

열린마당

어떤 참여인가

-누구나 쉽고 즐거운 참여로 뿌리내리는 주민참여예산제를 위하여-

정완숙 | 사(사)디모스¹⁾ 상임이사

참여 · 소통 · 공감 · 합의 · 협력 · 연대 · 마을 · 공동체 · 사회적경제 · 거버넌스 · 직접참여 민주주의 · 속의 민주주의 등... 우리 삶의 질을 높이고 사회의 지속가능한 변화와 혁신을 기대할 수 있는 공감 키워드로 점점 자리를 잡아가고 있다.

그 모든 것의 출발이자 과정이며 결과일 수 있는 것이 '참여', 그것도 형식적이거나 동원된 참여를 뛰어넘는 실질적이고 진정한 참여의 요구는 점점 확장되고 있다. 이제 다양하고 적극적인 참여로 만들어가고자 하는 시민의 정책적 욕구를 제대로 반영하기에 대의민주주의만으로 어렵다는 것은 이미 여러 가지 징후로 드러나고 있다.

주민참여제도의 어제와 오늘

한편, 우리사회의 시민의 다양한 참여 요구에 부응한 제도 마련의 역사는 그리 깊지 않다. 1991년 지방자치가 부활했으나 주민참여의 제도적 장치는 즉시 마련되지 않았으며, 1998년 [공공기관의 정보공개에 관한 법률] 도입으로 주민참여 확대의 중요한 제도적 기반

1) (사)디모스는 2010년 충남도민정성화회의를 준비한 팀이 새로운 참여와 소통을 통해 한국사회 새로운 민주주의 발전에 기여하고자 2011년 구성된 기관으로, 소규모부터 1,000명까지의 규모와 다양한 이슈와 고객을 대상으로 새로운 참여와 소통을 실험하고 그 문화를 전국적으로 확산하는데 주력하고 있음. 주민참여예산제와 관련 충청남도 주민참여예산교육 지원(2012, 2013), 유성구 9개동 주민회의를 지원(2011~2013)하고 있으며, 천안시민 대규모 주민참여예산 원탁회의(2012), 제주특별자치도 동장·주민자치위원장 교육(2012/2013), 부산 해운대구 주민교육(2012), 부여군 교육과 주민의견 수렴 지원(2012), 태안군주민참여예산교육(2013) 외에 다양한 자리(주민참여위원회, 전문가 토론회 등)에서 주민참여예산제 활성화를 위한 지원활동을 하고 있음

이 마련이 되고, 그 후 2000년 3월 [주민감사청구제도 주민발의제도], 2004년 7월 [주민투표제], 2006년 1월 [주민소송제도], 2007년 5월 [주민소환제도가 도입·운영되고 있다.

참여제도 중 이 글에서 주요하게 다루고자 하는 주민참여예산제도는 2003년부터 시민단체의 활동이 활발한 일부 자치단체를 중심으로 주민참여예산제도가 제한적 수준으로 실시되던 것이 전국의 모든 지방자치단체들이 의무적으로 시행하도록 2011년 초(3. 8)에 주민참여예산제도를 의무화하는 법안(지방재정법 개정안)이 국회를 통과하였으며, 그 핵심 내용은 지방재정법 제39조(지방예산편성과정에 주민참여)에 명기되어 있다.²⁾

주민참여예산제도는 이미 알려져 있는 대로, 1989년에 브라질의 포르투 알레그레(Porto Alegre)시에서 처음 실시되었고, 일정 기간 브라질과 남미지역에서 활성화되다가 1990년대 중반 이후 유럽 등 전 세계로 확산되어 위력을 발휘하고 있다.

정부의 재정활동 성과에 대한 국민의 불신, 정부실패와 공공부문의 비효율성, 재정 투명성 부족, 집행부의 예산편성기능 독점에 따른 부작용과 같은 사회적 병폐현상의 만연과 이를 개선하려는 시민사회의 개혁적 시도의 성과로 도입되고 확장되고 있는 주민참여예산제도는, 전통적으로 지방자치단체(집행부)가 독점해 왔던 예산편성 활동에 주민이 직접 관여해서 영향력을 행사, 의사결정권한의 일부가 행정부로부터 주민에게 이전되는 분권적 권한 이양(empowerment)의 성격 등을 지니며, 도입이후 다양한 시도와 경험을 통해 확산되고 있으나 아직 많은 우여곡절을 겪고 있는 처지이다.

