# 지방자치단체 유형별 주민참여예산제 운영모델 개발

2017. 12.

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

연 구 진

| | |
|---|---|
| 연구책임 | 서 정 섭 : 한국지방행정연구원 선임연구위원 |
| 연 구 진 | 김 성 찬 : 한국지방행정연구원 수석연구원<br>윤 태 섭 : 한국지방행정연구원 수석연구원<br>홍 근 석 : 한국지방행정연구원 수석연구원<br>곽 채 기 : 동국대학교 교수 |
| 연구자문 | 배 인 명 : 서울여자대학교 교수<br>배 정 아 : 전남대학교 교수<br>유 태 현 : 남서울대학교 교수<br>지 자 체 : 서울, 경기, 충남, 대구, 광주, 수원,<br>안산, 청주, 시흥, 논산, 남원, 진천,<br>영양, 인천남구, 광주북구, 울산북구 |

# 목 차


제1장 서론 ····· 1

제1절 과업의 목적 ····· 1
제2절 과업의 내용 ····· 1
제3절 과업의 범위 및 방법 ····· 3

제2장 주민참여예산제도 운영의 의의 ····· 4

제1절 주민참여예산제도의 개념 및 의의 ····· 4
1. 주민참여예산제도의 개념 ····· 4
2. 주민참여예산제도의 의의 ····· 4
제2절 국정과제 속에서의 의의 ····· 6
1. 민주주의 실현을 위한 주민참여예산제도 ····· 7
2. 분권화 강화를 위한 주민참여예산제도 ····· 7
제3절 주민참여예산제도의 운영체계 ····· 8
1. 주민참여예산제도 기구 및 기능 ····· 8
2. 주민참여예산제도 운영의 외국 사례 ····· 9
제4절 주민참여예산제도의 운영 모델 연구 ····· 18
1. 주민참여예산제도 모델 개발의 필요성 ····· 18
2. 주민참여예산제도 기본 모델의 유형화 ····· 20
3. 자치단체 유형별 적정 주민참여예산제도 모델 적용 필요 ····· 26

제3장 주민참여예산제도 운영 실태 분석 ····· 92

제1절 도입과정 ····· 29
제2절 지자체 운영 실태 ····· 30
1. 제도운영 개요 ····· 30
2. 조례유형 ····· 31
3. 주민참여예산위원회 운영 ····· 33
4. 주민참여 방법 등 ····· 38
5. 주민참여예산 반영 현황 ····· 39
제3절 주민참여예산제의 구성요소 ····· 41
1. 주민참여예산 범위 ····· 41
2. 주민참여 방법 ····· 43

3. 주민참여(주민참여예산위원회) 기구 ····· 44
4. 주민참여예산위원회 위원 선정 방식 ····· 45
5. 주민의견서에 포함되는 사항 ····· 45
제4절 지자체 유형별 운영 사례 ····· 45
1. 도시형 광역자치단체 유형 ····· 45
2. 도시형 기초자치단체 유형 ····· 51
3. 도농형 광역자치단체 유형 ····· 71
4. 도농형 기초자치단체 유형 ····· 75
제4절 주민참여예산제도 운영의 특징과 시사점 ····· 81
1. 지자체 주민참여예산제 운영의 특징 ····· 81
2. 시사점 ····· 88

**제4장 주민참여예산제 지자체 유형별 모델 개발 ····· 39**

제1절 전제조건과 기본방향 ····· 93
1. 전제조건: 현재 주민참여예산 운영 실태 고려 ····· 93
2. 기본방향 ····· 94
제2절 주민참여예산제 운영의 구성요소와 지자체 유형 분류 ····· 96
1. 주민참여예산의 범위 ····· 96
2. 참여대상별 주민참여 수준 ····· 97
3. 주민참여조직의 기능·권한, 구성 및 운영 ····· 99
4. 예산편성 이후의 주민참여 ····· 101
제3절 지방자치단체 유형 분류 ····· 102
1. 1안: 광역-기초, 도시-농촌 구분 ····· 102
2. 2안: 지방자치단체 종류별 ····· 103
3. 1안과 2안 비교 ····· 103
제4절 지자체 유형별 운영 모델 ····· 104
1. 도시형 광역단체 ····· 104
2. 도시형 기초단체 ····· 104
3. 도농형 광역자치단체 ····· 105
4. 도농형 기초단체 ····· 106

**제5장 주민참여예산제 운영 평가 및 활성화 방안 ····· 107**

제1절 주민참여예산제 운영 평가 ····· 107
1. 기본방향 ····· 107
2. 주민참여예산제도에 대한 평가체계 구성방안 ····· 108

제2절 주민참여예산제도 활성화 방안 ····· 114
1. 기본방향 및 필요성 ····· 114
2. 주민참여예산제도 활성화 방향과 과제 ····· 117

참고문헌 ····· 131

## <표 차 례>

<표 2-1> 국가 중심의 민주주의와 국민 중심의 민주주의 ····· 7
<표 2-2> 주민참여 수준의 유형 분류에 관한 기존 이론 ····· 02
<표 2-3> 나중식의 예산참여의 유형과 주민참여예산제도 모델 분류 ····· 12
<표 2-4> 곽채기(2005)의 참여예산제도 모델 분류 ····· 2··· 2
<표 2-5> 박광우의 주민참여예산제도 모델 분류 ····· 32
<표 2-6> 곽채기(2011)의 새로운 주민참여예산제도 모델 유형 구분 ····· 5··· 2
<표 3-1> 주민참여예산제도의 운영조례 모델 ····· 03
<표 3-2> 주민참여예산제도 조례유형 ····· 13
<표 3-3> 특광역시도 주민참여예산제도 조례유형 ····· 23
<표 3-4> 지역별 조례제정 현황 및 유형 ····· 33
<표 3-5> 주민참여예산제도 조례유형 ····· 43
<표 3-5> 주민참여예산제도 조례유형 ····· 53
<표 3-6> 지역별 주민참여예산위원회 등 기구 현황 ····· 63
<표 3-6> 주민참여예산위원회 미구성 단체 ····· 63
<표 3-8> 기타위원회 사례 ····· 73
<표 3-9> 주민참여 방법유형의 현황(2016년 조사기준) ····· 9··· 3
<표 3-10> 주민참여예산 반영 현황(공모사업 기준) ····· 9··· 3
<표 3-11> 주민참여예산 반영 현황(2017년 당초예산 기준) ····· 0··· 4
<표 3-12> 주민참여예산 범위 사례(충북 지자체 2016년) ····· 1··· 4
<표 3-13> 주민참여예산 범위 정리 ····· 24
<표 3-14> 주민참여예산위원회 운영 실적(2016년) ····· 6··· 8
<표 5-1> 주민참여예산제를 위해 활용 가능한 IT의 종류 및 전략적 가치 ····· 51
<표 5-2> 주민참여의 유형과 정보통신기술의 활용 방법 ····· 61

## <그 림 차 례>

<그림 2-1 > 정부의 예산결정 주체(*주민참여/재정민주주의) ····· 5
<그림 2-2> 전통적 주민참여형태와 주민참여예산 ····· 6
<그림 2-3> 주민참여예산제도의 운영체계 ····· 9
<그림 2-4> 포르토 알레그레 시의 참여예산 주기 ····· 11
<그림 2-5> 알바세테 시의 참여예산 작동 방식 ····· 21
<그림 2-6> 뉴욕 시의 주민참여예산 주기 ····· 31
<그림 2-7> 프랑스 파리시의 주민참여예산 사이트 ····· 51
<그림 5-1> 주민참여예산제 활성화 방향과 과제 ····· 71
<그림 5-2> 주민참여예산제도의 기본적인 참여조직체계 ····· 81

# 제1장 서론

## 제1절 과업의 목적

❍ 지자체의 예산편성과정에 주민참여예산제의 시행은 2006년도부터 지방재정법상 임의 규정으로 시행되었으며 2011년도부터는 의무 규정으로 시행되고 있음. 뿐만 아니라 2015년에는 행정안전부장관은 지자체의 주민참여예산제의 운용에 대하여 평가할 수 있도록 하고 있음

❍ 또한 정부는 재정분권 차원에서 재정자율성 확대에 따른 지방재정의 건전성과 책임성을 확보차원에서 지자체 핵심정책·사업까지 주민참여예산제 확대를 통해 주민에 의한 자율통제 강화를 국정과제의 하나로 추진할 예정임

❍ 국정과제의 하나인 지자체 예산편성과정에의 주민참여예산제 확대 및 활성화(공약 79, 풀뿌리 민주주의 강화)를 위해서는 1) 지자체 유형별 특성에 맞는 운용모델 개발·보급 필요*, 2) 평가방법 및 지표 개발**, 그리고 3) 주민참여 범위 및 활성화 방안에 대한 연구가 필요하여, 본 과업은 이에 대한 심층적인 연구를 목적으로 함

* 지방재정법(제39조) 상 제도운영이 의무화 되어있으나, 광역과 기초, 대도시와 농촌 등 지역특성을 반영한 운용방식 등에 관한 매뉴얼 부재

** 지방자치단체의 주민참여예산제 운영에 대하여 행자부장관이 평가할 수 있도록 규정하고 있으나, 구체적인 평가방법 부재

## 제2절 과업의 내용

### □ 지자치 유형별 주민참여예산제 운용 모델 개발

❍ 현재 지자체는 간담회 및 인터넷 의견 수렴, 주민참여예산위원회를 운영, 주민 공모사업 선정·추진 등 다양한 형태로 주민참여예산제를 운용하고 있음. 지자체의 특성에 따라 주민참여예산제의 운영이 차이를 보이고 있고 활성화 여부도 지자체별 특성에 따라 다름

❍ 이에 지자체 특성별 주민참여예산제 운영의 표준 매뉴얼을 개발하여 보급할 필요가 있음

❍ 본 연구는 광역과 기초, 대도시와 농촌 등 지자체 유형별 운용 매뉴얼을 개발하고자 함

- 주민참여예산위원회 등 참여기구 구성·운영, 참여 형태와 방법, 교육·홍보 등

## □ 주민참여예제 운용 평가방법 및 지표 개발

❍ 2015. 5. 13.일부로 지자체의 주민참여예산제 운영에 대하여 행정안전부장관이 평가할 수 있도록 법제화 되어 있음. 이는 평가를 통하여 지자체 주민참여예산제 운용의 활성화를 기하고자 하는 것임. 하지만 아직 평가방법 및 평가지표에 대한 구체적인 평가체계가 마련되어 있지 않음

❍ 지자체 유형별 운용모델과 연계한 평가방법 및 평가지표를 개발하고자 함

## □ 주민참여 활성화 방안 연구

❍ 현재 지자체 예산과정에의 주민참여는 일반회계 중심의 예산편성에 중점을 두어 이루어지고 있음. 예산편성과정 중심의 주민참여는 지방재정운영 전반에 대한 주민에 의한 자율통제에 한계가 있음. 지방재정의 건전성, 책임성 확보를 위해서는 주민참여 범위의 확대가 필요함

❍ 본 연구에서는 주민참여 범위 확대 및 활성화 방안에 대하여 다음의 방안 등을 연구하고자 함

- 예산 편성 외의 예산과정(집행, 모니터링 및 결산 등)에 대한 참여 확대 방안
- 지자체의 주요 정책사업까지 참여를 확대하는 방안
- 기타 주민참여예산 활성화를 위한 제도 개선 방안

## 제3절 과업의 범위 및 방법

### □ 지자체 유형별 운영모델 개발

| | |
|---|---|
| **현황 및 사례 분석** | [현황 분석]<br>• 주민참여예산제도 운영 현황 분석(data 분석)<br>[사례 분석]<br>• 지자체 유형별 운영사례 및 문제점 분석<br>• 지자체 의견수렴(※ 간담회, 지자체 방문) |
| **모델 개발** | [유형별 우수단체 사례 분석]<br>• 광역과 기초, 특·광역시와 도, 도시와 농촌, 인구구조와 면적 예산규모 등 고려<br>[모델 개발]<br>•지역특성을 고려한 운영 모델 개발<br>• 위원회 등 참여 기구 구성·운영, 참여형태와 방법, 교육·홍보 등 |

### □ 평가방법 및 지표 개발

| | |
|---|---|
| **평가방법 및 지표개발** | [기존 연구 분석]<br>• 기존 제시된 평가방법 및 지표 정리<br>[표준 평가모델 개발]<br>• 평가방법 및 지표 개발 |
| **유형별 차별화** | [유형별 평가방법 및 지표 차별화]<br>• 지자체 유형별 평가방법 등 차별화(※ 지자체 의견수렴) |

### □ 활성화 방안

| | |
|---|---|
| **실태분석의 시사점 도출** | • 지자체 주민참여예산제 운영 특성 및 향후 개선 시사점 도출 |
| **제도개선 사항 도출** | [범위 확대]<br>• 범위 확대 등<br>[활성화 방안]<br>• 주민교육, 우수사례 확산 및 홍보 방안 등(※ 지자체 의견수렴) |

# 제2장 주민참여예산제도 운영의 의의

## 제1절 주민참여예산제도의 개념 및 의의

### 1. 주민참여예산제도의 개념

❍ 주민참여(citizen participation)는 어원적으로는 “어떤 정치체제내의 법적 거주인이 정치적인 일에 가담하는 것”을 의미하며, 이 때 “시민의 의도적 개입”을 의미함(전영평 외, 2007: 196)

- 주민참여는 지방자치단체의 정책 결정에 있어서 주민들의 의도적 개입으로 인해 직·간접적으로 영향을 미치게 함(한국행정연구원, 2016)

❍ 주민참여는 다음과 같은 이유로 인해 지방자치단체의 정책과정에서 필요함

- 첫째, 지방의회의 의사결정에 반영되는 선호와 실제 선호와의 괴리에서 오는 대의제도의 불완전성으로 인해 주민참여가 필요함
- 둘째, 위법행정에 대한 법원의 통제가 제한적이기 때문에 주민참여를 통해서 보완할 필요가 있음
- 셋째, 복지 증대로 주민의 행정 의존성이 증가함에 따라 급부행정의 단순한 수령이 아닌 적극적인 행정 참여의 일환으로 주민참여가 필요함
- 넷째, 주민참여는 자치행정의 실현을 위해서 필요함

❍ 주민참여예산제도(citizen participatory budgeting) 또한 주민이 예산과정(budget process)에 직접 참여해서 영향력을 행사하는 것을 뜻함

- 핵심은 전통적으로 지방자치단체가 독점해 왔던 예산편성 활동에 주민이 직접 관여해서 영향력을 행사하는데 있음
- 예산과정은 그동안 집행부와 의회 사이에서만 영향을 받다가 주민이라는 새로운 참가자의 등장으로 다자간 의사결정과정으로 변모함

### 2. 주민참여예산제도의 의의

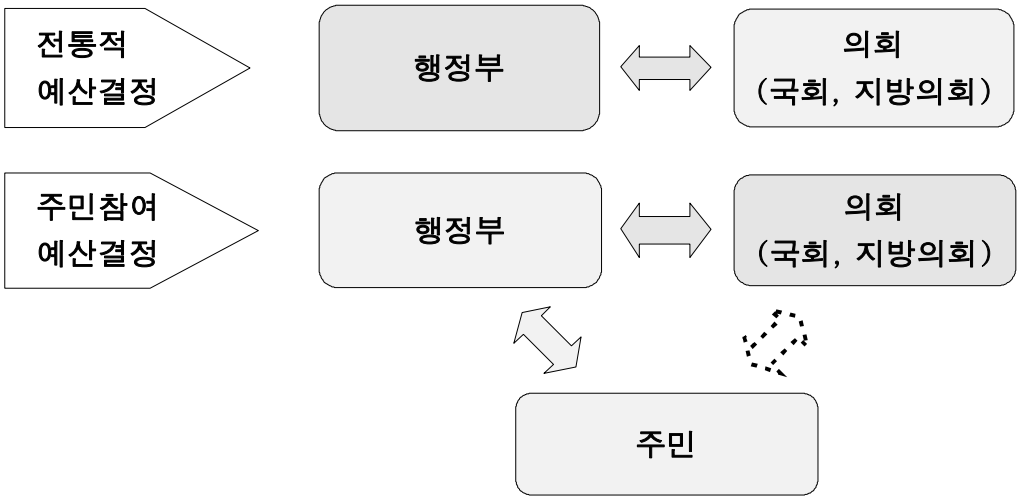
❍ 주민참여예산제도는 1989년 브라질 포르토 알레그레(Porto Alegre)시에서 처음 도입된 이후 브라질 전역 뿐 아니라 북미, 유럽, 아시아, 아프리카 등으로 확산되어 현재에는 1,000개 이상의 도시로 확대되고 있음

- 부패한 지방행정·정치와 대의민주주의에 대한 견제장치로써 주민참여예산제도가 활성화됨

❍ 주민참여예산제도는 지방자치단체의 예산편성 과정에서 지역주민의 의사를 보다 직접적으로 반영한다는 점에서 중요한 의의가 있음

- 주민참여예산제도는 그동안 예산과정에서 소외되었던 주민을 핵심 이해관계자(stakeholder) 내지 활동주체로 인정해 줌으로써 공공자원의 배분과 활용에 새로운 역학관계와 협력체계를 구축하는 중요한 의미를 내포함(임성일·서정섭, 2015: 12)

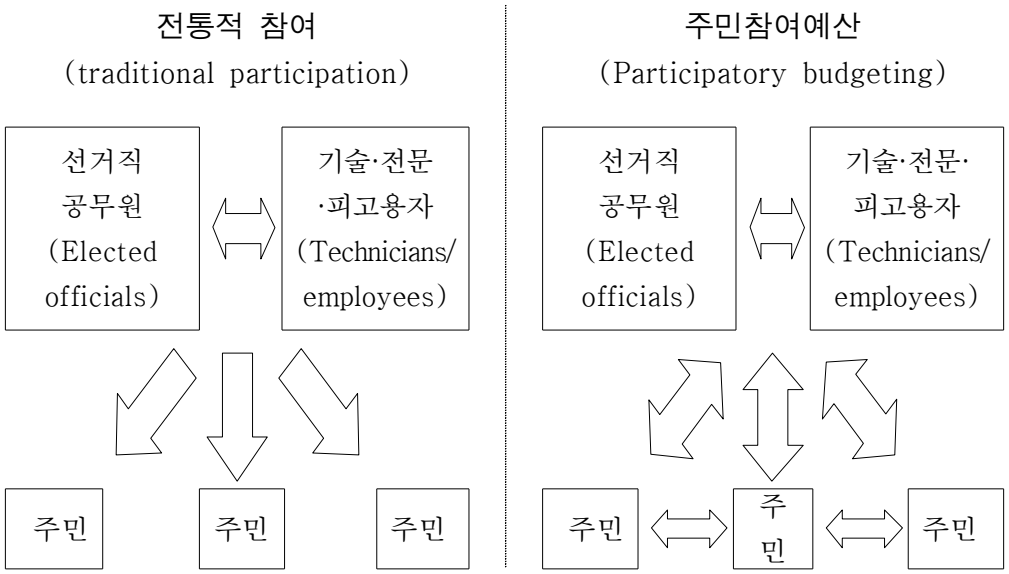
<그림 2-1 > 정부의 예산결정 주체(*주민참여/재정민주주의)




자료: 임성일·서정섭(2015: 12)에서 재인용

❍ Sintomer 등(2014)에 의하면 전통적인 주민참여와 주민참여예산제도는 여러 면에서 공통점을 지니지만, 가장 두드러지는 차이는 주민참여예산제도가 정부와 쌍방적 관계를 유지하면서 주민과 주민간의 수평적 관계(의사소통 등)를 동반하는 점이라는 것임(임성일·서정섭, 2015: 17)

<그림 2-2> 전통적 주민참여형태와 주민참여예산




자료 : 임성일·서정섭(2015; 17)에서 재인용.

❍ 직접민주주의의 실현을 위한 하나의 수단으로 주민참여예산제도가 역할을 담당함

- 주민참여예산제도를 도입한 여러 나라들을 비교해보면 부패한 지방의회에 대한 견제기능(브라질, 남미) 뿐 아니라 대의민주주의의 한계 극복(서유럽), 민주주의 경험 향상(동유럽, 중앙 유럽) 등 다양한 효과를 기대할 수 있음(안성민·최윤주, 2009)

❍ 정부의 책임성과 투명성 제고, 부패축소, 공공서비스 공급개선, 예산우선순위의 전환, 자원배분과정에서의 사회정의와 재분배 강화, 그리고 효율성 증진과 합리적 행정도모 등의 순기능을 가져옴

## 제2절 국정과제 속에서의 의의

❍ 문재인 정부의 「국정운영 5개년 계획」에 주민참여예산제도는 100대 과제의 하나로 포함되어 있음

- 주민참여예산제도를 분권과 균형발전을 통해 전국이 고르게 발전하기 위한 핵심과제의 하나로 선정함

- 아울러, 풀뿌리 민주주의의 정착을 위한 중요개념의 하나로 주민참여예산제도의

역할이 큼

## 1. 민주주의 실현을 위한 주민참여예산제도

❍ 주민참여예산제도는 국민 개개인의 주권을 행사하는 국민 중심의 민주주의(주권자 민주주의)의 실현을 위한 핵심 지표로서 역할이 기대됨

- 주권자 민주주의는 ① 아래로부터의 민주주의, ② 직접 민주주의, ③ 일상의 민주주의, ④ 과정의 민주주의, 그리고 ⑤ 풀뿌리 민주주의로 구성됨

❍ 주민참여예산제도는 주권자 민주주의 모든 구성요소에 직·간접적으로 연관되어 있음

<표 2-1> 국가 중심의 민주주의와 국민 중심의 민주주의

| 구 분 | 국가 중심의 민주주의 | 국민 중심의 민주주의 |
|---|---|---|
| 국민의 성격 | 근대적 국민 | 주권자 국민 |
| 국민·국가 관계 | 국가 구성원으로서 국민 | 국가를 형성하는 국민 |
| 국민주권의 특성 | 대표되는 국민주권 | 개개인의 국민주권 |
| 권력의 성격 | 위임된 권력 | 생성적 권력 |
| 참여방식 | 제도화된 국민참여 | 일상적인 국민주권 행사 |
| 주권 실현방식 | 참정권, 투표권 | 국민제안, 국민숙의, 국민결정 |
| 역사적 사건 | 1987년 6월 항쟁 | 2016년 촛불집회 |
| 사건의 의미 | 국민주권의 통로·제도 구축 | 아래로부터 국민주권 표출 |
| 민주주의 형태 | 제도 민주주의 | 일상 민주주의 |
| 정치·시민 관계 | 제도정치와 시민사회의 괴리 | 제도정치와 시민사회의 연계 |
| 시민참여 기반 | 조직화된 시민사회 기반 | 자발적 개인들의 네트워크 |

출처: 국정기획자문위원회(2017)

## 2. 분권화 강화를 위한 주민참여예산제도

❍ 자치분권은 풀뿌리 민주주의 국가로 변모하기 위한 원동력으로 간주됨

- 주민참여예산제도를 활성화시켜서 자치분권의 역량을 강화하고 고르게 발전할 수 있는 여건을 만듦

❍ 「국정운영 5개년 계획」에서 주민참여예산제를 확대하는 방법의 하나로 지자체 핵심정책·사업까지 주민참여예산제를 확대 시행 예정임

- 주민들이 예산 편성 과정 뿐 아니라 사업과 결산 등 예산의 모든 과정에 참여함으로써 민주적인 예산 결정이 이루어지도록 함

- 이를 통해 지방재정의 자주역량 제고 및 지방재정의 건전성·책임성 확보가 가능할

것으로 예상함

# 제3절 주민참여예산제도의 운영체계

## 1. 주민참여예산제도 기구 및 기능

❍ 일반적으로 주민의 참여가 실질적으로 보장되어 참여예산제도가 활성화될 수 있는 기본적 주민집회의 구조는 지역회의, 주민참여예산위원회(분과위원회), 총회(또는 조정위원회), 지원협의회(또는 연구회)의 네 형태임(송창석, 2015)

- 특히, 지역회의, 주민참여예산위원회(분과위원회), 총회로 연계되는 기본 구조는 주민참여예산제도의 효시인 브라질의 포르토 알레그레시를 비롯한 많은 지역에서 가장 보편적이고 전형적으로 활용되는 주민의사 반영시스템임(<그림 2-1> 참조)

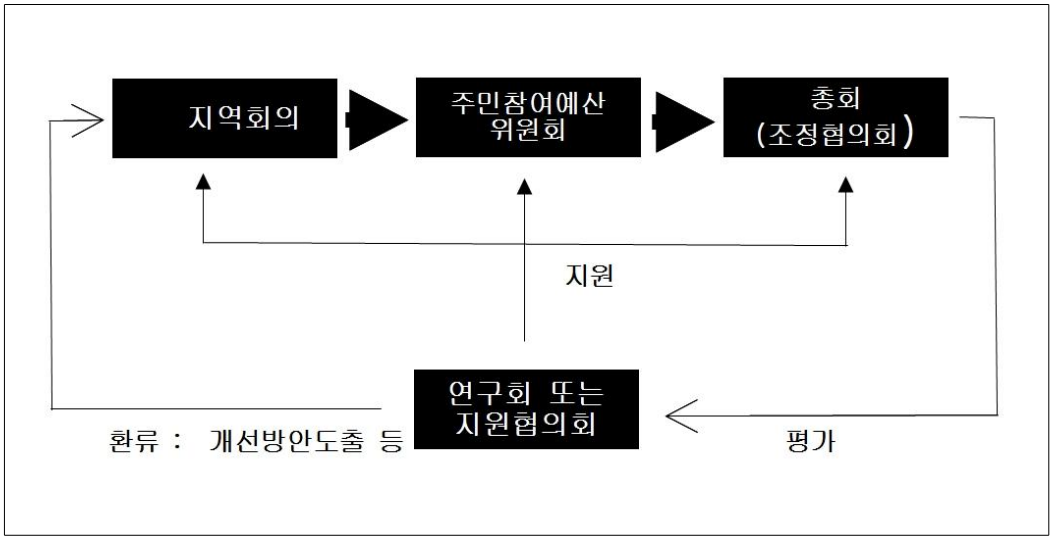
❍ 지역회의는 지역현장에서 주민들로부터 폭넓은 참여와 제안을 수렴하기 위한 단위적 기구임

- 주민참여예산의 1차적 과정으로 해당 지방자치단체 구역 내의 각 지역별로 지역회의를 개최하여 주민들이 스스로에게 필요한 예산안의 내용 등을 제안하는 회의체임
- 주민들의 참여를 유도해 다양하고 폭넓은 의견과 제안을 수렴하는  역할을 함

❍ 주민참여 예산위원회(분과위원회)는 주민들의 의견에 대한 우선순위를 결정해 행정에 전달하는 역할을 하는 단위로 주민참여예산제에 있어서 가장 핵심적인 의사결정 단위임

- 지방자치단체의 각 행정 부서는 지역회의에서 제출된 사업제안을 포함하여 부서별 예산편성 안을 작성하여 예산위원회에 상정하고, 각 분과별 예산위원들은 주민을 대표하여 실질적인 예산안을 심의하여 우선순위를 정함
- 예산위원 선출방식은 지역마다 상이하고 통상 분과를 구성하여 운영함

<그림 2-3> 주민참여예산제도의 운영체계




❍ 총회(또는 조정협의회)는 편성된 예산이 의회로 넘어가기 직전, 즉 자치단체장이 최종적으로 결재 직전에 주민참여예산위원회 대표와 행정 대표가 만나 의회에 제출할 예산안에 대해 최종적으로 협의하는 역할을 함

- 시민들로 구성된 예산위원회와 관련 공무원들이 시민에 의해 제안된 예산 편성안과 공무원들이 먼저 작성한 예산편성 안을 조정하는 작업을 하는 회의체임
- 이 과정에서 편성된 예산안은 수용·수정·거부될 수도 있고 최종안이 지방의회에 제출됨

❍ 지원협의회(또는 연구회)는 주민참여예산 운영계획을 함께 수립하고 운영을 지원하며, 1년간의 운영에 대한 모니터링 등을 통해 평가와 개선방안 마련 등의 역할을 하는 단위임

- 일반시민이 예산편성 과정에 참여하기 위해 필요한 절차와 운영계획 등을 조정하고, 시민들에 대한 교육 및 제도 운영에 대한 전반적인 자문 및 지원 기능을 담당함

## 2. 주민참여예산제도 운영의 외국 사례

### □ 브라질의 포르토 알레그레 사례

❍ 포르토 알레그레의 참여예산은 크게 지구총회와 주제별 회의를 통해 이루어지며 각각의 회의에서는 각 지구를 대표하여 선출된 대의원과 평의원들에 의해 1년 내내

참여예산의 과정이 이루어짐

❍ 지구총회는 포르토 알레그레시 내 16개 지구별로 진행하며 지구총회 이전 마을 단위에서는 해당 지역단위나 대상자별로 선호 사업을 모으고 조직하는 과정이 이루어짐

❍ 지구총회에서는 또한 시 당국자와 예산의 주요방향과 집행에 관련한 논의를 진행하는 참여예산평의회에 나갈 평의원(conselheiro)을 선출함

- 예산지침법(Lei de Diretrizes Orçamentárias, LDO)에 따른 시정부의 예산안을 전체적 또는 부분적으로 수정하는 의견을 제출할 수 있음
- 평의원은 참여예산평의회를 통해 해당 지역의 요구와 다른 지구의 요구를 종합하여 전체 시 차원의 예산 투자 우선순위를 조율하고 결정하는 역할을 담당함

❍ 지구총회의 구성은 17개 지역 및 6개 도시에서 각각 2명의 이사 및 2명의 교체이사, 포르투 알레그레시 주민협의회(UAMPA)의 이사 1명과 교체이사 1명, 시의회 대표 2명, 지자체 사무국 직원 1명, 예산담당 공무원 1명으로 구성됨(최성환 외, 2017)

- 지구총회는 격주로 화요일 오후 6시부터 오후 9시까지 3시간동안 개최됨
- 예산을 조정하기 위해서 조정위원회가 구성되는데, 이때 지방정부에서 4인과 지구총회 4인으로 구성됨

- 조정위원회에서 정부와 예산계획의 논의과정 초반에 예산 및 지역의 우선순위가 결정됨

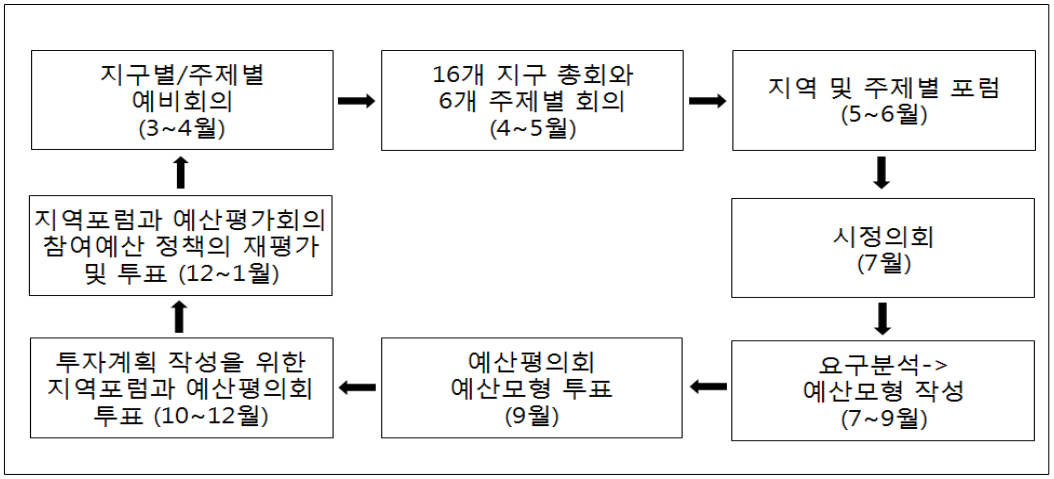
❍ 지구총회 이외에 시의 정책 분야를 6개로 구분해 각 분야별로 주제별 회의를 개최함

- 지구총회가 지역의 논의와 우선순위를 토대로 한 지역중심의 참여라면, 주제별 회의에서는 시 전체 차원의 논의나 해당 사업이 하나의 지역이 아닌 여러 지역에 걸쳐 진행되는(도로 구간의 개설 등) 사업이 논의됨
- 주제별 회의에서도 주제별 포럼에 나갈 대의원과 참여예산평의회에 참석할 평의원에 대한 선출이 이루어짐
- 6개 주제는 교육·스포츠·레저, 경제개발·과세, 시 조직·도시개발, 교통·운송, 보건·복지, 문화임

❍ 지역 및 주제별 참여예산에서 예산을 선정하는 기준은 크게 ① 소외 지역, 지역사회의 우선순위인 경우, ② 대표단의 우선순위인 경우, ③ 서비스 및 인프라가 필요한 지역인 경우, ④ 해당 제안의 영향을 받는 인구수 기준에 따름(최성환 외, 2017)

❍ 포르투 알레그레 시의 참여예산 과정은 1년 주기로 이루어짐

<그림 2-4> 포르토 알레그레 시의 참여예산 주기




출처: 국회정책자료집(2014)

## □ 스페인 알바세테 사례

❍ 알바세테시의 참여예산이 본격적으로 시행된 것은 2003년으로 알바세테시와 시민조직들 간에 협약을 맺으면서부터였으며, 참여예산의 공식적 통로는 참여포럼(foro participitivo)임

❍ 참여포럼의 구성과 모임의 참여 빈도는 다음과 같음

- 참여포럼은 22개 영역의 시민단체 대표들로 구성되며 참여포럼 위원 중 운영위원들은 일주일마다 운영위원회(monitoring committee) 모임을 갖고, 2주마다 참여포럼의 모든 위원들이 참여하는 예산회의를 개최함
- 일반 시민들의 의견을 보다 잘 수렴하기 위해서 두 달에 한 번 정도 직접 지역 현장을 방문하여 해당 지역 주민들이 참여하는 열린 예산회의를 개최함

❍ 이러한 참여포럼 회의를 통해 시민들의 예산 관련 제안을 수렴하고 토론하거나 특정 주제에 대한 토론을 통해 예산편성 시기에 이를 최종적으로 정리하여 총회에 제출함

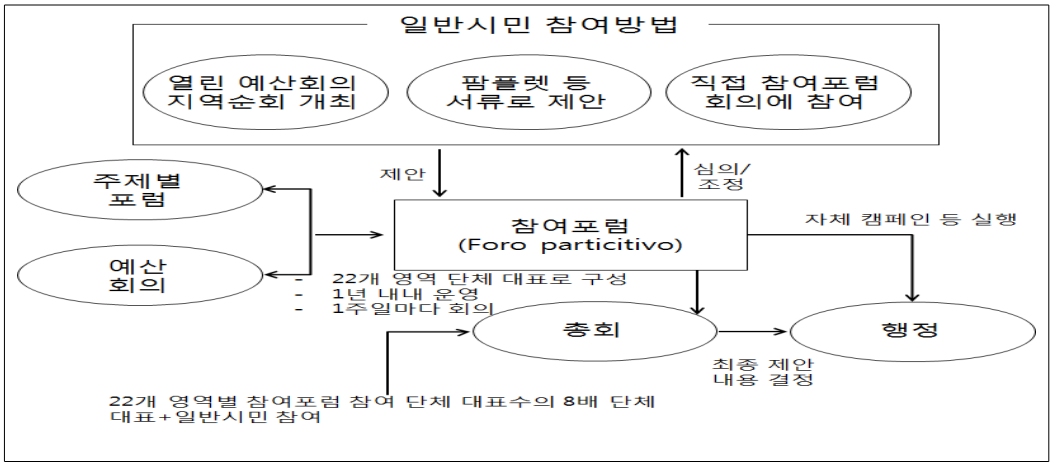
- 참여포럼 회의에는 항상 행정의 재정담당 콘세할(consejal)이 참석함으로써, 행정과 시민의 의견을 일상적으로 수렴·조정함

❍ 시민들은 자신들의 의견이나 제안 등을 참여포럼에 참여하는 시민단체를 통해 공식적으로 제안할 수 있으며, 그 외에 직접 참여포럼에 참여해 발표하고자 하면 사전에 신청을 해서 할 수 있음

❍ 또한 시민들은 참여포럼이 2개월 단위로 개최하는 지역별 순회 '열린 예산회의'를

통해 자신의 의견을 제안할 수 있음

<그림 2-5> 알바세테 시의 참여예산 작동 방식




출처: 풀뿌리자치연구소(2011)

❍ 시민들은 참여포럼에서 배포한 의견제안 서류 양식에 맞춰 이를 작성하여 참여포럼에 제출할 수도 있는데, 이 서류는 팜플렛 형태로 인쇄되어 각 가정에 배포되고 시민들은 이 양식을 이용하거나 자유롭게 우편, 팩스, 이메일 등을 활용해 참여포럼에 자신의 의견을 전달할 수 있음

❍ 참여포럼에서 제안한 예산들은 대체로 해정에서 수용하는 편이고, 참여포럼에서 꼭 필요하다고 합의한 사항을 행정에서 수용하지 않는 경우 지속적으로 그 채택을 요구하면 수용될 정도로 공신력과 영향력을 발휘함

- 2009년 예산에서 참여포럼을 통한 제안은 전체 예산 중 45%를 차지할 정도로 영향력을 발휘함

❍ 총회는 1년에 한번 개최되며, 1년 동안의 논의를 모두 수렴해 행정에 제안할 내용을 최종적으로 결정하는 역할을 함

- 시민이면 누구나 발언권이 주어질 수 있지만 결정권은 특정한 대표권을 가진 사람들에게만 주어짐

## □ 미국 뉴욕 사례

❍ 2011년 뉴욕 시 의회에서 처음으로 주민참여예산제도를 도입함

- 지속적으로 규모가 커져서 2013년에는 $1,200만의 예산을 집행함

❍ 뉴욕 시의 예산은 9월에 시작하여 다음해 8월까지 한 주기로 운영됨

❍ 우선 9월 말부터 10월에 지구별 회의(neighborhood assemblies)를 구성하여 활동을 시작함

- 각 구역(district)에서는 4차례 특별 회의(젊은이나 혹은 영어가 서툰 주민들을 위한 회의)를 포함해서 최소 7차례 이상의 회의를 주재하여야 함
- 프로젝트에 대한 아이디어는 온라인이나 메일 혹은 비공식적인 경로를 통해서도 접수할 수 있음
- 지역 모임(community meetings)나 온라인을 통해서 위원회는 예산에 대한 정보를 공개함
- 주민참여예산에 대한 아이디어를 모으고 주민참여 대표자를 선발함

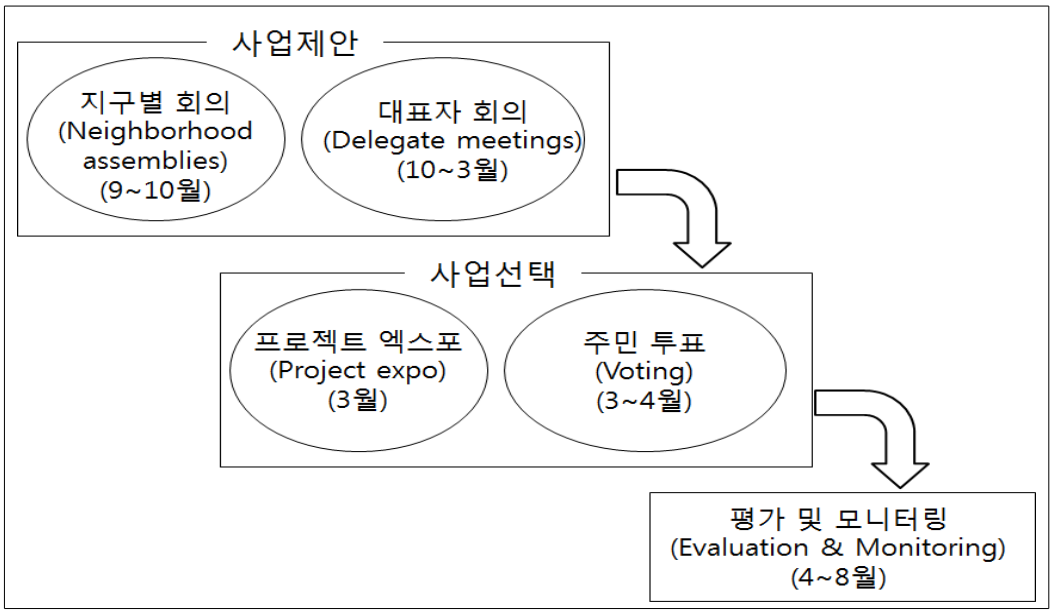
❍ 10월부터 3월까지는 대표자 회의(delegate meetings)를 개최함

- 전문가의 도움을 받아서 제안된 사업을 구체화하고 최소 주민 투표(public voting) 3주전까지 각 구역의 위원들에게 보냄

❍ 프로젝트 엑스포(project expo)를 3월에 개최해서 구체적인 사업을 지역 주민들에게 알릴 수 있는 기회를 마련함

- 주민참여예산 대표자들은 해당 구역으로 돌아가서 제안된 사업을 주민들에게 설명함

<그림 2-6> 뉴욕 시의 주민참여예산 주기




자료: Rule book of participatory budgeting in New York city(2014)

❍ 3월 말부터 4월까지 주민들은 제안된 사업에 대한 투표를 실시하여 추진될 사업을

확정함

- 그 구역에 거주하고 있거나 만 16세 이상이면 누구나 참여가 가능함
- 각 투표자는 5개의 사업에 대해서 각각 한 번씩 투표할 수 있음

❍ 마지막 단계로 평가 및 모니터링 과정이 있는데 선정된 사업이 투표에 의해 시행된 이후에 주민참여예산 전반에 걸쳐 평가하고 환류 과정을 거침

- 각 구역은 최소한 한 번 이상 평가회의를 주재하여야 함
- 그 구역의 위원회(지역 단체, 기관, 지역의 리더, 그리고 전임 예산 대표자들로 구성된 위원회)에서 사업 시행이 잘 이루어지고 있는지에 대해서 모니터링하고 발생할 소지가 있는 문제들을 처리함

### □ 프랑스 파리 사례[1)]

❍ 파리시는 2014년 주민참여예산제도를 도입하여 2020년까지 한시적으로 시행할 예정임(OECD, 2017)

❍ 파리시의 주민참여예산제도는 공모를 통해 예산의 용도를 주민들의 의견에 따라서 결정하고 예산이 집행될 프로젝트를 주민투표로 선정하는 방식임

- 전체 투자예산의 5%(약 5억 유로)에 해당하는 예산에 대해 시민들에게 결정권한을 주는 것이며, 주된 목적은 주민들의 지방자치 참여와 사회적 유대를 강화하는 것임[2)]

❍ 공모 방식은 주로 웹사이트에서 이루어짐

- 시민들이 사업에 관한 아이디어를 온라인으로 제안하고 지방정부가 실행 가능성에 대해 평가를 진행함
- 실행 가능한 사업에 대해서는 시민의 투표를 통해서 최종 결정됨

❍ 파리시의 주민참여예산제 진행절차는 1월부터 9월까지 진행됨

- 1월부터 3월 중순까지 주민들이 프로젝트를 등록함
- 이후 5월말까지 담당 부서가 프로젝트의 실행가능성을 검토하여 가능한 사업을 선별함
- 6월에 주민투표 대상이 되는 프로젝트를 선정하고 9월내로 최종 프로젝트가 결정되

---

1) 유럽에서 가장 큰 형태의 주민참여예산제로 평가받고 있음(Jack Leighninger(2017). "Participatory And Deliberative Democracy Strategies For The Intercultural City", *Intercultural Cities Policy Briefs.*)

2) OECD(2017). *Towards a New Partnership with Citizens*, OECD Public Governance Reviews, p.174.

