



수원 참여예산 발전방안 의정토론회



진행순서

시간		소요(분)	내용	비고
부터	까지			
		120'		
15:00	15:05	5'	개회선언	사회자
15:05	15:10	5'	인사말(수원시의회 기획경제위원회 위원장)	백종현
15:10	15:30	20'	기조발제	김광원
15:30	16:30	60'	종합토론	토론자 5인
16:30	16:50	20'	플로어 토론 및 질의 응답	참석자 전체
16:50	16:55	5'	총평	좌장
16:55	17:00	5'	정리 및 폐회	사회자

* 사회자 : 윤정원 (수원시정연구원 연구기획팀장)

발표자 및 토론자

구분	이름	소속 및 직위
좌 장	박순영	수원시의회 기획경제위원회 위원
발표자	김광원	수원시 참여예산연구회 회장
토론자	이철승	수원시의회 기획경제위원회 위원
	최인욱	서울시 주민참여예산지원센터 센터장
	오지은	시흥시 주민참여예산위원회 지역예산분과 의원
	김기현	부천 YMCA 사무총장
	송창석	수원시정연구원 기획조정본부장

주제발표

수원시 참여예산제의 한 단계 도약을 위하여...

김광원 수원시 참여예산연구회 회장

수원시 주민참여예산제 개요

1. 수원형 주민참여제도 발전과정

〈수원형 주민참여예산제도의 발전과정〉

1단계	조례제정 (2009년 8월)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2005년 8월 지방재정법 개정으로 시행근거 마련 ○ 2009년 8월 7일 조례제정 ○ 시민조직, 기구 없이 설명회 등 일방적 의견수렴 및 행정결정 ○ 인터넷 의견접수 등 소극적 제도 운영 ○ 설명회, 공청회, 토론회 임의조항 규정
-----	--------------------	---



2단계	조례개정 제도화 시행 1년차 (2010년 12월 27일)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2010년 6월 민선5기 체제 출범 후 조례를 전면 개정, 본격적인 제도 시행 ○ 주민참여예산 제도화 시행근거 마련 ○ 주민들의 참여와 역할 및 권한을 보다 구체적 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 예산편성과정에서의 주민제안 및 우선순위 결정기능 ○ 2011년 3월 주민참여예산제 연구회 구성 ○ 2011년 7월 19일 제1기 주민참여예산위원회 및 지역회의 본격 출범 ○ 수원시 홈페이지 내 '주민참여예산방' 구축 (인터넷 의견제안 및 현황 공지)
-----	---------------------------------------	--



3단계	조례 재개정을 통한 2년차 (2012년 6월 11일)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 조례 재개정을 통한 제도화 정착 ○ 각 위원회별 기능명시로 역할중복 방지 ○ 전국 최초 조례상 청소년위원회 근거 마련 ○ 참여예산 최종협의 및 조정을 위한 대표회의 신설
-----	-------------------------------------	---



4단계	조례 3차 개정으로 운영상 문제점 해소 (2013년 6월 14일)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 심사의 공정성 확보를 위한 심사회피제 도입 ○ 위원회 기능 수행에 행·재정 지원 규정 마련 ○ 우선순위 인터넷 투표제 실시
-----	---	--



5단계	제2기 위원회 출범 (2014년 1월 21일)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지속적 학습과 연구를 통한 좋은 주민 제안사업 및 정책발굴 ○ 예산학교 등 위원 역량강화를 통한 위원회 운영 내실화 도모
-----	------------------------------------	--

2. 주민참여예산제 운영체계

주민참여예산제 운영체계는 매년 1월에서 이듬해 1월까지 1년 단위로 진행되는데, 1월~3월 수원시 홈페이지와 게시판 등에 운영계획을 수립·공고하고, 3월~4월에 시 위원회와 구 지역회의 및 연구회 원 등 관계 공무원이 합동 워크숍을 개최한다. 이후 인터넷이나 서면·우편·방문접수 등 다양한 방법으로 주민의견을 수렴하고, 6월경에 찾아가는 예산제안 설명회를 개최하여 시민들에게 주민참여예산 홍보와 참여방법을 설명하는 홍보캠페인을 적극 추진한다.

이후 시 위원회나 구 지역회의, 일반시민의 의견을 최종 수렴하여, 해당 부서에서 제안예산에 대한 검토와 현장실사를 추진한다. 각 위원회는 역할을 분담하는데, 구 지역회의에서는 구(區)와 관련된 사업에 대한 실효성 검토와 현장실사, 그리고 우선순위에 대한 심의·조정을 실시하며, 시 분과위원회에서는 시(市) 관련 사업에 대한 실효성 검토를 통해 후순위 및 배제사업을 선정하고, 구 지역회의에서 제출한 사업의 문제점을 검토한다. 또한, 청소년위원회에서는 찾아가는 청소년 예산 설명회를 추진하고, 청소년이 제안한 사업에 대한 우선순위 심의·조정을 실행하며, 참여예산에 관한 제안 발표로 청소년 제안사업에 대한 조정절차를 진행한다.

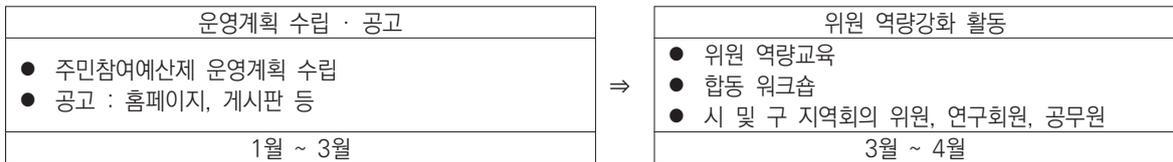
이러한 분야별, 단계별 참여예산에 관한 논의가 마무리되면 주민참여예산 시 위원회에서 관련 사업에 대한 우선순위 심의·조정을 하고, 구에서 제출한 사업에 대한 승인 또는 재심의를 요구한다. 이러한 과정을 거치고 나면 최종 참여예산을 확정 제출하게 된다.

또한, 시 분과위원회와 구 지역회의에서는 주민참여예산 사업으로 추진하고 있는 주요 사업에 대한 추진상황을 점검하는 현장 모니터링을 실시한다.

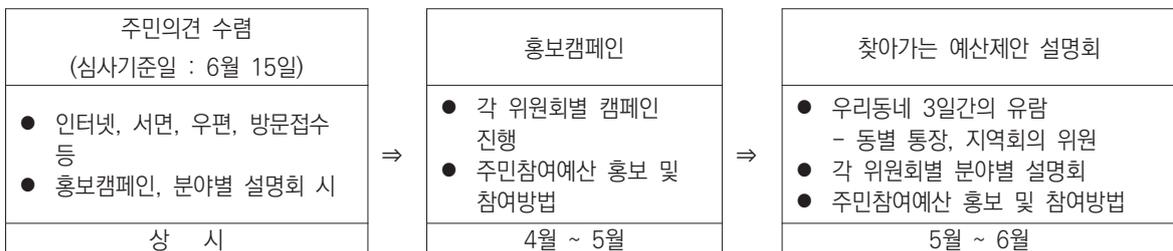
이후 각 분야별 대표회의를 운영하여 최종 예산안 편성에 대한 협의와 조정과정을 거치고, 예산편성(안)을 확정하게 된다. 이를 수원시의회에 제출하여 예산심의를 거쳐 내년도 주민참여예산이 최종 확정된다. 시의회를 거친 의견에 대한 반영결과물을 수원시 홈페이지에 공개하며, 참여예산에 직접 참여한 제안자에게 결과를 개별적으로 통보한다.

〈수원시 주민참여예산제 운영체계〉

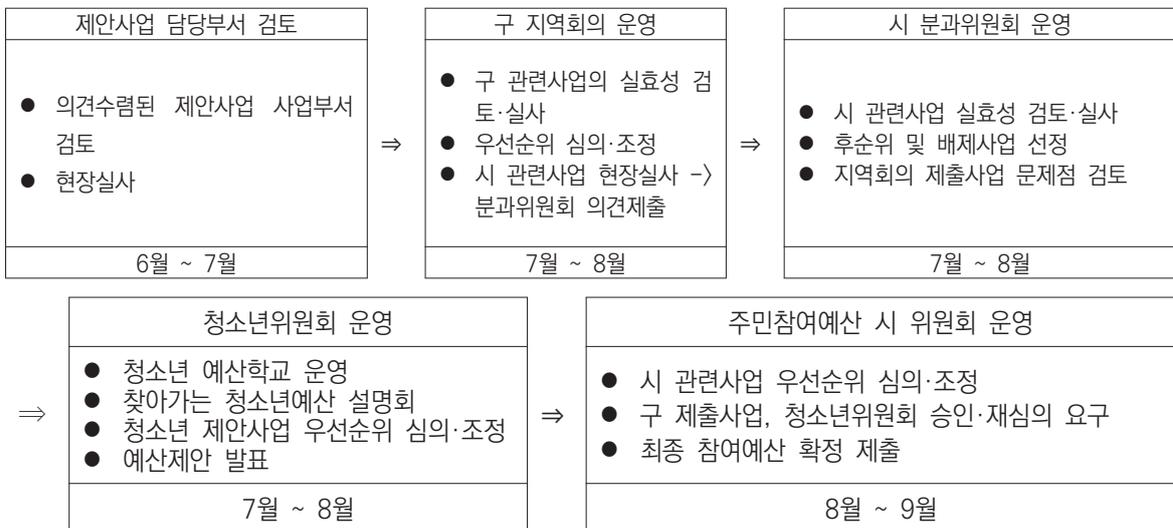
○ 계획수립



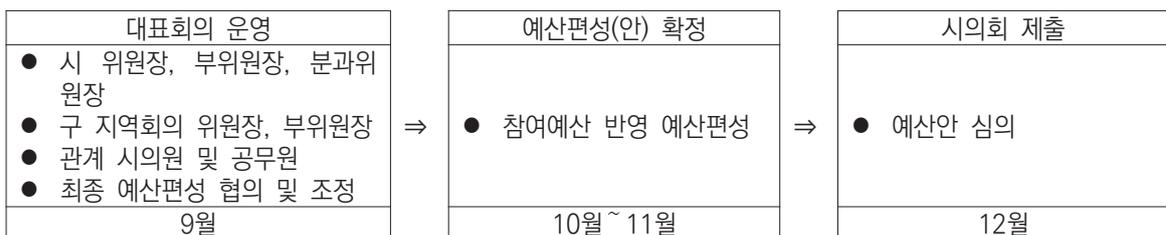
○ 주민의견 수렴



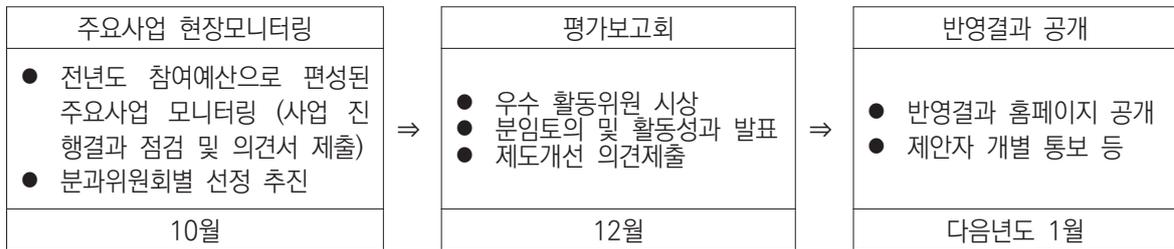
○ 부서검토 및 우선순위 결정



○ 조정 / 확정



○ 평가 / 환류



3. 수원형 주민참여예산제의 특징과 성과

수원시의 시민참여 거버넌스 행정의 대표 정책인 주민참여예산 제도는 2009년 조례가 제정된 후, 2010년 12월 조례를 전부 개정하여 실질적인 주민참여가 이루어질 수 있도록 제도화 하였으며, 그 간 끊임없는 연구와 교육, 토론을 통해 발전을 거듭하며 이미 전국 지자체중 가장 모범적인 제도로 자리를 잡았다.

가. 체계적으로 구조화된 참여기구 설치·운영

수원시 주민참여예산제를 활성화 하기 위해 주민참여예산위원회라는 시민기구를 설치하였고, 구별로 지역회의를 설치하여 의견을 수렴하는 구조를 갖추었으며, 또한 주민참여예산제 운영조례를 개정 또는 연구 하는 등 제도 활성화를 위해 연구회를 조직하였다. 특히, 이러한 시민위원회의 구성에 시의원, 직능단체, 지역대표, 사회적약자 등 다양한 계층을 포함시켰으며, 모집정원의 50%를 공개모집으로 구성하여 대표성과 공정성을 동시에 확보하고자 한 노력은 참여예산 전문가들로부터 높은 평가를 받았다.

