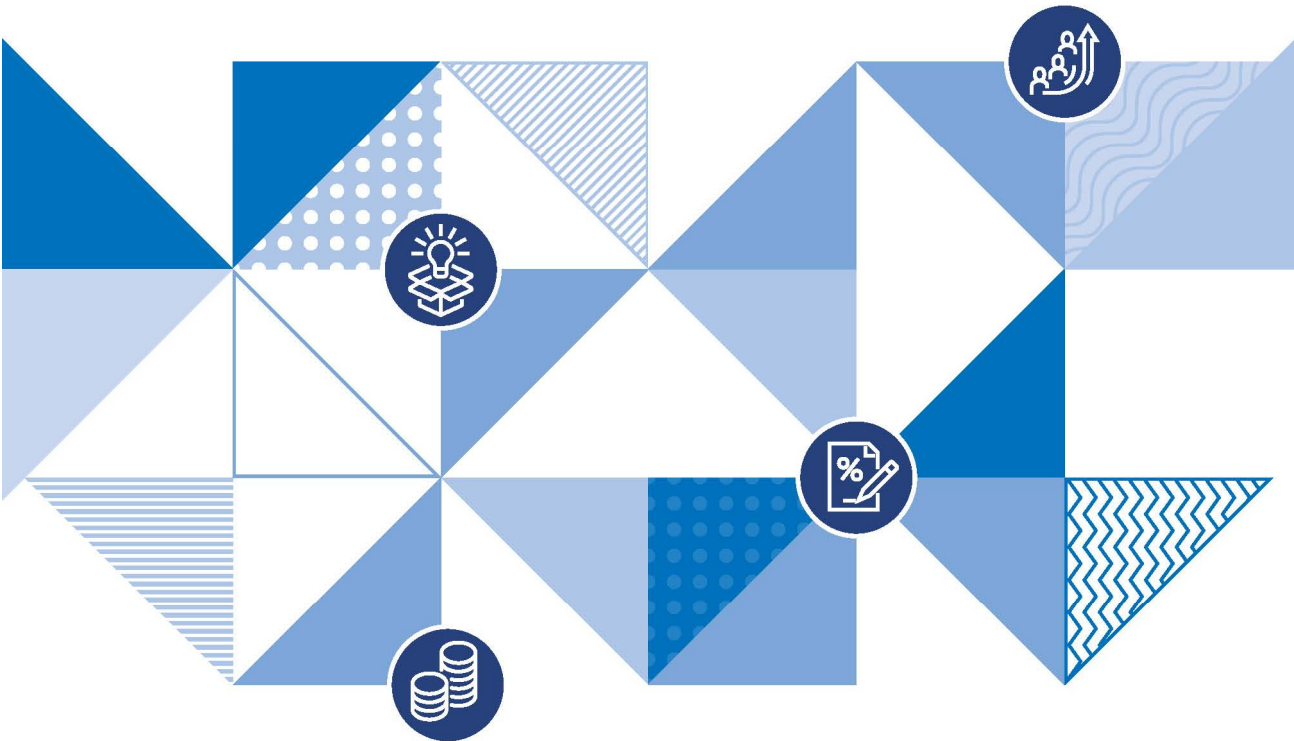


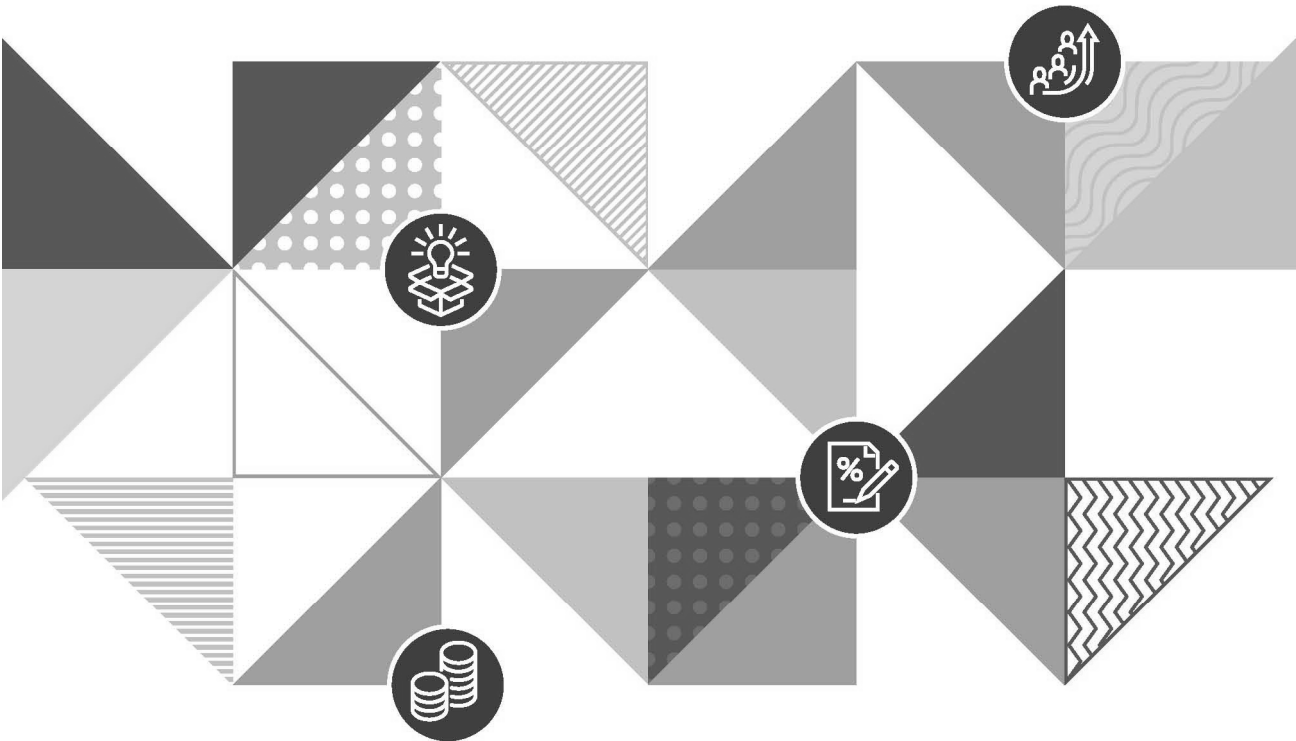
주민주도 참여예산제 모델개발(I)

주민예산서 개발을 중심으로



주민주도 참여예산제 모델개발(I)

주민예산서 개발을 중심으로



연구진

서 정 섭 (한국지방행정연구원 선임연구위원)

이 장 옥 (한국지방행정연구원 부연구위원)

이 효 (한국지방행정연구원 선임연구위원)

곽 채 기 (동 국 대 학 교 부 총 장)

남 공 근 (한국지방행정연구원 초빙연구위원)



연구 요약

참여예산은 기본적으로 재정의 운영 방향과(또는) 재원 할당에 일반 시민의 참여를 허용하는 것이다. 우리나라 주민참여예산제의 역사는 15년 정도이다. 그동안의 주민참여예산제 운영을 평가해 보면 그 절차나 내용 면에서 형식적·관주도·제한적으로 운영되어 왔다고 평가되고 있다. 본 연구는 주민이 중심이 되고, 보다 넓은 예산 범위에 참여하고, 주민참여가 실질적으로 확보될 수 있는 ‘주민주도의 새로운 참여예산제 모델’을 개발하는데 목적을 두었다.

본 연구는 ‘주민주도 참여예산제 모델 개발’의 1차 연구로 알기 쉬운 ‘주민예산서’를 만드는데 초점을 두고 연구를 진행하였다. 주민참여예산제 운영의 핵심은 주민의 적극적인 참여가 있어야 실질적인 제도 운영이 되며 성공을 거둘 수 있다. 주민의 적극적인 참여는 내가 살고 있는 지역의 사업과 예산에 대한 정보가 있을 경우 참여하지만, 주민들이 이해할 만한 사업과 재정·예산 정보가 없을 경우 무엇에 대해 어떻게 해야 할지 모르기 때문에 소극적이거나 무관심할 수밖에 없다. 현재 지방자치단체의 예산서는 공개되지만 사업과 예산에 대하여 전문가조차 이해하기 어렵다. 이에 착안하여 주민에게 쉽게 설명되고 이해 될 수 있는 주민예산서가 필요하다는 인식하에 주민예산서 모델 개발에 주안점을 두었다.

다른 한편으로는 현재의 우리나라 주민참여예산제 운영은 공모사업 일부를 제외하고는 주민주도성이 매우 미흡하다. 실제 주민참여예산이 전체 지방예산의 5% 이상이 운영되지만 행정 중심, 주민참여예산위원회 중심의 형식적 운영이 이루어지고 있다. 지방자치단체의 일반주민에 의한 참여예산 운영이 되지 못하고 있다는 것이다. 대부분의 지방자치단체에서 주민참여예산을 운영하지만 공모사업을 시행하는 일부 지방자치단체에서만 주민들이 제안사업을 결정하는 주민주도성이 나타나고 있다.

현재 지방자치단체의 주민참여예산 운영은 ① 참여예산위원회 중심의 운영, ② 예산 일부에 대해서만 주민 직접참여, ③ 전체예산에 대한 일반주민의 참여 미흡, ④ 주민에게 알기 쉬운 재정·예산 정보 제공 미흡, ⑤ 일반주민의 참여 소극적·무관심 등으로 나타나고 있다. 현재의 주민참여예산제 운영이 한 단계 진화되기 위해서는 주민주도성을 향상시키고, 전체예산에 대한 주민참여를 유도해야 하며 일반주민의 적극적이고 직접적인 참여가 이루어져야 한다.

이를 위해서는 지방자치단체의 재정·예산 정보를 주민에게 알기 쉽게 제공해야 하며, 일반주민의 적극적인 참여를 유도하기 위해서는 주민들이 쉽게 이해하도록 재정상황, 예산 및 사업을 설명하고 주민들의 의견과 제안을 청취하고 받아들여 예산에 반영해야 한다. 이러한 이유 때문에 지방자치단체는 현행의 예산서와는 별도로 알기 쉬운 주민예산서를 작성하여 주민들에게 배포하고 설명할 필요가 있다. 향후 주민참여예산제의 발전을 위해서는 주민예산서를 기초로 하는 참여예산제의 운영이 필요하다.

이에 본 연구에서는 대덕구를 사례 단체로 하여 주민예산서 모델을 개발하였으며, 주민예산서의 필요성, 활용 방안, 구성과 내용 등의 개발을 위해 연구원, 대덕구, 정책기획위원회, 행정가, 시민단체, 지역활동가 등이 포함된 공동연구단을 구성하여 다양한 논의, 국내외 사례 검토, 검증 등을 거쳤다. 본 연구에서는 주민예산서의 구성과 내용을 대덕구 사례로 주민예산서(안)를 마련하였으며, 주민예산서를 활용한 주민참여예산제 운영의 방향을 제시하였다. 실제 주민예산서 작성과 이를 활용한 주민참여예산제 운영은 2단계로 대덕구에 적용하고 평가하여 전국 확산의 가능성을 검토할 예정이다.

제1장 서론	1
제1절 연구목적	3
제2절 주요 연구범위와 방법	6
제2장 참여예산제의 정의와 유형	11
제1절 참여예산의 기본원리와 개념 이해	13
1. 참여예산의 기본원리	13
2. 참여예산의 개념정의	15
제2절 참여예산의 유형	20
1. 과정적 관점: 참여수준, 방법, 의사결정 권한	20
2. 개념적 관점: 사회·정치적 변화	25
3. 주요 시사점	31
제3절 우리나라 주민참여예산의 특징과 한계	32
1. 제도적 측면	32
2. 운영적 측면	34
3. 주민참여예산의 유형 분류	48
제3장 주민주도 참여예산제 이슈 발굴과 논의	51
제1절 기본방향과 이슈 발굴	53

차례

1. 기본방향	53
2. 이슈 발굴과 논의 과정	54
제2절 새로운 모델 개발을 위한 여건 분석	56
1. 주민참여예산 도입확대의 목적	56
2. 예산과정과 주민참여	57
3. 주민주도와 주민예산서	61
4. 주민참여예산위원회의 기능과 재정정보 공개 확대	63
5. 주민참여 가능범위 분석: 대덕구 예산분석 중심으로	64
제3절 주민주도성의 논의	77
1. 현행 주민참여예산제의 ‘참여 장벽’	77
2. 변화하는 제도상의 주민주도성 욕구	79
3. 주민주도의 평가와 새로운 모델링 필요	81
제4장 주민예산서 개발 과정과 구성	83
제1절 알기 쉬운 ‘주민예산서’ 개발	85
1. 주민예산서의 개발 과정	85
2. 주민예산서의 포함 내용	87
3. 주민예산서의 활용	88
제2절 주민예산서 관련 유사사례 검토	91

1. 국내외 「알기 쉬운 예산서」 검토(확정 예산)	91
2. 의회 세출예산 설명 자료(예산요구 자료, 예산확정 전)	95
제3절 주요 쟁점 논의	102
1. 주민예산서 작성 관련 성과지표 설정	102
2. 주민예산서와 지방재정공시의 비교	106
제4절 사업설명서 논의 과정과 대안	108
1. 1단계: 사업설명서 구상 및 대덕구와 작성 가능성 협의	108
2. 2단계: 연구단·전문가 논의 과정 및 대덕구 단위사업 분류	109
3. 3단계: 사업설명서 단위사업 기준의 가능성 여건분석	126
4. 4단계: 사업설명서 작성 기준 논의	132
제5절 주민예산서 구성(안): 대덕구 사례	137
제5장 결론	161
제1절 요약	163
제2절 주민예산서를 활용한 참여예산 운영방향	165
제3절 향후 대덕구의 주민참여예산 운영 방향	167
【참고문헌】	170
【부록】	173

K R I L A

표 차례

〈표 1-1〉 연구의 주요 핵심 범위	7
〈표 1-2〉 공동협약기관 등의 역할	8
〈표 2-1〉 참여예산의 정의	18
〈표 2-2〉 참여예산 운영 사례	21
〈표 2-3〉 주민참여예산제도 연혁	33
〈표 2-4〉 주민참여예산 사업유형(2019년 예산 기준)	38
〈표 2-5〉 예산편성 방향 관련 설문문항의 예	40
〈표 2-6〉 사업제안 양식	42
〈표 2-7〉 은평구 참여예산위원회의 예산심의 반영 결과	43
〈표 2-8〉 현행 예산서 구조 및 사업예산 내역의 예	44
〈표 2-9〉 지방재정법 상 재정공시의 내용	46
〈표 2-10〉 주민참여예산의 유형 분류	49
〈표 3-1〉 주민참여예산 유형별 주민주도의 의미	62
〈표 3-2〉 대덕구의 2019년 예산 규모(당초예산 기준)	65
〈표 3-3〉 분석대상사업의 재원구성과 재량별 분포	66
〈표 3-4〉 분석에서 제외한 부서의 사업비 규모	66
〈표 3-5〉 주민참여예산 부적격 기준 예	77
〈표 3-6〉 주민주도성의 범위와 깊이	81
〈표 4-1〉 세출예산 사업설명서(대덕구)	96
〈표 4-2〉 세출예산 사업설명서(서울시)	97

〈표 4-3〉 성과지표의 분류	104
〈표 4-4〉 주민예산서와 지방재정공시제도의 비교	106
〈표 4-5〉 사업설명서 작성 초안(연구진 안)	108
〈표 4-6〉 사업설명서 수정안(자문용)	110
〈표 4-6〉 사업설명서 수정안(자문 후 수정안)	111
〈표 4-7〉 연구단 논의 과정 및 자문 일정	112
〈표 4-8〉 사업설명서(수정안) 대안 제시	115
〈표 4-9〉 행정혁신 차원에서 예산서 혁신(안)	116
〈표 4-10〉 2019년 대덕구 단위사업 목록(일반회계)	123
〈표 4-11〉 현행 예산서의 사업 분류 체계(대덕구 사례)	127
〈표 4-12〉 주민예산서의 「사업설명서」(안)	134



그림 차례

〈그림 1-1〉 연구의 전반적인 진행 흐름도	9
〈그림 2-1〉 유럽의 참여예산 유형: 운영방식 관점	25
〈그림 2-2〉 세계의 참여예산 유형: 2011년 참여예산 적용 기준	30
〈그림 2-3〉 주민참여예산위원의 구성	35
〈그림 2-4〉 우리나라 주민참여예산 중 주민 직접참여 유형의 비중 (2019년 예산 기준)	39
〈그림 2-5〉 은평구 참여예산위원회의 예산심의 절차	43
〈그림 2-6〉 재정공시의 예산학교 교육자료의 사례	46
〈그림 3-1〉 새로운 모델의 기본방향	54
〈그림 3-2〉 주요 이슈 발굴과 논의 과정	55
〈그림 3-3〉 예산과정별 주민참여 내용	57
〈그림 3-4〉 예산편성 단계의 흐름도(기초자치단체)	57
〈그림 3-5〉 예산편성 일정과 주민참여예산 진행 일정(기초자치단체)	60
〈그림 3-6〉 서울 위키 운영현황	81
〈그림 4-1〉 주민예산서 논의 및 개발과정	86
〈그림 4-2〉 서울시의 알기 쉬운 예산(성과주의 예산개요)	91
〈그림 4-3〉 서초구 예산(안) 설명회 자료	92
〈그림 4-4〉 일본 지방자치단체의 알기 쉬운 예산(사업) 설명서 사례	94
〈그림 4-5〉 사업예산제도와 성과관리제도 관계	103
〈그림 5-1〉 주민예산서 활용 주민참여예산 모델(대덕구 예시)	166




제1장

서론

제1절 연구목적

제2절 주요 연구범위와 방법



제1장 서론

제1절 연구목적

참여예산(Participatory Budgeting)은 기본적으로 재정의 운영 방향과(또는) 재원 할당에 일반 시민(non-elected citizens)의 참여를 허용하는 것이다(J. Paterson and M. Wagner(eds.), 2013: 10). 지방자치단체의 주민참여예산은 1980년대 후반 브라질의 포르투 알레그리(Porto Alegre) 시에서 시발 되어 남미 국가의 도시로 확산되었으며, 이후 유럽, 아프리카, 아시아, 오세아니아, 북미 국가의 도시로 전파되었다. 2012년 기준으로 주민참여예산을 시행하고 있거나 실험한 흔적이 있는 지방자치단체는 전 세계적으로 2,778개까지 조사되었다(Yves Sintomer, et al., 2013: 14). 25년의 역사를 갖는 참여예산제는 예산에 대한 직접 민주주의의 접근, 가장 성공적인 주민참여 장치(Yves Sintomer, et al., 2008), 행정의 투명성을 보장하는 가장 혁신적인 방법(UN), 21세기의 새로운 사회·정치적 운동(Nelson Dias, 2014) 등의 다양한 긍정적 평가가 이루어지고 있다.

같은 맥락의 주민참여예산제가 우리나라에 최초로 도입된 것은 2003년 광주 북구이며, 이어 2004년 3월에는 전국 최초로 ‘주민참여예산제 운영 조례’를 제정하여 주민참여예산에 대한 법적·제도적 기반을 구축하였다¹⁾. 같은 시기인 2003년 7월에는 당시 행정자치부가 「2004년 지방자치단체 예산편성지침」을 통해 ‘주민참여형 예산편성제도²⁾’의 도입을 권장하였다. 또한 2005년 8월에는 지방재정법

- 1) 지방자치단체의 재정운영에 대한 주민참여는 1997~1998년의 시민단체를 중심으로 한 예산 감시운동에서부터 그 뿌리를 찾는 견해도 있다. 현재의 주민참여예산제는 2002년 6·13 지방선거에서 민주노동당이 선거공약의 하나로 포르투 알레그리 시의 참여예산제를 소개하고 이의 도입을 제시하면서부터 공론화되었다(이원희, 2003).
- 2) 예산편성 전 인터넷 설문조사, 주민공청회, 간담회 등을 통해 지역주민들이 예산편성 과정에 참여하도록 하는 것이었다.

에 주민참여예산제 도입을 위한 법적근거를 마련하여 2006년부터 시행하도록 하였다.³⁾ 2011년 3월에는 주민참여예산을 모든 지방자치단체가 시행해야 하는 의무사항으로 변경하여 같은 해 9월부터 시행(2012년 예산편성 단계)하도록 하였다. 현 정부는 주민참여예산제의 확대 운영을 국정과제로 함과 동시에 2018년 3월에 지방재정법을 개정하여 예산편성 단계 중심의 주민참여를 예산편성, 집행, 결산 평가 등의 예산과정 전체에 주민이 참여할 수 있도록 하였다.

광주 북구의 참여예산제 도입을 기준으로 보면 우리나라 주민참여예산제의 역사는 15년 정도이다. 그동안의 주민참여예산제 운영을 평가해 보면 그 절차나 내용 면에서 형식적·관주도·제한적으로 운영되어 왔다고 평가되고 있다. 세계의 학자들이 각국에서 시행하는 주민참여예산제의 다양한 긍정적 평가와는 대조적인 평가를 하고 있다. 우리나라 주민참여예산제 운영의 내용과 절차에 대한 여러 가지 한계와 미비점이 있는 것으로 판단된다.

지방자치단체의 주민참여예산 운영에 대한 학자, 시민단체 등의 전문가들이 바라보는 비판의 핵심은 형식적인 운영이라는 것과 공모사업 중심의 극히 일부예산에 대해서만 참여예산제가 운영되고 있다는 것이다. 한편 지방자치단체에서는 주민참여예산 운영에 있어 가장 크게 겪고 있는 애로사항으로 지역주민의 참여를 말하고 있다. 지방자치단체에서는 다양한 방법으로 홍보를 하지만 주민들의 참여는 소극적, 무관심이라고 한다. 때문에 지방자치단체에서는 법령사항이기 때문에 관주도로 형식적으로 운영할 수밖에 없는 실정이다. 주민참여예산제가 한 단계 더욱 발전하기 위해서는 전문가들이 말하는 비판의 목소리, 지방자치단체가 겪고 있는 애로사항을 해결하는 방안이 마련되어야 한다.

이에 착안하여 본 연구는 주민이 중심이 되고, 보다 넓은 예산 범위에 참여하고, 주민참여가 실질적으로 확보될 수 있는 ‘주민주도의 새로운 참여예산제 모델’을 개발하는데 목적을 두고 있다. 새로운 모델의 핵심은 ‘주민예산서’⁴⁾ 모델을 개

3) 제39조(지방예산편성 과정에 주민참여) 지방자치단체의 장은 대통령이 정하는 바에 따라 지방예산편성 과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행할 수 있다.

발하는 데 있다. 주민참여예산제 운영에 있어 가장 중요한 것은 주민의 참여이며, 주민이 지방자치단체의 정책·사업과 예산에 대하여 충분한 정보를 가지고 있을 때 적극적으로 참여할 수 있다. 지방자치단체의 사업과 예산에 대하여 인지하지 못하면 참여의 소극화, 무관심은 당연하다고 볼 수 있다.

주민예산서 개발은 대전 대덕구를 사례로 개발·적용 가능성을 검토하고자 한다. 또한 대덕구의 주민예산서가 실제로 활용될 수 있도록 주민참여예산 운영 시스템의 개편 컨설팅도 동시에 수행하는 것을 목적으로 한다. 대덕구의 주민예산서를 활용한 주민참여예산제의 운영이 성공적으로 이루어진다면, 주민예산서를 활용한 주민참여예산제 모델은 전국적 확산이 가능할 것이다.

이에 본 연구에서는 1단계로 지방자치단체의 ‘주민예산서’ 모델을 개발하는데 중점을 두고자 한다. 그 사례로 대전광역시 대덕구의 ‘알기 쉬운 구민예산서’ 작성과 관련된 연구를 진행하였다. 주민참여예산제 운영과 관련된 주민예산서의 적용과 활용의 방법 등은 2단계로 진행하고자 하며, 적용 및 활용은 대덕구를 대상으로 하고자 한다.

4) 본 연구에서 사례 자치단체인 대덕구와 직접 연관이 있는 경우 구민예산서를 혼용하여 사용하였다.

제2절 주요 연구범위와 방법

가. 주요 연구범위

본 연구의 첫 번째 핵심은 지방자치단체의 '주민예산서' 모델 개발에 있으며, 주민예산서를 어떻게 작성하면 지방자치단체의 정책·사업과 예산을 주민이 쉽게 이해할 것인가에 초점을 두었다. 현행 지방자치단체의 예산서는 주민이 이해하기 어렵다. 그렇다고 주민이 지방자치단체의 예산을 쉽게 이해할 수 있는 다른 정보도 제공되지 못하고 있다. 지방자치단체는 재정공시를 비롯하여 다양하고 많은 재정·예산 정보를 제공하지만, 행정에서 사용하는 문건을 제공하기 때문에 주민들이 이해하기는 매우 어렵다.

두 번째 범위는 주민예산서의 활용이다. 주민예산서는 현행 예산서를 기초로 주민이 사업과 예산을 이해하기 쉽게 작성되는 것으로, 주민이 이를 보고 예산편성 과정 등에 적극적으로 참여할 수 있도록 작성되어야 한다. 이에 주민예산서는 주민참여용과 주민홍보용의 기능을 수행할 수 있다. 예산편성 과정에서는 주민참여용이 필요하며, 예산이 확정된 후에는 주민홍보용이 필요하다. 참여용과 홍보용은 다르지 않으며 예산이 확정되기 전까지는 참여용으로 작성하고, 예산이 확정된 후에는 확정 예산을 기초로 홍보용으로 수정·보완하면 된다.

세 번째 범위는 대덕구를 대상으로 작성한 구민예산서를 바탕으로 대덕구 참여예산제 운영시스템을 개편 내지는 새롭게 하는 컨설팅이다. 대덕구가 구민예산서를 활용한 실질적인 참여예산제 운영을 위해서는 기존의 운영 시스템을 개편하거나 새로운 시스템을 도입해야 한다. 본 연구에서는 대덕구 구민예산서를 활용한 새로운 운영시스템의 방안을 제시한다. 이를 위해서는 대덕구 주민참여예산제 운영 계획 및 조례 개정이 필요하다. 본 연구에서는 대덕구 주민참여예산 운영계획 및 운영조례 개정 등에 필요한 내용들을 제시하고자 한다.

이상의 주민참여예산제 모델을 개발하기 위하여 사전적으로 주민참여예산제의

의의와 외국의 모델 연구를 검토하여 본 연구의 주요 쟁점 사항에 대한 시사점을 도출하였다. 또한 우리나라 주민참여예산제 운영 실태를 파악하여 무엇이 문제이고 한계점 등이 어디에서 발생하는지 등을 검토하여 모델 개발 및 대덕구 운영시스템 개편 등에 참고하고자 한다.

본 연구에서 도출하고자 하는 핵심적인 성과물은 다음과 같다.

우선, 연구의 산출물은 새로운 「주민주도 참여예산제 모델」의 생성이다.

둘째, 본 연구의 핵심인 ‘주민예산서’ 모델 작성이다. 이는 연구의 사례 단체인 대덕구 예산을 기초로 하여 샘플로 작성해 보고자 한다.

셋째, 주민예산서를 활용한 새로운 참여예산제 운용 방향을 제시하고자 한다. 주민예산서를 활용한 참여예산의 운용은 대덕구 참여예산 운용계획에 반영하여 실제 적용하고 평가해보고자 한다. 주민예산서 모델 개발과 운용방향은 본 연구에서 진행하며, 실제 적용과 평가는 2단계에서 진행하고자 한다.

〈표 1-1〉 연구의 주요 핵심 범위

연구원	<ul style="list-style-type: none"> ○ 『주민주도의 새로운 참여예산제 모델』 제시 - 모델개발 관련 쟁점, 논의 사항 전 과정 수록
대덕구	<ul style="list-style-type: none"> ○ 구민이 읽는 『알기 쉬운 구민예산서』 작성(연구단과 협동) <ul style="list-style-type: none"> ※ 주요사업 성과지표 포함 ○ 구청장 등의 주민대상 설명회 위한 자료 및 설명회 실시 <ul style="list-style-type: none"> ※ 기존예산서(행정용), 구민예산서(주민용) 작성 ○ 새로운 ‘대덕구 주민참여예산 운영계획 마련 및 운영 조례’ 개정 <ul style="list-style-type: none"> ※ 참여예산 운영 컨설팅 및 조례 개정 사항 제시

나. 연구방법

본 연구는 연구원, 시민단체, 행정가, 주민참여예산위원, 학계 전문가 등으로 구성된 공동연구단을 구성하여 진행하였다. 연구진행 과정에서 공동연구단 외에

필요하거나 쟁점 사항이 발생할 경우 관련 전문가, 경험자, 사회활동가 등의 자문을 거쳤다.

연구의 원활한 진행을 위해 우선 한국지방행정연구, 대덕구, 정책기획위원회의 3개 기관이 공동협약식을 통해 연구를 공공으로 진행하기로 하였다. 공동연구단에는 3개 기관의 연구진, 학계 전문가, 행정가, 주민참여예산위원(시민단체 활동가 포함)을 포함하여 구성하였다. 뿐만 아니라 공동협약의 3개 기관은 각각의 역할을 수행하기로 하였으며, 3개 기관 외 행정안전부, 전문가 및 시민단체 등도 함께 필요한 역할을 하기로 하였다.

〈표 1-2〉 공동협약기관 등의 역할

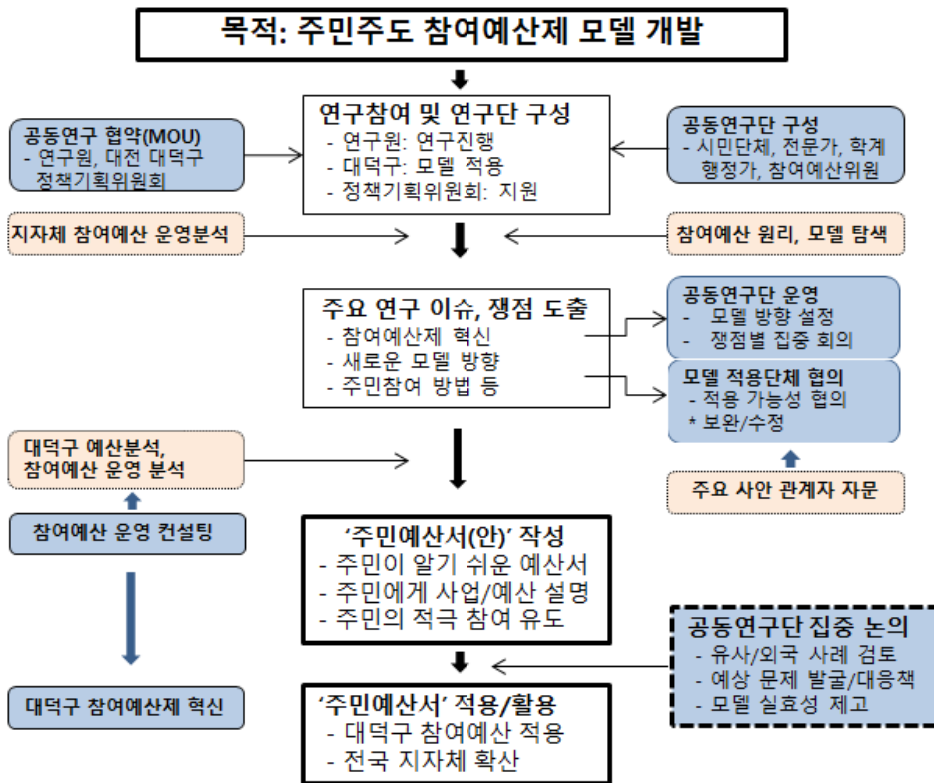
연구원	○ 연구 및 사업 추진의 종합적 진행 및 조정 등 - 연구진 구성(원내외) - 공동연구단 구성운영(연구진, 대덕구, 정책기획위원회, 시민단체 등)
대덕구	○ 연구 및 사업 관련 자료 및 장소 등 지원, 공동 행사 지원 등 - 행정가, 주민참여예산위원, 시민단체 등 공동연구단 참여 - 예산서, 주민참여예산위원회 문건, 쟁점사항 논의 장소 제공 등
정책기획위원회	○ 관련 분야 자문 및 공동세미나 등 진행 - 전문가 공동연구단 참여 및 자문
행정안전부	○ 관련 분야 자문 등
전문가	○ 연구, 자문 및 교육, 컨설팅 등 수행
시민단체	○ 관련 분야 자문 등

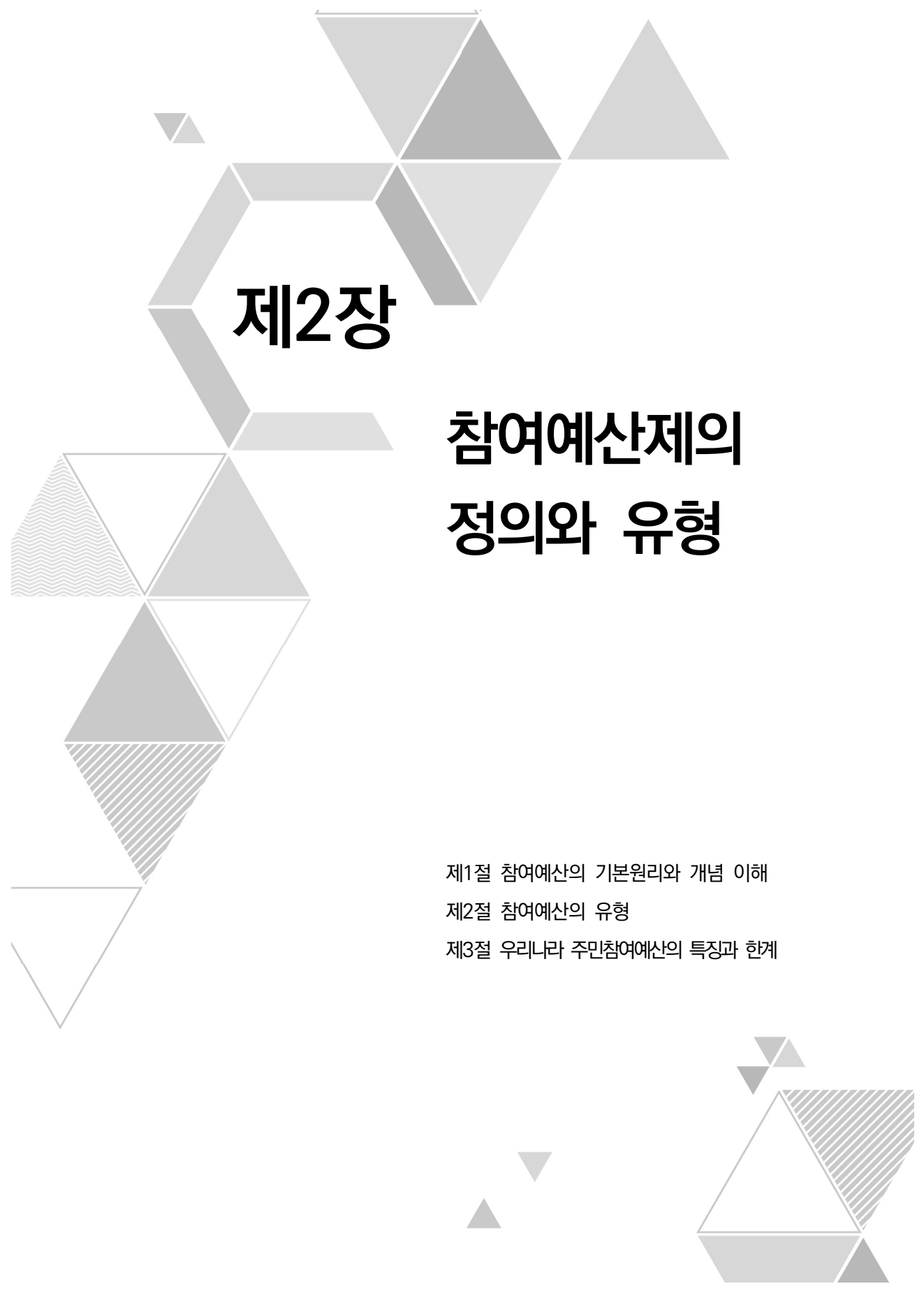
연구진행은 ‘주민주도 참여예산제 모델 개발’의 목적 하에 3개 기관의 공동연구 협약 후 공동연구단을 구성하여 주요 이슈 및 쟁점사항을 발굴하고, 이슈별로 집중 토론과 자문을 거쳤다.

특히, 주민예산서 모델 개발 및 활용에 관한 이슈와 쟁점에 대하여 공동연구단의 많은 토론과 경험자들의 자문, 국내외 사례 비교, 대덕구와의 지속적인 협의를 거쳤다.

본 연구의 종합적인 연구의 진행 과정은 <그림 1-1>과 같은 흐름으로 시행되었으며, 핵심 이슈와 쟁점들에 대하여는 연구단의 연구와 집중 논의 방식으로 진행되었다.

<그림 1-1> 연구의 전반적인 진행 흐름도





제2장

참여예산제의 정의와 유형

제1절 참여예산의 기본원리와 개념 이해

제2절 참여예산의 유형

제3절 우리나라 주민참여예산의 특징과 한계

제 2 장 참여예산제의 정의와 유형

제 1 절 참여예산의 기본원리와 개념 이해

1. 참여예산의 기본원리

참여예산(Participatory Budgeting: PB)의 기본원리는 이것이 처음 탄생한 포르투 알레그리(Porto Alegre) 시로부터 얻을 수 있다. 포르투 알레그리 시의 참여예산은 1988년 노동당 승리로 열린 ‘기회의 창(window of opportunity)’으로 설명되고 있다. 이 당시 정치는 풀뿌리 자아 개념으로 바뀌게 되었다. 이에 새로운 정부는 참여예산에 박차를 가했으며, 그뿐만 아니라 시민사회는 더 많은 공동의사결정을 요구하였다. 결국 참여예산은 하향과 상향의 결합으로 나타난 결과이며, 주민참여의 새로운 공간을 창조하였다. 포르투 알레그리 시의 참여예산은 새로운 참여정부에서 서서히 진화되었다. 15년이 지난 2004년에 포르투 알레그리 시의 정권이 바뀌었어도 새 정부에서는 이를 폐지하지 않고 유지하고 있다. 다만 그 범위는 축소되었다고 한다.

참여예산 학자들은 포르투 알레그리 시 참여예산 절차의 세팅과 기능에 있어 다음의 3가지 기본원칙이 특별히 중요함을 발견하였다(Y. Sintomer et al., 2008).

첫 번째 원칙은 풀뿌리 민주주의이다. 이는 지방자치단체의 지역별 주민의회(citizen's assemblies)를 통해 효과적으로 실현될 수 있다(포르투 알레그리 시는 16개 지구별로 주민회의를 하였으며, 현재는 17개 지구로 하고 있다). 주민회의의 목적은 제안의 우선순위를 결정하고 주민들의 제안 등을 대변하는 대리인(대표자)을 선출하는데 있다. 그뿐만 아니라 교육, 복지, 문화, 환경 등의 정책 방향과 재원배분 등에 대하여 논의하였다. 주민제안 등의 우선순위 결정의 투표에서는 1인 1투표를 원칙으로 하였다.

두 번째 원칙은 사회정의이다. 사회정의는 각 지역의 주민 수, 이용 가능한 사회기반시설의 질, 지역의 우선순위 목록을 고려하여 재원을 배분함으로써 실현되었다. 3가지 기준에 의해 사회기반시설이 부족한 지역은 삶의 질이 높은 지역보다 더 많은 재원을 지원받게 된다.

세 번째 원칙은 1주에 2시간 정도 개최되는 참여예산위원회(council of the participatory budget) 등과 같은 기구를 통한 시민통제이다. 위원은 지역회의에서 선출된다. 그들의 임무는 각 지구의 우선순위가 예산에 가능한 가장 많이 반영되도록 하는 것이다. 독립적인 NGO들은 주민들이 행정과 공동계획을 할 수 있도록 참여예산 대표자들을 교육한다. 그리고 참여예산위원회는 공적인 계약에 관여를 한다.

종합적으로 이러한 원칙은 도전에 직면하였으며 완전히 극복되지는 않았지만, 이 3가지 원칙은 시민사회의 권한을 강화시켰다. 포르투 알레그리 시의 경험은 혁신적인 참여제도로, ‘권한 있는 참여 거버넌스(empowered participatory governance)’의 전제조건으로 되었다. 시민들은 참여예산 과정에서 그들의 제안을 성공적으로 제출하기 위하여 주도권이 있는 시민사회조직(협회 등)과 연계하였다. 그동안의 비공개 협상이 민주적이고 투명한 물로 바뀌었다. 참여예산은 가장 여건이 불리한 지역으로 공공투자 방향의 전환을 이끌었다. 이는 그 과정에서 주로 노동자들이 참여하는 일반주민들로 구성되었기 때문에 이들 지역의 공공서비스와 기반시설이 개선되었기 때문이다. 브라질 학자들은 포르투 알레그리 시의 참여예산은 재분배 효과의 특징을 갖는 방법론이라고 하였다.

포르투 알레그리 시의 참여예산 모델은 2001년, 2002년, 2003년, 그리고 2005년 히우그란지두술 주(state of Rio Grande do Sul)의 주도인 포르투 알레그리 시에서 4회에 걸쳐 개최된 세계 사회 포럼(World Social Forum)에서 새로운 참여민주주의의 상징이 되었으며, 도시정책의 모범사례로 되어 세계의 도시로 확산되었다.

2. 참여예산의 개념정의

참여예산이 정치적으로 혹은 과학적으로 무엇이라고 인정된 정의는 없다. 참여예산 학자들은 참여예산으로 수용할 수 있는 최소한의 기준으로 설명하고 있다. 어떤 지역의 PB 과정들이 다른 지역에서는 무리일 수 있다. 또한 학자들이 경험적으로 기술하는 기준들이 지역 활동가의 입장에서 보면 참여예산으로 보기 어려운 것도 있다. 때문에 참여예산을 정의함에 있어 예산에의 참여 과정이 다른 참여과정과 명확하게 구별될 수 있는 일련의 최소한의 조건을 포함한 정의가 필요하다고 한다(J. Paterson and M. Wagner(eds.), 2013: 10).

기본적으로 참여예산은 재정의 운영 방향과(또는) 재원 할당에 일반 시민(non-elected citizens)의 참여를 허용하는 것이다(Sintomer et al., 2008: 168). 이에 더하여 참여예산은 과정에 대한 정밀한 정의가 필요하다고 하며, 다음의 5가지 기준을 추가하고 있다(Y. Sintomer et al., 2008 ; J. Paterson and M. Wagner(eds.), 2013).

※ 전통적 주민참여와 주민참여예산의 차이 설명(예)

(전통적 주민참여)

프랑스의 푸아티에 시(City of Poitiers, 인구 8만)의 한 지역 주민들이 이웃 지역과의 교통 혼잡을 피하기 위해 Rue Jourdain 도로의 일방통행로 지정을 시 당국에 요구했으며, 시의회는 가능성을 판단해보고 승인해 주었다. 하지만 이 조치 결과로 다른 쪽의 이웃 마을의 도로로 교통량이 증가하였으며, 이웃 마을의 주민들 또한 일방통행을 요구하였으며, 시의회는 이 또한 승인하였다. 결국 Rue Jourdain은 양쪽 끝이 막힌 상태로 접근할 수밖에 없게 되었다. 이 사례는 선출 정치 대표자들에 의해 결정된 잘못된 사례이다. 이는 주민참여의 한계를 보여주는 증거로, 시의회는 공익 추구를 했어야 했다. 하지만 이러한 시의회의 실패는 해당 지역주민들이 이웃주민들과 함께 교통 혼잡의 이슈에 대해 논의할 기회를 갖지 못하였다는 것이다. 다시 말해, 지역주민들은 교통 혼잡의 문제에 대하여 이웃 주민들이 초대된 '대표자 참여 이웃회의' 혹은 이웃협의체(neighborhood councils) 회의에 앞서 요구사항을 제기했다. 이상의 소개된 사례는 전통적인 주민참여 형태의 예로, 전통적 주민참여의 주요 메커니즘은 지역 주민과 시 당국 간의 의사소통이다.

(주민참여예산)

전통적 참여와 대조적으로, 주민참여예산은 서로 다른 이웃주민들이 '함께 모이는 기회(possibility getting together)'가 포함되어 있다(그림 참조). 보르두 알레그리 시를 포함한 다른 지역의 참여

예산에서 이러한 ‘수평적’ 의사소통이 이루어지고 있다. 하지만 이것만으로 참여예산을 정의하기는 어렵다. 왜냐하면, 커뮤니티 개발 등에서도 이러한 참여 장치나 방법으로 지구간(cross-district) 대화의 원리를 사용하고 있기 때문이다. 참여예산을 보다 정확히 정의하기 위해서는 더 많은 기준의 적용이 필요하다고 한다.

