

SRI

이슈 & 포커스

2022. 3. 31.

주민참여예산제도의 실효성 제고방안

정재진

도시경영연구실 연구위원, cjj1382@suwon.re.kr

요약

- 재정예의 주민참여 확대는 주민자치를 위한 시대정신이자 풀뿌리 민주주의 구현을 위해 발전시켜나가야 하는 제도임.
- 이 연구는 민주주의 구현을 위해 도입된 주민참여예산제도와 주민자치회를 재정민주주의 구현이라는 시각에서 효과적으로 연계할 수 있는 방안을 도출하는데 목적을 둠.

정책제안

- 구조 및 기능의 연계 방안

구분	1단계	2단계	3단계
시기	2022년~2024년	2024년부터 시범동 확산기	44개동 모두 자치회 실현
요약	<ul style="list-style-type: none"> • 두 제도간 상호 인정, 협업을 통한 암묵지를 공유하는 시기 	<ul style="list-style-type: none"> • 구정참여기능을 축소하면서 시범동의 기능과 역할이 확대되는 시기 	<ul style="list-style-type: none"> • 주민자치를 통한 재정민주주의 구현 완성기
실행	<ul style="list-style-type: none"> • 주민자치회에 주민참여예산분과 설치 • 주민자치회 소속 위원의 교육이수 의무화 * 「주민자치대학」 연계·활용 • 주민참여예산위원회와 연계를 통한 전문성 확보 	<ul style="list-style-type: none"> • 자치회의 자체 성과평가 수행 • 요구사업 심사기능 수행 • 재정투입의 비효율 최소화를 위한 역량 증대 • 주민참여예산연구회 기능 확대(메타평가 수행) 	<ul style="list-style-type: none"> • 구정참여형 폐지 • 주민참여예산위원회 조직의 시정참여형으로 통합 • 자치회 스스로 재정확보 방안 마련 및 진정한 풀뿌리 민주주의 구현

- 현장에서 발생하는 제도 운영상 한계 개선

- ① 주민의 대표성과 전문성 확보를 위한 선발 절차와 기준 개선
- ② 위원뿐만 아니라 공무원 모두 맞춤형 교육을 실시하여 인식의 전환 유도
- ③ 참여는 자발적이고 숙고를 통해 이루어진다는 측면에서 장기적인 관점에서 접근 필요

KEYWORD : 주민참여예산, 주민자치회, 재정민주주의

수원시정연구원 이슈 & 포커스는

수원시민의 삶의 질을 향상하고 수원의 도시 경쟁력 강화를 위해 도시 전반의 다양한 정책 이슈를 발굴하여 분석함으로써 수원시의 비전 설정과 정책 수립에 기여하고자 작성된 자료입니다.

I. 재정민주주의 구현을 위한 참여제도의 고도화 필요성

1

재정민주주의 구현의 첫 걸음, 주민 참여의 필요성

- 대한민국 헌법 제1조 제2항에 “대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.”고 명시함.
 - 이는 우리나라가 민주주의 정체를 갖는다는 것을 의미함.
- 민주주의의 본질에 부합하는 정치형태는 직접민주제이나 현실에서의 시·공간 등 다양한 제약은 대의민주주의(간접민주주의)체계를 발전시킴.
 - 그러나 대의민주제는 다양한 문제를 발생시켰고, 대의민주주의의 한계를 개선하기 위한 대안으로 시민의 직접 참여 필요성이 확대됨.
- 재정적 측면에서도 “대표 없이 세금 없다(no taxation without representation)” 원칙을 넘어 재정 전 과정에 시민 참여의 필요성이 대두됨.
 - 국민의 의지와 정책결정 결과의 이격 발생 문제를 극복하기 위한 대안으로서 시민참여는 국민주권 원리에 가장 부합한 대안적 제도로 인정받기 시작했고, 전 세계적으로 확산되고 있음.
 - 재정에의 주민 참여는 UN, World Bank, OECD 등에서 그 가치와 중요성을 인정하고 있으며, 재정의 투명성과 협치의 효과가 클 것으로 기대함.
- 시민의 직접 참여에 따른 재정민주주의의 구현은 극복해야 할 장애물이 많음. 그럼에도 불구하고, 민주주의의 근본이념에서 볼 때 시민참여의 확대는 시대정신이며 꾸준히 발전되어야 하는 수단이자 목표로서의 기능을 함.
 - 재정민주주의는 국민의 대표기관인 의회에서 의결을 통해 재정정책을 수립·집행해야 한다는 것으로 정의되어 왔음. (김철수, 2015: 327, 김진영, 2016: 33; 이복수, 2016: 17)
 - 전술한 개념은 재정입헌주의적 관점이 지배하는 “조세법률주의”의 시각으로 시민참여에 대한 개념이 소극적임. 반면 최근에는 간접민주제에 따른 한계 극복을 위해 “납세자 주권론”이 포함된 개념으로 정의가 확대되고 있음.
 - 즉, 시민의 자발적 참여가 보장될 수 있는 틀이 구축되어 재정운영과정에 주체로서의 납세자 의견이 반영될 수 있어야 하는 점이 강조됨.

2 다양한 재정예의 주민참여 제도 등장과 연계의 필요성

- 국가와 국민의 관계 변화에 맞추어 국민의 역할을 확대시키기 위한 다양한 주민 참여제도가 마련·확산되고 있음.
 - 자치분권을 통한 국가 발전은 이제 이론과 개념적 차원을 넘어 시대정신으로 자리매김하고 있음.
- 자치분권 차원에서 지역 주민 스스로 지역의 문제를 해결할 수 있는 기회를 제공하고, 재정민주주의를 구현할 수 있다는 맥락에서 현재 운영되고 있는 제도는 주민참여예산 제도와 주민자치회를 들 수 있음.
- 그러나 현실에서 주민참여예산제도와 주민자치회는 모두 당초 도입하고자 했던 본연의 목적을 충실히 이행하는데 어려움이 따름.
 - 자발적 결사체가 아닌 관으로부터 이식된 제도의 도입은 시민참여의 효능감을 저하시키고, 참여의 편익이 공공에 확산되지 못하고, 소수가 독점하기 쉬움.
- 행정안전부는 2022년부터 주민자치회를 전면 실시하겠다고 계획하였으나 아직 실현되지 못하고 있다는 점, 주민참여예산제도의 실효성 제고를 위해 매년 새로운 대안이 만들어지고 자치단체에 시달되고 있다는 점은 주민참여의 실효성 제고를 위한 대안 마련이 필요하다는 것을 방증함.
 - 주민자치회는 시범기간을 거쳐 왔음에도 불구하고, 자치회가 스스로 운영될 수 있는 수준의 재정을 확보하지 못해 관에서 재정을 지원해 주는 것이 필요한 상황임.
 - 주민참여예산제도는 제도 도입 이후 자치단체별 성과의 편차가 크게 나타나고 있으며, 재정분야에 대한 전문성이 낮아 성과와 연계되지 못하는 상태에 놓여 있음.
- 재정민주주의의 구현을 위해서는 두 제도의 유기적 연계가 필요함. 이 연구는 두 제도의 연계방안을 기능과 역할의 구체화, 대표성 및 전문성 확보 방안, 재정지원 및 관리 방안으로 구분하여 대안을 제시하고자 함.
 - 단순히 기능적인 통합과 연계방안 제시를 넘어서 각 제도운영상 발생하는 문제점을 해소할 수 있는 방안을 함께 제시하고자 함.
 - 마지막으로 주민참여예산제도와 주민자치회간의 효과적 연계가 가능하고 실행력을 확보하기 위한 수단으로 주민참여예산조례의 개정안을 제시하고자 함.

3 연구 대상과 방법

- (연구대상) 주민참여예산제도와 주민자치회
- (연구범위) 수원시가 운영하는 제도로 한정하되 필요시 타 시·군 벤치마킹
- (연구방법) 문헌연구와 자문 및 FGI 방법 수행됨.
 - (문헌연구) 두 제도 운영 실태 전반에 대한 이해 제고와 미래의 바람직한 방향 도출을 위한 이론적 틀 구축에 활용
 - (자문 및 FGI) 주요 대상 및 일정, 내용은 다음과 같음.

[표 1] 자문회의 및 FGI 주요 내용

구분	개최일시	대상	주요 내용
자문회의	1월 19일 2월 14일 3월 11일	경기연구원 연구위원 등 해당분야 전문가 7명 대상	<ul style="list-style-type: none"> • 국가와 광역수준의 인식과 운영 방향 등에 대한 정보 구축 • 주민참여예산제와 주민자치회 운영상 문제점 및 개선방안 도출
FGI	1월 22일 2월 22일	주민참여예산 위원 및 주민참여예산제도 담당 공무원 등 18명	<ul style="list-style-type: none"> • 현장에서 발생하는 한계와 개선방안 • 두 제도간 연계를 위해 필요한 사전 절차 • 두 제도의 연계 실효성 제고를 위한 제도(조례) 개선방안 • 주무부서(예산재정과, 자치분권과)의 기능과 역할 재확립 방안

II. 재정예의 주민참여 제도와 운영 현황

1

재정예의 주민참여 확대를 위한 정부 차원의 주요 정책과 방향

- 우리나라에서 재정예의 주민참여를 위해 도입된 제도는 “주민참여예산”을 들 수 있음. 주민참여예산은 2002년 6월 제3대 동시 지방선거 중 공약을 통해 아이디어 차원의 정책 제안이었음(김웅, 2003; 곽채기, 2005; 나중식, 2005; 박형근·남황우, 2012; 이정만, 2014; 정재진, 2020, 양은순 외, 2021).
 - 직접민주주의가 실현될 수 있다는 기대에 시민사회단체뿐만 아니라 각 정당에서도 주요한 이슈로 선정하였고, 이를 구체화하기 시작함.
 - 2002년 12월 실시된 대통령 선거에서 각 당은 “풀뿌리 민주주의” 구현을 위한 수단으로서 주민참여예산제도 등 직접 민주주의 구현 방안을 공약으로 선정하게 됨.
- 2003년 노무현 정부 탄생 이후, 「지방분권 추진로드맵」을 통해 주민참여예산제도의 도입이 명시되었고 2006년 1월 최초 도입된 이래 현재까지 지속됨.
 - 2006년 도입 초기에는 자율적 참여를 권고하였으나 道를 비롯한 일부 자치단체의 참여율이 저조함에 따라 「지방재정법」 개정을 통해 2011년부터는 지방예산 편성 과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 의무화하였음.
- 도입 초기에는 재정분야가 아니었으나 실행 단계에서 재정부문까지 그 기능이 확대된 주민참여 형식으로 “주민자치회”가 있음. 주민자치회는 2010년 18대 국회에서 「지방행정체제개편에 관한 특별법」 제정을 통해 논의됨. (양은순 외, 2021)
 - 주민자치회는 김대중 정부에서 추진한 주민자치센터의 한계를 극복하기 위한 대안으로 제시됨(김필두, 2019).
 - 기존의 주민자치위원회를 주민자치회로 변경하면서 설치 근거와 구성인원, 위촉권자, 선정 방식, 주요 기능 등을 대폭 개선함으로써 실질적인 주민참여가 이루어질 수 있도록 모델을 설계함.
- 주민자치회는 지역의 일을 지역 주민이 스스로 결정할 수 있다는 측면을 강조하기 때문에 주민참여예산보다 그 기능이 광범위하다 할 수 있음.
 - 주민자치는 근린단위 통치과정으로서의 거버넌스로서 근린이라는 공간단위를 매개로 해당 지역의 주민과 이해당사자들이 자율성을 가지고 의사결정과 생산행위에 참여하는 것으로 정의할 수 있음.(김필두·한부영, 2017)

- 당초 계획상 주민자치회의 확산은 3단계를 거쳐 시범 실시하고 2022년부터 전국으로 확대될 계획을 갖고 있었음.

