

문서번호	마을민주주의과-3283
결재일자	2016.5.10.
공개여부	대시민공개

주무관	주민참여담당	마을민주주의과장	기획경제국장	부구청장	구청장
김양근	박해열	한재현	이용식	김병환	05/10 김영배
협 조	정무보좌관 교육아동청소년담당관 혁신교육협력담당		윤정배 민지선 곽정숙		

2016 주민참여 활성화 방안 보고

2016. 5.

기 획 경 제 국
(마을민주주의과)

- 마을의 공공성 회복은 주민참여예산제를 통하여 -
2016 주민참여 활성화 방안 보고

마을민주주의 활성화라는 구정철학에 걸맞게 주민과 구청이 공동으로 상호 협력하는 공동협력형 주민참여의 길로 나아가는 방안을 보고 드림

I 주민참여 활성화의 필요성

- ① 현재 대다수의 시민들은 투표를 제외하면 자신들의 일상적 삶에서 그 결과를 온전히 겪게 될 중요한 정치적 선택에서 소외되면서 대의민주주의는 신뢰성 위기에 봉착
 - (참여민주주의 도입) 성북은 민선5기부터 이런 ‘대리인 문제’를 해결하고 시민들이 정책과정에 직접 관심을 가지고 참여하여,
→ ‘민주주의를 활성화해야 한다’는 구정철학을 수요자와 과제중심의 전략과제 등 다양한 시도를 통하여 협치 활성화에 주력하여 왔음
- ② 그러나 거버넌스의 핵심인 주민참여예산제의 운영에 있어서 주민참여 활성화 방안에 대한 진지한 고민과 대책마련 부재하였음
 - 주민제안, 주민심사, 주민결정(투표)로 이어지는 일련의 과정 중 그동안 총회에 참석하는 주민수로 성과를 평가하는 방식 사용
⇒ 양적인 성과 측정이 쉬운 참여자수를 산정하는 방식 외에 실질적 주민참여를 통해 마을민주주의 기반 확대를 달성할 수 있는 질적으로 향상된 주민참여예산제로의 혁신 필요
 - 참여해 달라는 ‘음소형’, 동별 경쟁 방식의 ‘동원형’으로 운영
⇒ ‘주민들이 참여하면 민주주의가 활성화된다.’는 단순한 논리에 함몰되어 양적 평가에 초점을 둔 나머지 주민참여의 수준·참가자의 대표성·마을의 공공성 회복 등 주요이슈에 대한 고민으로까지 이어지지 못한

3 이은 그간 참여활성화 방안의 근본 목표와 비전의 부재에서 비롯됨

- 성북은 현재 모든 지차체의 의무사항인 주민참여예산제를 지방재정법 도입 전인 2011년부터 운영하였으나,
 - 예산편성과정에 주민의 의견을 반영하는 정도며, 최종 선정을 위한 주민투표는 주민들을 동원하는 수준에 그치고 있는 현실
- ⇒ 마을민주주의의 기반을 확대하고 마을의 공공성 회복을 위한 중요한 방편으로 참여예산제를 접근할 필요가 있음
- 참여 기반 없이 민주주의 완성이 없으며 주민참여의 수준도 향상하여 보다 높은 수준의 참여예산제를 운영해야 함

4 민주주의와 지방자치를 한다고 하면서도 정작 ‘풀뿌리 자치’라고 할 수 있는 주민자치에 대한 법제도적 공간이 전무하고 성숙한 주민들이 부족한 것이 당연한 현실임

- 참여예산제를 통하여 보다 많은 주민이 참여할 수 있도록 하고 공적인 토론과정을 경험할 공간을 제공하여,
 - ⇒ 시민성을 가진 주민들이 공공의제를 주제로 토론하고 설득하고 타협하면서 공공성을 가진 의사결정을 하도록 유도
- 집단적 참여의 기회가 많아질수록 성북구는 시민이 모이고, 통합되고, 진보하는 역동성을 보이며 이는 향후 마을의 공공성 회복이라는 중요한 목표로 나아갈 것임