〈그림〉 전통적 주민참여와 주민참여예산제 형태



자료: Y. Sintomer et al.(2013: 10)

첫째, 주민참여예산은 재정·예산 관점의 논의가 이루어져야 한다. 모든 참여 장치는 재정문제에 관심을 가질 수 있다(예를 들면, 도시계획과 관련된 참여과정에서는 사업이 사전에 계획된 것보다 크거나 작아질 경우 비용에 미치는 영향에 관심을 가질 것이다). 하지만, PB의 참여 과정에서는 한정된 예산이 어떻게 사용되어야 하는가에 집중되고 있다.

둘째, 주민참여예산의 단위는 지방정부(city) 수준이거나 선출체제와 일정한 행정권한과 자원을 갖는 분권화된 지구(district)이어야 하며, 근린(마을)수준의 단위는 적합하지 않다고 한다. 세계적으로 볼 때, 더 넓은 주제(issues)에 아무런 영향도 없이 주민들이 지출의 구체적 규모를 결정할 수 있도록 하는 근린재원(neighbor funds)의 수가 크게 증가하고 있다. PB를 명확하게 정의하기 위해서는 대의민주주의의 선출체제와 유사한 참여과정을 고려해야 한다.

셋째, 주민참여예산은 매년 반복되는 과정이어야 한다. 만약 참여과정이 특별한 이벤트로 계획된다면, 이는 PB라고 할 수 없다. 즉 재정이슈에 대한 1회성 미팅이나 1회성 주민투표는 PB의 예가 아니다.

넷째, 주민참여예산은 특정한 회의(meetings)·토론회(forums)의 틀 내에서 어떠한 형태로든 공적 숙의(Public Deliberation)를 포함해야 한다. 지방의회나 국회의 예산에 대한 논의에 주민이 초대되는 경우 이는 PB로 충분하지 않다. 즉 행정적 미팅의 개최는 PB가 아니다. 따라서 PB는 특정한 제도인 새로운 공론장(publis sphere)을 포함해야 하며, 숙의를 기초로 해야 한다. 하지만, PB의 숙의가 의사결정과 직접 연관성이 있는 것은 아니다.

다섯째, 주민참여예산은 산출물(output)이 공공의지에 반영되도록 설명책임성이 요구된다. 많은 참여 과정에서 참여자는 그들의 제안이 수용되었는지 아닌지에 관한 피드백을 전혀 받지 못한다. 이것이 PB와 다른 점이다. PB는 연간 회의 혹은 발간물을 통해 제안된 사항의 실현에 대한 정보를 제공한다.

이와 같이 Y. Sintomer et al.(2008; 2013)는 참여예산의 정의를 참여예산의 본질과 과정에 대한 정의를 하고 있다. 이외 B. Wample(2007), A. Marquetti et al.(2009), PB-Unit(2011), 그리고 M. Bassoli(2011)는 참여예산의 과정에서 직접 참여, 숙의, 예산집행 과정의 모니터링을 중요시하고 있다.

이상을 종합하여 볼 때, 참여예산은 본질적으로 지방자치단체의 재정운영 정책방향과 재원 할당(예산편성)에 직접 참여하여 행정, 주민 간에 숙의하고 우선순위 등을 정하고, 예산집행 과정에서 조사와 모니터링을 하는 것으로 정의될 수 있다. 그리고 이 모든 과정은 민주적이고 투명한 룰에 의해 진행되어야 하는 조건이 있다.

한편, Y. Cabannes(2004)는 세계 여러 지역의 참여예산제 운영을 연구한 후 주의 깊게 보아야 할 요점으로 다음의 7가지를 제시하였다. 예를 들면, 어느 지역의 참여예산제 운영이 직접민주주의를 채택하는가? 혹은 공동체 기반의 간접민주주의를 채택하는가?, 참여예산의 최종 결정은 누가 하는가? 등에 있어서 지역별로 다르게 나타나고 있다는 것이다.

- ① 직접민주주의 vs. 공동체 기반의 간접민주주의
- ② 지방정부 기반의 참여민주주의 vs. 공동체 기반의 참여민주주의

- ③ 참여적 의사결정 과정의 주체가 누구인가
- ④ 참여주체들에 의해 어느 정도 규모의 예산이 통제될 수 있는가
- ⑤ 참여예산의 최종 결정은 누가 하는가
- ⑥ 예산집행에 대한 사회적 통제와 감시가 인정 되는가
- ⑦ 공식화와 제도화의 정도가 어느 정도인가

우리나라의 주민참여예산에 대하여 곽채기(2003)는 예산편성에 지역주민들이 직접 참여하여 자신들의 선호와 우선순위에 따라 예산을 스스로 결정할 수 있는 기회를 제공함으로써 참여와 자기 결정을 하는 것으로 정의하였다. 또한 임성일(2018) 외 전문가들은 예산편성 등 주민들이 일정한 영역에 관여하고 영향력을 행사하는 것으로 정의하고 있다. 정부에서 주민참여예산제를 도입하고 확대하는 목적은 주민이 예산편성 등 예산 과정에 참여함으로써 재정민주주의 실현과 재정 투명성의 확보와 그리고 주민 통제를 통한 건전한 재정 운영에 두고 있다.

〈표 2-1〉 참여예산의 정의

학자	정의
Y.Sintomer et al. (2008, 2013)	재정의 운영 방향과(또는) 자원 할당에 일반시민(non-elected citizens)의 참여를 허용하는 것
B. Wamble (2007)	시민들이 공적자원의 배분에 대하여 숙의와 협의를 하는 하나의 의사결정과정
A. Marquetti et al. (2009)	시민과 시민사회조직이 재정정책을 결정하는데 직접 참여할 권리를 갖는 참여민주주의 유형
PB-Unit, M.Bassoli (2011)	지역주민이 예산에 대한 우선순위 및 지출의 결정에 직접적으로 관여 및 그 이후 과정에 대한 모니터링
곽채기 (2003)	예산편성에 지역주민들이 직접 참여하여 자신들의 선호와 우선순위에 따라 예산을 스스로 결정할 수 있는 기회를 제공함으로써 참여와 자기 결정이라는 지방자치의 이념을 구현하기 위한 주민참여제도
임성일 외 (2018)	예산과정에서 배제되었던 주민들을 예산이라는 광장에 참여하여 일정한 영역에서 관여하고 영향력을 행사하도록 만들어 주는 제도
정부의 도입목적 (2018)	주민이 예산편성 등 예산과정에 참여함으로써 재정민주주의 실현과 투명성 확보와 주민통제를 통한 건전한 재정운영

이상과 같은 참여예산의 정의(본질, 과정)에서 보면 예산 전반에 대한 주민의 직접적인 참여, 숙의, 자기 결정 등의 참여 내용과 참여 절차를 중요시하고 있다.

제2절 참여예산의 유형

참여예산은 하나의 모델로 제한되지 않으며, 주민참여예산을 시행하는 지역마다 서로 다른 다양한 형태로 운영되고 있다. 지금까지 연구된 주민참여예산의 모델(type)은 외국학자들에 의해 세계 각국의 경험을 유형별로 정리하여 모델화하고 있으며, 대표적인 학자가 Y. Sintomer 교수 그룹이다(Y.Sintomer et al., 2008, 2013).

이들은 2가지 관점에서 참여예산제를 모델화하였다. 먼저 참여예산제 운영의 과정에 중점을 두어 ‘과정적 유형(procedural typology)’으로 6가지 모델을 제시하였다. 여기서는 주민의 참여 수준, 참여 방법, 의사결정 권한 등의 측면에서 유형을 구분하였다. 이후 이들은 참여예산제 운영을 사회·정치적 변화를 이해할 수 있는 ‘개념적 유형(ideal-types)’으로 6가지 모델을 제시하였다. 이들은 과정적 유형의 분류와 개념적 유형으로 분류하였지만 큰 차이는 없으며 단지 참여예산 과정에 중점을 두었느냐 아니면 당시 참여예산제 운영의 사회·정치적 내용 중심으로 분류했느냐의 차이가 있을 뿐이다. 참여예산의 모델은 주민의 참여 수준, 참여 방법, 의사결정 권한 정도 등과 관련한 차이로 모델이 분류될 수 있다.

여기서 2가지 관점의 모델을 소개하는 것은 본 연구에서 개발하고자 하는 새로운 모델에 적용해야 할 시사점을 탐색하기 위해서이다.

1. 과정적 관점: 참여수준, 방법, 의사결정 권한

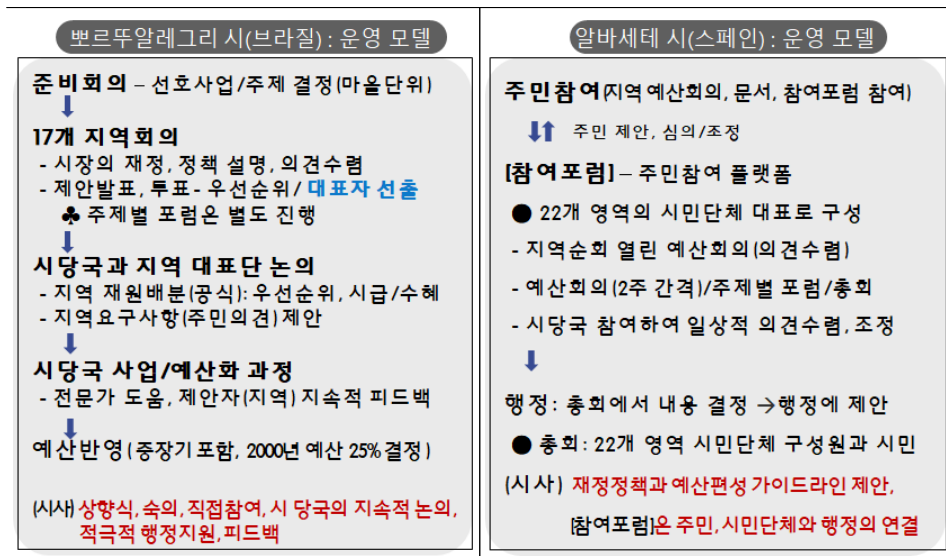
Y. Sintomer et al.는 유럽 도시의 참여예산 운영과정을 다음과 같은 6가지 유형으로 분류하였다. 이는 예산편성 등을 포함한 예산과정 전체에 대한 주민들의 참여 수준과 방법, 그리고 의사결정 권한 등을 종합하여 정리한 것이다(Y. Sintomer et al., 2008: 169-173)

첫째, 주민 직접참여 모델(Porto Alegre adapted for Europe): 이는 참여예

산제를 처음 태동시킨 보르투 알레그리 시에서 채택하고 있는 유형이다. 주민의 직접 참여를 강조하고, 주민이 예산투자사업의 우선순위를 제시할 뿐 아니라 희망 사업을 예산에 구체적으로 반영시키는 강력한 영향력을 행사하는 방식이다. 유럽에서 보르투 알레그리 시 모델은 스페인의 코르도바 시(town of Cordoba, 주민 320,000명)에서 적용되었다.

둘째, 조직화된 이익집단대표 모델(representation of organized interests): 주민의 직접 참여보다 시민단체, 비영리 조직, 조합 및 각종 직능단체 등 이미 조직화 된 시민사회를 참여예산의 핵심주체로 인식하여 이들과 정책협의를 통해 예산정책에 관한 일종의 가이드라인을 설정하는 데 중점을 두는 방식이다. 스페인 알베세테 시(city of Albetete, 주민 150,000명)의 참여예산은 보르투 알레그리 시 모델과 조직화한 이익집단 모델의 혼합형이다.

〈표 2-2〉 참여예산 운영 사례



영국과 동유럽에서는 예산 이외의 특별한 자금을 대하여 보르두 알레그리 시의 아이디어를 전통적인 참여에 결합하였다. 이러한 특정 자금은 해당 지방자치단체로부터 조달되지 않기 때문에 지방자치단체의 예산에 비해 비교적 독립적이다. 따라서 지방의회는 재원 배분에 대하여 관여하지 않으며 오히려 위원회 혹은 대표자 회의 등에서 우선순위 등을 정한다. 지역의 협회나 NGO 그룹들이 그 배분 절차나 사업의 내용을 정한다. 예산이 아닌 특별한 자금의 배분은 다음의 2가지 방식으로 이루어진다.

셋째, 커뮤니티 자금운용 모델(community funds at local and city level): 특정한 자금을 대하여 커뮤니티가 자율적으로 환경, 문화, 도로 등 특정 지역사업에 사용을 결정하는 방식이다. 재원은 예를 들어 도시재생을 위하여 특별한 정책 프로그램을 통하여 조달된다. 이 모델은 사회적 약자 그룹을 개선하는 특징이 있다. 영국의 블래드포드(city of Bradford) 시는 소외지역(disadvantaged area) 개선을 위해 875,000유로를 받아 이 모델 참여자들이 그들 스스로 사업을 결정하도록 하였다.

넷째, 관민 협상 모델(public/private negotiation table): 민간 기업이나 국제기구 등이 특정 자금을 후원하면서 주민 내지 지역의 시민사회 조직을 끌어들이 민주적 방식에 의해 자금을 활용하도록 조치하는 방식이다. 이는 기업(예, 석유회사)의 기부금이나 UN 프로그램에서 많이 활용되며, 보르두 알레그리 시의 모델이 간접적으로 영향을 주었다고 할 수 있다.

또한 유럽에서는 근접(유사) 참여 모델(proximity participation)과 재정결정 협의의 모델(consultation on public finances)이 발견되었다. 전자는 프랑스에서 후자는 독일에서 보편적으로 활용되는 방식이다. 양 모델의 공통점은 단지 협의 과정(consultative processes)이 포함되어 있다는 것이다. 이 의미는 참여하는 주민이 아닌 행정이 결론을 내린다는 것이다. 즉 이전의 4개 모델과 다르게 참여자들이 사업의 우선순위에 대하여 투표를 하지 않는다. 이보다는 참여가 ‘선

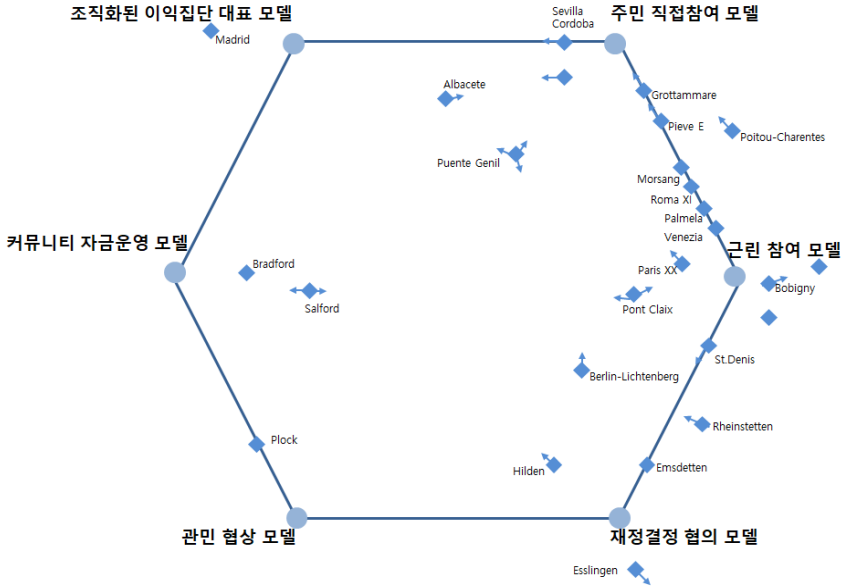
별적 청취(selective listening)'의 과정으로, 지방자치단체는 참여 과정 이후의 공공정책 계획을 자유롭게 결정할 수 있다. 시민사회는 그 과정에서 영향력이 약하다. 두 모델은 특정한 사회목표(social goals)를 추구하지 않으며, 배분 기준도 존재하지 않는다. 공통적인 특징은 참여자들이 단지 절차 내에서 역할을 한다는 것이다. 참여는 미디어의 발표로 소집된 열린 회의(open council)를 통하여 이루어지거나 개인적인 접촉으로 이루어진다. 독일과 프랑스에서 참여자들은 선거인 명부의 무작위 추출에 의해 동원된다. 이들 개인은 시민회의(citizen's forum)에 참석하도록 개인적으로 초대된 것을 수락한 것이다. 이 모델에서는 주민제안들이 실현의 관점에서 책임성이 낮으며 시민사회의 자치권이 약하다. 독일의 Hilden town(주민 56,000명), 베를린의 자치구인 Tretow-Kopenick(주민 233,000명)에서 사용되었다. 하지만 두 모델은 근본적으로 다른 점이 있다.

다섯째, 근린 참여 모델은 통상 마을 회의(neighbour funds or councils)와 같은 사전 참여 장치(previous participatory devices)가 있으며, 이는 참여예산 과정에 연계되어 있다. 개념적으로 보르두 알레그리 시의 영향을 따르지만 실제로 매우 제한적이다. 이 모델은 마을과 관련되며 마을 수준의 투자와 관련이 있다. 도시 전체 수준에서의 투자는 이 모델에서 다룰 수 없지만, 보편적인 도시 정책(예, 아름다운 도시)에는 적용할 수 있다. '근접'은 두 가지를 의미한다. 하나는 지리적 근접성으로 마을 단위에서 여러 번의 회의이지 시청 단위에서 한 번의 회의가 아니라는 것이다. 다른 하나는 단체장(또는 행정)과 시민간의 긴밀한 접촉을 의미하는 것이다. 파리 교외북동쪽에 위치한 town of Bobigny의 시장은 주민들의 관심사항에 대응하기 위해 연 2회 열린 회의(open meeting)를 개최하였다. 근린참여 모델은 시민들이 더욱 긴 시간 동안 반복적으로 소그룹별로 논의하기 때문에 숙의의 질이 높다. 이 모델은 시민과 공무원·지방의회 의원 간의 논의를 위해 도입될 수 있으나, 도시 전체 차원에서는 효과적이지 못하다.

여섯째, 재정결정 협의 모델은 보르두 알레그리 시의 영향을 어느 정도 유지하

지만 사실상 신 공공 관리 전략의 참여적 동향에서 유래되었다고 볼 수 있다. 독일에서는 뉴질랜드 크라이스트처치(Christchurch) 시 전략을 도입하고 후에 브라질 모델의 영향으로 혼합된 모델이 나타났다. 모델에서는 지방자치단체의 [재정 투명성]을 다루는 것을 가장 중요시한다. 예산의 전반적인 정보는 안내 책자, 인터넷, 신문 등을 통해 보급된다. 이 모델은 두 가지 형태가 있다. 하나는 시의 공공서비스와 책임성을 나타내기 위하여 예를 들면 도서관, 수영장, 유아유치원, 거리 청소, 쓰레기 처리, 하수처리 등 각각의 수입과 지출을 알리고 주민들은 열린 총회 혹은 특별한 토론회에서 제안의 목소리를 내도록 하는 것이다. 또 다른 방법은 적자예산의 균형을 맞추는 목적으로 시행될 수도 있다. 독일 노츠라인-위스트팔린 주의 Emsdetten 시(town)는 2002년의 균형예산을 위한 5가지 대안을 참여예산 과정으로 선정하기로 하였다. 5가지 대안은 개인적 급부 삭감, 경상지출 삭감, 자발적 의무 감축, 보류 사업 취소, 세금 및 사용료 인상 등이다. 시민회의에 참여한 참여자들은 설문지에 복수의 선택을 하고, 대안별로 집계되었다. 보통 이 모델에서 심도 있는 논의의 시간이 없기 때문에 숙의의 질은 낮다. 재정결정 협의 모델은 년 1회 또는 2회 정도 회의하기 때문에 그 영향력은 적지만 지방 관료주의의 현대화라는 점에서 의미가 있다고 한다.

〈그림 2-1〉 유럽의 참여예산 유형: 운영방식 관점



자료: Y.Sintomer et al.(2008: 170)

2. 개념적 관점: 사회정치적 변화

참여예산의 분류는 그동안 사용된 방법론과 과정을 중심으로 유형화하였지만, 대륙 간 또는 지역 간의 상황이 매우 다르기 때문에 응용하여 적용하기는 매우 어려웠다. 그래서 PB의 구체적인 형태는 상당히 많다(a huge number of). 이에 참여예산과 관련하여 사회정치적 변화(social and political variations of PB experiments)를 이해할 수 있는 ‘개념적 유형(ideal-types)’으로 생각할 수 있는 6가지 카테고리 Y. Sintomer et al.는 분류하였다(Y. Sintomer et al., 2013:14-23). 실제 상황에서는 이 모델들을 완벽하게 실현할 수는 없지만 참여 예산의 방향을 설정하는 기본 포인트를 제공할 수 있다. 이 6가지 모델은 ① 사회정치적 맥락, ② 이념과 정치적 목표, ③ 참여 물과 절차, ④ 집단적 활동의 역동성(시민사회의 힘, 상향식 운동의 존재 등), ⑤ 기존 정치와 참여과정의 관계, ⑥ 참

여경험의 강약과 도전 의식의 6가지 기준으로 구성되었다.

첫째, 참여민주주의 모델(Participatory Democracy)은 사회정의와 강한 참여의 결합을 기반으로 하였다. 때문에 가장 정치적이고, 철학적인 변화의 원동력이 된다. 과거 전통적인 민주주의에서는 선출직에게 의사결정 권한이 있었으나 참여민주주의에서는 일반시민들이 의사결정 과정에 실질적으로 참여하도록 한다.

참여민주주의 모델에서는 시민들의 강한 정치적 의지와 독립적인 시민사회의 존재가 지방자치단체와 협력을 할 준비가 되어야 한다는 약점이 있다.

둘째, 근접(유사) 민주주의 모델(Proximity Democracy)은 지리적 근접성과 시민 간, 시민과 행정 간 소통 증가가 이 모델을 설명하는 중추 요소이다. 이 모델은 '선택적 청취'를 기반으로 한다. 즉, 시민 회의와 숙의의 공간이 제공되지만, 결국 선출된 의사결정자들이 주민들의 아이디어 중에서 공공정책이나 사업으로 전환이 가장 높은 것을 선별하여 공식적인 예산문서에 포함하는 것이다. 근접(유사) 민주주의 모델은 비공식적인 룰을 근거로 하며 시민사회의 자치는 거의 없다. 이러한 관점에서 대표기관의 선택 재량권이 유지된다. 이 모델은 숙의의 질이 낮기 때문에 새로운 민주주의인 숙의민주주의로 인식되지 못한다. 그뿐만 아니라 사회정의의 수단이 되지 못하며, 과정들이 단지 협치 절차이며, 시민사회의 자치는 없으며, 기본적으로 하향식이다.

많은 경험에서 보면 일반 시민의 참여를 증가시키기 위해 예산위원회(budgetary committees)의 구성원으로 시민을 초청하기 위해 무작위 선정방식을 사용한다.

셋째, 현대화를 위한 참여 모델(Participatory Modernization)은 신 공공 관리의 전략과 문화(정부 자체의 현대화: 더 효율적이고 더 합법적인 또는 민영화 압력에 대한 저항)에서 기원한다. 이 모델은 하향식 경향이 있고, 정당 지향적이지 않으며, 협의 가치(consultative value)를 겨우 넘어서고 있다. 근접(유사)민주주의 모델과 대조적으로 이 모델은 이웃 수준(neighborhood level) 뿐만 아니

라 중앙 행정에도 활용된다. 여기서는 소외집단의 통합 혹은 사회정책의 착수에는 관심이 없으며, 참여자는 고객으로 간주되며, 시민사회의 자치는 제한된다. 이 모델의 경험을 보면 공공정책의 합리성·정당성을 높이려는 경향이 있으며, 참여자의 주요 대상은 중산층으로 하고 있다. 모델은 행정 현대화와 참여 간에 밀접한 연계에 놓여 있으며, 이로써 중립적인 정치적 합의를 쉽게 달성할 수 있는 것을 특징으로 하고 있다. 단점은 특히 사회적 정의와 같은 보다 광범위한 이슈를 다루기는 어렵다는 것이다.

이 모델은 본질적으로 관리적인 경향이 있으며 기술적인 절차에 묶일 수 있다. 독일이나 북유럽에 영향을 미쳤으며, PB보다는 또 다른 참여 장치(예, 고객헌장(consumer charters), 평가표(score cards), 토론 참여(panels and inquires), 전화상담(hot-lines))에 영향을 주었다. 이웃 지역 간 회의·협의회와 관리는 모델의 한 부분이 될 수 있다. 중국에서는 이 접근의 이점을 취하고 있으며, 세계적으로 보면 성향이 매우 다른 정치집단의 지방자치단체는 이 모델을 반영한 PB 과정을 도입하고 있다.

현대화를 위한 참여 모델의 예: 독일 힐든시(Hilden, 주민 57,000명, 산업도시)

- 독일-노르트라인베스트팔렌(Nordrhein-Westfalen) 주-Mettmann(district)-Hilden(town)
- 이 도시의 정치 문화는 정당소속을 넘어 도시의 유산을 확립하고 영구히 하는 것으로, 이러한 지역의 특징이 참여예산에 고려되었음. 2001년 주정부의 '지방자치단체 주민참여예산' 시범사업으로 도입됨
 - 참여예산은 도시의 재정상황과 사업을 포함한 업무를 시민들에게 보다 더 투명하게 하는 것이 우선되어야 함. 그래서 핵심정보를 포함한 브로슈어가 매년 준비됨. 참여과정의 중심에는 시민들 중에서 무작위로 초

청되는 시민포럼(citizen's forum)이 있음. 그 외에도 관심 있는 모든 주민은 참여 할 수 있음

- 포럼은 먼저 시장과 재무담당자가 시의 전반적인 재정상황을 설명함. 그 다음 참여자들은 시의 실·국장들에게 어떠한 질문도 할 수 있음. 그리고 참여자들은 제공된 카드에 개선이 필요한 제안을 기입하여 수집함에 넣음
- 제안은 우선순위가 정해지는 것이 아니고, 시에서는 제안에 대하여 언제, 어떻게 시행될 것인지에 대한 회신을 개별적으로 함. 실행된 제안은 기본적으로 공공시설 개선(건물, 도로 등), 서비스 조정(영업시간, 도서관 서비스 등) 등임
- 힐튼에서 지난 12년의 실험 기간 동안 매력적이고 흥미로운 프로세스와 커뮤니케이션의 툴(tools)들이 창출됨. 그 중 하나로 학생들이 시물레이션에 참여하고, 시의 예산에 대하여 가족과 함께 논의하는 테이블 게임인 'Hildopoli'가 등장함. 당시 시의 채무가 증가하여 예산 삭감 절차로 전환함. 2012년 외부 전문가들에 의해 수립된 예산 삭감 전략에 대한 의견을 받기 위해 초대됨. 여기서는 전문가들의 43가지 권고에 대하여 시민들이 인터넷으로 의견을 제시하여 총 750만 유로를 절약함

자료: J.Patterson&M.Wagner(2013: 18-19)

넷째, 다중 이해관계자 참여 모델(Multi-stakeholder Participation)은 PB에 포함된 시민들이 기업가, NGO, 지방자치단체와 함께 예산에 대하여 활발하게 논의하는 관계자들의 연합체라는 개념에 기초하고 있다. 따라서 본 모델에서 지역 정치는 제한적이다. 참여 과정에서 결정권을 가질 수 있지만, 이 모델은 하향식 접근으로 시민들이 공동 권한을 행사할 수 없으며, 정부 메커니즘의 확대로 표현된다. 관-민 파트너십으로 시민사회가 약하고 의사결정의 툴을 명확히 하지 않으면 권한이 거의 없다.

PB에 참여하는 대부분은 중산층에 속하며, 정책은 신자유주의를 제한하는 것이다. 세계은행 혹은 유엔과 같은 국제기구가 이런 차원에서 중요한 역할을 하고 있다. 이 모델의 특징은 공공정책의 사회적 공감을 용이하게 하는 사회의 주요 조직화된 구조 간의 연계이며, 지역개발의 중추적인 역할을 하는 민간 기업이 포함된다.

다중 이해관계자 참여 모델은 조직적인 이해당사자 그룹에 포함되지 않은 시민들은 제외된다는 단점이 있다. 이 모델은 동유럽에 상당한 영향을 미쳤다.

다섯째, 신조합주의(Neo-corporatism)는 지방자치단체가 지역 내의 조직화된 집단(NGO, 직능단체, 전문 그룹 등), 사회적 집단(노인 단체, 이민자 단체 등), 또는 다양한 지역 단체들과 조직들의 역할을 통해 영향을 받는다는 것이다. 이 모델에서 정부는 '중요한 사람들'과 함께 합의를 하는 것을 목적으로, 사회의 다양성 중 중위 이해관계자, 중위 가치, 중위 수요를 통한 사회적 합의를 목적으로 한다.

PB의 맥락에서 이 모델은 매우 제한적이며, 대부분 스페인에서 나타나며 국제기구가 이 모델을 확산하고 있다.

여섯째, 공동체 발전 모델(Community Development)은 지역의 사업이 공무원에 의한다기보다는 오히려 지역 공동체에 의해 수행된다는 특징이 있다. 이 모델은 정치로부터 분리되는 경향이 있으며, 참여 과정이 하향식보다는 상향식으로 추진된다. 이 접근에서는 우선순위 설정·조정에서 정치의 개입은 상당히 제한적이며, 협동적인 대항력이 다른 모델에서보다 가장 크다.

이 모델은 주로 캐나다, 영국 등의 Anglo-Saxon 국가에서 개발되어 확산되었다. 세네갈의 농촌 지역, 페루의 도시 외곽 빈민 마을의 경우 그들과 함께 공동체를 개발하였으며, 미국의 커뮤니티 개발공사가 다양한 커뮤니티를 형성함으로써 시민참여의 수단으로 확산되었다.

이 모델의 영향을 받은 대부분의 PB는 지역의 조직들(institutions)과 연계가 거의 없어 참여 민주주의 모델과 구별된다. 이 모델은 절차적 틀이 명확하고 속의

의 질이 비교적 높다. 참여 활동자의 대부분은 커뮤니티에서 활동하는 시민들이다. 이 모델에서 NGO는 배제되며, 특별히 소외계층을 대변할 때 참여 된다.

장점은 독립적이고 전통적 조직을 갖춘 시민사회가 공존하는 환경 속에서 시도가 가능할 것이라는 점이다. 주요 취약점으로는 지역 내의 작은 지역 투자에 대해 논의하는 과정에서 지역에 대한 종합적인 통찰력을 세우기 위해 중지를 모으기 어렵다는 점이다.

〈그림 2-2〉 세계의 참여예산 유형: 2011년 참여예산 적용 기준



자료: Y.Sintomer et al.(2013:16)

3. 주요 시사점

외국의 참여예산 모델로 과정 중심의 6가지 모델과 개념 중심의 6가지 모델을 살펴보았다. 이들 모델의 분류는 그 특징으로 6가지씩 분류한 것이지만 실제 외국의 도시에서 운영되는 형태는 <그림 2-1, 2>에서 본 바와 같이 특정 유형에 정확하게 들어맞지는 않는다. 실제로는 어떤 특정 유형에 가깝거나 2개 내지 3개의 유형이 혼합되어 운영되고 있다.

본 연구에서 개발하고자 하는 ‘주민주도 새로운 참여예산제 모델’과 관련하여 몇 가지 시사점을 탐색할 수 있다.

첫째, 외국의 사례 유형에서 보면 유형과 관계없이 공통의 특징은 주민이 참여하여 직접 결정(투표)하거나 의견을 제시한다는 것이다. 주민의 직접 결정(투표) 여부에 따라 유형이 구분되고 있다. 또한 모든 유형에서 숙의 과정이 있다는 것이다. 숙의 질이 깊고 낮음에 따라 유형이 분류되고 있다.

둘째, 대부분의 유형은 마을 회의와 같은 참여 장치를 두고 있다. 다만 마을회의가 없는 경우 시민들의 의견을 청취하고 의견을 제시하도록 하기 위해 1~2회의 시민회의, 시민 포럼 형태의 주민초청 회의를 시행하고 있다. 정기적인 마을회의, 비정기적인 시민 회의나 포럼의 참여 장치에 따라 유형이 분류되고 있다.

셋째, 예산의 범위에 따라서도 유형이 분류되고 있다. 예산 중심의 참여는 주민 직접참여 민주주의, 근접 민주주의 유형에서 이루어지며 특정 자금이나 기부금의 배분과 관련해서 주민들이 스스로 결정하는 유형도 있다.

넷째, 재정 결정 협의 모델이나 현대화를 위한 참여모델에서는 재정 투명성을 중요시하여 예산의 전반적인 정보를 안내 책자를 통해 주민에게 제공된다. 예를 들면, 쓰레기 처리사업의 수입과 지출을 주민에게 알리고 주민의 의견을 청취한다. 독일의 힐든(town of Hilden) 도시 예에서 보면 시민 포럼에 참여한 시민에게 시장과 재무 담당자가 전반적인 재정 상황을 설명하고 의견을 청취한다. 이 과정에서 다양한 숙의 방법들이 고안되고 있다.

제3절 우리나라 주민참여예산의 특징과 한계

1. 제도적 측면

우리나라의 주민참여예산제 도입을 위한 첫 노력은 1997년에 경실련의 경제정의연구소에서 새로운 운동으로서 예산감시위원회를 구성하며 시작되었다. 1998년 3월 3일 납세자의 날을 선포하면서 본격적으로 예산감시운동을 시작한 것에서 그 뿌리를 찾을 수 있다. 지방자치단체에 대한 예산감시운동은 집행부가 제출한 예산안을 분석하여 문제점을 지적하고 의회의 예산심의 과정을 감시하는 것이 주된 영역이었다. 시민단체들은 이 영역에서 벗어나 주민이 직접 집행부의 예산편성 과정에 개입하고 예산집행 과정을 감시하는 주민참여형 예산감시운동으로의 전환을 요구하였다(이원희, 2003: 13).

시민단체의 예산감시운동과는 별도로 행정안전부는 2003년 7월 말에 발표한 「2004년도 지방자치단체 예산편성지침」을 통해 예산편성 전 인터넷 설문조사, 주민공청회, 간담회 등을 통해 지역주민들이 예산편성 과정에 참여하는 ‘주민참여형 예산편성제’의 도입을 권고하였다. 이에 2004년 3월 25일 광주광역시 북구청에서 주민참여예산 운영 조례가 처음 제정되었으며 울산 동구, 대전 대덕구 등으로 확산되었다. 이후 행정안전부는 2005년 8월에 지방자치단체 주민참여예산제 운영의 근거를 지방재정법에 마련하였으며, 2011년 9월부터 전 지방자치단체에 대하여 주민참여예산제 운영을 의무화하였다(서정섭 외, 2018: 58).

현 정부는 지방자치단체의 주민참여예산제의 확대를 100대 국정과제의 하나로 하였다. 이를 실천하기 위해 행정안전부는 2018년 3월에는 지방재정법을 개정하여 주민참여 범위를 예산편성 중심에서 집행, 결산 등에 이르는 예산과정 전체로 확대하였으며, 주민참여예산위원회 등 주민참여예산기구를 설치하여 운영할 수 있도록 하였다. 2019년 6월 행정안전부 조사에 의하면 현재 모든 지방자치단체는 주민참여예산조례를 제정하여 주민참여예산을 운영하는 것으로 나타나고 있

다. 주민참여예산위원회는 217개 지방자치단체에서 구성되어 운영하고 있다. 주민참여예산의 운영은 법령 사항으로 지방자치단체에서 시행해야 하는 사항이다. 특히 행정안전부는 2018년부터 매년 50개 내외 요청 단체를 중심으로 주민참여예산의 활성화를 위한 자문단을 구성하여 컨설팅을 시행하고 있다. 컨설팅의 내용은 주로 현재 지방자치단체에서 겪는 주민참여예산 운영의 애로사항을 해소하는 방향으로 진행되고 있다. 주민참여예산 운영의 시스템 개편 등 물의 새로운 세팅은 아직 시행되지 못하고 있다.

〈표 2-3〉 주민참여예산제도 연혁

• 1997년	경실련 경제정의연구소에서 예산감시위원회 구성
• 1998년	함께하는 시민행동의 ‘납세자의 날’ 선포(3월 3일)와 함께 시민단체들의 예산감시 운동 전개
• 2002년	시민단체의 예산감시운동 영역 전환 6·13 지방선거에서 선거공약(민노당)
• 2002·3년	보르두 알레그리시 모형의 주민참여예산 조례 제정 운동 전개
• 2003. 3월	광주광역시 북구 최초 도입(2004.3.25. 주민참여예산 운영 조례 최초 제정 - 울산 동구(‘04.6), 대전 대덕구(‘05.12) 주민참여예산 운영 조례 제정
• 2003. 7월	「2004년 지방예산편성지침」에 주민참여형 예산편성제도 권고
• 2005. 8월	지방재정법 개정[제39조 예산편성과정에 주민참여 조항 신설(‘06.1.1 시행)]
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【참여범위, 주민참여기구 운영 조항 신설('18.6.28시행)】

제39조(예산편성 등 예산과정의 주민참여) ① 지방예산 편성 등 예산과정(지방의회 결사항 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).

자료: 서정섭 외(2018: 59)

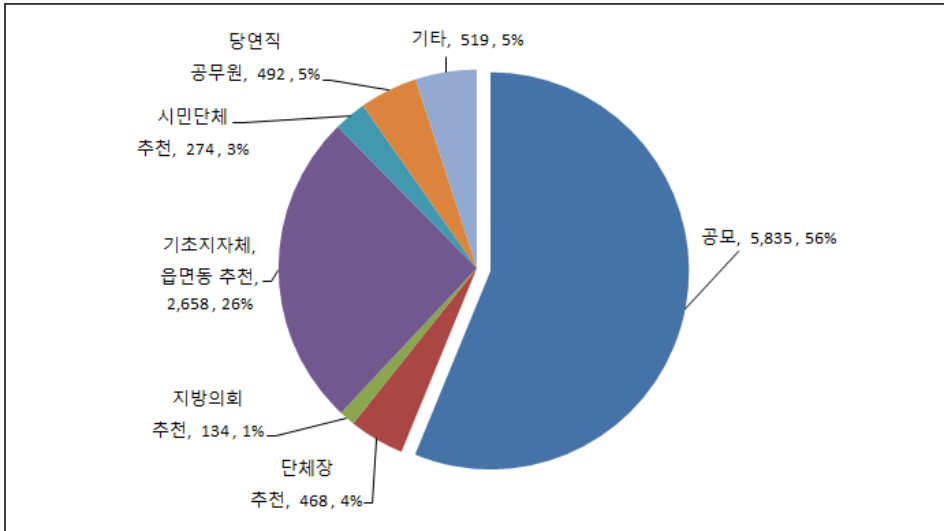
2. 운영적 측면

가. 주민참여예산위원회 중심의 운영

우리나라 주민참여예산제 운영의 특징은 주민참여예산위원회 중심의 운영이다. 주민참여예산위원회가 참여예산제 운영의 대표 기능을 수행하는 것이다. 2019년 6월 현재 주민참여예산위원회의 기구를 설치한 지방자치단체는 217개이며, 위원 수(지역위원 제외)는 10,379명으로 집계되고 있다. 위원의 구성은 전체적으로 공모(56%), 읍면동 추천(26%), 당연직 공무원(5%), 단체장 및 지방의회 추천(5%), 시민단체 추천(3%), 기타(5%)이다. 지방자치단체에 따라서는 공모가 100%인 경우도 있으며, 읍면동 추천이 100%인 경우도 있다. 위원들의 신분을 보면 일반주민이기 보다는 행정과 밀접한 관계를 지니는 사람들이 대부분이다. 때문에 주민참여예산위원들의 대표성 문제가 항상 거론된다. 공모의 경우도 시간적 여유가 있는 행정과 밀접한 관계가 있는 사람들이 지원하게 된다. 시간적 여유가 없는 직장인, 자영업자, 소외계층 등의 참여가 제한되고 있다.

〈그림 2-3〉 주민참여예산위원의 구성

(단위: 명)



자료: 행정안전부 조사자료(2019.6월)

주민참여예산위원회 중심의 참여예산제 운영 룰 세팅은 참여예산제의 원리와 외국의 참여예산제 운영 사례와 비교해 볼 때 다음과 같은 문제가 있다.

첫째, 주민들의 직접 참여와 결정이 부족하다. 지방자치단체에 따라서는 공모 사업을 대상으로 제안 설명, 숙의 과정을 거쳐 주민총회와 투표로 결정하는 경우가 있다. 이러한 주민의 직접 참여와 주민에 의한 결정은 주로 예산의 일부인 공모사업에서 이루어지고 있다. 대부분 지방자치단체는 주민참여예산위원회를 통해 주민제안사업이나 예산안을 심의확정한다. 주민참여예산을 위원회 중심으로 운영하다 보니 주민의 직접 참여가 제한되고 있다.

둘째, 주민 대표성의 문제가 발생한다. 외국의 경우 주민들의 제안을 숙의하고 목소리를 전달할 수 있는 대표자는 주민들의 투표에 의해 선출된다. 반면 우리나라의 경우 대표자를 선출하는 과정이 없이 일반적인 위원회 구성과 유사한 방법으로 이루어지고 있다. 위원이 주민 대표성을 갖지 못하기 때문에 이들의 심의결

정 또한 주민이나 수요의 대표성을 갖지 못하는 한계가 있다.

셋째, 주민참여예산위원회 운영이 형식적이다. 주민참여예산위원회는 2~3회 정도로 1회에 1일 정도 개최된다. 예산안 심의 경우 1일차는 부서의 설명 및 질의, 2일차는 분과별 심의 및 결정으로 이루어진다. 주민제안이 있는 경우 별도로 회의를 개최하거나 예산안 심의 시 함께 이루어진다. 예산안에 대한 심도 있는 숙의 과정이 생략되고 있다. 참여예산은 운영과정 상 공론장에서의 숙의 과정이 반드시 있어야 한다. 이러한 이유로 주민참여예산의 운영이 형식적이라는 비판을 받는 것이다.

나. 주민의 직접 참여는 극히 일부 사업

주민참여예산은 현재 주민참여의 방식에 따라 공모사업, 공모 외 제안사업, 일반 반참여예산사업, 자치계획형 사업의 4가지 유형으로 분류될 수 있다.

첫째, 공모사업은 예산 실링을 사전에 설정하고 사업 제안을 공고하며, 일반 주민(주민참여예산기구 포함)으로부터 제안을 공개적으로 받아 주민총회·주민투표 또는 주민참여예산기구의 심의로 사업 우선순위를 결정하여 선정한다. 예를 들면, 서울특별시에서 시행하는 700억 원 규모의 공개적인 사업 공모는 이에 해당한다.

둘째, 공모 외 제안사업은 공모의 절차에 의하지 않는 일반 주민(주민참여예산기구 등 포함) 제안 사업으로 해당 사업부서의 결정 또는 주민참여예산기구를 통한 결정으로 예산에 반영된다. 사업공모 방식을 선택하지 않는 지방자치단체에서 전통적으로 많이 활용하는 방식이다. 성남시의 경우 공모방식을 취하지 않지만, 이 방식으로 2019년 예산에 264억 원을 반영하였다. 어떤 지방자치단체의 경우 공모방식과 공모 외 주민제안의 2가지 방식을 혼용하여 사용하기도 한다. 마포구의 경우 공모방식으로 4억 원, 공모외 주민제안 방식으로 7억 원을 2019년 예산에 반영하였다. 현재 지방자치단체는 대부분 2가지 방식 중에 하나 또는 혼합한 방식을 사용하고 있다.

셋째, 일반참여 예산사업은 사업부서 요구사업에 대하여 공청회, 설문조사, 또는 주민참여예산기구의 심의 절차를 거쳐 예산에 반영되는 방식이다. 공청회와 설문 조사는 일반 주민의 의견을 반영하는 것이고, 주민참여예산기구의 심의는 주민의 대표기구의 의견이 반영된 것이다. 공청회와 설문조사 방식은 혼하지 않지만, 화성시는 공청회를 통해 211억원을 반영하였으며, 부여군은 설문조사를 통해 60억원을 반영하였다. 주민참여예산기구의 심의 방식이 보편적이며, 많은 자치단체에서 활용하는 것으로 사업부서의 예산요구서를 검토·심의하는 방식으로 이루어지며, 예산 전체보다는 자체 사업 중심으로 검토된다. 서울시의 경우 9.5조원, 울산시의 경우 1.2조원, 대구시의 경우 9,900억원, 용인시 2,000억원, 당진시 3,400억원, 합평균 1,000억원, 은평구 84억원 대하여 주민참여예산위원회의 심의를 받아 예산에 반영하였다.

