



지방자치 정책 Brief

2023. 3.
NO.163

광역시 주민참여예산제도 활성화를 위한 제도개선 방향

김윤승 부연구위원
전성만 부연구위원

주요내용

광역시 주민참여 예산제도 개선방안 모색 필요성

- 2011년 개정된 「지방재정법」 제39조를 통해 주민참여예산제도가 의무화된 이후 각 지방자치단체는 조례 제정을 통해 주민참여예산제도를 운영 하고 있으며 확대되어 왔음
 - 2018년 「지방재정법」 개정에서는 주민참여의 범위가 예산편성에서 예산과정 전반으로 확대됨
- 의무화 이후 광역시 단위에서 주민참여예산제도와 관련된 사업 수와 예산이 비약적으로 확대되었으나 광역형 모델이 아직 정립되지 않았으며 기초단체와의 역할 분담이 이루어지지 않고 있다는 비판이 있음
 - 실효적·지속적인 운영 및 제도 활성화를 위해 운영 현황에 대해 분석하고 개선방안 모색이 필요한 시점임

현행 광역시 주민참여예산제도의 운영 현황 및 한계

- 6대 광역시의 주민참여예산 모델은 주민참여 확대를 통해 주민협의형, 민관협의형으로 운영되고 있으나 주민주도형까지 이르지 못하고 있음
- 참여형, 협의형, 주민자치회형 등의 다양한 사업유형을 통해 주민참여를 유도하고 있으나 지역현안 문제의 근본적 대응, 사업의 공정성·투명성, 사업의 중복, 사업 관리체계 복잡 등의 한계가 존재
- 절차적인 측면에서 광역시별로 주민참여 통로 확대 등을 통해 참여 활성화 노력을 하고 있지만 사업선정의 공정성·투명성 문제, 숙의과정의 실효성, 사업제안서 컨설팅의 실효성, 참여예산위원의 전문성, 사업 모니터링 및 환류 측면에서 개선의 필요성이 지적되고 있음

광역시 주민참여 예산제도 운용의 개선방안

- 현행 6대 광역시의 주민참여예산제도는 참여성과 실효성이 낮은 상태이므로 숙의·공론 내실화 및 시민참여 확대를 위한 기반 조성을 통해 주민주도형으로 나아갈 필요가 있음
- 사업 유형의 경우 광역자치단체의 여건 및 사업유형별 장점(공간문제 해결, 민관 공동 숙의, 생활밀착형 사업 및 혁신적 사업 발굴 등)을 고려하여 실효성 있는 사업 유형 구성이 필요함
- 사업제안 및 검토(정보공개 확대, 부적정 제안자 스크리닝 강화, 컨설팅 내실화 등), 사업심사 및 선정(선정과정 투명화, 숙의과정 실효성 제고, 제안사업 간 또는 타행정서비스와의 연계 모색), 사업집행 및 결산(명예감독관, 주민제안 감리제 등 참여 확대 등)의 단계별 개선 노력이 필요함
- 광역시의 경우 기초자치단체(구 또는 동)와의 역할 분담 및 기초단체 재정지원이 필요하며 이를 통해 사업중복을 방지하여 예산 사용의 비효율을 최소화할 필요가 있음

01

광역시 주민참여예산제도 개선방안 모색 필요



주민참여예산제도 실시 의무화 및 확대

- 예산 과정에 주민 참여를 확대시켜 재정운영의 투명성 및 책임성을 확보하고자 하는 주민참여예산제도는 2011년 개정된 「지방재정법」 제39조를 통해 의무화 되었으며 2018년 「지방재정법」 개정에서 주민참여의 범위가 예산편성에서 예산과정 전반으로 확대됨
- 제도 의무화 이후 2022년 현재 광역시 주민참여예산사업 및 예산 규모는 증가 추세에 있음
 - 광역시를 포함한 전국 지자체에서 조례를 통해 제도가 운영되고 있으며 민선 7기 출범 이후 주민참여 범위 및 예산 규모 확대, 지원조직 설치 등을 통해 참여예산제도는 확대·강화되는 추세임
- 주민참여예산제도 확대에도 불구하고 광역시 차원에서 실효성 있는 제도 운영을 위한 주민참여예산제도 모델 정립이 이루어지지 않고 있으며 기초자치단체와의 역할 분담 문제 등 한계점이 존재함
 - 참여예산제도 도입 이후 양적 발전에도 불구하고 광역시 차원에서 제도의 질적 개선에 대한 논의는 미흡함
 - 운영현황 분석을 통해 제도의 실효적·지속적 운영 및 광역시 주민참여 활성화를 위한 제도 개선방안 모색이 필요한 시점이라고 할 수 있음

