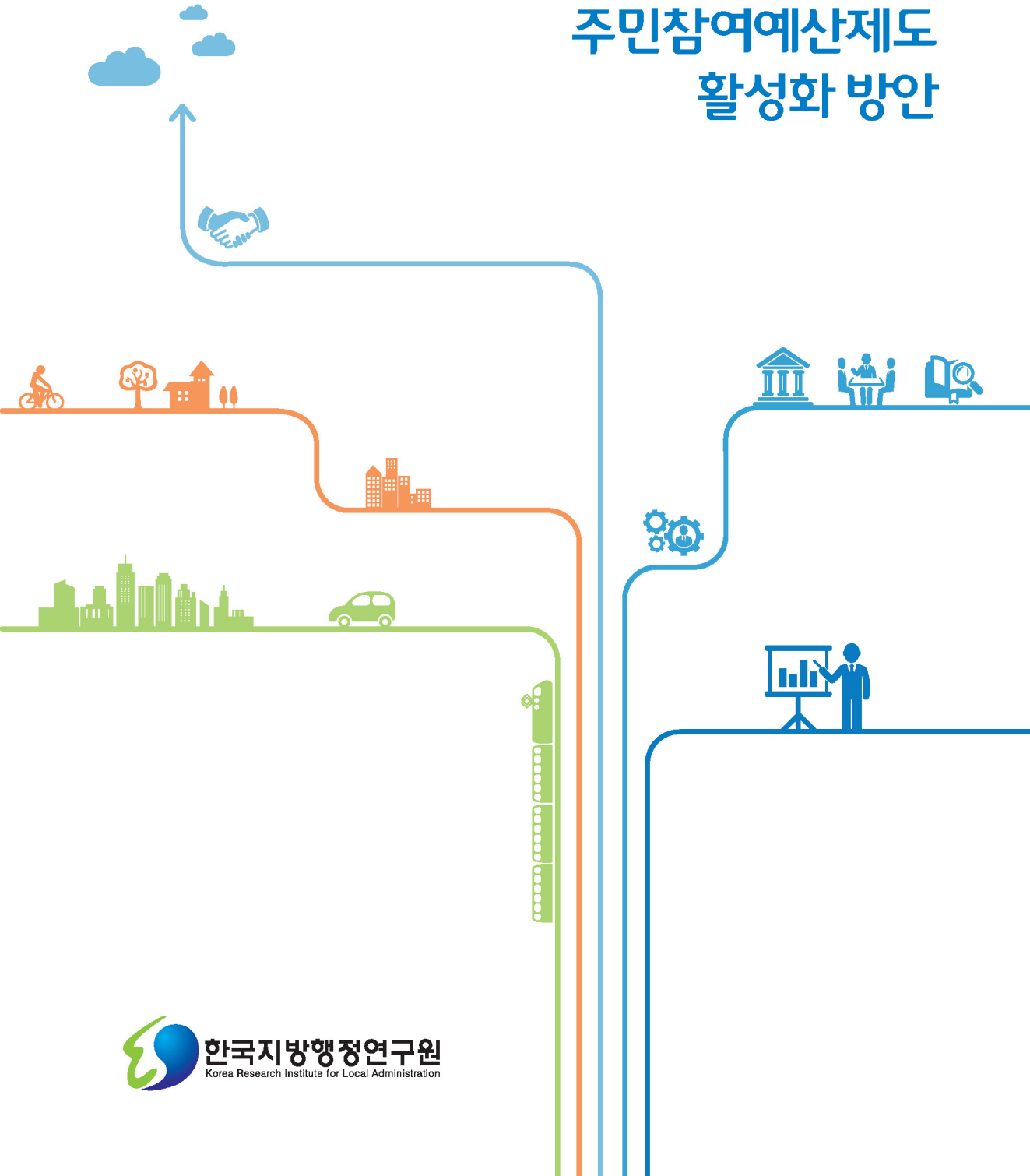


주민참여예산제도 활성화 방안



연구진

임성일(한국지방행정연구원 선임연구위원)

서정섭(한국지방행정연구원 선임연구위원)

연구 요약

I. 연구목적

- 지방자치단체 예산과정의 주민참여 활성화
 - 정부 3.0 정책의 추진에 발맞추어 지방자치단체의 예산편성과정에 주민의 참여를 적극적으로 활성화시켜 재정의 투명성·건전성·책임성을 제고시켜 나감
 - 최근 국회, 학회, 시민단체 등으로부터 주민참여예산제도의 실효성 논란과 함께 활성화 요구가 높아지는데 대해 다각도에서 적극적인 대응방안을 모색함

- 주민참여예산제도의 실질적 작동 유도
 - 주민참여예산제도의 핵심 기반인 주민참여예산위원회의 구성과 운영을 의 무화하여 모든 지방자치단체에서 주민참여가 활성화되도록 유도함
 - 현재 243개 단체 중 156개 단체만 주민참여예산위원회를 운영하고 있으며, 그 중에서도 적극적이고 실질적으로 위원회를 가동하는 곳은 소수임
 - 지방자치단체의 주민참여예산제도 운영성과를 평가하는 제도적 장치를 마련하여 주민참여가 실질적으로 작동하도록 유도함
 - 주민참여예산제도 운영성과 평가 실시의 법제화 및 평가방안 마련
 - 현재 일반회계 예산 일부를 중심으로 운영 중인 주민참여예산의 운영방식을 재정운영 전반으로 확대하는 방안을 적극적으로 강구함
 - 일반회계를 포함하여 특별회계, 기금, 지방채 발행 등에 대한 확대방안을 모색함

II. 주민참여예산제도의 배경과 목적

주민참여예산제도의 의의

- 주민참여예산제도(Citizen Participatory Budgeting)는 1989년에 브라질의 포르트 알레그리(Porto Alegre)시에서 처음 실시된 이후 남미, 유럽, 아시아, 아프리카 등으로 확산되면서 정부예산 운영방식에 일대 변화를 몰고 왔음
- 주민참여예산제도는 지방자치단체의 예산편성 과정에 지역주민의 직접적인 참여를 보장하여 지역주민의 의사가 예산에 보다 적절히 반영될 수 있다는 점에서 중요한 의의가 있음

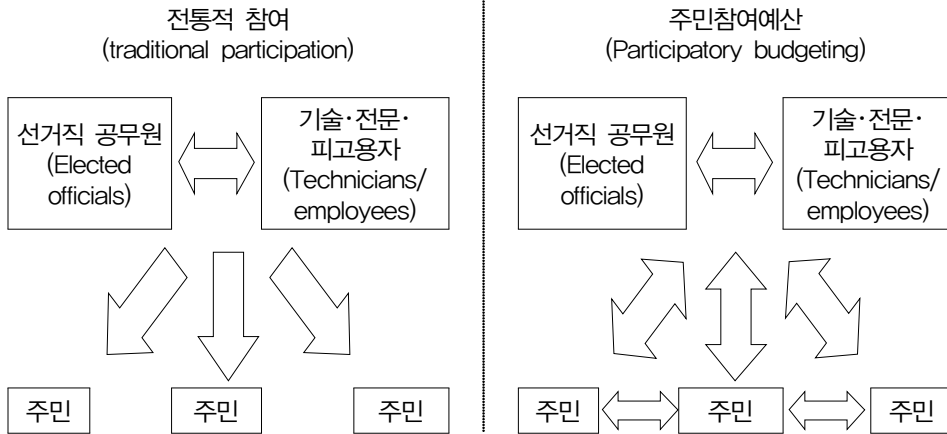
주민참여예산의 내용

- 주민참여예산은 지방자치단체장의 권한에 속한 지방자치단체의 ‘예산편성’ 과정에 주민이 참여하는 것으로, 이는 지방의회의 예산심의·결정 기능 및 권한과는 중복되지 않음
- 주민참여예산은 주민들의 참여를 통해 예산 편성의 과정과 내용을 개선하고 정부와 주민간의 소통을 원활히 하는 점에서 주민참여제도로서의 의의가 매우 큼

주민참여예산제도의 특징

- 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 점임(<그림 1> 참조)

<그림 1> 전통적 주민참여형태와 주민참여예산



출처 : Sintomer/Herzberg/Röcke, 2014.

주민참여예산제도의 파급효과

- 주민참여예산제도는 주요 가버넌스 지표(governance indicator)의 실적을 향상시켜 주는데 매우 유용한 제도로 평가됨
- 미시적으로는 지방자치단체와 지방의회에 대한 주민 통제 내지 압력을 동반하여 재정정보 공개비율 증가, 재정규율(fiscal discipline) 강화, 예산절감방안 모색과 예산낭비 차단, 주민생활·커뮤니티 밀착 재정사업의 실용성 제고, 투자사업 책임성 향상, 예산지출성과 향상 노력도 제고 등 다양한 긍정적 효과를 유도함

III. 주민참여예산제도의 운영의 문제점(활성화 측면)

낮은 시민참여, 다수의 무관심

- 현실적으로 참여예산에 관여되는 주민의 비율이 매우 낮고, 대다수 주민들이 제도의 존재를 알지 못하거나 알더라도 무관심한 태도를 보이고 있음

- 주민참여예산위원회의 위상: 취약한 시민 대표성
 - 주민으로 지칭되는 불특정 이해관계자(stakeholder) 중에서 누가 실제로 예산과정에 참여해서 제도운영 주체로서 역할을 할 것인가 하는 문제는 참여예산제도의 본질적 과제이자 완전한 해결을 볼 수 없는 난제임

- 주민참여예산위원회 부재 자치단체
 - 주민참여예산제도 운영의 핵심제도 내지 기구에 해당하는 주민참여예산위원회가 구성되지 않거나, 구성되더라도 형식적 기구로 운영되는 지방자치단체가 다수임

- 참여예산 운영 모니터링 및 평가시스템 취약
 - 현행 주민참여예산은 중앙정부 차원의 거시적 모니터링 및 평가시스템이 부족할 뿐 아니라 개별 자치단체 차원의 미시적 모니터링 및 평가시스템이 취약한 문제점을 노정함
 - 2015년 1월 현재 주민참여예산에 관한 체계적인 평가·모니터링 시스템을 구축한 곳은 중앙·지방을 통틀어 존재하지 않음

- 일반자치단체와 교육자치단체간 이원적 참여예산제도 운영
 - 국(주)민의 입장에서는 일반지방자치단체와 교육지방자치단체 간의 제도적 구분은 큰 의미가 없고, 두 제도와 기관이 협력적으로 예산을 편성하고 집행해서 가장 바람직한 공공서비스 조합(public service mix)을 공급하는 것이 매우 중요함

IV. 주민참여예산제도 활성화를 위한 기반강화 방안

- 주민참여예산위원회의 구성 의무화 및 운영조건 강화
 - 주민참여예산위원회가 주민참여예산제도의 활성화에 필요한 중요한 기반이자 활력소임을 인식할 때, 동 위원회의 구성을 법령 또는 지침 등의 방법에 의해 의무화하는 방안을 적극적으로 강구해야 함

- 주민참여예산위원회의 전문성 강화
 - 주민참여예산위원회가 지역주민의 의사와 행정부의 상황을 연결하고 크고 작은 의사결정에 참여하는 중요성을 갖는 사실을 인식할 때, 주민참여예산위원의 전문성 강화는 반드시 필요함

- 평가제도의 법적 근거 마련 및 평가체제 구축
 - 현재 주민참여예산제도와 관련된 평가제도가 부재한 상태이므로 제도의 필요성이 인정될 경우 평가제도의 법적 근거를 마련하고 그것을 구체적으로 구현할 수 있는 평가방법, 평가지표, 평가결과의 활용 등에 대한 정책방안을 마련해야 함
 - 특히, 평가가 실시 자체로서의 의미를 갖지 않고, 주민참여예산제도가 적극적으로 발전해 나가는 촉진제로서 역할을 할 수 있도록 다양한 평가결과의 활용방안을 모색할 필요가 있음(현상·성과, 제도개선, 인센티브 등)

- 주민참여 예산범위 확대 가능성 및 영역 점검
 - 주민참여예산제도의 발전적 측면에서 볼 때, 참여예산의 정착상태와 일부 선도단체의 상황을 점검하면서 차츰 예산회계와 대상사업의 범위를 확대하는 것도 중요한 의미가 있을 것임

일반자치단체와 교육자치단체의 주민참여예산 연계

- 시·도 주민참여예산위원회와 시·도 교육청 주민참여예산위원회의 정기적 공동모임, 포럼(forum), 워크숍(workshop) 개최 등을 추진하면서 일부 위원의 겸임 또는 교차 운영방안을 적극적으로 실시할 필요가 있음

차 례

제1장 서론	1
제1절 연구목적	3
제2절 연구범위 및 방법	4
1. 연구범위	4
2. 연구방법과 연구흐름 체계	5
제2장 주민참여예산제도의 도입 배경과 목적	9
제1절 도입 배경과 목적: Porto Alegre와 세계적 경향	11
제2절 주민참여예산제도의 필요성·파급효과와 과제	14
제3절 주민참여예산제도의 세계적 확산과 최근 동향	16
제4절 주민참여예산제도 관련 선행연구	19
제3장 주민참여예산제도의 현황과 문제점	25
제1절 주민참여예산제도 도입과정	28
제2절 지방자치단체의 주민참여예산제도 운영실태	32
1. 주민참여예산제도 운영체계	32
2. 조례제정 및 구성 현황	34
3. 주민참여예산제도 운영 현황	35
4. 낮은 주민참여, 참여예산제도에 대한 거시적 종합적 점검 미비	42

제2절 우리나라 주민참여예산제도의 문제점과
 주요 쟁점 43

1. 주민참여예산제도의 문제점 43
2. 주민참여예산제도 선도 자치단체의 경향 48
3. 주민참여예산제도 실시와 관련된 핵심쟁점과
 과제 51

**제4장 주민참여예산제도 활성화를 위한 기반강화
 방안 53**

제1절 개요 55

제2절 주민참여예산위원회 구성 의무화와 운영
 활성화 방안 56

1. 주민참여예산위원회 구성 의무화 필요성 56
2. 주민참여예산위원회의 소극적 운영 현실 58
3. 주민참여예산위원회의 구성 의무화와
 활성화 59
4. 주민참여예산위원회의 활성화 64
5. 기타 주민참여예산제도 활성화: 법령 등
 개정 대상 68

제3절 주민참여예산제도 운영성과 평가방안 70

1. 기본 접근 70
2. 주민참여예산제도의 운영평가 필요성 및
 목적 72
3. 주민참여예산제도의 평가방안 74

제4절 주민참여예산의 범위 확대방안 83





1. 기본인식 및 접근	83
2. 주민참여예산의 대상범위 확대	84
제5절 기타 주민참여예산제도 활성화 방안	90
1. 실질적 의미가 있는 예산과정의 참여 범위와 대상 선정	90
2. 주민의 예산과정 참여 시기(단계)	91
3. 주민의 수요와 목소리를 대변하는 주민참여예산제도	94
4. 지속적 의사소통과 재정 투명성(fiscal transparency) 제고	97
5. 지역실정에 적합한 중장기 관점에서의 실시	97
6. 주민참여예산제도의 다양화 모색	98
7. 일반자치단체와 교육자치단체의 주민참여예산 연계	100
제5장 종합 및 결론	103
참고문헌	108
〈부록 1〉 주민참여예산위원회 등 기구 구성 현황	112
〈부록 2〉 기초자치단체 표준조례안	120
〈부록 3〉 광역자치단체 표준조례안	128
〈부록 4〉 서울특별시 주민참여예산제 운영 조례	136
〈부록 5〉 서울특별시교육청 주민참여예산조례	144

〈부록 6〉 경상북도교육청 주민참여예산제 운영 조례	149
〈부록 7〉 전라북도교육청 주민참여예산제 운영 조례	151



표 차례

<표 2-1> 주민참여예산제도의 선행연구 경향	22
<표 3-1> 주민참여예산제도의 운영조례 모델안	28
<표 3-2> 주민참여예산제도 의무화 이전 운영조례 제정 현황(2011년 초)	30
<표 3-3> 주민참여예산제도 법제화 내용(현행 법령) ..	31
<표 3-4> 지방자치단체의 주민참여예산 조례 제정 현황 및 모델 유형별 분류	35
<표 3-5> 주민참여예산제도 실시 지방자치단체 수(2006-2014)	36
<표 3-6> 주민참여예산제도 운영조례 제정 및 기구설치 현황(2014년 8월 기준)	37
<표 3-7> 지역별 주민참여예산위원회 등 기구 구성 비율	38
<표 3-8> 광역자치단체의 주민참여예산제도 운영 현황	41
<표 3-9> 최근 3년간 주민참여예산(주민할당)제도 운영현황(일부 단체)	45
<표 3-10> 주민참여예산제도의 실시와 관련된 핵심쟁점	51
<표 4-1> 주민참여예산 관련 기구별 기능	57
<표 4-2> 주민참여예산위원회 구성 현황(지방자치단체 수와 비율, 2014. 8월 기준)	60
<표 4-3> 주민참여예산제도 운영조례 모델 안 비교 ..	61
<표 4-4> 『지방재정법 시행령』 개정 제안 조문 비교 ..	70
<표 4-5> 주민참여예산제도 평가방식(예시): 체크리스트/ 성과지표	78
<표 4-6> 평가방식의 구성 비율(안)	79

<표 4-7> 주민참여제도 평가(안) 80
<표 4-8> 주민참여예산제도 운영 평가 관련 조항 82
<표 4-9> 주민참여의 시기와 내용적 범위 91

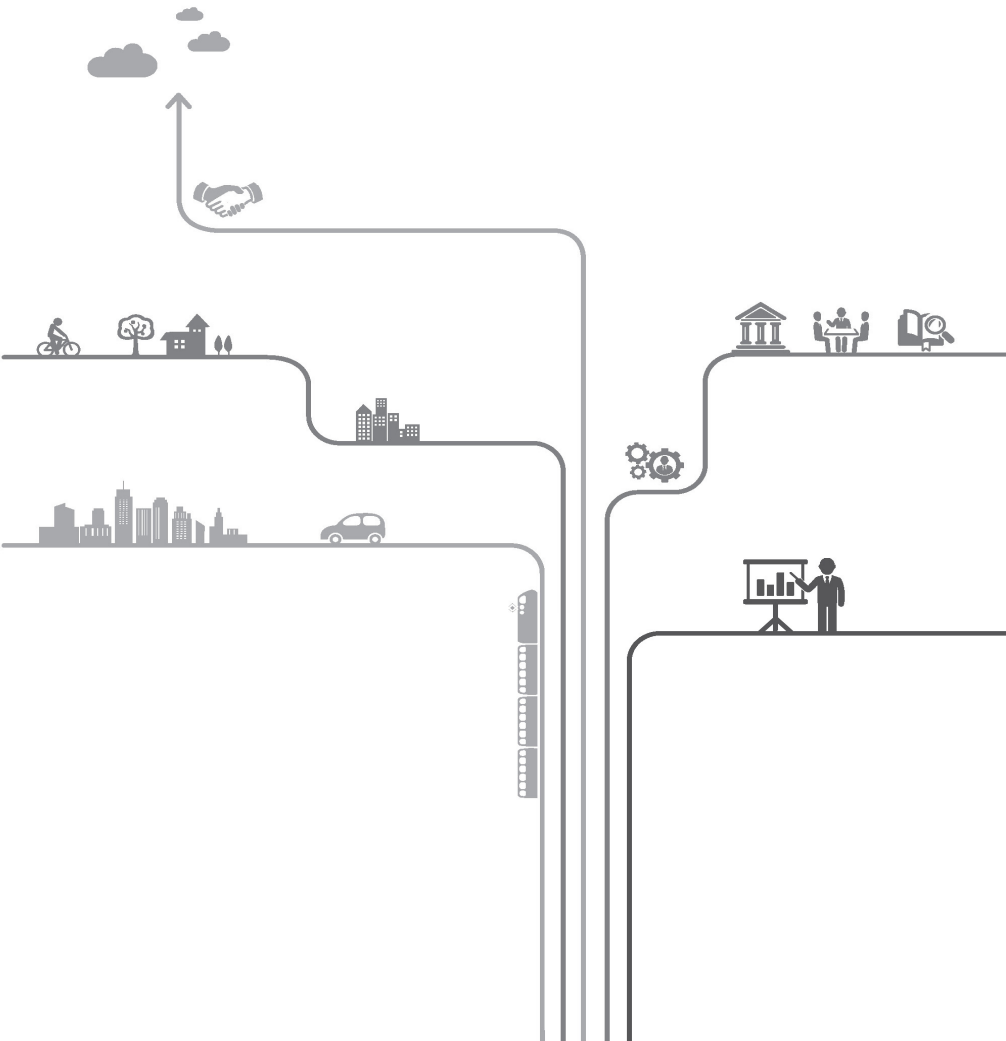


그림 차례

<그림 1-1> 연구흐름 체계	7
<그림 2-1> 정부의 예산결정 주체 (*주민참여/재정민주주의)	12
<그림 2-2> 주민참여예산의 내용	14
<그림 2-3> 전통적 주민참여형태와 주민참여예산	17
<그림 2-4> 주민참여예산제도의 세계적 실시 현황 분포	18
<그림 3-1> 주민참여예산제도 작동체계	33
<그림 4-1> 주민참여예산제도의 운영체계	57
<그림 4-2> 주민의 예산참여 범위와 대상	87
<그림 4-3> 전통적 예산과정과 주도 주체	92
<그림 4-4> 주민참여예산제도와 주민의 예산과정 참여 수준	93
<그림 4-5> 주민참여예산제도의 합리적 실시 수준	96

제1장 서론

제1절 연구목적
제2절 연구범위 및 방법



제1장

서론

제1절 연구목적

- 지방자치단체 예산과정의 주민참여 활성화
 - 정부 3.0 정책의 추진에 발맞추어 지방자치단체의 예산편성과정에 주민의 참여를 적극적으로 활성화시켜 재정의 투명성·건전성·책임성을 제고시켜 나감
 - 지방자치단체의 예산편성과정에 지역 주민의 직접적인 참여를 보장함으로써 지역주민의 선호가 예산에 적극적으로 반영되는 행정의 변화를 도모함
 - 최근 국회, 학회, 시민단체 등으로부터 주민참여예산제도의 실효성 논란과 함께 활성화 요구가 높아지는데 대해 다각도에서 적극적인 대응방안을 모색함

- 주민참여예산제도의 실질적 작동 유도
 - 주민참여예산제도의 핵심 기반인 주민참여예산위원회의 구성과 운영을 의무화하여 모든 지방자치단체에서 주민참여가 활성화되도록 유도함
 - 현재 243개 단체 중 156개 단체만 주민참여예산위원회를 운영하고 있으며, 그 중에서도 적극적이고 실질적으로 위원회를 가동하는 곳은 소수임
 - 지방자치단체의 주민참여예산제도 운영성과를 평가하는 제도적 장치를 마련하여 주민참여가 실질적으로 작동하도록 유도함
 - 주민참여예산제도 운영성과 평가 실시의 법제화 및 평가방안 마련
 - 현재 일반회계 예산 일부를 중심으로 운영 중인 주민참여예산의 운영방식을 재정운영 전반으로 확대하는 방안을 적극적으로 강구함

- 일반회계를 포함하여 특별회계, 기금, 지방채 발행 등에 대한 확대방안을 모색함

제2절 연구범위 및 방법

1. 연구범위

시간적·공간적 범위

- 우리나라에서 주민참여예산제도의 운영이 의무화된 시기(2011년) 이후 현재를 중심으로 하되, 연구의 필요성을 감안하여 그 이전의 시기도 포함함
- 우리나라의 주민참여예산제도를 주된 연구대상으로 하되, 필요 범위 내에서 세계적으로 주민참여예산제도가 도입·전개되는 과정과 최근의 동향 등에 대하여도 압축적으로 다룸

내용적 범위

- 본 연구는 주제의 중요성, 우리나라의 현실 상황 등을 감안하여 다음의 내용에 대해 중점적으로 다루고 있음
 - 주민참여예산제도의 운영 활성화 및 실질적 작동을 위한 주민참여예산위원회 구성·운영 의무화, 주민참여예산제도 운영성과의 평가방안 마련, 주민참여 예산범위 확대 운용방안(일반회계 외에 특별회계, 기금 등으로의 확대 운용방안)의 3가지 핵심 주제를 다루고자 함
- * 주민참여예산제도의 도입배경과 목적, 특성, 유형에 대한 기본사항을 간단히 다루면서 참여예산의 현황과 문제점에 대하여도 압축적으로 기술함

주민참여예산위원회의 구성·운영 의무화

- 주민참여예산의 범위·주민의견수렴에 관한 절차·운영방법 등 구체적인 사항은 지방자치단체의 조례로 정하도록 되어 있는데, 현재 1/3 이상의 지방자치단체들이 주민참여예산위원회시스템을 가동하지 않고 있음

* 2014.12.31. 기준으로 주민참여예산위원회를 구성한 단체는 156개임

주민참여예산제도 운영성과 평가방안

- 주민참여예산제도의 운영성과에 대한 평가는 주민참여의 실질적 작동을 유도하는 기제인데, 우선 평가시행의 법령화, 평가방법 및 평가지표 개발 등 평가방안을 마련하는데 초점을 둬
 - 평가 관련 법령화, 평가방법 및 평가지표 개발 등 평가체계 마련
- 주민참여예산제도 운영성과의 평가결과 활용방안 제시(성과, 제도개선, 인센티브 등)

주민참여 예산범위 확대

- 지방자치단체 예산에 대한 주민의 참여 기회와 기여 범위를 확대하기 위해 현재 사실상 일부 일반회계에 국한하여 전개되고 있는 주민의 예산참여 범위를 다양한 예산범위로 확대하는 방안에 대해 다각도에서 검토함
 - 특별회계, 기금 운영 등 주민참여가 가능한 범위를 검토하여 확대함
 - 주요 지방채사업(발행)과 관련하여 주민참여를 모색함

* 일부 세입(확충)분야의 주민참여예산의 범위 확대에 포함 가능성 탐색

2. 연구방법과 연구흐름 체계

문헌연구

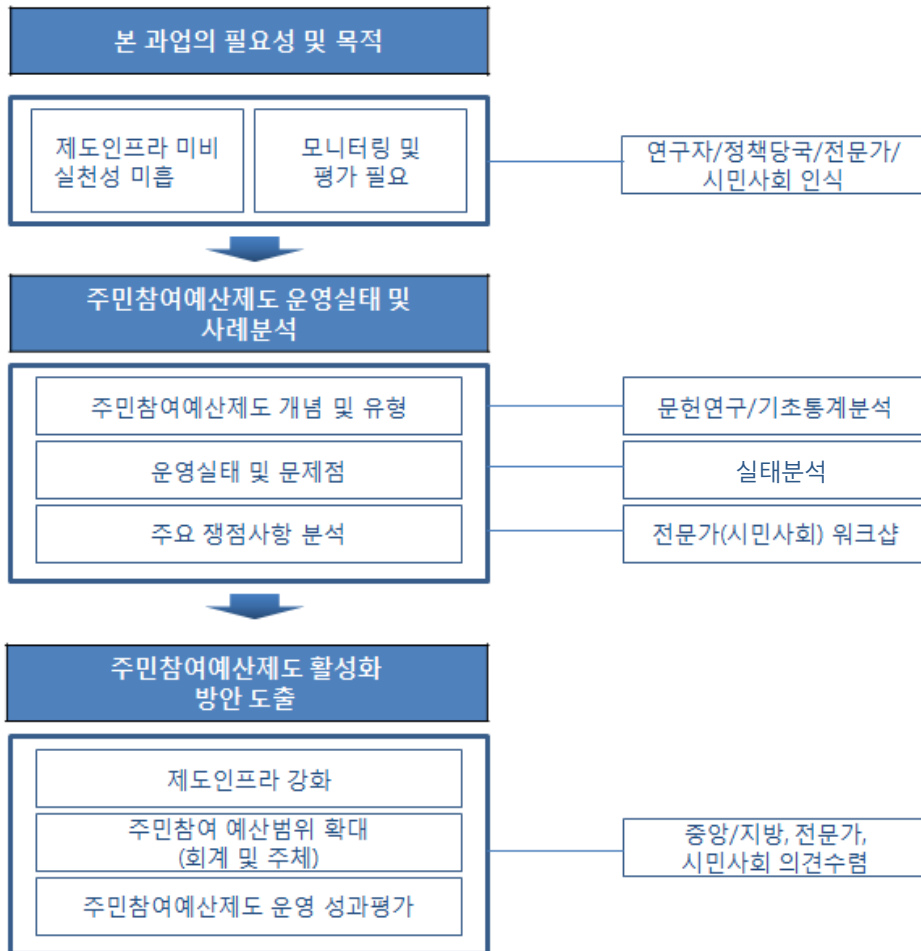
- 주민참여예산 관련 연구보고서 및 선행연구 검토, 최근 논의 및 연구경향

- 정부 및 지방자치단체 행정자료 검토와 언론 보도 등 참조
- 주민참여예산제도의 최근 세계적 동향

- 전문가(시민사회 포함) workshop
 - 주민참여예산제도의 운영체제와 방식, 유형, 주민참여도 등 실태 논의
 - 주민참여예산위원회의 구성 및 운영 전반에 관한 현황, 문제점, 개선방안
 - 제도성과 평가 실시 필요성, 효과, 범위 등에 대한 심층논의

- 지방자치단체 및 전문가 의견 반영
 - 주민참여예산제도의 현재 상태 진단(주요 현황/문제에 대한 객관적 인식)
 - 주민참여예산제도 운영성과 평가방안, 참여예산범위 확대 관련 의견수렴

<그림 1-1> 연구흐름 체계



제2장

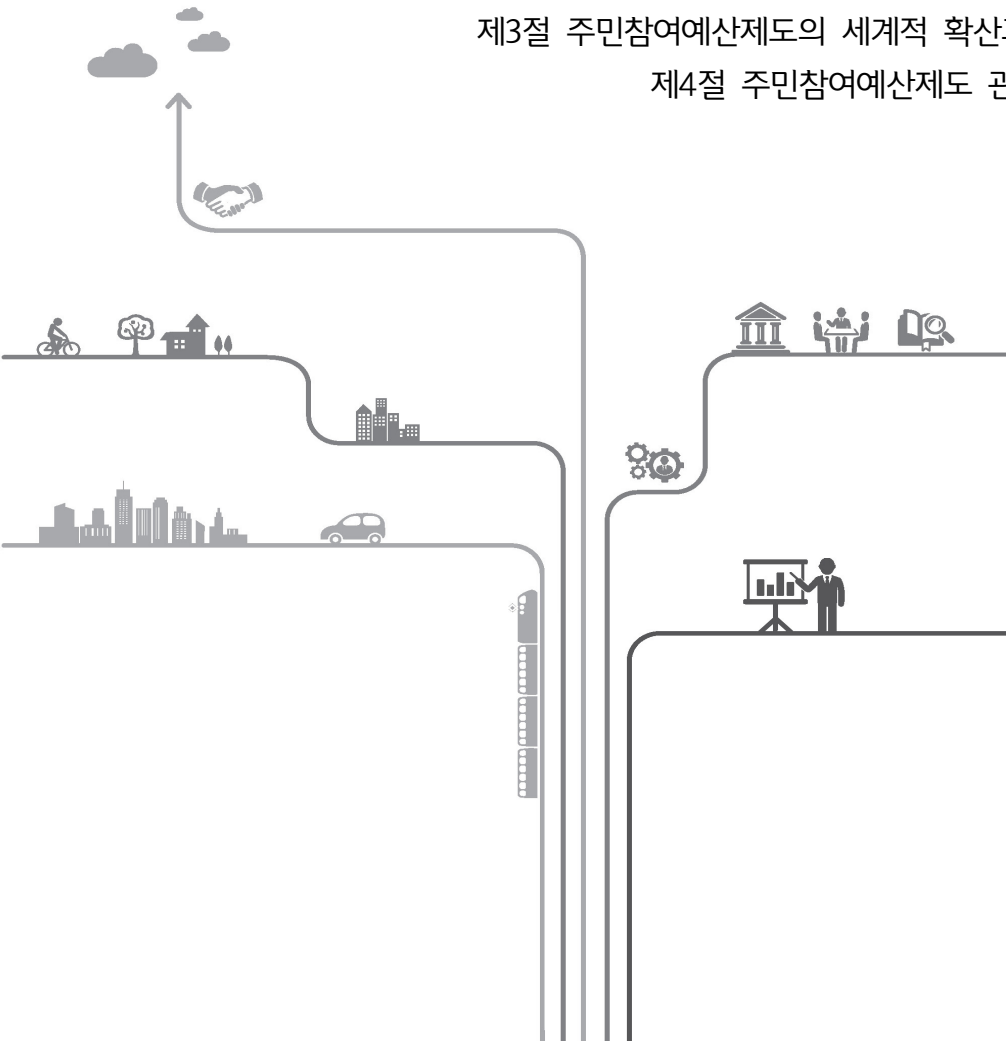
주민참여예산제도의 도입 배경과 목적

제1절 도입 배경과 목적: Porto Alegre와 세계적 경향

제2절 주민참여예산제도의 필요성·파급효과와 과제

제3절 주민참여예산제도의 세계적 확산과 최근 동향

제4절 주민참여예산제도 관련 선행연구



제2장

주민참여예산제도의 도입 배경과 목적

제1절 도입 배경과 목적: Porto Alegre와 세계적 경향

□ 주민참여예산제도의 의의

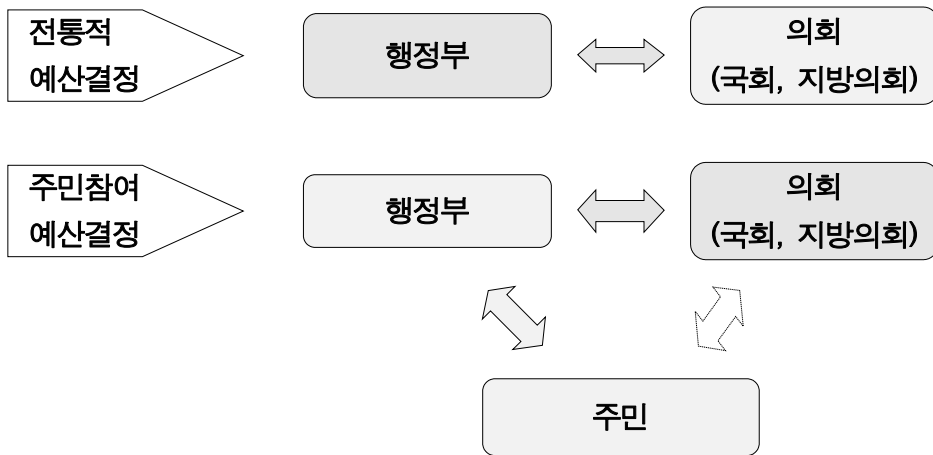
- 주민참여예산제도(Citizen Participatory Budgeting)는 1989년에 브라질의 포르트 알레그리(Porto Alegre)시에서 처음 실시된 이후 남미, 유럽, 아시아, 아프리카 등으로 확산되면서 정부예산 운영방식에 일대 변화를 몰고 왔음
- 주민참여예산제도는 지방자치단체의 예산편성 과정에 지역주민의 직접적인 참여를 보장하여 지역주민의 의사가 예산에 보다 적절히 반영될 수 있다는 점에서 중요한 의의가 있음
- 이러한 세계적 변화는 2000년대에 들어와 우리나라에도 영향을 미쳤고, 이는 2011년의 참여예산 법제화(지방예산시스템 편입)를 계기로 새로운 전환점을 이루었음
 - 우리나라의 주민참여예산은 시민사회의 관심과 노력에 의해 2000년대 초반부터 일부 지방자치단체를 중심으로 실시되었고, 그 후 중앙정부(현 행정자치부)의 정책적 지지와 제도 법제화를 거치면서 본격적으로 활성화될 수 있는 전기를 맞이함

- 주민참여예산제도를 촉발시킨 브라질, 남미의 경우 주민참여예산이 부패한 지방의회에 대한 견제기능을 주도적으로 담당한 것과는 달리 유럽과 아시아의 경우 대의민주주의의 한계 극복대안(서유럽), 민주주의 경험 향상(동유럽, 중앙 유럽) 등 다른 목적의 참여예산제도가 활발히 전개되고 있는 추세임(안성민·최윤주, 3, 1371)

□ 주민참여예산제도의 개념 및 목적

- 주민참여예산제도는 주민이 예산과정(budget process)에 직접 참여해서 영향력을 행사하는 것으로, 그 핵심은 전통적으로 지방자치단체가 독점해 왔던 예산편성 활동에 주민이 직접 관여해서 영향력을 행사하는데 있음
 - 역사적으로 집행부와 의회 두 기구가 주도하였던 예산과정에 주민이라는 제3의 주인공이 새롭게 등장하여 예산편성의 절차와 의사결정 방식에 신선한 변화를 초래함
- 주민참여예산제도는 그동안 예산과정에서 소외되었던 주민을 핵심 이해관계자(stakeholder) 내지 활동주체로 인정해 줌으로써 공공자원의 배분과 활용에 새로운 역학관계와 협력체계를 구축하는 중요한 의미를 내포함(World Bank, p. 1)

<그림 2-1> 정부의 예산결정 주체(*주민참여/재정민주주의)



- 예산과정에 주민이 참여한다는 것은 세금을 부담하는 주민과 세금사용을 위탁받은 지방자치단체 간에 전체 예산과정(예산의 계획·편성, 집행, 결산 및 피드백)의 의사소통이 원활해지고 의사결정이 보다 민주적으로 이루어지는

것을 의미함(임성일, 2011)

