

2020

정책개발 연구용역

최종보고서

서울특별시 시민참여예산제
활성화를 위한 연구



생활정치실천연구회
(주)제너시스템

제 출 문

서울특별시의회 생활정치실천연구회 귀하

이 보고서를 「서울특별시 시민참여예산제 활성화를 위한 연구」의 최종보고서로 제출합니다.

2020. 12.

- 연구기관 : (주)제너시스템
- 책임연구원 : 차홍석((주)제너시스템, 연구위원)
- 연구원 : 박양우((주)제너시스템, 연구위원)
- 보조연구원 : 이숙영((주)제너시스템, 연구위원)

(요약문)

서울특별시의 시민참여예산제 활성화를 위한 연구

(주)제너시스팀 책임연구원 차홍석

요 약

본 연구는 서울특별시 시민참여예산제 활성화 방안을 제시하는 것을 목적으로 진행되었다. 시민들이 예산과정에 참여하는 시민참여예산제는 시민들이 정치적 의사결정에 직접 참여한다는 점에서 직접민주주의를 갖추고 있고, 정부의 예산편성 권한을 나눈다는 측면에서는 분권적 요소를 갖추고 있다.

서울시는 2012년 시민참여예산제를 도입한 이래로 변화를 거듭해왔다. 현재의 서울시의 시민참여예산제는 '시민숙의예산'과 '시민참여예산'으로 구분되어 있다. '시민숙의예산'은 시민들이 예산 편성에 관여하여 재정민주주의를 일궈내고자 하는 것이고, '시민참여예산'은 예산이 필요한 부분에 대해서 시민들이 직접 예산을 제안하는 것이다.

'시민숙의예산'은 '숙의예산시민회'와 '온시민예산광장'과 같은 조직을 통해 이루어진다. '숙의예산시민회'는 예산 편성을 논의하는 '시민숙의예산'을 주도하며, 활동가와 일반시민을 5:5비율로 하여 구성한다. '숙의예산시민회'는 인원 수 제한이 없으며, 분야별로 나누어서 예산안을 논의한다. 관련분야에 대한 지식과 경험이 있는 활동가와 시민으로 구성하여 예산안을 검토한다는 의도를 가지고 있다. 논의된 예산안은 '온시민예산광장'을 통해 다시 검토과정을 거친다. '온시민예산광장'은 예산학교를 수료한 1,000명의 일반시민으로 구성되어 있기 때문에, '숙의예산시민회'와 '온시민예산광장'의 두 번의 논의 절차를 통해 예산 편성에 시민들이 참여하는 것이다.

요 약

‘시민참여예산’은 ‘시민참여예산위원회’를 통해서 진행된다. ‘시민참여예산위원회’는 ‘서울특별시 시민참여예산제 운영 조례’에 명시되어 있는 서울시 시민참여예산제의 주체가 되는 위원회다. ‘시민참여예산위원회’는 2020년까지는 300명으로 구성되었고, 2021년부터 관련 조례의 개정으로 인해 500명으로 확대될 예정이다. 2020년 ‘시민참여예산위원회’를 구성은 예산학교를 이수한 서울시 시민들 중 추첨을 통해 275명을 선발하였고, 나머지 25명은 시장과 시의회의 추천으로 채워졌다.

‘시민참여예산’의 진행 절차를 간략히 하면 다음과 같다. 먼저 참여예산사업을 공모하여 시민들의 제안을 듣고, 이를 검토하여 심의한다. 이때의 심의 주체는 ‘시민참여예산위원회’이다. ‘시민참여예산위원회’는 시민투표를 진행할 사업들을 선정하고, 선정된 사업들은 시민투표를 통해 지지를 확보한다. 마지막으로 ‘시민참여예산위원회’의 총회에서 ‘시민참여예산’으로 진행하게 될 사업을 선정한다.

‘시민참여예산’은 자체적으로 사업을 구분해서 진행하고 있다. 그 중 첫 번째는 광역형이고, 두 번째는 지역형이다. 여기서 광역형이란 두 자치구이상에 영향을 미치는, 다시 말해 한 지역에 국한되지 않고, 서울시 전체에도 해당될 수 있는 사업을 의미한다. 그리고 지역형은 하나의 자치구 이상에 영향을 주지 않는 사업을 이야기한다. 예산은 2020년 기준으로 광역형에는 총 400억, 지역형에는 300억이 배정되었다. 지역은 각 지역마다 자치구에는 약 10억, 그리고 동단위에는 1,000만원에서 5,000만원의 예산이 배정되어 있다.

시민참여예산제는 포르투갈 알레그레시에서 시작되어, 현재에는 뉴욕과 파리, 베를린과 알바세테와 같은 도시에서도 실행하고 있다. 해당 도시들은 시민들이 원하는 것을 예산을 통해 직접 제시하기 때문에 시민의 의도를 확인할 수 있다는 시민참여예산제의 장점을 적극활용하는 추세다. 그러나 한편으로 선진국에서 시민참여예산제를 수용할 때는 특정 집단이 시민으로 과대대표되지 않도록 경계하고 검증하는 모습을 보인다.

요 약

본 연구에서는 선진국의 시민참여예산제 도입과정을 참고하여 서울시의 시민참여예산제에 대한 개선 방향을 다음과 같이 제시하였다. 첫 번째는 ‘이해하기 쉬운 제도’다. 서울시의 시민참여예산제는 매우 복잡하다. 시민들이 이를 이해하는 것이 불가능해 보인다. 그런데 제도란 이를 지키는 행위자에게 이해되어야만 의미를 갖는다. 따라서 시민들이 이해하기 쉽게 제도 개편을 할 필요가 있다.

두 번째는 ‘대표성을 가질 수 있는 시민참여위원회’를 구성해야 한다. 시민참여위원회가 대표성을 갖지 못한다면, 시민참여예산제의 의미는 퇴색된다. 주민들이 자신들이 원하는 바를 제시하는 것이라는 원래의 의미가 특정 주민들의 이해관계를 위한 참여제도로 변질될 수 있기 때문이다.

세 번째는 ‘참여를 위한 제도’가 필요하다. 시민참여예산제의 성패는 결국 시민들의 참여에 달려 있다. 제도는 무엇을 규정하고 제한하는 의미에서도 물론 중요하지만, 행위자들의 참여를 독려하기 위해, 행위자들이 제도를 통해 동기부여 될 수 있도록 기안하는 것도 중요하다. 그리고 시민참여예산제와 같은 경우에는 이 부분이 핵심이 되어야만 한다.

개선 방향에 의거하여, 구체적인 활성화방안으로는 다음과 같은 사항을 제안한다. 첫째, ‘시민숙의예산’과 ‘시민참여예산’의 통합하는 것이 바람직해 보인다. 두 항목을 구별하는 것은 학술적이나 행정적으로 의미가 있기는 하지만, 시민들에게 불필요한 혼란을 야기할 수 있다.

둘째, 예산편성에 대한 시민들의 참여를 현실화시킬 것을 제안한다. 이는 현재 ‘시민숙의예산’으로 불리는 항목이다. 예산의 규모를 매년마다 증가시켜 현재는 서울 전체 예산의 5%인, 1조원 가까운 예산을 시민들의 심의한다고 알려져 있다. 그러나 시민들이 실제 예산편성에 대한 권한을 갖는 것은 아니다. 시민들은 논의하고 제안할 뿐 결정권한이 없다. 따라서 그 규모가 1조원이 된다고 할지라도, 현재의 시스템은 보여주기를 위한 수단일 뿐이다. 정말 예산 편성에 대한 시민들의 참여를 독려하고자 한다면, 오히려 예산 규모를 줄이고 시민들의 심의할 수 있는 예산들을 부여한 후 시민참여예산위원회에 예산 편성에 대한 권한도 같이 부여하는 것이 나아 보인다.

요 약

셋째, ‘시민참여예산’의 항목 중 지역단위로 구분된 사업의 확장을 제안한다. 특히 지역의 구분을 의원들의 지역구로 하고, 시의원들이 시민참여예산제에 참여하는 시민들의 의견을 조율해서 제안할 수 있도록 하는 방안을 제시한다. 이는 대표성을 가진 시의원과 주권자인 시민이 의견을 조율하여 시너지 효과를 낼 수 있도록 하려는 것이며, 동시에 생활 속 문제를 해결할 수 있는 좁은 지역에서 시민참여예산제를 운영하여 지역 사회에서 시민들의 관심을 불러일으키기 위함이다.

넷째, 시민참여위원회 구성 방법을 변경할 것을 제안한다. 지금의 시민참여위원회의 시민위원들은 서울시 예산학교 수료자 중에서 추첨된다. 그런데 현재 서울시의 예산학교 수료자는 총 3,000여명이기 때문에 결국 3,000명 내에서 시민참여위원회가 만들어지는 것이다. 그렇다고 해서 예산학교를 수료한 인원들이 서울시민들을 대표하는 대표성을 가지고 있는 것도 아니기 때문에 현재의 시민참여위원회의 구성은 문제가 될 소지가 많다. 여기에서는 지역구 단위의 시민참여예산제에 소속되는 지역의 시민참여위원들을 대상으로 추첨을 하여 구성하는 방안을 제시한다.

다섯째, 시민참여예산위원회가 시민참여예산을 실질적으로 총괄할 수 있도록 하며, 시민참여예산에 한하여 예산 편성에 대한 권한을 공유할 수 있도록 제안한다. 시민참여예산위원회가 대표성을 갖출 수 있다면 일정정도의 권한 부여에는 문제가 되지 않을 것으로 보인다.

여섯째, 시민참여예산지원협의회의 위상을 제고할 필요가 있다. 시민참여예산지원협의회는 시민참여예산위원회가 다소 부족할 수 있는 전문성을 제공하고 예산 협의과정에서의 자문을 구할 수 있는 위원회다. 현재보다 인원을 늘려 50명 내외로 구성하며, 서울시의회 운영위원회 전원이 소속되는 방안을 추천한다.

일곱째, ‘온시민예산광장’의 구성방법과 역할을 제고할 필요가 있다. ‘온시민예산광장’은 현재 ‘숙의예산시민회’의 심의를 교차검증하는 역할을 한다. 그러나 ‘숙의예산시민회’와 모집단이 같기 때문에 실질적인 검증이 어렵고, 그 권한 역시 제안에 그치고 있다. 시민참여예산에 대한 면밀한 검증이라는 원래의 의도를 살리기 위해서는 ‘온시민예산광장’을 ‘숙의예산시민회’나 ‘시민참여예산위원회’과 독립적으로 구성하고, 그 권한을 확대할 필요가 있다.

목 차

I . 서 론	1
1. 연구의 배경 및 목적	1
2. 연구의 범위와 방법	2
II . 주민참여예산제의 개념 및 도입배경	4
1. 주민참여예산제의 개념	4
2. 주민참여예산제의 기원과 도입	6
가. 주민참여예산제의 기원	7
나. 주민참여예산제의 해외 사례	9
1) 미국 뉴욕의 주민참여예산제	10
2) 스페인 알바세테의 주민참여예산제	10
3) 프랑스 파리의 주민참여예산제	11
4) 독일 베를린의 주민참여예산제	12
다. 주민참여예산제의 도입	12
1) 주민참여예산제의 도입 배경	13
2) 주민참여예산제의 도입 과정	14
가) 광주광역시 북구의 사례	17
나) 울산광역시 동구의 사례	20
III . 주민참여예산제의 유형과 평가	24
1. 주민참여예산제의 유형 분류	24
가. 주민참여예산제의 쟁점	24
1) 참여대상자의 범위와 선정 방법	24
2) 시민참여의 절차와 기간	25
3) 시민참여가 가능한 예산의 범위	26
나. 주민참여예산제의 유형	26
1) 시민참여를 통한 주민참여예산제의 분류	26
2) 시민참여와 예산참여범위를 통한 유형 분류	29
3) 민주적 참여, 재정운영에 대한 영향력, 참여의식 고취를 통한 분류	30

2. 주민참여예산제에 대한 사례별 평가	32
가. 포르투 알레그레의 주민참여예산제 평가	32
나. 뉴욕의 주민참여예산제 평가	33
다. 알베세테와 파리, 베를린의 주민참여예산제 평가	34
라. 광주광역시 북구와 울산광역시 동구의 주민참여예산제 평가	35
IV. 서울특별시 시민참여예산제 운영현황 및 분석	38
1. 시민참여예산제 운영현황	38
가. 시민숙의예산	38
나. 시민참여예산	43
다. 서울시 시민참여예산제 운영 조례	47
2. 시민참여예산제 분석 및 평가	49
가. 참여수준과 참여범위를 통한 분석	49
나. 민주적 참여, 재정운영에 대한 영향력, 참여의식 고취를 통한 분석	51
V. 서울특별시 시민참여예산제 활성화를 위한 제언	55
1. 시민참여예산제 개선 방향	55
가. 이해하기 쉬운 제도	55
나. 대표성을 가질 수 있는 시민참여위원회	56
다. 참여를 위한 제도	56
2. 시민참여예산제 활성화를 위한 제언	57
가. ‘시민숙의예산’과 ‘시민참여예산’의 통합	57
나. 예산평성에 대한 시민들의 참여 현실화	57
다. 지역단위의 참여예산제 확대	58
라. 시민참여예산위원회 구성 방법 변경	60
마. 시민참여예산위원회의 역할 변화	60
바. 시민참여예산지원협의회 위상 제고	61
사. 온시민예산광장의 구성 방법과 권한 변경	61
VI. 결 론	63
〈참고문헌〉	66

표 목차

〈표 2-1〉 포르투 알레그레의 주민참여예산 운영과정	7
〈표 2-2〉 포르투 알레그레의 주민참여예산제 참여도 변화	8
〈표 2-3〉 광주광역시 북구 주민참여예산제 모델 변화	17
〈표 2-4〉 울산광역시 동구 지역회의 주민참여	20
〈표 2-5〉 울산광역시 동구 시민위원들이 참석율 변화	21
〈표 2-6〉 울산광역시 동구 시민위원들의 지역별, 성별, 연령별 구성	21
〈표 2-7〉 울산광역시 동구 시민위원 학력별, 직업별 구성	22
〈표 3-1〉 시민참여의 유형	27
〈표 3-2〉 시민참여의 유형을 통한 주민참여예산제 유형 분류	28
〈표 3-3〉 시민참여와 예산참여수준을 통한 유형 분류	29
〈표 3-4〉 민주적 참여, 재정운영에 대한 영향력, 참여의식 고취에 따른 구분	30
〈표 3-5〉 광주광역시 북구와 울산광역시 동구의 참여예산제 비교	36

그림 목차

〈그림 2-1〉 광주광역시 북구 주민참여예산제 운영현황	19
〈그림 4-1〉 서울특별시 시민참여예산제 분류	38
〈그림 4-2〉 서울특별시 시민숙의예산 운영계획	39
〈그림 4-3〉 서울특별시 시민숙의예산 기본원칙	40
〈그림 4-4〉 서울특별시 시민숙의예산 추진체계	42
〈그림 4-5〉 서울특별시 시민숙의예산 운영절차	43
〈그림 4-6〉 서울특별시 시민참여예산 사업구분	44
〈그림 4-7〉 2020년 서울특별시 시민참여예산 규모	45
〈그림 4-8〉 2020년 서울특별시 시민참여예산 운영절차	46

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

현재의 대한민국은 분권과 지방자치의 시대다. 불행하게도 대한민국은 건국 이후로 중앙집권과 군사독재의 역사를 거쳐 왔다. 제도로만 도입되었던 민주주의는 시민들의 열망을 통해 이제야 꽃을 피우고 있다. 그러나 아직 현실은 녹록치 않다. 권위주의 정부에 항거하였던 민주주의의 정신은 거리에서만큼 우리의 일상생활에 녹아들지 못했다. 아직까지 대부분의 시민들은 선거를 통해 대표자를 선출하는 것으로 자신의 역할을 다 했다고 생각하는 듯하다. 그 결과 정치의 영역은 시민들의 생활과 밀접한 관계가 없는 것처럼 받아들여지고 있다.

현재 선거를 통해 대표자를 선출하는 대의민주주의에서 대한민국의 시민들을 선출된 대표자가 자신의 입장을 대변하지 못한다고 생각한다. 역사적으로 반복된 연이은 부정적 사건들은 국민들의 정치 불신을 가중시켰고, 대표자들의 대표성을 약화시켰다. 대표자가 국민들의 의사를 집약하고 정책으로 구체화시켜 이를 통해 평가받아야 하는 정치의 선순환 과정이 선거 때만 정치에 대해 관심을 가지고 선출한 대표자를 불신하며, 정치가 현실 문제를 해결할 수 없다고 생각하는 악순환의 고리로 이해되는 것이 현실이다.

지방자치와 분권은 이러한 악순환을 탈피하는 가장 바람직한 방법으로 주목되고 있다. 우리는 지역에서 일어나는 생활의 문제를 자치의원들과 함께 고민하고 해결할 수 있다. 그리고 이를 통해 시민들은 대표자가 우리의 문제에 관심을 가지고 있다는 것과 스스로의 정치적 선택이 현실에 영향을 준다는 생각을 가질 수 있게 된다. 시민들의 정치효능감이 증가하면, 이제 시민들은 직접 현실 정치에 관여하여 자신의 목소리를 통해 생활의 문제를 해결할 수 있다는 것을 이해할 것이고, 이는 결과적으로 정치적 선순환을 불러일으키고 지역 대표자들의 대표성을 강화시킬 것이다.

시민들이 직접 예산안을 제안하고 예산 과정에 참여하는 시민참여예산제¹⁾는 이와 같은 선순환을 불러 올 수 있는 중요한 제도다. 정치적 과정을 통해 정해진 모든 정책을 구현하는 데 반드시 필요한 예산의 문제에 대해서 시민들이 관심을 가지고, 또 자신이 생각하기에 필요한 예산에 대해 직접 관여한다는 것은 생활의 문제를 해결할 수 있는 직접적인 방법을 얻게 된다는 이야기와 다름없다.

시민참여예산제의 역사는 오래되지 않았다. 불과 30여년 전, 브라질의 포르투 알레

1) 시민참여예산제는 앞으로 주민참여예산제와 병행해서 사용한다. 다른 곳에서 주민참여예산제로 명칭하는 반면, 서울시에는 이를 두고 시민참여예산제로 지칭하고 있지만, 이 둘의 차이는 없기 때문이다. 다만, 서울시의 주민참여예산제를 논할 때 에는 시민참여예산제로 기술하도록 하겠다.

그레시에 가장 먼저 생겨난 것으로 알려져 있다. 따라서 우리나라에 도입된 역사도 길지 않다. 2003년 광주광역시 북구에서 처음으로 주민참여예산제를 조례를 통해 제도로 도입하였고, 서울특별시의 경우에는 2012년 ‘서울특별시 주민참여예산제 운영조례’를 제정하면서 도입하게 되었다. 짧은 역사를 가지고 있기 때문에 현재에는 모든 지방자치단체가 시행착오를 거쳐 오면서 제도를 진화시켜가는 과정에 있다. 따라서 여기에서는 지방자치와 분권, 직접민주주의와 대표자의 대표성 간의 조화라는 문제의식을 가지고 서울시의 시민참여예산제의 바람직한 개선방안을 도출하는 것을 목표로 한다.

2. 연구의 범위와 방법

서울시의 시민참여예산제의 바람직한 방안을 모색하기 위해서는 서울시 이외의 다른 자치단체에서는 이 제도를 어떻게 활용하고 있는지를 확인해야 한다. 역사가 짧아 비교할 대상이 많지 않고 연구도 축적되어 있지는 않지만, 주민참여예산제를 가장 먼저 도입한 브라질의 포르투 알레그레의 사례, 그리고 주민참여예산제를 직접 민주주의적 요소의 도입이라는 측면으로 받아들인 미국 뉴욕, 프랑스 파리, 그리고 독일의 베를린을 비롯한 선진국의 사례를 살펴보고자 한다. 또한 우리나라에서 주민참여예산제를 선도적으로 받아들인 광주광역시 북구와 울산광역시 동구의 사례 역시 좋은 분석대상이다. 우리나라의 현실에 부합하는 주민참여예산제에 대해 고민할 수 있게 해주기 때문이다.

주민참여예산제에 대한 이론적 배경들도 확인해봐야 한다. 무엇이 바람직한 것인가를 논하기 위해서는 이를 분석할 이론적 틀이 필요하다. 주민참여예산제와 같은 경우, 이론적인 논의가 활발하게 이루어진 것은 아니다. 그러나 주민참여예산제를 지방자치단체에서 의무적으로 시행하도록 한 2011년 지방재정법 개정 전후로 이론적 논의가 점진적으로 증가하고 있기 때문에 해당 내용들을 살펴봄으로써 서울시의 시민참여예산제의 나아가야 할 방향을 모색하고자 한다.

연구 방법은 기본적으로는 문헌분석에 기초한다. 지방자치가 생활 문제를 다루는 것이고, 제도라고 하는 것 역시 현실적으로 어떻게 구현이 되는지를 살펴야하기 때문에 현실에 기반한 분석을 하고자 하는 욕심은 있으나, 복합적인 상황이 여의치 않으므로 문헌 분석을 통해 연구를 진행하고자 한다. 또한 다른 곳의 사례들과 비교 분석을 통해 서울시 시민참여예산제의 긍정적·부정적 측면을 확인해보고자 한다.

마지막으로 이어지는 본론에 대한 안내를 하고자 한다. 이어지는 2장은 주민참여예산제의 개념과 도입배경에 대해서 다룬다. 제도가 생겨난 배경과 의도에 대해서 살펴보고, 우리나라와 다른 국가들에서는 주민참여예산제를 어떻게 받아들여서 운영하고 있

는지를 확인해볼 것이다. 3장에서는 주민참여예산제의 유형과 그에 대한 평가를 확인한다. 주민참여예산제에 대한 이론적 논의는 사실 이론의 영역에서 이루어지기보다 유형의 구분을 통해 이루어지고 있다. 따라서 논의된 주민참여예산제의 유형 분류를 살펴보고 이를 통해 주민참여예산제를 운영하고 있는 다른 도시의 사례들에 적용하여 평가해보고자 한다. 4장은 서울시의 시민참여예산제에 대해서 다룬다. 서울시의 시민참여예산제의 운영이 어떻게 이루어지고 있는지를 살펴보고자 한다. 본론의 마지막인 5장에서는 서울시의 시민참여예산제의 활성화를 위한 방안을 모색한다.

II. 주민참여예산제의 개념 및 도입배경

1. 주민참여예산제의 개념

현대의 정치체제는 대부분 민주주의 체제이다. 민주주의에서 국가의 주권이 국민에게 있지만, 국민들은 공간적인 제약과 생업에 종사해야 하는 이유 때문에 직접적으로 정치에 참여하기 어렵다(Weber 2013). 따라서 현대의 민주주의는 사실 국민의 권한을 위임 받는 대표자를 선출하는 대의민주주의를 통해 구현된다.

국민의 선택을 받아 권한을 위임받은 대표자들은 중요한 제약을 받게 된다. 이른바 삼권분립의 원칙이다. 국가를 통제하며 국민들에게 직접적인 영향을 줄 수 있는 강력한 권력을 한 사람이나 하나의 집단에게 양도하지 않으려는 제도적 장치가 삼권분립이다. 이것은 왕정과 귀족정 등과 같은 과거의 정치체제에서 왕과 귀족이 자신의 권력을 통해 국민들을 억압하고 핍박했던 과거의 전철을 밟지 않기 위해서 마련되었다. 국가를 통제하는 강력한 권력이 개인을 핍박해서는 아니된다는 정치적 의미의 자유주의(Locke 1996)에 착안하여 국가의 주요한 권력을 법을 만드는 입법과 법을 집행하는 행정, 그리고 사법의 영역으로 구분하여 서로의 영역을 분리시켜야 한다는 삼권분립의 원칙으로 발전된 것이다(Montesquieu 2006).

현대 사회의 또 다른 특징 중 하나는 자본주의 사회라는 것이다. 소유권이라는 개념조차 미비했을 원시사회에서 농업혁명으로 인해 자신의 땅과 물건이라는 개념에 생겨났고, 초기에는 서로의 것을 교환하는 물물교환을 주고받다가 이제 화폐라는 것을 만들어 화폐를 통해 물건과 노동력을 살 수 있게 되었다. 자신에게 필요한 물건을 직접 만들 필요 없이 자신이 잘 할 수 있는 특정 영역의 물건들만 생산하고 나머지 물건들은 화폐를 통해 구입하면 되는 것이 현대의 자본주의의 특징이며(Smith 2007), 동시에 사람들이 화폐를 통해서 모든 것을 구매할 수 있는 것처럼 느끼게 되는 것도 자본주의의 특징이다(Marx 2015).

다음과 같은 배경에서 예산은 매우 중요하다. 삼권분립을 통해 법과 정책을 집행하는 실질적이며 강력한 권한은 모두 행정부에서 독점하게 된다. 그러나 자본주의 사회에서 법과 정책을 집행하는 것은 실제로 예산을 통해 구현된다. 그리고 이 예산을 어떻게 편성하고 집행할 것인지에 대한 부분은 행정부가 제시하지만, 이를 심의하고 확정하는 것은 입법부인 의회의 역할로 남아 있다. 정리하자면, 행정부의 실질적이고 강력한 권한을 구현하는 예산에 대한 심의·확정권은 의회에 있다. 따라서 예산에 대한 심의·확정권은 강한 권력을 가진 행정부에 대한 실질적인 견제 수단이며, 동시에 실효성 있는 삼권분립을 만들어주는 요소인 셈이다.

주민참여예산제는 이 예산에 편성과 확정, 그리고 집행에 대해 시민들이 목소리를 높이는, 다시 말해 직접민주주의적 요소가 가미한 제도다. 따라서 주민참여예산제는 시민들이 예산에 대해 직접적으로 관여한다는 의미에서 직접민주주의, 시민들의 참여는 중앙보다는 실생활과 밀접한 지역에서부터 이루어진다는 점에서 지방자치 활성화, 의회, 정부, 사법부의 권력분립 상황 속에서 시민이라는 복합적인 정치 주체의 등장이라는 점에서 분권, 시민들이 직접 원하는 바를 표출한다는 의미에서 이익 표출, 그리고 문제 해결이라는 정치적 과정에 시민들이 직접 참여함으로써 스스로 민주시민으로 거듭날 수 있다는 점에서 민주시민교육이라는 복합적 의미를 갖는다.

