

서울시 협치예산제 도입과 운영방안

정병순 이태희 김숙하

An Introduction and Operation Plan for the Collaborative Governance Budgeting System in Seoul



서울연구원
The Seoul Institute

서울시 협치예산제 도입과 운영방안

연구책임

정병순 협치연구센터장 /
시민경제연구실 선임연구위원

연구진

이태희 시민경제연구실 초빙부연구위원
김숙하 시민경제연구실 연구원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

요약

서울형 시민참여예산제 모델 구축하고 자치분권형 통합예산제 도입도 필수적

‘자율·분권·융합·참여’의 협치 가치 구현하는 새로운 예산제도 필요

민선 6기 들어 서울시는 “협치”를 시정의 기조로 설정하고, 이를 실현하기 위한 다양한 노력들이 모색되고 있다. 시정의 협치를 선도하는 기구인 [협치서울추진단] 주도로 「서울시 민관협치 활성화 기본조례」가 제정되었고, 민관협치를 선도하는 최상위 기구로 [서울협치협의회]도 구성되었다. 이와 함께 다양한 형태의 시민참여제도, 위원화나 민관위탁제도 등 협치를 뒷받침하는 각종 제도들의 합리적 개선방안도 모색되고 있다. 제도의 개선과 더불어, 민선 5-6기 동안 마을공동체, 사회적경제, 도시재생, 찾아가는 동주민센터 사업 등 각종 협치친화적 정책(사업)들도 활발하게 추진되고 있다. 이러한 협치와 관련한 정책들은 서울시 시정 전반에서 추진되고 있지만, 특히 주체들 간의 참여와 협력이 용이한 지역사회 단위에서 더욱 활발하게 진행되고 있다.

이와 같은 시정여건의 다변화는 시의 재정을 통제하는 전통적인 예산제도에서의 질적인 변화를 요구하는 요소이다. 현재 서울시의 예산제도는 시정 주도로 예산이 편성되며, 경직적인 운용체계가 제도의 기본적인 특징을 이룬다. 민선 5기 이후 서울시정은 정책과정에 다양한 방식으로 시민들의 참여와 협력이 확대되고 있으나, 시정의 예산과정은 전반적으로 여전히 공공주도로 예산이 편성·집행되는 등 다소 폐쇄적으로 진행되고 있다. 이러한 시정 주도의 예산과정 속에서, 그나마 「주민참여예산제」가 예산과정에 주민들이 참여할 수 있는 제도로 제한적으로 운영 중에 있다. 하지만 주민참여예산제는 매년 500억 원의 제한된 예산범위 내에서 시행 중이며, 또한 서울시 예산과정 전반이 아닌, 시민들이 발의한 참여예산 사업에 대한 심사와 선정 과정에만 주로 집중하고 있다는 한계가 있다.

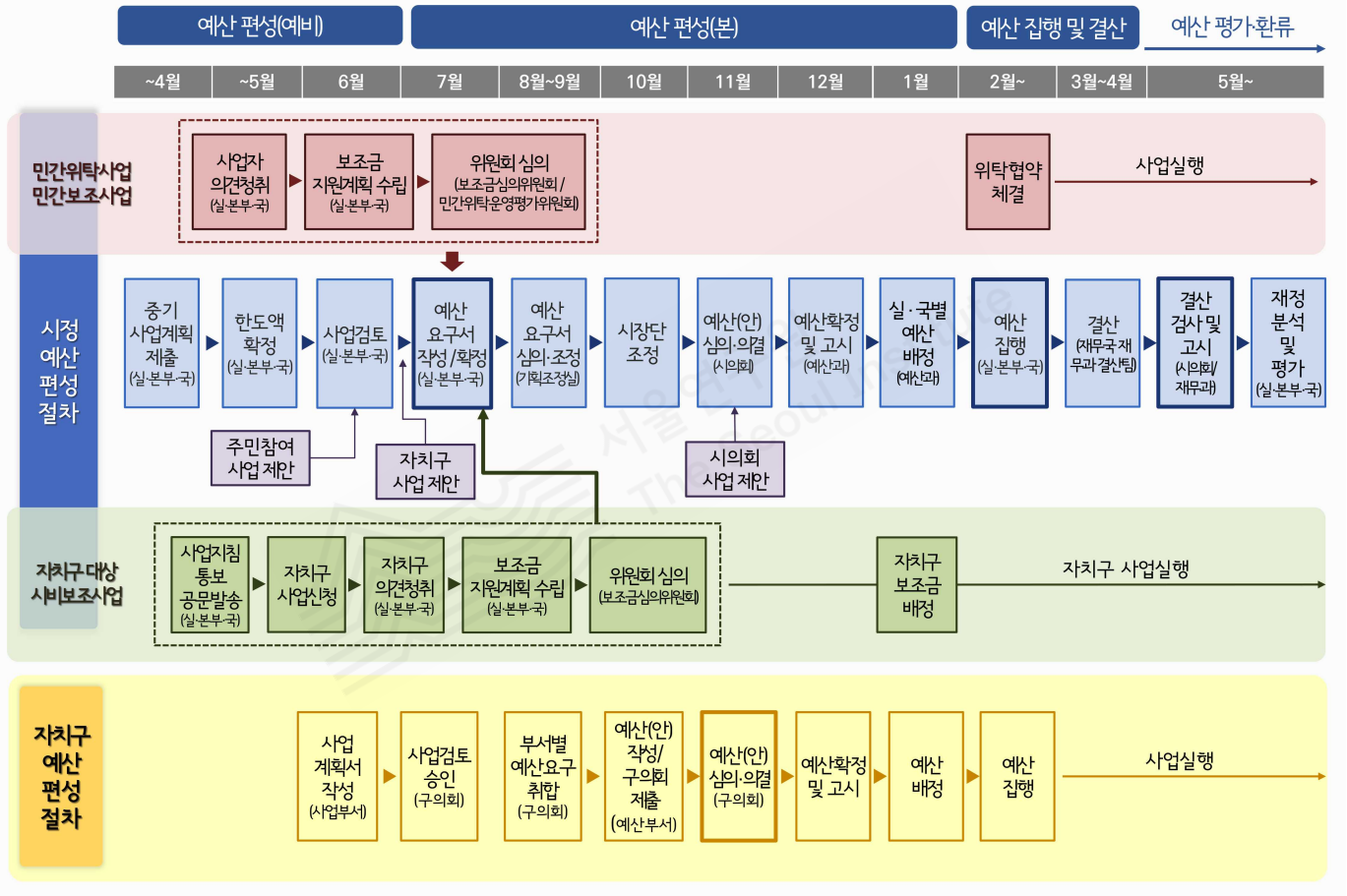
이 연구에서는 시정 환경 및 시정기조의 변화에 직면해 협치의 가치와 원리에 기반한 혁신적인 예산제, 즉 협치친화형 예산제를 모색하고자 한다. 이를 위해 현재 시정의 예산운용절차와 시비보조사업의 예산운용실태를 심층적으로 살펴보고, 제도에 내재된 다양한 현안문제를 진단한다. 이러한 실태분석과 문제진단에 기초해, 사업예산제에 기초한 현재의 시정예산제도의 개선

을 모색한다. 협치원리에 기반한 예산제도가 그것으로, 예산운용절차에서 민간의 참여를 촉진하고 지역사회에 예산운용에 관한 권한을 부여하는 가운데 예산편성과정에 공공과 민간의 협력을 실현할 수 있는 제도적 방안을 제안한다. 이 과정에서 기존 주민참여예산제에 대한 근본적 개편도 모색한다.

현재 시정예산은 사업예산제가 근간... 주민참여예산제 별도 운영

협치는 정책 추진을 중심으로 공공과 민간, 시정과 지역사회 간 상호협력 혹은 정책영역 간 연계와 협력을 의미하는 것으로, 예산 운용에서도 협치가 중요한 요소로 부상하고 있다. 즉, 예산운용 과정에서 민간이나 자치구의 참여와 협력이 중요하게 고려되어야 하며, 민간이전이나 자치단체이전(예산항목상 경상이전과 자본지출) 등을 둘러싼 예산의 운용은 협치의 관점에서 중요한 요소에 해당한다.

현재 시정의 예산은 사업별로 계획이 수립되고, 이에 기초해 예산이 편성, 집행되는 사업예산제(program budget)를 근간으로 하고 있다. 이 사업예산제의 기반 위에 시비보조사업에 대한 예산절차도 운영되고 있다. 여기에 더해 2012년부터 500억 원 규모의 예산으로 별도의 주민참여예산제도 운영되고 있다. 다음 그림이 현행 사업예산제에서의 예산운용절차를 도시한 것으로, 사업별로 예산요구서의 작성 및 예산조정 절차를 거쳐 예산(안)이 편성되고, 시의회의 심의·의결 절차를 거치도록 하고 있다. 시비보조사업, 특히 자치구 대상의 보조사업의 경우에도 시(본청)에서는 해당 사업의 방향과 계획 등 사업의 기본적 틀을 결정하되, 시가 수립한 방침에 따라 자치구에서 세부 사업계획을 수립, 실행하고 있다. 전반적으로 이 연구에서 협치예산 차원에서 중요하게 논의하는 시비보조사업은 대다수 사업의 기본적 틀과 예산편성이 대체로 시정 주도로 이루어지는 반면, 자치구 참여는 의견청취 정도의 소극적 수준의 절차에 그치고 있다.



협치에 기반한 예산제의 다른 한 부분을 구성하는 주민참여예산제는 사업의 성격에 따라 ‘시정 참여사업’(350억 원), ‘지역참여사업’(125억 원), ‘동지역회의 시범사업’(25억 원)으로 구분되어, 주민의 의해 발의된 사업이 주민참여예산위원회의 투표를 통해 선정되는 방식으로 추진되고 있다. 실제, 시정참여형 사업의 경우 주민들에 의해 제안된 사업에 대해 지역회의 심사와 실·국·본부의 검토를 거친 후에 다시 분과위원회 심사와 한마당 총회를 거쳐 사업이 최종 선정되는 절차로 추진되고 있다. 동 참여예산제는 12년 이래 꾸준히 확대되는 추세를 보이고 있는데, 12년 402건의 사업이 제안되어 132건의 사업이 선정되다가 15년에는 3,593건이 제안되고 1,231건이 선정된 것으로 나타나고 있다.

2016년 현재 서울시 예산은 27조 5,037억 원이며, 이 가운데 약 13조원 정도가 경상이전과 자본지출로, 본청과 외부 주체와의 관계가 중요하게 고려되어야 할 예산영역에 해당한다. 이 가운데 협치선도정책(10대 분야)에 속하는 사업예산(상대적으로 좁은 의미의 협치예산 분야)은 약 7조 7,445억 원 정도로 추정되고 있다. 그리고 이 협치사업예산 가운데 약 6조 1,437억 원 정도의 규모가 시비보조사업의 성격을 가지고 예산이 운영되고 있다. 정책 분야별로 보면, 지역사회 복지서비스 영역이 전체 협치예산의 77.5%를 차지하는 규모인 약 6조 원에 달해 전체 협치예산 중 압도적 우위를 보이고 있다.

자치구의 예산 현황의 경우, 16년 현재 자치구 예산총액은 약 11조 7,669억 원, 자치구당 평균 4,682억 원의 규모를 나타내고 있다. 자치구 예산 가운데 광의의 협치예산 항목(즉, 경상이전과 자본지출)은 약 1,400억 원(자치구 평균) 정도를 나타내고 있다. 아울러, 3개 자치구를 대상으로 한 별도의 분석에 의하면 자치구별로 약 850~1,600억 원에 이르고 있다. 이들 협치예산 항목 가운데 많게는 67%(성북구), 적게는 27%(은평구)가 시비보조금으로 구성되어 있는 바, 시정 주도의 예산절차가 중요하고 작용하고 있다.

한편, 이 연구에서는 협치정책 분야 사업담당부서를 대상으로 예산의 운용에 관한 별도의 실태 조사를 실시하는 동시에 지역사회의 다양한 주체를 대상으로 관여하고 있는 사업의 예산운용에 대해서도 별도의 조사를 수행하였다. 조사결과, 다양한 사실들이 확인되는 가운데, 주요 내용은 시정 주도, 공공 중심의 다소 폐쇄적인 절차나 하향적 절차에 따라 예산이 운용되고 있으며, 현재의 칸막이형 행정체제로 인해 사업예산 간 상호 연계나 조정이 미흡하다는 점도 나타나고 있다. 이외, 주민참여예산제에 있어서도 다양한 문제점과 제도 개선에 대한 인식이 조사를 통해 확인되었다(보다 상세한 내용은 보고서의 4장을 참조).

예산제도 분석 토대로 시민참여 수준 제한적 등 3가지 현안 도출

■ 예산과정 전반에 시민참여 절차실효성 매우 제한적

서울시 시정의 예산과정을 분석해본 결과, 예비적 수준의 예산편성에서 결산환류로 이어지는 예산과정 전반에서 시민들이 참여할 수 있는 절차가 매우 제한적으로 존재하고 있으며, 실효성 또한 매우 제한적이라는 것을 알 수 있었다. 구체적으로, 예비적 수준의 예산편성 과정에서는 「중기재정계획」 수립 과정에서 「재정계획심의위원회」에 위원으로 참여하는 절차가 존재한다. 하지만 위원회의 민간인 수와 대상이 8명 정도의 전문가로 제한적이고, 계획의 구속력이 크지 않다는 한계가 있다. 예산편성 과정에서는 사업부서의 판단하에 필요한 경우 민간위탁이나 민간보조사업, 자치구 시비보조사업 등에서 관련 주체의 의견을 청취하는 과정을 통해 예산을 편성한다. 이 밖에도 공식적 절차로 규정되어 있지는 않지만, 소수의 민간 전문가가 예산안 조정회의에 참여하는 등의 절차가 존재한다. 즉 예산편성과정은 전반적으로 본청의 사업부서가 주도하여 예산계획이 수립된다고 할 수 있으며, 민간이 예산편성에 참여할 수 있는 절차와 실질적인 영향력은 매우 제한적이라고 할 수 있다.

예산편성 후의 심의, 집행 단계에서도 역시 시민들이 참여할 수 있는 절차가 제한적으로 존재하고, 그 영향력이 제한적이다. 먼저 시의회가 예산편성(안)을 심의하는 과정에서 ‘온예산위원회’에서 일부 사업에 대해 예산안을 검토해 제출하는 과정이 존재하나, 시민에게 잘 알려지지 않고, 관련 부서의 협조도 미온적이며, 단순히 검토의견을 제출하는 정도에 불과해 제도의 실효성이 미약한 실정이다. 예산의 집행과정, 즉 사업이 실행되는 단계에서는 예산과정에 주민이 참여할 수 있는 절차가 사실상 마련되어 있지 않다고 볼 수 있다. 예산에 대한 감시나 주기적 모니터링, 체계적인 재정진단 등이 이 단계에서의 참여절차로 볼 수 있으나 실효성 있는 제도적 장치는 부재한 실정이며, 다만, 시민들이 개인적 차원에서 예산낭비를 신고할 수 있는 신고제(예산낭비신고제)가 제한적으로 운영 중에 있다. 또한 주민참여와 감시를 활성화하기 위하여 「제정공시제도」가 운영 중이나, 복잡하고 까다로운 예산·결산에 관한 정보를 일방향적으로 제공하고 있는 수준으로 일반시민들의 접근성이 떨어지는 상황이다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는, 현재의 소극적·제한적 예산참여에서 탈피해 예산과정의 사전단계에서 실질적 참여를 위한 제도적 절차를 마련하는 것이 필요하다. 특히 예산편성 과정에서 실효성을 가질 수 있는 다양한 참여채널 마련이 필요하다. 예산의 거시적 방향이나 정책

분야별 배분체계에서부터 시민들의 의견과 요구가 반영될 수 있으며, 개별 사업단위에서 구체적이고 실질적인 수준의 민관 간 예산협의 절차의 모색도 필요하다. 시민 스스로 예산을 발의하거나 예산집행 과정에서 주민들이 참여할 수 있는 혁신적 방안 또한 고려해 볼 필요가 있다.

■ 주민참여예산제도 구조적 한계... 운영상에도 다양한 불합리성

2012년도에 도입되어 5년째 시행 중인 서울시 주민참여예산제도는, 시정의 대표적인 참여예산 제도로 지금까지 꾸준한 제도개선을 이루어 오고 있다. 그럼에도 불구하고, 서울시 예산과정 전반을 놓고 보았을 때 현행 참여예산제는 다음과 같은 근본적인 구조적 한계를 나타내고 있다. 첫째, 참여예산제도에 배정된 금액(총 500억 원)이 서울시 전체 예산의 0.2%로 매우 미미한 수준이다. 이는 지방재정법에서 예산과정에서의 포괄적 주민참여 규정에도 불구하고, 아주 제한적인 수준의 예산에 대해서만 참여의 범위를 한정하고 있다고 볼 수 있다. 둘째, 정책과정 전체에 비추어 볼 때, 참여의 실제적 내용이 사업의 선정·발굴 과정에 한정되고 있다는 근본적인 한계를 가지고 있다. 셋째, 사업이 단년도에 기반해 단편적으로 추진되고 있을 뿐 아니라, 참여예산 사업과 지역사회의 다른 관련 사업과의 긴밀한 연계와 조정, 절차나 노력도 다소 미흡한 실정이다. 이러한 구조로 인해 500억 원이라는 적지 않은 예산이 집행되고 있음에도 불구하고, 사업의 성과나 지역사회 발전에의 기여와 효과는 제한적인 상황이다.