[표 2] 주민자치위원회와 주민자치회 기능 비교

구분	주민자치위원회	주민자치회
법적근거	• 시·군·구의 조례	• 「지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」
법적 지위	• 자문기구	• 주민자치기구(행정기관화 포함)
주민대표성	• 대표성 취약(지역유지 중심)	• 주민대표성 및 전문성 일부 보유
위촉권자	• 읍·면·동장	• 시·군·구의 장
기능	• 주민자치센터 운영사항 심의	• 주민생활 관련 사항 협의 및 심의 • 주민화합 및 발전 사무 • 지방자치단체 위임·위탁 사무
재정	• 읍·면·동사무소 지원 별도 재원 없음	• 자체재원(수익, 위탁사업수입, 사용료) • 보조금, 기부금 등
지방정부와의 관계	• 읍·면·동 주도 운영	• 대등한 파트너십 관계
지방의원과의 관계	• 위원회 구성원에 지방의원 포함 불가	• 자치회 구성원에 지방의원 포함 가능

자료 : 최준규(2022)

- 두 제도 중 주민참여예산제도는 당초 설립 목적이 “재정에의 주민참여”였기 때문에 그 목적의 변화는 없음. 그러나 주민자치회가 재정에의 참여라는 추가적인 목적을 갖는 이유는 실질적·제도적 측면에서 살펴볼 수 있음.
- 실질적 측면에서 주민자치회는 지역의 현안을 해결하거나 주민 숙원 사업의 자율적 수행을 위해 존재하는데, 이를 실현하기 위한 재정 확보 수단이 없음.
 - 위·수탁 사업 등을 통해 자체 재원을 형성하는 것이 대안으로 제시되기는 하였으나 이를 수행하기 위해 필요한 상근직원 채용 등이 쉽지 않고, 회계 및 감사 등의 규정이 명확하지 않아 지역을 위해 활용할 재원이 없음.
- 제도적 측면에서는 행정안전부가 주민참여예산과 주민자치회의 연계를 하나의 대안으로 제시하였다는 점임.
 - 행정안전부가 발간해 지방자치단체에 시달한 「2020년 주민참여예산제도 활성화 추진계획」에 따르면 주민참여예산제도의 개선 필요사항으로 기존 자치제도와의 연계 강화를 도모하고, 중복을 방지할 것을 제안하고 있음.
 - 보다 구체적으로 읍·면·동 주민세 재원 등을 활용하여 자치계획형 주민참여예산 제도의 운영을 독려함.

[표 3] 2020년 행안부 제시 주민참여예산제도 활성화 추진 계획

□ 기존 자치제도와의 연계 강화

- 자치단체에서 운영 중인 지방자치제도와의 연계·협력 필요
 - 지역의 특성 및 여건을 잘 파악하고 있는 주민자치회 등 자치단체에서 운영 중인 주민대표기구와 연계·활용하여 제도 내실화

➔ 기존 지방제도 등과 연계·협력 강화로 시너지 효과 달성
※ 주민자치회 등 지역에서 실제로 운영 중인 제도(중복방지)

□ 자치계획형 주민참여예산제도 확대

- 주민세 재원 등을 활용한 자치계획형 주민참여예산제도 및 생활 SOC* 사업추진 과정에 주민참여의 실질적 활성화 필요
 - * 생활간접자본(Social Overhead Capital) : 보육·의료·복지·교통·문화·체육시설 등 일상생활에 국민의 편익을 증진시키는 모든 시설
 - 주민에 직접 영향을 미치는 생활 SOC사업 및 주민숙원사업 등에 대한 주민 참여 강화, 예산 전 과정 주민 요구 반영 확대

➔ 예산 전 과정 주민참여를 통한 주민만족도 제고
※ 주민이 필요한 사업에 주민 참여를 확대하여 만족도 충족

자료 : 행정안전부(2020)

2 재정예의 주민참여 제도 운영 현실

- 재정예의 주민참여를 통한 순기능 확보를 위해 현 시점에서 필요한 대안은 두 제도의 효과적인 연계·협력 체계 구축임. 두 제도의 유기적 연계를 위해서는 두 제도가 갖고 있는 문제점과 한계를 보완하면서 함께 추진되어야 함.
 - 두 제도 운영상에 있어서 발생하는 문제점은 공통 문제와 개별 문제로 구분될 수 있으며, 문제 발생원인 측면에서 참여위원의 문제와 이를 지원하는 관의 문제, 그리고 참여를 둘러싼 환경적 문제로 구분될 수 있으며 이를 요약하면 다음과 같음.

[표 4] 주민참여의 유형별 한계점 요약

구분	위원	공무원	제도에 대한 환경 또는 구조
공통	<ul style="list-style-type: none"> • (대표성 한계) - 지역 특수성 및 인구 통계적 속성을 대표하지 못함 • (전문성 한계) - 자치 및 재정 분야 대한 전문성과 역량 부족 • (참여 저조) - 위원회나 회의 출석률 저조 • (관에 대한 의존도) - 행·재정적 현안 발생시 자주적 해결보다는 관에 의존하는 경향 	<ul style="list-style-type: none"> • (관 주도 인식 지배) - 당초 기획된 안건과 절차에 따라 형식적 운영 • (주민참여에 대한 부정적 인식) - 주민참여 업무를 수행하는 과정에서의 경험이 부정적 인식으로 전환 • (행정의 소극성) - 업무량 과다 등에 따라 주민참여 운영에 소극적 대응 • (전문성 한계) - 순환보직의 한계, 최대한 빨리 참여업무에서 벗어나기를 희망 	<ul style="list-style-type: none"> • (주민관심 저조) - 위원이 아닌 일반 주민의 관심과 참여 미흡 • (지역내 갈등 발생) - 민주시민교육이 미비한 상태에서 지역 현안을 둘러싼 집단 또는 개인간 갈등 • (빈번한 탈퇴) - 참여에 대한 효능감 부재 등 • (평가 환류 미비) - 결정된 정책의 성과 평가와 진단 부재, 환류기능을 통한 발전 추동 어려움
개별	<ul style="list-style-type: none"> • (자치회) 기능의 모호성, 사무처리 범위의 불분명 등 - 기존 주민자치센터와의 운영상 차이 없고, 위원들도 인식하지 못함 • (주민참여) 의회와의 기능 모호, 거주지역으로 재정 투입 - 예산심의 기능까지 수행하고자 하는 의지 		

자료 : 서정섭 외(2017), 최성환·최준규(2017), 김필두(2019), 정재진(2020) 요약 및 재구성

○ 먼저 두 제도에 있어 공통적으로 발생하는 문제점 중 위원에게서 발생하는 한계를 살펴보면 다음과 같음.

- 주민참여예산과 주민자치회 모두 제안과 공모, 그리고 결정까지 모든 과정에 시민의 적극적 참여를 가정함. 다만, 모든 주민의 직접참여 한계와 조정의 기능을 위해 시민을 대표하는 위원회를 두고 있음. 여기서 위원회가 최종 대안의 선정 또는 우선순위의 결정을 담당하는 역할을 함.
- 따라서 위원은 해당 지역의 인구 통계적 속성과 문화, 경제, 사회적 속성 등을 고려한 대표성을 갖는 사람으로 선출되어야 함. 그러나 위원 선발 과정에서 주민의 대표성을 확보할 수 있는 체계화된 기준이 마련되지 못하다 보니 위원 구성이 대표성이 낮다는 한계에 직면함.
- 주민자치는 기본적 소양을 겸비해야 하며, 행정 절차 등에 대한 이해가 필수적임. 특히, 재정예의 참여는 예산·회계 등에 대한 전문성이 필요함. 그러나 위원 구성 과정에서 전문성에 대한 검증할 수 있는 방안이 마련되어 있지 않아 위원의 전문성 문제는 항상 지적되는 사안임. 많은 자치단체에서 교육을 시행하고 있고, 교육 이수자를 대상으로 위원을 선발하고는 있으나 몇 번의 교육만을 가지고는 전문성과 역량을 확보하는데 어려움이 따르게 됨.

- 위원은 주민의 대표로서 맡은바 소임을 충실히 해야 할 의무를 가짐. 여기서의 의무는 위원으로서 수행해야 하는 역할이데, 가장 큰 역할은 참여라 할 수 있음. 그러나 위원 선정 이후 참여율이 크게 하락하는 사례가 발생하는 등 주민의 대리 기구로서 충실한 역할하기 어려운 경우가 발생됨.
 - 주민자치와 참여의 기본적인 전제는 참여자의 책임성에 있음. 책임성이 부여되지 못한 결정은 실현되기 어렵고, 민주주의의 본질을 흐리는 요소임. 주민참여의 책임성은 다양하게 정의될 수 있는데, 지역의 문제를 스스로 처리한다는 맥락에서 자주재원 확보의 책임성이 필요함. 그러나 의사결정 권한과 책임성이 이격되다 보니 관에 대한 의존도가 크게 작용함.
- 두 제도에 있어 공통적으로 발생하는 문제점 중 공무원에게서 발생하는 한계를 살펴보면 다음과 같음.
- 행정은 정보의 우위 등에 의해 일반 시민과 비교해 상대적으로 우월적 지위를 가짐. 과거 엘리트주의적 사고가 많이 개선되기는 하였으나 아직도 관은 제도를 이끌어가는 주체로서 관리를 하는데 초점을 둬. 협업이 아닌 관리를 해야 한다는 맥락에서 이미 제도는 관 주도적으로 진행될 수밖에 없음. 관 주도 현상은 특히 위원의 관에 대한 의존도, 전문성 약화 등과 연계되어 강화되어짐.
 - 당초 주민참여에 긍정적인 인식을 갖고 있던 공무원이라 할지라도 위원들의 권위인식 등과 같이 참여의 부정적 인식을 경험하게 되면 제도 자체의 실효성에 의문을 품게 됨. 이는 주민참여의 긍정적 측면 보다는 부정적 인식을 확대시키는 요인으로 작용하게 됨.
 - 주민참여가 확대될수록 위원들의 요구가 다양해 질수 있으나 상식을 넘어서는 요구와 행정에의 참견은 공무원으로 하여금 소극적 행태를 보이게 함. 직업 공무원의 경우 주민의 요구에 대한 대응 등을 새로운 과업으로 받아들여지게 됨. 따라서 참여의 범주가 확대되거나 위원의 의견이 적극 반영되는 상황을 만드는 것 자체를 두려워하게 됨. 이는 결국 참여의 축소를 발생시키게 됨.
 - 주민참여에 대한 부정적 인식에 따른 소극적 행정 지원과 더불어 귀결되는 현상은 주민참여에 대한 공무원의 전문성 한계를 들 수 있음. 주민참여는 고도의 민주성과 다양한 수단, 그리고 대응 전략 등에 대한 이해가 선행되어야 함. 그러나 공무원 순환보직 제도에 따라 전문성을 확보하기 어렵고, 만약 참여에 대한 부정적 인식이 학습된 직원의 경우 가급적 빨리 해당 업무에서 벗어나기 위해 노력하게 되는 경향이 있음.

