

2013 정책연구-07

서울시 주민참여예산제도의 성 인지적 운영 방안

책임연구원: 국미애 (서울시여성가족재단 정책연구실 연구위원)

위촉연구원: 윤진 (서울시여성가족재단 정책연구실 연구원)



서울시여성가족재단

Seoul Foundation of Women & Family

발 간 사

주민참여예산제도는 1980년대 말 브라질의 한 도시에서 처음 시행된 이후 참여민주주의를 실현하는 가장 혁신적이고 성공적인 주민참여 방법으로 주목받았습니다. 우리나라에서는 2003년 광주광역시 북구에서 시민운동단체의 제안으로 처음 도입되었고, 2011년 주민참여예산제도의 의무 시행이 지방재정법에 명시되면서 많은 자치단체로 확산되고 있습니다.

서울시 주민참여예산제도는 2012년에 도입, 다른 지방자치단체에 비해 다소 늦게 출발하였지만 시민단체 활동가를 비롯한 전문가들과의 적극적인 소통을 통해 제도의 기초를 마련하며 활발한 운영을 모색하고 있습니다.

주민참여예산제도는 ‘누구나, 함께, 똑같이, 자유롭게, 공개적으로 토론하는’ 참여를 지향합니다. 하지만 여타의 제도가 그렇듯이, 주민참여예산제도 역시 지속적인 분석과 평가, 개선이 수반되지 않는다면 참여 자체를 형식화할 위험이 있습니다. 때문에 주민참여예산제도가 권위주의적이고 가부장적인 문화에 대한 개선을 기초로 하여야 한다는 본 연구의 관점은 주민참여예산제도를 통한 참여민주주의의 실현을 위해 매우 필수적인 접근이라 할 수 있습니다. 본 연구는 주민참여예산제도를 구성하는 다양한 참여주체들을 포괄하면서 성 인지적 운영 방안을 도출하고, 도입 초기인 점을 감안하여 단계적 접근안을 제시하였습니다.

이 연구보고서가 발간되기까지 많은 분들의 도움이 있었습니다. 조사에 직접 참여해주신 서울시 주민참여예산위원들과 지원협의회 회원, 서울시의회 의원께 진심으로 감사드립니다. 또한 조언과 자문을 아끼지 않으신 전문가들께도 감사의 말씀을 전하며, 연구진의 노고에도 감사드립니다. 향후 이 연구가 서울시 주민참여예산제도의 성 인지적 운영에 실질적으로 활용되기를 바라며, 나아가 타 시도의 주민참여예산제 운영에 기여할 수 있기를 기대합니다.

2013년 12월
서울특별시여성가족재단
대표이사 이숙진

Contents

I 서 론 _ 01

1. 연구 배경 및 목적 3
2. 연구 내용 및 방법 9
3. 연구 추진 체계 10

II 기존 논의 검토 및 제도 운영 요건 _ 13

1. 제도 활성화 논의 15
2. 성 인지적 운영 논의 17
3. 운영 요건 20

III 서울시 주민참여예산제도 운영 개요 및 쟁점 _ 27

1. 추진 경과 및 참여 체계 29
2. 참여예산위원(회) 구성 및 활동 38
3. 참여예산사업 선정 결과와 성 평등 예산 49
4. 참여예산제도 운영의 성 인지적 쟁점 55

IV 서울시 주민참여예산제도 참여 및 운영에 관한 설문조사 결과 분석 _ 59

1. 조사 개요	61
2. 조사 결과 분석	65
1) 참여 계기 및 활동 평가	65
2) 예산학교 프로그램 및 성 인지예산 교육	74
3) 예산 사용 및 여성의 참여	78
4) 운영 과정 경험	82
3. 설문조사 결과의 시사점	89

V 서울시 주민참여예산제도 참여자 FGI 조사 결과 분석 _ 93

1. 조사 개요	95
2. 조사 결과 분석	98
1) 제도 의의: 시민의 행정 참여 및 권한 분배	98
2) 거버넌스 운영의 조건 마련	100
3) 시민 역량 강화 지원	112
4) 민주적 논의와 결정의 체계화	120
5) 성 인지 관점의 체감도 제고	126
3. FGI 조사 결과의 시사점	133

VI 서울시 주민참여예산제도 운영 과정 모니터링 결과 분석 _ 135

1. 모니터링 개요	135
2. 모니터링 결과 분석	141
1) 참여 기회의 형평성 제고 노력	141
2) 성 인지 관점에 기반한 예산학교 설계 필요	144
3) 일상적 성 평등 실천의 과제 가시화	152
4) 경계를 오가되 경계를 지키는 소통과 협력 필요	155
5) 정책 우선순위 판단 기준 재고	163
6) 정보 공개 원칙의 준수	165
3. 모니터링 결과의 시사점	169

VII 서울시 주민참여예산제도의 성 인지적 운영 방안 _ 173

1. 정책 방향	175
2. 정책 과제	181

참고문헌 _ 193

영문초록(Abstract) _ 198

부록 _ 201

표 목차

표 II-1	주민참여예산제도의 운영 요건 및 분석 요소	21
표 II-2	주민참여예산제도의 운영 요건별 성 인지적 질문	22
표 III-1	2012년 서울시 주민참여예산제 운영 성과	31
표 III-2	서울시 주민참여예산제 문제점 및 개선 방안	31
표 III-3	서울시 주민참여예산제 운영 조례 주요 내용	33
표 III-4	2013년 서울시 주민참여예산제도 운영 절차 및 일정	34
표 III-5	25개 자치구 주민참여예산제 참여 체계	36
표 III-6	2012년 서울시 주민참여예산위원 회의 참석률	38
표 III-7	2013년 서울시 주민참여예산위원 현황	39
표 III-8	2013년 서울시 주민참여예산위원의 성별·연령별 구성 현황	40
표 III-9	서울시 주민참여예산위원회 분과 구성 변경 내용	41
표 III-10	2013년 서울시 주민참여예산위원 분과별·성별 구성 현황	41
표 III-11	조례 및 운영계획의 임원 선임 관련 내용	42
표 III-12	분과위원회 성별 임원 구성	43
표 III-13	2013년 주민참여예산사업 모니터링 실시 현황	46
표 III-14	2014년 주민참여예산사업의 신청 및 선정 현황	49
표 III-15	2013년·2014년 분과별 참여예산사업 현황	50
표 III-16	서울시 13개 실국본부별 2014년 주민참여예산사업 예산 배정 현황	51
표 III-17	서울시 여성가족정책실 2014년 주민참여예산사업 목록	53
표 III-18	서울시 자치구 주민참여예산위원 구성 관련 조례 내용	57
표 IV-1	서울시 주민참여예산위원 설문조사 개요	62
표 IV-2	설문조사 주요 내용	63
표 IV-3	설문조사 응답자의 일반적 특성	64
표 IV-4	참여예산위원 모집 인지 경로: 성별·연령별	66
표 IV-5	참여예산위원 모집 인지 경로: 직업별	67
표 IV-6	참여예산위원 참여 계기: 성별·연령별	69
표 IV-7	참여예산위원 참여 계기: 직업별	69
표 IV-8	행정의 도움에 대한 인식: 성별·연령별	70
표 IV-9	참여예산위원 활동의 실질적 영향력	71
표 IV-10	참여예산위원 활동의 어려움: 성별·연령별	72

Table Contents

표 IV-11	참여예산위원 활동의 어려움: 직업별	73
표 IV-12	예산학교 프로그램 중 가장 도움이 된 내용: 성별·연령별	75
표 IV-13	예산학교에 보강·추가되기 원하는 프로그램: 성별·연령별	75
표 IV-14	성 인지예산 교육에 대한 의견: 성별·연령별	78
표 IV-15	서울시 예산 사용의 성별 영향 분야에 대한 의견: 성별·연령별	79
표 IV-16	성 평등한 예산 편성·집행의 개인 및 가족에 미치는 영향력	80
표 IV-17	위원의 남녀동수 및 임원의 남녀공동 선출에 대한 의견	80
표 IV-18	참여예산위원의 젠더 감수성	82
표 IV-19	평등 교육, 다양성 교육의 필요성: 성별·연령별	82
표 IV-20	회의 시작 시각, 진행 시간, 개최 횟수 등의 적절성: 성별·연령별	83
표 IV-21	회의 진행 시 의사표현의 보장 및 발언권의 공정성	84
표 IV-22	회의에서 이견을 말하지 않는 이유: 성별·연령별	85
표 IV-23	사업 선정 시 주요 고려사항: 성별	87
표 IV-24	참여예산위원으로서의 활동 만족도	87
표 IV-25	참여예산위원 활동에 만족하지 않는 이유: 성별	88
표 IV-26	젠더 의식 관련 변수 간의 상관성	90
표 V-1	서울시 주민참여예산제도 참여자 FGI 조사 개요	96
표 V-2	FGI 조사 참여자 특성	97
표 V-3	참여예산 분과위원회 심사 대상 사업 목록 예시	107
표 V-4	제안사업에 대한 자치구 및 서울시 검토의견 예시	109
표 V-5	제안사업에 대한 검토 결과 예시	109
표 V-6	현장 확인 결과보고서 예시	111
표 V-7	사업 우선순위 평가 기준: 예산학교	121
표 V-8	2012년 서울시 주민참여예산위원회 분과별 사업 심의 기준	122
표 VI-1	제도 운영 과정 모니터링 대상 자료	139
표 VI-2	제도 운영 과정 모니터링 지표	140
표 VI-3	2013년 서울시 주민참여예산제도 운영 주요 과정	142
표 VI-4	2013년 예산학교 수료 현황	145
표 VI-5	예산학교 기본과정 및 오리엔테이션 심화교육 구성	145
표 VI-6	분과위원회 위원장, 부위원장, 간사 선임 결과	153

■ 표 VII-1 ■ 세부 과제 및 주요 이행 주체	182
■ 표 VII-2 ■ 경기도 A시의 참여예산사업 우선순위 결정 평가표	188
■ 표 VII-3 ■ 충청남도 B시의 2013년 지역회의 사업 선정 채점표(안)	189
■ 표 VII-4 ■ 서울시 C구의 참여예산사업 평가표	189
■ 표 VII-5 ■ 서울시 주민참여예산사업의 성 인지적 선정 기준(안)	191

Picture Contents

그림 목차

■ 그림 III-1 ■ 2012년 서울시 주민참여예산제도 추진 경과	30
■ 그림 III-2 ■ 서울시 주민참여예산제 운영 절차 및 참여 체계	35
■ 그림 III-3 ■ 2013년 서울시 주민참여예산위원의 성별 감소 인원	40
■ 그림 III-4 ■ 2013년 서울시 주민참여예산위원의 연령별 감소 인원	40
■ 그림 III-5 ■ 분과위원회 성별 임원 구성	43
■ 그림 III-6 ■ 참여예산 선정 사업비의 분과별 비중	50
■ 그림 III-7 ■ 서울시 여성가족정책실 2014년 예산규모별 비중	52
■ 그림 III-8 ■ 서울시 여성가족정책실 2014년 참여예산규모별 비중	52
■ 그림 IV-1 ■ 행정의 도움의 대한 인식: 성별	71
■ 그림 IV-2 ■ 성 인지예산 교육에 대한 의견: 성별	78
■ 그림 IV-3 ■ 회의 진행 시 의사표현의 보장 및 발언권의 공정성: 성별·연령별	84
■ 그림 IV-4 ■ 회의에서 이견을 말하지 않는 이유: 성별	85
■ 그림 VII-1 ■ 서울시 주민참여예산제도의 성 인지적 운영 방안 도출안	178
■ 그림 VII-2 ■ 서울시 주민참여예산제도의 성 인지적 운영 방안 단계적 접근안	179

연구요약

I 서론

□ 연구배경 및 목적

- 주민참여예산제도는 지방예산 편성 과정에의 주민 개입을 보장하는 적극적 장치임. 주민들은 이 제도를 통해 지방자치단체 사업의 제안자로서, 그리고/혹은 제안된 사업의 심의자로서 예산 편성 과정에 참여할 수 있게 됨
- 주민참여예산제도의 시행은 2011년 「지방재정법」 개정을 통해 의무화되었으며, 서울시는 2012년 5월 「서울특별시 주민참여예산제 운영 조례(이하 ‘서울시 운영 조례’)」를 제정, 공포하고 주민참여예산제도를 시행하기 시작함
- 주민참여예산제도의 법적 의무화는 참여에서의 형평성과 투명성, 주민 권한 확대를 전제한 민·관 협력을 모든 지방자치단체로 보편화하는 의의를 가짐. 하지만 주민참여예산제도는 어떻게 운영되는가에 따라 형식적인 제도로 전락할 수 있으며, 참여에 적극적인 집단의 이해(利害)가 우선 반영되는 제도로 기능할 가능성이 높음
- 따라서 참여에서의 실질적 평등성 및 권한 보장은 주민참여예산제도의 전제이기도 하지만, 지속적으로 관찰되고 평가되고 추구되어야 할 과제이기도 함. 서울시 주민참여예산제도의 경우 2012년에 비해 2013년에는 참여 기회의 균형을 보장하기 위한 절차가 보완되었음. 하지만 동등한 기회의 제도적 보장이 실질적인 평등성으로 이어졌는지는 분석되어야 할 과제임
- 이에 본 연구는 주민참여예산제도의 운영 과정 및 제도 참여자들의 경험을 성 인지적 관점에서 분석하고, 실질적 평등성과 민주성을 보장할 수 있는 성 인지적 운영 방안을 모색함

□ 연구내용 및 방법

- 서울시 주민참여예산제도는 조례 내용을 비롯하여 제도의 활성화 측면에서 타 시도에 비해 진일보한 것으로 평가됨. 제도화나 제도 활성화의 구체적 내용을 파악하고 참여자들 간의 정치를 세밀하게 분석하기 위해서는 제도 운영 과정에 대한 분석이 요구됨
- 본 연구에서는 기존 논의 검토를 통하여 주민참여예산제도의 운영 요건을 도출하고, 이를 기반으로 제도 참여자들의 성 평등 의식 및 제도 운영의 성 인식성을 분석, 평가함으로써 정책 방안을 모색함
- 이를 위해 설문조사, FGI 조사, 모니터링 등을 실시함. 서울시 주민참여예산위원의 제도 참여 경험 및 운영에 관한 의견을 파악하기 위하여 설문조사를 실시함. 또한 제도 참여 및 운영에 대한 다양한 참여자들의 심층적 평가를 분석하기 위해 FGI(Focus Group Interview) 조사를 실시함. 그리고 제도에 대한 사후적(事後的) 진단이나 평가가 아니라 제도 운영 과정에서 나타나는 참여자들 간의 상호작용을 분석하기 위하여 회의 관련 자료를 중심으로 모니터링을 진행함. 연구 방향 설정 및 정책 방향 도출을 위한 전문가 자문회의를 진행함

Ⅱ 기존 논의 검토 및 제도 운영 요건

□ 제도 활성화 및 성 인지적 운영 논의

- 주민참여예산에 대한 기존 연구들은 운영 사례 검토를 통해 주민참여예산제도의 방향성을 제시하는 논의와 활성화 방안을 제안하는 논의로 대별됨
- 기존 연구에서 논의된 주민참여예산제도 활성화를 위한 요건과 원칙은 다음과 같음. 참여예산의 근본 취지를 살리면서 참여예산제도를 활성화시키기 위해서

는 주민들에게 정보를 투명하게 제공해야 하며, 정보 공개의 범위를 확대해야 함. 또한 전문성 확보를 위해 주민참여예산에 대한 교육이 강화되어야 함. 더 많은 참여를 위하여 홍보와 모니터링 과정을 통한 환류 기능 등 제도적인 부문이 뒷받침되어야 하며, 행정적인 지원으로 참여예산 관련 인력이 확충될 필요가 주장됨. 또한 주민들의 참여를 독려하기 위해 주민참여 설명회, 공청회, 전문가 간담회 등의 개최를 확대하며, 참여예산위원들 간의 파트너십을 형성할 수 있는 제도가 마련되어야 한다고 논의됨(곽채기, 2007; 곽현근, 2010; 금홍섭, 2013; 유희숙·김예승, 2012; 이용환·송상훈·김진덕, 2011; 이자성, 2008). 브라질과 광주 북구, 울산 동구 사례를 분석한 이세구(2005)는 참여예산제도의 단계별 도입 필요성을 제안함

- 이상의 논의들은 주민참여예산제도의 활성화를 위해 다양한 제안을 하고 있다는 점에서 유의미함. 하지만 이러한 논의들은 특정 계층 및 집단의 참여 배제 문제를 간과하거나 참여에서 드러난 차이에 관해 심도 있게 다루지 않음. 심지어 성별이나 연령 등에 따른 차이가 가시적으로 드러난 연구에서도 이러한 차이는 중요하게 다루어지지 않음
- 주민참여예산제도에 대한 성 인지적 관점의 개입 필요성은 ‘주민’ ‘참여’ ‘예산’ ‘제도’가 가치중립적인 것이 아니라는 인식을 전제함. 모든 차이를 초월한 ‘추상적 개인’들이 참여예산제도 운영에 참여하는 것이 아니라 각자의 삶의 맥락과 사적 이해(利害)를 지닌 개인들이 제도 운영에 참여하는 것임을 전제하고 그러한 차이가 고려될 수 있는 방안이 마련되어야 함
- 주민참여예산제도에 대한 기존 연구들은 더 많은 주민의 참여를 위한 제도 마련 및 시행이 제도의 성공적 활성화를 가져올 것이라 제시함. 하지만 참여예산의 기본이념인 형평성과 평등성이 핵심적으로 고려되지는 못하고 있음. 즉 여성, 청소년, 장애인, 저소득층 등의 참여를 보장하기 위한 방안에 대한 언급은 부족한 상황임. 우리나라 지방자치단체의 예산은 대부분 건설이 큰 몫을 차지하고, 이러한 예산 편중 현상으로 인해 청소년, 장애인, 여성 등 지역사회에서 영향력이 크지 않은 사람들을 위한 예산은 절대적으로 부족함에도 불구하고, 이들은 ‘모든 주민’을 위한 참여예산 과정에서 주요 참여집단으로서, 차이를

지닌 집단으로서 고려되지 못해왔음

- 주민참여의 활성화는 ‘참여’ 자체가 이미 계층성을 갖는다는 인식을 전제로 이루어져야 함. 그렇지 않을 경우 “모든 주민에게 기회가 열려 있다”는 제도적 보장만으로 충분하다는 담론이 우위를 점하게 됨

□ 운영 요건

- 본 연구에서는 기존 연구에서 논의된 주민참여예산제도의 활성화 요소와 주민 자치의 요소들을 종합하여 주민참여예산제도의 운영 요건으로 ‘주민역량, 참여체계(거버넌스), 행정조직, 법적 근거 및 단체장의 의지, 예산과 모니터링’ 등을 제시하였고, 각각의 운영 요건에 대해 성 인지 관점의 질문을 도출하였음. 이러한 질문들은 서울시 주민참여예산제도 운영에 대한 조사 과정 전반에서 가이드라인 역할을 하였음. 성 인지적 질문은 주민참여예산제도의 성공적 운영이 성 인지적 운영과 어떤 관계인지를 고려하여 도출되었음(<표 II-1>, <표 II-2> 참고)

Ⅲ 서울시 주민참여예산제도 운영 개요 및 쟁점

- 이 장에서는 서울시 주민참여예산제도의 추진 경과 및 참여 체계, 참여예산위원회(회) 구성 및 활동, 참여예산사업 선정 결과와 성 평등 예산 등을 검토하고, 이를 바탕으로 참여예산제도 운영의 성 인지적 쟁점을 도출함
- 서울시 주민참여예산제도는 시행된 지 2년밖에 되지 않았기에 서울시가 제시하고 있는 소기의 성과들은 충분히 의미 있게 평가되어야 함. 그런데 이러한 성과들은 그 자체로 참여예산제도 운영을 둘러싼 성 인지적 쟁점을 구성함
- 첫 번째 쟁점은 서울시가 참여예산제도를 도입하기 위해 다양한 전문가들의

의견을 청취하는 과정에 여성단체 관계자를 비롯한 젠더전문가는 포함되지 않았다는 점임. 서울시 주민참여예산제도에 대한 상(像)을 그리기 시작한 초기부터 성 인지 관점이 고려되지 않았음을 알 수 있음

- 두 번째 쟁점은 광역단체 참여예산의 성장이 기초단체 참여예산제의 성장과 함께 이루어지지 못하고 있다는 점임. 자치구 참여예산위원회가 서울시 참여예산 사업 선정에 중요한 영향을 미치게 되는 구조이지만, 상당수 자치구들은 제도 운영의 체계를 갖추고 있지 못함(〈표 III-5〉 참고). 또한 서울시가 예산학교를 개방하여 자치구 예산학교를 대체할 수 있도록 해줌으로 인해 오히려 자치구의 의무를 면제해주었음
- 세 번째 쟁점은 참여에 따른 권한 및 사회적 가치에 대한 토론이 충분하지 못하다는 점임. 정책 예산에 개입하지 못한 채 한정된 범위 내에서 사업 우선순위를 정하게 될 경우 주변부 집단들의 이해가 반영될 가능성은 줄어들 수밖에 없음. 다수결로 사업이 선정되는 과정 속에서 사회적 가치가 논의될 여지는 확보되기 어려움
- 네 번째 쟁점은 선정된 사업이 ‘서울시’ 참여예산사업으로 적합한지 못한 경우가 많다는 점임. 이는 세 번째 쟁점, 즉 정책 예산에의 개입이 제한되는 상황과도 관련됨. 광역단체로서 서울시 참여예산으로 적합한 사업은 무엇인지 전면적인 검토가 필요함
- 다섯 번째 쟁점은 서울시 참여예산위원 구성의 남녀동수 규정이 조례에서 생략되었다는 점임. 서울시의 경우 애초 조례안에 위원을 남녀동수로 구성한다는 내용이 포함되어 있었으나, 남녀동수 규정을 포함할 경우 다른 차이도 ‘절반씩’ 균등하게 고려되어야 하는 것 아닌지, 그렇게까지 조례에 규정하는 것은 무리가 아닌지 등의 이유가 제기되었음. 이는 성적 차이가 다른 차이와 동일한 방식으로 다루어지는 맥락을 드러내줌

IV 서울시 주민참여예산제도 참여 및 운영에 관한 설문조사 결과 분석

□ 조사개요

○ 2013년 서울시 주민참여예산위원회 설문조사의 개요는 다음과 같음

구 분	내 용
조사 대상	서울시 주민참여예산위원회 (총 212명)
조사 규모	123명(여성 64명, 남성 59명) / 응답률 62.4%
조사 방법	구조화된 설문을 이용한 온라인 조사
표본 오차	95% 신뢰수준에서 최대허용오차 4.9%p
조사 기간	2013년 9월 23일~9월 27일(5일간)
분석 도구	SPSS 18.0k

- 설문조사의 주요 내용은 제도 참여 계기 및 활동 평가, 예산학교 참여 경험 및 성 인지예산 교육에 대한 평가 및 인식, 예산 사요의 성별 영향 및 여성의 참여에 대한 의견, 젠더 의식, 분과위원회 운영 과정 경험 및 사업 선정에 대한 의견, 참여예산위원회 활동에 대한 만족도 등으로 구성됨
- 조사에 응한 서울시 주민참여예산위원회 123명의 특성은 다음과 같음
 - 응답자의 성별 분포는 여성 64명(52.0%), 남성 59명(48.0%)으로 여성이 약간 많음
 - 연령별 분포는 40대가 35명(28.5%)으로 가장 많은 비중을 차지하고, 그 다음으로 50대가 34명(27.6%), 30대가 20명(16.3%), 20대 이하와 60대 이상이 각각 17명(13.8%)
 - 직업별로는 사회단체활동가가 24.4%로 가장 많은 비중을 보이며, 그 다음으로는 사기업 전일제 근로자(18.7%), 자영업자(13.8%), 전업주부(13.0%) 등의 순으로 나타남. 직업별 분석은 응답자 가운데 10% 이상을 차지하는 위 네 가지에 한해 실시함. 자영업자와 사기업 전일제 근로자의 경우 여성보다 남성

응답자가 더 많고, 전업주부인 응답자는 전원 여성임. 사회단체 활동가는 남성과 여성이 절반씩 포함됨

- 응답자 가운데 올해 신입위원으로 서울시 주민참여예산제도에 참여한 경우는 59.3%이며, 연임한 경우는 40.3%임. 신입위원인지 연임위원인지에 따른 차이는 설문조사에서 크게 발견되지 않았는데, FGI 조사에서는 경험이나 의견의 차이가 드러나기도 함

□ 조사 결과 및 시사점

- 분석 결과 참여예산위원들이 자신의 활동에 대해 느끼는 영향력이나 만족도는 비교적 높게 나타나 대체로 긍정적으로 평가되고 있음. 하지만 이러한 결과에서 성별이나 연령에 따른 편차가 발견됨. 전반적으로 남성에 비해 여성이, 40세 이상 응답자에 비해 40세 미만의 응답자가 성 평등 정책의 영향력에 대해 긍정적으로 평가하는 경향을 보임. 또한 여성에 비해 남성이, 40세 미만에 비해 40세 이상의 응답자가 참여예산위원으로서의 활동의 영향력과 만족도에 대해 상당히 높게 평가하는 것으로 나타남. 그간 지적되었던 고연령 남성 위주의 회의 운영을 둘러싼 문제점은 여전히 해결되어야 할 과제로 드러남
- 사업 선정에 도움을 받을 수 있는 교육이나 정보, 가이드라인 등에 관한 요구가 높은 것으로 나타났으며, 위원들 간의 평등하고 민주적인 의사소통에 대한 관심이 많다는 점이 드러남. 이러한 맥락에서 응답자들이 성 인지예산 교육의 필요성보다 평등 교육이나 다양성 교육의 필요성에 대해 동의한 정도가 상당히 높다는 점은 주목을 요함. 이는 참여예산위원들의 성 평등 의식을 높이기 위한 접근이 성 인지예산 교육이라는 차원보다는 보다 폭넓은 범위에서 성 인지 관점을 체감할 수 있도록 하는 방향으로 이루어져야 함을 보여줌
- 참여예산위원들의 젠더 의식과 성 평등 관련 의식과의 관계를 검토한 결과, 젠더 의식이 높을수록 성 인지예산 교육의 필요성을 높게 인식하고 남녀동수 배정을 타당하다고 여기는 것으로 나타났으며, 사업선정 시 성 평등을 고려해야 한다고 생각하는 것으로 조사됨. 또한 주민참여예산제도 운영 과정에 평등

및 다양성 교육이 필요하다고 여기는 인식이 높은 것으로 나타남. 이러한 결과는 주민참여예산제도의 성 인지적 운영을 위해서는 참여예산위원들의 젠더 의식을 높이는 과정이 선행되어야 함을 의미함

- 시행된 지 2년밖에 되지 않은 제도에 직접 위원으로 활동했다는 점은 이들이 일반적인 시민들에 비해 행정에 대한 관심이 높고 자신의 시간과 에너지를 할애할 의사가 있으며 이를 행동으로 옮기는 적극성을 가지고 있음을 보여줌. 또한 2013년 공모위원의 경쟁률이 11대 1이었다는 점은 참여예산제도에 대한 시민들의 관심과 기대를 드러내줌. 조사 결과에서도 이러한 기대가 표출되었음
- 하지만 동시에 회의 진행의 민주성과 발언 기회의 공정성, 참여예산위원의 권한 등에 관해 아쉬움을 토로하는 결과도 드러남. 참여예산위원으로 참여할 기회의 제도적 보장이나 남녀공동 선출 등 제도적 보완은 그 자체로도 의미가 있음. 하지만 이러한 기회의 보장이 실질적인 평등으로 구현되기 위해서는 주민참여예산제도 운영 전반에 성 인지 관점의 개입이 시급히 이루어져야 함

V 서울시 주민참여예산제도 참여자 FGI 조사 결과 분석

□ 조사개요

- FGI 조사는 2013년 현재 서울시 주민참여예산제도에 참여하고 있는 참여예산위원, 지원협의회 구성원, 서울시의회 의원 중 ‘서울시 운영 조례’ 발의에 참여한 시의원 등을 만나 실시되었음. 조사는 2013년 10월부터 11월에 걸쳐 실시되었음
- 조사 참여자는 여성 14명, 남성 6명으로 총 20명임. 이중 참여예산위원이 16명, 지원협의회 구성원이 3명, 서울시의회 의원이 1명임. 참여예산위원 가운데 분과위원회 위원장과 부위원장은 6명, 간사는 2명, 일반위원은 8명이며, 추천

위원은 3명, 공모위원은 13명임. 2012년에도 참여예산위원으로 활동했던 연임위원은 5명이며, 신임위원은 11명임. 연임위원 중 자치구 참여예산위원 경험에 있는 위원은 2명이며, 신임위원 중 내년에 연임하길 원하는 위원은 8명임

□ 조사 결과 및 시사점

- FGI 조사는 제도의 의미나 성과에 대한 참여자들의 긍정적 인식을 확인하고, 동시에 제도 운영에 있어 보완되어야 할 점이 무엇인지 구체적인 맥락을 파악하는 유의미한 작업이었음. 조사 참여자들은 직접적인 행정 참여와 이를 통한 권한 분배가 갖는 파급력에 대한 기대를 표출함. 하지만 현재와 같은 방식이 유지되는 것에는 대부분 경계를 표하였음
- 주민참여예산제도는 주민들의 참여와 자기결정 기회의 보장을 통해 지방자치단체와 지역주민이 만들어가는 거버넌스 형태로 주목받지만, 실제 운영 과정에서는 거버넌스 운영을 위한 조건이 충분히 마련되지 않은 것으로 드러남. 제도의 지속적·안정적 운영을 위한 기반을 마련하고, 참여주체의 역할과 위상에 대해 논의할 수 있는 소통 체계 마련이 필요하며, 성 인지 관점이 주요 거름장치로 적용되어야 함이 드러남
- 조사 참여자들은 주민들이 직접 지역과 마을의 의제를 발굴하는 과정이 그간 행정이 접근해왔던 것과 다른 내용을 가질 수 있다는 점을 강조함. 이에 시민의 이러한 역량 강화를 지원하기 위해서는 사업 의제를 발굴할 수 있는 기초적인 기반이 제공되어야 하며, 참여라는 유의미한 경험이 역량 축적으로 이어질 수 있는 순환적 시스템이 갖추어져야 함을 시사함
- 주민참여예산제도는 참여주체들의 민주적 의사소통을 전제로 운영되어야 하지만, 그러한 경험을 할 수 있는 토양이 빈약한 한국사회에서 참여예산위원들도 비껴나 있기는 어려운 것으로 드러남. 특히 고연령 남성위원들의 권위적인 태도가 일관되게 지적되었음. 또한 사업 선정 가이드라인이 참여 경험 전반을 통해 논의되고 전달되고 적용될 수 있는 체계가 필요한 것으로 나타남
- 대부분의 조사 참여자들은 성 인지 교육의 필요성에 공감함. ‘성 인지’라는 용

어가 어렵다는 점 또한 많이 지적되었지만, 그럼에도 교육의 필요가 개인의 ‘호불호’에 의해 판단될 수 있는 것은 아니라는 의견도 제시됨. 또한 남녀공동 위원장제도로 인해 성희롱 사건이 회의 안건으로 제시되는 등 유의미한 영향이 있는 것으로 평가됨

- 조사 참여자들의 문제제기는 사업 ‘선정’에 거의 모든 자원이 집중된다는 점, 참여주체 간의 관계에 대한 논의가 부족하다는 점, 제도 운영 전반에 성 인지적 관점이 결여되어 있다는 점 등으로 집약됨. 그런데 이를 관통하는 것은 바로 ‘협력’이 아닌 ‘경쟁’이 주요 원리로 작동하고 있다는 점임
- 토론과 협의를 통해 사업이 선정되기 어려운 상황에서 참여 단위들 간의 논의는 거추장스러운 과정으로 여겨질 수 있음. 성 인지 관점이 개입된 제도 운영은 곧 ‘속도 지체’로 의미화되는 것으로 분석됨. 따라서 ‘사업 선정’으로 모든 동력이 집중되는 시스템이 재구조화될 필요가 있음

VI 서울시 주민참여예산제도 운영 과정 모니터링 결과 분석

□ 모니터링 개요

- 본 연구에서는 주민참여예산제도가 형식적인 절차에 그치지 않고 실질적인 민주성과 평등성을 보장하는 방향으로 운영되고 있는지 파악하기 위하여 제도 운영 과정에 대한 모니터링을 실시함. 이를 통해 제도의 민주적 운영, 여성을 비롯하여 다양한 계층의 주민 참여에 관한 함의를 도출하고자 함
- 모니터링은 주민참여예산제도 참여자들이 진행한 회의를 중심으로 이루어졌음. 서울시 주민참여예산 운영위원회를 포함하여 분과위원회, 지원협의회의 주요 회의 자료와 속기록, 동영상 자료, 예산학교 및 총회 진행 내용 등을 면밀히 검토함. 모니터링 대상 자료는 다음과 같음

구 분	기 간	비 고
예산학교	2013. 4. 15~5. 16	오리엔테이션 포함
총회	2013. 6. 14, 7. 25, 11. 4	3회
분과위원회	2013. 6. 20~7. 11	분야별로 자료 수 편차 심함 (문화체육, 여성보육, 교통주택 등 3개 분과는 회의록이 없음)
운영위원회	2013. 6. 20~10. 31	9. 12, 9. 26 회의 자료는 공개되지 않음
온예산위원회	2013. 10. 14	1회
주민참여예산지원협의회	2013. 2. 18~10. 25	22회

- 본 연구에서는 2013년 서울시 주민참여예산제도 운영 과정에 대해 주민참여예산제도의 운영 요건과 운영 요건에 따른 성 인지적 질문 내용을 결합하여 모니터링 지표를 마련하였음. 참여 기회 및 절차의 민주성, 예산학교 운영과 시민 역량 강화, 성 인지 관점과 성 평등, 제도 운영 주체와 조직, 정책 우선순위 합의 과정 등의 범주에 따라 관련 자료를 분석하였으며, 이를 통해 성과와 과제를 간략하게 제시하였음(<표 VI-2> 참고)

□ 조사 결과 및 시사점

- 주민참여예산제도는 2012년의 제도 운영 경험을 토대로 하여 참여 기회의 형평성을 제고하기 위한 노력이 뒷받침되었음. 하지만 생업, 돌봄노동, 장애 등으로 직접 참여하기 어려운 취약계층의 접근성을 높이고, 참여의 실질적인 투명성과 평등성을 높이기 위한 방안이 강구되어야 할 필요 또한 드러났음
- 예산학교의 운영은 시민 역량 강화에 기여하고 주민참여예산제의 실효성을 높이는 방향으로 개선되었음. 하지만 성 인지예산 교육이 기본과정에 포함되지 못한 맥락과 교육이 실시된 세팅은 성 인지에 대한 협소한 이해를 드러내주었음
- 참여예산제도에서 참여의 성 평등을 제고하기 위한 보완책이 마련되었음. 남녀공동(부)위원장제도는 가부장적 회의 문화를 개선하고 의사 결정 구조의 남성중심성을 완화하기 위한 유의미한 조치이지만, 하지만 이러한 개선의 효과

는 단기간에 기대되기 어려움. 규정을 넘어선 일상적 성 평등 실현을 위한 실천이 필요함

- 제도 참여자들은 각 조직의 역할과 책임 범위, 논의 내용에 대한 공유의 필요성을 인식하고 있으나 실질적인 협력에 있어서는 여러 긴장이 발견되었음. 권한에 대한 책임 있는 자각을 기반으로 수평적 관계에서 소통하고 파트너십을 발휘할 수 있어야 할 것으로 보임
- 참여예산위원 구성, 분과위원회 배정, 소위원회 심사 등 제도 운영 과정에서 지역의 형평성이 핵심 가치로 고려됨. 하지만 ‘서울시’ 주민참여예산제도라는 점이 고려되고 ‘참여’의 의미를 압도하지 않는 방식으로 지역 간 형평성이 고려되고 있지는 못한 것으로 나타나 개선이 필요함
- 참여 경험을 통한 일반시민들의 긍정적 평가와는 별개로, 제도 운영의 모든 일정이 참여예산사업 ‘선정’에 초점을 맞춰 진행되는 데서 비롯된 문제점이 심각하며, 충분한 정보에 근거한 판단이 이루어지기 어려운 구조로 제도가 운영되고 있음이 드러남. 정보 공개 원칙의 준수는 참여예산제를 운영하는 기본 전제라는 점이 다시금 환기될 필요가 있음

VII 서울시 주민참여예산제도의 성 인지적 운영 방안

□ 정책 방향

- 본 연구는 서울시 주민참여예산제도의 성 인지적 운영을 위한 핵심 가치로 ‘성 평등/차이’를 설정하고 핵심 목표로 ‘젠더 감수성 제고’ 및 ‘성 평등 자치 역량 강화’를 설정함. 주민참여예산제도의 성 인지적 운영을 위해서는 구체적인 위치성을 지닌 개인들이 각자의 차이에도 불구하고 서로의 존재를 존중하고, 때로는 상충되는 이해관계를 협의하고 합의해나감으로써 모든 성원들이 제도 운

영 과정에 평등하게 참여하는 것이 요구됨. 이러한 맥락에서 젠더 감수성은 차이에 의미를 부여하는 권력 체계를 해석하고 이를 변화시키기 위한 전제로서, 성 평등 자치 역량 강화는 지역과 마을의 의제를 성 인지적 관점에서 발굴하기 위한 조건으로서 핵심 목표로 설정함

- 핵심 가치와 목표 실현을 위한 접근 방법으로서 본 연구는 ‘참여/권한’, ‘소통/개방’, ‘책임/분담’ 등 세 가지를 도출함. 주민참여예산제도의 성 인지적 운영 방안은 주민참여예산제도의 체계화 및 활성화 방안과 함께 모색될 수밖에 없음. 이에 접근 방법과 목표에 따른 정책 과제를 제시함
- 이러한 운영 방안은 ‘결과 환류를 통한 평등성 강화’, ‘이해(利害)와 공공성(公共性)의 조화’, ‘제도의 질적 성장’을 목적으로 하며, 이러한 목적은 핵심 가치인 성 평등과 순환 관계를 이루어야 함. 주민참여예산제도는 운영 과정의 각 단계에서 형평성이 보장되는지, 운영 과정 및 결과가 투명하게 공개되는지, 제도 운영의 결과가 환류되는지 등 과정적·절차적 측면이 중요함. 또한 결과 환류되지 않은 성 주류화 정책의 한계는 본 연구 과정에서도 지적된 바 있음. 서울시 주민참여예산제도는 여전히 만들어지고 있으며 앞으로도 변화될 구성적 과정임. 이러한 맥락에서 위와 같은 방안들은 결과 환류에 대한 책임을 명확히 함으로써 제도의 평등성을 강화하고 제도의 질적 성장을 도모하는 데 유의미한 효과가 있을 것임.
- 주민참여예산제도의 성 인지적 운영을 위한 정책 방안은 다섯 가지 실천, 즉 ‘체감, 학습, 존중, 예방, 체화’와 서로를 강화하는 관계에 있음. 분석 결과와 같이, 실질적 성 평등은 체감을 통해 이루어져야 하며, 참여 경험을 통해 체감할 수 있는 기회로서 학습이 구상되어야 하고, 참여주체들 간의 존중을 통한 예방력 제고 및 참여 증진을 통한 예방력 강화가 수반되어야 함. 이러한 실천들은 곧 주민참여예산제도 운영 과정에 성 인지 관점이 체화되는 것을 의미함
- 서울시 주민참여예산제도가 도입 초기이고, 광역단위로서 기초단위와의 관계 설정이 중요하다는 점을 고려하여 본 연구에서는 단계적 접근안을 제시함. 1단계 도입기에서는 남녀동수를 확보하고 다양한 계층의 참여를 보장하는 제도적 보완이 중점이었다면, 2단계 확장기에서는 성 인지 관점의 적극적 개입

을 통해 사례를 발굴하고 참여가 학습이 되는 교육이 이루어짐으로써 인식 변화를 촉구하며, 3단계 성숙기에서는 참여예산 ‘제도’에 들어와 있는 시민들뿐 아니라 ‘제도’에 직접 들어와 있지 않지만 참여예산에 참여할 권한을 가진 시민들, 그리고 기초자치단체까지를 포괄하며 주민 자치 역량을 성 평등한 방향으로 높여야 함을 제시함

□ 정책 과제

- 참여예산은 제도 운영 과정에 참여하는 여러 주체들이 수평적 관계를 맺으며 제도의 내용과 형식을 만들어가는 구성적 과정임. 이 과정이 행정의 일방적 주도로 이루어져서는 안 된다는 점은 기존 연구를 통해서, 그리고 본 연구에서 일관되게 지적되었음. 하지만 역설적이게도 주민참여예산제도의 변화는 행정이 의지를 갖지 않을 경우 매우 제한적일 수밖에 없음. 따라서 모든 정책 과제의 주요 이행 주체로 행정이 포함되게 됨. 이 과정에서 지원협의회를 비롯한 시민사회단체 및 젠더 전문가 집단, 참여예산위원회, 서울시의회 등과의 파트너십 형성이 절실히 요청됨
- 본문의 <표 VII-2>에는 접근 방법에 따른 세부 과제를 제시하였으며, 해당 과제가 어떤 집단에 의해 주도적으로 이행되어야 하는지에 대한 기본 구상을 표시하였음. 이는 모든 주체들의 관심과 협조가 있어야만 모든 과제가 실효성 있게 이행될 수 있다는 파트너십을 전제로 함
- 또한 서울시 주민참여예산사업의 성 인지적 선정 기준안을 제시함. 본 연구의 조사 결과 사업 선정의 어려움이 일관되게 제기되었고 사업 선정 기준이 제시되어야 한다는 데 의견이 모아졌지만, 그러한 기준 자체가 부재하지는 않은 것으로 드러남. 그러한 기준이 제대로 전달되지 않았거나 실제 심의 과정에서 적용한 경험이 부족한 것으로 보임
- 기준의 체감도와 실효성을 높이기 위해서는 평가자들이 기준을 이해하기 쉽고 적용하기 쉬워야 함. 본 연구에서는 성 인지적 선정 기준으로 6개 항목을 제시하고 각각을 판단하는 질문을 제시함(<표 VII-5> 참고)

I

서론

1. 연구 배경 및 목적
2. 연구 내용 및 방법
3. 연구 추진 체계

Seoul
Foundation of
Women &
Family

I 서론

1. 연구 배경 및 목적

1) 연구 배경

주민참여예산제도는 지방예산 편성 과정에의 주민 개입을 보장하는 적극적 장치이다. 주민들은 이 제도를 통해 지방자치단체 사업의 제안자로서, 그리고/혹은 제안된 사업에 대한 심의자로서 예산 편성 과정에 참여할 수 있게 되었다. 요컨대, 지방자치단체에서 해야 할 사업의 필요성이나 우선순위에 대해 주민들이 의견을 제시하고 사업을 ‘직접’ 선정할 수 있게 된 것이다. 서울시는 2012년 5월 「서울특별시 주민참여예산제 운영 조례(이하 ‘서울시 운영 조례’)」를 제정, 공포하고 주민참여예산제도를 시행하기 시작하였다. 서울시 25개 자치구의 경우 2013년 현재 모두 주민참여예산제도 운영을 위한 조례를 마련한 상태이다.¹⁾

주민참여예산제도의 시행은 2011년 「지방재정법」 개정을 통해 의무화되었다.²⁾ 2005년 「지방재정법」에 지방예산 편성 과정에의 주민참여가 명시되었으나 임의규정³⁾에 그친 바 있으며, 주민참여예산제도의 도입은 단체장의 의지에 따라 일부 지

1) 2010년 강남구가 서울시 자치구 중 최초로 주민참여예산제 운영을 위한 조례를 제정하였으며, 2011년 23개 자치구, 2012년 양천구가 주민참여예산제도 운영 조례를 제정하였다.

2) 「지방재정법」 제39조 (지방예산편성과정의 주민참여) 지방자치단체의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방예산편성과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행하여야 한다.

3) 「지방재정법」 제39조 (지방예산편성과정에 주민참여) 지방자치단체의 장은 대통령령이 정하는 바에 따라 지방예산편성과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행할 수 있다.

방자치단체에서만 제한적으로 이루어져왔다. 우리나라에서 주민참여예산제도를 선도적으로 도입한 광주광역시 북구, 대전광역시 대덕구, 울산광역시 동구 등은 시민사회단체의 제안을 단체장이 받아들이거나 제도 시행이 단체장의 공약에 포함되는 등 단체장이 적극적 의지를 가진 경우이다. 예산 편성을 담당하는 행정부서는 대민 대응에 가장 소홀하며 관료 중심의 폐쇄적 의사 결정의 한계를 극복하지 못하는 영역으로 평가된다. 예산 편성의 관리 영역에 대한 변화는 관료제가 가져다주던 기득권의 포기를 강요하고 관료 자신에 대한 개혁을 요구하기 때문이다(유소영, 2013). 즉 주민참여예산은 기존에 공무원이 가졌던 예산 편성의 독점권이 붕괴됨을 의미하며, 예산 편성 권한의 분권화(decentralization), 권한이양(empowerment), 공유화(sharing) 등을 통해 주민들의 참여를 법적·제도적으로 보장하는 주민참여제도의 일종이다(곽채기, 2011; 김선갑, 2013).

주민참여예산제도는 다음의 원칙을 내재한다. 첫째, 주민참여예산제도는 ‘누구나, 함께, 똑같이, 자유롭게, 공개적으로 토론하는’ 참여를 지향한다. 즉 성별, 계층별, 지역별 형평성 및 과정과 결과의 공개를 통한 투명성 확보를 중시한다(윤영진, 2012). 이에 주민참여예산제도 운영 과정의 각 단계에서 형평성이 보장되는지, 운영 과정 및 결과가 투명하게 공개되는지, 제도 운영의 결과가 환류되는지 등 과정적·절차적 측면이 강조된다. 둘째, 주민참여예산제도는 참여민주주의와 재정민주주의 실현의 차원에서 전 세계적으로 주목받아왔으며, 시민참여가 활성화되고 시민들에게 보다 많은 권한이 주어져야 한다는 맥락에서 ‘거버넌스(governance)’로 표현된다.⁴⁾ 즉 주민들의 참여와 자기결정 기회 보장을 통한 지방자치단체와 지역주민 간의 좋은 협력 모델(good local governance) 형태로 주목받는다(곽채기, 2011; 유소영, 2012). 주민참여예산제도의 법적 의무화는 참여에서의 형평성과 투명성, 주민 권한 확대를 전제한 민·관 협력을 모든 지방자치단체로 보편화하는 의의를 갖는다.

하지만 제도화 자체가 제도의 온전한 실행을 보장하는 것은 아니다. 주민참여예산제도는 어떻게 운영되는가에 따라 형식적인 제도로 전락할 수도 있으며, 참여에 적극적인 집단의 이해(利害)가 우선 반영되는 제도로 기능할 가능성이 높다. 따라서

4) 참여예산은 UN이나 세계은행(World Bank) 등으로부터 예산 및 행정의 투명성을 보장하는 가장 혁신적인 방법의 하나라는 극찬을 받을 만큼, 전 세계적으로 가장 중요한 시민 참여 정책 중 하나로 인식되고 있다(폴뿌리자치연구소 이음, 2011).

참여에서의 실질적 평등성 및 권한 보장은 주민참여예산제도의 전제이기도 하지만, 지속적으로 관찰되고 평가되고 추구되어야 할 과제이기도 하다. 2012년 서울시 주민참여예산제도 운영의 문제점으로 남성 중심, 고령자 중심의 회의 문화나 추천위원의 성별 참여 불균형, 분과위원장의 남성 독점 등이 제기되고(김은희, 2013a; 손종필, 2013; 유소영, 2013), 회의나 워크숍 등에서 여성비하적 언행이나 성희롱성 발언 등이 발생하는 상황⁵⁾은 선한 제도가 선한 결과를 보장하는 것은 아님을 보여준다. 2013년 주민참여예산제도는 2012년에 비하여 참여 기회의 균형을 보장하기 위한 절차가 보완되었다. 하지만 동등한 기회의 제도적 보장이 실질적인 평등성으로 이어졌는지는 분석되어야 할 과제이다.

또한 주민참여예산제도와 성 평등 정책의 관계가 연구될 필요가 있다. 정책이 성 중립적이지 않다는 통찰은 젠더 분석의 필요이자 결과이다. 참여예산제도를 구성하는 ‘주민’은 성 중립적인 존재가 아니며, ‘참여’도, ‘예산’도, ‘제도’도 성별화된 맥락에서 자유로울 수 없다. 성별화된 사회에서 몰성성(gender-blindness)은 이미 성차별성을 내포한다.⁶⁾ 중립을 가장한 채 가치가 논의되지 않는 주민참여예산제도는 결국 기존 주류의 지배적인 가치만을 반영하게 된다. 주민참여예산제도의 운영이 가치경합의 장(場)이 되어야 하는 이유는 바로 여기에 있다.

지역과 마을의 의제를 성 인지적 관점에서 발굴하는 것은 성 평등 주민 역량 강화와 직결되며, 성 주류화⁷⁾ 정책이 생활 현장에, 지역 현장에 뿌리내릴 수 있는 토양을 마련한다는 점에서 절실한 과제이다. 주민참여예산제는 지역에서 여성들이 관심을 가지고 일궈내는 생활정치와 맞닿아 있기 때문에 성 평등한 생활정치 과정으로서 주민참여예산에 여성 참여를 활성화하고 보다 성 인지적 관점이 반영되어 실행될 수 있도록 하는 방안이 모색되어야 한다(김경희, 2013a).

서울시의 경우 ‘서울시 시정운영계획(2012. 1. 9)’을 통해 주민참여예산제 도입으

5) 이는 본 연구의 수행을 위해 진행한 사전 자료회의와 서면자문, FGI 조사 등에서 제기되었다.

6) 공공정책이나 사업은 예산이라는 수단을 통하여 여성과 남성에게 상이한 영향을 미친다. 즉 예산은 본질적으로 성차별적 요소, 즉 성 맹목성(gender-blindness)을 갖는다(김경희, 2013b; 류춘호, 2013).

7) 성 주류화(gender mainstreaming)는 1995년 북경세계여성회의에서 공식화되었으며, 모든 정책의 모든 과정과 모든 단계에 성 인지(gender perspective) 관점을 통합하고자 하는 전략이다(UN, 1995). 성 주류화 실행을 위해 도입된 정책 도구로는 대표적으로 성별영향평가와 성 인지에산이 있다. 한국에서는 현재 성별영향평가와 성 인지에산을 도입하여 성 인지적 관점의 정책 분석과 예산 분석을 실시한다(유정미, 2011).

로 서울시 재정 운영에 시민의 직접 참여를 활성화하겠다고 제시하였으며, 서울시 여성가족정책실은 ‘2013년 업무계획(2013. 1. 22)’에서 성 주류화 정책의 본격 추진으로 실질적 성 평등 효과를 구현하겠다는 목표를 제시한 바 있다. 하지만 주민참여예산제도에의 여성 참여와 성 평등 정책 추진과의 관계에 대한 언급은 부재한 상황이다.

여성가족부는 제4차 여성정책기본계획(2013~2017)에 주민참여예산제도와 성 인지예산⁸⁾제도의 연계 체계 구축을 신규 과제로 포함시켰다. 구체적 방안으로는 주민참여예산제 참여위원의 예산학교 프로그램에 성 인지예산 교육을 포함, 지방자치단체의 주민참여예산과 성 인지예산을 연계, 주민참여예산위원회에 성 인지예산 특별소위원회 구성 및 주민참여예산위원회에 여성 위원 40% 이상 참여 보장 등이 제시되었다. 성 인지예산제도는 기존에 시행해오던 정책과 사업에 대해 행정부가 스스로 성차별적 요소를 찾아내어 정책을 개선하겠다는 계획서를 제출하는 과정으로 진행되고 있는데, 이러한 개선 사항에 대한 강제 규정이나 모니터링 과정은 현재까지 부재하다. 성 주류화는 문서 작업, 서류 작업으로 이해되고 있으며, 정책 피로감이 확산되어 있다(손문금, 2013). 또한 일반여성이 일상생활에서 체감할 수 있는 성 평등 정책에 대한 요구와 현안을 수렴하는 과정은 아직 마련되지 않은 상황이다. 여성가족부가 주민참여예산제도와 성 인지예산제도를 연계시키겠다는 계획은 이러한 맥락에서 성 주류화 정책에 대한 제도적·기술적 접근을 주민참여예산제도 운영 과정을 통해 넘어서겠다는 의지의 표명으로 해석될 수 있다.

주민참여예산제도와 성 인지예산제도의 연계는 성 평등 정책 추진의 인프라를 강화하고 제도에 대한 사회적 인식 및 참여를 확대하기 위해 필요한 과제이다. 두 제도는 주변부 집단들의 요구를 정책과 예산에 반영하도록 함으로써 이들의 이해 증진에 기여하는 방식으로 공공예산을 운용할 수 있게 하는 새로운 시도이다(김은희, 2013a). 또한 예산이 편성되는 단계에 대한 사전적(事前的) 개입⁹⁾이라는 점에서 교

8) 성 인지예산은 정부 예산이 여성과 남성에게 미치는 영향을 분석하고 성 평등한 조정 방향을 모색함으로써 공공예산으로 실행하는 정책과 프로그램이 성별 형평성을 담보하도록 하는 것을 목적으로 한다. 즉 성 인지예산은 예산의 전 과정(편성·심의·집행·결산·평가 등)을 성 인지 관점으로 분석함으로써 예산 배분 규칙을 성 평등한 방향으로 재정립하고자 하는 것이다(이재경 외, 2011).

9) 「지방재정법」의 성 인지예산 관련 조항(제36조의2 - 성인지 예산서의 작성·제출) 내용은 다음과 같다. “지방자치단체의 장은 예산이 여성과 남성에게 미칠 영향을 미리 분석한 보고서[이하 “성인지

정 효과보다 예방 효과에 중요성을 부여하는 공통점을 갖는다.¹⁰⁾

하지만 주민참여예산제도와 성 인지예산제도의 연계를 위해서는 몇 가지 과정이 필요해 보인다. 2011년 「지방재정법」 개정을 통해 주민참여예산제도와 성 인지예산제도가 동시에 입법화되었음에도 불구하고 주민참여예산제에 대한 지방자치단체의 관심은 높고 성 인지예산제는 불편한 업무, 부차적 업무로 치부되고 있는 형편이다(김경희, 2013a).¹¹⁾ 성별영향분석평가나 성 인지예산서 작성이 실효성을 갖기 위한 다양한 점검이나 환류 단계는 부재한 상황이며, 이러한 작업이 행정의 영역으로 협소화되면서 주민들뿐만 아니라 초기에 제도화를 이끌어온 시민단체들에게조차 관심 밖의 사안이 되고 있다(오나경, 2013; 주혜진, 2013). 주민참여예산제도의 경우도 참여예산의 낮은 비중 및 지역회의 중심의 운영체계 등으로 인하여 주민참여가 민원성 예산 처리에 치중되는 양상으로 나타난다고 평가된다. 참여예산의 범위 확대 및 정책 예산에의 접근권이 보장되지 않는 한, 주민참여예산제도와 성 인지예산제도의 연계는 요원하다고 진단된다.¹²⁾ 즉 예산에 대한 성 인지적 관점의 접근은 필요하지만, 성 인지예산 ‘제도’로 직행하는 것은 무리라는 것이다.

성 인지예산은 정책 예산에의 개입을 통해 예산의 성 차별적 운용을 시정하고자 하는 목적으로 제도화가 되었지만, 오히려 행정의 영역에 머문 채 지역으로, 주민 속으로 확산되지 못하고 있다. 반면, 주민참여예산은 주민들의 직접적인 참여가 제도 운영의 전제이지만, 정책 예산에의 접근이 보장되지 않은 채 한정된 예산 범위로

예산서”(性認知 豫算書)라 한다]를 작성하여야 한다”.

- 10) 주민참여예산제도는 시민사회운동의 활동과 연계하여 도입되었다. 한국의 여러 시민운동단체들은 2000년을 전후하여 지방자치단체의 예산 편성과 집행을 감시하는 활동들을 본격적으로 전개하였고, 이 과정에서 예산 낭비 사례들이 문제로 제기되었다. 하지만 이러한 감시 활동은 근본적인 한계를 내재하고 있었다. 사후(事後) 문제점을 발견하는 방식으로는 예산이 처음부터 제대로 사용되도록 할 수 없다는 것이다(풀뿌리자치연구소 이음, 2011; 하승수·이호·김현, 2009). 주민참여예산제도는 예산이 집행된 이후가 아니라 예산이 ‘편성’되는 단계에의 ‘참여’를 보장한다는 점에서 보다 적극적이고 긍정적인 방식의 접근이며, 성 인지예산제도 역시 성별 영향을 ‘미리’ 분석하도록 하는 접근이다.
- 11) 마경희(2011)는 성 중립적으로 보이는 일반 정책 속에서 성 불평등과 관련된 문제를 깨달을 수 있는 능력을 갖추는 것은 결코 쉬운 일이 아니라고 단언하면서, 직접적으로 성 평등 업무를 담당하지 않을 뿐 아니라 성 평등에 특별한 관심이 없는 공무원들에게 성 주류화 관련 업무는 고통스러운 일이라고 진단한다. 이에 그러한 능력을 갖추고자 하는 의지를 만들어낼 수 있는 시스템이 갖추어져야 한다고 주장한다.
- 12) 이러한 현재적 한계는 본 연구 과정에서 네 차례에 걸쳐 진행한 전문가 자문회의와 서울시 주민참여예산지원협의회 구성원 FGI 조사에서 일관되게 제기되었다.

참여가 한정되어 있다. 이에 본 연구는 이러한 현재적 제약을 감안하여 주민참여예산제도 운영 과정에 대한 분석을 통해 성 인지적 관점의 개입 필요성과 유의미성을 논증하고, 주민참여예산제도 운영 전반이 성 인지적 관점으로 운영될 수 있는 방안을 모색하는 데 초점을 맞추고자 한다.

주민참여예산제도의 활성화를 통한 재정민주주의·참여민주주의의 온전한 실현은 권위주의적·가부장적 문화에 대한 반성을 기반으로 가능하다. 이에 본 연구는 서울시 주민참여예산제도의 운영 과정 및 제도 참여자들의 경험을 성 인지적 관점에서 분석하고 개선 방안을 모색하고자 한다.

2) 연구 목적

본 연구의 목적은 크게 다음과 같다.

첫째, 주민참여예산제도 운영 과정에 대한 성 인지적 관점의 분석

주민참여예산제도에 관한 대부분의 선행 연구는 제도 운영의 행정적 절차를 개선하고 제도 활성화 방안을 모색하는 데 초점을 맞추고 있으나 제도 운영 과정에서 나타나는 특징과 문제점에 대한 성 인지적 접근은 부족하다. 본 연구는 제도 운영 과정 전반에 대한 성 인지적 질문과 모니터링 지표를 도출하여 성 인지적 분석을 실시하고자 한다.

둘째, 실질적 평등성과 민주성을 보장하는 성 인지적 운영 방안 모색

주민참여예산제도는 참여에서의 형평성 보장 및 주민의 권한 확대를 통한 자치역량 강화에 주안점을 두고 있다. 따라서 제도 운영 과정에서 여성을 비롯하여 다양한 삶을 살아가는 다양한 계층의 시민들이 배제, 소외되지 않도록 고려되어야 한다. 본 연구는 실질적 민주성과 평등성을 보장할 수 있는 정책 방안을 모색하고 이를 위한 제도 참여주체들의 과제를 제시하고자 한다.

2. 연구 내용 및 방법

본 연구는 서울시 주민참여예산제도의 성 인지적 운영 방안을 모색하기 위하여 제도 운영 과정에 주목한다. 서울시 주민참여예산제도는 조례 내용을 비롯하여 제도의 활성화 측면에서 타시도에 비해 진일보한 것으로 평가된다. 제도하나 제도 활성화의 구체적 내용을 파악하고 참여자들 간의 정치를 세밀하게 분석하기 위해서는 제도 운영 과정에 대한 분석이 요구된다.

국내외 주민참여예산제도 운영 사례들은 제도의 성패와 지속이 단체장의 의지, 주민의 참여 및 권한 부여, 주민의 의지, 참여예산의 범위, 지역 주민총회의 개최 여부 등에 의해 영향을 받는다는 것을 보여준다. 본 연구에서는 기존 논의 검토를 통하여 주민참여예산제도의 운영 요건을 도출하고, 이를 기반으로 제도 참여자들의 성 평등 의식 및 제도 운영의 성 인지성을 분석, 평가함으로써 정책 방안을 모색하고자 한다.

이를 위하여 설문조사, FGI 조사, 모니터링 등을 실시하였다. 먼저, 서울시 주민참여예산위원의 제도 참여 경험 및 운영에 관한 의견을 파악하기 위하여 설문조사를 실시하였다. 설문조사에는 제도 참여 계기, 예산학교 프로그램 및 성 인지예산에 대한 평가 및 인식, 예산 사용 및 여성 참여에 대한 의견, 운영 과정 경험 등을 파악하기 위한 문항이 포함되었다. 또한 양적 조사에서 파악되기 어려운 구체적 맥락을 파악하고 제도 참여 및 운영에 대한 다양한 참여자들의 심층적 평가를 분석하기 위하여 질적 연구방법인 FGI(Focus Group Interview) 조사를 실시하였다. 여기에는 서울시 주민참여예산위원, 서울시 주민참여예산지원협의회(이하 ‘지원협의회’) 구성원, 서울시의회 의원 등이 참여하였다. FGI 조사에서는 제도 참여 경험, 제도의 의의 및 성과, 운영 과정의 문제점 및 개선 방안 등에 관해 질문하고 의견을 나누었다. 그리고 제도에 대한 사후적(事後的) 진단이나 평가가 아니라 제도 운영 과정에서 나타나는 참여자들 간의 상호작용을 분석하기 위하여 회의 관련 자료를 중심으로 모니터링을 진행하였다. 모니터링은 제도 운영 과정에 대해 도출한 성 인지적 지표를 중심으로 실시하였다. 또한 연구 방향 설정 및 정책 방향 도출을 위한 전문가 자문회의를 진행하였다.

본 연구는 참여예산위원으로 활동하는 일반시민, 참여예산의 제도화를 위해 활발한 활동을 벌여왔던 지원협의회 구성원을 포함한 시민사회단체 전문가, 참여예산제의 의미와 위상을 형성해나가는 데 있어 주요 관련자인 시의회 의원 등을 포괄하고, 다양한 연구방법을 통해 제도 운영 과정을 분석함으로써 주민참여예산제도의 성 인 지적 운영 방안을 도출했다는 점에서 유의미한 작업이다.

3. 연구 추진 체계

연구 추진 체계는 다음과 같다. 1단계는 계획 설계 단계이다. 이 단계에서는 연구 목적과 내용, 추진 방법 등을 중심으로 연구 계획을 수립하고 사전 청책회의 등을 통하여 연구 방향성을 설정하였다. 2단계는 자료 분석 단계이다. 주민참여예산제도에 관한 기존 문헌을 수집, 검토함으로써 제도 운영 요건을 도출하였으며, 행정자료를 통해 추진 절차 및 참여예산위원회 구성 관련 사항을 파악하였다. 또한 제도화의 수준을 보여주는 유의미한 지표로서 ‘서울시 운영 조례’를 검토하였고, 주민참여예산위원 구성을 비롯한 참여 체계를 파악하기 위해 25개 자치구의 조례를 살펴보았다. 3단계는 조사연구 단계이다. 설문조사, FGI 조사, 운영 과정 모니터링 등 다양한 방법을 통하여 제도 참여자들의 경험 및 인식을 파악하고 분석하였다. 4단계는 정책 방안 도출 단계이다. 이 단계에서는 그간의 조사에 따른 다양한 결과를 종합하고 전문가 자문회의를 통해 의견을 청취함으로써 서울시 주민참여예산제도의 성 인 지적 운영을 위한 정책 방안을 모색하였다. 주민참여예산제도의 운영은 크게 네 가지 단계로 이루어진다. 이에 정책 방안은 참여예산제도를 구성하는 다양한 참여주체뿐 아니라 운영 단계를 고려하여 제시하였다.

