

'다른' 참여예산 이야기

:비정부 영역 참여예산에 관한
기초 사례 연구

박준우

2020 활력향연 x npo

03



박준우

21세기의 첫 20년을 함께하는 시민행동이라는 시민단체에서 활동가로 살았습니다. '성찰하는 시민들의 운동'을 화두로 삼고, 그런 운동의 모습을 닮아가려 노력하고 있습니다.

minik@action.or.kr

이 보고서는 서울시NPO지원센터의 활동가 연구지원사업 결과물로서 서울시NPO 지원센터 입장과는 다를 수 있습니다. 이 보고서에 수록된 연구결과물을 인용할 때는 반드시 출처를 밝혀주시기 바랍니다.

2020 활력향연

‘다른’ 참여예산 이야기

: 비정부영역 참여예산에 관한 기초 사례 연구

박준우

서울시NPO지원센터

‘다른’ 참여예산 이야기

: 비정부영역 참여예산에 관한 기초 사례 연구

※ 일러두기

(문장)^[숫자] : 참고자료 번호표시. 참고자료는 각 장의 마무리에 제시됩니다.

차례

서문	6
들어가며	9
- 이것도 참여예산인가요?	
민주주의는 밥 먹는 것에서 시작된다	15
- 미국 베데스다 프로젝트의 홀리스 쉼터 참여예산	
세입자에게 예산에 대한 권리를!	20
- 캐나다 토론토 커뮤니티 하우스의 세입자 참여예산	
사회주택 운동과 참여예산의 만남	27
- 영국 사회주택들의 참여예산	
대학의 보수화에 참여예산으로 맞서다	33
- 미국 뉴욕시립대학교와 영국 랭카스터 대학교의 참여예산	
캠퍼스의 경계를 넘어서는 대학 참여예산	45
- 미국 덴버 시 대학들의 오레리아(Auraria) 참여예산	
학생 자치에서 대학에 대한 개입으로	51
- 한국 대학에서의 참여예산	
참여예산으로 대학 혁신에 성공하다	57
- 미국 팰로알토 대학의 참여예산	
유럽 최초의 학교 참여예산	61
- 프랑스 푸아투샤랑트의 고교 참여예산	

한 학교의 과감한 실험이 주 전체로 확산되다	67
- 미국 애리조나주 피닉스 지역의 고교 참여예산	
교육 재정에 학생의 소리를 담다	73
- 미국 캘리포니아 청소년들의 교육재정 참여 운동과 오버펠트 고등학교 참여예산	
민주시민교육과 참여예산의 만남	77
- 여러 나라의 학교 참여예산 정책들	
학부모들이 만들어낸 참여예산	85
- 캐나다 릿지뷰 초등학교와 미국 139 초등학교	
온-오프라인이 결합된 학교 참여예산	89
- 이탈리아 Bipart의 Decide 4 Your School 프로젝트	
국제개발협력과 참여예산의 만남	93
- 세계은행의 반빈곤 개발협력 사업에서의 참여예산	
제3세계 아동에게 목소리를 찾아주다	103
- 아동권리예산과 플랜 인터내셔널의 아동 참여예산	
[인터뷰]	
“시민단체의 참여예산은 회원들과 함께 사업을 만드는 과정이 되어야”	110
- 함께하는 시민행동 김민철 시민참여국장	
나오며	115
- 참여예산, 이제 시작해볼까?	
후기	125

서문

Shall we 참여예산?

제가 지난 20년 가까이 몸담아왔던 단체 ‘함께하는 시민행동’은 예산감시, 기업감시, 정보인권 등 여러 영역에서 정부나 대기업 같은 권력을 감시하고 시민의 권리를 보장할 것을 요구하는 애드보커시(Advocacy, Ad(덧붙이다) + Voc(목소리)가 합쳐진 단어. 목소리를 합쳐서 표출하고 주장한다는 의미) 활동을 해온 단체입니다. 함께하는 시민행동은 단지 감시하고 요구하고 맞서 싸우는 것에 그치기보다는 그 권력이 공익에 부합하게, 시민의 뜻을 잘 반영할 수 있도록, 진보적이고 대안적인 방식으로 움직일 수 있도록 하는 방법을 제시하는 데 관심이 많았습니다. 기업이 자신의 경제적, 사회적, 환경적 영향을 스스로 점검하여 사회에 보고하게 하는 지속가능보고서를 발간하도록 요구한 것이나 참여예산을 비롯한 여러 개혁적인 예산제도를 제안해온 것은 그런 노력의 일환이었습니다.

게다가 감시하고 요구하는 것을 넘어 우리 스스로가 대안이 되어야 한다고 믿었습니다. 대안생활백서나 페어라이프 캠페인, ‘오늘의 행동’같이 시민의 일상에서의 변화를 추구하는 일련의 캠페인은 그런 믿음에서 나왔습니다. 게다가 정부나 기업에 요구하는 것 중 어떤 것은 우리 스스로가 먼저 실천할 필요가 있다고도 생각했습니다. 지속가능보고서 발간을 기업에만 요구하는 것이 아니라 시민단체도 발간할 수 있어야 한다고 생각했고 역량의 한계로 꾸준하지는 못했지만 세 차례 발간했습니다.

그리고 언제부터가 참여예산도 정부나 지방자치단체에만 요구할 것이 아니라 단체가 직접 해 봐야 한다고 생각했습니다. 단체에도 당연히 예산은 있고 우리가 생각하는 가장 중요한 가치 중 하나가 참여라면, 당연히 우리 자신도 참여예산을 할 수 있지 않을까? 참여예산이 정부나 지자체에 바람직한 변화를 가져올 수 있는 것이라면 우리도 참여예산을 통해 더 좋은 단체가 될 수 있는 것 아닐까? 아니, 단체뿐만 아니라 기업도, 심지어 가정에서도 참여예산의 원리가 적용될 수 있는 것 아닐까?

그런 고민을 하다 보니 실제로 정부나 지자체가 아닌 곳에서 참여예산을 도입했거나 실험한 사례들이 하나씩 돌씩 눈에 띄기 시작했고, 그런 사례들을 본격적으로 조사해서 정리해보고 싶다는 생각을 하게 되었습니다. 하지만 대부분 해외 사례인 데다 이전에 누군가 한 번도 이런 사례를 체계적으로 정리해둔 내용이 없었습니다. 이런 상황에서 실제로 조사에 착수한다고 해도 성과가 날 것인지도 확신하기 어렵고, 분주한 일상 업무 틈에서 쉽게 엄두가 나지 않았습니다. 마치 서쪽 바다로 계속 가면 인도로 갈 수 있고 그 항로 어딘가에 황금의 섬이 있다는 이야기를 들은 대항해 시대의 항해사가 된 느낌이랄까요? 그래서 언젠가 정리해 봐야지 하면서도 늘 미뤄둘 수밖에 없었습니다.

그러던 중 안식년 휴가를 얻게 되었고 마침 서울시 NPO지원센터에서 마련한 활동가 연구지원사업의 지원을 받아 드디어 조사에 나설 수 있게 되었습니다. 이번 연구는 노숙인 복지, 사회주택, 초등학교부터 대학교까지의 여러 교육기관, 국제개발협력 등의 분야에서 23건의 사례를 조사하여 16편의 이야기로 정리할 수 있었습니다.

혹시 현재 정부나 지자체가 실시하고 있는 주민참여예산에 대해 알고 싶어서 이 보고서를 찾으신 분들은 이 보고서의 이야기가

현재 우리나라의 주민참여예산과 관련이 없다고 생각하실 수도 있습니다. 물론 이 보고서에서는 주민참여예산을 직접 다루지 않습니다. 하지만 우리 지역의 주민참여예산을 더 잘 만들어가기를 고민하시는 분이라면 이 책의 이야기들을 한 번 살펴보셔도 좋겠습니다. 이 책의 사례는 정부나 지자체의 참여예산에 비해서는 소박하지만, 반대로 그 때문에 참여예산의 본질과 고민을 더 잘 담고 있기도 합니다.

이 보고서가 독자 여러분께 내 일터나 삶터에서도 참여예산을 도입해볼 수 있지 않을까 한 번 상상해볼 기회가 되기를 바라면서 이야기를 시작하겠습니다.

Shall we 참여예산?

☞ 주민참여예산에 대해 알아보실 분들은 이 자료들을 찾아보세요.

- 서울시 시민참여예산 웹사이트 <https://yesan.seoul.go.kr/>
- 함께하는 시민행동 좋은예산센터 웹사이트 <http://goodbudget.kr/>
- 임성일, 송창석, 최인욱, 김상철 공저, 참여예산: 시민이 정부를 바꾼다, 해남 (2018)
- 이안 브루스 저, 최상한 역, UN이 선정하고 세계가 배우는 포르투갈 레그리의 주민참여예산제도, 황소걸음 (2018)

들어가며

이것도 참여예산인가요?

이 보고서를 준비하는 과정에서 때때로 다른 분야에서 활동하는 분들을 만나 그 분야에서 참여예산과 비슷한 실험을 한 사례가 없는지 물어보곤 했습니다. 그럴 때마다 받는 질문이 있었습니다. “이것도 참여예산인가요?”

참여예산에 관해 이야기하려면 당연히 참여예산이 무엇인지를 정의하고 시작해야 할 것입니다. 하지만 이게 의외로 만만치 않은 일입니다. 그래서 참여예산에 대해 정의하기 전에 먼저 주민참여예산의 정의에 대해 잠시 이야기해보려 합니다. 아무래도 참여예산의 시작은 주민참여예산이었으니까요.

주민참여예산은 무엇인가요?

1989년 브라질 포르투알레그레에서 처음 주민참여예산을 시작한 지 30년이 지났습니다. 한국의 시민사회에서 주민참여예산을 논의하기 시작한 것도 20년이 흘렀고, 2004년 광주 북구에서 처음 주민참여예산조례가 제정된 지 15년이 지났습니다. 전 박원순 시장 당선 이후 서울시에서 참여예산을 전면적으로 실시하기 시작한 것도 10년이 가까워졌습니다. 이제 적어도 시민참여나 공익활동에 관심

이 있는 분이라면 대부분 주민참여예산의 존재에 대해서는 알고 확실 걸로 생각합니다.

2019년 서울시 시민참여예산 온라인 투표에 참여한 사람의 숫자는 15만6천 명이 넘습니다. 즉 서울시민의 경우 60명 중 1명은 주민참여예산을 직접 경험한 것입니다. 물론 2019년에는 투표를 안 했지만, 그 전에 투표한 적이 있는 분, 그리고 별도로 진행되는 청년자율예산이나 서울시교육청의 학생참여예산에 참여한 시민들을 포함하면 참여예산을 경험한 서울 시민의 수는 훨씬 더 많을 것입니다. 그렇지만 이분들에게 주민참여예산의 정의를 물어보더라도 막상 자신 있게 대답할 수 있는 분들은 많지 않을 것입니다. 대부분 현재 서울시가 시행 중인 주민참여예산의 모습을 그대로 설명하는 정도일 것입니다.

서울시의 시민참여예산 웹사이트에서는 참여예산(정확히 말하면 주민참여예산)을 다음과 같이 설명하고 있습니다.^[2]

참여예산제도는 시민이 예산편성 과정, 내용 등에 직접 참여하여 재정운영의 투명성 그리고 자원배분의 공정성을 제고하기 위한 제도입니다.

즉, 집행부의 예산편성 권한을 주민과 공유하여 주민의 공공서비스 수요와 선호, 그리고 각종 행정활동에 대한 의사와 의견을 예산에 반영하는 것으로 주민자치의 이념을 재정분야에서 구현하는 지방 거버넌스의 한 형태이고 참여민주주의를 실현하는 중요한 수단입니다.

하지만 이 정의만으로는 참여예산의 구체적인 모습이 잘 떠오르지 않을 수도 있습니다. 그럴 땐 법률을 찾아보면 됩니다. 그래서 이번에는 현행 지방재정법에서 주민참여예산을 어떻게 규정하는지 알아보겠습니다.^[1]

지방재정법 제39조(지방예산 편성 등 예산과정의 주민 참여) [전문개정 2011. 8. 4.] [제목개정 2018. 3. 27.]

- ① 지방자치단체의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방예산 편성 등 예산과정(「지방자치법」 제39조에 따른 지방의회의 의결사항은 제외한다. 이하 이 조에서 같다)에 주민이 참여할 수 있는 제도(이하 이 조에서 “주민참여예산제도”라 한다)를 마련하여 시행하여야 한다. <개정 2015. 5. 13., 2018. 3. 27.>
- ② 지방예산 편성 등 예산과정의 주민 참여와 관련되는 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 지방자치단체의 장 소속으로 주민참여예산위원회 등 주민참여예산기구(이하 “주민참여예산기구”라 한다)를 둘 수 있다. <신설 2018. 3. 27.>
 1. 주민참여예산제도의 운영에 관한 사항
 2. 제3항에 따라 지방의회에 제출하는 예산안에 첨부하여야 하는 의견서의 내용에 관한 사항
 3. 그 밖에 지방자치단체의 장이 주민참여예산제도의 운영에 필요하다고 인정하는 사항
- ③ 지방자치단체의 장은 주민참여예산제도를 통하여 수렴한 주민의 의견서를 지방의회에 제출하는 예산안에 첨부하여야 한다. <개정 2014. 5. 28., 2018. 3. 27.>
- ④ 행정안전부장관은 지방자치단체의 재정적·지역적 여건 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체별 주민참여예산제도의 운영에 대하여 평가를 실시할 수 있다. <신설 2015. 5. 13., 2017. 7. 26., 2018. 3. 27.>
- ⑤ 주민참여예산기구의 구성·운영과 그 밖에 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다. <신설 2018. 3. 27.>

복잡해보이지만 결국은 예산과 관련된 과정에 주민이 참여할 수 있도록 해야 하고 주민참여예산 운영을 위해 필요한 기구를 둘 수 있으며, 주민참여예산제도를 통해 수렴된 주민의 의견을 지자체 예산안에 첨부해야 한다는 내용입니다. 물론 잘 아시겠지만 이런 법의 진짜 모습은 시행령을 찾아봐야 알게 됩니다. 제1항이 시작되자

마자 나오는 대통령령, 즉 지방재정법 시행령을 찾아보면 다음과 같이 규정하고 있습니다.

지방재정법 시행령 제46조(지방예산 편성 등 예산과정의 주민참여)

- ① 법 제39조제1항에 따른 지방예산 편성 등 예산과정(이하 이 조에서 “예산과정”이라 한다)에 주민이 참여할 수 있는 방법은 다음 각 호와 같다. <개정 2020. 3. 3.>
1. 공청회 또는 간담회
 2. 설문조사
 3. 사업공모
 4. 그 밖에 주민의견 수렴에 적합하다고 인정하여 조례로 정하는 방법 (이하 생략)

결국, 공청회나 간담회, 설문조사, 사업공모 중 적어도 하나를 실행해서 주민 의견을 수렴하면 되고, 그 외에 더 좋은 방안이 있으면 알아서 도입하라는 것입니다.

알아보니 별것 없다 싶으신가요? 네. 바로 그 얘기를 하고 싶었습니다. 참여예산이라고 해서 뭔가 특별한 절차가 따로 있는 것이 아닙니다. 중요한 것은 형식이 아니라 그 시점에 그 지자체의 조건과 역량에 비추어 볼 때, 주민이 실질적으로 예산에 관한 논의와 결정 과정에 접근할 수 있는 가장 적합한 방식을 찾는 것입니다.

지금은 우리나라 대부분의 주민참여예산은 사업공모 형식을 채택하고 있습니다만 주민참여예산 초창기에만 하더라도 주민참여예산 위원 10여 명을 선발해서 그들을 대상으로 설명회를 한두 번 실시하는 것으로 ‘참여예산을 도입했다’고 하는 지자체도 있었습니다. 물론 어느 지역의 작은 마을이라면, 참여 주민에게 정보 제공과 의견 교환이 충분히 이루어지지만 한다면, 그것도 얼마든지 훌륭한 참

여예산이 될 수 있습니다. 하지만 인구 100만 명이 넘는 광역자치단체가 지역의 유력자 몇 사람만 모아서 간담회 몇 번 한다면, 그건 참여예산이기는커녕 밀실 행정에 더 가까울 것입니다.

다양하지만 얽은 점들이 있어요

한국의 주민참여예산제도는 위에서 살펴본 것처럼 규정되어 있습니다만, 전세계적으로 주민참여예산만도 1만개 정도가 있다보니, 그 모습은 매우 다양할 수밖에 없습니다. 이 보고서에서 이야기하려는 다른 참여예산들까지 포함하면 그 다양성은 더욱 커질 수밖에 없을 것입니다.

다만 여러 참여예산에서 반복적으로 발견되는 공통된 요소들은 몇 가지가 있습니다. 2012년 세계은행의 참여 거버넌스 전문가인 티아고 페이쇼투(Tiago Peixoto)는 그 요소들을 다음과 같이 일곱 가지로 정리했습니다.^[3]

1. 공적인 토론 그 자체가 목표이다.
2. 예산에 직접적이고 측정가능한 영향을 미친다
3. 시민이 규칙을 결정한다.
4. 숙의의 요소가 존재한다.
5. 필요의 크기에 따라 예산을 재분배한다.
6. 시민들이 공적 지출을 모니터링할 수 있도록 설계된다.
7. 1회성이 아니라 주기적으로 지속되는 과정이다.

정부나 선출직 공직자들이 아니라 시민들이 규칙을 결정하도록 하기 위해 참여예산에는 보통 시민들로 구성되는 운영위원회를 두고 그 위원회에서 규칙을 정합니다. 단순한 의견수렴이 아니라 실제 영향을 미치기 위해 시민들이 직접 사업을 제안할 수 있게 하고, 결정 또한 시민들 혹은 그들이 선출한 대의원들이 투표로 결정하게 하는 경우가 많습니다. 일반적인 공모와 달리 제안된 아이디어들을 그대

로 투표에 붙이는 것이 아니라 제안자들과 다른 시민들이 여러 단계의 토론을 거쳐 실행가능한 사업안으로 다듬고 우선순위가 무엇인지에 대해 토론하는 속의 과정을 거칩니다. 모니터링이 가능하도록 결과에 대한 지속적인 피드백 과정을 거치도록 하고 있습니다.

물론 위의 요소들이 참여예산의 절대적인 기준은 아닙니다. 큰 틀에서는 유사하지만 세부적으로는 몇 가지 다른 기준을 제안한 분들도 있습니다. 현실의 모든 참여예산이 이 모든 요소를 예외 없이 다 갖춘 것도 아닙니다. 참여예산이 도입된 맥락과 조건에 따라, 이 중 일부의 요소들이 생략된 경우도 많습니다.

다만, 참여가 뭔가 다른 가치를 위한 수단이 아니라 그 자체로 목적이 되어야 한다는 것, 그저 의견수렴이 아니라 실질적인 결정권을 부여해야 한다는 것, 시민들을 동원하는 과정이 아니라 시민들이 주도하는 과정이어야 한다는 것이 참여예산의 정신이라는 점은 분명합니다. 이런 정신을 구현하기 위한 노력이라면 조직이나 사업의 특성상 혹은 현실적인 여건의 문제로 몇몇 요소가 부족하더라도 참여예산일 것이고, 그게 아니라면 아무리 규모가 크고 첨단 기술적, 제도적 방법들을 활용한다 해도 참여예산이 아니라 할 것입니다.

이 보고서에 담긴 사례들도, 비록 각각의 사례를 뜯어놓고 보면 조금씩 부족한 부분들이 있습니다. 하지만 그런 부족한 부분보다는, 참여예산의 정신을 구현하기 위해 어떤 노력들을 했는지를 중심에 두고 이 사례들을 살펴보았습니다.

참고자료

1. 국가법령정보센터, 지방재정법 및 시행령
2. 서울시 참여예산 웹사이트
3. Tiago Peixoto, Participatory Budgeting: Seven Defining Characteristics



민주주의는 밥 먹는 것에서 시작된다

● 미국 베데스다 프로젝트의 홈리스 쉼터 참여예산

베데스다 프로젝트(Bethesda Project)는 미국 필라델피아 시에서 활발하게 활동 중인 홈리스 지원 단체입니다. 1979년 도메니코 로시(Domenic Rossi) 신부와 신자들이 여성 홈리스들에게 주거와 돌봄을 제공하면서 시작된 베데스다 프로젝트는 현재 필라델피아 시 전역에 걸친 14곳의 시설에서 주거 지원 및 쉼터, 급식 등의 서비스를 실시하고 있습니다.^[1]

연차보고서에 따르면, 2019년 1년간 연인원 395명에게 평균 3개월간의 쉼터 프로그램을 제공하고, 9만 끼의 무료 급식을 제공했습니다. 또한 150호의 영구 주거 공간의 경우 95%의 입주율에 6.5년의 평균 입주기간이라는 운영 실적을 기록하고 있습니다. 2019년 예산은 약 550만 달러이며, 4천여 명의 자원봉사자가 1만 시간을 봉사하였다고 합니다.^[1]

베데스다 프로젝트는 민주적, 협력적인 쉼터 운영을 위해 2016년부터 쉼터 이용자들을 운영에 참여시키는 커뮤니티 의사결정 모델(community decision-making model)을 발전시켜 오고 있습니다. 이 모델은 스텝들이 쉼터 운영의 권한을 갖고 있다고 해서 쉼터

의 다양한 업무 모듈을 가장 잘 할 수 있는 사람은 아니라는 생각에서 비롯되었다고 합니다.^[2]

2016년 쉼터 스텝들과 이용자들이 함께 참여하는 주간 커뮤니티 회의를 정례화하는 것으로 시작하여, 2017년에는 이 회의에서 쉼터 이용자들이 쉼터의 규칙, 자원 관리, 시설 정비에 관해 자율적으로 결정하게 하는 커뮤니티 의사결정 과정을 확립했습니다. 이어 2018년에는 쉼터의 운영 규정 전반을 이용자들의 욕구에 맞게 개정하였습니다. 징계위원회(disciplinary committee) 또한 스텝들이 사전에 정해진 규칙을 일방적으로 적용하는 것이 아니라, 사안에 관련된 이용자들 전원이 논의에 참여하는 형태로 운영됩니다.^[2] 그리고 2019년에는 참여예산의 방법론을 도입하기로 합니다.^[3]

“ 2016년 이래 우리는 쉼터 이용자들과 함께 민주적이고 협력적으로 쉼터 운영을 하기 위해 커뮤니티 의사결정 과정을 활용해왔다. 그러나 민주주의를 실천하는 것에 대해 이야기하는 동안, 우리는 결국 우리의 돈을 문자 그대로 우리의 입이 있는 곳에 가져다 놓을 필요성에 관해 깨달았다. ”^[3]

쉼터에서는 우선 식품 구입에 참여예산의 방식을 적용해보기로 했습니다. 식품 예산이 선택된 이유가 몇 가지 있는데, 우선 쉼터에서 이용자들은 요리를 비롯한 여러 주방 일을 나누어맡거나 돕기는 하지만 정작 어떤 음식을 먹을 것인지 선택할 기회를 갖지 못했다는 점, 그리고 음식에 관해 토론하는 것이 주간 회의에 참여하는 쉼터 이용자들을 더욱 친밀하고 즐겁게 만든다는 점 등이 중요하게 거론되었습니다.^[3]

쉼터에서는 다음과 같이 자체적인 참여예산 적용 기준을 마련했습니다. 그리고 쉼터의 전통적인 커뮤니티 의사결정 모델과 일관

되게, 참여예산이라는 표현 대신 커뮤니티 예산(community budgeting)이라는 표현을 사용했습니다.^[3]

1. 이용자 누구나 예산 과정에 참여하는 것이 권장된다. (이용자가 예산과정을 책임질 대표자들을 선발하기로 결의하는 경우는 예외로 한다)
2. 이용자들은 쉼터의 식품 예산에 대해 토론하고 숙의에 참여하고 결정해야 한다.
3. 쉼터의 스텝들은 이 토론을 준비하고 동참해야 한다.
4. 예산 과정은 지속적이어야 한다.
5. 쉼터 스텝들은 이용자의 결정을 실행하고 그들이 실행할 수 없다면 정당한 합리적 이유(그 식품을 요리할 설비가 없거나, 특정 이용자가 알려지가 있다거나, 수입되지 않은 식품이라거나)를 제시할 책임이 있다.

쉼터에서는 우선 매 달 식품 예산 중 100달러를 참여예산에 할당했습니다. 대신 적자가 발생하지 않는다면 매 달 할당액을 50달러씩 인상할 기회를 함께 부여했습니다. 또한 매 달 쓰고 남은 예산은 회수하지 않고 다음 달 예산에 보탬 수 있게 했습니다. 100달러로는 한 번 장보러 가서 아침 식사용 식품들을 구입하는 것에 그치겠지만, 300달러라면 여러 차례 장보러 갈 기회가 생기고, 좀 비싼 특식을 살 것인지, 더 싼 음식을 살 것인지를 계획할 수 있게 됩니다. 선택권이 늘어나면 대화도 더 깊이가 생기고 돈을 더 잘 쓸 수 있는 스킬도 커집니다.

이 과정에서 쉼터 스텝들은 예산 결정 과정에 직접 개입하지 않고 다만 예산이 결정된 후에 거래 및 배달 과정을 담당하였습니다.^[3]

좀 더 구체적인 진행 과정은 다음과 같이 이루어집니다.^[3] 우선 주간회의 때 식품 예산이 쓰일 범주, 즉 아침 식사인지, 저녁 식사인지, 혹은 간식인지를 정합니다. 그리고 각자가 원하는 음식 항목을 작성하여 취합한 후 회의를 통해 우선순위를 정합니다.

우선순위가 정해지면 스텝들이 각 식품별로 단가를 정리하여 이용자들에게 알려준 후 각 이용자들이 어떤 식품에 얼마를 쓰기를 원하는지 의견을 수렴합니다. 의견이 취합되면 각 식품별로 평균 구매량을 산출해서 예산안을 만듭니다.

이 경우 대개 할당된 예산액수를 초과하기 마련인데, 이 때 담당 스텝이 연장자 위치에 있는 이용자들에게 예산안을 설명하면 이들이 지나치게 단가가 높은 식품 항목들을 빼거나 다른 식품으로 대체가능한 식품 항목들을 조정하는 방식으로 수정안을 마련합니다.

수정안에 동의하지 않는 이용자가 있을 경우 속의 과정에 들어갑니다. 이 과정을 통해 이용자들이 최종적으로 예산을 결정합니다.

이 과정은 이용자들로 하여금 서로 대화를 하게 만들고, 쉼터 내에서 누군가가 익명의 존재로 남겨지는 것을 예방합니다. 그들은 서로 협상을 하고 우선 순위를 조정하고 커뮤니티 전체를 위해 합리적인 것이 어떤 것인지를 생각하게 합니다. 또한 이전에 보지 못했던 다른 사람들의 장점을 발견하는 계기가 되기도 합니다. 이런 방식으로 쉼터는 민주적이고 협력적인 운영 과정을 발전시켜나가게 됩니다.