는데 투표기간은 11일임

<그림 2-7> 프랑스 파리시의 주민참여예산 사이트

❍ 대상 프로젝트의 범위는 상업적이어서 공공의 이익과 관련이 없는 경우를 제외하고 대부분의 프로젝트가 주민참여예산제도에 해당하는 사업에 해당됨

- 파리시와 관련이 있는 프로젝트가 해당되기 때문에 문화 관련 프로젝트나 시립 건물 등 파리시에서 공익과 관련된 사업들을 포함함
- 투명성 유지를 위해서 선정되지 않은 프로젝트에 대해서는 선정되지 않은 이유를 공개하도록 규정하고 있음

❍ 위원회는 프로젝트들이 실현가능한 것인지 판단하는 일을 주로 하고 있으며 지역단위의 위원회의 경우 참여예산플랫폼 이용자 중에서 무작위로 10명을 선정하여 구성함

- 반면 시차원의 위원회는 10명의 시민들로 구성되는데 8명은 참여예산사이트 이용자 중에서 무작위로 선정됨
- 8명 중에서 프로젝트를 제출한 자는 반드시 1인 이상 포함되어 있어야 함

❍ 예산편성의 결정은 주민투표 및 의회에 의해 결정됨

- 위원회가 최종적으로 승인한 프로젝트 중 파리시장에 의해 주민투표의 대상이 결정됨
- 투표를 통해 지지를 얻은 프로젝트가대해 예산에 반영되었는지 여부는 파리시 의회에서 확인할 수 있으며, 프로젝트의 진행사항은 주민참여예산 사이트를 통해 공개됨

## □ 일본 사례

❍ 국내문헌에서 일본의 광역자치단체 차원의 주민참여예산 사례로 주로 언급되는 것

은 돗토리현의 예산제도임[3)]

- 참여예산제도라 하고 있으나, 예산편성과정을 공개하는 것에 그치고 있음.[4)]

❍ 우리의 참여예산제에 비하여 주민의 참여를 적극적으로 보장하지 않는 것으로 보이며, 오히려 우리의 제도와의 비교분석을 통해 주민참여예산제의 시행 강화를 주장하고 있음

- 2017년 도쿄도의 도의회 의원 선거에서 서울시의 주민참여예산제를 주민참여정책 중의 하나로 도입할 것을 정책제안으로 하고 있는 등, 우리 제도의 시행에서 시사점을 찾고 있는 상황임[5)]

❍ 기본적으로 일본은 1995년 지방분권개혁에서부터 주민참여에 대한 분위기가 확산되었다고 함.[6)] 이후 지속적으로 주민참여가 확대되고 이에 따라 관련 조례가 계속 제정되고 있으나, 포르투 알레그레시와 같이 예산 편성에 주민이 직접 참여하는 제도가 만들어진 사례는 없음

- 우리나라와 유사한 제도를 시행하는 일본의 조례를 찾는 것은 어려우나, 이 보다 넓은 의미에서 주민참여예산제를 정하는 조례가 있으므로 이에 관한 사례를 봄

❍ 일본에서 예산의 용도에 주민이 참여하는 구조를 가지고 있는 조례는 치바현 이치카와시의 「시민이 선택하는 시민활동단체지원제도」(1%지원제도)임.[7)] 2005년 이치카와시의 시장은 헝가리의 예를 참고하여 「이치카와시 납세자등이 선택하는 시민활동단체의 지원에 관한 조례」를 제정함으로써, 시민의 납세의식을 고취하고 이를 통해 시민활동단체를 지원하고자 하였음.[8)]

- 시민이 납부하는 세금 중 1%를 어떠한 공익활동단체에 지원할지를 시민 스스로가 결정하는 것임

---

3) 유희숙・김예승(2012). "주민참여예산제의 현황과 정책과제(경기도 주민참여예산제 운영을 중심으로)",『한국정책연구』, 제12권 제1호; 이자성(2008). "일본지방정부의 주민참여예산제도에 관한 연구",『한국정책연구』, 제8권 제2호.

4) 松田真由美(2005). “自治体予算編成過程への市民参加”, TORC レポート, (26) : 155−165.

5) 2017년 도쿄 도의회 의원의 선거에서 후보자인 의원이 중요한 정책으로 강조하고 있다 “2017　東京都議会議員選挙、宇都宮けんじが重要視する政策”(2017년 10월 26일) : http://utsunomiyakenji.com/1877 (희망의 도시 도쿄를 만드는 모임 공식사이트)

6) 井川博(2008). "日本の地方分権改革 15 年の歩み." アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料, (4) 참조.

7) 松下啓一 &茶野順子(2006). 新しい公共を拓くパーセント条例: 元気なまちづくりのための政策条例の提案, 慈学社出版 참조.

8) 현재도 이 제도는 시행중이며, 2015년 기준 총 지원액은 11,439,653엔이며 지원받은 총 단체수는 111개이다. 이에 대한 상세는 “1%支援制度支援金確定額一覧”(2017년 10월 26일) : http://ichikawa.genki365.net/gnki02/pub/group2_list.php?type=2015&mode=4 (이치카와시가 운영하는 자원봉사 NPO 사이트)

- 다만 이에 대해서는 비판적인 의견도 있는데, 그 내용은 납세자만 참여하는 것이 헌법상 평등의 원칙에 반한다는 것임[9)]

- 아이치현 이치노미야시에서는 이와 유사한 제도를 도입하면서, 납세여부와 관계없이 18세 이상의 모든 주민에게 참가의 기회를 주고 있음

❍ 주민대표가 제안한 예산을 행정이 반영하는 사례도 있었는데, 사이타마현 시키시에서는 2001년에서 2005년까지 주민이 공모한 예산안을 예산책정위원회가 제안하면 공청회 등을 통해 의견을 청취하고 최종적으로 시장이 위원회가 책정한 예산을 참고하여 결정하는 방식이었음

❍ 일본의 주민참여예산제는 간접적인 단계에서 시행되던 것들이며, 가장 직접적인 참여로 평가될 수 있는 시키시의 예도 시장이 교체되어 폐지되었음

- 주민들이 예산편성의 참여에 크게 적극적이지 않았던 한계를 가지고 있음

## □ 영국 사례

❍ 영국에서의 주민참여예산제는 세계적인 자선 단체 'Church Action on Poverty '의 지원을 받은 맨체스터의 NGO인 'Community Pride Initiative(CPI)'에서 시작되었음

- CPI는 영국에 본부를 둔 세계적인 NGO 'Oxfam' 영국 사무소와 함께 빈곤 퇴치 프로그램을 진행하면서 정책 형성과정에 지역주민을 참여시키고 주민의 의견을 반영한 정책을 마련할 수 있는 방법을 모색하였음

- 2000년 5월 브라질의 NGO 단체가 맨체스터 시티를 방문하여 참여예산제를 소개하게 된 것을 기회로 참여예산 편성과정과 실제 운용 등을 도입함

- 이후 CPI는 노동당 정권이 진행하던 낙후 지역의 경제발전, 행정서비스 개선의 시책에 있어 주민참여의 구조적 문제를 해결하기 위한 방법으로 주민참여예산제의 시행을 정부에 호소하였음[10)]

❍ 이를 계기로 지방정부 차원에서 자선단체 지원 및 국가의 지원을 통한 주민참여예산이 실시되었고, 2012년 기준으로 150건의 사례가 생겨났으며 총 금액은 2,800만 파운드에 달함

- 하지만 중앙정부는 이를 지방정부의 정책이 아닌 국가전략의 하나로 판단하고 있음[11)]

---

9) 「이치카와시 납세자가 선택하는 시민 활동 단체에 대한 지원에 관한 조례(市川市納税者が選択する市民活動団体への支援に関する条例)」 제2조(1)에서 납세자를 정의하고 있으며, 납세자만이 시민활동단체에 지원할 수 있다(제1조)

10) 이러한 과정에 대한 상세는 Hall, Jez.(2005). Breathing life into democracy: the power of participatory budgeting.

11) UK Department for Communities and Local Government(2011). Communities in

❍ 영국의 지역사회·지방정부부(Department for Communities and Local Government; DCLG)는 지방정부가 주민참여예산을 도입할 것을 국가의 정책으로 제안하였고 당시 블레어 총리는 2006년 10월 발표한 백서에서 주민참여예산에 대해 언급하면서 2012년까지 모든 지방정부에서 참여예산제를 도입할 것을 요구했음

- 또한 2008년 3월 주민참여예산제에 관한 정부전략을 발표하고 도입을 위한 설명회를 개최하기도 하였음

❍ 영국정부가 계획한 주민참여예산제는 DCLG에 의해 출연된 '지역기금(community kitties)'에 대해 해당 지방정부의 주민이 용도를 결정하는 것임

- 이는 노동당 정권 하에서 진행되어 온 것으로서 지역활성화를 위한 보조금의 용도를 지역에서 결정하는 것이 정책의 핵심적인 내용임

- 이와 같은 취지에서 볼 때 포르투 알레그레시와는 다른 내용의 주민참여예산제이지만, 기본적으로 예산의 용도를 주민이 결정한다는 점에서 이 역시 주민참여예산제의 한 유형으로 볼 수 있음[12)]

# 제4절 주민참여예산제도의 운영 모델 연구[13)]

## 1. 주민참여예산제도 모델 개발의 필요성

❍ 2011년 3월 8일 개정된 지방재정법 제39조 제1항은 주민참여예산제도의 시행이 의무화되고 있음

- 이 규정에 따라 지방자치단체의 장은 대통령령이 정하는 바에 따라 지방 예산편성 과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행하여야 함

- 지방재정법시행령 제46조에서는 지방예산 편성과정에의 주민참여 절차를 규정하고 있음

- 우선 지방예산 편성과정에 주민이 참여할 수 있는 방법과 관련해서는 주요사업에 대한 공청회 또는 간담회, 주요사업에 대한 서면 또는 인터넷 설문조사, 사업공모, 그 밖에 주민의견 수렴에 적합하다고 인정하여 조례로 정하는 방법 등을 제시하고 있음

- 또한 지방자치단체의 장은 이러한 방법들을 활용하여 수렴된 주민의견을 검토하고

---

the driving seat: a study of Participatory Budgeting in England(Final Report).

12) UK Department for Communities and Local Government(2010). National Evaluation of Participatory Budgeting in England(Interim Evaluation Report).

13) 제4절의 내용은 곽채기 교수가 정리한 내용과 의견임

그 결과를 예산편성시 반영할 수 있음

- 아울러 지방재정법 제39조 제2항의 규정에 따라 지방자치단체의 장은 예산편성과정에 참여한 주민의 의견을 수렴하여 그 의견서를 지방의회에 제출하는 예산안에 첨부하여야 함

❍ 주민참여예산제도와 관련하여 지방재정법 및 동법 시행령을 통해 규정된 사항 외에 주민참여 예산의 범위, 주민의견수렴에 관한 절차·운영방법 등 구체적인 사항은 지방자치단체의 조례로 정하여야 함

❍ 그런데 현재 지방재정법과 동법 시행령에서는 주민참여제도의 핵심적 구성요소인 참여수준에 관한 사항이 규정되어 있지 않음

- 지방재정법과 동법 시행령에는 주민참여예산제도의 시행을 의무화하는 사항과 주민참여방법, 수렴된 의견의 처리절차(자치단체장이 수렴된 주민 의견을 검토하여 예산편성 시 반영여부 결정, 지방의회 제출 예산안에 주민의견서 첨부)에 관한 내용만 규정하고 있음

- 특히, 예산편성과정에 참여하는 주체인 주민의 의사결정권한 공유 수준에 관한 규정이 누락되어 있음

❍ 결국 주민참여예산제도의 유형과 성격을 결정하는 핵심적 요소는 주민참여 수준, 즉 예산편성과정에 참여하는 주민이 행사할 수 있는 권한(예산편성권) 수준에 관한 사항임

- 예산편성권은 주민참여예산제도를 시행하는 각 지방자치단체가 조례 제정을 통해 규정할 수밖에 없는 사항임

- 물론 조례를 제정하는 지방자치단체도 주민참여 수준에 관한 사항을 반드시 규정해야 하는 것은 아니지만 주민참여예산제도를 성공적으로 시행하기 위해서는 예산편성과정에 대한 주민참여의 수준을 명확하게 선택하고, 이에 적합한 주민참여절차, 지방자치단체장과 지역주민 간의 예산편성권 배분 및 행사방법 등을 설계하는 것이 필요함

❍ 따라서 지방자치단체가 주민참여예산제도를 제대로 정착시키기 위해서 다음과 같은 사항에 대한 논의가 필요함

- 주민참여예산제도를 의무적으로 시행하는 과정에서 조례 제정을 통해 설계하는 주민참여예산제 모델이 어떤 것인가를 명확하게 이해하는 것이 필요함

- 각 모델의 성격에 적합한 주민참여방법과 수렴된 주민의견의 합리적 처리절차 등 주민참여예산제도의 운영시스템을 설계하는데 활용할 수 있는 주민참여예산제도

의 모델을 체계적으로 구성하고 분류하는 작업을 수행할 필요가 있음

## 2. 주민참여예산제도 기본 모델의 유형화

❍ 주민참여 수준의 유형 분류와 주민참여예산제도의 기본모델

- 주민참여예산제도의 모델은 예산편성을 위한 지방자치단체(집행부)의 의사결정과정에 지역주민들이 무엇을 대상으로(주민참여 대상의 범위) 어느 정도(주민참여의 수준) 참여할 수 있느냐에 따라 여러 가지로 분류됨
- 여기서 주민참여예산제도의 유형 분류 기준으로 적용한 '주민참여 대상의 범위'와 '참여 수준'은 Dahl(1956: 63-89)이 참여 유형을 분류하기 위한 기준으로 제시한 '폭'과 '깊이'라는 개념에 대응하는 것임
- 결국 주민참여예산제도의 기본 모델은 예산참여의 수준을 몇 단계로 어떻게 구분하느냐에 따라 결정됨. 주민참여 수준에 관한 기존의 연구 결과를 정리해 보면 <표 2-2>와 같음

<표 2-2> 주민참여 수준의 유형 분류에 관한 기존 이론

| 구 분 | 주민참여 수준(단계) 및 유형 | 분류 기준 |
|---|---|---|
| Arnstein(1969) | 비참여단계(조작, 치료)-형식적 참여단계(정보제공, 상담, 회유)-주민권력단계(협력, 권한위임, 주민통제) | 참여의 실질적 의미(단계) |
| Eidsvik(1978) | 정보제공(information)-설득(persuasion)-협의(consultation)- 협동(cooperation)-통제(control) | 공공참여의 수준 |
| OECD(2001) | 정보제공(information)-협의(consultation)-적극적 참여(active participation) | 정부-시민 관계 |
| 한상일(2003) | 정보수여형-포괄적 협의형-구체적 협의형-적극형 | 근린참여제도의 유형 |

자료 : 곽채기(2005: 257)

- <표 2-2>를 통해 제시한 내용을 바탕으로 주민참여예산제도의 기본 이념을 고려해 볼 때 제도 유형 분류를 위한 기준으로 적용할 수 있는 주민참여 수준 또는 단계는 Arnstein(1969)의 주민권력단계(협력, 권한위임, 주민통제), Eidsvik(1978)의 '협의-협동-통제' 3단계, OECD(2001)의 '협의-적극적 참여'의 2단계, 한상일(2003)의 '포괄적 협의형-구체적 협의형-적극형'의 3단계 등을 꼽아 볼 수 있음. 다만, 상담, 설득 등 일부 낮은 단계의 주민 참여 수준도 주민참여예산제도를 설계하는데 활용될 수 있음

❍ 나중식(2004)의 주민참여예산제 모델 유형 분류

- 나중식(2004:462-463)은 예산  참여의 유형을 '능동성과 주도권' 및 '지방자치단체와 주민의 영향력 관계'를 기준으로 정부주도적 참여형, 관·민 협의적 예산참여형(적극적 협의형, 소극적 협의형), 시민주도적 예산참여형의 3단계로 구분한 다음에 형식적 참여예산인 '정보제공형'은 주민참여예산제도에 포함되지 않는 것으로 배제하고, 실질적인 주민참여예산제도를 협의적 예산참여형과 시민주도적 예산 참여형으로 구분하고 있음

<표 2-3> 나중식의 예산참여의 유형과 주민참여예산제도 모델 분류

| 구분 \ 참여유형 | 정부주도적 예산참여형 | 관·민협의적 예산참여형 | | 시민주도적 예산참여형 |
|---|---|---|---|---|
| | | 소극적 협의형 | 적극적 협의형 | |
| 예산결정권한 | 관료 중심 | 협의에 의한 관료 의사결정 | | 시민 중심 |
| 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)

- '정부주도형'은 정부가 주도권을 갖는 참여제도로, 시민은 참여는 하지만 제도적 절차에 따라 반응하는데 그칠 뿐 참여의 결과에 대하여 유의미한 영향력을 갖지 못함
- '민·관 협의형'은 정부와 시민 간의 대등한 상호작용이 이루어지는 참여유형으로 시민과 정부사이의 쌍방적 의사전달이 이루어지지만 의사전달의 방식은 정부가 일방적으로 정하게 됨. 그 정도에 따라 '적극적 협의형'과 '소극적 협의형'으로 분류함
- '시민주도적 예산참여형'에서는 시민이 주도가 되어 예산을 직접 편성하는 단계로 실질적인 예산편성권이 주민에게 있기 때문에 주민에 의한 예산통제가 이루어지는 유형임

❍ 곽채기(2005)의 주민참여예산제 모델 유형 분류

- 나중식의 주민참여예산제도 유형론에는 참여의 유형을 분류하는 데 적용할 수 있는 기준의 하나인 참여의 폭(breath)에 대한 고려가 누락되어 있다는 점을 지적하였음
- 주민참여예산제도의 모형을 주민참여의 수준과 대상 및 범위를 기준으로 <표 2-4>와 같이 구분하여 제시하고 있음

<표 2-4> 곽채기(2005)의 참여예산제도 모델 분류

| 참여수준 / 참여 범위 | 주민 협의 (consultation) | 민·관 공동결정 (cooperation)) | 주민 주도 결정 (control) |
|---|---|---|---|
| 단위사업 | | | Ⅲ |
| 일반회계 | Ⅰ | Ⅱ | |
| 통합재정 | Ⅳ | Ⅴ | |

자료 : 곽채기(2005: 259)

- '주민협의형'은 예산편성 전에 예산담당부서 주관하에 인터넷 설문조사, 주민공청회, 간담회 등을 통해 주민참여를 유도하거나 주민참여조직을 별도로 구성하여 주민의견 수렴활동을 주도적으로 수행하도록 한 후 수렴된 의견에 대한 검토와 예산편성시 반영여부에 대한 결정은 집행부가 주도적으로 수행하는 방식임
- '민관공동결정형'은 지방자치단체가 개별적인 주민참여 활동과는 별도로 주민참여조직을 구성하여 주민의견 수렴 활동 등을 주도적으로 수행하도록 한 후 수렴된 의견에 대한 검토와 예산편성시 반영여부에 대한 결정은 주민참여조직의 대표와 집행부의 대표가 함께 참여하는 위원회 조직을 통해 수행하는 방식임
- '주민주도결정형'은 주민참여조직을 통해 집행부 예산편성안에 대한 우선순위를 조정하고, 수렴된 주민의견의 예산편성 반영 여부와 최종적인 예산편성안에 대한 심의 및 결정에 주민참여조직이 주도적으로 참여하는 것을 제도적으로 보장하는 방식임

❍ 박광우(2006)의 주민참여예산제 모델 유형 분류

- 나중식(2004)의 능동성과 주도권 및 지방자치단체와 주민의 영향력 관계를 기준으로 한 주민참여예산제도 유형 분류, 곽채기(2005)의 참여수준과 참여범위를 기준으로 한 유형 분류 등을 기초로 제3의 대안적 주민참여예산제 모델을 제시하였음
- 즉, 주민참여의 대상 및 범위와 참여의 수준 및 내용을 기준으로 <표 2-5>와 같이 '민·관 협치형'(소극적 협치형, 적극적 협치형), '민·관 협의형'(소극적 협의형, 적극적 협의형), '관주도형'으로 구분하여 제시하고 있음

<표 2-5> 박광우의 주민참여예산제도 모델 분류

| 구분 \ 모형 | 민·관 협치형 | | 민·관 협의형 | | 관주도형 |
|---|---|---|---|---|---|
| | 소극적 | 적극적 | 소극적 | 적극적 | |
| 참여 범위와 대상 | 포괄적 참여와 상호협력 | 구체적 참여와 상호협력 | 제한적 의견수렴 | 포괄적 의견수렴 | 형식적 의견수렴 |
| 참여의 수준과 내용 | 민관 협동과 참여결정 | 권한 공유와 공동결정 | 편성이전단계 협의 | 편성단계 협의 | 일방적 정보제공 |
| 제도의 의미와 성격 | 실질적 참여예산제 | | 부분적 참여예산제 | | 형식적 참여예산제 |

자료 : 박광우(2006: 25)

- '민·관 협치형'은 지방자치단체와 주민들이 상호협력하여 제도적 절차에 따라 예산편성안을 결정하는 모형임. 적극적으로 예산관련 정보를 공개한 것을 토대로 지역총회나 예산참여시민위원회를 구성하고 예산정책토론회, 예산조정협의회 등을 통해 주민의견을 수렴하여 반영하고 있음. 참여도구의 진보성, 참여주체의 권한 등에 따라 '소극적 협치형'과 '적극적 협치형'으로 나누어짐
- '민·관 협의형'은 지방자치단체가 부분적이거나 제한적인 방법으로 예산편성과정에 주민참여를 보장하는 모형임. 예산관련 정보공개도 제한적이지만 예산정책토론회나 설명회 등 한정된 방법을 통해 주민의견을 수렴하는 경우임. 이 모델은 다시 참여단계와 대상 및 범위 등에 따라 '소극적 협의형'과 '적극적 협의형'으로 구분됨
- 셋째로 '관주도형'은 지방자치단체가 일방적으로 예산편성과정에서 주민들의 의견을 듣는 형식으로 실효성이 의문이 제기되는 모형임. 예를 들어 예산참여 주민조직을 구성하는 경우에도 지방자치단체가 일방적으로 위촉하고, 예산편성 방향과 예산안에 대한 의견 수렴도 형식적으로 이루어지고 있음. 따라서 박광우는 관주도형은 주민참여예산제도의 범주에서 제외하고 있음

❍ 윤태환(2010)의 주민참여예산제 모델 유형 분류

- 주민참여예산제도의 운영모형을 공식적 참여수단 구성, 분야별 전문적 의견수렴, 소지역별 주민의견 수렴, 예산편성의 민·관 협의 과정, 주민참여예산제도의 연속적 발전가능성 등을 기준으로 형식적 운영모형, 제안-수용적 운영모형, 협의적 운영모형, 환류적 운영모형 등 4가지 모델로 분류하고 있음
- '형식적 운영모형'은 조례 제정을 통해 공식적으로 주민참여예산을 제도화하여 주민참여예산제도가 시행되고 있는 것처럼 보이지만 실제로는 주민참여가 예산편성

과정에 직접 투입으로 이어지는 메카니즘적 요소가 부족하여 단지 형식적으로만 주민참여예산제도의 외양을 갖추고 있는 모델임

- '제안-수용적 운영모형'은 주민참여예산조례 제정을 통해 예산편성 과정에 주민들이 공식적으로 참여할 수 있는 근거를 강행규정으로 마련함으로써 비록 일방적 의사전달 수준일지언정 어떤 식으로든 주민이 실제 지방자치단체의 예산편성과정에 참여하고 있는 모델임. 이 모델에서는 예산편성과정에 대한 주민참여방식으로 다수 주민들의 의사협의체인 예산참여위원회를 구성하여 운영하는 것을 주민참여예산제도의 핵심 요소로 강조하고 있음
- '협의적 운영모형'은 예산편성에 대한 주민참여시 주민의견 수렴과 예산편성에 대한 반영 문제를 놓고 주민 간 또는 주민과 지방자치단체 간의 쌍방향적 의사소통과 교류의 과정이 반복적으로 이루어지는 모델임
- '환류적 운영모형'은 주민참여를 익년도 예산편성을 위한 단기간 예산편성과정에 머무르게 하지 않고 주민참여의 흐름을 지속적이고 발전적 재생산이 가능한 환류체계로 전환할 수 있게끔 생태적 기능을 부여한 모델임. 이 모델에서 환류체제를 구성하는 핵심요소로는 주민참여예산연구회와 예산학교가 있음

❍ 곽채기(2011)의 새로운 주민참여예산제 모델 유형 분류

- 주민참여예산제도 모델에 관한 기존 연구를 통해 제시된 각 모델의 상호관계를 비교분석해 보면 <표 2-6>와 같음
- 기존의 연구를 통해 제시된 주민참여예산제도 모델은 지방재정법의 관련 규정을 통해 주민참여예산제도 시행이 의무화되기 이전에 개발된 것으로, 지방재정법의 관련 규정을 그대로 준수한 주민참여예산제도를 시행하더라도 기존 모델에 의하면 주민참여예산제도가 아닌 것으로 인식하게 되는 문제가 발생할 수 있다고 판단함
- 예를 들어 현행 지방재정법의 관련 규정을 그대로 준수할 경우에도 나중식(2004)의 모델에서는 이를 정부주도적 예산참여형으로 분류할 수 있고, 박광우(2006) 모델에서는 관주도형으로 분류할 수 있으며, 윤태환(2010)의 모델에서는 형식적 운영모형으로 분류되어 실질적인 주민참여예산제도가 아닌 것으로 인식될 수 있음. 곽채기(2005) 모델에서는 이러한 사례에 해당하는 주민참여예산제도를 분류할 수 있는 유형이 제시되어 있지 않음
- 또한 기존 모델 중에서는 예산편성과정에 대한 주민참여 수준의 차이를 체계적으로 반영하고 있지 못한 경우(박광우 모델, 윤태환 모델)도 있고, 동일한 주민참여 수준에 관한 유형을 다시 소극적·적극적으로 구분하고 있어 모델 간 차별성이 확실하게 확보되지 않고 있는 문제점도 있음

- 이러한 문제 인식을 바탕으로 주민참여예산제도 모델 분류에 관한 선행 연구결과를 참고로 하여 곽채기(2011)는 새로운 주민참여예산제도 모델을 설계하여 <표 2-6>과 같이 제시하고 있음
- 제시된 새로운 주민참여예산제도 모델은 주민참여수준, 예산편성과정 참여주체인 주민과 자치단체의 집행부 간 예산편성권의 공유 수준, 주민참여과정의 주도자, 주민참여조직의 구성형태 및 역할구조, 의사소통방식 등이 각 모델의 차별성을 부여하는 핵심 기준으로 활용되었음

<표 2-6> 곽채기(2011)의 새로운 주민참여예산제도 모델 유형 구분

| 모델유형 / 분류 기준 | 의견수렴형 참여예산제도 | 주민협의형 참여예산제도 | 민관협치형 참여예산제도 | 주민주도형 참여예산제도 |
|---|---|---|---|---|
| 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: 곽채기(2011)

- '의견수렴형' 참여예산제도는 지방재정법의 관련 규정에 따라 지방예산 편성과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 이를 의무적으로 시행하는 가운데 주민참여과정을 공무원이 주도하는 방식임. 이 모델에서는 주민참여가 정보제공(민→관)이나 설득의 수준에 한정되고, 예산편성권의 행사도 상향적 의견수렴 절차가 작동하기는 하지만 여전히 관료중심적 의사결정방식을 통해 이루어지는 주민참여

예산제도라고 할 수 있음

- '주민협의형' 참여예산제도는 주민참여과정을 관료와 주민참여조직이 함께 주도하는 가운데 협의(consultation) 또는 협력(partnership) 형태의 주민참여 수준에 기초하여 예산편성권이 쌍방향적 주민협의과정을 통한 관료적 의사결정방식에 따라 행사되는 모델임. 따라서 이 모델에서는 주민참여조직을 통해 예산편성에 대한 지역주민의 의견 수렴 활동이 수행되기는 하지만 수렴된 의견의 처리절차는 관료조직을 중심으로 진행됨
- '민관협치형' 참여예산제도는 다원적으로 설계된 주민참여조직을 중심으로 주민참여과정이 진행되는 가운데 협동(cooperation) 또는 권한위임 형태의 주민참여 수준에 기초하여 민·관 공동의사결정방식에 따라 예산편성권을 행사하는 모델임. 이 모델에서는 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 됨
- '주민주도형' 참여예산제도는 기존 모델에서 시민주도적 예산참여형, 적극적 민관협치형, 주민주도결정형 등에 해당하는 주민참여예산제도 모델임. 따라서 이 모델은 주민참여과정을 주민참여조직이 능동적으로 주도하는 가운데 주민통제의 주민참여 수준을 바탕으로 주민중심적 의사결정방식을 통해 지방자치단체의 예산편성권이 행사됨

## 3. 자치단체 유형별 적정 주민참여예산제도 모델 적용 필요

❍ 주민참여예산제도에는 다양한 대안적 모델들이 존재하고 있음. 주민참여 예산제도는 이를 적용하는 자치단체의 특성에 맞춰 제도화해야 성공적인 운영을 보장할 수 있음

❍ 그동안 행정안전부가 제시한 주민참여예산 표준조례안, 즉 행정자치부가 2006년 8월에 제시한 '주민참여예산제 표준조례안'과 2010년 10월에 당시 행정안전부가 제시한 '주민참여예산제 운영 조례 모델안(모델안 1, 모델안 2, 모델안 3)'을 이론적 모형에 대입하면 다음과 같음

- 행안부가 제시한 모형은 곽채기(2011)가 제시한 새로운 주민참여예산제도 모델 유형론에 의하면 '의견수렴형 참여예산제도'(2006년의 표준조례안, 2010년의 모델안 1)에 해당하거나, '주민협의형 참여예산제도'(2010년의 모델안 2/3)에 불과함
- 시민위원들에게 보다 많은 결정권을 주고 환류 과정을 통해 제도개선을 도모할 수

있는 구조가 예산편성과정에 대한 주민들의 적극적인 참여를  유인할 수 있다는 경험적 연구결과(안성민・최윤주, 2009)에 비추어 볼 때 행정안전부가 제시한 주민참여예산제 모델은 너무 낮은 주민참여 수준에 기초한 제도화를 유도하는 역기능을 초래할 수 있음

❍ 따라서 각 지방자치단체에서 주민참여예산제도의 성과를 제고하기 위해서는 '민관협치형 참여예산제도' 모델이나 '주민주도형 참여예산제도' 모델을 채택하는 노력을 적극적으로 전개할 필요가 있음

- 그러나 '주민주도형 참여예산제도'가 반드시 가장 바람직한 대안이라고 인식하는 것도 문제가 있음. 예산편성권이 지방자치단체장에게 부여되고 있는 현실에서 주민통제 수준의 주민참여를 제도적으로 보장하는 것은 다양한 역기능을 초래할 위험성이 많음
- 특히, 주민참여예산제도를 자치단체장의 선심성・낭비성 예산편성에 대한 사전통제기능에 맞춰 운영할 경우 주민참여예산제도를 운영하는 과정에서 자치단체장과 지역주민들 간에 갈등과 긴장관계를 유발하여 제도 실시를 의무화하더라도 형식화를 초래할 위험성이 높음

❍ 각 자치단체는 해당 지역의 사회자본(social capital) 축적 수준을 고려하고, 지방자치단체의 집행부와 참여주체 간의 협력관계를 구축할 수 있는 주민참여예산제 운영 모델을 채택하고, 지역의 실정에 맞는 점진적인 발전방안을 모색해 나갈 필요가 있음

- 제도 운영과정에서 노정되는 문제점을 지속적으로 개선하는 제도 진화 노력을 통해 해당 지역의 특성에 맞는 주민참여예산제 모델을 구축해 나가야 함
- 일단 주민참여 수준이 낮은 모델을 선택하였더라도 여기서 멈추지 말고 단계적으로 그 수준을 높여나가는 전략을 구사할 필요가 있음

❍ 공간적 특성과 사회자본의 축적 수준 등을 감안하여 다음과 같은 모델을 제시할 수 있음

- 도시형 기초자치단체는 민관협치형 또는 주민주도형 주민참여예산제도를 선택하여 활용하는 것이 적절함
- 농촌형 자치단체는 주민협의형 주민참여예산제 모델을 기초로 자치단체장이나 공무원이 보다 적극적으로 주민의견 수렴 활동을 전개하는 것이 현실적인 대안일 것으로 판단됨
- 또한 대도시형 광역자치단체는 참여의 대상 규모 및 범위와 비교적 동질적인 공간적 특성 등을 고려할 때 민관협치형 모델을 기본으로 제한된 사업영역을 대상으

로 주민주도형 모델을 선택적으로 적용하는 것이 가능할 것으로 판단됨

- 이에 비해 도단위 광역자치단체의 경우에는 참여의 대상 규모 및 범위와 도시와 농촌이 공존하는 공간적 다양성 등을 고려할 때 주민협의형이나 민관협치형 모델 중 하나를 선택한 후 제한된 사업영역을 대상으로 주민주도형 모델을 선택적으로 적용하는 것이 가능할 것으로 판단됨

# 제3장 주민참여예산제도 운영 실태 분석

## 제1절 도입과정

❍ 우리나라 주민참여예산제도는 시민사회의 영향에 의해 2003년을 기점으로 면모를 보였으며, 그 후 몇 가지 과정을 거쳐 현재 법적 의무제도로 변화됨

- 2003년 7월 행정안전부가 다음연도 예산편성지침을 통해 주민참여형 예산편성제도를 권장하였고, 이를 계기로 일부 지자체들이 관련 조례를 제정하는 변화를 보임

○ 2003. 5월 광주광역시 북구청 주민참여예산제 최초 도입(조례 '14. 3 제정)

○ 2003. 7월 「2004년 지방예산편성지침」에 주민참여형 예산편성제도 권고

- 광주 북구, 울산 동구 주민참여예산조례 도입

○ 2005. 9월 지방재정법 개정(예산편성과정에 주민참여 조항 신설)

제39조(예산편성과정에 주민참여) ① 지방자치단체의 장은 대통령령이 정하는 바에 따라 지방예산편성과정에 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 지방예산편성과정에 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 지방자치단체별 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

❍ 행정자치부(당시)는 주민참여예산제 표준조례 통보(2006. 8), 주민참여예산제 조례 모델 제시(2010. 10) 등 제도 운영의 기반을 구축하였음

