지방자치 이슈와 포럼
Issue & Forum

Vol. 19
2018 June

이달의 이슈와 포럼 |

주민참여예산제

특별대담
- 주민참여예산제 성공을 위한 전제 조건들

이슈
- 주민참여예산제 운영의 현주소와 발전방향

논단
- 국민이 예산사업을 제안하고 논의
- 지방분권화 시대 주민참여예산제도 운영 방향
- 주민참여예산제도와 사회적 가치
- 주민참여예산제도 활성화를 위한 제안

우수사례
- 주민에 의한, 주민을 위한 완주군주민참여예산
- 안산시 주민참여예산제 운영
- 시카고의 주민참여예산제도

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

지방자치 이슈와 포럼 Issue & Forum

06 **특별대담**

주민참여예산제 성공을 위한 전제 조건들

유태현

– 한국지방재정학회장

– 남서울대학교 세무학과 교수

14 **이슈**

주민참여예산제 운영의 현주소와 발전방향

서정섭

한국지방행정연구원 선임연구위원

32 **논단**

국민이 예산사업을 제안하고 논의

박지훈

기획재정부 참여예산과장

지방분권화 시대 주민참여예산제도 운영 방향

곽채기

동국대 행정학과 교수

한국지방행정연구원 Korea Research Institute for Local Administration

한국지방행정연구원「지방자치 이슈와 포럼」 통권 제 19호
발행인 한국지방행정연구원장 윤태범
편집위원장 박진경
위원 서정섭, 최인수, 김성주, 여효성, 김지수, 최지민, 홍근석
간사 탁영지
연락처 T. 033-769-9826 T. 070-4275-2315
홈페이지 www.krila.re.kr
디자인 · 인쇄 승일미디어그룹(주)

※ 지방자치 이슈와 포럼은 한국지방행정연구원이 대필 발행하는 소식지로 지방자치의 다양한 현안 이슈에 대한 정책 제안을 제시하고 있습니다.
※ 본 지방자치 이슈와 포럼은 격월 발간됩니다. 정기구독을 원하시는 분은 이름, 연락처, 주소, 이메일 주소를 기입하여 메일 주소로 신청하여 주십시오. (무료) newsletter@krila.re.kr
※ 한국지방행정연구원 홈페이지에서 지방자치 이슈와 포럼 원문을 보실 수 있습니다. www.krila.re.kr
※ 본지에 실린 내용은 필자 개인 견해로 한국지방행정연구원의 공식 견해와 다를 수 있습니다.

Contents

주민참여예산제도와 사회적 가치
이장욱
한국지방행정연구원수석연구원

주민참여예산제도 활성화를 위한 제안
오관영
좋은예산센터 상임이사

56 **우수사례**

주민에 의한, 주민을 위한 완주군주민참여예산
한병삼
전북 완주군 기획감사실장

안산시 주민참여예산제 운영
전덕주
안산시청 예산법무과장

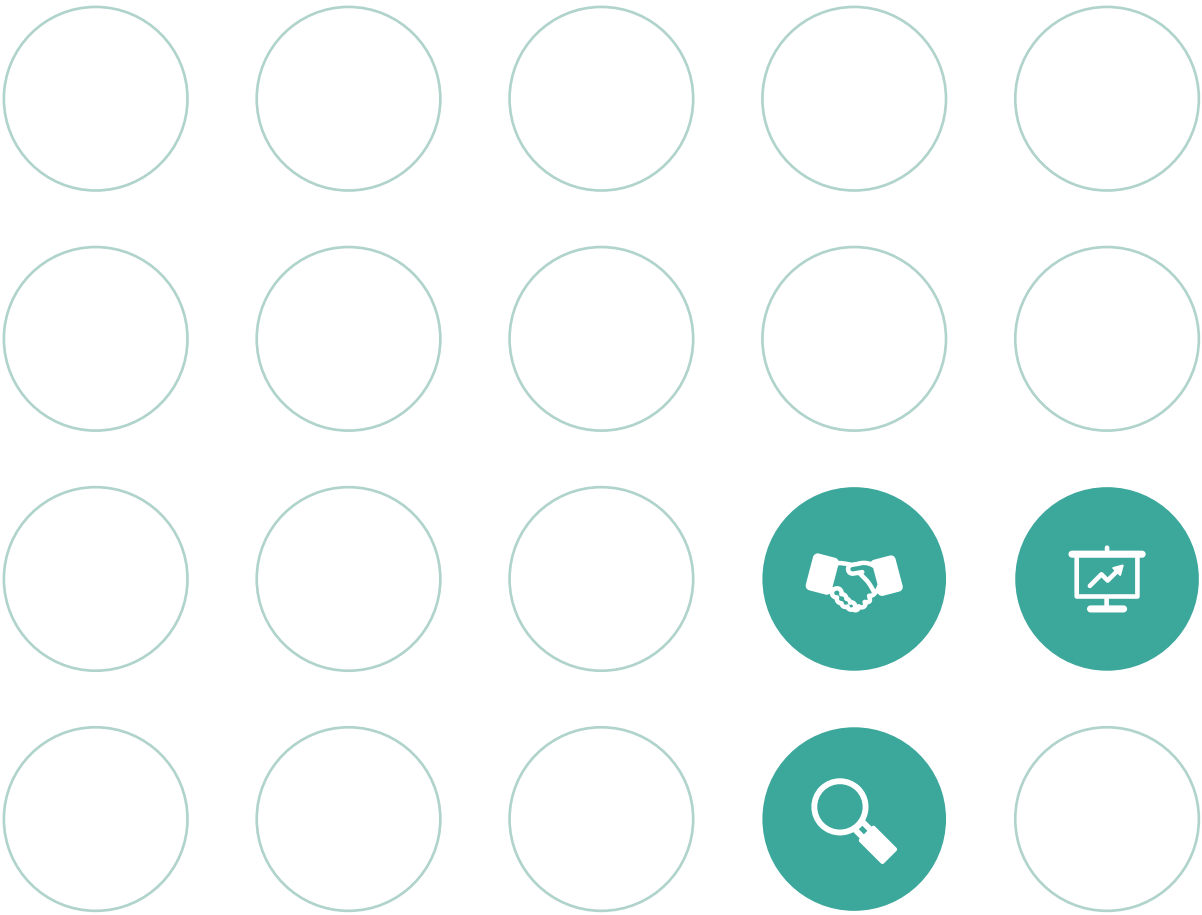
시카고의 주민참여예산제도
박소영
인천대학교 행정학과 조교수

82 **지방자치단체 탐방**
전라남도 보성군

90 **용어해설**

94 **KRILA 보고서**

98 **연구원 동정**



지방자치 이슈와 포럼

주민참여예산제

특별대담

- 주민참여예산제 성공을 위한 전제 조건들
  유태현
  – 한국지방재정학회장
  – 남서울대학교 세무학과 교수

이슈

- 주민참여예산제 운영의 현주소와 발전 방향

논단

- 국민이 예산사업을 제안하고 논의
- 지방분권화 시대 주민참여예산제도 운영 방향
- 주민참여예산제도와 사회적 가치
- 주민참여예산제도 활성화를 위한 제안

우수사례

- 주민에 의한, 주민을 위한 완주군 주민참여예산
- 안산시 주민참여예산제 운영
- 시카고의 주민참여예산제도

지방자치단체 탐방

- 발길이 닿는 곳 마다 향기로운 '보성'에 가다

용어해설

- 주민소환
- 주민 투표
- 도시재생 뉴딜
- 계획계약제도

KRILA 보고서

- 4차 산업혁명 시대의 지방자치단체 일자리 대응 전략
- 지방자치단체 사회복지예산분류체계의 개선방안
- 공간정보를 활용한 주민생활서비스 접근성 연구
- 지방분권체제 강화를 위한 헌법 비교연구: 프랑스 헌법과 미국 뉴욕 주 헌법

연구원 동정

- 한국지방행정연구원–서울연구원 업무협약 체결
- 2018년 상반기 임직원 워크숍 개최
- 일본자치체국제화협회(CLAIR)서울사무소 간담회 개최
- 제8차 연구심의위원회 개최
- 연구자문위원회 전체 회의 개최
- 제9차 연구심의위원회 개최
- 제17회(2018–1차) 한·일 지역정책연구회 개최
- 제10차 연구심의위원회 개최

〈특별대담〉

주민참여예산제 성공을 위한 **전제 조건들**

+
대담 | **유태현**
- 한국지방재정학회장
- 남서울대학교 세무학과 교수

학회장님, 바쁘신데 시간을 내 주셔서 감사합니다. 정부에서 재정 분권을 그 어느 때보다도 강력하게 추진할 것으로 알고 있습니다. 주민참여예산제 운영이 재정 분권과 어떤 관계가 있다고 보시는지요

문재인 정부는 출범 초기인 2017년 7월에 국정기획자문위원회를 통해 「문재인정부 국정운영 5개년 계획」을 발표하였습니다. 그 핵심 내용 가운데 하나가 재정 분권 과제입니다. 문재인 정부의 재정 분권 과제는 이전 정부가 추진했던 재정 분권의 흐름을 대체로 따르면서 최근 달라진 사회경제 여건을 반영하여 현실에 초점을 맞춘 재정혁신 대안의 성격을 띤다고 할 수 있습니다. 주목할 점은 재정 분권을 추진함에 있어 국세와 지방세 비율을 현행 8:2수준에서 7:3을 거쳐 6:4를 지향하겠다고 수치를 통해 재정 분권 의지를 천명했는데, 이는 과거 역대 어느 정부에서는 찾아볼 수 없었던 접근입니다. 문재인 정부는 국정과제 75[지방재정 자립을 위한 강력한 재정 분권]에서 재정 분권을 뒷받침하기 위한 핵심과제로 ① 국세-지방세 구조개선(: 국세-지방세 비율을 7:3을 거쳐 장기적으로 6:4 수준까지 개선), ② 이전 재원 조정으로 지방재정의 자주역량 제고(: 지역 간 격차 완화 및 균형발전 추진), ③ 지방재정의 건전성 강화(: 지방세 및 세외수입 체납징수율 제고, 예산 낭비 사업 근절을 위한 제도개선), ④ 고향 사랑 기부제도 도입 추진(: 지방재정 보완

및 지역경제 활성화), ⑤ 예산 예산제도 확대 5개 분야를 제시하였습니다. 현 정부가 추구하는 재정 분권의 기본 방향은 자체 재원주의에 기초하여 지방 세입 구조를 혁신함으로써 지방 스스로 재정운영을 주도하고, 그 결과에 책임을 지는 자율과 책임있는 지방재정 틀 구축을 지원하기 위한 것이라고 할 수 있습니다. 이를 위해 자체 재원 확충을 위한 세부 과제로 지방소비세 비중 확대, 지방소득세 규모 확대, 지방세 신세원 발굴, 지방세 비과세· 감면률 15% 수준 관리를 추진할 계획입니다. 또 이전 재원 시스템 개선과 관련해서는 지방교부세율 상향 및 지역상생발전기금 확대, 국고보조사업 정비, 실질적인 포괄보조금 제도 도입을 실행할 예정입니다.

또한 지방재정의 건전성 강화 차원에서 고액·상습체납자 대상 징수 활동 강화, 지방 세외수입 업무시스템 통합, 예산낭비신고센터 및 국민감시단 활성화를 과제로 설정하였습니다. 더 나아가 지방재정 보완 및 지역경제 활성화를 위해 고향 사랑 기부제도를 도입할 것이며, 지자체 핵심정책·사업까지 주민참여예산제도를 확대함으로써 주민에 의한 자율통제를 강화하는 방식으로 예산 예산제도의 내실화를 이루어나갈 것을 천명하고 있습니다.

현 정부의 재정 분권은 주민의 삶의 질을 개선하고, 전국이 고르게 그 특성에 맞는 발전을 이룩할 수 있도록 여건을 만들어주는 것을 목표로 한다고 하겠습니다. 그렇기 때문에 주민의 의견을 충실하게 수렴하여 반영하는 접근이 그 성패를 좌우할 수밖에 없을 것입니다. 주민참여예산제도는 지자체와 주민이 함께 지역 예산을 편성하고, 그것의 실효적 집행 등에 참여하는 근간 틀에

[표1] **문재인 정부의 재정 분권 과제**

국정과제	지방재정 관련 세부과제 내용
75. 지방재정 자립을 위한 강력한 재정 분권	
• 국세-지방세 구조개선: 국세-지방세 비율을 7:3을 거쳐 장기적으로 6:4 수준까지 개선	• 지방소비세 비중 확대 • 지방소득세 규모 확대 • 국가-지방 간 기능 재조정 • 지방세 신세원 발굴 • 지방세 비과세· 감면률 15% 수준 관리
• 이전재원 조정 및 재정균형 달성: 지자체 간 재정 격차 완화 및 균형발전 추진	• 지방교부세율 상향 및 지역상생발전기금 확대 • 국고보조사업 정비 • 실질적인 포괄보조금 제도 도입
• 지방재정의 건전성 강화: 지방세 및 세외수입 체납징수율 제고, 예산낭비사업 근절을 위한 제도개선	• 고액·상습체납자 대상 징수활동 강화 • 지방 세외수입 업무시스템 통합 • 예산낭비신고센터 및 국민감시단 활성화
• 고향 사랑 기부제도 도입 추진: 고향 사랑 기부제법(가칭) 제정을 통한 지방재정 보완 및 지역경제 활성화	• 재정이 열악한 지자체에 기부할 경우 인센티브 제공 • 투명하고 공정한 기부금 모집·활용을 위한 제도개선
• 주민참여예산제도 확대	• 지자체 핵심정책·사업까지 예산 예산제도 확대를 통한 주민에 의한 자율통제 강화

해당합니다. 그렇기 때문에 재정 분권과 주민참여예산제도는 서로 맞물려 돌아가는 톱니바퀴 관계를 형성하고 있다고 해도 과언이 아닐 것입니다.

이런 측면에서 보면 현 정부의 재정 분권은 중앙과 지방 간 재정 관계를 합리적으로 재편하고, 예산 예산제도의 내실화를 통해 주민이 소망하는 모습으로 지방재정이 운영될 수 있도록 돕는 것을 목표로 한다고 할 수 있습니다. 따라서 주민참여예산제도는 현 정부의 재정 분권 추진을 뒷받침하는 핵심적인 기제(mechanism)라고 하겠습니다.

우리나라 지방자치단체에서 주민참여예산제가 최초로 도입된 곳은 2003년 광주 북구라고 합니다. 이후 2011년 3월에는 모든 지방자치단체에서 주민참여예산제를 운영하도록 지방재정법에 규정하였습니다. 지자체에서 주민참여예산제를 운영해야 하는 필요성에 대하여 말씀해 주십시오

우리나라의 주민참여예산제 도입을 위한 첫 노력은 1998년부터 시작된 시민단체의 예산감시운동에서 그 뿌리를 찾을 수 있습니다. 당시 지방자치단체의 예산감시운동을 주도했던 시민단체들은 예산 심의나 집행과정에서 문제 제기에 집중했던 그간 예산감시운동의 한계를 극복하기 위해 2001년부터 주민참여예산제에 관심을 갖게 되었습니다. 전국에 걸쳐 예산감시운동을 펼쳤던 40여 개 시민단체로 구성된 '예산감시네트워크'에서 예산참여운동에 대한 사례연구를 진행하기 시작했고, 2002년도에는 제도화의 필요성을 제기하며 조례제정 운동으로 발전하였습니다. 이러한 상황에서 2002년 6.13 지방선거에서 주민참여예산제 도입 문제가 본격적으로 공론화되었습니다.

'예산감시네트워크'는 2003년 3월 3일 '납세자의 날' 선언을 통해 주민참여예산제 도입을 지방자치단체에 제안했고, 전국의 시민단체들이 각 지역의 특성에 맞는 조례제정 운동을 전개하였습니다. 광주지역의 경우 예산감시네트워크 참가단체인 '참여자치21'이 이러한 활동과 연계하여 납세자의 날 선언문을 통해 주민참여예산제 도입을 각 지방자치단체에 제안하였고, 광주광역시 북구에서 이 제안을 가장 먼저 수용하여 2003년 5월 전

국 최초로 주민참여예산제를 도입하였습니다. 이런 과정을 거쳐 광주광역시 북구는 2004년 3월에 전국 최초로 '주민참여예산제운영조례'를 제정하여 주민참여예산제에 대한 법적·제도적 기반을 자체적으로 구축하였습니다. 시민단체 및 지방자치단체의 자발적 노력과 별도로 행정자치부(현 행정안전부)는 2003년 7월말에 발표한 '2004년도 지방자치단체 예산편성지침'을 통해 예산편성 전 인터넷 설문조사, 주민공청회, 간담회 등을 통해 지역주민들이 예산편성 과정에 참여하는 '참여형 예산편성제' 도입을 권고하였습니다. 이후 2011년 3월에는 모든 지자체에서 주민참여예산제를 운영하도록 지방재정법에 규정하였고, 2018년 현재 전국 243개 지방자치단체가 주민참여예산제도를 시행하고 있습니다. 예산 예산제도가 도입될 수밖에 없었던 이유와 그 필요성은 다음과 같이 설명할 수 있을 것입니다.

첫째, 우리나라는 1991년에 30년간의 단절을 극복하고 지방의회에 한정된 지방자치를 부활시켰습니다. 이어 1995년에 민선자치1기가 출범되었고, 1998년부터는 민선자치2기가 시행되었습니다. 이런 과정에서 1998년에 주민참여예산제 도입의 단초로 작용했던 시민단체의 예산감시운동이 시작된 것은 자연스런 현상이라고 할 수 있습니다. 왜냐하면 1991년 지방의회 구성 이후 시간이 경과함에 따라 주민이 지방예산의 주인이고, 그것의 바른 편성과 집행이 무엇보다 중요함을 인식하는 분위기가 확산되었습니다. 이와 같은 상황에서 예산 예산제도의 도입은 거스를 수 없는 시대의 흐름으로 이해될 수 있었기 때문입니다.

둘째, 지방자치는 주민을 위한 것이므로 그 운영의 기본 방향은 주민을 우선해야 합니다. 지방재정의 운영도 예외는 아닙니다. 주민과 지자체가 함께 호흡하는 방식으로 지역 살림이 꾸려져야 함은 물론입니다. 예산 예산제도는 지방재정을 운영함에 있어 주민의 의견을 수렴하고 주민이 함께 하는 통로에 해당합니다.지방자치의 연륜이 쌓일수록 주민참여예산제도의 중요성과 기능은 더욱 커질 것으로 예상됩니다.

지자체에서 주민참여예산제가 본격적으로 시행된 역사를 2011년 이후라고 볼 때, 그 역사는 일천하다고 봅니다. 그동안 지자체의 주민참여예산제 운영 성과에 대하여 어떻게 평가하고 계신지 말씀해 주십시오

행정안전부 자료에 따르면 2010년 당초 예산 기준으로 지방자치단체의 총예산은 184조 6,559억 원이었고, 주민참여예산은 1,687억 원(공모사업 기준)으로 전체 예산에서 주민참여예산이 차지하는 비중은 0.09%이었습니다. 하지만 2015년에는 당초 예산 기준 지방자치단체의 총예산이 250조 149억 원이었고, 주민참여예산은 1조 2,716억 원으로 증가하여 전체 예산 대비 주민참여예산 반영비율이 0.51%로 증가하였습니다.

이와 같이 지방자치단체 예산 편성에서 주민참여예산이 점유하는 비중이 상승하고 있습니다. 하지만 아직도 주민참여예산이 전체 예산편성액에서 차지하는 비율은 1%를 넘지 못하는 상황입니다.

한편 2015년의 경우 예산방식으로 3만 5,889개(4조 1,116억 원)의 사업이 제안되었고, 그 가운데 1만 2,794개(1조 2,716억 원)가 채택되었습니다. 이전과 비교하

여 예산 방식으로 제안되는 사업 건수도 매년 늘어나고 있는 추세입니다. 이처럼 전체 지방예산 가운데 예산 방식과 관련된 사업의 수나 예산 규모가 늘어나고 있으며, 이런 추세는 앞으로 더욱 심화될 것으로 전망됩니다. 하지만 그 실체를 살펴보면 예산 예산편성은 일부 공모사업 분야에 한정되어 이루어지고 있으며, 시민단체, 주민참여예산위원회 등 지역의 일부 기관 또는 소수 주민의 관심사에 머물고 있습니다.

재정 또는 예산 분야는 전문가들에게도 그 이해가 쉽지 않은 분야입니다. 예산 예산제도는 명칭 그대로 주민이 해당 지역의 예산편성, 집행, 결산·감사 등에 주인의식을 갖고 지역 여건에 부합하는 다양한 의견을 개진함으로써 지역 재정이 보다 합리적이고 효율적으로 운영될 수 있도록 지원하는 시스템이라고 할 수 있습니다. 그렇기 때문에 현행 예산 예산제도의 위상 제고와 실효적 기능 강화를 위해서는 관련 사항에 대한 홍보와 교육을 내실 있게 진행하는 한편 전문가 육성에 보다 정성을 기울여야 할 것입니다.

주민참여예산제 운영에 있어서 가장 중요한 것은 주민이 참여하여 제시한 의견이나 제안에 대하여 서로 소통하고 공감하고 협력하는 것이라고 생각합니다. 주민참여예산제 운영에서 다양한 계층의 일반 주민이 보다 많이 참여할 수 있도록 하는 방법이 필요한데 어떤 방법들이 있겠습니까

2017년 한국지방행정연구원 연구결과에 따르면 동 제도가 몇 개 지자체를 제외하고는 대부분 형식적으로 운영되고 있을 뿐이며, 예산의 일정액을 별도로 설정하여 주민참여예산제를 적용하는 사례가 증가하고 있다고 합니다. 한편 실제 이루어진 예산 방식의 유형을 분류해 보면 공청회 14.0%, 간담회 20%, 서면설문조사 52%(인터넷 51%), 사업공모 64%, 전자투표는 13% 등입니다. 더욱이 243개 전국 지자체 가운데 156곳이 예산의 일정액을 별도로 배분하여 주민의 의견에 따라 그 사업을 확정하는 공모사업 분야에 주민참여예산제를 적용하는 방식을 따르고 있습니다. 예산 예산제도의 활성화를 위해서는 다음과 같은 방안의 보완을 검토할 필요가 있을 것입니다.

첫째, 예산 예산제도의 취지와 의미, 가치 등에 대한 주민의 인식수준이 낮은 상황입니다. 따라서 예산 예산제도를 알리는 홍보 및 교육에 각별한 관심과 실질적인 대책 마련이 필요하다고 하겠습니다.

둘째, 예산 예산제도의 모범 사례가 되고 있는 다른 나라 또는 다른 나라의 특정 지역이 동 제도의 정착을 위해 주민 참여를 어떻게 유도하고 있는가에 대한 조사와 더불어 그것을 우리나라에 벤치마킹할 수 있는 방법을 찾아 활용하는 노력이 요구됩니다.

셋째, 스마트 폰 등 전자기기를 이용하여 동의하는 지역주민들을 대상으로 예산 예산제도를 소개하는 단계를 넘어 지역 예산 편성, 집행, 결산·감사 등에 대한 내용을 주기적으로 알려줌으로써 주민참여예산제도를 바르게 이해하고, 주민입장에서 예산운영에 관여할 수 있는 길을 넓혀주어야 할 것입니다.

지방자치단체의 주민참여예산제 활성화와 관련하여 다른 국가의 사례를 통해 참고할 사항이 있다면 소개하여 주세요

다른 국가의 사례에 따르면 주민참여예산제는 직접민주주의의 실현을 위한 주요 역할을 담당하고 있으며, 다음과 같은 측면에서 기여하고 있습니다. 첫째, 브라질, 남미의 경우는 예산 예산제도가 부패한 지방의회에 대한 견제 기능을 하고 있습니다. 둘째, 서유럽의 예산 예산제도는 대의민주주의의 한계를 극복하는 주요 수단이 되고 있습니다. 셋째, 동유럽과 중앙유럽에서는 예산 예산제도가 민주주의 경험을 향상시키는 핵심 기능을 담당하고 있습니다.

이상의 세 가지 기여(부패한 지방의회에 대한 견제 기능, 대의민주주의의 한계 극복, 민주주의 경험 향상)는 역으로 보면 다른 국가들의 경우는 주민참여예산제 시행을 통해 이런 목표(목적) 실현을 추구한다고 할 수 있을 것입니다. 다른 국가의 주민참여예산제를 참조함에 있어서는 그 나라에서 왜 그런 방식을 채택했는가에 대한 배경 이해가 중요합니다. 그 나라의 특수성에 따라 만들어진 예산제도의 운영 방식은 우리나라와 그 나라의 실정이 다르기 때문에 결코 참조 사항 이상의 의미를 부여해서는 안 될 것입니다. 그 나라에서 성공적이라고 해도 환경과 여건이 다른 우리나라에서는 오히려 부작용만 발생할 수도 있음을 간과해서는 안 됩니다. 우리나라는 2003년 5월에 광주광역시 북구에서 주민참여예산제를 도입한 이래 15년의 세월이 흘렀음에도 주민참여예산제의 정체성을 놓고 과연 명확한 정의(定義)가 이루어진 상황인가에 대해 의문을 제기하지 않을 수 없습니다. 해외 사례 등에 비추어 볼 때, 우리나라는 왜 주민참여예산제를 시행하는가에 대한 이유(목표)를 좀 더 명확하게 설정해야 할 필요성이 있습니다.

현 정부는 주민참여예산제의 확대를 추진하는 이유로 국민 개개인이 주권을 행사하는 국민 중심의 민주주의(주권자 민주주의) 실현과 지방재정의 건전성·책임성 확보를 뒷받침하는 것으로 들고 있습니다. 그렇다면 우리나라 주민참여예산제의 목적(목표)은 국민 개개인이 주권을 행사하는 국민 중심의 민주주의(주권자 민주주의) 실현과 지방재정의 건전성·책임성 확보를 위한 뒷받침인가? 아니면 다른 무엇인가? 예산 예산제도 도입 논의 단계에서 반드시 거쳐야 했을 관련 쟁점의 점검을 실기(失機)한 측면이 있습니다. 지금이라도 우리나라 예산제도의

정체성을 명확하게 정립해야 할 것 같습니다. 우리 식 주민참여예산제의 의의와 그 목적 등을 설정하고, 그에 맞추어 현행 주민참여예산제의 개선 및 보완 방안을 찾아야 할 것입니다.

앞으로 지방자치단체의 주민참여예산제가 성공하기 위한 조건은 어떠한 것들이 있겠습니까

2018년 현재 우리나라의 지자체들은 예산 예산제도를 ① 의회 제출 전 단계에서 예산(안)에 대해 주민의견 수렴, 주민참여예산위원회의 검토 및 의견반영(예산(안) 총괄, 주요투자사업), ② 주민제안(공모), 간담회 등을 통한 사업 발굴(소규모 사업 중심)의 2가지 방식으로 운영하고 있다고 할 수 있습니다. 이처럼 예산 예산제도에 있어 예산의 형태는 크게 예산편성 과정에서 예산(안)에 대한 의견 제시, 주민제안사업(공모 포함)의 2가지 형태로 구분됩니다.

그런데 현 정부는 지자체의 핵심정책·사업까지 주민참여예산제의 확대를 추진하는 한편 주민에 의한 자율통제 강화를 강조하고 있습니다. 그렇기 때문에 지자체의 핵심정책·사업에 대해서도 주민참여예산제를 적용할 수 있는 실효적 방안 마련이 요구되며, 지자체 예산운영 전반에 걸친 주민의 자율통제 강화 대책을 강구해야 할 것입니다. 이런 측면을 고려할 때 우리나라의 현행 주민참여예산제는 다음 사항의 점검과 보완을 이루어나가야 할 것입니다.

첫째, 주민참여예산제의 정체성 정립과 우리식 주민참여예산제 모형의 개발을 서둘러야 합니다. 둘째, 예산을 통한 예산편성 범위를 명확하게 설정해야 합니다. 적어도 지금처럼 공모사업 분야에 한정하는 단계에서 탈피하여야 할 것이며, 그렇다면 어느 수준까지 예산방식으로 예산을 편성할 것인가에 대한 로드맵 설정 등이 요구됩니다. 셋째, 예산 활성화를 위해 주민에 대한 교육·홍보 내실화, 관련 정보공개 등이 지속적으로 추진되어야 합니다. 넷째, 예산 예산제도에 대한 자치단체장과 공무원의 인식과 자세 전환이 필요하며, 주민과 함께 하는 노력이 요구됩니다. 다섯째, 자치단체장과 예산편성 담당 공무원의 자율성 약화, 지방재정 운영의 효율성 저하 등 주민참여예산제도가 초래할 수 있는 역기능 발생을 차단하거나 줄이는 실효 대책을 마련해 나가야 할 것입니다.

