

Issue Brief

JEJU WOMEN & FAMILY RESEARCH INSTITUTE

[No.61]

발행처 : (재)제주여성가족연구원 | 발행일 : 2022. 3. 31 | 발행인 : 민무숙

사회통합 관점에서 본 제주특별자치도 주민참여예산제 개선 방안

강 권 오 연구위원

목 차

1. 들어가면서
2. 제주특별자치도 주민참여예산제 개요
3. 제주특별자치도 주민참여예산제 현황 분석
4. 분석결과 요약 및 시사점
5. 사회통합을 위한 주민참여예산제 개선방안



1. 들어가면서

- 제주특별자치도는 행정 부문의 효율성 개선, 재정 투명성 확보, 주민참여 확대 등을 목적으로 2011년 주민참여예산제를 도입하였으며, 그 결과 제주지역 주민들의 예산과정 참여를 위한 법적 토대가 조성되었음
 - 2006년 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 최초로 주민의 예산과정 참여를 규정하였으며¹⁾, 이후 2011년 「주민참여예산제 운영 조례」 제정, 2012년 「제주특별자치도 주민참여예산연구회 구성 및 운영에 관한 규칙」 제정 등을 통해 운영 기반을 마련하였음
- 제주특별자치도는 주민참여예산제도의 효율적인 운영 및 예산의 균형적 배분 등을 목적으로 주민참여 예산제도를 주민공모 형태로 운영하고 있으며, 주민들의 참여를 통해 실질적인 수요를 발굴하여 예산을 지원하고 있음
 - 2013년 최초로 296건, 132억원 규모의 제주특별자치도 주민참여예산사업이 시행되었으며, 2021년 현재 200억원 수준으로 예산 규모가 증가하였음
- 주민참여예산제도는 성별, 계층별, 지역별 형평성을 지향하고 있으나(국미애 외, 2013), 현재 제주특별자치도 주민참여예산제도는 주민공모 형태로 운영되고 있음에도 불구하고 여성이나 노인, 장애인, 저소득 임금 근로자 등의 적극적 참여가 이루어지지 못하고 있음
 - 공모 형태로 사업이 발굴됨에도 불구하고 마을 이장을 비롯한 지역 지도자들이 수요 발굴의 주체로 활동함에 따라, 지역 내 소수 의견을 중심으로 한 다양한 사업 발굴이 이루어지지 못하고 있음
- 주민참여예산제도는 형평성의 측면에서 모든 사회구성원들에게 동일한 기회와 혜택이 제공되어야 할 필요가 있으나, 현실적으로는 ‘비주류’로 분류되는 사회구성원들에 대한 포용적인 정책 발굴 및 지원이 이루어지지 못하고 있는 상황이라고 할 수 있음
 - 사회통합이란 비 통합적 상태에 있는 사회 내 집단이나 개인이 적응을 통해 단일 집합체가 되어가는 것으로서, 세대, 소득, 부의 양극화로 인한 계층 갈등 등을 해소하고 건전한 사회를 유지하는 것을 의미함
 - 따라서 사회통합 관점에서 주민참여예산제의 개선이라 함은 예산과정 참여에 주민들이 참여하도록 함은 물론이고, 사회적으로 합당한 혜택을 받지 못하는 다양한 계층들이 이 과정에 참여할 수 있도록 제도화하는 것을 의미한다고 볼 수 있음
- 이에 본 연구에서는 현재 운영중인 제주특별자치도 주민참여예산제도의 운영 현황에 대해 분석하고, 이를 토대로 사회통합의 관점에서 주민참여예산제도 개선 방안을 도출하고자 함
 - 구체적으로 사업의 선정 현황 및 운영위원회 현황, 선정사업 키워드 분석 등을 통해 현재 운영되고 있는 제도의 문제점을 도출하고, 사회통합의 관점에서 이러한 문제를 개선하기 위한 발전적인 대안을 도출하고자 함

1) 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제127조(예산편성 과정의 주민참여)
 ① 도지사는 예산편성 과정에 주민이 공모방식 등으로 참여할 수 있도록 하여야 한다.

