

49

주민참여예산제도 참여자 특성 분석

서울시 시민참여예산학교
사례를 중심으로

손정혁 시민주권센터 연구원

kfclub@makehope.org

No. 49
2019. 12. 12.

희망이슈는 우리 사회의 새로운 변화와 희망을
만들기 위해 다양한 실험과 연구를 시민에게 공유하는
이슈페이퍼입니다.

*
희망이슈

모든 시민이 연구자입니다

희망제작소는 정부나 기업의 출연금 없이
설립된 민간독립연구소입니다.
시민의 아이디어 제안과 후원, 활동 참여로
열린 연구와 실천을 지향하는
싱크앤두탱크 Think & Do Tank 로서
우리 사회 곳곳에서 변화의 원동력을
만들고 있습니다.

희망제작소는 모든 시민이 자신의 일상에서
문제를 발견하고, 대안을 찾고,
문제를 해결하는 시대를 열고자 합니다.

세대와 나이를 불문하고 누구나 참여하는
강연과 워크숍을 열며, 1인 연구자와
사회혁신가를 성장시키고,
지원하는 시민참여형 연구소로
거듭나고자 합니다.

요약 주민참여예산제도 참여자
 특성 분석

알려두기

제시한 자료는 소수점
둘째 자리에서 반올림하여
총합이 100.0%가 아닌
경우가 있음.

본 희망이슈의 분석자료는
희망제작소가 서울시의
위탁을 받아 운영한 “2019
년 서울시 시민참여예산

학교”의 『결과보고서』 중
일부 내용을 발췌 및 수정한
것임.

2019년 서울시 시민참여예산학교 교육 신청자 및 수료자를 대상으로 특성을 분석 현황을 파악하고, 개선방안을 도출했다.

교육 신청자 및 수료자 특성을 분석한 결과 성, 연령, 소속 또는 직업, 사회적 약자 및 다양한 계층의 비율, 활동 경험 등이 서울시의 인구 특성 분포와 차이가 있었다.

이를 개선하기 위해서 다양한 시민의 참여를 확대하는 방안과 함께 실질적인 참여의 조건을 마련해야 한다.

시민의 참여를 확대하는 방안은 지역, 환경, 개인적 특성, 경제적 상황, 참여가능 시간 등에 따른 참여의 통로를 다양화해 시민이 참여할 수 있는 진입장벽을 낮추고,

참여했을 때 이익에 동의하고 체감할 수 있도록 하는 것이다.

실질적 참여를 위한 방안은 참여기회 보장을 위한 다양한 수당 정책, 직장 및 학교로 찾아가는 맞춤형 교육, 통역을 제공하는 외국인 및 다문화가정 교육, 온라인과 오프라인 병행 교육, 강의시수별 교차수강 허용, 다양한 계층을 위한 별도의 홍보 및 교육 기획, 생활인구 분석을 통한 운영 방식 개선 등이다.

키워드

주민참여예산, 시민참여예산, 시민참여예산학교, 참여자, 사례분석

주민참여예산제와 서울시 시민참여예산제

전국에서 의무적으로 주민참여예산을 실시한 지 8년이 지났다. 중앙정부의 주도로 설계한 정책이 지방자치단체에서 시행하는 과정에서 지역별로 차이가 나타났으며, 2019년 현재는 지방자치단체에 따라 제도의 운영방식, 참여 가능한 예산의 범위 및 규모, 실질적 주민참여의 정도 등에서 그 차이가 커지고 있다. 일반적으로 서울시, 관악구(서울), 은평구(서울), 수원시, 시흥시, 천안시 등이 우수 사례로 꼽힌다. 그 중 시민숙의 예산을 포함한 시민참여예산제를 통해 시민이 참여할 수 있는 예산의 범위와 규모를 확대¹하고 있는 서울시 사례를 통해 참여예산제에 참여하는 시민의 특성을 분석한다.

01. 주민참여예산제도²

“민주주의 주권이 국민에게 있듯이 재정 주권³은 납세자인 국민에게 있다.” 그러나 시민의 대의기관인 의회의 예산심의 기능의 전문성 부족과 대표성 왜곡이 참여예산을 시작한 계기였다. 참여예산은 시민과 시민사회조직이 재정정책을 결정하는 데 직접 참여할 권리를 갖는 참여민주주의의 한 유형으로 시민과 시민사회조직이 자원을 그들이 사는

지역(communities)에 어떻게, 그리고 어디에 배분할 것인가를 결정하는 데 참여하는 것이다(Marquetti et al, 2009; 서정섭·이장욱, 2018에서 재인용). 이 제도는 지방정치와 행정의 견제 장치로 작동하고, 대의민주주의의 한계를 극복할 거라는 기대가 세계적으로 확산⁴되고 있다(오관영, 2009; 서정섭·이장욱, 2018).

우리나라에서 예산편성에 대한 주민참여는 2002년 민주노동당의 선거공약으로 주민참여예산제도의 도입을 주장하면서 가시화되었으며, 2004년 광주광역시 북구와 울산광역시 동·북구, 경기도 안산시, 청주시 등의 지방자치단체에서 시작했다. 상위 법률의 근거가 없는 상황이었지만 참여예산제와 시민참여기본조례를 제정하는 등 주민참여는 제도화됐다. 이어 2005년 6월 국회에서 지방재정법이 주민참여예산이 포함된 ‘지방재정법개정법률’로 개정되면서 주민참여가 전국적으로 확산하는 법적 근거가 마련되었다(오관영, 2009; 권오성, 2015). 2011년 지방재정법 개정을 통해 주민참여예산제도 실시를 의무화하여 모든 지방자치단체로 확산하였으며, 기획재정부에서는 국가재정법 시행령 제7조의2(예산과정에의 국민참여)⁵에 의거하여 2019년부터 국민참여예산제를 시행하고 있다.

「지방재정법」 제39조

2019.4.17.

(지방예산 편성 등 예산과정의 주민 참여)

- ① 지방자치단체의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방예산 편성 등 예산과정에 주민이 참여할 수 있는 제도를 마련하여 시행하여야 한다.
- ② 지방예산 편성 등 예산과정의 주민 참여와 관련되는 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 지방자치단체의 장 소속으로 주민참여예산위원회 등 주민참여예산기구를 둘 수 있다.
 - 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.
- ④ 행정안전부장관은 지방자치단체의 재정적·지역적 여건 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체별 주민참여예산제도의 운영에 대하여 평가를 실시할 수 있다.
- ⑤ 주민참여예산기구의 구성·운영과 그 밖에 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

중앙정부와 지방자치단체는 주민참여예산제를 통해 예산과정에 주민이 참여하고 정부운영에 관해 학습할 기회를 제공하며, 공공재원의 배분에 대해 숙의·토론해 최종 의사결정에 참여할 수 있는 기회를 제공하여 폭넓은 거버넌스를 구현할 수 있다. 주민의 참여는 제공되는 서비스의 질과 직접 연결되어 있으며, 주민이 선정한 공공사업은 직접적으로 그들의 지역 형성에 도움이 된다. 또한 지방정부가 주민의 필요와 선호에 더 적극적이고 신속하게 반응함으로써 자원배분과 서비스 공급의 효율성 제고에 기여할 수 있으며, 지방정부의 투명성과 책무성을 제고하여 공공부문의 비효율성과 부패를 억제하는 도움을 줄 수 있다(권오성, 2015; 서정섭·이장욱, 2018).

02. ——— 서울시 시민참여예산제

서울시는 제도 시행을 위해 「서울특별시 주민참여예산제 운영 조례」(2012.5.12.)를 제정하였으며, 총 8차례 개정을 거쳐 현행 「서울특별시 시민참여예산제 운영 조례」(2019.7.18.)를 근거로 제도를 운영하고 있다.

조례의 특징을 살펴보면 첫째, 참여할 수 있는 사람을 '시민'으로 정의하고 시민의 범위를 생활인구⁶로 규정하고 있다. 둘째, 기본 이념을 재정민주주의의 실현과 참여민주주의 활성화를 명시하고 있다. 셋째, 위원을 성별과 연령대별 비율을 고려해 구성하고, 한 차례만 연임할 수 있도록 한다. 넷째, 시의회 및 시장이 추천할 때는 반드시 청소년, 장애인, 다문화가족 등의 참여를 보장해야 한다. 다섯째, 조례의 원활한 운영을 위해 시민참여예산지원협의회를 구성하고 운영하도록 한다. 여섯째,

주민참여예산제도는 2011년 지방재정법 개정을 통해 의무화되면서 모든 지방자치단체로 확산됐다.

시민의 예산교육을 위해 예산학교를 운영한다. 일곱째, 참여예산사업의 심사기준 중 하나로 단년도 사업이 아닌 계속사업은 제외한다. 여덟째, 타 법률에서 제한한 것을 제외한 모든 회의 내용은 회의 종료 후 7일 이내에 홈페이지를 통해 공개한다.

