

전략연구 2021-

충청남도 도민참여예산제 운영성과 분석 및 개선방안

최 응 선



연구 요약

1. 연구의 필요성과 목적

충청남도가 지난 10여년간 도민참여예산제 운영에 상당한 재정과 인력 등을 투입해오고 있음에도, 아직까지 제도운영의 성과 분석이 이루어지지 않고 있다. 즉, 제도를 통해 달성하고자 하는 목적을 어느 정도 달성하였는지, 제도의 효과성은 어느 정도인지, 제도가 효율적으로 운영되고 있는지에 대한 객관적이고 종합적인 평가가 이루어지지 않았다. 주민참여예산제는 재정민주주의의 실현, 지방자치 이념의 구현, 지방재정의 효율적인 운영 등의 가치와 순기능이 존재하지만, 다양한 계층의 참여부족과 비용낭비, 경제적 효율성의 저해 가능성, 예산결정권한과 대표성 문제 등의 역기능도 내포하고 있다(김기현, 2017).

충청남도 도민참여예산제 운영과정에서 도민참여예산위원회의 조직 및 운영의 관주도성, 도민참여예산위원회의 대표성 및 주민의견 수렴활동 미흡, 형식화된 주민참여, 광역도 도민참여예산제의 특성을 드러내지 못하고 있는 도민공모사업, 사회적 약자 계층의 참여 미흡, 제안사업 공모 추진성과 분석 부재 등의 문제가 제기되어 왔다(이정만, 2014; 최웅선 외, 2018). 이러한 문제제기들은 충청남도 도민참여예산제가 효과적으로 운영되지 못하고, 운영성고가 높지 않다는 것을 의미할 수 있다. 따라서 도민참여예산제의 운영성고를 객관적이고 종합적으로 분석하여 제도운영에 대해서 점검을 실시할 필요가 있다.

이러한 운영성고를 분석하는 목적은 제도개선 방안을 마련하는 데 있다. 적절한 개선방안을 효율적으로 제시하기 위해 주민참여예산제를 선도적으로 운영하고 있는 타 지방자치단체 사례를 면밀히 살펴볼 필요가 있다. 서울특별시를 비롯한 우리나라 지방자치단체는 최근 주민참여예산제를 활성화하기 위해 적극적으로 제도개선을 추진하고 다양한 활성화 수단을 도입해 오고 있어 충청남도 도민참여예산제의 개선방안을 도출하는 데 근거자료가 될 것이다.

이상에서 논의한 반와 같이 본 연구에서는 충청남도 도민참여예산제의 운영성고를 분석하고, 제도운영 성과를 제고하기 위한 제도 개선방안을 도출하고자 한다. 개선방안의 실효성을 높이기 위해 타 지방자치단체의 주민참여예산 운영사례를 면밀히 조사하고자 한다.

2. 충청남도 도민참여예산제의 운영현황

본 연구에서는 선행연구 검토를 통해 주민참여예산제의 운영체계를 주민참여예산의 범위(대상), 주민참여방법 및 참여수준, 주민참여기구, 제도활성화 수단의 4가지 요소로 구성된 체계로 보았다. 이러한 체계에 맞춰 충청남도 도민참여예산제의 운영현황을 기술하였다.

1) 주민참여기구

충청남도 도민참여예산제에는 기본적인 주민참여기구로 도민참여예산위원회와 위원회 아래의 운영위원회와 분과위원회가 설치되어 있다. 이와 함께, 도민참여예산제를 지원하기 위해 민관협의회, 예산학교, 예산연구회가 설치되어 운영되고 있다.

도민참여예산위원회는 위원장, 부위원장, 운영위원회, 분과위원회로 구성된다. 충청남도는 2020년에 조례를 개정하여 위원수 한도를 기존의 '40명 이내'에서 '100명 이내'로 증가시켰다. 도민참여예산위원회의 기능은 예산편성 방향에 대한 의견 제출, 예산편성에 대한 의견수렴 및 집약 활동(현장방문·토론회 등), 예산편성에 대한 의견 심사(제안사업 심의 및 선정), 그 밖에 위원회의 목적 달성을 위해 필요한 활동 등이다.

분과위원회는 기획경제, 행정문화, 복지환경, 농수산해양, 안전건설소방의 5개 위원회로 구성된다. 분과위원회는 위원장 포함하여 20인으로 구성되고, 예산편성 방향에 대한 의견제출, 공청회·설명회·토론회·설문조사 통해 수렴된 도민의견 반영, 현장점검이 필요한 사업에 대한 현장점검 및 참여예산사업 모니터링, 위원회가 부의하는 도민제안사업의 검토 및 사업 우선순위 자문 등의 역할을 담당한다.

민관예산협의회는 분과별로 분과위원회 위원, 전문가, 공무원 등 20명 내외로 구성된다. 민관예산협의회는 도민 및 시민사회단체 제안사업 사전심사 및 조정을 한다.

예산연구회는 2021년 현재 15명으로 구성되었고, 도민참여예산제에 대한 운영방법, 정책수립, 연구개발 등을 수행한다.

예산학교는 위원회 위원, 관계 공무원 등을 대상으로 예산 편성과정에 참여하기 전에 예산의 편성·집행·결산 등의 예산실무와 도민참여방법, 위원회 운영 등에 관한 교육을 실시하기 위해 운영된다.

2) 도민참여예산의 범위

충청남도 도민참여예산제는 2021년 현재 예산과정 중 예산편성과 집행 과정을 주민참여 대상으로 하고 있다. 예산 심의·의결 단계와 결산 및 회계검사 단계에서는 주민참여가 이루어지지 않고 있다. 예산편성에서 주민참여는 세출예산 편성과정을 대상으로 하고, 세입예산 편성과정에는 참여하지 않고 있다. 충청남도 도민참여예산제에서 주민참여가 이루어지고 있는 분야는 일반회계이고, 실질적으로는 일반회계 예산의 일부가 주민참여의 대상이다.

3) 주민참여 방법

충청남도 도민참여예산제에서 주민이 예산에 참여하는 방법은 크게 주민제안사업 공모, 도민참여예산위원회의 본예산(안)에 대한 의견제시, 차년도 예산편성 관련 도민 설문조사이다. 이러한 방법 중 주민제안사업 공모제가 가장 핵심적인 주민참여방법으로 활용되고 있다.

주민제안사업 공모제는 2017년에 도입되어 차년도 예산에 반영할 사업공모를 시작하였다. 2017년 총 60억원 규모로 시작한 이후, 2019년부터 150억원으로 증액하여 2021년 현재까지 동일 규모로 유지되고 있다. 2021년 현재 주민제안사업 공모는 도 정책사업, 시·군 주민생활 밀착사업, 읍면동 풀뿌리 소규모사업의 3개 분야로 구분하여 실시되고 있다.

4) 주민참여 수준

충청남도 도민참여예산제의 주민참여 수준은 주민참여 방식에 따라 달라진다. 먼저, 차년도 예산편성 관련 도민 설문조사와 본예산(안)에 대한 분과위원회 자문은 예산안에 대한 참여는 의견수렴 수준이라고 할 수 있다. 그에 반해, 주민제안사업 공모는 충청남도가 일정 예산을 할당하여 주민들이 직접 제안한 사업을 예산안에 편성하는 방식으로 주민의견이 직접적으로 반영될 수 있는 방식이다.

5) 제도 활성화 수단

충청남도는 도민참여예산제의 활성화 수단으로 온라인 소통채널, 주민제안사업 공모 추진

시 컨설팅 제공, 주민제안사업 발굴을 위한 읍면동 풀뿌리 소규모사업 등과 같은 제도적 장치들을 운영하고 있다. 온라인 소통채널은 만사형통충남(<https://1004.chungnam.go.kr>)이라는 인터넷 홈페이지로서, 충청남도는 이러한 소통 플랫폼을 도민참여예산 제안사업 공모 및 홍보 등 사업관리 체계화에 활용하고 있다.

두 번째 활성화 수단으로 주민제안사업 공모 추진시 컨설팅 제공이다. 주민이 신청서 작성시 컨설팅을 신청할 경우 대면 또는 전화통화 방식으로 제안서 작성방법 등을 안내해주고 있다.

세 번째, 충청남도는 도민참여예산위원회와 도청 공무원 대상으로 참여예산 관련 활동 우수자 표창을 실시하고 있다.

마지막으로 주민제안사업 공모 분야로 시군 주민생활밀착사업과 함께 읍면동 풀뿌리 소규모사업 분야를 운영하는 것은 도민이 주민참여예산에 관심을 가지고 접근할 수 있도록 한 장치이다.

3. 충청남도 도민참여예산제의 운영성과 분석

1) 운영성과 분석틀 설정

도민참여예산제의 운영성과를 분석하기 위해서는 도민참여예산제의 성과를 정리하여야 한다. 본 연구에서는 이론적 검토를 통해 도민참여예산의 운영성과를 재정의 민주성, 예산과정의 투명성, 사회적 형평성, 재정지출의 효율성, 재정운영의 책임성으로 정리하였다.

이러한 도민참여예산의 운영성과는 추상적인 개념으로, 실제 분석을 위해서 개념에 대한 조작적 정의를 실시하였다. 우선 재정의 민주성은 주민의 의사가 예산에 반영되는 정도로 정의한다. 이를 측정하기 위한 조작적 정의는 주민이 참여하는 예산과정과 대상예산, 주민제안사업 반영건수, 예산에 대한 주민의견 반영 만족도이다. 예산과정의 투명성은 주민이 예산 및 예산과정을 용이하게 인식할 수 있는 정도를 의미한다. 이를 측정하기 위한 조작적 정의는 주민이 참여하는 예산과정 범위와 대상예산, 그리고 예산과정에 대한 이해의 제고 정도로 하였다. 사회적 형평성은 사회적 약자에 대한 재정지원을 의미하는 것으로서, 본 연구에서는 사회

적 약자 대상 사업의 비율을 조작적 정의로 선정하였다. 재정지출의 효율성은 투입 대비 결과라는 본래의 의미를 예산에 적용하여 예산지출 대비 지출성으로 정의하고, 주민만족도와 주민참여예산 집행률을 조작적 정의로 설정하였다. 마지막으로, 재정의 책임성은 예산편성 및 지출의 결과에 대한 신뢰성을 제공하는 것으로서, 본 연구에서는 예산에 대한 책임의식과 주민참여예산사업의 추진결과에 대한 만족도를 조작적 정의로 설정하였다.

2) 운영성과 분석 결과

충청남도 도민참여예산제의 운영성과를 분석한 결과, 몇몇 부분을 제외하고 전반적으로 충청남도 도민참여예산제는 제도의 취지를 달성하고 있는 것으로 나타났다.

재정의 민주성 측면에서는 주민제안사업 건수와 예산에 대한 주민의견 반영 만족도에서 일정부분 성과를 달성하였다고 볼 수 있다. 주민참여방법을 개선하여 주민제안사업 건수를 증가시킨 점은 보다 많은 주민들이 예산에 참여할 수 있는 기회를 확대시킨 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 도민참여예산위원 대상 설문조사를 통해서 예산에 주민의 의견이 반영된다는 인식을 확인한 부분 또한 매우 긍정적인 제도 성과라고 볼 수 있다. 그럼에도, 예산 집행과정에 대한 주민참여 방법, 참여대상, 일정 등에 대한 간략한 정보만을 제공하고 있어 집행과정에 대한 주민참여가 소홀히 다루어지고 있는 점은 개선할 필요가 있다. 특히, 주민제안사업의 예산집행률이 낮고 추진 일정이 지연되고 있는 부분은 집행과정에 대한 주민참여가 필요하다는 점을 뒷받침하는 점이다. 주민참여 수준이 높은 주민제안사업 공모의 경우 유사 타 지자체와 비교하여 규모가 상대적으로 작은 점 또한 고려할 부분이다. 충청남도에서 주민제안사업 공모의 핵심은 도 정책사업임에도 내실 있는 운영을 위한 개선과제가 필요할 것으로 판단된다. 2020년에는 전년도에 비해 신청 건수와 최종선정 건수, 예산액이 줄어들었는데, 이는 적절한 사업제안이 이루어지고 있지 못함을 보여준다. 성과분석 결과와 별개로 도민참여예산제의 민주성을 제고하기 위해서는 기본적으로 도민참여예산에 대한 일반주민의 인식정도를 높일 필요가 있다. 이러한 측면에서 일반 주민에 대한 홍보방안을 적극적으로 개발하여야 할 것이다.

주민참여예산제의 주요 목적 중 하나는 주민의 예산에 대한 접근성이다. 이러한 점에서 주민참여예산제에서 주민의 예산에 대한 이해도 제고는 매우 중요 기능이다. 도민참여예산위원 대상 인식조사 결과, 도민참여예산제로 인해 충청남도 재정운영에 대한 이해도가 높아졌다고

응답한 부분은 도민참여예산제의 운영성과 중 매우 긍정적인 부분이라고 할 수 있다.

사회적 형평성 측면에서는 선정된 12개의 도 정책사업 중 4개가 사회적 취약계층을 대상으로 하고 있어 도민참여예산제가 제도의 취지에 따라 운영되고 있다고 평가할 수 있다. 또한 도민참여예산위원 대상 설문조사에서도 사회적 소외계층에 대한 배려 인식이 높아졌음을 보여준다.

재정지출의 효율성 측면에서 도민참여예산사업의 만족도가 높게 나타난 부분은 긍정적으로 평가할 수 있으나 주민제안사업의 낮은 예산집행률은 제도의 목적을 훼손할 수 있는 부분으로서 필히 개선방안을 마련해야 할 부분이다.

마지막으로, 도민참여예산제가 예산사용에 대한 책임의식을 높이는 것으로 인식된다고 나타나 도민참여예산제가 재정지출의 책임성을 확보하는데 기여한다고 평가할 수 있다.

4. 사례조사

1) 사례조사 개요

본 연구의 목적은 충청남도 도민참여예산제의 운영성과 분석과 함께 개선방안을 도출하는 것이다. 개선방안의 타당성과 신뢰성을 높이기 위해 주민참여예산제를 선도적으로 운영하고 있는 자치단체를 대상으로 사례조사를 실시하여 충청남도 도민참여예산제 제도개선을 위한 시사점을 도출하고자 한다.

조사대상을 선별하기 위해 17개 광역자치단체의 주민참여예산제 운영실태를 간략하게 검토하였다. 본 연구에서는 광역도 뿐만 아니라 광역시 및 특별시를 사례조사 대상에 포함하였다. 이 연구결과는 충청남도를 대상으로 하므로, 광역도만을 사례조사 대상으로 하는 것이 적절하지만 광역도 중에 주민참여예산제를 체계적이고 활발하게 추진하는 광역도는 소수에 불과한 실정이다. 반면, 광역시와 특별시에서는 주민참여예산제를 적극적이고 체계적으로 추진하는 경향이 나타나고 있어, 특별시 및 광역시를 사례조사 대상에 포함하였다.

2021년 현재 17개 광역자치단체는 모두 주민참여예산제를 운영하고 있으나, 제도의 체계성, 정교성 등에서 자치단체별 차이가 나타나고 있다. 이 연구는 광역 시도 수준에서 주민참여예산

제를 선진적으로 운영하고 있는 것으로 판단되는 서울특별시, 대구광역시, 경기도, 경상남도의 주민참여예산제를 조사대상으로 선정하였다.

제2장에서 제시한 바와 같이, 주민참여예산제의 구성요소는 주민참여예산의 범위, 주민참여 방법, 주민참여 기구, 활성화 수단 등이다. 본 연구는 이러한 요소들을 주민참여예산제 운영모델의 주요 요소로 판단하여 이를 기준으로 각 사례대상별 운영실태를 조사하고 주요한 특징을 정리하였다.

2) 사례조사의 종합 및 시사점

서울특별시, 대구광역시, 경상남도, 경기도의 4개 자치단체를 대상으로 주민참여예산제 운영사례에 대해서 심층적으로 살펴보았다. 사례별 주요 현황과 특성은 아래의 표와 같다.

〈표 1〉 주민참여예산제 사례 비교

자치 단체	주민참여기구	참여예산 범위와 대상	주민참여 방식
서울	· 시민참여예산위원회 (500명) · 숙의예산민관협의회 · 지역회의(자치구 주민참여예산위원회) · 시민참여예산제지원협의회 · 온시민예산광장 · 예산학교	· 크게 시민숙의예산과 전체예산에 대한 시민의견제시로 구분 · 시민숙의예산은 숙의형(기존 계속사업 9,300억원)과 700억 원 규모의 제안(공모)형으로 구분 · 제안(공모)형은 광역단위 400억원과 지역단위 300억원으로 구분 · 마을단위, 자치구 단위, 광역단위 문제해결로 구분	· 주민제안사업 · 숙의형 사업 · 편성예산에 대한 의견제시 · 시민참여예산사업 모니터링
대구	· 주민참여예산위원회 (100명) · 분과위원회 · 주민참여예산 연구회 · 예산아카데미	· 크게 주민제안사업과 전체예산과 주요사업에 대한 주민의견서 작성으로 구분 · 주민제안사업은 시정참여형(90억원), 청년참여형(10억원), 구·군참여형(40억원), 읍면동참여형(40억원)으로 구분	· 주민제안사업 · 전체예산에 대한 의견조사 · 주요사업에 대한 주민의견서 작성 · 주민참여예산사업 모니터링
경남	· 주민참여예산위원회 (100명) · 분과위원회 · 주민참여예산 지역연구회 · 도민예산학교	· 크게 주민제안사업, 전체예산에 대한 시민의견제시, 주요사업에 대한 주민의견서 작성으로 구분 · 주민제안사업은 도정참여형(50억원), 도-시군연계협력형(50억원), 청년참여형(10억원), 읍면동참여형(60억원)으로 구분	· 주민제안사업 · 전체예산에 대한 의견조사 · 1억원 이상 도 자체 신규사업에 대한 주민의견서 작성 · 주민참여예산사업 모니터링
경기	· 주민참여예산위원회 (100명) · 분과위원회 · 주민참여예산 연구회 · 예산학교	· 크게 주민제안사업, 전체예산에 대한 시민의견제시, 주요재정사업에 대한 주민의견서 작성으로 구분 · 주민제안사업은 도정참여형(300억원), 지역지원형(100억원), 민관협치형(100억원)으로 구분	· 주민제안사업 · 전체예산에 대한 의견조사 · 20억원 이상 자체사업과 3억원 이상 행사성 자체사업에 대한 주민의견서 작성 · 주민참여예산사업 모니터링

<표 계속>

자치 단체	활성화 수단	주요 특징
서울	· 시민참여예산제 민·관 참여자 교육 강화 · 컨설팅단 운영(시민참여예산사업 품질 향상) · 시민참여예산제 관련 시민의견 조사 · 숙의과정 관리 및 환류(숙의운영 지원단 운영) · 시민참여예산 활동 인센티브 · 참여예산제 성과평가 토론회 · 자치구 주민참여예산 운영지원 · 시민참여예산제 인터넷 홈페이지 운영	· 주민이 기존계속사업에 대한 의사결정에 참여하는 숙의형예산사업 운영 · 숙의예산민관협의회 운영 · 전문 독립분과(온예산분과, 홍보분과) 운영 · 온시민예산광장 운영을 통한 참여주민 확대 · 주민참여예산 포괄화(민주주의서울 제안형 시민제안사업, 구단위계획형 사업, 동단위계획형 사업) · 숙의운영 지원단 설치, 운영 · 활동별 성과평가 토론회 운영 · 시민참여예산 활동 인센티브 범위 확대 · 제도개선을 위한 종합적 시민의견조사
대구	· 청소년 참여예산제 운영 · 주민참여예산제 운영성과 평가 토론회 · 화상회의 시스템 운영 · 구·군 참여예산제 지원 · 주민참여예산 청년 서포터즈 구성 및 운영 · 주민참여예산제 인터넷 홈페이지 운영	· 주민참여예산 연구회에 전직 주민참여예산 위원, 시민단체 참여 · 참여주체별 맞춤형 교육을 위한 다양한 교육과정 개설 · 청년참여형 주민제안사업 운영 · 공감포럼 도입을 통한 주민제안사업 선정범위 확대 · 주민참여활동 활성화를 위한 온라인 화상회의 시스템 도입 · 청년층의 인식과 이해도 향상을 위한 청년 서포터즈 운영
경남	· 주민참여예산제 연간 운영계획 수립 전 관계자 및 도민 의견수렴 · 주민제안사업 만족도 조사 · 화상회의 시스템 운영 · 주민참여예산제 인터넷 홈페이지 운영 · 주민참여예산 제안사업 우수사례 선정 · 주민참여예산제도 평가 및 환류	· 분과위원회 운영지원을 위한 주무부서 지정 · 청년참여형 주민제안사업 운영 · 주민참여예산 지역연구회에 도의원 참여 · 주민참여예산사업 점검단 구성시 다양한 이해관계자 참여를 통한 점검의 전문성 및 효과성 제고 · 주민참여예산제 연간 운영계획 수립 전 관계자 및 도민 의견수렴
경기	· 주민참여예산제 인터넷 홈페이지 운영 · 주민참여예산 우수제안자 및 공무원 시상 및 표창 · 주민참여예산제도 평가 및 환류 · 도·시·군 협력체계	· 주민참여예산 연구회 구성원으로 도의회 의원 포함을 통한 도의회와의 협조체계 · 일반참여예산 운영 내실화 · 주민설문조사 결과 작성의 내실화 · 시군과의 협력체계 강화를 통한 주민제안사업 사장 방지

사례조사 결과, 주민참여기구, 참여예산 범위와 대상, 주민참여 방식의 제도운영 구조 측면에서는 서울특별시의 숙의형 사업을 제외하고 자치단체간 차이가 크게 나타나지 않고 있다. 이는 주민참여기구, 참여예산 범위, 참여방식 등 주민참여예산제의 형식적 측면에서는 자치단체간 모방을 통해 동형화가 진행되었기 때문인 것으로 보인다. 그러나 제도 운영에서는 차이가 나타나고 있다. 서울특별시는 숙의과정의 내실화를 위해 숙의운영 지원단을 운영하고 있고, 대구광역시는 공감포럼을 도입하여 주민제안 사장되지 않도록 노력하고 있다. 경상남도는 분과위원회 운영을 지원하기 위한 주무부서를 지정하고 있다. 또한, 주민참여예산사업 점검단 구성시 다양한 이해관계자를 참여시켜 점검의 전문성과 효과성을 향상시키기 위한 수단을 마련하였다. 연간운영계획 수립 전 관계자 및 도민의견을 수렴하여 운영계획에 반영하고 있다. 이와 같이 제도운영을 내실화하기 위한 내용은 제도활성화 수단을 통해 확인할 수 있다.

2) 시사점

사례조사를 통해 충청남도 도민참여예산제 개선방안 마련을 위한 시사점을 도출하면 다음과 같다. 첫째, 주민참여기구, 참여예산 범위와 대상, 주민참여 방식 등 운영구조 측면의 개선을 추진하되, 기존의 기구나 방식 등의 운영을 내실화하는 데 초점을 둘 필요가 있다. 주민참여예산제 운영에서 가장 선도적인 자치단체인 서울특별시는 주민참여기구 개편, 참여예산 범위 확대 등 운영구조 측면의 제도개선을 수행하면서 기존의 제도운영의 내실화를 위한 수단을 도입하고 있다. 충청남도는 도민참여예산위원회, 예산연구회, 예산학교, 숙의과정 등 현재 운영되고 구성요소들이 각 기능을 잘 수행하고 있는지를 점검해보고 개선방안을 마련할 필요가 있다.

둘째, 도민참여예산제를 활성화하기 위해 기존의 활성화 수단을 정비하거나 보다 효과적인 활성화 수단을 추가적으로 도입할 필요가 있다. 충청남도에서 기존의 활성화 수단들이 효과적으로 운영되고 있는지를 살펴보고 정비가 필요한 부분들에 대해서는 개선방안을 마련하여야 한다.

5. 충청남도 도민참여예산제 개선방안

1) 주민참여 기구

(1) 도민참여예산위원회 역할 강화

도민참여예산위원회는 2020년 조례개정을 통해 40명에서 100명으로 증가하였으므로 위원회의 역할이 강화될 필요가 있다. 첫째, 충청남도는 도민참여예산위원회에게 도민제안사업의 검토 및 사업 우선순위 결정, 편성예산안에 대한 주민의견서 작성, 현장점검이 필요한 사업에 대한 현장점검 및 참여예산사업 모니터링 과정에서 제도운영과 관련된 쟁점사항 정리, 속의 프로세스가 당초 설계대로 운영되는지, 회의운영 방식 등 모니터링, 분야별 회의결과 및 속기록 정리 등의 역할을 부여하는 방안을 적극적으로 고려할 필요가 있다.

둘째, 기존의 수행해 온 도민제안사업의 검토 및 사업 우선순위 결정, 편성예산안에 대한 주민의견서 작성, 현장점검이 필요한 사업에 대한 현장점검 및 참여예산사업 모니터링을 현재보다 내실 있게 운영하도록 해야 한다. 현재 도민참여예산위원회의 주요 활동은 도민제안사업의 검토 및 사업 우선순위 결정에 집중되어 있다. 따라서 증가된 도민참여예산위원회를 기존의 참여예산사업과 사업 현장 점검 및 참여예산사업 모니터링을 내실화하는데 활용할 필요가 있다.

(2) 도민참여예산연구회 활동 확대

충청남도는 예산연구회의 역할을 강화하기 위해 주민참여예산제 운영과정 전반을 모니터링하고 평가하는 역할을 부여할 필요가 있다. 즉, 주민참여예산위원회의 기능수행 및 예산학교 운영 과정에 참여하여 제도운영을 점검하고 모니터링하도록 하여야 한다. 이를 통해 주민참여예산 추진과정에서 현황 정보를 수집하고 참여주체로부터 운영 관련 의견 및 정보를 수집하도록 할 수 있다. 운영 점검 및 모니터링 결과는 문서로 정리하여 예산연구회 내에서 토론과정을 거쳐 제도 개선 및 발전 방안을 마련하도록 하고, 이를 연말 성과평가 토론회에서 발표하도록 하여야 한다. 예산연구회가 이러한 역할을 수행하기 위해서는 연초에 참여예산위원회 및 예산학교 운영일정을 확인하고 운영점검 및 모니터링 일정을 계획할 수 있도록 하여야 한다.

예산연구회 역할 강화를 효율적으로 수행하기 위해서는 예산연구회 구성시 전직 도민참여 예산위원을 포함시킬 필요가 있다. 전직 도민참여예산위원의 참여는 도민참여예산위원회에 대한 연구내용의 타당성과 신뢰성을 높일 수 있기 때문이다.

(3) 예산학교 운영 내실화

도민참여예산제 예산학교의 운영을 내실화하기 위해 교육대상 및 과정을 세분화하여 맞춤형 교육을 실시하고 교육과정을 전문화하여야 한다. 예를 들어, 기본교육, 심화교육, 시군 참여 예산담당자 워크숍, 읍면동 풀뿌리 소규모사업 교육 등으로 교육을 세분화할 수 있다. 기본교육은 도민참여예산 관계자 전체를 대상으로 하고 심화교육은 참여예산 위원과 관계 공무원을 대상으로 하여 과정별, 역할별로 구분하는 것이 효과적이다.

이러한 예산학교 교육과정 세분화 및 맞춤형 교육이 성과를 내기 위해서는 각 과정별 전문 강사를 배치하는 것이 무엇보다 중요하다. 이를 위해 각 분야별 우수강사 풀(pool)을 구성하여 강사에 따라 교육수준이 낮아지지 않도록 해야 한다.

예산학교 운영의 성과를 높이기 위해서는 교육에 대한 교육생과 전문가의 평가가 필수적으로 실시되어야 한다. 교육에 대한 교육생의 만족도 평가는 매 과정별로 실시되어야 하고, 동시에 전문가 평가 또한 실시되어야 한다. 교육생이 파악하지 못하는 문제점을 전문가의 관점에 파악되고 개선해야 하기 때문이다.

2) 주민참여 범위

(1) 결산단계로 주민참여 범위 확대

충청남도는 예산과정에서 주민참여의 범위를 편성 및 집행 단계에 국한하지 않고 결산 단계로 확대하는 것을 고려할 필요가 있다. 결산단계에서의 주민참여는 예산사업 추진완료 후 사업평가에 주민이 참여하는 것을 의미한다. 이러한 주민참여는 도민참여예산사업에 대해 도입하여 운영한 후 일반참여예산사업의 추진결과 평가로 확대하는 것이 적절하다. 도민참여예산사업 추진결과에 대한 주민참여는 우선 대상사업을 선정하고, 사업평가에 참여할 주민참여예

산위원 등을 구성하여야 한다. 다음으로 사업추진 결과에 대한 평가에 적용할 세부평가항목을 선정한 후 서면평가와 현장점검 방식으로 평가를 진행한다. 평가 진행시, 평가보고서의 질과 평가결과의 타당성, 신뢰성을 확보하기 위해 사전에 평가자에 대한 사전교육을 실시하는 것이 중요하다. 평가보고서가 작성되면 분과위원회별로 평가결과에 대한 검토 및 논의를 거쳐 최종 보고서를 작성한다. 최종보고서는 총회 보고와 함께 예산담당관과 각 사업부서에 전달한다. 평가보고서는 참여예산 홈페이지에 게시하여 일반 주민들이 열람할 수 있도록 하고, 평가결과는 도민제안사업 공모와 도민참여예산제의 개선방안을 마련하기 위한 자료로 활용되어야 한다.

(2) 도민참여 대상 예산범위를 기존사업의 변경으로 확대

주민제안사업의 범위를 신규사업에 국한하지 않고 기존사업으로 확장하여 지역주민의 참여 범위를 확대하는 방안을 고려할 필요가 있다. 기존사업 변경으로의 주민참여범위 확대를 전면적으로 실시하는 것은 쉽지 않으므로, 단기적으로 가능한 방법을 제안하면 기존사업과의 중복 사유로 탈락하는 주민제안사업을 활용하는 것이다. 주민제안사업 중 일부는 사업부서 검토 과정에서 기존 사업과의 중복 사유로 탈락하게 된다. 사업부서 검토과정에서 이러한 사유로 제외되는 사업들을 대상으로 숙의과정에서 기존사업의 변경안을 도출하도록 한다. 이 때 숙의과정에는 도민참여예산위원뿐만 아니라 사업부서와 예산부서가 참석하여 실행가능한 변경안이 도출될 수 있도록 한다. 기존사업의 변경은 기존사업의 내용과 주민제안사업의 내용을 비교하여 기존사업에 포함되지 않은 주민제안사업의 내용이나 상대적으로 적은 사업량을 증가하는 형식으로 추진될 수 있다.

3) 주민참여방법

(1) 숙의 과정 내실화

충청남도는 2020년부터 숙의과정을 도입하였고 2021년에는 기능강화를 위해 사전교육을 위한 워크숍을 개최하여 숙의과정의 질을 제고하기 위한 노력을 하고 있다. 그러나 실제 숙의과

정에서는 짧은 시간에 절차가 진행되고 깊이 있는 논의가 진행되지 못하는 측면이 있다. 이러한 원인으로는 사전교육 부족, 짧은 숙의과정, 숙의 진행 미숙 등으로 판단된다. 충청남도 도민참여예산제의 숙의과정을 내실화하기 위해서는 이러한 부분에 대한 개선이 필요하다.

첫째, 현재 워크숍 교육 외에 추가적인 교육을 추가 구성할 필요가 있다. 숙의과정에 참여하는 참여예산위원, 전문가 등을 대상으로 충청남도 예산 및 주민제안사업에 대한 일반이해, 예산편성 절차 및 체계 등 기본교육 외에 숙의진행 실무교육을 실시할 필요가 있다. 교육강사는 숙의과정을 선도적으로 실시하고 있는 자치단체 공무원 및 관계 전문가를 활용하는 것이 적절하다.

둘째, 대상별 교육을 체계화할 필요가 있다. 숙의과정을 진행할 분과장 등에 대해서는 진행 관련한 심화교육을 실시하고, 참여 전문가에 대해서는 숙의과정에서의 전문적 역할에 대해 안내하여야 한다.

셋째, 숙의과정에 충분한 기간을 설정하고 참여예산위원과 참여 전문가에게 숙의자료를 사전에 제공하여 준비시간을 갖도록 하여야 한다.

(2) 도 정책사업 제안 유도

충청남도 도민참여예산에서 핵심적인 부분은 도 정책사업에 대한 주민제안사업이라고 할 수 있다. 그럼에도 충분한 제안사업을 발굴하는 것이 쉽지 않아, 그 규모를 확대하지 못하고 있다. 이는 일반 주민이 도 정책사업에 대한 관심이 크지 않은데 근본적인 원인이 있다. 이러한 문제에 대한 대응방안으로, 도 정책에 관심을 가지고 있는 대상이나 단체가 도민참여예산에 관심을 갖도록 하거나 사업을 제안하도록 방안을 고려할 수 있다. 구체적으로 특정 주제와 관련된 시민단체, 전문가, 도민참여예산위원, 일반주민이 참여하는 토론회를 개최하여 사업을 발굴하는 방안을 고려할 수 있다.

(3) 사업 집행단계 주민참여 내실화

충청남도 도민참여예산제에서는 2018년부터 예산집행단계에까지 주민을 참여시키고 있다. 그러나 코로나19 등의 여파로 현재 집행단계에 대한 주민참여가 미진해지고 있다. 한편으로

집행단계에 대한 구체적인 실행계획이 세워지지 않은 측면도 부실한 운영의 원인으로 파악된다. 집행단계에 대한 주민참여를 내실화하기 위해서는 구체적인 목적과 실행계획을 수립할 필요가 있다.

대상사업을 특정한 후, 사업에 대해서 사업계획 수립 확인, 사업 진행현장 확인, 사업성과 점검 등 사업진행 단계에 따라 분기별로 모니터링 진행하고, 이를 통해 진행률을 독려하는 방향으로 운영할 필요가 있다. 그리고 모니터링 과정에서는 사업 제안취지 이행 및 집행을 현황, 사업 진행 시 예산낭비 요소 및 민원 발생 여부, 사업완료 여부(불용·이월 확인), 사업효과성, 시민 유익성 등을 중점적으로 점검하여야 할 것이다.

또한 사업모니터링을 효과적으로 실시하기 위해서는 이와 관련된 심화교육을 실시하여야 하고, 사업 현장확인을 필히 실시하여야 한다. 모니터링 결과는 해당 사업부서에 송부하여 문제점 개선 및 사업 적기 추진 권고 등에 활용하도록 하여야 한다.

4) 제도활성화 수단

(1) 운영성과 평가 체계화

주민참여예산제가 성과를 내고 지속적으로 발전하기 위해서는 자체적으로 운영실태와 성과를 점검하고 개선방안을 도출하기 위한 평가시스템이 체계적으로 작동해야 한다. 충청남도 도민참여예산제 또한 정례적으로 연말 총회에서 성과평가를 실시하고 있으나, 보다 체계적으로 운영될 필요가 있다.

충청남도 도민참여예산제 운영성과 평가체계를 개선하기 위해서는 개별 활동별 성과평가 토론회를 추진하고, 이에 근거하여 연말 운영성과평가 토론회를 내실화할 필요가 있다. 도민참여예산제에서 실시되는 주민제안사업 심사, 편성예산안에 대한 주민의견서 작성, 도민참여예산사업 모니터링 등의 개별 활동별로 운영성과 및 문제점이 정리되도록 해야 한다. 도민참여예산의 개별활동은 대부분 분과위원회별로 실시되므로, 분과위원회가 각 활동 종료 후 자체적으로 운영성과, 문제점, 개선방안에 대해 토론을 실시하고 결과보고서를 작성하도록 해야 한다. 이러한 결과보고서가 종합화될 수 있도록 예산연구회에 공유되고, 연말 성과평가토론회에서 발표되도록 해야 한다. 예산연구회에서는 개별활동 보고서를 종합하고, 그에 근거한 개

선방안을 도출하여 연말 성과평가토론회에서 발표하도록 해야 한다.

이러한 운영성과평가 방안이 실행되기 위해서는 분과위원회별로 토론회를 진행할 위원으로 분과위원장을 지정하고 예산연구회 전문가가 참여하게 하는 것이 필요하다. 연말 운영성과평가 토론회가 내실 있게 운영되기 위해서는 충분한 시간을 확보하는 것이 필수적이다.

(2) 도민참여예산제 운영 중장기 계획 수립

충청남도 도민참여예산제가 10년 정도 운영되어 오고 있지만 그 동안 도민참여예산제를 통해 달성하고자 하는 목표를 정하지 않았고, 그에 따라 목표 달성을 위한 세부 로드맵 또한 구성되지 않은 채 운영되어오고 있다. 충청남도는 도민참여예산제를 통해 달성하고자 하는 목표와 이를 달성하기 위한 하위 목표, 그리고 세부 추진 로드맵을 포함하는 도민참여예산제 중장기 운영계획을 수립할 필요가 있다. 충청남도 도민참여예산제의 비전(vision)을 설정하고, 비전을 달성하기 위한 중장기 전략목표를 제시하고 중장기 전략목표 아래에 단기목표를 설정하고, 각 목표별 달성여부를 파악할 수 있도록 성과지표를 설정하여야 한다. 그리고 중·중·단기적으로 세부 활동계획을 수립하여야 한다. 중장기계획 수립은 예산연구회의 역할 중 하나라고 볼 수 있으므로, 예산연구회에서 담당하는 것이 바람직할 것이다.

(3) 도민참여예산 활동 인센티브

현재 충청남도 도민참여예산제에서는 도민참여예산위원과 충청남도청 공무원 대상으로 매년 우수 활동자를 선발하여 표창을 수여함으로써 도민참여예산 활동을 독려하기 위한 인센티브로 활용하고 있다. 충청남도는 이러한 인센티브를 보다 적극적으로 활용하기 위해 대상범위를 확대하는 방안을 고려할 필요가 있다. 구체적으로, 도민투표 등을 통해 최종적으로 참여예산사업으로 선정된 사업의 제안자 대상으로 포상금(예시: 상품권3만원, 1만원 등)지급하고, 가장 많은 득표를 얻은 사업이나 별도의 평가를 통해 우수사업으로 선정된 사업의 제안자에게는 도지사 표창 등을 수여하는 방안을 도입할 수 있다. 이와 함께 도민참여예산제의 성공적 운영을 위해 실·국의 지원과 협조는 중요한 요소가 되므로, 실국에 대한 도지사 표창 등과 같은 인센티브를 고려할 수 있다. 도민참여예산사업 제안자와 실국에 대한 인센티브 부여는 도민참

여예산위원회와 공무원 대상 인센티브 제도와 함께 이해관계자 집단별 인센티브 제도로 구축될 수 있다.

〈표 2〉 충청남도 도민참여예산 활동 인센티브 확대 방안

주요 이해관계자	인센티브 유무	인센티브 내용
도민참여예산위원회	○	도민참여예산위원회 활동 우수 위원 대상 도지사 표창
사업 제안자	×	우수 주민제안사업 선정 후 시상
도민참여예산제 실무 담당공무원	×	도민참여예산제 발전 기여 공무원 선정 및 표창
실·국(사업부서) 도민참여예산사업 추진 공무원	○	도민참여예산사업 추진 기여 우수 공무원 시상

(4) 도민참여예산제에 관한 도민의견조사

충청남도 도민참여예산제가 활성화되기 위해서는 도민의 제도에 대한 인지와 이해의 정도 뿐만 아니라, 도민참여예산에 참여한 도민들의 만족도가 높아져야 한다. 따라서 충청남도 도민참여예산제에서 정기적인 제도 운영에 관한 도민의견조사를 실시할 필요가 있다. 현재 충청남도에서는 도민참여예산위원회와 예산학교 수강자에 대한 의견조사가 개별적으로 실시되고 있고 도민의견에 대한 종합적인 조사가 실시되지 않고 있다.

도민참여예산제에 대한 도민의견조사는 도민참여예산위원을 기본 대상으로 하고, 예산학교 참여자, 주민제안사업 공모 제안자, 일반 도민 등을 대상으로 실시하되, 일반 도민 대상 조사는 응답자의 대표성을 확보하기 위해 층화추출 방법을 활용하여야 하고, 나머지 대상 조사는 최대한 많은 인원이 조사에 참여할 수 있도록 적극적인 홍보방안을 마련할 필요가 있다. 조사 내용은 제도 인식, 만족도, 제도운영 관련 사항, 개선의견 등으로 구성하여야 한다.

의견조사가 완료되면, 분석을 실시한 후 도민참여예산위원회 총회 등을 통해 분석결과를 공유하고, 제도개선방안을 마련하는 데 활용하여야 한다.

(5) 도민참여예산 인터넷 홈페이지 운영 내실화

충청남도는 2021년에 도민의 정책제안을 온라인으로 상시적으로 수렴하기 위해 “만사형통 충남(10004.chungnam.go.kr)” 인터넷 플랫폼을 개설하였다. 이 플랫폼에 도민참여예산 홈페이지를 별도 메뉴로 구분하여 운영하고 있다. 충청남도 홈페이지는 타 지방자치단체와 비교하여 세부적으로 개선, 보완할 부분들이 있다.

첫째, 제안된 주민참여예산사업에 대한 상세한 정보와 미선정사업에 대한 사유 등을 제공할 필요가 있다. 현재 홈페이지에는 제안된 주민참여예산사업에 대하여, 제안연도, 사업위치, 분야, 사업명, 컨설팅 신청여부, 선정진행상태를 확인할 수 있도록 하고 있고, 세부 사업내용은 제공하지 않고 있다. 뿐만 아니라 선정되지 않은 사업에 대해서 미선정 사유가 제공되지 않고 있다. 제안된 사업에 대한 세부내용과 미선정 사업에 대한 사유를 제공할 경우 홈페이지에 방문하는 주민들의 관심을 제고할 수 있고, 주민이 사업내용을 보고 사업제안을 위한 아이디어를 얻을 수 있는 등 긍정적인 효과가 발생할 수 있다.

둘째, 선정된 사업의 추진상황에 대한 정보를 제공하고 도민이 평가의견을 제시할 수 있도록 할 필요가 있다. 선정된 사업의 추진상황에 대한 정보를 제안자와 일반 주민들이 확인할 경우 주민참여예산에 대한 투명성을 높여 제도에 대한 신뢰성을 증진시킬 수 있다.

셋째, 충청남도는 정해진 기간에 한정하여 주민제안사업 신청을 받고 있는데, 상시적으로 사업 신청을 받을 수 있도록 할 필요가 있다. 주민의 제안사업 아이디어는 일상 생활에서 나타나는 경우가 많기 때문에 상시적으로 제안서를 작성하여 제안할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

(6) 온라인 화상회의 활용

주민참여예산제가 활성화되기 위한 조건 중 하나는 주민대표로 활동하는 주민참여예산위원 간 빈번한 회의를 통해 참여예산과 관련한 많은 논의를 진행하는 것이다. 충청남도는 넓은 행정구역으로 인해 도민참여예산위원 간 회의를 개최하기 쉽지 않고, 최근 코로나19상황으로 인해 위원 간 만남이 더욱 어려워졌다. 이러한 어려움을 해소하기 위해 화상회의 시스템을 도입할 필요가 있다. 화상회의 시스템을 통한 온라인 회의는 다수보다는 소수회의에 적합한 측면이 있으므로 분과위원회, 운영위원회, 예산연구회 회의시 적극 활용할 필요가 있다. 화상회의 시스템 도입방안은 도민참여예산제 홈페이지에 화상회의 시스템을 추가하는 방안과 줌

(Zoom), 리모트미팅(RemoteMeeting) 등과 같이 민간기업에서 제공하고 있는 온라인 화상회의 서비스를 활용하는 방안을 고려할 수 있다.

화상회의 시스템의 장점에도 불구하고 도민참여예산위원 중에서는 정보기기 사용에 어려움이 있는 장년층이 다수 포함되어 있어 화상회의 시스템 활용이 쉽지 않을 수 있다. 따라서 화상회의 시스템 도입과 함께 사용법에 대한 교육이 필요 실시되어야 한다.

(7) 완료사업에 대한 제안자 만족도 조사

도민참여예산사업 완료시 제안자 대상으로 만족도 조사를 실시하여, 사업추진이 제안취지에 맞게 추진되었는지를 평가하고 제안자의 참여 효능감을 높여줄 필요가 있다. 현재 도민참여예산은 사업선정에 초점이 맞춰져 있어, 사업추진 결과에 대해서는 상대적으로 관리가 미흡한 실정이다. 사업 제안자가 자신이 제안한 사업이 실제로 추진된 결과를 확인할 경우 참여의 만족감은 더욱 높아져 도민참여예산제에 대한 신뢰를 높일 수 있고, 이는 도민참여예산제에 대한 관심과 참여를 지속시키는 요인이 될 수 있다.

목 차

제1장 서론	1
1. 연구배경 및 목적	1
2. 연구범위와 방법	2
1) 연구범위	2
2) 연구방법	3
3. 연구의 흐름과 보고서 구성	3
제2장 주민참여예산에 관한 이론적 검토	7
1. 주민참여예산의 의의	7
1) 주민참여예산의 등장배경	7
2) 주민참여예산의 개념	7
3) 주민참여예산의 의의	8
2. 주민참여예산제의 운영체계	8
1) 주민참여기구	9
2) 주민참여예산 범위	10
3) 주민참여 방법	13
4) 주민참여 수준	15
5) 제도 활성화 수단	16
3. 선행연구 검토	17

제3장 충청남도 도민참여예산제 운영 현황 23

1. 도입과정 및 주요 연혁	23
1) 도입과정	23
2) 주요 연혁	24
2. 운영체계	25
1) 주민참여 기구	25
2) 도민참여예산의 범위	28
3) 주민참여 방법	30
4) 주민참여 수준	37
5) 제도 활성화 수단	37

제4장 충청남도 도민참여예산제 운영성과 분석 39

1. 운영성과 분석 틀	39
1) 운영성과에 대한 조작적 정의	39
2) 분석방법 및 분석자료	41
2. 운영성과 분석	42
1) 재정의 민주성 측면	42
2) 예산과정의 투명성 측면	49
3) 사회적 형평성 측면	51
4) 재정지출의 효율성 측면	53
5) 재정지출의 책임성 측면	55
3. 운영성과 분석 종합	55

제5장 사례조사	57
1. 사례조사 개요	57
2. 서울특별시 시민참여예산제	58
1) 운영개요	58
2) 주민참여 기구	60
3) 주민참여예산 범위와 규모	66
4) 주민참여 방법	68
5) 제도 활성화 수단	76
6) 주요 특징	83
3. 대구광역시 주민참여예산제	85
1) 운영개요	85
2) 주민참여 기구	86
3) 주민참여예산 범위와 규모	89
4) 주민참여 방법	91
5) 제도 활성화 수단	97
6) 주요 특징	101
4. 경상남도 주민참여예산제	102
1) 운영개요	102
2) 주민참여 기구	103
3) 주민참여예산 범위와 규모	105
4) 주민참여 방법	107
5) 제도 활성화 수단	113
6) 주요 특징	116
5. 경기도 주민참여예산제	117
1) 운영개요	117

2) 주민참여 기구	117
3) 주민참여예산 범위와 규모	119
4) 주민참여 방법	121
5) 제도 활성화 수단	127
6. 사례 종합 및 시사점	130
1) 사례 종합	130
2) 시사점	133

제6장 충청남도 도민참여예산제 개선방안 135

1. 기본방향	135
2. 주민참여 기구	136
1) 도민참여예산위원회 역할 강화	136
2) 도민참여예산연구회 활동 확대	137
3) 예산학교 운영 내실화	138
3. 주민참여 범위	140
1) 결산단계로 주민참여 범위 확대	140
2) 도민참여 대상 예산범위를 기존사업의 변경으로 확대	142
4. 주민참여방법	142
1) 숙의 과정 내실화	142
2) 도 정책사업 제안 유도	143
3) 사업 집행단계 주민참여 내실화	144
5. 제도활성화 수단	146
1) 운영성과 평가 체계화	146
2) 도민참여예산제 운영 중장기 계획 수립	147
3) 도민참여예산 활동 인센티브	148

4) 도민참여예산제에 관한 도민의견조사	149
5) 도민참여예산 인터넷 홈페이지 운영 내실화	151
6) 온라인 화상회의 활용	152
7) 완료사업에 대한 제안자 만족도 조사	152

제7장 결론 155

1. 요약 및 결론	155
2. 연구의 한계와 향후 연구과제	157

표 목 차

<표 2-1> 지방자치단체 세출예산 구분	12
<표 2-2> 주민참여예산 운영형태에 따른 주민참여 방법	13
<표 2-3> 지방자치단체 재정공시 주민참여예산사업 구분	15
<표 3-1> 2021년 충청남도 도민참여예산학교 과정별 추진계획	28
<표 3-2> 충청남도 세출예산 규모	29
<표 2-4> 2021년 도민참여예산 사업예산 현황	29
<표 3-3> 충청남도 도민참여예산 주민제안사업 공모 유형	30
<표 3-4> 읍면동 풀뿌리 소규모사업 제안부문	31
<표 3-5> 도민참여예산 제안사업 예시	32
<표 3-6> 실국별 2022년 예산사업 중 자문대상 사업수 및 사업비	36
<표 4-1> 도민참여예산제 운영성과 분석틀	40
<표 4-2> 조사대상의 일반 사항	42
<표 4-3> 광역자치단체의 예산과정별 주민참여예산 대상	44
<표 4-4> 충청남도 도민참여예산 참여대상	45
<표 4-5> 광역자치단체별 주민참여예산 규모(2021년 예산 기준)	46
<표 4-6> 충청남도 도민참여예산 주민제안사업 공모 결과	47
<표 4-7> 도민제안사업 우선순위 결정 등 도민참여예산 총회 만족도	48
<표 4-8> 도민참여예산제의 주민의견 반영 정도	49
<표 4-9> 충청남도 도민참여예산 주민참여 대상 구분	50
<표 4-10> 도민참여예산제로 인한 충청남도 재정운영에 대한 이해도 제고	51
<표 4-11> 2020년 도민참여예산 도 정책사업 선정사업	52
<표 4-12> 도민참여예산제로 인한 사회적 소외계층 배려 제고	53
<표 4-13> 2019년, 2020년 주민제안사업 선정사업 추진현황	53
<표 4-14> 도민참여예산 사업에 대한 만족도	54
<표 4-15> 도민참여예산제로 인한 재정에 대한 책임의식	55

<표 5-1> 광역자치단체 주민참여예산제의 주요 현황	58
<표 5-2> 서울특별시 시민참여예산위원회 분과 구성과 기능	62
<표 5-3> 서울특별시 시민참여예산제 예산학교 교육과정	66
<표 5-4> 서울특별시 시민숙의예산 구성	68
<표 5-5> 시민숙의예산 투표 반영비율 등	71
<표 5-6> 서울특별시 민주주의 서울' 시민제안 진행 절차	72
<표 5-7> 서울특별시 시민참여예산제 민·관 참여자 대상 교육 현황	77
<표 5-8> 서울특별시 시민참여예산 활동 인센티브	80
<표 5-9> 대구광역시 예산 아카데미 과정별 운영계획	89
<표 5-10> 대구광역시 주민참여예산사업 구분	91
<표 5-11> 경상남도 도민예산학교 세부 운영내용	105
<표 5-12> 경상남도 주민참여예산사업 구분	107
<표 5-13> 경기도 주민참여예산사업 구분	121
<표 5-14> 주민참여예산제 사례 비교	131
<표 6-1> 충청남도 도민참여예산 예산학교 교육과정 개편 예시	139
<표 6-2> 충청남도 도민참여예산사업 도출을 위한 이해관계자 초청 간담회(안)	144
<표 6-3> 충청남도 도민참여예산제 사업 모니터링(안)	146
<표 6-4> 충청남도 도민참여예산 활동 인센티브 확대 방안	149
<표 6-5> 충청남도 도민참여예산제 도민의견조사 개요(안)	150

그림 목 차

<그림 1-1> 연구흐름도	5
<그림 2-1> 주민참여예산제 운영체계	9
<그림 2-2> 예산과정에서의 주민참여	11
<그림 3-1> 충청남도 도민참여예산위원회	26
<그림 3-2> 충청남도 도민참여예산 주민제안사업 공모 및 선정 절차	33
<그림 3-3> 도 정책사업 분야 공모사업 추진 절차	34
<그림 3-4> 시군 주민생활밀착사업, 읍면동 소규모 풀뿌리사업 분야 공모사업 추진 절차	35
<그림 4-1> 충청남도 도민참여예산제 주민참여예산 범위(예산과정 측면)	43
<그림 5-1> 서울특별시 시민참여예산 유형 구분	59
<그림 5-2> 서울특별시 시민참여예산 주요 주민참여 기구	60
<그림 5-3> 서울특별시 시민참여예산제 숙의예산민관협의회 숙의절차	64
<그림 5-4> 서울특별시 시민숙의예산 주민참여 범위	67
<그림 5-5> 서울특별시 시민숙의예산 진행 절차	69
<그림 5-6> 서울특별시 지역사회혁신계획(구단위계획형) 사업 선정 절차	73
<그림 5-7> 서울특별시 숙의예산사업 컨설팅단 운영 절차	78
<그림 5-8> 서울특별시 참여예산 인터넷 홈페이지	82
<그림 5-9> 대구광역시 주민참여예산위원회	87
<그림 5-10> 대구광역시 주민참여예산 주민참여 범위	90
<그림 5-11> 대구광역시 시정참여형 사업 진행 절차	92
<그림 5-12> 대구광역시 시정참여형 사업 진행 절차	94
<그림 5-13> 대구광역시 주민참여예산 인터넷 홈페이지	100
<그림 5-14> 경상남도 주민참여예산위원회	103
<그림 5-15> 대구광역시 주민참여예산 주민참여 범위	106
<그림 5-16> 경상남도 도민주도형, 청년참여형 사업선정 절차	108
<그림 5-17> 경상남도 도-시군 연계협력형 사업선정 절차	110

<그림 5-18> 경상남도 주민자치형 사업선정 절차	111
<그림 5-19> 경상남도 주민참여예산 인터넷 홈페이지	115
<그림 5-20> 경기도 주민참여예산위원회	118
<그림 5-21> 대구광역시 주민참여예산 주민참여 범위	120
<그림 5-22> 경기도 주민제안사업 추진절차	122
<그림 5-23> 경기도 민관협치형 사업 선정절차	124
<그림 5-24> 경기도 주민참여예산 인터넷 홈페이지	128

제1장 서론

1. 연구배경 및 목적

주민참여예산제는 예산운영 과정에 주민이 직접 참여할 수 있도록 하여 예산운영의 투명성과 민주성을 증대하고 나아가 재정민주주의를 실현하기 위한 제도이다. 2011년부터 지방재정법에서 주민참여예산제 시행을 규정하고 있고, 그에 근거하여 각 자치단체는 주민참여예산조례를 제정하여 제도를 운영하고 있다. 2021년 현재 주민참여예산제는 대부분의 지방자치단체가 의무적으로 운영해야 하는 중요한 제도로 정착되었다. 문재인 정부에서는 주민참여예산제도 확대를 국정과제 중 하나로 지정하여, 주민참여예산 우수자치단체 시상과 같은 노력을 기울이고 있다.

충청남도는 2011년에 「충청남도 도민참여예산제 운영 조례」를 제정하고 도민참여예산제를 지속적으로 확대, 발전시키기 위한 노력을 기울이고 있다. 2017년에는 광역도 최초로 일반주민 대상으로 제안사업 공모제를 실시하였고, 2019년부터는 공모금액을 150억원으로 증액하는 등 양적 성장을 이루었다. 최근에는 담당부서 변경, 전담인력 배치, 인터넷 플랫폼 구축, 예산학교 강화, 기존 주민자치 제도와의 연계 강화 등을 통해 제도운영의 성과를 제고하기 위한 다양한 노력을 기울이고 있다.

그런데 충청남도가 지난 10여년간 도민참여예산제 운영에 상당한 재정과 인력 등을 투입해 오고 있음에도, 아직까지 제도운영의 성과 분석이 이루어지지 않고 있다. 즉, 제도를 통해 달성하고자 하는 목적을 어느 정도 달성하였는지, 제도의 효과성은 어느 정도인지, 제도가 효율적으로 운영되고 있는지에 대한 객관적이고 종합적인 평가가 이루어지지 않았다. 주민참여예산제는 재정민주주의의 실현, 지방자치 이념의 구현, 지방재정의 효율적인 운영 등의 가치와 순기능이 존재하지만, 다양한 계층의 참여부족과 비용낭비, 경제적 효율성의 저해 가능성, 예산결정권한과 대표성 문제 등의 역기능도 내포하고 있다(김기현, 2017).

충청남도 도민참여예산제 운영과정에서 도민참여예산위원회의 조직 및 운영의 관주도성, 도민참여예산위원회의 대표성 및 주민의견 수렴활동 미흡, 형식화된 주민참여, 광역도 도민참여예산제의 특성을 드러내지 못하고 있는 도민공모사업, 사회적 약자 계층의 참여 미흡, 제안사업 공모 추진성과 분석 부재 등의 문제가 제기되어 왔다(이정만, 2014; 최웅선 외, 2018). 이러한 문제제기들은 충청남도 도민참여예산제가 효과적으로 운영되지 못하고, 운영성과가 높지 않다는 것을 의미할 수 있다. 따라서 도민참여예산제의 운영성과를 객관적이고 종합적으로 분석하여 제도운영에 대해서 점검을 실시할 필요가 있다.

이러한 운영성과를 분석하는 목적은 제도개선 방안을 마련하는 데 있다. 적절한 개선방안을 효율적으로 제시하기 위해 주민참여예산제를 선도적으로 운영하고 있는 타 지방자치단체 사례를 면밀히 살펴볼 필요가 있다. 서울특별시를 비롯한 우리나라 지방자치단체는 최근 주민참여예산제를 활성화하기 위해 적극적으로 제도개선을 추진하고 다양한 활성화 수단을 도입해 오고 있어 충청남도 도민참여예산제의 개선방안을 도출하는 데 근거자료가 될 것이다.