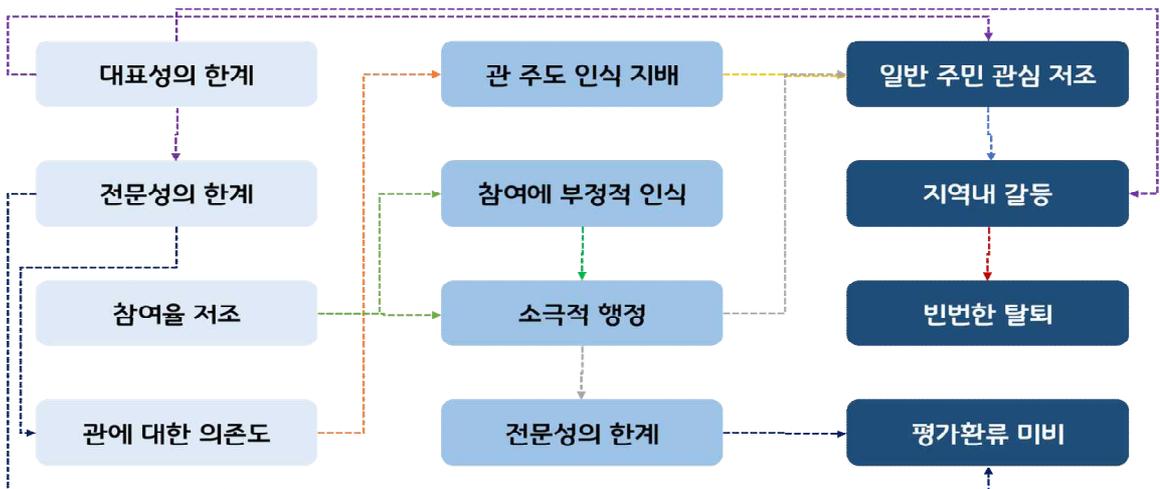
○ 두 제도에 있어 공통적으로 발생하는 문제점 중 제도 자체 또는 제도를 둘러싼 환경 및 구조적 측면에서 발생하는 한계를 살펴보면 다음과 같음.

- 아직도 주민참여에 대한 일반 시민의 관심과 인식은 높지 못함. 제도가 있는 것을 알더라도 직접적인 참여는 어려운 실정임. 일반 시민들의 지역 현안에 대한 관심이 높지 못한 상태에서 주민자치회의 결정은 정당성을 부여받기 어려움. 특히, 위원 구성의 대표성 한계까지 함께 영향을 미쳐 부정적인 영향은 더욱 커지게 됨. 이는 주민참여와 지역주민간 괴리를 발생시킴.
- 일반 시민의 참여가 미약한 상황에서 대부분의 주민자치회는 지역을 기반으로 한 소수의 위원들이 일명 “참여 리그”를 형성하는 사례도 있음. 이는 논의와 공감의 부족함 대안 선정과 결정구조를 소수가 독점하는 참여 시스템을 만들게 되고, 특정 사안을 두고는 지역 내 새로운 갈등을 유발시키기도 함.
- 소수를 중심으로 한 주민참여는 새로운 인사를 위원으로 모시는 것이 쉽지 않음. 비록 초반에 참여의 가치를 기대하며 위원회 활동을 하더라도 위원회 내에서의 보이지 않는 경쟁과 제약은 참여의 효능감을 저하시켜, 탈퇴로 이어지는 결과를 만듦.
- 주민참여를 통해 결정된 사업의 운영 결과 등에 대한 평가가 이루어지지 못함. 이는 전문성의 약화와 연계되어 증폭되는 문제라 할 수 있는데, 사업추진에 대한 성과관리와 평가를 할 수 있는 역량이 제한되고 또 이를 지원하는 기제도 없다 보니 성과관리의 한계의 문제에 직면하게 됨.

○ 마지막으로 두 제도간 각기 발생하는 특수적 문제점을 요약하면 다음과 같음.

- 주민자치회의 경우 도입을 위해 협력형, 통합형, 주민조직형 모델을 발굴·확산시켜 왔고, 기능을 협의, 위탁, 자치기능으로 분류해 추진하고 있음. 그러나 아직도 시범실시 중인 주민자치회는 이전의 주민자치센터와의 운영상 큰 차이가 없음. 일부 주민자치위원회 위원도 주민자치위원회 운영과의 차이를 인식하지 못하고 있음. 여기에 더해 주민자치회가 스스로 지역의 현안을 해결하기 위해 필요한 최소한의 재정도 확보되지 못함. 관에서 지원하는 재정 이외에 자체재원 확보가 현실적으로 불가능한 실정임.
- 주민참여예산의 경우 집행부의 권한 내에서 예산의 일부에 대해 시민의 대표 기능을 수행하나, 잘못된 인지로 「지방자치법」상 부여된 의회의 고유기능까지 수행하고자 하는 사례가 존재함. 또한, 지역구 의원과 같이 해당 지역으로의 사업 확보를 위한 재정 배분에 관심을 두다 보니 시 전체의 효율적이고 공정한 자원배분과 상충하는 사례가 발생되기도 함.

- 참여 제도가 갖고 있는 다양한 차원의 문제점 해소를 위해서는 각각에 맞는 처방이 필요한데, 전술한 제도 운영상 발생하는 문제점은 각기 다른 범주에서 발생하는 문제이기도 하지만 각 범주에서의 문제점은 상호 영향을 미쳐 문제점을 증폭시키는 역할을 하기도 함.
 - 위원 대표성의 한계는 전문성의 한계에 영향을 미치고, 일반 주민의 관심 저조와 소수 독점의 문제 등 지역 내 갈등을 유발할 가능성이 큼.
 - 전문성의 한계는 관에 대한 의존도를 심화시킬 수 있고, 관주도형 제도를 지속시키는데 영향을 미치고, 평가 환류 등 성과관리 체계의 발전을 제약할 수 있음.
 - 위원의 참여 저조 등의 문제는 공무원의 주민참여에 대한 부정적 인식을 확대시키고, 소극적인 행정적 지원이 이루어지는 요인으로 작용하게 됨.
 - 공무원의 소극적 행정은 전문성의 한계를 발생시키게 되고 제도적으로 발전을 꾀하는데 장애로 작용할 수 있음.
 - 공무원의 관주도적 인식 지배와 소극적 행정은 지역 내 시민의 참여를 보장하기 위한 시스템을 확대하지 못하는 요인으로 작용할 수 있음.



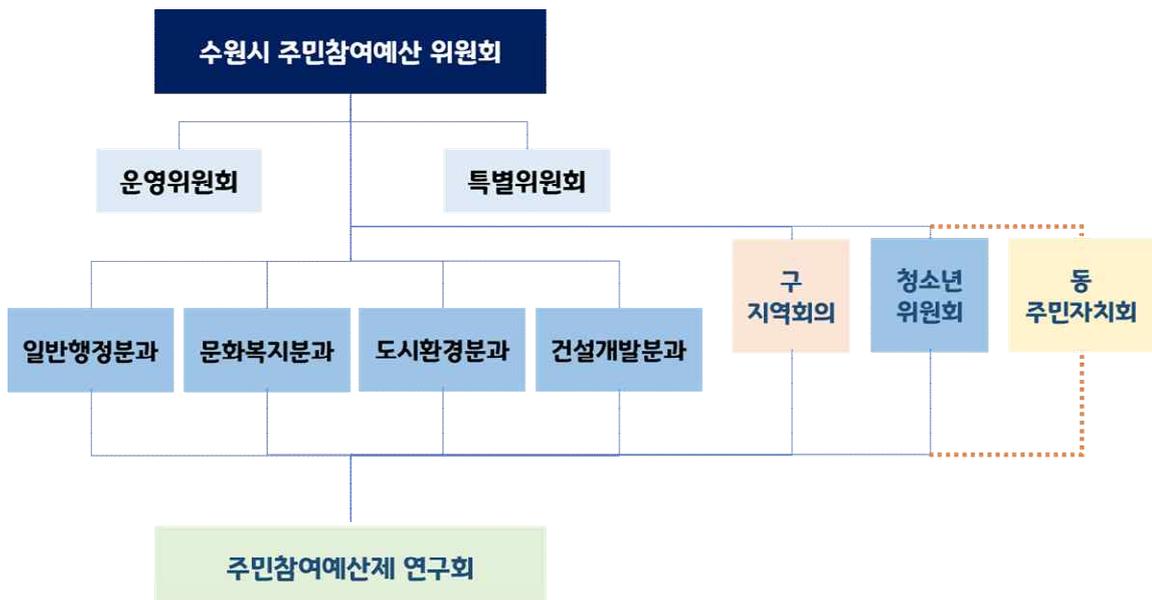
[그림 1] 주민참여 문제의 부정적 강화 과정

- 시민의 직접 참여는 대의민주제의 한계를 극복하고, 직접민주주의를 실현시킨다는 측면에서 비록 현 시점에서 한계가 있다 할지라도 참여의 확대라는 방향성이 옳지 않다는 것은 아님.

- 주민참여에서 발생하는 다양한 문제는 상호 영향을 미치기 때문에 종합적인 관점에서 이를 관리할 수 있는 대안의 마련이 필요함.

3 수원시 소관 재정예의 주민참여 운영 현황과 전망

- 수원시는 현재 주민참여예산제도에 동 자치계획형을 포함해 운영하고 있는 등 재정예의 주민참여 제도를 효과적으로 연계해 실행에 옮기고 있다는 평가를 받고 있음.
- 수원시는 2009년에 「수원시주민참여예산제운영조례」를 제정하고, 2011년 7월 제1기 주민참여예산위원회 및 지역회의가 본격적으로 출범하였음.
- 2022년 현재 주민참여예산 기구는 위촉의 주체, 기능 및 역할 등에 따라 다소 복잡하게 구성되어 있음.
- 주민참여예산위원회는 주민참여예산위원회와 주민참여예산제 연구회, 민간대표회의, 운영위원회, 특별위원회, 구지역회의(구정참여) 주민참여예산 청소년위원회, 분과위원회, 그리고 동 주민자치회로 구성됨.
- 다만, 동 주민자치회는 주민참여예산위원회의 범주에 포함되지 않고, 연계·운영되는 기능으로 구성됨.