넷째, 자치계획형 사업은 주민자치회 등에서 사업을 도출하고 우선순위를 정하여 예산에 반영하는 방식이다. 이는 해당 지방자치단체 주민세 등의 일부 혹은 전부를 읍면동별로 배분하고, 배분받은 예산의 범위 내에서 읍면동 주민자치회(기존의 주민자치위원회) 등에서 사업과 예산을 스스로 결정하도록 하는 방식이다.

이와 같은 4가지 참여방식에 의해 2019년 예산에 반영된 규모는 18.7조원으로 전체 예산(일반회계+특별회계)의 5.93%이며, 인건비, 행정운영비 등을 제외한 정책 사업비의 7.2%이다. 일반회계만을 기준으로 할 경우 주민참여예산의 비중은 예산의 6.99%, 정책사업비 예산의 8.31%이다.

주민참여예산의 규모는 전체 18.7조원 중 일반회계가 18.3조원으로 98%에 이른다. 하지만, 여기에는 주민참여예산위원회에서 심의한 16.2조원이 포함되어 있으며, 예산 규모가 큰 서울을 비롯한 몇 개의 광역단체가 포함되어 있어 전체적으로 참여예산 규모가 크게 나타나고 있다.

〈표 2-4〉 주민참여예산 사업유형(2019년 예산 기준)

(단위: 억원)

구분	예산범위		주민참여 절차 등내용	
	전체 예산	일반회계		
공모사업	5,446	5,214	실링설정+공모 또는 주민참여예산기구 제안 등 주민이 공개적으로 제안	
공모 외 제안사업	9,376	8,604	공모사업에 해당하지 않는 사업 중 주민제안에 따라 예산이 편성된 사업	
일반 참여 예산 사업	계	169,629	166,188	사업부서 요구 사업 중 각종 주민참여 절차(공청회, 설문조사, 주민참여예산기구 심의)를 거쳐 단위 또는 세부사업 단위로 주민의견서가 작성된 사업
	공청회	316	316	
	설문조사	568	548	
	주민참여예산기구심의	162,579	159,148	
자치계획형 사업	2,858	2,814	주민자치회 등에서 사업 도출 및 우선순위 결정을 통해 예산에 반영된 사업 (주민세의 전부 혹은 일부를 읍·면·동에 배분하여 활용)	
계(a)	187,301	182,819		
예산규모(b)	3,130,570	2,615,879		
정책 사업비(c)	2,630,814	2,199,702		
a/b(%)	5.93	6.99		
a/c(%)	7.12	8.31		

주: 예산규모는 총계 기준임

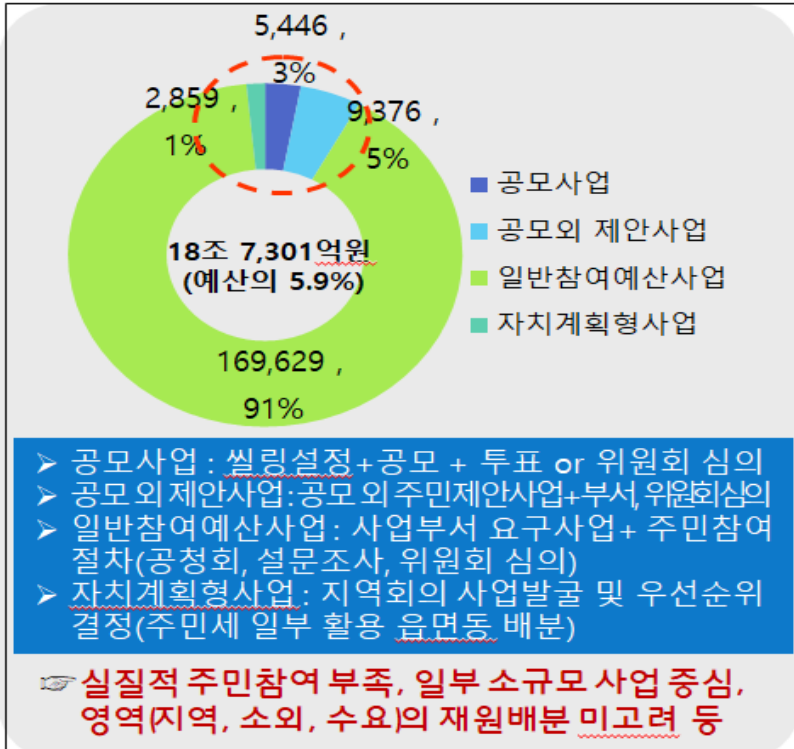
자료: 행정안전부 내부자료(2019년 6월 조사자료)

2019년 예산을 기준으로 주민이 직접 편성과정에 참여하여 직접 결정할 수 있는 범위는 공모사업과 자치계획형 사업 분야이다. 주민 공모사업이 예산에 반영된 규모는 5,446억원의 정책사업비 대비 3%이며, 자치계획형 사업은 2,859억원의 정책사업비 대비 1%이다(〈그림 2-4〉 참조). 하지만 속의 과정을 거쳐 주민이 직접 투표로 결정된 사업은 일부분이다. 주민참여예산위원회 또는 지역회의위원, 주민자치회(또는 주민자치위원회)위원이 심의·결정한 사업이 대부분이다.

지방자치단체 주민참여예산의 운영이 참여예산제의 기본원리인 속의와 주민 직접 결정의 부분은 매우 미약한 실정이다.

〈그림 2-4〉 우리나라 주민참여예산 중 주민 직접참여 유형의 비중(2019년 예산 기준)

(단위: 억원)



자료: 행정안전부 조사(2019년 6월) 자료에 근거하여 작성

다. 전체 예산에 대한 주민 참여 부족

우리나라 지방자치단체의 재정·예산을 중심으로 매년 반복되는 주민참여예산은 크게 보아 3가지 유형이 있다고 볼 수 있다.

첫째, 예산편성 및 재정 운영의 방향을 설정하고 각 부서의 예산요구 지침을 마련하기 위해 지역주민들의 의견을 수렴하는 설문조사·간담회 등의 방법이 있다. 이는 주로 설문지를 통해 분야부문의 자원배분 우선순위와 주요 사업의 우선순위를 주민들이 정하도록 하는 방식을 취한다.

설문조사는 온라인과 오프라인에서 이루어진다. 설문 내용은 기능별 우선순위, 중점투자 및 축소 제안, 역점사업 제안 등으로 구성된다. 설문 결과는 종합적, 읍면동별, 연령별 등으로 집계된다. 설문 결과가 예산편성 방향과 지침의 마련에 어느 정도 반영되어 활용되는지 주민은 알 수 없으며 행정에서 결정한다. 실제 설문 결과는 참고자료 정도로 활용되거나 미활용 될 가능성이 크다. 또한 설문의 내용이 일반 주민이 응답하기에 어려운 점도 있어 참여가 용이하지 않다.

〈표 2-5〉 예산편성 방향 관련 설문문항의 예

(분야별 투자우선순위) 2019년도 예산을 편성함에 있어 가장 우선적으로 투자(지원)해야 하는 분야는? (2개 선택)

- ① 공공질서 및 안전(재난방재, 민방위), ② 교육(유아 및 초중등교육, 평생·직업교육)
- ③ 문화 및 관광(문화예술, 관광, 체육, 문화재), ④ 환경보호(상하수도·수질, 폐기물, 대기, 자연)
- ⑤ 사회복지(기초생활보장, 취약계층지원, 보육·가족 및 여성, 노인·청소년, 노동, 보훈)
- ⑥ 보건(보건 의료, 식품의약품안전), ⑦ 농림축산업(농업·농촌, 임업·산촌)
- ⑧ 산업·중소기업(산업진흥·고도화, 에너지 및 자원개발, 산업·중소기업일반)
- ⑨ 수송 및 교통(도로, 대중교통·물류), ⑩ 국토 및 지역개발(수자원, 지역 및 도시, 산업단지)

(분야별 집중투자 분야) 문화관광 및 체육 분야 중 우선적으로 투자(지원)되어야 할 항목은?

- ① 관광자원 개발 ② 문화시설 공간 확충 ③ 문화재 정비
- ④ 문화예술단체 운영 및 활동지원 ⑤ 체육진흥 및 체육시설 확충 ⑥ 기타

(재정운영 방향) 우리지역의 재정운영은 어떠한 방향으로 나아가는 게 바람직합니까?

- ① 투자를 억제하고, 자원 범위 내 필수 경비만 반영
- ② 가능한 자원 범위 내 선택과 집중을 통한 예산편성
- ③ 지방채를 발행해서라도 지역개발 사업 등에 투자 확대

(재정여건 개선) 우리지역의 재정여건 개선을 위해 가장 필요한 방법은 무엇입니까?

- ① 지방교부세, 조정교부금 등 이전재원 확보
- ② 세원발굴, 체납세 징수 등 자주재원 확충
- ③ 예산 일몰제, 구조조정 등 예산절감 노력

(경비 축소) 자원 부족 시 가장 먼저 축소가야 할 경비는 무엇입니까?

- ① 행사축제성 경비
- ② 지방보조금 등 민간이전 경비
- ③ 대규모 SOC(사회기반시설) 사업비

(중기 전망) 중기지방재정계획수립 시 투자가 점차 확대되어야 할 분야는 무엇입니까?(복수 선택 가능)

- ① 공공질서 및 안전, ② 교육, ③ 문화 및 관광, ④ 환경보호, ⑤ 사회복지·보건,
⑥ 농림해양수산, ⑦ 산업·중소기업, ⑧ 국토 및 지역개발

주: 여러 단체의 설문문항 중 특징적인 것을 선별하여 정리한 것임. 분야별 투자우선순위와 집중투자 분야 설문은 대부분의 단체에서 사용하는 공통적인 설문 내용임

둘째, 주민들이 사업과 예산을 제안하고 이를 심의, 투표로 우선순위를 정하여 예산에 반영하는 방식으로, 여기에는 2가지 방식이 있다. 하나는 예산 쉼링을 설정하고 사업을 공모하는 방식이 있으며, 다른 하나는 예산쉼링 없이 주민들이 제안한 사업을 심의하여 예산에 반영하는 방식을 취하고 있다. 전자는 주로 주민총회 및 주민투표로 우선순위를 결정하며, 후자는 주민참여예산기구(주민참여예산위원회)의 심의를 통하여 우선순위를 결정한다. 이 과정에서 지방자치단체 전체의 정책사업과 읍면동 단위의 지역사업으로 구분하여 각각의 주민총회와 주민참여예산기구(주민참여예산위원회, 지역위원회)에서 결정한다.

다만 여기서 공모사업이 아닌 일반제안사업의 경우 각 부서에서 사업을 구체화하여 각 부서에서 주민참여예산사업으로 분류하여 주민참여예산기구의 심의 절차를 거치는 경우도 많으며, 읍면동의 지역사업도 마찬가지이다. 이는 엄밀히 말해 주민참여예산사업으로 분류하는 것이 애매하지만 주민참여예산 과정의 절차로 이루어지기 때문에 참여예산으로 분류하고 있다. 주민들의 관심과 주민주도성이 높은 것은 주민이 제안하고 주민이 우선순위를 정하는 공모사업이다. 이 모델의 예산 범위는 주로 지방자치단체의 자체사업 예산 중 가용재원 범위 내에서 이루어진다.

〈표 2-6〉 사업제안 양식

인적사항	성 명	(서명)		
	주 소			
	전화번호		E-mail	
사 업 비	천원			
산출내역	구체적으로 작성			
위 치	자연부락까지 기재			
사업내용	필요시 구체적 사업추진 방법 등 첨부 가능			
사업 필요성 및 기대효과				
참고자료 (사진 등)				
2018년 월 일 ○○ 귀하				

자료: ○○시 주민제안 양식 참조

셋째, 지방자치단체 예산 전체에 대한 ‘주민심의’를 통해 예산을 조정하고 예산 집행의 방향을 제안하는 방식이 있다. 예산편성 단계에서 각 부서의 예산요구서를 검토·심의하여 제안하는 참여방식이다. 이러한 방식은 서울을 비롯한 소수의 광역자치단체와 은평구 등에서 시행하고 있다. 예산요구서의 검토와 심의는 일반 주민이 아닌 주민참여예산위원회에서 이루어지는 공통점이 있으며, 자치단체마다 전체예산 혹은 자체사업예산의 예산범위는 각각 정하고 있다. 은평구의 경우 주민참여예산제가 의무화된 2012년부터 이 방식을 취하고 있으며, 예산범위는 일반회계의 자체사업 및 보조사업의 사업예산을 중심으로 하고 있다. 은평구는 인건비 등을 제외하고 2018년 예산안 6,700억원 중 3,945억원, 2019년 예산안 7,500억원 중 5,706억원의 본예산에 대해 주민심의(주민참여예산위원회 심의)를 하였으며, 2012년부터 2019년까지 8년간 주민심의를 통해 총 260억원의 감액 의견이 반영되었고, 총 8억 7천 6백만원의 증액 의견이 반영되었다. 은평구의 예산에 대한 참여예산위원회의 심의 과정은 〈그림 2-5〉와 같다.

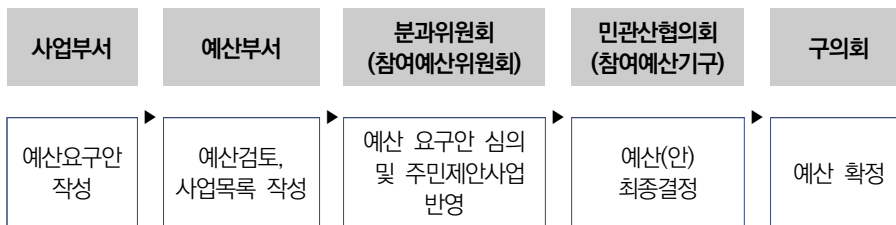
〈표 2-7〉 은평구 참여예산위원회의 예산심의 반영 결과

(단위: 백만원)

구분	조정 건수	부서요구액	조정액	증감
2012년 예산	127	36,131	34,723	감 1,408
2012년 추경	50	5,145	4,211	감 934
2013년 예산	73	24,071	13,212	감 10,859
2013년 추경	16	732	673	감 59
2014년 예산	132	27,801	15,954	감 11,847
2015년 예산	157	49,745	48,905	감 840
2016년 예산	19	34,905	34,867	감 53/증 14
2017년 예산	10	85,350	85,599	증 209
2018년 예산	7	394,569	401,102	증 653
2019년 예산	2	570,658	570,639	감 19
계	591			증 876/감 26,000

자료: 은평구 내부자료

〈그림 2-5〉 은평구 참여예산위원회의 예산심의 절차



자료: 은평구 내부자료

라. 재정·예산정보 제공 미흡으로 소극적 주민참여

현재 지방자치단체의 재정·예산 정보는 예산서(결산서)와 재정공시(예산과 결산)를 중심으로 제공되고 있다. 이들 재정·예산정보는 행정에서 예산과 재정의 계획과 결과를 행정 문건 그대로 혹은 정리하여 공개하고 있다. 하지만 주민이 알고자 하는 일반 주민 눈높이에 맞는 정보가 되지 못하며, 쉽게 주민이 접할 수 있는 것도 아니다. 또한 이들 정보는 주민참여용으로 작성된 것이 아니고 행정용으로 만

들어진 것이기 때문에 주민이 필요로 하는 정보로는 미흡하다고 할 수 있다.

첫째, 지방자치단체에서 매년 홈페이지에 게재하는 「세입·세출 예산서」는 일반 주민이 이해하기 어렵고 분량도 너무 많다. 특히 사업에 대한 설명이 생략되어 있어서 어떤 사업에 어떻게 예산이 할당되는지 이해하기 어렵다. 과거 시민단체에서 ‘예산감시운동’으로 예산 전문가들이 특정 지방자치단체의 예산을 분석하여 잘못되었거나 과대한 예산 책정을 발굴하여 시정하도록 하였다. 현재의 예산서는 행정에서 예산집행을 위해 사용하는 것으로 전문가조차 쉽게 이해하기 어렵다. 주민참여예산에서 주민들의 참여와 의견을 제시할 수 있는 기초가 되는 정보가 필요한데 현행 예산서는 이것이 부족하기 때문에 주민들의 참여가 소극적이거나 무관심할 수밖에 없다.

〈표 2-8〉 현행 예산서 구조 및 사업·예산 내역의 예

(단위: 천원)

예산과목	예산액	전년도 예산액	증감 비교
평생학습도시구현	522,427	610,199	△87,772
평생학습도시조성	522,427	610,199	△87,772
평생학습프로그램 운영개발	199,560	206,329	△6,769
201 일반운영비	176,520	176,234	286
01 사무관리비	173,520	176,234	△2,714
○ 일반수용비	173,520		
- 동평생학습프로그램운영	173,520,000원		
03 행사운영비	3,000	0	3,000
○ 동평생학습프로그램및동아리 경연대회운영	3,000,000원	3,000	
301 일반보상금	23,040	23,040	0
09 행사실비보상금	23,040	23,040	0
○ 매니저활동실비	160,000원*12인*12월	23,040	
성인문해교육지원사업	20,000	9,600	10,400
201 일반운영비	8,000	0	8,000
03 행사운영비	8,000	0	8,000
○ 성인문해교육활성화사업	8,000,000원	8,000	
307 민간이전	12,000	9,600	2,400

예산과목		예산액	전년도 예산액	증감 비교
	02 민간경상사업보조	12,000	9,600	2,400
	○ 성인문해교육지원사업 1,500,000원*8기관	12,000		
	평생학습도시 특성화사업	40,000	25,000	15,000
	201 일반운영비	40,000	25,000	15,000
	03 행사운영비	40,000	25,000	15,000
	○ 평생학습공동체특성화사업 (민주시민교육) 30,000,000원	30,000		
	○ 평생학습관계지역량강화사업 10,000,000원	10,000		

자료: 대덕구 세입세출예산서 참조

시민단체 사람들은 주민들이 알기 쉽게 그림, 도표, 그래프 등을 주민에게 공개할 필요가 있으며, 특히 주민들에게 관심 있는 사업들에 대하여는 설명이 필요하며, 해당 사업을 함으로써 얼마만큼의 혜택이 나에게 그리고 지역에 오는지? 어떻게 쓰이는지를 알려줄 필요가 있다고 한다. 예를 들면, 내가 이 정도의 세금을 내는데 복지사업을 함으로써 “나”에게 어떤 혜택이 어느 정도 오는지를 알려줄 필요가 있다고 한다(연구진과 원주시 시민연대와 주민참여예산위원 워크숍).

둘째, 지방자치단체는 의무적으로 예산과 결산을 홈페이지를 통해 공시하게 되어 있다. 특히 지방재정공시 항목에는 세입과 세출에 대하여 주민 눈높이에 맞추어 그림, 그래프 등의 도표화, 행사축제 사업의 원가 공개, 주요 투자사업의 설명서, 민간보조사업의 내역 리스트 등이 포함되어 있다. 현재 지방자치단체의 재정공시와 행정안전부의 ‘지방재정 365’를 통해 제공되는 재정정보는 주민참여 예산학교 등의 교육자료 활용된다. 하지만 예산학교에서는 교육 참여자들에게 시스템을 사용하는 방법 중심으로 교육하며, 그의 내용을 중심으로 교육하지는 않는다.

〈그림 2-6〉 재정공시의 예산학교 교육자료의 사례



자료: 2018 서울시 예산학교·자유시민대학연계 강의자료

지방자치단체의 재정공시는 현재 주민에게 상당한 정보를 제공하고 있지만 포괄적으로 되어 있고, 정보를 행정에서 제공하고 싶은 것만 제공되며, 확정된 예산과 결산 중심으로 제공되기 때문에 재정·예산에 대한 주민참여의 정보로는 한계가 있다.

〈표 2-9〉 지방재정법 상 재정공시의 내용

<p>제60조(지방재정 운용상황의 공시 등) ① 지방자치단체의 장은 예산 또는 결산의 확정 또는 승인 후 2개월 이내에 예산서와 결산서를 기준으로 다음 각 호의 사항을 주민에게 공시하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 세입·세출예산의 운용상황(성과계획서와 성과보고서를 포함한다) 2. 재무제표 3. 채권관리 현황 4. 기금운용 현황 5. 공유재산의 증감 및 현재액 6. 지역통합재정통계 7. 지방공기업 및 지방자치단체 출자·출연기관의 경영정보 8. 중기지방재정계획

- 9. 제36조의2 및 「지방회계법」 제18조에 따른 성인지 예산서 및 성인지 결산서
 - 10. 제38조에 따른 예산편성기준별 운영 상황
 - 11. 제44조의2 제1항 제1호에 따른 재정운용상황개요서
 - 12. 제55조 제3항에 따른 재정건전화계획 및 그 이행현황
 - 13. 제87조의3에 따른 재정건전성관리계획 및 이행현황
 - 14. 투자심사사업, 지방채 발행사업, 민간자본 유치사업, 보증채무사업의 현황
 - 15. 지방보조금 관련 다음 각 목의 현황
 - 가. 교부현황
 - 나. 성과평가 결과
 - 다. 지방보조금으로 취득한 중요재산의 변동사항
 - 라. 교부결정의 취소 등 중요 처분내용
 - 16. 그 밖에 대통령령으로 정하는 재정 운용에 관한 중요 사항
 - (①항 생략)
 - ② 제1항 각 호의 사항은 주민이 이해하기 쉽도록 행정안전부장관이 정하는 바에 따라 작성하여야 하며, 불가피한 사유가 있는 경우를 제외하고는 항상 보거나 자료를 내려 받을 수 있도록 인터넷 홈페이지 등을 통하여 공시하여야 한다.
(중간 생략)
 - ⑤ 지방자치단체의 장은 제1항에 따른 공시와는 별도로 해당 지방자치단체의 세입·세출예산 운용상황을 특별한 사유가 없으면 매일 주민에게 공개하여야 한다. 이 경우 주민이 인터넷 홈페이지를 통하여 세입·세출예산 운용상황을 세부사업별로 조회할 수 있도록 하여야 한다.
- 제60조의2(통합공시)** ① 행정안전부장관은 제60조 제4항에 따라 보고받은 내용을 분석·평가하고, 그 결과를 토대로 필요한 항목에 대해서는 지방자치단체별로 구분하여 공시하되, 지방자치단체 간 비교공시를 할 수 있다. (이하 생략)

3. 주민참여예산의 유형 분류

우리나라 주민참여예산을 예산 범위를 기준으로 앞의 제2장에서 살펴 본 참여 예산 모델에 따른 과정 기준, 개념 기준으로 분류하면 다음과 같다.

첫째, 재정·예산 운영의 방향 설정 참여: 주민들이 예산편성의 방향설정에 참여하는 것으로, 그 과정은 온오프라인을 통해 분야별 우선순위, 집중투자분야 우선순위, 재정 운영 방향 및 예산 삭감의 우선순위에 대하여 제안하는 방식이다. 주민제안 결과의 반영은 행정에서 결정하여 예산편성 등에 참고로 반영한다. 주민참여의 구체적인 틀이 없고, 주민이 제시하는 목소리가 반영되었는지 알 수 없어 참여예산으로 보기에 한계가 있다. 법령에 의한 행정적 절차의 의미만 있다고 볼 수 있다.

둘째, 사업 제안(공모사업 포함) 참여: 주민이 사업을 제안하고 일정한 주민참여 절차로 진행되며 주민 스스로(또는 대표자 회의) 심의하고 결정하여 예산에 반영하도록 제안하기 때문에 세계적으로 통용되는 주민참여예산이다. 주민의 참여 과정에서 다양한 참여 장치들이 사용되고 있다. 이들 참여 장치에는 속의를 기본으로 하는 주민총회 및 대표자 회의(참여예산위원, 지역위원), 무작위 추출된 일반 시민 총회 참여, 청소년·농민 등 특정계층 총회, 소외계층 배려, 주민투표(온오프라인) 등이 동원된다. 다만 공모사업과 일반제안사업으로 구별해 볼 경우 양자 간에는 일반 주민의 참여 과정, 권한 수준이 다르게 나타나고 있다. 공모사업의 경우 참여예산의 기본원리와 과정들이 나타나고 있으며, 참여 민주주의 모델의 유형으로 볼 수 있다. 공모 외 일반제안사업에서는 다양한 참여모델이 혼합되어 나타나고 있다.

셋째, 전체예산 참여: 예산편성 과정에서 사업부서의 예산요구서를 검토·심의하여 조정 등의 제안을 하는 것으로 어느 정도 주민의 결정 권한이 있고 구체적이 틀이 있기 때문에 참여예산의 유형으로 볼 수 있다. 이러한 방식은 세계적으로 보기 드문 사례로 우리나라의 독특한 유형이다. 여기서는 일명 ‘좋은 예산’을 만

들고, ‘나쁜 예산’을 선별하여 가능한 예산 낭비를 줄이려는 것에서 출발하고 있다. 또한 이는 재정민주주의와 재정 투명성을 높이려는 목표를 가지고 있다. 다만 주민들이 직접 검토·심의하는 것이 아니라 대표자 회의(참여예산위원회)에서 진행되어 일반 주민들의 제안이 부족한 것이 단점이 될 수 있다.

이상 예산범위 기준으로 주민참여의 범위, 과정 등의 특성에 기초하여, Y.Sintomer et al.(2008; 2013)가 분류한 참여예산의 과정적 유형과 개념적 유형을 접목하여 볼 경우 <표 2-10>와 같이 정리될 수 있을 것이다. 하지만 참여예산의 특성상 정확하게 연계하기 곤란하지만 우리나라 주민참여예산의 운영 방식을 최대한 고려하여 세계적 유형 구분에 접목하여 보았다. 주민참여예산은 그 특성상 새로운 방법 등이 도입되어 진화하기 때문에 아직 우리나라에서 활용되고 있지 않은 방법을 탐색하기 위해서이다. 이러한 과정을 통해 본 연구에서는 주민참여예산의 새로운 영역을 발굴하여 새로운 주민참여예산 모델을 만들어 보고자 한다.

〈표 2-10〉 주민참여예산의 유형 분류

구분	예산범위 참여방식	과정적 유형	개념적 유형
	예산방향 참여		
사업제안 참여	사업 제안 회의참여, 숙의, 주민투표	일반주민 직접참여 근린참여 커뮤니티 자금운영(자치계획형)	참여민주주의 근접민주주의 공동체발전
예산전체 참여	전체 예산(또는 자체예산) 대표자 회의, 숙의	일반주민 직접참여(약함)	참여민주주의(약함) 신조합주의



제3장

주민주도 참여예산제 이슈 발굴과 논의

제1절 기본방향과 이슈 발굴

제2절 새로운 모델 개발을 위한 여건 분석

제3절 주민주도성의 논의

제3장 주민주도 참여예산제 이슈 발굴과 논의

제1절 기본방향과 이슈 발굴

1. 기본방향

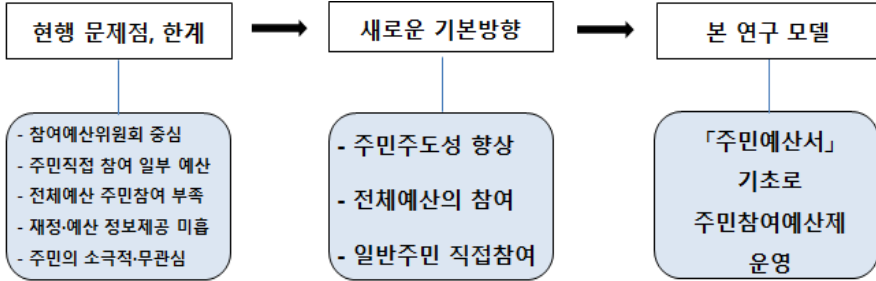
본 연구는 일반주민 직접참여의 참여 민주주의 형태의 참여예산제 모델개발에 중점을 두고 있다. 그리고 주민참여예산제 운영의 목적은 재정민주주의 실현과 재정 투명성 확보에 두고자 한다.

현재 지방자치단체에서 운영되고 있는 주민참여예산제는 ① 참여예산위원회 중심의 형식적 운영, ② 주민이 직접 참여하는 예산은 극히 일부, ③ 지방자치단체 전체예산에 대한 참여 부족, ④ 지방자치단체의 재정·예산정보 제공 미흡, ⑤ 주민의 참여 소극적, 무관심 등으로 정리할 수 있다. 또한, 주민참여예산 운영과정을 보면 행정과 주민, 주민들 간의 숙의 과정이 거의 실현되고 있지 않은 실정이다. 이러한 이유로 참여예산의 기본원리에 맞지 않고 주민의 직접적인 참여가 없는 주민참여예산이 운영되고 있다.

새로운 모델에서는 이러한 문제와 한계를 극복하고자 ① 주민 주도성 향상, ② 전체예산의 주민참여, ③ 일반주민의 직접참여 등 3가지 방향에서 문제를 해결할 방법의 모델을 찾고자 한다. 공동연구단의 논의와 시민단체, 사회활동 경험자, 전문가 등의 조언을 받은 결과 주민들이 알기 쉬운 ‘주민예산서’와 이를 기초로 한 주민참여예산의 운영이 필요하다는 결론을 얻었다.

이에 본 연구는 현행 주민참여예산의 문제점과 한계를 극복하기 위한 새로운 모델을 개발하고자, 새로운 기본방향으로 주민주도성 향상, 전체예산의 참여, 주민직접 참여의 3대 기본방향을 설정하였다. 그리고 이를 실현하기 위한 ‘주민예산서’를 기초로 한 주민참여예산제 운영 모델을 연구하고자 한다.

〈그림 3-1〉 새로운 모델의 기본방향

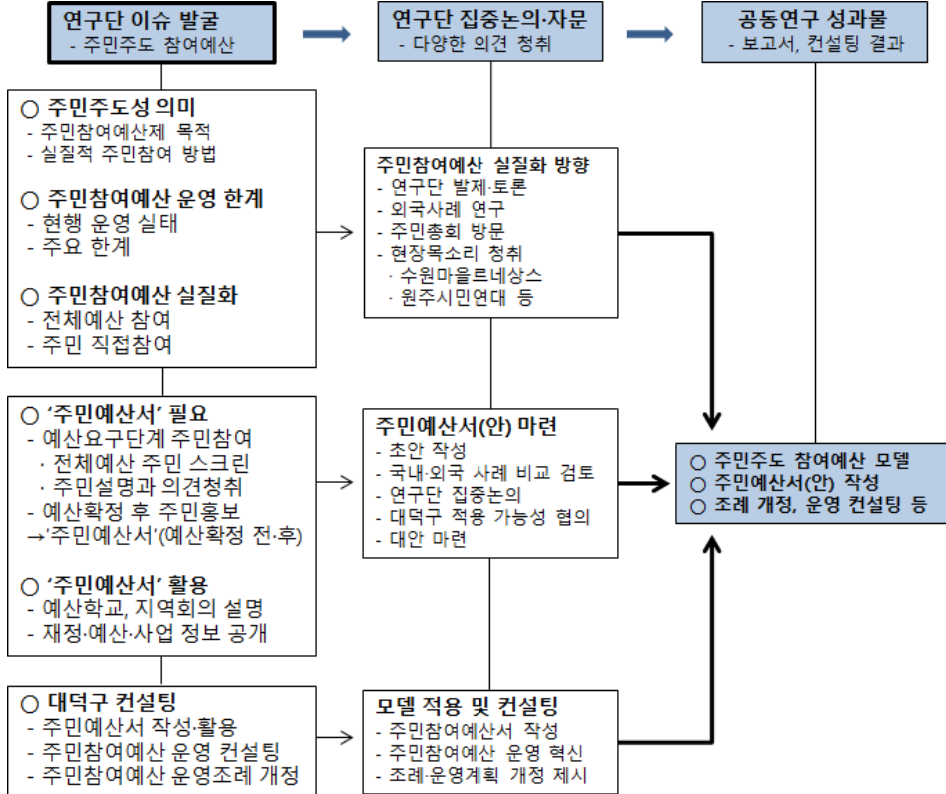


2. 이슈 발굴과 논의 과정

본 연구는 주민참여예산제 운영의 새로운 모델을 만들기 위하여 다양한 목소리를 청취하기 위해 공동연구단에서 주요 이슈 및 쟁점사항을 발굴하고 연구단의 집중논의와 현장의 목소리를 청취하였다. 이슈와 쟁점사항은 ① 참여예산의 기본원리, ② ‘주민예산서’의 필요성과 활용, ③ 대덕구 참여예산 운영시스템의 개선·개편 컨설팅 분야로 구분하여 발굴하였다. 특히 참여예산의 기본원리로 주민주도성, 예산편성 등의 주민참여 실질화, 현행 주민참여예산제 운영 룰 개선 등 이었다.

연구단의 집중 논의는 주민참여예산의 실질화 방향과 주민예산서 모델에 대하여 집중 논의를 거듭하였으며, 현장의 목소리를 다양하게 청취하였다.

〈그림 3-2〉 주요 이슈 발굴과 논의 과정



제2절 새로운 모델 개발을 위한 여건 분석

1. 주민참여예산 도입확대의 목적

예산과정에서의 주민참여 필요성은 이를 시행하는 국가나 도시에 따라 배경과 목적이 다르지만, 공통적인 목적은 재정민주주의 실현과 재정활동의 투명성 제고이다. 특히 우리나라는 이러한 배경과 목적으로 주민참여예산제를 도입하여 시행확대하고 있다.

첫째, 주민들이 예산과정에 참여하는 것은 헌법이 보장한 납세자의 권리 중의 하나이다. 예산편성 등 예산과정에 주민이 참여하여 재정민주주의를 실현하고자 하는 것이 우리나라에서 주민참여예산제를 도입한 배경이다.

둘째, 또 다른 하나의 배경은 지방자치단체 재정활동의 투명성을 높이기 위해 도입되었다. 주민들이 예산과정에 참여함으로써 다양한 재정정보에 접하게 됨으로써 주민에 의한 통제가 이루어져 지방자치단체의 재정활동이 투명해질 수 있다.

좀 더 구체적으로 살펴보면 지방자치단체의 주민참여예산은 시민사회에 의하여 다음의 3가지 기대를 갖고 제안되어 시행되고 있다고 볼 수 있다(오관영, 2018).

첫째, 주민들의 제안과 결정으로 만들어지는 예산 사업은 주민참여예산을 시행하기 전보다 주민들에 의해 좋은 사업이 많이 발굴될 것이라는 기대를 하고 출발하였다.

둘째, 주민의 관심과 참여가 낭비되는 나쁜 예산을 줄일 수 있다는 기대도 있었다. 예산편성 단계의 주민참여는 주민이 예산편성 과정에 참여함으로써 “좋은 예산을 만들고”, “나쁜 예산을 줄이기” 위하는 데 중점이 있다. 좋은 예산이란 도로의 경우 통학로를 학생들이 안전하게 통학할 수 있도록 안전선 표시, 속도 조절 방지턱, 야간의 조명, 조경 등 학생 친화적으로 건설될 수 있도록 하는 것이다. 한편 나쁜 예산이라 선심성, 낭비성 등 불필요한 예산을 말한다. 좋은 예산을 만들고 나쁜 예산을 줄이기 위해서 전체 예산에 대한 주민참여가 이루어져야 하며,

주민이 사업을 제안할 경우 공동체 회복, 지역 및 지역주민의 삶의 질 향상에 기여하는 사업이 제안되어야 한다.

셋째, 참여 주민들이 숙의와 민주적 토론을 통해 최선의 선택을 만들어가는 것이 필요하다. 최선의 결정을 위한 숙의 과정과 민주적인 토론 및 합의·조정 과정에서 주민들은 민주주의를 학습하고 경험함으로써 재정민주주의를 실현하고 자치역량을 높여낼 것이라고 기대하였다.

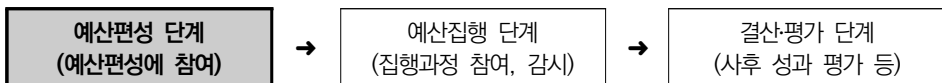
2. 예산과정과 주민참여

가. 예산과정별 주민참여의 내용

세계적으로 볼 때, 참여예산은 주로 예산편성 단계에서 주민들이 참여하는 것을 말하며 동시에 집행 모니터링과 사후 평가 등도 포함되고 있다. 우리나라의 경우 예산편성 단계 외에 집행·평가 단계도 주민이 참여할 수 있도록 법적으로 제도화 되었다.

집행과 평가 단계의 주민참여를 위해서는 이를 실행할 수 있도록 예산편성 단계에서 그 구조가 구성될 필요가 있다.

〈그림 3-3〉 예산과정별 주민참여 내용



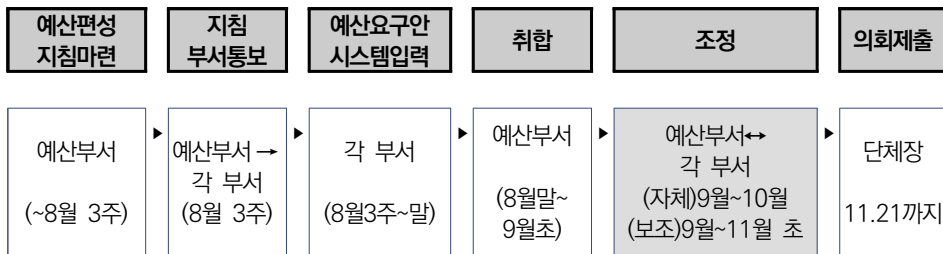
나. 지방예산 편성과정: 기초자치단체

지방자치단체에서 각 부서에 통보되는 예산편성지침은 기초자치단체의 경우 대략 8월 셋째 주에 마련되어 각 부서로 통보된다. 각 지방자치단체가 부서에 통보하는 예산편성지침은 행정안전부에 시달하는 예산편성 매뉴얼 외에 지방자치단체가 마련한 지침이다. 전자는 모든 단체에 적용되는 공통기준이며, 후자는 지

방자치단체의 특성을 고려한 지침이다. 부서에 통보하는 예산편성 방향 및 지침을 마련하기 위해 모든 지방자치단체는 사전에 부문별 우선순위 및 집중투자 방향 등에 대한 주민설문을 시행한다.

주민 설문은 4월~5월 사이에 이루어진다. 예산편성지침을 마련하여 통보하고 예산(안)을 작성하여 법령에서 정한 기한(기초자치단체 11.21) 내에 의회에 제출한다. 이 과정의 기간은 대략 3개월 정도 소요되고 있다. 이 기간이 주민이 예산편성 단계에 참여할 수 있는 기간이다. 전체예산에 대한 주민참여는 이 기간 내에서 이루어져야 한다. 주민공모 사업이나 자치계획형 사업 등 제안사업의 주민참여는 주민제안부터이기 때문에 5월~6월부터 시작된다고 볼 수 있다.

〈그림 3-4〉 예산편성 단계의 흐름도(기초자치단체)



주: 지방자치단체 사정에 따라 각 시기는 다소 다를 수 있음

다. 예산편성 일정과 주민참여예산 일정의 구조

현재 주민참여예산의 구조를 예산편성 과정의 시기별로 구분하여 보면 아래와 같다.

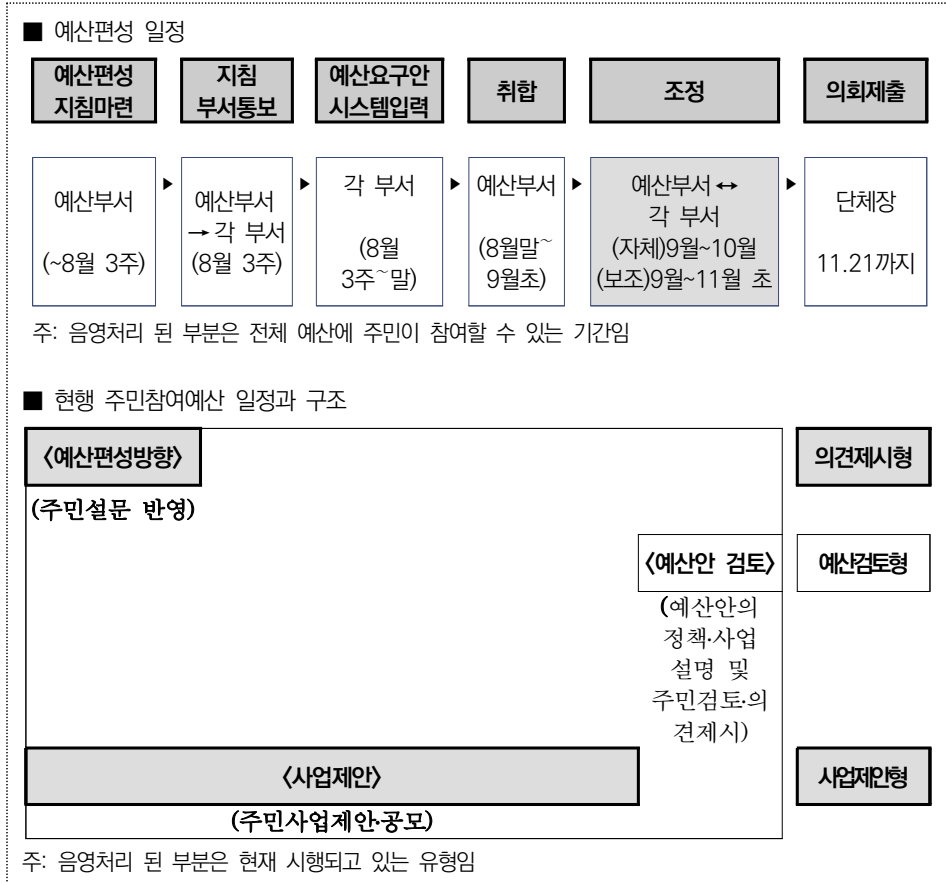
주민설문은 4월~5월 시작되어 8월 말의 예산편성지침의 예산편성 방향에 참고로 활용되고 있다. 주민설문 결과의 반영 여부 및 정도는 행정에서 결정하기 때문에 주민은 의견만 제시하는 형태이다.

공모의 형태를 보이든 그렇지 아니하든 주민제안사업은 5월~6월부터 시작되어 예산부서로 각 부서의 사업이 취합되는 9월 초 정도에 완료된다. 여기서는 다양한

주민참여 절차를 통해 사업이 심의되고 우선순위가 결정된다. 이는 주민이 사업을 제안하고 주민이 예산에 반영할 사업을 결정하는 사업제안 형식으로 이루어진다.

전체예산에 대한 주민참여는 실제 각 부서의 예산요구를 바탕으로 검토·심의·조정 절차를 거쳐야 하나, 현재 이러한 방법은 나타나지 않고 있다. 몇몇 지방자치단체에서 주민참여예산기구(참여예산위원회)에서 심의·조정하는 경우는 있다.

〈그림 3-5〉 예산편성 일정과 주민참여예산 진행 일정(기초자치단체)



참고: 서울시 온예산위원회의 예산편성단계의 심의 과정

준비단계(6월)	요구단계 (7월)	조정단계(9~10월)	제출단계(11월)
'20년 예산편성 방향 제시 (온예산위원 → 실국본부)	→ 온예산 위원 대상 사업설명 및 의견수렴 (실국본부)	→ 주요 사업 선정 및 시민의견서 작성 (온예산 위원)	→ 시의회 제출

3. 주민주도와 주민예산서

가. 현행 주민참여예산 유형별 주민주도의 의미

주민주도의 의미는 우리나라의 경우 참여 유형별로 다르게 정의할 수 있다.

첫째, 지방자치단체의 예산편성 방향 및 투자 우선순위 등을 정하기 위한 설문 조사의 경우, 주민이 제안한 설문 결과 내용의 실제 반영을 강화하는 것이 주민주도이다. 현재 설문조사의 결과는 지방자치단체에서 예산편성지침을 마련할 때 참고사항 정도로 활용되고 있다. 설문 결과는 주민의 목소리이므로 실질적으로 반영을 강화하여 재원배분 지침 등에 활용되어야 한다는 의미이다. 주민설문의 결과가 예산편성지침에 반영되기 위해서는 현재와 같은 분야, 부문 중심의 우선순위를 묻는 설문은 개선되어야 한다.

둘째, 공모사업을 포함하여 주민제안 사업의 경우 그 우선순위를 주민들이 직접 결정하는 시스템이 강화되어야 한다는 의미이다. 현재 일부 공모사업의 경우 숙의와 투표를 통해 주민이 직접 결정하는 부분도 있지만, 아직 일반주민제안사업은 각 부서 혹은 주민참여예산기구에서 심의하여 우선순위를 정하고 있다.

