정책과제 2011-02

DJDI

# 주민참여예산제 활성화 방안
## - 대전광역시를 중심으로 -

**최 길 수** 대전발전연구원 연구위원
**김 철 희** 대전광역시 예산담당관실

대전발전연구원
DAEJEON DEVELOPMENT INSTITUTE

DAEJEON DEVELOPMENT INSTITUTE

## 목 차

Ⅰ. 서 론 ····· 3

Ⅱ. 주민참여예산제도에 관한 문헌고찰 ····· 5
1. 주민참여예산제도의 개념 및 필요성 ····· 5
2. 주민참여예산제도의 유형 ····· 6
3. 주민참여예산제도의 국내사례 ····· 8
4. 주민참여예산제도의 해외사례 ····· 14

Ⅲ. 대전광역시 주민참여예산제도의 운영 현황 ····· 19
1. 주민참여예산제도의 운영실태 ····· 19
2. 주민참여예산제도에 대한 설문조사결과 ····· 23

Ⅳ. 대전광역시 주민참여예산제도의 문제점 ····· 29
1. 제도적 관점의 문제점 ····· 29
2. 사례연구에서 나타난 문제점 ····· 30
3. 행태적 관점의 문제점 ····· 34

Ⅴ. 대전광역시 주민참여예산제도의 활성화 방안 ····· 36
1. 조례 및 규칙의 제·개정을 통한 제도의 정비 ····· 36
2. 연구회의 활성화를 통한 광역자치단체 성공모형 전파 ····· 39
3. 주민참여예산제의 인지도 제고를 위한 홍보 강화 ····· 40

Ⅵ. 결론 ····· 42

참고문헌 ····· 44

<부록 1> 대전광역시 주민참여기본조례 ····· 45

<부록 2> 대전광역시 예산참여시민위원회 운영규정 ····· 49

<부록 3> 주민참여예산연구회 구성·운영 ····· 52

# I. 서 론

주민참여제도는 지방분권과 주민참여를 골자로 한 [참여정부 지방분권추진 로드맵]의 핵심정책으로서 2002년 제3회 지방선거에서 민주노동당이 이를 주요공약으로 채택하면서 공론화 되었으며, 지난 행정자치부가 2003년 7월에 [2004년 지방자치단체 예산편성기본지침]을 통해 지방자치단체에 이제도의 도입을 권고하면서 공식화 되었다(최상한, 2002: 87, 재인용). 또한 행정자치부는 이제도의 법적 기초를 마련하기 위해 2004년 정기국회에 [지방재정법개정법률안]을 국회에 제출하였다. 동 개정법률안 제39조는 "지방자치단체의 장은 대통령령이 정하는 바에 따라 지방예산편성과정에 주민이 참여할 수 있는 장치를 마련하여 시행해야한다"라고 규정하였다. 그러나 의무규정이었던 제39조는 국회에서 '시행할 수 있다'는 임의규정으로 수정통과 됨으로써 지방정부의 의지에 따라 주민참여예산제도의 채택여부가 결정되고 있다. 이에 2006년 8월에 행정자치부가 '주민참여예산제 표준조례안'을 만들어, 지방정부가 조례안을 제정할 때 참고하도록 했다(최상한, 2002: 87-88). 이 제도는 다양한 비판에 직면하고 있는 대의민주주의의 대안 또는 보완책으로 등장한 참여민주주의 또는 숙의민주주의(deliberative democracy)의 대표적 제도로 평가받고 있다(곽현근, 2010: 1).

현재 지방재정법은 '제주특별자치도'의 경우[1]를 제외하고는 주민참여예산제를 임의규정[2]으로 규정하고 있다. 2003년 광주광역시 북구에서 전국 최초로 주민참여예산제도를 도입한 이후, 2006년 당시 행정자치부가 표준 조례안을 만들어 17개 지방자치단체가 도입했고 이후 4년간 80개 지역이 추가로 주민참여예산제를 도입했으며, 2010년 7월 현재 기준으로 246개 지방자치단체 중 40.2%인 99개 지방자치단체 주민참여예산제도를 법제화하여 시행하고 있다. 그러나 이중 광역자치단체는 2개(주민참여예산제도가 의무화된 제주특별자치도 포함)에 불과하고 나머지는 모두 기초자치단체에 해당한다. 그 광역자치단체에서는 대전광역시가 2006년 11월 조례 제정 후 2007년부터 본격적으로 제도를 시행하고 있다(김철희, 2010: 1-2). 우리나라 주민참여예산제도는 기초자치단체 수준에서 운영되는 것이 주류를 이루는 가운데, 2006년 대전광역시가 광역자치단체로서는 처음으로 도입하였다.

광역자치단체 중 가장 먼저 주민참여예산제를 도입 한 것은 그 자체로서도 큰 상징적 의미를 갖는다. 하지만 지난 4년간의 실험기간에도 불구하고 현재 대전광역시 주민참여예산제도는 주민참여 수준이 낮고, 예산참여시민위원회의 구성 및 운영방법이 광역자치단체의 특성을 반영하지 못하는 등 주민참여기제로서 기대에 부응하지 못하고 있다. 많은 전문가들에 의해 내려진 문제점에 대한 진단과 처방에도 불구하고, 대전광역시 공무원뿐만 아니라 참여 수요자인 대전 시민들 사이에서도 참여예산제의 규범적 정당성이 충분히 공유되지 못하면서 일종의 형식적 자문위원회 기능에 머물고 있는 실정이다. 실제 주민참여예산제는 정부와 시민사회와의 새로운 관계를 맺는 중요한 실험의 의미를 갖는다. 즉, 주민참여예산제는 자원과 권력을 가진 정부와 지역사회 사이에 네트워크와 신뢰관계를 새롭게 형성하면서 '좋은 거버넌스'(good governance)를 만들어가는 대표적 제도로 분류된다. 하지만 대전시정에서 주민참여예산제가 갖는 의미와 필요성은 단순히 전제될 것이 아니라, 대전시라는 구체적 장소의 맥락에서 정부, 시민사회, 기업 등 소위 거버넌스 참여주체들 사이의 현존하는 관계 및 문제점에 대한 근본적 진단과 이해로부터 출발되어야한다(곽현근, 2010: 2). 이러한 관점에서 본 연구는 주민참여예산제도에 관한 문헌고찰과 대전광역시의 운영현황을 분석하여 도출하고 활성화 방안을 제시하기 위한 목적을 가지고 있다.

1) '제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법' 제78조 제1항에는 "도지사는 예산편성 과정에 주민이 공모방식 등에 의하여 참여할 수 있도록 하여야 한다.", 제2항에는 "주민참여 예산의 범위, 참여 주민의 선정방법 및 절차, 주민참여과정 등에 관하여 필요한 사항은 도조례로 정한다."고 규정되어 있다.

2) 자유선진당 임영호 의원은 2010. 7. 23일 지방예산 편성과정에 주민들이 참여하는 주민참여예산제도를 '의무화'하는 내용의 지방재정법 개정안을 대표 발의하였으며, 한나라당 유정현 의원은 2010. 8.12일 예산편성과정에 참여한 주민의 의견을 수렴하여 그 의견서를 지방의회에 제출하는 예산안에 첨부하도록 대표 발의하였다.

# Ⅱ. 주민참여예산제도에 관한 문헌고찰

## 1. 주민참여예산제도의 개념 및 필요성

주민참여예산제도는 행정부 제출예산제도가 법제화된 후, 행정부를 중심으로 행사해 왔던 예산편성권을 지역사회와 지역부민에게로의 분권화 또는 권한이양을 통해 예산편성과정에 해당 지역주민들이 직접참여하는 것을 법적·제도적으로 보장하는 주민참여제도의 일종이라 정의할 수 있다(이관행, 2008: 223). 주민참여예산제도는 투입과정에서 이해관계자의 권한을 부여하여 지방정부의 목표와 비전 형성에 시민들의 참여를 보장하는 제도인데, 지향하는 참여의 방식은 지속적인 상호작용의 과정으로서의 참여이다(김판석 외, 2010: 179).

주민참여예산제도는 일반적인 주민참여의 관점에서 다음과 같은 이유로 이 제도의 도입에 대한 필요성이 제기되고 있다. 첫째, 주민참여제도에 대한 국내에서의 관심은 지역사회를 활성화에 기여하기 때문에 필요하다는 것이다. 둘째, 한국지방정부의 고질적인 병폐인 재정건전성 문제를 치유하고, 지방자치제도가 추구하는 본연의 목적인 주민의 참여를 보다 심화하기 위해 필요하다는 것이다. 셋째, 주민참여예산제도는 예산의 편성 및 집행에 주민이 참여하여 주요 내용을 토론·심의하는 심의민주주의를 실질적으로 보장하기 때문에 필요하다는 것이다. 넷째, 주민참여예산제도는 정보의 불균형 해소 및 시민결정권을 강화하기 때문에 필요하다는 것이다(김판석 외, 2010: 179-180).

또한, 재정민주주의 관점에서 주민참여예산제의 필요성이 제기되고 있다. 첫째, 주민참여예산제는 재정민주주의를 실현시켜 주는데, 재정민주주의는 민주주의가 주권이 국민에게 있듯이 재정민주주의는 재정 주권이 납세자인 국민에게 있다는 것으로 이는 단순히 국민이 과세와 공공서비스의 수혜대상이 아닌 예산과정에 국민의 의사를 반연하고 예산



운영을 감시하며 잘못된 부분의 시정을 요구할 수 있는 능동적인 추체임을 의미한다. 둘째, 주민참여예산제는 재장재정의 건전성에 기여한다는 것이다. 셋째, 주민참여예산제는 지방재정의 효율적인 운영에 기여한다는 것이다. 지방자치시대에 예산의 효율적 운영은 지역주민이 예산편성과 집행과정에 참여하여 책임성과 투명성을 확보할 때 가능하다. 주민들의 예산참여는 지방자치단체의 재원배분을 효율적이고 투명하게 하기 위해 필요하다. 넷째, 주민참여예산제는 민·관·학·연 협력 거버넌스 체계의 구축을 위해 필요하다는 것이다. 주민참여예산제는 지방재정운영에 지방정부는 물론, 지역주민과 시민사회단체, 전문가 등 지역사회 구성원들간의 긴밀한 협력과 긴장관계를 유지함으로써 지방자치의 목적인 주민의 삶의 질 향상을 위한 중요한 제도적 장치로 필요하다(안완기, 2007: 16-21).

## 2. 주민참여예산제도의 유형

주민참여예산제와 관련한 예산결정과정은 전형적인 대의민주주의로서, 예산편성·심의·집행, 결산 및 회계감사의 과정을 지방자치단체와 지방의회가 서로 견제와 균형을 이루도록 제도화함으로서 해당 지역 주민에게 책임을 다할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 예산결정과정이 이뤄지는 실제 현장에서는 주민의 공복 및 대리인인 공무원이나 지방자치단체의 장과 주민의 대표자인 지방의원들의 주민을 위한 순기능이 제대로 작동되지 않음으로 인하여 주민이 직접 참여해야 할 당위성이 증대되어 왔다. 지역 주민이 예산결정과정에 직접 참여해야 할 필요성이 증대되어 오는 과정과 이에 대한 접근 시각에 따라 주민의 직접참여제도에 대한 분류와 유형화는 다양하게 이뤄질 수 있다.

먼저 주민이 참여하는 “능동성의 유무”에 따라 “능동형 참여제도와 수동형 참여제도”, “시민주도형 참여제도와 정부주도형 참여제도”는 주로 주민총회, 공청회, 자문위원회, 협의회, 직접민주제(주민발

의, 주민투표, 주민소환), 자원봉사 등을, 후자인 “수동형 참여제도와 정부주도형 참여제도”는 정보공개와 서베이 등을 참여도구로 활용하여 나타난다.

다음으로 “참여자의 규모와 정보흐름의 방향”이라는 기준에 따라 분류하면, ① 개인적 참여투표, 제언, 로비, 청언, 선구운동, 데모 등을 통한 개인적 참여유형, ② 시민단체, 이익집단, 시민위원회 등을 통한 조직적 참여유형, ③ 청문회 관찰, 집담회, 기록열람, 서베이 등을 통한 개인정보수집 유형, ④ 정보공개, 출판, 회의공개, 출판, 언론, 통신 등을 통한 정보전파 유형으로 유형화 할 수 있다.

끝으로, “정부와 시민과의 영향력 관계”나 “관·민과의 상호작용”이라는 기준을 사용하여, 정보제공형, 협의형, 그리고 적극형 등으로 분류하기도 하고, 반응적, 교호적, 통제적 참여로 유형화 할 수 있다(안완기, 2007: 14-16).

<표 1> 예산참여의 유형과 주민참여예산제도

| 구분 \ 참여유형 | 정부주도적 예산참여형 | 관·민 협의적 예산참여형 | | 시민주도적 예산참여형 |
|---|---|---|---|---|
| | | 소극적 협의형 | 적극적 협의형 | |
| 예산결정권한 | 관료중심 | 협의에 의한 관료 의사결정 | | 시민중심 |
| 의사전달유형 | 하향적 (정보제공형) | 쌍방향 (협의형) | | 쌍방향 (적극적) |
| 참여도구와 기제 | 정보공개 | 민원방, 설명회·협의회·공청회 | | 시민예산위원회 |
| 참여정도(단계) | 형식적 참여단계 (정보제공상담회유) | 주민권력 초기단계(협동) | | 주민권력단계 (권한위임주민통제) |
| 개념 및 범위 | 형식적 참여예산제도 | 주민참여예산제도 | | |

자료 : 안완기(2007: 16, 재인용)



## 3. 주민참여예산제도의 국내사례

### 1) 기초자치단체의 도입 현황[3)]

2004년부터 2010년 5월말까지 주민참여제도를 채택한 시·군·구의 현황이다. 시도별로 보면 광주광역시와 전라남도의 지방정부가 100%의 채택률을 보이고 있으며, 다음으로 대주광역시의 지방정부가 75%의 높은 채택률을 나타내고 있다. 그 다음으로 충청북도(66.6%), 전라북도(57.1%), 대전광역시(40%), 울산광역시(40%), 강원도(33.3%), 경상북도(30.4%), 경기도(29.0%), 부산광역시(12.5%), 경상남도(10.0%)의 지방정부 순이다. 서울특별시와 인천광역시의 지방정부가 0%의 채택률을 나타내고 있는 것은 매우 특이한 현상이다. 전반적으로 수도권 지역과 부산·경남 지역의 자치단체가 낮은 채택률을 나타내고 있다(<표 2> 참조).