또한, 2011년 주민참여예산 연구회에서 청소년 예산학교를 진행한 후 청소년들에게 참여예산 제도를 확대하자는 논의가 진행되었으며, 2012년 6월 전국 최초 청소년위원회를 법제화하였다. 또한 예산편성 협의·조정 기능 수행을 위한 민·관 대표회의를 신설하였고, 시 홈페이지에 ‘주민참여예산방’을 신설하여 인터넷을 통해 주민들이 시 재정운영에 직접 참여할 수 있도록 하였다.

〈수원시 주민참여예산 참여기구 구성과 기능〉

위원회별	구성 및 기능(권한)
주민참여예산 위원회	<ul style="list-style-type: none"> ○ 구성(조례 제10조) : 순수 시민들만의 참여기구 <ul style="list-style-type: none"> - 60명 이내(어느 한 성(性)이 100분의 60을 초과하지 않아야 함) - 공개모집 30명, 시의회 4명, 지역회의 추천 16명, 기타 10명 ○ 기능(권한)(조례 제12조) <ul style="list-style-type: none"> - 예산편성 과정에서 주민들의 의견 수렴 - 지역회의 등에서 제출한 시 관련사업 우선순위 심의·조정 - 구 관련 제출사업의 승인·재심의 요구, 최종 참여예산 확정제출 - 주요투자사업의 합리적인 추진방향에 대한 의견 제시 - 예산에 대한 홍보와 교육활동 - 제도개선, 효율적 운영방안 추진을 위한 전체회의 및 대표회의 개최 활동 등 ○ 분과위원회(조례 제17조) <ul style="list-style-type: none"> - 4개 분과(일반행정, 문화복지, 건설개발, 도시환경) - 시 관련사업 실효성 검토(후순위, 배제사업 선정) - 지역회의 문제점 사업 검토 위원회 보고
구 지역회의	<ul style="list-style-type: none"> ○ 구성(조례 제20조) : 순수 시민들만의 참여기구 <ul style="list-style-type: none"> - 구별 40명 이내(어느 한 성이 100분의 60을 초과하지 않아야 함) - 공개모집 20명, 동 추천 2명, 기타추천 10명 ○ 기능(권한)(조례 제12조) <ul style="list-style-type: none"> - 구 관련 사업의 실효성 검토 및 우선순위 심의·조정 - 시 관련사업 현장실사 결과 위원회 제출 - 예산편성 과정에서 주민들의 의견 수렴 등
주민참여예산 청소년위원회	<ul style="list-style-type: none"> ○ 구성(조례 제27조) <ul style="list-style-type: none"> - 20명 이내 (공개모집) ○ 기능(권한)(조례 제21조) <ul style="list-style-type: none"> - 예산편성 과정에서 청소년 의견 수렴 - 청소년 제안사업 실효성 검토 및 우선순위 심의·조정
주민참여예산제 연구회	<ul style="list-style-type: none"> ○ 구성(조례 제23조) <ul style="list-style-type: none"> - 20명 이내 - 위원회 위원장, 예산관련 전문가, 시민단체 관계자, 기타 ○ 기능(권한) <ul style="list-style-type: none"> - 주민참여예산제 운영조례 개정 연구 - 제도의 역기능 해소방안 강구 - 시의회와의 원활한 협조방안 모색 - 주민참여예산제 평가 및 개선방안 건의
민·관 대표회의	<ul style="list-style-type: none"> ○ 구성(조례 제28조) <ul style="list-style-type: none"> - 위원회 위원장·부위원장, 분과위원장, 지역회의 위원장·부위원장, 시의원, 공무원 ○ 기능 : 참여예산제의 효율적 운영과 최종 예산편성 협의·조정

나. 상호 협력하는 Triangle System 구축

1) 주민(民)·의회(議)·관(官) 상호 협력하는 Triangle System

주민참여예산 기구를 구성하면서 그 기능에 주민들의 의견수렴과 참여예산 홍보와 교육활동의 역할을 부여하였으며, 주민참여예산제 연구회는 시의회와의 원활한 협조방안을 모색하여 제도개선·정책수립 등을 추진하도록 하였다. 또한 시의원을 위원회 위원과 연구회 자문위원으로 위촉하고, 민·관 대표회 의에도 참여하여 제도 시행과정에 주민과 시의원, 행정의 삼각협력체계를 구축하여 소통과 제도개선으로 불필요한 행정력 낭비를 막고 자원형 시민참여를 통해 예산의 효율화를 가져왔다. 이러한 주민(民)·의회(議)·관(官)의 삼각협력체계로 제도의 탄탄한 기반을 마련했으며, 타 시군에도 긍정적 영향을 주고 있다.

2) 민·관 거버넌스 강화

수원시는 참여예산제 운영에서 민·관 거버넌스가 잘되고 있다. 제도 운영 초기에는 연구회 구성 및 초기 연구회 역할부여 과정에서 민·관 거버넌스가 활성화 되었다. 연구회 구성 시 시민단체 및 예산 관련 전문가인 민간위원을 과반수 이상으로 구성하고 시민단체에서 임원을 맡았다. 연구회는 참여예산제 초기 운영과정에서 추진단 역할을 하였으며, 위원 구성방안 및 세부적인 운영방안까지 연구회에서 함께 논의하고 결정하였다.

또한, 제도개선 과정 역시 행정의 일방적인 계획이 아니라 연구회 및 참여예산위원회와의 평가를 통해 발전시켰다. 청소년위원회 구성과정, 홍보과정(구별 예산설명회에서 찾아가는 설명회로 발전과정), 진행사업 모니터링 등 참여예산위원들의 활동 결과를 토대로 연구회에서 행정과 논의를 거쳐 제도를 개선했다.

이러한 모범적인 민·관 거버넌스는 참여예산제 시행에서의 오류를 줄이는 한편, 참여예산위원회의 권한확대와 활성화의 토대가 되었다.

다. 다양한 계층 포함, 대표성과 공정성 확보

1) 전국 최초 청소년위원회 설치 법제화 운영

수원시 주민참여예산 진행에 있어 시 위원회와 구 지역회의 운영뿐만 아니라, 2012년부터 운영되어 온 '주민참여예산 청소년위원회'가 주목할 만하다. 청소년위원회는 2011년 청소년 예산학교로 시범 운영된 후 2012년에 제2차 조례개정을 통해 전국최초로 조례·규칙상에 명문화하였으며, 청소년에게 예산편성 권한과 시민권을 부여하였다는 점에서 큰 의미가 있다. 청소년위원회는 매년 운영을 거듭하면서 청소년들의 대표성을 가질 수 있도록 발전하고 있으며, 청소년들에게 민주시민으로 성장할 수 있는 소중한 경험을 가져다준다.



2) 공정하고 민주적인 심의 진행

주민들 개개인은 자신의 개인적 이해를 예산에 반영시키고자 하는 욕구가 강하며, 또한 집단 역시 그러한 욕구를 피할 수 없는 것은 어쩔 수 없는 현실이다. 수원시에서는 이러한 문제의 해결책으로 시 위원회 및 지역회의 심의과정에서 공공의 이해로 조화되도록 하기 위해 효과성, 창의성, 타당성, 계속성, 적용범위 등 5개항에 대한 구체적인 심의기준을 만들어 결정 과정이 민주적인 합의를 통해 이루어지도록 운영하고 있다. 특히, 2013년 6월 14일 제3차 조례개정에서 우선순위 심사의 공정성 확보를 위해 위원 자기명의로 제출한 예산 제안은 회의 등에서 발언 할 수 있으나 자기명의 안건에 대한 우선순위 심의·조정에는 참여하지 못하도록 규정되었다. (조례 제16조 제4항 및 제22조 제3항)

라. 자발적 참여, 홍보, 의견수렴 활동 활성화

1) 찾아가는 예산설명회 및 홍보 캠페인 전개

주민참여예산위원회와 각 구에 위원 위촉방식의 지역회의가 구성되어 있다. 지역회의에서 대 시민 활동을 통해 참여예산 사업을 홍보하고 제안사업을 접수받는 등 시민을 만나는 활동을 직접 기획하고 추진함으로써 지역회의에 필요한 활동들을 스스로 추진하는 자발성으로 이어졌다. 지역회의에서는 주민참여예산제 홍보와 주민의견수렴을 위해 찾아가는 설명회를 개최하였다. 구 방문 설명회, 분야별, 동단위 단체별 설명회 개최와 홍보 캠페인을 전개하고 참여예산에 대한 주민이해를 돕고 예산제안 접수를 받았다. 특히, 분야별, 동단위 단체별 찾아가는 설명회는 2012년 구 지역회의 위원들이 자발적으로 진행한 것을 수원시에서 적극 검토하여 제도화시킨 주요 사례이다. 즉 시민활동이 중심이 되어 참여예산제도를 정착시킨 사례로 꼽히고 있다.



2) 위원 역량강화 월별 강좌 운영

참여예산위원들이 직접 기획하고 주관하는 월별강좌를 운영하였으며, ‘CCTV의 효율성과 주민생활’, ‘수원시예산 들여다보기’ 등 실제 위원회 활동에 필요한 교육 프로그램을 위원회에서 직접 선정하여 운영함으로써 이러한 자발적 참여가 확장되어 참여예산위원들의 역량을 한층 높이고 수원시의 주민참여 예산제를 성숙시켜 나갔다.

3) 예산학교 및 강사 양성과정 심화교육

참여예산위원 후보자 및 위원들의 역량강화와 강사양성을 위한 심화교육 과정을 개설하여 정기적으로 운영하였다. 예산학교 심화과정 역시, 위원회의 찾아가는 예산 설명회를 진행하는 과정에서 위원들의 자발적인 필요에 의해 자체적으로 기획되었으며, 특히 실무운영협의회를 통해 강사섭외, 교육일정 및 진행방식 등을 함께 논의하고 주관하여 실질적인 주민참여를 이끌어 내는데 기여하였다.

4) 위원회 자체 사업비 책정

수원시는 주민참여예산위원회 및 지역회의, 연구회에 자체적으로 사업을 수행할 수 있도록 사업비를 편성했다. 이것은 위원회의 자발성을 높이는 기반이 되었으며, 각 위원회는 시민참여를 이끌어내는 홍보활동과 위원의 역량을 높이는 교육활동, 면밀한 사업심의와 사업추진과정을 점검하는 현장활동을 진행하고, 연구회는 토론회를 개최하였다.

5) 연중 주민의견 수렴을 위한 인터넷 ‘주민참여예산방’ 운영

수원시 홈페이지에 주민참여예산방을 구축하여 연중 주민의견을 수렴하도록 하였으며, 이에 따라 인터넷을 통한 참여예산사업 제안건수는 점차 늘어나고 있다. 또한, 재정운영현황, 참여예산이해, 예산 낭비신고센터, 예산학교 등의 메뉴 구성으로 시 예산 전반에 대한 정보제공과 참여예산 사업 의견수렴을 위해 적극 행정을 펼치고 있다.

마. 사후관리 피드백 제도 도입

1) 참여예산 시민회의(총회), 평가회 개최

참여예산제의 도입 이후 주민참여예산제를 널리 홍보하고 인식시키기 위한 시민회의(총회)를 2011년 10월 개최하여, 1,000여명이 넘는 시민들이 참석한 가운데 참여예산제도에 대한 이해를 높이고 폭넓게 알릴 수 있는 기회가 되었다. 시민회의(총회)를 보완 발전시켜 매년 위원회 활동이 끝나는 시기에 평가회를 개최하여 그간 운영사항을 점검하고 제도 활성화를 위한 자리를 마련하였다.



2) 제안자 피드백을 위한 현장 모니터링 활동과 명예감독관 제도

참여예산위원회와 해당 제안자가 사업 현장을 함께 방문하여 주민참여예산사업 진행사항을 점검하는 현장 모니터링 활동을 추진하고 있으며, 또한, 사업의 계획수립 단계부터 제안자가 직접 제안사업에 대해 감독하고 의견을 개진할 수 있도록 제안자를 명예감독관으로 임명하는 제도를 2013년도부터 운영하고 있다.

바. 세계 네트워크 연계 추진

국내 최초「국제 참여예산 컨퍼런스 2013」사례 발표

2013년 5월 3일~5일(3일간) 미국 시카고에서 개최된 '국제 참여예산 컨퍼런스 2013'에 국내 최초로 참가하여 수원시 사례를 외국에 소개함으로써 좋은 반응을 얻어 세계 네트워크와 연계하는 기회를 가졌다. 특히, 함께 참여한 일본, 필리핀이 참여예산제가 확산되지 않은 아시아권에서 한국이 주도적으로 역할해줄 것을 주문한 것은 대한민국의 위상을 크게 떨친 사례로 높이 평가되고 있다.

