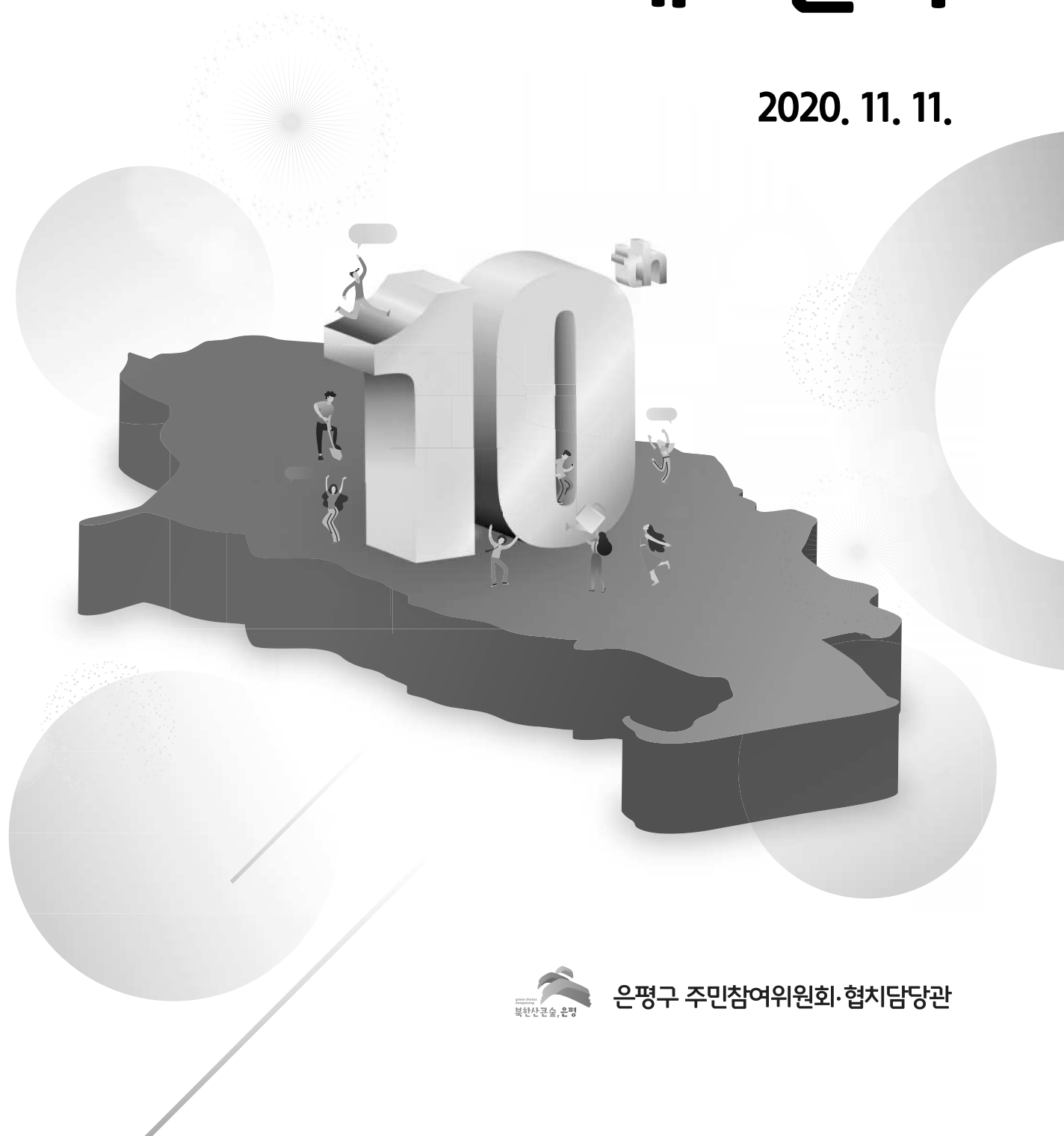


은평구 참여예산 10주년


# 주민참여예산제 현재와 미래 대토론회

2020. 11. 11.





# 대토론회 개최계획

- 행 사 명 : 주민참여예산제 현재와 미래 대토론회
- 일 시 : 2020. 11. 11.(수) 10시
- 장 소 : 은평구청 대회의실(본관7층)  
※ 온라인(유튜브) 생중계
- 주최/주관 :  은평구/은평구 주민참여위원회
- 진행순서

구	분	시	간	내	용	비	고
개	회	10:00~10:10('10)		개회 및 인사			
				※ 사회 : 김정호 前은평구 4기 주민참여위원장			
발	제 1	10:10~10:30('20)		우리나라 주민참여예산제도의 현실과 개선과제			
				- 임성일 前한국지방행정연구원 부원장			
발	제 2	10:30~10:50('20)		은평구 참여예산 10년과 미래 비전			
				- 조재학 은평구 협치조정관			
패	널 토 론	10:50~11:30('40)		토론			
				- 노계향 자치분권위원회 수석전문위원			
				- 오경희 서울시 시민숙의예산담당관			
				- 김병무 現은평구 5기 주민참여위원장			
				- 오현순 공공의제연구소 오름 소장			
				- 오수길 고려사이버대학교 교수			
청	중 토 론	11:30~11:50('20)		청중 토론			
종	합 토 론	11:50~12:00('10)		종합 토론 및 질의응답			
폐	회	12:00~12:05('05)		폐회			





# 목 차

## 발 제 문

- |                                |           |
|--------------------------------|-----------|
| <b>우리나라 주민참여예산제도의 현실과 개선과제</b> | <b>07</b> |
| - 임성일 前한국지방행정연구원 부원장           |           |
| <b>은평구 참여예산 10년과 미래 비전</b>     | <b>27</b> |
| - 조재학 은평구 협치조정관                |           |

## 토 론 문

- |                            |           |
|----------------------------|-----------|
| <b>노계향</b> 자치분권위원회 수석전문위원  | <b>78</b> |
| <b>오경희</b> 서울시 시민숙의예산담당관   | <b>82</b> |
| <b>김병무</b> 現은평구 5기 주민참여위원장 | <b>85</b> |
| <b>오현순</b> 공공의제연구소 오름 소장   | <b>87</b> |
| <b>오수길</b> 고려사이버대학교 교수     | <b>91</b> |

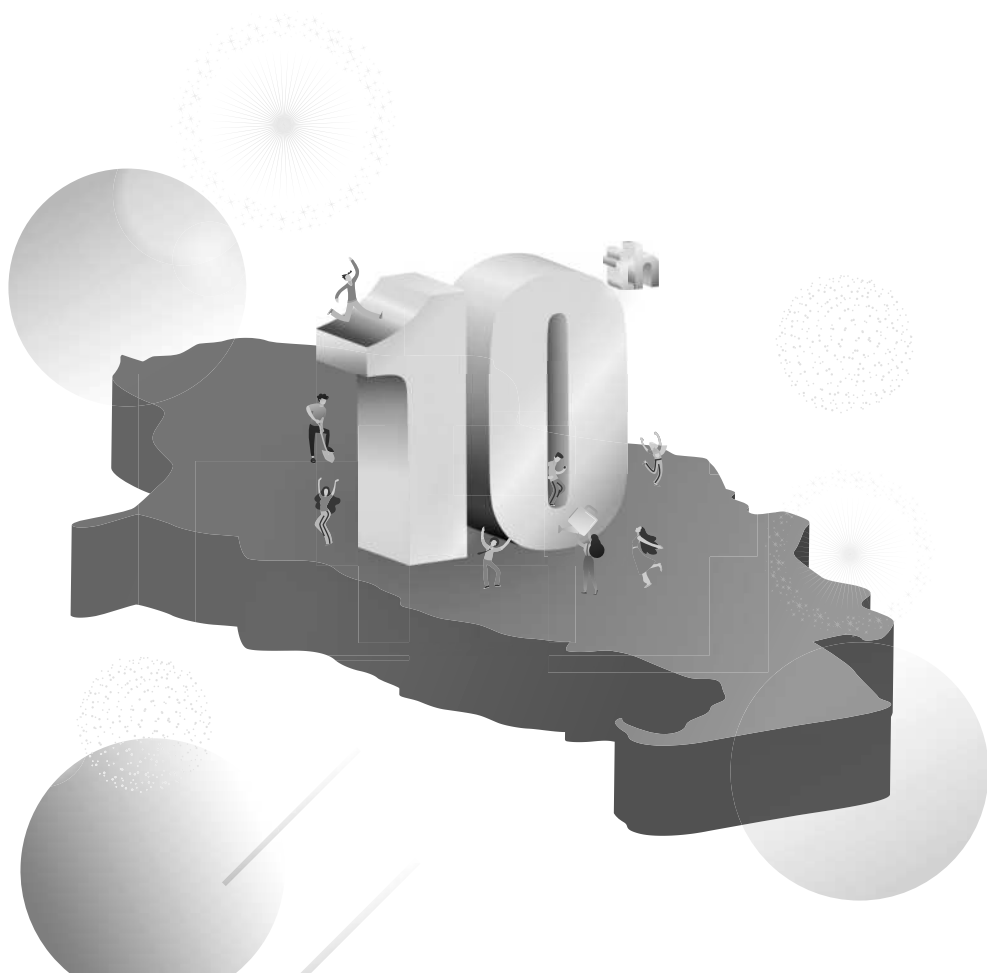


“

# 우리나라 주민참여예산제도의 현실과 개선과제

임성일 前한국지방행정연구원 부원장

”



은평구 주민참여예산제도 시행 10주년 기념(2020. 11. 11)

---

# 우리나라 주민참여예산제도의 현실과 개선과제

---

임 성 일 (전 한국지방행정연구원 부원장)

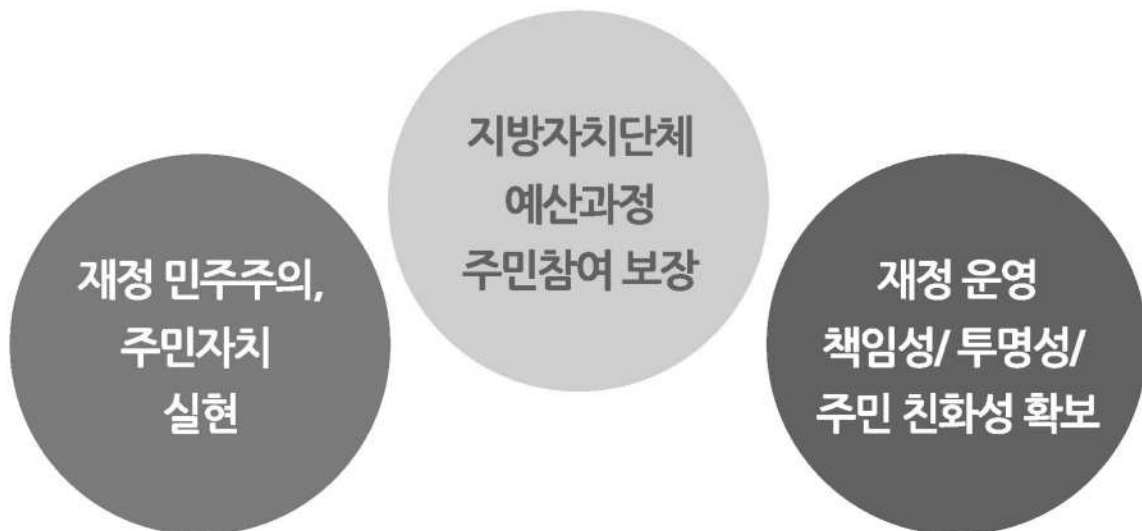
## Content

---

1. 주민참여예산, 무엇인가?
  2. 전통적 시민참여와 주민참여예산의 차이
  3. 참여예산제도의 세계적 확산, 다양화
  4. 우리나라의 주민참여예산제도: 도입/실시
  5. 주민참여예산의 현주소: 우리는 지금 어디에?
  6. 주민참여예산제도의 영향과 변화
  7. 주민참여예산, 개선과제
  8. 〈보론〉 은평구 주민참여예산의 발전방향
-

# 1. 주민참여예산, 무엇인가?

citizen participatory budgeting



3

## 주민참여예산:개념/가치/한계

개념	지향 가치	한계
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방자치단체 독점적 예산편성권한 일부 주민 이양/공유</li> <li>• 전체 예산과정 주민 직접 참여 보장</li> <li>• 재정 민주주의(fiscal democracy) 구현</li> <li>• 정부-주민-의회 연대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대의 민주주의 - 직접 민주주의 조화</li> <li>• 주민 목소리/대화 가치(value of dialogue) 최대 반영</li> <li>• 사회적 포용(social inclusion)</li> <li>• 예산 책임성/투명성/형평성 제고</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대의 민주주의와 경합</li> <li>• 주민 대표성(참여주민 한계)/의사결정 공정성 문제</li> <li>• 참여 범위/깊이(질)/성과/책임성 한계</li> <li>• 제도 운영비용/지속 가능성 문제</li> <li>• 보통시민-전문적 이해관계 시민 간극</li> </ul>

4

## 주민참여예산: 핵심과 본질

새로운 예산운영 방식: 지방자치단체-주민 관계의 대전환

- 예산과정에 새로운 제3의 주인공, 주민 등장

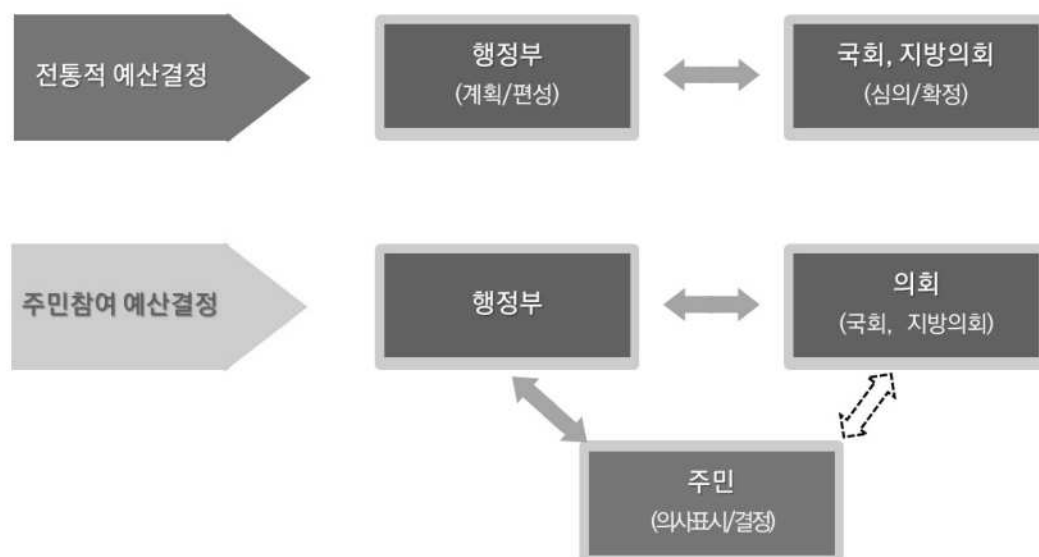
- 지방자치단체 예산 일부를 주민이 직접 결정, 강한 영향력 행사
  - 정부-주민, 주민-주민간 대화/소통/공유하는 협력적 예산운영시스템
  - 더불어 함께 사는 공동체/사회적 포용(social inclusion) 추구
- 전체 예산과정(편성/집행/결산/피드백)에 주민의 참여 영향력 증강
- 행정부-의회-주민의 '삼각 연대'에 의한 협력적/창의적 예산운영

'시민 참여 governance 과정' 중 가장 혁신적, 폭발적 힘 보유

- 주민조례 제정/개폐 청구, 주민투표/소환/감사/소송과 본질적 차이

5

## 정부예산의 결정주체 변화(임성일 외, 2018)



6

## 2. 전통적 시민참여와 주민참여예산 차이

새로운 주민참여 지평: 수직적/수평적 소통, 주민의 실질적 영향력

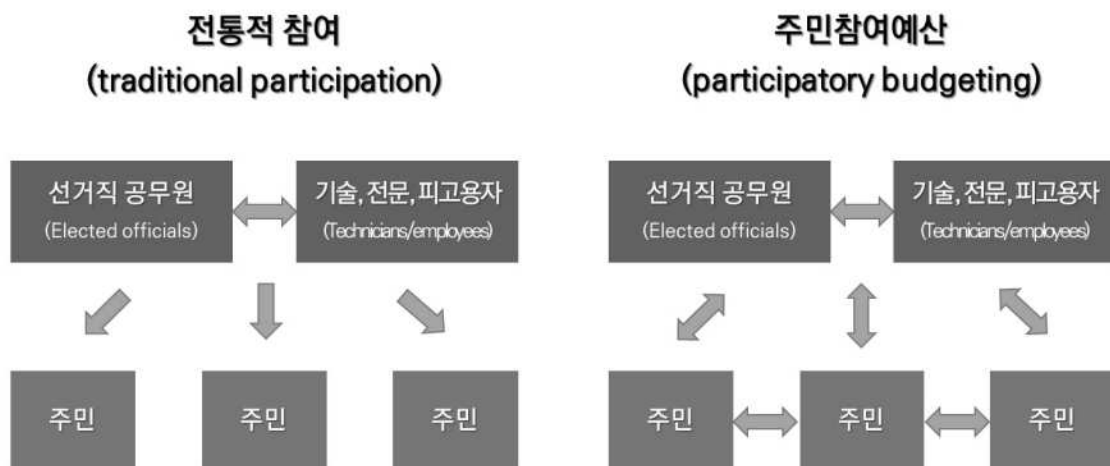
- 정부(국가/지방자치단체)와 국(주)민의 쌍방향적 소통 및 협력 관계
- 주민-주민 간 수평적/협력적 소통 및 속의 관계 형성(\*중요한 차이)
  - 대화/소통/깊은 고민(속의)/협력/공유/경쟁/이해/신뢰 관계
  - 주민과 주민이 만나고, 서로를 알아가며, 예산 공동선 추구
- 행정(지방자치단체)-주민-주민 간 새로운 관계 형성(수직/수평적 관계 조화)

‘주민에 예산대화 광장(budget forum)’개방, 다양한 예산/재정 플랫폼(platform), 자유 속의 질서 있는 소통/속의, 주민 친화적 ‘예산작품’ 생산

- 단순 제안/민원/청원(청구)/개인 및 집단 시위와 본질적 차이

7

## 전통적 참여와 주민참여예산 차이



자료 : Sintomer · Herzberg · Röcke (2014)

8

### 3. 참여예산제도의 세계적 확산, 다양화

브라질 포르투 알레그리(Porto Alegre) 시작(1989), 세계화

- 브라질/남미 활성화, 유럽 안착과 세계적 확산/진화(북미, 아시아, 아프리카)
  - 현재 전 세계 2,000개 이상 도시에서 참여예산 실시

세계 표준 모델은 없고, 계속 진화 중(\*주제에 의한 변주)

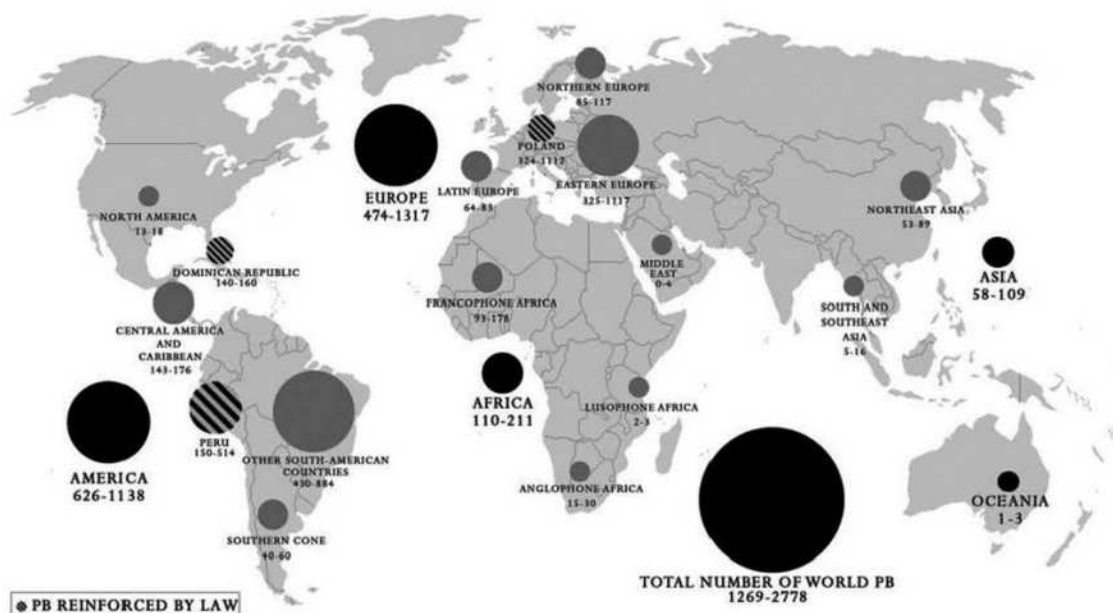
- 국가/지역의 환경/특성/선호에 맞는 ‘유연하고 다양한 참여예산’ 발전 중

남미형 참여예산, 유럽형 참여예산 차이

- 브라질: 행정권한의 강력한 시민 이양(시민 목소리/다수 참여/의사결정 권한 강화)
- 다수 남미국가: 재정민주주의 보강, 친 빈곤정책(사회적 포용)(시민결정 권한 취약)
- 유럽/북미/아시아: 정치/사회/경제적 환경, 국가/지역별 다양한 형태 진화
  - 유럽형 주민참여예산 모델: 유럽형 포르투 알레그리, 직능/이해관계 대표, 도시 커뮤니티 자금, 관민 협상 테이블, 근린참여, 재정의견 수렴 등

9

### 참여예산제도의 세계적 확산



자료 : Sintomer et al. (2013)

10



## 4. 우리나라의 주민참여예산제도: 도입/실시

제도도입 2003년(소수 지방자치단체), 본격적 실시 2012년(전체 지방자치단체)

- 광주 북구 최초 도입, 소수 지방자치단체의 제한적/초보적 수준 실시
- 주민참여예산제도 법제화(의무적 시행: 2011년 3월 지방재정법 개정), 전국 확대
  - 예산편성 과정 주민참여, 주민의견서 지방의회 예산안 첨부
  - 주민참여예산제도 운영 평가, 전체 예산과정 주민참여, 참여예산 기구 설치
- 모든 지방자치단체 참여예산 조례 제정, 실제 운영, 지역간 수준/역량 차이
  - ❖ 우리나라 주민참여예산제도 발전과정
    - 시민사회 예산감시운동: 예산분석(복지/환경/문화예산 등), 예산과정(편성/집행) 감시
    - 지방자치단체 조례제정 과정: 2003년 ~ 현재(\*자치단체별 지속적 개정, 적극적 운영 방향)
    - 중앙정부 제도화 과정: 2005년 ~ 현재(법제화, 전체 예산과정 확대, 자율 평가제도, 컨설팅, 우수사례 발굴/확산 등)

