

주민참여예산, 열린참여와 더 많은 권한 가능한가?

시흥시 주민참여예산 발전방향 연구 주요 결과를 중심으로

오지은 | 지역정책팀 선임연구원 (agnes@makehope.org)

요약

- 주민참여예산은 2011년 지방재정법을 통해 의무화된 이후 전국에서 각 지방자치단체의 특성에 맞게 운영되고 있다. 이에 희망이슈10호(주민참여예산, 주민은 있는가?)에서는 지금까지의 운영과정에서 제기된 문제의식과 쟁점사항을 바탕으로 주민참여예산을 '주민관점'으로 돌아볼 것을 제안했다. 희망제작소는 이를 실행하기 위해 제도 시작부터 교육을 진행해 온 시흥시의 발전방향 연구를 진행했다.
- 시흥시는 2012년 조례개정 후 주민들의 참여를 통해 주민참여예산을 운영하고 있다. 5년차 운영과정에서의 특징은 ①매해 확대되는 주민참여예산규모 ②지역회의 역할 강화 ③기능별 분과 구성 ④주민역량강화 ⑤사업내용 다양화를 위한 시도이다.
- 주민참여관점으로 주민참여예산을 점검하기 위해 '주민시각에서의 질문'과 지방정부 시민참여 점검 도구인 CLEAR모형을 바탕으로 한 설문을 통해 정성적인 내용을 분석하였다.
- 그 결과 주민들의 참여를 확대하기 위한 방안으로 '열린참여와 이에 따른 권한확대'를 운영방향으로 제안했다. 시 전체를 바라보는 관점을 가지고 타 주민참여정책과 통합운영을 위한 열린구조의 설계를 제시했다.
- 열린구조를 만들기 위한 실행제안을 준비단계, 실행단계, 숙성단계로 나누어 제시했다. 준비단계에서는 주민들의 필요를 바탕으로 한 '홍보'와 '단계별 교육'을 제안하고 실행단계에서는 주민의 자치역량을 높일 수 있는 '분과의 역할 강화'와 '장기적 계획을 세워 운영하는 지역회의'를 숙성단계에서는 '공론장'과 '참여예산 네트워크'운영을 제안한다.

키워드 주민참여예산, 주민참여, 공론장, 시흥시, 권한, 참여

I. 들어가기

필자는 2016년 희망이슈 10호(‘주민참여예산, 주민은 있는가?’)를 통해 주민참여예산제도가 진행되는 전체 과정을 ‘주민관점’으로 살펴볼 필요가 있음을 언급했다. 이는 주민참여예산제도가 단순히 자치단체장이 가지고 있던 예산 편성권의 일부를 돌려받아 주민들이 편성하는 경험을 해보는 것을 넘어서, 직접민주주의를 실현하기 위한 기반을 형성하는 장으로써 역할이 중요하기 때문이다.

희망제작소는 2012년 제도를 처음 시작한 시점부터 2016년까지 참여예산학교를 운영하여 시흥시 참여예산제도의 발전과정을 함께해왔다. 이런 경험을 바탕으로¹⁾ 시흥시의 주민참여예산 발전방향에 대한 연구를 진행했다. 그 연구 내용을 소개함으로써 시흥시의 특징을 이해하고, 주민들의 시각에서 주민참여예산을 바라볼 때 점검해야 할 지점들을 공유해 주민들의 참여와 권한을 강화할 수 있는 방안을 제안하고자 한다.

II. 시흥시 주민참여예산 주요 특징

[표 1] 시흥시 주민참여예산 주요 특징

구분	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
제도	조례개정		조례개정		
위원구성	참여예산위원회, 지역회의위원회 구성	참여예산위원회 구성인원 확대(전문분야별 추천+공모)	지역회의재구성(2개 신설동) 청소년위원회 연구회	분과위원재조정 / 40명 지역예산분과 17 정책예산분과 8 기획홍보분과 8	추가위촉 / 50명 지역예산분과 17 정책예산분과 14 기획홍보분과 12
예산규모	25억 주민자율사업(1)/ 주민제안사업(24)	30억 지역및동단위사업(20)/ 시전체정책사업(10)	35억 동단위지역사업(25)/시단위정책사업·시전체(9)/ 청소년(1)	50억 동단위지역사업- 동실링(34) , 주민제안(6)/시단위정책사업-주민제안(8), 청소년(2)	50억 동단위지역사업(34)/시단위정책사업-공모주제(12), 청소년(2), 청년(2)
운영	주민자율사업	분과구성	동별 0순위 사업 지역회의의 평가	동실링제 시작	공동체사업구분 다 년도 사업신청 정 량평가 추가
교육	참여예산학교	+ 참여예산위원 워크숍	+ 찾아가는 예산학교(동지역회의별)	+ 지역회의리더양성워크숍(지역회의 운영메뉴얼)	+ 지역회의리더워크숍/시민강사양성

1) 2012~2013 주민참여예산학교, 2016년 주민참여예산 교육 전체 운영

시흥시는 2006년 참여예산조례를 제정하였으나, 2012년 조례를 개정한 후, 주민참여예산위원회와 지역회의의 골격을 갖추고 주민들이 참여하기 시작했다.

2011년 전국적으로 주민참여예산제가 의무화된 시점보다 1년 늦게 시작하였지만, 참여예산학교 운영과 위원회 구성 및 확대, 분과구성 등을 차례대로 진행하면서 제도 운영의 토대를 빠르게 만들어 갔다. 또한 2012년부터 2016년까지 운영결과와 평가를 반영해 매해 운영계획을 발전시켰다. 이 과정을 통해 제도의 기반이 형성되었다. 세부 특징을 간단히 살펴보면 다음과 같다.