2. 제주특별자치도 주민참여예산제 개요

- 주민참여예산제란 예산편성에 지역주민들이 직접 참여하여 자신들의 선호와 우선순위에 따라 예산을 스스로 결정하고, 이를 통해 참여와 자기결정이라는 지방자치의 이념을 구체적으로 구현하기 위한 제도적 장치임
 - 주민참여예산제는 예산의 투명한 공개, 주민참여를 통한 예산 우선순위 결정, 지자체와 주민대표 간의 협의를 통한 실현가능한 예산편성 등을 통해 직접민주주의를 실현하는 대표적인 사례라고 할 수있음
- 제주특별자치도 주민참여예산사업은 주민 공모 과정을 통해 사업이 발굴되며, 지역사업, 참여사업, 광역사업 등으로 세분화되어 운영되고 있음
 - 지역사업은 읍·면·동 단위로 발굴되는 사업으로서, 각 읍·면·동별로 의무적으로 배정되는 사업임
 - 참여사업은 행정시 사무에 해당되거나 복수 읍·면·동에 걸쳐서 추진되는 사업으로서, 지역사업에 비해 넓은 지역을 대상으로 추진되는 사업이 여기에 해당됨
- 참여사업의 경우 읍면동별 추가 발굴 사업에 해당되는 지역참여사업과 시 본청에서 발굴하는 시정참여사업으로 구분됨
 - 광역사업은 도 단위로 발굴되는 사업으로서, 예산 규모가 설정되어 있지 않으며, 필요가 있다고 인정되는 경우 추가적으로 발굴되는 형태의 사업임
- 각 사업은 지역주민들이 직접 수요를 발굴하고 공모를 통해 사업을 신청한다는 공통점이 있으나, 공모에 참여한 사업을 선정하는 과정에서 차이가 있음
 - 지역사업은 지역주민을 대상으로 발굴된 사업 중 지역회의를 통해 1차적으로 선별하고, 행정시 조정협의회, 주민참여예산위원회 등의 심사를 거쳐 최종 확정됨
 - 참여사업은 지역회의, 행정시 조정협의회, 주민참여예산위원회의 심의를 거치는 프로세스는 지역사업과 동일하나, 그 과정에서 각 부서 검토과정을 거치며, 최종 선정 시 온라인 투표가 실시된다는 점에서 차이를 보임

[그림 1] 주민참여예산사업 발굴 프로세스





- 제주특별자치도 주민참여예산제도는 지역 주민들의 수요를 도출하고 이에 기반한 사업을 발굴하기 위해 지역주민대상 공모 절차를 도입하였으며, 이를 통해 매년 주민들이 희망하는 신규 사업을 추진하고 있음
- 주민참여예산제는 공모 주체나 분야에 대한 제한이 없이 공모가 가능하기 때문에, 지역 내에서 발생하는 다양한 현안 문제의 정책화가 가능한 직접민주주의의 대표적인 제도로 인정받고 있음

3. 제주특별자치도 주민참여예산제 현황 분석

■ 주민참여예산사업 선정 현황 분석

- 2013 ~ 2021년 제주특별자치도 주민참여예산 선정 사업 분석 결과, 주민참여예산으로 지원되는 예산액은 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있는 것으로 나타남
 - 제도의 시행 초기인 2013년도 132억원 규모로 지원되던 제주특별자치도 주민참여예산은 지속적인 상승을 거듭하였으며, 2021년 현재 200억원 규모로 예산액이 증가하였음
- 2013 ~ 2021년 주민참여예산사업의 예산규모는 지속적으로 증가하였으나, 이에 반해 사업 선정 건수는 큰 변동이 없는 것으로 분석됨
 - 2013년 총 296개의 사업이 발굴된 이후 매년 지속적으로 250 ~ 350개 수준의 사업이 발굴된 것으로 나타남
 - 이러한 결과는 주민참여예산사업으로 선정되는 개별 사업들의 예산액 규모가 증가하고 있음을 의미한다고 해석할 수 있음
- 2013 ~ 2021년 제주특별자치도 주민참여예산 선정 현황 변화 분석 결과, 서귀포시의 예산 규모 및 선정 사업 수 비중이 소폭 증가한 것으로 분석됨
 - 분석 결과에 따르면 2013년 기준 제주시와 서귀포시 간 예산액 규모 차이는 22.8%p(제주시 61.4%, 서귀포시 38.6%), 선정 사업 수 차이는 15.8%p(제주시 58.4, 서귀포시 42.6%)인 것으로 나타났으나, 2021년의 경우 예산액 규모 차이 15.0%p, 선정 사업 수 차이 9.0%p 수준으로 격차가 완화되었음
- 즉, 제주특별자치도 주민참여예산제도는 사업의 시행 과정에서 지속적으로 지역적 균형의 유지를 위한 시도를 지속하였으며, 그 결과 제주시와 서귀포시 간 사업 선정 및 예산 지원의 격차가 완화되었음