<표 2> 시도별 자치단체 주민참여예산제도 채택 현황

| 시도 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 계 | 채택률 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 서울(25) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.0 |
| 부산(16) | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 2 | 12.5 |
| 대구(8) | 0 | 0 | 0 | 2 | 3 | 1 | 0 | 6 | 75.0 |
| 인천(10) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0.0 |
| 광주(5) | 1 | 0 | 1 | 3 | 0 | 0 | 0 | 5 | 100.0 |
| 대전(5) | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 40.0 |
| 울산(5) | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 40.0 |
| 경기(31) | 0 | 1 | 1 | 4 | 0 | 3 | 0 | 9 | 29.0 |
| 강원(18) | 0 | 0 | 0 | 4 | 0 | 2 | 0 | 6 | 33.3 |
| 충북(12) | 0 | 0 | 1 | 3 | 4 | 0 | 0 | 8 | 66.6 |
| 충남(16) | 0 | 0 | 0 | 4 | 0 | 0 | 0 | 4 | 25.0 |
| 전북(14) | 0 | 0 | 1 | 3 | 3 | 1 | 0 | 8 | 57.1 |
| 전남(22) | 0 | 1 | 8 | 9 | 3 | 1 | 0 | 22 | 100.0 |
| 경북(23) | 0 | 0 | 1 | 3 | 2 | 0 | 1 | 7 | 30.4 |
| 경남(20) | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 2 | 10.0 |
| 계(230) | 2(0.8) | 3(1.3) | 15(6.5) | 37(16.0) | 16(6.9) | 9(3.9) | 1(0.4) | 83(36.0) | 36.0 |

주 : 시도의 괄호는 지방정부의 숫자이며, 연도별 괄호는 채택률(%)임.
자료 : 최상한(2010: 102)

3) 우리나라 시·군·구에서 주민참여예산제를 도입하고 있는 현황에 관한 자료는 최상한(2010: 101-103)의 논문을 인용하였음을 밝힙니다.

연도별로 보면 2004년(0.8%)과 2005년(1.3%)은 아주 저조한 채택률을 나타내고 있어, 이 기간 동안 주민참여제도가 초기채택단계에 있음을 알 수 있다. 2006년에는 채택률이 6.5%로 증가하고, 2007년에는 채택률이 16%가 되어 절정을 이룬다. 2007년 이후에 채택률이 2008년 6.9%, 2009년 3.9%, 2010년 0.4%로 급감하고 있다. <표 2>는 지방정부의 주민참여예산제도 채택과 확산이 2006년부터 본격적으로 증가되기 시작하여 2007년에 절정을 이루고, 그 이후로는 점차 감소하고 있음을 보여준다. 이러한 현상을 이승종(2004)은 정책 확산의 '점감형'이라고 하였다. 점감형은 확산추세가 증가하다가 일정시점을 넘으면 감소하는 것을 뜻한다.

### 2) 광역자치단체의 사례: 대전광역시의 사례[4]

대전광역시 주민참여예산제도는 2006년 11월에 제정된 주민참여기본조례 제8조의 예산편성의 주민참여 규정에 기초하고 있다. 이에 의하면 시장은 예산을 편성하는 단계에서부터 시민이 충분한 정보를 얻고 의견을 표명할 기회를 가질 수 있도록 행정정보공개와 주민참여의 기회를 주어야 한다. 시장은 예산편성방향, 주민참여예산의 범위, 시민의견수렴 절차 및 방법 등 주민참여예산제도 운영계획을 매년 수립하여 일정기간 동안 시 홈페이지 등을 통하여 공고하여야 한다. 그리고 시장은 예산편성에 대한 시민들의 의견수렴을 위하여 설명회, 공청회, 토론회 등을 개최할 수 있다.

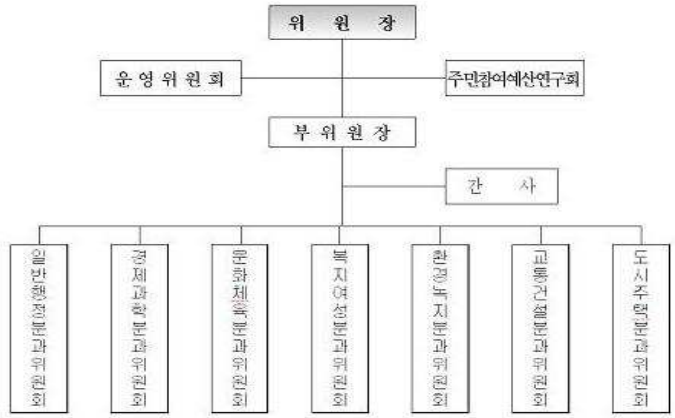
주민참여기본조례 제9조에서는 주민참여예산제도 운영을 위한 심의사항을 처리하기 위하여 대전광역시 예산참여시민위원회를 설치하도록 규정하고 있다. 예산참여시민위원회의 심의 대상 또는 활동 영역은 예산편성 방향에 대한 의견수렴, 예산에 대한 시민의견 수렴과 예산편성과정에 참여하여 예산안에 대한 의견 제출, 예산정책토론회 개최 등 시민의 의

4) 대전광역시의 주민참여예산제의 추진현황에 관해서는 김철희(2010)의 정책보고서를 인용하였음을 밝힙니다.



견수렴활동, 시민을 대상으로 한 교육·설명·홍보활동 등으로 설정하고 있다. 예산위원회는 위원장 및 부위원장 각 1인을 포함하여 50인 이상 70인 이하의 위원으로 구성하고, 위원장 및 부위원장은 위원중에서 호선하도록 되어 있다. 그리고 위원 선임은 대전광역시의회, 자치구청장 및 「비영리 민간단체지원법」에 의한 대전지역에 소재하는 비영리민간단체에서 추천한 자와 예산에 대하여 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 시장이 위촉하도록 되어 있다(<그림 1> 참조).

<그림 1> 대전광역시 예산참여시민위원회 구성도




자료 : 대전광역시 예산참여시민위원회 회의자료(2010)

현재 대전광역시 예산참여시민위원회는 시의회, 구청장, 시민단체의 추천을 통해 임기 2년의 1기 예산참여시민위원회(57명)가 활동을 끝냈으며, 2009년 7월 29일 68명으로 구성된 2기 예산참여시민위원회가 활동하고 있는데, 구성비를 보면 전문성을 가진 추천위원이 36명으로 전체인원의 53%를 차지하고 있고 지역성을 대표하는 위원은 15명(22%)으로 자치구 추천에 의해 구성되었다.

<표 3> 대전광역시 예산참여시민위원회의 구성 현황

| 추천의뢰처 | 인 원 | 내 용 | 비 고 |
|---|---|---|---|
| 계 | 68명 | | |
| 시 의 회 | 17명 | 시 의회 의원별 1명씩 추천 | 대표성 |
| 자 치 구 | 15명 | 지역내 인사(구별 2명씩) | 지역성 |
| 시 민 단 체 | 7명 | 대표적인 비영리민간단체 추천 | 전문성 |
| 실·국, 대학<br>회계관련학회<br>경제·경영인<br>행정동우회 | 29명 | 예산에 대한 학식과 경험이 있는 자<br>— 공인회계사, 세무사, 교수, 경제·기업인, 예산업무 경험 전직공무원 등<br>— 현장·실물의 각계인사 다수위촉 | 전문성 |

자료 : 대전광역시 예산참여시민위원 위촉현황(2009)

2기 예산참여시민위원회 구성현황을 구별로 서구가 22명으로 가장 많았고 동구, 대덕구는 지역별 구성비가 9명으로 가장 적어, 지역별로 두 배 이상의 차이를 보였다. 성별로는 남 32명, 여 36명으로 성별비율은 비슷하게 나타났으며, 연령대별로는 51-60세가 30명으로 가장 많고 그 다음은 41-50세가 21명 순이며, 직업별로는 전문직과 자영업이 16명씩으로 나타났다.

<표 4> 시민위원의 지역별, 성별, 연령별 구성

| 지 역 | 계 | 성 별 | | 연 령 | | | | 합 계 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 여 | 남 | 31-40세 | 41-50세 | 51-60세 | 61세 이상 | |
| 동 구 | 9 | 6 | 3 | - | 2 | 5 | 2 | 9 |
| 대덕구 | 9 | 4 | 5 | - | 3 | 2 | 4 | 9 |
| 서 구 | 22 | 10 | 12 | 1 | 4 | 11 | 6 | 22 |
| 유성구 | 16 | 9 | 7 | - | 8 | 8 | - | 16 |
| 중 구 | 12 | 7 | 5 | 1 | 4 | 4 | 3 | 12 |
| 계 | 68 | 36 | 32 | 2 | 21 | 30 | 5 | 68 |

자료 : 대전광역시 주민참여예산제 내부자료(2009)



<표 5> 시민위원의 직업별 구성

| 성별 | 직 업 | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 주부 | 기타 | 회사원 | 자영업 | 전문직 |
| 남 | - | 9 | 3 | 13 | 10 |
| 여 | 5 | 17 | 2 | 3 | 6 |
| 계 | 5 | 26 | 5 | 16 | 16 |

자료 : 대전광역시 주민참여예산제 내부자료(2009)

예산위원회는 매년 1회 이상 개최할 수 있으며, 필요한 경우 관계공무원 또는 전문가를 출석시켜 의견을 청취하거나 자료제출 등을 요구할 수 있다. 또한 예산위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

주민참여기본조례에서 규정하고 있는 예산참여시민위원회의 운영에 관한 사항은 “대전광역시 예산참여시민위원회 운영규정”을 통해 구체적으로 설계되어 있다. 이 규정에서는 주민의 복리증진 및 시 지역공동체 형성, 주민참여의 보장 및 재정자치의 실현, 다양한 주민의견 수렴 및 주민여론을 통한 예산편성의견 제시, 분과위원회별 자율적 운영의 유도, 정치적·사적인 목적으로 이용 금지 등을 예산참여시민위원회의 운영원칙으로 설정하고 있다.

또한 예산참여시민위원회의 효율적 운영을 위하여 7개 분과위원회를 두며, 시의 각 실·국·본부·관, 사업소는 분과위원회에 참여하도록 하고 있으며, 분과위원회의 회의 소집은 시장 또는 분과위원회의 운영에 참여하는 선임 실·국장이 하는 것으로 규정되어 있다. 예산편성 과정에서 분과별 예산편성 방향에 대한 의견 수렴, 분과별 사업에 대한 우선순위 조정 등을 담당하고 있는 7개 분과의 구성 현황은 <그림 2>와 같으며, 분과위원회의 운영 주관은 관련 실국본부의 주무과에서 담당하고 있다.

<그림 2> 예산참여시민위원회의 분과별 위원회 구성 현황

| 분과별 | 일반행정 | 경제과학 | 문화체육관광 | 복지여성 | 환경녹지 | 교통건설 | 도시주택 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 과 별 | 공 보 관<br>감 사 관<br>기획관리실<br>자치행정국<br>소 방 본 부<br>인재 개발원 | 경제과학국<br>농업기술센터 | 문 화 체 육<br>관 광 국<br>한 밭 도 서 관 | 복지여성국<br>보 건 환 경<br>연 구 원 | 환 경 녹 지 국<br>상 수 도 사 업<br>본 부 | 건설교통국<br>건 설 관 리<br>본 부 | 도시주택국 |
| 주관과 | 정책 기획관 | 경제정 책과 | 문화예 술과 | 복 지정책 과 | 환경 정책과 | 교통정 책과 | 도시계 획과 |
| 위원수 | 10 | 10 | 10 | 10 | 10 | 9 | 9 |

자료 : 대전광역시 예산참여시민위원회 회의자료(2010)

또한 예산참여시민위원회는 위원회의 효율적 운영을 위하여 위원장과 부위원장, 그리고 각 분과위원장이 당연직 위원으로 참여하는 운영위원회를 설치하여 운영하도록 규정하고 있다. 운영위원회는 위원회를 대신하여 위원회와 분과위원회의 운영방향 및 위원회와 분과위원회간 의견조정에 관한 사안, 긴급히 결정해야 하거나 경미하다고 판단되는 사안, 기타 위원장이 운영위원회 심의로 충분하다고 결정하는 사안 등의 사안에 대한 심의 역할을 담당하고 있다.

한편, 대전광역시 예산참여시민위원회 운영규정에 의하면 예산참여시민위원회는 주민참여예산제에 대한 운영방법, 정책수립, 연구개발을 위해 필요한 경우 전문가, 관련분야 종사자, 공무원 등이 참여하는 주민참여 예산연구회를 구성·운영할 수 있수 있도록 규정하고 있다. 이 규정에 근거하여 설치된 주민참여예산연구회의 운영을 위하여 "주민참여예산연구회 구성·운영계획" 이 작성되어 있으며, 이 계획에 의하면 연구회는 예산참여시민위원회 위원 중 전문가·관련분야 종사자·시민단체, 그리고 관련 분야 공무원 등으로 구성하도록 되어 있다. 또한 연구회의 기능은 (1) 주민참여기본조례, 예산참여시민위원회 운영규정 개정 연구, (2) 주민참여예산제의 효율적 운영 방안, (3) 주민참여예산제의 운영에 따른 활성화 방안, (4) 예산정책 개발 및 교육 등으로 설정되어 있다. 2010년 2월 2기 주민참여예산연구회가 전문분야 2명, 시민단체 3명, 일반분야 2명, 공무원 2명 등 총 9명의 회원으로 구성하여 운영하고 있다.



## 4. 주민참여예산제도의 해외사례[5)]

### 1) 미국 세인트 폴의 주민참여예산제도

주민참여예산제도가 할성화된 세인트 폴은 미국 미네소타 주에 입지한 도시이다. 이 제도가 만들어지기 위한 움직임이 시작되었던 1967년경 총 18개 지역공동체에서 50여개의 지역공동체 기반 비영리조직이 결성되어 있었다. 실제로 이 조직들은 공식적·비공식적으로 정치과정에 미치는 영향이 컸으며 이러한 영향력은 1960년대 이후 미국사회에 확산된 사회혁신운동에 기반한 정부의 지역공동체 지원 정책이 활성화된 이후 더욱 증대되었다[6)].

세인트 폴에서 지역공동체 참여제도가 활성화되면서 가장 두드러진 발전을 했던 것은 지역의회(District Council)의 발전이다. 지역의회의 가장 중요한 특징은 각 의회 관할구역의 경계를 지역공동체 간의 협의에 따라 자율적으로 결정한다는 점이다. 경계의 설정은 주민들의 공간개념과 밀접하게 연관되는 활동이고 경계의 설정에 따라서 지역의 성격과 주민의 활동과정도 달라질 수 있기 때문에 최대한 주민들의 의사를 존중한다는 의미가 있다.