주민참여예산제도의 도입으로 주민은 종전의 수동적, 방관자적 입장에서 능동적 주체로 변화될 것을 기대하고, 정부는 독점적 지위와 관료적 시각에서 예산을 편성해 왔던 관행과 타성에서 벗어나 주민수요에 민감하게 반응하고 귀를 기울이며 주민참여가 점차 확장되고 있는 것으로 보이나, 주민참여예산제도가 제대로 정착되기까지의 숙제를 과정에 드러나고 있는 사례를 중심으로 풀어보자.

주민참여예산제도 성공의 요인과 과제

주민참여예산제도의 성공요건을 꼽으라면, 정책결정권자의 의지, 행정의 헌신성, 의회와

2) ① 지방자치단체의 장은 대통령령이 정하는 바에 따라 지방예산편성과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행하여야 한다.〈2011. 3. 8 개정〉② 지방자치단체의 장은 제1항에 따라 예산편성과정에 참여한 주민의 의견을 수렴하여 그 의견서를 지방의회에 제출하는 예산안에 첨부할 수 있다.〈2011. 3. 8 신설〉



의 협력적 관계 구축, 시민사회의 참여와 협력, 실정에 맞는 주민참여 모델 개발, 참여 역량의 지속적 개발, 일회성 극복(교육과 사업발굴, 회의 등의 일상성 확보), 질 높은 대상별 교육과 학습 기회의 제공, 주민회의의 참여적 민주적 설계 운영방법(불만 없는 회의 운영)과 역량의 준비 등이라고 할 수 있다.

그렇다면 주민참여예산제도 시행이후 정착되는 과정에 나타나는 문제점과 장애요인은 어떤 것들이 있을까. 대략 더 보완하거나 풀어야할 대표적인 숙제는, 지방자치단체 조직 내부의 부정적 시각(공무원의 인식), 지방의회 예산심의권 침해 논란, 낮은 주민참여와 주민 대표성의 한계, 참여의 공정성, 참여수준 영역 등에 대한 혼란, 시민위원의 전문성 부족에 따른 부실편성 우려, 예산편성 기간의 제약으로 인한 다양한 주민의견 수렴 한계, 주민사업 발굴방법의 어려움, 주민회의의 참여적 민주적 설계 운영방법(불만 없는 회의 운영)과 역량의 준비, 질 높은 대상별 교육과 학습 기회의 제공 방안, 일회성 극복 방안 마련 등이 다.

한편 현장의 목소리는 어떨까

글쓴이가 지원한 경험이 있는 주민참여예산제와 관련된 교육, 주민제안사업 우선순위 선정 마을회의, 전문가회의, 토론회 등에서 지역과 규모와 유형을 떠나 공통적으로 각각의 입장에서 드러나는 참여현장의 목소리는 이렇다.

■ 정보와 학습

“이런 거 있는 거 몰랐어요, 그리고 지루한 교육인줄 알았죠! 이럴 줄 알았으면 더 데려올 걸..”, “알아야 될 해도 하죠. (교육과 학습기회)”, “공무원들도 잘 몰라요. 담당공무원 외에는... 참여하라 해서 왔는데 모두에게 필요한 교육이네요”, “공무원도 다 아는 것 아니에요, 일부 담당공무원들만 알죠”, “홍보요? 할 수 있는 것은 다 했어요.”

■ 실정에 맞는 모델 확보

“해야 하니 이리저리 고민해 보지만 어떻게 해야 할 지 잘 모르겠어요. 할 수 있는 것이 별로 없는 것 같기도 해요”, “타 지역 사례도 보기는 하는데 우리지역하고는 사정이 달라요”, “지역에 맞는 모델 개발이 필요한 것 같습니다.”



■ 아직은 낮은 참여

“명석을 알아봐도.....”, “인식부족이 심각해요.”