표 1 주민참여예산사업 선정 현황

구분	예산규모(억원)					선정사업(건)				
		제주시		서귀포시			제주시		서귀포시	
			%		%			%		%
2013년	132	81	61.4	51	38.6	296	173	58.4	123	42.6
2014년	131.6	80.6	61.2	51	38.8	254	151	59.4	103	40.6
2015년	132	81	61.4	51	38.6	256	151	59.0	105	41.0
2016년	150	90	60.0	60	40.0	251	136	54.2	115	45.8
2017년	170	102	60.0	68	40.0	285	156	54.7	129	45.3
2018년	200	120	60.0	80	40.0	283	158	55.8	125	44.2
2019년	200	120	60.0	80	40.0	289	154	53.3	135	46.7
2020년	200	120	60.0	80	40.0	302	159	52.6	143	47.4
2021년	200	115	57.5	85	42.5	334	182	54.5	152	45.5

출처 : 제주특별자치도 내부자료 재구성

■ 주민참여예산 운영위원회 구성 현황 분석

- 제주특별자치도는 주민참여예산제의 효율적 운영을 위하여 「제주특별자치도 주민참여예산제 운영 조례」에 의거하여 ‘주민참여예산위원회’, ‘주민참여예산지역회의’, ‘지역회의조정협의회’를 구성·운영하고 있음
 - 주민참여예산위원회는 도에 설치된 조직으로서, 예산과정에 대한 의견 제출, 주민의견수렴, 사업 심의 및 선정 등의 업무를 수행함
 - 주민참여예산지역회의는 읍면동에 설치된 조직으로서, 주민의견수렴의 업무를 수행함
 - 지역회의조정협의회는 행정시에 설치된 조직으로서, 지역회의에서 제출된 안건에 대한 협의, 읍면동 및 행정시 소관 사업에 대한 심의·조정 등의 업무를 수행함
- 주민참여예산 운영위원회는 여성, 장애인, 다문화가족 등 다양한 계층의 참여를 통해 예산의 투명성, 민주성을 확보하기 위한 노력을 지속하고 있음
 - 실제 위촉직 공모위원의 모집 과정에서 여성이나 사회적 약자 계층(장애인, 다문화가족 등)의 참여를 적극 권장하고 있으며, 해당 계층에 대한 충분한 참여가 이루어지지 않는 경우 재공고 등을 통하여 적정 수준의 위원을 확보하고자 시도하고 있음
- 주민참여예산 운영위원회 구성 현황 분석 결과에 따르면, 각 운영위원회 위원 중 남성의 비중이 여성에 비해 매우 높은 것으로 나타났으며, 이러한 현상은 상위조직에서 더욱 극명하게 나타나는 것으로 나타남
 - 주민참여예산 운영위원회 구성 현황 분석 결과, 읍·면·동에 설치된 주민참여예산지역회의의 여성위원 비중은 31.1%인 것으로 나타난 반면, 도에 설치된 주민참여예산위원회의 여성위원 비중은 14.5%에 불과한 것으로 나타남



- 주민참여예산지역회의의 경우 타 운영위원회에 비해 상대적으로 여성위원 비중이 높은 것으로 나타났으나, 그 비중은 지속적으로 감소하는 추세인 것으로 분석되었음
- 주민참여예산지역회의의 구성 현황 분석 결과, 1기 34.5%수준이었던 여성위원 비중은 5기에서 28.7% 수준으로 감소한 것으로 분석됨