베데스다 프로젝트의 사례는 참여예산에서 예산의 규모가 중요하지 않음을 보여줍니다. 1년에 100만원을 조금 넘는 수준의 소규모 참여예산이지만, 당사자들의 숙의를 통한 직접 결정이라는 참여

예산의 핵심 가치가 잘 반영되어 있습니다. 또한 특별한 교육이나 역량이 필요한 것도 아님을 보여주기도 합니다. 돌봄 혹은 통제에 대상으로만 인식되는 홈리스들도 그들의 삶과 관련된 중요한 결정들을 충분히 내릴 수 있었습니다. 오히려 참여예산을 통해 이들의 사회적 역량이 회복되고 향상되는 효과도 기대됩니다.


베데스다 프로젝트의 실험에서 특히 주목할 점은 참여자들이 가장 관심을 가질 주제에 참여예산을 적용했다는 것입니다. 쉼터 이용자들에게 식사는 쉼터가 제공하는 다른 시설이나 프로그램보다도 훨씬 더 직접적이고 모두에게 공통된 관심사이므로 참여와 실질적 논의를 이끌어내기에 더 효과적이었을 것입니다. 이 대목은 쉼터나 일터에서 참여예산을 실험해보려는 분들에게 시사하는 바가 큼니다.

한편 비영리기관들은 종종 예산 사용이 적절했는지를 둘러싸고 후원자들이나 여러 이해관계자들이 제기하는 논란을 경험하게 됩니다. 베데스다 프로젝트의 사례처럼, 수혜자들이 예산과정에 참여한다면 이같은 논란을 예방하거나 해결하는데도 도움이 되지 않을까 생각됩니다.

참고자료

1. BETHESDA PROJECT 웹사이트
2. Andrew Huff, The case for democratizing emergency shelter management
3. Andrew Huff, How we use participatory, community budgeting in our emergency shelter

세입자에게 예산에 대한 권리를!

 캐나다 토론토 커뮤니티 하우스의 세입자 참여예산

캐나다의 참여예산 도입 역사를 살펴보면, 지방 정부보다 주민 운동이나 공공기관, 학교 등에서 먼저 참여예산이 시작되었다는 걸 알 수 있습니다. 예를 들어 토론토 시에서 주민참여예산을 처음 발의한 것이 2004년이었는데, 지금 소개할 토론토 커뮤니티 하우스(Toronto Community Housing)의 참여예산의 역사는 그보다 4년을 앞선 2000년으로 거슬러올라갑니다.

토론토 커뮤니티 하우스는 캐나다 토론토시의 사회주택 공급 기관입니다. 한국에서는 사회주택(social housing)이라고 하면 대개 사회적 기업이나 협동조합에 의해 공급되는 임대주택을 가리키지만, 캐나다에서는 국가 및 지방정부가 공급하는 임대주택을 포함해 주거 약자를 위한 비영리 임대주택 전반을 일컫는 용어로 쓰입니다.^[5]

토론토 커뮤니티 하우스링은 토론토시가 지분 100% 전부 소유하고 있는 공공기관입니다. 언뜻 보면 SH 공사나 여타 지자체의 개발공사들과 비슷해 보이지만, 오로지 사회주택 사업만을 하며 비영리 방식으로 운영된다는 점에서 성격이 좀 다릅니다.

2002년 1월 주립 사회주택 공기업인 메트로폴리탄토론토주택공사(Metropolitan Toronto Housing Corporation: MTHC)과 시립 사회주택 공기업인 토론토주택회사(Toronto Housing Company: THC)의 합병을 통해 만들어진 토론토 커뮤니티 하우스링은, 캐나다 최대, 북미 전체로 봐도 두 번째로 큰 사회주택 공급자입니다. 기관 홈페이지에 따르면 약 90억 캐나다 달러(8조원 규모)의 부동산을 운용 중이며, 2100여개에 달하는 주택 건물(주로 아파트 형태입니다)을 통해 6만여 가구, 11만명의 저소득층에게 주택을 공급하고 있다고 합니다. 직원 수는 1700명에 달하며, 연간 예산의 규모는 약 7억 캐나다 달러인데, 그 중 절반에 가까운 3억 4천만 달러를 임대 수입으로 마련하고 있으며, 정부 및 지자체의 보조금도 약 2억 3천만 달러에 달합니다. 그 외의 재원은 부대 사업이나 자산 운용 등을 통해 마련하고 있습니다.^[3]

토론토 커뮤니티 하우스링이 공급하는 주택의 세입자들 중 89%가 주거비를 정부로부터 보조받는 저소득층입니다. 캐나다의 중위 가구소득이 약 6만5천달러인데 비해 토론토 커뮤니티 하우스링 세입자들의 중위소득은 1만8천달러에 불과합니다. 입주해 있는 가구 중 한부모 가정의 비율이 26%, 1인 가구의 비율이 29%이고, 비영여권 이민자 가구가 22%입니다.^[3]

토론토 커뮤니티 하우스링이 2000년 들어 참여예산을 시도하게 된 것은 캐나다의 사회주택 정책의 변화를 배경으로 하고 있습니다. 1980년대 이후 시작된 영미권의 신자유주의적 개혁은 캐나다라고 해서 예외는 아니었습니다. 전통적으로 사회주택 공급의 중심이었던

연방정부는 80년대 중반부터 사회주택 공급에 따르는 재정 부담을 지방 정부로 이전시키기 시작하더니 급기야 1993년 들어 사회주택에 대한 연방정부 지원을 중단하겠다고 발표합니다. 게다가 1995년 보수당이 토론토 시가 위치한 온타리오 주의 주정부를 장악하면서 신규 사회주택 공급이 전면 중단됩니다.^[4]

캐나다 사회주택 정책의 변화는 재정지원 중단에만 그치지 않았습니다. 연방 및 주 정부의 공공주택과 그로부터 지원을 받던 민간의 비영리단체나 주택조합들이 운영하던 사회주택들에 대한 책임 또한 토론토 시에 떠넘겨졌습니다. 이 다양한 사회주택 운영 주체들을 하나로 통합한 것이 바로 토론토 커뮤니티 하우징입니다. 그러다 보니 토론토커뮤니티하우징으로 통합된 민간의 비영리 사회주택들 중에는 고유의 입주자 참여 방식들을 발전시켜온 곳들이 다수 존재했습니다.^[9]

토론토 커뮤니티 하우징은 건축재정 속에서 어떤 인프라 및 시설 개선에 제한된 예산을 투자할 것인지라는 문제를 해결하기 위해 세입자들을 의사결정 과정에 참여시킬 필요성이 있었습니다.^[7] 게다가 각각의 사회주택별로 발전해온 다양한 참여 방식을 조화시킬 수 있는 의사결정 시스템이 필요한 상황이었습니다.^[9]

이같은 상황에서 탄생한 것이 바로 세입자 참여 시스템(Tenant Participation System)입니다. 세입자 참여 시스템은 크게 두 부분으로 구성되었는데, 하나는 각 건물, 각 지역별 세입자 대표들을 토론토커뮤니티하우징의 각종 의사결정 과정에 참여시키는 것이었고, 다른 하나는 바로 참여예산이었습니다. 서로 다른 참여 시스템을 가지고 있던 사회주택 입주자들이 공동의 의사결정을 하기 위한 플랫폼으로 참여예산이 가장 적합하다고 생각했던 것입니다.^[9]

토론토 커뮤니티 하우스의 세입자 참여예산은 일반적인 주민참여예산과 큰 차이는 없습니다. 입주자들은 건물 단위로 진행되는 브레인스토밍 워크숍을 통해 자기들이 사는 건물의 사업 우선순위를 결정하고 대표단을 선출합니다. 대표단은 권역별로 열리는 준비 회의에 참여해 숙의 과정을 거칩니다. 이 과정에서 토론토 커뮤니티 하우스의 기존 예산으로 해결할 수 있는 사업을 제외하고 별도의 예산이 필요한 사업을 선별한 후에 분배의 날(Allocation day: 토론토 커뮤니티 하우스 전체의 참여예산안을 확정하는 회의)에 안건으로 제출할 사업들을 고릅니다. 토론토 커뮤니티 하우스 전체의 계획을 발전시킵니다. 분배의 날에는 제출된 안건들에 대한 프리젠테이션이 이루어지고 주민들에 의해 선출된 대표단이 투표를 통해 사업들을 최종 선정해 최종 권고안을 작성합니다. 이 권고안이 토론토 커뮤니티 하우스 CEO에게 전달되면, CEO가 이를 예산안으로 확정해 이사회에 제출하여 승인을 받습니다. 참여예산 사업이 결정되면 입주자들로 구성된 모니터링 위원회가 사업의 진행 과정을 감독하고, 필요한 경우에는 세부적인 조정을 하기도 합니다.^[6]

이같은 기본 프로세스는 20년간 유지되어 왔지만, 매년 평가를 통해 조금씩 더 단순하고 분권화되는 방향으로 제도 개선이 이루어졌습니다. 예산 배분의 규칙도 조금씩 달라지는데, 대략 60% 정도는 지구단위별 크기에 비례하여 배분되었고, 20%는 각 지구 단위에 동등하게, 나머지 20% 정도는 입주자 전체의 결정에 따라 배분되었습니다.^[8]

이 과정을 통해 2016년까지 매년 100~200개 사업에 대해 5백만 달러에서 9백만 달러에 달하는 예산이 배분되었습니다.^{[6][8]} 대략 85% 정도가 안전, 실내외 시설 및 인프라 보수 분야(가로등, 울타리, 놀이터, 로비 보수, 지붕 개량, 유리창 교체, 도로 포장 및 평탄화

등)에 사용되었고 5%는 유지 분야(배관이나 유리창 청소 등)에, 10%는 커뮤니티 분야(도서관 도서 및 가구, 자전거 거치대, 피트니스 장비 구매, 화단 혹은 정원 가꾸기 등)에 지출되었습니다.^[2]

그런데 기존의 세입자 참여 시스템이 15년 이상 발전해오면서 세입자 참여 시스템 내의 여러 참여 제도들 사이에, 혹은 시 차원의 다른 주민 참여 프로세스들과 일부 중복되는 현상이 발생합니다. 예컨대 참여예산의 경우에도 대부분의 예산은 주민 투표로 배분되었지만, 일부 예산은 세입자 대표단의 투표로 배분되기도 했습니다. 또 2015년부터 토론토 시 차원의 참여예산도 본격화되었습니다.^[8] 그러다보니 세입자 입장에서는 어떤 참여 프로세스를 이용할 것인지 혼란스러워지며, 이는 복잡성과 비효율의 문제로 이어집니다.

이에 2017년 들어 토론토커뮤니티하우징은 기존 참여 시스템의 재검토 작업에 착수했으며, 2017년과 2018년에는 참여예산을 진행하지 않았습니다. 2년간의 제도 개선 과정을 거쳐 2019년부터 새로운 세입자 개입 시스템(Refreshed Tenant Engagement System)을 운영하기 시작했습니다.^[1] 세입자 참여 시스템의 큰 틀은 유지되었지만 이 과정에서 참여예산이 외관상 축소되었습니다. 2019년 다시 참여예산이 시작되었는데, 기존 참여예산의 90%가 배분되었던 시설 및 인프라 보수 분야와 유지 분야는 참여예산 사업에서 제외되고, 커뮤니티 분야만 참여예산을 통해 배분하기로 결정합니다. 따라서 참여예산에 배당된 예산 총액도 기존의 10~20%에 불과한 80만 달러로 축소되었습니다.^[2]

물론 이 변화를 토론토 커뮤니티 하우스의 참여예산의 축소로 단정할 수는 없습니다. 새로운 세입자 개입 시스템에는 세입자 행동기금(Tenant Action Fund)이라는 제도가 신설되었는데, 이 제도를 통해 참여예산에서 제외된 분야의 사업을 제안하는 것이 가능합니

다.^[1] 이 제도는 참여예산과 유사하지만 결정은 주민 전체 투표를 통해서가 아니라 자원한 세입자들을 구성원으로 하는 중간 자금 지원 회의(Interim Funding Table)에서 결정하게 됩니다. 전체 투표는 1년에 한 차례만 실시할 수 있지만 중간 자금 지원회의는 매 달 여는 것이 가능하기 때문에, 긴급한 시설 보수와 개선 제안에 대해 신속한 결정이 가능하다는 장점이 있습니다. 다만 전체 주민의 결정권을 보장하는 것은 아니라는 점에서 변화의 효과는 아직 지켜봐야 할 것입니다.

최근의 변화와 무관하게 토론토 커뮤니티 하우스의 세입자 참여예산은 캐나다의 참여예산 제도 및 운동의 발전에 큰 영향을 미쳤을 뿐 아니라, 대서양 건너 영국 사회주택들의 참여예산 도입에도 큰 자극을 주었습니다. 또한 공기업으로서 참여예산을 도입한 대표적 사례라는 점에서 최근 한국 공기업들의 참여예산 도입 시도에도 시사하는 바가 크다 하겠습니다.

그러나 토론토 커뮤니티 하우스의 사례에서 주목해야 할 점은 이같은 업적과 영향력만이 아닙니다. 오히려 그 도입 배경에 주목할 필요성이 있습니다. 토론토 참여예산이 건축재정에 대응하는 시도였다는 점은 참여예산이 재정이 풍족해야 가능한 것이 아니라 오히려 재원의 부족으로 인한 어려움을 극복하는 방안이 될 수 있다는 점을 보여줍니다. 또한 서로 다른 의사결정 과정을 가지고 있었던 사회주택들이 공동의 의사결정을 하기 위한 방안으로 참여예산을 선택했다는 점은 참여예산의 플랫폼으로서의 특성을 보여줍니다.

또 하나 생각해볼 점은 토론토 커뮤니티 하우스가 단순한 공기업이 아니라 설립 과정에서 비영리 및 협동조합 영역에서 성장해온 사회주택 운동의 역량을 받아들인 곳이라는 점입니다. 그렇기에 건축재정에 대해 수동적인 기술관료적 대응이 아니라 세입자 참여의

확대로 대응할 수 있었고, 이후 20년간 계속 세입자 참여 시스템을 발전시켜올 수 있었을 것입니다.

참고자료

1. 토론토 커뮤니티 하우징 웹사이트 세입자 개입 시스템 페이지
2. 토론토 커뮤니티 하우징 참여예산 페이지
3. 토론토 커뮤니티 하우징 2018년 연차보고서
4. 봉인식, 캐나다와 한국의 공공임대주택 공급체계 비교 연구
5. 한겨레, 사회주택이란?...개념 정의 놓고 논쟁중
6. Foroughi, B. (2017). Reading Between the Lines of Participation: Tenant Participation and Participatory Budgeting in Toronto Community Housing, *Journal of Public Deliberation*, 13(2), 11. DOI: <http://doi.org/10.16997/jdd.287>
7. The Transnational Institute, Participatory Budgeting in Canada
8. Abigail Friendly, Participatory Budgeting: The Practice and the Potential
9. Marc Piccinato, Tenant Participation in Toronto Community Housing Corporation Community Governance

사회주택 운동과 참여예산의 만남

● 영국 사회주택들의 참여예산

앞에서 캐나다 토론토 커뮤니티 하우스의 참여예산을 살펴보았지만, 영국에서도 여러 사회주택 공급자(social housing provider)들이 참여예산을 도입하고 있습니다. 2019년 3월 영국의 참여예산을 연구하고 지원하는 사회적 기업인 Shared Futures는 영국 사회주택에서의 참여예산을 소개하는 <사회주택에서의 참여예산: 세입자와 거주자의 더 나은 참여를 위한 아이디어(Participatory Budgeting within Social Housing: Ideas for better engaging with tenants and residents groups)>를 발간했습니다. 이 장에서는 이 발간물의 내용을 바탕으로 영국 사회주택들의 참여예산 도입 움직임을 소개하려고 합니다.

Shared Futures는 커뮤니티 참여, 지속가능 발전 등의 영역에서 연구와 컨설팅 등을 주요 사업으로 하는 사회적 기업입니다. Shared Futures는 사업의 일부로 참여예산 컨설팅 전문 서비스인 PB Partners를 운영 중입니다. PB Partners는 영국 참여예산 활동가들의 커뮤니티인 PB Network 웹사이트의 운영을 지원하고 있기도 합니다.^[4]

100년이 넘는 전통을 자랑하는 영국의 세입자 운동은 20세기 초반 공공임대주택 정책의 도입을 이끌어내고 이후 임대주택 정책에 대한 개입이나 개별 임대주택의 임대료 인상 반대, 퇴거에 대한 항의 등 지역적, 전국적 차원에서 다양한 행동을 전개해왔습니다.^[2]

그런데 20세기 후반 들어 신자유주의의 영향으로 영국의 전통적인 국가중심적 복지제도가 후퇴하기 시작합니다. 이런 변화는 한편으로는 주거 서비스의 시장화 경향으로 나타났지만, 또한 이에 대한 반대 급부로 서비스 이용자의 참여가 강조되기 시작합니다.^[2]

1986년 주택및계획법(Housing and Planning Act)에서 세입자들의 참여를 촉진하기 위해 임차인 능력제고 보조금 프로그램이 도입되었고, 몇몇 혁신적인 지방자치단체들이 세입자 참여 제도를 도입하기 시작하면서, 중앙 및 지방정부 차원의 정책 협의, 임차인 대표자회의에 대한 제도적 지원, 임대주택 운영에 대한 정보 제공 및 모니터링, 주택 배정에 대한 개입 등 다양한 세입자 참여가 발전하기 시작합니다. 1999년에는 각 지자체들이 세입자들의 참여를 확대하는 협약을 체결하도록 하는 임차인 참여 협약의 전국적 표준안(National Framework for Tenant Participation Compact)이 제정됩니다.^[1]

나아가 몇몇 지방정부에서는, 그리고 스코틀랜드 지역에서는 자치 입법인 2001년 주택법(Housing Act 2001)에서 임대료 결정에 대한 세입자 의견 수렴을 도입하기도 합니다. 심지어 임대료 인상과 참여의 확대가 교환되기도 합니다. 2017년 스코틀랜드의 파이프 지방(Fife)의 임대료 협의에는 임대료의 동결부터 최대 2% 인상까지 5개의 협의안이 제시되었습니다. 그 중 2% 인상안에는 세입자 서비스에 대한 선택권 확대, 기존 서비스의 유지, 사회주택 에너지 효율 표준 개선, 주거 수준 개선 등의 조건이 붙어 있습니다.^[3]

영국 사회주택들의 참여예산 도입은 이같은 역사적 배경과 관련이 있습니다. 임대료의 적정 수준을 논의하기 위해서는 자신이 살고 있는 사회주택의 재정에 대한 파악 및 재정 운용에 대한 논의가 함께 이루어져야 합니다. 이는 자연스럽게 참여예산에 대한 관심으로 이어집니다.

2017년 70명의 인명이 희생된 런던의 임대아파트 그렌펠타워 화재 참사 이후 세입자들의 필요에 대해 정부 및 임대주택 공급자들이 잘 대응하지 않고 있다는 비판이 제기되면서, 이듬해 발간된 '사회주택 녹색(Green Paper)'에서 사회주택 공급자와 세입자 간의 신뢰 구축 및 대화 활성화를 위한 참여예산 도입의 필요성이 제기되기도 합니다.^[3]

실제 영국 사회주택들의 참여예산 도입은 2009년으로 거슬러올라갑니다. 북부 잉글랜드 레드카(Redcar) 지방의 비영리 사회주택 기업인 코스트 앤드 컨트리 하우스링(Coast and Country Housing)이 2009년에 주택지구 개선 자금(estate improvement fund) 중 6만 파운드를 주민 투표를 통해 청년 주말농장이나 태양광 계획 등 주민 제안 사업에 배분했습니다.^[3]

뒤이어 2010년에는 맨체스터 인근 셸포드 지역의 비영리 자선 단체인 샬릭스 하우스링(Salix Housing)이 15만7천 파운드 규모의 참여예산을 시작했습니다. 샬릭스 하우스링의 경우 주민이나 임차인들의 제안사업 외에 지역 커뮤니티 그룹들의 제안사업들도 참여예산 배분 사업으로 포함하였습니다.^[3]

그 외에도, 영국 최초의 세입자 및 노동자 공동 소유 사회주택 협회로 유명한 맨체스터의 로치데일 보로와이드 하우스링(Rochdale Borougwide Housing)의 경우 2012년에 1개 주택지구에서 3천5

백 파운드의 소규모 참여예산을 실험했습니다. 2012년 실험이 낮은 참여로 실패했지만, 주민들이 이끄는 참여예산 운영위원회(steering group)가 500파운드의 상한 때문에 유의미한 제안을 하기가 어려웠다는 실패의 원인을 발견하면서, 오히려 2013년에는 전체 주택지구로 확장해서 22개 프로젝트에 4만 파운드의 예산을 배분했습니다. 2016년에는 참여예산과 다른 세입자 참여 지원금 프로그램들을 통합하여 회원 커뮤니티 펀드(Members Community Fund) 제도를 운영 중입니다.^[3]

북아일랜드 전역을 대상으로 사회주택 사업을 하는 비영리단체 트라이앵글 하우스링(Triangle Housing)은 2016년에 '재미를 위한 투표(Vote for Fun)'이라는 이름의 참여예산 프로그램을 운영했습니다. 이 프로그램은 주민들간의 결속을 활성화하기 위한 아이디어들을 모아 투표를 통해 예산을 지원한 프로그램입니다. 이름부터 '재미를 위한 투표'인 때문인지, 여성들을 위한 욕실용품 구매, 스트레스 해소를 위한 장난감 구매, 악기 구매, 정원에 간이골프 시설 설치, 바베큐 장비 구매 등 다양하고 특이한 아이디어들이 쏟아졌습니다. 입주자들과 직원들 모두 이 프로그램에 대해 높은 만족도를 보이면서 2017년에 더 광범위한 참여예산으로 발전하면서, 커뮤니티 반려견 산책 서비스, 홈리스 침낭 제공 등 기발한 사업들이 쏟아졌다고 합니다.^[3]

PB 파트너스는 세입자 참여를 지원하는 조직인 TPAS 스코틀랜드와 함께 2016년부터 3년에 걸쳐 사회주택 영역에서의 참여예산의 경험을 되돌아보고 참여예산의 효과와 향후 해결해야 할 문제를 짚어보는 공동 워크숍을 진행했습니다. 이 워크숍에서 발견한 참여예산의 효과 및 과제의 대부분은 일반적인 주민참여예산에서 발견되는

효과나 과제들과 대동소이했습니다. 하지만, 사회주택에서의 세입자 참여예산의 특성이 반영된 효과들도 몇 가지 도출되었습니다.^[3]

- 새로운 자원 마련: 편의시설 및 서비스에 이용 요금이 부과되는 경우 이에 따른 이익금을 참여예산의 재원으로 삼을 수 있음
- 다양한 예산 활용: 통상 단지 및 시설 개선 자금을 참여예산에 배정하지만 환경 예산 등에 대해서도 참여예산을 도입할 수 있음
- 사회주택 내 세입자와 자가 보유자 간의 관계 개선 필요성: 영국 사회주택 정책 변화에 따라 세입자들이 거주하던 임대주택을 매입하는 제도들이 도입되면서 같은 주택의 주민들 간에 갈등이 발생하는 경우가 발생함. 참여예산이 이들 간의 대화를 촉진하는 데 활용될 수 있음.

캐나다 토론토 커뮤니티 하우스링과 마찬가지로 영국의 사회주택들의 사례 역시 참여예산이 신자유주의적 복지 구조조정에 맞서는 사회주택 공급자들과 세입자들 사이의 상생과 연대의 매개체로서 역할을 할 수 있음을 보여줍니다. 반면, 토론토 커뮤니티 하우스링은 인구 300만이 넘는 대도시의 사회주택들을 총괄하는 공기업으로서 주로 세입자 참여의 제도화에 중점을 두었다면, 소규모 비영리단체나 협동조합들에 의해 운영되는 영국 사회주택들의 참여예산 사례들에서는 다양한 실험적 측면들이 발견됩니다. 그런 측면에서 한국 사회주택들이 참여예산을 상상하고 실험할 경우에 참고해볼 수 있을 것입니다.

참고자료

1. 김근용 외, 공공임대주택 배분체계 및 관리제도 개선방안 연구
2. 홍인옥 외, 영국의 공공임대주택 관리에 대한 임차인 참여제도 연구
3. Shared Future, Participatory Budgeting within Social Housing:
Ideas for better engaging with tenants and residents groups
4. Shared Futures 웹사이트



대학의 보수화에 참여예산으로 맞서다

● 미국 뉴욕시립대학교와 영국 랭카스터 대학교의 참여예산

앞에서 캐나다와 영국의 세입자 참여예산의 도입이 신자유주의적 긴축재정 정책에 대한 대응의 일환으로 나타났음을 살펴보았습니다. 다만, 영미권의 보수 성향 정부들이 추진한 신자유주의적 긴축 재정의 그림자는 사회주택만이 아니라 사회 전반에 미치기 마련입니다. 그 영향을 가장 많이 받는 곳 중 하나가 바로 대학입니다. 그리고 대학의 신자유주의화에 대한 저항의 과정에서 등장한 것 중 하나가 참여예산 운동입니다. 이 장에서는 미국 뉴욕시립대학교와 영국 랭카스터 대학교 학생들의 참여예산 운동을 살펴보겠습니다.

미국 뉴욕시립대학교의 참여예산 운동

미국 뉴욕시립대학교(City University of New York, 이하 CUNY)는 뉴욕시 곳곳에 산재한 25개의 대학(college)들에 전체 학생 수가 약 50만명(비학위 과정을 포함한 숫자이며, 학위과정의 학생은 27만5천명)에 달하는 미국 최대의 종합대학입니다. 19세기 중반 설립된 미국 최초의 무료 고등교육 기관인 City College of New York과 19세기 후반 설립된 여자보통중고등학교(Female Normal and High School)의 후신인 헌터 칼리지(Hunter College), 그리고

1930년대에 세워진 퀸즈 칼리지(Queens College)와 브루클린 칼리지(Brooklyn College)를 통합하여 1961년 종합대학으로 설립되었습니다.^[1]

미국의 다른 명문대학들의 경우 대개 신입생들이 전국 혹은 주 전역에서 찾아와 캠퍼스 타운을 형성하는 반면, 신입생의 82%가 뉴욕 시내의 공립 고등학교 출신인 CUNY의 경우 대부분의 학생들이 뉴욕시 및 인접 지역에서 통학을 합니다. 미국 대학으로서는 매우 저렴한 등록금 덕분에 저소득층과 유색인종의 비율이 가장 높은 대학으로 미국 공립 고등교육을 상징하는 대학입니다. 44%가 부모나 조부모 중 대학을 다닌 사람이 없는 가정 출신이어서 프롤레타리아트의 하버드라는 별명을 가지고 있기도 합니다. 재학생 중 히스패닉이 31%, 아프리카계가 25%, 아시아계가 21%이며 백인이 23%에 불과합니다.^[1]

그러나 다른 한편으로는 미국에서 가장 재정이 빈약한 대학 중 하나이기도 합니다. 등록금 부담을 최소화하고 재원의 70% 이상을 주 및 시의 재정 지원에 의존하다보니, 규모에 비해 교수나 시설의 규모는 상대적으로 매우 작은 편입니다. 25개 대학의 전임 교수가 6,700명에 불과하고 비전임 교수를 포함해도 2만 명 정도입니다. 건물 또한 300동 남짓입니다.^[2] 학생들 역시 저소득층 출신이 많다 보니 CUNY 학생들의 결식 문제가 종종 뉴욕시의 현안으로 떠오르기도 합니다.^[3]

또한 CUNY는 미국 대학 학생운동을 상징하는 대학들 중 하나이기도 합니다. 설립 초기인 1960년대 내내 CUNY 대학생들은 오픈 어드미션 운동(뉴욕시 소재 고등학교 졸업생 모두에게 성적과 무관하게 입학 기회를 부여하자는 주장)을 펼쳤고 이는 베트남전 반대 운동, 시민권 운동과 함께 68 운동 전후 미국 학생운동의 주요 장면

중 하나였습니다.^[26] 그리고 매 년 끊임없이 등록금 인상 반대 시위가 펼쳐지는 곳이기도 합니다.