단 계		주요 내용		
1단계	계 획 설 계	▶과제시행계획서 작성	-연구목적, 내용, 추진방법 등 계획수립	연구방향성 설정
		▶사전 정책회의 개최	-청책간담회 -전문가 사전 정책회의 (연구방향 및 내용 등에 대한 관련 전문가 의견 청취)	
2단계	자 료 분 석	▶주민참여예산제도 관련 기존 문헌 수집 및 리뷰	-기존논의 검토를 통한 운영요건 도출	연구방법 및 방향 수립
		▶행정자료 분석	-추진 절차 및 참여체계, 조례 등 -서울시 참여예산위원(회) 구성 및 참여예산사업 선정 결과	
3단계	조 사 연 구	▶제도 참여 경험 및 운영 관련 설문조사	-서울시 주민참여예산위원 대상	운영과정 단계별로 성 인지성 분석 및 구성원별 의견 파악
		▶제도 참여자 FGI 조사	-서울시 주민참여예산위원 및 서울시 주민참여예산지원협의 회 구성원, 서울시의회 의원	
		▶제도 운영과정 모니터링	-서울시 단위의 주민참여예산 제도 운영 과정	
4단계	정 책 방 안 도 출	▶전문가 자문회의	-정책 방향성 도출 위한 전문가 의견 청취	주민참여 예산제도의 성 인지적 운영방안 모색
		▶정책방안 정리	-정책 방향 및 정책 방안 모색	
5단계	결 과 보 고	▶결과보고서 작성	-연구보고서 작성	최종보고서 제출

II

기존 논의 검토 및 제도 운영 요건

1. 제도 활성화 논의
2. 성 인지적 운영 논의
3. 운영 요건

Seoul
Foundation of
Women &
Family

II

기존 논의 검토 및 제도 운영 요건

1. 제도 활성화 논의

주민참여예산에 대한 기존 연구들은 운영 사례 검토를 통해 주민참여예산제도의 방향성을 제시하는 논의와 활성화 방안을 제안하는 논의로 대별된다. 주민참여예산제도의 선도적·성공적 사례로 소개되는 브라질의 포르투 알레그리, 독일 베를린의 리히텐베르크 등 외국사례들은 제도 운영에 대한 단체장의 의지, 주민의 참여 및 권한 보장, 주민의 의지 등이 제도의 성패와 지속에 막대한 영향을 미친다는 것을 보여준다.¹³⁾

기존 연구에서 논의된 주민참여예산제도 활성화를 위한 요건과 원칙은 다음과 같이 정리될 수 있다. 참여예산의 근본 취지를 살리면서 참여예산제도를 활성화시키기 위해서는 주민들에게 정보를 투명하게 제공해야 하며, 정보 공개의 범위를 확대해야 한다(이자성, 2008). 또한 전문성 확보를 위해 주민참여예산에 대한 교육이 강화되어야 한다(곽현근, 2010; 금홍섭, 2013; 유희숙·김예승, 2012). 곽현근(2010)은 주민참여진단모형(CLEAR)¹⁴⁾을 적용하여 대전시의 제도를 분석했는데, 제도 개선을

13) 외국 사례에 관해서는 풀뿌리자치연구소 이음(2011)을 참고.

14) 곽현근(2010)에 따르면, 주민참여진단모형(CLEAR)은 지방정부 차원에서 시민참여를 진단하고 문제점을 해결하기 위한 진단도구로 개발되었다. '참여'는 시민들이 다음과 같은 요건을 갖추었을 때 가장 효과적이라고 논의된다.

①C(Can do): 할 수 있을 때, ②L(Like to): 하고 싶을 때, ③E(Enabled to): 할 수 있도록(조직화) 되었을 때, ④A(Asked to): 요청받았을 때, ⑤R(Responded to): 반응이 이루어질 때(자신의 참여가 차이를 만들어내고 있다는 반응).

위해 단체장의 지속적인 관심 및 헌신, 참여위원들의 공동의사결정 권한 강화, 자치구 제도와 연계 방안 모색, 현장의견수렴을 위한 제도 마련, 참여예산위원들 간의 파트너십 형성, 예산학교 활성화 등을 강조하였다. 더 많은 참여를 위하여 홍보와 모니터링 과정을 통한 환류 기능 등 제도적인 부문이 뒷받침되어야 하며, 행정적인 지원으로 참여예산 관련 인력이 확충될 필요가 주장되었다. 또한 주민들의 참여를 독려하기 위해 주민참여 설명회, 공청회, 전문가 간담회 등의 개최를 확대하며(곽채기, 2007), 참여예산위원들 간의 파트너십을 형성할 수 있는 제도 등이 마련되어야 한다고 논의되었다(이용환·송상훈·김진덕, 2011). 브라질과 광주 북구, 울산 동구 사례를 분석한 이세구(2005)는 주민참여예산제도의 단계별 도입 필요성을 제안한 바 있다. 즉 예산 관련 교육의 확대, 예산안의 투명한 공개, 주민참여 보장을 위한 법적 근거 마련, 시민위원회 및 예산협의회, 예산연구회, 예산학교 등의 조직화가 제시되었다.

곽채기(2007)는 광주 북구의 제도화 과정 분석을 통해 주민참여예산제도 시행 과정에서 발생 가능한 역기능을 강조하였다. 역기능으로는 지방재정수요 증가, 신속한 의사결정 저해, 공무원의 업무 부담 증가, 예산 배분 과정에서의 집단 간 갈등과 특정인이나 특정집단의 편파적인 이해관계 투입, 지방재정의 효율적 운영 제약, 지방의회의 예산심의권 침해 가능성 등이 제시되었다. 공무원과 참여예산위원들 간의 인식 차이를 보여준 김점훈·이은구(2009)의 연구는 이러한 맥락에서 주목을 요한다. 이들이 실시한 설문조사 결과에 따르면, 공무원은 전반적으로 참여예산위원들의 자질 및 전문성 부족, 집행부 권한의 약화 우려, 예산 수요의 증가 등 부정적인 인식을 갖고 있는 것으로 나타났다. 이에 공무원의 인식 전환을 위한 교육도 중요한 과제로 제기되었다.

이세구(2005)와 전주상(2008)은 주민참여예산제 운영 조례 및 시행규칙의 제·개정을 통한 제도의 정비를 강조하였다. 이 연구들은 주민참여예산제의 법적 의무화가 이루어지기 전에 수행된 것이지만, 이들의 제안은 현재에도 여전히 유효하다. 서울시의 경우 모든 기초자치단체가 조례를 마련하고 있지만, 조례 제정과 제도 운영만으로 주민참여를 활성화시키고 있다고 보기는 어렵다. 현재 주민참여예산제도를 운영하는 지방자치단체들이 보이는 한계 중 하나는 제도 참여 체계에 관한 여러 사항

이 임의 규정으로 만들어졌다는 점이다. 임의 규정은 제도의 본래 목적을 추구하기 보다 행정상 편의를 추구하게 하여 진정성 있는 제도 운영을 어렵게 한다. 조례 자체가 제도의 실효성을 보장해주는 것은 아니다. 하지만 조례는 실효성 있는 제도 운영을 위한 물리적 조건의 하나라는 점에서 지속적으로 정비될 필요가 있다.

이상의 논의들은 주민참여예산제도의 활성화를 위해 다양한 제안을 하고 있다는 점에서 유의미하다. 하지만 이러한 논의들은 특정 계층 및 집단의 참여 배제 문제를 간과하거나 참여에서 드러난 차이에 관해 심도 있게 다루지 않는다. 심지어 성별이나 연령 등에 따른 차이가 가시적으로 드러난 연구에서도 이러한 차이는 중요하게 다루어지지 않는다. 주민참여예산위원, 담당공무원, 의회의원을 대상으로 설문조사를 실시한 연구(장노순·정성호·유호선, 2012)에서는 응답자의 72%가 남성이지만, 성별 분석은 이루어지지 않는다. 안성민·최윤주(2009)의 연구에서는 고연령층 주민들의 참여가 상대적으로 높게 나타나며, 참여위원의 연령 및 성별 쏠림 현상이 고학력자, 시민단체, 전문가 위주의 불평등한 영향력 행사와 맞물려 민주적인 회의 과정을 방해하는 요소가 될 수 있다고 지적된다. 하지만 이 연구에서는 이러한 불평등한 영향력이 참여를 통한 주민역량 강화를 통해 어느 정도 낮춰질 것이라고 결론내리고 있다. 이러한 논의에서는 참여 자체가 우선시되고 그 중요성이 강조되면서 참여가 이미 성별, 연령, 학력, 직업 등과 결부되어 있음이 중요하게 고려되지 못한다. 주민참여의 활성화는 ‘참여’ 자체가 이미 계층성을 갖는다는 인식을 전제로 이루어져야 한다. 그렇지 않을 경우 “모든 주민에게 기회가 열려 있다”는 제도적 보장만으로 충분하다는 담론이 우위를 점하게 된다.

2. 성 인지적 운영 논의

주민참여예산제도에 대한 성 인지적 관점의 개입 필요성은 ‘주민’ ‘참여’ ‘예산’ ‘제도’가 가치중립적인 것이 아니라는 인식을 전제한다.¹⁵⁾ 일례로, 서울시 자치구들

15) 정책에 대한 젠더 분석(gender analysis)은 흔히 가치중립적인 것이라 인식되는 영역의 성별성을

가운데 주민참여예산제도 운영 과정에 성 인지 관점이 반영되어야 한다고 명시한 곳은 서대문구뿐이다. 서대문구의 ‘2013년 주민참여예산제 운영 계획’에는 성 인지 관점 반영 방안의 하나로 “운영 과정에 전반에 아이돌보미 서비스 제공으로 육아여성의 참여 확대”가 제시되어 있다(서울특별시서대문구, 2013). 서대문구의 사례는 주민참여예산제도에 참여하는 개인이 ‘돌봄 책임이 없는 성인 남성’으로 가정되지 않고 있음을 보여준다. 즉 모든 차이를 초월한 ‘추상적 개인’들이 참여예산제도 운영에 참여하는 것이 아니라 각자의 삶의 맥락과 사적 이해(利害)를 지닌 개인들이 제도 운영에 참여하는 것임을 전제하고 그러한 차이가 고려될 수 있는 방안이 마련되어 있는 것이다.

주민참여예산제도에 대한 기존 연구들은 더 많은 주민의 참여를 위한 제도 마련 및 시행이 제도의 성공적 활성화를 가져올 것이라 제시하고 있다. 하지만 참여예산의 기본이념인 형평성과 평등성이 핵심적으로 고려되지는 못하고 있다. 즉 여성, 청소년, 장애인, 저소득층 등의 참여를 보장하기 위한 방안에 대한 언급은 부족한 상황이다. 게다가 우리나라 지방자치단체의 예산은 대부분 건설이 큰 몫을 차지하고, 이러한 예산 편중 현상으로 인해 청소년, 장애인, 여성 등 지역사회에서 영향력이 크지 않은 사람들을 위한 예산은 절대적으로 부족함에도 불구하고, 이들은 ‘모든 주민’을 위한 참여예산 과정에서 주요 참여집단으로서, 차이를 지닌 집단으로서 고려되지 못해왔다.

주민참여예산제도의 역기능을 상쇄하기 위한 노력이 필요하다는 점을 강조한 광채기(2007)는 그러한 역기능이 성별, 계층별, 연령별에 따라 다르게 나타날 수 있음을 간과하고 있다. 공무원과 참여예산위원 간의 인식 차이를 드러내주었던 김검훈·이은구(2009) 역시 그러한 차이에 대한 성별 분석은 심도 깊게 진행하고 있지 않다. 주민참여예산제도의 단계별 도입 필요성을 강조한 이세구(2005)의 접근에서는 성

드러내고 그간 배제되어왔던 여성 및 소수자의 관점의 개입을 시도한다. 예컨대, 도시공간과 시설을 젠더 관점으로 바라보고자 했던 성별영향분석평가와 여성친화도시 관련 연구들은 도시공간이 가치중립적인 것이 아니며, 도시공간을 구성하는 혹은 도시공간에 내재된 여성과 남성의 권력관계에 대한 사회적 규칙과 체계를 밝히고자 한다. 즉 여성의 시각에서 도시를 재조명하여 보고, 여성의 삶이 도시공간에서 어떻게 배제되어왔는지, 또 어떻게 반영되어 왔는지를 밝히는 데 초점을 둔다(손문금 외, 2013).

인지적 교육 필요성이 고려되고 있지 못하다.

이처럼 주민참여예산제도가 주민의 참여, 그것도 예산에 대한 참여라는 점이 강조되는 맥락에서 참여예산위원 구성 및 영향력의 편중을 지적한 논의(김은희, 2013a; 안성민·최윤주, 2009; 유소영, 2012)들은 성별 간의 차이를 가시화시켰다는 것뿐 아니라 참여예산제 자체가 정치적 과정임을 드러내주었다는 점에서 의미가 있다. 또한 최근 김경희(2013a)는 정책과 재정 운용에 있어 젠더 관점을 통합시킴으로써 예산계획 및 집행과정에서 여성과 남성의 경험을 반영하고 영향을 고려하여 사업 우선순위와 사업내용을 일치시켜가며 재정을 최적화해야 한다고 제안한 바 있다.

한국의 경우 주민참여제도 도입의 경험이 짧고 제한적이었던 관계로 왜 주민참여가 필요한가, 하는 규범적 차원의 주장이 중심이었고 구체적으로 주민참여과정에서 발생하는 성별·계급적 요인 등에 대해서는 구체적으로 검토되고 있지는 못하다(김은희, 2013a). 참여예산제도도 예외는 아니다. 대부분의 선행 연구는 주민참여예산의 운영 사례 검토를 통하여 전반적인 성과와 향후 과제를 제시하고 있는데, 주로 행정적인 절차와 제도에 대한 분석이 주를 이루고 있다.

서울시의 경우 주민참여예산제도 시행이 의무화되고 제도적으로 성별과 연령대별 비율이 고려되었다는 유의미성으로 인하여 다양한 계층의 주민 참여를 실질적으로 보장할 수 있는 방안, 실질적인 평등을 보장할 수 있는 방안에 대한 관심은 아직 부족하다. 참여 기회의 형식적 보장을 넘어 성, 연령, 직업 등에 따른 격차에 대한 관심이 요구되며, 이를 위해 법령 및 조례의 규정 자체에 대한 분석뿐 아니라 그것이 작동하는 구체적 맥락을 분석할 필요가 있다. 주민참여예산제도가 형식적인 절차에 그치지 않고 기본 이념에 충실하면서 다양한 계층을 포괄하고 평등을 증진시키는 제도로 작동할 수 있는 방안을 모색하기 위해서는 제도 운영 과정에 대한 분석이 요구된다.

보다 근본적으로는 참여예산제도가 성 인지적 관점 없이 시작되었다는 점이 문제로 지적되어야 한다. 즉 주민참여의 활성화를 통해 재정민주주의와 참여민주주의 실현을 목표로 하는 참여예산제도에서도 젠더는 주요 구성 요건으로 고려되지 못하였다. 이는 민주주의 실현이라는 보편적 질서의 구축이 여성과 남성에게 다른 효과를 미친다는 점, 보편적 평등의 강조가 기존의 차별적 질서에 의한 사회적 배제를

은폐한다는 점에 대해 인식이 부재함을 드러내준다. 참여예산이 최초로 도입되었고 모범적 사례로 주목받는 브라질 포르투 알레그리의 참여예산제도는 참여자들의 성별, 교육수준, 소득수준의 차이로 인하여 또 다른 불균형과 불평등 심화가 나타나고 있다고 평가된다(나중식, 2004; 풀뿌리자치연구소 이음, 2011; <http://www.participatorybudgeting.org/category/porto-alegre>). 주민참여의 활성화는 기존의 차별과 배제를 시정하는 방식으로 이루어져야 한다. 그렇지 않을 경우 주민참여는 기득권층의 이해가 관철되는 방식으로 현실화되며, 이는 곧 주민참여를 통해 실현하고자 하는 재정민주주의와 참여민주주의를 퇴색시키게 된다. 주민참여예산제도의 성 인지적 관점 부재는 이러한 맥락에서 치명적인 오류이며, 해결되어야 할 과제이다.

본 연구는 이러한 문제의식을 기반으로 제도 운영 과정을 분석하고 그 과정에서 제기되는 쟁점을 도출함으로써 주민참여예산제도의 성 인지적 운영 방안을 모색하고자 한다.

3. 운영 요건

본 연구에서는 기존 연구에서 논의된 주민참여예산제도의 활성화 요소와 주민자치의 요소들을 종합하여 주민참여예산제도의 운영 요건으로 ‘주민역량, 참여체계(거버넌스), 행정조직, 법적 근거 및 단체장의 의지, 예산과 모니터링’ 등을 제시하였고, 각각의 운영 요건에 대해 성 인지 관점의 질문을 도출하였다. 이러한 질문들은 서울시 주민참여예산제도 운영에 대한 조사 과정 전반에서 가이드라인 역할을 하였다. 각 요건의 내용과 분석 요소는 다음의 <표 II-1>과 같다.

【표 II-1】 주민참여예산제도의 운영 요건 및 분석 요소

운영요건	내용	기존문헌 분석요소
주민역량	- 주민의 자치역량은 주민참여예산제도 운영의 조건이며 동시에 목표임. 참여예산제도에 대한 주민의 이해와 자치역량을 성숙시키는 교육과 함께 참여의 기회를 주민에게 제공하여야 함	- 교육 강화(예산학교 운영) - 주민참여설명회, 공청회, 전문가 간담회 등 개최 - 홍보 강화(인터넷, SNS 활용 등)
참여체계 (거버넌스)	- 지속적이고 간편하고 효율적인 참여체계가 주민참여를 가능하게 함. 주민은 자신이 살고 있는 지역에서 지속적으로 행정에 참여하는 기회를 제공받아야 함. 또한 다양한 방법을 통해 의견이 다른 주민과 쉽게 의사소통할 수 있는 방법이 마련되어 있어야 함 - 다양한 주체들이 협력함으로써 사회적 신뢰가 형성되고 참여체계가 다져짐	- 정보제공 및 정보공개 확대 - 지역회의 구성 및 운영 - 참여예산위원회 구성 및 운영 - 분과위원회 구성 및 운영 - 지역사회 및 시민단체 역할 확대
행정조직	- 주민참여예산은 주민의 참여가 주가 되는 제도이지만, 행정의 적극적인 지원이 결여되면 운영에 한계가 나타날 수밖에 없음. 따라서 민관의 협력과 지속적인 적극성, 지원, 협조 등이 필요함 - 공무원 지원조직, 공무원과 전문가의 지원모임조직이 필요함 - 조직 내 결정권의 민주적 분배가 전제되어야 함	- 행정의 참여예산 조직 및 인력 확충 - 주민참여예산 관련 연구회 구성 및 운영 - 지방의회와의 연계 강화
법적근거 및 단체장의 의지	- 조례는 주민참여예산 제도 운영을 지속가능하게 하는 규정력임 - 단체장이 선택하는 정책 방향에 따라 공무원이 움직이고 시민사회가 영향을 받음	- 조례 및 규칙의 제·개정을 통한 제도의 정비 - 단체장의 지속적인 관심과 헌신
예산과 모니터링	- 예산은 실질적인 참여의 기회를 의미함	- 참여예산의 범위 - 주민의견 반영 결과 공개 - 환류 기능(모니터링) 마련

다음의 <표 II-2>는 주민참여예산제도 운영 요건별로 성 인지 관점의 운영을 고려한 질문들을 포함하고 있다. 앞서 언급한 바와 같이, 주민참여예산제도에는 두 가지 원칙이 내재되어 있다. 하나는 참여에서의 형평성 보장과 운영 과정 및 결과의 투명성 확보이며, 다른 하나는 주민의 권한 확대를 전제한 운영 주체들의 협력이다. 아래의 표는 주민참여예산제도의 이러한 원칙을 충실히 하는 성공적 운영이 성 인지적 운영과 어떤 관계인지를 제시한 것이다.

표 II -2 주민참여예산제도의 운영 조건별 성 인지적 질문

운영조건	질문내용	성 인지적 질문
주민역량	- 주민에게 교육의 기회가 어느 정도 주어졌는가? - 주민에게 참여의 기회가 어느 정도 주어졌는가? 소수 집단이 과잉 대표되고 있진 않은가? - 지역주민의 참여, 지역욕구의 반영, 지역자원 조달 등 지역의 역량 강화 원칙이 지켜지고 있는가?	- 참여자들의 성 평등 관점과 성 인지 감수성의 정도는 어떠한가? - 예산학교 운영 과정에 성 인지 교과목을 가지고 있는가? - 지역주민이 스스로 사업을 기획하는 정도는 어떠한가?
참여체계 (거버넌스)	- 온라인과 오프라인을 통해 주민참여예산제도에 참여하는 기회는 어떠한가? - 일반시민 모두가 시 행정에 쉽게 참여할 수 있도록 보장하고, 장애인, 상주외국인, 노인, 여성 등 사회적 소수자가 제도에 참여할 수 있게 하는 소수자 개방성이 확보되어 있는가? - 참여자들이 충분히 의견을 나눌 기회가 있는가? 토론이 민주적으로 운영되고 있는가? - 기초적이고 민주적인 회의 진행법, 다수의 참여와 협의 및 조정 절차 등의 절차적 민주주의를 조직과 사업의 운영매뉴얼로 구체화하고 있는가? - 행정, 의회, 시민사회 등이 협력할 수 있는 체계가 마련되어 있는가?	- 분과위원회, 운영위원회, 지원협의회 등에 여성의 참여 정도는 어떠한가? - 온라인과 오프라인을 통해 참여하는 여성의 수와 참여 내용은 어떠한가? - 회의 시간, 회의 장소 등 제도 운영 과정이 여성에게 불리하지 않은가? - 분과위원회, 운영위원회, 지원협의회 등의 과정에서 논의 내용과 활동내용이 민주적이고, 성 평등의 중요성을 인식하고 있는가? - 제도 운영 과정에 행정, 의회, 시민사회 등이 서로 협의할 수 있는 체계가 마련되어 있는가?
행정조직	- 공무원 조직의 규모와 의식은 어떠한가? - 공무원이 자발적으로 주민참여 정책을 수행할 수 있도록 동기부여하는 인센티브 제도와 교육이 마련되어 있는가? - 공무원 업무를 지원하는 전문가 조직이 있는가?	- 서울시 및 자치구 주민참여예산제도를 운영하는 공무원 수 및 성 인지 의식은 어떠한가? - 주민참여예산제도 운영관련 동기부여 제도와 교육이 마련되어 있는가? - 지원협의회 내 여성의 수와 성 인지 의식은 어떠한가?

운영요건	질문내용	성 인지적 질문
법적근거 및 단체장의 의지	- 다양한 집단의 지속적 참여 과정에 대한 규정을 마련하고 있는가? - 시정 방침이자 역점 사업으로 제시되고 있는가?	- 조례에 여성 참여를 보장하고 있는가? - 제도에서 소외되거나 제도에 접근하기 어려운 주민이 없도록 장치를 마련하고 있는가? - 주민역량강화, 참여체계의 절차화, 행정조직의 지원과 책임성, 거버넌스 등에 대한 근거조항을 가지고 있는가? - 단체장은 성 평등 사회의 실현, 주민참여예산제도의 성 평등한 운영의 중요성을 인식하고 있는가?
예산과 모니터링	- 주민참여예산제도를 운영하기 위한 예산의 범위는 어느 정도인가? - 정보 공개를 통해 부정부패의 가능성을 감소시키고 있는가?	- 전체예산에 대한 참여를 보장하는가? 일부예산에 대한 참여를 보장하는가? - 여성예산 및 성 인지예산의 규모를 파악하고 있는가? - 참여예산제도의 전 과정이 공개되고 있는가? - 모니터링 체계를 갖추고 있는가?

이상의 질문들은 주민참여예산위원 대상의 설문조사, 제도 참여자 대상의 FGI 조사, 제도 운영 과정에 대한 모니터링 등 전반에 걸쳐 주요하게 고려되었다. 하지만 본 연구에서 위의 질문을 전부 다루지는 못하였다. 특히 주민참여예산제도를 운영하는 공무원의 성 인지 의식은 별도로 다루지 못하였다. 특히 본 연구가 '서울시' 주민참여예산제도의 운영 과정에 초점을 맞추고 있기에 자치구 업무 담당공무원 현황은 담당인원의 수 및 성별만 제시하였다. 서울시 담당공무원의 경우는 내년도 예산안 편성 일정 등을 이유로 본 연구 관련 회의에 참석하지 못하였다. 이에 연구자가 서울시 예산담당관실을 방문하여 담당주무관을 짧게 면담하는 것으로 대신하였다.

이는 본 연구의 한계를 구성하며 성 주류화 정책이 처한 난국을 드러내준다. 서울시는 전문연구자들의 정책개발 연구와 거버넌스 위원들의 자문 등을 통해 도출된 성 평등 정책과제들을 중심으로, 그리고 기존의 여성정책 범주를 넘어서는 모든 일반 사업 분야에서 여성 대상 사업을 개발하도록 하여 성 평등 주류화를 추동하는

방식을 채택해왔다. 예컨대, ‘여성 안전 대책’ 사업으로 제시된 여성 안전 마을, 싱글 여성 홈 방문서비스 지원, 여성 안심 택시 등의 사업은 여성만을 대상으로 하여 일반 행정부서에서 사업이 개발·시행되는 경우이다. 이처럼 주류 정책의 주변에 여성을 위한 사업을 덧붙이는 방식은 여전히 필요하기는 하지만 엄밀한 의미에서 성 평등 주류화 접근이라고 보기 어려운 측면이 있다. 또한 아직까지 서울시 여성가족정책실에서 여성대상 사업을 발표하는 것 이외에 일반실국이 성 평등 목표나 사업을 받아들여 업무의 목표로 제시하고 있는 경우는 없는 상황이다(손문금 외, 2013).

이러한 점은 본 연구 과정에서도 여실히 드러났다. 연구 과정은 서울시의 정책 프레임 내에서 성 평등 정책이 차지하는 위상이 얼마나 낮은지를 체감하는 과정이기도 하였다. 주민참여예산제도를 관장하는 서울시 예산담당관실에서는 연구 관련 회의에 참석해 줄 것에 대한 연구진의 지속적인 요청에 한 번도 응하지 않았다. 내년도 예산안 편성 일정 때문에 시간을 내기 어렵다는 것이 주된 이유이기는 했지만, 예산안 편성 일정이 본격화되기 이전에도 시간을 내기 어렵기는 마찬가지였다. 직접적인 여성관련 부서가 아닌 소속의 공무원에게 본 연구에 관심을 가질 동인이 제공되지 못한 것이다. 담당공무원은 ‘서울시 주민참여예산제도의 성 인지적 운영 방안’이라는 본 연구의 제목에 대해 질문을 던지기보다는 ‘참여예산 업무 담당공무원이 여성 1명, 남성 1명으로 성비가 5대 5라는 점, 예산담당관실 전체 공무원의 성비가 5대 5라는 점, 예산총괄팀에는 여직원 수가 더 많다는 점을 보고서에 반드시 포함해 달라’고 강조하였다. 담당공무원은 주민참여예산제도를 구성하는 주요 주체이다. 따라서 이 업무와 관련된 공무원들의 성비는 본 연구의 관심사이다. 하지만 제도 운영의 맥락과 동떨어진 기계적인 ‘반반’의 강조는 오히려 젠더를 삭제하는 효과를 가져올 위험이 있다.

본 연구는 주민참여예산제도를 주관하는 예산담당관실과 성 평등 주류화 정책을 주관하는 여성가족정책실의 칸막이 행정이 해소되고 실행 체계들이 통합되어야 한다는 막중한 과제를 해결하지 못했다는 한계를 안고 있다. 따라서 이 연구를 통해 도출되는 정책 방안을 누구에게 이행하도록 할 것인지에 관해 책임 있는 협의를 이끌어내지 못했다는 점 또한 한계로 남아 있다.

그럼에도 불구하고 본 연구는 바로 이러한 맥락 때문에 주민참여예산제도에 대한

성 인지적 접근이 중요한 의미를 갖는다고 본다. 서울시 주민참여예산제도의 성 인지적 운영 방안 모색은 참여예산제도의 혁신성에 주목하면서도 그것의 성 인지 관점 부재가 갖는 의미를 읽어내고자 하는 시도이다. 또한 다양한 참여자들의 경험에 다양한 방법으로 귀를 기울이면서 이들의 이야기를 젠더 관점에서 읽어내려 했다는 점에서 주민참여예산제도를 둘러싼 과제들을 해결해나가기 위한 또 다른 출발점으로서 유의미하다.

III

서울시 주민참여예산제도 운영 개요 및 쟁점

1. 추진 경과 및 참여 체계
2. 참여예산위원(회) 구성 및 활동
3. 참여예산사업 선정 결과와 성 평등 예산
4. 참여예산제도 운영의 성 인지적 쟁점

Seoul
Foundation of
Women &
Family

III

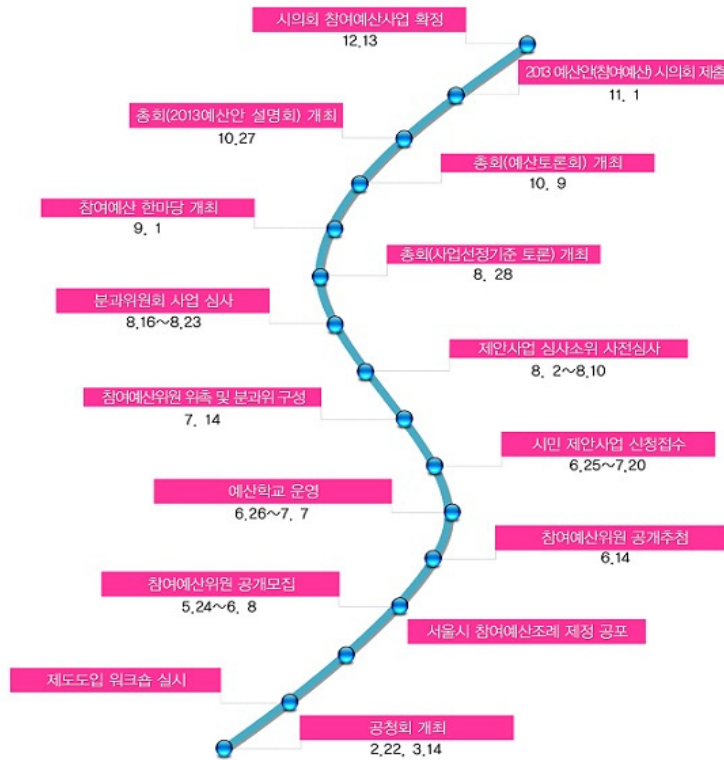
서울시 주민참여예산제도 운영 개요 및 쟁점

1. 추진 경과 및 참여 체계

서울시는 2012년 주민참여예산제도를 처음 도입하였으며, 2013년 현재 제도 시행 2년차를 보내고 있다. 서울시는 지방자치단체 중 주민참여예산제 도입에 가장 미온적인 태도를 견지했던 지방정부이다. 사업 규모와 범위가 방대하여 전면적인 도입에는 무리가 많고, 더구나 광역단체 규모 수준의 성공적인 사례가 국내는 물론 전세계적으로도 없다는 연유였다(유소영, 2012). 또한 제도를 도입해야 하는 시기에 전임 시장과 서울시의회가 갈등, 시장의 퇴진과 보궐 선거 실시 등의 사정으로 제도를 준비할 수 없었다는 점도 주요 이유로 꼽힌다(서울특별시·2012서울시주민참여예산위원회, 2013).

2012년 서울시 주민참여예산 도입 과정의 특징으로는 조례 제정 과정이 꼽힌다. 서울시 주민참여예산제도는 현(現) 서울시장의 취임과 함께 관련 논의가 급속하게 진행되었다. 2012년 1월 주민참여예산 관련 전문가들과의 방문 면담 진행, 3월 서울시 시민사회단체와의 관련 워크숍 및 간담회 진행, 5월 서울시의회 의원의 운영 조례 발의, 조례 제정 등의 과정으로 주민참여예산제도가 공식화되어 추진되었다(최승우, 2013). 2012년 서울시 주민참여예산제도 운영을 위한 추진 경과는 다음의 <그림 III-1>과 같다.

Ⅱ 그림 Ⅲ-1 Ⅱ 2012년 서울시 주민참여예산제도 추진 경과



자료: 미디어오늘 2013. 1. 24일자, <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=107294>.

서울시는 2012년 주민참여예산제 운영 성과로 다음 네 가지를 꼽는다. 첫째, 광역 단체 최초의 실질적 참여예산제 도입이라는 점, 둘째, 순수 민간 주도의 참여예산위원회 구성이라는 점, 셋째, 자치구 참여예산위원회를 서울시 참여예산위원회의 지역회의로 활용했다는 점, 넷째, 참여예산사업 규모로 500억원을 사전에 할당하고 참여예산위원의 선호도 투표로 사업을 결정했다는 점 등이다(〈표 Ⅲ-1〉 참고). 서울시는 2013년 1월에 운영위원회를 중심으로 전년도 운영 성과를 평가하고 서울시 참여예산 포럼을 개최하였다(서울특별시, 2013a). 2012년 운영의 문제점으로 지적된 바에 대해 다음의 〈표 Ⅲ-2〉와 같이 개선 방안이 제시되었다. 이러한 방안들은 서울시 주민참여예산제도 운영을 둘러싼 주요 쟁점을 구성한다.

표 Ⅲ-1 2012년 서울시 주민참여예산제 운영 성과

성 과	내 용
광역자치단체 최초의 실질적 참여예산제 도입	- 참여예산사업 선정 외에 예산 편성에 대한 의견 제시 기능 부여 - 분과위원회 위주의 내실 있는 참여예산 운영 시스템 도입
순수 민간주도의 참여예산위원회 구성	- 전국 최대 규모의 참여예산위원회 위촉 및 공무원 관여 배제 - 위원 정수의 3/5을 일반시민 공모로 선정
자치구 참여예산제와의 연계 확보	- 25개 자치구 참여예산위원회를 市위원회 「지역회의」로 활용 - 서울시·자치구 참여예산 중복 방지 및 상호 발전 마련
실질적 예산 심의 및 참여예산사업 선정권 부여	- 2013년 참여예산사업으로 500억원의 예산편성권 부여 - 분과위원회 심사, 「참여예산한마당」에서 “나가수” 방식의 위원 전원 투표로 공정한 참여예산사업 선정

자료: 2013년 예산학교 1일차 강의 ppt 자료, 26쪽.

표 Ⅲ-2 서울시 주민참여예산제 문제점 및 개선 방안

2012년 문제점	2013년 개선 방안
주민참여예산의 지역별 형평성 미흡	지역별 형평성이 보장될 수 있도록 공정한 기회 부여
- 자치구 평균 17억원, 최고 40억원(은평), 미 반영(양천, 서초, 강남) - 참여예산 과소 반영된 자치구의 의욕 감소	- 분과위 구성시 각 자치구 기반 위원을 분과별 최소 1인 이상 배정 - 총회상정사업은 분과위 사업 우선순위 공개
참여예산한마당의 지역회의(자치구) 간 과열 경쟁	참여예산한마당의 내실 있는 운영으로 공정한 경쟁 유도
- 지역회의별 홍보부스 운영시 이벤트성 홍보 등 자치구 간 과열 경쟁 - 참여예산위원 사업선정시 사업성보다 지역별 편향성 노출	- 참여예산한마당 사업 홍보부스를 지역별 운영에서 분과위별 운영으로 변경 - 개최기간을 1일에서 2일로 확대, 총회상정 사업에 대해 분과별 보고
참여예산사업 심사기준 미흡 등 분과위 심사 강화 필요	분과위 사업 심사 강화로 참여예산사업의 경쟁력 제고
- 분과위 사업심사 기준 미비로 부적격 사업 선정 개연성 상존 - 지역회의(區 위원회) 역할 미흡 - 분과위의 충분한 사업 심사 미흡	- 부적격사업 탈락기준 및 사업타당성 심사기준 마련 시행 - 직접제안사업의 1차 심사를 “제안사업심사소위”에서 지역회의로 전환 - 권역별 심사소위의 상피제 적용 구성, 분과별 본 심사 전 현장조사 등 사전 심사 시행
시의회와 참여예산위원회 간 소통 부족	참여예산제 운영에 대한 시의회와의 연계 강화
- 참여예산사업 신청·심사 등 운영과정상 소통 부족	- 지역회의의 사업심사 결과를 해당지역 시의원에게 설명하여 공감대 형성

2012년 문제점	▶	2013년 개선 방안
- 시의회에 대한 참여예산사업 설명 미흡		- 시의회 상임위와 참여예산 분과위 간담회를 통한 소통 강화
참여예산위원회 추천위원 과다	▶	일반시민의 참여기회 확대
- 추천위원보다 공모위원이 회의참석에 적극적		- 공모위원 증원(+50): 150명→200명 - 추천위원 감원(-50): 100명→50명
참여예산사업 중 일부사업을 공무원이 제안	▶	순수시민에 의한 참여예산제 운영
- 자치구가 추진할 사업을 참여예산사업으로 제안하여 시민참여 기회 제한		- 사업제안자가 위원회에 제안사업 설명 - 공무원이 대리설명시 득표수의 10% 감점
참여예산위원의 자질 향상 필요	▶	참여예산위원회에 대한 교육 강화
- 예산학교 교육시간 및 참여형 교육 부족 - 참여예산위원의 대외적 행동 부적절		- 예산학교 교육시간 확대(6→9시간), 참여예산실습 강화, 심화과정 신설 - 참여예산위원의 직무자세 등 교육 보완
참여예산 사업 선정 이외의 기능 필요	▶	참여예산위원회 기능 보완
- 참여예산사업의 市 전체사업에 대한 의견 제안 미흡		- 市 사업부서 예산요구서 작성 전에 '14 예산편성에 대한 의견 제시 - 참여예산사업 예산집행 모니터링 실시
區 참여예산위원회 사업심사 기능 미부여	▶	區 위원회(지역회의) 역할 강화
- 참여예산 운영상 지역회의 역할 미부여 - 자치구의 업무 가중		- 시민 직접 제안사업의 1차 심사 기능 부여 - 분과별 홍보 부스, 예산학교 공동 운영

자료: 서울특별시(2013a: 3~4).

‘서울시 운영 조례’는 제도를 먼저 시행한 다른 지역에 비해 진일보한 내용을 담고 있다고 평가된다(유소영, 2012; 하승수, 2013). 이는 서울시 집행부와 서울시의회가 적극적으로 전문가 및 시민사회단체 등과 소통하여 주민참여예산의 가치와 원칙을 조례에 반영한 데 따른 것이다(최승우, 2013). 「지방재정법」을 관장하는 행정안전부는 참여예산제 운영 조례 모델로 세 가지를 제시하였다. 1안은 주민들이 의견을 제시할 수 있는 수준, 2안은 위원회 운영을 규정한 수준, 3안은 위원회뿐 아니라 분과위원회 운영까지 규정한 수준이다(행정안전부, 2010). 서울시는 3안을 반영하여 조례를 제정하였다. 주민참여기구를 두지 않거나 전체 위원회만 두게 되어 있는 1안과 2안의 경우 주민참여예산제의 내실 있는 운영을 기대하기 어려워, 오히려 주민참여예산제를 무력화할 수 있는 길을 정부가 합법적 마련해주었다고 비판된다.¹⁶⁾ ‘서울시 운영 조례’의 주요 내용은 다음과 같다.

표 Ⅲ-3 서울시 주민참여예산제 운영 조례 주요 내용

구분	조항	내용
목적	제1조	- 예산 편성 과정에 주민참여를 보장함으로써 시 예산의 투명성·민주성을 증대하고 참여민주주의를 활성화하기 위하여 필요한 사항을 규정
주민의 범위	제2조	- 시에 주소를 두고 있는 자 - 시 관할지역에 소재한 기관에 근무하는 자 - 시에 영업소의 본점 또는 지점을 둔 사업체의 대표자 또는 임·직원 - 시 소재 「초·중등교육법」과 「고등교육법」 상의 학교 재학생
기본이념	제3조	- 시와 주민이 협력하여 주민복지의 향상과 생활의 질 개선 - 재정운영의 공개를 통한 투명성·민주성 확보로 재정민주주의 실현 - 참여민주주의 활성화
참여예산 범위	제6조	- 해당 연도의 전체 예산과 기금
주민의 권리	제7조	- 주민은 누구나 조례가 정한 범위에서 예산 편성에 관한 의견 제출 가능
지역회의	제13조	- 주민의견 수렴을 위해 자치구별로 주민참여예산지역회의를 둘 수 있음 - 자치구 주민참여예산위원회가 설치, 운영되는 경우 이를 지역회의로 간주
참여예산위원회 구성	제15조	- 성별, 연령대별 비율을 감안하여 250명 이내의 위원으로 구성 - 총 위원의 4/5 이상을 공개모집 절차에 의해 선정 - 자치구, 시의회, 시장 추천에 의한 위원 선정 - 추천시 청소년, 장애인, 다문화가족 등의 참여 보장
위원의 위촉	제16조	- 선정된 자 중에서 예산교육과정을 수료한 자를 위원으로 위촉 - 위원의 임기는 1년임 - 단 위원 정수의 1/2 범위에서 1회에 한하여 연임 가능 - 연임위원은 위원의 신청을 받아 위원회에서 결정
운영 원칙	제18조	- 시의회의 예산안 심의권을 침해하지 않고, 시장의 예산편성권 행사 범위에서 활동
참여예산 심사기준	제18조의 2	- 우선사업: 시 전체 대상 사업, 기대효과가 보편적으로 제공되는 사업 - 제외사업: 이미 설치 운영 중인 시설에 대한 운영비 증액 사업, 계속 사업
참여예산위원회 기능	제19조	- 중장기 예산 편성 및 대규모 투자사업 예산에 대한 의견 제출 - 예산 편성에 대한 의견 제출 - 예산 편성안에 대한 조정 의견 제시 등
분과위원회 기능	제20조	- 예산 편성에 관한 주민의 의견 수렴 - 위원회가 부의하는 주민의견사업의 검토 및 우선순위 결정

16) 2013년 예산학교 3일차 강의 ppt 자료, 7쪽.

구분	조항	내용
총회	제21조	- 총회를 개최하여 예산편성안에 대한 최종 조정 의견을 시장에게 제출
회의록 공개	제23조	- 위원회 회의는 7일 이내에 시 홈페이지를 통해 공개 ¹⁷⁾
주민참여예산 지원협의회	제25조	- 시의회의원, 예산관련전문가, 비영리민간단체관계자, 참여예산위원회 추천자, 관련공무원 등 15인 이내로 구성(공무원은 과반수 미만) - 조례 및 규칙 제·개정 의견 제시, 예산교육이나 참여예산제 홍보, 예산관련 토론회·공청회 개최 등, 운영 활동 지원, 제도 평가 및 개선방안 마련

서울시 주민참여예산제도의 운영은 크게 참여예산위원회 구성, 참여예산사업 신청, 제안 사업 심사, 예산 편성 및 확정 등의 네 가지 단계로 구성된다. 2013년 운영 일정은 아래 표와 같다. 참여예산위원 공개 모집 이후 위원회가 본격 가동되는 시기는 4월부터 7월 말까지이다. ‘서울시 운영 조례’ 제16조 4항에 따르면, “위원의 임기는 매년 3월 1일부터 다음해 2월 말까지”이지만, 참여예산한마당이 끝난 이후에는 그다지 큰 역할이 없는 것으로 제시되어 있다. 다만, 올해에는 작년과 달리 2013년 참여예산사업에 대한 모니터링이 9월과 10월초에 걸쳐 진행되었다.

표 Ⅲ-4 2013년 서울시 주민참여예산제도 운영 절차 및 일정

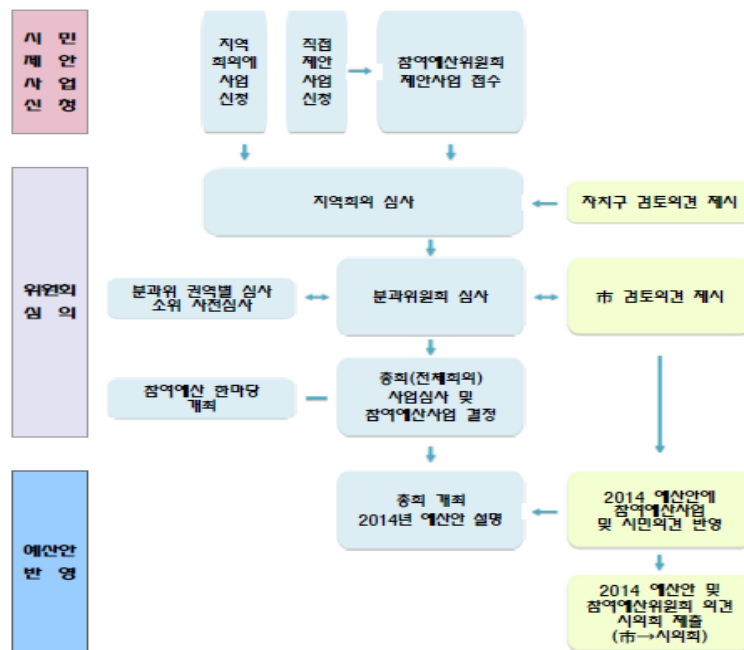
단 계	일 정	구 분
참여예산위원회 구성	3. 7	주민참여예산 운영계획 공고
	3. 7 ~ 3. 24	주민참여예산위원 공개 모집
	4. 15 ~ 5. 4	예산학교 운영
	5. 9	주민참여예산위원회 구성
참여예산사업 신청	4. 22 ~ 5. 12	주민 직접 제안 신청
제안 사업 심사	5. 20 ~ 6. 5	지역회의 심사
	6. 20 ~ 7. 11	분과위원회 심사
	7. 27 ~ 7. 28	참여예산한마당
예산 편성 및 확정	9월 ~ 10월	2014 예산안 편성
	10. 30경	2014 예산안 설명
	11. 4경	2014 예산안 제출·확정

자료: 서울특별시참여예산학교(2013: 96) 참고.

17) 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에 의한 단서조항은 VI장 참고.

서울시 주민참여예산제도 운영의 기본 절차는 아래의 <그림 Ⅲ-2>와 같다. 아래 그림에는 제도 운영의 두 번째 단계, 즉 ‘참여예산사업 신청’부터 제시되어 있다. 시민이 직접 제안한 사업은 지역회의에서 1차 심사를 거친다. 이후 서울시 참여예산위원회 소관 분과위원회별로 심사가 진행된다. 분과위원회에서는 참여예산한마당에 상정할 사업을 분과별 실링(ceiling, 예산 범위) 내에서 우선순위를 포함하여 선정한다. 각 단계에서는 제안된 사업에 대한 자치구 검토의견과 서울시 검토의견이 제시된다. 총회에 상정된 사업은 전체 참여예산위원의 투표를 통해 다득표 순으로 최종 결정된다. 사업 선정 결과는 2014년 예산안에 반영되고 서울시의회 심의를 거친다. 참여예산위원회는 이 과정에서 2014년 서울시 전체 예산안에 대한 의견을 서울시에 제출한다.

Ⅲ-2 서울시 주민참여예산제 운영 절차 및 참여 체계



자료: 서울특별시(2013a: 6).

현재 서울시 참여예산사업 선정에서 지역회의, 즉 자치구 참여예산위원회 역할은 매우 크다. 자치구 참여예산위원회의 역할을 강화하는 취지에서 1차 심사 기능이 부여되었는데, 이것이 내실 있게 운영되려면 자치구 참여예산위원회의 활성화가 전제되어야 한다. 25개 자치구의 주민참여예산제 참여 체계는 아래 표와 같다. 상당수의 자치구들이 제도 운영의 체계를 갖추지 못하고 있다. 위원회 구성이 임의 규정에 그치는 곳이 있으며, 분과위원회와 지역회의가 임의 규정에 그치거나 관련 규정이 아예 없는 곳도 많다.

표 Ⅲ-5 25개 자치구 주민참여예산제 참여 체계¹⁸⁾

구분	참여예산위원회 구성 ¹⁾²⁾	분과위원회 ²⁾	지역 회의 ²⁾	예산교육 ²⁾	연구회 등 지원조직 ²⁾	담당공무원 수 및 성별 ¹⁾
종로구	22명 (31.8%) ³⁾ ●	6개 이내 ◎	-	◎	◎	1명 (남)
중구	63명 (22.2%) ◎	5개 분과 -	◎	-: 자체	◎	1명 (여)
용산구	20명 (30.0%) ●	- ◎	◎	◎: 서울시	◎	1명 (여)
성동구	43명 (51.1%) ●	3개 분과 ◎	●	●: 자체	◎	1명 (여)
동대문구	26명 (38.5%) ●	- ◎	-	◎: 서울시	◎	1명 (남)
광진구	35명 (40.0%) ●	- -	◎	◎: 서울시	-	1명 (여)
중랑구	25명 (24.0%) ●	- -	-	●	◎	1명 (여)
성북구	58명 (44.8%) ●	4개 분과 ◎	●	◎: 서울시+자체	◎	4명 (여2, 남2)
강북구	50명 (30.0%) ●	6개 분과 ●	-	●: 서울시	-	1명 (남)
도봉구	39명 (30.8%) ●	6개 분과 ◎	●	●	-	1명 (남)
노원구	50명 (44.0%) ●	4개 분과 ◎	◎	◎: 자체	-	2명 (남)

18) 위원회 구성과 담당공무원 수 및 성별은 각 자치구 담당부서를 통해 파악하였으며, 분과위원회, 지역회의, 예산학교, 연구회 등은 조례 및 시행규칙, 그리고 자치구별 주민참여예산제 운영계획을 기준으로 표시하였다. 하지만 조례 규정 여부와 실제 작동 여부가 반드시 일치하는 것은 아니다. 예컨대, 중구와 서대문구는 조례에는 규정되어 있지 않지만, 분과위원회를 운영하고 있으며, 은평구는 조례에는 없지만 민관예산협의회를 운영하고 있다(서울특별시서대문구, 2013; 서울특별시은평구, 2013; 서울특별시중구, 2013).

구분	참여예산위원회 구성 ¹⁾²⁾	분과위원회 ²⁾	지역 회의 ²⁾	예산교육 ²⁾	연구회 등 지원조직 ²⁾	담당공무원 수 및 성별 ¹⁾
은평구	100명 (46.0%) ●	7개 분과 ●	●	●: 자체	- 민관예산 협의회	5명 (여2, 남3)
서대문구	53명 (35.8%) ●	4개 분과 -	◎	●: 자체	- 서대문주민 참여예산 모임	1명 (여)
마포구	18명 (16.7%) ●	-	-	◎: 서울시	-	1명 (여)
양천구	49명 (30.6%) ●	4개 분과 ◎	-	-: 서울시	-	1명 (남)
강서구	25명 (24.0%) ●	3개 분과 ◎	-	◎: 서울시+자체	-	1명 (여)
구로구	96명 (42.7%) ●	6개 이내 ●	●	◎	●: 민관협의회 ◎: 연구회	2명 (여1, 남1)
금천구	40명 (27.5%) ●	-	◎	◎: 서울시	-	1명 (남)
영등포구	30명 (26.7%) ●	6개 분과 ◎	-	-: 서울시	-	1명 (남)
동작구	47명 (51.1%) ●	4개 분과 ◎	-	◎: 서울시	-	2명 (여1, 남1)
관악구	83명 (42.2%) ●	5개 분과 ◎	●	●	●: 조정협의회 ◎: 연구회	1명 (여)
서초구	43명 (41.9%) ●	-	●	●: 서울시	-	1명 (남)
강남구	44명 (18.2%) ●	-	-	◎	◎	1명 (여)
송파구	27명 (62.9%) ●	-	◎	◎	◎	1명 (남)
강동구	50명 (42.0%) ●	4개 분과 ◎	◎	◎: 자체	●: 예산협의회	1명 (여)

주1) 2013년 11월 자체 조사 결과.

주2) 조례(혹은 시행규칙) 상 참여예산위원회, 분과위원회, 지역회의, 연구회 등 지원조직을 “둔다”, “운영한다”고 되어 있는 경우는 ●, “둘 수 있다”, “운영할 수 있다”고 되어 있는 경우는 ◎, 관련 규정이 없는 경우는 -로 표시함. 예산교육과 관련해서는 “예산학교를 운영한다”, “교육을 실시하여야 한다”고 되어 있는 경우 ●, “예산학교를 운영할 수 있다”, “교육을 실시할 수 있다”고 되어 있는 경우는 ◎, 관련 규정이 없는 경우는 -로 표시함.

주3) 전체 위원 중 여성위원 비율.

자료: 본 연구 과정에서의 자체 조사 결과와 각 자치구의 운영 계획 자료를 참고하여 작성함.

서울시 예산학교는 연임위원 및 2013년 신규 위촉 대상자, 자치구 참여예산위원 위촉 대상자 중 희망자, 일반시민 희망자 등을 참여 대상으로 하여 개최되었다. 일반시민으로 예산학교를 이수한 경우 참여예산위원 결원시 충원 후보자가 될 수 있다. 서울시 예산학교 운영은 크게 세 가지 방향을 갖는다. 첫째, 참여예산위원이 실질적으로 예산 과정에 참여할 수 있도록 예산 및 제도에 대한 전문성을 보완하고, 둘째, 서울시정의 이해도를 높이기 위한 심화교육과정을 운영하며, 셋째, 희망하는 자치구 참여예산위원회 예산학교와 통합하여 운영하는 것이다. 기본 과정으로 총 9시간(3시간×3일)의 교육프로그램이 마련되고 심화 과정으로 3시간(3시간×1일)의 프로그램이 마련된다. 정책과 예산의 성 인지 관점에 관한 강의는 예산학교 기본 과정이 아니라 심화 과정에 배치되었다(서울특별시, 2013a).¹⁹⁾

2. 참여예산위원회(회) 구성 및 활동

서울시 주민참여예산위원회는 총 250명 정원이며, 공모위원 200명, 추천위원 50명으로 구성된다. 2012년과 비교하여 공모위원 수는 50명 늘어나고 추천위원 수는 50명 감소하였다. ‘서울시 운영 조례’ 제정 당시, 주민제안사업에 대한 심도 있는 예산 심의에 문제점이 예상되어 전문가가 참여할 수 있는 추천위원제를 도입하였으나, 2012년 제도 운영 결과, 추천위원의 참석률이 낮아 기대만큼의 역할이 저조하다고 평가되었다(서울특별시, 2013a).²⁰⁾ 이에 올해에는 추천위원 수를 줄여 일반시민의 자발적 참여의 문을 넓혔다.

2013년 주민참여예산위원회으로는 245명이 위촉되었다. 예산학교를 이수해야 참여

19) 예산학교 운영은 주민참여예산제도 운영의 주요 참여 체계이다. 예산학교에 관한 보다 구체적인 사항과 실제 교육 내용에 대한 분석은 VI장의 모니터링 결과에서 진행하겠다.

20)

표 III-6 2012년 서울시 주민참여예산위원회 회의 참석률

구 분	평균	공모위원	추천위원
참석률	58.0%	65.4%	51.3%

예산위원으로 위촉될 수 있는데, 자격을 채우지 못한 경우가 있었다. 245명 중 33명이 해촉되어 2013년 9월 현재 총 위원은 212명이다.²¹⁾ 해촉된 33명 중 12명은 자치구 공무원으로 밝혀져 해촉되었으며, 21명은 회의참석률이 저조하여 해촉되었다.²²⁾ 2013년 참여예산위원의 현황은 다음과 같다. 위촉 인원 대비 현원의 비율은 연임위원 90.7%, 신임위원 84.3%이며, 공모위원 84.9%, 추천위원 93.5%이다. 전년도와 제도 운영 경험을 반영하여 일반시민의 자발적 참여 기회를 확대하였는데, 올해는 추천위원의 유지율이 상대적으로 더 높다. 또한 연임위원의 유지율이 신임위원에 비해 더 높다. 2013년 서울시 주민참여예산위원의 연임/신임위원, 공모/추천위원 구성 현황은 다음과 같다.

표 Ⅲ-7 2013년 서울시 주민참여예산위원 현황

(단위: 명, %)

구 분	전 체	공모위원			추천위원		
		소계	신임	연임	소계	신임	연임
위촉	245	199	127	72	46	32	14
현원	212	169	103	66	43	31	12
구성비 증감	13.5 ↓	15.1 ↓	18.9 ↓	8.4 ↓	6.5 ↓	3.1 ↓	14.3 ↓

참여예산위원의 감소 비율은 13.5%인데, 남성위원의 감소율이 여성위원에 비해 상당히 높다. 위촉된 인원의 성비는 남성이 51.0%, 여성이 49.0%였으나, 현원을 기준으로 보면 남성이 48.1%, 여성이 51.9%이다. 연령별로는 10대, 20대, 30대의 감소율에 비해 40대와 50대의 감소율이 낮으며, 60대와 70대는 변동이 없다.

21) '서울시 운영 조례'(제16조 3항)에는 질병이나 해외여행 등으로 6개월 이상 임무를 수행하기 어려운 경우, 스스로 사퇴를 원하는 경우, 위원회의 운영취지나 원칙, 목적, 기능 등에 반하는 행위를 하였을 경우, 기타 직무를 소홀히 하였거나 직무를 수행하기가 어렵다고 판단되는 경우에 위원을 해촉할 수 있다고 규정되어 있다.

22) 이상의 내용은 2013년 11월 13일 서울시 담당공무원과의 면담에서 파악된 것이다.

표 Ⅲ-8 2013년 서울시 주민참여예산위원의 성별·연령별 구성 현황

(단위: 명, %)

구 분	전 체	성 별		연 령 별						
		남	여	10대	20대	30대	40대	50대	60대	70대
위 축	245	125	120	4	25	46	63	67	32	8
현 원	212	102	110	3	18	36	56	59	32	8
구 성 비 증 감	13.5 ↓	18.4 ↓	8.3 ↓	25.0 ↓	28.0 ↓	21.7 ↓	11.1 ↓	11.9 ↓	-	-

그림 Ⅲ-3 2013년 서울시 주민참여예산위원의 성별 감소 인원

(단위: 명)

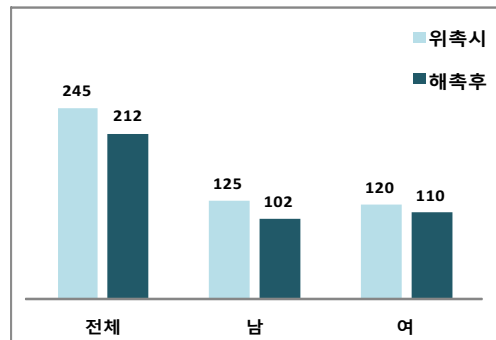
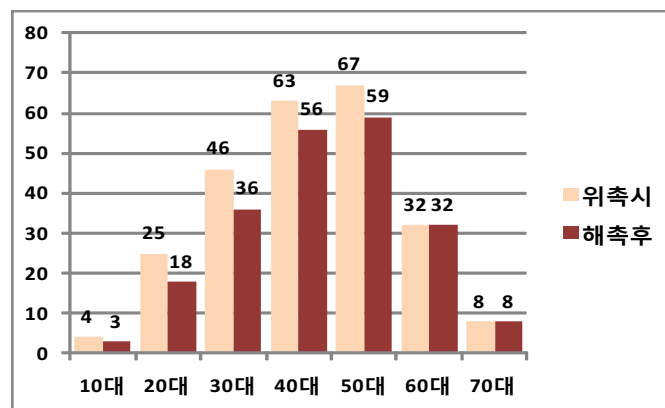


그림 Ⅲ-4 2013년 서울시 주민참여예산위원의 연령별 감소 인원

(단위: 명)



서울시 주민참여예산위원회는 총 8개 분과로 구성되어있다. 2012년에는 총 7개 분과가 운영되었으나, 시정 분야 및 제안사업 수를 고려하여 8개로 변경되었다. 변경 내용은 <표 III-9>와 같다. 기존의 환경공원분과를 공원분과와 환경분과로 분리 하였음에도 2014년 선정된 참여예산사업 중 공원분과의 사업수와 사업비가 가장 많다(<표 III-14> 참고).

표 III-9 서울시 주민참여예산위원회 분과 구성 변경 내용

2012년	2013년	개선사항
건설교통분과	건설분과	교통분야 제외
도시주택분과	주택교통분과 ¹⁾	교통분야 추가
환경공원분과	공원분과	제안사업 수 고려 분리
	환경분과	

주1) 이후 서울시의 공식문서에서는 '교통주택분과'로 표기됨.

자료: 서울특별시(2013a: 12).

전체 참여예산위원의 성비는 대체로 유사하다. '서울시 운영 조례'에는 위원 구성에서 성별·연령대별 비율을 감안하도록 규정되어 있다. 그런데 분과위원회별로는 편차가 드러난다. 여성보육분과의 경우 여성위원이 압도적으로 많으며, 건설분과의 여성 비율이 가장 낮다. 공모위원과 추천위원 구성비는 분과별로 큰 차이가 없다.

표 III-10 2013년 서울시 주민참여예산위원 분과별·성별 구성 현황

(단위: 명, %)

구분	경제 산업	환경	공원	문화 체육	여성 보육	보건 복지	건설	교통 주택	계
계	27	24	26	27	28	27	27	26	212
남성	14 (51.9)	14 (58.3)	13 (50.0)	12 (44.4)	4 (14.3)	14 (51.9)	18 (66.7)	13 (50.0)	102 (48.1)
여성	13 (48.1)	10 (41.7)	13 (50.0)	15 (55.6)	24 (85.7)	13 (48.1)	9 (33.3)	13 (50.0)	110 (51.9)
공모	21	21	19	21	22	22	22	21	169
추천	6	3	7	6	6	5	5	5	43

2013년 ‘서울시 운영 조례’ 개정을 통해 분과 임원 선임 방식이 개선되었다. 개정 전 조례에는 위원장, 부위원장, 간사를 1명씩 둔다고 되어 있었으나 개정을 통해 인원 수가 삭제되었다. 그리고 총회의 위원장과 부위원장, 각 분과 위원장, 부위원장, 간사를 각각 남녀 1명으로 선출한다는 내용이 「2013 서울시 주민참여예산 운영 계획」에 명시되었다. 이는 전년도 제도 운영 모니터링 결과를 토대로 여성단체가 요구했던 남녀동수 구성이 관철된 것으로서 의미 있는 변화이다(김은희, 2013a). 2012년에는 7개 분과의 위원장 7명이 전원 남성이었고, 부위원장 7명 중에는 남성이 2명, 여성이 5명이었으며, 간사 7명 중에는 남성이 4명, 여성 3명이었는데, 이상의 변경을 통하여 2013년에는 8개 분과에 위원장, 부위원장, 간사가 각각 남녀 1명씩 선출되었다. <표 Ⅲ-11>은 임원 선임과 관련한 조례 개정 사항과 운영계획 내용이며, <표 Ⅲ-12>와 <그림 Ⅲ-5>는 2012년과 2013년 분과위원회 성별 임원 구성 현황을 나타낸 것이다.

■ 표 Ⅲ-11 ■ 조례 및 운영계획의 임원 선임 관련 내용

조 례		운 영 계 획
개정 전	개정 후	
제17조(위원장, 부위원장 및 간사) ①위원회는 위원장, 부위원장, 간사 각 1명을 둔다.	제17조(위원장, 부위원장 및 간사) ①위원회는 위원장, 부위원장, 간사를 둔다.	○ 전체회의(총회) • 위원장 2명 - 남녀공동위원장제 • 부위원장 2명 - 남녀공동부위원장제 ○ 분과위원회(8개) • 공동위원장(2명), 부위원장(2명) - 남녀 각 1명씩 연임위원, 신규위원 중 선임 • 간사(3명) - 2명은 남녀 각 1명을 연임 위원, 신규위원 중 선임, 1명은 분과위원회 소관부서의 주무과장
제20조(분과위원회) ④분과위원회는 위원장 1명, 부위원장 1명을 위원 중에서 호선하고, 간사는 2명을 두되, 위원 중에서 1명을 호선하고, 공무원 간사 1명은 분과별 선임 부서의 주무과장이 된다.	제20조(분과위원회) ④분과위원회는 위원장, 부위원장, 간사를 위원 중에서 호선하고, 분과별 소관부서의 주무과장은 공무원 간사가 된다.	

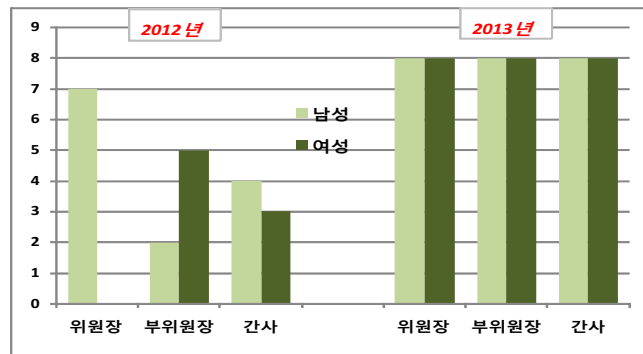
표 Ⅲ-12 분과위원회 성별 임원 구성

(단위: 명)

구 분	2012				2013			
	계	위원장	부위원장	간사	계	위원장	부위원장	간사
남성	13	7	2	4	24	8	8	8
여성	8	0	5	3	24	8	8	8
전체	21	7	7	7	48	16	16	16

그림 Ⅲ-5 분과위원회 성별 임원 구성

(단위: 명)



분과위원회에서는 총회에 상정할 사업 선정과 우선순위 결정을 위한 심사가 이루어진다. 또한 소관 예산에 대한 의견 제출 및 참여예산사업에 대한 평가를 진행한다. 현재 주민참여예산위원회의 가장 주된 과제이자 권한은 바로 참여예산사업 ‘선정’이다. 분과 임원의 남녀동수 구성을 위해 취해진 위와 같은 조치는 분과위원회의 성 평등한 운영을 위한 직접적인 조치로서 유의미하다.²³⁾

제도 운영 개선 사항으로 올해 새롭게 도입된 것은 권역별 심사소위원회의 구성 및 운영이다. 이는 8개 분과위원회별로 4~5개의 권역별 심사소위를 구성하여 현장조사를 실시하는 등 사전 심사를 강화하고자 하는 조치이다. 심사소위의 현장조사 결과는 분과위원회 전체회의의 자료로 활용된다.