또 서울시는 「서울특별시 시민민주주의 기본 조례」(2019.5.16.)를 제정하여 좀 더 포괄적인 범위에서 시민참여·숙의 예산제 운영 계획에 관한 사항을 심의·조정하는 권한을 서울민주주의위원회에 부여했다. 다만 해당 조례에서 정의하는 시민의 범위가 서울특별시에 주소를 둔 자로 한정하고 있기 때문에 시민참여예산제에서 규정

한 시민의 범위를 제한⁷할 수도 있다. 이러한 조례를 바탕으로 시행하고 있는 2019년 시민참여예산제 운영계획을 살펴보면, 총 700억원 내외의 예산을 시정분야와 지역분야로 나누어 분야에 따라 심사·컨설팅·숙의·협의·조정·투표 등의 과정을 거쳐서 예산안을 편성하고, 시의회의 심의를 거쳐 확정한다. 시의 예산편성 과정에 시민참여를 보장하기 위해 구성한 시민참여예산위원회는 시민참여예산으로 편성한 총 700억원에 대한 심사·조정·결정·의견 제출 뿐만 아니라 서울시 예산 전반에 대한 의견도 함께 제출한다.

시민참여예산위원이 되기 위해서는 시민참여예산학교 회원 자격(수료)을 취득해야 한다. 시민참여예산학교에서는 참여예산 위원으로 활동하는 데 필요한 최소한의 기본 지식⁸을 습득하는 교육을 6시간 과정으로 운영하고 있으며, 수료자를 대상으로 시민참여예산위원으로 추첨이 될 자격과 시민참여예산사업 선정 시민투표 시 10%의 투표권을 부여하고 있다. 2019년 말 기준으로 시민참여예산학교의 수료자는 3,476명⁹이다. 위원 추첨을 위해 수료자 대상으로 문자 발송, 시민참여예산 홈페이지

공고를 통해 홍보하며, 위원회 참여 의사 및 기능분과 희망자를 사전 파악한 후, 추첨 시점을 기준으로 조례에서 규정하고 있는 시민을 대상¹⁰으로 연령, 성별, 지역(자치구) 간 균형을 고려하여 275명을 추첨한다. 참여예산위원 300명 중 15명은 시의회와 시장이 사회적 약자와 다양성을 고려하여 시정 분야별 전문가를 추천한다.

2019년에는 시민참여예산위원이 되기 위한 조건 중 하나를 제공하는 시민참여예산학교를 서울시가 직접 운영하는 방식에서 상설 운영 및 심화교육 강화를 위해 민간전문기관 대행 운영으로 변경하였다. 희망제작소는 청년과 장애인을 대상으로 당사자의 요구를 반영한 특화교육¹¹을 기획하고, 시민참여를 강화한 교육을 설계해, 상설 교육장 및 다양한 시간대의 교육을 제공하는 방식으로 2019년 시민참여예산학교를 운영하고 있다.

II.

서울시 시민참여예산학교 분석 사례¹²

01. 교육 신청 정보 분석

서울시 시민참여예산위원이 아닌 시민참여예산학교 신청자 및 수료자 대상으로 분석한 이유는 참여의지를 갖고 행동한 시민의 특성을 살펴보기 위해서다. 시민참여예산학교 수료자를 대상으로 추첨해 임명한 결과인 시민참여예산위원에 대한 분석보다, 위원으로 추첨이 될 수 있는 모집단에 대한 분석을 통해 시민참여예산제에 참여하고 있는 시민의 특성을 더 포괄적으로 볼 수 있다.

서울시 시민참여예산학교를 이수하기 위해서는 시민이 직접 홈페이지를 통해 자신의 개인정보를 입력하고, 원하는 교육 형태와 일시를 선택

표 1.
서울시 시민참여예산학교
신청자 및 수료자 현황
단위: 명, %

구분	신청자	수료자	수료율	구분	신청자	수료자	수료율	
1기	40	29	72.5	특화교육 (장애인)	1기	23	16	69.6
2기	43	19	44.2		2기	17	6	35.3
3기	49	29	59.2		3기	23	13	56.5
4기	49	36	73.5		4기	16	10	62.5
5기	49	19	38.8		5기	20	6	30.0
6기	45	29	64.4		소계	99	51	51.5

1. 서울시장의 공약에 따르면 서울시는 2022년까지 단계적으로 서울시 일반회계 예산의 약 5%인 1조원 가량을 참여예산으로 편성할 예정이다.

2. 참여예산에 관한 내용은 「참여예산 시민이 정부를 바꾼다」(임성일 외, 2018)에 상세히 정리돼 있다.

3. 정부 예산이 어떻게 쓰이는지 알 권리(투명예산), 예산지출의 우선순위를 정하는 데 참여할 권리(참여예산), 낭비된 예산의 환수를 요구할 권리(책임예산)를 말한다.

4. Participatory Budgeting Project에서는 전 세계 3,000개 이상의 국가, 주, 도시, 학교 등의 기관에서 참여예산제가 시행되고 있다고 추정한다(2019.11.23 검색; www.participatorybudgeting.org/what-is-pb).

5. ① 정부는 법 제16조 제4호에 따라 예산과정의 투명성과 국민 참여를 제고하기 위하여 필요한 시책을 시행하여야 한다. ② 정부는 예산과정의 국민참여를 통하여 수렴된 의견을 검토하여야 하며, 그 결과를 예산편성 시 반영할 수 있다. ③ 정부는 제2항에 따른 의견수렴을 촉진하기 위하여 국민으로 구성된

참여단을 운영할 수 있다. ④ 제1항에 따른 시책의 마련을 위하여 필요한 구체적인 사항은 기획재정부장관이 정한다.

6. 서울특별시예 주소를 두고 있는 자, 시 관할지역에 소재한 기관에 근무하는 자, 시에 영업소의 본점 또는 지점을 둔 사업체의 대표자 또는 임·직원, 시 소재 「초·중등교육법」과 「고등교육법」상의 학교 재학생과 이와 동등한 자격을 갖춘 자로 규정하고 있다.

7. 시민의 범위를 규정하는 두 조례 간의 충돌이 있음으로 조정이 필요하다.

8. 시민참여예산제 개요, 서울시 예산 개요, 시민참여예산사업 사례 학습, 사업제안서 작성하기 또는 사업 평가하기(우선순위 정하기) 등으로 구성하고 있다.

9. 현재 운영 중인 2019년 청소년예산학교 수료자 수는 포함하지 않았다.

10. 1회 연임 위원은 제외하며, 전년도 신임위원 중 출석률 50% 이상 위원은 추첨 대상이 될 수 있다.

11. 청년 및 장애인 당사자와 전문가가 참여하여 교육을 기획 및 운영하였다.

구분	신청자	수료자	수료율	구분	신청자	수료자	수료율	
7기	42	23	54.8	특화교육 (청년)	1기	18	7	38.9
8기	50	25	50.0		2기	43	33	76.7
9기	53	35	66.0		3기	30	20	66.7
10기	50	35	70.0		4기	22	8	36.4
11기	53	32	60.4		5기	49	24	49.0
12기	53	27	50.9		서울대	18	18	100.0
13기	53	27	50.9		소계	180	110	61.1
14기	54	33	61.1	전체	1,074	628	58.5	
15기	55	38	69.1					
16기	57	31	54.4					
소계	795	467	58.7					

해야 한다. 교육 신청자가 직접 입력한 자료를 바탕으로 신청자 및 수료자 특성을 분석한 결과는 다음과 같다.

전체 신청자는 1,074명, 수료자는 628명으로 수료율은 58.5%로 나타났다. 시민교육과 특화교육을 구분해서 살펴보면 시민교육은 795명이 신청하고 467명이 수료했으며(수료율 58.7%), 장애인 교육은 99명이 신청하고 51명이 수료(수료율 51.5%)였고, 청년교육은 180명이 신청하고 110명이 수료(수료율 61.1%)했다.¹³

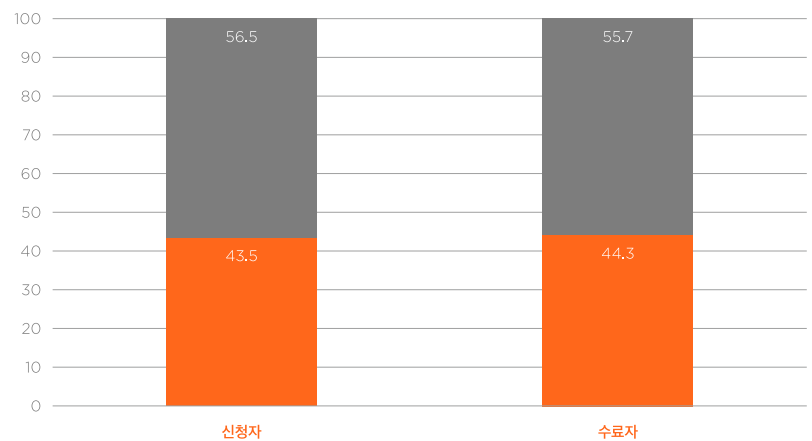


그림 1.
성별 신청자 및
수료자
단위: %

모집단인 시민참여예산학교 신청자 및 수료자 현황을 분석해 참여의지를 갖고 행동한 시민의 특성을 살펴본다.