상술한 구조적 불합리성 외에, 운영과정에서의 다양한 불합리성 또한 문제로 자주 거론되고 있다. 우선 지역참여형 사업의 경우에 개별 자치구들의 재정여건이나 성과, 참여활력도에 관계 없이 획일적(자치구당 5억 원)으로 예산이 배분되는 문제를 가지고 있다. 또한 시정참여형 사업의 경우 과도한 경쟁으로 인해 투명하지 못한 절차나 불공정한 행위들이 빈번하게 초래되고 있다. 이 밖에도 참여예산위원들의 대표성 문제와 3원화되어 진행되는 참여예산제도의 절차가 지나치게 복잡하고 비효율이 발생하고 있다는 지적이 제기되고 있다.

이러한 불합리성을 해소하기 위해서는 제도의 미시적 개선을 넘어 보다 근본적인 제도 개선이 요구된다. 우선, 현재 전체 예산의 0.2%에 불과한 미미한 수준의 참여예산 규모를 대폭 확대할 필요가 있다. 또한 사업의 선정과 집행에 있어서도 소규모 다수 사업들이 일회적이고 분절적인 형태로 추진되는 구조도 근본적 개선이 필요하다. 이를 위하여 지역사회의 문제를 해결할 수 있는 종합적이고 전략적인 관점에서 사업이 선정·추진될 수 있는 제도적 틀을 도입하고, 사업의 예산편성 과정에도 민간이 참여할 수 있는 기회와 채널을 다각적으로 강구할 필요가 있다. 마지막으로, 참여예산위원들의 역할이 사업을 선정하는 데 국한되는 것을 넘어, 선정된 사업의 계획과 실행 과정에도 참여할 수 있는 제도적 환경을 구축하는 것이 필요하다.

■ 시정주도 하방적 예산체제로 예산운영 경직, 지역자율성 제한

서울시 협치선도사업의 경우, 사업예산제와 성과주의 예산제도의 기반 위에서 서울시의 실·국·본부 주도로 추진되는 경우가 많다. 시정 대상 실태조사에 따르면, 실·국·본부가 예산을 직접 편성하는 사업이 45.5%(사업 수 기준)에 달하며, 자치구가 수립해 실·국·본부가 승인하는 경우까지 포함하면 57.5%에 달하고 있는 반면, 자치구 주도로 사업예산을 편성하는 경우는 5.5%에 불과하였다. 이러한 시정주도의 사업이 추진되는 상황은 다수의 협치사업들이 시·비·보조사업 방식으로 추진되고 있는 것과 긴밀하게 연관되어 있다. 시·비·보조사업의 경우, 서울시 사업부서 주도로 사업이 기획되고 제안된 사업계획서를 심사하고 승인하는데, 이 과정에서 자치구의 의견청취 과정은 존재하나 전반적으로 서울시 주도로 진행되게 된다. 서울시 전체적으로 협치선도사업 관련 예산은 7조 7천억 원 정도이고, 이 중 시·비·보조사업의 비율이 86.4%인 6조 607억 원에 이르고 있다. 이는 자치구 예산 분석에서도 확인할 수 있었는데, 3개 자치구의 협치선도사업 분석 결과 시·비·보조사업이 차지하는 비중이 예산액 기본으로 70.9%에 이르고 있었다.

이에 따라 지역사회에서 진행되고 있는 협치사업들의 경우 서울시 전반적으로 하방적으로 정책이 추진되고 있었으며, 이에 따라 다양한 불합리성이 나타나고 있었다. 사업예산제와 성과주의 예산제도하에서 칸막이행정과 맞물려 사업이 충분한 조정과정을 거치지 못하고 경쟁적이고 분절화되어 추진되게 되고, 이에 따라 지역사회에서는 사업 간 중복과 연계가 부족한 현상이 나타나고 있다. 또한 사업이 기획되는 과정에서 지역의 여건과 필요와 다소 괴리될 수 있고, 이에 따라 사업의 실효성이 떨어지는 현상이 나타나고 있다. 특히 보조금 사업의 경우 사용 용도가 정해져서 교부되는데, 이에 따라 사업을 환경에 따라 유연하게 조정하기 어려운 경직된 예산운영과 지역의 자율성이 제한되는 문제가 나타나고 있다. 또한 보조금 사업의 경우 사업별·지역별로 일정 비율의 자치구 의무부담(자치구 매칭)이 존재하는데, 이는 다시 지역의 재정적인 자율성을 제약하고 있다.

지역사회 내에서 상호 연계와 융합 지향의 사업 추진이 제한적인 점도 지역사회기반 협치사업의 핵심적인 문제점으로 지적되고 있다. 이는 칸막이식 행정체계에서 보편적인 문제이기는 하나, 다수의 협치사업들이 사실상 단일의 지역사회 내 생활세계 안에 체계적으로 통합되고 연계되어 있다는 점을 고려했을 때 사업 간 연계와 융합이 부족하다는 것은 중요한 문제라고 할 수 있다. 이러한 사업 간 연계나 융합 노력 부족은 정책의 비효율로 이어지고 궁극적으로 정책의 성과도 크게 약화시키고 있다. 마지막으로 협치가 작용하는 새로운 단위인 근린 단위를 중심으로 새로운 협치 실험과 실천의 장이 형성되고 있으나, 계획을 실행하는 데 필요한 재정적 실효성이 부족해, 협치의 동력이 약화될 우려가 존재하는 등의 문제점을 가지고 있다.

이러한 문제를 해결하기 위해서, 지역사회 협치사업의 추진과 예산 운용에 있어서 지역사회 주도성과 자율성을 강화하도록 제도적 여건을 조성하는 것이 중요하다. 지역사회의 여건과 요구에 부합할 수 있도록 협치사업 추진 시 지역사회의 자율성을 강화하도록 하며, 이를 위해 기존 시정 주도의 하방적 예산체계에서 탈피해, 지역사회 주도성을 강화할 수 있는 예산체계를 마련하는 것이 필요하다고 할 수 있다. 아울러, 사업 추진과 예산 운용에서 유연성을 강화할 수 있도록 제도 개선을 모색할 필요가 있다. 이를 위해서는 사업이 지역사회 여건에 맞춰 추진될 수 있도록 탄력적으로 조정할 수 있고, 변화하는 사업추진 여건에 따라 사업의 유연한 조정과 연계를 촉진할 수 있는 제도적 방안을 강구할 필요가 있다. 유사한 맥락에서 근린 단위에서 새롭게 형성되고 있는 협치활동과도 적극적 연계를 모색하고, 계획이 실효성을 가질 수 있게 적절한 예산제도를 마련할 필요가 있다. 마지막으로 지역사회 차원에서 주민들의 적극적 참여와 협력을 촉진할 수 있는 방안도 강구할 필요가 있다.



목차

01 연구의 개요	2
1_연구의 배경 및 목적	2
2_연구의 범위와 방법	3
02 협치예산제에 관한 예비적 논의	8
1_협치예산을 둘러싼 개념적 논의	8
2_시정의 주요 예산제도	13
3_협치예산제로서 주민참여예산제 국내외 동향	28
03 서울시 협치예산 관련 주요 현황	38
1_서울시 예산 주요 현황	38
2_자치구 예산 기초현황	51
04 협치예산 관련 실태조사 분석	66
1_실태 파악을 위한 조사분석 개요	66
2_협치정책 분야의 시정 예산운영실태	71
3_지역사회 협치예산 실태조사·분석	80
4_요약 및 시사점	91

05 정책현안 및 정책방향	94
1_주요 정책현안 도출	94
2_정책의 목표와 추진방향	117
06 세부 정책방안	124
1_서울형 시민참여예산제 모델 구축	124
2_자치분권형 통합예산제의 도입 및 운영 방안	141
3_재정협치 실현을 위한 제도적 기반 조성	180
참고문헌	189
부록	190
Abstract	222



표

[표 2-1] 품목예산제도와 사업예산제도의 주요 차이점 비교	14
[표 2-2] 서울시 예산체계 예시	15
[표 2-3] 지방자치단체 세입예산 과목구분과 설정	16
[표 2-4] 지방자치단체 세출예산 성질별 과목 분류	17
[표 2-5] 포르투 알레그레시의 주민참여예산제도 운영과정	31
[표 2-6] 파리시 주민참여예산제의 운영절차	34
[표 3-1] 서울시 2016년 예산규모	38
[표 3-2] 서울시 특별회계 예산 구성(2016)	39
[표 3-3] 서울시 성질별 세출예산(2016)	40
[표 3-4] 서울시 세출예산(경상이전과 자본지출) 중 협치친화형 예산항목의 예산과 비율	42
[표 3-5] 2016년 서울시 협치선도정책(사업) 현황	43
[표 3-6] 서울시 시비보조금 현황(2016)	44
[표 3-7] 서울시 시비보조금 사업 중 협치친화형 예산과목 현황(2016)	44
[표 3-8] 주민참여예산제 운영 체계	46
[표 3-9] 주민참여예산사업 추진실적(2012~2015년)	50
[표 3-10] 시정참여형 사업의 분과별 사업비 및 접수현황(2016년)	50
[표 3-11] 자치구 세입예산 현황(2016, 25개 자치구 평균액)	51
[표 3-12] 자치구 기능별 세출예산 현황(2016, 25개 자치구 평균액)	52
[표 3-13] 자치구 성질별 세출예산 현황(2016년, 25개 자치구 평균액)	53
[표 3-14] 자치구 세출예산 중 협치친화형 예산항목의 예산과 비율(2016년)	54

[표 3-15] 10대 협치선도정책(사업)영역 및 주요 사업	55
[표 3-16] 성북구 협치사업 영역별 사업 수	56
[표 3-17] 성북구 협치사업 영역별 사업비	57
[표 3-18] 성북구 협치사업의 유형별 사업 수 및 사업비	57
[표 3-19] 성북구 협치사업 재원별 예산액	58
[표 3-20] 은평구 협치사업 영역별 사업 수	59
[표 3-21] 은평구 협치사업 영역별 사업비	59
[표 3-22] 은평구 협치사업의 유형별 사업 수 및 사업비	60
[표 3-23] 은평구 협치사업 재원별 예산액	60
[표 3-24] 관악구 협치사업 영역별 사업 수	61
[표 3-25] 관악구 협치사업 영역별 사업비	62
[표 3-26] 관악구 협치사업의 유형별 사업 수 및 사업비	62
[표 3-27] 관악구 협치사업 재원별 예산액	63
[표 4-1] 협치 관련 예산 실태 파악을 위한 예비간담회(면담조사) 실시 개요	67
[표 4-2] 서울시정의 협치선도정책 운영 실태조사 실시 개요	70
[표 4-3] 지역사회기반의 지역협치모델 구축방안 실태조사 실시 개요	71
[표 4-4] 협치 관련 사업의 정책분야별 구성(복수응답)	72
[표 4-5] 협치 관련 사업의 재원부담 주체(복수응답)	72
[표 4-6] 협치 관련 사업의 사업기간	73
[표 4-7] 사업기간별 재원부담 주체 비율(복수응답)	73
[표 4-8] 사업 추진 시 협조부서 유무	74
[표 4-9] 사업성격별 유형(복수응답)	74
[표 4-10] 협치 관련 사업의 예산과목(복수응답)	75
[표 4-11] 공간범위에 따른 협치 관련 사업 현황	75
[표 4-12] 자치구 단위 이하(자치구, 생활권, 행정동, 근린) 재원부담주체(복수응답)	76

[표 4-13] 자치구 단위 이하(자치구, 생활권, 행정동, 군민) 사업의 성격유형(복수응답)	76
[표 4-14] 협치 관련 사업의 유사사업 유무(복수응답)	77
[표 4-15] 협치 관련 사업의 연계사업 유무(복수응답)	77
[표 4-16] 사업을 실행하는 주된 방식(복수응답)	79
[표 4-17] 서울시 추진사업의 인지 여부(복수응답)	80
[표 4-18] 서울시민의 행복에 기여하는 사업(복수응답)	81
[표 4-19] 지속가능한 발전을 위해 주력해야 하는 정책분야(복수응답)	82
[표 4-20] 성공적인 사업 실행 시 중요하게 고려되어야 하는 요소(복수응답)	83
[표 4-21] 주민참여 활성화 및 지역사회 활력 촉진에 기여한 제도(복수응답)	83
[표 4-22] 인지하거나 참여하고 있는 사업의 재원	84
[표 4-23] 사업 추진 시 사업예산 편성 방법	85
[표 4-24] 사업계획에 따른 예산 집행 여부	85
[표 4-25] 사업 집행과정에서 예산낭비/중복지출 여부	86
[표 4-26] 현 예산체계에서 개선이 필요한 요소(복수응답)	86
[표 4-27] 주민참여예산제도 인지/참여 여부	87
[표 4-28] 현 주민참여예산제에서 주민의견 수렴/참여절차 마련 여부	87
[표 4-29] 현 주민참여예산제의 주된 문제점(복수응답)	87
[표 4-30] 현 주민참여예산제의 가장 시급한 개선점(복수응답)	88
[표 4-31] 새로운 계획체계에서 필요한 예산제도(복수응답)	89
[표 4-32] 자율적 예산 운용 시 우선 적용이 필요한 분야(복수응답)	90
[표 4-33] 지역 자율성 강화를 위해 필요한 예산제도	90
[표 4-34] 협치예산 관련 실태조사 주요 결과	92
[표 5-1] 주민참여예산제도의 운영체계	100
[표 5-2] 2015년 참여예산사업 선정 결과	102
[표 5-3] 서울시 협치 관련 예산 현황(2016)	107

[표 5-4] 자치구 협치친화형 예산과목의 예산과 비율	108
[표 5-5] 재정계획심의위원회 위원구성 현황	114
[표 6-1] 서울시 재정계획심의위원회 구성 현황	134
[표 6-2] 주요 대안 평가	153
[표 6-3] 「공동체발전특별회계」(가칭) 자원 관련 주요 현황	158
[표 6-4] 특별회계 도입에 따른 가용재원의 구성	160
[표 6-5] 공특회계 계정별 재원의 구성	161
[표 6-6] 공특회계 계정별 재원의 구성 내역: 자치구 부담률 10%	162



그림

[그림 2-1] 거버넌스의 개념적 구성과 협치(collaborative governance)	9
[그림 2-2] 협치친화적 제도와 협치예산제	11
[그림 2-3] 지역사회 기반 협치모델과 협치(친화적) 예산제	12
[그림 2-4] 품목예산제와 사업예산제의 예산체계 비교	15
[그림 2-5] 사업예산제에서의 예산프로세스	22
[그림 2-6] 파리시 주민참여예산 사업선정 절차	33
[그림 2-7] 디사이드 마드리드 홈페이지	35
[그림 3-1] 서울시 예산구조와 추이(2012, 2014, 2016년)	38
[그림 3-2] 서울시 특별회계 구성 및 예산추이(2012, 2014, 2016년)	39
[그림 3-3] 주민참여예산위원회 구성체계	47
[그림 3-4] 주민참여예산제 운영 프로세스	49
[그림 3-5] 연도별 주민참여사업 접수건수와 접수금액	50
[그림 3-6] 자치구 세입예산 항목별 비중 추이(2012, 2014, 2016년)	52
[그림 3-7] 세입항목 중 시비보조금 비중 및 규모	54
[그림 3-8] 자치구 시비보조금 규모 및 비율 추이	54
[그림 4-1] 유사사업 인지 여부: 서울시 전체, 자치구 이하 공간단위 비교(복수응답)	77
[그림 4-2] 사업계획이 수립되는 주된 방식(복수응답)	78
[그림 4-3] 계획수립과정에서의 민간주체 참여형태	79
[그림 5-1] 사업 추진에 따른 사업예산 편성 방법(실태조사 결과)	98
[그림 5-2] 현 예산체계에서 개선이 필요한 요소	99

[그림 5-3] 현행 주민참여예산제의 주요 문제점	105
[그림 5-4] 현행 주민참여예산제에 대한 개선요구	105
[그림 5-5] 자치구 세입예산 중 보조금 및 사비보조금 규모와 비율(2016년 자치구 평균)	108
[그림 5-6] 지역사회기반 협치사업의 예산편성 실태	109
[그림 5-7] 새로운 계획체계에서 필요한 예산제도(복수응답)	110
[그림 5-8] 현행 예산체계에서 예산낭비와 중복지출	111
[그림 5-9] 현 예산체계에서 개선이 필요한 요소	112
[그림 5-10] 동단위 마을(동)계획 수립의 과제	113
[그림 5-11] 협치친화형 정책(사업)	117
[그림 5-12] 협치재정 실현을 위한 기본구상	119
[그림 6-1] 서울형 참여예산제 모델 구축의 3가지 차원	124
[그림 6-2] 주민참여예산제 개편 방향	126
[그림 6-3] 시민참여형 시정예산 절차	131
[그림 6-4] 예산편성 과정에서 민관예산협의회의 활동	137
[그림 6-5] 시민발의형 예산제 절차도	139
[그림 6-6] 협치서울 1.0의 과제와 지역사회기반 협치모델 추진체계	142
[그림 6-7] 지역사회 협치모델의 핵심적 구성요소	143
[그림 6-8] 지역사회 혁신계획 실현 프로세스	144
[그림 6-9] 「지역사회혁신계획」 부문별 계획의 구성체계	145
[그림 6-10] 자치분권형 통합예산제 도입을 위한 3가지 대안	148
[그림 6-11] ‘공동체발전특별회계’(가칭) 신설	149
[그림 6-12] 포괄보조금제 도입	150
[그림 6-13] ‘공동체발전 분권교부금’(가칭) 신설	151
[그림 6-14] 「지역사회혁신계획」과 분권형 통합예산제도(공특회계)의 관계	163
[그림 6-15] 공동체발전특별회계 제도절차	168