셋째, 전체예산에 대한 주민참여는 일부 진행되고 있지만, 주민참여예산기구(참여예산위원회)를 통하여 진행되고 있다. 지방자치단체의 전체예산에 대한 주민의 직접 참여는 나타나지 않고 있다. 외국의 경우 단체장이 해당 단체의 재정 상황과 주요 사업을 설명하고 주민의 의견을 청취하여 예산을 편성하는 경우가 나타나고 있다. 하지만 이 경우도 전체예산 혹은 사업들에 대하여 주민이 검토하여 의견을 제시하는 경우는 찾아보기 어렵다. 우리나라의 경우 이에 대한 요구가 강하나 실제 실행되지 않고 있다. 전체예산에 대한 주민의 직접 참여는 재정민주주의와 재정 투명성 제고에 기여한다.

전체예산에 대한 주민의 직접 참여를 위해서는 우선 지방자치단체의 재정 상황과 정책이나 사업에 대한 설명이 우선되어야 한다. 주민에게 정보를 알리고 주민들이 의견이나 제안을 하도록 해야 한다. 이에 주민에게 알릴 재정정보와 예산정

보가 필요한데, 이것이 일명 ‘주민예산서’이다. 외국의 경우 알기 쉬운 예산서, 주민예산서 등의 홍보 책자 등이 발간되고 있는 경우도 있다(이상은 특히 시민단체 활동가의 의견임).

〈표 3-1〉 주민참여예산 유형별 주민주도의 의미

유형	참여 방법	주민주도 의미
의견 제시형	재원배분, 주요사업 등 우선순위 설문 조사	(설문결과 반영 강화) 주민의 삶의 질 개선, 중점투자, 시급한 투자 등 재원배분 지침
사업 제안형	주민들의 사업제안	(주민결정 확대) 주민제안사업의 우선순위를 주민이 직접 결정하는 시스템 강화
예산 검토형	단체장의 재정상황 및 정책사업 설명 및 주민 검토·조정 의견 제시	(주민예산서 작성, 재정상황·정책사업 설명 및 주민의견 반영 조정) 주민의 눈높이에 맞게 주민예산서 작성하여 (단체장)이 지역회의 등에서 재정상황, 정책과 사업을 설명하고 주민의 의견 청취 및 반영·조정(부서장 참석)

나. 주민에게 알리고, 주민참여 유도의 정보 제공: 주민예산서

주민예산서란 재정 상황과 주요 정책·사업의 내용을 알리고 주민이 예산편성 과정 등에 참여하여 제안하고 의견을 제시하도록 하는 재정·예산 정보이다. 주민에게 재정 상황과 추진사업을 알리는 것은 재정 투명성을 제고하는 것이며, 참여하여 제안하도록 하는 것은 재정민주주의를 실현하는 것이라고 볼 수 있다.

지방자치단체 주민참여예산의 운영에서 가장 어려운 점이 주민들의 참여이다. 주민참여를 유도하기 위해서는 주민에게 재정정보를 알리고 추진하고자 하는 사업이 무엇이며 어떠한 목적을 가지고 추진되는지를 정확하게 알려주는 것이 무엇보다도 중요하다. 현재의 경우 주민참여를 유도하기 위해 참여예산제가 무엇이고, 주민참여예산제를 하면 무엇이 나가고 등의 홍보로는 주민들이 무엇을 어떻게 해야 하는지가 불분명하기 때문에 적극적인 참여를 유도하는 데 한계가 있다. 이 때문에 주민에게 정확한 정보를 제공할 수 있는 재정·예산 정보가 필요한

데, 이 방법의 하나가 주민예산서라고 볼 수 있다.

현재 지방자치단체의 재정정보는 홈페이지 등을 통해 상당히 많은 양의 정보가 제공되고 있지만, 주민의 눈높이 맞지 않으며 주민들의 수요에 맞지 않는 공급자 중심의 재정정보 형태로 제공되고 있다. 예를 들면, 일반 세입·세출 예산서는 주민들이 이해하기 어려우며, 재정공시도 재무정보 중심으로 주민들이 이해하기 어려우며, 주민들의 관심 사항들로 구성되어 있지 못하며, 공공서비스 제공과 같은 정책·사업 중심으로 구성되어 있지 못하다. 이에 주민들이 지방자치단체의 재정 상황과 정책·사업 중심의 알기 쉬운 재정정보가 제공되어야 한다.

4. 주민참여예산위원회의 기능과 재정정보 공개 확대

가. 주민참여예산위원회 기능

현재 주민참여예산위원회는 제안사업(공모사업 포함)의 우선순위 결정, 예산안의 심의 및 주민의견서 작성의 역할을 수행하고 있다.

주민참여예산위원회는 참여유형별로 다음과 같은 기능을 수행해야 한다.

- 설문조사결과와 주민의견 수렴 → 예산편성 방향 예산부서 전달
- 주민제안사업의 우선순위 결정 → 위원회 확정 후 부서 전달
 - 주민투표 장치 있을 시 그 결과를 기초로 확정
 - 주민투표 장치 없을시 심의 및 우선순위 확정
- 전체예산 주민참여의 주민의견 수렴 → 각 부서 전달 및 예산요구 조정
 - 주민예산서 설명회를 통한 주민의견제안 수렴, 예산요구 조정
 - * 주민의견으로 예산요구의 사업내용이 조정되고 예산 증감 가능해야 함

나. 재정정보 공개 확대를 통한 주민참여 유도

지역주민들의 자발적인 참여를 유도하기 위해서는 재정·예산의 정보공개가 더욱 확대되어야 한다.

연구단에 참가했던 연구진, 시민단체, 지역활동가, 학계 전문가 등은 예산에 대

한 정확한 정보를 알기 위해서는 각 부서의 예산요구서, 의회 사업설명자료, 행정 사무감사자료(신상정보 등 제외) 등이 공개되어야 한다고 주장하고 있다.

또한 지역의 시민단체나 지역활동가들은 행정과 시민사회와 소통을 강화해야 한다고 주장하고 있다. 현재 지역활동가들은 주민참여예산위원 중심의 주민참여 예산 운영에 참여하지 않고 있다고 한다. 지역활동가의 참여를 유도하기 위해서는 행정과 시민사회의 소통과 협력이 필요하다고 한다. 지역의 시민사회와 협력을 유지하기 위해 각 부서 등과 정책·사업의 협력을 위한 (가칭) 소통위원회의 구성·운영을 주장하는 경우도 있으며, 이를 주민참여예산 운영의 프로세스로 운영하는 것도 방안이 될 수 있다고 한다.

5. 주민참여 가능범위 분석: 대덕구 예산분석 중심으로

가. 분석기준

대덕구 2019년 당초예산 기준으로 일반회계 및 특별회계를 모두 합한 예산은 3,804억원이며, 일반회계 예산이 3,748억원으로 98.5%의 절대적 비중을 차지한다. 대덕구 주민참여예산 대상 사업을 선별하기 위해, 사업별 재원구성과 사업선택 및 지출의 재량 정도의 두 가지 기준을 사용하였다.

- 세출기능별 분류에서 각 부서별로 담당하는 사업들 가운데, 본 연구의 분석 대상은 모두 672개 사업이고 총사업비는 2,835억원임
- 일반행정관리 기능을 담당하는 부서(기획홍보실, 감사평가실, 총무과, 회계정보과, 세무과, 민원지적과(지적은 제외), 안전총괄과, 의회사무과, 동주민센터)의 예산사업은 제외함
- 세출기능별 분류에서 일반공공행정과 공공질서및안전 기능에 해당하는 사업은 분석에서 제외함

〈표 3-2〉 대덕구의 2019년 예산 규모(당초예산 기준)

(단위 : 백만원)

구분		국비	균특	기금	시비	구비	합계
일반회계		127,464	6,540	6,483	98,898	135,415	374,800
특별회계	발전소주변지역지원사업			14			14
	의료급여기금운영	442			110	29	581
	수질개선			1,337		10	1,347
	지하수관리					1,040	1,040
	주차장				1,075	1,533	2,608
합계		127,906	6,540	7,834	100,083	138,027	380,390

위와 같은 목적의 예산분석에 대하여 논의 초기에는 전체예산에 대한 주민참여로 필요성을 크게 인지하지 못하였으나, 주민참여로 사업이나 예산의 조정 등을 위해서는 그 가능 범위를 분석하고, 이를 주민에게 알리는 것도 예산·재정정보를 주민에게 알리고, 어느 분야에서 적극적으로 참여할 수 있는가를 판단하게 해 주는 것도 중요하다는 취지에서 주민참여 가능 예산범위 분석이 필요하다고 결정하였다.

나. 분석결과 종합

첫째, 자체사업 가운데 재량이 큰 190개 사업을 1차 대상사업으로 선정하였다. 전체 예산규모는 345.3억원으로 전체 예산의 9.1%를 차지한다.

둘째, 국시비보조사업에서 사업 선택과 운영에서 상당 정도 재량이 있는 사업은 172개이며 예산규모는 401.5억원으로 나타났다(〈부표 4〉).

셋째, 1차 대상 사업과 국시비보조사업 대상사업을 포함할 경우, 주민참여예산이 가능한 대상사업의 수는 362개이며, 사업비 규모는 746.8억원으로 이는 전체 예산의 19.6% 수준이었다(〈부표 5〉).

〈표 3-3〉 분석대상사업의 재원구성과 재량별 분포

(단위 : 개, 백만원, %)

	재량정도(사업 수)					재량정도(사업 규모)				
	큰 재량 (자체 사업중)	선택재량 (보조 사업중)	의무지출 (실질적)	기타	합계	큰 재량 (자체 사업중)	선택재량 (보조 사업중)	의무지출 (실질적)	기타	합계
자체사업	190		10	28	228	34,530		366	2,553	37,449
국비사업		58	74		132		9,436	113,464		122,900
시비사업		114	40		154		30,709	6,995		37,704
구비없음				158	158				85,399	85,399
합계	190	172	124	186	672	34,530	40,145	120,825	87,952	283,452

〈표 3-4〉 분석에서 제외한 부서의 사업비 규모

(단위 : 백만원, %)

	국비	균특	기금	시비	구비	합계	비고
기획홍보실				31	5,123	5,154	
감사평가실					130	130	
총무과					15,691	15,691	
회계정보과	203			5	35,123	35,331	
세무과	76				866	942	
민원지적과	9				470	479	지적 관리 사업은 제외
안전총괄과	19			15	1,123	1,157	
의회사무과					1,871	1,871	
동주민센터					3,977	3,977	
합계	307			51	64,374	64,732	

다. 참고사항: 사업별 분류코드

○ 재원구성 분류방식

1. 자체사업 : 자치구의 재원으로 사업 수행
2. 국비사업 : 사업비 재원에 국비가 포함된 경우
 - 1) 국비+시비+구비, 2) 균특+시비+구비, 3) 국비+구비
 - 4) 기금+시비+구비, 5) 기금+구비, 6) 국비, 7) 기금
3. 시비사업 : 사업비 재원이 시비와 구비로 구성된 경우
 - 1) 시비+구비 2) 시비
4. 구비없음 : 사업비 재원에서 구비 부담이 전혀 없는 사업

○ 재량 정도에 따른 분류(연구단의 임의적 분류)

1. 큰재량(자체사업 중): 자체사업 가운데 의무지출성격 사업 제외
2. 선택재량(보조사업 중): 국고보조사업과 시비보조사업 중 지방자치단체(대덕구)의 사업 선택 및 재원분담 재량이 일정 정도 인정된다고 판단되는 사업
3. 의무지출(실질적) : 중앙정부의 법률 등에 따라 반드시 지출해야 하는 의무적 지출 성격이 강한 사업
4. 기타 : 구비부담이 없는 사업, 관리 감독, 단속 등의 규제성격의 사업으로 주민참여가 제한적이라고 판단하는 사업

〈부표 1〉 분석대상 사업의 기능별 재원구성

(단위 : 백만원, %)

	예산						재원구성					
	국비	균특	기금	시비	구비	총사업비	국비	균특	기금	시비	구비	총사업비
교육				706	2,119	2,825				25.0	75.0	100.0
문화 및 관광	173	176	373	941	4,291	5,954	2.9	3.0	6.3	15.8	72.1	100.0
환경보호	137			263	20,854	21,254	0.6			1.2	98.1	100.0
사회복지	10,521	1,413	1,130	59,855	17,336	193,437	5.4	0.7	0.6	30.9	9.0	100.0
보건	400	262	1,550	1,638	2,290	7,248	5.5	3.6	21.4	22.6	31.6	100.0
농림해양수산	1,351	1,281	181	2,555	2,568	8,940	15.1	14.3	2.0	28.6	28.7	100.0
산업, 중소기업	118		14	244	301	677	17.4		2.1	36.0	44.5	100.0
수송 및 교통		20		24,022	4,109	28,029		0.1		85.7	14.7	100.0
국토 및 지역 개발	92	1,405	429	5,728	6,416	14,070	0.7	10.0	3.0	40.7	45.6	100.0
합계	12,792	4,557	3,677	95,952	60,284	283,452	4.5	1.6	1.3	33.9	21.3	100.0

〈부표 2〉 분석대상 사업의 기능별 사업수 및 재원구성 분포

(단위 : 개, 백만원, %)

	사업수					재원구성				
	자체 사업	국비 사업	시비 사업	구비 없음	합계	자체 사업	국비 사업	시비 사업	구비 없음	합계
교육	12		1		13	1,943		882		2,825
문화 및 관광	54	7	20	5	86	3,489	784	1,424	257	5,954
환경보호	21	6	6	3	36	20,560	201	413	80	21,254
사회복지	49	52	64	98	263	2,667	111,152	20,642	58,976	193,437
보건	20	29	6	15	70	837	5,359	666	386	7,248
농림해양수산	14	32	20	9	75	825	4,497	3,358	260	8,940
산업·중소기업	4	3		3	10	260	319	98		677
수송 및 교통	23		7	13	43	2,701		2,772	22,556	28,029
국토 및 지역 개발	31	3	30	12	76	4,167	588	7,547	2,786	15,088
합계	228	132	154	158	672	37,449	122,900	37,704	85,399	283,452

〈부표 3〉 분석대상 사업의 기능별 사업수 및 재량정도별 분포

(단위 : 개, 백만원, %)

	재량정도(사업 수)					재량정도(사업 규모)				
	큰 재량 (자체 사업중)	선택재량 (보조 사업중)	의무지출 (실질적)	기타	합계	큰 재량 (자체 사업중)	선택재량 (보조 사업중)	의무지출 (실질적)	기타	합계
교육	12	1			13	1,943	882			2,825
문화 및 관광	53	27		6	86	2,795	2,208		951	5,954
환경보호	15	8	4	7	34	10,607	542	72	169	11,390
사회복지	45	52	67	99	263	2,601	17,092	114,767	58,977	193,437
보건	15	6	32	17	70	371	834	5,450	593	7,248
농림해양수산	11	39	15	10	75	792	7,607	276	265	8,940
산업·중소기업	2	3		5	10	189	319		169	677
수송 및 교통	14	7	2	20	43	2,039	2,772	14	23,204	28,029
국토 및 지역 개발	23	29	4	22	78	13,193	7,889	246	3,624	24,952
합계	190	172	124	186	672	34,530	40,145	120,825	87,952	283,452

〈부표 4〉 대덕구 주민참여예산에서 우선 포함될 수 있는 자체사업(예시)

합계	부문	정책사업	단위사업	세부사업	예산 (구비)	회계	담당부서			
					34,531					
교육	유아 및 초중등교육	교육재정지원	교육환경개선	학교무성급식지원	1,326	일반회계	교육 공동체과			
				교육경비지원	6	일반회계				
				학교 폭력 예방 및 대책	3	일반회계				
	평생·직업교육	평생학습도시구현	평생학습도시조성	대덕혁신교육지구운영	85	일반회계	교육 공동체과			
				평생 학습 도시 인프라 구축	46	일반회계				
				평생학습도시운영개발	200	일반회계				
				성인 문해 교육 지원 사업	20	일반회계				
				평생학습도시특성화사업	40	일반회계				
				대덕구 배달강좌제	155	일반회계				
				평생 학습 도시 조성 및 특화 프로그램	4	일반회계				
				행복학습네트워크프로그램운영	4	일반회계				
	평생학습동아리운영	54	일반회계							
	문화 및 관광	문화예술	문화도시조성	지역문화축제	금강로하스축제	215	일반회계	문화체육과		
동춘당문화제					5	일반회계				
해맞이행사					21	일반회계				
대덕문화원운영					53	일반회계				
대덕시낭송대회개최					5	일반회계				
대덕구여성합창단육성					64	일반회계				
문화예술진흥(소품 구입여비등)					65	일반회계				
대덕문예회관위탁운영					356	일반회계				
대화예술촌조성					25	일반회계				
지역문화예술지원					유동관련업교육관리	15	일반회계		문화체육과	
문화예술조성			문화예술지원	대청문화전시관운영	24	일반회계	문화체육과			
복합문화도시조성			생활밀착형문화도시조성	생활문화프로그램지원	17	일반회계	복합 문화센터			
				문화네트워크구축	1	일반회계				
				작은 도서관 지원	31	일반회계				
			고객지향적인도서관운영(신탄진도서관)	맞춤형지식정보제공	어린이도서관조성	167	일반회계	복합 문화센터		
		공공도서관자료구입(신탄진)			42	일반회계				
		디지털전자정보실운영			1	일반회계				
		도서자료실운영			20	일반회계				
		전산시스템관리			45	일반회계				
		주말도서정리사업운영			12	일반회계				
		독서문화조성			27	일반회계				
		다양한독서문화창출		주민정보화교육	10	일반회계				
				도서관다문화서비스지원	1	일반회계				
				수요자중심의독서문화환경조성(안산도서관)	지식정보자료확보및제공	공공도서관자료구입	14		일반회계	복합 문화센터
					도서자료실운영	12	일반회계			
					디지털전자정보실운영	4	일반회계			
				창의적독서문화환경조성(송촌도서관)	다양한독서문화창출	독서문화프로그램운영	13		일반회계	
					도서관시설유지관리	도서관시설유지관리	168		일반회계	
지식정보자료확보및제공		공공도서관자료구입	24		일반회계					
		도서자료실운영	20		일반회계					
		디지털전자정보실운영	4		일반회계					
		주말도서정리사업운영	12		일반회계					
다양한독서문화창출	독서문화프로그램운영	30	일반회계							
	주민정보화교육	10	일반회계							
	도서관시설유지관리	도서관시설유지관리	68	일반회계						
관광	관광기반확충관리	관광콘텐츠개발	관광시설물관리	23	일반회계	문화체육과				
			공정생태관광활성화추진	196	일반회계					

주민주도 참여예산제 모델개발(1)

	부문	정책사업	단위사업	세부사업	예산 (구비)	회계	담당부서	
	체육	생활체육육성	생활체육여건조성	생활체육활동진흥	96	일반회계	문화체육과	
				구청장기종목별생활체육대회개최	60	일반회계		
				종목별생활체육시대회참가	40	일반회계		
				구민생활체육시대회출전	20	일반회계		
				마라톤대회행사	50	일반회계		
				대덕스포츠클럽운영	20	일반회계		
				생활체육지도자배치	36	일반회계		
				체육회운영	43	일반회계		
				대덕문화체육관운영	126	일반회계		
	문화재	전통문화보존및전승	전통문화유산관리	체육시설물확충관리	325	일반회계	문화체육과	
				체육행사지원	대덕화합큰잔치행사(구민의날)	70		일반회계
				문화유적관리	5	일반회계		
				들말두레전수회관활성화사업	5	일반회계		
				민속문화행사	18	일반회계		
				문화예술고실운영	4	일반회계		
환경 보호	상하수도.수질	수질관리	먹는물관리	1	일반회계	기후환경과		
			수질오염방지	수질오염사고대비	13		일반회계	
		오수관리	오수분뇨관리	청결한공중화장실유지관리	32		일반회계	
		깨끗한지하수관리	지하수관리	지하수보전관리	19		지하수특회	건설과
	예비비		9,845	지하수특회				
	폐기물	폐기물감량및자원화	생활폐기물관리	청소관리	793	일반회계	기후환경과	
				대형폐기물관리	58	일반회계		
				자원순환센터운영	81	일반회계		
				쓰레기수집순반대행사업	6,589	일반회계		
			자원재활용관리	중량재봉투제작	357	일반회계		
음식물폐기물적정처리				31	일반회계			
음식물류폐기물위탁사업				1,181	일반회계			
자원재활용사업지원				47	일반회계			
대기	대기오염관리	대기오염원배출원관리	자원재활용위탁사업	1,325	일반회계	기후환경과		
			대기오염원사전예방	60	일반회계			
환경보호일반	쾌적한도시환경조성	환경정책지원	환경정책지원	18	일반회계	기후환경과		
			야생동물피해예방사업	21	일반회계			
사회 복지	기초생활보장	국민기초생활보장	국민기초생활수급자지원	교육급여	32	일반회계	복지정책과	
		저소득층주거안정지원	저소득층주거급여지원	대덕구임대주택	4	일반회계	복지정책과	
	취약계층지원	장애인복지증진	저소득층장애인지원	장애인편의증진	168	일반회계	사회복지과	
				장애인행사지원	17	일반회계		
				장애인체육박람회	8	일반회계		
		취약계층아동보호	저소득아동보호	어린이날행사	21	일반회계	여성가족과	
				아동친화도시조성	47	일반회계		
				지역아동센터연합발표회지원	5	일반회계		
	보육.가족및여성	보육.여성복지증진	여성가족지원사업	아동업무추진	8	일반회계	여성가족과	
				여성복지업무추진	17	일반회계		
				다문화가족지원센터운영	11	일반회계		
				여성친화도시조성	14	일반회계		
어린이집운영			어린이집운영	저출산고령사회대응국민인식개선	4	일반회계	여성가족과	
				어린이집운영지원	89	일반회계		
				대덕보육지원센터설립	417	일반회계		
				보육사업일반	22	일반회계		
노인.청소년	노인복지증진	저소득층노인지원	노인돌봄기본서비스사업지원	7	일반회계	사회복지과		
			노인업무추진	67	일반회계			
			경로당운영비지원	75	일반회계			
			노인단체지원	44	일반회계			
경로당시설지원	329	일반회계						

제3장 주민주도 참여예산제 이슈 발굴과 논의

부문	정책사업	단위사업	세부사업	예산 (구비)	회계	담당부서					
노동	청소년보호및육성	건전한청소년육성	경로당운영활성화사업	96	일반회계	여성가족과					
			노인복지관운영	6	일반회계						
			노인대학운영지원	7	일반회계						
			청소년시설운영	425	일반회계						
			청소년건강전용성프로그램	30	일반회계						
			청소년진로진학상담사배치지원	82	일반회계						
	노동	고용촉진및안정	일자리창출	청년일자리창출(여비,홍보물)	4	일반회계	새로운대덕 추진단				
				일자리창출제한공모사업	9	일반회계					
				일자리정책바람화참가	15	일반회계					
				지역일자리창출(여비,홍보)	15	일반회계					
				노사문화구축	30	일반회계					
				노동정책및노사협력추진	30	일반회계					
보훈	국가보훈관리및지원	국가유공자예우	국가유공자예우	184	일반회계	복지정책과					
			참전유공자지원	14	일반회계						
			보훈회관운영	18	일반회계						
			대덕구재향군인회지원	11	일반회계						
			지역사회보장협의체운영	29	일반회계						
			서비스연계지원	5	일반회계						
사회복지일반	복지자원서비스연계	희망복지지원	희망복지지원단운영	4	일반회계	복지정책과					
			복지만두래활성화지원	5	일반회계						
			어려운구민우문	88	일반회계						
			재해구호	0	일반회계						
			재해구호물자관리	0	일반회계						
			복지대상및통합조사지원	13	일반회계						
	종합사회복지서비스 지원	사회복지서비스증진	사회복지관운영	3	일반회계						
			사회복지생활시설지원	102	일반회계						
			보건	보건의료	지역주민건강증진	보건진료업무지원사업	53	일반회계	보건소		
						보건의료서비스지원사업	지역보건사업	1		일반회계	
							의약사업	장동보건진료소운영		48	일반회계
								의약사무		10	일반회계
건강증진사업	건강증진수행사업	8				일반회계					
	예방접종사업	82				일반회계					
	정신보건사업	9	일반회계								
진료관리사업	건강지원사업	건강지원사업	6		일반회계						
		진료관리사업	110		일반회계						
		구강보건사업	2		일반회계						
식품위생안전	위생관리	위생관리	치매정책사업		5	일반회계	위생과				
			공중위생관리		공중위생연구소추항상	9		일반회계			
			식품위생관리	식품위생연구소추항상	9	일반회계					
				모범업소성수도사용요금감면사업	18	일반회계					
			농림 해양 수산	농업.농촌	농업.축산경쟁력강화	위생지도관리		1	일반회계	에너지 경제과	
						농촌환경개선		농업생산기반정비사업	46		일반회계
농기소득지원	농정업무추진	10					일반회계				
	도시농업육성지원	8					일반회계				
	경관농업단지육성	21				일반회계					
지방보조금운영	4	일반회계									
임업.산촌	푸른도시가꾸기	푸른산림조성		축산농기소득증대지원	8	일반회계	공원녹지과				
				가축질병예방및동물보호	22	일반회계					
				도시녹지공간조성	565	일반회계					
				산불예방	유기동물보호관리	22		일반회계			
					산불예방	49		일반회계			
					식목일행사	21		일반회계			
산업. 중소 기업	산업진흥.고도화	지역산업진흥	산림환경개선	38	일반회계	에너지경제과					
			전통시장활성화	33	일반회계						
			지역경제활성화(일반운영비)	156	일반회계						

주민주도 참여예산제 모델개발(1)

	부문	정책사업	단위사업	세부사업	예산 (구비)	회계	담당부서					
수송및 교통	도로	쾌적한도로환경개선	편리한도로확충	도로시설유지보수	639	일반회계	건설과					
				설해대책	406	일반회계						
				남경마을진입로시설개선	15	일반회계						
				신탄진로738번질도로포장	75	일반회계						
			쾌적한도시조명환경개선	도시조명관리	도시조명시설유지보수	603	일반회계					
	대중교통,물류등기타	교통행정개선	교통안전확보	교통시설물유지관리	9	일반회계	교통과					
				교통안전교육및캠페인전개	18	일반회계						
				무단방지차량처리	5	일반회계						
				정기검사기간경과차량처리	9	일반회계						
				귀성차량무상점검의날행사	4	일반회계						
				운전자부른섬터유지관리	1	일반회계						
				공영주차장조정	59	주차장특회						
				공한지임시주차장조정	50	주차장특회						
			선진주차문화조성	주차장시설확충	공한지임시주차장조정	50	주차장특회					
				예비비	147	주차장특회						
국토 및 지역 개발	수자원	담주변지역정비	담주변마을정비및지원	담주변지역정비사업	3	일반회계	도시재생과					
				대청담주변지역지원사업	396	일반회계						
				하수도관리	하수시설정비	하수도유지관리	33	일반회계	건설과			
			친환경하천조성	하천정비사업	소하천유지관리	74	일반회계	건설과				
			지적관리	도로명주소정착	도로명주소활성화사업	31	일반회계	민원지적과				
	쾌적한도시공원조성	시민을위한공원녹지조성	자연과문화를담는시민 휴식공간조성	시민휴식공원관리	주거환경개선사업	주거환경개선사업지원	16	일반회계	도시재생과			
					도시계획업무지원	도시계획관리	377	일반회계				
					도시재생활성화	오정동지역공헌센터운영	250	일반회계				
						공원시설녹지관리	201	일반회계	공원녹지과			
						공원시설유지관리	551	일반회계				
						공원관리운영	415	일반회계				
						공원내공중화장실관리	23	일반회계				
									푸른산디가꾸기	97	일반회계	공원녹지과
									효율적공원유지관리	328	일반회계	
									생태공원유지관리	177	일반회계	
					대청목재문화체험장조성	300	일반회계					
			선진건축행정구현	살기좋은아파트단지조성	노후공동시설물지원	2	일반회계	건축과				
					공동주택일반관리	12	일반회계					
	도시건축미관개선	건축환경개선	도시경관개선	지정계시대유지관리	3	일반회계						
				육외광고물관리	1	일반회계						
도시경관개선				도시경관개선	39	일반회계						

〈부표 5〉 대덕구 주민참여예산에 포함할 수 있는 국·시·비보조사업(예시)

분야	부문	정책사업	단위사업	세부사업	국비	균특	기금	시비	구비	합계	회계	담당부서		
합계					3,736	5,999	1,206	19,380	9,823	40,144				
교육	유아및 초중등 교육	교육재정지원	교육환경개선	친환경우수농산물급식지원				706	176	882	일반회계	교육 공동체과		
문화 및 관광	문화 예술	문화도시조성	지역문화축제	동춘문화제(시비)				26	34	60	일반회계	문화체육과		
				대덕문화원운영(시비)				48	48	96	일반회계	문화체육과		
			지역문화예술지원	문화예술지원(문화학교운영)					10	10	20	일반회계	문화체육과	
		복합문화도시 조성	주민참여형문화 공간조성	전통민속놀이운영					14	14	28	일반회계	문화체육과	
				작은도서관도서관임대지원					47	47	94	일반회계	복합문화센터	
				어린이도서관조성(국비)				98		64	64	226	균특회계	복합문화센터
		고객지향적인도 서관운영(신탄 진도서관)	맞춤형서비스제공	공공도서관개관시간연장		26					27	53	일반회계	복합문화센터
				공공도서관자료구입(신탄진/ 시비)					35	35	70	일반회계	복합문화센터	
				문화학교운영						5	5	10	일반회계	복합문화센터
				공공도서관자료구입(시비)						35	35	70	일반회계	복합문화센터
	수요자중심의독 서문화환경조성 (안산도서관)	지식정보자료확보 및제공	공공도서관개관시간연장		26					28	54	일반회계	복합문화센터	
			문화학교운영						5	5	10	일반회계	복합문화센터	
			공공도서관자료구입(시비)						35	35	70	일반회계	복합문화센터	
	창의적독서문화 환경조성(송촌 도서관)	지식정보자료확보 및제공	공공도서관개관시간연장		26					28	54	일반회계	복합문화센터	
			생활체육교실운영						23	100	123	일반회계	문화체육과	
	체육	생활체육육성	생활체육여건조성	어르신생활체육지도자배치 (국비)					68	34	34	136	일반회계	문화체육과
				어르신생활체육지도자배치 (시비)					6	6	12	일반회계	문화체육과	
생활체육지도자배치(국비)						136			68	68	272	일반회계	문화체육과	
생활체육지도자배치(시비)								15	15	30	일반회계	문화체육과		
스무초강좌이용권지원(국비)								125	27	27	179	일반회계	문화체육과	
체육회운영(시비)									13	34	47	일반회계	문화체육과	
대덕군체육관시설개선						43			50	50	143	균특회계	문화체육과	
생활체육시설지원							35				35	균특회계	문화체육과	
문화유적관리(시비)										20	3	23	일반회계	문화체육과
문화재				전통문화보존및 전승	전통문화유산관리	문화재보수정비				213	38	251	일반회계	문화체육과
환경 보 호	상하수 도 수질	오수관리	오수분류관리	공중화장실간편타				42	98	140	일반회계	기후환경과		
				공중화장실개선사업				30	30	60	일반회계	기후환경과		
	폐기물	폐기물감량및자 원화	자원재활용 관리	공동주택음식물쓰레기RFID 기반종량기설치				63	90	153	일반회계	기후환경과		
				폐형광등분리수거합설치				11	5	16	일반회계	기후환경과		
	대기	대기오염관리	대기오염원 배출원관리	비산업부문사업장온실가스 진단컨설팅		10			5	5	20	일반회계	기후환경과	
				아생동물피해예방시설설치사업		29			15	15	59	일반회계	기후환경과	
환경 보 호 일 반	쾌적한도시환경 조성	환경정책지원	아생동물피해예방사업(시비)					9	9	18	일반회계	기후환경과		
			슬레이트처리지원		38			19	19	76	일반회계	기후환경과		
사 회 복 지	기초 생활 보 장	저소득층생활 안정지원	저소득층지원	지역생활센터운영				5	5	10	일반회계	사회복지과		
				장애인활동지원(시비)				457	196	653	일반회계	사회복지과		
				우수지역아동센터지원		35			17	17	69	일반회계	여성가족과	
				도요운영지원		13			6	6	25	일반회계	여성가족과	
				아동복지교사파견지원		187			95	95	377	일반회계	여성가족과	
다함께돌봄센터지원		20					10	10	40	일반회계	여성가족과			
	다함께돌봄센터조성						13	13	68	일반회계	여성가족과			

주민주도 참여예산제 모델개발(1)

분야	부문	정책사업	단위사업	세부사업	국비	균특	기금	시비	구비	합계	회계	담당부서			
보육, 가족 및 여성	보육, 여성복지 증진	여성가족지원사업	다문화가족지원센터운영(국비)				74	37	37	148	일반회계	여성가족과			
				한국어교육운영			16	3	3	22	일반회계	여성가족과			
			셋째아이양상육지원금					30	30	60	일반회계	여성가족과			
		여성복지시설운영 지원	한부모가족복지시설운영						454	10	464	일반회계	여성가족과		
			어린이집운영	어린이집교직원사기진작				1,956	720	2,676	일반회계	여성가족과			
		보육사업활성화	친환경우수농산물급식지원					203	51	254	일반회계	여성가족과			
			평가인증통과어린이집지원					10	10	20	일반회계	여성가족과			
			국공립어린이집확충	280				193	87	560	일반회계	여성가족과			
			공공형어린이집운영비	553				258	111	922	일반회계	여성가족과			
			부모모니터링단운영	6					3	3	12	일반회계	여성가족과		
		노인 청소년	노인복지증진	저소득층노인지원	유산균음료배달				21	21	42	일반회계	사회복지과		
					경로목욕권지급				66	66	132	일반회계	사회복지과		
					노인건강진단비지원				1	1	3	일반회계	사회복지과		
					경로식당우료급식지원				191	64	255	일반회계	사회복지과		
					저소득재가노인식사배달				101	34	135	일반회계	사회복지과		
시니어클럽운영							296	4	300	일반회계	사회복지과				
시니어리더십양성교육프로그램운영								18	18	36	일반회계	사회복지과			
경로당운영비지원(시비)								506	217	723	일반회계	사회복지과			
경로당운영활성화사업(시비)								27	27	54	일반회계	사회복지과			
노인복지관운영(시비)								697	308	1,005	일반회계	사회복지과			
노인복지시설운영	재가노인복지시설운영						1	1	2	일반회계	사회복지과				
	노인요양시설운영						13	13	26	일반회계	사회복지과				
	경로당병년병비및양곡비		67				133	67	267	일반회계	사회복지과				
	경로당신재생에너지실치사업		27				17	17	61	일반회계	사회복지과				
	청소년방과후아카데미운영						133	66	66	265	일반회계	여성가족과			
청소년보호 및 육성	건강한청소년육성	청소년보호 및 육성	청소년지도사배치지원				22	22	44	일반회계	여성가족과				
			지역청소년참여기구운영				3	3	6	일반회계	여성가족과				
			청소년돌아리지원	12				12	6	30	일반회계	여성가족과			
			청소년어울림마당지원	10				10	5	25	일반회계	여성가족과			
			청소년특별지원				11	2	15	일반회계	여성가족과				
			청소년건강지원	33				17	17	67	일반회계	여성가족과			
			청소년수련관기능보강				700	48	48	796	균특회계	여성가족과			
			노동	고용촉진및안정	저소득층실업대책	일자리창출	공공근로사업추진				249	107	356	일반회계	새로운대덕추진단
							지역공동체일자리사업		110		88	22	220	균특회계	새로운대덕추진단
							사회적기업육성사업(일자리충출)		389		130		519	균특회계	새로운대덕추진단
사회적기업육성사업(사회보험료)		34						14		48	균특회계	새로운대덕추진단			
마을기업육성사업(국비)		50						40	10	100	균특회계	새로운대덕추진단			
사회 복지 일반	복지지원서비스 연계	희망복지지원	지역사회서비스투자사업		1,667		714		2,381	균특회계	복지정책과				
			희망복지지원단운영(시비)				3	3	6	일반회계	복지정책과				
			기초푸드뱅크지원				4	4	8	일반회계	복지정책과				
	복지정책기반 조성	복지정책종합지원	푸드마켓지원					67	29	96	일반회계	복지정책과			
			사회복지관운영				1,628	287	1,915	일반회계	사회복지과				
			대전사회복지관운영				517	91	608	일반회계	사회복지과				
			사회복지관프로그램운영비				76	76	152	일반회계	사회복지과				
종합사회복지 서비스지원	사회복지서비스 증진	생활영어학습관운영					7	7	14	일반회계	사회복지과				
보건	보건 의료	지역주민건강 증진	건강증진사업	재가암환자관리			3	1	1	5	일반회계	보건소			

제3장 주민주도 참여예산제 이슈 발굴과 논의

분야	부문	정책사업	단위사업)	세부사업	국비	균특	기금	시비	구비	합계	회계	담당부서			
지방행정수선	농업·농촌	농업·축산 경쟁력강화	농촌환경개선	국기금연지원서비스사업			65	33	33	131	일반회계	보건소			
				산모신생아건강관리지원		262		56	56	374	균특회계	보건소			
				정신건강복지센터지원			107	53	53	213	일반회계	보건소			
				생명존중문화조성사업				25	25	50	일반회계	보건소			
				자살예방및정신건강증진사업			31	15	15	61	일반회계	보건소			
	농업·농촌	농업·축산 경쟁력강화	농기소득지원	농업기반시설확충				63	63	126	일반회계	에너지경제과			
				농가지원				14	13	27	일반회계	에너지경제과			
				벼영농자재통합지원사업				18	18	36	일반회계	에너지경제과			
				토양개량제지원	5			1	1	7	일반회계	에너지경제과			
				유기질비료지원	55			42	42	139	일반회계	에너지경제과			
				근교농업육성지원				6	6	12	일반회계	에너지경제과			
				농촌관광주체육성지원	9			4	4	17	일반회계	에너지경제과			
				농촌체험휴양마을체험학습지원				6	6	12	일반회계	에너지경제과			
				농촌관광주체육성지원				7	3	10	일반회계	에너지경제과			
				도시농업육성				47	22	69	일반회계	에너지경제과			
				친환경농산물생산확대지원				0	0	1	일반회계	에너지경제과			
				논타작물재배지원	3			0	0	4	일반회계	에너지경제과			
				초등돌봄교실과일간식지원	33			16	16	65	일반회계	에너지경제과			
				청년창업농영농정착지원사업	34			7	7	48	일반회계	에너지경제과			
				농업·농촌	농업·축산 경쟁력강화	축산농기소득증대 지원	친환경축산산업				19	19	38	일반회계	에너지경제과
	학교우유급식지원						172	57	57	286	일반회계	에너지경제과			
	축산시설현대화사업							5	5	10	일반회계	에너지경제과			
	농업·농촌	농업·축산 경쟁력강화	가축질병예방 및 동물보호	길고양이개체수조절사업	5			7	11	23	일반회계	에너지경제과			
				길고양이개체수조절사업비(시비)				6	15	21	일반회계	에너지경제과			
	지방행정수선	임업·산촌	푸른도시기후기	도시녹지공간조성	녹지대녹지시설관리				332	142	474	일반회계	공원녹지과		
아름다운꽃도시조성사업								23	23	46	일반회계	공원녹지과			
산림서비스도우미운영지원					10			5	5	20	일반회계	공원녹지과			
도시숲등조성사업						565		396	170	1,131	균특회계	공원녹지과			
가로녹지경관개선사업								45	19	64	일반회계	공원녹지과			
임업·산촌				푸른도시기후기	푸른산림조성	무궁화동산조성사업	50			15	35	100	일반회계	공원녹지과	
						미세먼지차단숲조성	1,000			700	300	2,000	일반회계	공원녹지과	
						숲길조성관리		350		175	175	700	균특회계	공원녹지과	
						숲가꾸기	138			41	96	275	일반회계	공원녹지과	
						조림사업	110			33	77	220	일반회계	공원녹지과	
						사방사업	446			134	57	637	일반회계	공원녹지과	
						임도시설		366		47	110	523	균특회계	공원녹지과	
						목재펠릿보일러보급	7			5	5	17	일반회계	공원녹지과	
						보호수정비사업				21	9	30	일반회계	공원녹지과	
						산림재해일자리(산불전문예방진화대)	56				25	58	139	일반회계	공원녹지과
산업진흥·고도화		지역산업진흥	활기찬지역경제육성	전통시장사설현대화사업	38				10	10	58	일반회계	에너지경제과		
				서민중가사시설개선	6				1	1	8	일반회계	에너지경제과		
				에너지및자원개발	에너지안전관리	에너지안전관리강화	74				149	30	253	일반회계	에너지경제과

주민주도 참여예산제 모델개발(1)

분야	부문	정책사업	단위사업)	세부사업	국비	균특	기금	시비	구비	합계	회계	담당부서			
수 송 및 교 통	도로	쾌적한도시조명 환경개선	도시조명관리	도시조명개선사업				268	268	536	일반회계	건설과			
				도시조명시설유지보수(시비)				73	978	1,051	일반회계	건설과			
	대중교 통·물류 등기타	신진주차문화 조성	주차장시설확충	교통안전확보	어린이보호구역개선		20		20		40	균특회계	교통과		
				송촌동상점가주차장조성				925	100	1,025	주차장특회	교통과			
				내집주차장갯기사업				15	15	30	주차장특회	교통과			
				이연도로주차구획선설치				5	5	10	주차장특회	교통과			
			부설주차장개방지원				40	40	80	주차장특회	교통과				
			소하천정비사업				100	100	200	일반회계	건설과				
국 토 및 지 역 개 발	수자원	친환경하천조성	하천정비사업	도로명및건물번호활용사업				34	18	52	일반회계	민원지적과			
				도로명주소 정착											
	지역 및 도시	지속가능한 도시개발	도지재생 활성화	지적관리	이촌마을도로화·포장공사		810		45	45	900	균특회계	도시재생과		
					효율적인GB관리	삼정동생태부유습지내경관사업		180		10	10	200	균특회계	도시재생과	
						장동공방공동작업장설치공사		180		10	10	200	균특회계	도시재생과	
						신탄진공영주차장확대및이벤트공간조성					1,320	600	1,920	일반회계	도시재생과
						신탄진새마을커뮤니티센터조성					769	95	864	일반회계	도시재생과
						신탄진육아종합센터별관조성					595	255	850	일반회계	도시재생과
						신탄진지역대학연계거리재생 실습					21	9	30	일반회계	도시재생과
						신탄진활성화및도시재생대학 운영					28	13	41	일반회계	도시재생과
						신탄진주민공모사업					35	15	50	일반회계	도시재생과
						신탄진골목정모퉁이화건설팅					35	15	50	일반회계	도시재생과
						신탄진새마을문화정터운영					18	8	26	일반회계	도시재생과
						신탄진건강만보루트만들기					14	6	20	일반회계	도시재생과
						신탄진창업인교육·컨설팅					21	10	31	일반회계	도시재생과
						신탄진현장지원센터운영지원					175	75	250	일반회계	도시재생과
						신탄진창업실습공간조성					14	6	20	일반회계	도시재생과
	지역 및 도시	쾌적한도시공원 녹지조성	시민을위한공원 녹지조성	시민을위한공원 녹지조성	어린이공원정비사업				56	24	80	일반회계	공원녹지과		
					동촌당유지관리사업				77	33	110	일반회계	공원녹지과		
					도시공원, 녹지안전관리				273	117	390	일반회계	공원녹지과		
					공원가꿈이사업				28	12	40	일반회계	공원녹지과		
					공중화장실관리비지원사업				53	356	409	일반회계	공원녹지과		
					공중화장실개선사업지원				25	25	50	일반회계	공원녹지과		
					비래동생태놀이터조성		70		114	49	233	균특회계	공원녹지과		
					신탄진생태놀이터조성		70		114	49	233	균특회계	공원녹지과		
	자연과문화를 담는시민휴식 공간조성	시민휴식공원관리	대청공원우정애나눔길조성				240		160	400	일반회계	공원녹지과			
	지역 및 도시	자연과문화를 담는시민휴식 공간조성	시민휴식공원관리	대청공원우정애나눔길조성	노후공동시설물지원(시비)				50	50	100	일반회계	건축과		
노후공동시설물지원(시비)															
지역 및 도시	도시건축미관개선	건축환경개선	건축환경개선	불법광고물정비(시비)				32	32	64	일반회계	건축과			
				불법광고물정비(시비)											

제3절 주민주도성의 논의

1. 현행 주민참여예산제의 ‘참여 장벽’

주민참여예산제는 그 원리상 예산편성, 집행, 평가 등 전 과정에 있어 주민참여를 보장하는 것으로서(지방재정법), 주민주도성은 제도의 내재적 속성이라고 할 수 있다. 하지만 실제 제도 운영과정에서 나타나는 몇 가지 특징은 제도 자체가 가지고 있는 주민주도성의 현실적인 한계를 보여주고 있는 것도 사실이다. 이를 ‘참여 장벽’이라고 칭할 수 있다면 크게 3가지 측면으로 구분해 볼 수 있다.