가장 먼저 살펴볼 것은 주민참여예산제는 직접민주주의의 요소를 가지고 있다는 점이다. 대표자에게 주권을 일임하지 않고 시민들이 예산이 필요한 곳을 직접 선택하고 제시한다. 지금까지처럼 소비자로서 행정서비스를 제공 받는 수동적 역할에 그치지 않고, 스스로 필요한 물건을 제시하고 생산하는 적극적인 역할로 변모하는 것이다. 이 직접민주주의적 요소는 현대의 대의민주주의를 보완하는 기제로 작용한다. 시민들은 생업이 있고, 자신이 원하는 다른 활동들도 가져야하기 때문에 항상 정치에 매달릴 수 없다. 따라서 모든 문제를 시민들이 해결할 수는 없기 때문에 설사 직접민주주의적 요소를 도입한다고 할지라도, 스위스처럼 대의민주주의를 기본으로 하되 직접민주주의가 이를 보완하는 형태를 취할 수 밖에 없다.

시민들의 참여는 생활 속 민주주의, 풀뿌리 민주주의 활성화에 기여할 수 있다. 대한민국의 정치는 중앙집권적이다. 광복 이후 갑작스럽게 맞이하게 된 민주주의 체제에서 국가의 운영에 집중을 했기 때문에, 지역의 의견을 수렴하고 해결하는 방식보다 중앙에서 획일적인 방안을 구상하고 이를 수용하는 방식이 정착되었다. 우리가 지금도 지역을 중앙에 예속적이란 표현을 담고 있는 지방으로 표현하는 것도, 또 지방정치라고 부르는 것도 이와 같은 맥락에 의거한다.

그러나 사실 대부분의 문제는 지역에서부터 비롯된다. 지역이란 우리가 함께 살아갈 수 밖에 없는 물리적 공간을 의미하기 때문에 우린 같은 지역에서 문제를 공유하는 경우가 많다. 가령 소음이나 악취문제가 발생한다면, 그건 같은 지역에서 나와 내 이웃이 공동으로 겪는 문제이며, 동시에 해결해야 할 문제가 되는 것이다. 그럼에도 불구하고 우리는 같은 공간을 공유하기 때문에 동일한 문제의식을 가지게 되는 것을 망각한 채, 중앙의 획일화된 처방을 지방에 내려 보내는 식의 정치 행태를 가지고 있다. 주민참여예산제의 도입은 이러한 중앙 예속적 정치 메커니즘에 대한 도전이 될 것이다. 시민들이 스스로의 불편함을 해결하기 위한 방안으로 제시하는 것들은 국가적인 거대 담론보다 생활 속에서 일어나는 지역의 문제일 가능성이 높기 때문이다.

주민참여예산제는 분권의 측면에서도 의미가 있다. 권력과 권한이라는 것을 나누자는 것은 시대적 화두다. 강력한 권력이 불행을 가져올 수 있다는 역사적 경험 속에서 중앙보다는 지역에, 한 사람보다는 다수에게 권력이 돌아가는 분권형 모델이 제시되고

있다. 그런 의미에서 시민이 직접 예산과정에 참여하는 주민참여예산제는 기존의 제도화된 정치권력들과 궤를 달리하는 새로운 주체의 등장을 뜻한다. 시민들이 직접 재정 운영에 관여하게 됨으로써 지방재정의 효율성과 투명성 그리고 공정성이 제고될 수 있으며(윤영진 2014), 이는 동시에 분권을 통한 기여로 이어질 수 있다.

시민들이 자신의 요구를 명확하게 밝힐 수 있다는 점도 주목받아야 한다. 지금까지의 시민들은 단지 행정서비스의 객체였기 때문에, 단지 제공된 것을 수용하는 입장에 지나지 않았다. 그러나 주민참여예산제를 통해 시민들이 필요한 영역과 관련 예산에 대해 목소리를 내게 되면, 이제는 시민들에게는 필요한 것은 무엇인지를 파악할 수 있게 되고, 이는 나아가 중앙 및 지역의 의회와 정부가 이를 고려하여 정책입안을 할 수 있도록 만든다(정우열 2014; Koonings 2004).

마지막으로 민주시민교육의 측면에서도 긍정적 효과를 가져올 것으로 보인다. 문제를 제기하고 예산을 기획하는 과정에서 시민들은 스스로 문제의식을 가지게 된다. 그리고 스스로가 관심을 가졌던 문제가 의도한 방향으로 변화한다면, 그 과정을 통해 정치효능감을 가지게 되고, 변화하지 않는다해도 최소한의 지속적인 관심은 유지하게 될 것이다. 문제를 직접 파악하고 정치의 영역에서 이를 해결하려고 하는 것은 민주시민으로서의 갖춰야 할 중요한 소양이다.

주민참여예산제는 시민들이 예산 과정에 직접 참여함으로써 재정민주주의를 달성하는 것을 목표로 한다. 직접민주주의적 제도인 주민참여예산제는 제도적 방향에서 살펴 보자면, 지역자치 활성화와 분권, 재정에 대한 공공성 제고 등의 긍정적 측면을 가지고 있지만, 그 실효성의 측면에서는 의문이 생긴다. 시민들이 자발적으로 참여해야 한다는 것에 대한 염려와 예산과 재정 문제에 대해서 시민들이 얼마나 전문적인 지식을 갖출 수 있을지에 대한 의문은 여전히 남는다.

2. 주민참여예산제의 기원과 도입

주민참여예산제는 1988년 브라질의 포르투 알레그레에서 시작되었다. 나라마다 다르기는 하지만, 민주주의가 도입되고 정착된 시간은 적지 않고, 물건을 사기 위해 화폐를 지불하는 자본주의 사회의 역사도 짧지 않은데, 이른바 재정민주주의를 구현하겠다고 하는 주민참여예산제의 역사가 길지 않다는 것은 어떻게 보면 의아한 일이기도 하다. 여기에서는 포르투 알레그레에서 생겨난 주민참여예산제를 다른 국가의 도시들은 어떻게 수용하였는지, 그리고 나아가 우리나라에는 어느 지역에 언제 어떻게 도입되었고, 그 특징은 무엇인지를 살펴보고자 한다.

가. 주민참여예산제의 기원

주민참여예산제를 가장 먼저 시행한 곳은 브라질의 포르투 알레그레로 알려져 있다. 1988년 포르투 알레그레시장선거에서 당선된 노동당의 두뜨라 시장은 지방정부의 방만한 예산을 관리하기 위해 시민들을 예산 과정에 참여시켰고, 이것이 주민참여예산의 시초가 되었다. 브라질의 포르투 알레그레의 경우 주민들이 관여한 것은 예산 전반에 대한 모니터링이다. 예산이 잘 편성되고 집행되는 지를 시민들이 직접 참여하고 관찰할 수 있도록 하여 예산의 공정성과 투명성을 제고하고 실효성 있는 집행으로 이어지도록 한 것이다.

포르투 알레그레시에서는 이후에도 주민참여예산제를 지속하고 있다. 크게 세 조직을 통해 주민참여예산제를 운영 중인 것으로 알려져 있는데, 첫 번째 조직은 총회로써, 총회에는 모든 사람들이 참여 가능하지만, 실제로 표결권은 지역주민에게만 있다. 총회는 지방정부로부터 전년도 및 금년도 예산 계획을 수립하고, 또한 대의원 포럼과 예산평의회에 참석할 의원을 선출한다. 두 번째 조직은 대의원 포럼으로 총회를 통해 조직되며, 총회에 제출된 요구의 우선순위를 결정한다. 따라서 대의원 포럼은 주민들의 요구를 실제 지방정부와 협의하는 역할을 맡는다. 마지막으로 참여예산평의회가 있다. 참여예산평의회는 예산안이 구체화되는 곳으로 대의원 포럼을 거친 정제된 시민들의 요구와 지방정부의 실무진과 입장이 조율되고 예산 편성안이 도출된다(안성민·이영 2008; 전주상 2008).

〈표 2-1〉 포르투 알레그레의 주민참여예산 운영 과정

구분	개최시기	내용
제1차 시민총회 (지역별, 의제별)	3~4월	① 지난해 및 올해 공공투자예산보고 ② 지난해 공공투자 결과평가 ③ 예산작성방법 설명 ④ 시민들의 요구 취합 ⑤ 참여시민수에 따라 대의원 선출
대의원위원회 (지역별, 의제별 대의원 포럼)	5~6월	① 총회와 neighborhood meeting에서 요구한 사항 우선순위 결정 ② 행정부로부터 필요한 정보 취합 ③ 예산편성지침 시의회제출
제2차 시민총회	6~7월	① 시 회계보고 ② 요구사항 투자우선순위 결정 ③ 대의원 중에서 평의원선출

		(지역별, 부문별 2명)
참여예산평의회 활동과 예산안 결정	7~10월	① 참여예산평의회 활동 ② 기획실에서 예산안 구체화 ③ 평의회에서 예산안 최종확정 ④ 시장에게 제출, 실무진과 실무계획협의
시의회 예산심의	11월~다음해 7월	① 시의회 예산안심의투표, 시의회 압박 대중집회 ② 참여예산평의회(COP) 계속 활동

출처: 나중석 2005, 141

포르투 알레그레시의 시민참여예산제도의 특징은 네 가지 정도로 추릴 수 있다. 첫 번째는 1989년 이래로 지속적으로 발전해왔다는 것이다(Baiocchi 2001; Koonings 2004; 안성민 2005).²⁾ 초기에는 시 내부에서도 예산에 대한 문제의식이 있었던 일부 지역에서 시작되었지만, 2000년대에 들어서에는 16개 지역에서 확대 운영하고 있다. 두 번째 특징은 정치적 참여와 경제적인 합리성의 조화를 추구한다는 점이다(Baiocchi 2001; 안성민 2005). 시민들의 사회경제적 수준은 차이가 있고, 교육 수준 역시 격차가 크지만, 교육수준이나 사회경제적 수준이 시민참여예산제에 참여에 영향을 주는 것을 최소화하려고 한다. 세 번째 특징은 법이나 조례와 같은 제도적 기반에서 시작된 것이 아니라 시장의 행정개혁을 통해 도입되었다는 것이다(나중석 2004). 제도적 기반이 중요한 것은 사실이다. 그러나 주민참여예산제의 경우에는 제도적 기반 못지 않게 참여가 전제되어야 하는 만큼, 알레그레시의 사례는 제도적 기반을 가지고 있지 못했음에도 성공한 사례로 평가될만하다. 마지막인 네 번째는 알레그레시에서는 예산의 일부를 참여예산의 몫으로 남겨놓고, 또 나머지는 정부가 편성한 예산으로 구분했다는 점이다(Koonings 2004; 안성민·이영 2008). 이것은 정부의 예산 편성 권한과 시민참여예산제가 서로 공존할 수 있다는 것을 보여준다.

〈표 2-2〉 포르투 알레그레의 주민참여예산제 참여도 변화 1990-2001

연도	지역회의 총 출석수	주제별 회의 출석수
1990	976	
1991	3,694	
1992	7,610	

2) <표 2-2> 포르투 알레그레의 주민참여예산제의 참여도 변화 참조

1993	10,735	
1994	9,638	1,609
1995	11,821	2,446
1996	10,148	1,793
1997	11,908	4,105
1998	13,688	2,769
1999	16,813	3,911
2000	15,331	3,694
2001	18,583	3,222

출처: Iain Bruce 2018, 119

포르투 알레그레시의 주민참여예산은 브라질 전역으로 확대되었다. 브라질에서는 1992년 주민참여예산제를 시행하는 지방자치단체가 12개에 불과하였으나, 2000년에는 140여 개, 2003년에는 200여 개로 확산 되었다. 더욱이 주민참여예산제를 시행하는 지방자치단체들은 이제 더 이상 특정 정당에 국한되지 않는 것으로 나타났기 때문에(Penha 2003; 나중식 2005 재인용), 이제 브라질에서 주민참여예산제는 정당의 이념과는 무관한 실효성 있는 제도로 인식되고 있는 것으로 보인다. 알레그레시의 주민참여예산제는 나아가 1996년에는 UN에서 ‘세계의 훌륭한 40개의 시민제도’로 인정을 받았고, 세계은행에서는 알레그레시의 모델을 가장 모범적이라고 평가했다.

나. 주민참여예산제의 해외 사례

포르투 알레그레에서 시작된 주민참여예산제는 세계의 여러 도시로 확대되었다. 여기에서는 뉴욕, 알베세테, 파리, 베를린의 주민참여예산제 운영방식과 그 특징에 대해서 알아보고자 한다. 제시된 도시들의 공통된 특징은 부패가 만연한 브라질과는 다른 입장에서 주민참여예산제를 받아들였다는 것이다. 그리고 모든 주민들이 주민참여예산제에 참여할 수 있도록 다양한 방법들을 고안해내었다. 마지막으로 주민참여예산제를 통해 의결된 예산 편성안을 교차검증하는 시스템을 구축하려 하였다.

1) 미국 뉴욕의 주민참여예산제

브라질에서 처음 시작된 주민참여예산제를 미국은 시카고에서 가장 먼저 받아들였다. 이 후 보스턴과 뉴욕 등으로 확대되었는데, 이 중 뉴욕의 사례를 살펴보고자 한다. 주민참여예산제는 뉴욕에 2011년에 도입되었다.

미국에서의 주민참여예산제는 브라질의 포르투 알레그레와는 다르게 시민들이 직접 예산안을 정하고 그 우선순위를 제안하는 방식으로 이루어지는 것이 아니라 예산을 편성하는 정부의 관료들에게 시민들이 제안하는 방식으로 이루어졌다. 포르투 알레그레의 경우, 예산 편성과 집행에 대한 시민들의 불신이 주민참여예산제를 도입하게 되었지만, 뉴욕은 상황이 다르기 때문에 행정부의 예산 편성에 대한 보완으로써 주민참여예산제가 도입되었기 때문이다. 그러나 입법과 행정의 영역에 대한 시민들의 참여요구가 증가하면서 최근에는 포르투 알레그레시와 유사한 형태의 주민참여예산제가 운영되고 있다(나중식 2005).

뉴욕의 주민참여예산제의 일정을 구체적으로 살펴보면, 9월에서 10월 지구별 회의를 구성하여 주민들의 아이디어를 모으고, 주민참여 대표자를 선출한다. 그리고 10월부터 다음 해의 3월까지의 대표자 회의를 통해 관련 전문가들의 도움을 얻고 사업을 구체화한다. 구체화된 사업들은 3월에서 4월 정도에 이루어지는 주민투표를 통해 확정되게 되는데, 대표자 회의에서는 주민 투표 전 3주전까지 관련 내용을 알려야 한다. 뉴욕시의 전체 예산 대비 주민참여예산의 비율은 도입 이래 점차 확대된 것으로 알려져 있다. 최근에는 27개 지역 이상에서 주민참여예산제가 시행되고 있으며, 참여한 시민들의 숫자는 400만명 이상인 것으로 보고되고 있다(김성찬 2018)

뉴욕의 참여예산제의 특징이라고 할만한 것은 다양한 인종과 언어가 공존하는 미국, 그리고 뉴욕의 특성을 반영하여 16개의 언어로 투표용지가 작성되어 있다는 점이다. 특히 소외계층의 참여를 독려하기 위해 공공 이벤트를 수렴하고 관련 아이디어를 계속 수집한다는 점 역시 주목받을만하다. 가능하면 예산의 영역에서 언어나 인종 사회 경제적 이유 때문에 소외받는 사람이 없도록 노력하는 점이 핵심이라고 할 수 있다. 뉴욕은 이 주민참여예산제를 시의회 홈페이지를 통해 지속적으로 알리고 있고, 주민 자치 모임이라고 할 수 있는 타운홀 미팅 등을 통해 의견을 수렴하며, 관련 분야의 자문 위원들을 두어 주민참여예산제의 전문성을 위해 노력하고 있다(국회입법조사처 2019).

2) 스페인 알바세테의 주민참여예산제

스페인의 알바세테시는 2003년부터 주민참여예산제를 도입한 것으로 알려져 있다. 알바세테시에서는 일주일마다 22개 운영위원회로 개최되는 참여포럼을 통해 주민참여 예산제를 진행하는데, 시민들은 참여포럼을 통해 크게 세 가지 방식으로 주민참여예산

제에 참여한다. 첫 번째 방법은 참여포럼에서 2주마다 행해지는 예산회의에 자신의 의견을 직접 제출하는 방법이다. 여기서의 예산회의는 주민들의 의견을 밀도 있게 수렴하기 위해 2달에 한번 정도는 직접 현장을 방문하여 이루어진다. 두 번째 방법은 시민단체를 활용하는 방법이다. 포럼에 참석하고 있는 시민단체를 통해 예산에 대한 아이디어를 실현시킬 수 있다. 세 번째 방법은 각 가정에 우편으로 제공된 양식에 기입하는 방법이다. 알바세테시의 경우, 우편을 통해 시민들의 의견을 수렴하기 때문에 발송된 양식을 기입하여 참여포럼에 송부함으로써 시민들은 주민참여예산제에 참여할 수 있다.

알바세테시의 사례에서 주목할 만한 부분은 상시로 주민참여예산제를 위한 사무실을 운영한다는 점이다. 정확하게는 주민참여예산제만을 위한다기보다 참여포럼을 위한 사무공간을 유지하고 있으며, 정부에서는 두 명의 상근 직원에 대한 급여와 각종 사무비용을 지원한다. 여기서 두 명의 상근 직원은 알바세테시에서 파견한 한 명의 공무원과 시민단체에서 실무를 맡는 나머지 한 명으로 구성되어 있다. 알바세테시의 주민참여예산제의 또 다른 특징은 학생들에 대한 교육 차원에서도 주민참여예산제를 진행하고 있다는 점이다. 각 학교에서 한 명의 대표자를 뽑아서 참여예산 모임을 진행하며, 시장은 학생들이 사업을 제안하는 행사에 참여하여 주민참여예산제의 공공성과 지속성을 유지하려고 한다(김성찬 2018). 알바세테시의 주민참여예산제의 마지막 특징은 온라인을 통한 주민자치예산제의 운영이다. 최근 알바세테시에서는 참여포럼을 통한 의견 수렴이외에도 온라인을 통해 주민참여예산제를 운영하고 있다. 시민들은 주민참여예산제도 온라인 플랫폼을 통해 정보를 제공 받고, 자신의 의견을 제시하며, 다른 사람이 제시한 의견에 대해 투표할 수 있다(국회입법조사처 2019).

3) 프랑스 파리의 주민참여예산제

파리는 지방정부와 지방의회에 대한 불신을 타파하기 위해 주민참여예산제를 전격적으로 도입했다. 나아가 파리는 2014년에는 50억 유로의 예산을 주민참여예산제에 할당하였다. 이는 파리 전체 예산의 5%에 해당하는 것으로 세계에서 주민참여예산으로 가장 큰 규모이다. 파리의 주민참여예산제는 온라인과 오프라인을 통해 참여할 수 있다. 온라인 참여방법은 온라인 플랫폼을 통해 이루어지며, 시민들은 예산에 대한 자신의 의견을 제출하고 다른 사람의 의견에 전자투표를 할 수 있다. 오프라인은 워크숍을 통해 필요한 사업을 제안하고 이에 대해 투표를 하여 예산안에 포함될 사업을 선정한다.

파리는 주민참여예산위원을 무작위로 선정하여 대표성과 투명성을 담보하려고 하였고, 예산 참여위원회와 협의회에서 주민참여예산에 대해 자문함으로써 전문성 역시 갖추려고 한다. 주민자치조직인 근린모임 등에서 지역단체와 연계하여 주민참여예산제에 대한 의견을 주고받을 수 있다고 알려져 있다. 파리의 적극적인 노력으로 인해 파리

의 주민자치예산제는 해를 거듭할수록 성장하고 있는데, 2017년에는 파리시민 1,375명이 2,446개의 예산안을 제시하였고, 67,000여명이 투표하여서 188개의 주민참여예산안을 도출하였다(국회입법조사처 2019).

4) 독일 베를린의 주민참여예산제

베를린시는 주민참여예산제를 2005년에 받아들인 것으로 알려져 있다. 베를린 시민들은 세 가지 방법을 통해 주민참여예산제에 참여할 수 있는데, 첫 번째는 온라인상에서 인터넷을 통해 이루어지고, 두 번째는 구역회의에 나가 자신의 의견을 피력할 수 있는 방법이다. 마지막으로 세 번째는 우편을 통해 주민참여예산에 대한 의견을 구역회의에 전달하는 것이다. 간단하게 일정을 덧붙이자면, 4월 1일부터 7월 30일까지는 사업에 대해 제안을 하고, 이 후에는 제안에 대해 지속적으로 토론하고 이를 발전시킨다. 인터넷을 통해서 제시된 안에 대해서는 댓글들을 통해 자유롭게 평가하고 토론할 수 있고, 구역회의에서도 역시 토론을 통해 우선순위를 정하도록 되어 있다. 9월 1일부터 16일까지는 발전된 제안들을 놓고 투표에 들어가는데, 인터넷과 거리에서 투표를 이루어지며, 최종적으로는 인터넷 10개, 13개 구역에서 구역마다 5개씩 65개, 다 합쳐서 75개의 제안들을 선정하여 예산에 대한 심의·확정 권한이 있는 시의회로 보내진다.

베를린시의 주민참여예산제의 특징은 두 가지다. 첫 번째 특징은 주민참여예산제에 참여할 수 있는 주민 요건이 개방적이라는 것이다. 베를린에서는 연령, 인종, 성, 사회경제적 지위에 상관없이 참여할 수 있을뿐더러, 지역에 사는 외국인들 역시 주민참여예산제에 참여할 수 있다. 또 하나의 특이할만한 점은 참여예산이 대표성의 문제를 가지지 않도록 제도적 장치를 두텁게 갖추고 있다는 것이다. 예산안은 구역회의와 인터넷을 통해 공론화과정을 거쳐야 하고, 또 투표를 통해 선정된다. 그런데 베를린에서는 이에 그치지 않고, 75개의 제안에 대해서 주민의 10%가 참여하는 여론조사를 다시 실시한다. 이는 특정 이익집단이 예산을 획득하기 위해 주민 전체의 의견을 왜곡하는 현상이 나타나는 것을 막기 위함이다. 심지어 이렇게 주민참여예산제를 통해 예산안이 확정되면, 그 실행을 다음해가 아닌 2년 후에 하는 것으로 알려져 있다. 이 역시도 주민참여예산안에 대한 충분한 고민이 이루어졌는지 살펴보기 위함이기 때문에 베를린에서의 주민참여예산제는 대표성과 공정성을 얻기 위해 지난한 과정을 거친다고 할 수 있다(김성찬 2018).

다. 주민참여예산제의 도입

주민참여예산제가 우리나라에 도입된 것은 불과 20여년 전이다. 주민참여예산제는

재정민주주의에 대해서 관심이 있었던 시민단체와 기초단체장의 의지로 대한민국에 도입되었다. 여기에서는 주민참여예산제가 국내에 도입된 배경과 그 목적, 그리고 도입 과정 등을 살펴보고자 한다.

1) 주민참여예산제의 도입 배경

우리나라는 1991년 지방의원 선거, 1995년 지방자치단체장 선거를 계기로 지방자치시대의 문을 열었다. 중앙집권적인 정부가 국민의 삶을 침해하고 억압할 수 있는 역사적 교훈 속에서 시민들이 생활 속에서 필요한 부분을 채워나가도록 하기 위해 기안된 것이었다. 현재에도 지방자치는 분권과 풀뿌리 민주주의, 민주시민교육과 맞닿아 지속적으로 발전하고 있지만, 항상 좋았던 모습만 보인 것은 아니었다. 지방자치 초기에는 지방정부와 지방의회는 있었지만, 시민들의 정치적 요구를 집약하고 집행하는 본연의 역할을 수행하지는 못하였다. 오히려 선심성 짙은 방만한 예산과 집행이 이루어졌던 것도 사실이다. 실제로 1997년 경제정의실천시민연합(이하 경실련) 경제정의연구소에서는 지방정부의 예산안에 대해 문제의식을 가지고, 지방의회의 예산 심의과정을 감시하는 예산 감시운동이 시작되었고(한국지방행정연구원 2018), 1998년에는 ‘참여자치 21’이라는 시민단체가 광주광역시 소재의 5개 구의 예산안을 언론에 공개하여 자치단체장의 업무추진비를 줄였던 적도 있다(국회입법조사처 2019).

지방재정의 방만한 운영이라는 문제를 자세히 살펴보면, 그 안에는 지역 토착세력 및 이익단체와 공직자들 간의 비리 구조화, 사업비 과다책정으로 인한 예산 낭비, 공무원의 공직 기강 해이로 인한 공금 횡령, 업무 추진비와 같은 경상적 경비의 비효율적인 운용 등이 포함된다. 그런데 이러한 문제들은 단지 재정문제로 국한되지 않는다. 지역의 토착세력이나 이익단체들은 지방의회와 자치단체장에 출마하는 정치인들에게 당선을 위해 협조를 하면서 동시에 이권을 얻으려 하며, 이를 통해 선출된 지방정치 엘리트들은 다시 이들의 이권을 정당화해주는 악순환의 고리로 이어지게 된다(임동욱 2003; 전주상 2008 재인용). 더욱이 이 악순환의 고리는 애초에 기획되었던 시민과 가장 가까운 정부, 시민의 생활 문제를 밀접하게 관찰하고 해결할 수 있는 지방정부의 기획의도와 정면으로 배치되는 것으로 지방정부와 지방의회의 정통성과 지방선거의 권위를 위협받을 수 있는 근본적인 문제를 안고 있는 것이다.

주민참여예산제는 이와 같은 문제의식 속에서 도입되었다. 시민들이 직접 예산 과정에 참여하는 참여예산제는 따라서 크게 두 가지 목적을 가지고 시행되었다고 판단할 수 있다. 첫 번째는 지방재정의 악순환을 극복하고 재정을 효율적으로 운용하기 위함이고, 두 번째는 지방정부와 지방의회 기능을 복원하고 보완하기 위함이다.

지방재정에 대한 문제의식은 주민참여예산제가 도입된 근본적 배경이라고 할 수 있다. 포르투갈 레그레시에서도 같은 이유 때문에 주민참여예산제가 생겨난 것이기 때문이다. 따라서 주민참여예산제의 목적에 대한 논의 중 상당수는 바로 이 지방재정의 효

율성과 투명성 공정성을 제고하는 것에 초점이 맞춰져 있다(곽채기 2003; 나중식 2005; 안성민 2006).

