

# 서울시 시민숙의예산제 제도화 기초연구

정병순 유기현



서울연구원  
The Seoul Institute



## 서울시 시민숙의예산제 제도화 기초연구



## 연구책임

정병순 서울연구원 협치연구센터장 / 시민경제연구실 선임연구위원

## 연구진

유기현 서울연구원 시민경제연구실 초빙부연구위원



이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서  
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

# 시민숙의예산제, 다양한 주체 참여·공론 보장 제도 단계적 확대 추진, 외연 지속 확대 필요

## 서울시, 시민숙의예산제 기본구상 도출해 시범사업 추진방안 찾을 시점

서울시는 민선 7기 시정에서 『서울시정 4개년계획』의 일환으로 새로운 참여예산 제도의 도입을 모색하고 있다. 현재 시행하고 있는 시민참여예산제를 합리적으로 개선해 ‘시민숙의예산제’로 전환하려는 것이 그것이다. 시민숙의예산제는 서울시 예산의 5%(약 1조 원)에 대해 시민들이 참여해 숙의와 공론에 기초해 예산을 편성하려는 것으로, 제도를 원활하게 추진하기 위한 체계적인 연구가 요구된다. 특히, 2019년 2천억 원 규모로 도입 예정인 시범사업에 대해서는 구체적인 추진방안 설계가 시급한 과제로 대두되었다. 이 연구는 이러한 여건하에 시민숙의예산제의 기본구상을 도출하고, 이에 기초해 시범사업의 추진방안을 모색하기 위함이다.

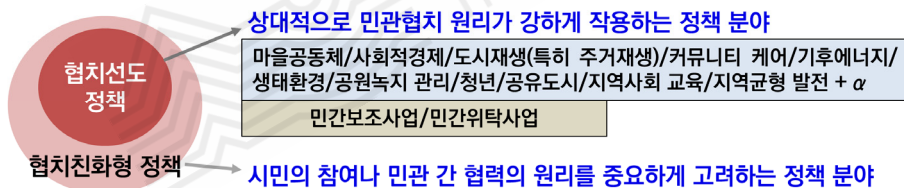
제도 설계에 앞서 이 연구에서는 참여예산제에 대한 개념적 이해와 제도적 여건을 살펴본다. 1989년 브라질의 포르투 알레그리시(市)에서 참여예산제가 도입된 이후, 현재 전 세계적으로 3천 개가 넘는 지역에서 참여예산 제도가 시행되고 있다. 각 도시마다 참여수준/참여주체/참여단계/참여방법 등에 따라 다양한 모델이 운영되고 있으나, 몇 가지 기본원칙이 존재한다. 지역 주인의식/직접참여/대의민주주의 보완/일반예산(회계) 참여/접근성/투명성/숙의/역량강화/책임 공유 등이 그것이다. 이러한 기본원칙하에 전체 예산에 대한 우선순위를 설정하거나 예산의 일부에 대해 사업들(projects)을 배정하고자 하는 경우, 그리고 지역사회의 다양한 계획들에서 지역사회의 우선순위를 식별하려는 경우 등에서 다양한 재원을 활용해 참여예산제가 적극 활용되고 있다. 아울러 참여예산제에서 중요한 요소인 프로세스와 관련해서도 다양한 제안과 실험이 있는데, 그 가운데 국가적 차원에서 제도가 운용되고 있는 영국의 제도적 절차가 비교적 유용해 보여, 서울시의 시민숙의예산제 도입 시 참조할 필요가 있다(다음 그림 참조).



## 시민숙의예산제, 협치선도정책 중심 우선 적용·다른 제도와 연계 필요

이 연구에서 시민숙의예산제 시행과 관련해 서울시의 재정여건도 살펴보았다. 2018년 현재 서울시의 총예산은 31조 8,141억 원이며, 이 가운데 회계 간 전입 및 전출과 법정무경비를 제외한 실 집행예산 규모는 19조 7,960억 원이다. 이 실 집행규모의 5%에 해당하는 1조 원에 대해 숙의예산제가 적용될 예정인데, 이 가운데 71%는 지방보조금 예산인 것으로 확인되고 있다.

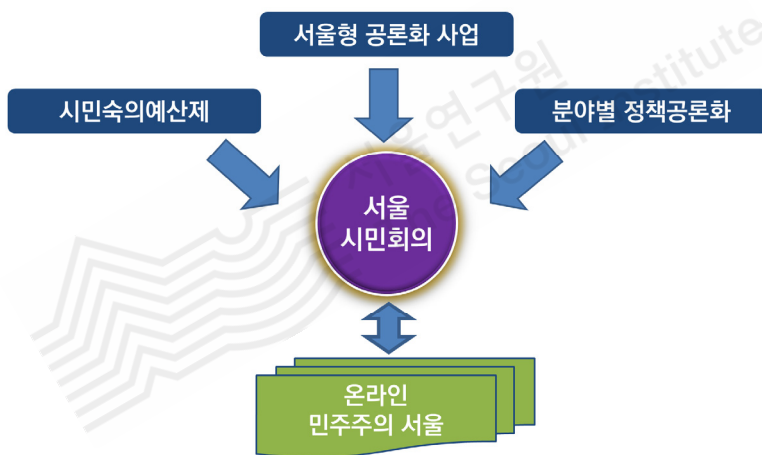
제도 설계를 위해서는 특정한 개념적 구성을 통해 서울시의 예산체계를 살펴볼 필요가 있다. 이를 위해 시정의 정책을 협치친화적 관점으로 재구성해 정책들을 구분하고, 이 중 핵심 정책 분야를 협치선도정책으로 개념화하였다(다음 그림 참조).



이 협치선도정책을 시민숙의예산제의 원리와 방법에 부합하는 정책 분야로 이해할 수 있는데, 이 정책 분야를 중심으로 시범사업이 우선 적용되는 것이 바람직해 보인다. 아울러 예산체계 또한 협치의 관점에서 재구성하는바, 전체 예산을 민관협력형 예산/운영경비성 예산/재무활동 예산으로 재구성하였다. 이 가운데 민관협력형 예산이 시민숙의예산제에서 가용할 수 있는 예산항목으로, 각 분야별 예산여건을 고려해 예산 배분이나 해당 분야의 예산숙의 대상사업을 면밀하게 식별할 필요가 있겠다. 전체적으로 2018년 현재 10개 협치선도정책 분야의 예산은 실 집행예산의 56.7% 정도인 총 11조 2천2백억 원 정도로 추정된다. 이 가운데 민관협력형 예산(협치형 예산)은

약 10조 8천4백억 원 정도이며, 분야별로는 복지 분야와 도시재생 분야가 가장 큰 규모를 차지하고 있다. 반면, 마을공동체, 사회적경제, 청년정책 분야 등은 300억 원 ~430억 원 정도로 비교적 규모가 작다.

시민숙의예산 제도를 설계하는 데 있어서 다른 제도와 연계 등도 중요하게 고려되어야 한다. 일차적으로 현재의 시민참여예산제가 새로운 숙의예산제에 통합될 것이므로, 사업 유형 간 관계와 배분, 시민참여예산제에서의 참여주체 운영이나 프로세스 등이 신중하게 고려될 필요가 있다고 본다. 이와 함께 민선 7기에 새롭게 도입·개선될 예정인 다른 제도들, 즉 재정전략회의나 민주주의 서울과 서울시민회의 등도 시민숙의예산제에 적절히 연계할 수 있는 방안이 강구되어야 한다. 특히, 새로운 공론장으로 제도화될 예정인 ‘서울시민회의’나 ‘민주주의 서울’ 등은 숙의예산제에서 오프라인이나 온라인을 통해 의제나 사업이 제안되거나 예산 쟁점이 도출되는 경우에 시민공론화가 추진될 때 효과적인 제도적 수단으로 활용될 수 있을 것이다.



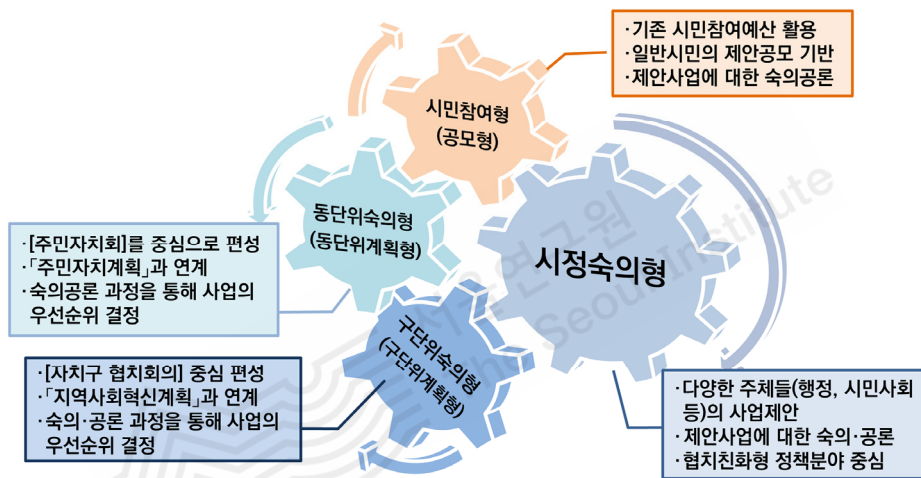
### 시민숙의예산제, 시정협치형·시민참여형 등 4개 사업유형으로 구성·운영

이러한 제도적 여건을 고려해 시민숙의예산제 도입을 위한 기본구상과 시범사업(19년) 추진방안이 모색될 필요가 있다. 기본구상과 관련해 시민숙의예산제는 다음과 같은 정책방향을 고려하도록 한다.

- 다양한 주체들이 참여와 협치, 숙의·공론을 실질적으로 보장하는 제도적 절차 마련
- 단계별로 제도의 확대 추진과 이를 통해 제도의 외연을 지속적으로 확대

- 제도 도입이 가능한 분야별 여건을 고려해 제도 운영의 다양화 모색
- 기존의 시민참여예산제도에 대해서도 합리화·고도화하는 제도 혁신 병행
- 시민숙의예산제와 다른 관련 제도와 적극적 연계체계 확립

이 연구에서는 이러한 정책방향에 기초해 다음과 같은 시민숙의예산제 추진방안을 제안한다. 전체적으로 시민숙의예산제는 ‘참여형’과 ‘숙의형’으로 대별하는 가운데, 구체적으로 4가지 사업유형으로 구성·운영한다(다음 그림 참조). 참여형은 현재의 시정참여형을 유지·계승하는 반면, 숙의형은 다양한 시민계층의 참여와 숙의 및 공론 중심의 프로세스에 기초해 예산을 편성하는 유형으로 이해할 수 있다. 이 경우에 숙의형은 운영 단위에 따라 구단위 숙의형과 동단위 숙의형으로 다시 세분화하여 추진한다.



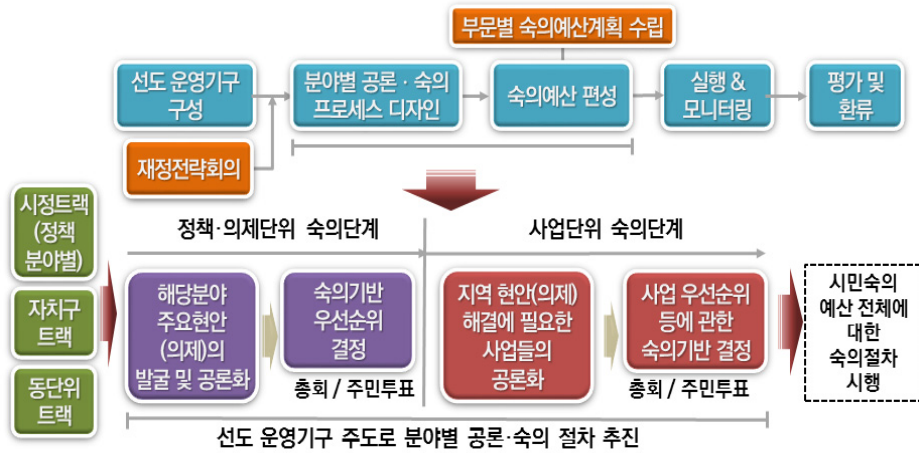
### 적절한 프로세스·참여주체 구성이 시민숙의예산제 성공의 ‘핵심적 요소’

이러한 사업유형을 고려하되, 19년 시범사업을 거쳐 단계별로 사업을 확대 추진하는 것이 바람직하다(다음 그림 참조). 1단계의 시범사업 단계에서는 시민참여형에 대해 475억 원을 배정하고, 나머지 1,625억 원을 시민숙의형으로 배정한다. 다시 2020년부터는 시민숙의형 내에 시정숙의형과 지역숙의형 간 적절한 예산배분을 확보하되, 2021년 이후 장기적으로 6:4 또는 적어도 7:3 정도의 배분비율을 확립할 필요가 있다.

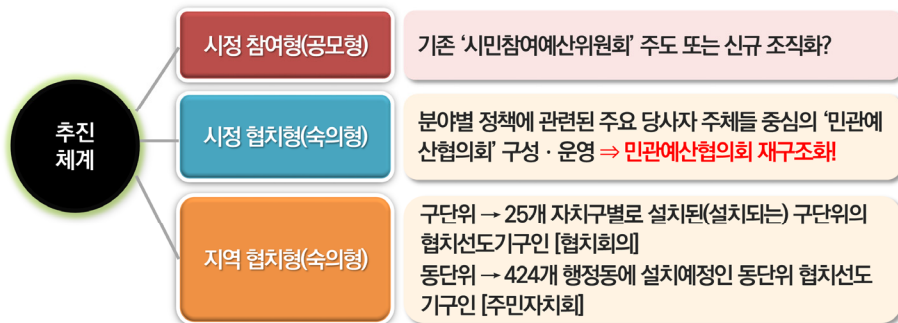
| 〈'19년 1월 현재〉 |                            |             | 〈'19년 시범사업(안)〉             |                                   |                            | 〈'20년 이후(안)〉                                 |  |                         |                       |
|--------------|----------------------------|-------------|----------------------------|-----------------------------------|----------------------------|----------------------------------------------|--|-------------------------|-----------------------|
| 구분           |                            | 규모<br>(억 원) | 구분                         |                                   | 규모<br>(억 원)                | 구분                                           |  | 규모                      |                       |
| 시민<br>참여형    | 시정<br>참여형<br>(시민참여<br>예산과) | 350         | 시<br>민<br>참<br>여<br>형      | 시정참여형<br>(시민참여<br>예산과)            | 350                        | 시<br>민<br>참<br>여<br>형                        |  | 기존<br>참여예산<br>규모를<br>유지 |                       |
|              | 시정<br>협치형<br>(민관<br>협력과)   | 100         |                            | 시정협치형<br>(민관협력과)                  | 100                        |                                              |  |                         |                       |
|              | 지역<br>참여형<br>(시민참여<br>예산과) | 25          |                            | 지역참여형<br>(시민참여<br>예산과)            | 25                         | 시정/<br>지역<br>예산분배<br>비율에<br>따라<br>운영규모<br>결정 |  |                         |                       |
|              | 구단위<br>계획형<br>(지역<br>공동체과) | 200         | 시<br>민<br>숙<br>의<br>형      | 시정숙의형<br>(시민참여<br>예산과)<br>(민관협력과) | 1,130                      |                                              |  |                         |                       |
|              | 동단위<br>계획형<br>(지역<br>공동체과) | 30          |                            |                                   |                            |                                              |  |                         |                       |
|              | -                          | -           | -                          | 시<br>민<br>숙<br>의<br>형             | 구단위<br>계획형<br>(지역<br>공동체과) |                                              |  | 350                     | 시<br>민<br>숙<br>의<br>형 |
| -            | -                          | -           | 동단위<br>계획형<br>(지역<br>공동체과) |                                   | 50                         | 동단위<br>계획형                                   |  |                         |                       |
| 총계           |                            | 2,000       | 총계                         |                                   | 2,000                      | 총계                                           |  | 6천억~<br>1조 원            |                       |

시민숙의예산제 설계에서 프로세스와 참여주체의 구성이 무엇보다도 핵심적인 제도적 요소이다. 사업추진 프로세스는 기본적으로 의제의 발굴과 우선순위 설정을 위한 공론과 숙의 프로세스, 그리고 실제 사업예산의 편성을 위한 공론과 숙의 프로세스로 이원화하여 운용한다. 이 과정에서 예산 쟁점이 도출되는 경우에는 일반시민들이 참여하는 ‘시민공론화’의 과정이 진행될 수도 있다.





이러한 복잡한 예산프로세스가 원활하게 이루어지기 위해서는 적절한 추진체계의 구축이 필수불가결하다. 이 경우에 지역속의형은 현재에도 자치구별 ‘협치회의’와 ‘시민 협력플랫폼’, 그리고 행정동별로도 ‘주민자치회’가 구성 중에 있으므로 이를 적극 활용하는 것이 가능하다. 반면, 시정속의형의 경우에는 새로운 제도적 유형으로, 이를 뒷받침하는 적절한 추진체계 구축이 제도 시행을 위한 시급한 과제이다. 이를 위해 아래 그림과 같이 3가지 요소로 구성된 추진체계를 고려할 수 있겠다. 여기서 ‘속의예산협의회의’는 분야별로 예산속의 절차가 진행되는 데 있어 전반적인 과정을 조정하고 관리하는 민관협력형 기구로 구성한다. ‘속의예산시민참여단’은 실질적으로 예산속의 활동에 참여하는 주체들의 조직화로 정책의 직접적 이해당사자들과 정책관심공중(시민)으로 구성한다. 여기에 더해 ‘속의예산시민회의’는 시민공론화 과정이 진행되는 경우에 이를 주도할 수 있는 기구로 조직화할 필요가 있겠다.



## 2019년에 복지·환경에너지·먹거리 등 5대 분야 대상으로 시범사업 추진

이러한 기본구상하에 2019년 시민숙의예산제 시범사업의 추진방안이 강구되어야 한다. 시범사업은 시민참여형과 시민숙의형으로 구분하되, 시민숙의형은 시정숙의형, 구단위계획형, 동단위계획형으로 구분해 추진한다(다음 표 참조). 지역숙의형의 경우에는 시민참여예산제에 기초해 이미 시행하고 있는 사업방식을 준용하여 추진하되 사업의 규모를 확대하도록 한다. 반면, 새로운 사업유형으로 추진하게 되는 시민숙의형 중 ‘시정숙의형’에 대해서는 시범사업 대상 분야 선정, 분야별 예산배분 비율 설정, 사업의 추진체계 구성 등이 구체화되어야 한다. 대상 분야의 경우 현재 해당 분야의 정책당사자 주체들이 조직화되고 민관협력의 시정 운영이 어느 정도 활성화되어 있는 분야가 중점 고려되어야 하는바, 복지/환경에너지/먹거리/사회적경제/청년정책 분야 등이 우선 고려될 수 있다. 이들 각 시범사업 대상 분야에 대해서는 관련 주체들의 협의와 조정을 거쳐 정하도록 한다.

| 구분 | 시민참여형  |        |        | 시민숙의형    |         |         |
|----|--------|--------|--------|----------|---------|---------|
|    | 시정 참여형 | 시정 협치형 | 지역 참여형 | 시정 숙의형   | 구단위 계획형 | 동단위 계획형 |
| 규모 | 350억 원 | 100억 원 | 25억 원  | 1,130억 원 | 350억 원  | 50억 원   |

# 목차

|                               |           |
|-------------------------------|-----------|
| <b>01 연구개요</b>                | <b>2</b>  |
| 1_연구의 배경 및 목적                 | 2         |
| 2_연구의 내용 및 방법                 | 4         |
| <b>02 숙의예산제 도입을 위한 예비적 논의</b> | <b>6</b>  |
| 1_참여예산제 개념적 논의                | 6         |
| 2_외국의 참여예산제 사례                | 15        |
| <b>03 서울시 참여예산제 주요 현황</b>     | <b>34</b> |
| 1_서울시 예산 기초현황                 | 34        |
| 2_숙의예산제 관련 제도의 검토             | 45        |
| <b>04 시민숙의예산제 제도화 방안</b>      | <b>62</b> |
| 1_기본구상                        | 62        |
| 2_시민숙의예산제 세부 추진방안             | 70        |
| <b>참고문헌</b>                   | <b>85</b> |
| <b>Abstract</b>               | <b>87</b> |

## 표 목차

|                                                 |    |
|-------------------------------------------------|----|
| [표 2-1] 참여예산의 9가지 핵심 운영원칙                       | 13 |
| [표 2-2] 참여예산이 성공하기 위한 조건                        | 14 |
| [표 2-3] 파리시의 주민참여예산제도 운영 절차                     | 17 |
| [표 2-4] 2015년 뉴욕시 참여예산사업 및 분야별 예산비중             | 20 |
| [표 2-5] 뉴욕시 주민참여예산제도(PBNYC) 운영 절차               | 22 |
| [표 2-6] 타워햄릿 참여예산제도(You Decide) 운영 절차           | 29 |
| [표 2-7] Tower Hamlets Partnership 위원회의 차수별 활동내용 | 31 |
| [표 3-1] 서울시 예산 기초 현황('17년~'18년)                 | 35 |
| [표 3-2] 서울시 세출예산 현황 : 성질별 구성(2018년)             | 36 |
| [표 3-3] 경상이전 및 자본지출 세부 구성내역                     | 37 |
| [표 3-4] 협치선도정책 분야별 내용 및 실행부서                    | 39 |
| [표 3-5] 시민숙의예산제 관련 예산항목의 재구성                    | 41 |
| [표 3-6] 민관협력형 예산(협치성 예산) 구성 항목                  | 41 |
| [표 3-7] 협치선도정책 분야별 예산현황(2018)                   | 42 |
| [표 3-8] 협치선도정책 중 협치형 예산 구성 현황(2018)             | 44 |
| [표 3-9] 서울시 시민참여예산제의 5가지 사업유형                   | 46 |
| [표 3-10] 서울시 시민참여예산제의 구성 : 참여형과 협치형             | 47 |
| [표 3-11] 2018년 시민참여예산 주요 현황                     | 51 |
| [표 3-12] 2018년 시민참여예산 정책분야별 예산편성 결과 현황          | 52 |
| [표 3-13] '18년 시민참여예산 사업규모 대비 예산편성 현황            | 53 |
| [표 3-14] '민주주의 서울' 실행단계                         | 56 |
| [표 4-1] 시민숙의예산 시범사업 구성체계(안)                     | 82 |

# 그림 목차

|                                              |    |
|----------------------------------------------|----|
| [그림 1-1] 민주주의 모델과 참여예산(PB) 모델                | 3  |
| [그림 2-1] 참여예산제도의 역사적 발전과정                    | 8  |
| [그림 2-2] 참여예산제도의 발전과정                        | 8  |
| [그림 2-3] 영국의 참여예산제도에서 활용되는 다양한 공공자금          | 10 |
| [그림 2-4] 제도의 목적 및 예산성격에 따른 참여예산 모델           | 11 |
| [그림 2-5] 뉴욕시의 참여예산 프로세스 모델                   | 12 |
| [그림 2-6] 영국 참여예산 매뉴얼에서 프로세스 단계별 수범사례와 최저선 예시 | 25 |
| [그림 3-1] 협치선도정책 및 협치친화형 정책                   | 38 |
| [그림 3-2] 시민숙의예산제 설계를 위한 예산의 개념적 재구성          | 40 |
| [그림 3-3] 시정참여형 추진절차                          | 48 |
| [그림 3-4] 시정협치형 추진절차                          | 49 |
| [그림 3-5] 구단위계획형 추진절차                         | 50 |
| [그림 3-6] 민주주의 서울 운영 흐름도                      | 56 |
| [그림 3-7] 서울시민회의와 다른 제도와의 연계                  | 59 |
| [그림 4-1] 시민숙의예산제의 관련 제도 간 연계체계               | 64 |
| [그림 4-2] 시민숙의예산제 사업유형 및 내용                   | 65 |
| [그림 4-3] 시민숙의예산제 구성체계 : 3층제                  | 66 |
| [그림 4-4] 시민숙의예산제 추진 로드맵 : 단계별 추진방안           | 67 |
| [그림 4-5] 시민숙의예산제 기본 프로세스                     | 68 |
| [그림 4-6] 시민숙의예산제 추진체계                        | 69 |
| [그림 4-7] 시정숙의형 예산 프로세스                       | 70 |
| [그림 4-8] 숙의예산협의회(가칭) 구성체계                    | 73 |

|                                        |    |
|----------------------------------------|----|
| [그림 4-9] 숙의예산시민회의(가칭) 구성체계             | 75 |
| [그림 4-10] 구단위 지역협치형 숙의예산 프로세스 모델(안)    | 77 |
| [그림 4-11] 지역협치형(숙의형) 운영기구              | 77 |
| [그림 4-12] 동단위 지역협치형 숙의예산 프로세스 모델(안)    | 79 |
| [그림 4-13] 자치구와 동 단위 지역협치형(숙의형) 추진체계 총괄 | 79 |
| [그림 4-14] 시범사업 추진절차와 일정(안)             | 84 |

01

## 연구개요

서울연구원  
The Seoul Institute

1\_연구의 배경 및 목적

2\_연구의 내용 및 방법

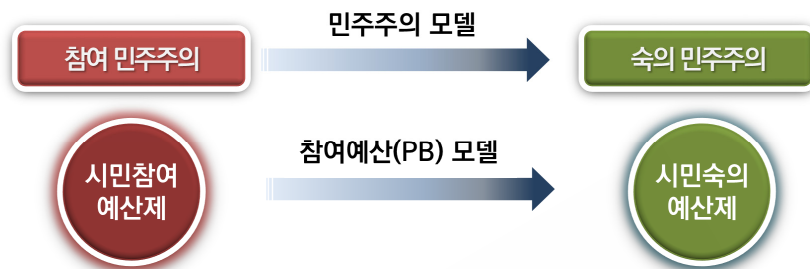
# 01. 연구개요

## 1\_연구의 배경 및 목적

- 서울시는 민선 5기인 지난 2012년에 시민참여를 제도화하기 위한 일환으로 주민참여예산제를 도입·운영
  - 2012년에 『서울특별시 주민참여예산 운영 조례』를 제정하고, 동 조례에 근거해 주민참여예산제를 시행
  - 민선 6기인 2017년 들어 기존 조례를 『서울특별시 시민참여예산 운영 조례』로 개정하고, 제도의 개선을 모색한 바 있음
- 서울시의 참여예산제는 그간 사업 추진을 통해 소정의 성과가 있었던 것이 사실이나, 여러 가지 운영상의 제도적 한계도 노정된 것이 사실
  - 무엇보다도 서울시 전체 예산에 비해 예산규모 면에 있어서 참여의 효과를 기하기에는 제한적인 규모(700억 원)이며,
  - 절차적 측면에서도 다양한 시민계층이나 정책당사자 주체들이 실질적으로 참여할 수 있는 기회가 제한적
  - 아울러 단년도를 기준으로 한 사업 운영, 체계적인 진단과 평가 절차의 결여 등의 제도적 불합리성도 존재
- 이런 가운데 민선 7기 시정에서는 『서울특별시 시민민주주의 기본조례』가 제정되면서 참여제도에서 다양한 변화가 예정되어 있음
  - 전통적인 참여제도를 벗어나 숙의와 공론을 통해 민주적으로 정책을 결정할 수 있는 제도적 절차가 도입되고 있으며,
  - 그 일환으로 예산 관련 제도에서도 실질적인 참여와 민주적 숙의 절차를 강화하는 제도의 도입이 모색되고 있음