02

6대 광역시 주민참여예산제도 현황



광역자치단체별 주민참여예산제도 현황

- (예산규모 및 사업건수) 지난 5년 간 6대 광역시 예산편성액과 반영건수는 다음과 같음

■ 광역시 주민참여예산 규모(예산 및 사업건수) 현황(2018-2022) ■

		2018	2019	2020	2021	2022
부산광역시	예산편성(억)	184	225	164	75	70
	예산반영 사업건수	30	26	112	154	126
인천광역시	예산편성(억)	14	199	297	401	485
	예산반영 사업건수	28	42	247	286	397
대구광역시	예산편성(억)	130	138	149	148	178
	예산반영 사업건수	325	378	443	398	562
대전광역시	예산편성(억)	29.5	30	99	145	194
	예산반영 사업건수	35	41	135	216	336
광주광역시	예산편성(억)	66	75	72	68	59
	예산반영 사업건수	24	34	35	52	48
울산광역시	예산편성(억)	1,179	1,266	1,315	484	510
	예산반영 사업건수	61	81	55	82	55

* 자료: 김윤승·전성만(2022) 재구성

- 2022년 6대 광역시 주민참여예산제도의 사업유형과 운영 중인 위원회 현황은 다음과 같음

▮ 광역시 주민참여예산 사업유형 및 위원회 운영 현황(2022) ▮

		사업유형						위원회		
부산 광역시	사업유형	계	시정 참여형	지역 참여형	시정 협치형	지역 협치형	-	위원회 (임기)	분과 위원회	운영 위원회
	예산액 (실링액)	170억	90억	40억	20억	20억		100명 (2년)	7개 분과	16명
인천 광역시	사업유형	계	참여형	협치형	주민 자치회형	-	-	위원회 (임기)	분과 위원회	지원 협의회
	예산액 (실링액)	500억	240억	200억	60억			200명 (1년)	12개 분과	15명 이내 (2년)
대구 광역시	사업유형	계	시정 참여형	청년 참여형	구군 참여형	읍면동 참여형	-	위원회 (임기)	분과 위원회	운영 위원회
	예산액 (실링액)	190억	90억	20억	40억	40억		100명 (1년)	6개 분과	14명
대전 광역시	사업유형	계	시정 참여형	정책 숙의형	구청 참여형	주민 자치형	마을 계획형	위원회 (임기)	분과 위원회	운영 위원회
	예산액 (실링액)	200억	50억	60억	50억	24억	16억	110명 (2년)	7개 분과	9명
울산 광역시	사업유형	계	시정 참여형	정책 숙의형	구청 참여형	주민 자치형	마을 계획형	위원회 (임기)	분과 위원회	운영 위원회
	예산액 (실링액)	200억	50억	60억	50억	24억	16억	110명 (2년)	7개 분과	9명
광주 광역시	사업유형	계	시정 참여형	마을교부세 사업	주민주도 공모사업(1)	주민주도 공모사업(2)		위원회 (임기)	분과 위원회	운영 위원회
	예산액 (실링액)	125억	510억	32억	마을만들기(4개소) 개소 당 1.55억	마을공동체활성화 시비 1억		90명 (2년)	6개 분과	16명

