

## 제 5회 협치 서울 정책 토론회 -협치와 참여예산 시민 토론회

2부 지역 협치와 참여예산 기록

일시 : 2017. 2. 14(화) 16시

장소 : 서울시청 8층

사회 : 정병순 서울연구원 협치연구센터장

발표 : 최인욱 서울시 주민참여예산지원센터장

토론 : 오민조 서대문 주민참여예산모임 전 대표, 박정열 관악구 주민참여예산위원장, 서진아 서울시 지역공동체담당관, 김낙준 도봉구 정책특보, 한재헌 성북구 마을민주주의 과장

기록 : 최연희

### 발제 1-- 동지역회의 시범사업 성과와 개선 방향(최인욱 센터장)

서울시가 설계를 하면서 일반 시민의 참여를 확대하기 위한 취지, 그동안 시민 개인으로 참여 자격을 제한한 것이 현재 참여예산이 가지는 문제의 바탕이 된 것이라는 문제인식. 시민 개인은 고립되고 약함. 개인이 사업제안서를 만들어야 하고, 지역에서 필요에 대해 토론할 기회가 없었음. 일단 당겨오자는 식으로 귀결된 측면이 있다. 모여서 토론하고 함께 결정, 우리의 것이라는 인식으로 바꾸기 위한 취지였다. 2016년 내내 참여예산 제도의 개선을 논의하는데 시범사업 개념으로 도입한 것이 동지역회의의 시범사업이다.

풀뿌리 주민참여, 동네 현장에서 주민 주도적인 숙의, 동네에서 필요한 것을 함께 결정하는 상향식 참여 모델로 구상. 이미 그런 시도는 많았는데 참여예산과 기존 참여 제도와 연계하는 방법을 모색하는 목적도 있음. 50개 동에서 동별 5천만원씩 예산 결정을 하는 기회.

주민 숙의의 조건이 전제되었음. 최소 30명 이상, 성별 연령별 계층별 균형적인 구성, 참여 경험이 없는 일반 주민 참여와 30대 이하 청년 참여 확대.

110개동 신청 -> 50개동 선정

164건 25억원이 선정됨(동별 최소 1건~8건까지)

시설 보완, 물품 지원 형태가 여전히 많지만 주민참여 프로그램 사업이 60여건 선정됨

컨설팅단은 운영 지원, 컨설팅과 모니터링

긍정적 효과 - 동 단위 주민 숙의 기구가 운영 가능하다는 확인함. 참여예산에 직간접 참여 주민이 늘어나서 홍보와 인식 개선에 효과적임.

문제점 - 동네 단위에 여러 예산 및 주민참여형 사업과 중복현상 발생하면서 사업 중복, 참여자 중복. 동지역회의의 구성원의 70% 이상이 다른 사업 및 의사결정 구조에 참여 중. 이는 설계 당시 이미 활동하는 의사결정 구조와 사업을 참여예산으로 포괄하자는 취지에는 맞으나 다만 비용과 의사결정이 중복으로 발생하는 것이 문제임

동 행정에서 직접 참여예산 운영해본 경험이 축적되었으나 절차만 있고 내용이 주민 참여가 담보되지 않은 경우도 생김

주민 피로도 증가됨. 비슷한 내용과 비슷한 과정을 따로따로 진행하는가 -> 융합, 조정, 조율이 필요하다.

## 발제 2 - 지역 협치와 참여예산의 연계방안(서진아 과장)

용어 정리부터 하자. 지역협치는 서울시정 협치와 지역 협치로 나뉜다. 자치구와 서울시의 관계, 자치구 내에서 협치를 잘 이뤄내고 구민의 권리가 잘 확대되는 것이 지역 협치이고 시정 협치는 서울 시정 전반에 걸친 의제와 시민의 권리 확대를 다루는 것이다.

시의 부서 중 자치, 지역공체 등의 부서에서 자치구 주민들 지원하는 약간 유사한 역할을 하고 있음. 마을공동체 사업의 딜레마 중 하나가 서울시의 해결을 요구하는 주민 욕구가 컸는데 자치구에서 해결할 일 또는 서울시정에서 해결할 일이 다르다 보니.... (???)