열악한 재정, 강한 학생운동의 전통, 그리고 학생 다수가 지역 사회 출신이라는 점은 CUNY에서 세계 최초의 대학 참여예산 운동이 시작될 수 있었던 배경요인이 되었습니다.

CUNY의 참여예산 운동은 2012년 브루클린 대학의 참여예산 도입으로 거슬러 올라갑니다. 이 시도 또한 당시 미국 대학들의 긴축재정 운영을 배경으로 합니다. CUNY의 재원 중 가장 큰 몫을 담당하고 있는 뉴욕주 정부는 2008년 금융위기의 여파로 주 재정이 극도로 취약해지자 2011년 예산안에서 대규모 긴축재정을 펴니다. 그 와중에 대학 지원 예산이 20년만에 최대 규모로 삭감됩니다.^[4] 반면 같은 기간에 학생수가 급증하면서 신규 교원을 2천 명 가까이 채용하고 새로운 교과목을 대거 개설하는 등 재정 소요는 크게 증가합니다.^[2] 그러면서 자연스럽게 시설이나 학생 활동과 관련된 예산들이 삭감되게 됩니다.

그러자 2012년 당시 브루클린 대학의 총학생회들(Student Government; 학부에 주간과 야간 각각 총학생회가 있었고, 대학원에도 총학생회가 있었습니다)은 학생자치 예산의 10%에 달하는 2만5천 달러를 참여예산을 통해 배분하기로 결정합니다.^[10] 이는 2011년부터 시작된 뉴욕시 참여예산에서 힌트를 얻고 미국의 대표적 참여예산운동 단체인 Participatory Budgeting Project(이하 PBP)와의 협력을 통해 이루어졌습니다.

당시 총학생회들이 발표한 보도자료에 따르면 2만5천 달러의 재원은 학내 동아리들에 배분될 금액을 일부 줄여서 마련되었다고 합니다. 그들은 동아리에 속하지 않은 더 많은 학생들도 학생 예산

에 목소리를 내고 접근할 수 있어야 한다는 것을 참여예산 도입의 이유로 설명했습니다. 아울러 전체 학생들이 참여예산의 혜택을 볼 수 있도록 하기 위해, 인프라 분야의 사업에 우선순위를 두기로 했습니다.^[10]

참고로 덧붙이면, 한국의 종합대학들은 대학본부 중심의 중앙집권적 운영 모델을 채택하고 있지만, 미국이나 영국의 종합대학들은 학생 선발부터 인사, 재정, 학생자치 활동 등 대부분의 영역에서 각 대학(college)들의 자치가 중심이며 대학본부는 각 대학 당국의 협의체로서의 위상을 가진 곳들이 많습니다. 그러나 학생회도 대학별로 구성되며, 참여예산 또한 각 대학별로 추진됩니다.

뉴욕시 참여예산 모델을 따라 민중예산(People's Budget)^[11]이라고 이름 붙여진 브루클린 칼리지의 2012년 참여예산의 모습은 다음과 같았습니다. 2012년 3월 초에 두 번의 타운홀 미팅을 통해 학생들의 요구와 우선순위에 대한 토론이 이루어졌고, 웹사이트에서 사업당 1천250 달러를 상한으로 사업제안을 받은 후 학생들 중 자원자들이 학생회 및 학교 당국, 교수진들과 함께 실행가능한 사업계획으로 다듬었습니다. 그러나 실제로는 다섯 개의 사업만이 최종 투표에 올랐고 총학생회 선거 기간에 함께 투표에 붙여졌습니다. 600여명의 학생이 투표에 참여한 결과 학생회관 지하의 라운지를 리노베이션하는 사업이 1위를 차지했고 당초 참여예산에 책정된 예산에 훨씬 못 미치는 1만 달러를 지원받았습니다.^[28]

2012년의 브루클린 대학 참여예산 시도는 여러 긍정적인 측면에도 충분한 참여를 이끌어내지 못했고 대학의 예산과정과도 일부 충돌이 발생하는 등 문제점도 노출되었고^[28] 총학생회가 바뀌면서 한 해만에 끝났습니다.^[27]

하지만 CUNY에서의 참여예산 운동은 계속되었습니다. 그 중심에는 민주적 대안을 위한 학생 기구(Student Organization for Democratic Alternatives, 이하 SODA)가 있었습니다. SODA는 CUNY를 중심으로 노동자협동조합 운동을 펼치는 학생단체였습니다. 이들의 창립 목적은 노동자협동조합을 통한 기업민주화였지만, 참여예산 또한 이들의 기본 가치인 참여 민주주의를 대학 차원에서 실천하기 위한 중요한 운동이었습니다.^[5]

이들은 2015년부터 브루클린 대학, 퀸즈 대학, 헌터 대학, 그리고 대학원센터(인문사회자연계열 중심의 일반대학원) 등 네 곳의 캠퍼스에 참여예산을 도입하는 것을 목표로 CUNY에 참여예산을 부활시키자는 운동을 시작했습니다. CUNY 내 여러 대학들의 학생들을 초청하여 참여예산 워크숍을 개최하는 등^{[13][29]} 자체 캠페인과 교육 활동을 전개한 것은 물론 미국의 진보적 사회운동단체들이 즐겨 활용하는 온라인 청원 사이트인 Change.org에서 참여예산 도입을 제안하기도 했고,^{[13][14]} PBP와 미국의 진보적 싱크탱크인 루즈벨트 연구소 같은 단체들과 협력하기도 했습니다.^[27] 루즈벨트연구소는 매년 분야별로 10가지 아이디어를 선정해 보고서를 발간하는데, 2016년 경제개발 분야 10가지 아이디어에 CUNY의 학생 참여예산이 포함되었습니다.^[15]

“ 집에서 통학하는 대부분의 CUNY 학생들은 캠퍼스에서의 시민 의식에 대한 감각이 부족하다. 참여예산은 이 파편화된 학생들에게서 공동체에 대한 감각을 형성할 잠재력을 가지고 있다. 뉴욕시의 대의 기구들처럼, CUNY의 참여예산은 민주적 사고와 실천의 인큐베이터로 역할을 할 수 있을 것이다.

참여예산과 시민적 신뢰 사이에 강한 상관관계가 있음을 지적하는 연구들이 많이 있다. 그러므로 긍정적인 캠퍼스 이미지를 형성하고 싶

은 대학당국은 참여예산을 지지해야 한다. 그 과정은 그 자체로 참여자들에게 자신의 의견 형성과 공문서 작성, 합의 형성 등 직장에서 유용한 많은 기술들을 가르쳐준다. 전문적 역량의 개발에 관심있는 모든 대학들은 재정 프로그램으로서만이 아니라 교육의 수단으로 참여예산을 고려해야 한다. ”

- 루즈벨트연구소 2016년 경제개발 분야 10가지 아이디어^[15]

2015년 말 브루클린 대학 총학생회는 2016년에 1만7천 달러 규모로 참여예산을 재개하기로 결정했습니다. 이후 2018년에는 참여예산 규모가 3만 달러까지 증가했다가 2019년에는 2만2천 달러 규모로 진행되었습니다. 브루클린 대학 참여예산의 독특한 점 중 하나는 선정된 사업에 예산을 배분하는 방식입니다. 많은 참여예산들이 사업당 예산 상한을 두고 다수 사업에 예산을 배분하는 것과 달리, 투표에서 가장 많은 표를 얻은 사업에 필요한 예산을 전액 배분한 후 남은 예산을 2위 사업에, 그리고 또 남은 예산은 3위 사업에 배정하는 방식으로 배분합니다.^[6]

퀸즈 대학에서는 2016년 초 5천 달러 규모로 참여예산을 시작했습니다. 그 해 4월 1천4백 명이 투표에 참여해서 노후된 와이파이 보수, 도서관 프린터 증설, 휴대폰 충전기 확대 등의 사업이 선정되었습니다. 그러나 막상 투표가 끝나자 대학 측으로부터 약속이 지켜지지 않았습니다. 참여예산을 추진한 학생들은 총학생회와 대학 당국에 거듭 항의를 했지만 소용이 없었다고 합니다.^[25]

그러나 퀸즈 대학 학생들은 참여예산을 포기하지 않고 재원을 찾아 나섭니다. 다행히 도시학과(Urban Studies Department)의 경험학습 프로그램에서 지원하는 3천 달러의 예산을 확보했습니다. 이듬해에는 경험학습 프로그램 외에도 도서관에서 3천 달러를 추가 지원받으면서 퀸즈 대학 참여예산은 안착하게 됩니다.^{[8][25]}

헌터 대학에서도 2016년 가을, 역시 5천 달러 규모로 참여예산을 시작합니다. 다만 헌터 대학에서는 2017년 들어 대학이 긴축재정을 운영하면서 타운홀 미팅을 통해 학생자치 예산을 전반적으로 재검토하게 됩니다. 이 과정에서 참여예산이 다소 간소화되는 경향이 나타납니다. 2018년 참여예산은 총학생회 민주주의 프로젝트라는 이름으로 바뀌어서 50명 이상의 서명을 받은 제안사업을 총학생회가 지원하는 형태로 진행되고, 2020년에는 다시 DIY 프로젝트라는 이름으로 바뀌면서 학생 누구나 개인자격으로도 제안 가능한 형태로 바뀝니다. 사업 선정은 총학생회 간부들로 구성되는 선정위원회에서 이루어집니다.^[7]

대학원센터의 대학원생 평의회 또한 2018년부터 6천 달러 규모의 참여예산을 도입해 식수대 증설, 로비에 학생 칼럼 게시대 설치, 영어 라운지 개선 등의 사업을 선정한 것을 시작으로 현재까지 매년 참여예산을 운영해오고 있습니다.^{[9][12]}

CUNY에서의 참여예산은 몇 차례의 위기를 겪으면서도 중단되지 않고 계속 추진되었고, 이제 제도적으로 안착되는 단계에 접어들고 있습니다. 나아가 IT 관련 제안사업들처럼 참여예산에 할당된 예산 범위를 넘는 사업들이 제안될 때도 그냥 버리지 않고 기술 요금 심의회(Tech Fee Committee) 같은 대학 내의 다른 거버넌스 제도들에 학생대표들을 참여시켜 사업을 추진하도록 독려하는 등^[25] 참여예산 제도만이 아니라 대학 운영 전반에 대한 학생들의 참여 범위를 확대하려는 노력으로 이어지고 있습니다.

영국 랭카스터 대학교의 참여예산 운동

랭카스터 대학교(Lancaster University)는 2차 대전 이후 영국에서 고등교육의 중요성이 강조되면서 1964년 왕실 칙허장(Royal

Charter)으로 설립되었습니다. 초대 총장으로 임명된 알렉산드라 공주(Princess Alexandra)가 2004년까지 40년간 총장으로 재임했습니다. 9개 단과대학에 1만6천명의 학생이 재학 중이며, 영국의 3대 대학 랭킹 조사에서 모두 10위 이내에 들어간 명문대학입니다.^[16]

2010년 보수당의 총선 승리로 등장한 카메론 총리는 최대 1년에 9천파운드까지 대학 등록금 인상을 허용하는 것을 시작으로 하는 신자유주의적 대학 정책을 추진했습니다. 이에 발맞추어 영국 대학들은 등록금 뿐만 아니라 기숙사비를 비롯한 각종 요금을 인상하는 등 수익 극대화에 나섰습니다. 물론 이는 전국적인 대학생들의 반발 시위로 이어졌습니다.^[19]

랭카스터 대학 역시 예외가 아니었습니다. 2014년 12월, 랭카스터 대학이 다음 해 기숙사 임대료를 2.5% 인상하고 대학원생 및 외국인 학생들의 등록금을 5% 인상할 계획을 발표하자, 일부 학생들이 대학 본부를 점거합니다. 이들은 대학 당국이 1천9백만파운드의 순이익을 기록했으면서도 학생들의 반대에 불구하고 등록금 및 각종 비용 인상에 나선다고 비난했습니다. 이들은 등록금과 기숙사비의 동결, 재정 투명성 확보, 장학금 규모 유지, 직원들에 대한 고정임금 지급 등 여러 요구를 내걸었는데, 그 중 하나가 바로 대학의 이익금의 일부에 대해 참여예산을 도입하자는 것이었습니다.^{[21][22]}

대학 당국은 하루만에 학생들과의 협상에 동의했고, 다음 해 2월 대학법정(University Court, 영국의 대학 의사결정기구 중 하나로 학생과 교수 외에도 동문, 지역사회 대표자 등 대학의 다양한 이해관계자가 참여함)에서 등록금 및 기숙사비 인상이 철회되었습니다.^[23] 참여예산은 대학 차원에서 도입되지는 않았지만 총학생회(Student Union) 차원에서 시범사업을 실시하기로 하여, 그 해 “yours to spend”라는 이름의 시범사업이 진행되었습니다.^[33] 총학생회 참여예

산 결의안에도 대학 잉여금의 1%를 참여예산으로 배당하기 위해 대학 재정책임자와 협의한다는 내용이 포함되어 있습니다.^[20]

그러나 시범사업은 지속되지 않았고, 대학당국과 총학생회의 보수화는 계속되었습니다. 총학생회의 재정 불투명성이 계속 문제가 되면서, 2019년 정기 총회에서 참여예산의 재도입 안건이 발의되어 통과되었습니다.^[24] 그러나 2020년 총학생회에서도 재정 투명성은 개선되지 않고 있으며 참여예산도 실행되지 않고 있습니다.

학생자치의 위기를 참여예산으로 극복하려는 움직임들

CUNY와 랭카스터 대학 학생들의 참여예산 운동은 신자유주의적 대학 정책에 대항하는 운동인 동시에 대학 당국에 순응하는 기존 학생자치기구의 무능을 극복하려는 노력이기도 합니다.

미국의 학생활동가들 사이에서는 참여예산으로 학생자치의 위기를 극복하려는 움직임이 조금씩 확산되고 있습니다. 뉴욕주 제네바시에 위치한 사립대학인 Hobart and William Smith Colleges에서 2019년에 학생회 및 대의원회 간부들이 나서서 참여예산의 필요성을 제기했습니다.^[30] 하버드 대학에서도 2020년 총학생회장 선거에서 총학생회 폐지를 내건 후보가 1순위 투표에서 최다 득표를 획득한 사태가 발생하자,^[32] 몇몇 학생 활동가들이 참여예산을 통해 학생들의 참여를 이끌어내는 주장을 제기했습니다.^[31]

하버드대 총학생회장 선거는 유권자 1명이 여러 후보들 중 선호하는 순서대로 1순위부터 5순위까지 순위를 매겨 투표하고 각 순위별로 1점부터 0.2점까지 점수를 부여해 총점이 가장 높은 후보가 당선되는 방식을 채택하고 있습니다. 2020년 선거에서는 1순위 투표에서 2위를 차지한 후보가 총점에서 앞서 총학생회장으로 당선되었습니다.^[32]

영국에서도 리즈 트리니티 대학 총학생회가 2015년에 1만 파운드의 참여예산을 실시했으며,^[18] 2016년에는 SOAS 대학 총학생회가 6천 파운드 규모의 참여예산을 실시했습니다. SOAS 대학 학생회의 참여예산은 매 6주마다 열리는 참여예산 회의를 중심으로 이루어졌습니다. 회의 5일 전까지 안건 접수를 받은 후, 제안자와 회의 참여자들이 함께 안건에 대한 질의응답과 토론을 거쳐 투표를 통해 확정했습니다. 다만 예산을 고르게 배분하기 위해 회의 한 차례 당 1천파운드까지만 배분하도록 결정했으며, 당일 회의에서 통과된 사업들이 많아서 예산 한도가 넘칠 경우 조정이 이루어졌다고 합니다.^[17]

참고자료

1. CUNY 웹사이트
2. 위키백과 CUNY 항목
3. 헤럴드경제, 배 굶는 美 대학생 ‘빈곤 낮잠’
4. 뉴욕일보, 패터슨 주지사, 예산지원 줄이고 세금 늘리고
5. Student Organization for Democratic Alternatives 페이스북 페이지
6. 브루클린 대학 학부 총학생회 페이스북 페이지
7. 헌터 대학 학부 총학생회 페이스북 페이지
8. 퀸즈대학 참여예산 페이스북 페이지
9. 대학원센터 대학원생평의회 페이스북 페이지
10. 2012년 브루클린 대학 학생회의 참여예산 보도자료
11. 2012년 브루클린 대학의 참여예산 홍보물
12. 대학원센터 2020년 참여예산 계획
13. Change.org CUNY 참여예산 도입 청원
14. ipetitions 헌터대학 참여예산 도입 청원

15. 루즈벨트 연구소, 2016년 경제개발 분야의 10가지 아이디어
16. 위키백과 랭카스터 대학교 항목
17. SOAS 대학교 총학생회 웹사이트 참여예산 페이지
18. 리즈 트리니티 대학교 총학생회 2015년 연차보고서
19. 한겨레, 등록금 15년새 0원에서 1500만원…“계층이동 사다리 찾다”
20. LUSU Motion: Participatory Budgeting, 랭카스터 대학 총학생회 참여 예산 동의안
21. Lancaster University Occupation 페이스북 페이지
22. Virtual Lancaster, Students Occupy University House
23. SCAN, University Court passes student motions on rent, fees and the colleges
24. SCAN, AGM Motions Revealed
25. Salvatore Asaro, Implemented by Students, for Students - Participatory Budgeting at Queens College
26. Bhargav Rani, Revolution and CUNY: Remembering the 1969 Fight for Open Admissions
27. Brandon Jordan, Building Student Power Through Participatory Budgeting
28. BC Musings 블로그, Brooklyn College Gives Participatory Budgeting a Go—Again
29. PBO, College Students Learn Democracy through PB
30. The Herald of Hobart and William Smith Colleges, New Participatory Budgeting
31. The Harvard Crimson, Harvard Needs Participatory Budgeting
32. The Harvard Crimson, Mathew and White-Thorpe Win UC Presidential Election
33. PB Network, Student led Participatory Budgeting develops in USA and the UK



캠퍼스의 경계를 넘어서는 대학 참여예산

● 미국 덴버 시 대학들의 오레리아(Auraria) 참여예산

오레리아는 미국 콜라로도 주 덴버시의 중심가 서쪽에 인접한 지역입니다. 오승환 선수가 몸담았던 미국 프로야구 메이저리그 구단 콜로라도 로키스의 홈구장인 쿠어스필드에서 불과 몇 블록 거리에 위치하고 있습니다.

오레리아 지역의 북쪽 절반은 놀이공원과 실내체육관 등이 차지하고 있고, 남쪽 절반은 덴버 커뮤니티 대학(Community College of Denver, 이하 CCD), 콜로라도 대학 덴버 캠퍼스(University of Colorado, Denver, 이하 CU Denver), 덴버 메트로폴리탄 주립 대학(Metropolitan State University of Denver, 이하 MSU Denver) 이상 3개의 대학 캠퍼스와 대학가 인근 거주지역이 위치해 있습니다. 이 지역 3개 대학의 학생 수만도 CU Denver 2만4천, MSU Denver 2만, CCD 8천 등 약 5만2천여 명에 달합니다.

2018년 가을, 오레리아 캠퍼스를 공유하는 3개 대학의 학생들이 공동으로 운영하는 캠퍼스 참여예산이 시도됩니다. 이 독특한 형태의 참여예산은 하나의 예술 프로젝트를 배경으로 탄생하였습니다.

덴버에는 2012년 말부터 활동을 시작한 Warm Cookies of the Revolution(우리말로 하면 ‘혁명을 위한 다과회’ 정도로 풀이할 수 있지 않을까 싶습니다. 이하 Warm Cookies)이라는 단체가 있습니다. 콜로라도 지역의 연극인이자 풀뿌리활동가인 에반 와이즈만(Evan Weissman)이 지역의 문화예술인들, 활동가들과 함께 창립한 이 단체는, 조세, 시민권, 도시 계획 등 다양한 공적 이슈의 결정 과정에서 시민들이 주체가 될 수 있도록, 다양한 방식의 문화 프로그램들을 기획해 시민들의 참여를 이끌어내고 있습니다.^{[2][5]}

Warm Cookies의 여러 관심사 중 하나는 지방 정부의 예산 결정 과정의 불투명성이었습니다. 그들이 보기에 덴버시의 예산 결정 과정은 수없이 많은 복잡한 절차와 수많은 이해관계로 가득한, 이해하기 어려운 과정인 반면, 참여예산은 매우 이해하기 쉽고 민주적인 과정이었습니다. 그러나 덴버 시에서는 아직 참여예산이 도입되지 않았기 때문에, 지역 단체들과 몇몇 정치인들이 참여예산을 도입하려 노력 중이었습니다.^[6]

“ 그들이 우리에게 의견을 달라고 요청하고 몇 가지 귀찮은 것들을 겪게 한 후, “Thank you”라고 한 마디 한다. 그러면 내겐 아무 것도 남지 않는다. ” - 에반 와이즈만^[6]

Warm Cookies는 참여예산 도입을 촉구하는 운동의 일환으로 “This Machine Has a Soul!!”이라는 이름의 예술 프로젝트를 하나 기획합니다. 이 프로젝트는 크게 두 부분으로 구성되어 있는데, 한 부분은 시민들이 기존 예산제도의 문제점과 그 대안으로서의 참여예산에 대해 이야기하고 표현하는 작품 창작 활동입니다. 지역의 예술가들과 주민들이 루브 골드버그 장치를 모티브로 여러 작품을 제작하고 전시했습니다.^[3]

루브 골드버그 장치는 미국의 만화가인 루브 골드버그가 즐겨 그린 풍자만화에서 등장한 기계장치들로 아주 간단한 일을 하기 위해 만들어진 아주 복잡하고 쓸모없는 기계를 말합니다. 루브 골드버그 장치는 나무위키의 골드버그 장치 항목^[9]이나 루브 골드버그 법인 웹사이트^[8]를 참고하세요.

프로젝트의 다른 한 부분은 실제로 덴버에서 2개의 참여예산 시범사업을 운영하는 것이었습니다. 오레리아 참여예산은 이 2개의 시범사업 중 하나였으며, 나머지 하나의 시범사업은 콜 마을(Cole neighborhood) 주민참여예산이었습니다.^[3] 이 프로젝트는 2016년 말 Artplace America(풀뿌리 지역 문화예술 프로젝트를 지원하기 위해 여러 연방정부 소속 기관들과 금융기관, 민간 재단과 비영리기구들이 공동으로 설립한 법인)의 32만5천 달러 규모의 지원사업에 선정되었습니다.^[4]

오레리아 참여예산은 오레리아 캠퍼스에 위치한 3개 대학의 학생들의 자발적인 참여를 통해 진행되었으며 3만 달러 규모로 시작되었습니다. (운영비는 별도로 책정되어 있었습니다) 이 3만달러는 This Machine Has a Soul!! 프로젝트의 지원금을 재원으로 하고 있었습니다. 그러나 프로젝트 진행 과정에서 MSU Denver에서 추가로 1만1천 달러를 기부했고 그 외에 여러 재단으로부터 소액 기부가 이루어지면서 총 배분 예산은 4만3천 달러로 증가했습니다.^[1]

진행 프로세스는 매월 1회 이상 열린 운영위원회에서 결정되었습니다. 운영위원회는 3개 대학에서 자원한 학생 14명으로 구성되었는데, 그 중 공동의장이 6명, 일반 위원이 3명, 자문위원이 5명이었습니다. 다만 지역 청년 단체인 Project VOYCE의 활동가 1명이 실무 지원을 위해 결합했습니다.^[1]

공동의장 6명은 실질적으로 오레리아 참여예산을 주도한 학생들로, 운영위원회 준비와 각 대학 학생회와의 협조 등의 업무를 담당했습니다. 당초 각 대학별로 2명씩 구성하기로 했으나 MSU Denver 학생 중 지원자가 1명밖에 없어서 CU Denver 학생들의 몫이 3명으로 늘어났습니다. 일반 운영위원은 회의 참여 및 홍보 등의 역할을 공동의장단과 나누어 맡았습니다. 프로세스 전체에 긴밀히 결합하기 어려운 학생들은 자문위원으로 임명되었는데, 이들은 가능할 때만 운영위원회에 참여하되, 출석했을 때는 의결에 참여할 수 있었습니다. 14명 중 남성과 여성은 각 7명으로 같았으며, 인종별로도 유색인종의 수가 덴버 지역의 유색인종 평균 비율보다 높았다고 합니다. 대학별로는 CU Denver 학생이 7명, MSU Denver 학생이 4명, CCD 학생이 3명이었고, 대다수가 학부 2학년에서 4학년 사이였으며 대학원생이 2명, 신입생은 없었습니다.^[1]

오레리아 참여예산의 프로세스는 아이디어 제안과 대표단 속의, 투표의 3단계로 구성되었습니다. 아이디어는 학생들뿐만 아니라, 교직원, 동문, 지역 주민 등 누구나 제출할 수 있도록 했지만, 속의에 참여할 대표단과 투표는 해당 시기에 3개 대학에 등록되어 있는 재학생들만 참여할 수 있도록 정해졌습니다.^[1]

2018년 8월과 9월 두 달 동안 온라인과 오프라인을 통해 총 4백23건의 아이디어가 제안되었습니다. 그 중 43%가 공간 및 시설 개선, 21%가 교통이나 건강 등의 복지 개선, 18%가 서비스 및 접근성 개선, 17%가 행사나 클럽 활동 지원 등이었다고 합니다.^[1]

속의 단계는 자원을 통해 구성된 4개 분과 29명의 학생 대표단에 의해 이루어졌습니다. 이들이 각 대학 행정당국의 협조를 통해 제안된 아이디어들의 실행가능성을 검토하고 조정 및 선별하는 과정을 거쳐 최종 12개의 사업을 투표에 올렸습니다. 최초 오레리아 참

여예산에 배정된 예산이 3만 달러였기 때문에 개별 사업의 예산 상한 역시 3만 달러였습니다.^[1]

투표는 2018년 11월 말과 12월 초에 2주간 진행되었습니다. 총 918명의 학생이 투표에 참여했고, 투표자 1명이 최대 4개 사업까지 투표할 수 있도록 했습니다. 4만3천 달러로 늘어난 총 배분 예산이 소진되기 전까지 다득표 순위에 따라 사업이 선정되었습니다. 그 결과 오레리아 도서관(오레리아 캠퍼스 소재 교육기관들의 공동 도서관) 교과서 대여 시범서비스(1만1천 달러), 오레리아 캠퍼스 주방 사업(소셜 다이닝 프로그램, 4천 달러), 도서관 와이파이 개선 사업(5천5백 달러) 등 7개 사업이 선정되었습니다.^[1]

오레리아 참여예산은 지역의 풀뿌리단체와 대학생들의 협력을 통해 이루어졌다는 점, 3개 대학의 행정적 경계를 넘어 지역 차원에서 진행되었다는 점, 재원을 대학 외부에서 마련했다는 점, 대학 당국과 무관하게 진행되었지만 진행 과정에서 MSU Denver의 재정적 기여도 이끌어냈다는 점 등 몇 가지 측면에서 독특하고 의미있는 실험이라 하겠습니다.