지방정부와 지방의회의 역할을 보완하는 목적 역시 중요하다. 사실 주민참여예산제가 처음 도입된 브라질의 포르투 알레그레의 경우와 다르게, 선진국의 도시들은 이미 상당히 투명하고 공정한 지방재정을 유지하고 있었기 때문에 주민참여예산제를 의회와 정부의 정치적 역할을 보완하기 위한 목적으로 받아들였다. 단지 행정서비스를 공급받기만 하던 시민들은 이제 자신들이 원하는 것을 재정의 형태로 구현할 수 있게 되었고, 지방자치단체와 지방의회는 참여예산제를 통해 시민들이 원하는 바를 확인하고 이를 구현함으로써 정치적 의미의 정당성을 강화시키고 그 정치적 책임을 분산시킬 수 있게 되었다. 어떻게 보면 풀뿌리 민주주의와 분권이 시대의 화두로 떠오른 지금, 그리고 부정부패로 얼룩졌던 과거와 다르게 여러 분야에서 선진국으로 거듭나고 있는 지금의 대한민국에서는 정치적 과정을 보완하기 위해서 도입되었다는 두 번째 이유가 더 적합해 보이는 측면이 있다.

2) 주민참여예산제의 도입 과정

대한민국에서 주민참여예산제에 대한 논의가 본격적으로 시작된 것은 2002년이다. 2001년 8월 민주노동당은 서울지부를 통해 ‘예산참여시민위원회 설치 및 운영에 관한 조례’ 제정을 위한 캠페인을 벌인바가 있으며, 2002년 6월 13일 치러진 전국지방선거에서 주민참여예산제를 정당의 주요 공약 중 하나로 제시하면서 공론화가 이루어졌다(김웅 2003; 곽채기 2007 재인용).

주민참여예산제를 실제로 가장 먼저 실시한 곳은 광주광역시 북구다. 광주광역시는 2003년에 주민참여예산제를 도입하였고, 다음해인 2004년 3월에는 ‘주민참여예산제 운영조례’를 제정하여 참여예산제에 대한 제도적 기반을 구축하였다(곽채기 2007).³⁾ 이어서 2004년 6월에는 울산광역시 동구에서 그리고 2004년 9월에는 충북 충주에서 주민참여예산제에 대한 조례가 제정되었다.⁴⁾ 시민사회의 노력과 주민자치에 대한 관심이 더해지면서 주민참여예산제는 참여정부에 들어서 중앙 정부 차원으로 논의가 활성화되었다. 먼저 참여정부의 정부혁신지방분권위원회에서는 ‘참여정부 지방 분권 추진 로드맵(2003. 7. 4.)’을 제공하였다. 그리고 2003년 7월, 행정안전부에서 개최된 전국 시·도 기획관리실장 회의에서 예산에 대한 주민참여를 독려했고, 이듬해인 2005년 8월에는 지방재정법 39조에 “지방자치단체의 장은 대통령령이 정하는 바에 따라 지방예산편성과정에서 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행할 수 있다”고 명시함으로써 주민자치예산제가 시행될 수 있는 법적 근거를 마련하였다(곽채기

3) 광주광역시 북구 주민참여예산제 운영조례(2004. 3. 25. 제정, 조례 제647호)

4) 울산광역시 동구 주민참여예산제 운영조례(2004. 6. 10. 제정, 조례 제291호), 청주시 청주시민참여기본조례(2004. 9. 24. 제정, 조례 제2330호)

2011; 홍종현 2013)5).

지방재정법 개정으로 인해 주민자치예산제는 확산되었다. 더욱이 지방자치단체들을 감독하고 관리하는 행정안전부가 매년마다 정기적으로 시행하는 ‘지방재정분석평가’에 ‘주민참여조례 제정 및 시행’을 평가지표로 포함시키면서 전국의 지방자치단체들은 주민참여예산제에 대한 조례를 제정하고 이를 시행하였다(홍종현 2013). 특이할만한 점은 당시 광역자치단체 소속의 기초의회에서는 주민참여예산제를 적극 시행한 반면, 광역자치단체 소속이 아닌 기초의회에서는 이를 외면했는데, 이로 인해 참여예산제의 시행을 위해서는 단체장을 포함한 관련 기관 종사자들의 관심이 필수적이라는 사실이 재확인되었다(강윤희 2011).

2011년 8월, 지방재정법 개정으로 인해 주민자치예산제에 대한 의무 조항이 신설되었다. 이로 인해 모든 지방자치단체에서는 주민참여예산제를 의무적으로 시행해야 하는 상황이 되었다. 더욱이 앞으로 주민자치예산제는 더 중요하게 다루어질 것으로 보인다. 문재인 정부가 제시한 100대 국정과제 중 75번째 과제인 ‘지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권’을 이루기 위한 구체적 방안 중 하나로 주민참여예산제의 확대가 제시되고 있으며,6) 2018년 3월에는 주민참여예산제의 범위를 예산 편성과정에서 예산 과정으로 전면 확대하는 지방재정법 개정안이 통과되었기 때문이다. 2018년 3월에 개정된 지방재정법에는 이외에도 주민참여예산위원회와 주민참여예산기구 등을 둘 수 있다는 근거 조항, 지방자치단체장이 주민참여예산제를 통해 수렴한 주민의 의견을 지방의회에 제출해야 한다는 의무조항 등이 포함되어 있다.

지방재정법 39조 전문

〈지방재정법〉

제39조(지방예산 편성 등 예산과정의 주민 참여) ① 지방자치단체의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방예산 편성 등 예산과정(「지방자치법」 제39조에 따른 지방의회의 의결사항은 제외한다. 이하 이 조에서 같다)에 주민이 참여할 수 있는 제도(이하 이 조에서 “주민참여예산제도”라 한다)를 마련하여 시행하여야 한다. 〈개정 2015. 5. 13., 2018. 3. 27.〉

② 지방예산 편성 등 예산과정의 주민 참여와 관련되는 다음 각 호의 사항을 심

5) 2005년 정부가 제출한 지방재정법 개정안에서는 주민참여예산제 시행을 의무로 규정하고 있었으나, 국회의 행정자치위원회의 법률안 심의과정에서 다소 완화된 형태로 수정되었다. 당시의 전문위원 심사보고서에는 주민참여예산제의 의도와 필요성은 인정하지만, 다른 제도적 기반 없이 도입되었다가는 형식적인 조항에 그칠 수 있다는 내용이 담겨있다(곽채기 2011).

6) 국무총리 정부업무평가위원회 (http://www.evaluation.go.kr/psec/np/np_2_1_2.jsp#page4) 최근검색일 2020. 12. 4.

의하기 위하여 지방자치단체의 장 소속으로 주민참여예산위원회 등 주민참여예산기구(이하 "주민참여예산기구"라 한다)를 둘 수 있다. <신설 2018. 3. 27.>

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. <개정 2014. 5. 28., 2018. 3. 27.>

④ 행정안전부장관은 지방자치단체의 재정적·지역적 여건 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체별 주민참여예산제도의 운영에 대하여 평가를 실시할 수 있다. <신설 2015. 5. 13., 2017. 7. 26., 2018. 3. 27.>

⑤ 주민참여예산기구의 구성·운영과 그 밖에 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다. <신설 2018. 3. 27.>

[전문개정 2011. 8. 4.]

[제목개정 2018. 3. 27.]

주민참여예산제의 진화는 진행 중이다. 자치와 재정의 투명성과 공정성을 위한 직접 민주주의적 요소인 참여예산제는 많은 부침을 겪어오면서도 뿌리를 튼튼히 내리고 있다. 제시된 지방재정법 제39조 1항에서 주민참여예산제가 영향을 미치는 범위를 지방자치법 39조의 지방의회의 의결사항 이외의 사항을 제한한 것을 보면, 이제는 그 뿌리가 대의민주주의의 기본요소와 맞닿아 서로간의 조화로운 보완을 모색해야 할 때다. 더욱이 이는 실효성이 있는 주민참여예산제를 일구어야 하는 과제와 동시에 진행되어야 한다. 따라서 서울특별시의 주민참여예산제에 대한 정책제안을 하기 위해 우리나라

에서 먼저 이를 선도적으로 도입한 광주광역시 북구와 울산광역시 동구의 사례를 구체적으로 살펴보고자 한다.

(1) 광주광역시 북구의 사례

광주광역시 북구의 주민참여예산제는 구청장의 지시로 도입되었다. 2003년 5월부터 구의회를 대상으로 사전 설명회를 개최하였고, 구청의 공무원들도 설득하였다. 2003년 8월에는 공청회를 개최하여 주민참여예산제 도입에 대한 공개적인 논의를 시작하였다. 공청회 이후 지방재정에 대해 문제의식을 가지고 있었던 시민단체들이 함께 참여하여 제도화시키는데 기여한 것으로 알려져 있는데, 특히 1998년 자치단체장의 업무추진비에 대해 문제를 제기했던 ‘참여자치 21’이 주된 역할을 한 것으로 알려져 있다. 또한 2003년에 제정된 주민참여예산에 대한 조례 역시 시민단체에 제공한 초안에 기초한 것으로 알려져 있다(곽채기 2007).

2003년에는 주민참여조례가 실질적으로 운영되지는 못하였다. 그러나 첫 걸음이라고 할 수 있는 예산관련 정보는 공개되었다. 광주광역시 북구는 각 부서별 예산 요구서를 공개하였고, 시민들은 홈페이지 등을 통해 언제든지 이를 확인할 수 있었다. 광주광역시 북구는 또한 공개된 예산 요구안에 대한 시민들의 의견을 수렴하고 ‘예산참여시민위원회’를 구성하여 이를 반영하였다. 2003년 당시 ‘예산참여시민위원회’는 일반주민 37명, 주민자치위원 54명, 시민단체 8명, 직능단체 33명 등으로 총 132명이었으며, ‘예산참여시민위원회’를 거친 예산안은 ‘지방재정계획심의위원회’의 심의를 통해 보다 종합적이면서 전문적인 최종검토를 마친 후 편성되었다(곽채기 2007).

2004년부터는 제정된 조례를 바탕으로 본격적인 주민참여예산제가 시행되었다. 제도화의 의미는 지방자치단체장이나 지방의회의원들과 같이 담당자의 변화에도 불구하고 사업의 지속성을 가지게 해주는 중요한 작업이었다. 주민참여예산제의 성과는 주민들의 예산에 대한 제반 지식과 참여, 그리고 대표성을 갖기 위한 여러 형태의 정치적인 수렴과정에 달려 있었기 때문에 2004년부터 광주광역시 북구에서는 주민예산학교를 운영하였고, 여러 형태의 토론회를 통해 주민들의 의견을 수렴해나갔다(곽채기 2007).

〈표 2-3〉 광주광역시 북구 주민참여예산제 모델 변화

구분	조례제정이전단계 (2003년 ~ 2004년 3월)	첫 번째 제도화단계 (2004년 4월 ~ 2006년 5월)	두 번째 제도화단계 (2006년 5·6월)
예산정보공개 범위 및 방법	- 세입세출예산편성 요구서 - 세입세출예산안	- 세입세출예산편성 요구서 - 세입세출예산안	- 세입세출예산편성 요구서 - 세입세출예산안

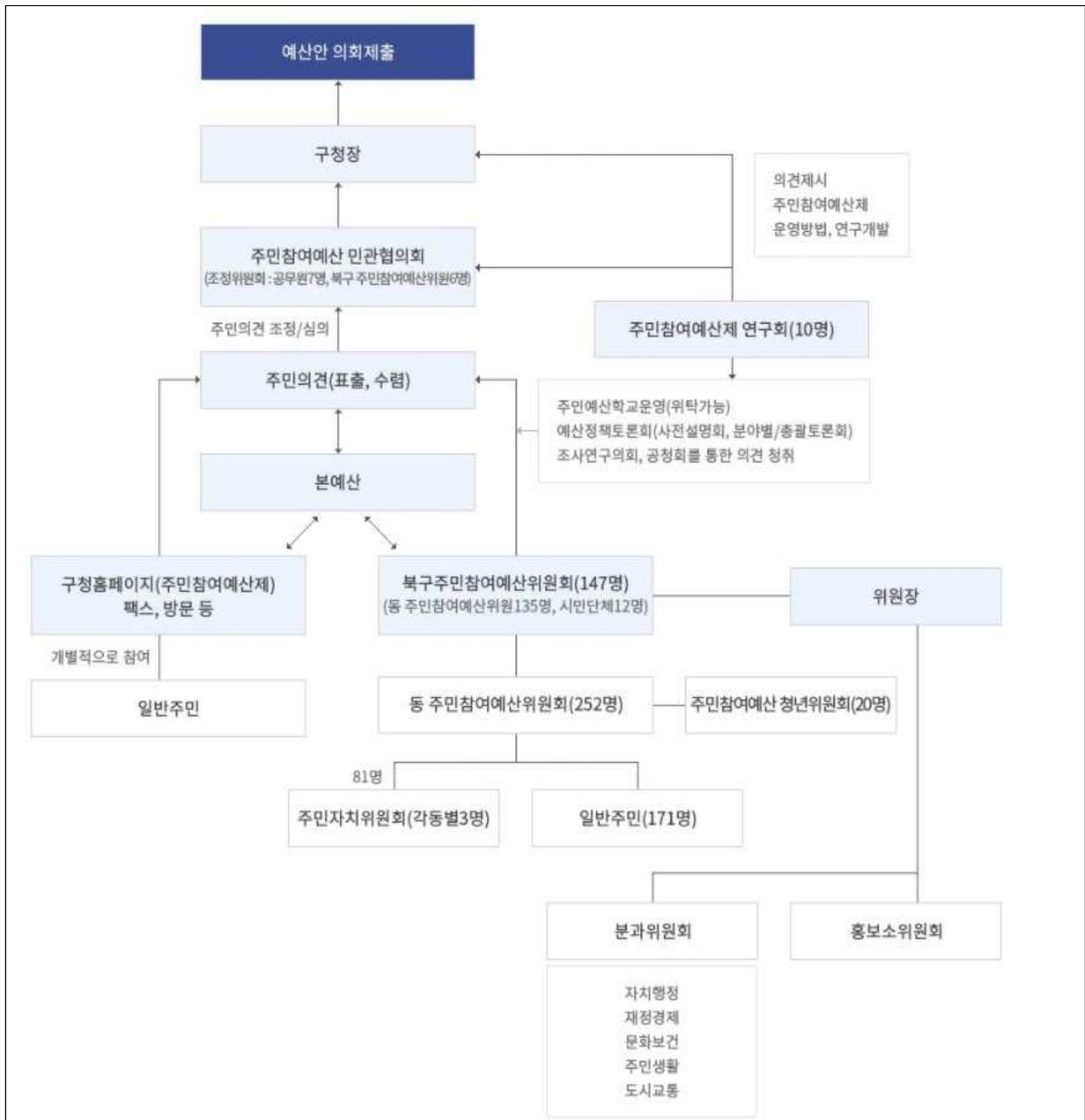
예산 참여 위원회	예산 참여 시민 위원회	- 추천 및 공모 132명 ① 공모를 통한 일반주민 37명 ② 주민자치위원회 추천 54명 ③ 비영리민간단체 추천 8명 ④ 직능단체 33명	- 추천 및 공모 80명 ① 공모를 통한 일반주민 44명 ② 주민자치위원회 추천 26명 ③ 비영리민간단체 추천 10명	- 추천 100명 이내 ① 지역회의가 추천한 인원 ② 비영리민간단체 추천위원
	예산 참여 지역 회의	없음	없음	- 동별 7~10명 ① 동 주민자치위원회 추천 3명 ② 주민공모위원 4명 이상 * 공모 선정위원은 인구에 따라 변화 (동 인구 2만명 미만은 3명, 2만명 이상은 1만명당 1명 추가)
수렴된 주민의견 조정 심의기구	- 지방재정계획심의위원회	- 지방재정계획심의위원회	- 예산참여민관협의회의 인원 비율은 2006. 6. 28. 개정된 조례에 명시	
주민참여예산 제연구회 구성	8명	9명	9명	
기타	- 2004년도 주민참여 예산제 도입을 위한 조례제정의 중요한 토대 제공	- 예산토론폰방 설치	- 보궐위원 선정기준 마련 - 참여주체 확대 - 예산토론기능강화	

출처 : 광채기 2007, 182.

전국 최초의 조례인 2003년 ‘주민참여예산제 운영조례’는 2006년 개정되었다. 주민들의 참여를 효과적으로 이끌어내지 못했고, 무엇보다 예산평성과정에서의 주민의 참여가 실효성이 있는 ‘자치’의 의미라기보다 지방자치단체의 정당성을 강화시켜주는 ‘형식적 수단’으로 기능했기 때문이다. 이런 문제의식은 ‘광주광역시 북구 주민참여예산제

도 운영 성과평가'를 위한 시민토론회에서 공론화되었고, 2006년 상반기 이를 구체화하여 조례개정안을 도출했다(곽채기 2007). 2006년 개정된 조례안의 핵심은 지역회의 설치 및 구성에 대한 조항이 신설되었다는 점이다. '동 주민자치위원회'에서 추천한 3인의 위원과 공개모집 절차에 의해 선정된 4인 이상의 위원을 합쳐 10인 이내로 지역회의를 구성하여 지역문제에 대한 주민의 참여가 실효성 있게 이루어질 수 있도록 노력했다.

〈그림 2-1〉 광주광역시 북구 주민참여예산제 운영현황



출처: 광주광역시 북구 주민참여예산 홈페이지

또 하나 주의깊게 살펴봐야 할 점은 ‘예산참여민관협의회’가 신설되었다는 것이다. ‘예산참여민관협의회’는 구청장이 위원장, 부구청장이 부위원장을 맡고 구청의 관련분야 공무원들이 위원으로 위촉된다. ‘예산참여민관협의회’는 주민참여예산제를 현실적으로 구현할 건설적 비판자 역할을 수행하면서 동시에 예하에 주민참여예산연구회를 두어 예산에 대한 주민들의 의견을 수렴해가는 역할을 한다.⁷⁾

2006년 개정된 조례안 이후로도 광주광역시 북구는 2019년 9월까지 15번에 걸쳐 조례안을 개정하였다. 그러나 큰 틀에서의 변화는 없고, 지역회의에 참여할 수 있는 주민의 기준이라든지, 예산정책토론회의 명문화라든지의 세부 요건이 다소 변화하였을 뿐이다. 따라서 현재 광주광역시의 주민참여예산은 <그림 2-1>과 같이 이루어진다.

(2) 울산광역시 동구의 사례

울산광역시 동구는 우리나라에서는 광주광역시 북구에 이어서 두 번째로 주민참여예산제를 받아들인 것으로 알려져 있다. 당시 구청장인 이갑용 구청장은 민주노동당 소속으로 “지방권력은 곧 단체장의 권력으로 인식되며 단체장이 가진 가장 큰 권력은 예산권과 인사권”이라고 이야기할 정도로 재정민주주의에 대한 관심이 있었고, 당시의 지방선거에서도 주민참여예산제를 선거 공약으로 제시한 것으로 알려져 있다. 결과적으로 울산광역시 동구의 주민참여예산제 도입 역시 소속단체장인 구청장의 의지 없이는 이루어지기 힘들었던 것으로 보인다(안성민·이영 2008).

울산광역시 동구는 2004년 6월, ‘울산광역시 동구 주민참여예산제 운영 조례’를 제정하였다. 그러나 현재에는 최초의 조례안을 확인하기 어렵고, 2006년 5월 개정된 조례부터 확인이 가능할 뿐이다.⁸⁾ 안성민과 이영의 연구에 따라 2004년부터 2006년까지의 울산광역시 동구의 주민참여예산제 운영을 간략하게 살펴보면 다음과 같다.

<표 2-4> 울산광역시 동구 지역회의 주민참여(2004-2006)

	참여인원	참여대상	참여율(%)
2004년	224명	185,383명	0.12
2005년	260명	184,599명	0.14
2006년	285명	185,954명	0.15

출처: 안성민·이영 2008, 210

7) 광주광역시 북구 주민참여예산제 운영조례(2006. 5. 10. 개정, 조례 제703호)

8) 자치법규정보시스템 홈페이지 참고 (<https://www.elis.go.kr/>) 최근 검색일: 2020. 12. 5.

〈표 2-5〉 울산광역시 동구 시민위원들의 참석률 변화(2005-2006)

분과위원회	2005년		2006년	
	참여인원 (참석대상)	참여율(%)	참여인원 (참석대상)	참여율
1차	56명 (77명)	72.7	51명 (67명)	76.1
2차	147명 (193명)	76.2	134명 (186명)	72.0
3차	48명 (77명)	62.3	51명 (67명)	76.1
총 참여인원	251명 (347명)	72.3	263명 (320명)	73.8

출처: 안성민·이영 2008, 210

〈표 2-6〉 울산광역시 동구 시민위원들의 지역별, 성별, 연령별 구성(2005)

지역	성별		연령				합계
	여자	남자	31-40	41-50	51-60	61이상	
남목1동	3	4	0	4	3	0	7
남목2동	3	3	1	3	1	1	6
남목3동	2	4	2	1	3	0	6
대송동	5	4	3	5	1	0	9
방어동	5	5	4	4	2	0	10
일산동	2	6	1	4	2	1	8
전하1동	2	5	0	5	1	1	7
전하2동	4	3	0	5	1	1	7
전하3동	3	4	3	2	2	0	7
화정동	5	3	1	5	2	0	8
관외	0	2	2	0	0	0	2

합계	34	43	17	38	19	3	77
----	----	----	----	----	----	---	----

출처: 안성민·이영 2008, 211

〈표 2-7〉 울산광역시 동구 시민위원 학력별, 직업별 구성(2005)

성별	학력			직업				
	고졸이하	초대졸	대졸이상	주부	정년퇴직	회사원	자영업	전문직
남자	30	1	12	0	5	16	17	4
여자	23	2	9	30	0	1	3	0
합계	53	3	21	30	5	17	20	4

출처: 안성민·이영 2008, 210

울산광역시 동구에서 2004년부터 2006년까지 실제로 어떻게 운영을 하였는지는 파악하기 어렵다. 다만 1,2,3차 분과위원회로 구성되어 있는 것으로 보아 현재와 비슷하게 운영한 것으로 추측할 수 있다. 시민참여예산에 참여한 시민 참여위원들이 어떤 경로를 통해서 선발되었는지도 확인하기는 어렵다. 지역별로 시민위원의 수를 고르게 선정하려고 한 것은 분명해 보이지만, 한편으로 학력과 직업별 분포를 살펴보면 성별과 연계되어 특정 직업 층에 편중되어 있다는 사실도 확인할 수 있다.

2004년 이후 ‘울산광역시 동구 주민참여예산제 운영 조례’는 4번의 개정을 거쳤다. 현재의 조례는 2019년 10월에 개정된 것으로 그 내용을 살펴보면 아래와 같다. 먼저 울산광역시 동구의 주민참여예산제는 크게 세 조직을 통해 구현되는데, 그 중 첫 번째는 ‘주민참여예산시민위원회’다. ‘주민참여예산시민위원회’는 100명 이내로 구성되며, 위원회 위원들은 ① 위원회의 참여를 희망하는 주민으로서 공개모집절차에 의해 선정된 사람, ② 동 주민자치위원회가 추천한 주민, ③ 시민·사회·직능단체, 기관 등의 추천을 받은 사람으로 이루어진다. ‘주민참여예산시민위원회’는 분과위원회를 구성할 수 있으며, 분과위원회는 시기별로 3차에 걸쳐 열린다. 1차는 7~8월 중, 그리고 2차는 10월 중, 마지막으로 3차는 11월 중에 열리며, 마지막 3차 분과위원회 이후 총회를 열어 예산안 편성안을 의결하는 절차를 가진다.

두 번째 조직은 ‘주민참여예산지역회의’다. ‘주민참여예산지역회의’는 예산에 대한 지역주민들의 의견을 수렴하기 위한 조직으로 ‘주민참여예산시민위원회’가 열리기 전인 6월경에 개최되며, 이곳에서 시민위원들은 지역주민과 해당 동의 시민위원들로부터 지역에 필요한 사업에 대한 설명을 듣게 된다.

마지막 조직은 ‘주민참여예산협의회’다. ‘주민참여예산협의회’는 구청장과 부구청장 그리고 구청의 국장들로 이루어져 있으며, 시민들의 예산 요구안을 총괄적으로 심의하고 조정하는 역할을 수행한다. ‘주민참여예산협의회’의 개최시점은 11월 중으로, ‘주민참여예산시민위원회’의 3차 분과위원회 및 총회와 시기적으로 밀접하게 연관되어 있다.⁹⁾

2장에서는 주민참여예산제의 개념과 도입배경에 대해서 알아보았다. 먼저 주민참여예산제 가지고 있는 의미와 기원, 그리고 해외 사례를 살펴봄으로써 이해를 넓히고자 하였다. 나아가 우리나라에 도입된 배경과 시기 그리고 절차들을 확인해보고, 우리나라에서 주민참여예산제를 선도했다고 알려진 광주광역시 북구와 울산광역시 동구의 사례를 통해 주민참여예산제의 현 상황에 대해 이해하고자 하였다. 이어지는 다음 장에서는 주민참여예산제의 유형별 분류와 그에 대한 평가를 정리함으로써, 바람직한 주민참여예산제의 틀을 마련하고자 한다.

9) 울산광역시 동구 주민참여예산제 운영조례(2019. 10. 31. 개정, 조례 제958호), 울산광역시 동구 2020년 주민참여예산제 운영계획 참조.

Ⅲ. 주민참여예산제의 유형과 평가

1. 주민참여예산제의 유형 분류

주민참여예산제의 역사는 오래되지 않는다. 이걸 단지 우리나라의 도입된 역사를 이야기하는 것이 아니라, 세계적으로도 마찬가지다. 따라서 바람직한 주민참여예산제에 대한 고찰을 위해서 많은 자료들을 참고할 순 없다. 사례가 제한적이기 때문이다. 그러나 제한된 사례에서도 그 차이를 비교분석하며 주민참여예산제가 나아가야 할 방향을 찾고자 하며, 그러기 위해서는 주민참여예산제를 유형별로 구분하는 것이 선행되어야 한다.