- 시민숙의예산제는 이와 같은 정책여건을 고려해 시민들의 참여를 양적, 질적으로 획기적으로 개선하려는 제도 도입이 모색되고 있음
  - 시민숙의예산제는 서울시 전체 예산 가운데 5% 정도에 대해 시민과 정책당사자의 공론과 숙의에 기초해 예산을 편성하려는 절차
  - 아울러 시민숙의예산 가운데 일부에 대해서는 자치·분권의 원리도 고려하는 ‘자치분권예산제’의 도입도 고려되고 있음



[그림 1-1] 민주주의 모델과 참여예산(PB) 모델

- 민선 7기의 『서울시정 4개년 계획』에서는 시민숙의예산제에 대해 시범사업을 거쳐 2020년 본격적으로 사업을 시행하는 단계별 사업 추진을 모색
  - 2019년에는 시 예산의 1% 수준인 2천억 원을 대상으로 하여 시범사업 성격으로 추진할 계획이며,
  - 시범사업의 결과를 바탕으로 2020년 이후부터 사업을 6천억 원(2020년), 1조 원(2021년)으로 규모를 확대하여 시행할 예정임
- 시민숙의예산제를 도입하여 실효성있게 운영하기 위해서는 시정의 여건에 대한 면밀한 분석을 바탕으로 적절한 제도적 방안이 요구됨
  - 이 연구에서는 실효성있는 제도의 도입을 위해 기본구상을 정립하고, 이에 기초해 시범사업 추진에 필요한 제도적 방안을 논의하고자 함
  - 이는 예비적 성격의 연구에 해당하는 것으로, 시범사업 이후 본 사업을 대상으로 한 시민숙의예산제 기본계획을 수립하는 후속연구가 요구됨

## 2\_연구의 내용 및 방법

- 시민숙의예산제 기본구상을 중심으로 한 이 연구에서는 다음과 같은 내용을 범위로 하여 연구를 수행하고자 함
- 시민숙의예산제 도입과 관련하여 서울시의 정책여건 진단
  - 서울시의 예산 관련 기초현황을 살펴보고, 시민숙의예산제에 활용할 수 있는 재정여건을 검토
  - 시민숙의예산제와 직간접적으로 연계될 수 있는 기존 제도나 신규 제도에 대한 여건 진단
- 시민숙의예산제와 관련된 외국의 다양한 참여예산 운영사례의 조사분석
  - 참여예산(participatory budgeting)을 둘러싼 국내외 동향을 살펴보고, 외국의 주요 도시에서 시행되는 참여예산제 운영방안을 조사
  - 해외사례로는 프랑스의 파리, 미국의 뉴욕, 영국의 타워햄릿(Tower Hamlets) 자치구 등을 대상으로 검토함
- 시정 여건에 부합하는 시민숙의예산제 도입방안 모색
  - 제도 도입을 위한 기본구상을 도출하고 이를 토대로 시범사업을 추진하기 위한 추진방안을 검토
  - 시민숙의예산제와 통합적으로 추진할 예정인 지역 차원의 '자치분권예산제'에 대한 추진방안도 논의
- 연구 수행을 위해 문헌 연구나 전문가 간담회 등의 연구방법 활용
  - 관련 제도 및 외국의 참여예산 사례에 대해서는 문헌연구를 수행
  - 아울러 제도에 참여할 수 있는 여러 정책 분야 주체들, 특히 당사자 주체들과 분야별로 전문가 간담회를 개최

## 02

### 숙의예산제 도입을 위한 예비적 논의



1\_참여예산제 개념적 논의

2\_외국의 참여예산제 사례

## 02. 숙의예산제 도입을 위한 예비적 논의

### 1\_참여예산제 개념적 논의

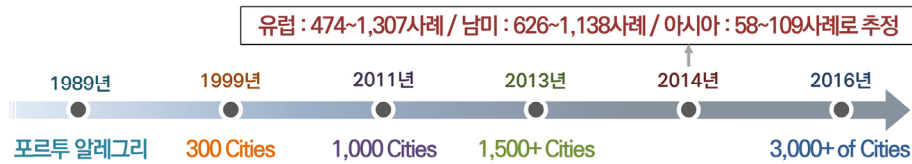
#### 1) 참여예산제 개념화

- 1989년에 브라질 포르투 알레그리(Porto Alegre)에서 참여예산제(participatory budgeting)가 도입된 이래로 현재 수많은 나라와 도시에서 유사 제도가 시행되고 있음
  - 한 세대에 달하는 제도의 역사에도 불구하고 현재 사회적 또는 국제적으로 통용되는 정의가 존재하는 것은 아님
  - 말하자면, 참여예산제도는 각 국가나 지역의 맥락이나 목적에 따라 다양하게 정의되고 있음
- 실제 참여예산에 관한 선행 연구나 문헌에서는 참여예산제에 대해 다음과 같이 다양한 방식으로 개념을 정의하고 있음
  - 기본적으로 참여예산은 시민들이 공공자원의 배분에 대해 숙의하고 협상하는 의사결정을 의미(Wampler, 2007)
  - 영국 정부에서는 일정하게 정의되는 공공예산에 대해 지출의 우선순위를 정하는 결정과정에 지역의 구성원들이 직접 관여하는 프로세스로 정의(DCLG, 2008)

- ◎ 참여예산(Participatory Budgeting)에 관한 다양한 개념 정의
- 참여예산은 지역사회 주민들이 공공예산의 일부를 어떻게 지출할 것인가를 결정하는 과정... 그것은 시민들에게 정부 운영을 학습하고, 공공자원의 배분에 대해 숙의, 토론하며 영향을 줄 수 있는 기회를 제공한다(European Parliament, 2016).
  - 참여예산은 공공예산의 일정 부분에 대해 보통사람들에게 직접 통제를 제공하는 민주적 과정이다. 그것은 주민들에게 권한 부여하고 해결책을 발견하는 데 참여하도록 한다(Participatory Budgeting Project, 2016).
  - 참여예산은 공공예산이 자신들의 지역사회에서 어떻게 지출되는지에 관한 결정에 지방의 주민들이 직접 관여하는 것이다. 이는 주민, 지역사회단체, 지역사회의 모든 대표들이 지출 우선순위에 대해 공론을 수행하고, 사업을 제안하는 것뿐만 아니라, 진단과 모니터링을 하는 데 일정한 역할을 수행하는 것을 의미한다(DCLG, 2008; 2011).

- Sintomer 등의 참여예산 전문가 그룹은 유럽의 참여예산 모델들을 준거로 한 경험주의적 관점에 입각해 개념화(Yves Sintomer et al., 2016)
  - 이들에 따르면 기본적으로 ‘참여예산은 공공예산의 우선순위를 정하거나 배분하는 과정에 시민들이 참여하는 과정’을 의미함
  - 이러한 참여예산 개념에서는 다음과 같은 5가지 부가적 조건들을 충족해야 하는 것으로 정의<sup>1)</sup>
    - 참여예산은 재정이나 예산에 관한 쟁점들을 다루어야 함
    - 참여예산은 도시 수준이나 선출직 조직과 일정한 행정권한을 가지고 있는 행정단위(가령, 지구 등)가 관련되어야 함
    - 참여예산은 일회적이 아닌 반복적 과정으로 수행되어야 함
    - 참여예산은 특정 회의체나 포럼과 같은 틀(framework) 안에서 공적 숙의(public deliberation)의 형태를 포함할 수 있어야 함
    - 참여예산은 산출에 대해 일정한 책임성(accountability)을 가져야 함
- 참여예산이 처음 도입된 이래로 현재까지 전 세계적으로 3,000개 이상의 도시에서 다양한 모델이 운영되고 있는 것으로 알려지고 있음
  - 참여예산 국제적 네트워크를 지원하는 한 비영리단체에 따르면, 2011년에 1,000개 이상, 2016년에 3,000개 이상의 사례가 존재하는 것으로 추정(Participatory Budgeting Project, 2016)
  - 2014년을 기준으로 남미에 가장 많은 620~1,140개 사례가 시행되고 있고, 유럽에는 약 470~1,300개 사례, 그리고 아시아에 약 50개~110개 사례가 존재하는 것으로 추정하고 있음

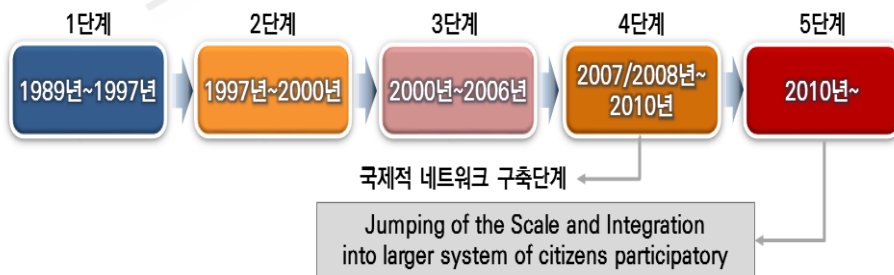
1) 유사한 인식은 EU의 보고서에서도 찾아볼 수 있음. 유럽의회(European Parliament)에 따르면, 참여예산을 충족하기 위한 조건은 다음과 같음. ①재정 및 예산과정의 공론, ②전체 인구의 참여, ③프로세스의 반복성, ④공적 숙의(public deliberation), ⑤책임성(accountability)(European Parliament, 2016)



출처 : Participatory Budgeting : Next Generation Democracy

[그림 2-1] 참여예산제도의 역사적 발전과정

- 이러한 비약적인 발전은 제도 도입기에서부터 2010년 이후 시기에 이르  
기까지 대략 5가지 국면을 거친 데 따른 결과임
- 1단계 시기에는 브라질의 포르투 알레그리와 우루과이의 몬테비데오에  
서 제도가 처음 시행되고, 이후 약 30개의 자치단체에서 제도가 실험  
적으로 도입됨
- 2단계에서는 브라질의 참여예산이 국내의 다른 140여 개 자치단체로  
제도가 확대됨
- 2010년 이후인 3단계에서는 제도가 브라질 바깥으로 확산되고 광범위  
하게 다양한 모델이 도입됨
- 4단계는 국가적 차원과 국제적 차원에서 참여예산 네트워크가 구축되  
던 시기로, 여기에는 유럽과 남미의 많은 국가가 포함됨
- 마지막으로 5단계는 '규모의 비약적 확대'와 더불어 시민참여라는 더  
크고 복잡한 시스템, 가령 숙의시스템으로 통합되던 시기임



[그림 2-2] 참여예산제도의 발전과정

## 2) 참여예산제 유형

- 상술한 역사적 발전과정을 거치고 제도가 다양화되는 가운데 참여예산제는 몇 가지 정형화된 성격도 확립되고 있는바, 제도를 도입하는 경우 이를 면밀하게 고려 필요
- 무엇보다도 참여예산제는 전 세계적으로 수많은 사례들이 출현하는 가운데 어떤 정해진 일률적인 방식보다는 제도적 다양성이 존재(PB Network, 2016)
  - 참여예산은 근본적으로 해당 지역의 여건과 도입하려는 취지나 목표에 기초해 제도가 설계
  - 이에 따라 언제, 어디서든 다양한 형태의 혁신적 제도나 사례가 도입되고 또 발전하고 있는 실정
- 실제 선행연구에 따르면, 다음의 차원을 중심으로 다양한 사례가 운영되는 것으로 확인되고 있음(Public Policy Institute for Wales, 2017)
  - 참여수준별 참여예산 유형 : 참여자에게 강력한 권한을 부여하는 참여예산 모델과 권한이 거의 없는 단순자문 수준의 참여예산 모델
  - 참여주체별 참여예산 유형 : 누가 주도적으로 제도에 참여하는지(시민/이해당사자 집단/NGOs/민간기업 등)에 따라 다양한 모델 존재
  - 참여단계별 참여예산 유형 : 전체 제도의 프로세스상 어느 단계에 참여하는지에 따라서도 참여예산 모델은 다양
  - 참여방법별 참여예산 유형 : 선호투표(aggregate) 기반인지, 숙의적(deliberative) 기반인지에 따라서도 참여예산 모델은 다양
- 이외 참여예산은 규모(scale)별로도 다양하고 보편적 예산인지, 선택적 예산항목을 대상으로 하는지에 따라서도 제도적 다양성이 존재
  - 공간규모와 관련해서는 국가적(national) 규모, 지방적(local) 규모, 근린(neighborhood) 규모가 존재
  - 예산규모에 따라 소규모 보조금/중규모의 분권형 예산(가령 포괄보조금)/중대규모의 일반회계인지에 따라 다양
- 특히 참여예산에 활용하는 재원으로 다양한 자금(예산항목)이 활용되고 있는 것으로 조사되고 있음
  - 가령, 참여예산의 원형에 해당하는 브라질의 포르투 알레그리는 일반

예산(회계)를 대상으로 참여예산이 운영되고 있는가 하면,

- 해당 지역의 시민사회단체와 시의회가 적극 협력하고 있는 뉴욕시의 경우, 시의원에게 부여된 재량적 지출예산을 참여예산으로 편성
- 정부가 국가적 차원에서 지역을 대상으로 체계적으로 참여예산제를 운영하고 있는 영국의 경우 아래 [그림 2-3]에서와 같이 다양한 보조금 예산들이 활용되고 있음



[그림 2-3] 영국의 참여예산제도에서 활용되는 다양한 공공자금

- 제도의 다양성에도 불구하고, 참여예산제는 대개 다음과 같은 상황에서 적용되는 경향을 보인다는 점도 참여예산제의 중요한 성격에 해당(다음 [그림 2-4] 참조)
  - 제도의 도입목적과 관련해 예산의 우선순위 설정, 예산의 일정 부분에 대해 대상사업 배분, 그리고 지역사회의 다양한 계획들에서 우선순위 식별 등이 주된 목적으로 고려됨
  - 대상예산의 성격과 관련해서는 다음과 같은 3가지 자원(예산항목)을 매개하여 적용되는 양상을 나타냄
    - 지역사회 보조금(community grant pot), 지역사회로 분권화된 예산(devolved fund to wards and neighborhood), 일반 공공서비스 예산(funding for mainstream service)



## PB 제도의 목적(내지 결정의제 범위)

## 예산의 성격 관련



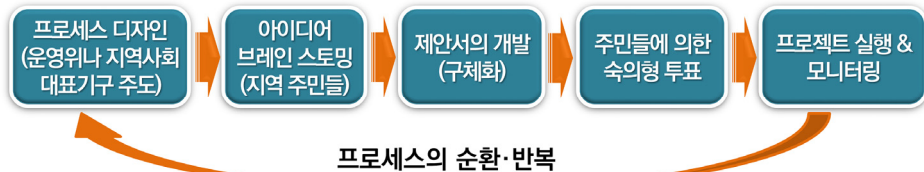
[그림 2-4] 제도의 목적 및 예산성격에 따른 참여예산 모델

- 아울러 프로세스도 참여예산제의 성격을 이해하기 위해 중요하게 고려되어야 할 요소로 기본적 절차 위에 제도적 다양성이 존재함
  - 가령 유럽의회에서는 거시적 차원에서 조직화-숙의와 협상(deliberation & negotiation)-실행 및 모니터링·보고(oversight & reporting)로 이어지는 3단계의 모델을 제시
  - 국가적 차원에서 참여예산 제도를 운용하고 있는 영국과 같은 경우에는 보조금 예산을 대상으로 공론과 숙의 절차에 기초하여 운영되는 비교적 체계적인 참여예산 프로세스 모델을 제시<sup>2)</sup>

2) 영국의 모델이라고 표현하기는 했으나, 스코틀랜드의 참여예산제(일명 지역사회선택 프로그램, Community Choices Programme)에서는 전체적으로 유사한 성격을 보이는 가운데 다소 다른 프로세스도 존재, 플래닝 그룹 형성하기에서부터 우선순위 설정하기, 선정절차 실행, 실행 및 모니터링과 평가 등 비교적 상세한 프로세스를 제시하고 있음



- 실제 영국의 참여예산 모델에서는 프로젝트 설계, 지역사회 참여와 역량 형성, 우선순위 설정과 프로젝트 제안, 대상사업 선정, 숙의와 투표, 위탁과 모니터링, 평가 및 학습으로 이어지는 7단계 프로세스를 확립<sup>3)</sup>
- 뉴욕시의 참여예산제도 프로세스가 크게 다르지 않으나, 지역사회 차원의 운영위나 대표기구가 프로세스 디자인을 주도하는 양상을 보임



[그림 2-5] 뉴욕시의 참여예산 프로세스 모델

### 3) 제도의 운영체계

- 참여예산에 관한 이론적 논의와 관련해 적절한 제도가 도입·시행되기 위해서는 운영원칙이나 그 기대효과(편익)에 대한 이해도 중요하게 고려될 필요가 있음
- 참여예산의 운영원칙은 실질적인 참여예산이 실효성있게 추진되기 위해 구현되어야 할 정책가치로서, 여러 기관들에 의해 다양한 원칙들이 강조되고 있음(PBunit, 2009; PB Network, 2016)
  - 참여예산을 국가적 차원에서 추진하고 있는 영국의 경우, 다음 [표 2-1]과 같은 9가지의 원칙을 중요하게 강조하고 있음<sup>4)</sup>
  - 참여예산의 경험을 지닌 지역들은 이러한 운영원칙 내지 정책가치가 충실히 구현될 수 있어야 제도가 실효성을 가질 수 있다고 강조

3) 보다 상세한 내용에 대해서는 이 보고서의 해외사례(영국)를 참조할 수 있음

4) 같은 영국이지만 스코틀랜드에서는 다소 다른 원칙을 제시하고 있음. 2015년 스코틀랜드에서 발간된 참여예산 관련 정책자료에 따르면, 참여예산이 가져야 할 원칙으로 다음과 같은 10가지 원칙을 펴려하고 있음(Harkins & Escobar, 2015, Participatory budgeting in Scotland).

①참여예산은 장기적 노력이 요구됨. ②참여예산은 강력한 리더십과 시간, 자원을 요구함. ③참여예산은 독립적으로 추진되어야 함. ④참여예산은 지역사회를 잘 이해하고 진정성을 지닌 대표들에 의해 추진되어야 함. ⑤참여예산은 현존하는 지역사회 단체들을 잘 활용할 수 있어야 함. ⑥참여예산은 새롭고도 차별적인 접근이 있어야 함. ⑦참여예산은 어떤 형태의 민주주의를 취할 것인가에 대해 명확히 해야 함. ⑧참여예산은 사회적으로 배제된 시민들이 참여하는 데 있어서 도전을 인식해야 함. ⑨참여예산은 지역사회 대표들에 대한 실질적인 기대를 가짐. ⑩참여예산은 제한된 수의 프로젝트에 합리적인 자금을 배정해야 함.

[표 2-1] 참여예산의 9가지 핵심 운영원칙

| 구분          | 내용                                                                                     |
|-------------|----------------------------------------------------------------------------------------|
| 지역 주민의식     | 주민들이 자신들의 지역에 대한 공공지출을 위한 사업들을 식별하고 예산의 우선순위를 설정할 때 관여할 수 있어야 함                        |
| 직접 참여       | 대의제 민주주의에서의 형식적 참여를 넘어 직접 참여(direct involvement)가 이루어져야 함                              |
| 대의민주주의 보완   | 참여예산과 같은 참여 메커니즘은 대의민주주의를 침식하기보다는 그것을 지원하고 보완하는 것으로 이해해야 하며, 시의회에 대한 시민의 신뢰를 증진시킬 수 있음 |
| 일반예산(회계) 참여 | 시간이 흐르면서 참여예산 프로세스는 일반예산에 대한 결정과정에 주민들이 참여하는 방향으로 발전해야 함                               |
| 접근성         | 참여자들은 참여예산 프로세스에 쉽고 명확하게 접근할 수 있어야 함                                                   |
| 투명성         | 참여예산 프로세스는 공공예산에 대한 완전하고도 명확한 지식과 정보를 시민에게 줄 수 있도록 설계되어야 함                             |
| 숙의          | 참여예산은 예산결정을 중심으로 시민들이 개인적 선택을 넘어서서 실질적인 숙의에 기초한 참여가 되어야 함                              |
| 역량강화        | 시민, 공무원, 시의원, 협력 주체들은 지역 주민들의 역량강화를 증명할 수 있도록 참여예산 행사를 기획해야 함                          |
| 책임의 공유      | 참여예산은 모든 이해당사자로부터 공동의 목적과 헌신을 확립할 수 있어야 함                                              |

- 마지막으로 합리적 제도설계를 위해 참여예산제를 논의하는 데 있어서 고려해야 할 다른 요소는 이 제도를 성공적으로 추진하는 데 필요한 조건들임
- 이에 대한 국제적 실증연구가 많지 않으나, 일부 연구에서 제도에 대한 운영경험을 토대로 제도의 성공조건에 대해 언급
  - 가령, 참여예산 비영리기구인 PBUnit(2010)가 발간한 참여예산 툴킷에 따르면, 촉진과 지원, 개방성, 정치적 지지와 관료기구의 지지(political & bureaucratic buy-in), 높은 주목도(high salience), 외부의 파트너십, 국가의 법·정책적 프레임 등이 중요한 조건으로 제시됨
  - 참여예산을 둘러싼 다른 저명한 비영리기구인 참여예산 국제네트워크(PB Network) 또한 참여예산이 성공하기 위한 조건으로 다양한 요소를 제안(DCLC, 2011)
- 특히 제도의 기획 및 착수, 숙의에 관한 조건들이 중요하게 고려될 필요가 있다고 인식되고 있음

- 기획 및 착수 단계와 관련해 충분한 계획과 시간, 비전의 확립, 강력한 리더십을 수반한 파트너십이 강조됨
- 전달(실행) 단계에서도 참여예산 프로세스 전반에 걸친 의사소통과 투명성, 명확하고 공개적인 의사결정 과정 등이 강조되고 있으며,
- 지역사회 주민과 이해당사자들에게 운영주체들의 활동과 참여예산의 성과를 효과적으로 전달하는 모니터링과 평가 프로세스 또한 강조됨

[표 2-2] 참여예산이 성공하기 위한 조건

| 단계                                   | 내용                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|--------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 시작<br>(Inception)                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 고위층의 승인과 의회 및 정부기관의 추진</li> <li>- 참여예산 자금의 제공에 대한 약속</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| 제도의 기획 및 착수<br>(Planning and set-up) | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 교육 및 역량 강화를 위한 충분한 계획 및 시간</li> <li>- 참여예산제의 확대를 위한 비전의 개발</li> <li>- 참여예산 프로세스를 설정하고 계획하기 위한 충분한 외부의 지원</li> <li>- 강력한 리더십을 수반한 파트너십</li> <li>- 성공적인 브랜드화 및 마케팅</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                           |
| 전달(실행)<br>(Delivery)                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역사회가 쉽게 인지할 수 있는 사용 가능한 참여예산의 규모와 배분방식</li> <li>- 지역주민 및 지역사회단체와의 긴밀한 협력을 통해 참여예산 프로세스를 용이하게 해주는 전담팀</li> <li>- 아이디어의 실현가능성을 시험하고 예산 프로젝트의 소요비용을 추정하는 기술적 전문지식</li> <li>- 공정성을 위한 참여예산 프로세스 전반에 걸친 의사소통과 투명성</li> <li>- 모든 참가자들이 알 수 있는 명확한 의사결정과 자금조달 기준</li> <li>- 지역사회가 이해하고 반응할 수 있는 수준과 형태의 속의</li> <li>- 투명한 의사결정 과정</li> <li>- 지역 주민과 자금 후원자들에게 참여예산의 성과와 운영 주체의 활동이 효과적으로 전달되도록 하는 모니터링 및 평가 프로세스</li> </ul> |
| 대표<br>(Representation)               | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 잘 조직된 특정 조직들만이 참여예산 절차에 참여함으로써 속의가 편향성을 띠는 것을 막기 위해, 지역 사회를 대표할 수 있는 균형적인 속의 참여자 구성</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |

자료 : Communities in the driving seat: a study of Participatory Budgeting in England Final report

## 2\_외국의 참여예산제 사례

### 1) 프랑스 파리시의 참여예산제 사례

#### (1) 제도의 개요

- 파리시의 참여예산 제도는 시민들의 참여제도에 대한 강력한 요구가 있었던 시기인 2001년에 파리 12구(Arrondissement)를 중심으로 시범사업이 추진되면서 시작
- 2014년 들어서는 안느 이달고(Anne Hidalgo) 시장이 취임하고 나서 본격적으로 참여예산 제도가 시행되기에 이룸
  - 참여예산제를 계기로 하여 파리시-20개구-지역주민-NGO로 이어지는 광범위한 네트워크가 구축됨
- 파리의 참여예산 제도는 파리시의 자본예산 대비 약 5% 수준(14년~20년간 500백만 유로)으로, 전 세계에서 규모가 가장 큰 것으로 알려져 있음
  - 2014년~2020년 동안 500백만 유로 규모로, 뉴욕시의 1인당 참여예산이 5달러 이하라면 파리는 1인당 50달러 정도에 해당하는 규모임
  - 아울러 파리시의 참여예산은 다년도 예산(multi-annual budget) 제도를 도입하였으며, 초등·중등·대학교로까지 제도를 확대함
  - 2016년 현재 인구의 약 5% 수준인 92,809명이 참가하였고, 학교 참여예산까지 포함하면 159,000명에 달함<sup>5)</sup>
- 파리시의 참여예산 제도는 광역참여예산/자치구 참여예산/저소득층 근린 참여예산/청년 및 학교 참여예산(Youth and schools PB)의 4가지 차별적인 프로세스로 운영
  - 광역 참여예산(Paris-wide PB)은 파리 시정 단위의 주민참여예산으로 2016년 기준 예산액은 3천만 유로 상당임
  - 자치구 참여예산(Twenty PB process)은 파리를 구성하는 20개의 행정구(Arrondissement) 단위의 주민참여예산으로 2016년 기준 예산액은 6,430만 유로 상당임

<sup>5)</sup> 인구 대비 참여예산 인구 비율은 포르투갈의 Calsasis가 매우 높은 것으로 나타나, 2016년에 도시 전체 인구의 28.3%에 해당하는 58,567명에 달하고 있음

- 저소득층 지역 참여예산(PB for low-income neighborhoods)은 2016년에 저소득 계층에게 자원을 배분하기 위하여 도입되었으며, 3천만 유로의 예산이 시정 단위와 자치구 단위에 각각 절반씩 할당됨
- 청년 및 학교 참여예산(Youth and schools PB)은 초·중·고교와 대학 단위에서 이루어지는 참여예산을 의미함