그리고 지역의회가 독특한 의미를 갖고 있다. 세인트 폴의 지역의회는 동네의회의 성격으로 형성되었다. 이러한 의회는 시의회(city council) 등의 지방의회와의 구별되는 개념이다. 동네의회에는 주민을 넘어서 다양한 이해관계자가 참여할 수 있는 등 몇 가지 특성이 있다. 첫째, 참여의 주체가 그 지역에 거주하는 주민을 포함한 근로자, 사업

5) 주민참여예산제의 운영에 대한 해외의 사례는 김판석 외(2010: 180-183)에서 인용했음을 밝힙니다.

6) 미국 연방정부의 가장 대표적인 지역공동체 개발 지원사업은 1966년부터 계획되어 1970년부터 시작된 시범도시 프로그램(Demonstration Cities and Metropolitan Development Program)이다. 이 사업은 낙후된 지역공동체를 개발하기 위한 조직을 만들 때, 연방정부가 집중적인 지원을 하도록 규정하고 있는 법률에 의해 집행된 사업이었다. 이 사업은 1960년대 이후 지역공동체 기반형 비영리조직이 활성화되어 있던 거의 모든 도시에서 시행되었고 세인트 폴도 강한 영향을 받았다.

자, 재산소유자를 비롯한 이해관계자까지 확대 개방된다. 따라서 공간의 개념을 중시하고 공간과 관계를 맺고 있는 모든 사람들을 참여할 수 있는 개방된 구조를 형성한다. 둘째, 아마추어지역공동체 구성원의 자발적인 참여를 바탕으로 그 지역의 이익을 옹호하는데 주력한다. 시장과 시의원을 비롯한 직업정치인들이 특정집단의 영향력을 옹호하는 것을 배제하고 지리적 경계 내에 존재하는 이익과 가치관을 실현하는 것을 중시한다. 따라서 세인트 폴의 주민참여예산제도도 이와 같은 정신을 바탕으로 지역공동체의 자율적인 참여에 의해 하지만 적극적인 참여에 의해 운영된다.

<표 6> 세인트 폴의 자본개선예산위원회의 개최시기 및 운영 내용

| 구분 | 개최시기 | 운영내용 |
|---|---|---|
| 자본개선예산위원회 | 17개 지역의회 대표 구성<br>매월 둘째 월요일 | • 미래 예산 지출에 대한 심의 및 결정<br>• 지역의 사회간접자본의 구축과 경제개발 및 사회개발에 대한 정책적 결정<br>• 승인된 예산에 대한 개정안 검토 |

자료 : http://www.stpaul.gov. 홈페이지 참조

세인트 폴의 참여예산제도에서 가장 중요한 기능은 자본개선예산위원회(Capital Improvement Budget Committee)의 운영이다. 이 위원회는 시 정부가 미래에 지출하게 될 예산에 대한 다양한 결정을 내리는 역할을 맡게 된다. 위원회 위원의 구성은 총 17개의 지역의회 대표자들과 시장이 임명하고 시의회가 승인한 1명의 위원으로 구성된다. 이 위원회는 장기적인 예산편성의 방향을 설정하는 위원회이므로 지역의 사회간접자본의 구축과 경제개발 및 사회개발에 대한 정책적 결정과 직결되는 사안을 다룬다. 위원은 18명으로 구성되지만 위원회에 속한 소위원회는 다시 17개로 구성되며 위원회들은 시정에 중요한 정책영역으로 구분된다. 먼저 소위원회에서 영역별로 예산의 구성과 액수를 논의하고 행정부에서 제출된 예산안을 평가하여 그 결과를 전체 위원회에



제출한다. 전체 위원회는 이 예산을 조정하여 시의회에 송부하면 시의회가 다시 논의한다. 이 과정에서 자본개선예산위원회의 영향력은 크고 매우 세부적인 사항까지 논의하기 때문에 주민들의 의사가 적극적으로 반영된다. 세인트 폴의 자본개선예산위원회의 개최시기 및 운영내용을 살펴보면 <표 6>과 같다.

이러한 제도가 구축되기까지 지역공동체 조직들과 정치인들의 지속적인 노력이 있었다. 1960-1970년대 기간 동안에 미국 전역에 참여적 사회혁신운동이 확산되면서 세인트 폴에도 공동체 개발 지원사업을 적극적으로 활용하면서 참여의 저변을 확산시키기 위한 조치가 도입되었다. 여성유권자연맹을 포함한 지역공동체 조직들은 지속적으로 보고서를 발간하였으며 시장 후보들은 효과적인 시민참여 제도를 도입하기 위한 공약을 제시하였다. 결국 새로운 시민참여제도의 도입을 강조하던 시장이 취임하였으나 시의회는 의회 이외의 기구가 예산과정에 참여하는 것에 대하여 부정적인 입장을 표명하였다. 그럼에도 불구하고 참여제도의 개편을 중시하는 시장과 시민사회의 논의와 활동은 참여제도의 확산을 중요한 규범으로 만들었고, 지역의회가 도입됨과 동시에 예산과정에 대한 참여가 보장되었다.

### 2) 브라질 포르투 알레그레의 주민참여예산제도

브라질의 포르투 알레그레시의 주민참여예산제도는 그 과정과 결과가 매우 모범적이고 참여의 수준이 매우 높기 때문에 많은 도시에 대한 이상적인 모형으로 제시되고 있다. 포르투 알레그레의 참여예산제도 역시 세인트 폴의 경우와 같이 장기간에 걸친 과정을 지나면서 여러 가지 단계의 참여기회가 마련된다. 참여예산제도를 마련하는데 중요한 기능을 하는 것으로 총회와 대의원 포럼, 참여예산평의회를 지적할 수 있다.

총회는 지역별 총회와 의제별 총회가 마련되어 전년도 예산의 보고,

시민들의 요구 취합, 대의원 선출 등의 기능을 수행하며 시민들의 요구사항에 대한 우선순위를 결정한 후 참여예산평의회 구성원을 선출한다. 대의원포럼은 총회에서 제출된 요구사항들에 대한 우선순위를 결정하고 총회에서 수렴된 주민들의 요구안을 지방행정기구와 협의하여 조정하는 권한을 가지고 있다. 참여예산평의회는 매주 1회 개최되며 주로 자치단체의 재정을 파악하고 자원배분을 위한 일반기준을 논의하고 확정한다. 예산평의회에서는 시정부나 시의회가 결정사항을 변경하지 못하도록 적극적인 관여활동을 수행한다. 이러한 제도는 일련의 예산과정과 긴밀하게 연관되어 있어서 정부공무원과의 상호작용이 활발하게 이루어질 수 있도록 설계되었다. 포르투 알레그레시의 주민참여예산제도의 운영과정을 살펴보면 <표 7>과 같다.

<표 7> 포르투 알레그레시의 주민참여예산제도의 운영과정

| 구분 | 개최시기 | 내용 |
|---|---|---|
| 제1차 시민총회<br>(지역별/의제별) | 3~4월 | • 전년도 및 올해 공공투자예산보고<br>• 전년도 공공투자 결과평가<br>• 예산작성방법 설명<br>• 시민요구 취합<br>• 참여시민 수에 따라 대의원 선출 |
| 대의원위원회<br>(지역별/의제별/대의원 포함) | 5~6월 | • 주민요구사항 우선순위 결정<br>• 행정부로부터 필요한 정보 취합<br>• 예산편성지침 시의회 제출 |
| 제2차 시민총회 | 6~7월 | • 시 회계보고<br>• 요구사항 투자우선순위 결정<br>• 대의원 중에서 평위원 선출 |
| 참여예산평의회<br>활동과<br>예산안 결정 | 7~10월 | • 참여예산평의회 활동<br>• 기획실에서 예산안 구체화<br>• 평의회에서 예산안 최종확정<br>• 시장에게 제출, 실무진과 실무계획협의 |
| 시의회 예산심의 | 11월~다음해 7월 | • 시의회 예산안심의 투표, 시의회 압박 대중집회<br>• 참여예산평의회 계속 활동 |

자료 : 김판석 외(2010: 183, 재인용)

Souza(2001)는 이러한 제도가 형성된 배경에 세 가지 전제조건이 있다고 강조한다. 첫째, 군사정부 기간 중에도 지속되었던 참여의 경험이



중요한 문화적 기초가 되었다. 군사정권 집권기간 중에도 브라질 민주주의 운동(Brazilian Democratic Movement)은 일부 지역에서 영향력을 행사하고 있었고 몇몇 지방정부에는 참여제도의 확대를 위한 노력이 있었다. 이 과정에서 1977년부터 각 지방에는 커뮤니티 센터가 마련되고 있었으며 지방정부는 적극적인 지원을 하였고, 시민들은 정보제공과 협의의 대상이 아닌 권력을 갖고 책임을 지는 역할을 수행하였다. 둘째, 지방정부의 세수가 증대한 것도 중요한 요인이 되었다. 국가재정구조를 재구성하고 재무행정개혁을 통하여 각 지방정부는 보다 많은 조세수입을 분배해야 할 상황에 직면하였고 참여예산제도를 통하여 보다 정당성있는 지출을 도모할 수 있게 된 것이다. 마지막 요인은 진보적 정당이 지방정부에서 집권한 사례가 증가했다는 점이다. 이 정당들은 보다 더 참여적인 예산제도를 만드는 것을 중요한 우선순위에 선정하였으며 참여예산제도의 성공은 지속적으로 진보적 정책을 확산시키는 계기가 되었다.

안성민(2005)은 포르투 알레그레의 주민참여예산제도가 두 가지 특징을 갖고 있다고 주장한다. 첫째, 1989년 논의가 시작된 이후 점진적으로 발전해왔다는 점이다. 초기에는 시정부와 지역공동체 조직들을 중심으로 착수되었다면 시간이 흐름에 따라서 전체 주민들이 그 중요성을 인지하고 적극적으로 참여하였다. 그 결과 주민들의 권한은 확대되었고 참여예산제도를 지원하는 정파에 대한 지지도도 확대되었다. 둘째, 주민참여예산제도는 정치·경제적 합리성을 추구하였다. 주민들이 참여하는 과정 속에서 정책결정과정의 합리성과 효율성은 증가하였다. 특히 조직화 수준이 낮고 빈곤한 지역에서 적절한 참여가 이루어지지 않도록 사회·경제적 약자가 참여할 수 있는 제도적 기반이 형성되었다. 즉 정치적 불평등의 문제를 해결하기 위해 지역공동체 조직들의 참여를 독려하고 시민사회와의 연계를 강화하는 등의 조치가 마련되었다. 이러한 제도를 통하여 행정적으로는 효과성을 높일 수 있었고, 경제적으로는 효율성과 생산성을, 정치적으로는 정당성을 높이는 데 큰 기여를 할 수 있었다.

# Ⅲ. 대전광역시 주민참여예산제도의 운영 현황

## 1. 주민참여예산제도의 운영실태

### 1) 대전광역시 주민참여예산제 운영현황

2010년 대전광역시 주민참여예산제도 연간 운영계획에 따르면, 예산참여시민위원회를 상반기 1회, 하반기 1회, 연간 2차례 개최하는데 상반기에는 전년도 건의사업에 대한 반영결과를 설명하기 위한 설명회와 함께 한다. 분야별 분과위원회는 연간 1회, 운영위원회 및 예산연구회는 분기별 1회 개최를 원칙으로 하고 있다. 그 밖에 주민참여예산제 활성화를 위한 세미나 1회, 주민참여예산학교 1회, 예산편성을 위한 설문조사 1회, 예산편성을 위한 시민 공청회 1회 등을 운영하고 있다.



<표 8> 대전광역시 주민참여예산제도 연간 운영계획(2010)

| 구 분 | 주 요 내 용 | 일 자 | 비 고 |
|---|---|---|---|
| 예산참여시민위원회 전체회의 (2회) | ○ **1차 위원회**<br>·2010년 예산편성내역 설명<br>·예산참여시민위원회 운영계획 | '10. 3. 18(목) | |
| | ○ **2차 위원회**<br>·예산교육 및 분과위원회 운영 계획<br>·예산연구회 및 운영위원회 운영결과 보고 | '10. 7. 13(화) | |
| 분야별 분과위원회 (1회) | ○ **구 성** : 경제과학 등 7개 분과위원회<br>○ **기 능**<br>·분과별 예산편성 방향에 대한 의견수렴<br>·분과별 사업에 대한 우선투자순위 조정 | '10. 7. 14 ~ 7. 23 | 10일간 |
| 운영위원회 (3회) | ○ **구 성** : 9인(위원장, 부위원장, 분과위원장)<br>○ **기 능** : 예산위원회를 대신하는 다음 사항<br>·설명회, 토론회, 공청회 없이 진행되는 회의에서 심의되는 일반적인 안건<br>·기타, 위원장이 결정하는 사안 등 | '10. 2. 4(목)<br>'10. 5. 7(금)<br>'10. 9. 3(금) | |
| 예산연구회 (3회) | ○ **구 성** : 9인(전문분야, 시민단체, 공무원 등)<br>○ **기 능**<br>·주민참여 예산제의 효율적인 운영 방안<br>·주민참여 예산제의 운영에 따른 활성화 등 | '10. 4. 8(목)<br>'10. 7. 9(금)<br>'10. 12. 17(금) | |
| 세미나 (1회) | ○ **진행구성** : 사회자, 주제발표 2인, 토론자 4인<br>○ **주 제**<br>·분과위원회 활성화 방안<br>·주민참여예산연구회 운영 방안 등 | '10. 5. 20(목) | |
| 주민참여예산학교 (1회) | ○ **사업시행** : 시민단체 보조금지급 지원실행<br>○ **내 용**<br>·예산의 이해, 주민참여예산제 운영사항<br>·타 자치단체 및 외국의 사례 등 | '10. 5. 27(목) | |
| 설문조사 (1회) | ○ **설문방법** : 시 홈페이지 게재 및 민원실 비치<br>○ **조사문항** : 우선투자대상 등 12개 문항 | '10. 6. 1 ~ 7. 20 | 50일간 |
| 시민공청회 (1회) | ○ **진행구성** : 사회자, 주제발표 1인, 토론자 4인<br>○ **내 용**<br>·발제 : 2011년 재정전망, 투자방향<br>·토론 : 발제에 대한 토론 및 건의 등 | '10. 8. 20(금) | |

자료 : 대전광역시 예산참여시민위원회 회의자료(2010)

### 2) 주민참여예산제도의 운영실적

2006년 11월 대전광역시 주민참여기본조례를 제정한 대전광역시는 다음해 6월 58명의 예산참여시민위원회를 구성하여 운영규정 제정과 시민위원에 대한 예산실무교육을 실시한 이후로 연간 예산참여시민위원회(전체총회) 2회, 분야별 분과위원회 1회, 운영위원회 4회, 주민참여예산학교

1회, 주민참여예산 활성화를 위한 세미나 1회, 예산편성을 위한 설문조사와 시민공청회 등을 연간 14회 운영하여 오고 있다.