[그림 2] 수원시 주민참여예산 기구

- 주민참여예산위원회의 사업 유형별, 위원회별 담당 기능을 살펴보면 시정 분야와 지역분야로 구분되고 지역분야는 다시 구정참여형과 동 단위 자치계획형으로 구분됨.
 - 시정참여형은 시 주민참여예산위원회가 사업의 심사 및 선정 기능을 수행하고, 구정참여형은 구 지역회의와 청소년위원회가, 동 단위 자치계획형은 동 주민자치회가 사업을 심사·선정하며, 각 유형의 사업에 대한 최종 조정과 승인은 시 주민참여예산위원회가 담당하는 구조임.
- 주민참여예산 제도와 주민자치회의 연계는 동 단위 자치계획형을 만들어 시행함으로써 연계 운영되고 있음.
 - 2021년부터 주민참여예산제도의 개선을 통해 동 단위 자치계획형 사업이 보다 구체화되었는데, 주민자치회 시범 동 8개 동에 대하여 자체적으로 사업을 발굴하고 심의할 수 있는 기능을 부여하였음.
 - 동 단위 자치계획형 사업은 관할 지역 내 주민 다수가 혜택을 누릴 수 있는 사업, 주민불편 해소를 위한 생활밀착형 사업, 지역특성에 맞는 주민공동사업, 마을자치공동체사업을 대상으로 함.

[표 5] 수원시 주민참여예산 사업 유형

구 분		사업내용	재원규모	사업 심사 선정
시정 분야	시정참여형	<ul style="list-style-type: none"> • 본청·사업소 소관 사무로 • 주민생활과 밀접한 주민제안사업 	<ul style="list-style-type: none"> • 주민세 전전년도 결산징수액의 20%규모의 별도 재원 	<ul style="list-style-type: none"> • 시 주민참여예산 위원회, 청소년위원회
지역 분야	구정참여형	<ul style="list-style-type: none"> • 구단위 주민불편 해소를 위한 생활밀착형 사업, 지역특성에 맞는 주민공동사업 	<ul style="list-style-type: none"> • 개인균등분 주민세 결산징수액에서 동단위 자치계획형 사업비를 제외한 재원 	<ul style="list-style-type: none"> • 구 지역회의 청소년위원회
	동 단위 자치계획형	<ul style="list-style-type: none"> • 동단위 주민불편 해소를 위한 생활밀착형 사업, 지역특성에 맞는 주민공동사업, • 마을자치공동체사업 	<ul style="list-style-type: none"> • 개인균등분 주민세 주민자치회 시범동별 재원 배분 	<ul style="list-style-type: none"> • 동 주민자치회 (주민총회)

자료 : 수원시 내부자료

- 주민자치회는 「지방행정체제개편에 관한 특별법」의 제정과 함께 수원시의 적극적 참여를 통해 시작되었음.
 - 2013년 6월, 주민자치회 시범지역 선정과정에 공모하여 행궁동과 송죽동이 대상 지역으로 확정

- 2017년 1월 2단계 전국 주민자치회 시범지역에 추가 공모하여 광교1동이 선정됨
- 2017년 10월, 수원형 주민자치회 조례 제정 연구모임 구성, 11월에 조례안 초안 마련
- 2019년 5월 17일, 관련 조례 개정을 통해 추가로 5개 동을 시범동으로 전환 하면서 2020년부터는 총 8개 동이 주민참여예산제와 연계하여 사업 추진

[표 6] 수원시 주민자치회 운영 현황

구분		구성일	구성인원	조직구성
장안구	울천동	2019.7.	42명 (고문 3명)	- 주민자치분과, 밤밭문화센터분과, 마을활력소분과 지역공동체분과, 지역복지분과, 새마을분과
	송죽동	2013.8.	28명 (고문 2명)	- 주민자치분과, 행복복지분과, 마을만들기분과, 문화체육분과
권선구	서둔동	2019.7.	39명 (고문 3명)	- 자치분과, 교육사회복지분과, 도시환경분과, 문화체육분과
	호매실동	2019.7.	35명 (고문 2명)	- 주민자치운영, 마을공동체, 나눔복지, 마을교육·홍보
팔달구	행궁동	2013.8	30명 (고문 3명)	- 총무·기획, 문화·관광·체육, 사회·복지, 생태교통보존, 마을경제재생
	인계동	2019.7.	35명 (고문 3명)	- 기획·경제, 문화·체육, 복지·봉사, 마을 만들기
영통구	매탄2동	2019.7.	29명 (고문 3명)	- 주민자치분과, 마을만들기분과, 문화복지분과
	광교1동	2017.1	25명 (고문 3명)	- 홍보교육분과, 자치센터분과, 지역사회분과, 문화체육분과

자료 : 수원시 내부자료

- 현재까지는 재정에 참여를 위한 두 제도간 연계 협력이 유기적으로 이루어지고 있다고 판단됨. 그러나 장기적으로 주민자치회의 확대가 이루어질 것으로 예상된다는 점을 고려할 때, 현 제도상 주민참여예산제의 구정참여형과 동 단위 자치계획형간의 기능 조정이 필요할 것으로 예상됨.

Ⅲ. 주민참여예산제와 주민자치회 연계 협력 방안

1 대안 마련의 원칙과 전제

- 정부주도 정책에서 다수 발견되는 사안으로 “동조과잉” 현상이 있음. 이는 당초 설정했던 바람직한 목표가 이를 달성하기 위한 수단과 전도되는 현상임. 표준행정절차에 의해 행정행위를 해야 하고, 수행된 행정행위에 대한 성과 측정이 어렵다는 관료제의 업무 특성에서 기인됨.
 - 지금도 주민참여를 위한 제도는 행정안전부를 중심으로 운영되고 있음. 참여의 기틀을 만들고 기회를 창출한다는 측면에서 그 필요성이 인정됨. 그러나 두 제도가 도입된 이후 현재까지 정착되지 못하는 이유는 현장을 충분히 반영하지 못한 정책이 마련되었기 때문임.
 - 매 정권마다 새롭게 추가되는 주민참여의 방안은 기존의 제도를 덮어 쓰거나 변형 시키는 방식을 통해 진화되어 왔음. 역사적으로 반상회가 그러했고, 마을 만들기가 그러했듯이 주민참여예산제도와 주민자치회 이와 같은 경로로 진화되고 있음. 새 정권을 통해 무언가 새로운 것을 보여 주어야 한다는 인식이 지배적이다 보니 결과보다는 변화되는 과정 자체에 초점을 두어 왔음.
- 단순히 주민참여예산의 반영 비율, 주민자치회의 회의 개최건수 등이 목적이 되어서는 안 됨. 그러나 두 제도의 운영 실태에 대한 평가는 아직도 실적에 관심을 두고 있고, 참여자체가 목적이 아닌 참여제도를 이행했는지가 목적으로 변질되고 있음.
 - 참여는 시간과 비용을 전제로 함. 당해 연도에 회의를 개최한 실적이 많거나, 주민참여예산액이 적거나 하는 것 보다 주민들이 얼마나 관심을 갖고 참여하고 있으며, 대화와 토론을 통해 주민의 의사가 반영되는지가 중요함.
- 참여는 주민의 자발적 의지에 의해 실현되고, 참여 당시 기대했던 바람직한 미래상이 실현되어야 하며, 참여한 주민은 투입된 노력에 걸맞은 효능감을 인지해야 함.
 - 관계 또는 권유를 통해 마지못해 접하는 참여는 개인의 참여에 대한 기대감을 낮출 수 있고, 소수자들로 구성된 참여 방식은 민주주의와 같은 길을 갈수 없으며, 소통이 무시되는 참여는 지역 내 갈등을 확대시킴.
 - 무엇보다 참여의 효능감은 소수의 전유물이 되어서는 안 되고 직접 참여하는 위원뿐만 아니라 전 시민과 공유되어야 함.

- 비록 이 연구는 정치철학적 측면에서 참여의 본질과 민주주의를 논하는데 목적을 두지는 않지만 최소한 수원시가 특례시로 전환된 2022년 진정한 수원시민의 자치권 확보를 위한 대안으로서의 두 제도운영의 연계 방안을 모색하는데 목적을 둬.
 - 그동안 수원시는 정부차원의 지침을 충실히 이행하였고, 많은 노력을 투입해 제도운영의 우수기관으로 선정되는 쾌거를 이루었음. 따라서 다른 자치단체와 비교해 주민참여의 순기능 확보가 수월할 것이라 예상되며, 이를 기회로 수원 특례시형 재정예의 주민참여 방안을 고민해야 할 때임.
- 현재는 과도기 상태로 민의 역할과 관의 역할이 공존할 수밖에 없음. 장기적으로는 민의 역할이 확대되면서, 관의 역할이 축소되는 방식으로 진화되어야 함.
 - 두 제도가 진정한 민주주의의 바다로 향해가기 위해서 관은 직접적인 노 젓기 보다는 방향타의 역할을 해야 함. 이 과정에서 지금보다 큰 비용과 시간이 투입될 수도 있고, 담당 공무원의 업무량이 증가될 수도 있으며, 위원의 의무 명확화와 책임 부여가 자칫 반론에 부딪힐 수 있고, 위원 선발과정을 구체화·정교화 하는 과정에서 참여를 막는 다는 불만의 소리가 있을 수 있음.
 - 또한, 두 제도의 연계 방안뿐 아니라 발생하는 문제점을 최소화 할 수 있는 대안 마련 역시 시급한 과제임.
- 두 제도의 효과적 연계를 위한 대안은 현재 수원시가 당면한 두 제도간 · 기능간 연계 과제를 해결할 수 있는 방법을 제안함과 더불어 전술한 주민참여제도의 한계를 최대한 극복할 수 있는 대안을 마련하였음.
 - 마련된 대안은 두 제도간 기능과 역할의 연계 방안, 주민참여의 대표성과 역량 확보 방안, 그리고 주민참여의 효과적 관리 방안으로 구분하였음.

2 기능과 역할의 효과적 재설계

- 현재 상황과 미래 전망
 - 주민참여예산제의 구정참여형 위원들은 동을 대표하지 않음. 동 자치계획형 사업을 제외한 구청 소관 사업을 심의함.
 - 구정참여형 위원들은 구 행정지원과에서 별도의 과정을 통해 선발되며 인원은 현재 112명(장안 32명, 권선 30명, 팔달 24명, 영통 26명)이고 이중 일부는 시정참여형 위원으로 겸직중.(겸직인원 16명)

- 구정참여형 위원들의 임기는 2022년부터 2023년까지임.
 - 동 자치계획형 사업은 동 주민자치회에서 사업을 심의함. 동 자치계획형에는 현재 참여예산분과가 없음.
 - 장기적으로 주민자치회의 확대가 예상되며, 구정참여형의 기능은 축소될 것으로 예상됨. 두 제도의 연계가 구체화되지 않을 경우 제도간 갈등 발생 우려됨.
- 기능과 역할의 재설계를 위한 기본 원칙은 협력·협동을 통한 참여의 순기능 확대이며, 크게 3단계로 나누어 대안을 제시하고자 함.

