

## 주민참여예산, 주민은 있는가?

오지은 | 지역정책팀 선임연구원 (agnes@makehope.org)

### 요약

- 주민참여예산제는 시민참여예산 조례제정운동의 일환으로 2003년 광주 북구에서 시작돼, 2011년 지방재정법 개정 이후 의무화되어 전국에서 실시되고 있는 주민참여제도이다. 희망제작소는 2011년부터 현재까지 서울시 성북구, 은평구, 강동구, 노원구, 종로구, 고양시, 시흥시, 충청북도, 제천시, 청양군 등 여러 지역에서 이를 확산하기 위한 교육과 컨설팅을 진행하고 있다.
- 지방재정이 악화되고 있는 시점에 의무시행 5년 차에 접어든 주민참여예산제는 각 지역의 상황과 여건에 따라 그 내용에 큰 차이를 보이고 있다. 이에 운영과정에서 제기된 문제의식과 쟁점사항을 바탕으로 앞으로의 방향을 제안해본다.
- 주민참여예산제의 운영목적은 예산편성과정에 주민참여를 보장함으로써 예산의 투명성과 민주성을 증대하고 참여민주주의를 활성화하는 것이다. 주민참여예산제의 운영방식이 이와 같은 목적을 달성하기에 적합한지 점검해봐야 할 사항은 다음과 같은 네 가지 사항으로, ①사업제안방식이 경쟁식이 지 않은가, ②얼마나 많은 사람들이 알고 있고, 참여할 수 있는 기회가 주어지는가, ③주민들의 어떤 역량강화를 원하는가, ④주민과 행정의 소통 과정이 체계적으로 고려되고 있는가로 집약된다.
- 이러한 점검을 바탕으로 주민참여예산제가 한 단계 더 나아가기 위해서는 주민들의 실질적 참여를 높여야만 하는데, 각 운영단계의 '주민 관점' 구성을 그 전제로 한다. 더불어 도출된 내용을 현실화하기 위해서는 각 방법들을 '조례'에 반영시키고, 현재 시행되고 있는 다양한 '주민참여정책'과 참여예산과의 연계 지점을 고려해야 한다.
- 마지막으로, 참여민주주의를 활성화하는 형태로 주민참여예산제가 지속가능하기 위해서는 사업 '심의자'에서 사업 '제안자'로 주민참여예산위원들의 적극적인 역할변화 또한 필요하다. 이를 위한 운영방법으로 참여주민 모집부터 사업선정까지의 과정을 제로베이스에서 제안해본다.

**키워드** 주민참여, 주민참여예산, 주민참여정책, 지방재정, 참여민주주의, 거버넌스, 마을공동체, 지속가능성

## 지방재정 파탄?! 주민들이 지역에서 참여할 수 있는 기회가 줄어든다

누리과정에 대한 예산편성을 필두로 지방재정이 악화되고 있는 가운데, 정부는 지난 4월22일 '지방재정 개편안'을 발표했다. 이에 몇몇 자치단체장은 재정개편안 철회를 촉구하며 단식투쟁을 감행하고 시민들은 행정자치부에 반대서명부를 제출했다. 이런 상황 속에서 다시금 돌아보게 하는 제도가 있다. 바로 2011년 지방재정법 개정으로 의무화되어 전국에서 실시하고 있는 '주민참여예산제'이다. 누리과정과 같이 국가사무인 복지를 지방정부에 떠맡기는 것은 주민들이 함께 참여하고 결정할 수 있는 지방재정의 자율성을 크게 위축시킨다.<sup>1)</sup> 이는 자치단체장이 가용할 수 있는 예산 범위 안에서 주민들에게 예산편성권을 부여하는 주민참여예산제의 규모에도 영향을 미칠 수 있다. 즉, 지방재정의 악화로 자치단체장이 자체적으로 사용할 수 있는 예산이 줄고, 이는 주민들의 참여범위가 축소될 가능성이 높아지는 것이다. 국가의 정책결정으로 주민들의 참여 폭이 줄어드는 것을 막기 위해서라도 행정이 아닌 주민의 의지로 예산을 편성하는 '참여예산제도'를 제대로 내실화 할 필요가 있는 시점이다. 이에 주민참여예산제를 돌아보고 새롭게 나아갈 방향을 모색해보고자 한다.

### 1. 주민참여예산 현황 : 주민참여예산 어떻게 진행되고 있나

우리나라의 참여예산제도는 2003년부터 논의가 시작돼 2011년 의무화를 기점으로 본격적으로 활성화되었다. 의무화 이전에 시작한 1세대(광주광역시 북구, 울산광역시 동구 등)는 2004년 처음 조례를 제정하고 이후 지역회의 신설, 지역회의 추천위원 조항 등의 개정을 이어가며 주민들의 참여를 확대하려고 노력했다.<sup>2)</sup> 그럼에도 주민들의 참여로 채택된 전체 예산 액수에는 큰 변화가 없었다. 이는 주민들의 사업제안수의 변화추이와 최종 편성되는 채택비율과 관계가 있다. 주민들의 사업제안건수는 조금씩 상승했지만 최종 편성되는 예산은 크게 늘지 않은 것이다. 이 시기에는 주민들의 역할이 예산을 제안하는 것에 초점이 맞춰져 있었고 예산편성 안에 대한 최종결정권한이 주어지지 않았다. 이런 흐름은 시간이 지날수록 더욱 뚜렷하게 나타났고, 2010년에는 시민들의 권한이 대폭 후퇴하는 형태를 보이기도 했다.

이런 현상은 제도 의무화 전후인 2010년~2012년, 조례를 제정하고 운영하기 시작한 2세대 지자체의 활동 안에서 고민이 이어지고 있다. 이들의 가장 눈에 띄는 특징은 제도를 운영하기 위한 법적 기반을 거의 다 갖추었다는 것이다. 현재 참여예산 조례와 규칙은 성남시를 제외하고 전국의 모든 지방자치단체(17개 광역자치단체, 226개 기초자치단체)가 제정하고 있다.<sup>3)</sup> 그러나 이들의 운영내용을 들여다보면 지역 간 편차가 상당히 크다. 대다수는 법적요건만 형식적으로 충족하려는 형태를 보여주고 있으며, 참여예산제도의 의미와 도입취지에 충실

1) 송정복 (2016), 희망이슈 제3호: 20대 국회의원 선거와 지방분권 7대 과제.