이상에서 논의한 반와 같이 본 연구에서는 충청남도 도민참여예산제의 운영성과를 분석하고, 제도운영 성과를 제고하기 위한 제도 개선방안을 도출하고자 한다. 개선방안의 실효성을 높이기 위해 타 지방자치단체의 주민참여예산 운영사례를 면밀히 조사하고자 한다.

본 연구의 결과는 충청남도 도민참여예산제 운영에 관한 중간점검 결과를 제시할 수 있어, 도민참여예산제의 목표를 조정하거나 새로운 목표를 설정하기 위한 근거로 활용될 수 있을 것이다. 또한, 도민참여예산제의 목표달성을 위한 수단이라고 할 수 있는 주민참여방법, 주민참여기구 등을 효율화하기 위한 근거자료가 될 수 있다.

2. 연구범위와 방법

1) 연구범위

본 연구의 공간적 범위는 충청남도 본청으로 한다. 주요한 범위는 충청남도 본청으로 하지만, 사례조사를 위해 몇몇 타 자치단체를 포함한다. 시간적 범위는 2012년부터 2021년으로 하고 최근 기간에 초점을 둘 것이다. 충청남도는 2012년에 도민참여예산제를 도입하여 2021년까

지 10년간 실시해오고 있으므로 충청남도의 현황조사는 그 동안의 전체 운영기간으로 한다. 그러나 충청남도 도민참여예산제 개선방안은 2022년을 가정하여 제시할 것이다.

본 연구의 내용적 범위는 주민참여예산에 관한 이론 및 선행연구 검토, 충청남도 도민참여예산제 운영 현황 검토, 충청남도 도민참여예산제 운용성과 분석 및 문제점 도출, 타 시도 주민참여예산제 운영 사례조사, 충청남도 도민참여예산제의 개선방안 제시로 할 것이다.

2) 연구방법

본 연구는 충청남도 도민참여예산제의 운영성과를 분석하고, 제도 개선방안을 제시하기 위한 것으로서, 이를 위해 문헌검토, 설문조사, 인터뷰, 사례조사, 전문가 자문 등의 연구방법을 활용한다. 문헌검토는 주민참여예산에 관한 이론과 충청남도 도민참여예산제 운영 현황을 검토하기 위한 방법으로 활용하고, 관련 학술문헌, 정책보고서, 행정자료 등을 통해 실시할 것이다. 의견조사 방법은 충청남도 도민참여예산제의 성과를 분석하기 위해 주민참여예산위원을 대상으로 활용하고자 한다. 인터뷰 방법은 충청남도 도민참여예산제 운영현황을 파악하고, 문제점을 분석하기 위해 충청남도 도민참여예산 관련 담당공무원을 대상으로 활용할 것이다. 사례조사 방법은 도민참여예산제 개선방안을 도출하기 위해 타 자치단체 주민참여예산제 운영 현황을 살펴보기 위한 것이다. 마지막으로 전문가 자문은 연구설계, 분석틀 설정 등을 위해 활용할 것이다.

3. 연구의 흐름과 보고서 구성

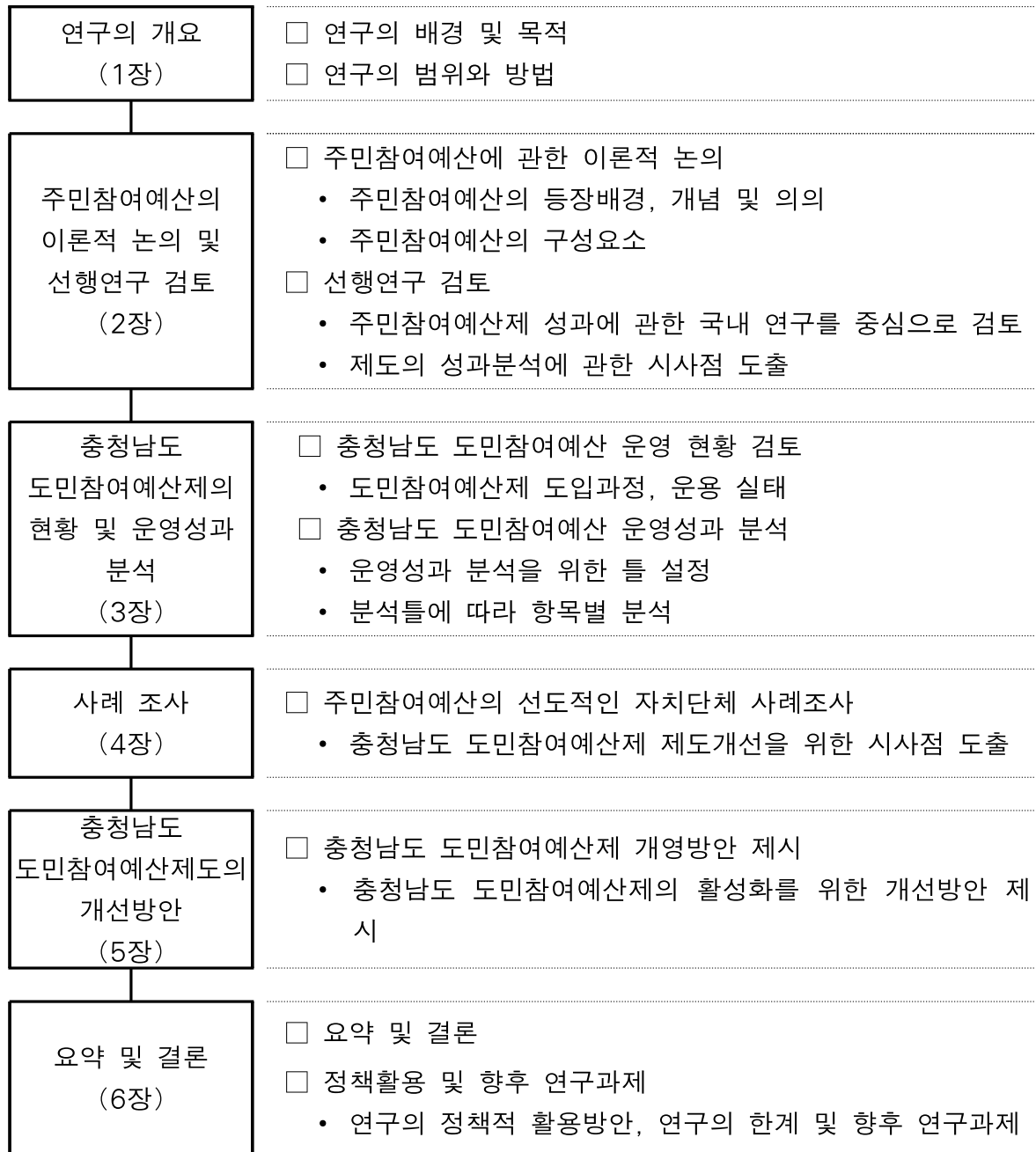
본 연구는 아래의 그림과 같은 절차로 수행된다. 제1장에서는 연구의 필요성과 목적, 연구수행방법 등 전체적인 연구개요를 제시한다. 제2장에서는 주민참여예산에 관한 이론과 선행연구를 검토한다. 이론적 검토는 주민참여예산제의 등장배경, 개념 및 의의, 주민참여예산제의 구성요소 등으로 구성된다. 선행연구 검토는 주민참여예산제 성과에 관한 국내 선행연구를 대상으로 실시되고, 이를 통해 제도의 성과 분석에 관한 시사점을 도출한다. 주민참여예산제를 통해 달성하고자 하는 목표는 예산과정의 투명성, 재정 민주성, 재정 효율성 등으로 정리될

수 있다. 이러한 목표는 추상적인 개념이므로 제도 성과 분석을 위해 선행연구 검토를 통해 참여예산제 성과에 대한 조작적 정의(operational definition)를 시도할 것이다.

제3장에서는 충청남도 도민참여예산제 운영현황을 검토하고, 제도운영 성과를 분석할 것이다. 운영현황은 크게 충청남도 도민참여예산제 도입 과정과 운영실태로 구분되고, 운영실태는 참여예산의 범위, 주민참여 방법, 주민참여 수준, 주민참여 기구, 주민참여예산위원회 구성 방식, 제도 활성화 수단 등으로 구성된다. 충청남도 도민참여예산제의 운영성과 분석 부분에서는 우선 성과 분석을 위한 틀 설정이 수행되고, 분석 틀에 따라 성과분석이 실시된다. 분석 틀은 이론적 논의와 도민참여예산제 현황 검토 등에 기반하여 설정된다. 그리고 선행연구 및 관련 자료에 근거하여 도민참여예산제 목표에 관한 조작적 정의가 실시된다. 조작적 정의가 이루어지면 각 대상에 사용할 분석방법을 선정한다. 본 연구는 분석틀에 따라 항목별로 성과 분석을 실시하되, 충남도의 주요 관심사업인 주민제안사업 공모 제도의 성과 분석에 중점을 둔다. 도민참여예산제의 운영성과를 정량적으로 분석할 경우 타 지자체와 비교를 실시한다. 마지막으로 평가항목별 분석결과를 통해 도민참여예산제에 관한 문제점을 도출한다.

제4장 사례조사에서는 주민참여예산제를 선도적으로 운영하고 있는 것으로 평가되는 자치 단체를 대상으로 사례조사를 실시하여 충청남도 도민참여예산제 제도개선을 위한 시사점을 도출한다. 제5장에서는 충청남도 도민참여예산제의 문제점과 사례조사 자료에 근거하여 개선 방안을 제시한다. 개선방안은 주민참여 방법(수단), 주민참여활성화 기제 등을 대상으로 제시한다.

〈그림 1-1〉 연구흐름도



제2장 주민참여예산에 관한 이론적 검토

1. 주민참여예산의 의의

1) 주민참여예산의 등장배경

1989년에 브라질의 작은 도시 포르투 알레그리(Porto Alegre) 시에서 처음 시작된 주민참여예산제(Citizen Participatory Budgeting)는 급속히 전세계의 도시들로 확산되었다. 된 데에는 후기 산업화 시대의 질적 사회발전에 대한 절실한 요구와 맞닿아 있다. 1980년대와 1990년대는 이제까지의 사회 발전을 이끌어 오던 산업화 시대의 패러다임이 한계를 드러내면서, 새로운 지속가능한 사회발전의 동력에 대한 요구가 커지던 시기이다. 이에 대해 세계인들이 합의한 결론 중 가장 유력하게 인정받는 대안은 거버넌스로 표현되는 새로운 사회발전 패러다임이다. 즉, 산업화 시대 이후의 삶의 질을 중심으로 하는 사회발전은 과거와 같이 정치지도자의 일방적 결정과 이를 성실히 추종하는 시민들의 이분법적 구분이 아니라, 시민들의 참여를 활성화하고 참여한 이들에게 사회를 공동으로 운영하는 자격과 권한을 부여함으로써 가능하다는 세계적 합의라고 볼 수 있다. 이에 새로운 패러다임에 맞는 새로운 참여의 모델에 대한 탐구가 진행되었고, 포르투 알레그리 참여예산은 그러한 상황에 적절한 정책으로 수용되기 시작한 것이다. 이는 비교적 모범적 참여예산의 사례로 알려진 스페인 알바세테시나 독일 베를린시의 리히텐베르크시의 조사에서도 확인할 수 있었다. 이로 인해 현재 전세계적으로 약 1,500여 개 이상의 도시에서 참여예산을 시행하는 것으로 보고되고 있다.

2) 주민참여예산의 개념

“주민참여예산제도란 참여 민주주의(participatory democracy)를 향상시키기 위한 제도로서, 지방정부 예산과정에 지역주민의 참여를 법적·제도적으로 보장함으로써, 재정의 투명성

(transparency), 대응성(responsiveness), 민주성(democracy), 그리고 책임성(responsibility)을 확보하기 위한 제도를 의미한다(Marquetti et al, 2009; 곽채기, 2005; 남승우·권영주, 2013; 황소하, 2015)”. “협회의 의미로는 지방정부의 집행부가 독점적으로 행사해온 예산편성권을 지역주민에게 이양함으로써 예산편성과정에 지역주민이 직접 참여하는 것을 보장하는 제도로 정의할 수 있다(곽채기, 2005; 이용환, 2011; 황소하, 2015)”. 주민참여예산은 등장 시기에는 예산편성과정에의 참여로 국한되어 정의되었으나, 최근에는 예산의 집행 및 평가 과정 등 예산 전체 과정으로 참여범위를 확대하여 정의하려는 경향(임성일, 2015b)이 나타나고 있다.

3) 주민참여예산의 의의

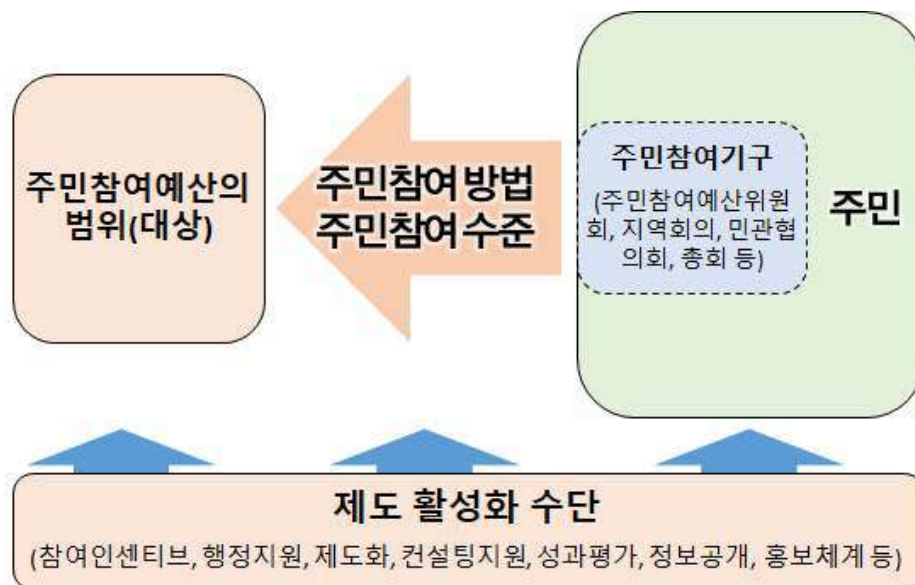
이상의 등장배경에 근거해 참여예산의 의의를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 참여예산은 단지 일부 예산을 주민들에게 주어 예산의 효율성과 효율성을 높이겠다는 것보다는, 시민들의 참여를 통해 자치단체장의 권한을 시민들과 공유함으로써 시민 주체의 민주주의 가치를 회복하고 강화하겠다는 것이다. 즉, 주민의 의사가 예산에 반영될 수 있도록 하고, 이를 통해 주민이 예산과정의 새로운 직접적 참여자로 등장함으로써 주민 주권이 실현될 수 있도록 한다(임성일, 2015a). 둘째, 참여예산은 예산이 풍부한 곳에서 가용재원의 일부에 대한 결정권을 시민들에게 위임하는 것이 아니라 부족한 예산을 시민들의 판단에 따라 그 우선순위를 정하겠다는 것이다. 셋째, 주민참여예산은 주민의 의사가 예산에 직접 반영될 수 있도록 함으로써 자원배분의 효율성, 형평성, 그리고 공공서비스의 질과 공급을 제고할 수 있도록 한다(이정만, 2014; 임성일, 2015a). 지역주민이 선출한 지방정부의 선출직 공무원과 일반 공무원에 의해 정책이 결정되고 예산이 편성됨에 따라 지역주민의 선호와 우선순위가 적절히 반영되지 않는 경우가 발생한다. 넷째, 주민이 예산과정에 참여함으로써 행정과 재정운영의 투명성과 책임성을 제고할 수 있다(이정만, 2014; 임성일, 2015a).

2. 주민참여예산제의 운영체계

주민참여예산제는 운영주체, 지방자치단체 여건 등에 따라 다양한 형태로 운영될 수 있다. 곽채기(2011)는 새로운 주민참여예산제도 모델을 제시하기 위해 기존의 주민참여예산제도 모

델에 관한 선행연구들을 정리하여 모델을 분류하는 기준으로 주민참여수준, 예산편성권의 공유수준, 주민참여과정의 주도자, 주민참여권의 제도화, 주민참여조직, 참여범위와 대상, 의사소통방식, 주민참여방식을 제시하였다. 이러한 기준들이 주민참여예산제가 운영되기 위한 요소라고 볼 수 있다. 본 연구에서는 이러한 요소들을 아래 그림과 같은 체계로 정리하고자 한다.

〈그림 2-1〉 주민참여예산제 운영체계



1) 주민참여기구

주민참여예산제에서 일반 주민이 직접 예산과정에 참여하기도 하지만 일반적으로 주민참여기구를 통해서 ‘주민참여’가 실시된다. 지방자치단체별로 주민참여예산제 운영 방식에 따라 다양하게 주민참여기구를 운영하고 있으며, 이를 기능에 따라 표준화하여 제시하면 다음과 같다. 주민참여예산위원회는 주민참여예산제도의 운영에 관한 사항, 지방의회에 제출하는 예산안에 첨부하여야 하는 주민의견서 내용 등을 심의하는 기구이다. 지방자치단체에 따라서는 공모사업의 우선순위 결정, 예산사업 집행 모니터링 등 다양한 역할을 수행한다. 분과위원회는 주민참여예산위원회의 하부 기구로서 특정 분야에서 주민참여예산위원회의 일부 기능을 수행하는 기구이다. 지역회의는 지방자치단체에 속하는 하부지역(읍면동 등) 별로 구성되어 주민

의 의견과 제안을 수렴하는 기구이다. 지방자치단체에 따라서는 지역별로 배분된 공모사업의 우선순위를 결정하기도 한다. 운영위원회는 주민참여예산위원회에서 특정 위원들로 구성되는 하부 기구로서 주민참여예산제도의 운영에 관한 사항만을 심의하는 기구이다. 민관협의회는 주민참여예산위원회의 대표와 집행부 대표가 주민참여예산의 예산안 반영에 대해 최종 협의하는 기구이다. 주로 민관협의회, 조정협의회, 조정위원회 등의 명칭이 사용된다.

이러한 기구 외에 주민참여예산위원회의 보조기구로서, 예산학교, 예산연구회, 주민참여예산지원협의회 등이 있다. 예산학교는 일반주민에게 예산 및 주민참여예산제 등에 대한 교육을 실시하여 주민의 예산접근성을 높이고 주민참여예산위원회 위원으로 활동할 수 있도록 하기 위한 기구이다. 예산연구회는 주민참여예산제가 제 기능을 수행할 수 있도록 운영실태와 문제점을 분석하고 개선방안 등을 제시하는 기구이다. 주민참여예산지원협의회는 주민참여예산 운영계획수립, 국내외 참여예산제도 연구, 참여예산 제도 운영에 관한 의견제시 및 자문, 주민참여예산 홍보 등의 기능을 수행하는 기구이다.

주민참여예산위원회는 주민참여조직 중 가장 핵심적인 조직으로서 위원구성에 있어서 공모, 추천, 당연직 등의 몇 가지 원칙들이 작동한다. 우선, 공정한 구성을 위해 위원의 가장 많은 비율을 공모방식으로 구성하는데, 일반 주민을 대상으로 공모 후 무작위 추첨이나 심사를 거쳐 위원으로 선정한다. 단, 성별·연령별·지역별 편중을 방지하기 위한 장치가 사전에 마련된다. 또한, 일정 수준 이상의 전문지식이 필요하기 때문에 예산학교 사전수료를 자격 요건으로 하는 경우가 많다. 다음으로, 위원의 일부는 단체장, 의회, 시민단체, 지역회의 등의 추천에 의해 선정된다. 마지막으로 특정 직위에 있는 공무원을 당연직 주민참여예산위원으로 하여 위원을 구성한다.

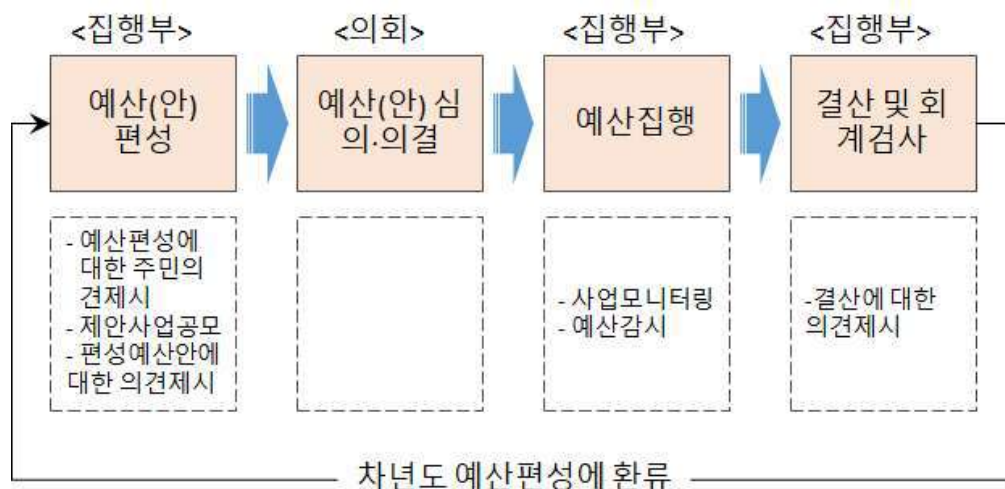
2) 주민참여예산 범위

주민참여예산의 범위는 주민참여가 이루어지는 예산의 범위를 의미하는데, 예산과정의 관점과 참여대상 예산의 관점으로 구분할 수 있다. 예산과정은 예산의 편성, 심의·의결, 집행, 결산 및 회계검사의 단계로 이루어지는데, 주민참여예산제도 설계시 주민이 참여하는 단계를 결정해야 한다. 주민참여예산제가 도입된 시점에서는 주민참여의 대상은 예산편성과정으로 한정되었으나, 최근에는 편성 이외에 집행과 결산 및 회계검사 단계로 참여의 범위가 확장되고

있다. 다만, 심의·의결 단계는 의회의 권한범위이므로, 주민참여가 이루어지기 어려운 측면이 있다.

이와 같이 주민참여의 범위가 전체 예산과정으로 확장된 데에는 주민들에게 참여기회와 권한을 확대해줌으로써 주민참여의 도입취지인 재정에 대한 민주성을 높이고, 참여의 실효성을 확대하기 위한 것이다. 주민 참여를 참여범위로만 한정할 경우, 주민의견이 실제로 예산에 반영되고 주민제안사업이 실제로 집행되고 있는지를 확인하기 어렵기 때문이다. 우리나라에서는 2020년 지방재정법 시행령을 개정하여 주민참여가 가능한 예산과정의 범위를 기존의 “지방예산 편성과정”에서 “지방예산 편성 등 예산과정”이라고 명시하여, 편성이외의 과정으로 주민참여가 이루어질 수 있는 법적 근거를 마련하였다. 그런데 이러한 법령 개정 이전에 서울특별시를 비롯한 많은 지방자치단체에서는 편성단계 이외의 범위로 확대한 제도를 정착시켜 운영하고 있다.

〈그림 2-2〉 예산과정에서의 주민참여



다음으로, 주민참여예산제를 설계하고 실제 운영할 때 주민이 참여하는 대상예산의 범위를 정해야 한다. 주민참여예산제의 목적을 고려하면 전체 예산이 참여대상이 되어야 하지만, 자치단체의 재정규모, 참여방법, 참여수준 등에 따라 전체 예산에 주민참여가 어렵고 참여의 실효성이 낮은 경우가 있다. 지방자치단체의 재정규모가 클 경우 예산사업의 수 또한 비례하여 많아지는데, 그런 경우에 주민이 모든 예산사업을 검토하여 의견을 제시하는 것은 쉽지 않고

오히려 예산업무를 비효율적으로 만들 수 있다. 또한 전문적인 분야의 예산사업의 경우 참여 수준을 높이 것은 행정의 효과성과 효율성을 저하시킬 수 있다. 그러한 이유로 인해, 주민참여 방법이나 수준 등에 따라 대상예산을 구분하여 한정하는 경우가 많다.

주민이 참여하는 대상예산은 다양한 기준으로 분류할 수 있는데, 회계별로 일반회계, 특별회계, 기금으로 분류할 수 있고, 지출 성격에 따라 행정운영경비, 정책사업비로 구분할 수 있다. 행정운영경비는 자치단체 예산 중 인력운영비(기준인건비에 포함되는 경비) 및 관서운영을 위한 기본경비 예산을 의미하고, 정책사업비는 자치단체 예산 중 행정운영경비, 재무활동을 제외한 사업추진을 위해 직접적·간접적으로 소요되는 예산을 의미한다. 정책사업비는 다시 지역개발을 위해 자율적으로 추진하는 예산인 자체사업비와 상급기관으로부터 재원을 보조받아 추진하는 예산인 보조사업비로 구분할 수 있다.

〈표 2-1〉 지방자치단체 세출예산 구분

구분		용도
일반회계 세출예산		
	행정운영경비	자치단체 예산 중 인력운영비(기준인건비에 포함되는 경비) 및 관서운영을 위한 기본경비 예산
	정책사업비	자치단체 예산 중 행정운영경비, 재무활동을 제외한 사업추진을 위해 직접적·간접적으로 소요되는 예산
	자체사업비	지역개발을 위해 자율적으로 추진하는 예산
	보조사업비	상급기관으로부터 재원을 보조받아 추진하는 예산
특별회계 세출예산		
	행정운영경비	-
	정책사업비	-
	자체사업비	-
	보조사업비	-

자료: 지방자치단체 통합재정 개요 내용 정리

우리나라에서는 일반회계 중심으로 주민의견 수렴, 주민제안사업 공모 등의 방법으로 주민참여가 이루어지고 있으나, 일부 지방자치단체는 주민참여범위를 특별회계와 기금까지 확장하고 있다. 주민의견수렴이나 주민제안사업 공모의 방법에 의한 주민참여 대상사업은 주로

자체사업에 한정되는 경우가 많다. 그러나 예산편성 전 예산편성 방향, 중점투자 방향, 투자우선 순위 등과 같이 낮은 수준의 주민참여에 대해서는 전체 예산을 대상으로 한다. 그런데 여기에서 전체 예산은 정책사업비를 의미한다. 행정운영경비는 경상경비적 성격으로 조정할 여지가 크지 않기 때문이다.

3) 주민참여 방법

주민이 예산에 참여하는 방법은 공청회, 설명회, 간담회, 토론회, 설문조사, on-line 의견제시(인터넷 홈페이지, e-mail 등), 사업공모, 주민참여조직 등으로 다양하다. 광채기(2011)는 주민참여예산제 모델유형을 아래 표와 같이 분류하였는데, 모델유형별 사용되는 주민참여방법을 제시하였다.

〈표 2-2〉 주민참여예산 운영형태에 따른 주민참여 방법

모델유형 분류 기준	의견수렴형 참여예산제	주민협의형 참여예산제	민관협치형 참여예산제	주민주도형 참여예산제
주민참여 수준	정보제공 (민→관)설득	협의(consultation) 협력(partnership)	협동(cooperation) 권한위임	(주민)통제
예산편성권의 공유 수준	관료중심적 의사결정	주민협의를 통한 관료적 의사결정	민·관 공동의사결정	주민중심적 의사결정
주민참여과정의 주도자	관료	관료+주민참여조 직	주민참여조직	주민참여조직
참여범위와 대상	예산편성 작업 시작 전단계 일반회계	예산편성의 일부 과정 일반회계	예산편성의 모든 과정 통합재정	예산편성의 모든 과정 일반회계
주민참여방식	공청회, 설문조사, 사업공모	설문조사, 사업공모, 토론회, 주민참여조직	설문조사, 사업공모, 토론회, 주민참여조직	설문조사, 사업공모, 토론회, 주민참여조직

자료: 광채기(2011) 수정

공청회나 설명회는 행정조직에서 주민을 대상으로 예산편성 방향, 주요사업 등에 대해 설명하고 의견을 수렴하기 위해 활용된다. 이러한 방식에서는 보통 행정조직이 주도자로 나타나고, 주민참여는 실질적으로 주민에 대한 정보 제공과 설득 수준 머무르는 경향이 있다. 이외의

주민참여 방법은 여러 목적에 활용되고 각각의 주민참여 수준 또한 다양하게 나타난다. 설문 조사는 예산편성 방향, 공모사업의 우선순위 결정, 공모 외 주요사업에 대한 설문 방식의 주민 의견 조사 등에 활용되는데, 예산편성 방향에 대한 의견수렴에서 주민참여 수준은 낮는데 반해 공모사업의 우선순위 결정에서 주민참여 수준은 높다. 토론회나 간담회 방법은 자치단체장, 관계 공무원, 주민참여예산위원회, 지역회의, 일반주민 등이 참여하여 사업을 발굴하거나 결정하는데 활용된다. 홈페이지나 읍면동을 통한 의견제시 방법은 주요사업 결정, 투자우선순위, 예산편성 방향 등에 활용된다. 주민참여조직은 일반적으로 일반주민으로 구성되는 주민참여예산위원회나 지역회의를 의미하는데, 주민참여조직에서는 위원간 숙의를 거쳐, 공모사업의 우선순위 결정, 예산편성 방향, 공모 외 주요사업에 대한 의견을 제시하기도 하고, 예산안 전체, 부서의 예산요구사업, 일정규모 이상 사업의 심의·조정을 하기도 한다.

주민제안사업 공모는 주민에게 사업을 제안하도록 하고 일정한 심의·조정 절차를 거쳐 예산에 반영하는 방식이다. 이는 주민이 일정부분의 예산을 결정하는 방식으로 주민참여수준이 높은 방식에 해당된다. 이 참여방식은 주민에게 높은 참여효능감을 주고, 집행부에게는 주민 참여 범위를 특정할 수 있어서 주민과 집행부가 모두 선호하는 방식으로 정착되고 있다. 우리나라의 주민참여예산제는 거의 주민제안사업 공모제를 중심으로 운영되고 있다고 볼 수 있다. 최근에는 주민제안사업 공모를 활성화시키기 위한 다양한 수단을 마련하여 적용하고 있다. 대표적으로 주민제안사업 숙의, 주민 사업제안서 컨설팅, 주민투표, 주민자치조직을 활용한 제안사업 발굴 등이 있다.

행정안전부에서도 주민참여예산에 대한 정보제공 양식을 주민제안사업 여부로 분류하고 있다. 행정안전부는 지방자치단체 재정공시에 주민참여예산사업 현황을 정리하여 일반주민들이 확인할 수 있도록 하고 있는데, 주민참여예산사업을 참여방식과 참여수준에 따라 주민제안사업과 일반 참여예산사업으로 구분하였다. 그리고 주민제안사업을 주민주도형과 주민참여형으로 구분하였다.

〈표 2-3〉 지방자치단체 재정공시 주민참여예산사업 구분

사업 유형	주민제안사업		일반 참여예산사업
	주민주도형	주민참여형	
구분 기준	- 예산편성 한도 설정 - 참여예산기구 또는 주민총회에서 사업 우선순위 결정	- 예산편성 한도 미설정 - 또는 한도가 있으나 참여예산기구의 사업 우선순위 결정 권한이 제한적	- 주민제안사업이 아닌 사업 중 자치단체가 주민참여의 일정한 기준을 설정한 사업 ※ 단, 다른 법령에 의한 참여 절차는 제외 - 단위·세부사업별 주민의견서 작성

최근에는 주민참여의 범위가 예산편성 이외에 집행과 결산으로 확대되면서 주민참여 방법 또한 추가되었다. 집행 단계에서의 주민참여는 공모사업 등의 집행 상황 모니터링 및 의견제시, 예산감시활동 등의 방법으로 이루어지고, 결산 단계에서의 주민참여는 공모사업 성과평가, 결산 등에 대한 의견제시 등으로 이루어진다.

4) 주민참여 수준

주민참여예산제 설계나 운영에서 중요한 부분은 예산에 대한 주민의 권한이나 참여정도이다. 주민참여의 수준은 보통 주민참여의 방식, 유형, 기구 등에 의해서 다양하게 나타날 수 있다. 나중식(2004)은 예산참여의 유형을 능동성과 주도권 및 정부와 시민의 영향력관계를 기준으로 정부주도적 예산참여형, 민·관 협의적 예산참여형(적극적 협의형, 소극적 협의형), 시민주도적 예산참여형으로 구분하였다. 각 유형별 예산결정권한과 참여정도는 정부주도적 예산참여형에서는 관료 중심적이고 형식적 참여정도(정보제공, 상담, 회유) 수준이고, 관·민 협의적 예산참여형에서는 협의에 의한 관료 의사결정적이고 주민권력 초기단계 수준이며, 시민주도적 예산참여형에서는 시민중심적 권한이고 주민권력단계(권한위임, 주민통제) 수준이다. 광채기는 우리나라에서 나타나는 주민참여예산의 모델을 주민참여수준, 예산편성권의 공유수준, 주민참여과정의 주도자, 의사소통방식, 주민참여방식 등의 기준에 따라 의견수렴형, 주민협의형, 민관협치형, 주민주도형의 4가지로 구분하였다(광채기, 2011). 이러한 모델 분류에 따르면 각각의 주민참여 수준은 정보제공(민→관)이나 설득, 협의나 협력, 협동이나 권한위임,

(주민)통제로 주민참여 수준이 순차적으로 높아진다. 예산편성권의 공유수준 또한 관료중심적 의사결정에서 주민중심적 의사결정으로 높아진다.

이와 같이 주민참여예산제가 지방자치단체에서 제도화되어 운영된다 할지라도 주민참여의 수준은 자치단체마다 다르게 나타날 수 있다. 또한, 주민참여가 이루어지는 대상예산에 따라 서도 주민참여 수준이 다르게 나타날 수 있다. 전체 예산에 대해서 주민중심적 의사결정이 이루어지는 주민통제 형식의 주민참여는 오히려 행정의 비효율을 증가시킬 수 있기 때문에 낮은 수준의 주민참여가 적절하다.

5) 제도 활성화 수단

주민참여예산제에 관한 많은 연구들은 운영실태를 분석한 후 개선방안을 제시하였는데(김기현, 2017; 류춘호, 2017; 이정만, 2014; 임성일·서정섭, 2015; 주기완, 2015), 이는 주민참여예산제 작동이 쉽지 않다는 것을 반증한다. 주민참여예산제가 제도화되었다 할지라도 제대로 작동되지 않는 경우가 많다. 주민참여예산제가 활성화되기 위해서는 노력과 수단이 필수적이라고 할 수 있다. 국내외의 실증분석 결과에 의하면 주민참여예산제가 성공하기 위해서는 지방자치단체장의 헌신과 정치적 의지와 지역 시민사회의 역량이 가장 중요하고, 이외에 재정관리 역량, 주민과의 의사소통 역량, 재정적 여유, 성과실현에 대한 중장기 인식, 반복적 참여활동에 대한 가치 인정 등이 필요하다고 한다(임성일 외, 2018: 52).

주민참여예산제가 작동하기 위해서는 재정적 여유가 필요한데, 우리나라 지방자치단체는 매우 열악한 재정여건에 처해 있고, 기초자치단체가 보다 어려운 상황이라고 할 수 있다. 재정적 여유가 있는 광역자치단체는 관할구역 내의 기초자치단체의 주민참여예산제를 활성화시키기 위한 역할을 수행하는 경우가 많은데, 그 중 하나는 시군 사무에 해당하는 사업을 주민참여예산으로 추진하여 지역주민이 참여예산에 대해 관심을 갖도록 유도하는 것이다. 이 외에 주민참여예산제에 대한 평가를 실시하여 우수 자치단체를 시상하는 방법도 있고, 주민참여예산 사업에 대한 재정지원 방법도 활용된다.

우리나라는 시민사회의 역량이 부족한데, 특히 수도권을 제외한 지역에서는 더욱더 그 정도가 심각하다. 이러한 여건에서 주민참여예산제의 활성화는 자치단체장의 의지에 따라 결정되는 경우가 많은데, 자치단체장의 의지는 주민참여예산제 운영을 위한 전담조직과 전담인력으로

로 나타난다. 전담 조직과 인력 자체가 제도 활성화 수단이 되기도 하지만, 이로부터 주민참여 예산 홈페이지 운영, 우수 주민제안사업 시상, 우수 주민참여예산위원 시상, 주민참여예산 홍보방안 등이 실질적이고 구체적인 활성화 수단들이 추진된다.

우리나라 주민참여예산제는 참여의 효능감과 제도운영의 용이성 등으로 인해 주민제안사업 공모제 중심으로 운영되고 있다. 이러한 주민제안사업이 내실있기 운영되도록 하기 위한 노력도 이루어지고 있는데, 대표적으로 제안사업 컨설팅이나 주민참여예산지원협의회 운영 등이 있다.

3. 선행연구 검토

주민참여예산제에 관한 연구는 제도도입에 관한 논의가 이루어진 2000년대 초반부터 현재까지 많은 연구자에 의해 수행되어 오고 있다. 선행연구들을 분류하면 제도도입과 확산에 관한 연구, 제도유형에 관한 연구, 개선방안에 관한 연구, 그리고 제도의 운영성과에 관한 연구로 구분할 수 있다(황소하, 2015). 주민참여예산에 관한 선행연구들 중 상당수는 제도의 도입과 확산을 주제로 하고 있다. 특히 초기의 연구들은 최초로 주민참여예산제도를 도입한 브라질의 포르투 알레그레시에 대한 분석을 통해 제도 정착에 대한 시사점을 제시하였다(나중식, 2004; 안성민, 2005; 안성민·이영, 2008). 이후 연구들은 사례연구와 통계적인 분석방법 등을 활용하여 제도의 확산 및 성공요인을 검증하고자 하였다(박미옥, 2006; 안성민·이영, 2008; 최상한, 2010; 박형근·남황우, 2012; 엄태호·윤성일, 2013; 윤성일 외, 2014). 다음으로 주민참여예산제도의 유형화를 주제로 한 선행연구들은 특정 관점을 적용하여 유형을 분류하여 실태를 파악하고자 하였고, 그러한 유형분류를 통해 주민참여예산제의 모형을 제시하였다(나중식, 2005; 박광우, 2006; 곽채기, 2011; 남승우·권영주, 2013). 주민참여예산제가 제도적으로 정착된 이후 시기에는 운영실태를 분석한 후 개선방안을 제시하는 연구가 다수 수행되었다(김기현, 2017; 류춘호, 2017; 이정만, 2014; 임성일·서정섭, 2015; 주기완, 2015).

주민참여예산제도의 운영성과에 관한 연구들은 주민참여예산제의 성과 또는 효과를 검증하고자 하였다. 그러한 선행연구들은 제도의 의의에 근거하여 민주성, 대응성, 신뢰성 등의 관점에서 접근한 연구(안성민·최윤주, 2009; 권오성, 2015; 최예나, 2017; 김애진, 2017a), 재정예

치는 영향에 초점을 맞춘 연구(이순향·김상헌, 2011; 정재호·김상헌, 2014; 김애진, 2017a; 남수경, 2017; 권익환·김정부, 2020), 주민참여예산의 직접적인 성과에 해당하는 주민참여예산 신청건수 또는 반영을 대상으로 한 연구(장인봉·염영배, 2014; 이수구·박영강, 2015; 이지문·권자경, 2015; 권자경, 2017; 강황목·남창우, 2018; 장인봉·염영배, 2018) 등으로 구분할 수 있다.

주민참여예산제도의 의의에 근거하여 민주성, 대응성, 신뢰성 등의 관점에서 접근한 연구 중 안성민·최윤주(2009)의 연구는 주민참여예산제 도입과 제도적 장치 마련이 상대적으로 빠른 5개 자치구를 대상으로 하여 설문조사 및 면접조사를 실시하여 주민참여예산제의 운영성과를 검토하였다. 이를 위해 주민들의 민주적, 실제적 참여, 효율적인 자원배분, 참여민주주의 기반 강화를 주민참여예산제의 운영성으로 설정하였다. 분석결과, 주민참여예산제는 시민역량을 강화하고 불평등한 영향력을 낮추는 것으로 나타났고, 시민의 참여역량을 강화할 수 있는 학습의 장이 될 수 있는 것으로 나타났다. 권오성(2015)은 주민참여예산제도에 대한 현황분석과 효과성 평가를 실시하고, 분석 및 평가 결과에 기초하여 문제점을 도출하고 제도의 발전 방향을 제시하였다. 권오성은 참여예산제도의 목표를 효율성, 책무성, 신뢰성, 그리고 형평성으로 보고 이를 평가하기 위해 전국 지방자치단체의 주민참여예산제 담당 공무원과 주민참여예산위원을 대상으로 설문조사 및 통계분석을 실시하였다. 분석결과, 공무원은 형평성을 제외한 대체로 주민참여예산제가 효율성, 책무성, 신뢰성을 제고하는 것으로 인식하였고, 주민참여예산위원은 효율성, 책무성, 신뢰성, 형평성을 제고하는 것으로 인식하였다. 최예나(2017)는 주민참여예산제도의 정책성과를 결정하는 요인으로 정책도구와 조절변수로서 정책학습의 효과를 분석하고자 하였다. 이를 위해 종속변수인 정책성과는 대응성, 형평성, 민주성, 신뢰성으로 설정하고, 독립변수는 조직적 정책도구, 매개적 정책도구, 규제적 정책도구, 재정적 정책도구로, 조절변수인 정책학습은 주민예산위원회 위원들의 자질을 설정하였다. 2015년에 광역 및 기초 자치단체 공무원 대상으로 실시한 주민참여예산제도 운영현황 설문조사자료를 활용하여 분석을 실시하였다. 분석결과, 매개적 정책도구는 형평성(예산편성시 사회적 약자의 이익대변), 민주성(예산낭비에 대한 주민통제), 신뢰성(재정운영의 신뢰성)제고에 긍정적인 영향을 미치고, 규제적 정책도구는 민주성과 신뢰성에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 김애진(2017a)은 주민참여예산제도의 효과를 부패의 관점에서 분석하고자, 2013년부터 2016년까지 226개 시·군·구의 주민참여예산제도의 조례 수준, 운영 수준, 반영수준 자료와 공공기관 청렴도 측정결과를 이용하여 주민참여예산제도의 수준이 지방정부의 부패 감소에 미치는 영향

에 대해 분석하였다. 분석결과, 주민참여예산제도의 조례 수준은 부패 감소에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 하지만 그 영향은 미미한 수준이었다.

재정에 미치는 영향에 초점을 맞춘 연구 중 이순향·김상현(2011)의 연구는 주민참여예산제 도입이 지방정부의 불필요한 지출을 통제하는 기능을 발휘할 것으로 예상하고, 제도도입의 효과를 지방정부의 세출예산의 규모나 구성의 관점에서 분석하고자 기초자치단체 통계자료를 활용하여 회귀분석을 실시하였다. 분석결과, 주민참여예산제도의 도입은 지방자치단체 세출예산의 총지출 규모를 줄이는 것으로 나타났다. 반면 주민참여예산제도가 지방자치단체의 일반행정비, 사회개발비, 경제개발비의 비중 변화에는 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 정재호·김상현(2014)은 주민참여예산제가 지방재정 건전성 통제장치로서 작동하는 지를 살펴보고자 하였다. 이를 위해 기초지방자치단체의 선심성 및 전시성 예산을 재정건전성의 대리변수로 선택하여 종속변수로 하였고, 독립변수는 주민참여예산제 도입여부로 하였다. 2004년에서 2012년까지의 기초자치단체 자료를 수집하여 통합회귀분석을 실시하였다. 분석결과, 주민참여예산제의 도입은 지방자치단체의 선심성 및 전시성예산의 증가에 통계적으로 유의하게 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타나 주민참여예산제가 지방재정 건전성의 통제장치로서 작동하지 못하는 것으로 나타났다. 남수경(2017)은 시·도교육청별 주민참여예산제도가 지방교육재정의 운용 성과에 미치는 영향을 실증적으로 분석하고자 16개 시·도교육청(세종특별시교육청은 제외)의 2011년부터 2015년까지 5개년도의 결산 자료를 수집하여 패널회귀분석을 실시하였다. 종속변수인 지방교육재정의 운용 성과는 크게 지방교육재정의 내실화(학생당 교수학습비, 학생당 교육복지지원비, 학생당 학교관련 시설비)와 효율성(학생당 학교회계전출금, 예산현액 대비 이월액 및 집행잔액 비중)의 측면에서 5개로 구성하고, 설명변수는 주민참여예산제 운영기간, 총위원수, 공개모집 위원수, 당연직 위원 수, 분과위원회 수 등으로 구성하였다. 분석결과, 전체적으로 주민참여예산제도는 지방교육재정 운용의 내실화와 효율성에 기여한 것으로 나타났다. 김애진(2017b)은 주민참여예산제가 지방재정 운용에 미치는 영향을 분석하기 위해 지방보조금과 행사·축제 경비를 종속변수로 하여 통계분석 실시하였다. 김애진은 독립변수를 주민참여예산제도의 유형 측면, 활동 측면, 결과 측면으로 구분하여 설정하고 기초자치단체의 2010년부터 2015년까지 6년 간의 자료를 수집하여 회귀분석을 실시하였다. 분석결과, 독립변수 중 일부는 지방재정 운용에 정(+)의 영향을 미치고 일부는 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 권익환·김정부(2020)는 재정투명성의 하위구성개념을

포괄성, 양방향성, 대표성으로 정의하고, 주민참여예산제도가 이러한 재정투명성을 실현하도록 설계 및 운영될 경우 재정적 결과 또는 성과에 미치는 영향을 분석하였다. 종속변수인 재정 성과에 대해서는 재정자립도, 재정자주도, 통합재정수지, 사회복지세출 비중, 일반공공행정세출 비중, 행사축제경비 비중, 참여예산액 비중으로 구성하였다. 이들은 전국 기초자치단체의 2019년 자료를 수집하여 통계분석을 실시하였다. 분석결과, 대표성 수준이 높은 주민참여예산 제도는 재정결과에 부정적인 영향을 미치고, 양방향성이 높게 설계될 경우 재정결과에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

주민참여예산의 직접적인 성과에 해당하는 주민참여예산 신청건수 또는 반영을 대상으로 한 연구 중 장인봉·염영배(2014)의 연구는 주민참여예산제도가 지방자치단체 예산제도를 어떻게 개선하였는지를 분석하고자 하였다. 이를 위해 의정부 주민참여예산위원회와 관계공무원을 대상으로 2012년도와 2013년도 걸쳐 설문조사를 실시한 후 통계분석을 실시하였다. 이를 위해 독립변수로 참여투명성, 참여자, 절차개선 변수를 설정하고 종속변수로 참여예산편성반영도를 설정하였다. 분석결과, 전반적으로 참여투명성, 참여자이 참여예산편성반영도에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이수구·박영강(2015)는 주민참여예산제의 제도화 수준이 성과에 미치는 영향을 분석하였다. 이들은 주민참여예산제의 성과를 ‘주민참여 수준과 활성화 정도’와 ‘주민참여예산기구의 신뢰성과 효율성’으로 설정하고 이러한 성과들을 측정하기 위한 지표로 각각 주민참여예산 신청건수와 지방의회의 주민참여예산안 수용비율을 사용하였다. 이에 따라 이들은 구조적 요소로 조례와 규칙에 제시된 주요기구의 성격 내지 유형이 이러한 성과변수에 미치는 영향을 특광역시의 기초자치단체 중 36개 지역 자료를 수집하여 분석을 실시하였다. 분석결과, 전체적으로 제도화 수준이 높을수록 주민참여예산제의 성과가 높게 나타났다. 이지문·권자경(2015)는 주민참여예산제 효과에 미치는 영향요인을 파악하기 위해 주민참여를 독립변수로, 주민참여예산제도의 효과를 종속변수로 설정하고 서울특별시와 25개 자치구를 조사대상으로 하여 그 인과관계 분석을 실시하였다. 각 변수를 측정하기 위하여 독립변수인 주민참여는 주민참여예산위원회의 다양성, 개방성, 투명성, 심의성으로, 종속변수인 제도의 효과는 주민참여예산제도에 의해 선정된 사업수와 그 사업의 예산총액으로 조작적으로 정의하였다. 분석 결과, 1) 주민참여예산위원회 위원수가 많을수록, 2)위원회에 예산편성 권한을 부여할수록, 3) 예산편성 기준에 제한을 두지 않을수록, 4) 예산회의를 위원회가 주관할수록, 5) 독자적으로 위원회 운영을 할수록, 6) 동별지역회의를 설치할수록, 7) 조정회의에

의사결정 권한을 부여할수록 주민참여예산제도로 선정된 사업수가 많아지고, 배정된 예산액이 증가하는 것으로 나타났다. 권자경(2017)은 주민의 직접참여 보장, 부패방지, 예산의 투명성 확보, 정보의 공개 등의 주민참여예산제의 효과를 주민주권이라는 상위개념으로 포괄하고, 주민참여예산제가 주민주권강화에 미치는 영향을 전국 지방자치단체를 대상으로 분석하였다. 주민주권을 측정하기 위한 변수로 주민제안 총 사업수와 주민제안 총 예산액을 설정하여 통계분석을 실시하였다. 분석결과, 주민참여예산위원회의 위원수가 많을수록, 대주민홍보 수단이 다양하지 않고 단순할수록, 위원회가 독립적 주체로서 운영될 때 주민이 직접 제안하는 사업수는 증가하는 것으로 나타났다. 또한, 주민참여예산위원회의 회의개최 수가 많을수록, 위원회가 아닌 지방자치단체가 실질적으로 위원회 조직을 운영하면서 주도권을 잡을수록, 분과위원회가 설치되었지만, 분과위원회가 예산결정에 대한 의사결정권한이 없을수록 주민이 직접 제안하는 사업예산 총액은 증가하는 것으로 나타났다. 강황목·남창우(2018)은 주민참여예산제 성과에 미치는 요인을 분석하기 위해, 설명변수는 조직규모, 제도운영, 주민홍보로, 종속변수는 주민참여예산 제안건수 및 예산액, 반영예산액 및 비율로 설정하고 전국 지방자치단체의 2011년과 2016년 참여예산 운영실적 자료를 활용하여 통계분석을 실시하였다. 분석결과, 조직규모와 제도운영의 일부 요인은 통계적으로 유의미한 것으로 분석되는데 반해 주민홍보 요인은 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 장인봉·염영배(2018)는 주민참여예산제도의 성과 개선에 영향을 미치는 요인을 제안하고, 제안된 요인이 실제 주민참여예산제도 하에서 어떤 관계가 있는지에 대한 요인별 경로를 판별하고자 하였다. 이를 위하여 주민참여예산제의 성과를 예산반영액으로 설정하고 의정부시의 주민참여예산제도 관련 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 분석결과, 주민참여예산제도의 영향요인인 투명성, 참여자, 관계자 요인들이 예산편성 절차를 능률적으로 하고 예산에 대한 주민의견 반영도를 개선하는 것으로 나타났다.

이외에 주현정·강창민(2017)은 제주특별자치도의 주민자치위원들을 대상으로 설문조사를 실시하여 주민참여예산제도의 운영성과 요인과 문제점을 분석하고 개선방안을 도출하고자 하였다. 이들은 종속변수인 운영성과를 주민참여예산제 운영에 대한 주민자치위원의 인식으로 설정하고, 독립변수를 주민참여예산의 사업선정 절차 및 과정의 만족도, 사업의 지역발전 기여도, 읍면동별 예산배분방식 만족도, 주민의견 반영도, 사후평가, 대표성, 예산학교 참석 등으로 설정한 후 순서형 로짓모형 회귀분석을 실시하였다. 분석결과, 주민참여예산의 사업선정

절차 및 과정의 만족도, 사업의 지역발전 기여도, 주민의견 반영도는 주민참여예산제도의 긍정적인 성과 요인으로 나타났다.

주민참여예산제도의 운영성과에 관한 이상의 선행연구들은 제도운영의 성과를 특정 관점에서 접근함에 따라 대부분 포괄적이지 못한 측면이 있다. 주민참여예산제의 성과는 민주적 측면과 재정적 측면에서 포괄적으로 나타나기 때문에 제도운영의 성과는 넓은 관점에서 분석될 필요가 있다. 기존 선행연구들이 종합적인 관점에서 접근하지 못하는 한계점은 사용한 분석자료나 분석방법을 통해서도 나타난다. 모든 연구들이 설문조사나 재정자료 분석 중 하나를 선택하여 분석함으로써 분석결과에서 다소 타당성이 낮은 부분이 발생하게 된다.

제3장 충청남도 도민참여예산제 운영 현황

1. 도입과정 및 주요 연혁

1) 도입과정

충청남도는 2010년 7월 민선5기에 들어서면서 도민참여예산제 도입에 관하여 공론화하기 시작하였으나, 충청남도에서 주민참여예산제도 도입 논의는 그 이전에 간헐적으로 이루어졌다. 충청남도는 2004년부터 예산편성에 도민의 의견을 수렴하기 위해 인터넷 및 전화 설문조사 등을 통하여 주요 정책의 우선순위 등 예산편성에 관해 도민의 의견을 수렴하고 있었다(이정만, 2014). 이 후 2010년 10월에 개최된 제1차 도민정상회담에서 주민참여예산제 도입의 필요성이 강하게 제기되었다.

2011년 초에 충청남도 안희정 도지사는 그러한 주민참여예산제에 대한 도입요구를 수용하여 도민참여예산제 도입을 결정하고 예산담당관에 이에 대한 업무를 지시하였다(장수찬, 2012: 50; 이정만, 2014 재인용). 예산담당관은 2011년 상반기에 행정안전부의 주민참여예산제 조례 모델과 타 지방자치단체의 조례 등을 참고하고 전문가 자문을 거쳐 충청남도 주민참여예산제 운영 조례(안)을 작성하여 충남도의회 제243회 임시회에 제출하였다. 당시 조례(안)의 주요한 내용은 주민참여예산위원회 위원은 공개모집을 포함하여 도지사, 도의회, 시장·군수 추천을 통해 100명 이내로 구성하도록 하였고, 위원회 기능은 예산편성 방향에 대한 의견 제출, 예산편성에 대한 의견을 수렴·집약하는 활동, 그 밖에 위원회의 목적 달성을 위해 필요한 활동으로 하였다. 예산위원회의 운영에 관한 사항을 협의하기 위해 운영위원회를 두고 업무 분야별로 분과위원회를 구성·운영하기로 하였다. 또한, 도민참여예산위원회 위원과 도민을 대상으로 예산 편성과정 등에 관한 교육을 실시하기 위해 예산학교를 설치·운영하는 규정을 두도록 하였다.

이러한 조례(안)의 내용은 당시로서는 의회의원들이 수용하기 어려운 측면들이 있었다. 의

회에서는 주민참여예산위원회 구성이 의회의 예산심의의결권 행사를 침해할 수 있고, 재량적 자체사업 예산이 부족한 재정 현실에서 주민참여예산제가 실효성이 부족하다는 등의 문제를 제기하여 행정자치위원회 심의 단계에서 보류 결정되었다.

그러나 이후 2011년 10월에 제246회 임시회에 재상정되어 수정 의결의 형태로 통과되었다. 도지사와 집행부의 대 의회 설득, 지방재정법에 의한 주민참여예산제의 의무화, 서울특별시와 충청남도만 관련 조례가 제정되지 못한 점 등이 작용하였다. 의회가 수정한 조례안의 주요 내용은 1) 도민참여예산위원회의 위원 수를 100명 이내에서 40명 이내로 축소하고, 2) 참여예산위원회 위원의 선정 방식에서 주민 공개 모집의 근거를 삭제하고, 3) 분과위원회 및 운영위원회의 설치·운영 관련 조항 자체를 삭제하고, 4) 예산학교 설치·운영 근거 규정을 삭제하였다. 본회의 의결을 거쳐 2011년 11월 19일에 “충청남도 도민참여예산제 운영 조례”가 제정되었다. 조례에 포함되지 못한 분과위원회, 운영위원회, 예산교육 등에 관한 사항은 2012년 2월에 제정한 “충청남도 도민참여예산제 운영 조례 시행규칙”에서 규정되었다.

2) 주요 연혁

충청남도 도민참여예산제가 2011년에 제도화된 이후, 2012년 6월에 제1기 도민참여예산위원회 위원이 구성되었다. 도민참여예산제의 운영 과정에서 도민참여예산제를 개선하기 위한 제도 연구 및 정책제안 역할을 담당할 기구의 필요성이 제기됨에 따라 2014년 7월에는 조례를 개정하여 충청남도 도민참여예산 예산연구회의 설치 근거를 마련하였다. 또한, 도민참여예산위원의 업무 연속성과 전문성을 제고하기 위해 임기를 기존의 2년에서 3년으로 연장하였다. 개정된 조례에 근거하여 2015년 1월 제2기 도민참여예산위원회가 3년 임기의 위원으로 구성되었다. 이어서 2월에는 제1기 충청남도 도민참여예산 예산연구회가 9인의 회원으로 구성되었는데, 회원의 임기는 2년으로 하였다.