반면, 참여예산 도입을 촉구하기 위한 운동 차원에서 실시된 시범사업이었던 탓에 지속성 측면에서는 한계가 있습니다. 그러다보니, 앞서 선정된 7개 사업은 2019년 하반기부터 2020년 상반기 사이에 집행이 되고 있지만, 그 이후의 계획은 아직 발표된 것이 없습니다. Artplace America로부터의 지원 기간이 끝나면서 지역 단체들만으로 참여예산을 위한 재원을 확보하는 것도 쉽지 않을 것이며, 시범사업을 주도한 학생 운영위원들도 자원활동 차원에서 참여한 것이라, 학생 사회 내에도 시범사업 이후에 지속적으로 대학 참여예산을 추진할 주체가 아직 나타나지 않고 있습니다.

다만 오레리아 캠퍼스의 3개 대학이 모두 공립대학인 만큼, 덴버시가 참여예산을 도입하면 오레리아 참여예산도 지속성을 확보할 가능성이 있습니다. 마침 2019년 말 덴버 시장이 참여예산을 도입할 의향이 있다는 보도가 있었습니다.^[7] Warm Cookies를 비롯한 덴버 지역의 활동가들, 그리고 오레리아 참여예산의 여러 자발적인 학생 참여자들의 노력이 보답받기를 기대해봅니다.

참고자료

1. 오레리아 참여예산 웹사이트
2. Warm Cookies of the Revolution 웹사이트
3. This Machine Has a Soul!! 프로젝트 웹사이트
4. Art Place America 웹사이트의 선정사업 소개 페이지 중 This Machine Has a Soul!! 항목
5. The Denver Post, "Buntport Theater co-founder Evan Weissman's new project offers a home and network for activists"
6. Denverite, Need help understanding the city budget? Grab a toy car and get to work
7. Denverite, Thanks in part to some weird art, Denverites will get to decide how to spend taxpayer money
8. 루브 골드버그 법인 웹사이트
9. 나무위키의 골드버그 장치 항목



학생 자치에서 대학에 대한 개입으로

● 한국 대학에서의 참여예산

앞서 영미권 대학의 학생들이 참여예산을 도입한 사례들을 살펴봤는데, 사실 한국 대학의 학생운동에서도 참여예산과 맥락을 같이 하는 사례들이 있습니다. 그 중 하나가 자치예산제, 예산자치제 등으로 불리는 자치활동지원예산입니다.

예산자치제는 총학생회비의 일부를 총학생회 산하기구가 아닌 학생들의 자치단체 혹은 자발적 모임의 사업비 지원에 배당하는 제도로 1998년 서울대^[1]와 연세대^[2] 총학생회가 총학생회 회칙에 명문화하면서 도입되기 시작했습니다. 서울대의 경우 학생회비의 20%^[1], 연세대는 15%^[6]를 배분하도록 되어 있었으며 총학생회 간부 및 주요 학생기구 대표자들로 구성된 자치예산위원회에서 접수된 사업계획서를 심의하여 배분액을 결정했습니다. 2000년에는 고려대 총학생회에서 자치예산제라는 이름으로 20%의 예산을 배분하는 제도를 도입했고^[6], 이후 전국 여러 대학 총학생회는 물론, 단과대 학생회들 로까지 확산되었습니다.

그 중에서도 경희대의 경우 2010년 총학생회가 참여위원회, 학우소환제, 정책 투표제, 학우 참여형 회계감사 등 참여민주주의적 요소를 대폭 강화한 학생회칙 개정을 주도했는데 이 과정에서 참여예

산제가 학생회칙에 명문화되었습니다.^[4] 이 회칙에 따르면 학생회 예산의 30%까지를 참여예산으로 배분할 수 있고 배분 결정도 전체 학생의 5분의 1 이상의 참여를 요건으로 하는 정책투표를 통해하도록 규정하고 있어 전통적인 참여예산에 가깝습니다.^[3] 반면, 2011년에 서울시립대 총학생회가 도입한 참여예산제는 타 대학 총학생회의 자치예산제와 더 가까운 모습이었습니다.^[7]

경희대 총학생회 현행 회칙 중 참여예산 관련 조항^[3]

제 30조 참여예산제

1. 본 회의 전체 회원들을 대상으로 공모한 사업에 대한 기획안을 정책투표제를 통해 결정하고 총학생회 재정의 일부분을 지원한다.
2. 지원되는 재정은 본 회 전체 예산의 30%를 넘지 않으며, 그 권한은 당해 총학생회에게 있다.
3. (책임) 정책투표로 선정된 기획안을 제출한 회원은 결산을 투명하게 공개할 의무가 있으며, 세부 규정은 본 회의 회계관리 규정안을 따른다.
4. (감사) 재정에 관한 의문이 제기되면 확대운영위원회에서 감사위원회 구성을 발의, 구성하며 감사 결과는 감사 직후 홈페이지와 대자보 등 가능한 모든 수단을 통해 공지한다.

제 31조 정책투표제

1. 본 회의 중요한 문제에 대해 정책투표를 실시한다.
2. 정책투표제는 재적인원의 1/5의 참가로 성립하며, 참가인원 3/5의 찬성으로 가결된다.
3. (정책투표제를 실시해야 하는 사항)
 - 3.1. 사안별 연대단체의 가입
 - 3.2. 참여예산의 분배
 - 3.3. 기타 중앙운영위원회 이상의 기구에서 발의된 사항 단, 탄핵안은 제외된다.
4. (정책투표의 발의)
 - 4.1. 총·부 학생회장의 발의
 - 4.2. 중앙운영위원회, 확대운영위원회, 전학대회 1/2이상 참가 시 2/3찬성의 발의

4.3. 500인 이상 서명에 의한 발의

4.4. 단, 탄핵안은 발의할 수 없다.

자치예산제는 예산 규모나 선정된 사업에 대한 지원 규모가 제한적이고 사업 선정 과정도 대부분의 경우 광범위한 참여를 통한 결정이 아니라 위원회를 통해 결정되는 방식으로 본격적인 참여예산의 형태와는 다소 차이가 있었습니다. 하지만 선출된 학생회에서 모든 예산을 결정하는 것이 아니라 일반 학생들의 자발적 활동에 예산을 지원하고 학생들의 참여의 폭을 넓히려는 노력이었다는 점에서 참여예산과 맥락을 같이합니다.

현재까지도 고려대를 비롯한 많은 대학의 학생회들이 자치예산제를 운영 중이지만, 처음 예산자치제를 도입했던 서울대와 연세대의 총학생회에서는 그 형태가 변경되거나 사라지기도 했습니다. 서울대의 경우 2010년에 총학생회 회칙 개정을 통해 예산자치위원회의 명칭을 문화자치위원회로 변경하면서 학생회의 개입 권한을 좀 더 강화했습니다.^[1] 한편 연세대의 경우 2013년 학생회비 의무징수가 폐지되면서 예산 부족을 이유로 예산자치제도 폐지되었습니다.^[8]

지금까지 살펴본 자치예산제나 참여예산제가 학생회비를 재원으로 하는 것이라면, 2010년대 중반 이후에는 대학 당국의 교비를 재원으로 하는 참여예산의 사례들도 나타났습니다.

2016년 동국대에서는 학생회비의 부족으로 진행하기 어려운 사업들에 대해 교비 지원을 하는 참여예산제가 시행되었습니다.^[5] 매년 약 1억 원의 예산이 지원되었으며, 총학생회 산하의 학생참여예산 소위원회에서 예산 배분에 관한 논의와 결정을 담당하였습니다. 교비에서 지원된 참여예산의 대부분은 대동제 경비로 사용되었

지만, 일부는 산하기구 사업비로 배분되었고, 일부는 ‘학생직접참여 예산’이라는 이름의 자치예산제를 통해 배분되었습니다.

한편 2018년에는 경인여자대학교에서 참여예산이 도입되었습니다. 경인여대의 참여예산은 대학 당국이 주도하여 도입되었고, 학생들이 제안한 아이디어를 학내 전문가들로 구성된 심사위원회에서 심사하여 대학 예산에 반영하고, 우수한 아이디어를 제출한 학생들을 선정하여 시상하는 공모전 형식으로 진행되고 있습니다.

2018년에는 75건의 아이디어가 접수되었고 총 20건의 사업에 5억 원이 배정되었습니다. 그 중 인성교육 합숙 교양프로그램, 졸업생 취업정보 데이터베이스 구축, 재학생 글로벌 연수 지원금 등의 아이디어가 우수 제안으로 선정되었고 제안자들을 대상으로 시상이 이루어졌습니다.^{[9][10]} 2019년에는 101건이 접수되어, 창업 노하우 쌓기 프리마켓, 교내카페 텀블러 할인 적용, 학생참여 찬양예배 등이 우수 제안으로 시상되었습니다.^{[11][12]}

뒤이어, 2019년 고려대학교에서 학생회비가 아닌 학교의 본예산에 대해 학생회의 주도로 학생참여예산이 실시되었습니다.

고려대에서 참여예산이 도입된 배경에는 대학 측의 회계비리가 있었습니다. 2019년 5월 교육부가 고려대와 재단을 대상으로 실시한 부분회계감사에서 증빙 없는 시간외수당 지급, 유흥업소에서의 법인카드 사용, 퇴직직원 선물 지출에 교비 전용 등 다양한 부정 사례가 적발되었고, 그 결과 200명의 교직원에게 대해 징계 혹은 주의나 경고와 같은 조치가 필요하다고 지적되었습니다.^[15] 이에 고려대학교 총학생회는 5백여 학생들이 참여한 ‘6.12 회계비리 척결의 날: 학생대행진’을 개최하고 총장과 면담을 가졌습니다. 이 자리에서 학

생참여예산제도와 학생청원제도 도입에 대한 합의가 이루어졌습니다.^[16]

2019년 고려대의 학생참여예산은 1억 원 규모로 진행되었고, 학생들의 자원을 통해 구성된 학생참여예산제도 특별위원회에서 제도 설계 및 운영을 맡았습니다.^[13] 다만 2019년에는 장애인권 보장 사업과 학생청원제도 도입을 위한 목적으로 사용하기로 미리 사용처를 한정했습니다.^[16] 진행 방식 역시 특위 차원에서 학교 당국과 협의 등 숙의 과정을 담당하고, 최종 투표를 통해 결정하는 간소화된 방식으로 실행되었습니다. 그 결과 장애학생들의 이동권 보장을 위한 학내 리프트벤 도입이 최종적으로 확정되었고, 2020년에 실제로 2대를 구매하여 운영을 준비하고 있습니다.^[14]

2019년 말, 2020년 학생참여예산 공모가 진행되었습니다.^[18] 하지만 코로나 사태에 총학생회 선거의 무산 등 여러 악재가 겹치면서 보고서 작성 시점까지는 구체적인 모습이 드러나지 않았습니다.

고려대의 학생참여예산은 갑자기 도입된 탓에 진행 과정을 보면 미흡한 점도 없지 않습니다. 하지만 대학의 회계부정에 맞서 참여예산 도입을 요구함으로써 교비에 대한 학생들의 참여를 확대했다는 점, 그리고 그 예산을 가장 소외된 장애학생들의 이동권 보장에 사용했다는 점에서 긍정적인 합의를 찾을 수 있습니다.

2020년 교육부가 최초로 전국의 사립대들에 대한 종합감사 결과를 발표하면서 대학들의 고질적인 예산낭비와 비리가 일제히 드러났습니다. 이런 상황에서 고려대의 학생참여예산 도입 실험은 시사하는 바가 적지 않다고 생각합니다.

참고자료

1. 서울대 총학생회 역대 회칙
2. 연세춘추, '예산자치제 2000'
3. 경희대학교 총학생회 회칙
4. 한국대학신문, 경희대 총학, 학생 직접 참여로 회칙 개정
5. 동국대 총학생회 페이스북 직접참여예산 안내 게시물
6. 서울시립대신문, 예산자치제를 제안한다
7. 서울시립대신문, 시행 1년 된 참여예산제, 학생이 주인되는 첫걸음
8. 나무위키 연세대 총학생회 항목
9. 경인여자대학교 웹사이트, 학생참여예산제도 시행 공지
10. 경인여자대학교 웹사이트, 제2회 학생참여예산제도 시행 안내
11. 경인여자대학교 웹사이트, '2019학년도 학생참여예산제도 공모전' 시상식 개최
12. 경인여자대학교 웹사이트, 제2회 학생참여예산제도 공모전 시상식 개최
13. 고려대학교 총학생회 학생참여예산제도 특별위원회 위원 모집 공고
14. 고려대학교 총학생회 학생참여예산 결과 보고
15. 고대신문, 부끄러운 회계비리의 민낯...철저히 문책하고 조직 쇠신해야
16. 고대신문, '재정운용권한' 요구한 서울총학 학생참여예산 1억 원 시범 운영
17. 고려대학교 교육방송국, 시너지의 마지막 한걸음, 학생참여예산제도 이번 주 중 도입 예정
18. 고려대학교 총학생회 페이스북 페이지

참여예산으로 대학 혁신에 성공하다

● 미국 팰로알토 대학의 참여예산

팰로알토라고 하면 실리콘밸리와 스탠포드 대학으로 유명한 캘리포니아의 도시가 먼저 떠오르지만, 여기서 소개되는 팰로알토 지역은 텍사스 샌안토니오 시에 있는 마을입니다. 이 지역에 위치한 커뮤니티 칼리지인 팰로알토 대학에서는 2013년부터 현재까지 참여예산이 꾸준히 진행되어 오고 있습니다.

상당수 대학의 참여예산이 학생들의 요구로 도입된 반면, 팰로알토 대학에서는 대학 당국이 대학 혁신 차원에서 참여예산 도입에 적극적으로 나섰습니다. 이들은 미국의 참여예산 운동 단체인 Participatory Budgeting Project에서 개최한 컨퍼런스에 참여하여 영감을 얻고 시범사업을 시작했습니다.^[2]

시범사업은 먼저 100여명의 교수 및 강사, 교직원들을 대상으로 2만5천 달러 규모로 시작되었습니다. 각 사업 당 5천 달러를 상한으로 사업 제안을 받은 후 참여예산 위원회에서 제안된 사업의 실행가능성을 검토하고 최종 투표에 붙일 사업들을 정리한 후 전체 직원의 투표를 통해 최종적으로 5개 사업을 선정했습니다.^[1]

2015년까지 3년간 시범사업이 잘 추진되면서 팰로알토 대학 참여예산은 대학 운영의 투명성을 향상시킨 사례로 주목받게 되고,

2015년에 팰로알토 대학은 텍사스 주 정부에서 수여하는 텍사스 모범 성과 상(Texas Award for Performance Excellence)의 수상자로 선정됩니다.^[1]

2016년부터는 기존의 직원 참여예산에 더해 역시 2만5천 달러 규모의 학생 참여예산까지 실시하기 시작했습니다. 학생 참여예산은 학생들로부터 사업 제안을 받고 투표를 실시합니다. 다만, 사업을 검토, 발전시키는 속의 과정은 학생 대표단에 의해 이루어지는 것이 아니라, 교수 및 교직원들로 구성된 기존 참여예산위원회에서 주관하면서 제안자들과 상호 피드백 과정을 거칩니다.^[1]


속의 과정에서 학생 참여가 다소 제한적이라는 점에서 팰로알토 대학의 참여예산은 다른 대학 참여예산에 비해 학생 자치의 성격이 다소 부족하다고 볼 수는 있습니다. 대신 대학 당국에 적극적 노력으로 제도적으로 공고하게 자리잡았다는 점에서는 장점도 있습니다. 또한 학생만이 아니라 교직원까지 참여예산의 대상이 되었다는 점에서, 직장 참여예산의 가능성을 보여주기도 합니다.

팰로알토 대학의 참여예산은 인근 대학으로 참여예산이 확산되는 계기가 되기도 했습니다. 팰로알토 대학이 소속된 알라모 대학 지구(Alamo Colleges District)가 2020년부터 산하의 5개 대학을 대상으로 25만 달러 규모의 참여예산 시범사업을 시작했습니다. 팰로알토 대학의 경험을 따라 우선 직원 참여예산이 실시되며, 각 제안사업의 상한은 2만5천 달러로 정해졌습니다.^[3]

알라모 대학 지구는 샌안토니오와 그 서쪽에 인접한 유니버설 시티에 소재한 5개의 커뮤니티 대학으로 구성된 특별행정구역입니다. 미국의 일부 주들은 커뮤니티 대학들을 묶어 시나 군 등 기존의 지역 행정구역과는 별도의 특별행정구역을 설치하여 대학 자치를 보장하고 있습니다.

참고자료

1. 팰로알토 대학 참여예산 웹페이지
2. Participatory Budgeting Project, Participatory Budgeting for Community Colleges- Palo Alto College in San Antonio
3. 알라모 대학 지구 참여예산 웹페이지



유럽 최초의 학교 참여예산

● 프랑스 푸아투샤랑트의 고교 참여예산

푸아투샤랑트는 프랑스 중서부 해안지역, 낭트와 보르도 사이에 위치해 있었던 레지옹(최상위 광역자치단체)입니다. 한국의 경남 지역과 전남 지역을 합친 정도의 넓이인 약 25,000km²의 면적에 인구는 170만 남짓인 한적한 시골 지역이지만, 20세기의 위대한 철학자 푸코와 프랑스 사회주의 정치의 상징과도 같은 미테랑 대통령의 출신 지역이기도 하고, 세계적인 술 꼬냑의 원산지인 샤흐르즈가 위치한 지역이기도 합니다. 다만 2016년 프랑스 행정구역 개편으로 인해 인근의 레지옹들과 통합되어 지금은 누벨 아키텐 레지옹의 일부가 되었습니다.

이 지역은 전통적으로 보수성향의 정치세력이 집권해온 곳이었는데요, 2004년 레지옹 평의회 선거에서 참여 민주주의를 내건 사회당이 승리하면서 세골렌 루아얄(Segolene Royal)이 평의회장으로 선출됩니다. 프랑스의 레지옹은 의원내각제를 채택하고 있어서 평의회장이 곧 단체장이 됩니다. 한국으로 치면 도지사 격인 셈입니다. 루아얄이 집권 후 가장 먼저 도입한 정책이 바로 유럽 최초의 학교 참여예산 사례로 언급되는 푸아투샤랑트 고교 참여예산입니다.

왜 루아얌이 가장 먼저 도입한 참여예산 정책이 고교 참여예산이었을까요? 이를 이해하기 위해서는 프랑스의 지방자치제도에 대해 조금 알 필요가 있습니다.

프랑스에서 전통적으로 지방자치는 3만6천개의 기초자치단체인 코뮌을 중심으로 이루어졌습니다. 코뮌이란 자연적으로 이루어진 지역공동체로 한국의 읍·면 정도에 해당됩니다. 다만 읍·면이 도시화가 이루어져 규모가 커져도 여전히 단일한 코뮌으로 존재합니다. 인구 100명 미만의 코뮌이 4~5천개에 달하지만, 인구 200만의 파리시, 인구 90만의 마르세유시도 하나의 코뮌입니다. 이 코뮌이 상수도, 도로, 교통 등 지역 내의 기본적인 행정을 관장합니다.^[4]

코뮌보다 규모가 큰 광역자치단체로 데파르트망이라는 게 있습니다. 원래는 자치단체라기보다는 중앙집권적 전통이 강한 프랑스에서 코뮌들을 관리하기 위해 전국을 90여 구역으로 나누어 설치한 지방행정기구였지만, 20세기 후반 들어 지방자치가 강화되면서 지방자치단체로서 자리매김되었습니다. 데파르트망은 주로 사회복지 관련 업무와 코뮌간의 조정, 코뮌의 행정력이 잘 닿지 않는 변두리 지역들에 대한 행정업무 등을 담당합니다.^[4]

그리고 1980년대 중반 최상위 광역자치단체로 레지옹이 신설되었습니다. (최상위라는 표현을 썼지만 관할범위가 넓다는 의미일 뿐 코뮌이나 데파르트망의 상위에 있다는 의미는 아닙니다. 코뮌과 데파르트망, 레지옹은 업무 영역이 겹치지 않도록 분리되어 있기 때문입니다) 레지옹은 프랑스에서의 전통적인 권역 관념을 행정구역화한 것으로 경제 및 산업 계획이나 교육 등을 담당합니다.^[4] (한국으로 비유해보면 영남권 레지옹, 호남권 레지옹, 중부권 레지옹 등이 있는 셈입니다) 그러다보니 (레지옹별로 차이가 있겠지만) 레지옹의 예산에서 가장 많은 비중을 차지하는 것 중 하나가 교육 예산입니다. 당시 푸아투사랑트 레지옹의 경우 전체 예산 중 절반이 학교, 대학, 직업훈련 등 교육 훈련 예산이었습니다.^[1]

푸아투샤랑트의 고등학교 참여예산은 지역 내 93개 공립고등학교를 대상으로 시작되었고 레지옹의 연간 중등교육 예산 중 10%인 1천만 유로가 할당되었습니다. 참여 대상은 학생과 학부모, 교직원입니다. 참여예산이 지속되면서 가톨릭교회에서 세운 사립학교들도 원하는 경우 참여할 수 있게 되어 21개 사립학교가 추가로 결합했습니다.^[1] 처음 시작된 2005년에는 전체 학생 중 8%인 7천여 명만이 참가했지만 4년차가 되는 2008년에는 15%에 달하는 1만4천 명으로 참여의 범위가 확대되었습니다.^[2]

푸아투샤랑트 학교 참여예산은 매 학년 상반기(보통 11~12월 사이)에 열리는 사업제안 워크숍과 하반기(1~4월 사이)에 열리는 총회로 이루어졌습니다. 워크숍에서는 참여자들을 10~20명의 워킹그룹으로 나누어 45분간 자유 토론을 거쳐 사업들을 제안하고 총회 때 그 사업을 발표할 발표자를 선출합니다. 이 때 자유로운 논의를 보장하기 위해서, 레지옹의 공무원들과 학교장은 워킹그룹별 토론에 나타날 수 없도록 규정되어 있었습니다.^[2]

워크숍이 끝나면 레지옹 공무원들에 의해 취합된 제안사업들의 타당성 검토가 이루어지고 필요한 경우 제안 내용이 명확해지도록 사업 제안을 수정 발전시키기도 합니다. 이 때 한 사업 당 예산은 15만 유로를 상한으로 하며, 레지옹의 사무 범위에 속하지 않는 사업들은 제외됩니다. 또한 건물 신축이나 전면 개보수를 목적으로 하는 사업도 제외됩니다.^[2]

타당성 검토가 완료되면 하반기의 총회에서 제안사업들에 대한 발표와 숙의, 그리고 투표가 이루어집니다. 투표 때는 1인당 10표까지 행사할 수 있고, 투표 결과는 현장에서 바로 공개됩니다. 투표가 끝나면 레지옹 평의회에서 1천만 유로의 할당 범위 내에서 각 학교

별 우선순위 사업들을 대상으로 최종적으로 예산안 표결을 합니다. 학교별로 예산 할당은 하지 않고 각 학교에서 정해진 우선순위에 기반하여 최종 사업이 선정됩니다. 통상 각 학교당 3개 내외의 사업이 선정되었습니다.^[2]

이 과정에서 참여예산 과정이 형식화되지 않고 실효성 있게 작동하는지 평가하기 위해 세 가지 방식의 평가 작업이 함께 진행됩니다. 전체 과정에 대한 독립적인 조사자의 모니터링 보고서와 총회 참여자 설문 등 통상적인 평가 방식에 더해, 매 학년 말 레지옹 평의회 청사에서 '참여 평가의 날'을 개최하여, 모든 참가자들이 그룹토의 방식으로 평가와 개선 방향을 논의하고 제안할 수 있도록 했습니다.^[2]

푸아투사랑트 레지옹의 고교 참여예산은 프랑스에서 참여예산을 확산시키는 결정적 역할을 했습니다. 2007년에는 5개의 레지옹에서 참여예산을 도입하고 2010년 이후에는 파리를 비롯해 프랑스 전역의 지방자치단체들이 다양한 방식으로 참여예산을 실시했습니다. 참여예산 도입의 주역이었던 루야알 의장은 지역 혁신의 긍정적인 성과에 힘입어 2007년 프랑스 대선에서 사회당 후보로 선출되기까지 합니다.

하지만 몇 가지 한계도 있었습니다. 첫째, 당시 프랑스의 지방자치제도에서는 레지옹 차원의 입법권이 매우 미약했습니다. 그래서 참여예산이 제도화되지 않은 채 단체장의 의지에 좌우될 수밖에 없었습니다.^[1] 둘째, 학교 간에 예산 확보 경쟁이 발생하면서 사업 제안의 내용이 꼭 필요한 사업보다는 예산 규모가 큰 사업 위주로 편중되었습니다. 이로 인해 예산의 효율성도 약화되고 재분배 효과도 약화되었다는 평가가 나왔습니다. 참여예산 도입 이전에는 도시 지역의 여건이 좋은 학교들에게는 상대적으로 적은 예산이 배정되었는

데, 푸아투샤랑트 고교 참여예산에서는 여건이 어려운 학교나 여건이 좋은 학교나 비슷한 예산을 배분받게 되었다는 것입니다.^[3]

재분배 효과가 없다는 문제가 계속 지적되면서 2011년 초 93개 학교에서 900여명이 참여한 가운데 평가 회의를 통해 새로운 제도가 마련되었습니다. 각 학교별로 진행되는 사업제안 워크숍과 총회 사이의 기간에 학교 간 할당의 기준을 정하는 지역회의가 추가되었습니다.^[3] 그러나 2012년 올랑드 대통령 취임 직후에 레지옹 통폐합 계획이 발표되었고, 푸아투샤랑트 고교 참여예산은 2012년을 마지막으로 더 이상 진행되지 않았습니다.

푸아투샤랑트의 사례에서 드러난 예산 확보 경쟁과 재분배 효과 부족은 특히 광역 차원에서 실시되는 참여예산에서 곧잘 발견됩니다. 하지만 푸아투샤랑트의 사례에서 중요한 것은 그 한계조차 참여적인 방식으로 극복하려 했다는 점입니다. 바로 당사자들 누구에게나 열려 있는 ‘참여 평가의 날’이 그것입니다.

참여예산에서 종종 간과되기 쉬운 것이 바로 참여적 평가 방식입니다. 의사결정 과정까지는 참여를 이끌어내기 위한 제도 설계를 하면서도 정작 평가 단계에서는 전문가들에게 평가를 맡기고 당사자들의 역할은 설문 응답으로 국한시키는 경우가 많습니다. 물론 전문가들의 평가를 통해 더 좋은 제도 개선 방안을 도출할 수는 있습니다. 그러나 기존 참여예산의 한계를 당사자들 스스로의 평가를 통해 발견하고 직접 개선 방안을 모색하는 경험은 제도 개선에 더해 당사자들의 역량의 성장으로 이어집니다. 그런 면에서 푸아투샤랑트의 사례는 참여예산 도입 혹은 개선을 고민하는 모든 사람들에게 시사하는 바가 큼니다.