5 ‘마을민주주의 활성화’를 위해서 그동안 간과하였던 ‘대표성’, ‘민주성’의 가치를 보다 심도 있게 반영해야 함

- (대표성 증진) Weeks(2000)는 얼마나 광범위한 참여가 이루어지고 있는지 뿐만 아니라 성, 인종, 계급, 연령 등의 관점에서 얼마나 대표성이 확보되었는지도 검토해야 한다고 주장
- (마을의 공공성 확보) 활동적인 소수의 사익 추구 현상을 배제하기 위하여 참여자의 대표성을 어떻게 확보할 것인지에 대한 고민 필요

II

주민참여예산제 운영 현황과 고민

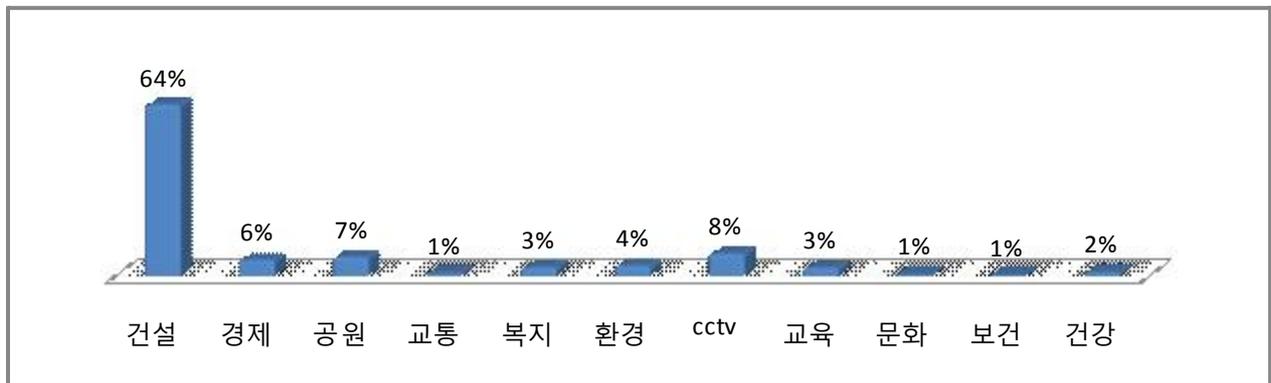
1. 주민참여예산제 운영 현황

① 그간 주민참여예산 선정 결과

- 13~15년도 선정 현황: 130개 사업 23억 3백만원 상당
- 분야별 선정 현황

(단위:백만원)

총 계	건설	경제	공원	교통	복지	환경	cctv	교육	문화	보건	건강
2,303	1,469	140	164	30	76	89	192	72	19	13	37
100%	64%	6%	7%	1%	3%	4%	8%	3%	1%	1%	2%



- 토목·건설 분야가 23억원 중 64%인 약 14억원 편성
- CCTV설치, 공원, 경제(시장)분야의 순이며, 대부분 근린생활 개선사업이 거의 85% 이상 차지

② 주민참여예산제 주민참여 현황

구 분	2013년	2014년	2015년
주민제안	151건 (2,266백만)	118건 (2,390백만)	229건 (3,943백만)
주민심사 (주민총회 상정을 위한 심사)	47명 (참여예산위)	48명 (참여예산위)	385명 (마을심사단/참여예산위)
주민결정 (주민총회 참여자)	3,621명	7,630명	13,776명

2. 현황분석 및 고민

① 참여예산 선정 현황 분석

- (주로 토목분야) 토목·건설분야는 매년 전체 참여예산 중 60% 이상의 비중을 차지

② 선정 현황의 시사점

- 1) (주민의 관심도와 동떨어짐) 현재 서울시민이 느끼고 있는 주요 관심사항에 해당하는 사업이 거의 없음
 ⇒ 주민의 절실한 필요가 예산편성 과정에 반영되지 못하며 이는 주민의 의견수렴 과정에서부터 문제가 있다는 방증



(서울시민의 현재 관심사, 서울연구원, 2016.2.)