주민참여예산제도의 자리매김과 활성화 노력은 지방재정 발전에 의미 있는 역할을 할 수 있을 것으로 기대됩니다. 이와 관련하여 한국지방재정학회에서도 특별한 계획이 있다면 소개 부탁합니다.

한국지방재정학회는 2003년 광주 북구에서 도입한 우리나라 최초 주민참여예산제의 이론적 기초를 제공했을 뿐만 아니라 동 제도의 실행 틀을 구축하는데 가장 큰 역할을 했다는 평가를 받고 있습니다. 이후 지방자치단체 담당 공무원과 한국지방재정학회 소속 교수 등이 함께 TF를 구성하여 각 지역 현실에 부합하는 주민참여예산제도 운영 방안을 모색하는데 적극적인 노력을 기울여 왔습니다.

뿐만 아니라 한국지방재정학회의 정기학술대회는 물론 특별 세미나 등을 통해 해외 주민참여 예산제도 운영

사례를 소개함으로써 우리나라 주민참여 예산제도가 지향해야 할 방향을 제시하고자 하였습니다. 더 나아가 주민참여 예산제도 시행과정에서 발생하는 각종 부작용을 점검하고, 그것의 합리적 해소방안을 찾기 위한 실효적 논의를 활발하게 전개했다고 자부합니다.

현 정부는 지방자치단체의 예산편성 및 그 운영과 관련하여 주민참여를 형식적인 수준에 머물게 하지 않겠다는 입장을 분명히 하고 있습니다. 주민참여 예산제도를 지방예산 편성의 근간 틀로 삼겠다는 것입니다. 1995년 민선자치1기 출범 이후 우리나라 지방자치의 역사는 20년을 훌쩍 넘겼습니다. 이제 그에 걸맞은 체계를 마련해야 합니다. 우리식 주민참여 예산제도의 자리매김은 지방자치를 한 단계 성숙시키는데 주요한 토대가 될 것입니다.

한국지방재정학회는 전문가 토론회, 정기학술대회, 특별세미나 등을 통해 현행 주민참여예산제도의 개선과제를 체계적으로 파악해야 합니다. 또 그것의 개선을 통해 우리나라 주민참여 예산제도가 주민과 함께 호흡하며, 우리나라 지방재정 발전을 견인하는 핵심 기제 역할을 할 수 있도록 지속적인 노력을 경주해 나가도록 하겠습니다.

프로필

유 태 현

- 한국지방재정학회 회장
- 남서울대학교 세무학과 교수

학력

- 고려대학교 정경대학 경제학과 졸업(경제학사)
- 고려대학교 일반대학원 경제학과 석사과정 졸업(경제학석사)
- 고려대학교 일반대학원 경제학과 박사과정 졸업(경제학박사)

주요경력

2018.06 - 2019.06	대통령직속 정책기획위원회 자문위원
2018.04 - 현재	대통령소속 자치분권위원회 재정분권 전문위원회 위원장
2018.01 - 2018.12	한국지방재정학회 회장
2017.12 - 현재	범정부 재정 분권 TF 위원
2017.01 - 2017.12	한국지방세협회 회장
2016.12 - 2017.08	행정자치부 정책자문위원회 총괄위원회 위원(재정세제분과위원)
2016.12 - 2017.05	행정자치부 지방재정발전단 단장
2016.03 - 2017.02	한국지방세학회 회장
2015.12 - 2017.12	지방재정위기관리위원회 민간위원
2015.03 - 2016.02	한국재정정책학회 회장
2014.12 - 2016.12	행정자치부 정책자문위원회 재정세제분과 위원장
2014.12 - 2015.05	행정자치부 지방재정혁신추진단 단장
2013.11 - 2016.11	대통령소속 지방자치발전위원회 자문위원 지방재정확충 및 건전성 강화 TF위원
2010.09 - 현재	행정안전부 정책자문위원회 (재정경제분과위원)

주요 저서

- 재정학 제5판(단독), 도서출판 상경사, 2014.9.1.
- 기타 논문 다수

서정섭
- 한국지방행정연구원
선임연구위원

<이슈>

주민참여예산제 운영의 현주소와 발전 방향

들어가며 ≫

현정부 국정운영 방향의 기조에는 주민·참여·소통·공감·협력과 풀뿌리 민주주의 실현 등이 핵심이다. 이러한 관점에서 볼 때 지방자치단체 주민참여예산제는 국정운영 방향을 구현하는 재정 활동 시스템으로 새로운 전환기를 맞이하고 있다. 2017년 7월에 발표된 100대 국정과제 실천과제로 주민참여예산제의 확대 운영이 설정되었다. 2018년 3월에는 지방재정법을 개정하여 주민 참여 범위를 예산편성 중심에서 예산과정 전체로 확대하였으며, 주민참여예산위원회 등 주민참여예산기구를 두어 운영하도록 권고하고 있다.

지금까지 지방자치단체 주민참여예산제 운영의 제도적 기반이 조성된 제1기로 정리한다면, 앞으로는 실질적인 주민참여예산제가 운영되어야 하는 제2기, 즉 새로운 전환기에 있다고 볼 수 있다. 주민참여예산제는 2002, 3년경부터 시민단체 중심으로 논의되기 시작하였다. 2004년 광주 북구에서 조례를 제정함으로써 우리나라에 처음으로 도입되었으며, 2011년에는 전 지방자치단체로 확대되었다. 주민참여예산제 운영 역사는 길게 보면 15년, 전국적 확대 기점으로 보면 7, 8년 정도이다. 현재 몇몇 지방자치단체의 경우 나름대로의 모델을 개발하여 선진적으로 운영하고 있지만 이들을 제외한 대부분의 지방자치단체에서는 아직 형식적으로 운영되거나 제대로 정착되지 못하고 더디게 발전되는 과정에 있다. 조급해 할 필요는 없지만 주민참

여예산제 운영 발전을 위해서는 그동안의 경험을 살펴 부족한 부분을 보완하면서 새로운 기재들을 도입하여 주민참여예산제가 제대로 작동되도록 해야 한다.

주민참여예산제의 성패는 주민이 실질적으로 참여하여 의사결정을 하는 것이 핵심이다. 이것이 작동되지 않을 경우 주민참여예산제는 형식적으로 운영되는 것이다. 이러한 관점에서 주민참여예산제의 개념과 의의를 정리해보고, 외국에서 도입한 배경과 추구하는 가치를 먼저 살펴본다. 그 다음으로 현재 우리나라의 주민참여예산제 운영 실태를 점검하여, 문제점은 개선하고 부족한 부분은 보완하며 필요한 것은 새로이 도입해야 하는 몇 가지 과제를 제시하고자 한다.

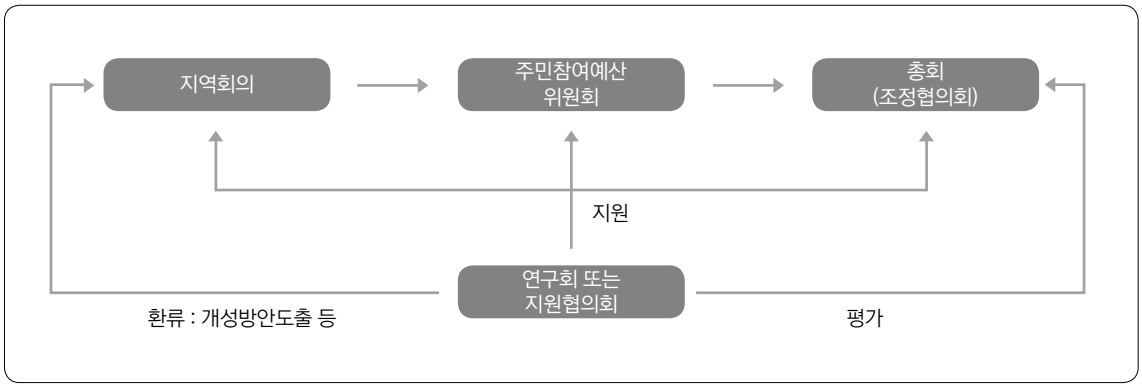
주민참여예산제의 개념 및 의의

1. 개념

주민참여예산제도는 정부가 결정해 오던 예산의 일부를 주민이 직접 결정하는 제도이다. 또한 주민이 직접 예산을 결정하지 않더라도 예산 편성과 운영과정에 주민의 요구와 목소리가 적극 반영될 수 있도록 하는 제도이다.

참여예산제도는 예산과정에서 배제되었던 주민들을 예산이라는 광장에 초대하여 일정한 영역에서 관여하고 영향력을 행사하도록 만들어 주는 제도이다. 주민의 관여 범위와 영향력 행사 수준에 따라 행정부와 의회가 독점해 왔던 전통적 의사결정 방식과 권한에 크고 작은 변화가 일어나게 된다. 작게는 정부와 의회가 주민의 목

[그림 1] 주민집합의 기본구조



자료: 송창석(2013: 5)

주민참여예산제가 효과적으로 운영되고 실질적인 효과를 거두기 위해서는 주민 참여가 실질적으로 보장될 수 있는 주민집합·소통에 대한 작동 체계가 필요하다.

소리에 귀를 기울이고 예산 운영에 주민의 눈치를 보는 변화가 나타나며, 크게는 시민들이 시장과 공무원을 대신하여 직접 예산 운용을 결정하는 획기적인 변화가 나타난다. 전자가 주민의 필요와 바람을 이전보다 좀 더 잘 파악해서 반영하는 변화라면, 후자는 행정 권한의 일부를 주민에게 넘겨주는 엄청난 변화이다(임성일 외, 2018).

주민참여예산제가 효과적으로 운영되고 실질적인 효과를 거두기 위해서는 주민참여가 실질적으로 보장될 수 있는 주민집합·소통에 대한 작동 체계가 필요하다. 주민참여예산제 운영의 기본구조는 지역회의, 주민참여예산위원회, 총회, 지원협의회 등의 주민단체 및 지원조직이 필요하다. 예를 들면, 지역회의에서는 사업을 제안하고 위원회에서는 제안사업과 부서별 예산편성안을 심의하고 행정부와 주민대표 등으로 구성된 총회에서는 편성안을 조정하여 의회에 제출하는 방식이다. 이외 지원조직으로 연구회 또는 지원협의회 등에서 제도운영 자문, 예산학교 등을 통한 지원이 필요하다.

2. 배경과 확산

주민예산제도는 정부의 재정 활동 전반에 대한 국민의 불신과 불만을 배경으로 탄생하였다. 국민이 정부에게 맡긴 세금이 국민이 원하는 방식으로 사용되지 않는데서 촉발되었다. 뿐만 아니라 공공부문의 비효율성, 책임성 결여와 같은 정부 실패, 정보공개 부족 등 정부와 국민 사이의 긴밀한 소통과 협력적 경영 부재에서 기인했다. 이러한 상태에서 진보적 정치 지도자들과 시민사회가 예산과정에 주민이 직접 참여하여 정부를 향해 자신의 의사를 피력하고 영향력을 행사하는 새로운 메커니즘으로 참여예산제도를 고안한 것이다(임성일 외, 2018).

진보적 정치 지도자들과 시민사회가 예산과정에 주민이 직접 참여하여 정부를 향해 자신의 의사와 선호를 피력하고 영향력을 행사하는 새로운 메커니즘으로 참여예산제도를 고안한 것이다

브라질, 남미의 경우 정부와 의회의 부정·부패에 대한 국민의 불신·불만에서 사회정의, 재정 활동의 투명성, 풀뿌리 민주주의 실현을 위한 직접 민주주의 도입 과정에서 선택되었다. 유럽의 경우 브라질, 남미의 참여예산제도의 매력에 힘입어 많은 도시로 확산되었다. 그 배경에는 정치·행정에 대한 불신과 실망, 참여예산의 직접 민주주의적 힘, 시민 상호 간의 소통과 숙의, 시민의 실질적 의사결정 기회와 권한 확보 등이다. 특히 그동안 행정부와 의회에 일임되었던 모든 예산 권한이 국민을 대표해 주지 못하는 현상에 대해 시민사회가 참여예산제도에 큰 매력을 느끼게 된 것이다. 유럽의 많은 지방정부들이 재정문제로 신음하는 현상과 함께 관료주의의 폐해와 재정운영의 비효율성(세금낭비 포함)이 사회 문제로 대두된 것도 유럽에서 참여예산제도가 활성

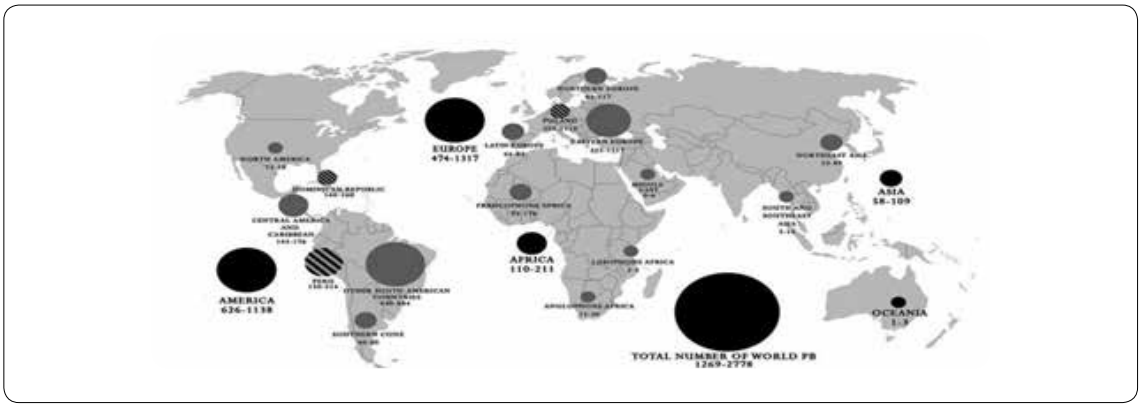
화될 수 있는 배경적 요인이 되었다. 유럽의 참여예산제도는 남미와 마찬가지로 정부 재정 활동의 투명성 제고에 많은 에너지를 투입하고 있다.

아프리카 지역의 참여예산제도는 매우 제한된 국가와 지역에서 실시되고 있다. 참여예산제도는 다른 지역에서와 마찬가지로 정부 재정운영의 투명성을 높이고 책임성을 강화하는 목표와 연계 운영된다. 세계은행과 국제연합은 2000년대 후반부터 이러한 참여예산제도의 운영 목표에 중점을 두고 아프리카의 참여예산 확산을 위해 적극적으로 지원하고 나섰다.

아시아 지역의 참여예산은 기본적으로 남미 참여예산의 기본 취지와 방법 및 수단을 모방하고 있는 가운데 일부 지역에서 그 나름의 독특하고 다양한 면모를 보이고 있다.

아시아 지역의 참여예산제도는 아프리카보다 조금 뒤에 실시되었지만, 성장 속도는 매우 빠르다. 아시아 지역에서는 시민사회를 주축으로 태국, 인도, 필리핀, 일본 등지의 여러 지방 도시들이 참여예산제도를 비교적 활발히 가동하는 가운데 우리나라도 조금 늦었지만 적극적으로 합류하였다. 아시아 지역의 참여예산은 기본적으로 남미 참여예산의 기본 취지와 방법 및 수단을 모방하고 있는 가운데 일부 지역에서 그 나름의 독특하고 다양한 면모를 보이고 있다. 국가별로 다소 차이는 있지만, 민주화 및 분권화의 전개와 참여예산제도가 맞물려 작동하는 경우가 적지 않았다. 이에 따라 많은 나라들이 경제 성장과 개발이 이루어지는 과정에서 참여예산을 접목하는 기회를 가졌다.

[그림 2] **주민참여예산제도의 세계적 실시 현황 분포(2012년)**



자료: Yves Sintomer 외(2013: 14)

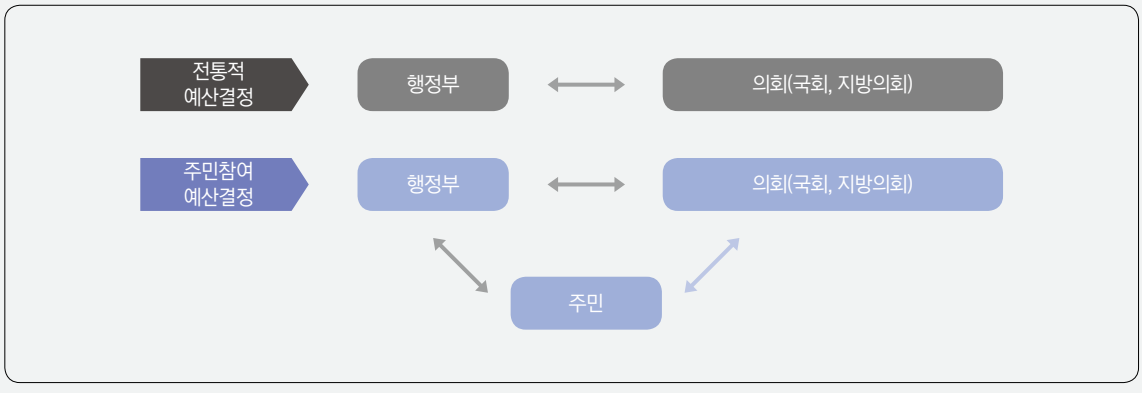
북미 지역은 유럽에 비해 늦게 참여예산제도를 받아들였다. 캐나다의 경우 토론토시 등 일부 도시에서 받아들였으며 최근 온타라오주에서 도입하였다. 미국은 캐나다보다 늦게 2000년대 후반에 시카고시 일부지역에서 처음 도입하여 2016년 현재 20여 개 이상의 도시에서 받아들여 점차 확산되는 경향에 있다. 미국은 주민이 시정에 목소리를 낼 수 있는 기회와 수단이 잘 발달되어 있다. 이러한 상황에서 참여예산제도가 큰 매력을 주지 못하여 더디게 전개되고 있다. 북미 참여예산제도의 기본 골격은 주민들이 사업을 제안하고, 제안된 사업을 대상으로 주민 투표를 통해 예산사업을 확정하는 방식을 취한다. 2014년 현재 전 세계적으로 2000-3000개의 지방정부에서 민주적 예산운영시스템을 운영 중이다. 각국이 처한 사회, 경제, 문화적 환경 차이로 인해 다양한 형태로 발전 중이며, 하나의 표준화된 참여예산 모델은 없다(임성일 외, 2018).

3. 기능

1) 예산과정을 주민에게 분권화

주민참여예산제도는 예산과정에 주민을 핵심 이해관계자 내지는 활동주체로 인정함으로써 공공자원의 배분과 활용에 새로운 협력체계를 구축하는 것이다. 정부의 예산편성 기능과 권한을 주민과 나누는 새로운 정부운영시스템이다.

[그림 3] 정부의 예산결정 주체(전통적 주체, 새로운 주체)



자료: 임성일·서정섭(2015: 12)

[그림 4] 전통적 주민참여와 주민참여예산제 형태

자료: Yves Sintomer 외(2013: 10)

2) 지자체와 주민, 주민 간 의사소통 통로

주민참여예산제도는 주민과 지자체 간 대화와 협력뿐만 아니라 주민과 주민 간의 소통과 책임을 향상시키는 기능을 하게 한다. 정부와 쌍방적 관계를 유지하면서 주민 간에는 수평적 관계를 동반한다.

3) 지방재정활동의 투명성 제고

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

4) 풀뿌리 민주주의 실현

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

5) 주민·참여 중심의 국정운영 방향 실천

현 정부 국정운영의 기본방향은 주민중심, 참여와 소통 중심이다. 이러한 국정운영 방향은 주민참여예산제의 핵심 가치와 맥을 같이한다. 정부의 행·재정 활동에 주민참여가 활성화되면 상호 소통이 원활히 된다. 이에 지방자치단체의 주요 정책·사

업까지 주민참여예산제를 확대하여 운영하도록 하고 있다.

4. 유형

1) 주민참여방식 기준

Sintomer 외(2008)은 유럽의 참여예산 방식을 여섯 가지 형태로 분류하였다.

유럽형 포르투 알레그리 방식(Porto Alegre adapted for Europe): 주민의 직접 참여를 강조하고 주민이 예산투자 사업의 우선 순위를 제시할 뿐 아니라 희망 사업을 예산에 구체적으로 반영시키는 강력한 영향력을 행사하는 방식

조직적 이해관계의 대표 방식(representation of organized interests): 주민의 직접 참여보다 시민단체, 비영리 조직, 조합 및 각종 직능단체 등 조직화된 시민사회를 참여예산의 핵심주체로 인식하여 이들과 정책 협의를 통해 예산정책에 관한 일종의 가이드라인을 설정하는데 중점을 두는 방식

커뮤니티 수준의 자금 운영 방식(community funds at local and city level): 상위정부 보조금 등 일정액의 예산자금이 지역주민에게 할당되면 주민들이 자율적으로 환경, 문화, 도로 등 특정 지역사업에 사용을 결정하는 방식

관민 협상테이블 방식(public/private negotiation table): 민간기업이나 국제기구 등이 특정 자금을 후원하면서 주민 내지 지역의 시민사회 조직을 끌어들여 민주적 방식에 의해 자금을 활용하도록 조치하는 방식

근린참여 방식(proximity participation)과 재정에 관한 의견수렴 방식(consultation on public finances): 두 방식 모두 예산 및 재정에 관한 주민의 의견을 수렴하는데 중점을 두는 소극적 참여예산 방식으로 전자는 프랑스에서 후자는 독일에서 보편적으로 활용됨

2) 주민참여수준 기준

곽채기(2011)는 우리나라 참여예산제의 운영에서 나타나는 주민참여 정도를 네 가지 수준으로 분류하였다.

의견수렴형: 예산편성권의 행사에서 주민의 의견수렴 절차가 작동하기는 하나, 관료중심적 의사결정

주민협의형: 주민참여 조직을 통해 예산편성에 대한 지역주민의 의견 수렴 활동이 수행되기는 하지만, 수렴된 의견의 처리 절차는 관료조직을 중심으로 진행

민관협치형: 지역주민의 의견 수렴 활동이 수행되는 가운데 주민참여조직 자체 토론과정을 통해 예산편성에 대한 의견을 도출하고, 이를 예산편성에 어떻게 반영할 것인가에 대한 문제를 민·관 공동 의사 결정을 통해 처리

주민주도형: 주민참여 과정을 주민참여 조직이 능동적으로 주도하는 가운데 주민통제의 주민참여 수준을 바탕으로 주민 중심적 의사결정 방식을 통해 지자체의 예산 편성권을 행사

3) 지역 특성 및 사회자본 축적 수준 기준

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

지역의 구분은 도시형 기초지자체, 농촌형 기초지자체, 대도시형 광역지자체, 도단위 광역지자체로 구분하였다. 지역이 도시인가 농촌인가, 인구 밀집 지역인가 고령화율이 높은 지역인가, 그리고 기초단체인가 광역단체인가, 주민집합조직 구성과 운영이 용이한가 주민들의 자발적인 참여가 용이한가 등은 주민참여예산제 운영의 형태나 참여 수준에 많은 영향을 줄 수 있기 때문이다.

주민참여예산제 운영의 현주소

1. 법령 등 제도적 측면

우리나라에서는 2002-2003년경부터 시민참여예산조례 제정운동이 시작되었다. 2004년 광주광역시 북구청에서 조례가 처음 제정된 이후 울산광역시 동구, 대전 대덕구 등으로 확산되었다. 2005년 8월에는 지방재정법에 주민참여예산제를 운영할 수 있는 근거 규정을 마련하는 등 지방자치단체의 참여예산제 도입을 적극 권고하였다. 2011년 3월에는 지방자치단체의 주민참여예산제 운영을 의무화하였으며, 2015.5월에는 지방재정법에 주민참여예산제 운영 평가 근거를 마련하였다.

○ 2004. 3월 광주광역시 북구청 주민참여예산조례 최초 제정

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

- 광주 북구('04.3), 울산 동구('04.6) 주민참여예산조례 제정

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

제39조(예산편성과정에 주민참여) ① 지방자치단체의 장은 대통령령이 정하는 바에 따라 지방예산편성과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행할 수 있다.

○ 2006. 8월 주민참여예산제 표준조례(안) 통보(행정안전부→지자체)

○ 2010. 10월 주민참여예산제 운영 조례 모델(안) 시달(행정안전부→지자체)

○ 2011. 3월 지방재정법 개정【제39조 의무사항으로 규정('11.9.9 시행)】

제39조(예산편성과정에 주민참여) ① 지방자치단체의 장은 대통령령이 정하는 바에 따라 지방예산편성과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행하여야 한다.

○ 2015. 5월 지방재정법 개정【주민참여예산제도 운영 평가 조항 신설('15.11.13시행)】

제39조(예산편성과정에 주민참여) ③ 행정안전부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체별 주민참여예산제도의 운영에 대한 평가를 실시할 수 있다.

○ 2017. 7월 국정과제(75번)의 실천과제로 선정(지방재정 건전성 확보 목표)

국정과제(75번)-실천과제(주민참여예산제 확대) 지자체 핵심정책 • 사업까지 주민참여예산제 확대를 통해 주민에 의한 자율 통제

○ 2018. 3월 지방재정법 개정【참여 범위 확대, 주민참여기구 운영 조항 신설('18.6.28시행)】

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

2018. 7월 현재 시점에서 주민참여예산제는 모든 지방자치단체에서 시행하여 주민 의견 수렴 결과를 지방의회에 제출토록 하고 있으며, 예산편성-집행-결산·평가 등 예산과정 전체로 확대되었다. 또한 주민참여예산제 운영을 위해 주민참여예산위원회 등 주민참여예산기구를 운영하도록 법령에서 권장하고 있다. 또 중앙정부가 지방자치단체의 주민참여예산제 운영에 대하여 지역 여건을 고려하여 평가할 수 있도록 하고 있다. 주민참여예산제의 구체적 운영, 주민참여예산기구의 구성·운영, 주민참여 방법 등은 지방자치단체의 조례로 자율적으로 정하도록 하고 있다.

2. 지자체 운영 실태와 문제점

1) 주민참여 운영방식

행정안전부가 2010년 10월에 지방자치단체에 시달한 3가지 조례 유형 중 지역의 특성을 고려한 한 가지를 선택하여 사용 중이다. 농촌 지역일수록 1유형을, 도시 지역일수록 3유형에 근접하여 선택한 경향이 있다. 주민참여예산제 운영방식 등을 제정한 조례가 지역 특성 등을 반영한 자체 모델이기보다는 행정안전부에서 제시한 3가지 모델에 경직되어 있는 경향이 있다.

[표 1] 주민참여예산제 운영방식(조례기준)

자치단체 유형	조례유형				
	1유형 (주민참여예산위원회 설치 임의 규정)	2유형 (주민참여예산위원회 설치 강제규정)	3유형 (위원회 구성 구체화)	미제정	계
특·광역시	1	1	6	-	8
도	3	4	2	-	9
시	29	19	27	1	75
군	45	28	9	-	82
자치구	11	39	17		69
계	89	90	63	1	243

자료: 행정안전부(2017년 조사)

[표 2] 주민참여예산위원회 등 기구 구성 현황

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

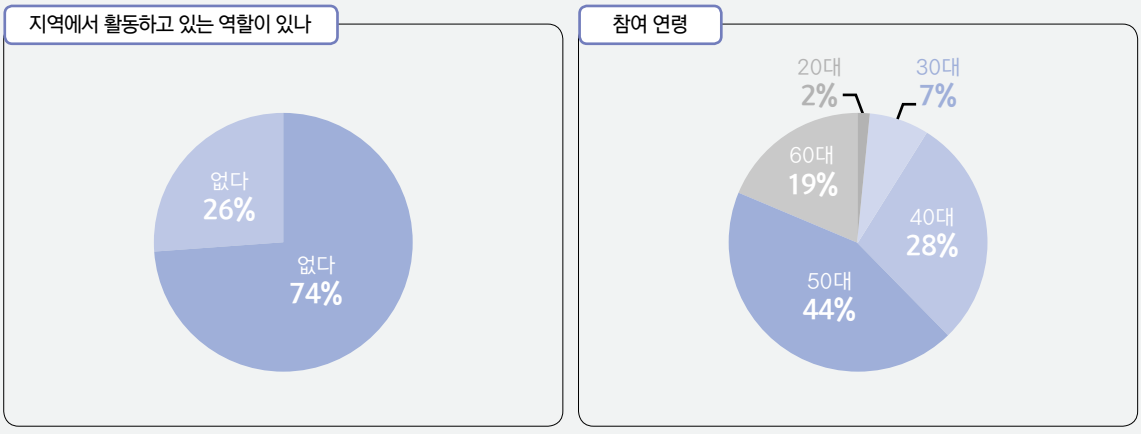
자료: 행정안전부(2017년 조사)

참여예산제의 작동 체계가 일반 주민-지역회의-위원회 및 지원체계 구조로 이루어짐을 가정할 경우, 작동 체계가 없거나 제대로 구성되어 있지 못한 실정이다.