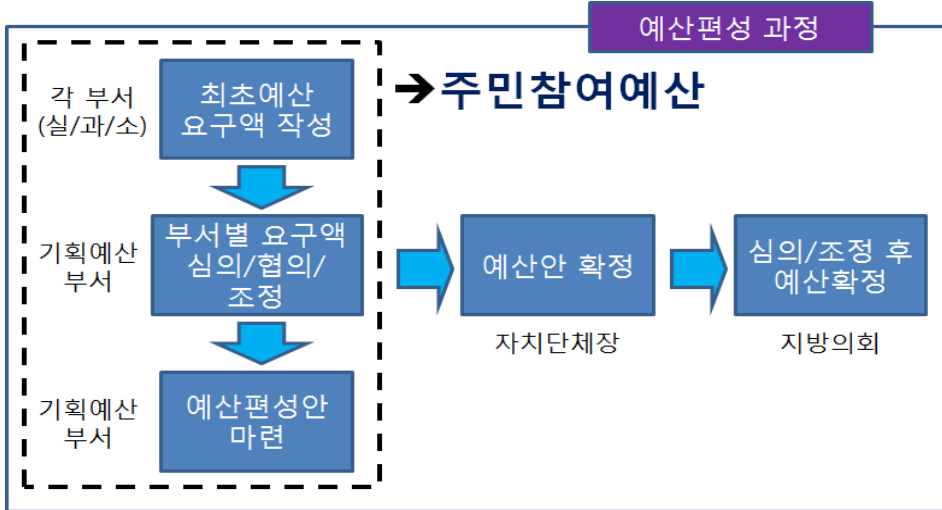
- 이러한 관점에서 참여예산은 “대화의 가치(value of dialogue)”를 예산편성이라는 의사결정 과정에 투입시킨 것이라고 말할 수 있음
- 주민참여예산이 활성화되기 위해서는 예산과 관련된 주민의 다양한 투입(citizen input), 지속적 의사소통, 계속적 주민 피드백이 매우 중요함
- 이러한 개념을 인식할 때, 참여와 관심, ‘배제(exclusion)로부터 포용(inclusion)’, 대화와 소통, “불신에서 신뢰로” 라는 개념들은 주민참여예산을 관통하는 기본가치임

* 주민참여예산제도의 도입 배경에는 정부 재정활동의 과정과 성과에 대한 국민의 불신, 정부실패(government failure)와 공공부문의 비효율성, 재정 투명성(fiscal transparency) 부족, 집행부의 예산편성기능 독점에 따른 부작용 등에 대한 시민사회의 불만과 개혁 의지가 자리함

□ 주민참여예산의 내용

- 주민참여예산은 지방자치단체장의 권한에 속한 지방자치단체의 ‘예산편성’ 과정에 주민이 참여하는 것으로, 이는 지방의회의 예산심의·결정 기능 및 권한과는 중복되지 않음
- 주민참여예산은 주민이 예산편성 과정에 참여하는 재정 민주주의의 특성을 지닐 뿐 아니라, 강력한 주민참여제도이기도 함
- 특히, 주민참여예산은 주민들의 참여를 통해 예산 편성의 과정과 내용을 개선하고 정부와 주민간의 소통을 원활히 하는 점에서 주민참여제도로서의 의의가 매우 큼

<그림 2-2> 주민참여예산의 내용



자료: 2014년 국정감사 자료집(박남춘 의원), p. 3

제2절 주민참여예산제도의 필요성·파급효과와 과제

- 주민참여예산제도가 본격적으로 가동되면서 주민은 더 이상 예산과정에서 국외자나 방관자가 아니고 제한된 재정자원의 효과적 사용에 관한 의사결정(예산의 편성)에 적극적으로 관여하는 능동적 주체로 변화되었는데, 이는 주민참여예산의 가장 중요한 필요성으로 간주됨
- 주민참여예산제도의 지향하는 바는 궁극적으로 재정의 투명성, 재정운영의 효과성(주민의 의사, 수요, 선호의 효과적 구현), 재원배분의 공정성 제고에 있음
 - 세계은행은 주민참여예산제도의 목표를 지방 거버넌스의 투명성, 책임성, 사회적 포용 도는 동참(social inclusion)의 향상에 있다고 지적함

- 세계은행(World Bank), 국제연합(UN), 유네스코(UNESCO) 등 주요 국제기구들은 주민참여예산제도의 가치와 중요성을 인정하고 있으며, 이들은 특히, 투명성과 거버넌스 개선의 효과성을 높이 평가함
- 이와 같은 제도적 목표는 주민참여로 인해 예산정보의 공유·공개가 보다 활발해지고 공공서비스의 수요와 선호에 대한 주민의 의사가 적극적으로 반영되는 과정을 거치면서 점진적으로 실현됨
 - 주민참여예산제도는 본질적으로 지방자치단체가 예산과정과 예산관련정보를 주민과 공유하는 매커니즘을 갖는데, 이는 필연적으로 지방자치단체장, 집행부, 지방의회에 대한 주민통제 내지 주민압력의 속성과 힘을 동반함
 - 이러한 속성과 힘은 재정정보의 공개비율 증가, 재정규율(fiscal discipline)강화, 예산절감방안 모색과 예산낭비 차단, 주민생활·커뮤니티 밀착 재정사업의 실용성 제고, 재정의 투명성과 책임성 향상, 예산지출성과 향상을 위한 노력도 제고 등 다양한 긍정적 효과를 유도함
 - 세계은행은 참여예산제도를 통해 주민이 정책결정에 관여할 수 있는 기회를 갖게 됨에 따라 자원배분의 효율성과 형평성, 그리고 공공서비스의 질과 공급이 향상될 가능성이 높아진다고 지적하였음(World Bank, p. 1).
- 주민참여예산제도의 파급효과
 - 관련 문헌과 외국의 경험에 의하면 주민참여예산제도는 주요 거버넌스 지표(governance indicator)의 실적을 향상시켜 주는데 매우 유용한 제도로 평가됨
 - 미시적으로는 지방자치단체와 지방의회에 대한 주민 통제 내지 압력을 동반하여 재정정보 공개비율 증가, 재정규율(fiscal discipline) 강화, 예산절감방안 모색과 예산낭비 차단, 주민생활·커뮤니티 밀착 재정사업의 실용성 제고, 투자사업 책임성 향상, 예산지출성과 향상 노력도 제고 등 다양한 긍정적 효과를 유도함

- 그러나 이러한 제도적 장점과 파급효과에도 불구하고 주민참여예산제도는 실시와 관련해서 몇 가지 문제와 과제를 안고 있음
 - 구체적으로 , 참여자의 주민 대표성 문제와 주민의 의견·수요·선호 대표성 문제, 주민의 예산참여 단계와 수준 문제, 예산관여 영향력의 공정성 및 효과성 문제, 불평등 참여와 불평등 영향력 문제, 지방의회와의 관계 문제, 제도의 목적달성 가능성 문제(재정의 투명성, 효과성, 민주성 등), 제도실시의 거래비용(transaction cost)과 참여유인 비용(incentive cost) 문제 등을 지적할 수 있음
 - 만일 우리 사회가 이러한 쟁점들을 정확히 간파해서 적극적으로 대응하지 못할 경우 주민참여예산제도는 실시과정에서 매우 큰 사회적 기회비용(social opportunity cost)을 초래할 수 있음

제3절 주민참여예산제도의 세계적 확산과 최근 동향

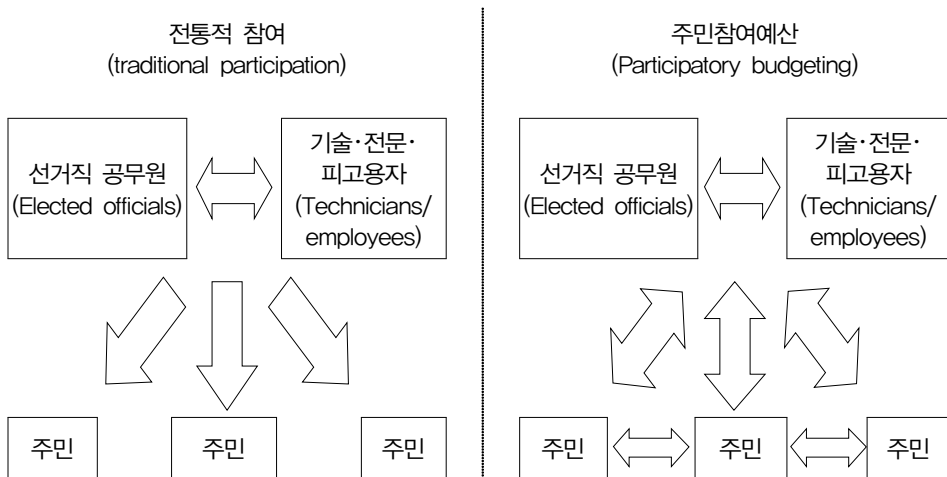
- 제도의 확산과 형태의 다양화
 - 주민참여예산제도는 브라질의 포르투 알레그리(Porto Alegre)시에서 최초로 도입된 이후 세계적 성공 사례로 인정을 받으면서 전 남미지역으로 급속히 전파된 다음 대륙을 넘어 유럽, 아시아, 아프리카 등 전 세계로 확산되는 위력을 발휘하였음
 - 주민참여예산제도는 세계적인 확산 과정에서 각국이 처한 사회·경제·문화적 환경의 차이로 인해 다양한 형태로 발전 중에 있음
 - Sintomer 외(2008)는 유럽의 주민참여예산제도를 논하면서 다음과 같은 6개 유형의 이상형 모델들을 제시하고 있음(임성일, 2013에서 인용)
 - ① 유럽형 포르투 알레그리(Porto Alegre adapted for Europe)

- ② 조직적 이해관계의 대표(representation of organized interests)
- ③ 지방 및 도시 수준의 커뮤니티 자금(community funds at local and city level)
- ④ 관민 협상테이블(public/private negotiation table)
- ⑤ 재정에 관한 의견수렴(consultation on public finances)
- ⑥ 근린참여(proximity participation)

* 이러한 분류에 의하면 현재 우리나라에서 참여예산에 적극적인 지방자치단체들은 ③(지방 및 도시 수준의 커뮤니티 자금)과 ⑤(재정에 관한 의견수렴)를 가미한 형태의 주민참여예산을 시행 중인 것으로 간주됨

□ 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 점임(<그림 2-3> 참조)

<그림 2-3> 전통적 주민참여형태와 주민참여예산



출처 : Sintomer/Herzberg/Röcke, 2014.

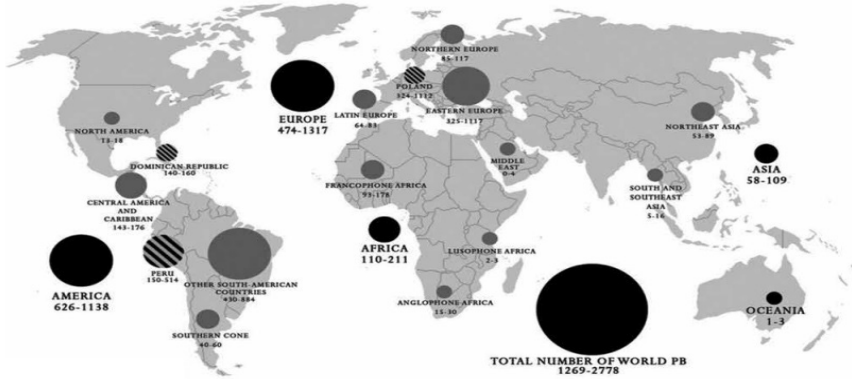
□ 국가와 지역실정에 적합한 다양성 추구, 핵심가치 및 기본원리 추구

- 세계 각 국의 경험사례를 파악할 때, 하나의 표준화된 주민참여예산제도 모델은 존재하지 않는데(Oxfam, p. 7), 이는 결국 각국의 경제·사회·문화·정치적 상황 등을 종합적으로 고려하여 최적의 모델을 추구하는 것이 합리적인 시사함
 - 이는, 주민참여예산제도의 도입 취지와 핵심 가치를 중심으로 우리나라의 환경과 여건, 그리고 국내에서도 각 지역의 상황과 여건에 적합한 고유의 주민참여예산제도를 발견해서 활성화시키는 것이 바람직함을 의미함
 - 앞서 언급한 바와 같이, 브라질에서 시작하여 남미와 유럽을 거쳐 전 세계적으로 확산, 발전 중에 있는 참여예산제도가 지역별로 다양한 형태의 모습과 운영방식을 보이고 있는 점은 매우 자연스러운 현상으로 인식됨
 - 그럼에도 불구하고 공통적으로 관측될 뿐 아니라 또한 추구되어야 하는 것은 주민참여예산제도가 정부와 의회의 예산권한 집중과 기성화 된 관행을 타파하고 새로운 협력적, 소통적, 민주적 예산편성방식을 추구하는 패러다임 전환(paradigm shift)이어야 한다는 사실임

□ 최근의 세계적 동향

- 주민참여예산제도와 관련된 최근의 동향은 몇 가지 있지만 그 중에서도 가장 두드러지면서 비약적인 발전을 하고 있는 것은 주민의 참여성 및 대표성 강화를 위한 시도이며, 그 핵심은 이른바 ‘ICT’의 적극적 활용에 있음
 - OECD 보고서(2013), Canada 사례(internet voting, 2013), Brazil의 사례(World Bank) 등은 변화하는 시대 상황을 반영하여 모바일/인터넷 투표, SNS 등을 활용하는 의견수렴, 찬반 조사, 의사결정 등을 적극적으로 추진하는 현상과 실태를 명확히 보여주고 있음
 - * 우리나라에서도 서울 은평구 등의 소수의 지방자치단체들이 ‘모바일 투표’를 시도하여 주민의 예산참여를 강화하고 있음

<그림 2-4> 주민참여예산제도의 세계적 실시 현황 분포



Source: Authors' elaboration.

제4절 주민참여예산제도 관련 선행연구

□ 선행연구의 특징

- 주민참여예산제도에 대한 본격적인 연구는 행정자치부가 표준조례안을 제정(2006년)하기 이전부터 이루어졌음
 - 초기에는 지방자치단체의 자율적 도입기로 주민참여예산제도의 도입 필요성과 정당성 중심으로 연구가 진행되는 한편, 외국 모형(브라질 포르트 알레그리시 모형)의 성공요인과 실패요인을 탐구하여 우리나라에 적절한 모형을 설계하는데 연구가 많았음
 - 2006년 이후에는 우리나라 사례단체의 비교를 통한 발전방안을 제시하는 연구가 많았고, 주민참여예산제도의 운영이 의무화된 2011년 전후로는 주민참여의 방법, 영역, 주민 대표성 확보, 예산반영 정도, 영향요인

(지출 효과성 등), 실시효과에 관한 연구가 주를 이룸

- 선행연구를 분류해 보면, 주민참여예산제도의 자발적 도입 시기(일부 소수 단체), 행정자치부의 권고에 의한 도입 시기, 지방재정법 개정에 의한 의무 적 실시 시기에 따라 연구 경향이 변화하는 것을 알 수 있음
 - 제도 도입을 위한 정당성과 필요성을 강조하는 연구로는 다음이 있음
 - 김웅, 2001; 김철, 2003; 이원희, 2003; 나중식, 2004; 박광우, 2005; 곽채기, 2003·2005 등
 - 제도 도입 이후 주민참여예산제도의 활성화를 위하여 운영방식의 모형 설계와 성공적으로 운영되고 있는 자치단체들의 사례 및 비교분석을 시도하는 연구로는 다음이 있음
 - 안성민, 2006; 전주상, 2008; 안성민·이영, 2007; 안성민·최윤주, 2009; 박민정·최성락, 2009; 임성일, 2013 등
 - 주민참여예산제도 운영에 영향을 주는 요인과 효과성 등 실증분석을 통한 평가 연구로는 다음이 있음
 - 최상한, 2010; 임승후·김병섭, 2010; 이순향·김상현, 2011; 정명은, 2012; 박형근·남황우, 2012; 엄태호·윤성일, 2013; 권혁준, 2013; 이광원, 2013; 장석준, 2014; 정재호·김상현, 2014; 장인봉·염영배, 2014 등

□ 최근 선행연구: 내용과 경향

- 이순향·김상현(2011) 연구
 - 기초자치단체를 대상으로 패널자료를 구축하여 주민참여예산제도 도입이 세출예산의 규모를 줄이고 예산편성에 주민들의 참여로 인하여 예산이 증대되는 것을 저지하는 효과가 있음을 설명함
- 박형근·남황우(2012) 연구
 - 지방자치단체의 정치적 요인, 행·재정적 요인, 주민참여 요인 등을 분석하여 자치단체장의 성향, 진보성향의 의원 비율이 주민참여예산제도를 도입하는데 긍정적인 요인으로 작용하고 있음을 입증함

- 엄태호·윤성일(2013) 연구
 - 정치적 요인을 중심으로 자치단체장의 진보성향, 기초의원 진보성향, 정부 유형, 재정자립도 등에 따른 제도화 수준을 분석함
- 권혁준(2013) 연구
 - 국가청렴도 지수를 통하여 주민참여예산제도의 정책목표인 투명성, 공정성, 책임성 확보에 영향을 미치는 요인들을 분석하여 운영방식의 선택, 자치단체의 경제적·재정적 역량 뒷받침에 대해 제시함
- 정재호·김상현(2014) 연구
 - 주민참여예산제도의 도입이 지방재정의 통제기능과 자치단체의 재정건전성에 영향을 미치는지를 평가하기 위하여 선심성 및 전시성 예산을 대상으로 분석함
 - 분석을 통해 예산편성에 참여한 주민들이 자신의 이익에 우선시되는 예산사업에 관심을 갖게 되며, 표를 의식한 자치단체장의 의견 수렴에 의하여 주민참여예산제도가 선심성 및 전시성 예산의 통제장치로서 작용을 하지 못하고 있음을 평가함
- 장인봉·염영배(2014)의 연구
 - 주민참여예산제도의 예산편성과정을 평가한 결과 제도 도입 후 참여투명성 요인(정보공개 수준, 참여확대 수준, 예산투명성)은 긍정적인 성과로 작용하고 있지만, 참여자 요인(주민참여예산위원회, 지방정부, 지방정부의 전문성·대표성·공정성)은 시간이 지남에 따라 낮아지고, 절차개선 요인(주민의견 합리성, 절차능률성)은 매우 미흡하여 개선이 필요함을 시사함
- 임성일(2014)의 연구
 - 서울시 주민참여예산제도의 3년을 몇 가지 분석틀에 의해 거시·미시적으로 분석(논설적 분석)한 다음 서울시 주민참여예산제도의 한 단계 도약을 위해 거시적 운영 틀을 바꾸어 나갈 것을 제시함

- 주민참여 대표성 확보를 위한 ICT 활용 등 다양한 방법 활용, 예산배분 방식의 개편, 주민(특히, 사회적 약자)의 다양한 목소리 청취방식 개선, 전체 서울시 예산에 대한 주민의 관심 경주(기존 참여예산 할당방식보다 전체 예산에 대한 주민의 의견 수렴 및 반영 노력 경주) 등의 개선방안을 제시함

<표 2-1> 주민참여예산제도의 선행연구 경향

시기별	연구주제	연구방법	연구자
자발적 도입시기 (2003~2006)	·제도 도입을 위한 정당성과 필요성 ·외국사례	문헌 및 사례연구	김웅(2011),김철(2003),이원희(2003), 나중식(2004),곽채기(2003, 2005)
정부권고 시기 (2006~2011)	·운영방식의 모형설계와 성공사례 분석	문헌 및 사례연구	안성민(2006),전주상(2008),안성민·이영(2007)안성민·최윤주(2009),박민정·최성락(2009),최상한(2010),임승후·김병섭(2010),이수향·김상현(2011),정명은(2010),곽채기(2011)
의무실시 시기 (2011~현재)	·주민참여예산제도의 영향요인 및 효과성 평가	실증분석/제도 평가(실시3년) 및 개선방안 제시	박형근·남황우(2012),엄태호·윤성일(2013),권혁준(2013),이광원(2013),장석준(2014),정재호·김상현(2014),장인봉·엄영배(2014),임성일(2014),이호(2014),송창석(2014) 등

□ 선행연구의 초점, 경향 및 한계와 본 연구의 중점

○ 필요성 및 효과성 중심 연구

- 주민참여예산제도의 의무도입 이전인 2011년 이전까지는 대부분의 연구가 제도 도입의 필요성과 성과의 한계를 지적하고 있으며, 2011년 의무규정으로 전환된 이후의 연구들은 동 제도가 추구하는 목적의 달성에 영향을 미치는 요인과 효과성 등을 분석하는데 초점을 두고 있음

○ 개별 지방자치단체 사례분석 중심

- 개별 자치단체를 대상으로 분석하는 연구가 주를 이루기 때문에 전국을

통합적으로 평가하거나 거시적 현상과 관점 그리고 종합적 문제를 도출하는 연구는 매우 부족함

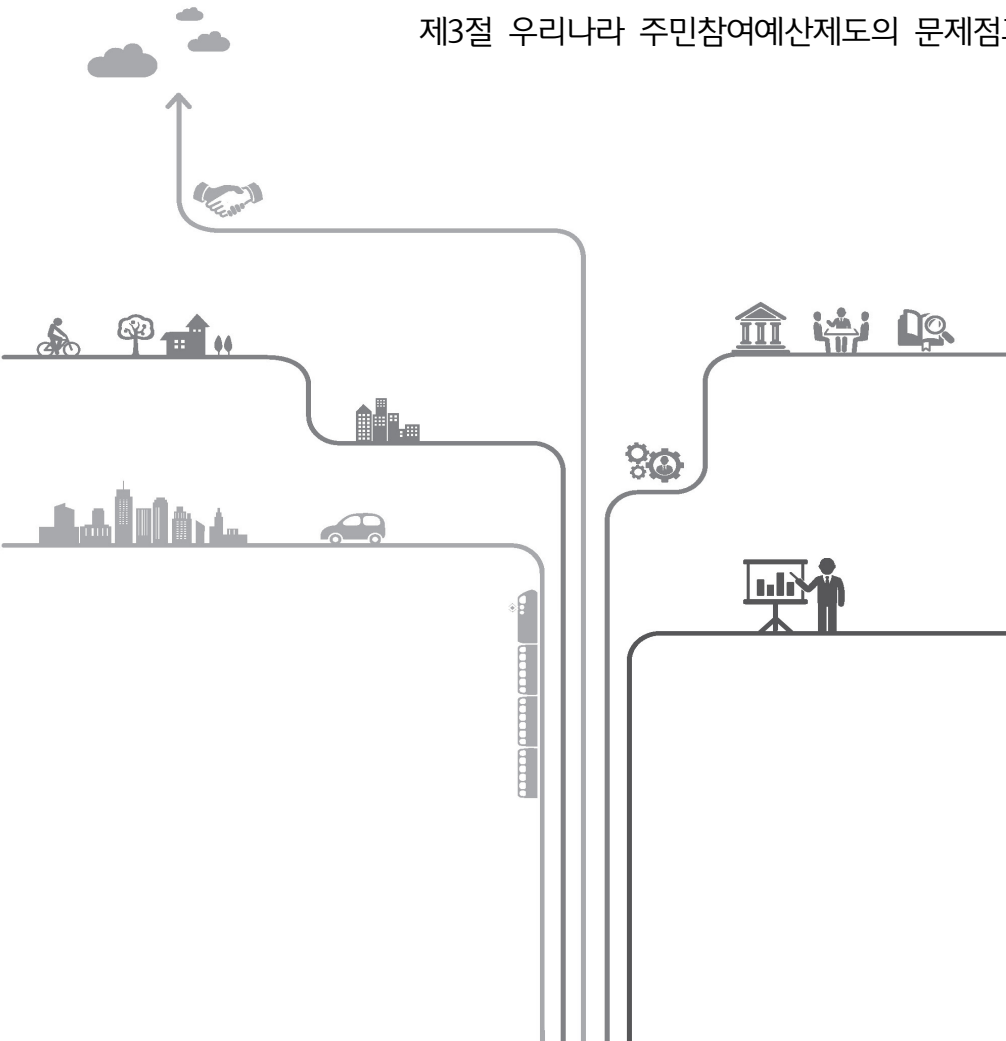
○ 본 연구의 성격

- 본 연구는 전국의 지방자치단체와 관련이 있는 거시적 이슈를 탐색하고 정책방안을 제시하는 연구의 특성을 지님
- 특히, 법적 의무제도로써 도입된 주민참여예산제도가 형식이 아닌 실질적 위상과 역할을 정립하고 수행할 수 있도록 현행 제도의 문제점과 미비점을 다각도에서 검토한 다음 주민참여예산제도의 개선, 발전 방향과 방안을 제시하는데 중점을 둠
- 본 연구는 서론에서 명시한 바와 같이, 주민참여예산위원회의 기능 정립과 활성화를 모색하고, 주민참여예산의 범위 확대 가능성, 그리고 주민참여예산제도의 전국적 활성화를 진작시키기 위한 기본평가에 관한 정책방안을 제시하는데 연구의 중점을 둠

제3장

주민참여예산제도의 현황과 문제점

제1절 주민참여예산제도 도입과정
제2절 지방자치단체의 주민참여예산제도 운영실태
제3절 우리나라 주민참여예산제도의 문제점과 주요 쟁점



제3장

주민참여예산제도의 현황과 문제점

- 우리나라의 주민참여예산제도는 일부 특정지역의 실시 상황을 감안하면 10여 년의 역사를 지니고, 전국 단위에서 본격적으로 실시된 것을 감안하면 약 3년 남짓한 역사를 지님
- 전국의 지방자치단체가 주민참여예산제도를 시행한 지 3년을 넘어 4년 차를 맞이한 현 시점에서 지난 3년의 제도적 성과와 문제 및 한계를 주민참여예산제도의 도입 목적과 취지에 초점을 두고 객관적으로 검토하는 것은 중요한 의미가 있음
 - 이에 대하여는 거시적 관점과 미시적 관점으로 구분하여 접근해 볼 수 있음
 - 전자는 주민참여예산제도의 틀과 기본가치, 원리·원칙, 중장기 비전과 방향성을 점검하는데 초점을 맞춤
 - 후자는 기 고착된 구조(일정한 예산을 주민에 할당하는 참여예산사업과 위원회 중심)의 효율적, 효과적 운영과 관련된 이슈를 점검하는데 중점을 둠
- 본 연구는 주어진 과업요청에 따라 주민참여예산제도의 미래 활성화를 목표로 주민참여예산위원회의 현황과 문제점, 주민참여 예산범위의 확대 가능성, 주민참여예산제도의 성과평가 및 관리에 관한 문제에 중점을 두고 접근함
 - 그 밖에 연구진행의 필요성을 감안하여 주민참여예산제도의 운영 실태와 문제 및 현안과제에 대하여도 간단히 언급하고자 함

제1절 주민참여예산제도 도입과정

□ 예산편성지침을 통한 권고

- 우리나라의 주민참여예산제도는 시민사회의 영향에 의해 2003년을 전후로 그 면모를 보였고, 그 후 몇 가지 의미 있는 현상과 과정을 거친 다음 현재의 법적 의무제도로 진전되었음
 - 중앙정부(현 행정자치부)는 2003년 7월에 지방예산편성지침을 통해 주민참여형 예산편성제도를 권장하였고, 이를 계기로 일부 선도 지방자치단체들이 관련 조례를 제정하는 등 변화의 조짐이 일어났음

□ 표준조례안과 조례모델안 제시

- 정부는 주민참여예산제 표준조례(안) 통보(2006. 8)(<부록 2, 3> 참조), 조례 모델(안) 제시(2010. 10) 등 제도 활성화의 기반을 구축하였음

<표 3-1> 주민참여예산제도의 운영조례 모델안

구분	모델 안 비교		
	모델 안 1	모델 안 2	모델 안 3
총칙	제1조(목적) 제2조(용어의 정의) 제3조(법령준수의무) 제4조(시장의 책무) 제5조(주민의 권리)	제1조(목적) 제2조(용어의 정의) 제3조(법령준수의무) 제4조(군수의 책무) 제5조(주민의 권리)	제1조(목적) 제2조(용어의 정의) 제3조(법령준수의무) 제4조(구청장의 책무) 제5조(주민의 권리)
운영계획	제6조(운영계획 수립 및 공고) 제7조(의견수렴 절차 등) 제8조(의견 제출) 제9조(결과 공개)	제6조(운영계획 수립 및 공고) 제7조(의견수렴 절차 등) 제8조(의견 제출) 제9조(결과 공개)	제6조(운영계획 수립 공고 및 적용범위) 제7조(의견수렴 절차 등) 제8조(의견 제출) 제9조(결과 공개)
위원회	제10조(위원회 운영 등)	제10조(주민참여예산위)	제10조(위원회 구성)

구분	모델 안 비교		
	모델 안 1	모델 안 2	모델 안 3
지원 기타 부칙	제11조(시행규칙) 부 칙	원회) 제11조(위원회의 기능) 제12조(위원회 구성) 제13조(위원회의 운영) 제14조(연구회 운영 등) 제15조(시행규칙) 부 칙	제11조(위원의 위촉 및 임기) 제12조(위원장 및 간사의 직무) 제13조(기능) 제14조(운영원칙) 제15조(분과위원회) 제16조(회의 및 의결) 제17조(회의록 공개의 원칙) 제18조(해촉) 제19조(의견청취) 제20조(관계기관 등의 협조요청) 제21조(주민참여 등 홍보) 제22조(위원에 대한 교육) 제23조(재정 및 실무지원) 제24조(시행규칙) 부 칙

자료: 행정자치부(2010)

- 주민참여예산제도 운영조례의 제정은 광주광역시 북구와 울산광역시 동구 등이 선두 단체가 되면서 차츰 전국적으로 확산되었는데, 행정자치부(당시)가 조례모델안을 제시(2010. 10)한 후인 2010년 12월 말 기준으로 총 103개 지방자치단체(전체의 42.2%)가 주민참여예산제도 조례를 제정하였음
- 당시 지역별로 상이한 현상이 나타났는데, 광주와 전남이 전국에서 가장 높은 조례제정 비율을 보인데 비해 서울, 부산, 인천, 충남 지역의 조례제정 비율이 상당히 낮은 대조적 현상이 관측되었음(<표 3-2> 참조)
- 이와 같은 지역별 차이 현상은 주민참여예산제도운영의 의무화가 이루어진 다음에 나타난 지역별 적극성, 성과, 발전 가능성과도 상당 부분 일치되는 현상으로 이어지고 있음!

1) 다만, 서울은 전국의 지방자치단체들 가운데 가장 뒤늦게 주민참여예산제도 조례를 제정하고

<표 3-2> 주민참여예산제도 의무화 이전 운영조례 제정 현황(2011년 초)

구분	조례제정 대상			조례제정 현황			비고 (B/A, %)
	계	광역시 자치단체	기초 자치단체(A)	계	광역시 자치단체	기초 자치단체(B)	
계	244	16	228	119	3	116	50.9
서울	26	1	25	2	-	2	8.0
부산	17	1	16	2	-	2	12.5
대구	9	1	8	6	-	6	75.0
인천	11	1	10	3	-	3	30.0
광주	6	1	5	6	1	5	100.0
대전	6	1	5	5	1	4	80.0
울산	6	1	5	2	-	2	40.0
경기	32	1	31	20	-	20	64.5
강원	19	1	18	9	-	9	50.0
충북	13	1	12	10	-	10	83.3
충남	17	1	16	4	-	4	25.0
전북	15	1	14	9	-	9	64.3
전남	23	1	22	22	-	22	100.0
경북	24	1	23	7	-	7	30.4
경남	19	1	18	12	1	11	61.1
제주	1	1	-	-	-	-	-

주: 행정자치부의 자료를 토대로 계산한 것임

지방재정법을 통한 의무화

○ 2011년에 지방재정법과 동법 시행령이 주민참여예산제도를 법적 제도로 규정하면서 제도의 전국화가 이루어짐

- 현재 주민참여예산제도는 지방재정법(제39조)과 동법 시행령(제46조)에 근거한 ‘지방자치단체 의무제도’로서 전국적으로 실시 중에 있음
- 동 법령에서는 지방예산의 편성과정에 주민참여의 문호 개방과 절차를

제도 발전에 필요한 실질적 인프라를 구축하였지만, 그 후 제도운영의 적극성, 주민참여 유도 노력 및 실패, 성과 등의 측면에서 선두주자의 역할을 차지하고 있음

마련할 것과 아울러 주민의 참여범위와 운영절차 및 방법 등에 관한 세부 실시사항을 조례로 정할 것을 의무사항으로 규정하고 있음

- * 2011년 도입 당시 소수의 지방자치단체는 집행부와 의회 간 갈등문제가 불거지면서 제도도입에 필요한 조례를 제정하지 못하는 진통을 겪었음
- 2014년도 지방재정법 개정에서는 예산과정에 참여한 주민의 의견을 수렴한 의견서를 지방의회 제출 예산안에 첨부할 것을 규정하였음

<표 3-3> 주민참여예산제도 법제화 내용(현행 법령)

<p>(지방재정법)</p> <p>제39조(지방예산 편성 과정의 주민 참여) ① 지방자치단체의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방예산 편성 과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행하여야 한다(전문개정 2011.8.4.)</p> <p>② 지방자치단체의 장은 제1항에 따라 예산 편성 과정에 참여한 주민의 의견을 수렴하여 그 의견서를 지방의회에 제출하는 예산안에 첨부하여야 한다(개정 2014.5.28.)</p>
<p>(지방재정법시행령)</p> <p>제46조(지방예산 편성과정에의 주민참여 절차) ① 법 제39조의 규정에 의한 지방예산 편성과정에 주민이 참여할 수 있는 방법은 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 주요사업에 대한 공청회 또는 간담회 2. 주요사업에 대한 서면 또는 인터넷 설문조사 3. 사업공모 4. 그 밖에 주민의견 수렴에 적합하다고 인정하여 조례로 정하는 방법 <p>② 지방자치단체의 장은 제1항의 규정에 의하여 수렴된 주민의견을 검토하고 그 결과를 예산편성시 반영할 수 있다.</p> <p>③ 그 밖에 주민참여 예산의 범위·주민의견수렴에 관한 절차·운영방법 등 구체적인 사항은 지방자치단체의 조례로 정한다.</p>

재정공시의 의무화

- 2013년부터 주민참여예산제도의 운영상황을 지방자치단체의 재정공시에 의무적으로 포함시켜 공개토록 하고 있으며, 공개 내용은 다음과 같음

- 지역실정에 맞는 모델을 선택하여 운용할 수 있음; ○○시는 모델 ○ (1,2,3 중 하나)을 채택하여 주민참여예산을 편성하고 있는 내용

당초 세출예산	주민참여로 반영된 예산	모델

- 00년 주민참여예산 세부내역 양식

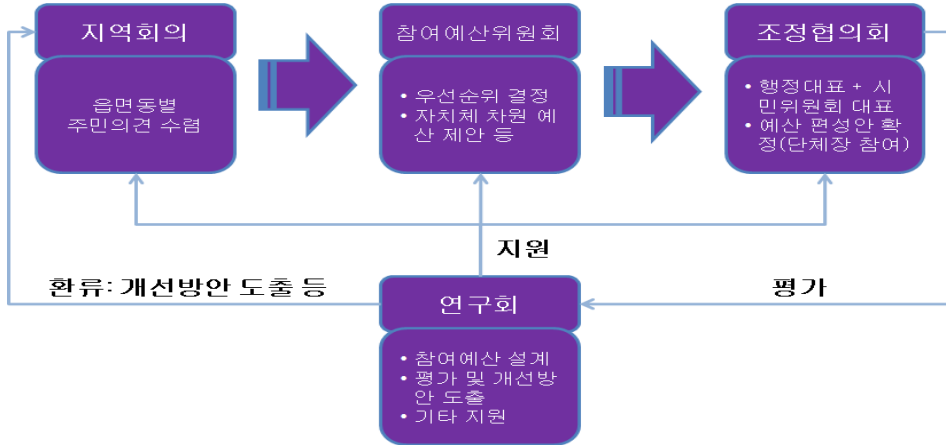
부서명	사업명	예산반영액	비고
총 액		7,350	
○○○과	자전거도로내 거치대 확충사업	400	신규사업
○○○과	공공장소 쓰레기 분리수거대 설치사업	10	"
"	버스정보시스템 개선 및 보수사업	800	"
"	연결도로 개설사업	1,000	계속사업

제2절 지방자치단체의 주민참여예산제도 운영실태

1. 주민참여예산제도 운영체계

- 일반적으로 우리나라의 지방자치단체의 주민참여예산제도는 <그림 3-1>과 같은 방식으로 운영되고 있음
 - 주민참여예산제도의 운영체계는 우리나라에서 처음 시행한 광주광역시 북구의 운영체계를 대체로 모방하는 경향이 있음; 다만, 지역별로 특정 기구를 구성하지 않거나, 그 기능 및 권한의 강·약으로 차별적으로 운영되고 있음(박남춘, 2014:7)

<그림 3-1> 주민참여예산제도 작동체계



자료 : 2014 국정감사 정책자료집(박남춘 의원), p. 8

- 주민참여예산위원회는 기본적으로 주민들의 의견의 우선순위를 결정해 집행부에 전달하는 역할을 하는 기구로, 주민참여예산제도의 핵심적인 의사결정 단위로 간주됨(일종의 제도(institution) 단위임)
 - 동 위원회의 기능은 지역회의 등 다양한 경로와 방법을 통해 수렴된 지역주민들의 의견을 적극적으로 검토하여 우선순위를 결정하고, 그 내용을 예산편성과정에 직접 반영하는 활동을 전개하는 것임
- 지역회의는 기본적으로 지역현장에서 주민의 생생한 목소리를 듣고 주민의 폭넓은 참여와 제안을 유도하고 수렴하는 기구임
 - 지역회의의 역할은 많은 주민들을 만나고 참여하도록 유도해 다양하고 폭넓은 의견과 제안을 수렴하는데 있음
- 조정협의회는 통상 ‘민관협의회’, ‘민관위원회’, ‘조정위원회’ 등의 명칭으로 사용되고 있음
 - 편성된 예산안이 지방의회로 제출되기 전, 즉 자치단체장이 최종적으로 결재를 하기 직전에 주민참여예산위원회 대표(대체로 위원장과 분과위원장)와

집행부 대표(대체로 자치단체장과 실·국장)가 만나서 의회에 제출할 예산안에 대해 최종적으로 협의하는 역할을 함

- 연구회는 주민참여예산 운영계획을 함께 수립하고 운영을 지원하며, 운영에 대한 모니터링 등을 통해 평가와 개선방안 마련 등의 역할을 하는 기구임
 - 주민참여예산제도가 여러 가지 제약요인으로 인해 처음부터 성공적으로 활성화되기 힘든 점을 고려하면, 연구회의 평가와 개선방안의 환류과정은 지속적으로 요구되는 중요한 역할임