23) V장과 VI장에서 자세히 분석하겠지만, 이러한 개선에도 불구하고 남성위원장의 고압적인 회의진행이나 고연령 남성위원들의 발언 독점은 여전히 발견된다. 하지만 임원의 남녀동수 구성이 이러한 상황을 견제하는 장치로서 유의미하다는 점 또한 드러난다.

현장조사는 2012년에 분과위원회의 충분한 사업 심사가 미흡했다는 평가에 기초하여 도입되었다. 이는 평가 결과에 대한 신속하고 적절한 조치로서 제도 운영에서 제기된 문제점을 개선하려는 의지일 것이다. 하지만 유의해야 할 것은 사전 심사 보완이 현장조사라는 방법에만 의존해서는 안 된다는 점이다. 아래에는 권역별 소위의 현장조사 결과보고서와 보고서에 첨부되어 있는 현장사진을 제시하였다. 참여예산위원들의 의견뿐만 아니라 현장사진은 사업 필요성에 대한 호소력이 높다. 그야말로 ‘현장’이 있는 시설이나 도로 보수 등이 아닌 경우 보다 덜 중요한 문제로 간주될 위험을 경계할 필요가 있다. 분과별 현장조사 결과보고서들을 살펴보면, 특히 여성보육분과나 보건복지분과의 경우 건물 보수 등 물리적 환경 개선이 아닌 사업에는 현장사진이 아예 첨부되지 않거나 사업 내용의 적절성을 판단하는 것과 관계없는 사진²⁴⁾이 제시되기도 한다.

권역별소위 현장확인 결과보고서

□ 분과명 : 건설분과

대상사업		소위 참여위원	
사업명	어르신과 아이들이 위험해요, 계단을 걷기 좋게 고쳐주세요	소위 (조명)	F조
위 치	서대문구	위원명	김성철, 김성규, 이한나, 신준호
제안구분	직접제안	현장조사일	2013. 7. 2.
현장조사의 건	(사업효과성, 사업수혜범위, 반대민원 발생가능성, 사업규모 적정성, 사업비 적정성 등에 대한 현장조사 의견을 자유롭게 기재)		
▶사업효과성 : 기존 낮은 계단을 임시성 보수로 인하여 도심 흉물로 존재되어 있어 계단도로의 기능적 역할을 위한 근본적 대책이 필요하고 어르신과 아이들만의 보행 환경이 개선이 아닌 흉문동 지역 주민 다수의 걷기 좋은 마을 조성에 효과적임 ▶사업수혜범위 : 흥은1동 주민 다수 ▶반대민원 발생가능성 : 부분적으로 공사중 우회로도 미확보로 발생소지 있음. ▶사업규모 적정성 : 일부 구간은 보수 성격의 사업이 아닌 근본적 보강이 필요함 ▶사업비 적정성 : 구간별 대상 범위가 상이하나 총사업비에 비해 개소수가(20개소) 다소 많아 근본적 계단도로 정비를 수행하기에는 다소 부족해 보임. ▶기타 의견 : 기존 계단도로 형태 유지뿐만 아니라 보도부 확대 및 근본적 보강 필요 ▶종합의견 상기 위 제안 사업은 북한산 기슭이라는 지형적 특성으로 급경사지의 단독주택 군락지가 형성되어 있어 차량통행이 아닌 순수 보행자 중심의 이면 도로임, 보행자 안전이 확보된 보도로서의 최소한의 기능도 못하는 구간도 있어 다소 시급성이 필요한 구간도 있음. 동절기 강설로 인한 안전사고 발생 요자가 있고 도시 미관도 좋지 않은 상황으로 판단되어 사업의 긍정성 보임. 다만, 소극적 계단도로 보수가 아닌 근본적 보강 공사가 이루어 질수 있도록 보강 설계가 필요할 것으로 사료됨.			

자료: 서울시주민참여예산위원회(2013b).

24) 예컨대, 사업제안자와 참여예산위원으로 보이는 사람들이 함께 찍은 사진 등이다.

현 장 사 진



자료: 서울시주민참여예산위원회(2013b).

올해는 제도 시행 2년차로서 전년도에 참여예산으로 선정된 사업에 대한 집행 모니터링이 진행되었다. 집행 모니터링은 원칙적으로 작년에 최종 선정된 125개 모든 사업을 대상으로 한다. 하지만 서울시에서는 분과위원회별로 관심 사업을 선정하여 모니터링을 진행하도록 안내하였으며, 서울시 홈페이지에 게시된 결과보고서를 보면 모든 사업이 모니터링 된 것은 아님을 알 수 있다.²⁵⁾ 아래에는 2013년 참여예산

25) 2013년 11월 13일 서울시 담당공무원은 결과보고서에 포함되지 않은 경우는 '현장 확인이 안 되는 사업, 아직 시작도 안 한 사업, 현장이 없는 사업'에 해당한다고 이야기하였다. 하지만 결과보고서

으로 선정된 사업 수를 분과별, 해당 실국본부별로 구분하였고, 결과보고서가 작성된 사업 수, 모니터링 결과 및 집행을 제시하였다. 전체 사업 중 모니터링이 진행된 사업은 52건으로 41.6%이며, 집행된 사업은 34건으로 27.2%에 불과하다.

표 Ⅲ-13 2013년 주민참여예산사업 모니터링 실시 현황

(단위: 건)

구 분	해당 실국본부	전체 사업 수(A)	모니터링 사업 수	모니터링 결과			집행률 (B/A)
				집행(B)	미집행	집행불가	
경제산업	서울혁신기획관	2	0	-	-	-	0.0%
	정보화기획단	10	1	1	-	-	10.0%
	경제진흥실	8	3	2	1	-	25.0%
	교육협력국	4	0	-	-	-	0.0%
환경	기후환경본부	3	2	1	1	-	33.3%
	도시안전실	8	2	2	-	-	25.0%
공원	푸른도시국	20	7	5	2	-	25.0%
문화체육	문화관광디자인본부	20	8	4	4	-	20.0%
여성보육	여성가족정책실	15	10	6	3	1	40.0%
보건복지	복지건강실	15	6	4	2	-	26.7%
건설	도시안전실	15	11	7	4	-	46.7%
교통주택	도시교통본부	5	2	2	-	-	40.0%
계	-	125	52	34	17	1	27.2%

자료: 서울특별시(2013c)를 기준으로 하여 분과별 집행 모니터링 결과보고서(서울시주민참여예산위원회, 2013c)를 참고하여 작성함.

여기서 ‘집행’에는 완료된 사업, 그리고 완료되지는 않았으나 일단 사업이 시작되어 진행 중으로 볼 수 있는 사업을 포함시켰다. 집행된 것으로 분류된 사업은 대부분 진행 중인 사업이다. 사업기간은 대체로 12월 말까지이다. ‘미집행’에는 계획은 여전히 유효하나 시작되었다고 보기 어려운 사업을 포함시켰다. 예컨대, 문화체육

에는 현장이 없거나 사업 시작도 하지 않았다는 것이 모니터링 결과로 제시되어 있다. 올해 진행된 모니터링은 그야말로 ‘집행’ 여부에 초점을 맞춰 진행되었다. 본 연구는 이러한 현재적 제약을 감안하여 현장 확인이나 사업 시작 여부 파악도 모니터링에 해당한다고 보았고, 이에 결과보고서 작성 기준을 집행인지 미집행인지를 분류하였다.

분과의 “사회적 배려 계층을 위한 이동 편의 확보”는 각 자치구에 예산은 지원되었으나 현장이 파악조차 되지 않아 현장 방문이 불가능했다고 보고되었다. 이 경우는 미집행 사업으로 분류하였다.

‘집행’ 사업으로 분류되었다고 해도 애초의 사업계획대로 진행된 것만은 아니다. 민원 발생으로 인해 사업 장소가 변경된 경우도 발견되며, 주민들이 직접 도시농업 조성사업에 참여하는 내용으로 선정된 사업들이 일부는 외부 업체에 의해 진행된 경우도 발견되었다. 이 경우 사업 취지와 다른 부분이 있지만 집행 사업으로 분류하였다. 1건의 사업은 해당 자치구에서 진행하지 않기로 하여 ‘집행불가’로 분류하였다.

아래에는 모니터링 결과보고서 양식을 제시하였다. 일정한 항목이나 판단기준이 제시되지 않은 채 ‘모니터링 소감’이라고 되어 있는 부분이 눈에 띈다. 어떤 결과보고서에는 당일 날씨가 작성되어 있기도 하다.

시정사업 집행모니터링 결과보고서

대상 시정사업		참여위원	
사업명		분과명	
위치		위원명	
		현장조사 일시	
제안구분		연락처 (이메일)	
모니터링소감			

자료: 서울시주민참여예산위원회(2013c).

집행 모니터링 결과를 체계화하고 향후 계획을 수립하기 위해서는 결과보고서 양식을 일정하게 갖출 필요가 있어 보인다. 사업 특성에 따라 구체적인 항목 구성에는 차이가 있을 수 있다. 하지만 올해의 결과보고서를 검토해보면, 어떤 경우에는 그야말로 ‘소감’이 작성되어 있고, 어떤 경우에는 집행과정이나 사업효과에 대한 의견이 제시되어 있다. 드물기는 하지만, ‘계획서는 당초 제안자의 취지를 적정하게 반영하고 있는가’, ‘계획의 구체성은 있는가’, ‘시기는 도래하였는가’, ‘계획대로 집행되고 있는가’, ‘사업의 효과성은 있는가’ 등의 지표에 맞추어 모니터링 결과가 작성된 경우도 발견된다.

서울시는 올해 모니터링을 ‘미스터리 샤퍼식’으로 진행하도록 하였다. 즉 모니터링 요원이 신분을 감추고 비공개적으로 예산 집행 상황을 점검하도록 하였고, 이 과정을 통해 불필요한 과다설계, 절차의 중복, 예산낭비 요소 또는 예산절감 가능 여부를 모니터링 하도록 하였다(서울특별시, 2013c). 하지만 이상의 내용은 ‘신분을 감추고’ 파악하기에는 무리가 있어 보인다. 참여예산위원들은 모니터링에서 개선되어야 할 점으로 이 부분을 지적하기도 하였다. 해당 구청 공무원에게도 협조를 구할 수 없는 상황에서 위와 같은 사항을 충분히 파악하기는 어렵다. 공사가 진행되고 있는 일부 현장의 경우 내부 상황을 명확히 알기 어려워 ‘미스터리 샤퍼식’이 적합하지 않다는 의견도 제시되었다. “암행이 아니라 정식 감사”가 진행되어야 한다는 의견도 있었다. 하반기의 1회 모니터링으로 전체적인 상황을 파악하기 어렵다는 점도 주요 문제로 지적되었다.²⁶⁾

26) 관련 내용은 다음과 같다(서울시주민참여예산위원회, 2013c). “참석인원, 강의횟수, 강의 장소, 강사파견 등 구체적인 감사가 진행되어야 할 것 같다. 그리고 단체기관에서 지속적으로 운영할 경우 더 많은 경비를 요구할 것 같다는 생각이 들었다. 하지만 현장에서 진행되는 실비는 암행으로가 아닌 정식 감사가 진행되어야 할 것 같다. 끝으로 주민참여 위원들에게 직접적인 위임을 허락하지 않고는 절대로 진면모를 볼 수 없다고 본다”, “실제 진행하고 있는 내부적 상황을 명확히 알기 위하여 공사현장의 진입과 관련 자료의 확보 등이 필요하기 때문에 미스터리 샤퍼식에 의한 모니터링은 자치구의 사업 실행 성격상 매우 어렵다는 것을 알 수 있으므로 새로운 방식의 모니터링의 도입이 필요할 것으로 판단됩니다”, “2013년 사업을 당해연도 하반기에 1회 모니터링을 하게 되어 전반적인 것을 파악하기 어려운 점이 있었고, 또한 모니터링을 ‘미스터리 샤퍼식’으로 하게 됨에 따라 원만하게 만족한 모니터링을 하기 힘들었음”, “2014년부터는 당해 구청 공무원에게는 모니터링에 대해 사전 협의할 수 있도록 하여 충분한 모니터링 결과를 얻을 수 있도록 했으면 함” 등.

3. 참여예산사업 선정 결과와 성 평등 예산

앞서 언급한 바와 같이, 주민참여예산제도는 시민이 직접 제안하는 사업과 자치구 참여예산위원회를 통해 제안하는 사업을 대상으로 선정 과정을 거친다. 이후 서울시 참여예산위원회의 분과위 심의를 거쳐 총회에 상정되고, 총회에 상정된 사업을 대상으로 전체 참여예산위원들의 투표가 이루어진다. 이러한 과정을 거치며 사업수와 사업비가 결정된다.²⁷⁾ 아래의 표는 시민 직접 제안 사업 수, 자치구 제안 사업이 추가된 이후의 사업 수, 총회 상정 사업 수, 최종 선정 사업 수 및 사업비를 보여준다. 총회에 상정된 서울시 사업은 총 44건이며, 이중 최종 선정된 것은 9건이다. 요컨대, ‘서울시’ 주민참여예산제도이지만, 서울시 전체를 대상으로 하는 사업은 223건 중 9건에 불과하다.

표 III-14 2014년 주민참여예산사업의 신청 및 선정 현황

(단위: 건)

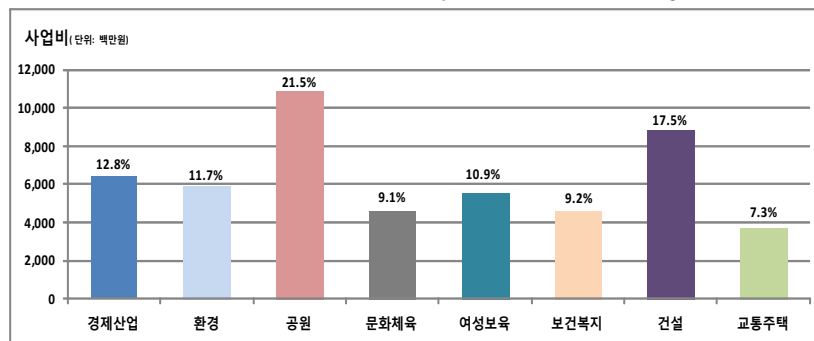
구 분	직접 제안	1차 심사 및 자치구 제안사업 추가, 분과 이동	총회상정사업			총회최종선정사업			사업비 (백만원)
			직접	지역	소계	직접	지역	소계	
경제산업	85	140	32	30	62	14	13	27	6,442
환경	149	170	21	22	43	9	14	23	5,876
공원	176	218	34	32	66	23	17	40	10,846
문화체육	220	218	36	22	58	18	6	24	4,571
여성보육	47	102	28	20	48	17	11	28	5,512
보건복지	252	263	36	26	62	13	15	28	4,609
건설	114	161	23	29	52	15	21	36	8,810
교통주택	170	188	12	7	19	10	7	17	3,682
계	1,213	1,460	222	188	410	119	104	223	50,348

2014년 참여예산사업 선정 결과는 2013년 결과와 비교(표 III-15)하여, “적은 예산

27) 시민 제안 사업은 이 과정에서 분과가 변경되기도 한다. 예컨대, “꿈꾸는 꼬마 음악단을 만들어주세요”의 경우 제안자는 문화체육분과를 선택했으나 경제산업분과에서 심사가 이루어졌다.

으로도 큰 효과를 낼 수 있는 시민밀착형 소규모 사업의 선호도가 높아졌다”고 평가된다(서울특별시, 2013b). 8개 분야 중 공원 분야가 40건 108억원으로 사업 수와 사업비 모두 가장 많으며, 전체 사업비의 21.5%에 달한다(그림 Ⅲ-6).

■ 그림 Ⅲ-6 ■ 참여예산 선정 사업비의 분과별 비중



■ 표 Ⅲ-15 ■ 2013년·2014년 분과별 참여예산사업 현황

(단위: 건, 백만원)

구분		계	경제 산업	환경	공원	문화 체육	여성 보육	보건 복지	건설	교통 주택
2014	사업수	223	27	23	40	24	28	28	36	17
	사업비	50,348	6,442	5,876	10,846	4,571	5,512	4,609	8,810	3,682
2013	사업수	125	24	11	20	20	15	15	15	5
	사업비	47,107	5,072	3,982	7,737	9,073	6,464	3,566	8,610	2,603

자료: 2013. 8. 8. 운영위원회 회의, 1쪽, 9쪽.

서울시 홈페이지에 공개되어 있는 2014년 서울시 세출예산안을 검토한 결과, 참여예산사업은 총 13개 실국본부에 배정되어 있다. 아래의 <표 Ⅲ-16>에는 서울시의 2014년 예산안 24조 5,042억원²⁸⁾ 중 13개 실국본부에 해당하는 예산액과 예산 비율, 참여예산사업 예산액과 사업 수 및 예산 비율을 제시하였다. 참여예산사업 수와 액수는 도시안전실이 가장 많으며, 한강사업본부가 가장 적다.

28) 서울시는 2014년 예산안을 2013년 대비 4.2% 9,973억원 증가한 24조 5,042억원으로 편성하고 시의회에 승인을 요청했다고 밝힌 바 있다(서울특별시, 2013d).

도시안전실의 참여예산사업은 보도블럭 개선 등 도로 포장, 차도와 인도의 구분, 초등학교 등하교길 안전 장치, 보행약자나 장애인의 시설 이용 개선, 소방차 진입로 확보, 저지대지역 침수 해소, 하수관 정비 개선 등의 내용이다. 한강사업본부의 참여예산사업은 한강 둔치 자동차도로 개선에 관한 것이다.²⁹⁾

【 표 III -16 】 서울시 13개 실국본부별 2014년 주민참여예산사업 예산 배정 현황

실국본부명	총 예산액 (천원)	서울시 총 예산 중 실국본부별 예산 비율	참여예산사업		실국본부예산 중 주민참여예산액 비율
			예산액 (천원)	사업수 (건)	
서울혁신기획관	12,970,186	0.05%	1,200,000	1	9.25%
여성가족정책실	2,010,653,035	8.21%	5,512,220	28	0.27%
정보기획단	76,509,576	0.31%	3,425,000	13	4.48%
경제진흥실	425,670,075	1.74%	1,027,000	7	0.24%
복지건강실	4,202,982,369	17.15%	4,609,000	27	0.11%
도시교통본부	2,424,607,380	9.89%	3,682,000	15	0.15%
기후환경본부	546,387,225	2.23%	1,232,000	7	0.23%
문화관광디자인본부	519,965,152	2.12%	4,571,000	24	0.88%
행정국	2,277,155,517	9.29%	245,000	2	0.01%
교육협력국	2,574,488,427	10.51%	545,000	4	0.02%
도시안전실	1,777,341,643	7.25%	13,384,000	51	0.75%
푸른도시국	268,888,613	1.10%	10,846,000	40	4.03%
한강사업본부	50,556,491	0.21%	67,000	1	0.13%

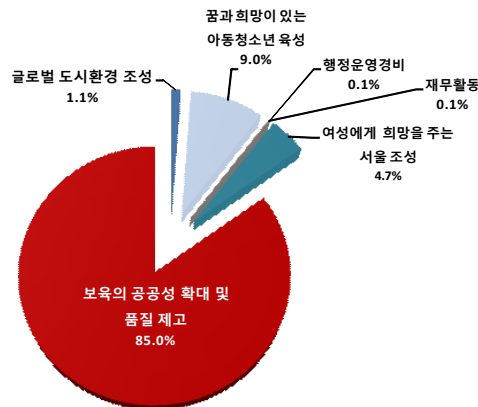
여성가족정책실의 예산 비율은 서울시 총 예산의 8.21%에 해당하는 2조 106억원이다. 이중 ‘보육의 공공성 확대 및 품질 제고’의 예산 규모가 1조 7,082억원으로 85.0%에 달한다. 그 다음으로는 ‘꿈과 희망이 있는 아동·청소년 육성’의 예산 규모가 1,827억원으로 9.0%이다. ‘여성에게 희망을 주는 서울 조성’은 938억원으로 4.7%, ‘글로벌 도시환경 조성’은 231억원으로 1.1%이다. 대부분의 예산이 보육, 교육, 아동

29) 실국본부예산 중 참여예산액이 차지하는 비중은 서울혁신기획관이 가장 크다. 사업 내용은 ‘물품 공유 센터 설치’이다. 이 사업은 자주 사용하지 않지만 요긴한 공구들을 무료로 빌려주는 물품공유소를 만들어 공동자원화하는 내용으로, 마을공동체 및 협동조합과 연계시키고 있다.

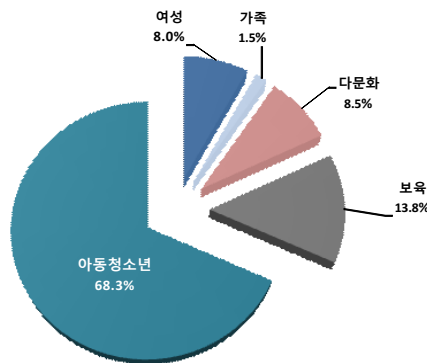
복지에 책정되어 있다(<그림 Ⅲ-7> 참고).

여성가족정책실 예산 중 참여예산액은 0.27%에 해당하는 55억 1천만원이며, 사업 수는 28개이다.³⁰⁾ 참여예산액을 분류해보면, 다음 <그림 Ⅲ-8>과 같다. 아동청소년 관련 사업의 예산액이 68.3%로 압도적으로 높은 비중을 차지하며, 보육 관련 사업 13.8%, 다문화 관련 8.5%, 여성 8.0%, 가족 1.5% 등으로 나타난다.

■ 그림 Ⅲ-7 ■ 서울시 여성가족정책실 2014년 예산규모별 비중



■ 그림 Ⅲ-8 ■ 서울시 여성가족정책실 2014년 참여예산규모별 비중



30) 2013년 참여예산액이 68억 1천만원(상정예산 기준), 사업수가 16개였던 것을 감안하면, 예산액은 13억원 가량 줄어들고 사업 수는 2배 가까이 늘어났다.

여성가족정책실의 전체 예산에서는 보육 예산이 절대적으로 많고, 참여예산에서는 아동·청소년 사업이 압도적으로 많은 가운데, 건수는 적지만 사업비가 큰 보육 사업들이 포함되어 있다. 여성가족정책실의 참여예산사업 목록은 아래에 제시하였다. 28개 사업 중 서울시 사업은 1개에 불과하다.

표 III-17 서울시 여성가족정책실 2014년 주민참여예산사업 목록

(단위: 백만원)

구분	사업명	사업위치	사업비	순위
여성가족정책담당관	나도 셰프, 남성 생활요리 프로그램 운영	서울시	30	132
	재능기부의 장 마련	양천구	10	162
	낙후된 여성복지시설을 보수해주세요	서초구	300	176
	가정, 성폭력 피해여성 지원	강남구	100	29
	엄마! 아빠! 대화가 필요해요: 찾아가는 위기가족 상담	성동구	30	170
	행복한 가족학교 운영	강동구	50	183
출산육아담당관	아차산 생태공원을 활용한 영유아 생태체험 프로그램	광진구	86	162
	아이와 부모가 행복한 장난감 대여소 운영	관악구	174	35
	엄마와 아이 모두 행복해지는 장난감 나눔 및 시간제 돌봄 센터 운영	영등포구	500	63
외국인다문화담당관	다(多)하나의 가족 축제	강동구	30	84
	다문화 카페 설치·운영	성동구	400	111
	다문화 가정과 함께 하는 우리 역사여행	강동구	30	132
	다문화 가정 자녀교육 지원	서초구	10	176
아동청소년담당관	학생들의 꿈·희망·진로설계프로젝트: 청소년 직업탐색 프로그램 운영	은평구	90	22
	진로직업체험 프로그램 운영	광진구	61	53
	청소년 성소수자 지원을 위한 청소년 무지개와 함께 지원 센터	성북구	59	57
	위기청소년을 위한 상담과 우리동네 배움터 만들기	노원구	300	108
	두드림(DoDream) 청소년 직접체험 및 건강상담센터 설치	동작구	150	211
	청소년 미디어 놀이터 조성	영등포구	1,800	218
	청소년 문화공간 조성	성동구	100	42
	다문화가정, 소년소녀가정 전통성년례 개최	광진구	30	111
	아이들의 건강 성장기반 조성	도봉구	41	188

구분	사업명	사업위치	사업비	순위
	청소년공부방 리모델링	서대문구	101	145
	학교 밖 청소년들이 꿈꾸는 “꿈이 있는 대안학교”	구로구	100	104
	학교 적응이 힘들어요! 도와주세요!: 성북구 위탁형 대안학교 운영	성북구	350	201
	저소득 지역아동과 함께 하는 골목길 페인팅	양천구	50	14
	우리들의 낙(樂)서(署)장(場)	은평구	50	98
	우리아이들 돌봄 센터 설립	구로구	480	104

자료: 서울특별시(2013b, 2013e).

앞서 <표 III-16>에 제시한 바와 같이, 여성가족정책실의 예산이 서울시 전체 예산에서 차지하는 비중은 8.21%이지만, 보육 예산을 제외하고 나면 예산액은 약 3천 억원으로 줄어들고 서울시 예산에서의 비중은 1.2% 정도로 현저히 낮아진다. 3천억 원 중 55억원 가량이 참여예산액인데, 이중 아동·청소년 관련 사업과 보육 관련 사업의 예산액은 45억 2천만원에 달한다. 이러한 사업들이 성 평등 관점에서 제안되고 성 인지성을 높일 수 있는 내용을 담는다면, 참여예산제도는 참여 기회 제고의 의미뿐 아니라 참여를 통해 성 평등을 학습하고 체감하는 장으로써 의미를 가질 수 있다.

서울시 여성가족정책실은 여성·가족에게 희망을 주는 서울 실현을 위하여 실질적 성 평등을 구현하고 보편적 돌봄 체계를 구축하는 것을 정책 목표로 삼고 있다. 2014년 참여예산사업(서울시주민참여예산위원회, 2013a 참고) 가운데는 이러한 정책 목표에 적합하다고 보기 어려운 경우들이 발견되기도 한다. 예를 들어, 가족 해체가 예방되는 것은 필요하지만, 가족 해체 예방이 무엇을 위한 것인지, 가족 문제에 대한 관심이 위기 가족에 대한 개입으로 집중되는 것을 어떻게 보아야 하는지 등 관점에 따라 가족 해체 예방 사업은 매우 다른 내용으로 구성될 수 있다. 또한 다문화 가족의 ‘조기 정착’ 지원 및 그 자녀에 대한 교육 기회 제공이 그간 비판되었던 동화주의적 관점에 기반한 것은 아닌지 재고될 필요가 있어 보인다. 2014년 사업에 대해 향후 성 인지적 관점의 모니터링이 뒷받침된다면, 이러한 사업들이 갖는 의미와 효과가 보다 맥락적으로 드러날 수 있을 것이다. 참여예산으로 어떤 사업이

포함되는지는 여성가족정책실의 예산 성격에 중요한 영향을 미친다. 사업 발굴 및 제안, 사업 선정 및 후속 조치에 이르는 일련의 과정에 성 인지적 관점이 개입되어야 하는 이유는 바로 여기에 있다.

4. 참여예산제도 운영의 성 인지적 쟁점

지금까지 서울시 주민참여예산제도의 추진 경과 및 참여 체계, 참여예산위원(회) 구성 및 활동, 참여예산사업 선정 결과와 성 평등 예산의 관계에 관해 살펴보았다. 서울시 주민참여예산제도는 시행된 지 2년밖에 되지 않았다. 이에 서울시가 제시하고 있는 소기의 성과들은 충분히 의미 있게 평가되어야 한다고 본다. 그런데 이러한 성과들은 그 자체로 참여예산제도 운영을 둘러싼 성 인지적 쟁점을 구성한다. 이 절에서는 크게 다섯 가지를 간략하게 짚고자 한다.

첫째, 누구를 만나 의견을 물었는가. 『2012년 서울시주민참여예산제 돌아보기』 자료에 따르면, 예산담당관실은 “모르면 배워야 하는 것이 진리”라는 인식으로 2012년 1월 16일부터 시민단체와 학계의 전문가들을 만나 의견을 구하였다. 이 과정에서 주민참여예산위원회의 구성과 역할, 분과위원회와 지역회의, 시의회와 시 집행부, 시민단체의 관계 설정 등에 대한 정보들이 쌓여가며 서울시가 만들어 갈 주민참여예산제도는 “안개를 벗고 서서히 윤곽을 나타내기 시작했다”(서울특별시·2012서울시주민참여예산위원회, 2013). 이 자료에는 ‘주요 면담자 및 의견 요약’이 제시되어 있는데, 여성단체 관계자를 비롯한 젠더전문가는 포함되어 있지 않다. 서울시 주민참여예산제도에 대한 상(像)을 그리기 시작한 초기부터 성 인지 관점이 고려되지 않았음을 알 수 있다.

둘째, 광역단체 참여예산의 성장은 기초단체 참여예산제의 성장과 함께 이루어지고 있는가. 서울시는 자치구 참여예산위원회를 지역회의로 갈음하는 방식을 취하고 여기에 1차 심사 기능을 부여하고 있다. 자치구 참여예산위원회가 서울시 참여예산사업 선정에 중요한 영향을 미치게 되는 것이다. 하지만 <표 III-5>에 제시한 바와

같이, 상당수 자치구들이 제도 운영의 체계를 갖추고 있지 못하며, 참여예산위원회 성별 구성에 있어 여성위원의 비율이 30% 미만에 그치는 곳이 7개구에 달한다. 2개 자치구는 여성위원 비율이 각각 16.7%, 18.2%에 불과하다. 자치구 참여예산위원회에 여성의 진입이 제한되는 장벽이 존재하는지 파악될 필요가 있다. 또한 서울시는 예산학교를 자치구에 개방하고 있는데, 이는 자치구 차원에서 참여예산에 대한 논의가 어려워지고 참여예산의 취지가 왜곡되는 이유로 꼽힌다. 서울시가 예산학교를 개방하여 자치구 예산학교를 대체할 수 있도록 해줌으로 인해 오히려 자치구의 의무를 면제해주었다는 것이다. 이러한 부분이 자치구 참여예산제의 자생력을 가로막고 자치구 간의 예산 경쟁을 불러일으키고 있는 것은 아닌지 검토되어야 한다. 2012년 1월 서울시에서 작성한 ‘주민참여예산제 도입계획’이란 제목의 보고서에는 “시민과의 소통을 위한 주민참여예산제도 운영을 위해 서울시가 주도하는 제도 도입을 지양할 것을 분명히 하고 있었다”(서울특별시·2012서울시주민참여예산위원회, 2013). 서울시 참여예산제도 운영 결과가 자치구 참여예산제의 성장을 지원하는 것으로 귀결되고 있는지, 시민과 소통하려는 노력이 시민의 주도성 확보와 함께 이루어지고 있는지에 대한 점검이 요구된다.

셋째, 참여에 따른 권한 및 사회적 가치에 대한 토론이 이루어지고 있는가. 서울시는 참여예산사업으로 500억원의 예산편성권을 부여하고 “나가수” 방식의 위원 전원 투표로 공정하게 사업을 선정했다는 것을 제도 운영 성과로 제시한다. 하지만 “500억”이라는 큰 액수에 압도되면서 ‘서울시 운영 조례’에 참여예산의 범위가 “해당 연도의 전체 예산과 기금”이라고 명시되어 있다는 점이 주요하게 고려되지 못하는 것은 아닌지 검토될 필요가 있다. 정책 예산에 개입하지 못한 채 한정된 범위 내에서 사업 우선순위를 정하게 될 경우 주변부 집단들의 이해가 반영될 가능성은 줄어들 수밖에 없다. 다수결로 사업이 선정되는 과정 속에서 사회적 가치가 논의될 여지는 확보되기 어렵다. 참여 자체가 우선시되고 낭만화되면서 참여에 따른 권한, 제도에 대한 이해와 토론이 충분히 이루어지지 못하였다.

넷째, 선정된 사업은 ‘서울시’ 참여예산사업으로 적합한가. 주민들의 안전한 보행을 위협하는 계단이나 시설물 등은 시급히 개선되어야 한다. 보도블럭 개선 등 도로 포장이나 횡단보도 경계석 높이 낮추기, 도서관 문턱 없애기 등은 보행약자나 장애

인의 도로 및 시설 이용 개선을 위해 필요한 사업이다. 하지만 이러한 사업들을 ‘서울시’ 참여예산사업으로 하는 것이 적합한지, 광역단체로서 서울시 참여예산으로 적합한 사업은 무엇인지 전면적인 검토가 필요하다. 이는 세 번째 문제, 즉 정책 예산에의 개입이 제한되는 상황과도 관련된다.

다섯째, 서울시 참여예산위원 구성의 남녀동수 규정은 조례에서 왜 빠졌는가. 서울시의 경우 전체 참여예산위원 구성에 관해 “성별, 연령대별 비율을 감안하여야 한다”고 명시되어 있다. 또한 “시의회와 시장이 (위원을) 추천할 때는 반드시 청소년, 장애인, 다문화가족 등의 참여를 보장하여야 한다”고 되어 있다. 참고로, 「수원시 주민참여예산제 운영 조례」에는 “어느 한 성(남성 또는 여성)이 100분의 60을 초과하지 않도록 하여야 한다”고 규정되어 있다. 서울시 자치구 가운데는 13개구가 관련 조항을 조례에 명시하고 있다. 그 내용은 다음과 같다.

표 III-18 서울시 자치구 주민참여예산위원 구성 관련 조례 내용

구 분	관련 조항
종로구	“위촉직 위원은 지역별, 성별, 연령별, 계층별 균형을 고려” (조례 제8조 3항)
성동구	“위원을 선정하거나 추천할 때에는 청소년, 장애인, 다문화가족 등 다양한 계층의 참여를 보장” (조례 제11조 4항)
중랑구	“위촉직 위원은 여성의 참여를 촉진하기 위해 40% 이상 여성위원으로 구성할 수 있도록 노력” (시행규칙 제3조 2항)
성북구	“위원회 구성 시 다양한 사회적 약자가 참여할 수 있도록 노력” (조례 제9조 5항)
강북구	“위원 구성에 있어 사회적 약자의 참여를 보장하기 위하여 노력” (조례 제10조 4항)
도봉구	“위원회 구성 시 사회적 약자의 참여를 보장하기 위하여 노력” (조례 제10조 5항)
노원구	“위원회 구성에 있어서 사회적 약자의 참여를 보장하기 위하여 노력” (조례 제13조 4항)
은평구	“위원 구성에 있어서 사회적 약자의 참여를 보장” (조례 제12조 4항)
서대문구	“성별·연령별 등의 대표성을 고려” (조례 제13조 2항)
양천구	“위원회의 구성에 있어서 사회적 약자의 참여를 보장하기 위하여 노력” (조례 제10조 5항)
영등포구	“위원 구성에 있어서 사회적 약자의 참여를 보장하기 위하여 노력” (조례 제10조 5항)
서초구	“지역대표성, 성별·연령대별 비율 등을 고려하여 균형 있게 위촉” (시행규칙 제4조 1항)
송파구	“지역 대표성을 고려하여 균형 있게 위촉할 수 있도록 노력” (시행규칙 제5조 4항)

서울시의 경우 애초 조례안에 위원을 남녀동수로 구성한다는 내용이 포함되어 있었다고 한다. 하지만 이 내용은 마지막 과정에서 생략되었다. 남녀동수 규정을 포함할 경우 다른 차이도 ‘절반씩’ 균등하게 고려되어야 하는 것 아닌지, 그렇게까지 조례에 규정하는 것은 무리가 아닌지 등의 이유가 제기되었고, 결국 이러한 주장이 설득력을 얻으며 ‘서울시 운영 조례’에는 ‘비율을 감안한다’는 표현으로 명시되었다.³¹⁾

이는 바로 성적 차이(sexual difference)가 다른 차이와 동일한 방식으로 다루어졌음을 보여준다. 프랑스의 남녀동수(parité) 운동은 이와 관련하여 중요한 참고가 될 수 있다. 보편주의적 ‘평등’ 담론에서는 “여성도 추상적 개인이 될 수 있다”고 주장하면서 보편적 질서에 편입하는 것을 우선시한다. 하지만 남녀동수 운동에서는 “추상적 개인” 자체에 질문을 던진다. 즉 “추상적 개인도 성적 차이를 지닌 존재”라는 것이다. 남녀동수 운동은 ‘남자 여자 딱 반반씩’이라고 하는 기계적인 의미의 평등이 아니라 개인들이 남성과 여성으로 이루어져 있다는 것, 정치는 성 중립적인 개인들이 하는 것이 아니라 성적 차이를 지닌 개인들이 하는 것이라는 점을 강조함으로써 보편주의가 사회적 배제를 은폐한다는 점을 밝히려고 한 운동이다(Scott, 2009[2005]). ‘서울시 운영 조례’ 제정 과정에서 위원 구성의 남녀동수 규정이 실종된 맥락, 분과위원회 임원의 남녀동수 규정이 ‘서울시 운영 조례’가 아니라 운영계획에 명시된 점 등은 참여예산제도가 실질적 성 평등 구현의 과제를 안고 있음을 드러내준다.

31) 이러한 내용은 본 연구 과정에서 자문을 해준 전문가들을 통해 파악되었다.

IV

서울시 주민참여예산제도 참여 및 운영에 관한 설문조사 결과 분석

1. 조사 개요
2. 조사 결과 분석
3. 설문조사 결과의 시사점

Seoul
Foundation of
Women &
Family

IV

서울시 주민참여예산제도 참여 및 운영에 관한 설문조사 결과 분석

1. 조사 개요

1) 조사 설계

본 조사는 2013년 서울시 주민참여예산위원 212명³²⁾을 대상으로 제도 참여 경험 및 제도 운영에 대한 의견과 요구사항을 파악하고, 주민참여예산제도의 성 인지적 운영 방안 모색에 필요한 기초 정보를 확보하고자 실시되었다.

조사는 이메일을 통해 이루어졌다.³³⁾ 사전 전화안내 시 설문을 거부하거나 연락이 되지 않은 위원 15명을 제외하고 총 197명의 위원에게 이메일을 보냈고, 이 중 123명의 위원이 응답하여 응답률은 62.4%로 집계되었다. 이러한 응답률은 전자우편을 통한 설문조사의 응답률이 낮다는 일반적인 견해(황성동, 2009)에 비해 상당히 높은 것으로, 서울시 주민참여예산위원의 적극성이 반영된 결과라 볼 수 있다. 조사 기간 중 연구진에게 전화하여 조사 내용에 대해 질문하거나 의견을 개진한 위원들도 있었고, 이 과정에서 FGI 조사 참여자가 섭외되기도 하였다. 또한 일반적으로 설문조사에서 ‘기타’를 선택하고 해당 내용을 직접 작성하는 경우는 많지 않은데, 본 조사에서는 ‘기타’ 의견이 작성된 문항들이 상당수 있었다. 자세한 내용은 이후 살펴해보도록 하겠다.

32) 2013년 9월 23일 현재 서울시 주민참여예산위원은 212명이다. 처음 위촉된 245명에서 33명은 회의 불참석 등의 이유로 해촉되었다(표 III-7> 참고).

33) 참여예산위원의 전화번호와 이메일 주소는 서울시 담당부서에서 제공해주었다. 본 연구진은 이 자료에 기초하여 조사 실시 전에 모든 위원에게 전화로 설문조사를 안내하였다.

표 IV-1 서울시 주민참여예산위원 설문조사 개요

구 분	내 용
조사 대상	서울시 주민참여예산위원 (총 212명)
조사 규모	123명(여성 64명, 남성 59명) / 응답률 62.4%
조사 방법	구조화된 설문을 이용한 온라인 조사
표본 오차	95% 신뢰수준에서 최대허용오차 4.9%P
조사 기간	2013년 9월 23일 ~ 9월 27일(5일간)
분석 도구	SPSS 18.0k

2) 주요 조사 내용

조사 내용은 주민참여예산제도 참여 계기 및 활동 평가, 예산학교 프로그램 및 성 인지예산과 관련된 사항, 예산 사용 및 여성의 참여, 주민참여예산제도의 운영 과정 경험 등이다.

조사 방법이 이메일을 통한 온라인 조사라는 점을 감안하여 조사 내용은 최대한 압축적으로 구성되었다. 애초에는 주민참여예산위원으로서의 경험 전반을 파악할 수 있도록 질문의 범위가 포괄적이면서도 구체적 사항을 담고 있었고 성 인지 관련 사항이 다수 포함되어 있었다. 하지만 온라인 조사에서 조사대상자가 응답 자체를 기피할 경우 이를 차단할 수 있는 방법이 없다는 점을 고려할 때 문항 수가 많다는 의견이 여러 차례 제기되었다.³⁴⁾ 이에 설문지는 문항 수를 줄이고 응답을 복잡하지 않게 할 수 있는 방향으로 수정되었다. 설문조사를 통해 파악하기 어려운 구체적인 맥락은 FGI 조사를 통해 보완하고자 하였다. 설문조사의 주요 내용은 다음과 같다.

34) 이러한 의견은 전문가 자문회의, 설문조사 내용에 대한 서면자문 등에서 주로 제기되었다.

표 IV-2 설문조사 주요 내용

구 분			내 용
참여 계기 및 활동 평가	참여 경험	참여	- 참여예산위원 모집 인지 경로 - 참여 경로
		활동	- 행정의 도움 - 참여예산위원 활동의 영향력 평가 - 활동의 가장 어려운 점
예산학교	예산학교 참여 경험	프로그램	- 가장 도움이 된 프로그램 - 보강되거나 추가되어야 할 프로그램
		성 인지예산 교육	- 교육시간의 적절성 - 성 평등 의식 향상에의 도움 - 성 인지예산 교육의 기본과정 포함
예산 사용 및 여성의 참여	예산 사용		- 예산 사용 시 성별로 다른 영향을 미치는 분야 - 성 평등한 예산 편성·집행의 영향력
	여성 참여		- 참여예산위원 선정의 남녀동수 배정 - 위원장, 부위원장, 간사의 남녀 공동 선출
	젠더 의식		- 젠더 감수성 - 평등 교육, 다양성 교육의 필요성
운영 과정 경험	회의 진행		- 회의 시작 시각, 진행 시간, 개최 횟수 등의 적절성 - 의사표현 및 회의 참여의 보장 - 여성위원 또는 나이어린 위원 발언권 보장 - 이견 개진 여부
	사업 선정 및 만족도		- 사업 선정 시 가장 고려한 점 - 참여예산위원 활동의 만족도 - 우선 보완 사항
응답자 특성	응답자 특성		- 성별, 연령, 직업 - 참여예산위원 경험 유무 등

3) 응답자의 일반적 특성

조사에 응한 서울시 주민참여예산위원 123명의 특징은 다음과 같다. 응답자의 성별 분포는 여성 64명(52.0%), 남성 59명(48.0%)으로 여성이 약간 많다. 이는 전체 위원 분포와 유사한데, 전체 212명 가운데 여성위원은 110명으로 51.9%에 해당한다. 응답자의 연령별 분포는 40대가 35명(28.5%)으로 가장 많은 비중을 차지하고, 그 다음으로 50대가 34명(27.6%), 30대가 20명(16.3%), 20대 이하와 60대 이상이 각각 17

명(13.8%)이다. 응답자의 연령별 분포는 20대 이하와 60대 이상을 제외하고는 전체 위원의 연령별 분포와 유사하다. 전체 위원 212명 가운데 20대 이하는 21명으로 9.9%이며, 60대 이상은 40명으로 18.9%이다. 이처럼 20대 이하 응답자의 비중은 전체 주민참여예산위원의 20대 이하 비중보다 높고, 60대 이상 응답자의 비중은 전체 위원의 60대 비중보다 낮은 것은 설문조사가 온라인을 통해 실시된 것과 관련 있어 보인다.

【 표 IV-3 】 설문조사 응답자의 일반적 특성

(단위: 명, %)

구 분		사 례 수		전 체
		여 성	남 성	
전체		64 (52.0)	59 (48.0)	123 (100.0)
연령	10 ~ 20대	11 (17.2)	6 (10.2)	17 (13.8)
	30대	7 (10.9)	13 (22.0)	20 (16.3)
	40대	22 (35.9)	12 (20.3)	35 (28.5)
	50대	18 (28.1)	16 (27.1)	34 (27.6)
	60대 이상	5 (7.8)	12 (20.3)	17 (13.8)
직업	자영업자	6 (9.4)	11 (18.6)	17 (13.8)
	사회단체 활동가	15 (23.4)	15 (25.4)	30 (24.4)
	학생	5 (7.8)	5 (8.5)	10 (8.1)
	전업주부	16 (25.0)	0 (0.0)	16 (13.0)
	퇴직자	1 (1.6)	8 (13.6)	9 (7.3)
	실직자 및 휴직자	0 (0.0)	1 (1.7)	1 (0.8)
	공기업_전일제 근로자	0 (0.0)	1 (1.7)	1 (0.8)
	공기업_시간제 근로자	7 (10.9)	1 (1.7)	8 (6.5)
	사기업_전일제 근로자	9 (14.1)	14 (23.7)	23 (18.7)
	사기업_시간제 근로자	1 (1.6)	1 (1.7)	2 (1.6)
	공무원	3 (4.7)	1 (1.7)	4 (3.3)
	기타	1 (1.6)	1 (1.7)	2 (1.6)

응답자의 직업을 살펴보면, 사회단체활동가가 24.4%로 가장 많은 비중을 보이며,

그 다음으로는 사기업 전일제 근로자(18.7%), 자영업자(13.8%), 전업주부(13.0%) 등의 순으로 나타난다. 직업별 분석은 응답자 가운데 10% 이상을 차지하는 위 네 가지에 한해 실시하였다. 자영업자와 사기업 전일제 근로자의 경우 여성보다 남성응답자가 더 많고, 전업주부인 응답자는 전원 여성이다. 사회단체 활동가는 남성과 여성이 절반씩 포함되었다. 응답자 가운데 올해 신입위원으로 서울시 주민참여예산제도에 참여한 경우는 59.3%이며, 연임한 경우는 40.3%이다. 신입위원인지 연임위원인지에 따른 차이는 설문조사에서 크게 발견되지 않았는데, FGI 조사에서는 경험이나 의견의 차이가 드러나기도 하였다. 이와 관련해서는 다음 장에서 분석하고자 한다.

앞서 언급한 바와 같이, 본 조사의 모집단은 212명이고 조사응답자는 123명이다. 조사 규모가 작은 데다 연령대별 구분에 따라 각각의 선택지에 대한 응답자 수가 적어 통계적으로 유의미한 차이로 보기 어려운 경우가 다수 발견된다. 그럼에도 불구하고 조사 결과는 최대한 자세하게 검토되었다. 이는 주민참여예산제도 운영 과정이 고연령 남성에게 의해 주도되고 있다는 그간의 평가가 2013년 참여예산위원들에게서도 발견되는지 살펴보기 위함이다.

2. 조사 결과 분석

1) 참여 계기 및 활동 평가

(1) 참여예산위원 모집 인지 경로

서울시 주민참여예산위원 모집을 어떤 경로를 통해 알게 되었는지 질문한 결과, 구청 또는 시청 홈페이지를 통해 알게 된 경우가 35.0%로 가장 많았다. 그 다음으로는 현수막이나 포스터 등 거리홍보물을 통해 알게 된 경우가 34.1%, 공무원의 안내로 알게 된 경우가 11.4%의 순으로 조사되었다.

여성의 경우 구청 및 시청 홈페이지를 통해 알게 된 경우가 34.4%로 가장 많았으며, 남성의 경우는 현수막 등의 거리홍보물을 통해 알게 된 경우가 44.1%로 가장 많았다. 연령별로 보면, 20대 이하와 50대는 구청 및 시청 홈페이지를 통해 참여에

산위원 모집을 알게 되었다는 응답이 각각 47.1%, 41.2%로 가장 많고, 30대와 40대, 그리고 60대 이상에서는 현수막 등의 거리홍보물을 통해 알게 된 경우가 가장 많다. 성별과 연령을 같이 고려해서 살펴보면, 20대 이하에서는 여성과 남성 모두 구청 및 시청 홈페이지를 통해 참여예산위원 모집을 알게 되었다는 응답이 가장 많았다. 40대 이상의 연령대로 갈수록 현수막이나 포스터 등을 통해 정보를 획득한 경우가 많은 경향을 보이는데, 50대 여성의 경우는 구청 또는 시청 홈페이지를 통해 알게 되었다는 응답률이 유난히 높게 나타났다.

표 IV-4 참여예산위원 모집 인지 경로: 성별·연령별

(단위: 명, %)

구 분		전 체	구청 및 시청 홈페이지	현수막 및 포스터	언론 기사 등	시민단체 소개	공무원의 안내	지인의 소개 및 추천
전 체		123 (100.0)	43 (35.0)	42 (34.1)	10 (8.1)	8 (6.5)	14 (11.4)	6 (4.9)
성 별	남성	59 (100.0)	21 (35.6)	26 (44.1)	3 (5.1)	3 (5.1)	5 (8.5)	1 (1.7)
	여성	64 (100.0)	22 (34.4)	16 (25.0)	7 (10.9)	5 (7.8)	9 (14.1)	5 (7.8)
연 령 별	20대 이하	17 (100.0)	8 (47.1)	4 (23.5)	1 (5.9)	2 (11.8)	2 (11.8)	0 (0.0)
	30대	20 (100.0)	7 (35.0)	9 (45.0)	2 (10.0)	0 (0.0)	1 (5.0)	1 (5.0)
	40대	35 (100.0)	9 (25.7)	13 (37.1)	4 (11.4)	2 (5.7)	4 (11.4)	3 (8.6)
	50대	34 (100.0)	14 (41.2)	9 (26.5)	3 (8.8)	1 (2.9)	5 (14.7)	2 (5.9)
	60대 이상	17 (100.0)	5 (29.4)	7 (41.2)	0 (0.0)	3 (17.6)	2 (11.8)	0 (0.0)
성 별 · 연 령 별	20대 이하	남성 6 (100.0)	3 (50.0)	1 (16.7)	1 (16.7)	1 (16.7)	0 (0.0)	0 (0.0)
		여성 11 (100.0)	5 (45.5)	3 (27.3)	0 (0.0)	1 (9.1)	2 (18.2)	0 (0.0)
	30대	남성 13 (100.0)	6 (46.2)	6 (46.2)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (7.7)	0 (0.0)
		여성 7 (100.0)	1 (14.3)	3 (42.9)	2 (28.6)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (14.3)
	40대	남성 12 (100.0)	3 (25.0)	7 (58.3)	1 (8.3)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (8.3)
		여성 23 (100.0)	6 (27.3)	6 (27.3)	3 (13.2)	2 (8.7)	4 (18.4)	2 (8.7)
	50대	남성 16 (100.0)	6 (37.5)	7 (43.8)	1 (6.3)	0 (0.0)	2 (12.5)	0 (0.0)
		여성 18 (100.0)	8 (44.4)	2 (11.1)	2 (11.1)	1 (5.6)	3 (16.7)	2 (11.1)
	60대 이상	남성 12 (100.0)	3 (25.0)	5 (41.7)	0 (0.0)	2 (16.7)	2 (16.7)	0 (0.0)
		여성 5 (100.0)	2 (40.0)	2 (40.0)	0 (0.0)	1 (20.0)	0 (0.0)	0 (0.0)

직업별로 보면, 대체로 구청 및 시청 홈페이지를 통해 참여예산위원 모집 정보를 알게 되었다는 응답이 가장 많은 것으로 조사되었다. 자영업자의 경우 현수막 및 포스터 등의 거리홍보물을 꼽은 경우가 압도적으로 많아 70.6%를 보인다($\chi^2=28.3^*$).

표 IV-5 참여예산위원 모집 인지 경로: 직업별

(단위: 명, %)

구 분		전 체	구청 및 시청 홈페이지	현수막 및 포스터	언론 기사 등	시민단체 소개	공무원의 안내	지인의 소개 및 추천	χ^2 (sig)
전 체		86 (100.0)	28 (32.6)	29(33.7)	6 (7.0)	6 (7.0)	11(12.8)	6 (7.0)	
직업	사회단체 활동가	30 (100.0)	8 (26.7)	5(16.7)	4 (13.3)	2 (6.7)	7(23.3)	4 (13.3)	28.3 *
	사기업 전일제 근로자	23 (100.0)	11 (47.8)	8(34.8)	1 (4.3)	0 (0.0)	2 (8.7)	1 (4.3)	
	자영업자	17 (100.0)	3 (17.6)	12(70.6)	0 (0.0)	1 (5.9)	1 (5.9)	0 (0.0)	
	전업주부	16 (100.0)	6 (37.5)	4(25.0)	1 (6.3)	3 (18.8)	1 (6.3)	1 (6.3)	

p* $<.05$.

(2) 참여 계기

서울시 주민참여예산위원으로 참여하게 된 가장 주된 계기로는 서울시 행정에 참여하고 싶다는 점이 가장 많이 꼽혔다. 응답자 가운데 41.5%에 해당하는 51명이 이에 응답하였다. 그 다음으로는 서울시 예산의 투명성에 기여하고 싶어서 참여한 경우가 39.0%(48명), 주변의 권유로 참여한 경우가 8.1%(10명)로 나타났다. 전체 응답자 123명 가운데 99명(80.5%)이 서울시의 행정 및 투명한 예산 집행에 관심이 많다고 응답한 것이다.

성별로 살펴보면, 남성의 경우 예산의 투명성에 기여하고 싶다는 응답이 가장 많은 데 비해 여성의 경우는 서울시 행정에 참여하고 싶다는 응답이 가장 많았다. 이러한 결과는 여성위원들의 경우 서울시 행정에 참여하는 경험 자체에 보다 큰 의의를 두는 데 비해, 남성위원들의 경우는 자신이 어떤 식의 영향력을 발휘할 수 있는 가능성에 보다 더 중요한 의미를 부여하는 것으로 해석된다.

연령별로는 20대 이하와 50대에서 서울시 행정에 참여하고 싶다고 응답한 비율이

가장 높아 각각 52.9%, 47.1%로 나타났다. 30대와 40대에서는 서울시 예산의 투명성에 기여하고자 참여예산위원으로 참여했다는 응답이 각각 45.0%, 45.7%로 가장 높게 조사되었다. 이는 소득 활동이 비교적 활발한 3, 40대의 경우 그들의 세금의 용처와 투명성에 관심이 많고, 사회생활의 첫 걸음을 딛는 20대와 퇴직을 준비하거나 제2의 인생을 준비하는 전환기에 놓인 50대의 경우는 새로운 영역에서의 참여에 관심이 많은 것이 반영된 것으로 볼 수 있다. 60대의 경우도 예산 투명성에 기여하고 싶어 참여했다는 응답이 가장 높은데, 다른 연령대에 비해 반장이나 통장, 의원 등 과거의 행정 참여 경험을 살리고자 참여했다는 응답률이 높게 나타났다. 응답자 수는 적지만 그 외 연령대와는 확연히 다른 결과이다.

성별과 연령을 같이 고려해보면, 20대의 경우 여성과 남성 모두 행정에의 참여를 가장 많이 꼽았으며, 30대와 40대에서는 여성과 남성 모두 예산 투명성에의 기여를 가장 많이 꼽았다. 50대의 경우는 성별에 따라 다른 결과가 나타났다. 50대 남성들은 예산 투명성에 기여하고자 참여예산위원으로 참여한 경우가 가장 많았으나, 50대 여성들은 서울시 행정에 참여하고 싶다는 응답이 가장 많았다. 이러한 결과를 앞서 참여예산위원 모집 인지 경로에 대한 응답과 함께 고려해보면, 행정에 참여할 수 있는 통로에 관한 정보를 홈페이지를 비롯하여 다양한 방법을 통해 제공함으로써 행정 참여를 독려할 경우 더 많은 여성들의 참여를 이끌어낼 수 있을 것으로 보인다.

직업별로는 사회단체활동가와 사기업 전일제 근로자의 경우 참여예산위원으로 참여한 주된 계기로 서울시 행정에 참여하고 싶다는 점을 가장 많이 꼽았다. 각각 50.0%, 47.8%로 조사되었다. 하지만 두 번째로 높은 비율을 보인 예산 투명성에 기여하고 싶다는 응답과의 격차는 사회단체 활동가에게서 훨씬 크게 나타났다. 자영업자의 경우는 예산 투명성에 기여하고 싶다는 비율이 압도적으로 높아 76.5%를 보였다. 전업주부의 경우는 다른 직업의 응답자들과 달리, 행정 참여 경험을 활용하고자 참여예산위원을 하게 되었다는 응답률이 상대적으로 높게 나타났다.

‘기타’ 의견으로는 주민참여예산제도가 “민주주의의 기초 참여 형식”이라거나 ‘참여’를 “시민의 의무”로 본다는 점이 제시되었다. 이러한 응답은 참여예산제도의 취지에 대한 이해, 참여가 권리이자 의무라는 인식을 드러내준다.

표 IV-6 참여예산위원회 참여 계기: 성별·연령별

(단위: 명, %)

구 분		전 체	서울시 행정예의 참여	예산 투명성에 기여	여유시간 활용	행정 참여 경험의 활용	주변의 권유	기타	
전 체		123 (100.0)	51 (41.5)	48 (39.0)	5 (4.1)	6 (4.9)	10 (8.1)	3 (2.4)	
성별	남성	59 (100.0)	22 (37.3)	28 (47.5)	1 (1.7)	2 (3.4)	4 (6.8)	2 (3.4)	
	여성	64 (100.0)	29 (45.3)	20 (31.3)	4 (6.3)	4 (6.3)	6 (9.4)	1 (1.6)	
연령 별	20대 이하	17 (100.0)	9 (52.9)	4 (23.5)	1 (5.9)	0 (0.0)	2(11.8)	1 (5.9)	
	30대	20 (100.0)	8 (40.0)	9 (45.0)	2 (10.0)	0 (0.0)	1 (5.0)	0 (0.0)	
	40대	35 (100.0)	13 (37.1)	16 (45.7)	1 (2.9)	1 (2.9)	3 (8.6)	1 (2.9)	
	50대	34 (100.0)	16 (47.1)	12 (36.3)	1 (2.9)	2 (5.9)	3 (8.8)	0 (0.0)	
	60대 이상	17 (100.0)	5 (29.4)	7 (41.2)	0 (0.0)	3 (17.6)	1 (5.9)	1 (5.9)	
성별· 연령 별	20대 이하	남성	6 (100.0)	3 (50.0)	1 (16.7)	1 (16.7)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (16.7)
		여성	11 (100.0)	6 (54.5)	3 (27.3)	0 (0.0)	0 (0.0)	2(18.2)	0 (0.0)
	30대	남성	13 (100.0)	6 (46.2)	6 (46.2)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (7.7)	0 (0.0)
		여성	7 (100.0)	2 (28.6)	3 (42.9)	2 (28.6)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
	40대	남성	12 (100.0)	4 (33.3)	7 (58.3)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (8.3)	0 (0.0)
		여성	22 (100.0)	9 (39.1)	9 (39.1)	1 (4.3)	1 (4.3)	2 (8.9)	1 (4.3)
	50대	남성	16 (100.0)	6 (37.5)	9 (56.3)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (6.3)	0 (0.0)
		여성	18 (100.0)	10 (55.6)	3 (16.7)	1 (5.6)	2 (11.1)	2(11.1)	0 (0.0)
	60대 이상	남성	12 (100.0)	3 (25.0)	5 (41.7)	0 (0.0)	2 (16.7)	1 (8.3)	1 (8.3)
		여성	5 (100.0)	2 (40.0)	2 (40.0)	0 (0.0)	1 (20.0)	0 (0.0)	0 (0.0)

표 IV-7 참여예산위원회 참여 계기: 직업별

(단위: 명, %)

구 분		전 체	서울시 행정예의 참여	예산의 투명성에 기여	여유시간 활용	행정 참여 경험의 활용	주변의 권유	기타	χ^2 (sig)
전체		86 (100.0)	35 (40.7)	34 (39.5)	2 (2.3)	5 (5.8)	9 (9.3)	2 (2.3)	
직 업	사회단체 활동가	30 (100.0)	15 (50.0)	8 (26.7)	0 (0.0)	1 (3.3)	4 (13.3)	2 (6.7)	31.71 **
	사기업 전일제 근로자	23 (100.0)	11 (47.8)	8 (34.8)	1 (4.3)	0 (0.0)	3 (13.0)	0 (0.0)	
	자영업자	17 (100.0)	4 (23.5)	13 (76.5)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	
	전업주부	16 (100.0)	5 (31.3)	5 (31.3)	1 (6.3)	4 (25.0)	1 (6.3)	0 (0.0)	

p**<.01.

(3) 행정의 도움에 대한 인식

서울시 주민참여예산위원으로 활동하면서 서울시 및 자치구 행정의 도움을 받았는지 조사한 결과, 서울시 행정으로부터 도움을 받았다고 인식하는 위원들은 73.2%로 나타났다. 남성위원의 경우 도움을 받았다고 인식하는 경우(81.4%)가 여성위원(65.6%)보다 높게 나타났다($\chi^2=3.87^*$). 자치구 행정의 도움을 받았다고 응답한 위원은 57.7%이며, 남성위원은 69.5%, 여성위원은 46.9%로, 남성위원이 자치구 행정의 도움을 받았다는 응답이 더 많았다($\chi^2=6.44^*$).

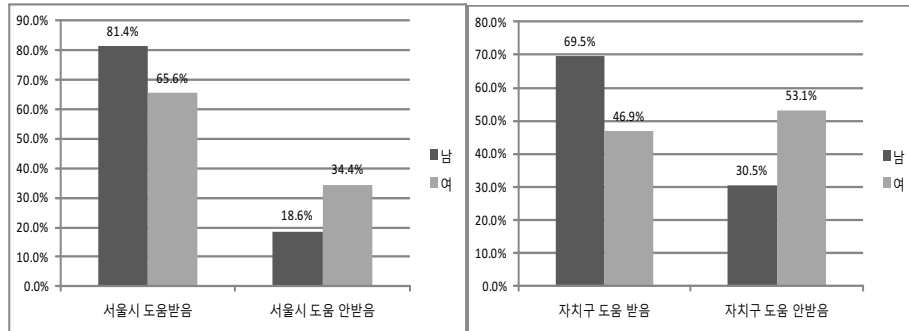
표 IV-8 행정의 도움에 대한 인식: 성별·연령별

(단위: 명, %)

구 분		전 체	서울시 행정의 도움 받음	서울시 행정의 도움 받지 않음	전 체	자치구 행정의 도움 받음	자치구 행정의 도움 받지 않음
전체		123(100.0)	90 (73.2)	33 (26.8)	123(100.0)	71 (57.7)	52 (42.3)
성 별	남성	59(100.0)	48 (81.4)	11 (18.6)	59(100.0)	41 (69.5)	18 (30.5)
	여성	64(100.0)	42 (65.6)	22 (34.4)	64(100.0)	30 (46.9)	34 (53.1)
$\chi^2(\text{sig})$			3.87*			6.44*	
연 령 별	20대 이하	17(100.0)	11 (64.7)	6 (35.3)	17(100.0)	12 (70.6)	5 (29.4)
	30대	20(100.0)	14 (70.0)	6 (30.0)	20(100.0)	13 (65.0)	7 (35.0)
	40대	35(100.0)	27 (77.1)	8 (22.9)	35(100.0)	18 (51.4)	17 (48.6)
	50대	34(100.0)	25 (73.5)	9 (26.5)	34(100.0)	20 (58.8)	14 (41.2)
	60대 이상	17(100.0)	13 (76.5)	4 (23.5)	17(100.0)	8 (47.1)	9 (52.9)
$\chi^2(\text{sig})$			1.10			2.96	

p* < .05.

그림 IV-1 행정의 도움의 대한 인식: 성별



이러한 결과는 서울시 및 자치구의 행정이 성별에 따라 다른 서비스를 제공하고 있음을 보여주는 것일 수도 있지만, 여성이 남성에 비해 행정의 거리감을 심리적으로 더 느끼는 것으로 해석될 수도 있다.

(4) 참여예산위원 활동의 영향력 및 어려움

서울시 주민참여예산위원의 활동이 주민참여예산제도의 실질적 운영에 미치는 영향력에 대해 참여위원들은 비교적 높게 평가하였다($m=3.67$). 남성위원($m=3.79$)이 여성위원($m=3.55$)보다 참여예산위원 활동의 영향력을 더 크게 생각하는 것으로 나타났다. 연령별 차이는 40세를 기준으로 볼 경우 통계적으로 유의하게 나타났다. 40세 미만의 위원들에 비해 40세 이상의 위원들이 참여예산위원의 영향력을 더 높게 평가하는 것으로 조사되었다($t=-2.18^*$). 참여예산위원 활동의 실질적 영향력에 대한 평가는 성별보다 연령에 따라 차이를 보인다고 할 수 있다.