2017년에는 충청남도는 도민참여예산제의 활성화시키기 위해 60억원 한도의 도민참여예산 제안사업 공모제를 광역도 최초로 추진하였다. 공모 결과, 33건 52억원 규모의 사업을 예산에 반영하였다. 2018년에는 제안사업 공모 규모를 150억원으로 증액하면서, 제안사업이 광역도 사무에 부합하도록 하기 위해 사업을 도 정책사업과 시군 소규모 주밀밀착사업으로 구분하고 도 정책사업에는 광역도 사무에 해당하는 사업만을 선정하였다. 제안사업 공모 규모를 증액하

였으나, 제안사업은 25건 58억원 선정에 그칠 정도로 도민 제안사업 발굴이 저조하였다. 이를 보완하기 위해 2019년에는 도 정책사업 제안대상을 기존의 도민참여예산위원회에서 일반 도민으로 확대하고, 도민참여예산 예산연구회를 활용하여 도민 제안사업 제안서 컨설팅 지원제도를 도입하여 실시하였다. 2020년에는 도민참여예산제 전담부서제를 운영하기 위해 기존의 담당부서인 예산담당관 예산총괄팀에서 공동체정책과 도민참여증진팀으로 주관부서를 변경하였다. 이와 함께 그 동안 지속적으로 제기된 도민참여예산위원의 대표성 문제를 개선하기 위해 조례를 개정하여 위원 수를 기존의 40명에서 100명으로 증가시켰다. 이와 함께 제안사업 사전심의·조성을 위한 민관예산협의회를 신설하고, 제안사업 사전 심의 및 조정 등 속의 기능을 강화하였다. 2020년 10월에는 온라인 플랫폼 만사형통충남을 구축하여 도민참여예산 인터넷플랫폼을 마련하였다. 주민제안사업 공모와 관련해서는 읍면동 주민자치조직을 활용하여 주민제안사업 발굴하기 위해 읍면동 풀뿌리 소규모사업을 추가하였다.

2. 운영체계

1) 주민참여 기구

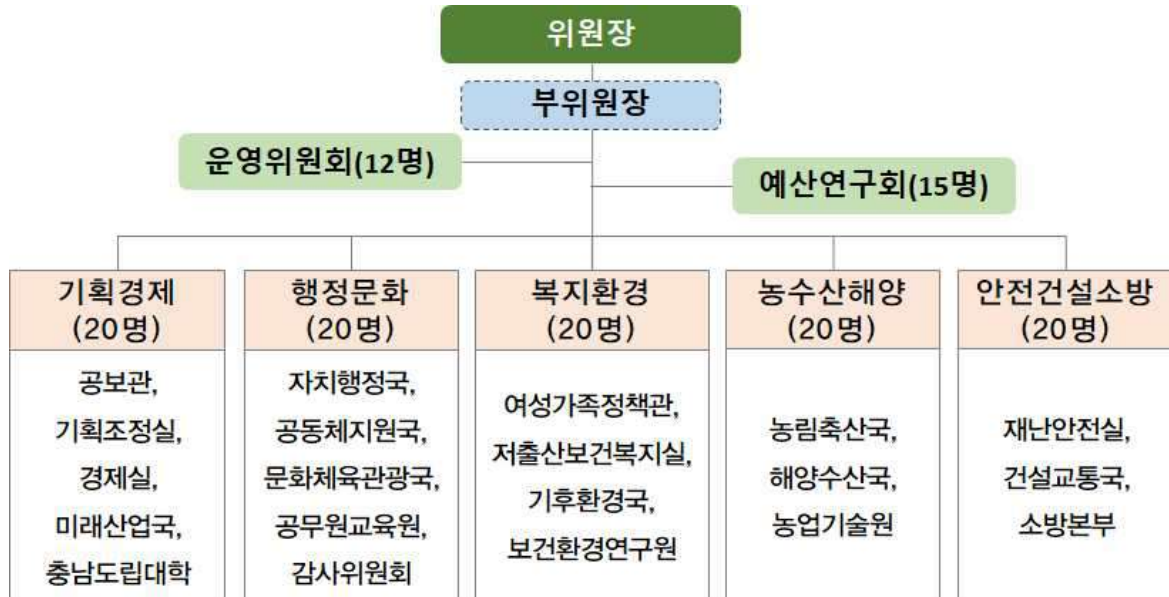
(1) 도민참여예산위원회

충청남도 도민참여예산제에는 기본적인 주민참여기구로 도민참여예산위원회와 위원회 아래의 운영위원회와 분과위원회가 설치되어 있다.¹⁾ 이와 함께, 도민참여예산제를 지원하기 위해 민관협의회, 예산학교, 예산연구회가 설치되어 운영되고 있다.

도민참여예산위원회는 위원장, 부위원장, 운영위원회, 분과위원회로 구성된다. 그 동안 도민참여예산위원회 내외부적으로 위원수 증원 필요성이 지속적으로 제기되어, 충청남도는 2020년에 조례를 개정하여 위원수 한도를 기존의 '40명 이내'에서 '100명 이내'로 증가시켰다. 위원수 증원과 함께 공개모집 인원도 15명에서 60명으로 확대하였다. 나머지 40명은 도지사, 도의회, 시장·군수가 각각 5명, 5명, 30명을 추천하도록 하였다. 위원의 임기는 3년이고 연임이 가능하다.

1) 대부분의 지방자치단체는 주민참여예산위원회라는 일반 명칭을 사용한다.

〈그림 3-1〉 충청남도 도민참여예산위원회



도민참여예산위원회 위원이 모두 참석하는 총회는 보통 연3회 개최되고, 주요 사안에 관한 협의는 운영위원회와 분과위원회에서 실시한다. 도민참여예산위원회의 기능은 예산편성 방향에 대한 의견 제출, 예산편성에 대한 의견수렴 및 집약 활동(현장방문·토론회 등), 예산편성에 대한 의견 심사(제안사업 심의 및 선정), 그 밖에 위원회의 목적 달성을 위해 필요한 활동 등이다.

운영위원회는 위원장, 부위원장, 각 분과별 위원장·부위원장 12인으로 구성되고 도민참여예산위원회 위원장이 위원장을 맡는다. 운영위원회는 도민참여예산위원회(이하 위원회) 연간 운영계획에 관한 사항, 위원회와 분과위원회의 운영방향 및 의견조정에 관한 사항, 위원회의 긴급을 요하거나 경미한 사항 결정, 그 밖에 위원장이 운영위원회 심의로 붙이는 사항 등을 논의한다.

분과위원회는 기획경제, 행정문화, 복지환경, 농수산해양, 안전건설소방의 5개 위원회로 구성된다. 분과위원회는 위원장 1, 부위원장 1, 위원 18인으로 20인으로 구성된다. 분과위원회는 예산편성 방향에 대한 의견제출, 공청회·설명회·토론회·설문조사 통해 수렴된 도민의견 반영, 현장점검이 필요한 사업에 대한 현장점검 및 참여예산사업 모니터링, 위원회가 부의하는 도민 제안사업의 검토 및 사업 우선순위 자문 등의 역할을 담당한다.

(2) 민관예산협의회

민관예산협의회는 분과별로 분과위원회 위원, 전문가, 공무원 등 20명 내외로 구성된다. 민관예산협의회는 도민 및 시민사회단체 제안사업 사전심사 및 조정을 한다. 2021년에는 민관예산협의의 기능을 강화하기 위해 심사 및 조정기능 강화를 위한 워크숍(사전교육)을 실시하였다.

(3) 도민참여예산 예산연구회

충청남도는 지역특성에 맞는 도민참여예산제에 대한 운영방법, 정책수립, 연구개발 등을 위하여 예산연구회를 설치하였는데, 2021년 현재 15명으로 구성되었고 임기는 3년이다. 예산연구회는 도민참여예산제에 관한 지역 현황 및 여건 분석, 예산편성에 대한 도민참여 지역별 실태 및 문제점, 개선방향 제시, 도민참여예산제에 관한 지역의 연구 활동, 지역적 특성에 적합한 도민참여예산제 참여 및 홍보 방안 모색 등의 역할을 수행한다.

(4) 예산학교

예산학교는 위원회 위원, 관계 공무원 등을 대상으로 예산 편성과정에 참여하기 전에 예산의 편성·집행·결산 등의 예산실무와 도민참여방법, 위원회 운영 등에 관한 교육을 실시하기 위해 운영된다. 충청남도는 도민참여예산제에 보다 많은 도민이 참여하도록 예산학교를 도민참여예산제를 홍보하는 데에도 활용하고 있다. 이를 위해 “찾아가는 예산학교” 명칭으로 방문 교육 방식으로 예산학교를 운영하고 있다. 2020년부터는 예산학교의 상시운영을 통해 교육 기회를 확대하기 위해 찾아가는 예산학교를 전문기관에 위탁하여 운영하고 있다. 또한, 교육대상별 필요한 교육을 고려하여 교육대상별 교육과정을 구분하였다.

〈표 3-1〉 2021년 충청남도 도민참여예산학교 과정별 추진계획

구분	추진내용	비고
찾아가는 예산학교	■ 대상 : 일반도민, 시·군 주민참여예산위원회 및 읍면동 주민자치회 등	연중
	■ 내용 : 지방예산의 이해, 도민참여예산제도 의의 및 참여방법 등	
	■ 장소 : 시군별, 권역별 장소 선정	
	■ 방법 : (도) 위탁교육 및 강사지원, (시군) 인원모집 및 장소제공	
심화 과정	■ 대상 : 도·시군 참여예산위원, 도·시군 공무원 등	연간 2~3회
	■ 내용 : 도민참여예산 운영 및 홍보, 제안사업 심사 등	
	■ 장소 : 도민참여예산위원회 총회의장	
	■ 방법 : 도(공동체정책과) 직접추진 및 위탁기관 교육 병행	
사이버 과정	■ 대상 : 일반도민, 도·시군 공무원, 참여예산위원 등	교육원 지원
	■ 내용 : 주민참여예산제도 등	
	■ 방법 : 충청남도 공무원교육원 누리집 사이버강의 접속	

자료: 2021년 충청남도 도민참여예산제 운영계획

2) 도민참여예산의 범위

충청남도 도민참여예산제는 2021년 현재 예산과정 중 예산편성과 집행 과정을 주민참여 대상으로 하고 있다. 예산 심의·의결 단계와 결산 및 회계검사 단계에서는 주민참여가 이루어지지 않고 있다. 예산편성에서 주민참여는 세출예산 편성과정을 대상으로 하고, 세입예산 편성과정에는 참여하지 않고 있다.

충청남도 세출예산은 2021년 기준으로 8조 7,113억원이고, 그 중 일반회계 예산이 7조 2,259억원이고, 특별회계 예산이 8,393억원, 기금이 6,461억원이다. 충청남도 도민참여예산제에서 주민참여가 이루어지고 있는 분야는 일반회계이다. 그러나 전체 일반회계 예산이 주민참여의 대상은 아니다.

〈표 3-2〉 충청남도 세출예산 규모

(단위 : 백만원)

연도	세출 총계	일반회계	특별회계	기금
2021년	8,711,295	7,225,893	839,330	646,072
2020년	7,783,569	6,276,000	543,396	964,173

주) 당초예산 기준임

자료: 2021년도, 2020년도 충청남도 재정공시

충청남도의 일반회계 세출예산은 용도에 따라 행정운영경비와 정책사업비로 대분되고 정책사업비는 자체사업비와 보조사업비로 구분된다. 충청남도 도민참여예산제는 고정적인 경비 성격인 행정운영경비에 대해서는 주민참여를 실시하지 않고 정책사업비를 주민참여의 대상으로 하고 있다. 주민참여 방식과 수준에 따라 전체 정책사업비가 참여대상인 경우와 일부 사업비가 대상인 경우로 구분된다. 전체 사업비에 대해서는 중점적으로 투자할 분야에 대한 도민 의견수렴 방식으로 주민참여를 실시한다. 자체사업비에 대해서는 신규 사업을 중심으로 주민참여가 되고 있다. 신규사업에서도 공모사업대상과 주민의견서 제시 사업대상으로 구분된다. 충청남도 도민참여예산의 주민참여 대상범위는 실질적으로는 자체사업에 한정된다고 할 수 있다.

2021년 도민참여예산 사업별 반영실적은 공모사업에 123억원 정도이고, 주민의견서를 작성하여 의견을 제시한 사업은 8,931억원이다. 이는 전체 예산 대비 11% 수준이고, 주민제안사업은 0.07% 수준에 해당된다.

〈표 2-4〉 2021년 도민참여예산 사업예산 현황

(단위: 백만원)

연도	총계예산 (일반+특별+기금)	일반회계 예산	주민참여예산 사업 규모	주민제안사업		일반참여 예산사업
				주민주도형	주민참여형	
2021년	8,711,295	7,225,893	905,372	12,277	0	893,095
2020년	7,783,569	6,276,000	353,427	15,000	39,300	263,402

자료: 2020년, 2021년 충청남도 재정공시(예산기준), 수정

3) 주민참여 방법

충청남도 도민참여예산제에서 주민이 예산에 참여하는 방법은 크게 주민제안사업 공모, 도민참여예산위원회의 본예산(안)에 대한 의견제시, 차년도 예산편성 관련 도민 설문조사이다. 이러한 방법 중 주민제안사업 공모제가 가장 핵심적인 주민참여방법으로 활용되고 있다.

(1) 주민제안사업 공모제

주민제안사업 공모제는 2017년에 도입되어 차년도 예산에 반영할 사업공모를 시작하였다. 2017년 총 60억원 규모로 시작한 이후, 2019년부터 150억원으로 증액하여 2021년 현재까지 동일 규모로 유지되고 있다. 2021년 현재 주민제안사업 공모는 도 정책사업, 시·군 주민생활 밀착사업, 읍면동 풀뿌리 소규모사업의 3개 분야로 구분하여 실시되고 있다.

〈표 3-3〉 충청남도 도민참여예산 주민제안사업 공모 유형

분 야	규모	대상사업	비고
계	150억원		
도 정책사업	50억원	■도 전반적 파급효과가 있고 시·군 연계 추진이 가능한 사업	제안 한도액 없음
시·군 주민생활 밀착사업	70억원	■해당 시·군에 파급효과가 있는 사업 (사회적 경제, 주택문제, 보건복지 등)	제안 한도액 (3억원)
읍면동 풀뿌리 소규모사업	30억원	■주민자치 및 마을공동체 활성화 사업 (주민자치, 마을발전, 공동육아사업 등)	제안 한도액 (2천만원)

자료: 2021년 충청남도 도민참여예산제 운영계획

도 정책사업은 50억원을 한도액으로 도 전반적 파급효과가 있고, 시·군 간 연계추진이 가능한 사업을 대상으로 한다. 구체적으로 저출산·고령화·사회양극화 해소, 안전·문화복지·환경 개선 등과 같이 광역도 수행 사무에 적합한 사업이 그 대상이다. 각 사업별 규모는 별도의 제한을 두고 있지 않고 총사업비 한도 내에서 규모를 조정할 수 있도록 하였다. 사업비는 도 직접 사업에 대해서는 도비 100%를 책정하고 도·시·군 매칭사업일 경우에는 50:50 비율로 책정한다.

시·군 주민생활 밀착사업은 70억원을 한도액으로, 해당 시·군 전역에 파급효과가 있는 사업을 대상으로 한다. 구체적으로 지역경제 활성화, 일자리창출, 안전확보, 환경개선 등이다. 사업비는 30:70의 도·시·군 매칭으로 30%를 책정한다. 사업별 제안 한도액은 3억원이고, 만약 한도를 초과할 경우에는 규모를 조정한다.

읍면동 풀뿌리 소규모사업은 30억원을 한도액으로, 주민자치, 읍면동 마을공동체 활성화를 위한 사업을 대상으로 한다. 구체적으로 지역경제 활성화, 일자리창출, 안전확보, 환경개선 등이다. 이 사업은 2020년에 읍면동 주민자치회와 연계하여 상시의제로 제안사업을 발굴하기 위해 도입되었다. 사업비는 30:70의 도·시·군 매칭으로 30%를 책정한다. 사업별 제안 한도액은 2천만원 이상 ~ 3천만원 이하로 한다. 2021년 이 사업에 대해서는 「도민참여예산제-주민자치회」 및 「도민참여예산제-마을공동체」 간 상호 연계 활성화를 위한 읍면동 풀뿌리 소규모사업 공모방식을 개선하였다. 읍면동 유형 중 주민자치회 및 마을공동체 제안 부문을 설정하였다.

〈표 3-4〉 읍면동 풀뿌리 소규모사업 제안부문

부문	계	주민자치회	마을공동체	기타비고
공모규모	30억원 (100%)	12억원 (40%)	12억원 (40%)	6억원 (20%)

자료: 2021년 충청남도 도민참여예산제 운영계획

2021년 충청남도는 주민제안사업 심사선정의 공정성 및 객관성을 확보하기 위해 시·군 안배를 지양하도록 지양하도록 하였다. 그리고 지역SOC(도로정비) 사업을 지양하고, 도민생활 안정·개선사업을 우선 선정하도록 방향을 설정하였다.

충청남도는 제안사업의 내실화를 위해 공모신청서 작성시 사업예시와 같은 길라잡이를 제공하였다.

〈표 3-5〉 도민참여예산 제안사업 예시

연번	분야	부문	사업내용(예시)
1	기획 경제	경제일자리	* 사회적경제 일자리 및 어르신·청년 일자리 창출 * 전통시장 활성화, 자영업자·소상공인 지원 * 지역경제 활성화 제안사업(지역화폐 사용 제고 등) * 전문기술 습득 등 일자리 관련 프로그램 등
2	행정 문화	문화관광	* 마을 관광 프로그램, 관광 시설물, 안내판 개선 * 관내 문화재 보호 및 관광자원 개발 * 문화 쉼터 조성 * 우리 동네 둘레길 활성화 사업 등
3	복지 환경	복지보건	* 공동 육아, 보육 시설 등 저출산 극복하기 위한 시책 * 다문화 가족, 한부모 가족 등 지원 프로그램 * 어르신 사회 활동, 경로당 시설 및 프로그램 지원 * 장애인 활동 지원, 특수 프로그램 운영 지원
		교육청소년	* 평생 학습 프로그램 운영 * 독서동아리, 독서문화 행사 진행 * 문화예술학교, 마을학교 운영 지원 등 * 청소년 진로 교육, 학교 밖 배움터 운영 * 학교 폭력 예방 프로그램 * 아동 대상 심리 프로그램, 저소득 공부방 개선 등
		환경	* 미세먼지 저감을 위한 시책 사업 (예시) 미세먼지 알림판 * 하천 등 주변 환경개선을 통한 이미지 개선사업 * 무단투기 단속 CCTV설치 등
4	농수산 해양	귀농·귀촌 해양환경	* 귀농·귀촌 지원사업 등 * 잔류폐농약 수거사업 등 * 해양쓰레기 매립 및 처리시설 설치 등 * 해양치유 기반 조성
5	안전 건설 소방	안전	* 어린이, 여성 안전 활동(보행, 먹거리 등) * 우범지역 CCTV설치 * 위험시설물 개선, 안전 시설물 설치 등
		교통주택	* 빈집을 활용한 아이디어 공간 창출 (예시) 공동작업 공간 * 통학로, 자전거 시설물 정비 * 교통 시설물 정비, 마을버스 승차대 개선 등

자료: 2021년 충청남도 도민참여예산제 운영계획

주민제안사업 공모 및 선정 절차는 아래 그림과 같다.

〈그림 3-2〉 충청남도 도민참여예산 주민제안사업 공모 및 선정 절차

제안사업 공모공고, 접수 (3월~4월)	▶ 공모사업 제안(도민→道) ▶ 응모방법 등 홍보, 컨설팅 실시
사업유형별 검토 및 보완 우선순위 선정(1차 심사) (5월~ 7월)	▶ 쏴사업 : 민관예산협의회 심사 및 조정 ▶ 도 : 도 사업부서, 분과위원회 ▶ 시·군, 읍면동 ① 시·군 사업부서 및 참여예산위원회 ② 우선순위사업에 대한 도 사업부서 심층검토
온라인 도민 투표 (8월)	▶ 1차 심사 선정사업 온라인 도민투표 실시
제2회 도민참여예산 총회 (8월)	▶ 최종심의 및 선정 (온라인 도민투표 및 총회 투표결과 합산)
도민참여예산 제안사업 2차 선정 결과 공개 (8월)	▶ 도민참여예산 제안사업 2차 선정결과 공개 (충남넷, 만사형통충남)
도의회 예산결산특별위원회 최종 선정결과 공개 (12월)	▶ 2022년 본예산 심의·의결(예결위) 후 최종 선정결과 공개(충남넷, 만사형통충남) ※ 최종 심의 결과 삭감 가능성 존재

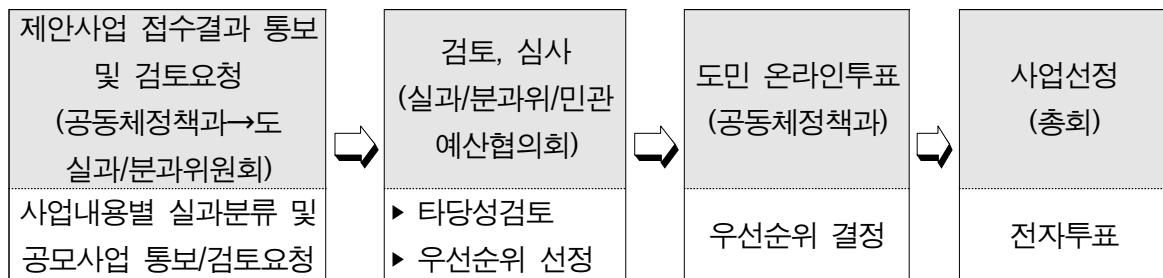
자료: 2021년 충청남도 도민참여예산제 운영계획

3월에 제안사업 공모를 공고하여 4월까지 신청서 접수가 이루어지는 이 과정에서 홍보와 컨설팅이 실시된다. 컨설팅은 제안사업 공모의 효과성을 높이기 위해 공모사업 제안자를 대상으로 제안서 작성에 관한 상담과 지원을 하게 되는데, 제안서 작성시 사업구체화 및 수정·보완 작업이 실시된다. 컨설팅은 지원자의 신청에 의해서 이루어지는데, 대면 또는 전화 상담 방식으로 진행되고, 컨설팅단은 도민참여예산 예산연구회원 중 일부로 구성된다. 신청 접수가 완

료되면, 5월부터 사업유형별 검토 및 보완 등의 절차를 거쳐 1차 심사를 통해 사업우선순위를 선정한다. 이 과정에서는 우선 제안사업과 관련된 실과에서 사업을 검토하는데, 법령에 위배되는지, 중복사업에 해당하는지를 검토하고 사업비가 적정하지 않을 경우에는 재산정한다. 이후 도민참여예산위원회 위원, 공무원, 예산관련 전문가 등으로 구성된 민관예산협의회에서 제안 사업에 대해 심의·조정 등의 숙의과정을 거쳐 우선순위를 결정한다. 이후 도민투표를 거친 후 도민참여예산 총회를 거쳐 예산안에 편성할 사업들을 선정한다. 이후 도의회 심의·의결을 거쳐 최종 선정한 후 결과를 공개한다.

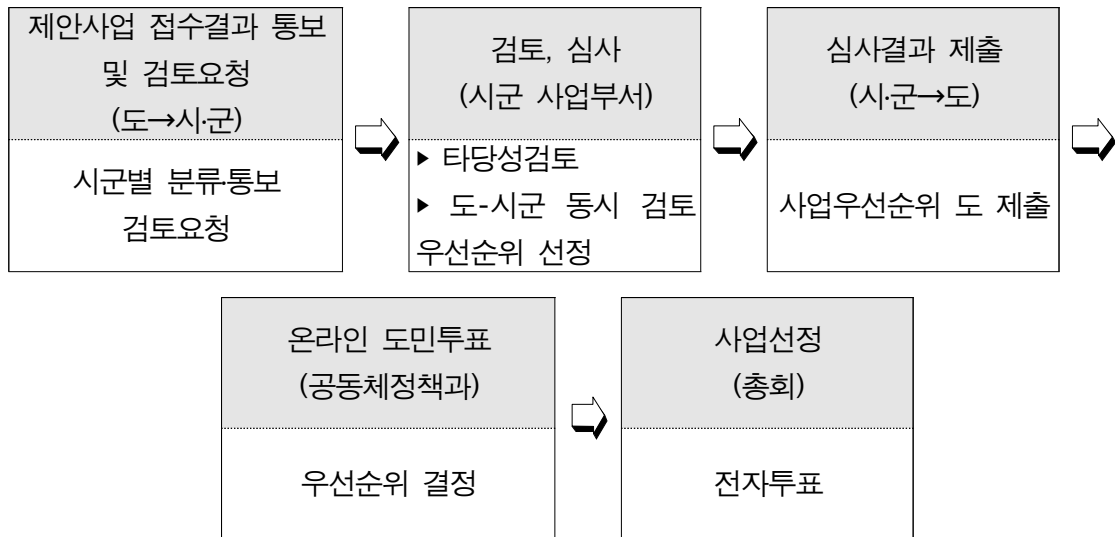
그런데 이러한 절차는 공모사업 추진 절차는 도 정책사업과 시군 주민생활밀착사업, 읍면동 소규모 풀뿌리 소규모사업 간에 차이가 있다. 도 정책사업은 아래 그림과 같이 민관예산협의회의 숙의과정을 거쳐 우선순위가 선정되고 이를 다시 도민 온라인투표를 거쳐 최종 우선순위가 결정된다. 그에 반해 시군 주민생활밀착사업과 읍면동 소규모 풀뿌리사업은 시군 대상사업이기 때문에 시군 사업부서에서 사업타당성을 검토한 후 도와 시군의 주민참여예산위원회에서 동시에 우선순위를 선정한다. 그리고 도민 온라인투표를 거쳐 최종 우선순위가 결정된다.

〈그림 3-3〉 도 정책사업 분야 공모사업 추진 절차



자료: 2021년 충청남도 도민참여예산제 운영계획

〈그림 3-4〉 시군 주민생활밀착사업, 읍면동 소규모 풀뿌리사업 분야 공모사업 추진 절차



자료: 2021년 충청남도 도민참여예산제 운영계획

(2) 본예산(안)에 대한 의견제시

충청남도 도민참여예산위원회는 조례 제11조에 따라 예산편성 방향에 대한 의견을 제출할 수 있는 기능을 수행한다. 또한 이를 위해 예산편성에 대한 의견을 수렴·집약하는 활동을 수행한다. 충청남도는 2012년 도민참여예산위원회를 구성하여 현재까지 차년도 편성예산안에 대한 도민의 의견수렴 차원에서 도민참여예산위원회의 의견서를 받고 있다. 2021년에는 차년도 예산(안) 중 신규 및 확대되는 자체예산 사업 193건, 1,522억원에 대하여 도민참여예산위원회 분과위원회별로 자문을 실시하였다. 올해는 코로나19상황으로 분과별로 서면심의를 실시하였다.

이러한 편성 예산(안)에 대한 자문은 단순 의견제시에 머물러 주민들의 의견이 반영되었는지 확인하기 어렵다는 문제가 지속적으로 제기되어 왔다. 그럼에도 분과위원회의 고유활동 영역으로 유지되어오고 있다.

〈표 3-6〉 실국별 2022년 예산사업 중 자문대상 사업수 및 사업비

연번	실국	사업건수	2022년 사업비	비고
	합계	193건	152,223	
1	여성가족정책관	3건	152.2	
2	저출산보건복지실	5건	265	
3	기후환경국	4건	720	
4	보건환경연구원	5건	598	
5	기획조정실	36건	41,185	
6	경제실	35건	81,238	
7	미래산업국	16건	12,881	
8	공보관	20건	2,610	
9	농림축산국	33건	3,487	
10	공동체지원국	12건	2,503	
11	문화체육관광국	12건	3,817	
12	공무원교육원	4건	102.8	
13	건설교통국	8건	2,664	

자료: 충청남도 내부자료

(3) 차년도 예산편성 관련 도민 설문조사

충청남도는 차년도 예산편성시 중점적으로 투자할 분야에 대한 도민 설문조사를 매년 실시해오고 있다. 보통 4월 중 온라인 및 서면조사 방식으로 실시한다. 설문내용은 차년도 예산편성 관련 도정과제 중 중점 투자분야에 대한 것으로서, 직무성과계약과제 및 공약사항 등을 활용하여 사업별 유형화한 것이다. 조사대상은 일반도민, 공무원, 범도민정책서포터즈, 도·시군 참여예산위원 등 약 2,000명이다. 온라인 설문은 범도민 정책서포터즈 대상으로 충청남도 도민 정책제안 온라인 소통 플랫폼인 “만사형통충남(<https://10004.chungnam.go.kr>)”을 통해 실시되고, 직접 설문은 도 및 시·군 주민참여예산위원 등에 대해 시·군 협조를 통해 실시된다. 설문결과는 차년도 예산편성을 위한 기초자료로서 예산담당관 및 실국에 제공된다.

4) 주민참여 수준

충청남도 도민참여예산제의 주민참여 수준은 주민참여 방식에 따라 달라진다. 먼저, 차년도 예산편성 관련 도민 설문조사는 예산편성 전 예산편성 방향과 투자우선순위에 대한 의견이 예산담당관 및 실국에 전달되지만, 강제성이 있지 않고 또한 실국별로 조치결과에 대한 피드백이 이루어지지 않아 예산안에 대한 참여는 의견수렴 수준이라고 할 수 있다. 두 번째, 본예산(안)에 대한 분과위원회 자문은 구체적인 사업에 대한 의견제시 형태로 주민참여가 이루어지지만, 이 또한 구속력이 없고 의견서 제시만으로 주민참여가 이루어지기 때문에 의견수렴 수준이라고 할 수 있다. 그에 반해, 주민제안사업 공모는 충청남도가 일정 예산을 할당하여 주민들이 직접 제안한 사업을 예산안에 편성하는 방식으로 주민의견이 직접적으로 반영될 수 있는 방식이다. 공모사업에 대해서는 사업부서의 적격성 판단이 이루어지지만, 주민참여예산위원회와 일반 도민의 평가와 투표를 통해 예산안 편성이 결정되므로 주민이 주도적으로 결정한다고 할 수 있다.

5) 제도 활성화 수단

충청남도는 도민참여예산제를 활성화하기 위해 다양한 노력을 기울이고 있고 온라인 소통 채널, 주민제안사업 공모 추진시 컨설팅 제공, 주민제안사업 발굴을 위한 읍면동 풀뿌리 소규모사업 등과 같은 제도적 장치들을 운영하고 있다. 충청남도는 도민이 지역사회의 다양한 의견을 자유롭게 제안하고 토론하는 공론의 장으로서, 그리고 정책을 함께 실행하는 협치의 공간으로 2010년 10월에 만사형통충남(<https://1004.chungnam.go.kr>)이라는 온라인 플랫폼을 구축하였다. 이러한 인터넷 홈페이지를 통해 지역주민은 상시적으로 정책제안을 할 수 있고, 제시된 제안은 도민참여예산위원회, 제안 도민, 관련부서가 공동으로 심의과정을 거쳐 정책제안으로 채택될 수 있다. 이와 함께 충청남도는 온라인 소통 플랫폼을 도민참여예산 제안사업 공모 및 홍보 등 사업관리 체계화에 활용하고 있다. 주요메뉴는 도민제안, 도민참여예산, 충청남도가문습니다, 알립니다로 구성되어 있고, 도민참여예산은 ① 도민참여예산제 소개 ② 사업신청, ③ 사업추진상황 ④ 참여예산위원회, ⑤ 예산학교, ⑥ 자료실 등으로 구성되어 있다. 충청남도는 이러한 플랫폼을 도민참여예산 제안사업 공모 전 과정을 전산으로 운영하는데 활

용하고 있다. 즉, 주민제안사업 신청내역, 진행상황 및 선정결과 실시간 모니터링 등 양방향 소통 창구로 활용한다. 이러한 양방향 소통 시스템 운영을 통해 도민 편의성 및 만족도를 제고 하고자 한다.

둘째, 충청남도는 주민제안사업 공모 추진시 사업제안서 작성 컨설팅을 제공하고 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이, 주민이 주민제안사업 신청서 작성시 컨설팅을 신청할 경우 대면 또는 전화통화 방식으로 제안서 작성방법 등을 안내해주고 있다.

셋째, 충청남도는 도민참여예산위원, 도청 공무원 등을 대상으로 도민참여예산제 활성화 유 공 표창을 실시하고 있다. 이를 통해 도민참여예산 관계자들의 적극적인 참여와 활동을 유도 한다.

넷째, 충청남도는 연말에 도민참여예산제 주요 관계자가 참여하여 연간 성과를 평가하고 개 선방안에 대해 논의한다.

마지막으로 주민제안사업 공모 분야로 시군 주민생활밀착사업과 함께 읍면동 풀뿌리 소규모사업 분야를 운영하는 것은 도민이 주민참여예산에 관심을 가지고 접근할 수 있도록 한 장 치이다. 이 분야의 사업은 충청남도 사무에 해당되지 않음에도 충청남도는 광역도로서 시군 단위의 주민참여예산제를 활성화하기 위한 역할을 수행하기 위한 목적에서 이러한 공모사업 을 운영하고 있다. 한편으로 시군 단위에서 주민참여예산이 활성화가 도민참여예산 사업발굴 로 이어지는 효과가 있다는 점 또한 이러한 사업 추진의 근거가 된다. 일반 도민은 도 정책사업과 같이 거시적인 사업보다 체감도가 높은 소규모사업에 관심이 크기 때문에 이러한 공모 분야 개선을 통해 다양한 제안들이 들어올 수 있도록 하였다.

제4장 충청남도 도민참여예산제 운영성과 분석

1. 운영성과 분석 틀

1) 운영성과에 대한 조작적 정의

선행연구와 도민참여예산제 현황 검토를 기반으로 하여 충청남도 도민참여예산제의 운영성과 분석을 위한 틀을 설정하였다. 운영성과 분석을 위해서는 우선적으로 주민참여예산제의 성과를 정의하여야 한다. 여러 선행연구들에서는 주민참여예산제의 성과에 대해서 다양하게 규정하고 있다. 나중식(2004)은 브라질 사례에서 제시된 운영성으로 예산과정의 투명성, 재정의 오남용 방지, 부정부패 방지, 시민의식 향상, 정치적 만족도 증가, 시민의 권리의식 신장, 시민 복지 개선 등을 제시하였다. 곽채기(2003)는 실질적인 재정민주주의 실현, 지방재정의 투명성 확보와 주민의 알권리 보장, 지방재정의 책임성 제고, 자원배분과 재정지출의 지역간·계층간 형평성 제고, 협력적 파트너십과 네트워크에 기반을 둔 지역 경영을 주민참여예산제의 기대효과로 제시하였다. 유홍성 외(2014)는 주민참여제 시행효과를 분석하기 위한 지표로 주민참여 기회 반영, 재정투명성 향상, 예산편성만족도 향상, 재정지출 형평성 제고, 협력적 파트너십 구축, 구정에 대한 신뢰도, 전반적 만족도를 사용하였다.

본 연구에서는 이러한 선행연구와 주민참여예산의 의의에 근거하여 도민참여예산의 운영성과를 재정의 민주성, 예산과정의 투명성, 사회적 형평성, 재정지출의 효율성, 재정운영의 책임성으로 정리하였다.

이러한 도민참여예산의 운영성과는 추상적인 개념으로, 이를 곧바로 운영성과 분석에 적용하기는 어렵다. 정리된 운영성과들을 실제로 조사, 분석하기 위해 개념에 대한 조작적 정의를 실시하였다. 선행연구 및 관련 자료에 근거하여 주요 성과에 대한 조작적 정의를 실시하고, 전문가 및 이해관계자와의 자문회의를 실시하여 수정·보완 절차를 진행하였다.²⁾

2) 전문가 및 이해관계자 자문회의는 10월 25일 충남 내포혁신플랫폼에서 예산연구회 회원과 충남도청 공동체정책과 관

〈표 4-1〉 도민참여예산제 운영성과 분석틀

주요 성과	개념적 정의	조작적 정의	분석방법
재정의 민주성	주민의 의사가 예산에 반영되는 정도	• 주민이 참여하는 예산 범위(과정, 대상예산) 및 참여수준 • 주민제안사업 반영 건수 • 예산에 대한 주민의견 반영에 대한 만족도	정량분석 설문조사
예산과정의 투명성	주민이 예산 및 예산과정을 확인하고 이해할 수 있는 정도	• 주민이 참여하는 예산과정 범위 및 예산범위 • 예산과정에 대한 이해의 제고 정도	정량분석 설문조사
사회적 형평성	사회적 약자에 대한 지원 정도	• 사회적 약자 대상 사업의 비율 • 사회적 약자에 대한 배려 정도	정량분석 설문조사
재정지출의 효율성	예산지출 대비 산출 또는 결과	• 주민참여예산 집행률 • 주민참여예산사업에 대한 만족도	정량분석 설문조사
재정의 책임성	예산편성 및 지출의 결과에 대한 신뢰성	• 예산에 대한 책임의식 • 주민참여예산사업의 추진 결과에 대한 만족도	설문조사 정량분석

본 연구에서 재정의 민주성은 주민의 의사가 예산에 반영되는 정도로 정의한다. 이를 측정하기 위한 조작적 정의는 주민이 참여하는 예산과정과 대상예산, 주민제안사업 반영건수, 예산에 대한 주민의견 반영 만족도이다. 예산과정의 투명성은 주민이 예산 및 예산과정을 용이하게 인식할 수 있는 정도를 의미한다. 이를 측정하기 위한 조작적 정의는 주민이 참여하는 예산과정 범위와 대상예산, 그리고 예산과정에 대한 이해의 제고 정도로 하였다. 사회적 형평성은 사회적 약자에 대한 재정지원을 의미하는 것으로서, 본 연구에서는 사회적 약자 대상 사

계 공무원을 대상으로 실시되었다.

업의 비율을 조작적 정의로 선정하였다. 재정지출의 효율성은 투입 대비 결과라는 본래의 의미를 예산에 적용하여 예산지출 대비 지출성으로 정의하고, 주민만족도와 주민참여예산 집행을 조작적 정의로 설정하였다. 주민참여예산 집행을 선정한 이유는 투입을 절감할 경우 효율성이 증가하기 때문이다. 즉, 정해진 기간 내에 예산을 집행하면 투입시간을 줄여 효율성이 증가하게 된다. 마지막으로, 재정의 책임성은 예산편성 및 지출의 결과에 대한 신뢰성을 제공하는 것으로서, 본 연구에서는 예산에 대한 책임의식과 주민참여예산사업의 추진결과에 대한 만족도를 조작적 정의로 설정하였다.

2) 분석방법 및 분석자료

이상의 조작적 정의에 따라 운영성과 분석을 실시하는데, 각 정의에 대한 분석방법은 정량분석과 설문조사를 활용하였다. 정량분석은 도민참여예산 추진실적을 대상으로 활용하였다. 구체적으로 주민제안사업 건수, 주민이 참여한 대상예산 규모, 사회적 약자 대상 사업 비율, 주민참여예산 집행을 등을 살펴보았다.

설문조사 방법은 운영성과를 정성적으로 분석하기 위해 활용하였다. 설문조사 대상은 지역주민과 주민의 대표인 도민참여예산위원을 하는 것이 바람직하나, 본 연구의 연구기간 및 활용자원의 한계로 인해 도민참여예산위원만으로 한정하였다. 충청남도 도민참여예산제에서는 2018년부터 연말에 도민참여예산위원 대상으로 도민참여예산제의 취지달성 수준, 운영사항만족도, 위원회 운영 만족도 등에 대한 설문을 실시해오고 있다. 본 연구에서는 가장 최근 실시한 2020년 설문조사 결과를 도민참여예산제 운영성과 분석에 활용하였다. 해당 설문에서 질문에 대한 응답은 5점 리커트 척도로 구성되어 있다. 설문결과의 분석은 5점 리커트 척도 응답에 대한 평균값을 활용하였다. 즉, 가장 부정적인 응답을 1점으로 하고 가장 긍정적인 응답을 5점으로 하여 응답별 대푯값을 도출하고, 이를 통해 응답자들의 인식을 파악하였다.

2020년 말 도민참여예산위원 대상으로 한 설문조사에는 전체 60명 중 51명이 조사에 참여하였다. 설문응답자의 성별은 남성이 52.9%(27명)을 차지하고 여성이 47.1%(24명)을 차지하였다. 응답자의 연령대는 50대가 41.2%(21명)로 가장 높은 비율을 차지하였고, 30대가 3.9%(2명)로 가장 낮은 비율을 차지하는 것으로 나타났다.

〈표 4-2〉 조사대상의 일반 사항

구분		빈도(명)	비율(%)
성별	남성	27	52.9
	여성	24	47.1
	합계	51	100.0
연령대	30대	2	3.9
	40대	9	17.6
	50대	21	41.2
	60대 이상	19	37.3
	합계	51	100.0

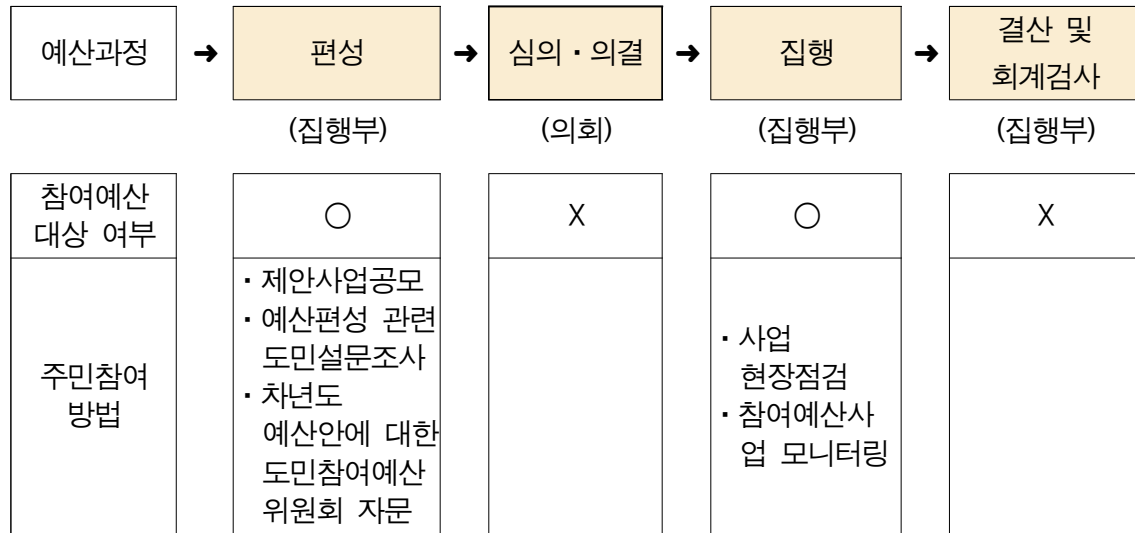
2. 운영성과 분석

1) 재정의 민주성 측면

(1) 예산에 대한 주민의 참여 범위

충청남도 도민참여예산제의 운영성과를 재정의 민주성 측면에서 살펴보았다. 본 연구에서는 재정의 민주성에 대한 조작적 정의를 5가지로 구분하였다. 그 중 주민이 참여하는 예산의 범위부터 살펴보기 위해, 이를 과정 측면과 대상예산 측면으로 구분하였다. 예산과정 측면에서 도민참여예산제는 2021년 기준으로 예산편성 단계와 집행단계에서 주민참여가 이루어지고 심의·의결 단계와 결산 및 회계검사 단계에서는 주민참여가 이루어지지 않는 것을 것으로 나타났다. 편성 단계에서는 제안사업공모, 예산편성 관련 도민설문조사, 차년도 예산안에 대한 도민참여예산위원회 자문의견 수렴의 방법으로 주민참여가 이루어지고 있다. 집행단계에서는 도민참여예산위원회 분과위원회별로 현장점검이 필요한 사업에 대한 현장점검과 참여예산사업에 대한 모니터링이 이루어질 수 있도록 하고 있다.

〈그림 4-1〉 충청남도 도민참여예산제 주민참여예산 범위(예산과정 측면)



예산과정별 주민참여예산 대상범위를 타 광역자치단체와 비교하여 살펴보면, 서울특별시, 부산광역시, 대구광역시는 편성, 집행, 결산 및 회계검사 단계에 주민이 참여할 수 있도록 하여 가장 넓게 참여범위를 설정하였다. 반면, 광주광역시, 전라북도, 전라남도, 경상북도는 주민 참여범위를 편성단계로 한정하여 제도를 운영하고 있다. 충청남도를 포함한 대전광역시, 울산광역시, 세종특별자치시, 경기도, 강원도, 충청북도, 경상남도, 제주특별자치도는 편성과 집행 단계로 주민참여범위를 설정하고 있다.

〈표 4-3〉 광역자치단체의 예산과정별 주민참여예산 대상

자치단체	예산단계				
	편성	심의·의결	집행	결산 및 회계검사	
서울	○	X	○	○	온예산분과에서 결산과정에 참여하여 결산에 대한 의견제시
부산	○	X	○	X	
대구	○	X	○	○	20년부터 주민참여결산 제도 운영. 결산 확정과정에서 결산안에 대한 시민의견 제시
인천	○	X	○	○	결산보고서에 대한 의견제시
광주	○	X	X	X	
대전	○	X	○	X	
울산	○	X	○	X	
세종	○	X	○	X	
경기	○	X	○	X	
강원	○	X	○	X	
충북	○	X	○	X	
충남	○	X	○	X	
전북	○	X	X	X	
전남	○	X	X	X	
경북	○	X	X	X	
경남	○	X	○	X	
제주	○	X	○	X	

자료: 17개 광역자치단체 2021년 주민참여예산제 운영계획 및 관련 인터넷 홈페이지

그러나 충청남도 도민참여예산제 운영계획서에는 집행과정의 참여에 대한 구체적인 내용이 제시되지 않고 있어 내실있는 운영을 확인하기 어렵다. 특히, 최근 코로나19 상황으로 인해 현장점검이 쉽지 않아, 집행과정에 대한 참여가 명목적, 형식적인 수준이 그칠 가능성도 있다.

다음으로, 충청남도 도민참여예산제의 대상예산 범위는 주민참여방법에 따라 구분된다. 차년도 예산편성 관련 도민 설문조사는 정책사업비를 대상으로 한다. 설문내용은 차년도 예산편성 관련 도정과제 중 중점 투자분야를 내용으로 한다. 도민 제안사업 공모는 자체사업비 일부를 대상으로 한다. 제안사업 한도액이 150억원이고, 이 중 50억원 한도의 도 정책사업의 도·시·군 매칭비율 50:50, 70억원 한도의 시·군 주민생활 밀착사업과 30억원 한도의 읍면동 풀뿌리 소규모사업의 도·시·군 매칭비율이 30:70이기 때문에 도민 제안사업 공모 방식 대상예산 규모는 55억원이라고 할 수 있다. 신규 및 확대 사업에 대한 주민참여예산위원 의견수렴 방식의

대상예산은 자체예산 사업 중 신규 및 확대 사업으로서, 2021년에는 193건의 사업 1,522억원 규모에 대해서 도민참여가 진행되었다. 이러한 자체사업에 대해서 집행과정에서 사업 현장점검 및 참여예산사업 모니터링이 수행된다.

〈표 4-4〉 충청남도 도민참여예산 참여대상

구분		주민참여 방법
일반회계 세출예산		-
	행정운영경비	-
	정책사업비	· 차년도 예산편성 관련 도민 설문조사
	자체사업비	· 도민 제안사업 공모 · 신규 및 확대 사업에 대한 주민참여예산위원 의견수렴 · 사업 현장점검 및 참여예산사업 모니터링
	보조사업비	-
특별회계 세출예산		-
	행정운영경비	-
	정책사업비	-
	자체사업비	-
	보조사업비	-

충청남도 도민참여예산제에서 주민이 참여한 예산규모를 살펴보면, 2021년 예산에서 총 9,054억원이다. 이 중 주민제안사업은 123억원 정도이고, 나머지는 편성예산(안)에 대한 의견을 제시한 일반참여예산으로서 8,931억원 정도이다. 총예산규모를 비교하면 9개 광역도에서는 가장 많은 규모이고, 전체 17개 광역자치단체 중에서는 3번째 규모이다. 주민참여수준이 높은 주민제안사업의 규모는 9개 광역도에서 7번째 수준이다. 전체 17개 광역자치단체 중에서는 13번째 수준이다. 일반회계 대비 비율로 계산하여 비교하면, 충청남도 주민제안사업의 규모는 6번째 수준이고 전체 광역자치단체 중에서는 10번째 수준이다.

충청남도가 2017년에 광역도 최초로 도민제안사업 공모제를 도입하여 추진하였으나, 후발 광역도에서 보다 적극적으로 추진하여 충청남도가 상대적으로 낮은 수준에 머물러 있다고 보여진다.

〈표 4-5〉 광역자치단체별 주민참여예산 규모(2021년 예산 기준)

(단위: 억원)

자치 단체	2021년 예산		주민참여예산						
	총예산	일반회계	전체 참여예산		주민제안사업			일반참여 예산	
					합계	주민주도형	주민참여형		
서울	419,991	277,258	95,540	34.46%	419	0.15%	419	0	95,121
부산	145,119	103,419	76	0.07%	76	0.07%	76	0	0
대구	103,086	73,572	5,580	7.58%	148	0.20%	148	0	5,432
인천	129,500	85,864	401	0.47%	401	0.47%	238	163	0
광주	67,384	49,401	68	0.14%	68	0.14%	68	0	0
대전	66,201	47,150	10,841	22.99%	145	0.31%	145	0	10,696
울산	45,938	32,653	4,613	14.13%	484	1.48%	24	460	4,129
세종	21,169	13,683	157	1.15%	157	1.15%	152	5	0
경기	326,257	250,172	2,708	1.08%	154	0.06%	154	0	2,554
강원	79,701	59,128	2	0.00%	2	0.00%	2	0	0
충북	66,536	51,987	1,120	2.15%	0	0.00%	0	0	1,120
충남	87,113	72,259	9,054	12.53%	123	0.17%	123	0	8,931
전북	87,725	71,315	1,357	1.90%	194	0.27%	194	0	1,163
전남	102,213	82,548	3,867	4.68%	224	0.27%	45	179	3,643
경북	117,708	93,320	2,230	2.39%	350	0.38%	20	330	1,880
경남	112,040	94,648	1,554	1.64%	352	0.37%	87	266	1,201
제주	64,992	49,047	200	0.41%	200	0.41%	200	0	0

주) 비율은 일반회계 대비 수준임

자료: 각 자치단체 2021년 재정공시(예산) 수정

(2) 주민제안사업 건수

충청남도 도민참여예산제의 민주성을 높이기 위해서는 주민이 주민참여예산제에 대한 관심을 가지고 적극적으로 참여하는 것이 전제되어야 한다. 이러한 관점에서 도민참여예산제의 민주성 정도를 살펴보기 위해 일반주민이 예산에 직접 참여할 수 있는 주민제안사업 반영건수를

살펴보았다. 2018년부터 2020년까지 접수건수는 각각 62건, 260건, 375건으로 큰 폭으로 증가하였다. 세부적으로는 도 정책사업은 2018년에 8건에서 2019년에 88건으로 크게 증가한 후, 2020년에 71건으로 감소하였다. 시군 주민생활 밀착사업 2018년에 54건, 2019년에 172건, 2020년에 191건으로 나타났다. 2020년에 도입한 읍면동 풀뿌리 소규모사업은 113건으로 나타났다. 이러한 결과는 우선, 2020년 제안사업 건수의 증가가 주로 읍면동 풀뿌리 소규모사업에 기인한다는 것을 보여준다.

〈표 4-6〉 충청남도 도민참여예산 주민제안사업 공모 결과

(단위: 백만원, 건, %)

연도 (공모)	구 분	신청 접수		최종 선정결과				공모 한도액
		건수	금액	건수	선정 비율	금액	선정 비율	
2018년	합 계	62	13,169	25	40.3	6,775	51.4	15,000
	도 정책사업	8	1,500	8	100.0	1,825	121.7	10,000
	시군 주민생활 밀착사업	54	11,669	17	31.5	4,950	42.4	5,000
2019년	합 계	260	109,515	61	23.5	15,000	13.7	15,000
	도 정책사업	88	68,155	26	29.5	7,500	11.0	10,000
	시군 주민생활 밀착사업	172	41,360	35	20.3	7,500	18.1	5,000
2020년	합 계	375	108,075	85	22.7	15,000	13.9	15,000
	도 정책사업	71	59,425	12	16.9	7,000	11.8	7,000
	시군 주민생활 밀착사업	191	46,228	44	23.0	7,500	16.2	6,000
	읍면동 풀뿌리 소규모사업	113	2,422	29	25.7	500	20.6	2,000

자료: 충청남도 공동체정책과 내부자료

주) 의회 심의·의결 절차 이전에 선정된 결과임. 의회 심의 이후 예산반영 규모는 달라짐

신청 접수된 건수 중 실제 예산으로 반영된 제안건수는 3년간 25건, 61건, 85건이다. 세부적으로는 도 정책사업은 2018년에 8건에서 2019년에 26건으로 크게 증가한 후, 2020년에 12건으로 감소하였다. 시군 주민생활 밀착사업 2018년에 17건, 2019년에 35건, 2020년에 44건으로 나타났다. 2020년에 도입한 읍면동 풀뿌리 소규모사업은 29건으로 나타났다. 도 정책사업의 선정비율은 2019년에 29.5%였으나 2020년에는 23%로 낮아졌고 반영액 또한 75억원에서 53억원으로 감소하였다.

전반적으로 주민제안사업 건수의 증가는 도민참여예산의 민주성을 제고하는데 기여했다고

볼 수 있다. 그럼에도 충청남도 도민참여예산제의 주민제안사업 공모제에서 가장 핵심적인 도 정책사업 신청건수가 71건으로 감소하였고, 최종 선정된 비율과 반영금액이 낮아졌다는 점은 주민의 의견이 예산에 반영된 비율의 감소를 의미하므로 재정의 민주성 측면에서 개선과제가 있음을 의미한다.

(3) 예산에 대한 주민의견 반영 만족도

주민참여예산에서 재정의 민주성은 예산과정에 참여하는 주민이 참여를 통해 느끼는 만족감으로 나타날 수 있다. 충청남도 도민참여예산제에서 이를 측정하기 위해 도민참여예산에 참여한 도민참여예산위원을 대상으로 관련된 몇 가지 질문으로 조사를 실시하였다. 먼저, 도민참여예산 제안사업 중 도정책사업 우선순위 등을 결정하는 충청남도 도민참여예산 임시총회에 대해 어느 정도 만족하는지를 질문하였다. 설문결과, 응답자의 87.4%(40명)가 만족한다고 응답한 반면, 7.8%(4명)만이 불만족한다고 응답하였다. 5점 리커트 척도에 의한 평균값은 4점으로 나타나 응답자들이 제안사업 우선순위를 결정하는 도민참여예산 총회에 대해 만족하는 것으로 나타났다.

〈표 4-7〉 도민제안사업 우선순위 결정 등 도민참여예산 총회 만족도

질문	매우 불만족	불만족	보통	만족	매우 만족	합계	평균
충청남도 도민참여예산 임시총회에 대해 어느 정도 만족하십니까? (2021년 도민참여예산 제안사업 중 도정책사업 우선순위 결정 등)	0 0.0%	4 7.8%	7 13.7%	25 49.0%	15 29.4%	51 100%	4.00

주) 매우 불만족 1점 ~ 매우 만족 5점

다음으로, 도민참여예산제의 주민의견 반영 정도에 대한 의견을 조사하기 위해, 지역주민의 의견을 예산에 반영하는지, 예산이 주민 뜻에 맞게 사용될 수 있도록 하는지, 충남 도정에 참여한다는 생각이 들게 하는지의 3가지 측면으로 질문하였다. 지역주민의 의견이 예산에 반영되는지에 대한 질문에서는 응답자의 80.4%(41명)가 긍정적으로 응답한 반면, 5.9%(3명)만이 부

정적으로 응답하였다. 5점 리커트 척도에 의한 평균값은 4.06점으로 나타났다. 두 번째로 도민 참여예산제가 충청남도 예산이 주민 뜻에 맞게 사용될 수 있게 하는지에 대한 질문에서는 응답자의 80.4%(41명)가 긍정적으로 응답한 반면, 4%(2명)만이 부정적으로 응답하였다. 5점 리커트 척도에 의한 평균값은 4.10점으로 나타났다. 마지막으로 도민참여예산제로 인해 충청남도 도정에 참여한다는 생각이 들게 하는지에 대한 질문에서는 응답자의 96.4%(49명)가 긍정적으로 응답한 반면, 부정적인 응답은 없었다. 이러한 결과들은 응답자들이 도민참여예산이 주민의견을 반영할 수 있는 제도 총회에 대해 만족하는 것으로 나타났다.

〈표 4-8〉 도민참여예산제의 주민의견 반영 정도

질문	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	합계	평균
도민참여예산제 운영으로 지역주민의 의견이 예산에 반영될 수 있었다	1 (2.0%)	2 (3.9%)	7 (13.7%)	24 (47.1%)	17 (33.3%)	51 (100%)	4.06
도민참여예산제는 충청남도 예산이 주민 뜻에 맞게 사용될 수 있게 한다	1 (2.0%)	1 (2.0%)	8 (15.7%)	23 (45.1%)	18 (35.3%)	51 (100%)	4.10
도민참여예산제 운영으로 충남 도정에 참여한다는 생각이 들었다	0 (0.0%)	0 (0.0%)	2 (3.9%)	21 (41.2%)	28 (54.9%)	51 (100%)	4.51

주) 전혀 그렇지 않다 1점 ~ 매우 그렇다 5점

2) 예산과정의 투명성 측면

충청남도 도민참여예산제에서 주민이 참여하는 예산과정 범위와 예산범위는 앞의 민주성 측면에서 살펴보았다. 예산과정 측면에서는 예산의 편성과 집행 과정에 주민의 참여가 이루어지고 있다. 참여의 수단은 주로 편성과정에 집중되어 있고, 집행과정에는 매우 제한적이다. 주민이 참여하는 예산의 대상범위는 일반회계정 책사업비로 그 범위가 좁다고 할 수 없지만, 실질적으로 주민의 의사가 반영되는 정도가 높은 대상예산은 자체사업비 중 신규사업에 국한되

어 있다. 이는 국고보조사업과 계속사업에는 주민의 접근이 제한되어 주민이 해당 예산을 확인하고 이해하기 어렵다는 것을 의미한다.

