

시민주권강화를 위한 주민자치회-참여예산 연계 발전방안

세종시와 서울시 은평구 시범사례를 중심으로

오지은 시민주권센터 연구원
agnes@makehope.org

No. 59
2020.11.26.

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

 시민주권강화를 위한
주민자치회-참여예산 연계 발전방안

한국판 뉴딜에 지역균형 뉴딜이 추가됐다. 이는 지역의 주도성과 창의성을 강조한 것으로 그동안 문재인 정부에서 추진해온 자치분권과도 관련이 있다. 행정안전부는 자치분권을 안정적으로 실현하기 위해 '주민자치회'를 확산하고 있다. 특히 올해 각종 참여제도를 연계해 운영하였는데, 그중 대표적인 것이 주민참여예산 제도이다.

주민자치회와 주민참여예산은 주민의 참여를 기반으로 자치역량을 강화한다는 점에서 비슷한 성격을 갖고 있다. 이런 까닭에, 두 제도의 효과적 연계를 위해 통합적 운영의 필요성을 살펴볼 필요가 있다. 이 글에서는 시민주권 특별자치시로 자치모델을 만들어 가고 있는 세종특별자치시와, 주민참여예산제 선도지역으로 꼽히고 있는 서울특별시 은평구 사례를 살펴보고 시민주권을 강화하는 방향으로 연계하는 방안을 제안한다.

가장 먼저 두 제도의 운영기반이 되는 조례에 대한 검토가 필요하다. 두 지역은 공통으로 시민(주민)참여기본조례를 제정했고, 앞서 만들어 운영 중인 주민참여예산 제도를 연계하고 있다.

두 지역은 읍면동별 지역회의의 기능을 연결하는 방법에서 차이를 보이는데, 각각 점진적 흡수를 택하거나 일괄통합 방식을 취하고 있다.

주민자치회는 주민의 대표기구로 참여예산에서 제기되던 대표성의 문제를 해소할 수 있는 위상과 관련한 다양한 구성원칙을 가지고 있다.

지역사회 내 활동하던 조직들의 활성화 정도를 파악해, 기존 참여하던 시민과 새로운 시민들이 공정하게 참여 가능한 구조로 주민자치회를 구성하고 기존 활동들은 사업 인수인계를 통해 이관한다.

분과구성은 열린 구조로 누구나 참여할 수 있다. 주민참여예산 분과를 따로 두어 운영하기도 하고, 주민자치회 전체 각 분과에서 주민참여예산 지역회의 기능을 담당하기도 한다. 주민총회는 분과별로 올리는 당해 자치계획 등을 최종결정한다. 특히, 이 과정 중에 예산 편성 등에 있어서 연도별 집행 사업 및 우선순위를 주민 참여예산과 연계한다.

시민주권을 강화하는 형태로 주민자치회가 운영되기 위해서는 실행력을 담보할 수 있는 참여예산과의 연계가 필요하며, 더 많은 예산 협의·편성권을 보장해야 한다. 이렇게 주민들의 역량과 권한이 강화될 경우, 주민자치회가 공동체를 위한 위탁사업 및 자체사업을 통해 마을기금을 운영하는 등 시민주권이 더욱 강화된 형태를 모색할 필요가 있다.

I.

들어가며

정부는 한국판 뉴딜 전략회의를 통해 지역균형 뉴딜을 핵심으로 삼는 등 지역의 창의성 발현을 주목하고 있다.

정부는 지난 10월 13일 제2차 한국판 뉴딜 전략회의에서 ‘지역균형 뉴딜’을 한국판 뉴딜¹의 주요 핵심축이자 기본정신으로 추가됐다. 지역균형 뉴딜은 지역을 새롭고 균형적으로 발전시키겠다는 약속²으로 그 추진과정에 지역의 주도성이 중요하게 주목받는다. 즉, 지역균형 뉴딜을 통해 지역의 창의성을 발현시켜 지역혁신 촉매제로 삼고자 하는 것이다.

지역균형 뉴딜이 효과적으로 추진되기 위해서는 근간인 지방자치, 자치분권이 안정적으로 이뤄져야 한다. 이를 위해 행정안전부는 주민 및 공동체가 주도하는 혁신적 지방자치를 위한 방안으로 주민자치회를 확산시키고³ 있다. 특히 올해는 참여예산·도시재생 등 각종 주민참여제도 연계를 통해 읍·면·동 혁신플랫폼으로 고도화⁴하는 것을 추진하고 있다.

참여예산은 지난 2011년부터 운영이 의무화된 이후 지역별로 그 발전 정도가 다르므로 주민자치회와 연계 역시 일반화해 적용할 수 없다. 이에 본 희망이슈에서는 주민자치회를 참여예산과 연계해 운영할 시 고려해야 할 지점들을 실제 운영사례를 통해 들여다보고, 시민들의 주권을 강화하기 위한 ‘주민자치회와 참여예산 연계 방향’을 제언하고자 한다.

¹ 한국판 뉴딜은 디지털, 그린뉴딜 2개 축을 중심으로 안전망 강화를 통해 선도국가로 도약하는 대한민국 대전환 추진을 의미함

² 「지역과 함께하는 지역균형 뉴딜 추진방안」 브리핑 전문

³ (‘17.5월) 47개 → (‘18년) 95개 → (‘19년) 408개 → (‘20년) 600개

⁴ 2020년 행정안전부 업무보고

II.