1. 주민참여예산 규모의 확대와 지역회의 역할 강화

시흥시는 매해 주민참여예산 운영 규모를 확대해 왔다. 2013년도 25억원 규모로 시작한 주민참여예산은, 2017년 50억원이 되기까지 **매해 예산의 규모가 증가했으며, 사업제안 및 편성건수도 함께 증가했다**. 2012년 47건이던 제안수는 2017년 584건으로 10배 이상 증가했고, 2013년 예산으로 최종 32건, 약 22억6천만원 편성되던 것이 2017년 예산으로 122건, 약 43억9천만원이 편성되었다.

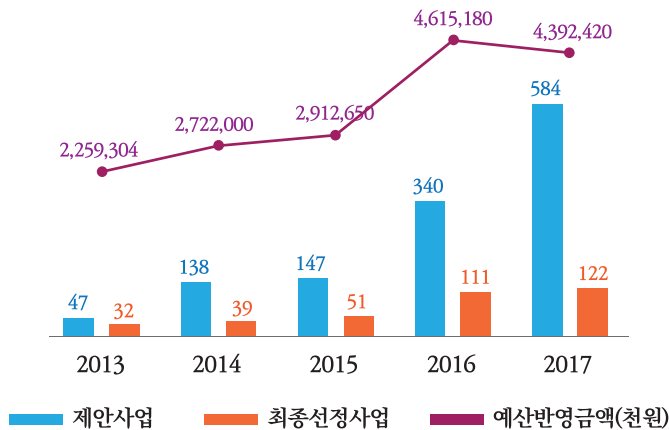
시흥시 주민참여예산 규모의 확대는 **지역회의의 역할과 권한을 확장시키는 과정에서 이루어졌다**. 지역회의의 구분이 따로 없었던 2012년에는 주민자율사업과 주민제안사업으로 예산이 구성되었다. 이 예산이 그 다음해 지역 및 동단위 사업과 시단위정책사업으로 구성되면서 전체 예산 5억원이 증가했고 이때 처음 동단위사업이 형성되어 20억원이 따로 배정되었다. 그 다음해 2014년에는 편성 과정에 배제되는 동을 없애기 위해 **‘동별0순위사업’²⁾**을 두어 지역숙원사업³⁾을 해소할 수 있게 하였고 이과정에 5억원을 추가로 동단위 지역사업에 배정하면서 최종 35억원이 책정됐다. 또한 2015년-2016년도에는 동별로 주민참여예산 전반의 과정을 운영할 수 있는 기반을 제공하기 위해 **2억원 씩을 각 동에 배정⁴⁾**하여 전체 50억원을 편성했다. 이 과정들을 통해 지역회의의 위상은 점점 강화되었다.

2) 동별 0순위 사업 : 동별로 최대 3천만원 한도에서 꼭 필요한 0순위 사업을 모두 편성해 줌

3) 지역숙원사업은 시설과 관련된 내용이 많다. 지금까지 우선순위에 밀려 행정에서 처리해 주지 못했던 기반시설 정비와 관련된 사업들이다.

4) ‘동별실링제’라 칭함

[그림 1] 시흥시 주민참여예산 사업수 및 예산



2. 기능별 분과구성 및 주민역량 강화

주민참여예산위원회의 분과는 주제별로 구성하는 것이 일반적이다. 하지만 시흥시는 기능별로 분과를 구성해 명확한 역할을 제시함으로써 주민참여예산제도가 안정적으로 정착할 수 있게 했다. 크게 기획홍보분과, 지역예산분과, 정책예산분과로 나뉘어 있고 각 분과들은 다음과 같은 역할을 한다.

기획홍보분과는 주민참여예산위원회와 주민들이 제도의 실질적 주체로서 활동할 수 있는 기반을 형성하는 역할로 찾아가는 예산학교와 주민참여예산위원 워크숍, 참여예산 한마당 등을 직접 기획, 운영한다. **지역예산분과**는 지역회의를 활성화시키고 동단위 지역사업에 대한 심의 및 검토를 함으로써 제도 운영 초기 동별 지역회의가 실질적으로 운영되고 사업을 제안할 수 있게 하는데 큰 역할을 했다. 마지막으로 **정책예산분과**는 시단위 정책사업에 대한 심의와 숙성을 주요 기능으로 활동하고 있으며 집행된 사업에 대한 모니터링도 함께 진행하고 있다.

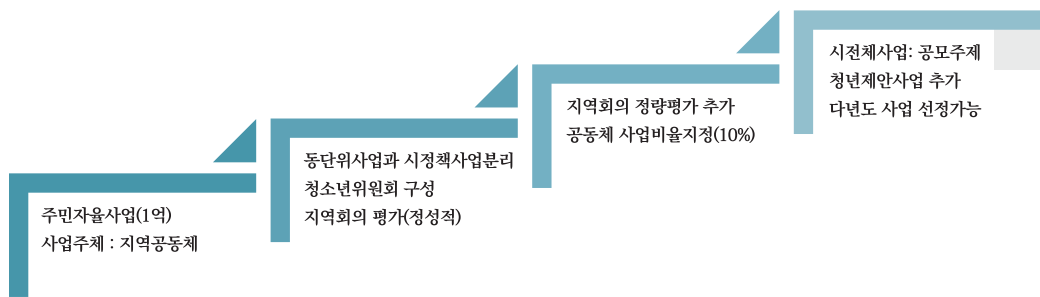
위에서 살펴본 것과 같이 매해 개선되는 운영계획 안에서 분과들은 각자의 역할을 구체적으로 수행하였고, 이를 주민들에게 알리기 위해 다양한 교육들을 진행하였다. 2012년에는 **참여예산학교**를 통해 주민들에게 주민참여예산제도를 알렸고, 2013년은 **확대된 참여예산위원들을 대상으로 워크숍**을 운영하며 분과의 역할들을 찾아보았다. 2014년에는 시민강사로 활동하는 참여예산위원과 주민들이 동 지역회의별 **찾아가는 예산학교**를 진행하였고, 2015년 지역회의의 역량을 강화하기 위해 지역회의 운영 매뉴얼을 작성하고 **지역회의 리더양성 워크숍**을 운영하였다. 2016년에는 지역회의위원장과 동 사무장을 대상으로 지역회의 리더교육을 진행하여 각 동의 특성에 맞는 지역회의 운영방향을 함께 논의하고 실질적인 운영계획을 세울 수 있는 역량을 강화했다. 또한 주민참여예산 위원들은 시민