표 IV-9 참여예산위원 활동의 실질적 영향력

구 분		사 례 수 (명)	M(SD)	t-value
전 체		123	-	-
성 별	남 성	59	3.79(.12)	1.35
	여 성	64	3.55(.13)	
연 령 별	40세 미만	31	3.32(.16)	-2.18*
	40세 이상	92	3.78(.10)	

$p^* < .05$.

서울시 주민참여예산위원으로 활동하면서 가장 힘들었던 점을 조사한 결과, 주민이 제안한 사업에 대한 이해가 부족하여 평가하기 어려웠다는 응답(29.3%)과 회의시간을 맞추기 어려웠다는 응답(27.6%)이 가장 많이 나왔다. 그 다음으로는 의사소통이 어려웠던 것으로 조사되었다(18.7%). 이러한 결과는 성별에 따라 유의미한 차이를 보이지는 않았지만, 연령에 따라서는 유의미한 차이를 보였다($\chi^2=44.83^{**}$). 20대 이하와 30대에서는 회의시간을 맞추기 어려웠다는 응답이 각각 35.3%와 45.0%로 가장 많이 나왔고, 40대에서는 사업에 대한 이해 부족으로 평가가 어려웠다는 점이 가장 큰 어려움으로 꼽혔다(34.3%). 50대에서는 사업의 이해 부족으로 평가가 어려웠다는 점과 회의시간을 맞추기 어려웠다는 점이 각각 38.2%, 32.4%로 조사되었다. 60대의 경우는 의사소통의 어려움을 가장 많이 꼽았다(35.3%). 또한 연령에 따른 차이는 남성위원들 간에 유의미한 것으로 나타났다($\chi^2=44.75^{**}$).

표 IV-10 주민참여예산위원 활동의 어려움: 성별·연령별

(단위: 명, %)

구 분		전 체	내용의 어려움	사업에 대한 이해 부족	의사소통 어려움	회의시간 맞추기 힘들	낮은 수당	기타	χ^2 (sig)
전체		123 (100.0)	3 (2.4)	36 (29.3)	23 (18.7)	34 (27.6)	11 (3.9)	16 (13.0)	
성 별	남성	59 (100.0)	3 (5.1)	11 (18.6)	14 (23.7)	17 (28.8)	7 (11.9)	7 (11.9)	10.83
	여성	64 (100.0)	0 (0.0)	25 (39.1)	9 (14.1)	17 (26.6)	4 (6.3)	9 (14.1)	
연 령 별	20대 이하	17 (100.0)	0 (0.0)	5 (29.4)	4 (23.5)	6 (35.3)	0 (0.0)	2 (11.8)	44.83*
	30대	20 (100.0)	0 (0.0)	4 (20.0)	4 (20.0)	9 (45.0)	0 (0.0)	3 (15.0)	
	40대	35 (100.0)	0 (0.0)	12 (34.3)	5 (14.3)	5 (14.3)	6 (17.1)	7 (20.0)	
	50대	34 (100.0)	0 (0.0)	13 (38.2)	4 (11.8)	11 (32.4)	2 (5.9)	4 (11.8)	
	60대 이상	17 (100.0)	3 (17.6)	2 (11.8)	6 (35.3)	3 (17.6)	3 (17.6)	0 (0.0)	
성 별·연 령 별	남 성	20대 이하	6 (100.0)	0 (0.0)	2 (33.3)	3 (50.0)	0 (0.0)	1 (16.7)	44.75*
		30대	13 (100.0)	0 (0.0)	2 (15.4)	3 (23.1)	6 (46.2)	2 (15.4)	
		40대	12 (100.0)	0 (0.0)	1 (8.3)	2 (16.7)	4 (33.3)	3 (25.0)	
		50대	16 (100.0)	0 (0.0)	6 (37.5)	2 (12.5)	7 (43.8)	1 (6.3)	
		60대 이상	12 (100.0)	3 (25.0)	0 (0.0)	4 (33.3)	2 (16.7)	3 (25.0)	

구 분		전 체	내용의 어려움	사업에 대한 이해 부족	의사소통 어려움	회의시간 맞추기 힘듦	낮은 수당	기타	χ^2 (sig)
여 성	20대 이하	11 (100.0)	0 (0.0)	3 (27.3)	1 (9.1)	6 (54.5)	0 (0.0)	1 (9.1)	15.02
	30대	7 (100.0)	0 (0.0)	2 (28.6)	1 (14.3)	3 (42.9)	0 (0.0)	1 (14.3)	
	40대	23 (100.0)	0 (0.0)	11 (47.8)	3 (13.0)	3 (13.0)	2 (8.7)	4 (17.4)	
	50대	18 (100.0)	0 (0.0)	7 (38.9)	2 (11.1)	4 (22.2)	2(11.1)	3 (16.7)	
	60대 이상	5 (100.0)	0 (0.0)	2 (40.0)	2 (40.0)	1 (20.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	

p**<.01.

직업별로는 사회단체 활동가와 사기업 전일제 근로자의 경우 회의시간을 맞추기 어렵다는 점을 가장 많이 꼽았으며(각각 36.7%, 43.5%), 자영업자와 전업주부는 사업에 대한 이해가 부족하여 평가하기 어려웠다는 점을 가장 많이 꼽았다(각각 41.2%, 56.3%)($\chi^2=30.08^*$).

【 표 IV-11 】 참여예산위원 활동의 어려움: 직업별

(단위: 명, %)

구 분		전 체	내용의 어려움	사업에 대한 이해 부족	의사소통 어려움	회의시간 맞추기 힘듦	낮은 수당	기타	χ^2 (sig)
전체		86 (100.0)	1 (1.2)	22 (25.6)	18 (20.9)	25 (29.1)	5 (5.8)	15 (17.4)	
직 업	사회단체 활동가	30 (100.0)	1 (3.3)	3 (10.0)	10 (33.3)	11 (36.7)	0 (0.0)	5 (16.7)	30.08*
	사기업 전일제 근로자	23 (100.0)	0 (0.0)	3 (13.0)	3 (13.0)	10 (43.5)	2 (8.7)	5 (21.7)	
	자영업자	17 (100.0)	0 (0.0)	7 (41.2)	2 (11.8)	4 (23.5)	1 (5.9)	3 (17.6)	
	전업주부	16 (100.0)	0 (0.0)	9 (56.3)	3 (18.8)	0 (0.0)	2 (12.5)	2 (12.5)	

p*<.05.

참여예산위원 활동의 어려움을 질문한 본 문항에 대해 ‘기타’ 응답의 비율이 13.0%로 상당히 높게 나왔는데, ‘기타’를 선택한 위원 15명 중 10명은 일정이 너무 촉박하다는 점을 지적하였다. 또 다른 기타 의견으로는 저녁식사 대응으로 제공된 샌드위치가 너무 부족했다는 점, 청탁의뢰를 받고 거절하기가 어려웠다는 점, 객관적·합리적 선택이 어렵다는 점, 분과위원장의 독단성·일방성, 일부 남성위원들의 비매너와 막말 등이 제기되었다. 이러한 의견들은 참여예산위원 활동이 어떻게 이해되고 있는지, 제 역할을 수행하기 위해 기본적으로 제공되어야 할 것이 무엇인지, 민주적 의사소통을 통한 결론을 도출하기 위해 어떤 조건이 마련되어야 하는지 등 참여예산제도의 개선 방안에 관한 구체적인 이슈들을 제기하고 있다는 점에서 주목을 요한다.

2) 예산학교 프로그램 및 성 인지예산 교육

(1) 예산학교 프로그램 평가

주민참여예산위원으로 활동하기 위해서는 예산학교를 이수해야 한다. 예산학교가 주민참여예산제도를 이해하는 데 도움을 주었는지 질문한 결과, 전체 응답자 123명 중 7명(5.7%)을 제외한 116명(94.3%)이 긍정적으로 평가하였다. 예산학교가 도움이 되었다고 응답한 위원들에게 어떤 내용이 가장 도움이 되었는지를 질문하였는데, ‘주민참여예산의 이해 및 제도 운영 사례 소개’(51.7%)가 가장 많이 꼽혔으며, 그 다음으로는 ‘예산의 이론 및 서울시 예산·채무·기금 현황’(20.7%), ‘서울시정 운영 방향’(14.7%)으로 나타났다.

조사 결과 성별에 따른 차이는 통계적으로 유의하지 않았으나, 연령에 따른 차이는 유의한 것으로 나타났다. 40대를 제외한 모든 연령대에서 ‘주민참여예산제도의 이해 및 제도 운영 사례 소개’를 응답한 비율이 절반 이상을 차지하였다. 40대에서는 ‘예산의 이론 및 서울시 예산·채무·기금 현황’이 가장 많이 꼽혀 45.5%로 조사되었다.

표 IV-12 예산학교 프로그램 중 가장 도움이 된 내용: 성별·연령별

(단위: 명, %)

구 분	전 체	참여예산의 이해 및 사례 소개	직무 윤리	제안서 작성 및 회의기법	예산 이론	서울시정 운영방향	성인지 예산	χ^2 (sig)
전체	116 (100.0)	60 (51.7)	6 (5.2)	7 (6.0)	24 (20.7)	17 (14.7)	2 (1.7)	
성 별	남성	58 (100.0)	34 (58.6)	2 (3.4)	3 (5.2)	8 (13.8)	10 (17.2)	1 (1.7)
	여성	58 (100.0)	26 (44.8)	4 (6.9)	4 (6.9)	16 (27.6)	7 (12.1)	1 (1.7)
연 령 별	20대 이하	15 (100.0)	8 (53.3)	1 (6.7)	2 (13.3)	3 (20.0)	1 (6.7)	0 (0.0)
	30대	20 (100.0)	12 (60.0)	2 (10.0)	1 (5.0)	3 (15.0)	2 (10.0)	0 (0.0)
	40대	30 (100.0)	10 (30.3)	1 (3.0)	1 (3.0)	15 (45.5)	6 (18.2)	0 (0.0)
	50대	32 (100.0)	20 (62.5)	2 (6.3)	3 (9.4)	2 (6.3)	4 (12.5)	1 (3.1)
	60대 이상	16 (100.0)	10 (51.7)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (6.3)	4 (25.0)	1 (6.3)

p* < .05.

예산학교에서 보강되거나 추가되기 원하는 내용으로는 ‘사업 선정과 관련된 프로그램’이 가장 높은 응답률을 보였다(33.3%). 이는 앞서 참여예산위원 활동의 어려움으로 사업에 대한 이해 부족으로 평가하기 어렵다는 점이 가장 많이 꼽힌 것과 관련 되는 결과이다.

IV

표 IV-13 예산학교에 보강·추가되기 원하는 프로그램: 성별·연령별

(단위: 명, %)

구 분	전 체	서울시 예산 규모 및 사업별 예산 비중	사업 선정과 관련된 프로그램	다양한 계층 이해 위한 성 평등 프로그램	의사소통 프로그램	예산 회계업무 프로그램	법률 관련 프로그램	기타	χ^2 (sig)
전체	123 (100.0)	10 (8.1)	41 (33.3)	11 (8.9)	27 (22.0)	7 (5.7)	23 (18.7)	4 (3.3)	
성 별	남성	59 (100.0)	4 (6.8)	17 (28.8)	4 (6.8)	15 (25.4)	2 (3.4)	14 (23.7)	3 (5.1)
	여성	64 (100.0)	6 (9.4)	24 (37.5)	7 (10.9)	12 (18.8)	5 (7.8)	9 (14.1)	1 (1.6)
연 령 별	20대 이하	17 (100.0)	1 (5.9)	6 (35.3)	0 (0.0)	7 (41.2)	1 (5.9)	2 (11.8)	0 (0.0)
	30대	20 (100.0)	1 (5.0)	10 (50.0)	2 (10.0)	4 (20.0)	1 (5.0)	1 (5.0)	1 (5.0)
	40대	35 (100.0)	4 (11.4)	6 (17.1)	6 (17.1)	5 (14.3)	1 (2.9)	10 (28.6)	3 (8.6)

구 분	전 체	서울시 예산 규모 및 사업별 예산 비중	사업 선정과 관련된 프로그램	다양한 계층 이해 위한 성 평등 프로그램	의사소통 프로그램	예산 회계업무 프로그램	법률 관련 프로그램	기타	χ^2 (sig)
50대	34 (100.0)	3 (8.8)	14 (41.2)	1 (2.9)	9 (26.5)	1 (2.9)	6 (17.6)	0(0.0)	
60대 이상	17 (100.0)	1 (5.9)	5 (29.4)	2 (11.8)	2 (11.8)	3 (17.6)	4 (23.5)	0(0.0)	

주민 제안 사업을 이해하고 사업을 선정하는 것은 현재 주민참여예산제도 운영에서 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 참여예산위원들이 이 과정을 가장 어려워하고 이 과정에 대한 프로그램이 보강되길 원한다는 점은 설문조사뿐만 아니라 FGI 조사에서도 일관되게 드러난다. 성별이나 연령별 차이가 통계적으로 유의하지는 않지만, 이러한 결과는 대다수 참여예산위원이 공통적으로 사업 선정을 어려워하고 있다는 맥락에서 유의미하게 읽힐 필요가 있다. 또한 응답률이 낮은 선택지라고 해서 불필요한 것은 아니라는 점을 염두에 두어야 한다. ‘보다 많은 주민에게 보다 많은 경험을(more experience to more in more inhabitant)’을 모토로 하는 주민참여예산제를 통해 참여민주주의 역량을 강화하고 보다 많은 여성주민들이 참여해 그 효능감을 직접 체감하는 것은 매우 중요한 지점이다(김은희, 2013a). 따라서 사업 선정과 관련된 프로그램뿐 아니라 서울시 예산 규모 및 사업별 예산 비중, 다양한 계층을 이해할 수 있는 성 평등 프로그램, 원활한 회의 운영을 위한 의사소통 훈련 프로그램, 예산 회계업무 프로그램, 운영조례, 시행규칙, 예산편성 등 법률 관련 프로그램 등의 중요성이 간과되어서는 안 되며, 나아가 각각의 프로그램에 성 인지 관점에 개입되어 운영될 필요가 있다.

‘기타’ 의견으로는 “예산 관련 심화과정 및 시의원과의 집단토론”이나 “인간관계 기본적인 호칭/대화/회의 등에 관한 매너 교육 - 일반적인 매너 말고 실질적인 위원들이 지켜야 할 것들”, “윤리 규정 강화를 통한 참여율 개선 방안” 등이 제기되었다. 이러한 의견은 참여예산위원의 역할과 권한이 무엇인지에 대한 토론의 필요성, 위원들이 동등한 멤버십을 기반으로 한 상호 존중의 관점에서 관계를 맺고 있는지에 대한 문제의식, 참여를 보다 활성화시키기 위해 필요한 조치가 수반되어야 한다는

인식을 드러내준다.

(2) 성 인지예산 교육에 대한 의견

성 인지예산 교육은 2013년 예산학교에 기본과정으로 포함되지 못하였다.³⁵⁾ 대신 전체 참여예산위원 오리엔테이션 중에 실시되었는데, 전체 응답자 123명 중 107명 (87.0%)이 성 인지예산 교육을 수강했다고 응답하였다. 본 설문조사에서는 당시 실시된 성 인지예산 교육 시간이 성 인지예산을 이해하는 데 적절했는지, 성 인지예산 교육을 통해 성 평등 의식 향상에 도움이 되었다고 여기는지를 질문하였다. 조사 결과 교육시간은 비교적 충분하다고 여기는 것으로 나타났고($m=3.48$), 성 평등 의식 향상에 비교적 도움이 되었다고 생각하는 것으로 조사되었다($m=3.50$). 남성위원($m=3.66$)이 여성위원($m=3.34$)에 비해 성 인지예산 교육 이수 후 성 평등 의식 향상에 도움이 되었다고 평가하였다.

또한 전체 위원들을 대상으로 성 인지예산 교육이 예산학교 기본과정에 포함되어야 한다고 생각하는지를 질문하였다.³⁶⁾ 오리엔테이션은 위원들이 ‘선택’하는 과정이지만, 기본과정에 포함되면 ‘필수’ 이수가 전제된다. 기본과정에 포함되는 것에 비교적 동의하는 것으로 나타났는데($m=3.48$), 20대 이하 위원들에게서 가장 높게($m=3.76$), 50대 위원들에게서 가장 낮게($m=3.35$) 조사되었다. 20대 위원들의 경우 교육 시간의 충분성($m=3.17$)이나 성 평등 의식 향상에 도움이 된 정도($m=3.17$)는 상대적으로 낮게 평가한 데 비해, 성 인지예산 교육이 예산학교 기본과정에 포함되어야 한다는 인식은 다른 연령대와 비교해 가장 높았다.

35) 성 인지예산 교육이 예산학교 기본과정에 포함되지 못한 맥락에 대해서는 모니터링 결과 분석에서 살펴보도록 하겠다.

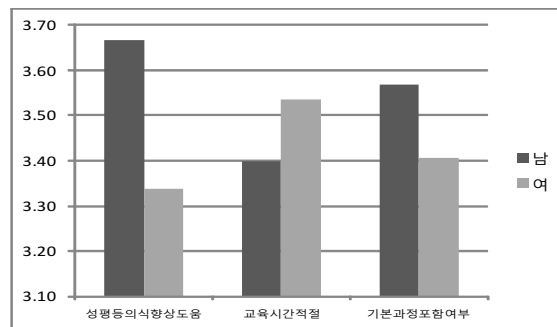
36) 본 문항에는 40대 남성 1명이 응답하지 않아 전체 응답자는 122명이다.

표 IV-14 성 인지도 예산 교육에 대한 의견: 성별·연령별

(단위: 명, %)

구 분	전 체	성인지 교육시간의 충분성	성평등 의식에 도움 정도	전체	기본과정에 포함
전체	107	3.48(.13)	3.50(.13)	122	3.48(.15)
성별	남성	51	3.40(.14)	58	3.56(.14)
	여성	56	3.53(.12)	64	3.41(.15)
연령별	20대 이하	12	3.17(.36)	17	3.76(.28)
	30대	15	3.13(.19)	20	3.47(.23)
	40대	31	3.77(.17)	34	3.42(.23)
	50대	33	3.51(.18)	34	3.35(.17)
	60대 이상	15	3.33(.25)	17	3.58(.29)

그림 IV-2 성 인지도 예산 교육에 대한 의견: 성별



3) 예산 사용 및 여성의 참여

(1) 예산 사용 및 영향력

본 조사에서는 서울시의 예산 사용에서 여성과 남성에게 가장 다르게 영향을 미치는 분야를 무엇이라 생각하는지 질문하였는데, 선택지를 참여예산위원회 분과로 제시하였다.³⁷⁾ 조사 결과 ‘여성보육’을 꼽은 비율이 절반 이상(51.2%)으로 가장 높게 나타났다. 그 다음으로는 ‘건설’(28.5%)이 꼽혔다. ‘공원’을 꼽은 위원이 1명, ‘주택교

37) 분과위원회는 총 8개인데, 최종 설문지에서 ‘환경’ 분야가 누락되었다. 이 문항에 대한 응답 결과는 이러한 점을 감안하여 제한적으로 해석될 필요가 있다.

통'을 뽑은 위원이 3명으로 조사되었다. 이러한 결과는 직접적으로 성별이 거론되지 않거나 보육처럼 성역할과 결부된다고 여겨지는 영역이 아닌 경우 성별과 관계된 문제로 여겨지지 않는 상황을 보여준다. 이는 분과별 사업을 선정하거나 선정된 사업의 모니터링에 있어서 성 인지와 관련한 기준이 마련되어야 할 필요성을 드러내 준다.

연령별 차이는 연령대를 3개 구간으로 나누었을 때 유의미하였다($\chi^2=26.17^*$). 29세 이하의 위원들의 경우 예산 사용에 따른 성별 영향이 가장 큰 분야로 '여성보육'을 뽑은 비율이 81.3%에 달하고, 30~49세 위원들의 경우는 60.0%로 나타났다. 그런데 50세 이상의 연령대에서는 '여성보육'보다 '건설'을 뽑은 비율이 더 높게 조사되었다. 이는 50세 이상의 위원들이 다른 연령대에 비해 여성보육과 관련한 예산의 영향을 직접적으로 덜 받는 세대이고 건설 부분의 예산을 더 중요하게 여기기 때문으로 볼 수 있다.

■ 표 IV-15 ■ 서울시 예산 사용의 성별 영향 분야에 대한 의견: 성별·연령별

(단위: 명, %)

구 분		전 체	건설	경제 산업	공원	문화 체육	보건 복지	여성 보육	주택 교통	χ^2 (sig)
전체		123(100.0)	35(28.5)	9(7.3)	1(0.8)	6(4.9)	6(4.9)	63(51.2)	3(2.4)	
성 별	남자	59(100.0)	18(30.5)	4(6.8)	0(0.0)	2(3.4)	5(8.5)	29(49.2)	1(1.7)	5.01
	여자	64(100.0)	17(26.6)	5(7.8)	1(1.6)	4(6.3)	1(1.6)	34(53.1)	2(3.1)	
연 령 별	29세 이하	16(100.0)	0(0.0)	1(6.3)	0(0.0)	0(0.0)	1(6.3)	13(81.3)	1(6.3)	26.17 *
	30~49세	50(100.0)	9(18.0)	3(6.0)	0(0.0)	5(10.0)	2(4.0)	30(60.0)	1(2.0)	
	50세 이상	57(100.0)	26(45.6)	5(8.8)	1(1.8)	1(1.8)	3(5.3)	20(35.1)	1(1.8)	

p* < .05.

서울시가 여성과 남성에게 평등하게 예산을 편성·집행하는 것이 개인 및 가족에게 얼마나 중요한지를 질문한 결과, 여성위원(m=3.87)이 남성위원(m=3.55)보다 그 중요도를 더 크게 생각하는 것으로 조사되었다. 또한 40세 미만의 위원(m=3.84)이 40세 이상의 위원(m=3.68)보다 성 평등한 예산의 직접적인 영향력을 더 높게 평가하는 것으로 나타났다.

【표 IV-16】 성 평등한 예산 편성·집행의 개인 및 가족에 미치는 영향력

구 분		사례 수 (명)	M(SD)
전 체		123	-
성별	남성	59	3.55(.15)
	여성	64	3.87(.11)
연령별	40세 미만	31	3.84(.16)
	40세 이상	92	3.68(.11)

(2) 남녀동수 배정 및 공동 선출

본 조사에서는 참여예산위원 선정에서 남성위원과 여성위원을 동수로 배정하는 것이 적절하다고 생각하는지, 전체 운영위원회의 남녀공동위원장 선출, 분과별 위원장, 부위원장, 간사의 남녀공동 선출에 어떻게 생각하는지를 질문하였다. 조사 결과 남녀동수 배정에 대한 성별·연령별 차이는 유의한 것으로 조사되었다. 여성위원(m=4.03)이 남성위원(m=3.58)에 비해(t=-2.13*), 40세 미만의 위원(m=4.29)이 40세 이상의 위원(m=3.65)에 비해(t=2.88**) 참여예산위원의 남녀동수 배정을 적절하다고 생각하는 정도가 큰 것으로 나타났다. 임원의 남녀공동 선출에 대해서는 통계적으로 유의미하지 않지만, 여성위원(m=4.01)이 남성위원(m=3.61)보다, 40세 미만의 위원(m=4.16)이 40세 이상의 위원(m=3.70)보다 적절하다고 여기는 정도가 크게 나타났다.

【표 IV-17】 위원의 남녀동수 및 임원의 남녀공동 선출에 대한 의견

구 분		사례 수(명)	참여예산위원의 남녀 공동 배정 M(SD)	위원장, 부위원장, 간사 등의 남녀 공동 선출 M(SD)
전 체		123	-	-
성별	남성	59	3.58 (.16)	3.61 (.17)
	여성	64	4.03 (.13)	4.01 (.14)
t-value			-2.13 *	-1.85
연령별	40세 미만	31	4.29 (.18)	4.16 (.20)
	40세 이상	92	3.65 (.12)	3.70 (.13)
t-value			2.88 **	1.81

p* $\leq$.05, p** $\leq$.01.

(3) 젠더 의식

본 조사에서는 서울시 주민참여예산위원의 젠더 의식을 살펴보기 위해 두 가지 차원의 구분된 질문을 하였다. 하나는 ‘젠더 감수성’에 관한 질문이다. 젠더 감수성은 일상적인 성차별주의와 젠더이분법에 대해 정서적인 불편함을 느끼는 것으로, 크게 성역할 이데올로기에 대한 태도 및 성 정체성에 대한 태도로 구성된다.³⁸⁾ 주민참여예산제도는 참여에서의 형평성을 주요 가치로 전제하기에 참여예산위원들의 젠더 감수성은 제도 운영에서의 실질적 평등 실현을 좌우하는 주요 의제이다. 다른 하나는 교육 필요성에 대한 의식적·의지적 판단에 관한 질문이다.

젠더 감수성을 측정하기 위하여 이진영(2011)이 개발한 도구 중 ‘나는 고위 관료나 경영자가 대부분 남성이라는 게 이상하다고 생각한다’, ‘나는 외모로 성별이 파악되지 않는 사람을 보면 혼란스럽다’, ‘나는 성차별이나 성 평등 같은 얘기들이 불편하다’, ‘나는 성소수자에 대한 인식을 개선하는 것에 책임감을 느낀다’ 등에 대한 동의 정도를 질문하였다. 위 네 가지 문항의 리커트 척도로 점수가 높을수록 젠더 감수성이 높음을 의미한다.³⁹⁾ 조사 결과, 젠더 감수성은 여성위원(m=3.35)이 남성위원(m=3.17)에 비해 다소 높게, 40세 미만의 위원들(m=3.61)이 40세 이상의 위원들(m=3.15)에 비해 상당히 높은 것으로 나타났다. 연령별 차이는 통계적으로도 유의한 것으로 나타나 40세 이상 위원들의 경우 성별 이분법에 근거한 성별 고정관념, 성차별주의에 상대적으로 덜 불편함을 느끼는 것으로 조사되었다.

38) 이진영(2011)은 젠더 감수성의 구성요소로 감정이입(empathy), 개방성(open-mindedness), 비폭력(nonviolence), 자기성찰(self-reflection) 등 네 가지를 도출하였다. 각각의 내용은 다음과 같다.

- ① 감정이입: 다른 사람들이 경험하는 차별과 불평등을 인식하고 공감하며 자신의 경험과 다르지 않게 받아들일 수 있는 능력
 - ② 개방성: 다양한 차이를 편견 없이 존중하며, 자신의 차이도 솔직하게 드러내고 다른 사람들의 평가를 열린 마음으로 수용할 수 있는 능력
 - ③ 비폭력: 물리적 폭력뿐만 아니라 다양한 형태의 부정의를 폭력으로 인식할 수 있는 능력
 - ④ 자기성찰: 자신이 내면화하고 있는 일상적인 성차별주의와 위계화된 이분법적 젠더 수행을 감지하고 반성할 수 있는 능력
- 39) ‘나는 외모로 성별이 파악되지 않는 사람을 보면 혼란스럽다’와 ‘나는 성차별이나 성 평등 같은 얘기들이 불편하다’ 등 2개 항목에 대해서는 역코딩하였다.

표 IV-18 참여예산위원의 젠더 감수성

구 분		사례 수(명)	M(SD)
전 체		123	3.26 (.06)
성별	남성	59	3.17 (.10)
	여성	64	3.35 (.09)
t-value			-1.40
연령별	40세 미만	31	3.61 (.11)
	40세 이상	92	3.15 (.07)
t-value			3.19 **

p**<.01.

또한 참여예산제도를 운영하는 데 있어 평등 교육, 다양성 교육이 필요하다고 생각하는지 질문하였는데, 전체 응답자의 79.7%가 동의하는 것으로 조사되었다. 여성위원의 81.3%, 남성위원의 78.0%, 40세 미만 위원 77.4%, 40세 이상 위원의 80.4%가 평등 교육, 다양성 교육이 필요하다는 데 동의하였다. 이러한 결과는 성 평등에 대한 교육 필요성이 참여예산위원들에게 호소력 있게 전달되기 위해서는 다양한 접근 방법이 구사되어야 함을 시사한다.

표 IV-19 평등 교육, 다양성 교육의 필요성: 성별·연령별

(단위: 명, %)

구 분		전 체	필요함	필요하지 않음
전 체		123 (100.0)	98 (79.7)	25 (20.3)
성별	남성	59 (100.0)	46 (78.0)	13 (22.0)
	여성	64 (100.0)	52 (81.3)	12 (18.8)
연령별	40세 미만	31 (100.0)	24 (77.4)	7 (22.6)
	40세 이상	92 (100.0)	74 (80.4)	18 (19.6)

4) 운영 과정 경험

(1) 회의 진행 관련

분과별 회의의 회의 시작 시각, 회의 진행 시간, 회의 개최 횟수 등이 적절했다고

생각하는지를 질문한 결과, 전반적으로 적절했다는 응답이 각각 81.3%, 64.2%, 52.0%로 조사되었다. 연령별로 보면, 회의 시작 시각과 회의 진행 시간에 대해서는 적절하다는 응답이 더 많았지만, 회의 개최 횟수에 대해 40세 미만에서는 적절하지 않다는 비율이 더 높은 것으로 나타났다. 이러한 결과를 FGI 조사 결과와 연결시켜 보면, FGI 조사에 응한 참여예산위원 대부분은 직장인을 고려할 때 회의를 저녁에 하는 것은 불가피하다고 여기고 있었다. 하지만 회의를 너무 자주 한다는 의견을 제시하였다. 그런데 이러한 의견은 회의 시간과 회의 횟수의 양적 측면에 대한 문제 제기라기보다는 회의가 특정 기간에 몰려 뻘뻘하게, 갑작스럽게 진행되기 때문인 것으로 드러났다. 이는 앞서 참여예산위원 활동의 어려움으로 '일정이 촉박하다'는 점이 제기되었던 것과 일맥상통한다. 또한 회의가 저녁시간에 열림으로 인하여 전업주부, 혹은 직장인이더라도 어린 자녀가 있는 여성들의 경우 참석하지 못하는 경우가 발생하기도 하였다. 참여예산사업을 제안한 전업주부가 저녁시간에 외출하기 어려워 다른 사람이 사업 내용을 대신 설명하는 상황이 발생하기도 하였다. 이러한 점은 다양한 위치에 놓인, 더 많은 주민들의 평등한 참여를 보장하기 위해서는 예산 학교 참여에 선택지를 제공한 것과 같이 회의시간에도 선택지가 제공될 필요가 있음을 보여준다. 또한 참여예산위원들이 회의에 반드시 참석할 수 있는 조건을 만들기 위해서는 제도 운영 일정이 미리 제공될 필요가 있다.

■ 표 IV-20 ■ 회의 시작 시각, 진행 시간, 개최 횟수 등의 적절성: 성별·연령별

(단위: 명, %)

구 분	전 체	회의 시작 시각		회의 진행 시간		회의 개최 횟수	
		적절함	적절하지 않음	적절함	적절하지 않음	적절함	적절하지 않음
전체	123 (100.0)	100 (81.3)	23 (18.7)	79 (64.2)	44 (35.8)	64 (52.0)	59 (48.4)
성 별	남성	59 (100.0)	44 (74.6)	15 (25.4)	36 (61.0)	23 (39.0)	31 (52.5)
	여성	64 (100.0)	56 (87.5)	8 (12.5)	43 (67.2)	21 (32.8)	33 (51.6)
연령별	40세 미만	31 (100.0)	24 (77.4)	7 (22.6)	19 (61.3)	12 (38.7)	18 (58.1)
	40세 이상	91 (100.0)	76 (82.6)	16 (17.4)	60 (65.2)	32 (34.8)	41 (44.6)

분과별 회의진행시 의사표현 및 회의 참여가 모든 위원들에게 고르게 보장되는

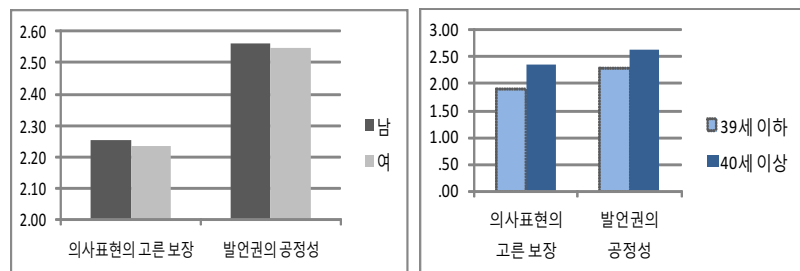
지, 여성위원 또는 나이 어린 위원들의 발언권이 대체로 공정하게 주어지는지 질문한 결과 3점 만점에 각각 2.25점, 2.55점으로 조사되었다. 성별 차이는 거의 나타나지 않았으나 연령별 차이는 크게 드러났다. 40세 이상 위원들은 의사표현이 고르게 보장되거나 발언권이 공정하게 주어졌다는 데 대한 동의 정도가 40세 미만 위원들에 비해 상당히 높았다. 연령이 낮은 위원들이 의사표현의 고른 보장과 발언권의 공정성을 비교적 낮게 인식한다는 결과는 우리 사회에 팽배해 있는 연장자 중심의 가부장적 문화가 주민참여예산제도 내의 회의 진행에서도 나타나고 있음을 드러내준다. 앞서 분과위원장의 독단성·일방성 지적이나 참여예산위원들 간의 ‘매너’에 관한 교육이 필요하다는 의견은 이러한 맥락과 결부된다.

표 IV-21 회의 진행 시 의사표현의 보장 및 발언권의 공정성

구 분		사례 수(명)	의사표현의 고른 보장M(SD)	발언권의 공정성M(SD)
전 체		123	2.25 (.75)	2.55 (.65)
성별	남성	59	2.25 (.90)	2.56 (.08)
	여성	64	2.23 (.10)	2.55 (.09)
t-value			.15	.11
연령별	40세 미만	31	1.90 (.13)	2.29 (.13)
	40세 이상	92	2.36 (.07)	2.64 (.06)
t-value			-3.02 **	-2.64 **

p**<.01.

그림 IV-3 회의 진행 시 의사표현의 보장 및 발언권의 공정성: 성별·연령별



분과위원회의 결정과 자신의 의견이 다를 경우 발언을 하지 않는 편이라고 응답한 위원들은 전체 위원 123명 중 25명인데, 발언하지 않는 이유에 대해서는 37명

(30.1%)이 응답하였다. 이들의 응답 결과를 분석한 결과, ‘발언을 하려 했으나 기회가 없어서’라는 응답이 35.1%로 가장 높게 조사되었다. 그 다음으로는 ‘회의가 길어지는 걸 원치 않아서’(24.3%), ‘내 의견에 대해 확신이 없어서’(21.6%), ‘회의 흐름을 깨는 것 같아서’(18.9%) 등의 순으로 조사되었다.

조사 결과는 성별에 따라 유의한 차이를 보였다. 남성위원의 경우 ‘회의가 길어지는 걸 원치 않아서’ 발언하지 않는다는 응답이 40.0%로 가장 높은 데 비해, 여성위원의 경우는 ‘발언을 하려 했으나 기회가 없어서’ 하지 못했다는 응답이 52.9%로 가장 높게 나타났다. 추후 모니터링 결과나 FGI 조사 분석에서 다시 한 번 제시하겠지만, 남성위원장 위주로 회의가 진행되거나 남성위원 중심으로 발언권이 주어지는 상황은 시급히 개선되어야 한다.

표 IV-22 회의에서 이견을 말하지 않는 이유: 성별·연령별

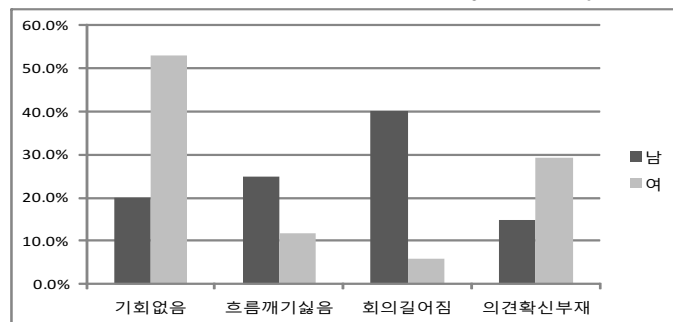
(단위: 명, %)

구 분		사례 수	기회가 없어서	회의 흐름을 깨는 것 같아서	회의가 길어지는 걸 원치 않아서	내 의견에 확신이 없어서	χ^2 (sig)
전 체		37 (100.0)	13 (35.1)	7 (18.9)	9 (24.3)	8 (21.6)	
성별	남성	20 (100.0)	4 (20.0)	5 (25.0)	8 (40.0)	3 (15.0)	8.97*
	여성	17 (100.0)	9 (52.9)	2 (11.8)	1 (5.9)	5 (29.4)	
연령 별	40세 미만	11 (100.0)	4 (36.4)	0 (0.0)	4 (36.4)	3 (27.3)	4.13
	40세 이상	26 (100.0)	9 (34.6)	7 (26.9)	5 (19.2)	5 (19.2)	

주: ‘발언을 해도 소용이 없을 것 같아서’ 제외.

p* <0.05 .

그림 IV-4 회의에서 이견을 말하지 않는 이유: 성별



위 문항에는 ‘발언을 해도 소용이 없을 것 같아서’라는 선택지도 제시되었지만, 발언을 하지 않는 이유로 이를 꼽은 위원은 한 명도 없었다. 이는 주민참여예산제도가 주민들의 참여를 형식화하지는 않을 것이라는 기대를 참여예산위원들이 갖고 있음을 보여주는 것으로 해석된다. 자신의 의견을 다른 사람들 앞에서 표명할 수 있는 역량을 강화하고, 타인과 의견을 조율해가는 의사소통의 가치를 체감할 수 있는 장치가 마련될 필요가 있다.

(2) 사업 선정 및 만족도

사업을 선정할 때 가장 많이 고려하는 점으로는 ‘공공성이 충분한지’(53.8%)가 꼽혔다. 그 다음으로는 ‘취약계층을 고려하는지’(18.5%), ‘실행가능성이 있는지’(11.8%) 등의 순으로 조사되었다. 이러한 결과는 주민참여예산제도가 지역 특성이나 지역 활성화 등 특정 지역의 이해를 고려하는 데 초점을 맞춘 것으로 인식되기보다는 공공성의 담보가 우선되어야 할 것으로 여겨지고 있음을 보여준다. 이와 관련하여 FGI 조사에서는 주민참여예산제도가 특정 지역의 이해를 관철시키려는 방식으로 왜곡되는 상황에 대해 심각하게 우려가 제기된 바 있다. 여기에는 참여예산위원들도 일부 개입되어 있지만, 행정의 역할이 보다 핵심적인 영향을 미치는 것으로 이야기된다. 주민참여예산제도의 취지가 왜곡되지 않기 위해서는 행정을 비롯한 각 참여주체의 혁신이 요구된다.

남성위원들의 경우 공공성에 이어 실행가능성을 많이 꼽은 데 비해, 여성위원들은 공공성에 이어 취약계층 고려를 많이 꼽았다. 이러한 성별 차이는 통계적으로 유의하지는 않지만, 사회적 약자에 대한 감수성을 높일 수 있는 방안이 모색되어야 함을 보여준다고 할 수 있다.

‘기타’ 의견으로는 “지속가능성”, “정말 의도한 대로 효과를 낼 수 있는지”, “사회적 약자 및 지역 균형 발전 등”, “현장 실사를 꼭 해야 한다”는 점 등이 제기되었다.

표 IV-23 사업 선정 시 주요 고려사항: 성별

(단위: 명, %)

구분	전체	실행 가능성	공공성	지역 특성	취약계층 고려	지역 활성화	차별성	기타	χ^2 (sig)	
전체	123 (100.0)	14(11.8)	64 (53.8)	5(4.2)	22 (18.5)	11 (9.2)	3 (2.5)	4 (3.3)	-	
성 별	남성	59 (100.0)	10(16.9)	30 (50.8)	1(1.7)	9 (15.3)	6 (10.2)	2 (3.4)	1 (1.7)	6.58
	여성	64 (100.0)	4 (6.3)	34 (53.1)	4(6.3)	13 (20.3)	5 (7.8)	1 (1.6)	3 (4.7)	

참여예산위원 활동에 어느 정도 만족하는지를 질문한 결과, 남성위원의 만족도 ($m=4.13$)가 여성위원의 만족도($m=3.68$)에 비해 훨씬 높고, 통계적으로도 유의한 것으로 나타났다($t=2.34^*$). 40세 이상 위원들의 만족도는 40세 미만 위원들의 만족도보다 약간 높은데, 통계적으로 유의한 차이로 나타나지는 않았다. 하지만 이러한 성별·연령별 만족도는 분과 중심으로 이루어지는 참여예산제도 운영에서 고연령 남성 중심으로 의견이 제기되고 회의가 진행되는 상황이 크게 개선되지 않았음을 드러내준다는 점에서 유의미한 시사점을 제공한다. 2012년에 비해 2013년에는 위원장, 부위원장, 간사 등을 남녀공동으로 선출하는 방식으로 제도적 보완이 이루어졌지만, 그러한 보완만으로는 충분하지 않음을 보여주는 것이다.

표 IV-24 참여예산위원으로서의 활동 만족도

구분	사례 수(명)	M(SD)
전체	123	-
성별	남성	4.13(.13)
	여성	3.68(.13)
t-value		2.34 *
연령별	40세 미만	3.67(.20)
	40세 이상	3.97(.11)
t-value		-1.34

$p^* < .05$.

참여예산위원으로서의 활동에 만족하지 않는다고 응답한 위원은 전체 응답자

123명 가운데 16명인데, 만족하지 않는 이유를 묻는 질문에 답한 위원은 54명(43.9%)에 이른다. 이들의 응답 결과를 분석한 결과, ‘참여예산위원회에 보장된 권한이 너무 없어서’(27.8%)가 가장 많은 응답률을 보였다. 그 다음으로는 ‘참여예산위원회 활동에 시간을 너무 많이 할애해야 해서’(20.4%), ‘참여예산위원회로서의 활동이 별로 없어서’(18.5%) 등의 순으로 조사되었다. 이 문항에 대한 성별·연령별 차이는 통계적으로 유의하지 않다. 그런데 남성위원의 상당수가 활동이 별로 없다는 점과 권한이 너무 없다는 점을 활동에 만족하지 않는 이유로 꼽았다는 것은 이들이 참여예산위원의 위상과 활동에 부여하는 권위가 상대적으로 높음을 보여주는 것으로 해석된다.

‘기타’ 의견으로는 임원 선정의 문제, 서울시 일정의 일방적 강요, 이해관계에 따른 선택의 문제, 예산 절감 취지에 맞지 않는 운영, 위원들의 권위의식 등이 제시되었다. 참여예산위원회가 참여의 주체로서 상호 존중하고 소통할 수 있는 방안이 모색되어야 하며, 참여예산제도의 취지와 목적에 관한 이해가 공유될 필요가 있다.

■ 표 IV-25 ■ 참여예산위원 활동에 만족하지 않는 이유: 성별

(단위: 명, %)

구분	전체	활동이 별로 없어서	의견 수렴이 잘 안 돼서	권한이 너무 없어서	시간을 많이 할애해야 해서	민주적으로 운영되지 않아서	기여가 분명치 않아서	기타
전체	54 (100.0)	10 (18.5)	5 (9.3)	15 (27.8)	11 (20.4)	2 (3.7)	6 (11.1)	5 (9.3)
성 별	남성	26 (100.0)	7 (26.9)	1 (3.8)	10 (38.5)	3 (11.5)	1 (3.8)	3 (11.5)
	여성	28 (100.0)	3 (10.7)	4 (14.3)	5 (17.9)	8 (28.6)	1 (3.6)	5 (17.9)

본 조사에서는 주민참여예산제도가 기본이념⁴⁰⁾에 맞게 운영되기 위해 우선 필요한 사항이 무엇인지 질문하였다. 보기로는 ‘다양한 계층의 고른 참여를 보장하는 실질적 조치’, ‘공무원 및 의회의 관심과 협조’, ‘주민참여예산제에 대한 홍보 강화’,

40) 설문지에는 ‘서울시 운영 조례’ 제3조에 명시된 기본이념을 제시하였다. 즉 “주민참여예산제는 시와 주민이 협력하여 주민복지의 향상과 생활의 질 개선을 위해 노력하고 재정운영의 공개를 통한 투명성·민주성 확보로 재정민주주의를 실현하며, 참여민주주의 활성화를 기본이념으로 한다”는 내용을 제시하고, 이러한 기본이념에 맞는 운영을 위해 우선 필요한 사항을 무엇이라 보는지 질문하였다.

‘참여예산위원의 권한 강화’, ‘참여예산위원의 역량 강화를 위한 교육’, ‘회의의 민주적 운영’, ‘분과 회의에 전문가 투입’, ‘사업선정 시 충분한 토론을 위한 시간 확보’ 등을 제시하였다. 123명의 응답자 중 42명(34.1%)이 ‘사업선정 시 충분한 토론 시간 확보’를 꼽았다. 그 다음으로 ‘참여예산위원의 역량 강화를 위한 교육’을 22명(17.9%)이, ‘다양한 계층의 고른 참여를 보장하는 실질적 조치’를 16명(13.0%)이 선택하였다. 이러한 응답 순서는 남녀 모두에게서 동일하게 나타났다. 참여예산위원들이 충분한 토론시간 확보와 역량 강화 교육, 그리고 다양한 계층의 고른 참여 조치를 우선 과제로 선택했다는 점은 ‘참여’의 내용을 중요시하고 실질적인 형평성 제고에 관심이 많음을 보여준다는 점에서 유의미하게 읽힐 필요가 있다.

사실 위에 제시한 항목은 모두 주민참여예산제도의 운영을 위해 보완되어야 할 사항이다. 또한 선택지에 포함하지 못한 사항이 지적되기도 하였다. ‘기타’ 의견으로 2명의 여성위원이 각각 “위 예시사항 모든 것들은 당연히 포함되어야 함”, “사업선정을 위한 충분한 사전조사 및 이에 필요한 정보 제공과 경비 지원” 등을 제시하였다.

3. 설문조사 결과의 시사점

지금까지 2013년 서울시 주민참여예산 위원 대상으로 실시한 설문조사 결과를 분석하였다. 참여예산위원들이 자신의 활동에 대해 느끼는 영향력이나 만족도는 비교적 높게 나타나 대체로 긍정적으로 평가되고 있다. 하지만 이러한 결과에서 성별이나 연령에 따른 편차가 발견되었다. 전반적으로 남성에 비해 여성이, 40세 이상 응답자에 비해 40세 미만의 응답자가 성 평등 정책의 영향력에 대해 긍정적으로 평가하는 경향을 보였다. 또한 여성에 비해 남성이, 40세 미만에 비해 40세 이상의 응답자가 참여예산위원으로서의 활동의 영향력과 만족도에 대해 상당히 높게 평가하는 것으로 나타났다. 그간 지적되었던 고연령 남성 위주의 회의 운영을 둘러싼 문제점은 여전히 해결되어야 할 과제로 드러났다.

사업 선정에 도움을 받을 수 있는 교육이나 정보, 가이드라인 등에 관한 요구가 높은 것으로 나타났으며, 위원들 간의 평등하고 민주적인 의사소통에 대한 관심이 많다는 점이 드러났다. 이러한 맥락에서 응답자들이 성 인지예산 교육의 필요성보다 평등 교육이나 다양성 교육의 필요성에 대해 동의한 정도가 상당히 높다는 점은 주목을 요한다. 이는 참여예산위원들의 성 평등 의식을 높이기 위한 접근이 성 인지예산 교육이라는 차원보다는 보다 폭넓은 범위에서 성 인지 관점을 체감할 수 있도록 하는 방향으로 이루어져야 함을 보여준다.

아래의 표는 참여예산위원들의 젠더 의식과 성 평등 관련 의식과의 관계를 제시한 것이다. 젠더 의식이 높을수록 성 인지예산 교육의 필요성을 높게 인식하고 남녀동수 배정을 타당하다고 여기는 것으로 나타났으며, 사업선정 시 성 평등을 고려해야 한다고 생각하는 것으로 조사되었다. 또한 주민참여예산제도 운영 과정에 평등 및 다양성 교육이 필요하다고 여기는 인식이 높은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 주민참여예산제도의 성 인지적 운영을 위해서는 참여예산위원들의 젠더 의식을 높이는 과정이 선행되어야 함을 의미한다.

■ 표 IV-26 ■ 젠더 의식 관련 변수 간의 상관성

구 분	젠더 의식	성 인지예산이 개인 및 가정에 미치는 영향력	남녀동수 배정	남녀공동 선출	성 평등을 고려한 심사	평등 및 다양성 교육의 필요성
성 인지예산이 개인 및 가정에 미치는 영향력	.315***					
남녀동수 배정	.361***	.468***				
남녀공동 선출	.111	.257**	.384***			
성 평등을 고려한 심사	.403***	.440***	.401***	.395***		
평등 및 다양성 교육의 필요성	.322***	.411***	.225*	.059	.422***	
M(SD)	3.27(.72)	3.72(1.04)	3.81(1.20)	3.82(1.22)	3.11(1.24)	1.20(.40)

위원장, 부위원장, 간사 등의 남녀공동 선출을 적절하다고 인식하는 것은 젠더 의식 수준과는 유의미한 상관관계가 없는 것으로 조사되었다. 이러한 응답의 구체적 맥락은 FGI 조사에서 일부 드러났다. 참여예산위원들은 공동위원장제도가 오히려 회의 진행을 비효율적으로 만든다고 여기기도 하였고, 남성위원장과 여성위원장의 역할이 균등한 수준에서 수행되지 않는다는 점을 지적하기도 하였다. 이는 공동선출 자체에 대한 문제제기이기보다는 운영 과정에서 여러 가지 미흡한 점이 드러난 데 대한 지적으로 보인다.

시행된 지 2년밖에 되지 않은 제도에 직접 위원으로 활동했다는 점은 이들이 일반적인 시민들에 비해 행정에 대한 관심이 높고 자신의 시간과 에너지를 할애할 의사가 있으며 이를 행동으로 옮기는 적극성을 가지고 있음을 보여준다. 또한 2013년 공모위원의 경쟁률이 11대 1⁴¹⁾이었다는 점은 참여예산제도에 대한 시민들의 관심과 기대를 드러내준다. 조사 결과에서도 이러한 기대가 표출되었다. 하지만 동시에 회의 진행의 민주성과 발언 기회의 공정성, 참여예산위원의 권한 등에 관해 아쉬움을 토로하는 결과도 드러났다. 참여예산위원으로 참여할 기회의 제도적 보장이나 남녀공동 선출 등 제도적 보완은 그 자체로도 의미가 있다. 하지만 이러한 기회의 보장이 실질적인 평등으로 구현되기 위해서는 주민참여예산제도 운영 전반에 성인지 관점의 개입이 시급히 이루어져야 한다.

41) 아시아경제, ““500억을 잡아라” … 한 톨 아쉬운 구청들 ‘초비상’”, 2013. 4. 21일자.



서울시 주민참여예산제도 참여자 FGI 조사 결과 분석

1. 조사 개요
2. 조사 결과 분석
3. FGI 조사 결과의 시사점

Seoul
Foundation of
Women &
Family

V

서울시 주민참여예산제도 참여자 FGI 조사 결과 분석

1. 조사 개요

1) 조사 목적과 의의

수치화된 자료를 수집하는 양적(quantitative) 조사 방법과 달리, 토론을 통하여 이해당사자들의 태도와 반응을 판단할 수 있는 FGI(Focus Group Interview) 조사는 질적(qualitative) 접근 방법이다. 도입된 지 오래되지 않은 제도의 문제점을 파악하고 개선 방안을 도출하기 위해서는 제도의 효과를 분석하는 양적 연구보다는 그 원인과 결과에 대해 구체적으로 설명하는 질적 연구가 보다 효과적이다(류연규, 2011). 서울시 주민참여예산제도는 시행된 지 채 2년이 지나지 않았다. 아직 널리 알려져 있지 않고 제도 운영에 대한 심층 평가가 이루어지지 않고 있기에 다양한 이해당사자들의 자유로운 토론을 통하여 자료가 수집될 필요가 있다. FGI 조사는 이러한 맥락에서 매우 유용한 방법이다. 조사는 반구조화된 질문지를 가지고 진행되었으며, 참여예산위원, 지원협의회 구성원, 시의원 등 참여자의 위치를 고려하여 질문의 주안점을 달리하였다.

이 장에서는 2013년 현재 서울시 주민참여예산제도에 참여하고 있는 참여예산위원 및 지원협의회 구성원, 서울시의회 의원 중 ‘서울시 운영 조례’ 발의에 참여했던 시의원 등 총 20명을 만나 실시한 FGI 조사 결과를 분석하고자 한다. 분석 결과는 주민참여예산제도에 대한 조사 참여자들의 의의 평가를 전반적으로 제시한 후 이들이 제기한 문제점의 세 가지 축, 즉 사업 ‘선정’ 중심의 제도 운영, 참여 단위들 간의

관계 및 참여예산에 대한 논의 부족, 성 인지 관점의 결여 등을 기반으로 하여 향후 과제를 중심으로 구성하였다.

2) FGI 조사 참여자 특성

FGI 조사는 2013년 10월부터 11월에 걸쳐 실시되었다. 참여예산위원회 분과 위원장과 부위원장, 간사 등의 임원, 남녀 일반위원, 지원협의회 구성원, 시의원을 팀으로 구성하여 만나거나 개별적으로 만나 진행되었다. 조사가 개별적으로 이루어진 경우에는 대부분 다른 사람과 일정을 맞추기 어려운 참여자가 포함되었다. 팀을 구성하여 진행된 참여예산위원 조사는 4회 중 3회가 저녁시간에 열렸다. 분과위원회 회의가 대개 저녁 7시 이후에 개최되었기 때문인지 평일 저녁시간의 일정에 대해 조사 참여자들은 거부감 없이 받아들였다. 자세한 조사 일정 및 참여 인원은 다음과 같다.

표 V-1 서울시 주민참여예산제도 참여자 FGI 조사 개요

구 분		참여인원	일 시
1차	주민참여예산위원	4명 (여)	2013. 10. 15. 18:00
2차	주민참여예산위원	3명 (여)	2013. 10. 17. 14:00
3차	주민참여예산위원	4명 (여)	2013. 10. 23. 19:00
4차	주민참여예산위원	3명 (남)	2013. 10. 22. 19:30
5차	주민참여예산위원	1명 (여)	2013. 11. 01. 10:00
6차	지원협의회 구성원	1명	2013. 11. 04. 16:40
7차	주민참여예산위원	1명 (여)	2013. 11. 08. 10:00
8차	지원협의회 구성원	1명	2013. 11. 08. 14:00
9차	서울시의회 의원	1명	2013. 11. 15. 16:00
10차	지원협의회 구성원	1명	2013. 11. 22. 20:00

조사 참여자는 여성 14명, 남성 6명으로 총 20명이다. 이중 참여예산위원이 16명, 지원협의회 구성원이 3명, 서울시의회 의원이 1명이다.⁴²⁾ 참여예산위원 가운데 분

42) 또 다른 서울시의회 의원 FGI 조사를 위해 여러 차례 시도하였으나, 2014년 예산안 관련 일정과

과위원회 위원장과 부위원장은 6명, 간사는 2명, 일반위원은 8명이며, 추천위원은 3명, 공모위원은 13명이다. 2012년에도 참여예산위원으로 활동했던 연임위원은 5명이며, 신입위원은 11명이다. 연임위원 중 자치구 참여예산위원 경험이 있는 위원은 2명이며, 신입위원 중 내년에 연임하길 원하는 위원은 8명이다. 조사 참여자의 특성은 아래와 같다. 조사 참여자의 개인 정보 보호 차원에서 정보는 최소한으로만 제시하였다. 참여예산위원의 경우 분과와 지역 표시를 생략하였으며, 지원협의회와 시의회의 경우는 성별 표시를 생략하였다.

표 V-2 FGI 조사 참여자 특성

사례	구분	성별	연임 및 위촉 구분
A	위원 / 분과위원장	여	연임 / 시민단체추천
B	위원 / 분과위원장	여	연임 / 시민단체추천
C	위원 / 분과위원장	여	신임 / 개인응모
D	위원 / 분과부위원장	여	신임 / 개인응모
E	위원 / 분과부위원장	여	신임 / 자치구추천
F	위원 / 분과위원장	여	연임 / 개인응모
G	위원 / 분과간사	여	신임 / 개인응모
H	위원	여	연임 / 개인응모
I	위원	여	신임 / 개인응모
J	위원	여	신임 / 개인응모
K	위원	여	신임 / 개인응모
L	위원 / 분과간사	남	신임 / 개인응모
M	위원	남	신임 / 개인응모
N	위원	남	연임 / 개인응모
O	위원	여	신임 / 개인응모
P	위원	여	신임 / 개인응모
Q	지원협의회 구성원	-	-
R	지원협의회 구성원	-	-
S	지원협의회 구성원	-	-
T	서울시의회 의원	-	-

맞물려 결국 성사되지 못하였다.

2. 조사 결과 분석

1) 제도 의의: 시민의 행정 참여 및 권한 분배

지방자치 실시 이후 지방 행정에서 주민참여의 필요성과 과제는 시민사회와 학계에서 지속적으로 논의되어왔고, 주민참여의 기회와 폭도 넓어지고 있다. 주민참여예산제도는 시민단체와 학자들에 의해 재정민주주의의 측면에서 도입 필요성이 주장되었다(안성민, 2006). 브라질 포르투 알레그리의 참여예산제는 일반 주민들이 의사결정의 민주성을 학습하고 과정 중심의 민주주의, 토론 중심의 민주주의를 몸에 익히는 수단이었으며, 브라질 사회의 고질적 병폐인 후견주의(clientalism), 즉 명망가들에게 줄을 서고 그들이 뒤를 봐주는 관행을 없애기 위한 중요한 시도였다(하승우, 2007). 참여예산위원들은 행정의 독점적 권한으로 간주되었던 예산 편성 과정이 공개되고, 자신들이 이 과정에 직접 참여하게 되었다는 점 자체를 대단히 높게 평가하였다. 즉 과거에는 서울시 정책에 주민의 의사가 반영될 통로가 전혀 없었다고 인식되던 맥락에서 주민참여예산제도는 시민의 행정 참여, 예산 편성 권한 분배의 의의를 갖는 것으로 의미를 부여받았다.

서울시 정책에 대한 그런 것을 참여할 수 있도록 창구를 열어놓는다는 게 굉장히 큰 의의인 것 같아요. ... 공개한다는 측면, 재정적인 지원을 받아서 주민의 생활에 정말 필요한 것을 주민의 관점에서 할 수 있다는 거, 그러면 만족도라고 할까? 기쁨이 훨씬 클 거 아니에요? 그냥 주어지는 것보다 주민들이 적극적으로 참여할 수 있고. <사례P, 참여예산위원>

굉장히 좋은 거 같아요, 주민들이 시민들이 생활 안에서 참여하고 목소리를 낼 수 있었던 것이 그 취지가 너무 좋은 거죠. <사례G, 참여예산위원>

주민참여예산제도를 통해 권한 분배가 가능해졌다는 인식은 참여예산위원뿐 아니라 지원협의회 구성원, 서울시의회 의원에게서도 발견되었다. 특히 서울시의 주민참여예산제도는 광역단위의 시도라는 점에서 더 필요하고 더 유의미한 것으로 평가되었다.

권한 분배 측면에서 보면 작은 마을 단위에서보다 광역차원에서의 권한 분배가 더 중요할 수 있거든요. 왜냐하면 우리나라 행정상 기초와 국가는 되게 가깝게 느껴지는데 광역단위는 크게 관심이 없었어요. 특히 서울은 중앙정부도 아니고 지역도 아니고 미묘하잖아요. 그런 면에서는 서울시 차원에서의 참여예산이라는 것은 그간에 보이지 않았던 광역행정이라는 것을 드러내는 효과가 있었다고 보고요. <사례R, 지원협의회 구성원>

주민참여예산제의 목적이 조례에도 나와 있듯이 시 예산의 투명성과 민주성을 확보하기 위해서 시행을 하는 겁니다. 사실 현실에서 보면, 이건 굉장한 시도라고 봐야 합니다. 과거에는 예산을 편성하는 것이 비밀입니다. 보안 속에서 밀폐된 공간에서 편성되어 왔어요. 그런데 주민참여예산제가 시행됨으로 인해 공개된다는 거죠. <사례T, 서울시의회 의원>

주민참여예산제도의 유의미성은 단지 예산 편성 과정에 한정되지 않는다. 참여예산위원회들은 이러한 제도를 통해 궁극적으로 서울시 정책에 대한 시민의 협조를 이끌어낼 수 있고 정책 만족도를 높일 수 있다는 점에서 서울시 정책이 성공적으로 이루어질 수 있는 토대를 만드는 것으로 인식하고 있다. 지원협의회 구성원인 <사례R>은 참여예산이 나아가 ‘참여계획’으로 갈 수 있는 중요한 매개의 역할을 할 것이라 기대하고 있다. 참여예산위원인 <사례O> 역시 사업설명회에 모인 주민들을 보면서 제도의 파급력에 대해 갖게 된 기대를 표출하였다.

조례제정하고 운영계획 만들고 했을 때 참여했었는데 그 때 가지고 있었던 문제의식도 참여예산제도가 이걸로 끝나는 게 아니라 참여예산제도가 참여계획으로 갈 수 있는 전 단계로서 시민들의 역량 강화, 임파워먼트(empowerment)도 중요하고, 서울 지역의 다양한 단체들이 참여예산이라는 매개 고리를 통해서 행정에 대한 참여 혹은 감시에 반응하는 구조로 생각했었어요. <사례R, 지원협의회 구성원>

제안 설명하는 데 사람이 엄청 많아요, 밖에 대기하고 있는 사람들 보면, 저는 그렇게 많이 모인 거 보고 시민들이 열망이 있고 관심이 있구나 하고 놀라기는 했죠. 그래서 이게 제대로만 되면 대단하겠구나 라고 생각이 들죠. <사례O, 참여예산위원>

주민참여예산제도에 대한 이러한 평가 및 기대는 그 자체로 유의미하게 평가될 필요가 있다. 참여의 문이 열렸다는 점, 그것도 행정의 영역, 특히 특정 전문가만이



개입할 수 있는 영역으로 인식되던 예산 부분에 일반시민으로서 참여할 수 있게 된 경험은 많은 참여예산위원들에게 자부심을 갖게 하였다. 하지만 이러한 긍정적 측면과 별개로, 주민참여예산제도 운영 과정에 대해 여러 문제점이 지적되었다. 그러한 문제제기는 크게 세 가지 축으로 구분된다. 첫째, 참여예산사업 ‘선정’을 중심으로 모든 동력이 집중된다는 점, 둘째, 참여예산위원회, 운영위원회, 지원협의회, 서울시, 자치구 등 제도 참여 단위의 관계에 관한 논의가 부족하고 참여예산에 대한 관점이 정립되어 있지 않다는 점, 셋째, 참여예산위원들 간의 관계를 포함하여 주민참여예산제도 운영에 성 인지적 관점이 결여되어 있다는 점 등이다. 이하에서는 이에 관해 구체적으로 살펴보도록 하겠다.

2) 거버넌스 운영의 조건 마련

(1) 제도 운영의 지속성·안정성 확보

모범적 사례로 주목받는 독일 리히텐베르그의 주민참여예산제도는 주민들의 참여를 사업 제안과 선정 중심으로 한정하지 않는다. 제도 운영 과정에 주민들을 얼마나 주도적으로 참여하도록 할 것인지, 그 참여에 어떻게 적절한 권한을 부여할 수 있을지에 주요 관심을 둔다. 따라서 주민들의 참여를 보다 활성화시키기 위해 매년 다양한 방식의 실험이 시도된다. 예컨대, 행정 체계를 5개 구역에서 13개 구역으로 세분화시켜 주민들이 자기 지역의 예산 우선순위를 결정하도록 하거나, 우선순위 결정 투표를 주민의 접근성이 가장 높은 곳을 물색하여 공개된 장소에서 진행하는 등의 실천이 이루어진다(이호, 2010).

서울시 주민참여예산제도는 7월에 열리는 참여예산한마당에 대부분의 동력이 집중되는 양상으로 운영된다. 그렇다보니 참여예산한마당을 개최하기 위해 일정이 촉박하게 운영되고, 참여예산한마당을 개최한 이후에는 별다른 일정이 잡히지 않는다. 많은 참여예산위원들은 이와 관련하여 허탈함, 허무함, 무력감 등을 표출하였고, 행정에 참여한다는 취지와 달리 시민들이 도구화되는 것은 아닌지 우려하였다.