〈표 4-9〉 충청남도 도민참여예산 주민참여 대상 구분

구분		주민참여 대상 여부	주민참여 방법	주민 의사결정 권한
일반회계 세출예산			-	
	행정운영경비	×		
	정책사업비	○	· 차년도 예산편성 관련 도민 설문조사	낮음
	자체사업비	○	· 도민 제안사업 공모	높음
			· 신규 및 확대 사업에 대한 주민참여 예산위원 의견수렴	낮음
			· 사업 현장점검 및 참여예산사업 모니터링	낮음
	보조사업비	×	-	
특별회계 세출예산		×	-	
	행정운영경비	×	-	
	정책사업비	×	-	
	자체사업비	×	-	
	보조사업비	×	-	

예산과정의 투명성을 도민참여예산위원의 인식을 통해 살펴보기 위해, 도민참여예산제 운영으로 충청남도 재정운영에 대해 더 잘 알게 되었는지 질문하였다. 설문결과, 응답자의 94.2%(48명)가 긍정적으로 응답한 반면, 2.0%(1명)만이 부정적으로 응답하였다. 5점 리커트 척도에 의한 평균값은 4.51점으로 매우 높게 나타났다.

〈표 4-10〉 도민참여예산제로 인한 충청남도 재정운영에 대한 이해도 제고

질문	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계	평균
도민참여예산제 운영으로 충청남도 재정운영에 대해 전보다 더 알게 되었다	0 (0.0%)	1 (2.0%)	2 (3.9%)	18 (35.3%)	30 (58.9%)	51 (100%)	4.51

주) 전혀 그렇지 않다 1점 ~ 매우 그렇다 5점

3) 사회적 형평성 측면

충청남도 도민참여예산제가 사회적 약자에 어느 정도 대응하고 있는지 살펴보았다. 먼저, 주민제안사업 중 사회적 약자 대상 사업이 어느 정도인지를 통해 살펴보기 위해 2020년 도 정책사업에 선정된 12건의 사업명, 사업내용, 사업분야를 종합적으로 검토하였다. 검토 결과, 사회적 약자에 해당하는 사업은 취약계층 다문화 조손가정을 위한 네트워크 구축, 어르신 걱정 말고 편히 앉아 계세요, 저소득 보훈가족 밑반찬 지원사업, 4차 산업혁명에 따른 학교 밖 청소년 소프트웨어 교육 활성화 4건으로 판단되었다. 이러한 4건의 사업비는 총 5억 5,129만원으로 전체 사업비 70억원에서 7.9%를 차지하는 것으로 나타났다.

〈표 4-11〉 2020년 도민참여예산 도 정책사업 선정사업

번호	사업명	예산	사 업 내 용	사업분야
	합계	7,000,000		
1	임산부 다(多) 지원 사업	2,500,000	임산부 정기검진, 홈케어 서비스, 자녀 기념일 지원 등	문화복지
2	잔류폐농약 등 수거사업	300,000	농약빈용기 수거함 설치 및 적기 수거체계 필요	농업경제 환경
3	금강상류 천변 불법쓰레기 무단투기 감시 시스템 구축사업	720,000	불법 쓰레기 무단투기, 불법소각 감시장치설치 등	농업경제 환경
4	함께 걸어U ‘둘레둘레 행복한 걷기’	67,200	도내 노인 대상 둘레길 걷기 (연12회)	행정자치
5	취약계층 다문화 조손가정을 위한 네트워크 구축	68,400	조손가정 내 인터넷 설치 및 의사소통 기술 교육	문화복지
6	농촌지역 자치 요양마을 기반 구축 사업	500,000		행정자치
7	어르신 걱정 말고 편히 앉아 계셔유	45,000	버스 승강장 내 사람인지센서 및 표시판 설치	안전건설 해양소방
8	충청남도 청소년을 위한 온라인 플랫폼 개발	100,000	청소년 진흥원 활용 온라인 플랫폼 구축	문화복지
9	저소득 보호가족 밀반찬 지원사업	277,888		문화복지
10	미세먼지 저감을 위한 충남 시내버스 공기정화필터 설치	1,677,000	시내버스 내부 천장에 정착하는 형태의 시내버스 맞춤형 공기정화 필터 설치	안전건설 해양소방
11	4차 산업혁명에 따른 학교 밖 청소년 소프트웨어 교육 활성화	160,000	청소년 소프트웨어 프로그램 교육	문화복지
12	충남 청년농부 소규모 스마트팜 지원사업	584,512	청년농부 소규모 스마트팜 지원(5개소)	농업경제 환경

자료: 2020년 도민참여예산 제안사업 공모 선정 결과 공고

다음으로 사회적 형평성을 도민참여예산위원의 인식을 통해 살펴보기 위해, 도민참여예산제 운영으로 인해 사회적 소외계층을 더 배려할 수 있게 되었는지 질문하였다. 설문결과, 응답자의 88.3%(43명)가 긍정적으로 응답한 반면, 2.0%(1명)만이 부정적으로 응답하였다. 5점 리커트 척도에 의한 평균값은 4.25점으로 높게 나타났다.

〈표 4-12〉 도민참여예산제로 인한 사회적 소외계층 배려 제고

질문	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계	평균
도민참여예산제 운영으로 인해 사회적 소외계층을 더 배려할 수 있게 되었다	1 (2.0%)	0 (0.0%)	5 (9.8%)	24 (47.1%)	21 (41.2%)	51 (100%)	4.25

주) 전혀 그렇지 않다 1점 ~ 매우 그렇다 5점

4) 재정지출의 효율성 측면

충청남도 도민참여예산제의 재정지출 효율성 측면의 운영성과를 살펴보기 위해 주민참여예산 집행률과 주민참여예산사업에 대한 만족도를 조사하였다. 2020년에 주민제안사업 공모에서 선정된 사업의 집행률을 조사한 결과, 2021년 8월 말 기준 전체 81건 중 완료된 사업은 22건으로 27.2%에 불과하고, 추진 중인 사업은 57건으로 70.4%를 차지하였다. 추진 중 사업의 예산집행률은 35% 수준으로 나타났다. 조사 시점이 8월 말로 4개월이 남아있지만, 완료된 사업의 비중과 추진 중 사업의 예산집행률 평균은 다소 저조한 상황이다. 이는 코로나19상황으로 인해 발생한 측면도 있지만, 사업의 효율적인 추진을 위해 개선방안이 마련될 필요가 있다. 더욱이 2019년 사업 중 현재까지 추진 중인 사업이 있는 점은 효율성 측면에서 문제점으로 지적된다.

〈표 4-13〉 2019년, 2020년 주민제안사업 선정사업 추진현황

선정 연도	구분	합계	완료사업		추진 중 사업		비고
			건수	예산집행률	건수	예산집행률	
2020년	건수	81 (100%)	22 (27.2%)	94.0% (평균)	57 (70.4%)	35.0% (평균)	사업취소 1건 이월신청 1건
	사업비 (백만원)	10,978 (100%)	2,978 (27.1%)		7,878 (71.8%)		120
2019년	건수	60 (100%)	43 (71.7%)	94.7% (평균)	13 (21.7%)	57.2% (평균)	사업취소 4건
	사업비 (백만원)	14,682 (100%)	8,699 (59.3%)		5,525 (37.6%)		458

자료: 충청남도 내부자료³⁾

완료사업의 예산집행률이 100%에 이르지 못한 부분은 당초 사업비 산정이 정확하지 못해서 기인한 것일 수 있다. 사업구상 단계에서 보다 정확한 계획안 작성이 요구된다.

다음으로 도민참여예산제의 재정지출 효율성 측면의 운영성과를 도민참여예산위원의 인식을 통해 살펴보기 위해, 관련된 3가지 질문을 제시하였다. 실국별 자체사업 예산편성에 대한 분과위원회 자문에 대해 어느 정도 만족하는지를 설문한 결과, 응답자의 66.7%(34명)가 만족한다고 응답한 반면, 2.0%(1명)만이 불만족한다고 응답하였다. 5점 리커트 척도에 의한 평균값은 3.9점으로 나타났다. 충청남도의 정책사업 예산에 반영할 도민제안사업을 공모한 결과에 대해 어느 정도 만족하는지를 설문한 결과, 응답자의 84.3%(43명)가 만족한다고 응답한 반면, 불만족한다고 응답한 대상은 없었다. 5점 리커트 척도에 의한 평균값은 4.24점으로 높게 나타났다. 충청남도 도민참여예산제에 대해 어느 정도 만족하는지를 설문한 결과, 응답자의 80.4%(42명)가 만족한다고 응답한 반면, 5.9%(3명)는 불만족한다고 응답하였다. 5점 리커트 척도에 의한 평균값은 4.04점으로 나타났다.

〈표 4-14〉 도민참여예산 사업에 대한 만족도

질문	매우 불만족	불만족	보통	만족	매우 만족	합계	평균
실국별 자체사업 예산편성에 대한 분과위원회 자문을 실시하였습니다. 이에 대해 어느 정도 만족하십니까?	0 (0.0%)	1 (2.0%)	16 (31.4%)	21 (41.2%)	13 (25.5%)	51 (100%)	3.90
충청남도의 정책사업 예산에 반영할 도민제안사업을 공모하여 예산에 반영하였습니다. 이에 대해 어느 정도 만족하십니까?	0 (0.0%)	0 (0.0%)	8 (15.7%)	23 (45.1%)	20 (39.2%)	51 (100%)	4.24
충청남도 도민참여예산에 대해 어느 정도 만족하십니까?	3 (5.9%)	0 (0.0%)	7 (13.7%)	23 (45.1%)	18 (35.3%)	51 (100%)	4.04

주) 매우 불만족 1점 ~ 매우 만족 5점

3) 사업별 추진내역은 보고서 참조에 기재함

5) 재정지출의 책임성 측면

재정의 책임성 측면에서 충청남도 도민참여예산제의 운영성과를 살펴보기 위해, 도민참여예산위원 대상으로 도민참여예산제가 예산사용에 대해 더 책임감을 갖도록 하는지를 설문하였다. 설문결과, 응답자의 66.7%(34명)가 긍정적으로 응답한 반면, 2.0%(1명)만이 부정적으로 응답하였다. 5점 리커트 척도에 의한 평균값은 3.9점으로 나타났다.

〈표 4-15〉 도민참여예산제로 인한 재정에 대한 책임의식

질문	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계	평균
도민참여예산제는 충청남도가 예산사용에 대해 더 책임감을 갖도록 한다	0 (0.0%)	1 (2.0%)	16 (31.4%)	21 (41.2%)	13 (25.5%)	51 (100%)	3.9

3. 운영성과 분석 종합

이상에서 충청남도 도민참여예산제의 운영성과를 재정의 민주성, 예산과정의 투명성, 사회적 형평성, 재정지출의 효율성, 재정의 책임성으로 정의한 후 각각에 대해서 분석을 실시하였다. 분석 결과, 몇몇 부분을 제외하고 전반적으로 충청남도 도민참여예산제는 제도의 취지를 달성하고 있는 것으로 나타났다.

재정의 민주성 측면에서는 주민제안사업 건수와 예산에 대한 주민의견 반영 만족도에서 일정부분 성과를 달성하였다고 볼 수 있다. 주민참여방법을 개선하여 주민제안사업 건수를 증가시킨 점은 보다 많은 주민들이 예산에 참여할 수 있는 기회를 확대시킨 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 도민참여예산위원 대상 설문조사를 통해서 예산에 주민의 의견이 반영된다는 인식을 확인한 부분 또한 매우 긍정적인 제도 성과라고 볼 수 있다. 그럼에도, 예산 집행과정에 대한 주민참여 방법, 참여대상, 일정 등에 대한 간략한 정보만을 제공하고 있어 집행과정에 대한 주민참여가 소홀히 다루어지고 있는 점은 개선할 필요가 있다. 특히, 주민제안사업의 예산집행률이 낮고 추진 일정이 지연되고 있는 부분은 집행과정에 대한 주민참여가 필요하다는

점을 뒷받침하는 점이다. 주민참여 수준이 높은 주민제안사업 공모의 경우 유사 타 지자체와 비교하여 규모가 상대적으로 작은 점 또한 고려할 부분이다. 충청남도에서 주민제안사업 공모의 핵심은 도 정책사업임에도 내실 있는 운영을 위한 개선과제가 필요할 것으로 판단된다. 2020년에는 전년도에 비해 신청 건수와 최종선정 건수, 예산액이 줄어들었는데, 이는 적절한 사업제안이 이루어지고 있지 못함을 보여준다. 성과분석 결과와 별개로 도민참여예산제의 민주성을 제고하기 위해서는 기본적으로 도민참여예산에 대한 일반주민의 인식정도를 높일 필요가 있다. 이러한 측면에서 일반 주민에 대한 홍보방안을 적극적으로 개발하여야 할 것이다.

주민참여예산제의 주요 목적 중 하나는 주민의 예산에 대한 접근성이다. 이러한 점에서 주민참여예산제에서 주민의 예산에 대한 이해도 제고는 매우 중요 기능이다. 도민참여예산위원 대상 인식조사 결과, 도민참여예산제로 인해 충청남도 재정운영에 대한 이해도가 높아졌다고 응답한 부분은 도민참여예산제의 운영성과 중 매우 긍정적인 부분이라고 할 수 있다.

사회적 형평성 측면에서는 선정된 12개의 도 정책사업 중 4개가 사회적 취약계층을 대상으로 하고 있어 도민참여예산제가 제도의 취지에 따라 운영되고 있다고 평가할 수 있다. 또한 도민참여예산위원 대상 설문조사에서도 사회적 소외계층에 대한 배려 인식이 높아졌음을 보여준다.

재정지출의 효율성 측면에서 도민참여예산사업의 만족도가 높게 나타난 부분은 긍정적으로 평가할 수 있으나 주민제안사업의 낮은 예산집행률은 제도의 목적을 훼손할 수 있는 부분으로서 필히 개선방안을 마련해야 할 부분이다.

마지막으로, 도민참여예산제가 예산사용에 대한 책임의식을 높이는 것으로 인식된다고 나타나 도민참여예산제가 재정지출의 책임성을 확보하는데 기여한다고 평가할 수 있다.

제5장 사례조사

1. 사례조사 개요

본 연구는 충청남도 도민참여예산제의 운영성과 분석과 함께 개선방안을 도출하는 것을 목적으로 한다. 개선방안의 신뢰성과 실행가능성을 높이기 위해 주민참여예산제를 선도적으로 운영하고 있는 자치단체의 운영사례를 심층적으로 조사하여 충청남도 도민참여예산제의 개선 방안 마련을 위한 시사점을 도출하고자 한다.

이 연구는 충청남도 도민참여예산제의 개선방안을 주요 연구대상으로 하기 때문에, 사무권이 다른 특별시와 광역시를 제외하고 광역도만을 조사대상으로 선정하는 것이 적절하다. 그럼에도, 광역도 중에 주민참여예산제를 체계적이고 적극적으로 추진하는 지역은 소수에 불과한 반면, 광역시와 특별시에서는 주민참여예산제를 적극적으로 추진하는 경향이 나타나고 있어, 특별시 및 광역시를 사례조사 대상에 포함하였다. 조사대상을 선별하기 위해 17개 광역자치단체의 주민참여예산제 운영실태를 간략하게 검토한 결과, 서울특별시, 대구광역시, 인천광역시, 대전광역시, 경상남도, 경기도 등이 상대적으로 내실 있게 제도를 운영하고 있는 것으로 나타났다. 이 연구에서는 특·광역시 사례로 서울특별시와 대구광역시, 광역도 사례로 경기도, 경상남도를 조사대상으로 선정하였다.

제2장에서 제시한 바와 같이, 주민참여예산제의 구성요소는 주민참여예산의 범위, 주민참여 방법, 주민참여 기구, 활성화 수단 등이다. 본 연구는 이러한 요소들을 주민참여예산제 운영모델의 주요 요소로 판단하여 이를 기준으로 각 사례대상별로 전반적인 운영실태를 심층적으로 조사하고 주요한 특징을 정리하였다.

〈표 5-1〉 광역자치단체 주민참여예산제의 주요 현황

자치 단체	주민참여예산 관련 현황('21년 기준)					지역 인구 및 재정	
	참여예산 위원회	연구회/ 지원협의회	예산학교	공모사업 규모(억)	별도 인터넷 홈페이지	주민등록 인구(천명)	예산규모 (십억)
서울	○ / 500	○	○	700	○	9,911	41,999
부산	○ / 100	○	○	130	○	3,439	14,512
대구	○ / 100	○	○	180	○	2,446	10,309
인천	○ / 200	○	○	500	○	3,010	12,950
광주	○ / 100	○	○	100	×	1,471	6,738
대전	○ / 110	○	○	200	○	1,481	6,620
울산	○ / 90	○	○	-	○	1,154	4,594
세종	○ / 30	×	○	10	○	361	2,117
경기	○ / 100	○	○	500	○	13,807	32,626
강원	○ / 75	×	○	-	×	1,560	7,970
충북	○ / 60	○	○	0	×	1,638	6,654
충남	○ / 100	○	○	150	○	2,186	8,711
전북	○ / 35	○	○	185	×	1,835	8,772
전남	○ / 100	×	○	50	×	1,884	10,221
경북	○ / 80	×	○	60	×	2,692	11,771
경남	○ / 100	○	○	170	○	3,407	11,204
제주	○ / 80	○	○	200	○	698	6,499

주1) 주민참여예산 관련 현황은 2021년 각 자치단체 주민참여예산제 조례 및 운영계획에 근거하여 정리함

주2) 주민등록인구는 2020년 말 기준

주3) 예산규모는 2021년 당초예산 기준 총계규모임

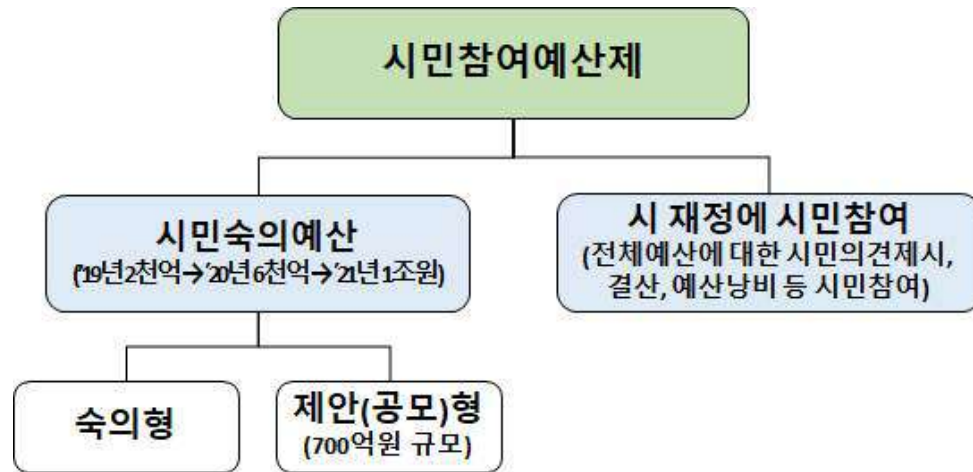
2. 서울특별시 시민참여예산제

1) 운영개요

서울특별시 주민참여예산제는 2017년에 시민참여를 기반으로 하는 참여예산과 협치사업을 '시민참여예산제'로 확대 개편한 이후 시민참여예산제로 명명되어오고 있다. 서울특별시의 시민참여예산은 크게 주민제안사업(제안형) 예산, 숙의형 참여예산, 주민의견서 작성 참여예산 3가지 유형으로 구분된다. 2020년부터는 주민이 기존계속사업의 예산과정에 참여하여, 숙의·공론·설계하는 「시민숙의예산(숙의형)」을 추가적으로 도입하였고, 기존의 주민제안사업(공

모)과 시민숙의예산(숙의형)을 묶어서 시민숙의예산으로 명명하고 있다.

〈그림 5-1〉 서울특별시 시민참여예산 유형 구분



자료: 서울특별시 「2021년 시민숙의예산 운영계획」. p. 3.

서울특별시 시민참여예산제에서 주민참여 방법은 주민제안사업 공모제, 기존계속사업을 대상으로 하는 숙의형 참여예산, 시 전체 예산안 및 결산에 대한 의견제시, 참여예산사업에 대한 모니터링 등이다.

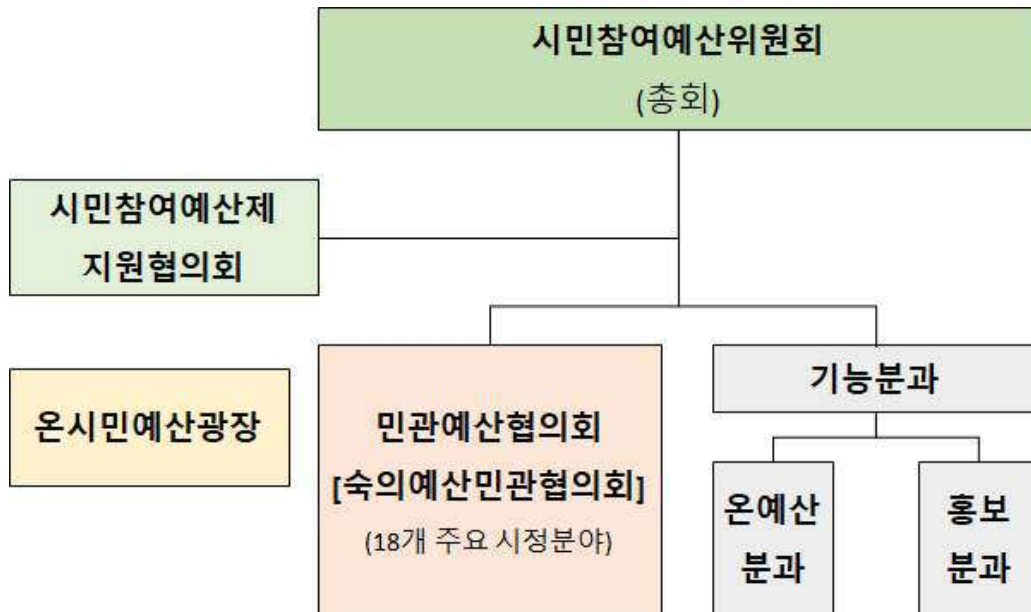
서울특별시 시민참여예산은 시 전체 예산을 주민참여예산의 대상범위로 하지만, 예산한도액이 설정된 주민제안사업과 2019년에 도입된 숙의형 참여예산사업이 중심적인 참여예산 대상이다. 주민제안사업과 숙의형 참여예산사업으로 구성된 시민숙의예산의 대상사업 범주는 광역단위 시 주요 정책 18개 분야이다. 시민숙의예산 규모는 2021년 현재 주민제안사업 700억원과 숙의형 예산사업 9,300억원으로 총 1조원 정도이다.

서울특별시 시민참여예산제는 주민참여기구로 시민참여예산위원회, 숙의예산민관협의회, 시민참여예산제지원협의회, 온시민예산광장, 예산학교 등이 운영되고 있다. 서울특별시는 시민참여예산제를 활성화하기 위한 수단으로 숙의예산사업의 품질을 강화를 위한 컨설팅단 운영, 시민참여예산제에 대한 시민의견조사, 숙의운영 지원단 운영, 자치구 주민참여예산 운영지원 등을 활용하고 있다.

2) 주민참여 기구

서울특별시 시민참여예산제의 주민참여 기구로는 시민참여예산위원회, 시민참여예산제지원협의회, 숙의예산민관협의회, 온시민예산광장, 예산학교 등이 있다.

〈그림 5-2〉 서울특별시 시민참여예산 주요 주민참여 기구



자료: 서울특별시 참여예산 홈페이지(<https://yesan.seoul.go.kr>)

(1) 시민참여예산위원회

서울특별시 시민참여예산위원회는 서울특별시의 주민참여예산위원회로서 핵심적인 주민참여 기구이다. 시민참여예산위원회는 최대 500명 이내 위원으로 구성되는데, 개방성과 일정 자격조건을 특징으로 한다. 시민참여예산위원회 위원은 예산학교 회원 중 신청자 대상으로 무작위 추첨에 의해서 구성되는데, 예산학교 회원 자격은 예산학교 이수자에게 부여된다.⁴⁾⁵⁾ 서울특별시는 주민 누구나 참여예산 위원에 지원할 수 있도록 모든 시민에게 예산학교 교육을 개

4) 예산학교 회원 수는 2021년 약 3,900여명이다.

5) 참여예산 위원 지원 자격조건으로 예산학교 이수를 설정한 데에는 참여예산 위원 활동을 위한 기본지식을 갖추도록 하기 위해서이다.

방하고 있다.

참여예산위원 선발은 선발 인원 산정부터 시작된다. 각 실·본부·국은 매년 말 차년도 속의예산민관협의회 구성계획을 수립하는데, 구성계획에 참여예산 위원 선발 인원이 포함된다. 선발 인원이 확정되면, 예산학교 회원을 대상으로 홈페이지를 통해 참여예산 위원 모집공고를 2주간 실시하고, 지원자는 위원회 참여의사 및 희망분야를 밝혀 신청한다. 신청이 완료되면, 신청자들을 대상으로 희망분야, 지역, 성, 연령 등을 고려하여 무작위 추첨을 실시하여 위원을 선정한다. 위원의 임기는 1년으로 하되, 1회 연임이 가능하다. 연임위원은 전년도 출석률 50% 이상 위원에 한해 선정한다.

시민참여예산위원회는 ①중장기 예산 및 대규모 투자사업 예산 편성, 예산과정 등에 대한 의견제출, ②민관예산협의회에서 심의·조정한 사업에 대한 최종 선정, ③예산편성안에 대한 의견제출, ④시민참여예산제의 홍보 및 마케팅 지원, ⑤그 밖에 위원회의 목적을 달성하기 위하여 필요하다고 인정되는 활동 등의 기능을 수행한다.

시민참여예산위원회는 민관예산협의회와 기능분과인 온예산분과, 홍보분과로 구성된다. 민관예산협의회는 실·본부·국별로 100명 이내 인원으로 구성되는데, 시민참여예산위원 이외에 전문가와 공무원이 포함된다. 시민으로 분류되는 시민참여예산위원과 전문가는 총원의 2/3 이상으로 구성하는 것을 원칙으로 한다. 민관예산협의회는 기존 계속사업, 시민 제안사업 심의·조정 등의 기능을 수행한다.

온예산분과는 속의예산민관협의회 위원 중 희망자로 구성되는데, 18개 분야별로 5명, 총 90명으로 구성된다. 온예산분과의 기능은 시 전체 예산 의견개진 및 모니터링 등이다. 즉, 전체 예산안 및 결산에 대한 의견을 제시시키고, 참여예산사업 대상으로 모니터링을 실시하는 것이다. 이와 함께, 예산낭비신고 활성화 및 현장 확인, 시민성과금 심사 등의 기능도 수행한다.

홍보분과는 전문 독립분과로서 총 30명 이내 인원으로 구성된다. 주요한 기능은 시민참여예산제 홍보 콘텐츠 제작 및 자료수집과 시민참여예산제 각종 행사에 참여예산 사업을 홍보하는 것이다.

〈표 5-2〉 서울특별시 시민참여예산위원회 분과 구성과 기능

분과명	구성	기능
민관예산협의회 (18개 분야)	- 총 1,800명 이내 (참여예산위원, 전문가, 공무원) ▶ 18개 분야별 구성 ①민주서울 ②여성 ③복지 ④환경 ⑤시민건강 ⑥ 노동민생 ⑦안전 ⑧교통 ⑨문화 ⑩관광체육 ⑪주택 ⑫도시재생 ⑬공원 ⑭경제 ⑮스마트도시 ⑯교육 ⑰물순환안전 ⑱한강 ▶ 분야별 100명 이내	○ 기 능: 시민숙의예산사업(숙의형, 제안형) 심의·조정 - 기존 계속사업 - 시민제안사업(광역제안형) · 실·본부·국에 두는 숙의예산민관예산협의회에서 심사 · 심사 진행 후 사업우선순위 결정 및 총회 보고
온예산분과	- 총 90명 ▶ 「숙의예산민관협의회 위원」 중 희망위원 ▶ 18개 분야별 5명으로 구성	○ 기능 : 시 전체 예산 의견개진 및 모니터링 - 온예산 참여 : 시 전체 예산안 및 결산에 대한 의견제시 - 사업 모니터링 : 참여예산사업 대상 집중 모니터링 - 예산낭비 감시 : 예산낭비신고 활성화 및 현장확인, 시민성과금 심사 등
홍보분과	- 총 30명 이내 · 시민참여예산 제도 홍보 전문 독립분과로 구성	○ 기 능 - 시민참여예산제 홍보 콘텐츠 제작, 자료수집 - 시민참여예산제 각종 행사에 참여예산 사업 홍보

자료: 서울특별시 「2021년 시민숙의예산 운영계획」, p. 29. 수정.

(2) 시민참여예산제지원협의회

서울특별시 시민참여예산제에서는 시민참여예산위원회의 전문성을 보완하고 참여예산제도를 발전시키며, 운영을 지원하기 위해 시민참여예산제지원협의회를 구성하여 운영하고 있다. 협의회는 2021년 현재 50명 이내 규모로 구성되는데,⁶⁾ 시의회의원, 예산관련전문가, 비영리민

간단체관계자, 분야별숙의예산민관협의회회장, 서울민주주의위원회 숙의분과 위원, 관련 공무원 등으로 구성된다. 이 때 시민 중심으로 운영될 수 있도록 하기 위해 공무원은 전체 위원의 1/2미만으로 구성하도록 하고 있다. 다만, 간사는 서울시참여예산제 운영총괄담당사무관이 되도록 하였다. 협의회는 회장과 부회장 각각 1명의 임원이 회원 중 호선으로 임명되는데, 임기는 1년이다. 협의회 일반 회원의 임기는 2년이다.

협의회의 기능은 ①시민참여예산제 운영조례 및 규칙 제·개정에 대한 의견 제시, ②예산교육, 참여예산제 홍보, 예산관련 토론회·공청회 개최 등에 대한 활동 지원, ③지역회의, 시민참여예산위원회 운영 등 참여예산제도의 전반적인 운영에 대한 활동 지원, ④시의회와의 원활한 협조방안 모색, ⑤시민참여예산제 평가 및 개선방안 마련 지원 등이다. 최근에는 숙의과정에 대한 관심이 높아지면서 협의회가 숙의 운영을 총괄 지원하는 역할을 중점적으로 수행하고 있다. 즉, 숙의공론 방법, 분야별/실·본부·국별 '숙의예산민관협의회' 운영현황을 공유하고, 숙의 운영 과정상 나타난 문제점에 대한 개선방안을 제시하는 활동을 진행하고 있다.

(3) 숙의예산민관협의회

서울특별시 시민참여예산제에서는 기존 계속사업과 시민 제안사업에 대한 심의·조정 등을 위해 숙의예산민관협의회를 구성하여 운영한다. 일반적으로 타 지방자치단체 주민참여예산제에서는 주민참여예산위원회 아래에 분과위원회를 설치하는데 반해, 서울특별시 시민참여예산제에서는 별도의 분과위원회를 두는 대신 온예산분과, 홍보분과, 숙의예산민관협의회라는 포괄적인 형태의 하부조직을 설치하고, 온예산분과와 숙의예산민관협의회에서 다루는 사업분야를 매해 조정하여 탄력적으로 운영하고 있다. 숙의예산민관협의회의 분야는 2020년에 10개 분야(여성·교육, 경제·일자리, 복지·행정, 교통, 문화체육관광, 환경, 도시안전, 주택·재생, 공원, 협치)였으나, 2021년에는 18개 분야(민주서울, 여성, 복지, 환경, 시민건강, 노동민생, 안전, 교통, 문화, 관광체육, 주택, 도시재생, 공원, 경제, 스마트도시, 교육, 물순환안전, 한강)로 확대하였다.

숙의예산민관협의회는 각 실·본부·국별로 구성되어 운영된다. 매년 말 각 실·본부·국별로

6) 2020년까지 30명 이내 규모로 운영되어오다가, 2021년에 50여명으로 증원하였다.

준비단이 구성되고, 준비단은 분야별 숙의예산민관협의회 구성방법(소분과 구성 등), 인원수 및 숙의방법 등에 대한 논의를 거쳐 차년도 숙의예산민관협의회 구성계획을 수립하여 시민숙의예산담당관에 제출한다. 구성계획에 따라 연초에 분야별 숙의예산민관협의회가 100명 이내로 구성되는데, 총원의 2/3이상을 시민으로 구성하고, 시민은 참여예산위원과 전문가 50:50으로 구성하는 것을 원칙으로 한다. 위원 임기는 1년으로 하고, 임원으로는 회장 1명이 공무원이 아닌 위원 중에서 호선된다.

숙의예산민관협의회는 회장 또는 시장(해당 실·본부·국)이 필요하다고 인정하는 경우 횟수 제한 없이 개최되고, 숙의공론화 방법 또한 분야별/실·본부·국별 특성에 맞게 적용할 수 있다. 2020년에는 13개 분야에서 84회의 숙의과정이 진행되었다.

전체적인 숙의과정은 숙의예산민관협의회 구성 이후 숙의 준비, 숙의대상사업 선정, 사업설명 청취 및 현장확인, 집중 숙의 실시, 제안사업 시민투표 숙의예산(안) 총회 승인 등으로 진행된다. 이러한 숙의과정이 원활하게 진행될 수 있도록 숙의과정 실시 전에 위원 대상으로 사전 교육을 실시하고 있다.

〈그림 5-3〉 서울특별시 시민참여예산제 숙의예산민관협의회 숙의절차



자료: 서울특별시 「2021년 시민숙의예산 운영계획」. p. 33.

숙의진행 과정에서는 ①행정과 ‘시민’이 함께 협의·조정하여 공동 예산 편성, ②온시민예산광장에서 제시된 의견을 반드시 포함하여 숙의 진행하고 처리결과 공개, ③숙의예산민관협

의회'에서 숙의과정을 통해 합의된 결과 존중, ④정치적·사적인 목적으로의 이용 배제, 시민참여의 보장 및 재정민주주의 실현, ⑤시의 예산 심의·의결권 침해 금지 및 시장의 예산편성권 범위 내 활동의 5가지 운영원칙을 준수하도록 하여 참여예산의 민주성, 공정성, 투명성, 합법성을 확보하고자 한다.

(4) 온시민예산광장

서울특별시시는 숙의예산민관협의회를 통해 다양한 시민의 참여가 가능하도록 하였으나, 보다 많은 시민이 참여할 수 있도록 하기 위해 2020년에 시간·공간의 제약이 없는 온라인 공론장인 '온시민예산광장'을 도입하였다. 이는 일반 시민이 숙의예산 편성과정에 온라인으로 참여하게 함으로써 예산숙의 전 과정을 공개하고 폭넓고 다양한 의견수렴을 실시하기 위한 것이다. 이를 통해 궁극적으로는 재정의 투명성과 민주성을 강화하고자 한 것이다.

온시민예산광장은 일반시민 1,000명으로 구성되는데, 구성의 대표성을 확보하기 위해 전문업체에 의해 성별, 연령별, 지역별 대표성을 고려하여 선발한다. 선발된 시민은 숙의예산민관협의회 18개 분야에 각 55~60명이 배정되고, 분야별 숙의진행 과정 및 결과에 대해 온라인으로 공감표출·의견제시 등을 통해 모니터링을 실시하게 된다. 2020년에 온시민예산광장을 운영한 결과, 13개 분야 숙의과정 및 사업에 대해 1,448개의 공감과 9,324개의 의견을 접수하였다.

(5) 예산학교

서울특별시시는 참여예산 위원 활동에 필요한 기본지식을 교육하기 위해 예산학교를 운영한다. 예산학교는 오프라인과 온라인의 두 가지 방식으로 교육을 진행한다. 교육내용은 시민참여(숙의)예산개요, 서울시예산현황, 사업제안 및 평가워크숍 등으로 구성되고 교육과정별로 어느 정도 차이를 두고 있다. 예산학교 수료자는 참여예산위원 후보자격과 시민투표시 가중치(5%)를 부여하고 있다.

예산학교 교육과정은 아래의 표와 같이 지역별 예산학교, 주제별 예산학교, 특화 프로그램, 온라인 예산학교 등이다. 서울특별시시는 다양한 교육수요에 따른 지역별 및 주제별 맞춤형 교육을 확대하고 있다. 즉, 교육장소 접근성을 향상시키기 위해 지역별 찾아가는 교육을 실시하

고 있고, 장애인, 청소년 등 소외계층의 참여촉진 및 시민강사양성 등 맞춤형 교육을 활성화하고 있다.

〈표 5-3〉 서울특별시 시민참여예산제 예산학교 교육과정

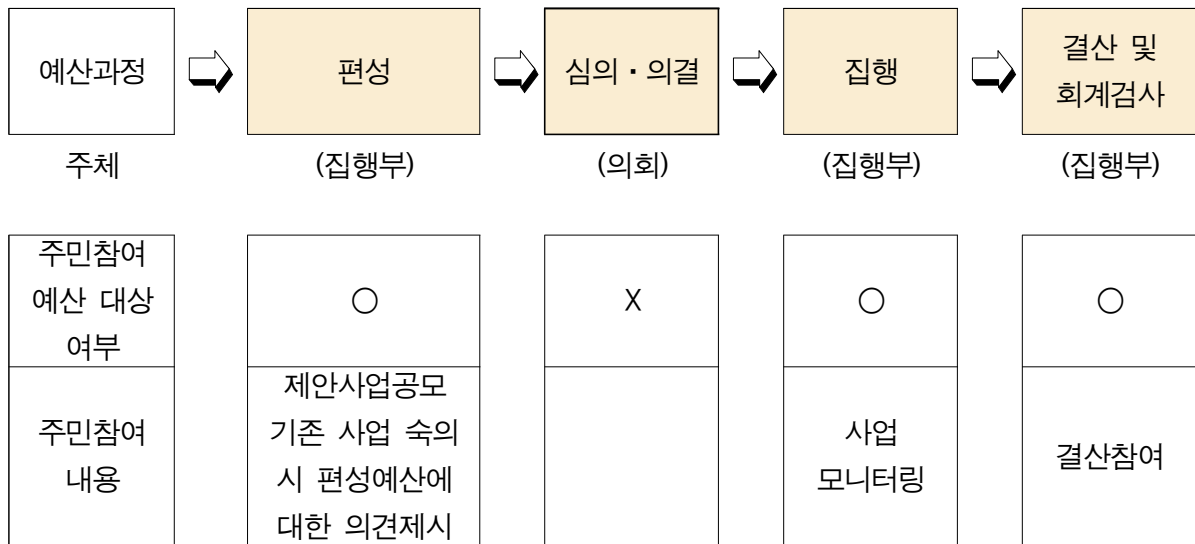
구분	교육대상	교육운영 (시기)	목표인원 (연인원)	교육내용
지역별 예산학교	시민 누구나	연 20회 (3~10월)	800명	- 市정책과 예산의 이해 - 2021년 시민참여예산 운영계획 및 사례 등
주제별 예산학교	주제별 당사자, 관심 있는 시민 등	연 20회 (3~10월)	400명	- 市정책과 예산의 이해 - 2021년 시민참여예산 운영계획 - (주제별)정책과 시민참여사례 등
특화 프로그램	참여예산 활동시민, 공무원 및 관련 기관 종사자 등	연 10회 (3~10월)	200명	- (활동시민 대상) 시민강사양성과정, (시·구공무원 및 관련 기관 종사자대 상) 역량강화 위한 심화교육과정 등 - 참여예산개선 및 발전방안 토론, 워크 숍 등
온라인 예산학교	시민 누구나	상설운영 (1~12월)	600명	- 市정책과 예산의 이해 - 2021년 시민참여예산 운영계획 및 사 례 등
계		50회	2,000명	

자료: 서울특별시 「2021년 시민숙의예산 운영계획」. p. 36.

3) 주민참여예산 범위와 규모

서울특별시 시민참여예산제의 참여예산 범위를 우선 예산과정 측면에서 살펴보면, 의회의 권한에 해당하는 심의·의결을 제외하고 편성, 집행, 결산의 전체 예산 과정에 주민참여가 이루어지고 있다. 주민의 참여는 주로 편성단계에 집중되어 있는데, 주민제안사업, 기존 (계속)사업에 대한 숙의, 시 편성예산에 대한 의견제시 등을 통해 이루어진다. 집행단계에서는 주민참여 예산사업에 대한 모니터링이 실시되고, 결산 및 회계검사 단계에서는 주민들이 결산에 참여하도록 하고 있다.

〈그림 5-4〉 서울특별시 시민숙의예산 주민참여 범위



서울특별시 시민숙의예산제에서 주민이 참여하는 참여예산 규모는 참여예산 유형별로 구분된다. 우선, 주민제안사업 예산은 700억원 내외의 신규사업을 대상으로 하는데, 서울특별시는 제안사업 분야를 400억원 내외 규모의 광역단위 분야와 300억원 내외 규모의 지역단위 분야 2가지 유형으로 구분한 후, 광역단위 분야에서는 300억원 내외 규모의 광역제안형과 100억원 내외 규모의 민주주의서울 제안형으로, 지역단위 분야에서는 245억원 내외 규모의 구단위계획형과 55억원 내외 규모의 동단위계획형으로 세분하여 운영한다.

숙의형 참여예산은 약 9,300억원 규모(‘21년 기준)의 기존 (계속) 사업을 대상으로 하며, 주민의견서 작성 참여예산은 약 9조 5천억원 규모(‘20년 기준)의 실국별 편성예산안을 대상으로 한다. 전체적으로 주민의 참여수준이 높을수록 참여의 대상범위는 좁고, 참여수준이 낮을수록 대상범위가 넓게 설계되었다.

이 중 주민제안사업 광역단위 분야 참여예산과 숙의형 참여예산의 대상분야는 서울시 주요 정책 분야로 민주서울, 여성, 복지, 환경, 시민건강, 노동민생, 안전, 교통, 문화, 관광체육, 주택, 도시재생, 공원, 경제, 스마트도시, 교육, 물순환안전, 한강 등 18개 분야이다.

〈표 5-4〉 서울특별시 시민숙의예산 구성

구분				사업내용	사업심사 주체
주민 제안 사업	제안형 (참여예산) (700억원 내외)	광역 단위 (400억원 내외)	광역제안형 (300억원 내외) 시민숙의예산담당 관	2개 이상 자치구의 시민편 익 향상과 광역도시 문제 해결 사업	숙의예산민관 협의회
			민주주의서울제안 형 (100억원 내외) 서울민주주의담당 관	민주주의 서울의 시민제안 과 정책 공론을 통해 발굴 된 사업 ※ 우수 숙의예산민관협의 회 제안사업 30억 포함	숙의예산민관 협의회 (민주서울 분야)
		지역 단위 (300억원 내외)	구단위계획형 (245억원 내외) 서울협치담당관	지역사회 문제를 해결하기 위한 區지역 사회혁신계획 사업에 참여예산사업을 통 합추진하고 인센티브 부여	자치구 민관협치회의
			동단위계획형 (55억원 내외) 지역공동체담당관	마을단위 문제해결을 위한 마을계획단 등 발굴사업	서울시 동단위 시민참여예산 심의회
일반 참여 예산 사업	숙의형 (‘19년 1,300억원→ ‘20년 5,300억원 → ‘21년 9,300억원) 시민숙의예산담당관			기존 (계속)사업의 예산과 정에 시민이 참여, 숙의· 공론·설계	숙의예산민관 협의회 온시민예산광 장
	서울시 전체예산 등에 대한 의견제시 (‘20년 기준, 2419개 주요사업, 9조 5,448억원)			－ 서울시 예산편성 및 결 산에 대한 전반적인 검토· 의견제시 － 분야별 서울시 예산 및 주요사업에 대한 검토·의견 제시	

자료: 서울특별시 「2021년 시민숙의예산 운영계획」. p. 5. 수정.

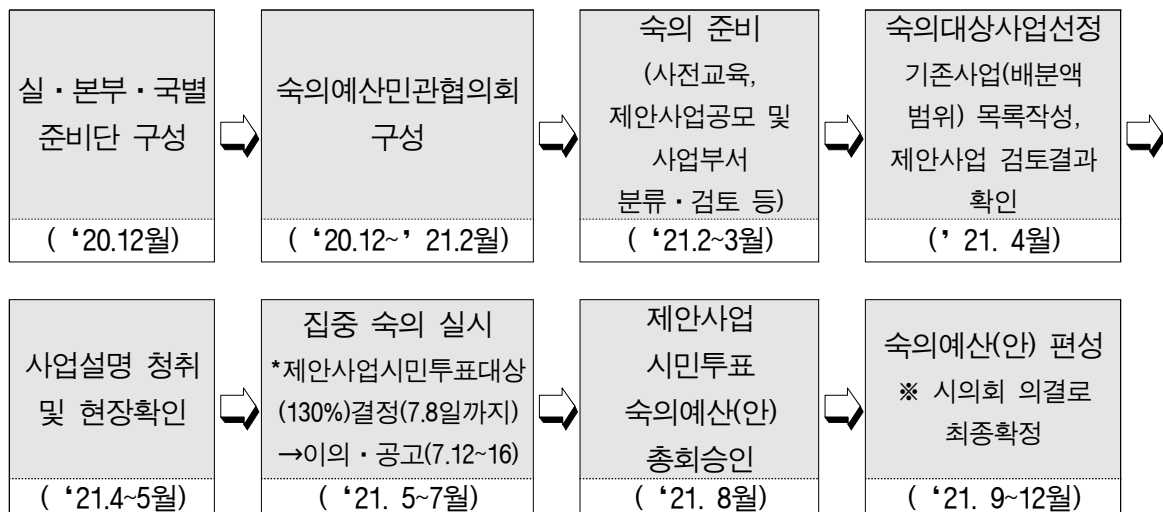
4) 주민참여 방법

(1) 숙의형 참여예산 및 광역형 시민제안사업 공모

숙의형 참여예산은 주민이 기존 (계속)사업에 대해 숙의·공론 과정을 거쳐 사업예산을 설계하는 참여방법으로서, 2021년 현재 전국 지방자치단체 중 서울특별시에서만 실시되고 있다. 광역형 시민제안사업 공모는 2개 이상 자치구의 시민편의 향상과 광역도시 문제해결 사업을 대상으로 하는 주민참여 방법이다.

이 두 가지 주민참여예산의 진행 절차는 숙의예산민관협의회 구성으로 시작된다. 실·본부·국별로 연말에 차년도 숙의예산민관협의회 구성을 위한 준비단을 구성하여 숙의예산민관협의회 구성방법, 인원수 및 숙의방법 등을 포함한 구성계획을 마련한다. 실·본부·국은 작성된 계획에 따라 숙의예산민관협의회를 구성한다.

〈그림 5-5〉 서울특별시 시민숙의예산 진행 절차



자료: 서울특별시 「2021년 시민숙의예산 운영계획」. p. 13.

협의회 구성이 완료되면 숙의 준비 절차를 진행하는데, 주요 내용은 사전교육, 제안사업공모 및 사업부서 분류·검토 등이다. 사전교육은 협의회 구성원이 숙의과정에 참여하기 위해 필수적으로 이수해야 하는 과정이다. 교육내용은 예산개요, 서울시예산 및 숙의예산에 대한 일반이해, 서울시 예산편성 절차 및 체계, 예산분석 기법 등 이해, 숙의예산 경험 공유 및 유의점 이해, 시민제안사업 선정절차 및 심사방법 이해 등이다.

사전교육과 함께 시민제안사업 공모가 실시되고, 이어서 시민숙의예산담당관의 실·본부·국별 제안사업 분류와 해당 실·본부·국별 검토 절차가 진행된다. 실·본부·국(각 부서)에서는 ①

법령 등 위반사업, 특정인 또는 특정단체 이익을 위한 사업 등, ②신규사업, ③기존사업, ④자치구고유사업으로 구분하여 검토한다. 광역제안형 사업 중 신규사업은 분야별 숙의예산민관협의회 심사에 회부하고, 기존사업으로 검토된 사업은 기존 계속사업에 포함하여 숙의 심사한다. 법령 위반사업 등은 검토결과 적정한지를 심사(법령위반 등에 미해당시 숙의대상에 포함)한다. 광역제안형으로 신청된 사업 중 ④자치구고유사업은 실·본부·국에서 분류 후 해당 자치구로 이관(구단위계획형 또는 구 주민참여예산사업 으로 심사토록 조치)한다.

숙의 준비가 완료되면 숙의·공론 과정에서는 숙의예산민관협의회를 운영하는데, 6단계로 구분된다. 1~2단계에서는 '21년에 숙의예산 최초 도입 및 경험이 부족한 실·본부·국에서 숙의·공론할 수 있도록 시민숙의예산담당관에서 주관·실시한다. 3단계부터는 실·본부·국에서 주관하여 사업 특성에 맞는 숙의를 실시한다. 이 과정에서 분야별로 회장 및 분과장 대상으로 심화교육을 실시하고, 시민참여예산제지원협의회를 개최하여 숙의 진행 방법을 안내하고 현황을 공유한다.

숙의심사 단계에서는 먼저 숙의형 사업의 숙의대상사업과 광역제안형 사업 중 심사대상 사업을 선정한다. 사업이 선정되면, 사업에 대해서 담당 공무원과 제안자로부터 설명을 청취하고 필요할 경우 현장을 확인한다. 다음으로 숙의심사를 진행하는데, 숙의형에 대해서는 사업의 필요성 및 사업별 예산규모 적정성에 대한 심사를 진행한다.⁷⁾ 광역제안형에 대해서는 우선적으로 사업의 구체화와 실행 가능한 사업으로 확대 발전 작업을 실시하고, 다음으로 사업타당성, 사업비 적정성 등을 심의하여 배분된 사업예산 한도액의 130%범위 내에서 사업 우선순위를 결정한다. 숙의심사 단계에서 온시민예산광장 온라인 게시판에 숙의과정을 공유하고 일반시민이 제시한 의견을 반영하는 절차를 진행한다. 숙의심사 진행 과정에서 숙의과정 모니터링 및 프로세스 관리·환류 등을 위한 시민참여단인 숙의운영 지원단이 운영된다. 지원단은 분야별 1인으로 총 18명으로 구성된다. 숙의운영 지원단의 기능과 역할은 ①분야별 숙의예산민관협의회 회의 자료 준비 지원(위원 연락, 회의 지원 등), ②회의 참관하여 안건의 진행상황 등 제도운영과 관련된 쟁점사항 정리, 숙의 프로세스가 당초 설계대로 운영되는지, 회의운영 방식 등 모니터링(시민숙의예산담당관 제출), ③분야별 회의결과 및 숙기록 정리, 온시민예산광장 의견정리(해당분야 실·본부·국 제출) 등이다.

7) 사업내용 숙의는 숙의대상사업의 지속여부, 사업별 규모조정 및 신규사업 발굴·심의, 사업목적, 규모, 추진내용 등 적정성 검토 및 숙의, 분야별/실·본부·국별 숙의사업 예산(안) 결정 등으로 구성된다.

숙의심사가 완료되면 숙의예산(안)을 작성하는데, 숙의형은 숙의결과를 반영하여 실·본부·국에서 사업설명서를 작성한다. 광역제안형 사업은 시민투표를 통해 최종 선정되고, 실·본부·국에서 선정된 사업에 대하여 사업설명서를 작성한다.

사업선정을 위한 시민투표는 시민제안사업(광역제안형)에 대하여 실시되는데, 투표대상은 일반시민, 참여예산위원, 전문가(분야별 단체 종사자, 활동시민, 연구원, 학계 등 관련분야에 전문적 지식을 갖춘 사람), 온시민예산광장 참여자, 예산학교 회원, 제안자, 시민회의 참여자 등을 대상으로 한다. 그리고 대상별 투표 반영비율 등은 아래와 같다.

〈표 5-5〉 시민숙의예산 투표 반영비율 등

구분	참여예산위원	예산학교 회원	제안자	일반시민
반영비율	20%	5%	5%	70%
투표방법	총회 현장 PC 투표	모바일 또는 재택, 자치구별 현장 PC		
투표권	각 분야별 투표대상 사업수를 감안, 투표 사업수 결정			

자료: 서울특별시 「2021년 시민숙의예산 운영계획」. p. 22.

시민투표 이후, 총회를 통해 시에 제출할 시민숙의예산안을 최종 승인·의결한다. 실·본부·국에서는 제출된 숙의결과를 실·본부·국 예산안에 반영하여 편성·제출한다. 제출된 시민숙의 예산안에 대하여 시(기획조정실예산담당관)에서 검토 후 최종 반영 후 시의회 제출한다.

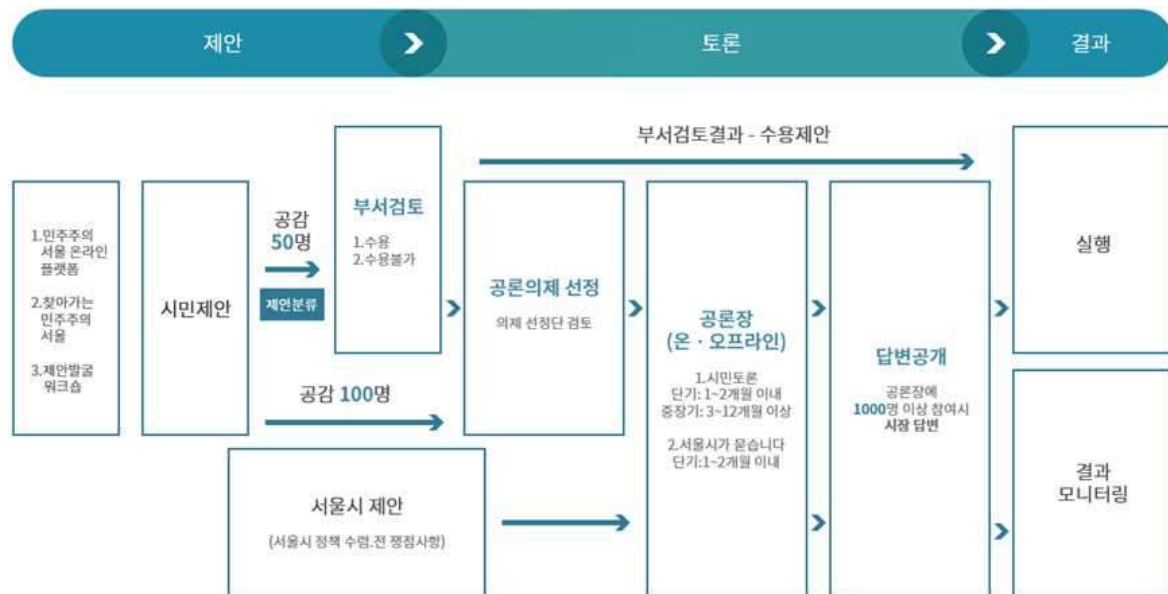
(2) 민주주의서울 제안형 시민제안사업 공모

민주주의서울 제안형 참여예산사업은 서울특별시의 시민참여 플랫폼인 ‘민주주의 서울’을 통해 제안되고 정책 공론을 거쳐 발굴된 사업을 의미한다. ‘민주주의 서울’은 시민과 서울시가 공동으로 정책을 만들기 위한 온라인 시민참여 플랫폼이라고 할 수 있다.

민주주의서울에서 정책이 만들어지는 과정은 크게 시민제안, 공론의제 선정, 공론장 시민토론, 정책도출로 구성된다. 먼저, 시민이 민주주의 서울 홈페이지에 제안을 올리거나, 서울특별시가 찾아가는 민주주의 서울 활동을 진행하여 제안을 받거나, 시민제안 발굴 워크숍을 개최하여 제안을 받는다. 다음으로 등록된 제안에 대해서 30일 동안 50명 이상 공감을 받으면 부서가 검토하고, 100명 이상 공감을 받으면 시민으로 구성된 의제선정단의 검토, 기획, 숙의를 통

해 공론 의제로 최종 선정된다.⁸⁾ 최종 선정된 의제에 한해 온라인에서 30일 이상 시민토론 공론장이 열린다. 한편, 서울특별시는 '서울시가 묻습니다' 온라인 공론장을 통해 정책 수립 전·후 주요 쟁점 사항에 대한 시민들의 생각을 수렴한다.

〈표 5-6〉 서울특별시 민주주의 서울' 시민제안 진행 절차



자료 : 민주주의 서울 홈페이지(<https://oasis.seoul.go.kr>)

(3) 지역단위 시민제안사업 공모

지역단위 시민제안사업은 구단위계획형 시민참여예산사업과 동단위계획형 시민참여예산사업으로 구성된다. 구단위계획형 참여예산사업은 지역사회 문제를 해결하기 위한 區지역 사회 혁신계획 사업에 참여예산사업을 통합추진하고 인센티브를 부여하기 위한 것이다. 동단위계획형 참여예산사업은 마을단위 문제해결을 위한 마을계획단 등의 발굴사업을 의미한다.