강사 양성교육에서 그동안의 경험을 바탕으로 직접 ‘찾아가는 예산학교’ 교안을 만들었다.

3. 사업내용 다양화를 위한 시도

주민참여예산제도를 처음 실행하는 자치단체는 사업발굴 단계부터 어려움을 겪는다. 일반적으로 주민들은 지역숙원사업들을 가장 먼저 제안하고 집행하는 경향이 있기 때문이다. 시흥시는 이러한 한계와 우려를 극복하고 주민들이 다양한 주제의 사업들을 제안할 수 있도록 제도를 보완하고 있다.

[그림 2] 사업내용 변화 시도



2012년부터 시행하고 있는 **주민자율사업**은 지역공동체가 사업제안과 운영의 주체가 되는 사업으로써 기반시설정비와 같은 내용보다 지역공동체가 운영할 수 있는 프로그램위주의 사업이 상대적으로 많이 제안되었다. 2013년에는 **동단위사업과 시단위 정책사업의 분리**를 통해 자신이 사는 동네를 넘어 시단위 정책사업을 들어나게 해 공간적으로 사업내용을 구체화했다. 2014년에는 **청소년위원회**를 구성하고 청소년사업을 위한 예산을 따로 배정해 사업내용을 다양화했다. 특히 2016년에는 동단위지역사업에 **공동체 사업비율을 10%로 지정**함으로써 공동체사업에 대한 고려를 기본적으로 하게 했다. 또한 **시단위 정책사업에는 공모주제를 세분화**하고, **청년 제안사업**을 시단위 정책사업에 포함함으로써 사회적으로 배려되고 있는 청년들을 위한 내용도 고려했다. 무엇보다 시흥시는 교육과 마을공동체 사업 같이 단연도 사업으로는 효과가 적어 제안되지 못했던 사업들을 발굴하기 위해 **다년도 사업**에 대한 제안서를 받는 시도를 했으며 현재 제대로 운영하기 위한 고민을 하고 있다. 마지막으로 **지역회의 평가**는 사업발굴 및 주민들 의견수렴과정을 구체적으로 기록하게 함으로써 각 과정에 다양한 주민들의 의견을 수렴할 수 있게 했다.

Ⅲ. 주민참여 관점으로 바라본 시흥시 주민참여예산

지금까지 살펴본 것에서 알 수 있듯이 시흥시 주민참여예산은 제도의 운영부분에 있어 선도적으로

다양한 시도를 해왔다. 여기에 주민 시각으로 운영과정을 재점검해봄으로써 주민들의 참여를 확장시키기 위해 필요한 부분들을 확인해보았다.

1. 주민시각으로 질문하기

주민들을 대상으로 교육을 진행할 때 많이 듣는 질문들을 요약하면 다음과 같다.

1. 주민참여예산제도는 무엇인가?
2. 왜 참여해야 하는가?
3. 어떻게 참여할 수 있는가?
4. 참여하려면 어떤 역량이 필요한가?
5. 어디까지 참여할 수 있는가?
6. 참여한 결과는 무엇인가?

1) 주민참여예산제도는 무엇이지?

이 질문은 제도가 얼마나 많은 사람들이 알고 있느냐와 관계되는 것으로 ‘홍보의 정도’와 연관된다. 이를 알아보기 위해 크게 시와 지역차원으로 나누어 진행되고 있는 홍보 활동을 살펴보았다. 시 차원에서는 시 홈페이지에 정보를 기재하는 것과 주민설명회를 간헐적으로 진행하고 있다. 반면에 지역차원에서는 지역회의에 자발성을 줌으로써 공통적인 부분을 제외하고도 다양한 방법들이 그 지역 특성에 맞게 진행되고 있다.

[표 2] 시흥시 주민참여예산 홍보방법

홍보방법	시	지역
온라인	시청 홈페이지 : 열린행정-주민참여예산	온라인 투표인단 신청
오프라인	주민설명회	통장회의 및 유관단체 회의 시 회의자료 - 통장 전단지 배부 및 부착(아파트 승강기, 동계시판)
지역회의	지역회의 별 자체 운영 - 거리캠페인, 현수막게시, 주민센터 주 출입구 홍보배너 및 리플렛 게시, 주요상가 중심 홍보, 관내 종교시설 방문홍보, 관내 금융기관, 주민센터 제안함 설치, 찾아가는 예산학교, 전년도 주민참여예산산업 행사와 연계 홍보, 주민설명회, 전단지·물티슈 제작 배부 등	

2) 왜 참여해야 하지? & 참여하려면 어떤 역량이 필요하지?

위 두 질문은 **주민참여예산 교육**과 연관된다. 주민참여예산의 필요성과 효과, 참여방법에 대한 교육이 질문에 대한 답을 줄 수 있기 때문이다. 시흥시는 앞서 살펴봤듯이 다른 지역에 비해 많은 교육을 진행해왔다. 참여예산학교에서는 주민참여예산개론, 예산의 이해, 사업제안서 작성 및 우선순위가 준 정하기 등이 진행되고, 지역회의리더양성워크숍에서는 장기적인 관점으로 지역회의 보기, 운영 계획 세우기 등이 진행되었다.