2) 주민참여 기회

2015-2016년 희망제작소에서 운영한 '참여예산교육'에 참석한 주민들을 대상으로 지역활동 여부를 조사한 결과에 따르면 74%가 거주지역에서 활동하고 있었으며 젊은 층의 참여가 저조하다.

[그림 5] 예산교육 참여주민의 특성



통장, 주민자치위원, 참여예산위원, 새마을문고회장, 상담단체 활동, 거리모니터링, 기동대·자율방범대, 아파트 상가 관리원 등 참여예산 참여 주민이 행정과 친밀한 관계를 갖고 있는 사람들 위주로 구성되어 있으며, 50대 참여율이 가장 높은 반면 청소년은 없고 청년들의 참여는 저조하다.

3) 주민참여 수단

주민참여 수단은 설문, 사업공모, 주민참여예산위원회를 통한 참여가 많고 간담회, 투표 등으로 이루어진다. 지방자치단체에서 주로 활용하는 수단은 주민참여예산위원회 통로, 사업제안 및 설문 등이다.

[표 3] 참여방법 운영 현황

구분	지방재정법 시행령상 참여수단					기타 참여 수단		
	사업 공청회	사업 간담회	서면 설문	인터넷 설문	사업 공모	주민참여예산위원회	참여예산투표	위원회 운영결과 홈페이지 게시
단체수 (%)	34 (14.0)	49 (20.2)	127 (52.3)	124 (51.0)	156 (64.2)	175 (72.0)	30 (12.3)	173 (71.2)

자료: 행정안전부(2016년 조사)

4) 주민참여기구 운영

행정안전부 2017년 조사결과에 따르면 참여예산위원회 구성 199개 단체에서 본 위원회 2회, 분과위원회 구성 121개 단체에서 분과위 평균 2회 정도 개최하였다. 지역회의는 83개 단체에서 평균 2회 정도, 청소년 구성 10개 단체에서 평균 2회, 지원협의회 및 예산연구회 구성 35개 단체에서 평균 2회 정도 개최하였다. 정책토론회는 18개 단체에서 평균 2회 정도 개최하였으며, 예산학교는 124개 단체에서 평균 4회 정도 시행하였다.

주민참여예산위원회의 운영실적을 보면 기구별로 평균 2회 정도 운영하는 것으로 나타나고 있으나, 내용면에서 형식적 운영, 제몫 챙기기, 위원들의 역량 취약 등의 비판이 제기되고 있다.

5) 주민참여 반영예산

2016년 당초예산(120조 149억 원) 기준으로 주민으로부터 제안 받아 반영한 예산은 1조 2,716억 원으로 예산 반영비율은 0.51%이다. 주민제안 사업 수와 규모는 증가하지만 반영 사업 수와 반영 규모가 감소하고 있다. 이는 제안사업이 법령 저촉, 민원성 사업, 단순 의견 제시 등 주민참여예산 사업으로 반영하기에 부적절하거나 숙성되지 않은 경우가 많기 때문으로 판단된다.

주민제안 사업 수와 규모는 증가하지만 반영 사업수와 반영 규모가 감소하고 있다. 이는 제안사업이 법령 저촉, 민원성 사업, 단순 의견 제시 등 주민참여예산 사업으로 반영하기에 부적절하거나 숙성되지 않은 경우가 많기 때문으로 판단된다.

6) 주민참여 범위

현재 주민참여예산 범위는 예산편성 과정에 중점을 두고 있다. 내용적으로는 예산(안)에 대한 의견제시, 사업 제안, 주민이 직접 사업 및 예산을 결정하는 3가지 유

[표 4] 주민참여예산 반영 현황(공모산업 기준)

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

형이 존재한다. 예산(안)에 대한 참여는 사업형성-예산 형성-예산(안)으로 이어질 때 예산반영 여부, 예산편성 방향, 중점투자 방향, 투자 우선순위 등에 대한 주민 의견 수렴, 부서별 예산요구(안)에 대한 심의·조정이 있으나 이 부분은 현재 간과되고 있는 실정이다.

주민의 사업제안은 모든 주민을 대상으로 인터넷, 읍면동, 주민참여예산위원회 등을 통해 받으며, 제안된 사업은 해당 부서 및 예산담당 부서, 그리고 주민참여예산위원회 심의 또는 주민 투표 등을 통해 결정된다. 제안사업은 단순 의견, 지역숙원, 이익집단 사업, 미성숙사업, 법령저촉사업 등이 많다. 심의 결정에서도 해당 부서의 일방적 판단, 주민참여예산위원회에서의 심의 기준 미흡, 제몫 챙기기, 위원들의 역량 부족 등의 문제가 발생하고 있다. 서울시에서 처음 도입한 예산의 극히 일부분에 대하여 주민이 사업과 예산을 직접 결정하는 방식(예, 서울시 500억 원, 시흥시 50억 원 등)이 있는데 현재 이 방식 중심의 주민참여예산제도 운영이 확산되고 있다. 그러나 이는 지역 간 경쟁 문제를 발생시키고, 이 방식에 매몰될 경우 나머지 99% 이상의 예산을 보지 못할 수 있다는 비판이 제기되고 있다.

주민의 사업제안은 모든 주민을 대상으로 인터넷, 읍면동, 주민참여예산위원회 등을 통해 받으며, 제안된 사업은 해당부서 및 예산담당부서, 그리고 주민참여예산위원회에서 심의 또는 주민 투표 등을 통해 결정된다.

7) 주민참여예산 행정

주민 의견 수렴 다양화, 주민제안의 증가, 주민참여예산위원회 운영 등으로 행정 대응 업무가 상당히 많이 증가하고 있다. 이에 서울시에서는 주민참여예산 조직을, 은평구에서는 별도의 지원조직을, 시흥시에서는 주민참여 관련 협업 조직 등을 갖

[표 5] 주민참여예산제 운영상의 문제

문제 유형	세부 문제
주민참여예산제 이해 부족	• 주민-참여-소통-공감-협력 부족
예산편성과정 중심의 제한된 참여 범위	• 예산편성과정 중심: 사업형성, 예산 형성, 집행·평가과정 참여 미흡 • 소규모 민원사업 중심: 주요사업 참여 기재 미흡
일반주민 참여기재 미흡	• 일반주민 참여기회 부족: 행정과 친밀한 관계를 갖은 주민 참여 중심 • 지자체의 소극적 운영: 형식적 운영으로 소통 미흡 • 주민참여예산위원회: 단순 의견 제시 역할 • 주민참여예산기구: 대표성 부족, 위원의 역량 부족 • 재정정보의 주민 공개 미흡
지자체의 운영역량 미흡	• 학습 및 연찬기회 부족 • 홍보 부족

추고 참여예산제도를 운영하고 있다. 하지만 대부분의 지방자치단체는 1인이 다른 업무와 병행하여 주민참여예산 업무를 수행하고 있다.

이러한 행정환경은 주민참여예산제 운영의 소극적 요인으로 작용하여 활성화의 걸림돌이 되고 있다.

8) 운영상의 문제점 종합

2000년대 중반부터 몇몇 지방자치단체에서 도입한 주민참여예산제 운영은 2011년 하반기부터 전 지방자체단체로 확대되어 운영되고 있다. 그런데 법령 등의 제도적 기반은 잘 갖추어져 있지만, 지방자치단체 운영에서 많은 문제점이 나타나고 있다.

현재 시점에서 볼 때 운영상의 문제점은 크게 보아 주민참여예산제 이해 부족, 예산편성과정 중심의 참여 범위 제한, 일반 주민 참여기재 미흡, 지방자치단체의 운영역량 미흡 등으로 볼 수 있을 것이다.

주민참여예산제 운영의 발전 방향

1. 주민참여예산제의 재인식 필요

1) 국정운영·정부혁신 방향과 참여예산과의 관계 인식

국정운영의 기본방향은 주민, 참여, 소통, 협력 등을 통한 풀뿌리 민주주의 실현

정부혁신의 사회적 가치 구현과 관련해서는 주민참여예산위원회 등 참여기구 구성에서 청소년, 여성 등 사회적 약자를 배려하고 참여예산사업으로 안전, 환경, 사회적 약자 배려, 사회적 경제 활성화, 공동체 회복, 일자리 창출 등의 사업에 재정투자를 확대하는 방향으로 나갈 필요가 있다. 이를 위해서는 참여예산 사업선정 기준으로 사회적 가치 구현을 포함해야 할 것이다.

이다. 주민참여예산제의 운영원리 또한 이와 맥을 같이한다. 주민참여예산제는 현 정부의 국정운영에 부합하는 재정운영시스템이라는 것을 인식할 필요가 있다.

정부혁신의 3대 전략은 사회적 가치 구현, 참여와 협력, 신뢰받는 정부이다. 주민참여예산제는 정부혁신을 구현하는 메카니즘이기도 한다. 참여예산제는 정부에 대한 불신에서 태동되어 행·재정에 대한 일반 주민의 참여와 협력으로 운영되는 시스템이다. 주민참여예산제가 추구하는 가치는 민주성, 대화와 소통, 신뢰, 사회적 포용 등이다.

정부혁신의 사회적 가치 구현과 관련해서는 주민참여예산위원회 등 참여기구 구성에서 청소년, 여성 등 사회적 약자를 배려하고 참여예산사업으로 안전, 환경, 사회적 약자 배려, 사회적 경제 활성화, 공동체 회복, 일자리 창출 등의 사업에 재정투자를 확대하는 방향으로 나가 필요가 있다. 이를 위해서는 참여예산 사업선정 기준으로 사회적 가치 구현을 포함해야 할 것이다.

주민의 참여와 협력을 높이기 위해서는 주민이 쉽게 참여하여 소통할 수 있는 빅 텐트를 마련해 주어야 한다. 주민들이 언제든지 예산 문제를 가지고 자신의 목소리를 낼 수 있고, 그것을 다른 사람들과 토의하고 협의할 수 있는 빅 텐트를 쳐주는 것이 참여예산이라고 한다. 주민참여예산제는 일반 주민이 쉽게 출입할 수 있는 빅 텐트 혹은 광장으로 오프라인, 온라인 모두 가능하다. 지방자치단체의 경우 홈페이지를 통한 주민참여예산 광장의 설치가 필요하다.

주민참여예산제의 운영이 예산편성 향후 사업 및 예산 형성 단계뿐만 아니라 예산집행 및 평가 부분까지 확대되어야 한다. 또 주요 사업의 경우 반드시 주민의 의견을 수렴하여 결정함으로써 재정 활동의 투명성을 제고해야 한다. 이로써 건전하고 효율적인 재정운영을 통해 지방자치단체 재정운영의 신뢰를 수립해야 할 것이다.

2) 주민참여예산제의 특징과 가치 인식

주민참여예산제는 정부의 재정운영에 주민이 제3의 주체로 등장한 것이다. 그동안 정부는 주민의 재정수요를 잘 반영해 주고 있었던가?를 생각해 볼 필요가 있다. 주민참여예산제는 주민이 쉽게 출입할 수 있는 빅 텐트이고 광장이며, 민주주의 활성화의 수단이자 방법이며 풀뿌리 민주주의의 실천 광장이다.

주민참여예산제는 민주성, 대화와 소통, 신뢰, 사회적 포용 등의 새로운 가치를

추구한다. 또 주민이 정부와 대등한 의사결정 권한을 가지며, 주민상호 간 소통 관계를 유지한다. 주민참여예산제의 힘은 대화와 소통이기 때문에 단순 제안, 민원 및 청원, 개인 및 그룹 시위는 참여예산으로 볼 수 없다. 참여예산제는 정치, 행정, 사회 변혁이다. 따라서 시민사회의 역량 강화를 위한 예산 등 기본 지식 함양, 상호 학습이 필요하다.

주민참여예산제는 이익집단에 휘둘릴 수 있는 위험성도 있기 때문에 주민 또는 주민 수요의 대표성 및 공정성에 기반해야 하는 과제가 따른다. 또 지방의회와의 관계에서는 대의민주주의 보완 역할을 해야 한다.

2. 주민참여예산제 운영의 발전 방향

1) 주민의 참여 범위 확대

지방자치단체의 예산편성 방향, 부분별 재원배분 등 예산편성 방향 설정에 주민참여가 이루어져야 한다. 주요사업의 경우 주민참여 절차 방안을 검토할 필요가 있다. 안산시의 경우 1억 원 이상 사업에 대하여는 주민참여예산위원회에 상정하여 검토하고 있다. 대규모 사업, 대규모 지방채 사업 등은 사업형성, 예산 형성 단계에서 공론화 및 시민배심원제 도입, 주민참여예산위원회 사전 검토, 주민 설문 및 투표 등을 시행하는것도 검토할 필요가 있다. 그리고 예산편성 이후 사업 집행, 모니터링, 평가까지 주민참여가 이루어지는 것이 바람직하다. 가능하면 사업형성이나 예산형성 단계에서 주민참여가 이루어져 사업 추진 여부가 스크린 되어야 한다. 또, 예산 집행에서 평가까지의 예산과정 전체에 주민참여가 이루어져 지방재정 활동이 투명하면서도 건전하고, 효율적으로 운영되어야 한다.

2) 주민의 실질적 참여·소통 강화

주민참여예산기구가 구성되지 않은 단체는 마련해야 하며, 구성되어 있더라도 운영이 형식적인 단체는 운영을 활성화해나갈 필요가 있다. 가능하면 주민참여예산위원회(분과회의) – 지역회의 - 지원조직 및 예산학교 등을 운영하여 주민참여예산제가 실질적으로 작동되도록 해야 한다. 주민참여예산제의 효과적인 작동은 주민-참여-소통을 기본으로 한다.

주민이 참여하여 실질적인 예산이 결정될 수 있도록 하여 공감을 얻도록 해야 한

주민참여예산기구 구성 시 대표성을 높여야 하며, 이를 위해서 위원의 공모 및 무작위 선정 비율을 높여야 한다. 또 연령별, 성별, 지역별, 계층별, 약자 배려 등을 고려해야 한다.

다. 현재는 예산의 일정부분에 대해서만 주민이 사업과 예산을 결정하는 방식이다. 앞으로는 이외에 주요사업 결정, 예산편성 방향, 재원배분, 제안사업이나 제시의견 반영 등으로 주민의 의견이 실제로 반영되는 것을 체감 할 수 있도록 해야 한다.

주민참여예산기구 구성 시 대표성을 높여야 하며, 이를 위해서 위원의 공모 및 무작위 선정 비율을 높여야 한다. 또 연령별, 성별, 지역별, 계층별, 약자 등에 대한 배려를 고려해야 한다. 또 일반 주민이 쉽게 출입하여 소통할 할 수 있는 빅 텐트의 마련이 필요하다. 빅 텐트를 오프라인에 마련하기 어렵다면 온라인으로 만들면 된다. 기획재정부의 경우 국민참여예산 홈페이지를 운영하고 있다. 지방자치단체의 경우도 홈페이지를 이용한 플랫폼을 마련하여 주민이 쉽게 출입하면서 의견 제시, 사업제안 및 제안사업의 진행 상황, 각종 투표 등을 진행할 필요가 있다.

주민제안 사업의 경우 검토 결과 부적격 사업의 경우 그 이유, 적격 사업의 경우 진행 상황을 공개하는 등의 피드백이 있어야 주민참여가 활성화 될 수 있다. 이 부분은 인터넷을 통해 가능하며, 부적격 사업의 경우 필요하거나 창의적인 제안인 경우 컨설팅 등을 통해 다시 제안하게 함으로써 예산에 반영하는 조치도 필요하다.

3) 지방자치단체 운영역량 강화

외국의 예나 우리나라 지방자치단체의 현실을 고려할 때, 주민참여예산제 운영은 1개 혹은 몇 개의 표준화된 모델이 없다. 따라서 지역 특성을 고려하여 자율적으로 운영할 필요가 있다. 예를 들면, 광역의 경우 기초단체 지원 강화, 기초의 경우 읍면동 자치중심의 운영, 농촌지역의 경우 찾아가는 설명회 등도 좋은 예라고 할 수 있다.

일반 주민이 가능한 많이 참여할 수 있도록 홍보를 강화해야 하며 일반 주민이 쉽게 접할 수 있는 장소(통리장 활용, 교통수단, 버스정류장, 시장 등)를 활용하고, 우수한 의견이나 제안 등에 대하여는 인센티브를 부여하는 방법도 검토할 필요가 있다.

행정안전부는 전국적 차원에서, 광역단체는 지역적 차원에서 우수사례를 발굴하여 상호학습하고, 연찬회 기회를 넓혀 나가야 한다.

일반 주민이 가능한 많이 참여할 수 있도록 홍보를 강화해야 하며 일반 주민이 쉽게 접할 수 있는 장소(통리장 활용, 교통수단, 버스정류장, 시장 등)를 활용하고, 우수한 의견이나 제안 등에 대하여는 인센티브를 부여하는 방법도 검토할 필요가 있다.

주민참여예산기구의 위원 등 시민사회의 역량 특히 사업, 예산, 제안 및 심사 등 역량 강화가 필요하다. 이를 위해서는 예산학교 등을 통한 역량강화를 해야 한다. 예산학

교를 모든 지방자치단체별로 운영할 수 없다면 광역 혹은 지역이 통합하여 운영하는 방안도 있다. 또 예산연구회 또는 지역의 시민단체 등에 의뢰하여 운영할 수도 있다.

지역에는 주민이 참여하는 다양한 활동들이 있어 이들과 주민참여예산의 연계 운영이 필요하다. 지역에는 마을공동체, 사회적 경제, 주민자치회, 주민참여예산제 등이 있으며, 이들 모두 지역사업을 발굴하여 제안하고 실행하는 조직이다. 구현 방법과 운영부서는 다르지만 주민들의 필요에 의해서 시작되었다는 공통점이 있다. 그래서 실제 참여하는 주민들이 중첩되는 경우가 많다. 그래서 성북구에서는 참여예산과 마을계획을 연계 운영하고 있다.

주민참여예산제는 운영 정도에 따라 업무량이 크게 증가할 수 있어 지원 인력이 부족할 경우 활성화에 지장을 초래할 수 있어 전담조직이나 전담인력이 필요하다. 광역의 경우 전담조직, 기초의 경우 최소한 전담인력이 요구된다.

참고문헌

곽채기, “기초자치단체 주민참여예산제도의 성공사례와 발전방안”, 「지방재정과 지방세」, 제8호(통권 제44호), 한국지방재정공제회, 2011

오지은, “주민참여예산, 주민은 있는가?”, 「희망이슈」, 제10호, 희망제작소, 2016

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

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

서정섭· 김성찬· 윤태섭·홍근석, 「지방자치단체 유형별 주민참여예산제 운영모델 개발」, 한국지방행정연구원, 2017

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

풀뿌리자치연구소, 주민참여예산 현장 조사보고 및 토론회(자료집), 2011

New York city, Rule book of participatory budgeting in New York city, 2014

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

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

박지훈
- 기획재정부 참여예산과장

〈논단 I〉

국민이 예산사업을 제안하고 논의

함께 만들고 함께 누리는 국민참여예산제도 운영

들어가며 ≫

올해부터 국민들은 중앙정부에 예산사업을 제안하고, 다른 사람이 제안한 사업에 대한 타당성 논의와 선호도 조사에 참여할 수 있다. 정부는 이러한 내용을 골자로 하는 국민참여예산제도 운영방안을 마련하여 지난 1월 발표하였다. 이에 따라 기획재정부는 3월 15일 '함께 만들고 함께 누리는 국민참여예산 홈페이지'를 개설하였고, 온라인 및 오프라인(① 국민참여예산제도 홈페이지 ② e메일 ③ 우편)으로 4월 15일까지 한 달 간 총 1,206건의 국민참여예산 사업 아이디어를 제안 받았다.

제도 도입경과: 2017년 시범 도입을 거쳐 2018년 본격 시행

국민참여예산제도는 예산편성 과정에 국민의 참여를 확대하고 재정운영의 투명성을 제고하기 위한 목적으로 도입되었다. 정부는 2017년 7월 국무위원 재정전략회의 논의를 거쳐 국민참여예산제도를 2017년에 시범 도입하고 2018년부터 본격 시행하기로 하였다. 작년에 2018년 예산을 편성하면서 동 제도를 시범 도입하여 6개의 참여예산사업(총 422억 원)을 반영하였는데, 교통 편리 지역의 원룸·오피스텔을 매입하여 저소득 1인 여성가구 전용 임대주택으로 공급하는 '여성 안심용 임대주택 지원' 사업(356억 원)이 대표적인 사업이다.

국민참여예산제도를 올해 본격 시행하기 위해 기획재정부는 연구용역, 민간전

문가와 주민참여예산 시행 지방자치단체 등과의 간담회, 정부 관계 부처와의 협의 등을 거쳐 제도 운영방안을 마련하였다. 또한 작년 말에는 국가재정법 상 국민참여에 관한 근거조항(제16조)에 기초하여 동법 시행령에 국민참여를 위한 기구(예산국민참여단) 운영 등 절차적 사항을 규정하였다.

제도 주요내용

국민참여예산제도는 세 가지 기본방향 하에서 운영될 예정이다. 첫째, 헌법에 규정된 정부의 예산안 편성권, 국회의 예산안 심의·의결권의 틀 내에서 운영한다. 둘째, 지방자치단체 주민참여예산제도의 운영 경험을 활용하되 중앙정부의 특수성을 고려할 계획이다. 셋째, 디지털 플랫폼을 활용하여 소통과 참여를 활성화한다.

국민참여예산제도는 단계별로 다음과 같이 운영된다.

국민의 사업 제안: 전국에 효과를 미치는 500억 원 미만의 신규 사업 제안

첫째, 국민의 예산사업 제안은 환경, 보건·복지, 산업·중소기업·에너지 등 나라살림이 편성되는 모든 분야를 대상으로 이루어진다. 3월 15일 개설된 국민참여예산 홈페이지에 접속하여 사업을 제안하면 된다. 다만, 전국에 효과가 귀속되는 신규 사업이면서 국가재정법(제38조) 상 예비타당성조사 대상이 아닌 사업을 제안하여야 한다.

전국에 효과가 귀속되는 사업을 제안대상으로 한 이유는 특정 지역에만 효과가 미치는 사업을 제안할 경우 지역 간의 경쟁과 갈등을 야기할 우려가 있기 때문이다. 사업시행 첫 해부터 전국에 걸쳐 효과가 나타나는 사업은 물론이고, 사업 초년도에는 시범사업으로 일부 지역에서 시행되지만 2차년도 이후에는 전국으로 확대 시행이 가능한 사업도 전국에 효과가 귀속되는 사업에 해당된다.

신규 사업이어야 하기 때문에 각 부처에서 예산(일반회계, 특별회계) 또는 기금으로 이미 추진 중인 사업(계속 사업)은 국민제안 대상에서 제외된다. 다만, 계속 사업의 운영방식 개선에 대한 제안은 가능하다. A사업의 운영방식을 정부가 서비스 공급자를 정하여 국민에게 서비스를 제공하는 방식에서 정부는 국민에게 바우처를 제공하고 국민이 서비스 공급자를 선택하여 바우처로 서비스를 구매하는 방식으로 전환하자는 제안이 한 예이다.

예비타당성조사 대상이 아닌 사업은 총사업비가 500억 원 미만인 사업(환경, 복

지 분야 등의 사업은 중기(5년) 재정지출이 500억 원 미만인 사업)을 말한다. 규모가 500억 원 이상인 사업은 예비타당성조사를 거쳐야 하기 때문에 수년이 지난 후에야 예산반영 여부가 결정된다. 국민참여예산제도 도입 첫 해인 올해는 빠른 시일 안에 제안 국민에게 피드백을 해줄 수 있는 사업을 대상으로 제안을 받고, 제도 정착 이후에 대상 사업의 확대 여부를 검토할 계획이다.

법 개정이 선행되어야 하는 사업, 특정 지역 또는 단체를 지원하기 위한 사업 등은 부적격 사업으로 분류되어 참여예산 후보사업에서 제외된다.

민간전문가와 정부부처의 적격성 점검 및 사업 숙성

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

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

예산국민참여단은 여론조사기관을 통해 일반국민을 대상으로 전화로 참여 의사를 타진하여 구성하는데, 무작위로 표본을 추출하되 性·연령·지역별 대표성을 확보하는 통계적 구성 방법을 사용한다.

예산국민참여단의 사업 논의

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

정부의 예산안 편성과 국회의 심의·의결

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

홈페이지 구축

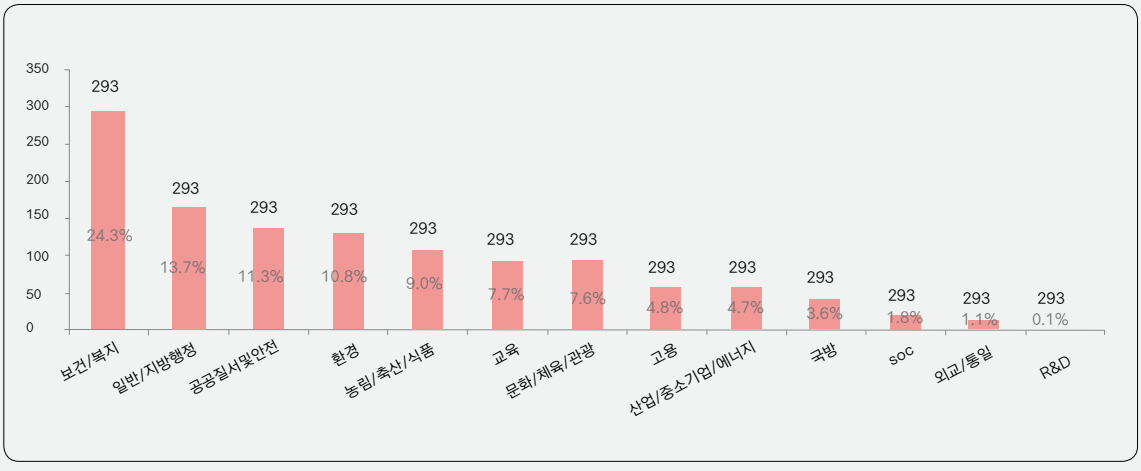
기획재정부는 3월 15일 '함께 만들고 함께 누리는 국민참여예산 홈페이지(www.mybudget.go.kr)'를 개설하였다. 홈페이지는 국민들이 손쉽게 예산사업을 제안할 수 있도록 제안방법, 국가예산 전반에 관한 정보와 제안 사업 진행 상황 및 예산사업 검색 기능을 제공하고 네티즌 의견조사, 일반국민으로 구성되는 예산국민참여단 활동 등을 위한 플랫폼으로 활용될 예정이다.

국민참여예산 홈페이지는 최근 스마트폰, 태블릿 PC 등을 통한 인터넷 이용이 증가하는 점을 고려하여 PC뿐 아니라 모바일에서도 사업제안이 가능하도록 함으로써 사용자 편의를 제고 하였다.

사업제안 결과

국민들은 총 1,206건의 예산사업 아이디어를 제안하였다. 분야별로는 보건·복지, 일반·지방행정 뿐만 아니라 국방, 외교·통일 등 모든 분야를 망라한 사업이 제안되었으며, 보건·복지(293건, 24.3%), 일반·지방행정(165건, 13.7%), 공공질서·안전(136건, 11.3%), 환경(130건, 10.8%), 고용(58건, 4.8%) 등 복지·사회 분야의 비중이 높았고, 경제 분야의 제안은 상대적으로 많지 않았다.