<표 9> 대전광역시 주민참여예산제도 운영실적

| 구 분 | 내 용 | 일 자 |
|---|---|---|
| 조례제정 | • 대전광역시 주민참여기본조례 제정(전문 13조문 중 2조문) | '06. 11. 10 |
| 전체위원회 | • 대전광역시 예산참여시민위원회 구성(58명)<br>• 운영규정 제정, 예산실무교육 | '07. 6. 20 |
| 홈페이지 구축 | • 주민참여예산제 전용홈페이지 구축<br>(http://ppbudget.metro.daejeon.kr) | '07. 7. 23 |
| 전체위원회 | • 지방재정 및 주민참여예산제 교육<br>• 분과위원회 구성 및 분과위원장 선출(8개분과) | '07. 7. 30 |
| 전체위원회 | • 2008 예산편성내역 설명회<br>• 주민참여예산제 운영계획수립, 운영규정 개정 | '08. 1. 15 |
| 전체위원회 | • 예산교육, 세미나 개최 계획, 위원장 선출<br>• 예산참여시민위원회 운영규정 개정 | '08. 7. 30 |
| 설문조사 | • 총 참여인원 : 505명<br>- 인터넷 설문 : 308명, 직접 설문 : 197명 참여 | '08. 6. 22<br>~ 8. 10 |
| 대전광역시 | • 주민참여예산제 활성화를 위한 세미나 및 2009년 예산 편성을 위한 공청회 개최 | '08. 9. 19 |
| 전체위원회 | • 2009 예산편성 설명회<br>• 2009 주민참여예산 운영계획 수립 | '09. 2. 24 |
| 세미나 | • 분과위원회 활성화 방안 등 | '09. 5. 20 |
| 주민참여 예산학교 | • 민간단체에 보조금 지급 실행<br>• 주민들의 예산에 대한 이해와 예산운용 설명 | '09. 5. 27 |
| 분과위원회 | • 7개 분과, 분과위원회별 개최 | '09. 7. 25<br>~ 7. 24 |
| 전체위원회 | • 2기 예산참여시민위원회 구성(68명) | '09. 7. 29 |
| 시민공청회 | • 2010년 예산편성을 위한 의견수렴 | '09. 8. 27 |
| 전체위원회 | • 2010 예산편성 설명회<br>• 2010 주민참여예산 운영계획 수립 | '10. 3. 18 |
| 설문조사 | • 총 참여인원 : 1,213명<br>- 인터넷 설문 : 1,096명, 직접 설문 : 117명 참여 | '10. 6. 1<br>~ 7. 20 |
| 예산학교 및 세미나 | • 주민들의 예산에 대한 이해와 예산운용 설명<br>• 정보화기술을 도입한 주민참여활성화 방안 등 | '10. 6. 18 |
| 전체위원회 분과위원회 | • 2010 하반기 주민참여예산제 운영 심의의결<br>• 2011년 예산편성을 위한 분과별 의견수렴 | '10. 7. 13 |

자료 : 대전광역시 예산참여시민위원회 회의자료(2010)



주민참여예산제도 운영실적은 전반적으로 양호하다고 할 수 있다. 우선 분과위원회 위원 회의 참석률은 2007년 73%에서 2008년 63%, 2009년 86%, 2010년 63%의 참석률을 보이고 있다.

<표 10> 대전광역시 시민위원들의 분과위원회 참석률 변화

| 분과 위원회 | 2007년 | | 2008년 | | 2009년 | | 2010년 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 참여인원 (참여대상) | 참여율 (%) | 참여인원 (참여대상) | 참여율 (%) | 참여인원 (참여대상) | 참여율 (%) | 참여인원 (참여대상) | 참여율 (%) |
| 1차 | 42(57) | 73.6 | 36(57) | 63.1 | 59(68) | 86.7 | 43(68) | 63.2 |
| 계 | 42(57) | 73.6 | 36(57) | 63.1 | 59(68) | 86.7 | 43(68) | 63.2 |

자료 : 대전광역시 내부자료

주민건의사업은 부서 예산반영이 2007년에 22건 219,220백만원으로 전체예산의 9.1%를 반영하였으며, 2008년은 72건 348,263백만원으로 전체예산 반영률 13.8%, 2009년은 68건에 414,678백만원으로 전체예산의 15.4%의 반영률을 보이고 있어, 2007년 이후 점차적으로 주민건의사업에 대한 반영률이 증가되고 있다. 지금까지 주민건의사업은 총 177건 중, 162건이 반영되어 주민건의사업 중 장기과제로 검토되고 있는 것 이외에 91.5%가 수용되고 있음을 수치상으로 알 수 있다.

<표 11> 대전광역시 주민건의사업 반영 결과

(단위: 건, 백만원)

| 연도별 | 총 건의건수 | 반 영 | | 미반영 | | 전체예산액(B) | 반영률(%) (A/B) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 건수 | 금액(A) | 건수 | 사 유 | | |
| 2007년 | 26건 | 22건 | 219,220 | 4건 | 장기과제 | 2,420,100 | 9.1 |
| 2008년 | 76건 | 72건 | 348,263 | 4건 | 〃 | 2,515,400 | 13.8 |
| 2009년 | 75건 | 68건 | 414,678 | 7건 | 〃 | 2,685,300 | 15.4 |
| 계 | 177건 | 162건 | 982,161 | 15건 | | 7,620,800 | 12.9 |

자료 : 대전광역시 예산참여시민위원회 회의자료

구체적으로 2010년 수렴의견 예산반영 내역을 살펴보면, 설문조사가 52건에 303,523백만원, 분과위원회가 17건에 43,868백만원, 공청회가 3건 762백만원 순으로 나타났으며, 주민건의사업의 대부분이 주민 설문조사를 통하여 이루어지고 있고(72%), 분과위원회(24%)와 공청회(4%)의 비율은 상대적으로 낮다.

<표 12> 대전광역시 2009년 수렴의견 예산반영 내역

| 제안(건의) 구분 | 2009년 예산반영 | | | 방향성 의견 등 건수 | 비 고 |
|---|---|---|---|---|---|
| | 건수 | 금액(백만원) | 미반영(건수) | | |
| 계 | 72 | 348,263 | 4 | 37 | |
| 설 문 조 사 | 52 | 303,523 | 2 | 27 | |
| 분과 위원회 | 17 | 43,868 | 2 | 10 | |
| 공 청 회 | 3 | 762 | - | - | |

자료 : 예산참여시민위원회 회의자료(2010)

## 2. 시민참여예산제에 대한 설문조사결과

### 1) 시민위원 대상의 설문조사 결과

본 설문은 예산참여시민위원 68명을 대상으로 2010년 8월에 조사하였는데, 불성실 및 미응답 7명을 제외한 61명이 응답결과를 분석한 것이다. 우선, 예산참여시민위원으로서의 만족도 조사결과 '만족한다'는 응답과 '보통'이라는 응답이 각각 30명과 22명으로 85%의 비율을 보이고 있다. 정보공개에 대한 만족도는 '보통'과 '만족'의 비율이 각각 57%와 22%로 나타나 정보공개에 대한 만족은 보통수준 이상으로 나타났다.



<표 13> 예산참여시민위원 만족도조사 결과

(단위: 명, %)

| 설 문 내 용 | 응 답 문 항 | 결과 |
|---|---|---|
| 시민위원으로서의 만족도 | ① 매우 만족 | 3(5) |
| | ② 만족 | 30(49) |
| | ③ 보통 | 22(36) |
| | ④ 불만족 | 4(7) |
| | ⑤ 매우 불만족 | 2(3) |
| 정보공개에 대한 만족도 | ① 매우 만족 | 9(15) |
| | ② 만족 | 13(22) |
| | ③ 보통 | 35(57) |
| | ④ 불만족 | 2(3) |
| | ⑤ 매우 불만족 | 2(3) |

'자신이 속한 지역이나 단체를 대표하고 있는가'라는 설문에는 '다소 그렇다'라는 대답이 가장 많아서 시민위원으로서 최소한의 대표성을 갖추기 위한 마음을 가지고 있다고 판단된다. 또한 예산참여시민위원으로 참여하게 된 계기는 '지역발전'과 '지역문제 해결'을 위해서라는 답이 많았다. 하지만 '주위의 권유'로 인해 참여하게 되었다는 응답도 16명(26%)이나 되어서 추천 방식에 의한 참여방법의 문제점을 나타내기도 하였다.

<표 14> 시민위원의 대표성, 참여계기

(단위: 명, %)

| 설 문 내 용 | 응 답 문 항 | 결과 |
|---|---|---|
| 지역, 단체에 대한 대표성 여부 | ① 매우 그렇다 | 8(13) |
| | ② 다소 그렇다 | 40(66) |
| | ③ 그저 그렇다 | 11(18) |
| | ④ 다소 그렇지 않다 | 2(3) |
| | ⑤ 매우 그렇지 않다 | 0(0) |
| 참여계기 | ① 지역문제 | 16(26) |
| | ② 지역발전 | 20(33) |
| | ③ 주위 권유 | 16(26) |
| | ④ 제도의 취지상 | 9(15) |
| | ⑤ 기타 | 0(0) |

특히 시민위원으로서 '가장 적극적인 참여방법'으로는 '분과위원회시'라고 대답한 사람이 무려 44명으로 73%나 되는 것을 주목할 필요

가 있다. 아울러 연간 분과위원회 개최횟수를 '연간 4회' 및 '수시' 개최하기를 희망하는 응답이 각각 28명과 13명으로 46%와 21%나 되었으며, 현행과 같이 '연간 1회' 개최하는 것에 응답하는 사람은 하나도 없다는데 시사점이 있다고 생각한다. 또한 가장 효과적인 주민의견수렴 방법으로는 '시민위원'이라는 응답이 많은 것(74%)은 시민위원으로서의 역할을 찾고자 하는 심리적인 요인 때문인 것으로 판단된다.

'홈페이지 주민참여예산제 월 모니터링 횟수'에 대한 설문조사 결과는 '월 1회' 모니터링하는 횟수가 33명(55%)으로 가장 많았고, 다음으로는 '2회'가 24명(39%) 순으로 나타났다.

<표 15> 시민위원의 참여방법, 분과위원회 개최회수, 의견수렴방법

(단위: 명, %)

| 설 문 내 용 | 응 답 문 항 | 결과 |
|---|---|---|
| 시민위원으로서 가장 적극적인 참여방법 | ① 전체위원회시 | 8(13) |
| | ② 홈페이지 의견란 | 7(11) |
| | ③ 분과위원회시 | 44(73) |
| | ④ 시민공청회시 | 2(3) |
| | ⑤ 기타 | 0(0) |
| 연간 분과위원회 개최 희망횟수 | ① 1회 | 0(0) |
| | ② 2회 | 12(20) |
| | ③ 3회 | 8(13) |
| | ④ 4회 | 28(46) |
| | ⑤ 수시 | 13(21) |
| 가장 효과적인 주민의견수렴 방법 | ① 주민간담회 | 13(21) |
| | ② 홈페이지 | 2(3) |
| | ③ 시민위원회 | 45(74) |
| | ④ 시민단체 | 0(0) |
| | ⑤ 기타 | 1(2) |

<표 16> 시민위원의 월 모니터링 횟수

(단위: 명, %)

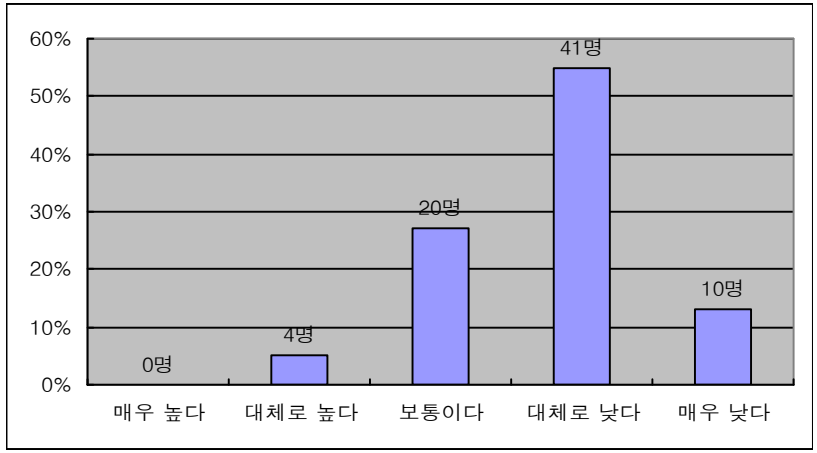
| 설 문 내 용 | 응 답 문 항 | 결과 |
|---|---|---|
| **홈페이지 주민참여예산제 모니터링 횟수(월)** | ① 하고 있지 않음 | 2(3) |
| | **② 1회** | **33(55)** |
| | ③ 2회 | 24(39) |
| | ④ 3회 | 2(3) |
| | ⑤ 4회 이상 | 0(0) |



### 2) 예산업무담당 공무원 설문조사 결과

집행부인 예산업무담당 공무원에 대한 공무원들에 대한 설문조사를 실무자 중심으로 8월중 예산업무담당자 교육시에 일괄적으로 실시하였으며, 불참자에 대하여는 시도행정시스템 이메일을 통하여 실시하였다. 설문응답자는 75명이었고, 첫째 질문인 '주민참여예산제가 예산편성과정에 미치는 영향력'에 대한 답변은 '대체로 낮다'가 41명(55%)으로 가장 많았고, ' 보통이다 '가 20명(27%)로 나타나 주민참여예산제에 대한 실무공무원의 인식이 낮음을 알 수 있었다.