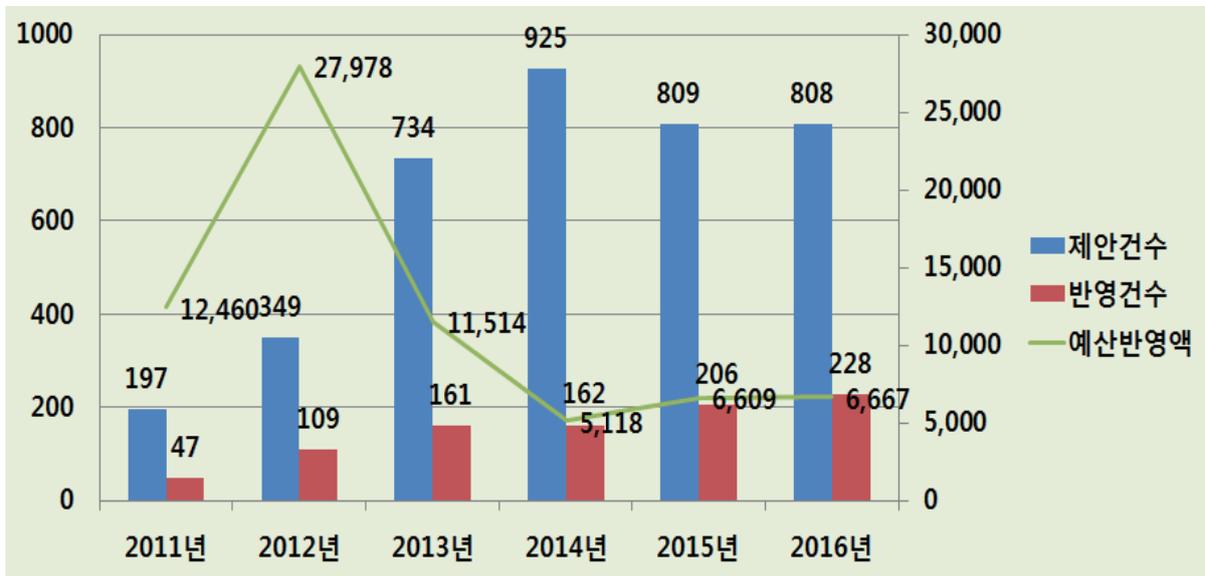
#첨부자료1

○ 주민참여예산 연도별 반영 현황

(단위 : 건 / 백만원)

구 분	제안 건수	우선 순위	예 산 반 영				
			반영건수	예산액	시 위원회	구 지역회의	청소년
2011 (2012 예산)	197	65	47	12,460	25건 10,073	22건 2,387	0
2012 (2013 예산)	349	134	109	27,978	47건 22,282	57건 4,187	5건 1,509
2013 (2014 예산)	734	171	161	11,514	60건 6,570	88건 4,122	13건 822
2014 (2015 예산)	925	212	162	5,118	41건 1,516	117건 3,313	4건 289
2015 (2016 예산)	809	210	206	6,609	81건 2,446	122건 3,759	3건 404
2016 (16~17 예산)	808	264	228	6,667	62건 1,364	155건 4,867	11건 436

※ 2016년 제안 주민참여예산 반영사업 중 당해연도 내 추진완료 사업 : 98건 1,341백만원



수원시 참여예산제의 한 단계 도약을 위하여...

2010년 주민참여예산조례를 전면 개정하여 2011년부터 본격적으로 시작된 수원시 주민참여예산제도는 이제 7년차를 맞고 있다. 그동안 1기-3기까지의 참여예산위원회가 구성되어 활동하였으며, 1기부터 위원회 활동을 직접 계획하고 평가하는 전통은 꾸준히 이어져 제도 활성화까지 이어지고 있다. 이러한 활동의 성과를 인정받아 2013년 12월에는 지방자치단체 예산 효율화 우수사례 발표대회에서 수원시 주민참여예산제가 국무총리상을 수상하였다.

수원시 참여예산제가 매년 발전해오는 과정에서 또 하나의 장점은 민관협력을 넘어 의회와의 협력체계도 원활하게 진행되어 왔다는 것이다. 참여예산위원회의 모범적 활동, 행정의 운영지원, 의회의 조례개정 등 제도개선뿐만 아니라 시의원이 연구회와 위원회에 참여하여 일상적으로 소통한 결과라고 판단된다.

그러나 2011년 조례개정 때부터 수원시 주민참여예산제가 안고 있는 숙제가 있다. 지역회의가 행정구에 구성되면서 동단위의 구조가 없다는 것인데, 이로 인해 수원시는 위원회 중심의 활동이 매우 활성화되어 있는 반면, 개방적 구조의 시민참여과정은 부족하다. 이를 극복하기 위해 초기에 진행한 평가과정에서 시민회의, 결정과정에서 인터넷투표, 동 주민과 함께하기 위한 3일간의 유람 등 시민참여과정을 확장하기 위한 지속적인 시도는 있었지만 제도적으로 정착되지 못했고 아직도 시행착오를 겪고 있다.

또 하나의 숙제는 시민결정권의 확장인데, 수원시 참여예산제에서 시민 결정권은 다수의 시민이 사업에 대한 제안 및 우선순위결정 하는 것을 넘어서 지자체 예산에 대한 의견 제시로 이어지지 못하고 있다.

이 두 가지 내용은 참여예산제도의 시스템을 변화시키는 주요한 요건이다.

수원시 참여예산연구회에서는 이 두 가지 안건이 꾸준히 제시가 되었으나 집중적으로 논의되거나 제도개선 방향으로 결정되지 못했다. 이번 사례발표 중심의 토론회를 통해 구체적인 발전방안에 대한 논의를 시작해본다.

먼저 동 구조를 갖는 것에 대해서 살펴보면, 수원시는 타 지자체와 다르게 지역회의가 동이 아닌 행정구에 구성되면서 동구조가 공백상태로 이어져왔다. 지역회의는 주요하게 주민들과 접촉하면서 주민들의 의견을 수렴하는 것이 주요 목적인데 구에 위원회 형태로 구성되어있어 이러한 기능이 제한되었다. 이를 극복하기위해서 구 지역회의에서는 찾아가는 설명회 등을 통해 동에 찾아가서 참여예산을 홍보하고 제안을 받는 등의 활동을 만들어왔다. 뿐만 아니라 행정에서도 '3일간의 유람' 프로그램을

통해 참여예산위원들이 동을 순회하며 주민들의 의견을 모아내는 기획을 하였다. 그러나 이러한 활동도 직접적인 동구조가 없는 상태에서는 매우 제한적일 수밖에 없었다. 또한 동 구조를 갖는다는 것은 동 주민에게 권한부여가 함께 되어야 하는데, 구체적이지 못한 권한부여는 주민들이 모여서 논의하는 공론의 장을 만들어 가기에는 역부족이었다.

이와 관련하여 참여예산이 활성화된 지자체에서 운영사례를 들어보고 수원에 맞는 모델을 만들어가고 한다.

시흥시는 동단위에서 2억원 규모의 실링을 두어 사업제안을 받고 있다. 2천만원 한도 내의 공동체 사업을 포함한 내용이다. 분과위원회도 분야별 분과가 아닌 기능별 분과위원회로 구성하여 동 단위 사업논의를 할 수 있도록 지역예산분과를 두었다. 이러한 시스템은 제안과정에서 마을계획이 함께 토론되고, 심의과정을 통해 공론화된다. 주민자치를 강조하고 있는 시흥시에서 참여예산제를 통해 주민자치가 강화되는 과정이다.

서울시는 복지시스템인 '찾아가는 동사무소'사업과 연계해 마을계획과 참여예산을 접목시켰다. 또한 동별 5천만원씩 실링액을 부과하는 50개동 시범사업을 통해 동 지역회의가 위원회 형식이 아닌 개방적 형태로 구성되고, 몇 가지 기준을 제시해 동 단위 논의테이블이 구성되도록 하였다. 안양시에서도 동 지역회의를 개방적으로 구성해 관심있는 주민 1200여명이 각 동별 지역회의를 구성하여 활동한 사례가 있는데, 서울시는 몇 가지 간단한 기준을 통해 제도적으로 개방적인 지역회의를 구성하도록 유도한 것이 주목할 만하다.

부천시는 애초 참여예산제를 시작하는 시점부터 동 지역회의에 실링액을 부과해 주변의 기대를 모았다. 지역회의의 규모도 100명 이내로 규정하여, 규모와 권한부여에 있어서 타 지자체보다 훨씬 강화된 조건으로 지역회의를 운영하여 활성화를 꾀하였다. 오래된 경험만큼이나 많은 시사점이 있는 사례이다.

이러한 세 곳의 지자체로부터 동 구조와 관련된 구성방식, 권한부여, 공론화 과정, 각 제도의 장단점 등을 듣고 수원시 제도개선에 반영하고자 한다.

두 번째로 지자체 예산에 대한 의견제시 기능이다.

이것에 대해 언급하기에 앞서 이 기능에 대한 것은 많은 지자체에서 의회와 갈등을 겪고 있는 것이 사실이다. 그러나 개인적으로는 예산편성과정을 보면 의회결정권과 무관하게 이미 많은 전문가중심의 위원회가 구성되어 각 편성과정마다 입장을 제시하고 있다. 중기지방재정위원회, 투융자심사위원회, 보조금심의위원회 등 지방재정과 관련된 각각의 위원회가 그것인데, 이러한 위원회의 결정이 의회의 예산심의권을 침해한다기보다 지역사회의 미래를 위해 쓰여지는 예산의 중요성으로 볼 때 각각의 다양한 점검시스템이 필요한 것으로 바라봐야한다. 시민들의 눈높이에서 지자체의 예산을 본다는 것 또한 마찬가지이다. 행정학 연구논문을 보면 행정이 예산을 편성하고 바라보는 기준(합법성, 효율성, 민주성)과 의회가 예산을 바라보고 심의하는 기준(시민대응성, 책무성)이 상이하듯이, 예산'감시'에서 '참여'로 변화되고 있는 패러다임 하에서 시민의 예산에 대한 의견이 모아지는 과정 및 입장이 반영되는 것 역시 또 다른 영역의 입장이 드러나는 것으로 서로의 권한을 침해하지 않는다. 보다 중요한

것은 어느 단계에서 시민들의 의견을 어떻게 반영하느냐이다. 이러한 방식에 따라 상호 대립되지 않고 효율적으로 시민들의 입장이 반영될 수 있다고 보여 진다.

서울시에서는 온예산위원회를 두어 각 분과위원회에서 예산에 대해 관심 많은 몇몇 위원들이 특별위원회를 구성하여 지자체 예산에 대해 분석하고 있다.

부천시는 예산의결권한이 참여예산위원회에 주어진다. 전국적으로 이런 의결권이 주어지는 경우는 울산 북구, 대전 대덕구 등 2003년 참여예산을 처음 도입한 지자체, 그리고 시민참여를 강조하고 있는 서울 은평구(집행과정) 등 지극히 제한적이다. 부천시의 구체적 내용을 보면 교육경비, 민간경상보조, 소규모주민편익사업에 대해서는 편성권을, 경상경비를 제외한 일반예산에 대해서는 의견제출권을 부여하고 있다.

이렇게 시 예산에 대한 의견제시 권한은 안산시, 용인시, 안양시, 화성시 등 주변 지자체에서도 이미 시행하고 있다. 이들 지자체를 보면 어느 시기에 참여예산위원들의 의견수렴을 하는지, 그리고 의견에 대한 반영이 어느 정도까지 되는지 등 구체적인 방안에서는 차이를 보인다.¹⁾ 이러한 각각의 사례를 종합하여 수원시의 운영방안을 모색할 계획이다.

또한 지금의 사례발표에는 빠졌지만, 지방재정법 시행령에 보면 주민의견수렴은 4가지²⁾로 되어 있는데, 안산시와 오산시는 시민설문조사³⁾까지 병행하고 있다. 시민설문조사는 위원회에서 예산안의 세부 내역을 면밀히 검토하는 것과 다르게 전반적인 큰 방향에서의 의견수렴이지만, 미국에서의 참여예산이 예산투표로 이어지듯 시민들이 예산 편성과정에 의견을 제시할 수 있는 권한을 부여받는다⁴⁾는 것과 예산에 대해 관심을 갖는 계기가 마련되어 긍정적으로 보여 진다.

수원시에서도 이런 시도가 전혀 없었던 것은 아니다, 예산공청회부터 시작하려는 계획이 지속되었으며, 2015년부터 예산팀에서 참여예산위원회에 수원시 예산안에 대한 설명회를 시작했다. 2016년에는 알기 쉬운 예산서를 만들어 배포하는 등의 노력이 있었다.