- 조례의 제정은 광주 북구와 울산 동구를 선두로 확산되었으며, 조례모델을 제시(2010. 10)한 2010년 12월 말 기준으로 105개 단체에서 제정하였음

- 2011년 의무규정으로의 전환과 함께 2017년 현재 전국 242개 지방자치단체가 주민참여예산 조례를 제정·운영 중에 있음(성남시 미제정)

❍ 주민참여예산제도 조례 모델은 세 가지 유형으로 각 지방자치단체가 지닌 특성과 여건에 따라 모델 안을 선택하도록 하고 있음

- 제1유형은 주민참여예산위원회 설치에 관한 강제 규정 없이 '설치 할 수 있다'라는 임의 규정으로 구성됨
- 제2유형은 '주민참여예산위원회를 둔다'라는 강제규정은 있으나 주민참여예산위원회 운영을 위한 세부사항에 대한 상세한 규정은 제시하지 않고 있음
- 제3유형은 '주민참여예산위워회를 둔다'라는 강제규정과 함께 주민참여예산위원회 운영을 위한 세부규정과 분과위원회의 인적 구성 및 재정지원에 대한 상세한 규정을 제시하고 있음

<표 3-1> 주민참여예산제도의 운영조례 모델

| 구분 | 모델 비교 | | |
|---|---|---|---|
| | 제1유형 | 제2유형 | 제3유형 |
| 총칙 | 제1조(목적)<br>제2조(용어의 정의) | 제1유형과 1 9조 동일 | 제2유형과 1 13조 동일 |
| 운영 계획 | 제3조(법령준수의무)<br>제4조(시장의 책무)<br>제5조(주민의 권리)<br>제6조(운영계획 수립/공고)<br>제7조(의견수렴 절차 등)<br>제8조(의견 제출)<br>제9조(결과 공개) | 제10조(주민참여예산위원회 운영 강제조항)<br>제11조(위원회의 기능)<br>제12조(위원회 구성)<br>제13조(위원회의 운영)<br>제14조(연구회, 협의회 운영 임의조항) | 제14조(운영원칙)<br>제15조(분과위원회)<br>제16조(회의 및 의결)<br>제17조(회의록공개 원칙)<br>제18조(해촉)<br>제19조(의견청취)<br>제20조(관계기관 협조요청) |
| 위원회 지원 | 제10조(위원회, 연구회, 협의회 운영 임의조항) | | 제21조(주민참여 등 홍보)<br>제22조(위원에 대한 교육)<br>제23조(재정 및 실무지원) |
| 기타 | 제11조(시행규칙) / 부칙 | 제15조(시행규칙) / 부칙 | 제24조(시행규칙) / 부칙 |

자료: 행정자치부(2010)

# 제2절 지자체 운영 실태

## 1. 제도운영 개요

❍ 지방재정법에서 규정하고 있는 주민참여예산제도란 '지방예산 편성 과정에 주민이

참여할 수 있는 절차'(법 제39조 제1항)이며, 지자체 주민참여예산제도의 운영은 2011년 9월부터 강제화되어 있음

- 주민참여방법은 주요사업에 대한 공청회(간담회) 및 설문조사(서면, 인터넷), 사업공모, 그 외 조례로 정하는 방법 등이 있음(시행령 제46조 제1항)

❍ 위의 방법에 의해 수렴된 주민의견을 검토하고 그 결과를 예산편성시 반영할 수 있으며(시행령 제46조 제2항), 예산 편성 과정에 참여한 주민의 의견을 수렴하여 그 의견서를 지방의회에 제출하는 예산안에 첨부하여야 함(법 제39조 제2항)

❍ 이러한 법적 기준을 근거로 지방자치단체는 조례로 주민참여 예산의 범위, 주민의견 수렴에 관한 절차, 운영방법 등 구체적인 사항을 정하도록 하고 있음(시행령 제46조 제3항)

❍ 지방자치단체의 주민참여예산제도의 운영에 대하여 행정안전부장관은 평가를 시행할 수 있도록 되어 있음(법 제39조 제3항)

## 2. 조례유형

### □ 조례유형 개관

❍ 2017년 현재 조례를 유형별로 살펴보면 1유형을 운영 중에 있는 자치단체는 89개이며, 2유형은 90개, 3유형을 운영 중에 있는 자치단체는 63개인 것으로 나타남

- 특·광역시의 경우 모두 3유형(6개)으로 나타남
- 도의 경우에는 1유형 3개, 2유형 4개, 3유형 2개로 나타남
- 시의 경우 1유형 29개, 2유형 19개, 3유형 27개로 나타남
- 군의 경우 1유형이 45개로 가장 많았으며, 자치구의 경우에도 1유형이 11개로 나타남

<표 3-2> 주민참여예산제도 조례유형

| 자치단체 유형 | 조례유형 | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 1유형 | 2유형 | 3유형 | 미제정 | 계 |
| 특·광역시 | 1 | 1 | 6 | - | 8 |
| 도 | 3 | 4 | 2 | - | 9 |
| 시 | 29 | 19 | 27 | 1 | 75 |
| 군 | 45 | 28 | 9 | - | 82 |
| 자치구 | 11 | 39 | 17 | | 69 |
| 계 | 89 | 90 | 63 | 1 | 243 |

출처: 행정안전부 내부자료

## □ 광역자치단체 조례유형

❍ 2017년 현재 광역자치단체의 주민참여예산 조례를 유형별로 살펴보면 1유형을 운영 중에 있는 자치단체는 울산, 강원, 전북, 전남으로 나타남

❍ 2유형은 충남, 전북, 경남, 제주로 나타남

❍ 특·광역시는 대전, 울산을 제외하고 모두 3유형인 것으로 나타남

❍ 도의 경우에는 경기, 충북이 3유형임

<표 3-3> 특광역시도 주민참여예산제도 조례유형

| 단체명 | 특/광역시 | | | | | | | | 도 | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 서울 | 부산 | 대구 | 인천 | 광주 | 대전 | 울산 | 세종 | 경기 | 강원 | 충북 | 충남 | 전북 | 전남 | 경북 | 경남 | 제주 |
| 조례 유형 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 2 | 1 | 3 | 3 | 1 | 3 | 2 | 2 | 1 | 1 | 2 | 2 |

출처: 행정안전부 내부자료

## □ 지역별 조례제정 현황과 유형

❍ 2017년 현재 전국 243개 지방자치단체 중 성남시를 제외한 242개 지방자치단체에서 주민참여예산 운영조례를 제정하였음

❍ 이 중 89개 지방자치단체가 1유형을 모델로 조례를 제정하였고, 2유형과 3유형은 각각 90개 단체와 63개 단체임

<표 3-4> 지역별 조례제정 현황 및 유형

| 구분 | 조례제정 현황 | | | 조례제정 유형 | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 계 | 광역 | 기초 | 1유형 | 2유형 | 3유형 | 미제정 |
| 계 | 242/243 | 17/17 | 225/226 | 89 | 90 | 63 | 1 |
| 서울 | 26/26 | 1/1 | 15/25 | 6 | 11 | 8 | - |
| 부산 | 17/17 | 1/1 | 16/16 | 2 | 11 | 4 | - |
| 대구 | 9/9 | 1/1 | 8/8 | 0 | 8 | 1 | - |
| 인천 | 11/11 | 1/1 | 10/10 | 2 | 4 | 5 | - |
| 광주 | 6/6 | 1/1 | 5/5 | 0 | 2 | 4 | - |
| 대전 | 6/6 | 1/1 | 5/5 | 2 | 4 | 0 | - |
| 울산 | 6/6 | 1/1 | 5/5 | 2 | 2 | 2 | - |
| 세종 | 1/6 | 1/1 | - | - | - | 1 | - |
| 경기 | 31/32 | 1/1 | 30/31 | 7 | 11 | 13 | 1 |
| 강원 | 19/19 | 1/1 | 18/18 | 9 | 4 | 6 | - |
| 충북 | 12/12 | 1/1 | 11/11 | 5 | 4 | 3 | - |
| 충남 | 16/16 | 1/1 | 15/15 | 6 | 5 | 5 | - |
| 전북 | 15/15 | 1/1 | 14/14 | 6 | 4 | 5 | - |
| 전남 | 23/23 | 1/1 | 22/22 | 7 | 12 | 4 | - |
| 경북 | 24/24 | 1/1 | 23/23 | 19 | 4 | 2 | - |
| 경남 | 19/19 | 1/1 | 18/18 | 16 | 3 | - | - |
| 제주 | 1/1 | 1/1 | - | - | 1 | - | - |

출처: 행정안전부 내부자료

❍ 서울, 부산, 대구, 대전은 2유형이 많은 반면 인천, 광주는 3유형이 많음

❍ 경기는 3유형이 많으며, 강원, 충북, 충남, 전북, 경북, 경남은 1유형이 많으며, 전남은 2유형이 많음

- 농촌지역일수록 1유형, 도시지역일수록 3유형으로 운영하는 것으로 보임

❍ 주민참여예산조례가 제정되지 않은 단체는 성남시로 제3유형으로 조례를 마련한 상태로 보류 중임[14)]

## 3. 주민참여예산위원회 운영

### □ 주민참여예산위원회 개관

❍ 2017년 현재 위원회 수를 살펴보면, 참여예산위원회를 운영하는 자치단체는 199개,

14) 과거 위원수 및 몇 개의 조항 수정사항 발생, 2016년도 주민참여예산위원회 구성 관련 의무조항 신설 논의 등으로 현재 조례안은 마련되어 있는 상태이며, 주민참여예산제의 운영은 기존 방법대로 운영함(실국별 간담회 등)

분과위원회 121개, 지역회의 83개, 민관조정협의회 30개, 연구회 26개, 기타 13개로 나타남

❍ 광역자치단체의 경우 강원을 제외하고는 참여예산위원회와 분과위원회를 모두 두고 있음

❍ 시는 75개 중 63개, 군은 82개 중 54개, 자치구는 69개 중 67개 단체에서 주민참여예산위원회를 운영함

- 자치구 중 주민참여예산위원회를 구성하지 않는 단체는 인천 동구와 대전 중구이며, 대전 중구는 민간참여예산단(모집)을 운영하고 있음

<표 3-5> 주민참여예산제도 조례유형

| 자치단체 유형 | 위원회 | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 참여예산 위원회 | 분과 위원회 | 지역 회의 | 민관조정 협의회 | 연구회 | 기타 |
| 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 | 13주) |

주: 주민(민간)참여예산위원회를 구성하지 않은 단체는 민간참여예산지원단(모집), 재정자문단, 재정계획심의위원회(기존 기구), 읍면동 주민간담회 등의 기구이며, 주민참예산위원회를 구성한 단체는 운영위원회, 청년회, 교육홍보위원회, 지원협의회 등을 운영함
출처: 행정안전부 내부자료

## □ 광역자치단체 주민참여예산위원회

❍ 참여예산위원회와 분과위원회는 강원을 제외한 모든 광역자치단체에서 운영하고 있음

- 강원은 주민참여예산위원회를 구성하지 않고 재정자문단을 운영함

❍ 지역회의는 특·광역시에서 운영하지 않고 있으며, 경기와 제주가 운영함

❍ 민관조정협의회는 인천, 광주, 대전, 제주가 운영하고 있음

❍ 연구회는 부산, 광주, 대전 및 경기, 충북, 제주가 운영하고 있음

❍ 이외 서울은 지원협의회, 대전과 경기는 운영위원회를 운영하고 있음

<표 3-5> 주민참여예산제도 조례유형

| 자치단체 유형 | 위원회 | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 참여예산 위원회 | 분과 위원회 | 지역 회의 | 민관조정 협의회 | 연구회 | 기타 |
| 계 | 16 | 16 | 2 | 4 | 6 | 4 |
| 서울 | ○ | ○ | × | × | × | ○ |
| 부산 | ○ | ○ | × | × | ○ | × |
| 대구 | ○ | ○ | × | × | × | × |
| 인천 | ○ | ○ | × | ○ | × | × |
| 광주 | ○ | ○ | × | ○ | ○ | × |
| 대전 | ○ | ○ | × | × | ○ | × |
| 울산 | ○ | ○ | × | ○ | × | ○ |
| 세종 | ○ | ○ | × | × | × | × |
| 경기 | ○ | ○ | × | × | ○ | ○ |
| 강원 | × | × | ○ | × | × | ○ |
| 충북 | ○ | ○ | × | × | ○ | × |
| 충남 | ○ | ○ | × | × | × | × |
| 전북 | ○ | ○ | × | × | × | × |
| 전남 | ○ | ○ | × | × | × | × |
| 경북 | ○ | ○ | × | × | × | × |
| 경남 | ○ | ○ | × | × | × | × |
| 제주 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ | × |

❍ 주민참여예산 관련 기구별 기능은 다음과 같음

- 지역회의는 해당 지방자치단체 구역 내의 각 지역별로 지역회의를 개최하여 주민들이 스스로에게 필요한 예산안의 내용 등을 제안하는 회의체임
- 지방자치단체의 각 행정 부서는 지역회의에서 제출된 사업제안을 포함하여 부서별 예산편성 안을 작성하여 참여예산위원회에 상정하고, 각 분과별 예산위원들은 주민을 대표하여 실질적인 예산안을 심의하여 우선순위를 정함
- 민관조정협의회(혹은 총회)는 시민들로 구성된 참여예산위원회와 관련 공무원들이 시민에 의해 제안된 예산편성안과 공무원들이 먼저 작성한 예산편성안을 조정하는 회의체로, 이 과정에서 편성된 예산안은 수용되거나 수정 또는 거부될 수 있고 최종안이 지방의회에 제출됨
- 연구회는 일반시민이 예산편성 과정에 참여하기 위해 필요한 절차와 운영계획 등을 조정하고 시민들에 대한 교육 및 제도 운영에 대한 전반적인 자문 및 지원기능을 담당함

## □ 주민참여예산위원회 등 기구 현황

❍ 주민참여예산위원회를 구성하고 운영하는 지방자치단체는 199개 단체임

<표 3-6> 지역별 주민참여예산위원회 등 기구 현황

| 자치단체 유형 | 위원회 | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 참여예산 위원회 | 분과 위원회 | 지역 회의 | 민관조정 협의회 | 연구회 | 기타 |
| 계 | 199 | 121 | 83 | 30 | 26 | 13 |
| 서울 | 26 | 21 | 15 | 3 | 1 | 2 |
| 부산 | 17 | 5 | 2 | - | 2 | - |
| 대구 | 9 | 1 | 4 | - | 1 | - |
| 인천 | 10 | 7 | 6 | 5 | 2 | - |
| 광주 | 6 | 5 | 3 | 4 | 2 | - |
| 대전 | 5 | 3 | 3 | 1 | 1 | 1 |
| 울산 | 6 | 4 | 2 | 3 | 2 | 2 |
| 세종 | 1 | 1 | - | - | - | - |
| 경기 | 29 | 24 | 20 | 8 | 6 | 3 |
| 강원 | 9 | 7 | - | 1 | 2 | 1 |
| 충북 | 8 | 5 | 3 | - | 1 | - |
| 충남 | 16 | 11 | 5 | - | - | 2 |
| 전북 | 15 | 1 | 7 | 3 | 1 | - |
| 전남 | 23 | 7 | 6 | 2 | 4 | - |
| 경북 | 11 | 5 | 3 | - | - | 1 |
| 경남 | 7 | 1 | 2 | - | - | 1 |
| 제주 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | - |

❍ 주민참여예산위원회가 없는 단체는 총 44개임

- 인천 1개, 대전 1개, 경기 3개, 강원 10개, 충북 4개, 경북 13개, 경남 12개 단체가 주민참여예산위원회를 구성하지 않고 있음
- 광역자치단체 중 강원 본청이 주민참여예산위원회를 구성하지 않고 있음

<표 3-6> 주민참여예산위원회 미구성 단체

| 구분 | 단체명 |
|---|---|
| 인천( 1) | 동구 |
| 대전( 1) | 중구 |
| 경기( 3) | 성남, 구리, 포천 |
| 강원(10) | 본청, 동해, 삼척, 횡성, 평창, 정선, 철원, 양구, 인제, 양양 |
| 충북( 4) | 충주, 증평, 괴산, 단양 |
| 경북(13) | 김천, 경산, 군위, 청송, 영양, 영덕, 청도, 고령, 성주, 칠곡, 예천, 봉화, 울진 |
| 경남(12) | 진주, 통영, 김해, 밀양, 양산, 의령, 함안, 창녕, 고성, 하동, 산청, 합천 |

❍ 주민참여예산위원회 다음으로는 분과위원회가 121개로 가장 많이 운영되고 있음

- 주민참여예산위원회의 기구 구성은 참여예산위원회-분과위원회-지역회의-민관조정협의회-연구회 및 운영위원회 등임
- 기타 위원회는 지원협의회, 운영위원회, 교육홍보위원회, 청년회, 재정자문단, 주민참여예산지원단, 읍면 주민간담회, 재정계획심의위원회 등이 있음

<표 3-8> 기타위원회 사례

| 구분 | 기타위원회 |
|---|---|
| 서울 | 참여예산위원회 - 분과위원회 - (**지원협의회**) |
| 울산 | 참여예산위원회 - 분과위원회 - 민관조정협의회 - (**운영위원회**) |
| 경기 | 참여예산위원회 - 분과위원회 - 지역회의-민관조정협의회 -연구회-(**운영위원회**) |
| 강원 | (**재정자문단**) |
| 용인 | 참여예산위원회 - 분과위원회 - 지역회의-연구회 - (**운영위원회, 청년회**) |
| 안성 | 참여예산위원회 - 분과위원회 - 지역회의-연구회 - (**운영위원회**) |
| 천안, 논산 | 참여예산위원회 - 분과위원회 - 지역회의-(**주민참여예산지원단**) |
| 영덕 | (**읍면주민간담회**) |
| 하동 | (**재정계획심의위원회**) |
| 금천구 | 참여예산위원회 - (**운영위원회**) |
| 대전 중구 | (**주민참여예산단**) |
| 울산 동구 | 참여예산위원회 - 분과위원회 - 지역회의-연구회- (**교육홍보위원회**) |

❍ 지역별로 위원회 구성을 보면 서울, 인천, 광주, 대구, 대전, 울산, 경기, 전북 지역이 활성화되어 있음

❍ 반면 강원, 경북, 경남, 전남 지역은 상대적으로 위원회 구성이 미흡함

## □ 주민참여예산위원회 참여형태 등(2016년 조사기준)

❍ 위원 참여형태: 당연직 7.6%, 추천직 40.3, 공모직 44.6, 기타 7.5%

❍ 위원 직업분포: 공무원 6.9%, 시민단체 10.3%, 교수 2.0%, 변호사 0.1%, 회계사 0.3%, 연구원 0.3%, 일반주민 82.2%

❍ 위원 성별분포: 남성 61.9%, 여성 38.1%

## □ 주민참여예산위원회 운영 실적(2016년 조사기준)

❍ 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)

❍ 예산총회: 총 38회, 단체당 평균 1.3회(예산총회 구성 27개 단체)

❍ 정책토론회: 총 45회, 단체당 평균 2.5회(정책토론회 구성 18개 단체)

❍ 예산학교: 총 481회, 단체당 3.9회(예산학교 운영 124개 단체)

## 4. 주민참여 방법 등

❍ 지방재정법 시행령 제46조 제1항에 의하면 주민참여 방법은 주요사업에 대한 공청회 또는 간담회, 서면 또는 인터넷 설문조사, 사업 공모, 기타 조례로 정하는 방법 등이 있음

❍ 공청회: 공청회를 개최한 지방자치단체는 243개 중 34개로 14.0% 수준임

- 2016년 공청회는 102회(광역 31회, 기초 71회) 개최, 단체당 평균 3회
- 장성군 11회, 인천 10회, 대구 7회 등 5회 이상 8개 단체(1회 20개 단체)

❍ 간담회: 간담회를 개최한 지방자치단체는 243개 중 49개로 20.2% 수준임

- 2016년 간담회는 277회(광역 6회, 기초 271회) 개최, 단체당 평균 5.7회
- 수원 65회, 충북 23회, 경북 9회 등 5회 이상 14개 단체(1회 20개 단체)

❍ 서면설문조사 127개 단체(52.3%), 인터넷조사 124개 단체(51.0%)임

❍ 사업공모는 156개 단체(64.2)로 사업공모에 중점을 두고 있음

❍ 전자투표는 30개 단체, 위원회 운영결과의 홈페이지 게재는 173개 단체로 나타나고 있음

- 경산시는 설문조사 결과를 홈페이지에 게재

<표 3-9> 주민참여 방법유형의 현황(2016년 조사기준)

(단위: 단체수, 회수)

| 구분 | | 참여방법 | | | | | 전자 투표 | 위원회 운영결과 홈페이지 게시 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 공청회 | 간담회 | 서면설문 조사 | 인터넷 (SNS등) 설문조사 | 사업 공모 | | |
| **단체수(A)** | | **243** | **243** | **243** | **243** | **243** | **243** | **243** |
| **시행단체수(B) (B/A, %)** | | **34 (14.0)** | **49 (20.2)** | **127 (52.3)** | **124 (51.0)** | **156 (64.2)** | **30 (12.3)** | **173 (71.2)** |
| 횟수 | 계 | 102 | 277 | 127 | 124 | 156 | 30 | 173 |
| | 광역 | 31 | 6 | 8 | 11 | 13 | 3 | 15 |
| | 기초 | 71 | 271 | 119 | 113 | 143 | 27 | 158 |

## 5. 주민참여예산 반영 현황

### □ 연도별 현황

❍ 2016년 당초예산(120조 149억 원) 기준 주민참여예산은 1조 2,716억 원(공모사업 기준)으로 예산반영비율은 0.51%임

- 사업수는 3만 5,889개(4조 1,116억 원) 제안되어 1만 2,794개의 1조 2,716억원이 반영됨

❍ 2010년 이후 주민제안 사업수가 증가하고 있으나, 예산에 반영되는 사업수와 예산규모는 증가하지 않고 연도별 변동이 심하게 나타남

<표 3-10> 주민참여예산 반영 현황(공모사업 기준)

(단위: 개수, 억원, %)

| | 제안 | | 반영(다음연도)(A) | | 예산규모(B) | | 반영비율(A/B,%) | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 사업수 | 사업액 | 사업수 | 사업액 | 총규모 | 일반회계 | 총규모 | 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 |

## □ 지자체별 현황

❍ 2017년 당초예산 기준으로 주민참여예산의 범위를 보면, 지방자치단체는 주로 주민제안사업(공모사업)을 주민참여예산의 범위로 인식하고 있음

- 광주 본청의 경우 주민제안사업은 120백만 원이지만, 2017년 당초예산 전체를 주민참여예산으로 설정하여 참여예산위원회의 심의를 거치도록 함
- 논산의 경우 주민제안사업, 참여예산위원회 심사사업, 공청회 및 간담회 의견수렴사업을 포함함
- 영양은 주민제안사업과 설문조사를 통한 의견수렴사업을 포함함
- 울산 북구는 주민제안사업과 위원회심사 사업을 포함함

❍ 주민참여예산제도 운영에서 공청회, 간담회, 설문조사는 활성화 되지 않음

<표 3-11> 주민참여예산 반영 현황(2017년 당초예산 기준)

(단위: 백만원)

| 사업범위 | 계 (주민참여예산사업) | | 주민제안사업 (공모사업) | | 공모사업 외 위원회 심사 대상 사업 | | 공청회, 설명회 (간담회) 의견 수렴한 사업 | | 설문조사를 통해 의견 수렴한 사업 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 일반회계 | 특별회계 | 일반회계 | 특별회계 | 일반회계 | 특별회계 | 일반회계 | 특별회계 | 일반회계 | 특별회계 |
| 대구 | 9,458 | | 9,548 | | | | | | | |
| 충북 | 237,471 | | | | 237,471 | | | | | |
| 제주 | 170 | | 170 | | | | | | | |
| 광주 (억원) | 32,852 | 7,666 | (120) | | 32,732 | 7,666 | | | | |
| 청주 | 10,507 | | 10,507 | | | | | | | |
| 안산 | | | | | | | | | | |
| 시흥 | 4,532 | | 4,532 | | | | | | | |
| 남원 | 4,038 | | 4,038 | | | | | | | |
| 논산 | 2,578 | | 2,007 | | 150 | | 421 | | | |
| 진천 | 1,360 | | 1,360 | | | | | | | |
| 영양 | 4,684 | - | 4,584 | - | - | - | - | - | 100 | - |
| 광주 북구 | 812 | | 812 | | | | | | | |
| 울산 북구 | 13,162 | | 2,241 | | 10,921 | | | | | |
| 인천 남구 | 3,888 | 172 | 3,888 | 172 | | | | | | |

❍ 참고로 충북 내 지방자치단체를 대상으로 주민참여예산의 범위를 파악한 결과 주민제안사업을 주민참여예산 범위로 인식함

<표 3-12> 주민참여예산 범위 사례(충북 지자체 2016년)

| 단체별 | 주민참여예산 범위 |
|---|---|
| 충북 | 주민참여예산위원회 제안사업 중 선정된 건 |
| 청주시 | 인터넷, 읍면 주민 제안사업 중 선정된 것 |
| 제천시 | 주민참여예산위원회 제안사업 중 선정된 건 |
| 보은군 | 인터넷, 읍면 주민 제안사업 중 선정된 것 |
| 옥천군 | 주민참여예산위원회 사업(지방보조금 사업) |
| 영동군 | 인터넷, 읍면 주민 제안사업 중 선정된 것 |
| 괴산군 | 인터넷, 읍면 주민 제안사업 중 선정된 것(주민설문조사 포함) |
| 음성군 | 인터넷, 읍면 주민 제안사업 중 선정된 것 |

# 제3절 주민참여예산제의 구성요소

## 1. 주민참여예산 범위

❍ 예산범위: 예산과정에 주민참여가 이루어지는 예산(회계)의 범위

- 현재 일반회계 중심으로 주민의견 수렴 및 주민제안(공모)이 이루어지고 있으나, 일부 지자체는 주민참여범위를 특별회계와 기금까지 확장하고 있음

❍ 참여대상: 주민참여가 이루어지는 대상

- 예산안: ① 예산편성 전 예산편성 방향, 중점투자 방향, 투자우선 순위 등에 대한 주민의견수렴(on, off-line 설문조사・의견제시・간담회, 주민참여예산위원회・지역회의를 통한 의견 수렴), ② 예산안 혹은 부서별 예산요구안에 대한 심의・조정(주민참여예산위원회 분과회의 등)

  * 주민설명회, 정책토론회, 공청회 등을 통한 주민의견수렴(본 예산 중심)

- 주민제안사업(공모사업): 지방재정법 시행령 제46조 제1항 3호의 사업공모 절차로 일반주민으로부터 제안 받은 사업

  * 주민제안은 직접 인터넷(홈페이지) 혹은 읍면동별로 받으며, 제안사업은 해당부서 및 예산담당부서, 그리고 주민참여예산위원회에서 심의・결정함(주민참여예산위

원회가 설치되지 않은 경우 해당부서 및 예산담당부서에서 결정함)

- 기타(공모 외 주요사업) : 지방자치단체가 조례 또는 주민참여예산 운영계획으로 주민참여를 거치도록 정한 일정한 기준에 해당하는 사업

* 안산시의 경우 1억원 이상 사업을 주민참여예산위원회에서 심의·조정함

<표 3-13> 주민참여예산 범위 정리

| 구분 | 단체 | 일반회계 | 특별회계 | 기금 | 비고 |
|---|---|---|---|---|---|
| 특·광역시 | 서울 | ○ | ○ | ○ | – 주민이 사업 제안: 실국의 예산 편성(적격사업)<br>– 시민참여예산위원회: 예산안 의견제시<br>*예산집행 모니터링 및 결산 참여<br>– 공모사업(500억원) |
| | 대구 | ○ | ○ | ○ | – 예산편설 설명회(예산편성 후) 및 주민의견 수렴<br>– 주민제안사업 중심(일반회계 95억원) |
| | 광주 | ○ | ○ | | – 일반회계, 특별회계 예산안 전체<br>* 의회제출전 주민참여예산위원회 검토 및 조정<br>– 공모사업(일반회계: 120억원) |
| 도 | 충북 | ○ | | | – 주민참여예산위원회: 실국별 예산요구안 대한 의견 제출, 주민의견 반영, 우선순위 관한 사항 심의, 일반회계 심의<br>– 주민의견수렴 및 주민제안사업 발굴(재정정보공개시스템) |
| | 제주 | ○ | | | – 주민제안사업 중심(170억원)<br>* 읍면동 행정복지센터 내 “사업제안창구” 운영) |
| 시 | 안산 | ○ | ○ | ○ | – 예산편성 설문조사(예산편성방향, 중점투자방향, 투자우선순위 등)<br>– 주민참여예산위원회 : 1억원 이상 주요사업 심의·조정<br>* 100억원 미니멈제 도입, 청소년 예산제안 대회 |
| | 시흥 | ○ | | | – 공모사업(50억원 이내)<br>* 주민참여예산사업 현장담사, 모니터링 |
| | 청주 | ○ | | | – 자체예산 대상, 주민제안사업 중심(105억원) |
| | 논산 | ○ | | | – 주민제안사업 중심(공모 20억원, 제안 15억원)<br>* 주민제안사업 집행 모니터링 |
| | 남원 | ○ | ○ | | – 읍면동별 중점투자분야 주민의견 수렴(지역회의)<br>– 주민제안사업 중심: 40억원 |
| 군 | 진천 | ○ | | | – 주민참여예산위원회: 각 부서의 예산편성 요구안에 대하여 분야별 검토 및 우선순위 결정<br>– 주민제안사업(13.6억원) |
| | 영양 | ○ | ○ | ○ | – 설문조사: 역점시책, 투자우선순위 등<br>* 주민에 예산안 설명의 의미 적음<br>– 주민제안: 46억원 |
| 자치구 | 인천 남구 | ○ | ○ | | – 주민제안사업 중심<br>* 주민참여예산사업 예산최저액 보장(10억원 이상) |
| | 광주 북구 | ○ | | | – 주민의견수렴(예산정책토론회, 지역회의 등)<br>– 주민제안 사업(8억원, 구 정책 4억원, 동소규모 4억원)<br>* 본예산+추경, 자체+보조사업 |
| | 울산 북구 | ○ | | | – 주민제안사업 중심<br>– 순수자체 사업 중 신규사업(14개 통계 과목) |

❍ 참여단계: 주민참여가 이루어지는 단계의 범위

- 예산편성과정에만 주민참여
- 예산편성 뿐만 아니라 사업의 집행 단계에도 일정한 범위에서 주민 참여
  * 논산시: 주민제안사업 집행현황 모니터링
  * 안산시: 지역회의 요구사업 현장 확인 등 모니터링
- 예산편성, 사업 모니터링·성과평가에 주민참여
  * 논산시, 안산시 주민참여예산위원회 운영성과 보고회 시행
  * 서울시 모니터링 및 평가(집행단계에서 모니터링, 완료단계에서 사업 효과성 등 평가)

## 2. 주민참여 방법

### 가. 예산편성 단계

❍ (사업공모) 지방재정법 시행령 제46조 제1항 3의 사업공모

❍ (설문조사) 예산편성 방향, 공모사업의 우선순위 결정, 공모 외 주요사업에 대한 설문 방식의 주민의견 조사

❍ (공청회, 설명회) 예산편성 방향, 공모 외 주요사업에 대한 공청회 방식의 설명 및 주민의견 수렴

❍ (간담회) 담당공무원(단체장 포함), 주민참여예산위원회(지역회의)와 일반주민과의 사업 발굴 등

❍ (홈페이지, 읍면동을 통한 의견제시) 주요사업 결정, 투자우선순위, 예산편성 방향 등의 주민의견 제시

❍ (주민참여예산위원회) 일반주민 등으로 구성된 위원 간 숙의를 거쳐, 공모사업의 우선순위 결정, 예산편성 방향, 공모 외 주요사업에 대한 의견제시 등

  * 예산안 전체, 부서의 예산요구사업, 일정규모 이상 사업의 심의·조정

❍ (투표방식) 현장·전자투표를 통한 공모사업의 우선순위 결정 등

### 나. 집행 및 결산 단계

❍ (집행) 공모사업 등의 집행 상황 모니터링 및 의견제시

❍ (결산) 자치단체의 공모사업 성과평가, 결산 등에 대한 의견제시

  * 서울: 예산집행 모니터링 참여 및 시민참여 결산 실시. 서울은 주민참여예산위원회의 결산분과에서 참여예산사업 내용에 적합한 집행 유무, 사업비 낭비 여부 등

에 대한 의견 제시 및 시 예산 전반에 대한 시민의견 제시

* 주민제안사업 등 참여예산에 대한 성과평가는 많은 단체에서 시행함

## 3. 주민참여(주민참여예산위원회) 기구

❍ 지방자치단체별로 주민참여예산제 운영 방식에 따라 다양하게 주민참여기구를 운영하고 있으며, 이를 기능에 따라 표준화하여 제시하면 다음과 같음

- (주민참여예산위원회) 주민참여예산제도의 운영에 관한 사항, 지방의회에 제출하는 예산안에 첨부하여야 하는 주민의견서 내용 등을 심의하는 기구

* 지방자치단체에 따라서는 공모사업의 우선순위 결정 등 다양한 역할 수행

- (분과위원회) 주민참여예산위원회의 하부 기구로서 특정 분야에서 주민참여예산위원회의 일부 기능을 수행하는 기구
- (지역회의) 지방자치단체에 속하는 하부지역(읍면동 등) 별로 구성되어 주민의 의견과 제안을 수렴하는 기구

* 지방자치단체에 따라서는 지역 별로 배분된 공모사업의 우선순위도 결정

- (운영위원회) 주민참여예산위원회와 별개로 주민참여예산제도의 운영에 관한 사항만을 심의하는 기구
- (민관협의회) 주민참여예산위원회의 대표와 집행부 대표가 주민참여예산의 예산안 반영에 대해 최종 협의하는 기구

* 주로 민관협의회, 조정협의회, 조정위원회 등의 명칭 사용

❍ 주민참여예산위원회의 보조기구를 운영하는 지방자치단체도 있음

- (예산학교) 주민 누구에게나 개방하여 주민의 재정접근성을 높이고 수료자를 대상으로 주민참여예산위원회 위원으로 선정, 참여예산 중심으로 교육
- (예산연구회) 예산편성에 대한 주민참여 실태, 문제점 및 개선방향, 홍보 방안 등 연구
- (주민참여예산지원협의회) 주민참여예산 운영계획수립, 국내외 참여예산제도 연구, 참여예산 제도 운영에 관한 의견제시 및 자문, 주민참여예산 홍보

## 4. 주민참여예산위원회 위원 선정 방식

❍ (공모·추첨) 특별한 자격 요건을 갖추지 않은 일반 주민을 대상으로 공모 후 무작위 추첨 방식으로 선정

- 예산학교 사전수료를 자격 요건으로 하는 경우나 성별·연령별·지역별 편중을 방지하기 위한 쿼터제 등의 장치를 두는 경우도 공모·추첨에 해당

❍ (공모·심사) 공모 후 자치단체가 일정 기준에 따라 심사하여 선정

❍ (추천) 단체장, 의회, 시민단체, 지역회의 등의 추천에 의해 선정

❍ (당연직) 공무원 등 일정 직위에 있는 자가 자동으로 주민참여예산위원이 되는 경우

## 5. 주민의견서에 포함되는 사항

❍ 주민의견서에 포함되는 사항은 지방자치단체별로 상이한, 대략 다음과 같은 내용이 포함되어 있음

- 주민참여기구 구성 현황 및 연간 주민참여예산제 운영 실적
- 사업공모제 운영실적 및 사업별 우선순위
- 자치단체가 정하는 일정기준에 해당하는 사업에 대한 사업별 주민의견서
- 예산안 전체에 대한 주민의견

  * 분야-부문별 지출 비중에 대한 주민의견, 분과별 주민의견 등

# 제4절 지자체 유형별 운영 사례

## 1. 도시형 광역자치단체 유형

### 가. 대구광역시

**□ 개요 : 주민제안사업 공모방식 다양화**

❍ 다양한 방식으로 주민제안사업 운영

- 시정참여형 사업 : 시 정책과제와 연계한 주제를 사전 지정하여 공모
- 지역참여형 사업 : 지역중심으로 시민 불편사항 해소를 위한 사업 공모
- 지역회의 운영 시범사업 : 읍면동 중심 소규모 모임에서 마을사업 발굴·선정

❍ 주민제안사업 연중 상시접수

- 정기접수와 인터넷 통한 수시접수 병행

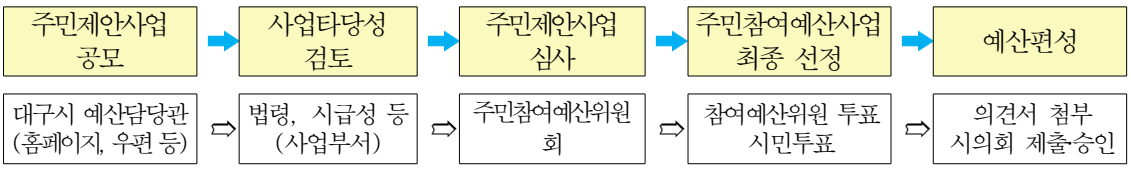
## □ 주민참여 방법

❍ 주민참여 예산편성 설명회

- 추진방법 : 분과위원별 중점시책 및 예산편성 방향 설명, 시민의견 수렴
- 참여 : 전문가, 주민참여예산위원, 시민 및 시민사회단체 등

❍ 주민제안사업(공모방식)

- 일반시민 대상으로 기간을 정하여 주민제안사업 공모
- 사전 공모 금액 할당 : '17년 130억원 공모
- 주민제안사업 심사 및 우선순위 선정(주민참여예산위원회)
- 주민제안사업 최종 선정 : 시민투표 + 주민참여예산위원 투표




❍ 예산학교 운영

- 시민을 대상으로 예산 지식과 주민참여예산제에 관한 교육 실시
- 교육주관 : 대구광역시
- 교육과정 : 기본교육(시민/6시간), 심화교육(참여예산위원), 특화교육(공무원, 청소년 등)
- 자격 : 예산교육(기본과정, 6시간) 이수해야 주민참여예산위원으로 위촉

❍ 주민제안사업 집행현황 모니터링 실시

- 내용 : 모니터링단 구성(전·현직 주민참여예산위원 52명), 사업 추진상황 점검
- 방법 : 상반기(서면검토), 하반기(서면+현장확인 병행)
- 결과 : 모니터링 결과 공개 및 문제점 개선방안 모색

❍ 주민참여예산제 운영성과 평가회 개최

- 참석 : 시민, 주민참여예산위원, 시의원, 전문가, 시민사회단체 등
- 내용 : 주민참예산제 운영성과 및 문제점 진단, 발전방안 모색
- 결과 : 주민참예산제 운영계획 수립 시 제도개선에 반영

❍ 기타

- (주민제안방)주민제안사업 상시접수 운영

· 홈페이지 주민제안사업 상시 접수 → 매년 정기 접수기간(4~5월)에 처리완료

- (모바일투표)주민참여예산사업 최종 선정시 시민투표 실시

· 컴퓨터 또는 모바일을 이용한 온라인 투표('17년 2,248명 참여)