특히 왜 참여해야 하지? 질문은 제도를 처음 접한 주민과 어느 정도 참여한 주민들이 **참여 수준에 따라** 각자가 **교육 안에서 답을 찾아 볼 수 있게 내용을 구성할 필요가 있음**을 염두에 두게 한다.

3) 어떻게 참여할 수 있지?

이 질문은 주민참여예산 운영의 **각 단계가 주민들이 참여하기 쉽게 설계 되었느냐**와 관련 있다. 이는 참여하는 방법이 쉬울수록 제도의 문턱이 낮아지기 때문이다. 시흥시 참여예산에서 주민들이 참여할 수 있는 통로는 크게 4단계(주민제안-예비심사-서업숙성-사업선정)로 나누어 볼 수 있다.

① **‘주민제안’ 단계는 주민들이 일상의 필요만 가지고 사업을 제안하기 쉬운 상황인가를** 점검해 볼 수 있다. 이는 동단위 사업과 시 단위 사업으로 나누어 볼 수 있는데 동 단위 사업의 경우 지역회의의 역할이 중요하다. 각 동별로 차이가 있지만 ‘찾아가는 제안함’, ‘주민 인터뷰’와 같이 주민들의 의견을 듣기 위한 활동들과 이를 숙성시키기 위한 ‘지역회의의 위원 멘토지정’, ‘제안자와 함께 하는 현장답사’, ‘주민 간담회’등을 지역회의에서 진행하고 있다. 시 단위 정책사업의 경우 ‘찾아가는 예산학교’를 통해 시 사업 공모에 대한 안내와 사례학습이 이루어지고 있다.

② **‘예비심사’ 단계는 동단위 사업은 동 지역회의에서, 시 단위 사업은 참여예산위원회에서** 검토를 진행한다. 1차로 단순 민원과 제안사업을 구분한 후, **제안사업 제안자와 함께 현장답사를** 진행하고 있다.

③ **‘사업숙성’ 단계에서는 실현가능 여부에 관해 사업담당 부서 의견을 듣고 이를 바탕으로 제안자의 취지에 가장 부합하게 내용을 보완해야** 한다. 시흥시의 경우 제도 초기 사업부서 검토의견에 부적격이 많았는데 이 의견이 심의하는 주민들에게 영향을 미쳐 온전하게 평가되기 어려웠다. 이 문제를 보완하기 위해 현재는 법의 저촉 여부에 대한 정보만 제공하는 형태로 운영하고 있다. 또한 시 단위 정책사업은 정책예산분과의 꼼꼼한 검토를 바탕으로 최종 사업이 선정된 이후 해당부서와 숙성과정을 진행했다.

④ **‘사업선정’ 단계는 일반주민들의 참여를 최대한 많이 이끌어내는 것이 중요하다.** 시흥시 지역회의에서는 주민총회 투표를 의무로 진행하고 있으며 거리투표와 지역회의의 위원들의 심사의견을 자율적으로 반영해 선정한다. 시 단위 정책사업의 경우 1차로 주민참여예산 한마당을 진행하고 있고 2차로 참여예산위원회에서 평가지표를 바탕으로 점수를 부여한다. 이 두 가지 평가를 합산해 최종 사업을 선정하는데 참여예산한마당의 역할에 대한 고민을 많이 하고 있다. 단순히 사업을 선정하는 것을 넘어 지역회의 운영내용을 서로 공유하고, 카드섹션, 퀴즈한마당 등 주민들의 참여를 이끄는 축제의

장으로써 운영한다.

4) 어디까지 참여할 수 있지?

이 질문은 **주민참여예산의 규모와 범위**에 관한 내용과 연관된다. 시흥시 주민참여예산의 궁극적인 목표는 ‘자치와 분권을 통한 참여 민주주의 실현’이다. 이를 얼마나 실현하고 있는지는 주민들이 얼마나 많은 권한과 자기결정권, 참여의 기회를 가지고 있는가로 판단할 수 있다. 현재 시흥시의 참여 범위는 아래와 같다.

[표 3] 시흥시 주민자치 조건 및 현황

조건	현재
권한	50억원 예산 편성권
자기결정권	지역회의, 주민참여예산위원회 운영
시민참여 보장	사업 제안, 심의, 숙성, 선정, 모니터링

현재 주민참여예산을 통해 주민들이 가지고 있는 권한은 주민참여예산으로 편성된 50억원에 대한 예산편성권이다. 권한이 배정된 예산 안으로 한정되다보니 자기결정권과 시민참여 역시 주민참여예산 운영 안에서 진행되고 있다.

5) 참여한 결과는 무엇일까?

주민들이 주민참여예산에 참여한 후 느끼는 결과에 대한 만족도는 그 다음 참여에 영향을 미친다. 이는 정량적인부분과 정성적인 부분으로 나누어 볼 수 있다. 정량적인 부분은 앞서 살펴본 각 단계의 결과물로 확인해 볼 수 있으나 정성적인 부분은 그 영향정도를 파악하기 쉽지 않다. 이에 지방정부의 시민참여 점검 도구인 CLEAR모델⁵⁾을 바탕으로 설문조사를 진행했다. 이와 같이 주민들의 참여를 확장하기 위해서는 주민들의 의견을 바탕으로 개선방향을 고려해야 한다.

2. CLEAR 모델로 분석하기

클리어모델의 다섯 요소를 바탕으로 한 설문조사⁶⁾ 결과는 크게 3가지, 개인적인 부분, 환경적인 부분, 결과적인 부분으로 나누어 볼 수 있다.