이밖에 수원시 참여예산 발전방안과 관련해 수원시 주민참여연구회에서 이야기된 내용은 정책과 예산의 연결, 인터넷 등을 활용한 공론장 형성, 중간지원조직 구성, 예산제도에서 협치로 확대, 주제별 예산제안⁴⁾ 등이 있었다. 이러한 내용들은 토론회 이후 계속 이어질 논의자리에서 충분히 다루어질 계획이다.

1) 대부분 지자체가 각 부서에서 올린예산을 예산부서에서 1차적으로 조정한 후 시민의견을 수렴하는 반면, 화성시의 경우는 각 부서에서 올라온 예산에 대해 시민의견을 먼저 수렴 한 후 그것을 토대로 예산부서에서 1차 예산조정을 하고 있음. 또한 용인시의 경우는 경전철 문제로 예산감시활동이 활발하게 이루어지고 있어, 1억 이상 단위사업에 대해 의견수렴을 하고 있음.

2) 지방재정법 시행령 제46조 (지방예산 편성과정에의 주민참여 절차)
①법 제39조의 규정에 의한 지방예산 편성과정에 주민이 참여할 수 있는 방법은 다음 각 호와 같다.
1. 주요사업에 대한 공청회 또는 간담회
2. 주요사업에 대한 서면 또는 인터넷 설문조사
3. 사업공모
4. 그 밖에 주민의견 수렴에 적합하다고 인정하여 조례로 정하는 방법

3) 전국적으로 볼 때 시민설문조사 결과에 대해 시민들이 보기 쉽도록 도표 등으로 가시화하여 공개하는 것은 옥천군이 모범사례라고 할 수 있다. 설문조사 결과에 대해서는 옥천군 홈페이지에서 확인가능하다.

4) 서울시의 주제별 공모방식에 대해서는 참여예산제도와 사업공모방식이 참여단위와 역할에 있어서 구분되어야한다는 의견이 있었음.

항상 제도를 바꾸고 변화를 모색하는 과정은 신중할 수밖에 없다. 시행착오가 가져오는 혼란과 주체가 적응하는 시간이 필요하기 때문이다. 수원은 이러한 시행착오를 줄이기 위해 참여예산위원회의 활동성과를 바탕으로 제도개선이 이루어져왔다. 참여예산 홍보활동에서 시작되어 주민들에게 참여예산 제도를 설명하고 사업제한까지 안내하는 찾아가는 예산설명회가 그렸고, 사업모니터링을 하는 사후 현장답사에서 명예감사관제도로 이어지는 과정이 그랬다. 또한 청소년위원회가 만들어지는 과정이 그랬다. 현재 참여예산위원회에서 진행하고 있는 분과별 부서간담회, 시 예산공부모임, 누락사업 검토 과정이 또 그럴 것이다. 이러한 참여예산위원회의 활동성과 역시 함께 공유하고 의견수렴하는 자리를 가질 계획이다.

수원시 참여예산의 발전을 논의하는 과정에서 참여예산위원회의 활동, 행정의 운영과 지원, 의회의 제도개선과 협력이 또 다시 어우러지길 기대해본다.

종합토론

수원 참여예산 발전방안에 대한 토론편

토론편_ 수원시의회 기획경제위원회 위원 이 철 승

- 올해 시행 7년차를 맞는 수원시 주민참여예산제도는 주민과 행정부문, 의회 간 협력을 바탕으로 주민 참여예산제 운영의 모범사례로서 활발히 운영되어 있음
- 수원시는 비교적 이른 시기에 제도가 자리를 잡고 큰 성과를 내었지만 지난 7년간의 시행과정에서 다양한 문제와 한계가 제기됨
 - 전반적으로 주민참여예산제도가 주민참여예산위원회와 지역회의의 중심으로 운영되어 일반주민이 직접 참여할 수 있는 기회 부족
 - 수원시 주민참여예산제도의 예산참여의 범위가 예산편성과정에서도 주민참여예산 사업을 제안, 심의, 선정하는 데 한정되어 있다는 한계
- 주민참여를 심화시키기 위한 제도적 개선이 지속적으로 제기되었으나 현재까지는 답보 상태
 - 동단위 실질적 참여 확대, 주민 직접참여 통로 확대 방안 마련, 자치단체 예산 전반에 대한 의견 제시 기능 확보 등
- 발제에서도 제기 되었듯, 실질적인 주민참여를 이끌어 내고, 시민의 예산참여의 질적, 양적 범위를 확대시키는 문제는 주민참여예산제를 한 단계 도약시키는 현 시점에서 매우 중요하게 논의되어야 함
 - 주민참여예산제도의 대표성 문제, 사업선정의 공정성 문제와 연계
 - 형식적 참여가 아닌 실질적이고 의미 있는 예산참여가 이루어지는가의 근본적 문제와 연계
- 이러한 측면에서 실질적인 기초생활단위인 동단위의 권한 부여 및 조직구성은 기본적으로 바람직하다고 판단됨
 - 동단위의 주민참여예산 결정권한 부여 및 기존 동 조직과 긴밀하게 연계된 개방적 지역회의 구성, 마을계획과 주민참여예산의 통합 등은 타 지역의 우수사례를 참고하여 신중하게 추진해볼 필요가 있음
- 또한 그 외, 다양한 주민 직접참여 방식의 도입 등은 주민참여예산제의 정당성 및 실효성을 제고해 줄 수 있음
- 다만, 이와 같은 동단위의 참여제고 및 직접 참여의 통로를 확대하는 노력이 보다 다양한 주민들의 참여 및 주민자치 역량강화와 제대로 연계되지 못하면 오히려 운영의 비효율과 역효과를 가져올 수 있음

- 기존 동 조직(자치조직)에 의존한 관행적 운영, 주민참여의 대표성 훼손, 형식적, 의무적 사업제안, 참여의 피로도 증가의 문제가 발생할 소지
- 동단위 주민참여예산제도를 지원할 수 있는 행정인력 및 조직의 확보가능성도 고려해 볼 필요
- 다음으로 지방자치단체 예산에 대한 의견제시 기능의 강화 역시 장기적으로 주민참여예산제가 나아가야 할 방향으로 판단됨
 - 거시적이고 장기적인 예산편성 방향에 대한 의견 및 정책사업 제시, 예산편성 이후의 집행 및 평가, 결산 등과 관련한 참여활동에 대한 요구가 지속적으로 존재
- 단, 이를 위해서는 반드시 위원들의 자치역량 강화 및 예산에 대한 전문성, 행정부문의 적절한 정보제공이 담보될 필요가 있음
- 이 과정에서 시의회와의 기능적 협력을 반드시 모색해야 함
 - 수원시 의회는 수원시 주민참여예산제도의 탄생부터 주민참여예산제도에 협력과 지원을 아끼지 않음
 - 그러나 타 자치단체의 사례를 보았을 때 제도가 심화되는 단계에서 의회와의 긴밀한 협력과 조정이 이루어지지 않아 심각한 권한갈등과 오해를 야기하는 경우가 빈번함
 - 주민으로부터 부여받은 시의회의 권능을 존중하면서, 주민참여예산제도의 재정민주주의 구현 및 재정책무성 확보의 기능을 구현하여 상호 시너지를 야기할 수 있는 방안 모색이 필요함
- 따라서 수원시 참여예산의 발전을 논의하는데 있어 일반시민, 위원회, 시의회, 행정부문간 충분한 토론과 협의, 학습의 과정이 전제되어야 할 것임
- 이러한 노력을 통해 수원시 주민참여예산제의 재도약을 기대해 봄

2017 서울시 참여예산제 혁신계획 및 추진현황

토론자_ 서울시 주민참여예산지원센터장 최 인 욱

□ 2012~2016 서울시 참여예산사업 현황

(단위: 건, 억원)

연도별	제안현황		선정현황		예산편성현황	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액
계	10,967	32,617	2,035	2,500	1,993	2,406
2016	3,979	5,399	804	500	804	500
2015	3,593	4,652	524	498	510	487
2014	1,533	7,560	352	500	352	500
2013	1,460	13,017	223	503	202	448
2012	402	1,989	132	499	125	471

※ 2016년 선정사업 분류: 시정 402건 349.6억 / 지역 238건 125억 / 동지역 164건 25억

□ 2013~2016 서울시 참여예산제 개선현황

구분	2013	2014	2015	2016
참여예산위 구성	·공모 : 200명 ·추천 : 50명 (구별 추천 1명 이상)		·공모 : 225명 ·추천 : 25명 (시 16, 시의회 9)	좌동
참여예산사업 구성	·시와 구 사업 구분 없이 500억원 선정 ·자치구별 60억원(區 지역회의 30억원, 시민 직접제안 30억원) 검토 후 시 제출		·시 공통사업(375억원) -시 전체적 사업(2개 구 이상 해당 사업 등) -주제별(72개) 시민제안 공모 ·區 지역사업(125억원) -구별 5억원 주민제안 자유공모	·시정참여형사업(350억원) -주제별(20개) 시민제안 공모 ·동지역회의 시범사업(25억원) -동별 5천만원 주민제안 자유공모 ·지역참여형사업(150억원) -구별 5억원 주민제안 자유공모
최종사업선정방법	·참여예산위원 (현장투표) -1인당 144건 투표	·참여예산위원 (250명) + 시민 참여단(2,500명) (현장투표) -1인당 168건 투표	·시 공통사업(375억원) : 54개 주제별 1인 5표(전자투표) -참여예산위원 45% + 일반시민 45% + 선호도조사 10% * 주제별 탈락 방식	·시정참여형사업(350억원) : 20개 주제별 1인 5표(전자투표) -참여예산위원 40% + 일반시민 40% + 선호도조사 20% * 주제 탈락 없이 사업비 차등

			· 區 지역사업(125억원) : 구별 7.5억원 제출, 시 참여예산위원 투표(구별 1개 사업) 5억원 선정	· 동 시범사업(25억원) : 동별 5천만원 자율선정 · 지역참여형사업(125억원) : 구별 5억원 자율선정
비 고		· 투표권 확대(구별 투표인단)	· 전 시민참여 전자투표 실시 · 시정사업과 지역사업 구분 · 시정사업 주제별 공모 실시 · 추천위원 축소(區 추천 폐지)	· 시민제안 컨설팅 시범사업 · 동지역회의 시범사업 · 제도 혁신 민관TF 연중 운영(2017 시민참여예산제 혁신)

※ 엠보팅 참여규모: 2015년 103,531명(위원 180+일반시민 102,351+설문조사 1,000)
2016년 109,938명(위원 172+일반시민 107,766+설문조사 2,000)

○ 2013~2016 중점 개선사항

- 시 전체적 사업 확대(사업 구분)
 - 2015년부터 시정/지역사업 구분
 - 시정사업 市 정책주제별 공모방식으로 운영
- 시민 직접참여 확대
 - 투표범위 확대 : 위원 → 시민참여단 → 시민 누구나
- 권한 분산
 - 시 참여예산위원회 권한 집중 완화 : 투표범위 확대 및 반영비율 조정
 - 지역사업 자율 선정권 부여 : 區 자율선정권 확대, 洞 시범사업

□ 2017 서울시 참여예산제 혁신기조

- 전체 예산 참여 확대, 시민숙의와 주도성 제고, 시민역량 계발지원 강화
 - 참여예산의 범위를 시 예산 전반, 과정을 편성-집행-결산 전 과정으로 확대
 - 참여예산의 상시 활동으로 재정정보 및 주요 사업 모니터링 등 전체 예산 참여활동 확립
 - 사업 집행과정의 주민 직접수행 확대, 사업 현장 의견수렴 및 모니터링 등 강화
 - 참여예산사업 전 과정의 시민 숙의성 및 주도성 강화
 - 제안 및 심사과정의 시민숙의, 집행과정의 시민 직접 수행, 평가과정의 시민참여 강화
 - 개별 사업제안을 융합, 숙성하여 다수 시민 의사 반영한 계획화하고 사업의 질 제고
 - 시민참여기구 구성 및 기능 다양화 등 개편, 시민역량 계발 지원체계 강화
 - 사업심사권에 몰입된 참여예산위원회 기능을 다양한 예산참여활동 가능한 체계로 개편
 - 시민참여자에 대한 상시 교육 등 역량계발 및 거시적 안목의 제도운영 지원체계 마련