자치분권과 주민자치회

1. 주민자치회 개요

주민자치회는 1999년 전국에 설치된 주민자치위원회가 자치행정기능을 발휘하지 못하고 동의 행정보조기구에 머문다는 인식 아래, 중앙정부가 2013년 현행 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」을 제정해 주민자치회로 전환하는 정책을 펴면서 시작되었다. 이후 지방행정체제개편추진위원회는 주민자치회 모델로 협력형, 통합형, 주민조직형을 제시⁵했으며, 행정안전부는 협력형 모델을 채택해 2013년 7월부터 시범사업을 실시했다(안현찬·구아영, 2016). 첫 번째 시범사업으로 총 31개 지역(4개읍, 7개 면, 20개 동)이 선정되었으며, 2015년 10월에 19개⁶ 지역을 추가 지정하여 50개 지역으로 확대됐다.

5 [표1] 중앙정부 주민자치회 모형 비교

구분	통합형	협력형	주민조직형
법적 지위	하부 행정기관 공공단체(법적단체)	민간기관 임의단체 (비영리민간단체)	민간기관 임의단체 (비영리민간단체), 독립된 주민자치기관
기능	의결기능, 읍·면·동 행정기능	행정 협의 기능, 주민자치 기능	주민자치 기능 전달, 행정기능은 자치단체 수행
구성	회원	주민 전체(가구 단위)	
	위원	민간인	
	사무기구	주민(공무원 파견요청 가능)	
민관 협력	읍면동사무소	전환 (주민자치회사무기구)	존치 (행정기능유지)
	지자체와의 관계	시군구의 하부 행정기관	폐지 (지자체가 직접 수행) 읍면동과 연계, 협력 (협의,심의사항 대한 이행요구 등) 시군구와 연계, 협력 (주민 의견제출 등)

출처 : 안현찬 외, 2016

⁶ 서울 중랑구 면목본동, 서울 중랑구 망우본동, 경기 수원시 광교1동, 경기 파주시 운정2동, 경기 시흥시 정왕1동, 경기 시흥시 대야동, 경기 고양시 풍산동, 경기 고양시 창릉동, 경기 남양주시 평내동, 경기 파주시 운정2동, 인천 연수구 송도2동, 충남 아산시 배방읍, 광주 서구 풍암동, 광주 서구 금호1동, 전남 목포시 삼향동, 강원 춘천시 근화동, 강원 춘천시 퇴계읍, 부산 영도구 청학1동, 부산 북구 금곡동

당시 추가된 경기도 시흥시, 충남 당진시, 광주광역시 등은 기존의 협력형 모델을 수정 보완하여 자체 모델을 추진하기 시작했다. 이후 2016년 9월 중앙정부 시범사업은 종료되었고, 정부는 이후 지속적인 주민자치회 추진은 지자체가 자율적으로 추진할 수 있도록 하였다.⁷

문재인 정부 들어서는 국정 목표로 자치분권을 내세우고, ‘자치분권 종합계획’을 세워 주민자치형공공서비스 구축사업이라는 이름으로 사업을 이어가고 있다. 2017년 12월 총 20개 읍면동을 도시형/농·어촌형으로 나누어 시범사업지역으로 선정했다. 이렇게 주민자치회 전환을 꾸준히 추진한 결과, 2020년 현재 그 수가 전국적으로 600여개에 이르게 되었다. 2020년 사업과제로 4개 분야(보건복지 전달체계 개편, 읍면동 현장복지 강화, 풀뿌리 주민자치 활성화, 주민관점의 지역사업 지원)에 10개의 추진과제를 세웠으며, 그 내용은 아래 표2와 같다.

[표 2] 주민자치형 공공서비스 2020년 사업과제

분야		추진과제
1	보건복지 전달체계 개편	① 공공서비스 연계 통합을 위한 보건복지 전달체계 개편
2	읍·면·동 현장복지 강화	보건복지 서비스 분야 ② 찾아가는 보건 복지 서비스 기능 강화 ③ 주민생활현장의 공공서비스 연계 강화 ④ 지역문제 해결 및 예방을 위한 주민력 강화지원
3	풀뿌리 주민자치 활성화	주민자치 지원분야 ⑤ 주민자치 활성화 기반 마련 ⑥ 주민자치 교육 및 컨설팅 지원 ⑦ 주민자치 중심 공공서비스 연계 지원
4	주민관점의 지역사업 지원	⑧ 주민참여 지역사업 운영 ⑨ 주민자치 기반 민관협력 확대 ⑩ 지역 공모사업 연계 지원

출처 : 2020년 주민자치형공공서비스구축사업 주민자치분야 매뉴얼 정리, 행안부

이처럼 주민자치회는 주민자치센터 운영을 중심으로 논의하던 기존 주민자치위원회의 역할을 넘어, 지역 현장성을 기반으로 주민자치를 활성화 하기 위한 사업들까지 수행하는 것으로 그 역할이 확대된 것을 알 수 있다. 박상범(2019)은 읍·면·동의 주민자치회 전환을 통해, 기존 행정 보조기관으로서 행정기능을 축소하고 지역공동체 형성의 구심적 역할이 두드러진

주민자치회는 지역의 자치역량을 강화한다는 점에서 현재 전국적으로 시행되고 있는 주민참여예산과 겹쳐진다.