참고자료

1. Inclusive Cities Observatory, Poitou-Charentes region (France): Participatory democracy
2. Participedia, High School Participatory Budget (Poitou-Charentes, France)
3. Alice Mazeaud, Allocation de l'argent public et budget participatif des lycées : règles du jeu et pratiques délibératives
4. 전훈, 주요 외국의 지방자치제도 - 프랑스



한 학교의 과감한 실험이 주 전체로 확산되다

● 미국 애리조나주 피닉스 지역의 고교 참여예산

미국 애리조나 주의 대도시 피닉스는 미국의 학교 참여예산을 선도한 지역입니다. 시민참여를 연구하는 신진 연구자인 매튜 코헨(Matthew Cohen, 현 Furman 대학교 환경과학과 교수)이 피닉스의 바이오사이언스 고등학교 교장을 찾아가 2천 달러의 지원을 약속받으면서 미국 최초의 학교 참여예산이 탄생했습니다.^[3]

미국 최초의 학교 참여예산 - 바이오사이언스 고등학교

바이오사이언스 고등학교(Bioscience High School)는 공립 과학교육 특수목적 고등학교(Science, Technology, Engineering, and Math specialty school: STEM)로 4개 학년의 재학생 총 수가 372명(2020년 기준)인 비교적 작은 학교입니다. 2006년에 개교한 이 학교는 피닉스 생명의학 캠퍼스(애리조나 대학교 의대를 중심으로 피닉스 내의 의학, 약학 교육 기관들과 지역의 바이오 분야 벤처들이 모인 산학협력 단지)에 자리잡고 있습니다.^[1] 신생 학교로서 전통적인 교육보다는 창의성을 강조하는 프로젝트 기반, 학생 주도 교육을 강조하는 교육 방침을 갖고 있었는데, 이 교육 방침이 참여 예산에 잘 어울릴 수 있었습니다.^[3]

바이오사이언스 고등학교의 참여예산은 학교장의 지원 아래 학생회와의 협력을 통해 진행되었습니다. 학생회에서 8명, 그리고 학년별로 2명씩 학생들이 직접 선출한 일반 학생 운영위원 8명 등 총 16명으로 참여예산 운영위원회가 구성되었습니다. 일반 학생 운영위원들을 투표로 선출하면 역량이 부족한 학생들이 선출될 지도 모른다고 우려한 몇몇 학생회 간부들이 투표가 아니라 학생회가 직접 일반 학생 운영위원들을 선정해야 한다는 의견을 내면서 초기에 운영위원회 구성을 둘러싸고 약간의 논란이 있었지만 학생회가 각 학년별 운영위원 선거를 관리하는 것으로 절충되었습니다.^[3]

참여예산 운영위원회에서 규칙을 설정하고 전 과정을 진행했습니다. 사업 제안 양식을 배포해서 제안을 접수받았습니다. 32개의 사업이 제안되었고, 그 중 몇몇 사업은 제안자가 여러 명이었기 때문에 총 45명의 학생이 제안 과정에 참여했습니다. 운영위원회의 검토를 거쳐 계획이 불명확하거나 실행 불가능하거나 이미 학교에서 추진 중인 사업들을 제외하고 중복되는 사업들을 합치면서 최종적으로 18개의 사업을 토론과 투표에 붙였습니다.^[3]

검토를 마친 후 운영위원회는 각 사업에 대한 홍보물을 제작하여 학내 곳곳에 부착하고 소셜미디어에도 홍보 작업을 진행했습니다. 이어서 각 학급별로 토론이 이루어졌습니다. 1학년에 한해 교사들이 토론 과정을 지도했고 2학년 이상은 교사의 개입 없이 자체적으로 토론을 했습니다. 토론이 끝나고 며칠 후 전체 학생들을 대상으로 투표가 이루어졌습니다. 투표는 학생 개개인이 18개 사업 중 선호하는 사업 순으로 1위부터 3위까지 순위를 매기는 방식으로 이루어졌고, 각 순위별로 가중치가 부여되었습니다.^[3]

개표 결과, 지속가능성 교육 전시공간 마련, 3차원 프린터용 잉크 구매, 현미경 카메라 어댑터 구매 등 3개 사업이 선정되었습니다.

다. 3개 사업을 합치면 2천 달러가 조금 넘었지만 학교장이 참여예산 결과에 만족하여 예산 부족분에 대해 추가 지원했습니다.^[3] 당시 학교장의 임기는 학년말로 끝나고 다른 교장이 왔음에도 참여예산은 계속되었습니다.^[4]

피닉스 유니온 교육구 차원의 참여예산

피닉스 유니온 고등학교 교육구(Phoenix Union High School District, 이하 PUHSD)는 피닉스의 31개 교육구 중 하나입니다. 바로 앞에서 소개한 바이오사이언스 고등학교가 PUHSD에 소속되어 있습니다.

교육구는 지역 내의 가까운 학교들을 함께 관리하기 위해 지역 주민들에 의해 자발적으로 만들어진 미국 교육자치제도의 가장 기본적인 단위입니다. 지역별로 만들어지기는 하지만 행정구역과 일치하지는 않을 때도 많고 크기도 제각각입니다. 미국 전역에 1만3천여개의 교육구가 있고 한 개 교육구가 관할하는 학교들의 총 학생 수는 평균 5천명 정도입니다. 하지만, 총 학생수가 10만명 이상인 곳도 26곳 정도 되고, 100명이 안 되는 교육구도 1천 곳 가까이 됩니다.^[2]

PUHSD는 1895년 피니온 유닉스 고등학교가 설립되면서 함께 만들어진 교육구로 1926년까지는 피닉스 유니온 고등학교 하나만을 관할하는 교육구였습니다. 하지만 1930년대부터 도시의 성장과 함께 인근 지역에 학교들이 신설되면서 현재는 21개 고등학교 2만8천여 학생을 관할하는 대형 교육구가 되었습니다.^[5]

바이오사이언스 고등학교 참여예산의 성공 경험은 인근 학교들에도 참여예산에 대한 관심을 불러일으켰습니다. 이에 PUHSD는 미국의 대표적 참여예산운동 단체인 Participatory Budgeting Project(이하 PBP)와 협력하여 참여예산 도입을 위한 워크숍을 개

최하고^[7] 구역 내에 참여예산 도입을 희망하는 다섯 개 학교를 대상으로 2017년 초 미국 최초의 교육구 참여예산을 실시했습니다.^[6] 바이오사이언스고등학교 참여예산도 이때부터 PUHSD 참여예산으로 통합됩니다.

PUHSD 참여예산에서는 학교 규모에 따라 큰 학교의 경우 7천 달러, 작은 학교의 경우 4천 달러의 예산이 할당됩니다. 제안사업 모집에서 투표까지 사업결정과정은 각 학교별로 이루어지지만, PUHSD에서 예산 외에도 교육, 인력 및 비품 등 다양한 측면에서 지원을 합니다. 심지어 지역 선관위와 협조해 투·개표 시스템도 제공합니다. 이 때 지역 선관위도 학생 참여자들에게 유권자 등록을 받으면서 윈윈 효과가 나타나기도 합니다.^[6]

2017년 다섯 개 학교 2만6천 달러의 규모로 시작했던 PHUSD 참여예산은 이듬해에는 10개 학교 5만5천 달러 규모로 확대되었고 2019년에는 20개 학교 전체로 확산되었습니다.^[9] 그리고 2020년 들어 “Black lives matter” 운동이 진행되던 중에 PUHSD 참여예산은 또 한 번의 급진적인 변화를 맞게 됩니다. PUHSD가 학내 경찰을 폐지하고 그 예산을 참여예산으로 돌린 것입니다.^[5]

미국의 학내 경찰은 백인 학생들에 비해 유색인종 학생들을 차별하고 가혹하게 대한다는 의혹을 받아왔습니다. 미네소타 경찰관들에 의해 조지 플로이드가 살해되자, 미네아폴리스 교육구는 미네소타 경찰과 체결했던 학내 경찰 서비스 계약을 해지했습니다. 피닉스에서 이에 호응하여 학내 경찰 폐지 운동이 펼쳐졌고^[8] PUHSD 교육감 채드 젯슨(Chad Gestson)이 이를 받아들여 PUHSD 소속 학교에 대한 학내 경찰 계약을 해지했습니다.^[5]

대신 계약 해지에 따라 남은 예산을 학생과 학부모, 교직원들이 학내 안전을 위한 사업을 선정해서 집행하는 데 할당하기로 했습니

다. 그래서 2024년까지 집행할 120만 달러 규모의 참여예산이 2020년 말부터 시작될 예정입니다. 120만 달러 중 50만 달러는 학생들, 50만 달러는 교직원들, 나머지 20만 달러는 학부모들 중심의 프로세스에 할당할 계획입니다.^[5]

인근 교육구로의 확산

PUHSD의 참여예산이 성공하면서 인근 교육구들로 확산이 이루어집니다. 여기에는 애리조나 미래 센터(The Center for the Future of Arizona, 이하 CFA)의 역할이 있었습니다. CFA는 아리조나 주에서 시민참여, 미래세대 양성 등을 중심으로 활동하는 비영리단체입니다.^[9] CFA는 PBP와 함께 PUHSD 참여예산의 초기부터 적극적으로 지원에 나섰고, 이후 아리조나 주 다른 지역들이 참여예산을 도입할 때 교육 등 지원을 아끼지 않고 있습니다.

그 결과로 2019년 초에 애리조나 주 남부 투손 시의 2개 학교가 참여예산을 도입했고,^[10] 2019년 말에는 피닉스 인근의 찬들러고교 교육구(Chandler Unified School District)와 메소 교육구(Mesa Public Schools)에서도 참여예산을 도입하는 학교들이 나타났습니다. 바이오사이언스 고등학교 380명의 학생이 2천 달러로 시작했던 피닉스 지역 학교 참여예산이 5년 만에 애리조나 주 전역에 걸쳐 34개 학교 4만 명 이상이 참여할 만큼 확산된 것입니다.^[11]

피닉스 학교 참여예산의 사례는 참여예산에 있어 NGO의 촉진 역할의 중요성을 보여줍니다. 애리조나 주에서 학교 참여예산이 확산되는 과정 곳곳에서 참여예산 및 풀뿌리 시민사회 단체와 활동가들의 역할이 있었습니다. 처음 바이오사이언스 고등학교에서 참여예산을 도입한 것도 젊은 시민사회 연구자의 제안으로 이루어졌고, 이

후 확산 과정에서도 PBP와 CFA 같은 단체들의 적극적 지원이 있었 습니다. 한국의 학교 참여예산도 지역의 시민사회단체들과의 협력이 있을 때 더 발전할 수 있을 것이라고 생각합니다.

또한 PUHSD가 학교 치안 영역에 참여예산을 적용한 것은 참 여예산의 상상력의 범위가 얼마나 확장될 수 있는지를 보여주기도 합니다. 한국과는 배경이 다르다는 점, 그리고 실제 결과와 영향을 확인하고 평가할 필요가 있다는 점이 고려되어야 하기에 낙관하기에는 이르지만 참여예산을 통해 기존의 권력기구들을 대체하는 수준으 로까지 자치를 확장할 수 있는 잠재력을 보여준 것입니다.

참고자료

1. 바이오사이언스 고등학교 웹사이트
2. 박성수, 미국과 한국의 교육자치제 형성과 변화에 관한 사적 연구 : 교육위 원회 제도를 중심으로
3. Cohen, Schugurensky & Wiek, Citizenship Education through Participatory Budgeting: the Case of Bioscience High School in Phoenix, Arizona
4. Cohen, How Would Students Spend the Principal's Money?
5. PUHSD 웹사이트 및 참여예산 페이지
6. PBP, What happens when students lead PB?
7. PBP, Participatory Budgeting in Schools: Stories from the Field
8. AZcentral, Students pressure Phoenix high school district to get police off campuses
9. The Center for the Future of Arizona 웹사이트
10. CFA, Participatory Budgeting in Arizona: Reaching More Schools, More Students in fourth Year
11. AZEDNEWS, Arizona Students “Learn Democracy by Doing” as Part of School Participatory Budgeting Initiative



교육 재정에 학생의 소리를 담다

● 미국 캘리포니아 청소년들의 교육재정 참여 운동과 오버펠트
고등학교 참여예산

2015년 미국 캘리포니아 산호세의 오버펠트 고등학교(William C. Overfelt High School)에서 학교 참여예산 시범사업이 진행되었습니다. 오버펠트 고등학교에서 참여예산이 시범사업으로 실시된 배경에는 ‘정의를 위한 캘리포니아 사람들(Californians for Justice, 이하 CFJ)’이라는 단체에서 활동하는 학생 활동가들의 역할이 있었습니다.

캘리포니아 주 전역에서 활동하는 애드보커시 단체인 CFJ는 1996년 창립 당시에는 이민자 박해에 반대하는 시민권단체로 출발했습니다. 시민권 확대 노력의 일환으로 CFJ는 2000년대 들어 학교에서의 인종 차별과 싸우기 위해 운동의 공간을 학교로 확대했습니다. 청소년, 학생들이 CFJ 운동의 중심에 들어오면서 교육 관련 이슈에서 학생들의 목소리가 반영되게 하는 것이 CFJ의 중요한 활동 중 하나가 되었습니다.^[2]

2014년에 CFJ의 학생 리더들은 교육 재정에 학생들의 목소리를 반영하기 위한 운동을 펼쳤습니다. 캘리포니아주 교육 재정에 학생들의 참여를 요구하는 ‘학생의 소리 캠페인(Student Voice Campaign)’

을 전개해서 주 교육위원회(State Board of Education)에 참여할 권리를 얻어내고 저소득층과 소수 인종에 대한 배려를 확대하는 예산안을 통과시켰습니다.^[3] 산호세 지역의 CFJ 학생들은 지역 교육당국에 참여예산 도입을 제안했고 오버펠트 고등학교에서 5만 달러 규모의 참여예산 시범사업을 실시하는 것에 합의를 이끌어냈습니다.^[5] 5만 달러라는 규모는 초중등학교 차원에서는 유례없는 큰 규모였습니다.

“로열즈여 일어나라, 커뮤니티 프로젝트(The Royals Rise Up, Community Project: 로열즈는 오버펠트 고등학교 학생들이 자신들을 부르는 별칭입니다)”라고 이름붙여진 오버펠트 고등학교 참여예산은, 운영위원회 구성, 계획 수립, 제안사업 모집 및 숙의, 투표, 평가의 다섯 단계로 이루어졌으며 2014년 12월부터 2015년 4월까지 5개월간 진행되었습니다. 제안 사업의 범위는 학업 성취, 학업 포기 예방, 학교 역사와 문화 기념, 캠퍼스 개선, 학생역량 강화 등 다섯 개 카테고리로 정해졌고, 학생뿐만 아니라 교사와 교직원, 학부모들도 제안 및 투표에 참여할 수 있었습니다.^[1]

700명 이상의 학교 구성원들의 투표를 통해 대학 방문 투어, 시 교육당국 주관의 운전 교육 프로그램 참가비 지원, 학교 스포츠팀 유니폼 마련 등 세 가지 사업이 최종적으로 확정되었습니다. 운전 교육 참가비 지원이 선정된 것과 관련해서는 미국의 상황에 대한 이해가 필요한데, 운전면허는 미국에서는 신분증과도 같은 것이어서 이민자들에게 특히 중요하지만 사실 학원에서의 교육비는 저소득층이 감당하기에 매우 높은 비용이 요구된다고 합니다. 즉, 저소득층 학생들에게 신분 안정 및 학업과 직업 기회를 제공하는 사업인 것입니다.^[4]

“ 다른 어른들과 마찬가지로 우리도 결과를 보고 놀랐다. 정말 합리적인 결과였다. 스포츠 팀 유니폼 같은 것은 우리 어른들에게는 중요한 문제가 아닌 것처럼 보일 수 있지만 학생들은 그들의 학교에 대해 자부심을 갖고 있고 그걸 다른 학교 팀들에게 보여주고 싶어한다. 운전 교육은 저소득층 학생들에게 교육과 일자리에 대한 기회를 제공한다. ” - CFJ 스탭 중 1인^[4]

시범사업은 한 해에 그쳤지만, 많은 미국 고등학교들이 참여예산에 관심을 보이게 하는 사례가 되었습니다.^[6] 한편, 교육 재정의 민주화를 위한 CFJ의 운동은 지금까지 계속되면서 미국 청소년 운동의 대표적 사례 중 하나가 되었습니다.

시카고 설리반 고등학교의 학교 참여예산

오버펠트 고등학교 참여예산이 진행된 것과 같은 해에, 시카고의 참여예산 활동가들은 시카고에 참여예산을 확산시키는 과정의 일환으로 설리반 고등학교에서 학교 참여예산을 시도했습니다. 학교 예산에서 2만5천달러를 참여예산으로 배정받아, 8주간 교육과 함께 참여예산 과정을 진행했습니다. 3개의 제안사업이 투표에 붙여져서 전체 학생의 70%에 달하는 378명이 투표에 참여했습니다. 최종 선정된 사업은 학내에 레크리에이션 룸을 마련하는 것이었습니다.^[7]

설리반 고등학교에서의 참여예산 역시 2015년 한 해만 진행되었지만, 그 과정에서 학생의 소리 위원회(Student Voice Committee)가 만들어졌고, 이들을 중심으로 설리반 고등학교 학생들이 지역 참여예산에 계속 참여해, 학생들의 요구를 지역사회에 반영하고 있습니다.^[8]

뒤에서 다시 살펴보겠지만, 2016년 UN아동권리위원회는 어린이 청소년들의 인권을 보장하기 위한 정부 예산의 역할을 강조하는

아동권리 예산을 의제화하기 시작했습니다. 어린이 청소년들이 예산에 대한 정보에 접근하고 참여할 권리를 보장하는 것은 아동권리 예산에서 가장 중요한 요소입니다. 아동권리협약의 당사국 중 하나인 한국의 정부와 시민사회의 역할을 고민할 때 캘리포니아 청소년 운동의 사례도 참고해보는 것도 의미있는 일이 아닐까 생각합니다.

참고자료

1. 오버펠트 고등학교 참여예산 운영계획
2. Californians for Justice 웹사이트
3. CFJ, Students Challenge the CA State Board of Education for a Voice, and Win!
4. CFJ, Youth Control \$50,000 of School Budget in First-of-its-Kind Process
5. CFJ, Royals Rise Up! Participatory Budgeting Comes to San Jose
6. EdSource, Students get piece of the action after seeking a say in budget
7. PB Chicago, PB at Sullivan High School
8. Mikiva Challenge, Youth voice on the ballot in the 49th Ward PB process!

민주시민교육과 참여예산의 만남

● 여러 나라의 학교 참여예산 정책들

프랑스 푸아투사랑트 레지옹이나 미국 피닉스 교육구들의 참여 예산 외에도 여러 나라에서 지방자치단체나 교육자치단체들이 정책적으로 학교 참여예산을 뒷받침하고 있습니다. 이 장에서는 한국과 미국 뉴욕, 영국 스코틀랜드 지역의 학교 참여예산 활성화 정책들을 살펴봅니다. 다만 학교 차원의 참여예산을 살펴보기 위한 목적이므로, 주민참여예산의 형태로 지역 차원에서 실시되는 어린이 참여예산이나 청소년 참여예산은 제외하였습니다.

한국 교육청들의 학생참여예산제

2014년 지방선거에서 서울시 교육감으로 당선된 조희연 교육감이 그 해 11월 3일 학생의 날을 맞아 서울 학생의 자치와 건강권을 위해 7가지 정책을 발표했습니다.^[1] 그 정책 중에 학생참여예산제가 포함되면서 한국의 학교 참여예산이 실질적으로 시작되었습니다.

이듬해 서울교육청은 2015학년도 서울시 민주시민교육 기본계획의 일부로 ‘교복입은 시민’ 프로젝트를 시작했습니다.^[2] 학생 자치 활동 활성화를 목표로 하는 교복입은 시민 프로젝트는 학생회실 공간 보장, 학생회비 지원 및 학급운영비 편성 권고, 학생회장단과 학

교장 간담회 정례화, 학생대표의 학교운영위 참관 및 의견개진 보장, 학생자치 모델학교 지정, 교육청에 학생참여위원회 설치 등으로 구성되어 있습니다. 또한 학생참여사업 공모제의 형태로 학교참여예산을 도입했습니다.

학교참여사업 공모제는 학교 차원에서 학생회 공약실천 및 학생 제안 우수 아이디어를 선정하여 신청서를 제출하면 교육청의 학생참여위원회와 서울시의 어린이·청소년참여위원회 위원들의 심사를 통해 선정된 학교에 250만 원의 사업 실행 예산을 지원하는 방식으로 진행되었습니다. 2015년에는 80개 학교를 선정하였고, 재원은 서울시 교육청과 서울시가 공동으로 2억 원을 마련하였습니다. 이듬해인 2016년에는 지원대상이 120개 학교로 늘어났습니다.^[2]

2년간 공모제 형식의 시범사업 시기를 거친 후 2017년부터는 서울시의 716개 중·고등학교 전체에 각 200만 원의 학생참여예산을 배정하고 각 학교의 학생회를 중심으로 자체적인 학생참여예산을 실시하도록 했습니다.^[2]

학생참여예산의 구체적인 절차는 각 학교에서 자율적으로 시행하도록 하고 있습니다. 다만 편성 과정에 반드시 학생자치기구가 참여하도록 하고 있습니다. 이는 구체적으로는 공모 및 선정 과정의 운영을 학생들의 자율에 맡기고, 선정된 사업 예산을 학교 운영위원회에서 최종 의결할 때 학생대표자들의 개진 권한을 보장하는 것으로 나타납니다.^[2]

서울시교육청에서 발간한 ‘교복입은 시민-학생자치활동’ 교사용 안내서에서 우수 사례로 제시한 절차들을 살펴보면, 전체 학생 대상으로 아이디어 공모를 진행한 후 대의위원회에서 심사하고 선정하는 경우도 있고, 각 학급별 회의를 통해 아이디어를 도출한 후 학급 회

장들이 학생회 회의에 학급별 아이디어를 제출하고 회의를 거쳐 최종 학생회 사업안을 선정한 후, 대의원대회에서 사업안을 의결하는 방식도 있었습니다.^[3]

또한, 학생참여예산의 사용 목적은 ‘학생(개인, 학급, 동아리, 학생회) 제안 아이디어 실현 및 학생회 선거 공약 이행’으로 제한하고 있으며, 학생회 선거 공약 중에서도 학급, 학교, 단체의 기자재 및 비품 구입·설치를 목적으로 사용하는 것은 불가능하다고 규정하고 있습니다.^[3] 이는 학생참여예산제의 가장 기본적인 목적을 학생자치 활동의 활성화에 두었고 이에 부합하는 범위 내에서 학생참여예산을 편성·집행해야 한다는 관점에서 바라보았기 때문입니다. 그러다보니 아무래도 학생 행사나 대외 봉사활동 등의 프로그램이 선정되는 경우가 많습니다. 해외의 학교 참여예산에서 시설 보수나 업그레이드, 비품 구매 등이 주로 선정되는 것과는 대조적인 모습입니다.

마지막으로 선정 결과와 집행 결과는 반드시 전체 학생에게 공지하도록 하고 있습니다.^[3]

서울시 외에도 여러 교육자치단체들이 학생참여예산을 도입했습니다. 충북교육청은 2018년 408개교를 대상으로 5억9천만 원을 지원한 데 이어, 2019년에는 410개교에 12억3천 만원으로 대폭 예산 규모를 늘려 실시했습니다. 2019년에는 충남교육청과 울산교육청도 학생참여예산 도입을 발표했습니다. 기본적인 운영 방식은 대체로 서울교육청과 유사한 형태였습니다.

다만 예산 지원의 방식에 있어서는 학생참여예산제를 위한 별도의 예산을 지원하는 것이 아니라 학교에서 자율적으로 편성하되 기존의 교육청 자치활동 지원 예산을 활용할 수 있도록 하고 있었습니다. 충남의 경우 학교 기본운영비의 1%를 학생참여예산으로 편성

하는 것을 권고했고,^[5] 울산의 경우 80만 원(10학급 이하)부터 200만 원(36학급 이상)까지 학교 규모에 따라 권장 금액을 제시했습니다.^[6]

뉴욕시의 ‘Civics for all’ 학교 참여예산

서울시교육청이 ‘교복입은 시민’을 내걸었다면, 뉴욕시에는 ‘Civic for all(모두를 위한 시민교육)’ 정책이 있습니다.