- 2) (특정 부서에 집중) 도로과에 참여예산이 집중적으로 몰리는 것은 정책의 혜택이 특정 분야에 집중되는 것으로 실질적 평등과도 맞지 않음
 ⇒ 주민투표는 참여수준의 단계가 낮아 사업을 잘 아는 주민들보다 비교적 주민들에게 쉽게 다가오는 토목분야의 사업이 선정됨
- 3) (절차만 주민참여) 제도개선 의견수렴 결과 부서 정규예산으로 편성가능하고 동소규모 사업과 중복 소지가 높다는 의견이 많음
 ⇒ CCTV 사업 등을 배제했던 것과 같이 부서 정규예산으로 가능한 사업은 주민참여예산에서 배제하는 것을 적극 검토
- 4) (민원 해소용 수단) 활동적이며 목소리가 큰 소수의 민원해소용 수단으로 참여예산이 활용된 경우가 있어 공공성 저해 요소임

3 참여자 현황 분석

○ (양적 평가에 그침) 주민투표에 참석한 수로 평가하였고 주요 수단으로 '동별 경쟁' 방식을 활용함

⇒ 참가자 수만 파악했을 뿐, 어떤 계층의 주민이 참여하고 성북구 내의 커뮤니티 구성 현황과 활동 등에 대한 조사나 고민이 부족

4 참여자 현황의 시사점

1) (사회자본 보유정도는 낮은 편) 대한민국의 사회자본 보유정도는 다른 나라에 비해 낮은 편



<유재원, 사회자본과 자발적결사체, 2000>



<2015 성북구 사회지표조사 보고서>

2) (저조한 자발적 결사체 가입비율) 일인당 가입한 자발적 결사체 비율이 0.3으로 미국 1.74개, 독일 1.13개에 비하여 매우 낮은 편

⇒ 자체 조사결과 거의 대부분의 주민들이 사회활동 범위가 좁은 편으로 대부분 사회경제적 요인에 기인하리라 판단

3) (구성원 간의 신뢰도도 낮은 편) 수집시점과 조사기관의 상이함에서 오는 편의(bias)를 감안하더라도 우리 사회자본 하부구조는 매우 취약한 편

구 분	미국	영국	독일	이태리	멕시코	한국
사람들은 대부분 믿을 만하다	55	49	19	7	30	40
조심하는 않으면 남에게 이용당한다	68	75	81	73	94	91

<유재원, 사회자본과 자발적결사체, 2000>

Ⅲ

비전 및 추진방향

1. 비전 및 목표

① 비 전

- 시민들이 자신의 삶에 영향을 미치는 의제들에 대하여 심사숙고하고 공적 판단을 하는 마을민주주의 공론의 장 조성
⇒ 시민성을 가진 주민들이 공적 토론과정을 통하여 지역문제를 살피고, 소통·설득·타협하면서 공공성을 가진 의사결정을 하도록 지원

② 목 표

1) 15,000명 이상 (만13세 이상 인구의 3.75%)

⇒ “전체 주민의 3% 이상이 우리마을 살림살이 결정에 참여한다!”