## (2) 파리시 참여예산제도 운영체계

- 파리시 참여예산제도는 크게 준비, 의견수렴, 심의 및 조정, 의사결정 등의 절차에 따라 운영됨
- 준비 단계에서는 지역주민들을 대상으로 하는 주민참여예산제 워크숍을 중심으로 운영됨
  - 주민참여예산제 워크숍은 각 자치구(Arrondissement)나 동의 여건에 따라 필요할 때마다 개최
  - 워크숍에서는 시의 공무원이 당해 연도 참여예산제의 운영에 대한 정보를 제공하며, 지역주민들에게 주민참여예산제도에 대한 교육도 실시
- 의견수렴 단계에서는 주민참여예산 사업에 대해 제안을 하고, 제안된 사업들에 대해 공론화 과정을 실시함
  - 사업은 주민참여예산 홈페이지나 해당 자치구의 구청 방문을 통해 제안할 수 있으며,
  - 파리시에 거주하는 사람이라면 누구나 제안이 가능하고, 1인당 제안할 수 있는 사업의 수에 제한을 두고 있지 않음
  - 제안된 사업들에 대해서는 오프라인과 온라인을 통해 제안사업의 필요성과 중요성 등에 대해 토론하고, 이에 기초해 사업 내용을 지속적으로 수정하는 과정을 반복함
- 심의 및 조정 단계에서는 제안사업에 대한 면밀한 분석과 사업에 대한 설명회도 이루어지게 됨
  - 제안사업을 분석하는 조직(팀)은 파리시청과 20개 자치구의 의원, 동단위로 구성된 선출직 주민회의(Neighborhood Council)와 파리시에서 활동하고 있는 NGO로 구성
  - 제안사업에 대한 분석에서는 적격성 검토와 함께 시정단위 사업 및 구단위 사업에 대한 분류가 진행됨

- 제안사업에 대한 분석결과는 파리지 홈페이지에 공개되며, 온-오프라인 토론과 자치단체장의 검토를 거쳐 주민투표에 상정될 제안사업으로 최종 선정하게 됨
- 투표 대상 주민참여예산 사업에 대한 주민들의 이해를 돕기 위해 1개월 동안 설명회를 개최하여 사업의 구체적인 시행계획을 설명
- 예산결정 단계에서는 주민투표의 실시에 기초해 예산사업이 최종 선정됨
  - 주민투표는 10일 동안 각 지역에 설치된 투표소에서의 현장투표와 온라인상에서 동시에 진행됨
  - 파리지 주민이라면 국적과 연령에 관계없이 시정 단위 사업 및 자신이 거주하는 자치구의 사업에 대해 투표권을 행사할 수 있음
  - 투표 결과는 시정 단위와 자치구 단위에서 각각 합산을 통해 도출되는데, 할당된 주민참여예산의 범위 내에서 득표순으로 사업을 결정

[표 2-3] 파리지의 주민참여예산제도 운영 절차

| 단계      | 활동                        | 내용                                               | 일정                             |
|---------|---------------------------|--------------------------------------------------|--------------------------------|
| 준비      | 주민참여예산제 워크숍 (workshop)    | 각 자치구나 동별로 개최되며, 시의 공무원이 파견되어 제도 운영을 설명          | ~3월<br>각 구나 동별 사정에 따라 필요시마다 개최 |
| 의견수렴    | 사업제출 (project submission) | 온라인이나 해당 자치구의 구청을 찾아가 사업 제안                      | 1월 14일~3월 15일                  |
|         | 공동개발 (co-development)     | 제안 사업을 중심으로 온-오프라인으로 일반주민들이 토론을 진행               |                                |
| 심의 및 조정 | 사업분석 (analysis)           | 파리지 정부, 지역의원, 선출직 주민회의, NGO가 참여하여 제안사업의 적용가능성 분석 | 3월 15일~5월 31일                  |
|         | 사업설명회                     | 시장과 부시장이 주최하며 투표할 사업 목록을 공개                      | 6월                             |
| 예산결정    | 투표(voting)                | 온라인과 구청의 투표소에서 열흘 동안 투표 진행                       | 9월                             |

자료 : Participatory Budgeting in Paris: Act, Reflect, Grow

### (3) 파리시 참여예산제도의 주요 추진기구

- 파리시의 참여예산제도는 주민 각자의 참여에 기반해 운영되는데, 참여예산제도를 전담하는 별도의 참여기구는 부재함
  - 파리시 참여예산 전체 프로세스는 파리시청과 자치구청이 주도해 운영
  - 이에 대해 파리시 주민들은 사업을 제안하고, 선정된 사업에 대해 토론하고 투표하는 과정에 참여
- 주민들이 개별참여 방식 외에 참여예산 프로세스에 참여할 수 있는 방식으로 동 단위의 선출직 주민회의(Neighborhood Council)가 존재
  - 선출직 주민회의는 파리시 내 20개 자치구 산하 동 단위가 직면한 현안과 관련된 사항을 논의하기 위한 주민자치기구로, 참여예산제도만을 위한 기구는 아님
  - 선출직 주민회의는 참여예산 프로세스 내에서 주민들의 사업제안을 지원하고, 참여예산제도의 홍보, 제안사업을 분석하는 등의 과정에 참여
- 주민들은 선출직 주민회의에 참여하는 방식 외에 파리시에서 활동하고 있는 시민단체를 통해서도 참여예산제도에 참여하는 것이 가능
  - 파리시의 참여예산제도에 참여하는 시민단체들은 매우 다양하며, 전문성을 바탕으로 제안 사업의 분석에 기여하고 있음
  - 물론 이들 시민단체는 뉴욕시의 CVH나 PBP와 같이 참여예산제도의 운영을 위해 설립된 단체들은 아니라는 점에서 한계가 있음

### (4) 파리시 주민참여예산제도 사례의 시사점

- 파리시의 참여예산제도는 예산액의 규모 면에서 세계적으로 가장 큰 대규모의 사례로서 의의를 지님
  - 파리의 참여예산은 현 시장인 안느 이달고의 임기인 2014년~2020년 동안 파리시 전체 자본예산의 5% 수준인 5,926억 원이 투입될 예정으로, 이는 세계에서 가장 큰 규모에 해당함
  - 이러한 여건을 고려해 현재 0.03% 수준에 불과한 서울시의 참여예산제는 참여예산 규모를 획기적으로 확대 강구 필요
- 파리시의 참여예산은 프로세스의 측면에서 행정 주도성이 강하고, 숙의과정이 부족하다는 한계점 또한 있음을 주목할 필요가 있음



- 사업의 제안과 분석, 그리고 사업의 선정 등에 이르는 전체 프로세스를 파리지 정부가 주도적으로 운영하고 있으며,
- 이에 따라 숙의나 공론화 절차를 진행하는 별도의 주민참여기구 구성 및 운영 또한 미흡한 실정임

## 2) 미국 뉴욕시의 참여예산제 사례

### (1) 제도의 개요

- 뉴욕시의 참여예산제도는 2002년 지역사회 비영리 조직인 Community Voice Heard(CVH)의 주도로 시작
  - 뉴욕의 동부 할렘에서 활동하고 있던 CVH가 브라질 포르투 알레그리에서 개최된 세계사회포럼(World Society Forum)에 참가해 참여예산제도를 처음 접하게 되었고,
  - 공공주택 설립 등 저소득층을 위한 복지정책에 참여예산제도가 기여할 수 있다고 판단하여 참여예산제도를 선도적으로 받아들임
- 뉴욕시의 참여예산제도는 정부 지출의 형평성 제고와 지역사회에 대한 권능 부여(Community empowerment)의 일환으로 모색됨
- 이후 CVH는 북미 전역에 걸쳐 참여예산의 도입 운동을 추진하던 Participatory Budgeting Project(PBP)와의 연대를 통해 뉴욕시에 참여예산제도의 도입을 본격적으로 추진
- CHV와 PBP의 노력에 의하여 2011년부터 뉴욕시 일부 자치구(districts)를 중심으로 뉴욕시 참여예산제도(Participatory Budgeting in New York City, PBNYC)가 시행됨
  - 2010년에 CHV와 PBP가 뉴욕시의회 의원들을 설득해, 2011년부터는 4개 자치구(district)가 제도를 도입
  - PBNYC는 시의원에게 부여된 재량적 지출예산(자본예산) 편성 시, 지역 주민이 직접 참여해 투표로 결정하는 것을 주요 내용으로 함
  - 또한 저소득층, 이민자 등과 같은 사회적 약자 계층에 대해서도 참여 기회를 제공함으로써 광범위한 주민참여를 모색
- 뉴욕시 참여예산제(PBNYC)는 2011년 제도가 처음 도입된 이후 성공적으로 운영되면서 뉴욕시 전체로 확산

- 뉴욕시 참여예산제를 도입한 자치구(district)는 2011년 4개 구에서 2014년 24개 구로 확대되었으며, 2018년에는 다시 32개 구로 확대
- 이러한 발전을 거쳐 뉴욕시의 참여예산은 현재 북미 지역에서 운영되는, 규모가 큰 참여예산제도로 자리하고 있음
- 뉴욕시 참여예산제는 지역사회 주민들의 소요(needs)에 대해 예산을 어떻게 사용할 것인지를 결정하는 것으로, 분야의 제한을 두고 있지 않음
- 참여예산의 규모는 14년 23백만 달러, 16년 40백만 달러, 17년 36백만 달러(뉴욕시 전체 예산의 0.04%, 재량적 자본예산의 약 2%)를 배정<sup>6)</sup>
- 상대적으로 제안이 많은 분야들로는 교통, 공공안전, 교육, 공원, 환경, 예술 및 문화, 주택 등을 포함하고 있음

[표 2-4] 2015년 뉴욕시 참여예산사업 및 분야별 예산비중

| 분야                                     | 주민참여예산사업                                                               | 예산 비중 |
|----------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|-------|
| 교육<br>(Education)                      | 학교 도서관 증설 및 에어컨 설치, 과학실험실 설치, 운동장 정비, 컴퓨터 교체 등                         | 59.7% |
| 예술 및 문화<br>(Arts, Culture & Community) | 지역 아트센터 극장시설 기기 교체, 지역도서관 내 전산시설 설치, 지역도서관 컴퓨터 교체, 지역 도서관 장애인 화장실 정비 등 | 9.0%  |
| 공원과 휴양<br>(Park & Recreation)          | 공원 담장 및 급수시설 정비, 공원 내 나무 보호막 설치, 공원 내 운동시설 설치 등                        | 8.2%  |
| 교통<br>(Transit)                        | 버스운행 전광판 설치 등                                                          | 6.7%  |
| 주택<br>(Housing)                        | 공공주택 내 놀이터 설치, 공공주택 내 농구코트 정비, 공공주택 내 체육관 정비 등                         | 6.0%  |

자료 : 뉴욕시 홈페이지 자료 재정리, <https://council.nyc.gov/pb/cycle-6-results>

## (2) 뉴욕시 참여예산제도 운영체계

- 뉴욕시 참여예산제도의 운영절차는 크게 사전준비, 사업제안, 제안사업 구체화, 제안사업 표결 및 예산편성, 모니터링 및 평가로 구분됨
- 사전준비 단계에서는 지역주민들을 대상으로 주민참여예산제도에 대한 교육(Outreach Training)이 이루어짐

<sup>6)</sup> 각 자치구(districts)별로는 최소 1백만 달러 이상이 참여예산으로 배정되고 있음

- 교육은 지역사회 조직인 CVH(Community Voice Heard)와 PBP (Participatory Budgeting Project)의 주도로 시행
- 이들 기관은 참여예산제도에 대한 지역주민들의 이해를 도움으로써 참여예산 과정에 지역주민들의 참여를 도모하고, 참여예산에 대한 주민 의식을 증진하고자 노력
- 사업제안 단계에서는 지역 주민들이 직접 참여하는 지역주민회의 (Neighborhood Assemblies)와 온라인을 통한 의견(사업) 제안이 진행
  - 지역주민회의는 각 자치구 의원들이 가용할 수 있는 자본예산과 지역 현안들에 대해 정보를 제공하고 주민들은 이에 대한 의견을 개진
  - 또는 의원이 제시한 지역사회 현안과는 별도로 지역사회 주민들이 지역사회 소요와 관련 사업들에 대하여 자유롭게 의견을 개진
  - 참여할 기회나 역량이 부족한 저소득 지역 주민들의 참여를 활성화하기 위한 목적으로 최소 4회의 회의 개최
  - 지역주민회의에 참여하지 못한 주민들에 대해서는 뉴욕시의회 홈페이지에 의견을 제시할 수 있는 별도의 창구를 운영
- 제안사업 구체화 단계에서는 참여예산대표자회의(Budget Delegate Meetings)를 구성하여 제안 사업에 대한 세부 사업계획을 수립하며, 이를 시연하기 위한 제안사업 박람회(Project Expo)도 개최
  - 대표자회의의 위원은 지역주민회의에 참여한 주민들의 지원을 받아 구성되며, 이들을 대상으로 대표자회의 소집 전에 위원의 전문성 강화를 위한 오리엔테이션을 실시
  - 위원들에 대한 오리엔테이션이 끝나면 대표자회의가 소집되어 위원들과 시의원, 지역단체 활동가들이 함께 제안사업들에 대한 세부 사업계획을 수립하며 제안사업 박람회를 준비
  - 제안사업 박람회에서는 대표자회의에서 구체화된 사업을 시연하고, 주민들의 의견을 수렴하여 사업계획을 수정
- 제안사업의 표결과 예산편성 단계에서는 주민투표를 통한 주민참여예산 대상사업의 결정과 시의회의 예산편성이 이루어짐
  - 주민투표는 제안사업 구체화 단계에서 최종적으로 조율된 사업계획에 대하여 진행되며, 자치구별로 1~15개의 투표소를 운영

- 주민들은 투표대상 사업 중 자신들이 선호하는 사업에 대하여 최대 5개까지 선택할 수 있으며, 다수 득표한 사업의 순으로 우선순위를 결정
- 주민투표 결과, 다수 득표한 사업들을 대상으로 시의회의 재정분과위원회에서 주민참여예산 가용예산을 배정함
- 모니터링 및 평가 단계에서는 참여예산으로 편성, 집행되고 있는 사업에 대하여 모니터링과 평가를 실시
- 지역주민들은 CVH와 PBP가 구성한 운영위원회(Steering Committee) 등에 참여하여 주민참여예산 사업에 대한 모니터링 및 평가과정에 참여
- 모니터링 및 평가 결과는 뉴욕시 주민참여예산 홈페이지에 공개하여 다음 회계연도 주민참여예산제도의 개선 및 정비에 활용

[표 2-5] 뉴욕시 주민참여예산제도(PBNYC) 운영 절차

| 단계             | 활동          | 내용                                                                                  |
|----------------|-------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| 사전준비           | 지역주민회의 모임   | - 주민(이해당사자)들이 참여하여 주민참여예산제도 학습 및 추진계획 수립                                            |
| 사업 제안          | 지역주민회의      | - 저소득 지역 주민을 위해 회의를 최소 4회 개최<br>- 참여자들이 사업에 대한 의견 제시<br>- 예산위원(budget delegates) 선발 |
|                | 온라인 의견수렴    | - 시의회 홈페이지를 통해 사업 제안 및 의견 제출                                                        |
| 제안사업 구체화       | 예산위원 오리엔테이션 | - 위원들의 전문성 강화를 위한 프로그램<br>- 주민참여예산 전반에 대한 학습                                        |
|                | 참여예산 대표자회의  | - 시의원, 시민단체, 예산위원들이 함께 제안사업을 취합하고 분석<br>- 사업시행에 필요한 구체적 실행방안 수립                     |
|                | 제안사업 박람회    | - 대표자회의에서 정리된 사업을 시연<br>- 주민들의 의견을 받아서 사업 수정                                        |
| 제안사업 표결 및 예산편성 | 주민투표        | - 최종 수정된 사업을 바탕으로 투표 진행<br>- 자치구별로 1~15개의 투표소 운영                                    |
|                | 시의회의 예산 편성  | - 다수 득표한 사업에 대해 예산 편성                                                               |
| 모니터링 및 평가      |             | - 전년도 주민참여예산으로 편성된 사업에 대한 감독 및 평가                                                   |

자료 : New York City Council, "PBNYC Rulebook: New York City Council Participatory Budgeting", <https://council.nyc.gov/pb/resources-for-budget-delegates-and-facilitators>  
재정리

### (3) 뉴욕시 참여예산제도의 주요 추진기구

- 뉴욕시 참여예산제도의 주요 추진기구는 지역주민회의(Neighborhood Assemblise)와 참여예산대표자회의(Budget Delegate Meetings)로 대별
- 지역주민회의는 참여예산 과정 초기에 지역주민들이 직접 참여해 참여예산 사업에 대하여 제안할 수 있는 개방형 회의체의 성격을 가짐
  - 자치구별로 시의원이 주도해 소집하며, 구성원 자격이나 규모에 대해 법률로 따로 규정하지 않아 해당 자치구 주민이면 누구나 참여가 가능함
  - 참여 인원은 위원회 개최 시마다 유동적이지만 2014년 기준 자치구당 평균 600~700명의 주민이 참여<sup>7)</sup>
  - 지역주민회의의 주요 활동으로는 지역 주민의 참여를 바탕으로 사업을 제안하고 필요성을 논의하는 것에 더해, 참여예산대표자회의에 참여할 예산위원의 선출, 주민에 대한 참여예산제 교육 등이 있음
- 참여예산대표자회의는 참여예산 사업의 시행에 필요한 구체적 실행안을 수립하기 위한 기구로 운영됨
  - 지역주민회의를 통해 선발된 예산위원, 시의원, 지역단체 활동가 등으로 구성되며, 규모에 대해 제한을 두고 있지 않음
  - 대표자회의의 주요 활동은 지역주민회의를 통해 제안된 사업들에 대한 검토 및 분석, 세부 집행계획의 수립, 제안사업 박람회 준비 등임
  - 참여예산대표자회의는 대체로 제안된 사업들을 교통, 공공안전, 교육, 공원과 휴양, 환경, 예술 및 문화, 주택 등의 분야로 나누어 논의를 진행

### (4) 뉴욕시 참여예산제도 사례의 시사점

- 뉴욕시의 참여예산제는 지방정부보다는 시의회가 제도를 선도하며, 지역의 시민사회와의 적극적 협력관계를 유지
  - 지방정부의 행정적 절차가 아닌 자치구(district) 단위의 시의원과 시민 사회의 참여와 협력에 의해 제도가 운영
- 참여예산 사업의 제안과 심의는 물론, 실행방안의 구체화를 둘러싼 공론 과정 전반을 자치구 주민들이 주도
  - 자치구별로 개최되는 지역주민회의를 통해 참여예산 과정의 초기단계부터

<sup>7)</sup> 수원시정연구원, 2015, 「수원시 주민참여예산제도의 운영 모형에 관한 연구」, p.211.

- 주민이 직접 참여하여 필요 사업을 제안하며,
- 지역주민회의를 통해 지원한 지역주민으로 구성된 예산위원들이 시의원, 지역단체 활동가 등과 함께 제안사업을 검토하고 실행방안을 구체화
- 주민참여예산 과정에 지역사회 비영리 기관들의 적극적인 지원과 참여가 이루어지고 있다는 점도 주목할 요소임
- 비영리 시민단체인 CVH(Community Voice Heard)와 PBP가 뉴욕 시 참여예산제도의 도입을 적극 추진하고,
- 주민 및 이해당사자들을 대상으로 참여예산제도에 대한 교육을 실시하고, 사업이 집행되는 동안에는 모니터링하고 평가하는 활동을 수행

#### 4) 영국의 참여예산제도 사례 - 타워햄릿(Tower Hamlets)을 중심으로

##### (1) 영국의 참여예산제도

- 영국의 참여예산은 2004년에 브래드포드(Bradford) 시에서 지방전략파트너십(Local Strategic Partnership, LAP) 구성원들이 지역사회 참여제도의 일환으로 처음 도입한 이래로 지속적으로 발전
- 영국의 참여예산은 예산 영역에서 주민들이 직접 참여해 지출의 우선순위를 결정하는 프로세스로 이해
- 2010년 이후에는 ‘큰사회’(Big Society)를 표방하는 보수당 연정에 의해 국정 의제로 발전하여 지역사회 역량강화(Community Empowerment)의 일환으로 각종 보조금 제도와 결합해 운영
- 영국의 참여예산제도는 보조금 제도와도 긴밀하게 결합되는바, ‘참여예산형 보조금’(Participatory Grant-Making), ‘지역사회선택프로그램’(Community Choice Program) 등으로 명명
- 다수의 공공예산(정책자금)이 특정한 지역이나 정책분야(theme)를 대상으로 지출이 이루어지고 있는 상황에서,
- 지역사회기반 시민사회단체, 제3섹터 조직들이 참여해 지역사회를 향상시키기 위한 소규모 프로젝트를 수행
- 참여예산(예산지출)을 결정할 때 사용하는 주요 기제는 “주민투표”(Public Voting)가 활용됨

- 영국정부(DCLG)는 주민참여예산제도에 대한 지침을 제공하기 위하여 참여예산 매뉴얼(toolkit)을 개발하고 발간
  - 참여예산 매뉴얼(toolkit)에서는 주민참여예산제도의 의의와 목적, 간략한 해외사례, 주민참여예산제도가 지향하는 가치 등을 소개
  - 또한 주민참여예산제도의 프로세스를 소개하여 주민참여예산제도를 시행하는 지방정부들이 참고할 수 있도록 함
- 이 참여예산 매뉴얼(toolkit)에서는 영국식 참여예산제에 대해 7단계로 구성된 프로세스 모델을 제시
  - 동 참여예산제 프로세스 모델에서는 프로젝트 설계 / 지역사회 참여와 역량 형성 / 우선순위 설정 및 프로젝트 제안 / 프로젝트 후보 선정 / 숙의 및 투표 / 위탁 및 모니터링 / 평가 및 학습 등으로 구성
  - 또한 각 단계별로 수범사례(best practice)와 최저선을 예시함으로써 주민참여예산의 프로세스에 대한 이해를 도모하고자 함
- 이러한 절차가 이후 뉴캐슬 등 다른 여러 지역에도 영향을 주었고, 2010년 이후에는 잉글랜드/웨일즈/스코틀랜드 전역으로 확대



[그림 2-6] 영국 참여예산 매뉴얼에서 프로세스 단계별 수범사례와 최저선 예시



- 영국의 참여예산제와 관련된 지역 사례들은 숙의예산제, 특히 자치분권형 숙의예산제에 대해 여러 가지 시사점을 제공
  - 영국의 참여예산제는 7~8단계의 프로세스에 기초해 공론과 숙의에 기반한 주민투표가 비교적 충실하게 이루어지고 있으며,
  - 참여예산제가 국가나 지역 정부의 다양한 보조금 제도와 결합하여 운영되고 있는 점도 유용한 시사점을 제공

## (2) 영국 타워햄릿(Tower Hamlets) 참여예산제도의 개요

- 타워햄릿(Tower Hamlets)은 영국 런던 동부의 자치구로, ‘You Decide’로 명명된 참여예산제도를 운영
  - 2009년과 2010년에 ‘You Decide’로 알려진 주민참여예산 프로젝트가 전체 자치구 전역에서 수행되었으며,
  - 이 기간 동안 총 5백만 파운드 이상의 참여예산이 배정된 것으로 확인됨
- 타워 햄릿에서는 지방정부의 행정서비스에 대한 인식과 성과 개선, 지역 사회에서 적절한 주민참여제도의 개발 등을 목표로 참여예산제도를 운영
  - 지역 주민들이 주민참여예산 프로세스를 통해 제공받을 서비스를 설계하고 선택한 후 운영위원회(Steering Group)를 통해 서비스를 형성할 수 있는 권한을 부여
  - 모든 지역 주민들이 참여예산제도의 과정에 참여하고 이를 학습하게 함으로써 지역사회 주민들을 위한 적절한 참여제도를 개발
- 타워햄릿에서는 8개의 지역사회파트너십(LAP)이 구성되어 있는데, 이 파트너십은 타워햄릿 참여예산제도(You Decide)의 지역 단위를 형성함<sup>8)</sup>
  - 참여예산제(You Decide)는 각 지역의 지역사회파트너십(LAP)에서 추진하고 있으며,
  - 지역주민, 지역의회, 서비스 공급기관으로 구성된 파트너십운영위원회(LAP Steering Group)가 제안사업을 검토하고 구체화하는 데 기여
- 2009년~2010년의 2년 동안 타워햄릿 참여예산(You Decide)에 배정된 참여예산의 규모는 총 506만 파운드(약 73억 원)임

<sup>8)</sup> 8개 지역사회파트너십 중 1개의 지역(LAP1)은 3개의 동(ward)으로 구성되며, 그 밖의 7개 파트너십 지역들은 2개의 동으로 구성



- 같은 기간 동안 매년 238만 파운드가 주민참여예산으로 할당되었으며,
- 여기에 지역일차돌봄트러스트(Local Primary Care Trust, PCT) 예산 30만 파운드가 추가로 배정됨
- 각 지역사회파트너십(LAP)별로 참여예산 제안 사업의 선호 차이가 존재하나, 주민투표 결과 다음과 같은 사업들의 우선순위가 매우 높음
  - 청소년 프로그램, 모국어 중등교육자격시험 지원, 가로등 설치, 의료봉사자 지원, 방과후학습 지원, 가족학습 지원, 청소년 및 장애인 지원 등

### (3) 타워햄릿 참여예산제도의 운영체계

- 타워햄릿의 참여예산제도는 크게 사전 준비, 정보제공(inform), 숙의(deliberate), 결정(decide), 조정, 모니터링 및 평가의 여섯 단계로 운영됨
- 사전준비 단계에서는 지역주민을 대상으로 참여예산에 대한 홍보 및 주민 참여예산 대상서비스 결정, 행사참여를 위한 사전 등록 등이 이루어짐
  - 주민참여예산에 대한 홍보는 광고, 보도자료, 포스터 및 전단지 등을 활용한 전통적인 홍보와 더불어,
  - 근린관리팀(Neighborhood Management Team)이 직접 연락하는 네트워크 방식의 홍보를 활용
  - 행사 참여에 대한 사전 등록은 참여자들의 연령, 성별, 민족, 종교 등 참여자의 배경을 파악하고, 특정 분야가 과소하게 대표될 경우 균형을 맞추기 위한 목적으로 시행
  - 사전에 등록 절차를 거치지 않은 주민에 대해서도 참여예산 사업을 결정하는 행사에 참여하는 것이 가능
- 정보제공(inform) 단계에서는 지역사회파트너십(LAP)의 현안에 대한 우선순위 설명과 공급 서비스에 대한 설명이 이루어짐
  - 운영위원회(Steering Group)는 참여한 주민들에게 지역 현안에 대한 우선순위와 중요성에 대해, 그리고 관련 서비스 공급기관들의 대표는 주민들에게 공급할 수 있는 서비스에 대해 설명함
  - 지역의 우선순위와 공급가능한 서비스에 대한 설명이 끝날 때마다 주민들에게는 해당 사안에 대하여 질문할 수 있는 기회를 부여