가. 주민참여예산제의 쟁점

시민들이 예산 과정에서 자신의 목소리를 낼 수 있게 되는 주민참여예산제는 시작된 이래로 여러 형태로 이루어졌다. 어떤 지역에서는 예산 편성권을 가지고 있는 지방정부가 시민의 의견을 단지 참조하였고, 어떤 지역에서는 예산 편성에 대한 시민들의 목소리를 반영하는데 초점을 맞추었으며, 때로는 이 둘을 연계해서 활용하였다. 더욱이 시민들의 관여할 수 있는 예산의 범위도 고민해볼 문제다. 따라서 여기에서는 쟁점이 될 수 있는 문제들을 큰 틀에서 이야기하고자 한다.

1) 참여대상자의 범위와 선정 방법

주민이 직접 재정에 관여하는 주민참여예산제에서 가장 먼저 살펴봐야 할 부분은 참여대상자의 범위와 선정 방법이다. 시민들이 정말로 주민참여예산제에 참여하고 있는지, 그리고 할 수 있는지를 살펴봐야 한다. 모든 시민들을 대상으로 해야만 열린 의미에서 주민참여예산제가 정당화될 수 있다. 특정 계층이나 집단에게만 개방적이고 나머지 시민들에게 폐쇄적이라면, 또한 시민참여위원을 모집하면서 그 절차적 방법이 공개되어 있지 않고 일부에게만 알려진다면, 실제로 주민참여예산제의 취지와는 부합하지 않는다.

다음으로 살펴봐야 하는 점은 대표성 문제다. 국가재정이나 지방재정과 같은 공공의 재정을 운용함에 있어서 가장 중요한 것은 바로 대표성이다. 그 대표성을 담보하기 위해서 선출직 공무원인 정부수반과 국회의원, 그리고 지방자치단체장과 지방의회가 예산에 대한 편성 및 심의 의결권을 가지고 있게 되는 것이다. 여기에 직접 민주주의적

요소를 갖춘 주민참여예산제는 대의민주주의보다 정통성을 가진 시민들이 예산에 관여하기 때문에 바람직한 것으로만 인식될 수 있다.

그러나 이 문제는 간단하지 않다. 국가와 지역의 대표자들은 최소한 국민들이 참여하는 선거라는 제도를 통해 공식적으로 선출된 대표자다. 그런데 시민들은 주권자이지만, 대표자는 아니다. 구체적으로 다시 설명하자면, 시민들은 주권자이다. 그러나 시민 개인이 모두 주권자이기 때문에 시민 개인은 자신의 주권을 임의로 행사할 수 없다. 다른 시민들 모두 주권자이기 때문이다. 이를 조율하고 합의하는 주체로 정치적 엘리트들이 선거를 통해 선출되어 대표자가 되는 것이다. 그런데 시민들이 자신이 주권자임을 근거로 대표자의 권한이면서 의무였던 예산에 대한 권한들을 가져가는 것은 민주주의와 부합하는 듯 보이지만, 오히려 비민주적인 것이다.

만약 시민들이 주민참여예산제에 대한 잘 인지하고 못하고 특정 계층이나 집단이 이를 통해 자신의 의견을 이야기하는 형태가 된다면, 크게 두 가지 문제가 야기된다. 첫째 문제는 주민참여예산제에 참여하는 시민들이 지방정부의 공무원의 입장을 대변하는 역할만 하게 될 수 있다는 것이다. 이것은 주민참여예산제의 취지와 어긋날 뿐 아니라 기존의 민주주의 본질적 개념을 역행하는 부패를 낳을 것이다. 두 번째 문제는 주민참여예산제에 대해 잘 알고 있는 특정 집단의 시민들은 참여할 때 발생한다. 여기서 주권자는 모든 시민이 아니라, 주민참여예산제를 잘 알고 참여하는 시민이 되는 셈이며, 이는 대표성이 없는 개인 혹은 집단들이 스스로만 주권자라고 이야기하는 형태와 다름없게 된다.

두 가지 문제를 들어서 참여대상자의 범위와 방법에 대한 논점을 짚어 보았다. 그러나 이는 주민참여예산제가 불필요하다거나 없어져야 할 제도라고 말하는 것이 아니다. 단지 주민참여예산제가 올바르게 도입되기 위해서는 참여하는 시민참여위원들의 대표성이 일정정도 담보되어야 한다는 것을 의미한다.

2) 시민참여의 절차와 기간

시민참여의 절차와 기간 역시 중요하다. 대표성이 있는 시민들이 참여위원으로서 주민참여예산제에 관여한다고 해도, 그들이 적절한 판단을 할 수 있는 절차적 과정과 기간이 담보되어야 한다. 구체적으로 이야기하자면, 시민들이 예산 편성안을 구성할 때 참여하게 되는지, 아니면 편성된 예산안에 대한 평가를 하는지, 아니면 단지 우선순위를 정하게 되는지, 아니면 정해진 예산 편성안에 대해서 조언을 하는 역할을 하는지에 따라 구분될 수 있을 것이다.

주민들이 예산 편성안이 제시될 때부터 참여하게 된다면, 실제로 주민들이 미칠 수 있는 영향력도 커질 것이나, 이렇게 되면 전문성의 문제, 다시 말해 시민들은 어디서부터 주체적으로 할 수 있는가에 대한 문제와 함께 생각해야만 한다. 그렇다고 하여 시민들은 전문성이 부족하기 때문에 편성된 예산안에 대한 조언 차원의 역할에 그친다

면, 주민참여예산제는 실효성이 없는 제도로 남을 수 밖에 없다.

결과적으로 주민참여예산제를 채택하고 있는 국가와 도시들은 이 중간 즈음 어딘가에 서 제도를 구성할 가능성이 높다. 실제로 우리 시민들의 역량은 어떤지, 나아가서 우리의 재정에 대한 불신은 어느 정도이고, 공무원들의 부패에 대한 인식이 어느 수준인지에 따라 그 정도가 결정되어야 할 것으로 보인다.

3) 시민참여가 가능한 예산의 범위

주민참여예산제를 통해 시민들이 관여할 수 있는 예산의 범위도 살펴봐야 한다. 가령 광역자치단체에서 주민참여위원으로 선정되었다면 광역자치단체 전체의 예산에 대해서 관여할 수 있는 것인지, 아니면 광역자치단체 내에서도 시민위원이 관여된 특정 지역의 예산에만 관여할 수 있는 것인지에 따라 구분이 가능할 것이다.

또한 예산의 성격에 대해서도 파악해볼 필요가 있다. 주민참여예산제에서 시민이 참여 가능한 예산의 범위를 일반회계로 고정할 것인지 통합재정에 대한 수준까지 끌어올릴 것인지에 대한 문제도 있다. 시민 참여가 가능한 범위는 그것이 지역일 경우에는 지역 대표성에 대한 부분과 연계해서 생각해야 할 것으로 보이고, 예산일 경우에는 전문성과 연계해서 고민해야 할 것으로 보인다.

나. 주민참여예산제의 유형

실제로 행해진 주민참여예산제의 개별 사례들을 평가하기 위해 주민참여예산제의 유형에 대한 논의들을 살펴보고자 한다. 연구자들은 시민참여와 시민과 정부와의 관계를 통해 주민참여예산제의 유형을 구분하였고, 여기에 참여예산의 범위를 구체화시켜 발전시키고 하였다. 또한 유형을 구분하기보다 주민참여예산제의 핵심 요소들을 ‘민주적 참여’, ‘재정운영에 대한 영향력’, ‘참여의식 고취’로 규정하고 이 요소들을 통해 주민참여예산제를 평가하고자 하는 논의도 있다.

1) 시민참여를 통한 주민참여예산제의 분류

대의 민주주의의 보완하기 위한 하나의 대안으로써 참여민주주의는 항상 논의의 대상이었고, 따라서 시민의 참여 역시 연구의 대상이었다. 무엇을 기준으로 시민의 참여를 구분해야 하는지, 나아가 그 중 어떤 방법이 바람직한 참여인지에 대한 논의를 우선 살펴보고자 한다. 먼저 Arnstein은 참여의 방식을 기준으로 시민참여의 유형을 실질적 참여, 형식적 참여, 비참여로 구분한다. 어떤 방식이냐에 의거하여 실질적인 참여가 이루어질 수도 있고, 반면 형식적인 참여가 이루어질 수도 있다는 것이다 (Arnstein 1969). Zimmerman은 참여의 자발성에 주목한다. 참여란 형식보다도

동기가 중요하기 때문에 능동적인 참여와 수동적인 참여로 구분되어야 한다고 말한다 (Zimmerman 1986). Lyons와 Lowery는 Zimmerman의 참여의 자발성에 대한 기준을 받아들이면서도 이를 세분화하여 적극적 참여, 중도적 참여, 소극적 참여, 참여거부의 의 네 형태로 시민참여의 유형을 구분하였다(Lyons & Lowery 1989). Nabatchi는 기존의 관점을 수용하면서도 현실적인 고려를 덧붙인다. 그에 따르면 참여란 전통적 참여와 직접적 참여로 구분할 수 있는데, 여기서 전통적 참여란 선거와 같이 주어진 상황에서 참여하는 것을 의미하고, 직접적 참여란 기준에 주어진 전통적인 참여 이외의 경우에도 참여하는 것일 일컫는다(Nabatchi 2012). 마지막으로 Langton은 시민참여를 다른 관점에서 바라본다. 지금까지의 주장들이 대부분 시민참여의 정도에 초점이 맞춰져있었다면, Langton은 시민들이 정부와 어떤 관계에 속해 있는지가 중요하다고 판단한다. 만약 정부가 주도적으로 시민의 참여를 이끌어낸다면 정부주도적이고, 시민이 주도적으로 참여한다면 시민주도적인 참여라고 구분한다 (Langton 1979).

〈표 3-1〉 시민참여의 유형

학자	분류	기준	시민참여유형
Arnstein	시민들의 참여정도	참여의 방식	실질적 참여 형식적 참여 비참여
Zimmerman		참여의 자발성	능동적 참여 수동적 참여
Lyons & Lowery		참여의 적극성	적극적 참여 중도적 참여 소극적 참여 참여거부
Nabatchi		참여의 적극성	전통적 참여 직접적 참여
Langton	시민과 정부와의 관계	참여의 주도자	정부주도형 참여 시민주도형 참여

출처: 선소원 2020, 72

나중식은 시민참여의 유형으로 제시된 시민들의 참여정도와 시민과 정부와의 관계라는 두 가지 틀에 주목하면서 주민참여예산제에 대한 유형을 ① 정부주도형, ② 민·관 협의형 ③ 주민권력형으로 구분한다. 여기서 정부주도형은 정부가 예산에 대한 주도권

을 그대로 가지고 있으며, 시민들은 예산에 참여는 하지만 실질적으로 영향을 주는 못하는 유형을 이야기한다. 예산민원실 운영과 같이 시민들의 의견을 수렴하는 절차적 과정이 있을지라도, 이를 구현할 조직이나 위원회 등이 없기 때문에 기존의 예산안 편성과 다를 바 없는 형태라고 봐도 무관하다.

민·관 협의형은 정부와 시민들이 쌍방향 소통이 가능한 형태를 이야기한다. 공청회, 예산에 대한 자문 등을 통해 정부와 시민은 소통을 할 수 있다. 그러나 민·관 협의형에서 주도적 입장을 취하는 것은 여전히 정부다. 정부는 참여방법과 방식 절차 등에 대한 안내를 하여 주민들의 참여를 유도하게 된다. 정부가 주도한다는 점에서는 정부 주도형과 같지만, 실질적으로 주민들의 의사를 반영할 수 있는 예산 체계를 갖추고 있다는 점에서는 정부주도형과 다르다. 민·관 협의형은 시민들이 적극적으로 참여하는 적극적 협의형과 적극적으로 참여하지 않는 소극적 협의형으로 다시 구분된다.

마지막으로 주민권력형이 있다. 주민권력형에서는 예산 안에 대한 절차와 방법 등을 정부가 주도하지 않는다. 시민이 직접 지역의 예산을 어떻게 처리하여 편성할지를 결정할 수 있는 그야말로 주민들이 자기 지역의 예산에 대해 고민하고 생각해서 편성과 제출하는 형태의 방법이라고 할 수 있다.

〈표 3-2〉 시민참여의 유형을 통한 주민참여예산제 유형 분류

구분 \ 참여 유형	정부주도형	민·관 협의형		주민권력형
		소극적협의형	적극적협의형	
예산결정권한	관료	협의를 의한 관료 의사결정		주민
의사전달유형	하향적 (정보제공형)	쌍방향 (협의형)		쌍방향 (적극형)
참여도구와 기제	정보공개	민원방, 설명회, 협의회, 공청회		시민예산위원회
참여정도	형식적 참여단계 (정보제공, 상담, 회유)	주민권력 초기 단계 (협동)		주민권력단계 (권한 위임, 주민통제)
개념 및 범위	형식적 참여예산제도	주민참여예산제도		

출처: 나중식 2004, 463

단지 주민이 참여한다는 관점에서 보면 세 가지 유형 모두 주민참여예산제라고 불려도 무방할 것이다. 그러나 정부주도형은 그야말로 정부가 기존의 방법대로 예산안을 편성하는데 있어서 형식적인 절차로 주민참여를 끼워 넣은 형태이기 때문에 주민참여예산제로 부르기 어려운 측면이 있다. 따라서 나중식은 정부주도형은 주민참여예산제에서 제외하면서도 기존의 주민참여예산제에 대한 협의의 정의인 주민권력형에서 민·관 협의형까지를 모두 주민참여예산제라고 이야기 한다(나중식 2004;2005).

2) 시민참여와 예산참여범위를 통한 유형 분류

시민참여 유형을 통해 주민참여예산제의 유형을 분류한 것에는 기본적으로 동의하면서도 참여예산이 범위에 대해서는 문제제기가 있었다. 아무래도 주민참여예산제는 재정민주주의적 요소와 심의민주주의 및 참여민주주의적 요소의 혼합물이다보니, 재정민주주의의 관점에서 바라보면 세금에 대한 권리를 주민들이 온전히 누리고 있는지에 대한 의문이 들 수밖에 없고, 나아가 과연 어디까지 참여예산제의 범위를 설정해야 하는지에 대한 논의로 나아가게 된 것이다. 따라서 광채기는 기존의 시민참여에 따른 주민참여예산제에서는 주민참여 수준과 깊이라고 하는 측면을 간과한다고 이야기하며 새로운 틀을 제시한다(광채기 2005).

〈표 3-3〉 시민참여와 예산참여수준을 통한 유형 분류

구분 \ 참여수준	주민협의	민·관 공동결정	주민주도결정
단위사업			⑤
일반회계	①	③	
통합재정	②	④	

출처: 광채기 2005, 13

〈표 3-3〉에서 살펴볼 수 있듯이 시민참여와 예산참여수준을 통한 분류는 총 다섯가지로 나뉜다. 일반회계에 대해서 주민들의 의견을 경청하는 것이 ①번 유형이라면, 일반회계에 대해서 주민들의 의견을 듣는 것에 그치지 않고, 민관이 협의 후 결정하는 것은 ③번 유형이다. 문제제기를 한 광채기는 주민참여예산제에 대한 가장 바람직한

형태로, 시민들이 일반회계뿐 아니라 통합재정에 대해서도 관여할 수 있으며 민·관이 협의를 통해 예산을 편성해야 하는 ④번 유형을 제시하였다. 그리고 ⑤번 유형은 단위 사업에 한하여 주민들이 직접 어떤 곳에 예산을 사용할지를 정하고 정부는 그 예산 편성요구를 받아 사업을 추진하는 유형으로 2004년 서울시 강남구에서 행해진 것으로 알려졌다(곽채기 2005).

곽채기는 주민참여예산제에 대한 네 가지 원칙을 적시한다. 첫 번째는 “모든 시민에게 참여할 권리를 부여할 것”, 두 번째는 “주민참여절차와 제도는 지방자치단체와 주민의 공동노력을 통해 설계하되, 그 운영과정에서는 주민대표기구에게 주도적이고 자율적인 역할을 부여할 것”, 세 번째는 “예산편성과정에서의 의사결정 기준은 민주성과 전문성을 적절히 조합할 것”, 네 번째는 “시민참여과정은 모두 공개하는 것을 원칙으로 할 것”이다. 이 네 가지 원칙에 의거하여 참여예산의 범위를 일반회계에서부터 통합재정으로까지 점진적으로 확대하는 것이 바람직하다고 이야기한다(곽채기 2005). 주민이 모든 예산에 참여할 수 있도록 하자는 매우 이상적인 주민참여예산제 모형을 제시한 셈이다.

3) 민주적 참여, 재정운영에 대한 영향력, 참여의식 고취를 통한 분류

이번에 살펴볼 것은 유형에 대한 분류를 했다가보다, 주민참여예산제를 평가하기 위해 ‘민주적 참여, 재정운영에 대한 영향력, 참여 의식 고취’라는 세 가지 기준을 제시한 논의다. 안성민과 최윤주는 바람직한 주민참여예산제에 대한 논의를 위해 기존 유형에 따른 분류를 따르지 않고, 더 포괄적인 기준을 제시했다. 그 중 첫 번째인 민주적 참여는 ‘참여의 범위’와 ‘참여의 방법’이라는 두 가지 재분류가 가능하다. ‘참여의 범위’는 민주적 참여가 가능한지, 불평등한 참여의 사례는 없었는지, 혹은 소수자들이나 사회적 약자에 대한 소외는 없었는지를 살피는 것이고, ‘참여의 방법’은 실제로 참여를 통해 시민들의 의사가 반영될 수 있는지를 확인하는 것이다.

〈표 3-4〉 민주적 참여, 재정운영에 대한 영향력, 참여의식 고취에 따른 구분

	검토기준	검토방법
주민들의 민주적 참여	참여의 범위: 민주적 참여	- 불평등한 참여 여부: 시민위원들의 성격 검토 - 불평등한 영향력 여부: 성, 교육수준, 직업이 결정에 미치는 영향력 검토
	참여의 방법: 실제적 참여	- 주민들의 역할: 참여예산제도의 의사결정구조 검토 - 참여예산제도에 대한 시민위원, 공무원, 시민단체 평가
참여의	효율적인	- 주민제안사업의 반영 정도 검토

결과가 재정운영에 미친 영향력	자원배분	- 분과위원회 우선순위 결정 결과 분석 - 참여예산제도를 통해 편성된 예산안과 참여예산제도 이전에 편성된 예산안 비교 검토
주민들의 참여 경험이 가져오는 변화	참여민주주의의 기반 강화	- 참여주민들의 참여인식 변화 - 참여주민들의 참여의 방법 변화 검토

출처: 안성민·최윤주 2009, 1373.

다음으로는 ‘재정운영에 대한 영향력’을 통해 주민참여예산제를 평가한다. 주민들이 제안한 사업이 반영되었는지, 반영되었다면 기존의 예산안과 변경된 예산안은 어떤 차이가 있는지, 나아가서 주민참여예산제를 통해 예산 운영이 더 효율적이고 바람직했는지를 확인해야 한다는 이야기다. 마지막 분석들은 ‘시민들의 참여 의식 고취’다. 직접 민주주의적 요소, 참여민주주의에 대한 개념을 바탕으로 가지고 있다보니, 주민참여예산제는 참여민주주의를 통해 구현됨과 동시에 참여민주주의를 촉진할 수 있는 역할을 한다. 따라서 기존의 대의민주주의에서 불만을 표현했던 시민들이 참여를 통해 정치적 효능감을 더 가질 수 있는지, 그에 따라 다른 참여로 이어질 수 있는지를 살펴볼 수 있을 것이다.

민주적 참여, 재정운영에 대한 영향력, 참여의식 고취라는 기준을 통해 주민참여예산제를 살펴보고 하는 시도는 기존의 유형에 따른 분류보다는 현 실태에 더 근접한 분석이 가능할 수는 있다. 유형에 따른 분류와 평가는 아무래도 다양할 수 있는 사례들을 유형이라는 틀에 가두어서 평가하는 것이기 때문에 유형보다는 포괄적 기준이 현상을 그대로 파악하는데 유리할 수 있다는 이야기다. 그런데 다음과 같은 방식의 문제는 평가나 파악할 준거가 마땅치 않다는 한계를 가진다. 제시되어 있는 검토방법 중에서 실질적인 검토는 참여의 범위와 방법, 즉 시민위원들의 성격이나 의사결정구조를 통한 파악 정도까지만 가능할 것으로 보인다(안성민·최윤주 2009).

효율적인 자원배분은 예산 활용에 대한 결과론적 평가이기 때문에 주민참여예산제의 평가와는 부합하지 않는 측면이 있다. 예산에 대한 평가는 결국 예산을 통한 사업의 평가와 연계될 것인데, 사업은 예산 이외에 많은 변수가 작용하기 때문이다. 또한 주민참여예산제에 참여하는 주민들이나 심지어 관련 분야의 전문가들 역시 예산의 효율적 배분을 목표로 하지만 그 목표를 달성하지 못하는 경우가 허다하다. 마지막으로 시민들의 ‘참여의식 고취’는 중요한 변수임에는 분명하지만, 그 파악을 위한 방법은 더 고민이 필요한 부분으로 보인다.

2. 주민참여예산제에 대한 사례별 평가

주민참여예산제에 대한 사례별 평가를 하고자 한다. 지금까지 주민참여예산제에 대한 우리나라와 해외사례를 알아보고, 이에 대한 준거로서 기능할 주민참여예산제의 유형에 대한 논의를 살펴보았다. 따라서 여기에서는 주민참여예산제를 사례별로 평가해봄으로써 우리가 추구해야 할 ‘바람직한 주민참여예산제’를 조금이나마 더 명확하게 인식할 수 있도록 범위를 좁혀 나가하고자 한다.

가. 포르투 알레그레의 주민참여예산제 평가

이미 언급했듯이 주민참여예산제는 포르투 알레그레에서 생겨났다. 포르투 알레그레시가 이 생소한 제도를 받아들인 이유는 대표자에 대한 불신 때문이다. 브라질은 25년간 권위주의 군부통치 기간을 거쳐왔고, 긴 터널 지나친 끝에 민주적 과정을 통해 1988년 지방선거를 치렀다. 해당 지방선거에서 노동자당의 후보가 대거 당선이 되는데, 그들의 고민은 고착화된 권위주의적 요소를 제거하고, 민주주의 정당성을 복원하는 것이었다. 따라서 포르투 알레그레시에서 주민참여예산제라는 실험적 시도를 통해 재정운영에 대한 권리를 주민들에게 개방한 것은 다른 도시의 사례와 다른 배경 속에서 이루어진 것이다(전주상 2008).

포르투 알레그레시의 주민참여예산제는 다른 곳의 참여예산제보다 개방적이고, 재정의 공정성을 추구하며 시민참여위원들의 참여가 가능한 예산 범위도 넓은 편이다. 시민 총회와 대의원포럼, 그리고 참여예산평의회 3중의 구조 속에서도 대표성을 잃지 않기 위해 시민 총회에서 지역주민의 의견을 취합하여 대의원포럼과 예산평의회에 참석할 시민위원들을 선정하는 방식은 주목할 만하다.

포르투 알레그레시의 주민참여예산제는 시민들의 참여정도에 있어서도 매우 긍정적인 평가를 받을만하다. 이유는 민주주의에 대한 열망 속에서 주민참여예산제가 도입되어 주민들의 참가동인이 분명하고, 그에 따라 주민참여예산제가 지속적으로 확대되었다는 것을 들 수 있다. Nabatchi가 참여의 적극성에 따라 구분한 선거와 같은 전통적 참여와 적극적 참여의 틀에 비추어보더라도, 포르투 알레그레시의 주민참여예산제는 적극적 참여에 해당하는 사례다. 시민들은 참여를 형식적으로 하지 않으며, 특정 계층이나 대표되는 것을 염려한다. 또한 사회경제적 수준이 낮은 시민들도 주민참여예산제에 참여할 수 있도록 적극 독려하는 것은 포르투 알레그레시에서의 참여는 형식적 절차나 보여주기 식이나 실질적인 주민참여라는 것을 반증한다.

주민 참여정도 뿐 아니라 주민이 실질적으로 예산에 관여할 수 있는 제도적·절차적 과정 역시 잘 갖춰져 있다. 시민들은 시 정부가 제공하는 예산에 대한 정보를 확인할

수 있으며, 참여예산평의회를 통해 예산안이 최종 확정되는데 관여할 수 있다. 이는 시민들의 참여 정도가 재정운영에 영향을 미칠 수 있음을 의미하며 동시에 정부주도형, 민·관 협의형, 주민권력형의 유형 구분에서는 주민권력형에 가까운 사례라는 것을 뜻 한다. 다만 우리는 시민참여위원들이 관여할 수 있는 예산이 어느 수준까지인지를 정확하게 확인할 수 없다. 다만, 애초에 재정의 투명성과 공정성에 대한 문제 때문에 도입된 만큼 이 곳에서는 예산 참여 수준을 확대한다고 하더라도 큰 반발이 있기 어려울 것이라고 추정할 수 있다. 또한 주민참여예산제를 재정운영이 그렇지 않을 때보다 나아졌는지를 인식하기 어렵지만, 포르투 알레그레의 경우에는 주민참여예산제의 도입 전에 재정상황이 워낙 좋지 않았기 때문에 과거보다는 발전되었다고 평할 수 있다.

마지막으로 참여민주주의적 요소와 기존의 정부의 예산안 편성과 의회의 심의 권한과의 충돌의 입장에서 포르투 알레그레시의 사례를 살펴보고 한다. 포르투 알레그레시의 주민참여예산제에서 주목할만한 부분은 애초에 예산안을 편성할 때, 주민참여예산제를 통해 구현할 예산과 정부가 편성할 예산이 구분되어 있다는 점이다. 따라서 필요한 부분에 대한 예산 편성을 하되, 그에 대한 감시는 시민들이 함께 하는 형태라고 이해할 수 있겠다. 정부도 법과 정책을 집행하기 위해서는 조직과 자금이 필요하기 때문에 예산 편성에 대한 정부의 권한과 시민들의 참여를 통한 권한을 구분하는 것은 좋은 모형으로 보인다. 다만, 한 가지 기억해야 할 것은 브라질의 포르투 알레그레의 사례에서는 의회가 제 역할을 하지 못하여 언급되지 않았지만, 예산의 심의·확정권은 의회에 있기 때문에 포르투 알레그레에서 정부와 시민들이 예산 편성에 대한 권한을 나누어 갖는 것은 삼권분립의 취지를 고려한 것은 아니라는 사실이다.