참여예산 일정 잡는 것들이 너무 급박하게 이루어져요. 2014년 달력은 벌써 나왔는데, 공무

원들이 미리 잡으면 되는 거 아닙니까. 전체의 어떤 일정으로 움직일 것이라는 가이드라인을 제시해주고, 향후 마음의 준비를 이번 달에 해주십시오, 이렇게 해야 하는데 ... 준비 안 된 사람들이 모여 있는데 소떼 몰듯이 몰고 나가는 거죠. 좀 아닌 것 같아요. “준비부족예산위원회”예요. 〈사례L, 참여예산위원〉

솔직히 얘기하면 우리가 운영위원회 하나 소집해서 기록하고 회의하고 정리하고 하는 것에 서울시가 손발이 되어 행정을 하지 않으면 하나도 진행이 되지 않아요. ... 서울시의 열정이 얼마나 반영되느냐에 따라서 회의가 쪽 끌어지고, 지금 서울시의 동력이 떨어졌잖아요. 모니터링도 사실 의견을 들어서 이번에 해보시지요, 이렇게 된 거예요. 〈사례B, 참여예산위원〉

모니터링도 타임스케줄을 만들어야 해요. 예산이 집행이 되잖아요. 그리고 나서 어느 부분 경과가 되는 시점에 모니터링이 들어가야 돼요. 서울시에서는 모니터링 한 결과를 토대로 예산집행 한 것을 환수한다는 방침을 전달을 받았거든요. 그런데 그런 타임스케줄이 잘 공유가 안 되고, 어떤 수준에서 모니터링을 해야 하는지에 대해서도 미진한 거죠. 올해는 불가피하게 넘어갈 것 같아요. 〈사례A, 참여예산위원〉

작년에 이어 올해 서울시 참여예산위원으로 활동하고 있는 〈사례H〉는 “뭔가 어설피 프다”는 말로 소회를 전한다. 그는 공무원들이 미처 보지 못하는 것을 시민들이 보고 시민들이 제안할 수도 있다는 점에서 참여예산에 의미를 부여하지만, 참여예산 한마당 이후에 어떻게 진행되는지 정보가 거의 없다고 토로하였다.

이를 방지하기 위한 방안으로는 ‘전반적인 타임 스케줄’이 ‘미리’ 제공되어야 한다는 점이 제시되었고, 이를 위해서는 참여예산 관련 업무를 담당하는 전담 조직이나 인력이 확보되어야 한다는 의견이 대두되었다. 기존 업무에 참여예산이 또 다른 업무 가중으로 여겨질 수밖에 없는 구조에서 공무원들이 참여예산제도의 내실 있는 운영을 기하기엔 한계가 많다는 것이다.

지원센터 같은 게 필요하다고 보는데, 왜냐하면 참여예산제도라는 게 하나의 굉장히 큰 과정을 밟아야 하는데, 지금은 서울시 예산담당관실 공무원들이 실무적인 서포트를 하고 있는데, 예산담당관실 자체가 일이 너무 많아요. 특히 예산 시즌이 되면, 그러다보니 참여예산제를 제대로 서포트를 하지 못하는 거예요. 참여예산센터 같은, 일종의 상시적인 사무국이 필요해요. 〈사례Q, 지원협의회〉

자기네 업무에다가 더 가중되다 보니까 회의할 때 공무원들이 오면 표정이 어두워요. 늦게 끝나고, 또 잘 알지도 못하는 사람들이 이런 말 저런 말이 더해지니까 미안하고 ... 그걸 아예 마을담당과가 생긴 것처럼 서울시에도 서울시 참여예산을 관리하는 공무원들이 따로 있으면 그 사람 업무는 그 일만 하는 거니까 공무원도 편하게 자기 일처럼 일을 할 거고, 저희가 그분들에게 요구를 할 때도 업무를 플러스 해주는 게 아니라 그분이 하는 일이니까 잘해달라고 요구할 수도 있고. <사례K, 참여예산위원>

‘상설화’되지 않는 참여예산제도는 애초의 취지에도 맞지 않을 뿐 아니라 제도 운영의 실효성도 기대하기 어렵다고 이야기된다.

제대로 되려면 상시기구가 있어야 해요. 마을 공동체도 혁신담당관이 있잖아요? 주민참여 예산도 상시기구로 해서, 융합하고 통합해서 자치구에서 마을에서 그런 일들을 1년 내내 상시적으로 고민을 해야 하는 거지 예산을 따기 위해 잠깐 하는 거 밖에 없어요. 그러다보니 딱 봐도 엄청 우왕좌왕하는 게 많이 보여요. <사례O, 참여예산위원>

현재와 같은 상황에서 발생한 심각한 문제 중 하나는 ‘기록되지 않는 회의’가 많다는 것이다. 회의내용이 기록되고 관련 자료가 서울시 홈페이지에 공개된 분과도 있지만, 누가 회의록을 작성해야 하는지 거론된 바가 없는 상황에서 회의에 관한 기록이 전혀 없는 분과가 생기기도 하였다.

저희는 공무원들이 회의록을 아무도 안 한 거예요. 처음에 간사의 역할에 회의록을 하라는 게 없었거든. 공무원들이 기록을 하고 녹음을 하는 줄 알았더니 없더라구요. 근데 우리 위원들이 공무원에게 하라고 해야 하는지도 잘 모르는 상황인거죠. 구에서는 공무원에게 속 기록을 남기라고 했는데, 서울시에서 당연히 할 줄 알았는데 그런 게 없어서... <사례E, 참여예산위원>

이처럼 사업 ‘선정’ 일정을 중심으로 행정 주도적인 제도 운영이 이루어지면서 기본적으로 갖추어야 할 사항이 누락되거나 특정 기간에 집중적으로, 그것도 갑작스럽게 일정이 몰리는 상황을 많은 이들이 문제로 제기하였다. 참여예산위원들은 주민참여예산제도에 대해 대체로 긍정적으로 인식하고 있지만, 현재와 같은 방식의 스케줄을 소화하기 버거워하였다. 일부 신임위원들은 바로 이러한 문제 때문에 내년에 연

임하길 주저하고 있었다. 유의미한 경험의 축적이 차단되지 않도록 하기 위해서는 참여예산제도 운영이 안정적으로 지속될 수 있는 조치가 뒷받침되어야 한다.

(2) 참여주체의 위상 정립과 소통 체계 마련

주민참여예산제도의 운영에는 다양한 위치에 놓인 참여자들이 개입되어 있다. 참여예산위원회, 지원협의회, 서울시 행정은 현재 제도 운영에 있어 주요 주체이며, 참여예산위원회는 분과위원회, 운영위원회 등으로 구성과 역할이 구분된다. 하지만 이러한 구분은 처음부터 엄밀하게 주어지는 것은 아니다. 참여자들 간의 갈등과 토론, 협의와 합의를 통해 만들어가는 구성적 과정이다.

조사 참여자들이 제기한 문제의 하나는 지원협의회와 운영위원회의 역할 구분에 관한 것이다. 이는 일반위원보다는 임원으로서 운영위원회에 참여하는 위원들에게서 주로 제기되었다.

지원협의회가 간사 역할 하시면서 협의해주시는 분도 계시지만, 운영위원이랑 경계도 그렇고 좀 혼란스러운 것 같아요. 지원협의체는 뭐냐, 운영위원회는 뭐냐, 라는 이야기가 나왔어요. 지원협의체하고 운영위원회와의 관계가 대등한 건지, 상하관계인지에 대해 명확하게 구분이 안 가고 각자 상상력이 발휘돼서 오해가 커지는 부분도 있기 때문에 내년에 재정립을 할 필요가 있어요. <사례L, 참여예산위원>

서울시에서는 이러한 상황을 개선하기 위해 참여예산위원회와 지원협의회 간의 의사소통 향상이 필요하다고 보고 지원협의회 회의에 참관하는 위원의 수를 2012년 1명에서 2013년 8명으로 늘렸다. 하지만 이러한 개선 조치는 오히려 부정적 효과를 낳는 것으로 이야기된다. 지원협의회 구성원들은 지원협의회 고유의 역할이 흔들리거나 지원협의회가 “병풍”처럼 왜곡되는 지점을 심각하게 문제제기하였다.

지원협의회에서 작년만 하더라도 굉장한 토론들이 진행이 되었어요. 여러 쟁점들이 있었는데, 참여예산위원들이 참관하면서부터 “우리가 현장에서 이런 걸 겪었는데 개선해줬으면 좋겠습니다” 이 논의가 중심인 거예요. 제도 개선과 관련된 거, 조례 개정 혹은 제도의 심화와 관련된 것들이 논의가 되어야 하는데, 참여예산위원들이 있으니까 논의가 그렇게 집중

이 되더라고요. 〈사례R, 지원협의회〉

이분들이 참관을 오셔서 되고 안 되고 그런 게 아니라, 표결로 하자고 하시고, 여기는 표결로 하는 거 아니라고 해도, 작년에는 협의회가 많이 했고, 금년에는 예산과가 진행을 하다 보니 협의회가 병풍처럼 깔리는 거죠. 협의회 회의에 위원들이 오기 시작을 하면서 명패도 만들고 위원들과 예산과가 회의를 주도하더라고요. 자리도 의도적으로 예산과 직원들과 위원들이 마주보고 앉게 하고, 협의회 사람들을 양쪽으로 나눠서 앉게끔 하고 서울시는 위원들을 보고 보고를 하는 거죠. 〈사례S, 지원협의회〉

참여예산위원들의 지원협의회에 대한 이해 부족, 지원협의회를 ‘배경 처리’하는 서울시의 접근 등은 시급히 개선될 필요가 있다. 일부 조사 참여자들은 지원협회의 고유성과 전문성에 의미를 부여하면서 소통 방법의 문제를 제기하기도 하였다.

지원협의회는 지원만 하는 거지 공무원 같은 집행력은 없기 때문에 서울시와 시소의 양끝이에요. 서로 같은 방향에 있을 수 없는 상대방이에요. 이쪽은 서울시를 견제하는 것이고, 올곧은 방향으로 가도록, 서울시는 지원협의회가 한 것을 잘 경청하면서 또 나름대로 행정의 입장에서 의견을 내고요. 〈사례L, 참여예산위원〉

어떤 분은 도대체 지원협의회가 왜 참견하느냐 이런 분들도 있고, 저는 같이 해야 된다는 입장이에요. 협의회 이분들은 이 제도가 만들어지기 전부터 연구했던 사람들이기 때문에 전문가거든요. 〈사례B, 참여예산위원〉

운영위원회랑 지원협의회가 견제관계가 아니고, 필요한 조직이라고 생각하는데요. 지원협의회는 연구회 같은 전문가 집단인데, 소통하는 방식이 잘 정비가 안 되다 보니 이런 문제가 생긴 것 같아요. 〈사례E, 참여예산위원〉

여러 조직들이 연루되어 있는 제도에서 각각의 위상 정립과 소통 체계 마련은 어렵지만 반드시 이루어야 할 과제이다. 이것이 제대로 확립되지 못한 상태에서 기존의 관성대로 주민참여예산제도가 운영될 경우 여러 문제가 발생하게 된다.

서울시와 자치구의 관계 설정도 유사한 맥락에 놓여 있다. 현재 제기되는 대표적인 문제의 하나는 참여예산사업이 기존의 민원사업으로 인식된다는 점이다(조우영,

2013). 서울시의 주민참여예산제도는 바로 이러한 형국에 갇혀 있는 듯 보인다. 서울시의 주민참여예산제도 운영에 25개 자치구의 참여예산위원회와 행정의 결합되어 있다는 점은 이러한 상황을 심화시키는 것으로 이야기된다. 서울시의 참여예산도, 자치구의 참여예산도 왜곡되고 있음을 여러 조사 참여자들이 지적하였다.

작년에 서울시 주민참여위원으로 참여하셨던 분이 계셨는데, 그분은 우리 구가 돈이 없으니까 서울시 예산을 더 많이 따와야 된다고, 공무원분도 공공연히 그런 말씀을 하셨고요. ... 서울시가 주민참여예산제를 하면서 자치구에서 동원되는 방식으로 하다보니까 애를 움직이려면 가장 좋은 수단이 예산이라서, 그러다보니까 구 주민참여예산제가 왜곡돼 있어요. 구 공무원이 시 주민참여예산 일만 해요. ... 구 공무원이 승진하기도 했고. <사례E, 참여예산위원>

자치구 입장에서는 자기네 것도 하고 서울시 것도 하는데, 자치구 주민참여가 활성화되도록 서울시가 기능을 해야 하는데, 서울시가 돈을 나눠주는 역할을 하면서 자치구가 예산 확보를 하려는 경쟁을 하게 되면서 자치구 일정이 서울시 일정에 맞춰지게 되고, 자치구 담당공무원들이 불만이 많아지고. <사례S, 지원협의회>

구별 제안 사업을 구 참여예산위원회에서 사전 심의를 한다는 거, 저는 그게 계속 걸려요. 저는 서울시 참여예산위원회가 구별 참여예산위원회를 직렬화 하는 것에 반대를 했기 때문에 구 참여예산위원회는 서울시 참여예산위원회와 동등한 권한 행사, 참여예산위원회 조직인 거지, 이게 마치 하부조직이거나 지역회의처럼 바라봐서는 안 된다, 그런 생각이 있었는데 제도의 원활한 시행을 위해서는 어쨌든 지역참여예산을 활용하기 시작한 거죠. <사례R, 지원협의회>

전 세계적으로 서울시 정도의 규모에서 주민참여예산을 실시한 경험을 찾을 수 없다는 점에서 서울시 특성을 반영한 독특한 주민참여예산 모델 창출은 지속적인 과제이다. 이 과정에서 서울시와 25개 자치구 주민참여예산의 지속가능성과 발전 방향은 함께 고민되어야 한다(최승우·신태중, 2013). 자치구 참여예산위원과 서울시 참여예산위원을 겸하고 있는 <사례E>는 자치구의 고민이 주민들이 제안한 사업을 어떻게 민주적으로 만들어낼 것인가보다 어떻게 시 예산을 따올 것인가에 집중되어 있음을 심각하게 우려하였다. 그는 참여예산의 의의를 무엇으로 보는가, 참여예산



을 통해 이루고자 하는 것이 무엇인가에 대한 소통과 합의가 부재하다는 점을 지적하였다.

주민참여예산위원의 역할 그런 거에 대한 합의가 사실은 없는 거. 내가 이 사업을 심의를 해서 좋은 사업을 가려내는 게 목적이냐, 주민들이 제안한 사업들을 잘 경청하고 그런 것들 중에 필요한 걸 가려내서 사업이 좀 부족하더라도 보완해서 하도록 하는 게 맞는가 하는 것, 즉 주민참여예산 자체에 대한 합의가 없는 거죠. <사례E, 참여예산위원>

이처럼 자치구 차원에서 참여예산에 대한 논의가 어려워지고 참여예산의 취지가 왜곡되는 이유의 하나로는 서울시 예산학교 참여를 자치구 참여예산위원 위촉 조건으로 갈음해준 것이 제시되었다. 요컨대, 서울시가 자치구 자체적으로 예산학교를 개최하도록 독려하고 지원한 것이 아니라 오히려 자치구의 의무를 면제해주었다는 것이다.

예산학교는 모든 시민들에게 오픈인데, 서울시가 금년에 했던 게 자치구에 서울시 예산학교 교육을 들을 수 있게 했어요. 잘못된 게 그걸로 대체할 수 있게 한 거예요. 자치구에서 잘 할 수 있게 해야 되는데, 이걸 대체할 수 있게 하면서 자치구의 해야 한다는 의무감을 떨어버리게 한 거죠. 그리고 교육내용과 대상에 있어서 엉켜버린 거죠. <사례S, 지원협의회 구성원>

서울시는 「2013 서울시 주민참여예산 운영 계획」에서 예산학교 운영 방향의 하나로 “희망하는 자치구 참여예산위원회 예산학교와 통합 운영”을 제시한 바 있다(서울특별시, 2013a: 13). 하지만 이러한 방식은 자치구 참여예산제도의 자생적인 성장을 저해하거나 참여예산의 의미를 훼손하는, 의도하지 않은 결과를 가져올 수 있다. 광역자치단체인 서울시가 기초자치단체의 참여예산을 위해 어떤 역할을 하는 것이 적합한지 검토되어야 한다.⁴³⁾

43) 2013년 1월 열린 서울시 주민참여예산제 포럼에서 서울시 예산담당관은 “(참여예산제 사업) 예산 절감하면 사업비의 10%를 보상액으로 (자치구에) 드리려고 검토하고 있다”고 발언하였다. 이에 대해 관료들이 참여예산제의 취지를 잘못 이해하고 있다며, 이 제도가 관료들에게 ‘예산 나눠먹기’에 지나지 않음을 뜻한다는 비판이 제기되었다. 미디어오늘, “서울시 주민참여예산, 기대에 못 미친 이유는?..”, 2013. 1. 24일자.

(3) 거름 장치를 통한 조정과 보완

현재 참여예산으로 제안된 사업은 분과위원회의 심의를 거치는데, 이 과정에서 자치구와 서울시의 검토 의견이 참고된다. 자치구와 서울시 검토 의견에는 적합 여부와 적격 여부, 사업성 평가 의견이 포함된다. 사업성 평가는 ‘타당성, 시급성, 사업 효과, 수혜범위 등’을 고려하여 제시된다.

예를 들어 “나도 셰프(남성 생활요리 프로그램 운영)” 사업은 서울시 여성능력개발원에서 남성 생활요리 프로그램을 운영하여 가정에서의 가사 분담 지원, 싱글 남성의 자립 지원, 맞벌이 부부 등의 일 가정 양립 지원 등을 목적으로 제안되었다. 이 사업에 대해 서울시는 “현재 여성능력개발원에서 운영하고 있는 생활요리프로그램 참가인원에 최대 20%까지는 수강이 가능하므로 여성관련시설에 남성만을 위한 프로그램을 개설하기는 어려움”이라고 사업성을 평가하면서 “부적정” 의견을 제시하였다. 서울시 참여예산 분과위원회 심사 대상 사업 목록에는 제안된 사업이 법률이나 조례에 적합한지, 종합 검토 결과 내용이 무엇인지 적시된다. “나도 셰프(남성 생활요리 프로그램 운영)” 사업은 종합 검토 결과 부적정 의견이 제시되었지만, 다득표 순에 의해 최종 선정되었다.

표 V-3 참여예산 분과위원회 심사 대상 사업 목록 예시

분과	참여 구분	연번	사업명	사업 위치	조례 법령상 기준	위원회 심사 기준	종합 검토 결과
여성보육분과 총계			71개 사업				
여성보육	직접	13	보육교사 처우개선사업	서울시	적합	적격	부적정
여성보육	직접	78	손주 돌보미 지원	강남구	부적합	부적격	부적정
여성보육	직접	91	지역사회복지관에 부설기관으로 한 부모가정지원센터 설치	서울시	부적합	부적격	부적정
여성보육	직접	108	어린이 친구(親區) 종로! - 어린이 마을 아카데미 운영	종로구	적합	적격	적정
여성보육	직접	188	나도 셰프(남성 생활요리 프로그램 운영)	서울시	적합	적격	부적정
여성보육	직접	223	가정, 성폭력 피해여성 지원	강남구	적합	적격	적정
여성보육	직접	296	청소년 성소수자 지원을 위한 청소년	성북구	적합	적격	적정

V

분과	참여 구분	연번	사업명	사업 위치	조례 법령상 기준	위원회 심사 기준	종합 검토 결과
			무지개와 함께 지원센터 운영				
여성보육	직접	348	낙후된 여성복지시설을 보수해주세요	서초구	적합	적격	적정
여성보육	직접	354	다문화 가정을 위한 “우리아이 똑똑하게 키우기”	서초구	적합	적격	적정
여성보육	직접	357	다문화가정, 소년소녀가장 전통성년 레게회	광진구	적합	적격	부적정
여성보육	직접	371	학생들의 꿈·희망·진로설계프로젝트 청소년 진로탐색 프로그램 운영	은평구	적합	적격	일부 적정
여성보육	직접	372	미아방지용 명찰 혹은 스티커 붙여주 세요	서울시	적합	적격	부적정

자료: 서울시주민참여예산위원회(2013a).

“가족이 함께하는 힐링 숲체험 프로그램”은 ‘수락·불암산의 다양한 자연생태를 숲해설가의 숲해설 체험 프로그램 실시를 통해 어린이, 청소년들에게 체험 학습 및 충숙공 이상길 묘역 등 관내 문화유적지 소개 실시, 수락산 내 생태체험 교육장 실시’ 등을 위해 2억원이 소요되는 사업으로 제안되었다. 이에 대한 자치구와 서울시의 의견은 각각 ‘적정’, ‘부적정’으로 나뉘었다. 자치구에서는 자연을 접할 기회가 없는 청소년들의 정서 발전에 도움이 되고, 사업수혜대상이 넓으며, 수요가 증가한다는 점에서 ‘적정’하다는 의견을 제시하였다. 반면 서울시에서는 이미 운영 중인 프로그램들이 있고 이용가능한 장소가 있기 때문에 ‘부적정’하다는 의견을 제시하였다. 결국 이 사업은 참여예산위원들의 현장 확인 과정을 거쳐 주민참여예산 취지에 맞는 것으로 판단되었다. 다만 사업비가 과다 책정되어 있다고 평가되어 예산액이 2,200만원으로 줄어들었고, 참여예산한마당에서 최종 선정되었다.

표 V-4 제안사업에 대한 자치구 및 서울시 검토의견 예시

◆ 자치구 검토의견			◆ 서울시 검토의견	
법률·조례· 시지원기준	적합		적합	서울특별시 자연환경보전조례 제37조(자연환경보전 교육·홍보 등)
분과위 심사기준	적격		적격	
사업성평가의견 (타당성, 시급성, 사업효과, 수혜범위 등)			사업성평가의견 (타당성, 시급성, 사업효과, 수혜범위 등)	
- 자연을 접할 기회가 없는 청소년들의 정서발전에 도움되고, - 유아·청소년·성인 등 프로그램 참여 대상이 다양해 수혜대상이 넓고, - 주5일제 수업실시의 본격화에 따라 주말 교육프로그램 수요가 증가하고 있어 현시점에 타당			- 노원구를 포함한 각 자치구에서는 숲해설가에 의한 숲체험프로그램이 운영중(시비,구비)에 있으므로 숲체험프로그램 시 관내 문화유적지 소개 가능 - 생태체험교육장은 노원구 자연마당 조성사업(기간:2013~2014, 위치:중계4동 불암산 자연공원 내) 부지 내에 설치되는 생태학습관을 활용	
종합검토결과	적정		부적정	

자료: 서울시주민참여예산위원회(2013a).

표 V-5 제안사업에 대한 검토 결과 예시

분과	참여 구분	연번	사업명	사업 위치	조례 법령상 기준	위원회 심사 기준	종합 검토 결과
공원	지역	1479	가족이 함께 하는 힐링 숲체험 Program 운영	노원구	적합	조건부 적격	부적정

자료: 서울시주민참여예산위원회(2013a).

자치구와 서울시의 의견은 일반시민들이 알기 어려운 법령이나 행정기준 등에 한하여 제공될 경우 일종의 거름 장치 역할을 한다는 점에서 필요한 정보일 수 있다. 또한 국비매칭사업이나 일반예산사업과 유사한 사업 등에 관한 정보는 서울시가 보다 구체적으로 제시해야 한다는 의견이 제시되었다.

작년에 주민참여예산사업이 심사를 거쳐 올라왔지만 몇 가지 문제가 있었던 게 있었어요. 뭐냐면 국비매칭사업 같은 경우는 주민참여예산사업으로 할 수 없는 거예요. 그건 정부에



서 얼마를 줘야지 서울시에서 대응 예산을 편성하는 거예요. 그러니까 그런 것들은 주민참여예산위원회에 참여한 위원들이 알 수가 없죠, 전문적이니까. 또 보통 일반적으로 편성된 사업 예산, 똑같은 비슷한 유형의 사업을 주민참여예산사업으로 선정하는 것도 불합리하다는 거죠. <사례T, 서울시의회 의원>

시의회의 “본연의 임무” 또한 중요한 거름 장치로 이야기되었다. <사례L>은 참여예산으로 선정된 사업에 관해 시의회가 사업을 자르고 예산을 삭감했던 2012년 말의 사례⁴⁴⁾를 예로 들면서, 참여예산위원들의 사업 선정이 예산 집행으로 직결되는 것은 곤란하다는 입장을 표출하였다.⁴⁵⁾

시의회가 본연의 임무에 충실해서 거를 것은 걸러줬으면 하는 바람이 있어요. 참여예산이 투표로 해서 선정을 했다 하더라도 어느 견제 장치 없이 다 통과돼서 집행된다면 올곧은 모습일 것 같지는 않고, 우리 스스로도 우리가 올린 500억이 통과된 것을 무슨 자존심 사업처럼 거기에 목숨 걸기보다는 향후에 좀 더 발전하는 방안으로 밑거름이 되는 그런 것을 생각해야지, 이게 무슨 파워게임이 아니거든요. <사례L, 참여예산위원>

거름 장치는 참여예산위원들의 활동에 의해서도 마련된다. 현장 확인은 대표적 예이다. 현장 확인을 나간 참여예산위원들은 주어진 양식에 맞춰 결과보고서를 작성한다. 아래의 표는 “가족이 함께하는 힐링 숲체험 프로그램”에 대한 것이다. 자치구와 서울시의 의견은 위원들의 판단에 중요한 참고가 된다.⁴⁶⁾ 위원들은 현장에 직

44) 2012년 말 서울시의회 상임위원회에서는 서울시 주민참여예산위원회가 선정한 132개 사업 499억 원의 참여예산이 일부 사업의 예산 조정에 의해 300억원으로 삭감된 바 있다. 시의회는 중복되거나 구체성이 떨어지는 사업을 삭감한 것이라는 입장이었다. 이에 대해 주민참여예산위원회는 재심의 요구하였다. 당시 주민참여예산위원회 위원장은 “일반회계로 가능한 사업을 굳이 주민참여예산에 넣는 게 아닌가 위원들도 우려해서 서울시 실무 책임자들에게 질문하고 확인하는 과정을 모두 거쳤다”고 밝힌 바 있다. 경향신문, “40% 삭감된 주민참여예산사업 재심의 요구”, 2012. 11. 30일자; 연합뉴스, “서울시 주민참여예산 1년 ...” “의회와 관계정립 관건”, 2013. 1. 23일자 등. 이에 대해 서울시의회는 상임위원회 예비심사 결과가 마치 최종적인 의결 결과인 것처럼 언론에 보도되었다는 점을 지적하였고, 주민참여예산제의 취지와 방향이 훼손되어서는 안 된다고 판단하여 4대 심의 원칙을 마련, 주민참여예산을 검토하였다. 4대 원칙은 ①국비매칭 사업 조정, ②사업규모대비 과다편성사업 조정, ③실효성 담보 어려운 사업 조정, ④중복성 사업 조정 등이다(김선갑, 2013).

45) <사례L>은 참여예산사업을 위원들의 투표만으로 결정하는 것에도 문제의식을 갖고 있다.

46) <사례P>는 서울시나 자치구에서 검토의견을 제시하는 것이 현재 상황에서는 불가피하고 그것의 영향이 크다고 인식하고 있다. “우리는 그것을 찾아가면서 계속 읽어가면서, 사실은 그렇게 하다보니까 서울시에서 검토해 놓은 의견이 굉장히 작용을 할 수 밖에 없죠. 왜냐면 전체 예산을 보는 사람들이 했으니깐 그게 법적으로 가능한지, 사업이 효과가 있겠는지, 이런 것을 체크하는 게 있

접 나가본 경험을 토대로 해당 사업의 의미뿐 아니라 지역사회의 수요, 적정한 사업비 등을 고려하여 판단하고 결과보고서를 작성한다.

표 V-6 현장 확인 결과보고서 예시

현장조사 의견	(사업효과성, 사업수혜범위, 반대민원 발생가능성, 사업규모 적정성, 사업비 적정성 등에 대한 현장조사 의견을 자유롭게 기재)
1. 사업효과성	제안자가 숲속 여행프로그램이 접수 개시 후 2일 만에 1년 프로그램이 마감하여 더 많은 횟수의 프로그램을 운영하여 달라는 취지이나 구청에서는 더 다양한 프로그램을 시행하기 위해서 사업비 2억을 제시했으나 현재 매일 1번 20명 운영하는 프로그램비로 1년 인건비 1100만원을 쓰는 봐 주민참여 예산으로 2200만원을 지급하여 생태 해설가 2명을 더 고용하여 매일 3번 운영해 60명이 혜택을 볼 수 있도록 하면 제안자의 의견을 수용할 수 있을 것으로 판단되며 적은 비용으로 여러 어린이에게 혜택을 주므로서 주민 참여예산 취지에 맞다 판단됨
2. 사업수혜범위	기존 하루 20명 혜택에서 하루 60명의 어린이가 생태 프로그램 혜택을 보며 강사를 더 고용해서 일자리 창출에도 기여됨
3. 반대민원 발생가능성	없음
4. 사업규모 적정성	제안자의 취지와 다르게 구청에서 사업비 과다하게 제시했으나 2014년 말 동북권 생태 학습장이 완공될 때 까지 한시적으로 내년 한해만 2200만원을 지원해 준다면 주민의 동북권 생태학습 지원을 타구와 불평등 격차를 줄일 수 있어 타당함
5. 사업비 적정성	과다 책정됨. 2200만원이 적당함
6. 현장조사 의견	천애의 자연환경을 갖추고 있어 생태 학습장으로 다양하게 활용가능

자료: 서울시주민참여예산위원회(2013b).

여기서 빠져 있는 중요한 거름 장치가 바로 성 인지 관점이다. 자치구와 서울시의 사업성 평가 의견에는 ‘타당성, 시급성, 사업효과, 수혜범위 등’을 고려한다고 되어 있으며, 참여예산위원의 현장 조사 의견은 위 표에 제시한 바와 같이 사업효과성, 사업수혜범위, 반대민원 발생가능성, 사업규모 적정성, 사업비 적정성 등을 고려하도록 되어 있다. <사례S>는 사업이 선정되기 전에 성별영향분석평가가 진행되는 것

라고요. 시에서 법적으로 성과가 없겠다, 이거는 뭐 지자체 계획 중복되는 부분이 있다 그러면 안 되는 거니깐. 이걸 참고해서 하라고 내놓는 거죠. 우리가 그걸 개별적으로 파악할 수 없잖아요. 하루 저녁에 서른 개씩 하는데”.

이 필요하다고 제안하였으며, <사례P>는 성별영향분석평가 사업을 성 인지예산 대상으로 하듯이, 주민참여예산사업 일부를 성 인지예산 대상으로 삼는 것이 필요하다고 제안하였다.

3) 시민 역량 강화 지원

(1) 사업 의제 발굴 기반 제공

참여예산 사업은 시민의 눈으로 마을 구석구석의 필요와 요구가 파악된다는 점에서 행정의 사업 접근과는 다른 차원으로 진행될 수 있다. 예컨대, ‘층계’ 개선과 관련된 사업은 모든 자치구에서 제안된다. “어디가나 층계는 다 있고, 대동소이”하기 때문이다(사례K). 때문에 해당 분과는 다수의 유사한 사업을 심의하게 된다. 하지만 동일한 층계 개선도 어떤 관점에서 하는가에 따라 다른 결과를 가져올 수 있다.

저희가 현장 실사를 나갔어요. 계단에 대한 건데, 구에서 공무원이 나오잖아요. 몇 사람이 오셔서 안내를 해주세요. 그리고 이렇게 이렇게 할 겁니다, 라고 공무원이 이야기 하시니까, (다른 위원이) “왜 그렇게 하세요? 어른이 올라가려면 이렇게(직선으로) 올라가지 말고, 지그재그로 해서 자연스럽게 올라가고, 나머지 공간에다는 나무나 뭘 심으면 얼마나 예쁜 대요” 하면서 잘 말씀해주셨어요. 그랬더니 그 과에 전문으로 있던 공무원이 예산위원의 말을 듣고 그런 방법을 생각도 못했다고 하면서, 계단은 무조건 이렇게(직선으로) 올라가는 것만 생각했다고 하는 거예요. 그래서 어르신들이 올라가실 때 붙잡을 수 있는 펜스 하나만 놓으면 된다고 했던 거라고. <사례K, 참여예산위원>

또한 CCTV나 경로당, 놀이터 등 매년 반복적으로 제안되는 사업들이 다른 내용의 사업을 가로막는 효과를 낼 수 있기 때문에 이러한 사업은 참여예산으로 하는 것이 적절하지 않다는 의견도 제기되었다.

사업들이 보면 CCTV나 경로당, 놀이터 대부분이거든요. 이렇게 많은 것 같으면 올해 참여예산에 많은 건수들이 올라왔다, 그럼 내년에 정책적으로 검토를 해서 너무 많이 올라온 것들은 올해도 CCTV, 내년에도 CCTV 이렇게 할 것이 아니라 그것을 서울시나 정부에서 중점 과제로 밀어서 처리한다면 내년에는 다른 과의 안건이 올라올 수도 있잖아요. <사례N,

참여예산위원>

시민이 사업 의제를 발굴하고 그러한 사업이 참여예산으로 이어지기 위해서는 ‘상시적’인 통로가 필요하다고 이야기되었다. 앞서 설문조사 분석결과에서 나타난 바와 같이, 조사 응답자들이 참여예산위원 모집을 알게 된 경로로는 구청이나 시청 홈페이지가 가장 많이 꼽혔다. 온라인을 통한 제도 홍보는 더욱 확대되어야 하며 SNS 등 다양한 매체를 통해 이루어져야 한다. 하지만 자치구나 서울시 홈페이지에 한 번도 들어가지 않거나 자주 들어가지 않는 시민들도 많으며, SNS 등의 매체에 대한 접근은 연령에 따라, 활용도에 따라 다를 수 있다. 또한 참여예산위원 신청이나 제안사업 신청을 별도의 기간을 정하여 하는 것이 적절하지 않다는 의견도 제시되었다. 현재 서울시 제도의 사업 신청 기간은 약 3주 정도이다.⁴⁷⁾

홈페이지에 한 번도 안 들어가 본 사람이 더 많을 것이라 생각해요. 그 외의 홍보방법이 뭔가 생각해보면, 한 달 동안 지역에 저도 모르는 사이에 올려놨다 해서 갔는데, 올해는 은평구를 지나가면서 플랜카드가 붙어있는 거예요. 이런 것들이 일상적으로 돼서 1년에 한 번씩 하는 것이 아니고, 일단 그런 것들이 상시적이어야 한다고 서울시에도 얘기했거든요. 이런 것들은 주기적으로 모으도록, 안 그러면 내가 기회가 되어도 잊어버릴 수도 있고 그렇거든요. <사례A, 참여예산위원>

이는 참여예산 업무를 상시적으로 전담하는 조직이나 인력이 뒷받침될 경우 충분히 실현 가능할 것이며, 현재의 구조에서도 시도 자체가 그렇게 어려워보이지는 않는다. 물론 지속적인 관리가 뒷받침되어야 할 것이다.

사업 의제를 발굴하고 제안함으로써 시민 역량이 강화되기 위해 시민사회단체의 역할이 강조되기도 하였다. 지원협의회 구성원인 <사례R>은 지금처럼 구 참여예산 위원회와 구청이 주민제안사업을 주도하는 상황이 시급히 개선되어야 하며, 이를 위해서도 시민사회단체가 적극적으로 개입해야 한다고 주장하였다.

47) 독일 리히텐베르크의 경우는 4월부터 7월까지 인터넷, 구역회의 참여, 우편 등을 통해 사업을 제안할 수 있으며, 제안된 사업들에 대해서는 댓글달기, 토론 등의 과정을 거친 후 주민투표를 통해 우선순위를 결정한다(폴뿌리자치연구소 이음, 2011).

서울지역의 시민사회단체들이 움직여야 해요. 풀뿌리단체 이런 데서 지역의제 또는 광역의제를 개발하고 이것들을 지역에 돌면서 주민들에게 사업 제안을 계속 해야 돼요. 주민들을 조직해서 주민들로 하여금 이런 사업들을 주민들이 제안을 하게끔, ... 한참 공모를 받을 때, '찾아가는 설명회'를 하자고 제안을 했어요. 그 지역의 주민들을 대상으로 해서, 제안서 쓰는 방법에 대해서도 하고, 그렇게 다닐 때 서울지역 시민사회단체들이 브로셔나 이런 거 가지고 와서 단체 홍보도 좀 하고 단체의 의제나 제안 사업들을 어필을 하고 참여예산제도 하면서 서울시가 좀 시끄러워졌다는 얘기가 들렸으면 좋겠어요. <사례R, 지원협의회 구성원>

(2) 시민 참여 가능성 확대

서울시 주민참여예산위원 구성 방법은 형평성을 기하기 위해 노력했다는 점에서 긍정적으로 평가되며, 서울시 스스로 이에 대한 자부심을 상당히 강하게 표출한다. 예산학교 동영상이나 서울시에서 나온 자료들을 통해서도 이러한 자부심은 생생하게 전달된다. 특히 '서울시 운영 조례'는 위원 구성이나 제도 운영 등에 있어서 시민 참여의 범위를 확대하고 형평성이 고려될 수 있는 가능성을 넓혔다. 이러한 점은 유의미하게 평가되어야 한다.

하지만 참여예산위원으로 참여하는 것이 개인의 '신청'에 기초한다는 점에서 제한적이라고 평가된다. <사례Q>는 다양한 계층의, 다양한 위치의 시민 참여를 확대하려면 참여예산위원 구성 방식에서부터 변화가 필요하다고 이야기한다.

공모제를 하면 아무래도 시간 여유가 있는 연령이나 직업군이 많이 들어올 수밖에 없거든요. 그래서 결국에는 원칙적으로 추천제를 해서 서울시민 전체를 대상으로 추천을 해가지고 본인의 의사를 확인해 들어가는 방식으로 하는 게, 무작위로 하는 게, 그게 원래 추천제의 취지와 맞거든요, 그렇게 하면 지금 나타나는 약간의 편중 현상 같은 것들, 연령이나 직업이나, 또 위원회 회의를 하다보면, 경험을 하다보면, 행정이나 이런 경험이 있는, 그리고 정보가 많은 분들의 목소리가 클 수가 있는데, 추천제를 하면 이런 걸 좀 막을 수 있죠. 그게 제가 보기에는 크게 제도를 손봐야 하는 부분이죠. <사례Q, 지원협의회 구성원>

시민 참여를 확대하기 위해 전제되어야 할 것은 시민들이 참여할 수 있는 통로와 방법에 대한 정보를 갖고 있어야 한다는 점이다. 참여예산위원들은 주민참여예산제도를 주민들이 얼마나 알고 있을지에 대해 우려를 표하였고, 먼저 알리는 것부터

시작되어야 한다고 주장하였다.

저희는 마을넷 단위로 설문조사도 하고 1500명 설문조사를 한 것으로 토론회도 했는데, 설문조사를 할 때 주민참여예산제도를 몰랐다고 하는 게 무지 많은 거죠. 제도가 있는 것도 모르고 용어도 너무 어렵고, 그리고 먹고살기 너무 바쁘고 그런 거죠. 그래도 설문자체로 이 사람들은 들어보게 되는 거니까, 중요한 건 이런 것이 있다는 거 홍보! 사업도 그렇지만 위원이 되어보는 기회를 가져보는 거, 이런 것들이 조금씩 조금씩 되면서 바뀌지 않을까 싶어요. <사례J, 참여예산위원>

조사에 응한 참여예산위원들은 자치구의 주민참여예산제도가 활성화되어야 한다는 의견을 제시하였고, 서울시 주민참여예산제도에 대한 시민 참여를 확대하기 위해서도 제도에 대한 홍보나 의견 반영은 자치구에서, 마을 단위에서 활발해져야 한다고 이야기한다. 또한 참여예산위원들은 위원들 간에, 혹은 위원이 아니더라도 서로 다른 지역에 속한 시민들 간에 지역에서의 경험을 공유할 수 있는 장이 필요하다고 여기고 있다.

사실은 서울시까지 가려면 자치구에서의 주민참여예산제도가 활성화되는 거에 관심을 더 기울여야 되는 거 아닌지... 그러면 각 구에서 모세혈관처럼 분위기가 일어나서 그 중에서 일부 서울시로 갈 조건이 될 텐데, 아직은 주민참여예산을 주민들이 얼마나 알까를 조사해보면 거의 모를 거예요. <사례O, 참여예산위원>

주민참여예산위원회에서 다른 지역에 여러 사람의 이야기를 들을 수 있는 시간을 주고, 아니면 그 지역에 사는 사람의 이야기를 들을 수 있는, 꼭 예산위원이 아니더라도, 예산위원에 속한 다른 사람을 소그룹으로 붙여줘도 좋고, 조금 더 다양한 사람의 이야기를 들으면 좋지 않을까 생각을 해요. 내가 시간이 좀 더 있다면 더 많은 곳을 다녀볼 수 있지 않을까, 생각이 들더라고요. ... 그렇게는 못해도, 내가 못가더라도 간접적으로라도 다른 부분의 이야기를 듣고, 다양하고 많은 사람들의 이야기를 듣고 정리를 해서 소모임을 또 하고, 분과별로 회의를 또 하고 조금 더 다양한 의견을 반영할 수 있지 않을까, 지역별로 소모임을 하는 거죠. <사례K, 참여예산위원>

주민참여예산제도를 둘러싼 주요 쟁점의 하나는 참여시민에 대한 적절한 보상이

V

필요한가, 필요하다면 그 내용은 어떠해야 하는가에 관한 것이다. 현재 서울시 참여예산위원회는 회의 참석에 대해 1회 8,000원의 수당을 지급받는다. 이에 대해 참여예산위원들은 “8,000원 주려면 안 주는 게 낫다”고 일갈한다. 적절한 보상도 아니고 자원봉사로 인정받지도 못하는, 애매한 상황을 낳는다는 것이다. 현재의 수당은 오히려 참여예산위원의 자부심을 훼손하는 것으로 이야기된다.

사례K: 8천원 주려면 안주는 게 낫다! 주려면 제대로 쳐서 주든지!

사례H: 실비도 안 되는 거죠.

사례K: 안 주는 게 “완전 봉사야”라고 할 수 있죠. 8천원 받았다면? 라고 하면, 참나... 내가 지금 뭘 하고 있는 거야, 이런 생각도 들고 나를 참 한심하게 보는 것도 있을 거 같은 거죠. 얼마나 할 일이 없으면 8천원 받으려고 저러고 다니나? 나를 이렇게 보는 거 같죠.

제가 그냥 정말 서울시 공무원을 하지, 월급 받고 공무원을 하지. 주민참여에 대한 공무원이 돼서 월급을 받고 하지... 8천원이라는 금전적인 부분을 생각하고 간 건 아니지만, 너무 많은 시간과 노동과... 스트레스가 너무 많아요. <사례G, 참여예산위원>

많은 시간을 압축적으로 요구하는 현재와 같은 구조에서 어떤 경제적 보상도 제공하지 않을 경우 ‘참여’는 무보수 노동이 가능한 이들에게만 선택될 수 있다는 우려도 제기된다. 이러한 맥락에서 최저임금에 준하는 시급이 제공되어야 한다고 이야기된다.

최저임금에 준하는 시급은 줘야 된다... 지금 회의 건당 8천원이지만, 시간당으로 계산해서 시급을 줘야 한다고 생각해요. 그것도 노동이기 때문에. ... 왜냐하면 무보수로 하는 순간, 무보수가 가능한 사람만 들어올 수 있기 때문에. 저는 이것이 경제적인 목적 때문에 참여예산에 참여하는 일이 생긴다 하더라도, 그 정도의 생계가 유지될 수 있는, 그 정도의 유인은 있어야 한다... <사례R, 지원협의회 구성원>

주민참여 활동에 대한 보상 지급 문제는 비단 주민참여예산제뿐 아니라 마을공동체 활동 등 다른 분야에서도 논쟁점이다. 많은 시간을 들여야 하는 일에 아무런 보

상이 제공되지 않을 경우 소득 활동에 상당한 시간을 투여할 수밖에 없는 계층은 참여하기가 어려워진다. 때문에 참여의 의의를 강조하며 보상 문제에 대한 논의를 꺼리는 것은 의도와 달리 특정 계층에게 진입 장벽으로 작용할 위험이 크다. 또한 보상 지급은 사회적 인정과 관련되므로 참여하는 이들의 자긍심과도 관련된다. 반드시 현금성 지원과 동일시되지 않으면서 활동에 대한 사회적 승인이 가능한 보상 체계를 모색할 필요가 있어 보인다.

(3) 참여 경험의 순환을 통한 역량 축적

제도 2년차 시행을 거치며 서울시 주민참여예산제도 운영에서 제기된 또 하나의 쟁점은 2년 연속 참여예산위원으로 활동한 연임위원들의 경험과 역량을 어떻게 공유하고 확장시킬 것인가이다. 일부이기는 하지만, 참여예산위원들 사이에서는 연임 위원들의 지속적인 참여를 보장해야 한다는 요구가 있다. 조사 참여자들은 연임한 위원들이 임기를 늘려달라거나 자문 혹은 고문기구 등을 구성하는 방식으로 이후에도 직접적인 제도 참여를 보장해달라고 서울시에 요구하는 것⁴⁸⁾에 대해 비판적인 시각으로 바라보았다.

저희가 주민참여예산(위원)으로 활동한 이후에 무엇을 할 것이냐, 구성된 인프라를 가지고 별도의 단위를 만들어서 그것을 활용하는 얘기가 나왔지만, 저는 그것은 아니라고 생각해요. 왜냐하면 또 다른 권력이 될 수 있거든요, 이것은 개인이 지역에 가서 활동하면 돼요. 예산위원으로 활동해보니까 이런 것들을 내가 직접 할 수 있더라, 당신들도 해봐라, ... 그것을 왜 서울시의 또 다른 기구로, 고문기구, 자문기구로 만들어서 하려고 하는지 모르겠어요. <사례D, 참여예산위원>

(임기를 마친 사람들의 활동은) 다양한 형태가 있을 수 있겠죠. 전 다 좋다고 생각해요. 자기가 참여의 경험을 통해서 뭔가를 하고 싶어지는 게 참여 제도의 중요한 의의이기 때문에 뭐든 해도 좋죠. 다만 참여예산위원은 임기가 2년으로 제한되어 있으니, 이거보다는 예산과

48) 이러한 요구는 11월 4일 열린 총회에서도 제기되었다. 당시 총회에서는 서울시장에 참석하여 참여 예산위원들의 노고에 감사를 표하고 건의사항을 경청하는 시간이 있었다. 참여예산위원들은 회의 공간의 문제나 참여예산한마당 개선 등 여러 의견을 제시하였는데, 연임위원들이 이후에도 활동할 수 있는 방법을 모색해달라는 건의도 있었다.

관련된 NGO 활동이나 구의 참여예산 활동을 하는 게 맞겠죠. ... 참여예산제 자체는 좀 더 많은 사람들이 경험을 하는 게 중요하다고 봐요. 전문성보다는 시민으로서의 시각, 상식, 이런 걸로 접근하는 게 맞는데, 오래 하다보면 준전문가처럼 될 수 있어요. 참여예산제의 취지가 훼손될 수 있지요. <사례Q, 지원협의회 구성원>

이러한 의견은 시민적 경험의 축적과 역량 강화가 제도화된 영역에 머물러서는 안 된다는 점, 예산에 대한 참여가 또 다른 권력을 만들거나 독점적 성격을 가져서는 안 된다는 점을 의미한다. 자치구 참여예산제도의 활성화는 이러한 문제 해결의 한 가지 방법이자 결과가 될 수 있다.

참여예산위원들은 직접 참여 경험이 갖는 효과를 높이 평가하였다. 하지만 참여를 통한 자치와 토론의 토양이 미약한 상황을 고려하여 적절한 교육과 연결되어야 할 필요성을 강조하기도 하였다.

주민들도 자기가 사는 동네나 서울에 대해 생각을 갖고 참여를 한다면, 내 집은 아니지만, 내가 사는 공간, 마을, 서울에 대해 애착을 느끼게 되지 않을까 해요. 젊은 사람들, 학생들이 그런 경험을 해본다면, 그들이 성인이 되었을 때 의식이 좀 더 바르게 되지 않을까 생각해요. 그래서 학생들이나 젊은 층의 참여를 훨씬 더 권유를 해야 할 것 같고, 그런 의견을 듣는 것도 좋은 방향으로 갈 수 있는 계기가 될 거 같아요. <사례K, 참여예산위원>

우리사회가 아직 참여나 자기 자발적인 자치하는 훈련이 안 되어 있기 때문에, 우리가 동그라미만 찍었지, 토론회 수업은 얼마큼 했겠어요? 우리사회는 그런 문화가 아니었기에, 그런데 굉장히 성숙된 제도를 도입하다보니 이게 어긋난 거죠. 아직 우리 사회는 토론이나 이런 거에서 민주적으로 자신의 생각을 말한다는 게, 그래서 이게 교육하고 연결되어야 한다는 거죠. <사례O, 참여예산위원>

참여의 권한과 책임에 대한 인식 부족, 토론 생략 등은 참여예산의 제도화를 통한 기회의 확장과 권한 부여를 왜곡되게 만들기도 한다. 이러한 맥락에서 볼 때 참여의 유의미성은 참여한다는 사실 그 자체만으로 확보되기 어렵다. ‘어떤 참여’를 할 것인지에 대한 논의와 경험을 통한 학습이 동반되어야 한다.

참여하는 것은 그냥 몸이 가는 것만은 아니라고 생각해요. 권한이 분배되어야 하는데, 권한 분배의 전제 조건이 저는, 자기가 하는 일에 대한 이해가 있어야 된다고 생각해요. 각각의 주민들이 참여라는 게 도대체 뭔지, 자기가 가지고 있는 권리와 의무가 뭔지에 대해서는 주어지는 것이 아니라 경험을 통해서 축적된 게 있어야 된다고 생각해요. 이런 게 일종의 ‘시민적 경험’이라고 생각하는데, 이제까지 서울시민들은 이런 경험이 한 번도 없었잖아요. ... 어느 순간 갑자기 참여하세요, 그러니깐 굉장히 왜곡된 참여방식들, 과도한 권한 요구가 나타나는 거죠. <사례R, 지원협의회 구성원>

시민 역량의 축적을 위해서는 공무원의 변화 또한 필요하다고 지적된다. 이 과정에서 시민사회단체의 역할이 중요하게 부각된다. 행정의 방식이 변화하지 않으면, 시민사회단체가 목소리를 내지 않으면, 참여예산제도의 의미나 효과는 상당히 제한적인 영역에 머물 위험이 크다.

사업성, 행사성으로 하지 말고, 국민들의 의식을 바꾸려면 교육도 많이 하고 참여할 기회를 많이 줘야 하는데, 구에서는 통반장을 활용을 많이 하죠. 일이 잘 되길 원하는 게 아니라 일이 빨리 진행돼서 해치우길 원하는 거예요. 성과성이죠, 과정이 아니라. ... 그런데 담당 하시는 공무원분들도 배워서 하려니까 어려운 거죠. 여태껏 해오던 게 아니니까. 그럼에도 불구하고 포기하지 않고 끝까지 뿌리를 내릴 수 있도록 독려가 필요한 거죠. 시민단체의 역할이 그래서 커지는 거죠. 공무원들이 알아서 탁탁 해주지 않는다는 거죠. 그래서 밑에서부터 일어나서 들어가야 되는 거 같아요. <사례J, 참여예산위원>

참여예산을 통한 역량 축적은 제도 운영에 직접 참여하는 이들뿐 아니라 제도 안에 참여 당사자로 들어와 있지 않은 시민들을 포괄하여 고민되어야 한다. 특히 참여예산사업을 제안했지만 선정되지 않은 시민들은 이미 참여예산에 대해 알고 있고 직접 실천으로 옮겼다는 점에서 참여의 경험을 가진 이들이다. 이들의 지속적 관심을 이끌어내기 위한 방법은 작은 실천에서 시작될 수 있다. <사례D>는 사업제안자에게 선정 결과를 알려주는, 아주 쉬운 방법을 제안하였다.

피드백이라는 것 자체가, 단순하지만 문자를 통해서 당신이 어떤 분과에 이 사업이 선정됐다는 것을 알려줘야 하고, 탈락이 되었으면 이러해서 탈락은 했지만 지속적인 관심을 부탁한다, 이런 문자라도 보내줘야만 내가 제안한 사업이 최소한 심의는 됐었지만 이게 탈락했

구나, 내년에는 다른 사업이라도, 이런 식으로 관심을 유발할 수 있는데, 이것조차도 안 한 다니까요. <사례D, 참여예산위원>

수행되어야 할 절차로서만이 아니라 시민의 실천에 의미를 부여하고 시민 스스로 의미를 확장시켜낼 수 있도록 지원하는 장치들이 보완될 필요가 있다.

4) 민주적 논의와 결정의 체계화

(1) 가이드라인의 제시 → 전달 → 적용

서울시 주민참여예산위원들을 대상으로 실시한 설문조사 결과, 참여예산위원들이 예산학교에서 보완되거나 추가되기 원하는 내용은 사업 선정과 관련된 프로그램이었다(IV 장 참조). FGI 조사 참여자들 역시 사업 선정에 관한 가이드라인이나 심의 기준이 제공되어야 한다는 데 한목소리를 냈다.

그런데 2013년 예산학교 프로그램에는 사업 평가 기준에 관한 내용이 포함되어 있다. 심사항목으로 사업의 필요성 및 시급성, 사업목적 실현 가능성, 주민 수혜 범위, 주민의 숙원사업 여부, 지역 간 균형 및 입지 타당성, 사업의 파급 효과, 시정·구정 사업과의 연계성, 특정단체 지원요구·프로그램 사업 여부, 특정인의 이익사업 여부, 사업 추진시 민원 발생 가능성, 다른 사업과의 연계성, 국비 매칭 사업 여부, 기 시행사업과의 중복성 여부, 사업규모 및 사업비의 적정성 등이 제시되었으며, 각 항목별 착안사항까지 자료로 제공되었다. 실제 강의 동영상상을 보면, 지역적 형평성을 강조하면서 계층 및 성별 간 형평성도 함께 언급되었다.

심사항목이 너무 많거나 그 내용이 적절한지 여부는 별도로 평가되어야 할 부분이다. 하지만 기준이 제시되었음에도 조사 참여자들이 기준의 필요성을 강조했다라는 점은 주목을 요한다.

표 V-7 사업 우선순위 평가 기준: 예산학교

심사항목	착안사항
사업의 필요성 및 시급성	•주민 입장에서 반드시 필요한 사업인지 또는 주민생활에 시급을 요하는 사업인지 여부
사업목적 실현 가능성	•예산을 투입해서 사업목적 달성이 가능한지 여부
주민 수혜 범위	•수혜 범위가 특정계층 또는 특정지역에 한정하는지 여부
주민의 숙원사업 여부	•주민이 꼭 바라는 사업인지, 예산 부족으로 사업 우선순위에서 미루어왔던 사업인지 등
지역 간 균형 및 입지 타당성	•지역적 형평성에 맞는 사업인지, 그 지역에 합당한 사업인지
사업의 파급 효과	•보편타당한 사업으로 다른 지역으로 횡단전개가 가능한 사업인지
시정·구청 사업과의 연계성	•시정 방향과 배치되는 사업은 아닌지
특정단체 지원 요구·프로그램 사업, 특정인의 이익사업 여부	•특정단체의 이익을 대변하는 사업은 아닌지 •영리목적으로 제안되는 사업은 아닌지
사업 추진시 민원 발생 가능성	•사업 추진시 집단 민원으로 추진이 불투명한 사업은 아닌지
다른 사업과의 연계성	•다른 곳에서 구상되고 추진계획 중인 사업은 아닌지
국비 매칭 사업 여부	•국고보조사업으로 국비가 확보되지 않은 사업은 아닌지
기 시행사업과의 중복성 여부	•서울시·자치구의 기 추진사업과 중복성은 없는지
사업규모 및 사업비의 적정성	•동종 공공시설과 비교해볼 때 사업규모는 적절한지 •총비용 및 단위당 단가 비교 등에서 사업비는 적절한지

자료: 2013년 예산학교 3일차 강의 ppt 자료, 47쪽.



위와 같은 기준이 예산학교에서 다루어졌음에도 조사 참여자들이 가이드라인이나 심의 기준이 필요하다고 언급한 것은 실제 분과위원회 심의 과정에서 이러한 기준이 그다지 고려되지 않았던 경험 때문인 것으로 보인다. 요컨대, 기준이 제시되었어도 제대로 ‘전달’되지 않았거나 실제 심의 과정에서 ‘적용’한 경험이 부족한 것이다.

보건복지분과는 (제안사업) 건수가 252건이에요. 가장 많아요. 한 사업의 기획이 크면 나머지 사업이 여러 개가 떨어진다는 것을 알게 되기 때문에 자그마한 사업을 여러 개를 올리고 싶어 해요. 〈사례M, 참여예산위원〉

사업이 옳고 그른 것을 따지는 게 아니라 될 만한 규모의 사업만 우선 선정하고, 큰 사업은 무조건 제껴버리는 거죠. 그 사업이 좋든, 진정성이 있건 말건 뒤로 빠지는 거죠. 이런 것들을 보완해야 하는 거죠. <사례L, 참여예산위원회>

분과별 실링 범위 내에서 사업을 선정한 후 총회에 상정되기 때문에 각 분과에서는 가능한 많은 수의 사업을 올리려 한다. 이 과정에서 예산학교에서 다루어진 내용은 주요 고려 대상이 되기 어렵다.

2012년의 경우 운영위원회에서 사업 검토 기준의 기본을 ‘실효성’, ‘효과성’, ‘공감대 형성’으로 삼고, 이를 바탕으로 <표 V-8>과 같이 분과위원회 사업 심의 기준이 제시된 바 있다.

표 V-8 2012년 서울시 주민참여예산위원회 분과별 사업 심의 기준

분과명	내용	
경제산업	•시민 제안 사업 •사업의 경제성 및 효율성	•예산의 적절성 •지역성 탈피 여부
환경공원	•구청사업 가능성 여부	•사업의 진정성
문화체육	•사업의 타당성 •지역사업 가능 여부	•자치구 중복 여부 •예산 낭비 여부
여성보육	•예산의 실효성 •인권 훼손 여부	•사업의 실현가능성
보건복지	•전체 거수 표결	
건설교통	•사업 효과성 •예산 낭비 가능성	•부실공사 여부 •사업 활용 방안
도시주택	•사업 타당성	•타 지역과의 형평성

자료: 2013년 예산학교 3일차 강의 ppt 자료, 50쪽.

본 조사에서는 조사 참여자들에게 위 표를 직접 보여주고 이와 유사한 형태의 심의 기준이 2013년 분과위원회에 제시된 바가 있는지, 분과위원회에서 심의 기준과 관련하여 논의된 바가 있는지를 질문하였는데, 심지어 연임위원들의 경우에도 위와 같은 내용을 보거나 논의한 적이 없다고 이야기하였다. 기준 마련도 중요하지만, 마련된 기준의 전달과 실제 적용 또한 시급한 과제로 보인다.

이러한 상황에서 올해 도입된 현장 조사는 효과적인 대안으로 평가될 수 있다. 자치구나 서울시가 심사 대상 사업에 대해 의견을 제시한 적정 여부는 현장 조사를 거치며 뒤바뀌기도 하였다. 현장 확인은 분명 유의미한 장치이다. 그런데 이것 역시 어떤 준비를 통해 어떻게 실행되는가에 보다 관심을 기울여야 한다.

(현장 조사에 참여한 사람들의) 주관적인 판단이 너무 크게 작용했다는 거예요. 그것의 객관성을 무엇으로 담보할 것이냐에 대해서 분과에서 토의나 논의조차 할 수 있는 시간이 없었고, 주관적으로 판단한 사업 선정의 우선순위에 힘을 발휘하게 되는 과정들. 현장 조사가 치밀하게 잘 되어 있어야만 하는데, 형식적인 가이드라인이든, 무엇을 보고 와야 하는지, 사업상의 타당성이라든지 가이드라인을 주라고 했는데, 그냥 보고 와서 쓰면 된다고 하셔서 그냥 무작위로 쓰게 된 거죠. <사례D, 참여예산위원>

앞서 <표 V-6>에 제시한 바와 같이, 현장 확인 결과보고서에는 “사업효과성, 사업수혜범위, 반대민원 발생가능성, 사업규모 적정성, 사업비 적정성 등에 대한 현장 조사 의견을 자유롭게 기재”하도록 명시되어 있다. <사례D>의 이야기는 가이드라인이 전혀 없었다는 의미라기보다는 그것에 관해 논의하고 공유하지 못한 채 참여예산위원 각자의 판단에 맡겨지는 상황에 대한 문제제기로 보인다.

이상의 내용에 비추어 볼 때, 사업 심의 기준 자체가 부재하다기보다는 그러한 내용이 잘 전달되지 않았거나, 전달되었다 하더라도 참여예산위원들에게 지속적으로 상기되지 않았거나, 직접 적용하기 어려웠거나 등등의 이유로 위에 제시된 기준들이 거의 활용되지 못했음을 알 수 있다. 지원협의회 구성원인 <사례R>은 사업 평가지에 구체적인 질문을 넣는 것이 더 효과적이라고 제안하였다.

제가 넣고 싶었던 거는 이거였거든요. “전체 서울시민에게 도움이 되는 사업이라고 보십니까?”라는 문구를 꼭 넣고 싶었어요. “특정 자치구가 아니고 전체 서울시민에게 도움이 되는 사업입니까?” 그래서 분명 “아니오”, “아니오” 하더라도 이 문항을 읽어봄으로써 “이 참여예산사업은 서울시 전체 참여예산사업이다”라는 걸 계속 강조하고 싶었어요. <사례R, 지원협의회 구성원>

이러한 제안은 심의 기준이 참여예산위원의 판단에 실질적인 도움이 되는지 뿐만



아니라 평가 경험을 통한 교육 효과도 고려하여 마련될 필요가 있음을 시사한다. 이러한 맥락에서 볼 때, 심의 기준에 성 인지 관련 사항을 포함시키는 것은 예산학 교에서 별도로 성 인지 교육을 하는 것만큼, 혹은 그 이상의 효과를 가져올 수 있을 것으로 보인다.

(2) 지속적인 학습과 경험의 장(場) 제공

조사 참여자들은 주민참여예산제도 운영의 주요 문제점으로 참여예산위원들의 “자질”, 태도, 윤리 등을 강하게 제기하였다. 이러한 점은 설문조사에서도 드러난 바 있다. 참여예산위원의 활동의 어려움을 묻는 질문에 ‘기타’ 의견으로 분과위원장의 독단성과 일방성, 일부 남성위원들의 비매너와 막말이 제시된 것이다. FGI 조사에서도 여성위원들은 고연령 남성 위원들의 권위적인 태도와 관점을 지적하였다.

남자들은 신경전이 좀 있더라고요, 남자들끼리. 남자들은 사회활동을 많이 하고, 여자들은 주로 살림을 하는 분들이다 보니... 남자들은 사업을 하든지, 직(職)에 계셨던 분들, 퇴임하신 분들은 서로 경쟁하고, 발언권이 무시당하면 끝까지 그것에 대한 얘기를 계속 하세요. <사례I, 참여예산위원>

자치구는 남성 위원장이신데, 처음에는 골고루 발언권도 주면서 회의진행을 하셨는데, 시간이 지나갈수록 자기 생각에 반하는 그런 건 자르시고, 회의시간이 없다고 자르고, 위원장이 회의 진행을 해야 하는데 자기 주장을 해요, 이 사업에 대해 자신의 생각을 자꾸 이야기 해요, <사례E, 참여예산위원>

민주적 의사소통에 대해 직접 경험하고 체득하는 문화가 빈약한 한국사회에서 공동체 성원으로서의 바람직한 소양이 자연스럽게 형성되길 기대하는 것은 어렵다. 이는 비단 참여예산위원에게만 해당하는 것이 아니다. 많은 이들이 민주적 의사소통을 ‘글로벌’ 배웠을 가능성이 높기 때문에 일정한 학습 기회가 지속적으로 제공되어야 한다. 자발적 시민의 참여로 이루어지는 참여예산위원회라고 해서 예외는 아니다.

나이 드신 분들은 결석을 안 해요. 참여도가 높거든요. 오히려 젊은 층은 본인의 직장이 있기 때문에 (위원 활동이) 1순위가 아닌 거예요. 1순위나 2순위냐에 따라 다른 거예요. 그리고 소위 남성들은 “내가 해봐서 아는데” 이런 부분을 주장해서 지역사회에 개입되어 있는 사람들이예요. 여성들은 지역사회에 덜 개입되어 있고 내 발언을 하는 것에 있어서도 덜 훈련되어 있는 거예요. 출석율이 떨어지는 것도 있고, 복합적으로 50대 남성들은 자기주장이 굉장히 강하잖아요. <사례A, 참여예산위원>

핵심이 발언 부분과 관련된 것이었어요. 실제로 연령대가 높을수록, 남성일수록 발언을 독점하는 게 굉장히 심했어요. <사례R, 지원협의회 구성원>

오랜 세월에 걸쳐 체득된 태도와 관점이 일회성 교육으로, 혹은 9시간의 예산학교 프로그램으로 개선되기는 불가능하다. <사례O>는 서울시정모니터링단의 학습량은 “주민참여의 다섯 배”는 된다고 하면서 학습이 늘어나야 하고 전문적 내용을 갖추어야 한다고 강조하였다.