11

## 주민참여예산제도의 변화(법제화 이후 현재)

주민참여예산의 제도적 기반	주요 현상 및 특징(징후)
기준년도(2012년)	
<b>제도의 도입·시행</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 제도 위상: 법적 의무제도</li> <li>▪ 초점/중점: 예산편성과정 참여</li> <li>▪ 참여방법: 주요 사업 공청회/간담회/서면·인터넷 설문조사, 사업공모, 기타 조례 명시 방법</li> </ul>	<b>초기(2012-2014)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 대다수 지방자치단체 법적 의무사항 최소·형식적 수준 준수 (* 중앙정부/지방자치단체 '눈치 보기')</li> <li>▪ 소수의 적극적 실시 자치단체 부상 (서울시, 수원시, 은평구 등)</li> </ul>

12

## 주민참여예산제도의 변화



제도의 부분 보완	중기(2015-2019)
<ul style="list-style-type: none"> <li>예산편성과정 참여 주민 의견서 의회 제출 예산안 첨부</li> <li>중앙정부의 지방자치단체 주민참여예산제도 운영 평가</li> <li>주민참여예산 정의/범위 확대, 주민 참여 기구 설치 규정 신설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>참여예산제도의 인식/노력/행태/성과, 일부 긍정적 변화 현상 관측</li> <li>소수 지방자치단체 주민의견서 제출; 차츰 이행 단체 확산/내용 개선 (* 형식적·초보적 수준)</li> <li>소수 선도 지방자치단체 적극적 노력/다른 지방자치단체 영향</li> <li>정부 평가의 영향력 작용: 특히, 참여예산 소극적/부진 단체 자극</li> </ul>

13

## 주민참여예산제도의 변화



현재: 2020년/ 미래 참여예산 2.0(제2세대) 모색

- 참여예산제도의 인식/노력/행태/절차/성과 면에서 점진적 발전현상 관측
- 정부의 참여예산제도 기반 강화(법 개정, 행정조치) 노력, 집행력 강화 영향/효과 발생; 문재인 정부의 국정과제 선정 및 정책 드라이브 영향
- 참여예산의 소극적/부진 단체를 평균 수준으로 유도하는 정책적 압력, 동기 부여 (\*참여예산 평가제도의 인센티브 유인과 자발적 평가참여 단체 증가)
- 참여예산의 획일화/표준화/평균(준)화 현상, 일부 지방자치단체 자기 정체성 확립 시도
- 민주성, 다양성, 창의성 촉진의 한계 노정
- 참여예산 범위/영역의 전체 예산과정(budget process) 확대
- 참여예산 2.0(제2세대) 모색: 참여예산의 대상범위/활동/수준/권한 확대와 제도 다양성/창의성/혁신 도모

주: 임성일 외(2019) 연구 내용을 일부 수정/보완

14

## 주민참여예산 운영 이분화 현상:적극적/소극적 실시

### 적극적 실시 지방자치단체, 소극적 운영 지방자치단체

- 법제화 이후 적극적 실시단체, 소극적(형식적) 실시단체 이원화 현상
  - 적극적 단체: 인식/행태/노력/창의/다양성 추구, 주민과의 지속적 소통/교감
  - 소극적 단체: 인식/노력 부족, 법적 최소범위 실시, 주민참여 기제 미흡, 운영 역량/강화 노력 부족, 조건불리지역 등
- 최근 적극적 실시 지방자치단체 확산 움직임
  - 국정기조/과제/행정안전부 활성화, 행·재정의 주민협력체계 전환 영향
  - 주민참여예산 인식/태도 변화, 수범사례/성과 인식, 지방자치단체간 선의 경쟁 (goodwill competition), 시민사회 요구
  - 지역맞춤형 모델 개발, 참여예산 운영범위 확대, 주민총회/투표방식 적극 운영
  - ICT power(인터넷, 모바일, SNS 등 첨단 기술/수단의 전파/확산 능력)

15

## 5. 주민참여예산 현 주소: 우리는 지금 어디에?

Where are we now ?

### 우리나라 주민참여예산의 특징과 주도적 현상 I (긍정적 측면)

- 전국적/의무적 실시(\* 세계 극소수 국가 실시)
- 국정기조 연계, 행정의 적극적 지원(\*지방자치단체간 차이)
- 행정-주민 간 관계 변화: 주민 수요/주민 친화적 행정서비스 공급 증가
- 보이는/보이지 않는 선의의 경쟁현상, 모방현상(\*긍정적/부정적 양면)
- 후발 지방자치단체의 추격(catch-up) 현상
- 수범/모범 사례 출현과 전파, 다양한 아이디어 사업 등장
- 지방자치단체장/공무원 인식 및 행태 개선

16

## 주민참여예산 현 주소:우리는 지금 어디에?

Where are we now ?

### 우리나라 주민참여예산의 특징과 주도적 현상 II (부정적 측면)

- 낮은 주민 참여와 다수 무관심(홍보/정보/인지 부족), 주민 대표성 확보 장애
- 과도한 공모(제안)사업 편중(제한적/협소한 권한 이양: 'empowerment')
- 참여 범위/대상 제한: 주류 예산(전체 예산) 주민 참여/역할 부족
- 세출(돈 쓰는 부분/사업) 집중, 세입/예산 절감 등 도외시
- 주민간 소통/정통한 토론('informed discussion')/숙의 과정/공간/역량/지원 미흡
- 행정부/집행부 주도과 의회의 소외
- 사회적 약자/사회적 포용, 관심/노력/프로그램 부족
- 제도 운영의 다양성 부족과 지역 간 격차(관심/노력/성과 등)
- 정부 주도형 'top-down' 방식(획일성)

17

특징적 현상 및 문제점	핵심 내용(참여예산 기본가치, 운영원리)
소규모 공모(제안)사업 주도	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부권한 이양(empowerment)으로 참여예산의 강력한 실시 형태 중 일부</li> <li>• 과도한 집중으로 참여예산에 대한 오해-왜곡현상 유발</li> <li>• 참여예산의 범위/수준/영향력 축소, 저하</li> </ul>
낮은 주민 참여/ 다수 무관심	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 참여예산 운영의 중심 주체, 핵심 이해관계자의 참여 부족</li> <li>• 참여예산의 본질과 관련된 심각한 문제현상</li> </ul>
주류 예산/전체 예산과정 참여 부족 -지출(세출) 집중현상	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 참여예산의 거시 방향성, 목적과 괴리(공모/제안사업 중심의 예산편성 편중)</li> <li>• 참여예산의 범위/수준/영향력 축소, 저하</li> <li>• 지출(세출) 집중, 세입 등 기타 분야 도외시</li> </ul>
주민간 예산 대화/숙의과정/공간/ 역량 부족	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 참여예산의 가치, 수단/과정을 받쳐 주는 인프라(on/off line 공간, 소프트웨어) 미흡</li> <li>• 재정 민주주의(fiscal democracy) 실현 과정, 효과 저하</li> </ul>
참여예산 주민 역량/ 역량 강화 기회 미흡	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방자치단체, 시민단체 등의 주민 역량 강화 기회 및 접근성 강화 노력 부족</li> <li>• 제한적/근시안적 접근(교육대상, 범위, 내용 등)</li> </ul>
제도 운영 다양성/ 사회적 포용 부족	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 참여예산제도의 본질, 특성, 성과 이해 부족, 중앙정부의 획일적 법/제도적 장치</li> <li>• 참여예산의 특성, 발전 잠재성 저하</li> <li>• 사회적 포용, 형평 차원의 참여예산 프로그램/활동 부족</li> </ul>
참여예산 운영 여건/수준/ 실시 성과의 지역간 격차	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 참여예산 실시와 관련된 기본조건 및 환경 차이(자연적 현상), 제도 실시의 노력과 성과 도출 차이 현상</li> <li>• 내부 요인과 외부 요인의 극복 수준 차이</li> </ul>

주: 임성일 외(2019)의 내용을 수정, 보완

18

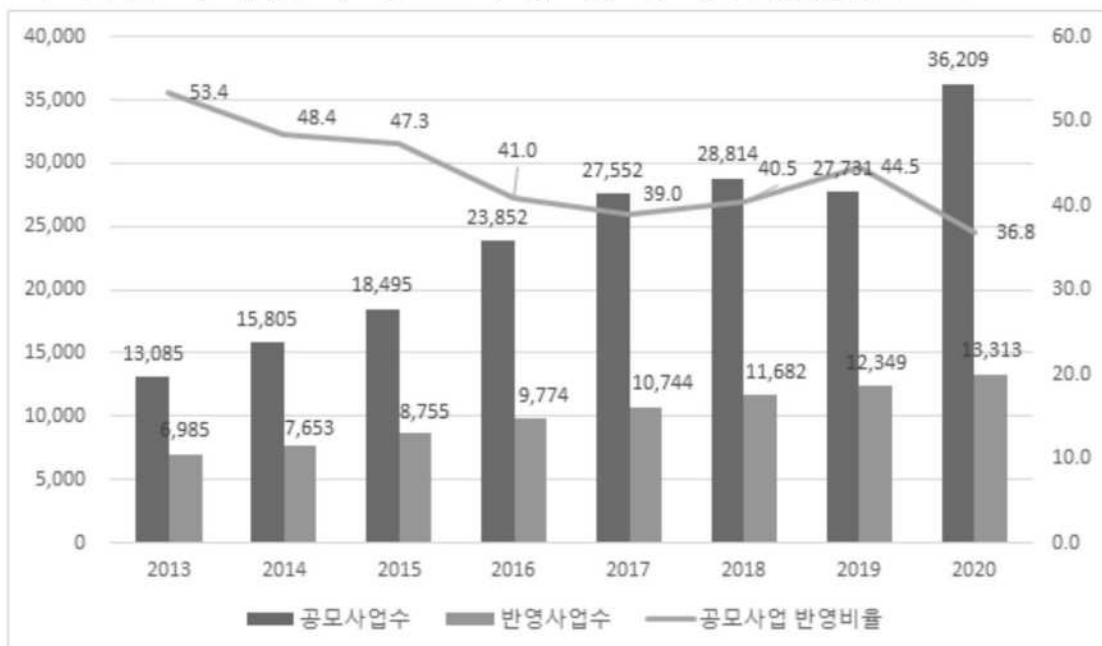
## 우리는 지금 어디에 있는가?

주민참여예산, 전체적/거시적으로 완만히 발전 중

- 참여예산 법제화(2011년) 이후 거시적 발전 경향
  - 주된 이해관계자(stakeholder: 지방자치단체와 주민)의 관심, 인적/물적/시간적 투입(input), 입장/태도, 성과(변화/영향)가 다소 느리지만 긍정적 방향으로 진행 중
- (관측 1) 참여예산 기본 규칙/조례가 소극적 상태에서 적극적 상태로 변화
  - 초기 대부분 모델1 형태; 최근 대다수 자치단체가 모델2, 모델3 형태로 전환
- (관측 2) 참여예산(공모사업 등) 규모, 상대비중(일반회계예산 대비) 증가 추세
- (관측 3) 직접 참여 주민 수, 전체 주민 대비 비율 점진적 증가 추세
- (관측 4) 참여예산제도 촉진 기구의 구성/운영 활성화; 위원 공모/ 투표 활성화
- (관측 5) 참여예산과 주민에 대한 공무원 인식 및 행태 변화
- (관측 6) 참여예산 수범사례 출현/전파, 지방자치단체간 상호 학습 및 경쟁

19

## 주민참여예산의 공모사업 반영비율 (행정안전부, 2020)



자료: 행정안전부(2020) 조사자료(1월 1일 기준)

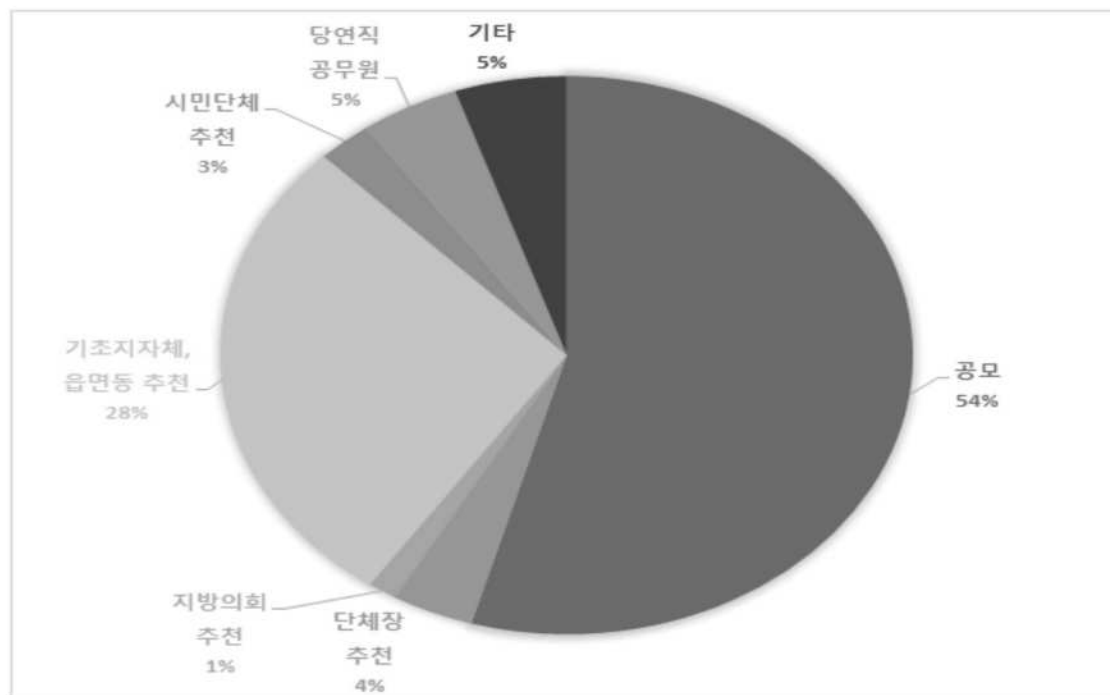
20

## 주민참여예산의 기구 조직 현황 (2020, 행정안전부)

지방자치단체 유형	위원회					
	참여예산 위원회	분과 위원회	지역 회의	민관조정 협의회	연구회	기타
특별시/ 광역시	8	8	6	1	4	9
도	9	9	3	2	4	6
시	74	58	56	15	16	29
군	67	24	36	2	1	4
자치구	68	56	52	18	9	28
계	226	155	153	38	34	76

21

## 주민참여예산위원회 구성 (전국, 2020, 행정안전부) \*공모 주도형 전환



22

## 주민참여예산의 전체 예산과정 연계 상태 (2020년)

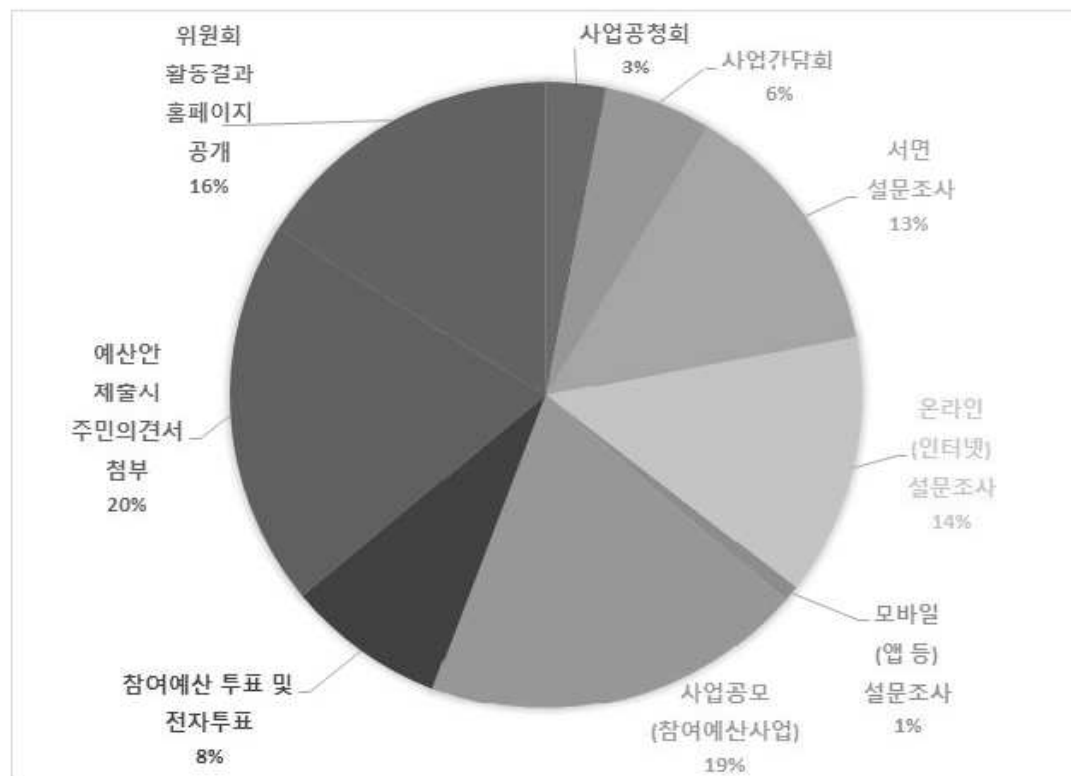
\*예산편성 중심

지방자치단체 유형	예산편성	집행	결산	기타
특별시·광역시	7	6	3	2
도	9	2	1	4
시	70	13	2	7
군	62	7	0	2
자치구	56	15	4	12
계	204	43	10	27

자료: 행정안전부(2020) 조사자료(1월 1일 기준)