<그림 3> 주민참여예산제가 예산편성과정에 미치는 영향




연간 예산관련 직무교육은 1회가 가장 많았으며, 예산관련 정보공개도 '불충분하다'는 답변이 가장 높았으며, '보통'이라는 답변이 그 다음 순으로 나타났다. '주민참여예산제를 통해 주민참여가 활성화가 되는가'는 '보통'이라는 대답이 가장 많았고, '그렇지 않다'는 대답도 30명(40%)나 되어 전반적으로 제도에 대한 필요성을 낮게 평가하

고 있었는데, ‘공무원들의 업무부담 가중’이 62명(82%) 주된 원인으로 나타났다. ‘예산편성과정에 정보공개가 충분한가’에 대해서도 ‘보통이다’와 ‘그렇지 않다’는 대답이 59%나 차지하였고, 특히 예산편성절차에 주민참여예산제가 능률성이 낮게 한다고 대답하는 등 일반적으로 주민참여예산제에 대한 집행부 공무원의 인식은 좋지 않게 나타났다. 그러나 주민참여예산제 운영상 부정적인 요인으로 ‘형식적인 운영’을 답한 사람이 34명(45%)이었으며 ‘업무효율을 저해한다’는 대답도 26(35%)나 되었다. 주민참여예산제 활성화를 위해 필요한 것은 단체장의 적극적 실행의지가 26%, 시민위원의 대표성과 전문성이 18%, 공무원의 적극성이 17%의 비율로 나타났다.

<표 17> 예산업무담당 공무원 설문조사 결과

(단위: 명, %)

| 설 문 내 용 | 응 답 문 항 | 결과 | 설 문 내 용 | 응 답 문 항 | 결과 |
|---|---|---|---|---|---|
| 연간 예산관련 직무교육 | ① 1회 | 35(47) | 예산편성절차 능률성여부 | ① 그렇지 않다 | 39(52) |
| | ② 2회 | 22(29) | | ② 보통이다 | 20(27) |
| 예산관련 정보공개 여부 | ① 불충분한 편이다 | 33(44) | 연중 분과위원회 개최횟수 | ① 1회 | 49(65) |
| | ② 보통이다. | 20(27) | | ② 하지 않는 것이 좋다 | 14(19) |
| 제도를 통한 주민참여 활성화 | ① 보통이다 | 35(47) | 제도 운영상 부정적 요인 | ① 형식적인 운영 | 34(45) |
| | ② 그렇지 않다 | 30(40) | | ② 시정업무효율 저해 | 26(35) |
| 업무부담 가중여부 | ① 다소 그렇다 | 52(69) | 주민참여예산제 활성화 요인 | ① 단체장의 실행의지 | 60(26) |
| | ② 매우 그렇다 | 10(13) | | ② 시민위원의 대표성과 전문성 | 42(18) |
| 예산편성과정 투명성 여부 | ① 보통이다 | 34(45) | | ③ 공무원의 적극성 | 40(17) |
| | ② 그렇지 않다 | 25(33) | | | |

담당자의 예산업무 담당 근수연수는 2년 미만이 조사대상의 50%인 것으로 나타났다.

<표 18> 예산업무 담당자 근무연수 및 업무담당기간

| 근무연수 | 5년 이하 | 5-10년 | 11-15년 | 16-20년 | 21년 이상 |
|---|---|---|---|---|---|
| | 2(3%) | 26(35%) | 42(56%) | 4(5%) | 1(1%) |
| 예산업무 담당기간 | 1년 미만 | 1 - 2년 | 2 - 3년 | 3 - 4년 | 5년 이상 |
| | 10(13%) | 35(47%) | 24(32%) | 4(5%) | 2(3%) |



### 3) 시민대상 설문조사 결과

일반 시민들을 대상으로 한 주민참여예산제 도입 운영을 알고 있는지 여부를 조사해 본 결과 1,213명 중 517명만이 ‘알고 있었다’라고 응답을 해 주민참여예산제도에 대한 시민의 인지도는 43% 정도밖에 되지 않았으며, ‘주민참여예산제를 인지하고 있는 시민 중에 주민참여예산제를 알게 된 경로’는 시정 소식지, 시 홈페이지, 언론 등을 통해서였다. 기타 시민들이 제시한 주요의견으로는 주민참여예산제의 실질적인 운영과 홍보 강화, 각 분야의 전문가 중심으로 운영하고 분야별 우선순위 결정, 시민위원 공개모집 등이 있었다.

<표 19> 주민참여예산제 시민 설문조사 결과(2010. 6. 1 ~ 7. 20)

| 1) 주민참여예산제 도입 운영을 알고 있었는지 여부 | | | |
|---|---|---|---|
| 알고 있었다 / 517명(43%) | | 모르고 있었다 / 696명(57%) | |
| 2) 주민참여예산제 운영을 알게 된 경로 | | | |
| 시정소식지 등 | 시청 홈페이지 | 언론(신문, 방송) | 대화(주변동료) |
| 144(33%) | 138(32%) | 132(30%) | 23(5%) |
| 3) 주민참여예산제 운영에 관한 주요의견 | | | |
| - 시민과 단체가 참여할 수 있도록 개방적 운영, 관련 교육과 홍보 병행<br>- 각 분야의 전문가 중심 운영, 분야별 우선순위 결정<br>- 학문성보다는 실무성을 고려한 참여위원 선정<br>- 투명한 운영, 홍보 강화, 행정 공개<br>- 시민위원 공개모집 등 | | | |

# Ⅳ. 대전광역시 주민참여예산제도의 문제점

## 1. 제도적 관점의 문제점

앞서 지적한바와 같이, 대전광역시는 전국 광역단위의 지방자치단체 중에서는 최초로 2007년부터 주민참여예산제를 도입하여 시행하여 오고 있다. 이러한 대전광역시의 주민참여예산제는 2006년 11월에 제정한 [대전광역시 주민참여기본조례] 제8조와 제9조와 이 조례를 시행하기 위한 [대전광역시 예산참여시민위원회 운영규정]에 근거를 두고 시행되고 있다.[7)]

이와 같이, 대전광역시의 주민참여예산제의 도입 및 시행이 전국적으로 처음으로 시행된 경험은 타 시·도로의 확산을 위한 좋은 수범사례임은 틀림이 없으나, 자치법규의 체계상 독립된 조례가 아니고 [대전광역시 주민참여기본조례]의 일부 조항을 통해 규정해 놓고 있기 때문에 동 법규를 근거로 주민참여예산제도를 체계적으로 운영하기에는 다소 한계가 있을 수 있다는 것이다.

주민참여예산제도는 주민참여제도의 일종으로 주민참여제도는 가능한 많은 사람들의 자발적인 참여의 보장이 제1의 원칙이라고 할 수 있다.

7) 외와 관련하여 동조례 제8조(예산편성의 주민참여)에서는 "①시장은 예산을 편성하는 단계에서부터 시민이 충분한 정보를 얻고 의견을 표명할 기회를 가질 수 있도록 행정정보공개와 주민참여의 기회를 주어야 한다. ②시장은 예산편성방향, 주민참여예산의 범위, 시민의견수렴 절차 및 방법 등 주민참여예산제도 운영계획을 매년 수립하여 일정기간동안 시 홈페이지 등을 통하여 공고하여야 한다. ③시장은 예산편성에 대한 시민들의 의견수렴을 위하여 설명회, 공청회, 토론회 등을 개최할 수 있다. ④예산편성관련 의견을 제출하고자 하는 자는 제2항의 규정에 의하여 시장이 수립한 주민참여예산제도 운영계획에서 정하는 바에 따라 의견을 제출 할 수 있다."라고 규정하고 있다. 또한, 제9조(예산참여시민위원회)에서는 "①시민의 예산참여에 관한 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 대전광역시 예산참여시민위원회(이하 "예산위원회"라 한다)를 둔다. ②예산위원회는 위원장 및 부위원장 각 1인을 포함하여 50인 이상 70인 이하의 위원으로 구성하고, 위원장 및 부위원장은 위원 중에서 호선한다. ③위원은 대전광역시의회, 자치구청장 및 「비영리 민간단체지원법」에 의한 대전지역에 소재하는 비영리민간단체에서 추천한 자와 예산에 대하여 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 시장이 위촉한다. ④위원장, 부위원장 및 위원의 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있다. 다만, 보궐위원의 임기는 전임자의 잔임기간으로 한다. ⑤예산위원회의 사무를 처리하기 위하여 간사 1인을 두되, 간사는 예산업무담당 서기관이 된다. ⑥예산위원회는 매년 1회 이상 개최할 수 있으며, 필요한 경우 관계공무원 또는 전문가를 출석시켜 의견을 청취하거나 자료제출 등을 요구할 수 있다. ⑦예산위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. ⑧회의에 출석한 위원에게는 「대전광역시 각종위원회 실비변상조례」에서 정하는 기준에 따라 예산의 범위 안에서 급량비 및 교통비등 실비를 지급할 수 있다. ⑨그 밖에 예산위원회 운영에 관하여 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다."라고 규정하고 있다.



그런데, 주민참여예산제를 시행하기 위한 구체적인 사항을 규정해 놓은 [대전광역시 예산참여시민위원회 운영규정]을 통해 볼 때, 시민위원으로써 각계 각층의 전문가가 참여할 수 있는 폭은 극히 제한되어 있다고 할 수 있다. 예컨대, 동규정 제2조(위원회 위원)에는 "1) 시의회 의원의 추천을 받은 자, 2) 자치구청장의 추천을 반은 자, 3) 비영리 단체의 추천을 받은 자, 4) 기타, 예산에 대하여 학식과 경험이 풍부하며 현장·실물부분에 경험이 있다고 인정되는 자로써 각급 기관·단체의 추천을 받은 자" 중에서 시장이 위촉하는 것으로 되어 있는데, 추천방식은 자발적인 참여에 비해서 선택의 폭이 좁고, 자칫 위원회 활동에 소극적일 수 있다는 문제점을 가지고 있다. 또한, 공모방식이 아닌 추천방식에 의한 시민위원회 구성은 지역별·직능별 대표성 확보뿐만 아니라 일반시민의 관심과 참여를 촉진하는 데도 한계를 갖는다.

마지막으로, 동규정에는 대전광역시 5개 자치구와의 연계강화를 위한 규정 및 5개구 관련 분과위원회가 없기 때문에 자치구의 "예산참여구민위원회"의 심의사항과 괴리가 발생하는 문제가 발생한다.

## 2. 사례연구에서 나타난 문제점

제도도입 이후 수차례의 학술대회를 통해 대전광역시 주민참여예산제도에 대한 문제점과 개선방안이 제시되어왔다. 최근에 곽채기(2009)는 대전시 주민참여예산제도가 실질적 참여예산제도의 틀은 갖추고 있으나 예산편성과정에서 주민참여 또는 의사결정권의 공유수준이 높지 않다는 평가와 함께, 소극적 민·관협의형, 주민협의형, 또는 소극적 민·관협치형으로 분류하고 있다(곽현근, 2010: 10-11, 재인용). 첫째, 주민참여제도화 수준 또는 예산편성권의 민·관 공유수준이 높지 않고, 사실상 예산참여시민위원회 운영을 관련 행정부서에서 주도하면서 자율성과 독자성이 충분히 보장되지 못하고 있다. 둘째, 예산참여시민위원회 구성 및 운영방법이 광역자치단체의 특성을 제대로 반영하지 못하고

있을 뿐만 아니라 참여유인 제공도 미약하다. 단일계층의 예산참여시민위원회는 행정부서와의 수평적 연계성은 확보되어 있으나 일반시민과의 거리감이 높아 예산편성 관련 시민들의 의견수렴 및 투입활동이 효과적으로 이루어지지 못하고 있다. 공모방식이 아닌 추천방식에 의한 시민위원회 구성은 지역별·직능별 대표성 확보뿐만 아니라 일반시민의 관심과 참여를 촉진하는 데도 한계를 갖는다. 셋째, 예산참여시민위원회가 분과위원회 중심으로 운영되고 있고, 시민위원회·설문조사·공청회 등을 통해 수렴된 의견의 반영여부 및 우선순위 결정과정에 시민위원회 위원들이 참여할 수 있는 장치가 마련되어 있지 않다. 넷째, 주민참여예산제가 일반회계 본예산 편성과정을 중심으로 연례행사 차원에서 1회적으로 운영되고 있어 제도의 실효성과 효과성을 감소시키고 있다. 예산참여시민위원회의 활동이 1년 1회 정기적으로 운영될 뿐이어서 제도운영의 활성화의 제약요인으로 작용한다. 다섯째, 주민참여예산연구회의 구성이 예산참여시민위원을 중심으로 이루어지면서 제3자적 입장에서 주민참여예산제도 운영과정을 모니터링하고 전문적 관점에서 제도개선 방안을 탐색하는데 한계를 갖는다. 여섯째, 대도시 규모에 따른 직접 참여의 어려움을 극복하기 위한 대안으로서 온라인 참여 또는 사이버공간을 활용한 시민참여가 제대도 활용되지 못하고 있다.

비슷한 맥락에서 김겸훈(2009)은 대전시 주민참여예산제 분과위원회의 문제점들을 다음과 같이 지적하고 있다. 첫째, 대전광역시 시민참여예산위원은 추천기관을 중심으로 간접선출방식에 의해 구성되기 때문에 다양한 계층의 요구나 사회적 약자들의 욕구를 반영하는데 상당한 한계를 갖는다. 둘째, 외국의 성공사례들은 각 지역주민들의 행정수요 및 욕구가 예산편성과정에 반영될 수 있도록 실질적 의사의 표출과 협의 및 조정과정을 거친 결과를 가지고 공무원들의 예산을 편성하는 것에 비추어볼 때, 대전시의 시민참여예산위원회는 주민의견이 반영될 수 있는 구조로 보기 어렵다. 분과위원회 소속 위원들이 대민접촉을 통한 욕구와 기대를 파악하는 활동이 없는 현재 상황에서 자문위원 정



도의 역할수준에 머무르고 있다. 셋째, 시민참여예산위원회의 분과위원회 위원들의 시민의견전달에 관한 대리자 역할을 명확하게 규정하지 못함으로써 지방의회와의 갈등과 같은 역할갈등의 문제가 발생할 소지가 많다. 넷째, 현재 58명으로 구성된 시민참여예산위원만으로는 대전광역시의 다양한 예산수요에 대한 대표성을 충분히 확보했다고 볼 수 없다. 다섯째, 시민참여예산위원들이 분과위원회 활동결과와 종합토론회를 통해 달성한 성과나 제안사항들이 어떤 실질적 성과를 도출하였거나 변화를 가져왔는지에 대한 사후보고가 충분하게 이루어지지 않음으로써 위원들의 초기의 열기와 관심이 사라지고 참여도 형식화되고 있다(곽현근, 2010: 11-12, 재인용).