표 2 주민참여예산 운영위원회 구성 현황

구분		주민참여예산 위원회			지역회의 조정협의회			주민참여예산 지역회의		
			남	여		남	여		남	여
1기	비중(%)	100.0	85.0	15.0	100.0	82.1	17.9	100.0	65.1	34.9
	위원 수(명)	80	68	12	67	55	12	1,877	1,221	656
2기	비중(%)	100.0	86.2	13.8	100.0	84.6	15.4	100.0	65.8	34.2
	위원 수(명)	80	69	11	65	55	10	1,761	1,158	603
3기	비중(%)	100.0	86.2	13.8	100.0	84.6	15.4	100.0	65.8	34.2
	위원 수(명)	80	68	12	72	64	8	1,332	980	352
4기	비중(%)	100.0	85.0	15.0	100.0	88.9	11.1	100.0	73.6	26.4
	위원 수(명)	80	68	12	73	65	8	1,168	833	335
5기	비중(%)	100.0	85.0	15.0	100.0	89.0	11.0	100.0	71.3	28.7
	위원 수(명)	80	69	11	72	65	7	1,120	810	310
전체	비중(%)	100.0	85.5	14.5	100.0	87.1	12.9	100.0	68.9	31.1
	위원 수(명)	400	342	58	349	304	45	7,258	5,002	2,256

출처 : 제주특별자치도 내부자료 재구성

■ 주민참여예산 선정사업 키워드 분석

- 본 연구에서는 제주특별자치도 주민참여예산사업으로 선정된 사업들의 경향을 파악하기 위하여 텍스트 마이닝을 활용한 키워드 분석을 실시하였음
- 키워드 분석은 문자로 된 데이터에서 가치 있는 정보를 도출해내는 방법으로서, 전체 텍스트에서 통계적 의미가 있는 형태소들을 추출하고 형태소 간의 패턴이나 추세를 도출하는데 활용되는 분석방법임
- 분석 대상은 최근 3년간(2019년 ~ 2021년) 선정된 주민참여예산사업을 대상으로 설정하였으며, 주민참여예산 사업에 선정되어 지원받은 각 사업의 사업명을 기준으로 분석을 실시하였음
- 주민참여예산사업의 심사 과정에서 사업명이 변경되는 경우가 발생할 수 있는 바, 각 연도별 제주특별자치도 재정공시 자료에 명시되어 있는 사업명을 기준으로 분석을 실시하였음
- 분석의 유의미성을 고려하여 출현 빈도가 높은 상위 100개의 키워드를 도출하였으며, 텍스트 전처리를 통해 불필요한 텍스트에 대한 필터링을 실시하였음
- 전처리를 통해 ‘관내’, ‘주변’, ‘거리’, ‘우리’, ‘특색’ 등 분석 결과에 영향을 미치지 않는 불필요한 단어들을 제거하였으며, ‘제주’, ‘중문’, ‘삼도1동’, ‘안덕면’ 등 지명과 관련된 단어들을 제거하였음

- 앞서 설계한 분석 모형에 따라 최근 3개년도 제주특별자치도 주민참여예산 선정 사업에 대한 키워드 분석 결과는 다음과 같음
- 최근 3개년 간 선정된 사업에 대한 키워드 분석 결과, 하드웨어 시설 조성과 관련된 키워드의 노출 빈도가 높은 것으로 분석되었음
 - 분석 결과에 따르면 ‘조성’, ‘설치’, ‘정비’, ‘시설’ 등 하드웨어 시설 조성과 관련된 키워드의 출현 빈도가 매우 높은 것으로 분석되었으며, 이는 3개년 간 동일한 추세를 보이는 것으로 나타남
- 하드웨어 시설조성과 관련된 키워드 이외에는 '마을', '안전' 등과 관련된 키워드의 등장 빈도가 높은 것으로 분석되었음
 - ‘마을’이라는 키워드가 빈번하게 노출되고 있는 이유는 주민참여예산의 발굴 과정에서 지역 내 지도자(이장, 주민자치위원장 등)들이 참여하는 경우가 많기때문에 나타나는 결과인 것으로 보여짐
 - 안전과 관련된 키워드(안전, 야간, 조명, CCTV 등)의 노출빈도는 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있는 것으로 분석되었으며, 특히 야간 시간대 안전과 관련된 키워드(야간, 조명, LED 등)의 노출빈도가 높은 것으로 분석됨
- 이러한 현상은 야간시간대를 중심으로 4대 강력범죄를 비롯한 각종 범죄 발생률이 높기 때문에 나타나는 현상인 것으로 보여짐²⁾
- 최근 3년간 키워드 노출 빈도 순위에 큰 변화가 없는 것으로 나타난 바, 이는 기존 사업 발굴방식에 대한 변화 시도가 충분히 이루어지지 않는 것으로 해석이 가능함