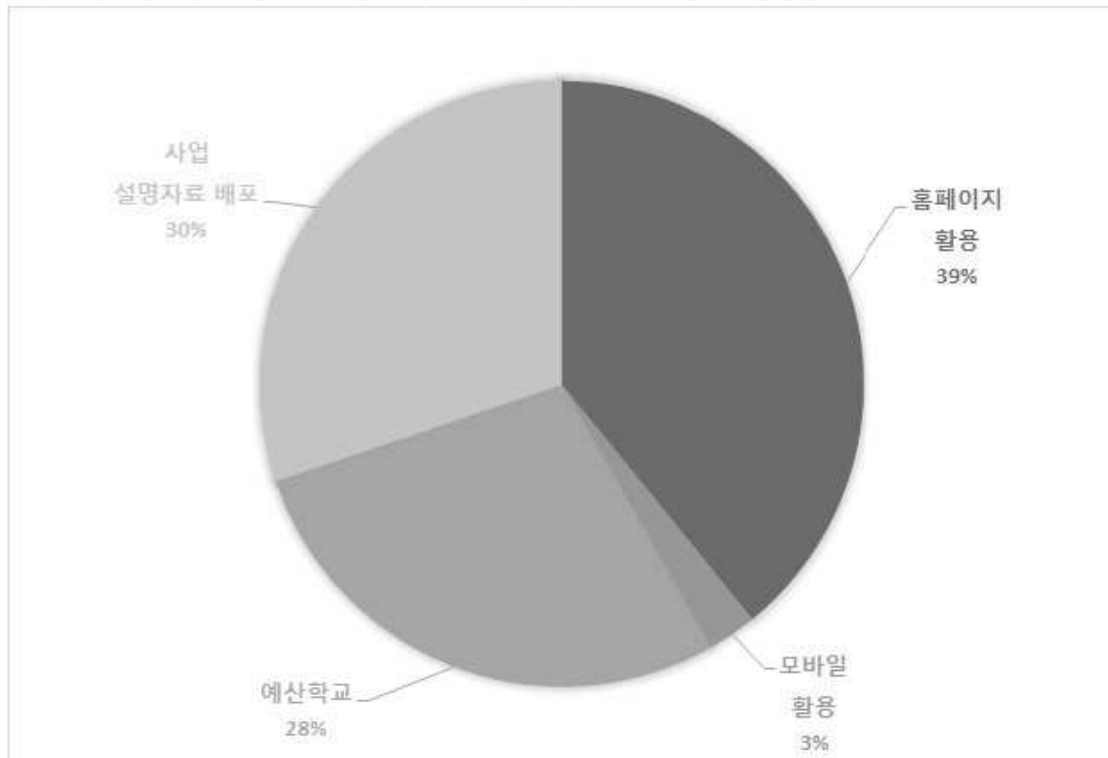
23

## 주민참여예산의 주요 참여방법/활동 (행정안전부, 2020)



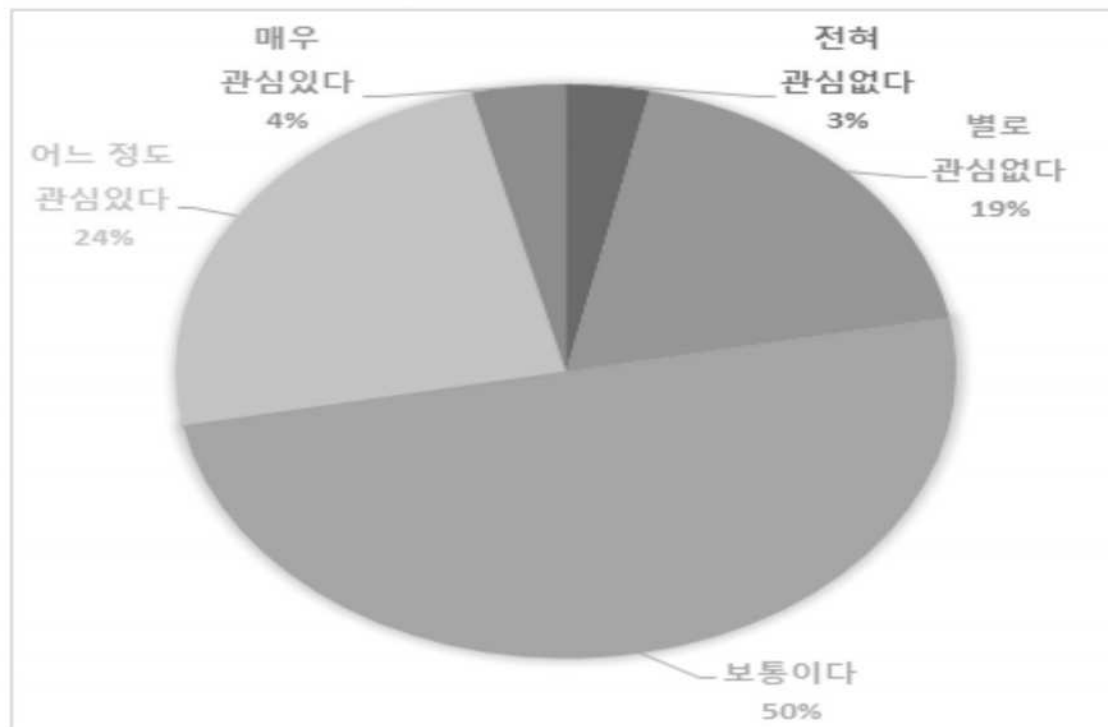
24

## 참여예산 대 주민 정보공개 방법 (행정안전부, 2020)



25

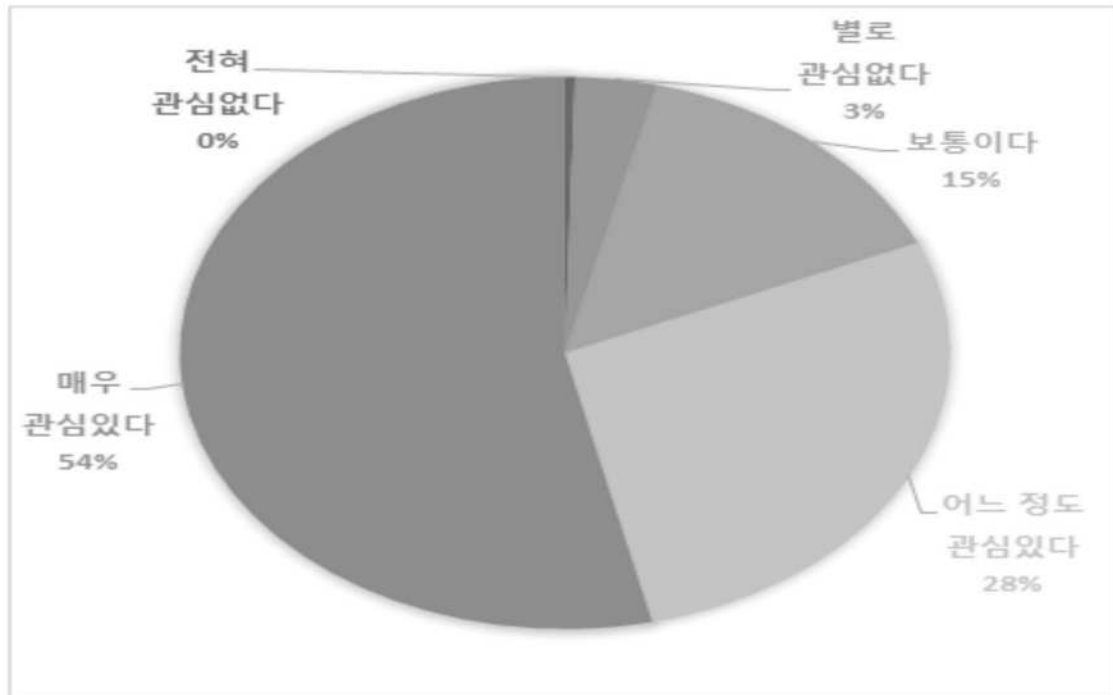
## 지역주민의 참여예산 관심도 (행정안전부, 참여예산 공무원 대상 설문, 2020)



26

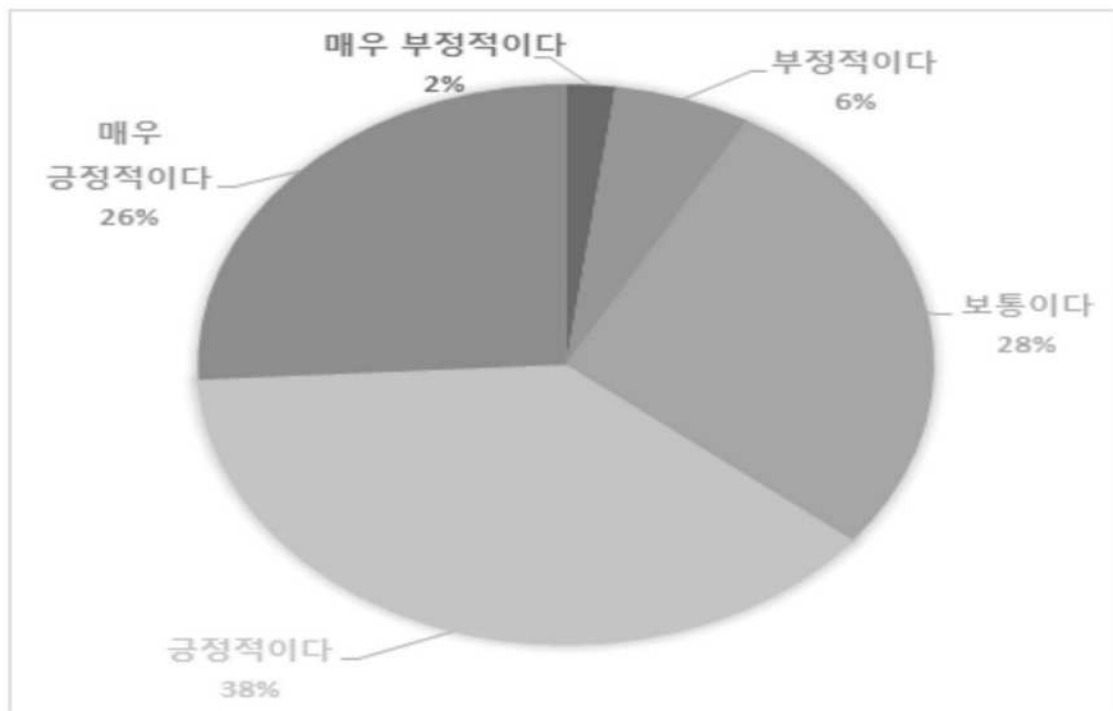


## 지방자치단체장의 참여예산 관심도 (행정안전부, 참여예산 공무원 대상 설문, 2020)



27

## 주민참여예산제도 미래 발전가능성 (행정안전부, 참여예산 공무원 대상 설문, 2020)



28

## 6. 주민참여예산제도의 영향과 변화(impact/change)

주민참여예산의 확산과 영향/변화: 외형적/형식적, 실질적 변화

### • 외형적/형식적 영향 및 변화

- 제도 법제화에 따른 법령 준수 등 형식적 요건 정비: 참여예산 기반/조건 정비, 전 지방자치단체 순응, 지방자치단체 간 품질/내실의 큰 격차 존재

### • 실질적 영향 및 변화

- 행정의 인식/행태, 지방자치단체와 주민의 관계, 주민을 인식하는 정부 정책(중앙·지방정부), 참여예산 운영방식/내용/프로그램 개선, 주민의 삶/행정서비스 공급방식/혜택 등
- 지방자치단체 간 암묵적 기관 압박(peer pressure), 선의의 경쟁체제(yardstick competition) 작동
- 시민압력(citizen pressure)과 시민단체/시민의 참여예산 인지/관심 증대

29

## 주민참여예산제도의 거시적 영향과 변화

구 분	주요 영향 및 변화 현상/내용
1. 행정의 인식/행태	<ul style="list-style-type: none"> <li>·주민에 대한 인식: 예) 단순 민원인 → 행정의 적극적 파트너</li> <li>·주민참여예산 인식: 예) 번거롭고 불편한 제도 → 대화와 소통을 통한 상생 발전제도</li> <li>·주민 목소리/수요에 대한 소극적 행정 → 적극적 행정</li> </ul>
2. 정부정책/ 중앙·지방 영향	<ul style="list-style-type: none"> <li>·참여예산사업/아이디어의 정부정책 영향/변화(local → global) <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ 예) 마을도서관(E단체), 교통안전 옐로카드(S단체), 미세먼지 신호등(K단체), 그늘막(S단체), 다수 단체 주민 안전과 아동안전(CCTV, 등굣길/학교 주변) 등</li> </ul> </li> <li>·적극적 참여예산 실시로 기관/부서/조직의 일하는 방식 변화</li> <li>·극소수지만, 참여예산 발전 targeting(예: 실질적 참여예산 3%, 5%) 설정</li> </ul>
3. 공공서비스 공급방식/혜택	<ul style="list-style-type: none"> <li>·주민의 진정한 수요/의견(목소리) 반영 예산편성, 서비스(사업) 집행</li> <li>·다수 주민의 의사가 반영된 사업 실시로 주민만족 증가</li> </ul>
4. 기타	<ul style="list-style-type: none"> <li>·예산/재정/지역 사정에 관한 주민 상호 소통 향상</li> <li>·주민의 행정 및 예산에 대한 인식 향상(투명성 및 신뢰 향상)</li> <li>·참여예산에 대한 주민 관심 증대(간접적 참여 가능성)</li> </ul>

\*자료: 임성일 외(2019)

30

## 7. 주민참여예산 개선과제 Towards PB 2nd Generation

참여예산 취지/본질/가치/목적 충실(\*가능한 모든 주민 목소리 최대한 민주적 반영)

- 주민의 참여예산 인지(도) 최대화 강구: 목표 설정, 수단/전략 강구
  - 예: 전체주민 50%/75% 이상 인지 목표 설정, 적극/창의 홍보 등 달성 노력
- 최대 다수 주민의 적극적 참여 유도(쉽고 단순한 참여예산)
  - 예: 지역 총인구 대비 직접 참여주민 비율 10% 이상
  - 주민 참여기회/유인/통로, 주민 친화적 개선(단순명료/쉬운 접근; No PB bureaucracy)
- 참여 못한 주민의 목소리/바람 반영 통로/수단/방법 강구, 실질적 구현
- 참여 주민 간 의사소통, 협의/토론/결정 과정의 민주성/역량 확보(재정민주주의)
  - 행정-주민간 '예산 의사소통' 못지 않게 주민간 '예산 의사소통' 중요
  - 주민의 다양한 의사(목소리) 민주적 정리/예산 반영(지원 HW/SW개발 중요)

31

## 주민참여예산 개선과제 Towards PB 2nd Generation

참여예산 취지/본질/가치/목적 충실(계속)

- 재정 민주주의, 사회적 형평/포용(social inclusion), 세금의 가치(VFM) 실현
  - 가능한 모든 주민의 목소리/행정수요/바람을 민주적 절차를 거쳐 예산과정에 직/간접 반영, 일부 예산 의사결정 참여(\*사회적 약자/‘들리지 않는 목소리’ 반영)
- 기본가치와 원칙은 동일, 지역 특성/장점 살리는 다양한/차별적 참여예산 실시
  - 역량/자원/여건/인구구성이 다른 지방자치단체가 대도시 모델(예: 서울시)을 추구하는 것은 내실 없는 허울과 형식
  - 지역특성 참여예산 구축: ‘나의 길/내 옷’, ‘우리 참여예산’
- 지방자치단체장의 마인드와 행태 변화는 결정적(critical) 요소

32

## 주민참여예산 개선과제 Towards PB 2nd Generation

### 참여예산 운영 범위/에너지 확대

- 공모/제안사업 편중, 예산편성 집중현상을 넘어:
  - '주류 예산'(mainstream budget)/ 전체 예산 주민참여 활성화
  - 지출(사업) 차등에서 재정수입/예산 절약 등에도 관심/노력 경주
  - 전체 예산과정(budget process)으로 에너지 분산
- 재정/참여예산 투명성 강화:
  - 전체 재정/ 참여예산 진행 과정/내용/결과의 적시 공개, 쉬운 통계/지도화(mapping)
- 사업 창출(output/product)을 넘어 주민이 느끼고 만족하는 예산성과 창출
- 시민사회(시민단체 등)와의 네트워킹, 연계 시너지(synergy) 효과 극대화
- 시민역량 강화를 넘어 진정한 실력 발휘

33

## 주민참여예산 개선과제 Towards PB 2nd Generation

### 참여예산의 주민 혁신(civil innovation)

- 참여 수단/과정/방법의 획기적/창의적 진보('더 창의적/혁신적 민주예산')
  - 청년 아이디어/참신한 튀는 발상을 토대로 예산사업 아이디어/의견 제시와 수렴/주민의 재정 수요 · 선호 종합 반영, 의사결정(투표) 등
- 주민참여 광장(hardware · software)/플랫폼 대폭 강화 및 상시 운영(활성화)
- 주민역량 강화(예산학교, 참여예산 광장/플랫폼을 통한 대화/소통/숙의 강화)
- off-line(전통적), on-line/mobile(현대적), ICT 수단 최대 활용, 다양화
- E-participation, E-voting 확대/다양화(\*전통적 방식/첨단 방식의 균형 있는 조화)
- 참여예산 전국/지역 networking, 연구 동아리(공무원/공무원/시민단체/참여예산위원 등)
  - ❖ 참여예산 빅 데이터(big data) (세계) 최초 구축 활용(재정민주화 향상)

34

## 8.〈보론〉 은평구 주민참여예산의 발전방향

새로운 주민참여예산 리더십 추구: ‘은평(구) 참여예산 모델’

- 은평(구) 특유/고유/특색의 참여예산 모델 확립:
  - ‘은평다운 것’, ‘은평 브랜드(PB brand)’, ‘은평 컬러(color)’ 분명한 세계모델
  - 다양한 시도와 노력은 높이 평가; 그러나 진정한 ‘은평 특색/컬러/정체성’은 미흡
- 전체(최소 75% 이상) 은평(구) 주민의 참여예산 인지와 직접 참여 주민 확대:
  - 참여예산을 인지하고 참여하는 것/하지 않는 것은 전연 다름(\* 현재 80% 이상 미 인지)
- 보다 단순하면서 주민을 끌어 당기는 참여예산 운영(\* 참여예산 숲과 나무 이슈):
  - 참여예산 다양화/창의/폭과 깊이 확대와 다른 본질적 이슈(\* 대다수 주민 인지와 참여)
- 참여예산의 중장기 목표/비전/성과에 대한 명확한 인식/설정과 전략적 접근

\* 한국의 진정한 참여예산 리더/수범단체 은평구:

- 전국 최다 참여예산 수상/수범사례/지속적 노력단체, 행정(전담조직)과 주민의 밀착
- 다양화, 창의적 프로그램 개척, 전체 예산에 대한 관심, 찾아가는 노력 등

35

## 〈보론〉 은평구 주민참여예산의 발전방향

‘BC-AC 시대’의 새로운 주민참여예산 모델 탐색

- COVID-19 환경에서의 참여예산 세계적 선도 모델 구축, 전파
  - 기존에 활용 중인 참여예산 ICT에 새로운 환경/기술/경험을 반영하여 한 단계 업그레이드된 참여예산 모델 제시
  - 금년(2020)의 COVID-19 환경 변화/경험/미래 예측 등에 대한 집중 연구/토의/탐색을 통해 기존 참여예산제도와 차별성을 두는 새로운 은평모델 정립
  - \* COVID-19 환경은 참여예산의 지속 가능성을 위협하는 중대 장애물
- 미래 세대를 품는 참여예산 지향
  - 기존 청소년 참여예산 프로그램의 재구조화: 청소년 눈높이/수요/참여 유인(\* 신선팀)
  - 학교 교육현장(초/중/고)과 연계한 참여예산 활성화(\*은평구/교육청/단위학교/학생 연대)
- 최근 참여예산 목표/catch phrase(“더 많이, 더 깊이, 더 멀리”) 내실화

36

---

### 〈주요 참고 및 인용 문헌〉

임성일, “지역 특성별 주민참여예산 활성화 방안”, 『주민참여예산제 발전방안 모색 워크숍

자료집』, 행정안전부, 2019. 7.

임성일·서정섭·윤성일, 주민참여예산제 활성화를 위한 발전방안, 행정안전부, 2019.

임성일·서정섭·최승우·이희재, 주민참여예산제도 활성화 방안, 행정안전부, 2020.

임성일·송창석·최인욱·김상철, 『참여예산 : 시민이 정부를 바꾼다』, 도서출판 해남, 2018.

은평구, 주민참여예산 백서 등 내부자료

Engagement Global(Yves Sintomer et al.), Participatory Budgeting Worldwide-Updated Version, No. 25(English version), Service Agency Communities in One World, Bonn, 2013.

Nelson Dias(org.), Hope for Democracy- 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide, 2014.

Yves Sintomer, Carsten Herzberg and Anja Rocke, Participatory Democracy and Public Service Modernization, Farnham, Ashgate, 2014.

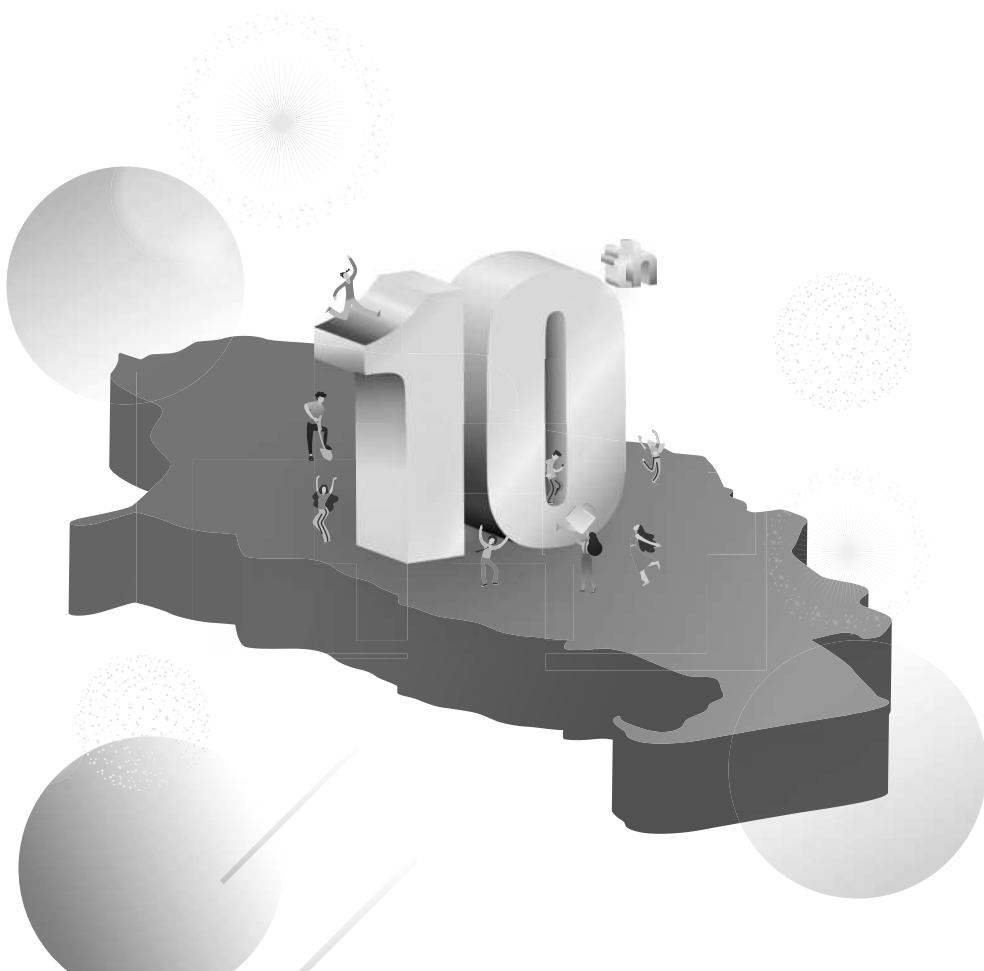
감사합니다

“

# 은평구 참여예산 10년과 미래 비전

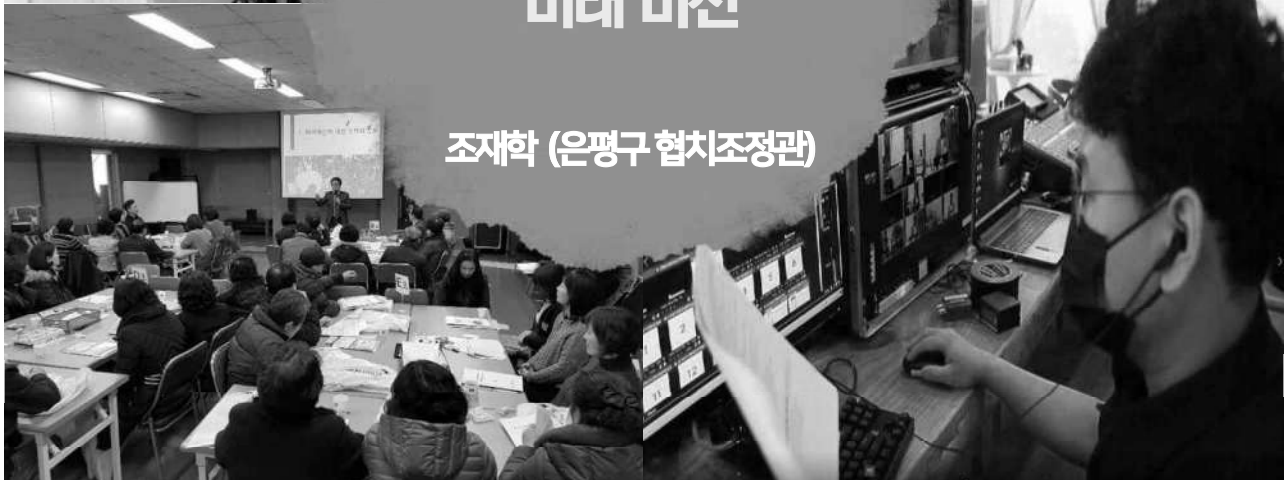
조재학 은평구 협치조정관

”





## 은평 참여예산 10년과 미래 비전



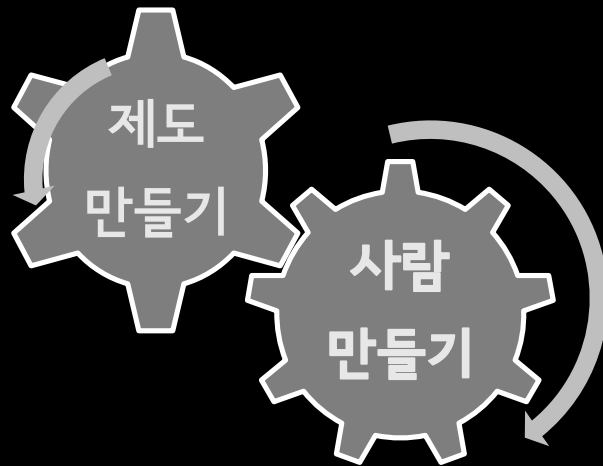
조재학 (은평구 협치조정관)