- 제안사업에 대한 숙의(deliberate) 단계에서는 주민참여예산에 대한 소그룹 단위의 토론이 이루어짐
  - 각각의 소그룹에는 논의를 활성화하고 독려할 수 있도록 퍼실리테이터(facilitator) 1인 정도를 배치하며,
  - 주민들은 각자 선호하는 서비스와 해당 서비스가 지역사회에 제공되어야 할 중요한 서비스인지에 대해 자유롭게 의견을 개진
- 주민참여예산 대상 서비스는 주민들의 투표에 의해 최종 결정(decide)됨
  - 투표는 배정된 참여예산액이 모두 소진될 때까지 반복적으로 진행되며,
  - 주민들은 매번 가장 선호하는 서비스에 투표하고, 각 투표마다 가장 많은 표를 얻은 서비스가 참여예산 대상사업으로 선정
- 투표절차가 종결된 이후에는 파트너십 운영위원회와 선정된 참여예산 서비스 공급기관 사이에 조정과정이 진행됨
  - 서비스 공급기관들은 배정된 예산으로 어떠한 서비스를 제공할 것인지에 대한 개요를 제시
  - 파트너십 운영위원회는 자신들의 지역에 제공될 서비스의 세부 내용에 대하여 서비스 공급기관과 조정 및 협의과정을 진행함
- 참여예산 서비스가 시행된 이후에는 주기적으로 모니터링과 평가를 실시함
  - 서비스 공급자는 매월 자신들이 제공하는 서비스에 대한 보고서를 작성
  - 해당 보고서들은 주민참여예산 대상 서비스에 대한 모니터링을 담당하는 중앙 전략 및 성과팀(central Strategy and Performance team)과 지역사회파트너십 운영위원회에 제출되고, 필요시 정부기관에도 제출됨

[표 2-6] 타워햄릿 참여예산제도(You Decide) 운영 절차

| 단계        | 내용                                                                                                                                  |
|-----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 사전준비      | - 주민참여예산제도에 대한 홍보<br>- 주민참여예산 결정 행사의 참여 희망자 사전 등록                                                                                   |
| 정보제공      | - LAP 운영주체가 지역 현안문제의 우선순위 설명<br>- 관련 서비스 제공업체 관계자들이 제공 가능한 서비스에 대해 설명                                                               |
| 숙의        | - 지역사회 현안 문제들과 주민들 각자가 선호하는 서비스에 대하여 자유로운 토론을 진행<br>- 각각의 소그룹마다 조력자(facilitator) 1인이 배치                                             |
| 결정        | - 주민들의 직접 투표를 통해 주민참여예산 대상 서비스 결정<br>- 가용 예산이 모두 소진될 때까지 반복하여 투표하며, 투표마다 최다 득표한 서비스를 참여예산 서비스로 결정                                   |
| 조정        | - LAP 운영주체와 서비스 제공업체 간 제공 서비스의 세부 내용 결정                                                                                             |
| 모니터링 및 평가 | - 서비스 제공업체가 매달 자신들이 제공하는 서비스의 집행에 대하여 보고서를 작성<br>- 작성된 보고서는 중앙 전략 및 성과팀(central Strategy and Performance team)과 LAP 운영위원회, 정부기관에 제출 |

자료 : You Decide!, Tower Hamlets(London),  
<http://www.participatorybudgeting.org.uk/case-studies/case-studies/you-decide-tower-hamlets-london> 재정리

#### (4) 타워햄릿 참여예산제도의 주요 추진기구

- 타워햄릿의 주민참여예산제도의 주요 추진기구는 타워햄릿파트너십(Tower Hamlets Partnership)임
  - 파트너십은 전체적으로 파트너십위원회(Partnership Board)와 실행위원회(Partnership Executive)로 구성되며,
  - 이외 지역사회계획전달위원회(Community Plan Delivery Groups, Delivery Groups), 그리고 파트너십운영위원회(LAP Steering Group) 등도 파트너십의 주요 구성요소에 해당
- 이러한 타워햄릿파트너십은 장기적으로 지역사회의 전략계획을 수립하고 비전을 제시하는 역할을 수행
  - 중기적으로는 결정된 지역 현안 우선순위에 따른 지역사회 협약 대상(Local Area Agreement, LAA)의 선정에 관여하며,

- 단기적으로는 이해당사자의 참여에 기초해 지역사회 현안의 우선순위를 설정하고, 중장기 목표의 설정과 서비스 공급에 기여
- 타워햄릿파트너십(Tower Hamlets Partnership)은 크게 3가지의 영역에서 활동
  - 상임위원회(Partnership Board)와 파트너십실행위원회(Partnership Executive)에서는 지역사회 전략계획을 수립
  - 지역사회계획 전달위원회(Community Plan Delivery Groups)에서는 다섯 가지 차원의 지역사회 전략에 대해 숙의
    - 지역사회 전략 : ① 어린이와 젊은이들의 협력, ② 지역사회 안전, ③ 살기 좋은 지역사회, ④ 건강하고 서로 돕는 지역사회, ⑤ 번영하는 사회의 다섯 가지로 구성
  - 파트너십운영위원회(LAP Steering Group)를 통해 8개의 LAP(Local Area Partnership)를 중심으로 참여예산을 운영
- 타워햄릿파트너십(Tower Hamlets Partnership)은 1년에 4회 정도 회의가 개최되며, 그 밖의 회의들은 2개월마다 개최됨
  - 2개월마다 개최되는 회의의 경우 운영위원회(Local Area Partnership Steering Group)에 회의결과를 전달
  - 이러한 프로세스를 통해 지역사회 현안에 대한 지속적인 숙의와 정보 제공이 이루어지는 것을 보장
- Tower Hamlets Partnership의 위원회는 모든 당사자들의 광범위한 참여를 보장하며, 지역사회 전략의 전달에 대한 전반적인 책임을 짐
  - 위원회는 지역의 주민들과 공공기관, 민간기관, 지역사회 자원봉사자 등으로 구성
  - 위원회의 연간 4회에 걸친 회의는 이전 회계연도 주민참여예산의 진행 상황 검토 및 향후 우선순위 선정, 사업계획 및 위탁의 결정, 중간점검, 모니터링 등을 시행

[표 2-7] Tower Hamlets Partnership 위원회의 차수별 활동내용

| 차수    | 활동                                                                 | 내용                                                                                                                                                                                                                         |
|-------|--------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1차 회의 | 진행상황 검토 및<br>우선순위 결정<br>(Progress Review<br>and Priority Setting)  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역협정(Local Area Agreement, LAA<sup>9)</sup>) 및 지역 우선순위에 따른 주요 연간 목표의 진행상황을 검토하고, 향후 우선순위를 논의</li> <li>- 회의 개최 전에 이전 주민참여예산 사업의 성과 정보가 제공되어, 정보에 입각한 효과적인 의사 결정 프로세스 진행</li> </ul> |
| 2차 회의 | 사업계획 수립 및<br>위탁의 결정<br>(planning and<br>commissioning<br>activity) | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1차 회의에서 결정된 우선순위에 따라 어떤 분야에 서비스를 제공할 것인지와 위탁 방식에 대해 검토</li> <li>- 모든 위탁은 지역협정(LAA)에 설정된 목표의 개선에 기여해야 하며, 지역적 우선순위를 반영해야 함</li> </ul>                                              |
| 3차 회의 | 중간점검<br>(Mid cycle<br>monitoring)                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2차 회의에서 합의된 대로 위탁이 이루어졌는지 확인</li> <li>- 계획된 목표를 달성하기 위한 SWOT 분석 실시</li> <li>- 필요한 경우 주민참여예산 사업의 성공을 위한 사업의 수정 실시</li> </ul>                                                       |
| 4차 회의 | 모니터링<br>(Monitoring)                                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민참여예산의 진행 상황 검토</li> <li>- 향후 우선순위에 대한 논의 시작</li> </ul>                                                                                                                          |

자료 : Tower Hamlets council, "The Tower Hamlets Partnership",  
<https://democracy.towerhamlets.gov.uk/documents/s9262/> 재정리

- 타워햄릿파트너십(Tower Hamlets Partnership)의 실행위원회(Partnership Executive)는 위원회와 긴밀하게 연계하여 활동하며, 다음 역할을 수행함
  - 지역사회의 현안을 위원회에 보고하며, 위원회의 결정을 이행하기 위한 전략의 조정과 협력사업을 지원하기 위한 예산의 조정을 수행
  - 위원회 결정사항의 이행에 걸림돌이 되는 요인들을 확인하고, 이에 대한 해결책을 강구하기 위한 업무와 위탁을 수행
  - 지역사회계획전달위원회(Community Plan Delivery Groups, Delivery Groups)로부터 분기별로 지역사회계획의 집행상황과 잠재적 위험요인에 대해 보고를 받고 이에 대한 전략적 조정을 수행

9) 지역사회의 주민자치 발전 및 지역사회에 구체적인 발전 성과 도출을 위하여 영국정부가 시행하고 있는 협정

- 실행위원회(Partnership Executive)는 관계 공무원, 관련 기관의 대표, 전문가 등으로 구성
  - 실행위원회를 구성하는 관계 공무원은 타워햄릿 의회의 의장, 지역의 경찰 간부, 일차 돌봄트러스트(Primary Care Trust) 대표 등이며,
  - 관련 기관의 대표는 Tower Hamlets Housing Forum의 의장, Third Sector Umbrella Body의 대표, Job Centre Plus의 대표 등으로 구성
  - 전문가 위원은 지역재생, 협치, 기술, 고용 분야의 전문가들로 구성
- 타워햄릿 파트너십의 하위 기구로 지역사회전달위원회(Community Plan Delivery Groups, Delivery Groups)가 존재
  - 전달위원회는 지역사회 협약(Local Area Agreement)과 지역사회에서 계획한 목표와 정책에 대해 숙의하고 서비스 개선을 가속화하기 위한 목적으로 설치
  - 전달위원회는 어린이와 젊은이들의 협력, 지역사회 안전, 살기 좋은 지역사회, 건강하고 서로 돕는 지역사회, 번영하는 사회의 다섯 가지 주제에 대하여 숙의
  - 동 위원회는 관계 공무원들과 서비스 공급기관의 임원들로 구성되며, 필요시 별도 하위기구를 설치할 수 있음
- 참여예산 운영의 지역적 단위는 지역사회파트너십(Local Area Partnership, LAP)이며, 총 8개 지역사회파트너십(LAP) 모두 운영위원회(LAP Steering Group)를 설치·운영
  - 운영위원회는 지역사회에 타워 햄릿 파트너십의 목표를 전달하고, 전달위원회(Delivery Groups)와 협력해 지역사회 협약(LAA)에 명시된 목표를 실현하는 것을 목표로 하고 있음
  - 아울러 지역사회에 제공되는 주민참여예산 서비스의 실행계획을 대외적으로 알리고, 성과에 대한 자료를 수집하고 집행을 모니터링함
- 각 지역사회파트너십(LAP)에 참여하는 위원들(26인)의 임기는 2년이며, 회의는 격월로 개최됨
  - 지역사회파트너십(LAP)을 운영하는 세부 위원들은 지역주민 15인, 동단위(Ward) 대표 6인, 전달위원회의 5개 숙의 분야와 관련된 서비스 공급기관 관계자 5인으로 구성
  - 동 대표 가운데 1인이 의장이 되고, 15명의 주민대표 가운데 1인이 상근직 부의장이 됨

## 03

### 서울시 참여예산제 주요 현황



1\_서울시 예산 기초현황

2\_시민숙의예산제 관련 제도의 검토

## 03. 서울시 참여예산제 주요 현황

### 1\_서울시 예산 기초현황

#### 1) 서울시 총예산 현황

- 시민숙의예산제의 도입을 위한 제도 설계를 위해서는 현행 서울시 예산의 구조나 예상되는 대상 분야의 내역을 살펴볼 필요가 있음
  - 전체 예산 가운데 현실적으로 숙의예산제의 대상으로 고려할 수 있는 규모를 파악하고,
  - 이 가운데 어떠한 예산영역(정책 분야)을 숙의예산제의 대상 분야로 고려할 것인지를 식별하는 것이 필요
- 서울시의 총예산은 현재 30조 원을 상회하는 수준으로, 일반회계가 전체 예산의 70.6%를 차지
  - 2018년 현재 총예산은 31조 8,141억 원, 일반회계가 22조 4천7백억 원, 특별회계가 9조 3천5백억 원 수준을 나타냄
  - 2017년도 총예산 규모인 31조 9천8백억 원과 비교해, 약 0.5% 정도의 감소세(일반회계도 0.5% 감소)를 나타냄
- 총예산 가운데 회계 간 전입과 전출을 제외한 '순계규모'는 18년 현재 28조 179억 원으로, 이 가운데 일반회계는 19조 1,641억 원을 차지
  - 특히 총계규모에 비해 순계규모의 감소가 상대적으로 커, 2017년 대비 약 1.5%(4,245억 원)의 감소를 나타냄



[표 3-1] 서울시 예산 기초 현황('17년~'18년)

(단위 : 억 원)

| 구분     | 18년 예산    | 17년 예산    | 증감       |       |
|--------|-----------|-----------|----------|-------|
|        |           |           | 금액(억 원)  | 비율(%) |
| 총계규모   | 31조 8,141 | 31조 9,819 | △1,678   | △0.5  |
| 일반회계   | 22조 4,665 | 22조 5,725 | △1,060   | △0.5  |
| 특별회계*  | 9조 3,476  | 9조 4,094  | △618     | △0.7  |
| 순계규모   | 28조 179   | 28조 4,424 | △4,245   | △1.5  |
| 일반회계   | 19조 1,641 | 19조 4,984 | △3,343   | △1.7  |
| 특별회계   | 8조 8,538  | 8조 9,440  | △902     | △1.0  |
| 실 집행규모 | 19조 7,960 | 18조 6,160 | 1조 1,800 | 6.3   |
| 일반회계   | 11조 2,992 | 10조 6,655 | 6,337    | 5.9   |
| 특별회계   | 8조 4,968  | 7조 9,505  | 5,463    | 6.9   |

\* : 특별회계는 수도사업특별회계 등 2개의 공기업특별회계와 도시철도건설사업비특별회계 등 8개의 기타특별회계를 포함

- 순계규모에서 일부를 제외한 실질 집행규모(법정의무경비 제외) 예산은 19조 7,960억 원을 나타냄
  - 순계규모에서 '법정의무경비'를 제외한 것이 실질 집행규모 예산에 해당
  - 이 실질 집행규모 가운데 일반회계가 전체의 57%인 11조 2,992억 원, 특별회계는 8조 4,968억 원으로 구성
- 여기서 시민숙의예산제의 규모인 시예산 5%를 설정하는 경우에 시의 예산 여건을 고려해서 신중하게 설정할 필요가 있음
  - 총계규모나 순계규모보다는 가용예산 개념에 해당하는 실질 집행규모를 기준으로 하여 5%를 설정하는 것이 필요
  - 이에 따라, 시민숙의예산제의 규모는 실 집행규모(특별회계 포함)인 19조 8천억 원의 5%에 해당하는 1조 원 규모로 설정
- 시민숙의예산제 도입과 관련해 가용재원이나 대상분야를 식별하기 위해서는 서울시의 예산(세출)을 성질별로도 살펴볼 필요가 있음
  - [표 3-2]에서 볼 수 있듯이, 세출예산 가운데 소비성 지출 성질의 예산 과목인 경상이전<sup>10)</sup>이 전체의 절반에 가까운 비중을 차지

10) 경상적인 수입 중에서 충당되는 소득의 이전거래로 자산의 증가를 가져오지 않는 소비성 지출 성질의 예산편성과목

- 18년 현재 경상이전은 15조 4,200억 원, 그리고 내부거래와 자본지출<sup>11)</sup>은 각각 7조 2,248억 원(22.7%), 5조 1,923억 원(16.3%)을 차지

[표 3-2] 서울시 세출예산 현황 : 성질별 구성(2018년)

(단위 : 억 원)

| 구분       | 18년 예산  | 구성비<br>(%) | 17년 예산  | 증감      |       |
|----------|---------|------------|---------|---------|-------|
|          |         |            |         | 금액(억 원) | 비율(%) |
| 총 계      | 318,141 | 100.0      | 319,819 | △1,678  | △0.5  |
| 인건비      | 14,318  | 4.5        | 13,628  | 690     | 5.1   |
| 물건비      | 12,322  | 3.9        | 12,204  | 118     | 1.0   |
| 경상이전     | 154,200 | 48.5       | 148,693 | 5,507   | 3.7   |
| 자본지출     | 51,923  | 16.3       | 51,255  | 669     | 1.3   |
| 융자 및 출자  | 8,811   | 2.8        | 6,633   | 2,178   | 32.8  |
| 보전재원     | 1,472   | 0.5        | 5,631   | △4,158  | △73.9 |
| 내부거래     | 72,248  | 22.7       | 78,934  | △6,686  | △8.5  |
| 예비비 및 기타 | 2,846   | 0.9        | 2,841   | 4       | 0.2   |

- [표 3-3]은 전체 예산에서 큰 비중을 차지하고 있는 경상이전과 자본지출의 세부 구성을 나타내고 있음<sup>12)</sup>
- 2018년 현재 전체 예산 중 큰 비중을 차지하는 경상이전은 15조 4천2백억 원으로, 경상이전 가운데 자치단체 이전이 높은 비중을 차지
  - 자치단체 등 이전이 전체 경상이전의 71%를 차지하는 10조 9천억 원이고, 민간이전이 3조 2천억 원으로 구성
  - 이러한 경상이전 예산은 향후 시민숙의예산제, 특히 지역 차원의 숙의예산(자치분권예산)의 추진과 관련해 제도설계 시 적극 고려 필요

11) 자치단체가 사업주체가 되어 직접 투자사업을 시행하거나 자산을 취득하는 것 또는 민간기관·단체에 자본형성적 경비 지출 성질의 예산편성과목

12) 경상이전은 '민간이전'과 '자치단체 등 이전'으로 구성되어 있는 반면, 자본지출은 '민간자본이전'과 '자치단체 등 자본이전' 항목으로 구성됨

[표 3-3] 경상이전 및 자본지출 세부 구성내역

(단위 : 억 원)

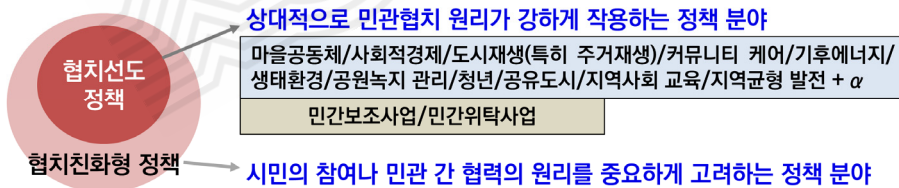
| 구분   |                | 18년 예산    | 구성비(%) |
|------|----------------|-----------|--------|
| 총 계  |                | 31조 8,141 | 100.0  |
| 경상이전 | 소 계            | 15조 4,200 | 48.5   |
|      | 민간이전           | 3조 2,003  | 10.1   |
|      | 자치단체 등 이전      | 10조 9,216 | 34.3   |
|      | 그 외(일반보상금 등)   | 1조 2,981  | 4.1    |
| 자본지출 | 소 계            | 5조 1,923  | 16.3   |
|      | 민간자본이전         | 4,687     | 1.5    |
|      | 자치단체 등 자본이전    | 5,748     | 1.8    |
|      | 그 외(시설비및부대비 등) | 4조 1,488  | 13.0   |

- 다른 주요 이전재원인 자본지출은 상대적으로 규모가 적은 1조 435억 원 (2018년) 수준을 나타냄
  - 자본지출 예산 가운데 시설 및 부대비 등이 4조 1천5백억 원으로 압도적 비중을 차지하는 가운데,
  - 민간자본 이전과 자치단체 자본이전이 비슷한 규모로, 전자가 4,687억 원(9.0%), 후자가 5,748억 원(11.1%)을 나타냄

## 2) 시민숙의예산제 관련 예산 주요 현황

- 시민숙의예산제는 시민의 참여, 숙의 및 공론 절차, 그리고 행정과 민간의 협력이 제도의 운영에서 무엇보다 중요한 요소로 작용
  - 숙의의 주체로서 다양한 시민, 특히 정책에 대한 관심과 이해관계가 높은 당사자 주체들의 참여가 무엇보다 중요
  - 아울러, 숙의의 의제를 선정하고 예산에 관한 숙의·공론의 절차를 관리하는 데 있어서 민관 간 협력 또한 중요한 요소
- 이러한 제도적 성격을 고려해 볼 때, 숙의예산의 원리가 잘 구현될 수 있는 정책 분야나 예산항목을 식별하는 것이 제도의 중요한 요소
  - 제도 도입을 신속하게 이행하기 위해서는 민선 5기와 6기 시정의 경험을 고려해, 민관협치의 원리가 구현되고 있는 분야를 고려

- 특히, 시민숙의예산제의 시범사업 추진에 있어서는 시행착오를 최소화하고 성과를 가시화하는 것이 중요하므로, 협치친화적 분야를 우선적으로 고려하는 것이 바람직
- 우선 협치친화적인 정책 분야의 식별과 관련해 이 연구에서는 다양한 정책 가운데 협치 원리를 기준으로 2가지 정책 분야를 설정
  - 민선 5기와 6기 시정에서 추진된 서울시의 다양한 정책들에 대해 협치친화형 정책 및 협치선도정책 분야를 구분
  - 협치친화형 정책은 다른 정책 영역과 비교해 시민의 참여나 민관 간 협력의 원리가 중요하게 작용하는 분야를 포괄하며,
  - 이 가운데 서울시 핵심 시책, 특히 민관협치의 원리가 작용하지 않으면 실효성을 가지기 어려운 정책 분야를 협치선도정책으로 설정
- 이러한 정책 영역에 해당하는 대상 분야가 엄격하게 범주화되어 있는 것은 아니나, 다음과 같은 분야를 우선 고려해 볼 수 있음
  - 협치선도정책 분야는 제도가 도입된 시범사업단계에서 우선 적용 대상 분야를 식별하기 위한 것으로,
  - 여기에는 마을공동체와 사회적경제 분야를 비롯해 다음과 같은 10개의 정책 분야를 고려해 볼 수 있음(다음 그림 참조)

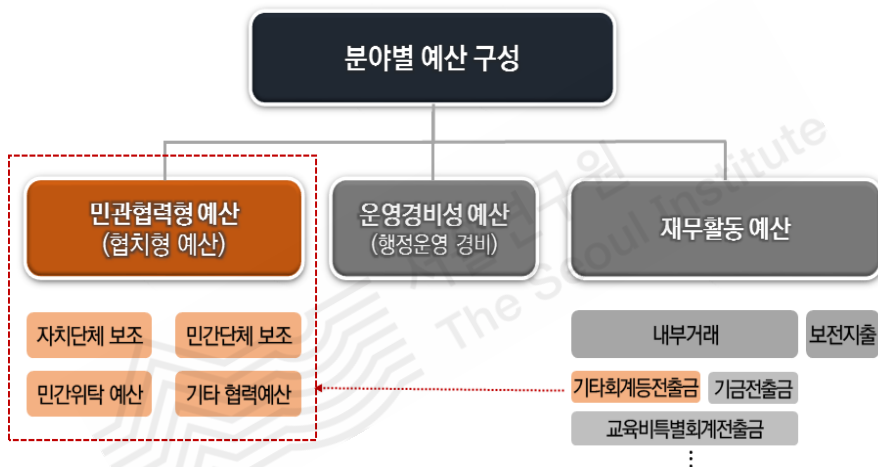


[그림 3-1] 협치선도정책 및 협치친화형 정책

[표 3-4] 협치선도정책 분야별 내용 및 실행부서

| 구분    | 내용                                                                   | 실행부서(18년 현재)                                                                                |
|-------|----------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|
| 마을공동체 | 마을사업 및 공동체 조성 목적으로 주로 지역공동체담당관 중심으로 추진되는 예산                          | 서울혁신기획관(지역공동체담당관)                                                                           |
| 사회적경제 | 사회적경제 정책지원 및 기반조성을 목적으로 주로 사회경제담당관 중심으로 추진되는 예산                      | 일자리노동정책관(사회경제담당관)                                                                           |
| 도시재생  | 도시재생 목적의 공공재생, 도시활성화, 역사도심재생, 주거재생, 주거사업, 주거환경개선을 위한 도시재생본부 예산       | 도시재생본부                                                                                      |
| 복지    | 복지정책 전반에 걸쳐 추진되는 사업예산으로 주로 복지본부, 시민건강국, 여성가족정책실 중심으로 추진되는 예산         | 복지본부, 시민건강국<br>(보건의료정책과, 건강증진과, 생활보건과)<br>여성가족정책실(여성정책담당관, 보육담당관, 가족담당관, 외국인다문화담당관, 아동복지센터) |
| 기후에너지 | 기후 및 에너지 관련 정책 추진을 목적으로 주로 기후환경본부 중심으로 추진되는 예산                       | 기후환경본부(환경정책과, 대기정책과, 기후대기과, 녹색에너지과, 자원순환과, 생활환경과, 에너지시민협력과)                                 |
| 생태환경  | 자연생태 및 자연학습 프로그램과 관련하여 주로 푸른도시국(자연생태과) 중심으로 추진되는 예산                  | 푸른도시국(자연생태과)                                                                                |
| 먹거리   | 먹거리 관련 정책 및 교육지원을 위한 시민건강국, 평생교육국, 경제진흥본부, 기후환경본부 일부 부서 중심으로 추진되는 예산 | 시민건강국(식품정책과), 평생교육국(친환경급식과), 경제진흥본부(도시농업과, 농업기술센터)                                          |
| 공원녹지  | 공원조성 및 공원녹지 관리, 운영을 위해 푸른도시국 중심으로 추진되는 예산                            | 푸른도시국(공원녹지정책과, 공원조성과, 조경과, 3개 지역별 공원녹지사업소)                                                  |
| 청년    | 청년정책 추진을 위해 주로 청년정책담당관 중심으로 추진되는 예산                                  | 서울혁신기획관(청년정책담당관)                                                                            |
| 공유도시  | 공유마을, 공유촉진 등 공유도시를 위해 주로 사회혁신담당관 중심으로 추진되는 예산                        | 서울혁신기획관(사회혁신담당관)                                                                            |

- 예산의 구성과 관련해서도 실제 적용가능한 가용예산을 확인하기 위해 일반 예산 항목과 협치사무(사업) 수행과 관련한 예산 항목을 고려
  - 전체 예산은 재무활동 예산/운영경비성 예산/민관협력형 예산 내지 협치형 예산으로 구분([그림 3-2] 참조)
  - 이 가운데 민관협력형 예산은 협치선도정책을 중심으로 시민참여 내지 민관협력 기반의 사업을 추진하는 데 소요되는 직접예산의 성격을 내재
    - 민관협력형 예산(협치성 예산)의 세부항목은 [표 3-6]을 참조
  - 재무활동 예산은 ‘내부거래’와 ‘보전지출’로 구성되며,<sup>13)</sup> 내부거래 중 기타회계 등 전출금은 민관협력형 예산에 해당하는 것으로 개념화<sup>14)</sup>



[그림 3-2] 시민숙의예산제 설계를 위한 예산의 개념적 재구성

13) 내부거래는 지방자치단체 내부의 거래로 기타회계전출금, 기금전출금, 교육비특별회계전출금, 회계간 위탁금 및 예수금원리금 상환 등이 있으며, 보전지출은 지방채 발행이나 상환, 차입 및 차입금 상환 등 보전성 지출로 재정수지를 보전해 주는 역할을 하는 예산항목에 해당함

14) 특별회계로 전출된 예산은 특정한 사업의 운영을 위해 실제 집행하는 예산이기 때문에 민관협력형 예산에 포함하는바, 여기에는 도시개발특별회계, 주택사업특별회계, 그리고 복지 분야의 의료급여기금특별회계 등이 포함됨