협치를 더욱 잘 하기 위해서는 예산도 필요하고, 제도도 필요하고, 집중적으로 지원하고 고민하는 사람도 필요하다. 다양한 협치 사업이나 협치 제도가 시나 구에서 이뤄지고 있지만 더욱 잘 할 수 있도록 지원이 필요한데 이것을 서울시가 하겠다는 내용이 지역사회 혁신계획이다. 현재 8개 자치구 참여 중. 지역 협치 기본계획 또는 활성화와 같은 맥락이다.

시민의 인지도가 낮은 것은 지역 협치를 추동하는 핵심 세력인 행정과 시민사회라고 볼 수 있는데 행정의 의지가 매우 중요하다. 자치구 행정에서 준비되는 곳부터 지원을 시작한다. 때문에 시에서 대대적인 대시민 홍보를 하고 있지는 않다.

서울시 참여예산의 과제는 서울시정에서 주민 참여를 촉발하면서 구 단위 참여예산을 활성화하는 것. 구 참여예산 활성화를 위해 기존에 지역형 사업이 있었는데 주민 참여 활성화보다 왜곡된 측면이 있어서 개선이 필요했다. 자치구에서 민간협치가 가장 활성화되어야 하는 부분이 참여예산이라고 본다. 재정상태가 열악한 자치구에서 구 참여예산 활성화를 하기에는 어렵다. 협치 정신을 실현시키기 위해서는 동 지역회의 활성화 운영 경비, 구 참여예산 학교 운영 경비를 편성하는 등의 다양한 방안을 마련해야 한다. 이 결정을 구의 참여예산위원 및 민간(구민), 협치 민간협의회 등에서 고민하며 도입하는 것이 필요하다. 때문에 지역 협치와 참여예산이 연계 또는 결합되어야 하는 것.

서울시 시민참여예산은 시정참여와 지역참여형으로 나뉜. 시정참여형은 일반적, 협치형으로 나뉜. 지역참여형 사업은 구 단위에 기존 지역참여사업인 일반형, 지역사회혁신계획인 계획형, 마지막으로 분리형이 있다. 분리형은 기존 지역참여형 사업과 지역사회 혁신계획으로 구성된다. 동단위의 경우 찾동 마을계획, 동 지역회의로 구분된다.

지역참여형 예산은 구단위 기존 참여예산은 일반형 5억원, 계획형 10억원, 분리형은 기존 참여예산 5억원, 지역사회혁신계획 3억원

동 단위는 1개동 5천만원이며 마을계획형은 17개구 49개동, 동지역회의형은 8개 자치구 8개동이 대상이다. === 당초 계획(자료집)

그런데 올해 동지역회의 시범사업은 마을계획형 60~70개로 늘리는 방안 고민 중. 예산을 하향조정할 고민도 하고 있다. 금액이 클수록 사업을 위한 결정을 하기도 하고, 주민 속의로 오래 추진할 수 있는 사업을 설계하려면 예산이 적정해야 함

25개 모든 자치구가 진행하기는 어려울 수 있다. 좋은 모델을 만들려고 함. 주민의 권한을 실질적으로 확대하는 방향으로 내용을 채울 수 있도록 컨설팅을 하려고 함. 올해 17년부터는 구와 동단위 계획형 사업은 자치구와 협업을 해온 지역공동체담당관실에서 프로세스를 운영할 예정임.

사회자 코멘트 : 지역의 여러 문제에 대해 주민이 참여해서 충분한 숙의를 거쳐 문제 해결 방법을 찾고, 예산을 편성해서 집행하는 권력을 갖는 과정에 주민이 참여하는 것. 지역사회혁신계획과 다름이 아니다. 지역사회혁신계획과 동 마을계획이 새로운 것이 아니라 주민참여예산

제의 원리에 따라 새로운 모델로 대체하는 것.