전체 신청자 중 여성은 56.5%(607명)로 남성(467명)보다 13.0%p 많은 것으로 나타났으며, 수료자 중 여성은 55.7%(350명)로 남성(278명)보다 11.5%p 많은 것으로 나타났다.

시민교육과 특화교육을 구분해 살펴보면 신청자와 수료자 모두 여성의 비율이 55.0% 안팎으로 높게 나타났다. 다만, 장애인 교육의 경우 여성의 비율이 60.0% 이상으로 다른 교육보다 높게 나타났다.

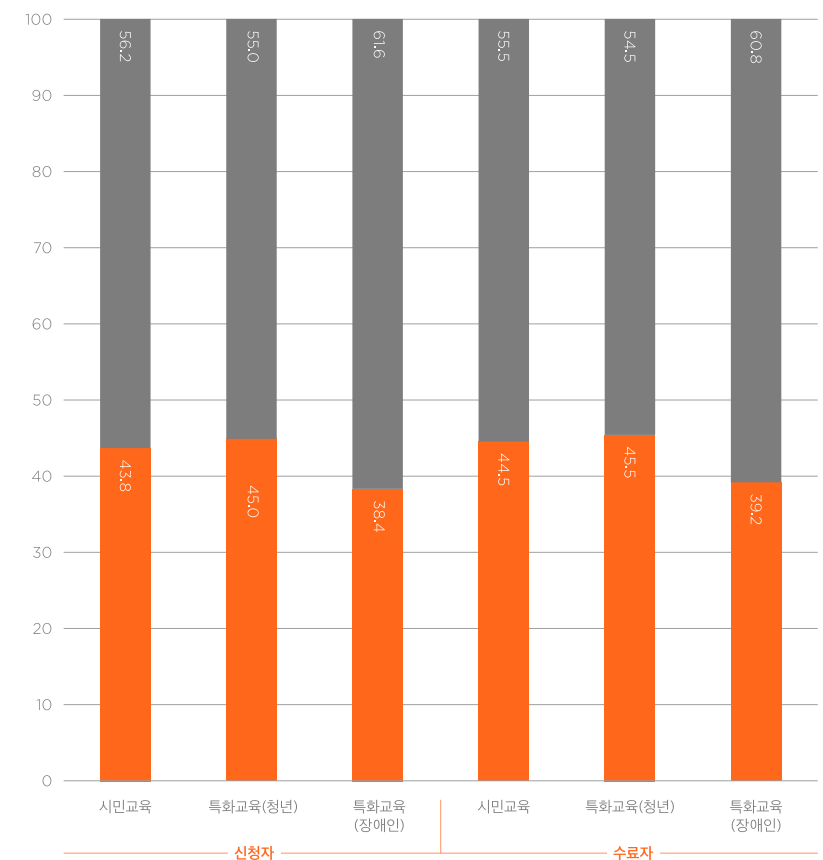
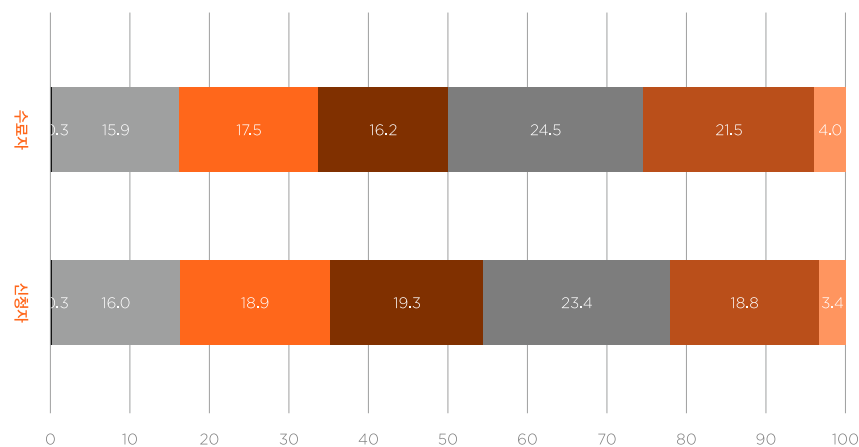


그림 2.
성별 신청자 및
수료자: 교육별
단위: %

그림 3.
연령대별 신청자 및
수료자

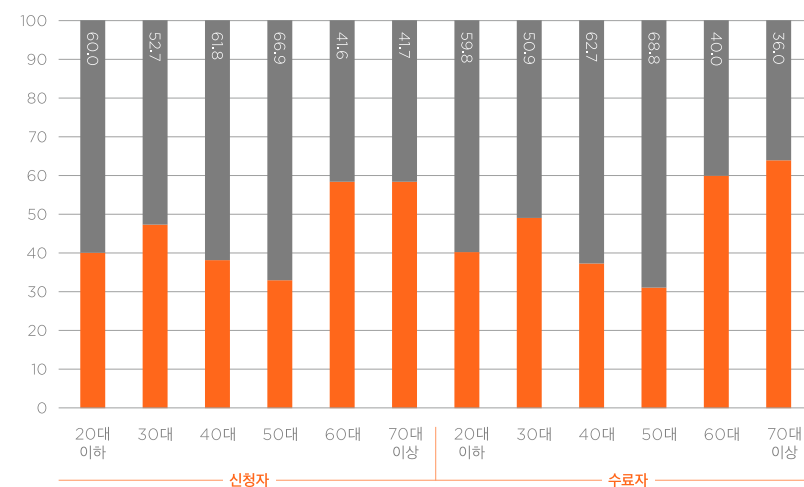
단위: %



신청자의 연령대는 50대가 23.4%로 가장 많았다. 그다음으로 40대 19.3%, 30대 18.9%, 60대 18.8% 등의 순이었으며, 평균 연령은 47세로 나타났다. 수료자 연령대는 50대가 24.5%로 가장 많았으며, 그다음으로 60대 21.5%, 30대 17.5%, 40대 16.2% 등의 순이었으며, 평균 연령은 48세로 나타났다.

그림 4.
연령대별 신청자 및
수료자: 성별

단위: %



연령대에 따른 성별 비율을 살펴보면 신청자와 수료자 모두 50대 이하는 여성의 비율이 남성보다 높았으며, 60대 이상은 남성의 비율이 여성보다 높은 것으로 나타났다.

02. 참여자 특성 분석

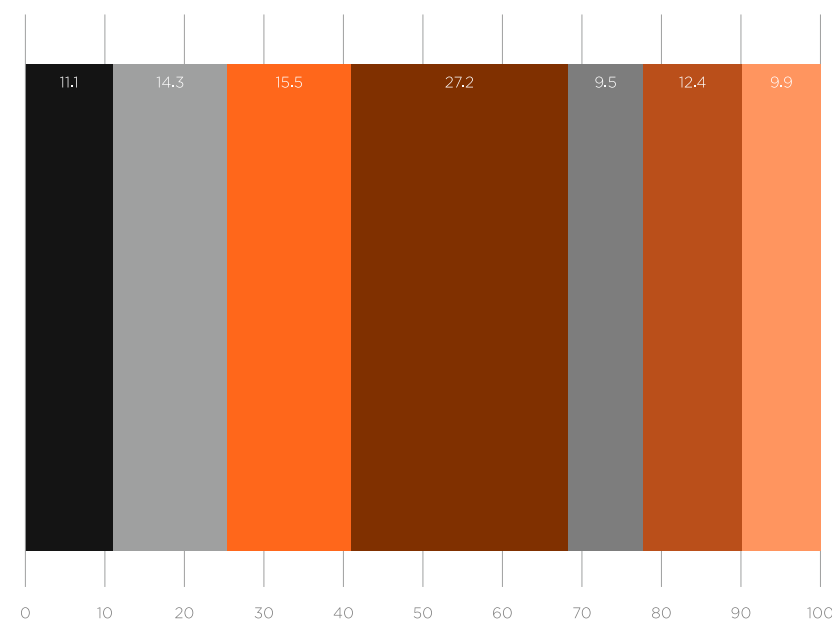
조사 개요

- 조사기간: 2019년 4월 19일(금)~2019년 10월 14일(월)
- 응답자 수: 683명
- 조사항목: 출생연도, 성별, 직업 또는 소속, 과거에 경험하였거나 현재 활동 중인 것, 교육 참여계기, 교육에 대한 기대, 관심분야 등

교육에 참여한 교육생¹⁴을 대상으로 교육 시작 전에 실시한 설문조사 결과를 바탕으로 분석한 결과는 다음과 같다.