2) 이는 광주광역시 북구와 울산광역시 동구의 참여예산 조례 개정내용과 운영계획을 통해 알 수 있다.

3) 국가법령정보센터 2016년 7월 기준, 성남시는 참여예산조례는 없지만 현재 제도를 운영하고 있다.

하고자 노력하는 자치단체는 손에 꼽을 정도이다.<sup>4)</sup> 참여예산은 재정이 열악한 환경에서 시작한 제도이다. 예산이 적을수록 주민들의 의견을 바탕으로 예산을 편성하는 과정이 그 상황을 헤쳐갈 수 있는 유일한 ‘키(Key)’가 될 수 있다. 이 키를 잡고 어떤 방향으로 나아가야 할지, 현재 적극적으로 운영하고 있는 지역의 운영과정에서 제기된 문제의식과 쟁점사항을 바탕으로 방향을 제안하고자 한다.

## II. 주민참여예산 돌아보기 : 참여예산 목적을 상기하자

참여예산제도는 기본적으로 해당 자치단체장이 자체적으로 편성할 수 있는 예산의 범위 내에서 운영되는데 일반적으로 지역회의에서 의견을 수렴하는 부분과 해당 자치단체 전체를 대상으로 제안을 받는 부분으로 구성된다. 예를 들어, 서울시의 경우 500억 원 예산 중 구 지역사업으로 125억 원, 시 전체 공동사업으로 375억 원을 편성하고 있으며, 시흥시는 50억 원 예산 중 동 단위 지역사업으로 34억 원, 시 단위 정책사업으로 16억 원을 편성하고 있다.

이 예산을 편성하는 과정에서 간과하고 있는 것이 있다. 바로 행정과 주민들의 활동이 한정된 예산 안에 갇히고 있다는 점이다. 일례로, 서울시는 2012년 제도를 시작할 때의 500억 원 예산이 현재까지 이어지고 있다. 문제는 서울시의 지역회의로 같음되는 각 자치구의 재정이 악화될수록 서울시 참여예산에서의 예산 확보에 민감하게 반응하고 있는 것이다. 그러다보니 실제 그 지역주민들의 욕구보다 행정에서의 필요가 사업제안에 담기는 경우가 암암리에 이루어지고 있다. 이는 서울시뿐만 아니라 예산이 부족한 자치구 참여예산에서도 사정은 비슷하다. 매년 어느 동이 얼마를 획득했는가 가장 중요한 관심사가 되어 있는 것이다. 이렇다보니 행정은 정해진 예산을 지역별로 얼마나 어떻게 잘 분배할지 고민하고, 또 주민들은 주어진 예산 안에서 자신의 거주지역에 무조건 많은 예산을 가져오는 것에만 집중하고 있다. 여기서 다시 살펴봐야 할 것이 참여예산제의 목적이다.

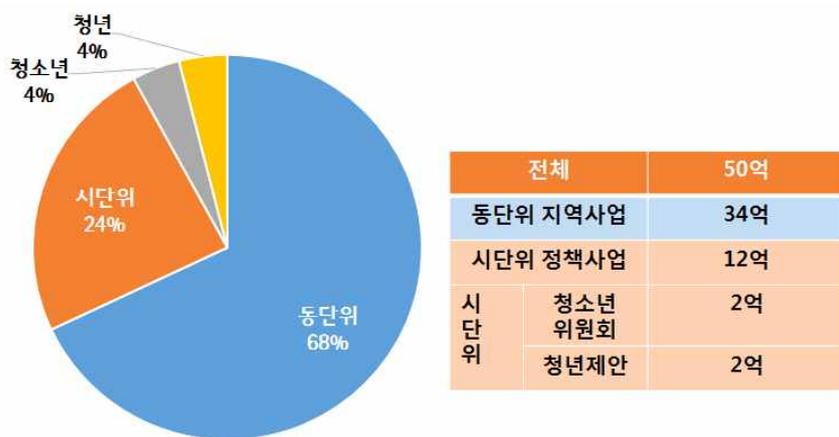


그림 1. 2016년도 시흥시 참여예산 규모

(출처 : 2016 시흥시 참여예산 운영계획 재가공)

4) 임성일(2015), 주민참여예산제도의 운영 실태와 개선방향.

참여예산의 목적은 무엇일까. 실제로 제도의 목적은 해당 지역의 운영조례에 각각 제시되어 있다. 가장 선진화된 조례로 알려져 있는 서울시 참여예산조례를 살펴보면, “예산편성과정에서 ①주민참여를 보장함으로써 ②시 예산의 투명성·민주성을 증대하고 ③참여민주주의를 활성화하기 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다”로 되어있다.

여기서 알 수 있듯이 참여예산제는 기본적으로 예산의 투명성과 민주성 증대를 목적으로 한다. 주민들이 예산을 들여다보고 필요한 것들을 적극적으로 요구하는 과정을 통해 예산이 투명해지고 민주성이 증대되는 것이다. 그러나 현재 진행되고 있는 참여예산은 전체 예산 중 극히 일부분을 가지고 진행하기 때문에 예산의 투명성과 민주성을 가져오기에 어려움이 있다. 다시 말해 서울시 전체 25조 원 예산 중 500억 원 참여예산이 차지하는 비중은 0.2%에 불과하고, 이 부분에서의 변화가 전체 예산에 영향을 미치기는 쉽지 않은 상황인 것이다.

### 1) 어떤 사업제안방식을 채택하고 있는가

그럼 예산을 무조건 많이 확보하는 것만이 ‘투명성’과 ‘민주성’을 높일 수 있는 방법일까. 그렇지 않다. 주민들이 참여예산에 참여함으로써 자신이 살고 있는 지역의 예산에 관심을 갖고 자유로운 의견을 내어놓을 수 있어야 한다. 참여하는 만큼 투명성이 올라가기 때문이다. 이 역할이 제대로 되기 위해서는 현재 지역별로 할당된 예산을 주민들의 거주지역에 가져오기 위한 형태로 운영되는 경쟁식 사업제안방식이 바뀌어야만 한다. 한정된 예산안에서 나눠갖기식 경쟁이 아닌, 열린 예산 안에서 합리적인 사업들이 다수의 주민 의견을 통해 결정되고, 그에 맞는 예산이 주어져야 한다.