서울시정모니터링을 하는데 학습의 양이 주민참여의 다섯 배는 돼요. 굉장히 전문적인 학습이 필요한 거더라고요. 주민참여도 마찬가지예요. ... 세 시간짜리 며칠 받았다고, 어렵죠. 그래서 전문가 집단이 해야 한다는 생각이 드는데 그건 또 이 취지와는 달라지니까. 참여에 있어서는 많은 주민이 다각도로 하고 심사는 어떻게 전문성을 발현할 것인가에 대한 고민을 치열하게 해야 해요. 엉뚱한 데 지원하는 경우도 작년에 꽤 있었다고 하더라고요. <사례O, 참여예산위원>



보다 더 전문성을 갖춰야 한다는 요구는 주민참여예산제도에 긴장을 불러넣는다. <사례O>는 제도의 취지를 생각할 때 전문가 집단에게 결정을 맡기는 것은 적절하지 않다고 전제하면서, “엉뚱한 데 지원하는” 걸 예방하기 위해 전문성이 보완되어야 한다고 주장한다. <사례B>는 “시민들의 역할은 전문성이 아니고 상식”이라고 말한다. 참여예산위원들에게 필요한 것은 전문가 집단으로 훈련되기 위한 교육이 아니라 참여 경험이 학습의 장이 될 수 있는 방식으로 주민참여예산제도가 재설계되는 것이다. 이를 위해 참여예산위원들을 일방적으로 대상화하는 것이 아니라 체험을 통해 변화를 경험할 수 있는 장이 제공될 필요가 있다.

5) 성 인지 관점의 체감도 제고

(1) 성 인지 교육 필요성에 공감

조사 참여자들은 ‘성 인지’ 교육의 필요성에 대체로 공감하였다. 하지만 용어가 너무 어렵다거나 교육내용이 그다지 변화가 없다는 점을 개선되어야 할 부분으로 지적하였다. 앞서 언급한 바와 같이, 참여예산위원들에게 요구되는 전문성은 일반적으로 통용되는 전문성은 아니다. 하지만 ‘성 인지’라는 용어는 바로 그러한 전문성과 연결되어 사고된다.

그 성 인지라는 단어 자체요. 굉장히 전문적이고, 특수적인 그리고 멀리 느껴지는 느낌이 들기 때문에 그 단어를 차라리 “평등 예산”, “다양성 예산” 이렇게 하는 게 나을 것 같아요. 단어 자체가 중립적인 느낌이기 때문에 “평등 예산”이라고 하면 오히려 더 관심이 생길 것 같아요. <사례B, 참여예산위원>

단어 자체가, 성 인지가 처음에는 생소했어요. 처음에는 무슨 교육인가 했는데, 듣고 나니까 공평하게 하기 위해서 하는 거구나 생각했어요. ... 워낙에 다양한 사람들로 위원들이 구성되어 있으니까, 받아들이는 거랑 이해도가 다르니까. 쉽게 설명해주고 사례가 필요하다면 사례를 넣어서 단순하고 그대로 이해할 수 있게. 이론으로만 설명하니깐, 페이퍼와 문장 위주로 하니깐 따분했던 분들도 계셨을 거예요. <사례I, 참여예산위원>

성 인지(gender sensitivity)는 차이에 대한 감수성을 의미하며, 차이에 의미를 부여하는 권력 체계를 해석하고 이를 변화시키기 위한 전제이다. 가부장적 사회에서 물성성(gender-blindness)은 성차별과 직결된다. 이러한 맥락에서의 성별 균형 추구는 오히려 불평등을 강화하는 정책 제안으로 이어질 수 있음이 경계되어야 한다.⁴⁹⁾

조사 참여자들은 사례 소개를 통해 성 인지에 대한 접근성을 높이고 성 인지 관점

49) 예컨대, 성별 분리 통계(gender-segregated statistics)는 어떻게 해석되는가에 따라 오히려 기존의 성 불평등을 심화시킬 수 있다. 에블린과 바찌(Eveline and Bacchi, 2005)는 성별 분리 통계에 대한 해석이 성 불평등을 강화하는 사례로 캐나다의 성 분석(gender-based assessment) 교재를 든다. 남성의 중등학교 탈락률이 여성의 2배에 달하는 것으로 집계된 성별 분리 통계는 남학생에 대한 지원이 여학생에 대한 지원의 2배가 되어야 한다는 제안으로 이어진다. 숫자로 표현되는 통계적 차이는 어떤 권력 구조에서 비롯되는 것인지에 대한 분석을 통해 의미를 획득할 수 있다. 위 사례는 성 불평등한 현실이 간과된 채 성별 균형이 추구된 단적인 예이다.

을 통해 현실이 어떻게 달라질 수 있는지를 보여주는 것이 필요성에 대한 체감을 높일 거라고 강조한다.

호불호의 것이 아니고 필요하다면 해야죠. 몰라서 그럴 수도 있고 거부감이 있을 수도 있지만, 앞으로 정책의 방향이 성 인지 방향으로 나간다고 생각하면, 처음에 성별영향분석평가 할 때도 얼마나 반대가 많았어요. 이해도 안 된다. ... 근데 성 인지예산 사례가 발굴이 안 되고 있어요. 옛날에 하던 버스 손잡이 그런 거 있잖아요. 다들 교육생이 “옛날하고 똑같아”, 하여튼 다 똑같아서 맨날 듣던 것을 또 듣고 또 듣고, 너무 똑같이 반복이 되니까, 〈사례P, 참여예산위원〉

예산제도 관련해서 얘기하자면, 성 인지 교육 받았던 걸로 기억하는데 실제 사례를 보여주면서 자연스럽게 이런 것이 있다 얘기해주면 좋을 것 같아요. 그리고 국회예산서는 반드시 보여줘야 한다고 생각해요. 작년에 230개 사업이 성 인지예산의 근거로 예산서가 꾸며진 것으로 알고 있어요. 사람들에게 이런 게 이렇게 되는구나 라는 정도로 알려주는 게 제가 볼 때는 좀 더 실익이 있을 수 있다고 생각합니다. 실제적인 것으로요. 〈사례M, 참여예산위원〉

조사 참여자 대부분은 참여예산위원이 되기 전에 성 인지라는 용어를 접한 경험 이 거의 없었다. 또한 성 인지는 차이에 대한 감수성을 의미하기에 단 한 번의 교육 으로 이해되기 어렵고, 강의 중심의 교육만으로는 충분하지 않다. IV 장의 설문조사 결과에서 드러난 바와 같이, 특히 20대 이하 위원들의 경우는 기존의 성 인지예산 교육이 시간적으로 충분했거나 성 평등 의식 향상에 도움이 됐다는 정도는 낮게 평가하였지만, 성 인지예산 교육이 예산학교 기본과정에 포함되어야 한다는 인식은 다른 연령대에 비해 상당히 높게 나타났다. 성 인지예산 교육이 기본과정으로 포함 되는 것도 현재 단계에서는 매우 중요하고 시급한 과제이다. 하지만 체감도 높은 성 인지 교육이 되기 위해서는 일회적인 교육을 넘어서서 참여예산제도 운영 전반 을 통해 성 인지 관점을 체득할 수 있는 방안이 모색되어야 한다.

(2) 형평성 있는 제도 ‘운영’을 위한 장치 필요

새로 도입된 남녀공동(부)위원장제로 인해 올해는 48명의 임원 중 24명이 여성으 로 구성되었다. 이에 여성위원장이 분과회의를 진행하는 것은 낯설지 않은 모습이



되었다. 하지만 이러한 제도적 기회의 보장이 회의 운영의 실질적인 권한 보장으로 이어졌는지는 의문이다. <사례F>는 여성위원장으로서 남성위원장과 동등하게 권한을 행사할 수 있어야 한다는 확신을 갖고 있고 그렇게 하려고 애써왔다. 하지만 연령 차이가 이러한 자신의 노력을 무력화시켰다고 목소리를 높였다.

(남성위원장이 자신에게) “아줌마, 빨리 빨리 하고 가자고,” 이렇게 하면 제가 그 연세나 이런 기에 놀리는 거죠. 제안사업에 대한 토의는 중요한데, 왜냐면 저희가 온 목적이 제안사업에 대한 심의니까. 근데 (남성)위원장님이 그러시는 거예요. 시간이 없고 공무원들이 기다리고 힘드니까 빨리 빨리 하고 가라는 거예요. <사례F, 참여예산위원>

조사 참여자들은 서울시 주민참여예산제도에서 남녀공동(부)위원장 선출이 시도된 것은 바람직하다고 여기면서도 선출 방법이 보완될 필요성을 시사하였다. 물론 분과에 따라 차이가 있다는 점도 제기되었다.

저는 이런 제도가 시도된 건 참 바람직하다고 봐요. 그렇지 않았으면 남성이나 연령 많으신 분이 다 위원장님 하시지 않을까? ... 다른 분과 얘기를 들어보면 회의 진행을 여성위원장이 너무 못한다고 하기도 하더라고요. 그러니까 자발적으로 너 한번 나 한번 이러면 좋지만, 예를 들어서 회의 진행도 남성 한번 여성 한번 이런 식으로 미리 가이드라인을 준다면 혼선이 좀 덜하고 여성이든 남성이든 같이 성장할 수 있지 않을까요? <사례E, 참여예산위원>

회의를 진행해보고 선출을 해야 하는데, 처음에 모여서 바로 그냥 하는 거예요. 누군지도 모르는데 손들면 장땡인 거예요. 저희 쪽에서도 어떤 분이 손을 들면서 “내가 해봐서 아는데”를 주장하는 거예요. 굉장히 권위적이고 가부장적인거죠. <사례A, 참여예산위원>

분과별로 다른 거 같아요. 저희는 추천도 하고 그래서 5명이 손 들었어요. 그래서 얘기를 해보면 알잖아요, 어떤 성향이고 생각을 가지고 있는지. <사례C, 참여예산위원>

회의의 동등한 보장은 평등을 위한 물리적 기반을 마련한다는 차원에서 유의미하다. 하지만 유교 원리가 지배하는 가부장적 사회에서 공동 대표성을 무너뜨리는 것은 바로 연령이다. 여러 참여자들은 여성임원들을 위한 별도의 교육을 통해 리더십

을 강화시킬 필요가 있다고 주장하였다.

여성위원장들에게 교육을 해줄 필요는 있는 것 같아요. 여성앵커의 비중이 줄어든다는 그런 느낌이 들면 안 된다는 것을 인식시켜주고, 후배 여성위원들에게 힘을 실어줄려면 본인 얘기를 해야 하고, 그런 교육이 필요해요. <사례C, 참여예산위원>

여성위원들을 위한 별도의 프로세스가 필요하다고 생각해요. 이들 간의 결속... 같이 풀어 놓으면 남성들은 커뮤니티를 만드는데, 그리고 열심히 참여하는 사람들은 남자랑 친하게 되고, 모두가 최소한 다른 과정에서 여성에 대한 의도적 배제나 성희롱 사건이 있을 때, 남성위원들은 남자라서 그렇다고 쳐도 여성이 그런 이야기를 하면 상당히 영향을 미쳐요. 공식적인 활동을 하다보면 여성에게 닥칠 수 있는 일에 대한 대응방식이나 뭐... 이런 거에 대한 비공식적 모임이든 뭐가 됐든 제공하는 것이 필요하지 않을까? ... 여성들은 개인적으로 싫으면 내가 관두지, 그런 게 있어요. <사례S, 지원협의회 구성원>

앞서 참여예산위원 대상의 설문조사 결과에 제시된 바와 같이, 응답자들이 공동위원장제도에 대해 지적하는 문제는 공동선출 자체에 대한 것이기보다는 운영 과정상의 미흡함이나 이에 따른 비효율 등에서 비롯되는 것으로 보인다. 이는 제도의 성 인지적 운영이 ‘속도 지체’와 동일한 방식으로 의미화되고 있음을 드러내준다.

<사례Q>와 <사례R>은 ‘성 인지적 시각으로 예산을 보는 것’과 ‘성 인지예산으로 주민참여예산제도를 말하는 것’의 차이를 강조하며, 사업 심의 과정에서 직접적으로 성별을 가시화시켜야 한다고 주장한다. 이들의 이야기는 성 주류화에 대한 현재의 일반적 인식을 드러내면서도 성 인지 관점이 사업 선정을 좌우하는 주요 기준이 되어야 함에 동의한다는 점에서 유의미하게 읽힐 필요가 있다.

성인지적 시각을 가지는 것은 공무원이든 시민이든 중요한 거 같아요. 그런 것들이 좀 되어야 하는데, 여전히 그런 것이 안 되어 있는 상황이죠. 농촌총각결혼조례라는 게 오늘 농촌지역 지자체의 정책인데, 그 자체가 성차별적인 거 아닌가요? 그런 거를 성 인지적 시각으로 문제를 인식을 하고 개선을 해야겠다고 하고 정책결정을 하는 사람들이나 주민들이 생각을 하게 만드는 게 중요하지 않나? 주민참여예산 사업을 심사하는 사람들도 사업 자체만 봤을 때 성 인지적으로 문제가 있다는 것을 캐치하고 파악하고 얘기해서 이런 것들을 조정한다든지, 아님 탈락시키든지, 이런 식의 면에서는 성 인지 교육이 필요하다고 봐요. <사례

V

Q, 지원협의회 구성원>

성 인지예산을 제도 안으로 넣을 수 있는 방법은 결국은 사업을 선택할 때에 평가지에 지표를 하나를 더 넣는 것, 중요한 지표를 하나를 넣는 것이 좀 의미가 있을 것 같아요. 이를테면 가장 단순하게는 “이 사업이 남성에게 유리할 것 같습니다까? 여성에게 유리하게 할 것 같습니다까? 모두에게 유리할 것 같습니다까?” 직접적으로 각 사업 항목에 체크하도록 두는 거죠. ... 어찌됐든 이 지표 하나가 사업을 선택하는 데 미칠 수 있는 영향이 있을 것 같아요. <사례R, 지원협의회 구성원>

<사례S>는 주민참여예산과 성 인지예산에 대한 행정의 접근이 얼마나 다른지, 그것이 어떻게 다른 결과를 만들어내고 있는지 지적한다. 예컨대, 예산서에 주민참여예산 사업은 표시되지만, 성 인지예산 사업은 표시되지 않는다.

예산서에 이게 성 인지예산서로 작성된 사업인지 표시도 없어요. 주민참여예산사업은 표시가 있어요. 이거는 주민참여예산사업이니 될 수 있으면 깎이지 않게 해라 하는 거죠. 성 인지 분석대상 사업이니까 분석서를 보고 고려해서 판단을 하고 조정을 할 때도 성 인지예산서를 보고 고려하라고 해야 하는 건데, 지금 그게 없는 거죠. <사례S, 지원협의회 구성원>

참여자들의 이야기는 결과 환류(feedback)되지 않는 성 주류화 정책이 갖는 한계를 그대로 보여주고 있다. 성 주류화는 정책의 각 영역을 젠더 관점에서 재구성하고자 하는 목적을 갖지만, 성 주류화를 위해 실행되는 성별영향분석평가나 성 인지예산 작업이 어떤 결과를 낳는지는 분명하게 보이지 않는 상황이다.

(3) 성희롱 사건의 의제화: 남녀공동위원장제도의 효과

본 연구는 서론에서부터 주민참여예산제도에 참여하는 주민이 성 중립적인 존재가 아님을 강조해왔다. 다시 말해 이 제도의 참여자들 역시 기존의 사회적 가치나 인식에서 자유롭지 못하다는 것이다. <사례R>은 통상적으로 참여예산제도를 선한 제도라고 여기기에 그 제도에 참여하는 사람들도 선한 의지를 가지고 있을 것이라고 간주되지만, 그건 “착각”이라고 단언한다.

서울시 참여예산위원이라고 하는 사람들이 일반시민 중에서는 조금은 더 참여의식이 있는 분이겠지만 그것 외에 다른 일반적인 정서는 다 서울시민들의 표본이에요. 이 사람들이 좀 더 의식이 깨어있을 거라고 생각하는 거, 좀 더 여성친화적일 거라고 생각하는 거, 좀 더 소수자 인지적이라고 생각하는 거, 자체가 굉장한 편견이다 ... 이분들은 그야말로 평균치의 서울시민, 일반적인 서울시민의 정서를 그대로 대변하고 있어요. 일상적으로 나타나는 가부장적 태도, 약간 패권적인 거, 그 다음에 자기 경험의 과잉, 과시나 이런 거. 특권의식. <사례R, 지원협의회 구성원>

이러한 맥락에서 그는 성희롱이나 (성)폭력과 관련된 사안에 대해서는 참여예산 위원회 자체적으로 판단하는 것이 아니라 별도의 (비상설적인) 기구가 필요하다고 주장하였다. 집행기구인 운영위원회가 아니라 집행기구에 속하지 않은 사람들로 구성된 일종의 기구 내 배심원제 내지는 윤리위원회 같은 방식이 필요하다는 것이다.

올해 서울시 제도 운영 과정에서는 이러한 필요성이 여실히 드러나기도 하였다. 성희롱이 발생했다는 문제제기에 대해 남성위원들은 전형적인 방식⁵⁰⁾으로 대처하였으며, 일부 여성위원들도 성희롱이라고 문제제기한 사람을 문제라고 여기는 인식을 드러냈다. 결국 성희롱 사건은 운영위원회에서 논의되었고, 논의 결과 가해자로 지목된 위원을 제명 조치하기로 하였다. 하지만 해당 위원은 위원회의 제명 조치 이전에 먼저 그만두었고, 이후 운영위원회 의결 사항은 이행되지 않았으며, 관련 논의가 이루어진 9월 12일과 9월 26일의 회의록은 지금까지 공개되지 않고 있다.⁵¹⁾ 서울시 참여예산위원회는 이 문제를 해결하는 일환으로 윤리위원회를 구성하고 위원 윤리강령을 만들었다. 하지만 윤리위원회가 운영위원회와 별반 다르지 않게 구성되면서 비판의 소지를 낳았다.

윤리위원회가 어떤 기능을 가졌느냐가 중요한 것 같아요. 그날 윤리강령을 만들어왔을 때 문제제기를 한 것이 객관적인 판단을 가진 사람들이 여기에 참석하지 않고, 윤리위원회가 그냥 운영위원 중에서 위원장, 부위원장, 간사로 구성되는 윤리위원회라면... 그런 자리는 윤리위원회에 회부된 사람들의 소명을 듣는 자리여야지, 뭔가 규정을 하고 규제를 하는 자

50) 전형적인 방식의 예로는 술에 취해서 기억이 나지 않는다, 성희롱할 의도는 없었다, 그런 게 왜 성희롱이냐, 사소한 걸 가지고 왜 일을 크게 만드냐 등을 들 수 있다.

51) 본 연구진은 정보공개청구를 통해 위 자료를 요청하였으나, “훼손되었거나 정보가 없는 경우”여서 제공할 수 없다는 답변을 받았다.



리면 안 된다는 거예요. 〈사례D, 참여예산위원〉

여성위원회에 대한 호칭 문제 또한 여러 참여자들에게서 제기되었다. 회의석상이나 위원 워크숍 등 공식적인 자리에서 남성위원이 여성위원에게 “아줌마”라는 호칭을 사용한 것이 성희롱으로 인식되기도 한다.

(OOO라는 사람이) 동료위원한테 아줌마라고 했어요, 훨씬 전에. 그래서 그분은 보통 여성인데, 그 계기로 인해서 약간 그런 문제의식이 생긴 거예요. 아, 이래서 여성들이 고소를 하고 문제화하는구나... 그래서 OOO이 사과를 했대요. 〈사례A, 참여예산위원〉

남녀공동위원장제는 성희롱 사건에 대한 대응에 매우 유의미한 영향을 미쳤다. 성희롱 사건이 회의 의제로 다루어지도록 한 것이다. 지원협의회의 〈사례R〉은 통상적으로 성희롱 사안이 회의 안건이 되는 것 자체가 매우 어려운 일이지만, 여성위원장이 회의를 주재함으로써 이것이 가능했다고 강조한다.

보통 분과위원회에 남성위원장들은 나이가 많고 이 사안에 대해서 도저히 공감할 수 없는 분들이 있기 때문에 이것이 안건이 되는 것을 회피하고자 하는 의도가 굉장히 강했습니다. 회의 안건이 나오지 않는 거죠. 과거와 같이 1인 위원장 체제 때에는 위원장이 (안건을) 안 내오면 회의 진행이 불가능했는데, 남녀공동예다가 여성위원장이 있기 때문에 이 남성위원장이 그렇게 사안을 회피해도 여성위원장 주재로 회의가 진행될 수 있었던 거죠. 제가 확인했던 것 중에 최고의 강점은 그거였던 것 같아요. 어찌 되었던 사안에 대해서 회피하거나 회의 자체를 하지 않는 걸 선택하는 이런 힘을 없앴다는 것이 굉장히 시사하는 바가 크겠다... 〈사례R, 지원협의회 구성원〉

이들의 경험은 성별 대표성의 문제가 제도의 성 인지적 운영을 위한 충분조건은 아니지만 필요조건은 분명하다는 것을 드러내준다. 또한 교육 방식과 내용에 대한 고민은 충분히 이루어져야 하겠지만, 성 인지 교육에는 성희롱 예방과 관련한 내용도 반드시 포함되어야 함을 함축한다.

3. FGI 조사 결과의 시사점

서울시 주민참여예산제도 참여자들을 만나 진행한 FGI 조사는 제도의 의미나 성과에 대한 참여자들의 긍정적 인식을 확인하고, 동시에 제도 운영에 있어 보완되어야 할 점이 무엇인지 구체적인 맥락을 파악하는 유의미한 작업이었다. 조사 참여자들은 직접적인 행정 참여와 이를 통한 권한 분배가 갖는 파급력에 대한 기대를 표출하였다. 하지만 현재와 같은 방식이 유지되는 것에는 대부분 경계를 표하였다. FGI 조사 결과 도출된 과제와 시사점은 다음과 같다.

첫째, 주민참여예산제도는 주민들의 참여와 자기결정 기회 보장을 통해 지방자치단체와 지역주민이 만들어가는 거버넌스 형태로 주목받지만, 실제 운영 과정에서는 거버넌스 운영을 위한 조건이 충분히 마련되지 않은 것으로 드러났다. 이에 제도의 지속적·안정적 운영을 위한 기반을 마련하고, 참여주체의 역할과 위상에 대해 논의할 수 있는 소통 체계 마련이 필요하며, 일종의 거름 장치 역할이 이루어질 수 있도록 참여의 문이 더욱 확대되어야 한다는 점이 제시되었다. 또한 성 인지 관점이 주요 거름 장치로 적용되어야 함이 드러났다.

둘째, 주민의 자치 역량은 주민참여예산제도 운영의 조건이자 목표이다. 조사 참여자들은 주민들이 직접 지역과 마을의 의제를 발굴하는 과정이 그간 행정이 접근해왔던 것과 다른 내용을 가질 수 있다는 점을 강조하였고, 시민의 이러한 역량 강화를 지원하기 위해서는 사업 의제를 발굴할 수 있는 기초적인 기반이 제공되어야 하며, 참여라는 유의미한 경험이 역량 축적으로 이어질 수 있는 순환적 시스템이 갖추어져야 함을 시사하였다.

셋째, 주민참여예산제도는 참여주체들의 민주적 의사소통을 전제로 운영되어야 하지만, 그러한 경험을 할 수 있는 토양이 빈약한 한국사회에서 참여예산위원들도 비껴나 있기는 어렵다. 특히 고연령 남성위원들의 권위적인 태도가 일관되게 지적되었다. 또한 사업 선정에 관해 제시된 가이드라인은 짧은 기간 내에 압축적으로 활동이 이루어지는 과정에서 참여예산위원들에게 의미 있는 것으로 기억되지 못하였다. 참여 경험 전반을 통해 논의되고 전달되고 적용될 수 있는 체계가 필요한 것

으로 나타났다.

넷째, 대부분의 조사 참여자들은 성 인지 교육의 필요성에 공감하였다. ‘성 인지’라는 용어가 어렵다는 점 또한 많이 지적되었지만, 그럼에도 교육의 필요가 개인의 ‘호불호’에 의해 판단될 수 있는 것은 아니라는 의견도 제시되었다. 또한 남녀공동위원장제도로 인해 성희롱 사건이 회의 안건으로 제시되는 등 유의미한 영향이 있는 것으로 평가되었다.

조사 참여자들의 문제제기는 앞서 언급한 바와 같이, 사업 ‘선정’에 거의 모든 자원이 집중된다는 점, 참여주체 간의 관계에 대한 논의가 부족하다는 점, 제도 운영 전반에 성 인지적 관점이 결여되어 있다는 점 등으로 집약된다. 그런데 이를 관통하는 것은 바로 ‘협력’이 아닌 ‘경쟁’이 주요 원리로 작동하고 있다는 점이다. 현재와 같이 선호도에 기반한 다득표 순에 의한 사업 선정은 경쟁 과열의 문제를 안고 있다. 토론과 협의를 통해 사업이 선정되기 어려운 상황에서 참여 단위들 간의 논의는 거추장스러운 과정으로 여겨질 수 있다. 성 인지 관점이 개입된 제도 운영은 곧 ‘속도 지체’로 의미화되는 것으로 분석된다. 따라서 현재와 같이 ‘사업 선정’으로 모든 동력이 집중되는 시스템이 재구조화될 필요가 있다.

‘사업 선정’에 맞춰져 있는 현재의 운영 체계를 ‘의제 발굴’, ‘시 예산 전체 검토’, ‘모니터링’ 등으로 무게중심을 옮겨야 한다. 지금까지 진행된 참여예산사업 중 시민들에게 큰 만족을 준 사업이 무엇인지 밝혀내고, 그 효과가 다양한 구성원들을 어떻게 가로지르고 있는지, 혹은 어떤 구성원들이 소외되거나 배제되고 있는지 검토되어야 한다.

형식은 내용을 만들어낸다. 참여의 형식을 갖춰가는 것은 어떤 제도든 제도화 초기에 불가피한 과정이기도 하다. 하지만 장기적으로 지속가능한 질적 성장을 도모하기 위해서는 형식뿐 아니라 내용을 들여다보아야 한다. 경쟁이 강조되는 참여예산제도가 무엇을 만들어내고 있는지 직면하고, 우리가 놓치고 있는 것은 무엇인지 논의되어야 한다. 협력이 강조되지 않는 참여의 의미는 매우 제한된 범위에서 맴돌며 오히려 부정적 효과를 낼 수 있다.

VI

서울시 주민참여예산제도 운영 과정 모니터링 결과 분석

1. 모니터링 개요
2. 모니터링 결과 분석
3. 모니터링 결과의 시사점

Seoul
Foundation of
Women &
Family

VI

서울시 주민참여예산제도 운영 과정 모니터링 결과 분석⁵²⁾

1. 모니터링 개요

본 연구에서는 주민참여예산제도가 형식적인 절차에 그치지 않고 실질적인 민주성과 평등성을 보장하는 방향으로 운영되고 있는지 파악하기 위하여 제도 운영 과정에 대한 모니터링을 실시하였다. 이를 통해 제도의 민주적 운영, 여성을 비롯하여 다양한 계층의 주민 참여에 관한 함의를 도출하고자 한다.

본 모니터링은 주민참여예산제도 참여자들이 진행한 회의를 중심으로 이루어졌다. 서울시 주민참여예산 운영위원회를 포함하여 분과위원회, 지원협의회의 주요 회의 자료와 속기록, 동영상 자료, 예산학교 및 총회 진행 내용 등을 면밀히 검토하였다. 모든 자료는 서울시 참여예산·예산낭비신고센터 공식 홈페이지(<http://yesan.seoul.go.kr>)에 게시된 것으로 일반시민들도 열람이 가능하다.

예산학교는 총 9시간으로 구성된 기본과정으로 2013년 4월 15일부터 5월 4일 사이에 참여예산위원이 자신의 일정을 고려하여 교육일을 선택할 수 있도록 개최되었다. 예산학교 자료집과 교육시간에 사용된 자료, 강의 동영상 등을 분석하였다. 또한 5월 9일과 5월 16일에 개최된 오리엔테이션의 심화교육 동영상과 발표 자료를 분석에 포함하였다. 성 인지 예산과 관련한 교육은 오리엔테이션 과정에서 실시되었다.

52) 모니터링은 김은아(서울시립대학교 사회복지학과 석사) 님이 1차 작업을 하였으며, 연구진이 수정, 보완하는 과정을 거쳤다.

참여예산위원회 총회는 2013년 6월 14일과 7월 25일 양일간 개최되었다. 2회분의 동영상과 회의 자료를 분석하였다. 이후 11월 4일 ‘서울특별시 예산안 편성 방향 및 중장기 투자계획에 대한 서울시 주민참여예산위원회 의견서’를 서울시장에게 제출하는 총회가 개최되었다. 총회에는 참여예산위원뿐 아니라 일반 주민도 참여할 수 있다(‘서울시 운영 조례’ 제21조 3항). 연구자는 이 총회에 직접 참석하였는데, 관련 내용도 분석에 포함하였다.

주민 제안 사업은 분과위원회에서 심사를 받게 된다. 회의 자료가 공개된 경제산업, 환경, 공원, 보건복지, 건설 등 5개 분과의 회의록과 회의 동영상 자료를 분석하였다. 분과위원회 회의 결과로 분류된 것 가운데 2013년 6월 20일부터 7월 11일까지 진행한 회의를 모니터링하였다. 회의 내용은 참여예산사업 시민 제안자가 직접 참여한 사업설명 회의, 사업심사 회의이다. 문화체육, 여성보육, 교통주택 등 3개 분과는 참여예산 심사대상 사업 자료, 권역별 소위 현장 확인 결과 보고서 외에 일반 회의 자료가 없어서 분석 대상에 포함되지 못하였다. 분과위원회 사업설명과 사업심사과정은 모든 분과에서 공통된 과정인데, 분석을 위해 회의록과 회의동영상 등을 살펴보니 분과별로 자료 수의 편차가 컸다. 회의록과 회의동영상이 가장 많은 분과는 환경 분과로 사업설명 2회분, 사업심사 3회분으로 총 5회분의 동영상과 회의록이 공개되어 있다. 다음으로 경제산업 분과는 사업설명 2회분 회의록과 동영상 1회분이 공개되어 있으며, 건설 분과는 사업설명 회의록 없이 동영상만 2회분, 보건복지와 공원 분과도 회의록 없이 동영상만 1회분 공개되어 있다. 분과별 자료 수의 편차는 FGI 조사 결과에서 드러난 바와 같이, 회의내용이 기록되지 않은 것과 관련이 있다.

운영위원회는 각 분과위원회의 위원장, 부위원장, 간사 등으로 구성된다.⁵³⁾ 운영위원회는 제도 운영에 대한 전반적인 논의와 분과위원회 간의 조정 기능을 하였다. 본 모니터링은 2013년 6월 20일부터 10월 31일 사이에 진행된 회의 자료를 분석하였다. 끝내 공개되지 않은 9월 12일과 9월 26일 자료는 분석에 포함하지 못하였

53) 운영위원회는 8개 분과위원회 임원(위원장, 부위원장, 간사) 중에 분과별로 4명씩 추천을 받아 구성되었다. 여성 18명, 남성 14명으로 총 32명이다. 운영위원회는 ‘서울시 운영 조례’상 명시된 조직은 아니다. 하지만 250명에 달하는 위원들이 모든 사안을 총회를 열어 의사 결정을 하기가 어려우므로 운영위원회가 그 역할을 대신하는 의미가 크다.

다.⁵⁴⁾

지원협의회는 주민참여예산제 전반적인 운영에 대한 활동을 지원하는 조직으로 주민참여예산 관련 전문가 및 시민사회단체 활동가, 서울시 담당공무원이 구성원으로 포함된다. 모니터링 대상 자료는 2013년 2월 18일부터 10월 25일까지 진행된 22회의 기록이다.

아래의 <표 VI-1>에 모니터링 대상 자료를 제시하였다. 10월 14일 개최된 온예산위원회 회의록도 분석에 포함하였다. 아래 자료들은 모두 실명이 기재된 상태로 서울시 홈페이지에 게시되어 있으나, 본 보고서에서는 모든 인용을 익명 처리하였다.

표 VI-1 제도 운영 과정 모니터링 대상 자료

구 분	기 간	비 고
예산학교	2013. 4. 15 ~ 5. 16	오리엔테이션 포함
총회	2013. 6. 14, 7. 25, 11. 4	3회
분과위원회	2013. 6. 20 ~ 7. 11	분야별로 자료 수 편차 심함 (문화체육, 여성보육, 교통주택 등 3개 분과는 회의록이 없음)
운영위원회	2013. 6. 20 ~ 10. 31	9. 12, 9. 26 회의 자료는 공개되지 않음
온예산위원회	2013. 10. 14	1회
주민참여예산지원협의회	2013. 2. 18 ~ 10. 25	22회

본 연구에서는 2013년 서울시 주민참여예산제도 운영 과정에 대해 주민참여예산제도의 운영 요건과 운영 요건에 따른 성 인지적 질문 내용을 결합하여 다음과 같은 모니터링 지표를 마련하였다. <표 VI-2>의 내용은 본 모니터링이 주민참여예산제도 참여자들이 진행한 회의를 중심으로 진행되었다는 점, 그리고 서울시의 제도 운영에 초점을 맞추었다는 점이 고려되어 구성되었다. 이에 지역회의 단위의 심사 과정

54) 연구진은 9월 12일과 26일의 회의록뿐 아니라 8월 8일 이후의 운영위원회와 지원협의회의 속기록, 회의록, 동영상 등의 자료, 분과별 회의록 및 속기록, 동영상이 없는 분과의 자료도 요청하였다. 하지만 일부 자료는 끝내 공개되지 않았다. 비공개 이유는 “일부 분과별 회의록이 없는 부분은 동영상으로 제작하였으나 훼손되었거나 정보가 없는 경우이어서 제공할 수 없음을 양지하여 주시기 바랍니다”라는 답변을 받았다. 이후 서울시 담당공무원에게 요청하였으나 운영위원회의 비공개 결정 방침을 행정에서 따르지 않을 수 없다는 답변을 들었다.

이나 기준, 지역회의 논의내용, 시민 직접 제안 사업과 지역회의 신청 사업에 대한 비교 분석은 포함되지 못하였다. 참여 기회 및 절차의 민주성, 예산학교 운영과 시민 역량 강화, 성 인지 관점과 성 평등, 제도 운영 주체와 조직, 정책 우선순위 합의 과정 등의 범주에 따라 관련 자료를 분석하였으며, 이를 통해 성과와 과제를 간략하게 제시하였다. 그리고 분석 결과를 기반으로 참여예산제도의 성 인지적 운영 방안 모색을 위한 시사점을 도출하였다.

표 VI-2 제도 운영 과정 모니터링 지표

구 분	모니터링 지표
참여 기회 및 절차의 민주성	- 참여예산위원 구성 과정에 여성과 남성의 참여가 고르게 보장되어 있는가 - 시간, 장소, 내용 등의 제도 운영이 다양한 위치에 놓인 참여자들의 접근성을 고려하여 이루어지는가 - 참여예산으로 제안된 사업에 관해 충분한 정보가 제공되는가
예산학교 운영과 시민 역량 강화	- 예산학교는 참여자들의 다양한 생활 조건을 고려하여 개최되는가 - 성별에 따라 다른 현실과 요구가 반영된 교육 내용은 무엇인가 - 청소년, 장애인 등 교육대상의 특성에 맞는 교육권이 보장되는가 - 성 인지 관점 교육의 배치는 성 인지 교육의 특성을 고려하여 이루어지는가 - 참여예산위원들에게 주체적 역량을 키울 수 있는 기회가 제공되는가 - 일반시민들의 참여 역량 강화를 위해 어떤 서비스가 고려되는가 - 서울시는 광역단위로서 기초단위의 역량 강화에 관심을 갖고 이를 지원하는가
성 인지 관점과 성 평등	- 서울시와 지원협의회 등 제도 운영을 계획하는 단위의 구성원들은 성 평등 교육에 대해 어떤 인식을 갖고 있는가 - 제도 운영 계획 단위 구성원들은 참여예산과 성 인지예산의 연계에 대해 어떻게 인식하고 있는가 - 의사결정, 회의진행 구조에서 성 평등이 고려되는가 - 참여자들이 보인 성 인지적 발언 내용과 성 차별적 발언 내용은 무엇인가 - 참여자 간에 발생하는 성희롱 등의 문제에 대해 논의할 수 있는 창구나 구조가 마련되어 있는가
제도 운영 주체와 거버넌스	- 서울시 담당부서와 지원협의회 구성원의 성비는 어떠한가 - 서울시 담당부서는 주민참여의 취지를 온전히 실현하는 데 주안점을 두고 제도를 운영하는가 - 참여예산위원회, 서울시, 지원협의회 등 제도 구성 주체들의 파트너십은 어떤 양상으로 구체화되는가 - 참여예산위원, 사업제안자 등 참여자들은 수평적인 관계에서 소통하는가
정책 우선순위 합의 과정	- 우선순위로써 형평성 고려는 제도 참여자들에게 어떻게 이해되고 있는가 - 현장 확인 작업에서 성 평등 관련 사항이 판단 기준으로 고려되는가 - 행정의 사업 검토의견서 작성에는 성 인지적 기준이 반영되어 있는가

2. 모니터링 결과 분석

1) 참여 기회의 형평성 제고 노력

주민참여예산제도는 ‘서울시 운영 조례’에 근거하여 진행되었다. 서울시는 2012년 첫 시행 경험을 토대로 문제가 되었던 부분을 보완하게 위해 여러 조치를 강구하였다. 참석률이 저조한 추천위원을 줄이고 공모위원을 늘려 일반시민들이 참여할 수 있는 문을 조금이라도 넓혔다. 사업 심사 과정에서는 분과소위원회 구성시 지역편향을 줄이기 위해 지역 상피제(相避制)⁵⁵⁾를 도입하였으며, 현장 확인 보고서 등 심사 과정을 공개하여 투명성을 높이고자 하였다. 또한 분과위원회별로 진행한 심사 내용을 총회에서 공유하여 참여예산위원들이 사업 내용을 보다 잘 이해하고 판단할 수 있도록 지원하려 하였다. 자치구 간 경쟁 과열을 예방하고자 참여예산한마당 부스를 분과별로 운영하였다. 참여예산위원회와 지원협의회 간의 의사소통을 향상시키기 위해 지원협의회 정기회의에 참여하는 위원의 수를 1명에서 분과위원회별 1명으로 늘려 총 8명이 되게 하였다. 이러한 조치들이 모두 긍정적인 효과를 가져온 것은 아니다. 하지만 2012년 운영에서 제기된 문제들을 개선하려는 취지라는 점에서 제한적으로 유의미하게 평가될 필요가 있다.

현재 주민참여예산제의 주요 운영 과정은 크게 네 가지 단계로 구성된다. 첫 번째 단계에서는 참여예산위원회가 구성된다. 참여예산위원은 공개모집 과정을 거쳐 자치구별로 균등하게, 성별과 연령을 고르게 할당 추첨되었다. 추첨 현장 또한 공개되어 교통방송(TBS)에서 생중계되었다. 두 번째 단계는 일반시민들이 참여예산사업을 제안하는 것으로 구성된다. 세 번째 단계는 제안 사업에 대해 심사가 이루어진다. 지역회의 심사와 분과위원회 심사, 참여예산한마당을 거치면 최종 사업이 선정된다. 네 번째 단계는 예산이 편성되고 확정되는 단계로, 참여예산사업이 서울시 예산안에 편성되고 서울시의회에서 심의한다.

주민참여예산제도 운영의 모든 일정은 참여예산사업을 최종 선정하는 참여예산

55) 직접적인 이해관계를 가진 이들을 심의·의결에서 배제하기 위한 조치로, 이 경우는 참여예산위원 자신이 속한 지역이나 인접 지역의 배치를 차단한 것을 의미한다.

한마당 시점에 맞춰 진행되었다. 민주적 절차를 준용하기 위해서 참여예산위원회 사업제안자, 서울시와 자치구 관계공무원, 지원협의회 구성원들이 많은 공력과 시간을 투입하였다. 일과 시작 전 아침회의(8시), 퇴근 후 야간회의(19시~22시), 주말 회의 등 많은 회의가 개최되었다.

표 VI-3 2013년 서울시 주민참여예산제도 운영 주요 과정

단 계	일 정	구 분	주 요 내 용
참여예산 위원회 구성	3. 7	주민참여예산 운영계획 공고	•시 홈페이지 20일 이상 공고
	3. 7 ~3. 24	주민참여 예산위원 공개 모집	•공개모집: 127명 •선정방법: 공개추첨
	4. 15 ~5. 4	예산학교 운영	•대상: 주민참여예산위원, 희망 시민, 학생 등 •서울시 및 희망 자치구 예산학교와 통합 운영
	5. 9	주민참여 예산위원회 구성	•위원 위촉: 250명 이내 - 신규 공개모집 127명, 연임위원 73명 - 자치구, 시의회, 시장 추천자 50명
제안사업 신청	4. 22 ~5. 12	주민 직접 제안신청	•시 홈페이지「참여예산·예산낭비신고센터」상시 운영 •주민제안사업 신청: 인터넷, 우편 등
제안사업 심사	5. 20 ~6. 5	지역회의 심사	•25개 지역회의별로 사업의 타당성 검토 - 시에서 지역회의 심사 의뢰, 30억원 내 사업 선정 - 구 지역회의 신청사업, 30억원 내 사업 선정
	6. 20 ~7. 11	분과위원회 심사	•8개 분과별로 사업타당성 등을 심사, 전체회의에 상정할 사업 선정 및 사업 우선순위 결정 - 사업제안자의 직접 사업설명 청취 - 권역별 심사소위 현장 확인 및 본 심사
	7. 27 ~7. 28	참여예산한마당	•참여예산위원 전원이 참석하는 총회를 개최, 사업 우선순위 결정 및 2014년 참여예산사업 최종 선정
예산편성 및 확정	9월 ~10월	2014 예산안 편성	•참여예산위원회에서 결정한 주민제안사업을 2014년 예산안에 반영
	10. 30경	2014 예산안 설명	•서울시 → 참여예산위원회에 설명
	11. 4경	2014 예산안 제출·확정	•서울시 → 서울시의회

자료: 서울특별시참여예산학교(2013: 96) 참고.

분과위원회에 상정된 사업에 대해서는 시민제안자가 분과위원회 위원들에게 직접 사업을 설명하는 시간을 가졌다. 심사대상 사업은 8개 분과를 통틀어 총 658개이며, 적게는 62개(환경분과)에서 많게는 104개(공원분과)에 달했다. 시민제안자가 사업을 설명하는 과정은 2013년 6월 20일(목)과 6월 21일(금) 19시부터 22시까지 진행되었다. 심사대상 사업이 워낙 많다보니 시민제안자에게 주어진 시간은 3분에 불과하였다. 2분 30초가 경과하면 종을 울려 시간을 알리고 3분이 경과하면 다시 한 번 종을 울려 마무리하게 하였다.

시민제안자에게 직접 발언 기회를 준 점은 매우 인상적이었다. 시민제안자들은 발표문을 읽어 내려가면서 다소 긴장된 모습을 보이기도 했고, 사업 설명을 위해 사진 판넬을 준비하기도 하였다. 참여예산위원들은 대체로 사업 설명을 경청하며 적절한 질문을 하였고, 발표가 마무리 될 때에는 박수를 치며 제안자를 격려하는 모습을 보였다.

시민제안자가 참여예산위원 모두 본업이 있는 경우가 대다수이기 때문에 사업설명회나 심사는 저녁시간으로 정해졌다. 하지만 평일 저녁 7시에 30여명의 참여예산위원들이 한 자리에 모이는 것은 현실적으로 불가능하였다. 분과위원회 진행 전 운영위원회에서 이런 부분을 우려한 질문이 제기되기도 했는데, 서울시 담당공무원은 ‘결정을 하는 자리’가 아니라 사업 설명만 ‘듣는 자리’이기 때문에 위원들의 출석 정족수를 채우지 않아도 된다고 설명하였다. 하지만 시민제안자 중에는 분과위원회의 정족수가 채워지지 않은 상태에서 사업 제안을 발표하는 것이 공정하지 못하다고 항의하기도 하였다.

(사업) 설명을 하라고 그랬는데 심사위원분들이 안 계시면 뭘 가지고 어떻게 평가를 합니까? 그건 문제가 있다고 생각합니다. 이것도 회의거든요. 지금 회의 중에 일반시민들이 와서 설명을 하는데 안 듣고서 어떻게 앞에 계신 분들을 평가합니까? [시민 제안자 발언 / 2013. 6. 21. 경제산업분과위원회 회의록, 1쪽]

이러한 항의에 대해 분과위원장들은 사업 설명을 듣고 바로 결정하는 것이 아니라 현장에 답사를 다녀온 후 사업 심의를 하며, 사업 심의는 과반수 이상 참석할 때 진행된다고 해명하였다. 시민제안자는 현장 실사를 한다는 것에 수긍하는 모습

을 보였다.

시민제안자가 사업을 직접 설명하는 것이 원칙이지만, 제안자가 부득이한 사정이 있는 경우 같은 지역의 주민이 대신 발표를 하기도 하였다. 대부분 “사정이 있어서”라고 설명했는데, 아래 사례에서 보듯이 “가정주부”이기 때문에 저녁시간을 할애하기 곤란하다는 이유도 있었다. 장시간 노동자, 자녀 양육이나 간병 부담이 있는 여성 또는 남성, 장애 등으로 직접 발표가 곤란한 경우에 대리인이 발표하는 것은 간편하고 현실적인 방법으로 제시되었다.

지역주민인 이OO 씨하고 윤OO 씨가 (제안)했는데 가정주부다 보니 저녁시간에 못 나온다고 해서 제가 대신 발표를 하도록 하겠습니다. [2013. 6. 21. 경제산업분과위원회 회의록, 68쪽]

대리 발표는 현재 상황에서 불가피한 측면이 있다. 하지만 사업제안자도 주민참여예산제도를 구성하는 주요 주체이고, 이들의 역량 강화 또한 주민참여예산제도의 질적 성장을 위한 주요 과제라는 점에서 보완책 마련이 필요하다. 삶의 조건이 취약하여 배제되기 쉬운 계층이 참여민주주의 가치를 추구하고 경험할 수 있는 여건이 마련되어야 한다.

2) 성 인지 관점에 기반한 예산학교 설계 필요

(1) 교육 구성의 실효성 제고

예산학교는 서울시 주민참여예산위원뿐 아니라 일반시민들에게도 개방되었다. 자치구에서 별도로 예산학교를 운영하지 않는(혹은 못하는) 경우에는 서울시 예산학교 참여로 대체되도록 하였다. 하지만 이러한 조치가 적절하지 못하다는 의견이 제기되기도 하였다. 서울시의 역할은 자치구가 자체적으로 참여예산학교를 열 수 있도록 지원해주어야 한다는 점, 서울시 예산학교 프로그램이 자치구 참여예산위원회에 직접적인 도움이 되지 않는 부분이 많다는 점 등이 문제로 제시되었다.

예산학교 이수는 참여예산위원 위촉의 필수조건이다(‘서울시 운영 조례’ 제16조 1항). 교육은 3시간씩 3일에 걸쳐 진행되었으며, 평일주간(14~17시) 3개반, 평일야간

(19~22시) 2개반, 주말(10시~13시) 1개반 등 총 6개 반으로 일정과 시간을 다르게 구성하여 운영되었다. 이는 참여예산위원들의 생활조건을 고려한 것으로 수료율을 높이는 데 긍정적인 영향을 미쳤다. 교육 수료 기준은 3일 중 2일 이상의 교육 이수이다. 서울시 참여예산위원의 경우 250명의 위촉 후보자 중 218명이 수료하여 수료율은 87.2%이다. 자치구의 경우는 209명 위촉 후보자 중 199명이 수료하여 95.2%의 수료율을 보였다. 일반시민들도 36명 수료하였다.

표 VI-4 2013년 예산학교 수료 현황

구 분	계	시 위원 후보자	구 위원 후보자	일반시민
참여인원(명)	514	250	209	55
수료인원(명)	453	218	199	36
수료율(%)	88.1	87.2	95.2	65.6

자료: 2013. 5. 7. 지원협의회 회의 자료, 2쪽.

예산학교 교육은 지원협의회 구성원들과 서울시 관계부서 공무원이 진행하였다. 교육시간은 2012년에 6시간이었던 것에서 2013년에는 9시간으로 늘어났고, 참여예산위원으로서의 윤리 교육과 서울시정 및 서울시 역사문화에 대한 내용이 추가되었다. 오리엔테이션은 참여예산위원 전체를 대상으로 두 차례 실시되었다.

표 VI-5 예산학교 기본과정 및 오리엔테이션 심화교육 구성

구 분	내 용	시 간	강사진
예산학교 1일차	주민참여예산제도	1시간	지원협의회
	서울시 예산 읽기	2시간	서울시 예산담당관
예산학교 2일차	서울시정 운영 방향	1시간	서울시 정책기획관/기획담당관
	참여예산위원 직무 윤리	1시간	지원협의회 / 서울시 예산총괄팀장
	서울시 읽기	1시간	지원협의회
예산학교 3일차	참여예산운영 실습 * 회의기법 포함	3시간	지원협의회 보조강사로 연임위원 2명 참석

구 분	내 용	시 간	강사진
오리엔테이션 1차 (2013. 5. 9)	정책과 예산의 성 인지 관점	50분	지원협의회
	서울시 주민참여예산을 말하다	30분	서울시의회 의원
오리엔테이션 2차 (2013. 5. 16)	보고서 작성 기법	40분	외부강사
	서울시 주민참여예산 발전방향	40분	서울시의회 의원

직무 윤리 교육 시간에는 참여예산위원이 공직자는 아니지만 그에 준하는 역할을 위탁받은 준공직자라는 인식을 가져야 하며, 자신의 지위를 개인적으로 부당하게 이용하거나 예산 심사 과정에서 부적절한 행동을 해서는 안 된다는 내용이 강조되었다. 2012년 사례를 들어 위원들이 하지 말아야 할 행동들이 구체적으로 설명되었다. 참여예산위원의 직무 윤리로는 다음이 제시되었다.

첫째, 공공의 이익을 기준으로 판단하기, 둘째, 위원 혼자만의 참여보다 다른 주민들의 의견을 구하는, 함께 하는 참여를 추구하기, 셋째, 현황 파악에 기초하여 신중하게 책임 있게 판단하기, 넷째, 서울시 전체를 바라보기, 다섯째, 사회적 약자에 대해 관심 갖기, 여섯째, 성별·연령별로 위계 없이 평등하고 배려있는 자세로 참여하기 등이다. 특히 여섯 번째와 관련해서는 발언 기회가 공정하게 주어져야 한다는 점이 강조되었다.

직무 윤리 교육이 예산학교에 포함된 것은 중요한 의미를 갖는다. 주민참여예산 제도가 시민들의 직접 참여로 운영되는 만큼 참여예산위원 개개인의 소양이 제도 운영에 끼치는 영향은 매우 크다. 직무 윤리의 강조는 참여예산위원 위촉식에서의 선서문 낭독으로 이어졌다.⁵⁶⁾ 본 모니터링에서도 참여예산위원들의 직무 윤리가 얼마나 중요한지를 각종 회의자료에서 발견할 수 있었다. 또한 FGI 조사에 응한 다수의 참여예산위원들도 위원들에 대한 교육의 중요성을 여러 차례 강조하였다. 직무 윤리가 잘 지켜지기 위해서는 일회적인 교육으로 끝낼 것이 아니라 위원들이 상기하여 몸에 익힐 수 있도록 꾸준히 지속되어야 한다. 또한 직무 윤리를 어길 경우 그에 상응하는 책임을 지도록 하는 장치도 마련해야 실효성을 높일 수 있다.

56) 선서문의 내용은 “나는 서울특별시 주민참여예산위원으로서 지역주의와 개인적 이익을 추구하지 않고 어떤 부당한 권한도 행사하지 않으며, 시민의 눈높이에서 공정하게 성실하게 위원의 직분을 수행할 것을 선서합니다”이다.

예산학교 1일차와 2일차 교육이 일방향적인 강의식 교육이었다면, 3일차 교육은 참여예산 운영 실습으로 진행되었고, 보조강사로 참여예산위원 중 연임위원 2명이 참여하였다. 이처럼 참여예산위원이 교육 진행에 직접 참여한 것은 시민 역량 강화와 축적의 측면에서 바람직한 것으로 평가될 수 있다.

1차 오리엔테이션과 2차 오리엔테이션에서는 서울시의회 의원이 주민참여예산에 대한 견해를 발표하는 시간이 있었다. 2012년 서울시 주민참여예산제도 운영을 통해 확정된 사업들이 서울시의회의 예산 심의 과정에서 일부 삭감되면서 발생한 갈등의 원인은 참여예산위원회와 시의회의 소통 부족, 예산편성권과 예산심의권에 대한 참여예산위원들의 이해 부족으로 진단되었다. 서울시의회 의원들이 진행한 오리엔테이션은 참여예산위원들에게 자신의 역할과 책임의 범위를 인식하게 하는 데 도움이 되었을 것이다. 각자의 위치에 적절하도록 역할을 구분하는 것은 필요하다. 하지만 서울시의회 의원들의 예산 심의 권한이 서울시민으로 부여받은 것임을 고려하면 갈등의 원인은 보다 여러 방향에서 진단되고 토론될 필요가 있어 보인다.

‘정책과 예산의 성 인지 관점’에 대한 강의는 1차 오리엔테이션에서 50분간 실시되었으며, 지원협의회에서 진행하였다. 강의에서는 성 인지 관점의 개념과 관련 법령, 관점에 따라 달라진 정책 사례 등이 소개되었다. 앞서 IV장에서 분석한 바와 같이, 오리엔테이션에서 이루어진 성 인지예산 교육에 대한 평가는 매우 좋은 편은 아니며, 성 인지예산 교육이 예산학교의 기본과정에 포함될 필요가 있다는 응답은 20대를 제외하고는 높은 편이라고 보기 어렵다.

하지만 교육에 대한 평가는 교육 내용뿐 아니라 교육 환경을 포함하여 이루어진다. 1차 오리엔테이션은 서울시 참여예산위원 전체가 처음 모이는 자리로, 대규모 홀에서, 처음 보는 사람과 원탁테이블에 모여 앉아 진행되었다. 그리고 그 첫 프로그램이 바로 성 인지 관점 교육이었다. 성 인지 관점 교육은 기술적(technical)인 내용이 아니라 사회적이고 정치적인 내용을 담고 있기에 사람들의 신경을 곤두서게 하고, 자신에게 익숙하고 편안한 것들을 새로운 관점에서 다시 볼 것을 요구한다는 점에서 심리적 거부감을 일으킬 가능성이 높다. 성 인지 관점 교육이 위와 같은 성격의 자리에서, 위와 같은 환경의 공간에서 진행되도록 배치되었다는 것 자체가 성 인지 교육에 대한 이해 부족을 드러내는 것이다.

물론 청중의 흥미를 유발하고 교육 효과를 높이기 위한 방안 또한 적극적으로 강구되어야 한다. 예컨대, 오리엔테이션에 참여한 위원들은 10대 청소년부터 70대의 고령자까지 넓은 범위의 연령대에 걸쳐 있다. 이들은 자녀 유무, 결혼 여부, 가족원 구성, 취업 여부, 고용 형태 등에 따라 다양한 특성을 지니고 있을 것이다. 인구사회학적 특성이 다양한 만큼 성 평등 인식이나 성 인지 정책에 대한 이해와 공감의 폭이 넓을 수 있다는 점을 고려하여 교육 대상이 체감할 수 있는 사례를 풍부하게 다루어주는 것이 필요하다. 성 인지 관점으로 운영되는 타 자치단체의 운영 사례가 소개되거나 서울시 주민참여예산 운영 과정에서 어떻게 성 인지 관점으로 사업을 심사할 것인지 등이 구체적으로 제시된다면, 참여예산위원들의 성 평등 의식을 높이는 데도 도움이 될 뿐 아니라 일반시민들이 성 평등 관점에서 마을을 바라보고 마을의 이슈를 발굴해내는 역량을 강화하는 데도 유의미한 효과가 있을 것으로 기대된다.

2012년 참여예산위원 중 일부는 2013년 연임을 희망하여 87명 중 73명이 예산학교를 수료하였다. 이들은 신임 위원들과 같은 내용의 교육을 받았다. 일부 교육의 경우 새롭게 추가되거나 내용이 보충되었지만, 전반적으로 전년도와 유사하다. 연임위원들 입장에서는 비슷한 교육을 중복해서 받게 되어 교육효과성을 낮게 인식할 수 있다. FGI 조사에 응한 연임위원들은 이러한 문제점을 지적하기도 하였다.

연임위원들의 2012년 활동 경험은 2013년 제도 운영 과정에서 노하우로 작용하는 면이 있다. 하지만 회의 자리에서 발언을 지나치게 주도하는 모습이 발견되기도 하였다. 연임위원들에게 보완되어야 할 교육이 무엇인지, 이들에게 연임위원으로서 요구되는 덕목과 자질은 무엇인지 등이 고려되어 교육 과정이 구성될 필요가 있다.

(2) 성 인지에 대한 협소한 이해 극복

서울시 담당공무원은 참여예산제도의 전 과정에서 계획을 수립하고 지원협의회와 매주 회의를 통해 협의하여 추진해 나갔다. 예산학교 교육계획은 2012년 교육평가를 기초로 하여 지원협의회에서 먼저 커리큘럼을 마련하였다. 지원협의회에서 제안한 내용은 다음과 같다(2013. 2. 18. 지원협의회 회의록, 6~7쪽). ①교육 설계와

운영에 대해 기초 교육과 심화 교육을 구분하여 실시, ②서울시와 자치구 교육을 통합 운영할 경우 자치구의 자율성·전통성이 훼손되지 않도록 주의, ③교육이 기간제·의무제 교육인데, 위원들이 위원회 활동에 참여하면서 필요한 교육을 일상적으로 선택하는 방안 모색, ④교육 교재 내용은 1년 내내 참고할 것으로 작성, ⑤예산학교 담당자 지정 등이다. 지원협의회에서는 기초 교육은 서울시 주민참여예산과 조례 소개를 분리하고, 조례 소개에 ‘성 인지예산’ 소개, 직무 자세, 서울시 읽기로서 역사나 변천사 등을 추가하며, 심화 교육은 분과위원회별로 주요 실국별 사업 설명하고, 회의 기법은 전년도 참여예산 활동을 리뷰하고, 성 인지교육은 기초뿐만 아니라 심화 교육으로도 진행하자고 제안하였다.

이에 대해 서울시 담당공무원은 성 인지예산을 참여예산과 별개 제도로 인식하였고, 성 인지예산 교육이 여성단체의 요구 때문에 시행하는 것인 만큼 위원들이 취사선택하는 심화 교육 과정으로 개설하자는 의견을 제시하였다.

성 인지예산은 별개로 보이지만, 여성단체에서 강조하고 있으므로 심화 교육에서 선택하도록 하는 게 맞습니다. [예산담당관 / 2013. 2. 18. 주민참여예산지원협의회 회의록, 7~8쪽]

반면 지원협의회 구성원들은 성 인지예산을 예산을 바라보는 새로운 관점으로 이해하였다. 이들은 성 인지예산이 단지 성별만의 문제가 아니라 소수자의 관점으로 예산을 인지하는 것이 필요하다는 관심이라고 주장하였다.

성 인지가 제도화되어 있지만 성 인지는 소수자 인지로 보는 게 맞아요. 행정에서 제도화된 그런 성 인지가 아니고, 소수자 관점이 중요할 것 같아서 다양한 관점에서의 예산을 인지하는 기초 교육이 필요한 것 같습니다. [지원협의회④ / 2013. 2. 18. 주민참여예산지원협의회 회의록, 7쪽]

처음 예산제도를 얘기할 때 이젠 젠더 관점에서 봐줘야 한다고 교육하는 것이 중요합니다. 별도로 다루는 것은 바람직하지 않습니다. 일반주민들에게 예산과 회계의 테크닉보다는 개념을 심어 주는 게 더 중요합니다. [지원협의회④ / 2013. 2. 18. 주민참여예산지원협의회 회의록, 7쪽]

하지만 이러한 논의 과정에서 성 인지예산은 ‘테크닉’이기 때문에 참여예산위원

의 윤리 교육에 포함시키는 것이 바람직하지 않다는 의견이 제기되었고, 서울시 담당공무원은 성 인지예산 소개를 기초 교육에서 가볍게 다루고 성 인지예산 과정은 심화 교육으로 하겠다고 정리한다.

예산담당관: 성 인지예산 과정은 기초 과정에 1시간 넣을 것이냐가 문제임
지원협의회④: 참여예산교육을 받아도 실질적으로 사업 판단에 애매한 것이 있으므로 그 사례들과 판단 기준으로 활용하도록 교육이 필요함
지원협의회④: '예산읽기'라고 해서 예산의 일반 의미에 포함시켜서 교육하는 것이 나을 듯함
예산담당관: '서울시 예산읽기'에 포함하여 안내하도록 하겠음
지원협의회④: 성 인지예산을 별도로 하지 않고 포함시켜 한다는 것인지
지원협의회④: 포함시켜 하자는 것임
예산담당관: 아니면 위원 윤리 부분에 포함시켜도 좋음
지원협의회④: 다른 생각인데, 성 인지예산은 테크닉으로, 방법론임. 위원 윤리에 포함하는 것은 바람직하지 않음. 성 인지는 처음에 예산을 설명할 때 다루는 것이 맞고 윤리 교육은 아님
예산담당관: 기초 교육에서는 성 인지예산 소개를 가볍게 다루고 성 인지예산과정은 심화 교육에서 하는 것으로 하겠음
[2013. 2. 18. 주민참여예산지원협의회 회의록, 8쪽]

결국 성 인지예산은 기초 교육에서 소개되지 못하였고, 심화 교육으로 실시된 성 인지예산 교육은 앞서 언급한 바와 같이 교육 효과를 기대하기 어려운 방식으로, 50분간 진행하는 것으로 세팅되었다. 심화 교육은 기초 교육과 달리 교육 자료집에 그 내용이 포함되지 않았다. 또한 250명이라는 대규모 인원을 대상으로 실시되었다. 교육의 효과성도 기초 교육에 비해 떨어질 수밖에 없다. 따라서 기초 교육에 성 인지 교육을 포함하거나 교육 운영계획을 성 평등 관점으로 재조정하여 교육과 제도 운영 전반에 성 평등 관점이 반영될 수 있도록 해야 한다. 예를 들어 서울시 예산 교육에 성 인지예산을 통합하여 교육하고, 서울시정 운영 방향에서 성 평등 정책을 보다 풍부하게 소개하는 방법이 가능하다. 성별영향평가를 다음해 예산 심사에 반영하고 올해 사업 집행 모니터링 지표로 제시할 필요도 있다. 이처럼 정책 운영이 성 인지 관점에서 이루어지는 전 과정을 참여예산위원들이 경험함으로써 성 평등 가치를 체득할 수 있는 기회가 제공되어야 한다.

한편 지원협의회 구성원들은 성 인지예산 교육의 필요성은 인식하고 있었으나 실제 자신이 진행한 강의에 성 인지 관점을 반영한 경우를 발견하기는 어려웠다. 1일차 교육에서 직무 윤리의 하나로 평등하고 배려 있는 자세의 참여가 강조되거나 3일차 교육에서 제안 사업의 우선순위 선정 기준과 관련하여 주민 수혜 범위와 지역 형평성을 다룰 때 성별 영향이 고려되어야 한다는 정도로 언급되었다.

성희롱 예방과 대처 방법, 성희롱 발생 시 이를 어떻게 다룰 것인지에 대한 부분도 교육에 포함될 필요가 있다. 막연히 성별과 연령의 위계에 상관없이 존중하고 평등해야 한다는 당위만으로는 참여예산위원들에게 경각심을 줄 수 없다. 에둘러 이야기하기보다는 교육 당사자들이 공감하고 이해하기 쉬운 사례들로 설명하는 것이 교육 효과를 높이는 방법일 수 있다.

(3) 청소년과 장애인 등 소수자의 교육권 보완

‘서울시 운영 조례’ 제2조에서는 주민의 범위를 ①서울특별시(이하 “시”라 한다)에 주소를 두고 있는 자, ②시 관할지역에 소재한 기관에 근무하는 자, ③시에 영업소의 본점 또는 지점을 둔 사업체의 대표자 또는 임·직원, ④시 소재 「초·중등교육법」과 「고등교육법」상의 학교 재학생과 이와 동등한 자격을 갖춘 자로 정의하고 있다. 또한 ‘서울시 운영 조례’ 제15조에는 참여예산위원 추천에 있어 반드시 청소년, 장애인, 다문화가족 등의 참여가 보장되어야 한다고 명시되어 있다. 이에 근거하여 아동과 청소년들은 일반시민 자격으로 참여예산위원 공모에 신청하고 참여예산위원으로 선정되어 제도 운영 과정에 참여하게 되었다. 분과위원회 회의 자료를 보면, 아동·청소년 위원이 현장 심사에 참여하고 분과위원회 회의에서 그 내용을 발표하는 모습이 발견된다. 다른 성인 위원들도 아동·청소년 위원의 의견을 존중하였다.