2. 조례제정 및 구성 현황

- 지방재정법과 동법 시행령에서는 주민참여예산제도를 의무화 했을 뿐, 구체적인 운영 등에 관한 사항은 모두 조례에 규정하도록 위임 하고 있음
- 행정자치부는 2010년에 ‘주민참여예산제도 운영조례 모델안’을 마련하여 각 지방자치단체에 전달하였고, 지방자치단체는 행정자치부가 작성 제시한 세가지의 조례 모델안을 참고하여 조례를 제정하여 운영하고 있음
- 2014년 8월 현재 전국 243개 지방자치단체 중 울산 남구와 경기도 성남시를 제외한 241개 지방자치단체에서 주민참여예산 운영조례를 제정하였음
 - 이 중 127개 지방자치단체가 1안을 모델로 조례를 제정하였고, 2안은 64개 단체, 3안은 50개 단체에서 각각 모델로 채택하였음
 - 모델안의 특징을 보면, 모델 1은 주민참여예산위원회를 임의 규정으로 둔 경우이고, 주민참여예산위원회를 명시한 것은 모델 2, 그리고 주민참여예산위원회의 분과를 명시한 것은 모델 3인 것으로 파악됨
 - ※ 지방자치단체 중에는 행정자치부가 제시한 3가지의 모델안보다 더 다양하고, 세부적인 내용이 명시된 조례를 사용하는 지역도 있음

<표 3-4> 지방자치단체의 주민참여예산 조례 제정 현황 및 모델 유형별 분류

구분	조례제정 현황 / 대상			조례제정 유형		
	계	광역시	기초	모델1안	모델2안	모델3안
계	241 / 243	17 / 17	224 / 226	127	64	50
서울	26 / 26	1 / 1	25 / 25	6	13	7
부산	17 / 17	1 / 1	16 / 16	3	12	2
대구	9 / 9	1 / 1	8 / 8	8	1	-
인천	11 / 11	1 / 1	10 / 10	2	2	7
광주	6 / 6	1 / 1	5 / 5	-	3	3
대전	6 / 6	1 / 1	5 / 5	2	2	2
울산	5 / 6	1 / 1	4 / 5	2	1	2
세종	1 / 1	1 / 1	-	-	-	1
경기	31 / 32	1 / 1	30 / 31	11	8	12
강원	19 / 19	1 / 1	18 / 18	12	4	3
충북	12 / 12	1 / 1	11 / 11	7	2	3
충남	16 / 16	1 / 1	15 / 15	11	3	2
전북	15 / 15	1 / 1	14 / 14	11	1	3
전남	23 / 23	1 / 1	22 / 22	14	6	3
경북	24 / 24	1 / 1	23 / 23	21	3	-
경남	19 / 19	1 / 1	18 / 18	17	2	-
제주	1 / 1	1 / 1	-	-	1	-

주: 모델1안은 주민참여예산위원회 설치 임의 규정; 모델2안은 주민참여예산위원회 설치 의무 규정;
모델3안은 주민참여예산위원회 및 분과위 설치 의무 규정을 하고 있음

자료: 행정자치부

3. 주민참여예산제도 운영 현황

주민참여예산제도의 실시(법제화 이전에서 최근)

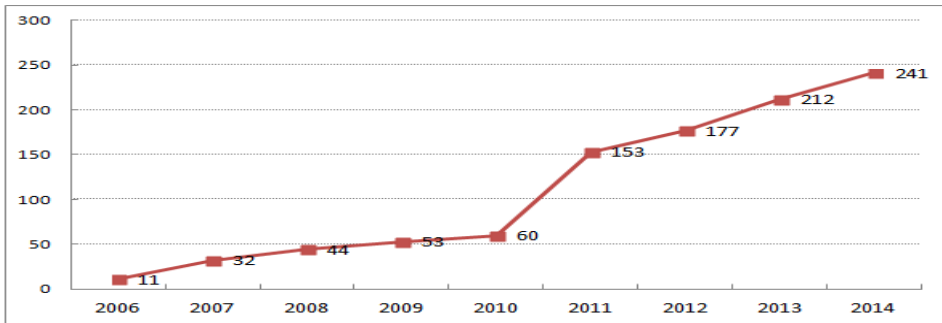
○ 주민참여예산제도는 2011년에 법률에 의한 의무적 제도화가 이루어지기 이전부터 일부 지방자치단체에서 실시되어 오다가 법제화가 되면서 마침내 전국의 모든 지방자치단체들이 실시하는 국가적 제도로 정착되었음

- 주민참여예산 운영 조례는 2006년 이후부터 제정되어 오다가 2011년부터 조례제정 단체가 증가하여 2014년도 말 현재 성남시와 울산남구를 제외한 241개 단체가 제정하기에 이룸
- <표 3-5>에 나타난 바와 같이 주민참여예산제도를 실시하던 자치단체가

2006년에 11개 단체에 불과하던 것이 현재는 사실상 전국의 모든 지방자치 단체가 실시하는 것으로 완전히 바뀌었음

<표 3-5> 주민참여예산제도 실시 지방자치단체 수(2006-2014)

년도	단체수
2006	11
2007	32
2008	44
2009	53
2010	60
2011	153
2012	177
2013	212
2014	241



전국적 실태

- 현재 주민참여예산제도는 각 지방자치단체의 조례에 따라 운영되는데, 조례의 형식과 내용 및 수준에 있어서 지방자치단체 간에 상당한 차이가 있음
 - 2014년 8월 현재 전국의 자치단체 중 2개 단체(울산 남구, 경기 성남시)를 제외한 241개 자치단체가 주민참여예산 조례를 제정해서 운영 중에 있음
 - 다만, 이들 두 자치단체는 조례 제정을 하지 못했을 뿐 주민참여예산제도를 실시하지 않는 상태는 아님

- 주민의 예산참여는 기본적으로 공청회·간담회·설문조사·사업공모 등을 통해서 이루어지는데, 그 수준과 실질성은 지방자치단체별로 큰 차이가 있음

<표 3-6> 주민참여예산제도 운영조례 제정 및 기구설치 현황(2014년 8월 기준)

단체별 (광역+기초)	조례제정 여부(유형)				참여예산 위원회 구성	분과 위원회 구성	지역회 의 구성	조정협의회 (민관협의회) 구성	연구회 구성	의견수렴 결과 의회 제출 여부
	모델 1안	모델 2안	모델 3안	미 제정						
전국	127	65	49	2	156	94	60	36	30	44
서울	6	13	7		26	16	15	5	0	11
부산	3	12	2		16	4	1	1	2	6
대구	8	1			1	0	0	0	0	0
인천	2	2	7		11	8	7	8	4	3
광주		3	3		6	6	3	2	2	0
대전	2	2	2		5	3	2	1	1	1
울산	2	1	2	1	3	2	2	2	2	0
세종			1		1	1	0	1	0	0
경기	11	8	12	1	22	20	15	7	8	2
강원	12	4	3		7	6	0	0	2	1
충북	7	2	3		5	4	3	1	0	1
충남	11	4	1		11	6	2	2	1	5
전북	11	1	3		9	8	3	1	1	1
전남	14	6	3		22	7	4	4	4	6
경북	21	3			5	2	0	0	2	4
경남	17	2			5	1	2	0	0	2
제주		1			1	(재구성)	1	1	1	1

자료: 행정자치부

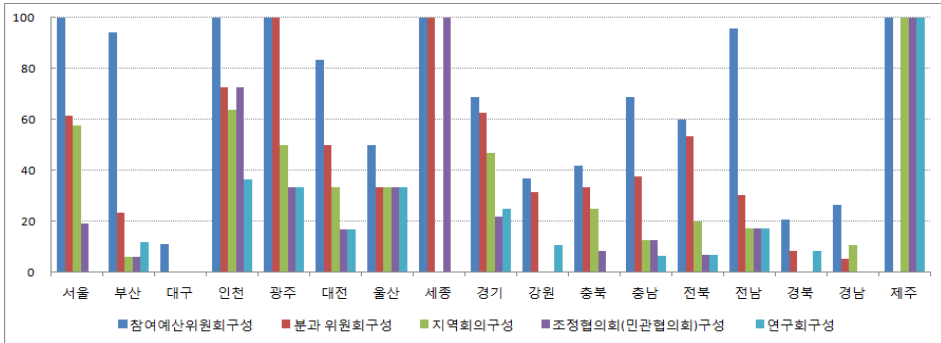
- 주민참여예산제도 운영의 필수적인 주민참여예산위원회를 구성하여 운영하는 지방자치단체는 전체 243개 중 156개 단체이며, 이 중 상당수는 형식적, 소극적으로 위원회를 운영하고 있음
 - 전체의 1/3 이상이 주민참여예산위원회를 구성하지 않고 있는 현상은 참여예산제도의 법제화에도 불구하고 동 제도가 실질적으로 작동하지 못하고 있음을 보여 줌

- 또한 분과위원회 구성 94개 단체, 지역회의 구성 6개 단체, 조정협의회 구성 36개 단체, 연구회 구성 30개 단체인 것으로 파악되어 아직은 주민 참여예산제도가 전국에서 적극적으로 추진되지 못하고 있는 것으로 추측됨
 - 지역별로 단체수 대비 각종 위원회 구성 단체수의 비중을 보면 서울, 인천, 광주, 대전, 울산, 경기, 전남 지역이 활성화 되고 있으며, 대구, 강원, 경북, 경남 지역은 주민참여예산위원회의 구성이 저조한 실정임
- * 본 연구는 이 문제에 초점을 두고 동 제도의 활성화를 위한 정책방안을 모색하는데 주력하고자 함

<표 3-7> 지역별 주민참여예산위원회 등 기구 구성 비율

(단위:%)

	참여예산위원회 구성	분과 위원회 구성	지역회의 구성	조정협의회 (민관협의회)구성	연구회 구성
전국	64	39	25	15	12
서울	100	62	58	19	0
부산	94	24	6	6	12
대구	11	0	0	0	0
인천	100	73	64	73	36
광주	100	100	50	33	33
대전	83	50	33	17	17
울산	50	33	33	33	33
세종	100	100	0	100	0
경기	69	63	47	22	25
강원	37	32	0	0	11
충북	42	33	25	8	0
충남	69	38	13	13	6
전북	60	53	20	7	7
전남	96	30	17	17	17
경북	21	8	0	0	8
경남	26	5	11	0	0
제주	100	0	100	100	100



- 현재 정부가 제시하는 주민참여예산제도의 운용조례 모델(안)은 세 유형인데, 문제는 가장 많은 자치단체들이 가장 소극적인 모델1안을 채택, 운영하고 있는 것임
 - 운용조례 모델은 목적, 용어 정의, 법령준수의무, 자치단체장의 책무, 주민의 권리, 운영계획 수립 및 공고, 의견수렴 절차, 의견 제출, 결과 공개, 주민참여예산위원회 등에 관한 내용을 제시하고 있음
 - 모델 안 1의 경우 주민참여예산제도의 핵심 인프라에 해당하는 주민참여예산위원회를 비롯한 각종 운영시스템에 대한 내용을 수록하지 않고 있음(앞의 <표 3-1> 참조)
 - 물론 조례의 제정은 정부 모델을 기본으로 하면서 보다 다양하고 적극적인 실천사항을 담는 방식으로 추진할 수 있지만, 주민참여예산제도에 소극적인 지방자치단체(단체장, 의회, 공무원 등)는 정부가 제시하는 최소 요건만을 충족하는 선택을 하게 되는 문제를 야기함
- 운용조례 모델 안에 의하면 주민참여예산제도의 목적(제1조)은 주민의 예산 편성과정 참여 보장과 예산 투명성 증대에 있으며, 이러한 목적은 예산편성 단계부터 주민의 정보접근성과 의견표명 기회를 높여 주민의 참여를 보장해 주어야 하는 지방자치단체장의 책무(제4조)로 이어짐
 - 이를 위해 자치단체장은 예산편성방향, 주민참여예산의 범위, 주민의견수렴 절차 및 방법 등을 종합적으로 규정하는 주민참여예산운영계획을 수립

- 하여 인터넷 홈페이지, 게시판 등을 통하여 일정 기간 공고해야 함(제6조)
- 그리고 지방자치단체장은 예산편성에 대한 주민의견 수렴을 위해 설명회, 공청회, 토론회 등을 개최할 수 있고, 필요시 주요사업에 대한 서면 또는 인터넷 설문조사 및 사업공모 등을 통해 의견을 수렴할 수 있음(제7조)
- 그 밖에 운영조례 모델 안에서는 주민참여예산운영계획에서 정하는 바에 따른 예산편성관련 의견 제출(제8조), 자치단체장의 의견수렴 결과 인터넷 홈페이지 등 공개(제9조)에 관한 사항을 다루고 있음
- 특히, 제10조와 이하에서는 지방자치단체장이 예산편성에 대한 주민들의 의견을 수렴하고 주민참여예산제도의 효율적 운영을 위해 위원회, 협의회, 연구회 등을 두는 한편 그와 관련된 구체적인 내용들을 제시하고 있음
 - 운영조례 모델 안에서는 주민참여예산위원회의 기능을 예산편성 방향에 대한 의견 제출, 예산편성에 대한 의견의 수렴 집약 활동, 기타 위원회의 목적 달성을 위한 활동 등에 중점을 두고 있음
- 운영조례 모델 안은 주민참여예산의 운영과 관련된 필수기본사항에 대해 나름대로 잘 제시하고 있으나, 자치단체 수준별 차이와 지역 특수성 내지 고유성을 반영하는 내용에 대해 다루지 못하는 한계를 지님(임성일, 2011)
- 현실적으로 도시지역과 농촌지역, 대도시와 중소도시, 자치단체의 계층 수준, 기타 인구·사회·자연적 여건 등에 따라 제도의 운영방식과 핵심 쟁점에 있어서 중요한 차이가 나타날 수 있음을 인식할 때, 각 자치단체는 지역의 실정을 충실히 반영하는 조례를 제정하는 것이 합리적임

□ 광역자치단체 운영 실태

- 광역자치단체 주민참여예산회의 운영 실태를 살펴보면 지방자치단체의 주민참여예산제 운영실태를 잘 알 수 있음(박남춘, 2014:15-16)
- 광역자치단체 중 울산, 강원외의 경우 참여예산위원회조차 구성되어 있지 않아 실질적으로 주민참여예산이 작동된다고 보기 어려움
 - 대구, 울산, 강원, 전북의 경우 분과위원회가 구성되어 있지 않아 광역시

전체의 예산 규모나 종류 등을 감안할 때, 구성된 참여예산위원회가 구성되어 있다 하더라도 제 기능을 수행한다고 보기 어려움

- 또한 일반 주민의 참여와 관련해 서울, 부산, 인천, 경기, 경북 이외에는 공모를 통한 일반주민의 참여 폭이 조례 모델안 3에서 제시한 과반수에 미치지 못하는 것으로 나타남
 - 이는 주민참여예산제도에 대한 주민의 참여가 현저히 제한되어 있음을 의미함

<표 3-8> 광역자치단체의 주민참여예산제도 운영 현황

단체명	참여예산위원(선정방법)	분과/지역회의
서울	250명(공모 200, 시장·시의원 추천 25, 자치구 추천 25)	8개 분과 25개 자치구별 지역회의
부산	80명(공모 40, 시민단체 추천 10, 구·군 추천 16, 전문가 7, 공무원 7)	5개 분과
대구	10명(공모 3, 공무원 3, 시의회 추천 2, 전문가 2)	없음
인천	100명(공모 60, 시장 추천 20, 군·구위원회 및 군수·구청장 추천 20)	10개 분과
광주	80명(공모 36, 자치구·시의회 등 추천 35, 전문가 9명)	8개 분과
대전	69명(공모 20, 시의회 추천 19, 자치구 추천 10, 시민단체 추천 7, 전문가 13)	8개 분과
울산	없음	없음
세종	30명(공모 11, 시장·시의회 추천 19)	3개 분과
경기	67명(공모 59, 당연직 공무원 8)	5개 분과
강원	없음	없음
충북	60명(공모 20, 지사 추천 19, 시장·군수 추천 9, 사회단체 추천 12)	6개 분과
충남	40명(지사 15, 시군 15, 도의회 10 추천)	4개 분과
전북	32명(공모 14, 분야별전문가 10, 재정전문가 3, 공무원 5)	없음
전남	51명(공모 9, 시·군 등 추천 41, 공무원 1)	5개 분과
경북	66명(전체 공모, '14. 7. 7 위촉)	6개 분과
경남	79명(공모 22, 당연직 15, 도의회·시군 등 추천 42)	6개 분과
제주	80명(공모 20, 읍면동장 추천 43(읍면동당 1), 전문가 3명, 당연직 실·국장 14명)	3개 분과 43개 읍면동별 지역회의

자료: 2014년 국정감사 정책자료집(박남춘 의원), p. 16

4. 낮은 주민참여, 참여예산제도에 대한 거시적 종합적 점검 미비

- 제도 도입 이후 현재 전국의 모든 지방자치단체들이 주민참여예산제도를 실시하고 있지만, 전반적으로 동 제도의 핵심인 주민의 참여도가 매우 저조하여 주민참여예산제도의 도입 취지와 성과 면에서 큰 문제에 봉착함
 - 이와 같은 현상이 나타나는 배경에는 지방자치단체장과 공무원의 인식 부족 또는 소극적 접근, 홍보 부족, 주민의견의 수렴·반영 절차의 정교성 미흡, 주민의식 및 주민의 참여유인 부족, 주민·시민단체의 전문성 결여 물리적·지역적 애로, 시간 할당에 대한 기회비용 등이 주된 원인으로 작용하는 것으로 분석됨(임성일, 2014)
- 주민참여예산제도를 적극적으로 실시하고 있는 지방자치단체들은 무엇보다도 지역 시민사회(시민단체)의 강한 요구와 열망 그리고 자치단체장의 강력한 정책의지에 의해 추동력을 확보하는 것으로 파악됨
 - 안성민·최운주는 우리나라에서 주민참여예산제도가 도입된 배경을 지방자치단체장의 추진 의지, 지역시민단체 및 시민의 제도도입 요구, 참여정부(노무현 정부)의 제도 도입 권고의 세 가지로 압축하고 있음
 - 최상한(2010)은 지역적 확산, 자치단체장의 진보성향, 단체장 득표율, 시민단체 수, 인구수, 중앙정부지원이 지방정부의 주민참여예산제도 채택과 확산에 영향을 미치는 것으로 분석함
 - 이와 비슷한 주장과 실증분석 사례는 참여예산제도를 연구한 외국의 다수 문헌에서도 많은데, 이들은 주민참여예산제도의 성공요인으로 자치단체(장)의 헌신과 정치적 의지, 지역시민사회의 역량(civil society capacity)을 가장 중요한 요인으로 강조함
 - 그 외에 재정관리 역량, 주민과의 의사소통 역량, 재정적 여유 공간, 명확한 게임 규칙, 지역사회조직, 분명한 지리적 구조(geographical structure), 성과실현에 대한 중장기 인식, 반복적 참여활동에 대한 가치 인정 등이 참여예산의 성공요인으로 지적함(Oxfam, World Bank 등)
- 주민참여예산제도 실시 3년에 대한 거시적 점검 및 평가 등이 결여된 것은

- 동 제도의 미래 발전을 위한 의지와 관심의 부족으로 간주됨
- 주민참여예산제도의 실시 4년 차를 맞이한 현재 그 동안 진행되었던 주민 참여예산제도를 전국 단위에서 거시적으로 점검·평가하거나 아니면 각 지역단위에서 미시적으로 점검·평가하는 접근이 사실상 부재한데, 이는 미래 지향적 관점에서 볼 때 크게 아쉬울 뿐 아니라 정책실기로 간주됨
 - 다만, 일부 자치단체가 실시 1-3년을 맞이하면서 시민사회를 중심으로 자기반성과 더불어 미래 발전방안을 모색하는 시도를 한 것은 고무적임

제2절 우리나라 주민참여예산제도의 문제점과 주요 쟁점²⁾

1. 주민참여예산제도의 문제점

- 낮은 시민참여, 다수의 무관심
 - 현실적으로 참여예산에 관여되는 주민의 비율이 매우 낮고, 대다수 주민들이 제도의 존재를 알지 못하거나 알더라도 무관심한 태도를 보이고 있음
 - 이와 같은 현상이 나타나는 배경에는 지방자치단체(장)의 인식 부족 내지 소극적 접근, 주민의견 수렴·반영 절차의 정교성 미흡, 주민의식 및 주민의 참여유인 부족, 주민·시민단체의 전문성 부족 등이 주된 원인으로 작용함
 - 그 밖에 물리적·지역적 여건에 따른 참여의 어려움, 시간 할당에 대한 기회비용 등도 주민참여를 떨어뜨리는 요인으로 지목됨
 - 이 문제는 향후 모든 지방자치단체의 제도개선 과정에서 가장 주목을 받고 극복되어야 할 첫 번째 과제이자 주민참여예산의 성공 여부를 가늠하는 바로미터임

2) 이 절에서 다루는 내용의 상당 부분은 임성일의 글(2011, 2014)에 원용하고 있음

- 주민참여예산제도의 모범사례로 지목되는 브라질의 포르트 알레그리시나 일부 서구 도시들은 하나같이 지역주민의 깊은 관심과 높은 직·간접적 참여도를 핵심 원동력으로 삼고 제도 발전을 이루어 왔음
- 대체로 말해, 주민의 직접 참여 외에 간접참여를 포함하여 전체 주민의 10% 이상이 주민참여예산제도에 관여되는 것이 바람직하며, 지방자치단체들은 중기적으로 이를 목표로 삼을 필요가 있음

□ 참여예산사업 편중 경향

- 현재 우리나라에서 주민참여예산제도를 선도하는 자치단체의 가장 큰 특징은 제한된 예산(자치단체가 주민이 사용하도록 별도로 할당된 예산)에 대해 주민이 직접 사업을 제안하고 선정(정확히 말해서는 주민참여예산위원회 중심의 사업예산결정)하는 것임; 지금까지는 참여예산의 에너지가 거의 참여예산 사업선정에 집중되었다고 해도 과언이 아님
 - 이는 참여예산사업이 확정된 이후부터 주민참여예산위원회 등의 활동과 동력이 현저히 줄어드는 현상이 뒷받침하고 있음
 - * ‘참여예산사업’ 운영은 제한된 범위에서의 ‘예산권한 주민이양(citizen empowerment)’에 해당하며, 참여예산의 운영 형태 가운데 가장 적극적이고 파격적인 것으로 중요한 의미와 파급효과를 지님
- 문제는 참여예산 전체가 이들 사업의 선정과 예산편성에 전력 질주하는 양상을 보이고 있는 현상과 특히, 그 과정에서 지역주민의 의사와 재정수요를 반영하는 기제와 노력이 크게 부족한 점임
 - * 참여예산 선정과정과 결과를 둘러싸고 대표성·공정성 문제가 불거짐
 - * 일부지역에서는 ‘소지역 할거주의’와 ‘구청사업에 끼워넣기’ 현상 등 부작용이 나타나고 있음
- 현재와 같이 전체 지방자치단체 예산의 1-2% 할당(의사결정)에 주민참여예산제도가 사실상 전념하는 현상이 지속될 경우 주민참여예산의 기본 가치와 목적(예산 투명성, 재정 책임성, 재정민주주의 구현 등)을 놓쳐 버리는 우려 범할 가능성이 높음

<표 3-9> 최근 3년간 주민참여예산(주민할당)제도 운영현황(일부 단체)

(단위: 백만 원)

구분	2013년도		2014년도		2015년도	
	일반예산 총액	주민참여 예산운영결과 반영예산	일반예산 총액	주민참여 예산운영결과 반영예산	일반예산 총액	주민참여 예산운영결과 반영예산
서울(본청)	15,611,600	50,000	16,926,900	50,000	18,257,800	50,000
부산(본청)	7,029,913	19,809	7,004,270	45,714	6,880,522	55,200
인천(본청)	4,683,331	미시행	5,263,812	6,392	4,977,417	2,707
대구(본청)	4,220,000	197,482	4,414,700	173,396	4,688,800	전면개편(미반영)
대전(본청)	2,426,987	4,187	2,552,150	29,339	2,612,699	8,955
광주(본청)	2,780,056	10,288	2,894,183	7,610	3,103,259	9,193
울산(본청)	1,898,946	806,346	2,035,263	538,132	2,129,247	380,808
수원시	1,320,310	27,978	1,491,597	11,514	1,566,889	5,118
창원시	1,784,055	39,965	1,809,296	24,678	1,873,656	28,619
고양시	1,163,130	7,258	1,216,986	20,395	1,197,228	2,380
계	42,918,333	1,113,314	45,609,162	857,171	29,042,980	492,980

자료: 행정자치부

□ 참여예산사업 선정을 둘러싼 현안 및 갈등 부상

○ 참여예산사업의 선정 과정과 결과를 둘러싸고 객관성·공정성·대표성에 도전하는 현상들이 불거지고 있음

- 지나치게 많은 참여예산 대상사업 수, 개별사업 판단정보와 위원의 검토 시간 투여 및 지식 한계, 사업선정을 둘러싼 이해관계 발생 등의 문제가 제기됨
- 절대 소수(전체 시민 대비)에 의한 사업선정 투표권 행사는 절대 다수인 시민의 수요를 반영하는데 근본적인 한계를 노정함
- 일반시민에 의한 견제장치 결여: 시민사회의 역할 및 역량 강화가 요구됨

* 불평등 참여, 불평등 영향(공정성 시비, 위원·기타 이해관계자의 압력 및 담합 등)과 관련되는 첨예한 문제를 본질적으로 극복하지 않고서는 참여예산사업의 성공을 기대하기 어려움

- 전체 지방자치단체 예산에 대한 주민의 수요와 거시적 방향 제시 미흡
 - 현행 참여예산시스템은 전체 예산(참여예산사업 포함)에 관한 일반시민의 진정한 재정수요와 목소리를 종합해서 대변하고 각종 예산 투명성을 높이는 기능을 제대로 수행하지 못하고 있음
 - 그 동안 참여예산사업 선정에 진력한 나머지 참여예산이 추구하는 예산 민주성(시민의 직·간접적 참여기회 확대, 시민의 다양한 의견과 목소리 수렴·반영 등)이나 예산정보소통 진작 그리고 사회적 형평성을 구현하는 역할은 크게 미흡하였음
 - 주민이 대규모 사업에 대한 예산을 직접 기획·편성할 수는 없지만, 적어도 지방자치단체의 재정운용에 대한 다수 시민의 선호, 욕구, 방향성, 우선순위에 대한 사항을 체계적으로 수렴하여 자치단체에 제시하고 요구하는 것은 주민참여예산의 중요한 기능임
 - 현재 이러한 주민참여예산의 기능과 역할은 선도단체를 포함하여 전국적으로 매우 취약한 상태임

- 주민참여예산위원회의 위상: 취약한 시민 대표성
 - 주민으로 지칭되는 불특정 이해관계자(stakeholder) 중에서 누가 실제로 예산과정에 참여해서 제도운영 주체로서 역할을 할 것인가 하는 문제는 참여예산제도의 본질적 과제이자 완전한 해결을 볼 수 없는 난제임
 - (1)참여예산위원이 시민으로부터 직접적 대표성을 부여받지 못한 점
 - (2)위원회가 시민의 진정한 수요와 우선순위를 충실히 대표하지 못한 점
 - 이와 같은 위상문제는 어떤 면에서 참여예산에 대한 시민의 관심과 직·간접적 참여를 크게 제약하는 요인으로 작용함
 - 분명한 사실은 현행 조례가 참여예산위원(회)의 주민 대표성을 본질적으로 위임 또는 부여해 주지 못하는 내재적 한계를 지니고 있는 것인데, 이는 다른 보완적 장치와 노력에 의해 극복되어야 함
 - 주민투표나 기타 합법적 방식에 의한 권한 및 역할 위임이 부재한 현재

상태에서 주민참여예산위원회의 주민 대표성 위상은 매우 협소하고 본질적 한계를 노정할 수밖에 없음

- 지방의회는 투표에 의한 합법적 주민대표기구인데 비해 현행 주민참여예산위원회는 주민 대표성 측면에서 정당성과 위상이 취약함

* 서울시의 경우를 예로 들면, 참여예산사업의 선정문제가 연도를 더해 가면서 이해관계자(자치구, 위원, 지역주민, 시민사회 등) 간의 첨예한 '이해상충현상'을 유발하는 상황에서는 시민 대표성 문제가 점점 주민참여예산을 강하게 압박하는 요인으로 급부상할 것이 예견됨(임성일, 2014)

- 어떤 방식이든 사회적 정당성과 신뢰를 확보하는 보완조치가 필요함

□ 주민참여예산위원회 부재 자치단체

- 주민참여예산제도 운영의 핵심제도 내지 기구에 해당하는 주민참여예산위원회가 구성되지 않거나, 구성되더라도 형식적 기구로 운영되는 지방자치단체가 다수임

- 이는 지방자치단체와 주민 간에 연계 소통을 해주는 역할주체(매개체)가 사실상 부재한 것으로 참여예산제도의 활성화에 필요한 기본 인프라가 정비되지 못한 것을 의미함
- 주민참여예산제도는 소통과 연계의 장 내지 제도(institution)를 필요로 하는데, 그 중 하나가 주민참여예산위원회임; 이는 지방의회와 본질적으로 다르지만, 특정 기능을 수행하는 제도인 점에서는 일부 유사성이 있음

□ 개방성 문제: 사회적 형평 이슈 소외

- 현행 주민참여예산은 시민의 대표적·보편적 재정수요와 목소리를 추출하고 반영하는 기능이 부족할 뿐 아니라 정보 접근성이 취약한 빈곤·장애·소외·기타 사회적 약자의 수요와 목소리를 대변하고 반영하는 역할도 취약함

- 참여예산이 개방성 차원에서 아직은 충분한 기회가 보장되지 못하고 시민의 다양한 욕구(복지정책, 사회적, 약자, 생활환경 전반 등)를 개방적으로 수렴, 반영하지 못하고 있음(이호, 2014 등)

참여예산 운영 모니터링 및 평가시스템 취약

- 현행 주민참여예산은 중앙정부 차원의 거시적 모니터링 및 평가시스템이 부족할 뿐 아니라 개별 자치단체 차원의 미시적 모니터링 및 평가시스템이 취약한 문제점을 노정함
 - 2015년 1월 현재 주민참여예산에 관한 체계적인 평가·모니터링 시스템을 구축한 곳은 중앙·지방을 통틀어 존재하지 않음

일반자치단체와 교육자치단체간 이원적 참여예산제도 운영

- 국(주)민의 입장에서는 일반지방자치단체와 교육지방자치단체 간의 제도적 구분은 큰 의미가 없고, 두 제도와 기관이 협력적으로 예산을 편성하고 집행해서 가장 바람직한 공공서비스 조합(public service mix)을 공급하는 것이 매우 중요함
- 따라서 현재 이원적으로 분리 운영 중인 참여예산제도가 협력적 연계(또는 통합운영)를 통해 종합적 시너지(synergy)를 확보하는 것이 필요함

기타 문제

- 그 밖에 주민참여예산이 안고 있는 문제점으로는, (1)지역회의에 대한 새로운 고민(특히, 광역자치단체의 경우), (2)주민참여예산위원회 개방성, 투명성 문제, (3)주민의 예산참여 범위, (4)예산결과에 주민 피드백, (5)시장 및 의회와의 직접소통 기회, (6)공무원의 인식 및 행태 변화 등을 지적할 수 있음

2. 주민참여예산제도 선도 자치단체의 경향

주민참여예산제도 선도 자치단체의 경향

- 선도 자치단체에 주목할 때, 우리나라의 주민참여예산제도는 지방예산 중 일부를 주민에게 할당하는 ‘자원 배분형’ 운영방식에 치중하고 있는데, 이

는 세계적 주류 경향이나 수범적 사례와는 상당한 차이가 있음³⁾

- 이에 비해 전체 예산의 방향, 지출우선순위에 대한 주민의 선호와 요구, 지역단위 소규모사업 제안 등 거시·미시적 예산 제언(목소리)을 반영하는 통로로서의 역할은 상당히 소홀히 하고 있음
 - 이는 주민참여예산제도 선진국의 실시 현상과는 다소 거리가 있는 형태이며, ‘국(주)민 세금의 금전적 가치(VFM: Value for Money)’ 차원에서 논란의 대상이 될 수 있음
 - 국(주)민이 부담한 세금은 가장 합리적인 의사결정방식에 의해 최대 다수의사가 반영될 때 효율적이고 효과적으로 사용될 수 있음
 - 포르트 알레그리(Porto Alegre) 등 소수 사례를 제외한 대부분 국가에서는 주민에 실질적으로 예산편성권한을 부여하는 접근방식은 취하지 않음
- 주민참여예산제도를 적극적으로 실시하는 지방자치단체들은 대부분 주민참여예산위원회는 물론 분과위원회, 주민참여예산협의회, 지역회의, 연구회·예산학교 등에 관한 세부규정을 제정해서 실천하고 있음
 - * 주민의견 수렴방식(공청회·간담회·설명회·설문조사 실시 등), 운용의 적극성(주민의 예산참여 범위와 내용의 수준, 주민의 의견반영 방식 등), 주민 참여도, 이해관계자(자치단체장, 주민, 시민단체, 공무원, 의회 등)의 인식 및 관련교육 실시, 실질적 효과 등의 측면에서 다양한 노력과 방법을 시도하고 있는 것도 주목할 만함
- 전체적으로 보아 우리나라의 현재 참여예산 수준은 지방자치단체가 보유하는 재정권한 중 최소 일부만을 주민과 공유하는 정도로 제도 발전의 초기단계에 속하는 것으로 평가됨

3) 주민참여예산의 비중은 지방자치단체와 비교되는 예산회계의 기준에 따라 다르지만, 대체로 말해서 일반회계 예산의 1% 내외의 금액을 주민참여예산 용도로 할당하는 것으로 파악됨; 그러나 가용재원 또는 자체사업 대비 주민참여예산의 비중을 계산할 경우 그 수치는 비교적 크게 나타남

〈 우리나라 주민참여예산제도와 세계적 경향: 유사성과 차별성 〉

- 우리나라의 주민참여예산제도는 세계의 다른 나라들과 유사한 면모(공통점)를 지니는 동시에 몇 가지 측면에서 고유의 특징적 현상(차별성)을 보이고 있음
 - 유사한 면모로는 예산과정에 주민의 참여 기회와 공간을 개방·확대하고, 예산정보를 적극적으로 공개하여 재정민주주의와 예산 투명성 제고를 위해 노력하는 점임
 - 차이가 나는 점으로는 예산권한의 제한적 주민 이양, 주민참여예산위원회 주도, 제한적 예산참여 범위 등임
- * 제도운영(과정·내용·절차)의 객관성·공정성 확보를 위한 지속적 노력과 개선, 참여예산 관련 정보의 적극적 공유·공개, 연중 지속적 학습 및 협의과정(다양한 위원회 활동과 토의)
- 세계적 관점에서 참여예산의 목적과 효과가 예산 투명성, 재정 책임성, 재정민주주의 구현, 재정배분의 사회정의와 재분배 강화에 있고, 이는 우리나라 주민참여예산제도의 목적 및 기본이념과 맥을 같이 하는 것임
(임성일, 2011, 2014 참조)

〈 주민참여예산제도 관련 문제, 한계 및 장애요인 〉

- 주민참여예산제도와 관련된 문제와 한계 및 장애요인으로 지적된 것은 다음과 같음(임성일, 2011에서 재인용)
 - 지방자치단체 조직 내부의 부정적 시각(공무원의 인식), 지방의회 예산심의권 침해 논란, 시민위원의 전문성 부족에 따른 부실편성 우려, 예산편성 기간의 제약으로 인한 다양한 주민의견 수렴 한계 등(광주광역시 복구(이승래, 2007))
 - 의사결정 지연, 업무부담 가중, 집단간 갈등조장, 주민참여 저조, 의회예산심의권 침해 등(대전광역시 자체진단, 2008)
 - 학계에서는 열악한 지방재정 여건 하에서의 제도성공 우려(임동욱, 2003); 예산결정과정에 지방의회와의 갈등 초래 소지, 참여예산제도에 의한 예산편성이 단기성·분배성·정치성·복지성 위주로 결정될 경우 예산지출의 경제적 효율성 저하현상 발생 가능성(나중식 2004, 이강원 2003 등); 불평등 영향력 문제(안성민·최윤주), 주민 대표성 한계(낮은 주민참여율)와 참여대상 예산의 수준·범위·대상의 혼란 등을 지적하고 있음
- * 그 외 낮은 주민참여, 자치단체의 인식오류와 소극성, 집행부·의회 관계 등이 지적됨

3. 주민참여예산제도 실시와 관련된 핵심쟁점과 과제

- 앞에서 기술한 주민참여예산제도의 문제점을 인식하는 과정에서 자연히 주민참여예산제도의 미래 발전의 관건이 되는 쟁점과 극복대상이 도출될 수 있는데, 그것을 요약하면 <표 3-10>과 같음