시흥시에서는 경쟁식 사업제안방식의 위험성을 낮추고 주민들의 참여역량을 높이기 위해 ‘동별 실링제’<sup>5)</sup>를 운영하고 있다. 17개 동별로 각각 2억 원씩 지급해 그 안에서 예산을 편성, 실제 예산에 반영한다. 동별 지역회의에서 2억 원의 예산을 편성하기 위한 참여예산을 자체적으로 운영하도록 한 것이다. 나아가 시 전체에 영향을 미치는 사업은 시 정책사업과 청소년, 청년으로 분류해 제안을 받아 예산을 편성하고 있다. 시흥시는 처음 시작할 당시 25억 원이었던 참여예산이 제도의 발전과정과 함께 점차 늘어나 현재 50억 원으로 확대된 꽤 고무적인 사례라고 할 수 있다.

이와 같이 경쟁이 아닌 민주성을 높이기 위해서는 무엇보다 자신의 동에만 매몰되는 것이 아니라 지자체 전체를 보는 관점을 키울 수 있는 것이 중요하다. 이를 위해서는 지역 전체를 고려한 주제 안에서 다양한 주민의 의견을 제안받고, 그 제안에 대한 일반 주민들의 의견을 광범위하게 수렴해 가장 많은 공감을 받은 사업들로 예산을 편성하는 접근이 필요하다. 즉, 현재의 참여예산이 한정 예산(limited budget)이라면, 앞으로는 열린 예산(open budget)으로 가야하는 것이다. 이 열린 예산의 운영에 대한 구체적 방식은 뒤에서 제안하고자 한다.

5) 동별 주민결정 금액, 동별 배분 (참고: 실링제; ceiling制; 대출한도제).

## 2) 얼마나 많은 사람들이 알고, 참여기회가 주어지는가

참여예산의 또 다른 목적은 '참여민주주의 활성화'이다. 이는 얼마나 많은 사람들이 참여예산을 알고 있고, 주민들에게 얼마나 참여할 수 있는 기회가 주어지는가를 들여다봐야 하는 대목이다.

2015~2016년 희망제작소에서 운영한 <참여예산 교육>에 참석한 주민들을 대상으로 한 지역활동 여부 조사결과를 살펴보면, 74%가 본인이 사는 지역에서 활동을 하고 있었다. 가장 많이 활동하고 있는 역할은 통장이었으며, 그 외 주민자치위원, 참여예산위원, 새마을문고회장, 상담단체 활동, 거리모니터링, 기동대·자율방범대, 아파트상가관리원 등 지역활동의 내용은 다양했다.<sup>6)</sup>

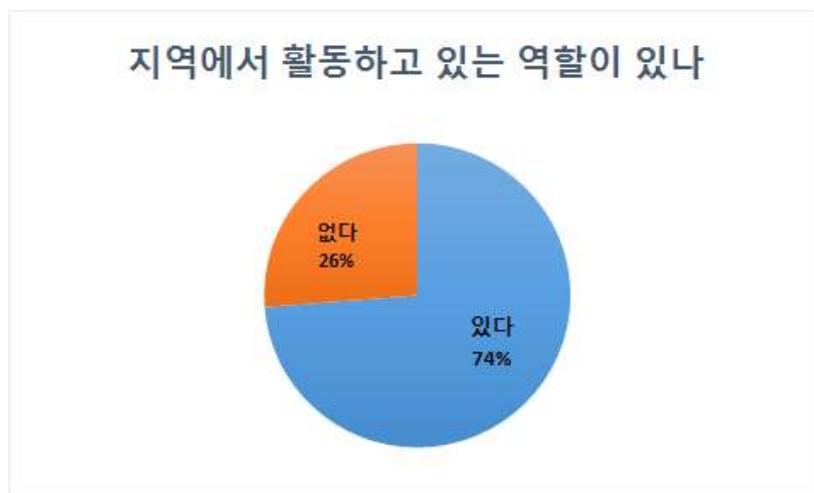


그림 2. 참여예산 참여 주민들의 마을활동 여부

(출처: 희망제작소 2015~2016 <참여예산 교육> 참가자 대상 조사)

이렇듯 현재 참여예산제에 참여하고 있는 주민들은 관변단체에서 활동하거나 통반장 및 주민자치위원으로 활동하는 주민들이 다수를 차지하고 있다. 지역에 관심 갖고 활동하는 주민들이기 때문에 참여예산제도에 대해 보다 많은 정보를 접해 상대적으로 참여율이 높을 수는 있지만, 참여예산 참여 주민이 행정과 친밀한 관계를 갖고 있는 사람들 위주로만 구성된다는 지적은 이 제도 운영의 문제점으로 지속적으로 대두되는 실정이다. 따라서 참여 주민 구성에 대한 점검과 대안 모색이 이루어져야 한다.

실제로 이를 해결하기 위한 방안으로 성북구에서는 ①참여예산위원 후보를 무작위로 추출하는 방안을 올해부터 적용하고 있다. 이는 무작위로 성북구에 거주하는 주민들에게 ARS를 걸어 참여를 원하는 주민 300 명을 선정하고, 이들을 대상으로 전화심층면접을 실행해 참여예산위원으로 적극적으로 활동할 의지를 보인 후보자 35 명을 최종선정하는 방식이다.<sup>7)</sup>

이렇게 적극적으로 일반 주민들의 참여를 끌어내기 어렵다면 다음과 같은 점을 고려해 보면 좋다. ②참여예산

6) 모집단은 2015성북구 참여예산학교(입문/심화), 2016시흥시 참여예산학교, 2015충청북도 참여예산 워크숍 참석자

7) 아시아경제 (2016), “성북구, 전국 최초 주민참여예산위원 후보자 무작위 추출 선발”

<http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxn=2016011207372283411>

제도의 홍보 방법이 새로운 시민들의 참여를 이끌 수 있는 방법과 연계되어 있는가에 대한 점검이다. 일반적으로 가장 널리 사용되는 참여예산 홍보 방법은 홈페이지 및 동주민센터 정보안내이다. 이는 기본적으로 홈페이지와 동주민센터에 자주 방문하는(행정에 관심이 많거나 또는 익숙한) 사람들 위주로 정보가 소통되는 것이다. 일반 주민들이 이 제도를 알고 참여하기 위해서는 주민들의 일상에서 제도가 자주 노출되고 정보를 쉽게 찾아볼 수 있도록 해야 한다. 그런데 정작 주민들이 자주 지나가는 곳인 버스정거장이나 지하철역 등에는 홍보를 하지 못하고 있다. 현실적인 문제로 이 같은 장소를 활용한 홍보가 어렵다면 기존에 진행된 참여예산 사업을 안내하는 표시를 눈에 띄게 해두는 것도 좋다. 이는 참여예산제도가 어느 정도 진행된 상태인 현재 가장 먼저 개선할 수 있는 방법이다.