“ 우리는 우리의 젊은이들이 그들을 둘러싼 세상을 바꿀 힘을 가지고 있음을 입증하게 할 것이다. 사람들은 힘이 생겼다고 느낄 때 참여한다. 자신들이 만들어낸 영향력을 볼 수 있을 때 그들은 더 많은 변화를 위해 돌아올 것이다. 그래서 다음 학년 초 우리의 Civics for all 정책과 더불어, 그들은 시민으로서 참여하고 그들이 믿는 미래를 위해 싸우는 방법을 배울 것이다. ”

- 드 블라지오 뉴욕시장의 Civics for all 정책 발표 연설 중^[9]

2018년 2월 시민운동가 출신의 드 블라지오 뉴욕 시장의 발표와 함께 시작된 Civics for all 정책은 뉴욕시 초중등교육에서 시민교육을 강화하는 것을 목표로 하고 있습니다. 학교별로 뉴욕시와의 파트너십 체결 신청을 해서 진행되며 구체적인 프로그램은 개별 학교에서 교사들이 TF를 구성하고 지역 시민단체나 시민 지도자들과 협력하여 계획을 세웁니다. 교실 내 수업 외에도 학생 자치활동, 유권자 등록 캠페인, 인권 캠페인, 지역사회 참여 및 봉사활동 등 현장 학습을 필수적으로 배치해야 합니다. 뉴욕시에서는 교사 연수 제공, 시민교육 특화 수학여행 지원, 지역 시민교육 지도자들과 단체들의 자문 제공, 시민교육 주간 진행 등을 담당합니다.^[7]

또한 Civics for all 프로그램의 일부로 학교 참여예산이 포함되었습니다. 학교 참여예산을 실시하는 중고등학교에 대해서는 뉴욕 시에서 2천 달러의 예산을 지원하며, 도입 첫 해인 2018년 말 48개 학교에서 참여예산을 실시했습니다.^[10]

Civics for all 참여예산에서는 학교에 따라 세 가지 모델 중 하나를 선택할 것을 제안했습니다. A 모델은 경제학 혹은 정치학 교사가 한 명밖에 없는 소규모 학교를 위한 것으로 그 수업 시간에 교사의 지도 아래 운영위원회를 구성하고 토론과 투표를 진행하는 모델입니다. B 모델은 경제학이나 정치학 교사가 여러 명인 좀 더 규모가 큰 학교를 위한 것으로, 각 수업에서 A 모델을 원용해 수업별 대표 제안사업을 선정 후 학교 구성원들을 골고루 대표하는 대의원들이 최종 선정하는 모델입니다. 마지막으로 C 모델은 수업 시간이 아닌 자율활동 시간을 이용해서 참여예산을 진행하기를 원하는 학교를 위한 것으로 학생회가 운영위 구성을 주관하고 제안사업 공모부터 투표까지의 전 과정을 지원하는 모델입니다. 세 모델 중 어떤 모델을 택하더라도 사업제안과 투표를 교사와 직원, 학부모 등 학내 다른 구성원들에게 개방하도록 하고 있으며, 결과도 전체 학교 구성원들에게 공지하도록 하고 있습니다.^[8]

스코틀랜드의 학교 참여예산 사례들

스코틀랜드는 유럽에서도 빈곤 문제가 가장 심각한 지역 중 하나입니다. 빈곤 문제를 다루는 것은 스코틀랜드 자치 정부의 가장 중요한 이슈 중 하나입니다. 학교에서의 빈곤 문제 해결을 위해 도입된 제도 중 하나가 학생 형평 기금(Pupil Equity Fund, 이하 PEF)입니다. PEF는 빈곤 학생들의 학업이나 건강 개선 등을 위해 사용되도록

하고 있으며, 학교별 빈곤 학생 1인당 1천2백 파운드 기준으로 배분됩니다.^[11]

각 학교는 학생들과 학부모들의 의견을 수렴해서 이 예산의 용처를 결정하도록 하고 있는데 스코틀랜드 정부의 예산 안내서에서는 의견수렴 방법 중 하나로 참여예산을 소개하고 있습니다.^[11] 2019년에 애든버리의 Tynecastle High School에서 PEF의 10%에 대해 참여예산을 적용하면서 스코틀랜드 최초로 PEF에 참여예산을 도입한 학교가 되었습니다.^[12]

뿐만 아니라 스코틀랜드 정부는 지역 차원의 참여예산을 지원하는 공동체 선택 기금(Community Choice Fund, 이하 CCF)도 운영하고 있습니다. 이 기금은 당연히 참여예산의 방식을 적용하여 집행되도록 되어 있습니다.^[15]

2018년 글래스고 시의회는 글래스고 빈곤 지역에 위치한 밀러 초등학교(Miller Primary School)와 존 폴 2세 초등학교(John Paul II Primary School)에 2만 파운드의 CCF를 배정했습니다. 이 학교들은 스코틀랜드 한부모 가족 협의회(One Parent Families Scotland)와 아덴글렌 주거 연합(Ardenglen Housing Association) 등 비영리단체의 도움을 받아 참여예산을 실시했고, 학부모들과 학생들이 투표에 참여하여 Uniform Bank(교복 공유 사업), 세계 책의 날 행사 개최, 수학여행 비용 보조 등의 사업을 선정했습니다.^[13]

애든버리 인근의 미들로디언 지역에서도 2018년에 CCF를 지역 학교들에 배분하기로 하였습니다. 지역 내 3개 구역의 초등학교 11곳에서 학부모와 학생, 교직원들의 참여예산을 실시했습니다. 학교별로 5~6개씩 총 62개 사업에 7만2천 파운드가 배정되었습니다.^[14]

서울과 뉴욕, 스코틀랜드 지역의 학교 참여예산 정책은 학교 참여예산에 대해 재정 지원을 한다는 점에서 유사성이 있지만 정책의 목적이나 참여의 범위, 예산의 규모와 사용 범위, 의사결정 방식 등에서 조금씩 차이가 있습니다. 서울과 뉴욕의 경우 참여예산이 민주 시민교육 강화를 목적으로 도입되었고 지원되는 예산도 학교당 200만원과 2천 달러로 유사합니다. 반면 스코틀랜드의 경우 빈곤 문제 해결을 목적으로 했기 때문에 지원되는 금액도 훨씬 많습니다. 한국에서도 지역간, 학교간 사회경제적 격차가 갈수록 심화되고 있어 교육 격차 해소를 위한 다양한 정책들이 논의되는 상황입니다. 참여예산이 교육 격차 해소를 위한 정책에 기여할 가능성도 검토해볼 필요가 있을 것입니다.

한편 서울과 뉴욕의 학교 참여예산도 민주시민교육의 강화라는 목적은 유사하지만 참여의 범위와 예산 사용 범위, 의사결정 방식 등에서는 상이합니다. 서울의 학교 참여예산이 학생 자치 활동 활성화를 중점에 두고 있어 참여 주체도 학생들에 국한되고 예산의 사용 범위 또한 학생회 활동이나 학생 행사 등으로 한정됩니다. 의사결정 과정 또한 전체 학생들의 참여를 배제하지는 않지만 결정권은 학생회 내에서 이루어지더라도 무방합니다. 반면, 뉴욕의 학교 참여예산은 교직원과 학부모까지 참여의 폭을 넓히고 있으며, 의사결정 과정도 전체 학생의 투표를 의무화하고 있습니다. 예산 사용 범위도 자치활동은 물론 시설이나 비품까지 모두 가능합니다.

학생자치 활동이 잘 보장되어 있는 반면 학교에 대한 공적 재정 지원이 부족한 미국과 달리 아직 학생 자치의 문화와 경험이 상대적으로 약한 한국의 학교에서는 학생자치 활동에 참여예산의 무게 중심을 두는 것도 의미있는 방향일 수 있다고 생각됩니다. 다만 뉴욕의 사례에서 지역의 시민교육 지도자들이나 사회단체 활동가들과

의 협력을 제도적으로 지원한 것은 한국에서도 고려해볼만한 방안이 아닐까 생각합니다.

참고자료

1. 서울교육청, 11.3 학생독립운동기념일 (학생의 날)에 즈음하여
2. 서울교육청 연도별 민주시민교육 계획
3. 서울교육청 학생자치활동 교복 입은 시민 매뉴얼 (2019 개정판)
4. 충북교육청 제1회 학생참여예산제 실천사례 발표대회 자료집
5. 충남교육청 2019 민주시민교육 기본계획
6. 울산교육청 2019년 학생자치활동 운영 계획
7. 뉴욕시 교육부, Civics for all 자료실
8. Civics for all 참여예산 가이드북
9. Participatory Budgeting Project, BIG News for PB in Schools - and a BIG invitation!
10. Gothamist, What Happens When Students Are Given A Say In School Budgets?
11. Pupil Equity Funding -National Operational Guidance 2018년 판
12. Tynecastle High School 웹사이트의 참여예산 소식
13. Participedia, Participatory Budgeting in Castlemilk, Scotland
14. 미들로디언 의회 웹사이트, Cost of the School Day' Project 케이스 소개
15. 스코틀랜드 참여예산 네트워크 웹사이트의 학교 참여예산 페이지



학부모들이 만들어낸 참여예산

● 캐나다 릿지뷰 초등학교와 미국 139 초등학교

학생들의 나이가 아직 어린 초등학교 참여예산의 경우 학부모들이 중요한 역할을 해야 합니다. 이번 장에서는 학부모들이 참여예산 도입과 발전에 중요한 역할을 했던 북미 지역의 두 초등학교의 사례를 살펴봅니다.

캐나다 웨스트밴쿠버 릿지뷰 초등학교

북미 지역의 학교 참여예산은 캐나다 밴쿠버시 서북쪽에 위치한 교외도시인 웨스트밴쿠버의 공립학교인 릿지뷰 초등학교(Ridgeview Elementary School)에서 참여예산이 시도된 2005년으로 거슬러 올라갑니다. 참여예산을 연구하던 대학원생 헤더 윌리어드(Heather Williard)가 2004년 릿지뷰 초등학교에서 파트타임 교사로 근무하면서 교직원들과 학부모들에게 참여예산을 제안합니다. 학교 측에서는 제안이 거부되었지만, 학부모회(Parent Advisory Council)에서 자체 예산 중 2천 달러를 학생 참여예산에 배정하기로 결정했습니다.^[1]

이듬해인 2005년, 1개월의 기간으로 2천 달러 규모로 학생 참여예산이 실시되었습니다. 초등학생 대상의 참여예산이지만 프로세

스는 일반 참여예산과 유사했습니다. 첫 2주간 학급별로 토론을 통해 참여예산으로 제안할 우선순위 사업 3개를 선정한 후, 3주차에 학교 당국으로부터 각 사업에 대해 실현가능성에 대한 의견을 받은 후 최종 제안을 정합니다. 4주차에 학교 총회를 열고 각 학급 대표자들이 자기 학급에서 제안한 사업을 전체 학생들에게 발표한 후 유치원생들을 포함한 전체 학생들의 투표로 최종 결정을 했습니다.^[1]

실내 암벽등반 시설 마련, 식수대 추가 설치, 새 스포츠 장비 마련, 학교 애완동물 등 다양한 사업이 제안되었지만, 최종 선정된 사업은 구내매점 설치였습니다. 구내매점 설치가 선정된 이유는 구내매점에서의 수익으로 나머지 사업의 재원을 마련하자는 제안이 설득력을 얻었기 때문입니다. 학교와 학부모회에서도 선정되지 않은 사업들을 위한 재원을 마련하기 위해 노력하기로 했습니다.^[1]

뉴욕 139 초등학교 참여예산

한편, 뉴욕 브루클린 지역에 있는 공립초등학교인 139 초등학교(Primary School 139)에서도 2017년에 참여예산이 도입되었습니다. 139 초등학교는 미국의 대표적인 참여예산 운동 단체인 PBP의 활동가 조쉬 러너(Josh Lerner)의 아이가 다니는 학교였습니다. 당시 139 초등학교의 학부모회(Parent Association)는 연간 예산 중 쓸 곳이 정해지지 않은 8천 달러가 남아 있는 상태였습니다. 당연히 여러 사업 제안이 오갔지만 이미 임기가 한 달 정도밖에 남지 않은 상황에서 적절한 의사결정 방식을 찾을 수 없었습니다. 그 때 학부모회가 조쉬 러너에게 도움을 청하면서 139 초등학교의 참여예산이 시작됩니다.^[2]

한 달 만에 예산 집행을 마무리해야 하는 상황에서, 이들은 학부모만이 아니라 교사, 학생, 교직원들까지 제한을 두지 않고 가능한 많은 제안을 받은 후 바로 투표에 붙이기로 했습니다. 600명이 넘는 투표 참여자 중 대다수가 학생이었습니다. 9개의 사업이 선정 되었는데 그 중 2개가 학생들이 제안한 사업이었습니다.^[2]

이 경험이 학교와 학부모, 학생들에게 모두 긍정적으로 받아들여지면서 139 초등학교 학부모회는 현재까지 참여예산을 이어오고 있습니다.^[4] 개별 학교 차원에서 시도된 참여예산이 자체 동력에 의해 지속적으로 이어져온 드문 사례입니다. 뉴욕시가 미국에서 참여예산을 가장 적극적으로 추진하고 있는 곳이라는 점도 지속성의 배경이 되었을 것입니다. 참여예산 규모 또한 2018년에는 학교의 지원이 확대되어 2만2천 달러까지 늘어났고, 2019년과 2020년에도 각각 1만 달러와 1만5천 달러 규모의 참여예산이 실시되었습니다.^[4] 학교 당국도 참여예산 재원에 기여하였고, 학부모회의 모금액도 증가했습니다.^[2] 139 초등학교 학부모회가 열정에 비해 모금에는 미숙한 편이었는데 참여예산을 명분으로 내걸면서 학부모와 지역사회의 모금액이 크게 늘어나는 효과가 발생했다고 합니다.

두 초등학교의 사례는 초등학생들도 예산에 관한 의사결정을 하는 데 있어 충분한 역량을 가지고 있음을 보여줍니다. 학생들은 당장 개별 사업에 참여예산 재원을 사용하기보다는 구내 매점을 운영하여 그 수익으로 더 많은 사업을 위한 재원을 마련하기로 결정하고 또래들의 제안보다 교사나 학부모들의 제안에 더 많은 지지를 보낼 만큼 충분히 합리적인 판단 능력을 가지고 있었습니다. 두 학교의 학교 당국과 학부모들도 참여예산의 결과에 긍정적인 반응을 보였습니다.

한편, 139 초등학교의 사례는 학교 참여예산만이 아니라 참여 예산 일반에 여러 시사점을 제공합니다. 어떤 조직에서나 여러 가지 이유로 갑자기 사용할 수 없게 된 예산들이 있을 수 있습니다. 참여 예산은 그런 예산을 잘 사용할 방안을 찾는 데도 효과적일 뿐 아니라 예산 사용에 대한 정당성을 부여하는 효과도 가지고 있습니다.

또한 참여예산은 기부자에게 자신의 기부금이 기부 목적에 맞게 합리적이고 정당하게 쓰일 것이라는 믿음을 주기 때문에 기부금 모금에도 긍정적인 역할을 합니다. 한국에서는 학부모로부터 강제 모금을 해온 과거 학교 문화에 대한 부정적 기억 때문에 학부모회가 모금의 주체가 될 수가 없습니다. 하지만 동문회 차원에서 학교 발전기금을 모금하는 경우는 많습니다. 동문회의 학교 발전기금에 참여예산을 적용한다면, 발전기금이 더 효과적으로 사용될 수도 있고 동문들도 모금에 대해 좀 더 긍정적인 반응을 보이지 않을까 생각해 봅니다.

참고자료

1. The Transnational Institute, Participatory Budgeting in Canada
2. Participatory Budgeting Project, Participatory Budgeting in Elementary Schools: You're Never too Young for Democracy
3. Participatory Budgeting Project, School engagement that's almost too good to be true
4. 139 초등학교 블로그의 참여예산 섹션



온-오프라인이 결합된 학교 참여예산

● 이탈리아 Bipart의 Decide 4 Your School 프로젝트

이탈리아의 참여예산 운동의 중심에는 Bipart라는 스타트업이 있습니다. Bipart는 이탈리아 참여민주주의 연구센터(Centro Studi per la Democrazia Partecipativa, 이하 CSDP)에서 2012년 발표한 온라인 참여 및 숙의 플랫폼이었습니다. 이 플랫폼을 운영하던 팀이 2017년 스타트업으로 독립하여 다양한 참여예산 프로젝트를 진행하고 있습니다. 그 중에서도 창업 초기부터 밀라노 블라테 교도소에서 진행했던 죄수 참여예산이 특히 주목을 받았습니다.^[1]

Decide 4 Your School 프로젝트는 Bipart의 학교 참여예산 프로젝트입니다. Bipart가 CSDP에서 독립하기 직전인 2016년, 청소년 온라인 참여 확대를 목적으로 유럽연합 차원에서 추진된 Euth 프로젝트의 시범사업으로 선정되면서 시작되었습니다.^[3] Euth 프로젝트는 디지털 및 모바일 기술을 이용하여 청소년들의 참여를 확대하는 것을 목표로 유럽연합의 지원을 받아 진행된 다국적 연구 프로젝트입니다.^[2] 이 프로젝트에서는 공모를 통해 유럽 여러 나라에 걸친 10개의 시범사업을 지원했는데, 그 때 선정된 시범사업 중 하나가 바로 Decide 4 Your School 프로젝트입니다.

Decide 4 Your School 프로젝트의 첫 사업은 2017년에 밀라노의 Cremona-Zappa 고등학교에서 1만 유로 규모의 참여예산을 진행하는 것이었습니다. 진행방식은 앞서 살펴본 다른 학교 참여예산들과 유사하지만, 온-오프라인이 결합된 방식으로 진행되면서 몇 가지 특징적인 모습들이 있었습니다.

우선 제안 사업은 세 명 이상의 그룹으로 제안됩니다. 각각의 교실에서 먼저 토론이 이루어지고 각 교실별로 2개의 사업을 선정해 간단한 예산안과 함께 온라인 플랫폼에 올립니다. 온라인 플랫폼에서는 제안 사업에 대해 댓글로 의견을 제시할 수 있고 ‘좋아요’를 클릭해서 지지를 표시할 수 있습니다. 이때 ‘좋아요’를 누를 수 있는 숫자의 제한 없이, 각자 자신이 지지하는 모든 사업에 ‘좋아요’를 클릭할 수 있습니다. 그 중 가장 많이 지지를 받은 10개의 제안 사업을 운영위원회에서 다듬어서 실제 사업안으로 발전시킵니다. 그 다음으로는 오프라인 박람회가 열리는데 여기서는 제안사업별로 부스가 설치되고 곳곳에 홍보 포스터도 부착됩니다. 학생들 대상의 공개 프리젠테이션 역시 이때 진행됩니다. 박람회가 끝난 후 진행되는 최종투표는 오프라인과 온라인 양쪽에서 진행됩니다. 이때 원하는 학생들은 교실에서 열리는 오프라인 투표와 온라인 플랫폼에서의 투표에 모두 참여해서 최대 두 표를 행사할 수 있습니다. 최종 선정된 사업은 운동장 업그레이드와 음악실 마련이었습니다.^[2]

“ 나는 참여예산이 좋다. 그건 우리 학생들에게 우리의 프로젝트에 기반해 돈이 쓰이게 해주고, 우리가 거의 매일 살아가는 환경을 개선하는 데 관여하게 해준다. 나는 참여예산 덕분에 내가 좀 더 현명해졌고, 우리 학교의 학생 사회가 필요로 하는 것들에 관해 생각할 수 있게 되었고, 세계에 대해 더 완전한 시각을 가질 수 있게 되었다고 생각한다. ” - 리카르도 (15세)^[2]

Decide 4 Your School 프로젝트는 온-오프라인이 융합된 참여예산 프로세스를 진행되면서 온라인을 통해 양적인 면에서 참여의 폭을 넓히고 오프라인을 통해 질적으로 참여의 깊이와 영향력을 극대화할 수 있었다고 평가되고 있습니다. 또한 Euth 프로젝트의 지원을 받은 시범사업 이후에도 학교 참여예산이 확산되는 계기가 되었습니다. 2018년에 Bipart는 빈곤 및 인권 관련 국제 NGO인 ActionAid의 이탈리아 지부와 함께 이탈리아 중부 동해안의 소도시 산 베네데토 델 트론토(San Benedetto del Tronto)의 Capriotti 고등학교에서 1천 유로 규모의 참여예산을 진행했습니다.^[1]

참고자료

1. Bipart 웹사이트
2. Bipart, Promoting youth participation
3. Euth 프로젝트 웹사이트
4. Euth Project, "Decide 4 your school": how Italian students improve their school through participatory budgeting



국제개발협력과 참여예산의 만남

● 세계은행의 빈곤 개발협력 사업에서의 참여예산

오늘날 참여예산이 전 세계 곳곳에 확산되는 데 있어 가장 큰 기여를 한 것은 역시 각 지역의 주민운동을 비롯한 시민사회의 노력일 것입니다. 하지만 21세기 들어 세계은행과 UN인간주거계획(UN-HABITAT), UN개발계획(UNDP) 등 국제적인 개발 협력 사업을 수행하는 국제기구나 유럽연합(EU), 그리고 미국국제개발처(USAID), 독일국제개발공사(GIZ), 구 호주국제개발처(AUSAID) 등 주요 국가의 국제협력기구들이 개발협력 사업을 수행하는 방법으로 참여예산에 주목하였다는 점도 참여예산의 확산에 큰 영향을 미친 또 하나의 요인입니다.^[9]

그 중에서도 참여예산에 가장 많은 영향을 끼친 기구들로는 세계은행과 EU, 그리고 USAID를 들 수 있습니다. 세계은행은 빈곤국가들의 경제 재건을, EU는 구 사회주의권 몰락 이후 동유럽의 신생 민주주의 국가들과 유럽국가들의 구 식민지역 국가들의 발전을, 그리고 USAID는 세계 각지의 독재 혹은 권위주의 국가들의 민주적 개혁을 명분으로 지원 대상 국가에 참여예산을 확산시키는 사업을 지원해왔습니다.

물론 이들 기구들이 주권국가의 영역에서 직접 사업을 진행할 수는 없으므로 통상적으로 실제 사업은 대상 국가나 지방자치단체, 혹은 그 지역의 연구소나 NGO가 수행하고, 이들 기구는 그 국가나 지자체, NGO 등에 자금을 지원하는 방식으로 사업이 이루어집니다. 사업의 내용은 주로 담당 실무자나 주민 대상의 참여예산 교육과 제도 운영에 대한 지원이며, 최근에는 온라인을 통한 참여 프로세스 및 툴 개발에 자금 지원을 하는 사례들도 종종 눈에 띕니다.

주요 국제개발협력 기관들의 몇몇 참여예산 관련 사례들

- UN-HABITAT: 2016년까지 약 20년간 58개국 148개 도시에서 참여예산 관련 지역 개발사업을 지원했습니다. 최근에는 IT 기술을 참여예산과 결합시키는 프로젝트인 Participatory Habitat Initiative를 추진하고 있습니다. 2019년 첫 번째 사업으로 멕시코 몬테레이시에 인접한 General Escobedo시에서 기후변화와 교통, 안전 등의 이슈를 주제로 2년간 협력사업을 실시하고 있습니다.^[10]
- 세계은행: 제3세계의 20개국 이상의 지역에서 지역 개발 사업을 지원하면서 참여예산을 위한 공무원 및 시민교육을 진행하고 있습니다. 2012년 콩고에서는 모바일 참여예산의 도입을 지원하기도 했습니다.^{[9][11]}
- USAID: 2003-2007년 기간 동안 페루에서 진행한 The Pro-decentralization program을 통해 7개 광역자치단체와 536개 기초자치단체의 참여예산 도입을 지원했으며,^[12] 2016년부터 조지아에서 Good Governance Initiative 프로그램을 통해 정부 행정 및 재정의 공개와 참여 영역에서 교육 및 기술 지원을 하고 있습니다.^[13] 이 사업은 미국의 IT 기업인 TERRA TECH와 함께 진행되는데, TERRA TECH는 온라인 청원 툴인 i-Change

portal의 개발을 비롯해 참여예산 관련 교육 훈련과 기술적 지원을 하고 있습니다.^[14] 그 외에도 세계은행과 공동으로 엘살바도르, 케냐, 우간다, 콩고 등에서 참여예산을 촉진하고 있으며,^[19] 또한 세르비아, 리비아 등 여러 지역에서 민주화, 분권화, 시민사회 역량 강화 프로젝트를 수행하면서 참여예산 도입을 지원하고 있습니다.

- 예산 관련 국제NGO들: International Budget Partnership (IBP)와 Global Initiative for Fiscal Transparency(GIFT)는 여러 나라 정부와 함께 재정 투명성 및 참여를 촉진하는 Fiscal Openness Accelerator Project를 추진하고 있습니다. 2019년에는 미 국무성의 지원으로 서아프리카의 베닌, 라이베리아, 나이지리아, 세네갈, 남아프리카 등의 재정 투명성과 참여를 촉진하는 사업을 추진하고 있습니다.^[15]
- EU: 주로 EU 회원국 및 동유럽의 파트너국가들의 참여예산을 지원하며, 유럽 국가들의 구 식민국가 지역인 아프리카와 라틴아메리카 지역에서의 참여예산 프로젝트를 지원하기도 합니다. 2012-2014년에는 아동 권리를 위해 활동하는 국제NGO인 플랜 인터내셔널이 중앙아메리카 지역 3개국에서 진행한 어린이 참여 예산 교육 프로그램인 Building Democracy In Central America를 지원하기도 했습니다.^[17]
- GIZ: 가나에서 5백80만유로 규모의 Support for Decentralization Reforms(2016-2019년) 프로그램을 진행하면서 참여적 계획 및 참여예산 관련 사업을 진행했습니다.^[16]

이들 기구들이 지원하는 수많은 참여예산 관련 사업을 전반적으로 살펴보는 것은 필자의 역량을 넘어서는 일이기 때문에 이번 연재에서는 세계은행이 아프리카의 기니에서 최근까지 수행중인 사업을 간단히 살펴보려 합니다.

세계은행의 기니 주거지역지원프로젝트 (Village Community Support Project)

기니는 아프리카 서쪽 끝 대서양 연안에 위치한 나라로, 세네갈, 라이베리아, 코트디부아르 등 여섯 개 나라와 국경을 맞대고 있습니다. 한반도 크기의 국토에 1천만 명 좀 넘는 사람들이 살고 있습니다. 알루미늄과 다이아몬드, 금 등 각종 광물자원이 풍부하지만, 1인당 GDP가 8백 달러에 불과하며, 2012년 조사에 따르면 빈곤율이 55%가 넘는 전 세계 최빈국 중 하나입니다.^[1]

19세기말 프랑스에 점령된 후 지속적으로 독립운동을 펼쳐 1958년 프랑스로부터 가장 먼저 독립했지만, 독립 이후 2010년까지 독립지도자 및 그의 사후 쿠데타로 정권을 잡은 군인 출신이 계속 장기집권을 했습니다. 2010년에야 민정 이양이 이루어져 민주적 선거에 의해 현 대통령이 선출되고 재선을 하면서 정치적인 안정과 민주적 변화가 시작되었습니다.^[1]

프랑스와 유사한 지방자치 제도를 가지고 있어 전국이 수도 코나크리와 7개 레지옹으로 구분되며, 그 아래에 33개의 도와 도시 지역의 38개의 시, 그리고 농촌 지역의 304개 코뮌이 있습니다. 시의 운영은 선출된 시장이 이끄는 평의회에 의해 이루어지며, 토지 이용, 경제 계획, 자원 개발, 사회 및 교육 등의 업무를 담당합니다.^[2]

그러나 대부분의 유급 공무원들은 중앙정부에 의해 채용되며 수도 코나크리에 근무하고 있습니다. 수도 이외의 지역은 거주 환경이 매우 취약하여 공무원들은 지방 발령을 받으면 사직을 하며, 지역의 치안 및 행정 서비스는 거의 작동되지 않는다고 합니다.^[2]

1998년 기니 정부는 세계은행의 지원으로 주거지역지원프로젝트(Village Community Support Projcet: PACV)를 계획합니다.