[표 7] 주민참여제도간 기능 및 역할의 연계 단계

구분	대상 기간	목적	비고
1단계	• 2022~2024	• 상호 인정 및 협업을 통한 암묵지 공유	• 구정참여위원 임기 고려
2단계	• 2024년부터 시범동 확산기	• 자치회 역량 강화와 주민참여예산위원회 지원	
3단계	• 44개동 모두 시범동 실현기	• 자치회의 독립역량 확보	

○ 1단계(상호 인정 및 협업을 통한 참여의 토대 형성)

- 주민참여예산위원회와 주민자치회는 제도만 다를 뿐 구성원은 수원시민이라는 공통적 속성을 가짐. 수원시 주민참여예산위원은 동별 할당을 두고 선발하지 않고 있어 주민참여예산위원과 시범동간 지역별 정확한 일치가 되지 않을 수는 있음. 그러나 결국 같은 동 또는 인접 동의 인사로 구성되고, 지역의 발전을 위해 노력한다는 점에서 상호 협업을 통한 신뢰의 구성은 생각보다 수월할 수 있음.
- 주민자치회는 주민참여예산 우선순위를 결정할 수 있는 기초적인 역량을 확보 하는데 주력할 필요가 있음. 이를 위해 8개 시범동 모두 주민참여예산 분과 위원회의 설치가 필요함. 자치분권과는 2022년 내로 시범동에 주민참여예산 분과위원회 설치를 위한 기준과 지침 등을 마련할 필요가 있음.
- 주민참여예산분과 분과위원은 예산관련 기초 역량을 확보해야 하는데, 지금까지 지적되어온 문제점을 최소화 하면서 추진될 필요가 있음. 즉, 한두 번의 교육만 가지고는 예산 시스템을 이해하기 어렵고, 공급자 중심의 교육으로 그 효과가 반감되고 있다는 한계를 극복해야 함. 이를 위해 구체적이며, 수요자 중심의 교육 프로그램을 개발할 필요가 있음. 자치분권과에서는 필요시 예산재정과의 도움을 받아 주민참여예산 교육을 시행할 필요가 있음.

- 마지막으로 시범동 자체사업의 심사와 우선순위 결정을 위한 기준과 전년도 성과를 평가해 환류 시킬 수 있는 성과평가 기능이 만들어져야 함. 이 부분은 일정부분 전문가의 도움을 요하는 것이기 때문에 첫해에는 전문가 또는 주민참여예산위원의 도움이 필요할 수 있음. 자치분권과에서는 주민자치회의 역량 확보를 위해 주민참여예산위원의 역량을 효과적으로 주민자치회에 이식 시킬 수 있는 대안을 마련하는 것이 필요함.
 - 주민참여예산위원회는 주민자치회를 지원하고, 상호 존중을 통해 기존에 주민참여예산제도 운영으로 형성된 암묵지가 주민자치회로 이전될 수 있도록 지원하는 기능을 담당해야 함.
 - 시범동에서 요청이 있거나 자치분권과와 예산재정과가 협의하여 워크숍 등을 개최함으로써 상호 신뢰를 향상시킬 수 있도록 적극적인 참여와 수고를 아끼지 않아야 함.
 - 구정참여형 위원들도 지속적인 전문성 확보 노력과 더불어 일반동 및 구 자치계획 사업의 심의, 우선순위 결정을 위한 기준을 만들고 성과평가 시스템을 고도화 할 필요가 있음.
 - 예산재정과에서는 구정참여형이 보다 전문성을 확보할 수 있도록 평가 지침과 기준을 만들어 배포할 필요가 있음. 이는 시정참여형 위원들에게도 공히 적용되어야 함.
- 2단계(자치회 역량 강화와 주민참여예산위원회의 지원)
- 이 단계는 주민참여예산위원회와 주민자치회간 상호 연계를 통해 암묵지를 형성하고, 자체적으로 주어진 기능을 수행하는 과정에서 주민자치회의 역량을 더욱 확대하는 방향으로 나아가는 시기임.
 - 이 시기는 과도기로서 구정참여형의 기능을 어떻게 설정하느냐에 따라 주민자치회의 기능이 달라질 수 있음. 구정참여형의 기능은 존치하는 대안과 축소시키는 안으로 분류될 수 있음.
 - 구정참여형을 존치할 경우 구정참여형에서는 일반동과 구 자치계획 사업에 대한 심의와 우선순위를 결정하고, 성과평가를 추진하는 기능을 담당함. 한편, 시범동이 수행한 자체 평가는 주민참여예산제 연구회에서 2차 평가를 수행함으로써 평가 결과의 적정성을 확보할 필요가 있음. 구정참여형에서는 연구회가 평가한 결과를 고려, 구 전체에 대한 자원배분 균형화 역할을 담당함. 또한, 시범동별 우수사례를 근거로 주민참여예산 인센티브를 결정하는 역할을 수행함. 다만, 시범동에 대한

2차 평가와 이에 기반한 인센티브 제공을 결정하는 과정에서 시범동 주민참여예산 분과 대표 1인씩 참여한 별도의 위원회를 구성할 필요가 있음.

- 위원의 구성은 일반동과 시범동에서 각각 1명씩 선발토록 하며, 일반동 위원의 선발은 예산재정과가, 시범동 위원의 선발은 자치분권과가 담당함. 한편, 구정 참여예산위원의 경우 임기가 2년이라는 점을 고려, 자치분권과에서는 2년 동안 시범동 대상 동을 사전 파악하여 예산재정과에 통보하고, 2년내 신설되는 시범동의 경우 일반동 정원으로 위원을 선출하고, 선출된 위원이 신설된 시범동의 주민참여 예산 위원이 되도록 하는 방안을 고민할 필요가 있음. 한편, 일반동의 수가 점차 감소될 것으로 예상되는바 구정 참여예산위원 중 전문성이 높고, 참여율이 높은 위원들의 경우 시 위원회로 흡수하는 방안을 마련할 필요가 있음.
- 구정 참여기능을 축소하는 방안은 일반동 및 구 자치계획 사업에 대한 심의와 우선순위의 결정, 그리고 성과 평가 기능만 수행함. 나머지 기존 구정참여형에서 수행한 구별 재원 균등화, 그리고 인센티브 결정 등의 역할은 모두 시정 참여위원회로 이관됨. 위원 구성 역시 일반동을 대상으로 선발함.
- 구정참여형을 존치하는 대안과 축소시키는 대안은 각각의 장·단점을 가짐. 먼저 구정참여형을 존치하는 대안의 장점은 완벽하게 이원화되지 않은 두 제도가 운영됨에 따라 상보적인 관계를 형성할 수 있어 주민자치회의 전문성과 역량을 향상시키는 기회를 제공할 수 있음. 그러나 인센티브의 결정 등 주민자치회 결정에 대한 보완기능 수행으로 주민자치회의 불만이 발생될 소지가 있음.
- 이와 반대로, 축소시키는 대안은 주민자치회의 역량을 확대할 수 있다는 장점이 있는 반면, 주민참여예산위원회의 직접적인 지원이 부재하여 오차수정의 기회를 얻지 못하고, 시간적 비용을 발생시킬 수 있음.
- 현 단계 부터는 어느 정도 주민자치회의 기능이 보다 고도화되는 시점임. 구정참여기능의 존치 또는 축소와 관계없이 주민자치회에서는 지속적으로 주민참여예산위원회의 역량과 전문성 강화를 위해 노력해야 함. 또한, 동 자체 사업에 대한 심도 있는 심의와 우선순위를 효율적으로 결정하는 방법과 전문성을 학습·습득해야 함. 이를 위해 자치분권과에서는 참여예산 심의 및 우선순위 결정을 위해 필요한 평가 기준을 만들어 시달할 필요가 있음. 또한, 주민참여예산 분과 맞춤형 교육 프로그램을 별도로 개발해 교육을 이수할 수 있도록 해야 함. 특히 이 단계에서는 주민자치회가 스스로 독립을 할 수 있을 정도의 역량을 확보하는데 초점을 두기 때문에 전문가의 적극적 지원이 필요함.

- 구정참여가 존치될 경우 주민자치회가 수행한 자체평가 결과 및 주요 실적이 구로 이송되어 직접적인 관계가 상대적으로 강한 구에서 검토가 이루어지게 됨. 반면, 구정 참여기능이 축소되면 자체평가 결과 및 주요 실적이 시 위원회로 이송됨.

○ 3단계(자치회의 독립 역량 확보)

- 2단계를 통해 주민자치회가 주민참여예산 운영에 대한 역량을 확보되고, 수원시 44개 동이 모두 시범동이 될 경우 구정참여형은 폐지됨. 다만, 시정참여형 선발시 구별 할당을 두거나 기존 구정 참여위원 중 성과가 우수한 위원을 시정참여형으로 위촉하는 방안을 고민할 필요가 있음.
- 주민자치회는 이제 스스로 지역의 사업을 선정하고, 성과평가를 통해 효과적인 주민참여예산이 이루어질 수 있도록 노력함. 다만, 구별로 시범동 별 1인씩을 차출하여 구 자치회 대표위원회를 설치하여 조정의 기능을 갖도록 해야 함. 여기서 구내 동간 균형적 자원 배분을 도모함.