<표 3-10> 주민참여예산제도의 실시와 관련된 핵심쟁점

구 분	주요 쟁점사항	관련 원리
1. 대표성 - 구성원 대표성 - 의사·선호 대표성	<ul style="list-style-type: none"> 누가 지역주민을 대표할 것인가의 문제 대표성 없는 참여, 불평등 참여 주민의 의사·수요·선호 대표성 주민대표기구(주민참여예산위원회 등) 구성, 기능, 권한 정당성 낮은 주민 참여율 참여 문호의 개방성과 기회의 공평성 	<ul style="list-style-type: none"> 대표성 공평성 비용효과성
2. 참여단계와 수준	<ul style="list-style-type: none"> 예산과정 중 어떤 단계와 수준에 참여할 것인가의 문제 consultation, empowerment 등 수준 문제 (단순한 의견제시, 예산관여 및 영향력 행사) 어떤 예산사업을 대상으로 관여(의견, 의사결정)할 지의 문제 세입예산 등 기타 예산회계 참여문제 등 참여자 전문성 문제 	<ul style="list-style-type: none"> 공정성 공평성
3. 불평등 영향	<ul style="list-style-type: none"> 참여자의 자기이익 추구하고 공동체 이익 반영문제 주민의견 수렴 및 반영 관련 문제 시민단체 등 주도 주체의 영향 공정성 문제 낮고 약한 주민참여, 높고 강한 이익집단 참여의 위험성 	<ul style="list-style-type: none"> 공정성 대표성
4. 자치단체장/공무원 인식 및 행태	<ul style="list-style-type: none"> 자치단체장의 인식 및 태도 변화 공무원의 인식 및 태도 변화 	<ul style="list-style-type: none"> 공정성 공평성
5. 지방의회 관계	<ul style="list-style-type: none"> 제도적 완전분리와 대의민주주의 보완의 선택 제도적, 형식적 관계와 실질적 관계 설정 문제 지방의회의 부정적, 소극적 시각 지방의회에 대한 부정적, 과도한 압력 행사의 위험성 	<ul style="list-style-type: none"> 대표성 공정성
5. 제도운영 비용 등	<ul style="list-style-type: none"> 참여예산제도와 관련된 직·간접적 비용 <ul style="list-style-type: none"> transaction cost, opportunity cost 각종 포럼/위원회, 교육, 학습관련 비용, 관계공무원 비용 공무원의 인식·태도 변화 유도 비용 등 (지역) 언론의 지속적 관심 유발 	<ul style="list-style-type: none"> 비용효과성

주: 임성일의 글(2011)을 일부 수정, 재인용한 것임

- 그 중에서도 특히 본 연구가 중점을 두는 것은 주민 대표성 이슈(대표기구 이자 지방자치단체와 일반주민 간의 연계고리인 주민참여예산위원회 구성, 기능 등)와 주민의 예산과정 참여단계와 수준(특히, 참여대상 예산범위), 그리고 <표 3-10>에는 포함되지 않았지만 주민참여예산에 대한 성과평가시스템에 관한 사항임
 - 주민 대표성 이슈: 전체 지역주민을 누가 어떤 방식으로 대표할 것인가의 문제를 포함하여 대표성 없는 참여, 불평등 참여문제, 주민의 의사·수요·선호 대표성 이슈, 주민대표기구(주민참여예산위원회 등)의 구성·기능·권한 정당성, 참여 문호의 개방성과 기회의 공평성과 관련된 사안들이 관건으로 대두됨
 - 주민의 예산과정 참여단계와 시기: 예산과정 중 어떤 단계와 수준에 주민이 참여하는 것이 적절할 것인지의 문제를 포함하여 참여와 관여의 수준(consultation, empowerment 등) 문제(단순 의견제시, 예산관여 및 영향력 행사), 그리고 어떤 예산회계와 예산사업을 대상으로 관여(의견, 의사결정)할 지의 문제(일반회계, 특별회계, 기금, 기타; 경상예산, 자본예산), 세입예산 참여 가능성 등이 포함됨
 - 주민참여예산 운영평가(과정 및 성과평가): 이는 주민참여예산제도의 본질은 아니지만 전국적으로 의무 실시가 법제화된 이상 주민참여예산이 실질적 기능을 발휘할 수 있도록 유도하고 거시적 관리를 도모하는 차원에서 접근되는 것임
 - 평가시행의 법령화, 평가방법 및 평가지표 개발 등 평가체계를 합리적으로 구축하는데 초점이 주어지는 동시에 주민참여예산제도 운영성과의 평가결과에 대한 활용방안(성과, 제도개선, 인센티브 등)을 마련하는 문제도 중요한 이슈로 다루어짐

제4장

주민참여예산제도 활성화를 위한 기반강화 방안

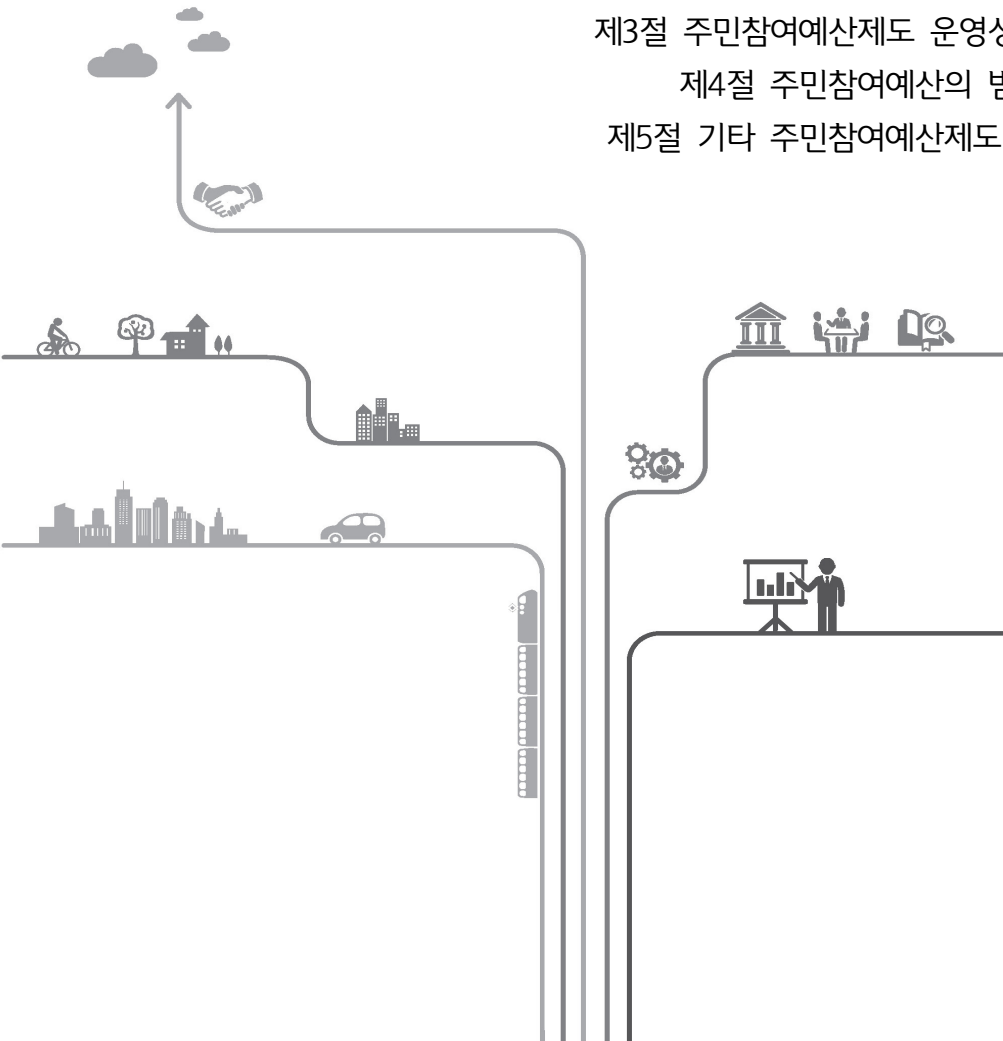
제1절 개요

제2절 주민참여예산위원회 구성 의무화와 운영 활성화 방안

제3절 주민참여예산제도 운영성과 평가방안

제4절 주민참여예산의 범위 확대방안

제5절 기타 주민참여예산제도 활성화 방안



제4장

주민참여예산제도 활성화를 위한
기반강화 방안

제1절 개요

- 우리나라의 주민참여예산제도는 전국적 실시 4년 차를 맞이하여 재정 민주주의를 구현하고, 지방재정의 투명성과 책임성을 제고시키는 중요한 수단으로서 시대적 사명과 역할을 수행하고 있음
- 그럼에도 불구하고 현실은 주민참여예산제도의 본질과 취지가 제대로 구현되지 못하는 등 여러 가지 문제를 노정하는 동시에 지방자치단체 간에 운영의 노력과 실적 면에서 상당한 편차가 드러나고 있음
 - 주민참여예산의 핵심이자 본질에 해당하는 주민의 직접적 참여와 대표성 문제를 비롯하여 제도운영의 효율성과 효과성 그리고 형평성과 관련되는 여러 가지 문제점들이 제대로 해소되지 못한 채 산적되고 있는 것이 현실임
 - 특히, 본 연구에서 중점을 두는 주민참여예산제도의 기반(인프라)인 주민참여예산위원회가 운영되지 않거나 운영되더라도 형식적이고 피상적으로 가동되는 문제가 심각한데, 이는 주민참여예산제도에 관심을 두지 않거나 제도의 사회적 혜택을 제대로 이해하지 못하는 데서 비롯됨
- 이러한 현상은 중앙정부가 전국적으로 주민참여예산의 최저 수준을 보장하고 바람직한 미래상으로의 유도를 도모하는 차원에서 주민참여예산제도의 운영에 대한 기본평가를 실시할 필요성을 제기함
- 아울러 일반회계 중심의 소규모 주민참여예산 할당형태의 현행 참여예산 운영방식을 전체 예산으로 확대하고, 보다 다양한 방식으로 주민이 예산활동에 접근할 수 있도록 제도를 개선하는 방안을 적극적으로 추진할 필요성을 제기함

- 이러한 문제 인식을 하면서 이 장에서는 다음의 내용을 중심으로 정책 개선 방안을 제시하고자 함
 - (1) 주민참여예산위원회의 구성과 운영 의무화 및 활성화방안 모색
 - (2) 주민참여예산제도 운영평가를 통한 주민참여의 실질적 작동 유도방안 강구(주민참여예산제도 운영성과평가 실시의 법제화 및 평가방안)
 - (3) 일반회계 중심 주민참여예산의 재정운영 전반 확대방안(특별회계, 기금, 지방채 발행 등)

제2절 주민참여예산위원회 구성 의무화와 운영 활성화 방안

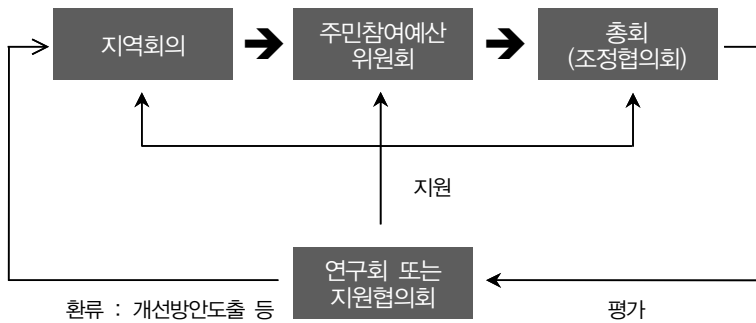
1. 주민참여예산위원회 구성 의무화 필요성

주민참여예산위원회 구성 필요성

- 가장 바람직한 주민참여예산 운영형태는 전체 시민이 예산과정에 직접 참여하는 것이지만, 현실적 어려움으로 인해 많은 나라들이 중간 매개체 역할을 담당하는 기구 내지 주민모임으로 주민참여예산위원회를 설치, 운영하고 있음
 - 주민참여예산위원회는 일반시민과 지방자치단체를 예산관점에서 연계하는 고리이자 소통의 장으로 크고 작은 의사결정에 참여하는 기구이며, 주민참여예산의 활성화 과정에서 핵심 촉진제(facilitator) 역할을 담당함
- 일반적으로 주민의 참여가 실질적으로 보장되어 참여예산제도가 활성화될 수 있는 기본적 주민집회의 구조는 지역회의, 주민참여예산위원회(분과위원회), 총회(또는 조정협의회), 지원협의회(또는 연구회)의 네 형태임(송창석, 2015)
 - 특히, 지역회의, 주민참여예산위원회(분과위원회), 총회로 연계되는 기본

구조는 주민참여예산제도의 효시인 브라질의 포르토 알레그리시를 비롯하여 참여예산제도가 활성화된 세계의 각 지역에서 가장 보편적, 전형적으로 활용되는 주민의사 반영시스템임(기본 운영체계와 각각의 기능 및 역할에 대하여는 <그림 4-1>과 <표 4-1> 참조)

<그림 4-1> 주민참여예산제도의 운영체계



자료: 송창석(2015)

<표 4-1> 주민참여예산 관련 기구별 기능

명칭	기능
지역회의	주민참여예산의 1차적 과정으로 해당 지방자치단체 구역 내의 각 지역별로 지역회의를 개최하여 주민들이 스스로에게 필요한 예산안의 내용 등을 제안하는 회의체임
주민참여 예산위원회 (분과위원회)	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 선출 방식은 지역마다 상이하고 통상 분과를 구성하여 운영함
총회(또는 조정협의회)	시민들로 구성된 예산위원회와 관련 공무원들이 시민에 의해 제안된 예산편성 안과 공무원들이 먼저 작성한 예산편성 안을 조정하는 작업을 하는 회의체임; 이 과정에서 편성된 예산안은 수용·수정·거부될 수도 있고 최종안이 지방의회에 제출됨
지원협의회 또는 연구회	일반시민이 예산편성 과정에 참여하기 위해 필요한 절차와 운영계획 등을 조정하고, 시민들에 대한 교육 및 제도 운영에 대한 전반적인 자문 및 지원 기능을 담당함

자료: 송창석(2015)

2. 주민참여예산위원회의 소극적 운영 현실

- 정부 제시 모델 안의 취약성: 일부 지방자치단체의 소극적 조례 제정
 - 정부(행정자치부)는 주민참여예산제도를 활성화시키고 지방의 편이성과 전국적 표준시스템을 구축할 의도에서 주민참여예산제도의 운영조례 표준모델(안)을 제시하였는데, 결과적으로 전체의 절반이 넘는 자치단체가 그 중에서 가장 손쉬운 모델안 1을 채택하는 현상을 유발하였음
 - 이는 우리나라의 주민참여예산제도가 초기단계에서 다분히 피상적으로 제도를 운영하고 있음을 시사하는 단면임
 - 앞서 기술한 바와 같이, 현재 약 1/3 이상의 지방자치단체들이 주민참여예산위원회시스템을 가동하지 않고 있거나 가동하더라도 형식적으로 운영하고 있어서 전국 차원의 보편적 제도 발전에 장애요인이 되고 있음
 - 2014년 기준으로 주민참여예산위원회가 설치된 자치단체가 156개이고, 위원회 속에 분과를 구성하여 전문성을 높인 자치단체는 94개에 불과함
 - 일반적으로 모델안 1을 채택하는 지방자치단체들은 대부분 주민참여예산위원회 회의를 통해 집행부의 예산계획 또는 안건을 청취하고 참여위원들로부터 예산편성에 관한 대체적인 의견을 수렴하는 수준에 머무르는 경향이 있음
 - 주민과 보다 가까운 지역단위의 의견을 수렴하고 논의하는 지역회의 자체가 없고 참여예산이 갖추어야 할 개방성, 적절한 권한 부여, 투명성 등이 모두 부재한 경우가 대부분임⁴⁾
 - 이에 비해 운영조례 모델안 3은 주민참여를 활성화하기 위한 정치적 의지를

4) ①참여의 개방성은 누구든지 자신의 의견을 개진하고 싶은 사람들은 제한 없이 자신들의 의견을 전달할 기회를 보장받을 수 있어야 하는 것을 의미하고, ②적절한 권한 부여는 의견수렴 외에 참여시민에게 실제적인 예산편성권한을 부여하는 것을 의미하며, ③투명성의 확보는 행정부와 주민 모두에게 참여 행위에 대한 책임성을 강화하기 위한 것으로, 예산편성 및 참여예산과 관련된 모든 정보와 회의내용이 기록되고 적극적으로 공개되어야 한다는 것을 의미함(송창석, 2015)

가지고 참여예산을 추진한 사례에 해당하며, 통상 조례제정 과정에서부터 무수한 논의와 논쟁의 과정을 거치는 동시에 제도의 운영과정에서도 적극성을 보이는 지방자치단체들이 채택하는 유형임(송창석, 2015)

- 광역자치단체 중에서는 유일하게 서울시가 이 유형에 해당하고, 기초자치단체 중에서는 경기도 수원·부천시, 인천광역시 연수구, 서울시 종로·서대문·성북·은평·노원·금천구 등이 여기에 속함
- 주민의 입장에서 볼 때, 지방의회가 반대하고 자치단체장과 공무원이 꺼려하는 제도일수록 역설적으로 제도의 도입과 활성화가 더욱 절실한 것으로 간주됨(송창석, 2015)

3. 주민참여예산위원회의 구성 의무화와 활성화

□ 주민참여예산위원회의 구성 현황

- 앞의 현황분석에서 살펴본 바와 같이, 주민참여예산위원회를 구성한 지방자치단체의 수는 2014년 8월 기준으로 156개 단체(전체의 64%)이며, 그 중 상당수가 동 기구를 적극적으로 운영하지 않고 있는 실정임
 - 특별·광역시의 경우(본청, 자치구) 서울, 인천, 광주는 100% 구성하고 있는 반면 대구는 11%로 저조하며, 도의 경우(본청, 시, 군) 전남이 96%인데 비해 경북 21%, 경남 26% 등 대부분 주민참여예산위원회의 구성이 저조함

<표 4-2> 주민참여예산위원회 구성 현황(지방자치단체 수와 비율, 2014. 8월 기준)

지역별	지방자치단체수	주민참여예산위원회		
		구성 단체수	미 구성 단체수	미 구성 단체 비율(%)
전국	243	156	87	64
서울	26	26	0	100
부산	17	16	1	94
대구	9	1	8	11
인천	11	11	0	100
광주	6	6	0	100
대전	6	5	1	83
울산	6	3	3	50
세종	1	1	0	100
경기	32	22	10	69
강원	19	7	12	37
충북	12	5	7	42
충남	16	11	5	69
전북	15	9	6	60
전남	23	22	1	96
경북	24	5	19	21
경남	19	5	14	26
제주	1	1	0	100

자료 : 행정자치부

□ 주민참여예산위원회 구성·운영의 저조 원인

- 주민참여예산위원회의 구성과 운영이 상대적으로 부진한 원인은 무엇보다도 지방재정법 등의 법령에서 주민참여예산위원회의 구성 의무를 규정하지 않고, 지방자치단체의 조례로 정하도록 조치한데 있음
 - 지방재정법 시행령 제 49조에 주민참여 예산의 범위·주민의견수렴에 관한 절차·운영방법 등 구체적인 사항은 조례로 정하도록 하고 있음
- 이에 더하여 행정자치부가 지방자치단체에 시달한 주민참여예산제도 운영 조례 모델안(3개 모델) 중 모델 1안은 “주민참여예산위원회를 둘 수 있다”라고 규정함으로써 제도운영의 ‘필요 최소 작동기구’조차 구성하지 않을 수 있는 길을 열어둔 점(제도 미비)이 원인으로 작용하고 있음

- 2015년 현재 주민참여예산제도 운영조례를 제정한 241개 단체(성남시, 울산남구 미 제정) 중 주민참여예산위원회의 구성이 임의적인 모델 1안을 선택한 자치단체가 127개이고, 주민참여예산위원회의 설치를 규정한 모델 2안과 모델 3안을 선택한 자치단체가 각각 64개, 50개 단체임
- * 현재 주민참여예산제도가 활발히 추진되고 있는 지방자치단체의 조례는 행정자치부 조례 모델안보다 훨씬 강화되고 다양한 내용을 포함하고 있음

<표 4-3> 주민참여예산제도 운영조례 모델 안 비교

	주민참여예산위원회 규정	기능 및 권한, 특징
조례 모델안 1	- 임의 규정(~ 둘 수 있다)	- 자치단체장이 마련한 주민참여운영 계획에 의해서만 주민의 참여가 가능
조례 모델안 2	- 의무 규정	- 의견수렴 기능만 부여
조례 모델안 3	- 의무 규정 및 과반수 이상 공개모집(개방성) - 지역회의, 연구회, 민관협회 등 임의규정(~ 둘 수 있다)	- 의견수렴 기능만 부여 - 예산편성과정의 합리화 수단 정도

주민참여예산위원회의 구성 의무화 및 운영조건 강화

- 주민참여예산위원회가 주민참여예산제도의 활성화에 필요한 중요한 기반이자 활력소임을 인식할 때, 동 위원회의 구성을 법령 또는 지침 등의 방법에 의해 의무화하는 방안을 적극적으로 강구해야 함
- 주민참여예산위원회는 앞에서 강조한 바와 같이 주민참여예산의 운영과정에서 집행부·예산과정·의회와 일반주민 간의 소통과 연계의 장이자 접점에 해당하는 일종의 ‘제도(institution)’로서 매우 중요한 위상과 역할을 수행함
 - 기능, 권한, 책임 등의 측면에서 지방의회나 집행부와 본질적으로 다르지만, 일부 측면에서 주민참여예산위원회는 두 기관의 역할을 수행하는 면모를 지님

□ 주민참여예산제도 모델(안) 조정방안

- 많은 지방자치단체들이 정부가 제시하는 주민참여예산제도의 운용조례 모델(안) 세 가지 유형 중에서 가장 소극적인 모델을 채택해서 운영하고 있는 현실 상황을 개선하는 방안으로 다음의 두 가지 대안을 상정해 볼 수 있음
- 제1안은 정부의 주민참여예산제도 운용조례 모델(안) 세 가지 유형 중에서 첫 번째 모델을 삭제하는 방안임
 - 이 경우 첫 번째 모델안을 채택한 지방자치단체를 대상으로 조례 개정을 유도해야 할 것임
 - 모델 안 1의 경우 제10조에 ‘위원회 운영 등’의 조항이 있지만, 이는 주민참여예산위원회를 비롯한 각종 운영시스템을 구체적으로 의미하지 않는 것으로 지방자치단체장이 편의적으로 활용할 수 있는 여지가 많음⁵⁾
- 제2안은 기존의 정부제시 운용조례 모델(안)을 그대로 둔 채 정부의 권고안 내지 행정지침으로 주민참여예산위원회를 포함한 각종 주민모임에 관한 사항을 구체적으로 구축, 강화하도록 유도하는 방안임
 - 이 경우 정부와 시민사회가 적극적으로 나서서 주민참여예산위원회의 중요성과 운영 수범단체 및 효과 등에 대해 홍보하는 동시에 이웃 지역과의 선의의 경쟁(yard stick competition), 사회적 압력(social pressure) 등의 기제가 원활하게 가동되도록 최대한 지원할 필요가 있음
- 각국의 경험사례에 의하면 주민참여예산제도의 성공요인 가운데 가장 중요한 것으로 자치단체장이 예산편성권한의 일부를 진정 주민과 공유하고자 하는 전향적인 마인드를 갖는 것이 지목됨
 - 따라서 지방자치단체장이 주민참여예산위원회의 구성에 대해 깊은 관심을 갖도록 인식과 마인드의 변화를 유도하는 한편 위원 구성 등에 있어

5) 물론 운영조례는 정부 모델을 기본으로 하면서 보다 다양하고 적극적인 실천사항을 담은 형태로 제정될 수 있지만, 현실은 모델안 1을 채택한 지방자치단체(자치단체장, 의회, 공무원 등) 대다수가 주민참여예산제도에 소극적이거나 형식적인 운영을 하는 것으로 나타나고 있음

서 자신의 영향을 최소화하는 인식과 행태적 접근이 필요함

□ 주민참여예산제도 운영조례 모델안의 점진적 폐지

- 중앙정부에서 표준조례안을 작성해 지방자치단체에 내려 보내는 행정 행위는 장점도 있지만, 크게 다음의 두 가지 점에서 문제가 있음
 - 첫째는 지방자치단체의 자치권 훼손 우려이고, 둘째는 정책역량이 취약하거나 제도에 무관심한 지방자치단체의 제도 형식화 문제(운영조례를 제정함에 있어 정책의 자გი지역 적용에 대한 깊은 고민 없이 표준조례안을 그대로 준용함으로써 나타나는 문제)임
- 다만, 현 단계에서는 2010년에 이미 정부(행정자치부)가 표준조례안 성격의 모델안을 지방자치단체에 내려 보냈고, 많은 자치단체들이 그것을 인용하여 조례를 제정한 현실 상황을 고려할 필요가 있음
- 현실적으로 모든 지방자치단체가 주민참여예산제도 운영조례를 제정 운영하고 있음을 인식할 때, 행정자치부는 향후 적절한 시점에서 주민참여예산제도 운영조례 모델안을 폐지하는 것이 바람직함
 - 이 경우 2010년에 제시된 표준조례안이 주민참여예산제도의 도입, 정착을 촉진하는 촉진제로서의 ‘역할유효기간’이 만료된 것으로 간주할 수 있음
- 다만, 앞서 제시한 바와 같이 정부는 주민참여예산제도 발전의 핵심기반(제도)이 되는 사안 - 예컨대, 주민참여예산위원회 구성, 주민의 권한, 예산투명성 및 책임성 관련 이슈 등 - 에 대하여는 행정지침 등을 통해 적극적으로 강화하고 점검하는 제도 개선을 도모해야 할 것임

4. 주민참여예산위원회의 활성화

□ 주민참여예산위원회의 역할과 주민 대표성 확보

- 지방자치단체가 어떤 운영조례 모델을 채택하던 주민참여예산위원회의 존재의의, 기능 및 역할, 운영방식, 책임성 등에 대한 사항을 구체적으로 제시하고 운영하는 것은 필수조건임
 - 주민참여예산위원회의 주요 기능으로 중기지방재정계획과 재정투·융자사업 등 예산에 대한 의견제출, 예산편성에 대한 의견제출, 주민과 지역회의의 의견 심의·조정 및 집행부 전달, 예산편성안에 대한 심의·조정 등을 제시함
- 주민참여예산위원(회)의 운영과 행태가 주민참여예산의 운영원칙과 규칙 및 절차에 동의하고 그것을 준수하는 관행과 내규를 정립해야 하는 것도 중요함
 - 이러한 관행이 이루어지려면 먼저, 운영원칙과 절차가 합리성에 입각해서 명확하게 설정되어야 하고, 그 다음으로 모든 참여자들이 제도운영에 관한 ‘게임의 규칙(rule of the game)’을 확실히 이해하고 있어야 함
- 주민참여예산위원은 최소 과반수 이상을 공개모집 및 공개추첨으로 하고, 위원회의 구성과정에서는 사회적 약자의 참여를 의무화하는 등 사회적 형평과 배려 요인을 적극 반영해야 함
 - 주민참여예산위원의 3/4 이상이 공개모집을 통해 구성되는 것이 바람직함
- 주민참여예산위원회는 분과위원회를 구성하고, 위원장을 민주적 방식에 의해 선출하며(민간위원 중 호선 또는 투표에 의한 선임), 참여예산학교 등 주민참여예산과 관련된 교육 및 학습을 지속적으로 실시해야함(이에 대한 사항을 위원회 규칙에 구체적으로 명기해야 함)
- 주민참여예산위원회가 조금이라도 주민 대표성을 확보하기 위해서는 참여예산위원의 선정과정에서 구역(지리적 구분), 지역사회 시민조직, 성별 및 연령, 전문성 등을 균형 있게 반영해야 하며, 이는 참여예산위원회 내의 분과위원회의 구성 및 운영에도 마찬가지로 적용됨

- 예를 들어, 특정 지방자치단체(예: 서울시)는 분과위원회의 위원장 선임
을 남녀 공동위원장 체제로 실시하면서 양성평등을 구현하는 노력을 보
였음
- 주민참여예산위원회는 지역 구성원의 인적 대표성을 최소 수준 이상 확
보해야 할 뿐 아니라 주민의사 대표성(주민의 재정수요·사업우선순위·
선호)을 충실히 공평하게 반영할 수 있는 장치를 갖추어야 함

□ 주민참여예산위원회와 지역회의 등의 역할 및 연계관계

- 주민참여예산위원회와 지역회의, 민관협의회(또는 조정협의회 등), 연구회
(지원협의회) 등을 모두 구성 운영하거나 그 중 일부를 구성 운영할 경우 상
호 연계성과 각각의 기능 및 역할에 대해 명확히 규정해야 함
- 지역회의 구성과 관련하여 몇 가지 유념해야 할 사항을 지적하면 다음과 같음
 - 과반수 이상 공개모집, 공개추첨(지역회의를 두지 않을 경우, 주민총회
로 대체 가능), 다양한 주민의 참여가 가능하도록 주민자치위원 및 통장
의 참여 수 규제 등
 - 지역회의 기능: 예산편성과 관련된 주민들의 다양한 의견 수렴, 지역 내
예산제안 내용과 우선순위에 대한 의결, 주민의견의 수렴·반영에 대한
피드백(feedback)
- 연구회(또는 지원협의회, 추진단 등) 기능
 - 주민참여예산제도 운영조례 및 규칙 제·개정에 대한 의견 제시, 주민참
여예산제도 평가 및 개선방안 마련, 기타 정책적 판단사항에 대한 연구
검토

□ 주민참여예산위원회의 전문성 강화

- 주민참여예산위원회가 지역주민의 의사와 행정부의 상황을 연결하고 크고
작은 의사결정에 참여하는 중요성을 갖는 사실을 인식할 때, 주민참여예산

위원의 전문성 강화는 반드시 필요함

- 위원들의 전문성 부족 문제와 상대적으로 제한된 예산심의 기간과 관련된 문제는 비록 시간이 걸리지만 꾸준한 학습과 참여를 통해 극복해야 함
 - 예산학교의 운영을 기본으로 하면서 각종 규칙적인 심화 전문교육과 토론회 및 간담회를 추진하도록 정책적으로 유도하고 그에 소요되는 필요 경비를 지원해 줌
- 참여예산의 특성이 계속해서 반복되는 주민(시민위원) 모임에 있으므로 이들 모임 중에 예산의 전문성을 함양할 수 있는 다양한 프로그램을 설치해서 운영하는 것이 바람직함
- 원래 예산과정은 복잡하고, 예산원리와 예산기법은 복잡성과 기술적 문제를 내포하는 데, 이 문제는 다소 시간이 걸리지만 꾸준한 학습과 참여를 통해 충분히 극복될 수 있는 것으로 입증되었음(Pinnington 외, pp. 478-479)

□ 주민참여예산위원회의 오용과 부작용 방지

- 주민참여예산제도의 활성화를 위해 설치되는 주민참여예산위원회가 잘못 작동될 경우 심각한 부작용이 초래될 가능성이 있으므로 이를 사전에 예방하는 장치를 마련할 필요가 있음
- 주민참여예산을 논하면서 가장 경계해야 할 것은 주민참여예산을 지역예산의 확보를 위한 투쟁과정(특히, 소규모 지역이기주의)으로 이해하고 접근하는 것인데, 실제 이러한 현상이 전국의 지방자치단체에서 크고 작게 관측되고 있음
 - 대도시의 경우 자치구들이 적극적으로 개입해서 예산쟁탈을 하고, 농촌형 자치단체의 경우 읍·면·마을 단위로 예산 나눠먹기식 행태가 나타나고 있음
 - 이해관계의 담합, 과도한 행정활동 및 영역 침범, 다각도의 논의와 준비 부족 및 전문성 부족에 기인하는 의사결정(참여예산사업 우선순위 결정

및 선정 등)

- 이러한 문제와 부작용을 예방하기 위해서는 주민참여예산위원회의 정체성, 기능, 권한을 분명히 정립하고, 소속 위원의 사명과 역할, 공적 책무와 도덕적 규범에 대한 관련 규정을 마련하고 실천해 나가야 함
 - 특히, 주민참여예산위원회와 위원 개인의 공적 역할에 상응하는 책임의식과 행위가 구현될 수 있도록 전문성과 윤리의식 함양을 위한 교육 및 상호학습 기회 등이 강화되어야 함
- 일반 주민이 지역공동체의 발전이나 공동의 자금(조세자원)을 효율적이고 효과적으로 사용하는 방안을 위해 예산과정에 적극적으로 참여하고 협력할 때 사회적 자본(social capital)이 축적되고 긍정적인 파급효과가 창출됨; 주민참여예산은 이러한 측면에서 매우 중요한 역할을 담당함
 - 무엇보다도 중요한 것은 참여예산 과정에서 공동체의 문제를 해결하기 위해 지역주민이 머리를 맞대고 논의하는 대화의 장을 열고, 이를 통해 논의된 안건과 결정을 예산에 적극적으로 반영시키는 노력과 학습의 과정을 지속적으로 개선해 나가는 것임
 - 사회적 자본은 사회 구성원들이 힘을 합쳐 공동의 목표를 효율적으로 추구할 수 있게 하는 무형의 자산으로 상호신뢰, 공통의 비전과 시스템에 대한 믿음, 친사회적 규범, 개인 간 연계·협력적 네트워크, 상호 혜택을 전제로 작동함(송창석, 2015)
- 소지역 단위 시민위원회 구성: 농촌형 자치단체 중심의 실험
 - 현재 상당수 지역에서 자치단체장이 주도하거나 상당한 영향력을 행사하는 형태의 주민참여예산위원회를 구성하고 있는데, 이에 대해 남미나 유럽에서 소지역 단위의 주민선출 방식을 통해 시민위원회를 구성하는 방식으로 전환하는 방안을 적극적으로 검토해 볼 필요가 있음 (임성일, 2011)
 - 구체적으로, 영국 등 일부 유럽에서 일군의 소단위 지역조직(10인 이상) 별로 대표를 선출하고, 선출된 대표들이 지역의회(regional council)에서

주민대표로서 활동을 하는 자발적 상향식 접근을 채택하는 방안을 제안함(Oxfam, p. 8)

- 이러한 접근이 제대로 실천될 경우 현재 자치단체장이 주도하는 방식에 비해 민주성과 대표성이 현저히 높아지는 결과를 가져다 줄 것임

참고: 광역자치단체와 기초자치단체의 표준조례 차별성 이슈

- * 제도 도입 이전부터 일부 예상된 바이기도 하고 지난 3년 여 기간의 경험을 통해 확인된 바인데, 기초자치단체와 광역자치단체 간에는 주민참여예산제도의 운영에 있어서 여건과 상황 및 조건 면에서 상당한 차이가 있음
- * 따라서, 표준 조례안이나 운영지침을 제시할 때 양자 간에 일부 차별성 있는 접근을 취해 주는 것이 합리적임

5. 기타 주민참여예산제도 활성화: 법령 등 개정 대상⁶⁾

지방재정법 시행령 개정

- 현행 지방재정법 제39조 제1항은 “지방자치단체의 장은 대통령령이 정하는 바에 따라 지방예산편성과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행하여야 한다.”라고 규정함으로써, 주민참여예산을 모든 자치단체의 의무 사항으로 규정하는 한편 구체적인 내용을 시행령에 위임하고 있음
- 시행령 제46조 제3항에서는 “그 밖에 주민참여 예산의 범위·주민의견수렴에 관한 절차·운영방법 등 구체적인 사항은 지방자치단체의 조례로 정한다.”라고 명시하고 있어서 일부 중요한 세부 절차를 지방자치단체의 조례에 위임하고 있음
 - 주민참여예산제도의 핵심기제에 관한 사항을 법과 시행령에서 구체적으로

6) 국회 의안 발의문(박남춘 대표발의, 2014. 11. 21.) 및 검토보고서, 2014년도 국정감사 정책자료집 vol. 2(박남춘 의원)를 참조하여 작성한 것임

로 규정하지 않고 조례에 위임한 것은 제도의 중요성과 주민참여예산위원회 기능을 감안할 때 정부의 입법 미비로 간주됨⁷⁾

- 이와 같은 문제점을 인식하면서 주민참여예산제도의 개선 및 활성화를 도모하기 위해서는 지방재정법 시행령 제46조를 다음과 같이 개정할 필요가 있음
- 제1항 제4호: 기존의 “그 밖에 주민의견 수렴에 적합하다고 인정하여 조례로 정하는 방법”을 “주민참여예산조례를 통한 의견수렴”으로 개정
 - 제3항 신설: “주민참여예산의 범위는 해당 연도의 전체 예산과 기금을 대상으로 한다.”(서울특별시 조례 : <부록 4> 참조)
 - 제4항 신설: “지방자치단체의 장은 주민참여예산을 시행함에 있어서 주민참여예산위원회 등을 구성해 주민참여를 활성화시킬 뿐만 아니라, 주민들의 다양한 의견을 적극 수렴해 이를 예산편성과정에 반영해야 한다.”
 - 제5항: 기존 제3항 내용을 “그 밖에 주민참여 예산의 주민의견수렴에 관한 절차·운영방법·참여 주민의 결정 권한 등 구체적인 사항은 지방자치단체의 조례로 정한다.”로 일부 개정
 - 제6항 추가: “법 제39조 제2항의 의견서란 주민참여예산제도 등을 통한 주민검토 의견을 말한다.”는 내용을 삽입⁸⁾

- 7) 또한 시행령 제46조 제1항과 제2항에서는 지방예산 편성과정에 주민이 참여할 수 있는 방법으로 ①주요사업에 대한 공청회 또는 간담회, ②주요사업에 대한 서면 또는 인터넷 설문조사, ③사업공모, ④그 밖에 주민의견 수렴에 적합하다고 인정하여 조례로 정하는 방법으로 하고, “지방자치단체의 장은 수렴된 주민의견을 검토하고 그 결과를 예산편성시 반영할 수 있다”라고 규정하여, 주민의 지방예산편성과정 참여를 매우 형식적이고 소극적으로 다루고 있음
- 8) 이는 2014년 5월 지방재정법 개정을 통해 제39조 제2항에 “지방자치단체의 장은 제1항에 따라 예산 편성 과정에 참여한 주민의 의견을 수렴하여 그 의견서를 지방의회에 제출하는 예산안에 첨부하여야 한다.”라는 의무규정이 첨가되었기 때문임

<표 4-4> 『지방재정법 시행령』 개정 제안 조문 비교

지방재정법 시행령	개정(안)
제46조 제1항 제4조 “그 밖에 주민의견 수렴에 적합하다고 인정하여 조례로 정하는 방법”	제46조 제1항 제4조 “주민참여예산조례를 통한 의견수렴”
	제46조 제3항 신설 “주민참여예산의 범위는 해당 연도의 전체 예산과 기금을 대상으로 한다.”
	제46조 제4항 신설 “지방자치단체의 장은 주민참여예산을 시행함에 있어 주민참여예산위원회 등을 구성해 주민참여를 활성화시킬 뿐만 아니라, 주민들의 다양한 의견을 적극 수렴해 이를 예산편성과정에 반영해야 한다”
제46조 제3항 “그 밖에 주민참여 예산의 범위·주민의견수렴에 관한 절차·운영방법 등 구체적인 사항은 지방자치단체의 조례로 정한다.”	제46조 제5항 “그 밖에 주민참여 예산의 주민의견수렴에 관한 절차·운영방법·참여 주민의 결정 권한 등 구체적인 사항은 지방자치단체의 조례로 정한다.”
	제46조 제6항 신설 “법 제39조 제2항의 의견서란 주민참여예산제도 등을 통한 주민검토 의견을 말한다.”