첫째, 효용감의 측면: 현행 참여예산제에서 가장 큰 참여 장벽은 ‘적격성’의 여부와 관련되는데, 현재의 적격성 기준은 그 성격상 특정 성질의 사업을 유도하고 있는 것으로 나타난다.

〈표 3-5〉 주민참여예산 부적격 기준 예

- 지방자치법, 지방재정법, 그 밖의 예산편성에 관하여 규정된 법령을 위반하는 사업
- 이미 설치 운영 중인 시설에 대한 운영비의 신규 또는 증액을 요구하는 사업
- 단년도 사업이 아닌 계속사업
 - ※ 계속사업 : 공사나 제조, 그 밖의 사업으로 그 완성에 수년을 요하는 사업
- 기타 예산편성 기준과 절차를 피할 목적으로 제안된 사업
 - ※ 학술용역 심의, 민간위탁 동의 등 법정 사전절차 미이행 한 경우 제외
(단, 참여예산사업 선정 후 시의회 예산안 제출 전까지 절차 이행한 경우는 가능)

특히, 일시적인 사업에 한정되다 보니 대부분 1년 단위의 소모적 사업에 한정하여 선정되는 현상이 나타나고 있다. 이런 현상은 다양한 주민참여제의 도입으로 주민들의 욕구가 다양해지고 있는데 반해 실제로 참여예산을 통해서 해결할 수 있는 여지가 별로 없다는 실망으로 나타난다. 또한 사업집행 과정에서 제안자나 주민참여예산위원들의 참여가 제약되어 있는데 상·하반기 모니터링 정도만이

시행될 뿐, 사업 집행과정에서의 새로운 사업집행 거버넌스 등에 대한 고민으로 이어지지 못하고 있다.

둘째, 실효성의 측면: 적격성 기준이 주민참여예산 사업의 성격을 제도적으로 제약하는 조건이라면, 참여의 실효성이라는 측면에서는 시민참여의 결정권과 관련된 사항이다. 현행 참여예산제를 도입하고 운영하는 지방자치단체 중에서 사업 선정의 최종결정권을 주민참여예산위원회에 위임하고 있는 곳은 극히 제한적이다.

통상적으로 부단체장을 위원장으로 하는 사업조정회의(또는 민관협의회)가 참여예산위원회의 최종 선정사업에 대한 최종적인 조정 권한을 갖는데, 실제로 많은 쟁점 사업들이 행정 중심으로 조정되는 결과를 낳고 있다.

셋째, 기능상의 측면: 결정권의 제약이 주민참여예산의 실효성 측면이라면, 실제로 참여예산제를 지역 여건과 참여의 성격에 맞게 제도를 변경하고 보완하는 권한이 부재한 것은 기능상의 측면이라고 할 수 있다. 특히 위원의 선발과 관련하여 기초자치단체의 경우에 특히 동별 할당 방식으로 운용하는 것이 일반적인데, 이럴 경우 기존의 행정과 친밀한 주민들이 다시 주민참여예산위원이 되는 참여의 '과점'이 발생하게 된다.

일차적으로 최초 제도 도입 이후 별다른 제도의 변화 없이 관행적으로 제도를 운용하는 비탄력성과 더불어 지역 간 할당 방식의 위원 층위 구조는 '참여 의지가 있는 시민들의 참여'라는 참여예산제의 기능을 왜곡하는 요소이다.

따라서 기존 주민참여예산제에 있어 주민주도성을 강화하고자 한다면 효용감의 측면, 실효성의 측면, 기능상의 측면에 있어서 각각의 보완을 종합적으로 고려할 필요가 있다.

우선, 행정의 부적격 판단을 사업의 보완이나 수정 등을 통해서 우회할 수 있는 '숙의' 과정을 고려할 필요가 있는데, 실제 서울시나 대구시, 광주시 등 광역자치단체 주민예산은 최초 사업 제안단계에 대한 보완보다는 심의과정에 대한 개선을 통해서 행정의 부적격 판단에 대항할 수 있는 주민참여예산위원회의 권한을 강화

하는 방식으로 제도를 변화하고 있다.

또한 사업 결정의 최종 권한을 주민참여예산위원회와 더불어 온라인 시민투표 방식 등 시민들이 직접 행사를 할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

뿐만 아니라 읍면동별 할당 등 불가피하게 형식적인 대표성을 유지할 필요가 있다면 읍면동 차원의 지역회의와 지방자치단체 차원의 주민참여예산위원회의 구성 방식을 달리하여 지역별 담합 방식의 사업 결정을 지양할 수 있도록 할 필요가 있다.

2. 변화하는 제도상의 주민주도성 욕구

최근 <행정체제개편특별법>에 의해 설치되고 있는 주민자치회가 참여예산제의 지역회의를 대체하는 사례가 발생하고 있는데, 상이한 법령에 근거를 둔 정책이 지역 현장에서는 상호 중첩되는 정책으로 나타난다.

현재 시범동 5개를 운영하고 있는 서울 서대문구의 경우에는 주민자치회의 자치계획에 따라 제안된 사업들이 주민참여예산제의 요건에 따라 제한적으로 선별되는 과정을 겪는데, 이 과정에서 민관 갈등이 발생하는 사례가 나타나고 있다.

일례로 학생들이 학원 등을 다닐 때 셔틀을 타기 위해 이용하는 보도 내 특정 장소에 승강장 시설을 설치해서 안전을 확보하고자 하는 사업이 관련 사업부서에서 '공적인 시내버스가 아니라 마을버스가 아니기 때문에 설치할 수 없다'는 부적격 입장에 의해 반영되지 못하는 사례가 있었는데, 이 경험 이후 주민들은 주민자치회로 할 수 있는 것이 없다는 인식을 가지게 되었다.

이런 문제는 현재 지방자치단체에서 사업편성 이후, 사업 집행 과정에서 준용하는 '지방계약 실무'나 '예산편성지침' 상의 규정이 이미 운영되고 있는 주민참여예산제의 특징을 반영하지 못하고, 기존의 행정 주도 규정으로써 영향을 미치고 있는 것에서 원인을 찾을 수 있다.

실제로 주민참여예산제의 경우 해당 사업을 담당하는 예산부서에서만 해당 제

도의 가치나 의미에 대해 견지할 뿐 실제 사업을 집행하는 사업부서는 참여예산에 대한 인식이 매우 낮게 만드는 요인이기도 하다(사업부서 입장에서는 주민참여예산 사업의 취지를 살리다가 자칫 사업평가를 통해서 불이익을 받을 수 있다는 우려가 크다).

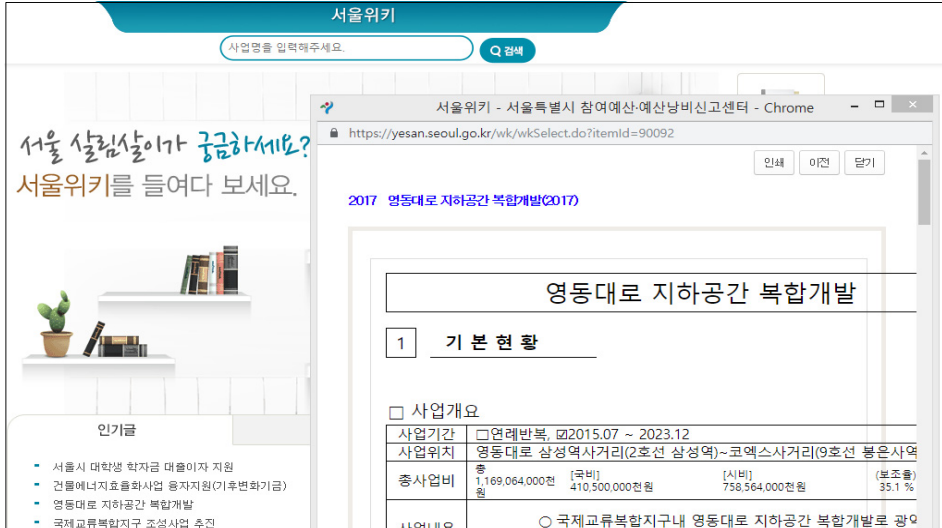
이러한 측면에서 현재 주민참여예산제를 둘러싼 주민참여 정책 환경의 변화로 볼 때, 주민주도성의 실효성을 높일 수 있는 단계는 사업제안의 단계뿐만 아니라 아니라 사업을 집행하는 단계라고 할 수 있다.

이는 이미 집행이 완료된 주민참여예산 사업에 대한 사후적 평가가 제대로 이루어지지 못하고 있으며 특히 사업평가에서 기존의 집행관행에 따른 제안사업의 왜곡을 다시 환류하여 차년도의 사업심사 및 집행과정에서의 개선으로 이어지지 못하는 것으로 나타난다.

정보의 제공이라는 측면에서도 별도의 설명 자료뿐만 아니라 이미 예산편성 과정에서 생산되는 부서별 예산요구서, 예산심사 과정에서 지방의회에 제출하는 사업별 설명서와 같은 기존 자료들을 공개하는 것을 우선할 필요가 있다.

광주광역시 북구의 경우에는 수년 동안 사업부서별 예산요구안을 홈페이지를 통해서 공개하고 있으나, 이 과정에서 애초에 우려했던 미확정된 사업에 대한 사회적 논란 등은 발견되지 않았다(담당자와의 면담 과정에서 확인한 사항). 서울시에 운영하고 있는 '서울 위키'의 경우에는 기존의 사업부서가 서울시의회에 제출한 사업별 설명서를 원문 그대로 공개하고 있다.

〈그림 3-6〉 서울 위키 운영현황



자료: <http://yesan.seoul.go.kr/be/main.do>

3. 주민주도의 평가와 새로운 모델링 필요

주민참여예산제에 있어서 주민주도성은 범위와 깊이라는 측면에서 평가의 지표를 만들 수 있을 것이다. 범위의 측면에서는 예산의 편성과 집행, 평가 과정에 있어 어디까지 주민참여가 보장되느냐는 것이고, 깊이라는 측면에서는 각각의 편성, 집행, 평가 과정에서 결정권을 갖는가? 아니면 단순히 의견제시권을 갖는지? 아니면 협의의 권한을 갖는지?로 구분할 수 있을 것이다.

〈표 3-6〉 주민주도성의 범위와 깊이

구분	예산의 편성	사업의 집행	예산의 결산
참여의 범위	• 일부 혹은 전체	• 보장 혹은 부재	• 보장 혹은 부재
참여의 깊이	• 제안 혹은 결정	• 협의 혹은 참고	• 평가 혹은 의견

주민주도성에 대한 평가는 일차적으로 실제 참여하는 주민들에 의한 참여수준 평가를 통해서 나타날 수밖에 없다. 다만 그 과정에서 평가의 지표를 제공하여 정량적 수준을 측정할 수 있도록 할 수 있다(5점 척도의 방식으로 평가).

또한 주민참여의 다른 측면으로 참여예산을 통한 주민참여가 다른 참여제도로의 확산으로 연계되느냐는 점도 주목해 볼 필요가 있는 부분이다. 실제로 주민참여예산제와 병행하여 예산낭비감시단을 운영하고 있는데, 이 두 제도의 관계가 통합적으로 설계된 지역이 극히 드물다. 기왕의 예산교육과 예산심의 과정을 경험한 참여예산제의 주민들이 여타 주민참여제도에 참여할 수 있도록 하는 제도 연계가 필요하다.

행정의 순환구조를 고려하면 참여예산제도의 연속성을 보장할 수 있는 것은 참여예산제도 자체에 대한 지역사회의 지지구조가 중요하다는 것도 고려할 필요가 있다. 많은 경우 특정한 이해관계를 배제하기 위해 참여예산 과정에 지역 시민사회단체의 참여를 주저하는 경우가 많은데, 그럴 경우 참여예산 담당자의 개별적인 성격에 의해 제도 운용상의 변화가 큰 폭으로 나타나는 경우가 발생한다.

효과적인 지역 내 시민사회와의 관계설정에 대한 고민이 필요한데 이는 지역사회의 리더십이 적절하게 발굴될 필요가 있다는 것을 보여준다. 은평구나 수원시, 흥성군의 경우에는 참여예산 과정을 통해서 발굴된 지역 리더가 민간의 주도성을 확보하는 데 결정적인 역할을 하고 있다고 한다.



제4장

주민예산서 개발 과정과 구성

제1절 알기 쉬운 ‘주민예산서’ 개발

제2절 주민예산서 관련 유사사례 검토

제3절 주요 쟁점 논의

제4절 사업설명서 논의 과정과 대안

제4장 주민예산서 개발 과정과 구성

제1절 알기 쉬운 '주민예산서' 개발

1. 주민예산서의 개발 과정

주민의 적극적인 참여를 유도하기 위해서는 주민에게 알기 쉬운 정보를 제공하는 '주민예산서' 필요성에 연구단 및 시민단체, 일반주민은 동의하였다. 쟁점은 주민예산서를 어디에 어떻게 활용할 것인가? 어떤 내용으로 구성해야 하는가?가 이슈로 되었다.

보다 세부적으로는 주민예산서를 확정예산으로 만들 것인가? 예산안이 확정되기 전에 예산요구를 바탕으로 주민참여용으로 만들 것인가?도 쟁점이었다. 또한 주민참여용으로 만들면 일정상으로 주민이 참여할 수 있는가?도 쟁점이었다.

주민예산서의 구성과 관련하여 전반부는 지방자치단체의 재정·예산의 자료를 주민이 이해하기 쉽게 도식화하여 제공하며, 후반부는 주요 사업의 사업설명서를 제공하도록 하였다. 여기서 쟁점이 크게 부각 된 것은 사업설명서의 범위, 내용, 성과지표 등이었다. 뿐만 아니라 재정공시와 중복된다는 의견도 제시되었다.

이러한 쟁점과 주요 이슈에 대하여 논의하고자 국내외 지방자치단체에서 「알기 쉬운 예산서」가 발행되는지, 발행되고 있다면 그 구성이 어떻게 되어 있는지를 살펴보았다.

특히 '사업설명서'에 대한 논의가 수차례 이루어지고 실제 대덕구에서 작성할 수 있는지 협의를 거쳤다. 또한 성과지표의 작성 및 설정에 대하여는 가능여부를 판단하기 위해 성과계획서와 사업예산편성 구조를 살펴보았으며, 전문가 및 대덕구 담당자들과 면담을 하였다.

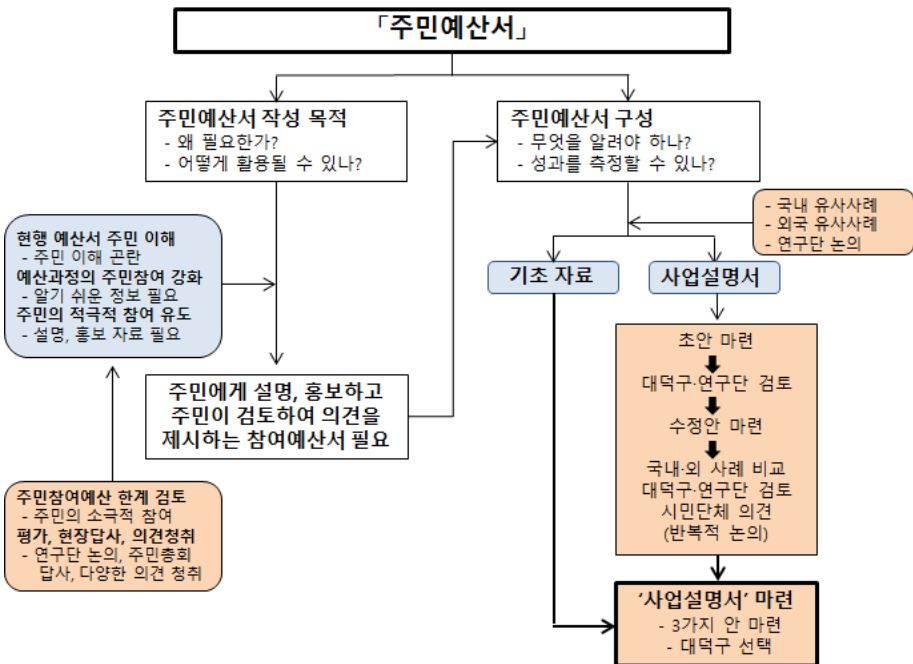
시민단체에서는 주민의 눈높이 맞는 주민예산서의 요구를 하였다. 다만 그 방

법론에 대하여는 대안을 제시하지 못하였다. 주민 눈높이에 너무 맞추면 사업설명서의 내용이 부실해지고, 행정에서 공급자 관점에서 만들면 주민이 이해하기 어려운 점이 있는 것이 사실이었다.

이상과 같은 주민예산서 개발과 관련한 쟁점과 문제를 해결하기 위해 연구단에서는 이에 대한 지속적인 논의, 기존 유사 사례와의 비교 검토, 적용 가능성 여부를 판단하기 위해 대덕구와의 논의 및 협의, 연구단 이외 외부 전문가, 시민단체, 경험 있는 지역활동가 등의 자문도 청취하였다.

주민예산서 개발의 이슈 발굴로부터 논의 과정을 거쳐 결론에 이르기까지의 진행과정을 도식화 하면 <그림 4-1>과 같다.

<그림 4-1> 주민예산서 논의 및 개발과정



2. 주민예산서의 포함 내용

정보제공은 주민참여의 기본 전제라고 할 수 있다. 주민들은 아는 만큼 참여한다. 그런 의미에서 주민예산서를 만드는 것은 기존의 정보제공과 홍보 외에 다음의 두 가지 의미가 포함되어야 의미가 있다.

가. 성과주의 예산서와 결합: 시민들의 관심은 투입이 아니라 산출과 결과

주민(혹은 의회)들의 관심사와 주요관점은 투입보다는 산출(outputs)이나 결과(outcomes)에 있다. 산출물에 대한 기술이 더 구체적이면 구체적인수록 자원 배분에 대한 정부의 통제능력은 강화될 것이고, 투입중심 체제와 비교해 목표관리가 효율적으로 이루어질 수 있을 것이다.

사실, 정부는 투입에 대한 통제가 효과적인 통제일 수 있다. 이에 의한 예산시스템은 정책 우선순위의 변화나 효율성 요구에 대한 대응이라기보다는 관성에 의한 것이다. 예를 들어 “정책자문위원회 운영”의 경우 자문료 ○○회 × ◇◇◇원이 중요한 것이 아니라 자문을 통해 생산되는 보고서의 양과 질이다. 현재의 예산서는 품목 중심이라 그 사업의 성과가 잘 드러나지 않고, 성과주의 예산서 또한 성과지표가 매우 추상적이고 비용과 연계가 되어 있지 못하다.

따라서 주민에게 설명하는 사업설명서에는 필요하거나 주요한 사업의 경우 사업의 결과(산출)인 성과지표의 제시가 필요하다.

나. 정보제공 양식(가공할 수 있도록 엑셀 파일로 제공)

참여, 공유, 개방의 웹 2.0 정신을 공공정보 서비스에 적용하는 거버먼트(정부) 2.0 운동이 미국, 영국, 호주 등 서구 여러 나라로 확산되면서 우리나라 정부와 지방자치단체에서도 이 개념을 적용하여 현재는 정부 3.0을 이야기하고 있다. 과거에는 주민이 요청하는 정보를 단순히 ‘공개’하는 수준이었다면, 이제는 공공기

관이 앞장서 주민의 알 권리에 충실한 방향으로 정보를 투명하게 ‘제공’하고, 주민이 정보에 쉽게 접근할 수 있는 온라인·모바일 환경을 구축함으로써 소통과 참여의 모델을 수립할 필요가 있다.

예산서의 경우도 홈페이지에 PDF 파일로 제공하는 것이 아니라 관심 있는 주민들이 예산을 분류하고 가공해볼 수 있도록 엑셀(Excel) 파일로 공개하는 것도 필요하다.

3. 주민예산서의 활용

가. 주민참여용(전체예산 참여)

주민참여용 주민예산서는 ‘예산서(안)이 확정되기 전 주민들에게 재정 상황, 정책·사업의 내용을 설명하고, 주민들의 의견을 들어 반영·조정하기 위한 설명서’의 성격을 갖는다. 이는 예산부서에서 각 부서의 예산요구서를 취합하여 각 부서와 조정하는 단계인 9월~11월 사이에 예산안을 의회에 제출하기 전까지 기간에 시행할 수 있다. 부서의 예산요구서를 주민예산서 형식에 맞게 재작성하거나 부서의 예산요구서 제출 시 함께 제출하도록 할 수 있다.

주민예산서는 재정 상황과 정책·사업으로 구성하되, 이를 기초로 예산안이 확정되며 추후 집행 모니터링 및 사후 평가를 고려하여 관련 내용이 포함되어야 한다. 이를 책자화하여 홈페이지 게재, 브로슈어 제작, 언론 공표 등으로 주민에게 널리 알리고, 단체장이 직접 주민들에게 설명하고 주민들의 제안과 의견을 청취하여 정책이나 사업의 추진계획(예산요구서)을 조정하는 과정을 거쳐야 한다. 단체장의 재정운영계획의 설명회에는 부서장, 주민참여예산위원들이 함께 참여하여 주민의 의견을 직접 청취할 필요가 있다. 이 설명회는 총회 같은 장소에서 1회에 할 수도 있지만 이보다는 현재 읍면동별로 진행되는 지역회의(주민자치회) 또는 권역별로 진행하는 것이 바람직하다.

단체장의 설명회와 동시에 주민들에게는 일정한 양식의 설문지를 배부하여 계

획하는 정책이나 사업의 내용에 대한 의견이나 새로운 제안 등을 기재하도록 하여 이를 예산조정에 활용해야 한다. 단체장의 설명회는 주민참여예산위원회에서 주민의견서를 작성(법적 사항)하기 이전에 시행되어야 한다. 설명회를 통해 제시된 주민의 제안이나 의견을 반영하여 사업부서에서는 예산요구서를 변경·조정하고, 주민참여예산위원회는 설명회에서 취합된 주민 의견이나 제안을 바탕으로 주민의견서를 작성하여 의회에 제출해야 한다.

주민참여예산위원회가 중심이 되어 주요 사업에 대하여 주민공청회를 개최하여 예산요구서를 조정하는 경우도 있지만, 단체장이 주민예산서의 설명회를 통해 주민들로부터 받은 의견이나 제안을 반영하는 것이 전체예산에 대한 주민참여의 절차로 더욱 바람직하다.

- * 주민의견수렴 내용을 기초로 사업·예산 조정 및 주민참여예산위원회에서 심의, 주민의견서 작성
- * 자체사업: 사업·예산 조정 가능, 보조사업: 사업의 내용(콘텐츠) 참여 가능

나. 주민홍보용(예산홍보, 주민참여 유도)

주민홍보용 주민예산서는 의회에서 의결된 예산을 주민들에게 알기 쉽게 재정 상황, 정책·사업의 내용을 설명하여 알리고, 주민참여를 유도하기 위한 설명서의 성격을 갖는다. 실제 주민들은 지방자치단체의 재정 상황이 어떠한지, 어떠한 정책과 사업들이 있는지, 내가 사는 지역에 어떠한 서비스가 제공되는지, 개인적으로 어떠한 혜택을 받는지, 지방자치단체의 정책과 사업이 어떻게 만들어지는 잘 알지 못하고 있다. 이러한 이유로 참여예산을 시행한지 어느 정도 시간이 흘렀지만, 주민들의 참여가 소극적이고, 관주도의 참여예산제가 형식적으로 운영되는 면도 있다고 볼 수 있다.

현재의 지방자치단체 예산서는 재무(財務) 중심이며 주민들이 이해하기 어려운 구조이다. 따라서 예산서가 홈페이지 등을 통해 공개되고 있지만, 주민들이 이해하기 매우 어려우며, 전문가조차 쉽게 이해하기 용이하지 않다. 향후 주민들이 이

해하기 쉬운 사업 중심의 설명서인 주민예산서를 통해, 지방자치단체는 주민들에게 정책·사업과 그 내용을 알려주어야 한다. 이를 통해 주민들이 지방자치단체의 예산 활동에 참여할 수 있도록 해야 할 것이다. 주민들의 눈높이 맞는 예산서를 제공함으로써 참여를 유도해야 한다. 이는 홈페이지, 요약된 안내서나 언론 보도 등으로 주민에게 알릴 수 있으며, 단체장의 예산 설명회, 공무원들의 찾아가는 예산 설명회, 예산학교 교재 등으로 사용할 수 있다.

주민홍보용 주민예산서는 2가지 방안이 있을 수 있다. 하나는 주민참여용을 예산이 확정된 후 수정하여 작성할 수 있다. 다른 하나는 재정 상황을 포함하여 단체장 공약사업(역점), 주민 관심 사업, 주민 의견이 필요한 사업(주민 관심), 홍보가 필요한 사업 등을 중심으로 선정하여 간략하게 구성할 수도 있다.

제2절 주민예산서 관련 유사사례 검토

1. 국내외 「알기 쉬운 예산서」 검토(확정 예산)

서울은 세입·세출예산서 외에 알기 쉬운 예산서를 작성하여 홈페이지 통하여 주민들에게 공개하고 있다. 내용은 예산편성 방향, 예산편성 과정, 예산개요(자료, 도식화)와 사업편으로 세부사업 기준으로 <그림 4-2>와 같이 작성한다.

사업설명은 부서별로 예산편성 체제 그대로 정책사업-단위사업-세부사업 기준으로 사업개요와 예산 및 전년도와 비교를 간단히 하고 있다. 모든 사업을 기준으로 작성하다보니 분량이 700여 페이지에 달한다. 모든 사업에 대하여 사업의 개요를 간단히 알 수 있지만 총예산만 표시되어 경비의 구체적인 내용이 나타나지 않고 있는 단점이 있다.

〈그림 4-2〉 서울시의 알기 쉬운 예산(성과주의 예산개요)

서울시: 세부사업 기준(700페이지)			
1. 개요 및 자료 - 예산편성 방향, 예산편성 과정, 예산개요(자료, 도식화)			
2. 사업편 -여성정책책임담당관 • 성평등 및 여성복지증진 --- 000백만원 1. 여성경쟁력강화 ----- 000백만원			
(단위: 백만원)			
사업명	사업개요	2018	2017 증감
여성발전센터 운영 강화	• 대상 : 5개소(동부, 서부, 남부, 북부, 중부) • 내용 : 직업교육, 취·창업 상담 및 알선 등	6,139	8,354 -2,215
여성인력개발센터 운영	• 대상 : 18개소(중·광역여성인력개발센터 등) • 내용 : 직업교육, 취업 및 창업지원 등	4,604	5,456 -852
여성 새로일하기센터 지정 운영	• 대상 : 여성새로일하기센터(28개소) • 내용 : 직업교육, 취업상담, 사후관리 등 종합취업지원시스템 운영	12,756	13,290 -534
안심귀가스카우트	• 내용 : 여성 등 범죄취약계층의 안전한 심야귀가지원 및 취약지역 순찰 • 참여인원 : 452명	4,479	3,855 624
여성능력개발 훈련강화	• 위치 : 동작구 여의대방로54길 18 (여성플라자 4층) • 내용 : 여성인력개발기관 총괄조정평가 및 지원, 여성일자리 발굴 및 취업·창업 촉진	5,534	1,579 3,955

자료: 서울특별시, 2019 알기쉬운 서울시 예산, 2019

(<http://news.seoul.go.kr/gov/archives/files/2019/03/5c8074b99hbdd0.24166936.pdf>)

서초구의 경우 2020년 예산(안) 중 주요 사업에 대하여 지역의 전문가들에 자문을 얻고자 예산안 설명회 자료를 다음과 같이 작성하였다. 그리고 실제 설명회는 단체장이 주관하고 각 부서에서 시각화 자료를 활용하여 설명하고 전문가들의 자문을 받는 방법으로 진행하였다. 이러한 방법은 동일하게 주민에게 설명하고 주민들로부터 의견과 제안을 받을 경우 주민참여예산으로 볼 수 있다.

〈그림 4-3〉 서초구 예산(안) 설명회 자료

예산현황: 세입·세출 예산(안) 현황

- 예산규모
- 일반회계 세입현황
- 일반회계 세출현황
- 일반회계 기능별 예산현황

사업목록: 세출예산 주요사업 목록(근거, 사업명, 장소, 사업 내용)

사업설명서: 사업목적, 사업개요(기간, 내용), 사업근거, 사업효과, 소요예산(산출 내역)

※ 부서의 설명회 자료 사례(알기 쉽게 별도 작성)

구립 방배숲도서관 건립

[자치행정과]


구립도서관이 없는 방배권역에 **방배숲도서관**을 건립하여
서초구 문화균형발전을 도모 ※ **권역별 구립도서관 건립 완성** ✓

1 사업개요


- 사업기간: 2019.08.~2021.07.
- 위 치: 서초구방배동 126-1, 산17-29
- 연 면 적: 1,000㎡(지하1층/지상1층)
- 주요시설: 종합자료실, 어린이자료실, 카페, 세미나실, 벚꽃전망대 등
- 건 축 비: 5,808백만원
- **향후일정**
 - '20.03.: 기본 및 실시설계 용역 준공
 - '20.05.: 방배숲도서관 건축공사 착공
 - '21.07.: 방배숲도서관 건축공사 준공
 - '21.08.: 시스템 구축 및 개관

2 위치 및 현장사진

■ 위치도



■ 현장사진 및 조감도



양재동 음악산책길 경관조성사업

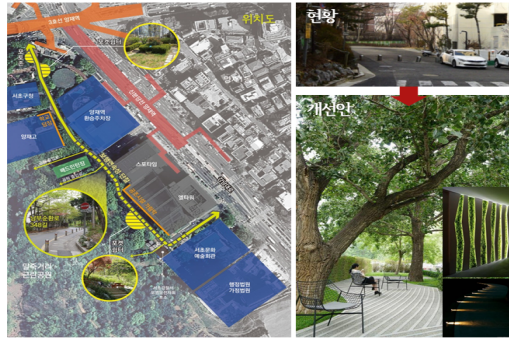
[도시디자인과]

‘남부순환로 348길’에 음악정원 테마를 도입하여 걷고 싶은 거리를 조성
 - 2019년 6월 서울시 「2020 도시경관개선사업」 선정

1 사업개요

- 기간 : 2020. 1. ~ 12.
 - '20년 설계 및 1차년도 공사
 - '21년 2차년도 공사
- 대 상 : 남부순환로 348길
 (양재역~구청~예술회관)
- 규 모 : L=420 W=8m
- 내 용 : 걷고 싶은 거리 조성
 음악테마경관 조성
- 사업근거 : 경관법 제16조
- 2020년 소요예산 : 550백만원

2 위치 및 현장사진



자료: 서초구 내부자료

일본은 지방자치단체마다 「알기 쉬운 예산 또는 사업 설명서」를 작성하여 공개하고 있다. 작성방법은 지방자치단체 마다 다르게 구성하고 있다. 어떤 지방자치단체는 사업의 성격(계속사업, 신규사업, 확충사업 등)을 표시하는 단체도 있으며, 경비의 성격(위탁료 등)을 표시하는 단체도 있으며 분량도 지방자치단체마다 다르다.

〈그림 4-4〉 일본 지방자치단체의 알기 쉬운 예산(사업) 설명서 사례

치바현 인자이시(千葉県 印西市, 인구 102,780명(2019.8월)) : 주요사업(35페이지)			
○기초지식(예산 의미, 편성과정, 고려사항 등) ○자료(예산, 세입·세출 그림 등), ○사업 설명			
기본목표 1 천혜의 자연속에서 평안하게 생활할 수 있는 마을을 만들 〈생활환경〉			
환경기본계획의 추진사업 (계속사업)		예산액 541만엔	
	시가 목표로 하는 장래 환경상(像)의 실현을 위해, 환경기본계획에 환경 보전에 관한 시책을 종합적이며 계획적으로 추진함과 동시에, 환경보전활동의 적극적인 전개와 시민·사업자사가 협동하여 자연환경을 지킬 수 있도록 체제 구축을 추진함 시민의 자연환경 보전의식을 고양시키기 위해 자연을 활용한 관찰회와 체험학습회 등을 개최하고, 자연과 접하는 기회를 증진함	특정 재원	국고보조금 지방채 기타
		재원 내역	일반재원
소관과 환경보전과			
효고현 니시와키시(兵庫県 西脇市, 인구 39,147명(2019.10월)) : 주요사업(80페이지)			
○자료(예산, 세입·세출 그림 등) ○사업 설명			
결혼활동지원사업 (예산서 p. 63)		30만엔	
남녀의 건전한 만남을 촉진하기 위해, 만남의 장(파티 등) 등의 결혼활동에 관한 사업을 추진함		담당 : 도시경영부자세대창생과	
사업 목적			
남녀 만남의 장(파티 등)과 중매 등, 결혼활동에 관련한 사업을 시민 자원봉사단체에 위탁하고, 결혼을 원하는 독신남녀가 만날 수 있는 기회를 기획함으로써 니시와키시의 출산과 육아로 이어질 수 있도록 하며, 정주 촉진과 장래 인구감소의 역제를 꾀함			
재원내역		경비내역	
일반재원	30만엔	결혼활동지원사업 위탁료	30만엔

이외 외국은 시민예산서(citizen budget)를 작성하여 주민에게 알리는 경우가 많으며 주요 내용을 인포그래픽, 사업 online 등의 방법도 활용하고 있다.

2. 의회 세출예산 설명 자료(예산요구 자료, 예산확정 전)

주민예산서의 「사업설명서」 내용을 구성하기 위해 사업부서에서 예산을 요구할 때 작성하는 사업설명서를 검토하였다. 이는 예산안이 정해지면 의회에 제출하는 사업설명서이다. 사업설명서는 표준화되어 있지 않으며 지방자치단체마다 다르다. 대덕구의 경우 비교적 간단한 반면 서울시의 경우는 내용은 충분하지만 좀 복잡한 구조로 되어 있다. 사업설명서는 필요성, 사업개요, 세부 경비산출 내역, 예산의 변화 등이 포함되어 있다.

〈표 4-1〉 세출예산 사업설명서(대덕구)

예산안 P.532

(단위 : 천원)

사업명 (무기명)	사방사업	소요예산	637,514
과목별 (세부사업-편성목)	사방사업(국비) 401-01.02.03(시설비, 감리비, 시설부대비)	신규/계속	계속
사업목표	사방사업을 통한 산림재해 예방		

□ 근거 및 필요성

- 생활권지역 산사태 등 산림재해를 사전에 예방하고 인명·재산 피해를 최소화하고자 사방사업을 실시
- 훼손된 산림을 생태적으로 복원하여 지속가능한 산림 생태계 보전

□ 사업개요

- 위 치 : 계족산 일원
- 내 용 : 산지사방 3개소, 계류보전 1개소, 사방담 관리 1개소 관리
- 기 간 : ` 19.1월 ~ 10월

□ 산출기초 / 637,514천원(국 446,260, 시133,876, 구 57,378)

- 사업비 : 621,114천원(국 434,780, 시 130,432 구 55,902)
 - 산지사방 : 78,883,000원 × 3ha = 236,500,000원
 - 계류보전 : 188,807,000원 × 2km = 377,614,000원
 - 사방담관리 : 7,000,000원 × 1개소 = 7,000,000원
- 감리비 : 12,000천원(국 8,400, 시 924, 구 396)
 - 산지사방 : 236,500,000원 × 2.06% ≒ 4,800,000원
 - 계류보전 : 377,614,000원 × 1.89% ≒ 7,200,000원
- 시설부대비 : 4,400천원(국 3,080, 시 924 구 396)
 - 산지사방 : 236,500,000원 × 0.72% = 236,500,000원
 - 계류보전 : 377,614,000원 × 0.72% ≒ 2,700,000원
 - 사방사업 추진에 소요되는 시설부대경비로 건설부문 요율 0.72%적용

□ 연도별 예산현황

(단위: 천원)

구 분	2017년까지 (결산액)	2018년			2019년 (D)	전년대비 비교증감 (D)-(A)
		계 (A)=(B)+(C)	본예산 (B)	추경(C)		
계	192,371	450,800	450,800	0	637,514	186,714

〈표 4-2〉 세출예산 사업설명서(서울시)

사 회 복 지 협 의 회 지 원

1 기본 현황

사업개요

회계	일반 회계	
사업 기간	<input checked="" type="checkbox"/> 연례반복	
사업 성격	<input type="checkbox"/> 신규 <input checked="" type="checkbox"/> 계속	<input checked="" type="checkbox"/> 경상 <input type="checkbox"/> 투자
사업 내용	○ 사회복지사업을 협의 조정하고, 조사 연구 사업을 추진하는 서울시 사회복지협회의 운영지원으로 민간주도의 사회복지 활성화 도모	
사업비 (당해년도)	1,070,541천원 [국비]	[시비] 1,070,541천원
	기타 (예산 외)[구비]	[기타]

사전절차 대상 및 이행여부

투자심사	학술용역	기술용역	지방보조금	정보화예타	공유재산	출자·출연	민간위탁
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

민간보조 자치단체보조 사회복지보조 그 외

지원형태	근거	분담비율 또는 금액			심의결과
		국비	시비	구비	
사업비보조	사회복지사업법 시행령 제 17조 (각 협의회의 운영경비)		100%		원안동의(2018.9.10.)
운영비보조	사회복지사업법 시행령 제 17조 (각 협의회의 운영경비)		100%		원안동의(2018.9.10.)

사업 담당자

실·국	부서명	과장	팀장	주무관
복지정책실	복지정책과	○○○ 2133-xxxxx	○○○ 2133-xxxxx	○○○ 2133-xxxxx

2 예산(안) 설명

□ 예산(안) 총괄

(단위 : 천원)

구분	2018년		2019예산(안) (B)	증감 (B-A) (B-A)*100/A	
	본예산(A)	최종예산(B)		(x-)	(x-)
계	(x-) 751.109	(x-) 751.109	(x-) 1,070,541	(x-) 319,432	(x-) 42
민간단체법정 운영비보조	(x-) 731.109	(x-) 731.109	(x-) 1,050,541	(x-) 319,432	(x-) 43
민간위탁사업비	(x-) 20,000	(x-) 20,000	(x-) 20,000	(x-) 0	(x-) 0

□ 예산(안) 산출근거

과목구분	2018년 본예산	2019년 예산(안)
민간단체법정운영비 보조	○ 인건비 = 461,157 천원	○ 인건비 = 508,657 천원
	○ 운영비 115,000 천원	○ 운영비 125,843 천원
	○ 사업비 = 154,952 천원	○ 사업비 = 416,041 천원
	증감사유	
-인건비 : 인력 1명(5급 3호봉) 신규채용, 전년대비 인건비 인상률 2.06% 반영		
-운영비 : 청소용역비 증 6백만원 (14.5%), 사유재산사용료 증 5백만원 (19.7%)		
-사업비 : 서울복지박람회 신규 (200백만원) *기존사업에서 협의회 예산으로 통합 서울 복지 상황 지도 (16백만원, 신규), 국제교류협력사업 (25백만원, 재개), 조사연구사업(증10백만원)		
민간위탁사업비	○ 시설유지비 =20,000천원	○ 시설유지비 =20,000천원
	증감사유	
	전년동일	

③ 사업 설명

□ 사업 목적

- 서울시민의 복지증진을 위하여 각종 사회복지사업을 조직적으로 협의·조정하고 사회복지에 관한 조사, 연구 사업을 추진하는 사회복지협의회 지원으로 민간주도의 사회복지 활성화 도모

□ 사업 근거

- 사회복지사업법 제33조 및 같은 법 시행령 제 17조

□ 추진 경위

- 1988.2 사회복지사업법 제 33조에 의거 한국사회복지협의회 서울지회설립
- 1999.1 사회복지사업법 제 33조 개정에 의거 사회복지법인 서울특별시사회복지협의회로 설립인가

□ 추진 경위

- 사업기간 : 2019.1 ~ 12월
- 지원대상 : 서울시사회복지협의회
 - 협력단체 : 16개 사회복지직능단체, 16개 잔치구사회복지협의회
 - 회원 : 총 354개 단체 및 개인(단체 200,개인 54)
 - 협의회 직원 : 10명(인건비 지원 인원)
- 사업내용 :
 - 협의조정사업 : 사회복지신년인사회, 국제협력교류사업, 사회복지협력사업, 서울복지상황지도제작, 서울사회복지대회 등
 - 사회복지교육원운영 : 사회복지전문보수교육, 재무회계교육, 재해예방 안전관리교육 등
 - 조사연구사업 : 서울시 사회복지 현황 및 정책연구 공모 및 지원 등
 - 정책활성화사업 : 사회복지정책간담회, 시의회 보건복지위원 초청 정책간담회, 서울복지포럼 등
- 위치 : 서울시 마포구 백범로 31길 21(공덕동 370-4),6층

□ 2019년 도 추진 일정

(단위 : 천원)

사업추진절차	추진기간	예산집행계획	추진세부내용
계		1,070,541	
기본계획수립	2019.01~2019.01		연간 운영지원 계획 수립
보조금 신청 및 집행	2019.01~2019.12	1,070,541	분기별 운영비 신청 및 교무
보조금 집행 정산	2019.03~2019.12		분기별 사업실적 점검 및 집행 정산

4 사업 효과

□ 최근 3년 추진 실적

달성 목표 : 사회복지사업의 조직적 협의·조정

2016년도	<ul style="list-style-type: none"> ○ 협의조정사업 <ul style="list-style-type: none"> - 사회복지신년인사회(185명), 서울사회복지견기대회(5,400명), 직능협회장 간담회, 국제협력교류사업 등 실시 ○ 서울사회복지교육원 <ul style="list-style-type: none"> - 사회복지전문보수교육 (14회, 623명), 재무회계교육(23회,1,173명),사회복지시 설정보시시스템교육(8회,460명) 실시 ○ 조사연구사업 : 2회(연구과제공부 1회, 사회복지재무회계매뉴얼) ○ 정책개발사업 <ul style="list-style-type: none"> - 사회복지법인 운영자 간담회(150명), 서울복지국제포럼(203명),서울복지거버넌스 워크숍(109명)등 개최
2017년도	<ul style="list-style-type: none"> ○ 협의조정사업 <ul style="list-style-type: none"> - 사회복지직능위원회(연5회),사회복지협력사업(연10회),사회복지의날행사, 서울복지박람회,사회복지협의회 혁신위원회 운영(연4회) 등 실시 ○ 서울사회복지교육원 <ul style="list-style-type: none"> - 직급과정(12회,403명),직무과정(10회,454명) 전문과정(5회,177명),소규모복지 시설종사자맞춤형 교육(5회,87명) 재무회계교육(5회,177명),사회복지시설정보시스템교육(24회,1,226명) 재해예방교육(2회,60명) ○ 정책개발사업 <ul style="list-style-type: none"> - 서울시 보건복지위원 초청 정책간담회(연2회),사회복지정책위원회 운영(연4회), 조사연구사업(연1회,1개 과제),서울복지포럼(1회 100명)등
2018년도	<ul style="list-style-type: none"> ○ 협의조정사업 <ul style="list-style-type: none"> - 사회복지 직능단체, 구협의회 협의조정(13회, 166명), 전국시도사회복지 협의회 회장 간담회(1회,14명),서울사회복지대회(1회,800명),서울복지박람회 등 협업사업 추진

	<ul style="list-style-type: none"> ○ 서울사회복지교육원 운영(82회, 2,966명) <ul style="list-style-type: none"> - 직급과정(9회 319명), 직무과정(14회, 443명), 전문과정(3회 72명), 소규모시설 종사자 교육(2회 65명), 재무회계교육(31회 1,216명), 재해예방안전관리교육(3회 101명), 시설정보시스템교육(18회 710명), 기타교육(2회, 50명), SSN지역복지 최고경영자 아카데미(12회기, 29명) ○ 정책개발사업 <ul style="list-style-type: none"> - 서울시 보건복지위원 초청 정책간담회(1회), 정책실무위원단(5회, 23명), 정책아카데미(3회, 53명), 조사연구사업(1개 과제, 진행 중)
--	--

□ 향 후 기 대 효 과

- 사회복지대회, 직능협회장 회의 등 개최를 통한 사회복지분야 정보 공유 및 공동체 의식 함양
- 국제협력 교류사업을 통한 우수제도 도입
- 민간 복지자원 발굴을 통한 연계·협력 체계 구축 등

㉔ 최근 3년 결산 현황

연도	최종예산	전년이월	예산변경	예산현액	집행액	차년이월	집행잔액
2015	(x-) 855,799	(x-) 0	(x-) 0	(x-) 855,799	(x-) 855,799	(x-) 0	(x-) 0
2016	(x-) 1,045,335	(x-) 0	(x-) 0	(x-) 1,045,335	(x-) 1,013,455	(x-) 0	(x-) 31,880
2017	(x-) 753,774	(x-) 0	(x-) 0	(x-) 753,774	(x-) 753,774	(x-) 0	(x-) 0

제3절 주요 쟁점 논의

1. 주민예산서 작성 관련 성과지표 설정

현행 사업예산의 성과계획서 작성에서는 정책사업별로 사업목적 달성을 위해 측정 가능한 성과지표를 개발하되, 성과지표의 품질 향상을 위해 실·국장(국이 없는 군은 과) 책임하에 작성하여 예산부서에 제출하도록 하고 있다.