PACV는 농촌 지역의 개발을 목적으로 하는 전국 단위의 개발계획으로 당초에는 각 단계별로 4년씩 3단계에 걸쳐 12년간 진행하는 것을 목표로 했습니다.^[3]

2000년 시작되어 실제로는 2009년까지 진행된 1단계 프로젝트는 세계은행 외에도 프랑스개발청(AFD), 국제농업개발기금(IFAD) 등의 지원을 포함하여 총 3천870만 달러가 투입되었으며, 159개 교묘에 371개의 기금이 제공되어 교육, 건강, 식수 공급 등에 관련된 1천84개 사업이 이루어졌습니다. 2단계는 2009년부터 2014년까지 5년간 304개 농촌지역 코뮌 전체를 대상으로 총 4천630만 달러의 규모로 진행되었으며, 311개 기금이 제공되어 사회서비스 및 시장 형성과 관련된 481개의 사업이 진행되었습니다. 그리고 2016년부터 2020년까지 예정으로 하는 3단계 프로젝트가 현재 진행 중입니다.^[2] (2014년부터 2015년까지 기니를 중심으로 서아프리카 지역에서 에볼라바이러스증후군이 확산되면서 3단계 프로젝트가 다소 지연된 것으로 보입니다)

PACV는 단지 농촌지역의 거주환경 개선만을 목적으로 하는 프로젝트는 아니었습니다. 농촌 지역에서 국가의 기능이 사실상 작동하지 않고 지역의 자생적 역량도 빈약한 기니의 상황을 고려하여 세계은행은 초기부터 분권화 및 주민참여를 통한 지역의 역량 강화를 주요 전략으로 삼았으며, 모든 사업의 추진 과정에서 참여적 계획(participatory planning)의 방법론을 적용하였습니다.^[5] 기니 정부 또한 민정 이양을 전후로 분권화와 지역 개발을 위한 여러 법령의 제·개정 작업을 진행하였습니다.^[2]

참여적 계획(participatory planning)은 상황 진단 및 공동으로 발견한 문제의 해결책 마련을 위해 핵심 이해관계자들을 광범위하게 개입시키는 방법론입니다. 외부 전문가에 의해 수립된 계획으로는 당사자들의 참여를 이끌어낼 수 없다는 반성에서 나온 방법론입니다.^[8]

세계은행이 자체적으로 평가하기로는 1단계 동안 각 지역별로 진행된 교육, 보건, 식수 관련 사업들이 잘 마무리되면서 기본적인 사회서비스에 대한 접근권이 다소 개선되었으며, 지역 커뮤니티 주도의 개발의 효과가 검증되었다고 합니다. 또한 2단계에는 코뮌별로 재정 확충 계획이 마련되어 시행되면서 지방의 재정적 역량이 향상되었다고 합니다.^[2]

그러나 개별 사업들의 성공에 치중하고 국제 개발 기금에 재정을 의존하고 있어 성과가 지속되지 않는 문제점도 함께 드러났다고 합니다. 많은 지자체가 재원의 부족으로 인해 자체적으로 행정 기능을 수행할 역량이 안 되고, 개발 사업의 실무 담당자들의 급여도 지원금에 의존했기 때문에 사업이 끝나면 인적 역량도 소실되는 것입니다.^[2]

그래서 3단계 계획에서는 시스템 마련에 더 중점을 둡니다. 총 1천500만 달러 규모의 사업비 중 450만 달러는 지역의 소규모 사업 지원에 사용되지만, 60%에 달하는 900만 달러는 지방 거버넌스와 주민 참여의 제도화 및 역량 개발에 투입됩니다. 구체적으로는 전국지역개발기금 설치, 코뮌에서 일하는 공무원에 대한 시장의 인사권한 강화, 중앙 및 지방 공무원 그리고 지역 주민들을 대상으로 하는 주민참여 관련 교육훈련, 개발 사업의 계획, 모니터링 및 평가에 있어 주민 참여 확대 등을 위한 사업이 진행됩니다.^[2]

특히 주민참여에 있어 참여적 계획을 넘어 참여예산을 전면적으로 도입하는 것을 중요한 목표로 삼고 있습니다. 2017년 말까지 35개 코뮌에서 매 분기별로 참여예산이 실시되고 있고 2020년까지 전체 농촌지역 코뮌에 참여예산이 도입될 예정입니다.^[4]

참여예산은 단지 주민들의 권한을 확대하는 것만을 의미하지는 않습니다. 세계은행은 참여예산을 도입한 몇몇 코뮌에서 주민들 스스로 재정에 기여하기 시작했다는 결과를 보고하고 있습니다.^[4] 기니에서 코뮌들은 광산회사들의 천연자원 개발 수익에 대한 15%의 광업세와 중앙 정부를 통해 전달되는 국제기구들의 지원금 외에는 사실상 재원이 전무합니다. 주민들은 참여예산을 통해 재원 형성의 역할까지 고민하기 시작한 것입니다.

“ 이제 우리는 평의회가 예산을 통해 어떤 일을 하는지를 더 잘 이해한다. 우리는 우리 코뮌에서 우리가 원하는 것을 밝혔지만 평의회에는 충분한 돈이 없다는 것도 알게 되었다. 그래서 우리의 돈을 기여하기로 결정했다. ”

- 몰로타 코뮌의 참여예산 주민 대표자 중 한 사람^[4]

물론 3단계 프로젝트가 목표대로 잘 진행될 것인지, 그리고 잘 진행되었다 하더라도 세계은행의 의도대로 지속가능한 개발 역량이 확보될 것인지는 아직은 미지수입니다. 세계은행은 2016년 이후 기니가 경제성장과 재정 안정 측면에서 성과를 보이고 있다고 보고하고 있지만,^[1] 올해 들어 현 대통령이 개헌을 통해 다시 선거에 나올 것으로 알려지면서 정치적 혼란이 예상되고,^[7] 또한 광산 개발을 촉진하는 과정에서 경작할 토지를 빼앗기고 생존권이 위협받는 지역주민들의 저항이 표출되는 등^[6] 경제개발의 부작용도 표면화되는 상황입니다. 참여를 통해 지역사회의 역량을 강화하려는 PACV의 노력

이 혼란한 정치경제적 상황으로 인해 성과를 거두지 못할 가능성도 배제할 수는 없습니다.

세계은행의 참여예산 확산 정책 자체에 대해서도 논란이 있습니다. 참여라는 명분으로 공공 서비스와 공공재를 제공해야 할 국가의 역할을 시민들에게 떠넘긴다는 비판이 그것입니다. 심지어 니카라과의 신자유주의 구조조정의 악세사리로 사용되었다는 비판도 제기되었습니다.^[9]

하지만 외부 전문가들이 빈곤을 해결할 해답을 가지고 있다는 20세기 중반 개발원조사업에 대한 반성에서 비롯된 참여적 개발의 원칙은 국제개발협력 활동가들이 지속적으로 발전시켜온 것이며, 참여예산 또한 그 노력의 일부이기도 합니다. 당장의 결과와 무관하게 주민들의 인식과 관계에서 변화가 발생하는 것은 부인할 수 없는 효과이기도 합니다.

“ 참여예산은 사회와 경제의 우선순위에 대한 광범위한 토론을 촉발한다. 그러니, 심지어 세계은행의 시범사업조차도, 일단 시작되면, 민주화와 재분배의 과정으로 발전할 수 있다. ”^[9]

참고자료

1. The World Bank In Guinea
2. WB, PACV 3 project appraisal document
3. WB, PACV 1 implementation completion and result report
4. WB blog, Citizen Engagement in rural Guinea: Making tangible changes from the bottom up
5. S.P. Jain & Wim Polman, A handbook for trainers on participatory local development
6. 동아일보, 보크사이트의 땅 기니에 내린 '자원의 저주'
7. 연합뉴스, 민주화 노력 물거품 되나...82세 기니 대통령, 3선 도전
8. Maiti & de Faria, Participatory planning processes in Indian cities: its challenges and opportunities
9. Goldfrank, The world bank and the globalization of participatory budgeting
10. UN-HABITAT, Participatory Habitat Initiative 웹사이트
11. WB, Mobile-Enhanced Participatory Budgeting in the DRC
12. USAID Peru, The Peru Pro-Decentralization (PRODES) Program 최종보고서
13. USAID, Three Ways USAID Supports Georgia's Steady March Toward Inclusive, Representative Democracy
14. Terra Tech, Georgia Good Governance Initiative
15. GIFT, Fiscal Openness Accelerator Project
16. GIZ, Support for Decentralization Reforms (SfDR)
17. Plan International, Building Democracy in Central America



제3세계 아동에게 목소리를 찾아주다

● 아동권리예산과 플랜 인터내셔널의 아동 참여예산

앞서 살펴보았듯이, 국제개발협력에서 참여적 계획이나 참여예산 같은 방법론에 주목해온 것은 직접 문제를 겪는 당사자들의 목소리 없이 전문가들에 의해 진행되는 의사결정 과정은 문제를 정확히 진단하지도, 잘 작동하는 해결책을 제시하기도 어렵다는 반성에 기인한 것입니다. 그런 의미에서 어느 사회에서나, 그리고 특히 제3세계에서는 더더욱, 자신들의 문제와 관련한 의사결정 과정에서 최후까지 배제되어온 집단은 아동일 것입니다.

최근 국제사회에서는 참여예산과 성인지예산에 이어 아동권리예산(Child rights budgeting)이 새로운 의제로 부각되고 있습니다. UN 아동권리협약(UN Convention on the Rights of the Child)의 집행을 담당하는 UN 전문기구인 UN 아동권리위원회(Committee on the Rights of the Child)는 2016년 7월 공공예산 영역에서의 아동권리협약 공식 유권해석 문서인 ‘아동권리 실현을 위한 공공예산에 관한 일반 논평 19호’(General Comment No. 19 on the public budgeting for the realization of children's rights)를 발표합니다.^[2]

UN아동권리협약^[1]

제4조

당사국은 이 협약에서 인정된 권리를 실현하기 위하여 모든 적절한 입법적·행정적 및 여타의 조치를 취하여야 한다. 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관하여 당사국은 가용자원의 최대한도까지 그리고 필요한 경우에는 국제협력의 테두리안에서 이러한 조치를 취하여야 한다.

제12조

1. 당사국은 자신의 견해를 형성할 능력이 있는 아동에 대하여 본인에게 영향을 미치는 모든 문제에 있어서 자신의 견해를 자유롭게 표시할 권리를 보장하며, 아동의 견해에 대하여는 아동의 연령과 성숙도에 따라 정당한 비중이 부여되어야 한다.
2. 이러한 목적을 위하여, 아동에게는 특히 아동에게 영향을 미치는 어떠한 사법적·행정적 절차에 있어서도 직접 또는 대표자나 적절한 기관을 통하여 진술할 기회가 국내법적 절차에 합치되는 방법으로 주어져야 한다.

일반 논평 19호의 내용 중에서도 제3장 일반원칙 D. 들릴 권리 (Right to be heard (art 12)) 부분은 예산 영역에서 아동의 정보 접근 및 참여의 권리 및 이를 실현하기 위한 교육과 자원 마련의 의무를 구체적으로 명시하고 있습니다. 이 부분에 아동권리예산의 핵심이 담겨 있기에, 다소 길지만 한 번 읽어볼 가치가 있어 번역해봤습니다(국가인권위원회에서 제공하는 번역문^[3]을 기본으로 하되, 일부 누락된 내용과 매끄럽지 못한 번역을 보완했습니다.).

UN 아동권리위원회 일반논평 제19호 제3장 D. 들릴 권리 (협약 제 12조)

52. 협약 제12조는 모든 아동이 자신에게 영향을 미치는 모든 사안에 대한 자신의 의견을 자유롭게 표현할 권리 및 자신의 견해에

대해 연령 및 성숙도에 따라 정당한 비중을 부여받을 권리를 규정하고 있다. 각 당사국은 국가 및 지역 차원에서 아동의 유의미한 참여를 보장하는 매커니즘을 통해, 아동에게 영향을 미치는 예산 관련 결정에 대한 아동들의 의견을 들어야 한다. 이러한 메커니즘에 참여하는 아동들은 억압이나 조롱을 두려워하지 않고 자유롭게 기여할 수 있어야 하며, 당사국은 참여한 아동들에게 피드백을 제공해야 한다. 특히, 당사국은 취약한 상황에 처한 어린이를 포함하여 목소리를 내는 데 어려움을 겪고 있는 아동들의 의견을 물어야 한다.

53. 본 위원회는 “아동과 관련된 모든 문제에 있어 아동의 들릴 권리 및 그들의 견해가 정당하게 고려되어야 할 권리의 실현을 위한 투자는 협약 당사국의 명백하고 즉각적인 법적 의무이며, 이는 또한 자원 및 교육에 대한 헌신을 요구한다”는 것을 다시 상기한다. 이 점을 상기하는 것은 아동에게 영향을 미치는 모든 결정에 있어서 아동의 의미 있는 참여를 달성하기 위한 재원을 확보하는 것이 당사국의 책임임을 강조하는 것이다. 본 위원회는 또한 공공 예산과 관련된 아동의 참여를 보장하는 데 있어서 행정부 간부, 아동을 위한 독립 옴부즈만, 교육 기관, 언론, 아동 단체를 포함한 시민사회단체 및 입법부의 역할이 중요함을 인식한다.
54. 본 위원회는 예산의 투명성이 의미있는 참여의 필수 조건임을 인식한다. 투명성이란, 예산의 기획, 제정, 승인, 실행 및 결과에 관련된 정보가 이용자 친화적이고 시의적절한 방식으로 공개되고 활용 가능해야 한다는 것을 의미한다. 이 정보에는 수치 데이터는 물론 법률, 정책, 사업, 예산 과정 타임테이블, 지출 우선순위 결정의 동기, 산출물 및 성과, 그리고 서비스 실행 정보 등 관련된 일체의 정보가 모두 포함된다. 위원회는 유의미한 참여를 가능하게 하기 위해 당사국이 맥락상 적절한 자료와 매커니즘, 제도를 제공하고 이에 관한 예산을 책정하는 것이 필요하다는 점을 강조한다.
55. 예산 과정에의 유의미한 참여를 위해, 본 위원회는 아동들과 아동권리 운동가들이 사전예산서, 예산안, 확정된 예산서, 중간보고

서, 결산서, 감사보고서 등 주요 예산 문서에 접근할 권리를 포함하거나 적어도 배제하지는 않는 정보공개법 및 정책을 당사국에서 완비하는 것이 중요하다는 점을 강조한다.

56. 본 위원회는 많은 당사국들이 예산 과정의 일부에 아동들을 의미 있게 참여시키는 다양한 경험을 가지고 있음을 인식하고 있다. 본 위원회는 당사국이 그런 경험을 공유하고 당사국의 상황에 적합한 좋은 실천 방안들을 찾아낼 것을 권장한다.

이 다섯 문단을 읽으면 자연스럽게 어린이/청소년 참여예산을 떠올리게 됩니다. 그 중에서도 특히 국제개발협력 영역에서의 아동 참여예산 사례를 살펴보려 합니다.

플랜 인터내셔널(Plan International)의 아동 참여예산

국제 아동권리 단체인 플랜 인터내셔널은 2012년부터 2014년까지 3년간 유럽연합의 지원으로 중앙아메리카의 니카라과, 과테말라, 온두라스, 엘살바도르 등의 국가에서 현지 NGO들과 함께 '중앙아메리카에서의 민주주의 건설(Building Democracy in Central America)' 프로젝트를 진행했습니다.^[4]

과테말라의 경우 중북부의 알타 베라파즈(Alta Verapaz) 주의 서로 인접한 3개 지역에서 청소년 참여예산을 실시했습니다. 이 3개 지역은 그 이전까지 한 번도 예산 문제에 아동·청소년들을 참여시킨 적이 없는 것은 물론이거니와 이들이 겪는 문제를 심각하게 고려한 적조차 없었다고 합니다. 청소년회 및 청소년단체에서 선출된 14세~17세 사이의 청소년 75명을 대상으로 아동 권리에 관한 교육과 정책 개발에 관련된 교육을 진행한 후 이들로 하여금 지역의 아동권리 실태를 분석하도록 했습니다. 아동 관련 정책과 데이터가 전무한 상황이어서 이들은 다른 청소년들을 찾아다니며 직접 실태 및 요구

조사를 실시했습니다. 건강, 영양, 식수, 교육, 폭력으로부터의 보호, 레크리에이션 등이 중요한 이슈로 드러났습니다. 조사 결과를 토대로 우선순위를 결정한 후, 퍼실리테이터들 및 지역 당국의 직원들과 협력하여 예산 제안서를 준비해 시의회에서 발표했습니다.^[4]

그 결과 많은 변화가 일어났습니다. 이들이 제안한 우선순위가 반영된 아동을 위한 시 공공정책이 승인된 것은 물론 아동청소년 위원회가 설치되어 지역 공공정책을 모니터링하게 되었습니다. 제도적 변화 외에도, 실태조사를 통해 정부나 지자체가 생산한 기존의 데이터에서는 알 수 없었던 아동 청소년들의 실제 문제가 드러나고 데이터가 만들어졌습니다.^[4]

온두라스에서도 1개 지자체에서 과테말라와 같은 방식의 사업이 진행되었고 청소년 대표들이 시 예산 편성과정에 자신들이 분석한 우선순위를 전달했습니다.^[4]

니카라과에서는 10개 지역에서 같은 사업이 진행되었고 도출한 우선순위를 지자체만이 아니라 국가 예산 편성 과정에도 전달했습니다. 또한 여기서는 아동 단체들의 전국적 연대체인 CODENI와 함께 온라인 의견조사 플랫폼을 만들어 전국적으로 1천500 명의 아동들로부터 지역의 아동 예산에 관한 의견들을 모았습니다.^[4]

엘살바도르에서는 카바나스 주의 청소년 20명이 참여한 가운데 참여예산 사업을 실시했습니다. 직접 의견을 전달하지는 못했지만 지자체의 의견조사에 응답하는 방식으로 간접적으로 자신들의 의견을 전달했다고 합니다.^[4]

과테말라 이외의 지역에서 실시된 아동 참여예산은 실제 자신들의 의견이 정책에 반영되는 변화를 만들어내지는 못했습니다. 하지만 가시적인 성과가 없었다고 해서 꼭 의미가 없는 것은 아닙니

다. 이 과정에 참여한 청소년들이 자신 및 세상에 대한 인식의 변화를 경험하는 경우들이 있기 때문입니다. 플랜 인터내셔널 웹사이트에는 학교 및 지역사회에서 늘 무시받고 차별받던 엘살바도르의 한 소녀가 이 과정에 참여한 이후 지역 인권위원회 멤버가 되어 같은 문제를 겪고 있는 또래 청소년들의 삶을 개선하기 위해 지자체를 상대로 목소리를 내게 되었고, 장래에 이 같은 문제들을 보도하는 기자가 되겠다는 희망을 품고 성장하고 있다는 스토리가 소개되어 있습니다.^[5]

2016년 플랜 인터내셔널이 발간한 ‘아동 참여 예산(Child Participatory Budgeting)’ 보고서^[4]에 따르면, 중앙아메리카에서의 민주주의 건설 프로젝트 외에도 케냐, 가나, 탄자니아, 토고, 방글라데시, 필리핀 등에서도 플랜 인터내셔널의 아동 참여예산 사업이 다양한 방식으로 진행되고 있었습니다. 방글라데시의 경우 11개 지역에서 아동 참여예산을 실시했는데 아동 결혼 금지, 유아 교육, 성폭력 예방 등에 대한 요구가 높았으며, 최대 1만1천800 유로 규모의 실제 예산 편성도 이루어졌다고 합니다.

또 세이프 더 칠드런(Save the Children)도 과테말라와 잠비아 등에서 아동 참여예산 사업을 진행했습니다. 특히 잠비아에서는 2006년부터 2011년까지 5년간 159개 학교에서 학교 참여예산을 실시했습니다.^[4]

국제개발협력 영역에서 아동 참여예산은 빈곤지역 개발 사업에서의 참여예산에 비해 아직은 매우 초보적 단계입니다. 기아나 질병, 노예노동과 성폭력 등의 심각한 아동 이슈들에 비하면 아직은 덜 시급하게 느껴지기도 하고 성과가 분명하게 가시화되기 어렵기도 합니다. 그러나 당사자의 역량 강화가 최선의 해법이라는 국제개발협력의 경험들, 그리고 참여예산이 확산되는 전 세계적인 추세와 아동권

리예산에 대한 국제적 관심 등을 고려하면 제3세계에서도 아동 참여예산이 확산되는 시기가 조만간 찾아오지 않을까 전망해봅니다.

참고자료

1. 국가법령정보센터, 아동의 권리에 관한 협약 (Convention on the Rights of the Child)
2. UN Committee on the Rights of the Child, General comment No. 19 (2016) on public budgeting for the realization of children's rights (art. 4)
3. 국가인권위원회, 아동권리협약_일반논평 19호_아동권 실현을 위한 공공 예산
4. Plan International, Building Democracy in Central America
5. Plan International, Child-participatory budgeting: A review of global practice



[인터뷰] “시민단체의 참여예산은 회원들과 함께 사업을 만드는 과정이 되어야”

● 함께하는 시민행동 김민철 시민참여국장

보고서 맨 처음에 제가 몸담은 함께하는 시민행동(이하 시민행동)이 직접 참여예산을 해보면 어떨까 하는 생각을 한 것이 이 보고서의 출발이었다고 말씀드렸습니다. 실제로 2019년에 시민행동은 회원 참여예산 도입을 위한 준비 작업을 시작했습니다. 그 당시에는 적당한 방안을 찾지 못한 채, 다른 사업들에 밀려 중단되었지만 여전히 고민은 계속되고 있습니다.

비록 중단되긴 했지만 이후 참여예산 실험에 나설 분들에게 나름의 시사점을 제공할 수 있을 듯 하여, 시민행동의 김민철 시민참여국장에게 그 당시의 경험과 고민들, 그리고 현재 생각하는 방향들에 대해 들어보았습니다. 인터뷰는 2020년 9월 22일 오후에 시민행동 회의실에서 진행되었습니다.

회원 참여예산 도입을 위해 어떤 준비를 하셨나요?

김민철(이하 김): 사실 시민행동이 회원들과 일상적으로 자주 교류하는 단체는 아닙니다. 그러다보니 도입해보자고 했지만 막상 회원들이 시민행동에서 무엇을 하고 싶어할지, 참여할 의향이 있는 분들

이 얼마나 될 지 등등 모든 면에서 막연한 상황이었습니다. 그래서 일단 회원들 몇 분과 참여예산 활동가들, 회원 활동에 경험이 있는 다른 단체 활동가들 몇 분을 모시고 몇 차례 간담회를 해보기도 했고, 회원들 대상으로 설문도 실시해보기도 했습니다.

논의는 했지만 실행은 하지 못했는데 그 이유가 무엇일까요?

김: 말씀드렸듯이 회원들의 욕구나 참여 의지가 잘 확인되지 않는 상황에서 구체적으로 어떤 방식이 가능한지 애매했습니다. 그리고 시민행동은 활동가들의 주도성이 강한 단체인데요. 참여예산을 하면 내가 하고 싶은 걸 못하게 되는 건 아닐까 하는 두려움 같은 것도 있었던 것 같고요. 가장 문제가 되는 것은 예산이 없다는 점이었습니다. 사실 회비와 후원금만으로는 인건비와 운영비를 충당하기에도 빠듯하다보니 활동가들의 사업비도 대부분 외부의 지원사업에 선정되어야 마련되는 형편이라 실제로 참여예산에 배당할 예산을 확보할 방안이 마땅치 않았습니니다.

좀 전에 설문도 했다고 했는데, 설문 결과는 어땠나요?

김: 회원들 백여 분을 대상으로 기대라던가 욕구 조사 같은 걸 했는데요. 그 때 좀 좌절했던 것이, '알아서 열심히 해라'는 의견이 많았고, 참여하기 어려운 이유를 물었더니 '바쁘다'는 의견이 많았어요. 그러니까 여전히 시민단체는 대변하는 곳으로 인식되는 거예요. 회원들이 적극 참여해서 뭔가 만들어가기보다는 너희들의 뜻에 동의하니까 알아서 잘 하라는 거죠.

말씀하신대로 시민행동은 애드보커시 단체인데, 회원 대상으로 참여예산을 하는 것 자체가 어려운 것 아닐까요?

김: 사업의 성격 때문에 참여예산을 할 수 없다고 생각되지는 않습니다. 참여예산은 크게 의사결정과정의 민주적 절차와 투명성에 관한 부분과 예산의 우선순위 가치 기준에 관한 부분, 그리고 권한과 책임의 문제로 접근해 볼 수 있는데, 우선 의사결정과 관련된 부분을 살펴보면, 사업을 고민하고 기획하는 과정을 참여형으로 바꿀 수

는 있을 것 같습니다. 사실 지금까지 시민단체는 활동가들이 혼자 고민하거나 주변의 몇몇 다른 활동가들하고만 고민을 나누다 사업 계획서를 내고 총회에 올려 통과되면 사업을 하는 방식인데, 활동가들이 자신의 사업과 관련해 어떤 문제에 관심이 있고 어떤 점이 고민인지, 그 관심과 고민을 내년 사업에 어떻게 반영할 것인지에 관해 평소에 회원들과 얘기 나누면서 사업 계획을 같이 만들어가는 과정을 생각해볼 수 있습니다. 시민단체의 참여예산에 이런 과정을 담을 수 있을 것 같습니다.

그럼, 총회준비를 잘하자는 것과 비슷하게 들리는데요.

김: 그렇게 볼 수도 있습니다. 다만 총회 준비를 특정 시점에 하는 것이 아니라 일상적으로 준비해야 하는 거죠. 미국의 한 세입자 단체는 활동가들이 일상적으로 회원들과 의견을 주고받는 시스템이 있더라고요. 거기서는 개인 활동가 메일을 적극적으로 활용해요. 우리 단체에서 뉴스레터를 보낼 때도 함께하는 시민행동이라는 이름으로 뉴스레터가 나가는 것과 김민철이 뉴스레터를 보내는 것은 회원들이 받아들일 때 좀 다를 것 같거든요. 또 메일 내용도 보고형이 아니라 질문형이에요. 이런 문제에 대해 어떻게 생각하시는지, 어떤 방향으로 사업을 하면 좋을지 등등. 일상적으로 소통을 하는 구조가 있는 거죠. 이런 일상적인 소통 구조를 만들어야 회원들이 참여하는 것이 가능하지 않을까 싶습니다.

그리고 그럴 때, 예산의 문제도 풀릴 수 있을 거 같아요. 그렇게 같이 사업을 만들면, 자기가 의견을 준 사업이니 공감이가 되고, 그러면 참여할 의사가 강해지고, 사업비도 같이 만들어야 한다는 인식이 생길테니 적극적으로 후원도 할 테고요.

사실 참여예산이라는 것은 통상적으로 집행부의 결정 권한을 사업 대상자, 서비스를 받는 사람들에게 돌려주는 것인데요. 시민단체라면 활동가들의 결정 권한을 돌려주는 것이 될텐데, 사실 회원이 사업대상자는 아니긴 해서 좀 애매한 면이 있는 것 같아요.

김: 기존의 방식으로 생각하면 애매할 수 있는데, 시민단체들이 바로 그 지점을 고민해야 하는 거죠. 대변형이라는 방식, 우리가 맞으니까 따라오라고 하는 게 아니라, 사실 이제는 시민들과 같이 하는 방향을 고민해야 하는 거고, 활동가들이 의제를 설정하고 주도하는 것이 아니라 시민들이 의제를 설정할 수 있도록 촉진하는 역할로 변화하는 것이 더 중요해지고 있습니다. 기존의 시민단체의 모습에서는 참여예산을 도입하기 어려운 면이 있지만 이렇게 변화한다면 참여예산의 매커니즘과 잘 어울릴 수 있겠다고 생각해요.

결국 참여예산을 도입한다는 것은 단체가 거듭나는 일이기도 하네요. 만일 그런 방향으로 가려고 한다면, 물론 한 번에 변화할 수 있다면 좋겠지만, 일단 무엇부터 시작해야 한다고 생각하시는지요?

김: 실마리는 결국 회원과의 관계 변화에서부터 시작해야 한다고 생각해요. 조직 안의 활동가들끼리 이야기하는 것이 아니라, 활동가들 개개인이 회원들과 이야기해야 합니다. 회원들이 뭔가 얘기하고 싶어도 누가 하는 일인지 잘 모르면 소통하기가 어려워지거든요. 그나마 규모가 큰 단체는 부서도 구분되어 있고 해서 좀 낫지만, 작은 단체들 같은 경우는 활동가들이 의제나 상황에 따라 그 때 그 때 일을 나누어 맡아야 하는 경우도 많아서 외부에서 보면 누가 뭘 하는지 알기가 어렵거든요. 그러니 활동가 개개인이 회원들과 소통하는 구조가 더 필요하고 활동가들이 그 과정을 편하게 생각해야 할 것 같아요.

그 과정이 퍼실리테이션이기도 하겠네요.

김: 그럴 수 있는데, 회원들과 전혀 소통하지 않고 혼자 고민하던 구조에서 갑자기 회원들을 모아서 의제를 함께 만들기는 어려운 것 같고 시작은 소통에서부터 이루어져야 할 거 같아요. 지금은 조직의 이름으로 소통을 하고 있는데, 대상이 명확하면 회원들이 접근하기 훨씬 쉬울 것 같고, 내용도 보고정보다는 질문형으로 해서 일단 의견을 많이 듣는 방식으로 시작해야 할 것 같습니다.