□ 전체 예산 참여 확대

- 다양한 전체 예산 참여활동 분과 독립 설치
 - 기존 참여예산위원회는 전원 기본적으로 사업 심사 위한 분과위원회에 배치
 - 전체 예산 참여 위한 온예산 활동(예산안 시민의견 제시), 모니터링 등은 부가활동
 - 혁신방안은 ▲ 전체 예산안 의견 제시 ▲ 예산 집행·결산 모니터링 ▲ 예산낭비 감시 및 사업 모니터링 등 전체 예산 참여분과를 별도 설치토록 함
 - 또한, 시 전체적 재정운용방향에 대한 심의에도 참여예산위원이 참여하여 중장기 중점투자분야, 예산편성방향 등에 대해 의견을 제시할 수 있도록 함
- 참여예산위원 규모 확대, 선정방식을 인력풀제로 전환
 - 이러한 활동을 원활히 수행하기 위해 위원 수를 기존 250명에서 300명 이내로 확대
 - 위원 선정방식을 ‘선추첨→후교육’에서 ‘선교육→후추첨’ 방식(인력풀제)으로 변경
: 예산교육 수료자를 ‘예산학교 회원’으로 운영하며, 이중 위원 추첨
 - 전체 예산 참여활동 분과는 사업 심사활동을 겸하지 않고 독자적 활동에 전념
 - 전체 예산 참여 분과위원회에 대한 전문 심화교육 연중 운영

□ 사업 결정과정의 속의성 강화

- 시정사업 분야별 민관예산협의회 설치 : 시민제안에 대한 속의 강화
 - 기존 참여예산위원회만으로 구성된 분과위 운영 시 소극적·형식적 행정검토, 시민위원의 전문성 취약, 지역 연고에 따른 선정 풍토 등 시민제안에 대한 속의과정 취약
 - 혁신방안은 사업분야별 민관예산협의회를 설치하여 참여예산위원, 민간전문가, 담당공무원이 공동으로 시민제안에 대한 검토, 속성, 융·복합 등 속의과정을 운영하도록 함
 - 기존 시민 개인 제안을 그대로 선정, 탈락 방식으로 결정하는 과정에서 양질의 시민의 요구, 아이디어 등이 오히려 사장되고, 관(자치구 등)이 개입하여 형식적으로 잘 정리한 제안이 주로 채택되는 등 본래 취지에 반하는 경우가 많았다는 판단에 따른 개선방안임
- 지역사업(자치구 및 동) 시민속의기구에 자율결정권 부여(지역계획형 사업)
 - 기존 지역사업 결정방식은 자치구별 배분액 5억원을 자치구 참여예산위가 선정하는 방식
 - 자치구별 시민제안 수렴 및 속의과정 운영 수준의 편차가 심한데도 일률적으로 배분하는 데 대한 비판이 많았음
 - 혁신방안은 지역 참여예산사업 분야의 발전방향을 시민속의를 거쳐 수립된 지역계획에 대한 지원으로 설정하고, 자치구 지역사회혁신계획 및 동 마을계획을 중심으로 자율결정권 부여
 - 2017년에는 아래와 같이 운영할 계획임(이후 계획형 확대 지속)
 - ① 자치구 : 지역사회혁신계획 수립 자치구(8곳) 중 기존 참여예산사업과 통합 운영하는 지역에 대한 자율결정권 및 인센티브 부여(해당 자치구별 10억원 기준 실링제)
 - ➔ 그 외 자치구에는 구 참여예산제 운영 평가결과 따라 5.5억원~4.5억원 차등 배분

- ② 동 : 찾·동 마을계획 및 이에 준하는 주민숙의과정 운영 등에 대한 자율결정권 부여(동별 3천만원 규모, 약 80개 동 선정)

□ 사업 집행·평가과정에 대한 시민참여 확대

- 협치예산사업을 시민참여예산제 내에서 통합 운영 : 민관 공동사업 강화
 - 2016년 서울시 협치의제사업은 민관이 사업의 전 과정(계획-집행-평가)을 공동 수행함으로써 민관협력 수준 및 시민제안 예산의 질을 제고하고자 하는 목적으로 운영하여 89억원의 사업 발굴 등 성과를 거두었으나, 폭넓은 시민참여 부족 등이 한계로 지적됨
 - 혁신방안은 협치의제사업을 시민참여예산 시정사업 분야 중 협치형 사업(100억원 이내)으로 통합 운영하기로 함
 - 협치형 사업 운영절차 : 시민제안(참여예산으로 통합 접수) → 민관합동 숙성 사업계획화 → 시민참여예산 선정(시민투표 등 공통절차로 확정) → 예산편성 → 집행과정에 제안자 등 시민 참여 절차 필수 운영 → 성과평가 시민참여 방식으로 수행
 - 양자의 통합 운영을 통해 협치예산은 참여예산의 폭넓은 시민참여 시스템을 통한 민주적 정당성 보장, 법률적 의무 시행제도로서의 제도적 안정성 획득 등이 가능하며, 참여예산은 협치예산의 풍부한 시민숙의 절차 및 참여자를 수용하여 시민참여 확대 및 시민숙의성 강화를 통해 참여예산사업의 품질을 높이는 등 효과를 기대할 수 있을 것으로 전망됨
- 제안자격 단체에도 부여, 참여예산위 평가기능 강화 등
 - 기존 서울시 참여예산제는 제안자격을 시민 ‘개인’으로만 한정하고, 제안자 직접수행 등 집행과정의 시민참여에 대해서도 참여예산은 예산편성과정에의 참여임을 강조하면서 이를 원칙적으로 배제해왔음
 - 혁신방안은 제안자격을 개인분 아니라 단체에도 개방하고, 시정협치형 사업 및 지역계획형 사업을 운영함으로써 이러한 한계를 제도적으로 탈피하게 되었음
 - 아울러, 참여예산위 내 사업 모니터링 등 전담분과를 설치하여 참여예산제 전체적으로 집행과정에 대한 시민참여 범위와 깊이를 강화할 계획

구 분	시정사업		지역사업		
	일반형	협치형	일반형	계획형	
				자치구	동
규 모	350억원 이내	100억원 이내	125억원 기준	약 80억원 (‘17년 8개 구 해당)	25억원 이내
비 고	민관예산협의→시민투표 결정		자치구별 5.5억~4.5억	자치구별 10억원 (해당 구 선택시)	동별 3천만원, 약 80개 동

□ **시민활동 지원 강화 : 시민교육 대폭 확대, 전담행정조직 설치**

- 참여예산학교 상시운영, 다양한 심화교육 등 시민교육 대폭 확대
 - 예산학교 기본과정 상시운영('17년 분기별), 찾아가는 예산학교(지역별 및 주요 계층별 등) 등 운영
 - 참여예산위원 전체 및 분과별 심화교육 등 연중 수시 운영
- 참여예산 전담조직 설치(시민참여예산반)
 - 시민참여예산으로의 혁신에 따라 참여예산의 범위, 참여자 규모 등이 대폭 확대되는 등 업무수요가 증대함에 따라 전담 행정조직 설치 계획 : '17년 7월 시민참여예산추진반(3개팀)
 - 신설 전담조직은 시민친화적 운영과 장기적 안목의 발전방안 수립이 가능하도록 참여예산 및 시민교육 전문가 등 민간역량 중심으로 구성하고자 함

□ **2017년 서울시 참여예산제 주요 추진현황**

① **제도 개선방안 수립경과**

- 주민참여예산 발전방안 마련「서울시 재정TF」구성 운영 : '16. 6월 ~ '17. 1월
 - 기획조정실, 서울혁신기획관, 협치추진단, 재정전문가 등 21회 운영
- 『2017 서울시 시민참여예산 운영계획』수립·공고 : '17. 2. 23
- 제도 개선 실행을 위한 1차 조례 개정 공포 : '17. 3. 23

② **2017 시민참여예산위원회 구성**

- 시민참여예산위원 선정을 위한 예산학교 운영('17. 3. 4 ~ 3. 30)
 - 교육신청 787명(자치구별 최소 20명 보장), 수료인원 575명
- 2017 시민참여예산위원 선정('17. 4. 3)
 - 예산학교 이수자 대상으로 성별, 연령별 형평성을 고려하여 무작위 추첨
 - 추첨(201), 시장·시의원 추천(23), 연임위원(73)을 포함하여 297명 선정
- 민관예산협의회 및 전문기능분과 구성 완료('17. 5. 30)
 - 민관예산협의회(11개) : 여성, 경제·일자리, 복지, 교통, 문화, 공원, 협치 등
 - ▶ 구성 : 협의회별 20명(참여예산위원 14, 민간전문가 3, 공무원3)
 - 전문분과 : 자치구분과(7개 소분과) + 온예산·결산, 예산낭비감시 및 모니터링, 재정운용, 홍보
 - ▶ 구성 : 참여예산위원 143명(전원 자치구분과 7개 소분과별 배정 및 기타 전문분과에 중복 배정)

③ **시민참여예산지원협의회 구성**

- 참여예산위원 증원 및 협치위원 등 협치 전문가 총원('17. 4. 28)

- 25명(참여예산위원 10, 예산전문가 5, 시민단체 3, 협치위원 2, 시의원 1, 공무원 4)
 - ▶ 기존 15명에서 참여예산위원(10), 협치위원(2), 협치부서 공무원(2)을 추가하여 구성

④ 시민참여예산 제안사업 공모 완료 및 심사 진행

- 시민참여예산 시민제안 접수현황('17. 3. 10 ~ 4. 20 접수 / '17. 5. 30 기준)
 - 총 3,374건(8,329억원) : 시정참여형 2,798건, 시정협치형 131건, 지역참여형 445건
 - 시정사업 접수 중 지역사업 이관 : 시정참여형 1,630건, 시정협치형 35건
- 지역계획형 신청현황
 - 구 계획형 7개 구 / 동 계획형 25개 구 84개 동(구별 6~1개 동)

⑤ 시민참여예산제 운영 전담부서 설치 추진

- 시민참여예산제 확대·개편에 따른「시민참여예산반」설치('17. 7. 1.)
 - 규모 : 3개 팀, 12명(기존 참여예산팀 및 참여예산지원센터 7명+신규총원 5명)

⑥ 향후 추진 계획

- 2018년 참여예산사업 심사 및 최종 선정 : '17. 6 ~ 9월
 - 분야별 민관예산협의회(11개)에서 시민제안 사업 심사 진행(6 ~ 7월)
 - ▶ 대상사업 : 시민제안사업 중 시정참여형, 시정협치형 사업
 - ▶ 온라인 의견수렴 → 제안자 설명 청취 → 현장 확인 → 실무검토 → 숙의·공론 → 총회 상정
 - 총회투표(40%), 시민엠보팅(50%), 예산학교 회원(10%) 합산하여 최종 선정(9. 2)
 - ▶ 시민 엠보팅 및 예산학교 회원 투표 : '17. 8. 21 ~ 9. 2
- 자치구 지역참여형사업 선정 지원 : '17. 6 ~ 8월
 - 자치구 참여예산제 성과 평가 자료 제출(6월) 및 자치구 분과에서 평가 실시(7월)
 - ▶ 평가결과에 따른 자치구 등급(상7·중11·하7) 분류하고 차등지원(4.5~5.5억원)
 - 자치구 지원요청 사업에 대해 사전심사(8월)하고 부적격사업은 지원에서 제외
- 2018 서울시 전체 예산에 대한 시민의견 반영 : '17. 6 ~ 11월
 - 실·본부·국 예산요구 시 분야별 민관예산협의회 통해 시민의견 수렴
 - 시 전체예산의 결산, 재정운용에 의견 제시 및 예산낭비감시, 모니터링 활동 추진
 - 예산안 의회 제출 시 시민검토의견서 첨부 : 9~10월 온예산분과 교육 및 작성절차 운영
- 예산학교 상설 운영 : '17. 6 ~ 11월
 - '17 시민참여예산위원 심화교육과정 운영
 - ▶ 민관예산협의회 소속 참여예산위원, 민간전문가, 공무원위원 교육(6월)
 - ▶ 자치구 분과, 온예산(결산) 분과 등 전문기능분과 위원 교육(6~7월)
 - 일반시민 대상 예산학교 2~4분기 운영(7~11월)

수원시 주민참여예산 발전방안 토론회 토론문

- 시흥시 주민참여예산 사례를 중심으로

토론자_ 시흥시 주민참여예산위원회 지역예산분과 의원 오지은

시흥시는 수원시보다 1년 늦은 2012년 조례를 전면 개정하면서 주민참여예산위원회와 지역회의의 골격을 갖추었고 주민들이 직접적으로 참여하기 시작했다. 2011년 전국적으로 주민참여예산제가 의무화된 시점보다 1년 늦게 시작하였지만, 참여예산학교 운영과 참여예산위원회 및 지역회의의 구성과 확대, 분과구성 및 운영을 차례대로 진행하면서 제도 운영의 토대를 빠르게 만들어 갔다.

여러 특징 중에서도 시흥시의 가장 큰 특징이라고 하면 '지속적인 지역회의의 권한 강화'와 '기능별 분과구성'이라 할 수 있다. 먼저 지역회의를 강화해 온 특징을 살펴보면 다음과 같다.