그림 5.
교육참여자의 직업
또는 소속

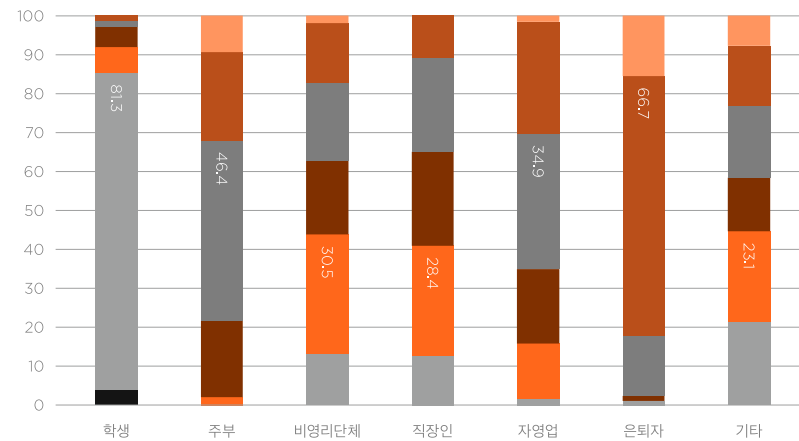
단위: %



교육참여자의 직업 또는 소속은 직장인이 27.2%로 가장 많았으며, 그다음으로 비영리단체가 15.5%, 주부가 14.3%, 은퇴자가 12.4% 등의 순으로 나타났다.

그림 6.
교육참여자의 직업
또는 소속별 연령대
단위: %

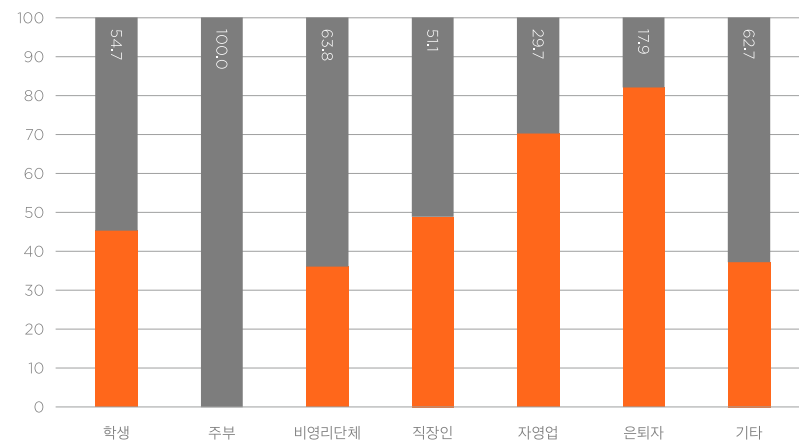
10대
20대
30대
40대
50대
60대
70대 이상



직업 또는 소속을 기준으로 연령대별 분포를 살펴보면 학생의 경우 20대가 81.3%로 가장 많았으며, 주부는 50대가 46.4%, 비영리단체는 30대가 30.5%, 직장인은 30대가 28.4%, 자영업은 50대가 34.9%, 은퇴자는 60대가 66.7%로 가장 많았다.

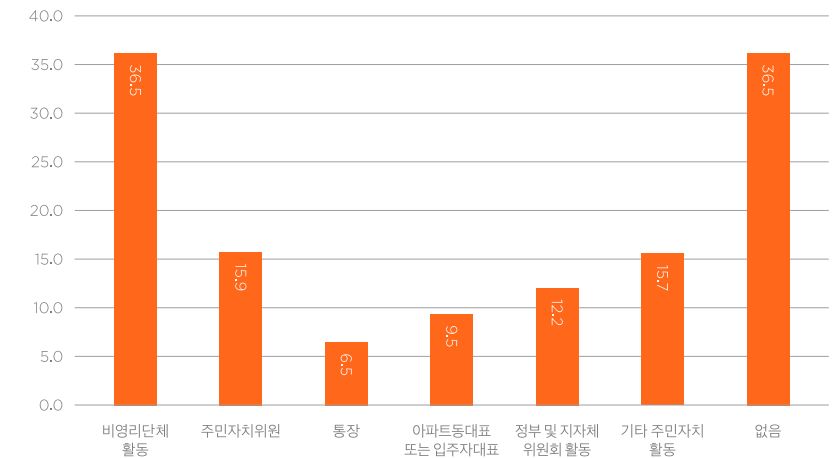
그림 7.
교육참여자의 직업
또는 소속별 성
단위: %

남성
여성



직업 또는 소속에 따른 성별 비율을 살펴보면 학생과 주부, 비영리단체, 직장인, 기타는 여성이 각각 54.7%, 100.0%, 63.8%, 51.1%, 62.7%로 남성보다 더 많았으며, 자영업과 은퇴자는 남성이 각각 70.3%와 82.1%로 여성보다 더 많았다.

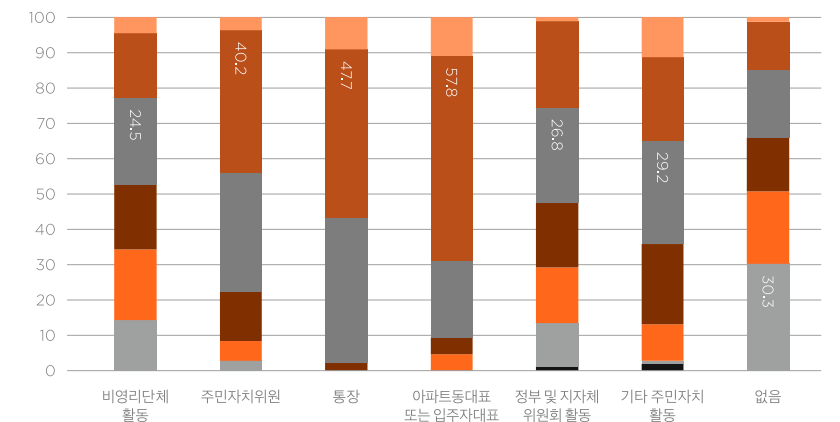
그림 8.
교육참여자의 경험
또는 현재 활동
단위: %



과거에 경험하였거나 현재 활동 중인 부문 15은 비영리단체가 36.5%로 가장 많았으며, 그다음으로 주민자치위원 15.9%, 기타 15.7%, 정부 및 지방자치단체 위원회 활동 12.2% 등의 순으로 나타났으며, 없다고 응답한 비율은 36.5%로 나타났다.

그림 9.
교육참여자의 경험
또는 현재 활동별
연령대
단위: %

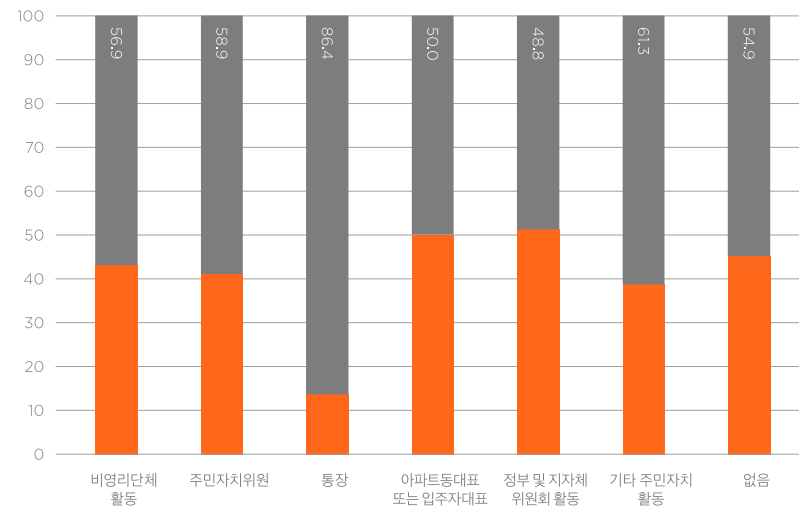
10대
20대
30대
40대
50대
60대
70대 이상



경험 또는 활동을 기준으로 연령대별 비율을 살펴보면 비영리단체와 정부 및 지방자치단체 위원회 활동, 기타 주민자치활동은 50대가 각각 24.5%, 26.8%, 29.2%로 가장 많았으며, 주민자치위원과 통장, 아파트동대표 또는 입주자대표는 60대가 각각 40.2%, 47.7%, 57.8%로 가장 많았다. 경험과 활동이 없는 것은 20대가 30.3%로 가장 많은 것으로 나타났다.