그렇다면, ③세대별 참여는 어떻게 끌어 올릴 것인가. 참여예산은 나이 제한 없이 지역에 살고 있는 주민이라면 누구나 참여가능하다. 그럼에도 참여하는 주민들을 분석해보면 50대의 참여율이 가장 높은 반면, 청소년은 보기 어렵고, 청년들의 참여는 저조함을 알 수 있다.



그림 3. 2015~2016 희망제작소 <참여예산 교육> 참가자 참여연령 분포도

(출처: 희망제작소 2015~2016 <참여예산 교육> 참가자 대상 조사)

2012년 서울시에서 처음 참여예산제도 도입 당시 초등학교 6학년 학생이 최연소 예산위원으로 참여하였다. 그러나 그는 어른들 사이에서 본인의 의사를 전달하기 쉽지 않았고, 제도 전반에 참여가 확장되지 못했다. 이런 문제점을 해결하기 위해 일부 지자체에서는 청소년 참여예산위원회<sup>8)</sup>를 별도로 두고 운영하고 있다. 청소년들이 자신들이 필요한 사업을 직접 제안하고 선정하는 것이다. 또한 최근에는 시민권의 주체로 청년들이 떠오르며 이들의 참여통로를 별도 고려하기도 한다.<sup>9)</sup> 이렇게 청소년과 청년의 참여예산 참여를 고려하는 것은 장기적으로 참여예산제도에 참여할 수 있는 주민들의 폭을 확대하는 것에도 영향을 미친다. 지금까지 청소년과 청년들의 문

8) 대표적인 사례로 은평구와 시흥시, 수원시 등이 있다.

9) 시흥시는 2017년도 참여예산액 중 2억을 청년예산으로 배정하였으며, 서울시의 경우 청소년과 청년 분과를 운영하고 있다.

제를 어른들이 판단하고 그들의 시각에서 사업을 제안해 그 대상자인 청소년과 청년들의 공감과 참여를 얻기 쉽지 않았다면, 직접 필요에 의해 사업을 제안하고 실행하는 과정을 겪은 이들은 지역에 대한 관심을 지속적으로 유지하며 잠정적으로 참여를 확대시켜주는 주민으로 성장할 수 있기 때문이다.

### 3) 주민들의 어떤 역량이 강화되기를 원하는가

참여예산제도를 추진하고 있는 자치단체들은 이 제도에 참여할 주민들을 위한 교육을 운영하고 있다. 2011년부터 지금까지 다양한 자치단체와 함께 교육을 진행한 결과, 현재 진행되고 있는 교육들은 교육 운영형태별로 그 특징이 다르게 나타난다. 일반적으로 대다수의 자치단체에서는 참여예산 교육을 집체교육의 강의형태로 1회 진행한다. 반면에 적극적으로 제도를 운영하는 자치단체는 2회~6회까지 세분화된 교육을 제공한다. 교육운영 형태는 그 내용에도 영향을 미친다. 1회 교육은 참여예산제도가 무엇인지 알리는 형태의 개론교육만을 진행할 수 있다면, 세분화된 교육에서는 개론과 함께 예산에 대한 이해, 사업제안서 작성 등을 진행해 볼 수 있다. 조금 더 들어가 교육한다면, 일반주민, 참여예산위원과 지역회의위원, 참여예산 시민강사로 대상을 세분화 시킬 수 있다. 이런 특징을 가지고 있는 현재의 교육은 제도가 성숙해가면서 다음과 같은 질문을 갖게 한다. **“우리는 교육을 왜 하는 것일까? 주민들의 어떤 역량이 강화되기를 원하는 것일까?”** 이 질문들에 대한 답은 참여예산위원들이 어려워하는 부분을 들여다봄으로써 그 실마리를 찾을 수 있다. 2015년 성북구참여예산학교 심화과정에 참석한 참여예산위원들의 경우, ‘주민의견듣기’를 가장 어려워했다. 또한 사업제안과 사업심의, 홍보, 회의진행 순으로 어려움을 느끼고 있었다.

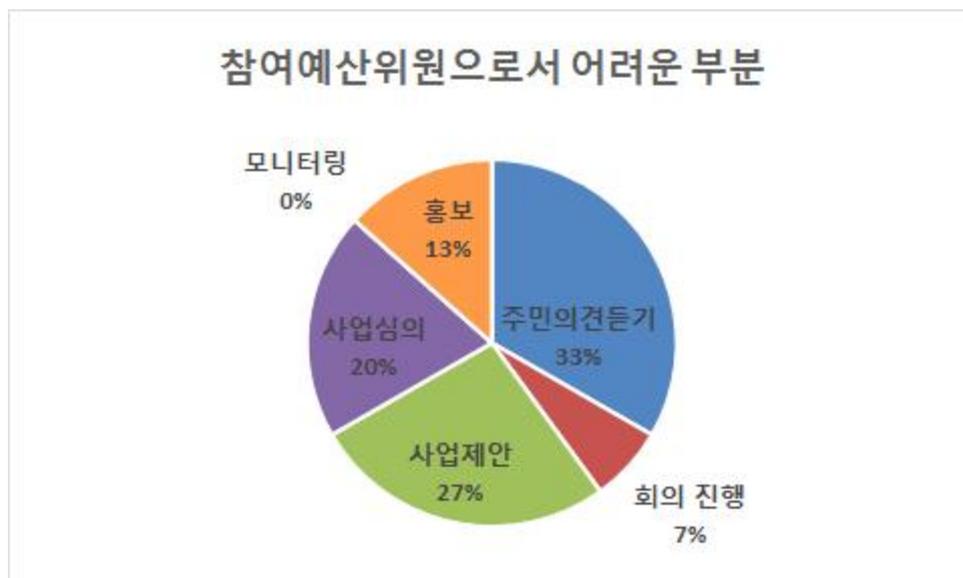


그림 4. 2015 성북구참여예산학교(심화)에 참여한 주민참여예산위원의 어려운 부분

위에서 언급된 어려움은 기본적으로 주민들이 참여예산을 운영할 때 필요한 방법들이다. 앞으로 참여민주주의를 활성화시키는 참여예산의 본 목적에 부합하기 위하여 <표 1>의 목표들과 연결된 교육내용이 고려되어야 한다.