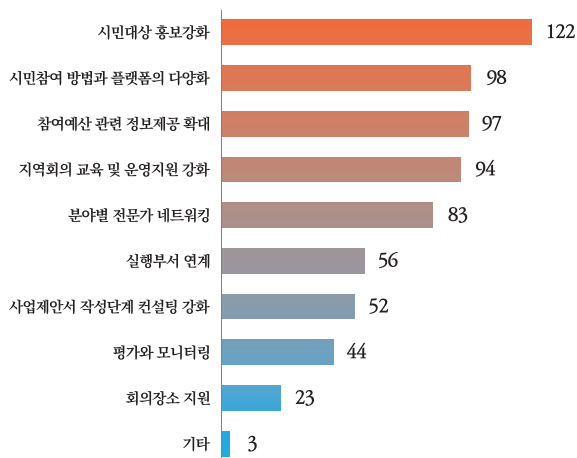
5) 지방정부가 시민참여를 이해하는 것을 돕기 위해 영국에서 개발한 도구로 참여의 용이성(Can do), 제도의 신뢰감(Like to), 참여에 필요한 요소 제공 및 지원(Enabled to), 참여요청여부(Asked to), 참여결과(Responded to)로 구성된다.

6) 2016년 12월-2017년 1월, 20대~60대, 17개 동 총 234명 설문조사결과 결과

1) 개인적인 부문

개인적인 부문은 주민으로서 제도에 참여하고자 할 때 느끼는 상태와 조건을 이야기하는 것으로 **주민들이 참여하기 쉬운가(Can do)**와 **주민들에게 신뢰감을 주는가(Like to)**로 알아보았다. 주민들이 참여하기 쉬운 정도를 알아보기 위해 제도를 잘 알고 있는지를 물었고 76%가 ‘보통’이상이라 응답하였다. 특히 ‘그렇다’고 응답한 비율이 51%가 되어 시흥시 주민참여예산이 5년 동안 효과적으로 전달되었음을 알 수 있었다. 그러나 제도에 참여하려면 많은 지식이 필요하다고 생각하고 있어 일반 주민들이 처음에 참여하기가 쉽지 않음을 짐작해 볼 수 있었다. 또한 주민들에게 신뢰감을 주는 것과 관련해서는 제도에 대한 정보와 지원이 충분하지 않다고 생각하며, 효과적인 운영을 위해 시민대상 홍보가 가장 필요하다고 응답하였다. 이와 함께 참여를 확대하기 위한 지원으로 시민참여 방법과 플랫폼의 다양화에 대한 욕구가 높았다. 이같이 아쉬운 부분이 있음에도 불구하고 제도가 매해 주민들의 의견을 바탕으로 개선되고 있다고 생각하고 있어 제도 전반에 대한 신뢰는 높음을 알 수 있었다.

[그림 3] 효과적인 제도 운영을 위해 필요한 것



2) 환경적인 부문⁷⁾

환경적인 부문은 주민들이 제도에 참여할 때 필요한 외부요소들에 관한 것으로 **참여를 위해 제공되어야 할 것들(Enabled to)**과 **주민들의 참여가 요청되었던 것(Asked to)**에 대해 알아보았다. 이는 참여를 위해 주민들이 **제공 받아야 하는 부문**과 **직접 참여해 만들어 가는 부문**으로 나눌 수 있다. 그중에서도 직접 참여해 만들어가는 ‘지역회의 운영’은 시흥시 주민참여예산의 핵심이 되는 부분으로 해야할 역할이 많음에도 긍정적 의견(만족, 매우만족)이 53%, 보통 35%로 다른 참여요소들보다 높은 만족도를 보였다.

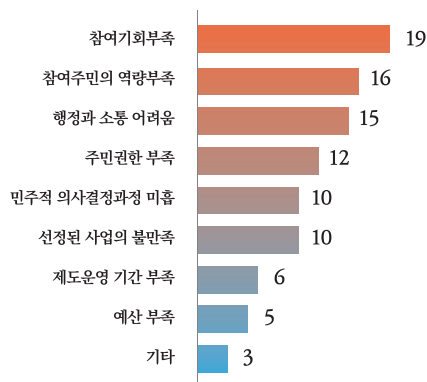
⁷⁾ 이 부문은 정량적으로 측정할 수 있는 부분에 대한 주민의견 수렴으로 세부적인 내용은 보고서를 참조하길 바란다.

3) 결과적인 부문

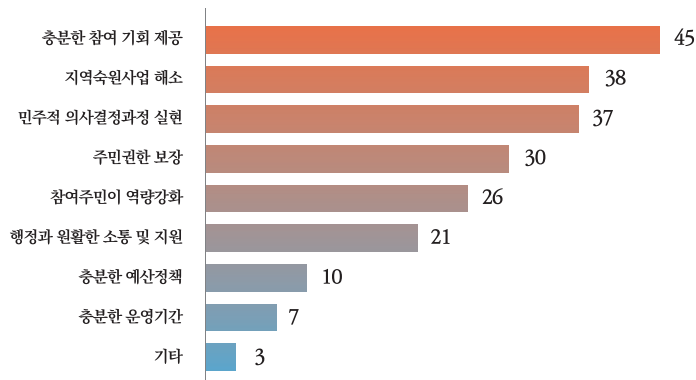
결과적인 부문은 지금까지 참여예산제도를 운영한 결과, 그 효과에 관해 주민들이 어떻게 생각하고 있는지에 관한 것으로 **제도 참여결과 및 지역사회 영향력(Response to)**을 알아보았다. 시흥시 참여예산 전체 운영에 대해 주민들은 10점 만점에 **6.4점(평균)**을 주었다. 특히 점수를 높이 준 가장 큰 이유와 낮게 준 이유가 같아 **‘충분한 참여기회가 제공되었는지에 대해 개인이 느끼는 정도’**가 참여예산 평가에 영향을 많이 미친다는 것을 알 수 있었다.