다는 점에 주목한다. 주민참여 중심의 자치 기능이 강화된 자주적 관리 조직으로 변화하고 있다는 것이다.

2. 주민자치회와 주민참여예산

주민자치회가 지역의 자치역량을 강화한다는 점에서, 현재 전국적으로 진행되고 있는 주민참여예산과 그 성격을 같이 한다. 시민들이 지역에 필요한 사업을 제안하고, 관련 예산을 직접 편성하는 주민참여예산제는 주민들의 욕구를 바탕으로 마을계획을 세우는 주민자치회와 연계 운영했을 때 그 효과를 높일 수 있다(희망제작소, 2017). 실제로 주민자치회가 시범운영된 이후 지금까지 주민자치회의 문제점과 활성화 요인 등에 관한 다양한 연구들이 수행되고 있으며, 주민참여예산과의 연계가 언급되고 있다. 박현근(2015)은 통합적 관점의 주민자치를 이상형으로 강조하였으며, 지역공동체 ‘형성’과 ‘대표’과정의 통합적 관점에서 ‘주민참여 예산제’를 읍면동 주민자치회와 통합해 운영하는 방안을 제시했다. 강창민·정원희(2015)는 주민자치회가 성공하기 위한 주민들의 자발적 참여방안으로 주민참여예산제 연계 운영을 참여 촉진 방법으로 제안했다. 박상범(2019) 역시 주민자치회 활성화에 영향을 미치는 요인분석을 바탕으로 주민참여예산제를 적극적으로 활용한 정책 운용의 필요성을 언급했다. 각각 운영되고 있는 주민자치회와 참여예산이 효과적으로 연계되기 위해서는 통합적 운영을 위한 제도적 환경이나 실무적 준비사항에 대한 점검이 필요하다. 이번 장에서는 시민주권 특별자치시로 자치모델을 만들어 가고 있는 ‘세종특별자치시’(이하 세종시)와, 주민참여예산제 선도지역으로 꼽히고 있는 ‘서울특별시 은평구’(이하 서울시 은평구) 사례를 바탕으로 주민자치회와 주민참여예산제를 연계해 운영할 때 검토할 지점들을 살펴보고자 한다.

⁷ 행정안전부 주최 전국 지자체 대상 주민자치회 활성화 방안 설명회(2016.9.1.)

주민자치회 - 참여예산 연계를 위한 검토

1. 운영기반 조성: 지방자치단체의 조례

「지방분권 및 지방행정체계 개편에 관한 특별법」⁸이 제정되면서 주민자치회로의 전환이 시작되었듯이, 주민참여예산도 「지방재정법」이 개정되면서 지금과 같은 형태(시민들의 참여를 기본으로 하는 운영)로 운영되기 시작했다. 위 법들을 상위법으로 두고 지자체별로 지역 상황에 맞게 운영조례를 제정해 두 제도를 운용하고 있다. 주민자치회보다 앞서 시작한 주민참여예산은 2020년 현재 243개 지자체 모두 개별 조례를 제정했다. 조례는 제도가 운용되는 근거를 제공하고 세부 구성방식⁹을 담고 있으므로 제도 간의 연계를 고려한다면 앞서 제정된 주민참여예산 조례의 성격과 내용을 확인하고 주민자치회 조례를 제정하는 것이 바람직하다.

세종시의 경우 앞선 주민참여예산조례를 검토하는 것을 넘어, '시민주권 특별자치시'를 민선 3기 시정 비전으로 세우고, 「세종특별자치시 시민참여 기본 조례」를 제정(2018.11)했다. 이는 시민참여에 관한 기본사항을 규정해 놓은 것으로 '시민=주인'이라는 생활 자치 실현을 목적으로 한다. 이 조례는 읍면동장 시민추천제, 주민총회, 시민주권대학 등 시민들의 주권을 강화하는 주민자치회 활동의 근거가 된다. 이후 「세종특별자치시 주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 조례」를 전부개정(2019.04)했는데, 구체적으로 주민자치회의 기능과 운영에 대한 사항을 명기해두었다.

⁸ 현행 「지방자치분권 및 지방행정체계 개편에 관한 특별법」

⁹ 주민참여예산 운영조례는 일반적으로 총칙, 운영계획수립 및 운영, 주민참여예산위원회, 지역회의, 보칙 등으로 구성된다.

주민자치회와 참여예산을 효과적으로 연계하기 위해서는 통합적 운영을 위한 제도적 환경 및 실무적 준비사항에 관한 점점이 필요하다.

「세종특별자치시 주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 조례」(2019.4.10.)

제5조(주민자치회의 기능 등) ① 주민자치회는 다음 각호의 기능을 수행한다.

1. 주민총회의 개최, 마을계획의 수립, 마을 축제의 개최, 마을소식지의 발간 등 주민화합 및 발전을 위한 업무

2. 주민자치센터의 운영 등 시장 또는 읍·면·동장이 위탁하는 사무의 처리

3. 「세종특별자치시 시민참여예산제 운영 조례」 제20조의2제1항에 따른 읍·면·

동 지역 현안사업에 대한 자문 등 읍·면·동예산협의회의 기능. 이 경우 읍·

면·동예산협의회의 위원의 임기가 만료되어 재위촉하지 아니하는 읍·면·동

의 주민자치회에 한정한다.