[표 3-5] 시민속의예산제 관련 예산항목의 재구성

| 구분                   | 내역                                                                                                                                                              |
|----------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 민관협력형 예산<br>(협치형 예산) | - 민관협력 기반 사업을 집행하기 위한 직접예산<br>- 자치단체보조, 민간단체보조, 민간위탁, 사업에 소요되는 사무관리비와 업무추진비 등의 세부항목으로 구성                                                                        |
| 재무활동 예산              | - 내부거래와 보전지출로 구성<br>- 내부거래 중 기타회계 등 전출금은 제외(*민관협력형 예산에 포함)                                                                                                      |
| 운영경비성 예산             | - 실제 사업수행을 위한 행정운영상의 간접예산으로, 상위부서의 사무관리비 및 부서운영 업무추진비 등이 이에 해당<br>- 공공운영비, 국내여비, 국민건강보험금, 기관운영업무추진비, 기타직보수, 무기계약근로자보수, 보수, 부서운영업무추진비, 사무관리비, 성과상여금 등의 세부항목으로 구성 |

[표 3-6] 민관협력형 예산(협치성 예산) 구성 항목

| 구분     | 구성항목                                                                                                                                                                                                                        |
|--------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 자치단체보조 | 자치단체경상보조금, 자치단체자본보조                                                                                                                                                                                                         |
| 민간단체보조 | 교육기관에 대한 보조, 민간경상사업보조, 민간단체법정운영비보조, 민간자본사업보조(이전재원), 민간자본사업보조(자체재원), 민간행사사업보조, 사회복지사업보조, 사회복지시설법정운영비보조                                                                                                                       |
| 민간위탁   | 민간위탁금, 민간위탁사업비, 공공기관에대한경상적위탁사업비, 공공기관에대한자본적위탁사업비                                                                                                                                                                            |
| 법정전출금  | 법정전출금<br>(일반회계→도시개발특별회계 / 일반회계→주택사업특별회계)                                                                                                                                                                                    |
| 기 타    | 감리비, 공공운영비, 공무원 교육여비, 공사·공단경상전출금, 국내여비, 국민건강보험금, 국외업무여비, 국제부담금, 기간제근로자등보수, 기관운영업무추진비, 기타보상금, 기타자본이전, 기타직보수, 무기계약근로자보수, 민간용자금, 민간인국외여비, 배상금 등, 보수, 보험금, 부서운영업무추진비, 사무관리비, 사회보장적수혜금, 사회복지무요원보상금, 성과상여금, 시설부대비, 시설비, 시책추진업무추진비 |

- 상술한 개념을 기준으로 서울시의 주요 정책 분야, 특히 협치선도정책 분야의 전체 현황과 분야별 예산구성 내역을 확인해 볼 필요가 있음
- 2018년 현재 10개의 정책 분야로 구성된 협치선도정책의 예산은 총 11조 2천2백억 원 정도로 추정됨([표 3-7] 참조)
  - 전체 10개 분야의 전체 예산은 11조 2,176억 원으로 나타나는데, 이는 서울시 총예산의 35.3%, 실질 집행규모의 56.7%에 해당
  - 전체 예산 중 민관협력형 예산(협치형 예산)은 10조 8,387억 원을 차지하고 있고, 운영경비성 예산이나 재무활동 예산은 미미한 수준

- 분야별로는 예산규모가 가장 큰 복지 분야에서 가장 작은 공유도시 분야에 이르기까지 다양한 구성을 나타냄
  - 가장 규모가 큰 복지 분야의 경우 총 8조 4,699억 원으로, 협치선도정책 분야 예산 전체의 75.5%를 차지
  - 도시재생 분야 또한 예산규모가 비교적 큰 정책 분야로, 전체 예산의 14.9%에 달하는 1조 6,746억 원임
  - 마을공동체, 사회적경제, 청년정책 등은 300억 원~430억 원 정도로, 비교적 예산규모가 작은 분야로 확인됨
- 이외에도 기후에너지 분야, 공원녹지 분야, 먹거리 분야 등도 비교적 예산 규모가 큰 정책 분야에 해당

[표 3-기] 협치선도정책 분야별 예산현황(2018)

(단위 : 억 원)

| 구분             | 계                     | 비율 (%) | 민관협력형 예산<br>(협치형예산)  | 행정운영경비          | 재무활동              |
|----------------|-----------------------|--------|----------------------|-----------------|-------------------|
| 마을공동체          | 346.0                 | 0.3    | 345.6                | 0.4             | -                 |
| 사회적경제          | 308.6                 | 0.3    | 302.3                | 0.5             | 5.9               |
| 도시재생<br>(주거재생) | 16,746.6              | 14.9   | 13,934.0             | 31.7            | 2,781.0           |
| 복지(찾동)         | 84,698.5              | 75.5   | 84,496.5             | 17.3            | 184.7             |
| 기후에너지          | 4,117.5               | 3.7    | 3,439.1              | 6.6             | 671.9             |
| 생태환경           | 474.3                 | 0.4    | 472.9                | 0.4             | 1.0               |
| 먹거리            | 1,746.6               | 1.6    | 1,738.1              | 4.4             | 4.0               |
| 공원녹지           | 3,102.2               | 2.8    | 3,061.7              | 38.1            | 2.4               |
| 청년             | 425.6                 | 0.4    | 425.2                | 0.3             | -                 |
| 공유도시           | 173.2                 | 0.2    | 171.7                | 1.5             | -                 |
| 총계(①)          | 112,139.1<br>(100.0%) | 100.0  | 108,387.1<br>(96.7%) | 101.3<br>(0.1%) | 3,650.7<br>(3.3%) |

- 예산성격별로는 모든 분야에서 민관협력형 예산이 전체 예산의 대부분을 차지하지만, 일부 분야에서는 재무활동 예산도 존재
  - 도시재생, 기후에너지, 복지 분야는 재무활동이 일정한 비중을 차지하고 있으며, 특히 도시재생 분야의 재무활동 예산은 2천8백억 원임



- 앞서 언급한 바와 같이 협치선도정책 분야 예산 가운데 숙의예산제에 활용할 수 있는 예산 여건을 살펴볼 필요가 있음
  - 민관협력형 예산이 이에 해당하는데, 여기에는 자치단체 보조와 민간단체 보조, 민간위탁금 등을 포함하고 있음(앞의 [표 3-6] 참조)
- 10개의 협치선도정책 분야에서 민관협력형 예산은 총 10조 8천억 원 규모이며, 주로 보조금 예산으로 구성되어 있음
  - 이 가운데 자치단체 보조가 5조 7천억 원(52.7%), 민간단체 보조가 7천 6백억 원(7.0%)을 차지하고 있으며,
  - 여기에 더해 민간위탁금과 법정전출금이 각각 1조 5천억 원(13.9%), 1조 7천억 원(15.8%)을 차지
- 일부 정책 분야의 경우에는 전체 민관협력형 예산 구성 가운데 자치단체 보조가 비교적 높은 비중을 차지
  - 마을공동체와 사회적경제, 그리고 도시재생, 복지 분야 등은 자치단체 보조금 예산이 차지하는 비중이 상대적으로 높으며,
  - 복지 분야와 기후에너지 분야는 민간단체 보조금 예산이 차지하는 비중이 높은 것으로 나타나고 있음
- 이러한 협치선도정책 분야의 예산 여건을 고려해 시민숙의예산제를 도입할 수 있는 제도적 방안이 모색될 필요가 있음<sup>15)</sup>
  - 일차적으로 시범사업이 추진되는 단계에서는 대상 분야를 과도하게 확장해서 추진하기보다는 협치선도 분야를 중심으로 대상 분야를 선정
  - 이렇게 해서 추진된 시범사업(2019년)의 추진과정이나 성과를 면밀하게 평가해서 단계별로 대상 분야를 확대해 가는 것이 바람직
- 아울러, 시범사업의 대상 분야가 정해지고 나면 분야별 예산을 배분할 수 있는 기준이나 절차가 고려될 필요가 있음
  - 시민숙의예산제가 시예산의 5%를 대상으로 한다는 점을 고려해, 이를 기본적 가이드라인으로 하여 분야별로 적정한 예산배분 기준을 고려
  - 분야별 예산을 배분함에 있어서 정액방식 또는 정률방식, 즉 동일한 규모로 배분할 것인가, 분야별 전체 예산규모를 기준으로 차등 배분할 것인가에 대해서도 심도있는 논의가 요구됨

15) 시민숙의예산제 도입방안, 특히 시범사업의 도입방안과 관련해서는 이 연구의 4장을 참조할 것

- 이러한 예산배분은 이 제도에 참여하는 정책대상 분야의 주체, 즉 담당  
부서와 민간의 당사자 주체들의 상호 협의와 조정을 거쳐 정하는 것이  
현실적 방안으로 판단됨

[표 3-8] 협치선도정책 중 협치형 예산 구성 현황(2018)

(단위 : 억 원)

| 구분         | 계                   | 비율<br>(%) | 자치<br>단체<br>보조    | 민간<br>단체<br>보조  | 민간<br>위탁          | 법정<br>전출금         | 기타                |
|------------|---------------------|-----------|-------------------|-----------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| 마을<br>공동체  | 345.6               | 0.3       | 272.9             | 1.8             | 61.9              | -                 | 9.0               |
| 사회적<br>경제  | 302.3               | 0.3       | 196.5             | 14.8            | 70.7              | -                 | 20.2              |
| 도시<br>재생   | 13,934.0            | 12.9      | 508.2             | 52.8            | 173.5             | 11,634.8          | 1,564.7           |
| 복지<br>(찾동) | 84,496.5            | 78.0      | 55,160.9          | 5,603.1         | 13,406.9          | 5,470.5           | 4,855.1           |
| 기후<br>에너지  | 3,439.1             | 3.2       | 316.0             | 1,758.0         | 869.0             | -                 | 496.0             |
| 생태<br>환경   | 472.9               | 0.4       | 84.6              | 6.0             | 4.7               | -                 | 377.6             |
| 먹거리        | 1,738.1             | 1.6       | 217.9             | 67.7            | 70.3              | -                 | 1,382.3           |
| 공원<br>녹지   | 3,061.7             | 2.8       | 389.7             | 10.9            | 187.5             | -                 | 2,473.6           |
| 청년         | 425.2               | 0.4       | 2.2               | 63.2            | 100.4             | -                 | 259.5             |
| 공유<br>도시   | 171.7               | 0.2       | 6.6               | 6.6             | 81.4              | -                 | 77.2              |
| 총계<br>(①)  | 108,387<br>(100.0%) |           | 57,156<br>(52.7%) | 7,585<br>(7.0%) | 15,026<br>(13.9%) | 17,105<br>(13.9%) | 11,515<br>(12.6%) |

## 2\_숙의예산제 관련 제도의 검토

### 1) 서울시 시민참여예산제

#### (1) 서울시 참여예산제 추진경과

- 서울시의 참여예산제는 민선 5기에 처음 도입된 이래 많은 변화를 거쳐 현재의 시민참여예산제로 발전
- 정부(안전행정부)는 2003년에 처음으로 참여예산제의 제도적 기반을 마련
  - 2003년 7월 [지방자치단체 예산편성 운영기준]을 통해 처음으로 주민 참여형 예산편성 제도의 도입을 모색하고 이를 지자체에 권고
  - 다시 2011년에 「지방재정법」을 개정해 주민참여예산제 실시를 의무화하고 중앙정부 차원에서 조례의 모델을 확립
- 이러한 제도화 노력에 힘입어 서울시는 2012년에 처음으로 참여예산에 관한 법률적 근거를 마련하기 시작
  - 주민참여예산제 추진방안을 마련하기 위해 워크숍과 공청회를 거쳐 시의회가 주도해 조례(안)을 발의
  - 2012년 5월 「서울특별시 주민참여예산 운영조례」가 제정되기에 이르렀고, 이에 근거해 참여예산 제도를 본격적으로 추진함
- 서울시의 참여예산 제도는 처음 제도가 도입된 2012년 이래로 몇 차례의 개선과정을 경험한 바 있음
  - 일차적으로 2013년에 주민참여예산제 운영과정에서 드러난 일부 미비점에 대해 개선방안을 모색하는 한편,
  - 2016년에는 시민들의 참여기반을 더욱 확대하고 [주민참여예산지원협의회]도 설치·운영함

#### ◎ 서울시 시민참여예산제 추진경과

- 2012년 5월 22일 : 「서울시 주민참여예산 운영조례」 제정과 사업 시행
- 2014년에는 참여예산제 관련 규정을 개정하고, 시민참여의 확대 : 위원 234명 + 시민참여단 1,533명을 추가 구성
- 2015년에는 참여예산 사업을 시 전체 공통사업과 구 지역사업으로 이원화하고, 전자투표(엠보팅) 제도도 도입
- 2016년에는 시정참여형과 지역참여형으로 이원화하고, 동지역회의 사업도 추가, 주민참여예산지원협의회 도입 등

- 2017년에 이르러서는 큰 폭의 개선이 있었던바, 기존의 주민참여예산제를 ‘시민참여예산제’로 전환하고 관련 조례도 개정
  - 기존의 「서울특별시 주민참여예산 운영조례」를 「서울특별시 시민참여예산 운영조례」로 개정하고,
  - 시민참여예산위원회의 위원 선정방식을 변경하고, 제안사업에 대한 심의를 더욱 강화하기 위해 ‘민관예산협의회’라는 새로운 절차도 마련
  - ‘시정참여형’과 구분해 ‘시정협치형’이라는 새로운 사업 유형이 도입된 점도 시민참여예산제에서 변화된 요소임
- 2018년에는 현재와 같이 5가지 사업유형으로 시민참여예산제를 구성하고, 사업의 규모도 기존 500억 원에서 700억 원으로 확대

## (2) 시민참여예산제의 구성체계

### ① 사업유형

- 현재 시민참여예산제는 아래 [표 3-9]와 같이 사업의 목적이나 내용에 따라 5가지 유형의 사업으로 구분하여 운영되고 있음
  - 시정 단위에서는 제도 도입기부터 현재까지 지속되고 있는 ‘시정참여형’과 2017년 이후 신설된 ‘시정협치형’으로 구성
  - 지역 단위에서는 ‘지역참여형’과 2018년에 다른 제도와 통합되는 과정에서 신설된 유형인 ‘구단위계획형’과 ‘동단위계획형’으로 구성

[표 3-9] 서울시 시민참여예산제의 5가지 사업유형

| 구분     | 추진부서       | 사업내용                                                     |
|--------|------------|----------------------------------------------------------|
| 시정참여형  | 시민참여예산 담당관 | 2개 이상 자치구의 시민편익 향상과 광역도시 문제해결 사업. 350억 원 규모              |
| 시정협치형  | 민관협력 담당관   | 도시문제 해결을 위해 사업집행 등 전 과정에 민관이 공동 참여하는 사업. 100억 원 규모       |
| 지역참여형  | 시민참여예산 담당관 | 지역사회 주민불편 해소를 위한 생활밀착형 사업(구별 평균 5억 원). 125억 원 규모         |
| 구단위계획형 | 지역공동체 담당관  | 구 지역사회혁신계획에 참여예산사업 통합추진 시 인센티브 부여(구별 평균 10억 원). 75억 원 규모 |
| 동단위계획형 | 지역공동체 담당관  | 마을단위 문제해결을 위한 마을계획단 등 발굴사업(동별 3천만 원). 27억 원 규모           |

- 구단위계획형과 동단위계획형은 분리 추진되던 『지역사회혁신계획』과 『마을계획』을 참여예산제도와 통합하면서 새로운 유형으로 추가된 사업유형임
  - 서울시는 2017년부터 지역사회기반 협치체계(모델) 구축의 일환으로 지역사회 문제해결을 위한 상향적 전략계획인 『지역사회혁신계획』과 『마을계획』을 새로 도입
  - 이 제도가 2018년에 자치구 주도의 주민참여예산제와 결합되면서 전체 제도 속에 자치구 단위의 계획형과 구 단위의 계획형으로 통합됨
- 사업의 운영방식이나 절차로 구분해 보면, 전체 참여예산 제도는 참여형과 협치형으로 대별해 볼 수 있음
  - ‘참여형’은 2012년의 주민참여예산제부터 현재까지 이어져오는 유형으로 사실상 공모방식에 의거하는 운영모델로 볼 수 있음
  - 반면, ‘협치형’은 협치시정의 구축과 맞물려 신설된 유형으로 시정 차원의 ‘시정협치형’과 지역 차원의 ‘계획형’(구단위 및 동단위)으로 구성
  - 여기서 계획형이 지역의 주민 주도로 의제를 발굴하고 문제해결을 위한 사업을 발굴해 계획으로 구체화하는 사업모델(제도적 절차)임을 고려해 볼 때, 사실상 공론·숙의에 기반한 참여예산 유형에 가까움
  - 각 사업유형별 예산규모에 대해서는 아래 [표 3-10]을 참조

[표 3-10] 서울시 시민참여예산제의 구성 : 참여형과 협치형

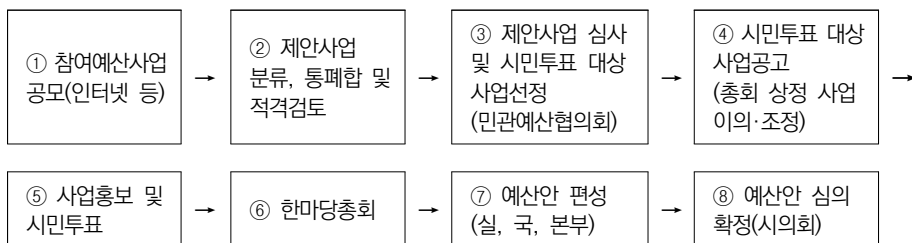
| 구분   | 시정분야              | 지역분야              |                   | 예산규모   |
|------|-------------------|-------------------|-------------------|--------|
| 참여형  | 시정참여형<br>(350억 원) | 지역참여형<br>(125억 원) |                   | 475억 원 |
| 협치형  | 시정협치형<br>(100억 원) | 구단위계획형<br>(75억 원) | 동단위계획형<br>(27억 원) | 202억 원 |
| 예산규모 | 450억 원            | 227억 원            |                   | 677억 원 |

- 이 경우에 각 유형별로 고유한 추진절차가 존재하는데, 이하에서는 이들 유형별 추진절차를 간략하게 살펴봄

#### ① 시정참여형 추진절차

- 시정참여형은 1단계에서 시민을 대상으로 사업 제안 절차를 거친 후 소정의 심사 절차를 진행

- 시민(주민)들로부터 온라인, 우편, 방문 등의 다양한 채널을 통해 제안 사업을 접수하도록 함
- 제안된 사업들은 유형별로 분류하여 그 가운데 시정참여형에 대해서는 유사사업의 통폐합과 적격성 검토를 수행한 후 심의절차를 이행
- 2017년부터 도입된 민관예산협의회의에서는 소정의 기준과 절차를 거쳐 이전 단계까지 제안된 예산사업들을 심사
  - 민관예산협의회의에서는 제안사업에 대한 적격/부적격 심사를 거쳐 참여 예산액의 170% 정도에 해당하는 제안사업을 1차 선정
  - 현장 확인을 거쳐 사업 내용에 대한 숙의와 심사를 거쳐 130% 정도의 대상사업들을 대상으로 우선순위를 결정하고 이를 총회에 상정
  - 상정된 사업들 가운데 부적정 사업에 대해서는 이의제기와 조정의 과정을 거치도록 함
- 마지막으로 예산총회(한마당총회)에서는 참여예산 사업을 확정하고, 시의회의 심의절차를 이행하도록 함
  - 상정된 사업들에 대해 최종 투표와 한마당 총회를 거쳐 최종적으로 참여예산 사업을 선정
    - 사업의 선정은 참여예산 위원 30%, 예산학교 회원 10%, 제안자 10%, 시민투표 50%로 구성하여 결정
  - 선정된 사업은 해당 실·본부·국 예산안에 편성하고, 예산안을 시의회가 심의·의결한 후에 참여예산 편성을 최종 확정함

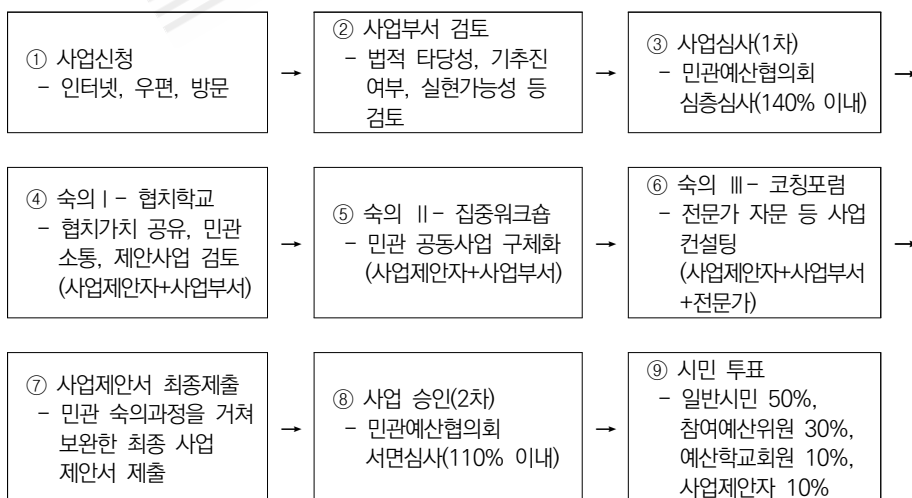


[그림 3-3] 시정참여형 추진절차

## ② 시정협치형 추진절차

- 시정협치형은 시민사회단체를 중심으로 하여 사회문제 해결을 모색하는 시정협치형 참여예산에서도 먼저 사업을 제안하도록 요청하고 접수함

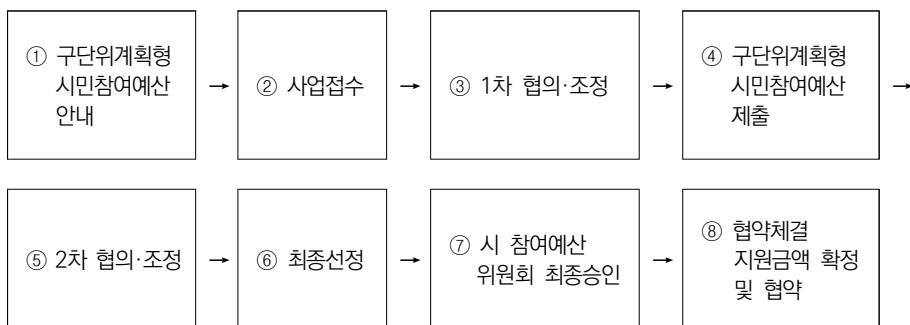
- 온라인이나 우편, 방문 등을 통해 접수한 사업제안서에 대해 소관부서 별로 서면검토를 실시(적격여부 심사-심사기준은 시정참여형과 동일)
- 제안된 사업에 대해서는 관련 주체들이 사업의 심사와 숙의·조정 과정을 거치고 협의·조정 절차를 통해 사업을 선정
  - 1차 사업심사 절차에서는 사업타당성에 관한 심사를 이행하는데, 위원별 심사결과를 합산하여 140억 원 범위 내에서 선정
    - 시민참여예산위원 14명과 전문가 및 공무원 6명을 합한 총 20명으로 구성되는 협치분과 민관예산협의회가 실시
  - 그 다음으로 총 3단계의 사업숙의·조정과정, 즉 협치학교(1단계), 집중워크숍(2단계), 코칭포럼(3단계)을 거친 이후에 사업제안자와 사업부서가 협의·조정을 통해 보완한 최종 사업제안서를 제출함
  - 전체 위원들의 평가결과를 합산하여 다득점 순으로 우선순위를 정하고 (협치분야 민관예산협의회 20명) 사업을 선정한 이후에 총회에 제출
- 다른 사업유형과 마찬가지로 시정협치형 사업도 총회에서의 선정절차를 거치고 시의회의 예산심의 절차를 이행
  - 심사를 통과한 사업을 대상으로 시민투표 50%, 참여예산위원 30%, 예산학교 회원 10%, 제안자 10%로 구성하여 최종사업을 선정함
  - 선정된 사업은 해당 실·본부·국 예산안에 편성하고, 예산안은 시의회의 심의·의결 절차를 거친 이후에 참여예산 편성을 최종 확정함



[그림 3-4] 시정협치형 추진절차

### ③ 구단위계획형 추진절차

- 구단위계획형은 자치구별 협의회의가 주도하여 지역사회문제 해결을 위한 전략계획을 수립하는 방식으로 참여예산 절차가 진행
- 사업 설명회와 함께 시작해 자치구 내부의 숙의 및 공론의 과정을 거쳐 서울시에 『지역사회혁신계획』으로 구현된 사업을 신청
  - 매년 서울시는 연초에 25개 자치구를 대상으로 <시민참여예산 지역계획형> 설명회를 개최
  - 각 자치구는 협치회의가 중심이 되어 구단위계획형 사업을 선정한 후, 『지역사회혁신계획』에 기초해 서울시에 사업을 신청
- 신청된 계획 및 해당 사업에 대해서는 서울시와 자치구 간 협의·조정 절차를 거쳐 최종 참여예산 사업을 선정
  - 1차 협의·조정은 자치구에서 제출한 참여예산(지역사회혁신계획(안))을 대상으로 서울시의 ‘협의조정위원회’가 컨설팅 방식으로 진행
  - 1차 협의·조정 내용을 최대한 반영해 자치구(협치회의)는 수정된 참여예산(지역사회혁신계획)을 서울시에 제출
  - 2차 협의·조정은 수정된 참여예산(지역사회혁신계획)을 대상으로 ‘협의조정위원회’와 자치구 협치회의 간 2차 협의·조정 절차가 진행
- 협의·조정이 이루어진 참여예산사업에 대해서는 예산을 편성하고, 다른 사업유형과 마찬가지로 시의회의 심의 절차를 거치도록 함
  - 협의 및 조정 의견이 반영된 최종 구단위계획형의 참여예산사업들은 예산으로 편성되고, 참여예산위원회의 승인을 거쳐 최종사업으로 선정됨
  - 선정된 예산사업들은 시의회의 예산심의 절차를 이행하고 사업을 시행



[그림 3-5] 구단위계획형 추진절차



### (3) 시민참여예산제 운영현황(2018년)

- 2018년 현재 시민참여예산으로 편성된 예산은 총 5,420억 원(747건) 규모
  - 예산이 편성되기 전 시민들에 의해 제안되어 접수된 사업건수는 3,432건이며, 사업비는 8,329억 원으로,
  - 앞서 논의한 소정의 절차를 거쳐 선정된 사업건수는 접수된 사업건수 대비 21.8%, 사업예산 규모 대비 6.5%에 해당

[표 3-11] 2018년 시민참여예산 주요 현황

(단위 : 억 원, 건)

| 구분                   |     | 계     | 시정분야      |           | 지역분야      |            |            |
|----------------------|-----|-------|-----------|-----------|-----------|------------|------------|
|                      |     |       | 시정<br>참여형 | 시정<br>협치형 | 지역<br>참여형 | 구단위<br>계획형 | 동단위<br>계획형 |
| 접수현황<br>(①)          | 사업비 | 8,329 | 7,464     | 511       | 354       | -          | -          |
|                      | 사업수 | 3,432 | 2,798     | 131       | 503       | -          | -          |
| (투표)<br>대상사업<br>선정결과 | 사업비 | 593   | 351       | 57        | 90        | 71         | 25         |
|                      | 사업수 | 766   | 153       | 16        | 152       | 104        | 341        |
| 예산<br>편성결과<br>(②)    | 사업비 | 542   | 315       | 43        | 89        | 71         | 25         |
|                      | 사업수 | 747   | 142       | 15        | 145       | 104        | 341        |
| 비율<br>(②/①)          | 사업비 | 6.5%  | 4.2%      | 8.4%      | 25.1%     | -          | -          |
|                      | 사업수 | 21.8% | 5.1%      | 11.5%     | 28.8%     | -          | -          |