[표 8] 주민참여제도간 기능 및 역할의 연계 방안

구분	참여제도	기능 및 역할	비고
1단계	주민참여예산	<ul style="list-style-type: none"> • 구정참여위원회 역할 재정립 <ul style="list-style-type: none"> - 주민자치회와 연계 협력, 연대 추진 - 정보교류를 통한 주민참여예산 tacit knowledge 전달 • 일반동 및 구 자치계획 사업 선정 기준 성과평가 고도화 	<ul style="list-style-type: none"> • 시범동 요청시, 예산재정과와 자치분권과 필요시 공동 워크숍 실시 • 예산재정과(워크숍 교육 담당), 자치분권과(시범동 워크숍 참여 유도) • 성과평가 결과 지침, 활용 방안 등 지침 배포(예산재정과)
	주민자치회	<ul style="list-style-type: none"> • 주민참여예산 분과위원회 설치 <ul style="list-style-type: none"> - 2022년 내 설치 완료 • 주민참여예산 교육 이수 의무화 <ul style="list-style-type: none"> - 2022년 내 최소 요구 교육 프로그램 이수 • 시범동 사업 심의·우선순위 결정 기준 및 자체 성과평가제도 도입 <ul style="list-style-type: none"> - 자체평가기능 수행 	<ul style="list-style-type: none"> • 주민참여예산 기능 수행을 위해 분과위원회 설치 의무화(자치분권과) • 주민참여예산 구성 및 선발기준 마련(자치분권과) • 주민참여예산 교육 추진계획 수립(자치분권과) • 수원시정연구원 「시민자치대학」 시스템 적극 활용 및 프로그램 조정 • 성과평가 결과 지침, 활용 방안 등 지침 마련 및 배포(자치분권과) ※ 첫째 성과평가의 실효성 제고를 위해 필요시 전문가 배치 권고
2단계	주민참여예산	<ul style="list-style-type: none"> • 구정참여기능 존치 <ul style="list-style-type: none"> - (기능) 일반동 및 구 자치계획 심의·사업 우선순위 결정 일반동 + 구 자치계획 성과평가 기능 수행 구 전체 자원배분 균형화 도모 시범동 별 인센티브 결정 - (위원) 일반동 + 시범동 각 1명씩 선발 	<ul style="list-style-type: none"> • 시범동에 대한 2차 평가는 주민참여예산제 연구회가 수행 • 주민참여예산제 연구회가 수행한 성과평가 결과를 반영한 구 전체 자원 배분 균형화 도모 • 인센티브 지원(이 경우 시 위원회에서 결정시 시범동 주민참여예산 대표와 협의 후 추진) • 위원 구성 기준 및 원칙 마련(예산재정과 + 자치분권과) • 일반동 위원선발(예산재정과), 시범동 위원선발(자치분권과) • 2년 단위 시범동 대상 선정 및 통보(자치분권과 → 예산재정과) • 신설 시범동은 일반동 정원으로 위촉 후 시범동 신설시 당연직 위원으로 시범동 주민참여예산에 포함 • 시 위원회로 구 위원회 위원 일부 흡수(예산재정과)
		<ul style="list-style-type: none"> • 구정참여기능 축소 <ul style="list-style-type: none"> - (기능) 일반동 및 구 자치계획 사업 심의·우선순위 결정 일반동 + 구 자치계획 성과평가 기능 수행 - (위원) 일반동 대상 위원 선발 	<ul style="list-style-type: none"> • 시 위원회로 구 위원회 위원 분리 흡수 추진(예산재정과) • 구 전체 자원 배분 균형화 도모 기능 시 위원회로 이관 • 시정참여형에서 인센티브 배분 결정(이 경우 시 위원회에서 결정시 시범동 주민참여예산 대표와 협의 후 추진)

구분	참여제도	기능 및 역할	비고
	주민자치회	<ul style="list-style-type: none"> • 시범동 참여예산 심의·우선순위 결정 • 주민참여예산 위원 전문성 확보 • 시범동 성과평가 기능 수행 <ul style="list-style-type: none"> - 자체 평가 결과 및 주요 실적 구 위원회 이송(구정참여 기능 존치시) - 자체 평가 결과 및 주요 실적 시 위원회 이송(구정참여 기능 축소시) 	<ul style="list-style-type: none"> • 참여예산 선정 및 우선순위 결정 지침 시달(자치분권과) • 자치회 내 주민참여예산 분과 맞춤형 교육 프로그램 개발(자치분권과) <ul style="list-style-type: none"> ※ 필요시 예산재정과와 협업하여 프로그램화 • 시범동 참여 예산 우선순위 결정시 전문가 또는 주민참여예산위원 지원(자치분권과) <ul style="list-style-type: none"> ※ 필요시 예산재정과와 협업하여 프로그램화
3단계	주민참여예산	<ul style="list-style-type: none"> • 구정참여형 폐지 	<ul style="list-style-type: none"> • 구정참여위원 구별 적정 인원 시정참여형으로 전환 및 전환기준 마련(예산재정과) • 기존 구 참여 기능 중 일부(수원시 종합적 자원 배분) 시정참여형으로 이관
	주민자치회	<ul style="list-style-type: none"> • 시범동 참여예산 심의·우선순위 결정 • 주민참여예산 교육 이수 • 자체 성과평가 추진 후 다음연도 예산에 반영 • 구 자치회 대표 위원회 설치 	<ul style="list-style-type: none"> • 구 자치회 대표 위원회는 동별 1인씩 구성(자치분권과) • 구내 동간 균형적 자원 배분 도모 • 자체적인 성과평가를 통해 자치회 우선순위 결정 및 자원 배분

3 주민참여 제도의 주요 문제점 해소 방안

- 위원회 범주에서 발생하는 문제점의 주요 발생 원인과 이를 해소할 수 있는 방안을 제시하면 다음과 같음.
 - 대표성의 문제는 위원 구성의 기준과 절차의 불분명, 그리고 일반 시민의 지원율이 낮기 때문에 발생하는 현상임. 이를 개선하기 위해서는 먼저 총 정원과 분야(연령, 성별, 직능 등)별 정원을 마련하는 것이 필요함. 주민자치회의의 경우는 동별 인구 통계적 속성을 반영해 위원 선발 정원을 마련하고, 주민참여예산의 경우 구정참여형의 경우 일반동 정원과 분야별 정원을 마련함. 시정참여형의 경우는 보다 거시적인 차원에서 구별 정원과 분야별 전문가까지 고려한 정원제 도입을 제시할 수 있음. 일반 시민의 관심 부재는 보다 장기적인 관점에서 홍보 계획을 수립하고, 총 정원과 분야별 정원이 완비될 때 까지 충원하는 방식을 제시할 수 있음.
 - 전문성은 전문가가 위원으로 선발되지 못하며, 현재 추진되고 있는 교육프로그램이 전문적 지식을 향상시키는데 큰 도움이 되지 못하기 때문임. 전문가 참여를 확대하기 위해서는 전문가가 참여할 수 있는 조건(수당 등의 현실화)을 마련하는 것인데, 현실적으로 쉽지 않음. 이에 대안으로서 주민참여 제도의 수준에 맞추어 분야별 전문가 정원을 마련해 운영할 필요가 있음. 또한, 교육 프로그램도 위원의 수준에 맞게 기초-심화-실습형으로 분류해 마련할 필요가 있음. 경기도 인재개발원에서 진행하는 주민참여예산제도의 온라인 강의 등을 벤치마킹하여 시민자치대학을 적극 활용할 필요가 있음.
 - 참여율은 위원의 명확한 의무와 제재가 따르지 않을 경우 하락하는 경향이 있음. 따라서, 주민자치회와 주민참여예산위원회 설치 근거 조례에 위원의 의무 또는 참여율 저조시 제명할 수 있는 기준을 마련하는 것이 대안이 될 수 있음.
 - 관에 대한 의존도는 재정적 부담으로 인해 발생하는 경향이 강함. 주민자치회의의 경우 초기에 주민참여예산의 일부를 지원하되, 경과규정을 두어 자체 재원으로 진행될 수 있도록 운영 방식을 개선해야 함. 또한, 주민참여예산의 경우 실링 자체를 폐지하는 것이 창의적인 시민의 의견 반영을 가능하게 할 수 있음. 실링의 제시는 한편으로는 실링만큼 무조건 사업을 채워야 한다는 잘못된 인식이 발생될 수 있고, 다른 한편으로는 실링 제약으로 인해 꼭 필요한 사업이 추진되지 못할 수도 있기 때문임.

- 공무원의 범주에서 발생하는 문제점의 발생 주요 원인과 해소 방안을 제시하면 다음과 같음.
 - 관 주도 인식이 지배적인 이유는 공무원의 우월적 인식과 참여위원의 관에 대한 의존도가 병행하기 때문임. 이를 위해 우선 담당 공무원의 직무 교육을 통해 참여에 대한 이해도를 고취시키고, 추진 계획 수립시 위원과 공유하여 결정하는 절차가 마련될 필요가 있음.
 - 부정적 인식은 대부분 위원의 행태로부터 출발된다는 점을 고려, 위원의 윤리 및 역할 등에 관한 규정을 명확히 하고, 이를 교육시킬 필요가 있음.
 - 소극적 행동의 발생 원인은 업무량 과다와 상식을 넘는 수준의 요구, 행정예의 간섭 등을 들 수 있음. 만약, 업무량이 과다하다면 인력을 추가 배치하거나 이것이 어렵다면 인사 고과에 반영하는 방식을 고민할 필요가 있음.
 - 전문성은 부정적 인식과 소극성, 그리고 공무원 스스로의 전문성 약화를 발생시키는 순환 보직의 문제에 의해 발생됨. 이중, 후자는 공무원 인사체제상 극복할 수 있는 대안이 없음. 다만, 우수 성과 도출 시 인사 고과 또는 성과 시상금을 지원하도록 하여 공무원이 자발적으로 전문성을 확보할 수 있도록 유도하고, 이와 연관된 필수 전문성 교육을 이수토록 하는 방안을 제시할 수 있음.
- 환경적 범주에서 발생하는 문제점의 발생 주요 원인과 해소 방안을 제시하면 다음과 같음.
 - 가장 큰 문제점은 일반 주민의 관심 저조인데, 이는 참여 자체에 대한 관심이 원래 크지 않거나 또는 위원회에 대한 부정적 인식 등에 의해 발생됨. 많은 시간과 수고가 들더라도 주민참여에 대한 홍보를 지속하는 것이 가장 설득력 있는 대안이 될 수 있음. 주민참여를 통해 실제 지역이 발전되는 모습을 홍보하는 방식도 제시할 수 있음.
 - 시민간 갈등은 소위 다수의 참여를 가장한 “소수의 독점”으로 발생하는 문제로 위원회 구성 및 운영 기준의 고도화가 필요함. 주민참여가 주민의 자발성을 근거로 자치성을 강조하지만 역설적이게도 자체적인 통제가 더욱 강화되고 책임성을 확보할 수 있어야 함.
 - 빈번한 탈퇴는 참여 효능감의 부재 또는 위원회 내에서의 이질화 등이 주요 원인인데, 이를 위해서 의사결정 시스템의 고도화와 참여 효능감 확산이 필요함. 이를 위한 대안으로 성과보고회 개최 등을 제시할 수 있음.

- 평가 환류 체계의 미흡은 위원과 공무원의 전문성에 기인하는 것으로 교육을 통한 전문성 확보가 필요함. 그러나 막상 교육을 해도 그 성과가 조기에 정착되기 어려움. 이 경우 관련 전문가의 상시적 지원 체계 구축이 필요함. 특히, 주민참여예산제 연구회에서 이에 대한 고민을 통해 대안을 제시하는 것이 필요함.