4. 읍·면·동의 사무 중 주민 생활과 밀접한 사항에 대한 건의

5. 그 밖에 주민자치를 위하여 필요한 업무

② 세종특별자치시장(이하 “시장”이라 한다)은 주민자치회가 제1항에 따른 기능을 수행할 때에는 주민자치회 운영 능력 및 환경 등을 고려하여 단계적으로 기능을 부여할 수 있다.

③ 제1항제3호에 따른 주민자치회가 수행한 읍·면·동예산협의회의 기능은 「세종특별자치시 시민참여예산제 운영 조례」에 따른 읍·면·동예산협의회가 수행한 것으로 본다.

④ 주민자치회의 명칭은 “○○읍·면·동 주민자치회”라 한다.

세종시는 주민자치회 기능 중 기존 시민참여예산제로 운영되던 읍면동예산협의회의 기능을 주민자치회로 점차 통합한다. 제5조 제1항 제3호에 따르면 주민참여예산 읍·면·동 예산협의회의 임기가 만료되어 새로 구성해야 하는 경우 그 기능(읍·면·동 지역 현안사업에 대한 자문 및 예산 협의)을 주민자치회가 수행하도록 하고 있으며, 이 경우 「세종특별자치시 시민참여예산제 운영 조례」에 따른 읍·면·동예산협의회가 수행한 것으로 간주한다. 이는

기존의 읍면동예산협의회에서 수행하던 시민참여예산제 운영을 자연스럽게 읍면동 주민자치회로 이관하는 것이다.

서울시 은평구 경우도 「서울특별시 은평구 주민참여 기본 조례」를 2010년 제정해 시행하고 있다. 해당 조례는 “주민과 구가 협력하여 참여 자치를 통한 삶의 질을 향상하는” 것을 제 목적으로 하며, 정책기획, 예산편성, 구정평가에서 주민참여를 명기하고 있다. 주민참여위원회의 하나의 위원회로 참여예산 시민위원회가 있으며, 동 참여예산위원회가 주민자치회와 연계된다.

또한, 「서울특별시 은평구 주민자치회 설치·운영에 관한 조례」를 통해 동 참여예산위원회 위원의 임기 여부와 상관없이 주민자치회 기능 전면에서 주민참여예산조례를 연결하고 있다. 주민자치회가 동 참여예산위원회와 처음부터 함께 구성·운영되는 것이다.

「서울특별시 은평구 주민자치회 설치·운영에 관한 조례」(2020.7.9.)

제5조(기능) 주민자치회는 「지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」제 28

조 및 「서울특별시 은평구 주민참여위원회 및 주민참여예산제 운영 조례」에

따라 다음 각호의 업무를 수행한다.

1. 주민들의 의견수렴을 통해 지역문제를 해결하기 위하여 자치계획 등을 세우고 이를 자체적으로 이행하는 업무
2. 주민생활과 밀접한 관련이 있는 동 행정사무의 협의
3. 자치회관의 운영 등 주민의 권리제한 또는 의무부과와 직접 관련되지 아니한 동 행정사무의 수탁 업무
4. 주민자치회의 자율적인 조직과 운영을 위한 업무
5. 동 참여예산위원회가 수행하는 기능
6. 주민참여 활성화를 위하여 주민참여위원회와 연계가 필요한 업무
7. 그 밖에 주민의 자치소양 강화를 위한 교육 운영 등 위 각호에 준하는 것으로 자치 활성화와 민관협력 강화를 위해 필요한 업무

이외에도 제19조 주민총회와 제21조 자치계획의 구성에서 참여예산사업 및 주민세 환원 사업계획과 관련한 내용을 명기하고 있다.

두 지역 사례에서 볼 수 있듯이 기존에 운영되던 동 참여예산위원회를 지역회의와 어떤 형태로 운영할지(점진적 흡수, 일괄 통합)를 점검해 운영조례에 반영할 필요가 있다.

2. 주민의 위상 및 주민자치회 구성

주민자치회는 기본적으로 지역 내 주민대표기구¹⁰의 위상을 갖는다. 행정안전부가 배포한 주민자치회 표준조례안에서도 이러한 사실을 확인할 수 있다. 주민자치회는 풀뿌리 자치 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위해 읍·면·동에 설치되고, 주민으로 구성되어 주민의 자치활동 강화에 관한 사항을 수행하는 조직으로 정의¹¹된다. 이 정의는 주민참여예산을 주민자치회 활동과 연동할 수 있는 근거를 제공한다. 주민참여예산은 주민들이 지역에 필요한 예산을 직접 편성하는 대표적인 자치활동으로 고려되고 있기 때문이다. 그렇다면 두 제도에서는 어떤 시민이 참여하는 걸까.

그동안 주민참여예산제에 참여하는 일부 시민들이 그 지역 전체 시민의 대표성을 가질 수 있느냐는 문제 제기가 있었다(손종필·김대진, 2017). 이러한 문제점은 주민자치회와 연동해 운영하게 되면 어느 정도 해소될 수 있을 것으로 판단된다.

세종시의 경우 위원 구성 시 4개 원칙을 가지고 있다. 먼저 ‘개방성’으로, 해당 지역에 거주하는 16세 이상 주민이면 누구나 참여할 수 있다. 두 번째는 ‘민주성’으로, 100% 공개모집, 공개추첨을 통해 구성한다. 세 번째는 ‘대표성’으로, 기존 주민자치위원회보다 위원 수를 확대하고 시장이 위촉한다. 마지막은 ‘다양성’으로, 연령별, 성별, 지역별로 균형 있는 선정비율을 마련해 구성한다.