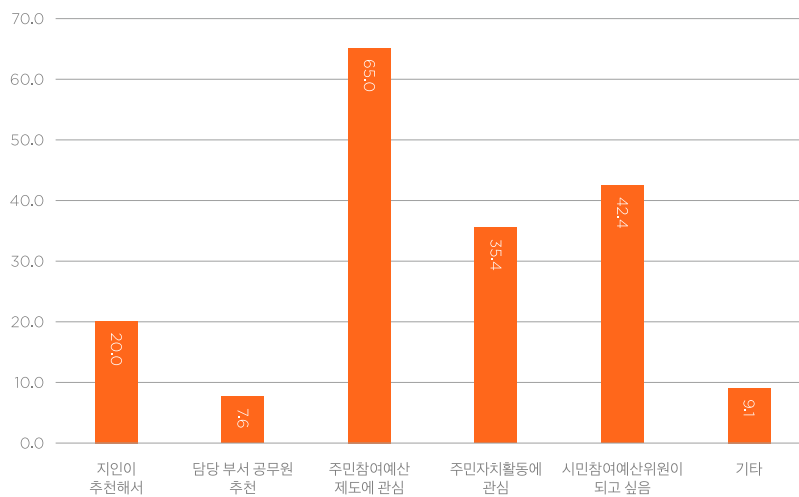
그림 10.
교육참여자의 경험
또는 현재 활동별 성
단위: %

■ 남성
■ 여성



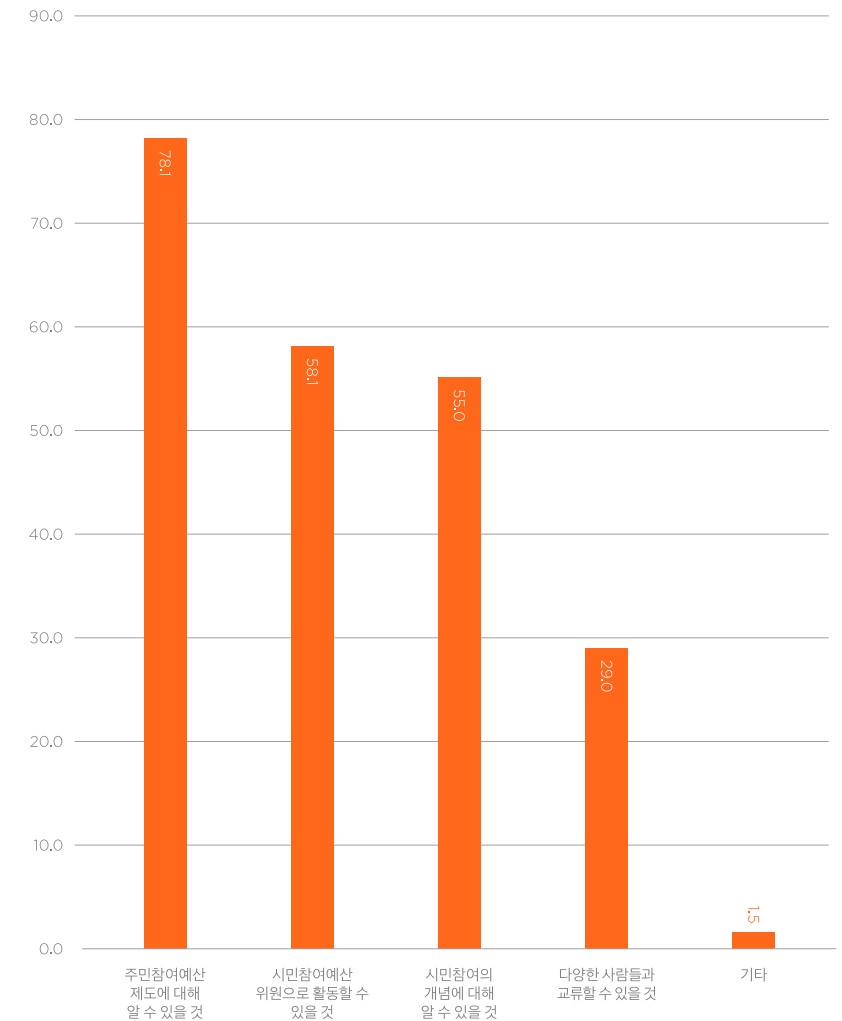
경험 또는 활동을 기준으로 성별 비율을 살펴보면, 정부 및 지방자치단체 위원회를 제외한 모든 항목에서 여성의 비율이 높았으며, 특히 통장의 경우 여성의 비율이 86.4%로 나타났다. 정부 및 지방자치단체 위원회의 경우 남성이 51.2%로 여성보다 2.4%p 많은 것으로 나타났다.

그림 11.
교육참여자의
참여 계기
단위: %



교육에 참여한 계기¹⁶는 주민참여예산제도에 대한 관심이 65.0%로 가장 많았으며, 그다음으로 시민참여예산위원이 되고 싶어서는 42.4%, 주민자치활동에 관심 있는 경우가 35.4% 등으로 나타났다.

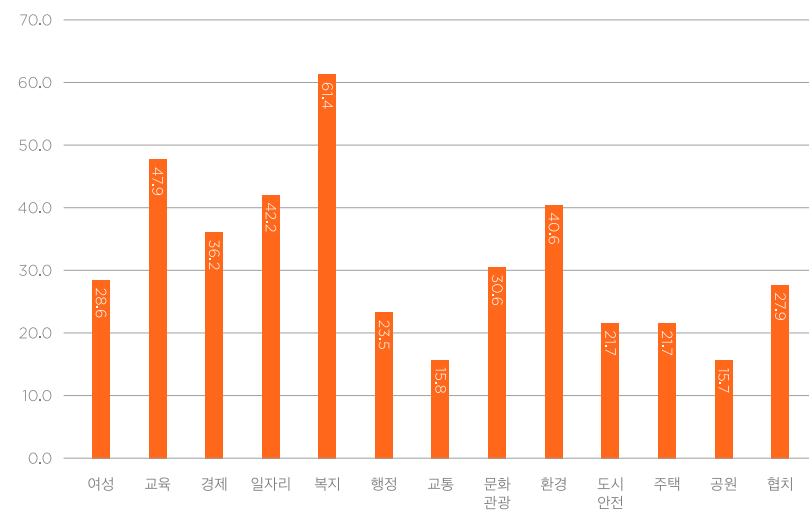
그림 12.
교육참여자의
교육에 대한 기대
단위: %



교육에 대한 기대는 주민참여예산제도에 대해 알 수 있다는 응답이 78.1%로 가장 많았다. 그다음으로 시민참여예산위원으로 활동할 수 있을 거라는 응답이 58.1%, 시민참여의 개념에 대해 알 수 있다는 응답이 55.0% 등의 순으로 나타났다.

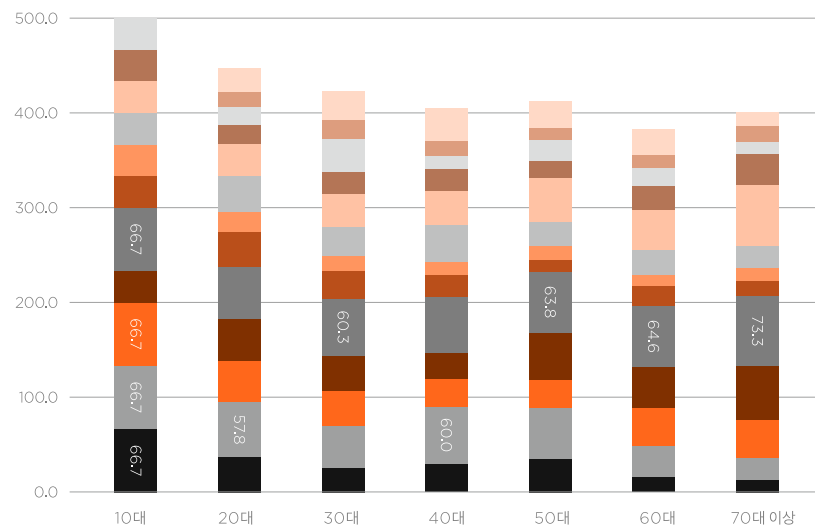
시민참여예산학교의 주된 목적 중 하나인 시민참여예산위원으로 활동하기 위한 전 단계로 교육을 이수하는 경우가 절반 정도¹⁷로 나타났으며, 오히려 제도에 관한 관심으로 교육에 참여한 비율이 높은 것으로 나타났다. 이는 넓은 범위에서 교육의 목적을 충족했다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다.

그림 13.
교육참여자의
관심 분야
단위: %



관심 분야 **18**에 대해서는 복지가 61.4%로 가장 많았으며, 그다음으로 교육 47.9%, 일자리 42.2%, 환경 40.6% 등의 순으로 나타났다.