1. 지역회의의 권한강화

지역회의의 권한 강화는 주민참여예산의 증가와 함께 이루어졌다.

2012년 주민자율사업과 주민제안사업으로 구성된 예산은 그 다음해 지역 및 동단위 사업과 시단위 정책사업으로 구성되면서 전체 예산이 5억원 증가했다. 이때 처음 동단위사업의 구분이 형성되었고 여기에 20억원이 따로 배정되었다. 그 다음해 2014년에도 5억원을 더 동단위 지역사업에 배정하면서 최종 35억원이 책정됐다. 또한 2015년도에는 대대적으로 전체 예산에 50억원이 편성되었는데, 이 역시 17개의 지역회의에 각각 2억원 씩을 배정하면서 형성된 규모이다.

또한 시흥시 참여예산은 전년도 운영결과를 평가하고 매년 개선된 방식으로 운영해 나갔다. 이 운영 방식의 변화흐름으로 각 해의 특징을 먼저 살펴 보면, 2012년에 눈여겨 볼 점은 주민자율사업이다. 시흥시는 처음 제도를 시작하면서 자유로운 아이디어 공모와 함께 직접 하고 싶은 사업을 제안하는 주민자율사업을 두었다. 이 주민자율사업은 주민들이 제안하고 직접 운영까지 하는 것으로 1억원이 편성됐다. 이는 주민들이 제안한 사업을 행정에서 모두 집행하는 일반의 주민참여예산과 다른 접근이었다.

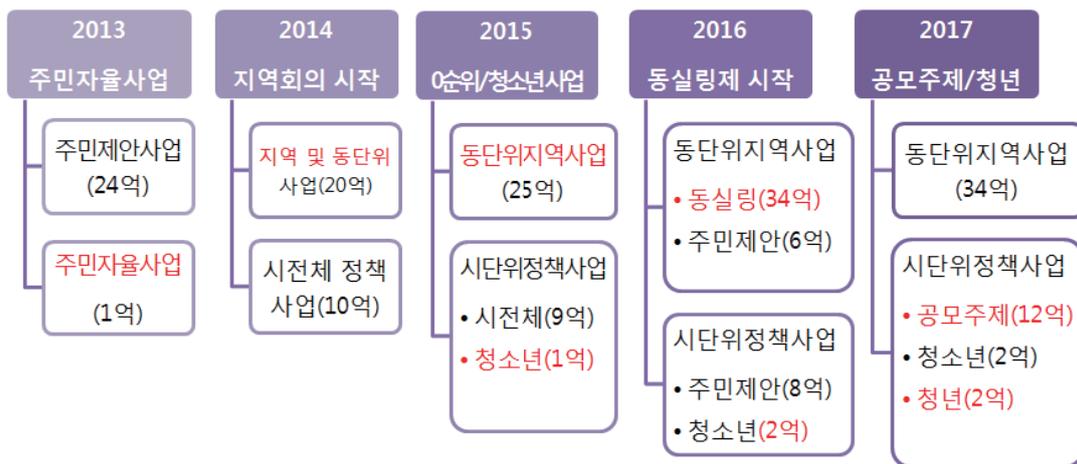
이후 동 지역회의의 역할이 강조되면서 2013년부터는 지역 및 동단위 사업과 시단위정책사업으로 예산이 구분되었다. 또한 2013년에는 전문분야별 추천 위원을 추가로 참여예산위원으로 위촉하여 시민단체와 지역 활동가들이 함께 참여하였다. 이를 바탕으로 분과를 구성하고 본격적으로 주민들이 중심이 되어 제도운영을 시작했다.

2014년에는 청소년위원회를 구성하고 시단위 정책사업에 청소년 사업으로 1억원을 따로 배정했다.

또한 지역회의에서는 ‘동별 0순위 사업’을 운영하였다. ‘동별 0순위 사업’은 동별로 최대 3천만원 한도로 꼭 필요한 사업 하나를 편성해주는 것이다. 이는 주민참여예산에서 소외되는 지역을 막고 최소한의 참여를 보장하기 위함이었다. 이를 통해 청소년과 지역회의 위원회의 제도 참여 효능감을 높였다.

2015년에는 지역회의에 실질적인 권한을 부여해 역량을 강화시키기 위한 ‘동별실링제’가 실시되었다. 각 동마다 2억원 씩 배정되었으며 이 외에 시단위 정책사업으로 10억원을 배정했다. ‘동별실링제’가 이루어진 첫해에는 지역회의 평가를 진행해 10%씩 예산을 증감해 그 다음해에 차등 지원했다.

2016년에는 전년도와 같은 50억원을 배정했으나 지역회의 평가에 따라 실링액을 차등 지원하는 것의 적절성에 대한 논의 끝에 평가를 통한 동별 예산의 차이를 없앴다. 또한 청년사업을 청소년과 같이 각각 2억원 씩 편성했으며, 공동체사업을 할당해 주어 활동장려금을 주는 지역회의 평가에 가점을 주었다. 또한 2-3차년도 연속사업을 제안할 수 있게 하는 등 다양한 시도가 이어졌다.



〈그림 1〉 시흥시 운영계획 변화 추이

2. 지역회의 운영

구체적으로 지역회의의 위상이 강화된 흐름을 살펴보면, 2012년과 2013년은 지역회의의 기틀을 잡는 시기였다. 첫해는 지역회의를 구성하였고 특별한 기준 없이 열린 형태로 사업을 제안 받았다. 이어 2013년에 지역회의 위원을 공개모집으로 정비하고, 동 단위 지역사업으로 따로 20억을 배정하면서 지역회의가 본격적으로 활성화됐다. 각 동별로 금액에 대한 제한이 없었기 때문에 지역회의의 적극성에 따라 다양한 사업들이 편성될 수 있었다.

2012-2013년도는 지역회의가 선의의 경쟁을 통해 역량을 높일 수 있었지만 한편으로는 사업을 선

정 받지 못하는 지역에 대한 배려가 필요했다. 이를 반영하기 위해 2014년에는 동별 0순위 사업을 시행했다. 이는 동별로 3천만원 내의 최우선사업을 모두 편성할 수 있게 해준 것으로 지역의 숙원사업을 해소할 수 있게 했다. 이와 함께 지역회의의 기능을 명확히 하고, 월 1회 정례회의를 개최하게 하는 등 지역회의 역량을 강화하기 위한 시도를 하였다. 지역회의 운영과 관련해서는 지역회의 평가를 통해 1년 동안 지속될 수 있게 했다.

2015년은 지역회의의 위상이 가장 높아진 시기이다. 각 동별로 2억원 씩 참여예산 사업비로 배정되었다. 이는 하나의 지역회의가 동의 참여예산위원회 역할을 하며, 주민들의 참여를 높이고 활동역량을 쌓을 수 있는 기반을 제공하기 위한 목적에서 시행되었다. 2억원이 배정되는 것에 맞게 당해 연도 운영계획을 세우고 주민총회를 의무적으로 진행하게 하였다. 이를 원활하게 진행하기 위해 지역회의 운영매뉴얼을 제공하고 실행할 수 있는 교육도 진행됐다.

구분	2012	2013	2014	2015	2016
지정예산	없음	20억	25억	34억+6억	34억
위원구성	지역예산분과(12명)		14명	17명	17명
	161명 / 15개 동		192명 (신임93,연임99) 신설동(2)	동별 15명 이내 (최소10명 이상)	
운영방식		위원 공개모집	월1회 회의 정례화 기능 명확화	지역회의 매뉴얼 운영계획 주민총회	
특징	오픈 제안		0순위 사업 지역회의 운영평가	동 실링제	사업집행 동 이관

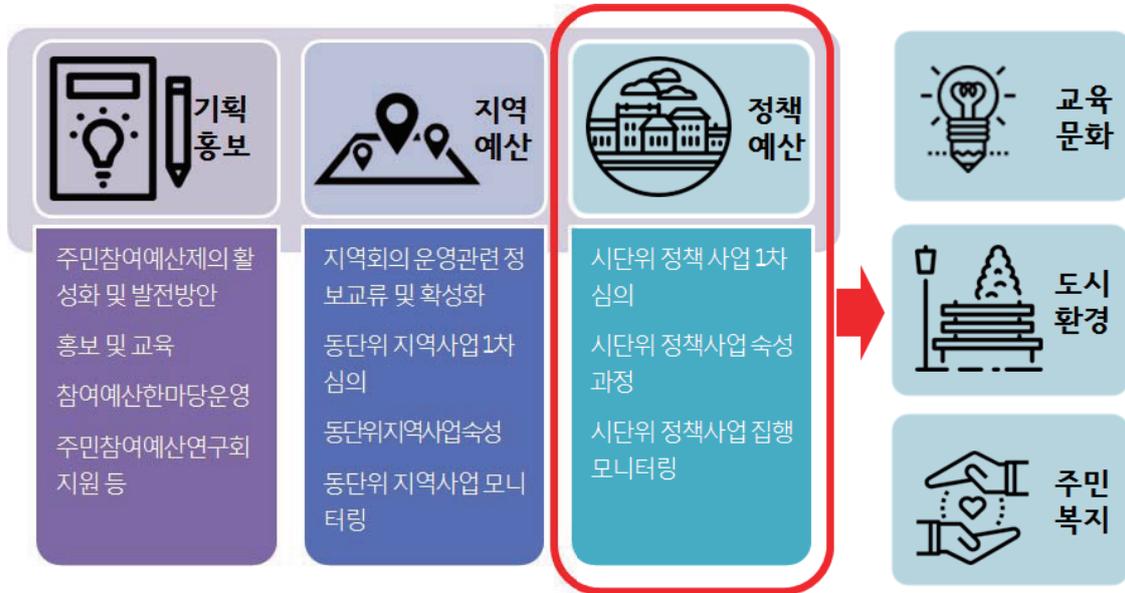
〈그림 2〉 지역회의 운영 변화 추이

또한 동별 예산 외에 따로 6억을 추가로 지역회의에서 제안할 수 있게 해 동 간 선의의 경쟁을 유도함으로써 각 동의 지역회의의 활동이 서로에게 영향을 미치도록 했다.

2016년은 2015년과 큰 틀에서 같은 형식으로 운영되었다. 다만, 추가로 지원했던 6억을 없애고 사업집행을 동으로 이관시켰다. 이는 동 지역회의가 어느 정도 안착되었고 ‘동실링제’로 인해 경쟁구도의 효과가 낮아졌기 때문이다. 오히려 주민들은 제안된 사업이 집행되는 과정의 중요성을 인식하고 모니터링을 강화하고 있다. 이와 함께 동으로 사업집행이 이관되면서 시 집행체계와 상이한 부분에서 오는 혼란에 대한 우려가 있지만, 동에서 사업을 제안하고 실행하면서 사업에 대한 모니터링까지 할 수 있는 장점이 있다.

3. 기능별 분과운영

이렇게 지역회의를 중심으로 제도가 안정적으로 정착하는 데에는 기능별 분과운영이 큰 역할을 했다.



기획홍보분과는 주민참여예산위원회와 주민들이 제도의 실질적 주체로서 활동할 수 있는 기반을 형성하는 역할로, 제도를 설계하고 활성화시킬 수 있는 활동들을 한다. 매해 성과보고회에서 나온 의견을 바탕으로 그 다음해 운영계획에 반영할 수 있는 안을 제안하고, 참여예산위원회 워크숍, 찾아가는 예산학교와 같은 교육과 홍보를 주체적으로 기획 운영한다. 또한 주민참여예산한마당을 총괄 기획 운영한다.

지역예산분과는 지역회의를 활성화시키고 동단위 지역사업에 대해 심의 및 검토하는 기능을 한다. 제도 운영 초기 동별 지역회의가 실질적으로 운영되고 사업을 제안할 수 있게 하는데 가장 많은 역할을 했다. 특히 지역예산분과는 각동 지역회의의 위원장으로 구성되어 있어 매해 변화되는 운영계획에 맞춰 지역회의를 운영하고 그 결과에 대해 빠르게 평가하여 다음해에 수정·보완할 수 있게 하였다.

정책예산분과는 시단위 정책사업에 대한 심의와 속성을 주요 기능으로 하며, 집행된 사업에 대한 모니터링도 함께 진행하고 있다. 시 단위 정책사업은 특정 지역에 한정된 사업이 아닌 시 전체에 관한 사업을 심의 검토하기에 그 평가기준에 대한 논의 및 현장검토를 중요하게 진행하고 있다. 또한 청소년과 청년 같이 다양한 주체와 시의 중요 의제들이 추가되며 그 역할이 더욱 강화되고 있다. 이에 시흥시는 2017년부터 교육문화, 도시환경, 주민복지 분과로 정책분과를 세분화해 운영을 시작하였다.