가. 성과측정과 사업단위의 설정 문제

사업예산제도에 있어서 어느 수준(위계)의 사업단위에서 성과지표를 설정하는가의 문제는 주민예산서 작성과 관련하여 다음과 같은 이유에서 중요한 사항이다.

첫째, 사업단위를 토대로 성과지표가 생성되며, 그에 따른 성과평가 결과가 예산편성에 활용된다.

둘째, 사업단위가 성과목표를 달성하는데 핵심적인 활동을 충분히 설명하지 못하는 경우, 성과평가의 의미와 유용성이 떨어진다.

셋째, 사업단위를 너무 높은 수준에서 설정하게 되면 성과정보가 모호하고 명확성이 낮아져 성과평가 결과를 구체적인 의사결정에 활용하기 어렵다.

넷째, 반면 사업단위가 지나치게 낮은 위계에 속하는 경우 성과목표 달성을 객관적으로 측정할 수 있는 핵심활동을 제대로 파악하기 곤란하여 성과정보와 성과지표의 의미가 크게 떨어질 수 있다.

현재 사업예산 분류체계는 분야-부문 아래에 사업단위로서 정책사업-단위사업-세부사업을 두고 세부사업에 대해 예산과목(편성목)을 편성하는 예산구조를 형성하고 있다. 이와 같은 사업예산 분류체계와 사업단위 위계 속에서 현행 사업예산의 성과관리는 정책사업을 토대로 단위사업 중심으로 성과지표와 성과측정이 이루어지고 있다(〈그림 4-4〉 참조)

〈그림 4-5〉 사업예산제도와 성과관리제도 관계



나. 성과지표 및 목표치 설정 현황

1) 성과지표 설정

성과계획서 평가를 위해 정책사업 목표별로 성과지표를 설정한다.

성과지표는 해당 성과를 대표 또는 포괄하는 지표로, 사업의 목적 달성 여부를 측정하는 도구이다(〈표 4-3〉 참조).

정책사업목표 수준에서 의도한 성과를 통합적 시각에서 파악할 수 있도록 작성하되, 지표수는 원칙적으로 3개 이내로 한다. 지표개발 용이성만을 고려하여, 지엽적인 내용으로 설정하지 않도록 주의하고 가급적 정책사업목표의 궁극적인 효과를 측정할 수 있는 결과지표 위주로 설정하고, 결과지표 설정이 어려운 경우

과정지표와 산출지표를 병행 사용한다

사업 특성상 결과지표로 설정이 어려운 경우 단순히 산출량이 아닌 산출의 질 (quality)을 측정할 수 있도록 산출지표로 설정한다. 예를 들면, 홍보사업의 경우 단순히 산출의 양을 측정하는 ‘홍보 건수’가 아니라 산출의 질을 측정하는 지표인 ‘홍보물에 대한 인지도’를 성과지표로 제시해야 한다.

〈표 4-3〉 성과지표의 분류

구분	지표 개념	지표 예시
투입지표	업무수행을 위해 직접 투입된 예산·인력·정보·기술 등 투입물의 양을 나타내는 지표	- 직업훈련 교육예산집행률 - 1인당 교육지출액 - 1인당 경찰관수
과정지표	사업진행과정에서 나타나는 산출물의 양을 나타내는 지표이며, 업무수행량이나 활동량으로 측정됨	- 직업훈련 교육별 진도율 - 공정률, 사업진척도
산출지표	사업완료 후 나타나는 1차적 산출물을 나타내는 지표이며, 업무수행에 따른 산출량, 조직활동의 직접적인 결과물임	- 직업훈련 교육수료자수 - 쓰레기수거량, 경찰순찰횟수 - 금연교실 참석자수
결과지표	1차적 산출물을 통해 나타나는 궁극적인 사업의 효과, 정책이 지역사회나 수혜자에게 미치는 영향력을 나타내는 지표	- 교육훈련 수료자 취업률 - 거리청결도 - 화재발생의 감소, 범죄율의 감소 - 흡연자의 감소, 이용자만족도

2) 성과지표의 목표치 수준

성과지표의 목표치는 아래 사항 등을 고려하여 설정하되, 사업방식 개선 의지 등 적극적 업무수행 관점에서 구체적이고 합리적으로 설정해야 한다.

첫째, 과거 추세치 및 중장기추진계획, 유사 사업·전국수준과의 비교 등을 통해 자동으로 달성할 수 있는 수준을 초과하여 목표치를 설정해야 한다.

둘째, 사업추진 과정에서 미흡한 점에 대한 개선 노력을 통해 예상되는 성과제고 정도를 반영하여 목표치 수준을 설정해야 한다.

셋째, 성과지표의 목표치가 구체적·합리적인 수준임을 설명하는 설정 근거를 명확히 작성해야 한다.

다. 성과지표 설정 시 고려사항

사업예산에 있어서 상위 수준(예: 정책사업)의 사업단위에서는 결과지표가 필요하겠으나, 직접 특정 서비스를 제공하는 하위 사업단위에 대한 성과평가는 서비스의 제공량, 서비스의 질, 서비스 제공 범위의 적정성 등을 중심으로 성과지표를 개발할 필요가 있다.

즉, 지방자치단체가 추진하는 예산사업은 대부분 직접적인 서비스를 제공하는 경우가 많기 때문에, 예산사업 성과관리를 위해서는 평가단위 수준(위계)에 따라 적절하게 결과지표와 과정지표, 산출지표를 병행하여 활용할 필요가 있다.

성과지표의 적정성을 확보하도록 노력하여야 한다.

첫째, 성과지표가 사업목적과 명확한 인과관계를 갖도록 설정해야 한다.

둘째, 성과지표가 사업 일부가 아닌 전체를 대표하며, 사업의 내용 및 수혜대상 범위를 포괄하도록 설정해야 한다.

셋째, 가급적 성과지표가 사업목적의 최종달성 여부를 판단할 수 있도록 결과지표로 설정해야 한다.

넷째, 성과지표의 정의·측정 산식이 애매하지 않도록 명확하게 제시할 필요가 있다.

또한 성과지표의 목표치를 도전적으로 설정할 필요가 있다.

첫째, 성과지표의 목표치를 사업 시행 전에 설정해야 한다.

둘째, 성과제고를 위한 특별한 노력 없이 통상적인 사업수행을 통해 자동으로 달성할 수 있는 수준을 초과하여 목표치를 설정해야 한다. 사업방식 개선 등 성과제고를 위한 노력을 반영하여 목표치를 설정해야 한다.

셋째, 명확하고 합리적인 근거에 기초하여 목표치를 설정할 필요가 있다.

2. 주민예산서와 지방재정공시의 비교

지방재정공시는 주민의 복리 증진과 편의시설 확충 등 지역 살림살이에 쓰이는 지방재정의 현황을 주민에게 투명하게 공개하는 제도이다. 1994년부터 재정운영 상황 공개제도를 운영하였는데, 이는 지방자치단체별 조례가 정하는 바에 따라, 매 회계연도마다 1회 이상 세입·세출예산의 집행상황 등 재정 운용에 관한 중요 사항을 주민에게 공개하였다. 기존 재정 운용상황 공개제도의 한계를 극복하고, 주민에 대한 재정 투명성 및 책임성을 제고하고자 2006년부터 지방재정공시제도를 도입·운영하고 있다. 지방재정공시의 내용은 앞에서 검토하였다.

주민예산서는 현행 주민참여예산에 운영의 한계와 문제점을 극복하고, 주민이 주도적으로 예산의 편성과 집행 등 전 과정에 참여하도록 유도하고자 하는 것을 목적으로 하고 있다. 이는 주민들에게 지역 살림살이의 내용과 지방자치단체가 추진하는 주요 개별사업에 대해 더욱 쉽게 이해할 수 있도록 사업설명서를 작성·제시하는 것이다. 알기 쉬운 주민예산서 운영시스템을 통해 지역의 살림살이와 개별 사업내용에 대해 주민들이 인지하고 주민들이 참여하여 제시한 의견을 보다 효과적으로 예산편성 과정에 반영하는 시스템을 갖추고자 하는 것이다.

〈표 4-4〉 주민예산서와 지방재정공시제도의 비교

구분	지방재정공시	주민예산서
목적	지방재정운영상황에 대해 주민의 이해를 돕고 주민에 대한 재정적 책임성과 투명성 확보	지방자치단체 예산편성 등 전과정에 대해 주민이 주도적으로 참여하고 의견을 제시하여 재정운영에 대한 주민의 참여와 투명성 확보
개념	예산서 및 결산서를 기준으로 재정운영 결과와 주민의 관심사항을 주민에게 공개	지방예산의 주요내용과 알기 쉽게 작성된 사업설명서를 통해 주민들이 주도적으로 의견을 제시하고 예산에 반영
근거	지방재정법 제60조(지방재정 운용상황의 공시 등)	지방재정법 제39조(지방예산 편성 등 예산과정의 주민 참여)
주체	지방자치단체의 장	지방자치단체의 장

구분	지방재정공시	주민예산서
유형구분	<ul style="list-style-type: none"> - 공통공시: 세입·세출예산 등 일반적인 재정운용상황 공시 - 특수공시: 지역숙원사업, 특수 지역유치사업 추진실적 등 특수한 재정운용상황 공시 	<ul style="list-style-type: none"> - 주민예산서: 예산개요, 사업설명서 - 예산안내서: 핵심적 내용을 알기 쉽게 주민에게 제공(그래프, 그림 등)
시기	<ul style="list-style-type: none"> - 정기공시: 매년 2월(예산기준), 8월(결산기준) - 수시공시: 추가공시 	예산안 편성과 연계하여 운영 실시
활용방법	자치단체 홈페이지, 당해지역 일간지, 지역방송, 시군정지(반상회보) 등	<ul style="list-style-type: none"> - 예산학교, 시민대학 - 지역회의, 주민자치회, 마을공동체 등에서 설명하고 의견 청취
주요내용	<ul style="list-style-type: none"> - 결산기준: 결산규모, 재정여건, 부채/채무/채권, 지방세/세외수입, 복지/민간지원, 재정성과/평가, 주요투자사업 추진현황 등 59개 항목 공시 - 예산기준: 예산규모, 재정여건, 재정운용계획, 재정운용성과 등 21개 항목 공시 	<ul style="list-style-type: none"> - 예산개요: 예산규모, 세입·세출예산구조, 세금/부채, 주요투자사업 등 제시 - 사업설명서: 자치단체의 주요개별사업을 중심으로 근거/필요성, 사업개요, 사업목표, 예산편성 산출내역서, 사업효과 등 예산편성시 쟁점사항 제시
사후관리	<ul style="list-style-type: none"> - 재정공시결과보고서 제출 - 불성실 자치단체에 대한 조치 - 행정안전부 통합공시 	<ul style="list-style-type: none"> - 주민의견 보고서 작성 - 예산반영 사업목록 제시 등

제4절 사업설명서 논의 과정과 대안

1. 1단계: 사업설명서 구상 및 대덕구와 작성 가능성 협의

주민예산서의 사업설명서는 우선 연구원의 연구진이 초안을 작성하였다. 사업설명서의 초안은 사업단위 기준을 ‘단위사업’으로 하였으며, 성과목표와 성과지표 설정, 단위사업 활동, 경비 내역, 예산편성 관련 주요 쟁점사항을 포함하도록 하였다.

〈표 4-5〉 사업설명서 작성 초안(연구진 안)

단위사업명	전략목표		회계 (일반/공기업/ 기타/기금)	
	정책사업		기능 (분야/부문)	
담당부서	사업 담당자 (연락처)			
사업유형	신규사업		계속사업(2018년~)	
단위사업 성과목표 (사업목표)				
단위사업 활동계획				
2020년도 예산편성안 내역서 (품목예산서)				
계속 사업	2019년 2018년	예산편성기준 과거 2개년도 예산내역 과거 2개년도 성과평가 결과		
사업비의 재원 구성	자체재원(지방비)			
	사도비보조금			
	국고보조금			
예산편성 안 검토 시 주요 쟁점사항(참고사항)		<ul style="list-style-type: none"> • 삭제 또는 중단 시 예상되는 문제점: • 他 사업과의 유사중복 문제: • 사업비 집행관리 상의 문제점: • 기타 참고사항 		

주민예산서 초안을 대덕구와 작성 가능성 및 효용성 등을 논의한 결과 ① 작성이 용이하지 않으며, ② 주민이 이해하기 어려우며, ③ 행정에 업무부담이 추가로 발생하는 문제가 있다고 하였다. 이러한 문제제기는 시민단체뿐만 아니라 공동연구단에서도 제기되었다.

2. 2단계: 연구단·전문가 논의 과정 및 대덕구 단위사업 분류

사업설명서 초안에 대한 대덕구 등의 부정적 의견에도 불구하고 연구단의 집중 논의 및 외부 전문가, 지역활동가, 시민단체 등의 자문을 얻기 위해 초안을 보완 수정을 거듭하였다.

〈표 4-6〉 사업설명서 수정안(자문용)

단위 사업명			전략목표		회계	(일,특,공,기)		
			정책사업		기능	(분야-부문)		
사업유형	신규 사업	계속 사업 (2018년~)	소요예산	총액	국비	시도비	자체	
근거 및 필요성	○근거 및 필요성							
사업개요	○ 사업목적, 사업기간, 사업규모, 위치							
성과목표 (사업목표)	○ 구체적 성과목표 등 기술 ○ 성과지표							
단위사업 활동계획	○ 세부사업 등 기술							
2020년도 예산편성안 내역서 (품목예산서)				총 사업비	일반 운영비	여비	시설비	...
계속 사업	2019년	예산편성기준 예산내역(과거 2개년)	○ 사업비(2018년도: , 2019년도:)					
	2018년	성과평가 결과 (과거 2개년)	○ 성과지표 변화(2017년도: , 2018년도:)					
예산편성안 검토 시 주요 쟁점사항(참고사항)				(예) • 주민복지 증진, 지역발전, 일자리 창출 등 • 삭제 또는 감액 시 예상되는 문제점, 他 사업과의 유사 중복 문제, 사업비 집행관리 상의 문제점 등 • 기타 참고사항				
담당부서	00국		담당자	000(연락처)				

〈표 4-7〉 사업설명서 수정안(자문 후 수정안)

단위 사업명					전략목표			회계	일반~기금	
					정책사업			기능	(분야-부문)	
사업유형	신규		예타		의무적		사 업 비	총액		
			중앙심사					국비		
	계속		시심사		자발적			도비		
			자체심사					구비		
근거 및 필요성	-근거 및 필요성(목적)									
사업개요	-위치, 내용, 기간									
성과목표 (사업목표)	-구체적 성과목표 등 기술 -성과지표									
단위사업 활동계획	-세부사업 등 기술(주민이 알아야 할 것)									
2020년 예산편성안 산출내역서										
계속 사업	예산내역	구 분	2018년까지 (결산액)	2019년			2020 (D)	전년대비 비교 증감 (D-A)	(단위: 천원)	
				계 (A=B+C)	본예산 (B)	추경 (C)				
	계									
계속 사업	성과지표	(단위:)								
		구분	2018년	2019년	전년대비 비교 증감 (D-A)					
		성과지표명								
예산편성안 검토 시 주요 쟁점사항 (참고사항)		- 사업효과 - 감사, 평가 지적사항 등								
담당부서	00국			담당자	000(연락처)					

※ 단위사업에 중요한 세부사업 포함시 별도 작성

사업설명서 구성과 내용 확정을 위해 여러 차례의 연구단 집중 논의 및 외부의 조언을 받았으나 사업설명서(안)를 확정하지 못한 채 대안들이 제시되기도 하였다. 논의 진행 과정에서 앞서 언급한 국내외 주민예산서 사례, 의회에 제출하는 사업설명서들이 제시되고 이의 공개가 필요하다는 의견도 도출되었다.

논의 진행 과정에서 사업설명서(안)에 대한 특별한 수정 제안이 없고 대안들이 제시되어 수정안으로 확정하고자 연구단 전체회의를 하였으나 결론을 내지 못하였다.

〈표 4-8〉 연구단 논의 과정 및 자문 일정

일정	논의 내용
연구단 논의 (6. 25)	[이원희 교수] - 포켓용(예산 개요, 사업리스트만), 주민 눈높이(주민성격) *거시(현황, 지표 등 개요) / 미시(주요사업: 세부), 주민수혜사업(보조금 활용) - 주민주도: 납세자의 요구사항 반영하여 주민의 일상과 관련된 필요한 사업(예산)을 주민이 결정하는 것 - 주민주도 방법: voting 강조 - 주민주도 조건: 주민전체 회의, 터미널 등 집합장소에서 일정기간 판넬 스티커 투표 방식(큰 사업, 홍보도 됨) - 주민참여인센티브: 주민이 결정할 수 있는 것 - 참여예산 인력 풀: 예산학교 수료자 300명 정도 확보
	(기타) - 대덕구 주민제안사업과 최종 반영사업 분석(관계, 특징) - 다른 주민참여 사업과 관계(마을만들기, 주민자치회 등) *주민참여예산위원회는 coordinating body - 위원회: 대표성/조용한 다수(인터넷 활용), voting - 주민참여예산의 집행률 등 - 주민들에 의한 모니터링 기능
	[이재원 교수] - 주민주도 : 주민의 결정 강도를 향상시키는 것 - 주민 : 거주자 중심 + α / 관심 출향 인사 - 참여 의미 있는 영역 식별: 사업성격 재분류, 보조사업(신청주의 사업) 포함 *주민생활영향평가 중심의 참여예산 유형화 - 의회에 참여예산제 특별위원회 설치 / 의회선언(주민의사 존중) *의회 대립구조 해결 - 예산사업 아젠다 발굴(지역사회 의제분석): 지역사회 전체이슈 *참여시작: 의제 발굴 단계부터 / 예산 갈등 사라짐 *신문, 의회질의 사항 등→ 예산정보 기능→예산의제 - 예산에 대해 인지하는 것으로도 참여 / 참여플랫폼 구축

일정	논의 내용
연구단 논의 (6.27)	<ul style="list-style-type: none"> - 김상철(나라살림연구소): '주민주도성' 논의 - 정창수(나라살림연구소장): 사업설명서 개편(행정혁신 차원에서) *행정에서 만든 자료 그대로 공개 강조(가공시 추가요구)
연구단 논의 (7.10)	<p>〈사업설명서 관련 토론〉</p> <p>[이재원 교수]</p> <ul style="list-style-type: none"> - 주민특성 분석(이주 희망 등) - 편성지침: 공통(행안부)+단체 특성(우선순위 등 독자적 만듦) - 홈페이지 업그레이드 활용 <ul style="list-style-type: none"> · 사업제안서 / 우선순위→지침에 활용 - 연구회, 인력풀 구성 <p>[이원희]</p> <ul style="list-style-type: none"> - 확정 예산 설명서인지, 주민이 참여해야 하는 예산편성과정의 설명서인지 정해야함 <ul style="list-style-type: none"> · 확정예산안은 포켓용, 편성과정의 설명용이면 [연구(안)] 적정 · 예산편성 과정의 설명은 타임스케줄 상 시간 부족 및 실익이 있겠는가? - 서울시 사업설명자료: 예산 확정 자료 공개 - 주민 검토(쉽게 해야 함) <ul style="list-style-type: none"> · 예산편성요구안 그대로 공개 - 방대 - 어지럽다 - 도서관관리(단위사업) - 주민이 알 수 있는가? <ul style="list-style-type: none"> · 사업 내용에 CD구입, 도서구입 등 기입 · 단위사업 가능여부 집행부 검토 - 참여예산위원회: 연구하는 새로운 모델에서 다루어야 할 주제임 <p>[곽채기]</p> <ul style="list-style-type: none"> - 예산 확정 전 설명용으로 하고 확정되면 수정하여 사용 - 주민설명용(단위사업 1~2페이지) <ul style="list-style-type: none"> · 시민에게 알리고 공개(세밀화)
연구단 논의 (7.15)	<p>[오관영]</p> <ul style="list-style-type: none"> - 주민예산서: 서울시 '알기 쉬운 예산서' 참조(700페이지) <ul style="list-style-type: none"> · 원문공개: 행정편의 / 현재 '재정공시' 사업설명 부족 · '서울시 형식'은 별도 작업 필요 ※ 현재보다 재정공시 확대 - 예산편성 지침필요: 설문조사 결과의 부서 반영정도 <ul style="list-style-type: none"> · 국가(재정전략회의 결과 반영), 지자체(설문: 결과 어느 정도반영) · 주민권한: 주민수요 반영 확대(전년 대비 $\pm\alpha$), 단체장 전략으로 활용 - 주민주도 방법 <ul style="list-style-type: none"> · 주민의견(전체주민) : 자원배분 등 주민설문 반영 확대 · 제안사업: 현재 이루어지고 있음 · 예산안 전체의 삭감, 조정이 어느 정도인가 - 단위사업: 사업 설명서 만들기 어렵고 이해하기 어렵다

일정	논의 내용
	<ul style="list-style-type: none"> · 예산 중심의 input / 성과 output 간 괴리를 어느 정도 보정 · 예), 자문수당: 어떤 것의 자문인지? - 공개하면 투명성 높아짐→참여와의 상관관계 설명 - 2원화 운영 · 공개(예산요구서 등) / 확정된 예산으로 일반주민예산서 - 인력 풀 관련(위원 자격) · 대전시 시민자치대학(예산학교) 수료자 풀 활용 · 대덕구에서 의뢰 · 자치대학 일반과정 / 수료자 및 위원 대상 심화과정 - 2019년 정책실험 · 설문결과: 반영 / 예산요구서: 의견서 작성 / 주민예산서: 모니터링 - 사업분류: 기능, 조직으로 찾기 쉽게 묶어줌 · 매년, 불필요한 것 제외 - 단위사업으로 하려면 편집 새로이 해야 함 - 8월 3주까지는 완료되어야 함
<p style="text-align: center;">현장 목소리 청취 (7.17)</p>	<p>(원주시 협조: 시민연대 대표&사무국장, 참여예산위원 등 3인)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 원주민추천년회('91)→ 시민단체의 자치단체 예산분석포럼('97) →참여자치시민센터('98)→원주시민연대('03)→예산감사, 예산분석('07) - 시민연대에서 ①사전계획서, ②예산서, ③통계자료, ④행정사무감사 자료 받아 1개월 검토→자료집 작성(주민이 보게)→의원실 전달→본예산 심의에서 32억원 삭감[계도지 없음, 기사실 폐쇄, 판공비 30% 삭감(1998년부터)] - 주요사업 우선순위: 행정정보공개 ※행정안정성, 의회우선주의 - 복지예산인가?→주민 삶의 질 향상(잘 따져봐야 함) ※설명회(수동적)⇒공청회(주민의견 수렴, 현장) - 현재 예산은 90%(단체장), 10%(의원) 중 1%(주민의견) - 사업비: 적절성, 시민요구, 타당성, 우선순위 다루어야 함 · 지자체: 정보 안주고, 형식만 잘 갖춤 ※ 활동가 없는 지역 형식적일 수 있음 - 예타, 투자심사 약화되는 시점에서 '주민목소리' 중요 · 시스템이 없을 경우 신규사업 90% 이상이 단체장 - NGO와 소통: 소통위원회(부서-의회-집행) - 주민공개(일부): 보기 힘들 ⇐ 주민예산서 필요 - 예산서는 과, 부서별로 사업비 나눔: 그대로 해도 됨 - 이용매뉴얼(표준매뉴얼) - 시의회 행정사무감사 공개 - 시민이 알아야 할 사항 : 1인당 세금 대비 얼마만큼의 복지가 오는지 수치 가능하면 좋음 ※ 예, 민간주차장, 공영주차장: 공영주차장 이용 시 얼마만큼의 복지 받을 수 있나 등 주민이 계산할 수 있도록 해야함

일정	논의 내용
	<ul style="list-style-type: none"> - 지방보조금: 심의위원회→의회 '시스템' 필요 - 설명: 시민 눈높이 맞게 혜택 볼 수 있게 잘 짜여져 있는지 <ul style="list-style-type: none"> · 200개 사업 → 잘 쓰이는가 평가 - 조직별→ 카테고리별 정리 <ul style="list-style-type: none"> · 서비스 받는 주민 입장: 주거, 문화, 노인, 아동(교육경비) ※ 유사중복방지, 예산효율성 기함 ※ 예산극대화가 복지 아님 *** 담배세: 청소년교육경비(교육청)으로 가는데 주민의견 아님 *** 교육청 가는 예산: 요구사항 순위 결정(교육청 연계 예산 공개), 교육지원경비 직접 공개
대덕구 회의 (7.25)	<ul style="list-style-type: none"> - 주민참여예산위원 4인(시민단체 활동가 2인 포함), 대덕구 예산팀 공동 논의 - 주민 눈높이 맞는 주민예산서 필요 - 제시하는 사업 설명서는 공급자용임 <ul style="list-style-type: none"> ※ 사업설명서의 안을 제시하지는 못함
연구단 전체회의 (8.13)	<ul style="list-style-type: none"> - 사업설명서의 양식과 내용을 확정하기 위해 연구단 전체회의를 하였으나 결정하지 못함

주민예산서 구성과 내용에 대해 논의하는 과정에서 제시되었던 대안들은 다음과 같다.

〈표 4-9〉 사업설명서(수정안) 대안 제시

방법	내용
포켓용	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주민들은 어떤 사업이 있지만 알면 된다는 의견 ○ 전반부: 지자체 예산 개요, 후반부: 사업리스트
기존자료 보완·대체	<ul style="list-style-type: none"> ○ 부서에서 의회제출하는 사업설명서로 대체 혹은 보완
기초자료 모두 공개	<ul style="list-style-type: none"> ○ 의회 제출 사업설명서를 그대로 공개(축약하여 공개하면 주민은 의심) * 대덕구의 경우 2000페이지 공개
기타	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주민예산서는 주요 사업설명서만 포함하고, 사업리스트를 포함한 후 홈페이지를 통해 의회 제출 사업설명서와 시스템으로 연계

또한 연구자문단에서는 행정혁신 차원에서 예산서의 혁신이 필요하며, 동시에 예산요구서의 개편도 필요하다고 하였다. 다음과 같은 예산서 및 예산요구서(안)을 제시하면서 이를 그대로 주민에게 공개하자는 안도 제시되었다.

〈표 4-10〉 행정혁신 차원에서 예산서 혁신(안)

사 업 명
(1) 세 부 사 업 명 (0000-000)

□ 사업 코드 정보

구분	회계	소관	실국(기관)	계정	분야	부문
코드				계정명	분야코드(3자리)	부문코드(3자리)
명칭	회계명	소관명	실국명	(계정구분 없을 시 공란)	분야명	부문명

구분	프로그램	단위사업	세부사업
코드	프로그램코드(4자리)	단위사업코드(4자리)	세부사업코드(3자리)
명칭	프로그램명	단위사업명	세부사업명

□ 사업 성격 (해당하는 사항에 “○” 표시)

신규	계속	완료	예비타당성 실시여부	총사업비 관리대상	총액계상 예산사업	사업소관 변경정보	
						2019예산 시 소관	

□ 사업 지원 형태 및 지원율 (최소한 한 개는 반드시 선택하시오. 해당사항에 ○ 표시)

직접	출자	출연	보조	응자	국고보조율(%)	응자율 (%)

□ 사업 담당자

실국	과(팀)	과 장	사무관	주무관
		이 름	이 름	이 름
		연락처	연락처	연락처

가. 예산안 총괄표

(단위: 백만원, %)

사업명	2018년 결산	2019년 예산		2020년		증감	
		본예산	추경(A)	요구안	조정안(B)	(B-A)	(B-A)/A

- ※ 2019년 예산 : '본예산'은 12월말 의회확정액, '추경'은 그 이후 구청의 추경안에 대한 의회확정액을 작성(추경이 없는 경우, '추경'은 '본예산'과 동일한 금액 기재, 추경이 확정되기 전까지는 공란으로 작성, 증감액은 추경 확정 전까지 본예산을 기준으로 작성)
- ※ 2020년 : '요구안'은 기획조정과에 제출한 부서 요구액, '조정안'은 가장 최근의 기획조정과 조정액을 작성(구청 예산안 확정 후에는 확정치 작성)

□ 목별/재원별 예산안 내역

(단위: 백만원)

편성목		통계목		2018					2019('19.9월말)					2020 예산 안	
				예산 액	예산 현액	집행 액 [실집 행액]	이 월 액	불 용 액	예산액		예 산 현 액	집행 액 [실 집행 액]	이월 예상 액		불용 예상 액
									본예 산	추경					

- ※ '집행액' 아래에 반드시 '실집행액'을 함께 작성
- ※ 2018년 예산액 : '본예산'은 12월말 의회확정액, '추경'은 그 이후 구청의 추경안에 대한 의회확정액을 작성(추경이 없는 경우, '추경'은 '본예산'과 동일한 금액 기재, 추경이 확정되기 전까지는 공란으로 작성, 증감액은 추경 확정 전까지 본예산을 기준으로 작성)
- ※ '2020예산안'은 조정안(가장 최근의 기획조정과 조정액) 기준으로 작성
- ※ 편성목 및 통계목 분류는 반드시 **세목단위**로 기재

나. 사업설명자료

1) 사업목적

- 동 사업의 목표, 목적 등을 상세히 기술할 것

2) 사업내용

사업근거 및 추진경위

- ① 법령상 근거
- ② 추진경위 - 사업 시작년도, 추진배경, 부처별 중점과제, 대통령 공약사항 등

주요내용

- 총사업비(해당되는 경우에만 기재) :
- 사업기간 :
- 사업규모 : 건설 사업의 경우 건설규모, 보조 사업의 경우 수혜자 규모 등 사업 규모를 파악할 수 있는 제 정보
- 사업시행방법 : 직접수행, 보조, 용자, 출연, 출자 등
- 사업시행주체 : 사업 시행 기관명 적시
- 사업 수혜자 : 사업수행대상은 구체적으로 적시
ex. 저소득층(×), 차상위계층(○)
- 보조, 용자, 출연, 출자 등의 경우 보조·용자 등 지원 비율 및 법적근거

피보조·피출연 등 기관명	지원 비율(%)	보조율 법적근거 (해당 조항)

※ 지자체 보조의 경우 “피보조·피출연 등 기관명”에 ‘지자체 보조’로 기재

3) '19년도 예산안 산출 근거

※ 조정액(예산안 확정 이후에는 확정액)을 기준으로 수치 및 근거를 업데이트 하여 작성할 것

※ 2020년 예산안 산출 근거는 최대한 “수량 × 단가” 형태로 제시하고, 2019년 예산과의 비교 정보를 제시할 것
 ex. 94,600원 × 320만명(2019년) → 115,110원 × 330만명(2020년)

4) 사업효과

□ 사업영향, 산출물 성과지표 등

① '15~'19년도 성과계획서 상 성과지표 및 최근 5년간 성과 달성도

성과지표	구분	'15	'16	'17	'18	'19	'19목표치 산출근거	측정산식 (또는 측정방법)	자료수집방법 (또는 자료출처)
지표명 (단위:)	목표								
	실적					-			
	달성도					-			
지표명 (단위:)	목표								
	실적					-			
	달성도					-			

※ 성과지표가 세부사업 단위로 나누어져 있지 않고, 단위사업 별로 개발되어 있는 경우 해당 단위사업의 성과지표에 대해 작성

※ 성과지표가 여러개인 경우 모두 적시

② 성과지표 이외의 연도별 사업추진 경과 및 실적

2015	
2016	
2017	
2018	

※ 시작연도는 사업 특상에 맞추어 조정

※ 사업 실적은 계량적으로 기술

③ 향후('19년도 이후) 기대효과 : 개조식으로 작성, 권 별로 계량적 수치 제시

5) 타당성조사 및 예비타당성조사 시행여부 및 결과 요지

- 타당성조사 보고서가 있는 경우는 편익/비용을 중심으로 내용을 요약제시(보고서 제목, 작성자(기관), 작성일 명시)
- 총사업비 500억원 이상인 경우 예비타당성조사 시행유무 및 그 결과요지 기재
- 시행하지 않은 경우 그 이유를 적시

6) 총사업비 대상사업 여부 및 내역

- 총사업비 관리 대상 사업인 경우 작성

총사업비 정보

(단위: 억원)

연도	사업기간	2015까지 기투자액	2016	2017	2018	2019(안)	2019이후 투자계획	계
사업비	~							

총사업비 변경내역(변경일자 및 규모, 변경사유)

(단위: 억원)

구분	변경연도	총사업비		사업기간		변경사유 및 내역
		당초	변경	착수연도	완료연도	
최초						
()차 변경						
()차 변경						
2019년도 요구						

7) 사업 집행절차

- 절차도(도표, 그래프, 그림 등)를 도식하고, 단계별로 적용 법령 및 규정·지침을 함께 표시
- 상세히 작성 요망

8) 중기재정계획 상 연도별 투자계획 및 추진경과

(단위: 백만원)

중기 재정계획	'17	'18	'19	'20	'21	'22
'16~'20						
'17~'21						

9) 최근 3년간 동 사업에 대한 주요 외부지적사항 및 평가, 문제점 및 대책

- 최근 지적사항 반드시 업데이트
- 지적사항이 누락되지 않도록 각별히 주의 요망
- 보고서명·감사명 등 출처 기재

* 지적사항 말미에 괄호()로 기관명 및 출처 표시

- 1) 의회 지적사항(예결위, 상임위, 행정사무감사 포함)
- 2) 감사원 또는 상급기관 감사 지적사항
- 3) 자체평가
- 4) 기타 시민단체, 언론 및 민원
- 5) 문제점 지적에 대한 후속조치

11) 향후 추진방향 및 추진계획

- 향후 추진방향과 세부 추진계획 기술
- 사업의 전체 계획 및 중장기 재정소요와 재원조달계획 등의 예산조치 가능성

12) 부서 건의사항

- 해당 사업 예산과 관련한 부서 건의사항 및 희망사항 상술

다. 최근 4년간 결산내역

1) 결산표

결산내역

(단위: 백만원, %)

연도	예산액		전년도 이월액	이전용 등	예 비 비	추경 증감	예산 현액 (B)	집행액 (C)	집행률 (C/A)	집행률 (C/B)	다음연도 이월액	불용액
	본예산	추경 (A)										
2015												
2016												
2017												
2018												

※ 이전용 등 : 전용, 이용, 조정, 이체 전부 포함하여 작성

※ 추경은 추경증감액을 본예산에 합한 금액을 기입

※ 2018년은 6월말 기준으로 작성하고 이월액과 불용액은 이월예산액과 불용예산액으로 기입

출연·보조사업 등 실집행내역

(단위: 백만원, %)

구분	부처			사업시행주체(피출연·피보조 기관 등)						
	예산		집행액	교부액	전년도 이월액	교부 현액	집행액 (B)	이월액	불용액	실집행률 (B/A)
	본예산	추경(A)								
2016										
2017										
2018										
2019										

2) 주요 결산사항

2016	<ul style="list-style-type: none"> - '이전용 등'의 상세내역 기술 : 전용, 이용, 조정, 이체 규모 각각 기재 - 이전용 등 사유 - 예비비 배정 사유 - 추경 편성 사유 - 이월 사유 및 불용 사유(집행부진사유)
2017	- 위와 동일하게 기술
2018	- 위와 동일하게 기술
2019	- 위와 동일하게 기술

라. 기타 추가자료

- 예산 요구 반영을 위해 추가로 제공하고자 하는 자료 있으면 첨부
- 신규 세부사업 및 신규 내역사업의 경우 추가 자료를 반드시 첨부할 것(end)

한편, 주민예산서의 사업설명서 구성·내용의 논의와 동시에 2019년 대덕구 예산을 분석하여 단위사업(일반회계) 목록을 작성하였다. 본 연구에서는 사업설명서를 단위사업에 기초하면 몇 개의 사업설명서가 필요한가를 판단하기 위해서이다.

〈표 4-11〉 2019년 대덕구 단위사업 목록(일반회계)

번호	단위사업명	실·국·소	담당(과)
1	가정보건사업	보건소	
2	가축질병예방 및 동물보호	경제복지국	에너지경제과
3	감염병 관리사업	보건소	
4	건강증진사업	보건소	
5	건강지원사업	보건소	
6	건설행정 관리	안전도시국	건설과
7	건전한 운송질서 확립	안전도시국	교통과
8	건전한 청소년 육성	경제복지국	여성가족과
9	건축행정서비스 제공	안전도시국	건축과
10	건축환경개선	안전도시국	건축과
11	고객만족민원행정 운영	자치행정국	민원지적과
12	공유 재산 관리	자치행정국	민원지적과
13	공정한 토지관리	자치행정국	민원지적과
14	공정한인사관리	자치행정국	총무과
15	공중위생관리	경제복지국	위생과
16	교육환경개선	자치행정국	교육공동체과
17	교육훈련기능강화	자치행정국	총무과
18	교통안전 확보	안전도시국	교통과
19	구정 홍보	기획홍보실	
20	구정종합기획운영	기획홍보실	
21	구정지식창조	기획홍보실	
22	국가유공자 예우	경제복지국	복지정책과
23	국민기초생활 수급자지원	경제복지국	복지정책과

주민주도 참여예산제 모델개발(1)

번호	단위사업명	실·국·소	담당(과)
24	규제 법무	기획홍보실	
25	내부거래지출	안전도시국	건축과
26	노사문화 구축	경제복지국	에너지경제과
27	노숙인 보호	경제복지국	사회복지과
28	노숙인시설 지원	경제복지국	사회복지과
29	노인복지시설 운영	경제복지국	사회복지과
30	농가소득지원	경제복지국	에너지경제과
31	농촌환경 개선	경제복지국	에너지경제과
32	다양한 독서문화 창출	복합문화센터(3개)	
33	대기오염원 배출원관리	경제복지국	기후환경과
34	댕주변마을 정비 및 지원	안전도시국	도시재생과
35	도로명주소정착	자치행정국	민원지적과
36	도서관 시설 유지관리	복합문화센터(3개)	
37	도시 녹지 공간 조성	안전도시국	공원녹지과
38	도시경관 개선	안전도시국	건축과
39	도시계획 업무지원	안전도시국	도시재생과
40	도시재생활성화	안전도시국	도시재생과
41	도시조명관리	안전도시국	건설과
42	동청사 확충	자치행정국	교육공동체과
43	맞춤형지식정보 제공	복합문화센터	
44	먹는물 관리	경제복지국	기후환경과
45	문화예술지원	안전도시국	공원녹지과
46	보건의료서비스 지원사업	보건소	
47	보육료지원	경제복지국	여성가족과
48	보육사업활성화	경제복지국	여성가족과
49	복구지원 강화	안전도시국	안전총괄과
50	복지정책종합지원	경제복지국	복지정책과
51	사회복무요원 운영 활성화	안전도시국	안전총괄과
52	사회복지서비스 증진	경제복지국	사회복지과
53	사회적응훈련 서비스 제공	보건소	
54	살기좋은 아파트단지 조성	안전도시국	건축과
55	생활민방위활성화	안전도시국	안전총괄과
56	생활밀착형 문화도시 조성	복합문화센터	
57	생활체육여건 조성	자치행정국	문화체육과
58	생활폐기물 관리	경제복지국	기후환경과
59	수질오염방지	경제복지국	기후환경과
60	시민을 위한 공원녹지 조성	안전도시국	공원녹지과

번호	단위사업명	실·국·소	담당(과)
61	시민휴식공원 관리	안전도시국	공원녹지과
62	식품위생관리	경제복지국	위생과
63	어린이집 운영	경제복지국	여성가족과
64	에너지 안전관리	경제복지국	에너지경제과
65	여권발급운영	자치행정국	민원지적과
66	여성가족지원사업	경제복지국	여성가족과
67	여성복지시설운영지원	경제복지국	여성가족과
68	오수 분뇨관리	경제복지국	기후환경과
69	위생지도관리	경제복지국	위생과
70	의약사업	보건소	
71	의회시설 관리		의회사무과
72	인구정책 시책지원	새로운대덕추진단	
73	일자리 창출	새로운대덕추진단	
74	자원 재활용 관리	경제복지국	기후환경과
75	자원봉사 활성화	자치행정국	교육공동체과
76	자치행정구현	자치행정국	교육공동체과
77	장애인복지시설 운영	경제복지국	사회복지과
78	재해구호	경제복지국	복지정책과
79	저소득 이동보호	경제복지국	여성가족과
80	저소득 장애인지원	경제복지국	사회복지과
81	저소득층 노인 지원	경제복지국	사회복지과
82	저소득층 실업대책	새로운대덕추진단	
83	저소득층 의료지원	경제복지국	사회복지과
84	저소득층 자활 지원	경제복지국	사회복지과
85	저소득층 주거급여 지원	경제복지국	복지정책과
86	전략 홍보	기획홍보실	
87	전통문화유산 관리	자치행정국	문화체육과
88	정보통신관리	자치행정국	회계정보과
89	정확한 과세자료 조사	자치행정국	세무과
90	주거환경개선사업	안전도시국	도시재생과
91	주민생활 민원행정	동주민센터(12동)	
92	주민참여형 문화공간 조성	복합문화센터	
93	지방세 관리	자치행정국	세무과
94	지방세외수입 관리	자치행정국	세무과
95	지방의회 운영		의회사무과
96	지식정보자료 확보 및 제공	복합문화센터(3개)	
97	지역 문화예술 지원	자치행정국	문화체육과

번호	단위사업명	실·국·소	담당(과)
98	지역문화축제	자치행정국	문화체육과
99	직원후생복지	자치행정국	총무과
100	진료관리 사업	보건소	
101	철저한 재난관리	안전도시국	안전총괄과
102	청사환경개선	자치행정국, 안전도시국	총무과, 공원녹지과
103	체계적 기록물 관리	자치행정국	민원지적과
104	체육행사 지원	자치행정국	문화체육과
105	축산농가 소득증대 및 지원	경제복지국	에너지경제과
106	치매정책사업	보건소	
107	통계운영	기획홍보실	
108	투명한 감사운영	감사평가실	
109	편리한 도로 확충	안전도시국	건설과
110	평가관리	감사평가실	
111	평생학습도시조성	자치행정국	교육공동체과
112	푸른 산림 조성	안전도시국	공원녹지과
113	하수시설 정비	안전도시국	건설과
114	하천 정비 사업	안전도시국	건설과
115	행복정책 개발수립	새로운대덕추진단	
116	환경정책 지원	경제복지국	기후환경과
117	활기찬 지역경제 육성	경제복지국	에너지경제과
118	회계관리	자치행정국	회계정보과
119	효율적 예산관리	기획홍보실	
120	효율적인 GB관리	안전도시국	도시재생과
121	희망복지지원	경제복지국	복지정책과

3. 3단계: 사업설명서 단위사업 기준의 가능성 여건분석

사업설명서의 연구단 (안)에 대한 적용가능성을 대덕구와 협의하고 예산서를 검토한 결과 ‘단위사업’ 기준의 사업설명서 작성이 불가능 것은 아니지만 단위사업 내 여러개의 세부사업이 있고, 하나의 세부사업 내에 여러 개의 개별사업이 있었다. 또한 단위 사업의 세부사업 내에서는 보조사업과 자체사업이 혼재해 있다. 또한 현재 성과지표 설정이 합리적이지 못하여 단위사업 단위의 성과지표 개

발이 새로이 되어야 했다.