또한 주민참여예산제도가 시민들의 주인의식과 참여 확대에 영향을 미치는 점을 가장 만족해 한 반면, 소외계층의 시정참여 기회를 주고 있는지에 대해서는 효과가 낮다고 생각하고 있었다.

[그림 4] 1~5점을 준 이유



[그림 5] 5점 이상을 준 이유



IV. 주민참여확대를 위한 주민참여예산 발전방향

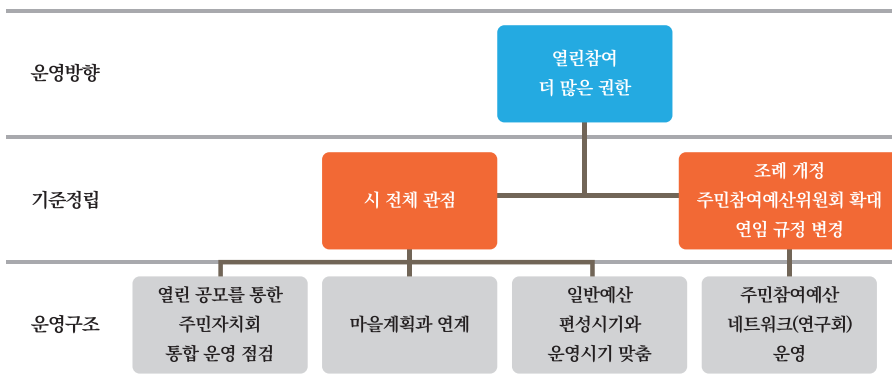
앞서 점검한 내용에 주민참여예산위원 및 전문가 간담회 의견을 더해 시흥시 주민참여예산 발전방향을 제안했다. 제안의 내용은 크게 지속가능한 주민참여예산제도 운영체계를 구축하기 위한 ‘열린 제안’과 주민들의 참여와 권한을 강화할 수 있는 운영방법을 담은 ‘실행제안’으로 나뉜다.

1. 열린 제안

1) 열린 참여, 더 많은 권한을 향한 주민참여예산

현재 주민참여예산은 기존 지역에서 활동하며 정보를 쉽게 얻을 수 있는 주민들의 참여가 높고 일반 주민들의 참여는 높지 않아 ‘참여민주주의’를 실현하기 위한 토대가 약하다. 이를 강화하기 위해서는 다양한 주민들의 참여를 고려하는 방향설정이 필요하다. 그 방향설정의 내용으로 ‘**열린 참여구조와 이에 따른 권한확대**’를 제안한다. 시흥시 주민들은 일상에서 직접 참여할 수 있는 지역회의에서 다양한 활동을 하고 있으며 이에 대한 만족도가 높았다. 또한 설문조사를 보면 주민들은 지금보다 더 많은 참여 기회를 원하고 있고, 참여기회와 주민참여예산제도에 대한 평가가 서로 비례하다는 것을 알 수 있었다. 따라서 참여의 기회는 더욱 다양해져야 하며, 이에 대한 만족도를 높이기 위해서는 주민들이 결정할 수 있는 권한을 함께 강조해야 할 것이다. 이와 같은 운영방향을 토대로 운영기준을 정립하고, 실제 운영할 수 있는 구조를 정비하는 것이 필요하다.

[그림 6] 시흥시 주민참여예산 발전방향 열린 제안(안)



2) 시 전체 관점으로 참여하는 주민참여예산

주민참여예산이 지역 이기주의를 넘어 지속가능하게 운영되기 위해서는 위 운영방향을 바탕으로 ‘시 전체를 보는 관점’을 기준으로 세우는 것이 필요하다.

시흥시는 다른 지역보다 먼저 ‘동 실링제’를 실시함으로써 주민들에게 권한을 나누어주었고, 주민들은 이를 통해 실질적인 분권과 자치를 학습했다. 이제 이 경험을 바탕으로 자기가 사는 ‘동’을 넘어 ‘시’를 바라볼 수 있는 관점을 갖고 자치역량을 키워야 한다. 장기적으로 현재 참여예산으로 할당되어 있는 50억원을 넘어 시 전체 예산에 까지 주민의 참여를 확장하는 것이 가능하다. 전체 예산에 주민들의 참여를 높이기 위한 방법은 크게 두 가지가 있을 수 있다.

① 전체예산에 대한 주민의견수렴과 사업부서 예산편성 우선순위의 연계

매해 시흥시에서는 예산편성방향에 대해 설문조사를 하고 있다. 그러나 이를 꼭 다음해 예산편성에 반영하지는 않는다. 주민들의 의견이 실질적으로 반영되기 위해서는 각 사업부서의 예산편성 시 결과가 우선순위에 영향을 미칠 수 있어야 한다. 그래야 주민들이 참여 효능감을 갖고 시 전체 예산에 관심을 가질 수 있다.

② 참여예산으로 예산을 정해두지 않는 ‘열린 예산’ 운영

이는 주민들로부터 필요한 사업제안을 제약 없이 먼저 받고 제안자와 참여예산위원회, 실행부서가 함께 단계별 숙성과정을 진행해 그에 해당하는 예산을 편성하는 것이다. 각 부서에서는 참여예산으로 진행되는 예산을 신규 사업으로 우선 편성하고 이후에 전체 예산을 편성할 수 있다.