나. 뉴욕의 주민참여예산제 평가

뉴욕의 주민참여예산제의 도입배경은 브라질의 알레그레와는 다르다. 뉴욕은 이미 대의민주주의가 정착되었고, 재정에 대한 공정성과 투명성에 대해서는 큰 문제를 가지고 있지 않은 상황이었다. 따라서 뉴욕의 주민참여예산제 도입 초기에 주민들은 실질적으로 예산에 관여할 수 있는 역할이 아닌, 정부의 예산 편성안에 대한 조언과 자문의 역할 정도를 부여받았다. 그러나 주민들의 지속적인 요구에 의해 뉴욕도 주민들이 예산에 대한 직접적인 관여를 할 수 있는 주민참여예산제로 변모했으며, 이는 기존까지는 민·관 협의형으로 이루어지던 주민참여예산제가 실질적으로 주민권력형 모델로 바뀌었다는 것을 의미한다.

뉴욕의 주민참여예산제는 크게 두 가지 의미에서 주목받을만한 것으로 보인다. 첫 번째는 대표성이다. 포르투 알레그레와 마찬가지로 뉴욕에서도 주민참여예산제에 참여하는 참여위원의 대표성을 중시한다. 특정 계층이나 직업, 혹은 특정 이해관계가 있는

사람이 선발되지 않도록 하기 위해, 그리고 주민참여예산제를 통해 참여하는 주민들만 이익을 보고 참여하지 못하는 사회적 약자나 소수자가 손해를 보지 않도록 하기 위해서 뉴욕은 16개의 언어로 투표용지를 번역하고, 공공이벤트를 통해 지속적인 홍보를 한다.

두 번째로 주목할 부분은 전문성이다. 우리는 이미 주민참여예산제를 평가하기 위한 하나의 기준으로써, '참여의 결과가 재정 운영에 미친 영향력'과 '자원배분'에 주목한 적이 있다. 주민들이 참여한 예산안이 과연 효율적이냐는 물음은 사실 주민들에게 예산안을 편성할만한 전문성이 있는지에 대한 의문에서 비롯된 것이라고 할 수 있다. 물론 주민들은 예산안에 대한 전문적인 지식이 없다. 그러나 관련 전문가들이 예산안을 편성하고 심의한다고 예산이 적절하게 쓰일 것이라는 보장 역시 없다. 예산이 얼마나 효율적으로 사용되었느냐는 결국 결과론이며, 이는 결국 누구도 예산안을 적절하게 편성했다고 보장할 수 없다는 이야기다. 따라서 전문성에 대한 문제는 본질적이라기보다 방법론적 문제로 인식해야 하며, 뉴욕의 사례에서처럼 전문가 그룹을 통해 자문을 얻는 방식은 그런 의미에서 긍정적인 평가를 내릴 만하다.

다. 알바세테와 파리, 베를린의 주민참여예산제 평가

스페인의 알바세테와 프랑스의 파리, 그리고 독일의 베를린에서 행해지고 있는 주민참여예산제의 공통점은 여러 방식으로 주민들의 의견을 수렴한다는 것이다. 모두 우편과 지역회의, 그리고 온라인을 통해 주민들의 의견 수렴하려고 노력한다. 그리고 이는 주민참여를 형식적으로 수행하는 것이 아니라 실질적인 주민참여예산제를 위해서 행해진다는 점에서 평가받아 마땅하다.

알바세테의 경우에는 사무실을 운영하여 주민참여예산제를 전담으로 담당하는 공무원과 시민단체 실무위원을 두고 있다. 이는 주민참여예산제의 소통의 창구를 오프라인에서도 구성하여 일을 전문성 있게 다룰 수 있다는 점에 긍정적 평가를 내릴 수 있다. 그리고 학생들에 대한 주민참여예산은 매우 특이할만한 점이면서 동시에 바람직해 보인다. 우리는 주민참여예산제가 직접민주주의적 요소를 가지고 있으며 시민으로서 정치에 참여하면서 자신의 정치적 효능감을 높이는 민주시민교육으로서의 기능도 할 수 있다는 것에 주목해왔다. 따라서 학생 때부터 주민참여예산제에 대한 선행학습을 하게 된다면, 살아있는 현장에서의 민주시민교육을 같이 병행하는 것과 다른 없다고 판단된다.

파리의 경우, 매우 큰 규모의 예산을 주민참여예산에 할당하고 있다. 시에서 주도적으로 참여예산을 활성화시키려고 하는 모양새인데, 아무래도 파리의 주민참여예산에 참여한 시민들의 숫자가 점차적으로 늘어나는 것을 보면 정부의 의욕이 주민참여예산

제에 긍정적인 영향을 끼치는 것은 분명해 보인다. 파리와 베를린의 주민참여예산제의 공통점은 제안된 예산안에 대해 시민들이 직접 투표를 할 수 있도록 되어있다는 점이다. 이는 실제 시민들이 예산안에 관여할 수 있는 권한이 있다는 점에서 주민권력형의 모델로 평가할 수 있다. 더욱 재미있는 점은 파리와 베를린 모두 대표성에서 문제가 생기지 않도록 몇 가지의 기제들을 활용하고 있다는 것인데, 파리의 경우에는 주민참여예산에 참여하는 참여위원을 무작위로 선정하여 공정성 논란에 빠지지 않으려 했고, 베를린의 경우에는 투표를 통해 선정된 제안에 대해서 다시 여론조사를 실시하여, 정말 시민들이 원하는 예산안이 맞는지를 중복하여 확인한다. 이는 민주주의 역사와 수준이 높은 프랑스와 독일에서 주민참여예산제를 통해 일어날 수 있는 대표성 문제를 애초에 원천봉쇄하려는 것으로 보인다.

라. 광주광역시 북구와 울산광역시 동구의 주민참여예산제 평가

광주광역시 북구와 울산광역시 동구의 사례는 해외의 사례와는 다른 의미를 갖는다. 해외의 사례들은 해당 국가의 특성을 공유하고 있기 때문에 우리나라의 실정과는 부합하지 않는 측면이 있기 때문이다. 광주광역시 북구의 주민참여예산제는 도입 초반에는 시민들이 할 수 있는 역할이 제한적이었다. 주민참여예산제의 불모지와 같았던 대한민국에 이를 도입하였다는 것 자체가 의미있는 일이었지만, 구청장의 의지에 힘입어 기존의 정부가 예산을 편성하는 기본 위에 시민참여가 덧입혀지다 보니, 실질적인 주민참여예산제가 이루어졌다고 보기에는 힘들다. 대다수 연구에서 광주광역시 북구의 초기 모델을 민·관 협의형 중에서도 소극적 협의형으로 규정하고 있는 것도 이와 같은 맥락에서 비롯된 것이다.

광주광역시 북구는 2006년도 조례 개정을 통해 변화하였고, 이 변화후의 모습은 울산광역시 동구의 주민참여예산제와 매우 유사하다. 지역회의와 시민위원회를 통해 의견을 수렴하고 시민위원들의 참여를 바탕으로 예산안을 심의·조정한다. 그리고 심의·조정된 의결에도 관여하며 이에 대한 평가와 환류는 예하 조직인 주민참여예산제 연구회를 통해서 진행한다. 다만 두 자치구 사이의 차이가 있다면 광주광역시 북구의 경우에는 주민의견을 심의하고 조정하는 ‘주민참여예산 민관협의회’에 일부 시민위원들만이 참여하게 되어 있는 반면, 울산광역시 동구의 경우에는 분과위원회를 통해 시민위원들의 의견을 조정하고 심의한다는 점이다. 아무래도 주민참여예산제의 원래 취지에 더 부합하는 것은 울산광역시 동구 모델로 보이며, 광주광역시 북구의 모델로 진행할 경우에는 합의와 조정이 용이하다는 것이 긍정적으로 평가될 것이다.

광주광역시 북구와 울산광역시 동구는 모두 홈페이지 등을 통해 주민들의 의견을 수렴하고 있다. 기존의 지역위원회도 병행하고 있기 때문에, 알바세테나 파리, 베를린

등의 도시와 같이 주민참여를 독려한다는 점에서 긍정적인 평가를 할 수 있다. 그러나 실제로 온라인을 통한 주민참여예산제 참여는 매우 미비한 수준으로 보인다.¹⁰⁾ 무엇보다 광주광역시 북구와 울산광역시 동구의 사례는 모두 참여와 대표성에 대한 문제를 가지고 있다. 주민참여예산제에 대한 조례와 절차적 과정, 그리고 소통 공간이 모두 갖춰져 있지만, 주민들의 관심과 참여가 미비하다. 두 자치구 모두 예산의 심의와 의결과정에 직접 참여하게 되는 시민위원들을 동 주민자치위원회에서 추천하도록 되어 있다. 그런데 어떤 시민들이 추천되는지, 그리고 그 과정은 어떻게 이루어지는지는 알 수 없다. 오히려 추천된 시민위원들의 대표성에 대한 문제제기가 없는 것으로 미루어 보아 주민의 대다수는 특별한 관심을 두고 있지 않다고 판단하는 것도 더 올바른 판단으로 생각된다.

〈표 3-5〉 광주광역시 북구와 울산광역시 동구의 참여예산제 비교

예산편성단계	광주광역시 북구	울산광역시 동구
의견수렴단계	지역회의와 시민위원회를 통한 의견 수렴	지역회의와 시민위원회를 통한 의견 수렴
심의·조정단계	일부 시민위원만 참여	모든 시민위원 참여
의결단계	심의·조정된 예산안 의결	심의·조정된 예산안 의결
평가·환류단계	평가회, 연구회를 통한 환류	평가회, 연구회를 통한 환류

출처: 안성민·최윤주 2009, 1385.

시민위원의 대표성에 대한 문제는 매우 중요하다. 주민참여예산제가 직접민주주의적 요소를 통해 정당화되기 때문에 더욱 그러하다. 또한 지방자치법으로 제한하고 있지만, 최근 지방재정법이 개정되면서 예산과정으로 그 범위를 확대하였는데, 확대의 이유가 직접민주주의적 요소를 염두에 둔 것이라면, 결국 주민참여예산제의 핵심은 대표성이 핵심 쟁점이 될 수 밖에 없다. 파리에서 시민위원들을 무작위로 선정하는 것도, 베를린에서 결정된 참여예산안에 대해 다시 여론조사를 시행하는 것도 대표성의 문제 때문이다.

10) 광주광역시 북구 주민참여예산 홈페이지에는 2019년도 5건, 2020년도에는 1건의 제안이 올라와 있는 상황이고, 울산광역시 동구의 홈페이지에서는 2018년도 3건의 제안을 확인할 수 있다. (최근 검색일: 2020년 12월 8일)

만약 대표성의 문제가 해결되지 않는다면, 주민참여예산제는 대의민주주의와 불협화음을 보여주며 민주주의에 대한 위협이 될 수도 있다. 시민의 주도로 예산을 편성하고 확정하기 때문에 삼권분립의 논리로부터 벗어날 수 있는 주민참여예산제에서 대표되지 못한 주민이 이를 주도하게 될 가능성은 열려 있다¹¹⁾. 더욱이 예산은 소위 '돈'과 관련이 있고, '돈'에 대한 문제에서 시민들은 공익보다는 사익을 추구할 수 있기 때문에 대표성이 담보되지 않은 주민참여예산제는 명분상으로만 직접민주주의로 작용하고 실질적으로는 주민참여예산에 관심이 많은 특정 시민이나 집단의 이익을 대변할 수도 있는 것이다.

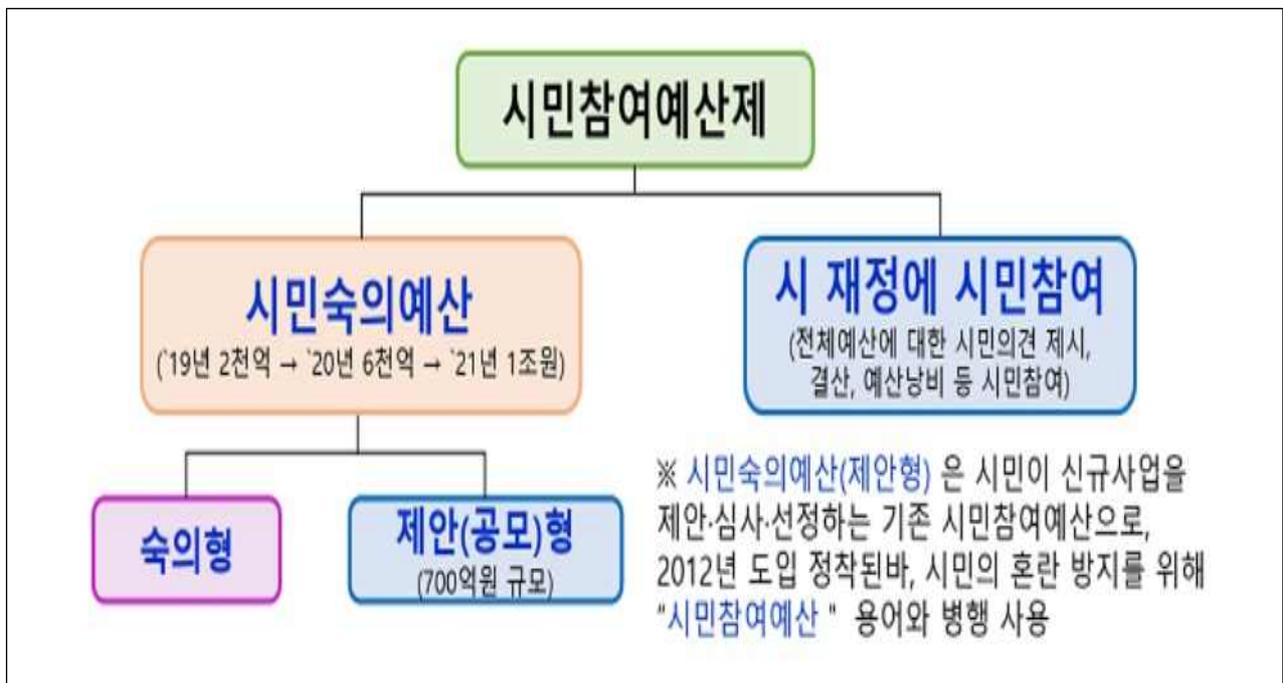
11) 강력한 권력이 국민을 핍박할 수 있기 때문에 권력기관들끼리 권력을 분산시켜 놓고 상호견제를 해야한다는 논리를 통해 구현된 것이 삼권분립이다. 그런데 시민은 주권자이면서 강력한 권력기관으로부터 최소한의 권리를 보장받아야 하는 개인이기 때문에 이 권립분립의 원리는 시민들에게 적용되지 않는다.

IV. 서울특별시 시민참여예산제 운영현황 및 분석

1. 시민참여예산제 운영현황

여기에서는 서울특별시의 시민참여예산제가 어떻게 운영되는지 구체적으로 살펴보고자 한다. 서울시는 현재 시민참여예산제를 시민숙의예산과 시민참여예산이라는 항목으로 구분하여 운영하고 있다. 시민숙의예산은 시 정부 주도로 편성되는 예산안에 대해 시민들이 논의할 수 있도록 하는 것이고, 시민참여예산은 시민들이 서울시의 문제해결을 위해 예산을 제안하고 논의하며 편성하는 것이다.

〈그림 4-1〉 서울특별시 시민참여예산제 분류



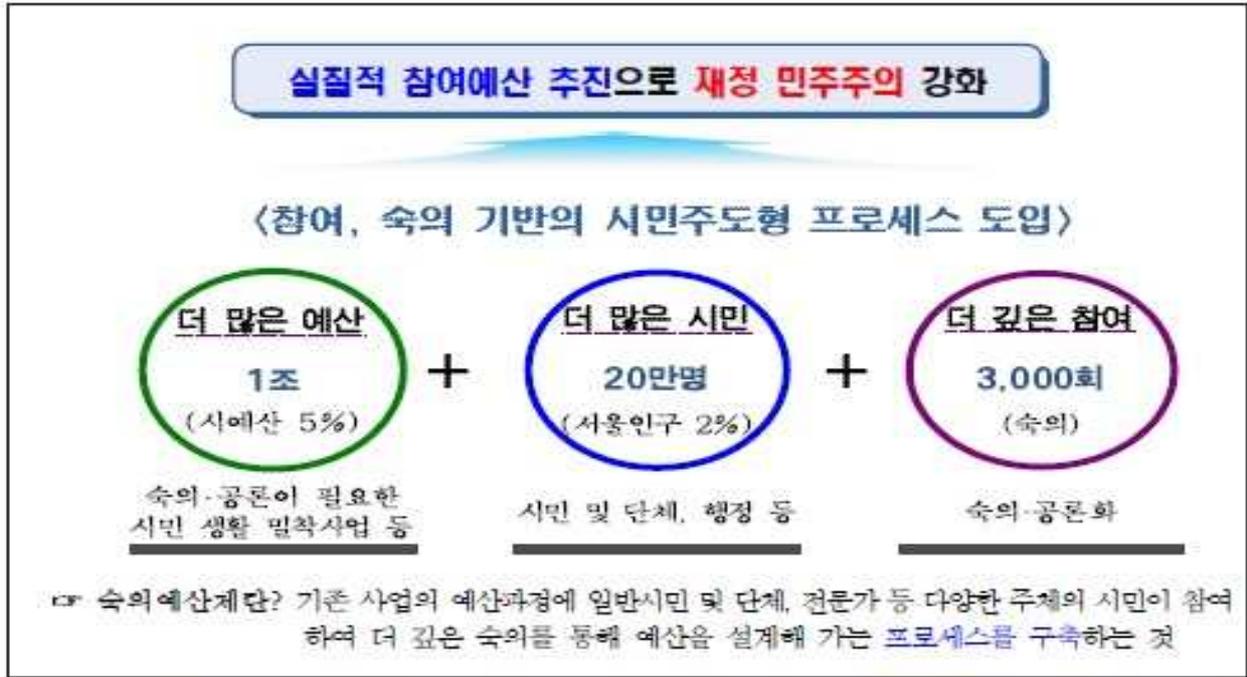
출처: 서울특별시 시민참여예산 홈페이지

가. 시민숙의예산

서울시의 시민참여예산제에서 시민숙의예산은 시의 예산이 효율적으로 운영되고 있는지를 시민들이 확인하고 논의할 수 있도록 하여 재정민주주의를 구현하고자 하는 제도다. 시민들은 서울시의 주요정책이 이루어지는 18개 분야(민주서울, 여성, 복지, 환경, 시민건강, 노동민생, 안전, 교통, 문화, 관광체육, 주택, 도시재생, 공원, 경제, 스

마트도시, 교육, 물순환안전, 한강)¹²⁾에서 예산안을 받아보고 이에 대해서 의견을 개진하고 또 논의할 수 있다.

〈그림 4-2〉 서울특별시 시민숙의예산 운영계획



	기존 시민참여예산제	시민숙의예산제
예산 규모	시 예산 0.35%(700억원)	시 예산 5%(1조원) '20년 예산 2천억원(19년) ⇒ '21년 예산 6천억원(20년) ⇒ '22년 예산 1조원('21년)
대상	신규, 단년도 사업 (소규모 시민 생활 밀착형 사업)	시 전반 모든 정책분야 사업 (기추진사업, 다년도 사업까지 포함)
참여 규모	서울 인구의 1% (시민, 사회단체, 전문가, 공무원 등)	서울인구의 2% (시민, 사회단체, 전문가, 공무원 등)
방법·절차	단순 제안·심사 절차 (제안→심사→우선순위 등 선정)	실질적 공론·숙의 절차 (정보공유 및 학습 →정책 및 사업추진방안 공론·숙의 →예산안 심의) * 분야별 특성에 부합하는 공론화 절차와 숙의모델 마련(시민배심제, 타운홀미팅, 리운드테이블, 공공토의, 공론조사 등)

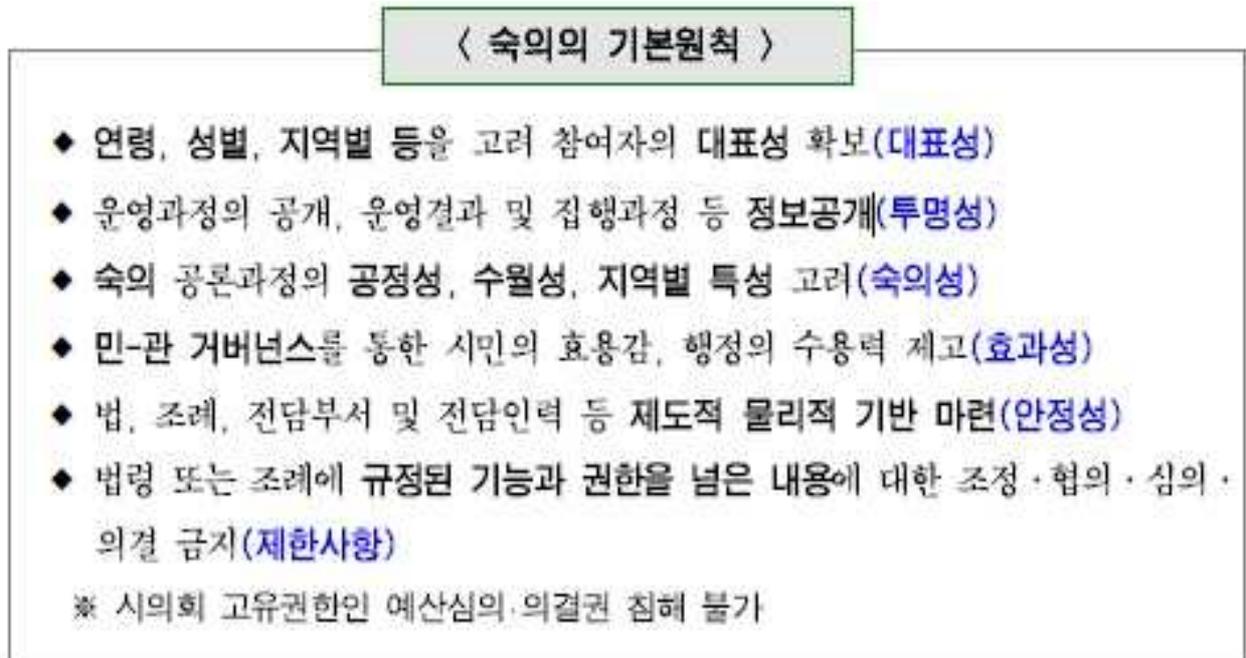
출처: 서울특별시 2019년 시민숙의예산제 추진계획

12) 2020년까지 시민숙의예산은 민주서울, 여성, 복지, 환경, 시민건강, 노동민생, 안전, 교통, 문화, 관광체육, 주택, 도시재생, 공원의 13개 분야에 대해서 진행되었다. 2021년에는 여기에 경제, 스마트도시, 교육, 물순환안전, 한강의 5개 분야가 추가되어 18개 분야로 확대될 예정이다. 서울특별시 시민참여예산 홈페이지 참조 (최근 검색일: 2020. 12. 9.)

서울시는 2012년부터 시민숙의예산제를 통해 예산 편성에 대한 시민들의 참여를 보장하고 있었으나, 시민들의 참여가 보장되는 숙의예산의 규모는 크지 않았다. 2018년 지방선거를 앞두고 박원순 서울시장은 시민숙의예산을 전체 예산의 5%의 규모로 확대하겠다는 공약을 내세웠고, 당선이 되면서 공약을 구체화하는 작업에 들어갔다. 실제로 2018년 9월부터 시작된 논의를 통해 2021년에는 서울시 전체 예산의 5%인 1조 규모의 사업이 시민숙의예산의 대상이 된다.

시민숙의예산의 대상 사업들도 확대되었다. 기존에는 새로운 신규 사업이나 단년도 사업에 국한하였지만, 이제는 이미 추진 중인 사업과 다년도 사업까지 포함된 서울시 전반의 모든 정책 사업 분야로 확대되었다. 시민숙의예산의 구체적인 방법과 절차의 변화도 확인할 수 있다. 기존의 방법이 단순한 제안이나 심사에서 우선순위를 정하는 정도에 그쳤다면 이제는 공론장에서 실제로 토론하고 숙의하면서 바라직한 방안을 도출해나가는 방법으로 변화한 것이다. 특히 관련 분야마다의 논의의 방향과 방법이 다를 수 있기 때문에 분야별 특성을 존중하기 위해서 여러가지 공론화 모델을 구현하려고 하는 시도도 엿보인다. 마지막으로 20만명이상의 시민들이 3000회가 넘는 숙의를 통해 시민숙의예산제를 구현하겠다는 계획도 확인할 수 있다. 예산 규모가 1조원에 육박할 정도로 커지는 만큼 예산 편성에 대한 대표성을 가지기 위해서는 상당한 시민 참여와 논의과정이 필요한 것이 사실이다.

〈그림 4-3〉 서울특별시 시민숙의예산 기본원칙



출처: 서울특별시 2019년 시민숙의예산제 추진계획

〈그림 〉는 서울시의 시민숙의예산제의 기본원칙을 나타내고 있다. 참여자의 대표성 확보, 운영과정의 투명성 담보, 공론화 과정에서 공정성과 숙의를 위한 방향성, 그리고 민관 협의를 통해 시민들이 효율적인 예산 사용으로 받아들일 수 있게 하는 효과성, 법과 조례 등 제도적인 기반과 관련 분야를 담당하는 공직 인력들의 기반을 통한 안정성, 마지막으로 법과 조례에서 부여된 권한 이상을 넘지 않도록 되어 있는 제한사항까지가 그 내용이다.

서울시의 시민숙의예산은 다음과 같은 원칙에 의거하여 실질적으로는 ‘숙의예산시민회’, ‘시민참여예산제지원협의회’, ‘온시민예산광장’이라는 세 조직을 통해 구현된다. ‘숙의예산시민회’는 예산의 중요성, 시급성, 그리고 중복유무 등의 기준을 가지고 민·관이 예산을 협의하는 곳이다. 시민과 사회단체, 활동가, 전문가, 공무원으로 구성되어 있으며 개별 분야에 따라 구성은 달라질 수 있다. 특이한 부분은 활동가와 일반시민을 구분하고 5:5 구성이라는 기본적인 참여 원칙을 세웠다는 점이다. 일반시민들이 숙의예산에 대한 관심과 지식이 다소 부족할 것으로 생각되기 때문에 전문성 확보를 위해 활동가들의 참여가 필요하다는 논리로 구성되어 있다. 그리고 모든 시민들이 ‘숙의예산시민회’에 참여할 수 있는 것은 아니다. 예산학교를 이수한 시민들을 대상으로 성, 연령, 지역을 고려하여 무작위 추첨을 통해 ‘숙의예산시민회’에 참여할 수 있다. ‘숙의예산시민회’의 임기는 1년이다. 그리고 구성에 대한 이견을 있을 수 있겠으나, ‘숙의예산시민회’는 서울시의 ‘시민숙의예산’에서 시민들의 의견을 수렴하는 가장 핵심적인 조직이라 할 수 있겠다.