### 은평구 주민참여예산 10년 개관

도입기		확산기				성숙기			진화기			
주민참여 준비위원회		제1기 주민참여위원회		제2기 주민참여위원회		제3기 주민참여위원회			제4기 주민참여위원회		제5기 주민참여위원회	
2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
민선5기 구청장 주민참여 예산제도 도입	전국 최초 참여예산 주민총회 개최	주요업무 계획 시 참여예산위원회의 협의 의무화	관급공사 주민참여 의무화	참여예산 지역회의 리더 심회교육과정 운영	구·동 참여예산기구 상시운영체계 도입	운영 조례 개정	전국 최초 원탁토론 방식의 주민총회 개최	주민참여협 인수위원회 운영 내일 토론회 개최	주민예산 공모방식 전면 개편 (과제 제안)	전국 최초 온라인 주민총회 개최		
서울시 최초 주민참여 기본조례 제정	본예산(안) 주민상의 참여예산 분과위원회 운영	전국 최초 참여예산 모바일 투표 도입	지역회의 사업동·모델링· 운영매뉴얼 개발	주민예산사업 모니터링 실시	주민예산사업 체계 개편	주민소통촉진자 양성과정 개설	민관예산협의회 상설화	동별·주재별 공론장 운영	참여예산·협치 과제 선정과정 통합 운영	온라인 숙의단 운영		
						찾아가는 참여예산학교 운영	참여예산제도 진단 공동 연구	동별·주재별 공론장 운영	주민예산정책 과제 발굴 사업화를 위한 민관TF 운영	전국 최초 온라인 청스년총회 개최		



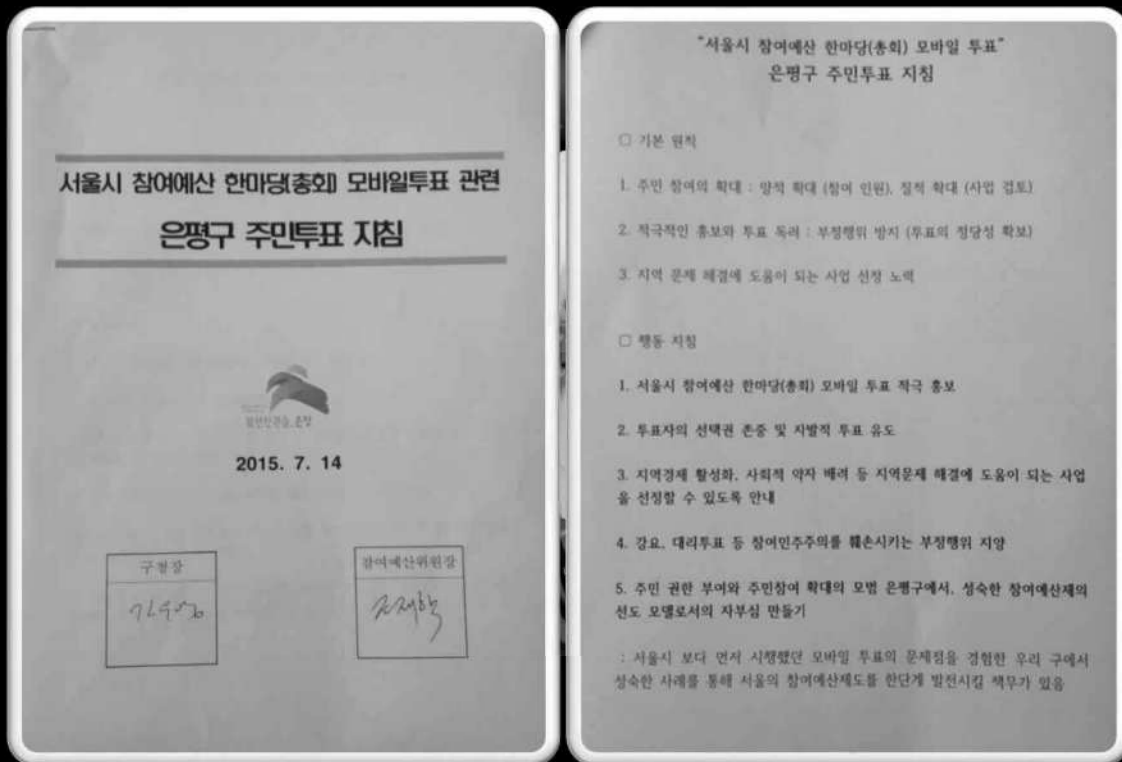
# 은평구 주민참여예산 10년



# 은평구 주민참여예산 10년

## 도전과 응전

# 흔들리지 않고 피는 꽃이 어디 있으랴



## CONTENTS

- 1 은평구 주민참여예산 개요
- 2 은평구 주민참여예산의 현황
- 3 은평구 주민참여예산의 개선 과제
- 4 주민참여예산 너머(beyond)

# 1

## 은평구 주민참여예산 개요



### 1. 주민참여예산의 개념



예산 편성 과정  
주민참여



예산 편성-집행- 평가 전 과정  
주민참여

〈지방재정법〉

제39조(지방예산 편성 과정의 주민 참여)



2018. 3. 27. 개정

1. 예산 과정의 주민참여
2. 참여예산위원회 법적 근거 마련

① 지방자치단체의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방예산 편성 과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행하여야 한다. <개정 2015.5.13.>

② 지방자치단체의 장은 제1항에 따라 예산 편성 과정에 참여한 주민의 의견을 수렴하여 그 의견서를 지방의회에 제출하는 예산안에 첨부하여야 한다. <개정 2014.5.28.>

〈지방재정법 시행령〉

제46조(지방예산 편성과정에의 주민참여 절차)

③그 밖에 주민참여 예산의 범위·주민의견수렴에 관한 절차·운영방법 등 구체적인 사항은 지방자치단체의 조례로 정한다.

## ‘주민참여예산제도 관련’ 지방재정법 개정 내용 (2018.

제39조(지방예산 편성 등 예산과정의 주민 참여) ① 지방자치단체의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방예산 편성 등 예산과정(「지방자치법」 제39조에 따른 지방의회의 의결사항은 제외한다. 이하 이 조에서 같다)에 주민이 참여할 수 있는 제도(이하 이 조에서 "주민참여예산제도"라 한다)를 마련하여 시행하여야 한다. <개정 2015.5.13., 2018.3.27.>

② 지방예산 편성 등 예산과정의 주민 참여와 관련되는 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 지방자치단체의 장 소속으로 주민참여예산위원회 등 주민참여예산기구(이하 "주민참여예산기구"라 한다)를 둘 수 있다. <신설 2018.3.27.>

1. 주민참여예산제도의 운영에 관한 사항

2. 제3항에 따라 지방의회에 제출하는 예산안에 첨부하여야 하는 의견서의 내용에 관한 사항

3. 그 밖에 지방자치단체의 장이 주민참여예산제도의 운영에 필요하다고 인정하는 사항

③ 지방자치단체의 장은 주민참여예산제도를 통하여 수렴한 주민의 의견서를 지방의회에 제출하는 예산안에 첨부하여야 한다. <개정 2014.5.28., 2018.3.27.>

④ 행정안전부장관은 지방자치단체의 재정적·지역적 여건 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체 별 주민참여예산제도의 운영에 대하여 평가를 실시할 수 있다. <신설 2015.5.13., 2017.7.26., 2018.3.27.>

⑤ 주민참여예산기구의 구성·운영과 그 밖에 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다. <신설 2018.3.27.>

## 2. 은평구 참여예산의 범위



2021' 본예산  
9,291억원

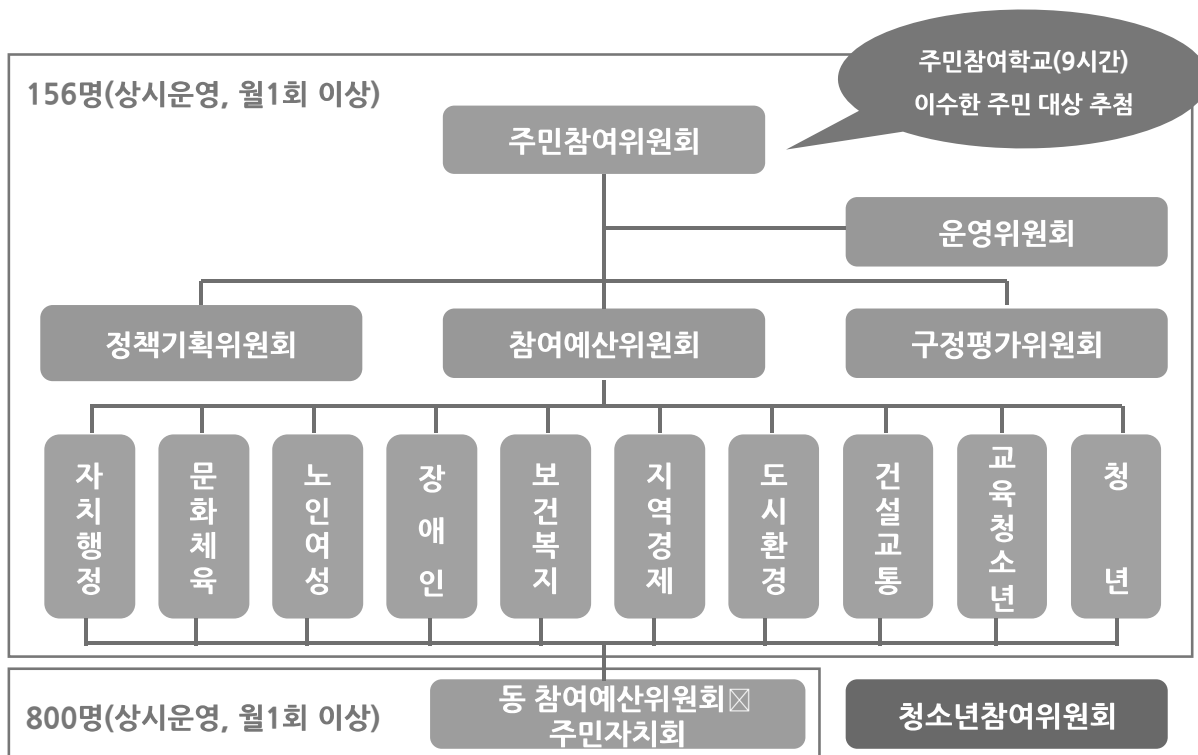


주민 심의  
7,730억원  
(83.20%)



주민 제안·선정  
30억원  
(0.32%)

## 3. 주민참여예산 기구 (주민참여위원회)



## 4. 행정·재정·공간 지원

연간 운영예산 3억원

### <행정 조직>

행정 전담팀 5명 / 전문직 2명

### <공간 지원>

주민참여위원회실 (40평)



## 5. 중간지원조직 : 퍼실리테이터/주민참여지원단



주민소통 촉진자 양성 (70명)



주민참여 지원단 (19명)



주민제안사업 아카데미 (연4회)



주민제안사업 상담.컨설팅

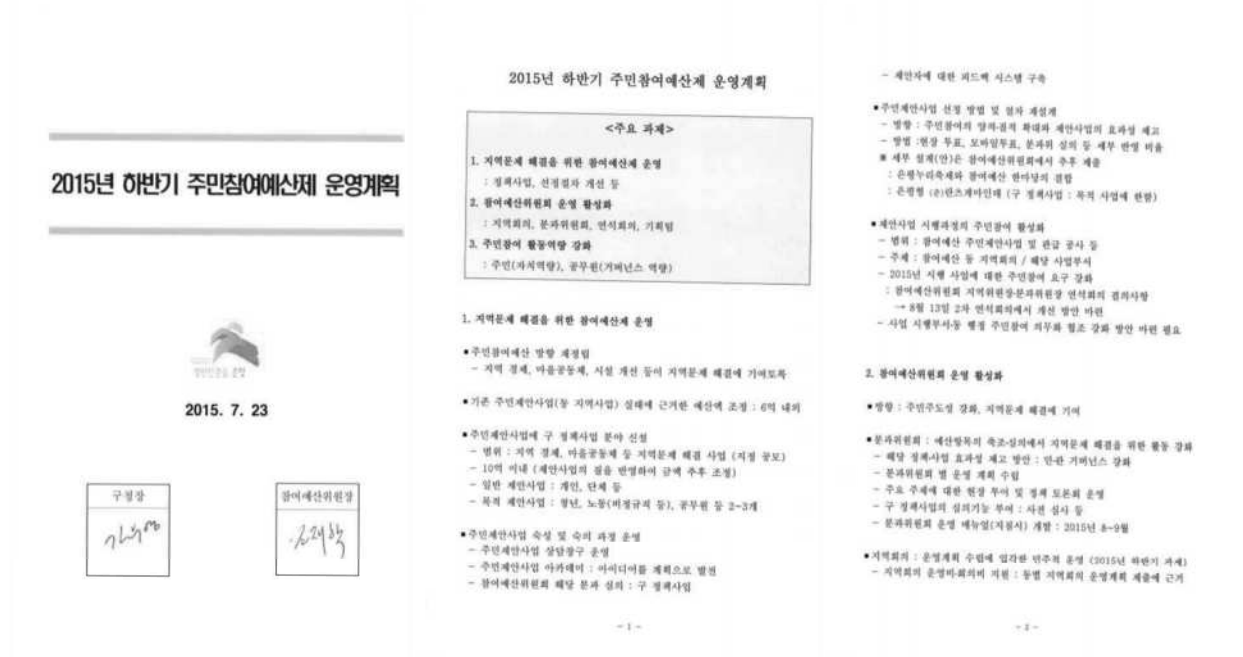


참여예산 공론장 퍼실리테이션



참여예산 총회 퍼실리테이션

## 6. 민관협치형 주민참여예산제 운영계획 수립



# 2

## 은평구 주민참여예산 현황 : 예산 단계별 주민참여



## 예산 단계별 주민참여 시스템



### 예산 편성

- ▶ 본 예산 주민심의
- ▶ 주민투표
- ▶ 구 주민총회
- ▶ 청소년 총회
- ▶ 동 주민총회

### 예산 집행

- ▶ 사업개선안 제시
- ▶ 관급공사 주민참여
- ▶ 주요사업계획 의견수렴
- ▶ 과제별 민관TF 운영
- ▶ 구 주요사업 모니터링
- ▶ 주민제안사업 모니터링

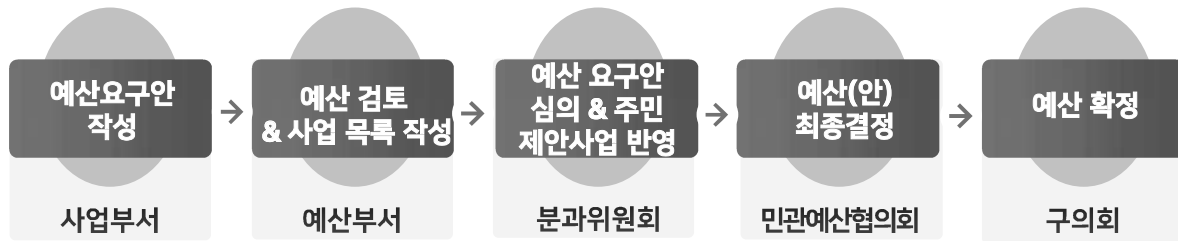
### 예산 평가

- ▶ 구 주요사업 모니터링
- ▶ 주민제안사업 모니터링
- ▶ 일몰사업 주민선정제도

예산 편성  
주민참여



## 1. 은평구 본 예산 주민심의(조정의견 제시)



## 2020년도 본 예산 편성에 대한 주민의견서

	부서명 (분과명)	사업명	검토내용			분과위 의견 및 요청사항
			예산액	분과위원회 조정액	증/감	
1	문화 관광과 (문화체육분과)	이호철 통일로 문학상 운영	245,000	229,000	Δ 16,000	<ul style="list-style-type: none"> <li>증액된 행사운영비 (116,000천원)로 시상식 및 부대 행사비용 등의 예산을 증액하여 해외 작가 초청 작가 등 다채롭게 운영 하는 것은 의미 있다고 생각되나,</li> <li>지난해 대비 행사 운영비의 증가폭이 다소 크므로 100,000천원의 한도내에서 행사 진행이 가능할 수 있도록 애써주시기 제안함</li> </ul>
2	생활 체육과 (문화체육분과)	종목별 각종 체육대회 개최 및 참가지원	247,000	244,058	Δ 3,000	<ul style="list-style-type: none"> <li>골프는 대중스포츠로서의 공감이가 확대되지 않았으므로 골프대회의 민간행사사업보조금을 50% 감액 요청 및 감액분은 대회참가자 자부담으로 운영 요청</li> <li>특정 종목(골프)의 지원을 삭감하는 것은 집행부서 입장에서 형평성에 어긋나므로 골프를 포함한 타종목 대회지원비 전반에 대하여 예산팀과 협의</li> <li>분과의견반영 및 부서-예산팀 예산조정을 통해 3,000천원 삭감</li> <li>차기년도 대회 지원금은 실수요자 중심의 정량 평가에 준하여 예산편성해 주실 것을 요청</li> </ul>

## 본 예산 주민심의 반영 결과

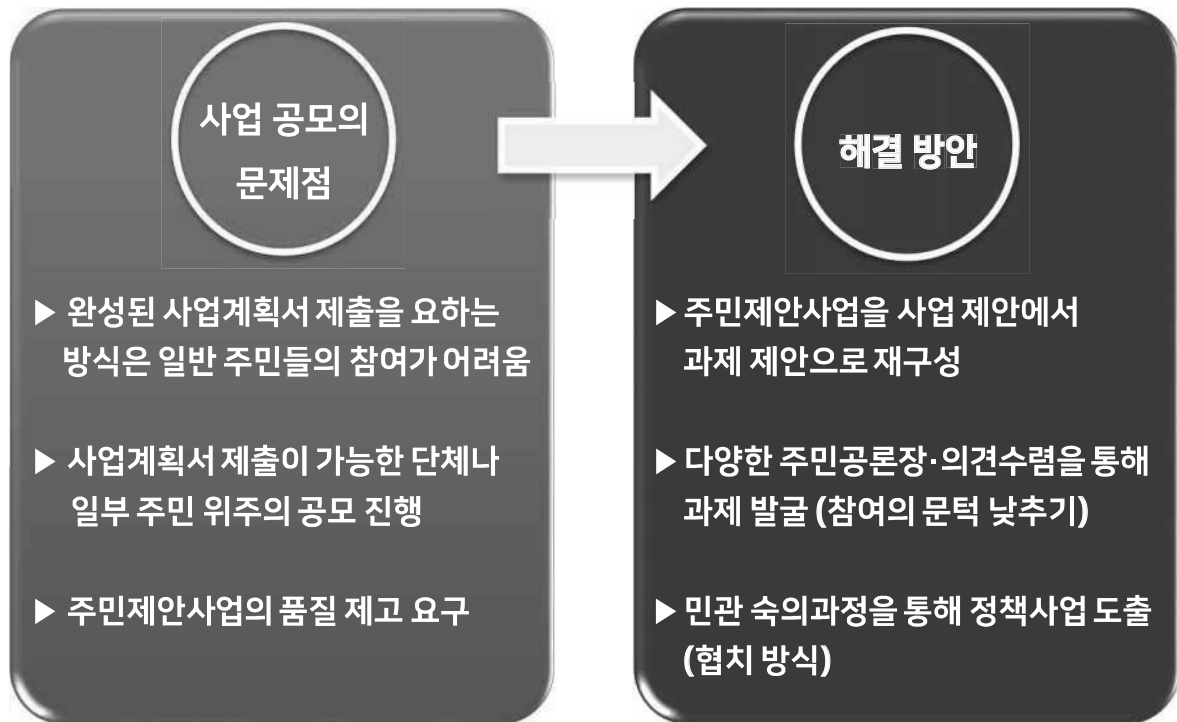
(단위: 백만원)

구분	심의 금액	예산 조정					개선 의견 제시	
		건수	요구액	조정액	증	감	건수	요구액
<b>Total</b>	<b>1,467,107</b>	<b>209</b>	<b>37,391</b>	<b>22,712</b>	<b>701</b>	<b>15,473</b>	<b>131</b>	<b>36,927</b>
2012년 예산	11,525	16	3,206	1,811	229	1,624	-	-
2013년 예산	24,071	21	1,089	413	21	697	12	11,477
2013년 추경	732	4	236	177	-	59	1	34
2014년 예산	39,675	119	26,958	15,111	164	12,011	2	120
2015년 예산	49,745	21	4,251	3,411	20	860	25	7,255
2016년 예산	284,045	10	423	384	14	53	9	3,067
2017년 예산	85,554	10	467	676	209	-	11	2,218
2018년 예산	401,102	6	269	256	3	16	33	5,165
2019년 예산	570,658	2	492	473	-	19	38	7,591
2020년 예산	650,306	8	1,376	1,284	41	134	26	3,148