- (지역회의 운영)읍·면·동 지역회의에서 마을사업 선정(20개 면·동/5억원)

· 지역특성에 맞는 사업 발굴 제출 → 시 주민참여예산 총회에서 선정

## □ 주민참여기구 구성·운영 현황

❍ 구성 현황 : 100명(공모 71, 추천 19, 임명 10)

- 위원 선출방식 : 시민 공모 신청자에 대해 전자추첨으로 선출

| 구 분 | | 구 성 | 임 기 | 주요기능 |
|---|---|---|---|---|
| 주민참여 예산 위원회 | 전체회의 | 100명<br>- 공모 71명<br>- 추천 19명<br>- 임명 10명 | 1년<br>(위원정수 1/2 범위내 1회에 한해 연임) | · 예산편성 시 시민의견 수렴<br>· 의견수렴 위한 설명회, 공청회, 토론회 등 개최<br>· 예산편성에 따른 의견 제출 |
| | 운영위원회<br>(조정위원회 등 다른 명칭) | 17명<br>- 공동위원장 2<br>- 부위원장 1<br>- 분과 위원장, 부위원장 14 | 1년 | · 위원회, 운영위원회 및 분과위원회의 운영 방향 등에 관한 사안<br>· 긴급히 결정해야 하거나 경미하다고 판단되는 사안<br>· 위원장이 운영위원회 심의로 충분하다고 결정하는 사안 |
| | 분과위원회 | 7개 분과,<br>분과별 14여명 | 1년 | · 예산편성에 관한 주민의견 수렴<br>· 위원회가 부의하는 주민제안사업의 검토 및 우선순위 결정 |
| 지역회의 | | 23 | 1 | · 마을사업 발굴 및 선정 |
| 민관협의회 | | - | | · |
| 기타<br>(연구회 등) | | - | | |

❍ '16~'17년도 운영 실적

<주민제안사업 심사 및 예산편성>

| 연도별 | 주민제안 접수 | | 예산편성 | |
|---|---|---|---|---|
| | 건수 | 금액 | 건수 | 금액 |
| 2016년 | 1,763건 | 974억원 | 261건 | 95억원 |
| 2017년 | 1,675건 | 1,245억원 | 326건 | 130억원 |

<주민참여예산위원회 활동 실적>

| 구분 | 계 | 총회 | 운영위원회 | 분과위원회 | 워크숍 | 모니터링 | 예산편성 설명회 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 2016년 | 41 | 2 | 6 | 24 | 1 | 1 | 7 |
| 2017년 | 46 | 1 | 5 | 30 | 1 | 2 | 7 |

## □ 주요 제도개선 사항

❍ 주민제안사업 공모방식 다양화

- (시정참여형 사업)시 정책과제와 연계한 주제를 사전 지정하여 공모
- (지역참여형 사업)지역중심으로 시민 불편사항 해소를 위한 사업 공모
- (지역회의 운영 시범사업)읍·면·동 중심 소규모 모임구성, 마을사업 발굴·선정
- (주민제안사업 연중 상시접수) 정기접수와 인터넷 통한 수시접수 병행

❍ 다양한 주민 참여절차 확대 시행

- 주민참여예산사업 최종 선정과정에 시민투표 실시
- 청소년들의 관심과 참여기회 제공을 위한 청소년참여예산제 시행
- 민·관 숙의로 시민 아이디어를 발전시켜 시정에 반영하는 주민참여예산 공감포럼 시행

❍ 예산아카데미 확대 : 시민, 참여예산위원, 공무원 등 수요자별 교육과정 개설

❍ 구·군 주민참여예산제 활성화 지원

- 지역참여형사업 예산 지원, 구·군 주민참여예산위원회에 심사·선정권 부여
- 동 지역회의 시범사업 추진으로 읍·면·동 단위 주민참여 활성화

❍ 주민참여예산제 평가 시행 : 성과평가 보고회, 구·군 주민참여예산제 평가

## □ 핵심 성과

❍ 주민 누구나 예산 편성과정에 직접 참여할 수 있는 기회 보장

- 주민참여예산 제안, 사업선정 시민투표, 예산편성 설명회 통해 주민의견 제시
- 주민참여예산위원 활동으로 주민참여예산 심사, 사업 우선순위 결정

❍ 시민 참여기회 확대로 주민참여예산제에 대한 시민 관심도 제고

- '17년 주민제안사업 신청건수 증가('15년 대비 3.4배 증가)

  * ('15년) 821건 358억원 → ('17년) 1,675건, 1,245억원 접수

- 주민참여예산위원 공모에 시민 참여 활성화

  * (제1기) 60명 모집/241명 신청(4.0:1), (제2기) 40명 모집/141명 신청(3.5:1)

## 나. 광주광역시

### □ 개요 : 주민제안사업 모니터링을 통한 주민참여 범위 확대

❍ 주민제안사업에 대한 모니터링 실시 등 주민참여 범위 확대

- 2016년과 2017년 예산에 편성된 시민제안사업 44건에 대한 추진상황 점검
- 총 3차례에 걸쳐 40명의 주민참여예산위원 참가

❍ 시민제안사업 우선순위 선정 등 다양한 활동에 참여

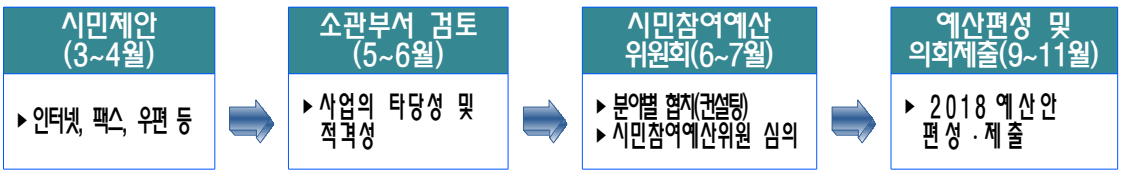
### □ 주민참여 방법

❍ 주민참여 예산편성 설명회

- 일시/장소 : 3월중/ 시청 무등홀
- 참석인원 : 100명(일반시민, 시민참여예산위원, 시민단체 등)
- 주요내용 : 우리시 재정현황, 협치제도, 공모사업 참여방법 안내 등

❍ 주민제안사업(공모)

- 규모 : 120억원(단년도 5억원 이하)
- 제안접수 : '17. 3 ~ 4월(광주시민 누구나)




❍ 예산학교 운영

- 사업비 : 30백만원(민간위탁)
- 교육대상 : 시·자치구 참여예산위원, 관심 있는 시민 누구나
- 교육과정 운영 : 3개 과정(초급, 중급, 고급)
- 교육내용 : 참여예산제도의 이해, 참여예산 실습 등

❍ 주민제안사업 모니터링 실시

- 시기 : 3회(1차 : 6월, 2차 : 9월, 3차 : 11월)
- 대상사업 : 44건('17년 신규 26, '16년 이월 18)
- 참여인원 : 40명(참가희망 위원) *총 100명

- 목적 : 제안사업에 대한 추진상황 점검

※ 참여자 실비 지급 : 1일 20천원(식비 10천원, 교통비 10천원)

❍ 주민참여예산제도 운영성과 워크숍 개최

- 일시/장소 : 1일(12월중)/광주 전역
- 참석대상 : 110명(시민참여예산위원, 연구회, 관계공무원 등)
- 행사내용 : 시민참여예산제 운영 결과 및 발전방안 의견수렴

· 시민참여예산 우수사업 제안자 및 우수활동 위원 표창(시장)

· 시민참여예산제 운영결과 보고, 사례발표, 제도개선 의견수렴 등

## □ 주민참여기구 구성·운영 현황

❍ 구성 현황

- 인원 : 100명(위촉직 91, 당연직 9) / 임기 : 2년('17. 5.1 ~ '19. 4.30)

| 구 분 | | 구 성 | 임기 | 주 요 기 능 |
|---|---|---|---|---|
| 주민참여예산위원회 | 전체회의 | 100명(공모 73, 추천 18명, 당연 9) | 2년 | · 예산편성 의견수렴 및 의견 제출<br>· 설명회, 토론회 등 개최 |
| | 운 영 위 원 회 | 18명(분과위별 위원장, 부위원장) | 2년 | · 전체위원회와 분과위원회의 운영방향 및 의견조정 등 |
| | 분 과 위 원 회 | 8개 분과, 분과별 10여명 | 2년 | · 시민제안사업 심의 및 예산편성시 시민의견 수렴 등 |
| 연 구 회 | | 10명 | 2년 | · 시민참여예산제도 연구, 발전방안, 시민참여예산위원회 운영지원 등 |

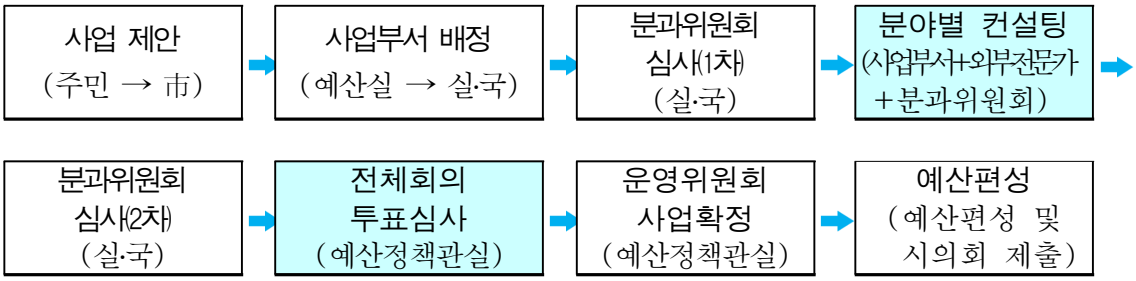
※ 위원선출 : 공개모집

## □ 주요 제도개선 사항

❍ 공모사업 운영개선 : 공모+협치

- 주민의 아이디어를 공모사업으로 제안을 받아 사업 분야별로 협치를 통해 사업방향 및 예산 등을 조정하여 구체적인 사업방안 마련

* 구성(12명 내외) : 시민참여예산위원+외부전문가+공무원 등




❍ 제4기 시민참여예산위원회 구성·운영

- 자치구 추천제 폐지(20명)하고 공모직으로 위촉(56명→73명, 증 17명)
- 전체회의 참석수당 하향조정(1인당 10만원→5만원)
- 예산학교 교육 개선 : 시민(초급), 신임위원(중급), 연임위원(고급)
- 예산위원 사업추진 모니터링 확대 : ('16년) 2회 → ('17년) 3회

### □ 핵심 성과

❍ 외부전문가 컨설팅 및 참여예산위원, 관계공무원 등 협치를 통해 시민의 좋은 아이디어가 반영된 사업이 선정되도록 개선

- 2017년 공모사업 선정 : 40건 120억원
- 시민참여예산제 위원회 회의(총 34회)

❍ 전체회의 투표를 통해 위원 다수의 의견을 수렴하고 운영위원회에서 중복사업, 민원성 사업 등을 검증하여 최종 확정하는 방식으로 시민참여예산제를 대폭 개선

- 「시민참여예산제 매뉴얼」을 제작, 체계적·일관성 있게 운영 토대 마련

## 2. 도시형 기초자치단체 유형

### 가. 안산시

### □ 개요 : 1억 원 이상 주요사업까지 주민참여 확대

❍ 본예산 편성을 위한 주요사업에 대한 심의·조정 의견 제출

- 주민참여위원 80명이 2개월 동안 활동
- 분과회의와 전체회의를 거쳐 예산안에 반영
- 본예산 1억 원 이상 주요사업에 대한 심의·조정 의견 제출

❍ 동별 지역회의에서 주민제안사업을 적극적으로 발굴

- 공고 모집된 주민 20명 이상이 동별 지역회의에 참여

## □ 주민참여 방법

❍ 주민참여 예산편성 설명회 : 연 1회(1분기 이전)

- 간담회 개최를 통한 예산편성 내용 교육 및 토론

❍ 주민제안사업 집중공모기간 운영(공모방식)

- 75일간 운영, 온라인 및 오프라인 병행 접수

❍ 찾아가는 예산학교 운영 : 연중 수시(청소년, 주부, 직장인, 동아리 등)

❍ 주민제안사업 집행현황 모니터링 실시

- 지역회의 요구사업 현장확인 등 모니터링 실시·보고(동 행정복지센터)

❍ 주민참여예산위원회 운영성과 보고회 개최 : 연 1회(상반기 중)

## □ 주민참여기구 구성·운영 현황

❍ 구성 현황

- 위원 선출방식 : 공개모집 및 추천

| 구 분 | | 구 성 | 임 기 | 주요기능 |
|---|---|---|---|---|
| 주민참여 예산 위원회 | 전체회의 | 80명<br>- 공모 40명<br>- 추천 40명 | 2년 | · 지역회의, 분과위원회에서 제출한 예산안에 대한 의견을 종합적으로 심의·조정 |
| | 실행 위원회 | 10명 | 2년 | · 주민참여예산제 연구, 교육, 홍보 및 실행 평가 |
| | 분과 위원회 | 7개 분과, 분과별 12여명 | 2년 | · 예산편성에 관한 주민의견수렴 |
| 지역회의 | | 동별 20명 이상 | 비상설 회의체 | · 예산편성을 위한 주민의견수렴, 우수한 제안사업 발굴 및 다양한 계층 참여유도 |

## □ 주요 제도개선 사항

❍ 100억 원 미니멈제 도입 : 100억 원 편성권 보장을 통한 참여 동기 부여

❍ 직장인 맞춤형 지역회의 개최 : 시범 동 지정 운영 후 확대 추진(초지동, 본오 1동)

❍ 지역회의 참가자 자원봉사기간 등 인센티브 지원

### □ 핵심 성과

❍ 100억 원의 가시적 목표에 따른 지역 주민의 자바적 참여 증대

❍ 지역회의 참여자 다양성 확보 : 직장인 학생 등

❍ 청소년 예산제안대회 운영

- 2016년 원곡고 신라면팀이 제7회 청소년사회참여발표대회에서 국회의장상 수상(안산 신길역사 공원 조형물 교체 제안)
- 2017년 한울팀은 청소년증 혜택 확대 제안

❍ 2018년 본예산 1억 원 이상 주요사업 심의·조정 : 421건 4,003억 원

❍ 예산편성을 위한 설문조사 실시 : 2016년 5,017명, 2017년 3,763명

## 나. 청주시

### □ 개요 : 읍면동 지역회의 중심의 제도 운영

❍ 지역회의 중심의 생활밀착형 사업 발굴 운영

- 10명 내외의 읍면동 지역회의 운영
- 매년 본예산 편성 시 읍면동 지역회의를 거쳐 주민의견 수렴 제출

### □ 주민참여 방법

❍ 주민참여 예산편성 설명회

- 방식 : 6개 분과위 운영(재정경제, 행정문화, 복지교육, 농업정책, 안전도시 주택, 건설교통)
- 내용 : 부서별 주요업무 계획 및 사업소개 및 주민참여예산 추진 현황 보고

❍ 주민제안사업

- 공모방식 : 매년 본예산 편성 시 각 읍·면·동별 지역회의를 거쳐 주민의견 수렴 제출
- 금액할당 : 없음

❍ 예산학교 운영

- 대상 : 청주시 예산참여 시민위원 100명
- 주요내용 : 청주시 예산현황 및 주민참여예산관련 특강

## □ 주민참여기구 구성·운영 현황

❍ 구성 현황

- 읍면동 추천 및 공고

| 구 분 | | 구 성 | 임 기 | 주요기능 |
|---|---|---|---|---|
| 주민참여 예산 위원회 | 전체회의 | 100명<br>- 공모 42명<br>- 추천 58명 | 2년 | · 예산편성 지침에 대한 의견 수렴<br>· 예산에 대한 주민들의 의견을 수렴·집약<br>· 예산편성 과정에서 예산안 의견제출 |
| | 운영 위원회 | 없음 | | · |
| | 분과 위원회 | 6개 분과,<br>분과별16여명 | 2년 | · 위원회별 특성에 맞는 예산편성 의견제출 및 사업제안 |
| | 기 타 | | - | |
| 지 역 회 의 | | 읍·면·동<br>(10명내외) | - | · 예산편성 지역주민의견 수렴 |
| 민 관 협 의 회 | | | | |
| 기 타<br>( 연 구 회 등 ) | | | | |

## □ 주요 제도개선 사항

❍ 2016. 10. 21. 「청주시 시민참여예산제 운영 조례」 일부 개정

- 임기연장 : 1년 → 2년

## □ 핵심 성과

❍ 예산편성 과정의 시민참여 보장을 통한 지방재정의 투명성 및 책임성 제고

❍ 관주도가 아닌 주민중심의 생활밀착형 사업발굴을 통한 삶의 질 향상

❍ '16-'17년도 운영 실적

- 2017년 주민제안사업 : 506건 신청 / 15,783백만원

## 다. 시흥시

### □ 개요 : 참여대상을 확대하여 참여자 대표성 제공

❍ 청년 및 청소년 제안사업에 대한 실링 배정을 통한 참여 확대 추진

- 2014년부터 청소년위원회 운영
- 2016년부터 청년 및 청소년 제안사업에 각 2억 원의 실링 배정
- 전체 주민의 복리증진 및 사회적 약자 배려를 위한 사업 발굴

### □ 주민참여 방법

❍ 시 단위사업 주민참여예산 주민제안 공모

- 공모규모 : 50억원 이내
- 적용범위 : 전액 시비 재원의 자체사업 본예산(일반회계)

  ※인건비, 법적경비, 경상경비, 자체 보조사업 제외
- 동단위 지역사업, 시단위 정책사업 : 사업당 2억 원 이내
- 청소년위원회 및 청년 제안사업 : 사업당 1억 원 이내
- 접수방법 : 공모분야에 따라 접수창구 분리
- 선정절차

| 단계별 | | 선정절차 | 주관시행 |
|---|---|---|---|
| 1단계 | 예비심사 | 접수된 제안사업의 성격(제안 vs 민원) 구분심사 | 접수기관 |
| 2단계 | 의견조회 | 사전 타당성 의견 조회(제안사업 관련부서) | 접수기관 |
| 3단계 | 사전심사 | 현장확인 및 제안자인터뷰, 관계기관 확인 등 | 접수기관 |
| 4단계 | 본 심 사 | 주민투표, 주민총회 등(1차 평가) | 접수기관 |
| 5단계 | | 주민참여예산위원회 심의(2차 평가) | 위 원 회 |
| 6단계 | 최종선정 | 최종선정 공고 및 본예산 편성 | |

- 공모분야

<table>
<tr><th>분야(주관)</th><th>공모금액</th><th>사 업 성 격</th></tr>
<tr><td>계</td><td>50억원</td><td>4개 분야</td></tr>
<tr><td>동 단 위<br>지역사업<br>(지역회의)</td><td>34억원<br>(68%)</td><td>○ [동단위 지역사업] 동 실링제를 통한 주민제안 공모사업으로 지역 공동체 활성화 및 주민불편해소 사업<br>– 사업성격별 비율에 따른 사업선정
<table>
<tr><th>구 분</th><th>공동체 사업</th><th>시설 사업</th></tr>
<tr><td>비 율</td><td>10%</td><td>90%</td></tr>
</table></td></tr>
<tr><td rowspan="3">시 단 위<br>정책사업<br>(시위원회)</td><td>12억원<br>(24%)</td><td>○ [시단위 정책사업] 시 전체에 영향을 미치는 사업으로 공모주제에 해당하는 사업<br>– 공동체, 일자리, 문화체육, 주민복지, 교육, 도시환경, 기타</td></tr>
<tr><td>2억원<br>(4%)</td><td>○ [청소년위원회 제안사업] 청소년위원회 발굴 사업으로 청소년 분야를 포함 시 전체적인 주민의 복리증진 및 사회적 약자 배려를 위한 사업</td></tr>
<tr><td>2억원<br>(4%)</td><td>○ [청년 제안사업] 청년들이 직접 제안한 사업으로 청년의 권익증진, 활동 보장 등을 목적으로 하는 사업</td></tr>
</table>

❍ 동 지역회의 자체 운영계획 수립

- 수립목적 : 지역회의 자체 운영계획 수립을 통해 안정적인 지역회의 운영 도모
- 자체 운영계획 시 위원회 제출 : 2017. 4월
- 자체 운영계획 내용 : 공모 공고, 제안사업 접수, 예비심사(제안 vs 민원), 제안사업 관련 부서 검토, 사전심사(현장확인 등), 본심사(공청회, 설명회, 주민투표 등 지역 주민 의견수렴과정 필수) 방안 등

❍ 주민참여예산 기본교육(신규) *기본교육강화 운영

- 운영목적 : 신규 주민참여예산위원 및 동 간사 등에 대한 역량강화
- 교육대상 : 시위원회 및 동지역회의 신규위원(권역별 실시), 동간사
- 교육방법 : 외부 전문강사 위탁교육
- 교육내용 : 주민참여예산제 기본교육

❍ 지역회의 리더양성 워크숍

- 운영목적 : 지역회의 운영 내실화 및 핵심 리더(진행자) 양성
- 교육대상 : 동 지역회의 위원 및 간사(동 사무장)
- 교육방법 : 외부 전문기관 워크숍 위탁
- 교육내용 : 다양한 의견 수렴을 위한 지역회의 운영 시나리오 및 진행 학습, 우선순위 선정 등 민주적 의사결정 과정에서의 지역회의 역할 등

❍ 참여예산 시민강사 양성교육

- 운영목적 : 찾아가는 예산학교 확대 운영을 위한 시민강사 양성
- 교육대상 : 주민참여예산 위원 희망자
- 교육방법 : 외부 전문강사 교육 위탁
- 교육내용 : 예산학교 강의 프로그램 학습 및 강의 기법 학습

❍ 찾아가는 예산학교 운영

- 운영근거 : 『시흥시 주민참여 예산제 운영조례』 제23조
- 교육대상 : 각 동 지역회의 위원 및 청소년 등 일반시민
- 교육인원 : 700명
- 운영방법 : 참여예산 시민강사 양성과정 수료자 직접 방문 강연

❍ 주민참여예산위원회 위원 워크숍

- 참석대상 : 주민참여예산위원회위원, 지역회의 위원
- 운영주관 : 주민참여예산위원회 기획홍보분과
- 주요내용 : 그간 주민참여예산사업 현장답사·모니터링 등 우리시 돌아보기, 상반기 공모사업 접수현황 확인 및 주민제안 심사방법, 분과별 심사일정 등 역할 토의, 위원 역량 강화를 위한 외부 전문강사 초빙 교육 및 선진사례 학습, 주민참여예산제의 활성화 및 정착을 위한 의견수렴 토의 등

## □ 주민참여기구 구성·운영 현황

❍ 위원 선출방식

- 모집근거 : 『시흥시 주민참여 예산제 운영 조례』 제11조 ②항
- 위원현황 : 현원 50명(당연직 7명, 위촉직 43명)

❍ 구성 현황

| 구 분 | | 구 성 | 임 기 | 주요기능 |
|---|---|---|---|---|
| 주민참여 예산 위원회 | 전체회의 | 50명<br>- 당연직 7명<br>- 위촉직 : 43명 | 2년<br>(1회연임 가능) | ·주민의견수렴을 위한 공청회, 토론회<br>·주민참여예산 심의. 조정<br>·주민참여예산 목적달성을 위하여 필요한 활동 |
| | 분 과 위원회 | 6개 분과,<br>분과별 8여명 | 〃 | ·기능에 따른 분과(기획홍보, 지역예산) 운영 및 주제별 분과 (교육문화, 도시환경, 주민복지)<br>·주민참여예산의 활성화 및 발전방향모색<br>·지역회의 운영관련 정보교류 및 활성화 |
| 지역회의 | | 17동 주민센터 | | ·동 지역회의 마을공동체와 연계하여 마을단위 종합계획 수립<br>·더 많은 주민의 참여와 실행을 통한 주민자치와 분권실현 |
| 청소년위원회 | | 50명이내 | 임기2년<br>(1회연임 가능) | ·청소년제안사업발굴 및 주민투표참여 등 |
| 주민참여예산연구회 | | 10명이내 | | ·주민참여예산활동에 관한 학습 및 사례연구<br>·주민참여예산 제도정착과 개선을 위한 활동<br>·주민참여예산활동 활성화를 위한 활동 |

□ 핵심 성과

❍ 주민제안 공모사업으로 지역공동체 활성화 및 주민불편해소 사업추진

❍ 시 전체에 영향을 미치는 사업으로 공모주제에 해당하는 사업추진

❍ 청소년위원회 발굴사업으로 청소년분야 및 시 전체적인 주민의 복리증진 및 사회적 약자 배려를 위한 사업

❍ 청년들의 제안으로 청년의 권익증진, 활동보장을 목적으로 하는 사업

## 라. 논산시

□ 개요 : 모니터링 및 성과평가를 통한 주민참여 범위 확대

❍ 주민제안사업 집행현황 모니터링 실시

- 주민제안 사업에 대해 회계연도 종료 후 집행사항 확인

- 최종적으로 주민참여예산지원단 회의 시 보고

❍ 주민참여예산제도 운영성과 평가회 개최

- 주민참여예산 지원단 및 주민참여예산위원회 회의 시 주민참여예산 운영성과 평가회 실시

## □ 주민참여 방법

❍ 찾아가는 주민역량강화 및 주민참여예산제 교육

- 운영방식 : 15개 읍면동  찾아가는 주민참여예산제 설명회 개최

❍ 주민제안사업(공모방식)

- 참여절차 : 논산시민 누구나 참여가능
- 공모방식 : 논산시 인터넷 홈페이지, 읍면동, 우편, 서식 등 자율

※ 사전 공모금액 등은 할당하지 않고 논산시 주민참여예산위원회 심의를 통한 예산반영

❍ 예산학교 운영

- 논산시 도농 복합시의 특성상 예산학교는 읍면동 찾아가는 주민 참여예산제 설명회 기간 해당 읍면동에 운영함

❍ 주민제안사업 집행현황 모니터링 실시

- 주민제안 사업에 대하여는 회계연도 종료 후 집행사항에 대한 확인 후 최종 주민참여예산지원단 회의 시 보고

※ 2016년 집행실적의 경우 예산담당관-431(2017. 1. 12.)호로 조사

❍ 주민참여예산제도 운영성과 평가회 개최

- 주민참여예산제도 운영성과 및 평가회는 주민참여예산 지원단 및 주민참여예산위원회 회의 시 실시함

❍ 기타 : 시민을 위한 논산시 홈페이지 배너 구축 (주민참여예산)

- 구축내용 : 주민참여예산제도, 공지사항, 주민의견 / 사업제안 구축
- 참여방법 : 논산시 홈페이지 (메인화면 → 정책/행정 →주민참여예산)

## □ 주민참여기구 구성·운영 현황

❍ 구성 현황

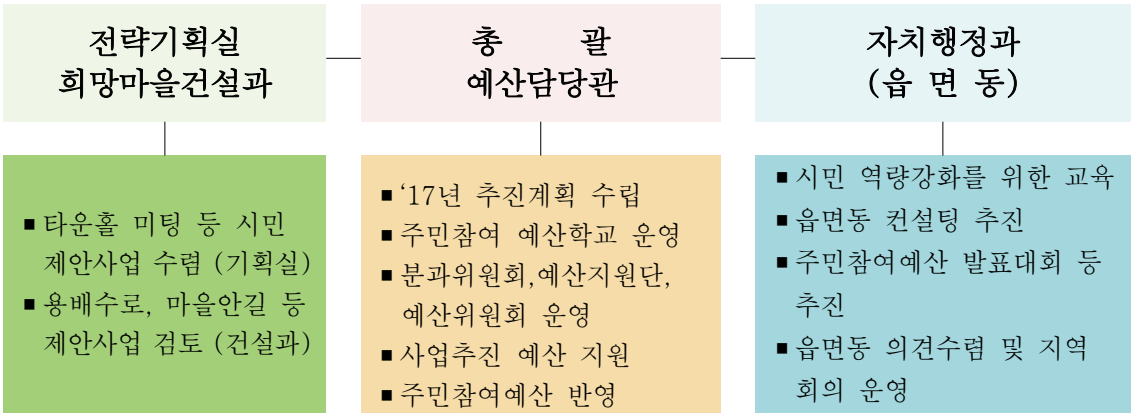
| 구 분 | | 구 성 | 임 기 | 주요기능 |
|---|---|---|---|---|
| 주민참여 예산 위원회 | 전체회의 | 16명<br>추천 및 공모 | 2년 | ·예산편성 방향에 대한 의견제출<br>·주민의견을 수렴·집약하는 활동<br>·주민제안사업에 대한 심의·의결<br>·시장이 회의에 부위하는 사항<br>·그 밖에 위원회 목적 달성을 위해 필요한 활동 |
| | 분 과 위원회 | 2개 분과 분과별 8여명 | 2년 | ·행정자치 분과위원회, 산업건설 분과 위원회 구성 |
| 지역회의 | | 371명<br>15개 읍면동 | 2년 | ·지역주민 의견수렴<br>·지역현안사업에 대한 논의 및 우선순위 결정<br>·지역회의 구성을 위한 위원추천<br>·지역회의 목적달성을 위한 사업 |
| 민관협의회<br>(읍면동 주민자치회) | | 368명<br>15개 읍면동 | 2년 | ·주민자치 역량강화 및 예산 발굴 동아리 운영<br>·주민참여예산 발굴 발표대회<br>·주민참여예산 발굴을 위한 컨설팅 |
| 기 타<br>(주민참여예산지원단) | | 10명<br>추천 및 공모 | 2년 | ·주민참여예산제 운영조례<br>·주민의견을 수렴·집약하는 활동<br>·주민제안사업에 대한 심의·의결 |

❍ '16-'17년도 운영 실적

| 년도 | 계 | 주민참여 예산위원회 | 지역회의 (15개 읍면동) | 주민자치회 (15개 읍면동) | 주민참여예산 지원단 |
|---|---|---|---|---|---|
| 계 | 10회 | 5회 | 2회<br>(35) | 10회 | 3회 |
| 2016년 | 10회 | 2회 | 15개 읍면동 각 1회이상<br>(17) | 읍면동 설명회 1<br>역량강화컨설팅 3<br>주민참여발표대회 1 | 2회 |
| 2017년 | 10회 | 3회 | 15개 읍면동 각 1회이상<br>(18회) | 읍면동 설명회 1<br>역량강화컨설팅 3<br>주민참여발표대회 1 | 1회 |

□ 주요 제도개선 사항

❍ 부서별 협업체계 구축 (충청남도 논산시)




❍ 주민 직접참여형 주민참여예산제 추진

- 「지방재정법」상 주민의 단순참여에서 탈피하여 제안 사업 등을 직접 시행하는 주민직접 참여형 주민참여예산제 운영 추진

□ 핵심 성과

❍ 부서별 협업을 통해 각 부서별 장점을 살려 전문성 강화와 효율성 증대

❍ 지역 주민 제안사업에 대하여 그 지역 주민 스스로 직접 참여 하여 예산집행에 대한 책임성 강화(저소득층 반찬지원 사업, 독거노인 빨래방 운영 등)

## 마. 인천 남구

□ 개요 : 참여대상 확대를 통한 참여자 대표성 제고

❍ 청소년참여예산학교 운영을 통해 참여자의 대표성 제고

- 15-24세 청소년 50명이 모둠 토의를 거쳐 정책 제안
- 청소년들이 직접 우선순위를 결정하고 실무부서 검토·보완을 거쳐 주민총회 상정 후 예산 반영

□ 주민참여 방법

❍ 주민참여예산제 찾아가는 주민설명회 운영

- 운영방법 : 5명 이상 모이는 장소에 찾아가 설명회 개최
- 주요내용 : 주민참여예산제의 이해 및 필요성, 지역 특성에 맞는 지역발전사업 제안

❍ 주민제안사업

- 제안기간 : 2017년 6월말까지
- 지역추천 사업 : 동별 5건 이내
- 분과위원회 제안사업 : 분과별 3건 이내

❍ 청소년참여예산학교 운영

- 운영기간 : 상반기 중 2~3일간 진행
- 참석대상 : 관내 거주 또는 학교에 재학중인 15세~24세 청소년 50명
- 주요내용 : 주민참여예산제 개념 강의, 모둠토의 후 정책 제안 및 발표, 학생들이 직접 우선순위 결정투표

❍ 주민참여예산 주민총회 운영

- 운영방법 : 현장투표(실제 투표용지로 1인 3투표)
- 운영일시 : 매년 9월중
- 참석대상 : 주민참여예산 구 및 지역위원, 일반주민, 학생 등
- 주요내용
  - ·주민참여예산 임원회의, 확대회의, T/F팀 회의 등 다수의 비공식회의를 개최하면서 위원회에서 직접 준비하고 행사를 진행
  - ·투표의 보편성과 투명성을 위해 스티커 투표가 아닌 투표용지를 제작하여 진행하며 지역이기주의 방지를 위해 1인 3투표 진행

❍ 주민참여예산제 성과보고회 개최

- 운영일시 : 매년 1월중
- 주요내용 : 주민참여예산제 관련 우수 참여자 및 청소년참여예산학교 우수학생 표창, 주민참여예산제 성과보고 및 개선방안 의견 공유, 주민참여예산제 활성화를 위한 자유발언

❍ 주민제안방

- 운영방식 : 구 홈페이지에 개설된 주민참여예산방에 자유롭게 의견 개진

## □ 주민참여기구 구성·운영 현황

❍ 구성 현황

| 구 분 | | 구 성 | 임 기 | 주요기능 |
|---|---|---|---|---|
| 주민참여 예산 위원회 | 분과 위원회 | - 81명 (공모55, 추천21, 당연5)<br>- 5개 분과<br>- 분과별 16여명 | 2년 | ·주민참여예산사업 제안<br>·주민참여예산사업 심의, 순위 결정<br>·주민참여예산사업 모니터링<br>·설명회, 공청회, 토론회에 관한 활동 |
| | 기타 | - 임원회의<br>- 확대회의 | | ·연간 운영계획 공유 및 의견 수렴<br>·주민총회 운영방안 논의 |
| 지역회의 | | - 21개동<br>- 동별 30명 이내 | 2년 | ·주민의견 수렴 및 사업 제안<br>·지역사업 우선순위 결정 |
| 민관협의회 | | - 14명 | 2년 | ·주민참여예산사업 최종 심의 |
| 기 타 (연구회등) | | - 10명 | 2년 | ·제도 활성화 방안 연구<br>·연간 운영계획 수립<br>·조례 개정 논의 |

## □ 주요 제도개선 사항

❍ 주민참여예산사업 예산 최저액 보장 : 10억원 이상

❍ 주민참여예산사업 예산서 표기

❍ 소통 강화(관, 구, 지역위원회)를 위한 임원회의 및 확대회의 개최

❍ 청소년참여예산학교 운영

❍ 주민참여예산 주민총회 운영

## □ 핵심 성과

❍ 주민참여예산 연구회 운영

- 제도의 활성화를 위해 지속적으로 연구회를 운영
- 제도와 관련된 여러 다양한 의견을 수렴하여 연구한 후 활용

❍ 주민참여예산사업 예산 최저 한도액 설정

- 0%에 가깝던 본예산 반영률을 2017년 본예산부터 25%까지 상향
- 본예산 반영비율을 높임으로써 자발적 참여를 유도하고, 지역발전에 대한 주인의식 제고

❍ 주민참여예산 임원회의 및 확대회의 개최

- 관과 위원회, 그리고 구 위원회와 지역위원회 사이에 소통 미흡으로 제도 운영에 어려움이 있었음
- 제도에 대한 다양한 의견 개진 및 공유로 책임감을 갖고 자발적으로 참여하여 제도 활성화에 기여

❍ 청소년참여예산학교 운영

- 주민참여예산제의 지속성 및 활성화를 위해 자라나는 세대들을 대상으로 청소년참여예산학교 실시
- 재미있는 청소년참여예산학교 운영을 위해 강사와의 사전회의 및 지역주민과의 간담회 실시
- 청소년이 제안한 사업을 예산학교에 참여한 청소년이 직접 투표로 우선순위 결정

❍ 주민참여예산제 주민총회 운영

- 주민총회 기획, 행사 준비, 행사 진행까지 주민 중심으로 진행
- 관의 역할은 장소 협조, 예산 지원 등 최소한으로 축소
- 주민총회 준비를 위해 자발적으로 임원회의 및 준비 T/F팀 회의, 확대회의 등 비공식회의 진행
- 합리성과 투명성 제고를 위해 스티커 투표가 아닌 투표용지로 다중투표 실시
- 재미있는 주민총회를 위해 공연과 경품을 직접 준비하고 진행

❍ 주민참여예산위원회 및 연구회, 지역위원회 등 자원봉사로 실시

- 위원회 운영 등 별도의 수당 없이 자원봉사로 실시하고 있으며, 자원봉사활동실적을 인정하여 주고 있음

## 바. 광주 북구

### □ 개요 : 결산분야까지 주민참여 범위 확대

❍ 예산 및 결산분야 공개로 재정 투명성 확보와 주민견제 기능 강화

- 부서별 예산편성요구서 및 결산자료 사전 공개로 주민의견 수렴 · 반영
- 예산편성 관련 사전설명회 및 사업 제안설명으로 참여예산 방향 및 이해도 제고
- 예산 및 결산분야 분야별토론회 개최(4월, 10월)

## □ 주민참여 방법

❍ 주민참여 예산편성 설명회

- 사전설명회

·참석대상 : 시민위원회·지역회의 위원, 일반주민, 공무원 등

·내용 : 다음연도 예산편성 방향 설명

- 분야별토론회

·참석대상 : 예산참여시민위원, 공무원 등

·내용 : 전년도 세입·세출 결산내용 설명 및 의견수렴, 다음연도 예산편성 요구자료 설명 및 토론·의견수렴

❍ 주민제안사업(공모방식)

| | |
|---|---|
| 공모사업<br>접 수 | ○ 예산규모 : 총 8억원<br>(동 소규모지역사업 4억원, 구 정책사업 4억원)<br>– 동 소규모지역사업 : 건별 30백만원 이내(2~3건)<br>– 구 정책사업 : 건별 총사업비 1억원 이내<br>○ 신청주체 : 일반주민 및 단체<br>○ 대상사업 : 사업별 구분 공모<br>– 동 소규모지역사업<br>· 주민생활 현안(불편)사항 해소를 위한 소규모지역사업<br>· 지역주민의 복지증진과 지역개발에 필요한 사업<br>– 구 정책사업(5대 분야)<br>· 구정목표 달성을 위한 정책사업<br>· 사업수혜자가 많고 지속적으로 혜택을 공유할 수 있는 사업(단년도 사업)<br>○ 신청방법 : 구 홈페이지, 우편, 예산부서 방문 등<br>○ 부적격사업<br>– 법령 및 조례에 위반되는 사업<br>– 특정단체 지원을 목적으로 하는 사업<br>– 시설이나 단체 운영비를 증액하는 사업<br>– 단년도 사업이 아니거나, 구 소관 사무가 아닌 사업 |
| ⇩ | |
| 사전설명회 | 주민제안사업 사업별 제안설명(제안자, 동 및 부서담당자) : PT설명 |
| ⇩ | |
| 총괄토론회 | ○ 참석대상 : 예산참여시민위원회 위원<br>○ 내 용 : 주민제안사업 우선순위 투표 실시<br>– 동 소규모지역사업 : 시민위 투표결과 100% 반영<br>– 구 정책사업 : 모바일 투표결과 + 시민위 투표결과 반영 |
| ⇩ | |
| 예산참여<br>민관협의회 | 주민제안사업 선정 심의·조정 |