표 3 2019 ~ 2021 주민참여예산 선정사업 키워드 분석 결과

구분	2019		2020		2021		3개년 종합	
	키워드	출현빈도	키워드	출현빈도	키워드	출현빈도	키워드	출현빈도
1	조성	46	조성	58	조성	68	조성	172
2	마을	42	마을	55	마을	62	마을	159
3	설치	41	설치	52	설치	47	설치	140
4	정비	30	정비	29	정비	46	정비	105
5	안전	19	안전	19	안전	32	안전	70
6	쉼터	18	공원	15	시설	18	시설	50
7	시설	18	시설	14	보행	17	쉼터	46
8	공원	17	쉼터	12	쉼터	16	공원	38
9	조명	10	안길	12	문화	15	문화	32
10	벽화	8	문화	11	인도	11	보행	32
11	해안가	8	보행	11	벽화	9	조명	29
12	LED	7	LED	10	안길	9	벽화	27
13	가로등	7	벽화	10	어린이	9	안길	27
14	경관	7	조명	10	조명	9	인도	24
15	생태	7	생태	9	CCTV	8	CCTV	22
16	인도	7	CCTV	8	가로등	6	생태	21
17	CCTV	6	가로등	7	공원	6	가로등	20
18	도로변	6	경관	7	꽃길	6	경관	19
19	문화	6	취약지역	7	보강	6	어린이	19
20	안길	6	어린이	6	취약지역	6	LED	18

2) 검찰청에서 제공하는 범죄분석 정보에 따르면, 살인, 강도, 성폭력, 방화 등 강력범죄의 대부분이 야간시간대를 중심으로 발생하고 있는 것으로 나타남



- 최근 3개년 간 선정된 사업의 키워드 분석 결과에 따라 도출된 상위 5개 키워드의 연관어 분석 결과는 다음과 같음
- 등장빈도가 높은 키워드 중 ‘조성’, ‘설치’, ‘정비’ 등 환경 구축과 관련된 사업들의 연관어 분석을 실시한 ‘결과’, ‘쉼터’, ‘공원’, ‘시설’ 등의 키워드가 빈번하게 등장하는 것으로 분석되었음
 - 조성, 설치, 정비 등의 단어는 기관, 시설, 설비 등을 새롭게 만들거나 제 기능을 하도록 유지하는 것을 의미하는 명사어이기 때문에³⁾, 대체적으로 ‘쉼터’, ‘보행’, ‘벽화’, ‘공원’ 등 하드웨어 시설과 관련된 단어들이 연관어로 등장하는 것으로 나타남
 - 예외적으로 시설이나 장비와의 연관성이 낮은 ‘안전’이라는 키워드가 연관어로 등장하였는데, 실제 ‘안전’과 관련된 키워드 또한 대체적으로 ‘보행’, ‘도로’ 등 시설 설치와 관련된 사업이 대다수인 것으로 나타난 바, 전반적인 사업의 키워드가 ‘하드웨어 시설의 개선’으로 귀결된다고 볼 수 있음
- ‘마을’과 관련된 사업들의 연관어 분석을 실시한 결과, 타 키워드와 유사하게 ‘설치’, ‘안길’, ‘운동장’ 등의 시설구축과 관련된 사업들이 주를 이루는 것으로 분석됨
 - 본 연구는 선정 사업명을 대상으로 분석을 실시하기 때문에 마을이라는 키워드가 ‘○○마을 쉼터 정비 사업’ 등으로 사업 내용과는 무관하게 활용되는 경우가 많은 것으로 나타남
 - 다만 ‘○○마을’ 등의 형태로 하드웨어 조성 사업이 빈번하게 발굴된다는 것은 상대적으로 마을이 아닌 개인이 주도하여 참여하는 사업의 발굴 빈도가 낮아지는 결과를 초래하고 있다고 볼 수 있음
- 핵심 키워드 대상 세부 연관어 분석 결과에 따르면 최근 3개년간 지원된 제주특별자치도 주민참여예산 사업의 사업들은 대부분 ‘시설 조성’을 목적으로 추진되었으며, 이외에 프로그램 제공, 서비스 여건 개선 등을 목적으로 추진되는 사업들은 소수에 불과한 상황인 것으로 나타남
 - 실제 선정된 사업 중 청소년 교육, 부모 교육 등의 프로그램이 존재하는 것으로 나타났으나, 그 비중이 매우 낮아 연관어 분석 결과에는 노출되지 않고 있는 상황임