* 자료: 김윤승·전성만(2022), 전성만·김윤승(2022) 재구성

- (절차 및 지원조직) 주민참여예산제도의 절차 및 운영 방식은 6대 광역시에서 유사하게 나타나고 있으나 지원조직은 지자체별로 편차가 존재함

▮ 광역시 주민참여예산 과정별 현황(2022) ▮

Y: Yes, N: No

분류	유형	월	내용	대구	인천	광주	부산	대전	울산
예산편성	준비단계	1월-2월	• 운영계획 수립 승인	Y	Y	Y	Y	Y	Y
	참여접수	3월-4월	• 공모사업 접수	Y	Y	Y	Y	Y	Y
	심의단계	4월-6월	• 사업타당성 검토	Y	Y	Y	Y	Y	Y
	심의단계	6월-8월	• 사업심사	Y	Y	Y	Y	Y	Y
	결정단계	8월	• 사업선정(총회개최)	Y	Y	Y	Y	Y	Y
	반영단계	9월-11월	• 선정사업 예산반영	Y	Y	Y	Y	Y	Y
	참여확대	3월-5월	• 사업계획서 컨설팅단 운영	Y	Y	Y	Y	Y	N
	참여확대	8월	• 참여예산편성 우선순위 설문	Y	Y	Y	Y	Y	N
예산집행	참여확대	9월-10월	• 23년도 사전제 예산 방향 분과위원회 개최	Y	Y	Y	Y	Y	Y
	참여확대	7월, 11월	• 참여예산 진행 및 부정관련 모니터링 실시	Y	Y	Y	Y	Y	N
결산평가	참여확대	상시	• 예산바로쓰기 시민감시단 운영	Y	Y	Y	Y	Y	N
	참여확대	12월	• 참여예산 성과평가 토론회 개최	Y	Y	Y	Y	Y	Y
역량	참여확대	11월	• 기초 참여예산제 평가	Y	Y	Y	Y	Y	Y
	참여확대	상시	• 예산학교 운영	Y	Y	Y	Y	Y	Y
예산과정 지원	지원조직	상시	• 참여예산지원센터	N	Y	N	N	N	N
			• 참여예산지원협의회	Y	Y	Y	N	N	N
			• 주민참여예산연구회	N	N	N	N	Y	N
	참여확대	편성단계	• 참여예산 미선정된 사업 재선정위 운영	Y	N	N	N	N	N
			• 주민의견서 반영	Y	Y	Y	Y	Y	Y

* 자료: 전성만·김윤승(2022) 재구성

03

광역시 주민참여예산제도 운용의 한계 및 문제점



광역시 주민참여예산 모델(사업유형)에 따른 문제점

- 6대 광역시에서 운영 중인 주민참여예산 모델을 참여성과 실효성의 두 가지 기준으로 살펴보면, 참여성과 실효성 모두 낮은 상태에 있다고 할 수 있음
 - 광역시별로 참여예산 규모 및 주민참여 확대를 위한 노력으로 주민협약형, 민관협치형의 주민참여예산 모델이 자리잡고 있으나 여전히 관주도적이며 주민주도형으로까지는 나아가지 못하고 있음
 - 실효성이 낮은 대표적인 이유로 주민 참여예산서의 품질 제고를 위한 전략 부족 등이 제시되고 있으며 참여성과 관련하여서는 속의 및 공론화 과정이 이루어지지 않는다는 지적이 있음
- 6대 광역시의 주민참여예산 유형은 참여형, 협치형, 지역참여형(주민자치회형)으로 운영되고 있으나 유형별로 한계를 보이고 있음

사업유형	대상사업	한계
참여형	시정전반/시소관사무 (2개구 이상 공통사업)	• 대부분 단년도 사업으로 일회적 성격 - 장기적 행정수요/지역현안문제에 대한 근본적 대응에 한계
협치형	협치단 발굴 정책사업 (청년,여성 다문화 등)	• 시민(단체)과 사업부서 간 공고한 거버넌스 체계 - 사업선정시 공정성, 투명성 이슈 발생
지역참여형	읍면동단위/생활 밀착형사업(복지 등)	• 광역시와 기초단체 간 역할분담 불명확 - 참여예산사업의 중복문제 발생 • 주민자치회 주도의 사업 선정 - 일부 주민 소외 문제, 사업선정 공정성 문제



광역시 주민참여예산 절차상 한계

- 주민참여예산사업과 관련하여 사업선정에 있어서 공정성·투명성 문제, 속의 절차의 실효성, 주민참여 부족 문제 등이 주로 한계로 지적되고 있음

절차	개선이 요구되는 사항
사업제안 및 검토 단계	<ul style="list-style-type: none"> • 사업의제 선정과정 및 사업제안서 관련 개선 필요성의 지속적 제기 <ul style="list-style-type: none"> - 일부 사업유형의 의제선정과정에서 공정성 및 투명성 문제 발생 - 주민 사업제안서에 대한 보완절차 및 컨설팅의 실효성 부족 - 일부 광역시의 사업 유형별 실링(예산지원액 한도)지정으로 인한 문제(차년도 예산삭감 방지를 위해 한도액까지 시급하지 않은 일회성·민원성 사업 제안, 특정사업부서에서 일반예산사업을 주민참여예산사업으로 공모)
사업심사 및 선정 단계	<ul style="list-style-type: none"> • 사업선정을 위한 속의과정의 실효성 및 예산반영 사업선정의 공정성 문제 <ul style="list-style-type: none"> - 선정과정에서의 형식적 심의, 심의과정부족(회의 횟수 부족, 속의공간 부족 문제) → 속의절차의 한계로 인해 공정성 및 투명성 문제 발생 - 일부 광역시 협치형 사업선정에서 참여예산지원협의회 사업선정 이후 예산반영을 위한 주민투표 시행으로 공정성 문제 제기 - 주민참여예산위원의 경우 제도상 연임이 쉽지 않아 전문성 축적 어려움
사업집행 및 결산 단계	<ul style="list-style-type: none"> • 2018년 이후 예산 전 과정에 주민참여 제도화에도 불구하고 주민참여 부족 <ul style="list-style-type: none"> - 단년도 사업으로 이루어지는 경우가 대다수인 참여예산사업에서 모니터링이 형식적으로 이루어지거나 모니터링에 대한 환류가 거의 이루어지지 않음 - 모니터링을 통해 의견이 개진되더라도 사업부서에서 반영되지 않는 경우 다수
지원조직	<ul style="list-style-type: none"> - 지원조직(참여예산지원협의회, 참여예산지원센터 등)의 역할 불분명 - 참여예산교육의 커리큘럼 부족 또는 내용 부실 - 공무원에 대한 교육 및 주민참여예산제도에 대한 인식 부족