하지만 아동·청소년이 회의 심사에서 다른 사업에 대한 의견을 개진하기는 어려워 보였고, 주로 평일 야간에 진행되는 회의에 보호자 없이 참석하는 것도 무리가 있는 부분이다. 성인들조차도 성별과 연령으로 인한 위계로 발언이 자유롭지 못한 점을 감안하면, 아동·청소년 분과를 별도로 개설하여 운영하는 것이 현실적인 방안이 될 수 있다. 이 시기의 참여민주주의 경험은 교육적 기대 효과도 높다.

청소년 대상 예산학교를 개최한 곳은 국내에도 여러 곳 있다. 하지만 단순한 교육이 아니라 청소년들이 모여 자신들의 의견을 개진하고 이에 대한 우선순위를 자체적으로 결정해 제출한 사례는 보기 힘들다. 이러한 맥락에서 경기도 수원시의 청소년위원회 구성은 주목할 만하다. 수원시는 2012년 조례에 청소년위원회 구성을 명기하였다. 이는 참여예산위원회와는 별개로 진행되는 것이지만, 청소년들이 자신들이 제안하고 결정할 수 있는 과정을 참여예산 속에 만들었다는 점에서 모범적 사례로 평가된다(이호, 2013a: 238).

예산학교 운영에서 장애인의 참여가 어느 정도였는지, 장애인의 교육권이 보장되었는지는 확인하기 어려웠다. 아직까지 장애인이라고 하면 휠체어를 탄 장애인 픽토그램(pictogram)⁵⁷⁾만 떠올리기 쉽다. 교육수요자 중에 어떤 장애인 지원 서비스 요구가 있는지 확인할 필요가 있다. 예를 들어 청각장애인이 있다면 수화통역서비스를 제공하여 장애인이 교육에서 배제되지 않도록 해야 한다. 또한 당시 참여예산위원 중에 청각장애인이 없어 수화통역을 하지 않았다고 하더라도 잠재적인 교육수혜자를 고려하여 서울시 홈페이지에 게시되는 교육 동영상에는 수화통역이 포함될 필요가 있다. 주민참여예산제도의 발전 방안은 직접 참여예산위원으로 활동하는 서울시민만이 아니라 서울시민 전체를 모집단으로 상정하여 모색되어야 한다.

3) 일상적 성 평등 실천의 과제 가시화

2012년 서울시 주민참여예산제에 대한 성 평등 관점의 모니터링 결과에 따르면, 성별·연령별 위계에 의하여 분과위원회 위원장과 부위원장 상당수가 남성이면서 연장자였다. 여성보육분과를 비롯한 7개 분과의 위원장 모두 남성이었으며, 그들의 평균 연령은 63세로 전체 참여예산위원의 평균 연령인 43세보다 훨씬 많았다(유소영, 2012). 이러한 점은 2012년 제도 운영에 대한 평가회의에서도 개선되어야 할 사

57) 픽토그램(pictogram)은 그림(picture)과 전보(telegram)의 합성어로, 사물이나 시설, 행동 등을 상징적인 그림으로 나타내 모든 사람들이 빠르고 쉽게 이해할 수 있도록 만든 일종의 문자이다. 픽토그램은 어떤 대상의 의미를 가장 빠르게 전달할 목적으로 만든 그림 언어이므로 인종, 국가, 문화를 뛰어넘어 보기만 해도 바로 이해가 가능해야 한다. 출처: 국민체육진흥공단 공식 블로그, <http://blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=kspo2011&logNo=30139420342>. 하지만 휠체어를 탄 장애인으로 모든 장애인이 형상화되는 것은 의도하지 않게 특정 장애만을 정형화하는 효과를 낼 수 있다. 다른 유형의 장애가 간과될 위험이 크다는 점에서 주의를 요한다.

항으로 제기되었다.

2013년 위원장과 부위원장이 남녀동수로 선출되도록 한 조치는 여성위원들의 리더십과 발언 기회를 향상시킨다는 면에서 긍정적인 역할을 하였다. 분과위원회 회의가 2~3시간 진행되는 경우 회의 전반은 남성위원장이, 회의 후반은 여성위원장이 사회를 맡았다. 또는 1회차 회의는 여성위원장이 맡고 2회차 회의는 남성위원장이 맡아 진행하였다. 총회에서 사회를 보거나 분과별로 발표를 할 때도 남성위원과 여성위원이 등장하는 모습이 인상적이었다. 서울시 담당공무원이 언급한 것처럼, 9시 뉴스의 남녀 앵커 같은 모양새이다. 그런데 남성위원장이 여성위원장에 비해 연장자인 경우가 8개 분과 중 7개 분과이며, 연령 차이는 적게는 10살부터 많게는 19살 이상 차이가 난다. 9시 뉴스에서 전형적으로 보이는, 중년의 남성 앵커와 젊은 여성 앵커의 모습과 닮았다. 분과위원회 임원 선임 결과 34세 이하의 임원은 7명인데, 그 중 5명이 간사이고 2명이 부위원장이자.

표 VI-6 분과위원회 위원장, 부위원장, 간사 선임 결과

구 분	34세 이하	35~49세	50세 이상	총계
소계	7명	16명	25명	48명
남성	4명	7명	13명	24명
여성	3명	9명	12명	24명

이처럼 임원진의 성 평등한 구성을 촉구하는 조치가 직접 도입되었지만, 일부 참여자들의 인식과 행동은 성 평등 관점과 거리가 멀었다. 분과위원회 회의나 워크숍, 식사자리 등에서 남성위원이 여성위원을 존중하지 않고 호칭을 함부로 하여 문제가 되기도 하였다.

어떤 회의 장소에서는 위원분들이 예전에 퇴직하셨거나 그분들끼리 친분에 의해서 선후배 관계라는 호칭이 있고, 연배들이 많다보니 나이 어린 간사에게 막 반말을 많이 하시면서, 이게 OO분과인지 공무원들 선후배 관계 어떤 분과인지 혼동하기 쉬운 부분이 있어요. 그러다 보니 가벼운 자리 워크숍에서 아줌마라는 호칭을 계속 썼어요. 연배가 드신 분은 다른 분들에게는 언니, 이게 도대체 놀러온 자리인지 알 수가 없어서 굉장히 문제가 있었고, 회

의 자체 안에서도 어떤 분이 막 발언을 하시니까 아줌마 맘대로 해, 이런 식으로 막가자는 식으로 회의 진행되어서 ... [참여예산위원(5) / 2013. 6. 18. 주민참여예산지원협의회 회의록, 15쪽]

위에서 언급된 문제는 당사자가 해당 분과위원회 회의 자리에서 공식 사과하고 참여예산위원 온라인 카페에 공식 사과문을 게재하는 것으로 마무리되었다. 각 분과위원장들은 분과 회의에서 참여예산위원들이 이 문제를 인식하고 예방할 수 있도록 당부하였다.

다른 분과에서 좀 불미스러운 일이 있었대요. 카페에 들어가셨던 분은 아실 건데요. 위원님들 간에 서로 호칭에 대해 반여성적인 언행을 해서 여성위원이 문제를 삼았습니다. ... 굉장히 문제가 심각하다해서 그 카페에 공개 사과를 올렸다고 합니다. 위원님들은 그러시지 않겠지만 우리가 서로 존중해서 호칭을 ‘위원님’으로 통일했으면 좋겠고요. 여성이나 남성이나 다 똑같은 위치에 있는 거니까 서로 존중하면서 배려하면서 지냈으면 좋겠습니다. [위원장(3) / 2013. 6. 21. 경제산업분과위원회 회의록, 78쪽]

그밖에 여성위원에게 일의 성취를 외모에 빗대어 표현하여 불쾌감을 주는 사례도 있었다. 아래 사례에서 여성위원은 자신의 생각과 느낌을 분명하게 말했으며, 이 문제가 자신에게만 국한된 것이 아니라고 인식하였다. 성희롱 문제뿐 아니라 나이가 많은 위원들이 나이가 적은 위원들을 존중하지 않는 것도 심각한 문제로 인식되어야 한다.

작년에도 비슷한 부분이 있어서, 20대 중반 친구가 안 나오기 시작했어요. 그래서 굉장히 중요합니다. ... 아까 저는 속상했어요. 위원 입장에서 (사회를) 본 것인데, “예쁜” 그런 표현은 안 했으면 좋겠어요. ... (생각의) 기준도 다 다른데 상대방이 어떨지 모르는데 그런 말을 할 때, 이런 것들이 굉장히 많아요. 여기뿐만 아니라 곳곳에 있으니 이런 것들이 도가 넘으면 그렇게 됩니다. [참여예산위원(8) / 2013. 6. 18. 주민참여예산지원협의회 회의록, 15~16쪽]

이러한 문제가 반복적으로 나타나자 지원협의회 구성원은 이것이 참여예산제도 운영에 부정적인 영향을 줄 수 있다고 판단하였다. 따라서 사안별로 개인 차원에서

주의를 주고 사과를 하는 수준에서 머물 것이 아니라 해촉 등 강경하게 대응해야 한다고 주장하였다. 문제 해결 및 조치 방안에 대해 서울시는 운영위원회에서 윤리적 문제를 다뤄 분과위원회에 전달하여 전체 위원들이 공유하고 경각심을 주는 차원으로 일단락 짓고자 하였다. 이후의 경과 내용은 회의 자료가 공개되지 않아 확인되기 어려운 상태이다.

참여예산위원회라고 하는 공식적인 자리인 것이고, 우리는 반 공인으로서 활동을 하는 것이라고 이미 수차례 강조가 됐음에도 불구하고 참여예산위원회의 회의 자체나 분과나 이런 것들이 굉장히 사적인 공간처럼, “우리끼리”라고 하는 것처럼 그런 공간으로 변질된다는 느낌을 많이 받았습니다. ... 위원님들이 계신 자리에서 제가 이렇게 얘기를 꺼내기가 좀 민망하기는 하지만 어쨌든 제가 접한 몇 가지 사례들을 얘기는 안 드리겠습니다. 구체적인 사례는 얘기를 안 드리겠는데, 그 정도라고 한다면 만약에 이것이 공직사회나 내지는 일반 시민사회단체 회의석상에서 한다면 바로 퇴출됩니다. [지원협의회@ / 2013. 7. 2. 주민참여예산지원협의회 회의록, 35쪽]

구체적인 가이드라인 없이 성희롱이나 윤리적으로 민감한 이슈를 당사자들이 직접 해결하는 과정에서 2차 피해가 발생할 수 있다. 서울시에서 관련 지침에 따라 참여예산위원, 사업제안 설명자, 관계 공무원 등을 포함한 모든 참가자들 사이에 생긴 문제에 대해 상담 등의 창구를 마련하여 공식적으로 해결하는 것이 바람직하다.

4) 경계를 오가되 경계를 지키는 소통과 협력 필요

(1) 갈등의 가시화를 통한 상호 이해

지원협의회는 ‘서울시 운영 조례’ 제25조에 의거하여 시의회 의원, 예산 관련 전문가, 비영리민간단체 관계자, 주민참여예산위원회 추천자, 관련 공무원 등 15명 이내로 구성하되, 공무원이 전체 위원의 과반수를 넘지 않게 구성되도록 되어 있다. ‘서울시 운영 조례’ 제27조에는 지원협의회 주요 기능이 ①주민참여예산제 운영 조례 및 규칙 제·개정에 대한 의견 제시, ②예산교육, 참여예산제 홍보, 예산관련 토론회·공청회 개최 등의 활동, ③지역회의, 주민참여예산위원회 개최 등 참여예산제도의 전반적인 운영에 대한 활동 지원, ④시의회와의 원활한 협조 방안 모색, ⑤

주민참여예산제 평가 및 개선 방안 마련, ⑥그 밖의 협의회의 목표 달성을 위해 필요한 활동 등으로 명시되어 있다. 지원협의회는 구성과 기능 면에서 자문위원회 역할과 민관 파트너십에 기초한 거버넌스 역할을 겸하였다.

2013년 지원협의회는 위원장 1명을 포함하여 서울시 추천자 3명, 시민단체 4명, 시의원 1명, 담당공무원 2명 등으로 구성되었다.⁵⁸⁾ 시의원은 작년에 이어 올해에도 지원협의회 회의에 한 번도 참석하지 않은 것으로 파악되었다. 지원협의회 구성원 중 시민단체에서 위촉된 여성위원은 1명에 불과하다. 2013년 6월 18일부터 분과위원회 위원들이 참관 자격으로 지원협의회 회의에 참석하였다. 참관 형태이기는 하지만 위원들에게도 발언 기회가 주어졌다. 참여예산위원들은 지원협의회 회의가 진행될수록 발언의 양이 늘어났으며 토의에 적극적이었다. 참관 위원의 인원이 많아지고 발언이 증가한 것은 양면성을 띤다. 회의 참가자가 늘어나면서 토의가 활발해진 반면, 회의 효율성이 떨어지고 지원협의회의 본래의 기능 수행을 위한 안건이 충분히 논의되지 못하는 결과를 가져올 수 있다.

지원협의회 구성원들은 매주 화요일 오전 8시에 모여 약 1시간 동안 회의를 진행하였다. 6개월 간 매주 1회 회의를 개최했다는 점은 지원협의회와 서울시가 긴밀히 협조하고 진행 상황을 지속적으로 점검한 것으로 보이는 대목이다. 또한 회의자료 및 회의기록이 참여예산위원회의 다른 회의와 견주어 볼 때 구체적이고 꼼꼼한 것으로 평가될 수 있다.

지원협의회와 서울시의 지속적인 협조와 소통은 매우 필요한 부분이지만, 이것이 긍정적인 효과를 가져온 것만은 아니다. 제도 시행 2년차를 보내면서 서울시가 지원협의회에 의존하는 정도가 낮아졌고, 참여예산제도는 서울시 주도적으로 진행되는 경향을 보였다. 행정조직의 의지는 주민참여예산제도의 시행과 운영 내실화에 막대한 영향을 미친다. 서울시가 주민참여의 취지를 온전히 이해하며 주체적으로 제도를 운영하는 것과, 또 하나의 행정 절차로 여기며 관성대로 제도를 운영하는 것은 전혀 다른 결과를 낳는다. 시행 2년차인 서울시 주민참여예산제도가 서울시 담당부서의 주도 하에 진행되었다는 점은 이러한 맥락을 고려하며 비판적으로 검토되어야 한다.

58) 이러한 사항은 지원협의회 관계자를 통해 파악되었다.

지원협의회는 분과위원회 회의에도 참여하였다. 분과위원회 회의는 지원협의회 회원들이 분과별로 나누어 맡았으며, 회의 진행에 도움을 주는 역할을 하였다. 참여예산위원들의 임기가 1년 또는 2년이고 위원 개개인의 사업 이해도 및 회의 운영 역량에 차이가 있으므로 지원협의회 회원들이 참관하여 지원한 것은 적절했다고 보인다. 참여예산제도 운영에 서울시 행정 인력 투입이 부족한 상황에서 이러한 점은 민관 파트너십의 발취로 평가될 수 있다. 하지만 파트너십에 대한 강조가 지나쳐 자칫 지원협의회 구성원이 서울시 행정 보조 인력처럼 역할하게 된 것은 아닌지에 대한 치열한 토론이 필요한 시점이다.⁵⁹⁾

참여예산위원들의 사업 전반에 대한 이해를 높이는 과제는 지원협의회 노력만으로 해결되기 어렵다. 지원협의회에 참관하는 참여예산위원들이 쟁점이 되는 사안들의 배경과 논의 과정에 대해 운영위원회, 분과위원회 위원들에게 전달하고, 그에 대한 참여예산위원들의 반응과 생각을 지원협의회에 재전달하여 소통이 이루어지도록 하는 매개 역할이 매우 중요하다.

여기(지원협의회 회의)에 오시는 분들은 충분히 숙지하고 있지만 여기서 논의됐던 쟁점들이 그 분과위에 가서 같이 소통되는 작업들은 많이 부족한 것 같습니다. 그 부분은 운영위원회에 참여하고 계신 분들이나 협의회에 참관하러 오시는 선생님(위원)들이 많이 해 주셔야 될 역할이라고 생각합니다. [지원협의회④ / 2013. 7. 30. 주민참여예산지원협의회 회의록, 23쪽]

서울시 담당공무원은 지원협의회에서와 마찬가지로 운영위원회 회의에서 실질적인 간사 역할을 하였다. 매 회의 안건 및 회의 자료를 준비하고 안내하였다. 시 공무원 2인은 지원협의회에는 구성원 자격으로 참석했고, 운영위원회에는 구성원이 아닌 행정 실무 지원으로 참석하였다. 이러한 차이 때문에 운영위원회 위원들은 운영위원회 첫 회의부터 서울시 공무원의 발언을 견제하였고, 참여예산위원들 스스로 민주적 절차에 따라 회의를 진행하고자 하는 모습을 보였다.

운영위원회 간사를 2명 호선하는 과정에서 간사 1인을 지원협의회 구성원 중에 선임하자는 의견이 제기되기도 하였다. 2012년에는 운영위원회와 지원협의회가 합

59) 이러한 점은 본 연구를 위해 진행된 전문가 자문회의에서 심각한 문제로 제기된 바 있다.

게 논의하는 자리가 없었다. 운영위원회의 간사 1명이 지원협의회 회의에 참석하고, 지원협의회 간사 1명이 운영위원회 회의에 참석하여 가교 역할을 했기 때문이다. 하지만 운영위원회 위원장은 간사 선출을 거수로 이미 결정한 뒤이므로 참고의견으로 간주하였다.

여러 가지로 우리 조직을 운영해가는 데 협의회라는 기구가 있습니다. 그 기구의 역할이 제가 보기에는 상당히 필요한 기구고 또 역할을 많이 합니다. 제 말씀을 그 부분에서 한분을 뽑자 이런 말씀입니다. 그러니까 남자든 여자든 여기서 한 사람 나오고 거기서 한 사람 나오면 어때냐 그 안입니다. [참여예산위원(7) / 2013. 6. 20. 운영위원회 회의록, 11쪽]

제가 보충설명을 드리자면 협의회 간사는 따로 따로 계시고 저희 운영위원회 간사를 남녀 각각 한 사람을 뽑는 것이기 때문에 그 점은 염려 안 하셔도 될 듯 싶습니다. [위원장(9) / 2013. 6. 20. 운영위원회 회의록, 11쪽]

그런데 2개월 뒤 열린 운영위원회 회의에서 지원협의회에 대한 불만사항들이 표출되었다. 지원협의회는 참여예산제도 도입과 운영 과정에서 중추적인 역할을 해왔고, 예산전문가와 참여예산 관련활동을 꾸준히 해 온 시민사회단체 활동가, 시의원 등이 포함되어 전문가 집단의 특성을 띤다. 지원협의회는 어떤 사안을 논의할 때 ‘서울시 운영 조례’에서 우선 근거를 찾고, 쟁점이 되는 사안에 대해 토의가 매우 활발히 이루어졌다. 어떤 주장에 대한 반론, 예상되는 문제에 대해서도 강한 어조로 이야기했을 가능성이 높다. 이 점은 회의 동영상에 없어 명확하게 확인하기 어려우나 회의록의 행간에서 발견되는 부분이다. 지원협의회 회의를 직접 참관한 참여예산위원들은 지원협의회 구성원들의 개인적 특성, 비언어적인 태도나 어조에 따라 불편한 감정을 가졌던 것으로 해석된다. 전문가 집단과 일반시민의 감수성에 차이가 분명 존재한다. 이런 맥락으로 참여예산위원들 사이에 지원협의회에 대한 반감이 일부 형성되었고 회의 안건으로 다루어지기도 하였다.

지원협의회에서 참석하신 분의 목소리가 이것은 거의 법률에 준하는 듯한 이러한, 우리는 그냥 보고받은 사항인데도 불구하고 이것은 마치 원칙에 정해 있는 것처럼 ‘너희들은 왜 원칙을 어기느냐’라는 발언들을 하시는데 ... 지원협의회 역할 가만히 살펴봤을 때 결국은 참여예산위원회의 옥상옥 구조가 아닌가. ... 지원협의회가 봉사조직입니까? 아니면

상설기구입니까? 어떠한 조직입니까? [참여예산위원(1) / 2013. 8. 8. 운영위원회 회의록, 33쪽, 37쪽]

심지어 회의할 때 ‘그거 한 번 보세요. 조례에 그렇게 되어 있습니다’, 저희는 거기 가면 을 입니다. 그래서 저는 너무 속상해서 거기 가면 말을 더 많이 합니다. 일부러 더 합니다. 제가 볼 때는 지금 이 정도의 우리 위원들이라면 수평관계로 가든지 정말로 지원만 하든지 필요한 시점 같습니다. [참여예산위원(8) / 2013. 8. 8. 운영위원회 회의록, 34쪽]

이런 불만이 표출되자 서울시 담당공무원은 지원협의회 회의에 이미 참여예산위원들이 상당수 참석하고 있으므로 회의에서 직접 의견을 개진하라고 요청하였다. 운영위원회 위원 중에는 이 문제의 원인을 쌍방향 소통의 부재에서 찾기도 하였다. 운영위원회에서 지원협의회에 참여하고 지원협의회 구성원들이 운영위원회 회의에 참석하는 것이 대안으로 제시되었다. 이에 대한 반론도 제기되었으나, 어떤 결론은 내리지 않고 회의가 마무리되었다.

주민참여예산제도는 참여예산위원인 일반시민 250명, 지원협의회 11명, 서울시와 자치구 관계 공무원까지 포함하면 300여명 이상이 의사 결정 과정에 참여한다. 저마다 경험이나 역량뿐 아니라 참여예산에 대한 관점 또한 차이가 있다. 주민참여예산제도가 효과적으로 운영되기 위해 조직 간 소통은 필수적이고 각 조직의 위상과 역할에 대한 상호 이해도 필요하다. 참여예산위원 중 한 명이 언급한 것처럼, 때로는 조직이 문제가 아니라 구성원 개인의 요인이 중요한 변수로 작용하기도 한다. 참여예산제도의 모든 참가자가 서로 인격적으로 존중하는 태도를 갖고, 조직 간 소통이 원활하게끔 할 수 있는 보완 장치가 필요하다. 구성원 개인의 문제로 환원하는 차원이 아니라 구조적 장치로 모든 것이 해결될 수 없다는 점에서 이러한 접근이 요구된다.

결국 사람 문제이지 않습니까? 그 조직이 문제가 아니라 그 구성원의 인격이 문제가 되어 가지고 [참여예산위원(2) / 2013. 8. 8. 운영위원회 회의록, 35쪽]

또 하나 간과할 수 없는 조직이 바로 주민참여예산 지역회의이다. 자치구 주민참

여예산위원회가 이미 설치·운영되는 경우 이것이 지역회의로 간주되고, 각 자치구의 주민의견 사업을 수렴하여 우선순위를 정한 후 6월 말까지 주민참여예산위원회에 제출하도록 되어 있다. 서울시민들이 직접 제안한 사업 중 광역단위 사업과 자치구 사업이 구분되고, 자치구 사업은 해당 자치구 지역회의에서 심사하여 자치구별로 30억원 이내에서 사업을 선정한다. 또한 지역회의에서 별도로 자체 사업을 30억원 이내에서 신청할 수 있다. 즉 지역회의는 예비 심사의 기능을 맡았으며 상부 조직인 서울시에 사업 심사 결과를 보고하는 형태이다. 주민참여예산제도가 시행 초기이고, 자치구별로 주민역량과 지역사회 여건이 다르므로 지역회의 운영도 자치구별로 상이할 것이다. 향후 지역회의와 서울시 참여예산위원회가 어떻게 관계를 설정하고 지역회의를 지원할 것인지에 대한 것은 과제로 남는다.

서울시 25개 자치구마다 주민참여예산의 운영과 진행에서 큰 차이와 불균형을 보인다. 주민들의 자율적인 참여로 주민참여예산 운영과 진행에 적극적인 자치구, 이제 막 주민참여예산의 고민을 시작한 자치구, 주민참여예산을 자치구에서 운영하고 있는 기존의 위원회와 유사하게 간주하여 운영하는 자치구, 주민참여예산 운영과 진행에 부정적인 입장을 가진 자치구도 존재하는 것이 사실이다. 이런 복잡한 서울시 25개 자치구의 주민참여예산 운영과 진행을 고려하여 서울시 주민참여예산이 운영되고 진행되어야 하는 것은 간단한 문제가 아니다(최승우, 2013: 190~191).

(2) 권한에 대한 책임 있는 자각

참여예산위원들은 2013년 5월에 위원으로 선발된 이후 참여예산학교와 오리엔테이션을 마치고 분과위원회에서 본격적으로 활동을 시작하였다. 사업 심의가 이루어지는 분과위원회는 각 30명 안팎의 인원으로 구성된다. 출석률은 약 70% 정도를 보인다. 2013년에는 분과위원회 회의 외에도 권역별 소위를 구성하여 현장을 직접 확인하는 과정을 거쳤다. 총회에서는 위촉식(2013년 6월 15일) 이후 회의에 한 번도 참석하지 않은 위원들이 해촉되었다. 단 분과위원회 회의에는 참석하지 않았으나 권역별 소위 활동을 한 4명은 해촉 대상에서 제외되었다. 해촉은 사업 내용과 심의 과정에 대한 이해 없이 참여예산한마당(총회)에서 투표권을 행사하면 사업 선정을 왜곡시킬 가능성이 높다는 이유 때문이었다. 참여예산제도는 시민들의 직접 참여와

권한 부여로 이루어지는 만큼 최소한의 책임성을 요구하는 것은 정당하다.

<표 VI-7> 참여예산위원의 회의 참석률

구 분	평균	경제산업	환경	공원	문화체육	여성보육	보건복지	건설	교통주택
%	69.3	62.3	69.0	62.6	79.3	66.0	71.7	74.1	70.4

자료: 2013. 7. 25. 총회 회의자료, 9쪽.

제한된 일정 속에서 제도가 운영되다보니 한 번 모여서 회의를 하면 3시간까지 진행되는 경우도 빈번하였다. 환경 분과는 이틀간 진행된 심사 회의가 길어져 주말에 따로 일정을 마련하여 3회 회의를 진행하였다. 그렇다보니 회의 중반부가 넘어가면 의사 진행 발언이 증가하고, 회의를 주재하는 위원장이 발언을 통제하는 경우가 많아진다.

000 위원님! 지금 설명을 잘 듣고 말씀을 좀 해주십시오. 그리고 지금 자꾸 토를 달고 말씀하시면 회의 진행이 안 됩니다. [위원장(9) / 2013. 6. 20. 운영위원회 회의록, 19쪽]

회의에서 토론과 합의를 거쳐 결론을 도출하는 과정은 매우 중요한데, 시간 관계 때문에 제약되거나 논의가 충분하지 않았음에도 거수로 결론이 이끌어지는 것은 우려되는 지점이다. 시민들은 주민참여예산제를 통해서 이제 막 권한을 위임받아 행사하는 과정에 있다. 효율성을 강조하다 자칫 참여자들 사이의 존중하는 태도가 간과될 수 있다.

모니터링 과정에서 유사한 사례가 발견되었다. 모 분과위원장 중에는 연임위원으로 해당 분과에 대한 전문지식도 많고, 사전 준비를 하여 사업설명회에서 시민 제안자에게 예리하게 질문을 하였다. 시민 제안자는 일반시민으로 사업을 설명하는 데 용어에 오류가 있거나 예산 산출 근거가 적절하지 않을 수 있다. 이 부분은 참여예산위원으로 마땅히 언급할 수 있다. 문제는 태도이다. 질문에 답변을 잘 하지 못하는 시민에게 권위적인 태도로 오류를 지적하는 것은 내용면에서 타당할지라도 같은 시민 입장에서 사업을 제안한 사람을 당혹스럽게 하거나 불쾌하게 할 수 있다.

분과별로 제안 사업 설명할 때도 보면 3분 안에 말을 빠르게 하다보니깐 시간만 재고 됐냐? 안 됐냐?... 똑같은 시민인데 마치 피심사자와 심사자의 입장인 겁니다. 그런 태도에 관한 이야기도 교육에서 조금 나오기는 했지만 그런 부분에 대한 어떤 것들을 다시 환기하는 것은 좀 필요한 것 같아요. [지원협의회⑥ / 2013. 7. 30. 주민참여예산지원협의회 회의록, 8쪽]

(참여예산한마당 때 사업 제안한) 사람들이 자기네 아이디어를 힘들게 내서 그것이 선정이 돼서 설명하려고 하는데 위원들의 태도적인 면에서 굉장히 무시하고 존심 상하고 그런 상처를 많이 받고 가신 분들이 굉장히 많습니다. 그래서 주민예산학교 할 때 이 제안자들이 떨어졌을 때의 그 아픔이라든지 그런 것을 생각해서 최대한 존중해서 그 의견을 들어주십사 하는 그런 생각이 들었습니다. [참여예산위원(6) / 2013. 7. 30. 주민참여예산지원협의회 회의록, 7쪽]

참여예산위원 중에는 상당한 전문성과 식견을 가진 사람들이 많이 있었다. 이들은 사업의 실효성, 적정 수준의 예산 범위, 예산 편성 후 집행 과정에 대한 사후 모니터링까지 체계적으로 살폈다. 이들의 활약상은 긍정적으로 볼 수 있지만, 그것이 지나쳐 발언이 독점되는 것은 경계해야 한다. 특히 위원장은 회의 사회자로서 공정한 자세에서 여러 참여자들에게 발언 기회를 주어야 하는데 자신이 발언을 주도한다는 것은 더욱 우려스럽다. 이때의 전문성은 도리어 걸림돌이 되었다. 다행히 참여자들이 이러한 문제를 경계하고 회의시간에 공식적으로 문제제기하여 균형을 잡으려는 노력을 하였다.

위원장(사회): 이것은 필연적으로 환경미화원의 복지를 위한 것이기 때문에 하는 것이 맞다고 저는 생각을 합니다. ... 이 내용은 굳이 설명하자면, 지금 현재 서울시에서 진행하고 있는 종량제하고는 전혀 반대되는 제안 사업입니다. ... 현재 전체적으로 종량제로 움직이고 있는 시의 방침하고는 전혀 반대되는 방향이기 때문에, 저는 적절하지 않다고 생각을 합니다.

OOO 위원: 위원장님, 한 말씀드리겠습니다. 거수하기 전에 위원장님 의도는 피력을 안 하고 거수를 먼저 하시는 게 좋을 거 같습니다.

[2013. 7. 11. 환경분과위원회 회의록, 33~34쪽]

5) 정책 우선순위 판단 기준 재고

참여예산위원회 운영 과정에서 전 회의에 걸쳐 두드러지게 드러난 핵심 가치는 ‘지역의 형평성’이었다. 서울시는 자치구 간 격차를 줄이기 위해 자치구별 재정 자립도에 따라 예산을 지원한다. 서울시는 이로 인해 자치구간 예산 격차가 사실상 없다는 것을 예산학교 교육에서 여러 차례 강조한 바 있다. 제도를 운영하는 과정에서 서울시가 가장 신경 쓰는 부분이 자치구 간 형평성이었다. 여기에는 서울시가 25개 자치구의 상위에 존재하는 광역자치단체라는 것과 참여예산의 규모가 자치구 예산 규모와 견주어 매우 크다는 점이 작용하였다.

‘서울시 운영 조례’ 제15조에는 성별, 연령대별 비율을 감안하여 위원회를 구성해야 한다고 명시되어 있고, 자치구 지역회의가 추천하는 자를 포함하도록 되어 있다. 2013년은 자치구별로 성별과 연령을 고려하여 추첨을 진행하였다. 공모추첨위원은 전체 위원 250명 중 200명인데, 연임위원 73명 외에 127명을 신임위원으로 선정하였고, 자치구별로 연임위원과 신임위원을 합쳐 최대 8명으로 제한하였다. 그리하여 전 자치구의 위원이 고르게 선정될 수 있었다.

그런데 위원 예비 선정 후 예산학교 미수료자가 발생하여 위원을 충원하는 문제가 발생하자 형평성의 기준을 무엇으로 삼을 것이냐에 관한 논쟁이 일어났다. 지원협의회 회의록에는 ‘성, 연령, 지역, 참여의 자발성’ 가운데 어떤 것이 우선 고려되어야 하는가에 대한 회의 참여자들 간의 입장 차이가 고스란히 드러나 있다. 미수료자 발생으로 인한 위원 충원은 자치구를 구별하지 말고 예산학교 수료자 전원을 대상으로 ‘무작위 추첨’하는 게 가장 합리적이라는 의견이 강력히 주장되었다. 그러한 주장은 ‘자발성’을 우선 고려하여 제기되었다. 참여예산위원 추첨에서 탈락했음에도 예산학교의 긴 일정을 소화한 점이 높이 평가되었고, 여기에는 참여예산위원으로 충실히 활동할 것이라는 기대가 내포되어 있었다.

지원협의회@: 일반시민들이 들었다는 것은 참여예산 위원을 하고픈 마음이 강한 건데, 가능하면 그분들에게 기회를 제공하는 게 낫겠다는 생각이어서 굳이 자치구별로 새로 충원하는 것으로, 자치구를 구별하지 말고 총수 무작위 추첨 방법으로 다 기회를 주는 게 어떨까 함. ... 성별, 연령만 조정해서 통으로 무작위로

추첨하는 게 좋음.

지원협의회④: 일반시민 중에서 수료하신 분들로 보충하는 게, 왜냐하면 그분들은 추첨에서 떨어졌음에도 불구하고, 자기가 의지를 갖고 교육을 들어주신 분들이기 때문에 기회를 제공하는 게 참여예산 취지에 맞음.

지원협의회④: 참여예산(위원)이 되고 싶어서 예산학교까지 수료한 일반시민들이 있는데, 이 지역구 안 사신다고, 연령대가 맞지 않는다고, 성별이 아니라고 배제하는 게 기계적인 거죠.

[2013. 5. 7. 주민참여예산지원협의회 회의록, 3~6쪽]

이에 대해 서울시 담당공무원은 자치구 구성비를 맞춰야 한다고 강력하게 주장한다. 예산학교 운영 시 해당 지역구에 결원이 생기면 우선적으로 충원하겠다고 공표를 했다는 것, 자치구에서 문제제기하여 논란이 될 수 있다는 이유에서다. 전년도 자치구 간 과열 경쟁에 대한 우려, 참여예산 제안 사업이 대체로 지역 현안이라는 점, 참여예산위원이 자신의 이해관계에 따라 본인 자치구 사업에 선호도가 높을 거라는 점 등이 이러한 주장을 뒷받침하였다.

자치구별 구성비가 깨지면 전체가 흔들려서 안 됩니다. 기본적으로 갖추어지는 것은 자치구별 기본 위원 숫자는 무조건 맞춰져야 합니다. 연령은 좀 아니어도 남녀 성별은 무조건 맞추어야 합니다. ... 마지막 승패는 참여예산 한마당을 통해서 예산 사업을 몇 개 가져가는가에 대해서 사활을 거는 게 자치구인데, 한 표 차이로 걸려있는 구에 대해서는 안 됩니다.

[예산담당관 / 2013. 5. 7. 주민참여예산지원협의회 회의록, 6쪽, 12쪽]

분과 구성에도 지역 안배가 가장 중요하였다. 참여예산위원 오리엔테이션에서 25개 자치구별로 조를 나누어 8개 분과에 1명씩 배정하게 했다. 이는 자치구가 지역회의 역할을 하고 자치구별 형평성을 기하기 위함이었다(서울특별시참여예산학교, 2013: 85).

분과위원회에서는 권역별 소위를 구성하여 현장 확인을 실시했는데, 이때도 지역이 중요하게 고려되었다. 서울시는 참여예산위원들이 자신이 거주하는 자치구와 인접 자치구에 속하지 않도록 당부하였다. 이처럼 자치구에 기초한 지역 형평성 주장은 참여예산 전 과정에서 주요하게 관철되었다.

하지만 이러한 방식의 형평성 고려가 서울시라는 광역단위의 주민참여예산사업을 오히려 왜곡하고 주민참여의 의미를 훼손할 우려도 제기될 수 있다. 앞서 언급한 지원협의회 5월 7일 회의의 예산학교 미수료자 결원에 관한 논의에서 서울시는 일관되게 자치구 안배를 중요하게 거론하였다. 광역자치단체의 입장에서 모든 기초자치단체에 대한 형평성을 고려하는 것 자체를 문제로 보는 것은 무리일 수 있다. 하지만 이러한 고려가 자칫 주민참여의 의미와 취지를 압도할 경우에는 문제로 제기될 필요가 있다. 해당 토론에서 지원협의회 구성원은 ‘서울시 운영 조례’가 ‘참여’에 우선권을 두는 것이 아닌지 질문하는데, 서울시 예산담당관은 단호하게 아니라고 답한다. 기계적인 형평성 고수는 주민참여의 의미를 훼손하고 오히려 역효과를 낼 수 있다는 점에서 ‘참여’에 우선권을 두는 것이 아니라는 관점은 재고될 필요가 있다.

6) 정보 공개 원칙의 준수

참여예산위원들은 경험을 통해 서울시정을 이해하고 배워나갔다. 현장 확인을 나가서 설명을 듣고 다시 분과위원회에서 그 내용을 발표하고 자신의 의견을 개진하는 일련의 과정에서 주체적 역할 수행의 힘이 느껴졌다.

(현장 확인을 한 것에 대해) 이번에 제가 많이 배웠습니다. 우리는 우수하고 오수하고 구분을 맨 처음에 저도 못 했는데, 그러니까 빗물 같은 거 좀 깨끗한 것은 우수라 그러고, 화장실에서 정화조를 통해서 나온 것, 부엌에서 나오는 이런 것은 하수해서 오수라고 그런다 이거죠. 그런데 서울 시내 대부분은 오수하고 하수하고 합해진 관을 하나가지고 한다 이거죠. 합수관이라고 그러더라고요. ... 신도시 같은 경우는 이게 분리가 됐는데, 오래된 그 지역은 한꺼번에 하기 때문에 이게 물이 잘 안 빠지죠. [참여예산위원(11) / 2013. 7. 3. 환경분과위원회 회의록, 48쪽]

주민참여예산제도는 민원제기자에 불과했던 시민들이 직접 사업을 제안하고 심의하는 과정에서 시민 정책제안자로 발돋움하게 하는 디딤돌 역할을 하였다.

지금까지 우리 사회에서 주민들은 행정 파트너십을 갖고 참여하는 주체로서 자기 역할을

수행해 본 경험이 별로 없다. 그러다보니, 주민들의 참여라고 하는 것은 주로 아무런 결정 권한도 없는 민원제기자에 불과했다. ... 하지만 주민들도 자신의 의견이 공적으로 수렴되고 그것을 스스로 결정할 권한이 있음을 여러 차례 체험하게 되면, 대안을 도출하고 건설적인 제안을 하는 주체로 성장할 수 있는 것이다(이호, 2013a: 237).

참여예산 최종 사업을 선정하는 참여예산한마당(총회)을 마친 이후 지원협의회 회의에서는 지원협의회 구성원들과 참여예산위원들 사이에 평가의 시간을 가졌다. 참여예산한마당은 일반시민들에게 개방된 축제의 장이면서 동시에 참여민주주의를 꽃피우는 시간이다. 2012년에 비해 한 단계 성장했다는 것이 중론이었다. 서울시 주민참여예산제도는 2년차로 막 걸음마를 댄 단계로 해가 거듭될수록 성장할 것이라고 기대되었다. 2012년부터 활동해 온 한 참여예산위원은 아래와 같이 지난 활동의 소회를 밝혔다.

저는 작년하고 올해 연임을 했습니다만은 작년 대비 올해 보면 많이 개선이 됐다, 성숙이 됐고, ... 참여예산의 우리 위원들이 해마다 약 150명에서 200명씩 계속 배출이 된다면 해가 거듭되어 가면 5천명, 1만 명이 되면 그 때 가면 자연스럽게 홍보는 될 것이다. ... 특히 현장 확인하는 것에 대해서는 자부심도 있다. 어디 내놔도 사업 선정에 대해서는 건설분과 위원으로서 자랑스럽게 이야기할 수 있다. [참여예산위원(13) / 2013. 7. 30. 주민참여예산 지원협의회 회의록, 13~14쪽]

주민참여예산의 범위는 해당 연도의 전체 예산과 기금을 대상으로 한다. 하지만 참여예산한마당에서의 참여예산사업 선정 이후에는 주민참여예산제도가 느슨하게 운영되고 있다. 서울시조차 본예산 편성 등으로 인한 업무 과중을 이유로 전체 시 예산 편성과 관련된 참여예산제도 운영에는 적극적으로 나서지 않는다. 마치 참여예산한마당 개최를 통한 참여예산사업 선정이 주민참여예산제도의 전부인 것처럼, 참여예산한마당 전과 후는 전혀 다른 분위기임이 FGI 조사에서도 성토된 바 있다.

이후 2012년에 선정되었던 2013년 참여예산사업에 대한 모니터링이 실시되었으며, 모니터링 결과 보고서는 10월 31일 홈페이지에 게시되었다. 애초 계획이 9월 17일까지였지만, 분과에 따라 실제 모니터링이 9월 17일 이후에 이루어진 경우도 있었다. 10월 31일 운영위원회가 개최되었고 그 자료는 11월 22일 홈페이지에 게시되었다.

10월 14일에는 2014년 서울시 전체 예산안에 관한 의견을 수렴하는 온예산위원회 회의가 개최되었다. 이날 회의에서는 참여예산위원회의 역할이 무엇인지 다시 환기되었다.

우리 참여예산위원회라고 하는 것이 중요한 기능이 두 개 있습니다. 하나는 딱 한도가 정해져 있는 주민참여사업을 결정하는 것이 굉장히 중요한 것 중에 하나입니다. 그것이 7월까지 여러분들이 해주셨던 겁니다. 그런데 그것하고 동일하게 또 중요한 비중을 갖고 있는 게 내년도 서울시 예산 편성 과정에 대한 의견을 제출하는 겁니다. 그래서 이것도 상당히 중요한 기능 중의 하나입니다. [지원협의회@ / 2013. 10. 14. 온예산위원회 회의록, 2쪽]

참여예산위원들이 2014년도 서울시 예산 편성에 대해 의견을 제출하는 것은 ‘서울시 운영 조례’에 근거를 둔 행위이며, 주민참여예산제도의 취지에도 부합한다. 하지만 그러한 행위가 유의미하게, 내실 있게 이루어지기 위해서는 관련된 정보 제공이 선행되어야 한다. 온예산위원회에 참여한 참여예산위원은 판단할 수 있는 정보 제공을 강력하게 요구하지만, 지원협의회에서는 서울시 담당부서의 입장을 전달하며 현실적인 조건에서, 가능한 범위에서 의견을 제출할 필요가 있다고 설득한다. 지원협의회도 서울시 담당부서와 이 문제로 갈등이 있었음을 토로한다.

참여예산위원(14): 데이터가 주어져야 검토를 할 수 있는데 그것은 언제 주십니까?

지원협의회@: 지금 2013년도의 주요사업들 같은 경우는 예산낭비신고센터라고 하는 데에 들어가시면 모든 사업이 다 공개가 되어 있습니다. 그래서 그것하고 그 다음에 간단한 자료들 같은 경우, 그러니까 엑셀로 되어 있는 수치가 나와 있는 것들은 당연히 다 제공이 될 겁니다. ... 내년도 예산과 관련해서는 아시다시피 확정이 안됐기 때문에, 그래서 사실 이것이 제일 갈등 사항이었는데, 예산부서에서는 내년도의 예산과 관련된 것을 절대 줄 수 없다는 겁니다. ...

참여예산위원(14): 2014년도 의견서를 내는데 2013년도 예산안을 봐봤자 아무 의미가 없습니다. ... 지금 예산이 확정되지 않았다 하더라도 담당부서에서 올린 예산초안을 가지고, 거기에 숫자는 없다 하더라도 사업의 개요랄지 어떤 것을 하겠다라는 정도는 줘야 그 사업이 우리가 봤을 때 적정하나 아니냐 의견을 낼 수가 있는 것이지 ...

[2013. 10. 14. 온예산위원회 회의록, 8~10쪽]

검토 의견, 조정 의견은 예산안이 확정되기 전에 이루어져야 의미가 있다. 하지만 확정되지 않은 예산안은 제공될 수 없다고 주장된다. 그렇다면 ‘서울시 운영 조례’에 명시된 주민참여예산의 범위 규정은 내용적으로 어떤 의미를 갖는 것인지 질문하지 않을 수 없다.

11월 4일 총회 자리에서 주민참여예산위원회의 이름으로 “서울특별시 2014년 예산안 편성 방향 및 중장기 투자계획에 대한 서울시 주민참여예산위원회 의견서”가 서울시장에게 전달되었다. 운영위원회 남성위원장이 대표로 나서 총론적인 의견을 읽어내려갔다. 분과별로 각 2페이지의 의견을 작성하였으며, 이는 자료로 전달되었고 추후 서울시 홈페이지에 게시되었다. 이 자리에는 많은 위원들이 참석하지 못하였다. 참여예산한마당 이후 후속 조치가 미흡하여 참여예산위원 활동의 동력이 떨어진 데다 총회가 저녁 6시에 시작되어 대부분의 직장인들은 시간에 맞춰 참석하기 어려웠을 것으로 예상된다. 회의 중간 중간에 회의장으로 들어오는 위원들이 다수 있음을 볼 수 있었다. 또한 위 의견서가 서울시장에게 전달된 후 서울시 담당부서에서 2014년 예산안 편성에 대해 설명하는 시간을 가졌다. 예산안 편성에 대한 주민참여예산위원회의 의견서가 전달된 이후 예산안이 설명된 것이다. 예산안에 관한 내용은 대규모 홀에서 무대 중앙에 설치된 스크린으로만 볼 수 있었다. 예산에 대해 설명하는 과정을 밟았다는 기록은 남겼지만, 예산안 편성 방향을 파악하기에는 턱없이 부족한 방식이었다.⁶⁰⁾

또한 ‘서울시 운영 조례’ 제23조에서는 위원회 회의는 공개하며, 회의 종료 후 7일 이내에 회의 개최일시, 심의안건, 출석위원 성명, 발언내용, 결의내용 등을 담은 회의록을 시 홈페이지를 통해 “공개하여야 한다”고 명시되어있다.⁶¹⁾ 서울시는 2012년

60) 독일 리히텐베르크의 크리스티나 엠리크(Christina Emmrich) 시장의 다음 언급은 충분한 논의 과정을 거치는 것이 왜 중요한지에 관해 근본적인 필요성을 환기시킨다. “계획이 세워진 후에 아무리 책자로 나누어져도 다 이해하기 힘들고, 계획이 수립된 이후에는 바꿀 수 없기 때문에, 계획이 수립되기 전에 충분한 논의 시간과 과정이 필요하다고 생각한다”(이호, 2010).

61) 다만 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조 1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 정보는 공개하지 않을 수 있다. 구체적인 내용으로는 ‘다른 법률 등에 의해 비밀이나 비공개 사항으로 규정된 정보’, ‘국가의 중대한 이익을 현저히 해칠 우려가 있다고 인정되는 정보’, ‘국민의 생명·신체 및 재산 보호에 현저한 지장을 초래할 정보’, ‘재판 과정에 상당한 영향을 미칠만한 정보’, ‘공정한 업무 수행이나 연구·개발에 현저한 지장을 초래할 정보’, ‘법인 등의 정당한 이익을 현저히 해칠 정보’, ‘부동산 투기, 매점매석 등으로 특정인에게 이익 또는 불이익을 줄 정보’ 등이다. 참여예산위원회 회의록 비공개는 위의 내용에 해당하는 경우로 보기 어렵다. 단, 제6호(해당 정보에 포함되어

자료부터 2013년까지 교육자료, 행정서식, 보고서 및 회의 동영상 기록을 홈페이지에 공개하였다. 특히 시민들이 직접 제안한 사업들은 서울시와 각 자치구별, 분과위원회별로 구분되어 예비심사에서 최종 선정된 사업의 모든 자료를 검색하고 확인할 수 있다.

하지만 분과위원회의 상당수 회의 자료들은 완비되지 않아서 참여예산 전체 운영 과정을 상세히 알기 어렵다. 공개된 자료 중에는 회의록 없이 동영상 기록만 있는 경우도 많다. 2012년 초기 자료들에 관해서는 서울시의 업무분장 미비, 인력 부족 등으로 인해 실무 준비가 미흡했던 것으로 이해될 수 있다. 하지만 올해에도 제도를 수행한 지 수개월이 지나고 지원협의회 구성원들의 문제제기가 있었음에도 회의록이 공개되지 않거나 너무 늦게 공개되는 점은 해결되어야 할 과제로 남아 있다.

3. 모니터링 결과의 시사점

2013년 서울시 주민참여예산제도 참여자들이 진행한 회의를 중심으로 모니터링을 진행한 주요 내용과 시사점은 다음과 같다.

첫째, 주민참여예산제도는 2012년의 제도 운영 경험을 토대로 하여 참여 기회의 형평성을 제고하기 위한 노력이 뒷받침되었다. 대표적으로 참여예산위원 선정은 지역, 연령, 성을 고르게 할당하여 추천하는 방식으로 이루어졌다. 제도 운영 전 과정에서 ‘서울시 운영 조례’를 근거로 일반시민, 시민사회단체, 시 공무원 등 제도 참여자들이 토론과 협의 과정을 거쳐 민주적으로 운영하려는 모습을 보였다. 하지만 생업, 돌봄노동, 장애 등으로 직접 참여하기 어려운 취약계층의 접근성을 높이고, 참여의 실질적인 투명성과 평등성을 높이기 위한 방안이 강구되어야 한다.

있는 성명·주민등록번호 등 개인에 관한 사항으로서 공개될 경우 사생활의 비밀 또는 자유를 침해할 우려가 있는 정보)에 해당될 수는 있지만, 이 경우에도 법령에서 정하는 바에 따라 열람할 수 있는 정보거나 공개하는 것이 공익을 위하여 필요한 경우로서 국가 또는 지방자치단체가 업무의 일부를 위탁 또는 위촉한 개인의 성명·직업에 관한 정보는 비공개 사유에서 제외되고 있다. 참여예산위원은 예산학교의 직무윤리 교육에서 강조된 바와 같이 공적인 직무를 위탁받은 사람이기 때문에 이들에 관한 정보는 비공개에 해당하지 않는다. 또한 개인 정보 유출을 피하려는 목적이라면 해당 개인의 실명을 익명으로 처리하고 전체 회의내용은 공개될 수 있도록 조치되어야 한다.

둘째, 예산학교의 운영은 시민 역량 강화에 기여하고 주민참여예산제의 실효성을 높이는 방향으로 개선되었다. 하지만 성 인지예산 교육이 기본과정에 포함되지 못한 맥락과 교육이 실시된 세팅은 성 인지에 대한 협소한 이해를 드러내주었다. 예산 학교는 평일 주간, 평일 야간, 주말 반을 운영하여 시민들의 생활이 고려되도록 했다는 점에서 유의미하지만, 교육권 보장은 시간 접근성뿐만 아니라 청소년과 장애인 등 교육대상의 특성도 충분히 고려되어 이루어져야 한다.

셋째, 참여예산제도에서 참여의 성 평등을 제고하기 위한 보완책이 마련되었다. 남녀공동(부)위원장제도는 가부장적 회의 문화를 개선하고 의사 결정 구조의 남성 중심성을 완화하기 위한 유의미한 조치이다. 하지만 이러한 개선의 효과는 단기간에 기대되기 어렵다. 또한 제도 운영 전반에 성 인지 관점이 개입되지 못하고 있다. 규정을 넘어서는 일상적 성 평등 실현을 위한 실천이 필요하다.

넷째, 참여예산제도 운영 조직인 운영위원회, 분과위원회, 지원협의회는 위상과 기능을 정립하면서 조정해가는 과정에 있다. 제도 참여자들은 각 조직의 역할과 책임 범위, 논의 내용에 대한 공유의 필요성을 인식하고 있으나 실질적인 협력에 있어서는 여러 긴장이 발견되었다. 각각의 위상과 역할은 분명히 하면서도 상호 이해와 존중의 폭을 넓힐 수 있는 협력 방안이 모색되어야 한다. 또한 참여예산위원의 역량과 자질에 따라 회의 진행 과정에서 갈등이 표출되기도 하였다. 권한에 대한 책임 있는 자각을 기반으로 수평적 관계에서 소통하고 파트너십을 발휘할 수 있어야 할 것이다.

다섯째, 제도 운영 과정에서 지역 간 형평성을 고려하려는 실천이 두드러지게 드러났다. 참여예산위원 구성, 분과위원회 배정, 소위원회 심사 등 전 과정에서 지역의 형평성이 핵심 가치로 고려되었다. 하지만 ‘서울시’ 주민참여예산제도라는 점이 고려되고 ‘참여’의 의미를 압도하지 않는 방식으로 지역 간 형평성이 고려되고 있지는 못한 것으로 나타나 개선이 필요하다.

여섯째, 주민참여예산제도는 시민들을 정책제안자로 발돋움하게 하였다. 사업제안 시민들은 자신과 지역사회의 문제를 구체화했고 대안을 마련하려고 하였다. 참여예산위원들은 결정 권한을 가지고 사업을 심사하는 과정에서 책임과 자부심을 가졌다. 하지만 참여 경험을 통한 일반시민들의 긍정적 평가와는 별개로, 제도 운영의

모든 일정이 참여예산사업 ‘선정’에 초점을 맞춰 진행되는 데서 비롯된 문제점이 심각하며, 충분한 정보에 근거한 판단이 이루어지기 어려운 구조로 제도가 운영되고 있음이 드러났다. 정보 공개 원칙의 준수는 참여예산제를 운영하는 기본 전제라는 점이 다시금 환기될 필요가 있다.

VII

서울시 주민참여예산제도의 성 인지적 운영 방안

1. 정책 방향
2. 정책 과제

Seoul
Foundation of
Women &
Family

VII 서울시 주민참여예산제도의 성 인지적 운영 방안

1. 정책 방향

참여예산은 공론(共論)을 활성화시켜 공론(公論)을 도출한다는 점에서 참여민주주의를 발전시키는 주요 정책 수단으로 인정된다. 참여예산 과정에서는 주민들의 다양한 제안들에 대해 그 사회적 가치를 논의함으로써 주민들의 이해(利害)와 공공성(公共性)을 조화시키는 작업이 중요하게 고려될 필요가 있다(이호, 2013b). 사적 이해나 관계에 대한 고려, 자신의 위치성(positionality)을 완전히 배제한 진공 상태의 개인이 존재하기란 불가능하다. 때문에 참여예산제도의 운영 방향 모색은 합리적이고 객관적이고 중립적인 개인을 상정한 채 이루어지는 것이 아니라 차이를 지닌 개인들이 어떻게 자신의 이해와 공공의 요구·필요를 조정해나가는지 고려해야 한다. 본 연구 과정을 통해 일관되게 드러난 것은 참여주체들이 각자의 위치에서, 그리고 기존의 성·연령 위계에 따른 사회적 관계 형성에서 자유롭지 못하다는 점이다. 주민참여예산제도는 참여민주주의를 실현하는 장(場)으로서 주목받고 있지만, 권위주의적이고 가부장적인 문화를 변화시키기 위한 다양한 접근 또한 절실하다.

이러한 맥락에서 본 연구는 서울시 주민참여예산제도의 성 인지적 운영을 위한 핵심 가치로 ‘성 평등/차이’를 설정하고 핵심 목표로 ‘젠더 감수성 제고’ 및 ‘성 평등 자치 역량 강화’를 설정하였다. 핵심 가치로서 ‘성 평등’과 ‘차이’는 평등이 동일함이 아니라 차이를 기반으로 해야 함을 의미한다. 동일함을 기반으로 한 연대는 너와 내가 다르다는 것이 확인되는 순간 무너지기 쉬우며, 차이를 배제와 차별의 원인으로

로 의미화한다. 하지만 차이를 기반으로 한 연대는 너와 내가 다름에도 불구하고 이루어졌다는 점에서 더욱 단단한 뿌리를 갖는다. 주민참여예산제도의 성 인지적 운영을 위해서는 구체적 위치성을 지닌 개인들이 각자의 차이에도 불구하고 서로의 존재를 존중하고, 때로는 상충되는 이해관계를 협의하고 합의해나감으로써 모든 성원들이 제도 운영 과정에 평등하게 참여하는 것이 요구된다. 이러한 맥락에서 젠더 감수성은 차이에 의미를 부여하는 권력 체계를 해석하고 이를 변화시키기 위한 전제로서, 성 평등 자치 역량 강화는 지역과 마을의 의제를 성 인지적 관점에서 발굴하기 위한 조건으로서 핵심 목표로 설정하였다.

핵심 가치와 목표 실현을 위한 접근 방법으로서 본 연구는 ‘참여/권한’, ‘소통/개방’, ‘책임/분담’ 등 세 가지를 도출하였다. 여기서 각각은 서로의 전제이자 결과로 구상되었다. 참여의 전제는 그에 따른 권한 부여이며, 권한을 부여받기 위해서는 또한 참여가 전제되어야 한다. 여기서 유의해야 할 것은 제도화를 통해 확장된 참여의 가능성이 과도한 권한 요구로 변질되거나 참여 자체가 과시의 증표로 왜곡될 수 있다는 점이다. 참여를 통해 축적된 ‘시민적 경험’이 부족한 맥락에서 위와 같은 위험은 연구 과정을 통해 발견되기도 하였다. 이에 이러한 접근의 목표를 참여 증진과 열린 다양성으로 설정함으로써 주민들의 참여가 활성화되는 것뿐 아니라 참여 확대가 다양성에 대한 이해 증진과 함께 이루어지는 열린 과정이어야 함을 제시하였다.

소통과 개방 역시 마찬가지이다. 다양한 이해를 가진 개인들의 구성체인 참여예산위원회, 지원협의회, 서울시 행정, 서울시의회, 자치구 행정 등 각 참여주체들 간의 파트너십 향상은 주요 과제로 가시화되고 있지만, 이를 시도할 수 있는 기반은 그다지 튼튼하게 마련되고 있지 못한 것으로 보인다. 이에 소통과 개방의 목표로 민주적 의사소통에 기반한 경험의 공유와 시민 연대를 설정하였으며, 참여의 경험이 축적되고 이것이 선순환되는 구조를 만들어야 함을 도출하였다.

책임과 분담은 주민참여예산제도 운영의 공공성과 형평성 제고, 제도 운영의 지속성과 안정성 확보를 목표로 하며, 참여주체들이 서로의 경계를 오가면서도 각자의 경계를 지키며 책임 있는 태도로 역할을 분담해야 함을 의미한다. 이를 가능하게 하기 위해서는 기본적으로 제도 운영과 개선에 대해 전담하는 상시적인 조직 또는 인력이 뒷받침되어야 한다. 특히 지원협의회는 제도 도입과 시행 초기에 제도 세팅

자체를 위해 주력했던 역할에서 다소 자유로워질 필요가 있어 보인다. 연구회로서의 고유 기능을 회복하기 위해 행정 및 운영위원회와의 관계를 재설정할 필요가 있다.

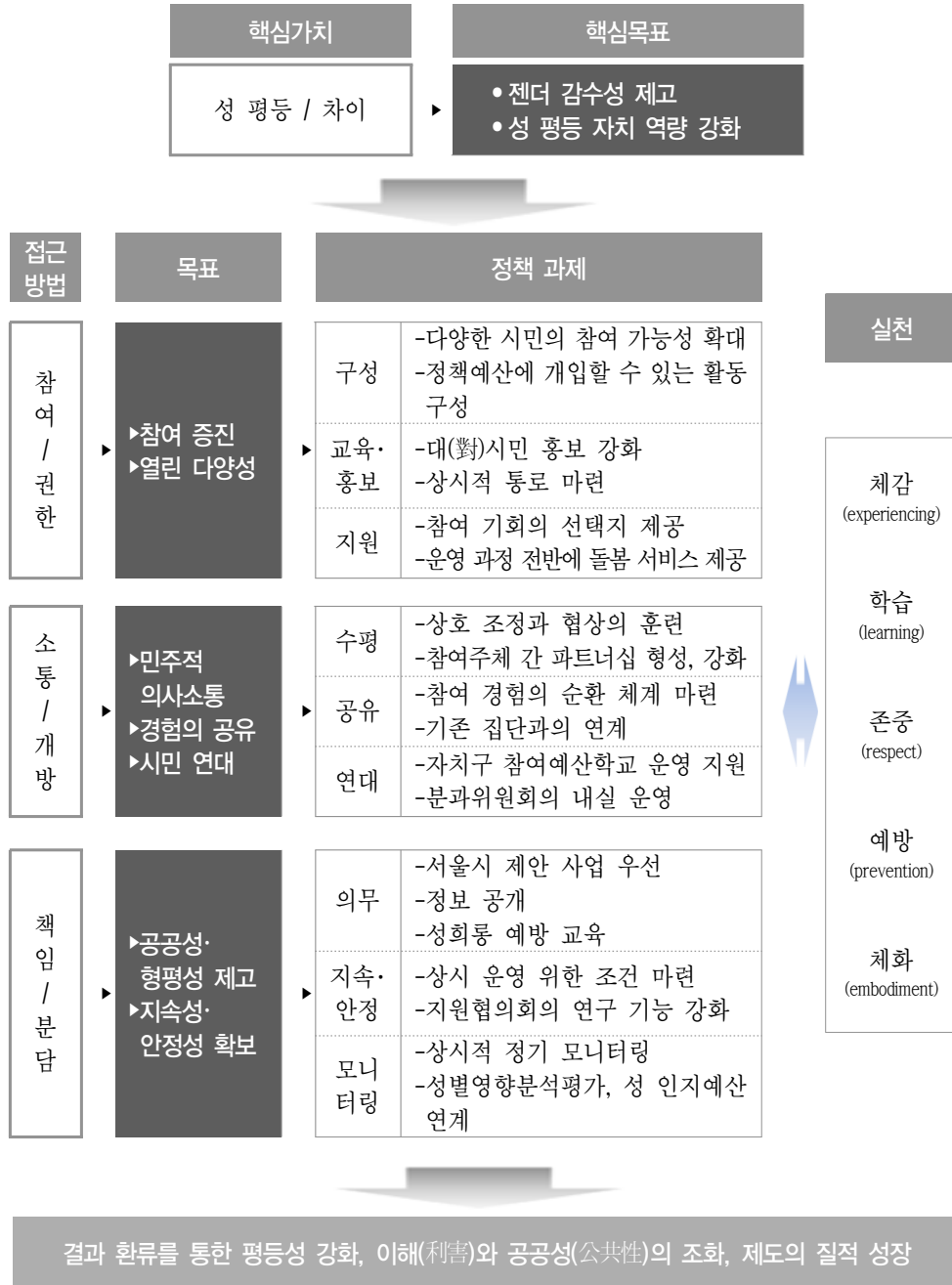
주민참여예산제도의 성 인지적 운영 방안 모색은 주민참여예산제도의 체계화 및 활성화 방안 모색과 함께 이루어질 필요가 있다. 이에 본 연구에서는 주민참여예산제도에 대한 접근 방법과 목표에 따른 정책 과제를 도출하면서 그것이 성 인지적 운영과 갖는 관계를 드러내고자 하였다. 주민참여예산제도에 대한 구체적인 메커니즘이 별로 없는 상황에서 이러한 정책 과제는 가이드라인으로서 유용하게 활용될 수 있다.⁶²⁾

이러한 운영 방안은 ‘결과 환류를 통한 평등성 강화’, ‘이해(利害)와 공공성(公共性)의 조화’, ‘제도의 질적 성장’을 목적으로 하며, 이러한 목적은 핵심 가치인 성 평등과 순환 관계를 이루어야 한다. 주민참여예산제도는 운영 과정의 각 단계에서 형평성이 보장되는지, 운영 과정 및 결과가 투명하게 공개되는지, 제도 운영의 결과가 환류되는지 등 과정적·절차적 측면이 중요하다. 또한 결과 환류되지 않은 성 주류화 정책의 한계는 본 연구 과정에서도 지적된 바 있다. 서울시 주민참여예산제도는 여전히 만들어지고 있으며 앞으로도 변화될 구성적 과정이다. 이러한 맥락에서 위와 같은 방안들은 결과 환류에 대한 책임을 명확히 함으로써 제도의 평등성을 강화하고 제도의 질적 성장을 도모하는 데 유의미한 효과가 있을 것이다.