곽현근(2010: 12-14)은 CLEAR 모형의 근본취지를 중심으로 대전시 주민참여예산제도가 갖는 문제점을 몇 가지 지적해보고자 한다.[8] 우선 요청받은 사람들이 일반시민이라기보다는 전문가적 성격을 띠는 경향이 강하다. 또한 지역성과 대표성을 고려하고 있다고 하지만 실제 자

8) 최근 지방정부차원에서 시민참여를 진단하고 문제점을 해결하기 위한 진단도구(diagnostic tool)인 CLEAR는 영국학자들에 의해 개발되었는데(Lowndes et al., 2006), 이 도구는 공공기관이 시민의 관점과 입장에서 자신들이 마련한 참여방법을 진단해볼 수 있는 방법을 제공한다(곽현근, 2010: 12).

<참여를 제고하는 요인들: it's CLEAR>

| 주요요인 | 작동 방식 | 정책 대상 |
|---|---|---|
| 참여할 능력이 있는가 (**C**an do) | 시민의 조직화와 참여는 개인의 소유한 자원에 따라 큰 차이가 있음(예: 말하기, 쓰기, 기술, 자신감) | 역량형성, 자원봉사자의 훈련과 지원, 모니터링, 리더십개발 |
| 참여하고 싶은가 (**L**ike to) | 참여하기 위해서는 참여의 초점이 되는 공공의 실체(public entity)와 일체감을 갖는 것을 요구함 | 시민공동체의식, 지역사회개발, 동네 거버넌스, 사회자본 |
| 참여할 수 있도록 (조직화)되었는가 (**E**nabled to) | 집단들과 포괄조직(umbrella organizations)의 시민사회적 인프라(civic infrastructure)는 참여를 위한 기회구조를 만들거나 방해할 수 있음 | 시민사회적 인프라와 지역사회네트워크에 투자하고, 계약에 의해 의사소통의 채널을 향상시키는 것 |
| 참여가 요청 되었는가 (**A**sked to) | 자신의 의사를 표출하도록 요청하는 것에 의해 사람들의 참여는 큰 영향을 받을 수 있음 | 다양하고 성찰적인 시민참여방법들 |
| 대응이 되었는가 (**R**esponded to) | 요청을 받았을 때, 사람들은 자신의 이야기에 반드시 동의하지는 않더라도 경청되어지고 그 대응을 볼 수 있다면 참여하게 됨 | 구체적인 결과, 계속적인 학습과 환류를 통해 대응하는 역량을 보여주는 정책체계 |

자료: 곽현근(2010: 13, 재인용)

치구청장이나 시의회 추천들 통해 이루어지면서 지역사회를 대표한다기보다는 현직 정치권력과 이해관계를 같이하는 정치성향이 강한 시민들일 가능성이 높다. 둘째, 한편 참여대상이 전문가 또는 지역유지 등 '항상 참여할 것으로 예상되는 사람들'(usual suspects)이 되면서, '참여할 능력이 있는가'의 문제로부터 상대적으로 자유롭지만, 주민참여의 '사회적 배제'(social exclusion) 문제를 그대로 안고 있다. CLEAR 모형에 분명하게 나타나 있지 않지만, 많은 문헌들이 정부의 참여제도가 특정 계층이나 집단의 사람들을 배제하고 있다는 점을 지적하고 있다. 결과적으로 많은 사람들이 참여과정이 특정집단에 의해 지배되고, '우리 같은 사람'(people like us)을 위해 존재하는 것이 아니라는 의식을 갖게 된다. 이러한 감정이 참여를 방해하고, 전반적으로 지방정부에 대한 부정적인 인식을 키울 수 있다. 기존의 사회적 배제를 강화하는 차원에서 주민참여가 이루어진다면, '더 많은 참여'가 '더 많은 민주주의'를 의미할 수 없다. 대전시는 이러한 차원에서 기존의 참여제도에 이미 참여하고 있는 시민들의 역량을 키워가는 것뿐만 아니라 새로운 시민집단을 포용할 수 있도록 과정을 지속적으로 확대해나가는 노력이 필요하다. 셋째, '참여할 능력이 있는가'와 관련하여 비록 참여집단이 전문성을 띤다고 하더라도 주민참여예산제 교육 1회, 예산편성을 위한 설문조사 1회, 예산편성내역 설명회 1회, 분권위원회별 예산편성의견 수렴 활동 1회 등의 활동을 통해 과연 복잡한 대전시 예산의 메커니즘을 이해하고 충분히 의견개진을 할 수 있는가의 문제도 지적하지 않을 수 없다. 넷째, '참여하고 싶은가'의 문제와 관련해서도 행정기능별로 분과위원회가 구성되면서 대전시라는 광역단위 기반의 정체성과 공동체의식을 전제하는 것을 제외한다면, 특별히 지역사회 단위의 사회적 자원을 활용하거나 형성하려는 전략적 측면을 찾아볼 수 없다. 실제 지역정체성과 공동체의식 등과 같은 사회적 자본은 지역단위의 규모가 작을수록 형성되기 쉽다. 또한 참여이론은 동네문제와 같이 구체적이고 직접적인 쟁점을 중심으로 참여를 유도하는



것이 효과적 전략이 될 수 있음을 보여주고 있다. 비록 광역예산이라고 하더라도 참여자에게 좀 더 큰 동기를 부여하고, 적실한 현장지식을 동원하기위해서라도 권역별 또는 소규모 지역기반의 참여예산제의 가능성을 모색해 볼 필요가 있다. 다섯째, '참여할 수 있도록 (조직화) 되었는가'의 경우 시민위원들이 개인차원의 참여인가 아니면 지역사회 또는 특정 네트워크를 대표하는 맥락에서 참여하고 있는가의 문제에 초점을 둘 수 있다. 앞서 선행연구들의 지적하였듯이 지역사회 욕구나 행정수요를 확인하고 반영할 만한 특별한 참여체계나 네트워크가 마련되지 못한 상황에서 시민위원들은 그러한 책임감으로부터 비교적 자유로워지면서 개인수준의 참여 동기와 가치판단에 의해 지배될 가능성이 높으며, 그만큼 형식적 참여에 그칠 가능성이 크다. 그나마 공식적 회의참여이외에 참여위원들의 파트너십에 대한 충성심을 키워줄 수 있는 네트워크 구축과 활발한 상호작용이 부재한 상황에서 주민참여예산제의 활성화는 기대하기 어려운 상황이다. 여섯째, '대응이 되었는가'는 현재 대전시 주민참여예산제가 안고 있는 가장 큰 문제이다. 앞서 선행연구들이 공통으로 지적하였듯이 수렴된 의견의 반영여부 및 우선순위 결정과정에 시민위원회 위원들이 참여할 수 있는 장치가 없을 뿐 아니라 제안사항들에 대한 사후보고가 충분하게 이루어지지 않는 현실이 바로 대전시 주민참여예산제가 상징적 제도로 인식되고 있는 가장 큰 이유이다.

## 3. 행태적 관점의 문제점

특정 제도에 대한 행태가 어떠한가에 대한 분석은 그 제도와 관련된 주체를 대상으로 설문을 통하여 조사하는 것이 일반적인 경향이다. 이러한 관점에서 대전광역시 주민참여예산에 관련한 사람들은 동 위원회에 참석하는 시민위원과 예산담당공무원, 그리고 일반 시민들이다.

대전광역시 주민참여예산에 대한 행태적인 문제점에 대하여 김철회

(2010)의 설문조사를 인용하여 제기해 보면 다음과 같다. 첫째, 주민참여예산시민위원들을 대상으로 한 설문에서 대부분의 위원들은 참여만족도, 정보공개의 만족도, 대표성의 정도 등에 있어서는 긍정적으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 참여의 계기를 묻는 질문에 대하여는 지역발전을 위해서가 33%, 지역문제의 해결을 위해서 라는 응답도 26%로 나타났으나, 주위원의 권유로 참여하게 되었다는 응답도 26%나 되어 위원의 위촉방식에 있어서 문제점이 나타나고 있다. 또한, 시민위원으로써 참여방법은 다양한 방법이 있음에도 불구하고 분과위원회가 있을 때만 참여한다는 응답이 73%가 되고 있지만 회의개최 횟수는 연 2회에 불과한 것은 문제점으로 지적될 수 있다. 시민위원을 대상으로 한 설문조사에서 연간 분과위원회 개최 희망횟수가 4회이상 또는 수시가 67%에 달하고 있는데, 연간 2회의 분과위원회의 개최는 아주 부족한 것으로 나타났다. 게다가 홈페이지를 통한 주민참여예산제의 모니터링 횟수가 월에 1-2회뿐이라는 응답이 94%에 달하고 있어 시민위원들의 참여가 저조한 것으로 나타났다.

둘째, 예산담당공무원을 대상으로 한 주민참여예산제에 대한 설문조사 결과 주민참여예산제가 예산편성과에서 미치는 영향력은 어떤가라는 질문에 대해 68%가 영향력이 낮다는 응답을 했다. 담당공무원들은 주민참여예산제도가 실시됨으로써 추가적인 업무가 발생한다고 느껴 주민참여예산제에 대해 부정적으로 인식하고 있는 것으로 나났다. 전체적으로 예산담당공무원들은 주민참여예산제에 대한 실효성에 대하여 부정적인 인식을 하고 있는 것으로 나타났다.

셋째, 주민참여예산제의 또 다른 주체인 일반 시민들은 1,213명을 대상으로 조사한 바에 의하면 주민참여예산제를 알고 있는 사람보다 모르는 사람이 많아 이 제도에 대한 홍보가 활성화 되어 있지 못한 것으로 나타났다.



# V. 대전광역시 주민참여예산제도의 활성화 방안

## 1. 조례 및 규칙의 제·개정을 통한 제도의 정비

### 1) (가칭) 주민참여예산제 운영조례 제정

주민참여예산제를 도입하고 있는 대부분의 지방자치단체들은 지방재정법 제39조와 동시행령 제46조에 근거하여 자체적인 조례를 제정하여 운영하고 있다.[9] 지방자치단체의 정책들은 자치법규인 조례 및 규칙의 근거를 통해서 실행력을 담보할 수 있다. 주민참여예산제도 역시 자치법규의 규정을 통해서 만 가능한데, 전술한 바와 같이 대전광역시는 [대전광역시 주민참여기본조례] 제8조와 제9조에 제도적 근거를 가지고 운영하고 있다. 그런데, 동조례는 자치법규의 위계상 독립된 조례가 아니기 때문에 제도의 체계적 집행과 활성화에는 많은 한계가 있다. 따라서 경상남도의 사례(2009년 2월 제정)와 같이 (가칭) 주민참여예산제 운영조례를 독립적으로 제정하여 시행할 필요가 있다. 이때, 경상남도의 사례를 준용하되, 현행의 [대전광역시 예산참여시민위원회 운영규정]은 [대전광역시 예산참여예산제 시행규칙]으로 격상시켜 제정하는 하는 것이 바람직하다.

또한, 현재 매년 수립하여 예산참여시민위원회의 [주민참여예산제 운영계획] 수립시 시의 예산편성주기와 연계하여 '예산참여시민위원회', '분야별 분과위원회', '운영위원회', '시민공청회' 등은 의회에 예산안 제출되기 이전에 집중되도록 하고, 예산안이 의회를 통과한 이후에

9) 지방재정법 제39조는 "지방자치단체의 장은 대통령령이 정하는 바에 따라 지방예산편성과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행할 수 있다." 라고 규정하고 있으며, 동시행령 제46조는 "①법 제39조의 규정에 의한 지방예산 편성과정에 주민이 참여할 수 있는 방법은 다음 각 호와 같다. 1. 주요사업에 대한 공청회 또는 간담회, 2. 주요사업에 대한 서면 또는 인터넷 설문조사, 3. 사업공모, 4. 그 밖에 주민의견 수렴에 적합하다고 인정하여 조례로 정하는 방법. ②지방자치단체의 장은 제1항의 규정에 의하여 수렴된 주민의견을 검토하고 그 결과를 예산편성시 반영할 수 있다. ③그 밖에 주민참여 예산의 범위·주민의견수렴에 관한 절차·운영방법 등 구체적인 사항은 지방자치단체의 조례로 정한다." 라고 규정하고 있다.

는 예산연구회, 주민참여예산학교 등을 수시로 개최하도록 한다.

〈표 20〉 경상남도 주민참여예산제 운영조례(예시)

제1조(목적) 이 조례는「지방재정법」제39조 및 같은 법 시행령 제46조에 따라 도의 예산편성과정에 주민의 참여를 보장하고 예산의 투명성을 증대하기 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.
제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
1. “주민”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다.
가. 도에 주소를 두고 있는 자
나. 도에 영업소의 본점 또는 지점을 둔 사업체의 대표자 및 임·직원
다. 가목 및 나목 외의 자로서 도 예산편성에 이해관계가 있는 자
2. “주민참여예산제”란 도의 예산편성과정에 주민이 직접 참여하여 수렴된 주민의견을 검토하고 그 결과를 예산편성 시에 반영함을 말한다.
제3조(법령준수 의무) ① 이 조례에 따라 예산편성과정에 주민참여보장은「지방자치법」과「지방재정법」및 그 밖의 지방자치단체 예산편성에 관한 법령을 위반하여서는 아니 된다.
② 주민참여는 주민의 자발적인 참여와 협력을 기본 정신으로 하며 도의회의 예산심의권을 침해하지 않고 도지사의 예산편성권 행사의 범위 내에서 활동하여야 한다.
제4조(도지사의 책무) 도지사는 예산편성과정에 주민이 충분한 정보를 얻고 의견을 표명할 기회를 가질 수 있도록 정보공개 및 주민참여 보장을 위하여 노력하여야 한다.
제5조(주민의 권리) 주민은 누구나 이 조례가 정한 범위 내에서 도의 예산편성과 관련된 의견을 제출할 수 있는 권리를 가진다.
제6조(운영계획 수립 및 공고) 도지사는 매년 예산편성방향, 주민참여예산의 범위, 주민의 의견수렴 절차 및 방법 등 주민참여예산제 운영계획을 수립하고 일정기간 도 홈페이지 등을 통하여 공고하여야 한다.
제7조(의견수렴 절차 등) 도지사는 예산편성과정에 주민들의 의견수렴을 위하여 주요사업에 대한 공청회 또는 간담회 및 설문조사 등을 실시할 수 있다.
제8조(의견 제출) 예산편성 관련 의견을 제출하고자 하는 자는 제6조에 따른 주민참여예산제 운영계획에 따라 도지사에게 의견을 제출하여야 한다.
제9조(결과 공개) 도지사는 제8조에 따라 예산과정 및 예산편성결과를 도 홈페이지 등을 통하여 공개하여야 한다.
제10조(연구회 운영 등) 도지사는 예산편성에 대하여 주민의 의견을 수렴하고 주민참여예산제의 효율적 구성 및 운영 활성화를 위하여 주민참여예산연구회 및 협의회 등을 둘 수 있다.
제11조(시행규칙) 이 조례 시행과 관련하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

부칙
이 조례는 공포한 날부터 시행한다.