어려움	목표	교육내용
홍보, 주민의견 듣기	① 지역사회에 대한 관심을 높여 지역활동에 참여하는 주민 형성	공동체의 중요성, 사회적 자본, 시민의식
사업제안, 사업심의, 회의진행	② 민주적 의사결정능력 형성	경청, 회의, 소통, 토론방법 학습 및 실습
사업제안	③ 주체적 사업제안서 작성	문제발견, 지역알기, 사업제안서 작성
사업제안, 사업심의, 모니터링	④ 지역 전체를 바라보는 관점 형성	지속가능성, 우선순위 기준 설정
모니터링	⑤ 지속적인 지역에 대한 관심	모니터링(실행사업, 전체예산)

표 1. 참여예산교육 목표와 교육내용

<표 1>의 목표는 비단 참여예산제도에서만 고려되어야 할 점은 아니다. 구체적인 제도운영과정에 필요한 방법 학습을 제외하면, 우리가 살아가는 지역과 삶에 근간이 되는 관점과 역량들이기에 때문에 민주시민교육으로써 지역의 평생학습과 연계해 일상에서 지속적으로 진행할 수도 있다.<sup>10)</sup>

#### 4) 거버넌스? 행정과의 소통과정이 체계적으로 고려되고 있는가

참여예산제도가 중요한 또 다른 이유는 그 발전과정 자체가 ‘거버넌스의 실현’이기 때문이다. 제도가 의무화된 이후 지속적으로 그 내용이 강화되고 있는 것은 행정의 집행 방식에도 많은 변화가 생기고 있음을 간접적으로 보여준다. 하향식 형태의 행정운영 방식에서 벗어나 상향식 형태의 다양한 정책들이 주민들의 참여를 기반으로 시행되고 있는 것이다. 이 일련의 과정을 거버넌스로 본다면, 참여예산제는 주민들이 직접 다양한 주민들의 의견을 들어 사업을 제안하고 이를 행정에서 실현할 수 있도록 모니터링하는 실질적 과정이라고 할 수 있다. 교육을 통해 성장한 주민들이 제도에 온전히 스며들어 주체적으로 운영하기 위해서는 제도를 집행하고 있는 행정과의 소통이 무척 중요하다.

하지만 이들이 소통할 수 있는 체계를 잘 갖추고 있는 지역을 찾기란 쉽지 않다. 참여예산제의 운영목표 중 하나인 ‘예산의 투명성’을 높이기 위해서는 이 거버넌스 시스템이 상시적으로 이루어져 있어야 한다. 구체적으로 참여예산 각 단계별로 행정과 논의 협의하는 구조가 갖추어져 있어야 한다. 그러나 일반적으로 참여예산을 담당하고 있는 부서와 주민 간, 운영을 위한 최소한의 소통 정도만 간신히 이루어지고 있는 실정이다. 그러다보니 예산을 편성해 사업을 집행해야 하는 단계에서 문제가 발생하고 있다. 주민들이 제안한 사업들이 제안된 내용 그대로 집행이 잘 되지 않는 것이다. 이는 사업을 제안하고 검토 확정하는 과정에서 실행부서와 소통이 잘 되지 않기 때문이다. 이를 해결하기 위해서는 처음 제도가 설계 운영되는 시점부터 각 행정부서의 업무협조가 체

10) 서울시에서는 ‘시민대학’을 통해 ‘시민공동체과정’, ‘시민교육론’, ‘시민정치론’, ‘시민실천론’ 등의 교육을 하고 있다.

계적으로 연동 설계되어야 한다.

은평구의 경우, 제안자와 시행부서 간 지속적 교류 및 협력, 활동하기 위해 올해 초 주민참여예산 사업제안자와 행정의 상호교류협약을 체결, 운영하고 있다.<sup>11)</sup> 은평구와 같이 공식적으로 협약을 맺는 방식이 아니라면, 구체적으로 각 실국별로 연중 사업예산의 일정 부분을 참여예산 사업으로 할당해 놓는 방법도 고려해 볼 수 있다. 지역마다 편차가 있을 수 있겠지만, 약 5~10% 정도가 현실적인 도입수위가 될 수 있다.<sup>12)</sup>

참여예산 사업 자체를 신규사업으로 인정해주고 운영 담당자를 정해 주는 것도 방법이다. 더 나아가 공무원들의 역할 설정도 수정될 필요가 있다. 공무원들이 제안된 사업에 검토의견을 주는 역할만 하는 것이 아니라 실제로 같이 학습하고 협의해가는 중재자로서의 역할을 설정해주는 것이 필요하다. 그래야 주민들이 사업제안을 고민하는 순간부터 행정에 문익할 수 있고 이를 통해 지역에 대한 관심을 구체적으로 확장 시킬 수 있으며, 실현가능한 사업을 제안할 수 있는 확률이 높아지기 때문이다.

### III. 새롭게 나아가기

#### 1) '주민 관점'으로 점검해보자

앞에서 살펴본 것과 같이 참여예산제도는 단순히 자치단체장이 가지고 있던 예산편성권의 일부를 돌려받아 주민들이 편성하는 경험을 해보는 것에 머무는 것이 아니라, 보다 큰 가치인 '직접민주주의를 실현하기 위한 기반을 형성하는 장'으로써의 역할이 있다. 이를 구체적으로 실현하기 위해서는 주민들의 실질적 참여를 높이는 것이 중요하고, 이는 주민참여예산제도가 진행되는 전체 과정을 '주민 관점'에서 살펴볼 필요가 있다.