표 4 핵심 키워드 연관어 분석 결과

핵심 키워드	순위	연관어	출현빈도	순위	연관어	출현빈도	순위	연관어	출현빈도
조성	1	마을	38	4	보행	13	7	공원	10
	2	안전	36	5	벽화	12	8	산책로	9
	3	쉼터	28	6	꽃길	11	9	생태	8
마을	1	설치	27	4	정비	22	7	운동장	6
	2	안길	27	5	벽화	13	8	제작	6
	3	조성	27	6	쉼터	12	9	캐릭터	6
설치	1	마을	29	4	안전	20	7	방법	10
	2	조명	23	5	LED	13	8	태양광	10
	3	CCTV	22	6	시설	13	9	가로등	8
정비	1	마을	27	4	공원	8	7	올레	6
	2	시설	14	5	수목	7	8	조성	6
	3	쉼터	11	6	안길	6	9	배수로	5
안전	1	보행	18	4	CCTV	10	7	수목제거	8
	2	도로	17	5	쾌적	10	8	교통	7
	3	야간	14	6	거리	8	9	안전시설	7

3) 표준국어대사전은 각각의 단어를 ‘조성: 무엇을 만들어서 이룸’, ‘설치: 어떤 일을 하는데 필요한 기관이나 설비를 베풀어 둠’, ‘정비: 기계나 설비가 제대로 작동하도록 보살피고 손질함’으로 규정하고 있음

4. 분석결과 요약 및 시사점

- 제주특별자치도 주민참여예산은 지역적인 형평성 측면에서 균형적인 방향으로의 변화가 이루어지고 있는 것으로 나타남
- 2013년 22.8%p 수준이던 제주시와 서귀포시 간 예산액 규모 격차가 2021년 15.0%p 수준으로 감소하는 등 두 지역 간의 격차는 지속적으로 감소하는 추세를 보이고 있음
- 다만 사업 심의나 선정을 목적으로 설립된 주민참여예산 운영위원회 구성의 측면에서는 여성이나 사회적 약자를 배려한 변화가 원활하게 이루어지지 않는 것으로 분석되었음
- 주민참여예산 운영위원회 구성 현황 분석 결과 여성위원의 비율은 남성 위원에 비해 매우 낮은 수준인 것으로 나타났으며, 이러한 현상은 상위 조직에서 더욱 두드러지게 나타나는 것으로 분석됨
- 선정사업을 대상으로 키워드 분석을 실시한 결과 전반적으로 특정 영역에 집중된 사업 선정이 이루어지고 있으며, 사업 내용 또한 수요를 가진 개인보다는 마을을 중심으로 발굴되고 있는 것으로 분석되었음
- 분석 결과에 따르면 주민참여예산으로 지원되는 대부분의 사업들이 하드웨어 조성 및 시설 정비 등으로 귀결되는 특징을 가지고 있으며, 프로그램 제공을 통한 사회 서비스 격차 완화 등을 목적으로 하는 소프트웨어 사업은 거의 추진되지 못하고 있는 것으로 나타남
- 또한 ‘마을’이라는 키워드의 등장 빈도가 매우 높은 것으로 나타난 바, 이는 마을이 사업 발굴 과정에서 매우 핵심적인 주체로 활동하고 있음을 의미하며, 상대적으로 소수 의견을 가진 개인들이 사업 발굴 주체로 등장하는 비중이 낮다는 것을 보여준다고 할 수 있음
- 분석 결과를 해석하면 전반적으로 ‘마을’이 주체가 된 ‘물리적 인프라 조성 또는 개선사업’이 빈번하게 발굴되는 것으로 나타났으며, 이는 상대적으로 일반 주민을 비롯한 여성, 사회적 약자 계층 등의 사업 발굴 빈도가 낮다는 것을 의미함
- 실제 최근 3년간 선정된 사업에서 주요 키워드를 도출한 결과, ‘여성’, ‘장애인’, ‘다문화’ 등과 관련된 키워드는 거의 노출되지 않는 것으로 나타남
- 이러한 현상은 공평한 예산 과정에의 접근이라는 주민참여예산제의 원칙에서 벗어나는 결과로서, 궁극적으로 사회적 소수자들의 사회 참여를 방해함과 동시에 사회통합 및 포용사회 조성의 걸림돌로 작용할 여지가 높음
- 따라서 사회적으로 합당한 혜택을 누리지 못하는 소수 의견까지 반영하는 포용 사회 달성을 위해서는 ‘① 지역 내에서 발생하는 소수 개인들의 수요를 발굴해내는 것’과 ‘② 다양한 형태의 사업 발굴을 통해 실질적인 서비스 여건 개선을 도모하는 것’이 가장 중요하다고 할 수 있음