‘시민참여예산제지원협의회’는 ‘숙의예산시민회’에 대해 자문을 및 지원을 하고 시민숙의예산제를 총괄적으로 이끌어가는 역할을 수행한다. 시의원, 예산전문가, ‘숙의예산시민회’의 대표들로 대략 총 25명 내외로 구성되는 ‘시민참여예산제지원협의회’는 시민숙의예산의 개선방안을 제시하거나, 조례 개정에 대한 자문을 하거나, ‘숙의예산시민회’의 운영 현황을 공유하거나, 숙의예산의 각 분야들을 모니터링 한다.

‘온시민예산광장’은 참여하지 못한 시민들이 온라인을 통해 자신의 의견을 제시할 수 있는 공간이다. 일반시민이 부담 없이 참여할 수 있다는 점에서 시민들에게 가장 열려 있는 조직이라고 할 수 있다. 서울특별시 ‘2020년 시민숙의예산 운영계획’에 의하면, 2020년 서울시는 ‘시민숙의예산제’ 운영을 위해 ‘온시민예산광장’에 일반시민 1000명을 성, 연령, 지역을 고려하여 선발하였다. 선발된 ‘온시민예산광장’의 시민들은 숙의예산 과정을 지켜보며 이를 모니터링하고, 다양한 의견을 제시하는 것을 목표로 한다.

시민숙의예산뿐 아니라 시민참여예산제, 더 나아가서 시민과 공무원의 분권과 협의라고 하는 큰 틀을 고려하면, 서울시는 특이할만한 점이 있다. 그것은 서울특별시 민주주의위원회의 존재다. 서울시는 “시민민주주의 계획에 관한 사항”, “시민참여·숙의예산제 운영 계획에 관한 사항”, “민관협치에 관한 사항”, “마을공동체 계획에 관한 사항”

들을 다루는 부서로 시민과 행정부가 함께 합의해나가는 서울시 민주주의위원회를 2019년 7월 25일 출범시켰다. 따라서 민주주의위원회 내에는 ‘시민숙의예산’을 전담하는 담당관이 있으며 담당관을 통해 ‘시민숙의예산’은 지속적이고 점진적으로 추진될 수 있다.¹³⁾

〈그림 4-4〉 서울특별시 시민숙의예산 추진체계



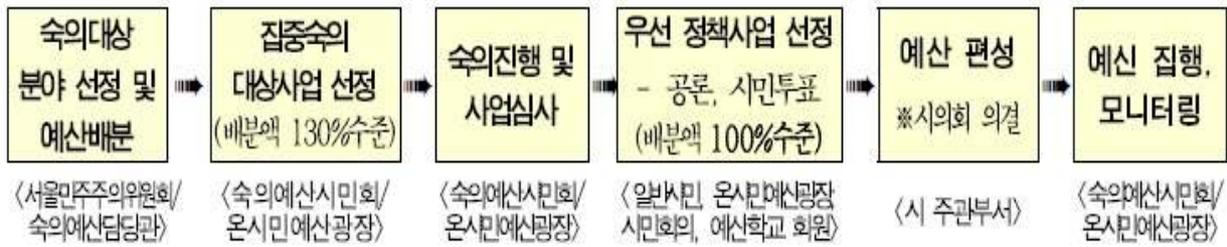
출처: 서울특별시 2020년 시민숙의예산제 운영계획

서울시의 ‘시민숙의예산제’의 구체적 일정은 다음과 같다. 먼저 숙의 대상 분야를 결정하고, ‘숙의예산시민회’ 준비단 회의를 갖는다. 다음으로 분야별로 ‘숙의예산시민회’를 구성한다. ‘숙의예산시민회’는 예산학교를 통해 서울시 예산과 주요 사업에 대해 이해를 할 수 있게 된다. ‘숙의예산시민회’의 본격적인 활동은 3월에서 7월까지 5개월에 걸쳐서 이루어진다. 이때 논의된 예산편성안에 대해 ‘온시민예산광장’의 의견을 수렴하는 절차를 갖게 된다. 수렴된 의견을 토대로 예산을 우선 사용해야 할 우선 사업들을 선정한다. 우선 사업을 결정하는 것은 시민투표를 통해 이루어지는데, 특히 숙의예산에 대해 학습한 ‘온시민예산광장’이 역할을 하는 것으로 보인다. 우선순위를 정하는 작업까지가 8월에 마무리되며, 9월 이후에는 수렴된 의견들을 기반으로 하여 예산 편성의 절차를 밟아 시의회에서 심의·확정된다. 이후 숙의예산 모니터링단을 통해 숙의과정에 대한 문제점을 도출하고 이를 환류 하는 과정을 가지게 된다.¹⁴⁾

13) 서울민주주의위원회 홈페이지(최근검색일: 2020. 12. 9.)

14) 서울시 ‘시민숙의예산’에 대한 내용들은 <서울특별시 2019년 시민숙의예산제 추진계획>, <서울특별시 2020년 시민숙의예산제 운영계획>, 서울특별시 시민참여예산 홈페이지에 기반 하여 작성되었다.

〈그림 4-5〉 서울특별시 시민숙의예산 운영절차



출처: 서울특별시 2020년 시민숙의예산제 운영계획

나. 시민참여예산

서울시의 시민참여예산제에서 ‘시민참여예산’은 “시민이 일상에서 느끼는 불편사항 해소, 편익 증진을 위해 직접 예산사업의 제안·심사·선정 등 예산편성 과정과 내용 등에 직접 참여하여 재정 운영의 투명성과 재원배분의 공정성을 제고하기 위한 참여 민주주의 실천 수단”이다.¹⁵⁾ 시민참여예산제에서 ‘시민숙의예산’이 시민들이 예산 편성에 대해 관여하고 이를 검토하는 과정이라면, ‘시민참여예산’은 시민들이 자신의 불편함을 해소하기 위해 직접 제안하고 예산 편성에 대해 참여하는 과정이다. 서울시는 이와 같은 기준에 의거하여 서울시 시민참여예산제를 ‘시민숙의예산’과 ‘시민참여예산’으로 구분하여 운영하고 있다.

서울시의 ‘시민참여예산’은 크게 보면 두 가지, 구체적으로 살펴보면 다섯 가지의 구분이 가능하다. 먼저 크게 보면 광역단위와 지역단위를 구분할 수 있다. 광역단위라 함은 자치구 2개 이상에 관여되는 사업이고, 지역단위는 자치구 내에서 이루어지는 사업이다. 지방자치가 시민들의 생화문제가 가장 밀접한 관계를 맺을 수 있는 것도, 나아가 풀뿌리 민주주의의 가능성을 갖는 것도 지역을 공유하기 때문이다. 시민참여예산제의 구분도 지역으로 되어 있는 것을 알 수 있다. 우리가 일반적으로 인지하듯이, 광역이라 함은 다소 넓은 지역을 뜻하기에 2개 자치구 이상에 관여되는 사업을 광역단위로 구분하였다.

지역의 구분 이외에도 다른 기준을 통해 다섯 가지로 구분해놓은 것을 알 수 있다. 첫 번째는 시민참여정도이다. 시민들이 제안하는 것에 그치게 되는지 아니면, 제안, 협의 사업선정, 집행에 있어 예산 과정에 정부와 함께 참여하게 되는지에 대한 구분을 제안형과 협치형으로 구분하였다. 서울특별시가 광역시인 만큼 제안형과 협치형의 구분은 광역단위에만 존재한다. 자치구의 예산에 대한 제안은 개별 자치구를 통해 진행

15) 서울특별시 시민참여예산 홈페이지 (최근 검색일: 2020. 12. 9.)

하면 되기 때문이다.

민주주의 서울 연계형은 민주주의 서울의 홈페이지를 통해 제시된 시민제안을 논의하여 예산을 통해 구현하는 사업이다. 광역단위 ‘시민참여예산’에 부합하기 때문에 이를 통합시키는 것으로 보이는데, 특이하게도 방식은 광역제안형 방식을 따르고, 예산은 광역협치형과 공유하고 있다. 다시 말하자면, 민주주의 서울 연계형은 제안한 시민들이 직접 예산을 선정하고 편성하는 데, 영향을 미치지 못하는 못하지만, 그 예산은 시민들이 예산편성과정에 적극적으로 참여하는 광역협치형의 예산을 활용한다는 이야기다.

지역단위에서는 지역을 통한 구분을 세분화시켰다. ‘구단위계획형’은 구 단위에서 참여예산을 활용할 수 있는 사업들로 구분된 것이고, ‘동단위계획형’은 동, 그러니까 최소단위인 마을에서 필요한 사업들을 기획하고 이를 편성하여 집행할 수 있도록 한 것이다.

정리하자면, 서울시의 ‘시민참여예산’은 광역제안형, 광역협치형, 민주주의서울 연계형, 구단위계획형, 동단위계획형의 다섯 가지로 구분되어 있다. 구분 기준은 지역범위와 참여자의 예산편성과정 참여 범위이며, 지역이 넓은 때는 광역, 지역이 자치구 이하일 때는 구단위, 동단위계획형으로 구분된다.

〈그림 4-6〉 서울특별시 시민참여예산 사업구분

구 분		사 업 내 용	사업심사 주체
광역 단위	광역제안형 (구 시정참여형)	2개 이상 자치구의 시민편익 향상과 광역도시 문제해결 사업	서울시 시민참여예산위원회 (민관예산협의회)
	광역협치형 (구 시정협치형)	2개 이상 자치구의 도시문제 해결을 위해 사업 선정·집행 등 전 과정에 민관이 공동 참여하는 사업	
	민주주의서울 연계형 (신설)	민주주의 서울의 시민제안 중 공론과 민관숙의를 통해 정책화되어 예산이 편성되는 사업 ※ 광역협치형 예산범위 내 활용	분야별 속의예산사민회
지역 단위	구단위계획형	지역사회 문제를 해결하기 위한 區 지역사회 혁신계획 사업에 참여예산사업을 통합 추진하고 인센티브 부여	자치구 협치회의
	동단위계획형	마을단위 문제해결을 위한 마을계획단 등 발굴 사업	서울시 동단위계획형 시민참여예산사업선정심의회

출처: 서울특별시 2020년 참여예산 운영계획

서울시 '시민참여예산'이 활용할 수 있는 예산의 규모는 2020년 기준으로 총 700억원이다. 광역분야에 400억원이 배정되어 있고, 지역분야는 300억원이 배정되어 있다. 구체적으로 들어가면 광역제한형에는 300억의 예산이, 광역협치형에는 100억의 예산이 잡혀있다.¹⁶⁾ 지역분야, 구와 동에 배정된 예산은 총 300억 규모이다. 이중 '구단위계획형'에는 총 25개의 자치구에 평균 10억이 배정되어서 총 255억원의 예산이 잡혀 있고, '동단위계획형'에는 동별로 1,000만원에서 5,000만원의 예산이 할당되어 총 60억의 예산이 배정되어 있다.¹⁷⁾

〈그림 4-7〉 2020년 서울특별시 시민참여예산 규모



출처: 서울특별시 2020년 참여예산 운영계획

'시민참여예산'의 운영과정을 살펴보기 위해서는 '시민참여예산'을 이끌어가는 조직들을 살펴볼 필요가 있다. '시민참여예산'에서는 '시민참여예산위원회'와 '시민참여예산지원협의회'가 핵심 역할을 수행한다.

먼저 '시민참여예산위원회'는 서울시민에게 모두에게 개방하는 예산학교 회원 중 이수자들을 대상으로 무작위 추첨을 하여 선발한다. 여기서 예산학교의 신청 가능한 자격을 살펴보면, "서울시에 주소를 둔 시민, 시 소재 기관 및 사업체 임직원, 시 소재 초·중·고등학교 및 고등교육법상의 학교 재학생 및 이와 동등한 자격을 갖춘자"로 명시되어 있다. 따라서 '시민참여위원회'가 될 수 있는 자격은 '시에 주소를 갖추고나 사업체와 기관을 둔 사람, 혹은 시 소재 학교의 학생들 중 예산학교를 이수하고 무작위 추첨

16) '민주주의 서울 연계형'은 광역협치형 예산을 공유한다.

17) 서울시는 현재 25개 자치구와 425개의 행정동으로 이루어져 있다.

을 통해 선발된 자'라고 할 수 있다.

‘시민참여예산위원회’는 총 300명 정도로 구성되는데, 이 중 275명은 위와 같이 추천을 통해 선발되고 나머지 25명은 시장과 시의원의 추천으로 구성된다. ‘시민참여예산위원회’의 역할은 시민이 제안한 사업에 대한 심의를 하고 조정하며 의결을 하는 역할을 수행한다. 이 밖에도 예산 편성과 결산에 대해서 의견을 제출할 수 있으며, 의견 제출을 위해 공청회, 토론회 등을 개최하여 시민들의 의견을 수렴할 수 있다. 300명이라는 인원은 현행 우리나라의 국회의원의 숫자와 동일한데 이 인원으로 논의를 진행하는 것은 사실 매우 어렵다. 따라서 ‘시민참여예산위원회’ 역시 분과를 두어 개발 분과에 참여하는 인원들이 실질적인 논의를 진행한다.

‘시민참여예산지원협의회’는 ‘시민참여예산위원회’의 전문성을 보완하고 참여예산제도의 운영을 지원하는 조직이다. 시의원, 협치위원, 시민단체, 예산관련 전문가 등으로 총 25명 내외로 구성되며 임기는 2년이다. 주요 역할은 시민참여 예산제도 운영에 대한 의견 제시 및 자문, 참여예산제 홍보, 공청회 토론회 등에 대한 지원, 시의회와의 협조 등을 들 수 있다. ‘시민참여예산지원협의회’는 ‘시민숙의예산’과 ‘시민참여예산’에 대해서 동일한 역할을 수행하는 기구로 보인다.

〈그림 4-8〉 2020년 서울특별시 시민참여예산 운영절차



출처: 서울특별시 2020년 참여예산 운영계획

서울시의 ‘시민참여예산’의 운영 절차에 대해서 알아보려고 한다. 〈그림 〉는 2020년 ‘시민참여예산’의 운영 절차를 나타내고 있다. 사실 위 그림은 정확하게 ‘광역제안형’의 추진절차에 해당하는 것으로 보이지만, ‘광역협의형’의 절차를 확인할 수 없었을 뿐더

리 광역제안형과 ‘광역협의형’의 추진 절차가 실질적으로 다르지 않을 것이라 판단되므로 서울시에서 주관하는 광역사업 전반에 대한 추진절차로 이해해도 무관해 보인다.

‘시민참여예산’에서는 먼저 참여예산 사업 신청을 받는다. 서울 거주 시민과 서울 소재한 직장에 근무하는 사람, 학교에 재학 중인 학생이 대상이다. 제안된 사업들 중 자치구 두 곳 이상과 관련이 있고 국가사무나 민간사무가 아닌 시사무에 해당하는 사항들을 추린다. 추린 사업들은 ‘시민참여예산위원회’의 분야별 위원회에서 숙의과정을 거친다. ‘시민참여예산위원회’에서 논의될 때에는 관련 분야의 공무원도 함께 하게 된다. ‘시민참여예산위원회’는 우선 사업을 결정하고 시민투표를 부칠 사업을 선택한다. 최종적으로 시민참여예산 선정되는 사업은 참여예산위원회의 투표 20%, 예산학교 회원 투표 5%, 제안자 5%, 시민투표 70%를 통해 결정된다. 시민참여예산에 선정되었다고 하여 예산으로 편성되고 확정된 것은 아니며, 이후에는 동일하게 다른 예산 편성과 심의 확정 절차를 밟게 된다.

‘시민참여예산’의 편성 이후 집행과 환류에 대해서 ‘시민참여예산위원회’가 관여하게 된다. ‘시민참여예산위원회’ 소속의 분과위원회 중 ‘온예산분과위원회’는 ‘시민참여예산’을 통해 선정된 사업이 잘 이루어지고 있는지 관찰하고 집행을 독려하고, ‘시민참여예산’ 사업이 제대로 끝나쳐졌는지, 사업효과는 있었는지, 시민들에게 유익했는지 등의 기준으로 평가를 하여 환류하고 ‘시민참여예산’을 발전시킨다.

‘시민참여예산’의 다섯 가지 사업 분류 중 ‘민주주의서울 연계형’은 특이하게도 ‘시민숙의예산’을 다루는 조직인 ‘숙의예산시민회’에서 논의를 한다. 그리고 지역 단위 사업인 ‘구단위계획형’과 ‘동단위계획형’은 자치구의 협의회에서 논의한 것을 근거로 ‘시민참여예산위원회’ 총회에서 이를 승인하는 방식을 취한다.¹⁸⁾

다. 서울시 시민참여예산제 운영 조례

여기에서는 서울특별시의 시민참여예산제 조례에 대해서 살펴보고자 한다. 서울시는 ‘서울특별시 시민참여예산제 운영 조례’를 통해 시민참여예산제를 운영하고 있다. 해당 조례는 2020년 7월 개정이 이루어졌다. ‘서울특별시 시민참여예산제 운영 조례’를 살펴보면, 시민의 범위는 주소지, 시 소재 기관 및 사업체 근무자, 그리고 시 소재 학교 재학생으로 규정하고 있으며, 위와 같은 사항에 해당할지라도 서울시와 자치구의 공무원이나 출연기관이나 투자기관에 종사하는 사람은 시민의 범위에서 제외하고 있다.

시민참여예산제로 관여할 수 있는 범위도 명확하다. 제4조 법령준수의 의무에 의하면 “이 조례에 다른 예산 편성 등 예산 과정에 시민 참여 절차 등은 『지방자치법』, 『지방

18) 서울시 ‘시민참여예산’에 대한 내용들은 <서울특별시 2020년 참여예산 운영계획>과 서울특별시 시민참여예산 홈페이지에 기반하여 작성되었다.

재정법』, 그 밖의 지방자치단체 예산편성에 관하여 규정된 법령을 위반하여서는 아니 된다”고 명시하고 있다.

시장의 책무를 규정한 5조도 주목할 만하다. “시장은 예산을 편성하는 단계부터 시민이 충분한 정보를 얻고 의견을 표명할 기회를 가질 수 있도록 정보공개와 시민참여 보장을 위해 노력하여야 한다”고 표현하고 있는데, 시장은 시민참여예산에 필요한 정보를 제공하기 위해 적극 협조해야 함을 이야기하는 것이다. 또한 이어지는 6조 역시 주의 깊게 볼만하다. 6조는 시민참여예산의 범위에 대해서 규정하고 있는데 서울시의 경우 “예산과정에 시민의견 제출의 범위는 해당 연도의 전체 예산과 기금을 대상”으로 하는 것을 확인할 수 있다.

서울시 시민참여예산 조례에는 서울시가 실제로 시민참여예산제를 통해 시행하고 ‘시민숙의예산’과 ‘시민참여예산’의 주요 조직들에 대한 근거가 기재되어 있다. 먼저 ‘시민참여예산위원회’는 “중장기 예산 및 대규모 투자사업 예산 편성, 예산과정 등에 대한 의견 제출”, “시민참여예산 지역회의, 민관예산협의회에서 심의·조정된 사업에 대한 최종 선정”, “예산편성안에 대한 의견제출”, “시민참여예산제의 홍보 및 마케팅 지원” 등의 활동을 하는 것으로 규정되어 있다. 이 “시민참여예산위원회”의 역할과 관련된 조항은 2020년 7월에 개정되면서 다소 변화하였다. 사실 2020년까지 ‘시민참여예산위원회’는 ‘시민참여예산’에 대해서만 실질적 역할을 한 것으로 보인다. 그러나 “시민참여예산 지역회의, 민관예산협의회에서 심의·조정된 사업에 대한 최종 선정”과 같은 역할을 조례에서 명시한 것을 보면, 현재의 ‘시민숙의예산’과 ‘시민참여예산’에 모두 관여할 수 있는 조직으로 거듭나려 한다는 것을 예측해볼 수 있다.¹⁹⁾ 시민참여예산위원회의 인원도 다소 변화하였는데, 기존에는 300명 내외였던 것을 개정을 통해서 500명 내외로 변경하였다.

시민참여예산제의 다른 주요 조직인 ‘민관예산협의회’에 대한 규정도 조례에 명시되어 있다. ‘민관예산협의회’의 역할을 살펴보면, “시장은 이미 예산이 편성되어 있는 사업과 시민 또는 단체가 제안한 사업을 검토하고, 사업의 우선순위를 조정하기 위하여 실·본부·국 별로 민관예산협의회를 구성·운영한다”고 되어 있다. 이것은 2020년 7월의 개정안에서 삽입된 것으로 명시된 역할을 잘 살펴보면, 현재의 ‘시민숙의예산’을 실행할 주요 조직으로 ‘민관예산협의회’를 활용할 것을 짐작할 수 있다.

‘시민숙의예산’과 ‘시민참여예산’의 자문 역할을 하였던 ‘시민참여예산제지원협의회’의 경우 참석 인원이 개정되었다. 기존에는 25명 내외였으나, 개정된 조례에는 50명 내외로 변화하였다. 그리고 시민참여 활성화에 기여한 시민들에 대한 포상과 예산학교

19) 2020년 7월 개정 전의 조례에서 시민참여예산위원회의 기능은 다음과 같이 제시되었다. 1. 중장기 예산편성 및 대규모투자사업 예산에 대한 의견제출, 2. 시민들의 의견을 수렴하기 위한 현장방문, 공청회, 토론회 등의 개최, 3. 예산편성에 대한 의견제출, 4. 지역회의 및 시민이 제안한 시민의견 사업을 민관예산협의회에 심사 의뢰, 5. 시민 및 지역회의, 민관예산협의회, 그 밖의 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. 관련 내용은 서울특별시 시민참여예산제 운영 조례(2019. 12. 31. 개정, 조례 제7423호) 참조.

강사의 교재 및 원고료 등을 ‘시민참여예산제지원협의회’를 통해서 지원할 수 있도록 개정하였다.

마지막으로 조례에서 유의깊게 살펴볼만한 부분은 시민참여예산을 통해 제안된 사업의 심사기준을 제시하고 있는 제22조의 2의 내용이다. ‘시민참여예산위원회’는 다음의 평가 기준을 따라야 한다고 되고 있는데, 그 평가기준은 “① 시 전체를 대상으로 하는 사업을 우선한다. ② 사업의 기대 효과가 일반 시민에게 보편적으로 제공되는 사업을 우선한다. ③ 이미 설치 운영 중인 시 또는 자치구 시설에 대한 운영비의 신규 또는 증액을 요구하는 사업은 제외한다. ④ 단년도 사업이 아닌 계속사업은 제외한다. ⑤ 그 밖에 예산편성 기준과 절차를 피할 목적으로 제안된 사업은 제외한다”이다. 이 중 특히 주목할 만한 것은 3번과 5번 조항으로 두 조항은 모두 시민참여예산제가 악용되는 것을 막기 위해서 만들어진 것으로 보인다.²⁰⁾

2. 시민참여예산제 분석 및 평가

서울시의 시민참여예산제는 어느 정도 수준에서 이루어지고 있는가? 앞으로 나아가야 할 방향은 무엇인가? 해당 질문에 대답하기 위해 여기에서는 서울시 시민참여예산제를 분석하고 평가하고자 한다. 시민참여예산제에 논의가 이론을 통해 활발히 이루어지는 못했던 관계로 이곳에서는 시민참여예산제의 유형을 분류하며 사용했던 몇 개의 틀을 통해 분석하고 평가하고자 한다.

가. 참여수준과 참여범위를 통한 분석

우리는 앞서 시민들의 참여수준과 정부와 시민의 관계를 통해 주민참여예산제의 유형을 분류해보았다. 주민참여예산제를 시민들이 참여할 수 있는 수준과 정부의 주도에 따라 정부주도형, 민·관 협의형, 주민권력형으로 구분하였고, 민·관 협의형은 정부와 시민의 주도관계에 따라 소극적 민·관 협의형과 적극적 민·관 협의형으로 세부적으로 나누었다. 또한 시민들의 참여할 수 있는 예산의 범위에 따라 주민참여예산제를 구분하기도 하였다. 시민들이 관여할 수 있는 예산이 일반회계를 넘어서 통합재정으로 나아갈 때, 개념적으로는 더 나은 주민참여예산제가 될 것이라고 이야기한 바가 있다.

그렇다면 서울시의 시민참여예산제는 어느 정도 수준에서 이루어지고 있을까? 먼저 시민들이 관여할 수 있는 예산의 범위는 상당히 보인다. ‘서울특별시 시민참여예산제

20) 서울시 시민참여예산 조례에 대한 내용은 서울특별시 시민참여예산제 운영 조례(2020. 7. 16. 개정, 조례 제7601호)에 기반하여 작성하였다.

운영 조례'에 따르면 시민들은 기금을 포함한 예산 전반적인 곳에 영향력을 행사 할 수 있다고 되어 있다.

그런데 다른 관점에서 보면 시민들이 예산에 관여할 수 있는 범위가 그리 넓은 편은 아니다. 서울시가 운영하고 있는 '시민숙의예산'의 운영 상황을 보면, 2020년에는 전체 예산의 5%인 1조원으로 다룰 수 있는 예산금액이 늘어났다고 할지라도, 결국은 제한된 예산에 대해서 시민들이 관여할 수 있는 시스템으로 운영되기 때문이다.

주민참여예산제가 재정민주주의를 실현하기 위해서 도입된 것이고, 예산 역시 시민의 세금으로부터 비롯되었기 때문에 시민들이 관여해야 하는 예산의 범위와 수준이 확대되어야 한다는 입장으로 보면, 서울시의 시민참여예산제는 분명히 제한된 평가를 받아야 한다. 그러나 한편으로는 재정이라고 하는 영역에 쉽게 접근하기 힘든 영역이기 때문에 시민들이 참여를 통해 예산 전반을 살피기 어렵다는 점, 그리고 우리나라에서는 공직자들의 부패로 인해 주민참여예산제가 도입된 것이 아니라는 점 등을 고려하면, 현실적으로 예산의 어느 정도 범위까지를 주민참여예산제에 참여하는 시민들에게 제공해야 하는지에 대해서는 고민이 필요해 보인다.