- 분야별로는 사업건수를 기준으로 문화, 환경 등의 순서로 나타남
  - 사업건수의 경우 문화(220건), 환경(130건), 경제·일자리(81건), 공원(79건), 복지(76건) 순이고,
  - 사업비를 기준으로 하면 공원(100억 원), 환경(74억 원), 경제·일자리(56억 원), 문화(55억 원), 도시안전(52억 원) 순으로 나타났음
- 사업의 유형별로 보면, 사업비를 기준으로 시정참여형이 상대적으로 높은 비중을 차지하고 있음
  - 사업수를 기준으로 하는 경우에 동단위계획형이 45.6%(341건)로 높은 비중을 차지하는 반면,
  - 사업예산을 기준으로 하면, 시정참여형이 58.1%(351억 원)로 가장 높은 비중을 차지

[표 3-12] 2018년 시민참여예산 정책분야별 예산편성 결과 현황

| 구분     |          | 계     | 시정분야      |           | 지역분야      |            |            |
|--------|----------|-------|-----------|-----------|-----------|------------|------------|
|        |          |       | 시정<br>참여형 | 시정<br>협치형 | 지역<br>참여형 | 구단위<br>계획형 | 동단위<br>계획형 |
| 계      | 사업비(억 원) | 542   | 315       | 43        | 89        | 71         | 25         |
|        | 비중(%)    | 100.0 | 58.1      | 7.9       | 16.4      | 13.1       | 4.6        |
|        | 사업수(건)   | 747   | 142       | 15        | 145       | 104        | 341        |
|        | 비중(%)    | 100.0 | 19.0      | 2.0       | 19.4      | 13.9       | 45.6       |
| 여성     | 사업비(억 원) | 46    | 22        | 13        | 5         | 6          | 0.1        |
|        | 사업수(건)   | 29    | 10        | 2         | 6         | 10         | 1          |
| 경제·일자리 | 사업비(억 원) | 56    | 18        | 6         | 5         | 26         | 1          |
|        | 사업수(건)   | 81    | 10        | 2         | 8         | 38         | 23         |
| 복지     | 사업비(억 원) | 42    | 20        | 3         | 9         | 8          | 2          |
|        | 사업수(건)   | 76    | 8         | 2         | 24        | 15         | 27         |
| 교통     | 사업비(억 원) | 44    | 26        | -         | 10        | 8          | 0.1        |
|        | 사업수(건)   | 42    | 18        | -         | 13        | 9          | 2          |
| 문화     | 사업비(억 원) | 55    | 15        | 2         | 12        | 15         | 11         |
|        | 사업수(건)   | 220   | 5         | 3         | 21        | 19         | 172        |
| 환경     | 사업비(억 원) | 74    | 48        | 12        | 4         | 2          | 8          |
|        | 사업수(건)   | 130   | 13        | 4         | 14        | 5          | 94         |
| 관광체육   | 사업비(억 원) | 47    | 40        | 3         | 2         | 2          | 0.1        |
|        | 사업수(건)   | 13    | 6         | 1         | 3         | 1          | 2          |
| 도시안전   | 사업비(억 원) | 52    | 28        | -         | 21        | 1          | 2          |
|        | 사업수(건)   | 66    | 11        | -         | 31        | 4          | 20         |
| 주택     | 사업비(억 원) | 25    | 19        | 4         | 2         | 1          | -          |
|        | 사업수(건)   | 11    | 7         | 1         | 1         | 2          | -          |
| 공원     | 사업비(억 원) | 100   | 80        | -         | 19        | 1          | -          |
|        | 사업수(건)   | 79    | 54        | -         | 24        | 1          | -          |

자료 : 서울시 홈페이지(<http://yesan.seoul.go.kr/intro/intro0101.do>)

[표 3-13] '18년 시민참여예산 사업규모 대비 예산편성 현황

(단위 : 억 원)

| 구분                | 계     | 시정분야      |           | 지역분야      |            |            |
|-------------------|-------|-----------|-----------|-----------|------------|------------|
|                   |       | 시정<br>참여형 | 시정<br>협치형 | 지역<br>참여형 | 구단위<br>계획형 | 동단위<br>계획형 |
| 당초<br>사업규모(①)     | 700   | 350       | 100       | 125       | 100        | 25         |
| (투표)대상사업<br>선정(②) | 592.5 | 351.4     | 56.5      | 89.5      | 70.5       | 24.6       |
| 비율(②/①)           | 84.6% | 100.4%    | 56.5%     | 71.6%     | 70.5%      | 98.4%      |
| 예산편성(③)           | 541.8 | 314.9     | 42.5      | 89.3      | 70.5       | 24.6       |
| 비율(③/①)           | 77.4% | 90.0%     | 42.5%     | 71.4%     | 70.5%      | 98.4%      |

#### (4) 서울시 참여예산제도의 의의와 주요 과제

- 서울시 참여예산제는 시정참여가 제한적이거나 소극적인 것에서 벗어나 주민들이 시정에 참여할 수 있는 새로운 기회를 제공
  - 대의민주제가 많은 한계를 노정하고 있는 현 시점에서 참여예산제는 참여민주주의를 구현하려는 시정의 노력으로서 의의가 존재
  - 시민들에게 단순히 정보를 제공하고 주민들의 의견을 수렴하는 방식을 넘어, 제한적이지만 사업을 직접 제안, 심사·선정할 수 있는 기회를 제공
- 전통적으로 매우 폐쇄적인 행정 영역으로 인식되던 재정 및 예산 영역에서 시민들이 참여할 수 있는 제도적 기반 마련
  - 현대 행정에서 참여를 위한 다양한 제도적 절차가 마련되고 있으나, 예산과 관련해서는 그동안 매우 폐쇄적인 절차로 일관됨
  - 그런 가운데 서울시의 참여예산제는 예산을 편성하는 과정에 제한적이거나 참여할 수 있는 기회나 채널을 제공
- 그럼에도 불구하고, 서울시 참여예산제는 7년 정도의 기간 동안 제도가 시행되는 과정에서 다양한 한계와 문제점을 노정한 것도 사실
- 무엇보다도 참여예산 규모 면에서 참여의 실효성을 담보하기에는 매우 제한적인 수준이라는 점이 근본적 한계로 지적됨
  - 당초 서울시의 주민참여예산은 500억 원에서 시작해 시민참여예산제로 전환하면서 700억 원으로 규모가 약간 증가하기는 했으나, 여전히

예산의 0.03% 정도에 불과한 경미한 규모임

- 이러한 규모로 다수의 주민들이 실질적으로 예산과정에 참여했다는 정책적 효능감을 제공하기에는 대단히 미흡할 수밖에 없음
- 이러한 제약을 해소하기 위해서는 현재의 참여예산 규모를 점진적이고 지속적으로 확대해 가는 노력이 요구됨
- 둘째, 참여제도의 일부로서 가장 중요한 요소인 참여 주체의 범위와 방식에 있어서도 현재의 시민참여예산제는 적지 않은 한계를 노정함
  - 현재 시민참여예산제는 온라인 주민투표가 수반되고 있기는 하지만, 약 300여 명으로 이루어진 주민참여예산위원회가 주축이 되어 사업을 심사·선정하는 것이 기본적 절차로 자리하고 있음<sup>16)</sup>
  - 일종의 공모방식의 절차에 입각하는바, 다양한 가치와 이해관계를 지니는 시민이나 이해당사자가 참여할 수 있는 제도적 절차는 크게 부족
  - 특히, 정책에 직간접적으로 관련된 당사자 주체들이 예산을 편성하는 과정에 적극 관여하는 데 필요한 정책을 예산에 반영할 수 있게 하는 제도적 절차 마련이 긴요
- 이러한 절차적 문제를 고려해 향후에는 더 많은 시민 주체들이 예산과정에 참여할 수 있는 제도적 틀로의 질적 전환이 바람직
  - 예산사업을 제안·심사하는 것은 물론이고, 정책에 관한 의제를 직접 발굴·선정하고 예산으로 구체화하는 과정에 적극 참여할 수 있게 하고,
  - 가급적 예산의 집행과정을 모니터링하고 사업의 성과를 진단하는 과정에도 참여할 수 있게 하는 방안 모색이 요구됨
- 셋째, 외국의 참여예산제도에서 핵심 요소로 강조하고 있는 숙의와 공론의 과정이 크게 부족한 점도 개선이 필요한 대목임
  - 최근에 민관예산협의회 절차가 마련되고 지역 단위에서 계획형이 도입되어 부분적으로 숙의성이 제도 내에 반영되고 있는 것이 사실이나,
  - 그럼에도 불구하고 합의제적 원리가 강화된 새로운 민주적 의사결정 절차의 하나로서 숙의민주주의적 원리나 방법이 제도 전반에 체계적인 절차로 확립되고 있다고 보기는 어려운 실정

<sup>16)</sup> 물론, 온라인 투표에 의해 다수의 시민이 참여하는 선정 절차가 있기는 하나, 실질적인 참여 절차로 인식하기 어려운 실정임

- 향후에는 참여예산제도를 운영하는 데 있어서 민주적인 숙의·공론의 절차를 확립하는 것이 긴요한 과제
- 마지막으로 앞서 언급된 제도적 한계 외에도 참여예산제도를 운영하는 과정에서 다양한 제도적 불합리성들이 심화되고 있으므로, 이에 대한 적극적 개선 노력이 필요<sup>17)</sup>
  - 무엇보다도 단년도에 기반한 예산사업의 편성과 집행은 중장기적인 관점에 입각해 사업이 발굴·제안되기도 어렵게 하고, 사업의 지속가능성도 구현하기 어렵게 하는 요인으로 작용
  - 아울러, 편성된 예산의 집행과 그 성과에 대해 체계적으로 모니터링하고, 나아가 진단·평가할 수 있는 절차도 미비한 실정
- 향후에는 이러한 다양한 제도적 불합리성을 합리적으로 개선할 수 있는 제도적 방안도 적극 모색 필요

## 2) 민주주의 서울

### (1) 개요

- 민주주의 서울은 시민의 정책참여 제도의 일환으로 온라인 기반의 민주주의 플랫폼으로 운영
  - 시민들로 하여금 의제도 발굴하고, 문제해결을 위한 결정에도 관여하게 하는 온라인 기반 공론장으로 설치
  - 이를 통해 시민들이 정책을 제안하기도 하고, 주요 시책에 대해 의견도 수렴하고 나아가 의견을 반영하는 플랫폼 역할을 수행
- 민주주의 서울의 실행은 2단계로 구분하여 추진하며, 1단계에서 공론장을 구축하고 2단계에서 사업을 확대
  - 1단계(2018년도)에서는 시민이 제안하기도 하고, 시민과 서울시가 실행하는 서울의 공론장을 구축
  - 2단계에서는 온라인 플랫폼은 물론 오프라인을 통합하는 공론장으로 확대

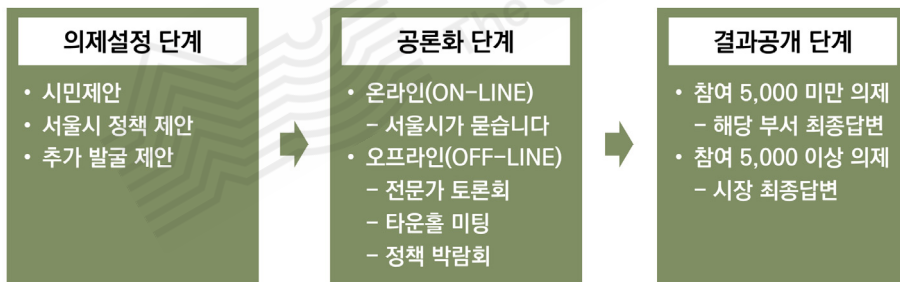
<sup>17)</sup> 여기에서 논의된 문제점 외에, 참여예산제가 가지는 다양한 운영상의 문제점에 대해서는 정병순(2016)의 5장을 참조할 것

[표 3-14] '민주주의 서울' 실행단계

| 구분 | 1단계(2018년도)                                                                                  | 2단계(2019년도)                                 |
|----|----------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|
| 주체 | 서울시와 민간 기관과 협업                                                                               | 서울시 관련 주요 기관 협업                             |
| 목표 | 정성적) 시민이 제안하여 시민과 서울시가 실행하는 서울의 공론장<br>정량적) 공감 50(부서답변)→<br>공감 500(공론)→<br>참여 5,000 이상(시장답변) | 서울의 공론장 확대<br>(온·오프라인)                      |
| 성격 | 서울시 주요 문제에 대해 시민 제안을 받고, 시민과 서울시가 정책시행 전후에 의견을 나누는 장소                                        | 서울시 주요 시민 참여 플랫폼을 통합해서 하나의 브랜드, 통로로 시민에게 제공 |

## (2) 민주주의 서울 운영체계

- 민주주의 서울은 의제설정-공론화-결과 공개의 단계적 절차로 운영됨
  - 의제설정 단계는 시민의 제안과 서울시의 정책 제안이 이루어지는 단계
  - 의제설정이 이루어지고 나면, 온라인과 오프라인을 통해 공론화가 이루어지고, 부서답변이나 시장답변 등을 통해 결과가 대외적으로 공개됨



[그림 3-6] 민주주의 서울 운영 흐름도

- 의제설정 단계에서는 시민들에 의한 정책 제안이 활성화될 수 있도록 다음과 같은 촉진 프로그램이 운영됨
  - 시민 제안 발굴 워크숍 운영 : 오프라인에서 시민의 제안을 발굴하고 민주주의 서울 홍보를 목적으로 하며, 연 5회(1회 50명 이내) 운영함
  - 찾아가는 시민제안 운영(OFF-LINE 시민참여 행사) : 민주주의 서울 홍보 및 시민의 현장 목소리 청취를 목적으로 함. 서울시 주요 중심지역(광화문, 홍대 등)에서 실시하며, 연 2회(1회 300명 이내) 진행함

- 공론화 단계에서는 의제선정단의 구성을 필두로, 공론장 운영 등 제도 전반에서 핵심적 활동이 수행됨
  - 공론의제 선정단 구성 및 운영 : 12~24명 이내의 분야별 전문가로 구성하며, 제안의 성격에 따라 풀제로 운영함(해당분야는 복지, 여성, 경제, 안전, 주택, 문화, 건강, 교통 등 12개 분야임)
  - 온라인과 오프라인으로 공론장(서울시가 묻습니다)을 기획·운영함
    - 온라인에서는 모든 시민을 대상으로 1호당 1,000명 참여를 목표로 하고 있으며,
    - 오프라인에서는 의제관련 이해관계자, 전문가 및 시민을 대상으로 진행
  - 공론장 운영지침의 제작 및 배포 : 실·본부·국의 이해를 돕기 위해 “서울시가 묻습니다”라는 운영지침을 통해 제도 활성화를 모색
    - 주요내용 : ‘민주주의 서울’ 소개, ‘서울시가 묻습니다’의 주요 특징, 진행절차 및 단계별 주요 과업 정리, 2017년~2018년 운영 사례 등임
- 결과공개 단계에서는 부서답변 공개와 시장답변 공개로 이원화하여 운영
  - 부서답변 공개(참여 5,000 미만), 시장답변 공개(참여 5,000 이상), 온·오프라인 공론장 결과 정보 공개를 내용으로 함

### 3) 서울시민회의

#### (1) 개요

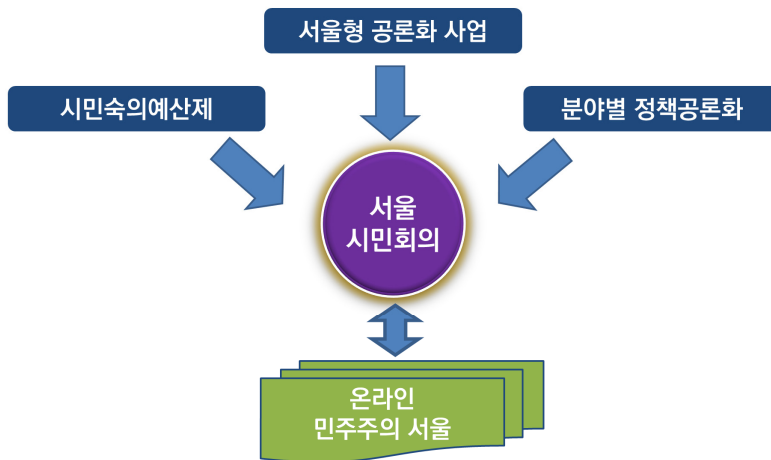
- 민선 7기에 서울시는 시민민주주의 실현을 위해 서울형 숙의민주주의 모델을 확립하고자 다각적인 방안을 모색
  - 여기서 숙의민주주의의 제도적 기반으로 공론장 구축이 주요 추진과제로 대두
  - 앞서 논의된 온라인 기반 민주주의 서울 또한 이러한 공론장 구축의 일환으로 인식할 수 있음
- 효과적인 공론장 구축을 위해서는 온라인에 더해 오프라인을 기반으로 한 다양한 공론장 구축이 필수불가결함
  - 서울시는 오프라인 기반 공론장 구현을 위한 제도적 방안의 일환으로 ‘서울시민회의’의 도입·운영을 모색

- 서울시민회의는 다양한 계층의 시민 주체들이 개방적으로 참여할 수 있는 ‘풀제 기반의 상설화된 위원회’ 형태로 설치·운영함
  - 서울시민회의는 정책관심 공중으로서 시민들의 개방적 참여를 통해 위원 풀(pool)을 구성하고, 숙의 및 공론의 과정을 공정하고 투명하게 운영
  - 시민회의를 통해 다양한 사회의제와 정책의제의 발굴은 물론, 시민 스스로 문제의 해결방안을 탐색할 수 있을 것으로 기대됨

## (2) 서울시민회의 기본방향

- 일반시민을 대상으로 개방성 및 대표성을 고려해 시민회의를 구성함
  - 다양한 가치와 의견, 요구들이 수용되고 결론이 도출될 수 있도록 시민회의 구성에서 다양성과 개방성을 지향함
  - 아울러 위원 풀을 구성하는 데 있어서 시민계층들에 대한 최소한의 대표성 등도 고려함
- 다양한 숙의친화형 사업이나 제도에 연계·활용함으로써 정책의 실효성과 운영의 활성화를 제고함
  - 혁신형 시정의제 발굴과 정책 우선순위 도출과 같은 기본적 공론화 기능 수행 외에 각종 정책이슈에 대한 타당성 평가, 시정의 예산편성 및 평가 등에도 연계·활용함
- 서울형 공론장은 다층적인 형태의 다양한 모델의 공론장으로 구성·운영함
  - 오프라인 공론장과 함께 온라인 공론장이 병행될 수 있는 통합적 공론장을 구성·운영하며, 시정 단위의 공론장 외에 지역사회 단위에서도 다양한 규모와 방식의 공론장이 활성화되도록 제도적 기반을 조성함
  - 또한 다층적 공론장의 실효성과 활성화를 뒷받침하는 다양한 형태의 숙의모델을 도입·운영함
- 서울시민회의와 다른 제도와의 적극적 연계를 모색함
  - 온라인 공론장인 ‘민주주의 서울’과는 통합적 시스템을 구축하는 한편, 서울형 공론화 사업, 시민숙의예산제, 정책분야별 마스터플랜 수립 공론화(예. 각종 법정 기본계획 수립) 등과의 제도 간 연계체제를 확립함





[그림 3-기] 서울시민회의와 다른 제도와의 연계

### (3) 서울시민회의의 구성 및 운영(안)

- 현재 서울시민회의의 구성과 구체적인 운영 방안이 확정되어 있지는 않으나, 다음과 같은 방안이 논의되고 있음
- 서울시민회의는 기본적으로 서울에 거주하는 시민으로서 2천5백 명~5천 명 규모로 하여 풀(pool)제 형태의 위원으로 구성
- 위원 구성에 있어서 계층이나 지역의 대표성을 구현하기는 현실적으로 쉽지 않으나, 계층이나 지역에 대한 적정 배분비율을 적극 고려함
  - 일차적으로 지역별(25개 자치구별)로 100인~200인 규모로 하여 총 2천5백 명~5천 명 규모로 구성
  - 지역별로 성별·연령별 안배를 하고, 소수자 및 장애인 계층을 대표할 수 있는 위원을 별도로 배분하도록 함
- 서울시민회의는 참여하려는 자의 신청 및 추천을 통해 ‘위원 풀’로 구성하되, 위원의 임기는 1년 단위로 함
  - 위원 풀은 다수 시민의 참여기회와 역량 제고를 위해 1년을 임기로 하여 구성하되, 신청자 가운데 추천을 통해 위원들을 선정
  - 시민회의의 위원으로 선정된 시민에 대해서는 사전에 협치학교 등 소정의 교육과정을 이수하도록 절차를 제도화
- 회의에 참석하는 위원들에게는 참석한 회의에 대해 적정 수준의 회의참석 수당을 지급하도록 함

- 사안별·의제별로 공론의 취지나 성격을 고려해, 전체 위원들 가운데 전부 혹은 일부를 재선정해 소정의 공론화 절차를 이행
- 이 경우에 회의에 참석하는 위원들에 대해서는 자문회의비에 상응하는 회의참석 수당을 지급함
- 모든 위원들의 참여를 유도하기 위해 매년 1~2회 정도로 대규모 공론화 행사를 기획·실시하도록 함
  - 정책박람회나 시민숙의예산제 절차의 일부인 시민공론화 등과 연계해 대규모 공론화 사업을 추진하도록 함
- 서울시민회의의 체계적 운영과 다른 제도와의 적극적 연계체제 확립을 위해 사전 수요조사를 거쳐 연초에 『○○연도 서울시민회의 운영계획』을 수립함



## 04

### 시민숙의예산제 제도화 방안



1\_기본구상

2\_시민숙의예산제 세부 추진방안

## 04. 시민숙의예산제 제도화 방안

### 1\_기본구상

#### 1) 제도화 방안 논의 개요

- 지난 7년여 기간 동안 서울시가 참여예산제를 도입·시행하면서 다양한 제도변화를 경험
  - 서울시의 참여예산제는 2012년 제도가 처음 시행된 이래로, 거의 매년 크고 작은 형태의 제도개선을 모색
  - 2017년에는 시민참여예산제로 제도 및 조례 명칭을 변경하고, 이에 기초해 사업의 유형을 다양화하고, 참여예산위원회 위원 선정방식의 변경, 민관예산협의회 기구 신설 등의 제도 개선을 모색
- 서울시의 참여예산은 제도를 시행하면서 소기의 성과를 창출한 것도 사실이나, 여러 한계도 노정함
  - 행정이 일방적으로 정책을 결정·집행하던 시정 운영에서 주민이 참여할 수 있는 기회와 문화를 확립하는 실험적 제도로써 의의 존재
  - 그럼에도 불구하고, 참여예산 규모가 매우 제한적이고, 참여의 개방성이나 실효성 차원에서 제도의 효능감도 크지 않은 것으로 평가됨
  - 이외에도 단년도의 예산편성이나 체계적인 평가절차의 부재 등도 문제점으로 꾸준히 지적되어온 요소에 해당
- 앞서 언급한 바와 같이 이러한 여건에서 서울시가 민선 7기 들어 참여예산제의 한계를 극복하기 위해 도입한 제도가 시민숙의예산제임
  - 동 제도에서는 기존의 제한된 참여 방식에서 탈피해, 시민의 실질적 참여와 숙의·공론·협치를 극대화할 수 있는 제도적 틀을 확립하고자 함
  - 아울러 동 제도 추진의 일환으로 지역사회 단위를 대상으로 한 숙의예

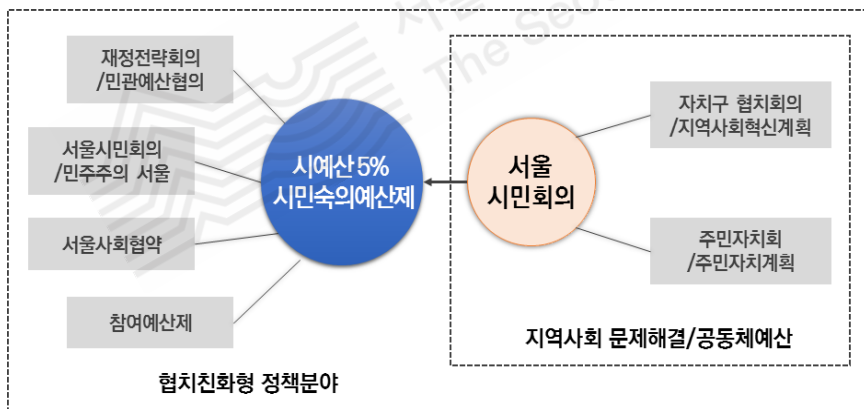
산제 도입도 예정되어 있음

- 서울시는 이 정책의 추진과 관련해 시의 전체 예산 가운데 5%의 규모를 대상으로 하여 단계적으로 추진하고자 함
  - 우선 1차년도(2019년)에 시 예산의 1% 수준인 2천억 원을 대상으로 하여 시범사업을 실시한 이후,
  - 2차년도인 2020년에 6천억 원 규모, 그리고 2021년 이후부터 1조 원 규모까지 점진적으로 확대 시행
  - 이러한 시민숙의예산제의 도입 및 운영은 서울시정 전반에 다양한 효과를 가져올 것으로 기대됨
- 시민숙의예산제가 추진되기 위해서는 제도의 취지와 여건에 부합하는 방안이 요구되는바, 이하에서는 합리적인 제도적 방안을 모색하고자 함
  - 제도화를 위한 추진방향을 설정하고 제도의 실행방안을 구체화
  - 특히 제도에 관한 기본구상에 기초해 2019년 시행하게 될 시범사업의 추진방안도 함께 도출하고자 함

## 2) 제도의 추진방향 설정

- 시민숙의예산제는 정책의 도입 취지를 최대한 구현할 수 있도록 다음과 같은 방향으로 추진
- 다양한 주체들이 참여와 협치, 숙의·공론 활동을 실질적으로 보장할 수 있는 제도적 절차 마련
  - 현행 시민참여예산제의 단순 공모 및 심사 방식에서 탈피해, 다양한 주체들의 숙의와 공론을 통해 예산을 편성하고, 이 과정에서 행정과 민간 주체들의 상호 협력을 획기적으로 강화
  - 아울러 예산을 편성하고 집행을 모니터링·평가하는 과정에도 시민이나 정책당사자들이 참여할 수 있는 절차를 확립
- 단계별로 제도의 확대 추진과 이를 통해 제도의 외연을 지속적으로 확대
  - 제도 도입 초기에는 정책의 실행가능성과 이를 뒷받침하는 기반 조성 이 긴요하므로, 실행가능성이 높은 분야를 중심으로 시범사업을 적극 추진