전 좋은 방향이라고 생각되네요. 내년부터는 실행해보면 좋겠는데요.
감사합니다.

어떻게 보면 참여예산을 도입하는 것과는 한참 거리가 먼, 회원과의 의사소통 확대라는 차원으로 고민이 축소된 것으로 보일 지도 모르겠습니다. 하지만, 당장 참여예산을 도입하는지가 중요한 것은 아닐 수도 있습니다. 참여예산의 본질은 집행부와 구성원이나 수혜자들 같은 이해관계자들의 관계 변화에 있습니다. 단체의 역할 변화와 회원들과의 관계 변화에 관한 방향성이 분명하기에 여전히 참여예산에 관한 고민을 멈추지 않은 것이라고 생각합니다.

“ 단지 회원들로 하여금 제안을 하게 하고 그 중 몇 개를 골라봐, 이런 식으로 허용할 수 있는 수준에서 참여하는 건 오히려 쉬운 일일 수 있습니다. 하지만 회원들이 함께 참여하고 함께 책임지는 구조를 만드는 건, 그 과정 자체가 쉬운 게 아닙니다. 그래서 참여예산은 고정된 걸로 얘기할 수 있는 게 아닙니다. 끊임없이 그 과정을 만들어가는 운동으로 봐야 합니다. 비전과 전략을 제시하면서 운동으로 나아가려 한다면 아무리 현재의 수준이 허접하더라도 비판하지 않겠지만 비전도 전략도 없이 전술만 남은 거라면 비판할 수밖에 없겠죠. ”
- 더 이음 이호 공동대표

나오며

참여예산, 이제 시작해볼까?

지금까지 복지, 사회주택, 교육, 국제협력, NGO 등에서 시도되어 온 여러 참여예산의 사례들을 살펴봤습니다. 앞서 참여예산의 정의에 관해 설명하면서 참여예산은 어떤 다른 가치를 위한 수단적 방법론이 아니라 그 자체가 목표라고 말씀드린 바 있었습니다. 여기서 살펴본 16편의 이야기에는 각자의 삶터와 일터가 더 나은 곳이 될 수 있도록, 그리고 그 이해관계자들이 함께 행복해질 수 있도록, 실질적으로 참여할 수 있는 수단과 결정할 권리를 위해 노력하면서 겪은 시행착오들이 담겨 있습니다. 그래서 모든 사례가 이상적인 사례는 아니지만, 한 사례 한 사례가 검토할 가치가 있고 이 보고서를 통해 소개할 필요가 있다고 생각했습니다.

보고서를 마무리하기 전에 마지막으로, 이 장에서는 이후 각자의 일터나 삶터에서 참여예산을 시도해보려는 분들에게 이 보고서의 사례들이 줄 수 있는 시사점들을 정리해보고 한국 시민사회운동에서 참여예산이 갖는 의미를 되짚어보려 합니다.

참여예산을 도입할 때 기대할 수 있는 10가지 효과

참여예산이 아무리 그 자체로 목적이라고 해도 막상 기존의 조직이나 사업에 도입하는 것이 쉬운 일은 아닙니다. 사람도 조직도 단지 옳다는 이유만으로 움직이기는 어렵기 때문입니다. 비록 여러

분 자신은 참여예산을 해보고 싶다고 하더라도 동료들을 설득하기 위해서는 무엇이 좋아지는지를 이야기해야 할 필요성이 있습니다.

사실 참여와 민주주의는 옳은 가치이기도 하지만, 어떤 경우에는 조직 운영과 사업 추진에 있어 더 효과적인 방법론이기도 합니다. 잘 아시겠지만, 직원에게 결정권한을 부여하는 것이 조직의 생산성에 긍정적 영향을 미친다는 연구 결과가 상당수 보고되었으며,^[1] 소비자를 참여시키는 것이 제품과 서비스의 혁신에 보탬이 된다는 연구 결과도 많이 있습니다.^[2] ‘프로슈머’ 같은 단어는 참여의 효과를 상징하는 대표적 단어입니다. 참여예산 또한 그 자체로 목적일 뿐만 아니라, 조직과 사업에 여러 긍정적인 효과를 가져올 수 있습니다.

그렇다면 참여예산은 어떤 효과가 있을까요? 참여예산은 참여를 위한 구체적인 수단을 제공합니다. 바로 예산, 즉 돈이라는 매우 구체적인 대상에 대한 결정이라는 점에서 참여예산은 다른 참여적 방법론과 차이가 있습니다. 그 때문에 참여예산은 다른 참여제도와 비슷하면서도 조금 다른 효과들을 낳습니다. 물론 이 보고서에서 살펴본 몇몇 사례들만으로 참여예산이 어떤 효과를 낸다고 단정할 수는 없겠지만, 가능성 차원에서 주목해볼만한 효과들이 여럿 발견됩니다.

첫째, 참여예산은 예산에 대한 공적 토론의 기회와 결정 권한을 부여하기 때문에 구성원들 혹은 수혜자들이 자기 자신에 대한 긍정적 인식과 역량을 발전시킬 기회를 제공합니다. 이는 참여예산의 가장 기본적인 효과로 널리 알려져왔으며, 이 보고서에서 교육이나 복지 서비스와 관련된 사례에서 계속 확인되는 효과이기도 합니다.

둘째, 참여예산은 기존에 미처 파악하지 못했던 새로운 데이터를 파악하고 축적하는 기회가 됩니다. 과테말라에서의 아동 참여예산 사례는 기존의 경로로는 알 수 없었던 아동들의 상태와 그들의 욕구에 관한 정보가 참여예산을 통해 드러났음을 보여줍니다. 게다가 참여예산 과정에 참여하는 사람들은 실제로 필요한 것에 대해 이야기하기 때문에 단순한 여론조사보다 훨씬 더 이해관계자들의 실제 욕구에 가까운 정보를 얻을 수 있습니다.

위의 두 효과는 사회적으로 주변화되었거나 배제된 사람들을 대상으로 참여예산을 도입할 때 더욱 극대화됩니다. 고려대 학생들이 학생참여예산을 통해 장애학생들의 이동권 확보를 위한 교내 리프트밴 도입을 결정한 것은 그 대표적인 사례입니다. 이같은 효과를 인식하고 있기에 스코틀랜드에서는 빈곤 학생 지원 예산을 제공하면서 그 사용처를 참여예산을 통해 결정할 것을 주문했습니다.

셋째, 참여예산은 이용가능한 예산이 미리 정해져있기 때문에 매우 구체적이고 실현 가능한 제안들을 이끌어냅니다.

“ 학생들에게 학교의 무엇이 문제인지, 어떤 것을 변화시켜야 하는지를 질문하면, 너무 막연하거나 비현실적인 바램을 이야기할 때가 많습니다. 예산이 구체적으로 주어지면 그 예산을 기준으로 고민을 하게 되고, 그러면 더 실현가능한 제안을 하게 됩니다. ”
- 민주시민교육프로젝트 결의 권복희 대표

넷째, 구성원이나 이해관계자들의 역량을 강화하고 구체적인 제안을 끌어내기 때문에 참여예산은 조직과 사업의 성과에도 긍정적인 영향을 미칩니다. 국제개발협력에서의 오랜 경험이 입증하듯이, 계획 단계에서부터 직접 참여하고 결정할 수 있을 때, 목표 달성을 위

한 더 효과적인 해결책을 발견할 가능성이 높아지며, 이후 실행과정에도 더 적극적으로 참여하게 됩니다.

다섯째, 참여예산은 조직의 관료화를 방지하거나 관료화된 조직을 변화시키는 방법론이 될 수 있습니다. 과테말라에서 아동 참여예산이 기존 행정부 관료들의 아동 문제에 대한 태도를 바꾸게 한 것은 그 대표적인 사례라 하겠습니다. 한국의 대학 총학생회들이 학생회의 위기에 대응하는 방안으로 자치예산제를 도입했던 것이나 영미권의 대학생들이 보수화되고 관료화된 학생회를 변화시키기 위해 참여예산을 도입하려는 것들도 이 때문입니다.

여섯째, 앞서의 효과들을 종합하면 참여예산은 조직과 사업을 혁신하는 방법론이 될 수 있다는 결론이 나옵니다. 실제로 펠로알토 대학은 대학 차원에서 앞장서서 참여예산을 도입하여 투명성을 개선한 사례로 주목받으면서 주 정부가 수여하는 '우수성과상'을 받기까지 합니다.

일곱째, 뉴욕 139 초등학교 학부모회의 사례에서 볼 수 있듯이, 다수의 참여로 결정되는 참여예산은 예산의 정당성을 뒷받침합니다. 특히 기부금을 재원으로 하는 예산이나 긴급한 상황에서 예산 전용을 통해 마련된 예산일 경우 참여예산이 의혹을 해소하는 데 도움이 될 수 있을 것입니다.

여덟째, 참여예산은 재정난을 돌파하는 타개책이 될 수도 있습니다. 사실 참여예산의 시초인 포르투알레그레 역시 시의 재정난을 타개하기 위한 방식으로 참여예산을 도입했습니다. 이 보고서의 사례들 중에도 토론토 커뮤니티 하우스이나 영국 사회주택 공급자들,

그리고 CUNY의 대학 총학생회들이 정부의 긴축재정으로 인해 예산이 부족해지자 남은 예산을 더 효과적으로 사용하기 위해 참여예산을 활용했습니다.

아홉째, 영국의 사회주택 사례에서 볼 수 있듯이, 서비스 비용 인상이 불가피할 때 참여예산을 도입해 수혜자들의 반발을 누그러뜨리고 이해를 구할 수도 있습니다. 여덟번째 효과와 연결시켜보면 참여예산이 정부와 주민, 주택 공급자와 세입자, 학교와 학생 사이의 상생과 협력을 촉진하는 효과가 있음을 알 수 있습니다.

열째, 참여예산이 오히려 재원을 확대하는 효과를 가져올 수도 있습니다. 기니의 몰로타 코뮌 주민들의 사례나 뉴욕 139 초등학교의 사례는 왜 재원이 필요한지를 알게 되면, 그리고 참여예산을 통해 예산 사용에 대한 믿음이 강화되면 주민들이나 기부자들의 태도가 긍정적으로 변한다는 것을 보여줍니다. 참여예산의 사례는 아니지만, 캐나다의 오픈노스라는 단체가 개발한 시민예산(Citizen Budget)이라는 예산 시뮬레이션 프로그램을 도입한 지자체들의 사례에서도 유사한 효과를 발견할 수 있었습니다. 주민들이 이 프로그램을 이용해 직접 예산 시뮬레이션을 해보고 나서 증세에 대한 태도가 더 호의적으로 변화한 경우가 많았습니다.^{[3][4]}

참여예산을 도입할 때 고려해볼 지점들

다시 한 번 반복하면 참여예산은 그 자체로 목표입니다. 그래서 참여예산을 시작했고 비록 문제점이 발생하더라도 참여자들이 직접 시행착오를 통해 자신들에게 적합한 개선 방안을 찾아가고 있다면 그 자체로 이미 성공한 것이라 할 수 있을 것입니다. 아니, 더 나아

가 사실 초기에 여러 가지 문제가 나타나는 게 더 바람직할 수도 있습니다.

“ 처음에는 당분간 시행착오가 드러나는 것이 오히려 좋다고 생각합니다. 물론 집행부는 대개 그걸 두려워하죠. 이해는 되지만 그래야 참여예산이 발전할 수 있습니다. 만일 잘못된 사업이 선정되고 결국 실패로 돌아가면 주민들이 ‘아, 이게 잘못된 사업이구나.’하고 깨닫게 됩니다. 이런 과정이 축적되면 시민들의 역량이 향상됩니다. 그런데, 사전에 집행부가 검토해서 차단해버리면 시민들은 아무 것도 배우는 게 없게 됩니다. ”

- 더 이음 이호 공동대표

다만 처음 도입을 시도할 때의 장벽을 넘어서기 위해서는, 그리고 처음 도입할 때 발생한 문제를 잘 극복하기 위해서는 기존의 경험으로부터 도움을 얻을 필요도 있습니다.

참여예산에서의 가장 큰 장벽 중 하나는 역시 예산을 어렵게 생각하거나 나와 무관한 일이라고 생각하는 인식입니다. 이런 인식을 내버려둔 채 당위적인 가치만으로 폭넓은 참여를 이끌어내기는 어렵습니다. 그런 면에서 베데스다 프로젝트의 홈리스 참여예산은 처음 참여예산을 실험하려는 분들에게 시사하는 바가 큼니다. 홈리스들에게 ‘식사’는 십터가 제공하는 다른 시설이나 프로그램보다 훨씬 더 직접적이고 모두에게 공통된 관심사입니다. 바로 그 식사에 참여예산을 적용했기 때문에 참여를 이끌어내기에 더 용이했을 것입니다.

앞서 다른 참여적 방법론에 비해 참여예산이 가지는 강점이 바로 구체적인 결정을 한다는 점이라고 말씀드렸습니다. 그래서 다소 추상적이거나 직접 효과를 확인하기 어려운 이슈에 참여예산을 도입하면 참여예산의 강점을 체감하기가 다소 어렵습니다. 자신의 일터

나 삶터에서 참여예산을 실험해볼 계획이 있다면, 구성원들이나 수혜자들에게 가장 실질적이고 직접적인 관심사가 무엇인지를 고려해서 그 관심사에 적합한 참여예산을 도입하는 것이 좀 더 효과적일 수 있겠습니다.

또 하나의 장벽으로는 역시 재원의 부족을 들 수 있습니다. 사실 참여예산은 예산이 부족할 때 부족한 예산을 가장 효과적으로 사용하는 방법을 찾기 위해 탄생한 것입니다. 하지만 기본 운영 경비를 조달하는데도 어려움을 겪는 소규모 단체이거나 법률 혹은 상급 단체의 지침 때문에 모든 예산의 용처가 미리 정해져있어서 재량으로 쓸 수 있는 예산이 거의 없는 경우에는 아무래도 참여예산을 시도하기가 쉽지 않습니다.

그런 면에서, 학부모회 예산의 잔액을 기간 내에 집행하기 위해 참여예산을 활용한 뉴욕 139 초등학교의 사례를 염두에 둘 필요가 있습니다. 조직을 운영하거나 사업을 진행하다보면, 어떤 상황 변화로 인해 당초 계획되어 있던 예산을 갑자기 집행하지 못하는 경우가 발생할 수 있습니다. 예컨대 2020년의 코로나-19 사태로 인해 해외 여행과 출장, 그리고 밀집 시설 이용이 불가능해지면서 이와 관련된 수많은 예산들을 집행할 수 없게 되었습니다. 이런 경우 참여예산을 이용해 새로운 예산 사용 방법을 찾아볼 수 있을 것입니다.

한편, 도입 직후에도 염두에 두어야 할 지점이 있습니다. 이해관계자들의 참여를 통한 규칙 결정과 참여자들에 대한 피드백, 그리고 참여자들이 주도하는 평가가 그것입니다.

참여예산을 도입할 때 제도를 잘 설계하는 데 관심을 두다보면 실무진들에 의해 제도가 결정됩니다. 그러면 아무리 좋은 제도여도 참여자들은 초대된 제도라고만 느낄 수 있습니다. 국제개발협력 분

야에서 참여적 계획을 중시하는 것도 그 때문입니다. 이 보고서의 많은 참여예산 사례들도 대부분 당사자들로 구성되는 참여예산 운영 위원회에서 규칙을 정하게 하고 있습니다.

제안된 사업이 숙의를 통해 채택되지 않거나 수정될 경우 제안자들에게 그 이유를 알려주고, 선정된 사업에 대해서도 이후 진행 상황을 알려주는 피드백 과정도 참여예산에 있어 큰 의미가 있습니다. 적절한 피드백이야말로 참여예산에 대한 이해관계자들의 관심과 지지를 유지시키는 데 중요하기 때문에, 이 보고서에서 소개된 사례들 다수가 그 피드백 과정을 매우 중요하게 다루고 있습니다.

한편, 예산 배분과정에 대한 참여에는 많은 노력을 기울이지만 평가 과정에 대한 참여에는 크게 신경쓰지 않는 경우가 많습니다. 그런 경우 설문조사를 통한 의견 수렴 후에 운영위원회에서 자체적으로 평가를 하거나 전문가의 독립적인 평가 보고서를 받는 정도의 평가가 이루어집니다. 하지만 설문조사의 결과는 운영위원회나 전문가의 주관적 관점에 따라 해석이 달라지기 마련입니다. 설령 아무리 객관적으로 해석되었다 하더라도 그 평가가 참여자들 자신의 것으로 인식되기는 어렵습니다. 푸아투샤랑트 참여예산의 참여 평가의 날과 같이 자신들의 경험을 직접 공유하면서 시행착오에 대한 개선 방안을 찾아간다면 처음 도입되었을 때 문제가 있었다 하더라도 유연하게 개선해갈 수 있고 그것이 참여예산 본연의 의미에 더 가깝지 않을까 생각합니다.

“ 한국의 주민참여예산에서는 사전 교육이 중요하게 생각됩니다. 우리는 예산에 대해 접근할 때 시민들을 전문가로 만들어야 한다고 생각합니다. 반면 외국에서는 주민들이 워킹그룹을 만들어서 매뉴얼을 만들고 경험을 정리하고 그걸 매년 업데이트합니다. 과연 어느 쪽

이 실제 주민들의 역량을 키우는 걸까요? ”

- 함께하는 시민행동 최승우 참여예산국장

물론 참여예산을 하려는 조직이나 사업의 성격이나 여건에 따라 어떤 것들은 현실적으로 가능하지 않을 수 있습니다. 하지만 이들 원칙을 여건에 맞게 실현하려고 노력하는 것은 중요할 것입니다. 그런 의미에서 먼저 참여예산을 경험하고 발전시켜온 활동가들과 긴밀히 협력하면서 참여예산의 실험을 진행하는 것도 좋겠습니다.

한국 시민사회운동에서 '다른 참여예산'의 의미

참여예산은 태생적으로 시민사회운동과 깊은 관계 속에서 탄생했습니다. 이 보고서에 담긴 23개의 사례는 현장으로 보면 학교와 복지시설, 사회주택과 제3세계 등의 사례를 담고 있고 이슈와 분야로 보면 국제협력과 민주시민교육, 풀뿌리 주민운동과 사회복지, 학생운동, 청소년 운동, 세입자와 노숙자 권리, 빈곤과 혁신의 이슈까지, 그리고 주체별로 보면 교육기관과 공기업, 협동조합과 NGO까지 시민사회의 다양한 영역들에 걸쳐 있었습니다.

시민사회 각 영역의 활동가들이 더 많은 구성원들, 수혜자들, 이해관계자들과 더 의미있는 관계를 만들어내고 운동의 변화를 만들어내는 방안을 고민할 때 이 보고서의 사례들이 작은 힌트가 될 수 있기를 바라는 마음으로, 나아가 참여예산의 활동가들이 시민사회 각 영역의 활동가들과 더 많은 고민과 경험을 나누는 데 작은 계기가 될 수 있기를 바라는 마음으로 이 보고서를 준비했습니다.

또한 지난 10년 가까운 시간 동안 주민참여예산이 진행되면서 전국 각지에서 참여예산을 통해 많은 주민들, 활동가들이 성장하고 활발히 활동하고 있습니다. 그 분들이 주민참여예산만이 아니라 시

민사회의 다양한 영역에서 참여예산의 경험을 나누는 역할을 할 수 있다면, 그래서 궁극적으로 한국 시민사회의 생태계가 더 풍성하고 튼튼해지면 좋겠습니다.

그럼 이제 다시 한 번, Shall we 참여예산?

참고자료

1. DBR, “직원이 일하는 방법을 스스로 정하게” 업무 환경만 바뀌도 창의성이 폭발
2. DBR, 고객 욕망이 혁신을 만든다. 비에 젖지 않는 가방처럼...
3. BC Local News, Chilliwack budget continues to prioritize public safety
4. Victoria News, Oak Bay hikes property tax 7.34 per cent

후기

못 다한 이야기

이 보고서에 담지 못한 '다른 참여예산'의 사례들이 많이 있을 것입니다. 시간의 제약과 역량의 한계로 아직 발견하지 못한 사례들이 수없이 많을 것이며, 발견했지만 자료와 조사의 부족으로 담지 못한 사례들도 아직 많습니다.

대표적인 것이 한국 공기업들의 참여예산입니다. 문재인 정부 들어 공공기관의 사회적 책임과 시민참여를 강조하면서 참여예산을 도입하는 공기업들이 늘어나고 있습니다. 특히 행정안전부가 지방 공기업들을 대상으로 참여예산 도입에 관한 가이드라인을 발표하면서^[1] 지방공기업들 중 대부분이 형식적으로나마 참여예산을 도입하고 있습니다.

또 하나는 녹색당의 당원 참여예산입니다. 녹색당은 당헌에 당원 참여예산을 규정했고^[2] 2018년과 2019년에 참여예산을 실시했습니다. 몇몇 나라에서 시도된 죄수 참여예산^{[3][4]}도 조사해보고 싶었습니다. 참여예산이라는 이름을 사용하지는 않았지만 2012년 파주시 교하2차 월드메르디앙 아파트 주민들의 주민컨퍼런스도 사실상 참여예산의 성격을 갖는 실천이었습니다. 다만 이 사례는 이미 몇 차례 소개되고 정리된 바 있어^[5] 여기서는 별도로 정리하지 않았습니다. 국제협력 분야의 참여예산 사례도 매우 많지만 제목만 언급하고 넘어간 것이 많습니다.

이후에 이들 사례, 그리고 또다른 새로운 사례들을 조사하고 정리하게 되면, 좋은예산센터 웹사이트의 ‘뭉든지 참여예산’ 코너⁶⁾를 통해 공유하도록 하겠습니다.

한계의 고백, 그리고 당부 드리고 싶은 이야기

이 보고서는 행정의 영역 외에, 일터에서, 생활공간에서 참여예산의 정신을 구현하기 위해 노력했던 다양한 사례들을 찾아 정리하는 것을 목표로 했습니다. 행정 이외의 분야에서 참여예산을 도입한 대부분의 시도는 비교적 최근의 일이라, 이런 사례들을 정리해둔 기존의 자료나 연구 결과도 거의 없습니다. 그래서 체계적인 이론화 작업을 하거나 모범적인 사례를 발굴해 분석하기보다는 우선 접근가능한 사례를 최대한 모으는 것을 목표로 했고, 그중에서도 자료가 좀 더 많은 사례를 우선적으로 정리했습니다.

그러니, 이 보고서에서 소개되었다고 해서 그 사례들이 모범 사례 사례라는 의미는 아닙니다. 오히려 대부분의 사례는 기존의 문제를 해결하기 위한 실험적 시도로서의 성격에 더 가깝습니다. 더욱이 참여예산은 그 조직이나 사업의 맥락과 환경에 따라 달라질 수밖에 없기 때문에 어떤 사례가 모범적이라고 해서 다른 조건에서도 그것이 최선인 것은 아닙니다. 그러니 소개된 사례들을 따르려 하기보다는 그 시사점을 참고하시고 힌트를 얻는 정도로 활용해주시길 바랍니다.

이 보고서에 담긴 사례들은 국제협력, 민주시민 교육, 복지, 사회주택 등 다양한 영역에서 나왔습니다. 그 각각의 분야들에서 제 지식과 경험이 일천한 탓에, 나름 열심히 조사를 했음에도 불구하고 이해가 부족하거나 미처 살피지 못한 부분들이 있을 수 있습니다.

게다가 보고서의 내용 대부분이 온라인 상의 문헌자료에 의존하고 있으며, 상당수의 사례가 보고서나 논문의 형태로 정리되어 있지 않은 탓에 웹사이트나 SNS 상의 단편적인 정보들을 취합해서 최대한 그 모습을 추적해나가야 했습니다. 그러다보니 중요한 정보가 누락되어 있거나 해석 및 추적 과정에서 오독을 한 경우가 있을 수도 있습니다.

또한, 다른 모든 제도가 마찬가지겠지만, 참여예산도 표면적인 모습은 비슷하더라도 환경과 맥락에 따라 전혀 다른 의미를 가질 수가 있습니다. 특히 해외 사례의 경우 문헌조사만으로는 그런 이해에 도달하기 쉽지가 않습니다. 이런 부분들은 방문 및 면접조사를 통해 보완이 되어야 마땅하지만 제한된 연구 기간과 예산으로 인해, 그리고 코로나 시기로 인해 연락조차 원활하지 못한 경우도 종종 있어서 보완이 쉽지 않았습니니다.

그러니 향후 참여예산에 관한 사례를 연구하시거나 정책을 수립하실 분들은 이 보고서를 그대로 인용하시기보다는 아쉬운 대로 사용할 수 있는 지도 정도로 삼아주시면 좋겠습니다. 대신 지도의 역할에 충실할 수 있도록 출처는 최대한 꼼꼼하게 밝혔습니다. 또한 내용의 오류나 미처 다루지 못한 점을 발견하시면 위에서 말씀드린 좋은예산센터 웹사이트의 '뒤편지 참여예산 코너'^[6]를 이용해 지적해 주시면 감사하겠습니다.

마지막으로 이 보고서를 꼼꼼히 읽어주시고 많은 조언을 해주신 함께하는 시민행동의 동료 활동가들과 서울시 시민참여예산지원협의회 회장 오연순 박사님, 더 이음의 이호 대표님, 따비에의 염창근 사무국장님, 아띠의 공선주 활동가님, 민주시민교육프로젝트 결의 권복희 대표님, 흥사단 오연경님께 진심으로 감사드립니다. 사실이 보고서에서 제 의견처럼 말씀드린 내용들 중 많은 부분은 이 분들에게서 자문해주신 내용이기도 합니다.

그리고 조언해주실 분들을 찾는 과정에서 수차례 수고를 끼쳐드렸던 투명사회를 위한 정보공개센터 조민지 사무국장님, 그리고 이 보고서를 존재하게 해주시고 사업 관리자이자 편집자, 첫 번째 독자로서의 역할까지 1인 3역의 온갖 수고를 아끼지 않으셨던 서울시NPO지원센터의 김지민, 나혜수 매니저님께 머리 숙여 감사드립니다.

참고자료

1. 대한민국 정책브리핑, 지방공기업 경영의 책임성·투명성 높아진다.
2. 녹색당 당헌
3. Participedia, "Idee in Fuga" Participatory Budgeting in the Bollate Prison, Milan
4. Participedia, Participatory Budgeting as Prisoner Reintegration
5. 좋은예산센터, 주민이 결정하면 행복해진다_첫번째 사례발표회
6. 좋은예산센터 웹사이트, 뭐든지 참여예산

2020 활력향연

활동가 역량 향상을 위한 연구지원사업 <활력향연>은
공익활동가들이 스스로 연구주제를 탐색하고 개발하여
필요한 역량을 키울 수 있도록 지원합니다. 이를 통해 활동의
지속가능한 성장 기반을 만듭니다.

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울시NPO지원센터의 정책과는 다를 수 있습니다.

펴냄 | 서울시NPO지원센터

발행 | 2020년 11월 27일

주소 | (04523)서울시 중구 남대문로 9길 39 부림빌딩 1-2층

전화 | 02-734-1109

전송 | 02-734-1118

메일 | contact@snpo.kr

홈페이지 | www.snpo.kr