- ▶ 2015년 성북구 주민참여예산 최종 투표율 3.4%
- 성북구 인구 40만명 중 13,776명 투표 참여
- ▶ 2015년 서울시 주민참여예산 최종 투표율 0.9%
- 서울시 인구 1천3십만명 대비 10만명 투표 참여

2) 실질적인 권한위임으로 참여의 수준을 높여 질적으로 향상된 주민참여예산제 운영

⇒ 동네회의 활성화, 추천제 민주주의 방식 도입, 타운홀미팅 확산 운영

2. 추진방향

① (투입분야 집중) 주민결정 과정에 단순히 참여하는 것보다 제안과정에서부터 생활의제를 제안할 수 있도록 커뮤니티와의 연계 추진

⇒ (사업주제 명확화) 상시·집중제안 접수창구가 있으나 다양한 제안이 이루어지지 않아 커뮤니티 성격에 맞는 주제 제시

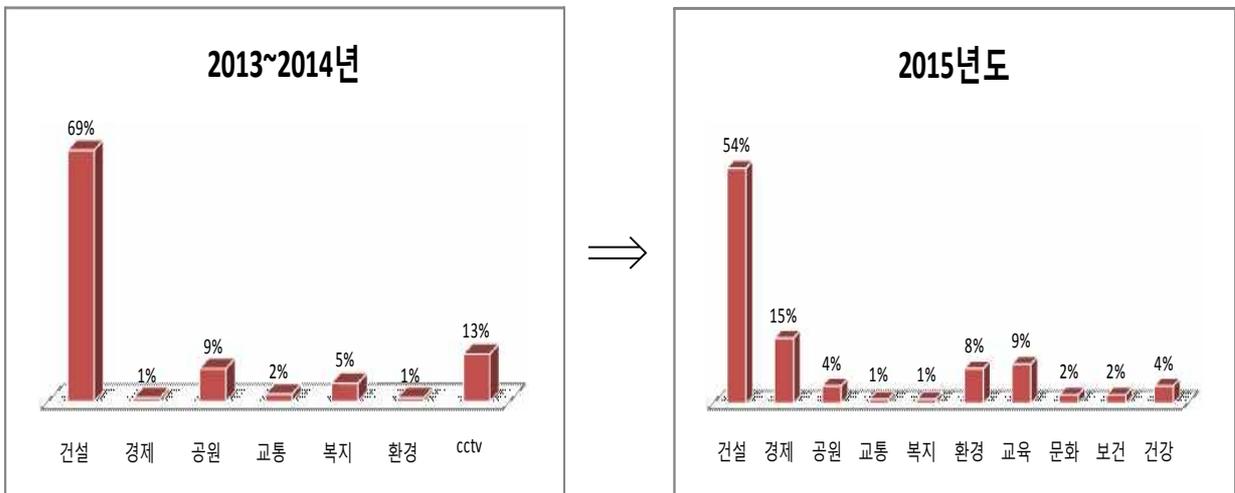
② (역량있는 시민들의 활동의 장) 다양한 아카데미와 공동체 사업을 통해 성장한 시민들이 공동체 거버넌스 속에서 의사결정 과정의 주체로 활동하는 주요의 장 역할

1 주제공모 도입의 필요성

○ 2015년 개선사항

- 1) 동단위 주민참여예산제 시행: 동별 2천만원 이내
- 2) CCTV 사업 원초적 배제
- 3) 매년 주민투표과정에서 탈락하였던 열린토론회를 통한 정책제안 분야 일정금액(1억원) 배정

○ 2015년 운영결과 (13~14년 대비) : 실질적 평등성 제고



1) 정책 분야별 안배: 그동안 한 번도 선정되지 않았던 분야 확대

- 건설 분야의 비중이 감소하고 경제·환경 분야의 증대
- 교육·문화·보건·건강 분야 최초 시행
- CCTV사업 배제(13% 차지): 도시안전과 소관사항 자체 추진

2) 지역별 안배: 지역별 격차 해소

- 동단위 참여예산제 시행으로 동별 고른 참여예산사업 시행

○ 주요시사점

- 캐나다, 미국 등은 토목·건설사업을 배제하고 사회적약자를 위한 사업을 주민참여예산사업으로 편성하고 있음

⇒ 선진국의 사례처럼 그동안 소외된 주제 분야를 정책적으로 배려하여 토목분야 일변도의 선정 현황을 개선해야 함

② 추진전략

- 예산규모: 구단위사업 6억원 중 **3억원 배정**
(총규모 12억원: 동단위 6억원 + 구단위 6억원)