위원 선정을 위해 운영위원회를 7명 이내로 두고 운영하며, 공개모집 및 추첨과 해촉 사항과 관련한 사실조사와 의견제시까지 진행하도록 한다. 위촉된 직후 필수적으로 시민주권대학을 통해 기본교육을 12시간 받도록 하

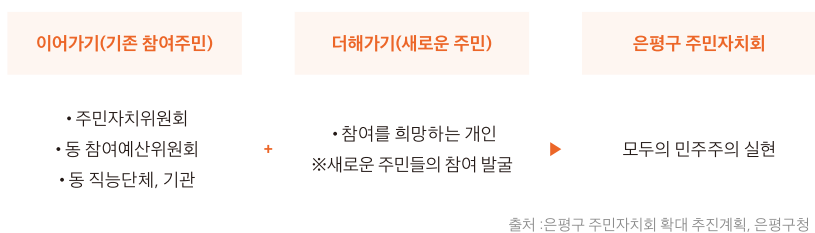
¹⁰ 행정안전부의 주민자치회 시범실시 및 설치 운영에 관한 조례 개정(안) 제2조 정의에 따르면 주민자치회 위원이란 해당 읍·면·동(또는 동·읍·면)의 주민을 대표하는 주민자치회의 구성원을 말한다.

¹¹ 행정안전부의 주민자치회 시범실시 및 설치 운영에 관한 조례 개정(안) 제1조 목적 및 제2조 정의

고 있으며, 읍면동에서 역량 강화 워크숍과 실무교육을 구성 즉시 진행해 참여하는 시민들의 역량 강화를 고려한다.

서울시 은평구 경우 각계각층 다양한 주민들이 참여하는 모든 민주주의 실현을 추진 방향으로 잡고 기존 참여 주민과 새로운 주민을 통합해 은평구 주민자치회를 구성하고자 한다. 주민자치회 시범 실시 이전에 지역에서 활동하고 있던 주민조직(주민자치위원회, 동 참여예산위원회, 동 직능단체 및 기관)의 기능을 최대한 이어가면서, 참여를 희망하는 개인이 새롭게 참여할 수 있도록 기회를 열어놓은 게 특징이다. 이 추진 방향이 기존 운영되던 동 참여예산위원회가 주민자치회로 그 기능을 이어지게 하고 있음을 알 수 있다.

[그림 1] 서울시 은평구 주민자치회 추진 방향



구성원칙으로 성별, 연령, 직업군 등 다양한 분야 구성원의 참여를 보장하고 있으며, 주민자치학교 이수자 중 단체 40%와 개인 60%로 나누어 추첨을 통해 구성한다. 5명 이내의 선정관리위원회를 두고 공개추첨을 통해 주민자치회 위원을 구성함으로써 투명성을 높이고 새로운 주민들의 참여 문턱을 낮추고 있다.

이렇게 주민자치회가 구성되면, 기존 활동을 원활하게 연계하기 위해서 주민자치회 사업인수인계를 진행한다. 이는 주민자치회 구성 후 1개월 이내 진행하며, 인수위원회를 구성해 운영한다. 구성원으로 주민자치위원회 임원, 동 참여예산위원회 임원, 주민자치회 임원, 동장, 동 담당자, 자치지원관이 있으며 인계자는 주민자치위원회와 동 참여예산위원회가 되고 인수자는 주민자치회가 된다. 인수인계 주요사항으로는 주민자치위원회 및 동 참여예산위원회 추진사업 및 예산 현황, 문서 및 기록물 일체, 재산 일체(목록작성), 그 외 기타 인수인계에 필요한 사항 등이 있다.

3. 열린 분과구성

주민자치회가 주민참여예산에서 제기되던 대표성 문제를 해소하기 위해서는 분과구성 역시 중요하다. 기존 동 참여예산위원회의 활동 위원 수가 한정적이었다면, 주민자치회의 분과위원회는 일반 주민들이 자유롭게 참여할 수 있도록 개방되어 있다.