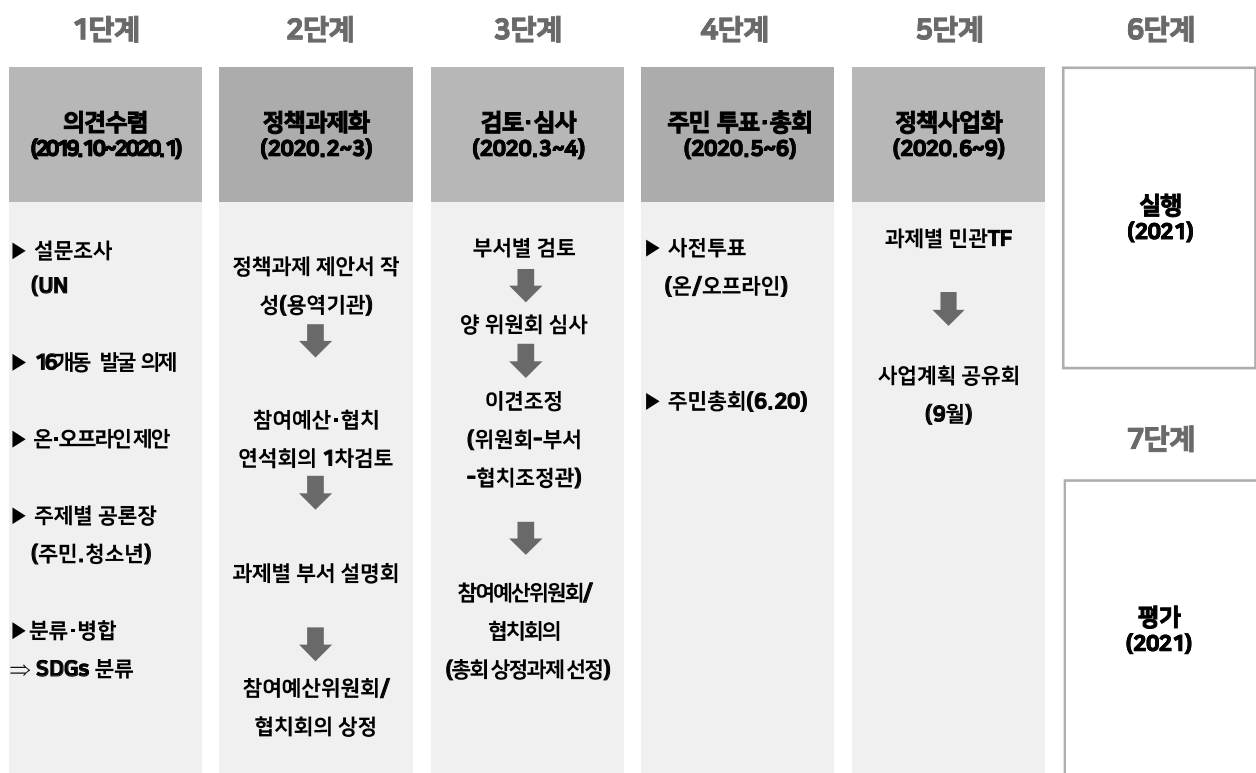
## 2. 참여예산 주민제안 과제·사업 (실링예산)

구 단위 과제	청소년 과제	동 단위 사업
주민총회 (20억원)	청소년총회 (2억원)	동 주민총회 (8억원 / 동별 5천만원)

## 주민제안 시스템 전면 개편 : 참여의 문턱 낮추기



## 참여예산·협치 주민제안 정책과제 발굴 프로세스 (2021'과제)



# UN 지속가능목표(SDGs)

SDGs 현황판



## 은평구 정책의제 발굴과 주민참여 확대를 위한 설문조사 (2019.10 / 1,063명)

7. 은평구의 경제발전을 위해 가장 중요한 것이라고 생각되는 것 세 가지를 우선순위로 골라 주십시오.(1순위 ), (2순위 ), (3순위 )

- ① 신재생에너지 비율 확대와 에너지 효율 제고
- ② 포용적이고 지속가능한 경제성장과 양질의 일자리 확대
- ③ 친환경적이고 편리한 사회기반시설 확충과 포용적인 산업화
- ④ 모든 형태의 불평등 감소를 위한 노력

※. 그밖에 은평구의 경제발전을 위해 가장 시급하게 다뤄야 할 것이 있다면 직접 적어주십시오.  
( )

8. 은평구의 사회적 포용성(사회안전망) 증진을 위해 가장 중요한 것이라고 생각되는 것 세 가지를 우선순위로 골라 주십시오.(1순위 ), (2순위 ), (3순위 )

- ① 빈곤문제 해결을 위한 사회보장시스템
- ② 먹거리 안전과 영양균형을 위한 도농 유통구조 개선과 도시농업 지원
- ③ 주민 모두의 건강한 삶 보장과 웰빙 증진
- ④ 모두에게 포용적이고 공평한 양질의 교육 보장과 평생학습 기회 제공
- ⑤ 성 평등한 사회환경 조성 및 여성의 역량 강화

※. 그밖에 은평구의 사회적 포용성(사회안전망) 증진을 위해 가장 시급하게 다뤄야 할 것이 있다면 직접 적어주십시오.  
( )

9. 은평구를 포용적이고 안전하며 복원력 있는 공동체로 만들기 위해 가장 중요한 것이라고 생각되는 것 세 가지를 우선순위로 골라 주십시오.(1순위 ), (2순위 ), (3순위 )

- ① 적절한 가격의 주택과 기본적인 공공서비스에 대한 보장
- ② 대중교통의 확대와 도로 안전 향상
- ③ 참여적인 도시계획과 관리
- ④ 문화 및 자연유산의 보호와 보존
- ⑤ 재난 예방과 대응
- ⑥ 대기질과 폐기물 관리
- ⑦ 안전하고 접근이 용이한 공공 녹지공간

※. 그밖에 은평구의 도시 공간과 지역공동체를 위해 가장 시급하게 다뤄야 할 것이 있다면 직접 적어주십시오.



대 상  
: 지역의 현상에 대해 이야기하고픈  
은평구 거주 재직 활동하는 누구나

인 원  
: 각 주제별 30명(선착순 모집)

신청방법  
: 유선접수 ☎ 02-351-8493  
인터넷 접수 링크  
<http://moaform.com/a/9e2zfl>

#### 토론주제

연번	분야	주제 (#키워드)
1	경제	포용적이고 지속 가능한 경제성장 및 양질의 일자리 확대 #골목상권 #노동자의권리 #노동환경 #마을관광 #마을기업 #사회적기업 #소상공인 #실업률 #워라밸 #지역일자리 #청년창업
2	환경	친환경적이고 편리한 사회기반시설 확충 및 포용적이고 지속 가능한 산업화 장려 #고부가가치사업 #과학기술 #교통환경개선 #미래기술기반제조업 #독한산이옹생태관광 #연구개발인력인프라 #친환경사회적기반시설확충 #환경기술
3	사회	모든 형태의 빈곤 종식을 위한 노력 #노인빈곤층 #복지기준 #복지사각지대 #사회보장제도 #의료복지 #자립기반 마련 #주거복지 #청년빈곤층 #취약계층
4	사회	시민 모두의 건강한 삶 보장과 웰빙증진 #건강증진보건의료상당 #도로교통사고사망, 상해건수줄이기 #법정감염병 #비감염성질환예방 #생활체육 #알고음, 흡연증독예방치료 #어린이건강 #자살예방 #정신건강 #찾아가는보건의료서비스
5	환경	건강하고 안전한 물순환도시조성 #노후상수관실태정비 #노후하수관실태정비 #먹는물 #물관리지역거버넌스 #빗물관리 #수질 #지하수관리 #하천생태계보호
6	환경	지속 가능한 소비와 생산양식의 생활화 지원 #공유경제 #생활폐기물제로 #유해화학물질, 유해폐기물 #음식물쓰레기 #자원순환 #재활용및재사용 #친환경제품공급조달 #친환경제품소비
7	특별	1인 가구

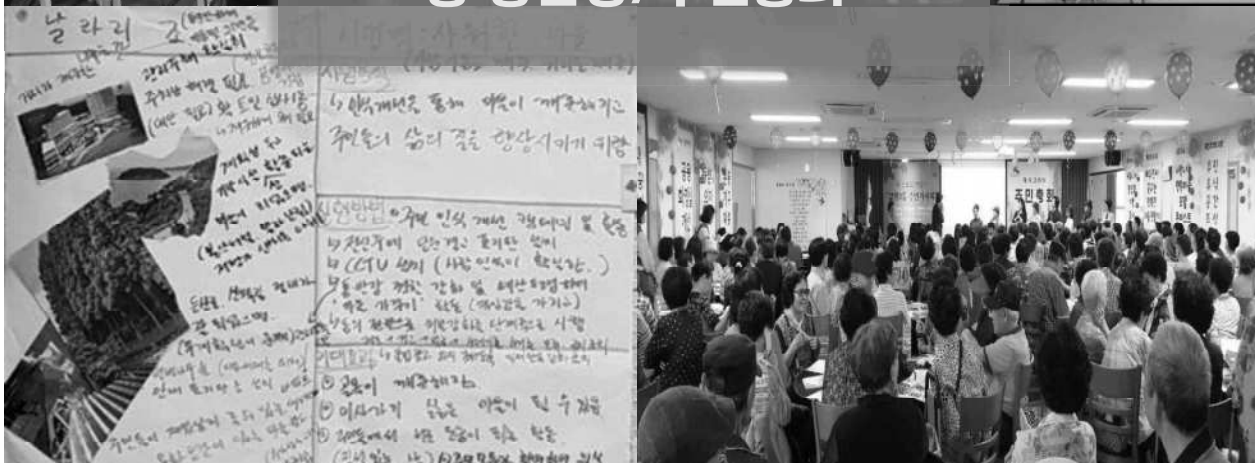


은평구 · 주민참여위원회 · 은평구협의회

연번	분야	주제 (#키워드)
1	경제	포용적이고 지속 가능한 경제성장 및 양질의 일자리 확대 #골목상권 #노동자의권리 #노동환경 #마을관광 #마을기업 #사회적기업 #소상공인 #실업률 #워라밸 #지역일자리 #청년창업
2		친환경적이고 편리한 사회기반시설 확충 및 포용적이고 지속 가능한 산업화 장려 #고부가가치사업 #과학기술 #교통환경개선 #미래기술기반제조업 #독한산이옹생태관광 #연구개발인력인프라 #친환경사회적기반시설확충 #환경기술
3	사회	모든 형태의 빈곤 종식을 위한 노력 #노인빈곤층 #복지기준 #복지사각지대 #사회보장제도 #의료복지 #자립기반 마련 #주거복지 #청년빈곤층 #취약계층
4		시민 모두의 건강한 삶 보장과 웰빙증진 #건강증진보건의료상당 #도로교통사고사망, 상해건수줄이기 #법정감염병 #비감염성질환예방 #생활체육 #알고음, 흡연증독예방치료 #어린이건강 #자살예방 #정신건강 #찾아가는보건의료서비스
5	환경	건강하고 안전한 물순환도시조성 #노후상수관실태정비 #노후하수관실태정비 #먹는물 #물관리지역거버넌스 #빗물관리 #수질 #지하수관리 #하천생태계보호
6		지속 가능한 소비와 생산양식의 생활화 지원 #공유경제 #생활폐기물제로 #유해화학물질, 유해폐기물 #음식물쓰레기 #자원순환 #재활용및재사용 #친환경제품공급조달 #친환경제품소비
7	특별	1인 가구



주제별 공론장 (2019. 11)



## 주민제안 공모방식 개선

[illegible][illegible]



총계	주민제안 접수					공론장 제안
	계	정기 공모 접수	동 참여예산사업 미선정	동 주민제안사업 미선정	서울시 참여예산사업 이관	주민공론장 의견
1,142	166	80	39	5	42	976

## 주민제안 정책과제 보고서 / 과제 심사자료

참여예산 · 협치

# 주민제안

## 정책과제 발굴(안)

2020.02.

온평구 | 사회혁신연구소 | 소통이름

 <b>1 NO POVERTY</b> STAINABLE DEVELOPMENT GOALS	 <b>2 ZERO HUNGER</b>	 <b>3 GOOD HEALTH AND WELL-BEING</b>	 <b>4 QUALITY EDUCATION</b>	 <b>5 GENDER EQUALITY</b>
 <b>6 CLEAN WATER AND SANITATION</b>	 <b>7 AFFORDABLE AND CLEAN ENERGY</b>	 <b>8 DECENT WORK AND ECONOMIC GROWTH</b>	 <b>9 INDUSTRY, INNOVATION AND INFRASTRUCTURE</b>	 <b>10 REDUCED INEQUALITIES</b>
 <b>11 SUSTAINABLE CITIES AND COMMUNITIES</b>	 <b>12 RESPONSIBLE CONSUMPTION AND PRODUCTION</b>	 <b>13 CLIMATE ACTION</b>	 <b>14 LIFE BELOW WATER</b>	 <b>15 LIFE ON LAND</b>
 <b>16 PEACE, JUSTICE AND STRONG INSTITUTIONS</b>	 <b>17 PARTNERSHIPS FOR THE GOALS</b>	 <b>18 PARTNERSHIPS FOR THE GOALS</b>	 <b>19 PARTNERSHIPS FOR THE GOALS</b>	 <b>20 PARTNERSHIPS FOR THE GOALS</b>

[illegible]

## 투표 상정 정책과제 현황

(단위: 천원)

구분	연번	과 제 명	소요예산
합계		14개 과제	3,450,000
참 여 예 산	1	1인 가구 커뮤니티 활성화 마을 조성	200,000
	2	골목길 접어들 때도 환하게, 안심하고 걸어요	450,000
	3	더 많은 참여로 함께 만드는 마을공동체	250,000
	4	은평 생태-역사-문화-체육 둘레길 조성	500,000
	5	인권-시민교육 다양화와 공익활동 공간조성	140,000
	6	일상 속 다양한 주민참여 기회 만들기	350,000
	7	자원순환은평 만들기	120,000
	8	정기적인 노후주택 정비와 건강한 주거환경 조성	350,000
	9	정신건강 증진과 질병예방을 통한 건강마을 만들기	200,000
	10	주차공간 공유문화 활성화	150,000
	11	지속가능한 에코 은평 만들기	290,000
	소계	11개 과제	3,000,000
협 치	12	에너지 전환도시 은평 만들기	200,000
	13	주민이 함께 만드는 숲과 정원의 도시 은평	150,000
	14	지역사 문화자원 기반한 콘텐츠 개발 및 활용	100,000
	소계	3개 과제	450,000

## 코로나시대

## 2020년 주민투표·주민총회 추진





## 모두의 민주주의 축제

### 참여 경로의 다양화 주민투표

- 현장투표 : 주민센터 등
- 우편투표 : 소식지, DM
- 모바일투표 : 엠보팅

### 참여 수준의 다양화 투표, 숙의, 총회

- 주민투표
- 온라인 숙의단
- 온라인 주민총회

### 홍보의 다각화 SNS 홍보 강화

- 온·오프라인 홍보물 제작
- 다양한 매체 활용
- 투표 참여 이벤트

## 2021' 주민제안 정책과제 선정 방법

구 분	사전투표		주민총회 투표
	일반	온라인 숙의단	
반영비율	50%	40%	10%
투표기간	5. 18. ~ 6. 19.	6. 15. ~ 6. 19.	6. 20.
투표방법	온라인, 현장, 우편(소식지 등)	온라인	온라인, 문자

# 1. 참여 경로의 다양화 : 주민투표



현장투표 : 주민센터 등 (OMR)



구정소식지 투표 : 10만부 (우편엽서 반송)



DM우편물 : 2만부 (우편엽서 반송)

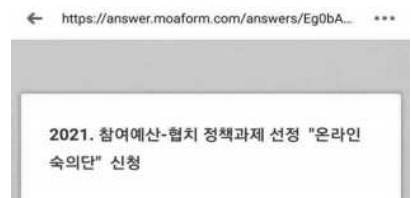


서울시 엠보팅 (인터넷, 모바일)

# 2. 참여 수준의 다양화 : 투표, 숙의, 총회



온라인 중간 플랫폼



# 은평구 2021 참여예산·협치 정책과제 선정 온라인 숙의단 추진 과정



## 지역 퍼실리테이터 그룹 양성 (참여예산제도를 통해)

- 참여예산 주민제안사업 '주민소통촉진자 양성 과정' (2016~2018 선정 · 실행)
- 양성 교육 수료자 '참여예산위원회'의 중추로 활동 (2017~)
- 후속 학습모임 → 협동조합, 임의단체 등 설립 (참여예산 중간지원조직 역할)
- 다양한 퍼실리테이션 활동 (은평→타지역)



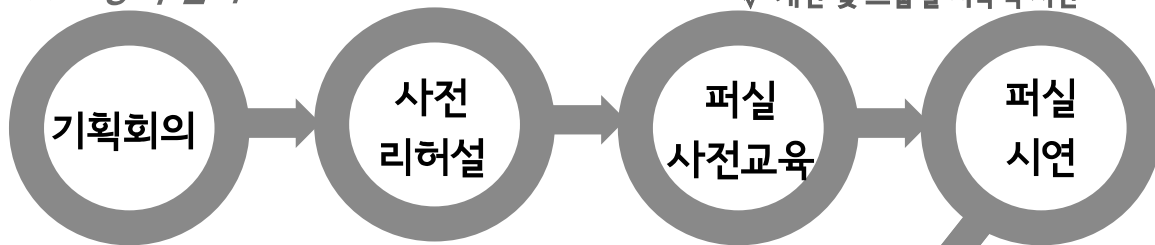
소통이룸협동조합



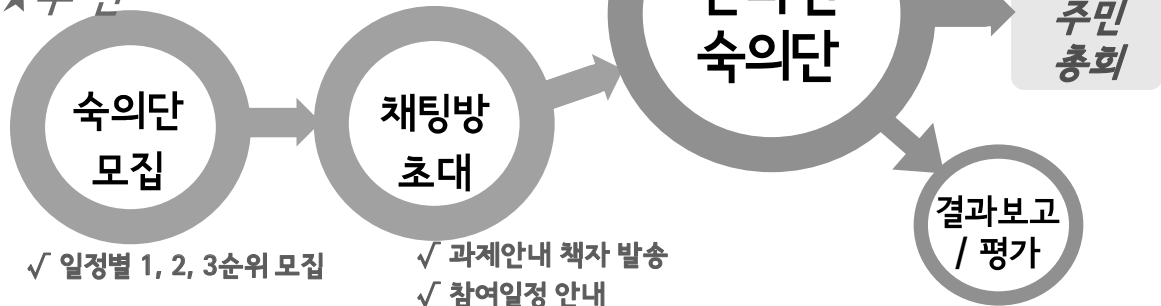
FT플러스

## ● 온라인 숙의단 운영 계획

### ★소통촉진자



### ★주 민



## ● 온라인 숙의단 매뉴얼 01

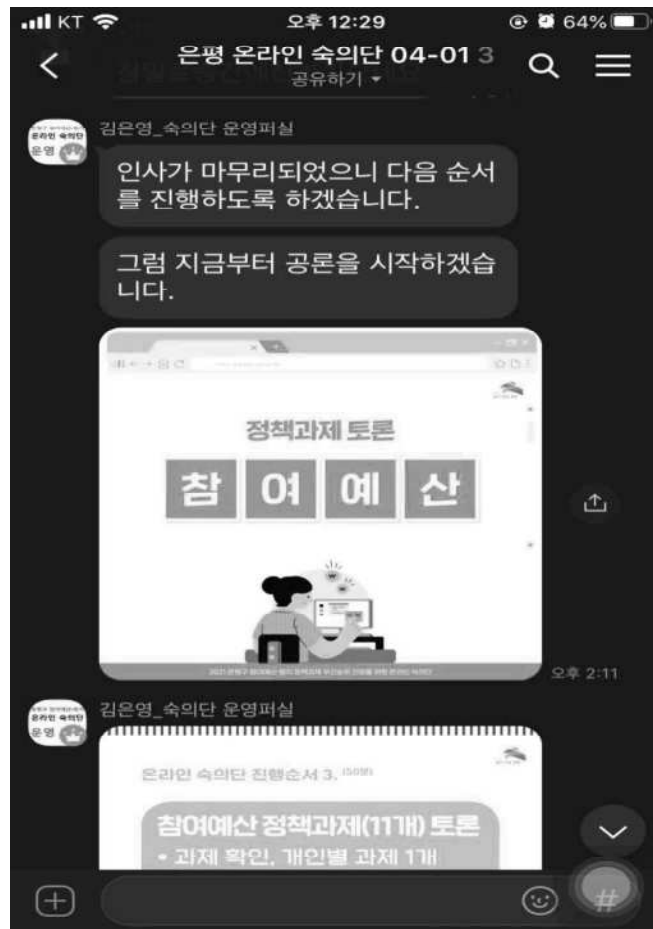
2021 은평구  
참여예산·협치 정책과제 우선순위 선정을 위한  
**온라인 숙의단**

정책과제 참여예산    정책과제 협치

● 온라인 숙의단 진행순서 ●

- 01 · 온라인 숙의단 안내
- 02 · 인사
- 03 · 참여예산 정책과제(11개) 토론
- 04 · 협치 정책과제(3개) 토론
- 05 · 투표와 소감 나누기

2021 은평구 참여예산·협치 정책과제 우선순위 선정을 위한 온라인 숙의단



## 온라인 숙의단 운영 결과

### 온라인 숙의단 활 동

- 운영기간 : 월 15일 ~ 일 4일간 (각2시간씩) 10시/14시/16시/19시
- 온라인 숙의단 오픈채팅방 : 14회차 / 총 채팅방 32개 운영
- 채팅방 초대인원 : 15명 이내 (최대 19명 참여)
- 투표자 : 420명중 279명 투표(사전투표자 제외)
- 채팅방 편성 : 진행 퍼실 1인+기록 퍼실 1인+행정1인

### 참 여 인 원

- 온라인 숙의단 : 신청자 484명 중 420명 참여
- 운영퍼실 : 신청자 25명중 16명 참여(개인일정, 역량미달자 제외)

### 운 영 총 평

- 온라인에 새롭게 등장한 주민의 지속적 참여유도 모색
- 온라인 공론 진행방식 다양화와 더불어 주민참여 확대 방안 모색
- 과제별 공론자료 전달체계, 방식 다양화 필요
- 포스트코로나 이후 여건별 온·오프라인 토론 프로세스 개발 필요

## 온라인 숙의단 참여자 분석

구 분		인원	백분율(%)	비고
계		419		
연령대별	10 ~ 20대	20	4.7	
	30 ~ 40대	129	30.7	
	50 ~ 60대	192	45.8	
	70대 이상	12	2.9	
	무응답	66	15.8	
시간대별 참여	야간	127	30.3	19:00~21:00

구 분		인원	백분율(%)	비고
계		419	100	
일반 주민		238	56.8	
참여자	주민참여위원/협치위원	166	39.7	구위원 78, 동위원 68 / 협치 20
	행정직원	11	2.6	
	관공(의정)	4	0.9	

구 분		인원	백분율(%)	비고
계		419	100	
시간대별 참여	주간	292	69.7	10:00~12:00 / 14:00~16:00 / 14:00~16:00
	야간	127	30.3	19:00~21:00

2021년 참여예산·합치 정책과제 선정  
은평구 온라인 주민총회

**클릭!**  
**모두의 주민총회**  
**2020. 6. 20.(토) 오전 10:00**

집에서 ON! 모두가 ON!  
우리 모두의 라이브 총회에 같이 ON해요!

**참여대상** 은평구민 누구나 신청가능

**참여방법** 하단 QR코드 스캔  
은평구청 유튜브 또는 ep2020.symflow.com 접속

**주요내용** 정책과제 소개, 실시간 투표, 투표결과 발표 등  
사회 : 배우 이원종

은평구 참여예산위원회·합치회의 협치담당관(TEL 02-351-6473~5)

QR코드 바로가기

YouTube

검색

클릭! 모두의 주민총회 - 2021 은평구 참여예산·합치 정책과제 최종 선정을 위한 온라인 주민총회

조회수 1,107회 • 실시간 스트리밍 시작일: 2020. 6. 20.