구 분	구단위사업		
	일반제안	정책제안	주제공모
배정액	2억	1억	3억

- 작은 주민모임인 커뮤니티(자발적 결사체) 활용
- 토목분야를 벗어나 구정의 핵심철학인 '교육'을 주요 대상으로 선정
 - 전 커뮤니티를 대상으로 하는 것보다 구정철학과 일치하며 주민들의 욕구가 높은 '교육분야' 집중
 - ⇒ 구정의 핵심철학에 집중하여 해당 커뮤니티의 자연스런 참여 유도

③ 추진분야: '아동·청소년' (어린이 친화도시)

- 성북구 커뮤니티 현황

분 야	주 제	현 황	비 고
주거·생활공동체	도시·주거환경	5조직 112팀	
	환경·에너지	4조직 166팀	
	교통·안전	2조직 7팀	
복지공동체	아동청소년(교육)	12조직 122팀	
	복지, 건강	5조직 164팀	
문화예술 공동체	문화예술	10조직 334팀	
경제 공동체	경제, 노동	10조직 202팀	
기타	기타	9조직 278팀	

- ① 성북구는 현재 5개 분야 7개 주제의 57개 조직 1,385개의 주민 커뮤니티가 활동하고 있음
- ② 그럼에도 불구하고 자발적 생활의제 참여 및 의사결정 조직으로의 참여로 이어지지 못함
- ③ 다양한 분야에서 육성된 주민 주체들이 공공성이 높은 마을공동체 활성화를 위한 의사결정으로 연계되지 못함

4 선정이유

- (지역별 균등성) 교육 커뮤니티는 현재 20개동 고루 분포
 - 특정 지역이나 특정 이슈에 포진해 있는 다른 커뮤니티보다 우수
 - 교육분야는 서울형혁신지구 선정을 계기로 지역사회와 학교가 연계가 되어 '마을교육공동체' 조성한 상태 (20개동 - 20학교)
- (높은 공공성) 다른 커뮤니티는 조직과 해당하는 이익과 연관되어 있으나 교육은 상대적으로 공공성이 높은 편임
 - 교육관련 주제는 공공재·가치재의 성격을 띠어 예산배정도 수월
- (지속가능성) 주민참여예산제를 통하여 지속가능성 유지 가능
 - 지역사회·학교의 욕구를 주민참여예산으로 해소하되, 그 방식은 마을민주주의 방식을 적용하여 구체적인 공론의 장 조성
- (주요 관심사) 교육분야는 서울시민의 10대 주요관심사에 해당
- 해외사례

<프랑스 파리 운영사례>

- 2016년 파리지 참여예산제 5억 유로(약 6,590억원) 배정
 - 5억 유로 중 3억 유로는 빈곤지역 프로젝트 자금에 배정하여 실질적 평등 담보
 - 1억 유로는 학교 관련 프로젝트에 배당
 - ▶ 학교에서 학생들이 민주주의를 배우고 실천방안을 익힐 수 있도록 지원
 - 예산의 사용처는 시민의 투표로 최종 결정
- ⇒ 파리지 시정 목표: **민주주의와 시민성 고취로 공공성 회복을 이끌어내자!**

- 민주주의의 발전은 하루 아침에 이루어지는 것이 아닌 지속적인 투자와 관심으로 성장할 수 있음을 보여줌
- 민주주의가 생활영역 곳곳에서 다양한 방식으로 뿌리내려 마을의 공공성 회복을 이끌어 내는데 주요한 역할을 할 것으로 기대
- ⇒ **깨어있는 시민이 생활영역의 중요한 결정을 자치 방식으로!**

① 운영개요

○ 분야: 아동·청소년(교육)