❍ 예산학교 운영

- 운영기간 : 상반기
- 교육대상 : 시민위원회·지역회의 위원, 관계공무원 등
- 운영방식 : 예산참여시민위원회 주관 운영
- 교육내용

·사례발표 : 주민참여예산제 참가기 및 지역회의 활동사례

·예산참여위원의 예산 및 결산에 대한 이해와 전문성 제고

·주민참여예산제에 대한 사전 동기부여와 올바른 참여방향 제공 등

❍ 주민참여예산제도 운영성과 평가회 개최

- 권역별설명회 및 간담회

·참석자 : 지역회의 위원 및 동 담당자(권역별)

·강사 : 5명(시민위원회 분과위원장)

·내용 : 주민참여예산제 운영성과 보고 및 다음년도 주요일정 안내, 예산·결산 실무 교육, 지역회의 의견수렴 등

❍ 모바일투표

- 대상 : 주민제안사업 중 구 정책사업
- 투표결과 반영비율 50%
- 투표자격 : 스마트폰을 소지한 북구 주민 누구나(1인 1회 참여 가능)
- 현장투표 대상인 북구 예산참여시민위원회 위원은 모바일투표 참여 제한

## □ 주민참여기구 구성·운영 현황

❍ 구성 현황

| 구 분 | | 구 성 | 임 기 | 주요기능 |
|---|---|---|---|---|
| 주민참여 예산 위원회 | 전체회의 | 153명<br>- 추천 72명<br>- 공모 81명 | 2년 | ·예산편성 지침에 대한 의견수렴 지역회의 의견수렴, 집약 활동, 예산·결산안에 대한 의견제출, 예산정책토론회 개최, 주민들을 대상으로 예산에 대한 교육 실시 |
| | 운영 위원회 | 16명 | 2년 | ·예산편성에 대한 의견 수렴 및 주민참여예산시민위원회 운영 등 주민제안사업의 우선순의 심의 조정 |
| | 분과 위원회 | 5개 분과, 분과별 30여명 | 2년 | ·예산편성요구안 및 결산안에 대한 각 분야별 활동 담당 |
| 지역회의 | | 252명<br>- 공모172명<br>- 추천 80명 | 2년 | ·세입·세출예산편성 관련 주민의견수렴, 결산에 관한 의견수렴 시민위원회 구성을 위한 지역회의 위원 추천 |
| 민관협의회 | | 13명<br>-당연직 7명<br>-위촉직 6명 | 당연직 : 재임기간<br>위촉직 : 2년 | ·지역회의 및 시민위원회 수렴의견 예산편성 반영 심의, 예산편성 우선순위 결정, 자체사업 예산편성 등 예산관련 심의 · 조정 |
| 기 타 (연구회 등) | | 10명<br>- 당연직 3명<br>- 위촉직 7명 | 당연직 : 재임기간<br>위촉직 : 2년 | ·주민참여예산제 운영조례·시행규칙 제·개정 연구, 운영활성화 방안 모색 |

❍ '16-'17년도 운영 실적

| | 2016년 | 2017년 |
|---|---|---|
| 예산참여시민위원회 전체회의 | 3회 | 3회 |
| 예산참여시민위원회 운영위원회 | 11회 | 10회 |
| 예산참여시민위원회 분과위원회 | 3회 | 3회 |
| 예산참여지역회의 | 27개동 3~5회 (분기별개최) | 27개동 3~5회 (분기별개최) |

## □ 주요 제도개선 사항

❍ 주민참여예산제 실링액(최고 한도액) 설정 및 조정

- 총 8억원 (동 소규모지역사업 4억원, 구 정책사업 4억원)

❍ 주민제안사업 우선순위 선정을 위한 모바일투표 결과 반영률 인상

- 구 정책사업 : 모바일투표 50% + 시민위원회 전체투표 50%

※ 동 소규모지역사업 시민위원회 전체투표 100%

❍ 주민제안사업 사전설명회시 사업별 제안설명으로 사업에 대한 이해 제고

- 제안사업 발표자 : 사업제안자 또는 동 지역회의 위원장

❍ 예산참여시민위원회 분과위원회 현장 확인 결과 의견 반영

- 분과 위원회별 현장 확인을 통하여 사업의 시급성과 필요성을 판단하여 3단계(상·중·하)로 분류함으로써 시민위원회 전체투표에 반영 하여 투표의 객관성 확보

## □ 핵심 성과

❍ 예산 및 결산분야 공개로 재정 투명성 확보와 주민견제 기능 강화

- 부서별 예산편성요구서 및 결산자료 사전 공개로 주민의견 수렴 · 반영
- 예산편성 관련 사전설명회 및 사업 제안설명으로 참여예산 방향 및 이해도 제고
- 예산 및 결산분야 분야별토론회 개최(4월, 10월)

❍ 주민의견 수렴 및 선정 과정에 주민참여 보장(예산편성 권한 이양)

- 주민제안사업 최고 한도액 설정을 통한 주민참여예산 반영률 제고
- 주민제안사업을 동 소규모지역사업과 구 정책사업으로 이원화하여 사업 효율성 제고
- 제안사업 우선순위 선정을 위한 모바일전자투표 시스템 도입 시행

* 우선순위 반영 비율 : 시민위원회 전체투표 50% + 모바일 전자투표 50%

❍ 위원들의 전문성 강화를 위한 교육 실시

- 찾아가는 권역별설명회 추진(매년 4월 / 5개 권역으로 나눠 교육)

·시민위원회 임원진이 교육 강사로 활동(시민위원회 주체 의식 강화)

·주민예산학교 운영으로 예산 및 결산에 대한 기초 · 심화 과정 교육

* 상반기 집중교육을 통해 위원 자질 향상 및 전문성 강화 노력

## 사. 울산 북구

### □ 개요 : 동 지역 중심의 제도 운영

❍ 동 지역 중심으로 주민참여예산제도 운영

- 동지역위원회 : 동별 회의 시 소규모 지역사업 제안, 동별 6천만 원 내외로 동 자체 사업우선권 부여(8개동 전체 5억 원이내 )
- 동 지역토론회 및 찾아가는 마을토론회 운영

### □ 주민참여 방법

❍ 지역위원회(동)와 시민위원회(구)의 두 위원회로 구분

- 동지역위원회 : 동별 회의 시 소규모 지역사업 제안, 동별 6천만 원 내외로 동 자체 사업우선권 부여(8개동 전체 5억 원 이내 )
- 시민위원회 : 사업제안 및 당초예산 편성시 신규사업에 대한 사업 우선순위 심의

  ·7월중(제1차 시민위원회) : 다음연도 예산 사업건의

  ·10월중 3일간(제2차 시민위원회) : 신규사업에 대한 부서설명을 듣고 토론하여 현장확인 후 부서 우선순위를 참고하여 위원들의 우선순위를 결정

## □ 주민참여기구 구성·운영 현황

❍ 구성 현황

| 구 분 | | 구 성 | 임 기 | 주요기능 |
|---|---|---|---|---|
| 주민참여 예산 위원회 | 시민 위원회 | 80명<br>- 공모 58명<br>- 추천 22명 | 2017.7.1.<br>~ 2019.6.30 | ·예산편성 지침에 대한 의견수렴<br>·예산편성에 대한 주민들의 의견을 수렴·반영하는 활동<br>·위원회 개최 등에 관한 활동 |
| | 분과 위원회 | 4개분과,<br>분과별 20명 | 2017.7.1.<br>~ 2019.6.30 | ·예산편성 지침에 대한 의견수렴<br>·예산편성에 대한 주민들의 의견을 수렴·반영하는 활동<br>·위원회 개최 등에 관한 활동 |
| | 동 지역위원회 | 128명(동별 15명 내지 25명 이내) | 2017.7.1.<br>~ 2019.6.30 | ·예산편성과 관련하여 지역주민들의 의견을 수렴·집약하는 활동<br>·동 지역토론회 및 찾아가는 마을토론회 운영<br>·예산편성 관련 구정정책 제안 및 소규모 지역사업 발굴·선정 |
| | 조정회의 | 구청장,부구청장, 국장, 위원회의 위원장, 각 분과위원장 | 시민위원장 및 분과위원장 임기 2017.7.1.<br>~ 2019.6.30 | ·매년 구의 예산편성과정에 분과위원회 활동 후 심의된 사업의 우선순위 등을 총괄적으로 조정·반영 |
| | 연구회 | 9명<br>-위촉 : 8명<br>-임명 : 1명 | 2017.5.18.<br>~ 2019.5.17 | ·주민참여예산제도의 추진방향 수립 및 효율적인 운영방안 지원<br>· 울산광역시 북구 주민참여예산제 운영 조례」 제정·개정안에 대한 의견제시 및 연구활동<br>·구의회와의 원활한 협조방안 모색<br>·주민참여예산제도의 역기능 해소방안 강구 |

## □ 핵심 성과

❍ 지방재정법 제39조에 따라 예산편성 요구안에 대하여 주민참여예산 시민위원회를 개최, 주민의 의견을 수렴 반영함으로써 예산편성의 투명성 및 신뢰성을 제고

## 3. 도농형 광역자치단체 유형

### 가. 충청북도

#### □ 개요 : 온라인 참여 활성화

❍ 주민참여예산 홈페이지 활성화를 통한 주민참여 확대

- 주민참여예산위원회 소통방 및 주민참여예산연구회 토론방 운영
- 주민의견 수렴 및 주민제안사업 발굴 게시판 운영

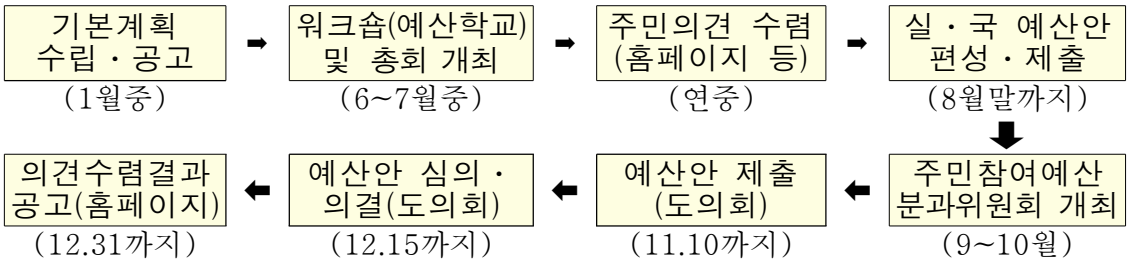
#### □ 주민참여 방법

❍ 주민참여예산 워크숍(예산학교) 개최

- 개최시기 : 매년 6월 ~ 7월중
- 참석대상 : 주민참여예산위원회 및 연구회 위원 등
- 주요내용 : 전년도 주민참여예산제 운영결과 안내 및 평가토론, 충청북도 주민참여예산 범위와 참여방법 안내 및 전문성 강화 교육

❍ 주민의견 수렴 및 제안사업 발굴(공모방식 / 할당금액 없음)

- 접수시기 : 3 ~ 12월
- 참여방법 : 주민참여예산 홈페이지 또는 우편(FAX) 접수
- 참여대상 : 주민참여예산위원회 위원 및 전 도민
- 대상사업 : 주민 생활에 밀접한 도비 자체투자 사업 및 비예산 즉시시행 가능 사업, 기 추진사업의 개선사항 등



## □ 주민참여기구 구성·운영 현황

❍ 구성 현황

| 구 분 | | 구 성 | 임기 | 주요기능 |
|---|---|---|---|---|
| 주민참여예산위원회 | 전 체 회 의 | 60명<br>- 공모 12명<br>- 연임 10명<br>- 추천 38명 | 2년 | · 예산편성 방향에 대한 의견제출<br>· 예산편성 과정에서 실국별 예산요구안에 대한 의견 제출<br>· 예산편성과 관련하여 도지사가 부의하는 사항에 대한 의견제출<br>· 도민에 대한 예산 설명 및 홍보활동<br>· 그 밖에 위원회의 목적을 위해 필요한 사항에 대한 의견제출 |
| | 운 영 협 의 회 | 7명<br>- 주민참여예산위원장(1)<br>- 분과위원장(6) | 2년 | · 아래사항 심의<br>· 위원회와 분과위원회의 운영방향 및 의견 조정에 관한 사항<br>· 위원장이 긴급히 결정하여야 하거나 경미하다고 판단하는 사항<br>· 그 밖에 위원장이 운영협의회 심의 안건으로 부치는 사항 |
| | 분 과 위 원 회 | 6개 분과,<br>분과별 10여명 | 2년 | · 아래사항 심의<br>· 예산편성에 대한 주민의견 반영에 관한 사항<br>· 주민의견의 우선순위 결정에 관한 사항<br>· 그 밖에 예산편성 과정에서 예산안에 대한 의견제출에 관한 사항 |
| 주민참여예산연구회 | | 14명<br>- 당연직 6명<br>- 위촉직 8명 | 2년 | · 주민참여예산제 제도 개선방안<br>· 주민참여예산제의 효과적인 홍보 및 활성화 방안<br>· 그 밖에 주민참여예산제 도입에 따른 효율적 운영방안 등 |

❍ 제3기 주민참여예산위원 선출내역

- 성별 구분 : 남성위원 33명(55%), 여성위원 27명(45%)
- 추천 구분 : 2기 연임희망자 10명(17%), 공개모집 12명(20%), 비영리단체추천 13명(22%), 실·국장 추천 9명(15%), 시장·군수 추천 10명(17%), 예산담당관실 추천 6명(10%)

## □ 핵심 성과

❍ 예산편성 과정에 주민이 참여함으로서 실과별 주요사업이 주민에 공개됨에 따라 사업 담당자의 책임성 제고

❍ 예산 집행자가 아닌 수혜자의 관점에서 타당성과 문제점을 분석함에 따라 실효성 있는 개선방안 도출

❍ 참여위원에게 각 지역과 분야, 연령층의 입장을 대표해야하는 책임감을 부여함에 따라 불필요한 예산은 스스로 조정하는 자정능력 제고

## 나. 제주특별자치도

### □ 개요 : 사후평가제 도입을 통한 주민참여 범위 확대

❍ 주민참여예산사업에 대한 사후평가를 통해 주민참여 범위 확대

- 전년도 주민참여예산사업 전체를 대상으로 사후평가 실시
- 주민참여예산 사업추진 성과 및 예산집행현황 평가
- 읍면동 평가자료를 바탕으로 심사위원별 1·2차 서면평가 실시
- 우수사업 현장평가 후 전체회의를 통해 최종 우수사업 선정

### □ 주민참여 방법

❍ 주민제안사업(공모방식)

- 지역회의를 중심으로 해당 지역주민 대상 아이디어 공모
- 읍·면·동 행정복지센터 내 “사업제안창구” 운영

❍ 예산학교 운영

- 주민참여예산학교
  ·대상 : 지역회의·조정협의회·주민참여예산위원회 위원, 담당공무원 등
  ·주관 : 각 읍면동(1일, 2~3시간)
  ·교육내용 : 주민참여예산제도 소개, 국내외 우수사례, 예산체계 이해 등
- 찾아가는 주민참여예산 교육
  ·대상 : 일반도민 위주
  ·방법 : 권역별 찾아가는 교육 실시
  ·내용 : 주민참여예산제도 이해, 지역의제 발굴 방법 등

❍ 주민참여예산사업 사후평가

- 대　　상 : 전년도 주민참여예산사업 전체
- 평가주관 : 제주특별자치도 주민참여예산연구회
- 평가내용
  · 주민참여예산 사업추진 성과(목표 달성도, 만족도, 지역수혜 정도 등)
  · 예산집행현황(정상추진, 이월 여부, 불용 여부 등)
- 평가방법

· 읍·면·동 평가자료를 바탕으로 심사위원별 1·2차 서면평가

· 우수사업 현장평가 후 전체회의를 통해 최종 우수사업 선정

- 결과 활용 : 우수사업 인센티브 부여 및 추진사례 홍보

## □ 주민참여기구 구성·운영 현황

❍ 구성 현황

| 구 분 | | 구 성 | 임 기 | 주요기능 |
|---|---|---|---|---|
| 주민참여 예산 위원회 | 전체회의 | 80명<br>-당연직 15명<br>-지역회의위원장 43명<br>-공모 20명<br>-전문가 2명 | 2년 | ·예산편성에 대한 의견 제출<br>·예산편성에 대한 주민의 의견수렴 활동 등 |
| | 분과 위원회 | 4개 분과,<br>분과별 16여명 | 2년 | ·분과 소관 주민참여예산사업 심사 |
| 지역회의 | | 60명 이내<br>-주민자치위원회 추천 1/3<br>-이통장협의회 추천 1/3<br>-공모 1/3 | 2년 | ·해당지역의 예산편성과 관련한 의견수렴 활동<br>·위원회가 필요하다고 인정하는 활동 지원 |
| 조정협의회 | | 50명 이내<br>-당연직 (행정시 부시장 및 국장)<br>-지역회의위원장<br>-전문가 등 | 2년 | ·지역회의에서 제출된 예산 관련 의견에 대한 협의<br>·주민참여예산제의 운영에 필요한 활동 |
| 주민참여예산연구회 | | 15명 이내<br>-참여 희망 도의원<br>-주민참여예산 위원회 위원<br>-전문가 등 | 2년 | · 제주특별자치도의 예산편성에 대한 주민의견 수렴 방안<br>· 주민참여예산제의 효율적인 운영방안 등 |

## □ 주요 제도개선 사항

❍ 예산편성비율 변경

- 당초 : 시설비 50% 이상, 민자·민경 자율편성(3개 과목으로 제한)

- 변경 : 단순 운영비 및 인건비 예산과목 등 일부 편성불가 예산과목 외 자율편성

❍ 내실 있는 사업발굴을 위한 사전검증 강화

- 당초 : 소관부서 검토결과 첨부

- 변경 : 소관부서 검토결과 및 사전체크리스트 첨부

**<사전체크리스트 주요내용>**
- 예산편성과목의 적정성 검토여부 - 읍면동 소관 업무 검토 여부
- 공유수면 점·사용허가 등 사전절치 이행여부
- 사후 유지 관리방안 검토 여부 - 연내 집행가능 여부
- 보조사업인 경우, 자부담 확보 가능 여부 등

### □ 핵심 성과

❍ 주민참여예산의 지속적 확대

- '15년 132억 원, '16년 150억 원, '17년 170억 원, '18년에는 200억 원까지 지속적으로 예산을 확대하여 주민참여예산을 활성화시켜 나가고 있음

❍ 주민참여예산 제도개선을 통한 내실운영 도모 : '15. 10월

- 제도개선을 위한 도민의견 수렴 : 132건
- 기존의 나눠먹기식 예산배정을 탈피하여 기본배정 및 우수사업 발굴 배정 도입
- 사후평가제 도입을 통한 사업성과 도출 및 생활자치 활성화
- 주민참여예산학교, 찾아가는 주민참여예산교육 등 주민참여예산 역량 제고

## 4. 도농형 기초자치단체 유형

### 가. 남원시

### □ 개요 : 현장평가를 통한 참여방식의 다양화

❍ 시민 제안사업에 대해 분과위원회별로 사업현장 방문 및 평가

- 사업의 실효성과 타당성 검토
- 예산 초기단계부터 참여위원들의 자율적 토론과 현장평가를 통해 주민참여예산의 객관성과 투명성 확보

## □ 주민참여 방법

❍ 주민제안사업(공모방식)

- 운영절차

| | |
|---|---|
| **주민참여예산 제안접수** | ·주민 직접 제안서 접수 : 홈페이지, 우편, 방문 등<br>·읍면동 지역회의 위원회를 통한 제안 |
| ⬇ | |
| **소관부서** | ·제안서 검토 후 피드백<br>＊ 사업가능 여부 검토 시 사전행정절차 가능여부검토 철저 |
| ⬇ | |
| **분과위원회(4개)** | ·제안사업 현장 확인 및 심의 |
| ⬇ | |
| **시민위원회(전체회의)** | ·분과별 활동결과 및 의결사항 보고 |
| ⬇ | |
| **시민위원회대표회의** | ·최종 우선순위 결정 및 의견서 작성 |
| ⬇ | |
| **예산부서** | ·주민제안사업 포함된 부서별 예산(안) 편성 |
| ⬇ | |
| **시의회** | ·예산 의결 |

- 시민참여 예산의 범위 : 2018년 일반회계 및 특별회계
- 참여방법 : 주민직접제안(시 홈페이지 게시판, 우편, 방문 등), 읍면동 지역회의(주민편익증진 및 지역공동체 형성에 필요한 사업)
- 공모분야: 문화관광, 환경, 교육, 농업, 건설 등 발전을 위한 사업(한도 없음) 및 일상생활 주변의 불편 해소를 위한 사업(사업당 1억 원 미만)

❍ 읍면동 지역회의 제안

- 운영방식 : 읍면동별 3건 이내 주요투자사업 발굴 제안
- 제안분야 : 지역 특색과 지역문제 해결을 위한 지역회의 제안사업 발굴 선정

## □ 주민참여기구 구성·운영 현황

❍ 구성 현황

| 구 분 | | 구 성 | 임 기 | 주요기능 |
|---|---|---|---|---|
| 주민참여 예산 위원회 | 시민위원회 | 50명이내<br>– 공모 50명 | 2년<br>(1회연임) | ·주민의견수렴에 관한 사항<br>·시민 및 지역회의 제안사업 검토 |
| | 분과위원회 | 4개 분과,<br>분과별 10여명 | 〃 | ·제안사업에 대한 분과별 현장방문<br>·분과별 사업 우선순위 결정 |
| | 대표회의<br>기타 | –시민위원장<br>–각 분과위원장<br>–집행부 | 〃 | ·분과별 우선순위에 대한 심의·조정<br>및 종합 의견 제출 |
| 지역회의 | | 읍면동별<br>10여명이내<br>– 추천 및 공모 | 〃 | ·읍면동별 중점투자분야 등에 대한<br>주민의견 수렴<br>·주민참여예산사업에 대한 모니터링 |

❍ '16~'17년도 운영실적

| 연 도 | 예산교육 | 지역회의 | 분과<br>위원회 | 시민위원회회의 | 대표회의 |
|---|---|---|---|---|---|
| 2016 | 1회 / 208명 | 23개 읍면동 각 2회 | 4개분과 각3회 | 2회 | 1회 |
| 2017 | – | 23개 읍면동 각 2회 | 4개분과 각3회 | 2회 | 1회 |

❍ '16~'17년도 예산반영 실적

| 연 도 | 제 안 · 심 의 | | 익년도 예산반영 실적 | | 반영률<br>(건수대비) |
|---|---|---|---|---|---|
| | 건 수 | 금 액(백만원) | 건 수 | 금 액(백만원) | |
| 계 | 157 | 17,172 | 121 | 6,736 | |
| 2016 | 72 | 12,000 | 53 | 4,038 | 73.6% |
| 2017 | 85 | 5,172 | 68 | 2,698 | 80.0% |

## □ 주요 제도개선 사항

❍ 주민참여예산 시행규칙 개정

- 주민참여예산 시민위원회 구성 인원 : 40명 → 50명 이내
- 주민참여예산 분과위원회 구성 인원 : 분과별 10명 → 13명 이내

□ 핵심 성과

❍ 주민참여예산 토론문화 정착으로 예산 재정민주주의 고취

❍ 분과위원회 적극 활동

- 시민 제안사업에 대해 분과위원회별로 일정을 정해 사업현장 방문 및 사업의 실효성과 타당성 검토

❍ 예산의 객관성, 투명성 확보

- 예산 초기단계부터 참여, 위원들의 자율적 토론과 현장방문을 통하여 사업의 우선순위를 결정 하고 의견서를 작성하면서 소속위원들의 책임성 강화

❍ 3.0정보공개로 예산 투명성 확보 : 제안사업, 위원회 활동 등 홈페이지 공개

- 알림마당 운영 : 운영계획 및 제안 공고, 제안사업 신청, 위원회 활동사진 등을 게재하여 주민참여 확산과 위원들 자긍심 고취

## 나. 진천군

□ 개요 : 주민제안사업 모니터링을 통한 참여범위 확대

❍ 주민제안사업 집행현황 모니터링 실시

- 하반기 중(9~10월) 집행추진상황 모니터링 실시
- 완료사업에 대한 집행현황 및 전후완료사진 등 보고

❍ 주민참여예산제도 운영성과 평가회 개최

- 전문평가위원 초청으로 제도 개선 등 의견 청취
- 운영성과 보고 및 설문조사 결과 보고 등

□ 주민참여 방법

❍ 주민참여 예산편성 설명회

- 최종사업에 대한 홈페이지 공지 및 예산편성 대상사업 신청자 별도 통지

❍ 주민제안사업(공모방식)

- 사업공모방식 : 군 홈페이지 접수 및 기간을 정한 사업 접수(읍면접수)
- 사전 공모 금액 할당 여부 : 여(2017 할당 금액 : 1,360백만 원)

❍ 예산학교 운영

- 대상 : 주민참여예산위원

- 방식 : 참여예산 추진현황 설명 및 외부 전문가 특강 등 청취(워크숍 방식의 예산학교 운영 연계 추진)
- 추진실적 : 2017년 미운영

❍ 주민제안사업 집행현황 모니터링 실시

- 하반기 중(9~10월) 집행추진상황 모니터링 실시
- 완료사업에 대한 집행현황 및 전후완료사진 등 보고

❍ 주민참여예산제도 운영성과 평가회 개최

- 방식 및 내용
  · 전문평가위원 초청으로 제도 개선 등 의견 청취
  · 운영성과 보고 및 설문조사 결과 보고 등
- 개최실적 : 2017. 2. 15.(수)

❍ 기타

- 주민제안방 : 군 홈페이지 / 건수 : 6건(2017년 기준)

## □ 주민참여기구 구성·운영 현황

❍ 구성 현황

- 위원회 구성 방식 : 지역위원회 위주의 위원회 운영

| 구 분 | | 구 성 | 임 기 | 주요기능 |
|---|---|---|---|---|
| 주민참여예산위원회 | 전체회의 | 35명<br>– 공모 28명<br>– 추천 7명 | 2년<br>(1회연임) | · 주민제안사업 현지 실사 등을 통한 한마당 총회 대상사업 선정<br>· 주민제안사업 예산안 우선순위 결정 등 |
| | 운영위원회(조정위원회 등 다른 명칭) | <지역위원회><br>7개 지역<br>(35명) | 2년<br>(1회연임) | · 주민제안사업 현지 실사 등을 통한 한마당 총회 대상사업 선정<br>· 주민제안사업 예산안 우선순위 결정 등 |
| | 분과위원회 | 6개 분과 | 해당 부서 근무기간에 따름 | · 예산편성 요구안에 대하여 각 분야별 활동과 예산안 우선순위 결정<br>· 주민제안사업에 대한 관련법 및 제한사항 등 검토 |

- 읍면별(7개 읍면) 추전 1명 이상
- 위원회 참여를 희망하는 주민에 대한 공개모집 절차 선정(총 위원의 2분의 1 이상)

❍ '16-'17년도 운영 실적

- 2016년 : 정기회 2회, 임시회 2회, 한마당 총회 1회
- 2017년 : 정기회 2회, 임시회 1회, 한마당 총회 1회

### □ 핵심 성과

❍ 민주적 절차(투표)에 따라 예산이 편성되는 재정민주주의 실현 및 마을단위 신청사업에 따른 공동체 활성화

❍ 실질적인 주민숙원사업 및 주민의견 적극 수렴

❍ 자율성이 보장된 공개적 개방 형태의 예산편성으로 지방재정의 투명성 증대

## 다. 영양군

### □ 개요 : 온·오프라인 상시 제안창구를 통한 주민참여 확대

❍ 읍면사무소 오프라인 제안창구 운영 : 매 분기말

- 매 분기별 읍면사무소에 접수되는 제안사업을 파악하여 군 담당부서 및 예산부서 제출
- 실무 부서는 제안 사업의 우선순위를 정해 예산부서(민간위원회) 선정 의뢰

❍ 주민참여예산 온라인 창구 신설 : 상시 운영

- 매 분기 접수 사항 파악하여 실무부서 검토 및 민간위원회 선정 의뢰

### □ 주민참여 방법

❍ 읍면사무소 오프라인 제안창구 운영 : 매 분기말

- 매 분기별 읍면사무소에 접수되는 제안사업을 파악하여 군 담당부서 및 예산부서 제출
- 실무 부서는 제안 사업의 우선순위를 정해 예산부서(민간위원회) 선정 의뢰

❍ 주민참여예산 온라인 창구 신설 : 상시 운영

- 매 분기 접수 사항 파악하여 실무부서 검토 및 민간위원회 선정 의뢰
- 예산의견수렴, 제안사업 등 주민 의견수렴

❍ 주민과의 대화 운영

- 기간 : 연중 수시(희망 마을 신청에 의함)
- 장소 : 희망 장소, 마을회관 등
- 참석인원 : 마을별 50여명(마을 주민)
- 내용 : 군민과의 현장대화를 통해 애로사항 및 제안사업 청취
- 실적 : 27개 마을(44건 의견 수렴)

❍ 주민설문조사 시행

- 목적 : '18년 영양군 역점시책, 우선투자분야 선호도 등 조사
- 기간 : 2017. 7. 20. ~ 8. 18.(30일간)
- 방법 : 군 홈페이지(인터넷) 및 서면 설문조사
- 결과 : 161명 참가(설문 156, 인터넷 5), 주민의견 10건

**□ 주민참여기구 구성·운영 현황**

❍ 주민참여기구가 구성되어 있지 않음

**□ 주요 제도개선 사항**

❍ 주민참여 상시 운영을 위한 온라인 및 오프라인 창구 개설

**□ 핵심 성과**

❍ 2017. 7월 온라인 상시 창구가 개설, 고령 및 농업 인구가 많은 지역 특성상 참여율이 저조하나 지역주민들에게 상시적으로 참여 할 수 있는 기회를 제공한 것에 의미부여

# 제4절 주민참여예산제도 운영의 특징과 시사점

## 1. 지자체 주민참여에산제 운영의 특징

### 가. 2가지 형태의 주민참여예산제 운영

❍ 「지방재정법」에 의하면 주민참여예산제도는 예산편성 과정에서 주민의 의견을 반영하도록 하고 있으며, 시행령에 따르면 사업공모를 주민참여 방법의 하나로 하고 있음

❍ 현재 주민참여예산은 ① 법률 규정에 따른 예산편성 과정에서의 주민의견 수렴 절차, ② 주민을 대상으로 사업을 공모하는 절차(예산의 일정액을 정하고 그 범위 내에서 사업을 공모하는 방식 포함)로 구분됨

- 첫째, 의회 제출 전 단계에서 예산(안)에 대해 주민참여예산위원회의 검토 및 의견반영(예산(안)총괄, 주요투자사업) - 감액, 증액 등 의견반영

  * 주민참여예산위원회 구성 단체는 대부분 시행함

  * 주민참여예산위원, 시민 대상으로 설명회 시행

  * 일정규모 이상 절차사업, 쟁점사업은 공청회 시행

  * 설문조사(인터넷 조사) 등을 통해 투자우선순위 등 의견 수렴

- 둘째, 주민제안(공모), 간담회 등을 통한 사업 발굴 – 주민참여예산위원회 검토 및 사업 선정 – 다음연도 예산편성에 반영

  * 주민제안(공모), 간담회(주민참여예산위원이 직접 애로사항 등 사업 발굴)

  * 설문조사(인터넷 조사) 등을 통해 주민이 사업을 제안하도록 함

❍ 예산(안), 지자체 부서별 사업 및 예산은 대부분 지자체에서 시행하고 있음

❍ 사업공모는 주민참여예산위원회의 구성 유무와 관계없이 이루어짐. 주민참여예산위원회는 199개 단체에서 구성했지만 사업공모는 156개 단체에서 시행함

- 주민참여예산위원회가 구성되어 있지만 사업공모 절차를 택하지 않는 단체가 46개임

- 사업공모는 하지만 위원회가 없는 단체는 8개임

## 나. 주민참여 예산범위 다양함

❍ 일부 자치단체에서는 주민참여 예산범위가 주민참여예산위원회의 권한과 역할에 따라 시정(군정, 구정) 전반으로 확대되고 있음

❍ 주민참여예산위원회의 역할이 초기(1 2기)에는 주민제안 사업에 대해 실효성 등을 검토하는 차원에서 운영되었지만, 현재(3기)는 시정(군정, 구정) 전반에까지 관여하는 영역으로 확대됨

- 초기: 주민참여예산위원회는 주민제안 사업에 대한 실효성 검토, 간담회 등을 통한 사업 발굴 정도

- 현재: 주민제안(공모)사업 심사, 간담회 등을 통한 사업 발굴뿐만 아니라 예산안 전체 검토, 부서 고유사업, 주요 투자사업 등 재정계획위원회, 투자심사위원회를

통해 결정된 사업에까지 관여하는 영역으로 확대

* 일부 지자체의 경우 예산(안) 전체에 관여, 이미 결정 된 주요 사업에까지 관여

❍ 시행령에서 제시하고 있는 주민참여 방법인 공청회, 간담회, 설문조사, 사업공모, 설명회 외에 주민참여예산위원회의 역할이 다양한 영역으로 확대됨

- 주민참여예산위원회가 예산(안) 전체에 대하여 검토하고 의견을 제시하는 자치단체의 경우 예산 전체를 주민참여 예산범위로 볼 수 있는 여지도 있음
- 주민참여예산위원회가 구성되지 않은 지자체의 경우도 활발하지 않지만 공청회 및 간담회가 시행되고 있으며, 주민제안 사업 절차를 시행하고 있음
- 또한 시민을 대상으로 예산(안)에 대한 설명회를 개최하여 의견을 수렴하는 경우도 있음

❍ 이와 같이 예산과정에의 주민참여 방법과 수준이 다양하고, 참여범위의 스펙트럼이 다양하기 때문에 '주민참여예산 실적'을 설정하기 매우 어려움

- 주민참여 수준 등에 대한 세부적인 고려없이 일률적으로 주민참여예산사업으로 구분하여 실적을 관리하는 것은 주민참여예산의 다양성과 질적 차이를 전혀 고려하지 못한다는 문제가 있음

❍ 따라서, 지방재정법 제46조 제1항 각호의 주민 참여 방법을 현실의 다양한 주민참여 방법을 반영하여 다양화하고, 이에 따라 주민참여예산사업을 세분화하여 관리하는 것이 바람직

❍ 현실적으로 활용가능한 주민참여예산사업 세분화 기준을 제시하면 다음과 같음

| 공모사업 | 주민제안사업 | 일반 참여예산사업 |
|---|---|---|
| –사전에 공모사업의 실링 을 사전 설정하여 주민 공모 실시<br>–주민참여예산위원회가 실링 내에서 사업 우선순위를 실질적으로 결정<br>(자치단체는 사업의 위법성 판단, 컨설팅 등 보조적 역할만 수행)<br>–이상의 2가지 요건을 모두 갖춘 경우만 해당 | –사전에 공모사업의 실링을 사전 설정하지 않고 공모 실시<br>–주민참여예산위원회가 사업 우선순위 등 의견을 제시하나, 실질적 우선순위 결정 권한은 자치단체가 가짐<br>–이상의 2가지 요건 중 하나에 해당 | –자치단체가 공모사업이 아닌 일반사업에 대해 주민참여절차를 거치도록 하는 일정한 기준을 사전 설정<br>–사업별 주민의견서 작성(세부사업별)<br>–이상의 2가지 요건을 모두 갖춘 경우만 해당 |

※ 예산(안) 전체에 대하여 검토하고 의견을 제시하는 경우도 주민참여예산으로서 의미를 가지나 객관적인 주민참여예산사업의 범위 설정이 어렵고 참여수준이 제한적인 점을 고려할 때 주민참여예산사업으로 분류는 어려울 것

## 다. 주민참여예산제에 대한 지자체의 소극적 태도

❍ 주민참여예산제에 대한 지자체의 소극적 자세로 대부분의 지자체가 유사한 형태로 운영하고 있음

❍ 대부분의 지자체가 행정안전부에서 2010년에 제시한 조례 모델 3가지 유형 중 1가지를 선택하여 수동적으로 운영하고 있으며, 조례 제정 및 주민참여예산위원회의 구성이 안 된 지자체도 있음

- 한편 주민참여예산위위원회가 구성되었다 하더라고 형식적으로 운영되는 점도 많음(지자체 의견)
- 조례 모델1유형을 택하고 있는 지자체는 위원회 구성이 임의 규정이라 현재 구성되지 않았지만 지자체는 위원회 구성을 준비하고 있음
  * 위원회 구성 의무화(지난해)에 준비하고 있음. 먼저 조례 개정은 법령 개정에 따라 다시 개정하야 하는 문제가 있다고 하며(예, 동해시), 2017년도에 구성한 지자체(예, 대구 남구)도 있음
  * 주민참여예산위원회가 구성되지 않은 경우(예, 동해시) 예산안에 대해 인터넷 등을 통해 주민의견수렴 후 각 부서에서 1차 검토 및 예산부서에서 2차 검토함
  * 특정 지자체(경북 영양군)의 경우 다양한 위원회 설치로 인해 인구의 절반 정도가 위원회 위원이며, 위원회 간 중복이 큼. 위원회 없이도 주민제안, 주민과의 대화, 설문조사, 예산안에 대한 의견 조사, 투자우선순위 등 조사를 통해 주민의견을 예산에 반영함. 마을 만들기 사업, 군 자체 공모사업 시행 및 지방보조금심의위원회 등을 활용하지만 주민참여예산제 범주 내로 포함하지 않고 있음

❍ 주민참여예산제도의 운영이 지자체 스스로 발전할 수 있도록 표준조례는 폐기하는 한편, 현재 활성화 되지 않고 있는 지자체를 대상으로 가이드라인을 주고, 세부적인 지침 등은 피하고 우수사례 전파, 평가 및 경진대회 등을 통하여 주민참여예산제도 활성화를 진작하는 것이 바람직하다고 판단함

## 라. 주민참여예산위원회 운영의 양극화

❍ 주민참여예산위원회는 총회, 분과위원회, 지역회의, 민관조정위원회, 기타 위원회(청소년, 지원협의회, 예산연구회 등), 예산학교 등으로 구성되어 운영됨

❍ 주민참여예산위원회의 활동이 활발한 지자체의 경우 위원회의 권한이 너무 확대된 측면도 있지만, 주민참여예산위원회의 활동이 형식적인 지자체도 많음

- 주민참여예산위원회의 활동은 분과회의, 지역회의 등의 활동을 보면 알 수 있음
- 2016년 자료에 의하면 분과회의, 지역회의가 활발히 이루진 지자체는 많지 않음(서울, 수원, 시흥, 파주, 아산, 남원, 은평구, 해운대구 등)