■ 협력의 과제

“시민사회 협조가 잘 안돼요”. “실제 협력을 구할 시민사회가 부족해요.” “시민사회가 뭘 할 수 있도록 기회를 주지 않았어요.”, “공무원들과 의회의 의지가 문제예요”

적어도 실제 참여와 경험을 하지 않고는 이렇다 저렇다 단정하는 것은 옳지 않다. 주민은 주민의 입장에서, 시민사회는 시민사회의 입장으로, 행정은 행정의 입장에서 답답함과 어려움을 호소하기도 하지만 한 발짝 더 다가서서 그 입장이 되어 어려움을 살피는 것, 스스로 협력할 방안을 찾는 신뢰의 문화가 형성되는 것이 중요할 것이다.

이러니 저러니 해도, 그래도 ‘참여’가 답이고, 서로 간 지혜로운 협력을 구하는 것이 중요하다

글쓴이의 기관이 지원한 한 참여예산마을회의에서 참여자를 대상으로 한 설문조사 중 ‘마을의 문제를 어떻게 해결하면 좋을지’에 대한 물음에, 응답자 387명 중 ‘당사자 간 합의에 의해 원만하게(46.7%), 마을회의를 소집하여 투표로 결정하는 것이 좋다(26.9%), 동사무소나 구청에서 나서서(19.8%), 동네의 어른들이 나서서(4.7%), 기타(1.8%)로 응답했다. 이 응답결과를 보편화하기는 무리가 있지만 주민들이 마을의 문제를 직접 참여해서 풀어가고자 하는 욕구와 의지가 상당한 것으로 볼 수 있다.

어떤 참여여야 하는가

과정이 즐거운 참여(쉬운 참여), 실질적인 참여(형식적이고 동원된 참여가 아닌), 다양한 참여, 균형적인 참여, 결과에 대한 수용도가 높은 참여(책임있는 참여), 행동을 기대할 수 있는 참여이면 좋지 않을까.



참여자가 한 사람도 빠짐없이 참여하여 스스로의 생각을 쉽게 드러내 놓을 수 있도록 설계된다면, 정책의 수립 전 과정에 일상적으로 참여할 수 있는 다양한 참여 형태를 열어 놓는다면, 다양한 이해관계자가 참여할 수 있도록 늘 개방하고 늘 경청한다면 참여자들도 제안의 주체에서 공동행동과 책임을 함께하는 적극적인 주체로 기꺼이 거듭날 자세가 되어 있다고 생각한다. 적어도 주민의 참여 자세와 성숙도는 그렇다고 본다.

긴 호흡으로 점검할 때

행정은 흔히 어떤 제도와 일을 도입하고 추진할 때 소위 선진사례에 귀를 기울인다. 개인이나 민간기관도 다르지 않을 터인데, 주민참여예산제도는 특히 고만고만하게 출발해서 나아가고 있는 처지이기 때문에 사례를 참고는 할 수 있어도 동일하게 적용하기 어려운 제도인 것 같다. 특히 직접참여 모델의 경우는 한 모델을 일반화하기 더더욱 쉽지 않다.

글쓴이도 초기에 어느 지역의 사례를 소개하거나 비슷하게 적용하고자 하다가 해당지역 참여자들의 문제제기와 저항에 부딪힌 경험이 있으며, 비슷한 여러 사례를 다른 경로를 통해서 접하기도 한다.

3년 정도 되니 대략의 지방자치별 행정의 유형과 특성에 따라 대략 구분할 수 있는 정도이고, 이제는 우여곡절 3년의 경험을 바탕으로 중간 점검을 통하여 각 지역의 특성에 따라 단계별 참여의 모델을 안정화하는 단계로 나아갈 시점이다. 금새 정착되기는 어렵다고 보지만, 서로 간 신뢰하고 협력하는 자세로 늘 노력해야 할 과제이다. 주민의 참여를 더욱 강화하는 방향으로.

적어도 현장의 참여자들은 교육이건 마을회의이건 새로운 참여와 소통 방법으로 생각을 펼치고 참여적의사결정 방식으로 결정을 한 내용에 대해서는, 참여자들은 과정에 즐겁게 몰입했고, 스스로 새로운 내용과 미래를 창조하는 기쁨을 맛보았으며, 결과는 개인의 것이 아닌 우리의 것으로 수용하는 것을 늘 경험하고 있다. 이 사회의 변화를 이끄는 에너지로 '참여가 답이다.'