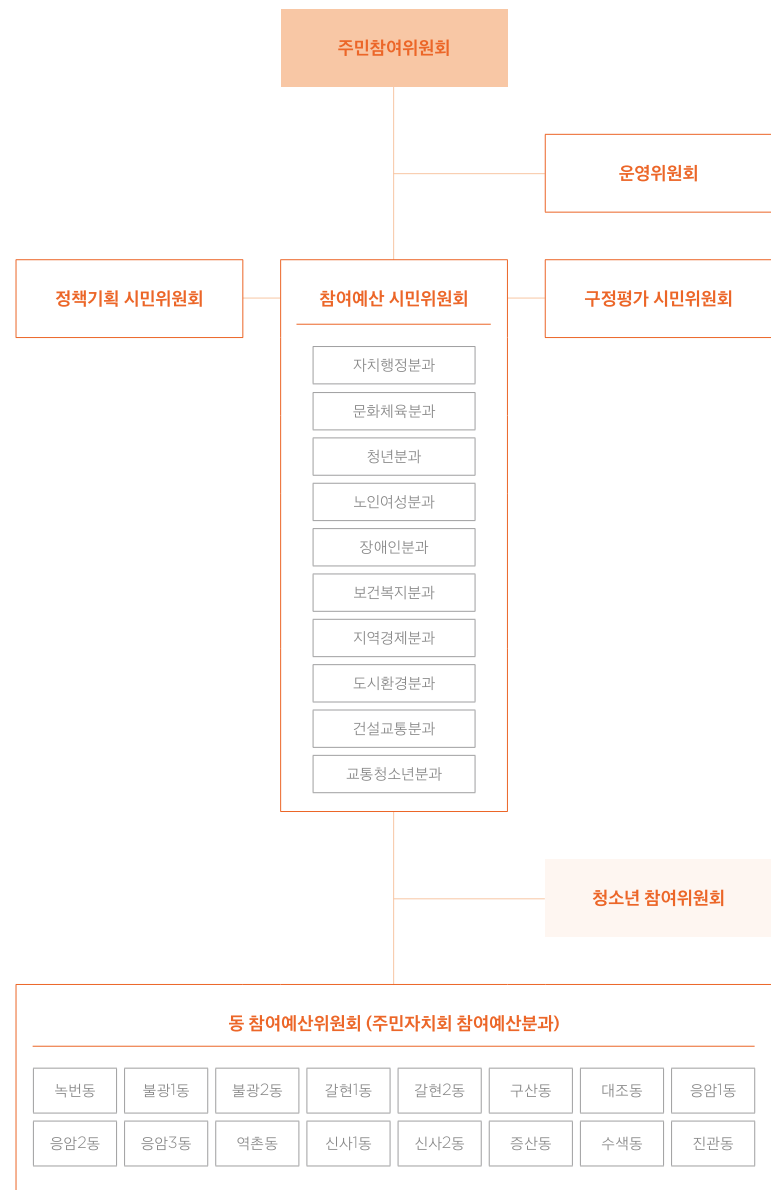
세종시는 지역의 필요와 여건에 따라 자유롭게 분과위원회를 구성할 수 있고, 워크숍 과정을 통해 분과를 구성하는 것을 추천하고 있다. 주민자치회 운영을 위해 필요한 주요 역할을 기능별로 분류하거나 해당 영역의 마을계획을 수립하고 시행하는 단위로 분과를 구성해도 된다. 분과위원회 수는 5명~10명 내외이지만, 해당 분과에 관심 있는 주민 누구나 분과별 마을계획단으로 참여할 수 있다.

서울시 은평구는 분과위원회 구성 시 주민자치회 위원을 중심으로 일반 주민의 참여를 확대해 개방적인 운영을 보장한다. 분과별 추진사업에 관심 있고 참여를 희망하는 주민을 발굴하고, 필요 시 분과위원회 내 주요 안전별 소단위 그룹을 운영할 수 있다. 분과 구성은 동 특성에 따라 자율적으로 할 수 있으나 자치회관과 참여예산 운영을 위한 분과는 필수로 두도록 하고 있다.

서울시 은평구처럼 참여예산 분과를 따로 두는 것은 두 제도의 연계와 관련해 중요한 착안점이 될 수 있다. 이는 동별 지역회의를 어떤 형태로 통합시키느냐와 관련 있기 때문이다. 일반적으로 크게 두 가지로 운영되고 있다. 하나는 동별 지역회의를 주민자치회 하나의 분과로 그대로 인정해 운영하는 방안이고, 다른 하나는 새로 구성된 주민자치회 분과가 주민참여예산위원회가 하던 역할을 전적으로 받아 그 안에서 운영하는 방식이다.

서울시 은평구 경우 동 참여예산위원회를 주민자치회 참여예산분과로 연결해 운영한다. 이는 활발하게 운영되던 은평구 참여예산위원회의 역할을 기존대로 운영하고, 동 지역회의를 주민자치회와 연계시켜 운영해 기존 활동을 최대한 이어가는 장점이 있다.

[그림 2] 서울시 은평구 위원회 조직구성



출처 :은평구청

4. 주민총회 및 예산편성

주민총회는 그해 주민자치회 계획을 최종확정하는 자리로써 가장 많은 주민이 참여해 실제 집행 가능한 사업들을 결정한다. 주민참여예산에서 진행하던 한마당과 성격이 비슷한데, 다음 해 편성할 수 있는 예산 외에 중장기적 관점을 갖고 집행해야 하는 사업들을 결정, 직접 실행한다는 점에서 기능이 좀 더 확장된 것으로 볼 수 있다.

일반적으로 주민자치회와 주민참여예산의 연계는 주민자치회가 세운 계획의 실행력을 담보한다. 앞서 분과구성과 같이 전체 과정을 주민참여예산과 통합해 운영하는 예도 있고, 주민총회에서 선정한 사업을 주민참여예산으로 연계하는 예도 있다.

세종시는 전체 과정을 주민참여예산과 통합해 운영하는 경우로, 주민자치회가 읍면동 참여예산(자치분권특별회계)에 대한 협의권을 수행한다. 이는 기존에 주민세 환원 사업, 소규모 주민숙원사업, 생활 불편 해소사업으로 구성된 주민편익증진사업(읍면동 참여예산)계정을 계획형(마을계획사업)과 제안형(주민생활 불편 해소사업)으로 개편한 것이다. 이는 예산편성 체계와 마을사업확대 등을 고려해 사업 편성절차에 따라 계획형과 제안형으로 나눈 것으로, 주민자치회를 통해 전체적으로 논의·발굴한 사업을 성격에 따라 분리해 주민총회에서 최종적으로 결정한다.