[표 9] 주민참여제도가 갖는 문제점 발생 원인과 해소 방안

구분	한계와 문제점	문제점 발생 원인	해소방안
위원의 범주	대표성	• 위원 구성의 기준과 절차 부재	• (자치회) 동별 인구 통계적 속성 반영 • (주민참여) 시정참여 : 분야별 전문가 정원 확보 구정참여 : 일반동별 정원 확보 • (공통) 연령, 성별, 분야별 정원 구성, 정원제
		• 위원회에 대한 관심 부재로 지원을 낮음	• (공통) 시민홍보 계획 수립, 홍보 지속
	전문성	• 전문가 포함 기준 부재	• (공통) 도입기, 과도기, 성숙기별 최소한 재정분야 전문가 정원 확보
		• 교육의 실질적 한계	• (공통) 기초, 실습 등을 구분하여 교재 마련, 실습 위주의 교육 추진
참여율	• 위원관리 기준 부재	• (공통) 위원회 설치 근거 조례에 위원의 의무 사항 기재, 위원 제명 기준 명확화	
관 의존도	• 책임과 권한의 괴리	• (자치회) 초기에는 주민세 지원, 경과규정 두어 자체 사업 추진을 통한 재정 확보 유도 • (주민참여) 실링 폐지, 평가에 의한 반영	
공무원의 범주	관 주도 인식	• 공무원의 우월적 인식	• (공통) 연차별 계획 수립시 사전 위원회와 공유, 의견 수렴 후 결정, 주민참여에 대한 공무원 교육 추진
		• 관에 대한 의존도	• (공통) 재정지원 원칙 적용
	부정적 인식	• 위원의 그릇된 권위의식	• (공통) 위원의 직무, 윤리 규정 신설하여 위원 대상 교육
		• 위원회 운영시 겪은 부정적 경험	
	소극성	• 업무량 과다	• (공통) 필요시 인력 확보 또는 인사고과 반영
• 상식을 넘는 수준의 요구		• (공통) 위원의 역할과 권한 범위 내에서 자료 지원할 수 있는 기준 정립	
전문성	• 부정적 인식과 소극성의 학습	• (공통) 우수성과 도출 시 인사고과 또는 성과시상금 지원, 전문성 확보를 위한 공무원 교육	
	• 순환보직		

구분	한계와 문제점	문제점 발생 원인	해소방안
환경적 범주	주민관심 저조	• 위원회에 대한 부정적 인식	• (공통) 민주시민으로서 역량 강화 교육, 주민참여성과 홍보 등
		• 처음부터 관심 저조	• (공통) 시민홍보 계획 수립, 홍보 지속
	갈등	• 소수의 집중	• (공통) 위원회 구성 및 운영 기준 고도화 독점의 폐해 최소화
	빈번한 탈퇴	• 유기적 공동체 결과 도출 어려움	• (공통) 의사결정 시스템의 점검 및 독점 발생 가능성 사전 최소화
		• 참여효능감 부족	• (공통) 참여 효능감 확산 및 성과보고회 개최
	평가 환류 미비	• 전문성 역량 부족	• (공통) 위원회 위원과 공무원 대상 전문성 향상을 위한 필수 이수과목 운영, 주민참여예산제 연구회의 적극적 지원
		• 지원 부족	• (공통) 사업 우선순위 결정을 위한 기준 마련, 성과평가를 위한 기준 마련, 전문가 도움

4 주민 참여의 효과적 관리 방안

- 주민참여 제도가 확산되면서 제도의 효과적 운영을 위한 행·재정적 운용 방안에 대한 검토가 필요함. 즉, 누가, 무엇을, 어떻게 관리 할 수 있을 것인가와 관련되는 사안으로 이하에서는 행정의 실행적인 맥락에서 주민참여의 효과적 관리방안을 제시하고자 함.
- 주민참여 제도의 지원부서는 현재 예산재정과와 자치분권과로 업무가 이원화 되어 있는데, 기본 원칙은 참여기능의 목적에 기대어 효율성, 능률성 측면에서 검토된 대안 제시가 필요함.
- 첫째, 수원시 주민참여예산제도는 예산재정과가 총괄함. 다만, 시범동에 한하여 주민참여예산은 자치분권과가 책임을 지고 업무를 추진함.
 - 시범동 내에서 위원 선발, 위원 대상 예산 교육, 사업의 심의 및 우선순위 결정, 자체평가 등 제반 시범동 주민자치회의 역할이 충실히 이루어질 수 있도록 자치분권과에서 지원함.

- 자치분권과는 시범동에서 결정된 사업, 자체평가 결과 등을 예산재정과로 이송하고, 예산재정과는 시범동 주민참여예산 관련 결과를 구정참여형 또는 시정참여형 위원회에 제출하여 최종 주민참여예산이 결정될 수 있도록 함.
- 둘째, 시범동 초기에는 예산재정과의 지원이 필요하기 때문에 두 부서가 협의하여 지원 체계를 구축할 필요가 있음.
- 전문성과 대표성 확보를 위해 새로운 기준의 정립이 필요하다는 점은 예산재정과와 자치분권과에 공히 적용되고, 두 제도의 선발 기준이 이질화 될 경우 통일성을 유지하기 어렵기 때문에 이 부분에 대해서는 두 부서가 협력하여 결정하여야 함.
- 재정과 관련하여서는 현재 주민참여예산위원회의 실링 중 주민세 균등분을 실적에 따라 배분하는 구조로 다분히 복잡한 형태를 띠고 있음. 책임성과 자율성을 확보할 수 있도록 재정 지원 방식도 변화될 필요가 있음.
- 첫째, 주민자치회 재원을 주민참여예산 재원과 분리하여 별도로 구성함.
- 주민세 1억원 이상은 3천만원을 지원하고, 1억원 이하는 2천만원을 지원하는 방안을 고민할 필요가 있음. 동단위의 공동체적 민관 협력계획으로 주민자치회가 기획부터 실행까지 별도로 직접 사업을 추진하도록 함. 이는 희소한 재원을 둘러싼 두 제도 간 갈등이 사라질 수 있으며, 주무부서에서 해당 재원까지 함께 포함하여 계획하고 실행한다는 맥락에서 효과성이 향상될 수 있다는 장점을 가짐.
- 둘째, 전체 44개 동이 모두 시범동으로 전환되기 이전까지는 재정지원을 하되, 시범동 설치 이후 5년이 경과된 동은 자체재원을 매칭하여 지역 현안 사업을 추진토록 유도함.
- 시범동 설치 10년 경과시에는 관으로부터 재정 지원을 폐지함. 이는 주민자치회의 자율성을 확보할 수 있다는 장점을 가짐. 재정적 자립 기반을 마련할 수 있도록 자치분권과에서는 위·수탁 사업 등을 마련하는 등 대안 마련이 필요함.
- 새로운 제도가 실행될 때 또는 누구도 걸어보지 않은 새로운 길을 개척할 때에는 우선 구조적인 변화를 규정하는 것이 필요함. 구조적인 변화의 필요성을 규정하면, 개정된 규정에 따라 실행되기 때문에 구조와 기능을 재정립하는데 큰 도움이 됨.
- 구체적인 조례개정안 조문은 <부록 1>을 참고하기 바람.
- 한편 전술한 주민참여제도의 한계 중 행태적인 문제점을 해소할 수 있는 대안은 수원시 행정규칙 또는 실행계획을 포함할 필요가 있음.

- 행태적 요인들은 주로 제도의 기능을 수행하는 과정에서 발생되기 때문에 조례 등에 구체화하기보다 내부 규정 등으로 마련하는 것이 타당함.
- 현 수준에서 주민참여예산제도와 주민자치회가 재정민주주의 구현을 위해 필요한 기능과 역할 측면에서 조례 개정안을 제시하면 다음과 같음.
- 조례의 개정안은 경과규정을 두고 추진함에 따라 환경 변화에 탄력적으로 대응할 수 있도록 하였고, 특히 주민자치회 내에 주민참여예산 분과위원회의 설치, 기능을 신설하는 방향으로 제시하였음.
 - 또한, 시범동이 수행하는 주민참여예산의 실효성 제고와 적절성 확보를 위한 주민참여예산 연구회의 기능을 추가하였음.

IV. 결론 및 정책제언

1 결론

- 재정예의 주민참여 확대는 주민자치를 위한 시대정신이자 풀뿌리 민주주의 구현을 위해 발전시켜 나아가야 하는 제도임.
 - 그러나 우리나라의 주민참여 제도는 풀뿌리에서 출발하지 않고 중앙이 만든 제도에 참여의 틀을 맞추는 형식으로 발전되어 옴. 현장의 참여 현실이 충분히 고려되지 못했기 때문에 주민참여 제도는 그 본연의 목적을 충실히 이행하기 어렵다는 평가가 지배적임.
 - 또한, 당초 도입목적이 다른 주민참여제도라 할지라도 운영상에 있어 반드시 필요한 재정분야에서는 중복되는 제도들이 발생되고 있고, 이러한 문제를 지방이 스스로 해결해야 하는 상황에 직면함.
- 이 연구는 민주주의 구현을 위해 도입된 주민참여예산제도와 주민자치회를 재정 민주주의 구현이라는 시각에서 효과적으로 연계할 수 있는 방안을 도출하는데 목적을 두고 진행됨.
 - 일반적으로 제도의 연계는 기능과 역할 측면에 제한되나 이 연구에서는 두 제도의 운영상 발생하는 행태적·현실적 한계까지 포함하여 분석하고, 이를 종합적으로 고려한 대안을 제시하였음.
- 두 제도의 기능과 역할의 관계는 시범동과 구정참여형간의 관계가 주를 이룸. 시범동이 확산될수록 구정참여기능은 축소되고, 시정참여기능과 주민참여예산제 연구회의 기능이 확대되는 구조임.
- 현 실태에 대한 한계는 크게 주민참여예산위원, 공무원, 환경적 측면으로 요약되며, 주민참여예산제도와 주민자치회간 공통으로 발생하는 문제와 제도별로 각기 달리 발생하는 한계가 있음.
 - 공통적으로 발생하는 한계 중 위원에게서는 대표성, 전문성, 참여율 저조, 관에 대한 의존도가 발생됨. 공무원에게서는 관 주도 인식, 부정적 인식, 소극성, 전문성의 한계가 발생됨. 환경적 요인으로는 주민관심 저조, 갈등, 빈번한 탈퇴, 평가환류 미비 등의 문제로 요약됨.

- 개별적으로 나타나는 한계는 주민자치회의 경우 기존 제도와의 차별화가 크지 않고, 관에 재정적 의존을 할 수밖에 없어 본연의 제도 도입 목적과 이격이 발생되고 있음. 주민참여예산제도는 재정의 공정하고 효율적 배분에 긍정적인 효과를 크게 주지 못한다는 한계에 직면함.
- 주민참여예산제도와 주민자치회간 기능과 역할의 효과적 연계 방안은 주민참여예산제도와 주민자치회 두 조직의 기능과 역할을 조정하는 방향으로 대안을 설정하였음.
- 현재 구성되어 있는 각각의 제도운영 틀을 최대한 존중하면서 시간의 경과에 따라 변화를 통해 재정민주주의가 실현될 수 있는 대안을 제시하였음.
 - 위원에게 발생하는 한계와 공무원에게서 발생하는 한계를 극복하기 위해 위원과 공무원에게 각각의 역할과 책무를 부여하였음. 특히, 선발의 고도화, 교육의 양질화를 통해 대표성과 전문성을 확보할 수 있는 대안을 제시하였음.
- 기능과 역할에 대한 재설계는 「수원시주민참여예산제운영조례」의 개정을 통해 즉시 실현될 수 있도록 제도별 기능과 역할 등에 대한 조항을 신설하였음.
- 행태적 요인에 의해 발생하는 문제점들은 각각의 발생 원인을 도출하고, 이를 개선할 수 있는 대안과 각 문제별 해소를 위해 위원, 공무원 등에게 의무를 부과하는 대안을 제시하였음.
- 이들 대안은 각 제도의 운영 기준 또는 계획에 반영하여 실현시키고자 하였음.
- 이 연구는 연구목적에 비추어 제시된 대안 이외에도 주민참여예산제도와 주민자치회간의 연계 방안을 처음 시도했다는 측면에서 의의를 가짐. 또한, 현재까지 제도 운영상 발생된 문제점을 종합적으로 해소할 수 있는 행태적 대안과 기능 및 역할을 연계했다는 측면에서 함의를 가짐.
- 그러나 처음 시도되는 대안이다 보니 보다 구체적인 실행 계획의 마련을 위한 논의가 확대될 필요가 있으나 이 연구의 범위를 넘어 향후 과제로 남기고자 함.
- 주민자치회의 기능이 확대될수록 이 기능을 관리하고 지원하는 업무를 담당하는 수원시 자치분권과와 지속적인 연계를 통해 심도 있는 논의가 추가로 이루어져야 할 필요가 있음.