* 수원시의 경우 시정 전반에 관여하여 영역이 크게 확대되었음

<표 3-14> 주민참여예산위원회 운영 실적(2016년)

| 단체 | | 본 위원회 | 분과 위원회 | 지역 회의 |
|---|---|---|---|---|
| 서울 | 종로구 | 3 | 1 | 3 |
| | 중 구 | 2 | 10 | 21 |
| | 용산구 | 2 | 4 | - |
| | 성동구 | 4 | - | 2 |
| | 광진구 | 1 | 4 | 15 |
| | 동대문구 | 1 | - | - |
| | 중랑구 | 3 | 4 | 64 |
| | 성북구 | 6 | - | - |
| | 강북구 | 3 | 3 | - |
| | 도봉구 | 2 | 6 | 2 |
| | 노원구 | 2 | 2 | 48 |
| | 은평구 | 79 | 51 | 96 |
| | 서대문구 | 7 | 5 | 12 |
| | 마포구 | 3 | - | 2 |
| | 양천구 | 2 | 8 | - |
| | 강서구 | 2 | 6 | 6 |
| | 구로구 | 1 | 5 | 70 |
| | 금천구 | 2 | - | - |
| | 영등포구 | 1 | 6 | 3 |
| | 동작구 | 1 | 3 | 15 |
| | 관악구 | 3 | 4 | 21 |
| | 서초구 | 1 | - | - |
| | 강남구 | 2 | - | 3 |
| | 송파구 | 8 | 4 | 3 |
| | 강동구 | 2 | 8 | - |
| 부산 | 중 구 | 2 | - | - |
| | 서 구 | 2 | - | 13 |
| | 동 구 | 1 | - | - |
| | 영도구 | 2 | - | - |
| | 부산진구 | 1 | - | - |
| | 동래구 | 1 | - | - |
| | 남 구 | 1 | - | - |
| | 북 구 | 1 | - | - |
| | 해운대구 | 2 | 4 | 18 |
| | 사하구 | 1 | - | - |
| | 금정구 | 1 | - | - |
| | 강서구 | 1 | - | - |
| | 연제구 | 1 | 2 | - |
| | 수영구 | 1 | - | - |
| | 사상구 | 2 | 3 | - |
| | 기장군 | 1 | - | - |
| 대구 | 중 구 | - | - | - |
| | 동 구 | 2 | - | - |
| | 서 구 | - | - | - |
| | 남 구 | - | - | - |
| | 북 구 | 1 | - | - |

| 단체 | | 본 위원회 | 분과 위원회 | 지역 회의 |
|---|---|---|---|---|
| 경기 | 수원시 | 3 | 12 | 10 |
| | 성남시 | - | - | - |
| | 고양시 | 2 | 18 | 39 |
| | 용인시 | 2 | 5 | 18 |
| | 부천시 | 3 | 20 | 75 |
| | 안산시 | 1 | 14 | 76 |
| | 안양시 | 2 | 12 | 110 |
| | 남양주시 | 1 | 1 | 1 |
| | 화성시 | 2 | 1 | 24 |
| | 평택시 | 2 | - | 22 |
| | 의정부시 | 2 | 9 | - |
| | 시흥시 | 4 | 8 | 12 |
| | 파주시 | 2 | 18 | 35 |
| | 광명시 | 2 | 10 | - |
| | 김포시 | - | - | - |
| | 군포시 | 2 | 16 | 2 |
| | 광주시 | 1 | - | 10 |
| | 이천시 | 1 | - | - |
| | 양주시 | 6 | 3 | - |
| | 오산시 | 3 | - | 7 |
| | 구리시 | - | - | - |
| | 안성시 | 2 | 3 | 1 |
| | 포천시 | - | - | - |
| | 의왕시 | 2 | 2 | 12 |
| | 하남시 | 1 | 3 | 11 |
| | 여주시 | 1 | - | - |
| | 동두천시 | 1 | - | - |
| | 과천시 | - | - | - |
| | 양평군 | - | 1 | - |
| | 가평군 | 1 | - | 6 |
| | 연천군 | 1 | - | - |
| 전남 | 목포시 | 3 | 2 | 3 |
| | 여수시 | 1 | 5 | 57 |
| | 순천시 | 2 | 8 | - |
| | 나주시 | 1 | 1 | 1 |
| | 광양시 | 1 | - | 1 |
| | 담양군 | 1 | - | - |
| | 곡성군 | 1 | - | - |
| | 구례군 | 1 | - | - |
| | 고흥군 | 1 | - | 16 |
| | 보성군 | 1 | - | - |
| | 화순군 | 2 | - | - |
| | 장흥군 | 1 | - | - |
| | 강진군 | 1 | - | - |
| | 해남군 | 1 | - | - |
| | 영암군 | 1 | - | - |

- 반면 많은 지자체의 경우 주민참여예산위원회만 있고, 회의 개최 회수도 1 2회에 그치고 있음
- 또한 예산참여위원회 및 각 기구가 조직되어 있기는 하지만, 실제 활동 횟수가 없거나 1 2회로 활동이 거의 없는 경우가 많음
- 이러한 현상은 결국 주민참여예산위원회가 형식적으로 운영되고 있음을 나타내는 것임

❍ 일부 지자체를 제외하고 대부분의 주민참여위위원회는 예산(안) 설명에 대한 의견 제시 정도의 역할을 하고 있음

- 경우에 따라 주민제안 사업, 혹은 공모 사업에 대한 심사 정도로 운영되고 있음

## 마. 도농형 지자체의 열악한 주민참여예산제 운영 여건

❍ 도농형 지방자치단체는 도시형 지방자치단체에 비해 인구가 적고, 면적은 넓으며, 고령화율이 높기 때문에 실질적인 주민참여예산제 운영에 어려움을 겪고 있음

❍ 도농형 광역자치단체의 주민참여예산제 운영 여건

- 예산편성 과정에서의 주민의견 수렴은 부서 등을 통해 이루어짐
- 주민참여예산위원회는 구성이 되어 있지만 역할이 없어 운영이 제대로 되지 않고 있는 실정(경기, 충남 의견)으로 최근 공모사업으로 추진하는 경향이 있음
- 기초에서 주민참여예산제도를 운영하고 있기 때문에 중복이 됨
- 사업 공모의 경우에도 주민참여예산위원들이 지엽적인 자기 지역문제 해결의 수단으로 활용하고 있음
  * 도의 경우 시·군의 제도 운영을 지원하는(위원회 운영비 지원, 도내 전체적 예산 학교, 시, 군이 개별적으로 해결하기 어려운 것 등) 역할로 전환(경기도 의견)
- 주민참여예산제의 운영과 관련하여 도의 특성에 부합하는 역할 부여가 필요함

❍ 도농형 기초자치단체의 주민참여예산제 운영 여건

- 예산편성 과정에서의 주민의견 수렴은 부서 등을 통해 이루어짐
- 지자체장이 직접 마을을 순회하며 주민제안 사업 등의 의견수렴을 직접 시행함
  * 설문 등을 통해 주요사업 시행여부, 사업우선 순위, 사업제안 받음(사업공모 절차를 진행하지 않아 주민참여예산 범위에 포함하지 않고 있음). 주민참여예산위원회 구성은 되어 있지 않은데, 인구가 적어 위원회 위원이 중첩됨(예, 영양군 지방보조금심의위원회 활용)
- 주민참여예산제도의 절차를 거치지 않지만 실질적인 주민의견 수렴이 진행되고 있음

### 바. 주민참여예산 담당자의 업무 과중

❍ 대부분의 지자체는 주민참여예산제도에 대한 전담인력을 배치하지 않고 있으며, 공무원 1인이 다른 업무와 병행하여 담당하고 있음

❍ 주민참여예산위원회가 구성되어 각 기구가 운영되고 주민제안사업 및 공모사업 등이 진행되는 경우 이에 대한 대응 피로도가 상당히 높은 실정임

❍ 예산(안) 등에 대한 주민의견 수렴, 주민참여예산위원회의 역할이 확대됨에 따른 대응 업무가 상당히 많아지고 있어 담당 1인이 다른 업무와 병행하여 업무를 수행하는데 업무의 과중이 발생함

❍ 이는 결국 주민참여예산제도 운영에 담당자가 소극적 자세를 갖게 할 수 있으므로, 이의 활성화를 위해서는 담당 인력의 추가 배치가 필요함

### 사. 좋은 마을 만들기 사업, 마을공동체사업, 의회와의 관계

❍ 좋은 마을 만들기 사업, 마을공동체 사업 등이 모두 주민의견을 수렴 및 주민 제안으로 진행되는 사업이지만 이들은 주민참여예산사업에 포함되지 않고 있음

- 이들 사업을 담당하는 주민자치회와 주민참여예산위원회와의 관계 설정이 필요하며, 이는 지자체 스스로 정하도록 함이 타당함
- 다만, 이들 사업도 주민의견서에 반영하는 방식으로 주민참여예산사업의 범주로 포함하킬 수 있을 것
- 주민참여예산위위원회의 권한과 역할이 확대됨에 따라 예산안 전체는 물론 다른 위원회에서 이미 결정된 주요 투자사업까지 관여할 경우 다른 위원회, 의회와의 관계가 모호함

## 2. 시사점

### 가. 주민의 참여대상의 확대 필요

❍ 현재 많은 지자체가 주민참여예산을 예산편성과정에서 사업공모 및 공모사업 의 우선순위 결정을 위한 주민참여 위주로 운영하고 있으며, 공모사업 선정과정에서의 주민참여 수준을 강화하는 방향으로 제도를 발전시키고 있음

- 이는 지방재정법 시행령 제46조 제1항에서 정한 주민 참여 방법인 주요사업에 대한 공청회, 간담회 및 설문조사가 형식적 의견수렴에 그치는 경우가 많아 실질적 주민참여수단으로 활용되기 어려웠던 자치단체의 그간 운영경험을 반영한 것임

❍ 이러한 변화로 주민참여 수준이 높아지고 공모사업의 예산편성에 대한 실질적 의사결정권한이 주민에게 귀속되는 효과가 있는 것은 사실임

- 반면에, 자치단체가 공모사업 운영에 지나치게 집중하거나 공모사업을 주민참여예산의 전부로 인식할 경우, 주민의 참여대상이 공모사업으로 한정되면서 자치단체의 주요사업과 정책에 대한 주민의견 수렴이 소홀하게 여겨지는 문제가 있음

- 실제로 일부 자치단체의 경우, 지방재정법 제39조제2항에 따라 지방의회에 제출하는 주민의견서가 주민참여예산위원회가 검토한 '공모사업 우선순위표'로 갈음되는 경우가 있는데, 이 경우 지방재정법이 의도한 주민참여예산제도의 취지가 충분히 달성되고 있다고 보기 어려움

❍ 따라서, 각 자치단체가 공모사업이 아닌 다른 주요 사업들에 대해서도 사업규모별로 적절한 주민참여수준과 절차를 마련하여 주민의견을 수렴하도록 유도할 필요가 있음

- 이를 위해서는 공모사업이 아닌 주민참여사업(공모외 주민참여예산사업)의 범위·기준을 제시하고, 각 자치단체가 사업의 범위에 따라 적절한 참여수준·방법을 설계할 수 있도록 운영모델을 제시해야 함

- 또한, 예산안 편성시 개별사업단위가 아닌 예산안의 전체 방향성에 대해서도 주민의견을 수렴·반영하도록 할 필요가 있음

## 나. 주민의 참여범위 확대 필요

❍ 현재 많은 자치단체가 주민참여예산을 예산편성 과정에 한정하여 운영하고 있으며, 이는 지방재정법 제39조에서 주민참여예산제도를 '지방예산 편성 과정에 주민이 참여할 수 있는 절차'로 정의하고 있기 때문인 것으로 보임

❍ 그런데 자치단체의 재정순기는 예산편성 - 예산집행 - 결산의 과정을 거치는데, 주민참여의 범위를 예산 편성만으로 한정할 경우 주민은 예산안 편성에만 의견을 제시할 수 있고, 사업의 집행이나 성과평가에 대해서는 의견을 제시하기 어려운 한계가 있음

❍ 따라서, 일부 자치단체에서는 공모사업 모니터링, 공모사업 성과평가에도 주민참여예산위원 등이 참여하도록 함으로써 이러한 한계를 보완하고 있음

- 광주광역시의 경우 주민공모사업에 대한 사업 모니터링 제도를 운영 중

- 서울특별시 은평구는 공사 설계에서 준공까지 전 과정을 해당지역 주민들에게 설명회를 개최하여 주민 의견수렴 및 반영하는 관급공사 주민참여 의무화 제도를

운영

- 광주 북구의 경우 결산자료에 대한 사전 공개를 통해 주민의견을 수렴하고, 결산 분야에 대한 공개토론회를 연 2회 개최

❍ 한편, 현행 지방재정법 상 주민참여예산제도의 개념 상 예산의 집행, 성과평가 등 과정에의 주민 참여가 가능한지가 문제가 될 수 있으나, 편성된 전년도 예산의 집행에 주민이 의견을 제시하거나 주민이 직접 사업성과에 대한 의견을 제시하도록 하는 것은 다음 연도 예산편성까지 환류가 이루어질 수 있다는 점에서 현행 지방재정법 상 주민참여예산제도가 예산의 집행, 성과평가 등 과정에의 주민참여를 배제하고 있다고 보기는 어려울 것

- 다만, 많은 자치단체가 지방재정법 제39조의 규정에 따라 '지방예산 편성 과정에 주민이 참여할 수 있는 절차'로 한정하여 인식하고 있으므로 법령 개정을 통해 주민참여예산제도의 개념을 확대하는 방안도 검토 필요

- 또한,, 주민참여예산위원이 예산 편성, 집행, 평가 및 환류과정을 모두 경험할 수 있는 기회를 제공함으로써 주민참여예산위원의 예산 이해도를 높여 주민참여의 질을 제고할 수 있다는 장점이 있음. 이 경우 현재 2년 주기로 운영되고 있는 주민참여예산위원회의 임기를 3년으로 연장 필요

## 다. 온라인 및 모바일 주민참여 확대

❍ 오프라인 참여 중심의 주민참여예산제 운영으로 인한 시간적·공간적 제약 극복

- IT 기술의 발달로 대부분의 주민들이 온라인 및 모바일 참여 가능

❍ 특히 공간적 범위가 넓은 도 유형의 경우 온라인 및 모바일 주민참여 확대 필요

- 도 유형은 인구밀도는 낮고, 지리적 분산도는 높은 특징 보유

- 오프라인을 통한 주민참여는 매우 제한적이며, 새로운 참여방식 도입 필요

❍ 도시 지역의 경우에는 1-20대 및 직장인 등의 참여를 확대하기 위해서는 온라인 및 모바일 참여의 확대 필요

## 라. 공모사업의 규모 및 유형의 다양화

❍ 일부 자치단체에서는 공모사업이 지나치게 소규모 민원해결성 중심으로 운영되면서 주민참여의 취지가 퇴색하고 사업의 효율성이 저해되는 경우도 발생하고 있음

- 이를 방지하기 위해서는 사업규모별로 '소규모 지역사업' 과 '중규모 정책사업'으

로 주민제안사업을 구분하고 개별 실링을 적용하는 방안도 적극 활용 가능

- 일부 자치단체의 경우 지방의원별로 일정금액을 할당(3~5억 등 다양)하여 의원의 요청에 따라 지역구의 소규모 주민숙원사업을 예산에 편성하는 소위 의원재량사업비를 편성하는 경우가 있는데, 이는 자치단체장의 예산편성권을 침해할 소지가 있음
- 지역의 주민숙원사업 제안은 '의원재량사업'이 아니라 주민참여예산 공모사업 중 '소규모 지역사업'제도를 활용하여 예산에 반영하는 것이 바람직
- 한편, 세종특별자치시는 읍면동별 주민세입에 해당하는 금액을 '소규모 지역사업'으로 보장하고 있는데, 이러한 사례를 다른 자치단체에서도 활용할 수 있을 것임

❍ 청년, 여성, 노인 등 지역 특성에 따라 다양한 계층의 참여 유도

- 분과위원회 구성에 있어서 지역의 인구통계학적 특성을 반영할 수 있는 방안 검토
- 다양한 계층의 이해관계를 충족시키기 위해 수요자 맞춤형 주민참여예산제 운영 필요

### 마. 광역-기초 간 연계·협력 강화

❍ 특·광역시 본청과 자치구 간의 연계·협력 강화

- 사회복지지출 등 자치구의 세출은 증가하는 반면, 세입은 특·광역시에 집중되어 있는 실정
- 자치구의 주민참여예산제가 성공적으로 작동하기 위해서는 특·광역시 본청과의 연계 협력 필요

## 바 주민참여예산의 명시적 표기

❍ 주민참여예산의 투명성과 안정성을 확보하기 위해서 주민참여예산을 예산서에 명시적으로 표기하는 방안 검토 필요

- 현재 다양한 방식으로 주민참여예산제가 운영되고 있으며, 대부분 주민참여예산을 예산서에 표기하지 않고 있는 실정
- 향후 주민참여예산제에 대한 평가를 실시하기 위해서 보다 객관적인 평가자료 확보 필요
- 다만, 자치단체별로 참여 대상과 참여 수준을 다양하게 운영하고 있는 상황에서 단순히 주민참여예산사업인지 여부를 표기하는 것은 참여의 질적 수준을 반영하지 못하는 문제가 있음

- 따라서, 주민참여예산사업을 참여 범위와 참여 수준에 따라 유형화하고 유형별로 분류하여 관리하는 방안을 검토할 필요

## 사. 주민의견서의 질적 제고 필요

❍ 자체단체는 지방재정법 제39조제2항에 따라 지방의회에 제출하는 예산안에 반드시 주민 의견서를 첨부해야 함

- 그런데, 일부 자치단체에서는 주민의견서를 주민참여예산위원회가 검토한 '공모사업 우선순위표'로 갈음하는 경우가 있는데, 이 경우 지방재정법이 의도한 주민참여예산제도의 취지가 충분히 달성되고 있다고 보기 어려움

❍ 주민의견서가 실질적으로 의미를 갖기 위해서는 적어도 다음과 같은 내용이 포함되어 있어야 할 것으로 보임

- 예산안 편성의 전체 방향에 대한 주민 의견(의견 수렴 방법·절차 포함)
- 분야·부문간 재원 배분 우선순위에 대한 주민 의견(의견 수렴 방법·절차 포함)
- 자치단체의 주요 사업에 대한 주민 의견(의견 수렴 방법·절차 포함, 조정 내역 등)
- 공모사업에 대한 주민 의견(사업공모 방식, 공모된 사업의 우선순위, 조정내역, 우선순위 선정 및 조정 방식, 공모사업별 주민의견 포함)

❍ 주민의견서의 질적 제고는 각 자치단체로 하여금 다양한 주민참여수단을 실질적으로 운영하도록 하는 효과가 있으며, 주민들의 참여 동기도 유발할 수 있을 것, 또한, 주민 의견서가 의회의 예산 심사 과정에서의 참고 자료가 되어 심사의 질을 제고하는 효과도 기대 가능

❍ 한편, 많은 자치단체가 주민참여예산제도의 형식을 취하지 않더라도 단체장 읍면 순회, 공무원의 현장 방문 등 일상적인 업무 과정에서 예산에 대한 주민 의견수렴을 반영하는 경우가 많은데, 단순한 의견 청취에 그치는 경우가 많음

- 이러한 절차를 거쳐 취합된 주민의견도 주민의견서에 반영하도록 함으로써 일상적인 업무과정에서의 주민 의견도 주민참여예산의 범주로 포함시킬 수 있을 것

❍ 이를 위해서는 운영 모델에서 주민의견서의 표준 모델을 제시하는 것이 의미 있을 것으로 보임

# 제4장 주민참여예산제 지자체 유형별 모델 개발

## 제1절 전제조건과 기본방향

### 1. 전제조건: 현재 주민참여예산 운영 실태 고려

❍ 주민참여 형태: 예산편성 과정에서 예산(안)에 대한 의견 제시, 주민제안사업(공모 포함)의 2가지 형태임

❍ 조례모델 선택: 표준조례 3가지 유형 중 도시지역은 2, 3유형, 농촌지역은 1, 2유형을 선택하여 운영함

❍ 주민참여예산위원회 구성 및 운영: 특정 지역(충북, 경북, 경남 지역) 중심으로 구성이 되지 못하고 있으며, 일부 지자체의 주민참여예산위원의 권한과 역할이 시정 전반으로 확대됨(수원시)

- 주민참여예산위원회 구성이 되었더라도(전남, 전북, 강원 지역), 몇 개의 지자체를 제외하고는 형식적으로 운영되고 있음(위원회만 구성, 하위 기구 구성 제각각, 활동 실적 저조)
- 주민참여예산위원회 구성이 되지 못했더라도 실질적으로 예산안의 주민의견 수렴 및 반영, 주민제안사업 시행(설문), 간담회(단체장 중심) 등이 이루어짐(영양군)
- 주민참여예산위원회를 구성하지 못하고 있는 지자체의 경우 위원회 구성 의무화 관련 법 개정 여부에 따라 주민참여예산위원회 구성을 준비하고 있는 지자체도 상당수임

❍ 도와 인구 적은 농촌지역의 주민참여예산제 운영의 한계 : 도의 경우 주민참여예산위원회의 역할이 미흡하며, 인구가 적고 고령화된 농촌 지역의 경우 주민참여예산위원회 구성시 다른 위원회의 위원과 중복이 발생함

- 농촌형 광역단체(도): 기초단체와 주민참여에산제 운영의 중복 발생, 대상사업 발굴 및 적용 곤란, 주민참여예산위원회 운영의 부작용(지역주의, 민원중심, 지엽적 사업), 역할 미흡, 예산액의 일부를 범위로 하는 공모사업으로 변질 문제 등 발생
- 인구 적은 농촌지역: 지자체별로 공무원, 단체장 주도하에 주민의견수렴, 사업제안, 주민투표 등을 시행함. 주민참여예산위원회의 구성의 다른 위원회와 위원 중복, 구성 후 1~2회 개최 및 내용의 형식적 운영 가능성 많음

❍ 지자체별 운영 특성: 243개 지자체의 주민참여예산도 운영이 위의 기본모형 에서 기준으로 설정한 참여수준은 다르지만 모든 지자체에서 이루어지고 있으나, 지역여건을 고려하여 주민참여수준, 주민참여과정, 주민참여방법 등이 제각각 운영되고 있음

## 2. 기본방향

❍ 표준조례 '10년에 배포된 표준조례는 그간의 제도 성숙을 고려하고, 주민참여예산제 운영에 관한 지방자치단체의 자율성을 보장하기 위하여 폐기

- 표준 조례는 주민참여예산제도 의무화에 따라 지방자치단체의 조속한 제도 시행을 위하여 배포한 것으로, 242개 지자체가 조례를 운영중이고, 지방자치단체별로 다양한 방향으로 제도가 발전해 온 시점에서 존속 필요성이 낮음

❍ 표준조례로 폐기할 경우 자치단체가 자율적으로 조례로 정하여야 할 사항은 다음과 같음

- 주민참여예산제를 운영하는 단체장의 책무, 주민의 권리
- 주민참여예산의 범위
- 연간 주민참여예산 운영계획의 수립·공고에 관한 사항
- 주민참여 및 주민의견수렴의 방법 및 절차
- 주민참여예산위원회 등 참여기구의 기능·구성·운영에 관한 사항
- 지방의회에 제출하는 주민의견서에 포함되어야 하는 사항
- 주민참여예산제의 실시 결과의 공개에 관한 사항 등

❍ 표준조례를 폐기하더라도 각 지방자치단체의 주민참여예산제도 운영이 제도의 본래 취지에 부합하기 운영될 수 있도록 운영 모델 제시 및 지원은 필요

- 다만, 운영 모델은 주민참여예산이 충분히 정착·확산되지 않은 자지단체가 주민참여예산제를 확대하는 것을 지원하는데 주된 목적이 있으므로 자치단체가 반드시 이에 따라야 하는 것은 아님
- 또한, 지자체의 역할 및 지역 여건, 주민참여예산제도 운영을 볼 때, 자치단체 유형별로 여건이 달라 획일적인 제도 운영은 불합리하며 형식적으로 운영될 수 있음. 지자체 유형별로 주민참여예산제 운영 모델이 필요함
- 또한, 유형별로 운영의 우수사례를 발굴하여 전파함으로서 타 지자체에서 지역 여

건 등을 고려하여 선택적으로 운영될 수 있도록 할 필요가 있음

- 지자체의 주민참여예산제 운영의 평가를 통하여 수준을 향상시키고 선도적인 지자체에는 인센티브 부여해야 함. 평가는 주민참여예산제도 운영 관련 기본적 사항과 수준을 향상시킬 수 있는 사항, 특정 지자체에서 선도적으로 시행하고 있는 점 등을 평가해야 함

❍ 향후 방향: 법과 제도적으로 거시적인 가이드라인을 제시하고, 3가지 조례 모델(안)은 폐지함과 동시에 지자체 스스로 지역여건을 고려하여 지역특성에 맞는 주민참여예산제도가 운영될 수 있도록 우수사례를 발굴하여 인센티브 부여 및 보급하는 활성화 여건을 조성하는 방안이 바람직하다고 판단함

- 주민참여예산제도 운영이 직접 민주주의 실현, 지자체 재정의 건전성 및 책임성 확보차원에서 주민이 직접 참여할 수 있는 기준선에서는 가이드라인 제시 및 지원이 필요함

- 지자체의 현재 주민참여예산제도 운영은 243개 지자체 모두 다르게 운영되고 있음. 하지만 지자체의 역할 및 지역 여건, 주민참여예산제도 운영 실태를 볼 때, 자치단체 유형별로 여건이 달라 획일적인 제도 운영은 불합리하며 형식적으로 운영될 수 있음. 지자체 스스로 지역여건 등을 고려하여 운영될 수 있도록 지자체 유형별로 주민참여예산제 운영 방법을 다르게 적용할 수 있는 방안의 마련이 필요함

- 주민참여운영예산제도 운영모델은 주민참여수준을 핵심기준으로 한 기본모형에서 제시한 4가지 유형을 적용하되, 지자체 지역여건을 고려한 유형별로 운영의 우수사례를 발굴하여 전파함으로서 상호 벤치마킹하여 적용할 수 있ㄷ록 할 필요가 있음

- 지자체의 주민참여예산제 운영의 평가를 통하여 수준을 향상시키고 선도적인 지자체에는 인센티브 부여해야 함. 평가는 주민참여예산제도 운영 관련 기본적 사항(법적, 제도적 사항)과 수준을 향상시킬 수 있는 사항, 특정 지자체에서 선도적으로 시행하고 있는 사항(우수사례 발굴) 등을 평가해야 함

- 주민참여예산제의 활성화를 위해서는 우수사례를 발굴할 수 있는 법, 제도적인 기본사항의 평가, 우수사례 발표 대회, 우수단체에 대한 인세티브 부여 및 우수사례집 보급, 관련 법 및 제도의 정비 등이 필요함

## 제2절 주민참여예산제 운영의 기본모형

### 1. 주민참여예산의 범위

❍ 기본모형을 제시하기 위해서는 주민참여예산의 범위를 먼저 결정하여야 함. 주민참여예산제도는 자치단체에 따라 다양한 형태로 운영되고 있으나, 자치단체 별로 주민참여예산으로 인식하는 범위가 다른 경우가 많음

❍ 먼저, 회계를 놓고 볼 때 일반회계와 특별회계를 포괄하는 모든 예산에 대해 주민참여가 이루어져야 하는 것이 가장 적절할 것으로 판단됨. 지방재정법 제39조 및 동법 시행령 제46조에서 '지방예산 편성과정'으로 명시하고 있으며, 공기업특별회계나 기타특별회계에서 주민참여를 배제할 사유도 명확하지 않음

- 다만, 지방재정법 시행령 제46조 제3항에서 '주민참여 예산의 범위'를 지방자치단체의 조례에서 정하도록 하고 있으므로, 조례로 달리 정할 경우 일반회계에 대해서만 주민참여예산제도를 실시하는 것도 가능

- 한편, 지방자치단체 기금관리기본법에는 기금운용계획 수립 과정에서의 주민참여에 대해 규정하고 있는 바가 없으므로, 기금을 포함한 통합재정 전체에 대해 주민참여예산제도를 실시할지는 자치단체에서 판단할 사항임

❍ 두 번째로, 주민참여가 이루어지는 대상을 설정하여야 함. 주민참여가 이루어지는 대상을 설정하는 것이 중요한 이유는 실행가능하고 적절한 주민참여 방법과 참여 수준이 달라질 수 밖에 없기 때문임

- 예를 들어, 실링을 사전 설정한 공모사업은 주민참여예산위원회에서 민간 주도형으로 의사결정이 이루어지는 것이 가능하지만, 예산안 전체를 주민참여예산위원회에서 결정하는 것은 가능하지도 않고 바람직하다고 보기 어려움

❍ 주민참여대상은 크게는 예산안 전체와 개별 사업로 구분할 수 있음.

- 예산안 전체에 대해서는 예산안의 방향 설정, 분야·부문 간 재원배분 방향에 대한 주민 의견 수렴, 분야·부문 별 정책 방향에 대한 주민 의견 수렴 등의 참여 방식이 가능.

  ※ 예산안 전체를 주민참여 대상으로 하는 대표적인 예로 서울특별시 '온예산' 등

- 개별 사업 단위에서는 사업제안서 제출, 사업의 규모 및 사업 간의 우선순위 결정에 주민참여, 사업계획에 주민의견 반영 등의 다양한 참여방식이 가능

- 한편, 개별 사업을 그 특징에 따라 보다 세분화하면 다음과 같음

| 공모사업 | 주민제안사업 | 일반 참여예산사업 |
|---|---|---|
| -사전에 공모사업의 실링 을 사전 설정하여 주민 공모 실시<br>-주민참여예산위원회가 실링 내에서 사업 우선순위를 실질적으로 결정 (자치단체는 사업의 위법성 판단, 컨설팅 등 보조적 역할만 수행)<br>- 이상의 2가지 요건을 모두 갖춘 경우만 해당 | -사전에 공모사업의 실링을 사전 설정하지 않고 공모 실시<br>-주민참여예산위원회가 사업 우선순위 등 의견을 제시하나, 실질적 우선순위 결정권한은 자치단체가 가짐<br>- 이상의 2가지 요건 중 하나에 해당 | -자치단체가 공모사업이 아닌 일반사업에 대해 주민참여절차를 거치도록 하는 일정한 기준을 사전 설정<br>-사업별 주민의견서 작성 (세부사업별)<br>- 이상의 2가지 요건 모두 갖춘 경우만 해당 |

- 공모사업과 주민제안사업을 구분하는 이유는 사전 실링 설정 여부가 주민의 참여의 질적 수준에 직접적으로 영향을 미치는 요소이기 때문.
- 한편, 일반참여예산사업은 주민이 제안한 사업이 아니더라도 자치단체의 주요 사업에 대해서는 일정한 주민참여절차를 마련하여 주민의견을 수렴하는 사업으로, 아직까지 많은 자치단체에서 활용되고 있지 않으나 지방자치단체의 주요 사업과 정책에 대해 주민참여를 확대하기 위해서는 확산될 필요가 있음

## 2. 참여대상별 주민참여 수준

❍ 참여대상별 주민참여 수준을 제시하기에 앞서 곽채기의 새로운 주민참여예산제도 모델 유형을 활용하여 일반적인 참여 수준을 제시하면 다음과 같음

| 모델유형 / 분류 기준 | 의견수렴형 참여예산제도 | 주민협의형 참여예산제도 | 민관협치형 참여예산제도 | 주민주도형 참여예산제도 |
|---|---|---|---|---|
| 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+주민참여 조직 | 주민참여조직 | 주민참여조직 |

❍ 참여대상별 적절한 주민참여수준과 구체적 운영방법은 다음과 같음

❍ 예산안 전체 : '예산안 전체'를 주민참여대상으로 할 경우, '의견수렴형'과 '주민협의형'이 주를 이루게 됨

- 예산안 편성 방향, 분야·부문 간 재원배분 방향에 대한 주민 설명회 개최 또는 분야·부문 간 재원배분 우선순위에 대한 주민 설문조사 등은 '의견수렴형'에 해당. 이 경우 주민의견서는 설문조사 결과 제시 또는 설명회 주민건의사항 나열 등으로 이루어짐

- 한편, 단순히 설문조사나 설명회에 그치지 않고, 설문조사·설명회 등에서 제시된 주민의견을 주민참여예산위원회 등에서 토의를 거쳐 정교화하여 종합적 보고서 형식의 주민의견서로로 구체화하는 방식은 주민협의형'에 해당. 이 경우 주민참여예산위원회의 역할은 '예산안 전체'에 대한 주민의견서를 작성하는 데 그치며, 주민의견서를 예산안에 어떻게 반영할지에 대한 권한은 지방자치단체가 가짐

- '의견수렴형' 보다는 '주민협의형' 운영이 주민참여예산제도의 취지에 보다 부합한 운영방식으로 판단됨

❍ 공모사업 및 주민제안사업 : 공모사업 및 주민제안사업을 주민참여대상으로 할 경우 '주민협의형', '민관협치형', '주민주도형'이 주를 이루게 됨

- 일반 주민이 제출한 사업제안서의 예산 반영 여부를 관료 조직에서 판단하여 결정하는 경우는 '주민협의형'에 해당. 이 경우 주민의견서는 예산안에 반영된 주민제안사업의 목록으로 이루어짐

- 일반 주민이 제출한 주민제안서를 주민참여예산위원회 등 주민참여조직에서 검토, 적합·부적합 의견 제시, 우선순위 결정 등 수준의 의사결정을 하는 경우는 '민관협치형'에 해당. 이 경우 주민의견서는 주민제안사업의 적합·부적합 여부 또는 우선순위 등으로 이루어짐. 한편, 주민참여조직의 역할은 2~4회 정도의 회의를 거쳐 공모사업의 적합·부적합 의견 제시, 우선순위 결정 등에 그치고, 실질적 예산편성권은 관료조직이 가짐

- 사전에 실링 설정된 예산규모에 대해 주민 공모를 실시하고, 주민참여예산위원회 등 주민참여조직에서 사업계획 구체화·수정, 우선순위 결정 등을 통해 사실상 주도적으로 관여하며, 주민중심적 의사결정방식을 통해 자치단체의 예산편성권이 행사됨. 이 경우, 주민의견서는 공모사업의 우선순위와 주민참여조직의 조정내역 및 사유 등으로 이루어짐. 한편, 주민참여조직의 역할은 5회 이상의 회의를 거쳐 설정된 실링에 대한 예산편성권한을 사실상 행사하는 것으로 확대됨. 주민중심적 의사결정방식을 통해 지방자치단체의 예산편성권이 행사되는 것임

- 공모사업 및 주민제안사업의 예산안 반영 여부를 관료조직에서 결정하는 '주민협의형'에서 주민은 단순히 사업을 건의하는 민원인의 역할에 그치므로 실질적 주민참여예산으로 보기 어려우며, '민관협치형' 또는 '주민주도형'으로 운영하는 것이 바람직

- 한편, ‘민관협치형’ 과 ‘주민주도형’은 참여의 질적 수준에서 상당한 차이가 있는데 양자를 구별하지 않고 주민참여예산사업 규모를 산정할 경우, 이러한 질적 수준을 고려하지 못하는 문제가 있음. 따라서 ‘민관협치형’을 주민제안사업, ‘주민주도형’을 공모사업으로 구분하여 관리할 필요가 있음. 이 경우, 사전 실링 설정여부 및 주민참여조직의 주도적 의사결정 여부가 ‘주민주도형’의 필수요소가 될 것임

❍ 일반참여예산사업 : 일반참여예산사업은 주민제안사업 및 공모사업이 아닌 일반사업(사업구조화에 따른 세부사업단위)에 대해서도 일정한 기준에 해당하는 경우 주민참여절차를 거치도록 사전에 설정하는 사업을 의미. 일반참여예산사업을 주민참여대상으로 할 경우 ‘의견수렴형’ ‘주민협의형’이 주를 이루게 됨.