주: 국회 의안 발의문(박남춘 대표발의, 2014.11.21.)을 일부 수정한 것임

제3절 주민참여예산제도 운영성과 평가방안

1. 기본 접근

평가에 대한 기본인식

- 전국적으로 주민참여예산제도가 도입된 지가 불과 3년 남짓하고 다음에 지적하는 사실들을 종합적으로 고려할 때, 현 단계에서 주민참여예산의 운영

평가를 다양한 요인을 반영하여 복잡다단하게 접근하는 것은 결코 합리적인 시도가 아님

- 주민참여예산제도는 특성 상 주민·시민사회·지방자치단체의 자발성과 민주성을 기반으로 운영됨
- 지방자치단체 간에 실시 경험 면에서 상당한 차이가 존재하고(일부 소수 자치단체를 제외하고는 대부분의 자치단체들이 법률 제정 이후 주민참여 예산제도를 실시함), 지역 간에 경험, 상황, 역량 등 여러 면에서 상이함
- 지방자치단체 간에 인구, 재정, 사회적 환경 및 상태에 큰 차이가 존재함
 - 대도시, 중소도시, 농촌형, 도 단위 등을 동시에 검토해 볼 때, 주민참여 예산제도의 운영과 관련하여 지역 간에 다양성과 상당한 차이가 존재함
- 제도도입의 초기 정착단계인 상황에서 전반적으로 주민참여예산제도에 대한 인식 및 학습기간이 일천함(지방자치단체, 의회, 주민, 시민사회, 기타 이해관계자)

□ 평가에 대한 기본접근

- 주민참여예산제도의 운영에 대한 평가는 주민참여의 실질적 작동을 유도하는 기제인데, 크게 제도의 취지를 구현하는 기반과 절차 등을 점검하는 과정평가(process assessment)와 제도운영의 결과(results) 내지 성과(outcomes)를 측정하는 성과평가로 구분하여 접근할 수 있음
- 다만, 주민참여예산제도의 전면 실시가 불과 3년 남짓한 역사를 지니고 대다수 지방자치단체의 입장에서 매우 생소한 제도인 점을 감안할 때, 현 단계에서 적극적인 성과평가를 실시하는 것은 무리라고 판단됨
- 따라서 평가는 주민참여예산제도의 정착 및 활성화에 꼭 필요한 과정평가를 위주로 하되, 일부 성과평가의 요소를 가미하는 접근방식을 취하는 것이 합리적일 것임

□ 평가제도의 법적 근거 마련 및 평가체제 구축

- 현재 주민참여예산제도와 관련된 평가제도가 부재한 상태이므로 제도의 필요성이 인정될 경우 평가제도의 법적 근거를 마련하고 그것을 구체적으로 구현할 수 있는 평가방법, 평가지표, 평가결과의 활용 등에 대한 정책방안을 마련해야 함
- 특히, 평가가 실시 자체로서의 의미를 갖지 않고, 주민참여예산제도가 적극적으로 발전해 나가는 촉진제로서 역할을 할 수 있도록 다양한 평가결과의 활용방안을 모색할 필요가 있음(현상·성과, 제도개선, 인센티브 등)
- 주민참여예산제도의 운영 및 성과평가는 제도의 발전단계와 지역별 특성을 감안하여 유연성과 차별성을 발휘할 필요가 있음

2. 주민참여예산제도의 운영평가 필요성 및 목적

1) 주민참여예산제도 운영평가의 필요성

- 앞서 주민참여예산제도의 현황과 문제점을 살펴보면서 제도운영 면에서 지역 간 편차가 심하고, 상당수 지방자치단체들이 형식적 운영에 머무르고 있는 경향을 지적하였는데, 이는 동 제도의 활성화 차원에서 새로운 유인과 외부적 압력 등이 필요함을 시사함
 - 이와 관련하여 중앙정부의 평가와 지방자치단체 스스로의 자체평가를 실시할 필요성이 강하게 제기됨
- 이와 같이 주민참여예산제도에 대한 평가시스템의 도입 필요성은 인정되지만, 현실 상황을 종합적으로 고려할 때 다음에서 기술되는 시각과 원칙 하에서 가장 기본적인 평가를 실시하는 것이 합리적일 것으로 사료됨

2) 주민참여예산제도 운영평가의 목적

- 주민참여예산제도의 운영 및 성과에 대한 평가를 실시하는 목적(동시에 그로 인한 긍정적 파급효과)은 다음과 같음
 - 주민참여예산제도의 활성화(유인 및 압력 장치 작동) 도모
 - 주민참여예산제도의 전국 최소(national minimum) 수준 유지
 - 지역 간 주민참여예산제도 인프라 및 역량 격차 해소
 - 지방자치단체의 재정 책임성 및 투명성(fiscal accountability/ transparency) 제고
- 이러한 목적을 달성하기 위해서는 필요 시 행·재정 유인(incentive) 부여, 사회적 압력, 지방자치단체 간 비교 및 경쟁시스템 가동 등 다양한 수단과 방법들이 동원되어야 함
 - * 현 단계는 제도의 도입기간과 경험 상태를 고려할 때, 주민참여예산제도의 유아기에 해당하므로 (1)잘 하는 자치단체를 격려 지원하고, (2)부진한 단체가 정상궤도에 진입할 수 있도록 독려(또는 채찍질)하며, (3)제도의 전국적 최소수준 유지 확보를 달성하는 차원에서 적절한 평가시스템을 구축하는 것이 합리적인

3) 주민참여예산제도 운영평가의 다양성 인정

- 주민참여예산제도에 대한 평가제도의 틀과 내용 그리고 평가방식은 주민참여예산제도의 도입기, 정착기, 성숙기 등 시간적 흐름과 제도 운영의 경험 및 실적에 따라 변화(진화)되는 것이 바람직함
- 또한 지방자치단체의 유형(광역단체, 기초단체), 인구 규모, 재정력 및 재정 상태, 도시형 및 농촌형, 대도시·중소도시, 실시 경험 등 다양한 여건에 따라 평가의 관점과 기준을 달리할 수 있음
- 다만, 금번의 시도에서는 지방자치단체의 유형, 특성, 역량 등과 관계없이 주민참여예산제도의 운영 활성화에 가장 기본이 되고 핵심이 되는 요인에 초점을 맞추는 '기초평가'를 하는데 중점을 두고자 함

3. 주민참여예산제도의 평가방안

1) 기본인식과 주요 고려대상

기본인식

- 주민참여예산제도에 대한 평가의 초점은 동 제도의 도입 취지와 목적 달성에 필요한 핵심사항을 중심으로 평가의 틀을 구축하는데 집중되어야 함
- 제도운영에 대한 평가기준을 정하는 과정에서 가장 기본적이고 우선적으로 고려해야 할 사항은, (1)주민참여예산제도의 도입 취지와 목적을 분명히 인식하고, (2)그것을 구체적으로 실천하고 진작시키는 요소(제도 기반·수단·장치·운영방식 등)를 평가의 대상(항목)으로 선정하는 것임

주요 고려대상

- 이와 같은 인식을 하면서 본 연구는 주민참여예산제도의 성공요인, 핵심쟁점, 우리나라의 현실(현상과 문제점)을 종합적으로 감안하면서 제도발전 차원에서 반드시 점검되고 강화되어야 할 요소(요인)를 중심으로 주민참여예산제도의 운영 및 성과에 대한 평가방안을 모색함
 - 구체적으로, 주민 대표성, 제도운영의 자율성·민주성 및 수준, 주민의 권한(확보), 제도운영의 투명성, 역량강화, 기타 부문으로 구분하여 각 부문별로 주요 평가사항을 선정함

2) 평가의 초점(주요 평가대상)

주민 대표성

- 주민 대표성 문제는 일차적으로 얼마나 많은 주민이 참여예산에 실질적으로 참여하는지의 여부에 있으나, 현실적 제약으로 인해 주민참여예산위원회에 초점을 두고 평가요소(요인)를 선정함
 - 주민참여예산위원회의 가동 여부를 비롯하여 주민참여예산위원회의 운

영 내실성을 점검하는 데 중점을 부여함

- 주민참여예산위원회 구성 여부, 위원회 구성(모집) 방식, 성별 및 사회적 약자에 대한 배려(형평성 반영) 등

○ 주민참여예산위원회 외에 참여예산의 주민 대표성을 어느 정도 실질적으로 보완하고 있는지를 점검하는 것도 매우 중요한 평가요인인데, 이와 관련하여 다음을 선정함

- 총회의 개최 여부
- 일반주민의 총회 표결 참여 여부
- 전체 인구에 대한 투표참여 인원비율
- 참여모바일투표, 인터넷 투표 등을 통한 주민의 의사결정 참여 여부
- 여론조사 등 실시 반영 여부
- 주민의견수렴 활동
- 지역회의 개최 및 내용

○ 주민 대표성 개념은 전체 주민 중 어느 정도가 참여예산에 참여하였는지를 판단하는 인구 개념 외에 다수(전체) 주민의 목소리(의견)가 어떻게 예산과정에서 반영되는지의 의미를 내포하고 있음

- 전자에 비해 후자는 계량적 측정이 다소 어렵지만(통상 질적 평가의 가능성이 높음), 초보적 단계에서 기본점검을 통한 서수적(ordinal) 평가를 할 수 있음
- 예) 주민참여예산위원회의 주민의견수렴을 위한 활동수행 여부와 구체적인 방법 및 내용 등

□ 주민(주민참여예산위원회)의 권한 확보 및 수준: 제도운영의 자율성

○ 제도운영의 거버넌스(governance): 일반주민과 주민참여예산위원회가 제도의 운영과정에서 자율성과 민주성을 확보(또는 어느 정도 확보)하고 있는지에 대해 중점을 두고 평가요소를 선정함

- 자율성: 행정부 또는 지방의회의 관여와 유도로부터 일반주민과 주민참

여예산위원회가 참여예산을 독립적으로 운영하는 정도를 평가함

- 자율적 회의 개최 여부 : 집행부 주도 회의 개최, 주제 한정 등
- agenda 설정 등 공무원/집행부로부터의 자율성 확보, 행정 주도 여부 등
- 참여예산사업에만 정도되는지 아니면 다양한 예산 주제를 종합적으로 점검 및 의견을 제시할 수 있는 가능성을 확보하고 있는지에 대한 점검
- 민주성: 의사결정방식이 민주적으로 이루어지는 가를 점검함(회의 절차, 회의기록, 다수결 원칙 준수, 의견수렴 및 반영 등)
- * 제도운영 실질성: 회의 개최 횟수, 위원의 회의 참석률, 회의록 작성 및 공개 등

주민참여예산제도 운영 투명성

- 주민참여예산제도의 운영과 관련된 각종 사안에 대한 집행부의 정보공개와 주민참여예산위원회(분과위원회 포함) 등 각종 주민모임과 관련된 기록의 공개와 공개방식 등과 관련된 사항을 평가요소로 선정함
- 지방자치단체의 예산회계 및 재정통계 정보 공개, 진행 중 예산사항의 참여예산위원(회) 접근가능성 보장
- 각종 참여예산 관련 회의록 기록방법과 공개 여부, 회의내용의 속기록 수준 기록 여부
- 홈페이지를 통한 회의과정 및 결과 전문공개 여부 등
- 일반주민의 의사 피드백 공간 및 기회(가능성) 확보 여부

주민참여예산 발전에 필요한 역량 강화

- 역량 강화 및 학습기회
- 예산학교 운영(기초교육, 심화교육), 연중 개최횟수, 일반시민 개방성, 기타 주민참여예산위원회/지역회의 이외의 다양한 주민교육 실시 등 점검

주민에 대한 책임성(accountability)

- 주민참여예산위원회 등 주민의 의견을 반영하는 기구나 모임(체)이 주민 제

안을 얼마나 수용하고, 그 결과를 제안 주민에게 적절히 피드백 해주는지를 평가함

- 주민제안 건수/비율, 주민제안(예산) 반영정도와 피드백 조치
- 주민 만족도/인지도 조사('quality survey')

□ 기타 부문

- 예산 모니터링(monitring)
 - 참여예산 확정사업의 집행과정 및 집행결과 모니터링 평가 실시 여부
 - 전년도 확정 참여예산사업의 집행과정 현장방문평가, 모니터링 실시 여부
- 자치단체장 및 집행부(공무원)와의 소통
 - 단체장 참여 공청회, 타운미팅 개최 횟수
- 결산 과정 및 결산 의견제출 및 공표 여부
 - 의회의 결산과 별도로 전년도 예산집행에 대한 의견을 표출하기 위한 학습과 회의 개최 여부
- 예산안 주민의견서 첨부을 위한 위원회(분과위원회) 및 학습모임 개최 횟수와 상호학습
 - 2014년 지방재정법 개정으로 주민의견서 첨부 의무화; 2014년 7월 현재 주민의견서를 첨부한 자치단체는 44곳에 불과함(박남춘의원 자료)
 - 지방자치단체별로 주민의견서에 대한 이해 및 의지 면에서 상당한 차이가 존재하는데, 이는 앞으로 지역별 참여예산의 수준을 기늬해 볼 수 있는 중요한 판단기준이 될 가능성이 있음
- 참여예산사업 편성대상 중 지방의회 예산심의과정에서 삭감된 비율
- 참여예산사업으로 편성된 이후 미 집행된 사업건수 및 금액비율
 - 전국적으로 참여예산사업 중 집행과정에서 민원이나 법규 적용이 잘못되어 집행을 못하는 경우가 다수 발생하고 있음
 - ※ 주민참여예산제도의 대표성 문제를 최소화시키면서 주민참여예산의 취지를 달성하기

위해서는 참여문호의 완전 개방성, 참여기회의 공정성, 공정한 위원회 구성, 참여율 확대를 위한 다방면의 적극적인 노력이 필요하며, 이와 관련된 사항을 평가지표에 반영할 필요가 있음

- 전통적 방식(서면, 공청회·간담회·설명회·여론조사 등)을 지속적으로 실시하되, 사회 변화와 ITC를 적극적으로 활용하는 새로운 방식을 상호 보완적으로 활용하는 접근이 필요함(인터넷, SNS 등 새로운 매체와 수단과 방법의 적절한 활용)

<표 4-5> 주민참여예산제도 평가방식(예시): 체크리스트/성과지표

부문	주요 측정항목/ 평가요소	체크리스트	성과지표	점수	비고
1. 주민 대표성	· 주민참여예산위원회 구축 여부	✓			
- 구성원 대표성	· 주민참여예산위원회 운영 내실	✓	✓		
- 의사·선호 대표성	· 주민의 의사·수요·선호 반영	✓	✓		
	· 주민 대표성 보완수단 활용	✓	✓		
	· 참여 문호의 개방성/ 기회공평성	✓	✓		

주: 주민참여예산평가를 위한 체크리스트와 지표의 최종안(점수부여 포함)은 이러한 형태를 취하게 됨

3) 평가의 방법과 수단

평가의 방법과 수단

○ 주민참여예산제도의 운영에 대한 평가는 주요 사항 및 절차의 실시·이행 여부를 점검하는 체크리스트(checklist) 방식과 실시 과정의 수준 및 상태를 점검하는 지표(indicator) 방식을 적절히 가미하는 방식을 채택하는 것이 합리적임

- 체크리스트(checklist) 방식은 주로 주민참여예산제도가 효과적이고 실질적으로 작동할 수 있는 기반(infrastructure)을 제대로 갖추고 있는지, 특정과정 및 절차가 적절히 이행되었는지에 대해 유무(yes, no) 방식으로 점검하고 각 점검항목별로 일정한 점수를 부여하는 접근임
- 지표(indicator) 방식은 주민참여예산제도가 실질적으로 작동하고 발전하

는데 필요한 제도적 장치와 운영방식 및 실적이 어떤 상태에 있는지를 점검하는 수단으로 등급(서수) 내지 기수적 차등화가 가능한 결과수치를 도출해 내는 접근임

* 체크리스트 평가나 지표평가 모두 주민참여예산제도의 성과(결과, 효과, 영향, 실적) 향상에 중요한 요소를 점검하는 점에서는 공통적이지만, 지방자치단체 간 주민참여예산의 운영성과 차이를 유발하는 것은 운영과정의 내용·수준·상태를 측정하는 성과지표와 관련이 있음

- 지표선정의 기준으로는 계량적으로 측정이 가능하면서 자치단체 스스로 기간별, 조직별 비교가 가능하고 지방자치단체 간 비교를 통해 상호 학습 및 차등화를 도모할 수 있는데 초점을 둘 필요가 있음

* 부문 대표성/포괄성 측정가능성, 적정성, 비교가능성, 비용-효과성 등의 기준 적용

<표 4-6> 평가방식의 구성 비율(안)

체크리스트 (checklist)	50	60	70
지표 (indicator)	50	40	30

주: 평가점수를 100점으로 가정하였을 때, 각 평가방식의 점유비율을 의미함; 제도도입의 초기임을 감안할 때, 지표방식 위주의 추진에는 다소 무리가 뒤따를 것이 예상됨

○ 주민참여예산제도의 활성화를 위한 평가방식은 체크리스트와 성과지표를 조합하여 평가할 필요가 있으며, 평가 부문, 항목 및 평가의 내용은 <표 4-7>과 같이 제시할 수 있음

- 평가방법은 주민참여예산제도 중심의 단독평가를 하는 방안과, 재정분석이나 주요 지방행정평가체제 속의 한 부문으로 복합 평가를 하는 방안을 검토할 수 있음

- 평가결과는 주민에게 공개하여 주민의 알 권리를 보장해야 함

<표 4-7> 주민참여제도 평가(안)

부분	항목	평가(측정)의 초점과 내용	체크 리스트	성과 지표	점수	
I. 주민 대표성	참여예산 위원회 구성	1. 위원회 구성 여부: 주민참여예산위원회를 구성하였 는가?	√			
		2. 주민참여예산위원회 구성 방식 - 공개모집 위원 전체 위원의 1/3 미만 - 공개모집 위원 전체 위원의 1/3 이상 - 1/2 미만 - 공개모집 위원 전체 위원의 1/2 이상		√		
		3. 주민참여예산위원회 양성평등, 사회적 약자 배려 - 위원회가 남녀비율, 사회적 약자를 배려하면서 구성 되고 있는가?	√			
	참여예산 위원회 운영 내실	4. 위원회 회의 개최 횟수(위원회 구성 이후 예산안 확정 이전) - 7회 이상 - 5회 이상~7회 미만 - 5회 미만			√	
		5. 주민참여예산위원회의 위원 평균 참석률(출석률) - 75% 이상 - 50% 이상~75% 미만 - 50% 미만			√	
		6. 주민참여예산위원회의 회의 절차, 회의록 작성 등 - 위원회의 운영이 민주적 절차와 과정을 준수하고, 모든 회의내용을 충실히 작성, 공개하고 있는가?	√			
	주민 대표성 제고 장치	7. 총회 개최: 주민참여예산위원회 총회를 개최하고 있 는가?		√		
		8. 총회 개최 시 일반주민의 표결참여가 허용되고 있 는가?		√		
		9. 모바일/인터넷 투표를 통한 주민참여가 이루어지고 있는가?		√		
		10. 주민의 직·간접적 참여가 전체 인구의 1%를 넘고 있는가?		√		
	주민수요 반영	11. 주민참여예산위원회 등 기구/제도 외에 주민의 수요 와 목소리를 수렴하고 반영하는 제도적 장치가 있 는가? 예) 인터넷, 참여마당/신문고, 지역회의, 특별기획 등		√		

부분	항목	평가(측정)의 초점과 내용	체크 리스트	성과 지표	점수
Ⅱ. 주민의 권한 및 수준	자율적 주제/ 일정 조정	12. 주민참여예산위원회 회의 개최 및 안건 조정 등 자율성 - 위원회가 자치단체 주도의 회의 일정과 안건을 중심으로 운영되는지, 아니면 상당한 운영 자율성을 유지하는지의 수준 점검 *세부내역 검토(질적 지표)		√	
	예산범위/ 과정 참여 수준	13. 주민참여예산위원회와 주민이 참여예산사업(예산할당)에 국한하여 주된 활동을 하는지, 아니면 이를 포함한 자치단체 예산 전반의 점검 및 의견 수렴·제시 활동을 하는지? *세부내역 검토(질적 지표)		√	
Ⅲ. 제도 운영 투명성	집행부 투명성	14. 주민참여예산의 운영과 관련된 지방예산 정보 등을 집행부가 위원회 및 주민과 적극적으로 공유하고 공개하는가? *세부내역 검토(질적 지표)		√	
	위원회 투명성	15. 각종 참여예산관련 회의록이 빠짐없이 기록되고 외부로 적시에 공개되고 있는가?(예: 홈페이지 전문/영상 공개 등)	√		
Ⅳ. 역량 강화	기초역량 강화	16. 예산학교 등 참여예산위원 및 일반시민을 위한 기초 교육기회가 제공되고 있는가?(* 최소 6시간 기준)	√		
	역량 심화, 개방성 등	17. 주민참여예산의 내실 강화를 위해 기초교육 외에 심화 교육, 일반시민 개방, 연중 4회 이상 실시 여부(*가점)		√	
Ⅴ. 기타	예산 모니터링	18. 참여예산 확정사업의 집행과정 및 결과에 대해 모니터링을 실시하고 있는가?	√		
	주민의견서 첨부	19. 지방자치단체의 예산안에 주민의견서를 첨부하고 있는가?	√		
	단체장 참여	20. 자치단체장이 직접 예산공청회 등에 참여하고 있는가?	√		

□ 주민참여예산제도 운영평가 관련 조항의 지방재정법 규정

- 지방재정의 투명성과 책임성 향상을 위해 도입된 주민참여예산제도가 실질적으로 작동되고 활성화되기 위해서는 전국의 지방자치단체가 운영 중에 있는 주민참여예산제도를 평가할 수 있는 제도적 장치가 필요함
 - 이를 위해서는 우선 행정자치부장관이 지방자치단체의 주민참여예산제도 운영에 대한 평가를 실시할 수 있는 법적 근거가 마련되어야 함
- 그 방안으로는 지방재정법 제39조에 새로이 제3항을 신설하여 “행정자치부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체별 주민참여예산제도 운영에 대한 평가를 실시할 수 있다”라고 규정하는 접근이 무난함
 - * 평가를 통해 주민참여예산제도가 보다 내실 있게 운영될 경우 예산편성에 대한 주민참여도를 높여 예산편성의 투명성이 제고되고 주민선호가 반영될 가능성이 높아지는 등 긍정적 효과가 나타날 것으로 예상됨
 - * 참고: 2015년 5월 13일의 지방재정법 개정으로 제39조 3항(행정자치부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체별 주민참여예산제도의 운영에 대한 평가를 실시할 수 있다)에 평가 조항일 신설되어 2015년 11월 14일부터 시행예정임

<표 4-8> 주민참여예산제도 운영 평가 관련 조항

지방재정법	개정안
제39조(지방예산 편성 과정의 주민 참여) ① 지방자치단체의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방예산 편성 과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행하여야 한다.	제39조(지방예산 편성 과정의 주민 참여) “좌동”
② 지방자치단체의 장은 제1항에 따라 예산 편성 과정에 참여한 주민의 의견을 수렴하여 그 의견서를 지방의회에 제출하는 예산안에 첨부하여야 한다.	“좌동”
<신 설>	③ 행정자치부장관은 지방자치단체의 주민참여예산제도 운영에 대한 평가를 실시할 수 있으며, 그와 관련된 세부사항은 대통령령으로 정한다.

제4절 주민참여예산의 범위 확대방안

1. 기본인식 및 접근

□ 주민참여 예산범위 확대 필요성

- 지방자치단체 예산에 대한 주민의 참여 기회와 기여 수준 및 범위를 확대하기 위해 현재 사실상 일반회계 일부에 국한하여 전개되고 있는 주민의 예산 참여 범위를 다양한 예산범위로 확대하는 방안을 다각도에서 적극적으로 검토할 필요가 있음
 - 일반회계, 특별회계, 기금을 비롯하여 지방채 발행과 관련된 사항 등에 주민의 참여방안을 모색해 볼 수 있음
 - 아울러 일부 세입(확충)분야도 주민참여예산의 범위 속에 포함시키는 확대방안을 고려할 수 있음
- 참여예산의 범위를 모든 예산회계로 확대할 경우 실천성과 실용성 면에서 문제가 없는 것은 아니지만, 예산의 통제권을 예산의 주인인 주민에게 부여한다는 점에서 선언적으로라도 전체 예산 및 기금까지 포함하는 것은 합리성을 지님
 - 현재 서울시 등 일부 자치단체들이 선언적 조항을 규정하고 있음
- 이러한 인식은 기본적으로 지방자치단체의 존재와 운영이 국(주)민이 납부하는 세금에 의해 실현되고 있는 사실에 근거하며, 궁극적으로 행정·입법·주민이 상호 협력체가 되어 재정이 국민세금의 경제적 가치(value for money)를 극대화시키는 결과로 이어짐

2. 주민참여예산의 대상범위 확대

□ 현행 예산회계와 주민참여예산

- 지방자치단체의 회계를 기준으로 할 때, 현재 대부분의 지방자치단체에서 이루어지고 있는 주민의 예산참여는 일반회계에 국한되고 있음
 - 대다수 자치단체의 참여예산제도가 거시적 예산방향이나 다양한 예산에 대한 의견을 제시하기보다 소정의 할당된 참여예산자금을 어떻게 배분할 것인가에 초점을 두고 있어서 실제로 주민들은 그것이 일반회계인지 아니면 특별회계인지에 대한 지식을 갖지 못하고 있음
 - 이는 현행 참여예산제도 하에서 예산회계의 기준과 구분이 사실상 의미를 갖지 못하는 것을 의미함
 - 하지만 예산할당이 일반회계자금에서 주어지는 관계로 현실적으로는 일반회계가 주도하는(또는 일반회계에 초점을 두는) 주민참여예산제도가 운영된다고 표현할 수 있음
- 현실적으로 지방예산의 상당 부분을 인건비 등 경상경비가 차지하고 있고 그 외에도 국가정책목적, 법적·의무적 경비 등 구속과 제약이 주어진 경비들이 많은 비중을 차지하고 있는 사실을 인식할 때, 실제로 주민이 관여할 수 있는 사업예산의 범위는 넓지 않음
- 이는 지방자치단체가 자유롭게 사용할 수 있는 자체자금(가용재원)이나 자체적으로 추진하는 지출사업의 비중이 크지 않음을 뜻하는데, 이러한 현상은 특히, 인구와 재정규모가 적은 기초자치단체로 갈수록 두드러짐
 - 이는 주민참여예산제도가 지방자치단체의 여건과 특성에 따라 다양한 방식으로 이루어지는 것이 합리적임을 시사함

□ 주민참여 예산범위 확대 가능성 및 영역 점검(임성일, 2011)

- 주민참여예산제도의 발전적 측면에서 볼 때, 참여예산의 정착상태와 일부 선도단체의 상황을 점검하면서 차츰 예산회계와 대상사업의 범위를 확대하

는 것도 중요한 의미가 있을 것임

- 주민참여예산의 대상범위 확대와 관련하여 다음의 두 가지 관점을 점검할 필요가 있음
 - 그 하나는 주민참여예산의 초점이 모든 예산회계에 대하여 주민의 수요, 목소리, 의견 등을 거시·미시적 관점에서 집약하여 반영하는 경우이고, 또 다른 하나는 앞서 제시한 사항 외에 직접 예산편성(예: 현재의 주민참여예산 자금 할당 및 사업선정)을 포함하는 경우임
 - 만일 후자에 초점을 둘 경우 주민참여예산이 전체 예산회계를 망라해서 추진되는 데는 상당한 애로와 한계가 있음
- 현행 지방예산체계를 기준으로 주민의 실질적인 참여가 가능한 예산편성의 범위와 대상사업의 수준을 결정하는 판단준거를 제시하면 다음과 같음(이를 수용해서 개념적으로 보여주는 내용이 <그림 4-2>에 표현되어 있음)
- 일반회계를 중심으로 기능별 세출예산 중 단위사업 이하를 주민참여예산의 대상으로 하는 것이 실용적임
 - 이 때, 대상예산은 자체재원에 의한 자본투자사업을 중심으로 선정하되 전체 주민의 수요가 높은 사업, 기초지역단위의 주민생활 밀착성·완결성이 높은 사업(가분성이 낮은 사업), 특정 이해관계의 개입 여지가 낮은 사업, 사회적 약자·한계계층과 관련된 예산을 우선적 대상으로 삼는 것이 합리적임
- 기본적으로 자치단체의 자체재원, 자체정책과 연관되는 예산사업에 중점을 두되, 일부 보조사업을 대상에 포함시킬 필요성이 있음
 - 보조사업은 법령과 조례 등에 의해 중앙정부와 광역단체가 주도하지만 그 자금은 국(주)민으로부터 조달되고 서비스의 영향도 주민에게 주어짐
 - 따라서 처음에는 제한된 범위지만, 주민의 일상생활과 밀접한 보조사업을 대상으로 참여예산의 범위에 포함시키고, 차츰 그 과정과 결과를 보면서 대상을 확대하는 접근을 취할 필요가 있음

- 인건비, 법정경비 등 재원의 용도와 범위가 사실상 국가 차원에서 결정되는 지출예산은 특별한 예외상황을 제외하고는 원칙적으로 참여예산의 대상에서 제외함
 - 다만, 극단적으로 국가단위에서 책정된 인건비 등 법정경비가 시민사회의 관점에서 중대한 하자과 문제가 있는 것으로 발견될 경우 주민들은 이에 대하여도 관여할 필요가 있음
- 흑자(과채기 등)는 통합재정부문을 주민참여예산제도의 범위에 포함시킬 것을 주장하는데 이에 대하여는 현실 상황을 주시하면서 점진적으로 확대 가능성을 점검할 필요가 있음
 - 이는 앞서 지적한 바와 같이, 포괄적 의견 및 의사 제시의 문제와 주민의 예산결정권 문제를 어떻게 인식하고 다루는지에 따라 보는 시각과 접근을 달리 할 수 있음

□ 특별회계와 주민참여

- 특별회계(기타·공기업 특별회계)의 경우 일반정부의 운영방식과 다른 공공성과 수익성을 동시에 모색하는 특성이 있을 뿐 아니라 참여 과정에 전문성을 필요로 하는 영역이 있어서 일반주민의 참여가 쉽지 않음
 - 그리고 사업형 회계와 기금부문은 주민생활과의 밀착성이 낮으며, 별도의 전문적인 관리·감독 시스템이 관장하는 것이 합리적임
- 특별회계의 특성을 고려할 때, 현재 일반회계 예산을 가지고 주민에게 사업을 선정할 수 있는 권한을 부여하는 방식(주민참여예산사업)은 실시하기 어려움
- 그럼에도 불구하고 특별회계사업(예를 들면, 상수도, 하수도 등) 전체에 대한 거시적 견해나 사업우선순위, 사용료(가격), 서비스 질 등에 대한 주민의 목소리는 제시될 수 있음; 이러한 관점에서의 주민참여 대상 예산회계의 확장은 가능함

* 그리고 주민참여의 문호를 확대함으로써 특별회계·기금, 통합재정에 대한 정보공개 수준과 재정투명성이 지금보다 한층 더 제고될 수 있는 기회와 가능성이 높아짐; 이는 공기업의 투명성과 책임성을 고양시키는 촉매제로 작용할 것임

<그림 4-2> 주민의 예산참여 범위와 대상

세 입			세 출						
일반회계	특별회계	기금	일반회계			특별회계	기금		
* 세입의 기본방향, 세입예측·전망·관리에 대한 주민의 의견제시 가능			기능별			성질별			
			분야	부문	정책				단위사업 세부사업
									주민참여 대상사업

주: 빗금 부분이 현행 지방예산제도 하에서 지역주민이 예산편성 과정에 적극적으로 참여하여 다양한 의견을 제시하고 필요 시 예산결정 영향력을 발휘해야 할 주된 영역으로 간주되며, 특별회계와 기금은 거시적 차원에서 재정의 투명성과 책임성을 고양시키는 수준의 주민참여가 가능함(임성일, 2011 참조)

주민참여 예산범위 확대 가능성: 세입분야

○ 주민들은 사업우선순위, 거시재정운용방향에 대한 전반적인 의견을 제시(결정권은 집행부 보유)할 수 있고, 세입예산분야에 대하여는 점진적으로 필요 최소범위에서 주민의 참여를 허용할 필요가 있음⁹⁾

* 유럽에서는 재정의 어려움을 어떻게 극복할 지, 과도한 채무부담으로부터 어떻게 벗어날지, 재정확충을 위한 세입확대방안을 어떻게 모색할지 등 다양한 주제를 심도 있게 다루는 과정에서 주민의 다양한 아이디어를 수집하여 실제 적용하는 단계로 참여예산 제도가 발전하고 있음(송창석, 2015)

9) 예를 들어, 세입예산 중 세입의 기본방향, 세입 전망·예측·관리 부문을 중심으로 주민이 의견을 제시하거나, 지방세의 세율과 과표에 대해 의견을 수렴해서 제시하는 경우, 그리고 과도한 이월금(이월사업)에 대해 감시하고 의견을 제시할 수 있음

- 지방자치단체는 주민들이 과도한 기대를 하지 않도록 세입과 세출에 대한 예측의 객관성을 높이는 노력을 기울여야 함

참고: 주민의 예산편성 참여 범위와 대상 이슈

- 주민참여예산제도가 직면하는 현안 가운데 가장 중요하면서도 어려운 것은 주민의 예산편성 참여범위 이슈임
 - 이것은 예산의사결정과 관련하여 전통적으로 집행부가 독점해 오던 권한과 방식 및 영향력 등에 실질적인 변화를 초래하는 것으로 적정 조화점을 모색하지 못할 경우 제도변화의 혜택과 손실이 충돌할 수 있는 사안임
- 일반적으로 주민이 관여할 수 있는 예산의 대상범위를 사전적으로 규정하는 것이 합리적인 접근이며, 이와 관련하여 이해관계자(지방자치단체, 의회, 주민, 시민사회, 기타 주체)들 간에 합리적 공감대 이루어져야 함
 - 다만, 이는 자치단체와 주민의 역량, 참여예산의 발전과정 및 상황 등을 보면서 초기의 도입 및 정착단계와 성장단계 등으로 구분하여 접근할 필요가 있음
 - 예산사업의 특성상 법적, 의무적 경비 등 주민들이 기본적으로 관여할 수 없는 대상이 있고, 특정 업무와 사업은 매우 기술적이고 정치적·정책적 판단을 요구하는 특성을 보유하고 있음; 따라서 실제로 참여주민이 의미를 갖고서 관여할 수 있는 예산대상은 자체 투자사업 중심일 가능성이 매우 높음
- 주민참여예산제도가 실용성을 토대로 발전해 나가기 위해서는 주민의 예산참여 수준, 범위, 대상에 관하여 실천 가능한 접근을 해야 할 뿐 아니라 제도의 도입취지를 충족할 수 있는 미래지향적 대안을 모색해야 함
 - 이와 관련하여 현행 지방예산회계제도와 운영실태를 중심으로 다음의 내용들에 대해 종합적 검토를 할 필요가 있음(임성일, 2011 참조)
 - 구체적으로, 예산구조(세입부문, 세출부문), 예산회계기준(일반회계, 특별회계(기타특별회계·공기업특별회계), 기금), 세출예산과목구조 기준,¹⁰⁾ 세입예산과목구조 기준,¹¹⁾ 지방의회 심의대상사업(입법과목)과 비 심의대상사업, 자체사업과 보조사업, 경상예산과 자본예산, 본예산과 추가경정예산 등

10) 여기에는 ①기능별 세출(분야·부문·정책·단위사업·세부사업·편성목/통계목), ②성질별 세출(인건비, 물건비, 경상이전, 자본지출 등), ③사업구조별 세출(정책사업, 행정운영비, 재무활동) 등의 몇 가지 유형이 있음

참고: 일반회계와 공기업특별회계의 차이

- 지방자치단체의 예산회계는 크게 보아 일반회계·기타특별회계·기금회계와 지방공기업특별회계 간에 차이가 있는 방식으로 구조화되어 운영되고 있음
 - 일반회계, 기타특별회계 및 기금의 예산과목은 지방자치단체 예산편성기준에 의해 규정됨
 - 세입의 경우 “세입예산과목 구분과 설정”에서, 세출의 경우 “세출예산 성질별 분류(목그룹, 편성목, 통계목)” 및 사업예산 구조화(정책, 단위, 세부사업)를 통해 규정됨
 - 공기업특별회계의 예산과목은 별도로 행정자치부의 「지방공기업 예산편성기준」에 의해 규정됨
 - 지방공기업 예산은 기본적으로 사업예산과 자본예산으로 구성됨
- 일반회계와 지방공기업특별회계는 경제적 활동의 내용과 특성 그리고 지향목표와 가치 등 여러 면에서 차이가 존재하는데 이는 일차적으로 예산구조의 차이, 그리고 이차적으로는 운영방식, 회계결산 등의 측면에서 차이를 초래함
- 지방공기업특별회계의 예산회계 관련 법적 근거는 지방공기업법 등에 기초함
 - 지방직영기업은 행정자치부장관이 정하는 예산편성기준(법 제23조), 지방공사·공단은 예산 및 결산에 공통적으로 적용하여야 할 사항에 관한 기준(법 제66조의 2)임
- 예산의 내용(법 제25조)은 예산총칙, 사업예산, 자본예산 등으로 구성됨
 - 사업예산: 수익·비용에 관한 수익적 수입과 지출에 관한 예정을 제시함
 - 자본예산: 자산·부채·자본의 신규증감액에 관한 자본적 수입/지출에 관한 예정 제시
 - * 사업예산 및 자본예산과 관련된 자금의 운영계획
 - 예산편성(법 제23조)은 합리적인 원가기준에 따라 경비를 산정하여 예산에 계상함
 - 수입과 지출은 연도 중 기업의 재정집행 상황에 비추어 합리적으로 계상함
- 예산의 구분(법 제24조)은 사업의 운영계획과 기능에 따라 구분하는데, 사업의 운영계획 부분은 일반회계에는 존재하지 않는 것임
 - 예산과목 체계는 기능별 체계 중심에 성질별 체계가 보완적으로 구조화됨
- 지방공기업특별회계의 예산체제는 일반회계와 달리 사업예산과 자본예산으로 구분되며, 예산과목은 사업예산과 자본예산의 구분체계 하에서 각각의 세입·세출과목이 설정됨- 일반회계가 수입(세입)·지출(세출)의 구조를 갖고 있는 것과는 달리 지방공기업특별회계는 수익·비용 체계를 지님
 - 사업예산은 수익과 비용, 자본예산은 자산, 부채, 자본에 초점을 두고 있는데 이는 기업회계의 재무제표인 손익계산서와 재무상태표의 연계, 작성을 염두에 두고 구조화된 것으로 간주됨