## 토론

**오민조** : 서대문구에서 7년째, 서울시에서 6년째 활동 중인데 소감을 정리하자면 ‘주민은 깨어 있어야 하고 조직은 함께 하는 민주사회 학습 과정이어야 한다.’는 것이다. 여전히 주민의 활동과 참여가 최소치에 머물러 있다. 위의 두 가지가 충족되어야 협치든 참여든 지역에서 활발하게 일어날 수 있다. 주민참여예산과 협치가 결합되는 경우

참여예산의 한계는 분명하다. 주민이 제안하고 행정에서 수용하는 것이 주요 과정이다. 마을계획의 경우는 마을의 자원을 찾아서 연계하고 비전을 만들고 계획을 세우고 예산을 잘 쓰고 집행하고 평가하는 모든 과정이 담겨 있다. 참여예산의 한계가 극복되기 위해서는 협치와 동지역회의와 결합되는 수준이 아니라 융합이 되어서 전체 과정에서 참여예산을 활용할 수 있도록 마을계획 안에 포함되어야 한다.

참여예산의 목표라고 할 수 있는 주민 참여와 주민 역량 강화라는 근본 취지를 바탕으로 자치와 분권의 방향으로 나아가야 하는데 마을계획이 가능케 할 수 있다.

확대하지 못하는 것은 시민들의 역량을 믿지 못하는 것인데 실제 운영해보니 시행착오는 있지만 실질적으로 놀라운 정도의 성과를 보이는 동도 있음. 서울시 민주시민 교육을 별도로 하는데 마을계획 과정에서 민주 사회 학습하는 과정으로 연계하는 것도 방법일 것임.

주민들이 깨어 있는 것이 중요한데 이것을 극복하는 것이 과제임. 서울시와 서대문구가 동면상태의 주민이 직접 깨어나서 앞으로 지역 협력, 마을계획의 활동을 할 수 있도록 믿음을 줘야 한다. 참여로 바뀌는 것을 목격하고 경험하는 것은 주민 참여에서 가장 강력한 동기부여가 될 것이다.

**박정열** : 협치 계획서 신청한 8개구가 구단위 계획형 10억원의 대상임.

바구니 예산이라고 자치구에 여러 공동체와 협치 예산을 한꺼번에 주고 지역에서 결정하게 하는 방법도 고민되었으나 결국 실행되지 못하고 여전히 부서 단위로 예산이 운영될 것임  
자치구마다 컨디션이 다르다. 조례로 동지역회의가 보장되어 있는 자치구는 8개이다. 체계를 안정화시켰다는 말이다. 협치 계획서와 동 지역회의의 보장 여건이 된 자치구는 12개 구이다. 이들이 활성화 또는 시행착오의 대상이 될 가능성이 높다.

중요한 것은 자치구의 현황부터 민관이 협력해서 파악해야 한다. 이후 협치와의 연계점을 찾아 사업으로 풀어내는 것이 맞다.

시 참여예산 위원들의 불만도 있을 것 -> 기존에 잘해 왔는데 시정사업은 협치로만?

자치구의 해석은 다르다. 협치팀 생기니 기존 민간협력 사업을 협치로 떠넘기려는 기류도 있다.

서울시는 과제 중심으로 협업 프로세스가 미숙하지만 있다. 그런데 자치구의 경우 부서가 다르고 예산이 다른데... 공동 사업을 추진하기 어렵다. 협치를 위해서는 체계 개편도 필요하다. 자치구 상태에 맞게 선택할 여지를 많이 보장해주는 것이 좋다. 참여예산, 마을계획, 동지역회의, 협치 사업 등등 중 가능한 것부터 먼저 연계하면 대상으로 선정해주는 등. 연령 계층 성별 등을 역지로 맞추게 하지 않는 것도 방법.

있는 것에서 찾는 것이 답이다. 서울시 지침과 가이드만을 자치구가 기다리는 상황에서는 협치 어렵다. 서울시는 최소한의 가이드라인을 제공, 자치구 상태에 맞게 자치구 민관 협력으로

방향과 제도 운영을 결정해야한다.

**김낙준** : 협치는 시범사업이다. 이제 시작한다. 주민참여예산으로 올라오는 사업들이 주민을 위한 것인가는 고민을 서울시가 했을 것이다. 참여예산은 서울시보다 자치구가 먼저 도입했다. 유럽식 모델을 상상했는데 예산을 가지고 주민들이 축제를 벌이는 것. 정책에 참여하는 주민들이 점점 늘어나는 것이 성과인데 문제는 시간이 지날수록 요구가 늘어나는 주민들의 욕구를 참여예산 제도에서 수용할 수 있을까?