- 시범사업의 체계적인 평가를 거쳐, 시정과 지역사회의 다양한 영역으로 제도 도입의 점진적 확대를 모색
- 제도 도입이 가능한 분야별 여건을 고려해 제도 운영의 다양화 모색
  - 시민숙의예산제에 대해 기본적으로 시정 차원과 지역(사회) 차원을 구분하여 각 여건에 부합하도록 제도를 추진
  - 사업을 추진하는 방식에 있어서도 기존의 시정참여형 및 협치형 외에 숙의형 등 다양한 유형으로 구분해 추진
- 기존의 시민참여예산제도에 대해서도 합리화·고도화하는 제도 혁신을 병행
  - 현재 단년도에 기반해 편성되는 참여예산을 다년도 사업에 대해서도 편성될 수 있도록 제도를 혁신
  - 편성된 예산사업들의 집행과정을 모니터링·평가하고, 이를 환류하는 제도적 방안도 적극 모색
  - 이러한 제도혁신 방안이 원활하게 추진될 수 있도록 가급적 합리적 계획모델의 도입에 기초해 제도를 운영



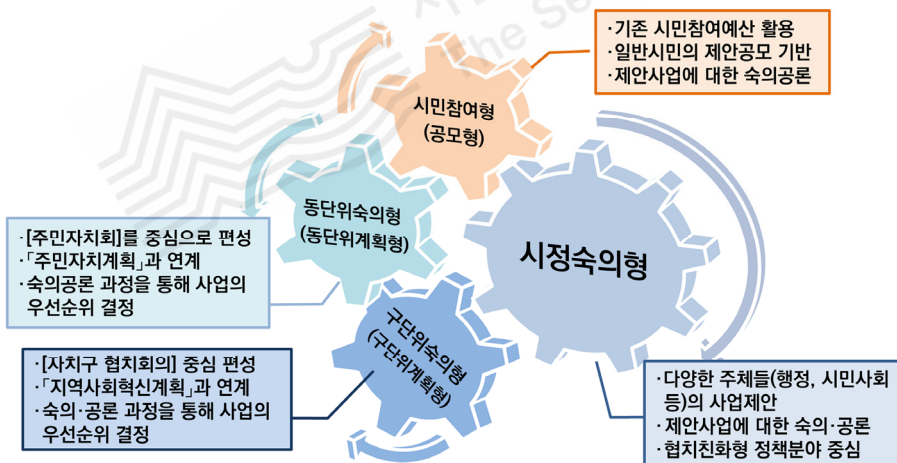
[그림 4-1] 시민숙의예산제의 관련 제도 간 연계체계

- 마지막으로 시민숙의예산제와 다른 관련 제도와의 적극적 연계체계 확립
  - 숙의와 공론에 기초한 제도의 성격을 고려해, 신설될 예정인 ‘서울시민회의’ 등의 시책과 긴밀하게 연계하는 동시에,
  - 재정전략회의 및 민관예산협의회와 같은 다른 제도와의 연계하여 추진

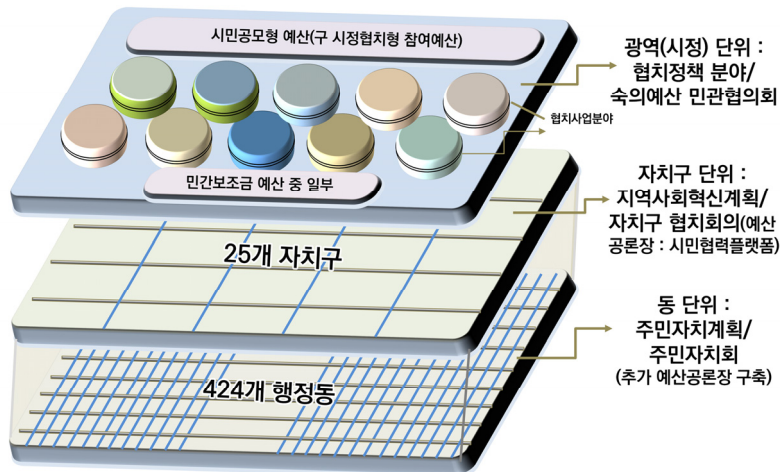
### 3) 시민숙의예산제 주요 추진방안

#### (1) 시민숙의예산제 구성체계

- 시민숙의예산제는 서울시정 내 다양한 정책 영역들의 특성을 고려할 수 있도록 몇 가지 유형으로 구분
  - 일차적으로 전체 제도를 '시정 트랙'과 '지역 트랙'으로 구분하여 운영할 수 있도록 사업 유형을 구성
  - 이와 함께 사업 방식에 따라서도 사업의 유형이 구분될 수 있도록 전체 제도를 참여형 내지 공모형, 그리고 숙의형으로 구분
- 이러한 기본적 구성체계에 의거해, 시민숙의예산제는 다음과 같이 3가지 또는 4가지 유형으로 구성·운영
  - 시정 트랙은 기존의 시민참여예산을 활용한 시정참여형과 시정숙의형의 2가지 유형으로 구분하여 추진
  - 지역 트랙은 숙의형을 근간으로 하되, 기존의 자치구 및 동단위 계획형을 재설계해 '구단위 숙의형'과 '동단위 숙의형'으로 구분해 운영



[그림 4-2] 시민숙의예산제 사업유형 및 내용



[그림 4-3] 시민숙의예산제 구성체계 : 3층제

- 각 유형의 성격을 고려해 다양한 주체들이 참여할 수 있는 적절한 공론 및 숙의 등의 프로세스를 도입·운영
  - 시정참여형(공모형)은 현재의 시민참여예산 절차를 준용해 추진함
  - 시정숙의형은 정책의 당사자 주체와 일반시민의 참여에 기초한 숙의와 공론 중심의 예산 프로세스를 확립
  - 지역숙의형은 1차적으로 자치·분권의 원리에 기초하되, 주민 주도의 공론과 숙의 절차에 입각한 예산 프로세스를 확립
- 시민숙의예산제는 이러한 구성체계에 기초해 2021년까지 예산규모를 확대해 가면서 단계별로 제도를 추진
- 1단계인 시범사업 단계(19년)에서는 제도 도입 시기를 감안해 시민참여형 (또는 시정공모형)과 시민숙의형으로 구분해 추진
  - 시민참여형은 현재의 시민참여예산제의 주된 유형인 시정참여형과 지역참여형, 그리고 시정협치형을 그대로 유지하는 방식으로 운영
  - 현재 운영되고 있는 ‘구단위계획형’과 ‘동단위계획형’은 발전적으로 개편해, ‘시정숙의형’으로 새롭게 도입·운영
- 사업을 본격적으로 추진하는 단계인 2020년 이후부터는 사업 유형을 보다 단순화하여 구성·운영(다음 [그림 4-4] 참조)
  - 전체 제도의 틀을 ‘시민참여형’과 ‘시민숙의형’으로 대별해 구성



- 시민숙의형은 ‘시정숙의형’과 ‘지역숙의형’으로 구분하고, 지역숙의형은 다시 구단위숙의형과 동단위숙의형으로 이원화하여 운용
- 이러한 전환에 기초해 ‘지역참여형’은 폐지하고, ‘시정협치형’은 ‘시민공모형’이나 ‘시정숙의형’에 체계적으로 통합해 운영하는 방안 강구

| 〈'19년 1월 현재〉 |                            |             | 〈'19년 시범사업(안)〉 |                                   |             | 〈'20년 이후(안)〉          |                            |                      |                                           |           |            |                                           |                            |
|--------------|----------------------------|-------------|----------------|-----------------------------------|-------------|-----------------------|----------------------------|----------------------|-------------------------------------------|-----------|------------|-------------------------------------------|----------------------------|
| 구분           |                            | 규모<br>(억 원) | 구분             |                                   | 규모<br>(억 원) | 구분                    |                            | 규모                   |                                           |           |            |                                           |                            |
| 시민<br>참여형    | 시정<br>참여형<br>(시민참여<br>예산과) | 350         | 시민<br>참여형      | 시정참여형<br>(시민참여<br>예산과)            | 350         | 시민참여형                 |                            | 기존<br>참여예산<br>규모를 유지 |                                           |           |            |                                           |                            |
|              | 시정<br>협치형<br>(민관협력과)       | 100         |                | 시정협치형<br>(민관협력과)                  | 100         |                       |                            |                      |                                           |           |            |                                           |                            |
|              | 지역<br>참여형<br>(시민참여<br>예산과) | 25          |                | 지역참여형<br>(시민참여<br>예산과)            | 25          | 시<br>민<br>숙<br>의<br>형 | 시정<br>숙의형                  | 시정<br>숙의형            | 시정/<br>지역<br>예산분배<br>비율에 따라<br>운영규모<br>결정 |           |            |                                           |                            |
|              | 구단위<br>계획형<br>(지역<br>공동체과) | 200         | 시민<br>숙의형      | 시정숙의형<br>(시민참여<br>예산과)<br>(민관협력과) | 1,130       |                       |                            |                      |                                           |           |            |                                           |                            |
|              | 동단위<br>계획형<br>(지역<br>공동체과) | 30          |                |                                   |             |                       | 구단위<br>계획형<br>(지역<br>공동체과) | 350                  |                                           | 지역<br>숙의형 | 구단위<br>계획형 | 시정/<br>지역<br>예산분배<br>비율에 따라<br>운영규모<br>결정 |                            |
|              |                            |             |                |                                   |             |                       |                            |                      |                                           |           |            |                                           | 동단위<br>계획형<br>(지역<br>공동체과) |
| 총계           |                            | 705         | 총계             |                                   | 2,000       | 총계                    |                            |                      | 6천억~<br>1조 원                              |           |            |                                           |                            |

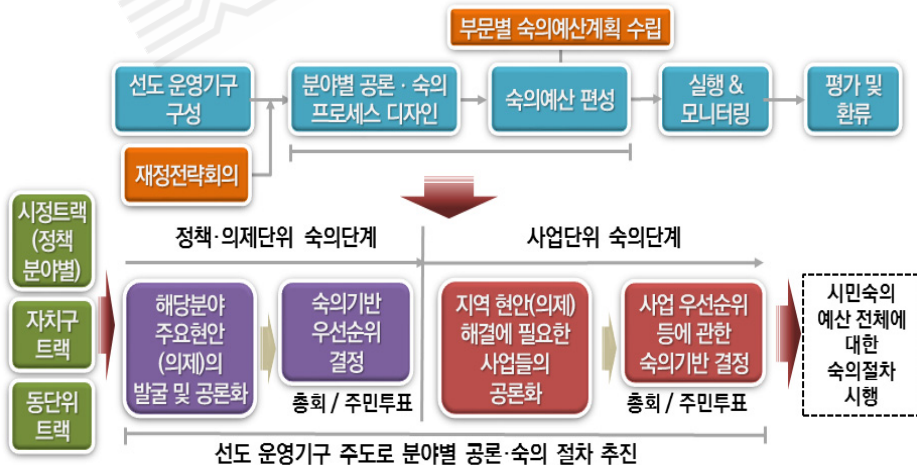
[그림 4-4] 시민숙의예산제 추진 로드맵 : 단계별 추진방안

- 상기 단계별 추진과 관련해 유형별 적정한 예산배분 기준에 관해서도 로드맵 구체화 필요

- 1차적으로 시범사업 단계에는 전체 2천억 원에 대해 시민참여형은 기존의 사업규모를 유지해 475억 원을 편성하고, 나머지 1,625억 원은 시민숙의형으로 편성
- 2020년 이후부터는 시민참여형은 기존 참여예산 규모를 유지하되, 장기적으로 규모를 축소·폐지해 가는 방안 강구
- 시민숙의형의 경우에는 시정숙의형과 지역숙의형 간 적절한 예산배분 비율을 고려하고, 장기적으로는 6:4의 배분 비율을 확립함

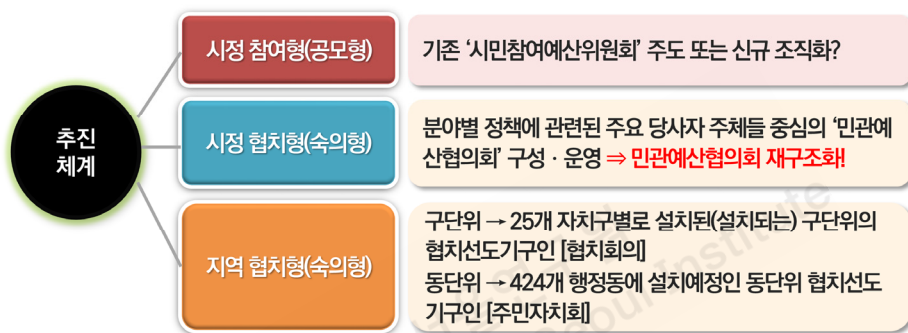
## (2) 정책추진체계 구축방안

- 이러한 제도의 기본 구성체계를 토대로 제도를 실행하기 위해서는 추진체계 구축화 필요
- 사업의 유형별로 적절한 공론과 숙의 절차를 근간으로 하는 예산 프로세스를 확립(다음 그림 참조)
- 공론과 숙의 절차와 관련해 개별 사업의 예산편성에 관한 숙의에 앞서, 우선 분야별 정책 내지 의제 우선순위를 선정하기 위한 숙의 절차를 진행
- 의제 우선순위를 준거로 하여 개별 사업의 예산편성을 위한 숙의와 공론의 절차를 진행하되, 필요하다면 예산쟁점으로 도출된 사안에 대해서는 시민공론화 절차 실행



[그림 4-5] 시민숙의예산제 기본 프로세스

- 각각의 프로세스에 참여하는 주체들을 대상으로 하는 추진체계를 구체화하는 과정도 필요
  - 지역숙의형의 경우에는 현재 설치·운영 중인 ‘자치구 협치회의’와 동단위의 ‘주민자치회’를 체계적으로 개선하며, 공론장으로 운영 중인 ‘시민협력플랫폼’도 다원화하고 운영도 고도화
  - 숙의민주주의 원리상 ‘시정숙의형’의 경우에는 정책 분야별로 전체 프로세스를 관리하는 기구, 그리고 이와 구분되어 실제 숙의·공론을 수행하는 기구로 이원화하여 조직화 필요



[그림 4-6] 시민숙의예산제 추진체계

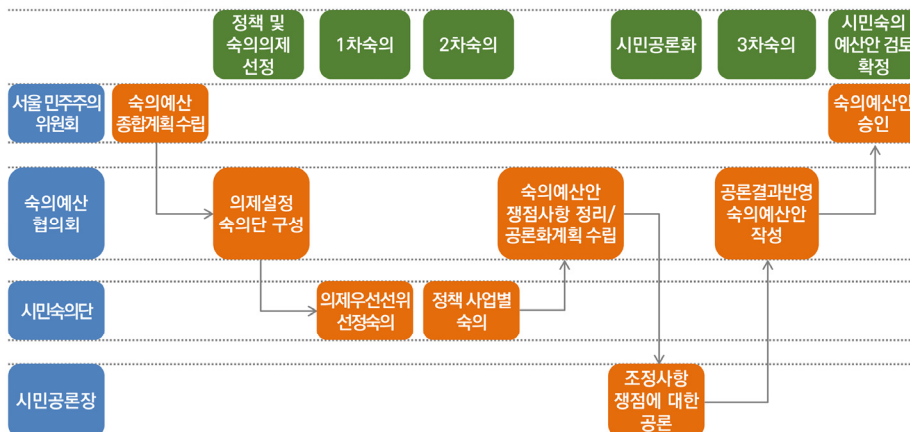
- 이러한 추진체계가 확립되면 이에 기초해 1단계 시범사업(2019년)을 추진하는 방안의 구체화도 가능

## 2\_시민숙의예산제 세부 추진방안

### 1) 시정숙의형 추진방안

#### (1) 예산 프로세스 구성

- 전체 프로세스는 사전준비 → 예산 공론과 숙의(3단계 혹은 4단계) → 예산심의·결정 → 예산집행 → 평가 및 환류의 5단계로 구성해 실시
  - 매년 숙의예산 해당 분야의 정책 우선순위나 예산편성에 관해 공론화와 숙의 절차를 수행하고,
  - 숙의 및 공론의 절차를 통해 편성된 예산(안)은 기획조정실(예산과)을 거쳐 시의회의 예산 심의와 결정 절차를 이행하도록 함
  - 결정된 예산에 대해서는 사업을 실행하고 평가과정을 거쳐, 그 결과를 다음연도의 숙의예산 과정에 반영
- 시민숙의예산제에서의 공론과 숙의 과정은 다음과 같은 절차에 따라 진행하도록 함
- 1차적으로 관련 주체들 간 협의를 거쳐 시정숙의형 예산 편성을 위한 사전 준비 절차를 이행
  - 2019년 새로 설치될 예정인 ‘서울민주주의위원회’(현 서울혁신기획관)가 대상 분야 주체들과 협의를 거쳐 숙의예산 사업계획(실행계획)을 수립하는 동시에 예산편성을 위한 지침도 마련
  - 이를 기초로 하여 각 분야(해당 실·본부·국 또는 지역)는 해당 분야의 시정 및 지역 단위의 「숙의예산 추진계획」을 마련하고 사업 추진을 준비



[그림 4-7] 시정숙의형 예산 프로세스

- 이 과정에서 분야별 ‘숙의예산협의회’(가칭)는 이후 실시될 공론과 숙의를 위한 의제와 정책(사업)을 예비적으로 검토·논의
  - 숙의와 공론이 전략적이고 일관성있게 진행되기 위해서는 적절한 의제와 대상사업 등에 대해 사전 논의와 검토 필요
  - 이렇게 분야별 숙의와 공론 절차를 공정하게 관리하기 위해 관련 기구의 구성이 필수적으로 요구되는바, ‘숙의예산협의회’(가칭)를 설치·운영
- 사전준비 단계를 거친 이후에는 다양한 주체들의 참여에 기초해 예산편성을 위한 공론과 숙의 절차를 적극 이행하도록 함
  - 전체적으로 3차에 걸친 숙의 절차, 그리고 추가적으로 ‘숙의예산 시민공론화’ 절차로 구성하여 절차를 이행하는 방안을 강구
  - 시범사업 이후 본 사업을 실시할 때에는 시정 전반의 예산 우선순위를 고려할 수 있도록 사전 시민공론화 내지 예비적 시민공론화 절차도 별도로 마련해 실시하는 방안 검토
- 숙의 절차는 분야별로 진행하되, 예산편성의 체계성이나 개방성을 확대하기 위해 숙의의 성격에 따라 2단계로 구분하여 추진
  - 1단계 숙의에서는 ‘숙의예산시민참여단’(가칭)을 중심으로 각 분야 내부의 ‘의제 우선순위’를 논의하고 선정하는 공론 절차를 진행
  - 2단계 숙의에서는 앞의 절차에서 도출된 의제 우선순위를 준거로 하여 숙의예산 사업을 구체화하는 예산편성 숙의절차를 진행
- 숙의 절차를 진행하는 데 있어서 제도의 원활한 운영을 위해 다음의 몇 가지 사항이 중요하게 고려될 필요가 있음
  - 숙의예산 시민참여단(가칭)이 수행할 예산 숙의의 적절한 범위나 수준에 대해서는 별도로 구성해 놓은 기구인 ‘숙의예산협의회’(가칭)가 결정
  - 예산 편성에 관한 숙의 절차가 진행되는 과정에서 신규 사업의 제안도 제한적 수준에서는 허용할 필요가 있음
  - 아울러 분야별로 숙의 절차가 진행되는 과정에서 필요하다고 판단되는 경우에는 핵심 예산쟁점도 도출
- 숙의 절차를 거쳐 제안·논의·결정될 사업은 기존과 같이 단년도 사업에만 국한하지 않고 다년도 사업도 가능하도록 제도개선 모색
  - 현재의 참여예산제에서는 단년도 사업으로만 참여예산 사업이 제안·선

정되고 있는 실정이나,

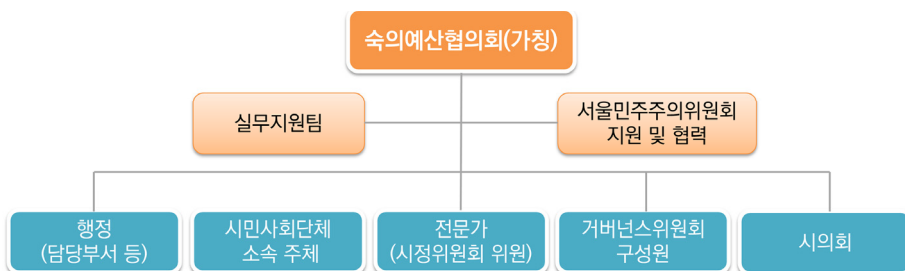
- 향후 시민숙의예산제에서는 사업의 지속성이나 실효성을 대폭 개선하기 위해 다년도 사업 중심으로 예산편성이 이루어지도록 개선함
- 1·2단계의 숙의 절차가 진행되는 과정에 예산계획의 구체화를 위해서는 다양한 형식과 규모로 논의 활성화
- 예산숙의 절차를 거친 이후에는 분야별 숙의예산을 취합한 전체 숙의예산을 대상으로 다수 시민들이 참여하는 가운데 ‘숙의예산 시민공론화’(3단계) 절차를 이행
  - 다수의 일반시민들의 참여 기회를 보장하고 예산편성상의 쟁점에 대해 시민들이 직접 결정하는 절차로서 시민공론화 절차를 이행
  - 시민공론화 의제는 앞의 분야별 숙의 절차에서 도출된 쟁점들의 결정 또는 분야별 숙의예산의 조정 등으로 함
  - 시민공론화 절차에는 계층의 대표성하에 선정된 다수 시민들이 참여하는 ‘숙의예산시민회의’(가칭)가 수행하도록 함
- 숙의예산 시민공론화 절차에서 결정된 사항을 당초의 숙의예산(안)에 반영하기 위한 절차로서 분야별로 최종 숙의 절차를 이행함
  - 이 절차에서는 ‘숙의예산협의회’를 통해 효율적으로 수행하거나 1, 2차와 같이 ‘숙의예산시민참여단’을 통해 수행하는 방안을 강구함
- 이러한 숙의 및 공론화 결과를 토대로 ‘서울민주주의위원회’(신설 예정)는 「시정숙의예산계획(안)」을 최종적으로 심의·의결
  - 시민숙의예산제 전체를 총괄하는 합의제 행정기관인 ‘서울민주주의위원회’는 시정숙의형 예산계획을 다른 예산계획(시정참여형 및 지역숙의형 예산계획)과 함께 전체 예산계획(안)으로 취합
  - 취합된 숙의예산계획(안)에 대해서는 자체 심의·의결 절차를 거치고, 의결된 예산계획은 기획조정실(예산과)로 예산요청 절차를 이행
- 기획조정실(예산과)은 행정과 민간의 합의, 시민 다수의 숙의와 공론에 기초한 예산(안)이므로 가급적 수정 없이 시의 전체 예산계획(안)에 통합
- 전체 예산계획(안)이 최종적으로 시의회로 이관되고, 시의회의 예산심의 절차를 이행하는 것으로 예산편성 절차를 완료

## (2) 추진주체의 구성

- 시정숙의형 예산절차를 원활하게 수행하기 위해서는 사업추진 주체의 구성이 시민숙의예산제 설계에서 핵심 요소의 하나로 인식할 필요가 있음
  - 전체적으로 예산에 관한 제안과 공론 및 숙의 절차를 공정하게 관리할 수 있는 운영주체를 구성하는 한편,
  - 정책에 직간접적으로 이해관계를 가지는 당사자 주체, 다양한 계층의 시민들로 구성된 참여주체의 조직화도 모색
  - 각 기구가 체계적으로 설치·운영되기 위해서는 기구의 성격과 운영에 부합하는 원칙이나 구성방식 등을 고려하는 것이 바람직

### ① 숙의예산협의회(가칭)의 설치·운영

- 해당 분야의 전체 숙의 및 공론 절차를 선도하고, 실질적으로 관리·운영하는 민관협력형 기구로 설치·운영
  - 숙의예산협의회(가칭)는 참여주체의 다양성에 입각하되, 운영에 있어서는 최대한 공정성·민주성의 원칙을 지향
- 숙의예산협의회의 구성과 역할에 대해서는 다음과 같은 방안을 모색함
  - 숙의예산협의회 구성 : 해당 분야의 행정주체, 거버넌스형 위원회 구성원, 시민사회단체(활동가 포함), 정책전문가(시정위원회 위원), 시의회 등으로 하여 10인~20인 규모로 구성
  - 숙의예산협의회의 역할은 ①분야별 숙의예산 추진계획의 수립 및 절차의 관리, ②숙의 관련 의제선정을 위한 사전검토, ③숙의예산 대상사업의 예비적 검토 등임
  - 특히, 연도별 시민숙의예산 추진계획 수립과 관련해 참여주체의 구성, 숙의·공론 절차 등에 관한 합리적 방안을 구체화



[그림 4-8] 숙의예산협의회(가칭) 구성체계

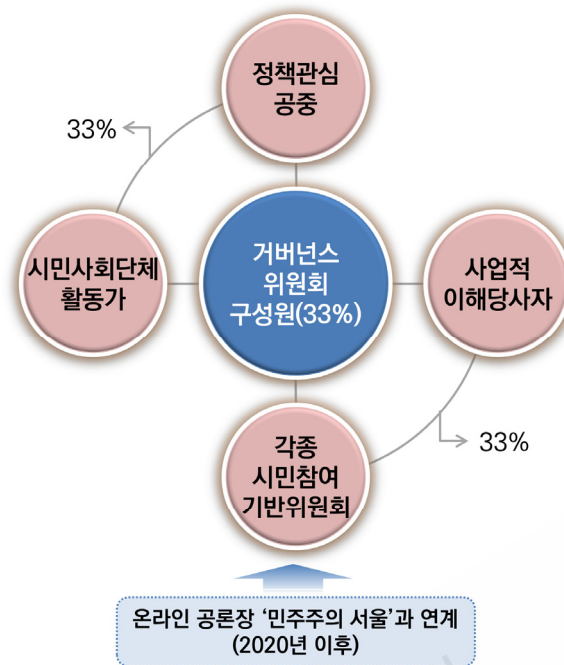
## ② 숙의예산시민참여단(가칭)의 설치·운영

- ‘숙의예산시민참여단’(가칭)은 다수 주체의 참여 속에 정책 분야별로 실질적인 숙의예산 편성을 위한 기구로서 설치·운영
  - 시민참여단은 1차적으로 당사자주의에 입각하여 구성하되, 운영에 있어서 숙의성과 참여주체의 개방성 및 절차·정보에 관한 공개성 등의 원칙을 지향하도록 함
- 정책 분야별로 운영되는 ‘숙의예산시민참여단’(가칭)의 구성과 역할에 대해서는 다음과 같은 방안을 모색
  - 시민참여단의 구성 : 거버넌스형 위원회의 구성원, 사업적 이해관계자, 시민사회단체 및 활동가, 정책관심공중(시민)을 대상으로 200인~300인 규모로 구성
  - 시민참여단의 역할은 ①해당 분야의 의제 우선순위 숙의절차 수행, ②사업예산 편성 숙의절차 진행(필요시 신규사업의 발굴·제안), ③시민공론화 절차에의 참여 등임