- 11) 세입예산과목은 장·관·항·목 등으로 구분되고, 이들 분류체계 속에 지방세, 세외수입, 지방교부세, 조정교부금 및 재정보전금, 보조금, 지방채 및 예치금 회수 등의 예산과목들이 설치되어 있음

제5절 기타 주민참여예산제도 활성화 방안¹²⁾

1. 실질적 의미가 있는 예산과정의 참여 범위와 대상 선정

- 예산편성과 관련하여 실질적으로 주민의 참여가 가능한 단계(시기)와 내용적 범위에 대해 자치단체와 주민 사이에 명확한 규칙이 설정되어야 함
 - 현재 대부분의 지방자치단체에서 참여예산시스템은 예산편성을 앞둔 특정시점에 국한하여 가동되고 있는데, 동 제도가 활성화되고 집행부나 의회에 긴장감을 부여하기 위해서는 ‘연중 상설화’ 되는 것이 바람직함
 - ‘상설화’라는 의미가 연중 매일, 매주 모임이 계속되는 것이 아니고 예산의 계획, 편성, 집행, 결산 등의 예산순기와 활동과 대비해서 연중 학습과 점검이 지속되어야 하는 것을 강조하는 의미임
 - 주민의 예산참여는 현재 예산편성단계에 집중되고 있지만, 점진적으로 예산의 계획단계로 참여의 시간과 내용을 확대할 필요가 있음
 - 일반적으로 예산계획이 완료된 후에 주민이 예산편성에 실질적으로 관여해서 영향력을 행사하기가 어려우므로 가능하면 예산의 계획시점부터 주민의 참여 문호가 개방되는 것이 바람직함
 - 다만, 주민의 참여 수준과 범위와 내용에 대하여는 지역의 실정을 감안하여 적절한 조절이 필요함
 - * 초기도입단계에서는 주민의 직접적 관여(영향력 행사)보다는 다양한 의견의 수렴 및 참고와 다수의 주도적 의견 반영에 그 중점을 두는 것이 합리적임
 - * 예산의 계획단계에서 주민의 참여가 이루어지는 것이 현실적으로 용이하지 않음을 인식할 때, 근년에 영국 등에서 실시하고 있는 사전(예비)예산보고(pre-budget report) 제도를 도입하면 이 문제의 해소에 상당한 도움이 될 것임
 - * 예산과정의 첫 단계인 예산계획단계에서 발생하는 재정정보는 대부분 자치단체 내부적으로만 공유될 뿐 외부에는 공개되지 않고 있는데, 앞으로는 이러한 관행을 타파하여 예산의 계획단계부터 투명성을 높여가는 노력을 경주해야 함

12) 이 부분은 임성일의 글(2011, 2014)을 원용하고 있음

<표 4-9> 주민참여의 시기와 내용적 범위

주민참여 가능 주요 예산편성단계	주민참여의 내용적 범위
1. 예산편성지침시달/예산편성 방향 제시	• 거시 방향성 등 의견 제시(지침시달 전·후)
2. 예산편성요구서(실·국/과/소별) 제출	• 기초지역단위의 priority 선정 등 지역외견 수렴 제시
3. 잠정예산안 심의조정	• 주민참여대상예산 중심의 의견제시와 편성안 확정 유도 • 예산관련 전반적 사안에 대한 의견 제시
4. 예산안 의결확정(*주민참여 배제 가능)	• 주민의견 반영 상황 및 주민주도 예산안 점검, 확정

주: 임성일(2011) 참조

2. 주민의 예산과정 참여 시기(단계)

주민의 예산과정 참여시기

- 주민참여예산제도의 운영과정에서 주민의 예산과정 참여시기 또는 참여단계와 관련하여 앞으로 그 시기를 확대할 필요가 있음
 - 참여기간의 문제는 주민의 예산관여의 강도와 구체성에 영향을 미칠 뿐 아니라 주민이 예산을 보다 광범위하게 이해하고 집행부가 예산을 일방적으로 계획하고 집행하는 것을 차단하는 효과를 유발함
 - 주민이 예산편성의 전 과정에 적극적으로 참여할 수 있도록 문호가 완전히 개방되는 경우와 특정 기간에 국한해서 개방되는 경우를 비교하면 전자가 후자에 비해 예산의 투명성과 참여성 그리고 상호 소통 및 이해를 크게 높이는 사회적 혜택을 주는 것으로 알려져 있음
 - 물론 지방자치단체(공무원)의 입장에서는 추가적 업무 부담과 업무수행의 긴장감이 고조되는 불편이 뒤따르지만 이는 성장의 과정으로 인식되어야 할 것임
 - 다만, 참여 주민이 충분한 교육과 역량을 구비하지 못한 상태에서 과도

한 정보 요구나 무리한 예산 주장을 할 경우 행정 비효율이 유발되고 제도 운영의 피로감이 누적되는 등 부작용이 발생할 수 있음

- 따라서 이에 대해 자치단체 차원에서 충분한 검토와 사전, 사후적 예방 조치를 취해야 함

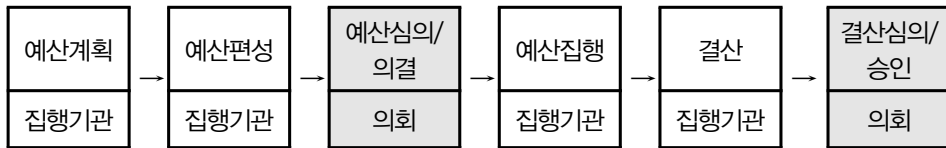
○ 정부(중앙정부, 지방자치단체)의 예산과정은 예산순기(budget cycle)를 갖는데, 주민참여예산제도가 합리적으로 가동되기 위해서는 예산과정 중 주민이 어느 시점에서 참여하고 어느 시점에서 참여를 종료해야 할지에 대해 명확히 해주는 것이 합리적임

- 이와 관련하여 <그림 4-3>과 <그림 4-4>는 이론과 외국사례를 토대로 주민의 예산과정 참여단계에 대해 넓은 범위로부터 좁은 범위에 이르기까지 개념적으로 표현해 주고 있음

* 현행 지방예산운영시스템은 크게 중기재정계획수립, 투자심사, 예산계획 및 편성, 예산 집행, 결산, 재정분석, 환류(feedback)의 단계로 구분됨

- 예산은 회계연도 단위로 완결성을 가지나, 예산의 편성 및 심의(전년도), 예산집행(당해 회계연도), 예산집행 결산(다음 연도)의 전 기간을 고려할 때 예산과정(budget process)은 통상 2~3년의 순기를 지님

<그림 4-3> 전통적 예산과정과 주도 주체



<그림 4-4> 주민참여예산제도와 주민의 예산과정 참여 수준

	예산순기(budget cycle)					
	예산계획	예산편성	예산심의 확정	예산집행	결산	평가와 환류
넓은 의미	계획, 진단 (plan)	편성 검토 (deliberation)		감시, 감독 (monitoring)		분석/평가/ 환류 (feedback)
중간적 의미						
좁은 의미						

주: 지방의 기관구성 형태가 우리와 다른 나라의 경우(예: 영국) 주민참여예산제도가 예산심의확정에 일부 관여하는 현상이 나타나고 있음(임성일, 2011)

- 이론적으로는 예산과정의 모든 단계에 주민의 관여가 허용될 수 있지만 실제로는 여러 가지 이유로 주민의 관여 영역이 예산편성단계에 치중되는 경향이 있음
 - 현재 우리나라에서 주민참여예산의 선도자치단체로 인정되는 대다수가 예산편성단계에 집중하여 주민참여예산사업을 제안, 심의, 선정하고, 그 외의 예산단계와 이슈들에 대하여는 매우 소홀히 다루고 있는 것이 현실임
 - * 예를 들어, 광주 북구, 울산 동구 등 일부 적극적인 자치단체들은 주민들이 예산안의 의결과정에도 일부 참여하는 것으로 알려지고 있지만, 대다수의 자치단체들은 예산편성의 초기단계에서 주민의 의견을 접수하거나 주민참여예산사업(할당금액)의 편성에 집중하는 경향을 보이고 있음
- 실제 운영과정에서 주민참여를 예산편성단계 중 일부에 국한시킬지, 아니면 예산편성단계를 넘어서는 포괄적 영역으로 확대할지의 문제는 지방의 여건과 선택에 의해 결정될 사안이지만, 가능하면 보다 전향적이고 적극적인 정책기조를 취하는 것이 바람직함
 - 주민참여예산의 정착 및 확산 과정을 지켜보면서 가능한 예산계획단계

나 사업집행 모니터링 등 보다 넓은 범위로 주민의 예산참여 범위를 확대해 나가는 것이 동 제도의 취지와 지방재정의 발전 측면에서 바람직함

- 한 걸음 더 나아가 예산편성의 초기단계를 넘어 예산안의 심의조정단계, 예산집행 및 모니터링 단계(참여예산 중심) 등 예산과정의 주민참여 단계와 범위를 점진적으로 확대해 나갈 때 주민참여예산의 취지가 구현될 수 있음
 - 다만, 이를 위해서는 지역의 재정상황 및 이해관계자 역량 등 몇 가지 기본조건이 충족되어야 하고, 아울러 지역의 실정과 특성이 반영되어야 하는 점을 명심할 필요가 있음

* 예를 들어, 주민들이 실제 개입해서 검토할 수 있는 사업 수가 실질적으로 많지 않은 자치구의 상황과 예산의 규모가 크고 사업수가 많은 중·대도시의 상황과는 여러 면에서 큰 차이가 있음을 감안할 필요가 있음

3. 주민의 수요와 목소리를 대변하는 주민참여예산제도

- 우리나라의 주민참여예산제도가 예산의 일부를 소위 “주민참여예산”으로 할당하고 그와 관련된 의사결정을 주민참여예산위원회 등을 중심으로 시행하는 방식을 취하고 있는데, 이러한 접근은 주민참여예산의 한 단면일 뿐 보다 넓은 주민참여예산의 취지와 목적을 발견해야 함
- 구체적으로, 주민이 참여해서 관여하는 예산의 범위와 대상 문제 외에도 주민의 예산관여 방식에 대한 문제가 향후의 제도발전에 있어서 매우 중요한 이슈임을 인식할 필요가 있음
 - 국내외의 사례를 살펴보면, 주민의 예산관여 방식은 초보단계라 할 수 있는 주민의 의견 제시와 수렴(consultation: 주민의견을 다양한 방법으로 수집하여 참고정보로 활용하는 수준) 방식으로부터 수집된 주민의견을 적극적으로 반영하는 방식, 그리고 주민들이 의사결정에 영향력을 행사할 수 있는 권한을 실질적으로 부여하는 방식(citizen empowerment: 주민들이 지방정부와 함께 의사결정을 하는 방식) 등 다양한 수준과 형

태가 존재함

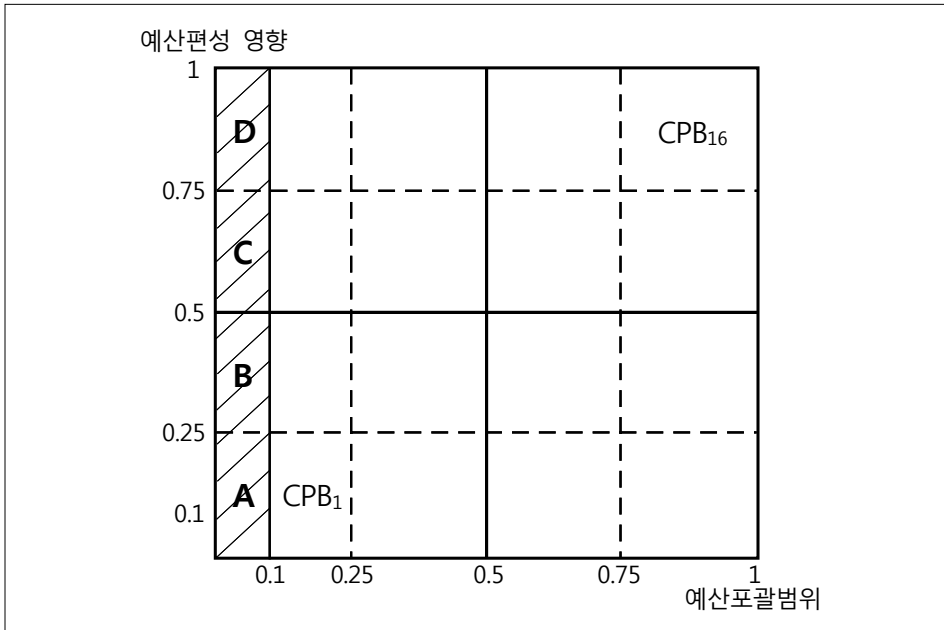
- 이에 대한 접근은 지역의 특성, 인구, 도시 규모 등에 따라 자치단체별로 크게 다를 수 있으며, 그 선택은 궁극적으로 지방에 의해 결정되어야 함
 - 이 때 중요한 것은 어떤 방식을 택하던 지방자치단체와 주민 간에 예산 관련 의사소통이 원활하게 이루어질 수 있는 환경을 조성하는 일임
- 참여예산은 주민이 관여하는 예산과정과 예산대상의 범위에 따라 그 특성을 달리하게 되며, 이것은 참여예산제도의 유형화로 연결됨¹³⁾
 - 앞서 언급한 Sintomer 외의 논문이 제시한 6개 유럽형 참여예산 모델도 따지고 보면 주민의 예산참여 범위와 강도 그리고 운영방식에 초점을 두고 유형화된 것임
 - 예를 들어, “유럽형 포르투 알레그리 유형”과 “지방 및 도시 수준의 커뮤니티 자금 유형” 모델은 주민의 예산참여 범위와 권한이 상대적으로 큰 반면에 재정자문, 근린참여 모형 등은 그렇지 못한 것으로 파악됨
 - 이와 같은 유형 구분은 그 나름의 의미가 있지만, 우리의 현실에서 보다 실질적으로 의미가 있는 유형화는 지역의 규모(인구·경제·재정 등)와 특성(자연적, 도시·농촌 특성 등), 자치단체의 계층 수준 등에 초점을 두고 참여대상 범위를 구분하는 접근임
 - 예컨대, 인구가 100만 명을 넘어서는 대도시와 인구 5만 명 내외의 군을 동일한 차원과 표준화된 방식으로 주민참여예산제도를 가동할 경우 여러 면에서 부작용이 야기될 소지가 있음
 - 다만, 지방자치단체가 특정 예산 몫을 주민에게 할당하여 주민들이 직접

13) 국내의 연구 중에서 광채기(2005)는 주민참여예산제도의 유형을 주민협의(consultation), 민관 공동 결정(cooperation), 주민주도 결정(control)의 세 유형으로 구분하고 있음; 이에 비해 박광우(2006)는 주민참여예산제도를 소극적 민관협치형(시민참여의 보장이 없는 자치단체장 중심의 예산편성: 광주 북구), 적극적 민관협치형(주민의 예산편성과정 직접참여, 사업우선순위 결정권한 보유, 울산 동구), 소극적 민관협의형(주요 사업에 대한 주민의견을 예산편성에 반영: 인천광역시), 적극적 민관협의형(예산운영과정 자료의 주민 공개, 예산편성 이전과 일부 예산편성단계에 주민 참여: 광주광역시)의 네 유형으로 분류하고 있음

예산을 편성하도록 허용하는 경우(사실상‘empowerment’에 해당함)에 대하여는 그 취지와 의의를 충분히 존중하되, 그에 대한 재정 책임성을 확보하는 보완적 장치가 반드시 필요함

* 외국의 사례(Albania)에 의하면 실제로 주민이 의사결정에 영향을 미치는 예산의 비중은 전체 예산의 5~10% 수준으로 파악되며(World Bank, p. 2), 영국의 경우 통상 총 예산의 10~25% 정도가 주민참여예산의 영향 범위에 속하는 것으로 간주됨 (Community Pride Initiative, p. 10)

<그림 4-5> 주민참여예산제도의 합리적 실시 수준



주1: <그림 4-5>의 수치 값 0~1은 i) 예산편성 영향의 경우 주민의 예산관련 의견 표현 및 전달 (0~0.5), 주민과 집행부의 예산편성의사 협의·공유(0.5~0.75), 주민의 실질적 예산편성권한 확보 (0.75~1)를 의미하고, ii) 예산포괄범위의 경우 주민의 검토의견 제시 또는 일부 의사결정 주도의 대상이 되는 예산포괄범위(사업, 금액)가 최소(0)부터 최대(1: 전체 예산사업)까지를 의미함

주2: 우리나라 주민참여예산제도의 현행 위상은 실제 자치단체의 운영상황에 따라 A, B, C, D, CPB₁ 중 특정 위치에 속하는 것으로 추측됨

주3: 주민참여예산제도의 가장 소극적인 양상으로부터 가장 적극적인 양상에 이르는 경로는 CPB₁ → CPB₁₆이 될 것임

자료: 임성일(2011)에서 인용함

4. 지속적 의사소통과 재정 투명성(fiscal transparency) 제고

- 참여예산제도가 의사소통과 진정한 대화의 가치(value of dialogue)를 예산 의사결정 과정에 투입시키는 것이므로 지방자치단체, 지방의회, 주민, 기타 이해관계자간에 끊임없는 대화와 정보 공유 및 인식공유가 제도의 성패에 매우 중요함
 - 따라서 지방자치단체는 지속적으로 재정정보 공개의 적시성, 충실성을 확보하는 동시에 주민이 쉽게 접할 수 있고 이해하기 쉬운 방식으로 재정 투명성을 높여 나가야 함
- 정확한 예산정보의 공개와 공유는 주민의 감시와 간접적 공공관리에 의해 집행부와 의회의 부정과 부패를 차단하는 효과가 있음
- 예산관련 정보가 충실히 제공되면 주민들은 자신이 희망하고 선호하는 사업의 추진방법을 알 수 있게 되지만, 동시에 집행부가 주민에게 일일이 설명하지 못하는 예산운용의 애로와 한계 그리고 예산압박과 재정제약에 대하여도 인식하게 됨
 - 즉, 주민들이 정부활동의 제약성과 어려움을 이해하게 되는데, 이는 주민들이 무리하게 사업을 요구하는 행태를 예방하는 효과를 일으킴
- 그 밖에 토론회·간담회·공청회·설문조사의 내실화, 주민참여예산위원회(시민위원회)의 활성화를 비롯하여 홈 페이지, SNS(Social Network Service)의 적극적 활용을 통한 연중 개방성·접근성 확보에 주력할 필요가 있음
 - 특히, 예산편성기간 중에는 주민의 의견을 집중적, 실용적으로 수렴할 수 있는 인터넷 공간을 확보해서 활용하는 접근이 필요함

5. 지역실정에 적합한 중장기 관점에서의 실시

- 지역 실정에 적합한 수준의 주민참여예산제도를 도입하고, 중장기 시각에서 단계적으로 발전시켜 나가는 접근을 모색하는 것이 바람직함

- 지방자치단체의 수준과 여건에 따라 다르겠지만, 비교적 풍부한 참여예산 경험을 보유한 자치단체가 아니라면, 제도도입의 초기단계에서 주민의 예산관여(영향) 범위를 과도하게 설정하는 것은 실효성보다 위험성을 더 많이 내포할 가능성이 큼
 - 제도의 실시 초기에서 실제로 중요한 것은 상대적으로 좁은 범위의 예산참여 단계와 작은 예산비중이 참여예산과 연계되더라도 그것이 실질적 의미와 효과를 창출할 수 있도록 유도해 내는 전략과 운영기법임
- 이와 더불어 중앙정부와 전문가 사회는 지방자치단체 간에 선의의 경쟁이 활성화될 수 있는 환경을 적극적으로 조성해 주어야 함
- 예를 들어, 국내외의 모범사례(best practice)나 참여예산의 진보 및 개선 상태에 대한 정보를 제공하거나, 동류 자치단체간의 다양한 경험(장애요인, 문제점, 성공요인 등 거시적, 미시적 경험) 등에 대해 주기적으로 비교 분석해서 제시하는 것임

6. 주민참여예산제도의 다양화 모색

- 주민참여예산제도가 성공하기 위해서는 전국적으로 획일적인 제도 운영을 하지 않고 지역의 수준과 여건에 따라 다양화된 제도를 실시하는 것이 바람직함
 - 구체적으로, 지역의 인구·재정 규모와 특성(자연적, 도시·농촌 특성), 자치단체의 계층 수준 등을 반영해서 각 유형별로 적합한 참여예산의 운영방식을 모색할 것을 제시함
 - 예컨대, 인구가 100만 명을 넘어서는 대도시와 인구 5만 명 내외의 군에 대해 동일한 차원과 표준화된 방식으로 주민참여예산제도를 가동할 경우 여러 면에서 부작용이 야기될 가능성이 있음
 - 마찬가지로 법적·의무적 경비를 제외하면 자체사업이 사실상 소수에 불과한 자치구의 성공사례를 대규모 재정과 다수의 자체사업을 포괄하는

- 대도시에 그대로 적용할 경우에도 상당한 한계와 장애요인이 발생함
- 일부 자치구에서 비교적 성공적으로 추진되는 것으로 평가되는 시민위원회를 대도시 단위에서 적극적으로 활용할 경우 무엇보다도 ‘대표성 문제’와 ‘불공평한 영향력’ 즉, ‘이해관계로부터의 자유성’ 문제를 극복하기가 매우 어려움
 - 대도시의 경우, 주민참여예산위원회 외에 지역회의, 다양한 직·간접 참여방법(모바일/인터넷 참여)을 적극적으로 강구해야 할 것임
 - 이와 같은 현실을 고려할 때, 제도의 운영방식은 개별 지방자치단체의 특성과 유형에 따라 다양성 있고 유연한 전략적 접근을 취하되, 다음의 기본 가이드라인을 참고로 할 필요가 있음(임성일, 2011 참조)
- 인구와 재정 규모(특히, 인구규모)를 기준으로 대도시(인구 백만 명 이상)의 경우 주민참여예산위원회 방식을 채택하기보다 적극적이고 다양한 방식의 주민협의 및 의견수렴(consultation) 방식을 기본 형태로 채택하는 것이 합리적임
- 그 이유는 대도시의 경우 주민투표 내지 그와 유사한 방식을 거치지 않고서는 위원회의 주민 대표성이 확보되기 어려운데, 만일 이러한 접근을 취할 경우 사회적 비용이 지나치게 많이 소요되기 때문임
 - 이러한 점을 감안할 때, 대도시형 자치단체들은 예산관련 공청회와 설명회를 여러 지역으로 나누어 가능한 자주 개최하는 시도와 함께 앞서 언급한 다양한 주민의견수렴 방법을 적극적으로 활용하는 접근이 보다 현실적임
 - 그리고 기존의 재정정보 공개시스템을 한 단계 개선하는 동시에 예비예산보고(pre-budget report)제도를 조속히 도입해서 주민에게 예산계획에 관한 정보를 풍부하게 제공해야 함
 - 이에 비해 인구규모가 작은 중소 도시와 군의 경우에는 지역단위로 소위 “주민 회의(town meeting)” 형식을 주기적으로 개최하는 방식을 취하면서 주민참여예산위원회 방식을 병행하는 것이 합리적일 것임

- 그리고 영국 등 일부 유럽에서 실시되고 있는 사례처럼 지역현안(주민숙원사업 등)과 관련된 소규모 사업의 예산을 주민들이 직접 편성할 수 있도록 해주는 권한이양(empowerment) 방식을 단계적으로 시행하는 것도 바람직함
- 특별·광역시 등 대도시의 경우 자치구 단위로 소규모 사업을 할당하여 주민들이 실제로 예산편성에 참여할 수 있는 기회를 제공하는 것은 좋은 방안일 것임

7. 일반자치단체와 교육자치단체의 주민참여예산 연계

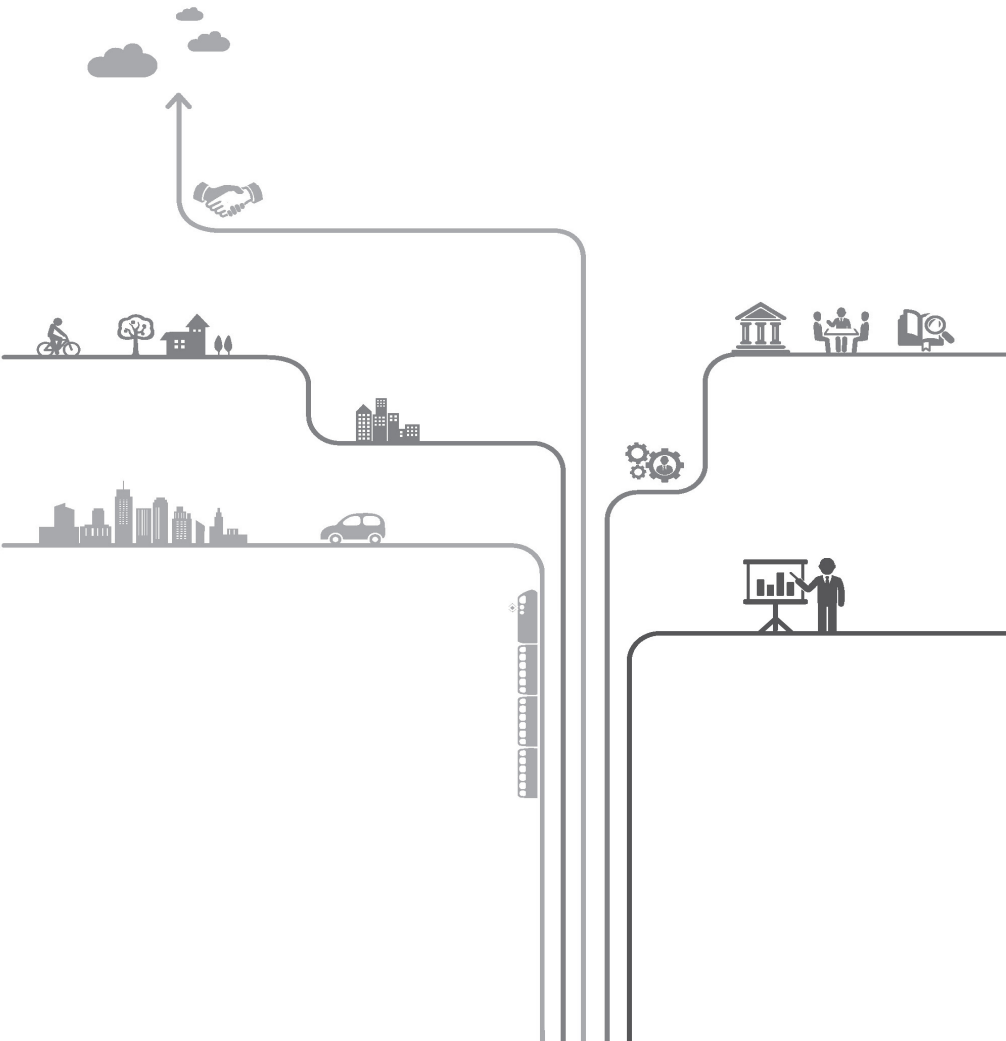
- 우리나라의 지방자치는 독특하게도 일반종합행정을 다루는 지방자치단체(시·도, 시·군·구)와 교육행정을 다루는 지방교육자치단체(시·도 교육청)의 이원적 체제를 유지하고 있음
- 2015년도 예산 지출액 기준으로 보면 국가재정자원 중 전체의 42.5%(166.9조 원)를 중앙정부가 사용하고 나머지 57.5%를 일반자치단체가 43.1%(169.5조 원), 지방교육자치단체가 14.4%(56.4조 원)를 사용하는 것으로 파악됨(행정자치부, 2015년도 지방자치단체 통합재정 개요)
- 국민의 입장에서 누가 어떤 기능을 전담하고 얼마의 재정을 사용하는지가 중요하지 않고 상호 협력적 연계·조화를 통해 최적의 공공서비스를 제공해서 만족도를 높여주는 것이 중요함
- 아쉽게도, 지금까지는 일반지방재정과 교육지방재정 간에 예산운영의 협력적 연계고리가 크게 미흡하고, 상호 협력을 통한 예산운영의 효율성·효과성 개선 등 시너지 효과(synergy effect)가 거의 부재하였음
- 이는 주민참여예산제도 부문에서도 동일한 현상과 모습으로 나타나고 있음
- 주민참여예산제도의 선도단체로 지목을 받고 있는 서울의 경우에도 서울시와 서울시 교육청 간에는 주민참여예산의 협력적 공조체제가 전연 이루어

지지 않고 있음

- 이는 전국 모든 시·도의 공통적인 현상임
- 주민참여예산의 운영조례를 비교하면, 시·도와 시·도 교육청 간에는 대동소이한 가운데 대체로 주민참여예산의 범위 면에서 차이가 존재함
 - 서울시의 예를 들면, 서울시가 “해당연도의 전체 예산과 기금”을 주민참여예산의 범위로 설정한 데 비해 서울시 교육청은 “해당연도의 전체 예산 중 교육사업”으로 주민참여예산의 범위를 한정하고 있음
 - 두 지방자치단체의 기능과 사무, 역할, 특성을 감안할 때 이해가 되지만 서울시 교육청이 지나치게 소극적으로 주민참여예산의 범위를 한정하고 있음
- 현실적으로 서울시를 포함한 각 시·도에서 큰 금액의 지방교육재정 지원자금이 시·도 교육청으로 이전되고 있고, 무엇보다도 일반지방재정과 지방교육재정의 통합적 관점에서 예산에 관한 의견과 목소리를 내고 직접 참여할 필요와 의미가 있음을 인식할 때 일반자치단체와 교육자치단체간의 ‘주민참여예산 연계체제’가 구축되는 것이 마땅함
- 이 문제와 관련하여 본 연구는 다음의 거시적 방안을 제시하고자 함
 - 단기 : 시·도 주민참여예산위원회와 시·도 교육청 주민참여예산위원회의 정기적 공동모임, 포럼(forum), 워크숍(workshop) 개최 등을 추진하면서 일부 위원의 겸임 또는 교차 운영방안을 적극적으로 실시함(*필요시 공동사업영역을 도출하여 상호협력 체제를 가동함)
 - 중·장기 : 두 지방자치단체 주체의 주민참여예산위원회를 일원화하고, 그 속에 두 개의 분과위원회 체제를 가동함(*지방재정의 효율성·효과성, 세금의 경제적 가치 향상 효과 유발)
- ※ 이러한 접근방안을 감안하여 각 시·도(시·도 교육청)별로 조례 개정을 추진할 필요가 있음

제5장

종합 및 결론



제5장

종합 및 결론

- 주민참여예산제도는 도입의 취지가 좋고 발전의 잠재력이 큰 제도로서 1989년에 브라질에서 도입된 이후 전 세계적으로 관심을 끌었고 지금까지 확산일로를 달리고있음
 - 주민참여예산제도는 현재 동태적 과정(dynamic process)에 있으며, 국가와 지역에 따라 변형 발전 중에 있음
- 주민참여예산제도 도입의 초기단계에 있는 우리나라는 동 제도의 도입취지와 지향성과를 충실히 달성하기까지 많은 시간이 소요되고, 극복해야 할 과제와 제약조건들이 많은데, 특히 폭 넓은 시민 참여와 지지 측면에서 그러함
 - 이는 다시 말해서, 주민참여예산제도가 무엇보다도 제도를 둘러싼 이해관계자의 인식과 행태와 습관의 변화를 강하게 요구하는 것을 의미함
- 주민참여예산제도가 법적제도로써 새로운 위상을 갖게 된 지금 지역간에 실시 상태와 수준의 격차가 심하고 다수 자치단체가 형식적으로 제도를 운영하고 있는 현상에 대해 중앙정부와 지방자치단체가 적극적으로 나서서 지역 실정에 적합한 모델을 정립하고 확고한 실천방안을 강구해야 함
- 한국적 상황에서 주민참여예산제도가 성공하기 위해서는 동 제도가 집행부와 의회에 대한 견제나 감시·감독기능에 치중하기보다는, (1)집행부와 주민간의 예산결정 협의·의사소통 강화, (2)집행부 역량의 보완(취약점 보완), (3)주민 관점의 재정수요와 우선순위 예산 반영, (4)포괄적 의미의 관민 파트너십 구축과 같은 기능에 중점을 두는 방향으로 정립되는 것이 바람직함
 - 이 과정에서는 참여 주민의 ‘과도한 의욕’과 집행부의 ‘과소한 의욕(소극적·미온적 태도)’이 주민참여예산제도를 최악의 상황으로 몰아넣는 이해관계자의 행태조합(behavior combination)임을 명심하고 이에 대한 안전장치를 확보해야 할 것임

- 지방의회와의 관계는 예산편성 단계에서 주민수요, 사업우선순위 등에 대한 주민의 집약된 의견 정보를 제공하는 등 의사소통의 강화에 중점을 두면서 2014년부터 의무화된 집행부의 의회제출 예산안에 중요한 주민의견을 첨부하는 상호 조화를 모색해 나갈 필요가 있음
- 주민참여예산제도가 향후 지속적으로 발전해 나가기 위해서는 재정정보의 공개를 포함하는 재정 투명성(fiscal transparency) 수준을 한 차원 승화시키면서 재정 운영에 대한 공적 감시·감독기능을 강화하는 노력이 수반되어야 함
 - 지방자치단체는 예산관련 정보를 비롯하여 회계·결산, 재정통계 등 각종 정보를 적시에, 이해하기 쉬운 수준과 방법으로, 충실한 내용을 담아 공개하는 노력을 경주해야 함
 - 주민참여예산제도가 선순환을 하기 위해서는 재정정보의 적극적 공개, 재정성과 향상, 주민의 정부 신뢰 향상 및 상호 소통 진작, 주민참여예산위원회를 포함한 각종 주민모임(체)의 정보공개, 주민간 수평적 소통 등 각종 촉진기제가 가동되어야 함
- 본 연구는 주민참여예산제도의 빠른 정착과 제도의 성숙 발전을 도모하는 차원에서 주민 대표성 이슈(주민참여예산위원회 중심)를 중요하게 다룬 한편 참여예산의 운영에 대한 평가제도 도입과 주민의 예산과정 참여확대 이슈에 대해 다각도에서 검토를 하였는데, 긍정적인 결론과 함께 나름대로 의미있는 정책방안을 제시하기에 이르렀음
- 끝으로, 빠른 시일 내에 집행부와 참여 주민 간에 신뢰의 발판을 구축하면서 실용적이고 실질적인 접근을 취하는 것이 주민참여예산제도의 성공 열쇠임을 분명히 인식해야 할 것임
 - 주민참여예산제도의 성공 여부는 집행부와 주민간에 부단히 의사소통을 확대 발전해 나가는데 있으므로 더 많은 예산정보를 적시에 공개하고, 예산과정에 주민을 적극 끌어들이어 상호 대화·협력하는 환경을 조성해야 함
 - 아울러 주민참여예산제도가 다른 주민(시민)참여와 차별성을 갖는 것이

동일한 주민들 간의 수평적 의사소통인 점도 반드시 인식되고 실천되어야 함

- 또한 시·도 주민참여예산위원회와 시·도 교육청 주민참여예산위원회의 정기적 공동모임, 포럼(forum), 워크숍(workshop) 개최 등을 추진하면서 일부 위원의 겸임 또는 교차 운영방안을 적극적으로 실시할 필요가 있음

【참고문헌】

- 강주영, “지방재정상 주민참여예산제도의 공법적 검토 - 제주특별자치도의 경우를 중심으로”, 법학연구, 제46집, 2012권 제3호, 2010.
- 곽채기, “주민참여예산제도와 지역 NGO 역할” 법률행정논총, 제23권 제2호, 2003
- 곽채기, “주민참여예산제도의 기본모형과 운영시스템 설계방안”, 한국지방재정논집, 제10권 제1호, 2005.
- 곽채기, “기초자치단체 주민참여예산제도의 성공 사례와 발전방안”, 지방재정과 지방세, 통권 44호, 2011
- 김상철, “서울시 참여예산 2년차, ‘견고함’보다 ‘탄력성’이 중요하다”, 서울시 참여예산제 2년 평가 및 발전방안 검토 워크숍 발표 논문, 2014.
- 김 옹, “예산참여운동의 의의: 브라질 PT의참여예산제를 중심으로” 이론과 실천, 10월호, 2001
- 김 철, “시민참여예산제의 도입 필요성 연구” 한국정책학회 2003년 동계학술대회 발표 논문, 2004
- 나중식, “브라질 알레그레시의 주민참여예산제도 - 성공요인과 한계”, 한국행정논집, 제 16권 3호 2004.
- 대전광역시 예산참여시민위원회 회의자료, 2007년도 제2차, 2007.
- 대전광역시, 주민참여예산제도, 2007.
- 박광우, “광주광역시 북구의 주민참여예산편성 제도화 과정과 운영성과” 한국지방재정학회 2004년 동계학술세미나 논문집, 2005
- 박민정·최성락, “주민참여예산제도의 절차적 합리성 분석”, 한국정책과학학회보, 제13권 제1호, 2009.
- 박형근·남황우, “지방정부의 재정혁신에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 주민참여예산제도를 중심으로”, 한국지방재정논집, 제17권 제3호, 2012.
- 배인명, “정부 3.0 실현을 위한 주민참여예산제도”, 지방자치실천포럼, Vol.54, 2014.1
- 서울시, 주민참여예산 운영계획, 2013, 2014.
- 송창석, “주민참여예산 운영평가를 위한 지표(안)”, 미발표 자료 논문

- 안성민, “가버넌스 측면에서 살펴본 주민참여예산제도”, 한국지방정부학회 학술대회자료 집, 2006
- 안성민·이영, “주민참여예산제도 사례분석: 울산광역시 동구를 중심으로”, 한국지방정부학회, 제11권 제4호, 2007
- 안성민·최윤주, “주민참여예산제도의 경험과 성과: 5개 자치구를 중심으로”, 한국행정논집, 제21권 제4호, 2009.
- 엄태호·윤성일, “지방정부 주민참여예산제도의 제도화 수준에 미친 영향요인에 관한 연구”, 국가정책연구, 제27권 제4호, 2013.
- 이강원, “주민참여예산제도 실현을 위한 현실적 과제”, 한국정책지식센터, 제51회 정책포럼 토론2, 2003.
- 이강원·황성돈, “정책변동론적 관점에서의 주민참여예산제도 활성화 방안에 관한 연구: 수원시 주민참여예산 조례개정을 중심으로”, 한국지방자치학회보, 제25권 제2호, 2013.
- 이광원, “주민참여예산제도의 정책변동 요인에 관한 연구”, 한국지방자치학회보, 제25권 제3호, 2013
- 이순향·김상현, “주민참여예산제도 도입의 효과에 관한 연구: 지출규모와 구성비 변화를 중심으로”, 한국행정논집, 제23권 제 1호, 2011.
- 이원희, “참여적 지방재정 운영방향”, 한국지방재정논집, 제8권 제2호, 2003
- 이정만, “주민참여예산제의 운영 실태와 정책 과제에 관한 연구: 충청남도 사례를 중심으로”, 한국지방자치학회보, 제26권 제2호, 2014.
- 이호, “서울시 참여예산 시행 2년, 평가와 개선방안”, 서울시 참여예산제 2년 평가 및 발전 방안 검토 워크숍 발표 논문, 2014.
- 임동욱, “주민참여예산제도의 현실적 한계”, 한국정책지식센터, 제51회 정책포럼 발제2, 2003.
- 임성일, “재정 투명성의 개념과 지방자치단체의 재정 투명성 확보방안”, 2006 지방재정 세미나 발제 논문, 한국지방재정공제회·한국지방재정학회, 2006.
- 임성일, “주민참여예산제도의 주요 쟁점 및 활성화 방안”, 제13차 전북재정포럼 발제 논문, 2011.