[그림 6-16] 개발계정 예산편성 절차	171
[그림 6-17] 사회계정 예산편성 절차	173
[그림 6-18] 역량강화계정 예산편성 절차	175
[그림 6-19] 공동채발전특별회계의 예산운용 절차(안)	176
[그림 6-20] 재정협치센터의 구성	185



01

연구의 개요

1_연구의 배경 및 목적

2_연구의 범위와 방법

01 | 연구의 개요

1_연구의 배경 및 목적

- 전통적으로 예산제는 시정 주도로 예산이 편성되며, 경직적인 운용체계가 제도의 기본적인 특징을 이룸
 - 민선 5기 이후 서울시정은 정책과정에 다양한 방식으로 시민들의 참여와 협력이 확대되고 있으나,
 - 시정의 예산과정은 전반적으로 여전히 공공주도로 예산이 편성·집행되는 다소 폐쇄적인 체계를 나타내고 있음
- 그나마 주민참여예산 제도가 예산과정에 주민들이 참여할 수 있는 제도로 제한적으로 운영되고 있는 실정임
 - 지방재정법에 근거해 주민참여예산 조례가 2012년 제정되고, 이에 기초해 주민참여예산제가 시행되고 있음
 - 현재 주민참여예산제는 매년 500억 원의 예산범위 내에서 주민참여예산위원들에 의해 참여예산 사업이 선정되는 형태로 운영되고 있음
- 민선 6기 들어서는 ‘협치서울 2.0 실현’을 시정의 기조로 설정하고, 이를 실현하기 위한 다양한 노력들이 모색되고 있음
 - 시정의 협치를 선도하는 기구로서 [협치서울추진단]의 주도로 「서울시 민관 협치 활성화 기본조례」를 제정하고, [서울협치협의회]도 설치함
 - 이와 함께 다양한 형태의 시민참여제도, 위원회나 민관위탁제도 등 협치를 뒷받침하는 각종 제도들의 합리적 개선방안도 모색됨
- 민선 5기와 6기에는 협치를 뒷받침하는 제도의 개선과 더불어, 각종 협치친화적 정책(사업)들도 활발하게 추진되고 있음
 - 민선 5기에 마을공동체 정책이나 사회적경제 활성화정책과 같은 사회혁신정책이 새롭게 추진되는가 하면,

- 민선 6기에는 도시재생정책이 새롭게 도입되었고, 근린단위의 새로운 복지정책으로서 '찾아가는 동주민센터 사업' 또한 새롭게 추진됨
- 지역사회기반 협치정책에서는 협치 관련 제도적 환경이 정책의 실효성을 향상시키는 데 중요한 요소임
 - 지역사회 협치정책(사업)이 실효성을 가지고 성과를 창출하기 위해서는 지역의 다양한 주체들의 참여와 협력이 필수적 요소
 - 이러한 맥락에서 지역사회를 중심으로 한 협치를 활성화할 수 있는 제도의 구축이 중요한 과제로 대두됨
- 이러한 시정 여건의 다양한 변화 속에 협치제도의 일환으로 협치친화적 예산관련 제도의 질적 개선도 핵심적 정책과제로 대두됨
 - 예산은 정책(사업)의 추진에 있어서 시민의 참여를 실질적이게 만드는 요소일 뿐만 아니라,
 - 지역사회 기반 협치사업들이 지역사회 주도, 주민 주도로 추진되고, 이를 통해 정책의 성과를 향상시킬 수 있는 핵심적 요소에 해당함
- 이 연구에서 협치 관점에서 현재의 예산체계를 진단하고, 협치친화적인 예산제도의 전환을 위한 전략적 방안을 모색하고자 함
 - 시정은 물론 지역사회를 중심으로 한 현재의 예산체계가 나타내고 있는 예산운용 실태를 분석하고 현안문제를 진단함
 - 이러한 진단에 기초해 예산제도가 협치친화적 원리에 입각한 예산제도로 전환될 수 있는 다양한 전략적 방안을 모색함

2_연구의 범위와 방법

1) 연구의 범위 및 주요내용

- 연구의 시공간적 범위
 - 이 연구는 민선 5기와 6기를 중심으로 예산제도를 중점적으로 분석함

- 공간적으로는 서울 전역을 대상으로 하되, 지역사회 차원에서의 예산체계에 대해서도 집중적으로 분석함
- 협치친화적 예산제도를 연구대상으로 하는 이 연구에서는 다음과 같은 내용을 중심으로 분석이 수행됨
- 협치적 관점에서의 서울시 예산제도의 현황과 운영실태에 관한 분석
 - 현재 시정이 기반하고 있는 예산제로서 사업예산제나 성과예산제 등의 제도적 현황을 살펴보고,
 - 협치적 관점에서 현재 예산이 어떻게 운용되고 있는지를 분석함
- 협치적 관점에서 현행 예산제도가 내재하는 다양한 현안문제를 도출함
 - 시정 차원에서의 예산제도가 내재하고 있는 예산제도의 문제점을 진단하는 한편,
 - 최근 지역사회에서 추진되고 있는 협치정책들을 중심으로 심화되고 있는 불합리성에 대해서도 체계적으로 진단함
 - 이 과정에서 현재 예산과정에서의 주민참여를 대표하는 제도로써 주민참여예산제의 문제점에 대해서도 분석함
- 시민의 참여와 협력에 기반한 예산제의 전환을 위한 전략적 방안의 모색
 - 시정의 예산과정 전반에서 시민이 참여할 수 있는 다양한 기회와 제도적 방안을 도출하는 한편,
 - 지역사회 차원에서도 지역사회 자율성과 민간(주민)의 참여를 촉진할 수 있는 예산제도를 정립함
- 이러한 제도적 방안의 일환으로 현행 주민참여예산제도의 근본적 개편을 모색함

2) 연구의 방법

- 이 연구에서 협치 관점에서의 예산제에 관한 분석을 위해 다양한 방법이 모색되었음
- 서울시의 사업담당 부서를 중심으로 한 예산 운영 실태조사 실시
 - 실·국·본부의 협치사업 관련 사업담당 부서를 대상으로 예산의 운영실태를 조사함

- 이 실태조사를 위해 조사지를 작성해 사업담당 부서를 대상으로 발송·회수하고, 회수된 결과를 토대로 실태분석을 실시
- 지역사회 주체들을 대상으로 한 지역사회 기반 협치사업의 예산운용 관련 간담회 실시
 - 주요 자치구를 중심으로 사업 또는 예산 관련 담당공무원을 대상으로 예산 운용에 관한 간담회를 실시하고,
 - 지역사회내 협치사업 관련 주체들과도 간담회를 실시함
- 지역사회 대상 예산운용 실태 및 정책수요 조사 실시
 - 현행 예산운용 및 문제점에 관해 협치사업 관련 전문가나 일반주민들의 인식을 확인
 - 예산제도의 개선에 관한 정책수요에 대해서도 조사를 실시



02

협치예산제에 관한 예비적 논의

- 1_협치예산을 둘러싼 개념적 논의
- 2_시정의 주요 예산제도
- 3_협치예산제로서 주민참여예산제 국내외 동향

02 협치예산제에 관한 예비적 논의

1_협치예산을 둘러싼 개념적 논의

1) 협력적 통치(collaborative governance)로서 거버넌스

- 20세기 후반 전 세계적으로 정부실패(government failure) 현상에 직면해 새로운 패러다임이 공공정책 영역에 새롭게 도입·확산됨
 - 새로운 패러다임의 핵심적 요소는 정책과정에 다원적인 가치와 이해관계, 다양한 계층의 요구들이 정책에 반영될 수 있는 새로운 메커니즘을 창출하는데 있음
 - 이러한 메커니즘의 관점에서 정책과정에 민간(시민)의 적극적 참여와 협력이 매우 중요한 요소로 인식됨
- 이러한 새로운 패러다임은 현재 거버넌스(governance)라고 부르는 새로운 패러다임으로 확립되고 있음
 - 국가적 차원의 거버넌스(national governance)에 더해, 위로는 글로벌 차원의 거버넌스(global governance), 아래로는 지방적 차원의 거버넌스(local governance)가 형성·발전함
 - 특히, 21세기 들어서는 기존의 국가적 차원의 거버넌스 중심성에서 벗어나, 시정(urban)과 지역사회(communitiy) 거버넌스가 핵심적 단위로 부상하고 있음
- 여기서 거버넌스는 학자들이나 정책전문가들에 의해 다양한 차원으로 개념화되고 있음¹⁾
 - 이러한 개념적 다양성을 고려해, 로즈(Rhodes, 1997)와 같은 정책학자는 다음과 같이 6가지 차원으로 거버넌스의 용례를 구분함

1) 이에 대한 보다 상세한 개념 논의에 대해서는 정병순(2015)을 참조할 것

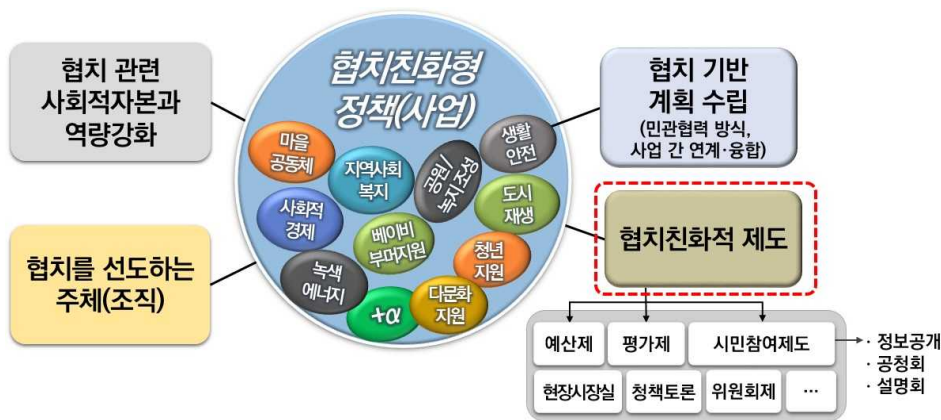
- 최소국가(minimal state)로서 거버넌스
 - 기업거버넌스(corporate governance)로서 거버넌스
 - 신공공관리(new public management)로서 거버넌스
 - 바람직한 거버넌스(good governance)로서 거버넌스
 - 사회적 사이버네틱스(socio-cybernetic governance)로서 거버넌스
 - 자기조직화하는 네트워크(self-organising networks)로서 거버넌스
- 이 연구에서 거버넌스(governance) 개념은 ‘자기조직화하는 네트워크’ 또는 ‘사회적 사이버네틱스’로서 거버넌스 원리에 입각한 통치(시정 운영)로서 거버넌스 개념에 입각함
- 이러한 거버넌스 개념에서는 상호의존적인 행위주체들이나 조직들의 상호연계에 의거한 정책네트워크의 관리에 초점을 둠
 - 이 네트워크에서 공공은 정책 추진의 핵심적 주체이기는 하지만, 하나의 주체로서 네트워크에 참여하는 것으로 이해할 수 있음



[그림 2-1] 거버넌스의 개념적 구성과 협치(collaborative governance)

- 이 연구에서는 이와 같이 다양한 주체들이 공공정책 과정에서 형성하는 거버넌스 시스템에 대해 협력적 통치(협치, collaborative governance)로 개념화

- 이는 공공정책 과정에 민간이 적극 참여하고, 공공과 협력을 모색하는 정책 추진체계를 의미할 뿐만 아니라,
- 공공과 민간이 정책영역 및 조직 간, 공간 간 ‘칸막이’를 허물고, 상호 연계·융합을 모색하는 시정운영 모델로 이해할 수 있음
- 협치는 다양한 차원으로 전개되며, 전통적인 국정 중심의 협치로부터 시정 단위, 나아가 지역사회 기반 협치로서 분권화 추세가 활발
- 서울시도 민선 5기 시정에서 협치시정을 도입, 활성화하기 위한 다양한 노력과 혁신을 모색하고 있음
 - 시민의 참여와 협력을 촉진하기 위해 정책 관련 위원회가 대폭 확대되고, ‘정책토론회’와 ‘현장시장실’ 등의 정책추진 절차도 새로 도입
 - 여기에 더해, 마을공동체 활성화나 사회적경제 육성, 원전하나줄이기 사업 등 협치 원리에 기반한, 이른바 ‘협치친화적 정책’ 내지 ‘협치선도정책’도 추진됨
- 이러한 ‘협치선도정책(사업)’이 성공적으로 추진되기 위해서는 이를 뒷받침하는 제도적 환경을 조성하는 것이 무엇보다 중요함
 - 여기에는 전통적인 시민참여 절차나 정책 추진에 관련된 위원회 운영, 정보 공개 제도 등은 물론이거니와,
 - 정책이 보다 협치친화적으로 추진되도록 유도하는 계획 모델이나 예산제도, 협치시정을 선도해 갈 주체의 조직화 등도 중요한 요소임
- 이러한 제도적 환경과 관련해 3가지 요소가 무엇보다 중요한 요소로서 지역사회 협치모델의 근간을 이루는 제도적 요소라 할 수 있음



[그림 2-2] 협치친화적 제도와 협치예산제

- 협치친화적 계획(협치계획)과 협치친화적 조직화(협치선도조직), 그리고 이와 연결된 협치예산제도가 그것임([그림 2-2] 참조)
 - 특히, ‘지역사회를 중심으로 한 협치사업 추진 시, 협치 원리에 기반한 예산제’는 협치친화적 제도의 일부로서
 - 협치선도정책(사업)이 실효성을 가지며 높은 성과를 창출할 수 있게 하는 데 있어서 필수적 제도에 해당함

2) 협치친화형 제도로써 협치예산제

- 협치가 가지는 기본적 개념을 고려해 볼 때, ‘협치예산제’는 예산운용, 즉 예산의 편성과 집행에서 협치의 원리와 과정의 적용, 구현과 관련됨
 - 전통적인 예산제도들이 협치의 가치와 원리에 기반할 수 있도록 제도적 절차와 기준, 방법을 정립하는 한편,
 - 협치시정의 실현에 필요한 협치친화적인 예산제도와 재원, 그리고 재정기구를 마련하는 것을 의미함
- 이 경우에 ‘협치의 원리와 과정과 관련된 예산’은 구체적으로 공공예산을 매개하여 시정(본청)이 다른 영역 내지 주체와 일정한 관계를 형성하게 되는 예산으로 개념화

- 이는 현재의 예산 구성에서 민간 영역이나 지역사회 영역에 의해 예산의 편성 또는 집행 절차가 결정되는 예산항목을 의미함
- 사업예산제에 기초한 현재의 예산구성을 기준으로 경상이전이나 자본이전 예산항목 중 ‘민간이전’이나 ‘자치단체이전’과 관련된 항목들이 여기에 포함됨
- 물론, 이러한 형식적 차원의 협치예산 항목들이 본연의 협치 원리에 따라 실질적인 상호 연계와 협력을 실현하는가는 별개의 문제임
- 이와 더불어 주민참여예산제라는 별도의 제도를 통해 운용되는 예산도 협치예산제를 구성하는 다른 요소임
- 물론 이러한 형식적 차원의 협치예산 항목들이 본연의 협치 원리에 따라 실질적인 상호 협력·연계를 예산과정에서 실현하는가는 별개 문제임



[그림 2-3] 지역사회 기반 협치모델과 협치(친화적) 예산제

2_시정의 주요 예산제도

1) 시정예산제도의 근간으로서 사업예산제(program budget)

(1) 사업예산제의 개념과 운영원리

- 전통적인 예산제의 근간이었던 품목예산제는 예산통제에는 효과적인 반면, 예산 운용 측면에서 다양한 한계를 드러냄
 - 품목예산제는 지출대상을 중심으로 장, 관, 항, 세항 등의 품목 위주로 예산을 적산하는 체계로, 지출항목의 통제에는 유리하나 개별사업이나 서비스의 비용과 원가에 대한 상세 정보획득이 어려움
 - 이로 인해 자치단체 예산편성은 사업을 추진하는 부서의 성과를 반영하거나 책임을 부과할 수 없어서 예산운용의 효율을 크게 제약함
- 이러한 여건에 직면해 기존 품목예산제가 재정효율성을 악화시키는 한계를 극복하고, 정책우선순위에 따른 자원배분과 효율적 성과관리를 위해 사업예산제(program budgeting)가 도입됨
 - 서울시도 08년부터 재정운용의 효율과 책임성 제고를 위해 도입해, 현재 시정 예산제도의 근간으로 자리잡고 있음
 - 사업예산제는 재정성과 향상을 위해 정책과 예산을 연계시키고 성과관리가 용이한 정책사업(program) 단위를 중심으로 정책과 예산을 연결시킨 체계임(이상용 외, 2008)
- 사업예산제에서는 사업별로 예산을 편성하게 되며, 사업 담당부서의 정확한 목표에 의거해 성과를 측정하고 결과를 반영한 예산 편성이 가능함
 - 사업 기반 예산편성체계인 사업예산제는 총액으로 예산을 배분하고, 사업부서별로 예산을 자율편성하되, 책임을 부과하는 하향식 체계임
 - 다년도 예산편성이 가능하며 예산심의에서도 정책 및 사업의 우선순위와 성과를 반영할 수 있어 예산심의의 내실화도 가능함