계획형의 경우 주민자치회 성숙도 등을 고려해 점진적으로 마을계획사업 예산을 확대하고 장기적으로 한도 배분액 내에서 자유롭게 편성하도록 하며, 제안형의 경우 기존 읍면지역에서 예산협의회 순위를 결정하면 바로 확정되던 것을 주민자치회에 순위(안)를 상정해 주민총회에서 결정하도록 변경했다. 총회는 총회를 통해 결정된 마을계획 사업예산을 본 예산에 반영하기 위해 6~7월 중 개최한다.

서울시 은평구는 주민자치회 분과별 사업계획과 참여예산 사업계획, 주민세 활동 지원 사업계획을 따로 수립한다. 주민세 환원 사업의 경우 분과별로 의제를 발굴하고 자치계획을 세워 예산을 편성하는 것으로 의제 개발비와 의제 실행비로 구성된다. 참여예산사업은 서울시 은평구 참여예산 동지역사업과 서울시 동단위 계획형 참여예산사업이 있다. 서울시 은평구 동지역사업은 주민들의 일상생활과 관련한 의제발굴 및 지역 문제 해결사업

이며, 서울시 동단위 계획형 사업은 주민들의 일상생활과 관련한 의제로 직접 실행 가능한 사업이다. 주민자치회에서 처음부터 집행될 예산의 특성에 맞춰 사업을 발굴하고 논의한다. 주민총회는 각 동 주민자치회에서 주민총회 준비위원회를 구성해 운영하며, 주민 0.5% 이상 참여해야 총회가 성립한다.

위 사례에서 주목할 점은 두 지역 모두 주민의 협의·편성할 수 있는 권한을 인정하고, 그 규모를 확대해가고 있다는 점이다.

IV.

시민주권 강화를 위한 주민자치회-참여예산 연계 방향

앞서 살펴본 것처럼 자치회를 주민참여예산과 연계해 운영하는 방식은 그 지역의 상황에 따라 다르다. 그렇다면 지방자치단체별로 어떻게 적용하는 것이 시민주권을 강화하는 데 도움이 되는지 자세히 살펴볼 필요가 있다. 두 제도를 연계해 운영한 세종시와 서울시 은평구 사례를 살펴보면 중요한 특징을 발견할 수 있다. 그 특징들을 바탕으로 연계 방향을 모색해본다.

첫째, 시민주권을 강화할 수 있는 흔들리지 않는 기반조성이다. 세종시와 서울시 은평구 모두 주민자치회 실행을 위한 조례를 제정하기에 앞서 시민(주민)참여기본조례를 제정했다. 이는 지방자치단체가 시민들의 참여를 바탕으로 지역공동체 발전을 지향하고자 하는 방향성을 명확하게 보여준다. 시민참여기본조례는 외부 환경의 변화에도 시민들의 참여를 지속적이고 안정적으로 유지할 수 있게 하는 뿌리가 되어 준다.

그렇다고 무조건 시민참여기본조례를 세우는 것만이 답은 아니다. 이 기본조례가 지향하는 바가 무엇인지 살피고 이것을 현재 각 지방자치단체에서 제정되어 시행 중인 조례가 담고 있는지를 살펴보는 것이 더 중요하다. 단순히 주민자치회와 참여예산을 잘 운영하는 것이 아니라 그 운영을 통해 이루고자 하는 비전이 무엇인지 볼 필요가 있다. 그 비전이 궁극적으로 시민들의 주권을 강화할 수 있는지를 보고 이를 지향하며 정책을 운용하는 것이 필요하다.

둘째, 주민자치회 구성 시 지역 내 운영하는 주민자치기구와 공동체를 파악하고 그 운영 정도에 따라 연계방법을 고려하는 것이다. 이 과정에 현

재 지역 상황을 진단하고 그에 맞는 방식을 적용하기 위한 간단한 질문과 기준을 제시한다.

현재 우리 지역에서 시민이 주도적으로 참여해 참여의 폭이 확대된 것이 어느 쪽인가?

또는 어느 쪽이 더 시민참여가 활성화되었는가?

① 주민참여예산 지역회의 > 주민자치위원회

② 주민참여예산 지역회의 = 주민자치위원회

③ 주민참여예산 지역회의 < 주민자치위원회

① 주민참여예산 지역회의가 주민자치위원회보다 더 활성화되어 있다면, 참여예산분과를 두어 그 역할을 이어나갈 수 있도록 하는 것이 좋다. 그해 일정 예산을 편성해야 하는 참여예산의 기존 프로세스가 새롭게 설계할 수 있는 주민자치회의 운영방식을 상상하는데 많은 제약이 될 수 있기 때문이다. 참여예산 분과를 따로 두면 잘 운영되던 참여예산의 기능도 살리고 새롭게 시작하는 주민자치회의 자율성도 살릴 수 있다.