시민들의 참여수준과 정부와 시민의 관계에서도 서울시 시민참여예산제를 구분할 수 있다. 먼저 서울시의 시민참여예산제를 주민권력형으로 구분하는 것은 어려워 보인다. 주민들이 주도적으로 예산에 관여하고 주민의 손을 통해 예산 편성이 결정되는 것도 아니다. 시민과 정부와의 관계를 살펴보다도, 서울시의 시민참여예산제는 시민이 주도해 나간다고보다, 정부가 시민참여예산제에 관심을 가지고 추진하는 형태에 가깝다.

서울시 시민참여예산제는 결국 정부주도형이나 민·관 협의형에 속하게 되는 것으로 보이는데, 자세히 들어가면 이를 구분하기가 상당히 어렵다. 서울시의 시민참여예산이 상당히 복잡하지만, 논의를 위해 관련 내용을 다소 길게 들여보고자 한다. 서울시가 현재 운영하고 있는 '시민숙의예산'은 서울시에서 기존에 운영하던 사업이나 앞으로 운영할 사업들에 대해 예산이 적정하게 책정되어 있는지, 불필요한 사업은 없는지, 필요하지만 예산이 부족하게 편성되어 있는 사업은 없는지를 시민들의 참여를 통해 이를 확인하고 변화시키는 것을 목적으로 한다. 그런데 시민들은 제한된 예산의 범위 내에만 관여할 수 있다. 더 중요한 것은 관여할 수 있다는 표현이 참여를 통해 변화가 일어난다는 것을 뜻하지는 않는다는 점이다. '시민숙의예산'에 대해 시민들은 '숙의예산시민회'와 '온시민예산광장'을 통해 참여할 수 있다. 그러나 시민들의 참여는 그 자체로 예산 편성안을 결정하지 않는다. 결국 마지막에는 정부가 예산 편성의 주체이며, 그리고 의회가 예산에 대한 심의·확정 주체이다. 시민들은 '시민숙의예산'을 통해 참여하지만, 그 참여는 예산과정에서 영향력이 미비한 중간과정에 그친다는 것이다.

'시민참여예산'의 경우도 마찬가지다. 서울시에서는 자치구 2개 이상에 영향을 주는 '광역'과 그렇지 않은 '지역'을 구분하여 '시민참여예산'을 운영하고 있다. 여기서 서울시가 주체가 되는 광역사업을 살펴보면, 다시 '광역제안형'과 '광역협치형'으로 구분된다.

‘광역제안형’은 시민이 제안만 할 뿐이고, ‘광역협치형’은 예산 과정에 시민들이 참여한다는 개념적 구분으로 나눠놓은 것이다. 그런데 광역주도형과 광역협치형의 진행과정은 다르지 않다. 제안된 사업이 ‘시민참여예산위원회’의 논의를 거쳐 시민투표에 부쳐지고 예산 편성에 대한 안으로써 예산편성권을 가진 시정부에 제공된다. 제안형과 협치형으로 구분해 놓았지만, 결국 두 유형 모두 시민들은 제안 후 제한된 형태의 참여를 하는 방식인 것이다. 그러다보니 사실상 ‘광역제안형’과 ‘광역협치형’은 관념적으로만 구분될 뿐, 실질적인 차이를 보이기 어렵다.

나. 민주적 참여, 재정운영에 대한 영향력, 참여의식 고취를 통한 분석

민주적 참여, 재정운영에 대한 영향력, 참여의식 고취의 측면에서 서울시 시민예산참여제를 분석해 보는 것도 의미가 있다. 시민참여예산제를 제도로서만 바라보는 것이 아니라 제도를 통해서 구현하고자 하는 가치의 측면에서 시민참여예산제를 분석할 수 있게 해주기 때문이다.

우리는 주민들의 민주적 참여를 참여의 범위의 측면과 참여의 방법의 측면으로 구분하여 검토하였다. 참여의 범위는 불평등한 참여, 다시 말해서 참여예산제에 관여하는 시민위원들이 특정 직업이나 성별, 지역 등에 치중되어 있는지를 살피는 것이고, 참여의 방법은 시민들의 의사가 잘 반영될 수 있는지를 확인하는 것이다.

참여의 범위의 측면에서 서울시 시민참여예산제를 평가한다면, 서울시의 시민참여예산제는 시민들의 참여를 독려하기 위해 여러 형태로 노력을 하고 있다고 평할 수 있다. 홈페이지를 비롯하여, 서울시의 ‘한마당 총회’와 같은 자리를 만들어 시민들이 시민참여예산제에 참여할 수 있는 여러 형태의 방법을 구상하고 있다. ‘시민숙의예산’에서의 ‘온시민예산광장’이나, ‘시민참여예산’에서 사업 선정을 위해 시민투표를 받는 방식은 모두 시민들의 참여를 기반으로 해야 하는 사업임을 잘 인지하고 있는 것으로 생각된다.

그러나 문제는 참여를 독려하고 있지만, 실제로 시민들의 참여는 아직 미비한 수준이라는 점이다. ‘시민숙의예산’이나 ‘시민참여예산’에 시민들이 참여하기 위해서는 예산학교의 과정을 수료해야 한다. 2019년 기준으로 예산학교를 수료한 시민은 2019년도에 수료한 773명을 포함하여 총 3,596명이다.²¹⁾ 이 수료자 3,596명을 대상으로 성, 연령, 지역을 고려한 후 무작위로 추첨하여 구성하게 되는 것이 ‘숙의예산시민회’다. 이 예산학교 수료자를 대상으로 성, 연령, 지역을 고려하여 1000명을 선발하여 구성한 것이 ‘온시민예산광장’이다. 또한 조직 구성상으로는 서울시의 시민참여예산을 총괄하며, ‘시민참여예산’을 주도하는 조직인 ‘시민참여예산위원회’의 시민 위원 역시

21) 서울특별시 2019년 시민숙의예산제 추진계획

예산학교를 수료해야지만 그 자격을 얻는다. 예산학교를 수료하는 절차가 필요하지 않다고 지적하는 것이 아니다. 예산학교를 통해야지만, 서울시의 ‘시민참여예산제’에 시민위원으로서 참여할 수 있으나, 그 참여 가능한 인원을 파악해보니, 현재에는 3,000여명 남짓 되는 인원이었고, 그 인원에서 추첨을 하든, 선발을 하든, 어떠한 형태로 시민위원을 구성한다고 할지라도 결국은 인구 천만도시 서울에 부합하지 않는 참여를 발판으로 시민참여예산제가 구현되고 있다는 이야기다.

실제로 2019년에 ‘시민숙의예산’ 사업에서 ‘온시민예산광장’을 선발하여 운영하려고 하였으나 추진 일정이 지연되며 기존에 구성되어 있던 시민참여예산위원회 위원들을 활용해서 ‘온시민예산광장’에 참여시킨 사례가 있다.²²⁾ ‘온시민예산광장’에 참여할 시민들의 숫자가 확보되지 못한 것도 문제이고, 숫자를 확보하기 위해서 ‘시민참여예산위원회’의 위원들로 문제다. ‘시민숙의예산’을 각기 다른 조직인 ‘숙의예산시민회’와 ‘온시민예산광장’을 통해 논의하려고 한 그 이유는 이해관계가 중첩되지 않은 두 조직을 통해 사업의 정당성을 확보하기 위함인데, 그것이 제대로 구현되지 않았기 때문에 문제라는 이야기다. 더 나가서 ‘시민참여예산위원회’의 구성 역시 예산학교의 수료자에 기초하기 때문에 결국 지금 서울의 시민참여예산제는 예산학교 수료자 3,000여명을 통해 이루어진다고 봐야 한다.

‘시민참여예산’도 마찬가지다. 서울시 민주주의위원회의 시민참여예산 담당자들을 통해 확보한 자료에 의하면 ‘시민참여예산’ 제안된 사업 건수는 2018년 3,288건, 2019년 3,511건, 2020년은 2,923건이다. 2020년은 최종집계된 자료도 아니고 코로나의 영향으로 인해 다소 감소했을 수는 있지만, 해를 거듭하면서 ‘시민참여예산’에 참여하는 시민들이 증가해왔을 것이라는 추측이 가능하다. 그러나 사실은 참여하는 시민들의 숫자는 거의 증가하지 않았다. 2018년 ‘시민참여예산’에 제안을 한 시민은 2,332명이다. 그리고 2019년에는 2,335명이고, 2020년에는 집계 기준으로 1,742명이다. 2018년과 2019년을 비교하면 제안된 사업의 숫자는 223건이 증가하였는데, 참여한 시민은 단지 3명 증가한 셈이다. 이것은 참여의 확대가 이루어졌다기보다 시민예산참여제에 참여한 일부 시민들의 사업을 제안하는 횟수가 늘어났다는 것을 뜻한다. 실제로 15건, 13건, 12건 등 홀로 10건 이상의 사업을 제안한 시민들도 있었다.

물론 시민위원들이 더 많은 의견을 제시하는 것은 긍정적이다. 그러나 문제는 참여하는 시민들의 수의 실질적으로 확대되지 않았다는 것에 있다. 우리는 시민참여예산제가 올바르게 기능하기 위해서는 대표성의 문제가 매우 중요하다고 이야기해왔다. 서울시 시민참여예산제가 대표성을 갖기 위해서는 많은 수의 서울시민들이 참여하는 것이 중요하다. 그리고 그 참여 속에서 무작위 추첨이나 선발이 의미를 갖게 되는 것이다.

22) 서울특별시 2019년 시민숙의예산제 추진계획

그런 관점에서 지금의 서울시 시민참여예산제는 대표성을 담보하는 방법을 채택한 것처럼 보이지만, 본질적으로는 예산학교 수료자들이 서울시민들을 대표하여 시민참여예산제를 구현하고 있는 것으로 판단된다. 그리고 이것은 결국 서울시의 노력에도 불구하고, 참여의 범위의 측면에서 긍정적 평가를 내리기 어렵게 하며, 동시에 대표성에 대한 문제의식을 가지게 한다.

시민들의 잘 반영될 수 있는지를 살피는 참여의 방법의 측면에서 보자면, 이미 언급한바와 같이 서울시 시민참여예산제는 시민들에게 열린 참여의 공간을 제공하려고 한다는 측면에서, 그리고 상당한 기간을 가지고, 예산학교와 같은 시스템을 통해 교육도 병행하면서 시민들의 참여를 이끌어낸다는 측면에서는 긍정적 평가를 받아야 한다. 그러나 실질적으로 시민들이 예산 편성에 관여할 수 있는지는 여전히 물음표이며, 따라서 시민참여예산제가 시민들의 의사를 잘 반영한다고 이야기하기는 어렵다.

다음으로 살펴볼 것은 시민참여예산제가 효율적인 예산 자원 배분을 이끌어 냈는지의 여부다. 이를 살피기 위해서는 시민참여예산제를 통해 구현된 예산과 그렇지 않은 예산을 비교 분석하여야만 가능할 것이다. 그러나 서울시 시민참여예산제에서는 예산 편성의 의결 주체가 시민위원회가 아니기 때문에 실질적으로 시민참여예산제가 기능했다고 보기 어려운 측면이 있어 대조군이 만들어지지 않는다. 또한 시민참여예산제의 역사는 길지 않고, 사업은 매년 변화하고 있다. 그래서 누적된 자료를 얻기가 어렵고, 비교 분석 또한 쉽지 않다.

더 본질적으로는 ‘자원의 효율적 배분’이라는 것이 어떤 측면에서 긍정적인지를 판단하기 어려운 부분이 있다. 단지 비용을 적게 하고 이익을 많이 가져가면 된다는 기업의 방식과 정부의 방식은 다르기 때문이다. 또한 정부는 예산을 편성하지만, 실제로 집행을 할 때에는 예산을 활용해서 다른 사업주체들을 활용하는 경우가 많다. 그런 경우에 사업의 효율성이라고 하는 문제는 정부차원의 문제인지, 예산 차원의 문제인지, 아니면 더 복잡한 문제인지에 대한 고려가 필요하다. 따라서 자원의 효율적 배분은 개념적으로는 시민참여예산제의 성과를 확인하기 위해 필요한 변수이나, 실제로 이를 증명하기는 어려운 부분으로 보인다.

다만, 자원의 효율적 배분은 전문성과 연계되어 시민참여예산제에 대한 과제를 제시하는 측면이 있다. 아무래도 시민들은 전문성이 약하다보니, 그리고 도시의 전반적인 상황에 대한 정보가 부족하다보니, 필요한 영역과 필요하지 않은 영역의 구분이 어려운 것도 사실이다. 서울시의 시민참여예산제가 지방자치법의 틀을 전혀 넘지 않는 것도 이와 같은 이유로 추측된다. 우리나라 전체 인구의 1/5에 가까운 인구가 거주하면서 수도이기도 한 서울시는 모범을 보이며 ‘시민참여예산제’를 선도해나가야 할 곳이기도 하지만, 동시에 고려하고 고민해야 하는 부분이 너무 많은 곳이기도 하다. 따라서 지금 바로 ‘시민숙의예산’을 통해 예산 편성에 시민들이 관여하기는 쉽지 않아 보인다.

마지막으로 참여민주주의의 기반이 강화되고 있는지를 살피는, 참여의식 고취의 차원

에서 서울시 시민참여예산제를 평가해보고자 한다. 서울시 시민참여예산제는 시민들의 참여를 독려하는 것은 분명하지만, 그 참여를 통해 변화되는 것을 보여주지는 못한다. 이것은 언급한대로 제도적인 문제이지만, 동시에 방법론적인 문제이기도 하다. 우리는 일반적으로 자신의 요구가 정치적으로 수용되었을 때, 시민으로서의 자신이 정치체제에 영향을 미칠 수 있는 존재라는 것을 자각하며, 이를 정치적 효능감이 증가했다고 표현한다. 그런데 서울시는 광역시이기 때문에 시민참여예산에 참여하는 시민이 이 정치적 효능감을 증대시킬 수 있는 요인이 거의 없다. 스스로와 이웃들이 공유하는 문제를 해결하고 이 해결된 과정과 결과를 자신이 직접 확인을 하면서 효능감을 증대시켜야 하는데, 서울시는 모든 영역에서 거대하기 때문에 그렇게 하는 것은 어렵다.

V. 서울특별시 시민참여예산제 활성화를 위한 제언

1. 시민참여예산제 개선 방향

서울특별시 시민참여예산제 개선을 위한 제언에 앞서, 개선안이 담고 있는 개선 방향에 대해서 이야기하고자 한다. 개선방향은 ‘이해하기 쉬운 제도’, ‘대표성을 가질 수 있는 시민참여위원회’, ‘참여를 위한 제도’이다. ‘이해하기 쉬운 제도’는 현행 제도가 매우 복잡하여 시민들이 이해하기 어렵기 때문에 제시하였고, ‘대표성을 가질 수 있는 시민참여위원회’는 대표성에 대한 문제의식 때문에, 그리고 ‘참여를 위한 제도’는 시민참여예산제의 성패의 핵심인 참여의 문제를 제도를 통해 해결해보기 위해 제시하였다.

가. 이해하기 쉬운 제도

서울시의 현행 시민참여예산제의 핵심 문제 중 하나는 제도가 너무 복잡하다는 것이다. 시민참여예산제 속에 ‘시민참여예산’과 ‘시민숙의예산’이 구분되어 있고, ‘시민참여예산’과 ‘시민숙의예산’으로 들어가면 내부에는 광역과 지역의 구분, 분과별 구분으로 다양하다. 관련 조직도 매우 복잡한데, ‘시민참여예산위원회’, ‘숙의예산시민회’, ‘시민참여예산제지원협의회’, ‘온시민예산광장’ 등의 조직들이 존재한다. 이들은 다른 역할을 할 뿐 아니라 그 선발방법도 다양하다.

복잡한 제도는 시민들의 관심을 차단한다. 행위자들이 제도에 대해서 판단할 때는 제도가 의도하는 제도의 목적과 제도의 절차적 과정과 결과를 알아야 한다. 행위자는 그리고 나서야 제도에 자신이 영향을 줄 수 있는지 아는지를 판단할 수 있다. 그런데 현재의 서울시 시민참여예산제의 경우에는 시민들이 관심을 갖고 제도를 접근하기 어렵다. 실제 구체적인 절차와 방법을 이해하고 그 노력을 하는 사람은 시민이 아니라 관련 공무원과 학자들 정도에 그칠 수 밖에 없다. 따라서 시민들은 시민참여예산제에서 행위자로서 자신의 모습을 그릴 수 없다.

시민들이 제도의 행위자로서 자신을 그려내지 못하면 제도는 그 목표를 달성하기 어렵다. 그것은 직접민주주의적 요소를 갖춘 시민참여예산제에서는 더욱 그러하지만, 그 이외의 다른 제도에도 해당된다. 제도는 결국 시민들의 행태를 바꾸거나 제한하기 위해서 존재한다. 그런데 시민들이 어떤 제도인지를 인식하지 못한다면, 시민들은 제도와 상호작용을 통해 스스로를 변화시킬 수 없고, 이것은 제도의 실패로 귀착된다.

따라서 시민참여예산제의 개선을 위해서는 시민들을 위해 이해하기 쉬운 제도로 변화

가 필요해 보인다. 복잡하고 다양한 시민참여예산제의 구분과 조직들을 단순화시키고 일원화시킬 필요가 있다.

나. 대표성을 가질 수 있는 시민참여위원회

시민참여예산제에서 시민참여위원회는 시민들이 구성하는 조직이면서 동시에 참여예산제를 주도해야 하는 핵심위원회다. 이 시민위원회가 시민들을 대표할 수 있어야지만, 시민참여예산제는 그 의미를 가질 수 있다. 그런데 서울시 시민참여예산제에서 운영중인 ‘시민참여예산위원회’, ‘숙의예산시민회’, ‘온시민예산광장’ 등의 조직은 모두 대표성을 갖지 못한다. 이유는 언급한대로 예산학교 수료자들에게만 자격이 부여되기 때문이다.

예산학교는 목적이 있어야 들어간다. 서울시민들이 아무 이유 없이 예산학교 들어가서 수료하지 않는다는 이야기다. 그래서 예산학교를 수료하고 시민참여위원회에 소속되어 있는 시민들은 애초에 시민참여예산제에 관심이 있는 시민들이라는 결론이 나오며, 동시에 시민참여예산제를 잘 모르는 시민들은 그 과정에서 포함되지 않았다는 결론도 나온다. 따라서 시민참여위원회의 구성은 의도하지 않았을지라도 대부분의 시민들을 배제하는 형태로 구현된다. 이 구조를 변화시켜야 한다. 그렇지 않다면 시민참여위원회의 구성은 변하지 않으며, 시민참여위원회가 예산 과정에 대해 더 많은 권한을 가져야 한다는 논리는 성립할 수 없다.

다. 참여를 위한 제도

제도는 시민들의 참여로 완성된다. 아무리 좋은 제도라고 할지라도 이를 존중하는 시민과 행위자가 없다면 무용지물이다. 또한 대부분의 제도는 공익을 위해서 마련된다. 따라서 공익을 위하지 않는다는 제도를 찾는 것은 어렵다. 그러나 모든 제도가 의도대로 흘러가지 않는다. 더 정확하게는 제도의 의도대로 흘러가는 상황은 거의 없다. 행위자는 제도를 굴절시키고 이용한다.

시민참여예산제도 마찬가지다. 시민들의 참여를 통해 민주주의가 성숙할 수 있다는 원론적 입장은 누구나 견지할 수 있다. 그런데 이 입장만을 가지고 시민들의 참여를 바라다면, 그것은 시민들이 바람직한 방향으로 행동할 것이라는 환상에 지나지 않는다. 때로 시민들은 공공의 문제에 관심이 많은 것처럼 보인다. 공익을 해치는 사람에 대한 비난이라든지, 사회적 물의를 일으킨 범죄자에 대한 분노를 표출할 때는 자신과 전혀 이해관계가 없음에도 불구하고 자신의 일처럼 받아들이고 행동한다. 그러나 한편

으로 시민들은 공공의 문제에 무관심할 때가 많다. 특히 정치의 영역, 그리고 예산이라는 분야는 당연히 관련 전문가들이 해온 것으로 인지하고 있다. 그래서 쉽사리 참여하지 못한다. 따라서 시민들의 참여를 독려하기 위해서는 제도적으로 이것이 시민의 이해관계와 무관하지 않고, 밀접하게 관계된 영역이라는 사실을 인지시켜 줄 필요가 있다.

2. 시민참여예산제 활성화를 위한 제언

서울특별시 시민참여예산제 개선을 위한 제언에 앞서, 개선안이 담고 있는 개선 방향에 대해서 이야기하고자 한다. 개선방향은 ‘이해하기 쉬운 제도’, ‘대표성을 가질 수 있는 시민참여위원회’, ‘참여를 위한 제도’이다. ‘이해하기 쉬운 제도’는 현행 제도가 매우 복잡하여 시민들이 이해하기 어렵기 때문에 제시하였고, ‘대표성을 가질 수 있는 시민참여위원회’는 대표성에 대한 문제의식 때문에, 그리고 ‘참여를 위한 제도’는 시민참여예산제의 성패의 핵심인 참여의 문제를 제도를 통해 해결해보기 위해 제시하였다.

가. ‘시민숙의예산’과 ‘시민참여예산’의 통합

서울시의 시민참여예산제에서는 ‘시민숙의예산’과 ‘시민참여예산’을 구분하여 운영중이다. 참여예산제에서 예산편성에 대한 시민들의 참여와 예산에 대한 시민들의 제안은 분리해서 생각할 수 있는 부분이기는 하다. 그러나 굳이 이를 분리해 놓고 운영조직도 나누어 놓는 것은 불필요한 혼란을 야기한다. 따라서 시민참여예산제라는 큰 틀을 유지하고 시민참여예산제에 중심이 되는 조직을 조례와 홈페이지 조직도에서 표현한 것처럼 ‘시민참여예산위원회’로 일원화하는 것이 바람직해 보인다.

나. 예산편성에 대한 시민들의 참여 현실화

현재 서울시에서 ‘시민숙의예산’이라는 이름으로 실행하고 있는 시민참여예산제의 한 부분이다. 예산 편성에 대해 시민들이 참여하는 것은 원래 시민들이 직접 재정에 참여하여 공직자들의 부정부패를 근절하기 위해서 고안된 것이다. 우리나라의 경우 주민참여예산제의 도입 배경이 포르투 알레그레와는 다르기 때문에 필요성의 유무에 대해서는 여러 의견이 있을 수 있다.

그러나 지금 서울의 ‘시민숙의예산’은 시민참여예산제가 가지고 있었던 본래의 취지를

살리지 못하고 있다. 시민들이 예산 편성에 관여할 수 있는 부분이 제한적이기 때문에 사실 '재정운용에 대한 시민들의 감시'라는 역할을 성립되지 않는다. 그렇다고 '시 재정 운용에 대한 시민들의 감시'가 이루어져야 한다고 말하는 것은 아니다. 서울특별시는 대한민국의 수도이며 정치·경제·문화의 중심지이다. 예산을 운용하기 위해서는 그만큼 많은 것을 고려해야 한다. 따라서 시민들의 재정운용에 대한 참여는 현재로서는 고민해야 할 부분이다.

따라서 여기에서는 절충안이면서 현실적인 대안을 제시하고자 한다. 지금의 '시민속의 예산'은 시민이 관여하는 재정의 규모를 늘려가고 있다. 살펴보았듯이 2020년에는 시 재정의 5% 수준인 1조원에 가까운 예산을 시민들이 검토하고 있다. 그러나 이것은 보여주기엔 불과하다. 정말 중요한 것은 예산의 규모가 아니라 시민참여예산위원회의 예산 편성에 대한 권한이다. 따라서 제안하고자 하는바는 예산 규모를 줄이되, 편성에 대한 권한을 부여받아서 조심스럽게 시행해보는 것이다. 시행 후에도 긍정적인 평가를 받을 수 있다면 예산 규모에 대한 고민은 그 이후에 하는 것이 바람직해 보인다.

다. 지역단위 참여예산제 확대

서울시는 광역자치단체다. 그래서인지 현재의 '시민참여예산제'에서도 광역과 지역을 나누어 놓고 지역단위보다는 광역단위에 집중한다. 실제로 시사무는 광역의 영역을 다루어야 하니 당연한일 것이다. 그러나 그건 시행정의 입장이다. 시민과 참여의 입장에서 바라본다면, 광역단위의 시가 아니라 좁은 범위의 지역에서 참여예산제를 다루어야 한다.

시민들의 현실 문제 해결을 위해 지방자치가 활성화되어야 한다는 말이나, 자치 분권을 위해서 중앙집권이 아닌 지방분권이 필요하다는 말이나, 시민들이 정치의 영역에 참여하기 위해서는 중앙이 아닌 지역의 문제에 관여해야 한다는 말은 모두 동일한 전제를 하고 있다. 시민들이 참여가 가장 쉽게, 그리고 효과적으로 이루어질 수 있는 공간은 중앙이 아니라 지역이라는 전제다. 광역시이면서 특정 지역이 아닌 전체의 입장을 고려해야하는 것이 서울시의 사무일 것이나, 지금의 서울시의 시민참여예산제는 실제 지역의 문제를 해결하지 못하는 '중앙'과 '일반화'의 함정에 빠져있다.

시민참여예산제에 지역단위를 구체적으로 제안하자면, 지금의 자치구에서 나아가서 의원들의 선거 지역구단위로 지역을 구분하는 것이 바람직해 보인다. 그리고 구분된 지역으로 예산을 분배한 후, 각 지역마다 시민참여예산위원회를 구성한다. 해당 지역의 시의원은 시민참여예산위원회에 참여함으로써 시민들의 의견을 수렴하고 조율하여 예산을 통해 구현하는 역할을 한다.

사실 이것은 지역구의 의원으로서 당연히 해야 할 역할이다. 우리가 함께 생활하는

공간이 지역이며, 지역에서 대표자들을 선출한다는 것은 그 지역의 문제를 맡아서 관심을 가지고 해결할 사람을 뽑는다는 이야기이기도 하다. 그런데 현재에는 당연히 이루어져야 할 정치적 과정이 전체의 이익을 추구해야 한다는 명분에 의해 가로막혀 있다.