이와 같이 시 전체 예산에 주민들이 참여하기 위해서는 **주민참여예산 운영 시기를 앞당겨 일반예산 편성시기와 맞추는 것이 좋다**. 일반적으로 참여예산이 사업부서와 협의가 제대로 이루어지지 못하는 데에는 일반 예산을 편성하고 집행하는 시기와 주민참여예산으로 운영하는 예산이 편성되는 시기가 다른 구조적인 문제가 있다. 일정이 같아지면, 사업부서에서는 새로운 사업을 기획하는 과정에 주민들과 협의 및 논의를 할 수 있는 절차를 갖출 수 있다. 또한 주민들은 기존 사업과 중복되지 않으며 주민들에게 꼭 필요한 사업을 제안해야 하기 때문에 시에서 진행하고 있는 사업들에 대해 관심을 갖고 찾아보게 될 것이다. 물론 이를 위해서는 **주민들에게 정보가 쉽고 투명하게 제공되어야 한다**.

3) ‘열린 구조’를 통한 주민참여정책의 통합운영

주민참여예산은 많은 주민들이 지역에 대한 관심을 갖고 지속적으로 참여해 공동체를 만들어가는 것이 중요하다. 이를 위해서는 지역에서 운영되고 있는 여러 주민참여정책들을 통합해 운영할 필요가 있다. 시흥시의 경우 생활자치 활성화를 목표로 3개동⁸에서 ‘주민자치회 시범사업’을 하고 있다. 지역의 문제를 주민 스스로 결정하고 집행하는 주민자치회 역할은 동 지역회의의 역할과 크게 다르지 않다. 따라서 성북구가 마을계획과 주민참여예산제도를 연계하여 운영하는 것처럼 주민참여예산

8) 신천동, 대야동, 정왕1동

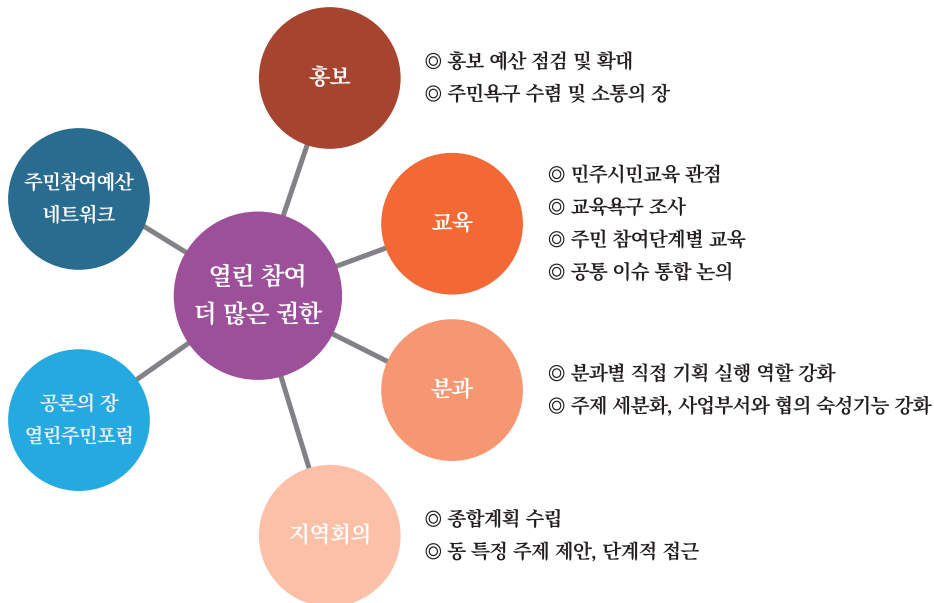
의 동지역회의를 주민자치회와 결합해 운영하는 것도 가능하다. 그러나 이들이 유기적으로 결합하기 위해서는 우선 주민자치회가 주민 누구나 쉽게 참여할 수 있는 개방성과 지역주민의 대표성을 가진 ‘열린 구조’로 변화하는 것이 필요하다. 열린 구조를 갖춘 주민자치회여야 기존 참여하던 주민들 간의 갈등을 최소화할 수 있으며, 동 지역회의 및 다양한 주민참여정책의 통합적 운영 기반을 마련할 수 있다.

2. 실행 제안

1) 준비단계 : 주민들의 필요를 바탕으로 한 ‘열린 홍보’와 ‘단계별 교육’

시흥시 주민들이 주민참여예산제에 바라는 점으로 가장 많이 제안한 것은 ‘홍보의 강화’이다. 이 홍보가 효과적으로 진행되기 위해서는 먼저, **홍보예산의 점검과 예산의 확대 편성**이 필요하다. 홍보는 주민들에게 주민참여예산 자체를 알리는 가장 첫 단계로 일반 주민들의 참여를 확대하기 위해서는 필수적이라 할 수 있다. 무엇보다 **주민들의 필요와 욕구를 나눌 수 있는 열린 홍보의 장에 대한 기획이 필요하다**. 예를 들어 통합적 마을계획을 세우는 첫 단계부터 제도에 대한 안내와 함께 주민들과 소통할 수 있는 기회를 제공해야한다.

[그림 7] 시흥시 주민참여예산 발전방향 실행제안(안)



또한 시흥시처럼 참여예산제도의 경험이 축적된 경우에는 주민들에게 필요한 교육을 묻는 욕구조사
가 필요하다. 이를 바탕으로 주민들의 참여 수준에 맞게 교육을 단계적으로 설계할 필요가 있다. 물론 주민들의 의견수렴과 별개로 제도에 대한 기본 이해를 도울 수 있는 교육은 항상 운영하는 것이
좋다.