[표1] **분야별 접수 현황**



기대효과:
나라살림에 대한
국민의 관심제고 기대

국민참여예산제도의 도입으로 국민들은 일상생활에서 필요하다고 느끼는 예산사업들을 손쉽게 제안하고, 다른 사람이 제안한 사업에 대해 자신의 의견을 개진할 수 있을 것으로 생각한다. 또한 국민이 예산편성 과정에 참여함으로써 보다 투명한 재정운영이 가능해지고, 나라살림에 대한 일반국민들의 지식과 관심도, 나아가 신뢰 또한 제고될 것으로 기대한다.

과채기
- 동국대 행정학과 교수

〈논단Ⅱ〉

지방분권화 시대 주민참여예산제도 운영 방향

획기적인 자치분권 및 재정분권 추진과 주민참여예산제도의 의의

우리나라 주민참여예산제도는 예산편성 과정에 지역주민이 직접 참여하는 것을 법적·제도적으로 보장하는 제도로 2003년 광주광역시 북구에서 처음 시작되었다. 2005년에 동 제도의 시행에 관한 법적 근거가 임의 규정으로 마련되었고, 그 이후 다시 지방재정법이 개정되어 2011년부터 제도 시행이 의무화되었다. 이러한 진화 과정을 거치면서 예산편성 과정에 대한 주민참여제도로 운용되어 왔던 동 제도가 2018년 3월의 지방재정법 개정을 통해 지방예산편성 등 '예산과정에 대한 주민참여제도'로 확대 개편되었다. 이에 따라 앞으로 주민참여예산제도는 예산편성을 중심으로 예산집행, 결산 및 성과평가 등 지방의회의 예산 심의·의결 과정을 제외한 집행부 권한 하에 운용되는 지방재정의 전 과정을 대상으로 한 주민참여제도로 발전할 것으로 예상된다. 2018년 3월의 지방재정법 개정으로 주민참여예산제도에 있어 패러다임 전환이 이루어졌다.

이와 같은 주민참여예산제도의 획기적인 개혁은 문재인 정부가 100대 국정과제의 일환으로 추진하고 있는 지방재정 자립을 위한 재정분권 확대에 상응한 지방재정의 책임성과 건전성 강화를 위한 제도적 안전판을 마련하는 데 그 목적이 있다. 앞으로 국세 대 지방세 비율이 7:3을 거쳐 장기적으로 6:4 수준까지 개선되는 등 자치분권과 재정분권이 획기적으로 확대될 경우 지방재정의 자율성이 대폭 제고될 것이다.

이처럼 지방재정의 자율성이 대폭 확대되면, 그에 상응한 수준으로 예산과정 전반에 대한 지역주민의 실질적 참여를 확대하여 지역주민의 자율통제 강화를 통해 지방재정의 책임성과 건전성을 담보하는 것이 지방분권 시대에 부합하는 지방재정 운용 방향이라고 할 수 있다.

'좋은 지방거버넌스(good local governance)'의 한 형태로서 예산과정 전반에 재정민주주의 이념을 구현하고, 과정적·절차적 측면에서 지방예산과정에 심의민주주의(deliberative democracy)를 구현하기 위한 제도적 장치라고 할 수 있다.

따라서 주민참여예산제도는 민주적으로 투명하고 효율적인 지방재정 운용을 위한 지방자치단체와 지역주민 간 협치 모델, 즉 '좋은 지방거버넌스(good local governance)'의 한 형태로서 예산과정 전반에 재정민주주의 이념을 구현하고, 과정적·절차적 측면에서 지방예산 과정에 심의민주주의(deliberative democracy)를 구현하기 위한 제도적 장치라고 할 수 있다. 또한 자치단체장의 인기 위주의 예산편성이나 관료적 예산운용 과정에서 야기될 수 있는 예산낭비나 지방재정의 비효율성을 극복하기 위한 지방재정에 대한 시민통제 장치이다.

이처럼 지방분권 시대에 그 중요성이 더욱 부각되고 있는 주민참여예산제도가 제 역할을 다하기 위해서는 지난 2003년 최초로 제도화된 이후 지금까지 지속적으로 지향해 왔던 예산편성 과정에 대한 주민참여예산제도의 내실화 방안부터 우선 마련할 필요가 있다. 그래야만 예산과정 전반으로 주민참여를 실질적으로 확대할 수 있는 시민적 참여 역량이 확보될 수 있을 것이고, 참여의 효능감도 제고될 수 있기 때문이다.

예산편성 과정에 대한 주민참여예산제도 운용의 내실화 방안

2011년에 주민참여예산제도의 시행이 의무화된 이후에도 예산편성 과정에 대한 주민참여예산은 그 제도화 수준이 매우 낮은 가운데 형식적인 주민참여에 그치고 있는 경우가 많다. 의견수렴형 주민참여예산제도를 운영하고 있는 자치단체가 대부분이고, 주민참여조직을 체계적으로 갖춘 주민협의형 주민참여예산제도를 운영하고 있는 자치단체는 일부에 그치고 있다. 특히 수렴된 주민제안이나 의견을 예산편성에 반영할 것인가의 여부를 민·관 공동 의사결정 방식에 따라 결정하는 민관협치형 주민참여예산제도를 운영하고 있는 자치단체는 전국적으로 7개 정도에 불과하다는 경험적 사례조사도 있다. 또한 현재 운용되고 있는 주민참여예산제도는 지역별·자치단체유형별 특성을 고려한 맞춤형 제도 설계 노력이 매우 미흡한 채 표준조례 모델에 따라 획일적으로 제도화된 경우가 대부분이다. 그 결과 주민참여예산제도가 형식적으로 운영되는 경우가 많고 주민참여도 저조한 수준을 면치 못하고 있다.

제도 운영 과정에서 노정되는 문제점들을 지속적으로 개선하는 환류 활동을 전개함으로써 해당 지역의 특성에 맞는 주민참여예산제 모델을 정착시켜 나가야 한다.

이처럼 가장 이상적인 민·관협치 모델로 평가받고 있는 주민참여예산제도도 운용하는 방식에 따라서는 다분히 형식적이고 상징적인 참여제도로 전락하게 된다. 따라서 앞으로 예산편성 과정에 대한 주민참여예산제도의 효과성을 제고하기 위해서는 주민참여예산의 제도화 수준을 제고하는 가운데 참여 과정의 내실화를 적극적으로 모색해 나갈 필요가 있다.

우선 각 자치단체는 지역사회의 사회자본 축적 수준을 고려하고, 해당 자치단체의 집행부와 참여주체 간 협력관계를 구축할 수 있는 주민참여예산제 운영 모델을 채택한 후 지역 실정에 맞춰 이를 점진적으로 개선·보완해 나갈 필요가 있다. 광주광역시 북구나 서울특별시 주민참여예산제도의 진화 과정에 대한 사례에서 확인할 수 있는 바와 같이 제도 운영 과정에서 노정되는 문제점들을 지속적으로 개선하는 환류 활동을 전개함으로써 해당 지역의 특성에 맞는 주민참여예산제 모델을 정착시켜 나가야 한다.

그동안 주민참여예산제도를 성공적으로 운영하고 있는 지방자치단체 사례에서 공통적으로 확인되고 있는 핵심적인 성공 요인으로는 주민참여예산제도 도입 및 운영 과정에서 지방자치단체(자치단체장, 공무원)와 지역시민사회단체, 그리고 지역주민 간에 협력적 거버넌스가 구축되어 있다는 점을 꼽을 수 있다. 자치단체장이 시민참여의 필요성과 가치에 대해 긍정적인 마인드를 갖고 있는 가운데 공무원들의 소극적 태도를 극복하는 한편 시민사회단체와의 협력적 관계를 구축하여 예산편성 과정에 대한 지역주민의 참여를 조장·지원하고 있다. 따라서 주민참여예산제도를 성공적으로 운영하기 위해서는 각 지역별로 지방자치단체(자치단체장, 공무원)-시민사회단체-지역주민 간에 협력적 거버넌스를 튼튼하게 구축하고, 이를 역동적으로 작동시켜야 한다.

자치단체장이 시민참여의 필요성과 가치에 대해 긍정적인 마인드를 갖고 있는 가운데 공무원들의 소극적 태도를 극복하는 한편 시민사회단체와의 협력적 관계를 구축하여 예산편성 과정에 대한 지역주민의 참여를 조장·지원하고 있다.

그러나 제도화 이후 주민참여예산제도의 지속 가능성과 성과를 좌우하는 가장 결정적인 변수는 지역주민들의 참여 의지와 수준이라고 할 수 있다. 주민참여예산제가 시민이 동참하지 않는 형식적인 제도적 장치로 전락하지 않는 가운데 이 제도의 가치를 극대화하기 위해서는 주민들의 적극적인 참여 의지가 행동으로 표출되는 것이 절대적으로 중요하다. 이를 위해서는 다음과 같은 몇 가지 단계적 전략을 구사할 필요가 있다.

우선 초기 단계에서는 지역사회의 시민단체들이 주도적으로 나서서 주민 참여를 선도할 필요가 있다. 지역시민단체들이 직접 참여의 주체로 나서는 가운데 뜻 있는 지역주민들을 독려하여 참여 기회를 확대해 나갈 필요가 있다. 이 첫 번째 단계에서 주민참여예산제의 성공 사례를 창출하여 주민참여가 지역주민들의 삶의 질을 개선하는 데 실질적인 도움을 줄 수 있다는 점을 가시적으로 보여줄 필요가 있다. 그 다음 단계로는 찾아가는 주민예산학교 등을 통해 지역주민들의 참여 의지를 실질적으로 뒷받침할 수 있도록 예산에 대한 기초 지식을 확산하는 활동을 지속적으로 전개할 필요가 있다. "아는 만큼 보이고, 문제를 알아야 참여 의욕도 높아진다"는 것은 참여예산제도의 기본원리에 해당한다.

주민참여예산제도의 도입 취지를 성공적으로 구현하기 위해서는 지역주민들의 참여 욕구를 개발하고, 효율적이고 효과적인 의사결정을 담보할 수 있는 주민참여예산 의사결정구조를 만들어 내야 한다.

이러한 단계적 참여 의지 개발 및 확산 전략과는 별개로 주민참여를 효과적으로 조직화하고 활성화할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것이 중요하다. 이것은 주민참여예산제도의 설계 문제와 직결되어 있는 사안이다. 현재 비교적 주민참여예산제도가 성공적으로 작동하고 있는 자치단체의 사례들을 분석해 보면 지역총회, 주민참여예산위원회 등과 같은 주민참여조직을 잘 구성하고 있고, 이들 조직이 활발하게 작동하는 데 필요한 지원활동을 적극적으로 펼치고 있는 공통점을 확인할 수 있다. 따라서 주민참여예산제도의 도입 취지를 성공적으로 구현하기 위해서는 지역주민들의 참여 욕구를 개발하고, 효율적이고 효과적인 의사결정을 담보할 수 있는 주민참여예산 의사결정구조를 만들어 내야 한다. 특히, 주민참여예산위원회와 같은 주민참여 대표기구를 조직화하여 다양한 이익대표체계를 반영함과 동시에 주민참여를 위한 최일선의 풀뿌리조직이라고 할 수 있는 지역총회가 주민자치회 등과 같은 마을공동체조직과 유기적인 연계 하에 운영될 수 있는 지역거버넌스를 구축함으로써 주민참여예산제도가 지역주민의 일상생활과 긴밀하게 연계·융합될 수 있는 제도적 기반을 구축하는 것이 중요하다.

한편, 예산편성 과정에 대한 주민참여예산제도의 효과성을 제고하기 위해서는 예산편성 과정에 대한 주민참여의 개방성과 참여방법의 다양화 및 고도화가 수반되어야 한다. 현재 지방재정법시행령에서 규정하고 있는 예산편성 과정에 대한 시민참여방법은 기본적으로 '주민 의견제출–집행기관의 의견수렴' 구조로 설계되어 있다. 또한 의견수렴 방법도 공청회 또는 간담회, 서면 또는 인터넷 설문조사, 사업공모 등과 같은 단순한 여론조사나 의견수렴 수준을 벗어나지 못하고 있어, 숙의 절차를 거쳐 재원 배분에 관한 주민 의사를 결집하는 역할은 제대로 수행될 수 없는 실정이다.

그 결과 현재 대부분의 자치단체들이 채택한 주민참여예산제도에 따른 주민참여방법은 심의민주주의를 구현하기 위한 제도적 장치로 설계된 주민참여예산제도의 취지를 구현하기에는 근본적인 한계를 안고 있다.

이러한 방식이 성공적으로 정착되기 위해서는 각 실·과 ·소 단위 부서별 예산편성 요구 자료가 쉽게 이해할 수 있는 정보로 가공되어 지역주민들에게 투명하게 전면적으로 공개되어야 한다.

따라서 예산편성 과정에 대한 주민참여의 실효성을 제고하고 참여 수준의 질적 고도화를 도모하기 위해서는 심의민주주의에서 주창하고 있는 공론조사방법이나 담론적 정책 결정 방법을 충실히 반영한 시민참여방법을 새로 개발하여 활용할 필요가 있다. 심의민주주의 방식을 따를 경우 주민참여예산제도는 대표성 있는 주민들이 전문가가 제공하는 정보를 바탕으로 학습과 토론 과정을 거쳐 결론을 도출하고 이를 예산에 반영하는 방식이 되어야 한다. 이러한 방식이 성공적으로 정착되기 위해서는 각 실·과 ·소 단위 부서별 예산편성 요구 자료가 쉽게 이해할 수 있는 정보로 가공되어 지역주민들에게 투명하게 공개되어야 한다. 그리고 주민참여예산위원회의 구성 및 운영방법도 이러한 심의민주주의에서 주창하는 담론적 정책 결정이 작동할 수 있도록 전면적으로 재구축할 필요가 있다.

또한 주민참여예산제도의 효과성을 제고하기 위해서는 예산편성에 대한 지역주민의 참여대상 및 범위를 대폭 확대하는 것도 반드시 짚고 넘어가야 할 문제이다. 현재 대부분의 자치단체는 일반회계 본예산안 편성 단계에서 소규모 주민공모사업을 제안받는 방식으로 주민참여 대상 범위를 매우 제한적으로 설정하고 있다. 이러한 사업 공모 방식의 제한적인 주민참여예산제도는 주민참여의 효능감을 확보하기가 쉽지 않을 뿐 아니라 지방재정의 자율성 제고에 상응하는 지역주민의 자율통제 강화를 통한 지방재정의 책임성과 건전성을 확보하고자 하는 주민참여예산제도의 취지를 구현하는데 거의 기여할 수 없는 취약성을 안고 있다. 따라서 예산편성 과정에 대한 주민참여예산제도의 참여 대상 범위에는 일반회계와 특별회계 및 기금을 포함한 통합지방재정의 관점에서 자체사업, 보조사업, 공모사업 등 모든 사업 예산은 물론이고 인건비 등 경직성 경비까지가 모두 포함되어야 한다. 현재의 사업별 예산제도를 기준으로 해서는 모든 세부사업 단위까지를 주민참여 대상 범위로 설정하고 반드시 주민의견서를 작성하거나 주민참여예산위원회의 심의를 받도록 할 필요가 있다.

현재 대부분의 자치단체는 일반회계 본예산안 편성 단계에서 소규모 주민공모사업을 제안받는 방식으로 주민참여의 대상 범위를 매우 제한적으로 설정하고 있다.

2018년 3월의 지방재정법 개정을 통해 새롭게 규정된 예산과정에 대한 주민참여예산제도의 취지를 구현하기 위해서는 예산편성 과정 외에 예산편성을 위한 사전준비, 예산집행, 그리고 결산 및 성과평가 등 각 과정별 주민참여방법을 체계적으로 개발하고, 이를 제도화해 나가야 할 것이다. 현재 지방재정법시행령에는 과거의 예

예산과정에 대한 주민참여예산제도를 구현하기 위한 정책과제

산편성 과정에 대한 주민참여방법에 대한 내용만 규정되어 있을 뿐 아직 예산과정에 대한 주민참여방법은 법제화되어 있지 않은 상황이다. 따라서 앞으로 지방재정법시행령 개정에 반영할 예산과정에 대한 주민참여방법을 다음과 같은 방향에 따라 새롭게 모색해 나갈 필요가 있다.

첫째, 가장 거시적인 관점에서 볼 때 예산과정에 대한 주민참여를 체계적으로 조직화하기 위해서는 현재 지방재정법에서 규정하고 있는 지방재정 운용에 대한 각종 주민참여와 통제장치를 주민참여예산제도를 중심으로 연계시켜 나가는 것이 필요하다. 〈표 1〉에 제시되어 있는 바와 같이 예산편성 준비 단계에서는 중기지방재정계획제도와 지방재정투자심사제도, 지방보조금심의위원회 등이 있고, 예산집행과 결산 및 성과평가 단계에서는 예산성과금심의위원회, 예산·기금의 불법지출·낭비에 대한 주민감시, 주민소송제도, 주민감사청구제도, 주요사업 공개제도, 정보공개청구제도, 지방재정운용상황공시제도 등이 있다. 이러한 제도들을 활용하여 예산과정에 대한 주민참여를 체계적으로 조직화하는 방안을 모색할 필요가 있다.

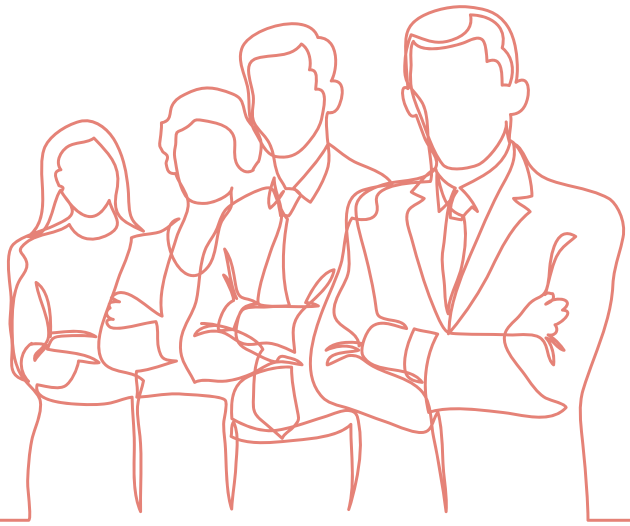
둘째, 주민참여예산위원회가 주민공모사업을 대상으로 예산편성 심의 활동뿐만 아니라 예산에 반영된 공모사업 집행에 대한 모니터링, 예산 집행 후 사업 효과성 평가 및 환류 활동의 전 과정을 주도적으로 관리하고 참여하는 방안을 제도화하는 것이 필요하다.

[표1] **지방재정 운용에 대한 주민참여와 통제장치**

참여 시점 \ 참여 수준	소극적(간접참여)	적극적(직접참여)
사전적	주요사업의 공개제도	· 중기지방재정계획제도(지방재정계획심의위원회) · 지방재정투자심사제도(지방재정투자심사위원회) · 지방보조금심의위원회 · 주민참여예산제도
사후적	지방재정운용상황공시제도 (지방재정공시심의위원회)	· 주민참여예산제도 · 예산성과금제도(예산성과금심사위원회) · 예산·기금의 불법지출·낭비에 대한 주민감시 · 주민(납세자)소송제도 · 주민감사청구제도 · 정보공개청구 · 지방재정위기관리제도(지방재정위기관리위원회)

주민참여예산위원회를 중심으로 한 주민참여조직이 연중 상시적으로 활동하는 시스템을 구축

셋째, 지방재정의 자율성 확대에 대응하여 지역주민의 자율통제 강화를 통한 지방재정의 책임성과 건전성 제고에 주민참여예산제도가 기여할 수 있도록 하기 위해서는 주민참여예산위원회를 중심으로 한 주민참여조직이 연중 상시적으로 활동하는 시스템을 구축하여 예산편성 활동 기간(7~10월) 외에는 예산·기금의 불법 지출·낭비에 대한 주민감시, 보조금 부정수급 감시 등 예산집행 과정에 대한 모니터링 및 감시 활동을 체계적으로 수행할 필요가 있다.



이장욱
- 한국지방행정연구원
수석연구원

〈논단Ⅲ〉

주민참여예산제도와 사회적 가치

주민참여예산제도 현황

주민참여예산제도 현황

주민참여예산제도는 2003년 이후 일부 지방자치단체에서 도입되기 시작하였다. 2010년 이후 모든 지방자치단체로 확대 도입되었고, 2015년도 대부분의 지자체에서 관련 조례를 마련하여 본 제도의 정착을 위해 현재까지 많은 노력을 기울이고 있다. 이러한 지방자치단체들의 노력에 힘입어 대부분의 지역에서는 주민참여예산제도의 정착이 원활히 이루어지고 있다. 그럼에도 불구하고 일부 지역에서 주민참여예산제도가 아직까지 자리 잡지 못하고 있다. 또한 주민참여예산제도를 통한 사회적 가치 실현을 위한 도입의 필요성이나 목적에 대해서는 아직 일부 자치단체 내에서 공감대 형성이 더디게 이루어지고 있다. 이는 일부 지역 자치단체의 의사결정자 및 이해당사자 간 소통 부재에서 발생되는 현상으로, 제도에 대한 이해 부족에 의한 공감대 형성 실패라고 볼 수 있다. 아울러, 일부 지역에서 나타나고 있는 예산편성에 대한 갈등 및 지역 내부에서 주민 간 민감한 이해관계에 따른 갈등 또한 걸림돌로 작용하는 단적인 예다.

따라서, 주민참여예산제도의 성공적인 정착을 위해서 주민참여예산제도의 도입 목적과 이에 따른 사회적 가치 회복에 대한 이해도를 높이는 것이 필요하다. 이를 위해서는 이해당사자인 지역 주민들에 대한 제도 교육, 참여 의식 제고 등의 노력이 필요하다. 또한 자치단체별로 실제 주민 참여도를 높일 수 있는 방안이 마련되어야 할

것이다. 이는 실제로 주민들의 높은 참여가 전제 되어야만 제도 정착을 위한 다양한 노력들이 빛을 볼 수 있을 것이기 때문이다.

사회적 가치의 정의

"사회적 가치란 사회·경제·환경·문화 등 모든 영역에서 공공의 이익과 공동체의 발전에 기여할 수 있는 가치를 의미한다. 이에 따른 헌법적 가치로서 사회권을 실질화하기 위한 가치이며, 경제적·환경적·문화적 가치를 포괄하는 상위 가치라고 할 수 있다." 이는 헌법이 지향하는 가치 중 사회의 재생과 건전한 발전을 위한 기본적 가치를 포함하며 민주적 의사과정과 참여 실현 등 공동체와 사회 전체에 편익을 제공하는 가치로 설명될 수 있다. 이러한 사회적 가치는 지역사회(공동체)의 지속 가능성(Sustainability)을 위해 사회적으로 추구되어야 한다고 인정·합의·공유된 가치로써 사회 공동체의 안정과 유지를 위해 필수적인 가치라고 의미할 수 있다([표 1] 참조). 경제개발시대의 과도기적 상황에서 우리나라는 국가발전과 그 괘를 같이 하여 폭발적으로 증가하는 정부의 역할에 대해 규정하고 방향을 제시하고자 다양한 해결책에 대해 논의해 왔다. 이에 따라 과거 80~90년대 이후 국가의 공공 재정사업 역시 기업의 경제적 효율성 추구와 유사하게 한정된 정부재정 규모에 따른 주민편익의 효율적 증가를 추구하여야 한다는 신공공관리(New Public Management)의 영향을 받게 되었다. 이에 따라 우리 정부 역시 시대적 필요성 및 요구에 따라 고도의 '효율성'을 정부 추진 공공 재정사업의 첫째 기준으로 추구하기도 하였다.

사회적 가치란 사회·경제·환경·문화 등 모든 영역에서 공공의 이익과 공동체의 발전에 기여할 수 있는 가치를 의미한다.

그러나 2000년대 이후 정부 재정사업의 효율성 추구로 인하여 형평성과 균형을 이루지 못하는 상황에 이르게 되었다. 따라서 계층적·지역적으로 발생하는 지역주민

[표1] **사회적 가치의 구성**

구분		내용
기본적 가치		인간으로서 누려야할 기본적 가치, 인간의 존엄성과 생존권 등
상대적 가치	보편적 가치	자유, 평등, 정의와 같이 언제 어디서나 추구되는 가치
	비보편적 가치	환경, 교육, 문화와 같이 특정 장소나 시기에 따라 고유한 방식으로 사회에 나타나는 가치

들 간의 불균형이 심화되는 부작용이 발생했다. 이는 기본적 사회적 가치(다른 표현으로써, 공적 가치)의 제공이라는 주민의 기본 가치를 침해하고 있다고 인지하는 상황을 불러왔다. 이에 따라 정부의 역할을 통해 국민이 인지하는 수준으로 기본 가치의 회복이 가능하도록 정부 재정정책 상의 사회적 가치의 실현에 대한 필요성이 대두되었다. 이는 중앙정부와 함께 지방자치단체들의 역할과 의무에서도 동일하게 적용되는 현안이다. 지방자치단체들이 추진하는 공공정책들이 지역주민들이 바라는 기본가치와 부합하는지 분석해야 한다. 또한 지방 재정정책들의 효과가 형평성에 부합하도록 계획되고 추진될 수 있도록 각별한 노력을 기울여야 할 것이다. 주민참여예산제도는 이러한 정부의 노력으로 지역 재정정책 도입 과정에서 주민참여 기능을 강화하고 사회적 가치 실현을 제도화하기 위한 시도라고 하겠다.

주민참여 예산제도에서의 사회적 가치 실현과 제도 개선방향

주민참여예산제도를 통한 사회적 가치의 실현

현 정부 들어 사회적 가치 회복을 위한 중앙·지방정부의 공공정책 추진계획은 다양한 사회적 가치 유형에 부합하는 공공정책들로 추진되고 있다([표 2] 참조). 사회적 가치는 주민들의 생활과 관련된 기본적 가치를 포함할 뿐만 아니라 사회로부터 개인에게 제공되고 보장되어야할 보편적 가치들이 함께 포함되어 있다. 이 중에는 보다 나은 환경에서 지낼 수 있는 상대적 가치이다. 또는 지방자치단체들 [지방재정법]을 통해 지방정부의 예산과정에서 지역주민들의 직접적인 참여를 확대하고자 주민참여예산제도의 확대·추진을 시행하고 있다. 여기에는 공동체 의사결정 과정에 주민 직접 참여를 통하여, 정부의 정책입안, 집행, 평가 과정에서 주민들의 다양한 의견을 수렴하고자 하는 '참여'를 통한 사회적 가치 실현이 포함되어 있다고 하겠다.

주민참여예산제도는 지방자치단체의 예산과정에 대한 주민들의 직접적 참여를 통해 사회적 가치를 실현하고자 하는 제도이다. 제도의 목적에 따라 지역주민들의 직접 참여를 높이기 위한 다양한 플랫폼을 고려해 볼 수 있다.

[표2] 사회적 가치의 유형

구분	의미	관련 논의
인권	행복추구권, 평등권, 정보기본권, 직업의 자유, 주거생활의 보장 등 기본적인 인간의 존업성 유지·보호	헌법 제10조, 제39조 ISO 26000 사회적 책임 7원칙 등
안전	재난과 안전으로부터 국민 보호	헌법 제32조, 제34조, 제35조 등
건강복지	국민의 건강한 생활 보장	헌법 제34조, 제36조 G3 가이드라인 등
노동	근로권 노동 3권	헌법 제32조, 제33조 등
사회적 약자	경제사회적 양극화 해소 사회적 약자의 인간존엄과 가치보장	헌법 제32조, 제34조
상생 협력	양극화 해소, 경제성장 동력 확충	헌법 제119조, 123조
공동체 복원	공동체 복원 통한 지역사회 활성화	헌법 제117조, 제118조
지역경제	지역경제 육성을 통한 균형발전	헌법 제123조
책임·윤리	기업의 사회적 책임	ISO 26000 사회적 책임 7원칙
환경	쾌적한 생활환경 보장, 환경과 생물종을 지속가능하게 보전	헌법 제35조
참여	민주적 의사결정과 시민 참여를 통한 국민주권 실현: 시민이 공동체 의사결정 참여 정부의 정책입안, 집행, 평가의 과정에서 시민참여 적극적 보장	헌법 전문, 제13조, 제41조, 제 67조, 제72조, 제118조, 제119조

주민참여예산제도의 개선방향

주민참여예산제도를 도입한 후 지난 몇 년 동안의 정착 과정 경험을 바탕으로 현실적 정착 과정에서 각 지역별로 다양한 경험을 가지고 있음을 확인해 볼 수 있었다. 이는 단체별로 주민참여예산제도를 수용하고 정착하는 과정에서 제도에 대한 이해도가 다르게 나타나고 있기 때문이다. 이러한 주민참여예산제도의 도입 과정을 바탕으로 향후 본 제도를 통해 사회적 가치를 실현하고 원래의 제도 도입 목적을 이루기 위해 다음과 같은 개선방향 등을 검토해 볼 필요가 있다.