04

광역시 주민참여예산제도 운용의 개선 방향



광역시 주민참여예산 모델 및 사업유형

- (모델-기본방향) 시민참여 제안서 품질 제고를 위한 전략 및 숙의·공론 절차의 내실화를 위한 제도 구축이 필요함
- 참여예산 제안의 실효성 제고를 통해 참여에 대한 주민효능감을 높일 필요가 있으며 시민참여 확대를 위한 기반 조성 및 권한 부여 확대 필요(민관협치형 → 주민주도형)
- 광역시와 기초자치단체 사이 역할 분담 및 기초단체 재정지원이 필요하며 이를 통해 사업중복을 방지하여 예산 사용의 비효율을 최소화할 필요가 있음
- 광역시별로 운영 중인 사업유형과 운영상 한계점을 감안하여 개선방안 모색이 필요함

사업유형	개선방안
참여형	• 사업제안서에 대한 컨설팅 확대 및 강화 • 부적격자 체킹 시스템 도입(예: 대구광역시)
협치형	• 사업발굴 및 선정방식 개선(선정과정에 일반시민 참여 확대, 정보공개 강화)
지역참여형	• 주민자치회를 활용하되 선정과정에 대한 공개 강화 • 광역과 기초단체 간 역할분담방식 체계화 및 정책실험의 장으로 활용



광역시 주민참여예산 절차 개선방안

- 6대 광역시에서 조사된 주민참여예산제도 절차 운용의 한계를 고려하여 자치단체별 상황에 따라 개선방안을 마련할 필요가 있음

절차	개선방안
사업제안 및 검토 단계	• 사업제안 및 심사를 위한 정보공개 범위 확대(주민참여예산위원 등 숙의절차 참여자 및 일반 대중) • 빅데이터 활용 모색 및 대중에 데이터 분석결과 제공(제안사업 및 예산편성 현황 등) • 예산한도(실링) 폐지 • 컨설팅 확대(전문가, 퇴직공무원 등 활용, 예산학교 등을 통한 제안서 제출 전 컨설팅 기회 제공: 시흥시 사례)
사업심사 및 선정 단계	• 심사 및 선정과정 공개(트래킹 시스템 제공) • 사업제안 내용에 대한 토론이 가능한 온라인 플랫폼 제공(서울시 사례) • 숙의과정 실효성 제고 방안 모색(주민참여예산위원회/분과위원회 회의 횟수 및 예산 증대) • 심의탈락 제안서에 대한 상세이유 제공/워킹그룹 활용을 통한 실현가능성 검토기회 제공(보안 후 재공모) • 제안사업 간 또는 타 행정서비스와의 연계 모색 • 주민참여예산위원 등 전문성 강화방안 모색
사업집행 및 결산 단계	• 예산집행과정에 주민참여 확대 및 강화(주민설명회, 주민 명예감독관, 주민제안 감리제) • 주민참여예산 관련 결산 감사에 주민참여예산위원 및 시민 참여
지원조직	• 지원조직(참여예산지원협의회, 참여예산지원센터 등)의 역할 재설정 및 명확화 • 공무원에 대한 주민참여예산 교육기회 제공

참고문헌

- 김윤승·전성만(2022) '인천형' 주민참여예산 정립방안. 한국지방행정연구원.
 전성만·김윤승(2022) 광주광역시 시민참여예산제도 개선방안. 한국지방행정연구원.
 서정섭 외(2017) 지방자치단체 유형별 주민참여예산제 운영모델 개발. 한국지방행정연구원.

내용문의

김윤승 한국지방행정연구원 지방재정경제실 부연구위원(033-769-9876, yskim@krila.re.kr)