4. 수원시 주민참여예산 제언

위에서 살펴본 것과 같이 시흥시의 주민참여예산 운영의 중심에는 동별 지역회의가 있다. 지역회의는 주민들이 일상에서 가장 쉽게, 먼저 참여할 수 있는 첫 번째 참여의 장으로써 그 역할과 의미가 크다. 무엇보다 일반 주민들의 참여를 늘리기 위해서는 동별 지역회의 운영이 꼭 필요하다. 이는 행정구를 지역회의로 두고 있는 수원시가 가장 많은 부분 참조해 개선해 나가야 할 부분이라 생각한다.

물론 시흥시 지역회의 운영방식을 수원에 그대로 가져오기는 어렵다. 시흥시가 적극적으로 지역회의에 많은 예산과 역할을 주고 있지만, 시민들의 참여 속도와 맞지 않아 생기는 문제점들도 있기 때문이다. 그럼에도 수원시 참여예산에서 동별 지역회의 운영을 검토한다면 우선 3가지가 고려되었으면 한다.

① 동별 지역회의와 참여예산위원회 연계

- 시흥시가 지역회의의 각 동별 현황과 특성을 시 전체 참여예산 운영에 적극적으로 연결할 수 있는 데에는 17개 지역회의 위원장들이 모두 참여예산위원회 위원으로 참여할 수 있는 구조적인 특성이 있다. 50명으로 구성된 참여예산위원회는 참여예산운영에 지역회의 역할을 중요하게 생각하고 이들의 효과적 운영을 위한 고려를 운영계획 수립시 적극적으로 반영하고 있다. 수원시가 동별 지역회의를 적용해 효과적으로 운영하기 위해서는 기존 구성되어 있는 참여예산위원회와 지역회의를 실질적으로 연결할 수 있는 방안에 대한 고려가 가장 먼저 필요하다.

② 지역회의 운영계획 수립

- 시흥시 지역회의가 매년 적극적으로 운영될 수 있는 데에는 자체적으로 수립하는 운영계획의 효과가 크다. 동 사무장이 간사로 지역회의 운영에 참여하고 있으며, 각 동에서는 상반기 그해 참여예산 운영계획을 세우도록 하고 있다. 이는 하나의 지역회의가 그 동의 참여예산위원회와 같은 역할을 하며 2억원의 참여예산을 자체적으로 운영할 수 있는 권한과 역할이 부여된 것이라 할 수 있다.

③ 지역회의 평가

- 지역회의가 매해 발전할 수 있는 데에는 각 동별 지역회의 운영평가를 진행하는 것의 영향이 크다. 시흥시는 지역회의 평가를 정량적 평가와 정성적 평가를 나누어 진행하고 있다.

평가구분	반영비율	측정기준
지역회의 정량평가	60%	- 주민참여 : 찾아가는 예산학교 참여율, 지역회의 개최수 및 참석율, 지역회의 주민총 회 참여자 수, 사업선정 특색활동 운영횟수 - 사업발굴: 제안사업발굴 특색활동 운영횟수, 찾아가는 제안발굴 운영횟수, 공동체사업선정비율 - 사업추진 : 2017년 선정사업 모니터링 횟수
시위원회 정성평가	40%	주민참여도, 지역회의 노력도, 민주적 선정절차 이행도 등 지역회의 노력도 전반

지역회의 평가에 주민들의 자발적인 참여와 적극성을 실질적으로 반영될 수 있게 하기 위해 정량적 측정기준들이 매년 수정·보완되고 있으며, 최대한 객관적으로 정성평가가 이루어 질 수 있는 다양한 시도를 하고 있다.

주민참여예산은 주민들의 자발적인 참여를 기반으로 운영되기 때문에 평가는 언제나 조심스럽다. 평가 기준들이 주민들의 참여를 활성화 시키고 효능감을 느낄 수 있는 방향으로 설정되어야 하는 이유다. 이를 바탕으로 지역회의가 평가되고 운영될 수 있어야 살아있는 지역회의 운영이 가능할 것이다.

시민주도형 주민참여예산, 어떻게 할 것인가?

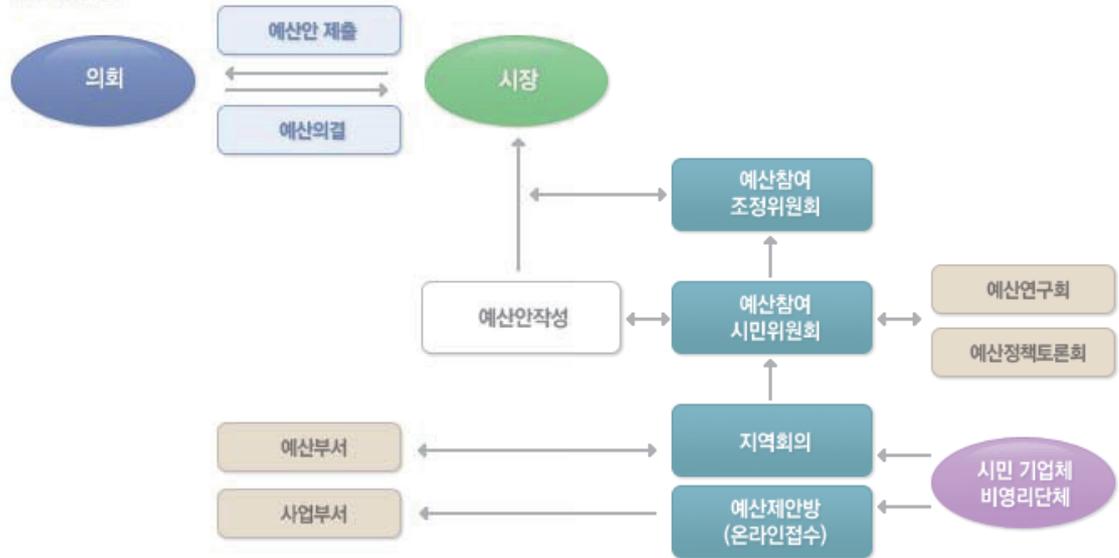
토론자_ 부천 YMCA 사무총장 김 기 현

1. 부천시 주민참여예산 개요

부천시 주민참여예산은 수원과 마찬가지로 2010년 조례가 제정되고, 2011년부터 본격적으로 활동하기 시작하였다.

부천시 주민참여예산 운영체계는 아래와 같다.

2. 운영체계도



‘참여예산시민위원회’는 100명(동 주민회의 추천 72명, 비영리민간단체 추천 28명)으로 구성되고, 임기는 1년이다. 6개 분과위원회(자치행정, 경제문화, 사회복지, 도시개발, 환경청소, 교통도로)와 1개 특별위원회(교육경비)가 활동하고 있다.

‘참여예산 동주민회의’는 2017년 1,339명(동별 약 37명)으로 동별 100명 이내에서 공개모집하여 구성한다. 초기에는 ‘동 주민회의’에서 1억원 이내의 ‘소규모 주민편익사업’을 1차 결정하고, 시민위원회에서 심의하였으나 3~4년이 지나면서 토목사업, 중복사업 등이 많아 전체적으로 조정하여 현재는 16억원 범위 안에서 ‘주민편익사업’을 결정하고 있다. 2011년 참여예산을 시작할 때 동 주민회의가 약 74명으로 구성되었음을 비교할 때 관심과 참여가 현격히 줄은 상태이다.

부천시 참여예산이 주목받은 계기 중 하나가 처음부터 ‘교육경비’를 참여예산으로 진행한 부분으로 2015년의 경우, 제안된 사업 7개 분야 80개교 약 144억원의 사업이 ‘교육경비 특별위원회’에서 현장실사(공무원 4명+교육경비 특별위원 12명)와 토론을 통하여 필요성, 시급성, 활용도, 효과성, 시설

개방(가점)을 기준으로 평가되어 약 100억원의 예산이 편성된 바 있다.

2. 참여는?! 즐겁고, 가벼운 것

‘참자치란 무엇인가?(미국의 지방자치 이야기)’(문영훈 저)는 워싱턴주 스노콜미시에서 1년 6개월간 근무했던 우리나라 공무원이 쓴 책으로 서문에는 이렇게 쓰여 있다.

“그들은 확실성을 거부했다. ‘일사분란함’을 혐오했고, 내 앞의 사람이 그리고 바로 옆의 시가 자기 자신과 자기가 속해 있는 시와 다르다는 것을 즐길 줄 아는 여유가 바로 참 자치의 요소였다....자치는 커뮤니티 구성원들이 참여를 해야 하고, 참여가 가능하기 위해서는 지방정부가 몸집이 가벼워야 함을 알고 있었다....시장, 시 의원, 시 관료, 기업 또는 언론 그 어디에도 권한을 집중시키지 않고 있었고, 철저하게 분권화 시켜놓고 있었다. 그리고 이해 당사자들이 원칙을 벗어나는 행동을 하는 경우에는 해당 커뮤니티가 용납하지 않았다.”

물론 스노콜미시는 인구 1만명 정도의 작은 시이다. 하지만 시민참여라는 말이 굳이 필요하지 않을 정도로 참여는 일상의 정치.행정의 문화로 자리하고 있었고, 시민참여 없이 어떤 결정을 내리는 권위주의는 상상할 수 없다고 한다.

‘시민참여의 시대’라고 한다. 획일화. 대량화되어있는 과거의 사회구조에서 다양화. 다원화. 유연화되어있는 사회구조로의 변화에 따라, 시민참여는 하면 좋고, 안하면 안좋은 것이 아니라 ‘시민참여’를 제대로 하지 못하면 시대에 뒤떨어지고, 갈등이 증폭되고, 오히려 효율이 떨어지는 시대가 된 것이다. 따라서 시민참여의 방식도 다양화, 다원화, 유연화해야 한다. 그래서 참여는 쉽고, 단순하고, 가볍고, 편해야 한다. 지방자치단체가 이것을 만들어낼 수 있느냐 하는 문제가 결국 ‘미래 행정’과 ‘구시대 행정’을 구분하는 기준점이다.

3. 참여예산: 권위를 버리고, 문턱을 낮추고, 개방형으로 바뀌어야

이러한 기준을 가지고 볼 때 부천시 주민참여예산은 대단히 미흡하고, 구조에 갇혀있다. 주민참여예산 자체가 또 다른 칸막이가 되지 않았는지 깊은 성찰이 필요한 시점이다.

부천시 주민참여예산의 성과는 첫째, 재정정보가 투명하게 공개되고, 둘째, 시민위원회의 역할이 크고, 예산심의와 관련된 다양한 논의가 이루어지며, 셋째, 교육경비 특별위원회의 역할이 크고, 넷째, 몇몇 동 주민회의가 열심히 운영되고 있다는 점이다.

하지만 이런 주민참여예산의 제도적 틀이 관행화, 관료하면서 가볍고, 편하고, 누구나 쉽게 접근할 수 있는 시민참여 원칙에는 장애가 되고 있다.

첫째, 참여예산을 시작할 때 동별 약 74명으로 구성되었던 동 주민회의가 현재 약 37명이라는 것은 주민자치위원회, 국민운동단체 회원들 중심으로 구성되어있다는 뜻이다. 동 주민회의가 딱딱한 회의

방식과 이미 친숙한 사람 중심에서 벗어나지 못하니 새로운 사람이 들어와도 문제제기만 하다가 나가는 형태가 반복된 결과이다. 참여예산을 시작할 때 **“10여개 동에서만 시범사업을 2년 정도 하자”**는 시민단체의 제안이 받아들여지지 않은 점이 아쉽다.

⇒ **제도로 확산되는 한계를 사례로 확산하는 방식으로 전환해야**

둘째, 상당한 규모의 교육경비를 ‘참여예산’에서 다루는 것은 부천의 큰 장점이다. 하지만 학교에서 작성된 예산사업(안)만을 중심으로 심의하다보니 학부모와 학생들이 실질적으로 참여하고, 의견을 제시할 수 있도록 되어있지 않다. 교육경비에 한해 (학교별) 참여예산 마당 등을 개최하여 민주주의 토론과 결정의 장으로 만들자는 제안이 시민단체와 시민위원회에서 여러 차례 제기되었지만 “지방자치단체와 교육청이 함께 집행하는 교육경비의 특성상 어렵다.”는 답변만 돌아왔다.

⇒ **일반자치와 교육자치가 나누어져있는 이상한 제도 속에서 ‘교육경비’는 참여예산의 중요한 요소로 적극적으로 활용되고, 시민참여의 확산 계기를 만들 수 있다.**

셋째, 청소년, 청년, 다문화가정 등 지역사회의 주요한 구성원이지만 정치와 행정에 참여하기 어려운 대상들의 목소리와 의견이 반영될 수 있는 구조와 방식을 만들어야 하고, SNS, 스마트폰 등 시대변화에 맞는 참여 수단을 다양하게 만들어야 한다.