그림 14.
교육참여자의
연령대별 관심 분야
단위: %



연령대를 기준으로 관심 분야를 살펴보면 10대는 여성, 교육, 경제, 복지가 각각 66.7%로 가장 많았으며, 20대는 교육이 57.8%, 30대는 복지가 60.3%, 40대는 교육이 60.0%로 가장 많았다. 50대와 60대, 70대는 각각 복지가 63.8%, 64.6%, 73.3%로 가장 많았다.

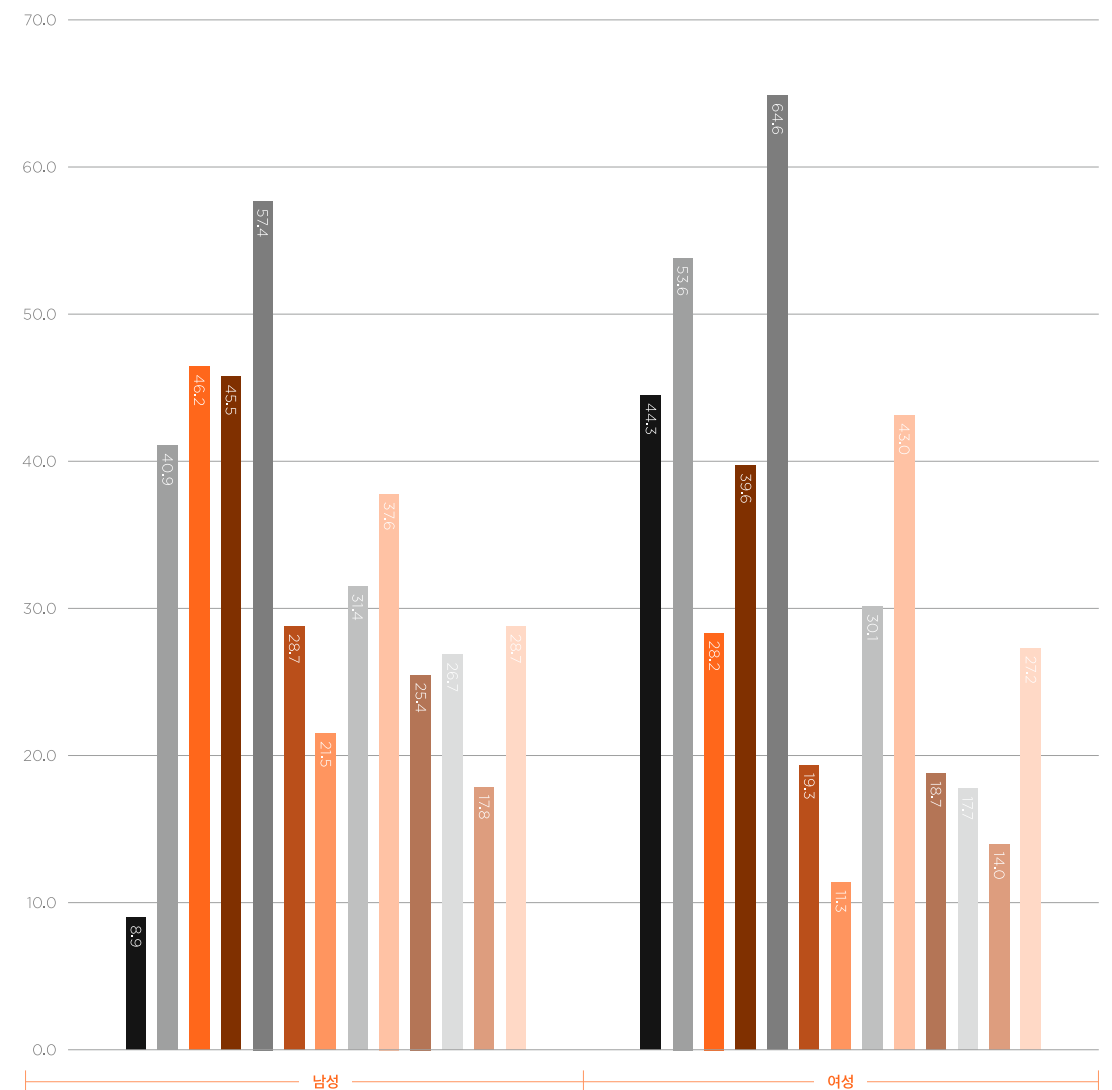


그림 15.
교육참여자의 성별
관심 분야
단위: %



성별에 따른 관심 분야를 살펴보면 여성과 남성 모두 복지에 가장 많은 관심을 보였다. 각각 64.6%와 57.4%로 나타났다. 그다음으로 여성은 교육 분야가 53.6% 여성 분야가 44.3% 등으로 나타났지만, 남성은 경제 분야가 46.2%, 일자리 분야가 45.5% 등으로 나타났다. 관심이 가장 적은 분야는 남성의 경우 여성 분야에 대해 8.9%, 여성은 교통 분야에 대해 11.3%로 나타났다. 성별에 따른 관심 분야의 차이가 크며, 이러한 결과는 사회문화적 요인도 있겠지만, 당사자 여부에 따라 관심 분야가 달라질 수 있음을 추정할 수 있다.

03. 서울시 현황과 참여자 비교

특수한 경우를 제외하고 대부분 사회에 존재하는 위원회, 교육기관 등과 같은 제도 및 기관은 다양성을 확보하기 위해 구성원 비율이 그것이 존재하는 사회의 구성 비율과 유사하게 구성하는 것을 지향해야 한다. 이러한 비율로 구성했을 때 다양한 사회구성원의 목소리를 들을 수 있고, 사회에서 발생할 수 있는 갈등과 문제를 유사하게 경험하고 풀어나갈 수 있다. 또 사회적 약자에게 발생할 수 있는 소외를 최소화한 속의 과정을 만들어가는 토대를 마련할 수 있다. 시민참여예산학교의 경우도 교육참여자의 특성이 서울시의 인구 특성과 동일할 수는 없지만, 유사한 구성으로 나타나는 것이 바람직하며, 그렇지 않은 경우에는 유사한 비율로 구성하기 위한 실질적 방안을 마련해야 한다.

연령대	남성	여성	총인구	연령대	남성	여성	총인구
10대	426,994	404,465	831,459	20대	717,235	743,422	1,460,657
	9.7%	8.7%	9.2%		16.3%	15.9%	16.1%
30대	760,719	760,742	1,521,461	40대	777,070	789,767	1,566,837
	17.2%	16.3%	16.8%		17.6%	16.9%	17.3%
50대	757,755	789,987	1,547,742	60대	554,132	616,628	1,170,760
	17.2%	16.9%	17.1%		12.6%	13.2%	12.9%
70세 이상	416,842	558,522	975,364	총계	4,410,747	4,663,533	9,074,280
	9.5%	12.0%	10.7%		100.0%	100.0%	100.0%

표 2.
서울시 연령대별 인구

단위: 명, %

출처: 서울특별시, 「주민등록인구통계」, 2019.8.

위원회, 교육기관과 같은 제도 및 기관은 그 사회를 구성하는 비율과 유사하게 구성해 다양성을 확보해야 한다.

2018년 기준 서울시 주민등록인구의 평균 연령은 42세이며, 여성의 비율은 51.7%였으며(서울시, 2019), 2019년 3/4분기 기준 전체 외국인 수는 285,529명(서울시 인구대비 3.2%), 2018년 기준 장애인 수는 392,920명(서울시 인구대비 4.3%)이다.¹⁹ 교육 신청자 및 수료자의 평균 연령은 각각 47세와 48세로 서울시 거주자의 평균 연령보다 높았으며, 여성의 비율은 각각 56.5%와 55.7%로 서울시 주민등록인구의 여성 비율보다 높았다. 2019년 수료자 중 외국인은 없었으며(0.0%)²⁰, 신청

자 및 수료자의 장애인 비율은 각각 2.2%(24명)와 2.4%(15명)²¹로 서울시 등록장애인 비율보다 1.9~2.1%p 낮은 것으로 나타났다.

2019년 8월 기준 서울시의 연령대별 인구수는 다음과 같다(서울시, 2019). 연령대별 서울시 인구분포와 교육 신청자의 분포를 살펴보면 60대 남성의 경우 서울시 인구분포에 비해 신청자의 비율이 11.4%p 많은 것으로 나타났으며, 그다음으로 50대 여성 신청자가 서울시 인구분포보다 9.2%p 많았다. 반면 70세 이상 여성은 서울시 인구분포보다 10.6%p 적은 것으로 나타났다.²²

연령대	서울시 인구		시민참여예산학교 신청자		비율차이 (인구 - 신청자)	
	남성	여성	남성	여성	남성	여성
20대	18.0%	17.5%	14.8%	17.0%	3.2%p	0.4%p
30대	19.1%	17.9%	20.6%	17.7%	-1.5%p	0.2%p
40대	19.5%	18.5%	17.0%	21.2%	2.6%p	-2.6%p
50대	19.0%	18.5%	17.8%	27.8%	1.2%p	-9.2%p
60대	13.9%	14.5%	25.3%	13.9%	-11.4%p	0.6%p
70세 이상	10.5%	13.1%	4.5%	2.5%	6.0%p	10.6%p

표 3.
연령대별 서울시 인구와 시민참여예산학교 신청자

단위: %, %p

서울시의 2019년 상반기 취업자 수는 505만 2천 명으로 전체 인구 대비 약 50.0%를 초과했다(통계청, 2019). 시민참여예산학교 교육참여자 중 취업자로 추정할 수 있는 인구는 직장인, 자영업자, 비영리단체 등 약 52.2%로 취업자의 비율은 비슷한 것으로 나타난다. 그러나 실제 취업자의 구성을 살펴보면 서울시 인구구성과 차이가 있다.