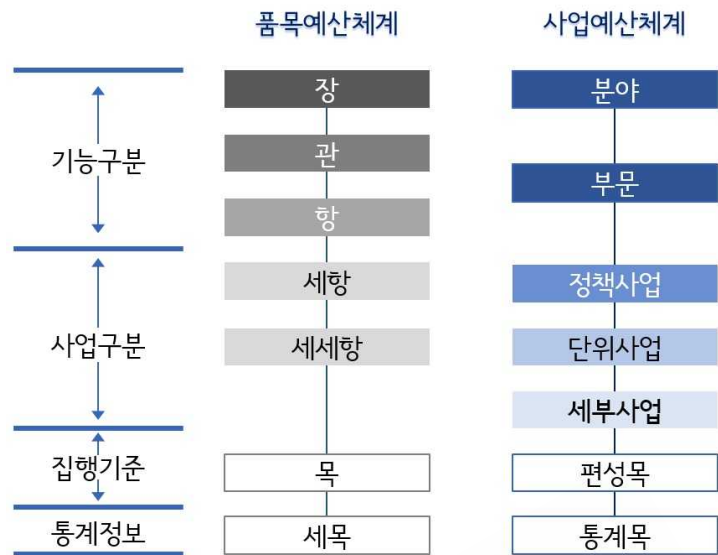
[표 2-1] 품목예산제도와 사업예산제도의 주요 차이점 비교

구분	품목예산제도	사업예산제도
접근방식	투입과 통제중심	성과와 자율중심
예산편성의 초점	예산품목(지출통제)	프로그램/사업단위(자율, 결과책임)
시계	단년도 예산 (전년도 예산에 점증)	다년도 예산 (재정운영계획에 근거)
예산운영방식	상향적(bottom-up) 미시적 적산방식	하향식(top-down) 총액배분-자율편성
예산사정	예산삭감과 증감액 위주 심의분야 사업 간 예산액 계수 조정	정책적 예산심의, 사업우선순위와 효과 판단

출처: 이상용 외(2008). 사업예산제도의 운영실태와 정책방안, p11, 한국지방행정연구원

(2) 사업예산제의 구성체계

- 사업예산제는 기본적으로 기능적으로 편제된 정책사업을 중심으로 예산이 편성되는 체제라 할 수 있음
 - 행정을 기능적 측면에서 여러 분야와 부문을 구분하고, 부문에 따라 정책사업과 세부사업이 편제됨
 - 이러한 정책사업 및 세부사업을 중심으로 세부적인 예산과목과 내역이 구체화됨([그림 2-4] 참조)
 - [표 2-2]는 특정 부서의 사업예산 내역을 예시한 것으로, 정책사업 체계를 중심으로 한 예산과목과 내역을 잘 보여주고 있음



[그림 2-4] 품목예산제와 사업예산제의 예산체계 비교

[표 2-2] 서울시 예산체계 예시

부서	정책사업	단위사업	세부사업	예산과목 및 내역
도시재생 본부 재생 정책과	도시재생의 발전기반 제고	도시재생연구	도시재생 정책확산을 위한 홍보강화	기간제근로자 등 보수 - 초단시간근로자 보수: 6,263,000원 사무관리비 - 홍보콘텐츠 제작: 91,747,000원 - 홍보물배송비: 250,000원 ⋮
			도심권 준공업지역 도시기능 활성화방안	-
		도시재생계획 수립	소월아트홀 신축 타당성 조사	-
		도시재생사업 지원체계 구축	-	-
		-	-	-
	정책사업2	-	-	-

주: 2016년도 서울시 예산서에서 도시재생본부의 예산서 일부내용 발췌

- 이 경우에 사업예산제에서는 세부 예산편성을 위한 기준으로 세입예산 및 세출예
산의 과목을 구분·설정하고 있음(「지방재정법」 제41조)

<지방자치단체 예산편성 기준 중 세입·세출예산 과목구분과 설정 관련>

- 제5조(세입예산 과목구분과 설정): 세입예산은 ... 장관·항·목별 세부 분류 내용은 별도 규정
- 제6조(세출예산 과목구분과 설정): ① 세출예산의 분야·부문은 기능별로 세부적으로 분류하고, ... 설정·운영한다. ② 세출예산의 성질별 분류는 목·그룹, 편성목, 통계목으로 분류하며, 세부분류 내용은 별도 규정

- 세입예산 과목은 장, 관, 항, 목에 따른 예산코드에 의거, ‘지방세수입’(100)부터 ‘보전수입 등 및 내부거래’(700)로 구성됨([표 2-5])
- 이 연구에서 협치예산이 시정과 민간 또는 지역사회와의 관계에 기초한 예산을 의미하는 것으로 개념화했음을 고려해 볼 때,
- 세입예산 과목 중 ‘시도비 보조금’(520)이 협치예산의 일부로서 지역사회 기반 협치예산을 분석하는 데 있어서 주요 대상이 됨

[표 2-3] 지방자치단체 세입예산 과목구분과 설정

과목구분				설정
장	관	항	목	
100			지방세수입	
200			세외수입	
300			지방교부세	
400			조정교부금 등	
500			보조금	
		510	국고보조금 등	
			511 국고보조금 등	
		520	시·도비 보조금 등	
			521 시·도비보조금 등	
			521-01 시·도비보조금 등	1. 각 시·도에서 시·군·자치구에 제시하는 시·도비 보조금 2. 시·도에서 관리하는 각종 기금에서 지원되는 수입
600			지방채	
700			보전수입 등 및 내부거래	

자료: 지방자치단체 예산편성 운영기준(2016)

- 사업을 기준으로 예산이 편성되는 사업예산제에서 세출예산 또한 기능별·성질별·조직별로 예산이 구분·편성됨
- 기능별 분류는 13개 분야 52개 부문으로 구성되며, 성질별 분류는 목그룹, 편성목, 통계목으로 분류함

[표 2-4] 지방자치단체 세출예산 성질별 과목 분류

그룹	편성목	통계목
100 인건비		
200 물건비		
300 경상이전		
	307 민간이전	02. 민간경상사업보조
		03. 민간단체 법정운영비보조
		04. 민간행사사업보조
		05. 민간위탁금
		10. 사회복지시설 법정운영비 보조
		11. 사회복지사업보조
	308 자치단체 등 민간이전	01. 자치단체 경상보조금
		03. 자치구 조정교부금
		04. 시·군 조정교부금
		05. 자치구 기타 재원조정비
		06. 시·군 기타 재원조정비
		07. 자치단체 간 부담금
400 자본지출		
	402 민간자본이전	01. 민간자본사업보조
		02. 민간대행사업비
	403 자치단체 등 자본이전	01. 자치단체자본보조
500 용자 및 출자		
600 보전재원		
700 내부거래		
800 예비비 및 기타		

자료: 지방자치단체 예산편성 운영기준(2016)

- 앞의 세입예산과 마찬가지로 세출예산 과목(성질별)에 대해서도 협치(친화적) 예산항목을 식별할 수 있음
 - 성질별 세출예산 중 민간이나 자치단체 등으로 이전되는 예산인 경상이전과 자본지출 중 일부 예산이 협치예산으로 볼 수 있는데,
 - ‘경상이전’ 항목의 경우 ‘민간이전’과 ‘자치단체 등 민간이전’이 민간위탁이나 민간지원 사업 성격의 예산으로 협치예산의 핵심 영역에 해당함
 - ‘자본지출’ 항목의 경우에도 ‘민간자본이전’과 ‘자치단체 등 자본이전’이 민간이나 자치단체의 사업을 지원하는 목적의 예산으로 협치친화형 예산에 해당함
- 사업예산제를 구성하는 다른 차원은 회계로, 협치예산을 논의하는 이 연구에서 중요하게 다루어져야 할 요소임

<지방자치단체의 특별회계 설치 관련 근거>

- 지방자치법 제126조(회계의 구분) 2항
 - ② 특별회계는 법률이나 지방자치단체의 조례로 설치할 수 있다.
- 지방재정법 제9조(회계의 구분) 2항~4항
 - ② 특별회계는 「지방공기업법」에 따른 지방직영기업이나 그 밖의 특정사업을 운영할 때 또는 특정자금이나 특정세입·세출로서 일반세입·세출과 구분하여 회계처리할 필요가 있을 때에만 법률이나 조례로 설치할 수 있다. 다만, 목적세에 따른 세입·세출은 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 특별회계를 설치·운영하여야 한다.
 - ③ 지방자치단체가 특별회계를 설치하려면 5년 이내의 범위에서 특별회계의 존속기한을 해당 조례에 명시하여야 한다. 다만, 법률에 따라 의무적으로 설치·운영되는 특별회계는 그러하지 아니하다.
 - ④ 지방자치단체의 장은 특별회계를 신설하거나 그 존속기한을 연장하려면 해당 조례안을 입법예고하기 전에 제33조제9항에 따른 지방재정계획심의위원회의 심의를 거쳐야 한다. 다만, 법률에 따라 의무적으로 설치·운영되는 특별회계는 그러하지 아니하다.

<일반회계와 특별회계>

- 일반회계는 조세 등 일반세입으로 일반지출을 수행하는 국가운영의 기본회계: 국방, 교육, 복지, SOC, 교부금, 인건비 등 다양한 사업 수행
 - 국세: 내국세, 관세, 교통·에너지·환경세, 교육세, 종합부동산세
 - 세외수입: 정부보유주식 매각수입, 경상이전수입(벌금·가산금 등) 및 재산수입(출자배당수입 등) 등
- 특별회계는 국세(소득세법인세부가가치세 등)를 주된 재원으로 하고, 수수료, 벌금, 등 세외수입과 국채를 추가적인 재원으로 함
 - 기업특별회계(5개): 양곡관리특별회계, 우체국예금특별회계, 우편사업특별회계, 조달특별회계, 책임운영기관특별회계
 - 기타특별회계(13개): 교도작업특별회계, 교통시설특별회계, 광역지역발전특별회계, 국방·군사시설이전특별회계, 농어촌구조개선특별회계, 등기특별회계, 아시아문화중심도시조성특별회계, 에너지및자원사업특별회계, 우체국보험특별회계, 주한미군기지이전특별회계, 행정중심복합도시건설특별회계, 혁신도시건설특별회계, 환경개선특별회계

일반회계와 특별회계의 차이점

구분	일반회계	특별회계
설치사유	· 국가 고유의 일반적 재정활동	· 특정사업 운영 · 특정 자금의 보유, 운용
재원조달 및 운용형태	· 공권력에 의한 조세수입과 무상 급부원칙	· 일반회계와 기금의 혼재 · 유상급부의 원칙
확정절차	· 부처의 예산요구 · 기획예산처가 정부의 예산안 편성 · 국회의 심의 의결	좌동
집행절차	· 합법성에 입각 엄격함 · 예산의 목적 외 사용금지 원칙	좌동
수입과 지출의 연계	· 특정한 수익과 지출의 연계 배제	· 특정한 수입과 지출의 연계
계획변경	· 추가경정예산 편성	좌동
결산	· 감사원의 결산심사 · 국회의 결산심사와 승인	좌동

출처: 강인재 외(2004). 일반회계, 특별회계와 기금의 차이, p18~22, 한국행정연구원

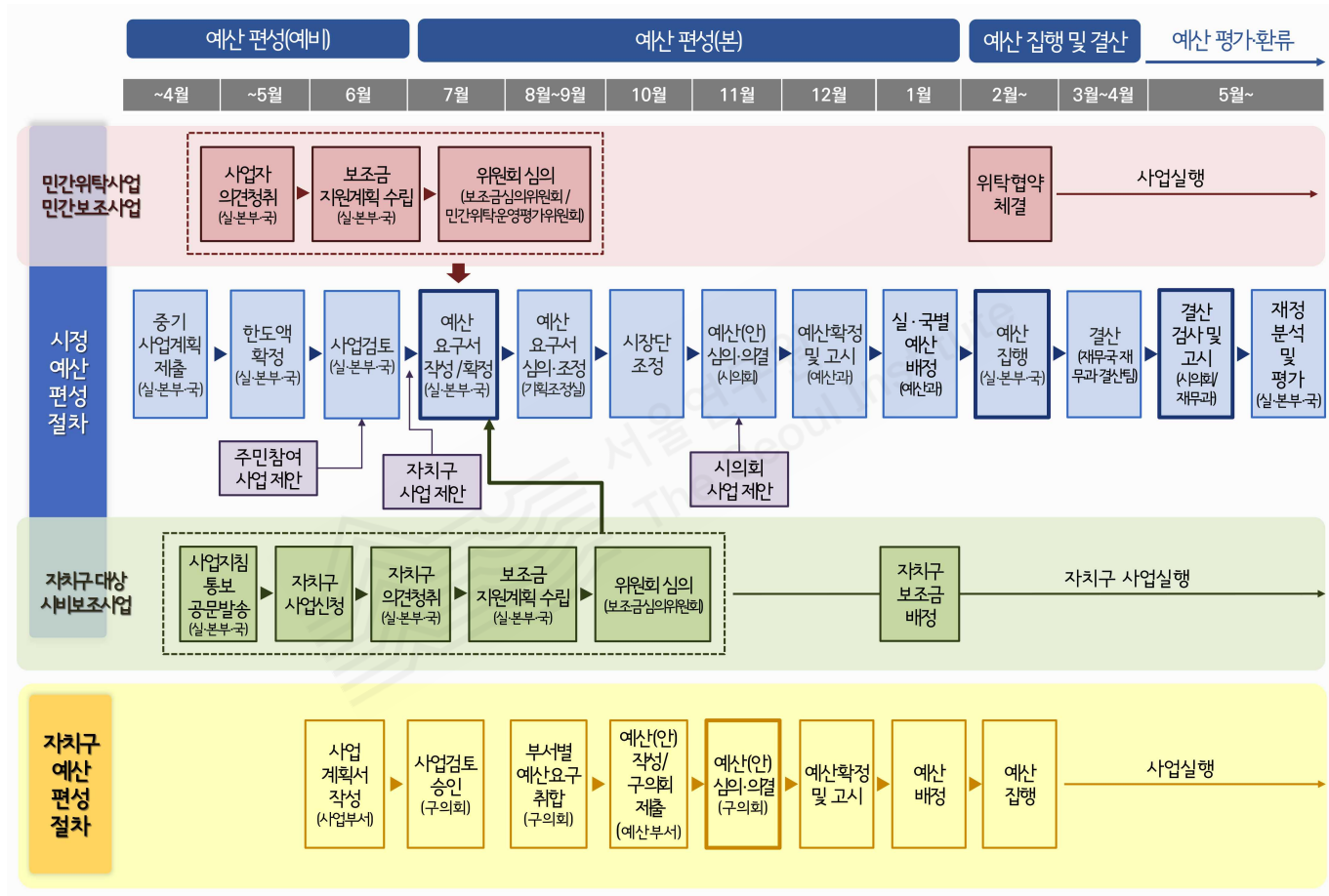
- 여기서 공공예산상의 회계는 일반회계와 특별회계로 대별해 볼 수 있음
 - 일반회계는 정부의 일반적인 세출에 충당하기 위하여 조세수입 등을 주요 수입으로 하여 설치된 예산이며,
 - 특별회계는 일반회계와 구분하여 처리할 필요가 있을 때에 법률에 근거하여 설치된 예산임(앞의 박스 참조)
- 특별회계는 중앙정부뿐만 아니라 지방자치단체도 「지방재정법」 등 관련 법률을 근거로 설치하는 것이 가능함
 - 현재 정부는 일정한 목적을 위해 기업특별회계(5개)와 기타특별회계(13개)를 운영하고 있으며,
 - 서울시도 2개의 공기업특별회계와 9개의 기타특별회계를 운용 중임

(3) 프로세스 관점에서 본 시정 예산체계

- 사업예산제에 기초한 예산편성은 기본적으로 '계획수립(사업검토)-예산편성-심의·의결-집행-평가 및 환류'로 이어지는 프로세스로 운용
 - 예산편성의 예비적 절차로서 정책방향에 따른 사업계획을 근거로 재정계획안을 작성하여 사업별 한도액을 설정하면 예산과와 각 실·국·본부에서 사업계획을 수립하고 검토 절차를 거침
 - 사업부서별로 예산(안)을 편성한 후, 예산요구서를 작성하여 기획조정실의 자체 심의·조정을 거쳐 시의회의 예산 심의·의결 절차를 거쳐 예산을 편성
- 심의·의결된 예산안은 예산과에서 각 실·국·본부에 예산을 배정하고, 해당 사업부서를 중심으로 예산을 집행
 - 예산을 집행(사업의 실행)한 후에 재무국(재무과)에서 결산 및 시의회 결산검사를 거쳐 재정분석 및 평가를 수행함
 - 예산과에서는 평가결과에 대해 차년도 예산편성에 반영하는 환류과정을 거침
- 계획수립 및 예산편성 절차는 시의 자체사업, 시비보조사업, 민간보조 및 민간위탁사업 등 사업추진방식에 따라 차별적임
 - 여기에 더해 지역사회 단위에서 자치구를 중심으로 한 별도의 예산편성절