## ③ 숙의예산시민회의(가칭)의 설치·운영

- 숙의예산시민회의(가칭)는 예산숙의 절차에서 도출된 주요 쟁점 등에 대해 다양한 시민주체들의 공론화를 통해 조정·결정하기 위한 기구로 설치·운영
  - 시민회의는 계층별 시민대표성에 입각해 구성하되, 운영에 있어서는 숙의성 및 다수결 원칙의 적절한 조화를 지향
- 시민회의의 구성과 운영에 대해서는 서울민주주의위원회에서 별도의 세부 계획을 수립하고 운영
  - 성, 연령 등의 계층별 대표성 외에, 지역별 배분 비율도 고려하여 숙의예산시민회의를 구성하는 방안 모색
  - 시민회의의 역할은 ①시정의 예산 전반에 관한 학습과 토론 외에, ②분야별로 도출된 예산쟁점 의제들에 대한 공론화, ③분야별 예산숙의 결과의 조정 관련 공론화 등임





[그림 4-9] 숙의예산시민회의(가칭) 구성체계

## 2) 지역숙의형 추진방안 : 추진절차 및 추진주체

### (1) 제도의 개요

- 지역숙의형은 시민숙의예산제와 더불어 민선 7기 시정의 다른 추진과제인 ‘자치분권예산제’의 일환으로 도입·운영 필요
  - 지역숙의형은 지역사회 주민들이 행정과 더불어 지역문제 해결을 위한 의제나 사업들에 관한 예산편성 제도로 활용
  - 지역숙의형은 이미 숙의적 원리가 일부 반영되고 추진되고 있는 자치구단위 및 동단위 계획형 참여예산제를 활용
- 신규 사업 제안 방식의 시민참여예산제와는 다르게 시민숙의예산제는 기존 정책 및 사업에 대한 예산편성의 구조조정 내지 혁신화 필요
  - 이에 따라 자치구나 동 차원에서 실행되는 정책영역 중 일부를 중심으로 숙의예산제 방식으로 전환 모색
  - 대부분 시비보조금으로 추진되고 있는 지역사회기반 협치(친화형) 정책영역을 중심으로 지역숙의형 예산제 도입·운영

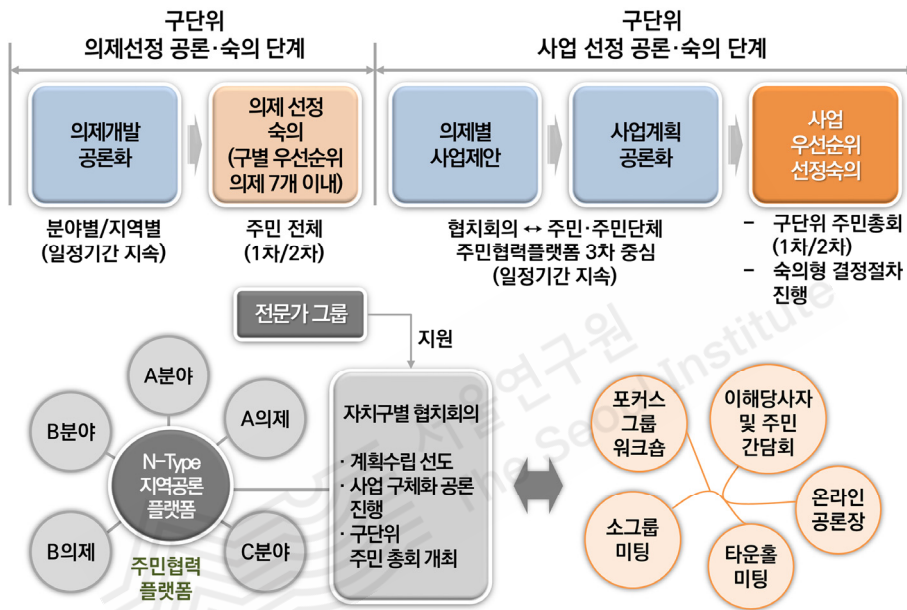
- 거시적 차원의 자치분권제 실현에 대한 논의에 기초해 관련 주체들, 특히 지역사회 주체들과 지역숙의형 예산규모와 대상 정책 분야의 선정 등에 관한 구체적인 논의 필요
  - 각 추진단계별로 전체 시민숙의예산제 중 어느 정도 규모를 지역숙의형으로 운영할 것인지에 대한 협의가 필요하며,
  - 각 단계별 예산 규모에 상응해 어떤 정책 분야를 우선적으로 도입하고, 점진적으로 확대해 갈 것인가도 구체화 필요
- 지역숙의형의 추진절차도 기본적으로 시정숙의형과 원리적으로는 유사하게 숙의 및 공론 절차에 기반하여 진행되도록 제도를 설계

## (2) 예산 프로세스와 추진주체 구성

### ① 구단위 지역숙의형

- 자치구를 공간적 범위로 하여 1단계에서는 의제선정을 위한 숙의 및 공론 절차를 수행함
  - 해당 자치구가 직면하고 있는 지역사회 문제들을 고려해, 의제 발굴을 위한 공론화를 진행
  - 소정의 기간 동안 숙의 절차를 통해 지역사회 숙의예산 편성을 위한 준거(기준)로서 다양한 의제들을 발굴하는 숙의 진행
  - 지역사회의 다양한 의제들을 발굴한 뒤, 의제의 우선순위 선정을 위한 공론화 절차 수행
- 이러한 절차를 뒷받침할 수 있도록 다중의 공론장인 지역공론플랫폼을 설치·운영하는 것이 필요
  - 현재 자치구 단위에 공론장 성격의 '시민협력플랫폼'이 운영되고 있는데, '지역공론플랫폼'으로 조직을 확대하고 운영의 질적 개선 모색
  - 이와 상응해, 자치구 단위를 중심으로 공론장과 연계될 수 있도록 공식적·비공식적 형태의 회의제도 활성화
    - 포커스그룹 워크숍, 주민간담회, 타운홀미팅, 온라인 공론장 등 다양한 방식의 숙의모델(기법)을 활용
- 시정숙의형과 유사하게 자치구 단위에서도 전체적인 프로세스를 객관적이고 공정하게 관리·운영하는 기구의 구성도 필요

- 동 기구는 이미 유사한 기구가 설치되어 있으므로, 신설하기보다는 기존의 기구를 발전적으로 수용해 활용
- 현재 대부분의 자치구에 설치·운영 중이거나 설치 예정인 ‘자치구 협치회의’와 연계하여 활용
- 협치회의 구성원들에 대한 개방성 및 다양성을 확대하고, 최소한의 수준에서 계층별 대표성도 확보하는 노력 필요



[그림 4-10] 구단위 지역협치형 숙의예산 프로세스 모델(안)

- 구단위 지역숙의형 프로세스의 원활한 이행을 위해서는 협치회의의 구성과 운영에 있어서 자치구 행정의 적극적 참여 속에 민관협력 기반을 확립하는 것이 중요



[그림 4-11] 지역협치형(숙의형) 운영기구

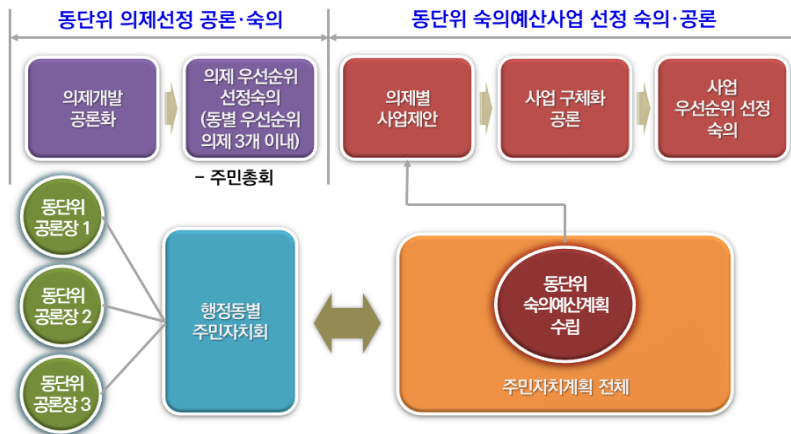
- 구단위 예산 속의 및 공론의 결과, 즉 예산편성(안)은 『자치구 지역사회혁신계획』으로 구체화
  - 『자치구 지역사회혁신계획』은 가급적 수정없이 담당부서를 거쳐, 서울 민주주의위원회에서 전체 시민숙의예산계획으로 취합
  - 취합된 예산계획에 대해서는 예산담당관으로 예산요청서를 제출한 이후, 시의회의 심의 절차를 이행

## ② 동단위 지역숙의형

- 향후 424개 행정동 단위에서 ‘주민자치회’가 점진적으로 설치될 예정이고, 이를 통해 해당 지역의 『주민자치계획』도 수립될 예정
  - 민선 6기에 ‘찾아가는 동주민센터’ 사업의 일환으로 시범사업의 형태로 마을계획단과 마을계획 수립이 도입·운영되다가,
  - 민선 7기에는 주민자치회로 전환하고, 이 기구를 중심으로 주민자치계획이 수립될 예정
- 이러한 제도적 여건을 고려해, 동 단위의 지역숙의형 예산제도를 추진
- 동단위 지역숙의형 예산도 다른 시정숙의형이나 동단위 숙의형과 마찬가지로 기본적으로 숙의와 공론화의 절차에 입각해 추진
  - 일차적으로 해당 지역사회 문제를 발굴하고, 의제 우선순위를 선정하는 숙의 및 공론절차를 수행
  - 의제의 우선순위를 준거로 하여 해당 지역사회의 사업예산 편성을 위한 숙의와 공론화 절차를 이행
- 자치구 단위와 유사하게 다양한 주민 주체들의 참여와 실질적으로 숙의·공론을 활성화하기 위해서는 다원화된 공론장을 구축·운영
  - 해당 지역에 복수의 [풀뿌리 예산공론플랫폼]을 설치해, 다양한 주체들이 공식적·비공식적으로 참여할 수 있는 채널로 활용
  - 숙의를 거친 의제들이나 예산사업들에 대해 최종 결정을 위한 공론화 절차는 ‘주민총회’ 방식을 통해 수행
- 구단위 지역숙의형과 마찬가지로 전체적인 예산 프로세스를 객관적이고 공정하게 관리·운영하는 기구의 구성 필요
  - 다행히 민선 7기에는 모든 행정동에 주민자치회를 점진적으로 설치할

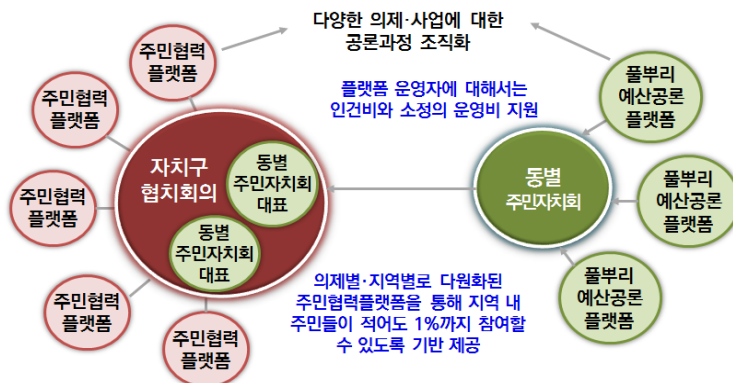
예정이므로 주민자치회를 적극적으로 활용

- 이를 위해 주민자치회 설치 시, 위원 구성의 다양성과 개방성을 극대화할 수 있는 제도적 방안 모색 필요



[그림 4-12] 동단위 지역협치형 숙의예산 프로세스 모델(안)

- 지역 단위의 숙의예산제를 추진하는 데 있어서 다양한 불합리성을 최소화하기 위해 자치구와 동 간 연계체제를 확립하는 것이 바람직
  - 예산의 중복이나 낭비, 혹은 사업의 분절적 추진을 사전에 최소화하기 위해서는 자치구와 행정동 간 숙의예산 연계체제를 확립
  - [그림 4-13]과 같이 주민자치회가 구단위 협치회의의 주요 운영주체의 일부로 참여하고, 지역사회혁신계획과 주민자치계획 간 연계도 확립



[그림 4-13] 자치구와 동 단위 지역협치형(숙의형) 추진체계 총괄

### 3) 시민숙의예산제 추진을 위한 추가적 고려사항

- 대규모 예산을 대상으로 한 시민숙의예산제는 다양한 정책 분야로 점진적으로 확대 추진 예정
- 이러한 제도적 여건을 고려해 볼 때, 시정 전반을 놓고 대상 분야 및 분야별 예산 규모를 배분하는 것이 중요
  - 특히, 단계별로 대상 분야를 확대해 가는 데 있어서 어떤 분야를 우선적으로 적용할 것인가는 다양한 정책 환경을 놓고 전략적 판단이 요구됨
  - 아울러 대상 분야가 확대될수록 각 분야의 예산 규모를 정하는 결정 또한 다소간 전략적 판단이 요구될 수밖에 없음
- 이와 같은 조건을 고려해 숙의예산제의 전략적 기준을 결정할 수 있는 제도적 요소가 요구됨
  - 서울시가 민선 7기에 설치 예정인 '재정전략회의'의 제도적 장치가 이러한 기능을 수행할 수 있을 것으로 예상됨
  - 현재 [서울시 재정전략회의]는 민선 7기 『서울시정 4개년 계획』(2019년~2022년)의 '민주서울(협치 분야)' 추진과제의 하나로 설정
- [서울시 재정전략회의]는 서울시 재정 운용의 전략적 방향을 설정하기 위한 기구로 구성·운영
  - 현재의 '재정계획심의위원회'와 중복되지 않은 범위에서 30인 이내의 민관협력형 기구로 구성·운영
  - 이 재정전략회의에서는 당해연도 재정운영의 방향을 논의하고, 주요 재정사업의 진단과 평가를 논의하는 역할 수행 예정
- 시민숙의예산제는 전년도 사업추진 성과와 당해연도 사업추진 여건을 토대로 시민숙의예산제 전체에 대한 가이드라인을 도출
  - 일차적으로 서울민주주의위원회(시민숙의예산과)를 통해 시민숙의예산 계획의 가이드라인을 도출
  - 이를 서울시 재정전략회의에서는 시정 전체 예산을 대상으로 한 재정 운영 방향 차원에서 심의·의결
- 이와 같은 제도적 절차가 실행되기 위해서는 재정진단 제도도 확립 필요
  - 재정진단은 당해 연도에 추진된 시정예산에 대해 집행과정과 문제점 등을 점검하고 예산의 방향을 고려하기 위한 절차로 시행

- 재정진단 결과는 재정전략회의의 정책자료로 활용해, 다음연도 재정구조와 방향, 특히 시민숙의예산제 계획 수립에 반영
- 재정진단을 효과적으로 수행하기 위해서는 적절한 재정진단체계 마련 필요
  - 재정진단에 필요한 진단지표나 방법, 추진체계 등을 정립하되,
  - 매년 연말이나 연초에 관련 분야 전문가들이 참여하여 재정진단 과업을 실시하고 이를 ‘재정진단보고서’로 도출
- 현재 시민참여예산제의 일환으로 운영되고 있는 민관예산협의회를 재구조화하는 작업도 검토 필요
  - 현재 ‘민관예산협의회’는 시민참여예산제에서 시의 사업부서에서 적격 또는 부적격으로 분류한 사업에 대한 적정 여부를 심사하는 기구로 구성
  - 민관예산협의회는 사업의 제안서, 시민의견, 사업부서의 실무보고서 등을 참고해 사업타당성 등을 평가해서 사업을 선정
- 이러한 민관예산협의회는 시민숙의예산제로 참여예산제도를 전환하는 경우에 구성과 역할에 대한 재검토 필요
  - 현재의 민관예산협의회를 존치하는 경우 새로운 형태의 숙의예산협의회(가칭)로 구성·운영
    - 숙의예산협의회의 구성과 역할에 대해서는 앞의 보고서 내용을 참조
  - 현재의 조직을 재구성한다면, 협의회 주체의 구성과 역할은 해당 분야의 당사자와 행정 등으로 구성된 분야별 숙의예산 관리·운영 기구로 운영
- 마지막으로 숙의예산제를 실효성있게 추진하기 위해서는 서울시의 디지털 기반 공론 플랫폼으로 설치한 ‘민주주의 서울’과도 적극적 연계 필요
  - ‘민주주의 서울’을 통해 다양한 예산 사업들이 제안될 수 있는 제안형 공론 플랫폼으로 활용
  - 아울러 주요 예산 쟁점을 둘러싼 시민공론화 단계에서도 참여시민들의 공론 및 숙의 과정을 뒷받침하는 수단으로 활용
  - 특히, 최종 숙의적 의사결정 과정에서 시민의견에 대한 투표가 필요한 경우에는 e-voting 기제로 활용 가능함



#### 4) 2019년 시민숙의예산제 시범사업 추진방안

- 2019년에 추진하는 시범사업을 위해서는 기본적으로 앞서 논의한 기본구상(안)에 의거하되 사업유형별 추진방안 고려 필요
  - 시범사업은 시민참여형과 시민숙의형으로 구분하되, 시민숙의형은 시정숙의형, 구단위계획형, 동단위계획형으로 구분해 추진
  - 각 유형별 예산배분 비율에 대해서는 아래 [표 4-1]을 참조

[표 4-1] 시민숙의예산 시범사업 구성체계(안)

| 구분 | 시민참여형     |           |           | 시민숙의형     |            |            |
|----|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|------------|
|    | 시정<br>참여형 | 시정<br>협치형 | 지역<br>참여형 | 시정<br>숙의형 | 구단위<br>계획형 | 동단위<br>계획형 |
| 규모 | 350억 원    | 100억 원    | 25억 원     | 1,130억 원  | 350억 원     | 50억 원      |

- 우선 지역숙의형의 경우에는 시민참여예산제에 기초해 이미 추진하고 있는 사업방식을 준용하되, 사업의 규모를 확대
  - 현재 15개 자치구에 한정하여 추진하던 구단위계획형 사업을 25개 자치구로 확대 시행하고, 시범사업 대상지에 대해서는 예산을 추가 배분
  - 동단위계획형의 경우에도 19년 시범사업 단계에서는 적어도 50개 행정동이 시범사업에 참여할 수 있도록 유도
  - 계획 수립을 위한 공론화 절차와 방법에 대해서는 질적 개선 모색 필요
- 새로운 사업유형으로 추진하게 되는 시민숙의형 중 ‘시정숙의형’에 대해서는 다음과 같은 내용을 중심으로 추진방안 구체화 필요
  - ①시정숙의형의 대상 분야 선정, ②분야별 배분비율 결정, ③사업의 추진체계 구성 등을 고려
- 시정숙의형 대상 분야 선정
  - 현재 해당 분야의 정책당사자 주체들이 조직화되고 민관협력의 시정운영이 활성화되어 있는 분야를 중점 고려
  - 이러한 정책거버넌스 체계가 다소간 확립되어 있는 분야 가운데 3개~5개 분야를 시범사업 대상으로 우선 검토
  - 대상분야 검토(안) : 복지 / 환경에너지 / 먹거리 / 사회적경제 / 청년정책 분야 등을 고려
    - 이외, 마을공동체나 도시재생 분야 등도 시범사업 대상 분야로 검토



- 숙의예산 대상 분야 선정이 사실상 정책을 추진하게 되는 기본단위라 할 수 있으므로, 19년 시범사업 추진 이후에 대상 분야 선정체계의 적정성에 대해서는 재검토 필요
  - 실본부·국 단위를 숙의예산 대상 분야로 할 것인지, 아니면 융합형 의제 단위를 대상 분야로 설정할 것인지 검토
  - 아울러 칸막이 예산편성 방식을 탈피하기 위해 중범위 단위로 설정할 것인지, 대범위로 설정할 것인지도 검토
- 시범사업 대상 분야가 선정되면 분야별 예산규모, 즉 예산배분 비율에 대해서도 충분한 논의를 거쳐 결정 필요
  - 1차적으로 분야별로 예산규모의 상한을 둘 것인지 여부에 대해서는 추진절차를 고려해서 결정하는 것이 바람직
  - 상한을 설정하는 경우에 시정숙의형의 분야별 적정 예산배분액에 대해서도 심도있는 논의와 조정이 필요
  - 숙의예산 대상 분야에는 신규정책(사업)을 추진하기 위해 기존 예산배분액 외에 일정 비율 이상의 추가적인 예산배분액 고려
- 숙의예산 추진에 있어서 다른 중요한 제도적 요소에 해당하는 사업추진체계도 필요
  - 앞서 추진방안에서 논의된 추진체계에 의거해 우선 시민숙의예산협의회를 설치·운영하고, 이에 기초해 분야별 추진절차나 방법 등을 논의
  - 다행히 시범사업 대상 분야는 거버넌스형 위원회가 구성되고, 여기에 다양한 정책당사자 주체들이 참여하고 있으므로, 이 기구를 중심으로 하되 행정주체를 포함하는 개방형의 협의회를 구성
  - 이를 통해 분야별 예상가능한 예산숙의의 의제, 숙의예산 잠재적 대상사업의 식별, 추진절차와 의사결정 규칙 등을 도출하는 한편,
  - 분야별 예산 숙의공론의 실질적 주체인 ‘숙의예산시민참여단’도 구성
- 2019년 시범사업 추진절차와 일정은 다음 [그림 4-14]를 참조
  - 전체 추진일정상 3월 중에 시범사업 대상 분야를 선정하고 운영규모, 즉 분야별 예산배분액을 확정하는 것이 필요
  - 3월 말을 전후해 참여하는 정책 분야별로 숙의예산협의회와 시민숙의단을 구성

| 월               | 숙의예산협의회<br>(실·본부·국별)                                                                                                      | 숙의예산시민참여단<br>(실·본부·국별) | 숙의예산시민회의<br>(서울민주주의위원회) |
|-----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|-------------------------|
| 2월              |                                                                                                                           |                        |                         |
| 3월              | 시범사업 분야 선정 및 운영규모(예산액) 확정                                                                                                 |                        |                         |
| 3월 말<br>~<br>4월 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 숙의예산협의회 구성</li> <li>- 숙의예산 공고</li> <li>- 시민정책제안</li> <li>- 숙의예산 의제 선정</li> </ul> | 숙의예산시민참여단 구성           |                         |
| 5월              |                                                                                                                           | 1차 숙의/<br>2차 숙의        |                         |
| 6월              | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 숙의예산안 쟁점 검토</li> <li>- 공론화계획 수립</li> </ul>                                       |                        | 시민공론화 실시                |
| 7월              |                                                                                                                           |                        |                         |
| 8월              |                                                                                                                           |                        |                         |
| 9월              | 3차 숙의                                                                                                                     |                        |                         |
| 10월             |                                                                                                                           | 숙의예산안 승인               |                         |
| 11월             | 시민숙의예산안 검토 및 확정(서울민주주의위원회)                                                                                                |                        |                         |
| 12월             |                                                                                                                           |                        |                         |

[그림 4-14] 시범사업 추진절차와 일정(안)

## 참고문헌

- 서울특별시, 2013, 「서울특별시 주민참여예산제 들여다보기 : 2013년 백서」.
- 서울특별시, 2016, 「지역사회혁신계획 안내서」.
- 서울특별시, 2018, 「2017년 서울시 시민참여예산제 돌아보기」.
- 서울특별시, 2018, 「시민참여예산제 개선 및 2018 운영계획」.
- 서울특별시, 「2017년/2018년 예산서」.
- 송창석·오찬섭, 2015, 「서울시 주민참여예산제도의 운영 개선방안」, 서울연구원.
- 정병순·이태화·김숙하, 2017, 「서울시 협치예산제 도입과 운영방안」, 서울연구원.
- Cabannes, Yves, 2017, Participatory Budgeting in Paris: Act, Reflect, Grow.
- DCLG, 2011, Communities in the driving seat: a study of Participatory Budgeting in England.
- Harkins, C & O. Escobar, 2015, Participatory Budgeting in Scotland: an overview of strategic design choices and principles for effective delivery.
- Nelson Dias, 2014, Hope for Democracy: 25 years of participatory budgeting worldwide.
- New York City Council, 2017, Participatory Budgeting Rulebook.
- Participatory Budgeting Project, 20, Participatory Budgeting: Next Generation Democracy.
- PB Network, 2016, Participatory Budgeting: An Introduction the PBunit, 2009, Unpacking the Values, Principles and Standards.
- Public Policy Institute for Wales, 2017, Participatory Budgeting: An Evidence Review.
- Rocke, A., 2014, Framing Citizen Participation: Participatory Budgeting in France, Germany and the United Kingdom, Palgrave Macmillan.
- Scottish Government, 2016, Grant making through Participatory Budgeting: A How To Guide for Community Led Organizations and community engagement workers.

Shah, A.(ed.), 2007, Participatory Budgeting, World Bank.

Sintomer Yves, 2008, Participatory Budgeting in Europe: Potential and Challenges, International Journal of Urban and Regional Research 32(1).

Sintomer Yves et al.(ed.), 2016, Participatory Budgeting in Europe: Democracy and Public Governance, Routledge.

The PBunit, 2010, Participatory Budgeting in the UK: A toolkit.



---

# Abstract

## A Preliminary Study on Modeling “Citizen Deliberative Budgeting” in Seoul

Byeongsun Jeong

Recently, the Seoul Metropolitan Government introduced a “citizen deliberative budgeting” system as an alternative to overcome some limitations in the previous “citizen participatory budgeting” system. The “citizen deliberative budgeting” system encourages a number of citizens from various backgrounds to participate in budgeting process by making proposals and deliberations. The Seoul Metropolitan Government plans to allocate 200 billion KRW to run a pilot in 2019 and then increase the amount allocated for the deliberative budgeting up to a trillion KRW by 2021.

In this light, this study is to give some insight into how to launch and manage the “deliberative budgeting” system successfully. For this purpose, this study particularly focuses on finding an adequate model for the pilot. Looking at various participatory budgeting examples overseas, this study has come to the conclusion that, although slight differences may exist among various examples, guaranteed diverse participants, secured available resources, well-established participatory processes, and well-organized stakeholder are among the common elements of the successful implementation of the budgeting system.

Based on the findings, the following institutional suggestions were made. It is desirable to classify the programs into “citizen proposal” types and “citizen deliberation” types. And it is also suggested that “citizen deliberation” ones be further divided into “city-level deliberation” types and “district-level deliberation” types. In addition, establishing an integrated process is important for a successful transition to the deliberate budgeting system. In this regard, this study insists that the process be separated into two parts: the first one focuses on developing and prioritizing agendas, while the second one tries to allocate budget. In order to make this complicated process run smoothly, an appropriate system for managing and promoting is essential.



---

# Contents

89

## **01 Introduction**

- 1\_Backgrounds and Purpose of the Study
- 2\_Main Contents and Research Methods

## **02 Preliminary Discussions on Designing**

- 1\_Conceptual Discussion on Participatory Budgeting
- 2\_Examples of Participatory Budgeting Overseas

## **03 Current Situation related to “Citizen Deliberative Budgeting”**

- 1\_Current Budgeting Status of the Seoul Metropolitan Government
- 2\_Review on Systems Relevant to “Deliberative Budgeting”

## **04 Plans for Institutionalizing “Citizen Deliberative Budgeting”**

- 1\_Basic Design
- 2\_Detailed Plan for “Citizen Deliberative Budgeting”

---

서울시 시민숙의예산제 제도화 기초연구

서울연 2018-OR-27

---

**발행인** 서왕진

**발행일** 2019년 3월 8일

**발행처** 서울연구원

**ISBN** 979-11-5700-420-1 93350 8,000원

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

이 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.