2019년 기준 서울지역 중학교 학생 수는 207,413명(여성 99,215명), 고등학교 학생 수는 259,554명(여성 115,414명), 대학 **23** 재적 학생 수는 558,638명(여성 280,224명), 대학원 재적 학생 수는 140,134명이다(한국교육개발원, 2019). 특수학교와 기타학교를 포함하면 중학교 이상 학생 수는 1,165,739명 이상일 것으로 추정할 수 있다. 서울시의 경우 청소년 참여

12. 본 분석자료는 희망제작소가 서울시의 위탁을 받아 운영한 '2019년 서울시 시민참여예산학교'의 『결과보고서』 중 일부 내용을 발췌 및 수정한 것이다. 제시한 자료는 소수점 둘째 자리에서 반올림해 총합이 100.0%가 아닌 경우가 있다.

13. 서울대학교에서 실시한 교육의 경우 전공 수업의 일환으로 편성하였으며, 신청 및 수수료가 100%로 나타났다. 이를 제외한 청년 교육은 162명이 신청하고 92명이 수료하여 수료율은 56.8%로 시민교육과 비슷한 비율로 나타났다.

14. 아래에서는 '교육참여자'로 기술한다.

15. 복수 응답

16. 복수 응답

17. 시민참여예산위원이 되고 싶다는 응답이 42.4%, 시민참여예산위원으로 활동할 수 있을 것이라는 응답이 58.1%로 나타났다.

18. 복수 응답

19. 서울열린데이터광장 data.seoul.go.kr/dataVisual/seoul/seoul100List.do

20. 신청 시에는 외국인 여부를 확인할 수 없기에 수료자를 기준으로 한 비율만 제시하였다.

21. 특수교육(장애인)은 장애인 주제를 중심으로 운영하였으며, 비장애인도 교육 신청 및 수료가 가능하였다. 특수교육(장애인) 외에도 장애인이 신청하고 수료한 사례가 있기 때문에 실제 비율 차이는 줄어든 것으로 추정

하지만, 특수교육에서만 장애 여부를 확인하였기 때문에 실제 비율을 확인할 수 없다.

22. 2019년 청소년 참여예산학교는 별도로 운영하였기 때문에 20대 이상을 분석대상으로 하였다.

23. 전문대학 및 교육대학을 포함한다.

24. 서울시 주민등록인구는 약 907만 4천명이며, 일평균 생활 인구는 약 1,127만 8천명이며, 그 중 서울 외 지역 인구는 150만 3천명으로 추계하고 있다. 생활인구는 서울 열린데이터광장(data.seoul.go.kr) 자료이며, 서울시와 KT가 공공빅데이터와 통신 데이터를 이용해 서울의 특정 지역, 특정 시점에 존재하는 인구를 추계한 것이다. (2019.11.16.기준)

25. 조사대상 주간 중 취업자도 실업자도 아닌 만 15세 이상인 자이다. 즉, 집안에서 가사와 육아를 전담하는 가정주부, 학교에 다니는 학생, 일을 할 수 없는 연로자와 심신 장애자, 자발적으로 자선사업이나 종교단체에 관여하는 자 등을 말한다.

26. 교육참여자 중 주부로 응답한 경우는 모두 여성이었다.

27. 전체 비영리단체 수 (3,422개) × 상근활동가 수 (10명) × 비상근활동가 수 (10명)

28. 기준연도, 조사방식, 질문구성 등의 차이로 인해 비율의 차이가 있을 수 있지만, 전반적인 경향을 살펴보기 위한 것이다.

예산학교를 별도로 운영하고 있기 때문에 대학 및 대학원생을 기준(약 70만명)으로 비율을 살펴보면 서울시 인구 **24** 대비 약 6.2~7.7%로 교육참여자의 비율(11.1%)보다 적다.

2019년 9월 기준으로 서울시의 비경제활동인구는 313만 명 **25** 으로 그 중 여성 **26** 인구는 약 200만명이었다. 여성 비경제활동인구 중 학생(여성 약 50만명)과 장애인(여성 약 17만명), 70세 이상 인구(여성 약 56만명)를 제외하면 77만명이다. 이를 기준으로 서울시 인구 중 주부의 비율을 과대추정하더라도 6.8~8.5%로 교육참여자 중 주부의 비율인 14.3%보다 적은 것으로 나타났다.

서울시의 비영리 민간단체는 2018년 5월 기준으로 3,422개이며, 서울시 NPO지원센터의 조사에 따르면 상근활동가가 10인 이하인 비율은 전체 응답 기관의 78.8%, 비상근 활동가가 10인 이하인 비율은 전체 응답 기관의 68.8%로 나타났다(서울시NPO지원센터, 2018). 비영리 민간단체 종사자 수를 과대추정 **27** 하더라도 7만 명 안팎으로 추산할 수 있다. 서울시 전체 인구에서 차지하는 비율은 0.6~0.8% 정도로 실제 교육참여자 중 차지하는 비율(15.5%)과 큰 차이가 있다.

교육참여자가 과거에 경험했거나 현재 활동 중인 부문으로는 비영리 단체활동 36.5%, 주민자치위원이 15.9%, 기타 주민자치활동 15.7% 등으로 나타났으며, 경험이 전혀 없다고 응답한 비율은 36.5%로 나타났는데, 기존에 발표된 승인통계의 통계치와 차이 **28** 를 보인다.

통계청의 「사회조사」에 따르면 2017년 기준으로 서울시 인구 중 시민사회단체에 참여한 경험이 있는 사람의 비율은 9.9%, 지역사회 모임에 참여한 사람의 비율은 9.4%로 나타났다. 한국행정연구원의 2018년 「사회통합실태조사」에 따르면 시민단체에 소속된 적이 없다고 응답한 도시 거주자(동지역 거주자)가 95.8%였으며, 서울시의 「서울시도시정책지표조사」에서는 2017년을 기준으로 사회단체 중 시민운동단체에 참여한 비율은 0.4%로 나타났다.

이처럼 전반적으로 서울시 인구 특성과 교육 참여자의 특성 간에는 차이가 있었다. 교육참여자의 연령대 및 성별 비율의 차이, 직업 또는 소속의 구성 차이, 활동 경험의 차이 등과 함께 외국인, 장애인과 같은 소수집단의 참여비율이 없거나 낮은 것으로 나타났다.

제언: 서울시 시민참여예산학교 운동을 중심으로

시민참여예산제는 제도적으로 모든 시민에게 참여가 열려 있지만, 실질적 참여를 위해서 개선이 필요하다. 앞서 살펴봤듯이 서울시는 다른 지역에 비해 선도적인 시도를 하고, 매년 개선사항을 발굴하고, 이를 반영해 더 나은 방향으로 변화하고 있으나 좀 더 보완해야 할 개선점을 제안하고자 한다.

첫째, 다양한 시민의 참여를 확대하는 방안을 보완해야 한다. 자치구별 시민참여예산지역회의(이하 지역회의) 29에 다양한 시민이 참여하고 잘 운영되고 있다면 지역회의와 연계해 시민참여예산제를 운영하는 것도 좋은 방법 중 하나이다. 그러나 모든 자치구에서 그러한 조건이 갖춰지지 않은 상황에서는 시민참여예산제에 다양한 시민이 고르게 참여할 수 있는 방향으로 가야할 것이다.

교육참여자 분석 결과를 보면 기존에 지역에서 활동하고 있거나 활동한 경험이 있는 시민의 비율이 상대적으로 높은 것을 알 수 있다. 참여의 지가 높은 시민이 지속적으로 참여하도록 독려하는 것뿐 아니라 그렇지 않은 시민의 참여를 높이는 방안에 대한 고민도 필요하다. 이러한 측면에서 앞서 분석한 세대별 직업·활동 경험의 특성을 고려해 부족한 부분에 대한 홍보가 필요하다. 지역, 환경, 개인적 특성, 경제적 상황, 참여가능 시간 등에 따라 참여의 통로를 다양하게 확보해야 한다.