- 임성일, “주민참여예산제도 실시의 주요 과제와 발전방안”, 국회(유정현 의원 주최) 세미나(주민참여예산제, 어떻게 운영해야 하나?) 발표논문, 2011.
- 임성일, “서울시 주민참여예산제도의 현재와 미래 방향”, 서울시 주민참여예산제도 세미나 기조발표, 2014.
- 임승후·김병섭, “주민참여통로의 효과성 연구: 광주광역시 북구청의 주민참여예산제도를 중심으로”, 한국행정학회, 제44권 제3호, 2010
- 장석준, “주민참여예산조례의 이행적 확산에 관한 실증연구: 경쟁위험분석을 중심으로”, 2014 한국정책학회 춘계학술대회, 2014.
- 장인봉·엄영배, “주민참여예산제도가 지방자치단체 예산제도에 미치는 개선효과에 관한 연구: 의정부시 예산편성과정을 중심으로, 한국정책과학학회보, 제18권 제3호, 2014
- 전주상, “예산과정상의 주민참여제도에 관한 연구: 주민참여예산제도의 국내외 사례 비교분석”, 한국정당학회보, 2008.
- 정명은, “지방정부 주민참여제도 시행에 영향을 미치는 요인”, 한국행정학보, 제46권 제2호, 2012
- 정상호, “참여민주주의 관점에서 본 서울시 주민참여예산제도 연구”, 시민사회와 NGO, 제12권 제1호, 2014.
- 정재호·김상현, “주민참여예산제도의 도입이 지방자치단체의 재정 건전성에 미치는 영향에 관한 연구: 선심성 및 전시성 예산을 중심으로”, 한국지방재정논집, 제19권 제3호, 2014.
- 진명구, “지방재정법상 주민참여제도에 대한 고찰 - 서울시 주민참여예산제도 사례를 중심으로”, 시민사회와 NGO, 제12권 제2호, 2014.
- 최상한, “지방정부 주민참여예산제도의 확산과 영향요인”, 한국행정학보, 제44권 제3호, 2010.
- 희망제작소 부설 자치재정연구소, 주민참여예산제, 아직도 철부능선을 오간다, 자치재정 월례포럼 자료집, 2007.

Community Pride Initiative, A Citizens' Budget, excox@communitypride.org.uk.

- Department for Communities and Local Government, *National Evaluation of Participatory Budgeting in England*, 2010.
- Engagement Global, *Participatory Budgeting Worldwide- Updated Version*, 2013.
- Ling, C. and D. Roberts, "Evidence of Development from Institution Change: A Review of the Evidence on Open Budgeting, *World Bank*, 2014.
- OECD, *Reflections on OECD's Draft Principles of Budgetary Governance, 35th Annual Meeting of Senior Budget Officials*, 2014.
- Oxfam, *Bringing Budgets Alive: Participatory Budgeting in Practice*, 2005.
- Pinnington, Elizabeth et. al, "*Participatory Budgeting in North America: The Case of Guelph, Canada*", *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, Vol. 21, No. 3, 2009.
- Röcke, Anja, "*Participatory Budgeting in the UK: from the "Grassroots" to the National Agenda*", 2008.
- Sintomer, Yves et. al, "Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges", *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 32, March, 2008.
- Tanaka, Susan, "Engaging the Public in National Budgeting: A Non-Governmental Perspective", *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 7, No. 2, 2007, OECD.
- World Bank, *Participatory Budgeting Toolkit for Local Governments in Albania, Social Development Team(Europe and Central Asia region)*, 2006.
- World Bank, "Effects of the Internet on Participation: Study of a Public Policy Referendum in Brazil,"*Policy Research Working Paper 7204*, 2015.
- Zamboni, Yves, "Participatory Budgeting and Local Governance: An Evidence- Based Evaluation of Participatory Budgeting Experiences in Brazil", working paper, 2007.

〈부록 1〉 주민참여예산위원회 등 기구 구성 현황(2014.8월 기준)

(‘1’은 구성, ‘0’은 미구성)

광역	단체명	참여예산 위원회 구성여부	분과 위원회 구성여부	지역회의 구성여부	조정협 의회 (민관협의회) 구성여부	연구회 구성여부
전국	합계	156	94	60	36	30
서울	본청	1	1	1	1	0
서울	종로구	1	0	1	0	0
서울	중구	1	1	1	0	0
서울	용산구	1	0	1	0	0
서울	성동구	1	1	1	0	0
서울	광진구	1	1	1	0	0
서울	동대문	1	0	0	0	0
서울	중랑구	1	0	0	0	0
서울	성북구	1	1	1	0	0
서울	강북구	1	1	0	0	0
서울	도봉구	1	1	1	0	0
서울	노원구	1	1	1	0	0
서울	은평구	1	1	1	1	0
서울	서대문	1	0	0	0	0
서울	마포구	1	0	0	0	0
서울	양천구	1	1	0	0	0
서울	강서구	1	1	0	0	0
서울	구로구	1	1	1	1	0
서울	금천구	1	0	0	0	0
서울	영등포	1	1	0	0	0
서울	동작구	1	1	1	0	0
서울	관악구	1	1	1	1	0
서울	서초구	1	0	1	0	0
서울	강남구	1	0	0	0	0
서울	송파구	1	0	0	0	0
서울	강동구	1	1	1	1	0
부산	본청	1	1	0	1	1
부산	중구	1	0	0	0	0
부산	서구	1	0	0	0	0

광역시	단체명	참여예산 위원회 구성여부	분과 위원회 구성여부	지역회의 구성여부	조정협 의회 (민관협의회) 구성여부	연구회 구성여부
부산	동구	1	0	0	0	0
부산	영도구	1	0	0	0	0
부산	부산진	1	0	0	0	0
부산	동래구	1	0	0	0	0
부산	남구	1	0	0	0	0
부산	북구	1	0	0	0	0
부산	해운대	1	1	1	0	1
부산	사하구	1	0	0	0	0
부산	금정구	1	0	0	0	0
부산	강서구	1	0	0	0	0
부산	연제구	1	1	0	0	0
부산	수영구	1	0	0	0	0
부산	사상구	1	1	0	0	0
부산	기장군	1	0	0	0	0
대구	본청	1	0	0	0	0
대구	중구	0	0	0	0	0
대구	동구	0	0	0	0	0
대구	서구	0	0	0	0	0
대구	남구	0	0	0	0	0
대구	북구	0	0	0	0	0
대구	수성구	0	0	0	0	0
대구	달서구	0	0	0	0	0
대구	달성군	0	0	0	0	0
인천	본청	1	1	0	1	0
인천	중구	1	0	0	0	0
인천	동구	1	1	1	1	0
인천	남구	1	1	1	1	1
인천	연수구	1	1	1	1	1
인천	남동구	1	1	1	1	1
인천	부평구	1	1	1	1	1
인천	계양구	1	1	1	1	0
인천	서구	1	1	1	1	0
인천	강화군	1	0	0	0	0

광역시	단체명	참여예산 위원회 구성여부	분과 위원회 구성여부	지역회의 구성여부	조정협 의회 (민관협의회) 구성여부	연구회 구성여부
인천	옹진군	1	0	0	0	0
광주	본청	1	1	0	0	0
광주	동구	1	1	0	0	0
광주	서구	1	1	1	0	0
광주	남구	1	1	1	0	0
광주	북구	1	1	1	1	1
광주	광산구	1	1	0	1	1
대전	본청	1	1	0	0	1
대전	동구	1	0	0	0	0
대전	중구	0	0	0	0	0
대전	서구	1	1	0	0	0
대전	유성구	1	0	1	0	0
대전	대덕구	1	1	1	1	0
울산	본청	0	0	0	0	0
울산	중구	1	0	0	0	0
울산	남구	0	0	0	0	0
울산	동구	1	1	1	1	1
울산	북구	1	1	1	1	1
울산	울주군	0	0	0	0	0
세종	본청	1	1	0	1	0
경기	본청	1	1	0	0	1
경기	수원시	1	1	1	1	1
경기	성남시	0	0	0	0	0
경기	의정부	1	1	0	0	0
경기	안양시	1	1	1	1	1
경기	부천시	1	1	1	1	1
경기	광명시	1	1	0	0	1
경기	평택시	0	0	0	0	0
경기	동두천	0	0	0	0	0
경기	안산시	1	1	1	0	0
경기	고양시	1	1	1	1	1
경기	과천시	1	0	0	0	0
경기	구리시	0	0	0	0	0

광역시	단체명	참여예산 위원회 구성여부	분과 위원회 구성여부	지역회의 구성여부	조정협 의회 (민관협의회) 구성여부	연구회 구성여부
경기	남양주	0	0	0	0	1
경기	오산시	1	1	1	0	0
경기	시흥시	1	1	1	0	1
경기	군포시	1	1	1	1	0
경기	의왕시	1	1	1	1	0
경기	하남시	1	1	1	0	0
경기	용인시	1	1	1	0	0
경기	파주시	1	1	1	1	0
경기	이천시	1	1	0	0	0
경기	안성시	1	1	1	0	0
경기	김포시	0	0	1	0	0
경기	화성시	1	1	1	0	0
경기	광주시	0	0	0	0	0
경기	양주시	1	1	0	0	0
경기	포천시	0	0	0	0	0
경기	여주시	0	0	0	0	0
경기	연천군	1	0	0	0	0
경기	가평군	0	0	0	0	0
경기	양평군	1	1	0	0	0
강원	본청	0	0	0	0	0
강원	춘천시	1	1	0	0	0
강원	원주시	1	1	0	0	1
강원	강릉시	1	1	0	0	0
강원	동해시	0	0	0	0	0
강원	태백시	0	0	0	0	0
강원	속초시	1	1	0	0	1
강원	삼척시	0	0	0	0	0
강원	홍천군	1	1	0	0	0
강원	횡성군	0	0	0	0	0
강원	영월군	1	1	0	0	0
강원	평창군	0	0	0	0	0
강원	정선군	0	0	0	0	0
강원	철원군	0	0	0	0	0

광역시	단체명	참여예산 위원회 구성여부	분과 위원회 구성여부	지역회의 구성여부	조정협 의회 (민관협의회) 구성여부	연구회 구성여부
강원	화천군	1	0	0	0	0
강원	양구군	0	0	0	0	0
강원	인제군	0	0	0	0	0
강원	고성군	0	0	0	0	0
강원	양양군	0	0	0	0	0
충북	본청	1	1	0	0	0
충북	청주시	1	1	1	0	0
충북	충주시	0	0	0	0	0
충북	제천시	0	0	0	0	0
충북	보은군	0	0	0	0	0
충북	옥천군	1	1	1	1	0
충북	영동군	1	0	0	0	0
충북	증평군	0	0	0	0	0
충북	진천군	1	1	1	0	0
충북	괴산군	0	0	0	0	0
충북	음성군	0	0	0	0	0
충북	단양군	0	0	0	0	0
충남	본청	1	1	0	0	0
충남	천안시	1	1	1	0	0
충남	공주시	0	0	0	0	0
충남	보령시	0	0	0	0	0
충남	아산시	1	1	0	0	0
충남	서산시	1	0	0	0	0
충남	논산시	1	1	1	1	1
충남	계룡시	0	0	0	0	0
충남	당진시	0	0	0	0	0
충남	금산군	1	0	0	0	0
충남	부여군	0	0	0	0	0
충남	서천군	1	0	0	0	0
충남	청양군	1	1	0	1	0
충남	홍성군	1	1	0	0	0
충남	예산군	1	0	0	0	0
충남	태안군	1	0	0	0	0

광역시	단체명	참여예산 위원회 구성여부	분과 위원회 구성여부	지역회의 구성여부	조정협 의회 (민관협의회) 구성여부	연구회 구성여부
전북	본청	1	0	0	0	1
전북	전주시	1	1	1	0	0
전북	군산시	1	1	0	1	0
전북	익산시	1	1	0	0	0
전북	정읍시	1	1	1	0	0
전북	남원시	0	0	0	0	0
전북	김제시	1	1		0	0
전북	완주군	1	1	1	0	0
전북	진안군	0	0	0	0	0
전북	무주군	0	0	0	0	0
전북	장수군	0	0	0	0	0
전북	임실군	1	1		0	0
전북	순창군	0	0	0	0	0
전북	고창군	1	1		0	0
전북	부안군	0	0	0	0	0
전남	본청	1	1	0	0	0
전남	목포시	1	1	1	1	1
전남	여수시	1	1	1	0	1
전남	순천시	1	1	0	1	1
전남	나주시	1	1	1	1	1
전남	광양시	1	0	0	0	0
전남	담양군	1	0	0	0	0
전남	곡성군	1	0	0	0	0
전남	구례군	1	0	0	0	0
전남	고흥군	1	0	1	0	0
전남	보성군	1	0	0	0	0
전남	화순군	1	0	0	0	0
전남	장흥군	1	0	0	0	0
전남	강진군	1	0	0	0	0
전남	해남군	1	1	0	1	0
전남	영암군	1	0	0	0	0
전남	무안군	1	1	0	0	0
전남	함평군	1	0	0	0	0

광역시	단체명	참여예산 위원회 구성여부	분과 위원회 구성여부	지역회의 구성여부	조정협 의회 (민관협의회) 구성여부	연구회 구성여부
전남	영광군	1	0	0	0	0
전남	장성군	0	0	0	0	0
전남	완도군	1	0	0	0	0
전남	진도군	1	0	0	0	0
전남	신안군	1	0	0	0	0
경북	본청	1	1	0	0	1
경북	포항시	0	0	0	0	0
경북	경주시	0	0	0	0	0
경북	김천시	0	0	0	0	0
경북	안동시	1	0	0	0	0
경북	구미시	1	1	0	0	1
경북	영주시	0	0	0	0	0
경북	영천시	0	0	0	0	0
경북	상주시	0	0	0	0	0
경북	문경시	0	0	0	0	0
경북	경산시	0	0	0	0	0
경북	군위군	0	0	0	0	0
경북	의성군	0	0	0	0	0
경북	청송군	0	0	0	0	0
경북	영양군	0	0	0	0	0
경북	영덕군	0	0	0	0	0
경북	청도군	0	0	0	0	0
경북	고령군	0	0	0	0	0
경북	성주군	0	0	0	0	0
경북	칠곡군	1	0	0	0	0
경북	예천군	0	0	0	0	0
경북	봉화군	0	0	0	0	0
경북	울진군	0	0	0	0	0
경북	울릉군	1	0	0	0	0
경남	본청	1	1	0	0	0
경남	창원시	0	0	0	0	0
경남	진주시	0	0	0	0	0
경남	통영시	0	0	0	0	0

광역	단체명	참여예산 위원회 구성여부	분과 위원회 구성여부	지역회의 구성여부	조정협 의회 (민관협의회) 구성여부	연구회 구성여부
경남	사천시	1	0	0	0	0
경남	김해시	0	0	0	0	0
경남	밀양시	0	0	0	0	0
경남	거제시	0	0	1	0	0
경남	양산시	0	0	0	0	0
경남	의령군	0	0	0	0	0
경남	함안군	0	0	0	0	0
경남	창녕군	0	0	0	0	0
경남	고성군	0	0	0	0	0
경남	남해군	0	0	1	0	0
경남	하동군	1	0	0	0	0
경남	산청군	0	0	0	0	0
경남	함양군	1	0	0	0	0
경남	거창군	0	0	0	0	0
경남	합천군	0	0	0	0	0
제주	본청	1	0	1	1	1

〈부록 2〉 기초자치단체 표준조례안

○○시(구·군) 주민참여예산제 운영조례(안)

제1장 총 칙

제1조 (목적) 이 조례는 「지방재정법」 제39조 및 동법 시행령 제46조제3항의 규정에 의하여 ○○시(또는 구·군, 이하 “시”라 한다)의 예산편성 과정에 주민참여를 보장하고 시 예산의 투명성을 증대하기 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조 (정의) 이 조례에서 ‘주민’ 이라 함은 ○○시에 거주하거나 ○○시에서 일하고 배우며, 법인·비영리 민간단체에서 활동하는 모든 사람을 말한다.

제3조 (기본이념) 주민참여예산제는 시와 주민이 협력하여 주민복지의 향상과 생활의 질 개선을 위해 노력하고 재정운영의 공개를 통한 투명성·민주성 확보로 재정민주주의를 실현하며, 참여민주주의 활성화를 기본이념으로 한다.

제4조 (법령준수 의무) 이 조례에 따라 예산편성 시 주민참여 보장은 「지방자치법」, 「지방재정법」, 그 밖의 지방자치단체 예산편성에 관하여 규정한 법령을 위반하여서는 아니 된다.

제5조 (시장의 책무)

- ① ○○시장은 예산을 편성하는 단계부터 주민이 충분한 정보를 얻고 의견을 표명할 기회를 가질 수 있도록 정보공개와 주민 참여 보장을 위해 노력하여야 한다.
- ② ○○시 주민참여예산위원회(이하 “주민참여예산위원회”라 한다) 및 주민들의 의견을 수렴하여 시 홈페이지 등을 통해 본 예산 관련 편성내용을 공개한다.

제6조(주민참여예산의 범위) 예산편성과정에 주민의견 제출의 범위는

해당 연도의 전체 예산과 기금을 대상으로 한다.

제7조 (주민의 권리) 주민은 누구나 주민참여예산제 관련된 의견을 제출할 권리를 가진다.

제8조 (교육·홍보·토론 및 주민참여)

- ① 시장은 주민의 참여를 활성화하기 위해 주민을 대상으로 시 예산에 대한 설명·교육·홍보 및 토론활동을 적극적으로 수행하여 주민들이 예산의 편성·집행·결산 등 예산과정과 주민참여방법, 주민참여예산제도 운영 등에 관한 사항을 충분히 알 수 있게 한다.
- ② 시장은 시의 주요사업과 예산편성에 대해 정책토론회를 개최할 수 있으며 예산편성의 주민참여에 대한 평가토론회를 진행할 수 있다.
- ③ 시장은 1항에 의해 설명·교육·홍보 및 토론활동 등에 대해 매년 계획을 수립·작성하여 공개한다.

제2장 주민참여예산지역회의

제9조 (구성 및 운영)

- ① 시장은 위원회 운영과 관련하여 주민의견수렴을 위하여 동별로 주민참여예산지역회의(이하 “지역회의”라 한다)를 둔다.
- ② 지역회의는 해당 동에 거주하고 있는 주민자치위원회 위원, 통장, 참여를 희망하는 주민으로 구성한다. 단, 주민자치위원 및 통장의 수가 과반수를 넘지 않도록 한다.
- ③ 지역회의의 원활한 운영을 위하여 회의참석자에 대하여 예산 설명회를 개최하여야 한다.
- ④ 지역회의는 주민총회를 개최하는 것으로 대신할 수 있다. 단, 이 경우 주민 30명 이상이 참석해야 하며, 주민총회 개최 및 운영은 연구회가 지원한다.

제10조 (회의소집 및 의결)

- ① 주민의 의견을 수렴하기 위한 지역회의를 연 2회 이상 개최한다.
- ② 지역회의는 재적위원 과반수 이상의 참석으로 성립하며 출석위원 과반수

찬성으로 의결한다.

제11조 (기능) 지역회의는 다음 각 호의 기능을 수행한다.

1. 예산편성과 관련하여 주민들의 다양한 의견 수렴
2. 지역 내 예산제안 내용과 우선순위에 대한 의결
3. 기타 지역회의의 목표 달성을 위해 필요한 활동

제3장 주민참여예산위원회

제12조 (위원회의 구성)

- ① 시의 예산편성 과정에 주민참여를 위한 주민참여예산위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.
- ② 위원회의 구성시 성별, 연령별, 계층별 대표성과 사회적 약자를 고려해야 한다
- ③ 위원회의 구성은 00인 이내로 한다.
- ④ 위원회의 위원은 다음 각 호의 1에 해당하는 자 중에서 시장이 위촉하되 제1호에 해당하는 자는 총 위원의 1/2이상으로 하고, 제2호에 해당하는 자는 각 동별 1명으로 한다.
 1. 위원회의 참여를 희망하는 주민으로서 공개모집절차에 의해 선정된 자
 2. 지역회의에서 추천한 주민
 3. 비영리민간단체 등의 추천을 받은 주민
 4. 학교, 연구소 등 전문기관의 추천을 받은 주민

제13조 (위원의 위·해촉 및 임기)

- ① 시장이 위원을 위촉할 경우에는 미리 선정기준 및 지원기간을 15일 이상 공보와 시 홈페이지, 시·동 게시판 등에 공고하여야 하며, 신청 또는 추천을 받아 자격 여부를 판단하여 선정하고, 모집인원 초과시 공개추첨을 통해 선정한다. 선정된 자 중에서 제8조에 의한 예산교육과정을 수료한 자를 위원으로 위촉할 수 있다.
- ② 위원의 임기는 2년으로 하되, 1회에 한하여 연임할 수 있다. 다만, 보궐위

원의 임기는 전임자의 잔임 기간으로 한다.

③ 시장은 위원이 다음 각 호에 해당하는 사유가 있는 때에는 임기 전이라도 해촉할 수 있다.

1. 질병이나 해외여행 등으로 6개월 이상 임무를 수행하기 어려운 경우
2. 스스로 사퇴를 원하는 경우
3. 위원회 운영취지, 원칙, 목적, 기능 등에 반하는 행위를 하였을 경우
4. 기타 그 직의 직무를 소홀하였거나 직무를 수행하기가 어렵다고 판단되는 경우

④ 보궐 위원은 잔임 기간이 1년 이상 남았을 경우에만 모집하되, 다만 해촉된 위원이 총위원의 1/5 이상인 경우에는 수시 모집 위촉할 수 있다.

제14조 (운영)

- ① 위원회는 위원장1인, 부위원장1인, 간사1인을 둔다.
- ② 위원장, 부위원장, 간사는 위원회 민간위원 중에서 호선한다.
- ③ 위원장, 부위원장, 간사임기는 1년으로 하되, 1회에 한해서 연임할 수 있다. 다만, 보궐위원의 임기는 전임자의 잔여기간으로 한다.

제15조 (위원장 및 간사의 직무)

- ① 위원장은 위원회의 업무를 총괄하고 위원회를 대표한다.
- ② 부위원장은 위원장을 보좌하며, 위원장이 직무를 수행할 수 없을 때 그 직무를 대행한다.
- ③ 간사는 위원회 사무를 처리한다.

제16조 (위원회 운영원칙) 위원회는 다음 각 호의 원칙에 따라 운영하여야 한다.

1. 주민의 복리증진 및 지역공동체 형성
2. 주민참여의 보장 및 재정자치의 실현
3. 분과위원회별 자율적 운영 유도
4. 위원회의 건전한 육성 및 발전을 위한 노력
5. 정치적·사적인 목적으로 이용 배제
6. 시의회의 예산안심의권을 침해하지 아니하도록 하고 시장의 예산편성권

행사 범위 내에서 활동

제17조 (분과위원회) 위원회는 그 기능을 효율적으로 수행하기 위하여 분과위원회를 둔다.

제18조 (총회)

- ① 위원회는 총회를 개최하여 각 분과 등을 통해 심의·조정한 예산안을 시장에게 제출하기 전에 종합적으로 심의·조정·의결한다.
- ② 총회는 위원 과반수 이상의 참석으로 성립되며, 의결은 참여 위원 과반수 이상의 동의로 성립된다.
- ③ 총회에는 일반 주민과 공무원 등이 참여할 수 있으나, 위원들 이외에는 의결권을 가지지 않는다.

제19조 (기능) 위원회는 다음 각 호의 기능을 수행한다.

- 1. 중기지방재정계획과 재정투·융자사업 등 예산에 대한 의견제출
- 2. 예산편성에 대한 의견제출
- 3. 주민 및 지역회의 의견 심의, 조정
- 4. 예산편성안에 대한 심의·조정
- 5. 총회·분과위원회 참여
- 6. 결산에 대한 설명회 참여
- 7. 기타 주민들의 의견을 수렴하기 위한 현장방문, 토론회 및 간담회 개최 등 위원회의 목적달성을 위해 필요한 활동

제20조 (회의소집 및 의결)

- ① 위원장은 예산활동 등에 필요하다고 인정하는 때에는 위원회를 개최하되 사전에 시장과 협의하는 것을 원칙으로 한다.
- 1. 매년 위원회의 기능을 제대로 수행할 수 있도록 분과위원회, 총회 등을 진행한다.
- 2. 지역회의를 통해 수렴된 주민의 의견은 분과위원회를 거쳐 위원회에서 심의하며 지역회의 의견조정, 예산편성에 대한 의견조정 등 위원회의 최종의결은 위원회 총회를 거친 후 시에 제출되어야 한다.

② 위원회는 재적위원 과반수 출석으로 개의하고 출석위원 과반수 찬성으로 의결한다.

제21조 (회의록 공개의 원칙)

회의는 공개하며, 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제7조 제1항의 비공개사유가 없는 한 회의종료 후 7일 이내에 회의개최 일시 및 장소, 심의안건, 출석위원 성명, 발언내용, 결의내용 등을 담은 회의록을 시 홈페이지 등을 통해 공개하여야 한다.

제22조 (자료 제출 및 협조)

- ① 시장은 심의대상 안건에 대하여는 회의 개최 1주일 전까지 당해 위원회 (또는 위원)에 송부하여 사전에 충분한 검토가 이루어지도록 하여야 한다. 다만, 불가피한 경우는 예외로 한다.
- ② 위원회는 직무수행과 관련하여 필요할 때는 관계공무원 또는 전문가를 위원회에 출석시켜 의견을 청취하거나 자료제출 등 협조를 요청할 수 있다.
- ③ 위원회는 업무 수행상 필요하다고 인정하는 때에는 전문기관 또는 단체 등에 조사·연구를 의뢰하거나, 정책토론회·공청회 등을 개최하여 관계 전문가 및 주민의 의견을 들을 수 있다.

제4장 주민참여예산 민관협의회

제23조(구성 및 운영)

- ① 시장은 위원회·분과위원회의 예산편성의 심의사항을 조정하기 위하여 주민참여예산 민관협의회(이하 “민관협의회”라 한다)를 둔다.
- ② 민관협의회는 시장, 부시장, 국장과 위원회의 위원장 및 각 분과위원장으로 구성한다.
- ③ 위원장은 시장이 되며, 부위원장은 위원회의 위원장이, 간사는 담당 국 또는 실장이 된다.
- ④ 위원장, 부위원장, 간사, 위원의 임기는 당연직으로 그 직의 재임기간으로 한다.

- ⑤ 위원장은 민관협의회의 업무를 총괄하고 그 결과를 위원회에 통보하여 공개한다.
- ⑥ 부위원장은 위원장을 보좌하며, 위원장이 직무를 수행할 수 없을 경우에 그 직무를 대행한다.
- ⑦ 간사는 민관협의회 사무를 처리한다.

제24조(회의개최 등)

- ① 구청장은 매년 구의 예산편성과정에서 분과위원회 활동 후 심의된 사업의 우선순위 등을 총괄적으로 조정·반영하기 위하여 조정회의를 개최한다.
- ② 조정회의는 재적위원 과반수 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

제5장 주민참여예산연구회

제25조 (구성 및 운영)

- ① 본 조례의 원활한 운영을 위해 시장은 주민참여예산연구회(이하 ‘연구회’)를 구성·운영한다.
- ② 연구회는 시의회 의원, 관련 분야 종사자, 비영리민간단체 관계자, 관련 공무원 등 10인 이내의 참여예산 관련 전문가로 구성한다.
- ③ 연구회는 회장 1인, 부회장 1인, 간사를 둔다.
- ④ 연구회 회장과 부회장은 연구회 구성원 중에서 호선하고, 간사는 시 예산담당이 담당하되 민간인 실행간사를 둘 수 있다.
- ⑤ 회장과 부회장의 임기는 2년으로 한다. 다만, 보궐 회장·부회장·회원의 임기는 전임자의 잔임 기간으로 한다.
- ⑥ 회장은 연구회 업무를 총괄하고 추진단을 대표한다.
- ⑦ 부회장은 회장을 보좌하며, 회장이 직무를 수행할 수 없을 때 그 직무를 대행한다.
- ⑧ 간사는 연구회 사무를 처리한다.

제26조 (회의소집 및 의결)

- ① 회장은 주민참여예산제와 관련하여 필요할 때 연구회 회의를 개최하되 사전에 시장과 협의하여야 한다.
- ② 연구회는 재적회원 과반수 출석으로 개의하고 출석회원 과반수 찬성으로 의결한다.

제27조 (기능)

연구회는 다음 각 호의 기능을 수행한다.

1. 주민참여예산제 운영조례 및 규칙 제·개정에 대한 의견 제시
2. 예산교육, 참여예산제 홍보, 예산관련 토론회·공청회 개최 등에 대한 활동
3. 지역회의, 주민참여예산위원회 개최 등 참여예산제도의 전반적인 운영에 대한 활동
4. 시의회와의 원활한 협조방안 모색
5. 주민참여예산제 평가 및 개선방안 마련
6. 기타 추진단의 목표달성을 위해 필요한 활동

제28조 (재정 및 실무지원)

- ① 시장은 참여예산제도의 원활한 운영을 위하여 회의장소 및 사무처리 등 행정적 지원을 할 수 있다.
- ② 시장은 지역회의, 위원회, 연구회의 활동 등에 소요되는 비용을 지원할 수 있다.

제29조 (시행규칙)

- ①이 조례시행과 관련하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

제 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

〈부록 3〉 광역자치단체 표준조례안

○○시(도) 주민참여예산제 운영조례(안)

제1장 총 칙

제1조 (목적)

이 조례는 「지방재정법」 제39조 및 동법 시행령 제46조제3항의 규정에 의하여 ○○시(또는 도, 이하 “시”라 한다)의 예산편성 과정에 주민참여를 보장하고 시 예산의 투명성을 증대하기 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조 (정의)

이 조례에서 ‘주민’이라 함은 ○○시에 거주하거나 ○○시에서 일하고 배우며, 법인·비영리 민간단체에서 활동하는 모든 사람을 말한다.

제3조 (기본이념)

주민참여예산제는 시와 주민이 협력하여 주민복지의 향상과 생활의 질 개선을 위해 노력하고 재정운영의 공개를 통한 투명성·민주성 확보로 재정민주주의를 실현하며, 참여민주주의 활성화를 기본이념으로 한다.

제4조 (법령준수 의무)

이 조례에 따라 예산편성 시 주민참여 보장은 「지방자치법」, 「지방재정법」, 그 밖의 지방자치단체 예산편성에 관하여 규정한 법령을 위반하여서는 아니 된다.

제5조 (시장의 책무)

- ① ○○시장은 예산을 편성하는 단계부터 주민이 충분한 정보를 얻고 의견을 표명할 기회를 가질 수 있도록 정보공개와 주민 참여 보장을 위해 노력하여야 한다.

② ○○시 주민참여예산위원회(이하 “주민참여예산위원회”라 한다) 및 주민들의 의견을 수렴하여 시 홈페이지 등을 통해 본 예산 관련 편성내용을 공개한다.

제6조(주민참여예산의 범위) 예산편성과정에 주민의견 제출의 범위는 해당 연도의 전체 예산과 기금을 대상으로 한다.

제7조 (주민의 권리)

주민은 누구나 주민참여예산제 관련된 의견을 제출할 권리를 가진다.

제8조 (교육·홍보·토론 및 주민참여)

① 시장은 주민의 참여를 활성화하기 위해 주민을 대상으로 시 예산에 대한 설명·교육·홍보 및 토론활동을 적극적으로 수행하여 주민들이 예산의 편성·집행·결산 등 예산과정과 주민참여방법, 주민참여예산제도 운영 등에 관한 사항을 충분히 알 수 있게 한다.

② 시장은 시의 주요사업과 예산편성에 대해 정책토론회를 개최할 수 있으며 예산편성의 주민참여에 대한 평가토론회를 진행할 수 있다.

③ 시장은 1항에 의해 설명·교육·홍보 및 토론활동 등에 대해 매년 계획을 수립·작성하여 공개한다.

제2장 주민참여예산위원회

제9조 (위원회의 구성)

① 시의 예산편성 과정에 주민참여를 위한 주민참여예산위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

② 위원회의 구성시 성별, 연령별, 계층별 대표성과 사회적 약자를 고려해야 한다

③ 위원회의 구성은 00인 이내로 한다.

④ 위원회의 위원은 다음 각 호의 1에 해당하는 자 중에서 시장이 위촉하되 제1호에 해당하는 자는 총 위원의 1/2이상으로 한다.

1. 위원회의 참여를 희망하는 주민으로서 공개모집절차에 의해 선정된 자

2. 비영리민간단체 등의 추천을 받은 주민
3. 학교, 연구소 등 전문기관의 추천을 받은 주민
4. 시장이나 시의회에서 추천한 자

제10조 (위원의 위·해촉 및 임기)

- ① 시장이 위원을 위촉할 경우에는 미리 선정기준 및 지원기간을 15일 이상 공보와 시 홈페이지, 시·군·구 게시판 등에 공고하여야 하며, 신청 또는 추천을 받아 자격 여부를 판단하여 선정하고, 모집인원 초과시 공개추첨을 통해 선정한다. 선정된 자 중에서 제8조에 의한 예산교육과정을 수료한 자를 위원으로 위촉할 수 있다.
- ② 위원의 임기는 2년으로 하되, 1회에 한하여 연임할 수 있다. 다만, 보궐위원의 임기는 전임자의 잔임 기간으로 한다.
- ③ 시장은 위원이 다음 각 호에 해당하는 사유가 있는 때에는 임기 전이라도 해촉할 수 있다.
 1. 질병이나 해외여행 등으로 6개월 이상 임무를 수행하기 어려운 경우
 2. 스스로 사퇴를 원하는 경우
 3. 위원회 운영취지, 원칙, 목적, 기능 등에 반하는 행위를 하였을 경우
 4. 기타 그 직의 직무를 소홀하였거나 직무를 수행하기가 어렵다고 판단되는 경우
- ④ 보궐 위원은 잔임 기간이 1년 이상 남았을 경우에만 모집하되, 다만 해촉된 위원이 총위원의 1/5 이상인 경우에는 수시 모집 위촉할 수 있다.

제11조 (운영)

- ① 위원회는 위원장1인, 부위원장1인, 간사1인을 둔다.
- ② 위원장, 부위원장, 간사는 위원회 민간위원 중에서 호선한다.
- ③ 위원장, 부위원장, 간사임기는 1년으로 하되, 1회에 한해서 연임할 수 있다. 다만, 보궐위원의 임기는 전임자의 잔여기간으로 한다.

제12조 (위원장 및 간사의 직무)

- ① 위원장은 위원회의 업무를 총괄하고 위원회를 대표한다.

- ② 부위원장은 위원장을 보좌하며, 위원장이 직무를 수행할 수 없을 때 그 직무를 대행한다.
- ③ 간사는 위원회 사무를 처리한다.

제13조 (위원회 운영원칙)

위원회는 다음 각 호의 원칙에 따라 운영하여야 한다.

1. 주민의 복리증진 및 지역공동체 형성
2. 주민참여의 보장 및 재정자치의 실현
3. 분과위원회별 자율적 운영 유도
4. 위원회의 건전한 육성 및 발전을 위한 노력
5. 정치적·사적인 목적으로 이용 배제
6. 시의회의 예산안심의권을 침해하지 아니하도록 하고 시장의 예산편성권 행사 범위 내에서 활동

제14조 (분과위원회)

위원회는 그 기능을 효율적으로 수행하기 위하여 분과위원회를 둔다.