첫째, 주민참여예산제도를 통해 공유되고 합의된 사회적 가치 실현을 통해 지역주민들이 얻을 수 있는 바가 무엇인지 정확히 제시할 수 있어야 한다. 공공의 수혜가 구체적으로 제시되는 것이 필요하다. 이를 위해서는 기본적으로 지역주민들이 예산

여기서 논하는 사회적 가치는 개인의 가치가 아니며 보편적 대중에 의한 사회적 합의가 이루어진 가치이므로 개개인의 지역사회의 보편적 공공성에 대한 인식을 높이기 위해 꾸준히 관련 교육과 지원을 통한 시민사회의 성숙이 필요할 것으로 본다.

과정에 참여함으로써 스스로 성취할 수 있는 지역 공공성에 대한 공감대 형성이 필요하다. 이에 대하여 향후 조례 등 제도적 보완을 통하여 지역주민들이 참여를 통해 얻을 수 있는 지역 공공성 성취가 의미하는 것이 무엇이고, 주민참여예산제도의 도입 목표와 실현하고자 하는 바가 무엇인지 구체적 목적을 같이 만들고 공유할 필요가 있다. 또한 여기서 논의하는 사회적 가치는 개인의 가치가 아니며 보편적 대중에 의한 사회적 합의가 이루어진 가치이므로 개개인에 대한 지역사회의 보편적 공공성에 대한 인식을 높이기 위한 꾸준한 교육과 지원이 뒤따라야 할 것이다.

둘째, 주민참여예산제도에 참여 성립이 필요하다. 이는 지역 공공성에 적합한 세분화된 기준에 따라 주민참여예산제도의 적용 여부를 판단해야 된다는 뜻이다. 지역사회의 공공가치는 다를 수 있으므로 자치단체별로 다를 수 있는 공공가치에 대해 개별 단체마다 기준을 세울 필요가 있다. 예를 들면, 특정 자치단체에서는 주민참여예산제도를 통한 자기 마을의 사업평가가 적정하지 않다고 판단한다고 하자. 주민참여예산제도가 이러한 기준에서 지역사회 공공성 증대에 기여하는 바가 있는지를 판단해야 한다. 이 판단은 공론화를 통해 주민이 직접 판단해야 한다. 따라서 이는 개별 예산 사업이 타당한가를 판단하는 예산 사업 결정과정이 아니라, 분야별 예산 규모 등에 대해 초점을 맞춰 논의를 진행하는 것이 적정하다. 물론 특정 예산사업의 지역 공공성에 대해 논할 수 있겠지만 이는 공공성 개선 혜택이 개별 단위 지역을 넘어서서 포괄적으로 전체 지역에 대해 이루어질 때 논의의 적합성이 높다고 볼 수 있다.

셋째, 지역의 공공성 평가 기준과 대표성 기준을 마련하여야 한다. 주민참여예산제도를 통해 누가 누구를 대표하는지 대표성 확인이 필요하다. 기존의 주민참여예산위원회의 경우, 위원회의 구성에서 시간적 한계와 추천 구조에 대한 한계점으로 인하여 대표성이 제한될 수 있다는 점이 부각 되었다. 예를 들면, 저소득층은 생계를 위해 참여의 시간적 한계가 존재한다는 점을 간과할 수 있다. 더욱이 주민참여예산위원회의 결정에 대해 누구를 대표하며 왜 지역의 일부분에만 수혜자가 국한되는 사업이 선정되었는가에 대한 불만은 지속적으로 나타날 수 있다. 이러한 공공성 평가 기준과 대표성이 해결된다면 '주민참여예산사업은 단순히 나눠 먹기식 사업이'라는 일부 성급한 판단 또는 이에 따른 불신이 해결될 것이다.

지역의 주민참여 의식이 성숙할 수 있는 여건 및 토대를 만들어가며 무리 없이 제도를 단계적으로 도입하는 것도 좋은 방안이 아닐까 한다.

마지막으로 전체 예산과정에서 주민들의 참여 방식이 틀에 얽매이지 않고 다양하게 수렴될 수 있도록 지역 발생적으로 적절한 플랫폼이 개발되어 개방적인 제도로 발전해 나가야 할 것이다. 그 이후에 각 지자체별 주민참여예산제도 조례의 수정, 보완을 통해 각 단체별로 시행중인 주민참여예산제도의 안정적인 정착이 가능해지리라 본다. 또한 너무 급하게 추진하다보면 주민참여예산제도 도입에 필요한 좋은 여건 조성 기회를 놓칠 수 있는 소지가 있다. 이에 따라 주민참여 의식이 성숙할 수 있는 여건 및 토대를 만들어가며 무리 없이 제도를 단계적으로 도입하는 것도 좋은 방안이 아닐까 한다.

오관영
- 좋은예산센터 상임이사

〈논단Ⅳ〉

주민참여예산제도 활성화를 위한 제안

그동안 우리 사회에는 징세자의 권리는 있었으나 납세자의 권리는 존재하지 않았다. 오늘 우리는 조세의 날을 맞아 정부 예산감시 시민운동이라는 새로운 시민운동의 영역을 열어 갈 것을 선언하면서 동시에 납세자로서의 시민의 권리를 선언하고자 한다.

— (중략) —

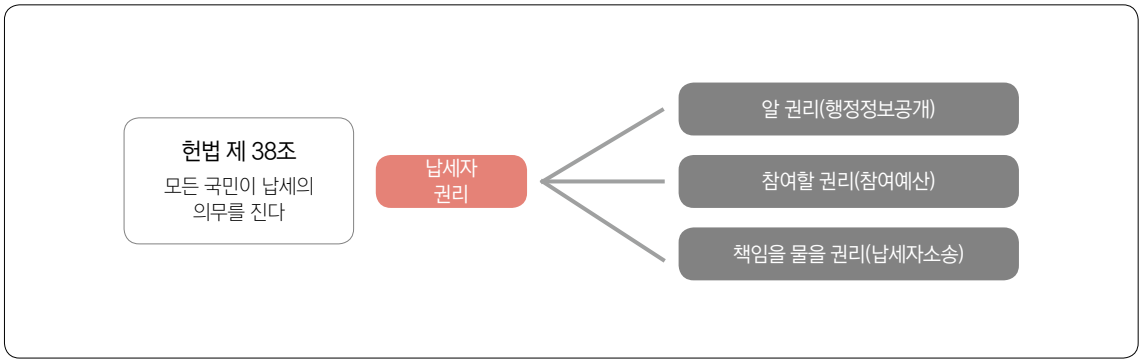
우리는 조세가 시민에게는 납세자의 의무만으로 강조되던 개념을 넘어서야 한다고 주장한다. 국가를 경영하는 기본적인 재원을 담당하는 납세자인 시민으로서 재정에 대한 당당한 권리를 주장하고자 한다. 이제부터 우리는 우리의 세금이 형평성있게 엄격히 부과되고, 징수되는지, 그것이 적절히 쓰이는지에 대해 감시하고 그 결과에 대해 발언하고자 한다. 누가 우리의 세금을 사회적 공공선을 위해 사용하지 않고 사적인 이익이나 특정한 계층의 이익을 위해 사용하려고 하는가를 감시하고자 한다.

- 납세자 주권 선언(1998년 3월 3일, 경제정의실천시민연합)

1997년 경제 위기와 납세자 운동의 시작

1997년 IMF 경제 위기 당시 필자와 같은 시민운동가와 행정과 재정을 연구하던 교수, 그리고 회계사 몇 분이 모여 "납세자인 시민이 내가 낸 세금에 대해서 무관심했던 것이 IMF 경제 위기의 한 원인이었다."고 반성하고, 납세자 권리에 기반한 예산감시운동을 시작하였다.

[그림 1] 납세자의 권리와 의무



시민들에게 납세의 의무만 강조되었지 납세자의 권리는 없었다는 것이 당시 참여예산을 주장했던 시민사회의 문제의식이었다. 내가 낸 세금이 어떻게 쓰였는지 예산정보에 대한 알 권리(투명예산), 내가 낸 세금을 나와 공동체를 위해 어떻게 쓰면 좋겠다고 예산편성 과정에 참여할 권리(참여예산), 내가 낸 세금이 불법 부당하게 낭비되면 납세자의 대리인인 공무원에게 주인으로써 책임을 물을 수 있는 권리(책임예산) 등 납세자의 권리를 통해 재정민주주의를 실현하자는 것이었다.

주민참여예산의 3가지 기대와 3가지 원칙

늦었지만 2011년 지방재정법 개정을 통해 주민참여예산제도가 의무화되고, 전국의 지방자치단체가 참여예산을 시행하고 있다. 촛불혁명으로 출범한 현 정부는 100대 국정과제에 "열린 혁신 정부, 서비스하는 행정-국민이 정책 입안 단계부터 주도적으로 참여하고, 민관협업을 통해 사회문제를 효과적으로 해결"하는 것과 "지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권-주민참여예산제의 확대"를 포함하고 있고, 2017년부터 국가차원에서도 '국민참여예산제'를 실시하고 있다.

참여예산을 제안 할 때 우리가 기대했던 것은 세 가지였다.

첫째, 시민의 관심과 참여가 낭비되는 나쁜 예산을 줄일 수 있겠다는 것이다.

둘째, 시민들의 참여로 만들어지는 예산사업은 공무원이 편성할 때보다 시민들에게 좋은 사업이 될 것이라 기대했다.

셋째, 정부나 지방자치단체의 정책은 절대적으로 나쁘고, 혹은 절대적으로 좋은

참여를 원하는 주민들은 모두 참여할 수 있어야 하고(참여의 개방성), 좋고 나쁜 예산을 결정할 수 있는 결정 권한이 보장되어야 한다.

것은 없다. 참여하는 시민들의 숙의와 민주적 토론을 통해 최선의 선택을 만들어가는 것이다. 최선의 결정을 위한 숙의 과정에서 시민들은 민주주의를 학습하고 경험함으로써 재정민주주의를 실현할 것이라 믿었다.

또한 이러한 기대가 충족되기 위해서는 참여를 원하는 주민들은 모두 참여할 수 있어야 하고(참여의 개방성), 좋고 나쁜 예산을 결정할 수 있는 결정 권한이 보장되어야 한다. 그리고 주민들의 결정 과정이 투명하게 공개됨으로서 주민참여로 결정된 예산 사업의 정당성을 확보할 수 있다. 즉 개방성, 결정 권한, 투명성 등 주민참여예산의 3가지 원칙이 주민참여예산 과정에서 관철되어야 한다.

주민참여예산제도 활성화를 위한 제안

이러한 참여예산의 3가지 원칙에 기초하여 현재의 주민참여제도 활성화를 위한 몇 가지 제언을 드린다.

첫째, 2010년에 배포된 표준조례는 지방자치단체가 참여예산제를 형식적으로 운영하는 근거가 된 측면이 있다는 점에서 폐기하는 것이 바람직하다.

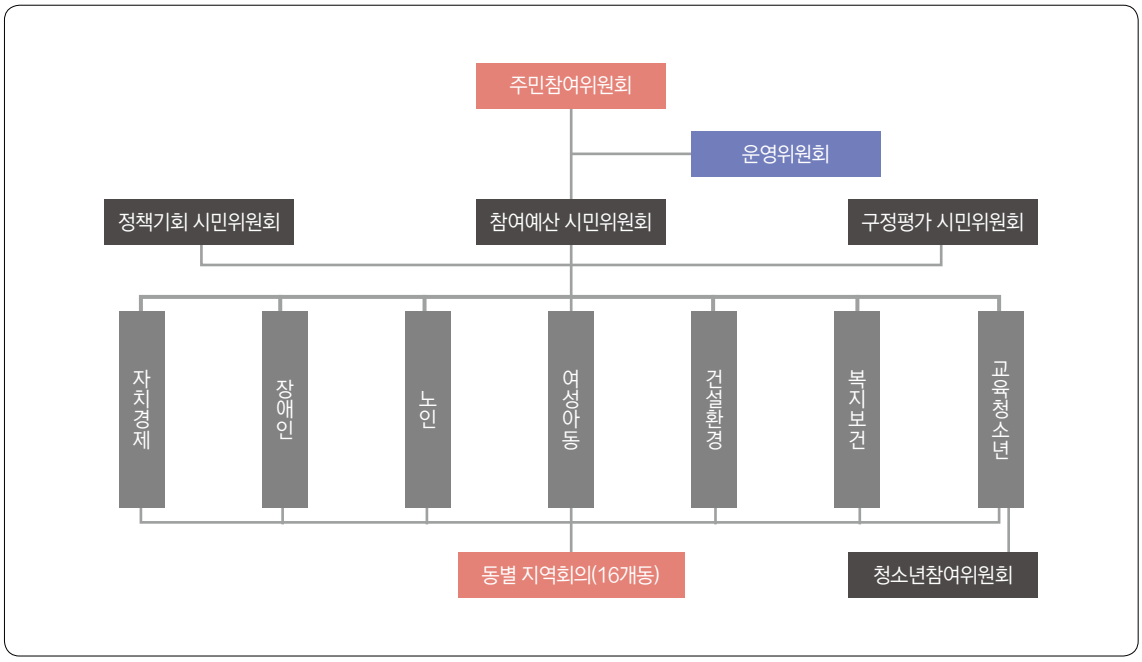
"법과 제도적으로 거시적인 가이드라인을 제시하고, 3가지 조례 모델(안)은 폐지함과 동시에 지자체 스스로 지역 여건을 고려하여 지역 특성에 맞는 주민참여예산제도가 운영될 수 있도록 우수사례를 발굴하여 인센티브 부여 및 보급 활성화 여건을 조성하는 방안[1]"의 개선 방향은 바람직하다고 판단된다.

둘째, 주민참여 예산 범위와 대상은 모든 예산에 대해 주민참여가 이루어져야 하는 것이 가장 적절하다.

예산안 전체에 대한 참여 사례로 2012년 행안부 예산효율화사업에서 참여예산 부분 대통령상을 수상한 은평구 사례를 참고할 수 있다. 은평구는 2010년 말 "주민참여기본조례를 제정"하여 주민참여위원회 내 참여예산위원회를 배치하여 시민참여예산위원회를 시민참여운영위, 정책기획위원회, 구정평가위원회 등과 연계 운영하여 주민참여 전반의 연계성, 효과성을 강화하였다.

1) 주민참여예산제도 활성화 방안 대토론회(2018.3.16. 행안부 재정정책과)

[그림 2] 서울시 은평구 참여예산 구성도



은평구는 전체 예산안, 주요사업 주민 검토를 의무화하여 일반회계 전체 예산요구를 검토(인건비, 보조금 제외)하여 2011~2012 부서의 예산 요구안 중 132억 원을 조정(추경 포함)하고, 2012년부터 주요 사업계획의 주민위원회 검토를 의무화하였다. 서울시도 전체 예산에 대해 참여하는 예산위원회를 운영하고 있다.

셋째, 지역회의 기능과 역할을 강화할 필요가 있다.

주민참여 예산의 핵심 과정은 '주민 의견 수렴-우선 순위 결정'이다. 보통 주민의견 수렴은 지역회의를 통해 결정된다. 이에 대한 우선 순위 결정은 주민참여예산위원회(분과회의)의 기능과 역할이다. 좋은 사업을 결정하기 위해서는 좋은 제안이 전제되어야 한다. 이런 측면에서 지역회의 기능과 역할이 중요하다.

지역회의는 우선 주민 의견 수렴을 위한 제반 역할 기획 및 집행 단위로 기능해야 한다. 지역 현장으로부터 주민 의견을 수렴하는 개방성에 있어 가장 핵심적 역할을 담당해야 한다.

다음으로 수렴된 주민 의견에 대한 우선순위를 결정한 후 참여예산위원회에 제출하는 것이 적절하다. 권한 부여 없는 참여는 참여 동기가 저하될 수 있다.

마지막으로 소규모 현안사업에 대한 결정권을 부여하는 것이 바람직하다. 읍면동별 사안은 굳이 참여예산위원회에서 다시 논의할 필요가 적다. 다만, 소규모 예산사업 결정에 집중되어 의견 수렴 활동이 축소될 우려가 있기 때문에 소규모 사업예산 범위를 최소한으로 규정하는 것이 필요하다.

넷째, 참여예산 평가 및 환류를 위한 연구회의 기능과 역할이다.

참여예산제도는 한 술에 배부르기보다는 지속적 발전 과제를 안고 있으므로, 평가 및 환류는 참여예산 발전에 있어 핵심 과정이다. 참여예산위원회와 지역위원회 역할 이외에 예산학교 등의 기획 및 실무, 1년간 모니터링 및 평가, 개선방안 제안 등 참여예산의 지속가능성을 위해 연구회(혹은 지원협의회)는 매우 중요한 기능을 수행하고 있다. 행정에 과도하게 부여된 실무 역할을 경감하고 참여예산 전반에 대한 민간주도성과 민관협력 강화를 위해, 추진단 구성도 고려해 볼 만하다.

서울시와 성북구, 서대문구, 경기도의 안양시, 수원시, 안산시, 부천시 등 일부 지방자치단체들은 일차적으로, 예산편성안에 대한 의견수렴 정도 평가, 예산 확정 후, 전체 진행과정에 대한 평가 워크숍 등 개최 후 다음 해 참여예산 운영과정에 반영하는 형식으로 운영하고 있다.

다섯째, 참여예산 활성화를 위한 바람직한 주민참여 주기이다.

참여예산위원회 등 참여예산 기구를 구성하고 활동을 시작하는 시기는 참여예산에서 매우 중요하다. 예를 들어 참여예산 위원회를 3월에 구성하고, 참여예산학교 수료 시민을 자격 요건으로 한다면 예산학교를 1-2월에 개최하여야 한다.

참여예산의 활동이 "일상의 민주주의를 구현 한다"는 취지를 살리려면 충분한 '숙의'의 시간이 필요하고 이 또한 참여예산의 주기와 맞물려 있다.

또한 참여예산 활동이 "일상의 민주주의를 구현 한다"는 취지를 살리려면 충분한 '숙의'의 시간이 필요하고 이 또한 참여예산의 주기와 맞물려 있다. 좋은예산센터에서 제안하는 바람직한 주민참여예산 주기는 [그림 3]과 같다.

마지막으로 행정의 참여예산 지원의 핵심은 '전담인력'의 배치와 업무 기간의 보장이다.

[그림 3] 바람직한 주민참여예산의 주기

주민참여예산은 예산편성권을 가지고 있는 지방자치단체장이 그 권한을 주권자인 시민들에게 돌려주는 것이다. 때문에 지방자치단체장과 담당 공무원들의 정치 철학과 의지에 따라 주민참여의 폭과 깊이는 달라질 수밖에 없다.

그러나 대부분의 지자체는 주민참여예산제도에 대한 전담인력을 배치하지 않고 있으며, 공무원 1인이 다른 업무와 병행하여 담당하고 있다. 이는 결국 주민참여예산제도 운영에 담당자가 소극적 자세를 갖게 할 수 있으므로, 주민참여예산 활성화를 위해서는 담당 인력의 추가 배치가 필요하다. 또한 참여예산위원 임기 등을 고려하여 최소한 4년 이상의 근무를 보장하고, 참여예산업무를 기피하는 공무원의 분위기를 고려하여 인사상의 인센티브를 주는 것도 필요하다.

한 병 삼
- 전북 완주군 기획감사실장

< 우수사례 I >

주민에 의한, 주민을 위한 완주군 주민참여예산

들어가며 ≫

문재인 정부의 핵심 국정과제인 자치분권 실현을 위해 참여민주주의의 대표 사례인 주민참여예산제는 주민참여를 활성화하여 지방자치 본래적 취지를 실현하고 실질적인 자치분권을 강화하여 주민자치를 구현한다.

농촌형 지자체는 도시형 지자체에 비해 인구가 적고, 면적은 넓으며, 고령화율이 높기 때문에 실질적인 주민참여예산제도 운영에 어려움을 겪고 있으며 운영 여건이 열악한 경우가 대부분이다. 그럼에도 불구하고 지역 여건에 맞는 주민참여예산제를 발굴, 운영하고 있는 전북 완주군의 우수사례를 소개하고자 한다.

완주군의 주민참여예산은

2018년 5월 완주군 비봉면사무소 앞은 어른들과 아이들로 북적거렸다. 이날은 2017년 아동·청소년 참여예산 과정에서 아동·청소년들이 제안한 사업이 올해 본예산에 반영되어 아이들이 직접 제작에 참여하고 있는 신기방기 물놀이터 조성사업 중간보고회가 열리는 날이었다.

[그림1] 아동청소년참여 예산 사례

실질적인 주민참여예산이 이루어지기 위해서는 예산 편성과정 뿐만 아니라 주민들이 제안한 사업이 제대로 추진되고 있는지 예산을 집행, 평가하는 과정의 참여 또한 중요하다.

이날 보고회는 1부 어른들을 대상으로 하는 설명회와 2부 아이들과 함께하는 워크숍으로 이루어졌다.

아이들의 워크숍은 실제 물놀이터가 설치될 장소에서 진행되었는데, 이날 물놀이는 그냥 재미로 하는 물놀이가 아니라 아이들의 동선과 위험요소를 살피고 아이들이 원하는 것이 무엇인지를 생각하여 물놀이터에 반영하기 위한 중요한 순서였다. 그리고 물놀이 후에는 아이들과 '어떻게 물놀이터를 만들까'라는 토론이 이어졌다.

실질적인 주민참여예산이 이루어지기 위해서는 예산 편성과정 뿐만 아니라 주민들이 제안한 사업이 제대로 추진되고 있는지 예산을 집행, 평가하는 과정의 참여 또한 중요하다.

이렇듯 완주군 주민참여예산은 예산 편성과정 뿐만 아니라 집행 및 모니터링 과정에도 주민들과 사업 제안자들의 의견을 반영한다.

완주군 주민참여예산제는 이러한 주민의 주도적인 참여 및 실행력을 인정받아 2017년 한국매니페스토 경진대회에서 최우수상을 수상하여 풀뿌리 민주주의 구현의 모범을 보여주었다. 특히 전라북도 내에서 유일하게 행정안전부에서 주관한 2017년도 전국 자치단체 주민참여예산제 운영실적 평가에서 우수 자치단체로 선정되어 기관표창을 받는 성과를 거두었다.

참여예산 규모 증가 및 공모 분야 확대로 군민 예산편성권 확대

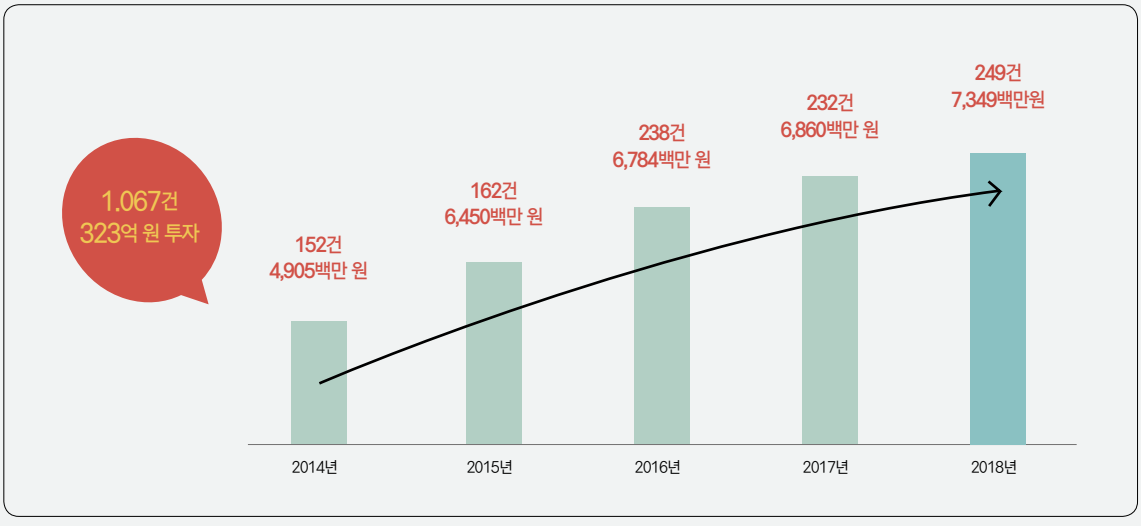
완주군은 2014년부터 2018년까지 총 1,067건의 주민참여예산사업을 추진하였고 금액만으로도 323억 원 규모에 달한다.

지난 2016년 238건, 64억 8,400만 원 의 주민참여예산을 편성한데 이어, 지난해에는 232건, 68억 6,000만 원 규모의 사업이 시행됐다. 2018년에는 249건, 73억 4,900만 원을 편성하였는데 이는 본예산 기준 일반회계 예산의 1.3%를 차지하고 있다.

특히 민선6기 2015년은 전년대비 31%인 1,545백만 원이 증가한 6,450백만 원을 편성하였다. 올해 2019년 본예산 편성을 위한 주민참여예산은 7,650백만 원 규모로 공모하였는데 이는 단체장의 주민과의 소통 의지를 엿볼 수 있는 부분이다. 한국행정연구원이 내놓은 '주민참여예산제도의 효과성에 대한 연구(2015년), 권오성' 자료에 따르면 전국 지자체 중 100건 이상의 주민참여예산사업을 추진한 곳이 20%를 넘지 못했다. 또한 전체의 62.6%가 일반회계에서 차지하는 비중이 1.0% 미만을 기록했다.

완주군은 15년도 본예산 기준 일반회계 예산의 1.19%를 차지하고 있어 그만큼 주민참여예산제 운영은 사업의 개수나 금액 면에서 여타 지자체와 비교된다고 할 수 있다.

[그림2] 2014~2018년 동안, 1천개의 주민참여예산 시행 달성으로 주민 숙원 해결



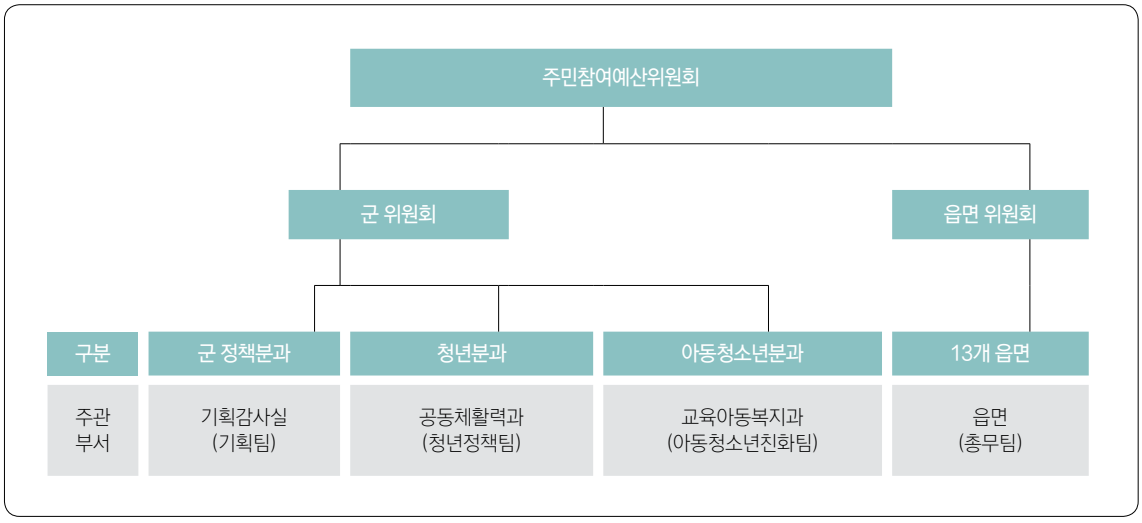
다양한 연령대가 참여하는 주민참여예산 위원회

무엇보다 완주군의 주민참여예산제가 확실하게 자리잡을 수 있었던 점은 군 주민참여예산위원회와 읍면 주민참여예산위원회란 투 트랙(two-track)이 상호 보완적으로 운영된다는 점이다.