차도 존재함

- 시비보조사업의 경우 시(본청)에서는 해당 사업(정책)의 방향과 계획 등 사업의 기본적 틀을 결정하고, 자치구에서는 시가 수립한 방침에 따라 계획을 수립한 후에 사업을 실행함
 - 서울시가 보조금의 규모를 포함해 시비보조사업 계획(안)을 마련한 후, 사업계획 및 관련 지침을 자치구에 발송하면 자치구는 세부 사업계획서를 작성하여 제출
 - 시는 자치구의 사업계획서를 취합하고 선별한 후 보조금 지원계획을 수립하고, 보조금 심의위원회를 거쳐 예산요구서에 반영함
- 시비보조사업은 사업의 기본적인 방향과 추진계획, 그리고 예산편성 대부분이 시의 주도로 이루어지고 있으며, 의견청취와 같은 소극적 절차를 제외하고는 자치구와의 충분한 협의절차는 사실상 부재한 실정임
- 사업추진과정에서 민간 주체가 참여하는 민간위탁/민간보조 사업의 경우에도 시(본청)의 주도하에 사업계획이 수립되고 예산이 편성됨
 - 서울시는 사업자의 의견청취를 거쳐 민간위탁 및 민간보조 사업에 대해 사업계획 및 예산계획을 수립함
 - 사업계획은 민간위탁운영평가위원회와 지방보조금 심의위원회의 심의를 거쳐 최종 예산을 편성함
 - 이 경우에도 사업계획 수립과 예산편성 과정에 민간 주체가 참여할 수 있는 절차는 의견청취 정도의 제한적 수준에 불과함
- 마지막으로, 자치구에서는 시비보조사업이나 자체사업을 중심으로 예산을 편성하는 별도의 절차가 존재함
 - 시비보조사업의 경우 앞서 언급한 바와 같이 시 주도로 사업계획과 예산이 편성된 가운데 자치구에서는 사업추진 여건과는 무관하게 예산을 확보하기 위해 경쟁적으로 사업을 추진하는 구조가 형성됨
 - 자치구의 여건에 따라서는 시비보조사업과 유사사업 또는 별도의 신규 사업들에 대해 자체 예산을 편성해 자체사업으로 추진되기도 함



[그림 2-5] 사업예산제에서의 예산프로세스

2) 예산제도를 둘러싼 최근의 동향

(1) 예산의 블록화·통합화 추세

- 현행 사업예산제하의 각 부처가 개별적으로 목적에 따라 필요한 예산이나 기금을 확보하고 독립적으로 사업계획을 수립하고 추진하는 방식으로 운영되고 있음
- 이와 같은 사업예산 체계는 예산의 투입과 목표달성 측면에서 예산의 효율적 운용을 가능하게 한 반면 많은 한계점을 노정하는 것도 사실임
 - 칸막이형 행정체계에 의거해 개별 사업들을 경쟁적으로 추진하는 방식은 사업 간 유사성이나 중복성을 초래할 수 있으며,
 - 사업 간 상호 조정과 연계 혹은 통합적 추진을 통해 얻을 수 있는 시너지를 창출하기 어렵게 함
- 이러한 문제를 인식해, 국내외적으로 정책분야·조직·사업 간 상호 연계와 협력을 촉진하기 위한 다각적인 노력을 강구하고 있음
 - 분절적으로 추진되고 있는 사업들이 상호 연계·통합하는 제도적 수단으로서 전략계획(strategic planning) 모델이 도입되는가 하면,
 - 통합형 전략계획의 실행을 뒷받침하는 예산제도에서도 블록화·통합화를 향한 혁신이 적극 모색되고 있음

<지역발전특별회계>

- 지역발전특별회계(이하 '지특회계')는 지역주민의 삶의 질 향상과 지역 경쟁력 강화를 목적으로 한 포괄보조금사업 회계
 - 지역발전위원회가 2010년 「국가균형발전특별법」을 개정하면서 '균형발전특별회계'를 '광역·지역발전특별회계'로 변경하여 운영하다가 '지역발전특별회계'로 명칭을 변경
- 지역발전특별회계는 포괄보조금 제도가 새롭게 도입되면서 4개 계정과 24개 사업으로 재구성됨
 - 지원대상 사업의 성격에 따라 '생활기반계정', '경제기반계정', '제주특별자치도계정', '세종특별자치도계정'으로 구성
 - 기존의 균특회계에서 지역개발계정이 200여 개의 세부사업으로 구성되었던 것에서 광특회계에서 24개 포괄보조금 사업으로 재편함
- 이러한 특별회계 내에 계정의 구분에 따라 예산은 지자체 자율편성과 부처 직접편성의 2가지 상이한 프로세스에 의거해 예산이 편성됨

- 우리나라도 지역발전정책의 일환으로 예산 통합화 노력이 전개되고 있음
 - 지난 2000년대 초반 이래, 특별회계(지역발전특별회계)의 도입을 통해 지역발전 사업들의 통합을 모색한 바 있고,
 - 최근에는 특별회계에 더해 포괄보조금 제도가 새롭게 도입·운영 중에 있음 (앞의 박스 참조)
 - 이와 같은 예산제의 블록화·통합화 추세는 미국, 영국, 일본 등 선진 국가를 중심으로 지역개발 정책이나 공동체재생 정책 등에서 활발히 모색되고 있음

지역발전특별회계 예산편성체계		
계정유형	예산편성방식	대상사업
생활기반계정	시·도 자율편성사업	· 지역의 일반적인 개발사업(31개 포괄보조사업)
	시·군·구 자율편성사업	· 성장촉진지역 등 시·군·구 관련 기반구축사업(6개 포괄보조사업)
경제발전계정	부처직접편성사업	· 경제협력권 자원을 위한 시·도 간 연계사업, 개발제한구역 관리 등 국가적 우선순위가 높은 사업
제주특별자치도 계정	시·도, 시·군·구 자율편성사업	· 부처직접편성사업을 제외한 사업 · 사업군별 지출한도 내에서 자율편성
	부처직접편성사업	경제발전계정과 동일
세종특별자치시 계정	시·도, 시·군·구 자율편성사업	· 시·군·구 관련 기반구축사업 포함 · 사업군별 지출한도 내에서 자율편성
	부처직접편성사업	경제발전계정과 동일

자료: 2017년도 지역발전특별회계 예산안 편성지침(2016.4)

(2) 외국의 통합예산제 주요 사례

① 영국의 단일도시재생예산기금

- 기존의 영국의 도심재생정책은 물리적 개발 위주의 개별사업별 지원금 제도로 운영
 - 1980년대 영국의 도시재생정책은 경제회복을 위한 물리적 개발 위주의 정책으로 도시개발보조금(UDG), 도시재개발보조금(URG), 중앙정부보조금(City Grant)과 같이 사업별로 지원제도를 운용
 - 이는 90년대 초 메이저 정권에서 쇠퇴지역 활성화를 위한 사회정책, 교육, 문화 사업 등을 포괄적으로 지원하기 위한 보조금제도(City Challenge)로 이어짐
- 그러다가 1994년에 기존의 20개 도시재생 프로그램을 하나의 통합된 재정에서 관리하는 제도인 '단일지역재생예산'(SRB) 제도가 도입됨
- 영국의 '단일지역재생예산'(Single Regeneration Budget, SRB)은 여러 재생 관련 프로그램의 재원을 통합하여 사업의 우선순위에 맞게 재원을 효율적으로 지원하는 통합예산 지원제도임

- 단일지역재생예산(SRB)은 각 부처별로 분산된 도시재생 관련 20개 보조금 지원 프로그램을 하나의 창구를 통해 배분되도록 통합함
 - 여기에는 ① 지역 고용창출과 주민교육, ② 장애자에 대한 기회제공, ③ 주택 및 인프라 정비, 지속가능한 재생유도, ④ 지역경제와 비즈니스 지원, ⑤ 범죄·마약대책 등 재생 관련 정책들이 통합되어 있음
 - 단일지역재생예산(SRB) 재원은 국가도시재생기구인 잉글리쉬 파트너십(English Partnership) 재원과 ‘City Challenge’ 재원을 통합해 조성
 - English Partnership(EP)은 이전의 ‘Derelict Land Grant’와 ‘City Grant’, ‘English Estates’의 기능을 통합하면서 재원이 통합됨
 - City Challenge는 물리적 사회적 도시재생사업을 위한 18개 도시재생펀드를 통합하여 조성된 것으로 SRB에 통합되면서 18개 재원들이 함께 통합됨
 - 전체 재원의 22%가 SRB 자금이며, 78%는 지방정부, 교육기업위원회, 민간분야, 자원봉사단체분야, 유럽연합의 자금으로 구성됨
 - 1994년부터 2001년까지 총 6회에 걸쳐 57억 파운드가 집행되었고, 타 펀드에 서의 지출금은 총 260억 파운드로 이 중 90억 파운드가 민간자본으로 구성
 - 단일지역재생예산은 다양한 지역재생 및 개발 관련 기구들이 상호 협력하는 추진 체계에 기초하여 운용되고 있음
 - 여기에는 국가적 차원의 지역재생기구인 잉글리쉬 파트너십((English Partnership)이 참여하고 있으며,
 - 여기에 더해, 광역 차원의 지역개발기구(RDA), 지역 차원의 도시재생공사(URC)가 상호 연계협력함
- ② 일본의 계획인정제도와 사회자본정비종합교부금 제도²⁾
- 일본의 경우 지역재생 관련 사업은 ‘계획인정제도’와 교부금 제도를 통해 재정의

2) 이왕건 외(2012). 커뮤니티 재생 활성화를 위한 공공자원제도의 통합적 운용방안 연구, p112~118, 국토연구원을 참고해 작성

효과적인 집중투자와 자치단체의 사업계획 수립 및 재정운용에서 자율성과 재량권을 보장하고 있음

- ‘계획인정제도’는 하나의 통합된 계획안에 대해 중앙부처의 다양한 공공재원 운영 계획과 연계하여 예산을 지원하는 제도임
 - 지방정부가 개별 사업계획을 장소단위로 통합해 단일 계획안을 작성하면 정부에서 협의 및 심의절차를 거쳐 승인하고 재정을 지원함
 - 또한 도시재생사업의 일원화를 위해 4개 본부를 통합 운영하는 <지역활성화 통합본부회합>을 총리 직속으로 설치하여 범정부적 조정권한을 부여함
- 예산 관련 지원제도로는 ‘마치쓰쿠리 교부금’ 제도를 시작으로 현재에는 ‘사회자본 정비종합교부금’ 제도가 운영 중에 있음
- 마치쓰쿠리 교부금 제도는 지방자치단체의 자율적 참여를 진작시키기 위해 인센티브 성격의 예산을 교부하려는 취지에서 도입됨
 - 지역이 작성한 「도시재생정비계획」에 근거하여 제안사업에 대해 국가가 일정한 수준의 보조금을 지원하는 방식으로 운영
 - 보조금은 기초자치단체가 「도시재생정비계획」을 수립하여 중앙정부에 보조금 지원을 신청하면 마치쓰쿠리 교부금 사업계획연도에 따라 지구 단위로 일괄 교부하는 방식으로 추진됨
 - 2010년부터 사회자본정비종합교부금으로 통합되어 이 중 기간사업(시가지정비 분야)의 「도시재생정비계획사업」에 포함됨
- 사회자본정비종합교부금 제도는 기존 사업별 보조금 방식이 아닌 『사회자본종합 정비계획』에 예산을 통합 교부하는 형태로 운영되는 제도임
 - 마치쓰쿠리 교부금이 지역자립 활성화 및 지역주택 교부금 등과 통합되어 지역의 창의력을 살릴 수 있는 종합형 교부금으로 발전함
 - 교부기간을 3~5년으로 규정하고 있고 잉여보조금은 계획 내의 다른 사업으로 유용(전용)이 가능해 지역이 재량을 가지고 예산을 운용하는 것이 가능함
 - 마치쓰쿠리 교부금에 비해 집행시기에 따라 예산전용과 이월 프로그램의 변

경조정 가능 비율을 높여 지자체의 예산운영 권한을 강화함

③ 미국의 커뮤니티개발 포괄보조금(CDBG)

- 미국은 연방정부 차원의 커뮤니티 재생을 위한 지원제도인 커뮤니티개발 포괄보조금(Community Development Block Grant) 제도를 운영
 - 1960년대 말 닉슨행정부 시기에 연방보조금을 통합한 포괄보조금이 설치되기 시작하였고, 레이건 행정부 이후 분권화 추세에 따라 사업승인권과 감독권까지 주정부로 이양되면서 현재의 포괄보조금 제도가 확립됨
 - 이 가운데 커뮤니티개발 포괄보조금은 지역개발과 관련된 기존의 6개 연방보조금을 통합하여 조성
- CDBG는 지속가능한 커뮤니티 개발을 목표로 1974년 제정된 Housing and Community Development Act에 따라 신설됨
 - CDBG는 기본적으로 저소득층을 위한 양호한 주거와 생활환경 제공, 경제적 기회제공을 통한 지속가능한 커뮤니티 개발을 목적으로 함
 - 이를 위해 CDBG는 법적 공식에 의거 지역별 예산을 배분하며, 커뮤니티 개발을 위한 단위사업의 선정과 예산편성권을 지역사회에 위임
- CDBG는 미연방정부 주택 및 도시개발부(Department of Housing and Urban Development, HUD)에서 운영
 - HUD는 CDBG의 프로그램 관리 및 주정부와의 협력을 위해 미국 전역에 42개의 지역관리청을 설치하여 지방정부 및 주정부의 1,209개소에서 보조금을 지급하고 있음

3_협치예산제로서 주민참여예산제 국내외 동향

1) 주민참여예산제(citizen participatory budgeting) 의의

- 앞서 논의한 바와 같이 협치친화적 예산을 구성하는 다른 한 가지 차원은 최근에

도입되고 있는 주민참여예산제임

- 주민참여예산제는 2003년에 광주에서 처음 도입·시행되었고, 2011년에 「지방재정법」(제39조)에 주민참여예산 관련 근거가 마련됨
 - 2003년 광주 북구에서 시작된 주민참여예산제는 현재 전국의 모든 지방자치단체(17개 광역자치단체, 226개 기초자치단체)가 시행 중³⁾
 - 2011년 들어 「지방재정법」의 제39조 ‘지방예산 편성과정에의 주민참여’를 설치해 주민참여예산제를 의무화함
- 이러한 주민참여예산제는 본래 1989년 브라질 포르투 알레그레(Porto Alegre)시에서 처음 실시된 이후 정부예산 운영에서 획기적 변화를 유발
 - 주로 저소득층 비율이 높고 교육수준이 낮은 국가에서 시민이 공공의사결정 과정에 쉽게 접근할 수 있도록 하기 위해 도입됨
 - 이후 브라질의 12개 시에서 시행되었고, 이어서 남미, 유럽, 아시아, 아프리카 등 다른 나라로도 크게 확산됨
 - 남미지역은 1,000개 이상의 도시에서 시행 중이며, 서유럽에서는 2008년 기준 100개 이상의 도시들에서 시행 중임
- 주민참여예산제는 지방자치단체의 모든 예산편성 과정을 주민에게 개방하고 결정할 수 있는 권한을 보장하는 예산제도라는 데 의의가 있음⁴⁾
 - 주민참여예산제는 재정운용의 투명성과 민주성을 증대하고 재장배분의 공정성을 실현함으로써 참여민주주의를 활성화하는 것이 목적임
 - 재정민주주의 제도이자 재정적 차원의 협치 수단인 참여예산제를 통해 공공은 공공서비스에 대한 주민의 수요와 선호를 공공예산에 반영할 수 있으며, 예산집행과정에서도 실효성을 향상시킬 수 있음

3) 오지은(2016). 희망이슈 제10호: 주민참여예산, 주민은 있는가?(p2)

4) 주민참여예산제의 의의는 국가적 차원뿐 아니라 국제적 차원에서도 널리 인정되는 바, World Bank, UNESCO, UN과 같은 국제기구들에서도 주민참여예산제에 대해 거버넌스의 투명성, 책임성, 사회적 포용성 등의 가치에 큰 의미를 부여하고 있음임(성일, 2011:p3~42)

2) 포르투 알레그레시 주민참여예산제의 주요 내용

- 포르투 알레그레시의 주민참여예산제는 시민참여가 활성화되고, 그 형식도 장기간에 걸쳐 다양한 형식으로 발전해 참여예산제의 가장 이상적인 모델로 제시됨
 - 시정부와 브라질 정부가 민주화를 추진하는 과정에서 최초로 시행한 ‘직접민주주의에 의한 예산통제 시스템’에서 시작된 제도임(황소하, 2015)
- 특히, 다양한 예산조직(기구)을 설치하여 다수의 주민 주체들을 참여시키는 방식으로 획기적 예산운용을 모색한 것으로 잘 알려져 있음
 - 참여주체로 행정조직과 지역 기반의 각종 단체 및 주민조직, 여러 기구가 구성되어있고 이들에 의해 단계적으로 예산참여가 이루어짐
 - 주민조직과 행정조직 사이에 상호중재 기구들(예산평의회, 지역별 총회, 지역별 대의원포럼, 의제별 총회, 의제별 대의원포럼 등)이 존재
- 이들 다양한 참여형 예산조직 중 총회와 대의원포럼, 참여예산평의회 등을 중심으로 주요기능을 수행함(김판석, 2010)
 - 지역별 총회와 의제별 총회로 구성된 총회에서는 전년도 예산의 보고, 시민들의 요구 취합, 대의원 선출 등의 기능을 수행하며 시민들의 주요 요구사항을 정한 후 참여예산평의회(PBC)⁵⁾를 구성함
 - 참여예산평의회에서는 시정부나 시의회가 결정사항을 변경하지 못하도록 적극적인 활동을 수행함
 - 대의원포럼에서는 총회에서 수렴된 주민요구안을 대상으로 우선순위를 결정하고 이를 지방행정기구와 협의하여 조정함
- 주민참여예산제 운영과 관련해, 지역별, 주체별 총회에서는 몇 차례에 걸친 회의를 거쳐 사업을 선정함
 - 1차 총회는 시의 16개 지구 총회와 6개 주제별 총회가 개최되며, 과년도 투자사업에 대한 평가, 지역별의제별 시민요구의 수렴, 정부필요사업 등을 중