제15조 (총회)

- ① 위원회는 총회를 개최하여 각 분과 등을 통해 심의·조정한 예산안을 시장에게 제출하기 전에 종합적으로 심의·조정·의결한다.
- ② 총회는 위원 과반수 이상의 참석으로 성립되며, 의결은 참여 위원 과반수 이상의 동의로 성립된다.
- ③ 총회에는 일반 주민과 공무원 등이 참여할 수 있으나, 위원들 이외에는 의결권을 가지지 않는다.

제16조 (기능)

위원회는 다음 각 호의 기능을 수행한다.

1. 중기지방재정계획과 재정투·융자사업 등 예산에 대한 의견제출
2. 정책사업의 우선순위에 대한 의견수렴과 결정
3. 정책사업에 대한 주민의견 수렴 및 심의·조정
4. 예산편성안에 대한 심의·조정

5. 총회·분과위원회 참여
6. 결산에 대한 설명회 참여
7. 기타 주민들의 의견을 수렴하기 위한 현장방문, 토론회 및 간담회 개최 등 위원회의 목적달성을 위해 필요한 활동

제17조 (회의소집 및 의결)

- ① 위원장은 예산활동 등에 필요하다고 인정하는 때에는 위원회를 개최하되 사전에 시장과 협의하는 것을 원칙으로 한다.
 1. 매년 위원회의 기능을 제대로 수행할 수 있도록 분과위원회, 총회 등을 진행한다.
 2. 위원회의 최종 의견은 위원회 총회를 거친 후 시에 제출되어야 한다.
- ② 위원회는 재적위원 과반수 출석으로 개의하고 출석위원 과반수 찬성으로 의결한다.

제18조 (회의록 공개의 원칙)

회의는 공개하며, 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제7조 제1항의 비공개사유가 없는 한 회의종료 후 7일 이내에 회의개최 일시 및 장소, 심의안건, 출석위원 성명, 발언내용, 결의내용 등을 담은 회의록을 시 홈페이지 등을 통해 공개하여야 한다.

제19조 (자료 제출 및 협조)

- ① 시장은 심의대상 안건에 대하여는 회의 개최 1주일 전까지 당해 위원회 (또는 위원)에 송부하여 사전에 충분한 검토가 이루어지도록 하여야 한다. 다만, 불가피한 경우는 예외로 한다.
- ② 위원회는 직무수행과 관련하여 필요할 때는 관계공무원 또는 전문가를 위원회에 출석시켜 의견을 청취하거나 자료제출 등 협조를 요청할 수 있다.
- ③ 위원회는 업무 수행상 필요하다고 인정하는 때에는 전문기관 또는 단체 등에 조사·연구를 의뢰하거나, 정책토론회·공청회 등을 개최하여 관계 전문가 및 주민의 의견을 들을 수 있다.

제3장 주민참여예산 민관협의회

제20조(구성 및 운영)

- ① 시장은 위원회·분과위원회의 예산편성의 심의사항을 조정하기 위하여 주민참여예산 민관협의회(이하 “민관협의회”라 한다)를 둔다.
- ② 민관협의회는 시장, 부시장, 국장과 위원회의 위원장 및 각 분과위원장으로 구성한다.
- ③ 위원장은 시장이 되며, 부위원장은 위원회의 위원장이, 간사는 담당 국 또는 실장이 된다.
- ④ 위원장, 부위원장, 간사, 위원의 임기는 당연직으로 그 직의 재임기간으로 한다.
- ⑤ 위원장은 민관협의회의 업무를 총괄하고 그 결과를 위원회에 통보하여 공개한다.
- ⑥ 부위원장은 위원장을 보좌하며, 위원장이 직무를 수행할 수 없을 경우에 그 직무를 대행한다.
- ⑦ 간사는 민관협의회 사무를 처리한다.

제21조(회의개최 등)

- ① 구청장은 매년 구의 예산편성과정에서 분과위원회 활동 후 심의된 사업의 우선순위 등을 총괄적으로 조정·반영하기 위하여 조정회의를 개최한다.
- ② 조정회의는 재적위원 과반수 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

제4장 주민참여예산연구회

제22조 (구성 및 운영)

- ① 본 조례의 원활한 운영을 위해 시장은 주민참여예산연구회(이하 ‘연구회’)를 구성·운영한다.
- ② 연구회는 시의회 의원, 관련 분야 종사자, 비영리민간단체 관계자, 관련 공무원 등 10인 이내의 참여예산 관련 전문가로 구성한다.

- ③ 연구회는 회장 1인, 부회장 1인, 간사를 둔다.
- ④ 연구회 회장과 부회장은 연구회 구성원 중에서 호선하고, 간사는 시 예산 담당이 담당하되 민간인 실행간사를 둘 수 있다.
- ⑤ 회장과 부회장의 임기는 2년으로 한다. 다만, 보궐 회장·부회장·회원의 임기는 전임자의 잔임 기간으로 한다.
- ⑥ 회장은 연구회 업무를 총괄하고 추진단을 대표한다.
- ⑦ 부회장은 회장을 보좌하며, 회장이 직무를 수행할 수 없을 때 그 직무를 대행한다.
- ⑧ 간사는 연구회 사무를 처리한다.

제23조 (회의소집 및 의결)

- ① 회장은 주민참여예산제와 관련하여 필요할 때 연구회 회의를 개최하되 사전에 시장과 협의하여야 한다.
- ② 연구회는 재적회원 과반수 출석으로 개의하고 출석회원 과반수 찬성으로 의결한다.

제24조 (기능)

연구회는 다음 각 호의 기능을 수행한다.

1. 주민참여예산제 운영조례 및 규칙 제·개정에 대한 의견 제시
2. 예산교육, 참여예산제 홍보, 예산관련 토론회·공청회 개최 등에 대한 활동
3. 주민참여예산위원회 개최 등 참여예산제도의 전반적인 운영에 대한 활동
4. 시의회와의 원활한 협조방안 모색
5. 주민참여예산제 평가 및 개선방안 마련
6. 기타 추진단의 목표달성을 위해 필요한 활동

제25조 (재정 및 실무지원)

- ① 시장은 참여예산제도의 원활한 운영을 위하여 회의장소 및 사무처리 등 행정적 지원을 할 수 있다.
- ② 시장은 위원회, 연구회의 활동 등에 소요되는 비용을 지원할 수 있다.

제26조 (시행규칙)

이 조례시행과 관련하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

〈부록 4〉 서울특별시 주민참여예산제 운영 조례

제1장 총칙

제1조(목적) 이 조례는 「지방재정법」 제39조 및 같은 법 시행령 제46조의 규정에 의하여 서울특별시 예산편성과정에 주민참여를 보장함으로써 시 예산의 투명성·민주성을 증대하고 참여민주주의를 활성화하기 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(용어의 정의) ① 이 조례에서 “주민”이란 다음 각 호의 자를 말한다.

1. 서울특별시(이하 “시”라 한다)에 주소를 두고 있는 자
2. 시 관할지역에 소재한 기관에 근무하는 자
3. 시에 영업소의 본점 또는 지점을 둔 사업체의 대표자 또는 임·직원
4. 시 소재 「초중등교육법」과 「고등교육법」 상의 학교 재학생과 이와 동등한 자격을 갖춘 자

② 제1항에도 불구하고 서울시와 자치구의 공무원 및 산하 출연기관이나 투자기관에 종사하는 자(이하 “공무원”이라 한다)는 주민에서 제외한다.

제3조(기본이념) 주민참여예산제는 시와 주민이 협력하여 주민복지의 향상과 생활의 질 개선을 위해 노력하고 재정운영의 공개를 통한 투명성·민주성 확보로 재정민주주의를 실현하며, 참여민주주의 활성화를 기본이념으로 한다.

제4조(법령준수의무) 이 조례에 따라 예산편성 시 주민참여 절차·방법 등은 「지방자치법」, 「지방재정법」, 그 밖의 지방자치단체 예산편성에 관하여 규정된 법령을 위반하여서는 아니 된다.

제5조(시장의 책무) ① 서울특별시시장(이하 “시장”이라 한다)은 예산을 편성하는 단계부터 주민이 충분한 정보를 얻고 의견을 표명할 기회를 가질 수 있도록 정보공개와 주민 참여 보장을 위해 노력하여야 한다.

② 시장은 주민참여예산위원회와 서울특별시의회(이하 “시의회”라 한다)의 상호 협력을 위한 방안을 모색하여야 한다.

③ 시장은 주민들이 예산편성 과정에 참여하여 반영한 예산 편성내용을 공개하여야 한다.

제6조(주민참여예산의 범위) 예산편성과정에 주민의견 제출의 범위는 해당 연도의 전체 예산과 기금을 대상으로 한다.

제7조(주민의 권리) 주민은 누구나 이 조례가 정한 범위에서 시의 예산편성과 관련된 의견을 제출할 수 있다.

제2장 운영계획 수립 및 의견수렴

제8조(운영계획 수립 공고 등) ① 시장은 예산을 편성하기 전에 주민참여예산 운영계획을 수립하여 20일 이상 인터넷 홈페이지 등을 통하여 이를 공고하여야 한다.

② 제1항에 따른 주민참여예산운영계획은 예산편성방향, 시 예산에 대한 설명·교육·홍보 및 토론회 계획, 주민참여예산위원회 위원과 공무원에 대한 교육계획, 주민의견수렴 절차 및 방법 등을 종합적으로 규정하여야 한다.

제9조(의견수렴 절차 등) ① 시장은 예산 편성에 대한 주민들의 의견수렴을 위해 설명회, 공청회, 토론회 등을 개최할 수 있다.

② 시장은 필요시 주요사업에 대한 서면 또는 인터넷 설문조사 및 사업공모 등을 통해 의견을 수렴할 수 있다.

제10조(의견 제출) 시의 예산편성관련 의견을 제출하고자 하는 자는 제8조의 규정에 따라 시장이 수립한 주민참여예산운영계획에서 정하는 바에 따라 의견을 제출하여야 한다.

제11조(결과 공개) 시장은 제10조에 따라 제출된 주민의견수렴 결과를 인터넷 홈페이지 등을 통해 공개하여야 한다.

제12조(정보제공) 시장은 주민의 참여를 활성화하기 위해 주민을 대상으로 시 예산에 대한 설명·교육·홍보 및 토론회활동을 적극적으로 수행하여 예산의 편

성·집행·결산 등 예산과정과 주민참여방법, 주민참여예산제도 운영 등에 관한 정보를 충분히 제공하여야 한다.

제3장 주민참여예산 지역회의

제13조(구성 및 운영) 시장은 주민의견수렴을 위하여 자치구별로 주민참여예산 지역회의(이하 "지역회의"라 한다)를 둘 수 있다. 단, 각 자치구의 주민참여예산위원회가 이미 설치되어 운영되고 있는 경우 이를 지역회의로 간주한다.

제14조(기능) 지역회의는 각 자치구의 주민의견사업을 수렴하고 우선순위를 정한 후 6월말까지 주민참여예산위원회에 제출하여야 한다.

제4장 주민참여예산위원회

제15조(위원회 구성) ① 시의 예산편성 과정에 주민참여를 위한 주민참여예산위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다.

② 위원회는 위원장과 부위원장을 포함하여 250명 이내의 위원으로 구성한다.

③ 제2항의 위원은 성별, 연령대별 비율을 감안하여 구성하여야 한다.

④ 위원회의 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 시장이 위촉하되 제1호에 해당하는 자는 총 위원의 4/5이상으로 한다.

1. 위원회의 참여를 희망하는 주민으로서 공개모집절차에 의해 선정된 자
2. 각 자치구 지역회의가 추천하는 자
3. 삭제
4. 시의회가 추천하는 자
5. 시장이 추천하는 시정 분야별 전문가

⑤ 위 제3호부터 제5호까지에 해당하는 자를 추천할 때는 반드시 청소년, 장애인, 다문화가족 등의 참여를 보장하여야 한다.

제16조(위원의 위·해촉 및 임기) ① 시장이 위원을 위촉할 경우에는 미리 선정 기준 및 지원기간을 15일 이상 공보와 시 홈페이지 등에 공고하여야 하며, 신청 또는 추천을 받아 자격 여부를 판단하여 선정하고, 모집인원 초과 시

공개추첨을 통해 선정한다. 이 경우 선정된 자 중에서 제8조제2항에 예산교육과정을 수료한 자를 위원으로 위촉할 수 있다.

② 위원의 임기는 1년으로 한다. 다만, 위원 정수의 1/2범위에서 1회에 한하여 연임할 수 있으며, 연임위원은 위원의 신청을 받아 위원회의 결정으로 선정한다.

③ 시장은 위원이 다음 각 호에 해당하는 사유가 있는 때에는 임기전이라도 해촉할 수 있다.

1. 질병이나 해외여행 등으로 6개월 이상 임무를 수행하기 어려운 경우
2. 스스로 사퇴를 원하는 경우
3. 위원회 운영취지, 원칙, 목적, 기능 등에 반하는 행위를 하였을 경우
4. 기타 그 직의 직무를 소홀하였거나 직무를 수행하기가 어렵다고 판단되는 경우

④ 위원의 임기는 매년 3월 1일부터 다음해 2월말까지로 한다.

제17조(위원장, 부위원장 및 간사) ① 위원회는 위원장, 부위원장, 간사를 둔다.

② 위원장과 부위원장은 위원회에서 호선하고, 간사는 예산담당관이 된다.

③ 위원장은 위원회의 업무를 총괄하고 위원회를 대표한다.

④ 부위원장은 위원장을 보좌하며, 위원장이 직무를 수행할 수 없을 경우 그 직무를 대행한다.

⑤ 위원장, 부위원장의 임기는 1년으로 한다.

⑥ 간사는 위원회 사무를 처리한다.

제18조(운영원칙) 위원회는 다음 각 호의 원칙에 따라 운영하여야 한다.

1. 주민의 복리증진 및 지역공동체 형성에 기여
2. 주민참여의 보장 및 재정자치의 실현
3. 분과위원회별 자율적 운영 유도
4. 위원회의 건전한 육성 및 발전을 위한 노력
5. 정치적·사적인 목적으로 이용 배제
6. 시의회의 예산안 심의권을 침해하지 아니하도록 하고 시장의 예산편성권

행사 범위에서 활동

제18조의2(참여예산 심사기준) 위원회는 다음 각 호의 원칙에 따라 주민참여예산을 선정하여야 한다.

1. 시 전체를 대상으로 하는 사업을 우선한다.
2. 사업의 기대 효과가 일반 시민에게 보편적으로 제공되는 사업을 우선한다.
3. 이미 설치 운영 중인 시 또는 자치구 시설에 대한 운영비의 신규 또는 증액을 요구하는 사업은 제외한다.
4. 단년도 사업이 아닌 계속사업은 제외한다.

제19조(기능) 위원회는 다음 각 호의 기능을 수행하고 제5호의 심의·결정사항은 7월말까지 시장에게 제출하여야 한다.

1. 중장기 예산편성 및 대규모투자사업 예산에 대한 의견제출
2. 주민들의 의견을 수렴하기 위한 현장방문, 공청회, 토론회 등의 개최
3. 예산편성에 대한 의견제출
4. 지역회의 및 시민이 제안한 주민의견 사업을 분과위원회에 심사 부의
5. 주민 및 지역회의, 분과위원회의 의견 심의·조정·결정
6. 총회·분과위원회 개최
7. 예산편성안에 대한 조정의견 제시
8. 결산에 대한 설명회 참여
9. 위원회 사업에 대한 평가
10. 그 밖에 위원회의 목적달성을 위해 필요한 활동

제20조(분과위원회) ① 위원회는 예산편성에 관한 주민의 의견 수렴 등 그 기능을 효율적으로 수행하기 위하여 분과위원회를 둔다.

② 분과위원회는 예산편성에 관한 주민의 의견 수렴, 위원회가 부의하는 주민의견사업의 검토 및 우선순위결정 등의 기능을 수행한다.

③ 분과위원회의 구성은 위원회의 전 위원을 대상으로 하며, 시의 업무 분야별 10개 이내로 구성한다.

④ 분과위원회는 위원장, 부위원장, 간사를 위원 중에서 호선하고, 분과별 소

관부서의 주무과장은 공무원 간사가 된다.

- ⑤ 분과위원장은 위원장과 협의하여 회의를 소집할 수 있고 기타 제반사항은 위원회의 규정에 따른다.
- ⑥ 분과위원장은 분과위원회의 업무를 총괄하고 분과위원회를 대표한다.
- ⑦ 분과부위원장은 분과위원장을 보좌하며, 분과위원장이 직무를 수행할 수 없을 때 그 직무를 대행한다.
- ⑧ 간사는 분과위원회 사무를 처리한다.

제21조(총회) ① 위원회는 총회를 개최하여 예산편성안에 대한 최종적인 조정 의견을 시장에게 제출한다.

- ② 총회는 위원 과반수로 성립되며, 참여 위원 과반수의 동의로 의결된다.
- ③ 총회는 위 제2항 및 제19조 제5호의 규정에도 불구하고 총회의 결정과정에 일반주민의 의견을 반영할 수 있다. 주민이 총회의 결정과정에 참여하는 절차 및 방법은 제8조 제2항에 따라 별도로 정할 수 있다.
- ④ 위원이 아닌 자가 총회에서 발언하고자 할 경우 절차에 따라 위원장에게 발언권을 얻어야 하며, 그 절차는 위원회에서 정한다.
- ⑤ 총회에서 의결한 예산편성안에 대한 조정 의견은 예산안과 함께 서울시 의회에 제출한다.

제22조(회의소집 및 의결) ① 위원장은 예산활동 등에 필요하다고 인정하는 때에는 위원회 및 분과위원회 회의를 개최한다.

- ② 시장은 위원들의 의견수렴이 필요하다고 인정하는 경우에는 위원회 및 분과위원회 회의소집을 요구할 수 있다.
- ③ 위원회 및 분과위원회는 재적위원 과반수 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수 찬성으로 의결한다.

제23조(회의록 공개의 원칙) 위원회 회의는 공개하며, 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조제1항의 규정을 제외하고는 회의 종료 후 7일 이내에 회의 개최일시, 심의안건, 출석위원 성명, 발언내용, 결의내용 등을 담은 회의록을 시 홈페이지를 통해 공개하여야 한다.

제24조(자료 제출 및 협조) ① 시장은 심의대상 안전에 대하여는 회의 개최 1주일 전까지 위원회 또는 위원에게 송부하여 사전에 충분한 검토가 이루어지도록 하여야 한다.

② 위원회는 직무수행과 관련하여 필요할 때는 관계공무원 또는 전문가를 위원회에 출석시켜 의견을 청취하거나 자료제출 등 협조를 요청할 수 있다.

③ 위원회는 업무 수행상 필요하다고 인정하는 때에는 정책토론회·공청회 등을 개최하여 관계 전문가 및 주민의 의견을 들을 수 있다.

제5장 주민참여예산지원협의회

제25조(구성 및 운영) ① 시장은 본 조례의 원활한 운영을 위해 주민참여예산지원협의회(이하 "협의회"라 한다)을 구성·운영한다.

② 협의회는 시의회 의원, 예산 관련 전문가, 비영리민간단체 관계자, 주민참여예산위원회 추천자, 관련 공무원 등 15명 이내로 구성하되, 공무원이 전체 위원의 과반수를 넘지 않도록 한다.

③ 협의회는 회장 1명, 부회장 1명, 간사를 둔다.

④ 협의회 회장 및 부회장은 협의회 회원 중에서 호선하고, 간사는 시 예산담당관 담당사무관이 되며 민간인 실행간사를 둘 수 있다.

⑤ 협의회 회장 및 부회장의 임기는 1년으로 한다. 다만, 보궐 협의회 회장·부회장·회원의 임기는 전임자의 잔임 기간으로 한다.

⑥ 협의회 회장은 협의회 업무 총괄하고 협의회를 대표한다.

⑦ 협의회 부회장은 협의회 회장을 보좌하며, 협의회 회장이 직무를 수행할 수 없을 때 그 직무를 대행한다.

⑧ 간사는 협의회 사무를 처리한다.

⑨ 협의회는 주민들의 예산교육을 위하여 예산학교를 운영한다.

⑩ 예산학교의 강사 및 교재 원고료는 시 인재개발원의 「강사료 지급기준」 및 「교재 원고 작성 및 원고료 지급기준」을 준용한다.

제26조(회의소집 및 의결) 협의회 회장은 주민참여예산제와 관련하여 필요할

때 협의회를 개최한다.

제27조(기능) 협의회는 다음 각 호의 기능을 수행한다.

1. 주민참여예산제 운영조례 및 규칙 제·개정에 대한 의견 제시
2. 예산교육, 참여예산제 홍보, 예산관련 토론회·공청회 개최 등에 대한 활동
3. 지역회의, 주민참여예산위원회 개최 등 참여예산제도의 전반적인 운영에 대한 활동 지원
4. 시의회와의 원활한 협조방안 모색
5. 주민참여예산제 평가 및 개선방안 마련
6. 그 밖의 협의회의 목표달성을 위해 필요한 활동

제6장 지원 등

제28조(재정 및 실무지원) ① 시장은 주민참여예산제도의 원활한 운영을 위하여 회의장소 및 사무처리 등 행정적 지원을 할 수 있다.

② 시장은 위원회, 협의회의 활동 등에 소요되는 비용을 지원할 수 있다.

③ 위원회의 위원이 회의에 참석하는 때에는 「서울특별시 자원봉사활동지원 조례」 및 같은 조례 시행규칙에서 정하는 바에 따라 경비를 지급할 수 있으며, 공무로 출장하는 경우에는 예산의 범위에서 「서울특별시 위원회 수당 및 여비 지급 조례」가 정하는 바에 따라 여비를 지급할 수 있다.

제29조(시행규칙) 이 조례시행과 관련하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

〈부록 5〉 서울특별시교육청 주민참여예산조례

제1조(목적) 이 조례는 「지방재정법」 제39조 및 같은 법 시행령 제46조에 따라 서울특별시교육비특별회계 예산편성 과정에 주민의 참여를 보장하고 예산과정의 투명성을 증대하기 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(정의) ① 이 조례에서 “주민”이란 다음 각 호의 자를 말한다.

1. 서울특별시에 주소를 두고 있는 자
2. 서울특별시에 소재한 기관 또는 영업소(지점을 포함한다)에 근무하는 자
3. 서울특별시교육감(이하 “교육감”이라 한다) 관할 기관에 근무하는 자

② “주민참여예산”이란 주민이 각종 법령 및 이 조례에서 정한 절차 및 방법에 따라 서울특별시교육비특별회계 예산편성 과정에 참여하는 것을 말한다.

제3조(기본이념) 주민참여예산제는 서울특별시교육청(이하 “교육청”이라 한다)과 주민이 협력하여 서울교육 발전을 위해 노력하고, 재정운영의 공개를 통한 투명성·민주성 확보로 재정민주주의를 실현하는 것을 기본이념으로 한다.

제4조(법령준수의 의무) 이 조례에 따른 예산편성 과정에서의 주민참여는 「지방자치법」과 「지방재정법」 및 그 밖의 지방자치단체 예산편성에 관하여 규정된 법령을 위반하지 않는 범위에서 보장된다.

제5조(교육감의 책무) ① 교육감은 예산을 편성하는 단계부터 주민이 충분한 정보를 얻고 의견을 표명할 기회를 가질 수 있도록 정보공개와 주민 참여 보장을 위해 노력하여야 한다.

② 교육감은 주민참여예산위원회와 서울특별시의회(이하 “시의회”라 한다)의 상호 협력을 위한 방안을 모색하여야 한다.

③ 교육감은 주민들이 예산편성 과정에 참여하여 반영한 예산 편성내용을 공개하여야 한다.

제6조(주민참여예산의 범위) 예산편성과정에 주민의견 제출의 범위는 해당 연도의 전체 예산 중 교육사업을 대상으로 한다.

제7조(주민의 권리) 주민은 누구나 이 조례가 정한 범위에서 서울특별시교육비 특별회계 예산편성과 관련된 의견을 제출할 수 있다.

제8조(운영계획 수립 및 공고) 교육감은 매년 예산편성 방향, 주민참여예산의 범위, 주민의 의견수렴 절차 및 방법, 교육청 예산에 대한 설명·교육·홍보 및 토론헬동 계획, 주민참여예산위원회 위원과 공무원에 대한 교육계획 등이 포함된 주민참여예산제 운영계획을 수립하고 이를 교육청 홈페이지(이하 “홈페이지”라고 한다) 등을 통해 공고하여야 한다.

제9조(의견 제출 및 결과 공개) ① 예산편성에 대한 의견을 제출하고자 하는 자는 제8조의 주민참여예산제 운영계획에서 정하는 바에 따라 의견을 제출하여야 한다.

② 교육감은 제1항에 따라 제출된 의견수렴 결과를 홈페이지 등을 통해 공개하여야 한다.

제10조(정보제공) 교육감은 주민의 참여를 활성화하기 위해 주민을 대상으로 교육청 예산에 대한 설명·교육·홍보 및 토론헬동을 적극적으로 수행하여 예산의 편성·집행·결산 등 예산과정과 주민참여방법, 주민참여예산제도 운영 등에 관한 정보를 충분히 제공하여야 한다.

제11조(주민참여예산지역회의) ① 교육감은 주민의견수렴을 위하여 교육지원청별로 주민참여예산지역회의(이하 “지역회의”라 한다)를 둘 수 있다.

② 지역회의는 참여를 희망하는 주민으로 구성하되, 해당 지역 학교의 학생, 학부모의 참여를 우선적으로 보장하여야 한다.

③ 지역회의는 각 교육지원청 내 의견을 수렴하여 우선순위를 정하고 이를 주민참여예산위원회에 제출하여야 한다.

④ 이 밖에 지역회의의 구성 및 운영과 관련하여 필요한 사항은 교육감이 따로 정한다.

제12조(주민참여예산위원회의 구성) ① 교육청의 예산편성 과정에 주민참여를 위한 주민참여예산위원회(이하 “위원회”라 한다.)를 둔다.

- ② 위원회는 위원장 및 부위원장 각 1명을 포함하여 50명 이상 100명 이하의 위원으로 구성한다.
- ③ 위원회의 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 교육감이 위촉하되 제1호에 해당하는 자는 총 위원의 4/5이상으로 한다.
 - 1. 위원회의 참여를 희망하는 주민으로서 공개모집절차에 의해 선정된 자
 - 2. 각 교육지원청 지역회의가 추천하는 자
 - 3. 서울특별시의회 의장이 추천하는 자
 - 4. 교육재정에 대한 전문지식과 경험이 풍부한 자로서 교육감이 추천하는 자
- ④ 제3항제2호부터 제4호까지에 해당하는 자를 추천할 때는 청소년, 장애인, 다문화가족 등의 참여를 보장하도록 노력하여야 한다.
- ⑤ 교육감이 위원을 위촉할 경우에는 미리 선정기준 및 지원기간을 15일 이상 홈페이지 등에 공고하여야 하며, 신청 또는 추천을 받아 자격 여부를 판단하여 선정하고, 모집인원 초과 시 공개추첨을 통해 선정한다.

제13조(위원의 임기 및 해촉) ① 위원의 임기는 1년으로 하되, 위원 정수의 1/2의 범위에서 1회에 한하여 연임할 수 있다.

- ② 위원의 사임 등으로 인하여 새로 위촉된 위원의 임기는 전임위원의 남은 기간으로 하되, 남은 기간이 6개월 미만일 경우에는 위촉하지 아니할 수 있다.
- ③ 교육감은 위원에게 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있을 경우에는 임기 만료 전이라도 해촉할 수 있다.
 - 1. 질병이나 해외여행 등으로 3개월 이상 임무를 수행하기 어려운 경우
 - 2. 스스로 사퇴를 원하는 경우
 - 3. 위원회의 운영 취지, 원칙, 목적, 기능 등에 반하는 행위를 한 경우
 - 4. 그 밖에 그 직의 직무를 소홀히 하였거나 직무를 수행하기 어렵다고 판단되는 경우

제14조(위원장, 부위원장 및 간사) ① 위원회에 위원장, 부위원장 및 간사를 둔다.

- ② 위원장과 부위원장은 위원회에서 호선한다.
- ③ 위원장은 위원회의 업무를 총괄하고 위원회를 대표한다.
- ④ 부위원장은 위원장을 보좌하며, 위원장이 직무를 수행할 수 없을 경우 그

직무를 대행한다.

⑤ 위원장과 부위원장의 임기는 1년으로 한다.

⑥ 간사는 위원회를 주관하는 부서의 담당사무관이 되며, 위원회 운영 지원 및 사무 처리를 담당한다.

제15조(위원회 운영원칙) 위원회는 다음 각 호의 원칙에 따라 운영하여야 한다.

1. 주민의 자발적인 참여 보장 및 민주적 운영
2. 위원회의 건전한 육성 및 발전을 위한 노력
3. 정치적·사적목적으로의 이용 배제
4. 서울특별시의회의 예산심의권을 침해하지 않도록 하고 교육감의 예산편성권 행사 범위에서 활동
5. 분과위원회의 자율적 운영 유도

제16조(참여예산 심사기준) 위원회는 다음 각 호의 원칙에 따라 주민참여예산을 선정하여야 한다.

1. 서울시 전체를 대상으로 하는 사업을 우선한다.
2. 사업의 기대 효과가 학교 구성원에게 보편적으로 해당되는 사업을 우선한다.
3. 이미 설치되거나 운영 중인 시설 또는 사업에 대한 증액을 요구하는 사업은 제외한다.

제17조(기능) 위원회는 다음 각 호의 기능을 수행한다.

1. 예산편성에 대한 의견제출
2. 중장기 예산편성 및 대규모투자사업 예산에 대한 의견제출
3. 주민들의 의견을 수렴하기 위한 현장방문, 공청회, 토론회 등의 개최
4. 지역회의 및 시민이 제안한 주민의견 사업을 분과위원회에 심사 부의
5. 주민 및 지역회의, 분과위원회의 심의·조정·결정
6. 예산편성안에 대한 조정의견 제시
7. 그 밖에 위원회의 목적달성을 위해 필요한 활동

제18조(총회 및 회의 등) ① 위원회는 총회를 개최하여 예산편성안에 대한 최종적인 조정의견을 매년 7월말까지 교육감에게 제출한다.

② 회의는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 개최할 수 있다.

1. 위원장이 필요하다고 인정하는 경우
2. 재적위원 3분의 1 이상의 요구가 있는 경우
3. 교육감이 요구하는 경우

③ 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

④ 그 밖에 위원회의 운영에 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.

제19조(분과위원회) ① 위원회는 예산편성에 관한 주민의 의견 수렴 등 그 기능을 효율적으로 수행하기 위하여 분과위원회를 둔다.

② 분과위원회는 예산편성에 관한 주민의 의견 수렴, 위원회가 부여하는 주민의견사업의 검토 및 우선순위결정 등의 기능을 수행한다.

③ 분과위원회에는 위원장, 부위원장 및 간사를 둔다.

④ 분과위원장은 분과위원회를 대표하고 분과위원회의 업무를 총괄한다.

⑤ 분과부위원장은 분과위원장을 보좌하며, 분과위원장이 직무를 수행할 수 없을 경우 그 직무를 대행한다.

⑥ 간사는 분과위원회의 사무를 처리한다.

제20조(지원 등) ① 교육감은 주민참여예산제도의 원활한 운영을 위하여 회의 장소 및 사무처리 등 행정적 지원을 할 수 있다.

② 교육감은 위원회, 분과위원회의 활동 등에 소요되는 비용을 지원할 수 있다.

③ 위원회 및 분과위원회에 출석한 위원에게는 예산의 범위에서 여비를 지급할 수 있다. 다만, 공무원이 그 소관 업무와 직접적으로 관련되어 위원회 및 분과위원회에 출석한 경우에는 그러하지 아니하다.

제21조(시행규칙) 이 조례의 시행에 관하여 필요한 사항은 교육규칙으로 정한다.

부 칙

이 조례는 2015년 1월 1일부터 시행한다.

〈부록 6〉 경상북도교육청 주민참여예산제 운영 조례

제1조(목적) 이 조례는 「지방재정법」 제39조 및 같은 법 시행령 제46조에 따라 경상북도교육비특별회계 예산편성 과정에 주민의 참여를 보장하고 예산편성의 투명성을 증대하기 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(용어의 정의) 이 조례에서 "주민"이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다.

1. 경상북도에 주소를 두고 있는 자
2. 경상북도에 영업소의 본점 또는 지점을 둔 사업체의 대표자 또는 임직원

제3조(법령준수 의무) 이 조례에 따른 예산편성 과정에서의 주민참여는 「지방자치법」과 「지방재정법」 및 그 밖의 지방자치단체 예산편성에 관하여 규정된 법령을 위반해서는 아니 된다.

제4조(교육감의 책무) 경상북도교육감(이하"교육감"이라 한다)은 예산편성 과정에 주민이 충분한 정보를 얻고 의견을 표명할 기회를 가질 수 있도록 정보 공개 및 주민참여 보장을 위하여 노력하여야 한다.

제5조(주민의 권리) 주민은 누구나 이 조례가 정한 범위에서 예산편성과 관련된 의견을 제출할 수 있다.

제6조(운영계획 수립 및 공고) 교육감은 매년 예산편성 방향, 주민참여 예산의 범위, 주민의 의견수렴 절차 및 방법 등을 포함한 주민참여 예산제 운영계획을 수립하고, 인터넷 홈페이지 등을 통해 공고하여야 한다.

제7조(의견수렴 절차 등) ① 교육감은 예산편성에 대한 주민들의 의견수렴을 위하여 설명회, 공청회, 토론회 등을 개최할 수 있다.

- ② 교육감은 필요시 주요사업에 대한 서면 또는 인터넷 설문조사, 사업공모 등을 통해 의견을 수렴할 수 있다.

제8조(의견 제출 및 결과 공개) ① 예산편성에 대한 의견을 제출하고자 하는 자

는 제6조의 주민참여 예산제 운영계획에서 정하는 바에 따라 의견을 제출하여야 한다.

② 교육감은 제1항의 규정에 따라 제출된 의견수렴 결과를 인터넷 홈페이지 등을 통해 공개하여야 한다.

제9조(주민참여 예산위원회 운영 등) ① 교육감은 예산편성에 대한 주민들의 의견을 수렴하고 주민참여 예산제의 효율적 운영을 위해 주민참여 예산위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둘 수 있다.

② 제1항의 위원회는 경상북도교육청지방교육재정계획심의위원회에서 대행할 수 있다.

제10조(위원회 기능) 위원회는 다음 각 호의 기능을 수행한다.

1. 예산편성 방향에 대한 의견 제출
2. 예산편성에 대한 의견을 수렴·집약하는 활동
3. 그 밖에 위원회의 목적달성을 위해 필요한 활동

제11조(수당 등) 교육감은 위원회 회의에 참석한 위원에 대하여는 예산의 범위에서 수당과 여비 등을 지급할 수 있다.

제12조(시행규칙) 이 조례 시행과 관련하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

부칙 <제3267호, 2011.9.26>

제1조(시행일) 이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

제2조(다른 조례의 개정) 경상북도교육청지방교육재정계획심의위원회 운영 조례 일부를 다음과 같이 개정한다.

제1조를 다음과 같이 한다.

제1조(목적) 이 조례는 「지방재정법」 제33조제6항의 규정에 따라 경상북도교육청지방교육재정계획심의위원회(이하 “위원회”라 한다)의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

〈부록 7〉 전라북도교육청 주민참여예산제 운영 조례

제1조(목적) 이 조례는 「지방재정법」 제39조 및 같은 법 시행령 제46조에 따라 전라북도교육비특별회계 예산편성 과정에 주민의 참여를 보장하고 예산편성의 투명성을 증대하기 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(용어의 정의) 이 조례에서 “주민”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다.

1. 전라북도에 주소를 두고 있는 자
2. 전라북도에 본점 또는 지점을 둔 사업체의 대표자 및 임직원
3. 전라북도교육감(이하 “교육감”이라 한다) 관할 기관에 근무하는 자

제3조(법령준수의무) ① 이 조례에 따른 예산편성과정의 주민참여 보장은 「지방자치법」과 「지방재정법」 및 그 밖에 지방자치단체 예산편성에 관한 법령 및 지침을 위반하여서는 아니 된다.

② 주민참여 예산제는 자발적인 참여와 협력을 기본정신으로 하고 의회의 예산심의권을 침해하지 않으며 교육감의 예산편성권 행사의 범위에서 이루어져야 한다.

제4조(교육감의 책무) 교육감은 예산편성과정에 주민이 충분한 정보를 얻고 의견을 표명할 기회를 가질 수 있도록 관련 정보의 공개 및 주민참여 보장을 위하여 노력하여야 한다.

제5조(주민의 권리) 주민은 이 조례에서 정한 절차와 방법에 따라 예산편성과 관련된 의견을 제출할 수 있다.

제6조(운영계획 수립 및 공고) 교육감은 매년 예산편성방향, 주민참여예산의 범위, 주민의견수렴 절차 및 방법 등 주민참여예산제 운영계획을 수립하여 도교육청 홈페이지 등을 통하여 공고하여야 한다.

제7조(의견수렴 방법) 교육감은 설명회·공청회·토론회·서면 또는 인터넷 설문

조사 등의 방법으로 주민의 의견을 수렴할 수 있다.

제8조(의견 제출방법) 주민은 예산편성관련 의견을 제출하는 경우에 제6조에 따라 수립된 주민참여예산제 운영계획에서 정한 방법에 따라야 한다.

제9조(결과 공개) 교육감은 제8조에 따라 제출된 의견에 대하여 그 수렴결과를 도교육청 홈페이지 등에 공개하여야 한다.

제10조(위원회 운영 등) 교육감은 예산편성에 대한 주민들의 의견을 수렴하고 주민참여예산제도의 효율적 운영과 예산편성에 관한 교육감의 자문에 응하기 위하여 위원회, 협의회, 연구회 등을 둘 수 있다.

제11조(시행규칙) 이 조례의 시행에 필요한 사항은 교육규칙으로 정한다.

부칙(2011. 10. 14. 조례 제3604호)