예를 들면, ‘농가소득지원’의 단위사업 내에는 8개의 세부사업이 포함되어 있으며, ‘친환경축사사업(세부사업)’에도 7개의 개별사업이 포함되어 있다. 때문에 단위사업 기준으로 사업설명서를 작성한다면 이들 사업을 포함하기 어려우며, 단위사업 내에도 성격이 아주 다른 사업들이 포함되어 있어 성과지표 설정에도 한계가 있는 것으로 판단되었다.

연구진에서는 이러한 어려운 점을 고려하여 사업설명서를 2개의 안으로 제시하였다. 하나는 연구단에서 논의한 ‘단위사업’ 기준의 사업설명서(안)과 대덕구에서 희망하는 ‘개별사업’기준의 사업설명서(안)을 제시하였다. 그리고 개별사업 기준의 사업설명서도 2가지 대안으로 선택하도록 하였다. 지방자치단체에 따라서는 좀 무리가 따르더라도 단위사업 기준의 사업설명서를 선택할 수도 있으며, 대덕구와 유사하게 개별사업 기준의 사업설명서를 선택할 수도 있다. 단위사업 기준의 사업설명서는 포괄적으로 사업을 정리할 수 있지만 주민이 사업을 이해하기 어려운 단점이 있으며, 개별사업 기준의 사업설명서는 성과지표의 설정이 어려운 점이 있을 수 있다.

〈표 4-12〉 현행 예산서의 사업 분류 체계(대덕구 사례)

부 서	사업 분류 체계				편성목	예산액	전년도	증감
	정책	단위	세부	개별				
	농업·축산 경쟁력강화(정책사업)					1,340,979	1,175,319	165,660
					국	267,195		
					기	181,356		
					시	412,773		
					구	479,655		
	농가소득지원(단위사업)					604,593	468,412	136,181
					국	221,312		
					기	4,059		
					시	170,600		
					구	208,622		
친환경축산산업(시비)(세부사업1)					38,340	28,040	10,300	

주민주도 참여예산제 모델개발(1)

부 서	사업 분류 체계			편성목	예산액	전년도	증감	
	정책	단위	세부					개별
					시 구	19,170 19,170		
			206	재료비		4,300 2,150 2,150	4,000	300
			01	재료비		4,300	4,000	300
			○ 미생물발효제공급	5,000원*600kg		3,000		
			○ 체험양봉장지원	10,000원*130개		1,500 1,500 1,300		
						650 650		
			301	일반보상금		400	400	0
						200 200		
			12	기타보상금		400	400	0
			○ 송아지생산안정사업	20,000원*20두*50%		200		
			○ 한우등록지원	5,000원*40두		100 100 200		
						100 100		
			307	민간이전		13,000	3,000	10,000
						6,500 6,500		
			02	민간경상사업보조		13,000	3,000	10,000
			○ 체험양봉장운영지원	200,000원*130인*50%		13,000		
						6,500 6,500		
			402	민간자본이전		20,640	20,640	0
						10,320 10,320		
			02	민간자본사업보조 (이전재원)		20,640	20,640	0
			○ 양봉농가화분지원	7,000원*4,200kg*60%		17,640		
						8,820 8,820		
			○ 가축분뇨처리용 톱밥지원	100,000원*50톤*60%		3,000		
						1,500 1,500		
			학교우유급식 지원(국비)(세부사업2)			287,166	282,725	4,441

제4장 주민예산서 개발 과정과 구성

부 서	사업 분류 체계			편성목	예산액	전년도	증감	
	정책	단위	세부 개별					
				기 시 구	172,300 57,433 57,433			
		301	일반보상금	기 시 구	287,166 172,300 57,433 57,433	282,725	4,441	
		12	기타보상금	기 시 구	287,166 287,166 172,300 57,433 57,433	282,725	4,441	
		○ 학교우유급식	287,166,000원					
		축산물 유통관리(세부사업4)				8,352	8,352	0
		201	일반운영비		3,872	3,872	0	
		01	사무관리비		3,872	3,872	0	
		○ 일반수용비			800			
		- 축산물가공허가양식등 200원*500부*10종*80%			800			
		10종 <절감>						
		○ 급량비			3,072			
		- 축산업무추진특근 8,000원*4인*120일*80%			3,072			
		급식비 <절감>						
		202	여비		4,480	4,480	0	
		01	국내여비		4,480	4,480	0	
		○ 부정축산물합동단속 및	20,000원*4인*70일*80%					
		가축방역업무추진여비 <절감>			4,480			
		축산시설현대화사업(시비)(세부사업5)			시 구	9,180 4,590 4,590	5,580	3,600
		402	민간자본이전	시 구	9,180 4,590 4,590	5,580	3,600	
		02	민간자본사업보조 (이전재원)	시 구	9,180 3,360 1,680 1,680	5,580	3,600	
		○ 개량별통구입지원	70,000원*80대*60%					
		○ 자동채밀기구입지원	2,100,000원*2대*60%					

주민주도 참여예산제 모델개발(1)

부 서	사업 분류 체계			편성목	예산액	전년도	증감
	정책	단위	세부 개별				
			○ 자동탈봉기구입지원 1,000,000원*1대*60%	시 구	1,260 1,260 600 300		
			○ 말별퇴치기구입지원 45,000원*100대*60%	시 구	300 300 2,700		
			축산차량등록제 지원(국비)(세부사업6)	시 구	1,350 1,350		
				국	6,000	6,000	0
				시	2,970		
				구	1,485 1,545		
		201	일반운영비	국	119	119	0
				시	30		
				구	15		
				구	74		
		02	공공운영비	국	119	119	0
			○ 공공요금및제세	시	119		
			- 관용축산차량GPS통신	구	119		
			요금 9,900원*1대*12월	구	119		
				국	30		
				시	15		
				구	74		
		301	일반보상금	국	5,881	5,881	0
				시	2,940		
				구	1,470		
				구	1,471		
		12	기타보상금	국	5,881	5,881	0
			○ 축산차량GPS통신비	시	5,881		
			지원 9,900원*99대*12월*50%	구	2,940		
				시	1,470		
				구	1,471		
			도시양봉지원(국비)(세부사업7)	국	2,300	2,300	0
				국	2,300		
		301	일반보상금	국	1,300	1,300	0
				국	1,300		
		12	기타보상금	국	1,300	1,300	0
			○ 선도농가교육비지원 130,000원*1개소*10회	국	1,300		
				국	1,300		
		402	민간자본이전		1,000	1,000	0

부 서	사업 분류 체계			편성목	예산액	전년도	증감
	정책	단위	세부				
				민간자본사업보조 (0전차원) ○ 도시민벌통지원 200,000원*5인*2통*50%	국 1,000		
			02	민간자본사업보조 (0전차원) ○ 도시민벌통지원 200,000원*5인*2통*50%	1,000	1,000	0
				축산물 유통관리(국비)(세부사업8)	국 1,000		
					국 500	1,000	0
					시 250		
					구 250		
			201	일반운영비	1,000	1,000	0
					국 500		
					시 250		
					구 250		
			01	사무관리비	1,000	1,000	0
				○ 운영수당 - 명예추진물위생감사원 운영수당 50,000원*20일	1,000		
					1,000		
					국 500		
					시 250		
					구 250		

4. 4단계: 사업설명서 작성 기준 논의

가. 사업설명서(안) 제시

주민예산서의 사업설명서는 국내의 사례를 볼 때, 정형화 된 형식은 없으며 지방자치단체의 특성을 고려하여 작성하고 있다. 하지만 그 내용의 구성은 사업목적, 근거, 사업내용, 경비구성, 시각화 등의 내용을 포함하고 있다.

본 연구에서는 연구 초기에 지방자치단체의 행정적 부담을 줄이고, 정책적인 특성을 고려하여 ‘단위사업’ 수준에서 작성하는 것을 기본으로 하였다. 하지만 전문가들의 논의 및 실제 예산편성 구조를 살펴 본 결과 단위사업 수준에서의 사업설명서 작성이 용이하지 않았다. 왜냐하면 단위사업은 성질이 다른, 즉 서로 다른 사업성격 혼재, 보조사업과 자체사업 혼재 등이 나타났다. 때문에 단위사업 기준으로 사업설명서를 작성하는 것은 실제 작성도 용이하지 않으며 주민이 이해하기 어려울 수 있다고 판단하였다. 그리고 주민들의 관심은 여러 사업이 혼재된 것보다 개별사업이 어떻게 되느냐에 관심이 있는 것으로 나타났다.

본 연구에서는 사업설명서의 사업기준을 ‘단위사업’ 기준과 ‘개별사업’기준의 2가지 방안을 제시하기로 하였다. 이는 지방자치단체에 선택의 기회를 주기 위해서이다. 대덕구의 경우 개별사업 기준으로 사업설명서 작성을 선택하였다.

나. 대덕구 사업설명서(안)

대덕구의 사업설명서 작성은 우선 시범적으로 작성하여 운영한 후 미비점을 보완하여 2020년부터 시행하기로 하였다. 본 연구에서는 시범적으로 주민예산서와 사업설명서를 작성하였다. 2020년부터 주민홍보용(2020년 예산 기준), 주민참여용(2021년 예산요구안 기준)으로 작성하여 실제 활용하기로 하였다.

사업설명서는 의회설명자료를 기초로 개별사업을 기준 작성하며, 자체 사업은 1억 이상 사업, 보조사업은 경상 사업을 제외한 투자사업을 대상으로 작성하기로

하였으며, 사업설명서에서 제외되는 부분은 주민예산서 전반부에 총괄적으로 정리하여 주민에게 정보를 제공하는 방안을 검토하기로 하였다.

대덕구의 경우 개별사업 기준으로 사업설명서를 작성하기로 하고 2가지 안을 제시하기로 하였다. 하나는 사업설명서의 내용을 사업개요, 사업내용, 성과목표(성과지표 포함), 산출내역서 및 예산 변화 내역, 사업관련 주요 쟁점 사항 등 해당 사업에 대한 자세한 설명을 담고 있는 (안)이다. 이의 대안으로 사업의 필요성(목적), 사업내용, 소요예산, 기대효과 등을 간단히 하고 관련 사업 내용을 시각화하여 사진이나 그림 등을 포함하는 (안)을 제시하였다. 이 2가지 (안) 중 대덕구에서 선택하도록 하였다. 하지만 2가지 (안)은 함께 사용할 수 있을 것이다. 세부적인 안은 문건으로 생산하고, 실제 주민에게 설명하는 설명자료를 요약된 (안)으로 시각화하여 설명할 수 있을 것이다. 요약된 (안)은 앞의 국내 사례 검토에서 서초구의 설명자료와 유사하다.

〈주민예산서의 사업설명서 작성 기준: 대덕구〉

- 사업설명서 사업기준: 개별사업
- 자체사업과 보조사업 구분
 - 자체사업: 1억원 이상 사업
 - 보조사업: 경상사업을 제외한 투자사업 전체
 - ※ 경상사업: 법령으로 정해진 매년 반복되는 사업
(예, 사회복지사업 기초연금 등)
- 사업설명서에서 제외되는 사업
 - 주민예산서 개요 부분에 List 혹은 정리하여 수록
- 사업설명서(안)
 - 2~3개 안으로 제시(대덕구 선택)

〈표 4-13〉 주민예산서의 「사업설명서」(안)

□ 단위사업 기준(안)

단위 사업명	전략목표						회계	일반~기금
	정책사업						기능	(분야-부문)
사업유형	신규	예타	의무적	사업비	총액			
		중앙심사			국비			
	계속	시심사	자발적		도비			
		자체심사			구비			
근거 및 필요성	-근거 및 필요성(목적)							
사업개요	-위치, 내용, 기간							
성과목표 (사업목표)	-구체적 성과목표 등 기술 -성과지표							
단위사업 활동계획	-세부사업 등 기술(주민이 알아야 할 것)							
2020년 예산편성안 산출내역서								
계속 사업	예산내역	(단위: 천원)						
		구분	2018년까지 (결산액)	2019년			2020 (D)	전년대비 비교 증감 (D-A)
				계 (A=B+C)	본예산 (B)	추경 (C)		
	계							
성과지표	(단위:)							
	구분	2018년	2019년	전년대비 비교 증감 (D-A)				
	성과지표명							
예산편성안 검토 시 주요 쟁점사항(참고사항)	- 사업효과 - 감사, 평가 지적사항 등							
담당부서	00국		담당자	000(연락처)				

※단위사업에 중요한 세부사업 포함시 별도 작성

※□ 안의 항목은 선택사항임

□ 개별사업 기준(안)

사업명			전략목표		회계	일반~기금	
			기능	(분야-부문)			
사업유형	신규		사업비	총액			
				국비			
	계속			도시			
	구비						
근거 및 필요성	<input type="radio"/> 근거: <input type="radio"/> 필요성(목적): - - -						
사업개요	<input type="radio"/> 위치: <input type="radio"/> 기간: <input type="radio"/> 규모: <input type="radio"/> 내용:						
성과목표 (사업목표)	<input type="radio"/> ※ 구체적 사업목표 등 기술 <input type="radio"/> - 성과지표 ※ 성과지표 개발이 가능한 것만 작성						
2020년 예산편성(안) 산출내역서	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> ※ 사업명세서의 주요사항(주민에게 알릴) 산출기초						
예산내역	(단위: 천원)						
	합계	2018년 (결산액)	2019년 예산액			2020 (계획)	전년대비 비교 증감 (D-A)
			계 (A=B+C)	본예산 (B)	추경 (C)	(D)	
※ 신규사업은 2020년 만 기재							
성과지표	(단위:)						
	구분	2019년	2020년	전년대비 증감			
	성과지표명 (예, 재할용율)						
※ 성과지표는 '성과계획서'와 관계 없이 '개별사업'의 성과 ※ 작성 가능 혹은 반드시 필요한 것만 작성							
참고사항	<input type="radio"/> 쟁점사항 <input type="radio"/> 주민의견 반영 여부 ※ 계속사업의 경우 감사, 평가 등 지적사항						
담당부서	○○과		담당자	○○○(연락처)			

□ 개별사업 기준(안)의 대안

사업명	○○○○ 사업 (계속사업 or 신규사업)			
필요성	○ ○ ○			
사업개요	○ 위치: ○ 기간: ○ 규모: ○ 내용:			
소요예산 (2020년)	(단위: 천원)			
	합계	국비	시비	구비
	○ 주요 경비			
기대효과	○ ○ ○			
참고사항	○ 성과지표: ○ 주민의견 반영여부 및 내용(주민홍보용)			
※ 위치		※ 현장 사진(조감도, 사진, 그림 등)		
담당부서	○○과	담당자	○○○(연락처)	

제5절 주민예산서 구성(안): 대덕구 사례

1. 기초지식편

□ 예산이란 무엇인가?

- 1회계연도(1월 1일부터 12월 31일까지)의 수입과 지출의 예정입니다.
- 새로운 회계연도가 시작되기 전에, 구는 행정사무사업을 계획하고 이를 수행하는데 필요한 경비의 재원조달계획과 지출계획을 수립합니다. 이들 내용을 정리한 것을 예산이라고 합니다.
- 또한 예산서에서는 수입을 세입(歲入), 지출은 세출(歲出)이라고 합니다. 세입이란 1회계연도의 모든 수입을 말하고, 세출은 1회계연도의 모든 지출을 말합니다
- ※ 회계연도란? 구의 세입·세출을 구분하기 위해 설정된 기간(1년)

□ 예산은 어떻게 결정되는가?

- 구청장이 예산안을 작성하여, 구의회에 제출합니다
- 구의회가 이것을 심의하여 가결하면 예산이 성립됩니다

〈예산편성부터 성립까지 흐름〉

8월	<ul style="list-style-type: none"> • 다음연도 예산편성 방침 결정, 사업담당과에 지침 통보 • 각 사업담당과는 예산요구서를 작성하여 예산부서에 요구 ※ 각 사업담당과는 예산요구안을 시스템에 입력
9월	<ul style="list-style-type: none"> • 예산부서는 각 사업담당과의 예산요구 취합
9월~10월	<ul style="list-style-type: none"> • 예산부서는 각 사업담당과로부터 예산요구내용 청취 • 예산부서와 각 사업담당과의 예산 조정 ※ 자체사업 : 9월~10월, 보조사업 : 9월~11월 초
11월	<ul style="list-style-type: none"> • 구청장의 예산 사정 및 예산안 확정 • 구의회에 예산안 제출(11월 21일까지)
11월말~12월	<ul style="list-style-type: none"> • 구의회의 예산안 심의 • 구의회의 예산안 가결로 예산 성립

1월	• 신년도 예산집행 개시
1월~12월	• 신년도 예산집행

□ 예산은 어떠한 것을 고려하여 작성되고 있는가?

매년, 예산편성이 시작되기 전에 예산편성 방침을 결정합니다. 그 중에는 기본적으로 고려해야 하는 것이 있습니다. 2020년도의 주요한 내용은 다음과 같습니다.

1. ‘구민과 함께하는 새로운 대덕’을 위하여 주민참여예산 운영 등 다양한 방법으로 **구민 의견 수렴 검토·반영**할 것
2. 합리적 자원배분으로 **예산성과를 극대화**할 것
3. **지방세**는 2020년도 세목별 특수요인 등을 분석해 징수 가능액 전액을 계상할 것
4. **보조금**은 중앙부처 및 시에서 지원사업과 규모를 내시한 내용에 따라 계상할 것
5. **지방채 사업**은 「중기지방재정계획」 과 「지방채발행계획」 에 따라 행정안전부장관의 지방채발행 총액한도 범위내에서 계상할 것
6. **민선7기 약속·관심사업 추진**과 지역경제 활성화에 재원을 최대한 배분할 것
7. **경상적 경비**는 자체기준을 정하여 최소한으로 절감예산을 편성할 것
8. **투자사업**은 주민참여예산위원회 등 지역회의를 통해 수렴된 구민이 원하는 사업은 관련 부서의 검토를 거쳐 최대한 반영할 것
9. 중기지방재정계획과 투자사업에 대한 심사결과를 기초로 재원을 배분할 것
10. **보조금, 위탁금, 전출금, 출연금**은 소요예산에 대한 사업내역, 산출 근거 등을 면밀히 검토·분석한 후 적정 예산을 요구할 것

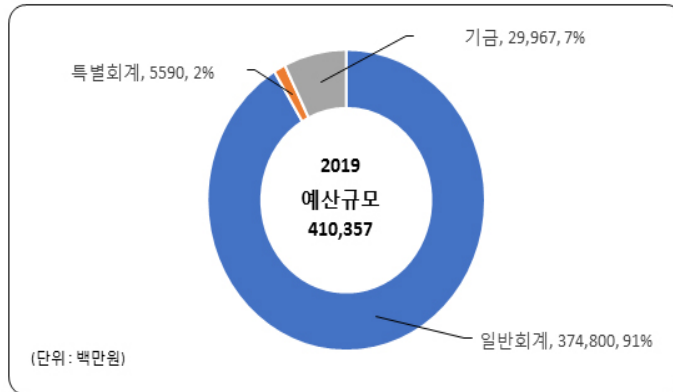
□ 2020년 중점투자방향

<p>사회적 가치제고 투자확대</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 양질의 일자리 창출 지원 • 저출산·고령화 대 및 양극화 해소를 위한 보건복지 강화 • 주민이 안심하고 생활할 수 있는 환경 조성 지원 • 주민참여 및 사회적 경제 활성화 지원
<p>대덕경제 활력제고</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 자생적 지역경제 생태계 조성 • 중소기업 육성 및 창업 지원 등을 통한 신성장 동력 확보 • 농어업 신성장 동력 확보
<p>⋮</p>	<p>⋮</p>
<p>⋮</p>	<p>⋮</p>

※ 사업설명서의 사업을 포괄하도록 작성

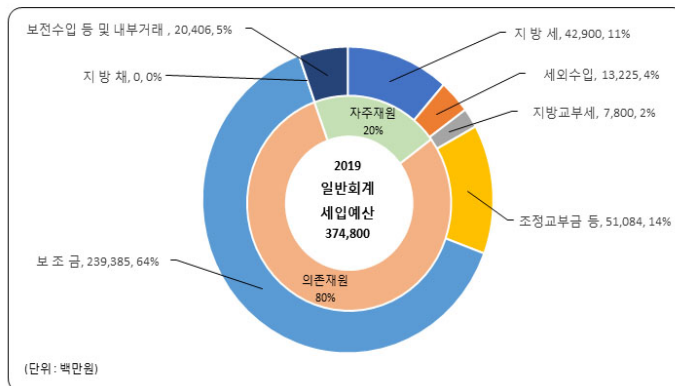
2. 자료편

■ 예산규모



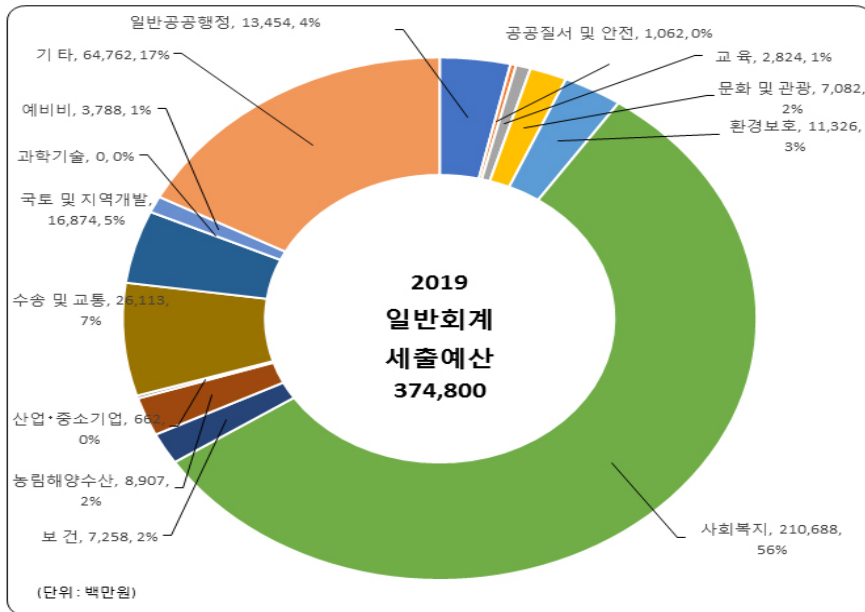
예산규모	일반회계	특별회계	기금
410,357	374,800	5,590	29,967

■ 일반회계 세입



구분	금액	비중
합 계	374,800	100
지 방 세	42,900	11.45
세외수입	13,225	3.53
지방교부세	7,800	2.08
조정교부금	51,084	13.63
보 조 금	239,385	63.87
지 방 채	0	-
보전수입등및내부거래	20,406	5.44

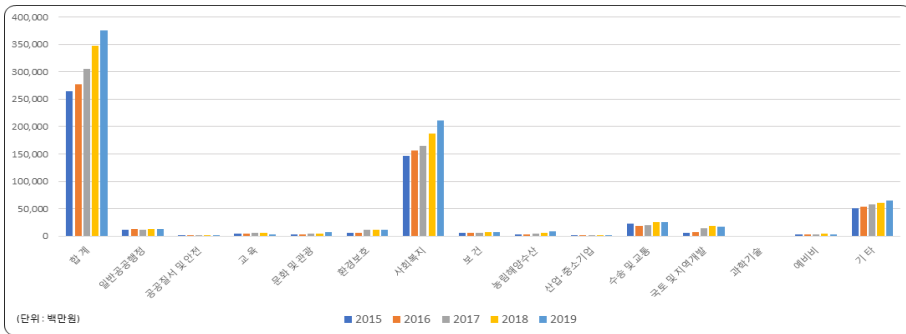
■ 일반회계 세출



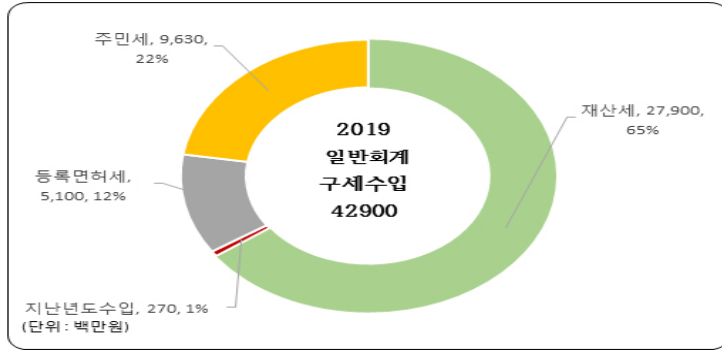
주민주도 참여예산제 모델개발(1)

구분	금액	비중
합계	374,800	100
일반 공공행정	13,454	3.59
공공질서 및 안전	1,062	0.28
교육	2,824	0.75
문화 및 관광	7,082	1.89
환경보호	11,326	3.02
사회복지	210,688	56.21
보건	7,258	1.94
농림해양수산	8,907	2.38
산업·중소기업	662	0.18
수송 및 교통	26,113	6.97
국토 및 지역개발	16,874	4.5
과학기술	0	-
예비비	3,788	1.01
기타	64,762	17.28

연도별 일반회계 세출 변화

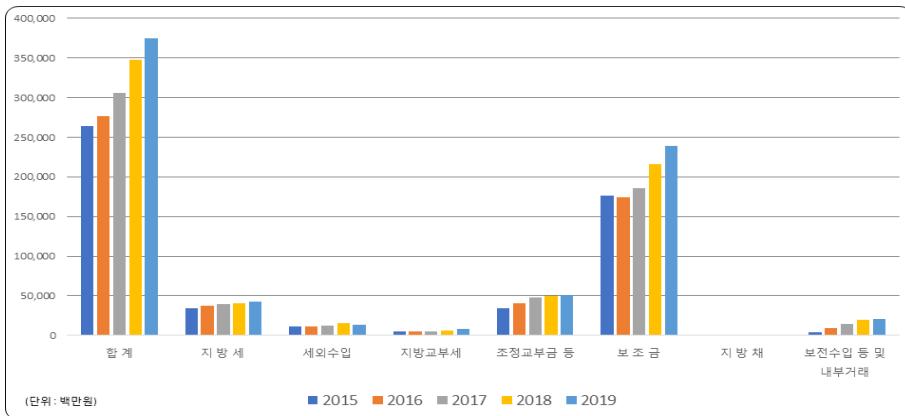


■ 2019 대덕구 구세수입 현황



구분	금액	비중
합계	42,900	100
재산세	27,900	65.0
등록면허세	5,100	11.9
주민세	9,630	0.6
지난년도수입	270	22.4

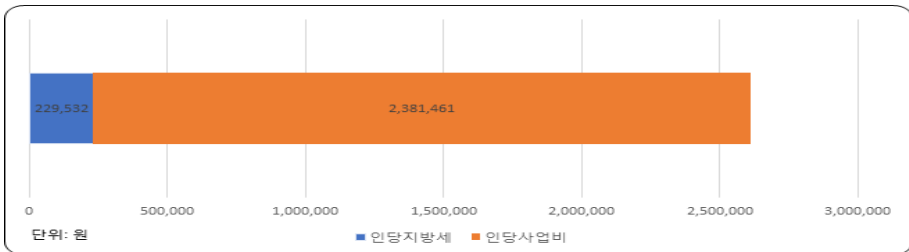
■ 연도별 구세 수입 변화



주민주도 참여예산제 모델개발(1)

구분	2015		2016		2017		2018		2019	
	2015	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
합계	264,400	100	276,708	100	305,377	100	347,500	100	374,800	100
지방세	34,325	12.98	37,175	13.43	39,010	12.77	40,800	11.74	42,900	11.45
세외수입	11,198	4.24	11,705	4.23	12,160	3.98	15,007	4.32	13,225	3.53
지방교부세	4,500	1.7	4,600	1.66	5,500	1.8	6,000	1.73	7,800	2.08
조정교부금	33,900	12.82	40,640	14.69	47,874	15.68	49,829	14.34	51,084	13.63
보조금	176,614	66.8	173,912	62.85	186,045	60.92	216,164	62.21	239,385	63.87
지방채	0	-	0	-	0	-	0	-	0	-
보전수입등 및내부거래	3,863	1.46	8,676	3.14	14,788	4.85	19,700	5.67	20,406	5.44

■ 1인당 지방세와 1인당 사업비(정책사업비)



■ 대덕구 재정지표

○ 재정자립도 : 14.97%

(단위 : 백만원)

지방세 (A)	세외수입 (B)	자체수입 (C=A+B)	전체세입예산액 (D)	재정자립도 (C/D*100)
42,900	13,225	56,125	374,800	14.97%

○ 재정자주도 : 30.69%

(단위 : 백만원)

지방세 (A)	세외수입 (B)	지방교부세 (C)	조정교부금등 (D)	전체세입예산액 (E)	재정자주도 ((A+B+C+D)/E* 100)
42,900	13,225	7,800	51,083	374,800	30.69%

○ 사회복지분야 예산의 비율 : 56.21%

(단위 : 백만원)

사회복지분야 예산액 (A)	전체 예산액 (B)	사회복지분야 예산비율 (A/B*100)
210,688	374,800	56.21%

○ 자체사업 및 보조사업의 비율

(단위 : 백만원)

자체사업예산액 (A)	자체사업비율 (A/C*100)	보조사업예산액 (B)	보조사업비율 (B/C*100)	전체예산액 (C)
42,764	11.41%	263,861	70.40%	374,800

○ 행정운영경비의 비율 : 17.28%

(단위 : 백만원)

행정운영경비 예산액 (A)	전체 예산액 (B)	행정운영경비 예산비율 (A/B*100)
64,762	374,800	17.28%

○ 예비비 확보율 : 1.01%

(단위 : 백만원)

예비비 예산액 (A)	전체 예산액 (B)	예비비 확보율 (A/B*100)
3,788	374,800	1.01%

○ 일반회계 세입예산에 계상된 지방세와 세외수입의 총액 중 인건비의 비율 : 92.94%

(단위 : 백만원)

지방세 (A)	세외수입 (B)	자체수입 (C=A+B)	인건비 (D)	자체수입 대 인건비 비율 (D/C*100)
42,900	13,225	56,125	52,162	92.94%

□ 기타사항

○ 자체사업 중 1억원 1만, 보조사업 중 경상사업 리스트와 해설(주민에게 알릴 정보)

2020년 주요 사업설명서

□ 2020년 주요 사업설명서(1안)

사업명	대덕구배달강좌제운영		전략목표	지역 주민의 평생학습 참여 제고		
			회계	일반회계		
			기능	교육·평생·직업교육		
사업유형	신규	○	사업비	총액	150,000천원	
	계속			국비	-	
				도시	-	
				구비	150,000천원	
근거 및 필요성	○ 근거:대전광역시대덕구평생학습조례 ○ 필요성(목적): - 교육인프라가 부족한 지역 여건상 배달강좌가 필요 - 생활안전 특별배달강좌 통합 운영 - 주민이 원하는 강좌 개설 운영 지원 등					
사업개요	○ 위치: 대덕구 전역 ○ 기간: 연중 ○ 규모: 300강좌 ○ 내용: 5인이상 주민이 원하는 강좌개설 요청 시 강사 파견 강의					
성과목표 (사업목표)	○ 지역 주민들에게 다양한 평생학습 참여 기회 제공을 위해 ○ 300강좌 개설 운영					
2020년 산출내역서	○ 일반강좌 : (1회 2시간)×10회×150 강좌 = 90백만원 (1회 1시간)×10회×50 강좌 = 35백만원 ○ 맛보기 강좌 등 운영수당 = 19백만원 ○ 특화배달강좌(생활안전) 100강좌(6백만원)					
예산내역	(단위: 천원)					
	2018년 (결산액)	2019년 예산액			2020 (계획) (D)	전년대비 비교 증감 (D-A)
		계 (A=B+C)	본예산 (B)	추경 (C)		
150,000	155,000	155,000	0	150,000	△5,000	
※ 신규사업은 2020년 만 기재						
성과지표	(단위:)					
	구분	2019년	2020년	전년대비 증감		
	성과지표명 (예, 재활용율)					
※ 성과지표는 '성과계획서'와 관계 없이 '개별사업'의 성과 ※ 작성 가능 혹은 반드시 필요한 것만 작성						
참고사항	○ 쟁점사항 ○ 주민의견 반영 여부 - 지속적으로 다양한 강좌개설 운영 요구 계속 반영 추진중 ※ 계속사업의 경우 감사, 평가 등 지적사항					
담당부서	교육공동체과	담당자	조명자(608-6493)			

사업명	보안등 신설공사 (계속)		전략목표		주민불편 최소화	
			회계		일반회계	
			기능		교통 및 물류-도로	
사업유형	신규	○	사업비	총액	100,000천원	
				국비	-	
	계속	도시		-		
		구비		100,000천원		
근거 및 필요성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 근거: ○ 필요성(목적): <ul style="list-style-type: none"> - 밝은 거리 조성으로 주민불편 해소 - 매년 보안등 신설 설치 요구 민원 증가에 따른 신속한 대응 - 					
사업개요	<ul style="list-style-type: none"> ○ 위치: 대덕구 관내일원 ○ 기간: 2019. 1 ~ 12 ○ 규모: 200개소 ○ 내용: 보안등 신설 					
성과목표 (사업목표)	<ul style="list-style-type: none"> ○ ※ 구체적 사업목표 등 기술 ○ <ul style="list-style-type: none"> - 성과지표 ※ 성과지표 개발이 가능한 것만 작성 					
2020년 산출내역서	<ul style="list-style-type: none"> ○ 보안등 전용주 750,000원(1본) × 40개소 = 30,000천원 ○ 한전주(부착형) 335,000원(1본) × 60개소 = 20,000천원 ○ LED보안등 500,000원(1본) × 100개소 = 50,000천원 ※ 사업명세서의 주요사항(주민에게 알릴) 산출기초 					
예산내역	(단위: 천원)					
	2018년 (결산액)	2019년 예산액			2020 (계획) (D)	전년대비 비교 증감 (D-A)
		계 (A=B+C)	본예산 (B)	추경 (C)		
95,000	100,000	100,000	0	100,000	0	
※ 신규사업은 2020년 만 기재						
성과지표	(단위:)					
	구분	2019년	2020년	전년대비 증감		
	성과지표명 (예, 재활용율)					
<ul style="list-style-type: none"> ※ 성과지표는 '성과계획서'와 관계 없이 '개별사업'의 성과 ※ 작성 가능 혹은 반드시 필요한 것만 작성 						
참고사항	<ul style="list-style-type: none"> ○ 쟁점사항 ○ 주민의견 반영 여부 <p style="text-align: center;">※ 계속사업의 경우 감사, 평가 등 지적사항</p>					
담당부서	건설과		담당자	김재승(608-5202)		

주민주도 참여예산제 모델개발(1)

사업명	공정·생태관광 활성화 사업		전략목표		관광 콘텐츠 발굴 및 지원	
			회계		일반회계	
			기능		문화 및 관광 - 관광	
사업유형	신규	○	사업비	총액	196,000천원	
	계속			국비	-	
				도시	-	
				구비	196,000천원	
근거 및 필요성	<input type="radio"/> 근거:대전광역시 대덕구 공정·생태관광 육성 및 지원 조례 <input type="radio"/> 필요성(목적): - 기존 관광자산을 활용하여 특색있는 관광 콘텐츠 개발 - 새로운 관광 트렌드로 부상하고 있는 공정·생태관광에 대한 구민 인식 및 저변 확대					
사업개요	<input type="radio"/> 위치: 대덕구 일원 <input type="radio"/> 기간: 2019. 1. ~ 12 <input type="radio"/> 규모: 1식 <input type="radio"/> 내용: 공정·생태관광 활성화 추진 - 홍보, 프로그램 개발 보급, 교육 등					
성과목표 (사업목표)	<input type="radio"/> ※ 구체적 사업목표 등 기술 <input type="radio"/> - 성과지표 ※ 성과지표 개발이 가능한 것만 작성					
2020년 산출내역서	<input type="radio"/> 영상제작 등 홍보비 46,000천원, 전문인력 양성 및 프로그램 개발 50,000천원 테마별 프로그램 공모 : 80,000천원, 전문인력 양성 : 20,000천원 ※ 사업명세서의 주요사항(주민에게 알릴) 산출기초					
예산내역	(단위: 천원)					
	2018년 (결산액)	2019년 예산액			2020 (계획) (D)	전년대비 비교 증감 (D-A)
		계 (A=B+C)	본예산 (B)	추경 (C)		
0	196,000	196,000	0	200,000	4,000	
※ 신규사업은 2020년 만 기재						
성과지표	(단위:)					
	구분	2019년	2020년	전년대비 증감		
	성과지표명 (예, 재할용율)					
※ 성과지표는 '성과계획서'와 관계 없이 '개별사업'의 성과 ※ 작성 가능 혹은 반드시 필요한 것만 작성						
참고사항	<input type="radio"/> 쟁점사항 <input type="radio"/> 주민의견 반영 여부 ※ 계속사업의 경우 감사, 평가 등 지적사항					
담당부서	문화체육과		담당자	변창기(6731)		


사업명	대덕문화체육관 시설개선		전략목표		문화체육관의 시설개선으로 공공체육 활성화	
			회계		일반회계	
			기능		문화 및 관광-체육	
사업유형	신규	○	사업비	총액	142,000천원	
				국비	42,600천원	
	계속	도시		49,700천원		
		구비		49,700천원		
근거 및 필요성	○ 근거: ○ 필요성(목적): - 노후화 시설개선을 통하여 이용객의 불편해소					
사업개요	○ 위치: 대덕구 대덕대로 1486번길 85 ○ 기간: 2019.1월 ~ 12월 ○ 규모: 1층(3005㎡) ○ 내용: 문화체육관시설개선					
성과목표 (사업목표)	○ 시설개선으로 이용자 활성화 도모					
2020년 산출내역서	○ 보수공사 77,165천원 ○ 석면철거 및 텍스설치 56,045천원 ○ 설계용역비 등 8,790천원 ※ 사업명세서의 주요사항(주민에게 알릴) 산출기초					
예산내역	(단위: 천원)					
	2018년 (결산액)	2019년 예산액			2020 (계획) (D)	전년대비 비교 증감 (D-A)
		계 (A=B+C)	본예산 (B)	추경 (C)		
0	146,000	146,000	0	0	△146,000	
※ 신규사업은 2020년 만 기재						
성과지표	(단위:)					
	구분	2019년	2020년	전년대비 증감		
	성과지표명 (예, 재활용율)					
※ 성과지표는 '성과계획서'와 관계 없이 '개별사업'의 성과 ※ 작성 가능 혹은 반드시 필요한 것만 작성						
참고사항	○ 쟁점사항 ○ 주민의견 반영 여부 ※ 계속사업의 경우 감사, 평가 등 지적사항					
담당부서	문화체육과		담당자	박진영(608-6273)		


주민주도 참여예산제 모델개발(1)

사업명	미세먼지 차단숲조성		전략목표		산업단지 주변 미세먼지 차단을 위한 숲 조성	
			회계		일반회계	
			기능		농림해양수산-임업	
사업유형	신규 계속	○	사업비	총액	2,000,000천원	
				국비	1,000,000천원	
				도시	700,000천원	
				구비	300,000천원	
근거 및 필요성	○ 근거: ○ 필요성(목적): - 20년 이상 노후된 산업단지에서 발생하는 오염물질, 소음, 악취 등을 차단하여 인간과 자연이 공존하는 여건 마련 - 미세먼지 유입·확산 억제 등					
사업개요	○ 위치: 대덕구 목상동 875번지 일원(공원 및 도로) ○ 기간: 2019. 1. ~ 12 ○ 규모: 2ha ○ 내용: 가로변 화단 및 교통섬 정비 등					
성과목표 (사업목표)	○ ※ 구체적 사업목표 등 기술 ○ - 성과지표 ※ 성과지표 개발이 가능한 것만 작성					
2020년 산출내역서	○ 차단 숲 조성 시설비 2ha : 1,992,826천원 ○ 시설부대비 1,992,826,000원*0.36% = 7,174천원 ○ ※ 사업명세서의 주요사항(주민에게 알릴) 산출기초					
예산내역	(단위: 천원)					
	2018년 (결산액)	2019년 예산액			2020 (계획) (D)	전년대비 비교 증감 (D-A)
		계 (A=B+C)	본예산 (B)	추경 (C)		
	2,000,000	2,000,000	0	1,200,00	△800,000	
※ 신규사업은 2020년 만 기재						
성과지표	(단위:)					
	구분	2019년	2020년	전년대비 증감		
	성과지표명 (예, 재활용율)					
※ 성과지표는 '성과계획서'와 관계 없이 '개별사업'의 성과 ※ 작성 가능 혹은 반드시 필요한 것만 작성						
참고사항	○ 쟁점사항 ○ 주민의견 반영 여부 ※ 계속사업의 경우 감사, 평가 등 지적사항					
담당부서	공원녹지과		담당자	이호연(608-5123)		


사업명	신탄진 생태놀이터 조성		전략목표		자연친화적 생태 놀이공간 조성	
			회계		일반회계	
			기능		농림해양수산-임업	
사업유형	신규 계속	○	사업비	총액	231,330천원	
				국비	69,498천원	
				도시	113,183천원	
				구비	48,649천원	
근거 및 필요성	○ 근거: 2019년도 환경부 소관 국고보조 사업 ○ 필요성(목적): - 조성된 지 30여년이 지난 어린이공원으로 비효율적인 공간구성과 이로 인한 우범지대 발생으로 공원환경 개선					
사업개요	○ 위치: 대덕구 신탄진 137-5번지 / 안골어린이공원 ○ 기간: 2019. 1 ~ 12 ○ 규모: A=2,001.7㎡(놀이공간 조성 등 4층) ○ 내용: 생태놀이터 조성					
성과목표 (사업목표)	○ ※ 구체적 사업목표 등 기술 ○ - 성과지표 ※ 성과지표 개발이 가능한 것만 작성					
2020년 산출내역서	○ 학습수목 식재 : 20,000천원, 소생태계 조성 : 30,000천원 체험놀이시설 : 136,330천원, 커뮤니티 공간 : 30,000천원 설계비 등 15,000천원 ※ 사업명세서의 주요사항(주민에게 알릴) 산출기초					
예산내역	(단위: 천원)					
	2018년 (결산액)	2019년 예산액			2020 (계획) (D)	전년대비 비교 증감 (D-A)
		계 (A=B+C)	본예산 (B)	추경 (C)		
0	233,000	233,000	0	0	△233,000	
※ 신규사업은 2020년 만 기재						
성과지표	(단위:)					
	구분	2019년	2020년	전년대비 증감		
	성과지표명 (예, 재활용품)					
※ 성과지표는 '성과계획서'와 관계 없이 '개별사업'의 성과 ※ 작성 가능 혹은 반드시 필요한 것만 작성						
참고사항	○ 쟁점사항 ○ 주민의견 반영 여부 ※ 계속사업의 경우 감사, 평가 등 지적사항					
담당부서	공원녹지과		담당자	도혜진(608-5132)		


□ 2020년 주요 사업설명서(2안)

사업명	대덕구 배달 강좌제 운영(계속 사업) ※ 2줄 이내로 사업 설명			
필요성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 교육인프라가 부족한 지역 여건상 배달강좌가 필요 ○ 생활안전 특별배달강좌 통합 운영 ○ 주민이 원하는 강좌 개설 운영 지원 등 			
사업개요	<ul style="list-style-type: none"> ○ 위치: 대덕구 전역 ○ 기간: 연중 ○ 규모: 300강좌 ○ 내용: 5인이상 주민이 원하는 강좌개설 요청 시 강사 파견 강의 			
소요예산 (2020년)	(단위: 천원)			
	합계	국비	시비	구비 (지방채)
	150,000	0	0	150,000
기대효과	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공유 공간을 활용하여 평생학습 참여기회 확대 제공 ○ 학습성과 향상 및 학습공동체 기여 기여 			
참고사항	<ul style="list-style-type: none"> ○ 성과지표: ○ 주민의견 반영여부(주민홍보용) 			
※ 위치(프로그램 사업은 관련 사진 등 추가)				
담당부서	교육공동체과		담당자	조명자(608-6493)