5) 참여예산평의회(Participatory Budget Council: PBC)는 매주 1회 개최되며, 자치단체 재정을 파악하고 자원배분을 위한 일반기준을 논의하고 확정함

합하여 참여예산평의회에서 사업별 배분액을 결정

- 2차 총회에서는 인구, 공공서비스, 인프라, 지역별 우선순위 등을 점수화하여 지역회의 및 참여예산평의회에서 지역별 배분액을 결정
- 1차와 제2차 총회 중간에 대의원들은 16개 지구에서 지역별·의제별 포럼을 열어 총회 및 근린회의 등이 요구한 사업 우선순위를 선정함
- 참여예산편성은 기획실에서 참여예산평의회(PBC)의 우선순위 배분기준에 따라 최종예산안을 구체화하고, 참여예산평의회에서 최종 확정함
- 참여예산평의회는 예산의 편성과정 참여와 다음 해의 예산편성 기간까지 활동을 보장받음으로써 예산집행을 감독하는 권한을 가짐

[표 2-5] 포르투 알레그레시의 주민참여예산제도 운영과정

구분	시기	내용
예비회의 (지구별/주제별)	3~4월	· 전년도 및 올해 공공투자 예산보고 · 전년도 공공투자 결과평가 · 예산작성방법 설명
제1차 시민총회 (16개 지구/6개 주제별)	4~5월	· 시민요구 취합정부필요사업 선별 · 참여시민 수에 따라 대의원 선출
대의원 회의 (지역별/의제별/대의원 포함)	5~6월	· 주민요구사항 우선순위 결정 · 행정부로부터 필요한 정보 취합 · 예산편성지침 시의회 제출
제2차 시민총회 (시정회의)	6~7월	· 시 회계보고·요구사항 투자우선순위 결정 · 대의원 중에서 평의회위원 선출
예산안작성	7~9월	· 참여예산평의회 활동 · 기획실에서 예산안 구체화
참여예산평의회 예산안 결정	9~10월	· 평의회 예산 모형 투표 및 최종확정 · 시장에게 제출, 실무진과 실무계획 협의
시의회 예산심의	11월~ 다음해 7월	· 시의회 예산안심의 투표, 시의회 압박 대중집회 · 참여예산평의회 계속 활동

출처: 노세극(2010). 주민참여예산제도의 평가와 전망, p5, 새세상연구소

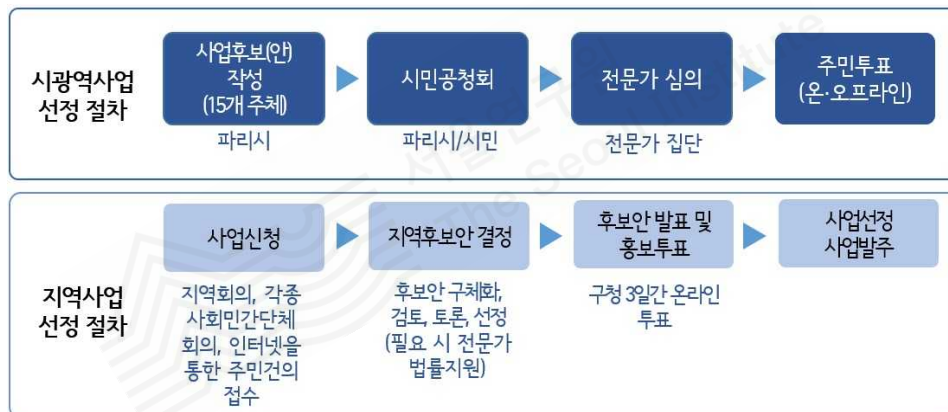
- 2010년대 현재, 포르투 알레그레시는 전체 예산의 20~30% 정도를 주민참여예산제를 통해 결정한 것으로 알려져 있음(황소하, 2015)
 - 1989년 제도 도입 당시, 전체 예산의 3.2%에 불과하던 것이 지속적인 발전을 통해 참여예산의 비중이 점차 확대됨
 - 제도에 참여하는 주민들의 수도 제도 초기에 630명에서 2012년에는 1만 6,720명으로 급격하게 확대되었으며, 6,300여 건의 사업을 주민참여로 이뤄내는 등의 큰 성과를 보임
- 주민참여예산제도는 브라질 포르투 알레그레시의 성공적 운영을 계기로 전 세계적으로 확산되었으며 그 과정에서 각국이 처한 사회·경제·문화적 환경의 차이로 인해 다양한 형태로 발전 중임

3) 다른 나라의 주민참여예산제 운영모델

(1) 프랑스 파리의 주민참여예산제

- 파리의 주민참여예산제(Paris Budget Participatif)는 포르투 알레그레시의 운영체계와 절차와 유사한 유럽의 대표적 주민참여예산 사례임
 - 2001년 파리지 12구를 비롯한 일부 자치구에서 시범적으로 실시된 이후 2014년 이후 파리지 전역으로 확대됨
 - 2016년 현재 시행 3년차로, 시행기간이 비교적 짧으나 꽤 큰 규모의 예산으로 제도를 시행하고 있는 것이 주목할 만한 요소임
- 주민제안 사업은 광역시(citywide) 프로젝트, 지방 근린형(local neighborhood) 프로젝트, 동단위(arrondissement) 프로젝트로 구분됨
 - 광역시 사업은 전체의 29.5% 정도이며, 시와 자치구 및 동 단위에서 함께 시행하는 사업은 70.5% 정도로 운영 과정은 거의 동일함
 - 파리시는 주민제안 사업을 구체화하기 위해 워크숍, 시민자치대학 등을 운영하며, 구 차원에서도 지역회의 등의 기구가 각종 회의, 주제별 위원회를 지원함

- 예산과정에서 주민들의 참여는 사업제안, 사업의 분석, 사업선정 투표의 세 단계로 구성되어 있음
 - 주민이 온·오프라인으로 지역에 필요한 사업들을 제안하고 파리시에서 제안 사업들에 대해 실행가능성, 비용편익(B/C) 분석 등을 시행
 - 이러한 주민참여형 예산과정에 파리시와 해당 지역의 선출직 주민위원회 (Neighborhood Council), 20개 구의 의원들, 시민단체 등이 참여함
 - 사업분석 이후에는 주민들에게 사업의 구체적 내용을 설명하고 주민투표를 실시하여 예산으로 편성될 사업들이 최종 선정됨
- 주민참여사업의 선정은 시 차원 사업의 경우 시에서 15개 주제 선정 후 모든 파리 시민 1인당 5표씩 투표에 참여하여 결정



[그림 2-6] 파리시 주민참여예산 사업선정 절차

[표 2-6] 파리시 주민참여예산제의 운영절차

구분	시기	활동	내용
준비단계	~3월	워크숍	· 일반 주민 대상 주민참여예산 전반에 대한 교육 · 당해연도 파리시 현안 및 주민제안사업에 대해 설명 · 각 구의 지역별로 필요시 개최
사업제안 (의견수렴)	1~3월	사업제안	· 온라인과 해당 지역구청에서 사업 제안 · 시 광역사업, 구 사업, 동단위 사업을 구분해 제안
		사업토론	· 제안사업의 필요성, 중요성 등에 대해 온라인 워크 숍 등을 통해 일반 주민들이 토론 · 유사 및 중복사업 통합 등의 수정 및 조율 진행
사업분석 (심의·조정)	3~5월	사업분석	· 시, 지역의원 주민회의, NGO가 참여해 제안사업 분석 · 사업의 적용가능성 및 비용편익을 분석 · 분석 결과는 홈페이지에 게시하여 주민에게 공지
		사업 설명회	· 시장과 부시장 주축하에 최종사업의 세부 내용 설명 · 주민 투표 대상 사업 공지
사업선정	9월	투표	· 온라인과 해당 구청에서 10일 동안 투표 진행

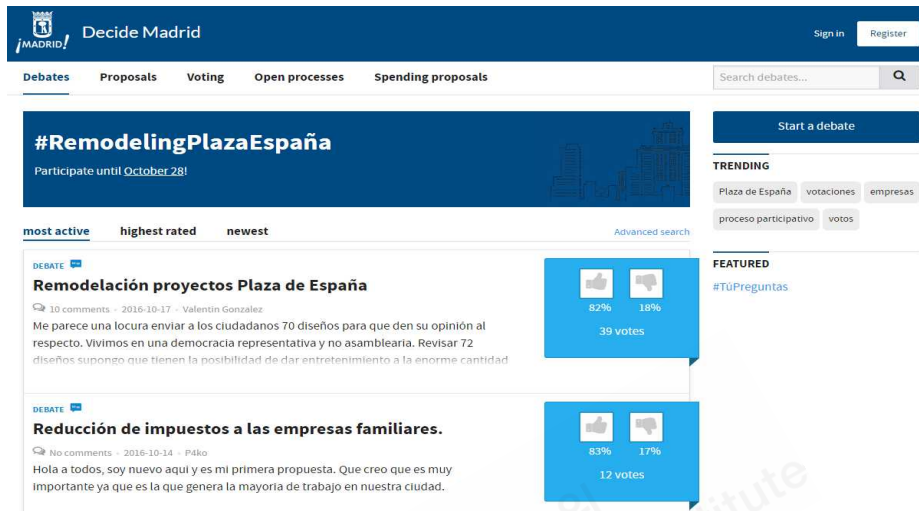
출처: 황소하 외(2015). 수원시 주민참여예산제도의 운영모형에 관한 연구, p.238를 참고해 재작성

(2) 시민참여 플랫폼: 마드리드의 ‘디사이드 마드리드’와 웰링턴의 ‘루미오’

- 스페인 마드리드시는 시민참여 플랫폼으로 시민들이 직접 시의 재정, 입법, 행정 과정에 참여할 수 있는 ‘디사이드 마드리드(decide.madrid.es)’ 운영
- 디사이드 마드리드는 16세 이상의 시민이면 누구나 시의원이나 시장에게 직접 질 의하고, 정책이나 법안을 제안하여 자유롭게 토론하며, 예산안의 사용처까지 결정 할 수 있게 함
 - 정책 및 입법 제안(proposals)은 매우 쉬운 절차로 이루어지며, 제안된 정책 과 입법 의견은 투표를 거쳐 실제 계획에 반영
 - 전체 유권자의 2%에 해당하는 5만 3,700명의 동의를 얻은 제안이 국민투표 에 부쳐지고, 과반의 동의를 얻은 정책이나 입법이 추진⁶⁾

6) 시민 제안 정책 중 국민투표 대상 선정 비율(마드리드 유권자의 2% 동의) 또한 온라인상에서 시민들의 토론 내용을 바탕으로 결정됨. 토론에서 오고간 의견을 바탕으로 ‘6개월에 한 차례 가장 많은 지지를 받은 제안에 대해서는 무조건 국민투표에 부치는 안’ 등을 검토하고 있음

- 2016년 1월에는 ‘시민참여예산’ 홈페이지를 신설하고 마드리드시 전체 예산(45억 유로) 중 2%에 해당하는 1억 유로의 예산을 시민들이 직접 결정



[그림 2-7] 디사이드 마드리드 홈페이지

- 뉴질랜드 웰링턴시에서는 시정과 지역사회 현안에 대한 시민참여 토론 플랫폼인 루미오(Loomio)를 운영함
 - 토론에서 일부 사람들이 토론을 주도하고 의사결정 또한 체계 없이 집단적으로 이루어지는 문제점 개선을 위해 도입됨
- 클라우드 펀딩으로 개발된 루미오는 온라인 토론 및 의사결정 도구로서 디지털 기반 협력적 의사결정 플랫폼임
 - 여기서 시의 중요 정책의제나 현안문제에 대해 시민들이 토론과 투표를 거쳐 합리적으로 정책을 결정함
 - 지역문제를 자유롭게 제안할 수 있으며, 제기된 문제에 대해 의견을 제시하고 조율하는 과정을 거친 후에 정해진 기한 내 투표를 실시함
- 웰링턴시가 루미오를 통해 추진한 정책으로는 뉴타운 대출지원 사업이 있음
 - 뉴타운 개발에 따른 채무자에 대해 대출신탁을 만들고 루미오를 통해 대출 심사 논의를 진행해 지역사회의 신뢰를 얻고 사업을 추진함

03

서울시 협치예산 관련 주요 현황

- 1_서울시 예산 주요 현황
- 2_자치구 예산 기초현황

03 | 서울시 협치예산 관련 주요 현황

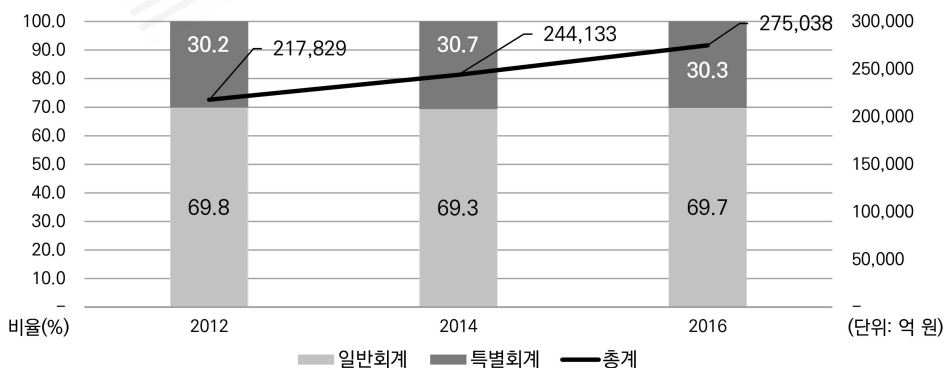
1_서울시 예산 주요 현황

1) 서울시 예산운영 기초현황

- 2016년 현재 서울시 예산은 27조 5,037억 원으로, 매년 증가세를 나타냄
 - 2012년 21조 7,829억 원이던 서울시 예산은 2014년 24조 4,133억 원, 2016년 27조 5,037억 원으로 증가세를 보임
- 세입예산은 일반회계와 특별회계로 구성되며, 일반회계는 19조 1,694억 원 (69.7%), 특별회계는 8조 3,343억 원을 차지함
 - 전체 예산에서 특별회계가 차지하는 비중은 4개년간(2012~2016년) 30% 정도로 일정수준을 유지하고 있음

[표 3-1] 서울시 2016년 예산규모

구분	일반회계	특별회계	예산총액
예산(억 원)	191,694	83,343	275,038
비율(%)	69.7	30.3	100.0

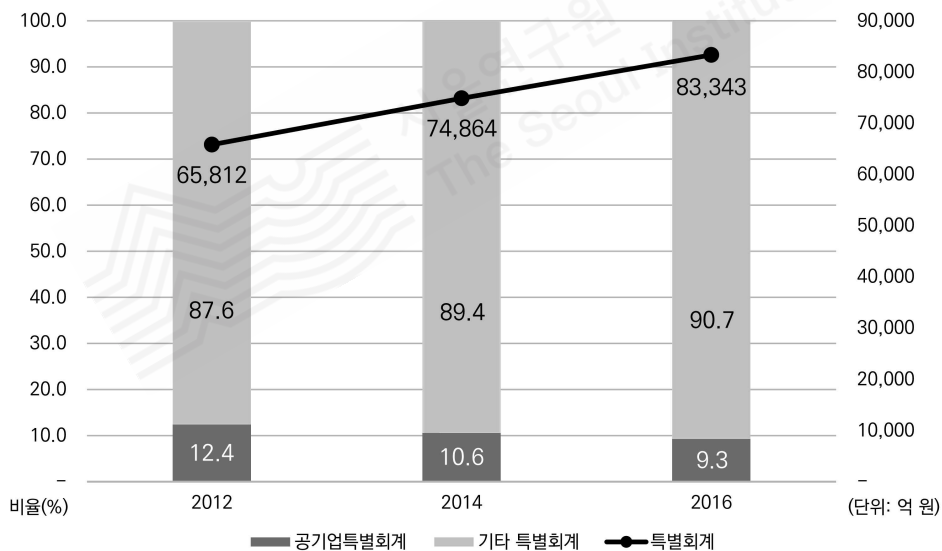


[그림 3-1] 서울시 예산구조와 추이(2012, 2014, 2016년)

- 2016년 현재 특별회계는 총 8조 3,343억 원으로, 이 가운데 기타특별회계는 7조 5,620억 원으로 전체 특별회계의 90.7%를 차지함
- 특별회계는 공기업특별회계와 기타특별회계로 구분되며, 후자에는 도시철도 건설사업, 주택사업 등 모두 10개의 회계가 설치·운영 중임
- 특별회계는 지난 2012년 65,812억 원을 기록한 이래, 2014년 74,864억 원, 2016년 83,343억 원으로 꾸준히 증가세를 보임

[표 3-2] 서울시 특별회계 예산 구성(2016)

구분	공기업특별회계	기타특별회계	특별회계 총액
예산(억 원)	7,723	75,620	83,343
비율(%)	9.3	90.7	100



[그림 3-2] 서울시 특별회계 구성 및 예산추이(2012, 2014, 2016년)

<서울시 특별회계 현황>

- 서울시 특별회계는 10개의 기타특별회계와 2개의 공기업특별회계가 있음

(단위: 억 원, %)

특별회계	총액	비중1(전체예산 대비)	비중2(특별회계 대비)
(1) 도시철도건설사업비	11,367	4.1	13.6
(2) 교통사업	11,367	4.1	13.6
(3) 광역교통시설	806	0.3	1.0
(4) 주택사업	13,133	4.8	15.8
(5) 도시개발	13,219	4.8	15.9
(6) 하수도사업	7,475	2.7	9.0
(7) 집단에너지공급사업	2,464	0.9	3.0
(8) 의료급여기금	8,350	3.0	10.0
(9) 한강수질개선	282	0.1	0.3
(10) 소방안전	7,157	2.6	8.6
(11,12) 공기업 별회계*	7,723	2.8	9.3
합 계	83,343	30.3	100.0