2 정책제언

- 구조 및 기능의 연계 방안은 제도의 성숙도 및 경과에 따라 3단계로 구분하여 연계 방안을 실행할 필요가 있음.
 - 이에 대한 구체적 절차와 내용은 다음과 같음.

구분	1단계	2단계	3단계
시기	2022년~2024년	2024년부터 시범동 확산기	44개동 모두 자치회 실현
요약	<ul style="list-style-type: none"> • 구정참여위원과 주민자치회간의 상호 인정, 협업을 통한 암묵지를 공유하는 시기 	<ul style="list-style-type: none"> • 구정참여기능을 축소하면서 시범동의 기능과 역할이 확대되는 시기 	<ul style="list-style-type: none"> • 주민자치를 통한 재정민주주의 구현 완성기
실행	<ul style="list-style-type: none"> • 주민자치회에 주민참여예산분과 설치 • 주민자치회 소속 위원들의 교육이수 의무화 • 주민참여예산위원회와 연계를 통한 전문성 확보 	<ul style="list-style-type: none"> • 자치회의 자체 성과평가 수행 • 요구사업 심사기능 수행 • 재정투입의 비효율 최소화를 위한 기능과 역량 확대 • 주민참여예산연구회 기능 확대(메타평가 수행) 	<ul style="list-style-type: none"> • 구정참여형 폐지 • 주민참여예산위원회 조직의 시정참여형으로 통합 • 자치회 스스로 재정확보 방안 마련 및 진정한 풀뿌리 민주주의 구현

[그림 3] 풀뿌리 재정민주주의 구현을 위한 두 제도간 연계 협력 방안

- 전술한 정책대안이 실현될 수 있도록 경과규정을 두어 주민참여예산 조례의 개정안을 제시하였음. 개정안에는 동 주민참여예산위원회의 설치 및 구성, 분과위원회의 구성, 기능 등을 구체화 하는 방안을 최우선적으로 반영해야 함.
- 현장에서 발생하는 주민참여제도의 한계는 다양한 원인들이 복합적으로 영향을 미쳐 발생됨에 따라 참여자들 각각에 최소한의 의무를 부과하거나 절차 및 규정을 만들어 개선해나갈 필요가 있음.
 - 최우선적으로 주민의 대표성과 전문성 확보를 위한 선발 절차의 개선이 필요함. 또한, 위원뿐만 아니라 공무원 모두 맞춤형 교육을 실시하여 인식의 전환을 유도할 필요가 있음.
 - 참여는 자발적이고 숙고를 통해 이루어진다는 측면에서 장기적인 관점에서 참여의 실효성 확보를 위한 대안을 마련할 필요가 있음.
 - 행태적 측면에 대한 세부 개선 방안은 조례가 아닌 내부 규정 또는 실행계획에 반영하여 개선을 유도할 필요가 있음.

[부록 1] 주민참여예산제도 조례 개정(안)

현행	개정안	비고
<p>제10조(설치 및 구성 등) ① ~ ⑤ (생략)</p> <p>4. 각 구 주민참여예산 <u>지역회의</u>(제20조의 <u>지역회의</u>를 말한다)에서 추천하는 위원</p> <p>제17조(분과위원회) ① (생략)</p> <p>② 각 분과위원회는 분야별로 시 관련사업에 대한 실효성을 검토하여 우선순위 및 <u>배제사업</u>을 선정하고, 지역회의에서 제출한 사업 중 문제점사업을 검토하여 위원회에 보고한다.</p> <p>제4장 주민참여예산 지역회의</p> <p>제20조(설치 및 구성 등) ① 시장은 주민참여예산제의 운영과 관련한 주민의견을 수렴하기 위하여 구청별로 주민참여예산 <u>지역회의</u>(이하 “지역회의”라 한다)를 둔다.</p> <p>② 지역회의는 위원장 및 부위원장 각 1명을 포함하여 40명 이내의 위원으로 구성하되, 이 때 어느 한 성(남성 또는 여성)이 10분의 6을 초과하지 않도록 하여야 한다. 다만, 어느 한 성의 신청자 또는 추천자가 부족한 경우에는 그러하지 아니한다.</p> <p>제21조(기능) <u>지역회의는 다음 각 호의 기능을 수행한다.</u></p> <p>1. 구 관련 사업의 실효성 검토 및 우선순위 심의·조정과 시 관련 사업의 현장실사 결과 위원회 제출</p> <p>〈신설〉</p> <p>제5장 주민참여예산 청소년위원회 <장 신설 2019.01.10.></p>	<p>제10조(설치 및 구성 등) ① ~ ⑤ (현행과 같음)</p> <p>4. ----- 위원회-----</p> <p>제17조(분과위원회) ① (현행과 같음)</p> <p>② ----- 배제된 사업의 타당성을 점검하고----- -----.</p> <p>제4장 구 주민참여예산 위원회</p> <p>제20조(설치 및 구성 등) ① -----위원회-----</p> <p>② ----- 각 동별 대표 1명씩 추천하여 15명----- -----</p> <p>제21조(기능)</p> <p>-----.</p> <p>1. 2개 이상의 동의 이해관계가 있는 -----</p> <p>3. 주민자치회 시범동을 제외한 관할 지역 구정참여형 사업에 대한 평가</p> <p>제5장 동 주민참여예산 위원회</p>	<p>2024년 이후</p> <p>2024년 이후 실행</p> <p>동 주민참여예산 위원회에관한 조항 2024년도 이후 실행</p>

현 행	개 정 안	비 고
〈신 설〉	<p>제23조(설치 및 구성) ① 시장은 주민참여예산제의 운영과 관련하여 주민의견을 수렴할 수 있도록 자치회 내의 주민참여예산 분과를 둔다.</p> <p>② 시범 동의 주민참여예산편성은 주민자치회의 참여예산 분과에서 대행한다.</p>	
〈신 설〉	<p>제24조(분과위원회) ① 동 주민자치회에서는 기능을 효율적으로 수행하기 위하여 주민참여예산 분과위원회를 별도로 설치하여야한다.</p> <p>② 분과위원회는 위원장 1명, 부위원장 1명, 간사 1명을 주민자치회 위원 중에서 호선한다.</p>	
〈신 설〉	<p>제25조(기능) 동 주민자치회 주민참여예산 분과위원회는 다음 각 호의 기능을 수행한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 예산편성과 관련한 지역 내 주민의견 수렴 2. 지역 내의 소규모 주민편익사업의 우선순위 선정 3. 구 주민참여예산 구성을 위한 동 주민자치회 대표위원 선출 4. 관할 동 지역 내 주민참여예산 사업에 대한 평가 5. 그 밖에 분과위원회 운영 및 목적 달성을 위하여 필요한 활동 	
〈신 설〉	<p>제26조(회의) 위원장은 주민참여 예산활동 등과 관련하여 필요한 경우 시장과 협의하여 회의를 소집하고, 그 의장이 된다.</p>	
〈신 설〉	<p>제6장 주민참여예산 청소년위원회 〈장 신설 2019.01.10〉</p>	
제6장 주민참여예산제 연구회 등	〈삭 제〉	
〈신 설〉	제7장 주민참여예산제 연구회 등	
제26조(주민참여예산제 연구회) ① (생략)	제30조(주민참여예산제 연구회) ① (현행과 같음)	

현 행	개 정 안	비 고
<p>② 연구회는 다음 각 호의 기능을 수행한다.</p> <p><신 설></p>	<p>② -----.</p> <p>6. 당해연도 사업에 대한 각 동 위원회 운용 평가 결과에 대한 메타평가 진행</p>	<p>2024년도 이후 실행</p>

| 참고문헌 |

- 곽채기, 2005, 주민참여예산제도의 기본모형과 운영시스템 설계, 『한국지방재정논집』, 제10권1호, 한국지방세연구원.
- 김용, 2003, 『참여예산사례 : 외국과 국내사례 소개』, 민주노동당 광주시지부, 예산편성과정에 있어서 시민참여확보방안 토론회 발표자료.
- 김진영, 2016, 국회재정권 강화를 위한 예산절차 개선방안의 연구: 재정민주주의 실현을 위한 입법론과 정책 검토, 『미국헌법연구』, 제27권3호, 미국헌법학회.
- 김철수, 2015, 『헌법개설』, 박영사.
- 김필두, 2019, 주민자치회 시범실시 개선 위해 법제화 필요: 위원의 지위·대표성·중간지원조직 역할 확보 등, 『월간 주민자치』, 통권 98호, 한국자치학회.
- 김필두·한부영, 2017, 『읍면동 주민자치회 시범실시 운영 성과 평가』, 한국지방행정연구원.
- 나중식, 2004, 브라질 알레그레시의 주민참여예산제도 - 성공요인과 한계 -, 『한국행정논집』, 제16권3호, 한국정부학회.
- 박형근·남황우, 2012, 지방정부의 재정혁신에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 주민참여예산제도를 중심으로, 『한국지방재정논집』, 제17권3호, 한국지방세연구원.
- 서정섭 외, 2017, 『지방자치단체 유형별 주민참여예산제 운영모델 개발』, 한국지방행정연구원.
- 양은순 외, 2021, 『2021 주요 재정사업평가』, 수원시정연구원.
- 이복수, 2016, 재정민주주의의 첫 걸음 주민참여예산, 『월간 공공정책』, 127호, 한국자치학회.
- 이정만, 2014, 주민참여예산제의 운영 실태와 정책과제에 관한 연구, 충청남도의 사례를 중심으로, 『한국지방자치학회보』, 제26권2호, 한국지방자치학회.
- 정재진, 2020, 도 단위 주민참여예산제도의 실효성 제고 방안: 경기도 주민참여예산 사례를 중심으로, 『지방행정연구』, 제34권2호, 한국지방행정연구원.
- 최성환·최준규, 2018, 『경기도 주민참여예산제도의 운영 및 개선 방안』, 경기연구원.
- 최준규, 2022, 『주민주권 실현의 첫 걸음, 주민자치회』, 경기연구원.
- 행정안전부, 2020, 『주민참여예산제도 활성화 추진계획』, 행정안전부.



발행인 | 김선희

발행처 | 수원시정연구원

경기도 수원시 권선구 수인로 126

031.220.8001

www.suwon.re.kr

※ 이 SRI 이슈 & 포커스의 내용은 연구진의 견해로서 수원시의 정책과 다를 수도 있습니다.