또 시민참여예산위원회에 진입할 수 있는 장벽은 낮아야 하며, 참여했을 때 얻을 수 있는 이익 30에 동의하고 체감할 수 있어야 한다. 필수적으로 참여자에게 권한을 부여하는 게 필요하다. 기존에 행정 영역이 가진 권한을 시민에게 이양하는 만큼 시민들이 효능감을 누리는 기회가 늘어날 것이다.

현재 여러 이유로 제안사업의 범위를 제한하고 있는데, 이를 확대해 시민이 일상생활에서 참여예산사업의 효과를 체감할 수 있도록 해야 한다. 단순 민원성 사업뿐만 아니라 행정 및 의회 입장에서 추진하기 어렵지만 시민 입장에서 필요한 사업을 시민이 당사자로 직접 발굴하고 제안하는 과정을 축적해야 한다. 이 과정에서 제도의 악용을 우려한 나머지 과도하게 제한을 적용하는 것은 제도의 취지에 어긋난다. 이러한 조건들을 충족시켜야 다양한 사람이 참여할 수 있고, 폭넓은 거버넌스를 구현할 수 있다.

둘째, 실질적인 참여의 조건을 마련해야 한다. 시민 참여가 저조한 것은 효능감이 낮고 정책 반응성이 시민과 떨어져서 일수 있지만, 최근 교육운영 사례를 통해 보면 해당 제도를 알지 못하거나 필요성이 없다고 여기거나 교육 시간과 장소의 문제로 참여하지 않는 경우가 많았다.

시민 욕구에 기반해 제도를 설계하고, 다양한 채널에 맞게 홍보하고, 기획 및 운영 과정에서 시민이 참여하기 쉬운 시간과 장소를 고려해야 한다. 당연히 고려할 사항이지만 제도 운영에 투입하는 비용, 운영주체의 기획 및 실행에서 발생하는 경로의존성, 교육이나 제도를 운영하는 사람의 노동시간 및 편의 등의 이유로 제대로 적용하기 어렵다.

올해 시행 8년 차인 시민참여예산제는 성숙기로 나아가야 한다. 특별한 제도가 아닌 우리 일상에서 함께 하고, 변화를 만드는 제도가 돼야 한다. 그러나 일상을 살아가기 바쁜 시민들은 장기적인 사회적 이익보다 당장의 휴식이나 노동을 이유로 참여할 수 없거나 참여하지 않을 수 있다. 더 많은 참여, 더 열린 참여를 위해서는 연계할 수 있는 다른 사회적 조건과 함께 작은 부분에 투자하는 노력이 필요하다.

청년수당을 통해 효과성을 입증하고 있는 것처럼 기본소득을 포함한 다양한 수당 정책을 통한 참여기회의 보장, 서울시 소재 직장교로 학교로 직접 찾아가는 참여희망자의 실정에 따른 맞춤형 교육, 이주민을 포함

올해 시행 8년 차인
시민참여예산제는
성숙기로 나아가야 한다.
특별한 제도가 아닌
우리 일상에서 함께 하고,
변화를 만드는 제도가
돼야 한다.

한 다문화가정과 외국인 대상으로 통역을 제공하는 거주 지역별·출신 국가별 교육, 기본과정을 온라인과 오프라인 병행 제공, 권역별 교육장 운영, 강의시수별 교차수강 허용, 다양한 계층을 위한 별도 홍보 및 교육 기획, 생활인구에 대한 분석을 통한 시민참여예산학교 운영방식 개선 등이 필요하다. 현재 서울시는 조례를 통해 시의회 및 시장의 추천 시 다양성을 보장하고, 실제 운영과정에서 장애인과 청년 특화교육을 기획하고 실행한 것은 긍정적이다. 추후 이를 더 넓은 영역

의 사회적 약자를 대상으로 시행해야 한다. 사업제안뿐 아니라 논의 및 심의에도 당사자가 포함되는 게 중요하기 때문이다.

2018년 한국행정연구원의 「사회통합실태조사」에 따르면 사회갈등의 원인 1순위로 개인·집단 간 상호이해 부족이 27.5%로 가장 많았으며, 그 다음으로 이해 당사자의 각자 이익 추구가 24.8%로 나타났다. 이는 세 번째로 높은 비율을 차지한 빈부격차(20.5%)보다 많은 응답으로 사회갈등 해결을 위해서는 서로에 대한 이해가 중요하다는 것을 유추할 수 있다.

특히 도시지역(동지역) 거주자의 경우 사회 집단 간 소통과 관련해 가족 간에 이뤄지고 있지 않다³¹는 비율이 10.4%, 직장 구성원 간에는 23.8%이지만, 이웃 간에는 55.5%, 세대 간에는 58.6%로 나타났다. 지방정부와 국민 간 소통이 이뤄지지 않고 있다고 응답한 도시지역(동지역) 거주자의 비율은 62.6%로 나타났으며, 이는 지방의회와 국민 간 소통이 이뤄지지 않고 있다고 응답한 비율(63.8%)과 유사하다.

시민참여예산제는 개인과 개인, 개인과 집단, 지방정부와 시민이 만나서 숙의 과정을 만들어가는 제도이다. 사회갈등을 해소하는 효과를 기대할 수 있다. 이러한 효과가 사회적 차원으로 나타나기 위해서는 사회의 다양성을 존중하고, 보장하는 방향으로 제도가 운영돼야 한다. 그리고 장기적으로 숙의 및 토론에 대한 교육 기회를 제공하고, 문화의

변화를 도모해야 한다. 교육 과정을 운영하다 보면 서로의 다름을 인정하고 토론해야 하는데 자신의 의견을 고수하고, 타인의 의견을 소홀히 대하는 경우를 종종 접한다. 건강하게 갈등을 해결하기 위해서는 서로에 대한 인정과 토론이 필요하고, 장기간 경험을 축적하면서 형성할 수 있는 문화이다. 시민 누구나 쉽게 접근할 수 있도록 다양한 학습 기회를 제공하고, 기존의 다양한 제도에 관련한 내용을 추가하면서 개선해 나가야 한다. 이것은 숙의 민주주의와 토의 민주주의의 기초이다.

29. 자치구의 주민참여예산 위원회가 이미 설치되어 운영되고 있는 경우 이를 지역회의로 간주한다.

으로 향상되는 것과 같이 공공의 이익이 개인의 이익에 영향을 미치는 과정을 통해 체감할 수 있어야 하며, 그 외에도 참여를 통해 얻을 수 있는 자기효능감, 정서적 만족감과 같은 정신적 이익도 포함한다.

31. 전혀 이루어지지 않고 있다와 별로 이루어지지 않고 있다를 합산한 비율이다 (이하 동일).

30. 사회의 삶의 질이 전반적

단행본	기타	
오관영(2009), <희망제작소 우리강산 푸르게푸르게총서19> 예산을 알면 지역이 보인다 - 우리 동네 공간을 지키는 예산감시운동, 이매진.	서울특별시(2017), 서울시도시정책 지표조사.	서울특별시 참여예산 yesan.seoul.go.kr
임성일 외(2018), 참여예산 시민이 정부를 바꾼다, 도서출판 해남.	서울특별시(2019), 주민등록인구통계 (2019.8.)	Participatory Budgeting Project www. participatorybudgeting. org
	통계청(2017), 사회조사.	
	통계청(2019), 지역별 고용조사.	
연구보고서	한국교육개발원(2019), 교육기본통계.	
권오성(2015), 주민참여예산제도의 효과성 평가에 관한 연구, 한국행정연구원.	한국행정연구원(2018), 사회통합실태조사.	
서정섭·이장욱(2018), 지방자치단체 주민참여예산제 발전방향, 한국지방행정연구원.	국가법령정보센터 www.law.go.kr	
서울시NPO지원센터(2018), 서울시 시민사회단체 현황 및 정책 수요조사 보고서, 서울시NPO지원센터.	국가통계포털 www.kosis.kr	
	서울열린데이터광장 data.seoul.go.kr	

**더 많은 꿈이 현실이 될 수 있도록,
당신의 희망을 나눠주세요.**



▶ 후원회원 신청

02-6395-1415
give@makehope.org

▶ 후원계좌

하나은행 271-910002-36004
예금주: 희망제작소

▶ 희망제작소는

- 시민과 함께 사회혁신을 실천하는 싱크앤두탱크Think & Do Tank 입니다.
- 우리 사회의 크고 작은 의제의 정책적 대안을 연구하고 실천하는 민간독립연구소입니다.

- www.makehope.org
- facebook@hopeinstitute
- 02-3210-0909

THE HOPE ISSUE

희망이슈는 우리 사회의 새로운 변화와 희망을
만들기 위해 다양한 실험과 연구를 시민에게 공유하는
이슈페이퍼입니다.

No. 49
2019. 12. 12.