*: 공기업특별회계는 지역개발기금특별회계, 수도사업특별회계로 구성

- 서울시(본청)의 세출예산을 성질별로 살펴보면, 전체 예산 중 경상이전이 13조 2,009억 원(48.0%)으로 가장 많은 비중을 차지함
 - 경상이전 외에, 내부거래와 자본지출도 각각 6조 729억 원(22.1%), 4조 5,820억 원(16.7%)으로 비교적 높은 비중을 나타냄

[표 3-3] 서울시 성질별 세출예산(2016)

구분	예산(억 원)	비율(%)
인건비	12,972	4.7
물건비	11,681	4.2
경상이전	132,008	48.0
자본지출	45,820	16.7
융자 및 출자	6,535	2.4
보전재원	3,285	1.2
내부거래	60,729	22.1
예비비 및 기타	2,003	0.7
합계(전체예산)	275,037	100.0

2) 협치예산 주요 현황

- 앞서 논의한 바와 같이 서울시 예산 가운데 협치(친화적) 예산은 예산항목이나 정책의 내용을 기준으로 구분 가능하며, 이들 협치(친화적) 예산의 많은 부분은 ‘시비보조사업’을 통해 운용되고 있음
- 광의의 협치예산 내지 형식적 차원의 협치예산 개념을 고려할 때, 예산과목에서 경상이전 중 ‘민간이전과 자치단체 등 이전’, 자본지출 중 ‘민간자본이전과 자치단체 등 자본이전’ 등이 해당함
- 정책(사업)의 내용을 고려하면, 협치의 가치와 원리를 지향하는 분야인 ‘협치선도정책(사업)’ 분야(10개 분야)가 협치예산에 해당함
- 마지막으로 시가 지역사회를 대상으로 보조금을 지원하여 추진 중인 ‘시비보조사업’ 예산이 협치친화적 사업예산으로 볼 수 있음

<서울시 10대 협치선도정책>

- 서울시는 「서울시정 4개년 계획」을 토대로 매년 다양한 정책(사업)을 추진하고 있음
- 민선 6기에서는 모두 13개 분야 139개 정책과제를 선정하여 사업을 추진 중
- 이 가운데 ‘협치원리에 대한 친화성이 높은 정책’으로 ‘협치선도정책’을 10개 영역으로 아래와 같이 선정

10대 협치선도정책	
1. 도시주거재생 정책	6. 공원녹지 조성 및 운영사업
2. 마을공동체 활성화 정책	7. 청년지원 정책
3. 지역사회 복지서비스 정책	8. 생활안전 정책
4. 사회적경제 활성화 정책	9. 베이비부머 지원 정책
5. 녹색에너지 정책	10. 다문화가정 지원사업

- 이러한 개념적 기준에 비추어 볼 때, 서울시 예산 가운데 경상이전과 자본지출 중 약 13조 370억 원 정도가 협치예산으로 추정됨
- 경상이전 중 ‘자치단체 등 이전’은 9조 336억 원(서울시 예산의 32.8%), ‘민간이전’은 3조 887억 원(서울시 예산의 11.2%)에 달함
- 자본지출 중 민간자본이전과 자치단체 등 자본이전은 각각 4,575억 원,

4,573억 원(서울시 예산의 3.4%)을 차지하고 있음

[표 3-4] 서울시 세출예산(경상이전과 자본지출) 중 협치친화형 예산항목의 예산과 비율

구분		예산(억 원)	비율(%)
전체예산		275,038	100.0
경상이전	민간이전	30,886	11.2
	자치단체 등 이전	90,336	32.8
자본지출	민간자본이전	4,575	1.7
	자치단체 등 자본이전	4,573	1.7
협치친화형 예산 합계		130,370	47.4

<경상이전과 자본지출의 구성>

- 경상이전: 자산이나 저축이 아닌 경상적인 수입 중에서 충당되는 예산의 이전거래, 자산의 증가를 가져오지 않는 소비성 지출 성질의 예산편성 과목
 - 경상이전은 일반보상금, 이주 및 재해보상금, 포상금, 연금부담금 등, 배당금 등, 출연금, 민간이전, 자치단체 등 이전, 전출금, 국외이전, 차입금이자상환으로 구성됨
- 자본지출: 자치단체가 사업주체가 되어 직접 투자사업을 시행하거나 자산을 취득 또는 민간기관단체에 자본형성적 경비 지출 성질의 예산편성 과목
 - 자본지출: 시설비 및 부대비, 민간자본이전, 자치단체 등 자본이전, 공기업자본전출금, 자산취득비, 국외자본이전

- 광의의 협치예산 가운데 정책의 내용(성격)에 의해 구분된 ‘협치선도정책(사업)’ 예산은 2016년 현재 약 7조 7,445억 원 정도의 규모로 추정됨
 - 민간이전 및 자치단체 등 이전(경상이전)과 민간자본이전 및 자치단체 등 자본이전(자본지출)에 해당하는 13조 370억 원 가운데,
 - 실·국·본부 주도로 추진하고 있는 10대 협치선도정책(사업)의 예산(596개)은 7조 7,445억 원 정도로 추정됨⁷⁾

7) 10대 협치영역에 해당하는 사업은 서울시 예산서 코드를 기준으로 협치선도정책(사업)을 선별함

- 이러한 10대 협치선도정책(사업)을 중심으로 한 협치예산의 대부분은 시비보조사업으로 약 6조 1,437억 원에 달함
 - 시 자체사업이 206개(34.6%), 1조 6,000억 원을 차지하고 있고, 시비보조사업은 390개(65.4%), 6조 1,437억 원을 차지하고 있음
 - 영역별로 살펴보면, 지역사회 복지서비스 영역이 5조 9,983억 원으로 전체예산의 77.5%로 가장 많은 비중을 차지함
 - 이어서 도시주거재생 영역(9,992억 원, 12.9%), 사회적경제 활성화 영역(2,135억 원, 2.8%)이 많은 비중을 차지함

[표 3-5] 2016년 서울시 협치선도정책(사업) 현황

(단위: 건, 억 원, %)

10대 영역	계		시 자체사업		시비보조사업	
	건수	예산액	건수	예산액	건수	예산액
1. 도시주거재생	99(16.6)	9,992(12.9)	55(9.2)	9,068(11.7)	44(7.4)	924(1.2)
2. 마을공동체 활성화	29(4.9)	524(0.7)	4(0.7)	67(0.1)	25(4.2)	456(0.6)
3. 지역사회 복지서비스	270(45.3)	59,983(77.5)	46(7.7)	2,074(2.7)	224(37.6)	57,908(74.8)
4. 사회적경제 활성화	77(12.9)	2,135(2.8)	27(4.5)	938(1.2)	50(8.4)	1,196(1.5)
5. 녹색에너지	9(1.5)	2,353(3.0)	7(1.2)	2,315(3.0)	2(0.3)	38(0.0)
6. 공원 녹지 조성 및 운영	63(10.6)	1544(2.0)	48(8.1)	1,224(1.6)	15(2.5)	319(0.4)
7. 청년지원	9(1.5)	159(0.2)	8(1.3)	147(0.2)	1(0.2)	11(0.0)
8. 생활안전	34(5.7)	559(0.7)	11(1.8)	171(0.2)	23(3.9)	388(0.5)
9. 베이비부머 지원	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)
10. 다문화가정 지원	6(1.0)	192(0.2)	0(0.0)	0(0.0)	6(1.0)	192(0.2)
합 계	596(100.0)	77,445(100.0)	206(34.6)	16,008(20.7)	390(65.4)	61,437(79.3)

- 상술한 협치예산 기반 사업들은 주로 시비보조사업의 추진방식에 기초해 지역사회(자치구)를 대상으로 추진되고 있음

- 2016년 현재 전체 시비보조사업의 사업비는 7조 123억 원, 사업 수는 총 1,193건으로 확인되고 있음
- 전체 시비보조사업 가운데 협치선도정책(사업)과 주민참여예산 사업 관련 예산은 전체의 86.4%인 6조 607억 원(920개) 정도로 분석됨

[표 3-6] 서울시 시비보조금 현황(2016)

구분		사업비(억 원)	비율(%)	사업 수
서울시 시비보조사업	협치친화형 보조금사업비	60,607	86.4	920
	기타사업비	9,516	13.6	273
합계		70,123	100.0	1193

- 시비보조금 사업 중 협치친화형 예산과목의 사업 수와 예산액을 살펴보면,
 - 자치단체경상보조금은 426개이며, 예산액으로는 50,191억 원임
 - 민간경상사업보조금은 183개이며, 예산액으로는 2,271억 원임
 - 이외 사회복지사업 관련 보조금은 18개이며, 예산액으로는 1,297억 원임

[표 3-7] 서울시 시비보조금 사업 중 협치친화형 예산과목 현황(2016)

구분	사업 수(건)	사업예산액(억 원)
총계	1,193	70,123
소계	1,137	62,562
자치단체경상보조	426	50,191
자치단체자본보조	395	4,402
민간경상사업보조	183	2,271
민간자본사업보조	49	1,589
사회복지 관련 사업보조	84	4,109

3) 서울시 주민참여예산제 주요 현황

(1) 주민참여예산제의 예산 규모 및 운영체계

- 주민참여예산제 전체 예산 규모는 500억 원 수준이며, ‘시정참여사업’과 자치구 차원의 ‘지역참여사업’과 ‘동 지역회의 시범사업’으로 3원화 운영⁸⁾

① 시정참여사업

- 사업규모는 350억 원, 일반사업 10억 원 이내, 프로그램(행사)은 3억 원 이내로 한정
- 시정연계사업(복지, 교육, 여성 등) 9개 분야 63개 주제에 대해 실·국·본부와 시민으로부터 신청을 받아 시민 엠보팅으로 20개 주제 선정

② 지역참여사업

- 125억 원 규모로 자치구별 각 5억 원 정도, 일반사업 3억 원 이내, 프로그램(행사) 1억 원 이내로 한정
- 지역사회의 특성을 반영한 생활밀착형 소규모사업이 대상이며, 구 지역회의별로 자유공모방식으로 시민제안 사업을 신청 받은 후 사업우선순위를 정하고 시 위원회에서 결정

③ 동 지역회의 시범사업

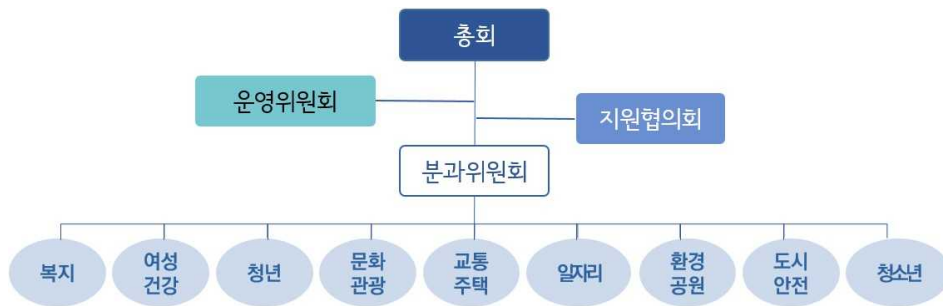
- 사업규모는 총 25억 원으로 50개 동별 각 5천만 원
- 지역단위(동단위)부터 주민참여가 활성화되도록 시범모델을 제시하고 성공사례 개발을 통한 제도 확산을 목적으로 하며, 자치구당 3개 이내의 동을 제안 받아 서울시 주민참여위원회에서 선정

8) 서울특별시 참여예산 홈페이지, 2016년 참여예산제 운영계획(http://yesan.seoul.go.kr/intro/intro0102_2016.do)

[표 3-8] 주민참여예산제 운영 체계

구분	시정참여사업	지역참여사업	동 지역회의 시범사업
사업규모	· 350억 원 · 일반사업 10억 원 이내, 프로그램(행사) 3억 원 이내	· 125억 원 · 자치구별 각 5억 원 정도, 일반사업 3억 원 이내, 프로그램(행사) 1억 원 이내	· 25억 원 · 50개 동별 각 5천만 원
운영방식	· 시정연계사업(복지, 교육, 여성 등) 8개 분야 63개 주제에 대해 실·국·본부와 시민으로부터 신청을 받아 시민 엠보팅으로 20개 주제 선정 · 제안된 사업의 내용과 성격에 따라 시 사업부서, 중간지원기관 추진	· 지역사회의 특성을 반영한 생활밀착형 소규모사업 대상 · 구 지역회의별로 자유공모방식으로 시민제안 사업을 신청 받은 후 사업우선순위를 정하고 시 위원회에서 결정	· 자치구당 3개 이내의 동을 제안 받아 서울시 주민참여위원회에서 선정
대상사업	· 시의 모든 정책영역 · 시민생활과 밀접한 시의 핵심과제로 시민의 아이디어 사업 · 시와 중간지원기관, 시민이 협력하여 공동으로 추진할 수 있는 사업 · 선정된 주제와 부합하고 시정연계사업을 활성화시킬 수 있는 사업	· 다수의 주민이 참여하여 지역발전에 필요한 사업 · 사업내용을 자치구 간 전파하여 시너지효과를 유발할 수 있는 사업 · 사업 실행력과 효과성이 있으며 다수의 주민에게 혜택이 돌아가는 사업	· ‘동 지역회의’가 제도화되어 있는 지역 · ‘동 지역회의’가 제도화되어 있지 않은 지역 중 도시재생, 마을계획 등 대안적 주민참여 시스템이 운영 중인 지역

- ‘주민참여예산위원회’는 시민, 자치구민, 시민단체로 구성되며, 제안사업의 심의·조정·결정 역할을 수행
 - ’16년 현재 233명(정원 250명)의 위원과 9개 분과위원회로 구성(분과별 23~28명)
 - 주민참여예산위원회는 9개의 ‘분과위원회’와 분과별 참여예산 심의·결정 사항을 정리하는 ‘운영위원회’, ‘지원협의회’로 구성됨
 - 운영위원회는 주민들의 의견을 수렴하기 위한 현장방문, 공청회, 토론회 등의 개최, 주민 및 지역회의, 분과위원회의 의견 심의·조정·결정 등을 수행
 - 지원협의회는 참여예산제 홍보, 예산 관련 토론회·공청회·워크숍 개최, 예산학교 운영, 지역회의, 주민참여예산위원회 개최 등 참여예산제 운영 지원 등을 수행



[그림 3-3] 주민참여예산위원회 구성체계

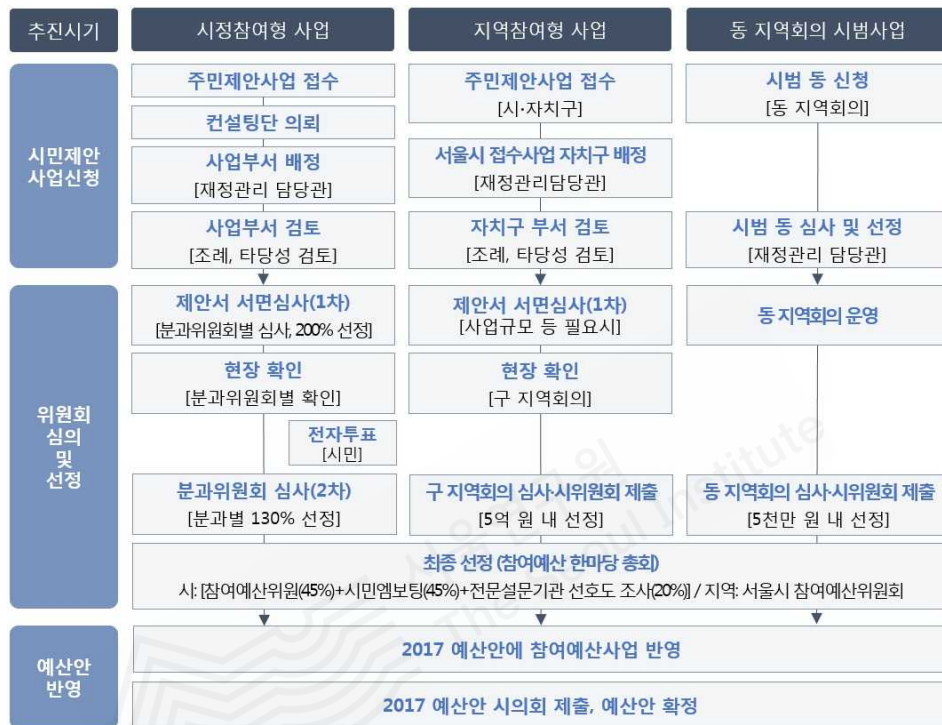
- 주민참여예산위원회의 원활한 운영을 위해 서울시에서는 예비적 절차로 ‘주민참여 예산학교’를 운영 중
 - 예산학교는 주민참여예산제도를 통해서 서울시의 예산현황과 정책기본방향을 이해하고, 위원으로서 참여예산제의 실효성 있는 운영을 지원하기 위해 도입됨
 - 교육은 일반시민을 포함, 서울시 참여예산위원 희망자 및 참여예산위원을 대상으로 하며, 주민참여예산제도와 서울시 예산체계에 대한 기본개념을 포함하여 실제 주민참여예산의 사업선정 실습 등을 교육
 - 특히 심화교육을 통해 주민참여예산위원이 심사과정에서 보다 능동적으로 참여할 수 있도록 역량을 강화시킴