지역사회혁신계획은 지속가능한 지역발전을 목표로 자치구의 협치기반을 조성하고 민·관이 함께 지역사회문제를 해결해 나가기 위한 전략계획으로, 자치구 협치회의에서⁹⁾ 최종 협의·

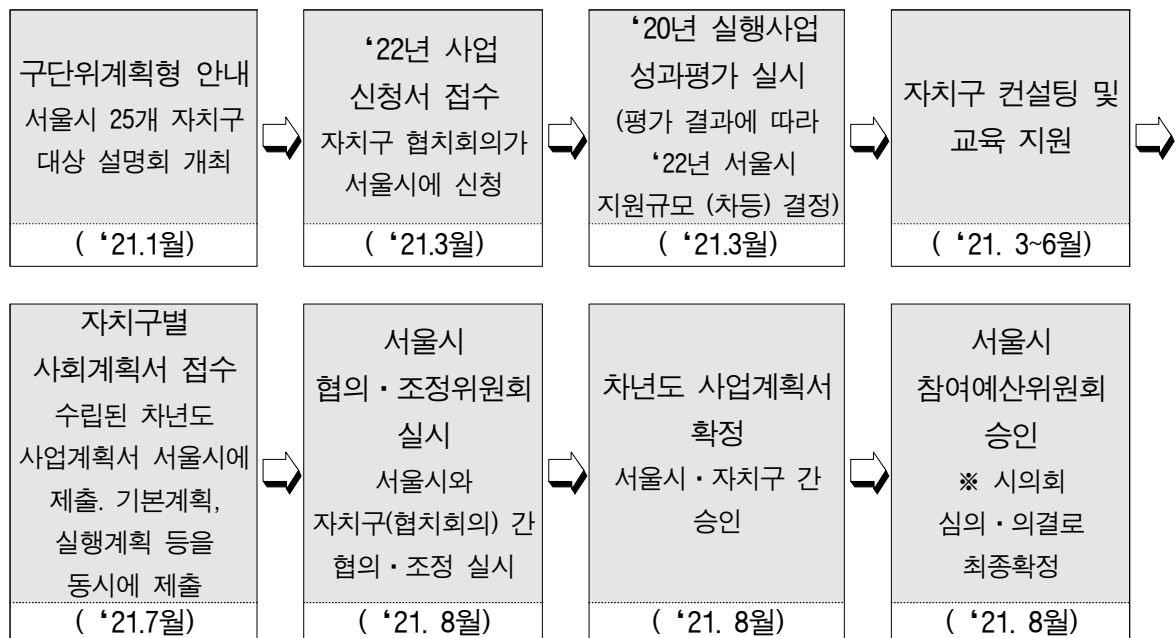
8) 시민토론 의제선정단은 '기획단'과 '선정단'으로 구분된다. 시민 참여 분야 전문가로 구성된 '기획단'은 토론을 통해 공론화 여부, 방향, 방식 등을 기획한다. 그 후 일반 시민을 대상으로 한 무작위 추첨으로 구성된 '선정단'이 토론을 통해 공론화 의제를 최종 선정한다.

9) 자치구 협치회의는 '자치구 민관 협치 활성화 조례'를 근거로 하는 민관 공동의 협치 총괄 기구이다.

결정된다. 이러한 계획의 목적은 협치기반 조성이므로 민과 관이 「계획수립-실행-평가-환류」의 모든 과정을 협치적 논의(공론·숙의)를 통해 함께 운영한다. 지역사회혁신계획은 최소 3개년을 대상으로 하는 기본계획과 1년 단위의 연도별 실행계획으로 구분된다. 그리고 실행계획은 협치기반 구축 계획과 분야별 협치과제 계획으로 구분된다. 협치기반 구축 사업은 계획 수립·실행·평가·환류 과정을 통해 지속가능한 협치 기반(조례, 조직, 예산 등)을 조성하고 민과 관이 함께 협치 경험을 성숙시키기 위한 각종 사업이다. 분야별 협치 사업은 공론·숙의 방식으로 민과 관이 함께 계획하고 실행하는 협치 사업으로서 지역의 복잡·다양한 문제를 해결하여 다수의 시민이 체감할 수 있는 파급효과 도모한다.

지역사회혁신계획 사업 선정 절차는 아래 그림과 같다. 서울특별시와 자치구 협치회의 간 지역사회혁신계획에 대한 협의·조정을 거쳐 차년도 사업계획서가 확정된 후 서울특별시 참여예산위원회의 승인을 거친다.

〈그림 5-6〉 서울특별시 지역사회혁신계획(구단위계획형) 사업 선정 절차



자료: 서울특별시 「2021년 시민숙의예산 운영계획」. p. 73-74 정리.

다음으로, 동단위계획형 시민참여예산 편성은 주민들이 일상에서 느끼는 요구와 문제를 다른 주민들과 함께 모여 숙의·공론 과정을 통해 도출된 동(洞)단위의 공적인 민관 협력계획 수

립이다. 이러한 사업의 목표는 지역사회 문제 해결 중심의 동단위 주민자치 기반을 조성하고, 민관협력 문화를 형성하는 것이다. 이와 함께 시민의 예산편성 과정에의 참여를 통한 시민복지의 향상과 생활의 질을 개선하는 것이다. 동단위계획형 사업의 추진내용은 육아, 안전, 복지, 교육, 경제, 공간, 문화, 위생 등 주민들의 일상생활과 관련된 모든 의제의 발굴·실행을 지원하는 것이다.

동단위계획형 시민참여예산의 참여대상은 동회의, 즉 주민자치회, 마을계획단, 동지역회의 등 주민모임을 운영하고 있는 동으로 제한된다. 동회의 운영동은 계획형과 자율형으로 구분되는데, 계획형은 서울형 주민자치회 추진동과 구 자체 마을계획 추진동을 의미하고, 자율형은 마을계획, 주민자치회 미추진 동을 의미한다.

동단위계획형 시민참여예산사업의 운영절차는 크게 운영동 결정, 동회의 운영, 동 사업선정 및 실행으로 구성된다. 세부적으로, 운영동 결정 단계에서는 운영동 참여 신청이 실시된다. 계획형 동은 동단위(동행정+동지역회의)에서 동단위 시민참여예산 참여여부를 자체적으로 결정한다. 자율형 동은 동단위 시민참여예산 참여신청서를 2월초까지 자치구 총괄부서에서 서울특별시에 제출한다. 이 단계에서 운영동(계획형 동 및 신청 자율형 동)수를 고려한 자치구별 예산액 안내가 실시된다. 두 번째 단계인 동회의 운영 단계에서는 우선 동회의가 주도하고 동주민센터가 지원하여 동회의 운영을 위한 기본적인 체계와 방안이 마련된다. 다음으로 지역자원 조사와 함께 의제 발굴이 실시되는데, 동(洞) 전체 단위에서 필요한 의제 발굴을 지향한다. 이어서 동회의와 동주민센터 간 동회의 의제 공유와 방향을 공유하는 간담회가 개최된다. 의제에 대한 검토가 완료되면, 동회의에서는 의제별 실행계획 작성 활동을 통해 의제 실행을 위한 구체적이고 실현가능한 계획으로 발전시켜 나간다. 즉, 실행가능성을 높일 수 있는 활동주체, 시기, 예산, 사업내용 등을 논의하고, 주민총회 참고자료로 활용할 수 있는 사업계획서를 작성한다. 주민·마을총회에서는 동회의가 상정한 의제 중 주민 숙의 및 결정을 통해 최종 동회의 실행의제로 선정하고 의제 간 우선순위를 결정한다. 자치구 총괄부서는 선정된 실행의제를 자치구 주민참여예산위원회의 심의를 거쳐 서울특별시 시민숙의예산담당관에 제출한다. 마지막 동 사업 선정 단계에서는 서울특별시(지역공동체담당관)가 자치구에서 제출된 동회의 실행의제에 대하여 사업 심의를 실시하고, 심의결과를 반영한 실행의제에 대하여 市시민참여예산위원회에서 승인을 한다.

(4) 서울특별시 전체예산 등에 대한 의견제시

서울특별시 시민참여예산제는 전체예산(안)에 대한 시민의견서를 작성하는 방법으로 예산에 대한 주민참여를 실시한다. 시민참여예산위원회 중 온예산분과위원회는 분야별 숙의예산민관협의회의 시민참여예산위원 중 선정된 90명의 위원으로 구성된다. 2021년에는 18개 분야별로 선정된 5명으로 구성된다.

2021년 온예산분과위원회의 운영기간은 7월 ~ 10월이고 코로나19 상황으로 인해 화상회의로 회의를 실시하였다. 온예산분과위원회는 복지/여성(20), 문화/관광체육(10), 환경/공원(20), 도시안전/교통/주택(20), 경제일자리/행정(20)의 5개 분과로 구분되어 운영되어, 서울특별시 예산(안)에 대한 시민의견서를 작성하여 시의회에 제출한다.¹⁰⁾

온예산분과위원회의 주요 활동내용은 2021년도 시민참여예산위원회 온예산분과 위원 심화교육, 2022년도 실·본부·국 요구예산(안) 제공 및 설명, 시민의견서 작성을 위한 회의(4회) 개최, 2022년 市 예산안에 대한 시민의견서 제출 등이다.

(5) 시민참여예산사업 모니터링

서울특별시 시민참여예산제는 시민참여예산으로 선정된 사업이 주민 제안된 취지에 맞게 진행되었는지, 예산낭비 요인은 없이 적절히 집행되었는지 등 집행과정에 대한 주민참여 활동인 참여예산사업 모니터링을 운영한다. 이러한 시민참여예산사업 모니터링은 시민참여예산위원회 온예산분과위원회에서 실시한다.

온예산분과의 모니터링 역할은 시민참여예산사업에 대하여 사업계획 수립 확인, 사업 진행 현장 확인, 사업성과 점검 등 사업진행 단계에 따라 분기별로 모니터링 진행하여 집행률을 독려하는 것이다. 모니터링은 사업 제안취지 이행 및 집행률 현황, 사업 진행 시 예산낭비 요소 및 민원 발생 여부, 사업완료 여부(불용·이월 확인), 사업효과성, 시민 유익성 등을 중점 대상으로 실시한다. 효율적인 평가를 위해 심화교육 및 사업 현장확인을 실시한다. 심화교육은 사업 모니터링 과정·방법을 안내하고 사업평가를 실습한다. 현장확인도 현장확인이 필요한 사업을 선정하여 실시한다. 시민의견 등 평가결과는 해당 사업부서에 송부하여 문제점 개선 및 사

10) 2020년에는 20개 실·본부·국, 249개 주요사업, 9조 5,448억원에 대하여 검토하고 의견을 제시하였다.

업 적기 추진 권고에 활용된다.

2021년 모니터링은 7~8월, 11월~12월의 2차례에 걸쳐 33개 사업, 16,234백만원을 대상으로 실시되었다. 1차 모니터링에서는 사업계획에 대한 서면점검을 실시하였고, 2차 모니터링에서는 사업성과에 대한 서면점검을 실시하였다.

5) 제도 활성화 수단

(1) 시민참여 역량 강화 : 민·관 참여자 교육 강화

서울특별시 시민참여예산제에서 가장 두드러진 제도 활성화 수단은 숙의과정에 참여하는 시민의 역량을 강화하기 위한 민·관 참여자 교육 강화이다. 참여자 교육은 아래 표와 같이 주민참여기구별로 실시된다.

주요한 주민참여기구인 숙의예산민관협의회의 경우, 운영과정에서 오리엔테이션, 숙의예산 사전교육(기본교육), 숙의예산 심화교육(필수교육), 실본부국별 숙의예산 사전이해과정, 회장 및 분과장 심화교육의 5차례의 교육이 체계적으로 실시된다. 오리엔테이션을 통해 시민숙의 운영계획 등 제도 전반에 대한 교육과 함께 숙의예산민관협의회 운영에 대한 전반적인 안내가 실시된다. 숙의예산 사전교육에서는 예산에 관한 일반적인 이해와 시민제안사업 심사방법 등 숙의과정에 필요한 기초지식들에 대한 교육이 실시된다. 숙의예산 심화교육에서는 본격적인 숙의과정에 필요한 지식들을 교육한다. 실본부국별 숙의예산 사전이해과정에서는 실국별 사업 및 예산 현황에 대한 설명이 실시된다. 마지막으로 회장 및 본부장 심화교육에서는 숙의진행과정에서 문제점 발생에 대한 처리방안들이 설명된다. 서울특별시 시민참여예산제는 이러한 교육과정을 통해 숙의예산민관협의회 위원들이 숙의과정에서 제 역할을 수행할 수 있도록 필요한 역량을 강화시키고 있다. 숙의예산민관협의회 위원에 대한 교육이 4차례에 걸쳐 실시하는 점은 서울특별시가 숙의과정을 제도운영에서 핵심적인 사항으로 인식하고 있다는 것을 시사한다.

온시민 예산광장과 숙의운영 지원단 대상 교육은 오리엔테이션과 주요 활동 학습의 2단계로 구성된다. 오리엔테이션 과정에서는 운영기구 활동 전반에 관한 내용이 교육되고, 주요 활동 학습에서는 수행활동에 필요한 지식이 교육된다.

〈표 5-7〉 서울특별시 시민참여예산제 민·관 참여자 대상 교육 현황

구분	교육 유형	참석대상	교육내용
숙의예산 민관 협의회	오리엔테이션	참여예산위원회 위원, 숙의예산민 관협의회 위원 등	▶ 시민숙의예산 운영계획 등 제도에 대한 전반적인 설명, 직무윤리 교육 ▶ 분야별 숙의예산민관협의회 운영방향, 숙의방법, 일정 등 논의 ▶ 숙의 가이드 및 매뉴얼(프로세스 등) 안내, 시민 의견서 작성 안내 등
	숙의예산 사전 교육(기본교육)		▶ 예산개요, 서울시예산 및 숙의예산에 대한 일반 이해, 예산편성 절차 및 체계 ▶ 숙의예산 경험 공유 및 유의점 이해, 시민제안사업 심사방법 이해 등
	숙의예산 심화 교육(필수교육)	숙의예산민 관협의회 위원(전문가, 참여예산위원, 공무원)	▶ 2021년 시민숙의예산 세부 추진계획 및 일정, 서울시 예산편성절차 및 체계 ▶ 예산분석기법 이해, 숙의형 및 제안형 통합 운영 방식 교육, 예산개요 및 서울시 주요사업 이해 등
	실본부국별 숙의예산 사전이해과정		▶ 해당분야(실국)별 주요 사업 및 예산현황, 주요 정책 추진방향 설명 ▶ 숙의대상사업 선정을 위한 주요사업(법정의무경비, 행정운영경비제외사업) 설명
	회장 및 분과장 심화교육	숙의예산민 관협의회 위원 중 회장 및 분과장	▶ 숙의진행 중 문제점 발생에 따른 처리방안(리스크 관리) ▶ 숙의예산민관협회의 숙의 범위, 위원 권한 ▶ 민주적 회의운영과 갈등예방 기법, 시민의견서 작성 교육 등
온시민 예산광장	오리엔테이션	일반 시민 1,000명	▶ 시 정책과 예산에 대한 ‘온시민예산광장’ 시민의 이해도 제고 ▶ 주요사업 설명, 시민숙의예산 추진절차 및 일정 공유
	주요 활동 학습		▶ 예산 기본 이해 및 실본부국 주요사업 숙지 ▶ 숙의예산시민 단계별 숙의 추진 결과 공유 및 모니터링, 검토의견 제시
숙의운영 지원단	오리엔테이션	지원단 18명	▶ ‘숙의예산민관협의회’ 회의 운영 지원 관련 역할 안내 등
	주요 활동 학습		▶ 예산개요, 서울시예산 및 숙의예산에 대한 일반 이해 ▶ 숙의예산 제도와 숙의예산 프로세스 이해 등

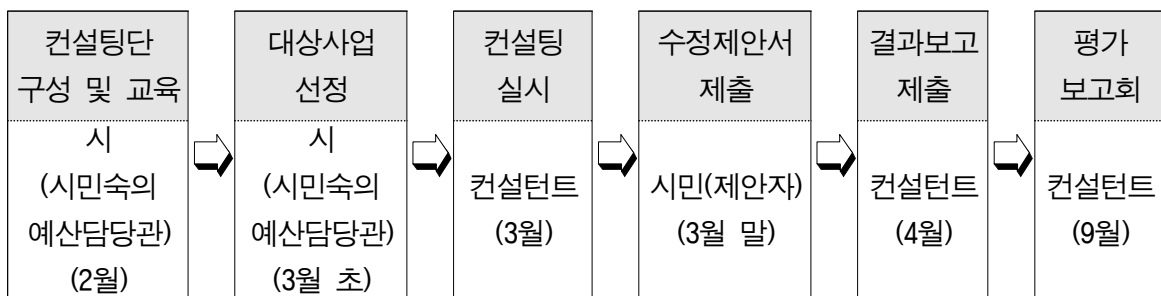
자료: 서울특별시 「2021년 시민숙의예산 운영계획」. p. 36 내용 정리.

(2) 컨설팅단 운영

서울특별시 시민참여예산제는 시민참여예산사업의 품질을 향상시키기 위해 주민제안사업 공모과정에서 컨설팅을 희망하는 제안자를 대상으로 제안한 사업의 제안내용 수정 등 상담을 지원하기 위한 컨설팅단을 운영한다. 제안사업 컨설팅 대상사업은 광역제안형 사업으로 한정된다. 컨설팅단은 각 분야 전문단체 및 퇴직공무원, 전임위원, 마을 활동가 등 50명 내외로 구성된다. 컨설팅단은 시민참여예산사업 제안자에 대한 상담·지원을 통해 제안내용을 구체화하거나 수정·보완할 뿐만 아니라 컨설팅 완료 후 실시되는 평가보고회에 참석하여 컨설팅단 활동 및 사례를 공유하고 발전방안을 논의한다.

컨설팅 운영 절차는 아래 그림과 같다. 컨설팅단 구성과 교육으로 컨설팅 절차는 시작된다. 다음으로 컨설팅 대상사업을 선정한 후 컨설턴트별 담당사업을 배정하고 사업제안자에게 통보하여 상담을 받도록 한다. 이후 컨설팅 과정에서는 제안자 면담 등을 통해 사업내용을 구체화하거나 수정·보완할 수 있도록 지원한다. 컨설팅은 대면면담 외에 전화, 이메일 등을 통해 실시된다. 컨설팅 실시 후, 제안자는 컨설팅 결과를 반영하여 수정제안서를 서울특별시에 제출하고, 컨설턴트는 면담요지 및 제안서 보완내용 등을 정리한 결과보고서를 서울특별시에 제출한다. 컨설팅단은 시민참여예산 절차가 종료된 이후 9월에 평가보고회에 참석하여 컨설팅단 활동 및 사례를 공유하고, 발전방안을 논의한다.

〈그림 5-7〉 서울특별시 숙의예산사업 컨설팅단 운영 절차



자료: 서울특별시 「2021년 시민숙의예산 운영계획」. p. 39.

(3) 시민참여예산제 관련 시민의견 조사

서울특별시 시민참여예산제에서는 시민참여예산제 인지도, 경험, 인식, 만족도 및 제도 개선에 관한 시민 의견을 종합적으로 조사하여, 제도 및 운영 개선방안 마련 등에 활용하고 있다. 시민의견 조사는 시민참여예산위원, 사업 제안자, 예산학교 회원 및 일반 시민 등을 대상으로 시민숙의예산 과정이 종료되는 8월 초부터 9월 초까지 5주간 실시된다. 구체적인 조사내용은 ①시민참여예산제 인지도, 인식, 참여 경험 및 만족 수준, ②시민제안사업 접수 및 심사과정의 투명성·공정성 및 시민편의성, ③시민참여예산 홈페이지 이용 관련 만족도, ④시민참여예산제 개선 관련 기타 의견 등이다. 의견조사가 완료되면, 조사결과를 분석하여 결과를 홈페이지에 공개한다.

서울특별시는 이러한 시민의견 조사에 최대한 많은 대상이 참여할 수 있도록 다양한 홍보활동을 실시하고 있다. 구체적으로, ①시민참여예산 홈페이지 및 기타 유관기관 홈페이지에 바로가기 링크 게시, ②서울시 엠보팅 메인 페이지에 설문 바로가기 배너 노출, ③시민참여예산위원 및 예산학교 회원 대상 홍보 문자 발송, ④서울시 대량메일시스템 이용 대시민 홍보 메일 발송, ⑤한마당총회 홍보물에 관련 안내 게시 등의 방법들을 활용한다.

(4) 숙의과정 관리 및 환류(숙의운영 지원단 운영)

주민참여 방법 부분에서 간략하게 언급한 바와 같이, 서울특별시는 분야별 숙의예산민관협의회회의의 숙의과정을 지원하고, 모니터링을 실시한 후 그 결과를 제도개선에 환류하기 위해 숙의운영 지원단을 구성하여 운영한다. 총 18명으로 구성되는 지원단의 세부적인 기능과 역할은 ①분야별 숙의예산민관협의회 회의 자료 준비 지원(위원 연락, 회의 지원 등), ②회의 참관하여 안건의 진행상황 등 제도운영과 관련된 쟁점사항 정리, 숙의 프로세스가 당초 설계대로 운영되는지, 회의운용 방식 등 모니터링(시민숙의예산담당관 제출), ③분야별 회의결과 및 속기록 정리, 온시민예산광장 의견(댓글) 정리(해당분야 실·본부·국 제출) 등이다.

숙의운영 지원단이 정리한 숙의예산사업의 추진상황과 모니터링 결과는 숙의 추진 실·본부·국에 전달되어 문제점을 보완할 수 있도록 하고, 홈페이지를 통해 모든 시민에게 공개됨으로써 시민참여예산의 투명성을 제고한다.

(5) 시민참여예산 활동 인센티브

서울특별시에서는 시민참여예산제를 활성화하기 위해 제도 운영과 관련된 주요 이해관계자에 대한 인센티브를 도입하여 운영하고 있다. 우선, 주요한 참여대상자인 시민참여예산위원이 적극적으로 위원활동을 하도록 하기 위해 매년 우수 위원을 선정하여 시상하고 있다. 우수 위원은 총회와 분과위원회 참석률이 90% 이상인 위원 중에서 선정하고, 시민참여예산 활성화 유공 시장표창을 수여한다. 다음으로, 시민참여예산 사업 중 우수실행사업을 선정하고 이와 관련된 이해관계자에 대한 시상을 운영하고 있다. 2013년부터 2021년 현재까지 시민참여예산으로 편성되어 완료되거나 추진 중인 사업 중 노력도, 수혜범위, 기여도, 지속성, 사업비 적정성 등이 높은 사업을 우수실행사업으로 선정하여 이 사업을 실행한 직원과 제안자를 대상으로 표창 등의 인센티브를 제공하고 있다. 자치구별로 2개 사업을 선정하여 서울특별시에 제출하면 그 중 최종 6개 우수 사업을 선정하게 되는데, 최우수 사업 1개, 우수 사업 2개, 장려 사업 3개로 구성된다. 이러한 우수 사업은 2차례 심사를 통해 선정되는데, 1차로 심사위원회에서 10개 사업을 선정하고, 2차로 온라인 시민 전자투표를 통해 최종 6개 사업이 선정된다. 우수 사업을 추진한 자치구에는 차년도 자치구 참여예산제 평가시 가점 인센티브를 부여하고, 담당 직원에 대해서는 우수실행 직원 표창을 수여하며, 제안자에 대해서도 시민 표창을 수여한다. 이와 함께 우수제안자로 선정된 제안자에게는 포상금(예시: 상품권 3만원, 1만원 등)을 지급한다. 이와 같이 우수사업을 선정하는 이유는 많은 시민들에게 혜택을 제공하고 만족도가 높은 사업을 발굴하여 시민 체감도를 높여 시민참여예산제를 홍보하기 위해서이다.

〈표 5-8〉 서울특별시 시민참여예산 활동 인센티브

주요 이해관계자 및 대상	인센티브
시민참여예산위원	시민참여예산 활성화 유공 시장 표창
사업 제안자	우수제안자 시장 표창 및 포상금
공무원	시민참여예산 사업 우수실행 직원 시장표창
실·본부·국(사업부서)	신규사업 예산

이상과 같이 주요 이해관계자를 대상으로 한 표창수여 및 포상금 지급 외에 숙의예산 추진 우수 실·본부·국에 대한 숙의예산 인센티브 지급과 같이 조직을 대상으로 한 인센티브도 존재한다. 서울특별시는 숙의예산민관협의회 운영 일정에 차질없이 숙의를 적극 추진한 실·본부·국(회의 운영 6회 이상 실시 등)에 대해서 실·본부·국별 10~15억원, 총 30억원 내에서 인센티브를 지급한다. 인센티브는 숙의과정에서 숙의예산민관협의회와 함께 발굴한 신규사업을 의미한다.

(6) 참여예산제 성과평가 토론회

서울특별시는 시민참여예산제 운영 과정에서 운영성과를 평가하고 이에 대해 토론과정을 거쳐 개선방안을 도출함으로써 지속적으로 제도발전을 도모하고 있다. 연말 총회에서는 시민참여예산제 토론회를 개최하여 시민참여예산제 운영성과와 우수사례를 공유하고 발전방향을 토의한다. 시민숙의예산 절차가 완료되는 8월 말 경에는 숙의예산 운영성과 공유회를 개최하여 당해연도 숙의예산 추진실적, 운영성과 및 개선사항 등을 논의하고 시민의견을 수렴한다. 숙의운영 지원단 운영과정에서도 모니터링이 완료되면 성과평가 토론회를 개최한다. 토론회에서는 그 간 분야별 추진과정을 공유하고 보고회를 개최하여, 추진결과에 대해 논의한다. 이를 통해 숙의예산 추진과정상 문제점에 대한 개선(안)을 마련한다.

(7) 자치구 주민참여예산 운영 지원

서울특별시는 제안형 참여예산에서 광역단위 사업 이외에 자치구 참여예산 사업인 구단위 계획형(지역단위) 사업과 동단위계획형(마을단위) 사업을 설치하여 각각 245억원과 55억원 규모의 예산을 배정하고 있다. 서울특별시는 이러한 자치구 사무에 해당하는 사업을 지원하여 통해 자치구의 주민참여예산 역량을 강화하고자 한다.

또한, 서울특별시는 자치구 참여예산제 운영 실태와 구단위계획형 운영실적을 평가하여 자치구 구단위계획형 사업비를 차등지원한다. 참여예산제 운영 실태에 대한 평가는 제도 전반에 대한 평가이고, 구단위계획형 운영실적 평가는 사업운영에 대한 평가이다. 각각에 대한 평가 점수는 40점, 60점으로 이 두 점수를 합계하여 최종 평가점수를 도출한다.

(8) 시민참여예산제 인터넷 홈페이지 운영

서울특별시시는 주민참여예산 인터넷 홈페이지(yesan.seoul.go.kr)를 개설하여 주민에게 시민참여예산제에 대한 정보를 통합적으로 제공하고, 시민참여예산제의 효율적 운영을 도모하고 있다.

〈그림 5-8〉 서울특별시 참여예산 인터넷 홈페이지

서울특별시 참여예산

참여예산제 | 숙의예산 | 참여예산 | 참여예산위원회 | 예산학교 | 자료실

참여예산 사업추진현황
선정된 사업들의 추진 현황과 결과를 한 눈에 볼 수 있습니다.

참여예산사업 검색 (제한자/사업명)

※ 임의선택된 20개 사업만 보여집니다. 사업명 또는 제안자명으로 검색바랍니다.

2020년 제안 시장참여형 교통	2020년 제안 시장참여형 경제 일자리	2020년 제안 시장참여형 복지	2020년 제안 시장참여형 복지
무단횡단 금지시설 설치 해마다 교통사고로 다치거나 사망하는 사람들이 많을 사고 원인 중의 하나가 무단횡단인데 중앙분리대가 있어 무단횡단이 자주 일어나는 구간이 있음. 중앙분리대가 없는 곳에 횡단... 김명호, 우경식, 윤두권, 윤두권, 박종석, 장지연 1,500,000천원	공공 와이파이 구축 ○ 사회적인 빈부격차가 정보의 획득에도 반영되고 있음. 이런 정보 획득상의 격차는 또다른 빈부격차의 원인이 될 수 있으므로 정보 획득의 공평함을 위하여 공공 와이파이의 설치에 매... 윤두리 250,000천원	지역 맞춤형 영유아 조기개입체계 구축하기 ■ 제안 배경 ○ 영유아 발달 문제 상충의 심각성 : 영유아 3명 중 1명 발달의 어려움이 있는 것으로 조사. 보건복지부 연구용역에 의한 영유아의 정신건강 조사 결과, 전체 영유아의 약... 마포영유아통합지원센터 0천원	찾아가는 건강 레슨 ● 결핍을 수 있는 전염병 확산. 결국 필자한 것은 사람들의 건강에 대한 제안이다. 코로나 19확산으로 인한 감염병 확산... 전염병 기원/전 세계에 전두후두한 코로나 검사로 코로나 면봉... 주식회사 문화예술활동지원네트워크 0천원

홈페이지에는 참여예산제도에 대한 소개뿐만 아니라 각종 참여예산기구, 주민참여방법, 주민참여예산 추진현황 등 전반적인 제도운영에 관한 상세한 정보를 체계적으로 제공하고 있다. 특히, 참여예산사업의 제안, 심사, 선정, 예산집행 결과 등 사업추진 전반에 관한 현황을 확인할 수 있도록 하여 제도운영의 투명성을 높이고 주민의 관심도를 제고하는데 인터넷 홈페이지를 적극 활용하고 있다. 또한, 홈페이지를 통해 주민참여예산사업 신청을 접수받고 예산학교

교육 신청을 접수받고 있어 제도운영의 효율성을 높이고 있다.

6) 주요 특징

서울특별시 시민참여예산제는 우리나라 광역자치단체 주민참여예산제 중 가장 선도적인 사례로 알려져 있다. 타 지방자치단체보다 앞서 주민제안사업 공모, 숙의과정, 주민참여예산위원회 홍보분과 등 다양한 주민참여방법이나 제도활성화 수단 등을 도입하여 운영해오고 있다. 많은 지방자치단체는 주민참여예산제 개선방안을 마련할 때 서울특별시 시민참여예산제를 벤치마킹 사례로 활용해 오고 있다. 다음에서는 타 지방자치단체와 차별되는 사항들을 중심으로 주요 특징을 정리하였다.

첫째, 서울특별시 시민참여예산제는 숙의형예산사업 도입을 통해 실질적인 주민참여 범위를 확대하였다. 서울특별시는 기존계속사업에 대해 주민이 의사결정에 참여하는 숙의형예산사업을 2020년부터 도입하여 운영해오고 있다. 우리나라의 주민참여예산제서 활용되어온 주민참여방법은 크게 편성예산안에 대한 의견제시와 주민제안사업 공모로 대분된다. 전자는 제도도입 초기부터 도입되어 운영되어오고 있으나 주민참여수준이 낮아 후자를 도입하게 된 원인으로 작용하였다. 주민제안사업 공모는 주민의 참여수준이 매우 높은 방법으로 주민의 의사결정 권한이 절대적이다. 주민참여예산 분의에 대한 이러한 구분은 실질적으로 주민참여가 이루어지는 분야를 제안사업예산으로 한정할 측면이 있다. 이러한 여건에서 서울특별시의 숙의형예산사업은 주민이 집행부와 공동으로 예산을 결정한다 할지라도 주민참여가 실질적으로 이루어지는 예산범위를 대폭 확대하는 결과를 가져왔다.

둘째, 서울특별시는 숙의예산민관협의회의 구성을 통해 주민참여예산제 운영의 효율성을 제고하고 있다. 서울특별시는 시민참여예산위원회 아래에 분과위원회를 설치하는 대신, 숙의예산민관협의회를 구성하여 다루는 사업분야를 매해 조정하여 탄력적으로 운영하고 있다. 숙의예산민관협의회의 구성의 탄력을 바탕으로 구성되는 분야는 2020년에 10개에서 2021년에 18개로 증가하였다. 숙의예산민관협의회가 실·본부·국별로 구성되어 운영되는 점도 타 지자체와 비교되는 특징이다. 매년 말 각 실·본부·국은 숙의예산민관협의회의 준비단을 구성한 후 분야별 숙의예산민관협의회의 구성방법(소분과 구성 등), 인원수 및 숙의방법 등에 대한 논의를 거쳐 차년도 숙의예산민관협의회의 구성계획을 수립한 후 시민숙의예산담당관에 제출한다. 수립된

계획에 따라 분야별 숙의예산민관협의회가 구성되고 운영된다. 이러한 방식은 숙의진행과정에서 발생할 수 있는 비전문성, 사업부서와의 갈등의 문제점을 사전에 예방하는 장점을 내포한다.

셋째, 서울특별시는 시민참여예산위원회의 분과를 전문화하여 운영하고 있다. 타 지방자치단체의 분과위원회에 해당하는 민관예산협의회 외에 온예산분과와 홍보분과를 설치하여, 온예산분과는 시 전체 예산 의견개진 및 모니터링을 전담하도록 하고, 홍보분과는 시민참여예산제도 홍보를 전문적으로 수행하도록 하고 있다.

넷째, 서울특별시는 시민참여예산위원회의 전문성을 보완하고, 참여예산제 운영을 지원하며 제도를 발전시키는 등 포괄적인 지원기능을 수행하는 시민참여예산제지원협의회를 구성하여 운영하고 있다. 이러한 포괄적인 기능수행을 위해 예산관련 전문가 외에 시의회의원, 분야별 숙의예산민관협의회장, 관계 공무원 등으로 구성한다. 서울특별시는 시민참여예산제지원협의회가 참여예산제의 전반적인 과정에 지원 역할을 수행하도록 하고 있고, 최근에는 숙의운영을 총괄 지원하는 역할을 중점적으로 수행하도록 하고 있다. 이러한 기능 부여는 지원협의회가 제도 전반에 대해 모니터링할 수 있도록 하고, 이를 통해 신뢰성 높은 제도평가가 실시되며 적용가능성이 높은 개선방안이 마련될 수 있도록 한다.

다섯째, 서울특별시는 주민참여예산제의 근본적인 문제점으로 지적된 민주성과 투명성 한계를 극복하기 위한 수단으로 온시민예산광장을 도입하였다. 서울특별시를 포함한 대부분의 주민참여예산제에서는 주민대표로 선정된 주민참여예산위원의 대표성 문제, 참여주민 수의 제한 등은 해결하기 어려운 문제로 남아 있다. 서울특별시는 이러한 문제를 정보통신기술을 활용하여 해결하고자, 온라인 공론장인 온시민예산광장을 개설하였다. 이를 통해 주민참여예산 진행 중 주민이 실시간으로 참여할 수 있도록 함으로써 주민참여예산위원 뿐만 아니라 일반 시민도 의사결정에 참여할 수 있도록 하고 있다.

여섯째, 서울특별시는 주민참여예산 담당부서인 시민숙의예산담당관에서 다루지 않거나 참여예산기구와 관련이 적은 사업에 대해, 주민참여의 속성이 있는 사업은 주민참여예산사업 범주로 포괄하고 있다. 민주주의서울 제안형 시민제안사업은 서울민주주의담당관에서 다루는 사업이지만, 시민제안, 시민토론, 시민숙의 등의 절차를 통해 사업이 마련된다. 지역단위 주민제안사업인 구단위계획형 사업과 동단위계획형 사업은 각각 서울협치담당관과 지역공동체담당관에서 담당하는 사업으로 민관협치 기반 조성이 사업의 기본적인 목적이다. 이 사업에서

추진되는 주민제안사업은 기본목적 달성을 위한 수단으로 활용된다.

일곱째, 서울특별시 는 숙의과정이 원활하게 진행되고 숙의과정 자체를 개선하기 위해 숙의 운영 지원단을 구성하여 운영하고 있다. 숙의과정에서 진행을 지원할 뿐만 아니라, 숙의과정을 모니터링하여 그 결과를 제도개선에 활용하고 있다.

여덟째, 서울특별시는 시민참여예산제를 지속적으로 개선해나가기 위해 연말 제도운영 전체에 대한 성과평가 외에 활동별 성과평가 토론회를 추진하고 있다. 8월에 시민숙의예산 절차가 완료되면 숙의예산 운영성과 공유회를 개최하고, 숙의운영 지원단 활동이 마무리되면 성과평가 토론회를 개최하여 차년도 개선(안)을 마련한다. 개별 활동 단위별로 성과와 문제점을 공유하고 개선방안을 도출하는 과정을 마련하여 내실 있는 제도운영을 도모하고 있다.

아홉째, 서울특별시는 시민참여예산을 활성화하기 위해 시민참여예산위원 외에 사업제안자, 관련 공무원 등을 대상으로 인센티브를 도입하여 운영하고 있다.

마지막으로, 서울특별시는 시민참여예산제의 제도개선을 위해 시민의견을 종합적으로 조사하고, 최대한 많은 시민이 의견조사에 참여할 수 있도록 다양한 홍보활동을 실시한다. 이러한 의견조사는 시민참여예산에 직접 참여하지 않은 일반 주민의 의견을 수렴할 수 있도록 하고, 일반 주민들의 관심을 유도할 수 있는 장점이 있다.

3. 대구광역시 주민참여예산제

1) 운영개요

대구광역시는 주민제안사업 공모와 시 전체 예산에 대한 주민의견서 작성 등의 방법을 통해 예산과정에 주민이 참여할 수 있도록 하고 있다. 대구광역시는 주민참여예산제 운영 초기에는 주민제안사업 공모를 중심으로 제도를 운영하였으나, 2018년부터 주민참여예산 범위를 시 전체예산으로 확대하기 위해 전체예산, 주요사업 등에 대한 주민의견 제시 방법을 추가하였다.

대구광역시는 주민참여 기구로 주민참여예산위원회 및 분과위원회, 연구회, 예산 아카데미를 설치하여 운영 중에 있다. 예산 아카데미에서는 참여예산위원, 시민, 공무원 등 수요자 맞춤형 교육을 실시하고 있다. 제도활성화 수단으로 청소년 참여예산제, 공감포럼, 성과평가토론

회, 구·군 주민참여예산제 지원 등이 운영되고 있다.

2) 주민참여 기구

(1) 주민참여예산위원회

대구광역시 주민참여예산위원회는 총 100명으로 구성되고, 공모로 85명, 추천으로 15명이 구성된다. 2020년까지 공모 80, 추천이 20명이었으나 2021년에 공개모집을 확대하였다. 위원 임기는 1년으로 하되, 구성원의 1/2 범위 내에서 1회 연임이 가능하다. 위원의 선정은 우선 사회적 약자를 우선적으로 추첨 선발하고, 나머지 선발대상 인원 중 200%를 추첨으로 선발한 후 서류심사를 통해 최종 선정한다. 주민참여예산위원회는 ①예산편성 시 주민의견 수렴 및 예산편성에 따른 의견제출, ②의견수렴을 위한 설명회, 공청회, 토론회 등의 개최, ③예산편성과 관련하여 시장이 부의하는 사항 심의, ④그 밖의 위원회의 목적달성을 위하여 필요한 활동 등의 기능을 수행한다.

대구광역시 주민참여예산위원회는 운영위원회와 분과위원회로 구성된다. 운영위원회는 위원장, 부위원장, 각 분과위원장, 각분과 부위원장 14명으로 구성된다. 운영위원회는 ①위원회, 운영위원회 및 분과위원회의 운영방향 등에 관한 사안, ②긴급히 결정해야 하거나 경미하다고 판단되는 사안, ③위원장이 운영위원회 심의로 충분하다고 결정하는 사안 등을 심의한다.

주민참여예산위원회 아래에 경제도시, 복지안전, 문화체육관광, 환경수자원, 교통, 청년의 6개 분과위원회가 설치되어 있다. 2020년에 5개 분과위원회가 설치되었으나, 2021년에 청년분과를 신설하면서 6개 분과위원회로 변경되었다. 분과별 위원수는 사업 심사건수 비례하여 조정된다. 분과위원회는 ①예산편성에 관한 주민의견 수렴 및 의견제출, ②위원회가 부의하는 주민제안사업의 검토 및 우선순위 결정, ③현장방문이 필요한 사업에 대한 현장 확인 및 참여예산사업 모니터링 등의 기능을 수행한다.

〈그림 5-9〉 대구광역시 주민참여예산위원회



주) 소관부서 중 음영색은 분과위원회 사무를 총괄 지원하는 주관부서임

자료: 대구광역시 「2021년 주민참여예산제 개선 및 운영계획」. p. 24.

(2) 주민참여예산 연구회

대구광역시는 주민참여예산의 발전과 활성화에 대한 다양한 의견 수렴을 위해 “주민참여예산 연구회”를 설치하였다. 연구회는 주민참여예산 컨설팅단 10명과 주민참여예산 지원협의회의 위원 11명에서 공무원 2명과 중복위원 1명을 제외하고 총 18명으로 구성된다. 구성원의 임기는 각 컨설팅단 및 지원협의회 임기에 따른다. 연구회의 주요 기능은 ① 주민참여예산제 제도 개선방안 연구 및 자문, ② 주민참여예산제의 효과적인 홍보 및 활성화 방안 연구 및 자문, ③ 그 밖에 주민참여예산제 도입에 따른 효율적인 운영방안 연구 및 자문 등이다.

주민참여예산 지원협의회는 당연직 1명과 위촉직 10명, 총 11명으로 구성된다. 당연직은 기획조정실장이고, 위촉직은 전직 주민참여예산위원 중에서 공모를 통해 선정한다. 현재 구성된 제2기 지원협의회 위원의 임기는 2020년 7월 6일부터 2021년 12월 31일까지로 약 1년 6개월이다. 이들 중 1/2범위 내에서 1회 연임이 가능하다. 지원협의회의 기능은 ① 주민참여예산제 운영 및 개선방안에 대한 의견제시, ② 주민참여예산제 추진 과정 보조 등이다.

다음으로, 주민참여예산 컨설팅단은 학계 1명, 전문가 4명, 시민단체 4명, 공무원 1명의 총 10명으로 구성되는데, 대구시가 2명, 각 구·군이 8명을 추천을 한다. 2021년 현재 구성된 컨설팅단의 임기는 2020년 7월 1일부터 2022년 6월 30일까지 약 2년 6개월이다. 컨설팅단의 기능은 ①주민참여예산제도 정책에 대한 의견 제시, ②주민참여예산제도 운영에 대한 자문 등이다.

(3) 예산 아카데미

대구광역시에서는 주민참여예산제도의 체계적 교육을 통해 시민 역량을 강화하고 주민참여예산 분야 전문인력 양성을 위해 예산 아카데미를 도입하여 운영 중이다. 대구광역시는 예산 아카데미 운영에서 주민참여예산사업 품질 향상을 위해 주민참여예산위원, 공무원 등 참여주체별 맞춤형 교육을 실시하였다. 또한 주민참여예산 진행 과정에 연동하여 교육과정을 마련하였다. 2021년에는 코로나19 상황이 지속됨에 따라 화상회의 시스템을 통한 비대면 교육을 확대하였다. 교육과정별 운영계획은 아래 표와 같다.

〈표 5-9〉 대구광역시 예산 아카데미 과정별 운영계획

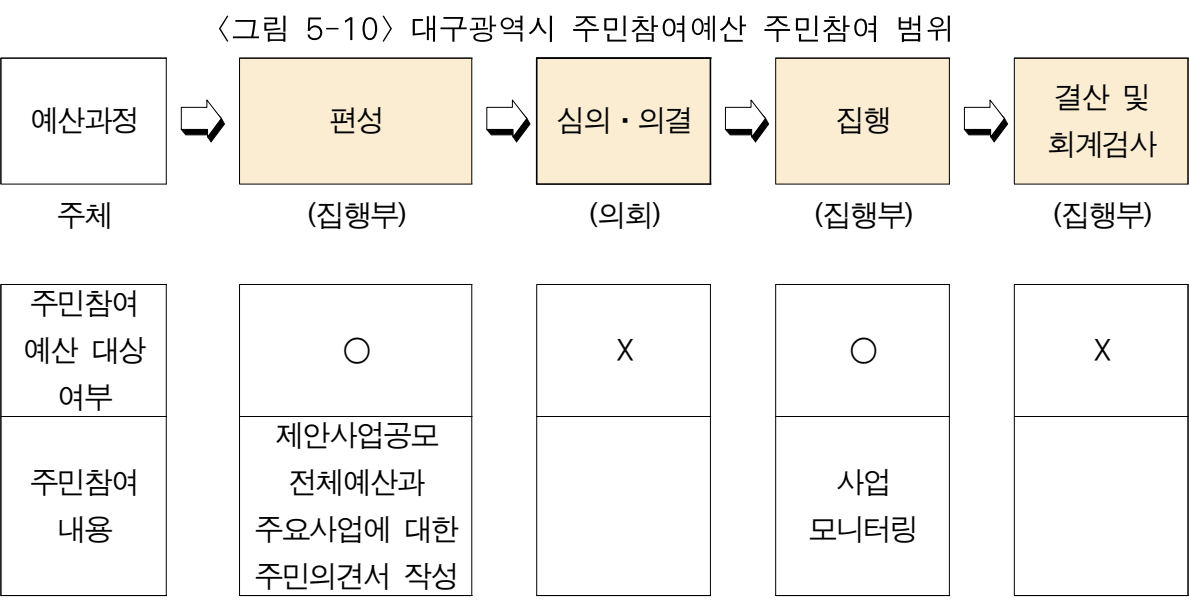
과 정 명	시기	교육대상	교육내용
기본교육	사이버 (상시) (총 3H)	• 참여예산위원(시, 구·군) • 예산바로쓰기 감시단, 시민	• 주민참여예산제 개요 • 대구 주민참여예산 운영현황
심화교육		• 참여예산위원(시, 구·군) • 참여예산지원협의회 위원	• 주민제안사업 심사 및 모니터링
읍·면·동 참여형 사업		• 참여예산위원(시, 구·군) • 읍·면·동주민참여예산위원, 시민	• 읍·면·동 참여형 운영방법 및 운영사례
예산 편성 및 운영 과정 (신설) 주민제안사업		• 참여예산위원(시, 구·군) • 시민	• 예산 편성 및 운영에 관한 전반적인 이해
구체화 및 타당성 검토 교육(4H)	3~4월	• 참여예산 담당공무원 (시, 구·군)	• 주민제안사업 구체화 및 타당성 검토방법
읍·면·동 참여형 담당자 워크숍(2H)	5월	• 구·군 담당공무원 (읍·면·동)	• 읍·면·동 참여형 운영관련 워크숍 및 화상회의 시스템 시연
찾아가는 예산학교(16H)	6~7월	• 구·군 참여예산위원 • 읍·면·동 참여예산위원	• 시 주민참여예산제도 이해
예산바로쓰기 감시단 워크숍(2H)	10월	• 예산바로쓰기 감시단	• 예산당비신고제도 이해 • 예산바로쓰기 감시단 주요 활동 워크숍
주민의견서 작성 교육(5H)	10~11월	• 참여예산위원(시, 구·군) • 참여예산지원협의회 위원	• 주민의견서 작성 방법 등
읍·면·동 참여형 사업 컨설팅단 교육(6H)	4~5월	• 읍·면·동 참여형 사업 컨설팅단	• 읍·면·동 참여형 사업 운영방법 및 운영사례
청소년 기본교육(3H)	4~7월	• 대구시 관내 청소년	• 주민참여예산제의 이해 • 청소년 참여예산 사례 학습

자료: 대구광역시 「2021년 주민참여예산제 개선 및 운영계획」. p. 27.

3) 주민참여예산 범위와 규모

대구광역시 주민참여예산제의 참여예산 범위를 우선 예산과정 측면에서 살펴보면, 예산 편성 단계와 집행에 대해서 주민참여가 이루어지고 있고 심의·의결 단계와 결산 단계에는 주민참여가 제한되어 있다. 주민의 참여는 주로 편성단계에 집중되어 있는데, 주민제안사업 공모와 시 전체예산과 주요사업에 대한 주민의견서 작성을 통해 이루어진다. 집행단계에서는 주민

참여예산사업에 대한 모니터링이 실시된다.



대구광역시 주민참여예산제에서 주민이 참여하는 참여예산 규모는 참여예산 유형별로 구분된다. 우선, 주민제안사업 예산은 180억원의 신규사업을 대상으로 하는데, 대구광역시는 제안사업 분야를 90억원 규모의 시정참여형 사업, 10억원 규모의 청년참여형 사업, 40억원 규모의 구·군참여형 사업, 그리고 40억원 규모의 읍면동참여형 사업으로 구분하여 운영한다. 편성예산안에 대한 주민의견서를 작성하는 일반참여예산은 2021년 현재 5,432억원 규모이다.

〈표 5-10〉 대구광역시 주민참여예산사업 구분

구분		규모	대상사업	한도
주민제안 사업	시정 참여형	90억원	- 市 사무로 시정 주요분야에 대한 시비 투자 대상사업 - 경제도시, 복지안전, 문화체육관광, 환경수자원, 교통	3억원 이내, 행사성사업 50백만원 이내
	청년 참여형	10억원	- 일자리, 창업, 교육, 창작활동, 복지 등 다양한 분야의 청년 지원 사업 - 청년 일자리, 청년 창업 지원, 청년 맞춤형 교육, 청년 창작 활동 지원, 청년 복지 지원 등	
	구·군 참여형	40억원	구·군 소관 사무로 지역사회 문제 해결을 위해 필요한 사업	일반사업 50백만원 이내, 행사성 사업 20백만원 이내
	읍면동 참여형	40억원	- 주민참여예산의 풀뿌리 주민참여 활성화 및 시민주도성 강화 목적 - 행정복지센터 중심으로 소규모 모임 구성, 지역특성에 맞는 사업 발굴	읍·면·동별 29백만원 이내
일반참여 예산사업	-	-	차년도 시 전체예산과 주요사업에 대한 주민의견서 작성	-

자료: 대구광역시 「2021년 주민참여예산제 개선 및 운영계획」.

4) 주민참여 방법

(1) 시정 참여형, 청년 참여형 주민제안사업 공모

대구광역시 주민제안사업 중 시정 참여형 사업은 90억원 규모로 운용되고 사업비 한도는 일반사업의 경우 3억원 이내이고 프로그램(행사성) 사업의 경우는 50백만원 이내이다. 시정참여형 사업의 대상은 시 소관 사무로 경제도시, 복지안전, 문화체육관광, 환경수자원, 교통과

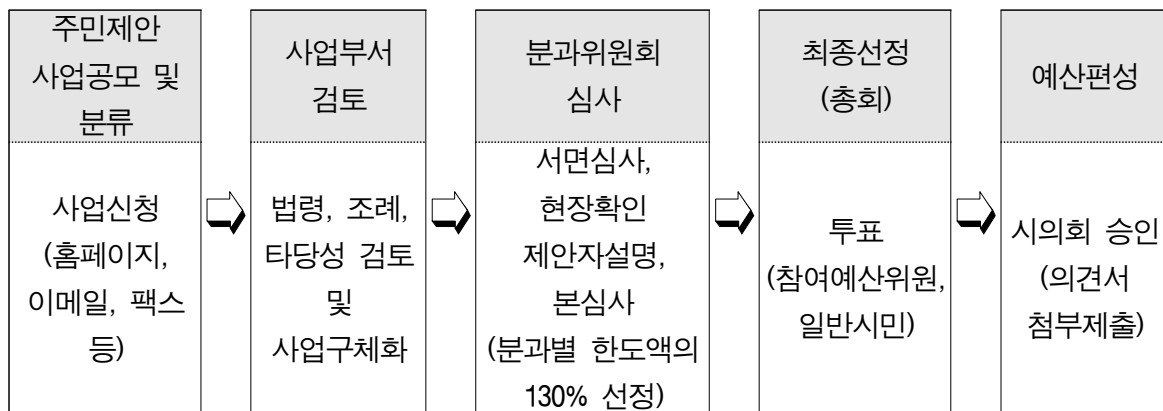
같은 시정 주요 분야에 대한 시비 투자 사업이다.

청년 참여형 사업은 10억원 규모로 운용되고, 사업비 한도는 시정참여형과 동일하게 일반사업의 경우 3억원 이내이고 프로그램(행사성) 사업의 경우는 50백만원 이내이다. 청년 참여형 대상사업은 일자리, 창업, 교육, 창작활동, 복지 등 다양한 분야의 청년 지원 사업이다.

대구광역시에는 청년 참여형 사업 추진을 활성화하기 위해 공모·홍보·교육·제안 등에서 청년 분과위원회의 자발적 활동을 유도한다. 이를 위해 청년분과위원회 산하에 청년 서포터즈를 구성하여 운영한다. 청년 참여형 제안사업은 소관 사업부서 검토 후 주민참여예산위원회 청년 분과위원회에서 심사가 실시된다.

시정 참여형 사업과 청년 참여형 사업의 세부적인 추진 절차는 아래 그림과 같다. 우선, 대구광역시는 인터넷 홈페이지 등을 통해 주민제안 사업 공모 공고를 게시하면, 신청자격에 해당하는 주민은¹¹⁾ 신청서를 작성한 후 인터넷(대구광역시주민참여예산 홈페이지), 팩스, 이메일, 우편, 방문접수 등을 통해 제출한다.

〈그림 5-11〉 대구광역시 시정참여형 사업 진행 절차



자료: 대구광역시 「2021년 주민참여예산제 개선 및 운영계획」, p. 11.

제안서 접수가 완료되면, 사업부서는 우선 제안사업이 법령, 조례, 사업 타당성, 실현가능성, 시·구 사무 여부 등의 기준에 따라 적격성을 검토하여 의견서를 작성한다. 다음으로, 사업비를 미기재하거나 수정이 필요한 경우 적정사업비를 산출하여 의견을 제시한다. 이 과정에서 사업부서는 시 전역 시민편익 향상을 위한 광역사업으로 사업 구체화 작업을 실시하거나 사업 간

11) 신청자격은 대구시민, 대구시 소재 사업체 및 학교에 다니는 직장인, 학생 등이다.

통폐합을 실시할 수 있다.

사업부서 검토 후 분과위원회 심사가 진행된다. 분과위원회는 서면심사 및 한도액 산정, 현장 확인, 본심사 과정을 진행한다. 서면심사에서는 사업제안서, 사업부서 검토의견 등을 참고하여 최종 적격사업을 선정한다. 한도액은 분과위원회별로 분과위원회 배분사업 건수 및 사업비를 반영하여 결정된다. 심사대상 사업 중 사업위치가 사업심사에 필요한 사업은 모두 현장방문을 실시하고, 보고서를 작성하여 본심사시 보고한다. 본심사 과정에서는 우선 제안자가 사업에 대해 설명하고, 이후 참여예산위원, 제안자, 사업부서가 숙의·토론을 진행한다. 이 과정에서 유사사업은 제안취지를 살려 시 전역 대상 광역사업으로 실행 가능하도록 구체화하거나 통폐합을 실시할지를 심사한다. 이러한 숙의·토론 결과를 바탕으로 사업타당성, 필요성, 효과성 등을 평가하여 총회 상정사업을 선정한다. 상정사업은 분과별 한도액 기준 130% 범위 내 사업으로 정한다.

총회에 상정된 사업은 참여예산위원과 일반시민의 투표를 거쳐 최종적으로 예산편성 사업으로 선정된다. 이 때 참여예산위원 총회투표와 일반시민 투표에 각각 70%와 30%의 가중치가 적용된다. 투표는 총회 현장 또는 재택 PC 또는 모바일로 실시된다.

(2) 구·군 참여형 주민제안사업 공모

대구광역시 주민제안사업 중 구·군 참여형 사업은 지역사회의 문제해결을 위한 소규모 생활밀착형 사업으로 지역주민이 함께 주민생활 향상을 목표로 한다. 이 사업은 구·군 주민참여예산제 활성화 또한 목적으로 하고 있어 구·군 주민참여예산위원회에 사업선정 자율권을 부여하고 있다.

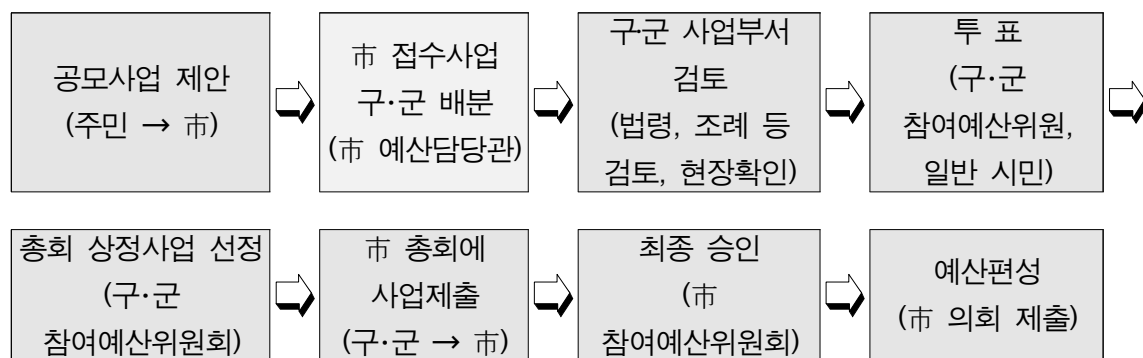
구·군 참여형 사업은 40억원 규모로 운용되고 사업비 한도는 일반사업의 경우 50백만원 이내이고 프로그램(행사성) 사업의 경우는 20백만원 이내이다. 이 사업의 대상은 구·군 소관 사무로 지역사회 문제 해결을 위해 필요한 사업이다. 구체적으로, 사업내용이 타 구·군으로 전파하여 시너지 효과 유발할 수 있는 사업이나 사업 실행력과 효과성이 있으며 다수의 주민에게 혜택이 돌아가는 사업을 대상으로 한다.

청년 참여형 사업은 시에서 배분한 제안사업을 구·군 주민참여예산위원회에서 심사한다. 심사시 일반민원성사업은 심사대상에서 제외하고 제안취지에 맞는 효과적인 사업으로 대체하

여 추진하도록 하고 있다. 구·군별 한도액(5억원) 범위내에서 사업을 선정된 후 시 총회에 보고하여 최종 승인된다.

구·군 참여형 사업의 세부적인 추진 절차는 아래 그림과 같다. 우선, 대구광역시는 인터넷 홈페이지 등을 통해 주민제안 사업 공모 공고를 게시하면, 신청자격에 해당하는 주민은¹²⁾ 신청서를 작성한 후 인터넷(대구광역시주민참여예산 홈페이지), 팩스, 이메일, 우편, 방문접수 등을 통해 제출한다. 대구광역시는 시정참여형 사업과 통합하여 구·군 참여형 사업을 공모하여 사업제안서를 접수한 후 해당 구·군으로 배정한다.