조례제정에서부터 참여예산위원회 구성, 운영계획 수립, 홍보 및 교육 진행, 사업 발굴 및 제안서 공모, 사업 심의, 예산편성, 사업 실행, 모니터링 및 평가까지가 매년 운영되어야 하는 이 제도는 1년 동안 꾸준한 활동을 그 전제로 한다. 이 일련의 과정들은 지자체 전체예산 편성과 함께 의회에서 심의를 받는 11월까지 마무리되어야 한다. 따라서 제도 운영과정에서 문제점들을 개선하고 질적으로 성숙시키기 위한 고민하기란 쉬운 일은 아니다. 그럼에도 잊지 말아야 할 것이 바로 '주민들의 입장'에서 점검해보는 일이다.

제도를 보다 잘 운영하고자 하는 의지가 분명한 자치단체들은 주민들의 참여 정도를 가장 먼저 고려한다. 참여예산위원 지원자 수는 물론 제안사업의 수도 많기를 바란다. 그렇지만 제도 자체가 시민들에게 많이 알려져 있지 않기 때문에 제도 운영이 수월하지 않은 실정이다. 게다가 참여예산위원 지원자들의 경쟁률이 높다고 제안사업의 수가 많은 것도 아니다. 통합적으로 주민참여예산제는 주민들의 참여가 가장 중요한 요소인데, 이를 위한 기반이 정비되어 있지 않기 때문이다. 이를 해결하기 위해 주민들의 참여를 높일 수 있는 방향으로 그 시작점인 '조례'를 꼼꼼히 살펴볼 필요가 있다.

조례는 일반적으로 1)전체 운영과정을 언급한 총칙과 2)참여예산위원회와 관련한 내용, 3)지역회의의 부분으로 나누

11) 시사경제신문, “은평구 주민참여예산, 제안자 목소리 담아”, 2016.

12) 시흥시 2016년 청소년건강육성에 관한 세출 예산은 약 60억5천2백만 원이 편성되었으며, 참여예산으로 편성된 청소년 관련 사업은 약3억7천8백만 원으로 약 6%가 편성되었다.

어져 있다. '참여예산제도가 무엇이고, 주민들은 무엇을 어떻게 해야 한다'라는 내용들로 구성되어 있다. 주민들의 참여를 확장시키기 위해서는 주민들이 참여할 수 있는 통로의 기반부터 형성해주는 것이 선제되어야 한다. 따라서 홍보는 물론, 사업을 제안하고 선정하며 모니터링하는 과정까지 주민들이 참여하기 쉬운 구조와 방법으로 제공되고 있는지 검토하고, 행정은 이를 위한 기반을 제공해야 한다는 내용이 추가되어야 한다. 법으로 각 단계를 구체적으로 명시 해놓는 것이 오히려 굴레가 될 수도 있다. 법은 최소한의 조항으로 앞으로의 변화와 확장가능성을 열어 두어야 한다. 그럼에도 조례를 다시 검토해야 한다고 주장하는 것은 조례가 제시하고 있는 최소한의 정도만 운영하는 곳이 많고, 행정이 주도하는 주민참여의 적극적 확대 노력이 결코 쉬운 일이 아니기 때문이다.

## 2) 주민참여정책의 통합적 접근이 필요하다 : 마을공동체와 주민참여예산 연계

제도의 각 운영단계를 '주민 관점'으로 점검하다보면, 주민들이 지역에서 참여하는 다양한 활동들이 동일한 문제의식들로 연결되어 있음을 알 수 있다. 마을공동체, 사회적경제, 주민참여예산제도, 주민자치회 등 모두 주민들이 지역에 살면서 불편하거나 필요한 부분을 발견하는 것에서부터 출발, 이를 해결하기 위해 다양한 지역자원들을 발굴해 사업을 제안, 실행하고 있다는 점이다. 각 정책마다 구현방법에는 차이가 있지만 모두 '마을'을 공간적 배경으로 '주민들의 필요'에서 시작된다는 공통점을 가진다. 따라서 운영하는 부서는 다르지만, 실제 참여하는 주민들이 중첩되는 경우가 많다.

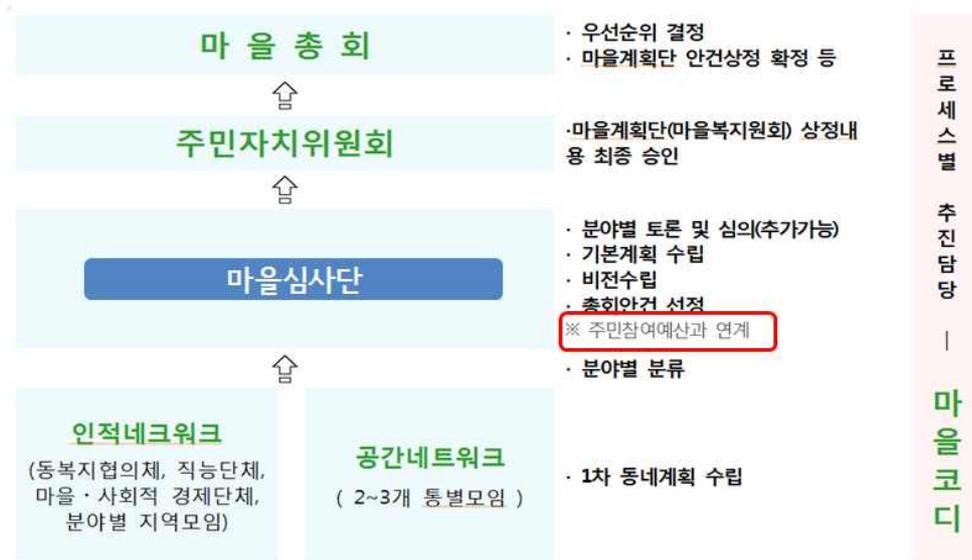


그림 5. 성북구 마을계획 프로세스 (출처: 2015 서울마을박람회 자료집)

이와 같은 문제의식을 바탕으로 성북구에서는 '마을민주주의'를 구정이념으로 정하고 '참여예산'과 '마을계획'을 연계해 운영하고 있다. 이를 통해 주민들은 마을에 대한 이야기를 함께 나누고 필요한 사업특성에 따라 제안

통로를 분류한다. 즉, 내년에 즉시 진행이 필요한 사업은 참여예산사업으로, 다년간 지속적으로 운영해야 하거나 직접 실행할 사업들은 마을계획으로 분류 제안하는 것이다. 성북구 사례가 보여주듯이 마을공동체와 주민참여예산은 그 목적과 방법에 유사한 부분이 많아 연계해 운영했을 경우, 절차적 중복을 피하고 효과의 지속성을 높일 수 있다.