2) 실행단계 : 주민의 자치 역량을 높일 수 있는 ‘분과의 역할 강화’와 ‘장기적 계획을 세워 운영하는
지역회의’

주민들의 자치역량을 강화시키는 가장 좋은 방법은 직접 기획하고 실행해보는 것이다. 참여예산위
원회의 기획과 실행 역량을 높이기 위해서는 각 분과별 기능을 재정의하고 역할을 명확히 부여해야
한다. 지금처럼 기획홍보분과가 주민참여예산 전반의 운영에 관한 기획과 홍보를 고민한다면, 정책
예산분과는 지역회의가 다양한 주민들의 참여를 돕고 권한을 확대하는 방향으로 운영될 수 있게 동
별 네트워킹 및 워크숍 기획, 교육 등을 진행하는 역할을 해야 한다. 정책예산분과는 시 단위 정책사
업의 심의와 내용숙성을 위해 주제를 세분화해 운영할 필요가 있다. 이렇게 분과의 역할을 강화하다
보면 심의하는 전문성만 강조될 수 있는데, 제안하는 주민과 참여예산위원회 모두의 자치역량을 강
화하기 위해서는 심의기능보다 선정된 사업을 숙성시키는 과정을 강화할 필요가 있다.

또한 현재 주민참여예산에서 발견되는 문제점 중 하나로 단연도 회계로 인한 제안 사업의 제약이 있
다. 이 사업들은 일회성 사업으로 효과가 낮고 제안 내용에 한계가 있다. 이를 개선하기 위해서는 지
역회의를 그 해 편성된 예산을 집행하는 것에만 초점을 맞추기 보단 **지역회의 내 장기적인 계획을 세
워 운영하는 방식을 검토**해볼 수 있다. 그 동의 실정을 맞춘 특정 주제를 정해 사업을 제안하고 단계
적으로 집행해 보는 것이다. 그 주제에 맞는 포럼과 교육 등을 진행하고 주민총회를 통해 주민들의
의견을 수렴해 내용을 나눈다.

3) 숙성단계 : 지역의 공론장을 통한 사업숙성 및 참여예산 네트워크 운영

공통주제에 대한 논의를 진행하는 것은 주민들에게 지역사회에 대한 관심을 높이고 공감대를 형성
할 수 있다. 주민들이 현재 가지고 있는 관심사와 불만, 사회문제들을 함께 나누고 공유하며 학습할
수 있는 공론의 장이 상시적으로 필요하다. 이는 상시적으로 불특정 다수의 참여를 이끌어 내는 것으
로 시 차원에서 접근하는 것이 좋다. 시흥시의 경우 주민참여예산위원회의 지역예산분과에서 각 지
역회의의 활성화와 교육 네트워크를 위한 활동으로 운영하거나 정책예산분과에서 그해 정책이슈를 정
해 심화토론하는 과정 등으로 기획할 수 있을 것이다.

마지막으로 주민참여예산을 안정적으로 운영하기 위해서는 임기를 마친 위원들에 대한 고민이 필요
하다. 일반적으로 연구회를 구성해 적극적으로 활동하는 주민들의 역할을 지속시키려고 하는데 이

는 연구회 자체가 행정안의 공식조직으로 폐쇄적⁹⁾이다 보니 열린 참여를 지향하는 주민참여예산에 바람직하지 않은 면이 있다. 따라서 임기가 끝난 주민참여예산위원들을 ‘네트워크’ 형태로 조직하고 참여를 원하는 주민 누구에게나 열린 구조로 운영하는 것을 제안한다. 무엇보다 참여예산 네트워크는 주민참여예산위원회와 수평적인 위치에서 서로 상보적 관계로 운영되어야 한다.

이상으로 살펴본 내용들은 ‘열린참여, 더 많은 권한’을 목표로 제안될 ‘주민참여예산 ver.2.0’의 현장 편인 ‘시흥시 주민참여예산발전방향 연구’를 요약한 것으로, 주민참여예산제도를 운영하며 제도의 숙성을 고민하는 주체들에게 작은 길잡이가 되길 바란다.

⁹⁾ 일반적으로 연구회는 조례에 지정되어 약 10명 내외 인원을 자치단체장이 구성한다.

참고문헌

국내문헌

■ 단행본

희망제작소 (2017), 「희망이슈365 우리시대 다시 희망찾기 - 주민참여예산, 주민은 있는가?」, 152-171p

희망제작소 (2012), 「성북구 주민참여예산 길라잡이」

■ 연구보고서

권기태, 김지현, 오지은 (2017), 「시흥시 주민참여예산 발전방향 연구」, 희망제작소

오지은 (2012), 「2012 시흥시 주민참여예산학교 결과보고서」, 희망제작소

오지은 (2013), 「2013 시흥시 주민참여예산학교 결과보고서」, 희망제작소

오지은 (2016), 「2016 시흥시 주민참여예산학교 결과보고서」, 희망제작소

시흥시꿈미청소년문화의집 (2016), 「2016돌면통하리 사업운영보고서」

시흥시청소년수련관 (2016), 「2016 Do Dream 사업운영보고서」

■ 기타

시흥시청 (2012-2016), 「시흥시 주민참여예산 운영계획, 지역회의 운영결과보고서, 각종 회의자료 등」

이호 (2016), 「공동체에 대한 제도적 규정의 불편함」, 모심과살림연구소

외국문헌

■ 기타

Vivien Lowndes and Lawrence Pratchett, 「CLEAR: Understanding Citizen Participation in Local Government and How to Make it Work Better」



희망제작소
Asia NGO innovation summit
리얼인디자인프로젝트
김지미개요 강산애
정 작은변화
행복한 아름다운 나라
아시아
에코리프 나무
100리플
희망탈사대
R&D
MAKE HOPES
Make Hope
해피리프터 시민문화예술놀이터
good fund raiser 호희와 친구들