전주를 둘러싸고 있으며 도농복합 형태를 띠고 있는 완주군의 지역적 특수성에 따라 읍면별로 농촌, 산업단지, 혁신도시 등 각 읍면 특성에 맞는 형태로 읍면 주민참여예산위원회가 운영되고 있다. 또 이와 별도로 군단위 정책 사업을 다루는 군 위원회가 활발히 운영되고 있다.

완주군은 2017년 5월 주민참여예산제 운영 조례를 전부 개정하여 주민참여예산제 운영조례 시행규칙에 있는 위원회 구성, 기능 등 위원회 운영사항을 완주군 주민참여예산제 운영 조례로 격상하여 신설하였다. 또 군 정책 사업, 읍면단위 지역사업 선정 이원화로 군위원회, 읍면위원회 역할 및 사업선정 절차 명확화를 위한 근거를 마련하였다.

[그림3] [운영체계] 분과위원회 구성 및 운영: 2개 위원회 3개 분과



이에 따라 2017년 5월 군민 공모 및 군정책, 청년, 아동청소년 각 분과 운영부서의 추천을 받은 초,중,고생, 청년, 지역기반 현장 활동가 등 사회적 약자를 포함한 다양한 연령대가 참여하는 군 위원회를 구성하여 주민 대표성을 최대한 확보하였다. 또, 이들을 통해 주민들의 생생한 목소리를 경청하고 의견을 수렴하여 예산에 반영하고 있다.

또한 2018년부터는 선정된 주민참여예산사업 추진사항에 대하여 현장 확인 모니터링을 통하여 사업 집행의 적정성 여부 및 관리상태 등을 주민입장에서 점검할 계획이다.

군 단위 정책 사업 확대시행-전라북도 최초로 청년, 아동·청소년 참여예산 시행

완주군은 기존 주민편익사업 위주의 소규모지역개발사업(농로개설, 포장, 환경정비 등)에서 더 나아가 전라북도 최초로 △군 정책 분야(일자리, 관광, 문화, 예술, 복지 등) △청년 분야(청년권익증진, 활동사업 등) △아동청소년 분야(아동청소년, 교육사업 등) 주민참여예산을 시행하여 군민의 관심과 참여를 높였다.

[표1] 주민참여예산 공모 분야

사업분야		내용	비고
읍면 단위 사업 (주민자율편성예산)		소규모지역개발 등	-
군 단위 정책사업		-	-
-	군 정책분야 (열린혁신 참여예산)	일자리·문화·예술·관광·사회복지 등	
	청년 분야 (청년 참여예산)	청년 권익증진, 활동사업 등	
	아동청소년 분야 (아동청소년 참여예산)	아동청소년, 교육 사업 등	

청년, 아동·청소년 참여예산은 2018년 본예산에 청년 분야 2억 원(완주 와 락(樂), 한평의 기적, 청년 소셜 허브 공간 조성, 청년 수리공 육성 사업 등), 아동·청소년 분야 2억 원(버스정류장 개선사업, 아동홈페이지 구축 등)이 반영되었다.

17년도에 조례를 개정하고 처음 시행하는 군 단위 정책 사업은 시행 초기 운영 방식에 대해서 고민이 많았다. 그런데 현재는 청년과 아동청소년 부서에서 운영하고 있는 청년정책네트워크단, 어린이·청소년 의회와 연계하여 사업이 활발하게 추진되고 있으며 참여예산의 내실화를 다지고 있다.

주민참여예산제 활성화 및 참여기회 확대

2018년부터는 주민 관심과 참여를 높이기 위해 주민참여예산 공모방법을 다양화하여 기존 예산팀 총괄 공모방식에서 총괄공모와 분야별 공모를 병행하는 투 트랙 방식으로 분야별 특색에 맞는 눈높이 홍보를 통해 주민 홍보 및 참여율을 높였다.

군 단위 정책 사업(열린혁신참여예산)은 일자리·문화·예술·관광·사회복지 등 군 정사업과 관련된 군 정책 분야, 청년 권익증진·교류· 소통· 활동 분야 등을 지원하는 청년 분야(청년 참여예산), 아동청소년 관련 정책을 육성하기 위한 아동청소년 분야(아동청소년참여예산) 3개 분야로 나누어 접수 받는다.

1. 총괄포스터
2. 군 정책 분야
3. 청년 분야
4. 아동청소년 분야

[그림4] 투 트랙 공모방식으로 참여율 제고

[그림5] 눈높이 주민참여예산학교 운영

1. 주민참여예산학교 청년 분야
2. 주민참여예산학교 아동 분야
3. 주민참여예산학교 청소년 분야
4. 군정책사업 발표대회1(2017.08)
5. 군정책사업 발표대회2(2017.08)

공모기간 중에는 눈높이 주민참여예산학교를 개최하여 주민참여예산에 대한 주민들의 이해와 참여를 높인 사업 아이디어를 발굴하여 큰 호응을 얻었다.

공모와 워크숍을 통해 제안된 사업은 사업탄탄 워크숍을 통해 단순 아이디어 제안에서 더 나아가 사업조정을 통해 사업성을 높이는 과정을 거친 후 사업부서 타당성 검토와 위원회 심의를 거쳐 확정된다. 사업탄탄 워크숍은 사장되기 쉬운 아이디어까지 놓치지 않고 반영하겠다는 의지를 엿볼 수 있다.

[그림6] 주민참여예산 군 정책산업 발표대회

〈주민과 소통하며 편성하는 주민참여예산〉

주민과 소통하는 주민참여예산의 장(場)은 군 단위 정책 사업과 읍면 단위 지역 사업이 조금은 다른 방식으로 운영된다.

주민참여예산 군 정책 사업 발표대회

군 단위 정책 발표대회에서는 군 단위 정책 사업으로 접수된 제안사업 중 군정책, 청년, 아동청소년 3개 분과위원회의 1차 심의회를 통과한 사업을 대상으로 심사가 이뤄진다.

주민참여예산위원, 사업제안자, 주민들이 한자리에 모인 곳에서 제안자들의 사업 발표와 현장 참가자들의 투표, 전문가 심사로 수상자를 결정하고 주민참여예산 사업으로 확정한다. 이러한 참여 과정은 완주군의 주민참여예산제도를 한 단계 더 성숙시키는 계기가 되고 있다.

읍면에서는 주민과 행정의 양방향 소통을 위해 읍면 주민참여예산 소통공감 토론회를 연다.

읍면 주민참여예산위원회에는 주민, 군수, 관련 공무원들이 참여하여 현장방문, 주민제안설명, 위원의 사업심의 설명 등 활발한 토론의 자리가 열린다. 이 자리에서 주민이 주도적으로 참여·운영할 수 있도록 행정은 보조적 역할을 수행하는 것이 중요하다.

1. 읍면 주민참여예산 위원회 현장방문
2. 읍면 주민참여예산 소통공감 토론회

[그림7] 읍면 주민참여예산(주민자율편성예산) 소통공감 토론회

1

2

마무리

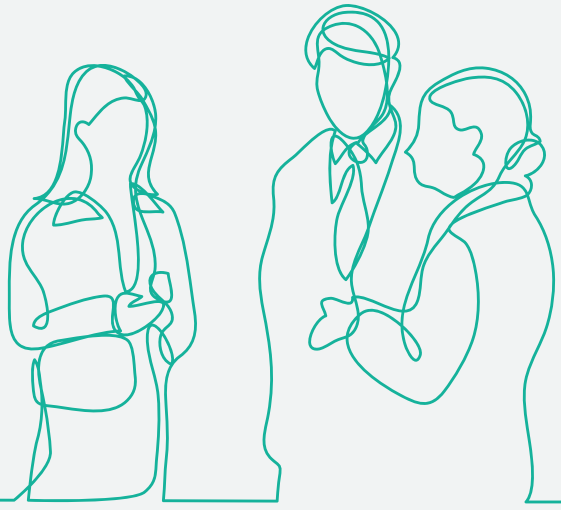
사례에서 보듯이 완주군의 주민참여예산제가 잘 추진될 수 있었던 점은

① 단체장의 주민소통 의지를 반영하고

② 형식적이거나 가이드라인에 얽매이지 않고, 현장중심으로 완주군 지역 특성에 맞게 다양한 계층, 다양한 프로그램, 담당 부서의 적극적 협력, 다양한 채널로 주민참여예산을 이끌어 갔으며

③ 아동, 청소년, 청년 예산을 반영하기 위한 노력을 시도하기 위해 다양한 부서의 사업을 주민참여예산과 연결해서 시너지 효과를 내려 하였고

④ 다양한 개방형 주민교육 프로그램을 확대하여 어린이의회, 청소년의회, 청년, 읍면 권역별 교육, 경로당 의견 등 전체 부서가 전방위적으로 힘을 합쳐 운영한 결과라고 생각한다.



+

전덕주
- 안산시청 예산법무과장

< 우수사례 Ⅱ >

안산시 주민참여예산제 운영

들어가며 ≫

주민참여예산제도는 지방자치단체가 독점적으로 행사해 왔던 예산 편성권을 지역주민들이 함께 행사하는 것을 말한다. 즉 주민이 예산편성 과정에 직접 참여하여 의견 제시 등을 통하여 지방자치단체 재정운영의 투명성과 건전성을 확보하기 위한 제도로 브라질의 포르투알레그레시에서 1989년 세계 최초로 주민참여예산제도를 실험적으로 도입하여 전 세계의 주목을 받으면서 시작되었다. 이후 브라질의 대도시 뿐 만 아니라 남미와 유럽 등 세계 여러 도시들까지 빠르게 확산 되었다. 우리나라는 참여연대를 중심으로 주민참여예산제도의 도입이 지속적으로 제기되었다. 참여정부 때인 2006년8월 행정자치부(現 행정안전부)에서 「주민참여예산제 표준조례(안)」과 이 후 2010년 10월 「주민참여예산제 운용조례 모델(안)」 제도의 틀을 마련하고 지방자치단체에 권고하였다. 그러나 자치단체의 관심 부족으로 형식적으로 운영되던 중 2011년 3월 행정안전부에서 「지방재정법」 개정을 통하여 주민참여예산제도 실시를 의무화 하였다. 이에 안산시에서도 주민참여예산 조례를 제정하고 본격적으로 추진하게 되어 그동안의 운영 성과에 대한 사례를 소개 한다.

안산시소개

안산시는 서해안에 인접한 도시로, 1970년대 국가적으로 서울과 수도권에 집중된 인구 분산 정책에 따라 반월공단과 함께 건설된 우리나라 최초의 신도시이자 전원공업 도시이다. 최초의 신도시답게 호주 캔버라시를 모델로 인구 30만 명을 목표로 1978년 도시계획을 시작하여 급속한 산업발전을 이뤄냈다. 이와 더불어 1986년에 안산시로 승격됨에 따라 인구 73만 명이 거주하는 거대 도시로 성장 발전하였다. 앞으로도 안산시는 천혜의 자연조건을 갖춘 아름다운 서해 바다에 대한 관광산업을 육성하고 국가 산업단지를 기반으로한 4차 산업혁명을 주도할 성장 발전이 기대되는 도시이다. 안산시의 재정상황은 2018년 당초 예산을 기준으로 일반회계 1조,3527억 원, 특별회계 7,927억 원 등 총 2조 1,455억으로 책정되었다. 또한 저출산 고령화 사회에 대비하기 위한 다양한 노력을 펼쳐왔으며, 예산운용의 자율성과 책임성을 강화하는 한편 경영의 효율성을 높이는데 중점을 두고 있다.

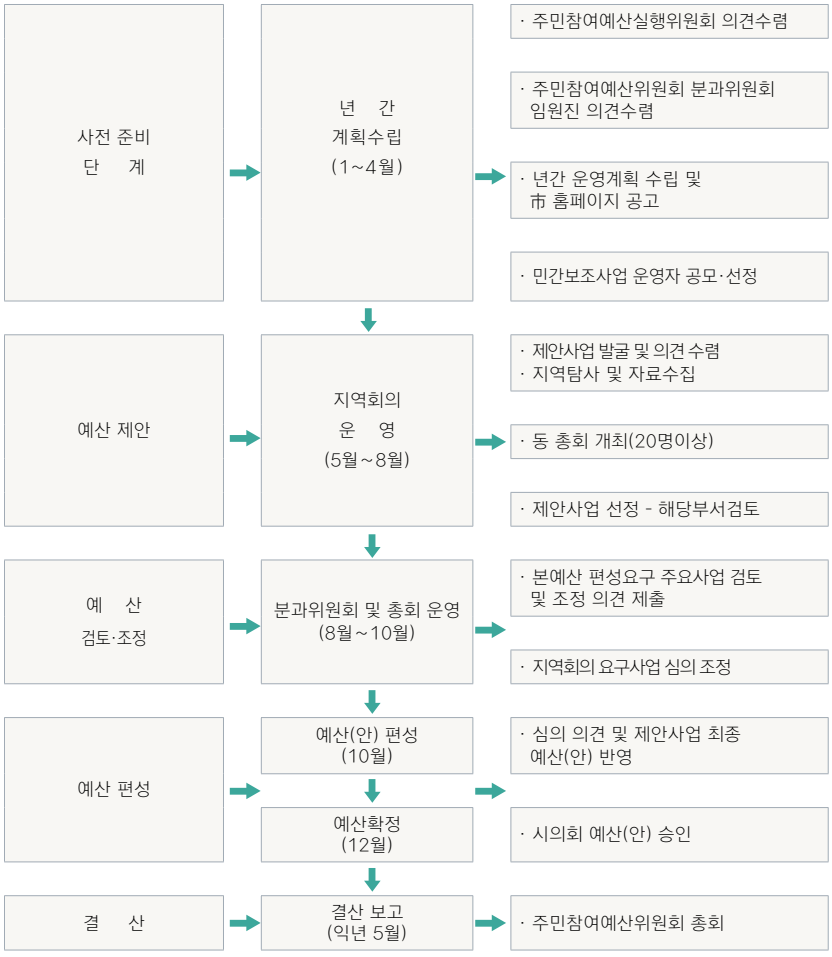
안산시 주민참여예산제

운영 방향

안산시는 지난 2005년 당시 지방의회 시의원들을 중심으로 주민참여예산제의 필요성이 제기되어, 지방의회에서 의원 발의로 조례가 제정되었다. 하지만 주민참여예산제에 대한 이해 부족으로 거의 실행에는 옮겨지지 못한 실정이었다. 그러다가 2011년 3월「지방재정법」개정으로 2012년「안산시 주민참여예산제 운용 조례」를 제정하면서 본격 시행되었다. 동별 지역회의는 최소 20인 이상 비상설 회의체로 구성하고 市 주민참여예산위원회는 당연직 담당국장 1명, 각 동별 추천 인원 25명, 비영리 시민단체 추천 14명, 시민 공개모집 절차로 위촉된 40명을 포함한 총 80명으로 구성하였다. 사무국은 본청의 국별 사업소와 구청별 7개 분과위원회를 두어 운영하고 있다. 시민위원은 市의 적극적인 관심과 홍보로 시민들의 관심도가 높아지면서 일반 시민 공개모집 경쟁률이 매번 2대 1를 넘어서면서 공개추첨으로 선발하고 있다. 또한, 전문가 10인 이내로 구성된 주민참여실행위원회는 주민참여예산위원회를 지원하고 제도를 활성화하기 위하여 연구, 교육, 홍보와 실행 평가 등에 중점을 두어 운영되고 있다.

운영체계

안산시의 주민참여예산제 운영체계는 년간 계획을 수립하여 당초 사전 준비단계부터 예산 편성에서 결산에 이르기까지 주민들이 직접 참여한다. 첫 번째 사전 준비단계로 년초부터 전문가 그룹의 주민참여실행위원회와 주민참여예산위원회 분과위원회 임원들의 의견을 수렴하여 년간 계획을 수립하여 市 홈페이지에 공개하고 민간참여 운영 공모자를 보조사업자로 선정하여 위탁사업으로 진행하고 있다. 두 번째 예산 제안 단계로 동별 최소 20인 이상 비상설 회의체로 구성된 지역회의를 5월부터 8월까지 운영하기 위하여 지역회의 참여자를 모집하고 있다. 주민참여예산제의 이해, 회의진행, 운영방법, 사업제안에서 본청 각 부서, 사업소, 구청에서 사업 적정성



2013년부터는 민간경상보조 사업으로 현재까지 안산시와 안산경제정의 실천시민연합이 협치를 통해 주민참여예산제를 운영해 오고 있다.

검토까지 진행한다. 세 번째로 예산 검토, 조정단계로 전체 사업 예산 중 1억 원 이상 주요사업에 대하여 본청 국별, 사업소, 구청 등 7개 분과위원회로 구분하여 팀장급 이상이 참여하여 市 주민참여예산위원회에 사업의 필요성을 설명하고 의견을 청취한 후 총회를 개최한다. 총회 결과에서 최종 반영된 의견을 바탕으로 市 예산안을 확정하여 의회에 제출하여 승인을 받은 후 사업을 진행한다. 마지막으로 익년도 결산 때 市 주민참여예산원회에 결과를 보고한다.

민·관 협치에 의한 주민참여예산제

안산시는 공단 배후도시의 특성상 다양한 계층의 서민들이 많이 거주하는 지역이다. 따라서 시민의 경제생활과 이를 반영할 수 있는 제도에 관심이 높은 안산경제정의실천시민연합이 2012년 주민참여예산제 초기 실행단계부터 함께 해 왔다. 즉 시민 참여를 극대화하여 주민참여예산제의 취지를 살리고자 한 것이다. 이러한 시범운영을 토대로 이듬해인 2013년부터는 민간경상보조 사업으로 현재까지 안산시와 안산경제정의실천시민연합이 협치를 통해 주민참여예산제를 운영해 오고 있다. 주민참여예산제도의 성패는 다양한 일반 시민들의 관심과 참여폭에 있다고 해도 과언이 아니다. 행정기관이 직접 주민참여예산제를 수행함에 있어서 부족한 부분이라고 할 수 있는 일반인 주민참여 한계, 공무원의 전보 제한으로 인한 연속성 저하, 다양한 시민들의 의견과 아이디어 등의 한계점을 극복하는데 도움이 되었다. 안산경제정의실천시민연합과의 합치로 인해 안산시의 주민참여예산제가 다른 지방자치단체에 비해 활성화 되는데 많은 도움이 되었다.

[그림1] 지역회의의 퍼실리테이터 교육, 퍼실리테이터 실습교육

주민참여지역회의 운영 퍼실리테이터 양성

市에서는 동 지역회의를 비상설 협의체로 운영하고있다. 이 과정에서 일반 주민들의 주민참여예산제에 대한 이해와 회의 운영 방법 등이 익숙지 않아 어려움을 겪고 있었다. 이에 따라 2017년부터 보조사업자인 안산경제정의실천시민연합 주관으로 퍼실리테이터 양성을 위한 교육과정을 개설하여 운영해 오고 있다. 25개동에서 희망하는 주민 1명씩을 대상으로 4일간 일일 7시간씩 총 28시간의 교육과정을 통해 시민단체 전문가를 초빙하여 교육을 실시하고 있다. 일반 시민들에게 주민참여예산제와 주요 정책에 대한 이해와 시민의 눈으로 본 가치예산, 주민참여예산의 사례, 퍼실리테이터의 이해와 진행 실습 등 기초적인 부분에서부터 전문영역까지 이론과 실습을 겸비한 교육으로 진행되었다. 그 결과 지금까지 50여 명의 퍼실리테이터를 배출하였다. 또 매년 동 지역회의 퍼실리테이터들의 활약으로 원활하고 체계적인 지역회의가 운영되고 있어 주민들로부터 매우 긍정적인 평가를 받고 있다. 안산시 안산경제정의실천시민연합은 퍼실리테이터의 지속적인 양성을 위하여 교육을 더욱 확대해 나갈 계획이다.

주민참여예산제의 조기 정착과 발전을 위해 SNS, 시정소식지, 반상회보, 현수막, 지역 언론 등 다양한 홍보수단과 매체를 통하여 지속적으로 주민홍보를 실시하였으나 홍보활동만으로는 한계가 있어 주민들을 직접 찾아가서 주민참여예산제의 필요성과 이해를 돕는 교육을 실시하게 되었다.

찾아가는 주민참여예산 교육

주민참여예산제의 조기 정착과 발전을 위해서는 일반 주민들의 주민참여예산제에 대한 이해와 참여가 절실한 상황이었다. 이를 위해 SNS, 시정소식지, 반상회보, 현수막, 지역 언론 등 다양한 홍보수단과 매체를 통하여 지속적으로 주민홍보를 실시하였으나 홍보활동만으로는 한계가 있어 주민들을 직접 찾아가서 주민참여예산제의 필요성과 이해를 돕는 교육을 실시하게 되었다. 2014년에는 41회에 걸쳐 일반주민, 학부모회, 동아리모임, 대학생 등 1,171명, 2015년에는 44회 1,094명, 2016년에는 24회 851명, 2017년에는 25회 1,143명에 대하여 교육을 실시하였다. 이 밖에도 청년정책100인 원탁회의와 단체 모임인 자영업, 노인, 도시농업인에 대하여도 직접 방문하여 주민참여예산교육을 실시하였다.

2013년부터는 민간경상보조 사업으로 현재까지 안산시와 안산경제정의 실천시민연합이 협치를 통해 주민참여예산제를 운영해 오고 있다.

청소년예산학교 및 예산제안대회

안산시에서는 2015년부터 미래 사회를 이끌어 나갈 청소년인 관내 고등학생 100여 명이 참여하는 청소년예산학교를 운영하고 있다. 이를 통해 시민들이 낸 세금이 주민들에게 얼마나 공평하고 효율적으로 쓰여지는지, 市의 주요 정책은 어떤 것이 있고 그 정책을 수행하기 위하여 예산은 어떤 절차를 거쳐 편성되고 어떻게 집행되는지에 대한 기본 교육을 실시한다. 또 민주시민으로서 일반 주민이 참여하는 주민참여예산제의 필요성과 중요성에 대하여 전문가 강의를 통해 눈 높이 맞춤형 교육을 실시하고 있다. 그리고 예산제안대회를 통해 선정된 아이디어를 주민 삶의 질 향상과 생활 불편 해소 및 제도개선을 위한 사업으로 접수한다. 그러면 시민단체 전문가와 주민참여위원으로 구성된 심사위원회에서 실현 가능성, 창의성, 문제점에 대한 이해, 전달력, 효과성 등 5개 분야를 심사하여 우수 제안 청소년을 뽑아 시상한다. 2016년에는 관내 원곡고등학교 '신라면(신석기 지키기 함께라면 가능해요)팀'이 '모두가 찾는 안산의 첫 마을 만들기'라는 제목으로 안산 신길역사 공원에 설치한 철재구조물 안전 취약, 집더미 움집 소방시설 부족, 화장실과 주차공간 부족 등의 문제점을 제안하여 수상한 후 전국 단위 제7회 청소년사회참여 발표대회에 출전하여 국회의장상을 수상하였다.

[그림2] 청소년 예산학교, 청소년 예산제안대회

지역회의 주민참여 미니멈제

동 지역회의 주민참여 활성화를 위하여 주민참여실행위원회와 市 주민참여예산위원회 분과위원회 임원 회의에서 최소 100억 원 이상을 주민참여예산편성권으로 보장해 주자는 의견이 제시되었다. 이에 따라 2017년 동 지역회의 활동 시 전체 25개 동 지역회의에 사업제안 금액 기준으로 최소 100억 원 이상 미니멈제를 도입하여 운영하였다. 그 결과 189건에 183억 원의 사업이 제안되어 본청, 사업소, 구청 등 각 부서에서 사업의 적정성, 효율성, 중복투자 여부 등을 검토 조정하여 최종 126건 106억 원의 사업에 대하여 예산안을 확정하여 의회 승인을 거쳐 사업을 진행하고 있다. 주민참여 미니멈제는 주민참여예산위원회의 의견을 받아들여 주민들에게 지역회의 활동 목표치를 먼저 제시함으로써 안산시의 의지를 보여준 것이다. 따라서 지역회의에 참여한 주민들이 지역 내에서 겪고 있는 크고 작은 불편사항을 해소하고 편의시설을 설치하기 위한 다양한 사업제안에 주민 참여 활성화 동기를 부여한 것으로 평가 받고 있다.

주민참여예산제 운영성과

지난 2013년부터 주민참여예산제를 본격적으로 운영한 결과 동 지역회의에서 사업제안 건수와 금액이 지속적으로 증가하고 있다. 이는 다양한 계층에 속한 많은 주민들의 참여를 독려하기 위한 지속적인 홍보와, 직장인들을 배려하여 휴일과 야간 시간에 지역회의를 개최한 결과이다. 또 마을 단위 지역축제와 아나바다 바자회, 우리 동네 프리마켓 등과 연계한 것도 많은 영향을 미쳤다. 그리고 안산시와 안산경제정의실천시민연합의 민·관 협치에 의한 지속적인 노력의 결과라고 할 수 있다. 市 주민참여예산위원회 분과위원회의 전체 1억 원 이상 사업에 대한 검토 조정 의견 제시도 2015년 43건에서 2018년에는 72건으로 지속적으로 증가하고 있다. 또 분과위원회와 총회를 거쳐 최종 제시된 불가 의견에 대하여 市에서 자체 예산안을 확정하지 않는 건수도 늘고 있다. 안산시의 이러한 노력의 결과 2016년 행정안전부에서 주민참여예산제 운영 현황 분석에 대한 정량 평가와 민간 전문가의 정성평가를 통해 최우수기관으로 선정되었다. 또 2017년에는 한국매니페스토 기초자치단체 공약 우수사례 경진대회에서 주민참여예산제 운영 우수상을 수상한 바 있다.

[표1]

연도별	시 주민참여예산위원회		동 지역회의			
	검토 및 조정의견		요구사업		반영승인	
	건수	금액(백만 원)	건수	금액(백만 원)	건수	금액(백만원)
2014년도	337	339,938	170	54,386	106	12,576
2015년도	308	293,179	187	591,394	100	7,714
2016년도	362	342,051	218	24,467	125	9,737
2017년도	407	468,018	148	17,679	113	8,590
2018년도	421	400,832	189	18,308	126	10,667

마무리

주민참여예산제는 2012년 행정안전부에서 「지방재정법」을 개정 지방자치단체에 의무 적용한 후 올해로 7년째를 맞이하고 있다. 주민참여예산제는 그간 지방자치단체마다 지역의 특성을 감안하여 다양한 시책과 아이디어로 추진되었으나 지난해부터 새 정부의 국정운영 5개년 계획에 포함되어 중앙정부 차원에서 관심이 증폭되는 등 새로운 국면을 맞고 있다. 주민참여예산제가 전국적으로 중앙정부의 지원으로 활성화 될 수 있을 것이라는 기대감과 한편으로는 자치단체마다 특수한 사정들이 감안되지 않는 획일적 내부 운영 기준이나 평가시스템이 도입되는 것에 대한 우려도 있다.

안산시는 그동안 주민참여예산제도를 운영하면서 나타난 문제점을 분석했다. 먼저 지역회의에서 주민생활 불편사업 위주로 동별 형평성을 고려하여 사업제안 접수를 받았으나 동별 여건이 다르다는 것이다. 예컨대 아파트 밀집 지역과 도농 복합 지역의 사업제안이 내용과 규모 면에서 확연한 차이가 있고 지역회의 요구 사업이 도서관, 체육관 등 건축물 신축으로 규모가 점점 커지고 있는 것에 대하여 주민 공감형 사업제안 방법을 고민하고 있다.

두 번째로 금년부터 시민단체인 안산 YWCA와 민간 보조사업자가 운영하고 있는 성인지예산 사업과 연계된 市 주민참여예산위원회가 분과위원회에 1억 원 이상 사업에 대한 검토와 의견 조정에 대하여 사업 범위를 확대하는 방안을 검토 중이다.

마지막으로 중앙정부에 주민참여예산제와 기능이 유사한 마을만들기 공동체 사업과 연계하여 시너지 효과를 극대화하는 방안을 제안하며, 지방분권의 가장 중요한 가치로 자율성과 책임성이 보장된 진정한 주민참여예산제의 활성화를 기대해 본다.