이와 같이 주민의 입장에서 각 제도들을 연계 운영하면, 그 활용과 효과는 지금보다 크고 오랫동안 지속될 것이다. 다양한 주민참여정책이 지향하는 목표는 모두 주민들의 행복한 삶을 위해 삶의 질이 높은 함께 살아가는 마을을 만드는 것이기 때문이다.

### 3) 참여예산위원의 역할 변화가 필요하다 : 사업‘심의자’에서 사업‘제안자’로

주민들이 참여할 수 있는 운영기틀이 형성되면 그 다음은 주민의 역할이 중요해진다. 일반적으로 주민의 참여가 어느 정도 이루어지고 나면, 제안되는 사업내용에 대한 고려가 시작된다. 이 단계적 흐름을 읽고 ‘참여예산위원’의 역할변화를 짚어보기로 한다.

참여예산제도를 처음 운영하는 단계에서 제안되는 사업내용은 오랫동안 해당 지역의 숙원사업인 시설개보수사업이 대부분을 차지한다. 이와 같은 사업내용을 보고 있으면 참여예산제도가 그저 행정에서 진행해야 하는 시설보수사업의 예산을 더 편성해주는 역할만 하는 것 같다. 참여예산위원의 역할 또한 차별성이 없는 제안사업을 심의하는 역할에만 치우치기 십상이다. 이 같은 구조에서는 사업을 제안하는 주민들은 물론이고, 이를 심의하는 참여예산위원들도 지속적인 관심을 갖기 어렵다. 제도에 참여하는 주민들이 그 가치를 느끼고 주체적으로 참여 의지에 동력을 받아야 하는데 지금은 그럴만한 사업내용이 제안되지도 선정되지도 못하는 실정이다. 물론 공동체를 위한 사업제안으로 다양한 방법들이 시도되고는 있지만, 선정되는 사업 수는 극히 드물다. 이를 해결하기 위한 방법으로 현재 운영되고 있는 참여예산위원의 역할과 운영방법에 대해 체로베이스부터 다시 생각해보기를 제안해본다. 이는 참여예산위원 역할의 중심을 사업‘심의자’에서 사업‘제안자’로 변화시키는 운영을 해보는 것이다.

### 4) ‘열린 예산 운영방안’ 도입

주민들이 제안자가 되어 참여예산제에 주체적이며 적극적으로 참여하기 위해서는 먼저 주민의 관심과 재미를 이끌어내는 내용으로 활동할 수 있어야 한다. 이는 앞에서 언급한 ‘열린 예산(open budget) 운영방안’으로 진행할 수 있다. 그 방법을 간략하게 소개해 본다.

우선, 지속가능한<sup>13)</sup> 우리 지역을 만들기 위한 사업을 제안해보고 싶은 주민들을 공개적으로 모집한다. 이 때 인원수는 제한두지 않는다. 개인 또는 팀을 만들어 참여할 수 있도록 한다. 참여 의지가 있는 주민이면 누구나 아무런 제한 없이 참여할 수 있도록 열어둔다. 다음은, 참여하고 싶은 주민들이 모이면 주민들이 자신의 아이디어를 갖고 닦을 수 있는 교육과 프로그램을 제공한다. 이 과정에는 그 지역을 제대로 알아보는 시간(지역이해)

13) 여기서 말하는 ‘지속가능성’이란 현재 세대의 필요를 충족시키기 위하여 미래세대가 경제·사회·환경 등의 자원을 낭비하거나 저하시키지 아니하고 서로 조화와 균형을 이루는 것을 말한다(지속가능발전법 제2조1항).

과 신청 주제를 학습하는 시간, 아이디어숙성 워크숍이 기본적으로 구성될 수 있다. 무엇보다 중요한 것은 서로 관심있는 주제들을 나누고 심화시키는 과정을 설계하고 함께 사업을 제안할 팀을 구성할 수 있도록 장을 마련해주는 것이다. 그 이후에 관련부서와 연계해 사업을 숙성할 수 있게 해줌으로써 실현가능성을 높여줄 필요가 있다. 이렇게 만들어진 사업제안서를 지역주민들이 최종 선정하는 투표를 진행한다. 이는 현재 주민들이 투표해 사업을 선정하는 ‘참여예산 한마당’과 비슷한 방식으로 진행 될 수 있다. 차이점은 한정된 예산을 두고 우선순위를 결정하는 투표가 아니라, 주민들이 사업내용을 면밀히 살피고 다음해에 꼭 진행했으면 하는 사업들은 모두 선정하는 것이다. 이를 위해서는 사업의 선정기준에 대한 학습이 상시적으로 진행되어야 한다. 또한 최대한 많은 주민들이 투표에 참여할 수 있도록 독려해야한다. 무엇보다 선정된 사업들을 모두 예산에 편성하는 열린예산 구조이기 때문에 단순히 사업 인지도가 아니라 그 사업이 가져올 기대효과가 중요한 선택기준이 될 수 있도록 설계해야 한다.