- 개별사업 단위로 이루어지는 공청회·설명회, 설문조사 등은 ‘의견수렴형’에 해당. 이 경우 주민의견서는 설문조사 결과 제시 또는 설명회 주민건의사항 나열 등으로 이루어짐

- 개별사업(세부사업 단위)을 주민참여예산위원회 등 주민참여조직에서 검토하고, 적합·부적합 의견, 사업 규모 및 내용에 대한 의견, 우선순위 의견 등의 의견을 주민의견서로로 구체화하는 방식은 ‘주민협의형’에 해당. 이 경우 주민참여예산위원회의 역할은 사업별 주민의견서를 작성하는 데 그치며, 주민의견서를 예산안에 어떻게 반영할지에 대한 권한은 지방자치단체가 가짐

- 주민참여조직의 의사결정권한을 강화할 경우 ‘민관협치형’으로 발전될 수 있으나, 현재까지 일반주민참여예산사업의 경우 ‘민관협치형’에 해당하는 의사결정권한이 주민참여조직에 부여된 국내 사례는 없음

- ‘의견수렴형’ 보다는 ‘주민협의형’ 운영이 주민참여예산제도의 취지에 보다 부합한 참여방식으로 판단됨

❍ 지금까지 제시된 참여대상별 적정 주민참여수준을 정리하면 다음과 같음

| 예산안 전체 | 공모사업 | 주민제안사업 | 일반참여사업 |
|---|---|---|---|
| 주민협의형 | 주민주도형 | 민관협치형 | 주민협의형 |

## 3. 주민참여조직의 기능·권한, 구성 및 운영

❍ (기능·권한) 참여대상별과 참여수준에 따라 주민참여조직의 기능·권한이 달라질 수 있으며, 아래는 위에서 제시한 참여대상별 적정 주민참여수준에 따른 주민참여조직의 기능임

- (예산안 전체) 공청회·설문조사 등을 통한 일반주민의 의견 검토, 주민의견서 작성
- (공모사업) 주민제안 검토 및 사업 구체화, 사업별 우선순위 결정 등
- (주민제안사업) 주민제안서 검토 및 적합·부적합 의견제시, 사업별 우선순위 의견 제시
- (일반참여사업) 사업부서의 사업계획서 검토, 공청회·설문조사 등을 통한 일반주민의 의견 검토, 주민의견서 작성

❍ (구성) 주민참여조직의 기본 형태는 주민참여예산위원회이며, 자치단체별로 분과위원회, 지역회의, 운영위원회, 민관협의회 등 다양한 참여조직을 구성하고 있음

- 지금까지 제시한 참여대상을 고려할 때 주민참여예산위원회만을 구성해서는 적정 참여수준을 담보하기 어려울 수 있어 최소한 주민참여예산위원회와 분과위원회를 별도 구성하는 것이 바람직할 것으로 판단됨

- 이 경우, 주민참여예산위원회는 예산안 전체에 대한 주민의견서 작성, 공모사업 또는 주민제안사업의 우선순위 결정, 일반참여사업에 대한 주민의견서 확정 등의 역할을 수행

- 분과위원회는 공모사업 또는 주민제안사업의 1차 검토, 일반참여사업에 대한 주민의견서 작성 등의 역할을 수행, 예산안 전체에 대한 주민의견서 작성을 담당하는 분과 구성도 가능할 것

- 지역회의는 주민제안사업 중 읍·면·동단위 지역사업의 제안 및 우선순위 1차 심사 등의 역할을 수행하는 조직으로 자치단체 여건에 따라 자치단체가 구성 여부를 자체 판단

❍ (위원 위촉) 주민참여조직에 참여하는 위원의 위촉 방식은 원칙적으로 자치단체가 자율적으로 정할 사항임

- 현재 자치단체는 공모·추첨 방식, 공모·선정 방식, 추천 방식, 당연직 등을 활용하고 있음

- 공모·추첨 방식은 특정인의 자의가 개입되지 않는다는 면에서 주민 대표성 측면에서 장점을 가지나, 소수자나 장애인 등 사회적 약자가 배제되기 쉽다는 문제가 있음

- 공모·선정 방식은 사회적 약자 우선 선정 등을 통해 사회적 약자의 참여를 제고할 수 있다는 장점이 있으나, 일반주민이 참여하는 주민참여조직의 특

성상 객관적인 선정 기준이 불명확하다는 문제가 있음. 이를 자치단체장이 악용할 경우, 자치단체장과의 친소관계에 따라 위촉될 수 있는 소지가 있음

- 추천 방식은 지역, 시민단체 등의 다양한 이해 관계를 반영할 수 있다는 장점이 있으나, 추천권자의 이해관계가 과잉 대표될 수 있다는 문제가 있음. 또한, 자치단체장과의 친소관계에 따라 위촉될 수 있는 소지가 있음. 한편, 자치단체에 따라 재정전문가를 위촉하는 경우도 있으나, 전문가 위촉은 주민참여의 본질과 배치되므로 최소한으로 활용하는 것이 바람직

- 당연직은 주민참여조직이 충분히 성숙하지 않은 자치단체에 한하여 보조적으로 위촉하는 것이 바람직

- 원칙적으로 공모·추첨 방식을 활용하되, 성별·인구별 비례 선발, 사회적 약자 우선 선발 등의 보완 장치를 마련하는 것이 바람직

- 공모·선정 방식, 추천 방식은 사회적 약자의 참여를 보장하는 한도 내에서 보조적으로 활용하는 것이 바람직

* 단, 예산학교 수료 등 일반 주민이 달성할 수 있는 최소한의 자격요건을 설정하는 것은 무방

❍ (운영) 단순 의견제시에서 끝나는 1회성 회의를 지양하고, 사업에 대한 실질적 심사와 심도 있는 검토가 가능하도록 회의별로 논의 범위를 구체적으로 특정하여 여러 차례 운영하는 것이 필요

- 또한, 주민참여예산위원회의 논의사항에 대해서는 실·국별로 소관 사항에 대해 적절한 피드백이 이루어지도록 운영해야 함

- 회의 당 논의 범위와 전체 안건을 고려하여 회의 횟수 등을 정하되 참여기구에 실질적인 권한·역할과 자율성을 부여하여야 함

## 4. 예산편성 이후의 주민참여

❍ 지방재정에 대한 주민참여를 확대하기 위해서는 예산 편성 전·후의 과정에도 지방재정·예산에 대한 주민의견을 수렴하는 절차가 필요

- 구체적으로 중기지방재정계획 수립시 주민참여, 사업의 모니터링·집행 등에의 주민참여, 사업 성과평가에의 주민참여가 가능할 수 있음

- 이러한 참여방식은 지방재정법상 주민참여예산의 개념(예산편성과정에의 주민

참여)보다 확대된 주민참여방식이나, 지방재정법 상 주민참여예산의 개념이 주민참여예산을 예산편성과정에의 주민참여로 한정하는 취지는 아니므로, 각 자치단체별로 이러한 참여 절차를 자율적으로 운영하여 주민참여를 확대할 필요가 있음

# 제3절 지방자치단체 유형 분류

## 1. 1안: 광역-기초, 도시-농촌 구분

### 가. 유형분류 기준

❍ 광역-기초 구분

- 광역-기초 여부에 따라 주민참여가 적합한 사업의 범위와 참여 방식이 달라질 수 있음
- 예를 들어 소규모 민원사업 중심의 주민공모사업은 광역보다는 기초자치단체에 보다 적합
- 반면, 광역자치단체는 일반적으로 기초보다 사업규모가 크므로 공모사업 외 주요 사업에 대한 주민의견수렴절차를 마련하는 것이 적합

  * 예시) 도 단위 사업, 도의 역점시책사업, 지특의 광역계정 사업 등

❍ 도시-농촌 구분

- 도시-농촌 여부에 따라 지리적 여건, 인구구조가 달라져 적합한 주민참여 방식이 달라질 수 있음
- 예를 들어 자치구 등 도시에서는 주민참여예산위원회를 통한 주민참여와 모바일투표가 유용할 수 있음
- 반면, 인구 밀도가 낮고 노인 인구가 많은 농촌에서는 정기적인 주민참여예산위원회 활동과 전자투표가 어려울 수 있음

### 나. 유형분류 결과

❍ 도시-농촌, 광역-기초로 구분하면 4가지 유형으로 구분할 수 있음

- 시 중 도농통합시는 군과 함께 도농형으로 분류

* 단, 세종특별시와 제주특별자치도는 광역과 기초의 속성 모두 보유

| | 광 역 | 기 초 |
|---|---|---|
| 도시형 | 도시형 광역단체(특·광역시, 8개) | 도시형 기초단체(일반시, 자치구 108개) |
| 농촌(도농 포함)형 | 도농형 광역단체(도, 9개) | 도농형 기초단체(도농통합시, 군) |

## 2. 2안: 지방자치단체 종류별

### 가. 유형분류 기준

❍ 유형 구분은 지방자치단체 종류별도 하며, 시의 경우 대도시와 중소도시로 분류함

- 특·광역시, 도, 50만 이상 시, 50만 이하 시, 군, 자치구 등 6개 유형으로 구분하고 있음
- 행정안전부(2016)의 「예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준」에 제시되어 있는 지방자치단체 구분 기준을 참고하여 6가지 유형으로 설정함

### 나. 유형 분류 결과

❍ 시에 대하여 50만 이상과 이하로 분류하여 6개 유형으로 분류함

| 구분 | 특·광역시 | 도 | 50만 이상 시 | 50만 이하 시 | 군 | 자치구 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 지자체 수 | 8 | 9 | 15 | 60 | 82 | 69 |
| 지자체 예 | 대구광역시<br>광주광역시 | 충청북도,<br>제주특별자치도 | 안산시<br>청주시 | 시흥시<br>논산시<br>남원시 | 진천군<br>영양군 | 인천 남구<br>광주 북구<br>울산 북구 |

## 3. 1안과 2안 비교

❍ 1안은 광역-기초, 도시-농촌의 지역속성에에 따라 명확히 구분됨

❍ 2안은 기초 도시의 경우 50만 이상, 50만 이하, 자치구의 3개 유형으로 분류되나, 주민참여예산제 운영과 관련하여 구분의 의미가 적음

❍ 본 연구에서는 1안에 따른 유형 구분을 선택함

# 제4절 지자체 유형별 운영 모델

## 1. 도시형 광역단체

### 가. 운영 방식

❍ 기본 모델에 따라 운영하되, 다음과 같은 점을 추가로 고려할 필요가 있음

- 기초자치단체와의 역할 분담

- 기초자치단체의 주민참여예산제 활성화를 위한 광역 단위의 지원 노력 병행

### 나. 기초자치단체와의 역할 분담

❍ 광역자치단체의 '공모사업'은 광역 단위 사업이 주를 이뤄야 하나, 현실적으로 특정 지역의 숙원사업이 주로 신청 되고 있음

- 지역 숙원 사업에 대해서는 기초자치단체와 역할 분담 필요

  * (서울특별시, 대구광역시 사례) 공모사업의 일정 비율을 지역형 사업으로 배정하여 기초자치단체와 협업하는 사례

### 다. 기초자치단체 지원

❍ 광역단위에서 기초자치단체의 주민참여예산위원을 대상으로 예산학교를 운영할 경우, 자치단체별 예산학교 중복 운영으로 인한 비효율 최소화 및 자치단체간 우수사례를 기대할 수 있음

❍ 광역단위로 주민참여예산 홍보를 실시하는 방안, 광역자치단체 예산으로 기초자치단체에 퍼실리테이터를 지원하는 방안도 활용 가능

## 2. 도시형 기초단체

### 가. 운영 방식

❍ 기본 모델에 따라 운영하되, 다음과 같은 점을 추가로 고려할 필요가 있음

- 읍면동 주민대표기구 및 주민자치사업과와의 연계성 강화

### 나. 주민대표기구 및 주민자치사업과의 연계성 강화

❍ 지역회의를 주민자치회 또는 주민자치위원회와 별도로 구성하는 것도 가능하나, 주민참여조직으로 주민자치회 등 읍면동 주민대표기구를 활용하는 방안도 적극적으로 활용할 수 있음

❍ 또한, 주민자치사업을 읍면동 단위 공모사업으로 운영하는 모델도 고려할 수 있음

- 주민세 중 주민 균등분에 해당하는 금액을 읍면동 단위 공모사업으로 운영하는 방식(세종특별자치시 사례)을 다른 지자체로 확산할 경우 주민참여예산사업 비중을 높일 수 있을 것

## 3. 도농형 광역자치단체

### 가. 운영 방식

❍ 기본 모델에 따라 운영하되, 다음과 같은 점을 추가로 고려할 필요가 있음

- 광역단위 주요사업에 대한 주민참여 방법

- 기초자치단체의 주민참여예산제 활성화를 위한 광역 단위의 지원 노력 병행

### 나. 광역단위 주요사업에 대한 다양한 참여방식 마련

❍ 그간 자치단체의 주민참여예산 운영사례를 볼 때 광역단위 주요사업에 대한 주민참여는 미비한 상황임

❍ 이를 극복하기 위해서는 주민참여대상이 되는 주요사업의 기준을 명확히 설정하고 사업 규모별로 적절한 주민참여방식을 설계할 필요

### 다. 기초자치단체 지원

❍ 도농형 광역단체의 경우, 광역단위에서 기초자치단체의 주민참여예산위원을 대상으로 직접 예산학교를 운영하는 것보다는 기초단체별로 예산학교를 운영하되, 광역단체는 교육 프로그램과 강사진을 지원하는 방안이 효율적

❍ 광역단위로 주민참여예산 홍보를 실시하는 방안, 광역자치단체 예산으로 기초자치

단체에 퍼실리테이터를 지원하는 방안도 활용 가능함

## 4. 도농형 기초단체

### 가. 운영방식

❍ 기본 모델에 따라 운영하되, 다음과 같은 점을 추가로 고려할 필요가 있음

- 주민의 참여가 어려운 지역 여건에 적합한 참여 방식

### 나. 지역 여건에 적합한 참여 방식

- (공모사업) 사업 제안부터 사업현장 확인, 사업별 우선순위 결정까지 전 과정을 주민참여기구에 충분한 권한을 부여하는 것이 주민참여예산의 취지에 부합하나, 분과위가 구성되지 않은 경우는 충분한 토론을 통한 주민의사형성을 기대하기 어려울 수 있음. 이 경우는 전자투표 방식을 대체하여 '찾아가는 현장투표' 방식으로 보완
- (공모외 주요사업) 설문조사, 공청회 등을 통해 주민의견을 수렴 한 후, 주민참여예산위원회에서 주민의견 최종 수렴
- (예산안 전체) 설문조사, 공청회 등을 통해 주민의견을 수렴 한 후, 주민참여예산위원회에서 주민의견 최종 수렴
- (유의점) 도농형 기초단체의 경우, 낮은 인구밀도와 고령화로 인해 지역 여건상 지역회의 및 주민참여예산위원회의 분과위원회 구성, 전자 투표 등이 어려울 수 있음
  - ·대신, 도농형 기초단체는 주민참여예산제가 단순히 주민의견을 청취하는 자리로 운영되지 않도록, 주민의견에 대한 피드백을 철저히 하여야 함
  - ·또한, '찾아가는 예산설명회', '사업제안서 보완 서비스*', '찾아가는 현장투표' 등 지역적 한계를 극복하기 위한 참여방법을 운영하여야 함
    * 주민이 제안한 사업제안서가 미비한 경우 소관 실국에서 직접 방문하여 의견을 듣고 사업제안서를 보완해주는 서비스 등

# 제5장 주민참여예산제 운영 평가 및 활성화 방안

## 제1절 주민참여예산제 운영 평가

### 1. 기본방향

#### 가. 평가에 대한 기본인식

❍ 주민참여예산제도는 제도 특성 상 주민·시민사회·지방자치단체의 자발적 참여와 민주성을 기반으로 운영되어야 함

- 지방자치단체 간에 실시 경험 면에서 상당한 차이가 존재하고, 지역 간에 상황, 경험, 역량 등 여러 면에서 매우 상이함
- 지방자치단체 간 인구, 재정, 사회적 환경 및 상태에 큰 차이가 존재함

❍ 이상의 사실들을 고려해 볼 때 주민참여예산제도에 대한 평가를 실시함에 있어 적극적인 성과평가를 실시하는 것은 무리임

- 따라서 평가는 주민참여예산제도의 정착 및 활성화에 꼭 필요한 과정평가를 위주로 하되 일부 성과평가의 요소를 가미하는 접근방식을 취하는 것이 바람직할 것임

#### 나. 평가의 법적 근거 마련 및 평가체계

❍ 주민참여예산제도 평가에 대한 법적 근거를 마련(지방재정법 제39조 제3항에 근거규정 있음)해야 하며, 그것을 구체적으로 구현할 수 있는 평가방법, 평가지표, 평가결과의 활용 등에 대한 정책 방안을 마련해야 함

❍ 특히, 평가 실시 자체로서의 의미를 두지 말아야 할 것이며 주민참여예산제도가 적극적으로 발전해 나가는 촉진제로서 역할을 할 수 있도록 다양한 평가결과의 활용 방안 역시 모색할 필요가 있음

- 제도의 발전단계와 지역별 특성을 감안하여 유연성과 차별성을 둘 필요가 있음

## 2. 주민참여예산제도에 대한 평가체계 구성방안

### 가. 기본방향

1) 운영평가의 필요성

❍ 주민참여예산제도의 경우 제도 운영 측면에서 지방자치단체 간 편차가 심하고 상당수 지방자치단체들이 형식적 운영에 머무르고 있는 점을 감안하여, 제도의 활성화 차원에서 새로운 유인과 외부적 압력 등이 필요할 것임

- 이와 관련하여 주민참여예산제도에 대한 성과가 아닌 운영과정에 대한 기본적인 수준에서의 평가를 실시하는 것이 바람직할 것임

2) 운영평가의 목적

❍ 주민참여예산제도의 운영평가의 목적은 다음과 같음

- 주민참여예산제도의 활성화 도모
- 지방자치단체 간 주민참여예산제도 인프라 및 역량 격차 해소
- 지방자치단체의 재정책임성 및 투명성 제고

❍ 이를 위해 필요 시 행·재정 유인 부여, 사회적 압력, 지방자치단체 간 비교 및 경쟁시스템 가동 등 방안이 필요

- 현재의 경우 주민참여예산제도가 활성화되기 전이므로 잘하는 지방자치단체를 격려 지원하고, 부진한 단체가 정상궤도에 진입할 수 있도록 하는 차원에서 적절한 평가시스템을 구축하는 것이 필요

### 나. 평가요소

❍ 다음에서 제시하는 운영평가 요소에서는 주민참여예산제도의 운영 활성화에 가장 기본이 되고 핵심이 되는 요인에 초점을 맞추는 '운영과정 기초 평가'를 하는데 중점을 둘 필요가 있음

❍ 주민참여예산제도 운영과정 평가의 초점은 제도의 도입취지와 목적 달성에 필요한 핵심사항을 중심으로 평가의 틀을 구성하는데 있음

- 주민참여예산제도의 도입 취지와 목적을 분명히 함
- 주민참여예산제도의 도입 취지와 목적을 구체적으로 실천하는데 필요한 요소(제도 기반·수단·장치·운영방식 등)

❍ 주민참여예산제도의 성공 및 활성화 요인, 핵심요소 등을 고려하여 반드시 점검되고 강화되어야 할 요소를 중심으로 주민참여예산제도에 대한 운영 평가 요소를 설정함

①**기반측면**

- 법령사항: 조례 제정여부, 주민참여예산위원회 구성 여부, 예산안에 대한 주민의견 수렴 시행여부, 주민제안 사업(공모 포함) 시행 여부, 공청회·간담회 시행여부, 설문조사(인터넷 조사 포함) 여부
- 지자체 특성: 전자투표, 결과 홈페이지 게재 여부 및 정도

② **운영측면**: 주민참여예산위원회 운영 중심으로 주민대표성, 제도운영의 자율성·민주성 및 수준, 주민의 권한확보, 제도운영의 투명성, 역량강화, 기타 부문으로 구성 - **지자체간 편차가 큼**

**③성과측면**: 주민참여 예산 범위, 주민참여예산위원회 회의 개최 건수

※ 지자체 유형별로 평가 체계 구성 곤란: 동일 유형간에도 주민참여예산제 운영 내용 및 방법이 상당히 다르고 현재로서는 몇몇 지자체를 제외하고는 주민참여예산위원회 운영이 형식적임

## 다. 평가지표

### 1) 정량지표(공통지표)

❍ 법령준수 여부: 조례제정 여부, 주민의견서 의회제출 여부

❍ 참여예산 비중: 공모사업(주민제안사업), 공모외 참여예산사업, 예산서 전체에 대한 주민의견

❍ 주민참여기구 구성·운영 실적: 주민참여예산위원회, 분과위원회, 지역회의, 운영위원회, 민관협의회 등 회의 개최실적

❍ 주민대상 홍보·교육: 주민참여예산제 홍보에 활용한 매체의 수

* (예시) 홈페이지 운영, 지자체 홈페이지 공고, 방송 광고, 라디오 광고, 신문 광고, 버스 광고, 포스터, 전단지, 지하철 광고, 보도자료 배포, 기획기사, 홍보책자 발간 등

❍ 주민대상 교육: 주민참여예산위원 등 일반주민에 대한 주민참여예산 관련 교육 실적

### 2) 정성지표(유형별 차별화 및 공통지표)

❍ 참여절차 운영실적(유형별 차별화): 지역의 참여 여건을 고려할 때 다양한 주민참여 수단이 보장되면서도 실질적인 참여가 이루어질 수 있도록 참여절차가 합리적으로 설계되어 있는지와 운영 실적

- (도시형 광역) 주민참여수단의 다양성 및 운영 실적, 주민참여기구의 자율성 및 운영실적을 중점 평가하되, 기초의 주민참여예산제 활성화를 위한 광역 단위의 지원 노력 등도 평가
- (농촌형 광역) 기초지자체의 주민참여예산제 활성화를 위한 광역 단위의 지원 노력을 중점 평가하되, 주민참여절차의 다양성 및 운영실적, 주민참여기구의 구성형태, 자율성 및 운영실적도 병행 평가

  * 기초지자체 지원: 예산학교 지원(강사 지원, 공동 운영), 도-시군 워크샵, 주민제안의 기초-광역 추진, 공모사업 중 기초 배정, 우수사례 발굴 등

- (도시형 기초) 주민참여절차의 다양성 및 운영실적, 주민참여예산위원회 등 참여기구의 자율성 및 운영실적
- (농촌형 기초) 주민참여수단의 다양성, 주민참여예산위원회 등 참여기구의 자율성 및 운영실적 등을 평가하되, 인구구조 및 지리적 한계로 주민참여기구가 구성되지 못한 경우에는 이를 극복하기 위한 자치단체의 노력과  다른 참여수단(예, 찾아가는 예산설명회, 사업제안서 작성 지원 등)을 평가

❍ 주민 대표성:  주민참여예산위원회 등 기구구성에 있어 사회적 약자(청소년, 여성, 장애, 노인 등의 예시 필요) 배려 장치를 규정하고 있거나, 공모·추첨 방식 등을 통해 많은 주민의 참여 기회를 보장하고 있는지 여부, 전자투표 현장투표 시스템 등을 적극적으로 활용하고 있는지 여부, 직·간접적 참여 인원

  * 주민참여예산위원회 등 참여기구가 구성되지 않은 자치단체 경우에는 주민참여기구를 대체하여 주민의 의견을 수렴하는 대체수단(설명회, 공청회, 설문조사 등)의 대표성 확보 방안을 중점 평가

❍ 투명성: 지방예산과 관련된 정보의 주민참여기구 또는 일반 주민에게 사전 공유·공개 여부 및 정도, 전년도의 주민참여예산사업 추진결과의 공개 여부 및 정도, 주민참여기구 관련 회의록의 기록 및 공개 여부, 이상 공개 정보에 대한 주민의 접근 용이성 등

❍ 확산가능성: 전국적으로 확산될 수 있거나, 응용하여 활용될 수 있는 특별한 시책을 운영하고 있는지 등에 대해 심사

* 예시) 주민참여 범위를 사업 집행, 사업 모니터링, 사업 평가 등 재정 전반으로 확산한 사례, 공모사업(주민제안사업) 외의 다른 사업에 대해서도 주민참여절차를 제도화한 사례 등 자치단체만의 독특한 제도 운영

**<참고: 2015년 주민참여예산 운영평가 연구(임성일·서정섭)>**

❍ 주민참여예산제도의 운영에 대한 평가는 주요 사항 및 절차의 실시·이행 여부를 점검하는 체크리스트 방식(정성평가)과 실시과정의 수준 및 상태를 점검하는 지표방식(정량평가)을 적절히 가미하는 것이 필요함

- 체크리스트방식은 주민참여예산제도가 효과적이고 실질적으로 작동할 수 있는 기반을 제대로 갖추고 있는지, 특정과정 및 절차가 적절히 이행되었는지에 대해 유무방식으로 점검하여 항목별로 점수를 부여하는 방식임

- 지표방식은 주민참여예산제도가 실질적으로 작동하고 발전하는데 필요한 제도적 장치와 운영방식 및 실적이 어떤 상태에 있는지를 점검하는 수단으로 등급 내지 기수적 차등화가 가능한 결과 수치를 도출해 내는 방식임

참고: 2015년 연구의 평가지표(안)

| 부분 | 항목 | 평가 초점 및 내용 | 체크리스트 | 성과지표 | 점수 |
|---|---|---|---|---|---|
| 주민대표성 | 참여예산위원회 구성 | 1.위원회구성여부: 주민참여예산위원회를 구성하였는가? | V | | |
| | | 2.주민참여예산위원회구성방식<br>– 공개모집 위원 전체 위원의 1/3 미만<br>– 공개모집 위원 전체 위원의 1/3 이상~1/2 이상<br>– 공개모집 위원 전체 위원의 1/2 이상 | V | | |
| | | 3.주민참여예산위원회양성평등,사회적약자배려<br>– 위원회가 남여비율, 사회적 약자를 배려하여 구성되어 있는가? | V | | |
| | 참여예산위원회 운영내실 | 4.예산안확정 이전 위원회의 개최횟수<br>– 7회 이상<br>– 5회 이상 ~ 7회 미만<br>– 5회 미만 | V | | |
| | | 5.주민참여예산위원회위원 평균 참석률<br>– 75% 이상<br>– 50% 이상 ~ 75% 미만<br>– 50% 미만 | V | | |
| | | 6.주민참여에산위원회의회의절차,회의록작성등<br>– 위원회의 운영이 민주적 절차와 과정을 준수하고 모든 회의내용을 충실히 작성,공개하고 있는가? | V | | |
| | 주민대표성 제고장치 | 7. 총회 개최: 주민참여예산위원회 총회를 개최하고 있는가? | V | | |
| | | 8. 총회 개최 시 일반주민의 표결참여가 허용되고 있는가? | V | | |
| | | 9. 모바일/인터넷 투표를 통한 주민참여가 이루어지고 있는가? | V | | |
| | | 10. 주민의 직간접적 참여가 전체 인구의 1%를 넘고 있는가? | V | | |
| | 주민수요반영 | 11.주민참여예산위원회 등 기구/제도 이외에 주민의 수요와 목소리를 반영하는 제도적 장치가 있는가?<br>예) 인터넷, 참여마당/신문고, 지역회의, 특별기획 등 | V | | |
| 주민의 | 주제 및 | 12.주민참여예산위원회회의개최및안건조정등자율성<br>– 위원회가 자치단체 주도의 회의 일정과 안건을 중심으로 | | V | |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 권한 및 수준 | 일정의 자율 조정 | 운영되는지, 아니면 상당한 운영 자율성을 유지하는지의 수준을 점검<br>* 세부내역검토(질적지표) | | | |
| | 예산 과정 참여 | 13.주민참여예산위원회와주민이참여예산사업에국한하여활동하는지,아니면이를포함한자치단체예산전반의점검및의견수렴, 제시활동을하는지?<br>* 세부내역검토(질적지표) | | V | |
| 제도 운영 투명성 | 집행부 투명성 | 14.주민참여예산의운영과관련된지방예산정보등을집행부가위원회및주민과적극적으로공유하고공개하는가?<br>* 세부내역검토(질적지표) | | V | |
| | 위원회 투명성 | 15.각종참여예산관련회의록이빠짐없이기록되고외부로적시에공개되고있는가?<br>(예: 홈페이지/영상 공개 등) | V | | |
| 역량 강화 | 기초 역량 강화 | 16. 예산학교 등 참여예산위원 및 일반시민을 위한 기초 교육기회가 제공되고 있는가? | V | | |
| | 역량 심화 | 17. 주민참여예산의 내실 강화를 위해 기초교육 외 심화교육 실시 여부 (가점 지표 운영 가능) | | V | |
| 기타 | 예산 모니터링 | 18. 참여예산 확정사업의 집행과정 및 결과에 대해 모니터링을 실시하고 있는가? | V | | |
| | 주민 의견서 첨부 | 19. 지방자치단체의 예산안에 주민의견서를 첨부 하고 있는가? | V | | |
| | 단체장 참여 | 20. 자치단체장이 직접 예산공청회 등에 참여하고 있는가? | V | | |

## 라. 평가방법

❍ 지방자치단체의 주민참여예산제 운영에 대한 평가는 평가방법상 개별평가, 정부합동평가 혹은 지방재정분석에서 국가정책이행도 평가로 시행할 수 있음

- 개별평가: 주민참여예산제 운영의 개별평가는 기반, 운영, 활성화 요인, 성과요소를 평가할 수 있음. 하지만 현재 주민참여예산제 운영이 예산편성에의 주민의견 수렴, 주민제안 사업, 주민참여예산위원회 미구성 및 운영의 형식화로 기반 중심으로 평가하고 운영의 정도는 가점방식을 택하여야 함. 당분간 유형별 구분해서 평가하는 것도 어려움
- 지방재정분석: 1~2개 지표로 실적을 중심으로 평가해야 하며 예산실적을 평가해야 하나 지자체별 주민참여예산의 범위가 다양하여 지표 발굴이 어려움. 주민참여예산제도의 활성화를 위해서는 먼저 주민참여예산위원회의 구성 여부는 평가할 수 있음
- 정부합동평가: 지자체 평가에서 개별평가를 지양하고 있어 합동평가로 대체 할 수 있으며, 이 경우 예산편성(안)의 주민의견 수렴 여부, 주민참여예산위원회 구성 여부를 평가 수 있음

  * (한계점) 주민참여예산제도가 합동평가의 대상이 되는지 여부에 논란의 여지가 있을 수 있으며, 기초자치단체인 시·군·자치구에 대한 평가가 어려울 수 있음

- 우수사례 발표대회: 우수사례를 타 지방자치단체에 전파하기 위해 우수사례 경진대회 개최 필요성 있음

- 절충형**:** 개별평가와 우수사례 발표 대회 방식을 혼용하는 방식으로 정량지표와 정성지표로 구성된 평가지표로 자치단체에 대한 개별평가를 실시하여 우수단체 후보군을 선정하고 이들 후보군에 대한 우수사례 발표 대회를 통해 자치단체 유형별 우수단체를 선정하는 방안이 있을 수 있음

  * 정량지표: 법령 준수 여부, 전체 예산안 중 주민참여예산의 비중, 주민참여기구 구성, 주민 대상 홍보·교육 노력

  - 자치단체 유형과 관계없이 공통지표에 따라 평가를 실시

  * 정성지표: 참여절차 운영실적, 주민대표성, 투명성, 타 자치단체 확산 가능성

  - 자치단체 특징을 고려하여 유형별로 정성평가를 실시(유형분류: 도시형 광역단체, 도농형 광역단체, 도시형 기초단체, 도농형 기초단체 등)

* 정량평가와 정성평가 점수를 합산하여 종합점수에 따라 유형별 우수 자치단체 후보군을 선정하고 우수사례 발표 대회를 통해 유형별 우수 자치단체를 선발

❍ 평가방법 검토 안

- (1안) 지방자치단체 합동평가 + 우수사례 발표대회

  * 정량지표(공통)는 지방자치단체 합동평가에 반영, 정성지표는 '지방재정세제 우수사례 발표대회'를 통한 우수사례 선발에 활용

* 지방자치단체에 확산하기 위하여 우수사례는 '지방재정세제 우수사례 발표대회'에 주민참여예산 분야를 신설

- (2안) 지방자치단체 개별평가 실시

  * 정량지표와 정성지표를 합산한 개별평가를 통해 우수사례 발굴 및 지자체 확산. 단, 개별평가는 국무조정실 정부업무평가위원회와 사전협의 필요

- (3안) 지방자치단체 재정분석 + 우수사례 발표 대회

* 정량지표(공통)는 지방자치단체 재정분석에 반영, 정성지표는 '지방재정세제 우수사례 발표대회'를 통한 우수사례 선발에 활용

* 지방자치단체에 확산하기 위하여 우수사례는 '지방재정세제 우수사례 발표대회'에 주민참여예산 분야를 신설

# 제2절 주민참여예산제도 활성화 방안

## 1. 기본방향 및 필요성

### 가. 기본방향

❍ '가장 모범적인 민·관 협력모형'으로 평가받고 있는 주민참여예산제도는  운영하기에 따라서는 다분히 형식적이고 상징적인 참여제도로 전락할 수도 있음

- 이에 주민참여예산제도의 성패를 좌우하는 핵심적인 요인은 시민들의 참여의지와 이를 촉진하거나 뒷받침하는 참여시스템 및 참여문화임

❍ 또한 주민참여예산제도를 시행하는 과정에서는 다양한 형태의 사회적 거래비용과 역기능이 발생할 수도 있음

- 예를 들어 주민참여예산제도 시행 과정에서 지방재정에 대한 수요 증가, 신속한 의사결정 저해, 공무원의 업무부담 증가, 예산배분과정에서의 집단간 갈등과 특정인이나 특정집단의 편파적인 이해관계 투입, 지방재정의 효율적 운영 제약, 지방의회의 예산심의권 침해 가능성 등의 역기능이 발생할 가능성이 있음
- 특히, 2011년 3월에 개정된 지방재정법에서는 주민참여예산제도를 운영하여 수렴된 주민의견을 지방의회에 제출하는 예산안에 첨부할 수 있도록 하는 규정을 신설하였는 바, 이 규정은 주민참여예산제도 운영의 투명성과 책임성을 담보하는 효과와 아울러 지방의회의 예산심의권을 제약하는 요소로 작용할 수 있는 양면성을 안고 있음

❍ 이와 같이 주민참여예산제도는 이념적·과정적·결과적 측면에서 순기능과 역기능이 동시에 잠재되어 있는 제도적 장치임

- 따라서 주민참여예산제도의 성공이 이념적 또는 규범적 정당성만으로 담보되는 것은 아님
- 더 중요한 것은 제도 도입에 따른 성과가 여러 이해관계자들(지역주민, 지역사회단체, 자치단체장과 공무원, 지방의원 등)에게 얼마나 만족을 줄 수 있느냐 하는 점임

❍ 주민참여예산제도의 잠재적 가치는 근린사회조직의 활성화와 참여문화, 지배적인 정치이념성(공동체주의가 강한가 아니면 자유주의이념이 더 강하게 지배하는가)과 상황적합성, 제도의 혁신성과 환경적응성, 지배적인 예산규범(정치적 합리성과 경제적 합리성), 의회와의 권한 배분 등 여러 변수들의 영향을 받아 그 구체적인 실현가능성과 창출 수준이 결정된다고 할 수 있음

- 따라서 주민참여예산제도의 지속가능성을 확보하고 그 운용 성과를 제고하기 위해서는 이러한 여러 변수들을 종합적으로 고려하여 지역공동체의 특성과 지방자치단체의 여건에 부합하는 다양한 대안적 모델 개발과 함께 참여 활성화를 도모하기 위한 점진적·지속적인 제도 개선 활동이 전개되어야 할 것임
- 주민참여예산제도 운영 활성화를 위한 제도 개선 방안을 설계함에 있어서는 우선 주민참여의 효능감을 제고할 수 있도록 예산편성 과정에서 주민공모 사업을 개발하는 수준으로 제한되어 있는 주민참여 대상 예산과정 및 사업 범위를 확대하는 방안을 적극적으로 모색해 나갈 필요가 있음
- 또한 주민참여의 활성화 및 효과적인 조직화를 위한 참여거버넌스를 구축함과 아울러 일반주민의 참여 확대 방안 개발과 균형 있는 이익대표체계를 구축할 필요가 있음
- 아울러 행정안전부 또는 광역자치단체의 주민참여예산 운영 활성화를 위한 지원 활동 강화 방안과 지방자치단체의 주민참여예산제도 운용 역량 확충 방안을 적극 모색해 나갈 필요가 있음
- 이밖에 역기능에 대한 사전 예방 및 제약조건의 극복 방안 등도 균형 있게 모색해 나갈 필요가 있음

## 나. 재정분권 추진에 따른 필요성

❍ 지방재정에 대한 주민참여 확대로 재정민주주의 실현

- 경제·사회발전에 따라 촛불정신으로 표출되었듯이 실질적 주권자로서 주민의 참여 요구 증대
- 주민참여예산제도의 확산과 참여 범위 확대를 통해 주민이 직접 예산 과정에 참여하고 의사 결정하는 '주민중심의 재정민주주의' 실현

❍ 지방분권과 함께 주민의 자율 통제 강화

- 지방재정 확충과 함께 연방제 수준의 지방분권이 실현되면 지방자치단체의 재정 책임성 강화에 대한 사회적 요구 증대 예상
- 지방분권 실현과 함께 행·재정에의 실질적 주민참여 확대를 통해 주민의 자율통제 기제 강화

❍ 주민의사 반영으로 효과적 재원 배분 실현

- 지속되는 저성장, 복지예산 확대, 고령화에 따른 인구구조 변화 등에 따라 지방재정 부담이 점차 가중되고 있음

- 예산 편성에 주민 의사를 적극 반영함으로써 한정된 지방재정을 효과적으로 배분하고, 주민 만족도 제고

## 다. 문제점 개선 측면에서의 필요성

### □ 주민의 제한된 참여범위의 개선

❍ 많은 지자체가 소규모 사업공모 및 심사 위주로 제도를 운영함에 따라, 예산배분의 주요 방향 또는 주요사업의 의사결정에 대한 주민참여 및 의견반영은 상대적으로 미흡

- 2017년 지방자치단체 전체 예산(당초) 중 공모사업 비중 0.43%에 불과

❍ 제도적·실질적으로 예산편성 과정에서만 주민 참여절차가 마련되어 있어 예산편성이 완료된 이후 사업 수행시 주민의 참여 제한

- 「지방재정법」§39①은 주민참여예산제도를 '지방예산 편성 과정에 주민이 참여할 수 있는 절차'로 한정하여 규정

### □ 주민이 배제된 제도 운영으로 일반 주민의 실질적 참여 미비의 개선

❍ 일반 주민의 자율성과 참여역량 부족

- 많은 자치단체가 단순 설문조사 또는 집행부 위주의 주민참여예산위원회 개최 등 형식적으로 주민참여예산제도 운영
- 일반 주민의 참여경험 부족, 역량 부족 등으로 주민참여예산위원회가 단순 의견제시 역할에 그치고 숙의 절차를 거쳐 재원 배분에 대한 주민 의사를 집결하는 역할은 미비

❍ 주민참여기구의 대표성 부족

- 많은 주민참여기구가 단체장, 의회 또는 시민단체의 추천 인사 중심으로 구성되어 일반 주민을 대표하지 못하는 문제 발생
- 많은 자치단체에서 사회적 약자의 참여를 보장하는 제도·절차를 마련하고 있지 않아 대표성 문제 심화

❍ 주민참여를 위해 필요한 정보의 사전공개 미흡 등

- 많은 자치단체에서 주민참여결과(공모사업 선정결과 등)를 공개하고 있으나, 일반 국민의 접근이 어렵고 주민참여기구 회의록 등 참여 과정에 대한 정보 공개는 미흡하는 등 투명성 부족

### □ 정부차원의 지원 미비점 개선

❍ 소수 자치단체가 주민참여예산제도를 활발히 운영하고 있으나, 행안부 차원의 전국적 확산 노력 부족

❍ 주민참여예산제에 대한 주민 관심도를 제고할 수 있는 전국 단위 홍보 부족

❍ 광역자치단체의 기초자치단체 주민참여예산제도 지원 기능 미비

## 2. 주민참여예산제도 활성화 방향과 과제

### 가. 활성화 방향

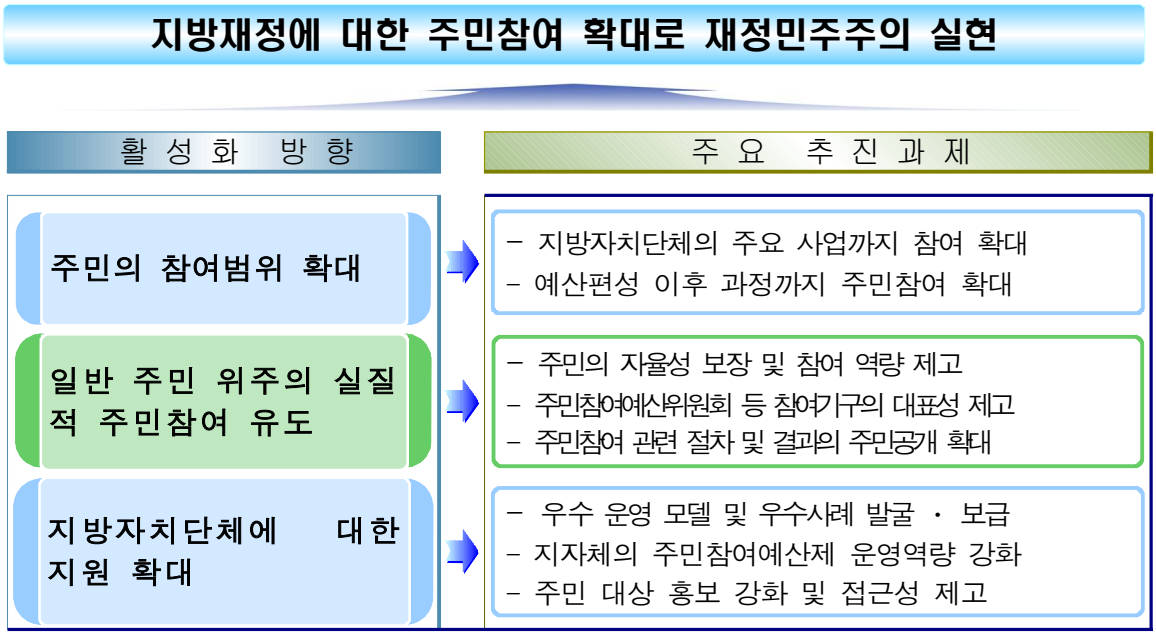
❍ 주민참여예산제의 확대는 지방재정 운영에 주민이 예산편성 과정 등에 직접 참여하여 감시하고 통제하는 재정민주주의 실현을 목적으로 함