위와 달리 ②주민자치위원회와 비슷하거나 ③주민자치위원회가 더 영향력이 크다면, 주민자치회에 주민참여예산 기능과 역할을 통합시켜 참여 주민을 새로 모집해 운영을 다시 시작하는 게 좋다. 주민자치회가 기존 주민자치위원회의 역할을 넘어 풀뿌리 자치 활성화와 민주적 참여의식을 고양해 주민의 자치활동 강화를 수행¹²해야 하는데 이것은 조직의 비전과 목표가 새롭게 바뀌는 것이다. 이를 수행하기 위해서는 참여 주체 역시 이에 맞게끔 열어놓고 참여를 원하는 시민들로 새롭게 구성해 운영하는 게 효과적이다.

시민의 주권을 강화하는 형태로 주민자치회를 운영하기 위해서는 기존 참여하던 주민이 활동을 이어갈 수 있고, 새로운 주민이 언제든지 참여할 수 있는 구조를 만드는 것이 중요하다. 이를 위해서는 발전적으로 기존 활동을 해체하고 열린 구조로 다시 구성할 필요가 있다. 누구나 공평하게 참여기회를 얻고 열린 분과에 참여할 수 있어야 한다.

12 행정안전부 주민자치회 시범실시 및 설치 운영에 관한 조례 개정(안) 제1조 목적

단순히 주민자치회와 참여예산을 잘 운영하는 게 아니라 그 운영을 통해 이루고자 하는 비전이 무엇인지 살펴봐야 한다.

셋째, 참여예산을 기반으로 더 많은 예산편성권을 보장해야 한다. 주민자치회가 제대로 주민들의 자치활동을 강화하기 위해서는 주민들이 직접 제안하고 실행할 수 있는 권한을 부여해야 한다. 이는 실행예산을 확보하는 것과 관련이 있다.

시민주권 행정도시를 지향하는 세종특별자치시가 주민자치회의 기능에서 특히 중요하게 설계한 것이 예산협의권이고 이는 자치분권특별회계 도입을 통해 가능했다. 주민세 전액을 주요 재원으로 마을 관련 사업예산을 하나로 통합한 자치분권특별회계를 설치해 주민 스스로 마을계획 수요에 따라 예산을 협의·편성할 수 있게 한 것이다. 이는 주민자치회에 참여하는 시민에게 효능감을 준다. 서울시 은평구가 주민자치회에 참여예산을 연계해 운영하는 것 역시 적은 자체재원의 한계를 딛고 효과적으로 예산을 마련해 주민들이 직접 제안하고 편성할 수 있는 예산을 최대한 많이 확보하는 과정으로 볼 수 있다. 주민자치회는 행정이 수행하던 많은 활동을 주민 스스로 하도록 한다. 주민들이 공동체를 위해 지속해서 활동하기 위해서는 참여가 유의미한 결과를 맺을 수 있도록 해줘야 한다. 매년 편성되는 참여예산과 관련해서는 중장기적인 마을계획을 수행하기 위해서 안정적인 예산편성권을 보장돼야 한다. 주민들의 역량과 권한이 점차 강화되면 주민자치회가 공동체를 위한 위탁 및 자체사업을 통해 마을기금을 운영하며 시민들의 주권을 강화해 나가는 방안도 모색할 수 있다. 이는 결국 지역의 뿌리를 튼튼하게 만드는 것이고, 향후 지역의 창의성을 높일 수 있는 기반이 되어 지역균형 뉴딜의 씨앗이 될 것이다.

국내문헌

단행본 임성일, 송창식, 최인옥, 김상철(2018). 『참여예산, 시민이 정부를 바꾼다』. 해남	기타 법제처 국가법령정보센터 세종특별자치시 업무계획
논문 강창민, 정원희(2015). “제주형 주민자치회 제도 도입방안 연구”	세종특별자치시청 홈페이지 시민주권 특별자치시 세종 발표자료
곽현근(2015). “주민자치회 개념화를 통한 모형 설계와 제도화 방향”	은평구 주민자치회 확대 추진계획 은평구청 홈페이지
김수람, 박재만, 오미덕, 윤희철(2019). “광주광역시 주민자치회 운영현황 및 발전방안 연구”. 광주광역시	지역과 함께하는 「지역균형 뉴딜」 추진방안. 관계부처합동
박상범, 복문수(2019). “주민자치회 활성화 영향요인의 분석 및 정책적 제언:광주 전남지방자치회를 중심으로”	지역과 함께하는 「지역균형 뉴딜」 추진방안 브리핑문. 관계부처합동
손종필, 김대진(2017). “예산과정에 있어서 참여민주주의 한계와 발전과제:서울시 참여예산제도 사례를 중심으로”. 예산정책연구제6권 제1호 2017.5. 143-144p	관련기사 이정호(2020). 광산구, 주민참여예산 온택트 설명회 열어. 광주N광주

연구보고서

김병국, 이주희, 이인숙, 김정훈, 전용태, 김선희, 금성희(2018). “주민자치회 실태진단과 의회와의 협력방안 연구”. 서울특별시의회. 65-72p

안현찬, 구아영(2016). “서울형 주민자치회 모델
구상과 추진전략”. 서울연구원. 56-58p

권기태, 김지현, 오지은(2017). “열린참여, 더 많은 권한 시흥시 주민참여예산 발전방향 연구”. 희망제작소

▶ 후원회원 신청

02-6395-1415
give@makehope.org

▶ 후원계좌

하나은행 271-910002-36004
예금주: 희망제작소

▶ 희망제작소는

- 시민과 함께 사회혁신을 실천하는
싱크앤두탱크 Think & 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. 59
2020.11.26.