28:37 / 2:20:58

주요 채팅 다시보기

- 윤영희 은평구 합치를 응원합니다
- 김은희 오늘 어떤 과제들이 선정될지 기대됩니다~
- 장민자 기대 해 봅니다^^
- 은평합치회 기대만행..오늘 끝까지 함께 할게요
- 임종숙 와 유영현분 은평구 주민이시네요 반갑습니다
- 김통장TV 장민자 종산동 통사단장님 반갑습니다. 크
- 장민자 \*\* 반갑습니다.여기서 보니 더 반갑네요
- 김통장TV 네
- 심미경 온라인총회 좋아요 -- 좋은정책 과제들이 선정되길 기대해봅니다
- 은평합치회 전공자 청년보과위원장님, 권규원 용암3동 참여예산위원장님, 우리의 영원한 오빠,최효진 합치위원장님~
- 김통장TV 다른분들도 반갑습니다.
- 은평합치회 반가워요^^
- 정귀수 며시여요?
- 정귀수 지족요?
- 정귀수 대해
- 정귀수 그래도참여하고 시포요
- 김통장TV 당신의 현수

다움 동영상 자동재생

242억 로토 당첨자의 비극 [장유]

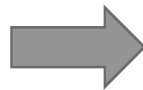
### 3. 홍보의 다각화 : 온·오프라인 병행

※1개월 정도의 준비 시간 필요

오프라인	온라인	투표 이벤트								
<ul style="list-style-type: none"><li>- 구정소식지</li><li>- DM우편물</li><li>- 현수막 : 게시판, 마을버스</li><li>- 포스터, 리플릿</li><li>- 배너</li><li>- 동영상 : 구청, 옥외전광판</li></ul> <p>※ 참여예산위원, 현장투표소 운영</p>	<p>&lt;홍보물&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- 카드뉴스</li><li>- 동영상</li><li>- 웹자보</li></ul> <p>&lt;매체&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- 은평알리미, 문자</li><li>- SNS : 페이스북, 카카오톡</li><li>- 유튜브, 밴드, 홈페이지 등</li><li>- 온라인 인적네트워크 활용</li></ul>	<p>① 온·오프라인 투표 이벤트 참여</p> <div><div>온라인 투표 참여 (사전·총회투표)</div><div>→</div><div>투표 시 이름·연락처 기재</div><div>→</div><div>온라인, 오프라인 투표자 합산하여 추첨</div></div> <div><div>오프라인 투표 참여</div><div>→</div><div>은평구청 페이스북 이벤트 게시물에 댓글인증 (투표장소·일련번호)</div><div>→</div><div>온라인, 오프라인 투표자 합산하여 추첨</div></div> <p>② 투표율 증가에 따른 추천자 확대</p> <table><tr><td>투표자수</td><td>10,000명 미만</td><td>10,000명 이상 15,000명 미만</td><td>15,000명 이상</td></tr><tr><td>추첨인원</td><td>100명</td><td>200명</td><td>300명</td></tr></table>	투표자수	10,000명 미만	10,000명 이상 15,000명 미만	15,000명 이상	추첨인원	100명	200명	300명
투표자수	10,000명 미만	10,000명 이상 15,000명 미만	15,000명 이상							
추첨인원	100명	200명	300명							

#### ① 카드뉴스 : 과제 설명

과제명	1. 1인가구 커뮤니티 활성화 마을 조성
소요예산	200,000천원
추진목표	1인 가구의 상호돌봄으로 사회적 고립을 예방하고, 다양한 소통과 정보공유로 생활만족도와 삶의 질을 높이는 1인가구 커뮤니티 활성화 마을 조성
추진배경	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 삶의 방식의 변화, 고령화 등으로 1인가구가 급격히 증가하여 은평구의 1인가구 비율은 37%에 달하는 것으로 최근 조사됨.</li> <li>- 1인가구가 빠른 속도로 증가했고 앞으로도 증가할 가능성이 높다는 것은 이제까지 다인가구 중심의 가족정책 변화와 사회정책의 패러다임의 변화가 필요하다는 것을 의미함</li> <li>- 1인 가구가 겪고있는 어려움은 주거문제, 경제적 불안, 관계단절 등이며, 이를 극복할 수 있게 청년 여성·중장년·어르신 등 1인가구의 삶의 다양성을 존중하고 대상별 특성을 반영한 체계적인 지원정책 마련이 필요함</li> <li>- 1인 가구간의 다양한 소통과 정보공유로 생활만족도와 삶의 질을 높이는 1인가구 커뮤니티 활성화 정책을 우선 시행하고자 함. 이를 계기로 은평구가 다양한 가치가 공생하는 사회적 도시의 모범사례가 될 수 있도록 주민참여형 사업을 실시하여 자치구형 1인가구 마을공동체 공생모델을 창출하여 확산할 필요가 큼</li> </ul>
(예시) 추진 가능한 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>- IoT를 활용한 중장년 1인가구 안부 확인</li> <li>- 1인가구 상호관계망 형성 사업</li> <li>- 성숙한 반려문화 조성을 위한 인식 개선 활동</li> </ul>
비고	





## ② 동영상 : 참여방법, 과제 설명



은평인터넷방송  
(EBN)

외주 제작

은평 마을PD : 과제 설명

## ③ 웹자보



## ④ 페이스북 주민투표 챌린지



## 주민투표 결과 : 총투표자 10,164명

주민투표				온라인 숙의단	온라인 주민총회
현장	소식지	우편	엠보팅	참가자 420명	참가자 1,000여명
6,522	113	278	2,371	279	601
9,284명				279명	601명

## 참여 경로 설문조사

연번	항목	조사방법		합계	비율	비고
		엠보팅	심플로우			
		2,371	184	2,555	25%	참여자(10,164명)수 대비 응답자수
1	전단지, 현수막	80	28	108	4%	
2	온라인 SNS(페이스북, 블로그, 유튜브 등)	1,485	126	1,611	57%	
3	우편물(구 소식지, 고지서 등)	292	49	341	12%	
4	지인소개	377	41	418	15%	
5	기타	325	38	363	13%	

### 10개 정책과제 주민총회 선정

순위	분야	정책과제명	소요예산(단위:천원)
1	참여 예산	골목길 접어들 때도 편하게, 안심하고 걸어요	450,000
2		은평 생태·역사·문화·체육 둘레길 조성	500,000
3		주차공간 공유문화 활성화	150,000
4		자원순환은행 만들기	120,000
5		정기적인 노후주택 정비와 건강한 주거환경 조성	350,000
6		정신건강 증진과 질병예방을 통한 건강마을 만들기	200,000
7		지속가능한 에코 은행 만들기	290,000
소계		7개 과제	2,060,000
1	협력 치	주민이 함께 만드는 숲과 정원의 도시 은평	150,000
2		에너지 전환도시 은평 만들기	180,000
3		지역사 문화자원 기반한 콘텐츠 개발 및 활용	70,000
소계		3개 과제	400,000

### 과제별 민관TF구성 및 회의 (공개모집/추천)



※ 과제 및 사업 실행 (2021~)



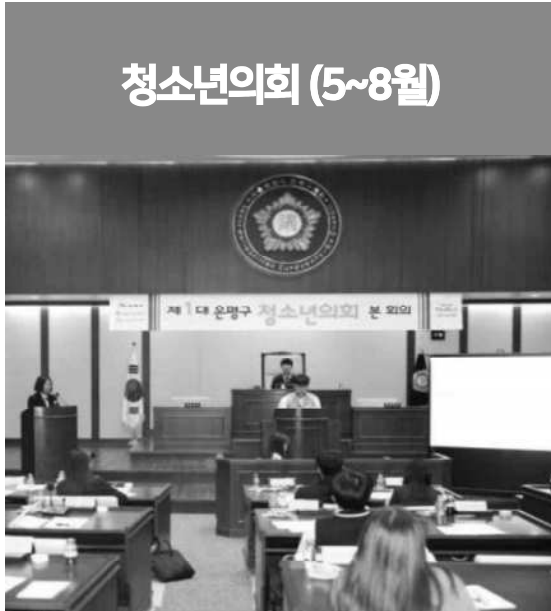
## 은평구 청소년 총회

"청소년 사업은 청소년에 결정한다"



## 청소년 원탁토론회 (2020. 1)

## 청소년 참여예산 사업 발굴



청소년의회 (5~8월)

청소년 원탁토론 결과 취합  
(청소년의회 4개 상임위별 주제 배정)



8개 사업 발굴



부서 검토 / 위원회 검토 / 이견 조정



5개 사업 청소년총회 상정  
(청소년의회 본회의)

1 **교내 학생자치 공간 조성**

**배경 및 필요성**  
교내 자체적으로 소통하고 휴식할 수 있는 학생 자치적인 공간 부족

**사업내용**  
기존 학교 내부의 유휴공간을 활용할 수 있는 환경개선 지원을 통해 학생자치 공간 조성

**소요예산**  
1억3천만원

2021 문광구 청소년 참여예산사업 투표 대상 목록

2 **청소년 e-스포츠 대회**

**배경 및 필요성**  
게임에 대한 부정적 인식 개선 및 건강한 여가생활 장려, 청소년의 자발적인 참여 및 협동심 유도

**사업내용**  
전제이용가능한 게임을 통해 학교별 또는 학년별 E-스포츠 게임 개최

**소요예산**  
2천만원

2021 문광구 청소년 참여예산사업 투표 대상 목록

3 **청소년 독서활동 장려 및 지식 교류 사업**

**배경 및 필요성**  
책 읽는 습관을 기르고 우수한 독서 문화장려를 통해 청소년의 능력을 발전시키고 건강한 사회구성원으로 성장 지원

**사업내용**  
독서 토론 활동 및 독서 골든벨 대회 개최

**소요예산**  
1천5백만원

2021 문광구 청소년 참여예산사업 투표 대상 목록

4 **청소년 진로콘서트 Talk to teens**

**배경 및 필요성**  
청소년의 진로 고민을 해결하고 직업에 대한 이해를 이끌어내고자 함

**사업내용**  
강연자 초청을 통한 진로 토크콘서트 개최 및 직업체험부스 운영

**소요예산**  
3천5백만원

2021 문광구 청소년 참여예산사업 투표 대상 목록

5 **청소년 진로와 교과 능력 향상을 위한 대학생 멘토링 사업**

**배경 및 필요성**  
진로 및 교과에 대한 경험, 지식을 흥미로운 활동을 통해 습득할 수 있는 기회 제공

**사업내용**  
(온)오프라인을 통한 토론, 영어 시짓기 멘토링 및 진로·직업이나 대학 학과에 대한 정보 전달 및 교육 멘토링 활동

**소요예산**  
3천만원

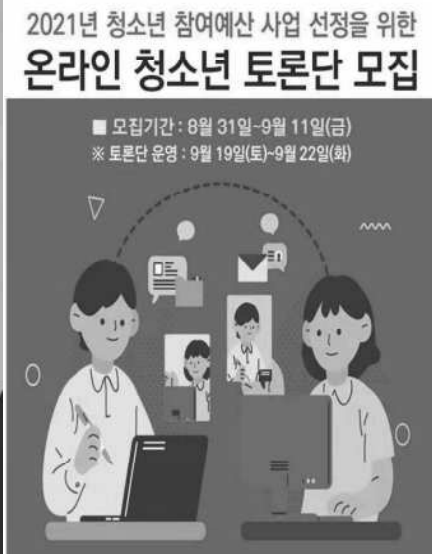
2021 문광구 청소년 참여예산사업 투표 대상 목록

## 청소년 참여예산 투표/총회

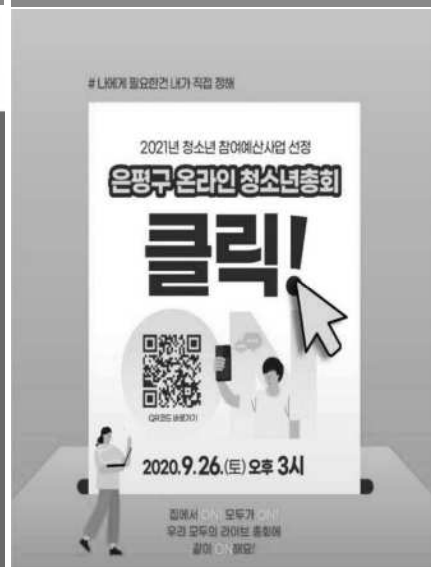
### 온·오프라인 청소년투표 (8.31~9.25)



### 온라인 청소년토론단 (9.19~21)



### 온라인 총회 (9.26)



## 온라인 청소년 총회



## 청소년들이 주도하는 기획-실행-평가







지역회의 추진단 (준비모임)



1차 지역회의 (교육 및 운영계획)



1차 지역회의 (의제 발굴 분임토의)



2차 지역회의 (지역 탐사)



2차 지역회의 (지역 의제 지도 만들기)



3차 지역회의 (지역 의제 선정 토론)



3차 지역회의 (주민제안서 작성)



3차 지역회의 (주민제안서 발표 / 질의응답)

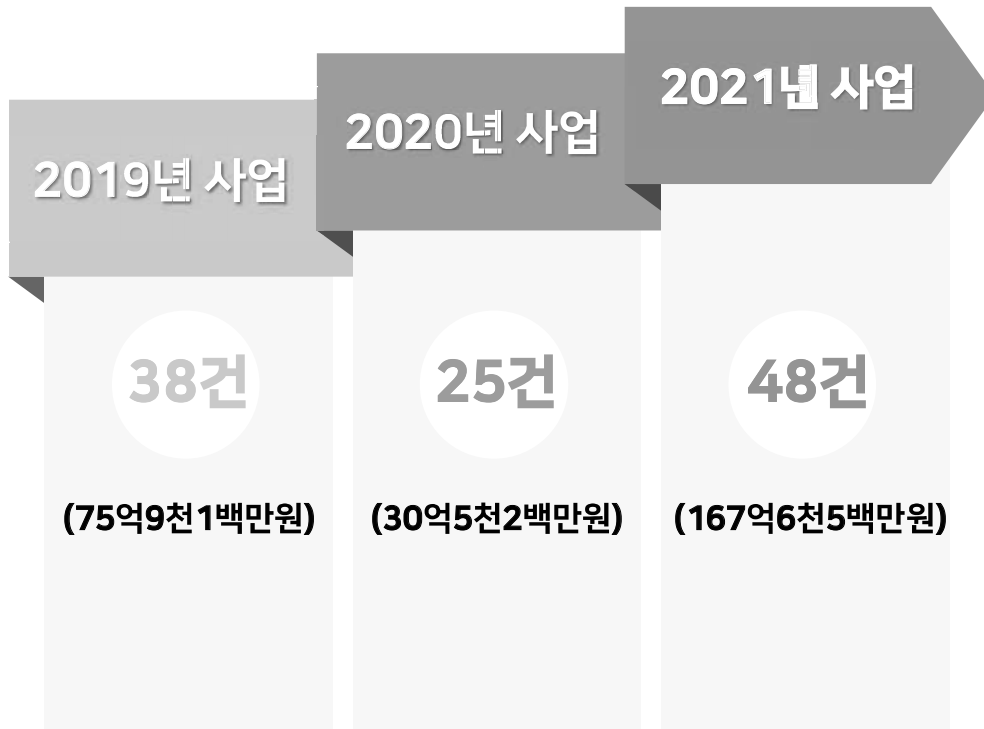


4차 지역회의 (동 주민총회)  
부서 검토의견을 반영한 최종 주민제안사업 선정

예산  
집행·평가  
주민참여



# 1. 구청 사업개선의견 제시



## 참여예산위원회 분과별 사업개선의견

연번	부서명	사업명	예산액	분과위 의견 및 요청사항	비고
<지역경제분과 기타의견>				<ul style="list-style-type: none"> <li>보물섬 지도 협동조합 구축 지도앱 제작 시 타지역에도 홍보가 될 수 있는 콘텐츠 포함을 요청함</li> <li>은평금융복지 상담센터에서 채무예방차원의 교육을 진행할 필요가 있으며, 상담을 진행한 대상자들을 금융기관과 연계하는 실질적 도움도 필요함</li> </ul>	
28	주거재생과	도시재생사업 업무용 차량 렌트 운영	10,728	<ul style="list-style-type: none"> <li>하이브리드 차량 렌탈 고려 요청</li> </ul>	도시환경분과
29		도시계획 입안, 결정을 위한 예산지원	9,000	<ul style="list-style-type: none"> <li>2개 신문사 이외의 지역 신문 추가 게재도 고려해 볼 수 있기 바람</li> <li>현재 게시되는 자료는 행정사항에 대한 글자의 나열로 가독성이 떨어지므로 주민들의 입장에서 쉽게 이해할 수 있는 위치도, 입안내용 등의 시각적 자료도 함께 첨부 되었으면 함</li> </ul>	
30	교통행정과	2018년 은평 자전거 교실 설치	10,280	<ul style="list-style-type: none"> <li>자전거 음주탐승, 골목길 자전거 방어운전 미흡 등으로 인해 안전사고가 많이 발생하므로 자전거 안전교육의 추가 시행을 요청함</li> </ul>	건설교통분과
31	공원녹지과	은평 둘레길 조성	90,000	<ul style="list-style-type: none"> <li>서울둘레길 표지판과 중복되지 않게 설치 요청</li> </ul>	

## 2. 관급공사 주민참여 의무화

### 📍 도입배경

공무원의 획일화된 설계와 시공으로 이용주민 불편 및 민원발생

설계부터 공사진행, 준공 등 전 과정에 주민들이 참여하여 맞춤형 사업 시행 가능

### 📍 대상공사

시행 2013. 2. 1.

모든 관급공사 (2018년부터 1억원 이상의 공사로 변경)



## 관급공사 주민의견수렴 절차



### 3. 구 주요사업 및 주민제안사업 모니터링

#### 📍 목적

참여예산위원회의 일상 운영으로 예산 집행·평가에 대한 주민의견 수렴

#### 📍 운영체계

시행일 : 2015. 7. 1



### 은평구 주요사업 모니터링



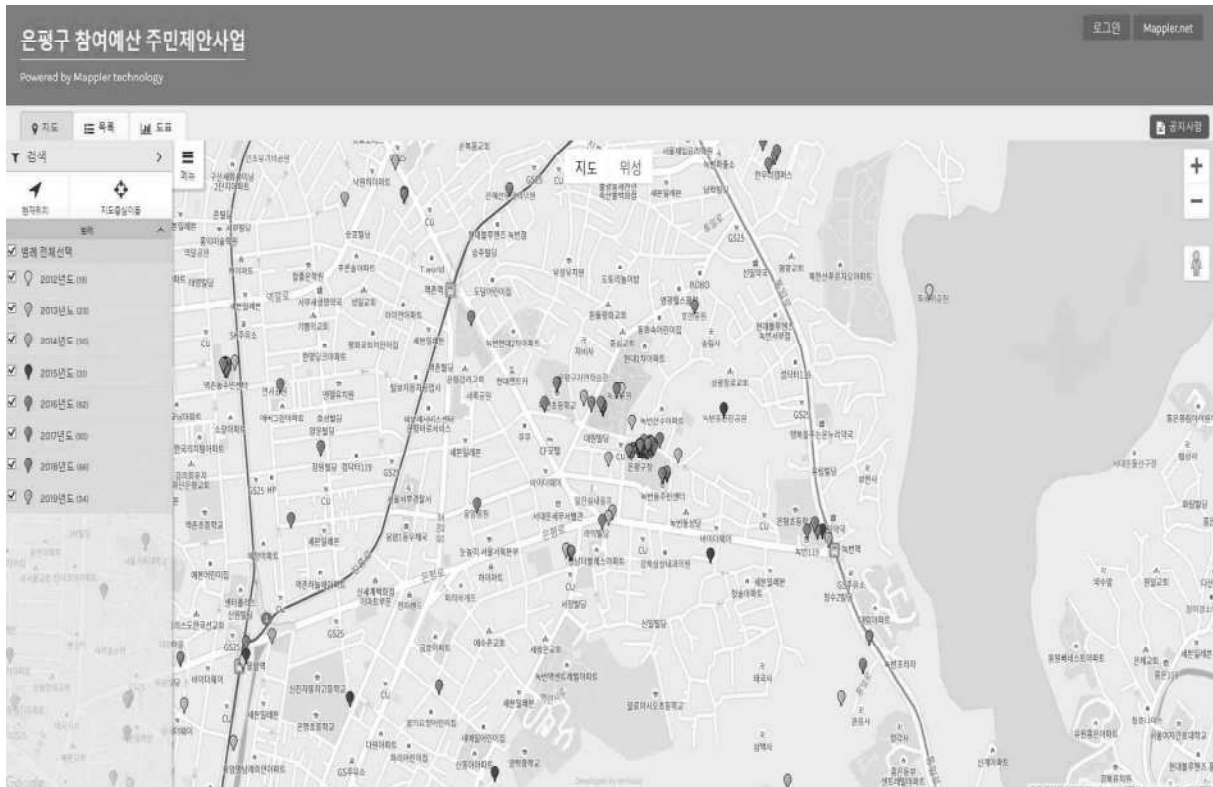
## 주민제안사업 모니터링 1 (시설)



## 주민제안사업 모니터링 2 (프로그램)



# 주민제안사업 지도 (2012~2019)



## 4. 일몰사업 주민선정제도

(단위 : 천원)

연번	사업명	해당부서	사업비	사업종료 필요성	분과위 의견
계 (9개 사업)			945,250		
1	내 고장 견학교실 운영	홍보담당관	95,882	유사(은평 역사문화 탐방교실) 사업과 통폐합	사업종료 (‘은평 역사문화 탐방교실’에 관한 주요사항을 포함 추진)
2	온라인 멘토링 대화방 운영	행정지원과	비예산	대화방 이용실적 저조	사업종료
3	창의연구동아리 운영	기획예산과	7,000	활동 피로감 및 연구결과 도출 미흡	사업종료
4	어르신(1·3세대) 자서전 쓰기 사업	어르신복지과	21,400	사업 참여자 저조	사업종료
5	외국인주민 공동체 플랫폼 일자리사업 (세계문화체험카페 운영)	가족정책과	475,266 시:240,033 구:235,233	공모사업으로 시 예산 지원기간 만료 (다문화가족지원센터 공간사용)	사업종료
6	작은 결혼식 지원		34,370	참여자 저조	사업종료
7	은평생활체육 한마당 개최	생활체육과	13,000	유사 체육행사와 중복	사업종료
8	서로 돕는 마을 경조사 지원단 사업	일자리경제과	298,332 시:148,666 구:130,378	공모사업으로 시 예산 지원기간 만료 (협동조합 설립 예정)	사업종료
9	‘경청과 공감 데이트’ 건축사와 함께	건축과	비예산	SNS를 활용 건축사 등과 상사적인 소통과 협업	사업종료



## [3] 개선과제



# 더 멀리 가는 참여예산을 위해

### 개선 과제

1	온·오프라인 주민참여 플랫폼 구축
2	주민 권한의 확대
3	참여예산제도의 포용성 강화
4	주민참여의 숙의성 강화
5	행정 정보 공개의 투명성·효과성 증진
6	주민참여에 대한 보상 기제 마련
7	행정의 수용성 증대
8	은평형 주민자치회로의 발전

## 온·오프라인 주민참여 플랫폼 구축

언제나, 어디서나, 누구나, 손쉬운 참여가 가능하도록



16살 이상 시민 누구나 정책이나 법안을 제안하고 자유롭게 토론하고 예산안  
사용처까지 결정할 수 있는 시민참여 플랫폼 '마드리드 디사이드' 웹사이트.  
마드리드 디사이드 화면 갈무리

직접민주주의  
확대.강화

## 주민 권한의 확대

규모있는 과제(예: 건립)도 가능할 수 있게  
주민 주권의 실현



문제해결  
효과 ↑

## 참여예산제도의 포용성 확대

장애인, 1인가구, 비문해인, 다문화가족 등 사회적 약자를 위한  
예산 배분과 '당사자 참여프로그램' 개발



 WORLD BANK GROUP

사회적  
포용성 증진

3

## 주민참여의 숙의성 강화

"사고의 전환이 가능하도록"  
더 많이, 더 깊이 병행 전략



집단지성

4



## 행정 정보공개 투명성·효과성 증진

누구나 접근 가능하도록, 주민 눈높이에 맞는 방식으로 정보 공개  
예산 분석이 가능한 형태로 제공

### 2020년도 사업예산서

목차의 소재목을 클릭하시면 해당 내용의 PDF파일을 다운로드 받으실 수 있습니다.