국회의원들을 지역구에서 선출하면서도 국가의 입장을 위해서 판단해야 한다고 이야기한다. 그리고 또 시의원을 지역구에서 선출하면서 시의 입장을 고려해야한다고 말한다. 물론 맞는 이야기다. 의원들은 모두를 위한 판단을 해야 한다. 그러나 한편으로 지역구 의원은 그 지역의 입장을 이해하고 문제를 해결해야 한다. 그렇다면 지역의 문제를 해결 할 수 있는 역할과 이를 실현할 수 있는 과정을 모두 갖추어야 한다. 지역구 단위의 시민참여예산제는 민주주의의 주체인 시민과 대의민주주의에서 정치적 행위자인 지역의 대표가 실제로 정책을 구현할 수 있는 예산을 다루게 함으로써 실제로 이를 구현할 수 있게 한다.

시민참여예산제의 지역단위를 지방선거의 지역구 단위로 하고 시의원들을 참여시키자는 제안은 시의원들을 위한 예산을 마련하기 위한 것이 아니다. 시의원들은 오히려 지역구에서 시민들의 입장을 잘 조율하지 못했을 때 비판에 직면할 수도 있다. 그러나 지금처럼 주민과 의원의 접점이 크지 않은 상황에서는 의원들도 지역에서 대표자로서 자신의 입지를 공고히 할 수 없다. 현 상황이 유지된다면, 정당의 지지도나 유력 정치인에 대한 지지도, 그리고 공천의 문제에 지나치게 영향을 받는 현재의 상황을 탈피하기 어렵다. 지역의 진정한 대표자로서 의원들이 인식되기 위해서는 지역에서도 ‘그 사람’이어야 한다는 인식이 선행되어야 한다. 그리고 지역구 단위의 시민참여예산제는 시의원들이 지역에서 원하는 ‘그 사람’이 될 수 있는 시험대를 마련하게 될 것이다.

의원들이 예산에 모두 해박한 지식을 가지고 있는 것은 아니다. 국회에서도 예산심의를 위해 감사원을 입법부 예하로 변경해야 한다는 의견에 지속적으로 제시되듯이 재정과 예산에 대해서 전문적인 입장을 가지기는 쉽지 않다. 따라서 이 방안을 채택하기 위해서는 의원들에 대한 전문가들의 자문이 필요하다.

사실 지역구를 기본단위로 하여 지역 단위의 시민참여예산제를 활성화하는 방안을 제시한 근본적인 이유는 민주주의에서의 대표성 문제 때문이다. 대의민주주의에서 선거는 대표자를 선출하는 권위 있는 과정이다. 우리는 서로가 각자 다른 의견이 있다고 하더라도, 선거를 통해 대표자가 선출된 후에는 선거결과에 대해 승복하고 선출된 자를 대표자로 인정한다. 따라서 대의민주주의에서는 주권을 가지고 있는 시민들의 의견만 존중받아야 하는 것이 아니고 대표자로서의 의견 역시 존중을 받아야 한다. 시민참여예산제가 가지고 있는 직접민주주의적 요소는 모든 주권은 국민에게 있다고 하는 민주주의의 근간으로부터 비롯된 것이지만, 한편으로는 대표자의 역할을 침해할 수 있는 여지도 있다. 이 간극에 대한 의문으로 인해 시민참여예산제를 획기적으로 진척시킬 수 없는 것이다. 서울시의 경우만 보더라도 시민참여예산제가 운영되지만, 결국 예산

편성권과 심의·확정권은 지방자치법에 의거하여 시정부와 시의회의 권한으로만 행사된다. 결국 시민참여예산제가 나아가기 위해서는 시민의 정치참여와 의원들의 대표성, 그리고 정부의 집행능력이 조화롭게 시너지를 내야만 한다. 그리고 여기에서는 그 방안으로 지역구 단위의 시민참여예산제를 제안하는 것이다.

지역구 단위로 시민참여예산제를 활성화하자는 제안은 시민의 참여를 독려하기 위해서 제시한 측면도 있다. 서울시 전체의 예산은 그 규모가 거대하지만, 거대하다고 해서 시민들이 관심을 가지지는 않는다. 오히려 나와 무관한 것으로 생각한다. 그런데 만약 내가 사는 지역에 일정정도의 예산이 배정된다면 어떨까. 나와 이웃들이 그 예산을 필요한 곳에 활용할 수 있다고 한다면, 시민들은 지역에서 자신이 겪는 문제를 해결하기 위해 관심을 가질 가능성이 높다. 그리고 그 관심이 참여로 이어져서 시민참여예산제에 관여하게 된다면, 또 시민참여예산제를 통해 지역문제를 실제로 해결하게 된다면, 정치적 행위자로서의 자신을 인식하게 되고 정치효능감은 증가할 것이다. 그리고 이 경험을 한 시민들은 시행정의 객체가 아니라 민주주의의 주체인 시민으로서 지역의 문제에 관심을 가지게 될 것이다.

라. 시민참여예산위원회 구성 방법 변경

현재의 서울시 ‘시민참여예산위원회’는 대표성이 있다고 말하기 어렵다. 예산학교 수료자들만 대상으로 하기 때문이다. 따라서 ‘시민참여예산위원회’의 구성 방법을 다음과 같이 바꾸는 것을 제안한다.

먼저 지역구 단위의 시민참여예산제를 운영하기 위해서 지역구 시민참여위원회를 두어 운영한다. 지역구 시민참여위원이 되기 위해서는 예산학교를 이수해야만 위촉이 가능하도록 한다. 서울시의 ‘시민참여예산위원회’는 지역구의 각 지역구의 시민참여위원회에서 성, 연령, 직업을 고려하여 10명을 추천을 받는다. 그리고 추천받은 1,000여 명의 인원을 대상으로 무작위 추첨을 하여 500명을 선정한다. 구성된 ‘시민참여예산위원회’는 분과별로 나눌 수 있다.

마. 시민참여예산위원회의 역할 변화

구성된 ‘시민참여예산위원회’는 예산 편성에 대한 시민들의 참여라고 볼 수 있는 기존의 ‘시민숙의예산’과 예산에 대한 제안과 참여라고 볼 수 있는 ‘시민참여예산’의 예산 편성에 대한 주체가 된다. 그것이 ‘시민숙의예산’이든 ‘시민참여예산’이든 관련 ‘시민참여예산위원회’의 관련 분과가 심의하도록 한다. 단, 자신이 소속되어 있는 지역구의 시

민참여예산에 대한 안건은 심사할 수 없도록 한다.

지금 광역제안형, 광역협의형으로 제시되고 있는 광역에 대한 ‘시민참여예산’은 광역협의형으로 통합하고, 광역협의형을 위한 예산을 배정한다. 그리고 이 예산에 한해서는 예산편성에 대한 권한을 ‘시민참여예산위원회’가 갖는다. 광역협의형의 심의는 ‘시민참여예산위원회’의 분과에서 진행한다.

바. 시민참여예산지원협의회 위상 제고

‘시민참여예산지원협의회’는 기존의 역할인 ‘시민참여예산위원회’의 자문과 개선방안 제시 그리고 의회 및 행정부서들과 의견조율을 맡는다. 그러나 ‘시민참여예산지원협의회’의 구성은 수정한다. 인원을 50명 내외로 확대하고, 서울시의원 운영위원회 소속 의원 전체와 예산 전문가, 서울시 담당 공무원, ‘시민참여예산위원회’의 시민위원들로 구성한다. 인원 배분은 서울시의원과 예산전문가 그룹이 1/3, 서울시 담당 공무원이 1/3, 시민참여예산위원회의 시민위원들이 1/3의 비율이 되도록 구성한다.

사. 온시민예산광장의 구성 방법과 권한 변경

‘온시민예산광장’은 이미 논의된 예산안에 대한 중간 평가적 성향을 지닌다. 파리와 베를린에서 활용하는 바와 같이 시민참여예산위원회의 심사된 의견을 다시 검토함으로써 시민을 통한 예산제라는 정통성을 확보하는 기제다. 따라서 ‘온시민예산광장’은 유지하되, 그 구성 방법은 변화시킬 필요가 있다.

국회에서 양원제를 채택하고 있는 국가들이 법안의 졸속 처리를 막기 상원이 대표하는 이해관계와 하원이 대표하는 이해관계를 다르게 설정하듯이, ‘온시민예산광장’이 기존의 ‘시민참여예산위원회’와 다른 구성을 갖게 만드는 것이 중요하다. 따라서 여기서는 ‘온시민예산광장’을 ‘시민참여예산위원회’ 소속이 아닌 일반 시민들로 구성하는 것을 제안한다. ‘시민참여예산위원’이 아니면서 동시에 ‘서울특별시 시민참여예산제 운영 조례’의 기준에 부합하는 서울시의 시민들은 누구나 ‘온시민예산광장’에 지원할 수 있다. 지원자가 많은 경우에는 무작위 추첨을 통해 ‘온시민예산광장’을 선발한다. 그리고 선발된 ‘온시민예산광장’의 인원들에게는 예산학교 수료의 의무를 부과하지 않는다. 서울시의 시민참여예산제를 통해 편성된 예산은 예산에 대한 지식이 있는 시민들의 긍정적 평가가 아니라 지식이 전혀 없는 시민들의 긍정적 평가를 받아야만 의미를 가질 수 있기 때문이다.

마지막으로 ‘온시민예산광장’의 권한을 강화한다. 지금까지는 의견을 제시하는 수준에

그렇다면, 앞으로는 ‘시민참여예산회의’의 분과별 심의를 통과할 안건을 부결시키는 권한을 부여한다. 부결된 안건에 대해서 ‘시민참여예산회의’는 재차 설명을 할 기회를 갖지만, 3번에 걸쳐 부결된다면 해당 예산안은 폐기한다.

V. 결 론

본 연구는 서울특별시 시민참여예산제 활성화 방안을 제시하는 것을 목적으로 진행되었다. 시민들이 예산과정에 참여하는 시민참여예산제는 시민들이 정치적 의사결정에 직접 참여한다는 점에서 직접민주주의를 갖추고 있고, 정부의 예산편성 권한을 나눈다는 측면에서는 분권적 요소를 갖추고 있다.

서울시는 2012년 시민참여예산제를 도입한 이래로 변화를 거듭해왔다. 현재의 서울시의 시민참여예산제는 ‘시민숙의예산’과 ‘시민참여예산’으로 구분되어 있다. ‘시민숙의예산’은 시민들이 예산 편성에 관여하여 재정민주주의를 일궈내고자 하는 것이고, ‘시민참여예산’은 예산이 필요한 부분에 대해서 시민들이 직접 예산을 제안하는 것이다.

‘시민숙의예산’은 ‘숙의예산시민회’와 ‘온시민예산광장’과 같은 조직을 통해 이루어진다. ‘숙의예산시민회’는 예산 편성을 논의하는 ‘시민숙의예산’을 주도하며, 활동가와 일반시민을 5:5비율로 하여 구성한다. ‘숙의예산시민회’는 인원 수 제한이 없으며, 분야별로 나누어서 예산안을 논의한다. 관련분야에 대한 지식과 경험이 있는 활동가와 시민으로 구성하여 예산안을 검토한다는 의도를 가지고 있다. 논의된 예산안은 ‘온시민예산광장’을 통해 다시 검토과정을 거친다. ‘온시민예산광장’은 예산학교를 수료한 1,000명의 일반시민으로 구성되어 있기 때문에, ‘숙의예산시민회’와 ‘온시민예산광장’의 두 번의 논의 절차를 통해 예산 편성에 시민들이 참여하는 것이다.

‘시민참여예산’은 ‘시민참여예산위원회’를 통해서 진행된다. ‘시민참여예산위원회’는 ‘서울특별시 시민참여예산제 운영 조례’에 명시되어 있는 서울시 시민참여예산제의 주체가 되는 위원회다. ‘시민참여예산위원회’는 2020년까지는 300명으로 구성되었고, 2021년부터 관련 조례의 개정으로 인해 500명으로 확대될 예정이다. 2020년 ‘시민참여예산위원회’를 구성은 예산학교를 이수한 서울시 시민들 중 추천을 통해 275명을 선발하였고, 나머지 25명은 시장과 시의회의 추천으로 채워졌다.

‘시민참여예산’의 진행 절차를 간략히 하면 다음과 같다. 먼저 참여예산사업을 공모하여 시민들의 제안을 듣고, 이를 검토하여 심의한다. 이때의 심의 주체는 ‘시민참여예산위원회’이다. ‘시민참여예산위원회’는 시민투표를 진행할 사업들을 선정하고, 선정된 사업들은 시민투표를 통해 지지를 확보한다. 마지막으로 ‘시민참여예산위원회’의 총회에서 ‘시민참여예산’으로 진행하게 될 사업을 선정한다.

‘시민참여예산’은 자체적으로 사업을 구분해서 진행하고 있다. 그 중 첫 번째는 광역형이고, 두 번째는 지역형이다. 여기서 광역형이란 두 자치구이상에 영향을 미치는, 다시 말해 한 지역에 국한되지 않고, 서울시 전체에도 해당될 수 있는 사업을 의미한다. 그리고 지역형은 하나의 자치구 이상에 영향을 주지 않는 사업을 이야기한다. 예산은 2020년 기준으로 광역형에는 총 400억, 지역형에는 300억이 배정되었다. 지역은 각 지역마다 자치구에는 약 10억, 그리고 동단위에는 1,000만원에서 5,000만

원의 예산이 배정되어 있다.

시민참여예산제는 포르투 알레그레시에서 시작되어, 현재에는 뉴욕과 파리, 베를린과 알바세테와 같은 도시에서도 실행하고 있다. 해당 도시들은 시민들이 원하는 것을 예산을 통해 직접 제시하기 때문에 시민의 의도를 확인할 수 있다는 시민참여예산제의 장점을 적극활용하는 추세다. 그러나 한편으로 선진국에서 시민참여예산제를 수용할 때는 특정 집단이 시민으로 과대대표되지 않도록 경계하고 검증하는 모습을 보인다.

본 연구에서는 선진국의 시민참여예산제 도입과정을 참고하여 서울시의 시민참여예산제에 대한 개선 방향을 다음과 같이 제시하였다. 첫 번째는 ‘이해하기 쉬운 제도’다. 서울시의 시민참여예산제는 매우 복잡하다. 시민들이 이를 이해하는 것이 불가능해 보인다. 그런데 제도란 이를 지키는 행위자에게 이해되어야만 의미를 갖는다. 따라서 시민들이 이해하기 쉽게 제도 개편을 할 필요가 있다.

두 번째는 ‘대표성을 가질 수 있는 시민참여위원회’를 구성해야 한다. 시민참여위원회가 대표성을 갖지 못한다면, 시민참여예산제의 의미는 퇴색된다. 주민들이 자신들이 원하는 바를 제시하는 것이라는 원래의 의미가 특정 주민들의 이해관계를 위한 참여제도로 변질될 수 있기 때문이다.

세 번째는 ‘참여를 위한 제도’가 필요하다. 시민참여예산제의 성패는 결국 시민들의 참여에 달려 있다. 제도는 무엇을 규정하고 제한하는 의미에서도 물론 중요하지만, 행위자들의 참여를 독려하기 위해, 행위자들이 제도를 통해 동기부여 될 수 있도록 기안하는 것도 중요하다. 그리고 시민참여예산제와 같은 경우에는 이 부분이 핵심이 되어야만 한다.

개선 방향에 의거하여, 구체적인 활성화방안으로는 다음과 같은 사항을 제안한다. 첫째, ‘시민숙의예산’과 ‘시민참여예산’의 통합하는 것이 바람직해 보인다. 두 항목을 구별하는 것은 학술적이나 행정적으로 의미가 있기는 하지만, 시민들에게 불필요한 혼란을 야기할 수 있다.

둘째, 예산편성에 대한 시민들의 참여를 현실화시킬 것을 제안한다. 이는 현재 ‘시민숙의예산’으로 불리는 항목이다. 예산의 규모를 매년마다 증가시켜 현재는 서울 전체 예산의 5%인, 1조원 가까운 예산을 시민들의 심의한다고 알려져 있다. 그러나 시민들이 실제 예산편성에 대한 권한을 갖는 것은 아니다. 시민들은 논의하고 제안할 뿐 결정권한이 없다. 따라서 그 규모가 1조원이 된다고 할지라도, 현재의 시스템은 보여 주기를 위한 수단일 뿐이다. 정말 예산 편성에 대한 시민들의 참여를 독려하고자 한다면, 오히려 예산 규모를 줄이고 시민들의 심의할 수 있는 예산들을 부여한 후 시민참여예산위원회에 예산 편성에 대한 권한도 같이 부여하는 것이 나아 보인다.

셋째, ‘시민참여예산’의 항목 중 지역단위로 구분된 사업의 확장을 제안한다. 특히 지역의 구분을 의원들의 지역구로 하고, 시의원들이 시민참여예산제에 참여하는 시민들의 의견을 조율해서 제안할 수 있도록 하는 방안을 제시한다. 이는 대표성을 가진 시

의원과 주권자인 시민이 의견을 조율하여 시너지 효과를 낼 수 있도록 하려는 것이며, 동시에 생활 속 문제를 해결할 수 있는 좁은 지역에서 시민참여예산제를 운영하여 지역 사회에서 시민들의 관심을 불러일으키기 위함이다.

넷째, 시민참여위원회 구성 방법을 변경할 것을 제안한다. 지금의 시민참여위원회의 시민위원들은 서울시 예산학교 수료자 중에서 추천된다. 그런데 현재 서울시의 예산학교 수료자는 총 3,000여명이기 때문에 결국 3,000명 내에서 시민참여위원회가 만들어지는 것이다. 그렇다고 해서 예산학교를 수료한 인원들이 서울시민들을 대표하는 대표성을 가지고 있는 것도 아니기 때문에 현재의 시민참여위원회의 구성은 문제가 될 소지가 많다. 여기에서는 지역구 단위의 시민참여예산제에 소속되는 지역의 시민참여위원들을 대상으로 추천을 하여 구성하는 방안을 제시한다.

다섯째, 시민참여예산위원회가 시민참여예산을 실질적으로 총괄할 수 있도록 하며, 시민참여예산에 한하여 예산 편성에 대한 권한을 공유할 수 있도록 제안한다. 시민참여예산위원회가 대표성을 갖출 수 있다면 일정정도의 권한 부여에는 문제가 되지 않을 것으로 보인다.

여섯째, 시민참여예산지원협의회의 위상을 제고할 필요가 있다. 시민참여예산지원협의회는 시민참여예산위원회가 다소 부족할 수 있는 전문성을 제공하고 예산 협의과정에서의 자문을 구할 수 있는 위원회다. 현재보다 인원을 늘려 50명 내외로 구성하며, 서울시의회 운영위원회 전원이 소속되는 방안을 추천한다.

일곱째, '온시민예산광장'의 구성방법과 역할을 제고할 필요가 있다. '온시민예산광장'은 현재 '숙의예산시민회'의 심의를 교차검증하는 역할을 한다. 그러나 '숙의예산시민회'와 모집단이 같기 때문에 실질적인 검증이 어렵고, 그 권한 역시 제안에 그치고 있다. 시민참여예산에 대한 면밀한 검증이라는 원래의 의도를 살리기 위해서는 '온시민예산광장'을 '숙의예산시민회'나 '시민참여예산위원회'와 독립적으로 구성하고, 그 권한을 확대할 필요가 있다.

시민참여예산제의 역사는 짧다. 그래서 시민참여예산제는 매년 변화하고 있다. 시민참여예산제의 활성화를 위해 몇 가지 제안을 하였지만, 이 제안의 수용 여부와 별개로 시민참여예산제의 변화가 긍정적인 방향으로 이루어지도록 노력해야 한다는 것은 분명하다. 그리고 그 긍정적인 방향은 시민참여예산제도가 가질 수 있는 긍정적 의미를 극대화하고 나타낼 수 있는 부작용을 최소화하는 방향이 되어야 할 것으로 보인다.

〈 참고 문헌 〉

■ 단행본

- 윤영진. 『새 재무행정학 2.0』. 서울: 대영문화사. 2014.
- Bruce, Iain 저·최상한 역. 『포르투 알레그리의 주민참여예산제도』. 서울: 황소걸음. 2018.
- Locke, John 저·강정인·문지영 역. 『통치론』. 서울: 까치글방. 1996.
- Marx, Karl 저·김수행 역. 『자본론』. 서울: 비봉출판사. 2015.
- Montesquieu, Charles 저·하재홍 역. 『법의정신』. 서울: 동서문화사. 2007.
- Smith, Adam 저·김수행 역. 『국부론』. 서울: 비봉출판사. 2007.
- Weber, Max. 저·최장집 편·박상훈 역. 『소명으로서의 정치』. 서울: 후마니타스. 2013.
- Zimmerman, J. F. *Participatory Democracy: Populism Revived*. NY: Praeger Publishers. 1986.

■ 연구논문

- 강운호. “지방정부 주민참여예산제도의 채택과 정치이념”. 한국지방자치학회보 23권 2호. p29-54. 2011.
- 곽채기. “광주광역시 북구의 주민참여예산 제도화 과정과 운영 성과”. 한국지방재정논집 12권 3호. p175-211. 2007.
- 곽채기. “기초자치단체 주민참여예산제도의 성공 사례와 발전 방안”. 지방재정과 지방세 44권. p43-92. 2011.
- 김성찬. “해외의 주민참여예산제도”. 자치발전 2018권 2호. p31-40. 2018.
- 김 옹. “참여예산사례: 외국과 국내사례 소개”. 『예산편성과정에 있어서 시민참여확보 방안』. 민주노동당 광주시지부 토론회 발표자료. 2003.
- 나중식. “브라질 알레그레스시의 주민참여예산제도 - 성공요인과 한계”. 『한국행정논집』 16권 3호. p457-482. 2004.
- 나중식. “주민참여예산제도의 운영모형에 관한 비교연구: 브라질·미국·한국을 중심으로”. 지방정부연구 9권 2호. p133-158. 2005.

- 선소원. “시민참여에 대한 인식 연구: 시민참여 주체와 성과 중심으로”. *한국행정학보* 54권 3호. p69-106. 2020.
- 안성민. “주민참여예산제도: 포르투 알레그레시의 사례”. *지방재정* 134. p139-148. 2005.
- 안성민·이영. “주민참여예산제도 사례분석: 울산광역시 동구를 중심으로”. *지방정부연구* 11권 4호. p201-222. 2008.
- 임동욱. “주민참여예산제도의 현실적 한계”. *균형발전포럼* 7회. 한국정책지식센터. 2003.
- 전주상. “예산과정상의 주민참여제도에 관한 연구”. *한국정당학회보* 7권 2호. p189-216. 2008.
- 정우열. “주민참여예산제도의 평가와 과제”. *한국지방자치연구* 16권 2호. p241-257. 2014.
- 홍종현. “주민참여예산제도에 대한 헌법적 검토”. *헌법학연구* 19권 2호. p249-290. 2013.
- Arnstein, S. R. “A Ladder of Citizen Participation”. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4): 216-224. 1969.
- Baiocchi, G. “Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliverative Democratic Theory,” *Politics & Society*, 29(1): 43-72. 2001.
- Koonings, K. “Strengthening citizenship in Brazil’s democracy: Local participatory governance in Porto Alegre”. *Bulletin of Latin American Research*, 23(1), 79-99. 2004.
- Langton, S. “American Citizen Participation: A Deep rooted Tradition”. *National Civic Review*, 68(8): 403-422. 1979.
- Lyons, W. E., & Lowery, D. “Citizen Responses to Dissatisfaction in Urban Communities: A Partial Test of a General Model”. *The Journal of Politics*, 51(4): 841-868. 1989.
- Nabatchi, T. “Putting the “Public” Back in Public Values Research: Designing Participation to Identify and Respond to Values”. *Public Administration Review*, 72(5): 699-708. 2012.
- Penha, Joao. “The Trap of the Participatory Budget: On Lula’s

Victory”. <http://www.zmag.org>. 2003.

■ 조 례

광주광역시 북구 주민참여예산제 운영조례(2004. 3. 25. 제정, 조례 제647호).
울산광역시 동구 주민참여예산제 운영조례(2004. 6. 10. 제정, 조례 제291호).
청주시 청주시민참여기본조례(2004. 9. 24. 제정, 조례 제2330호).
광주광역시 북구 주민참여예산제 운영조례(2006. 5. 10. 개정, 조례 제703호).
울산광역시 동구 주민참여예산제 운영조례(2019. 10. 31. 개정, 조례 제958호).
서울특별시 시민참여예산제 운영 조례(2020. 7. 16. 개정, 조례 제7601호)

■ 보고서 및 홈페이지

국회입법조사처. 2019. 『주민참여예산제도의 운영실태와 개선방안』.
서울특별시 시민참여예산. 2019. 『2019년 시민숙의예산제 추진계획』.
서울특별시 시민참여예산. 2020. 『2020년 시민숙의예산제 운영계획』.
서울특별시 시민참여예산. 2019. 『참여예산 운영계획 2019년』.
서울특별시 시민참여예산. 2020. 『참여예산 운영계획 2020년』.
한국지방행정연구원. 『지방자치단체 주민참여예산제 발전방향』. 2018.
울산광역시 동구. 2020. 『2020년 주민참여예산제 운영계획』.
서울특별시 시민참여예산 홈페이지
<https://yesan.seoul.go.kr/intro/index.do>
서울특별시 민주주의위원회 홈페이지
<https://news.seoul.go.kr/gov/archives/510961>
광주광역시 북구 주민참여예산제 홈페이지
<https://bukgu.gwangju.kr/board.es?mid=a90301000000&bid=0073>
울산광역시 동구 홈페이지(예산편성에 바란다)
https://www.donggu.ulsan.kr/cop/bbs/selectBoardList.do?bbsId=hope_livelihood

(판권지)

서울특별시 시민참여예산제 활성화를 위한 연구

제안단체 : 생활정치실천연구회

홈페이지 : <http://www.smc.seoul.kr>

연 락 처 : 서울특별시 중구 덕수궁길 15 서울특별시의회 의원회관(입법담당관)

연구기관 : (주)제너시스템

책임연구 : 차홍석

연 락 처 : 02-996-4471

관리번호 : 의연단20-31

※ 본 학술연구용역보고서의 지식재산권은 서울특별시의회와 용역수행자가 공동으로 소유하며, 내용은 서울특별시의회의 공식적인 견해와 다를 수 있음을 알려드립니다.

(지식재산권은 서울특별시의회와 용역수행자가 공동으로 소유며, 용역수행자가 복제, 배포, 개작, 전송 등의 사용 할 수 있음)