〈그림 5-12〉 대구광역시 시정참여형 사업 진행 절차



자료: 대구광역시 「2021년 주민참여예산제 개선 및 운영계획」, p. 11.

사업제안서가 배분되면, 사업부서는 우선 제안사업이 법령, 조례, 사업 타당성, 실현가능성, 구·군 사무 여부 등의 기준에 따라 적격성을 검토하여 의견서를 작성한다. 다음으로, 사업비를 미기재하거나 수정이 필요한 경우 적정사업비를 산출하여 의견을 제시한다.

사업부서 검토 후 구·군 주민참여예산위원회 심사가 진행된다. 심사는 서면심사, 현장 확인, 본심사 과정으로 진행된다. 서면심사에서는 사업제안서, 사업부서 검토의견 등을 참고하여 사업 적정성 여부를 검토한다. 이 때 사업 검토부서는 사업에 대한 검토 결과를 위원회에 설명한다. 다음으로 구·군별 한도액(5억원)의 170% 사업을 선정하여 본심사에 제출한다. 심사대상 사업 중 사업위치가 사업심사에 필요한 사업은 모두 현장 방문을 실시하고, 보고서를 작성하여 본심사시 보고한다. 본심사 과정에서는 우선 제안자가 사업에 대해 설명하고, 이후 참여예산위원, 제안자, 사업부서가 숙의·토론을 진행한다. 이 과정에서 유사사업은 구·군 주민편익

12) 신청자격은 대구시민, 대구시 소재 사업체 및 학교에 다니는 직장인, 학생 등이다.

향상사업으로 실행 가능하도록 구체화하거나 통폐합을 실시할지를 심사한다. 이러한 숙의·토론 결과를 바탕으로 사업타당성, 필요성, 효과성 등을 평가한다. 그리고 구·군 주민참여예산위원회와 구·군민의 투표를 통해 구·군 총회 상정사업을 선정한다. 이 때 투표방법과 투표권 행사수 등 세부사항은 구·군별로 자체 결정한다. 구·군 총회는 5억원의 한도액 범위 내에서 사업을 선정한다. 선정된 사업은 시 주민참여예산 총회에 보고 후 승인된다.

(3) 읍·면·동 참여형 주민제안사업 공모

대구광역시 주민제안사업 중 읍·면·동 참여형 사업은 풀뿌리 주민참여를 활성화하고 시민 주도성을 강화하기 위한 사업으로서, 행정복지센터 중심으로 소규모 모임을 구성하고 지역특성에 맞는 사업을 발굴한다. 이 사업의 규모는 40억원으로 읍·면·동별 29백만원 이내 예산액이 배정된다.¹³⁾ 읍·면·동 참여형 사업 분야 평가결과에 따라 읍·면·동 별 20% 범위 내 사업비가 차등 배분된다.

읍·면·동 참여형 사업은 대구광역시의 운영 지원단 공모로 시작된다. 다음으로 대구광역시는 읍·면·동 주민참여예산 운영 계획을 구·군을 거쳐 읍·면·동에 시달한다. 읍·면·동은 읍·면·동 주민참여예산위원회를 구성하고 자체계획을 수립한다. 이 때 읍·면·동 주민참여예산위원회는 최소 20명 이상으로 구성되어야 하고, 참여주민은 주민자치위원 및 통·반장 아닌 일반주민이 50% 이상을 차지하여야 한다. 또한, 특정 성이 60% 이상이 되지 않아야 하고, 39세 이하가 전체 구성인원의 10% 이상으로 구성되어야 한다.

대구광역시는 읍·면·동 참여형 사업 공모를 게시한 후, 구·군 담당자 대상으로 읍·면·동 주민참여예산위원회 운영 및 화상회의 시스템 시연 등에 대한 워크숍을 실시한다. 이후 읍·면·동 주민참여예산위원회가 운영되는데, 이 과정에서 공모사업 및 읍·면·동 주민참여예산위원회 운영을 통한 사업 발굴이 진행된다. 발굴된 읍·면·동 참여형 사업은 구·군 사업부서의 검토를 받고, 검토를 받은 사업을 대상으로 읍·면·동 주민 투표를 실시하여 최종사업을 선정한다. 사업 선정 시 주민총회, 온라인 투표 등 많은 주민이 참여할 수 있는 방식으로 운영하여야 한다. 읍·면·동은 최종사업 선정 결과를 구·군 주민참여예산위원회의 승인을 거쳐 시에 제출한다. 시 주민참여예산 총회는 읍·면·동 참여형 사업을 최종 승인한다.

13) 읍·면·동별 선정사업 수와 사업규모에는 제한을 두지 않는다.

(4) 시 전체예산에 대한 시민의견 제시

대구광역시 주민참여예산제에서는 시 전체 예산 및 편성예산안에 대한 주민의견을 제시하는 주민참여방법이 운영되고 있다. 시 주민참여예산위원 및 지원협의회 위원 등으로 110여명의 위원을 구성한 후, 차년도 시 전체예산과 주요사업에 대한 주민의견서를 작성한다.

대구광역시는 이러한 의견서 작성의 질을 높이기 위해 의견서 작성 심화교육, 예산 편성안 설명회, 의견서 작성 실무회의 등을 실시한다. 이와 함께, 주민의견서 작성 총괄책임 및 회의 진행을 위한 분과별 코디네이터를 운영한다. 코디네이터는 예산안(주요사업) 분석 및 주민의견서 작성 컨설팅·총괄책임 역할을 담당한다.

의견서 작성 전 심화교육은 위원 대상으로 의견서 작성 방법에 관한 내용으로 실시된다. 예산 편성안 설명회에서는 차년도 분과별 예산편성방향 및 주요사업을 설명한다. 이 때 주요부서의 예산 담당자가 예산안에 대해 설명하도록 하고 질의응답 절차를 진행한다. 의견서 작성 실무회의에서는 분과단위로 예산 편성안을 분석하고, 분과별로 의견서를 작성한다. 작성된 주민의견서는 예산담당관이 최종 확정하여, 시의회에 예산안에 첨부하여 제출한다.

(5) 주민참여예산 공감포럼

대구광역시는 우수한 주민제안사업이지만 주민참여예산으로 추진이 어려운 경우, 주민참여 공감포럼을 통해 사업화하여 일반 재정예산으로 편성한다. 이는 우수한 시민 아이디어를 사장시키지 않고 시정에 반영하기 위한 것이다. 대상사업은 주민제안사업 중 주민참여예산 대상사업 범위를 벗어난 사업이다. 단일사업 중에는 사업비 3억원 이상이거나 사업기간 1년 이상 소요되는 사업이다. 통폐합사업 중에서는 사업비 5억원 이상인 사업이다. 사업범위를 대구시 전역으로 확대하여 사업효과를 확산시킬 수 있는 사업이다.

사업은 1차 실무검토와 2차 공감포럼 회의 운영을 통해 선정된다. 실무검토는 소관 사업부서 공무원이 실시하는데, 분과위원회 추천 사업에 대한 사업부서 검토의견을 제시한다. 이 때 유사·중복사업, 법령 및 조례 저촉여부 등을 검토하고, 필요한 경우 사업구체화 작업을 실시하여 계획을 수립한다. 공감포럼은 전문가 3명, 참여예산위원 6명, 공무원 1명의 총 10명 정도로 구성된다. 공감포럼에서는 제안자의 제안취지, 사업부서 검토의견 청취 후 포럼 참여자 토론

을 통해 사업추진 여부를 결정한다. 포럼결과는 차년도 예산에 반영되고, 예산편성 후 집행상황 점검은 주민참여예산 모니터링에 포함하여 시행된다.

(6) 주민참여예산사업 모니터링 실시

대구광역시에서는 주민참여예산사업 추진의 실효성을 높이기 위해 집행실태 모니터링을 실시해 오고 있다. 모니터링을 통해 참여예산사업에 대한 예산낭비를 방지하고 우수 사업 선정방향을 설정할 수 있는 효과도 얻고 있다. 모니터링 대상사업은 주민참여예산사업, 공감포럼 선정사업, 청소년 참여예산제 선정사업이다.

대구광역시에서는 모니터링을 위해 40명으로 구성된 분과위원회별 모니터링단을 운영한다. 모니터링단은 시정·구·군 참여형 사업에 대해서는 6월, 11월에 2회 실시하고, 읍·면·동 참여형에 대해서는 9월에 1회 실시한다. 읍·면·동 참여형 사업의 경우 분과별로 담당 구·군을 지정하여 실시한다. 대상사업이 프로그램·행사성 사업일 경우에는 모니터링 시기를 조정한 후, 운영 과정에 직접 참여하여 모니터링을 실시한다.

모니터링은 서면심사와 현장확인 방법으로 수행된다. 서면심사에서는 사업설명서, 계획서 등을 활용하여 분과위원회별로 모니터링을 실시한다. 이 과정에서 사업에 대한 충분한 검토와 토론을 실시하고, 모니터링 실시 후 결과를 입력한다. 현장 확인은 서면심사 사업 중 현장확인이 필요한 사업을 대상으로 실시되는데, 대상사업은 분과위원회별로 선정한다. 현장 확인은 기존 문제점 지적 위주 현장 확인 지양하고, 시민에게 필요하고 도움이 되는 우수사업 발굴 위주로 실시된다. 이러한 서면심사 및 현장확인 통한 모니터링 결과는 대구광역시 주민참여예산 홈페이지에 입력되어 외부로 공개되는데, 분과위원회별로 담당자를 선정하여 실시한다.

모니터링 결과에 따른 부적정 의견은 사업부서에 통보하여 시정조치될 수 있도록 하고, 제도개선이 필요한 사항은 차년도 제도개선에 반영된다.

5) 제도 활성화 수단

(1) 청소년 참여예산제 운영

대구광역시에서는 주민참여예산제를 활성화하기 위해 청소년과 주관 하에 대구시 소재 중·고등

학교 재학생을 대상으로 청소년 참여예산제를 운영한다. 청소년 참여예산제는 청소년들이 지역문제에 관심을 가지고 적극 참여하는 참여민주주의 가치를 학습하는 것을 목적으로 한다. 주요 사업내용은 예산교육, 모의 참여예산위원회 운영, 예산사업 제안대회 개최 등이다.

청소년 참여예산제는 교육청과 공동으로 참여 희망 동아리를 모집하여 학교 단위로 운영한다. 그 과정에서 참여예산학교 활동실적을 학교 교육활동 실적에 반영하여 적극적인 참여를 유도한다. 참여 동아리 구성이 완료되면, 예산의 개념, 주민참여예산제 의의 및 참여절차 교육 등을 주제로 예산교육을 실시한다. 다음으로, 모의 참여예산위원회를 운영하여, 학교별 참여예산 사업 발굴 및 심사·선정을 진행한다. 대구광역시에서는 사업발굴 및 모의 예산위원회 운영 등을 지원하기 위해 컨설팅단을 지원한다. 학교별 사업발굴이 완료되면, 참여학교 전체가 참여하여 제안사업을 심사하는 모의 공동참여예산위원회를 개최한다. 또한, 참여예산 제안대회를 개최하여 제안사업을 발표하고 우수사업(5개 동아리)을 선정하여 시상한다. 선정된 우수 제안사업은 대구시 사업부서 검토 후 차년도 예산안에 편성한다.

(2) 주민참여예산제 운영성과 평가 토론회

대구광역시는 연간 주민참여예산제 운영성과 평가를 통해 주민참여예산제 발전방안 마련한다. 운영성과 평가에는 주민참여예산제 운영에 참가한 다양한 주체들이 참여하여 의견을 종합적으로 반영하고, 주민참여예산제에 관심이 있는 일반 시민의 참가를 유도한다. 구체적으로 시, 구·군, 읍·면·동 주민참여예산위원, 지원협의회 위원, 컨설팅 위원, 예산바로쓰기 시민감시단, 청소년, 공무원, 시민 등이 참여한다.

성과평가 토론회의 주요 내용은 ①연간 주민참여예산제 운영성과 발표, ②주민참여예산제 발전방향에 대한 주제발표 및 토론, ③제도개선 방향 모색 등이다. 토론결과는 차년도 운영계획 수립 시 개선안 및 발전방안으로 반영된다.

(3) 화상회의 시스템

대구광역시는 주민주도의 주민참여예산제 실현을 위해 2021년에 화상회의 시스템을 도입하였다. 즉, 대구광역시는 화상회의 시스템을 통해 주민의 참여도, 접근성, 편의성을 향상시키고,

주민참여예산에 대한 신뢰도 및 투명성을 강화하고자 하였다. 화상회의 시스템은 주민참여예산 홈페이지 내 단독메뉴로 구성되어 이용자가 쉽게 접근할 수 있도록 하였다. 주요 사용자인 구·군, 읍·면·동 주민참여예산위원 등이 화상회의 방을 개설 가능하도록 하였다. 이와 함께 모바일 등 다양한 기기를 통해 접속 가능하도록 하였다. 그리고 주민참여예산 아카데미 운영시 비대면 교육에도 활용할 수 있도록 하였다.

(4) 구·군 참여예산제 지원

대구광역시시는 구·군 주민참여예산제 운영에 주민의 참여를 확대하고, 지역주민의 참여역량 강화 지원을 통해 구·군 주민참여예산제를 활성화하기 위한 방안들을 도입하여 운영하고 있다. 첫째, 구·군 참여형사업과 읍·면·동 참여형사업을 통해 구·군 참여예산제에 주민참여를 확대할 뿐만 아니라 구·군, 읍·면·동 주민참여예산위원회에 사업심사 및 선정권을 부여하여 자율성을 강화하고 있다. 또한, 읍·면·동 참여형사업이 내실있게 운영되도록 컨설팅을 지원한다. 둘째, 구·군 주민참여예산제 운영실태를 평가하여 구·군에 재정 인센티브를 차등적으로 지원한다. 평가내용은 위원회 구성, 예산교육, 제안사업 심사·선정절차 등 제도운영 전반에 관한 사항이다. 이러한 평가를 통해 운영과정에 주민참여를 확대하고 투명성을 제고하여 주민참여예산제를 활성화하고자 한다. 이외에 읍·면·동 주민참여예산위원회 운영 컨설팅 지원, 찾아가는 예산교육 운영, 시와 구·군 참여예산위원회 평가 토론회 개최 등을 통해 구·군 참여예산제를 지원하고 있다.

(5) 주민참여예산 청년 서포터즈 구성 및 운영(안)

대구광역시시는 청년들의 주민참여예산제도에 대한 인식 및 이해도를 제고하여 다양한 세대의 참여를 확대하기 위해 주민참여예산 청년 서포터즈를 구성하여 운영하고 있다. 주요 대상은 대구·경북 소재 대학생 및 휴학생이다. 서포터즈의 활동내용은 주민참여예산 홍보 콘텐츠 제작 및 배포, 주민참여예산 회의 및 행사 참여, 사업 발굴 및 제안, 제도 개선 제안 등이다. 참여자에게는 원고료 및 활동비 지원, 자원봉사 활동실적 등록, 수료증 수여 등이 지원된다.

(6) 주민참여예산제 인터넷 홈페이지 운영

대구광역시시는 주민참여예산 인터넷 홈페이지(jumin.daegu.go.kr)를 개설하여 주민에게 주민참여예산제에 대한 정보를 통합적으로 제공하고, 주민참여예산제 운영의 효율성을 높이고 있다.

〈그림 5-13〉 대구광역시 주민참여예산 인터넷 홈페이지



홈페이지에는 주민참여예산제도에 대한 소개뿐만 아니라 각종 참여예산기구, 주민참여방법, 주민참여예산 추진현황 등 전반적인 제도운영에 관한 상세한 정보를 체계적으로 제공하고 있다. 특히, 참여예산사업의 제안, 심사, 선정, 사업추진 현황을 확인할 수 있도록 하여 제도운영의 투명성을 높이고 주민의 관심도를 제고하는데 인터넷 홈페이지를 적극 활용하고 있다. 또한, 홈페이지를 통해 주민참여예산사업 신청을 접수받고 예산학교 교육 신청을 접수받는 등

업무 효율성을 제고하고 있다.

6) 주요 특징

대구광역시는 행정안전부로부터 2020년 주민참여예산제 운영실적 평가 최우수상을 수상할 정도로 주민참여예산제를 선도적으로 운영하고 있는 자치단체 중 하나이다. 최근 자치단체 간 운영형식이 유사해져가고 있음에도 대구광역시 주민참여예산제에는 몇 가지 측면에서 차별적인 특징이 있다.

첫째, 대구광역시 주민참여예산 연구회 구성시 전문가 외에 전직 주민참여예산위원, 시민단체 등을 포함하고 있다. 전직 주민참여예산위원과 시민단체의 참여는 연구회에서 제시하는 제도 개선방안 연구와 자문의 신뢰성과 객관성을 높여줄 수 있다.

둘째, 대구광역시 주민참여예산제의 예산 아카데미는 참여주체별 맞춤형 교육을 위해 다양한 과정을 개설하고 있다. 주민참여예산위원, 공무원 등 참여주체가 주민참여예산 과정에서 맡은 역할은 상이하기 때문에 적절한 역할수행을 위한 교육과정은 필수적이다. 사업부서 공무원이 주민제안사업의 적격성을 검토하고 구체화하는 업무를 실시할 수 있도록 별도 교육을 마련하고, 청소년 참여예산제를 위해 청소년 기본교육 과정을 마련한 점 등은 대구광역시가 예산 아카데미에 상당한 노력을 기울이고 있다는 것을 보여준다.

셋째, 대구광역시는 주민제안사업 분야에 청년참여형 사업을 구성하여 청년 대상 사업을 추진하고 있다. 최근 심각한 사회문제로 대두되고 있는 청년문제를 주민참여를 통해 해결방안을 마련함으로써 주민참여예산제를 사회적 이슈에 대응하는 통로로 활용할 수 있음을 보여준다. 이러한 활용은 주민참여예산제의 취지를 더욱 강화할 수 있는 수단이라고 할 수 있다.

넷째, 대구광역시는 우수한 주민제안사업이 제도적 한계로 인해 사장되지 않고 지역주민을 위해 예산에 반영될 수 있도록 공감포럼을 운영하고 있다. 대구광역시의 이러한 공감포럼은 주민참여예산제를 통해 궁극적으로 달성하고자 하는 재정민주주의 관점에서 바람직한 수단이라고 할 수 있다.

다섯째, 대구광역시는 일반참여예산을 내실 있게 운영하기 위해 다양한 노력을 기울이고 있다. 시 전체 예산 및 편성예산안에 대한 주민의견서 작성의 질을 높이기 위해 사전에서 위원 대상으로 의견서 작성 심화교육, 예산 편성안 설명회, 의견서 작성 실무회의 등을 실시한다.

이와 함께, 주민의견서 작성 총괄책임 및 회의 진행을 위한 분과별 코디네이터를 운영한다. 코디네이터에게 예산안(주요사업) 분석 및 주민의견서 작성 컨설팅·총괄책임 역할을 담당하도록 함으로써 주민의견서 작성이 원활하게 진행될 수 있도록 하고 있다.

여섯째, 대구광역시에는 보다 많은 주민이 참여예산에 참여할 수 있도록 온라인 참여가 가능하도록 화상회의 시스템을 도입하였다. 광역자치단체의 경우 기초자치단체에 비해 참여자간 모임이 쉽지 않아 제도운영상 제약이 많다는 점을 고려하면 화상회의 시스템은 제도발전을 위한 유용한 수단이라고 볼 수 있다. 또한, 코로나19 상황으로 인해 주민간 모임이 제한되기 때문에 화상회의 시스템은 제도운영상 적절한 조치라고 할 수 있다.

일곱째, 대구광역시는 주민참여예산제에 대한 청년층의 인식과 이해도를 향상시키기 위해 청년서포터즈를 운영하고 있다. 청년층의 관심을 제고함으로써 제도개선이나 사업발굴을 위한 새로운 아이디어를 도출할 수 있을 뿐만 아니라 청년층의 관심 제고는 제도의 인식 확산에 상당히 긍정적인 영향을 가져올 수 있는 장점이 있다.

4. 경상남도 주민참여예산제

1) 운영개요

경상남도는 타 자치단체와 마찬가지로 주민제안사업을 중심으로 주민참여예산제의 운영하고 있다. 주민제안사업은 총 170억원 규모로 도정 참여형(50억원), 도·시군 연계협력형(50억원), 청년 참여형(10억원), 주민자치형(60억원)으로 구성된다. 이러한 주민제안사업 외에 사업부서 편성예산안에 대해 주민대표가 의견서를 작성하는 일반참여예산이 주민참여방법으로 적용되고 있다.

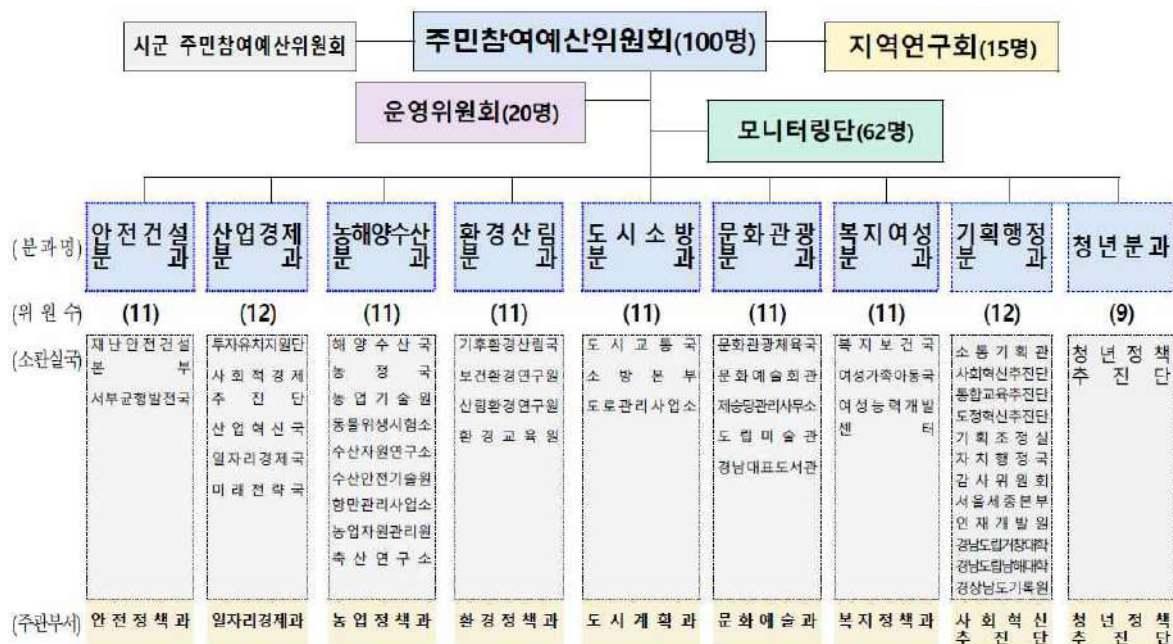
경상남도는 주민참여 기구로 주민참여예산위원회 및 분과위원회, 지역연구회, 예산학교를 설치하여 운영 중에 있다. 제도활성화 수단으로는 주민참여예산위원 역량강화 워크숍, 성과평가토론회, 구·군 주민참여예산제 지원 등이 운영되고 있다.

2) 주민참여 기구

(1) 주민참여예산위원회

경상남도 주민참여예산위원회는 총 100명의 위원으로 구성되고, 위원은 당연직, 공모, 추천 등에 의해서 구성된다. 2021년에는 당연직 위원 16명, 공모에 의한 위원 60명, 추천에 의한 위원 8명, 연임 위원 16명으로 위원회가 구성되었다. 주민참여예산위원회의 위원장은 행정부지사가 맡고, 부위원장은 호선을 통해 선정된다. 위원의 임기는 2년으로 하되, 1회 연임이 가능하다.

〈그림 5-14〉 경상남도 주민참여예산위원회



주) ()의 수는 위원수를 의미함.

자료: 경상남도 「2022년 예산편성을 위한 주민참여예산제 연간 운영계획」. p. 14.

주민참여예산위원회는 ①예산편성 시 도민의견 수렴 및 예산편성에 따른 의견 제출, ②의견 수렴을 위한 설명회, 공청회, 토론회 등의 개최, ③예산편성과 관련하여 도지사가 부의하는 사항 심의 등의 기능을 수행한다.

주민참여예산위원회에는 운영위원회와 분과위원회가 설치되어 있다. 운영위원회는 위원장,

부위원장, 각 분과 위원장·부위원장 20명으로 구성되는데, 위원회 운영과 관련한 주요 사항을 심의하는 기능을 수행한다. 구체적으로 ①위위원회, 운영위원회 및 분과위원회의 운영방향 등에 관한 사항, ②긴급히 결정해야 하거나 경미하다고 판단되는 사안, ③분과위원회 등을 통해 수렴된 주민들의 예산편성과 관련된 최종의견서 작성, ④기타 위원장이 운영위원회 심의로 충분하다고 판단하는 사안 등을 심의한다.

분과위원회는 안전건설, 산업경제, 농해양수산, 환경산림, 도시소방, 문화관광, 복지여성, 기획행정, 청년의 9개 분야로 구분되어 설치되어 있다. 분과위원회는 ①분야별 현 실태 의견개진, 내년도 예산편성 방향에 대한 의견수렴, ②위원회가 부의하는 주민제안사업 검토 및 우선순위 결정, ③참여예산사업 현장방문·확인 및 참여예산사업 사업점검 등의 기능을 수행한다. 경상남도는 분과위원회 운영을 지원하기 위해 각 분과별로 주민제안사업이 가장 많이 접수된 실국의 주무과를 주관부서로 지정하고 있다. 주관부서는 담당 분과위원회의 개최, 제안사업 심사, 토론, 회의록 작성, 결과 보고 및 제출 등 분과위원회 운영 지원 기능을 수행한다.

(2) 주민참여예산제 지역연구회

경상남도는 지역특성에 맞는 주민참여예산제에 관한 운영방법, 정책수립, 연구개발 등을 위해 주민참여예산제 지역연구회를 설치하였다. 지역연구회는 도의원, 대학교수, 시민단체, 민간전문가 등 15명으로 구성되고, 구성원의 임기는 2년이다. 조례상 지역연구회의 주요 기능은 ①주민참여예산제에 관한 지역의 현황과 여건 분석, ②예산편성 등 예산 과정에 대한 주민참여 지역별 실태와 문제점, 개선방향, ③주민참여예산제에 관한 지역의 연구 활동, ④지역적 특성에 적합한 주민참여예산제 참여 및 홍보방안, ⑤그 밖에 지역연구회의 운영 활성화를 위하여 필요한 사항 등이다. 실제 운영과정에서는 주민참여예산제 연간 운영계획(안) 검토, 주민제안사업 검토, 주요 재정사업 자문, 연간 운영성과 도출 및 향후 추진방향 자문의 활동을 수행한다.

(3) 도민예산학교

경상남도는 2011년부터 주민, 위원회 위원, 지역연구회 위원, 관계 공무원 등을 대상으로 주

민참여예산제 및 경상남도 예산에 대한 이해를 돕기 위하여 예산 강의 및 주민참여 방법을 교육하는 도민예산학교를 운영하고 있다. 도민예산학교의 운영과정은 도민접근성을 제고하기 위한 ‘찾아가는 도민예산학교’, 여성단, 커뮤니티 등 ‘기관·단체 맞춤형 예산학교’, 예산편성과정에 청소년의 주체적 참여보장을 위한 ‘청소년 참여예산 제안대회’, 주민자치(위원)회 대상 ‘찾아가는 자치분권 아카데미(주민참여예산 과정)’ 등으로 구성된다.

〈표 5-11〉 경상남도 도민예산학교 세부 운영내용

구분	횟수	대상	비고
찾아가는 도민예산학교	4	11개 시·군 (‘20년 미 개최 시·군 11)	4~6월
주민자치회 맞춤형 예산학교	6	설치 완료된 주민자치회 6회	4~6월
기관·단체 맞춤형 예산학교	10	교육인원 20인 이상 기관·단체·커뮤니티 10개 단체	4~6월
청소년 참여예산 제안대회	1	도내 청소년 200명	5~6월 중 (주말 활용)
찾아가는 자치분권 아카데미	41 (955명)	시군 읍면동 주민자치(위원)회	6~8월, 10~11월

자료: 경상남도 「2022년 예산편성을 위한 주민참여예산제 연간 운영계획」, p. 30.

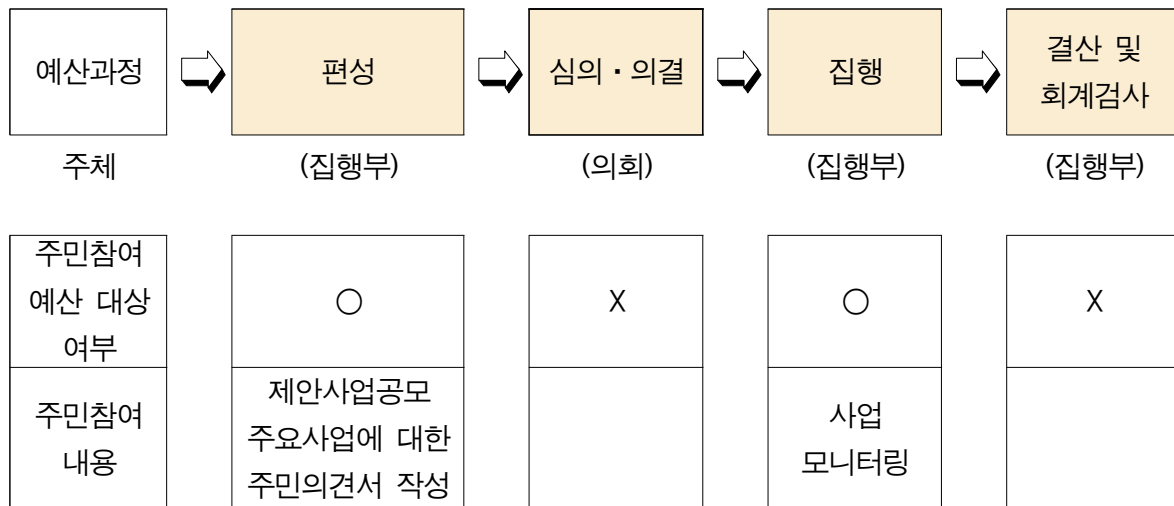
경상남도는 도민예산학교 운영의 효과성을 높이기 위해 실무 위주 워크숍 형식 교육방법 적용, 주민참여예산위원회 위원의 도민예산학교 사전 이수제, 교육시기 조정, 제안사업 발굴 연계 등의 조치를 취하고 있다. 우선, 주민참여예산위원회의 기능을 강화하기 위해 2021년부터 위원 전원이 도민예산학교를 사전에 이수하도록 하였다. 또한, 주민참여예산위원의 제안사업 심의 역량을 강화하기 위해 교육 시점을 제안사업 심의 전으로 조정하였다. 주민제안사업 발굴을 용이하게 하고 사업의 질을 향상시키기 위해 주민자치회 위원 교육 과정에서 제안사업 발굴을 추진하고 있다.

3) 주민참여예산 범위와 규모

경상남도 주민참여예산제의 참여예산 범위를 우선 예산과정 측면에서 살펴보면, 예산 편성

단계와 집행에 대해서 주민참여가 이루어지고 있고 심의·의결 단계와 결산 단계에는 주민참여가 제한되어 있다. 주민의 참여는 주로 편성단계에 집중되어 있는데, 주민제안사업 공모와 도 주요 재정사업에 대한 주민의견서 작성 등을 통해 이루어진다. 집행단계에서는 주민참여예산 사업에 대한 모니터링이 실시된다.

〈그림 5-15〉 대구광역시 주민참여예산 주민참여 범위



경상남도 주민참여예산제에서 주민이 참여하는 참여예산 규모는 참여예산 유형별로 구분된다. 우선, 주민제안사업 예산은 170억원인데, 이 중 도비는 104억원이고 시군비가 66억원이 포함된다. 경상남도는 주민제안사업 분야를 50억원 규모의 도정참여형 사업, 50억원 규모의 도시군 연계협력형 사업, 10억원 규모의 청년참여형 사업, 그리고 60억원 규모의 읍면동 사업으로 구분하여 운영한다. 편성예산안에 대한 주민의견서를 작성하는 일반참여예산은 도 주요 재정사업으로 도 정책사업 중 30억원 이상 자체사업과 3억원 이상 행사성 사업, 그리고 1억원 이상 도 자체 신규사업을 대상으로 한다.

〈표 5-12〉 경상남도 주민참여예산사업 구분

구분			대상사업	참여방법
주민 제안 사업	도민 주도형	도정 참여형 (50억원)	- 도비 100% 투자 대상 사업(도 직접사업) - 道가 역점사업으로 추진해야 할 사업 - 경남도 전역에 파급효과가 미치는 사업 - 2개 이상 시군에 걸치는 사업	도민제안
		도-시군 연계협력형 (50억원) (도 40%, 시군 60%)	- 道와 시군 연계 추진 사업 - 시군 단위 지역발전을 위한 사업 - 공모, 시군 참여예산위원회 등을 통해 발굴된 사업 중 도의 재정지원이 필요한 사업 - 시·군 소관 업무	
		청년참여형 (10억원)	- 일자리, 문화예술, 복지 등 다양한 분야의 청년들을 위한 사업	
	주민 자치형	읍면동 (60억원) (도 40%, 시군 60%)	- 읍면동 주민자치회 및 지역회의 등을 통해 발굴된 사업 - 살기좋은 마을만들기를 위한 생활밀착형·계획형 사업	주민자치 회 읍면동
일반참여예산사업			- 2022년 도 주요 재정사업 - 道 정책사업 중 30억원 이상 자체사업과 3억원 이상 행사성 사업 - 1억원 이상 도 자체 신규사업	세부사업 주민의견 서 작성

자료: 경상남도 「2022년 예산편성을 위한 주민참여예산제 연간 운영계획」, p. 15.

4) 주민참여 방법

(1) 도정 참여형, 청년 참여형 주민제안사업 공모

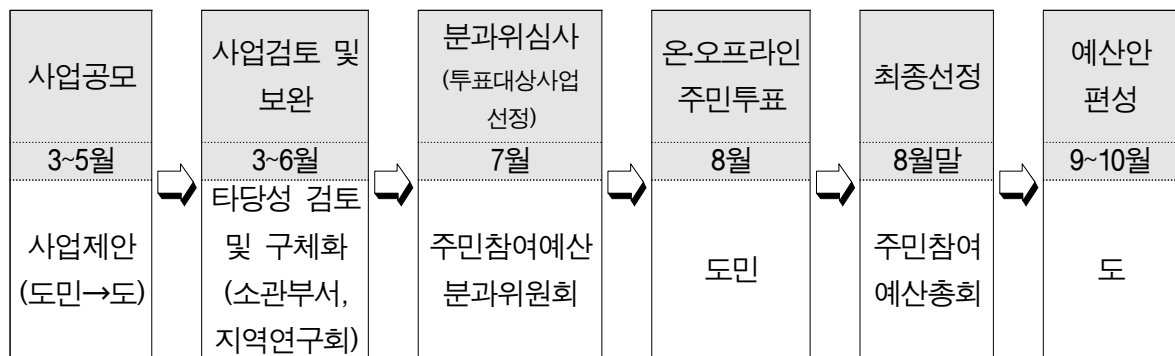
경상남도 주민제안사업 중 도정 참여형 사업은 50억원 규모로 운용되고 사업비 한도는 일반사업의 경우 5억원 이내이고 행사성 사업의 경우는 1억원 이내이다. 도정참여형 사업의 대상은 일자리, 경제, 복지, 문화관광, 환경, 교통, 도시재생, 안전·행정 등 광역도 전역에 파급효과가 미치는 도 소관사업으로 전체 도민의 편익을 위한 사업이다.

청년 참여형 사업은 10억원 규모로 운용되고, 사업비 한도는 일반사업의 경우 2억원 이내이

고 행사성 사업의 경우 50백만원 이내이다. 청년 참여형 대상사업은 일자리, 문화예술, 복지 등 다양한 분야의 청년을 위한 사업이다.

도정 참여형 사업과 청년 참여형 사업은 아래 그림과 같이, 사업공모, 사업부서 및 지역연구회의 제안사업 검토, 분과위원회 심사, 주민투표의 절차를 통해 선정된다. 우선, 경상남도는 인터넷 홈페이지 등을 통해 주민제안 사업 공모 공고를 게시하면, 주민은 신청서를 작성한 후 인터넷(경상남도 주민참여예산통합관리시스템), 우편, 방문접수 등을 통해 제출한다.

〈그림 5-16〉 경상남도 도민주도형, 청년참여형 사업선정 절차



자료: 경상남도 「2022년 예산편성을 위한 주민참여예산제 연간 운영계획」. p. 16.

제안서 접수가 완료되면, 사업부서와 지역연구회의 사업타당성 검토가 실시된다. 주민참여 예산 담당부서는 제안사업을 소관부서로 배분하고, 각 사업부서는 제안사업의 법령 및 조례 위반여부, 중복사업 여부, 도 소관 사무 여부 등을 검토하여 의견서를 작성한다. 검토 과정에서 사업부서는 사업비 재산정이 필요할 경우 적정 사업비를 산출하여 의견을 제시하고, 도 전역 도민의 편익을 위한 광역사업으로 사업 구체화 작업을 실시하거나 사업 간 통폐합을 실시할 수 있다. 사업부서의 검토가 완료되면, 지역연구회가 분과위원장과 함께 사업의 필요성, 공공성, 사업타당성, 실현가능성 등 검토하여 분과위원회 심사 대상사업을 분류한다. 이와 함께 사업간 우선순위를 작성하여 분과위원회에 제출한다. 이러한 검토 과정에서 사업구체화와 사업비가 확정되면, 분과위원회별로 사업비 한도액이 설정된다.

사업부서와 지역연구회의 검토 이후에는 분과위원회 심사가 진행된다. 분과위원회에서는 분야별 한도액 범위 내에서 사업의 우선순위에 따라 사업을 선정한다. 분과위원회 심사는 1차 서면심사 및 현장확인과 2차 본 심사를 통해 진행된다. 1차 심사에서는 사업의 시급성, 타당성

여부를 심사하여 분과별 한도액의 160% 정도 사업을 선정한다. 선정된 사업 중 현장 확인이 필요한 경우 현장확인을 실시하고, 결과보고서를 작성하여 2차 심사시 보고한다. 본심사 과정에서는 분과위원회 평가결과를 합산하여 고득점 순으로 1차 선정 사업 중 한도액 기준 120% 정도 사업을 선정한다. 이 과정에서 유사사업이 있을 경우 제안취지를 살려 도 전역사업으로 실행 가능하도록 구체화하거나 통폐합을 실시할지를 심사한다.

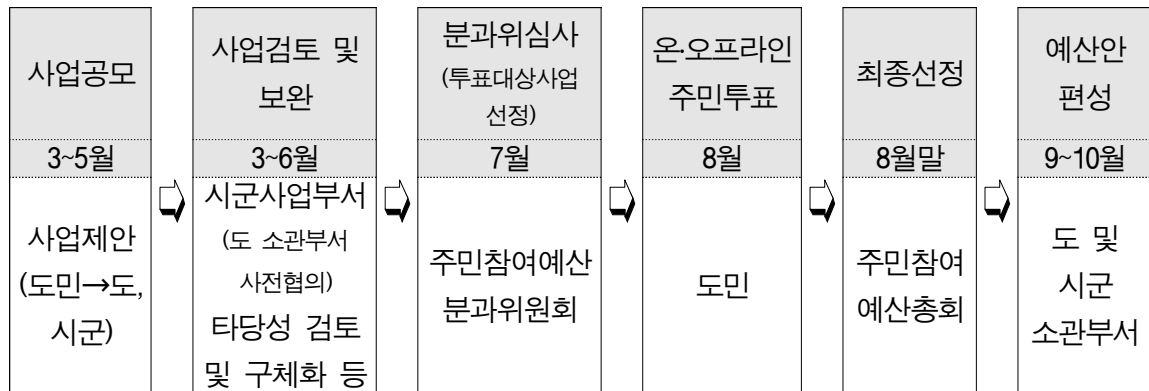
총회에 상정된 사업은 참여예산위원회와 일반도민의 투표를 거쳐 최종적으로 예산편성 사업으로 선정된다. 이 때 참여예산위원 총회투표와 일반시민 투표의 반영비율은 각각 60%와 40%가 적용된다. 투표는 총회 현장 또는 재택 PC 또는 모바일로 실시된다.

(2) 도-시군 연계형 주민제안사업 공모

경상남도 주민제안사업 중 도-시군 연계형 사업은 도비 20억원, 시·군비 30억원, 총 50억원 규모로 운용되고 사업비 한도는 일반사업의 경우 3억원 이내, 행사성 사업의 경우 50백만원 이내이다. 이 사업의 대상은 시·군 단위 지역발전을 위해 필요한 사업을 원칙으로 한다. 선정 과정에서는 도민공모, 시군 주민참여예산위원회 운영 등을 통해 발굴·선정된 사업 중 도의 재정지원이 필요한 사업과 사업내용이 타 시·군으로 전파하여 시너지 효과를 유발할 수 있는 사업을 대상으로 한다.

도-시군 연계형 사업의 선정절차는 전체적으로, 사업공모, 시군 사업부서의 타당성 검토 및 구체화, 시군 주민참여예산위원회 심의, 도 사업부서 심층검토, 도 주민참여예산위원회 심사, 최종 사업 선정으로 구성된다. 우선, 경상남도는 인터넷 홈페이지 등을 통해 주민제안 사업 공모 공고를 게시하면, 주민은 신청서를 작성한 후 인터넷(경상남도 주민참여예산통합관리시스템), 우편, 방문접수 등을 통해 제출한다. 경상남도는 사업접수와 동시에 사업을 시·군별로 배분한다. 시·군 사업부서는 사업의 타당성을 검토하고, 필요할 경우 사업을 구체화하거나 유사사업에 대해서 통폐합을 하거나, 사업비를 재산정한다. 사업의 타당성 검토는 제안사업의 법령 및 조례 위반 여부, 실현가능성, 시·군 사무여부 등에 대해서 실시된다. 이러한 타당성 검토 후 의견서와 사업 우선순위가 작성되고, 시·군 주민참여예산위원회에 제출된다. 시군 주민참여예산위원회는 서면심사 및 현장확인, 본심사를 통해 최종 대상사업을 선정하고 경상남도로 제출한다.

〈그림 5-17〉 경상남도 도-시군 연계협력형 사업선정 절차



자료: 경상남도 「2022년 예산편성을 위한 주민참여예산제 연간 운영계획」. p. 19.

경상남도 사업부서는 시·군의 사업제안서를 심층적으로 재검토한다. 제안사업의 법령 및 조례 위반여부, 중복사업 여부 등의 검토와 함께 사업비를 재검토한다. 또한, 유사사업에 대해서는 통폐합 작업을 실시하고, 사업비 부담비율을 조정하기도 한다. 사업부서의 검토가 완료되면, 지역연구회가 분과위원장과 함께 사업의 필요성, 공공성, 사업타당성, 실현가능성 등 검토하여 분과위원회 심사 대상사업을 분류한다.

사업부서와 지역연구회의 검토 이후에는 분과위원회 심사가 진행된다. 분과위원회에서는 시군 검토의견, 도 사업부서 및 지역연구회 검토의견 등을 종합하여 사업 타당성을 심시하고, 유사사업은 제안취지를 살려 실행 가능하도록 구체화하거나 통폐합 등을 추진한다. 사업에 대한 심사는 평가지표에 의해 실시되고, 분과위원회별 평가결과를 합산·평균하여 고득점 순으로 우선순위를 선정한다. 이러한 선정결과는 주민참여예산위원회 총회에 상정된다.

총회에 상정된 사업은 참여예산위원과 일반도민의 투표를 거쳐 최종적으로 예산편성 사업으로 선정된다. 이 때 참여예산위원 총회투표와 일반시민 투표의 반영비율은 각각 60%와 40%가 적용된다. 투표는 총회 현장 또는 재택 PC 또는 모바일로 실시된다.

(3) 주민자치형 주민제안사업 공모

경상남도 주민제안사업 중 주민자치형 사업은 주민자치위원회의 주민자치회 전환을 촉진하고 주민자치 역량을 강화하고 활성화하기 위한 사업이다. 이 사업의 규모는 60억원이고, 도에

서 24억원, 시군에서 36억원을 부담한다. 이 사업은 주민자치회 확대를 목적으로 하고 있어 주민자치회 전환을 완료하였거나 전환 예정인 읍면동이 많은 시군에 대해서는 배정예산을 확대 지원한다. 주민자치형 주민제안사업의 대상사업은 읍면동 단위 생활밀착형 사업으로 주민들의 생활, 문화 등을 변화시키는 발전적 사업 또는 지역의 특성(고유문화, 지리적 특성, 특산물 활용 등)을 잘 살리며 다른 지역과 차별적 요소가 있는 사업 등이다.

〈그림 5-18〉 경상남도 주민자치형 사업선정 절차



자료: 경상남도 「2022년 예산편성을 위한 주민참여예산제 연간 운영계획」, p. 27.

주민자치형 사업은 전체적으로 주민자치회의 사업발굴, 시군 부서의 사업타당성 검토, 읍면동 사업선정, 시군의 사업선정, 도 주민참여예산위원회 사업 선정 등의 절차에 따라 선정된다. 우선, 경상남도는 시군을 거쳐 읍면동에 사업계획을 3월까지 시달한다. 읍면동에서는 주민자치회를 통해 6월까지 사업을 발굴한다. 읍면동에서 주민자치회 전환이 되지 않았다면 읍면동 지역회의 등을 통해 사업발굴이 이루어진다. 이 과정에서 경상남도는 주민자치회 대상으로는 도 예산학교를 6회 운영하고, 주민자치회 전환 예정 읍면동 대상으로는 주민자치교육과 사업발굴 프로그램을 20회 이상 지원한다.

주민자치회 등을 통해 발굴된 사업에 대해서 시군 사업부서와 행정복지센터지역회의에서

사업의 실현가능성, 적격여부 등을 검토한다. 구체적으로 법령 및 조례 위반여부, 사업타당성, 실현가능성, 시·군 사무여부 등에 대해 검토의견서를 작성한다. 사업비 재산정이 필요할 경우에는 적정 사업비를 산출하여 의견을 제시한다. 이 과정에서 주민 대상으로 행정 검토사항을 설명하고 실행가능 사업으로 구체화하는 등 주민과의 소통과정을 운영한다.

검토 이후에는 주민자치회나 읍면동 지역회의에서 주민총회, 온 프라인 주민투표, 주민동의서 등 읍면동 여건에 맞는 방식으로 선정하되, 최소 40인 이상 참여하여 사업을 선정하여야 한다. 읍면동에서 선정된 사업은 시군 주민참여예산위원회의 심의를 거쳐 경상남도도 사업신청서(설명서), 지역회의 구성원 명단, 회의록, 참여자 서명부, 주민참여예산위원회 심의결과서, 우선순위 조서 등과 함께 제출된다. 경상남도에서는 도 주민참여예산위원회 총회 보고 후 최종 승인된다.

(4) 도 전체예산에 대한 주민의견 제시

경상남도는 도 전체 예산 및 편성예산안에 대한 주민의견을 제시하는 주민참여방법을 운영하고 있다. 우선, 도 전체 예산에 대한 주민의견 수렴방법으로 '차년도 예산편성에 대한 도민 의견 수렴을 위한 설문조사'를 실시하고 있다. 경상남도 홈페이지를 통해 실시하는 이 설문조사에서는 경상남도의 현년도 재정운용에 대한 평가, 차년도 예산편성시 분야별 집중 투자 부문, 주민참여예산제 운영 등에 대해 도민 의견을 수렴하기 위한 질문들로 구성하고 있다.

편성 예산안에 대한 주민참여는 분과위원회별로 실시하는 1억원 이상 도 자체 신규사업에 대해 주민의견서 작성을 통해 실시된다. 작성된 주민의견서는 도의회에 제출된다.

(5) 주민참여예산사업 모니터링 실시

경상남도는 예산 집행 측면에서 주민참여를 실시하고 있다. 주민제안사업 공모를 통해 예산에 편성된 주민참여예산사업의 집행 상황에 대한 점검을 실시하고 있다. 경상남도는 이러한 사업점검을 통해 사업추진의 실효성을 높이고, 예산낭비를 방지하며, 우수 주민참여예산사업을 발굴하고자 한다.

경상남도는 60명 정도 규모의 사업점검단을 구성하는데, 주민참여예산 사업점검 분과와 공

동체협력지원가¹⁴⁾ 등으로 구성된다. 주요한 점검 내용은 사업 추진상황(계획수립, 진행률 등), 애로사항, 민원사항, 예산낭비 등이다.

경상남도는 사업점검단 활동의 전문성을 강화하기 위해 활동 전 사전교육을 실시한다. 사전 점검단 구성은 사업 유형별로 구분하여 실시되는데, 도민주도형 사업에 대해서는 공동체협력 지원가와 도 주민참여예산위원이 합동으로 점검하고, 주민자치형 사업에 대해서는 시군 주민 참여예산위원과 지역주민 등 시군 점검계획에 따라 실시된다. 사업점검은 우선적으로 서면심사를 통해 이루어진다. 사업설명서, 계획서 등을 활용하여 분과위원회별로 사업을 점검하되, 사업에 대한 충분한 검토와 토론을 실시한다. 사업점검 후에는 결과보서를 작성하여 제출한다. 서면심사 사업 중 현장 확인이 필요한 사업에 대해서는 직접 현장방문 후 결과보고서 작성한다. 이 때 문제점 지적 위주의 현장 방문은 지양하고, 우수사업 발굴 위주로 대상사업을 선정하여 현장을 확인한다.

사업점검 결과는 서면심사와 현장확인 결과를 종합하여 분과위원회별로 작성한 후, 도 주민 참여예산 홈페이지에 공개하도록 하고 있다. 사업점검 결과에서 부적정 의견 사업은 소관부서에 통보하여 시정조치를 요구하고, 제도 개선이 필요한 사항은 차년도 제도개선에 반영한다.

5) 제도 활성화 수단

(1) 주민참여예산제 연간 운영계획 수립 전 관계자 및 도민 의견수렴

경상남도는 주민참여예산제가 관 중심적으로 운영되지 않도록 하기 위해 주민참여예산제 연간 운영계획 수립 전 관계자 및 도민의 의견수렴을 진행한다. 주민참여예산제 관계자는 주민 참여예산위원, 도-시군 담당자, 지역연구회 등이다. 경상남도는 이러한 관계자와 도민을 대상으로 1월부터 3월까지 순차적으로 의견수렴을 추진한다. 의견수렴 회의 진행 후, 의견을 정리한 후 운영계획에 반영한다. 제시된 의견 중 반영하기 어려운 사항에 대해서는 사유와 결과를 운영계획 앞 부분에 제시한다.

14) 경상남도에서 마을공동체를 활성화하기 위한 도입한 제도로서, 마을공동체와 주민자치를 현장 지원하는 인력을 의미한다. 구체적으로 공동체 활동이 부족한 마을에서는 주민 상담, 모니터링, 컨설팅을 통해 주민(마을) 스스로 마을공동체의 문제를 해결하도록 돕고, 공동체 활동이 활발한 마을에서는 주민자치력(자치회)의 강화를 돕는 경남마을공동체지원센터 소속의 비상근 민간협력가를 의미한다(2020 경상남도 공동체협력지원가 운영계획).

(2) 주민제안사업 만족도 조사

경상남도는 주민참여예산사업이 완료되면, 사업제안자를 대상으로 사업 만족도 조사를 실시한다. 이를 통해 주민제안사업 추진결과의 질을 제고하고, 주민참여예산제에 대한 주민의 신뢰성을 제고한다.

(3) 주민참여예산제 인터넷 홈페이지 운영

경상남도는 주민참여예산 인터넷 홈페이지(www.gyeongnam.go.kr/budget/jumin)를 개설하여 주민에게 주민참여예산제에 대한 주요한 정보를 통합적으로 제공할 뿐만 아니라 주민참여예산제를 효율적으로 운영하고 있다. 이를 통해 제도운영의 투명성을 높이고, 주민과의 소통을 확대하여 주민참여예산제를 활성화하고자 한다.

홈페이지에는 주민참여예산제도에 대한 소개뿐만 아니라 각종 참여예산기구, 주민참여방법, 주민참여예산 추진현황 등 전반적인 제도운영에 관한 상세한 정보를 체계적으로 제공하고 있다. 특히, 참여예산사업의 제안, 심사, 선정, 사업추진 현황을 확인할 수 있도록 할 뿐만 아니라, 주민이 쉽게 정보를 이해할 수 있도록 인포그래픽 등을 이용한 시각화된 자료를 제공하고 있다. 또한, 홈페이지를 통해 주민참여예산사업 신청을 접수받고 예산학교 교육 신청을 접수받고 있어 제도운영의 효율성을 높이고 있다.

사업제안자 이외의 주민이 주민참여예산에 참여할 수 있도록 선정사업에 대한 도민평가 메뉴를 제공하고 있고, 제도운영에 대한 상시적인 의견수렴을 위한 메뉴를 배치하고 있다.

〈그림 5-19〉 경상남도 주민참여예산 인터넷 홈페이지



(4) 주민참여예산 제안사업 우수사례 선정

경상남도는 주민참여예산제 발전을 위해 12월에 주민참여예산제 성과보고회 개최시, 제안사업 우수사례를 소개하고, 우수사례 제안자에 대한 시상뿐만 아니라 제안사업의 모범사례를 제시한다. 이러한 우수사례 선정 및 시상은 주민제안사업의 질을 높이고, 사업제안을 유도할 수 있다.

(5) 주민참여예산제도 평가 및 환류

경상남도는 연말에 도 및 시군 주민 참여예산위원회, 공무원, 시민단체, 일반 도민 등이 참여하여 주민참여예산제 운영성과를 평가하고 제도개선에 관한의견 수렴을 통해 향후 발전방안을 논의하는 토론회를 개최한다. 토론회에서는 우선 차년도 주민참여예산 반영사업을 보고

하고, 전문가 주제 발표와 함께 패널 토론이 진행된다. 이후 주제별 분임토론을 통한 제도개선 방향을 모색한다. 이와 함께 주민참여예산 사업 성과를 공유하고 우수사례를 소개한다. 토론 결과는 차년도 주민참여예산 운영계획 및 주민참여예산제 운영 개선안을 수립하는데 활용되고, 법·제도 개선이 필요한 사항은 중앙정부에 건의한다.

6) 주요 특징

경상남도는 최근 주민참여예산제 활성화에 적극적인 지방자치단체 중 하나이다. 광역도는 특별시나 광역시에 비해 행정구역이 넓고, 노인비율이 높은 등 주민참여예산제를 활성화하는데 상대적으로 어려움이 많다. 뿐만 아니라 광역도의 사무는 특·광역시와 달리 대부분 광역적인 사무에 국한되어 있기 때문에 광역도 사무에 부합하는 주민참여예산사업 발굴이 쉽지 않다. 경상남도는 이러한 광역도의 조건 하에서 있음에도 몇 가지 측면에서 차별적인 특징이 있다.

첫째, 경상남도는 주민참여예산위원회의 분과위원회 운영을 지원하기 위해 각 분과별로 주민제안사업에 가장 많이 접수된 실국의 과를 주관부서로 지정한다. 주관부서는 담당 분과위원회의 개최, 제안사업 심사, 토론, 회의록 작성, 결과보고 및 제출 등 분과위원회 운영지원 기능을 수행한다.

둘째, 경상남도는 주민참여예산 지역연구회 구성시 전문가 외에 도의원을 포함하여 주민참여예산에 대한 도의회의 협력을 유도하고 있다.

셋째, 경상남도는 대구광역시와 같이 주민제안사업 공모 분야에 청년 참여형 사업을 구성하여 일자리, 문화예술, 복지 등 다양한 분야의 청년사업을 지원하고 있다. 최근 청년문제가 사회문제로 대두되고 있는 시점에서 주민참여예산제를 통해 어려움을 해결하려는 시도라고 볼 수 있다.

넷째, 경상남도는 주민참여예산사업의 집행상황 점검을 위한 사업점검단 구성시 점검의 전문성과 효율성을 위해 공동체협력지원가, 시군 주민참여예산위원, 지역주민 등 다양한 이해관계자를 참여시킨다. 이러한 사업점검단은 사업유형에 따라 구성을 달리하여 사업점검의 효과성을 높이하고자 하고 있다. 도민주도형 사업에 대해서는 도 주민참여예산위원과 공동체협력지원가 등으로 구성되는 반면, 주민자치형 사업에 대해서는 시군 주민참여예산위원과 지역주민

등으로 구성된다.

다섯째, 경상남도는 주민참여예산제가 관 중심적으로 운영되지 않도록 하기 위해 연간 운영 계획 수립 전 이해관계자 및 도민의 의견수렴 절차를 진행한다. 수집된 의견은 운영계획에 반영하고, 반영하기 어려운 사항에 대해서는 사유와 결과를 운영계획에 제시한다.

여섯째, 경상남도는 주민참여예산사업이 완료되면, 사업제안자를 대상으로 사업만족도 조사를 실시하여 주민제안사업 추진결과의 질을 제고하고, 주민의 신뢰성을 제고한다.

5. 경기도 주민참여예산제

1) 운영개요

경기도 주민참여예산제의 주요한 주민참여 대상예산은 주민제안사업이다. 주민제안사업은 공모에 의해 진행되는데, 총 170억원 규모로 도정 참여형(50억원), 도·시군 연계협력형(50억원), 청년 참여형(10억원), 주민자치형(60억원)으로 구성된다. 이러한 주민제안사업 외에 주민참여예산으로 사업부서 편성예산안에 대해 주민대표가 의견서를 제시하는 일반참여예산이 있다.