일회성 예산이 아닌 장기적 예산 편성으로 정책이 주민들의 삶을 변화시키도록 발전해야 하는 것 아닌가의 측면에서 참여예산과 협치의 연계점이 있을 것이다.

부정적 인식으로는 주민의 이름을 빌려서 구청의 사업을 내는 경우가 많다. 실제로도 일어나고 있다. 체육시설 설치 등... 참여예산으로 선정되면 본예산에 편성한다. 재정이 열악한 자치구에서 선택하는 방법이다. 좋은 아이디어가 선정되지만 집행 과정에서 주민의 참여가 없다. 유희공간 활용 사업의 경우가 대표적이다. 선정 이후 행정에서 공사로 끝나 주민의 아이디어와 활동이 이어지기 어렵다.

주민 참여는 제한적이다. 소득수준에 따른 참여도 조사하면 정작 사업이 필요한 열악한 곳은 주민 참여율이 떨어진다. 정의로운 과정, 공정한 과정이 반드시 가장 좋은 결과를 내놓지는 않을 수 있다는 해외 연구자의 발언을 소개.

참여예산은 행정의 독점적 예산 편성권을 주민과 나누는 것. 행정이 예산을 편성할 때는 정책사업이 지속성을 갖기 위해 단기, 중장기 단계별로 예산이 편성되고 지속된다. 이에 비해 주민참여예산은 단년도라서 대책이 필요함.

시민의 자각이 행정을 변화시키는 것인데 공동계획과 공동집행이 핵심이다. 주민참여예산과 협치의 연계는 좋은 시도. 지역마다 경험과 준비의 차이는 있어 시에서도 선택지를 여럿으로 준비한 것 같다.

내 동네의 문제를 책임지고 해결하는 사람이 많아져야 한다. 참여의 뿌듯함을 전파할 수 있는 주민 늘리자. 주민을 발굴하고 활동을 지원하는 협치 생태계 조성에 예산이 필요하다.

협치 계획은 민민, 민관 협의 과정에 시간이 많이 필요하다. 같은 일정으로 적용하면 본연의 협치의 성과가 나타나기 어렵다. 1차년도의 경우 시간차를 지역 컨디션에 맞게 반영해주기 바란다.

중장기 재정계획에 협치 사업과 논의가 포함되어야 한다. 은평구의 사례를 소개. 참여예산으로 공유센터 조성으로 20억 이상을 받았는데 시정 방향에 영향을 끼쳐서 향후 다른 자치구에 확산하는데 기여했다.

**한재현** : 전국에 하나뿐인 부서이다. 마을민주주의과는 생소할 것이다.

마을민주주의는 주민의 필요를 주민이 갖추자는 의미. 행정개혁을 포함한 5개 축으로 진행하고 있다. 2015년 마을담당관이 생겼는데 그전 6개월 준비과정이 있었다. 2016년 3월에 자치행정과와 마을담당관이 합해져서 마을민주주의과가 탄생. 부서장으로 3년째.

마을민주주의는 기획 단계부터 협치다. 핵심은 주민참여예산이다.

성북구의 참여예산 개선을 3년 전부터 시도 중이다. 시민성을 가진 주민들이 공공성을 가지고 토론하기 위한 고민.

참여의 수준과 범위에 대한 고민을 협치로 가져가는 중. 개방성과 거버넌스가 핵심.

주민 참여의 접촉면을 늘리려고 한다. 현재 참여하는 의사결정 구조가 너무 좁다. 동 주민참

여예산제를 시도했다. 2015년도부터 2천~3천만원을 동별 배정해서 동별 의사결정을 하도록 했다. 사업비가 1500만원 넘거나 동 단위를 넘는 사업은 구 단위 사업으로 신청하고 의사결정하고 선정. 주민 3인 이상이 모여 제안하도록 함.