PDF파일을 열어보기 위해서 Adobe Reader 가 사용자의 컴퓨터에 설치되어 있어야 합니다

- I. 2020년도 사업예산서
  - I-1. 2020년도 사업예산서
    - 예산총칙
    - 회계별 예산규모
    - 기준인건비 세출총괄표
    - 세입총괄
    - 세출총괄(기능별)
    - 세출총괄(조직별)
    - 세출총괄(성질별)
  - I-2. 일반회계
    - 세입총괄
    - 세입예산서
    - 세출총괄(기능별)
    - 세출총괄(조직별)
    - 세출총괄(성질별)
    - 세출예산서
  - I-3. 특별회계
    - 세입총괄
    - 세입예산서

예) 예산서  
Excel  
파일로 공개

## 주민참여에 대한 보상기제 마련

공익적 주민참여 활동에 대한 인센티브 (지역화폐 포인트)  
자원봉사 마일리지 공약과 연계



참여의  
보람과 재미

주민참여  
활성화

## 카스카이스시의 참여예산의 발전 현황

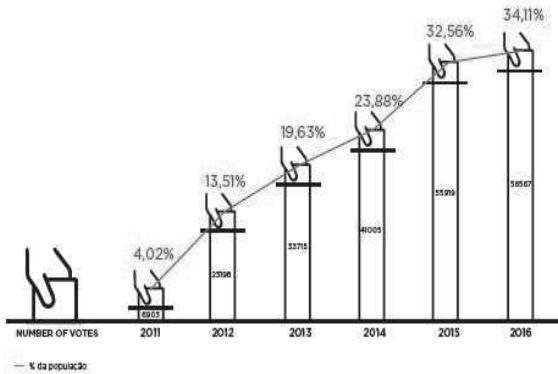


Figure 9: Number of registered votes and their percentage in relation to the population aged 16+ [2011-2016]

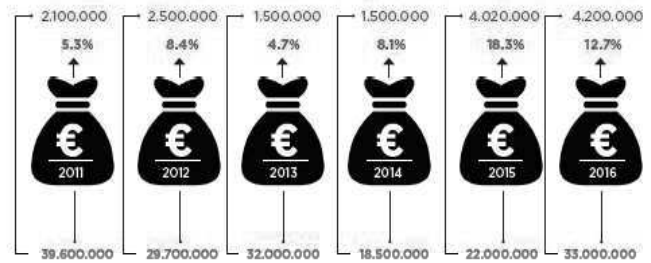


Figure 12: % of PB in the Multiannual Investment Plan [2011-2016]

참여예산 투표 참가 비율

참여예산 주민제안사업  
(2016년 : 전체예산의 12.7% 시민들이 결정)

## 행정의 수용성 증대

주민주권 시대에 걸맞는 행정의 변화 요구  
"주민 요구 수렴의 공간 만들기"

OK!  
**OK!**  
OK!  
**여기까지**

일몰사업  
대폭 확대

7

## 은평형 주민자치회로의 발전

"동단위 주민참여 플랫폼"  
자치! 참여! 협치!

# 8

동단위  
분권 실현



### [4] 주민참여예산 너머(beyond)

# 저에게는 꿈이 있습니다.

(2011 참여예산 동 순회교육)





**저에게는 꿈이 있습니다.**  
**(2015' 스페인 마드리드 시민참여 디렉터 초빙간담회)**



# 주민참여예산 너머(beyond)

직접민주주의로 열어가는 주민주권 시대



**주민이란?**

**1. 주권자**

**2. 납세자**

**3. 수요자**

**4. 지역사회 문제해결의 주체**

**감사합니다!**

조 재 학  
[chojaehak@daum.net](mailto:chojaehak@daum.net)  
02-351-8490





“

## 토론문

노계향 자치분권위원회 수석전문위원

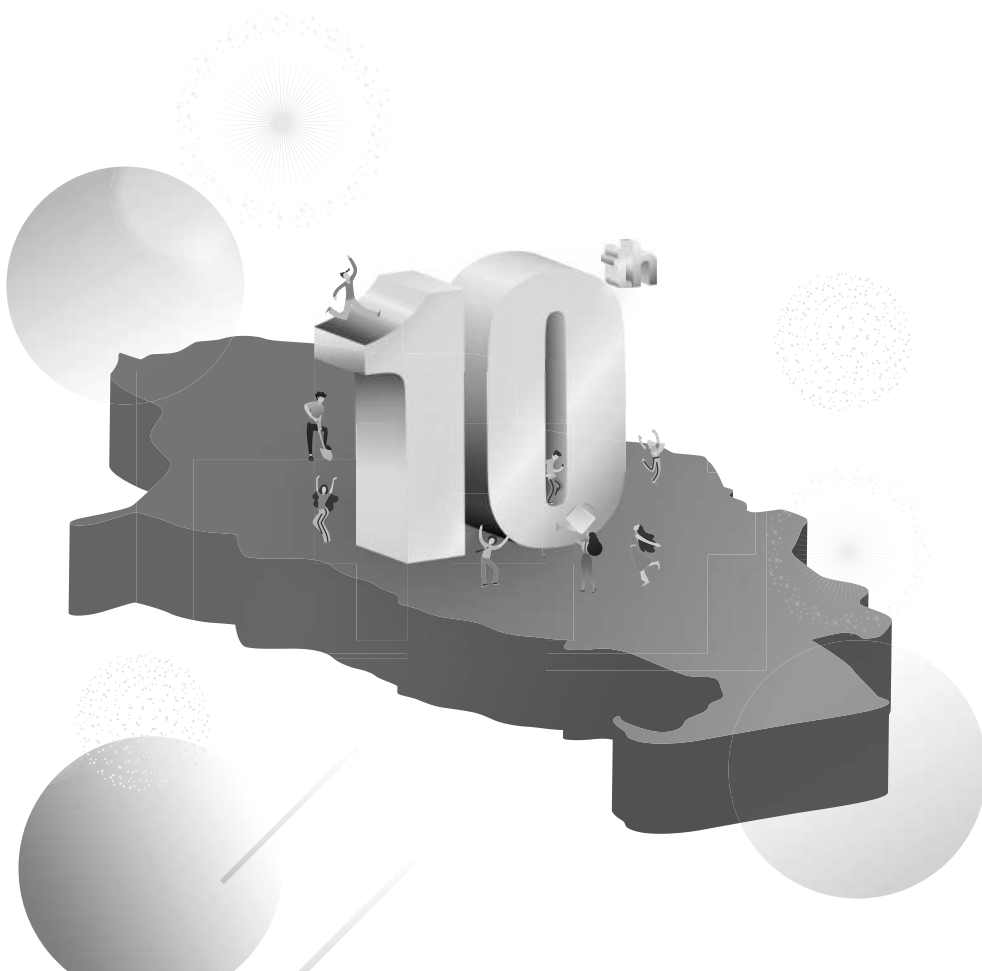
오경희 서울시 시민숙의예산담당관

김병무 現은평구 5기 주민참여위원장

오현순 공공의제연구소 오름 소장

오수길 고려사이버대학교 교수

”



# 주민참여예산제도 확대를 위한 정부 정책 방향

## 대통령소속 자치분권위원회 전문위원 노계향

대통령소속 자치분권위원회는 문재인정부의 핵심국정과제인 자치분권 실현을 추진하는 자문위원회로서 자치분권 총괄 조정 기구입니다. 이 위원회에서 저는 중앙에서 설계된 제도와 정책이 현장에서 어떻게 구현되고 있는가를 살펴보고 이를 다시 제도와 정책에 반영하는 일을 하고 있습니다.

### 1. 들어가며

문재인정부는 강력한 자치분권을 지향합니다. 새로운 국가발전전략으로 자치분권 체제를 확립해야하고 이 기반은 주민주권 구현에 있다는 것이 문재인 정부의 자치분권 정책의 바탕입니다. 이를 기본으로 국민이 주인인 정부와 고르게 발전하는 지역이 5대 국정과제로 선정되었고, 이 국정과제 실현을 위해 우리 위원회는 2018년 9월 자치분권 종합계획을 통해 6대 전략을 수립했습니다.

6대 전략은 다음과 같습니다.

주민주권 구현, 중앙권한의 획기적인 지방이양, 재정분권의 강력한 추진, 중앙-지방 및 자치단체 간의 협력강화, 자치단체의 자율성과 책임성 확대, 지방행정체제 개편과 지방선거제도 개선. 이에 따른 33개 시행과제도 마련되어 각 부처가 이행 중에 있습니다.

저는 주민주권 구현 전략의 시행계획 중 오늘 주제가 되는 주민참여예산제도 관련 주민참여예산제도 실질화를 위한 정부의 정책방향에 대해 말씀드리고자 합니다.

### 2. 주민참여예산제도의 실질화 방안

첫 번째 방안은 지역의 특성을 반영한 주민참여예산기구 설치 확대입니다. 지역의

특성을 반영한 주민참여예산기구 설치를 자치단체에 적극 독려하고 있으며, 이의 결과로 주민참여예산위원회 등 주민참여예산기구 운영 자치단체가 17년 202개에서 20년 234개로 확대되었으며, 22년까지는 243개 전 자치단체에 주민참여예산기구 구성을 완료할 예정입니다.

두 번째 방안은 주민참여 범위를 자치단체 ‘주요사업’ 및 ‘예산 전 과정’으로 확대하기 위한 제도적 기반을 마련하였습니다. 지방재정법 제39조를 개정하여 주민참여 범위를 확대하였고 그 후속조치로 지방재정법 시행령 46조를 개정하였습니다. 또한, 2019년 7월, ‘지방자치단체 예산편성기준’ 제3조 제4항을 신설하여 지방자치단체 예산 편성·집행·결산 등 예산 전 과정에 주민이 참여할 수 있도록 의무화하였고, 은평구에서도 이 제도를 효과적으로 운용 중에 있다고 알고 있습니다.

세 번째 방안은 맞춤형 컨설팅 상설화입니다. 행안부는 2018년부터 주민참여예산 운영의 애로사항을 해결하고자 민간 전문가를 포함한 컨설팅단을 구성하여 맞춤형 컨설팅을 제공하고 있습니다. 수요조사를 거쳐 작년에는 서울, 경기, 중부, 경북, 경남, 호남, 제주의 7개 권역, 50개 자치단체를 대상으로 운영실태 진단, 애로사항 해결 및 추진방향을 제시하였습니다. 또한, 후속조치 논의간담회를 마련하여 장애요인 분석 및 개선방안을 마련하였는데 최초 예산편성으로 한정되었던 컨설팅을 전 과정으로 확대하여 보다 실효성 있는 컨설팅을 전개하였습니다.

올해는 코로나로 인해 지역이 축소되었지만 이후에도 매년 컨설팅을 진행하며 현장에서 발생하는 애로사항을 해결하는데 도움이 되도록 할 예정입니다.

이 외에도 자치단체 관심제고를 위해 우수자치단체를 선정하여 재정인센티브를 제공하고 우수사례를 전파하고 있으며, 사회적 공감대 형성을 위해 제도 도입이후 최초로 담당 공무원 교육용과 일반 주민용 동영상, 카드뉴스, 리플릿, 우수사례집 등 홍보컨텐츠를 제작, 전략적 기획홍보를 실시하였습니다.

### 3. 마치며

행안부는 종합계획 실행을 위한 시행계획을 매년 수립하고 있으며, 위원회는 수립된 시행계획이 제대로 실행되고 있는지 평가하는 기능을 맡고 있습니다. 위에서 말씀드린 모든 사항이 지난 2년간 진행된 사항입니다. 올해도 곧 평가를 하게 되는데 행정이 시행완료로 우수 평점을 받는 것과 현장의 체감도와는 차이가 있음을 알고 있기에 위원회에서는 주민참여예산제도를 통한 주민참여가 보다 더 활성화되고 구체화될

수 있도록 다각적 모니터링을 지속적으로 진행, 제도 개선에 힘쓸 예정입니다.

또한 주민주권 구현의 또 다른 핵심과제로 진행 중인 주민자치회와 주민참여예산의 연계에 있어서도 다양한 사례를 발굴 중에 있습니다. 은평구는 주민참여예산 운영의 선도자치단체입니다만 타 지역은 여전히 형식적으로 진행되는 곳이 많습니다. 이러한 지역들은 주민자치회 활성화와 더불어 주민참여예산이 활성화 될 수 있으리라 보여집니다.

은평구는 온라인 숙의단 운영, 사업이 아닌 과제 중심의 의제 발굴 등 고도화된 주민참여예산제 모형을 보여주고 있습니다. 협치담당관님의 발표내용을 보며 우리나라 주민참여예산제도의 정착은 은평구에 달려있다는 생각이 들었습니다.

무척 감사한 마음입니다. 앞으로도 잘 부탁드립니다 말씀으로 토론을 갈무리하겠습니다. 감사합니다.

※ 참고

□ 지방재정법

**제39조**(지방예산 편성 등 예산과정의 주민 참여) ①지방자치단체의 장은 대통령으로 정하는 바에 따라 법률」에 따라 지방예산 편성 등(「지방자치법」 제39조에 따른 지방의회의 의결사항은 제외한다. 이하 이 조에서 같다)에 주민이 참여할 수 있는 제도(이하 이 조에서 “주민참여예산제도”라 한다)를 마련하여 시행하여야 한다.

② 지방예산 편성 등 예산 과정의 주민 참여와 관련되는 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 지방자치단체의 장 소속으로 주민참여예산위원회 등 주민참여예산기구(이하 “주민참여예산기구”라 한다)를 둘 수 있다.

1. 주민참여예산제도의 운영에 관한 사항
  2. 제3항에 따라 지방의회에 제출되는 예산안에 첨부하여야 하는 의견서의 내용에 관한 사항
  3. 그 밖에 지방자치단체의 장이 주민참여예산제도의 운영에 필요하다고 인정하는 사항
- ③ 지방자치단체의 장은 주민참여예산제도를 통하여 수렴한 주민의 의견서를 지방의회에 제출하는 예산안에 첨부하여야 한다.

□ 지방재정법 시행령

**제46조**(지방예산 편성 등 예산과정의 주민 참여) ①법 제39조제1항에 따른 지방예산 편성 등 예산과정(이하 이 조에서 “예산과정”이라 한다)에 주민이 참여할 수 있는 방법은 다음 각 호와 같다.

1. 공청회 또는 간담회
2. 설문조사
3. 사업공모
4. 그 밖에 주민의견 수렴에 적합하다고 인정하여 조례로 정하는 방법

② 지방자치단체의 장은 제1항에 따라 수렴된 주민의견을 검토하고 그 결과를 예산과정에 반영할 수 있다.

# 서울시와 은평구 주민참여예산

## 서울시 시민숙의예산담당관 오경희

올해 10주년을 맞은 은평구 주민참여예산제는 국내 가장 선도적인 참여예산 시행 사례로 인정받고 있으며, 서울수도 시민참여예산 발전과정에 은평구 사례를 많이 참고하였음. 앞으로도 서로 활발한 정보 공유 및 협력 관계를 유지하며, 선의의 경쟁 및 동반 발전을 바랍.

은평구 참여예산에 대한 발제자의 평가 및 개선방향 의견에 기본적으로 공감함. 은평구는 서울시든 참여예산을 적극적으로 시행해온 지자체들의 현 상황과 고민은 비슷하기 때문에 발제자의 의견은 서울시 참여예산에도 많은 참고가 될 것으로 보임.

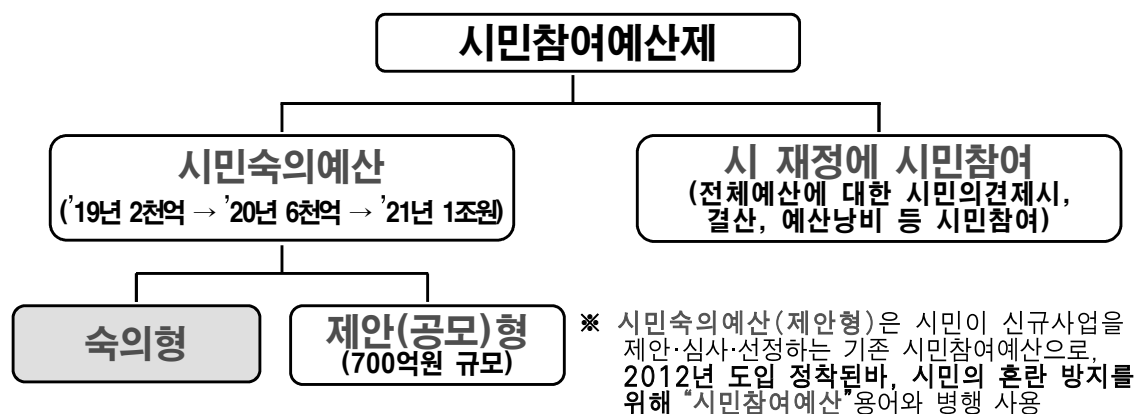
다만, 자세히 내용을 살펴보면 같은 고민에 관해서도 은평구와 서울시가 선택한 해결방안이 달랐다는 것을 알 수 있음. 이는 각 지자체의 행정·재정적 환경 차이 등에 따른 선택의 차이로 어느 쪽이 정답이 될 수 있는 문제는 아님. 오히려 서로 다른 해결방안을 참고함으로써 더 나은 제도적 발전을 이룰 수 있다고 봄.

예를 들어 예산 전반에 대한 주민참여 강화를 위해 은평구는 예산팀 조정을 거친 전체 예산편성안에 대해 참여예산위원회 심사 및 민관조정협의회 절차를 거치는 방식을 택한 데 비해, 서울시는 참여예산위원회 내 온예산분과를 두어 전체 예산편성안 초안에 대한 분석 및 평가를 담은 시민의견서를 작성하여 가감 없이 의회에 예산안과 함께 제출하는 방식을 택했음. 서울시는 여기서 한발 나아가 2019년부터 부서별 예산요구안을 만드는 사업계획의 초기 단계부터 민관숙의를 거치도록 제도화한 시민숙의예산을 도입하였고, 내년 연간 1조원 예산에 대해 숙의예산을 적용할 계획임.

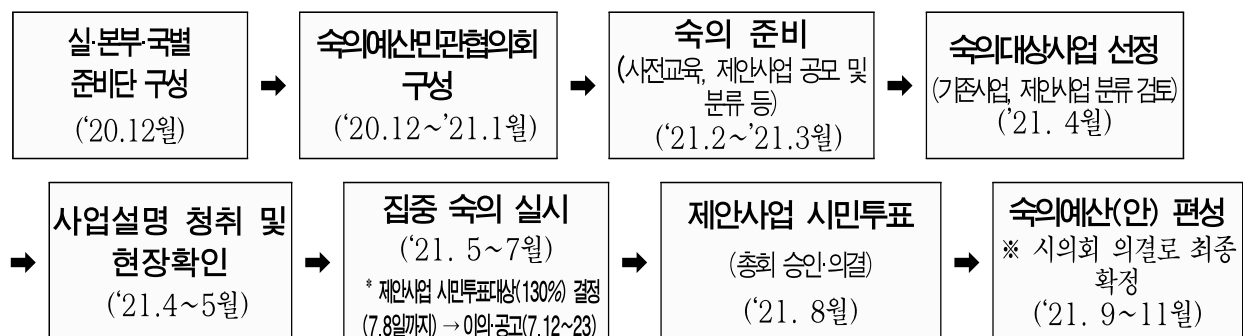
또한, 시민제안사업에 대한 검토·숙의의 질을 높이기 위한 방안에서도 은평구와 서울시는 중점 방향은 유사하나 세부적으로는 차이가 있는 해결방안을 택하고 있음. 두 지자체 모두 단순 사업 공모 방식에서 탈피해 시민의 진정한 요구를 수렴하고 검토과정의 숙의성을 높이는 데 초점을 두고 있음. 하지만 구체적인 방식을 보면, 은평구는 자유로운 시민제안을 접수받아 분류 및 정책과제로 만든 후 주민투표로 선정한 정책과제별 숙의과정을 통해 최종 사업계획을 수립하는 방식을 택했음. 이에 비해 서울시는 제출받은 사업제안서를 민관숙의를 통해 구체화, 통폐합하여 사업계획으로 만들어내고, 이후 개별 사업계획에 대한 시민투표로 최종 사업을 선정하는 방식을 택하고 있음.