⇒ (네거티브 규제 방식 활용) 주민이 아동·청소년(교육) 분야에서 제안한 사업이 부적격 심사기준에 해당하지 않으면 추진 가능

○ 규모: 3억원 배정

▶ 3억원 배정의 의미

- 3억을 최종 배정액으로 교부함이 아닌 3억의 1.3배(서울시 기준)인 3.9억원 상당을 주민참여예산총회에 상정을 보장한다는 뜻

※ 총회상정은 전체적인 사업제안에 따라 130%~150%선 결정

○ 결정: 주민투표에 의하여 결정

- 최종 배정액은 투표 결과에 따라 달라질 수 있음

○ 절차



(교육아동청소년담당관 협조)

② 운영기준

○ (원칙) 예산의 효율적 사용을 위하여 기존 아동·청소년 분야에서 추진하고 있는 부문은 참여예산사업으로 편성 제외

▶ 단순 학교시설 개보수 사업, CCTV 설치사업 불가

○ (예외) 마을교육공동체 실현을 위한 '동교동락 사업'은 예산이 편성되어 있음에도 커뮤니티의 지속가능성을 위하여 추진 가능

○ 기본 요건

- ① ‘아동·청소년 친화도시(교육) 성북 조성’과 관련한 목적일 것
- ② 마을(주민)과 학교가 연계되어 마을교육공동체 활성화에 기여하는 사업이어야 함
 - 마을교육공동체가 주체가 되어서 제안해야 함
 - 학교 단독 혹은 지역사회(마을·주민) 단독의 사업제안은 주 제공모 분야에 해당 안 되고 일반제안으로 분류함
 - 사업에 동의하는 5인 이상의 연서를 받아야 하며 학교 관계자, 지역사회 관계자임을 밝힐 것
- ③ 사업당 5천만원 이내이어야 함

○ 부적격 심사기준

▶ 일반기준

- 제반법령에 저촉되어 사업시행이 불가능한 사업
- 단년도 사업이 아닌 계속사업
- 행사성 사업: 3백만원 이내 가능

▶ 학교 내 시설·교육환경개선사업

- 학교내 시설 개보수·자산취득비의 성격을 띠는 사업 불가

③ 심사방법

⇒ 주제공모 요건과 부적격 심사기준에 해당여부 검토

- (1차 심사) 민·학·관 거버넌스에서 기본요건 해당여부 검토
 - 구성: 교육지원청 직원, 학교장, 교원, 학부모
 - 역할: 아동·청소년(교육)분야에서 제안한 사업이 지역과 주민, 학교가 삼위일체되어 마을교육공동체 활성화와 관련 있는지 검토
- (2차 부서검토) 주제공모 요건에 해당한 사업을 사업부서에 예산편성이 가능한지 여부 검토
- (3차 상정 심사) 주민참여예산위원회는 1차·2차 검토를 받은 사업을 대상으로 총회 상정여부를 검토

4 사업예시

- (민주주의 활성화) 학교에서 학생들이 민주주의를 배우고 실천 방안을 익힐 수 있는 프로그램 운영
- (어린이 안전) 학교 통학, 학교내 어린이 안전과 관련한 사업
- (학교교육) 마을과 학교가 만나는 다양한 프로그램 운영
 - ▶ 마을-학교 연계 방과 후 학교, 마을에서 배우는 사회적경제
 - ▶ 마을-학교 연계한 자원봉사단 운영, 동아리 활성화

5 기대효과

- 주민들의 참여수준 · 참여도에 마을민주주의 미래가 달려있음
 - 아동 · 청소년과 관련된 다양한 자발적 결사체들이 참여예산제 전 과정에 자연스럽게 참여하게 되고 그 과정에서 민주적 방식을 체험하게 됨
- ⇒ 학생들이 어릴 때부터 공적인 토론 과정을 경험할 공간을 제공하고 민주적 시민이 가져야 할 경청, 설득, 주장, 타협 등을 익혀 민주 시민으로서 성장하도록 함

VI 향후 일정

- 교육분야 커뮤니티 협의 · 안내
 - 교육분야 주제 공모 관련 안내: 4. 20.
 - 동별 추진단 홍보자료 발송: 4. 25.
 - 결연사업 수요조사 · 주제 공모 시작: 16. 5. ~

- 붙임 : 1. 마을-학교 결연 현황 1부.
2. 사업제안서 1부.
3. 민 · 학 · 관 거버넌스 검토 의견 1부.
4. 주민참여예산위원회 심사기준표 1부. 끝.