20개 동 중 8개동이 마을계획단, 나머지는 주민심사단으로 구성되어 속의 민주주의를 20개동이 모두 경험함. 구 단위 사업 결정은 100명 주민의 타운홀미팅 방식으로 결정

주민 3%가 참여하는 모바일 투표가 목표 -> 3.4%인 1만 4천명 이상 참여함

성과는 참여 주민들이 공익을 대변하고 시민성이 싹텄다. 3인 이상 제안하는 등 접촉면을 늘리다 보니 제안 건수가 계속 늘어나고 있다. 마을계획은 15년도 2개동, 16년도 6개동을 추가로 운영했다. 열정페이로 마을계획단 주민들이 활동하고 있음.

주민 피로도가 심하다. 실행에 주민들 참여가 보장되지 않음. 공무원들의 일하는 구조가 혁신되지 않으면 주민참여제도가 안착되기 어려움.

뿌르뚜알레그로의 경우를 보면 10년이 참여예산 이후 3천개의 주민 소모임이 생겨났음. 이제 시작하는 과정이다. 우리의 길을 가다 보면 목표에 닿지 않을까.

#### <발제자 답변>

**최인욱** : 큰 흐름으로 보면 토론자들의 제안과 지적에 부합하는 방향으로 추진 중이다. 아직 미흡하다. 좋은 방향이라고 해도 강요하지 않고 선택이 가능하도록 설계하고 있다.

**서진아** : 공동계획, 공동집행, 공동평가는 필수다. 구체화가 우리의 과제이다. 동지역회의 시범사업을 올해 본격 추진하는데 50개 시범사업 중 모델이 되는 것을 추출해보겠다.

마을계획을 대폭 확장은 필요하지만 서울시의 참여예산 과제는 아니다. 서울시와 자치구가 해결해야 할 자치와 분권의 과제이다.

#### <청중 질의 응답>

**은평구 주민** : 동 단위는 자치구 업무라고 잘라 말하는 것은 듣기 어렵다. 서울시 주민참여예산이 활성화되지 않는 이유는 400개가 넘는 동 단위에서 주민들의 참여가 안되기 때문이다. 자치구와 서울시를 구분할 것은 아니다. 동네 자치, 근린 자치가 활성화되는 것은 국가와 국제적 방향이다. 풀뿌리 조직을 발굴해서 민주시민으로 역량 강화하고 지원해야 한다. 동지역회의 동단위 예산은 오히려 늘려야 한다.

본인도 동지역회의 참여했지만 작년 컨설팅은 도움이 되지 않았다.

계획형이나 분리형은 자치구 내에 싸움을 붙이는 것이다. 협치조정관에서 참여예산끼리 싸울 것이다. 협치는 결국 사람 관리이고 사람을 키우는 것이다. 예산과 지원 없이 불가능하다. 서울시가 자치구 일이라고 나몰라라 하면 서울시 참여예산은 실패할 것이다.

**성북구 삼선동 주민** : 마을계획과 참여예산으로 선정된 사업들을 실행하기 위해 부서의 협조가 필요하다. 과감히 주민들의 의견을 청취하고 같이 실행계획을 세우는 것이 보장되어야 한다.

**도봉구 공무원** : 계획은 주민이, 실행은 공무원이 하는게 맞다. 제안자에게 실행을 맡기면 주

민들이 너무 힘들다. 참여예산제 취지는 제안자가 실행하는 것을 목표로 하지는 않는다. 주민 실행을 어디까지 해야 하는가?

답변 - 서진아 : 주민이 실행하는 것 힘들지만 주민이 실행하고 싶은 의제는 행정이 보장하도록 의제에 따라 다르다. 주민 개인의 제안을 공동의 숙의 과정으로 만들려는 온라인 시스템 작업을 서울시가 준비 중이다. 자치구로 확대도 필요하다.

동단위 사업에 서울시 관심을 갖지 않겠다는 것이 아니라 자치구가 동단위 진행을 하도록 자치구를 지원하는 것

답변 - 최인욱 : 행정은 수동적 검토 후 선정 탈락 방식으로 결정되는 방식. 제안자가 예산 계획을 추정하는 방식은 문제가 있어서 민관이 함께 검토하고 필요한 사업비를 같이 산정하도록 제도 개선을 추진 중. 주민이 제안한 계획 자체에 관도 함께 참여해서 우려를 해소하도록.

답변 - 김낙준 : 주민 제안하고 주민 실행이 아니라 공동 제안, 공동 실행이다. 성과도 함께 나누도록.