경기도는 주민참여 기구로 주민참여예산위원회 및 분과위원회, 지역연구회, 예산학교를 설치하여 운영 중에 있다. 제도활성화 수단으로 주민참여예산위원 역량강화 워크숍, 성과평가토론회, 구·군 주민참여예산제 지원 등이 운영되고 있다.

2) 주민참여 기구

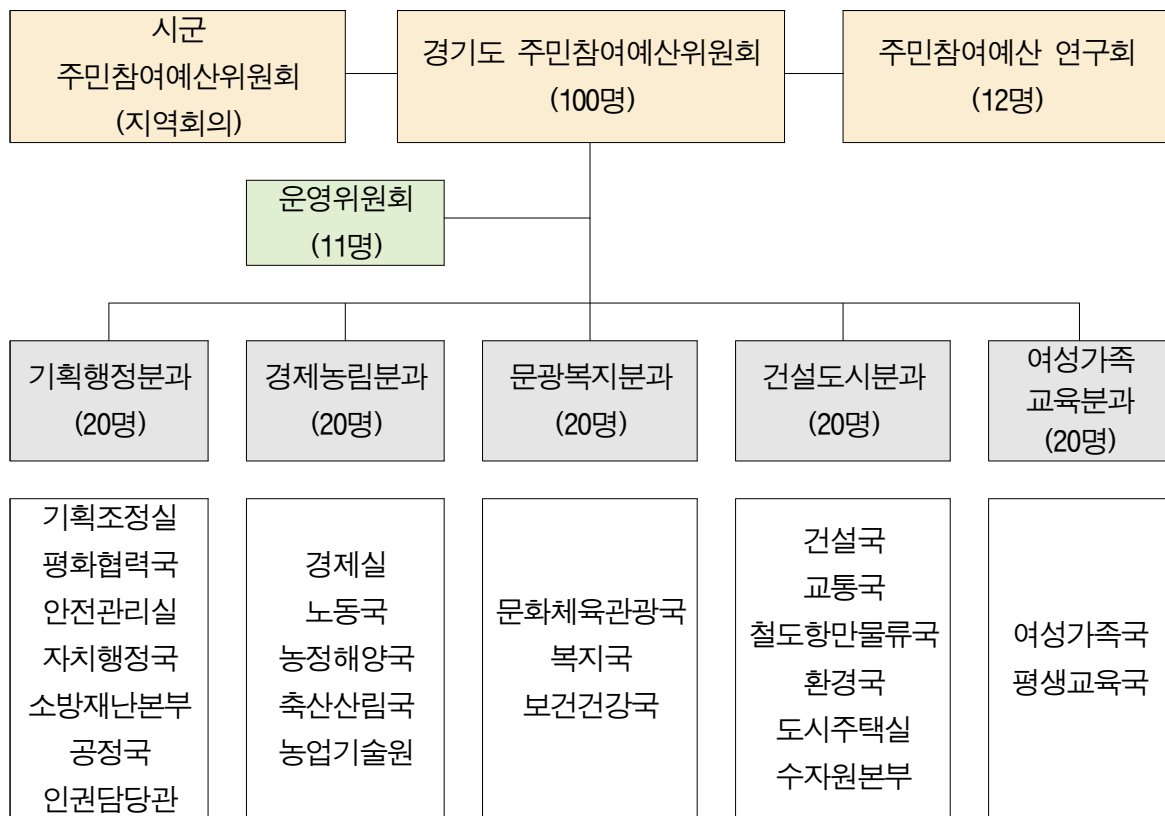
(1) 주민참여예산위원회

경기도 주민참여예산위원회는 200명 이내의 위원으로 구성되는데, 당연직과 위촉직으로 구분된다. 당연직 위원은 예산 또는 사업 관련 공무원으로 한다. 2021년 기준으로 위원은 위촉직 91명, 당연직 9명, 총 100명으로 구성되어 있다. 위원의 임기는 2년으로 하되, 1회 연임이 가능하다. 주민참여예산위원회는 주민 제안사업 심사, 도정 주요사업에 대한 주민의견서 작성 등

의 기능을 수행한다.

주민참여예산위원회에는 운영위원회와 분과위원회가 설치되어 있다. 운영위원회는 위원장, 부위원장, 각 분과 위원장·부위원장 11명으로 구성되고, 위원회 운영과 관련한 주요 사항을 심의하는 기능을 수행한다. 구체적으로 ①위원회, 운영위원회 및 분과위원회의 운영방향 등에 관한 사항 논의, ②긴급히 결정해야 하는 사안에 대한 심의 의결, ③경미한 사안 또는 총회의 위임을 받은 사안에 대한 의결 등이다.

〈그림 5-20〉 경기도 주민참여예산위원회



주) ()의 수는 위원수를 의미함.

자료: 경기도 「경기도 2021년 주민참여예산제 운영 기본계획」. p. 3.

경기도 주민참여예산위원회에는 기획행정, 경제농림, 문화복지, 건설도시, 여성가족교육의 5개 분과위원회가 설치되어 있다. 분과위원회는 ①소관 분과 주민제안사업 심사, ②2022년도 주요재정사업에 대한 주민의견서 작성의 기능을 수행한다.

(2) 주민참여예산 연구회

경기도는 주민참여예산에 대한 운영방법, 정책수립, 연구개발 등을 위하여 경기도 주민참여예산 연구회를 설치하였다. 연구회는 도의원 2, 재정전문가 4, 시민단체 3, 주민참여예산위원 2, 예산담당관 1 등 12명으로 구성되고, 구성원의 임기는 2년이다. 조례에 규정된 지역연구회의 주요 기능은 ①주민참여예산 운영 조례 개정 연구, ②주민참여예산 역기능 해소방안 연구, ③도 의회와의 원활한 협조 방안 모색, ④주민참여예산 평가 및 개선 방안 건의, ⑤시·군의 주민참여예산 연구회와의 교류 및 공동연구, ⑥ 그 밖에 주민참여예산 도입에 따른 효율적인 운영방법 연구 등이다.

(3) 예산학교

경기도는 일반도민, 주민참여예산위원, 시군 주민참여예산위원 등을 대상으로 예산학교를 운영하고 있다. 주민참여예산에 대한 교육으로 주민참여예산위원의 역량을 강화할 뿐만 아니라, 주민들의 관심을 제고하고, 예산과정에 대한 주민의 이해도를 제고하며, 주민참여예산 참여를 유도하고자 한다.

예산학교는 일반도민 그룹과 주민참여예산위원 그룹으로 이원화하여 수준별 맞춤 교육을 실시한다. 주민참여예산위원에 대해서는 주민제안사업 공모심사, 주요 재정사업 주민의견서 작성 등 주민참여예산위원의 활동에 맞는 역량강화 교육을 실시한다. 이와 함께 공적마인드 제고를 위한 청렴교육 또한 실시한다.

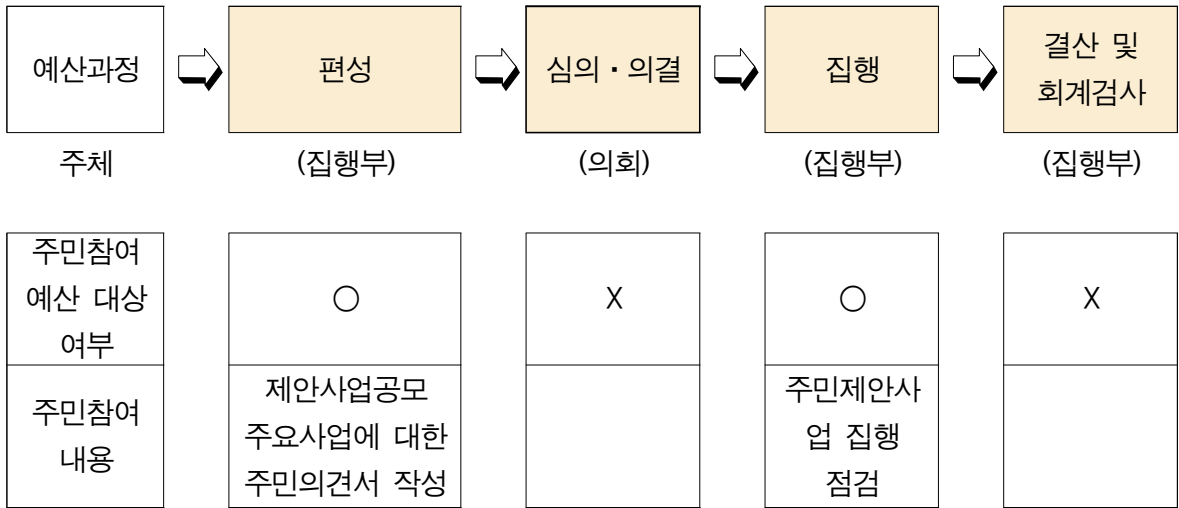
이와 함께, 경기도는 도내 청소년들에게 주민참여예산에 관한 내용을 교육하고, 주민참여예산에 대한 참여와 관심을 유도하기 위해 도내 청소년을 대상으로 ‘찾아가는 청소년 예산교실’을 운영한다.

3) 주민참여예산 범위와 규모

경기도 주민참여예산제의 참여예산 범위를 우선 예산과정 측면에서 살펴보면, 예산 편성 단계와 집행에 대해서 주민참여가 이루어지고 있고 심의·의결 단계와 결산 단계에는 주민참여가

제한되어 있다. 주민의 참여는 주로 편성단계에 집중되어 있는데, 주민제안사업 공모와 도 주요 재정사업에 대한 주민의견서 작성 등을 통해 이루어진다. 집행단계에서는 주민참여예산사업에 대한 모니터링이 실시된다.

〈그림 5-21〉 대구광역시 주민참여예산 주민참여 범위



경기도 주민참여예산제에서 주민이 참여하는 참여예산 규모는 참여예산 유형별로 구분된다. 우선, 주민제안사업의 규모는 500억원이고, 300억원 규모의 도정참여형 사업, 100억원 규모의 지역지원형 사업, 100억원 규모의 민관협치형 사업으로 구분하여 운영한다. 편성예산안에 대한 주민의견서를 작성하는 일반참여예산은 도 주요 재정사업으로 도 자체사업 중 20억원 이상 자체사업과 3억원 이상 행사성 사업을 대상으로 한다.

〈표 5-13〉 경기도 주민참여예산사업 구분

구분		사업내용	시행방식	주민참여수준
주민 제안 사업	도정참여형 (300억원)	- 도 관할 사업 - 도가 역점사업으로 추진해야 할 사업 - 도 전역에 파급효과가 미치는 사업 - 2개 이상 시군에 걸치는 사업	도 직접 또는 도-시군 연계협력	예산편성, 집행모니터링
	지역지원형 (100억원)	- 지역회의의 심의를 거쳐 제안된 사업 - 지역문제 해결을 위해 도의 지원이 필요한 사업 - 타 시·군 선도 시범성 사업 - 도-시군 연계협력이 필요한 사업 (시군별 Ceiling 적용)	도 지원, 시군 집행	예산편성, 집행모니터링 (시군위원회)
	민관협치형 (100억원)	- 민관숙의를 기반으로 한 사회문제 해결 등을 위한 제안사업 - 경기도 소재 비영리 민간단체, 비영리 법인, 도 각종 위원회 제안사업	도 직접 또는 도-시군 연계협력	정책발굴·사업화, 예산편성, 집행모니터링
일반참여예산사업		- 2022년 도 주요재정사업 주민 의견 수렴 (도 자체사업 중 20억원 이상 자체사업과 3억원 이상 행사성 사업, 중기지방재정계획, 성인지예산)	-	세부사업 주민의견서 작성

자료: 경기도 「2021년 주민참여예산제 운영 기본계획」. p. 5.

4) 주민참여 방법

(1) 도정참여형 주민제안사업 공모

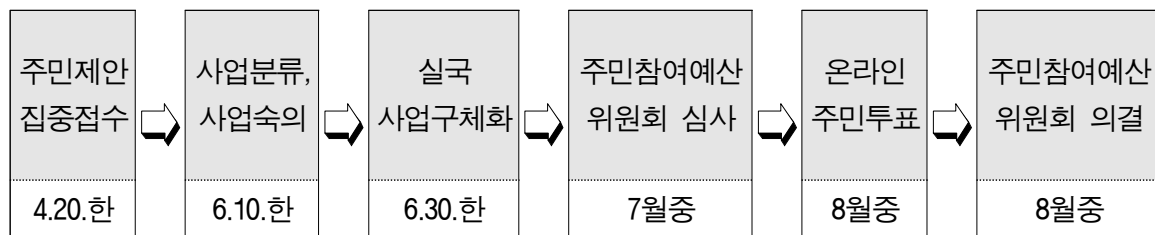
경기도 주민제안사업 중 도정참여형 사업은 300억원 규모로 운용되고, 사업의 대상은 도 관할 사업, 도가 역점사업으로 추진해야 할 사업, 도 전역에 파급효과가 미치는 사업, 2개 이상 시군에 걸치는 사업이다.

도정참여형 주민제안사업 선정의 세부적인 추진 절차는 아래 그림과 같다. 전체적으로 사업

공모, 사업부서의 제안사업 검토, 주민참여예산위원회 심사, 주민투표 및 주민참여예산위원회 의결의 과정을 통해 사업을 선정한다.

우선, 경기도는 1월 중에 인터넷 홈페이지를 통해 주민제안사업 공고하여 4월 20일에 접수를 마감한다. 연중 상시접수가 가능하지만 마감일 이후의 접수분은 차년도 심사로 넘겨진다. 주민제안사업 공모 공고가 게시되면, 주민은 신청서를 작성한 후 인터넷, 전자우편 또는 우편 등을 통해 제출한다.

〈그림 5-22〉 경기도 주민제안사업 추진절차



자료: 경기도, 「2021년 주민참여예산제 운영 기본계획」. p. 6.

제안서 접수가 완료되면, 사업분류와 숙의 과정을 진행한다. 먼저 주민제안사업을 분류하여 사업부서를 지정하고, 전문가 사전 컨설팅을 진행한다. 주민제안서 보완을 위한 컨설팅은 주민제안사업이 사장되는 것을 방지하고 채택률을 제고하는 데 목적이 있다. 이후 분과별로 주민참여예산위원, 연구회원, 전문가, 사업부서담당자 등 10명 내외로 구성되는 민관예산협의회가 제안서를 검토하여 주민제안사업의 추진 타당성을 검토한다. 제안서 검토 후에는 민관예산협의회가 원탁회의를 진행하여 주민제안사업 구체화 대상을 선정한다.

사업숙의 과정에서 적격으로 분류된 사업에 대해서는 실국 단위에서 사업구체화 작업이 수행된다. 경기도 사업담당자와 제안자가 협업하여 사업규모를 구체화하고 제안서를 수정·보완한다. 이 때 예산담당관은 구체화된 사업에 대해 예산편성 타당성을 검토한다. 사업구체화가 완료되면, 주민참여예산위원회에서 심사를 진행한다. 심사는 분과위원회 심사와 주민참여예산위원회 총회 심사로 진행되는데, 각각의 단계별 배점은 50점과 20점이다. 분과위원회별로 분과사업에 대해 사업담당자의 사업설명을 듣고 질의답변을 거쳐 의견서를 작성한다. 이후 주민참여예산위원회 총회의 심사가 진행된다. 1차 심사를 실시한 분과위원회에서 사업을 설명하고 타 분과위원회에서 사업에 대한 공감투표를 실시한다. 이후 온라인 주민투표를 실시하여

나머지 30점을 반영한다. 투표는 온라인 홈페이지와 모바일 투표로 선호사업에 투표하는 방식으로 진행된다. 이러한 3단계 심사를 거쳐 최종 참여예산사업을 선정하고 총회 의결로 확정된다. 총회 의결된 사업에 대하여는 도 사업부서와 예산담당관실에서 차년도 예산안에 반영하고, 사업명에 주민참여예산을 병기하는 등 의회 예산심의에 대응한다.

(2) 지역지원형 주민제안사업

경기도 주민제안사업 중 지역지원형 사업은 100억원 규모로 운용되고, 사업의 대상은 지역회의의 심의를 거쳐 제안된 사업, 즉, 지역문제 해결을 위해 도의 지원이 필요한 사업이나 타 시·군 선도 시범성 사업, 도-시군 연계협력이 필요한 사업이다. 지역지원형 사업은 특정 시군에 집중되는 것을 방지하기 위해 시군별 한도액이 적용된다.

도정참여형 주민제안사업 선정의 세부적인 추진 절차는 전체적으로 사업공모, 사업부서의 제안사업 검토, 주민참여예산위원회 심사, 주민투표 및 주민참여예산위원회 의결의 과정을 통해 사업을 선정한다.

지역지원형 사업의 공모부터 접수까지의 과정은 도정참여형과 동일하다. 제안서 접수가 완료되면, 시·군 사업부서에서 도비 지원 근거가 명확한 사업을 선별한다. 이후 시·군 주민참여예산위원회에서 사업들의 우선순위를 선정한다. 시·군에서는 사업별 도비지원액이 3억원 이내인 사업 5건을 경기도로 송부한다. 다만, 사업 내용이 참신한 경우 도비 지원액 3억원 이상 사업에 대해서는 예외가 적용된다.

시·군으로부터 사업을 접수한 경기도는 실국 단위에서 사업구체화를 진행한다. 제안한 시·군과 협업하여 사업규모를 조정하고 사업내용을 구체화한다. 제안사업이 경기도 전체적으로 추진할 필요가 있을 시에는 도정참여형 사업으로 전환한다. 사업구체화 후에는 시군별 도비 지원 3억원 내외의 추진 가능한 사업을 심사 대상으로 선정하여 주민참여예산위원회로 송부한다. 주민참여예산위원회에서 심사와 온라인 주민투표는 도정참여형 사업과 동일하게 진행된다.

(3) 민관협치형 주민제안사업 공모

경기도 주민제안사업 중 민관협치형 사업은 민관숙의를 기반으로 한 사회문제 해결 등을 위한 제안사업으로서, 민관협치에 주요한 목적이 있다. 경기도는 이 사업에 100억원을 할당하고 있다. 이 사업의 대상사업은 경기도 전역에 과급효과를 미치는 지역사회 문제에 대해 민관 숙의과정을 통해 해결 가능한 정책제안 사업이다. 민관협치형 사업의 참여자격은 경기도 소재 비영리 민간단체, 비영리 법인, 도 각종 위원회로서, ‘개인’은 참여할 수 없고, ‘단체’만 참여할 수 있다. 이와 같이 ‘단체’로 한정된 이유는 제안사업의 공익성을 확보하고, 축적된 사회문제 숙의를 통해 사업발굴 연계성을 높이고자 하는 데 있다.

민관협치형 사업의 선정절차는 전체적으로 제안사업 공모, 사업부서 검토, 숙의운영, 민관협치위원회와 주민 투표로 구성된다. 민관협치형 사업은 민관협치가 주요한 목적이기 때문에 선정과정에서 제안된 사업 전체를 대상으로 민관 공동 원탁토론 및 컨설팅 등 숙의과정을 집중적으로 진행한다. 세부적인 사업선정 절차는 아래 그림과 같다.

〈그림 5-23〉 경기도 민관협치형 사업 선정절차



자료: 경기도 「2021년 주민참여예산제 운영 기본계획」. p. 21.

경기도는 4월 20일까지 민관협치형 사업을 홍보하고 사업제안서를 접수한다. 사업제안을 희망하는 경기도 소재 비영리민간단체·비영리법인, 도 각종위원회는 자체적으로 조사, 토론을 통해 제안사업에 대해 내부 숙의 선행한 후, 제안사업 내용(개요, 기대효과 등) 예산규모, 정책의제 선정방법(토론 개최 등), 기타 필요한 자료 등을 포함한 신청서를 작성하여 주민참여 예산 홈페이지, 우편, 방문접수 등을 통해 사업제안서를 접수한다.

경기도는 제안서 접수가 완료되면, 제안사업별로 담당부서를 지정하고 사전검토를 진행한다. 제안서를 배정받은 소관부서는 사업제안서를 서면으로 검토하여 사전에 숙의토론을 준비한다. 구체적으로, 사업제안서 법적타당성, 기추진여부 등에 대한 검토의견을 작성하고, 제안사업 취지를 반영한 사업방향성을 제시하며(제안 내용 수정을 통한 반영추진, 기추진 사업연계 검토 등), 제안사업의 통합가능성 여부 등을 검토한다.

다음으로 모든 제안신청사업에 대한 민관숙의 토론회가 진행되는데, 제안단체 및 사업부서 팀장 뿐만 아니라 민관협치위원, 퍼실리테이터 등이 참석한다. 토론회는 제안단체 설명 및 집중토론(타운미팅), 의견교환 등을 통해 제안된 전체 정책사업에 대해 참석자 전원 토론 및 공감투표를 거쳐 ‘적정’ 결정사업과 ‘권선텩대상’ 사업으로 구분한다.¹⁵⁾ ‘적정’ 결정사업에 대해서는 우선순위 또한 정해진다.

이러한 숙의과정을 통해 ‘적정’ 결정된 사업에 대해서 민관협치위원회는 사업제안서, 부서 검토, 심사위 의견 및 숙의토론 결과를 참고하여 사업타당성을 심사한다. 심사평가표에 의한 심사결과를 합산하고 최종적으로 점검하여 130% 범위 내에서 분야별 선정사업과 우선순위를 결정한다. 사업부서는 민관숙의를 통해 선정된 사업에 대해서 사업비, 사업내용 등을 실현가능한 형식으로 구체화하여 최종사업제안서를 작성한다. 이 때, 사업부서는 제안 사업내용에 대해서 제안단체, 전문가 등의 자문을 실시한다.

이후 민관협치위원회의 2차 심사와 온라인 도민투표 점수를 각각 70:30 비율로 합산하여 사업을 최종적으로 확정한다. 민관협치위원회는 사업부서에서 보완·조정된 사업제안서를 심사평가표에 따라 서면심사를 실시한다. 도민투표는 온라인 홈페이지와 모바일 투표를 통해서 진행된다.

15) 제안사업 관련자인 제안단체와 담당부서에는 투표권을 부여하지 않는다.

(4) 편성예산안에 대한 주민의견 제시

경기도는 편성 예산안에 대해 주민의견을 제시하는 주민참여방법을 운영한다. 주민참여예산위원회 분과위원회가 주요 재정사업에 대한 주민의견서를 작성하여 제출함으로써 사업 담당 실국에서 예산편성에 반영하도록 한 것이다. 주민의견서가 작성되는 대상사업은 예산 실국 요구액 기준 20억원 이상 자체사업과 3억원 이상 행사·축제성 사업이다.

주민의견서 작성 주민참여방법의 주요 절차는 사업 선정, 사전검토, 주민의견서 작성 교육, 분과위원회 주민의견서 작성, 의회제출이다. 우선, 주민참여예산운영위원회 협의를 거쳐 대상 사업이 선정되면, 실국 사업담당자는 사업설명서를 작성하여 분과위원회에 송부한다. 분과위원회는 사전검토를 실시한다. 이후 주민의견서 작성 방법에 대한 교육이 실시된다. 이후 분과위원회에서 주민의견서를 작성하는데, 사업 담당 실국에서 대상사업에 대한 설명을 하고 질의답변 과정을 거친다. 의견서 작성을 위한 분과별 퍼실리테이터를 배치한다. 주민의견서가 작성되면, 실국 사업부서는 이를 반영한다.

(4) 도 전체예산에 대한 주민의견 제시

경기도 주민참여예산제에서는 차년도 중점투자부문 투자방향에 대한 주민설문조사를 통해 도 전체 예산에 대한 주민의견을 제시하는 주민참여방법을 운영하고 있다. 경기도는 5월 중에 설문조사 항목을 선정하여 주민의견 수렴 공고를 실시한다. 주요 설문조사 항목은 차년도 예산 편성 방향, 중점투자 부문, 사업우선 순위 등에 대해 도민 의견을 수렴하기 위한 질문들로 구성하고 있다. 설문조사가 완료되면, 운영위원회 종합토론을 실시하여 설문조사 결과를 작성한다. 경기도는 실국 재원배분액 결정시 설문조사 결과를 반영한다.

(5) 주민참여예산사업 모니터링 실시

경기도는 주민제안사업 공모를 통해 예산에 편성된 주민참여예산사업의 집행 상황에 대한 점검을 실시함으로써 예산 집행 측면에서 주민참여를 실시하고 있다. 구체적으로 전년도 주민참여예산사업에 대해서 예산집행 현황과 완료사업 표지판 설치 여부를 확인한다.

점검은 사업부서 자체 점검과 주민참여예산 관리부서의 점검으로 구분된다. 사업부서는 사업추진 및 예산 집행현황 등을 자체적으로 점검한 후 점검결과를 예산담당관과 민관협치과에 제출한다. 주민참여예산 관리부서는 부진사업에 대해서는 향후 집행계획을 점검하고 완료사업에 대해서는 현장을 확인한다.

5) 제도 활성화 수단

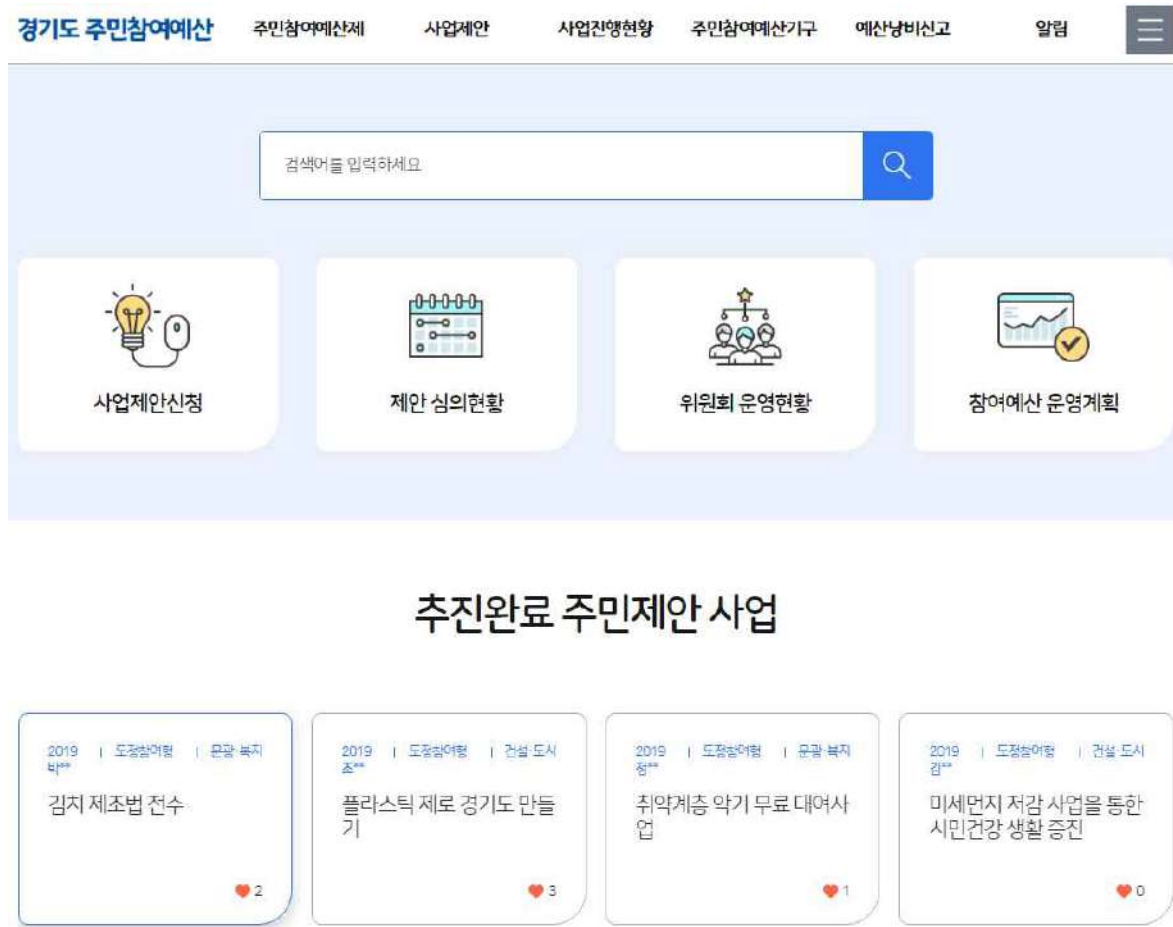
(1) 주민참여예산제 인터넷 홈페이지 운영 활성화

경기도는 주민참여예산 인터넷 홈페이지(<https://yesan.gg.go.kr/main/infoMain.do>)를 개설하여 주민에게 주민참여예산제에 대한 주요한 정보를 통합적으로 제공할 뿐만 아니라 주민과의 소통을 강화하고 있다.

홈페이지에는 주민참여예산제도에 대한 소개뿐만 아니라 사업제안 및 심의현황, 사업진행현황, 주민참여기구 등 전반적인 제도운영에 관한 상세한 정보를 체계적으로 제공하고 있다. 최근에는 홈페이지 기능을 개선하여 주민제안사업 품질 및 주민편의를 제고하기 위한 노력을 기울였다. 우선, 주민제안사업 검색 기능을 개선하여 주민제안사업 공모시 과거 제안사업에 대한 정보를 제공함으로써 주민 제안사업의 품질을 향상시키고 있다. 그리고 주민참여예산 원스톱 정보를 제공하여 곧바로 예산학교 강의 및 시군 홈페이지 접속할 수 있도록 하였다.

이와 함께, 주민제안사업 관련 정보 공개 범위를 확대하여 주민제안사업 진행과정을 실시간으로 확인할 수 있도록 하였고, 의회 심의를 통해 최종적으로 편성된 제안사업을 공개하도록 하였다.

〈그림 5-24〉 경기도 주민참여예산 인터넷 홈페이지



(2) 주민참여예산 우수제안자 및 공무원 시상 및 표창

경기도는 주민참여예산에 주민들의 참여를 유도하기 위해 도·시군의 연계하여 개최하는 도민한마당 행사에서 우수제안자를 시상하고, 관계공무원의 적극적인 업무수행을 독려하기 위해 주민참여예산 발전 유공공무원에 대해 도지사 표창을 실시한다.

(3) 주민참여예산제도 평가 및 환류

경기도는 12월에 주민참여예산 연구회를 개최하여 주민참여예산 운영성과를 평가하고 개선 방안을 논의한다. 이 때 시·군이 참여할 수 있도록 보장한다.

(4) 도-시·군 협력체계

경기도는 주민참여예산제를 활성화하기 위해 주민제안사업, 예산학교, 주민참여예산 기구 위원 구성 등 여러 측면에서 시·군과의 협력체계를 강화하고 있다. 주민제안사업 추진시, 시·군 사무에 해당하는 제안서가 도에 접수되었거나, 도 사무에 해당하는 제안서가 시군에 접수되었을 경우 상호 이송을 철저히 하고 있다. 이는 주민들의 제안이 '타기관 사무'란 사유로 채택되지 못하는 현상을 방지하고, 주민들의 제안에 대한 실질적인 평가 기회를 제공하기 위한 것이다. 지역지원형 주민제안사업 관리에서도 협력을 강화하였다. 시·군은 주민제안사업 발굴시 도비 지원 근거가 있는 사업을 발굴하도록 하였고, 도는 지역지원형 사업이 31개 시·군 별로 최소 1개씩 선정되도록 하고 있다. 경기도는 예산학교 운영에 있어서도 시·군을 지원하고 있다. 시·군 예산학교 수요조사를 통해 도에서 진행하는 예산학교에 시·군 주민이 참여할 수 있는 기회를 제공한다. 경기도는 주민참여예산 기구 위원 선정시 시·군으로부터 지역 전문가를 추천받는다. 마지막으로 주민참여예산 성과보고회 및 도민한마당 행사 추진시, 시·군이 참여하도록 하여 각 시군의 우수 사례를 공유하고, 지역회의 위원과 경기도 주민참여예산 위원 간 소통의 장을 마련하고 있다.

6) 주요 특징

이상의 내용정리를 통해 경기도 주민참여예산제의 특징을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 경기도는 주민참여예산 연구회 구성원에 도의회 의원을 포함시켜, 주민참여예산이 도 의회의 협조를 받을 수 있도록 하였다. 주민제안사업이 도의회 심의에서 제외되거나 축소되는 경우를 방지하기 위해서는 도의회의 협조가 중요하기 때문이다.

둘째, 경기도는 편성예산안에 대한 주민의견서가 내실있게 작성될 수 있도록 주민의견서를 작성하는 분과위원회 위원에 대한 사전교육을 실시하고 작성과정에서 퍼실리테이터를 배치한다. 대부분의 자치단체에서 주민참여예산제가 주민제안사업 위주로 운영됨에 따라 편성예산안에 대한 주민의견서 작성이 다소 소홀히 다뤄지고 있는 데 반해, 경기도는 차별화된 노력을 기울이고 있다.

셋째, 경기도는 차년도 중점투자부문 투자방향에 대한 주민설문조사 결과 작성시, 주민참여

예산위원회 운영위원회의 종합토론을 실시한다. 이를 통해 전체 예산에 대한 주민의견서가 내실있게 작성되고, 경기도 관계부서에서도 더욱더 관심을 가질 수 있도록 하고 있다.

넷째, 경기도는 시군과의 협력체계를 강화하여 주민제안사업이 '타기관 사무'란 사유로 채택되지 못하는 현상을 방지하고, 주민들의 제안에 대한 실질적인 평가 기회를 제공하고 있다.

6. 사례 종합 및 시사점

1) 사례 종합

앞에서 서울특별시, 대구광역시, 경상남도, 경기도 4개 자치단체의 주민참여예산제 운영사례에 대해서 심층적으로 살펴보았다. 조사 결과, 주민참여기구, 참여예산 범위와 대상, 주민참여 방식 등 구조 측면에서는 서울특별시를 제외하고 자치단체간 차이가 크지 않은 것으로 나타났다. 우선, 주민참여기구 측면에서 서울특별시를 제외한 3개 자치단체는 동일하게 주민참여예산위원회, 분과위원회, 예산학교, 예산연구회를 운영하고 있다. 다음으로, 참여예산 범위와 대상 측면에서는 3개 자치단체는 주민제안사업에 대해서는 한도액이 설정된 예산을 대상으로 하고 있고, 일반참여예산에 대해서는 전체예산 또는 주요 사업예산을 대상으로 하고 있다. 마지막으로, 주민참여 방법 측면에서는 주민제안사업, 전체예산에 대한 주민 의견조사, 전체 예산 또는 주요사업에 대한 주민의견서 작성, 주민참여예산사업 모니터링이 활용되고 있다. 이와 같이 주민참여예산제의 형식적 측면에서 자치단체간 유사한 이유는 자치단체간 모방을 통해 동형화가 진행되었기 때문인 것으로 보인다.

반면, 제도 운영에서는 자치단체마다 타 자치단체와 차별되는 점이 나타났다. 서울특별시는 숙의과정의 내실화를 위해 숙의운영 지원단을 운영하고 있고, 대구광역시는 공감포럼을 도입하여 주민제안 사장되지 않도록 노력하고 있다. 경상남도는 분과위원회 운영을 지원하기 위한 주무부서를 지정하고 있고, 주민참여예산사업 점검단 구성시 다양한 이해관계자를 참여시켜 점검의 전문성과 효과성을 향상시키기 위한 수단을 마련하였으며, 연간운영계획 수립 전 관계자 및 도민의견을 수렴하여 운영계획에 반영하고 있다. 경기도는 주민참여예산 연구회 구성원으로 도의회 의원을 포함하여 도의회와의 협조체계를 마련하고자 하였다.

〈표 5-14〉 주민참여예산제 사례 비교

자치 단체	주민참여기구	참여예산 범위와 대상	주민참여 방식
서울	· 시민참여예산위원회 (500명) · 숙의예산민관협의회 · 지역회의(자치구 주민참여예산위원회) · 시민참여예산제지원협의회 · 온시민예산광장 · 예산학교	· 크게 시민숙의예산과 전체예산에 대한 시민의견제시로 구분 · 시민숙의예산은 숙의형(기존 계속사업 9,300억원)과 700억 원 규모의 제안(공모)형으로 구분 · 제안(공모)형은 광역단위 400억원과 지역단위 300억원으로 구분 · 마을단위, 자치구 단위, 광역단위 문제해결로 구분	· 주민제안사업 · 숙의형 사업 · 편성예산에 대한 의견제시 · 시민참여예산사업 모니터링
대구	· 주민참여예산위원회 (100명) · 분과위원회 · 주민참여예산 연구회 · 예산아카데미	· 크게 주민제안사업과 전체예산과 주요사업에 대한 주민의견서 작성으로 구분 · 주민제안사업은 시정참여형(90억원), 청년참여형(10억원), 구·군참여형(40억원), 읍면동참여형(40억원)으로 구분	· 주민제안사업 · 전체예산에 대한 의견조사 · 주요사업에 대한 주민의견서 작성 · 주민참여예산사업 모니터링
경남	· 주민참여예산위원회 (100명) · 분과위원회 · 주민참여예산 지역연구회 · 도민예산학교	· 크게 주민제안사업, 전체예산에 대한 시민의견제시, 주요사업에 대한 주민의견서 작성으로 구분 · 주민제안사업은 도정참여형(50억원), 도-시군연계협력형(50억원), 청년참여형(10억원), 읍면동참여형(60억원)으로 구분	· 주민제안사업 · 전체예산에 대한 의견조사 · 1억원 이상 도 자체 신규사업에 대한 주민의견서 작성 · 주민참여예산사업 모니터링
경기	· 주민참여예산위원회 (100명) · 분과위원회 · 주민참여예산 연구회 · 예산학교	· 크게 주민제안사업, 전체예산에 대한 시민의견제시, 주요재정사업에 대한 주민의견서 작성으로 구분 · 주민제안사업은 도정참여형(300억원), 지역지원형(100억원), 민관협치형(100억원)으로 구분	· 주민제안사업 · 전체예산에 대한 의견조사 · 20억원 이상 자체사업과 3억원 이상 행사성 자체사업에 대한 주민의견서 작성 · 주민참여예산사업 모니터링

<표 계속>

자치 단체	활성화 수단	주요 특징
서울	· 시민참여예산제 민·관 참여자 교육 강화 · 컨설팅단 운영(시민참여예산사업 품질 향상) · 시민참여예산제 관련 시민의견 조사 · 숙의과정 관리 및 환류(숙의운영 지원단 운영) · 시민참여예산 활동 인센티브 · 참여예산제 성과평가 토론회 · 자치구 주민참여예산 운영지원 · 시민참여예산제 인터넷 홈페이지 운영	· 주민이 기존계속사업에 대한 의사결정에 참여하는 숙의형예산사업 운영 · 숙의예산민관협의회 운영 · 전문 독립분과(온예산분과, 홍보분과) 운영 · 온시민예산광장 운영을 통한 참여주민 확대 · 주민참여예산 포괄화(민주주의서울 제안형 시민제안사업, 구단위계획형 사업, 동단위계획형 사업) · 숙의운영 지원단 설치, 운영 · 활동별 성과평가 토론회 운영 · 시민참여예산 활동 인센티브 범위 확대 · 제도개선을 위한 종합적 시민의견조사
대구	· 청소년 참여예산제 운영 · 주민참여예산제 운영성과 평가 토론회 · 화상회의 시스템 운영 · 구·군 참여예산제 지원 · 주민참여예산 청년 서포터즈 구성 및 운영 · 주민참여예산제 인터넷 홈페이지 운영	· 주민참여예산 연구회에 전직 주민참여예산 위원, 시민단체 참여 · 참여주체별 맞춤형 교육을 위한 다양한 교육과정 개설 · 청년참여형 주민제안사업 운영 · 공감포럼 도입을 통한 주민제안사업 선정범위 확대 · 주민참여활동 활성화를 위한 온라인 화상회의 시스템 도입 · 청년층의 인식과 이해도 향상을 위한 청년 서포터즈 운영
경남	· 주민참여예산제 연간 운영계획 수립 전 관계자 및 도민 의견수렴 · 주민제안사업 만족도 조사 · 화상회의 시스템 운영 · 주민참여예산제 인터넷 홈페이지 운영 · 주민참여예산 제안사업 우수사례 선정 · 주민참여예산제도 평가 및 환류	· 분과위원회 운영지원을 위한 주무부서 지정 · 청년참여형 주민제안사업 운영 · 주민참여예산 지역연구회에 도의원 참여 · 주민참여예산사업 점검단 구성시 다양한 이해관계자 참여를 통한 점검의 전문성 및 효과성 제고 · 주민참여예산제 연간 운영계획 수립 전 관계자 및 도민 의견수렴
경기	· 주민참여예산제 인터넷 홈페이지 운영 · 주민참여예산 우수제안자 및 공무원 시상 및 표창 · 주민참여예산제도 평가 및 환류 · 도·시·군 협력체계	· 주민참여예산 연구회 구성원으로 도의회 의원 포함을 통한 도의회와의 협조체계 · 일반참여예산 운영 내실화 · 주민설문조사 결과 작성의 내실화 · 시군과의 협력체계 강화를 통한 주민제안사업 사장 방지

2) 시사점

이상의 사례조사의 시사점을 두 측면으로 제시할 수 있다. 첫째, 주민참여기구, 참여예산 범위와 대상, 주민참여 방식 등 운영구조 측면의 개선을 추진하되, 기존의 기구나 방식 등의 운영을 내실화하는 데 초점을 둘 필요가 있다. 주민참여예산제 운영에서 가장 선도적인 자치단체인 서울특별시도 주민참여기구 개편, 참여예산 범위 확대 등 운영구조 측면의 제도개선을 수행하면서 운영을 내실화하기 위한 노력을 기울이고 있다. 대구광역시, 경상남도, 경기도 또한 운영을 내실화하는 데 노력을 기울인 것으로 나타났다. 사례조사에서 살펴본 바와 같이 주민참여예산제의 형식적 측면에서 자치단체 간 동일해지고 있다. 이는 주민참여예산제의 구조개선이 쉽지 않거나 구조개선을 통해 제도를 활성화하는 데에는 한계가 있음을 시사한다. 충청남도는 최근에 도민참여예산위원회 위원 증원, 제안사업 컨설팅단 도입 등 몇 가지 제도를 개선하였기 때문에 향후에는 제도운영의 내실화를 추진하는 것이 필요하다. 도민참여예산위원회, 예산연구회, 예산학교, 숙의과정 등 현재 운영되고 구성요소들이 각 기능을 잘 수행하고 있는지를 점검해보고 개선방안을 마련할 필요가 있다.

둘째, 도민참여예산제를 활성화하기 위해 기존의 활성화 수단을 정비하거나 보다 효과적인 활성화 수단을 추가적으로 도입할 필요가 있다. 사례에서 살펴본 바와 같이, 주민참여예산제 활성화에 의지가 높은 자치단체는 각각의 제도 활성화 수단들을 도입하고 있다. 충청남도는 인터넷 홈페이지, 사업제안서 컨설팅, 주민참여예산 활동 인센티브, 도-시군 협력, 연말 성과평가 등 타 자치단체와 유사한 수단들을 도입해 운영하고 있다. 이러한 수단들이 효과적으로 운영되고 있는지를 살펴보고 정비가 필요한 부분들에 대해서는 개선방안을 마련하여야 한다. 동일한 수단에 대해서는 타 자치단체와 내용 및 운영방식 등을 비교하여 개선방안을 마련하는 것이 적절한 조치가 될 수 있다.

제6장 충청남도 도민참여예산제 개선방안

1. 기본방향

충청남도는 2012년부터 도민참여예산제를 도입하여 10년간 운영해오면서 제도 정착 및 제도의 취지를 달성하기 위해 상당한 노력을 기울여왔다. 본 연구에서 제도 운영성과에 대해 몇 가지 기준을 적용하여 살펴본 결과, 제도의 목적을 어느 정도 달성하고 있는 것으로 평가되었다. 그럼에도 일반 도민의 인식 부족, 제한된 참여, 주민 주도성 부족 등은 한계점으로 남아있다. 이러한 한계점은 제정의 민주성이라는 제도의 궁극적인 목적을 고려하면 필수적으로 극복되어야 할 부분일 것이다. 다만, 특정 제도개선책을 도입하여 단시일 내에 이러한 한계점을 극복하는 것은 쉽지 않기 때문에 도민참여예산제를 활성화하는 가운데 점진적으로 개선될 수 있도록 하여야 할 것이다.

충청남도 도민참여예산제의 운영성과 분석결과와 타 지방자치단체의 주민참여예산제의 사례에 근거하여 도민참여예산제의 개선방향을 도출하면, 우선 운영의 내실화에 초점을 둔 개선방안을 제시하고자 한다. 우리나라에서 주민참여예산제가 도입된 지 상당한 기간이 지난 만큼 많은 자치단체 간 주요한 제도운영사항들은 대동소이해져가고 있다. 예를 들어, 일부 광역자치단체를 제외하고 모든 광역자치단체는 주민제안사업 공모제를 운영하고 있고, 주민제안사업 설계시 기초자치단체의 주민참여예산을 지원하기 위한 별도 사업분야를 마련하고 있다. 또한, 주민제안사업 공모과정에서 주민들의 제안서 작성을 지원하기 위한 컨설팅단 운영도 많은 자치단체에서 도입하여 운영하고 있다. 충청남도 도민참여예산제를 활성화시키기 위해서는 새로운 주민참여방법을 제시하는 것도 필요하지만, 기존의 각종 주민참여기구, 참여방법 등이 내실 있게 운영될 수 있도록 하는 것이 보다 선행되어야 할 것이다. 예를 들어, 주민참여예산위원회는 2020년 조례개정을 통해 40명에서 100으로 증가하였지만, 이들이 활발하게 활동할 수 있는 임무가 적절하게 부여되지 않고 있다.

둘째, 기존의 도민참여예산제 활성화 수단이 효과적으로 운영될 수 있는 개선방안을 제시하

고, 타 자치단체 사례를 참고하여 새로운 수단을 제시하고자 한다. 우리나라 주민참여예산제는 주요 기구나 참여방법 등 구조적인 측면에서 자치단체 간 차이가 없어지고 있다. 이는 주민참여예산제가 활성화되기 위해서는 제도 구성요소를 활성화하기 위한 수단들이 정비될 필요가 있다는 것을 의미한다. 충청남도 도민참여예산제의 활성화 수단은 과거에 비해 상당히 보강되었음에도 보다 보강될 필요가 있고, 기존의 수단들을 효과적으로 작동하기 위해 정비할 필요가 있다.

2. 주민참여 기구

1) 도민참여예산위원회 역할 강화

2020년 조례개정을 통해 도민참여예산위원 수는 40명에서 100명으로 증가하였다. 인원을 증가한 이유는 주민대표성 강화이지만, 한편으로는 40명으로 위원회 역할을 충실하게 수행하기 어려운 측면도 있었다. 그럼에도 2021년 위원회의 역할 수행을 살펴보면, 전년도와 크게 다르지 않게 진행되고 있다. 이는 위원 증가와 함께 역할에 대한 구체적인 계획이 수립되지 못한 데 원인이 있는 것으로 보인다.

참여예산위원의 수가 증가되었으므로 위원의 역할의 확대가 가능하고, 규범적인 관점에서도 확대되어야 한다. 현재 도민참여예산위원의 실질적인 역할은 도민제안사업의 검토 및 사업 우선순위 결정, 편성예산안에 대한 주민의견서 작성, 현장점검이 필요한 사업에 대한 현장점검 및 참여예산사업 모니터링이다. 역할의 강화는 이러한 역할 이외에 새로운 역할을 부여하거나 기존의 기능수행을 강화하는 것, 두 가지 측면에서 접근할 수 있다. 위원의 새로운 역할은 조례상 주민참여위원회의 목적과 기능에서 벗어날 수 없으므로 제한적인 범위 내에서 부여되어야 한다.

첫째, 참여예산위원이 수행할 수 있는 새로운 역할은 각 역할에 대한 모니터링 및 자체평가 기능이다. 참여예산위원은 역할수행 과정에서 제도운영에서 나타나는 문제점과 개선사항을 가장 먼저 인식할 수 있는 대상이다. 참여예산위원이 현장에서 얻는 지식이 사장되지 않도록 하기 위해서는 역할 수행 과정에서 운영사항이 기록, 정리되어야 한다.

충청남도는 도민참여예산위원회에 도민제안사업의 검토 및 사업 우선순위 결정, 편성예산안에 대한 주민의견서 작성, 현장점검이 필요한 사업에 대한 현장점검 및 참여예산사업 모니터링 과정에서 제도운영과 관련된 쟁점사항 정리, 속의 프로세스가 당초 설계대로 운영되는지, 회의운영 방식 등 모니터링, 분야별 회의결과 및 속기록 정리 등의 역할을 부여하는 방안을 적극적으로 고려할 필요가 있다. 이러한 역할은 분과위원회별로 담당 위원을 특정하여 수행하도록 하는 것이 책임성 확보 측면에서 효과적이다. 참여예산위원회에서 정리한 추진상황과 모니터링 결과는 각 과정 종료 후 내부 논의를 거쳐 문서로 정리될 수 있도록 하고, 연말 성과평가 토론회에서 논의된 후 차년도 운영계획에 반영될 수 있도록 한다.

둘째, 기존의 역할 수행을 강화는 도민제안사업의 검토 및 사업 우선순위 결정, 편성예산안에 대한 주민의견서 작성, 현장점검이 필요한 사업에 대한 현장점검 및 참여예산사업 모니터링을 현재 보다 내실 있게 운영하도록 하는 것이다. 현재 도민참여예산위원회의 주요 활동은 도민제안사업의 검토 및 사업 우선순위 결정에 집중되어 있다. 따라서 증가된 도민참여예산위원을 기존의 참여예산사업과 사업 현장 점검 및 참여예산사업 모니터링을 내실화하는데 활용할 필요가 있다. 실국별 편성예산안에 대한 분과위원회별 의견수렴과 같은 경우 세밀한 검토가 이루어지면 상당한 인력과 시간이 소요된다. 그 동안 인력과 시간의 부족으로 인해 부실하게 운영되어온 문제가 있었다. 서울특별시에서는 온예산분과를 별도로 설치하여 편성예산안에 대해 전문적으로 검토업무를 수행하도록 하고 있다. 충청남도도 주민제안사업 검토 분과와 실국별 편성예산안 검토 분과를 별도로 설치하여 업무전문화를 고려할 수 있다. 또는 사업모니터링 업무 수행을 위한 분과를 개설할 수도 있다.

2) 도민참여예산연구회 활동 확대

충청남도 도민참여예산제의 예산연구회는 조례상 ‘지역특성에 맞는 도민참여예산제에 대한 운영방법, 정책수립, 연구개발 등’을 목적으로 설치되어, 도민참여예산제에 관한 지역 현황 및 여건 분석, 예산편성에 대한 도민참여 지역별 실태 및 문제점, 개선방향 제시, 도민참여예산제에 관한 지역의 연구 활동, 지역적 특성에 적합한 도민참여예산제 참여 및 홍보 방안 모색 등의 역할을 수행한다. 그럼에도 예산연구회의 2020년까지의 주요한 역할은 운영계획 수립시 자문, 주민제안사업 컨설팅, 문제점 및 개선방향 제시 등 일부 역할에 국한되었고, 수행한 역할

또한 단편적으로 수행되었다. 충청남도는 2021년에는 예산연구회의 활동을 강화하기 위해 연구회에 연구과제를 부여하여 수행하도록 하였다. 그러나 이러한 과제부여만으로 연구회의 활동을 강화하는 대안으로는 충분하지 못하다. 예산연구회가 지역특성에 맞는 도민참여예산제에 대한 운영방법, 정책수립, 연구개발이라는 도입 취지에 맞게 운영되기 위해서는 제도의 운영 전반에 대한 구체적인 현황을 파악하는 것이 전제되어야 한다. 현재 예산연구회의 한계점은 도민참여예산위원회 및 예산학교와 개별적으로 활동이 진행되는 데에서 기인하는 측면이 있다. 따라서 이에 대한 개선방안이 제시될 필요가 있다.

충청남도는 예산연구회의 역할을 강화하기 위해 주민참여예산제 운영과정 전반을 모니터링하고 평가하는 역할을 부여할 필요가 있다. 즉, 주민참여예산위원회의 기능수행 및 예산학교 운영 과정에 참여하여 제도운동을 점검하고 모니터링하도록 하여야 한다. 이를 통해 주민참여예산 추진과정에서 현황 정보를 수집하고 참여주체로부터 운영 관련 의견 및 정보를 수집하도록 할 수 있다. 운영 점검 및 모니터링 결과는 문서로 정리하여 예산연구회 내에서 토론과정을 거쳐 제도 개선 및 발전 방안을 마련하도록 하고, 이를 연말 성과평가 토론회에서 발표하도록 하여야 한다. 예산연구회가 이러한 역할을 수행하기 위해서는 연초에 참여예산위원회 및 예산학교 운영일정을 확인하고 운영점검 및 모니터링 일정을 계획할 수 있도록 하여야 한다.

예산연구회 역할 강화를 효율적으로 수행하기 위해서는 예산연구회 구성시 전직 도민참여예산위원을 포함시킬 필요가 있다. 도민참여예산위원회는 도민참여예산제에서 주요한 역할을 담당하고 있으므로, 예산연구회의 자문이나 연구 결과는 도민참여예산위원회에 집중되어야 한다. 전직 도민참여예산위원의 예산연구회 참여는 도민참여예산위원회에 대한 연구내용의 타당성과 신뢰성을 높일 수 있다.

3) 예산학교 운영 내실화

주민참여예산제에서 예산학교는 예산과정에 참여하는 주민참여예산위원과 일반주민을 대상으로 예산 및 주민참여예산제 등에 대한 교육을 실시함으로써 참여예산제가 작동할 수 있도록 하는 데 중요한 기능을 수행한다. 참여예산제에 선도적인 지방자치단체들은 이러한 예산학교의 중요성을 인식하고 예산학교를 효과적으로 운영하기 위해 대상별, 과정별 맞춤형 교육을 실시하고 있다.

충청남도 도민참여예산제는 찾아가는 예산학교, 심화교육 등 수요대상별 맞춤형 교육을 실시할 뿐만 아니라, 전문적인 교육 수행을 위해 전문기관에 교육을 위탁하고 있다. 그러나 실제 교육운영에서는 교육과정이 세분화되지 못하고 있고 수요대상별 맞춤형 교육 또한 부실하게 운영되고 있다.

충청남도는 도민참여예산제 예산학교의 운영을 내실화하기 위해서는 교육대상 및 과정을 세분화하여 맞춤형 교육을 실시하고 교육과정을 전문화하여야 한다. 구체적인 교육과정 사례는 아래 표와 같다. 기본 교육은 도민참여예산 관계자 전체를 대상으로 하고 심화교육은 참여예산 위원과 관계 공무원을 대상으로 하여 과정별, 역할별로 구분하는 것이 효과적이다.

〈표 6-1〉 충청남도 도민참여예산 예산학교 교육과정 개편 예시

과정	교육방법	교육대상	교육내용
기본교육	찾아가는 예산학교, 사이버 (상시)	• 일반 도민 • 참여예산위원(도, 시·군) • 공무원(도, 시·군)	• 주민참여예산제 개요 • 충청남도 도민참여예산 운영현황 및 참여방법 등 • 지방예산 이해(예산 편성 및 운영에 관한 전반적인 이해)
심화교육Ⅰ	대면 또는 사이버	• 참여예산위원(도, 시·군) • 공무원(도)	• 숙의과정 경험 공유 및 유의점 이해 • 주민제안사업 심사, 사업 구체화 및 타당성 검토방법 등
심화교육Ⅱ	대면(워크숍) 또는 사이버	• 도민참여예산위원	• 주민의견서 작성 방법 등 • 참여예산사업 모니터링 방법 등
심화교육Ⅲ	대면(워크숍) 또는 사이버	• 도민참여예산위원 중 분과장	• 숙의진행 중 문제점 발생에 따른 처리방안 • 민관예산협의회의 숙의 범위 및 위원 권한 • 민주적 회의운영과 갈등예방 기법
시군 참여예산 담당자 워크숍	대면(워크숍) 또는 사이버	• 시·군 담당공무원 (읍면동 담당공무원 포함)	• 충청남도 도민참여예산 운영현황 등 • 시군 주민밀착사업 및 읍면동 풀뿌리 소규모 사업 운영방법 및 운영사례
읍면동 풀뿌리 소규모사업 교육	찾아가는 예산학교, 사이버	• 읍면동 주민자치회 • 읍면동 담당공무원	• 충청남도 도민참여예산 운영현황 등 • 읍면동 풀뿌리 소규모 사업 운영방법 및 운영사례

이러한 예산학교 교육과정 세분화 및 맞춤형 교육이 성과를 내기 위해서는 각 과정별 전문 강사를 배치하는 것이 무엇보다 중요하다. 이를 위해 각 분야별 우수강사 풀(pool)을 구성하여 강사에 따라 교육수준이 낮아지지 않도록 해야 한다.

예산학교 운영의 성과를 높이기 위해서는 교육에 대한 교육생과 전문가의 평가가 필수적으로 실시되어야 한다. 교육에 대한 교육생의 만족도 평가는 매 과정별로 실시되어야 하고, 동시에 전문가 평가 또한 실시되어야 한다. 교육생이 파악하지 못하는 문제점을 전문가의 관점에 파악되고 개선해야 하기 때문이다. 전문가 평가단은 예산연구회 또는 외부 관련 전문가로 구성할 수 있다.