## <서울시 시민숙의예산의 개념 및 운영절차>

### □ 시민참여예산제 체계도

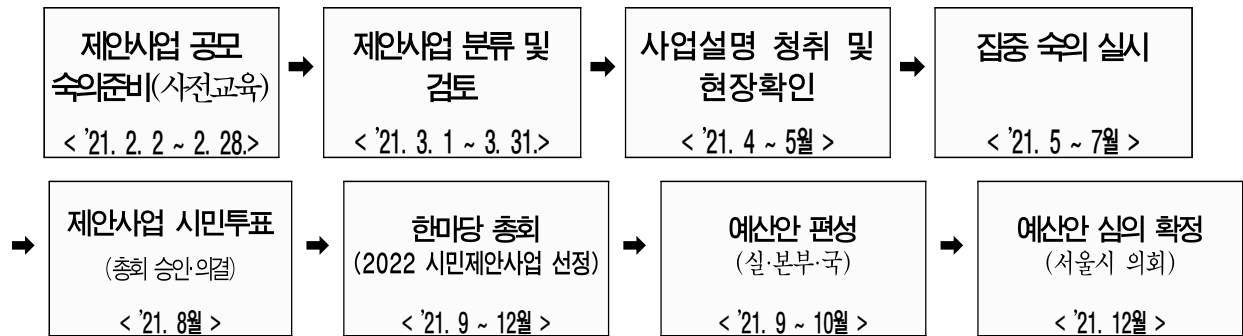


### □ 시민숙의예산 운영절차(안) - 2021년 계획 검토중



## <서울시 시민참여예산 시민제안사업 숙의과정>

□ 시민제안사업 숙의.선정절차(안) - 2021년 계획 검토중



※ 숙의과정에서 시민제안사업의 구체화(수정·보완) 및 유사사업 통합 가능

나아가, 2021년부터는 기존사업 숙의와 시민제안사업 숙의를 하나의 시민참여 과정으로 통합 운영할 계획임. 즉, 시민이 기존·계속사업을 포함한 예산 전반에 대한 민관숙의를 하면서 동시에 해당분야 시민제안사업을 숙의하도록 하는 것임. 이렇게 결정한 이유는 시민참여의 폭과 깊이를 강화하는 동시에 참여하는 시민이 전체 예산의 효율·효과성을 고려한 종합적인 판단을 할 수 있도록 하기 위해서임.

이러한 서울시의 실험이 잘 정착할 경우 전체 예산에 대한 시민의견 수렴과 시민의 새로운 예산요구 반영의 양대 시민참여예산 활동이 보다 실질적으로 융합되고 이를 통해 시민참여 결과의 질이 한층 높아질 것으로 기대함. 서울시가 은평구의 여러 선도적 사례를 참고해왔듯 은평구도 서울시 등 타 지자체의 사례를 참고함으로써 더욱 성숙한 제도 운영을 기대할 수 있으리라 생각함.



## 은평구 주민참여예산 지나온 10년을 되돌아 보며, 다가올 10년을 준비한다.

은평구 5기 주민참여위원장 김병무

앞서 발재해 주신 조재학 협치조정관님의 설명처럼 지난 10년 은평구 주민참여예산은 질적, 양적 성장뿐만 아니라 타 자치단체의 선도적 롤모델로서 그 역할 또한 의미있는 존재감을 보여 주었다고 생각합니다.

오늘 이 자리를 빌어 은평구 주민참여예산의 10년을 같이해 주신 많은 참여예산위원님들과 행정 및 모든 관계자 여러분께 5기 위원장으로 그간의 노고에 감사드립니다.

이제 지나온 10년은 이미 지나간 과거입니다.

지나온 과정을 돌이켜 보고 부족함을 채우고 새로움을 발굴해 내는 성장하는 10년을 어떻게 준비하고 어떻게 실행할 것인가?

이것이 우리 은평구 주민참여위원회가 풀어야할 과제라 생각합니다.

첫째, 지금 참여예산은 국민참여예산, 서울시 참여예산, 교육청 참여예산 등 확장예산을 거듭하고 있습니다.

이 확장국면에 편승해 은평구 주민참여예산은 국민참여예산에 보다 적극적으로 대응하여 인접 자치구와 협업을 통해 동반성장의 로드맵을 만들어 가겠습니다. 그러므로 자치구별 중복예산 절감, 특색과 다양성 발굴에 효과적이라 생각합니다. 이 시점에서 구의회와도 협력관계 및 사업극대화를 위한 정보공유도 해 나가겠습니다.

둘째, 은평구민의 주민참여예산에 대한 인지도 확대와 다양한 동참입니다.

많은 구민이 참여한다고는 하나 아직도 구민인지도는 많이 부족한 것이 현실입니다. 또한 소수의 목소리, 다문화 사회와 다양한 계층의 참여에 힘쓰겠습니다.

셋째, 참신하고 튼튼한 아이디어 사업발굴과 그 사업을 실행시켜줄 사업주체 즉, 행정의 인식 개선 및 조직개선에도 힘을 내겠습니다. 아무리 좋은 아이디어도 사업구체화 과정에서 사업편리성에 매몰되어, 그저 그런 사업이 되는 것을 방지하자는 것입니다.

넷째, 주민이 체감하고 만족할 수 있는 예산 성과 창출을 위해 예산의 분배와 형평성에서 벗어나 제대로 된 사업의 로드맵 구축과 성공적 주민 만족도를 위해 연속사업으로 추진 방향도 모색하겠습니다.

다섯째, 은평구 주민참여예산은 지금 커다란 변화의 실험대에 서 있습니다. “동 참여예산위원회와 동 주민자치위원회가 결합하여” 서울시의 방침에 따라 주민자치회로 내년 16개 전동 실시를 눈앞에 두고 있습니다. 은평구는 꼭 가야할 길이라면 새롭게 “은평형 주민자치회”로 만들어 보자는 김미경구청장님의 뜻에 따라 “서울시 주민자치회 조례에 은평구 참여예산 조례의 기능부분을 탑재 시켰습니다. 두 조직의 합리적 결합과 시너지 효과를 위한 초석이라 생각합니다.

그러므로 “참여예산 실행사업”과 “주민세환원사업” 등을 성공적으로 수행함으로써 16개동이 동별 특색에 맞는 사업발굴을 함으로 차별성 있는 동으로 거듭날 수 있고, 바로 이것이 “은평형 주민자치회”의 가야할 방향이라 생각합니다.

은평형 주민자치회 전동 실시와 함께 가장 현명하고 합리적인 협력관계 설정으로 새로운 은평 발전의 전환점으로 시작되길 바라겠습니다.  
감사합니다.

# 은평구 참여예산제 발전을 위한 제언

공공의제연구소 오름 소장 오현순

참여예산제는 처음에는 지방재정의 효율성과 투명성, 재정건전화를 위한 수단으로, 즉 정부의 지방재정에 대한 통제를 목적으로 전국적으로 의무화되었습니다. 그런 점에서 주민의 예산감시 기능에 초점이 맞춰져 있었고, 점차 지역자치, 시민참여 활성화 등으로 참여예산의 가치와 이념이 확장되어 갔습니다. 이처럼 참여예산제도는 고정된 것이 아니라 역동적으로 변화 발전하고 있습니다. 광역단위, 기초, 마을 등 지역의 조건과 환경에 맞춰 변화하고 있습니다. 참여예산이 예산 감시를 넘어 문제 해결 중심으로 바뀌면서 어떻게 하면 참여예산이 지역문제 해결에 도움이 될 수 있을지, 그리고 지역문제 해결을 위한 자치역량을 강화할 수 있을지를 중심에 놓고 제도의 개선 방향을 설정하고 있다고 볼 수 있을 것 같습니다. 그러한 점에서 은평구가 손에 꼽힐 정도로 모범적으로 참여예산을 변화, 발전시켜나가고 있다고 생각합니다. 한 걸음 더 진전을 위한 변화를 꾀하고 있는 상황에서 부족하지만 몇 가지 생각들을 제시해 보고자 합니다.

## 1. 더 튼튼하게 : 주민의 연결과 성장을 통한 주민역량 강화

은평구는 지역퍼실리테이터 그룹 양성을 통해 주민참여를 촉진하고 활성화하는 데 큰 역할을 하고 있습니다. 주민과 주민 간, 주민과 정부 간의 소통의 매개, 촉진 역할을 함으로써 지역주민의 시민성 발현과 주민역량 강화를 견인하고 있다는 점에서 매우 고무적입니다. 행정 차원에서는 여전히 참여예산의 목적이 예산의 효율성과 투명성 등에 초점이 맞춰져 있는 듯합니다. 주민자치역량 강화 또한 이를 위한, 일종의 전문성을 강화하기 위한 하나의 수단 정도로 생각하는 경우가 많은 것 같습니다. 하지만 참여예산은 행정의 기능적 차원을 넘어 사회적 차원에서 시민성을 배양하고 튼튼한 시민사회를 만들기 위한 장치로 인식되어 가고 있습니다.

그럼 점에서 지역퍼실리테이터 그룹의 성과를 바탕으로 주민의 연결과 성장을 도모하는 시민모임 확산에 더 많은 지원이 이루어졌으면 합니다. 지역사회에서 민주주의 주체로서 평등한 정치적 시민들의 자율적인 통치를 복원시키고 그동안 혼자 감당해야 했던 개인의 문제를 주민(주민모임)의 연결을 통해 사회적으로 만들고 지역사회가 함께 해결방안을 찾아보는 과정을 일상화하자는 겁니다. 일상적으로 참여할 수 있는 시민모임, 공론장이 참여예산으로 자연스럽게 연결될 수 있으면 더욱 좋겠습니다. 이러한 경험들의 축적은 시민사회 생태계를 튼튼하게 하고 주민역량을 강화하는 데 역할을 할 것으로 기대됩니다.

## 2. 더 공평하게 : 포용성 확대

주민참여 확대 방안에서 중요하게 고려되어야 할 점은 포용성, 형평성의 확대라고 생각합니다. 주지하다시피 미국 뉴욕시는 공공자금을 배분함에 있어 형평성을 매우 중요하게 생각하고 있습니다. 인종, 민족, 연령, 능력, 성적 지향, 성정체성, 장애, 사회경제적 지위, 출신지, 시민권, 종교 등을 포함하여 누구도 차별받지 않고 공공자금 배분을 위한 의사결정 과정에 접근할 수 있게 노력하고 있습니다.

은평구도 참여예산제도의 포용성 확대를 위해 장애인, 1인 가구, 비문해인, 다문화 등 사회적 약자를 위한 예산배분과 ‘당사자 참여 프로그램’ 개발 추진 중에 있습니다. 인구구조의 변화 등으로 1인 가구가 급격하게 증가하고 있는 상황에서 1인 가구에 대한 예산 배분이 인상적입니다. 앞으로도 더 많은 소외된 약자들이 참여할 수 있는 방안들을 적극적으로 모색할 수 있었으면 합니다. 참여예산이 단순히 아껴 쓰는 것을 넘어서 어떻게 하면 사회적 약자가 소외되지 않고 공평하게 쓸 것인가에 관심을 가져야 한다고 생각합니다.

## 3. 더 폭넓게 : 기존 예산에 대한 주민참여 확대

예산의 우선순위, 일몰예산 등을 결정하는 과정에도 주민참여가 필요하다고 생각합니다. 예산의 우선순위는 정책의 철학과 가치를 결정하는 것입니다. 주민주권 시대에 맞춰 기존 예산사업의 우선순위도 주민의 의견이 반영되어야 한다고 봅니다. 은평구는 행정의 변화 요구를 반영하기 위해 일몰사업에 대한 심사를 진행하고 있습니다. 다만 의무지출 예산에는 법제도적으로 시민들이 관여할 수 없다는 점에서 심사 대상에 포함되지 않고 있습니다. 하지만 지방행정에서 사업의 목적과 내용을 충

분히 달성했음에도 불구하고 계속적으로 예산이 집행되는 것은 예산의 낭비만 초래할 뿐입니다. 비중이 적은 재량예산으로 시급한 문제들을 능동적으로 대응하기 어렵습니다. 법적 개정이 필요한 부분이지만 참여예산제를 통해 더 많은 일몰사업에 대한 검토와 심의가 이루어져야 합니다.

#### 4. 더 깊게 : 대면민주주의를 통한 숙의성 강화

은평구는 올해 온라인 숙의단을 구성하여 진행하였고 내년부터는 온-오프라인 주민 참여 플랫폼을 운영할 계획입니다. 코로나19 상황에서 은평구는 온라인 참여의 가능성을 보여줬습니다. 온라인 시민참여는 여러 장점이 있습니다. 참여의 편의성, 접근성, 개방성 등을 높일 수 있습니다. 하지만 온라인 시민참여가 기본이 되어서는 안 된다고 생각합니다. 의사소통의 한계와 공감능력의 저하 등의 문제가 발생하여 민주주의의 주체로서 가져야 할 핵심적인 시민의식과 역량에 크게 도움이 되지 않기 때문입니다. 특히 온라인을 통해 참여의 ‘양’은 확보할 수 있을지 모르지만, 참여의 ‘질’을 보장하는 것은 쉽지 않습니다. 참여의 질은 결국 숙의민주주의를 활성화하는 것인데, 온라인을 통해서도 한계가 있습니다.

“얼굴이 얼굴로서 드러나야 사람에게 대한 사랑이 열린다.” (E. 레비나스)

성찰에 기반 한, 자기 선호의 변경 가능성을 염두 해 둔 숙의가 되기 위해서는 만나는 것이 더 효과적입니다. 익숙한 주민 간에는 온라인 소통이 큰 문제가 없겠지만 처음 접하는 주민 간에는 면대면 소통이 필수적이라고 봅니다.

온라인 참여는 보완적 장치이지 대면민주주의(face-to-face democracy)를 대체할 수 없다고 생각합니다. 비대면이 뉴노멀이 된다는 것에 대한 비판입니다. 코로나 위기 처럼 최악의 상황에서 비대면이 불가피한 경우에는 보완적으로 비대면을 선택할 수 있을 것이고, 참여의 개방성을 높이고 다양한 정보와 의제의 아카이빙 기능을 위한 보완적 기제로 활용하는 데는 이견이 없습니다. 다만 온라인에서 토론문화가 활성화될 수 있는 방안을 모색하는 것과 더불어 코로나 위기와 같은 상황에서도 오프라인 공론장을 활용할 수 있게 공간의 재배치와 혁신을 적극적으로 모색할 필요가 있습니다.

#### 5. 더 멀리 : 불확실성 시대, 공공의제의 사회화를 위한 역할 강화

초불확실성 사회의 도래로 혼돈의 시대를 맞이하고 있습니다. 21세기는 20세기 환경과 크게 다를 겁니다. 겪어보지 않는 위기가 나타나고 있고 새로운 산업, 기술 등이 등장하고 있습니다. 노동절약형 기술진보에 따른 산업구조 재편, 매우 빠른 초고령화 사회로의 진입, 코로나19로 전과는 다른 대응 과제의 출현, 인류의 생존과 지구 생태계를 위협하는 기후 변화 등 우리 사회와 전 지구적으로 직면한 과제에 대해서 참여예산에서 어떻게 담아낼 것인가에 대한 고민이 필요합니다.

특히 이번 코로나 위기를 교훈 삼아 참여예산을 통해 인간의 삶에서 진짜 중요한 게 무엇인지 다시 가장 밑바닥부터 물음이 시작되어야 한다고 생각합니다. 불안을 극복하고 다양성을 존중하고 사회적 약자들의 권리가 회복되고 인간의 존엄성을 지키기 위한 인식의 확장과 ‘공동의 그림’을 만들어가는 것이 필요합니다.

참여예산을 통해 의제를 사회화하는 역할 또한 강화되어야 합니다. 민주주의의 엔진은 갈등입니다. 과거에는 공공갈등 대부분을 대의민주주의제도에 위탁했다면, 주민참여예산제도는 공공갈등을 직접민주주의 방식으로 다루는 방식으로의 전환을 의미하기도 합니다. 따라서 공공의제에 대한 갈등이 사회화되고 치열한 토론과 합의를 통한 지역사회의 문제를 해결해 나가는 것이 무엇보다 중요하다고 생각합니다.

은평구가 계획하고 있는 온-오프라인 주민참여 플랫폼이 바로 이러한 의제들을 논의할 수 있는 공론장이 되어야 한다고 생각합니다. 당장의 불편함을 해소하기 위한 것과 더불어 일찍 도래하고 있는 미래의 위기들을 함께 고민하는 장으로 참여예산이, 특히 은평구가 좋은 사례들을 만들어 가기를 바랍니다.

# 주민참여예산제 성과와 한계 및 은평구 개선방안

고려사이버대학교 교수 오수길

## 1. 주민참여예산제의 의의와 논점

### ○ 주민참여예산제도의 의의

- 주민참여 측면: 예산편성권의 분권화 또는 권한이양으로 예산편성과정에 주민이 직접 참여하는 것을 주민참여제도의 일종
- 거버넌스 측면: 지역사회의 문제해결을 위한 지방자치단체와 주민의 협력모델
- 재정민주주의 측면: 예산편성과정의 시민참여로 지방재정 운영의 투명성, 공정성, 효율성 확보
- 숙의민주주의 측면: 담론적 정책 결정과 숙의민주주의 구현의 제도적 장치

### ○ 주민참여예산제도의 기본 원칙

- 모든 시민의 참여권리 부여
- 지역공동체와 함께하는 예산안 토의
- 직접민주주의와 대의민주주의제의 조화를 이루는 의사결정과정
- 시민사회의 일반기준과 지자체의 전문기준의 조화

### ○ 주민참여예산제 운영과 관련한 성찰 필요성과 개선 방안

- 참여예산 과정을 위한 자원의 확대, 전통적으로 배제된 계층의 참여, 새로운 기법과 관계 구축, 지역사회 기반 유지와 형평성 및 필요 이슈 고려
- 주민참여의 대표성 강화, 참여주체의 전문성 강화, 참여예산의 실효성 강화
- 지방의 민주주의와 숙의 정치를 활성화하는 새로운 공공영역의 창출 의미
- 전략적 재원, 풀뿌리 지도자, 접근 가능한 설계, 확장력 등을 통한 민주주의의 변화와 사회정의 구축

○ 숙의민주주의의 접목

- 특수 이익집단이 의사결정 방식을 지배하는 것이 아니라 모든 일반 시민들이 평등하게 참여할 수 있는 기회를 부여
- 참여자들의 동등한 권한과 지위를 보장
- 개인의 이익을 넘어 공공의 이해를 기반으로 하는 합의가 형성될 수 있는 가능성
- 성찰적 심의를 바탕으로 한 의사결정의 질이 제고와 참여자들의 정치적 효능감

2. 한국의 주민참여예산제와 비판

○ 2001년 ‘전국예산감시네트워크’ 워크숍을 통하여 포르투알레그레 사례가 소개되면서 도입 논의가 촉발

- 2004년 지자체 예산편성 지침에 권고의 형태로 반영
- 2003~2004년부터 광주광역시 북구와 울산광역시 동구 등의 제도 도입
- 2005년 「지방재정법」 개정을 통해 지자체가 주민참여예산제를 운영할 수 있는 법적 근거가 마련
- 2011년 「지방재정법」 개정을 통해 시행이 의무화

○ 주민참여예산제 운영의 성과와 한계

- 지역주민이 자신의 선호를 예산편성과정에 투영할 수 있는 제도적 장치가 중요
- 제도 운영에서의 개선 필요
- 시민단체의 상향식 방식의 참여 기제가 마련되거나 강력한 리더십이 존재할 때 효과적으로 확산
- 사업 주도형 참여예산, 낮은 주민 참여와 다수 주민의 무관심, 참여예산 사업을 둘러싼 과열 양상과 갈등, 전체 지자체 예산에 대한 주민 수요와 거시적인 방향 제시 미흡, 주민참여예산위원회의 취약한 시민 대표성, 모든 시민을 포용하는 형평성 관점 부족, 본질보다 절차와 과정 합리성에 대한 에너지 소모, 운영에 대한 모니터링과 평가 시스템 취약, 일반자치단체와 교육자치단체 간의 이원적 운영 등

○ 포르투알레그레의 제도 및 운영과의 대비

- 현존하는 민주주의를 넘어 직접민주주의와 대의민주주의를 결합함으로써 시민



이 공적 영역의 영구적인 주역이 되게 하는 것

- 예산 총회 내내 자유롭고 보편적으로 참여할 수 있는 것
- 총예산과 모든 공공 정책을 충분히 토론할 수 있는 것
- 선출된 대의민주주의의 메커니즘인 지방의회의 권한을 배제하지 않고 향상시킨다는 것
- 주민의 결정을 기록하고 모두가 볼 수 있게 하는 등 자율, 자치, 공개라는 자체 규약이 필요하다는 것

### 3. 은평구의 운영과 개선

#### ○ 2010년 서울시 최초로 관련 조례를 제정

- 서울시 25개 기초지자체의 주민참여예산제를 숙의민주주의 관점에서 분석한 기존 연구에서 은평구는 2012~2014년 각 년도 종합점수 1위
- 담당인력 수, 주민참여예산위원회 참여자 수, 운영평가 참여자 수 등
- 주민참여의 폭 확대 및 논의 과정의 숙의성 확보를 위한 지속적인 노력

#### ○ 주민 의사 반영 측면의 개선 방향

- 모든 구민에게 적극적으로 참여 기회를 제공하여, 직접민주주의 제도로서의 의미를 더욱 살리기: 유관 단체 공동 주관과 완전 개방형 운영으로 마을공동체의 직접민주주의를 구현

#### ○ 제안과정 개선과 사업의 질적 개선 방향

- 사업 제안 중심이 아니라 의제 제안과 숙의 과정 중심으로 재구성
- 의사결정의 질적 수준 제고, 참여예산사업의 실효성 제고, 구정 전반에 대한 영향 확대, 제 주체의 공감과 협력 속에서 제도 운영

#### ○ 협치와의 배합과 적용

- 협치 자체가 또 다른 과업이 되지 않도록 해야 할 것이고, 협치의 구체적인 경험 축적되는 것이 중요
- 어떤 ‘협력 사업을 해야 한다’라는 접근에서 어떤 ‘문제를 해결해보자’라는 접근으로: ‘이해관계’의 개입에서 지역의 핵심적인 문제 영역과 의제를 도출해 보도록 하여 ‘공공성’을 중심으로 한 논의로



은평구 참여예산 10주년

주민참여예산제 현재와 미래  
대토론회



은평구 주민참여위원회·협치담당관