박소영
- 인천대학교
행정학과 조교수

〈우수사례Ⅲ〉

시카고의 주민참여예산제도

들어가며 ≫

주민참여예산제도란 지역주민이 직접적으로 정부의 예산을 어떻게 사용할지를 결정하는 민주적인 예산 절차이다. 주민의 직접적인 예산과정의 참여로 재정운영 과정의 투명성과 공정성을 증진시킬 수 있으며, 이를 통해 주민은 예산 결정 과정에서 실제적으로 힘을 가질 수 있다. 참여예산제도는 1989년 브라질 리오그란데두술주의 주도인 포르투알레그레시에서 처음 시작되었으며 현재 1700개 정도의 지방정부에서 시행 중이다. 그 중 미국 시카고시는 2009년 미국의 지방정부 가운데 처음으로 주민참여예산제도를 도입하였고 예산의 주요 의결 권한을 갖는 시의회 의원들이 도입을 주도하였다. 시카고시의 주민참여예산제도는 비영리단체, 학계 등의 적극적인 참여로 이루어지고 있고 주민참여 수준이 매우 높은 것으로 평가된다. 현재 9개 지구가 참여하고 있고, 2017년에는 약 13,000명의 지역 주민이 참여하여 약 1,800만 달러에 해당하는 지역 예산 지출을 결정하였다(http://www.pbchicago.org).

시카고의 특징적인 주민참여예산제도의 운영형태는 제도 도입 초반부터 '주민참여예산 프로젝트(Participatory Budgeting Project: PBP)'의 지원이 매우 컸다는 것이다. PBP는 북미국가를 중심으로 주민들이 예산과정에 참여하도록 독려하는 등 주민참여예산제도의 확산과 예산제도 개선을 목적으로 2009년에 설립된 비영리 단체이다. 북미지역에서는 PBP의 노력으로 2016년에 비하여 약 20%정도 주민참여

예산 투표율이 증가하였고 현재 6300만 달러 가량의 예산 지출을 주민들이 직접 결정하게 되었다(https://www.participatorybudgeting.org).

더불어 시카고 일리노이 대학의 부설 기구인 the Great Cities Institute(GCI) 주도로 PB Chicago (PBC)로 불리는 파트너십을 이루어 주민참여예산제도를 운영하고 있다. 파트너십에는 공무원, 비영리단체, 설립단체 등이 포함되고 주민참여예산제도와 관련한 기술적 지원, 보고서 작성과 데이터 요약 등을 도와주고 있다.

위에서 논의한 PBP와 GCI는 시카고시에서 참여예산제도의 확산을 위해 2012년에 설립되었다. 이 단체는 참여예산 조정위원회(Steering Committee)를 구성하는 주요한 조직이다. 의회직원, 시의회 및 지역주민 대표, 지역단체 대표 등으로 이루어지며 참여주의 예산제도를 운영하기 위한 규범서(Rule book)를 만드는 역할을 한다.

시카고 주민 참여예산 제도의 목표

각 도시별로 참여예산제도를 운영하는데 있어서 참여예산제도의 목표는 운영성과와 연관될 수 있으므로 시카고 주민참여예산제도가 어떠한 목표를 설정하고 있는 지가 중요하다. 시카고 주민참여예산제도는 다음의 4가지를 목표로 하고 있다(PBC, 2017).

(1) 형평성(equity)

예산편성과정을 보다 공정하고 정의롭게 하는 것을 추구하며 거기에는 사회적으로 보다 필요한 곳에 자원을 배분하는 것과 지역주민의 참여를 통한 예산 배분을 포함한다. 또한 균등한 참여에 초점을 맞추며 소외계층이 참여하도록 노력하고자 한다. 이러한 목표는 보다 다양성있고 대표성 있는 참여예산제도의 과정을 이끌어 낼 수 있다.

(2) 포용성 (inclusion)

주민참여예산과정에 지역주민 전체를 다 포함하고자 하는 노력을 의미한다. 전체 지역주민의 선호, 방향성, 우선순위 등을 수렴하여 예산에 반영하고자 하는것이다. 참여에 제약이 있는 정치적으로 소외된 사회적 약자의 의견을 더욱 반영하고자 노력하며 경제적으로 우월적 위치에 있는 집단이 예산 결정 과정에 있어서 독점적이

지 않도록 하고자 한다. 따라서 보다 대표적·보편적 지역의 수요를 반영한 지출 결정 결과를 만들고자 하는 것이 중요한 가치이다.

(3) 지역주민과의 유대형성 (community and coalition Building)

교육, 주민참여, 담화, 봉사활동 등을 통해 지역을 발전시키고자 노력한다. 이 과정은 예산 결정 과정을 보다 향상시킬 수 있게 고안되었다. 지역 수요를 발견하고, 가원 재원에 대해서 배우고, 해결안을 공유하는 것은 개인들 간의 소통 뿐만 아니라 지역 간, 이웃 간의 협력적 관계도 만들어 질 수 있다. 이것은 사람들로 하여금 지역 발전을 위해 함께 일하는 것이 중요하다는 것을 고취시키는 것에서 출발한다.

(4) 지속 가능성 (Sustainability)

지속 가능성을 유지하는 것을 목표로 하고 있다. 바람직한 민주적 절차는 개인의 참여를 위한 개선과 지원을 필요로 한다. 트레이닝, 워크샵, 전문가 지원 등을 통해 지역민들에게 지속 가능한 프로젝트와 대표자를 선별할 수 있도록 장소 및 공간을 제공한다. 지원과정에서 지역주민의 기존 및 새로운 대표자들이 기술을 연습하고 배우고, 네트워크를 형성하며 지역의 수요를 반영하기 위한 지속 가능한 해결책을 제시하고자 협력하도록 장소를 제공한다.

시카고 주민참여 예산제도의 목표는 주민참여 예산제도를 개선하여 지속 가능하고자 하며 지자체 주민들의 수요를 잘 반영할 수 있도록 노력하는 등 참여의 포괄성과 공평성에 기반한 가치를 추구한다고 할 수 있다.

시카고 주민 참여예산 제도의 운영 절차

시카고시의 주민참여예산제도는 10월에 시작되고 다음해인 봄에 종료되어 약 8개월 가량 지속된다. 시카고 주민참여예산제도는 다음의 4가지 단계를 거쳐 진행된다.

(1) 사업 아이디어 수집

지역주민 누구나 지역위원회에 참여하여 사업에 대한 의견을 제시할 수 있다. 각 구는 적어도 5번의 아이디어 수집 이벤트를 개최하는데 그 중 최소 2번은 청소년 및 영어를 사용하지 못하는 사회적 소수자들을 위한 특별 이벤트를 포함한다. 그리고

참석 대상을 확대하기 위해 적어도 한번은 아침, 주말 그리고 저녁 시간을 활용하는 것이 권고된다. 지역주민 다수의 인적 구성을 대표하는 지역주민들을 참여시키기 위해 지역구들은 교회나, 시민단체, 참여예산과 관련이 없는 행사에서도 이벤트를 개최하기도 한다. 만일 지역위원회에 참석하지 못하더라도 온라인을 통해서 사업에 대한 다양한 의견을 개진할 수 있다.

제안된 아이디어를 바탕으로 어떠한 이슈 위원회가 만들어질지를 결정하는데, 이슈 위원회에는 교통, 도로, 공공안전,공원, 학교 및 도서관, 주거등이 포함된다.

(2) 사업제안서 작성

지역구에 살고 있는 누구나 자원자들을 중심으로 지역대표자가 될 수 있다. 오리엔테이션 세션에 참석한 지역 대표자들은 특정 이슈 지역이나 인적 그룹 구성을 위한 제안서를 개발하기 위해 위원회에 참석한다. 위원회에서 제안된 아이디어를 바탕으로 어떠한 이슈 위원회가 만들어질지를 결정하는데, 이슈 위원회에는 교통, 도로, 공공안전,공원, 학교 및 도서관, 주거등이 포함된다. 이슈위원회에 참여하지 못한 주민대표자는 인구위원회를 구성하여 참여할 수 있다. 인구위원회는 청소년, 노인, 이민자 등과 같은 지역주민을 포함한다.

사업제안서를 검토하여 대상 사업을 선정하기 위하여 지역대표자회의가 개최되는데 대표위원, 시의원 및 시의회 직원이 참여한다. 선정된 사업들을 대상으로 사업시행 가능성, 비용 추정 등에 대한 분석을 실시한다. 사업제안서 작성 단계에서 주민들의 참여예산에 대한 이해를 높이고 참여를 독려하기 위한 예산교육(Outreach Training)이 실시된다.

(3) 제안사업박람회(Project Expo) 및 주민 투표(Community Voting) 실시

제안사업 심의가 끝나면, 각 구는 제안사업에 대한 최소 2번의 박람회(Project Expo)기회를 갖는다. 박람회에서 지역대표자는 사업제안과 관련한 프리젠테이션(포스터 및 비디오 영상 사용)을 하며 각 지역 주민들은 사업에 대한 질문과 피드백을 제공한다. 또, 제안사업박람회를 거쳐 최종 조율된 사업계획안에 대한 주민 투표가 실시된다. 16살 이상이면 누구나 투표에 참여할 수 있으나 각 구는 지역의원과 지역구 대표위원회의 동의를 얻어 투표의 최소 연령을 낮출 수 있다. 참여를 독려하기 위하여 온라인과 오프라인에서 5일의 투표 기간을 갖는다. 이때 추가적인 온라인 사이트 개설이 권고되는데 이는 유색인종, 저소득층, 이민자 등이 온라인으로 투표하는 경향을 보인다는 데이터 때문이다.

(4) 사업 집행 및 개선

2016년 투표 결과 116개의 사업이 심사되었고 그 중 63개 사업 예산 배정이 결정되었다. 예산 비용은 약 550만 달러에 달하였다. 선정된 프로젝트는 예산 집행을 위해 시의회가 시예산관리처에 전달한다. 시의회 직원은 사업 집행 진행 사항에 관한 정보를 지속적으로 주민들에게 제공한다. 조정위원회는 참여예산운영과 관련한 규정집을 평가하고 수정한다. 또한 주민참여예산의 운영 과정과 선정 사업의 집행에 대해서 모니터링 및 평가를 수행한다.

주민 투표 참여 주민 구성

GCI는 참여예산제도에 관한 평가 보고서를 최근 2015년에 발간하였다. 이 보고서에는 주민 투표 참여 주민 구성이 각 지역구마다 기술되었다. 지역구 중 시카고에서 가장 먼저 주민 투표를 시작한 49구를 중심으로 봤을 때, 2014년 참여예산에 1,763명의 지역주민이 투표한 것으로 나타났다. 주민 투표에 참여한 주민 구성을 보면 참여 주민 중 50%이상이 백인이며 투표율도 58%로 가장 높았다. 연령별로는 65% 정도가 25~64세 미만이었으며, 소득별로는 50% 정도가 연간 가계소득이 $35,000 이상인 것으로 나타났다. 또한 49% 가량이 여성이고 60% 가량이 대졸 이상의 학력을 가지고 있는 것으로 나타나 투표에 참여하는 주민 비중에 있어 백인과 중간소득 이상의 주민들이 많이 차지하고 있음을 알 수 있었다. 2015년 참여 결과를 보면 저소득층이나 소수 인종 보다는 비교적 소득이 높으며 학력 수준이 높은 지역주민의 참여가 높다고 할 수 있다.

[표1] 참여예산과정

단계	내용	활동	일정
사업 아이디어 수집	지역위원회 (Neighborhood Assemblies)개최	지역서비스 수요를 파악하고 예산과 사업에 대한 정보와 의견을 공유	10~11월
사업제안서 작성	지역대표자 (Community Representatives) 구성 및 제안서 작성	시직원 및 관련전문가들과 함께 제안된 사업을 취합하여 분석, 자세한 사업계획서 제시 등 제안사업 박람회 준비	12~3월
박람회 및 투표	제안사업박람회 개최 후 주민 투표 실시	최종 사업제안을 사업박람회에서 시연, 최종수정된 사업으로 투표표결 (1~2주 소요), 다수 득표한 사업에 대해 예산편성	3~5월
사업 집행	시의 일반적인 조달과정을 통해 사업 집행	시의회 직원은 지역주민에게 사업진행 상황에 대한 정보를 지속적으로 전달하고 지역대표들에게 추가적인 의견사항에 대한 수집을 요청	6월~

주민참여예산 결과

주민참여예산제도를 통해 직접 결정할 수 있는 예산은 주로 '공공사업'인데 여기에는 도로포장, 공원, 시설물 건설, 학교 및 도서관 관리 등이 포함된다. 전체적으로는 주민참여예산을 통한 사업 배정 액수가 증가하고 있다. 대부분 거리 보수 및 도로 관리 분야에 편성되어 있고, 다만 자전거 시설 및 교통관련 사업에 대한 비중, 특히 편의시설 설치 관련 사업 비중이 초기(2012-2013)에는 많았는데 현재는 환경 및 공원시설 등이 늘어났다. 그러나 문화에 관한 투자는 그 사업의 비중이 작아지고 있어 연도별로 차이가 있었다.

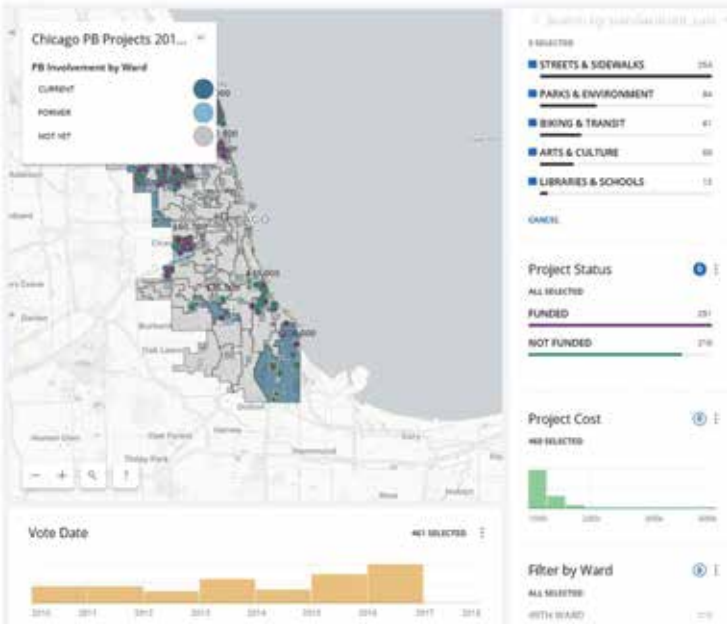
[표2] 예산 배정 사업

	2016-2017	2015-2016	2014-2015	2013-2014	2012-2013
Street & Sidewalk	$3,955,045 (72%)	2,376,792 (76%)	443,000 (32%)	1,492,000 (58%)	679,991 (68%)
Parks & Environment	$1,101,010 (20%)	308,000 (10%)	490,750 (36%)	294,300 (12%)	200,000 (20%)
Biking& Transit	$42,167 (1%)	73,998 (2%)	36,748 (3%)	523,000 (20%)	-
Library & School	$283,000 (5%)	200,000 (6%)	350,000 (25%)	59,210 (2%)	-
Arts & Culture	$150,000 (3%)	187,140 (6%)	60,700 (4%)	190,000 (7%)	120,000 (12%)
Total	5,531,222	3,145,930	1,381,198	2,558,510	999,991

주민참여예산제도의 정보공개

지역주민이 직접 참여하여 지역사업을 제안, 심사, 투표하는 과정에서 사업 및 예산에 관한 정보와 예산 배정 과정, 사업 선정 결과 등이 주민들에게 투명하게 공개된다. 또한 시카고시의회 및 주민참여 예산제도 홈페이지를 통해 주민참여예산제도에 대한 다양한 정보를 제공하고 있다. 자료에는 연도별, 지역구별 사업명과 주소 및 사업에 배정된 예산과 사업내용 등이 포함된다. 또한, 지역위원회를 통해 제안되었으나 예산에는 편성되지 못한 사업들에 대한 정보도 제공된다.

[그림1] 사업의 시행 장소 지도



주민참여예산 홈페이지는 각 구별 인구 및 사회경제학적 정보, 투표 일정, 참여예산을 통해 집행되고 있는 사업의 시행 장소와 내용들을 시각적으로 확인할 수 있도록 지도(Winning Projects Map)를 제공한다. 그 결과 지역주민은 현장을 직접 방문하지 않고도 자기 지역 내에서 과거에 어떠한 사업들이 제안되었고, 현재에는 어떤 사업들이 시행되고 있는지를 쉽게 알 수 있다.

시사점

시카고는 지역 수요를 충족시키기 위해 재량지출 중 자본예산(capital funds) 편성 부문에 주민이 참여하여 어떻게 사용할지를 결정한다. 시작 초반에는 지역구 중 몇 개만 참여하였으나 현재는 참여가 늘어나고 있으며 주민참여예산으로 결정되는 예산액도 늘어나고 있다. 이처럼 시카고시는 주민참여예산제도의 확산을 위해 비영리단체를 주축으로 하는 협의기구를 활용한다. 협의기구에는 비영리단체를 주축으로 하여 지역의 대학교, 지방정부 공무원, 시의회 등이 모두 참여하여 적극적으로 활동하고 있다. 이는 제도를 운영하는데 있어 좋은 거버넌스 구조라고 할 수 있다. 또한 지역주민에게 주민참여와 관련한 정보를 투명하고, 알기 쉬우며, 포괄적으로 제공한다는 점에서도 본받을 점이 있다.

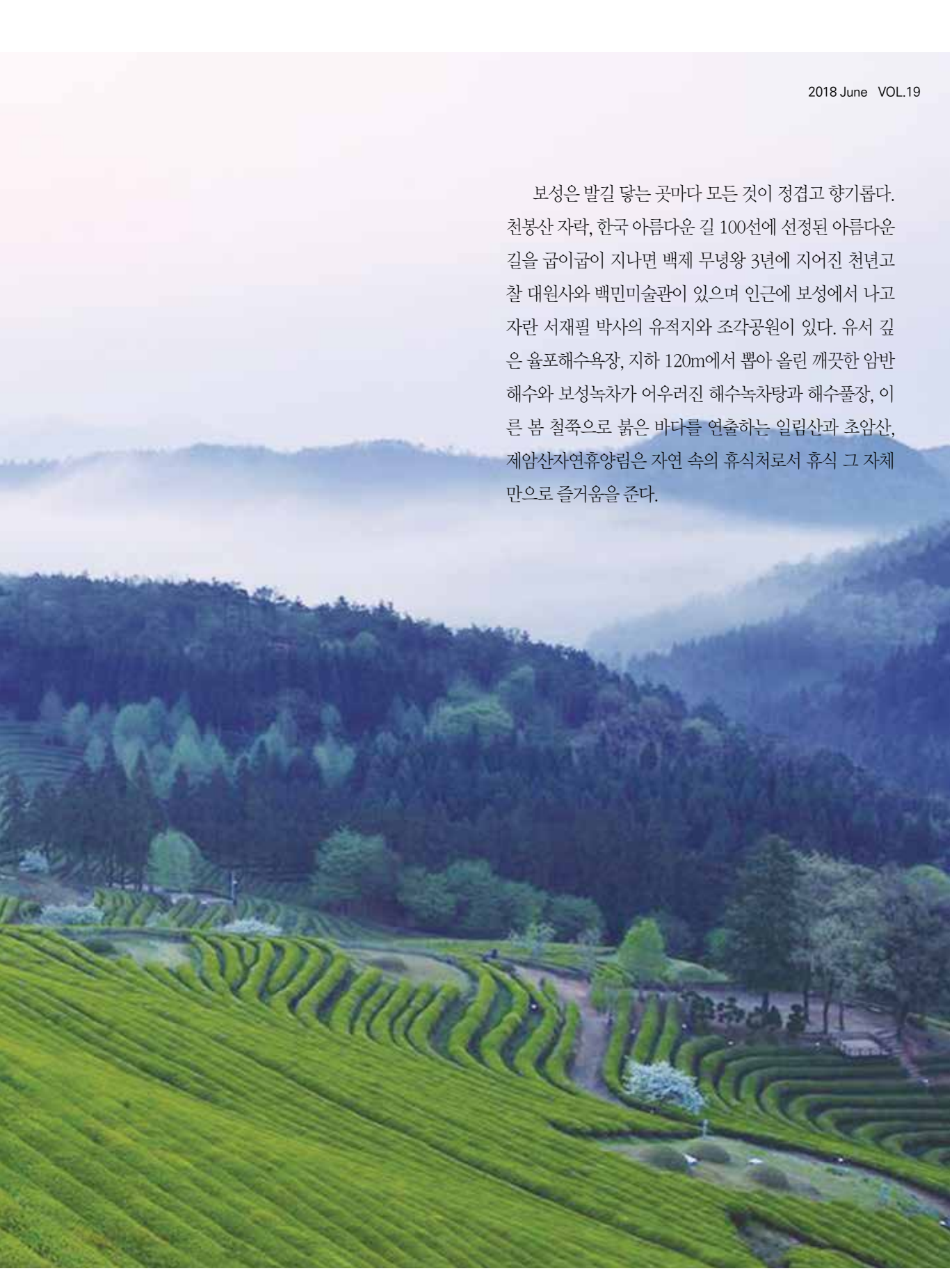
하지만 지역주민의 다양한 욕구를 포괄적으로 다 반영한다고 할 수는 없다. 여전히 주민참여 구성에 있어서 사회적으로 소외된 계층의 비중이 낮기 때문에 향후 포괄성 측면에서 더욱 노력할 필요가 있다고 보인다.

참고문헌

Great Cities Institute. (2015). Building a People's Budget. University of Illinois, Chicago.
Participatory Budgeting Chicago. (2017). Participatory Budgeting Chicago Rulebook.

발길 닿는 곳 마다 향기로운 '보성'을 가다

보성은 발길 닿는 곳마다 모든 것이 정겹고 향기롭다. 천봉산 자락, 한국 아름다운 길 100선에 선정된 아름다운 길을 굽이굽이 지나면 백제 무녕왕 3년에 지어진 천년고찰 대원사와 백민미술관이 있으며 인근에 보성에서 나고 자란 서재필 박사의 유적지와 조각공원이 있다. 유서 깊은 율포해수욕장, 지하 120m에서 뽑아 올린 깨끗한 암반해수와 보성녹차가 어우러진 해수녹차탕과 해수풀장, 이른 봄 철쭉으로 붉은 바다를 연출하는 일림산과 초암산, 제암산자연휴양림은 자연 속의 휴식처로서 휴식 그 자체만으로 즐거움을 준다.



◀ 보성율포솔밭해수욕장

◀ 보성율포해수풀장

보성 차밭

보성차밭(대한다원)은 수려한 자연경관으로 이루어진 곳으로 150만 평 규모의 차밭으로 조성되어있다. 전남 보성에 있는 대한다원은 한국 유일의 차(茶)관광농원이다. 국내에서 가장 오래된 차밭을 배경으로 농원이 들어앉아 있다. 보성은 원래부터 한국차의 명산지로 잘 알려져 있는 곳이다. 지리적으로 볼 때 한반도 끝자락에 위치해 있어 바다와 가깝고, 기온이 온화하면서 습도와 온도가 차 재배에 아주 적당한 조건을 갖추고 있다. 대한다업관광농원이 이곳에 차 재배를 시작한 것은 57년부터였다. 국내에서 가장 오래된 차 재배지라 할 수 있다. 제주도를 제외하고는 내륙에서 가장 큰 규모이고, 차의 품격도 국내 제일을 자랑한다. 보성읍 봉산리 일대가 내려다보이는 산록에 자리잡은 농원은 무려 30여만 평이나 되는 드넓은 평원을 형성하고 있다. 모두가 차밭으로, 농원 건물과 함께 그림같은 경관을 보여주고 있다. 농원으로 들어가는 입구에는 전신주 크기의 아름드리 삼나무들이 서 있어 신선감이 넘친다. 차밭에서 신선한 공기를 마시고, 직접 찻잎 따는 일도 하면서 건전한 휴가를 즐기는 사람들이 늘고 있는 추세다.

보성율포솔밭해수욕장

율포솔밭해수욕장은 맑은 햇살과 소나무 숲, 은빛 모래, 해수녹차탕, 해수풀장 등 유서 깊고 다양한 피서문화를 함께 즐길 수 있다. 이 곳은 국토해양부 '전국3대 우수 해변'으로 선정된데 이어 해양수산부 선정 '여름 바다여행지 10선'에도 뽑힐 만큼 전국민에게 인기 있는 해수욕장이다. 매년 새로움을 더하고 있는 율포솔밭해수욕장은 1.2㎞에 이르는 은빛모래 해변과 수령 60여년 된 해송 숲, 미네랄이 풍부한 천연갯벌을 자랑하고 있다. 율포솔밭해수욕장은 입장료와 주차비를 받지 않고 야영장 이용도 자유로운 만큼 계절에 구애받지 않고 많은 사람들이 찾고 있다. 또한, 안전관리 종합상황실 운영과 정기적인 시설점검, 방역활동 등으로 피서지 안전과 청결유지에 최선을 다하고 있다.

보성율포해수풀장

율포해수풀장은 지하 120m 암반층 심해수를 사용하고 있어, 여름철 많이 발생하는 눈병, 피부병 등에 안전해 면역력이 약한 어린이, 어르신들이 마음 놓고 즐길 수 있는 워터파크이다. 어린이풀, 성인풀, 파도풀, 유수풀과 아쿠아플레이, 해적선, 튜브 슬라이드, 스페이스볼 등 신나고 안전한 놀이시설 뿐만 아니라 탈의실, 원두막, 식당, 매점, 수영복 대여점 등 다양한 편의시설을 갖추고 있어 어린이와 가족단위 피서객의 물놀이 장소로 인기다. 해수욕장과 해수풀장 인근에는 해수녹차탕, 율포해수풀장, 파도풀, 해안누리길, 수산물위판장과 보성비봉공룡공원, 비봉마리나 등 다양한 복합콘텐츠를 갖추고 있으며, 차밭과 봇재, 한국차박물관 등 관광명소와 제암산 자연휴양림, 보성다비치콘도, 보성녹차리조트 등 최고 품격의 숙박시설도 갖추어져 있다.

보성군 제암산자연휴양림

제암산자연휴양림은 최고의 체험·휴양·힐링 1번지로 각광받고 있다. 임금제(帝)자 모양의 기암괴석으로 유명한 해발 807m의 제암산 자락에 위치하고 있고 봄에는 선분홍 철쭉군락지로, 여름에는 녹음과 어우러진 맑은 계곡으로, 가을에는 단풍과 억새꽃으로, 겨울에는 눈꽃이 절경을 이뤄 많은 등산객들의 발길이 끊이지 않는 곳이다. 1996년 개장 이래 숙박시설, 어드벤처 모험시설, 무장애 데크길, 야영장, 물놀이장, 몽골텐트, 어린이 놀이터 등 매년 편의시설을 확충해 이용객들에게 편의를 제공하고 있다.

시설은 숲속의 집 24동, 숲속 휴양관 12실, 제암휴양관 11실 총 47실을 운영하여 1일 최대 350명의 숙박이 가능하다. 교육시설로는 300여 명 수용이 가능한 다목적 강당인 숲속교육관과 20~30명의 소단위 회의실을 갖추고 있다. 주변으로 7,670㎡의 잔디광장이 있어 다양한 야외놀이를 즐길 수 있다. 또한, 에코어드벤처시설로 약 310m의 어린이 펭귄, 청소년 팬더, 일반인 버팔로용 체험 3개 코스, 40개 게임시설을 갖추고 있으며, 저수지 위를 나르는 왕복 637m의 전용 짚라인 등 모험시설이 있어 짜릿한 스릴을 만끽할 수 있다. 그 밖에도 무장애 산악데크 길인 '더늠길'은 제암산 능선을 따라 이어지는 편백나무 숲 5.8km로 계단이 없어 휠체어 이용자 등 보행 약자들이 편안하고 안전하게 산책을 즐길 수 있는 곳으로 많은 가족단위 이용객이 즐겨 찾고 있다. 제암산자연휴양림 시설이용은 사용일 30일 전부터 홈페이지(http://www.jeamsan.go.kr)를 통해 예약이 가능하다.

태백산맥문학관

소설「태백산맥」속 주무대인 벌교읍에 지난 2008년 11월 21일 개관한 태백산맥문학관은 조정래 작가의 문학정신을 기리고 분단의 아픔과 상처를 아우르는 문학관으로 대한민국을 대표하는 문학기행 1번지로 굳건히 자리매김하고 있다. 역사적 진실을 세상에 드러내고 주제의식을 형상화하기 위해 산자락을 파내서 특이하게 설계되었을 뿐만 아니라 통일을 염원하는 의미에서 북향으로 지어졌다.