3. 주민참여 범위

1) 결산단계로 주민참여 범위 확대

충청남도는 예산과정에서 주민참여의 범위를 편성 및 집행 단계에 국한하지 않고 결산 단계로 확대하는 것을 고려할 필요가 있다. 결산단계에서의 주민참여는 예산사업 추진완료 후 사업평가에 주민이 참여하는 것을 의미한다. 재정의 민주성 관점에서 주민이 예산사업의 추진결과를 평가하는 데 참여하는 것은 당연한 권리로 볼 수 있다. 또한 사업평가 참여는 주민의 참여 효능감을 증대시켜 주민의 참여도를 향상시킬 수 있는 장점이 있다. 즉, 자신이 제안하거나 선정한 사업의 추진결과를 평가하는 것은 주인의식을 향상시키게 되어 예산참여의 효과성을 높여줄 수 있다. 참여예산사업을 주민이 평가하여 그 결과를 일반 주민에게 공개할 경우 주민 참여예산제에 대한 신뢰성을 높일 수 있는 장점도 있다.

결산단계에서의 주민참여는 도민참여예산사업의 추진결과에 대한 평가를 도입하여 운영한 후 일반참여예산사업의 추진결과 평가로 확대하는 것이 적절하다. 주민참여 활동을 수행하는 도민참여예산위원 수는 제한되어 있고, 전면적으로 모든 예산사업을 평가하는 것은 행정에 상당한 혼란을 발생시킬 수 있기 때문이다.

도민참여예산사업 추진결과에 대한 주민참여는 우선 대상사업을 선정하고, 사업평가에 참여할 주민참여예산위원 등을 구성하여야 한다. 이 과정에서 평가를 전문적으로 수행하도록 하

기 위해 분과위원회별로 평가단을 구성하는 것이 적절하다. 다음으로 사업추진 결과에 대한 평가에 적용할 세부평가항목을 선정한 후 서면평가와 현장점검 방식으로 평가를 진행한다. 평가 진행시, 평가보고서의 질과 평가결과의 타당성, 신뢰성을 확보하기 위해 사전에 평가자에 대한 사전교육을 실시하는 것이 중요하다. 평가보고서가 작성되면 분과위원회별로 평가결과에 대한 검토 및 논의를 거쳐 최종보고서를 작성한다. 최종보고서는 총회 보고와 함께 예산담당관과 각 사업부서에 전달한다. 평가보고서는 참여예산 홈페이지에 게시하여 일반 주민들이 열람할 수 있도록 하고, 평가결과는 도민제안사업 공모와 도민참여예산제의 개선방안을 마련하기 위한 자료로 활용되어야 한다.

〈도민참여예산사업 추진결과 평가〉

○ 기본방향

- 재정의 민주성과 신뢰성 증대를 위해 주민참여예산 사업의 추진결과 평가에 대한 주민 참여 실시
- 평가단 구성을 통한 주민참여예산사업의 추진결과에 대한 서면 및 현장평가 실시, 평가 보고서의 일반주민 공개

○ 대상사업

- 모든 도민참여예산사업
- 사업수가 과다할 경우, 도민참여예산위원회가 수행할 수 있는 범위 내에서 조정

○ 추진방법

- 평가기준을 선정한 후 평가서에 의한 평가
- 분과위원회별로 평가단을 구성한 후 서면평가 및 현장평가 실시
- 사전교육 필수 이행. 사전교육은 사업평가 과정·방법 안내 및 사업평가 실습으로 구성
- 사업 제안취지 달성 여부, 사업 추진과정에서 예산낭비 요소 및 민원 발생 사항, 사업효과성, 사업의 부정적 효과 등을 중점적으로 평가

○ 결과활용

- 평가결과가 낮은 사업에 대해서는 사업부서에 통보하여 보완 또는 수정 요구
- 도민제안사업 공모 및 도민참여예산제 개선방안 마련

2) 도민참여 대상 예산범위를 기존사업의 변경으로 확대

장기적으로 도민제안사업의 범위를 신규사업에 국한하지 않고 기존사업의 변경으로 확대하는 방안을 고려할 수 있다. 주민이 의사가 실제로 반영되는 주민제안사업 공모는 신규예산 중 일부에 대한 주민참여에 불과하다. 주민참여예산제의 도입 취지를 고려하면 주민은 전체 예산에 대한 참여를 할 수 있어야 한다. 기존사업예산에 대한 주민참여가 행정의 비효율성을 유발할 수 있다는 우려가 있지만, 서울시가 기존사업의 변경까지 주민이 참여할 수 있게 하는 속의 예산을 도입하여 운영하고 있는 사례는 이러한 주민참여방법이 현실적으로 가능하다는 것을 보여준다. 다만, 행정의 효율성을 최대한 저해하지 않는 범위에서 기존사업에 대한 주민참여를 확대할 필요가 있다.

기존사업 변경으로의 주민참여범위 확대는 충청남도 전 부서의 협조와 지원을 통해 가능하므로 급진적으로 도입하는 것은 쉽지 않다. 사전 준비과정을 거쳐 점진적으로 접근하는 것이 적절하다. 단기적으로 가능한 방법을 제안하면, 기존사업과의 중복 사유로 탈락하는 주민제안 사업을 활용하는 것이다. 주민제안사업 중 일부는 사업부서 검토 과정에서 기존 사업과의 중복 사유로 탈락하게 된다. 사업부서 검토과정에서 이러한 사유로 제외되는 사업들을 대상으로 속의과정에서 기존사업의 변경안을 도출하도록 한다. 이 때 속의과정에는 도민참여예산위원 뿐만 아니라 사업부서와 예산부서가 참석하여 실행가능한 변경안이 도출될 수 있도록 한다. 기존사업의 변경은 기존사업의 내용과 주민제안사업의 내용을 비교하여 기존사업에 포함되지 않은 주민제안사업의 내용이나 상대적으로 적은 사업량을 증가하는 형식으로 추진될 수 있다.

4. 주민참여방법

1) 속의 과정 내실화

충청남도는 2020년부터 속의과정을 도입하였고 2021년에는 기능강화를 위해 사전교육을 위한 워크숍을 개최하여 속의과정의 질을 제고하기 위한 노력을 기울이고 있다. 그러나 실제 속

의과정에서는 짧은 시간 내에 진행되고, 깊이 있는 논의가 진행되지 못하는 측면이 있다. 이러한 원인으로는 사전교육 부족, 짧은 숙의과정, 숙의 진행 미숙 등으로 판단된다. 충청남도 도민참여예산제의 숙의과정을 내실화하기 위해서는 이러한 부분에 대한 개선이 필요하다.

첫째, 현재 워크숍 교육 외에 추가적인 교육을 구성할 필요가 있다. 숙의과정에 참여하는 참여예산위원, 전문가 등을 대상으로 충청남도 예산 및 주민제안사업에 대한 일반이해, 예산 편성 절차 및 체계 등 기본교육 외에 숙의진행 실무교육을 실시할 필요가 있다. 교육강사는 숙의과정을 선도적으로 실시하고 있는 자치단체 공무원 및 관계 전문가를 활용하여 실무적인 교육이 진행되도록 해야 한다.

둘째, 대상별 교육을 체계화할 필요가 있다. 숙의과정에 참여하는 전체 구성원에 대한 공통 교육(워크숍) 외에, 숙의과정을 진행할 분과장 등에 대해서는 진행 관련한 심화교육을 실시하고, 참여 전문가에 대해서는 숙의과정에서의 전문적 역할에 대해 안내하여야 한다.

셋째, 숙의과정에 충분한 기간을 설정하고 참여예산위원과 참여 전문가에게 숙의자료를 사전에 제공하여 준비시간을 갖도록 하여야 한다.

2) 도 정책사업 제안 유도

충청남도 도민참여예산에서 핵심적인 부분은 도 정책사업에 대한 주민제안사업이라고 할 수 있다. 그럼에도 충분한 제안사업을 발굴하는 것이 쉽지 않아, 그 규모를 확대하지 못하고 있다. 이는 일반 주민이 도 정책사업에 대한 관심이 크지 않은데 근본적인 원인이 있다. 이러한 문제에 대한 대응방안으로, 도 정책에 관심을 가지고 있는 대상이나 단체가 도민참여예산에 관심을 갖도록 하거나 사업을 제안하도록 방안을 고려할 수 있다. 구체적으로 구체적으로 특정 주제와 관련된 시민단체, 전문가, 도민참여예산위원, 일반주민이 참여하는 토론회를 개최하여 사업을 발굴하는 방안을 고려할 수 있다.

〈표 6-2〉 충청남도 도민참여예산사업 도출을 위한 이해관계자 초청 간담회(안)

〈도민참여예산사업 도출을 위한 이해관계자 초청 간담회(안)〉

○ 기본방향

- 광역도 정책사업을 도출하는 모임에 지역주민과 이해관계자를 초청하여 제안사업을 기획하고 구체화시켜 집행부 사업부서에 전달

○ 사업예산 규모

- 주제별 이해관계자 간담회를 통해 도출된 사업에 대해서는 광역도 사무에 적합하고 단년도 추진이 가능하면 규모제약을 두지 않고 사업(안) 도출

○ 대상사업

- 도 사무에 해당하는 정책사업으로서, 도비로 수행되는 자체사업
- 파급효과가 광역도 전역 또는 복수의 시·군에 미치는 사업
- 도정주요분야 : 복지, 경제·일자리, 여성, 교통, 문화관광, 환경, 안전, 주택 등
- 시·군 사무에 해당하는 사업이 도출될 경우, 시·군 주민참여예산위원회가 심사하는 소규모주민밀착사업으로 이관하여 처리

○ 이해관계자 간담회 참여대상

- 전문가, 관련기관/단체, 지역주민, 주민참여예산위원, 사업부서 공무원 등 정책관련 이해관계자

○ 간담회 주관 : 주민참여예산위원회의 담당 분과

○ 추진방법

- 실국별 또는 정책분야별로 지역주민과 관련 이해관계자 초청 간담회를 개최하여 광역도 사무에 적합한 제안사업을 도출
- 기존의 실국별 토론회를 주제별 이해관계자 토론으로 변경하여 진행
- 제안된 사업안은 사업부서 검토 및 반영, 분과위원회 확인 등의 과정을 거쳐 예산안에 반영됨

3) 사업 집행단계 주민참여 내실화

충청남도 도민참여예산제에서는 2018년부터 예산집행단계에까지 주민을 참여시키고 있다.

그런데 앞에서 실시한 도민참여예산제 성과분석에서 주민제안사업의 경우 예산집행률이 상당히 저조한 사업들이 있는 것으로 나타났다. 이는 코로나19 상황으로 인해 집행단계에 대한 주민참여가 쉽지 않은 데에서 원인을 찾을 수 있다. 한편으로 집행단계에 대한 구체적인 실행계획이 세워지지 않은 측면도 부실한 운영의 원인으로 파악된다.

충청남도는 도민참여예산사업의 집행과정 모니터링을 기존보다 내실 있게 운영하기 위한 노력을 기울일 필요가 있다. 구체적으로 모니터링은 대상사업을 특정한 후, 모니터링을 전문적으로 실시할 참여예산위원 지정, 모니터링 위원에 대한 사전교육 실시, 사업에 대해서 사업계획 수립 확인, 예산 집행률 중간 점검 후 참여예산 홈페이지에 게시, 필요한 경우 사업 진행현장 확인, 모니터링 결과보고서 작성 후 사업부서 전달 및 총회 보고 등이 추진되어야 한다. 모니터링은 사업성과 점검 등 사업진행 단계에 따라 분기별로 진행하고, 이를 통해 진행률을 독려하는 방향으로 운영할 필요가 있다. 그리고 모니터링 과정에서는 사업 제안취지 이행 및 집행률 현황, 사업 진행 시 예산낭비 요소 및 민원 발생 여부, 사업완료 여부(불용·이월 확인) 등을 중점적으로 점검하여야 할 것이다.

사업모니터링을 효과적으로 실시하기 위해서는 이와 관련된 심화교육을 실시하여야 한다. 심화교육은 사업 모니터링 과정·방법 안내 및 사업평가 실습으로 구성하여야 한다. 모니터링 결과는 해당 사업부서에 송부하여 문제점 개선 및 사업 적기 추진 권고 등에 활용하도록 하여야 한다.

〈표 6-3〉 충청남도 도민참여예산제 사업 모니터링(안)

〈도민참여예산사업 모니터링〉	
○ 기본방향	- 모니터링단을 구성하여 주민참여예산 사업의 집행과정에 대한 주민참여 실시 - 집행실태에 대한 모니터링을 실시하여 예산낭비를 방지하고, 우수 사업 선정
○ 대상사업	- 모든 도민참여예산사업 - 사업수가 과다할 경우, 도민참여예산위원회가 수행할 수 있는 범위 내에서 조정
○ 추진방법	- 사업설명서, 계획서 등을 활용하여 분과위원회별로 서면평가(연 1회) 및 현장점검 - 모니터링 활동 이전에 분과위원회별 사업에 대한 검토와 토론 - 사업 제안취지 이행 및 집행을 현황, 사업 진행 시 예산낭비 요소 및 민원 발생 여부, 사업완료 여부(불용이월 확인) 등을 중점적으로 점검 - 사전 심화교육 필수 이행. 심화교육은 사업 모니터링 과정·방법 안내 등을 실습으로 구성
○ 결과활용	- 모니터링 결과, 부적정 의견 발생할 경우 사업부서에 통보하여 시정조치 - 주민참여예산 사업에 대한 성과평가시 우수사업 선정을 위한 자료로 활용

5. 제도활성화 수단

1) 운영성과 평가 체계화

주민참여예산제가 성과를 내고 지속적으로 발전하기 위해서는 자체적으로 운영실태와 성과를 점검하고 개선방안을 도출하기 위한 평가시스템이 체계적으로 작동해야 한다. 이러한 인식 하에 모든 지방자치단체 주민참여예산제에서는 매년 정례적으로 운영성과평가를 실시하고 있

다. 그런데 자치단체마다 성과평가의 체계성에서는 다소간 차이가 나타나고 있다. 앞의 사례 조사에서 살펴본 바와 같이 서울시의 경우에는 타 자치단체와 비교하여 성과평가가 체계적으로 작동하고 있다. 충청남도 도민참여예산제 또한 정례적으로 연말 총회에서 성과평가를 실시하고 있으나, 일부 전문가의 주제발표에 그치고 도민참여예산위원이 적극적으로 참여하는 토론이 진행되지 못하는 등 다소 형식적으로 운영되고 있다.

충청남도 도민참여예산제 운영성과 평가가 보다 체계적으로 수행되기 위해서는 개별 활동별 성과평가 토론회를 추진하고, 이에 근거하여 연말 운영성과평가 토론회를 내실화할 필요가 있다. 현재의 연말 성과평가토론회 방식은 성과평가에 관한 기초자료들이 수집되는 것을 보장하지 않고 있어 특정 전문가에 의한 주제발표만으로 진행되고 있다. 도민참여예산제 운영에 관여하는 다양한 주체로부터 세부 운영사항에 관한 정보가 수집되어 종합화되고 이에 대해 공동논의가 진행되는 것이 필요하다.

이에 따라 도민참여예산제에서 실시되는 주민제안사업 심사, 편성예산안에 대한 주민의견서 작성, 도민참여예산사업 모니터링 등의 개별 활동별로 운영성과 및 문제점이 정리되도록 해야 한다. 도민참여예산의 개별활동은 대부분 분과위원회별로 실시되므로, 분과위원회가 각 활동 종료 후 자체적으로 운영성과, 문제점, 개선방안에 대해 토론을 실시하고 결과보고서를 작성하도록 해야 한다. 이러한 결과보고서가 종합화될 수 있도록 예산연구회에 공유되고, 연말 성과평가토론회에서 발표되도록 해야 한다. 예산연구회에서는 개별활동 보고서를 종합하고, 그에 근거한 개선방안을 도출하여 연말 성과평가토론회에서 발표하도록 해야 한다.

이러한 운영성과평가 방안이 실행되기 위해서는 분과위원회별로 토론회를 진행할 위원으로 분과위원장을 지정하고 예산연구회 전문가가 참여하게 하는 것이 필요하다. 연말 운영성과평가 토론회가 내실있게 운영되기 위해서는 충분한 시간을 확보하는 것이 필수적이다.

2) 도민참여예산제 운영 중장기 계획 수립

충청남도 도민참여예산제가 10년 정도 운영되어 오고 있지만 그 동안 도민참여예산제를 통해 달성하고자 하는 목표를 정하지 않았고, 그에 따라 목표 달성을 위한 세부 로드맵 또한 구성되지 않은 채 운영되어오고 있다. 타 자치단체와 마찬가지로 충청남도는 단기적인 관점에서 매년 전년도 운영성과를 살펴보고 개선방안을 도출하여 도민참여예산제 연간 운영계획을 수

립해 운영해오고 있다. 이러한 단기적인 접근의 운영은 제도를 통해 궁극적으로 달성하고자 하는 목표를 달성하는 데 효과적이지 못하다. 단기적인 개별 활동목표가 중장기적인 목표달성을 위한 적절한 수단이 되지 못할 수 있기 때문이다. 또한, 장기적인 목표를 달성하기 위한 세부 목표의 달성정도를 연단위로 평가하는 성과관리가 어렵기 때문이다.

따라서 도민참여예산제를 통해 달성하고자 하는 목표와 이를 달성하기 위한 하위 목표, 그리고 세부 추진 로드맵을 포함하는 도민참여예산제 중장기 운영계획을 수립할 필요가 있다. 도민참여예산제의 미션(mission)은 조례를 통해 제시되었으나, 이를 효율적, 효과적으로 완수하기 위해서는 전략적인 접근이 필요하다. 그러한 관점에서 주어진 미션 아래 충청남도 도민참여예산제의 비전(vision)을 설정하고, 비전을 달성하기 위한 중장기 전략목표를 제시하고 중장기 전략목표 아래에 단기목표를 설정하고, 각 목표별 달성여부를 파악할 수 있도록 성과지표를 설정하여야 한다. 그리고 중·중·단기적으로 세부 활동계획을 수립하여야 한다. 중장기계획 수립은 예산연구회의 역할 중 하나라고 볼 수 있으므로, 예산연구회에서 담당하는 것이 바람직할 것이다.

3) 도민참여예산 활동 인센티브

도민참여예산제가 활성화하는 방안으로 우수 활동자에 대한 인센티브 제도가 유용할 수 있다. 현재 충청남도 도민참여예산제에서는 도민참여예산위원회와 충청남도청 공무원 대상으로 매년 우수 활동자를 선발하여 표창을 수여함으로써 도민참여예산 활동을 독려하기 위한 인센티브로 활용하고 있다. 충청남도는 이러한 인센티브를 보다 적극적으로 활용하기 위해 대상범위를 확대하는 방안을 고려할 필요가 있다. 도민참여예산의 활성화는 보다 많은 도민의 참여와 참여한 도민의 높은 만족도를 통해 달성된다. 따라서 많은 도민이 참여예산에 참여하고 참여한 도민의 만족도를 높이기 위한 방안으로 도민 대상 표창을 실시할 필요가 있다.

구체적으로, 도민투표 등을 통해 최종적으로 참여예산사업으로 선정된 사업의 제안자 대상으로 포상금(예시: 상품권3만원, 1만원 등)지급하고, 가장 많은 득표를 얻은 사업이나 별도의 평가를 통해 우수사업으로 선정된 사업의 제안자에게는 도지사 표창 등을 수여하는 방안을 도입할 수 있다.

주민제안사업 추진 과정에서 실·국의 지원과 협조는 도민참여예산제의 성공적 운영에서 중

요한 요소가 된다. 실·국 차원에서 주민제안사업 추진이 원활하게 진행될 수 있도록 실국에 대한 도지사 표창 등과 같은 인센티브를 고려할 수 있다.

도민참여예산사업 제안자와 실국에 대한 인센티브 부여는 도민참여예산위원회와 공무원 대상 인센티브 제도와 함께 이해관계자 집단별 인센티브 제도로 구축될 수 있다. 이러한 인센티브 제도는 도민참여예산제 운영과 관련된 주요 이해관계자를 포괄함으로써 제도 전반에 걸쳐 이해관계자의 적극적인 활동이 이루어질 수 있는 유인체계로 작동하게 될 것이다.

〈표 6-4〉 충청남도 도민참여예산 활동 인센티브 확대 방안

주요 이해관계자	인센티브 유무	인센티브 내용
도민참여예산위원회	○	도민참여예산위원회 활동 우수 위원 대상 도지사 표창
사업 제안자	×	우수 주민제안사업 선정 후 시상
도민참여예산제 실무 담당공무원	×	도민참여예산제 발전 기여 공무원 선정 및 표창
실·국(사업부서) 도민참여예산사업 추진 공무원	○	도민참여예산사업 추진 기여 우수 공무원 시상

4) 도민참여예산제에 관한 도민의견조사

충청남도 도민참여예산제가 활성화되기 위해서는 도민의 제도에 대한 인지와 이해의 정도가 높아져야 한다. 이를 통해 더 많은 도민들이 도민참여예산에 참여하고 충청남도 예산에 대한 이해도가 높아질 수 있다. 이는 궁극적으로 충청남도 도민참여예산제를 통해 달성하고자 하는 재정민주주의를 달성할 수 있게 한다.

이와 함께 도민참여예산제의 활성화를 위해 중요한 부분은 도민참여예산에 참여하거나 제도를 경험한 도민들이 제도에 대한 만족도가 높아야 한다. 높은 만족도는 제도에 대한 지지기반을 강화하고 도민들의 지속적인 예산참여로 연결시키기 때문이다.

따라서 충청남도는 정기적으로 도민참여예산제 운영에 관한 도민의견조사를 실시할 필요가 있다. 현재 충청남도에서는 도민참여예산위원회와 예산학교 수강자에 대한 의견조사가 개별적으로 실시되고 있고 도민의견에 대한 종합적인 조사가 실시되지 않고 있다.

도민참여예산제에 대한 도민의견조사는 도민참여예산위원을 기본 대상으로 하고, 예산학교

참여자, 주민제안사업 공모 제안자, 일반 도민 등을 대상으로 실시하되, 일반 도민 대상 조사는 응답자의 대표성을 확보하기 위해 층화추출 방법을 활용하여야 하고, 나머지 대상 조사는 최대한 많은 인원이 조사에 참여할 수 있도록 적극적인 홍보방안을 마련할 필요가 있다. 조사 내용은 제도 인식, 만족도, 제도운영 관련 사항, 개선의견 등으로 구성하여야 한다.

의견조사가 완료되면, 분석을 실시한 후 도민참여예산위원회 총회 등을 통해 분석결과를 공유하고, 제도개선방안을 마련하는 데 활용하여야 한다.

〈표 6-5〉 충청남도 도민참여예산제 도민의견조사 개요(안)

〈충청남도 도민참여예산제 도민의견조사〉	
○ 목적 :	도민참여예산제 인지도, 경험, 인식, 만족도 및 제도개선에 관한 일반 도민 의견을 종합적으로 조사하여, 도민참여예산제의 운영성과를 객관적으로 파악하고 제도 및 운영 개선방안 마련을 위한 기초자료로 활용
○ 기간 :	매년 8월~9월 (3~5주 간) ※ 주민제안사업 선정 완료 이후 시기
○ 대상 :	도민참여예산위원, 사업제안자, 예산학교 참여자, 일반 도민 등
○ 조사방법	- 일반 도민 : 무작위추출법 중 층화추출법 적용 - 도민참여예산위원, 예산학교 참여자, 주민제안사업 공모 제안자 : 전수조사 - 인터넷을 통한 온라인 투표방법 활용
○ 조사내용	- 도민참여예산제 인지도, 인식, 참여경험 - 도민참여예산제 참여자 대상 만족수준(투명성, 민주성, 책임성, 사회적 형평성 등) - 도민참여예산제 운영(주민제안사업, 홈페이지 운영, 주민참여기구, 예산학교 등)에 관한 인식, 만족도 - 도민참여예산제 개선 관련 의견 등
○ 홍보방안	- 도민참여예산 홈페이지 및 기타 유관기관 홈페이지에 바로가기 링크 게시 - 도민참여예산위원, 사업 제안자, 예산학교 참여자 대상 홍보 문자 발송 - 이메일시스템 이용 일반도민 대상 홍보 메일 발송 - 도민참여예산 관련 홍보물에 관련 안내 게시

5) 도민참여예산 인터넷 홈페이지 운영 내실화

충청남도는 2021년에 도민의 정책제안을 온라인으로 상시적으로 수렴하기 위해 “만사형통 충남(10004.chungnam.go.kr)” 인터넷 플랫폼을 개설하였다. 이 플랫폼에 도민참여예산 홈페이지를 별도 메뉴로 구분하여 운영하고 있다. 해당 메뉴에는 참여예산제 소개, 사업신청, 사업진행상황, 참여예산위원회, 예산학교, 자료실 등으로 구성되어 있어, 제도에 대한 소개와 운영에 관한 전반적인 내용을 주민이 살펴볼 수 있도록 하고 있다. 그러나 타 지방자치단체와 비교하여 세부적으로 개선, 보완할 부분들이 있다.

첫째, 제안된 주민참여예산사업에 대한 상세한 정보와 미선정사업에 대한 사유 등을 제공할 필요가 있다. 현재 홈페이지에는 제안된 주민참여예산사업에 대하여, 제안연도, 사업위치, 분야, 사업명, 컨설팅 신청여부, 선정진행상태를 확인할 수 있도록 하고 있고, 세부 사업내용은 제공하지 않고 있다. 뿐만 아니라 선정되지 않은 사업에 대해서 미선정 사유가 제공되지 않고 있다. 제안된 사업에 대한 세부내용과 미선정 사업에 대한 사유를 제공할 경우 홈페이지에 방문하는 주민들의 관심을 제고할 수 있고, 주민이 사업내용을 보고 사업제안을 위한 아이디어를 얻을 수 있는 등 긍정적인 효과가 발생할 수 있다. 앞의 사례대상 지방자치단체는 모두 주민참여예산 홈페이지에 세부적인 사업내용을 제공하고 있다.

둘째, 선정된 사업의 추진상황에 대한 정보를 제공하고 도민이 평가의견을 제시할 수 있도록 할 필요가 있다. 선정된 사업의 추진상황에 대한 정보를 제안자와 일반 주민들이 확인할 경우 주민참여예산에 대한 투명성을 높여 제도에 대한 신뢰성을 증진시킬 수 있다. 주민참여예산사업에 대해서 도민의 평가의견은 사업추진과 제도개선을 위한 기초자료가 될 수 있으므로 적극적으로 도입을 고려할 필요가 있다.

셋째, 충청남도는 정해진 기간에 한정하여 주민제안사업 신청을 받고 있는데, 상시적으로 사업 신청을 받을 수 있도록 할 필요가 있다. 주민의 제안사업 아이디어는 일상 생활에서 나타나는 경우가 많기 때문에 상시적으로 제안할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

6) 온라인 화상회의 활용

주민참여예산제가 활성화되기 위한 조건 중 하나는 주민대표로 활동하는 주민참여예산위원 간 빈번한 회의를 통해 참여예산과 관련한 많은 논의를 진행하는 것이다. 이러한 조건으로 인해 넓은 행정구역을 가지고 있는 광역도가 특·광역시보다 주민참여예산제를 활성화하기 어려운 측면이 있다. 최근에는 코로나19 상황으로 인해 참여예산위원 간 대면회의가 더욱 어려워져 주민참여예산제를 활성화하는데 제약이 더 커졌다. 그럼에도 대구광역시는 코로나19 상황으로 인해 급속하게 확산된 온라인 화상회의를 주민참여예산제에 도입하여 제도활성화 수단으로 활용하고 있다.

따라서 충청남도는 화상회의 시스템을 도민참여예산제에 도입하여 넓은 행정구역으로 인한 참여예산위원의 장거리 이동 제약을 해소하고, 코로나19 상황에 적극적으로 대응하여야 한다. 화상회의 시스템을 통한 온라인 회의는 다수보다는 소수회의에 적합한 측면이 있으므로 분과위원회, 운영위원회, 예산연구회 회의시 적극 활용할 필요가 있다.

화상회의 시스템 도입방안은 대구광역시 사례와 같이 도민참여예산제 홈페이지에 화상회의 시스템을 추가하는 방안과 줌(Zoom), 리모트미팅(RemoteMeeting) 등과 같이 민간기업에서 제공하고 있는 온라인 화상회의 서비스를 활용하는 방안을 고려할 수 있다. 이 두 가지 방안은 각각 장단점이 있을 수 있다. 첫 번째의 자체 화상회의 시스템을 도입할 경우 도민참여예산제에 특화된 기능들을 구성할 수 있어 이용 편의성이 높은 반면 시스템 도입 및 유지, 업그레이드 등 비용이 발생하는 단점이 있다. 두 번째 기존의 화상회의 서비스를 활용할 경우 별도의 비용 부담 없이 다양한 기능들을 활용할 수 있는 반면 도민참여예산제에 특화된 기능을 도입할 수 없다는 단점이 있다. 각 방안의 장단점을 비교하여 적합한 방안을 선택할 필요가 있다.

화상회의 시스템의 장점에도 불구하고 도민참여예산위원 중에서는 정보기기 사용에 어려움이 있는 장년층이 다수 포함되어 있어 화상회의 시스템 활용이 쉽지 않을 수 있다. 따라서 화상회의 시스템 도입과 함께 사용법에 대한 교육이 필수 실시되어야 한다.

7) 완료사업에 대한 제안자 만족도 조사

도민참여예산사업 완료시 제안자 대상으로 만족도 조사를 실시하여, 사업추진이 제안취지

에 맞게 추진되었는지를 평가하고 제안자의 참여 효능감을 높여줄 필요가 있다. 현재 도민참여예산은 사업선정에 초점이 맞춰져 있어, 사업추진 결과에 대해서는 상대적으로 관리가 미흡한 실정이다. 사업 제안자가 자신이 제안한 사업이 실제로 추진된 결과를 확인할 경우 참여의 만족감은 더욱 높아져 도민참여예산제에 대한 신뢰를 높일 수 있고, 이는 도민참여예산제에 대한 관심과 참여를 지속시키는 요인이 될 수 있다.

제7장 결론

1. 요약 및 결론

본 연구는 2011년에 제도화된 이후 10년 정도 운영되어 오고 있는 충청남도 도민참여예산제의 운영성과를 분석하고, 제도 개선방안을 도출하고자 하였다. 이를 위해 먼저 주민참여예산제에 관한 이론적 검토를 통해 주민참여예산제의 운영체계를 도출하고, 그에 근거하여 충청남도 도민참여예산제의 운영현황을 검토하였다. 다음으로 주민참여예산제의 운영성과를 분석하기 위해 선행연구에 근거하여 주민참여예산제의 운영성과를 재정의 민주성, 예산과정의 투명성, 사회적 형평성, 재정지출의 효율성, 재정운영의 책임성으로 정리하고, 각각에 대해 조작적 정의를 실시하였다. 조작적 정의를 적용하여 운영성과를 분석하되, 운영성과와 관련된 정량자료와 기존의 설문조사결과를 활용하였다. 설문조사결과는 충청남도 도민참여예산위원 대상으로 매년 말에 도민참여예산제의 목적 달성, 운영사항 등에 대한 질문지로 수행되어온 자료이다.

도민참여예산제 운영성과를 분석한 결과, 몇몇 부분을 제외하고 전반적으로 충청남도 도민참여예산제는 제도의 취지를 달성하고 있는 것으로 나타났다. 재정의 민주성 일부와 재정지출의 효율성 측면에서 다소 미흡한 면이 나타났다. 특히, 예산집행률이 낮게 나타난 부분은 집행과정에 대한 주민참여의 부족과 연관되어 시급하게 개선되어야 할 부분으로 판단되었다.

다음으로 주민참여예산제를 선도적으로 운영하는 광역자치단체 사례를 조사하여 충청남도 도민참여예산제 개선에 대한 시사점을 도출하였다. 이에 근거하여 충청남도 도민참여예산제의 몇 가지 개선방안을 제시하였다. 먼저 주민참여기구 측면에서 2020년 증원된 도민참여예산위원회에 새로운 기능을 부여하거나 기존의 기능수행을 강화하여 역할을 강화하고, 예산연구회에는 제도운영 모니터링 및 평가 역할을 부여하여야 한다. 예산학교 운영에 대해서는 교육대상 및 과정을 세분화하여 맞춤형 교육을 실시하고 교육과정을 전문화하여야 한다.

주민참여 범위 측면에서는 결산단계로 주민참여의 범위를 확대하여 주민이 예산사업의 추

진결과를 평가하는 데 참여할 수 있도록 해야 한다. 이와 함께 주민제안사업의 범위를 신규사업으로 국한하지 않고 기존사업의 변경이나 확대로 확장하는 방안을 고려할 수 있다.

다음으로 주민참여방법 측면에서는 우선, 주민제안사업이 내실있게 운영되기 위해 숙의과정 진행시 참여대상별 맞춤형 교육을 실시하고, 숙의과정에 충분한 시간을 부여하고 참여자들에게 사전에 숙의자료를 제공하는 등 숙의과정을 세밀하게 설계하여야 한다. 두 번째로, 도정책사업이 적극적으로 발굴될 수 있도록 시민단체-전문가-도민-공무원으로 구성된 합동토론회가 적극적으로 활용되어야 한다. 세 번째로 사업 집행단계에서 주민참여를 내실화하기 위해 도민참여예산사업 모니터링을 세밀하게 설계하고 모니터링 결과는 인터넷 홈페이지에 게시하며, 관련 심화교육을 실시하여야 한다.

제도활성화 측면에서는 우선 운영성과 평가를 개별활동별 성과평가 토론회와 연말 운영성과평가 토론회로 구분하여 실시하고 각 과정이 체계적으로 연동되도록 해야 한다. 즉, 분과위원회가 각 활동 종료 후 자체적으로 운영성과에 대한 토론회를 개최하고 결과보고서를 작성하여 예산연구회에 공유하고, 연말 성과평가토론회에서 발표하도록 해야 한다. 예산연구회는 개별활동 보고서를 종합하여 제도 개선방안을 도출한 후 연말 성과평가 토론회에서 발표한다. 둘째, 도민참여예산제를 통해 달성하고자 하는 목표와 이를 달성하기 위한 하위 목표, 그리고 세부 추진 로드맵을 포함하는 도민참여예산제 중장기 운영계획을 수립할 필요가 있다. 셋째, 도민참여예산제 활동을 독려하기 위해 주요 이해관계자를 대상으로 한 인센티브제도를 도입하는 것이다. 넷째, 도민참여예산제 인지도, 경험, 인식, 만족도 및 제도개선에 관한 일반 도민 의견을 종합적으로 조사하여, 도민참여예산제의 운영성과를 객관적으로 파악하고 제도 및 운영 개선방안 마련을 위한 기초자료로 활용해야 한다. 다섯째, 도민참여예산 인터넷 홈페이지 운영과 관련하여 제안된 주민참여예산사업에 대한 상세 정보, 미선정사업에 대한 사유, 선정된 사업의 추진상황에 대한 정보 등을 제공하고, 도민이 사업에 대해 평가할 수 있도록 해야 하며, 상시적으로 주민제안사업 신청이 가능하도록 해야 한다. 여섯째, 주민참여예산위원이 이동의 제약 없이 많은 회의가 진행될 수 있도록 온라인 화상회의 시스템을 활용하도록 해야 한다. 마지막으로, 완료사업에 대해 제안자 만족도 조사를 실시하여 사업추진이 제안취지에 맞게 추진되었는지를 평가하고 제안자의 참여 효능감을 높여줄 필요가 있다.

2. 연구의 한계와 향후 연구과제

본 연구는 도민참여예산제 운영성과 분석 과정에서 가용자원의 한계로 인해 도민참여예산제의 핵심 대상인 일반 주민을 제외하였다. 특히, 재정의 민주성은 주민들에게 도민참여예산에 대한 인식이 확산된 상태를 전제로 한다는 점에서 매우 아쉬운 부분이다. 이에 대한 추가적인 조사 필요하다.

참고문헌

- 강항목·남창우. (2018). 우리나라 지방정부의 주민참여예산제도 성과 및 영향요인 분석. 『한국공공관리학보』, 32(3): 25~52.
- 곽채기. (2003). 주민참여예산제도와 지역 NGO의 역할. 『법률행정논총』, 23(2): 123-158.
- 곽채기. (2005). 주민참여예산제도의 기본모형과 운영시스템 설계 방안. 『한국지방재정논집』, 10(1): 247-276.
- 곽채기. (2011). 기초자치단체 주민참여예산제도의 성공 사례와 발전 방안. 『지방재정과 지방세』, 44: 43-92.
- 권오성. (2015). 「주민참여예산제도의 효과성 평가에 관한 연구」. 한국행정연구원.
- 권익환·김정부. (2020). 주민참여예산제도가 재정결과에 미치는 영향에 관한 연구: 재정투명성의 관점에서. 『한국행정논집』, 32(4): 667-699.
- 권자경. (2017). 주민참여예산제도가 주민주권강화에 미친영향에 관한 실증연구: 전국 지방자치단체를 대상으로. 『지방정부연구』, 21(1): 217-239.
- 김기현. (2017). 주민참여예산제도의 운영 효율화 방안 연구: 순천시를 중심으로. 『공공정책연구』, 24(1): 43-78.
- 김애진. (2017). 주민참여예산제도가 지방재정 운용에 미치는 영향에 관한 실증연구: 지방보조금과 행사·축제 경비를 중심으로. 『한국지방재정논집』, 22(2): 95~140.
- _____. 주민참여예산제도의 수준이 지방정부의 부패 감소에 미치는 영향에 관한 연구. 『지방정부연구』, 21(3): 117-155.
- 나중식. (2004). 브라질 알레그레시의 주민참여예산제도. 『한국행정논집』, 16(3): 457-482.
- 나중식. (2005). 주민참여예산제도의 운영모형에 관한 비교연구: 브라질·미국·한국을 중심으로. 『지방정부연구』, 9(2): 133-158.
- 남수경. (2017). 주민참여예산제도가 지방교육재정의 운용 성과에 미친 영향 분석. 『교육재정경제연구』, 26(3): 1-23.
- 류춘호. (2017). 지방자치단체의 주민참여예산제도 운영 활성화 방안.

- 박광우. (2006). 「주민참여예산제도의 모형에 관한 연구」. 전남대학교 대학원 행정학과 석사학위 논문.
- 박미옥. (2006), 한국 지방정부 주민참여예산제도의 실태분석: 광주시 북구청과 울산시 동구청 사례의 비교분석을 중심으로. 「한국인사행정학회보」. 5(2): 131-167.
- 박형근·남황우. (2012), 지방정부의 재정혁신에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 주민참여예산제도를 중심으로. 「한국지방재정논집」. 17(3): 165-192.
- 안성민. (2005). 주민참여예산제도: 포르투 알레그레시의 사례. 「지방재정」. 3: 139-148.
- 안성민·이영. (2008), 주민참여예산제도 사례분석: 울산광역시 동구를 중심으로. 「지방정부연구」. 11(4): 201-222.
- 안성민·최윤주. (2009), 주민참여예산제도의 경험과 성과: 5개 자치구를 중심으로. 「한국행정논집」. 21(4): 1369-1397.
- 엄태호·윤성일. (2013), 지방정부 주민참여예산제도의 제도화 수준에 미친 영향요인에 관한 연구. 「국가정책연구」. 27(4): 39-64.
- 유홍성·남승균·신진영·임영숙. (2014). 주민참여예산제도 활성화 방안: 인천 남구지역을 중심으로, 「인천학연구」. 21: 223-250.
- 윤성일 외. (2014), 주민참여예산제도의 분화: 제도화 과정의 분석과 시사점. 「사회과학연구」. 25(3): 385-410.
- 이수구·박영강. (2015). 주민참여예산제의 유형에 따른 효과성 분석. 「한국지방자치연구」. 16(4): 111~136.
- 이순향·김상현. (2011). 주민참여예산제도 도입의 효과에 관한 연구. 「한국행정논집」. 23(1): 319-342.
- 이정만. (2014). 주민참여예산제의 운영 실태와 정책 과제에 관한 연구 : 충청남도의 사례를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 26(2): 317-342.
- 이지문·권자경. (2015). 주민참여예산제도 효과의 결정요인에 관한 실증연구: 서울시를 중심으로. 「지방정부연구」. 19(1): 121-145.
- 임성일. (2015). 주민참여예산제도의 도입 배경과 지향 방향. 「월간 자치발전」, 12월호: 24-33.
- 임성일. (2015). 주민참여예산제도의 운영실태와 개선방향. 「한국도시행정학회」. 2015년 하반기

- 학술대회」. 29-55.
- 임성일·서정섭. (2015). 「주민참여예산제도 활성화 방안대회」. 29-55.
- 임성일·송창석·최인욱·김상철. (2018). 「참여예산 : 시민이 정부를 바꾼다」. 해남.
- 장인봉·염영배. (2014). 주민참여예산제도가 지방자치단체 예산제도에 미치는 개선효과에 관한 연구. 「한국정책과학학회보」. 18(3): 105-125.
- 장인봉·염영배. (2018). 주민참여예산제도의 영향요인과 성과에 관한 연구: 공무원의 인식조사를 중심으로. 「IDI 도시연구」. (13): 179-207
- 정재호·김상현. (2014). 주민참여예산제도의 도입이 지방자치단체의 재정건전성에 미치는 영향에 관한 연구: 선심성 및 전시성 예산을 중심으로. 「한국지방재정논집」. 19(3): 175~201.
- 주기완. (2015). 경상남도 주민참여예산제도의 개선방안에 관한 연구. 「공공사회연구」. 5(4): 5-47.
- 주현정·강창민. (2017). 주민참여예산제도의 운영 성과 요인 분석. 「한국지방재정논집」. 22(3): 169-189.
- 최상한. (2010). 지방정부 주민참여예산제도의 확산과 영향요인. 「한국행정학보」. 44(3): 97-113.
- 최웅선 외. (2018). 「광역시도 주민참여예산제 운영모델 구축」. 충청남도.
- 최윤주. (2011). 「참여민주주의의 한 모형으로서 참여예산제도 검토」. 울산대학교 대학원 행정학과 박사학위논문.
- 황소하 외. (2015). 「수원시 주민참여예산제도의 운영모형에 관한 연구」. 수원시정연구원.

[참조 1] 2020년 도민참여예산 제안사업 공모 선정 결과

1. 도 정책사업 : 12건 70억원

(단위 : 천원)

연번	사 업 명	예산액			비고
		계	도비	시군비	
계	12건	7,000,000	3,500,000	3,500,000	
1	임산부 다(多) 지원 사업	2,500,000	750,000	1,750,000	
2	잔류폐농약 등 수거사업	300,000	150,000	150,000	
3	금강상류 천변 불법쓰레기 무단투기 감시 시스템 구축사업	720,000	360,000	360,000	
4	함께 걸어U ‘둘레둘레 행복한 걷기’	67,200	33,600	33,600	
5	취약계층 다문화 조손가정을 위한 네트워크 구축	68,400	34,200	34,200	
6	농촌지역 자치 요양마을 기반 구축 사업	500,000	250,000	250,000	
7	어르신 걱정 말고 편히 앉아 계셔유	45,000	22,500	22,500	
8	충청남도 청소년을 위한 온라인 플랫폼 개발	100,000	100,000		도 직접 사업
9	저소득 보훈가족 밀반찬 지원사업	277,888	277,888		도 직접 사업
10	미세먼지 저감을 위한 충남 시내버스 공기정화필터 설치	1,677,000	932,100	744,900	
11	4차 산업혁명에 따른 학교 밖 청소년 소프트웨어 교육 활성화	160,000	85,000	75,000	
12	충남 청년농부 소규모 스마트팜 지원사업	584,512	504,712	79,800	

2. 시군 주민생활 밀착사업(2안) : 44건 75억원

(단위 : 천원)

연번	사업명	예산액			비고
		계	도비	시군비	
계	44건	7,496,242	3,748,121	3,748,121	
1	안전사각지대 가로등 설치 및 노후등 기구 교체	300,000	150,000	150,000	아산시
2	관내 빈집을 활용한 귀농지원 체계 구축 사업	120,000	60,000	60,000	부여군
3	교통사고 다발지역 바닥신호등 설치공사	250,000	125,000	125,000	보령시
4	천년의 숲길 개선 및 식생조사와 생태문화 프로그램개발	300,000	150,000	150,000	아산시
5	하천변 추락방지 안전휰스 및 둘레길 설치	50,000	25,000	25,000	논산시
6	시내권 자전거도로 연장을 통한 자전거이용 활성화 및 관광코스 개발	200,000	100,000	100,000	아산시
7	계룡산국립공원갑사지구 가로등 확충 및 보완 CCTV설치	80,000	40,000	40,000	공주시
8	대둔산도립공원 철쭉단지 가꾸기 사업	20,000	10,000	10,000	논산시
9	맞벌이부부 및 한부모가정 가사지원서비스	150,000	45,000	105,000	계룡시
10	여성과 청소년이 소통 공감하는 복합 커뮤니티 운영	100,000	50,000	50,000	당진시
11	수국향 가득한 태봉산 힐링 공간 조성	300,000	150,000	150,000	논산시
12	해안쓰레기 무단투기 단속 CCTV 설치	100,000	50,000	50,000	홍성군
13	재미와 휴식, 웰빙이 있는 옥녀봉 테마화단 조성	200,000	100,000	100,000	논산시
14	“만세 오케이” 귀농학교 운영	300,000	150,000	150,000	보령시
15	예당호~팔봉산 출렁코스 등산길 사업	200,000	120,000	80,000	예산군
16	국사봉 둘레길 조성	50,000	25,000	25,000	태안군
17	해안도로 생태관찰로 설치	100,000	50,000	50,000	보령시
18	예비 엄마, 아빠와 함께하는 숲 체험 프로그램	9,000	4,500	4,500	예산군
19	당진시 버스정류장 태양광 설치	250,000	125,000	125,000	당진시
20	마을교육공동체 어울림 공간조성 지원	100,000	50,000	50,000	아산시
21	찾고 싶은 벚꽃 산책로 만들기	300,000	150,000	150,000	태안군
22	귀농귀촌인과 지역주민간의 어울림 사업	50,000	25,000	25,000	홍성군
23	송악면 생활체육 공간 확충사업	300,000	150,000	150,000	아산시
24	보령시 공공자전거 “굴러유”	300,000	150,000	150,000	보령시

연번	사업명	예산액			비고
		계	도비	시군비	
25	어린이보호구역 학교 및 인구밀집지역 교차로 방법용 CCTV설치	300,000	150,000	150,000	홍성군
26	경관이 뛰어난 유동천 슬로우시티 활성화 사업	300,000	150,000	150,000	금산군
27	진산성지마을 가톨릭 최초순교자 순례길 정비	300,000	150,000	150,000	금산군
28	청천호 둘레길 명품화 사업	210,000	105,000	105,000	보령시
29	금산 방우리 생태환경 복원 및 자연경관 개선	289,000	144,500	144,500	금산군
30	청소년 놀이터	100,000	50,000	50,000	아산시
31	오가초등학교 어린이보호구역 정비사업	180,000	90,000	90,000	예산군
32	그대 곁에 멘토	20,000	10,000	10,000	아산시
33	안심치안 마을 조성	50,000	25,000	25,000	당진시
34	야생동물 접근감지 및 퇴치 시스템 설치사업	292,600	146,300	146,300	금산군
35	생활EM 무인공급자판기 공급	100,000	50,000	50,000	홍성군
36	예산군 추모공원 주변 우회도로 정비사업	137,000	68,500	68,500	예산군
37	LED 바닥신호등 설치	80,000	40,000	40,000	홍성군
38	옥마산 등산로 쉼터 조성	200,000	120,000	80,000	보령시
39	아산시 청소년 토론문화 활성화	25,000	12,500	12,500	아산시
40	저희가 가려드릴게요	250,000	125,000	125,000	보령시
41	청소년 '명동 놀이터' 거리 조성	50,000	25,000	25,000	홍성군
42	폭염대비/미세먼지 저감시설 쿨링포그 설치	300,000	150,000	150,000	청양군
43	버스승강장 발열의자 설치	35,000	17,500	17,500	홍성군
44	주민복지 증진을 위한 주민자치 활력센터 구축	148,642	64,321	84,321	홍성군

3. 읍면동 풀뿌리 소규모사업 : 29건 5억원

(단위 : 천원)

연번	사업명	예산액			비고
		계	도비	시군비	
계	29건	503,758	251,879	251,879	
1	외국인 주민과 함께하는 문화체험 교육 및 마을 축제	20,000	10,000	10,000	아산시
2	소쿠리 반찬나눔 사업	10,000	5,000	5,000	아산시
3	주민자치 생활공구 대여사업	20,000	10,000	10,000	청양군
4	주민자치회 자생력 강화를 위한 수익사업(생강재배)	20,000	10,000	10,000	태안군
5	온 마을 텃밭 인문학 교실	20,000	10,000	10,000	아산시
6	안전(우범지역 CCTV 설치)	18,000	9,000	9,000	공주시
7	주민과 함께하는 문화가 있는 날 행사(월1회)	20,000	10,000	10,000	서산시
8	고추장 담그기 재능기부 및 독거노인 나눔행사 외 2건(공동체활성화사업)	20,000	10,000	10,000	서산시
9	전통 마을 숲 공원화	20,000	10,000	10,000	부여군
10	더 좋은 지역공동체 Upcycling 공예마을	20,000	10,000	10,000	홍성군
11	앞마당 벼룩시장	2,310	1,155	1,155	예산군
12	청소년공부방 참여자대상 지역배움터(학교밖 교실) 운영	20,000	10,000	10,000	부여군
13	통학로(광석초, 중학교) 태양광 인테리어등 직접 설치	19,948	9,974	9,974	논산시
14	임천면 로컬푸드 장터 운영	12,000	6,000	6,000	부여군
15	세대통합으로 이웃간을 연결해요~~	20,000	10,000	10,000	공주시
16	더불어 살기좋은 은진행복마을 만들기 사업	20,000	10,000	10,000	논산시
17	성성동 마을공동체를 기록하다	6,500	3,250	3,250	천안시
18	생활공동체 활성화로 동네자치를 이끌다!	20,000	10,000	10,000	당진시
19	마을회관 주방시설 현대화 사업	20,000	10,000	10,000	홍성군
20	옛 입포 갯개포구 소금창고 문화쉼터(전시관) 공간 조성	20,000	10,000	10,000	부여군
21	노랑 창포꽃이 어우러진 제민천 가꾸기	20,000	10,000	10,000	공주시
22	밭 작물 재배하여 드림 외 4건	10,000	5,000	5,000	아산시
23	둠벚 마을 학교	20,000	10,000	10,000	공주시
24	클린 선장, 클린 아산	5,000	2,500	2,500	아산시
25	계룡 행복 더하기 사랑 나누기 어울림 마당	20,000	10,000	10,000	계룡시

연번	사업명	예산액			비고
		계	도비	시군비	
26	소색골 소하천변 산책로조성	20,000	10,000	10,000	홍성군
27	아낙네들의 나누미	20,000	10,000	10,000	공주시
28	미산 남심리 쉼터조성	20,000	10,000	10,000	보령시
29	삼계리 쉼터조성	20,000	10,000	10,000	보령시

[참조 2] 2020년 도민참여예산 주민제안사업 선정사업 추진 현황

연번	사 업 명	사업비 (천원)	집행율 (%)	추진현황 (완료,추진중)
합계	81건	10,975,488	50	
1	취약계층 다문화 조손가정을 위한 네트워크 구축	68,400	58	추진중
2	충청남도 청소년을 위한 온라인 플랫폼 개발	100,000	40	추진중
3	4차 산업혁명에 따른 학교 밖 청소년 소프트웨어 교육 활성화	160,000	63	추진중
4	여성과 청소년이 소통 공감하는 복합 커뮤니티 운영	100,000	74	추진중
5	청소년 놀이터	100,000	50	추진중
6	그대 곁에 멘토	20,000	50	추진중
7	아산시 청소년 토론문화 활성화	25,000	80	추진중
8	청소년 '명동 놀이터' 거리 조성	50,000	50	추진중
9	외국인 주민과 함께하는 문화체험 교육 및 마을축제	20,000	0	추진중
10	청소년공부방 참여자대상 지역배움터(학교밖교실) 운영	20,000	75	추진중
11	계룡산국립공원갑사지구 가로등 확충 및 보완 CCTV설치	80,000	87	와놀이
12	어린이보호구역 학교 및 인구밀집지역 교차로 방범용 CCTV설치	300,000	85	완료
13	안심치안 마을 조성	50,000	100	완료
14	안전(우범지역 CCTV 설치)	18,000	100	완료
15	저희가 가려드릴게요	250,000	82	추진중
16	노랑 창포꽃이 어우러진 제민천 가꾸기	20,000	50	추진중
17	소색골 소하천변 산책로조성	20,000	50	추진중
18	임산부 대(多) 지원 사업	1,200,000	19	추진중
19	예비 엄마, 아빠와 함께하는 숲 체험 프로그램	9,000	0	추진중
20	저소득 보훈가족 밑반찬 지원사업	277,888	50	추진중
21	온 마을 텃밭 인문학 교실	20,000	70	추진중
22	고추장 담그기 재능기부 및 독거노인 나눔행사 외 2건	20,000	16	추진중
23	더 좋은 지역공동체 Upcycling 공예마을	20,000	0	추진중
24	앞마당 벼룩시장	2,310	0	추진중
25	세대통합으로 이웃간을 연결해요	20,000	0	추진중

연번	사 업 명	사업비 (천원)	집행율 (%)	추진현황 (완료,추진중)
26	더불어 살기좋은 은진행복마을 만들기 사업	20,000	2	추진중
27	성성동 마을공동체를 기록하다	6,500	3	추진중
28	생활공동체 활성화로 동네자치를 이끈다!	20,000	50	추진중
29	밭 작물 재배하여 드림 외 4건	10,000	60	추진중
30	둠벙 마을 학교	20,000	55	추진중
31	클린 선장, 클린 아산	5,000	54	추진중
32	계룡 행복 더하기 사랑 나누기 어울림 마당	20,000	0	추진중
33	아낙네들의 나누미	20,000	0	추진중
34	주민과 함께하는 문화가 있는 날 행사(월1회)	20,000	0	추진중
35	옛 입포 갯개포구 소금창고 문화쉼터(전시관) 공간 조성	20,000	0	사업취소
36	경관이 뛰어난 유동천 슬로우시티 활성화 사업	300,000	85	추진중
37	진산성지마을 가톨릭 최초순교자 순례길 정비	300,000	85	추진중
38	아산시 송악면 생활체육공간 확충사업	300,000	31	추진중
39	임천면 로컬푸드 장터 운영	12,000	10	추진중
40	하천변 추락방지 안전헨스 및 둘레길 설치	50,000	0	추진중
41	예산군 추모공원 주변 우회도로 정비사업	137,000	0	추진중
42	마을회관 주방시설 현대화 사업	20,000	62	추진중
43	미산 남심리 쉼터조성	20,000	100	완료
44	삼계리 쉼터조성	20,000	100	완료
45	천년의 숲길개선 및 식생조사와 생태문화 프로그램개발	300,000	100	완료
46	수국향 가득한 태봉산 힐링 공간 조성	300,000	83	완료
47	예당호~팔봉산 출렁코스 등산길 사업	200,000	86	완료
48	국사봉 둘레길 조성	50,000	81	완료
49	청천호 둘레길 명품화 사업	210,000	23	추진중
50	옥마산 등산로 쉼터 조성	200,000	0	추진중
51	전통 마을 숲 공원화	20,000	96	완료
52	대둔산도립공원 철쭉단지 가꾸기 사업	17,000	87	추진중
53	금산 방우리 생태환경 복원 및 자연경관 개선	289,000	0	추진중
54	야생동물 접근감지 및 퇴치 시스템 설치사업	292,600	0	추진중
55	폭염대비/미세먼지 저감시설 쿨링포그 설치	160,000	81	완료
56	잔류폐농약 등 수거사업	300,000	31	추진중

연번	사 업 명	사업비 (천원)	집행율 (%)	추진현황 (완료,추진중)
57	금강상류 천변 불법쓰레기 무단투기 감시 시스템 구축사업	720,000	70	추진중
58	해안쓰레기 무단투기 단속 CCTV 설치	100,000	100	완료
59	안전사각지대 가로등 설치 및 노후등 기구 교체	300,000	92	완료
60	재미와 휴식, 웰빙이 있는 옥녀봉 테마화단 조성	200,000	99	완료
61	어르신 걱정 말고 편히 앉아 계셔유	45,000	89	완료
62	교통사고 다발지역 바닥신호등 설치공사	250,000	97	완료
63	당진시 버스정류장 태양광 설치	250,000	100	완료
64	오가초등학교 어린이보호구역 정비사업	180,000	100	완료
65	LED 바닥신호등 설치	80,000	94	완료
66	버스승강장 발열의자 설치	35,000	100	완료
67	통학로(광석초, 중학교) 태양광 인테리어등 직접설치	19,948	100	완료
68	시내권 자전거도로 연장을 통한 자전거이용 활성화 및 관광코스 개발	200,000	0	추진중
69	찾고 싶은 벚꽃 산책로 만들기	300,000	5	추진중
70	보령시 공공자전거 “굴러유“	300,000	2	추진중
71	해안도로 생태관찰로 설치	100,000	98	추진중
72	관내 빈집을 활용한 귀농지원 체계 구축 사업	100,000	0	이월신청
73	“만세 오케이“ 귀농학교 운영	200,000	78	추진중
74	생활EM 무인공급자판기 공급	100,000	98	추진중
75	소쿠리 반찬나눔 사업	10,000	19	추진중
76	마을교육공동체 어울림공간 조성	100,000	44	추진중
77	농촌지역 자치 요양마을 기반 구축사업	500,000	0	추진중
78	함께 걸어요 둘레둘레 행복한 걷기	67,200	57	추진중
79	주민자치 생활공구 대여사업(남양면)	20,000	0	추진중
80	주민자치회 자생력 강화를 위한 수익사업(원북면)	20,000	0	추진중
81	주민복지 증진을위한 주민자치 활력센터 구축(장곡면)	148,642	0	추진중