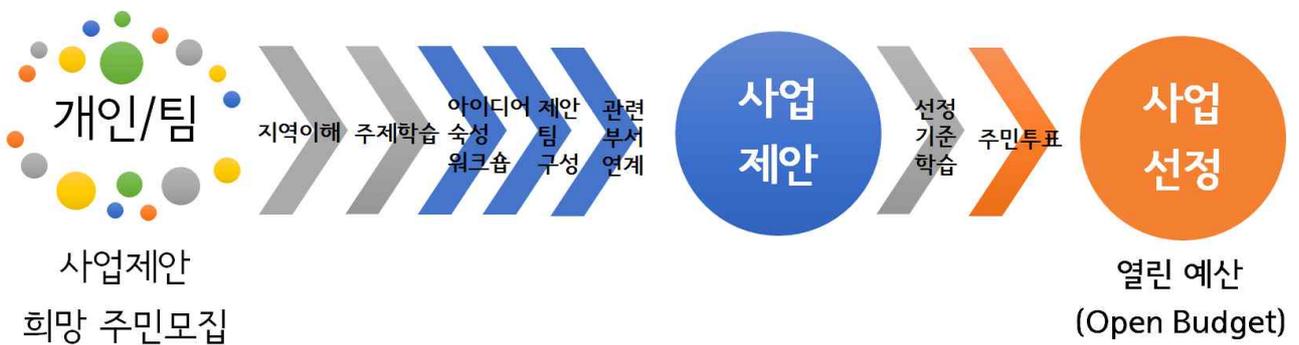


그림 6. 열린 예산 주민참여예산 운영도(안)

‘열린 예산 운영방안’으로 참여예산을 운영하면, 이슈에 관심을 갖고 사업을 제안하고 싶어 하는 주민들이 여러 지역에서 모여 오픈된 형태로 팀을 구성, 사업을 제안하므로 지역이기주의의 위험성을 낮출 수 있다. 또한 사업을 제안하는 단계에서부터 관련 부서와 숙성과정을 거쳤기 때문에 해당부서가 다음 연도 예산으로 사업을 편성하기도 훨씬 수월하다. 이런 방식으로 제안되는 사업을 선정한다면 따로 참여예산위원을 둘 필요도 없어진다. 주민 모두가 사업의 제안자이자 심의자가 되는 것이다.

현재 운영되는 구조 안에 이를 적용한다면, 해당 지자체에서 집중하고 있는 정책과 분과별 주제를 오픈해 이와 관련한 사업을 제안하고 싶은 사람들을 모집하는 형태로 운영할 수 있을 것이다. 참여예산위원들도 사업제안자로서 참여하는 것이다. 일반주민과 참여예산위원 모두 주제를 중심으로 다시 재편성해 교육을 이수하고 사업을 제안하는 과정을 거친다. 사업제안 외의 참여예산위원들의 역할은 각 동의 주민의견을 수렴하여 해당년도 운영 주제를 선정하고 진행과정에 대한 평가로 둘 수 있다. 참여예산제도 운영계획을 행정과 함께 세우는 중심역할이

될 수 있다.

#### IV. 무엇이든 주민과 함께 시도해보자

지금까지 살펴본 바와 같이 지방자치 시행 21년 차인 우리 사회에서 ‘참여예산제도’가 갖는 상징성은 크다. 중앙집권적 정책운영이 주민중심으로 옮겨지고, 주민이 제안한 내용들이 현장에서 실행되는 과정을 통해 주체적인 시민들이 양성되고 민주성이 증진되고 있는 과정인 것이다.

이제 막 걸음마를 떤 참여예산제도가 멈추지 않고 지속·확대되기 위해서는 현재를 있는 그대로 직시하는 것이 중요하다. 지금 ‘참여예산제’ 운영에 대해 고민하고 있는 다양한 주체들이 있다면, 이 제도의 운영목적은 다시 한 번 돌아보며 이 과정을 통해 무엇을 얻고자 하는지 명확히 해야 한다. 또한 그 목적을 실현하기 위해 제도가 어떻게 진행되며 잘 운영되고 있는지에 대한 면밀한 점검이 필요하다. 혹시 이 과정이 너무 부담스럽다면, 이 질문만은 기억해 주길 바란다.

“주민들은 더 나은 삶을 위해 행복하게 참여하고 있는가?”

이 질문을 놓치지 않고 제도를 바라봐야 한다. 그 응시가 다음 걸어야 할 길을 안내할 것이다. 그리고 무엇이든 열어놓고 함께 시도해보자. 참여하고자 하는 주민들만 있다면, 참여예산제도의 가능성은 무한대로 열린다. 주민들이 즐겁게 참여할 수 있는 참여예산제도가 되길 기대한다.

## ■ 참고문헌

희망제작소 (2012), 성북구 주민참여예산 길라잡이  
희망제작소 (2013), 주민과 함께 만드는 참여거버넌스를 이야기하다  
희망제작소 (2015), 성북구 주민참여예산학교 결과보고서  
희망제작소 (2015), 충청북도 주민참여예산학교 자료집  
희망제작소 (2016), 시흥시 주민참여예산학교 자료집  
한국도시행정정학회 (2015) 주민참여와 도시행정  
임승일 (2015), 주민참여예산제도 운영실태와 개선방안  
풀뿌리자치연구소 이음 (2011), 참여예산을 상상하라  
오지은 (2016), 주민참여예산 활동가를 위한 참고자료  
인은숙 (2016), 희망이슈 제7호, 지속가능발전 패러다임으로의 전환, UN SDGs와 지방정부 차원의 추진방향  
송정복 (2016), 희망이슈 제3호, 20대 국회의원 선거와 지방분권 7대 과제  
성북구청 (2015), 2015 서울마을박람회 자료집  
이호, 하승우, 진경아, 제갈임주 (2016), 서울시 참여민주주의 활성화 방안 연구  
서울시 주민참여예산 백서편집위원회 (2013-2015), 주민참여예산제 들여다보기

국가법령정보센터(자치단체 조례) : [www.law.go.kr](http://www.law.go.kr)

광주광역시 북구 주민참여예산 조례 및 운영계획

울산광역시 동구 주민참여예산 조례 및 운영계획

서울특별시 주민참여예산 조례 및 운영계획

시흥시 주민참여예산 조례 및 운영계획

성북구 주민참여예산 조례 및 운영계획

은평구 주민참여예산 조례 및 운영계획

서울시평생학습포털 : <http://sll.seoul.go.kr/>

한국일보 (2016), [누리과정 해법 전문가 10인 진단]“지방정부에 복지사업 이관 땀 예산·재원도 함께 넘겨야”

한겨레 (2016), “시·군 격차해소”-“지방자치 파탄” 정부-지자체 ‘재정 개편안’ 갈등

연합뉴스 (2016), 성남·화성시 “국가 위임사무 거부하겠다” 선언

시사경제신문 (2016), “은평구 주민참여예산, 제안자 목소리 담아”

아시아경제 (2016), “성북구, 전국 최초 주민참여예산위원 후보자 무작위 추출 선발”