5. 사회통합을 위한 주민참여예산제 개선방안

■ 여성, 노인, 장애인 등 공모주체 다양화를 위한 영역 분류 및 선정 의무화

- 기 발굴된 주민참여예산사업은 마을단위로 사업이 발굴되어 일반 주민들이 제안한 사업이 실제 선정되는 사례가 매우 저조한 실정임
 - 선정 사업의 사업명을 토대로 진행한 키워드 분석 결과 '마을'이라는 키워드가 빈번하게 도출되는 것은 선정된 사업 중 다수가 특정 마을을 중심으로 추진되고 있음을 의미함
- 이러한 상황이 장기적으로 유지될 경우 다양한 지역주민들의 참여를 기반으로 하는 주민참여예산의 당초 목적 자체가 흔들릴 수 있으며, 궁극적으로 개인들의 소수 의견이 예산 과정에 반영되는 것이 매우 어렵다고 할 수 있음
 - 특히 지역사회 리더로서의 활동이 빈번하지 않은 여성, 장애인, 아동 등의 계층의 경우, 해당 계층을 특정하여 지원하는 경우가 아닌 한, 지역 내에서 다수의 의견으로 인정받아 예산을 지원받는 것이 원활하지 못한 실정임
- 문제의 해결하기 위해서는 특정 마을이 아닌 개인의 참여를 다양화할 수 있는 대안을 마련할 필요가 있으며, 이를 위해 사업의 영역을 세분화하고 영역별 사업 발굴 비중을 설정하고 선정을 의무화하는 형태의 제도 개선이 대안이 될 수 있음
 - 현재 주민참여예산사업은 지역에서 활동하는 일반 지역 주민들이 의견을 제시하고 최종 선정되어 예산을 지원받기에는 적합하지 않은 형태로 구조화되어 있음
 - 특히 여성, 아동, 장애인, 다문화가정 등과 관련된 사업의 발굴이 전무한 실정으로서, 이러한 영역에 대한 중점적인 사업 발굴이 추진될 필요가 있는 바, 현재 소외되고 있는 영역에 대하여 일정 비중을 의무적으로 선정할 수 있도록 제도적인 개선이 필요할 것으로 보여짐

■ 각종 중간지원조직을 활용한 실질적 수요 발굴

- 현재 제주특별자치도에는 다양한 주민지원 조직들이 설립·운영되고 있으며, 각 조직들은 각각의 영역 내에서 지역 주민들을 위한 다양한 지원 사업을 수행하고 있음
 - 현재 제주특별자치도에는 도시재생지원센터, 사회적경제지원센터, 마을만들기종합지원센터, 지역균형발전지원센터, 소통협력센터 등 다양한 중간지원조직들이 일선에서 주민들과 소통하며 업무를 수행하고 있음