사업명	보안등 신설 공사(계속 사업)		
	※ 2줄 이내로 사업 설명		
필요성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 밝은 거리 조성으로 주민불편 해소 ○ 매년 보안등 신설 설치 요구 민원 증가에 따른 신속한 대응 		
사업개요	<ul style="list-style-type: none"> ○ 위치: 대덕구 신탄진 137-5번지 / 안골어린이공원 ○ 기간: 2019. 1 ~ 12 ○ 규모: A=2,001.7㎡(놀리공간 조성 등 4종) ○ 내용: 생태놀이터 조성 		
소요예산 (2020년)	(단위: 천원)		
	합계	국비	시비
	100,000	-	-
		구비 (지방채)	100,000
기대효과	<ul style="list-style-type: none"> ○ 여성친화도시 조성 및 사회 안전 증진 기여 ○ 주민 불편사항 해소 등 		
참고사항	<ul style="list-style-type: none"> ○ 성과지표: ○ 주민의견 반영여부(주민홍보용) 		
※ 위치(프로그램 사업은 관련 사진 등 추가)			
담당부서	건설과	담당자	김재승(608-5202)

사업명	<p>공정·생태관광 활성화 사업(계속 사업)</p> <p>※ 2줄 이내로 사업 설명</p>			
필요성	<p>○ 기존 관광자산을 활용하여 특색있는 관광 콘텐츠 개발</p> <p>○ 새로운 관광 트렌드로 부상하고 있는 공정·생태관광에 대한 구민 인식 및 저변 확대</p>			
사업개요	<p>○ 위치: 대덕구 일원</p> <p>○ 기간: 2019. 1. ~ 12</p> <p>○ 규모: 1식</p> <p>○ 내용: 공정·생태관광 활성화 추진 - 홍보, 프로그램 개발 보급, 교육 등</p>			
소요예산 (2020년)	(단위: 천원)			
	합계	국비	시비	구비 (지방채)
	196,000	-	-	196,000
기대효과	<p>○ 대덕구의 생태·문화 관광자산을 활용하여 상품 가치가 있는 관광 코스(프로그램) 개발 보급 삶의 질 향상 등</p>			
참고사항	<p>○ 성과지표:</p> <p>○ 주민의견 반영여부(주민홍보용)</p>			
<p>※ 위치(프로그램 사업은 관련 사진 등 추가)</p>		<p>※ 현장 사진 등</p>		
담당부서	건설과	담당자	김재승(608-5202)	
담당부서	문화체육과	담당자	변창기(6731)	

사업명	<p>대덕문화체육관시설개선(신규 사업)</p> <p>※ 2줄 이내로 사업 설명</p>			
필요성	○ 노후화 시설개선을 통하여 이용객의 불편해소			
사업개요	<p>○ 위치: 대덕구 대덕대로 1486번길 85</p> <p>○ 기간: 2019.1월 ~ 12월</p> <p>○ 규모: 1층(3005㎡)</p> <p>○ 내용: 문화체육관 시설개선</p>			
소요예산 (2020년)	(단위: 천원)			
	합계	국비	시비	구비 (지방채)
	146,000	42,600	49,700	49,700
기대효과	<p>○ 쾌적한 시설개선으로 이용객 불편해소</p> <p>○ 생활체육 활성화 도모</p>			
참고사항	<p>○ 성과지표:</p> <p>○ 주민의견 반영여부(주민홍보용)</p>			
<p>※ 위치(프로그램 사업은 관련 사진 등 추가)</p>				
담당부서	문화체육과	담당자	박진영(608-6273)	

사업명	미세먼지 차단숲조성(신규 사업) ※ 2줄 이내로 사업 설명			
필요성	○ 20년 이상 노후된 산업단지에서 발생하는 오염물질, 소음, 악취 등을 차단하여 인간과 자연이 공존하는 여건 마련			
사업개요	○ 위치: 대덕구 목상동 875번지 일원(공원 및 도로) ○ 기간: 2019. 1. ~ 12 ○ 규모: 2ha ○ 내용: 가로변 화단 및 교통섬 정비 등			
소요예산 (2020년)	(단위: 천원)			
	합계	국비	시비	구비 (지방채)
	2,000,000	1,000,000	700,000	300,000
기대효과	○ 미세먼지 발생원 주변 차단 숲 조성하여 인근 주거지역 미세먼지 유입·확산 억제 ○ 생활환경을 개선하고 시민의 여가·휴식공간 조성 등			
참고사항	○ 성과지표: ○ 주민의견 반영여부(주민홍보용)			
※ 위치(프로그램 사업은 관련 사진 등 추가)				
담당부서	공원녹지과	담당자	이호연(608-5123)	

사업명	<p>신탄진생태놀이터 조성(신규 사업)</p> <p>※ 2줄 이내로 사업 설명</p>			
필요성	<p>○ 조성된 지 30여년이 지난 어린이공원으로 비효율적인 공간구성과 이로 인한 우범지대 발생으로 공원환경 개선</p>			
사업개요	<p>○ 위치: 대덕구 신탄진 137-5번지 / 안골어린이공원</p> <p>○ 기간: 2019. 1 ~ 12</p> <p>○ 규모: A=2,001.7㎡(놀이공간 조성 등 4종)</p> <p>○ 내용: 생태놀이터 조성</p>			
소요예산 (2020년)	(단위: 천원)			
	합계	국비	시비	구비 (지방채)
	231,330	69,498	113,183	48,649
기대효과	<p>○ 자연친화적인 휴식공간 정비 제공으로 주민 이용객 편의 도모</p> <p>○ 우범지대 발생 차단 등</p>			
참고사항	<p>○ 성과지표:</p> <p>○ 주민의견 반영여부(주민홍보용)</p>			
<p>※ 위치(프로그램 사업은 관련 사진 등 추가)</p>		 <p>※ 필요시, 주민이 시각적으로 알 수 있게 사진, 조감도, 위치, 그림 등 기재</p>		
담당부서	공원녹지과	담당자	도혜진(608-5132)	



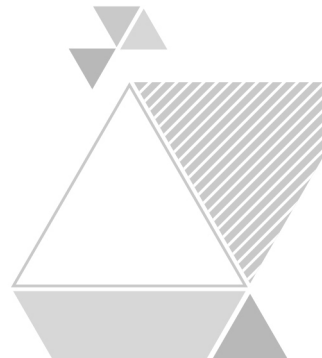
제5장

결론

제1절 요약

제2절 주민예산서를 활용한 참여예산
운영방향

제3절 향후 대덕구의 주민참여예산
운영 방향



제5장 결론

제1절 요약

본 연구는 ‘주민주도 참여예산제 모델 개발’의 1차 연구로 알기 쉬운 ‘주민예산서’를 만드는데 초점을 두고 연구를 진행하였다. 주민참여예산제 운영의 핵심은 주민의 적극적인 참여가 있어야 실질적인 제도 운영이 되며 성공을 거둘 수 있다. 주민의 적극적인 참여는 내가 살고 있는 지역의 사업과 예산에 대한 정보가 있을 경우 참여하지만, 주민들이 이해할 만한 사업과 재정·예산 정보가 없을 경우 무엇에 대해 어떻게 해야 할지 모르기 때문에 소극적이거나 무관심할 수밖에 없다. 현재 지방자치단체의 예산서는 공개되지만 사업과 예산에 대하여 전문가조차 이해하기 어렵다. 이에 착안하여 주민에게 쉽게 설명되고 이해 될 수 있는 주민예산서가 필요하다는 인식하에 주민예산서 모델 개발에 주안점을 두었다.

다른 한편으로는 현재의 우리나라 주민참여예산제 운영은 공모사업 일부를 제외하고는 주민주도성이 매우 미흡하다. 실제 주민참여예산이 전체 지방예산의 5% 이상이 운영되지만 행정 중심, 주민참여예산위원회 중심의 형식적 운영이 이루어지고 있다. 지방자치단체의 일반주민에 의한 참여예산 운영이 되지 못하고 있다. 대부분의 지방자치단체에서 주민참여예산을 운영하지만 공모사업을 시행하는 일부 자치단체에서만 주민들이 제안사업을 결정하는 주민주도성이 나타나고 있다.

종합컨대, 본 연구의 진행으로 검토한 결과를 보면, 현재 지방자치단체의 주민참여예산의 운영은 ① 참여예산위원회 중심의 운영, ② 예산 일부에 대해서만 주민 직접참여, ③ 전체예산에 대한 일반주민의 참여 미흡, ④ 주민에게 알기 쉬운 재정·예산 정보 제공 미흡, ⑤ 일반주민의 참여 소극적·무관심 등으로 나타나고

있다. 현재의 주민참여예산제 운영이 한 단계 진화되기 위해서는 주민주도성을 향상시키고, 전체예산에 대한 주민참여를 유도해야 하며 일반주민의 적극적이고 직접적인 참여가 이루어져야 한다.

이를 위해서는 지방자치단체의 재정·예산 정보를 주민에게 알기 쉽게 제공해야 하며, 일반주민의 적극적인 참여를 유도하기 위해서는 주민들이 쉽게 이해하도록 재정상황, 예산 및 사업을 설명하고 주민들의 의견과 제안을 청취하고 받아들여 예산에 반영해야 한다. 이러한 이유 때문에 지방자치단체는 현행의 예산서와는 별도로 알기 쉬운 주민예산서를 작성하여 주민들에게 배포하고 설명할 필요가 있다. 향후 주민참여예산제의 발전을 위해서는 주민예산서를 기초로 하는 참여예산제의 운영이 필요하다.

이에 본 연구에서는 대덕구를 사례 단체로 하여 주민예산서 모델을 개발하였으며, 주민예산서의 필요성, 활용 방안, 구성과 내용 등의 개발을 위해 연구원, 대덕구, 정책기획위원회, 행정가, 시민단체, 지역활동가 등이 포함된 통합연구단을 구성하여 다양한 논의, 국내외 사례 검토, 검증, 적용 등을 거쳤다. 주민예산서의 구성과 내용은 제4장에 제시되어 있으며, 최종적으로 주민예산서(안)을 마련하였으며, 단지 사업설명서는 단위사업 기준(안)과 개별사업 기준(안)의 2가지 안으로 제시하였다. 그리고 개별사업 기준의 경우 기본(안)과 요약(안)으로 제시하였다. 이러한 (안)의 제시는 지방자치단체의 의향에 따라 선택의 폭을 주기 위해서이다. 대덕구의 경우 사업설명서를 개별사업 기준으로 2가지 (안)을 모두 작성해보도록 하였으며 최종 선택은 대덕구에서 하도록 하였다.

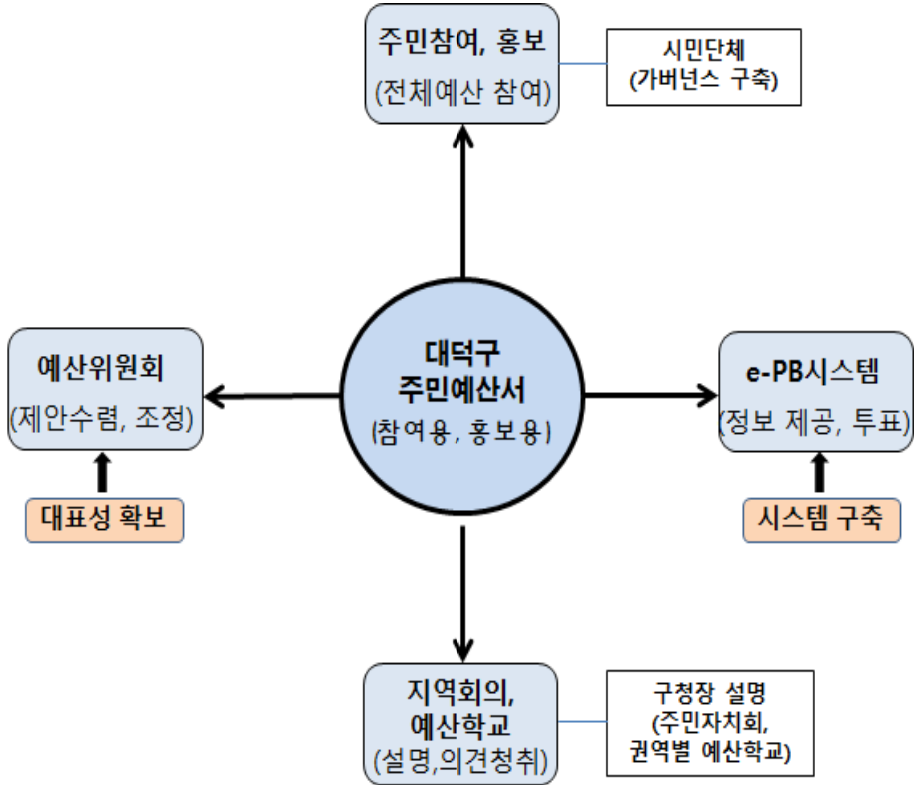
제2절 주민예산서를 활용한 참여예산 운영 방향

주민예산서를 활용한 참여예산 운영은 대덕구의 경우 <그림 5-1>과 같은 방향에서 운영할 수 있을 것이다.

주민예산서는 예산이 확정되기 전의 주민참여용 주민예산서(각 부서의 예산 요구서 기초로 작성)은 지역회의(혹은 권역별 예산 설명회), 타운홀 미팅 등에서 예산 설명회를 갖고 주민의견 청취 및 제안을 받아 예산안에 반영할 수 있을 것이다. 주민의견 수렴과 조정은 각부서장 및 참여예산위원회에서 할 수 있을 것이다. 예산 설명회가 정례화 된다면 주민들의 참여가 적극적으로 될 수 있으며, 시민단체 등 시민사회와 협력적 거버넌스가 구축될 것으로 여겨진다.

예산이 확정된 후의 홍보용 주민예산서는 예산학교 등의 교육 내용으로 활용될 수 있으며 주민들에게 널리 대덕구의 재정과 사업·예산을 알리고 이를 바탕으로 다음의 예산과정에 참여하도록 하는 선행 과정이 될 수 있다. 이러한 과정이 순환되면 주민들은 자동적이며 적극적으로 주민들의 삶의 질 개선, 지역발전을 위한 좋은 예산 만들기에 동참할 것으로 전망된다. 더 나아가 인터넷·모바일을 활용한 e-PB시스템이 구축된다면 각종 정보제공, 제안·토론·주민투표 등이 용이해져 주민참여예산의 운영이 또 다시 한 단계 업그레이드 될 것으로 전망된다.

〈그림 5-1〉 주민예산서 활용 주민참여예산 모델(대덕구 예시)



제3절 향후 대덕구의 주민참여예산 운영 방향

1) 주민예산서 작성과 활용

구분	작성시기	활용
주민홍보용 (2020년 예산)	1월~2월	· 각종 단체 배부 · 읍면동, 주민자치회 배부 · 예산학교 교재
주민참여용 (2021년 예산요구)	9월~10월	· 지역회의(또는 권역별), 타운 홀 미팅 설명회 및 주민의견 청취

- 현재 운영되고 있는 주민제안과 공모사업은 그대로 진행
- 참여예산위원회의 예산요구안 심의 방식 개선(주민의견 수렴 조정)
- 사업설명서 작성 시 주요사업의 성과지표 개발 및 목표 제시

2) 예산학교 운영 방식 개선

현행	개선
년 1회 (구 참여예산위원, 지역위원 중심)	권역별 2일 (구 참여예산위원, 지역위원 및 일반주민) - 대덕구 주민예산서 설명 - 대덕구 사업예산 심화 교육 - 참여예산제도, 참여 방법 등 ※ 일반주민 교육 확대 → 위원 자격

3) 구 참여예산위원회 운영 체계 개선

현행	개선
10월 중순 1회(2일) (각 부서 예산 요구안 심의, 주민제안 등은 각 부서에서 반영) 1일차: 각 부서장 설명 2일차: 분과별 논의 및 심의	11월 초 혹은 중순 1주간 운영 (각 부서 요구안 심의, 주민의견 반영 조정) 주민예산서 설명회의 주민의견 수렴·반영 - 분과 세분화/분과별 2일~3일 속의

- 동별 지역회의(향후 주민자치회) 운영 그대로 유지

4) 주민예산서 설명회 운영

- 현재: 지역제안 사업은 동별 지역회의(지역위원회)에서 심의 결정 → 예산 반영
- 향후: '주민예산서 설명회'는 동별(지역회의 구역별) 혹은 권역별로 시행
 - 주민예산서 설명회의 대상은 '일반주민' 중심으로 운영
 - 설명회는 부서장, 구 참여예산위원 참석하여 주민 제안 및 의견 수렴 및 반영

5) 예산편성 방향 관련 주민설문 개선

- 현재: 분야, 부문 중심의 설문결과 반영 곤란(자치단체 대부분 의미 없음)
- 향후: 중점 투자분야 등 예산편성 방향 및 지침으로 활용할 수 있는 내용으로 개선
 - 주민관심 등 주요 사업은 주민투표 도입

6) 주민투표 시행

- 현재: 주민투표 시행하지 않음
- 향후: 공모사업 및 주민제안사업에 대하여 '주민예산서의 사업설명서' 형식으로 작성하여 주민에게 공지 및 주민투표(오프라인, 온라인)

7) e-PB 시스템 구축(인터넷·모바일)

- 주민참여, 예산정보, 주민참여 관련 정보 제공, 주민의사결정 지원 정보 등
 - 주민 대부분 인터넷·모바일 사용
 - 행정안전부 주민참여예산 운영 지자체 평가에서 가중치 높음

8) 2020년 대덕구 주민참여예산 운영계획에 마련

- 2020년 운영계획 수립(2월~3월)에 반영
- 조례 개정사항 발생할 경우 조례 개정 추진

9) 2020년 행정안전부 주민참여예산 평가 대응

- 2020년 11월 지방자치단체 평가 신청에 의한 평가(우수사례 발굴)확산 목적

10) 주민예산서 활용 참여예산 운영 평가 및 전국 확산

참고문헌

- 곽채기, “주민참여예산제도와 지역 NGO의 역할”, 법률행정논총, 지23집, 제2호, 2003
- 곽채기, “기초자치단체 주민참여예산제도의 성공사례와 발전방안”, 「지방재정과 지방세」, 제8호(통권 제44호), 한국지방재정공제회, 2011
- 곽채기, “주민참여예산제도의 기본모형과 운영시스템 설계 방안”, 한국지방재정논집 제10권 제1호, 2005
- 이원희, “참여적 지방재정 운영방향”, 한국지방재정논집 제8권 제2호, 2003
- 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
- 서정섭·이장욱, 「지방자치단체 주민참여예산제 발전방안」, 한국지방행정연구원, 2018
- 송창석, “주민참여예산을 통한 지역공동체 만들기 : 서울특별시 참여예산제도 운영을 중심으로”. 「희망리포트」, 제3호, 희망제작소, 2013
- 최상한(역), “포르투알레그리의 주민참여예산제도”, 황소걸음, 2018, (원저: Iain Bruce, “The Porto Alegre Alternative: Direct Democracy in Action”, Pluto Press, London, 2004)
- 플뿌리자치연구소, 주민참여예산 현장 조사보고 및 토론회(자료집), 2011
- Anwer Shah(ed.), Participatory Budgeting, World Bank, 2007

- Antonella Napolitano, “Lessons from Paris, Home to Europe’s Largest Participatory Budget”, 2015
<http://techpresident.com/news/25441/paris-experiments-participatory-budget-codesign>
- Bassoli, M., Participatory Budgeting in Italy: An Analysis of(Almost Democratic) Participatory Governance Arrangements, *International Journal of Urban and Regional Research* 36(6):1183-1203, 2012
- Brian Wampler, “Introduction to Participatory Budgeting”, Anwer Shah(ed.), *Participatory Budgeting*, World Bank, 2007
- Jake Carlson, “Expanding The Imagination of Democracy: PB in Paris”; Participatory Budgeting Project, 2017
<https://www.participatorybudgeting.org/pbparis/>
- Mairie de paris, “Le Budget Participatif Le Pouvoir aux Parisien-en-s”, Octobre, 2018
- Marquetti, A., C.E, Schonerwald da Silva, and A. Cambell, *Participatory Economic Democracy in Action*, Participatory Budgeting in Porto Alegre, 1980-2004, Presented Paper for Eastern Economic Association Meetings February 27-March 1: 1-29, 2009
- Nelson Dias, “Hope for Democracy- 25 years of Participatory Budgeting Worldwide”, 2014
- New York city, *Rule book of participatory budgeting in New York city*, 2014
- PB-Unit, *Participatory Budgeting, Values, principles and standard*, 2008
<http://www.participatorybudgeting.org.uk/documents/PBVPS.pdf>
- Prefeitura Porto Alegre, “Plano de Investimentos eServicos - 2016/2017”, *Orcamento Participativo 2016-2017*, 2016

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

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

대덕구, 2019년도 예산안

대덕구, 2019년도 예산안 설명자료

대덕구, 2019년도 예산 성과계획서

대덕구, 2019년도 주민참여예산제 운영계획

대덕구, 2019년 주민자치회 시범사업 추진계획

대덕구, 2019년 주민참여예산 주민제안 공모사업 기본계획

대덕구, 2018년도 예산서(본예산)

대덕구, 2018년 주민참여예산제 구민(분과)위원회 회의자료

대덕구, 2018년 주민참여예산 협의회 회의자료

대덕구, 2018년도 예산 성과계획서1

대덕구, 주민참여예산 운영조례

부록 1 「주민주도 참여예산제 모델 개발」 계획

II 추진 배경

- 주민참여예산제는 2004년 광주 북구의 조례 제정으로 시작되고, 2011년 부터 전 지자체의 의무 시행되었으나 형식적·관주도 운영이라는 비판이 있으며, 현행의 참여예산제 운영에 대하여 개혁의 목소리도 있음
- 본 연구에서는 대덕구를 대상으로 대덕구 및 한국지방행정연구원, 전문가 및 시민단체 등으로 구성 된 통합연구단을 운영하여, 주민 중심의 참여예산제 모델을 개발하고, 실제 대덕구를 대상으로 적용해 보고자 함

II 추진 방안

□ 추진 개요

- 대상단체: 대전광역시 대덕구청

〈참고〉 대덕구청 주민참여예산제 운영 현황

(조례 제정) 주민참여예산제 운영조례 제정(2005.12.9)

(참여 기구) 예산참여국민위원회(100명, 4개 분과), 동별 지역회의(각 10명 내외), 주민참여예산협의회(구청장, 위원회 위원장 등, 조정기능)

(현 위원회 기능) ① 예산편성 전 부서의 사업 우선순위 결정(자체사업),
② 동 지역회의에서 제안(민원, 건의사항)한 안건 선정

※ 주민 공모사업: 현재 시행하지 않으나 추진 예정임(추경)

(운영 주기) 계획수립(1월), 주민설문조사(4월-5월, 예산편성방향, 우선순위 등), 동 지역회의(6월-7월), 구민위원회 활동(9월-10월), 협의회(11월 초)

※ 대덕구는 6월 동 지역회의 시행부터 본격 가동되고 있음

○ 연구단 및 컨설팅 구성원 :

- 한국지방행정연구원 : 서정섭 박사(원내 책임), 이장욱 박사
- 외부 전문가 : 곽채기 교수 (동국대) 외 다수
- 시민단체 : 대전시 및 대덕구 관련 시민단체
- 대덕구청 : 관련 부서 공무원
- 행정안전부 : 관련 부서 공무원
- 정책기획위원회 : 관련 분과위원회 위원

○ 추진기간:

- 2019. 4월 ~ 12월
- ※ 자세한 세부 일정은 대덕구청과 협의

□ 추진 내용과 방법

○ 사업 추진 위한 MOU 체결(4월)

- 한국지방행정연구원, 대덕구청, 정책기획위원회, 시민단체 등
- ※ MOU 체결 기관은 대덕구청과 협의

○ 연구 및 컨설팅단 구성·운영

- MOU 체결 참여기관 전문가들로 구성
- 연구단 연구방법 및 상세 추진일정 협의
- 합동 워크숍 등 개최 등 통하여 준비

○ 사업 추진 위한 기초 조사

- 현행 제도 운영 현황 파악 및 중점 연구 사항 협의
- 대덕구 예산서 분석 및 주민참여 범위 논의
- 구청장 및 담당공무원, 연구원, 전문가 연석회의 등 진행

○ 주민예산학교 운영

- 구 및 동 담당, 참여예산 구민위원회 및 지역위원, 전문가 그룹
- 새로운 주민참여예산제 모델 개발 등 위한 논의 및 교육 등

- 연구 및 컨설팅 진행
 - 예산 과정에서의 주민참여 방법 등
 - 예산서의 분석 및 재구성 등
 - ※ 주민참여 범위 설정, 주(구)민예산서 작성 등
 - 성과지표의 개발 등
 - 예산 설명회 운영 등
 - 관련 조례의 개정 등
 - ※ 세부 사항은 연구단과 논의 통하여 협의
- 컨설팅 결과 주요 성과품

연구원	○ 『주민주도의 새로운 주민참여예산제 모델』 제시 ※ 대덕구 주민참여예산제도 및 운영 전 과정 수록
대덕구	○ 구민이 읽는 『구민예산서』 작성 (연구단과 협동) ※ 주요사업 성과지표 포함 ○ 구청장의 주민대상 설명회 위한 자료 및 설명회 실시 ※ 기존예산서(행정용), 구민예산서(주민용) 작성 ○ 새로운 '대덕구 주민참여예산 운영 조례' 전면 개정

Ⅲ 추진 일정

	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
협의										
MOU 체결										
연구단 발족										
기초 조사										
사전 교육										
연구, 컨설팅										
주민예산서 작성										
성과지표 개발										
예산 설명회										
조례 개정										
최종보고회										

IV 예산 및 주체별 역할

□ 소요예산 :

- 연구 관련 비용은 한국지방행정연구원이 부담
 - 외부 전문가 연구비, 연구진 회의비, 자문위원회 회의비 등
 - 보고서 및 유인물 인쇄비 등
- 대덕구청 관련 소요 예산은 대덕구청이 부담
 - 대덕구청의 관련 자료 등 인쇄
 - 대덕구청이 구성 및 운영하는 회의 등

□ 사업 진행과 역할 :

- 참여기관 및 전문가의 역할 분담은 MOU를 통하여 구체적 작성
 - 한국지방행정연구원 : 연구 및 사업 추진의 종합적 진행 및 조정 등
 - 대덕구청 : 연구 및 사업 관련 자료 및 장소 등 지원, 공동행사 지원 등
 - 전문가 : 연구 및 교육, 컨설팅 등 수행
 - 시민단체 등 : 관련 자문 및 예산과정예의 참여
 - 행정안전부 : 관련 분야 자문 등
 - 정책기획위원회 : 관련 분야 자문 및 공동세미나 등 진행

부록 2 주민참여예산제 정책개발 연구단

구분	성명	성별	소속	
연구단	내부	서정섭	남	한국지방행정연구원 선임연구위원
		이 효	남	한국지방행정연구원 지방재정경제실장
		이장욱	남	한국지방행정연구원 부연구위원
	외부	곽채기	남	정책기획위원회 위원, 동국대학교 부총장
		이원희	남	한경대학교 교수, 2020년도 행정학회 회장
		이재원	남	정책기획위원회 위원, 부경대학교 교수
		김상철	남	서울시민재정네트워크 기획위원장 나라살림연구소 책임연구위원
	오관영	남	좋은예산센터 상임이사	
	자문단	소순창(정책기획위원회 자치발전분과위원장, 건국대 교수) 정창수(나라살림연구소장) 최인욱(서울시 시민협력팀장) 조재학(은평구 협력조정관) 임성일(전 한국지방행정연구원 부원장) 엄태호(연세대 교수)		
	대덕구	연구단	김태수	남
도미자			여	대덕구 참여예산 구민위원회 분과위원장
김정동			남	대전참여연대 사무처장
양흥모			남	녹색연합 책임활동가
임정규			여	전국성인지네트워크 운영위원
지원		윤금성	남	대덕구청 기획홍보실장
		송성현	남	대덕구청 예산팀장
		노승민	남	대덕구청담당

부록 3 「주민주도 참여예산제 모델 개발」 관련 논의 및 자문 과정

MOU (4.22/대덕구)	- 연구원, 정책기획위, 대덕구
예산학교(1차) (5.9/대덕구)	- 구청장 주요 사업설명 및 공모사업 적극 참여 요청 - 구 및 동 위원, 일부 일반주민, 참여예산 교육(서정섭)
주민총회 방문 (5.15/금천 독산3동)	- 총회 방식 인지(사업결정 투표, 엠보팅 등) * 구청장: 무상교복 사업 추진 설명(동별로) 및 투표
곽채기 교수 (5.16/동국대)	- 주민예산서 중 사업설명서 초안 논의
최오진, 이영호 등 (5.17,22/수원 마을르네상스)	- (도시재생, 마을만들기, 주민참여예산 등 자문) - 주민공모사업: 제안그룹 전문가임 - 행정(주무관)이 주도: 민원의제 - 참여의 장이 열려 있지 않음 - 주민주도 방법: 지역활동가 참여(현재 소극적) - 새로운 주민 어떻게 참여: 자발적 참여 시스템 구축 - 주민자치회와 '마을만들기 등' 2분화 - 참여지속성 위해 거버넌스 구축 필요 * 의회 대립구조 해결
대덕구 의견 (6.10/대덕구)	- 사업설명서 초안 논의 - 좀 복잡/주민이 이해하기 어렵다는 의견
대덕구 자료 수집 (6.10)	- 각종 자료 접수
연구단 구성	- 연구원: 서정섭, 이장욱, 이효 - 외 부: 곽채기(동국대, 정책기획위), 이원희(한경대, 시민단체 활동), 이재원(부경대, 정책기획위), 김상철(나라살림연구소, 서울시민재정네트워크 크기기획위), 오관영(좋은예산센터 이사) * 자문: 정창수(나라살림연구소), 소순창(정책기획위) 등
연구진 논의 (6.13/동국대)	- 대덕구 의견 반영('의회제출 사업설명서' 참조) - 연구 주요 내용 FGI 방식 채택으로 결정 - 대덕구 의견 반영 초안을 기초로 수정안 마련
연구단 논의 (6. 25/서울)	[이원희 교수] - 포켓용(예산 개요, 사업리스트만), 주민 눈높이(주민성격) * 거시(현황, 지표 등 개요) / 미시(주요사업: 세부), 주민수혜사업(보조금 활용) - 주민주도: 납세자의 요구사항 반영하여 주민의 일상과 관련된 필요한 사업(예산)을 주민이 결정하는 것

	<ul style="list-style-type: none"> - 주민주도 방법: voting 강조 - 주민주도 조건: 주민전체 회의, 터미널 등 집합장소에서 일정기간 판넬 스티커 투표 방식(큰 사업, 홍보도 됨) - 주민참여인센티브: 주민이 결정할 수 있는 것 - 참여예산 인력 풀: 예산학교 수료자 300명 정도 확보 																								
	<p>(기타)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 대덕구 주민제안사업과 최종 반영사업 분석(관계, 특징) - 다른 주민참여 사업과 관계(마을만들기, 주민자치회 등) <ul style="list-style-type: none"> * 주민참여예산위원회는 coordinating body - 위원회: 대표성/조용한 다수(인터넷 활용), voting - 주민참여예산의 집행률 등 - 주민들에 의한 모니터링 기능 <p>[이재원 교수]</p> <ul style="list-style-type: none"> - 주민주도 : 주민의 결정 강도를 향상시키는 것 - 주민 : 거주자 중심 + α / 관심 출향 인사 - 참여 의미 있는 영역 식별: 사업성격 재분류, 보조사업(신청주의 사업) 포함 <ul style="list-style-type: none"> * 주민생활영향평가 중심의 참여예산 유형화 - 의회에 참여예산제 특별위원회 설치 / 의회선언(주민의사 존중) <ul style="list-style-type: none"> *의회 대립구조 해결 - 예산사업 아젠다 발굴(지역사회 의제분석): 지역사회 전체이슈 <ul style="list-style-type: none"> * 참여시작: 의제 발굴 단계부터 / 예산 갈등 사라짐 * 신문, 의회질의 사항 등→ 예산정보 기능→예산의제 - 예산에 대해 인지하는 것으로도 참여 / 참여플랫폼 구축 																								
<p>대덕구 연구단 구성 (6.26)</p>	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; text-align: center;"> <thead> <tr> <th style="width: 15%;">성명</th> <th style="width: 15%;">성별</th> <th style="width: 45%;">소속</th> <th style="width: 25%;">직위</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>김태수</td> <td>남</td> <td>예산참여 구민위원회</td> <td>부위원장</td> </tr> <tr> <td>도미자</td> <td>여</td> <td>예산참여 구민위원회</td> <td>분과위원장</td> </tr> <tr> <td>김정동</td> <td>남</td> <td>대전참여연대</td> <td>사무처장</td> </tr> <tr> <td>양흥모</td> <td>남</td> <td>녹색연합</td> <td>책임활동가</td> </tr> <tr> <td>임정규</td> <td>여</td> <td>전국성인지네트워크</td> <td>운영위원</td> </tr> </tbody> </table>	성명	성별	소속	직위	김태수	남	예산참여 구민위원회	부위원장	도미자	여	예산참여 구민위원회	분과위원장	김정동	남	대전참여연대	사무처장	양흥모	남	녹색연합	책임활동가	임정규	여	전국성인지네트워크	운영위원
성명	성별	소속	직위																						
김태수	남	예산참여 구민위원회	부위원장																						
도미자	여	예산참여 구민위원회	분과위원장																						
김정동	남	대전참여연대	사무처장																						
양흥모	남	녹색연합	책임활동가																						
임정규	여	전국성인지네트워크	운영위원																						
<p>연구단 논의 (6.27/공제회)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 김상철(나라살림연구소): '주민주도성' 발제 - 정창수(나라살림연구소장): 사업설명서 개편(행정혁신 차원에서) <ul style="list-style-type: none"> * 행정에서 만든 자료 그대로 공개 강조(가공시 추가요구) 																								
<p>연구단 논의 (7.10)</p>	<p><사업설명서 관련 토론></p> <p>[이재원 교수]</p> <ul style="list-style-type: none"> - 주민특성 분석(이주 희망 등) - 편성지침: 공통(행안부)+단체 특성(우선순위 등 독자적 만들) - 홈페이지 업그레이드 <ul style="list-style-type: none"> · 사업제안서 / 우선순위→지침에 활용 - 연구회, 인력풀 구성 																								

	<p>[이원희]</p> <ul style="list-style-type: none"> - 확정 예산 설명서인지, 주민이 참여해야 하는 예산편성과정의 설명서인지 정해야함 · 확정예산안은 포켓용, 편성과정의 설명용이면 [연구(안)] 적정 · 예산편성 과정의 설명은 time 스케줄 상 시간 부족 및 실익이 있겠는가? - 서울시 사업설명자료: final 자료(공개) - 주민 review(쉽게 해야 함) <ul style="list-style-type: none"> · 예산편성요구안 그대로 공개 - 방대 - 어지럽다 - 주민 review: 도서관관리(단위사업) - 주민이 알 수 있는가? <ul style="list-style-type: none"> · 사업 내용에 CD구입, 도서구입 등 구입 · 단위사업 가능성 여부 집행부 검토 - 참여예산위원회: 새로운 모델에서 다루어야 할 주제임 <p>[곽채기]</p> <ul style="list-style-type: none"> - 예산확정 전 설명용으로 하고 확정되면 수정하여 사용 - 주민설명용(단위사업 1~2페이지) <ul style="list-style-type: none"> · 시민에게 알리고 공개(세밀화)
<p>연구단 논의 (7.15)</p>	<p>[오관영]</p> <ul style="list-style-type: none"> - 주민예산서: 서울시 '알기 쉬운 예산서' 참조(700페이지) <ul style="list-style-type: none"> · 원문공개: 행정편의 / 현재 '재정공시' 사업설명 부족 · '서울시 형식'은 별도 작업 필요 ※ 현재보다 재정공시 확대 - 예산편성 지침필요: 설문조사 결과의 부서 반영정도 <ul style="list-style-type: none"> · 국가(재정전략회의 반영), 지자체(설문: 결과 어느 정도반영) · 주민권한: 주민수요 반영 확대(전년 대비 $\pm \alpha$), 단체장 전략으로 활용 - 주민주도 방법 <ul style="list-style-type: none"> · 주민의견(전체주민) : 자원배분 등 주민설문 반영 확대 · 제안사업: 현재 이루어지고 있음 · 예산안 전체의 삭감, 조정이 어느 정도인가 - 단위사업: 사업설명서 만들기 어렵고 이해하기 어렵다 <ul style="list-style-type: none"> · 예산 중심의 input / 성과 output 간 괴리를 어느 정도 보정 · 예), 자문수당: 어떤 것의 자문인지? - 공개하면 투명성 높아짐→참여와의 상관관계 설명 - 2원화 운영 <ul style="list-style-type: none"> · 공개(예산요구서 등) / 확정된 예산으로 일반주민예산서 - 인력 풀 관련(위원 자격) <ul style="list-style-type: none"> · 대전시 시민자치대학(예산학교) 수료자 풀 활용 · 대덕구에서 의뢰 · 자치대학 일반과정 / 수료자 및 위원 대상 심화과정 - 2019년 정책실험 <ul style="list-style-type: none"> · 설문결과: 반영 / 예산요구서: 의견서 작성 / 주민예산서 : 모니터링

	<ul style="list-style-type: none"> - 사업분류 : 기능, 조직으로 찾기 쉽게 묶어줌 · 매년, 불필요한 것 제외 - 단위사업으로 하려면 편집 새로이 해야 함 - 8월 3주까지는 완료되어야 함
<p>현장목소리 청취 (7.17)</p>	<p>(원주시 협조: 시민연대 대표&사무국장, 참여예산위원 등 3인)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 원주민주청년회('91)→ 시민단체의 자치단체 예산분석포럼('97)→참여 자치시민센터('98)→원주시민연대('03)→예산감시, 예산분석('07)→이 후 인권, 통일 등 교육 - 시민연대에서 ①사전계획서, ②예산서, ③통계자료, ④행정사무감사 자료 받아 1개월 검토→자료집 작성(주민이 보게)→의원실 전달→본예산 심의에서 32억원 삭감[계도지 없앴, 기자실 폐쇄, 판공비 30% 삭감 (1998년부터)] - 주요사업 우선순위: 행정정보공개 ※행정안정성, 의회선주의 - 복지예산인가→주민 삶의 질 향상(잘 따져봐야 함) ※설명회(수동적)→공청회(주민의견 수렴, 현장) - 90%(단체장), 10%(의원) 중 1%(주민의견) - 사업비: 적절성, 시민요구, 타당성, 우선순위 다루어야 함 · 지자체: 정보 안주고, 형식만 잘 갖춤 ※ 활동가 없는 지역 형식적일 수 있음 - 예타, 투자심사 약화되는 시점에서 '주민목소리' 중요 · 시스템이 없을 경우 신규사업 90% 이상이 단체장 - NGO와 소통: 소통위원회(부서-의회-집행) - 주민공개(일부): 보기 힘들 ← 주민예산서 - 예산서는 과, 부서별로 사업비 나옴: 그대로 해도 됨 - 이용매뉴얼(표준매뉴얼) - 시의회 행정사무감사 공개 - 시민이 알아야 할 사항 : 1인당 세금 대비 얼마만큼의 복지가 오는지 수치 가능하면 좋음 ※ 예, 민간주차장, 공영주차장: 공영주차장 이용 시 얼마만큼의 복지 받을 수 있나 등 주민이 계산할 수 있도록 - 지방보조금: 심의위원회→의회 '시스템' 필요 - 설명: 시민 눈높이 맞게 혜택 볼 수 있게 잘 짜여져 있는지 · 200개 사업 → 잘 쓰이는가 평가 - 조직별→카테고리별 정리 · 서비스 받는 주민 입장: 주거, 문화, 노인, 아동(교육경비) ※ 유사중복방지, 예산효율성 기함 ※ 예산극대화가 복지 아님 *** 담배세: 청소년교육경비(교육청)으로 가는데 주민의견 아님 *** 교육청 가는 예산: 요구사항 순위 결정(교육청 연계 예산 공개), 교육 지원경비 직접 공개

주민주도 참여예산제 모델개발(1)

대덕구 연구단 회의 (7.25.14:00)	<ul style="list-style-type: none"> - 주민참여예산위원 4인(시민단체 활동가 2인 포함), 대덕구 예산팀과 공동 논의 - 주민 눈높이 맞는 주민예산서 필요 - 연구진이 제시하는 사업설명서는 공급자용이라는 의견 제시 * 사업설명서 안을 제시하지 못함
연구단 전체회의 (8.13.10:00)	<ul style="list-style-type: none"> - 연구단 전체 회의 - 주민예산서 확정 등 논의
주민예산서 사업설명서 작성 (10.20~11.10)	<ul style="list-style-type: none"> - 대덕구 사업부서에 요청 - 개별사업 기준 2가지 안 작성(자체사업, 보조사업 등)
연구단 회의 (11.20.10:00)	<ul style="list-style-type: none"> - 주민예산서 구성과 내용 검토 - 사업설명서(대덕구 작성) 검토
연구원 원내 연구심의위원회 (10.28)	<ul style="list-style-type: none"> - '주민주도 참여예산제 모델 개발' 연구 진행의 타당성 검토 - 연구보고서 구성 및 내용 검토 * 원내 1차 연구심의위원회 검토(2019.9.9. 시행)
연구진과 대덕구 협의 (11.29)	<ul style="list-style-type: none"> - 주민예산서 작성 및 활용 방안 - 주민참여예산제 운영 개선방향 등
연구성과 보고회 (12.10.16:00)	<ul style="list-style-type: none"> - 원장님, 구청장님, 정책기획위원회 위원, 연구원 연구진 및 연구단, 대덕구 주민참여예산위원, 실·국장, 예산부서 - 2단계 연구진행 협의 * 대덕구청 회의실에서 성과보고회 개최 및 논의

부록 4 「주민주도 참여예산제 모델 개발(II)」 계획

I 추진 목적

- 「주민주도 참여예산제 모델 개발」의 1차 년도에는 주민예산서 작성 방법과 주민예산서를 활용한 참여예산제 운영 모델의 개발에 주안점을 두었음. 지방자치단체에서 주민예산서가 작성되고, 이를 활용한 참여예산제가 운영될 경우 참여예산의 운영이 실질화 될 수 있음
- 2차 년도의 연구에서는 대덕구를 대상으로 실제 적용해보고 평가하여 전국 확산 가능성을 검토하고자 함. 1차 년도에 운영되던 공동연구단을 운영하여 컨설팅 및 연구, 평가 등을 수행하고자 함

II 추진 방안

□ 추진 개요

- **대상단체:** 대전광역시 대덕구청
- **연구단 및 컨설팅 구성원 :**
 - 한국지방행정연구원 : 서정섭 박사(원내 책임), 이효, 이장욱 박사
 - 외부 전문가 : 1차 공동연구진 외 다수
 - 시민단체 : 대전시 및 대덕구 관련 시민단체
 - 대덕구청 : 관련 부서 공무원
 - 행정안전부 : 관련 부서 공무원
 - 정책기획위원회 : 관련 분과위원회 위원
- **추진기간:** 2020. 1월 ~ 12월

□ 추진 내용과 방법

- 사업계획 수립(1월)
 - 한국지방행정연구원과 대덕구청 중심
- 연구 및 컨설팅단 구성·운영
 - 1차 년도의 공동연구단 유지
 - 합동 워크숍 등 개최
- 연구 및 컨설팅 진행
 - 주민참여운영계획 수립 및 주민설문 컨설팅
 - 주민예산서(2020년 확정 예산, 2021년 예산요구안) 작성
 - 주민예산서의 성과지표 개발
 - 예산학교 및 주민예산서 설명회 운영 참여
 - 주민투표 시행 컨설팅(온·오프라인)
 - 관련 조례의 개정 등
- 컨설팅 결과 주요 성과품

연구원	○ 『주민주도의 새로운 주민참여예산제 모델(II)』 제시 ※ 주민예산서를 활용한 참여예산 운영 과정 수록(적용 및 평가)
대덕구	○ 구민이 읽는 『주민예산서』 작성(연구단과 협동) ※ 전반기: 2020년 확정예산, 하반기: 2021년 예산요구안 ○ 구청장의 주민대상 설명회 위한 자료 및 설명회 실시, 의견수렴 반영 ○ 주민투표 시행 방안 마련 ○ '대덕구 주민참여예산 운영 조례' 개정 등

Ⅲ 예산 부담

- 연구 관련 비용은 한국지방행정연구원이 부담
 - 외부전문가 연구비, 연구진 회의비, 자문위원회 회의비, 보고서 유인비 등
- 대덕구청 관련 소요 예산은 대덕구청이 부담
 - 대덕구청의 관련 자료 등 인쇄, 대덕구청이 구성 및 운영하는 회의 등