- 동시에 지방재정운영의 건전성과 책임성을 확보하는 수단으로 작용함

❍ 지방자치단체의 주민참여예산제 활성화를 위해서는 주민참여 범위의 확대, 일반주민의 참여 유도, 주민참여예제가 활성화 되도록 지방자치단체의 지원이 이루어져야 함

- 주요정책사업 및 예산편성 이후까지 확대, 주민참여 역량 제고 및 참여기구 대표성, 주민참여 절차 및 결과 공개, 우수사례 발굴·보급, 지자체 역량 강화 및 주민대상 홍보 강화 등이 필요함

<그림 5-1> 주민참여예산제 활성화 방향과 과제



## 나. 주요 추진과제

### 1) 주민의 참여범위 확대

❍ 소규모 주민제안사업에서 지방자치단체의 주요 사업으로 확대

- 현재 대부분의 자치단체들에 있어서 예산편성과정에 대한 주민참여의 대상 및 범위는 소규모 주민공모사업을 제안 받는 수준에 그치고 있음. 앞으로 주민참여를 내실화하기 위해서는 원칙적으로 각 단위부서의 예산편성요구안 전체를 공개하고, 이를 대상으로 지역주민들이 검토하여 의견을 제시할 수 있도록 하는 것이 필요함
- 각 단위부서 예산편성요구안 전체를 대상으로 이를 지역주민들이 검토하는 수준으로 주민참여의 대상 및 범위를 확대하는 것이 어려울 경우에는 최소한 일정 규모 이상의 주요사업(공모 외 주민참여사업)에 대해서는 사업예산제도 상의 세부사업 단위로 주민의견서를 작성하도록 개선할 필요가 있음

  * (예시) 안산시는 1억원 이상 사업을 의무적으로 주민참여예산위원회에 상정

- 「지방재정법 시행령」 상 규정된 주민참여의 방법 외에 재정운용 방향 전반에 대한 주민의견수렴 방법 추가

  * (기존) 주요사업에 대한 공청회, 간담회 또는 설문조사 → (추가) 지방자치단체의 재정운용 방향에 대한 공청회 또는 간담회, 분야·부문 별 재원배분에 대한 전자투표 또는 설문조사 등

- 주민참여 대상 사업 범위를 확대하는 것을 촉진하기 위해서는 주민참여예산사업을 공모사업과 공모 외 주민참여예산사업으로 구분하여 관리하도록 하고, 주민참여예산사업이 전체 예산에서 차지하는 비중을 지방자치단체 합동평가 및 지방자치단체 재정분석 지표에 반영하여 관리할 필요가 있음

❍ 예산편성의 전 과정으로 참여의 대상 및 범위 확대

- 현재의 주민공모사업 위주의 주민참여예산제도 운영 방식은 주민참여의 범위를 집행부의 전체 예산편성과정에서도 일부 과정으로 제한하는 결과를 초래하고 있음
- 따라서 집행부의 예산편성 전 과정을 대상으로 실질적인 주민참여가 이루어지도록 하기 위해서는 현행 지방재정법시행령에서 규정하고 있는 주민참여방법에 대한 규정을 개정하여 예산편성지침 작성 과정에서 재정운용방향에 대한 공청회나 간담회 및 설문조사 등을 실시하는 것을 의무화하는 것이 필요할 뿐 아니라 분야·부문별 재원배분의 우선순위사업 등에 대해서도 설문조사나 전자투표를 실시하도록 하는 것이 필요함

❍ 예산편성 이후 과정까지 주민참여 확대

- 현행 지방재정법과 동법 시행령에서 규정하고 있는 주민참여예산제도는 예산편성 과정에 대한 주민참여예산제도로 규정하고 있음. 그러나 주민참여의 실효성 제고를 위해서는 예산편성과정 뿐만 아니라 예산집행 단계와 결산 및 성과평가 단계에서의 실질적인 주민참여가 확보될 필요가 있음
- 따라서 예산편성 이후의 사업 집행 및 모니터링, 결산 및 성과평가 단계까지 주민참여가 이루어질 수 있도록 지방재정법 상 주민참여예산의 개념을 '예산편성 과정의 주민참여'에서 '예산편성 등 지방재정운용 과정에의 주민참여'로 확대할 필요가 있음
- 예산편성 이후의 사업 집행·모니터링 등까지 주민참여가 이루어질 수 있도록 「지방재정법」 상 주민참여예산의 개념 확대

  * '지방예산편성 과정의 주민 참여' → '지방예산편성 등 지방재정에의 주민 참여'
- 주민참여예산의 개념이 확대될 경우, 주민참여예산위원회를 구성하고 있는 지방자치단체에 대해서는 동 위원회가 예산편성 관련 활동 기간(7~10월) 이외의 시기에는 다른 지방재정 운용 관련 활동에 참여할 수 있는 법적 근거를 마련할 필요가 있음

  * 예시) 보조금 부정수급 감시 등

❍ 관련 지방재정제도와의 연계체계 구축

- 지방자치단체의 예산순기가 중기재정계획수립→투융자심사→예산편성→예산집행→집행결산→재정분석→재정환류 등으로 연결되어 순차적·반복적으로 운영된다는 점을 고려할 때 주민참여예산제도 운용의 효과성을 제고하기 위해서는 주민참여예산제도를 성인지예산제도, 중기지방재정계획제도, 예산낭비신고센터 등과 연계하여 운영하기 위한 통합시스템 구축 노력도 전개할 필요가 있음

### 2) 일반 주민 위주의 실질적 주민참여 유도

❍ 주민의 자율성 보장 및 참여 역량 제고

- 주민참여예산위원회의 법률상 근거 마련을 통해 지방자치단체의 주민참여예산위원회 설치 유도
- 분과위원회 또는 지역회의 등 참여기구가 회의 일정, 의사결정 방식 등을 주민이 스스로 결정할 수 있도록 자율성 보장
- 자치단체가 다른 우수 자치단체의 주민참여예산위원(전·현직)을 퍼실리테이터로 활용할 수 있도록 퍼실리테이터 풀 구성·공유

• (지자체) 우수 지자체 중심으로 예산학교에서 전직 주민참여예산위원을 대상으로 퍼실리테이터 양성교육 실시

• (행안부) 지자체의 퍼실리테이터 명단 확보 및 지자체 공유

* 퍼실리테이터 : 회의, 워크숍 등에서 진행을 원활히 하면서, 합의 형성이나 상호이해를 위해 조정하는 역할을 수행하는 촉진자

❍ 주민참여예산위원회 등 참여기구의 대표성 제고

- 지방자치단체가 주민참여기구 구성 시 구성원의 일정비율 이상을 공모·추첨 방식으로 운영하도록 하여 일반 주민의 참여 확대
- 지방자치단체가 참여기구 구성에 장애인, 저소득층 등 사회적 약자의 참여를 보장할 수 있는 장치를 마련하도록 유도

* 예) 한쪽 성별이 60%를 초과할 수 없는 규정, 장애인 또는 저소득층에 일정 쿼터 보장 등

- 청소년위원회 등 사회적 약자가 참여하는 특수 분과위 설치·운영 권장

❍ 주민참여 관련 절차 및 결과의 주민공개 확대로 투명성 확보

- 주민이 공모사업을 상시 신청할 수 있고, 주민참여예산제도 운영 결과 등을 확인할 수 있는 웹페이지 운영 권고

* 자치단체 여건에 따라 자치단체 홈페이지 활용 또는 별도 사이트 운영

• 주민참여기구 회의록 및 온라인 투표 결과 등, 주민참여예산사업의 집행 결과 및 성과 등 공개

- 결산서 첨부서류에 '주민참여예산사업 집행결과 및 성과보고서' 추가

### 3) 지방자치단체에 대한 지원

❍ 지방자치단체 우수 운영모델 및 우수사례 발굴·보급

- 지방자치단체 우수 운영 모델 보급

• 도, 농촌 등 지금까지 주민참여예산제가 활성화되지 못한 자치단체에 적합한 운영 모델 개발·보급

- 지자체 합동평가 지표에 '주민참여예산제 운영실적' 반영
- '지방재정 우수사례 발표대회'에 '주민참여부문'을 신설하여 주민참여예산 우수사례를 별도 발굴

* 선정된 우수기관에 대해서는 재정적 인센티브 제공

❍ 지방자치단체의 주민참여예산제 운영 역량 강화

- 지방자치단체 담당자 등이 참여하는 연찬회 연례 개최

  • ‘지방재정 우수사례 발표대회’에서 선정된 우수사례 공유, 외국의 선진사례 학습 등

- 지방자치단체에 주민참여예산을 담당하는 전담 인력·조직 확충 권고

  • 광역단위에 주민참여예산을 담당하는 전담 팀 구성, 기초단위 전담 인력 확보 권고

- 광역자치단체에 기초자치단체를 지원하는 적극적 역할 부여

  • 광역자치단체는 지자체 합동평가 및 지방재정 우수사례 발표대회 평가에도 기초자치단체의 실적 및 광역의 지원 기능을 중점 평가

    * 모바일 투표 시스템 등 공통시스템 개발·운영, 광역단위 예산학교 운영, 기초자치단체 간 인적자원 풀 공유 등

❍ 주민 대상 홍보 강화 및 접근성 제고

- 주민참여예산제도 관련 일반주민 대상으로 전국 단위 홍보 추진

  * 주민참여예산제도 홍보 동영상 제작 및 배포. 전광판, 지자체 홈페이지, 지하철 광고 등 다양한 홍보매체 활용

- 지방재정365에 각 자치단체의 주민참여예산제 관련 페이지로 이동할 수 있는 링크 운영

### 4) 주민참여 거버넌스 구축 및 주민참여 활성화 방안

❍ 지방자치단체-지역시민사회단체-지역주민 간 협력적 거버넌스 구축

- 주민참여예산제도를 성공적으로 운영하고 있는 자치단체 사례에서 공통적으로 확인되고 있는 핵심적인 성공요인으로 주민참여예산제도의 도입 및 운영 과정에서 지방자치단체(자치단체장, 공무원)와 지역시민사회단체 그리고 지역주민 간에 협력적 거버넌스(협치)가 구축되고 있다는 점을 꼽을 수 있음

- 자치단체장이 시민참여의 필요성과 가치에 대해 긍정적인 마인드를 갖고 있는 가운데 공무원들의 소극적 태도를 극복하는 한편 시민사회단체와의 협력적 관계를 구축하여 지역주민의 참여를 조장·지원하고 있음

- 그러나 제도화 이후 주민참여예산제도의 지속가능성과 성과를 좌우하는 가장 결정적인 변수는 지역주민들의 참여의지와 수준이라고 할 수 있음

- 주민참여예산제가 시민이 동참하지 않는 형식적인 제도적 장치로 전락하지 않는 가운데 이 제도의 가치를 극대화하기 위해서는 주민들의 적극적인 참여 의지가 행동으로 표출되는 것이 절대적으로 중요함

· 우선 주민참여예산제도를 도입한 초기 단계에서는 지역사회의 시민단체들이 주도적으로 나서서 주민 참여를 선도할 필요가 있음

· 지역시민단체들이 직접 참여의 주체로 나서는 가운데 뜻 있는 지역주민들을 독려하여 참여의 기회를 확대해 나갈 필요가 있으며, 이 단계에서 주민참여예산제의 성공 사례를 창출하여 주민참여가 지역주민들의 삶의 질을 개선하는데 실질적으로 도움을 줄 수 있다는 점을 가시적으로 보여줄 필요가 있음

· 그 다음 단계로는 찾아가는 주민예산학교 등을 통해 군민들의 참여 의지를 실질적으로 뒷받침할 수 있도록 예산에 대한 기초 지식을 확산하는 활동을 지속적으로 전개할 필요가 있음. “아는 만큼 보이고, 문제를 알아야 참여 의욕도 높아진다”는 것은 참여예산제도의 기본원리에 해당함

- 위와 같은 단계적 참여의지 개발 및 확산 전략과는 별개로 주민참여를 효과적으로 조직화하고 활성화할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것이 중요함

· 현재 비교적 주민참여예산제도가 성공적으로 작동하고 있는 자치단체의 사례들을 분석해 보면 지역총회, 시민위원회 등과 같은 주민참여조직을 잘 구성하고 있고, 이들 조직이 활발하게 작동하는 데 필요한 지원활동을 적극적으로 펼치고 있는 공통점을 확인할 수 있음

- 결국 주민참여예산제도를 성공적으로 운영하기 위해서는 각 지역별로 자치단체(자치단체장, 공무원)-시민사회단체-지역주민 간에 협력적 거버넌스가 튼튼하게 구축되고 역동적으로 작동되어야 함

❍ 주민참여의 효과적인 조직화 및 활성화와 대표성 확보

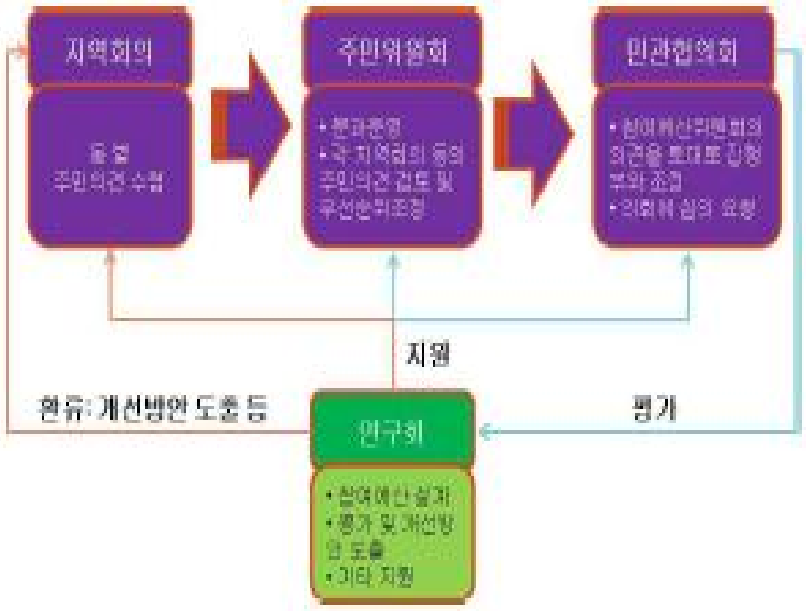
- 주민참여예산제도가 당초의 취지를 구현하기 위해서는 주민참여의 효과적인 조직화 및 주민참여 의지가 뒷받침되어야 하며, 이와 관련하여 가장 핵심적인 과제는 지역주민 직접참여의 취지와 함께 효율적인 의사결정을 동시에 담보할 수 있는 주민참여예산제도의 의사결정구조를 설계하는 것이라고 할 수 있음

- 특히, 주민참여예산제도의 운영에 있어 가장 중심적인 역할을 담당하게 될 예산참여시민위원회 구성 및 운영 활성화 방안을 마련하는 것이 중요하며, 주민참여예산제도 도입 초기에는 상기한 바와 같이 시민사회단체의 선도적·매개적 역할 수행이 중요할 것으로 판단됨

- 현재 우리나라에서 주민참여예산제도를 성공적으로 실시하고 있는 자치단체의 경우에는 주민참여조직체계를 <그림 5-2>과 같이 읍·면·동 행정구역 단위를 기준으로 지역회의를 구성하여 운영하고, 그 상위 조직으로 주민위원회와 민관협의회(선택적)를 설치하여 지역회의와의 기능적 연계를 효과적으로 도모하는 가운데 운

영하는 방식을 취하고 있음

<그림 5-2> 주민참여예산제도의 기본적인 참여조직체계




❍ 주민참여의 효과성과 효능감을 확보하기 위해서는 지역주민들이 예산편성에 대한 권한을 직접 행사할 수 있는 여지를 적극적으로 보장

- 참여 주민들에게 예산 편성에 관한 결정 권한을 주지 않고 제안의 권한만 부여하는 경우, 보다 많은 주민들의 참여보다는 일부 주민들로 구성된 주민참여예산위원회 등을 회의체로만 운영하는 경우, 일부 소규모 예산만을 떼어 주민들에게 결정권을 부여하는 경우에는 오히려 주민들의 참여의지를 꺾는 결과를 초래할 수 있음

- 따라서 실질적인 주민참여예산의 취지를 구현할 수 있도록 참여 주민들이 예산편성 권한의 일부를 공유할 수 있는 제도적 장치를 마련할 필요가 있음

- 아울러 주민참여의 효과성과 효능감을 확보하기 위해서는 지역주민들의 참여 의지를 고양함과 동시에 주민들의 전문성을 강화하는 것이 필요함. 이를 위해서는 지역 시민단체 중심으로 주민참여 예산학교 운영, 주민참여예산제도에 대한 홍보 등의 활동이 수행되어야 할 것임

- 이밖에 주민참여예산제도가 실질적으로 지역주민들의 선호에 기반을 둔 지방재정운영을 담보하기 위해서는 지역주민, 지역사회단체 등이 중심이 되어 지역혁신체제를 구축하여 지방재정 문제에 관한 전문적인 역량을 확충해 나가야 할 것임. 만일 이러

한 조건이 충족되지 않는다면 주민참여예산제도는 단순히 예산편성과정에서 지역전문가들의 자문과 지역주민과의 협의를 거치는 정도에 그치고 말 가능성이 높음

❍ 주민참여의 효과적인 조직화 및 참여 활성화 방안을 제도화하기 위한 주민참여예산위원회의 설치 및 운용에 대한 법적 근거 마련 및 지방자치단체의 주민참여예산위원회 설치를 적극적으로 유도

- 분과위원회 또는 지역회의 등 주민참여조직이 회의 일정, 의사결정방식 등을 참여주민들이 스스로 결정할 수 있도록 자율성을 보장할 필요가 있음

- 아울러 자치단체가 주민참여예산제를 성공적으로 운용하고 있는 다른 자치단체의 전·현직 주민참여예산위원을 퍼실리데이터로 활용할 수 있도록 퍼실리테이터 풀의 구성·공유할 필요가 있음

- 이러한 퍼실리테이터제도가 효과적으로 작동하기 위해서는 우수 지자체 중심으로 예산학교에서 전직 주민참여예산위원을 대상으로 퍼실리테이터 양성 교육을 실시하고, 행정안전부는 이러한 지자체의 퍼실리테이터 명단을 확보하여 지자체 간에 공유할 수 있도록 지원하는 활동을 체계적으로 전개할 필요가 있음

- 주민참여예산위원회 등 참여기구의 대표성을 확보하는 것도 주민참여조직의 운용 성패를 좌우하는 핵심요소에 해당하므로, 지방자치단체가 주민참여기구 구성 시 구성원의 일정 비율 이상을 공모·추첨 방식으로 운영하도록 하여 일반주민의 참여를 확대할 필요가 있음

- 또한 보다 적극적으로 주민참여조직의 대표성 확보를 위해서는 장애인, 저소득층 등 사회적 약자의 참여를 보장할 수 있는 제도적 장치를 마련할 필요가 있음

· 예를 들어 한쪽 성별이 60%를 초과할 수 없도록 규정하거나 장애인 또는 저소득층에 일정 쿼터를 보장하는 방안을 생각해 볼 수 있음

· 청소년위원회 등 사회적 약자가 참여하는 특수 분과위원회를 설치하여 운영하는 방안을 권장할 필요가 있음

❍ 온라인 주민참여 활성화

- 정보통신기술은 예산편성과정에 주민참여를 확대시키기 위한 전략적 수단임이므로 예산편성과정에 대한 주민참여를 활성화시키기 위해서는 주민참여예산제의 법적·제도적 틀을 갖추어야 할 뿐 아니라 새로운 정보통신기술의 전략적 활용이 필요함

- 예산편성과정에 대한 주민참여를 강화하기 위해 활용 가능한 정보통신기술과 그

전략적 가치를 제시하면 다음과 같음

· <표 5-1>을 통해 확인할 수 있는 바와 같이 인터넷 웹 기술, 휴대폰 문자메세지, SNS, 인터넷 방송, 시민방송 등의 정보통신기술을 활용하면 전통적인 오프라인상의 주민참여를 강화시킬 수 있을 뿐 아니라 새로운 형태의 온라인(on-line) 주민참여방법을 확보할 수 있음(곽채기, 2006: 136)

<표 5-1> 주민참여예산제를 위해 활용 가능한 IT의 종류 및 전략적 가치

| | |
|---|---|
| 정보통신기술의 종류 | 인터넷 웹 기술, 휴대폰 문자메세지(SMS), SNS, 인터넷 방송, 시민방송, 지역 CATV 등 |
| 정보통신기술의 전략적 가치 | 신속성, 정확성, 쌍방향성(개방성, 투명성), 접근의 용이성, 형평성 등 |

① 첫째, 정보통신기술을 전통적인 오프라인상의 주민참여방법에 통합·접목시키면 예산편성과정에 대한 주민참여의 양과 질적 수준을 제고할 수 있음

② 둘째, 예산편성과정에 대한 온라인상의 주민참여는 전통적인 오프라인상의 주민참여 방법이 안고 있는 시간 및 공간적인 제약, 장애인·노인 등 참여대상자의 제약 등의 한계를 보완할 수 있음. 특히, 정보통신기술의 쌍방향성을 전략적으로 잘 활용하면 전자포럼, 전자투표, 대화방 등을 통해 예산편성과정에 대한 주민참여의 질적 수준을 크게 제고할 수 있음

- 이처럼 온라인 참여는 참여에 따른 기회비용이 커서 직접적으로 참여하기 어려운 계층이나 집단이 그들의 의사를 보다 신속하고 효율적으로 예산편성과정에 투입할 수 있다는 점에서 배제되어서는 안 되는 중요한 참여의 통로임(임승후·김병섭, 2010: 80). 다만, 온라인 주민참여는 '정보격차'(digital divide)로 인한 보편적 접근성의 보장 문제와 특정 집단이나 개인에 의한 투표나 토론의 의도적 왜곡가능성 등의 한계를 안고 있음
- 예산편성과정에 대한 주민참여의 유형을 정보제공(information), 협의(consultation), 적극적인 참여(active participation) 등으로 구분한 다음에 각 참여 유형별로 정보통신기술의 활용방법을 제시하면 <표 5-2>와 같음
- 따라서 정보통신기술을 활용한 온라인 예산편성과정 주민참여방법으로는 온라인 포럼(사이버 포럼), 정책제안 및 토론, 온라인 여론조사, 온라인 투표 등을 활용할 수 있음. 또한 온라인 공간에서 참여를 보다 더 증진하고 참여의 심의성과 대표성을 확보하기 위해서는 오프라인 공론장과 온라인 공론장 사이의 교류가 필요함

<표 5-2> 주민참여의 유형과 정보통신기술의 활용 방법

| 주민참여의 유형 | | 주민참여예산제 관련 제도 | 정보통신기술 활용방법 |
|---|---|---|---|
| 정보제공 | 수동적 | 정보공개 청구에 대한 대응 | •정보관리시스템<br>•지자체 웹사이트와 포털사이트 |
| | 능동적 | 지자체의 능동적인 정보 공개 : 재정공시, 예산편성관련 정보공개, 주민참여 예산제 운영계획 공고, 의견수렴 결과 공개 등 | •지자체 웹사이트와 포털사이트<br>•인터넷 방송, 시민방송, CATV |
| 협 의 | 피드백 없음 | 예산편성관련 의견 접수 | •온라인 게시판<br>•메일링 리스트 |
| | 피드백 있음 | 예산편성안에 대한 정책토론회 개최 등 | •온라인 서베이, 여론조사<br>•온라인(사이버) 포럼<br>•SNS •FAQs |
| 적극적 참여 | 지자체 주도 | 예산편성관련 사업공모 등 | •정책제안 및 토론<br>•전자 청원, SNS |
| | 시민 주도 | 주민참여예산제의 시민참여조직 주관의 대안적 예산편성 의견 개발 및 수렴 등 | •전자(사이버)공동체<br>•토론회의, SNS<br>•온라인 투표(전자투표) |

❍ 재정정보(예산편성안) 공개의 내실화

- 주민참여예산제도의 성공적인 도입·운영을 위해서는 예산편성, 심의·의결, 집행, 결산 등 모든 예산과정을 투명하게 공개하는 것이 가장 중요한 요소임. 예산과정 전반을 공개하는 가운데 주민들에게 시의 적절하게 양질의 정보를 제공하고, 재정정보에 대한 외부의 감시와 검증이 이루어져야 함
- 특히, 주민참여예산제도를 성공적으로 운영하기 위해서는 예산편성결과를 일반주민들이 쉽게 이해할 수 있도록 공개해야 함. 이를 위해서는 사업예산제도를 활용하여 지역주민들이 어떤 사업에 얼마의 재원을 어떻게 사용하여, 그 성과는 어떤지를 일목요연하게 파악할 수 있는 정보 제공을 위해 노력할 필요가 있음
- 일본 돗토리현의 경우 예산과정에서 지역의 특성이나 주민참여를 반영하기 어려운 광역자치단체로서의 한계를 보완하기 위하여 직접적인 주민참여방식보다는 결재단계별로 각 사업의 예산채택여부와 이유 등을 상세하게 공개하여 예산편성 과정 및 내용에 대해 주민의 이해를 도모하기 위한 정보공개 활동을 중심으로 주민참여예산제도를 설계하고 있음(이자성, 2008)

### 5) 지방자치단체의 주민참여예산제도 운용 역량 제고 및 지원 확대

❍ 자치단체장과 공무원의 인식과 자세 변화

- 이제 모든 지방자치단체에서 주민참여예산제도를 외형적으로는 도입하였기 때문에 앞으로는 주민참여예산제도 운영 성과를 좌우하는 핵심 요소에 대한 체계적 관리가 이루어져야 함
- 이와 관련하여 김관보・김옥일(2007: 87-107)의 예산편성과정에 대한 시민참여 성과에 영향을 미치는 요인에 관한 경험적 연구 결과에 의하면 정치체제의 참여 수용성, 즉 자치단체장의 참여 수용 의지, 수용성 높은 정치문화, 예산과정 시민참여에 대한 의회노력 등이 가장 큰 영향을 미치는 것으로 확인되었음
- 이처럼 주민참여예산제도를 성공적으로 운영하는 데 영향을 미치고 있는 또 하나의 핵심적인 성공요인은 자치단체장이 주민참여예산제의 가치를 얼마나 긍정적으로 인식하고 있는가, 그리고 지역발전을 위한 전략적 수단으로 이 제도를 적극적으로 활용하고자 하는 의지를 가지고 있는가 여부라고 할 수 있음
- 자치단체장이 이 제도의 가치를 인정하지 않을 경우 주민참여예산제도가 효과적으로 작동하는 것은 기대하기 어려운 일임. 자치단체장이 주민참여예산제도를 전략적으로 활용하고자 하는 의지를 갖고 있어야만 공무원들도 이 제도의 정착과 활성화를 위한 협력적 활동을 하게 됨
- 특히, 자치단체장과 공무원들은 지역주민들이 예산편성 작업에 도움이 되는 좋은 의견을 낼 수 있도록 예산 관련 자료를 지역주민들이 이해하기 쉽게 가공하여 이를 폭넓게 공개하고 공유하기 위한 활동을 적극적으로 전개할 필요가 있음
- 각 부서별 예산요구서 등 예산관련 정보를 적극적으로 공개하고 공유하기 위한 노력을 전개하지 않을 경우 주민참여의 효과성을 확보하기는 쉽지 않음
- 결국 주민참여예산제도가 성공적으로 운영되는 가운데 성과를 제고하기 위해서는 자치단체장과 공무원들의 예산편성과정에 대한 주민 직접참여의 필요성에 긍정적인 인식 전환과 함께 지역주민들의 다양한 참여기회 보장 및 지원활동(정보공개 활성화 및 주민참여 지원서비스 제공 등)을 적극적으로 전개하는 자세가 뒷받침되어야 함
  ·이를 위해서는 자치단체 공무원들을 대상으로 한 주민참여예산제도에 관한 교육과 홍보 활동을 수행하는 것이 필요함. 또한 자치단체장이 주도적으로 나서 공무원들에게 주민참여예산제도 운영의 활성화와 내실화를 위한 유인을 제공(부서별 업적평가 또는 개인업적평가 시 반영 등)하는 것도 필요

❍ 지방자치단체의 주민참여예산제도 운영 역량 강화

- 지방자치단체의 주민참여예산제도 운영 역량 강화를 도모하기 위한 활동의 일환으로 지방자치단체 주민참여예산제도 운영 담당자 등이 참여하는 연찬회를 연례적으로 개최하는 방안을 검토해 볼 수 있음
- 이와 관련해서는 행정안전부 주관으로 매년 개최하고 있는 '지방재정 우수 사례 발표대회'에서 선정된 우수 사례를 공유하고, 외국의 선진 사례를 학습하는 방안 등을 적극 고려할 필요가 있음
- 또한 지방자치단체에 주민참여예산제 운용을 담당하는 전담 인력과 조직 확충을 권고할 필요가 있음

· 특히, 광역자치단체에는 주민참여예산제 운용을 담당하는 전담팀을 구성하도록 하고, 기초자치단체에서는 전담 인력 확보를 권고할 필요가 있음

- 아울러 광역자치단체가 기초자치단체를 지원하는 역할을 강화하는 것도 필요함

· 예를 들어 모바일 투표시스템 등 공통시스템 개발·운영, 광역단위 예산학교 운영, 기초자치단체 간 인적자원 풀 공유 등의 활동을 광역자치단체 주도로 전개하는 방안을 고려해 볼 수 있음

· 이러한 광역자치단체의 기초단체 지원·조장 역할을 활성화하기 위해서는 광역자치단체의 지자체 합동평가 및 지방재정 우수 사례 발표대회 평가 시 기초자치단체 실적과 광역자치단체의 지원 기능을 평가에 반영하도록 하는 방안도 검토해 볼 수 있음

❍ 각 자치단체별로 주기적이고 지속적인 성과평가 및 환류 활동 전개

- 주민참여예산제도를 성공적으로 운영하기 위해서는 매년 주민참여 예산편성 과정이 마무리되면 주민참여조직을 중심으로 주민참여 예산편성 활동의 적정성과 그 성과에 대한 자체 평가 및 환류 활동을 지속적으로 전개해 나가야 함
- 현재 주민참여예산제도를 성공적으로 운영하고 있는 자치단체는 거의 예외 없이 주민참여 예산 활동의 적정성과 성과를 매년 주기적으로 평가한 다음에 문제점을 개선하기 위한 환류 정보를 생산하고, 이를 반영하여 다음 연도 주민참여예산 활동 계획을 수정하고, 경우에 따라서는 제도적 장치를 개선·보완하는 가운데 타 자치단체의 우수 사례를 벤치마킹하여 해당 자치단체의 여건에 적합하게 이를 수용하는 노력을 적극적으로 전개하고 있음
- 이와 같은 주민참여 예산편성 활동에 대한 주기적이고 지속적인 평가 및 환류 활동을 효과적으로 수행하기 위해서는 주민참여예산제도 운영체계의 한 구성요소로

서 민간 전문가와 지역시민단체 활동가, 자치단체 관련 공무원, 지방의회 의원 등이 참여하는 연구회 조직을 설치하여 운영할 필요가 있음

❍ 행정안전부의 지방자치단체 우수 운영 모델 및 우수 사례 발굴·보급

- 주민참여예산제도 운영 활성화를 도모하는 과정에서 행정안전부가 수행할 필요가 있는 중요한 역할 중의 하나는 지방자치단체 우수 운영 모델을 발굴하여 지방자치단체에 공유, 확산시키는 활동을 적극적으로 전개하는 것이라고 할 수 있음
- 특히, 행정안전부는 앞으로 도와 농촌형 기초자치단체 등 아직까지 주민참여예산제가 활성화되지 않고 있는 자치단체에 적합한 운영 모델을 개발·보급하는 활동을 적극적으로 전개할 필요가 있음
- 이를 위하여 지자체 합동평가지표에 '주민참여예산제도 운영실적'을 반영하고, '지방재정 우수 사례 발표대회'에 '주민참여부문'을 신설하여 주민참여예산 우수 사례를 발굴하고 선정된 우수 지자체에 대해서는 재정적 인센티브를 제공하는 방안을 생각해 볼 수 있음

❍ 전국적 차원의 주민 대상 홍보 강화 및 접근성 제고

- 주민참여예산제도에 대한 지역주민의 관심과 참여를 제고하기 위해서는 행정안전부 주관으로 전국적 차원에서 주민참여예산제도 홍보 동영상 제작 및 배포, 전광판, 지자체 홈페이지, 지하철 광고 등 다양한 홍보매체를 활용하여 체계적인 홍보활동을 전개할 필요가 있음
- 또한 '지방재정365'에 각 자치단체의 주민참여예산제도 관련 홈페이지로 이동할 수 있는 링크 운영 방안도 검토해 볼 수 있음

### 6) 주민참여예산제의 역기능 통제 및 제약요인 극복

❍ 역기능의 통제

- 주민참여예산제도를 도입하여 예산편성과정에 지역주민들이 참여할 경우 우려되는 역기능으로는 자치단체장과 예산편성 담당 공무원의 자율성이 약화되고, 지방재정 운영의 효율성이 떨어지는 문제점이 제기되고 있음
- 또한 주민참여예산제도가 집단이기주의를 조장하고, 특정의 개인 또는 단체에게 악용되어 예산배분의 공정성과 형평성을 훼손하게 될 우려도 없지 않음. 아울러 주민참여예산제도의 운영을 둘러싸고 주민의 대표성이 있는 지방의회와 집행부간, 그리고 지방의회와 예산참여시민위원회 간 마찰이 발생할 가능성도 문제점으로 지적되고 있음

- 특히, 예산운영이 단기적 관점에서 미시적·기술적으로 운영되어 경제적 효율성을 해칠 가능성이 있음. 이밖에 지역주민들이 보조사업 등 목적사업에 대해 사업취소, 변경요구 시 집행부와 충돌할 가능성도 있음
- 주민참여예산제도를 성공적으로 운영하기 위해서는 이러한 역기능을 사전에 통제 또는 제어할 수 있는 제도적 장치를 구비하는 것이 필요함
· 특히, 지역사회에서 영향력이 큰 집단이나 개인 또는 지역의 이해관계가 과잉 투입되는 것을 통제할 수 있는 제도적 장치(예: 주민의견의 선별적 수용 기준 또는 지역별 예산배분 기준을 사전에 설정하는 방법 등)를 마련하는 것이 중요함
- 또한 지방의회와의 원활한 협조를 확보하는 방안을 마련하는 것도 필요함. 아울러 목적사업 및 법정경비도 공개하되 주민의견수렴 대상에서 제외함으로써 집행부와 지역주민 간의 마찰을 피하는 방법도 강구할 필요가 있음

❍ 제약조건과 극복 전략

- 주민참여예산제도를 성공적으로 운영하기 위해서는 역기능에 대한 통제와 아울러 시간과 가용재원의 제약조건을 극복할 수 있는 방안을 강구하는 것이 필요함
- 우선, 예산순기에 따른 예산편성 작업을 진행하는 과정에서 주민의견 수렴과 반영에 할애할 수 있는 시간이 매우 제한적임. 이러한 시간의 제약을 극복하기 위해서는 상시적인 의견수렴을 통해 재정수요에 관련된 정보를 축적하여 필요한 시기에 적절히 활용하는 것이 필요함. 또한 예산편성 준비작업 단계에서부터 주민참여 통로를 가동하는 것도 필요함
- 다음으로, 가용재원의 제약으로 인해 지역주민들로부터 수렴된 의견을 제대로 반영하는 것이 어려운 문제점을 극복하기 위해서는 우선순위의 합리적인 조정과 함께 예산안 편성과정에서 일정 규모의 재원 배분을 유보하여 두는 방안도 검토해 볼 수 있음. 특히, 우선순위의 합리적인 설정을 통해 가용재원의 제약조건을 완화하기 위해서는 사업타당성 분석을 체계적으로 수행하고, 우선순위에 따른 재원배분원칙을 철저히 준수하는 것이 필요함

# 참고문헌


곽채기. 2005. “주민참여예산제의 기본모형과 제도설계방안”.「한국지방재정논집」, 10(1). 한국지방재정학회. 247-276.

곽채기. 2011. “기초자치단체 주민참여예산제도의 성공 사례와 발전 방안”. 「지방재정과 지방세」, 44. 43-92.

나중식. 2005. “주민참여예산제도의 운영 모형에 관한 비교연구 : 브라질, 미국, 한국을 중심으로”. 「지방정부연구」, 9(2). 한국지방정부학회. 133-158.

박광우. 2006. “주민참여예산제도의 모형에 관한 연구”, 광주 : 전남대학교 대학원 행정학과 석사학위논문. 1-92.

유희숙・김예승. 2012. "주민참여예산제의 현황과 정책과제(경기도 주민참여예산제 운영을 중심으로)",『한국정책연구』, 제12권 제1호

이자성. 2008. "일본지방정부의 주민참여예산제도에 관한 연구",『한국정책연구』, 제8권 제2호

임성일·서정섭. 2015.『주민참여예산제도 활성화 방안』, 한국지방행정연구원, 정책연구 2015-7

윤태환. 2010. “지방자치단체 주민참여예산제도의 운영모형에 관한 연구”. 강원대학교 대학원. 행정학 석사학위논문.

Arnstein, R. S. 1969. "A Ladder of Citizen Participation". *Journal of the American Institute of Planners*. July 1969. 216-229.

Dahl, R. A. 1956. *A Preface to Democratic Theory*. University of Chicago Press.

Jack Leighninger(2017). “Participatory And Deliberative Democracy Strategies For The Intercultural City”, *Intercultural Cities Policy Briefs.*)

Hall, Jez. 2005. Breathing life into democracy: the power of participatory budgeting.

OECD. 2001. *Citizen as Partners: Information, Consultation and Active Participation in Policy-Making*. OECD Publications.

OECD. 2017. *Towards a New Partnership with Citizens*, OECD Public Governance Reviews.

UK Department for Communities and Local Government. 2011. Communities in the

driving seat: a study of Participatory Budgeting in England(Final Report)
UK Department for Communities and Local Government. 2010. National Evaluation of Participatory Budgeting in England(Interim Evaluation Report
York city. 2014. Rule book of participatory budgeting in New York city
松田真由美. 2005. “自治体予算編成過程への市民参加”, TORC レポート, (26)
井川博. 2008. "日本の地方分権改革 15 年の歩み." アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料
松下啓一 &茶野順子. 2006. 新しい公共を拓くパーセント条例: 元気なまちづくりのための政策条例の提案, 慈学社出版 참조