- 해당 조직들은 현장을 중심으로 지역 주민의 수요에 기반한 업무를 수행하고 있으며, 이를 통해 장기적인 관점에서 지역 및 주민들의 성장을 위한 기반을 조성하고 있음
- 해당 조직들이 지역사회 일선에서 전문성을 가지고 주민들과 지속적인 접점을 만들어내고 있다는 것은 지역 문제에 누구보다도 민감하고 신속하게 접근할 수 있다는 의미로 해석이 가능함
- 따라서 해당 조직들이 지역 내에서 다양한 문제들을 발굴하고 주민참여예산 공모 과정에 지역 주민들과 함께 주도적으로 참여할 수 있도록 제도화 할 필요가 있음
- 이러한 제도의 시행은 전문성이 낮은 지역주민들의 의견을 적극적으로 반영하고, 궁극적으로 소외계층 및 소외 영역의 사업참여 확대를 위한 효과적인 대안이 될 수 있을 것으로 판단됨

■ 전담조직 설치 · 운영을 통한 중장기적 계획 수립

- 현재 주민참여예산제 운영 과정에서 발생하는 가장 대표적인 문제는 사업 발굴 주체의 단순화, 하드웨어 조성 위주의 사업 발굴, 소외계층 대상 사업의 부족, 운영에 대한 평가 및 피드백 부족 등으로 요약할 수 있음
- 이러한 문제들은 장기적인 관점에서 사업을 운영하는 컨트롤 타워의 부재에서 기인한 것으로서, 사업의 총괄적인 운영을 위한 컨트롤 타워의 마련이 효과적인 대안이 될 수 있음
- 현재 제주특별자치도 주민참여예산사업은 도 예산담당관실에서 전 과정을 총괄 운영하고 있으나, 행정인력의 한계 등으로 인하여 종합적이고 장기적인 관리가 어려운 것이 현실임
- 이에 본 연구에서는 장기적인 관점에서 주민참여예산사업을 운영하고 관리할 수 있는 중간지원조직의 설립을 대안으로 제시함
- 주민참여예산사업 중간지원조직은 주민참여예산사업의 전반적인 과정을 조율하고 관리하는 업무를 수행하는 조직임
- 구체적으로 중장기적인 운영계획의 수립, 공모절차 및 운영위원회 관리, 신규 지역수요 발굴, 소규모 단체 또는 개인의 공모 참여 활성화 등의 역할을 담당할 수 있음



■ 다년도 사업 추진을 위한 제도개선

- 현재 주민참여예산사업 발굴은 선정된 사업에 대해 차년도 예산을 지원하는 형태로 추진되고 있으며, 모든 사업은 단년도 예산 지원을 원칙으로 하고 있음
 - 제주특별자치도 주민참여예산사업은 공모 과정에서 ‘사업기간이 수년 소요되는 사업’을 편성 불가 사업으로 규정하고 있음
- 모든 사업이 당해연도 예산 지원에 국한됨에 따라 단기간에 가시적인 결과가 도출되는 하드웨어 구축형 사업들이 중점적으로 발굴되고 있으며, 상대적으로 그 효과가 장기간에 걸쳐서 나타나는 교육, 여가 제공 등 소프트웨어형 사업들의 발굴 빈도가 낮아지는 결과가 도출됨
- 이러한 문제에 대응하고 다양한 형태의 사업을 발굴하기 위해서는 장기적인 관점에서 운영될 수 있는 사업이 발굴될 수 있도록 제도개선을 추진할 필요가 있음
 - 현재 운영중인 제도 내에서 일정 부분을 다년도 사업으로 분리하고, 별도의 선정 절차를 거쳐 사업을 발굴·운영하는 제도의 신설이 필요함

■ 참고문헌 ■

국미애 외(2013), 「서울시 주민참여예산제도의 성인지적 운영 방안」, 서울시여성가족재단.
노채영·김행희(2020), 「광주지역 성인지적 시민참여제도 추진방안」, (재)광주여성가족재단 기본과제 연구보고서.
박윤옥(2010), “박물관과 사회적 역할: 사회포용”, 『한국박물관학회』, 18: 67-86.
제주특별자치도(2019 ~ 2021), 「제주특별자치도 예산기준 재정공시」.
제주특별자치도(2020), 「제주특별자치도 주민참여예산 운영실태 성과감사 결과보고서」.
제주특별자치도(2021), 「2021년 제주특별자치도 재정관리보고서」.
제주특별자치도 주민참여예산제 운영 조례 (조례 제2945호, 2021. 11. 23. 일부개정)