'소설을 위한 준비와 집필', '소설『태백산맥』의 탈고', '소설『태백산맥』 출간 이후', '작가의 삶과 문학 소설『태백산맥』'이란 장으로 전시실이 구성되어 있으며, 1만 6천여 매 분량의 태백산맥 육필원고를 비롯한 159건 719점의 증여 작품이 전시돼 있다. 이곳은 단 한편의 문학작품을 위해 지어진 국내 최대의 작품 전시관이다.

부대시설로는 누구나 책을 볼 수 있는 '문학사랑방'과 작가가 직접 머무르면서 집필활동을 하게 될 '작가의 방'이 있어 타 문학관과 차별을 두고 있다.

이밖에도 벌교읍은 문학관을 중심으로 현부자 집과 제각, 소화의 집, 홍교, 금융조합, 벌교포구의 소화다리(부용교), 중도방죽, 철다리, 남도여관(현재 보성여관), 김범우의 집 등 소설 속 무대지가 그대로 남아 있어 문학거리가 조성되어 있으며, 현재 태백산맥 테마파크를 조성 중에 있다.

소설 속에서 지역특산품으로 잘 알려진 벌교 꼬막을 먹기 위해서, 또는 교육적 요소가 풍부해 문학기행을 꿈꾸는 애독자와 중고교 수학여행단, 대학동아리, 기관단체 교육생, 가족단위 관광객 등의 발길이 꾸준히 이어지면서 남도 여행의 필수코스로 자리 잡았다.

▶ 보성고 제암산자연 휴양림

▶ 태백산맥문학관

보성비봉공룡공원

전국 유일의 전시연출로 공룡관광메카의 중심지 역할을 하고 있는 '보성비봉공룡공원'은 2000년 4월에 천연기념물 제418호로 지정된 중생대 백악기 '비봉공룡알 화석지'를 소재로 득량면 비봉리 일원에 오랜 준비 과정을 거쳐 개관했다. 공원 부지는 25만 9천 274㎡로 공룡생태관인 다이노파크(Dino park)를 지하1층 지상1층 연면적 6천 752㎡규모로 총사업비 350억 원을 투입하여 준공했다.

지하 1층 ▲로비 공간에는 다이노 카페, 다이노 샵, 매표소, 안내데스크를 배치하고, ▲전시홀은 지질시대별 특징 및 아시아 공룡 화석에 대한 설명과 보성에서 산출된 공룡 화석 실물을 전시해 공룡알 화석지로서 보성을 알리는 공간으로 연출했으며, ▲공연장은 1,432㎡ 규모로 가로42m 세로9m의 월드 스크린의 3D영상과 대형 공룡 로봇이 함께 공룡쇼를 펼쳐 우리나라 최초로 4D멀티미디어 쇼 공연으로 관광객의 오감을 만족시키고 있다. ▲이외에도, 티라노사우르스와 트리케라톱스 화석이 전시된 수장고와 공연 관람전 편안하게 휴식을 취하면서 공룡에 대한 간단한 정보를 얻을 수 있는 공연대기홀 등이 있다.

지상1층에는 다이노빌리지, 기획전시실, 무대관리실로 꾸몄으며 ▲다이노빌리지는 '인간과 공룡이 함께 사는 마을'로 공룡을 의인화하여 관광객이 알을 위탁·분양받아 보호하고 부화를 도우며 공룡의 어미에게 돌려주는 '일일 위탁모'체험 등 공룡생태와 당시 자연환경에 대한 지식정보를 자연스럽게 체득할 수 있는 공간으로 색다른 재미를 선사하고 있다. ▲기획전시실은 공룡과 관련된 다양한 기획전시 및 교육 프로그램을 운영할 수 있도록 배치했으며 ▲무대관리실에서는 공연장의 무대장치 및 대형공룡로봇 등을 컨트롤한다.

대원사

한국의 아름다운 길 100선에 선정된 대원사로 가는 5km구간의 왕벚나무 터널은 봄철 많은 상춘객들을 불러들인다. 백제시대에 창건되어 여러 차례 중건을 거치며 지금의 모습을 가진 대원사는 대중들을 위한 산사음악회와 산사체험, 연꽃축제, 템플스테이 및 자연학습장 운영 등을 통해 방문객들의 마음을 풍요롭게 하고 있다. 또한 티벳불교 예술품 1,000여 점을 전시한 티벳박물관이 위치해 있어 다양한 종교예술과 만날 수 있다.

지방자치관련
용어해설

주민소환

「지방자치법(제20조)」에 따라 주민은 그 지방자치단체의 장 및 지방의회의원(비례대표는 제외)을 소환할 권리를 지닌다. 이에 따라 「주민소환에 관한 법률(제1조)」은 주민소환 투표 청구권자, 청구요건, 절차 및 효력을 규정함으로써 지방자치에 관한 주민의 직접참여를 확대하고, 지방행정의 민주성과 책임성을 제고하고자 한다. 본 제도는 주민이 선출직 지방공직자에 대한 소환투표를 통해 임기 종료 전 해직시키는 제도로서, 선출직 지방공직자에 대한 주민의 통제를 강화하고 책임성을 실현하기 위한 제도이다. 따라서 소환 대상은 시·도지사, 시장·군수·구청장, 지방의원(비례대표 제외)이며, 청구 사유에 대해서는 특별한 제한이 없다. 청구권자는 19세 이상 주민으로서 관할 지자체 관할구역에 주민등록이 되어 있는 자, 19세 이상의 외국인으로서 영주권 취득 후 3년이 경과한 자 중 관할 지방자치단체 관할구역의 외국인 등록대장에 등재된 자이다. 청구 요건은 시·도지사의 경우 청구권자 총수의 10/100이상, 시장·군수·구청장은 청구권자 총수의 15/100이상, 지방의회의원은 청구권자 총수의 20/100이상 서명을 받아야 한다(기간: 시도지사 120일, 기타 60일). 투표용지는 찬성 또는 반대 중 선택하는 방식으로 구성되며, 투표권자 총수의 1/3 이상 투표와 유효투표 총수 과반수 찬성으로 확정된다. 주민소환투표가 발의되면, 발의일부터 투표결과 공표시까지 권한이 정지되며, 단체장의 경우 부단체장이 권한을 대행한다. 지방의회의원의 경우는 의정활동 보고를 할 수 없다(공선법 제111조). 주민소환이 확정될 경우 결과 공표 시부터 직을 상실하며, 투표경비는 당해 지방자치단체가 부담한다. 실제 주민소환투표가 실시된 사례는 총 7회이며, 제주특별도지사(2009), 하남시장(2007), 하남시의원(2007년 3회), 과천시장(2011), 삼척시장(2011) 중 2명(하남시의원)에 대한 주민소환투표를 제외한 나머지 주민소환투표는 유효투표수 미달로 미개표 하였다.

* 출처: 안전행정부, 2013, 주민소환 업무매뉴얼

주민 투표

「지방자치법(제14조)」에 따라 지방자치단체의 장은 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정사항 등에 대해 주민 투표에 부칠 수 있다. 이에 따라 「주민 투표법(제1조)」은 주민 투표 대상, 발의자, 발의요건, 투표절차 등에 대해 규정함으로써 지방자치행정의 민주성과 책임성을 제고하고, 주민의 복리를 증진하고자 한다. 또한 국가정책이라 할지라도 지방자치단체의 폐치·분합 또는 구역변경, 주요시설의 설치 등에 대하여 주민 의견수렴이 필요할 경우, 중앙행정기관 장의 요구에 의해 해당 지방자치단체 장이 국가정책에 관한 주민 투표를 실시할 수 있다(제8조). 주민 투표의 청구권자는 지방자치단체장(지방의회의 동의 필요), 지방의회, 주민(주민 투표청구권자 총수의 1/20 ~ 1/5 범위 내에서 지방자치단체 조례로 정하는 수 이상의 서명을 얻어)이지만, 주민의 경우 요건을 충족하는데 어려움이 크다는 지적이 있다.

투표권자는 19세 이상의 주민으로 지방자치단체의 관할구역에 주민등록이 된 자, 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제6조에 따른 국내 거소 신고 재외국민 등이며, 투표사무의 관리는 선거관리위원회가 주관한다. 주민 투표의 발의는 주민 투표 청구요지 공표일로부터 7일 이내에 되어야 하며, 특정한 사항에 대한 찬반 또는 두가지 사항 중 택일하는 구조로 투표하여야 한다. 투표 실시 구역은 지방자치단체 관할구역 전체가 원칙이며, 특정지역 또는 주민에게만 이해관계가 있으면 지방자치단체 장이 지방의회 동의를 얻어 시·군·구·읍·면·동 단위로 주민투표를 실시할 수 있다.

투표 결과는 주민 투표권자 총수의 1/3 이상 투표와 유효투표 과반수의 득표로 확정되며, 전체 투표수가 주민 투표권자 총수의 1/3 미만이면 개표하지 않는다. 지방자치단체 및 지방의회는 투표 결과 확정된 대로 행정·재정상의 필요 조치를 하여야 하며, 확정된 사안은 2년 이내에 변경하거나 새로운 결정을 할 수 없다. 그러나 국가정책에 대한 주민 투표는 자문의 역할만을 수행하기 때문에 결과의 효력이 상대적으로 약하다. 주민 투표의 경비는 발의한 지방자치단체가 부담한다. 현재까지 총 8건의 주민 투표가 실시되었으며, 행정구역개편(청원·청주 통합 2회, 완주·전주 통합, 제주도 행정구조 개편), 영주시 면사무소 이전, 남해 화력발전소 유치동의서 제출, 중·저준위 방사성폐기물 처분시설 유치, 서울시 무상급식 지원범위 등이다.

*출처: 안전행정부, 2013, 주민 투표 업무매뉴얼

도시재생 뉴딜

도시재생 뉴딜은 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법(도시재생특별법)」에 근거하여 추진해온 기존의 도시재생사업에 대하여 도시정비, 임대주택 건설 등을 한층 더 강화한 종합적인 도시정책이다. 기존의 도시재생사업이 대규모 계획 수립에 초점을 두어 실질적인 사업 추진이 미흡하였고, 중앙정부 지원의 부족으로 주민 체감이 미약하였다는 한계를 고려하여 ①지역별 여건 및 특성을 고려하여 최대의 효용을 제공할 수 있는 도시재생 추진, ②편의시설에 대한 주민 선호도, 미래 개발 방향 등을 고려한 지역 맞춤형 도시재생 추진, ③지역주민 중심의 적합한 개발 방식 선정 등과 같이 지역주민 중심의 사업으로 전환하여 추진하는 것을 주요 내용으로 하고 있다.

대규모 철거 및 정비방식이 아닌 소규모 생활밀착형 사업을 지역주민이 주도하여 추진하도록 하는 한편, 지역별로 역사·문화 복원, 차별화된 경관·건축, 역세권 청년주택, 공공임대상가, 친환경 신재생에너지 사업, 찾아가는 복지, 소형주택 에너지성능 강화, 청년 창업 등 “특색 있는 사업”을 발굴하여 차별화된 사업으로 발전시켜 나갈 계획이다.

계획계약제도

계획계약제도는 프랑스에서 1884년 이후 5년 주기로 현재까지 7차에 걸쳐 중앙정부(부처간위원회; CIADT, 국토 및 지역개발기획단; DATAR)와 지방정부(레지옹)가 국가와 지역의 이익이 조화되는 지역개발 프로젝트를 공동으로 선정하고, 투자계획에 대한 계약을 체결하여 사업을 시행하는 제도이다.

이 제도는 1982년 지방분권 실시와 함께 지자체가 지역계획을 독자적으로 수립할 수 있는 권한을 갖게 됨에 따라 중앙정부와 지방정부의 우선 사업을 조화롭게 추진할 필요성이 제기되었다. 이에 중앙정부는 계획계약을 통해 지방정부의 계획을 조정하고 지역 간에 지방비 분담률을 차등화 함으로써 지역 간 발전 격차를 해소할 목적으로 도입한 것이다.

국내에서는 프랑스의 계획계약 제도를 벤치마킹하여 우리나라 실정에 맞춘 지역발전투자협약 제도를 2009년에 처음 도입(국가균형발전특별법(제20조) 개정) 후 지역발전투자협약 제도의 시행을 위한 관련 세부규정의 구체화, 제도적 기반조성 등의 후속 조치가 미흡하여 오랜 기간 동안 실제 운영으로 연결되지 못하였다. 그러나 2017년 문재인정부에서 균형발전과 더불어 강력한 지방분권을 동시 추진하는 新정책기조가 제시됨에 따라 지역발전투자협약이 본격 시행될 수 있는 제도적 기반이 갖추어질 수 있게 되었다. 이에 국가균형발전위원회 주도하에 기존의 지역발전투자협약을 균형발전계획계약으로 명칭 변경을 추진하는 한편, 새로운 계획계약 제도의 활성화를 위한 세부 운영방법(계약 대상 사업의 범위, 계약절차 등)을 마련하고 있는 중이다.

KRILA
보고서

4차 산업혁명 시대의 지방자치단체 일자리 대응 전략

한국지방행정연구원
김건위 연구위원
최인수 연구위원

최근 제4차 산업혁명에 대한 논의가 본격화되고 있다. 그간 제조업 중심의 일자리 창출에서 제4차 산업혁명의 영향으로 산업 패러다임의 변화가 예상되는 가운데 이에 대한 적극적 대응과 일자리에 대한 고민이 필요한 시점에서 광역 지자체 차원에서 일자리 대응전략을 찾고자 각 시·도별 미래일자리를 WEF 전망치를 참고하여 전망해 보았다. 이를 토대로 지역일자리 대응 전략으로 지방자치단체의 역할과 과제를 중심으로 조망하였다.

해외 사례 분석 결과에서 첫째, 제4차 산업혁명의 핵심 기술들을 실 생활에 잘 구현할 수 있도록 기술을 개발하고 현장에서 적용 가능한 인프라를 구축하기 위해 정부가 중심 연구기관과 기업 간 네트워크를 구축하여 지속 가능한 발전을 위해 제4차 산업혁명 생태계를 구축하고 있었다. 둘째, 제4차 산업혁명에 대비하기 위해서 평생교육 관점에서 접근하고 있었다. 셋째, 산업계와 대학교 간의 산학네트워크 형성이 제4차 산업혁명 핵심기술 개발의 원동력이 되고 있었다. 민간 차원의 제조·생산뿐만 아니라 기술교육 및 전문대학원까지도 통합교육시스템을 구축하여 신기술 창출에 노력하고 있었다. 다음으로 제4차 산업혁명이 미칠 일자리 영향을 파악하기 위해, 우리나라 시·도별 직종별 일자리 전망을 추정하였다. 직종별로는 전체적으로 일자리가 크게 감소할 것으로 전망되었으며, 주로 사무 및 행정 분야와 제조 및 생산 분야가 가장 큰 일자리 감소 충격을 받을 것으로 전망되었다. 반면, 산업별로는 오히려 전체적으로 일자리가 증가할 것으로 전망되었으며, 주로 소비산업과 전문 서비스산업을 중심으로

일자리가 창출될 것으로 나타났다.

이를 종합하여 정책 분야별로는 ① 제4차 산업혁명의 사회적 공감대와 정책 실행력 강화를 위한 공공부문 역량 강화, ② 지역일자리 대응 강화, ③ 대응전략 확보를 위한 지역산업 경쟁력 강화, ④ 유연한 노동시장(고용·복지제도의 대폭적 개혁) 및 평생교육(직업교육, 계속교육 등) 강화를 위한 지역일자리 네트워크 등 총 4가지 영역으로 대응방향을 재구성하였다. 이를 중심으로 전문가 대상으로 설문조사를 실시한 결과, 현시점에서 제4차 산업혁명 시대 지방자치단체의 일자리 대응 전략으로 가장 우선적으로 지역산업 경쟁력 강화를 위한 자치단체장의 관심과 정책적 지원이 필요하다고 전문가들은 인식하고 있었다. 또한, 각 영역별 세부 하위 요소 간의 상대적인 가중치를 종합하여 고려해 본 결과, 지방자치단체 일자리 대응전략에서는 무엇보다 각 지역의 산업경쟁력 강화를 위한 노력이 필요하며, 제조업의 첨단화와 기술화가 가장 필요하다고 인식하고 있었다.

지방자치단체 사회복지예산분류체계의 개선방안

한국지방행정연구원
김성주 수석연구원
윤태섭 수석연구원

본 연구는 현재의 지방자치단체 예산분류체계가 중앙정부의 예산분류체계를 그대로 준용함으로 인하여 해당 지방자치단체의 수입과 지출에 관한 계획을 정확하게 담아내지 못하고 있다는 한계를 지적하면서 지방자치단체의 예산서가 지방자치단체의 정책에 관한 재정 기록으로서의 역할을 위한 개선방안을 제시하고 있다. 특히 사회복지분야 예산을 중점으로 하여 해당 지방자치단체의 정책방향이 잘 드러날 수 있는 새로운 시각의 사회복지예산분류체계에 대한 개선방안을 제시 한다.

본 연구의 분석 대상이 되는 사회복지 분야 사업 예산의 경우 중앙의 예산은 기초생활 보장, 취약계층 지원, 보육·가족 및 여성, 노인·청소년, 노동, 보훈, 주택, 사회복지 등의 부문으로 구성되어 있다. 또한 이를 준용하여 지방자치단체의 예산도 편성되어 관리되고 있다. 그러나 이로 인하여 각 지방자치단체의 사회복지정책의 방향과 비중 있게 추진하는 사업유형 등에 대한 현황을 파악하기 어려운 실정이다. 즉, 현행 지방자치단체 사회복지예산 분류는 사업계획별 분류를 통해 단위사업별로 예산이 편성되고 있는데 이 과정에서 단위사업이 자치단체별로 각기 다르게 구성되어 통합적인 통계 산출이 어려운 구조를 갖게 된다. 또한 변화하는 예산 및 재정환경을 예산분류체계가 반영하지 못하여 사회복지계획을 충분히 담아내지 못하고 관리도 힘든 구조를 갖고 있다.

첫째, 현재의 사회복지사업 예산 분류체계에 대한 개선안을 제시한다. 이를 위한 방안으로 우선적으로 기존의 사회복지 분야, 부문은 예산 편성기준을 준수한다. 정책사업의 경우 자치단체별 특수성을 감안하여 자율성을 보장하고 단위사업은 과거 항목 및 세항 항목을 참고하여 재분류할 것을 제시한다.

둘째, 중앙정부와 지방자치단체의 사회복지기능을 수행함에 있어 지방자치단체의 단위 사업명을 중앙정부의 단위 사업명과 일치시켜 분류하는 방안을 제시한다. 여기에는 중앙정부의 단위 사업명과 지방자치단체의 단위 사업명을 정확히 일치시키는 방안과 지역의 특수성을 고려하여 중앙정부의 단위 사업명을 준용하되 지방자치단체의 사업내용과 맞지 않는 분류체계는 가감하는 방안을 제시한다.

공간정보를 활용한 주민생활서비스 접근성 연구

한국지방행정연구원
이제연 수석연구원
박승규 연구위원

본 연구는 주민이 체감하고 현장과 밀착된 지역정책을 추진하기 위해 저출산·고령화 사회에서 서비스 수요가 증가되는 유아교육 시설과 보건 시설을 대상으로 접근성 지표를 개발하였다. 이를 토대로 전국 기초자치단체를 대상으로 도시 유형별 접근성 격차를 분석하고 이를 개선하는 정책방안을 마련하고자 하였다.

전국의 교육시설(어린이집, 유치원)과 보건위생시설(보건소, 의원급 의료기관)의 기초자치단체별 공급현황을 살펴보고, 각각의 시설에 대한 접근성 지표를 산출한 후 도시 유형별 접근성 차이를 분석하였다. 분석 결과, 모든 시설에 대해 대도시, 중소도시, 농촌지역 순으로 접근성이 좋으며, 대도시 지역의 평균 접근성이 유일하게 전국 평균보다 우수한 것으로 나타났다. 비슷한 인구 규모를 갖는 도시일지라도 접근성 개선이 절실한 도시가 존재하기 때문에 도시 유형별 평균 접근성을 기준으로 취약지역을 도출하고, 접근성 개선이 시급한 지역을 제시하였다. 또한 주민생활서비스시설의 접근성 개선을 위해 다음과 같은 정책 제언을 제시하였다.

주민생활서비스시설에 대한 접근성이 향상될 수 있도록 ① 주민생활서비스 관련 정책지원이 필요한 지역을 선정하거나 시설의 입지를 결정할 때 접근성 지표를 판단의 근거로 활용, ② 주민생활서비스시설 설치 기준에 주민 수요가 반영될 수 있도록 시설 기준 근거 조항 정비, ③ 신규 시설 설치 및 서비스 전달체계 개선방안으로 공·폐가 및 유휴부지 활용과 마을 주치의 제도 도입, ④ 도시 유형별 주민의 기초 수요를 반영한 서비스 공급기준 마련의 필요성을 제안하였다.

한국지방행정연구원
안영훈 연구위원

지방분권체제 강화를 위한 헌법 비교연구: 프랑스 헌법과 미국 뉴욕 주 헌법

본 연구는 대한민국이 30년 만에 헌법개정을 논의하는 현 상황에서 특히 지방분권형 헌법체계에 기반을 둔 지방자치권(자치입법권, 자치행정권 및 사무권한, 지방재정에 관한 자율성 등) 분야를 중심으로 헌법개정안 마련을 위해 프랑스와 미국 뉴욕 주의 헌법체계를 비교 분석하였다.

헌법에 기초한 우리나라 지방정부의 자치권 확보를 위해서 핵심사항이 되는 자치입법권, 자치행정권, 사무배분 체계, 자치재정권 및 중앙-지방정부 간 관계(지도·감독 및 책임성 관계) 등에 연구 초점을 두고, 관련 법체계, 제도운영 실태 및 지방분권 촉진을 위한 성과 또는 영향력 요인 등을 비교연구 하였다.

우리나라 지방자치법상 자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있고(지방자치법 제22조), 주민권리 제한 또는 의무 부과 사항과 벌칙은 법률 위임이 필수적이라서 자치입법권 확대가 절대적으로 제약되어 있다. 또 지방재정은 국세와 지방세의 조세(세입) 배분구조(8:2)가 여전히 지방자치단체에 불리하여 자치권 행사에 걸림돌이 되어 왔다. 중앙-지방정부 간 사무배분 체계의 중복적, 포괄적 관리감독, 기준의 비효율성 등으로 개선 여지도 큰 실정이다.

현 문재인정부가 주장하는 바와 같이 연방제 수준에 버금가는 지방분권체제를 확립하기 위해서는 먼저 지방분권국가를 지향하는 헌법개정이 절대적으로 우선되어야 하며, 지방정부의 통치 유형 다양화를 위한 관련 제도들인 선출직 임기, 선출방식, 선거제도, 주민투표제의 자율권 확대는 물론 지방정부의회의 자치입법권 수준을 높여 '조례' 수준이 아닌 '지방정부법률(local law)'를 제정할 수 있도록 헌법 차원에서의 법제 개편도 보장되어야 한다. 또한 광역과 기초 간 합리적이며 협력적인 관계를 구축하고, 주민의 적극적 참여민주주의, 직접민주주의 가치를 실현시킬 수 있도록 관련 헌법 조문들의 대폭적인 개정이 필요하다. 이러한 제도로서 미국, 영국, EU 국가들의 '홈룰제도' 기반의 지방분권 헌법체계 도입이 필요하다.

연구원 동정

KRILA NEWS

2018 June VOL.19

1

한국지방행정연구원-서울연구원 업무협약 체결

일시: 2018년 4월 25일(수) 11시 00분 ~ 12시 00분
장소: 서울연구원

한국지방행정연구원(원장 윤태범)은 서울연구원원장 서왕진)과 4월 25일 11시 서울연구원에서 지방자치와 지역발전 및 양 기관 발전을 도모하기 위한 업무협약을 체결했다. 이날 양 기관은 주요 이슈 발굴, 공동연구, 학술행사를 추진하고 전문 인력을 상호 교류하는데 합의했다.

2

2018년 상반기 임직원 워크숍 개최

기간: 2018년 4월 26(목) ~ 4월 27일(금)
장소: 삼척 일원

한국지방행정연구원(원장 윤태범)은 지난 4.26-27일(1박2일) 삼척 대명 쏠비치에서 2018년 상반기 임직원 워크숍을 개최하였다. 총 56명이 참여하여 1일 차에 '연구원 경영진단 용역' 착수보고 및 토론과 체육행사, 2일차 : 지역 관광자원(환선굴 등) 관람을 실시하였다.

3

일본자치체국제화협회(CLAIR)서울사무소 간담회 개최

일시: 2018년 5월 09일(수) 11시 00분 ~ 14시 00분
장소: 한국지방행정연구원 2층 중회의실(220호)

한국지방행정연구원은 2018년 5월 9일(수) 11시에 본원 2층 회의실에서 일본자치체국제화협회(CLAIR) 서울사무소 측과 양 기관 2018년도 공동세미나 등 공동사업 및 상호 협력 발전방안 논의를 위해 간담회를 개최하였다. 회의는 본원 윤태범 원장, 권오철 부원장, CLAIR 서울사무소 야기 히사시 소장, 시노부 히데키 차장 등이 참석한 가운데 진행되었다.

4

제8차 연구심의위원회 개최

기간: 2018년 5월 14일(월) ~ 5월 16일(수)
장소: 한국지방행정연구원 2층 중회의실(220호)

한국지방행정연구원은 2018년 5월 14일 월요일과 16일 수요일, 양일간 연구원 2층 중회의실에서 '제8차 연구심의위원회'를 개최하였다. 이번 회의에서는 정책연구과제 착수보고에 대한 심의를 진행하였다.

5

연구자문위원회 전체 회의 개최

일시: 2018년 5월 25일(금) 11시 30분 ~ 13시 30분
장소: 한국프레스센터 국화홀

한국지방행정연구원은 2018년 5월 25일 금요일, 한국프레스센터 국화홀에서 '연구자문위원회 전체 회의'를 개최하였다. 이날 회의는 2018년도 연구사업 수행 현황 보고와 자문 순으로 진행되었다.

6

제9차 연구심의위원회 개최

일시: 2018년 5월 28일(금) 14시 00분 ~ 14시 40분
장소: 한국지방행정연구원 중회의실(220호)

한국지방행정연구원은 2018년 5월 28일 월요일, 연구원 2층 중회의실에서 '제9차 연구심의위원회'를 개최하였다. 이날 열린 회의에서는 수탁용역연구과제 최종보고에 대한 심의를 진행하였다.

7

제17회(2018-1차) 한·일 지역정책연구회 개최

기간: 2018년 5월 30일(수) ~ 6월 1일(금)
장소: 일본 오카야마현

한국지방행정연구원(KRILA)은 일본정책연구대학원대학(GRIPS)과 공동으로 2018년 5월 30일 수요일, 일본 오카야마시 산카쿠 오카야마에서 '제17회 한·일 지역정책연구회'를 개최하였다. GRIPS와의 지역정책연구회는 매년 한국과 일본을 오가며 개최해오고 있으며 지난해 10월 원주시에서 16회(2017-2회) 연구회를 개최한 바 있다. 이날 열린 연구회는 『지속 가능한 마을공동체: 신재생에너지 확대 및 친환경 정책』을 주제로 한국지방행정연구원 최인수 연구위원과 전대욱 수석연구원, 일본 산요학원대학의 나카무라 사토시 교수 그리고 오카야마시의 히라사와 사게유키 도시정비국 차장이 각각 발표하였다. 2일 차 사례 지역탐방 프로그램에 따라 오카야마현 마니와시의 바이오매스타운을 견학하고 마니와시청을 방문하여 오오타 노보루 시장과 접견하는 시간을 가졌다.

8

제10차 연구심의위원회 개최

일시: 2018년 6월 12일(화) 14시 00분 ~ 15시 20분
장소: 한국지방행정연구원 2층 중회의실(220호)

한국지방행정연구원은 2018년 6월 12일 화요일, 연구원 2층 중회의실에서 '제10차 연구심의위원회'를 개최하였다. 이날 열린 회의에서는 정책연구과제 착수 및 중간보고에 대한 심의를 진행하였다.

2018 June Vol. 19

지방자치 이슈와 포럼

Issue & Forum

이달의 이슈와 포럼

주민참여예산제

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration
강원도 원주시 세계로 21(반곡동) http://www.krila.re.kr