〈붙임 1〉 결연 현황

학교- 마을 결연 현황

동 명	결연대상학교 (20개교)		비 고
	초등학교 (8개교)	중학교 (12개교)	
성북동		삼선중	
삼선동		한성여중	
동선동		성신여중	
돈암1동		고명중	
돈암2동	정덕초		
안암동	안암초		
보문동	동신초		
정릉1동	승덕초		
정릉2동	정수초		
정릉3동		고대부중	
정릉4동	정릉초		
길음1동		길음중	
길음2동	송곡초		
종암동		서울사대부중	
월곡1동		송곡중	
월곡2동		월곡중	
장위1동		장위중	
장위2동	장위초		
장위3동		남대문중	
석관동		석관중	

〈붙임 2〉 주민 제안사업 신청서

주민 제안사업 신청서		
◆ 구 분	<input type="checkbox"/> 일반제안 <input type="checkbox"/> 주제공모(아동·청소년 교육분야)	
◆ 제안 대표자 인적사항		
성명(단체명)	주 소	연 락 처
◆ 제안사업		
사 업 명		
사업위치		
제안사업 내 용		
필 요 성 기대효과		
소요예산		

◆ 사업명 :

사업위치도

현황사진

〈붙임 3〉 사업부서 검토 서식

부서 검토 의견

◆ 제안자 No.				
성 명		전 화		
주 소		E-mail		
◆ 주민 제안사업 내용				
사업명		소요예산	000백만원	
위 치				
제안사업 내 용				
제안취지				
◆ 사업부서 검토의견				
사업개요				
소요예산	백만원	사업기간		
법령·조례 등 저촉여부	해 당 () 해 당없음 ()	※ 저촉사유 :		
부적격 심사기준 해당여부	해 당 () 해 당없음 ()	※ 부적격사유 :		
사업성평가 (타당성,시급성, 사업효과,수혜범위 등)				
종합검토결과	적 정 ()	부적정 ()		
검 토 기 관	기관명	검 토 자	확인자(부서장)	(서명)
	부서명		작성자 : 팀장	담당 (☎)

현황도 : 필요시 첨부

사 업 위 치 도

현 황 사 진

〈붙임 4〉 주민참여예산위원회 총회 상정 심사기준표

주민참여예산사업 심사기준표

○ 사업명 : _____

○ 심사자 : _____

〈 평가표 〉

항 목	평가지표	배점					점수	
		1	2	3	4	5		
필요성	이 사업은 주민편의와 효과 등을 감안할 때 꼭 필요한 사업입니까?	그렇지 않다					그렇다	
시급성	이 사업은 내년에 바로 해야 하는 시급한 사업입니까?	그렇지 않다					그렇다	
공공성	이 사업은 공익목적 달성이나 사회적 약자에 도움을 주는 사업입니까?	그렇지 않다					그렇다	
사업 범위	이 사업은 성북구 전체에 도움이 되는 사업입니까? (특정지역 수혜 여부)	그렇지 않다					그렇다	
수혜 대상	이 사업은 다수 주민에게 혜택이 돌아가는 사업이라고 생각되십니까?	그렇지 않다					그렇다	
삶의질	이 사업은 서울시민 삶의 질을 높이는데 도움이 되는 사업입니까?	그렇지 않다					그렇다	
사업비 규모	이 사업의 경우 사업목적을 달성하는데 드는 사업비가 적당한 규모입니까? (사업비 과다 여부)	그렇지 않다					그렇다	
	계							