주민참여예산제도의 성 인지적 운영을 위한 정책 방안은 다섯 가지 실천, 즉 ‘체감, 학습, 존중, 예방, 체화’와 서로를 강화하는 관계에 있다. 앞서 분석한 바와 같이, 실질적 성 평등은 체감을 통해 이루어져야 하며, 참여 경험을 통해 체감할 수 있는 기회로서 학습이 구상되어야 하고, 참여주체들 간의 존중을 통한 예방력 제고 및 참여 증진을 통한 예방력 강화가 수반되어야 한다. 이러한 실천들은 곧 주민참여예산제도 운영 과정에 성 인지 관점이 체화되는 것을 의미한다. 이상의 내용을 그림으로 표현하면 아래와 같다.

62) 이러한 의견은 2013년 12월 18일 열린 서울시여성가족재단의 토론회에서 연구자가 발표한 “성 평등 마을 이슈 발굴과 주민참여예산제도”에 대해 토론자들이 제시한 의견이다.

【그림 VII-1】 서울시 주민참여예산제도의 성 인지적 운영 방안 도출안



〈그림 VII-1〉 제시한 방안은 단번에 실현되기 어렵다. 서울시 주민참여예산제도는 도입 초기라는 점에서, 그리고 광역단위로서 기초단위와의 관계 설정이 중요하다는 점에서 특히 단계적 접근이 모색될 필요가 있다. 성 인지적 운영 방안의 단계적 접근안은 다음의 〈그림 VII-2〉와 같다.

■ 그림 VII-2 ■ 서울시 주민참여예산제도의 성 인지적 운영 방안 단계적 접근안



주) 리즈(Rees, 2004[1998], 2005), 스콰이어(Squires, 2005), 월비(Walby, 2009) 등의 성 평등 전략을 참고함.

단계적 접근안은 성 주류화 연구의 성 평등 전략을 참고한 것으로, 성 평등 정책으로서 주민참여예산제도의 가능성에 주목한 본 연구의 관점을 반영한다. 1단계 도입기는 2013년 현재를 전후한 시점을 의미한다. 참여예산의 제도화는 지방 예산 편성 과정에 시민의 참여를 보장하고, 성별·연령별 구성비를 감안하여 위원회가 구성 되도록 규정하고 있다는 점에서 유의미하게 평가되어야 한다. 하지만 권위주의적·가부장적 의사소통 문화는 이러한 제도적 조치로 개선되는 데 한계가 있다. 또한 ‘서울시 운영 조례’에 규정된 정보 공개 원칙이 제대로 지켜지지 않고 있으며, 참여예산위원을 비롯한 여러 참여 단위들이 수평적 관계를 맺으며 참여하기보다는 행정 주도적으로 제도가 운영되는 모습을 보인다. 이는 동등 처우를 중심으로 한 수선하기(tinkering)의 양상과 유사하다.

2단계 확장기는 2014년부터 해당되는 것으로, ‘서울시 운영 조례’에 제정된 규정들을 준수함으로써 주민참여예산제도의 운영 범위를 확장하는 것이다. 대표적으로 ‘서울시 운영 조례’에서는 참여예산의 범위를 “해당 연도의 전체 기금과 예산”으로 하고 있으며, 주민은 “누구나” 조례가 정한 범위에서 예산 편성에 관한 의견 제출이 가능하다고 되어 있다. 하지만 현재 주민참여예산제도의 운영은 500억원 범위 내에서 사업을 선정하는 데 집중되어 이루어졌고, 내년 예산에 대한 기본적인 정보조차 제공되지 않아 참여예산의 범위가 매우 한정될 수밖에 없는 상황이다. 이를 개선해야 한다는 요구는 본 연구의 조사 참여자와 자문회의에 참여한 전문가들에게서 일관되게 제기되었다. 또한 현재 일부 사업에 한해 ‘집행’ 여부에 초점을 맞춰 진행되는 모니터링을 상시적으로 제도화하고 모니터링 지표에 성 인지 관련 내용을 포함하며, 성별영향분석평가를 시민 주도적으로 실시함으로써 참여예산제도의 결과가 성 평등 정책으로 환류될 수 있는 기반을 마련해야 한다. 그리고 지원협의회는 연구회 기능을 강화하여 애초의 위상에 맞는 기구로 역할해야 한다. 또한 서울시는 광역 자치단체로서 25개 기초자치단체의 제도 운영을 지원해야 한다. 서울시와 자치구의 주민참여예산제도는 동반 성장해야 하며, 이를 위해서는 서울시가 그간의 역할에 대한 평가를 기반으로 적극적인 장치를 마련해야 한다. 이상의 확장기는 차별을 시정하기 위한 적극적 조치, 간접차별 시정 정책이 강조되는 재단하기(tailoring) 단계와 유사하다.

3단계 성숙기는 사업 분야나 대상 중심이 아니라 의제 중심의 활동으로 참여예산제도를 성장시키는 단계로써, 의제별 위원회를 운영하고 예산 편성 과정 전반에 참여할 필요가 있다. 또한 자치구의 주민참여예산제도가 내실화될 수 있도록 지원함으로써 연대의 뿌리를 단단히 내리는 작업이 수반되어야 한다. 이 단계에서는 특히 성 인지예산 등 성 주류화 정책과 주민참여예산제도의 연계를 적극적으로 모색하고, 주민의 성 평등 자치 역량 강화가 기대될 수 있는 접근이 요구된다. 바로 성 평등 전략의 전환하기(transforming) 단계이다.

요컨대, 1단계에서는 남녀동수를 확보하고 다양한 계층의 참여를 보장하는 제도적 보완이 중점이었다면, 2단계에서는 성 인지 관점의 적극적 개입을 통해 사례를 발굴하고 참여가 학습이 되는 교육이 이루어짐으로써 인식 변화를 촉구하며, 3단계

는 참여예산 ‘제도’에 들어와 있는 시민들뿐 아니라 ‘제도’에 직접 들어와 있지 않지만 참여예산에 참여할 권한을 가진 시민들, 그리고 기초자치단체까지를 포괄하며 주민 자치 역량을 성 평등한 방향으로 높이는 것을 목표로 한다.

2. 정책 과제

참여예산은 제도 운영 과정에 참여하는 여러 주체들이 수평적 관계를 맺으며 제도의 내용과 형식을 만들어가는 구성적 과정이다. 이 과정이 행정의 일방적 주도로 이루어져서는 안 된다는 점은 기존 연구를 통해서, 그리고 본 연구에서 일관되게 지적되었다. 하지만 역설적이게도 주민참여예산제도의 변화는 행정이 의지를 갖지 않을 경우 매우 제한적일 수밖에 없다. 따라서 모든 정책 과제의 주요 이행 주체로 행정이 포함되게 된다. 이 과정에서 지원협의회를 비롯한 시민사회단체 및 젠더 전문가, 참여예산위원회, 서울시의회 등과의 파트너십 형성이 절실히 요청된다. 요컨대, 주민참여예산제도의 성 인지적 운영을 위한 정책 과제 이행은 행정의 의지에 따라 상당부분 좌우되는데, 이와 동시에 행정의 의지를 촉구하고 변화의 필요성을 환기시키는 것, 변화를 이끌어내는 것은 다양한 참여주체들의 몫이기도 하다.

앞서 언급한 바와 같이, 현재 서울시 주민참여예산제도의 운영은 크게 참여예산위원회 구성, 참여예산사업 신청, 제안 사업 심사, 예산 편성 및 확정 등의 네 가지 단계로 구성된다. 아래의 <표 VII-1>은 이러한 과정을 포괄하면서 교육과 홍보, 참여경험의 공유와 연대, 결과 환류를 가능하게 하는 모니터링 등을 포함하여 과제 내용을 제시한 것이다. 또한 모든 참여주체들의 관심과 협조가 있어야만 모든 과제가 실효성 있게 이행될 수 있다는 파트너십을 전제로 하여 해당 과제가 어떤 집단에 의해 주도적으로 이행되어야 하는지에 대한 기본 구상을 표시하였다. 모든 방안에서 행정의 적극성이 요구되는데, 이때의 적극성은 참여주체들을 결합시키고 책임 있게 지속적으로 주민참여예산제도를 운영하는 데 초점을 둔다는 것을 의미한다.

표 VII-1 세부 과제 및 주요 이행 주체

구분		세부 과제	주요 이행 주체
참여 / 권한	구성	- 참여예산위원 전원 추첨제로 변경 - 신청자 중심의 인바운드 또는 전체 시민 대상의 아웃바운드 / 결합 - 정책예산 개입 가능하도록 일정 조정, 조례 준수	행정
	교육 · 홍보	- 동시성, 시의성, 대중성 확보를 지향하는 대(對)시민 홍보 강화 - 찾아가는 설명회, 찾아가는 예산학교, 시민공모 사업 등을 통한 상시적 통로 마련으로 교육·홍보 효과 제고 - 사업 제안 기간의 상시화를 통한 참여 증진	행정 참여예산위원회 젠더 전문가
	지원	- 회의 시간의 다양한 선택지 제공을 통한 참여 가능성 확대 - 돌봄의 책임을 가진 주민의 참여 기회 제고를 위해 예산학교, 회의 등에 참여할 경우 돌봄 서비스 제공	행정
소통 / 개방	수평	- 상호조정과 협상의 훈련, 가치 토론을 위한 분과별 집담회 운영 - 참여예산위원회, 행정, 의회, 지원협의회, 시민단체 등 참여주체 간 파트너십 형성·강화를 위한 다자간 네트워크 구축	행정 참여예산위원회 지원협의회
	공유	- 참여예산위원 경험의 지역사회 자원화를 통한 역량 축적, 선순환 체계 마련 - 지역 풀뿌리 여성조직/단체의 지역활동/운동 경험의 공유 및 참여예산제도 참여를 위한 통로 마련	행정 참여예산위원회 젠더 전문가
	연대	- 자치구 참여예산학교 운영 지원 - 충분한 토론시간 확보, 분과별 특성을 고려한 심의기준 마련·적용 등을 통한 분과위원회 내실 운영 - 참여예산한마당으로 집중된 동력을 운영 과정 전반으로 분산	행정 참여예산위원회 젠더 전문가
책임 / 분담	의무	- 서울시 전체를 대상으로 하는 사업 제안 장려 및 우선 선정 - 회의록 작성 및 정보 공개 - 성희롱 예방 교육	행정 참여예산위원회 젠더 전문가 서울시의회
	지속 · 안정	- 연간·단위기간별 계획 마련, 협의 - 전담기구 혹은 인력 등 상시 운영 위한 조건 마련 - 지원협의회의 연구 기능 강화를 통한 위상 재정립	행정 지원협의회
	모니터링	- '집행'을 넘어선 모니터링 범위 확대 및 상시적·정기적인 성 인지적 모니터링 실시 - 성별영향분석평가, 성 인지예산 등 성 주류화 정책 연계	행정 참여예산위원회 젠더 전문가

1) 접근 방법에 따른 세부 과제

(1) 참여 / 권한

열린 다양성 확보를 전제한 참여 증진을 위해서는 참여예산위원의 구성이 변화되어야 한다. 현재 참여예산위원 정원 250명 가운데 50명은 추천위원으로, 200명은 공모위원으로 구성되도록 규정되어 있다. 하지만 시민의 자발적 참여를 독려하고 이를 통한 권한 분배의 유의미성을 높이기 위해서는 참여예산위원 전원을 공모위원으로, 즉 추천제로 선발할 필요가 있다. 애초 ‘서울시 운영 조례’ 제정 당시 주민 제안 사업에 대한 심도 있는 예산 심의의 문제점이 예산되어 전문가가 참여할 수 있는 추천위원제가 도입되었지만, 2년간의 제도 시행 경험에서 추천위원제의 유의미성은 크게 드러나지 않은 것으로 보인다. 위원 전원 추천제로의 변경은 이러한 현실을 반영하면서 시민의 자발적 참여의 의미를 확장시키는 의의를 갖는다.

또한 추천제 방식에 대한 다양한 고민이 필요하다. 현재는 참여 의지를 가진 시민이 직접 신청하고 이들을 대상으로 추천을 하는 인바운드 방식으로 운영되고 있는데, 이것을 아웃바운드 방식으로 변경하는 것이 필요한지, 적절한지에 대한 판단이 이루어져야 한다. 아웃바운드 방식은 인구모집단 전체를 대상으로 무작위 추천을 해서 그들에게 연락을 취하여 시민대표를 구성하는 방식이다. 모집단을 대표하는 대표성은 아웃바운드 방식이 더욱 정확하고 조직 동원까지 방지되는 효과가 있다. 하지만 이는 단 한 차례의 행동(전화 혹은 투표)으로 이루어지는 여론조사에서나 가능한 방식이고, 참여예산과 같이 지속적인 행위가 요구되는 시민대표 구성에서는 현실적으로 서울시가 사용한 인바운드 방식이 가능하다고 진단된다(유소영, 2012). 사실 참여예산위원회 활동에 많은 시간과 에너지가 요구되는 만큼 본인이 적극적인 의지를 갖지 않은 경우 활동의 지속성이 보장되기 어려울 수 있다. 이러한 맥락에서 인바운드 방식이 적합하다는 진단은 설득력이 있다. 그렇다면 참여예산위원회는 전원 인바운드 방식으로 추천제를 실시하고, 참여예산사업 선정에는 아웃바운드 방식을 도입하여 참여예산위원이 아닌 일반시민들이 참여하는 것을 결합시키는 것도 참여를 증진하고 보다 많은 시민의 의견을 반영하는 유용한 방법일 수 있다.

예를 들어 “백인행 만인보(百人行 萬人步)”와 같은 슬로건을 내걸고 ‘함께 하는 참

여'를 강조하는 것이 필요하다. '백인행 만인보'는 참여예산위원이 100명이라고 할 때 10,000인의 시민참여단을 구성하는 것으로, 보다 많은 시민들이 제도에 직접 포함된 참여가 아닌 방식으로 참여예산과 마을 이슈에 대해 일상적 관심을 갖도록 할 수 있다. 이는 주민참여예산제도에 대한 관심의 저변을 확대하는 유의미성도 갖는다.

‘서울시 운영 조례’에는 참여예산의 범위가 서울시 전체 예산과 기금이라고 명시되어 있다. 하지만 현재의 제도 운영 일정으로는 이러한 개입이 어렵다. 전반적으로 일정을 앞당겨 서울시 전체 예산의 편성에 대해 시민들의 의견이 제시할 수 있는 적극적 방안이 뒷받침되어야 한다.

참여 증진을 위한 또 다른 과제는 체감도 높은 교육과 홍보를 상시화하는 것이다. 대(對)시민 홍보의 기본 방향은 동시성·시의성·대중성 확보여야 한다. 현재 서울시 참여예산 관련 홈페이지 메인 화면 한 칸에는 2013년 6월 15일(토) 열린 참여예산위원 위촉식 안내가 자리를 차지하고 있다. 이후 참여예산위원들이 상당히 많은 일정을 소화하고 중요한 역할을 해왔음에도 불구하고 이러한 부분에 대한 홍보가 참여예산 홈페이지에서부터도 시의성 있게 이루어지지 못하고 있다. 또한 웹진 제작, 시민 메일링, 버스정류장이나 지하철역 광고판 활용, 서울시 허가 노점부스 등을 통한 거리 홍보를 통해 참여예산제도 자체를 알려내는 것이 시급하다. 다양한 통로를 통한 홍보는 관심 제고와 직결된다.

이와 연장선상에서 시민들의 홍보뿐 아니라 교육 효과를 높이기 위해 찾아가는 참여예산제 설명회나 찾아가는 예산학교의 운영, 시민공모 사업 등을 통한 참여 통로의 상시화가 모색될 필요가 있다. 서울시 예산학교를 자치구 참여예산위원들에게 개방함으로써 오히려 자치구의 자생력을 차단하고 있다는 비판이 지속적으로 제기되고 있다. 서울시가 광역단위의 유의미한 역할로서 자치구에 찾아가는 예산학교 운영을 지원하는 것이 필요해 보인다.

또한 젊은 세대의 접근성을 제고하기 위한 방안으로 시민공모 사업의 실시를 제안하는 바이다. 참여의 전제는 ‘관심’이며, 참여의 외화는 ‘실천’이다. 젊은 세대의 재미(Fun)와 흥미(Interest)를 유발하고 그것이 의미(Meaning)있는 실천임을 부각할 필요가 있다. 이러한 실천을 여성주의적 관심의 맵핑(Feminist Interest Mapping)으로 연결시키게 되면 주민참여예산제도의 성 평등 정책으로서의 가능성을 쉽게 전달

하는 접근 방법이 될 수 있다. 시민공모 사업의 아이টে므로는 예컨대, “나에게 예산 10억원의 편성권이 있다면? 내가 예산을 쓴다면?” 등의 ‘예산짜기 게임’이 제시될 수 있다. ‘서울시 예산은 너무나 먼 이야기’이지만, ‘알고 보면 내 주머니 이야기’임을 환기시키며 자신이 관심 있는 영역을 찾아갈 수 있는 프로그램을 제공한다면, 젊은 세대의 참여가 높아질 수 있을 것으로 본다.

참여 증진을 위한 직접적인 지원책 마련도 시급하다. 현재 예산학교는 자신의 개인적 일정을 고려하여 참여할 수 있도록 선택지가 제공되지만 일반 회의는 그렇지 못하다. 갑작스런 일정 공지를 통해 평일 저녁에 잡히는 회의에 30명에 이르는 분과 위원들이 모두 참여하기는 대단히 어렵다. 참여의 취지를 살리고 분과위원회의 내실 있는 운영을 지원하는 의미에서 회의 시간의 다양한 선택지 제공이 필요해 보인다. 또한 서대문구의 경우와 같이, 돌봄 책임을 가진 주민이 참여할 수 있는 기회를 보장하는 차원에서 예산학교나 회의에 참여할 경우 돌봄서비스를 제공하는 것도 필요하다. 제도적 규정을 통한 동등한 기회 제공을 넘어서서 다양한 계층의 형평성 있는 참여를 보장하기 위한 실질적 노력이 뒷받침되어야 한다.

(2) 소통 / 개방

다양한 이해를 가진 참여주체들의 파트너십 향상을 위해서는 우선 각자의 이해가 가시화되고 긴장이 노출되는 과정이 필요하다. 다른 집단에 대한 오해와 배타성에 기반한 왜곡은 본 연구의 FGI 조사에서도 여러 차례 드러났다. 참여예산제도는 그 자체로 열려 있는 제도임을 원칙으로 하기에 다양한 집단의 참여가 보장되는데, 그만큼 참여주체들의 다자간 네트워크 구축은 장기적인 과제이기도 하다. 이를 지속적으로 견인해낼 수 있는 소통의 노력이 필요하다.

쟁점이 되는 사안에 대해 집담회를 운영하여 토론으로 이어지도록 하는 장치가 마련될 필요가 있다. 예를 들어, 경기도 수원시는 2011년에 다수의 주민들이 CCTV 설치를 제안 사업으로 신청하자 2012년 관련된 분과에서 이에 대한 토론회를 개최한 바 있다. 이 토론 과정은 ‘안전’ 문제와 ‘인권’ 문제라는 상반된 입장 차이에 대해 인권단체 활동가와 공무원의 설명을 듣고 현장 방문을 하는 등 다차원적으로 이루

어졌다(이호, 2013a: 218 ~ 219). 현재 서울시 주민참여예산위원회의 경제산업분과 사업 가운데도 CCTV 설치가 상당수를 차지하고 있다. 이러한 사안에 대해 분과위원회의 사업 심의와 별도의 자리에서 의견을 개진함으로써 가치를 토론하는 것은 민주적 의사소통을 위한 훈련의 장으로서 유의미하다.

또한 참여예산위원으로서의 활동 경험이 의미 있게 축적되고 공유될 수 있는 선순환 체계가 마련될 필요가 있다. 현재 2년의 임기를 마친 연임위원들에게서 임기연장을 원하거나 다른 식의 자문 혹은 고문기구를 구성하여 향후에도 직접적인 제도 참여를 보장해달라는 목소리가 높다. 참여예산위원 활동 경험을 긍정적으로 평가하고 지속적인 참여를 원하는 것 자체는 서울시에도 참여예산위원 개인에게도 대단히 의미 있는 성과이다. 하지만 그러한 열망과 의지가 지역의 참여예산제도를 활성화하는 데 보다 더 영향력 있게 발휘되는 것이 오히려 제도 취지에 부합한다는 의견도 제시되고 있다. 이러한 방식을 통해 서울시 주민참여예산제도의 성장이 자치구 주민참여예산제도의 성장으로 이어지는 선순환 체계가 마련될 수 있다.

이러한 경험은 지역의 풀뿌리 여성조직/단체의 활동 경험과 공유됨으로써 그 의미가 확장되고 지역과 마을의 의제를 성 인지적 관점에서 발굴해내는 성 평등 자치역량 강화로 연결될 수 있다. 또한 앞서 찾아가는 예산학교 지원을 언급한 바 있지만, 자치구의 참여예산학교 운영을 서울시가 어떻게 지원할 것인지를 모색하는 것은 참여 경험을 통한 연대의 확장이라는 차원에서 매우 필요한 과제이다.

현재 서울시 주민참여예산제도의 운영이 참여예산사업 ‘선정’을 중심으로 모든 동력이 집중되는 양상이라는 데는 대부분의 조사 참여자들이 한목소리를 냈다. 이러한 동력을 제도 운영 과정 전반으로 분산시키면서 분과위원회를 내실화하고 참여를 일상화할 수 있는 조치가 필요하다.

참여예산제도에 참여하는 대다수 시민들은 민주적 의사소통 경험이 부족하고 기존에 통용되는 성·연령에 따른 위계에서 자유롭지 못하다는 점에서 일반시민과 크게 다르지 않다. 현재와 같은 구조에서 여성이나 젊은 세대, 청소년, 장애인 등 집단으로서의 사회적 소수자들이 경험하는 위계를 완화하고 이들이 자신의 의견을 개진할 수 있는 장으로서 참여의 경험을 체득할 수 있도록 주민참여예산제도가 재설계되는 것은 성 인지적 운영을 위해 절실한 과제이다.

(3) 책임 / 분담

참여예산은 공론(公論)을 도출하는 과정이라는 점에서 공공성과 형평성 제고를 추구해야 한다. 이를 위해서는 제도의 지속적이고 안정적인 운영을 위한 조건이 확보되어야 한다. 많은 조사 참여자들은 서울시에 참여예산 업무를 전담하는 상시적인 기구 혹은 인력이 배치되어야 함을 강력하게 주장하였다. 현재와 같이 기존 부서에서 참여예산 제도를 운영하게 되면, 지금까지 제기되고 있는 많은 문제점들이 보완되기 어렵다는 우려가 크다. 이처럼 전담기구/인력의 배치가 가능하게 되면, 지금처럼 서울시 행정 일정에 맞춰 갑작스럽게 참여예산위원회가 운영되는 문제점은 상당 부분 해결될 수 있을 것이다. 또한 지원협의회 역시 위상을 재정립하고 본연의 역할을 수행하는 데 집중하는 기반이 마련될 수 있다.

서울시 주민참여예산제도에 대해 제기되는 주요 질문의 하나는 과연 ‘서울시’ 참여예산으로 적절한 사업이 제안되고 선정되고 있는가 하는 점이다. 현재 ‘서울시 운영 조례’에는 시 전체를 대상으로 하는 사업이 우선사업으로 명시되어 있지만, 실제 사업 선정 결과를 보면 그렇지 않다는 것을 잘 알 수 있다. 모든 자치구에 공통적으로 필요한 것으로 판단되는 사업은 정책예산에 편성되도록 하고, 참여예산은 그야말로 ‘서울시’ 전체에 필요한 의제에 초점이 맞추어질 필요가 있다. 회의록 역시 홈페이지를 통해 공개되도록 ‘서울시 운영 조례’에 명시되어 있지만, 제도 운영 과정에서 이는 부분적으로 지켜지지 않고 있다. ‘서울시 운영 조례’는 타 지방자치단체에 비해 진일보한 내용을 담고 있다는 것이 중론이다. 때문에 조례의 규정을 준수하는 것 자체가 현재 제기되고 있는 많은 문제점을 해소하면서 서울시 참여예산의 취지를 살리는 주요 방법일 수 있다.

또한 모니터링 제도의 개선을 통해 책임 있는 참여예산사업으로 거듭날 필요가 있다. 단지 집행 여부를 판단하는 일회적인 모니터링만으로는 참여예산사업이 제대로 선정된 것인지, 사업계획에 제시된 효과를 기대할 수 있는 것인지, 누구에게 어떤 영향을 미치는 결과를 가져올 것인지 판단하기 어렵다. ‘미스터리 샵퍼’ 방식이 갖는 장점이 있겠지만, 참여예산사업의 책임 있는 결과 환류에 보다 더 중요한 가치를 부여한다면 모니터링을 상시적·정기적으로 운영할 필요가 있다. 장기적으로 성별영향분석평가나 성 인지예산 등 성 주류화 정책과의 연계는 성 평등 정책 추진의

인프라를 강화하고 제도에 대한 사회적 인식 확장과 참여 확대를 도모하기 위한 주요 과제이다.

모니터링이 참여예산위원 중심으로만 이루어지는 것이 적합한지에 대해서도 판단이 필요해 보인다. 참여예산위원의 모니터링에 더하여, 참여예산제도 외부에 있지만 관련한 전문성을 가진 집단이 모니터링에 참여하는 것도 제도를 개선하고 사업의 책임성을 보다 강조하는 유의미한 방법일 수 있다.

2) 제안 사업에 대한 성 인지적 평가 기준

본 연구의 설문조사와 FGI 조사에서는 사업 선정의 어려움이 일관되게 제기되었고, 사업 선정 기준이 제시될 필요가 있다는 데 의견이 모아졌다. 하지만 서울시 참여예산제도와 관련한 기존 자료와 제도 운영 과정 모니터링 결과, 사업 선정의 기준으로 제시된 내용이 없는 것은 아니라는 점이 드러났다(<표 V-7>, <표 V-8> 참고). 기준 자체가 부재하다기보다는 그러한 기준이 제대로 전달되지 않았거나 실제 심의 과정에서 적용한 경험이 부족한 것으로 보인다. 혹은 <표 V-7>, <표 V-8>와 같은 기준을 직접 적용하는 데 어려움을 겪었을 수도 있다. 이에 본 연구에서는 기준의 전달과 실제 적용 또한 시급한 과제로 도출한 바 있다(V 장 참고).

기준의 실효성을 높이기 위해서는 평가자들이 기준을 이해하기 쉽고 적용하기 쉬워야 한다. 예를 들어, 경기도 A시와 충청남도 B시, 그리고 서울시 C구의 참여예산 사업 평가표는 다음과 같이 구성되어 있다.

표 VII-2 경기도 A시의 참여예산사업 우선순위 결정 평가표

평가 지표	평가내용	배점	평가등급					득점
			가	양	미	우	수	
공익성	•목적과 기대효과의 공익 부합 여부 •주민참여예산제 운영목표 적합성 (사업의 창의성, 사업발굴의 노력도)	10	1-2	3-4	5-6	7-8	9-10	
시급성	•사업 미추진에 따른 주민 불편 정도 •별도의 대안 존재 여부	10	1-2	3-4	5-6	7-8	9-10	

평가 지표	평가내용	배점	평가등급					득 점
			가	양	미	우	수	
타당성	•사업의 법적, 현실적 가능 여부 •사업내용과 범위가 적정한지 여부	10	1-2	3-4	5-6	7-8	9-10	
효과성	•투입 비용 대비 성과가 있을지 여부 •다른 지역, 사업에 대한 파급효과	10	1-2	3-4	5-6	7-8	9-10	
수혜도	•다수주민을 위한 사업인지 여부 •사회적 편익 증진에 대한 기여도	10	1-2	3-4	5-6	7-8	9-10	
점 수 합 계		50						

Ⅱ 표 VII-3 Ⅱ 충청남도 B시의 2013년 지역회의 사업 선정 채점표(안)

구분	내용	배점					점 수
		0	5	10	15	20	
합계							
필요성	해당사업이 우리 동네에 필요한 사업인가?						
공감성	해당사업을 하는 것에 많은 사람들이 공감할까?						
수혜대상	해당사업을 함으로써 많은 사람들이 혜택을 받을까?						
시급성	해당 사업이 내년에 바로 해야 하는 사업일까?						
예산절약	해당사업을 하는 것이 예산낭비는 아닐까?						

Ⅱ 표 VII-4 Ⅱ 서울시 C구의 참여예산사업 평가표

평가 제목	사업비	평가항목 (공란에 +3점 ~ -3점 사이 점수를 기입)								총 점	비 고
		주민 참여도 (소외층)	수혜 범위 (공간상)	파급 효과 (시간상)	주민 건강 안전	에너지 절약	자연 친화성 (도시생 태)	비용 효과 효율성	혁신성 (삶의 질)		

* 평가점수: 3점 매우 좋음, 2점 보통 좋음, 1점 약간 좋음, 0점 중간, -1점 약간 나쁨, -2점 보통 나쁨, -3점 매우 나쁨.

서울시 주민참여예산사업 선정 기준이 명확하게 제시되지 않거나 적용하기 곤란

한 상태로 제시되는 상황에서 성 인지적 평가지표를 추가하는 것은 매우 제한적인 효과만을 가져올 것이다. 위의 <표 VII-2>와 <표 VII-3>, <표 VII-4>과 같이 각각에 점수를 매기도록 함으로써 판단의 결과가 분명하게 도출될 수 있도록 보완될 필요가 있다. 그러한 보완 과정에서 성 인지성을 판단할 수 있는 지표나 질문이 포함되는 것이 필요하다. 예컨대, ‘서울시’ 참여예산사업 여부가 중요하게 고려될 수 있도록 “이 사업이 특정 자치구에 도움이 되는 사업입니까? 혹은 서울시 전체에 도움이 되는 사업입니까?”라는 질문이 포함되어야 하며, 사업의 성별 영향 여부를 판단하기 위해 “이 사업이 성 평등 제고에 도움이 되는 사업입니까? 성 평등 제고와 관련이 없는 사업입니까?”와 같은 질문이 포함되어야 한다. 사회적 소수자 집단과 관련해서도 마찬가지이다. 이러한 질문의 포함은 판단 결과와 별개로, 사업 선정에 있어 ‘서울시’가 고려되어야 한다는 점, ‘성별 영향’이 고려되어야 한다는 점, 주변적 집단의 요구가 고려되어야 한다는 점이 반복적으로 학습되는 경험을 제공할 수 있다. 위와 같은 구체적 질문은 사업 선정뿐 아니라 현장조사, 사후 모니터링 등에도 반드시 포함되어야 한다.

또한 사업 선정을 하는 데 있어 반드시 필요하지 않거나 유용하지 않은 항목을 제외하고 평가기준을 단순화하는 것도 필요해 보인다. 예컨대, 투입 비용 대비 성과가 있을지 여부, 즉 비용 효과나 효율성이 참여예산사업 선정 기준으로 적절한지 의문이며, 사업을 제안하는 주민들이 이를 충분히 판단할 수 있는 정보를 갖고 있기 어렵다. 투입 대비 산출의 효과성이 주요 기준이 될 경우, 가시적인 성과가 나타나는 사업이 선호되고 소수자를 위한 사업이나 기존의 고정관념을 개선하는 사업, 주변부 집단의 요구를 반영한 사업이 선정될 가능성은 낮아질 우려가 크다.

이상을 고려할 때, 성 인지성을 반영한 참여예산사업 선정 기준은 다음과 같이 도출될 수 있다.

표 VII-5 서울시 주민참여예산사업의 성 인지적 선정 기준(안)

항목	평가지표	배점	점수
사업 범위	이 사업은 서울시 전체에 도움이 되는 사업입니까, 특정 자치구에 도움이 되는 사업입니까?	자치구 1 3 5 서울시 () () ()	
성 평등	이 사업은 성 평등 제고에 도움이 되는 사업입니까, 성 평등 제고와 관련이 없는 사업입니까?	관련 없음 1 3 5 성 평등 제고 () () ()	
형평성	이 사업은 다수 주민에게 혜택이 고루 분배되는 사업입니까?	그렇지 않다 1 3 5 그렇다 () () ()	
	이 사업은 사회적 약자의 혜택을 우선 고려하는 사업입니까?	그렇지 않다 1 3 5 그렇다 () () ()	
공공성	이 사업은 사회적 공익에 부합하는 사업입니까?	그렇지 않다 1 3 5 그렇다 () () ()	
타당성	이 사업은 참여예산의 취지에 적합한 사업 목표와 사업 내용이 설정된 사업입니까?	그렇지 않다 1 3 5 그렇다 () () ()	
삶의 질	이 사업은 서울시민의 삶의 질을 민주 적이고 평등한 방향으로 높이는 데 도움이 되는 사업입니까?	그렇지 않다 1 3 5 그렇다 () () ()	
합계			

여러 차례 강조한 바와 같이, 서울시 주민참여예산사업 선정은 ‘서울시’ 전체에 영향을 미치는 사업을 우선하여 이루어져야 한다. 또한 해당사업이 시민들의 성 평등 의식 제고, 관계의 민주성 제고에 유의미한 영향을 미치는 내용을 담고 있는지 반드시 고려되어야 한다. 형평성은 두 가지 방향으로 검토될 필요가 있다. 하나는 제안된 사업이 다수 주민들에게 혜택이 고루 돌아갈 수 있는 사업인지를 판단해야 하고, 다른 하나는 사회적 약자의 혜택을 우선한 사업인지를 판단해야 한다. 어떤

사업의 경우 다수에게 혜택이 돌아가는 것보다 사회적으로 목소리를 내기 어려운 주변적 집단들의 요구가 반영되고 이들의 혜택이 우선 검토되는 것이 중요하다. 참여예산은 기계적 형평성만을 추구하는 것이 아니라 기존의 차별적이고 배제적으로 작동하는 사회적 질서가 충분히 인지되는 가운데 확대되어야 한다. 이러한 맥락에서 해당사업이 사회적 공익에 부합하는지, 참여예산사업으로 적합한지를 판단하는 공익성과 타당성이 포함되어야 한다. 마지막으로 해당사업을 통해 서울시민의 삶의 질이 민주적이고 평등한 방향으로 향상될 수 있는지 검토되어야 한다. 이상의 평가 항목들은 주민참여예산제도의 가치가 전 사회적으로 확장되기 위해 반드시 고려되어야 할 내용들이다.

본 연구는 주민참여예산제도에 대한 성인지적 관점의 개입을 목적으로 하여 다양한 참여자들의 경험을 중심으로 서울시 주민참여예산제도의 운영 과정을 분석하고, 성 인지적 운영을 위한 정책 방향 및 정책 과제를 도출하였다. 정책 과제 각각에 대한 세부 시행 계획과 이행 주체별 역할의 구체화, 단계적 접근안의 구체화, 제도 운영 단계별 가이드라인 개발 등의 후속 과제가 절실히 요청되며, 과제의 이행과 관련한 책임 있는 협의가 뒷받침되어야 한다.

참고문헌

- 곽채기(2007), “광주광역시 북구의 주민참여예산 제도화 과정과 운영 성과”, 『한국지방재정 논집』 제12권 3호, 175-211쪽.
- _____(2011), “기초자치단체 주민참여예산제도의 성공 사례와 발전 방안”, 『지방재정과 지방세』 제44권, 43-92쪽.
- 곽현근(2010), “대전시 주민참여예산제의 의의와 문제점 및 개선방안”, 『공공행정연구』 제11권 2호, 175-194쪽.
- 권필상(2013), “주민참여예산의 의사결정 과정에 대한 사례: 울산시 북구”, 좋은예산센터 주최 「2013년 주민참여예산 조사 보고서: 주민참여예산 의사소통 및 결정 사례 모음」 자료집, 발표문(2013. 11. 27).
- 금홍섭(2013), “주민참여예산제의 올바른 정착을 위한 몇 가지 의견”, 대전시민사회단체연대회의 주최 「성 인지 관점으로 본 대전시 주민참여예산제도」 자료집, 토론문(2013. 5. 22).
- 김겸훈·이은구(2009), “주민참여예산제도에 관한 인식 차이”, 『한국콘텐츠학회논문지』 제9권 2호, 289-300쪽.
- 김경희(2013a), “‘주민참여예산제’ 참여 사례를 통한 실효성 제고 방안”, 대전시민사회단체연대회의 주최 「성 인지 관점으로 본 대전시 주민참여예산제도」 자료집, 발표문(2013. 5. 22).
- _____(2013b), “‘주민참여예산제’, 성 인지 관점으로 다시 보기”, 대전광역시 서구포럼 「대전시 및 관내 5개 기초자치구 발전을 위한 주민참여예산제도 비교정책포럼」 자료집, 발표문(2013. 10. 10).
- 김선갑(2013), “서울시 주민참여예산제를 말하다”, 2013년 서울시 주민참여예산위원 1차 오리엔테이션 교육 자료(2013. 5. 9).
- 김은희(2013a), “주민참여예산제와 성별영향분석평가의 환류: 서울시 주민참여예산제 운영 모니터링 사례를 중심으로”, 한국여성정책연구원 주최 「성별영향분석평가법 제정에 따른 제도 운영 전략과 관리 방안 연구: 제3차 GIA(Gender Impact Assessment) 포럼」 자료집, 발표문(2013. 9. 26).
- _____(2013b), “주민참여예산제와 여성, 어떻게 만나고 있나?”, 여성연합 성평등지역정치위원회 주최 「지방자치단체 주민참여예산제 운영 모니터링 집담회」 자료집, 발표문(2013. 11. 6).
- 나중식(2004), “브라질 알레그레시의 주민참여예산제도: 성공요인과 한계”, 『한국행정논집』 제16권 3호, 457-482쪽.
- 류연규(2011), “FGI를 통해 본 성별영향평가제도의 성과와 거버넌스 구축 방안”, 『여성연구』

- 제81권 2호, 147~189쪽.
- 류춘호(2013), “성 인지적 예산 심의 및 결산 심사를 위한 심의 기법”, 서울시여성가족재단·전국여성지방의원네트워크 주최 「성 인지적 의정 활동을 위한 성 인지예산 워크숍」 자료집, 발표문(2013. 10. 28).
- 마경희(2011), “‘성 인지 예산 활동’의 의미와 경험적 다양성”, 『국가, 젠더, 예산: 성 인지예산 분석』, 파주: 한울.
- 손문금(2013), “서울시 성 주류화 추진 현황과 거버넌스 주체별 역할”, 서울시여성가족재단·전국여성지방의원네트워크 주최 「성 인지적 의정 활동을 위한 성 인지예산 워크숍」 자료집, 발표문(2013. 10. 28).
- 손문금·이선영·장미현·윤진(2013), 『2030 서울 도시기본계획(안) 성 분석(Gender Analysis)』, 서울: 서울시여성가족재단.
- 손종필(2013), “서울시 주민참여예산제 1년, 더하고 빼기”, 「참여예산, 희망의 소리를 모으다: 서울시 주민참여예산제 포럼」 자료집, 발표문(2013. 1. 23).
- 안성민(2006), “성공적인 거버넌스로서의 주민참여예산제도: 울산광역시 동구의 사례”, 한국행정학회·한국지방자치학회 2006년도 춘계공동학술대회 발표논문집(2006. 4), 281-295쪽.
- 안성민·최윤주(2009), “주민참여예산제도의 경험과 성과: 5개 자치구를 중심으로”, 『한국행정논집』 제21권 4호, 1369-1397쪽.
- 오관영(2013), “2014년 지방자치단체 예산 편성, 좋은 ‘가치’와 좋은 ‘과정’이 좋은 예산을 만든다”, 여성연합 성평등지역정치위원회 주최 「지방자치단체 주민참여예산제 운영 모니터링 집담회」 자료집, 토론문(2013. 11. 6).
- 오나경(2013), “생활체감 성 주류화 확산을 위한 지역거버넌스 사례 및 활성화 방안”, 서울시여성가족재단 주최 「2013 서울시 여성·가족정책 토론회: 함께 만드는 서울시 여성·가족 희망씨앗」 자료집, 발표문(2013. 12. 18).
- 유소영(2012), “서울시 주민참여예산제의 현황과 과제: 참여의 대표성과 평등성”, 「2012 서울시 주민참여예산제 성 평등 관점 모니터 활동 백서」, 여성정치세력민주연대.
- _____(2013), “참여와 협력의 거버넌스: 서울시 주민참여예산제를 중심으로”, 성균관대학교 국정관리대학원 박사학위논문(미간행).
- 유정미(2011), “적극적 조치 제도화 담론 분석”, 이화여자대학교 대학원 박사학위논문(미간행).
- 유희숙·김예승(2012), “주민참여예산제의 현황과 정책과제: 경기도 주민참여예산제 운영을 중심으로”, 『한국정책연구』 제12권 1호, 243-260쪽.
- 윤영진(2013), “주민참여예산제도”, 한국여성정책연구원 주최 「지방자치단체 성 인지예산제도와 주민참여예산제도, 연계 가능성을 모색하다」 포럼, 발표문(2012. 4. 23).
- 이세구(2005), 『주민참여예산제도 도입에 관한 연구』, 서울: 서울연구원.
- 이용환·송상훈·김진덕(2011), 『주민참여예산제의 효율적 운영 방안』, 경기도: 경기개발연구원.

- 이자성(2008), “일본지방정부의 주민참여예산제도에 관한 연구”, 『한국정책연구』 제8권 2호, 127-151쪽.
- 이재경 외(2011), 『국가, 젠더, 예산: 성 인지예산 분석』, 파주: 한울.
- 이진영(2011), “젠더감수성(Gender Sensitivity) 측정도구 개발에 관한 연구”, 이화여자대학교 대학원 석사학위논문(미간행).
- 이 호(2010), “독일 베를린 리히텐베르그의 참여예산 사례”, 풀뿌리자치연구소 이음.
- _____(2013a), “참여예산 지역별 현황 종합 분석”, 「주민참여예산제 사례조사 및 평가」, 풀뿌리자치연구소 이음.
- _____(2013b), “주민참여예산 과정에서의 의사소통 활성화 제안: 2013년 활동 사례 모니터링 결과를 중심으로”, 좋은예산센터 주최 「2013년 주민참여예산 조사 보고서: 주민참여예산 의사소통 및 결정 사례 모음」 자료집, 발표문(2013. 11. 27).
- 장노순·정성호·유호선(2012), “주민참여예산제도에 관한 인식조사 연구: 강원도 5개 시·군을 중심으로”, 『한국지방재정논집』 제17권 1호, 103~130쪽.
- 조우영(2013), “주민참여예산의 의사결정 과정에 대한 사례: 울산시 북구”, 좋은예산센터 주최 「2013년 주민참여예산 조사 보고서: 주민참여예산 의사소통 및 결정 사례 모음」 자료집, 발표문(2013. 11. 27).
- 주혜진(2013), ““성 주류화 하기(Doing gender-mainstreaming)”의 가능성 탐색: 시민 성별영향 분석평가단 활동을 통한 젠더 지식과 입장의 형성”, 『한국여성학』 제29권 4호, 1-40쪽.
- 최승우(2013), “서울특별시 참여예산 모니터링 보고서”, 「주민참여예산제 사례조사 및 평가」, 풀뿌리자치연구소 이음.
- 최승우·신태중(2013), “주민참여, 천만 시대를 열다”, 「2012 주민참여예산조사보고서: 행복바이러스, 주민참여예산」, 좋은예산센터.
- 최유진(2013), “여성 시민의 예산 참여, 모니터링을 넘어서”, 여성연합 성평등지역정치위원회 주최 「지방자치단체 주민참여예산제 운영 모니터링 집담회」 자료집, 토론문(2013. 11. 6).
- 풀뿌리자치연구소 이음(2011), 『참여·예산을 상상하라』, 군포: 풀뿌리자치연구소 이음.
- 하승수(2013), “주민참여예산에 대한 이해”, 「서울시 참여예산 배우기」, 서울특별시 참여예산학교.
- 하승수·이호·김현(2009), 『한국 직접·참여민주주의의 현재: 주민발의·주민투표·주민소송·주민소환·주민참여예산』, 서울: 민주화운동기념사업회.
- 하승우(2007), “브라질 포르투 알레그리의 참여예산제 현황”, 풀뿌리자치연구소 이음·한양대 제3섹터연구소 주최 「주민참여예산제 들춰보기: 포르투 알레그리와 한국의 참여예산제」 토론회, 발표문(2007. 4. 25).
- 황성동(2009), 『알기 쉬운 사회복지조사방법론』, 서울: 학지사.

- Eveline, Joan and Carol Bacchi(2005), "What are Mainstreaming When We Mainstreaming Gender?", *International Feminist Journal of Politics* 7(4), pp.496-512.
- Rees, Teresa(1998), "Mainstreaming Equality?", *Mainstreaming Equality in the European Union*, Routledge(테레사 리즈, "평등의 주류화", 김영옥·마경희 옮김(2004), 「주류화와 성 평등의 논리: 한국 여성정책의 뉴 패러다임 정립을 위한 편역서」, 여성부).
- _____(2005), "Reflections on the Uneven Development of Gender Mainstreaming in Europe", *International Feminist Journal of Politics* 7(4), pp.555-574.
- Scott, Joan Wallach(2005), *Parité: Sexual Equality and the Crisis of French Universalism*, The University of Chicago Press(조안 스콧, 『성적 차이, 민주주의에 도전하다』, 국미애 외 옮김(2009), 고양: 인간사랑).
- Squires, Judith(2005), "Is Mainstreaming Transformative? Theorizing Mainstreaming in the Context of Diversity and Deliberation", *Social Politics* 12(3), pp.366-388.
- Walby, Sylvia(2009), "Beyond the Politics of Location: The Power of Argument in Gender Equality Politics", Emanuela Lombardo, Pertra Meierand Mieke Verloo(eds.), *The Discursive Politics of Gender Equality: Stretching, Bending and Policy Making*, London; New York: Routledge, pp.36-51.

운영 관련 행정자료 등

- 서울시주민참여예산위원회(2013a), 「심사대상사업 현황(분과별)」.
- 서울시주민참여예산위원회(2013b), 「권역별소위 현장확인 결과보고서(분과별)」.
- 서울시주민참여예산위원회(2013c), 「시정사업 집행모니터링 결과보고서(분과별)」.
- 서울특별시(2012), "2013 주민참여예산사업으로 132개 사업(499억 42백만원) 최종 선정", 2012. 9. 2, 보도자료.
- _____(2013a), 「2013 서울시 주민참여예산 운영 계획」.
- _____(2013b), "서울시 2014년 주민참여예산, 223개 사업 503억원 선정", 2013. 7. 31, 보도자료.
- _____(2013c), "참여예산 모니터링 9. 17까지 실시", 2013. 8. 27, 안내문.
- _____(2013d), "2014 희망서울 살림살이", 2013. 11. 6, 기자설명회.
- _____(2013e), 「2014년도 예산(안) 사업별 설명서(보건복지위원회)」.
- 서울특별시·2012서울시주민참여예산위원회(2013), 『함께 만드는 서울, 함께 누리는 서울을 향한 의미 있는 한 걸음!: 2012 서울시주민참여예산제 돌아보기』, 서울: 서울특별시.
- 서울특별시강동구(2013), 「2013 강동구 주민참여예산 운영 계획」.
- 서울특별시강북구(2013), 「2013년 강북구 주민참여예산 운영 계획」.
- 서울특별시강서구(2013), 「2014년도 예산 편성을 위한 2013년 주민참여예산제 운영 계획」.
- 서울특별시관악구(2013), 「2013년 주민참여예산제 운영 계획」.

서울특별시광진구(2013), 「구민이 직접 짜는 우리동네 예산: 2013년 주민참여예산제 운영 계획」.
 서울특별시노원구(2013), 「참여와 투명성 증대를 위한 2013년 주민참여예산제 운영 계획」.
 서울특별시도봉구(2013), 「참여를 통한 소통과 어울림: 2013년 주민참여예산제 운영 계획」.
 서울특별시마포구(2013), 「2013년 주민참여예산제 운영 종합 계획」.
 서울특별시서대문구(2013), 「2013년도 『1% 주민참여예산제』 운영 계획」.
 서울특별시서초구(2013), 「주민과 함께 2014년 예산 편성, 2013년 서초구 주민참여예산제 운영 계획」.
 서울특별시성동구(2013), 「2013년 주민참여예산 운영 계획」.
 서울특별시성북구(2013), 「2013년 주민참여예산제 운영 계획」.
 서울특별시양천구(2013), 「2013년 주민참여예산제 운영 계획」.
 서울특별시영등포구(2013), 「2014년도 예산 편성을 위한 2013년 구(區) 주민참여예산제 운영 계획」.
 서울특별시용산구(2013), 「『एको용산』을 위한 2013년 주민참여예산 운영 계획」.
 서울특별시은평구(2013), 「2013년 주민참여예산제 운영 계획」.
 서울특별시중구(2013), 「2013년 주민참여예산 운영 계획」.
 서울특별시참여예산학교(2013), 「서울시 참여예산 배우기」.
 행정안전부(2010), “주민참여예산제 이렇게 만드세요: 행안부, 「주민참여예산제 운용 조례 모델안」 마련 지자체 통보”, 2010. 10. 31, 보도자료.

신문기사 및 참고사이트

김봉수(2013), “500억을 잡아라” ... 한 푼 아쉬운 구청들 ‘초비상’, 아시아경제, 2013. 4. 21 일자, <http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2013042112583408172>.
 김여란(2012), “40% 삭감된 주민참여예산사업 재심의 요구”, 경향신문, 2012. 11. 30일자, http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201211301144121&code=950201.
 박장준(2013), “서울시 주민참여예산, 기대에 못 미친 이유는?: [현장] ‘자화자찬’ 쏟아진 서울시 주민참여예산제 포럼 ... “관료가 제도 취지 이해 못한다””, 미디어오늘 2013. 1. 24일자, <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=107294>.
 이정현(2013), “서울시 주민참여예산 1년 ... “의회와 관계정립 관건””, 연합뉴스 2013. 1. 23일자, <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2013/01/23/0200000000AKR20130123078600004.HTML?did=1179m>.
<http://blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=kspo2011&logNo=30139420342>.
<http://www.participatorybudgeting.org/category/porto-alegre>.
<http://yesan.seoul.go.kr>.

Abstract

Gender-Sensitive Operation Plan of Participatory Budget System of Seoul

Kuk, Mi-Ae

Policy Research Department

Research Fellow

Yoon, Jin

Policy Research Department

Researcher

This study was conducted to make gender-sensitive perspective intervention in the Participatory Budget System of Seoul. To this end, process of system operation and experiences of participants in the system were analyzed from gender-sensitive perspective and policy measures were introduced. These efforts were essential to prepare conditions which will enable policy makers to identify gender equality issues in everyday life. This study is meaningful since it is intended to strengthen residents' capability to suggest gender-sensitive projects and policies. In this study, previous discussions were analyzed to come up with requirements for operation of the Participatory Budget System. Also, the observations became the foundation for analysis and evaluation of gender equality consciousness and gender sensitivity in the process of system operation of various participants including members of the Participatory Budget System of Seoul, Participatory Budget Supporting Council and Seoul Metropolitan Council.

Through these efforts, this study set up 'gender equality/difference' as a core value for gender-sensitive operation of the Participatory Budget

System of Seoul. It also established 'enhancing gender sensitivity and strengthening gender equality of autonomy capability' as a core objective. To this end, three approaches such as 'participation / authority', 'communication / openness', and 'responsibility / sharing' were suggested. Objectives were set for each approach and policy measures were introduced for each objective. This study also suggested the policy measures introduced and five practices of 'experiencing, learning, respect, prevention and embodiment' are mutually reinforcing each other. Gender-sensitive operation of the Participatory Budget System aims at enhancing equality through feedback, balancing between private and public interests and improving quality of the system. These aims make circulatory relation with gender equality, the core value.

It is difficult to implement the policies immediately. Considering that the Participatory Budget System is at the initial stage and that the relation between municipal and local governments is important, phased approaches should be taken. Therefore this study suggested a phased approach of 'tinkering-tailoring-transforming' by using gender equality strategy of gender mainstreaming study as a reference.

Key words: Participatory Budget System of Seoul, gender equality, outcome feedback, balance between private and public interests, autonomy capability

부록

Seoul
Foundation of
Women &
Family

안녕하십니까?

본 조사는 ‘서울시 주민참여예산제도의 성인지적 운영 방안’ 연구에 관한 것으로, 주민참여예산위원의 제도 참여 경험에 관해 파악하고 제도 운영에 관한 의견을 듣고자 실시됩니다. 귀하의 답변은 서울시 주민참여예산제도의 발전 방향을 모색하는 데 큰 도움이 될 것입니다.

본 조사는 통계법 제33조에 의거하여 실시·관리되므로 설문 내용 및 응답자에 대한 모든 비밀은 철저히 보장됩니다. 또한 이 조사의 내용은 통계 목적 이외에는 절대로 사용되지 않습니다. 잠시 시간을 내시어 설문에 응해 주시면 대단히 감사하겠습니다.

2013년 9월

▣ 주관기관:



정책연구실 정책1팀 (fax.02-810-5197)
국미애 연구위원 partici2013@hanmail.net (02-810-5058)
윤진 연구원 pypdiamond@naver.com (02-810-5069)

깨끗하고 투명한 일 처리로 청렴 재단, 청렴 서울을 만들겠습니다!

서울시 주민참여예산제도 참여 및 운영에 관한 의견 조사

A. 서울시 주민참여예산제도 참여 경험 일반

1. 귀하는 서울시 주민참여예산위원회 모집을 어떠한 경로를 통해 알게 되셨습니까? *

- ☐ 구청 또는 시청 홈페이지
☐ 현수막, 포스터 등
☐ 언론기사 등
☐ 시민단체의 소개
☐ 공무원의 안내
☐ 기타:

2. 귀하께서 서울시 주민참여예산위원회로 참여하시게 된 가장 주된 계기는 무엇입니까? *

- ☐ 서울시 행정에 참여하고 싶어서
☐ 서울시의 예산 투명성을 높이는 데 기여하기 위해서
☐ 여유 시간을 유익미하게 활용하기 위해서
☐ 과거의 행정 참여 경험을 살리고 싶어서(반장, 통장, 의원 등)
☐ 주변의 권유로
☐ 기타:

3. 주민참여예산위원회로 활동하면서 공무원 등 행정의 도움을 많이 받으셨습니까? (해당되는 곳에 ✓해주시시오) *

	예	마니오
서울시	☐	☐
자치구	☐	☐

4. 참여예산위원의 활동이 주민참여예산제도의 실질적 운영에 어느 정도 영향력을 미친다고 여기십니까? *

1 2 3 4 5

현재로서 큰 영향력을 미치지 못한다 ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ 상당히 큰 영향력을 미치고 있다

5. 주민참여예산위원회로 활동하면서 가장 힘들었던 점은 무엇입니까? *

- ☐ 주민참여예산 내용 자체의 어려움
☐ 사업에 대한 이해 부족으로 평가의 어려움
☐ 의사소통의 어려움
☐ 회의시간을 맞추기 어려움
☐ 수달이 너무 낮아서 어려움
☐ 기타:

항목 추가 ▾

B. 예산학교 프로그램 및 성인지 예산 관련

* 성인지 예산: 여성과 남성이 동등하게 예산의 수혜를 받고 있는지 분석하여 그 결과를 정부의 예산편성과정에 반영하고, 예산이 성 차별을 개선하는 방향으로 집행되었는지 평가하는 제도

6. 예산학교는 귀하가 주민참여예산제도를 이해하는 데 도움을 주었습니까? *

- ☐ 예 (6-1번 문항으로)
☐ 아니오 (7번 문항으로)

6-1. 귀하에게 가장 도움이 된 내용은 다음 중 무엇입니까?

- ☐ 주민참여예산의 이해 및 제도 운영 사례 소개
☐ 참여예산위원회 직무 윤리
☐ 참여예산 제안서 작성 및 회의기법
☐ 예산의 이론 및 서울시 예산, 채무, 기금 현황
☐ 서울시정 운영 방향
☐ 성인지 예산
☐ 기타:

7. 다음 중 예산학교에서 보강되거나 추가되어야 할 프로그램은 무엇이라 생각하십니까? *

- ☐ 서울시 예산 규모 및 사업별 예산비중
☐ 사업 선정과 관련된 프로그램
☐ 다양한 계층을 이해할 수 있는 성평등 프로그램
☐ 원활한 회의운영을 위한 의사소통 훈련 프로그램
☐ 예산 회계업무 관련 프로그램
☐ 운영조례, 시행규칙, 예산편성 등 법률 관련 프로그램
☐ 기타:

8. 귀하께서는 2013년 예산학교 프로그램 중 기본 프로그램 외에 오리엔테이션 중에 실시한 심화 교육(서울시 주요 시정사업, 성인지 예산)을 수강하십니까? *

- ☐ 예 (8-1번, 8-2번)
☐ 아니오 (9번)

8-1. 성인지 예산 교육시간은 성인지 예산을 이해하는 데 적절했습니까?

1 2 3 4 5

교육시간은 매우 부족했다 ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ 교육시간은 매우 충분했다

8-2. 성인지 예산 교육은 귀하의 성평등 인식 향상에 도움이 되었습니까?

- ☐ 전혀 그렇지 않다
☐ 별로 그렇지 않다
☐ 보통이다
☐ 약간 그렇다
☐ 매우 그렇다

9. 성인지 예산 교육이 예산학교 프로그램에 기본과정으로 포함되어야 한다고 생각하십니까?

- ☐ 전혀 그렇지 않다
☐ 별로 그렇지 않다
☐ 보통이다
☐ 약간 그렇다
☐ 매우 그렇다

항목 추가 ▼

C. 예산 사용 및 여성 참여 관련

10. 서울시의 예산 사용에서 여성과 남성에게 가장 다르게 영향을 미치는 분야는 무엇이라고 생각하십니까? *

- ☐ 건설
☐ 경제산업
☐ 공원
☐ 문화체육
☐ 보건복지
☐ 여성보육
☐ 주택교통

11. 서울시가 여성과 남성에게 평등하게 예산을 편성하고 집행하는 것이 귀하와 귀하의 가정에 얼마나 중요하다고 생각하십니까? *

1 2 3 4 5

전혀 중요하지 않다 ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ 매우 중요하다

12. 참여예산위원 선정에서 남성위원과 여성위원을 동수로 배정하는 것이 적절하다고 생각하십니까? *

1 2 3 4 5

전혀 그렇지 않다 ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ 매우 그렇다

13. 남녀공동위원장, 위원장 및 분과별 위원장/부위원장/간사의 남녀 공동 선출에 대해 어떻게 생각하십니까? *

1 2 3 4 5

전혀 적절하지 않다고 생각한다 ☐ ☐ ☐ ☐ ☐ 매우 적절하다고 생각한다

14. 주민제안사업의 선정 시 성평등을 고려하여 심사해야 한다고 생각하십니까? *

- ☐ 전혀 그렇지 않다
☐ 별로 그렇지 않다
☐ 보통이다
☐ 약간 그렇다
☐ 매우 그렇다

15. 다음 문항을 읽고 평소 귀하의 생각과 가장 일치하는 곳에 ☒ 해 주십시오. *

전혀 그렇지 않다 그렇지 않다 보통이다 그렇다 매우 그렇다

나는 고위 관료나 정명자가 대부분 남성이라는 게 이 상하다고 생각한다	☐	☐	☐	☐	☐
나는 외모로 성별 이 파악되지 않는 사람을 보면 혼란 스럽다	☐	☐	☐	☐	☐
나는 성차별이나 성평등 같은 얘기 들이 불편하다	☐	☐	☐	☐	☐
나는 성소수자에 대한 인식을 개선 하는 것에 책임감 을 느낀다	☐	☐	☐	☐	☐

16. 참여예산제도를 운영하는 데 평등 교육, 다양성 교육이 필요하다고 생각하십니까? *

- ☐ 예
☐ 아니오

항목 추가 ▼

D. 주민참여예산위원 활동 및 제도 운영

17. 분과별로 진행된 회의의 다음 사항은 적절했습니까? *

	예	아니오
»회의 시작 시각	☐	☐
»회의 진행 시간 (한 회기 당)	☐	☐
»회의 개최 횟수 (총회의 횟수)	☐	☐

18. 분과별 회의전행 시 의사표현 및 회의 참여는 모든 위원들에게 고르게 보장되었습니까? *

- ☐ 고르게 보장되지 않았다
☐ 보통이다
☐ 고르게 보장되었다

19. 분과별 회의전행 시 여성위원 또는 나이 어린 위원들의 발언권은 대체로 공정하게 주어졌습니까? *

- ☐ 그다지 공정하지 않았다
☐ 보통이다
☐ 대체로 공정하였다

20. 분과위원회 결정과 귀하의 의견이 다를 경우, 귀하의 의견을 말씀하시는 편입니까? *

- ☐ 예 (21번 문항)
☐ 아니오(20-1번 문항)

20-1. 귀하의 의견을 말씀하시는 편이 아니라면, 그 이유는 무엇입니까?

- ☐ 발언을 하려 했으나 기회가 없어서
☐ 발언을 해도 소용이 없을 것 같아서
☐ 회의 흐름을 깨는 것 같아서
☐ 회의가 길어지는 걸 원치 않아서
☐ 내 의견에 대해 확신이 없어서
☐ 기타:

21. 사업을 선정할 때 귀하께서 가장 많이 고려하신 점은 무엇입니까? *

- ☐ 실현가능성이 있는지
☐ 공공성이 충분한지
☐ 지역 특성을 반영하는지
☐ 취약계층을 고려하는지
☐ 지역 활성화에 기여하는지
☐ 기존 사업과 차별성이 충분한지
☐ 기타:

22. 귀하께서는 주민참여위원으로서의 활동에 어느 정도 만족하십니까? *

- ☐ 매우 만족한다
☐ 약간 만족한다
☐ 보통이다
☐ 별로 만족하지 않는다 (22-1 번)
☐ 전혀 만족하지 않는다 (22-1 번)

22-1. 귀하께서 만족하지 않는 이유는 무엇입니까?

- ☐ 참여예산위원으로서의 활동이 별로 없어서
☐ 회의에서 의견 수렴이 잘 안되어서
☐ 참여예산위원회에 보장된 권한이 너무 없어서
☐ 참여예산위원 활동에 시간을 너무 많이 할애해야 해서
☐ 참여예산제가 민주적으로 운영되지 않아서
☐ 참여예산위원이 어떤 기여를 하는지 분명치 않아서
☐ 기타:

23. 서울시 주민참여예산제도가 기본이념에 맞게 운영되기 위해 우선 필요한 사항은 무엇이라 생각하십니까? *

* 기본이념(서울특별시주민참여예산제운영조례 제3조). 주민참여예산제는 시와 주민이 협력하여 주민복지의 향상과 생활의 질 개선을 위해 노력하고 재정운영의 공개를 통한 투명성·민주성 확보로 재정민주주의를 실현하며, 참여민주주의 활성화를 기본이념으로 한다.

- ☐ 다양한 계층의 고른 참여를 보장하는 실질적 조치
☐ 공무원 및 의회의 관심과 협조
☐ 주민참여예산제에 대한 홍보 강화
☐ 참여위원의 권한 강화
☐ 참여위원들의 역량 강화를 위한 교육
☐ 회의의 민주적 운영
☐ 분과 회의에 전문가 투입
☐ 사업선정 시 충분한 토론을 위한 회의 시간 확보
☐ 기타:

항목 추가 ▾

E. 응답자의 일반적 사항

1. 귀하의 성별은 무엇입니까? *

- ☐ 남성
☐ 여성

2. 귀하의 나이는 만으로 어떻게 되십니까? *

응답 예) 50 - 숫자로 기입

3. 귀하의 현재 직업은 무엇입니까? (복수응답 가능) *

- ☐ 자영업자
☐ 사회단체 활동가
☐ 학생
☐ 전업주부
☐ 퇴직자
☐ 실직자 또는 휴직자
☐ 선출직 의원
☐ 공기업 - 전일제근로자
☐ 공기업 - 시간제근로자
☐ 공무원
☐ 사기업 - 전일제근로자
☐ 사기업 - 시간제근로자
☐ 기타:

4. 귀하는 다음 중 어디에 속하십니까? *

- ☐ 나는 서울시 주민참여예산위원회로 올해 처음 참여하였다(신규) (4-1번 문항으로)
☐ 나는 서울시 주민참여예산위원회로 작년에 이어 두 번째 참여하였다(연임) (4-2번 문항으로)

4.1. 귀하는 내년도 주민참여예산위원회로 활동할 의향이 있으십니까? *

- ☐ 예
☐ 아니오

4.2. 귀하는 작년에 서울시 혹은 자치구 중 어디에서 주민참여예산위원회로 활동하셨습니다?

- ☐ 서울시
☐ 자치구
☐ 둘 다

항목 추가 ▼

** 설문에 응해주셔서 진심으로 감사드립니다 **

2013 정책연구-07

서울시 주민참여예산제도의 성 인지적 운영 방안

발행인 이숙진
연구자 국미애, 윤진
발행일 2013년 12월
인쇄처 행복한나무
발간등록번호 51-B552561-000008-01
발행처 서울시여성가족재단
주 소 서울시 동작구 여의대방로 54길 18
전 화 02-810-5101(代)

이 책의 저작권은 서울시여성가족재단에 있습니다.
무단 전재와 무단 복제를 금합니다.

함께해요 청림실천, 신뢰해요 서울시여성가족재단
www.seoulwomen.or.kr