### 2) 예산참여시민위원회 위촉 방법의 개선

예산참여시민위원회의 전문성과 대표성 및 적극적인 참여를 유도한다는 측면에서 현재와 같은 전원 추천방식에서 추천방식과 공모방식을 병행하여 위원회를 구성하는 것이 바람직하다. 대전광역시 예산참여시민위원회의 구성현황은 시의회, 자치구, 시민단체 및 전문가 그룹의 추천으로 이루어져 있는데 전문성을 대표하는 사람들의 구성비가 36명으로 전체 위원 68명 중 53%나 되며, 특히 지역성을 대표하는 위원은 15명에 불과한데다 자치구로부터 추천받은 사람들(2인)로 구성되어 예산관련 지역성을 대표하기에는 무리가 있다.

구체적으로 시민위원회의 2분의 1은 현재와 같이 추천방식에 의하여 1차적으로 시장이 위촉하고 나머지 2분의 1에 해당하는 위원은 공모방식에 의해 위촉하게 된다. 위촉의 절차는 2단계에 걸쳐서 위촉하게 되는데, 먼저 현행 [대전광역시 예산참여시민위원회 운영규정] 제2조에 의한 추천방식으로 전체의 2분의 1의 예산참여시민위원을 위촉한 후, 2차적으로 추천을 통한 위촉위원 중 (가칭) 공모위원추천위원회를 구성하여 지역성, 전문성, 대표성을 기준으로 나머지 1/2의 위원을 추천하고 시장이 위촉하는 방안이다. 매 기별 예산참여시민위원회를 구성하고 나면, 위원회의 기능, 주민참여예산제의 내용, 시의 재정운용 및 예산편성의 개요 등을 이해시키기 위한 2-3일의 연찬회를 개최하는 것이 바람직하다.

### 3) 분과위원회 활동의 실효성 제고

분과위원회는 주민참여예산제의 운영에 있어서 가장 핵심적인 기능을 하며, 이 위원회의 활성화 정도는 주민참여예산제의 성패를 판단하는 기준이 된다. 제2기 주민참여예산 분과위원회는 7개로 운영되고 있으며, 연간 2회 정도 위원회를 개최하고 있다. 그런데, 시민위원회를 대상으로

조사한 설문에 의하면, 위원으로서 적극적으로 참여하는 것은 대부분 분과위원회라고 응답하고 있으며, 현재 2회 정도 회의를 개최하고 있으나, 실질적으로는 연간 4회 정도 개최하기를 희망하는 것으로 나타났다.

따라서 분과위원회의 활성화를 위해서 연간 위원회 개최 횟수를 2회에서 4회로 증회하며, 관련 실·국의 정책과 예산의 연계성 강화를 위하여 해당 실·국의 정책설명회, 위원회, 그리고 토론회 등에 참여할 수 있도록 네트워크를 구축하고 자문위원 등의 임명에 우선순위를 부여하도록 한다.

#### 4) 자치구의 참여예산구민위원회와의 연계성 강화

현재 대전광역시 본청과 5개의 자치구 중 유성구를 제외한 개의 자치구는 주민참여예산제에 관한 조례의 제정을 통해 이 제도를 운영하고 있는데, 본청과 자치구청의 주민참여예산제도간 연계를 통한 협력체계를 다루고 있는 규정을 전혀 찾아 볼 수 없다. 따라서 1개의 분과위원회를 추가하여 (가칭) 구정분과위원회를 구성하든가 아니면 현재의 8개 분과위원회를 그대로 두고 "일반행정분과위원회"에서 자치구의 주민예산 참여예산과 관련된 내용을 다루도록 하는 방안을 강구할 필요성이 있다.

## 2. 연구회의 활성화를 통한 광역자치단체 성공모형 전파

대전광역시 주민참여예산제도의 주민참여예산연구회는 [대전광역시 예산참여시민위원회 운영규정] 제7조의 규정에 근거하여 [주민참여예산연구회 구성·운영(2007.6.20, 제정)]을 통해 9명(전문분야 3, 시민단체 2, 일반분야 2, 공무원 2)의 회원으로 구성되어 있으며, 연 4회 개최되고 있다. 이 연구회는 주민참여 예산제에 대한 운영방법, 정책수립, 연구개발 등 제도적 발전방안을 마련하는데 중요한 기능을 수행하고 있다. 주민참여예산 연구회는 대전광역시의 주민참여예산제에 대한 사례



연구 및 진단을 통하여 광역단위의 운영모형을 개발하고 전파하는 역할을 한다.

따라서 현재 연 4회 개최하기로 되어 있는 것을 매월 포럼형식의 정례적인 모임으로 전환하고, 기타 외부의 예산분야 전문가가 참여하는 학술세미나를 최소한 연 2회 정도 개최하여 대전광역시의 주민참여예산제의 우수성을 전파하고, 보다 선진화된 발전방안을 모색할 필요성이 있다.

이와 더불어, 대전광역시의 주민참여예산제가 제도적으로 정착되면, 민선 5기 대전광역시의 주요 핵심과제로 추진하고 있는 민·관협치제도의 발전모형이 될 것으로 기대된다.[10] 대전광역시의 민관협치의 발전방안을 모색하기 위하여 시차원에서 (가칭)민관협치운영사례발표대회를 연 1회 개최하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

## 3. 주민참여예산제의 인지도 제고를 위한 홍보 강화

주민참여예산제도 정착하고 발전하기 위해서는 주민들이 주민참여예산제가 무엇인지 알고 있어야 함은 물론 주민들이 on/off-line의 참여가 활발히 이루어져야 한다. 대전광역시는 주민참여예산제를 운영함에 있어 주민들의 참여를 촉진시키기 위해 연 1회 주민참여예산학교를 운영하고 있다. 그럼에도 불구하고 주민을 대상으로 하는 설문조사에는 "주민참여예산제도"가 무엇인지 알고 있는 사람보다 알지 못하는 시민이 더 많은 것으로 나타났다. 또한, 대정광역시청의 홈페이지(행정정보-> 예산/재정-> 주민참여예산제) 상에 주민참여예산에 대한 접근이

10) 대전광역시는 민선5기의 출범과 더불어 자치행정분야의 핵심사업으로 "민관협치제도"를 도입하여 운영하고 있다. 민관협치제도의 도입을 통해 추진되는 사업은 총 4개 분야 14개 단위사업(공보 1건, 감사 1건, 기획관리 2건, 경제과학 1건, 자치행정 9건)에 1,003백만원을 배정하고 있다. 사업의 내용은 ① 각계각층 시민·사회단체의 폭넓은 시정참여(주제가 있는 시정토론회, 시민 대토론회, 민관 M-T운영, 시민연대 구축), ②소통의 제도화를 위한 "금요민원실" 내실 운영(전문가 토론회, 민원현장 대화, 다수민원 정책간담회 등), ③"민관협치"의 근간을 이룰 수 있는 시민참여제도 확대(뉴미디어 활용 시민과의 소통강화, 시민참여 예산편성제 강화, 실질적 시정자문위원제 확립, 민자 및 외자유치 활성화, 시민감사단제 운영), ④"민관협치" 활성화를 위한 시민단체와 공동파트너십 강화(비영리단체 공모사업지원 확대, 시민단체·주부모니터단의 적극 시정참여, 자원봉사자의 시정참여 확대, 주민자치센터 우수프로그램 육성) 등이다.

용하지 못해 주민참여예산제에 대한 인식이 부족한 원인으로 작용하고 있다. 특히, 인터넷을 통한 의견수렴, 교환 및 정보의 공개와 제공 등은 행정의 투명성 제고와 신뢰성 향상, 나아가 재정의 건정성 강화라는 점에서 매우 중요한 수단이다.

따라서 인터넷 홈페이지와 각종 책자, 설명회, 토론회 및 언론매체 등을 통해 다양한 예산관련 정보뿐만 아니라 주민참여예산제에 대한 시민의 눈높이에 맞는 정보를 제공해 주어야 한다. 특히, 시에서 발간하는 [It's Daejeon]과 인터넷 방송 [이츠대전 TV]를 적극적으로 활용하여야 하는데, 전자는 일반시민을 주요 대상으로 하며, 후자는 시공무원이 주요대상이 된다.



# Ⅵ. 결 론

이상에서는 주민참여예산제도에 관한 문헌고찰과 대전광역시의 운영현황에 대한 분석을 통하여 대전광역시 주민참여예산제의 활성화 방안을 제시하였다. 대전광역시의 주민참여예산제를 활성하기 위한 방안으로서는 첫째, 제도적 관점에서 현행 대전광역시는 [대전광역시 주민참여기본조례] 제8조와 제9조에 근거를 가지고 운영하고 있는데, 동조례는 자치법규의 위계상 독립된 조례가 아니기 때문에 제도의 체계적 집행과 활성화에는 많은 한계가 있다. 따라서 (가칭) 주민참여예산제 운영조례를 독립적으로 제정할 필요가 있다는 것이다. 그리고 예산참여시민위원회의 전문성과 대표성 및 적극적인 참여를 유도한다는 측면에서 현재와 같은 전원 추천방식에서 추천방식과 공모방식을 병행하여 위원회를 구성하는 것이 바람직하다는 것이다. 또한, 1개의 분과위원회를 추가하여 (가칭) 구정분과위원회를 구성하든가 아니면 현재의 8개 분과위원회를 그대로 두고 "일반행정분과위원회"에서 자치구의 주민예산참여예산과 관련된 내용을 다루도록 하자는 것이다.

둘째, 주민참여예산 연구회는 대전광역시의 주민참여예산제에 대한 사례연구 및 진단(평가)을 통하여 광역단위의 운영모형을 개발하고 전파하는 중요한 역할을 한다. 따라서 현재 연 4회 개최하기로 되어 있는 것을 매월 포럼형식의 정례적인 모임으로 전환하고, 기타 외부의 예산분야 전문가가 참여하는 학술세미나를 최소한 연 2회 정도 개최하여 대전광역시의 주민참여예산제의 우수성을 전파하고, 보다 선진화된 발전방안을 모색할 필요성이 있다는 것이다. 또한, 대전광역시의 주민참여예산제가 제도적으로 정착되면, 민선 5기 대전광역시의 주요 핵심과제로 추진하고 있는 민·관협치제도의 성공모형으로 확산시키자는 것이다.

셋째, 주민참여예산제도가 정착하고 발전하기 위해서는 주민들이 주민참여예산제가 무엇인지 알고 있어야 함은 물론 주민들이 on/off-line의 참여가 활발히 이루어져야 한다. 따라서 인터넷 홈페이지와 각종 책

자, 설명회, 토론회 및 언론매체 등을 통해 다양한 예산관련 정보뿐만 아니라 주민참여예산제에 대한 시민의 눈높이에 맞는 정보를 제공해 주어야 한다는 것이다. 특히, 대전광역시에서 매월 발간하는 [It's Daejeon]과 인터넷 방송 [이츠대전 TV]를 적극적으로 활용하여 일반시민 및 공무원을 대상으로 주민참여예산제에 대한 홍보를 강화하여야 한다는 것이다.



# 참 고 문 헌

곽현근.(2010). 대전시 주민참여예산제의 의의와 문제점 및 개선방안, 「공공행정연구」, 11(2): 175-194.

김철희.(2010). 광역자치단체 주민참여예산제 활성화 방안에 관한 연구, 지방행정연수원 정책개선연구논문발표대회 자료집.

김판석・한상일・조창현・김영제.(2010). 주민참여예산제도 운영 내실화 방안 모색, 「강원논총」, 176-196.

안완기.(2007). 전라북도 주민참여예산제 효율적 운영방안, 전북발전연구원 정책과제.

이관행.(2008). 주민참여예산제도에 관한 연구, 「지방자치법연구」, 8(2): 221-243.

최상한.(2010). 지방정부 주민참여예산제도의 확산과 영향요인, 「한국행정학보」, 44(3): 87-113.

〈부록 1〉

# 대전광역시 주민참여기본조례

제정 [2006. 11. 10 조례 제3447호]

**제1조(목적)** 이 조례는 대전광역시민의 시정에 대한 참여를 활성화하고 대전광역시 행정의 민주성과 투명성을 증대하기 위한 주민참여의 기본적 사항을 정함으로써, 대전광역시와 대전광역시민이 협력하여 지역사회의 발전을 도모하는 것을 목적으로 한다.

**제2조(정의)** 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음 각 호와 같다

1. "행정정보"란 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에 의한 정보를 말한다.
2. "주민참여"란 대전광역시(이하 "시"라 한다)의 의사형성 단계에서부터 집행하는 단계까지 대전광역시민(이하 "시민"이라 한다)의 의사를 반영하고 시와 시민이 협력하는 것을 말한다.
3. "협력"이란 시가 해야 할 책임과 시민이 할 수 있는 역할을 상호 보완하고 협조하는 것을 말한다.

**제3조(기본이념)** ①주민참여는 시민의 풍부한 사회경험과 창조적 활동을 통해 누구든지 평등하게 시정에 참여할 권리를 가지고, 시와 시민이 협력하여 시민복지와 삶의 질 향상에 공동 노력하는 것을 기본이념으로 삼는다.

②주민참여는 시민의 자발적인 참여와 협력을 기본정신으로 하여 시의 타 조례에도 반영되도록 하여야 한다.

**제4조(시장의 책무)** ①대전광역시장(이하 "시장"이라 한다)은 주민참여를 제도화하고 주민참여 기회의 확대제공은 물론, 주민참여를 원활히 추진하기 위하여 행정정보의 공개에 최선의 노력을 하여야 한다.

②시장은 교육, 홍보 등을 통하여 주민참여의식을 고취시키는데 노력하여야 하고 이행사항에 대하여 연 1회 이상 정기적으로 점검하고 의회에 보고하여야 한다.