수원시 참여예산제도 개편방향에 대한 의견

토론자_ 수원시정연구원 기획조정 본부장 송창석

주민참여예산제도(Citizen Participatory Budgeting)는 지방자치단체의 예산편성 및 운영과정에 주민이 직·간접적으로 참여하여 목소리를 내거나 직접 의사결정을 하는 제도이다. 이와 같은 주민참여 예산은 종전에 행정부와 의회가 독점하였던 예산의 편성과 운영에 주민이 직접 참여하고 관여할 수 있는 기회와 문호를 개방하는 획기적인 제도로써 예산과정에 주민이 적극적으로 참여할 경우 정부의 예산운영과 거버넌스(governance)방식에 큰 변화를 수반 할 수 있는 잠재력은 매우 큰 제도이다.

재정민주주의와 참여예산

이와 같은 주민참여예산제도는 우리에게 어떤 의미를 가지는 것일까? 제도 도입기를 지나 이제 2.0 버전의 참여예산 제도를 준비해야할 시기이다. 즉 실질적인 재정민주주의적 관점에서 참여예산제도의 개선이 필요한 시점이 되었고, 실제로 서울시를 비롯한 몇몇의 자치단체들이 개선을 추진 중에 있다. 재정민주주의적 관점에서 유권자가 결정할 수 있는 재정규모가 얼마만큼 인지를 측정해 볼 때 재정의 여유가 얼마나 되는지를 따져 볼 필요가 있다. 물론 자치분권의 수준과 재정분권의 수준에따라 큰 편차를 보인다.

현재의 재정구조가 가지는 경직성은 ‘누가 권력을 차지해도 변하지 않는’ 재정구조를 만들었고, 그것이 결국 민주주의의 기본을 침해하고 있다고 볼 수 있다. 대부분의 자치단체들이 이런 예산의 경직성이 동일하게 발생하고 있고, 개별 사업으로 분할되고 그에 따라 부서별로 편재되는 현재의 예산 구조는 한번 성립되면 좀처럼 바뀌기 힘든 구조를 가지고 있다. 그리고 사업의 조정 역시 어떤 절차적 정당성보다는 시장이나 시의회에 조정이라는 과정을 통해서 갑작스럽게 이루어진다. 이런 예산 구조 내에서는 장기적인 사업의 효과보다는 늘 단기적인 사업의 효과를 추구할 수 밖에 없고(언제 사라질지 모른다) 그것이 아니라면 민자사업 등과 같은 방식으로 계약화해서 강제하는 유인이 생길 수 밖에 없다.

서울시의 경우 이와 같은 논의가 가장 포괄적으로 이뤄졌던 시기가 2016년이라고 할 수 있다. 수직적으로는 자치분권형 특별회계(혹 공동체특별회계)라는 방식의 예산통합과정이 있었고 수평적으로는 기존 참여예산제의 전면적인 혁신을 꾀하는 흐름이 진행되었다. 특히 민주주의적 행정원칙의 적용이라는 측면에서 참여예산제는 단순히 보조적인 하나의 행정제도가 아니라 전체 예산편성 행정으로 확

산을 전제로 하는 논의를 진행해왔다.

서울시참여예산은 매년 평가를 통해서 새로운 제도의 변화를 만들어왔으며, 이와 같은 제도의 유연성이 서울시참여예산제도의 장점으로 평가되어 왔다. 실제로, 2012년 제도 시행 첫해를 지나면서 2013년에 심화교육프로그램의 도입으로 예산학교를 강화했고, 2014년에는 거의 사문화되어 있던 전체 예산에 대한 평가과정을 '온예산과정'이라는 이름으로 제도화했다. 또한 같은 시기 더 많은 시민들의 참여를 보장한다는 취지로 모바일 투표제도를 도입하기도 했으며 2015년에는 시정형 사업의 제안을 강화하기 위해 시정형/지역형 사업을 구분하였고 시정형 사업에 대한 의제별 사업공모를 시행했다. 또한 2016년에는 아예 행정동 차원의 참여예산을 보장하는 동지역 시범사업을 실시해서 기존 일선 자치구로 일원화되어 있던 지역사업의 경로를 확장했다.

서울시 주민참여예산제에서 나타난 문제점

문제점	내용
낮은 시민참여, 다수의 무관심	현실적으로 참여예산에 관여되는 주민의 비율이 매우 낮고, 대다수 주민들이 제도의 존재를 알지 못하거나 알더라도 무관심한 태도를 보이고 있음
참여예산사업 편중 경향	전체 시 예산의 1% 미만인 참여예산사업에 참여예산제도가 사실상 올인(all-in)하는 현상이 지속될 경우 참여예산의 가치와 목적(예산 투명성, 재정 책임성, 재정민주주의 구현 등)의 핵심을 놓쳐 버리는 우를 범할 가능성이 높음
참여예산사업 선정을 둘러싼 현안 및 갈등 부상	다수의 사업이 임의로 선정되거나 극단적으로 투표권의 '암목적 담합현상'이 발생할 개연성 높아졌음
참여예산사업 예산안배의 지역 간 격차	3년간 참여예산사업 선정결과를 보면 수혜지역 간에 큰 차이가 나타나고 있는데, 이는 보는 관점에 따라 다를 수 있지만 적어도 문제를 내포하는 것만은 틀림이 없음
시민(지역주민) 수요와 목소리가 소외된 참여예산	서울시 참여예산시스템은 전체 시예산(참여예산사업 포함)에 관한 일반 시민의 진정한 재정수요와 목소리를 종합해서 대변하고 각종 예산 투명성을 높이는 기능을 제대로 수행하지 못하고 있음
주민참여예산위원회의 위상: 취약한 시민 대표성	만일 앞으로도 계속해서 현재와 같은 주민참여예산위원회 주도방식을 끌고 나갈 경우 예기치 못한 상황에서 주민 대표성 이슈가 불거지면서 서울시 참여예산이 큰 난관에 봉착할 가능성이 있음
사회적 형평 이슈 소외	현행 서울시 참여예산은 시민의 대표적·보편적 재정수요와 목소리를 추출하고 반영하는 기능이 부족할 뿐 아니라 정보 접근성이 취약한 빈곤·장애·소외·기타 사회적 약자의 수요와 목소리를 대변하고 반영하는 역할도 취약함

이와 같은 제도의 변화는 일차적으로 그동안 참여예산제에 대해 지적되었던 문제점 중 자치구간 지나친 경쟁 탓에 사업의 타당성보다는 자치구 간 형평성에 기울어진 사업선정이 일어나고 있다는 지적, 전체 서울시민의 규모에 비해 여전히 제한된 시민들만이 참여하고 있다는 지적, 주제별 공모방식을 택했음에도 불구하고 시정 사업이 부재하다는 지적을 개선하기 위한 것이었다. 하지만 이런 변화가 제도 운영의 복잡성을 증대시켰으며 이에 따라 참여예산위원회의 위원들은 물론이고 지원협의회조차도 제도 운영방식에 대한 정확한 이해가 어려워진 것이 현실이다. 이는 불가피하게 참여예산사업의 질적인 성숙보다는 형식적인 완결성을 중시하는 방향으로 진행될 수 밖에 없었고, 참여예산제가 형식적으로 진행된다는 불만에 직면하게 되었다. 이와 같은 제도의 한계는 서울시에서 유별나게 나타나는 현상이라기 보다는 참여제도가 제도화될수록 참여의 양이 늘어나는데 반해 역설적으로 참여 자체가 형식적 제도로 나타난다는 '참여의 패러독스'라고 할 수 있다.

수원시참여예산위원회 기능의 실질화 또는 확대 필요

수원시와 서울특별시의 위원회 기능 비교

수원시 주민참여 예산제 운영 조례 제12조	서울시 주민참여예산조례 제19조
<p>제12조(기능) 위원회는 다음 각 호의 기능을 수행한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 예산편성과정에서 주민들의 의견수렴 2. 지역회의 등에서 제출한 시 관련사업 우선순위 심의·조정 및 구 관련 제출사업의 승인·재심의 요구와 최종 참여예산 확정제출(개정 2012.06.11) 3. 주요투자사업의 합리적인 추진방향에 대한 의견 제시 4. 예산에 대한 홍보와 교육 활동 5. 제도개선, 효율적 운영방안 추진 등을 위한 전체회의 및 대표회의 개최 활동 및 그 밖에 위원회의 목적달성을 위해 필요한 활동. <신설 2012.06.11> 6. 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하여 위원회에 올리는 사항(개정 2012.06.11.) 	<p>제19조(기능) 위원회는 다음 각 호의 기능을 수행하고 제5호의 심의·결정사항은 8월말까지 시장에게 제출하여야 한다. <개정 2016.5.19., 2017.3.23.></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 중장기 예산편성 및 대규모투자사업 예산에 대한 의견제출 2. 주민들의 의견을 수렴하기 위한 현장방문, 공청회, 토론회 등의 개최 3. 예산편성에 대한 의견제출 4. 지역회의 및 시민이 제안한 주민의견 사업을 민관예산협의회에 심사 부의 5. 주민 및 지역회의, 민관예산협의회, 기타 기능분과의 의견 심의·조정·결정 6. 총회·기능분과 개최 및 민관예산협의회에 참여 7. 예산편성안에 대한 조정의견 제시 8. 결산에 대한 설명회 참여 9. 위원회 사업에 대한 평가 10. 그 밖에 위원회의 목적달성을 위해 필요한 활동

시 재정운영의 협치 패러다임으로의 통합과 전담 운영조직이 필요

수원시도 주민자치회로의 전면적 기능전환을 준비하고 있고, 동시에 2017년 7월부터는 42개 전동에서 동복지허브화 정책이 도입된다. 따라서 시청과 구청 그리고 동주민센터와의 관계에서 동을 중심으로 권한과 재정운영이 더 보완되는 방안을 모색할 필요가 있다. 그리고 동 차원에서 움직이는 다양한 분야의 민간활동의 '민민 칸막이 현상'을 극복하기 위한 통합운영방안을 모색할 필요가 있겠다.

'동네 민주주의' 또는 '마을민주주의'가 정착되려면 보완돼야 할 대목이 많다. 전문가들이 가장 우려하는 건 주민 모임이 특정인들의 이익을 대변하는 단체로 전락하지 않을까 하는 점이다. 전체 주민의 의견과 동떨어져 목소리 큰 사람들의 이권 사업으로 변질될 수 있기 때문이다. 이런 문제를 해결하기 위해 제주도는 지난해 7월부터 읍·면·동 주민자치위원을 추첨 방식으로 선발하고 있다. 서울시 금천구에서는 주민자치위원 정수를 40명으로 확대하여 다양한 주체의 참여를 촉진하기도 하고, 동장을 민간개방형으로 임명한 경우도 있다.

그리고 주민참여예산을 이야기하면서 우리가 경계해야 할 것은 참여예산을 지역예산 확보를 위한 투쟁과정으로만 이해하는 것이다. 가장 중요한 것은 참여예산 과정에서 공동체의 문제를 해결하기 위해 지역 주민들끼리 머리를 맞대고 논의하는 대화의 장이 열려야 한다는 점이다. 우리에게서는 공동체 복원을 위한 사회적 자본의 확충이 그 무엇보다 더욱 시급하기 때문이다.

참여예산 규모는 자치단체 예산 총액의 약 1% 이내에서 운영되고 있다. 이 예산을 놓고 지역 이기주의에 매몰되어 우선순위를 결정하는 것에만 혈안이 되어서 더욱 중요한 나머지 99%의 예산을 살피보지 못하고 자치의 기초가 되는 소중한 사회적 자본의 확충을 도외시 한다면 무슨 소용이 있겠는가?

참여예산제도가 내용을 갖추기 위해서는 기본적으로 참여민주주의에 대한 자치단체장의 정치적 의지와 행정 공무원의 협조, 지방의원의 관심과 지원이 필요하다. 그리고 가장 중요하고 필수적인 요소는 시민사회 진영의 적절한 역할, 지속적인 관심과 참여로 이 모든 요소가 조화를 이루어야 주민참여예산이 제 기능을 발휘할 수 있다.

끝으로 참여예산제의 내실화를 위한 전담 운영조직이 필요하다. 왜냐하면 참여예산의 범위가 확대되고, 1년 내내 다양한 참여예산 활동들을 지원하기 위해서 전담조직이 필요하고, 사업내용을 컨설팅해주고 활동을 지원해줄 민간단위의 지원그룹이 필요하기 때문이다.

MEMO

A series of horizontal dotted lines for writing.

MEMO

A series of horizontal dotted lines for writing.

MEMO

A series of horizontal dotted lines for writing.