**제5조(시민의 권리)** 시민은 지역사회의 발전을 위하여 시정에 적극 참여할 수있는 권리를 가진다.

**제6조(위원회의 주민참여)** ①시에 설치된 각종 위원회의 위원구성은



법령 및 타 조례에 정하여진 경우를 제외하고는 공모제나 추천제 등 공개적인 절차에 의한 일반시민의 참여가 보장되어야 한다.

②제1항의 위원구성에 있어서는 장애인, 노인, 여성 등 각계각층의 주민참여가 보장되어야 하고, 법령 및 타 조례에 규정된 경우를 제외하고는 공무원의 수가 3분의 1을 초과할 수 없다.

③위원회의 위원장은 법령 및 타 조례에 정하여진 경우를 제외하고는 위원 중에서 호선한다.

④위원회의 운영을 활성화하기 위하여 각종 위원회는 그 기능에 따라 가능한 범위 안에서 정례화하여 운영한다.

**제7조(공청회 등의 주민참여)** ①시장은 시민의 복리·안전 등에 중대한 영향을 미치는 사업이나 정책결정에 대하여 법령 및 타 조례에 정하는 바에 의하여 공청회 또는 설명회를 개최하여야 한다.

② 시장은 공청회 또는 설명회에 사업이나 정책결정으로 영향을 받는 해당 지역의 주민이 참여하여 의견을 제시할 수 있도록 적극 노력해야 한다.

**제8조(예산편성의 주민참여)** ①시장은 예산을 편성하는 단계에서부터 시민이 충분한 정보를 얻고 의견을 표명할 기회를 가질 수 있도록 행정정보공개와 주민참여의 기회를 주어야 한다.

②시장은 예산편성방향, 주민참여예산의 범위, 시민의견수렴 절차 및 방법 등 주민참여예산제도 운영계획을 매년 수립하여 일정기간동안 시 홈페이지 등을 통하여 공고하여야 한다.

③시장은 예산편성에 대한 시민들의 의견수렴을 위하여 설명회, 공청회, 토론회 등을 개최할 수 있다.

④예산편성관련 의견을 제출하고자 하는 자는 제2항의 규정에 의하여 시장이 수립한 주민참여예산제도 운영계획에서 정하는 바에 따라 의견을 제출 할 수 있다.

**제9조(예산참여시민위원회)** ①시민의 예산참여에 관한 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 대전광역시 예산참여시민위원회(이하 "예산위원회"라 한다)를 둔다.

1. 예산편성 방향에 대한 의견수렴
2. 예산에 대한 시민의견 수렴과 예산편성과정에 참여하여 예산안에 대한 의견 제출
3. 예산정책토론회 개최 등 시민의 의견수렴활동
4. 시민을 대상으로 한 교육, 설명, 홍보활동

②예산위원회는 위원장 및 부위원장 각 1인을 포함하여 50인 이상 70인 이하의 위원으로 구성하고, 위원장 및 부위원장은 위원중에서 호선한다.

③위원은 대전광역시의회, 자치구청장 및 「비영리 민간단체지원법」에 의한 대전지역에 소재하는 비영리민간단체에서 추천한 자와 예산에 대하여 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 시장이 위촉한다.

④위원장, 부위원장 및 위원의 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있다. 다만, 보궐위원의 임기는 전임자의 잔임기간으로 한다.

⑤예산위원회의 사무를 처리하기 위하여 간사 1인을 두되, 간사는 예산업무담당 서기관이 된다.

⑥예산위원회는 매년 1회 이상 개최할 수 있으며, 필요한 경우 관계 공무원 또는 전문가를 출석시켜 의견을 청취하거나 자료제출 등을 요구할 수 있다.

⑦예산위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

⑧회의에 출석한 위원에게는 「대전광역시 각종위원회 실비변상조례」에서 정하는 기준에 따라 예산의 범위 안에서 급량비 및 교통비등 실비를 지급할 수 있다.

⑨그 밖에 예산위원회 운영에 관하여 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.

**제10조(시정정책 설명 청구제)** ①시민은 시의 중요한 정책사업에 대하여 의견을 공개적으로 제시하고, 이의 타당성에 대한 설명회 개최를 시장에게 청구할 수 있다.

②제1항의 시정정책설명회 개최를 청구하는 경우 연서하여야 하는 시민의 수는 청구일 현재 19세 이상 시민(「공직선거법」 제18조의 규정에 의한 선거권 없는 자는 제외한다) 300인 이상이어야 한다.

③시장은 특별한 사유가 없는 한 1월 이내에 설명청구에 응하여 의견을 수렴하여야 하며, 설명이 곤란한 경우 별도의 방안을 제시하여야 한다.

④시장은 건의사항의 반영여부를 1월 이내에 설명청구인 대표에게 통지하고, 시 홈페이지 등을 통해 시민에게 공개하여야 한다.

**제11조(회의공개의 원칙)** 시에 설치된 각종 위원회의 회의는 법령 및 타 조례에 정해진 경우를 제외하고는 적극 공개하고, 회의결과를 시 홈페이지 등에 공개 하여야 한다.



**제12조(시민의견조사의 실시)** ①시장은 시의 정책 등에 대하여 시민의 의견을 직접 청취해야 할 필요가 있다고 인정될 경우에는 설문지 등을 이용한 방법으로 시민의견 조사를 실시할 수 있다.

②시장은 조사 후 즉시 시민의견조사의 결과를 시 홈페이지 등에 공표하여야 한다.

③시장은 시민의견조사 결과를 공표한 후 법령 등을 위배하지 않는 범위 안에서 조사결과에 대한 견해를 1월 이내에 표명하여야 한다.

**제13조(시행규칙)** 이 조례의 시행에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

부 칙 (2006. 11. 10 조례 제3447호)

이 조례는 2007년 1월 1일부터 시행한다.

**〈부록 2〉**

# 대전광역시 예산참여시민위원회 운영규정

제정 [2007. 6. 20 제1호]
개정 [2008. 1. 15 제1호]
개정 [2008. 7. 30 제2호]
개정 [2009. 2. 19 제3호]

**제1조(목적)** 이 규정은 대전광역시 주민참여기본조례(이하 '조례'라 한다) 제9조의 예산참여 시민위원회(이하 '위원회'라 한다) 운영에 필요한 세부사항을 규정함을 목적으로 한다.

**제2조(위원회 위원)** ①위원은 다음 각호의 1에 해당하는 자중에서 대전광역시장(이하 '시장'이라 한다)이 위촉한다.

1. 시 의회 의원의 추천을 받은 자
2. 자치구청장의 추천을 받은 자
3. 비영리 민간단체의 추천을 받은 자
4. 기타, 예산에 대하여 학식과 경험이 풍부하며 현장·실물부분에 경험이 있다고 인정되는 자로써 각급 기관·단체의 추천을 받은 자

②시장은 위원이 다음 각호의 1에 해당하는 사유가 있을 때에는 임기전이라도 해촉할 수 있다.

1. 타 지역으로 거주지나 사업장을 이전한 경우
2. 질병이나 해외여행 등으로 6개월 이상 임무를 수행하기 어려운 경우
3. 스스로 사퇴를 원하는 경우
4. 위원회의 운영취지, 원칙, 목적, 기능 등에 반하는 행위를 하였을 경우
5. 기타, 그 직의 직무를 소홀히 하였거나 직무를 수행하기가 어렵다고 판단되는 경우

**제3조(위원회 운영)** ①위원회 소집은 시장이 한다.

②위원회는 조례 제9조 제1항에 규정된 범위내에서 다음 각호의 원칙에 따라 운영하여야 한다.

1. 주민의 복리증진 및 시 지역공동체 형성
2. 주민참여의 보장 및 재정자치의 실현
3. 다양한 주민의견 수렴 및 주민여론을 통한 예산편성의견 제시
4. 분과위원회별 자율적 운영의 유도
5. 정치적·사적인 목적으로 이용 금지



③위원회가 업무 수행상 필요하다고 인정하는 때에는 전문기관 또는 단체 등에 조사·연구를 의뢰하거나 예산에 대한 설명회, 토론회, 공청회 등을 개최하여 관계전문가 및 주민의 의견을 청취할 수 있다.

④위원회는 주민의 참여를 활성화하기 위하여 시 예산에 대한 설명·교육·홍보활동을 성실히 수행하여야 한다.

⑤시장은 위원회를 운영하는데 필요한 회의장소와 운영에 소요되는 제반 경비를 지원하여야 한다.

**제4조(위원장, 부위원장의 직무)** ①위원장은 위원회의 업무를 총괄하고 위원회를 대표하며 참여 희망도에 따라 각 위원을 분과위원회에 배정한다.

②부위원장은 위원장을 보좌하며 위원장이 직무를 수행할 수 없을 경우 그 직무를 대행한다.

**제5조(분과위원회)** ①위원회는 그 기능을 효율적으로 수행하기 위해 다음과 같이 분야별 분과위원회를 두며 시의 각 실·국·본부·관, 사업소는 분과위원회 운영에 참여한다.

1. 일반행정분과 : 공보관, 감사관, 기획관리실, 자치행정국, 소방본부, 인재개발원
2. 경제과학분과 : 경제과학국, 농업기술센터
3. 문화체육관광분과 : 문화체육관광국
4. 복지여성분과 : 복지여성국, 보건환경연구원
5. 환경녹지분과 : 환경녹지국, 상수도사업본부
6. 교통건설분과 : 교통건설국, 건설관리본부
7. 도시주택분과 : 도시주택국

②위원장과 부위원장을 포함한 모든 위원은 본인의 희망 및 전문성 등을 고려하여 분야별 분과위원회에 균형 있게 배정하여야 한다.

③분과위원회 위원장(이하 '분과위원장'이라 한다)은 분과위원회 위원(이하 '분과위원'이라 한다)중에서 호선하며 위원장이 직무를 수행할 수 없을 때에는 분과위원 중 연장자가 그 직무를 대행한다.

④분과위원회 회의소집은 시장 또는 분과위원회 운영에 참여하는 선임 실·국장, 분과위원회 위원장이 한다. 단, 회의소집은 분기별 1회 또는 추가경정예산편성이 있을 경우 추가경정예산편성 전에 회의를 소집할 수 있다.

⑤분과위원회 간사업무는 각 분과위원회 운영에 참여하는 선임 실·국

의 주무과장(단, 일반행정분과위원회는 정책기획관)이 수행한다.

⑥분과위원회는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

⑦분과위원회는 필요한 경우 운영에 참여하는 소관 부서장을 출석시켜 예산편성에 대한 설명이나 의견을 청취할 수 있다.

**제6조(운영위원회)** ①위원회의 효율적 운영을 위하여 위원회 아래 운영위원회를 둔다.

②운영위원회는 위원회의 위원장과 부위원장, 그리고 각 분과위원장이 당연직 위원으로 참여한다.

③위원회 위원장과 부위원장은 각각 운영위원회의 위원장과 부위원장이 된다.

④운영위원회는 위원회를 대신해서 다음 각호의 1에 해당하는 사항을 심의한다.

1. 위원회와 분과위원회의 운영방향 및 위원회와 분과위원회간 의견 조정에 관한 사안
2. 긴급히 결정해야 하거나 경미하다고 판단되는 사안
3. 기타, 위원장이 운영위원회 심의로 충분하다고 결정하는 사안

⑤운영위원회에서 심의·의결된 사항은 다음번 개최되는 위원회 또는 분과위원회에 설명하여야 한다.

⑥기타, 운영위원회 운영에 관한 사항은 제3조 및 제5조 관련조항에 따른다.

**제7조(주민참여 예산연구회)** 위원회는 주민참여 예산제에 대한 운영방법, 정책수립, 연구개발을 위해 필요한 경우 전문가, 관련분야 종사자, 공무원 등 이 참여하는 주민참여 예산연구회를 구성·운영할 수 있다.

**제8조(회의참석수당)** 위원회, 운영위원회 및 분과위원회, 예산연구회 회의에 출석하는 위원에게는 대전광역시 각종위원회 실비변상조례에서 정하는 기준에 따라 예산의 범위 안에서 회의참석수당을 지급할 수 있다.

부 칙

이 규정은 위원회 의결일로부터 시행한다.



**〈부록 3〉**

# 주민참여예산연구회 구성 · 운영

제정 [2007. 6. 20]

**제1조(목적)** 이 계획안은 대전광역시 예산참여시민위원회 운영규정 제7조에 의하여 주민참여 예산연구회 구성·운영에 필요한 세부사항을 정함을 목적으로 한다.

**제2조(연구회 회원)** ①회원의 구성은 회장 1인을 포함한 9인으로 한다.
②회원은 다음 각호의 1에 해당하는 자중에서 대전광역시 예산참여시민위원회 운영위원회에서 선정한다.
1. 예산참여시민위원회 위원 중 대학교 교수 등 전문가, 관련분야 종사자, 시민단체 등
2. 관련분야 공무원

③공무원의 경우에는 예산업무를 관장하는 예산총괄담당 사무관, 예산지원담당 사무관으로 한다.
④회장은 회원 중에서 호선한다.
⑤회원의 임기는 위촉일로부터 예산참여시민위원회 위원의 임기까지로 하고 공무원은 당연직으로 한다.

**제3조(회원의 해촉)** 대전광역시 예산참여시민위원회 운영규정 제2조 제2항 각호를 준용 한다.

**제4조(회장의 직무)** ①회장은 회의를 대표하며, 회의를 통할한다.
②회장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없는 때에는 회장이 미리 지정한 회원이 그 직무를 대행한다.

**제5조(연구회 운영)** ①연구회 운영은 예산참여시민위원회에서 운영한다.
②연구회 소집은 시장, 운영위원회 위원장 또는 연구회 회장이 주민참여예산제와 관련하여 연구회 자문 활동이 필요하다고 인정하는 때 개최한다.

**제6조(연구회 기능)** 연구회의 기능은 대전광역시 예산참여시민위원회 운영규정 제7조에서 정한 사항과 다음 각호의 사항을 수행하기 위하여 활동한다.
1. 주민참여기본 조례, 예산참여시민위원회 운영규정 개정 연구

2. 주민참여 예산제의 효율적인 운영 방안
3. 주민참여 예산제의 운영에 따른 활성화 방안
4. 예산정책 개발 및 교육 등

**제7조(간사)** ①연구회의 사무를 처리하기 위하여 간사 1인을 둔다.
②간사는 연구회를 주관하는 예산지원담당 주무관이 된다.

**제8조(회의록)** 회장은 회의를 개최하였을 때에는 회의록을 작성 비치하여야 하며, 그 결과를 전용 홈페이지에 게시하여야 한다.

## 부 칙

이 계획은 대전광역시 예산참여시민위원회 운영위원회의 의결일로부터 시행한다.