<서울시 참여예산학교(2016)>		
○ 참여예산위원회와 일반시민의 역량강화를 통한 주민참여예산제의 원활한 운영을 위한 목적으로 도입 ○ 기본교육과 심화교육을 통해 주민참여예산제도와 예산체계에 대한 기본개념 교육 및 실제 참여예산 과정을 실습하는 과정으로 구성		
	기본교육	심화교육
대상	· 희망하는 시민 누구나 · 서울시 참여예산위원회 희망자 · 서울시 참여예산위원회 선정자 예비위원	· 2016년 市 참여예산위원회 234명 · 예비위원 중 모니터링 신청인 20명
교육시간	총 6시간(3시간x2일)	3개 반 각 2시간 운영(평일 야간/주말)
교육내용	· 주민참여예산제도 의의 및 현황, 서울시 제도 세부 이해 · 지방예산 기본개념 및 절차, 서울시 재정여건 및 예산현황 · 시민참여의 가치(사회적 약자 배려 등), 민주적 운영 방법론 등 · 사업 우선순위 결정기준 이해 및 실습(모의심사 등)	· 제안사업서 모의 심사 실습 · 사업제안서 현장 확인 기준 및 주의 사항 실습 · 방침서 기준, 서면/현장 모니터링 방법 실습
자료: 서울특별시 참여예산 홈페이지를 참고해 재구성(http://yesan.seoul.go.kr/)		

(2) 주민참여예산제 운영절차

- 주민참여예산제는 ‘시정참여형 사업’과 ‘지역참여형 사업’, ‘동 지역회의 시범형’이 각기 다른 절차로 운영
 - 시정참여형 사업의 경우 주민제안사업에 대한 지역회의 심사를 거쳐 분류되며, 이를 서울시의 각 실·국·본부가 검토한 후 분과위원회 심사를 거쳐 최종적으로 참여예산 한마당에서 심사 후 시민참여단과 주민참여예산위원들의 투표를 통해 서울시가 최종적으로 사업을 결정함
 - 구 차원의 지역참여형 사업의 경우 자치구 지역회의별로 시민 제안사업을 신청 받아, 자치구별 5억 원 한도액 범위 내에서 사업을 심사하여 시 위원회 제출 후 참여예산 한마당 총회 절차를 거침

- 동 지역회의의 시범사업은 두 가지 유형⁹⁾으로 시범사업 대상지 신청을 받아 심의위원회에서 대상 동을 선정한 후 주민제안사업을 신청 받아 5천만 원 한도 내에서 위원회 심의를 거쳐 참여예산 한마당 총회 절차를 거침



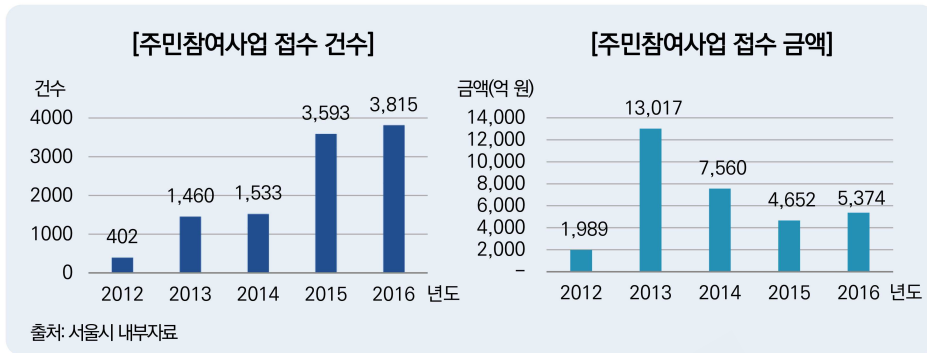
[그림 3-4] 주민참여예산제 운영 프로세스

(3) 주민참여예산제 운영현황

- 5년간 주민참여예산 사업접수건수는 지속적으로 증가세를 보이며 도입초기에 비해 점차 많은 주민들이 참여하는 추세
- 관련법 개정에 따라 의무적으로 도입되기 시작한 2012년 402건에서 2016년 현재 3,815건으로 5년간 주민참여예산 사업접수건수는 지속적 증가

9) 동 지역회의의 시범사업 선정 시 유형1과 유형2로 구분하여 선정함. 유형1은 '동 지역회의'가 제도화되어 있는 지역으로 자치구 조례 및 시행규칙, 참여예산제 운영계획에 '동 지역회의'가 명시되어 있고 실제 운영되는 지역임. 유형2는 '대안적 주민참여 시스템 운영'이 시행되고 있는 지역으로, '동 지역회의'가 제도화되어 있지 않으나 생활권계획사업, 주민참여형 안전마을사업, 도시재생, 마을계획 등 대안적 주민참여 시스템이 운영되고 있어 '동 지역회의'로 발전 가능한 지역을 말함

- 연도별 접수금액의 경우 2016년에는 5,374억 원이며, 연도별 상황에 따라 유동적인 추세를 보임



[그림 3-5] 연도별 주민참여사업 접수건수와 접수금액

[표 3-9] 주민참여예산사업 추진실적(2012~2015년)

(단위: 건, 억 원)

연도별	제안현황		선정현황		예산편성현황	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액
계	6,988	27,218	1,231	2,000	1,189	1,906
2015년	3,593	4,652	524	498	510	487
2014년	1,533	7,560	352	500	352	500
2013년	1,460	13,017	223	503	202	448
2012년	402	1,989	132	499	125	471

[표 3-10] 시정참여형 사업의 분과별 사업비 및 접수현황(2016년)

(단위: 개, 건, 억 원)

구분	총계	복지	여성 건강	청년	문화 관광	교통 주택	일자리	환경 공원	도시 안전	청소년
주제	20	3	3	2	2	3	3	2	1	1
건수	2,474	490	265	163	283	359	353	251	108	202
사업비	3,933	596	315	323	436	622	500	579	370	192

2_자치구 예산 기초현황

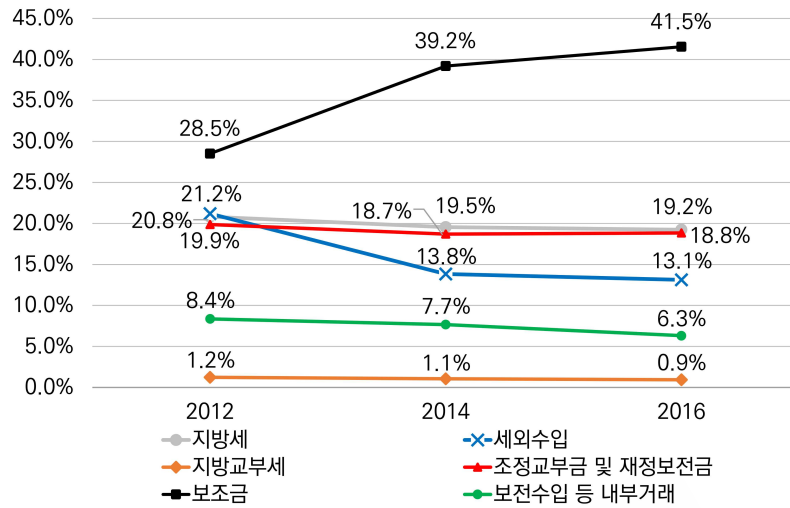
1) 기초현황

(1) 예산규모와 세입·세출예산 현황

- 서울시의 25개 자치구 예산총액은 16년 현재 약 11조 7,069억 원이며, 자치구 평균 4,682억 원 규모임
 - 예산규모는 각 자치구의 재정여건에 따라 상이하며, 2016년도 기준 예산규모 상위 자치구인 노원구(6,689억 원) 강남구(6,685억 원), 강서구(6,240억 원)부터 하위 자치구인 용산구(3,313억 원), 종로구(3,404억 원), 금천구(3,432억 원)까지 다양함
- 자치구의 세입예산 항목을 살펴보면, 지방세, 세외수입, 지방교부세, 조정교부금 및 재정보전금, 보조금, 보전수입 등 내부거래로 이루어져 있음
- 25개 자치구의 세입예산 항목별 평균액 기준으로, 보조금이 1,943억 원, 전체 예산의 41.5%로 가장 많은 비중을 차지함
 - 전체예산에서 차지하는 보조금의 비율은 2012년 이래 가파른 증가세를 보임

[표 3-11] 자치구 세입예산 현황(2016, 25개 자치구 평균액)

구분	예산(억 원)	비율(%)
보조금	1,943	41.5
지방세	900	19.2
조정교부금 및 재정보전금	881	18.8
세외수입	61,354	13.1
보전수입 등 내부거래	29,544	6.3
지방교부세	4,370	0.9
합계	4,677	100.0



[그림 3-6] 자치구 세입예산 항목별 비중 추이(2012, 2014, 2016년)

- 자치구 세출예산의 경우 기능별로 볼 때, 2016년 현재 25개 자치구 평균액 기준으로 사회복지항목이 2,287억 원, 48.8%로 가장 많은 비중을 차지함

[표 3-12] 자치구 기능별 세출예산 현황(2016, 25개 자치구 평균액)

구분	예산(억 원)	비율(%)
사회복지	2,287	48.8
기타	1,114	23.8
일반공공행정	275	5.9
수송 및 교통	257	5.5
환경보호	240	5.1
보건	124	2.6
문화 및 관광	110	2.4
교육	87	1.9
국토 및 지역개발	84	1.8
예비비	54	1.2
공공질서 및 안전	23	0.5
산업·중소기업	19	0.4
농림해양수산	6	0.1
합계	4,685	100.0

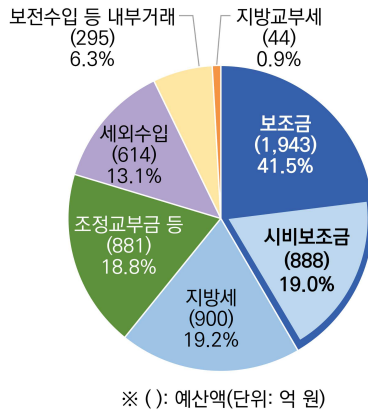
- 성질별 세출예산의 경우 2016년 현재 25개 자치구 평균액 기준으로 경상이전이 2,984억 원, 62.5%로 가장 많은 비중을 차지함

[표 3-13] 자치구 성질별 세출예산 현황(2016년, 25개 자치구 평균액)

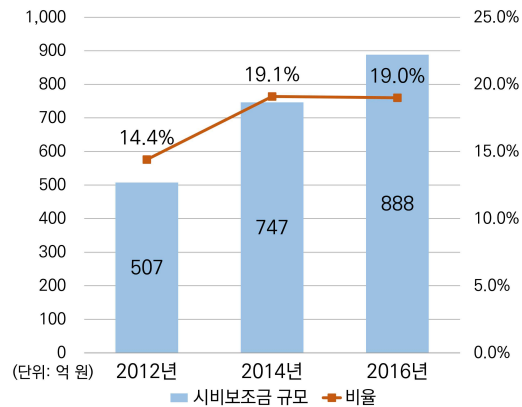
구분	예산(억 원)	비율(%)
경상이전	2,984	62.5
인건비	890	18.7
물건비	368	7.7
자본지출	254	5.3
예비비 및 기타	128	2.7
보전재원	97	2.0
내부거래	38	0.8
융자 및 출자	8	0.2
합계	477,223	100.0

(2) 협치 관련 예산 현황

- 세입예산 항목 가운데 협치친화형 예산으로 보조금이 있으며, 이 중 서울특별시 자치구에 책정한 예산인 사·도비보조금(이하 시비보조금)이 있음
 - 자치구 예산 중 시비보조금은 2016년 현재 자치구 전체예산에서 약 19.0% 정도를 차지하며, 자치구 평균 888억 원 규모임
 - 시비보조금의 규모는 자치구별로 상이하며, 강서구 1,492억 원, 노원구 1,480억 원, 은평구 1,234억 원, 송파구 1,130억 원, 관악구 1,046억 원, 성북구 1,030억 원 순으로 많음
 - 전체예산에서 시비보조금이 차지하는 비중은 2012년 이래 증가세를 보임



[그림 3-7] 세입항목 중 시비보조금 비중 및 규모



[그림 3-8] 자치구 시비보조금 규모 및 비율 추이

<시비보조금(시·도비보조금제도)>

- 광역정부는 산하 기초지방정부에 대하여 재정적 효율성이나 형평성을 달성할 목적으로 여러 가지 지원금제도를 운영하고 있음
- 시비보조금(시·도비보조금제도)은 지원금제도 중 하나로, 중앙정부가 지방정부에 교부하는 국고보조금과 동일한 논리로 상위지방정부인 시·도가 하위지방정부인 시·군·자치구에 대하여 교부하는 보조금

- 성질별 세출항목 가운데 협치친화형 예산으로 경상이전 중 민간이전, 자치단체 등이전과 자본지출 중 민간자본이전, 자치단체 등 자본이전이 있음
 - 이들 협치친화형 예산은 약 1,387억 원이며, 자치구 평균 전체예산의 29.1%를 차지함(2016년 25개 자치구 평균액 기준)

[표 3-14] 자치구 세출예산 중 협치친화형 예산항목의 예산과 비율(2016년)

협치친화형 예산		예산(억 원)	비율(%)
경상이전	민간이전	1,243	26.1
	자치단체 등 이전	114	2.4
자본지출	민간자본이전	16	0.4
	자치단체 등 자본이전	14	0.3
합계		1,387	29.1

주: 비율은 자치구 평균 전체예산 기준 비율임

2) 주요 자치구 사례 분석

(1) 분석의 개요

- 지역사회의 예산운용 사례 분석을 위해 서울시의 25개 자치구 중 협치 선도지역인 성북구, 은평구, 관악구를 대상으로 협치친화형 예산 분석을 실시함
 - 대상 지역은 서울시 10대 협치선도정책(사업)을 타 지역보다 앞서 적극적으로 추진하고 있는 곳임
- 세 개 자치구의 협치예산 분석은 서울시 10대 협치선도정책(사업)영역을 기준으로 협치사업을 선별하고 이를 대상으로 기초 예산현황을 파악함
 - 각 구별로 부서에서 추진 중인 사업을 협치영역에 따라 분류하고, 영역별 협치사업 수와 사업비(예산액)를 조사함
 - 또한 협치사업에 대한 재원조달방식¹⁰⁾에 따른 유형별 협치사업 수와 사업비(예산액)를 조사함

[표 3-15] 10대 협치선도정책(사업)영역 및 주요 사업

10대 협치영역	주요 사업
① 도시주거재생	도시재생, 주거지환경정비, 주택재개발재건축
② 마을공동체 활성화	마을공동체 지원, 문화적 재생, 공동체 교육 및 활동 지원, 주민참여 사업 활성화, 자원봉사
③ 지역사회 복지서비스	대상별(여성, 유아, 아동, 어르신, 장애인, 저소득층), 기능별(자활, 보육, 보건, 교육, 문화, 체육) 복지시설 운영, 서비스 지원
④ 사회적경제 활성화	취업 지원, 창업 지원, 지역맞춤형 일자리 제공, 전통시장 활성화 및 상인역량강화, 사회적경제 활성화
⑤ 녹색에너지	환경오염 관리, 녹색에너지 홍보
⑥ 공원 녹지 조성 및 운영	사구 근린공원 조성 및 관리, 가로경관 정비, 둘레길 조성
⑦ 청년지원	청년 일자리 창출, 창업지원
⑧ 생활안전	안전마을 조성, 방재, 재난구호, 사회안전망 구축, 방범용 CCTV 설치, 통학로 도로환경 개선, 범죄예방 환경설계
⑨ 다문화가정 지원	다문화가족, 다문화가정 청소년 지원, 한국문화체험사업

주: 서울시 10대 협치선도정책 중 베이비부머지원 영역은 해당하는 사업이 없어 제외

10) 재원조달방식에 따른 협치사업 유형은 구 자체사업, 시비보조사업, 시 자체사업, 기타사업으로 구분하며, 구 자체사업은 전액 구비로 구성된 사업이며, 시비보조사업은 국비+시비+구비, 시비+구비, 국비+시비로 구성된 사업이며, 시 자체사업은 전액 시비로만 구성된 사업이며, 기타사업은 전액 국비, 국비+구비로 구성된 사업임

(2) 성북구 협치사업예산 현황

- 성북구는 총 292개의 협치사업을 추진 중인 것으로 파악되며, 예산액은 1,677억 원으로 성북구 전체 예산 5,155억 원 중 32.5%를 차지
- 협치영역별 사업 수와 사업비 모두 ‘지역사회 복지서비스’ 영역 사업이 가장 많은 비중을 차지
 - 사업 수는 206개(70.5%)이며, 사업비는 1,487억 원(88.7%)으로 협치사업의 대다수를 차지함
 - 지역사회 복지서비스 영역은 여성, 노인, 아동, 장애인 등 다수의 서비스 대상별 사업이 존재하고, 문화·체육, 교육 등 복지사업 분야가 다양해 대부분의 협치사업이 이에 해당함
- 협치사업 수의 경우 지역경제 활성화(23개 사업, 7.9%), 도시주거재생(17개 사업, 5.8%), 공원 녹지조성 및 운영사업(14개 사업, 4.8%) 순으로 많은 것으로 집계됨

[표 3-16] 성북구 협치사업 영역별 사업 수

협치영역	사업 수(개)	비율(%)
1. 도시주거재생	17	5.8
2. 마을공동체 활성화	8	2.7
3. 지역사회 복지서비스	206	70.5
4. 지역경제 활성화	23	7.9
5. 녹색에너지	7	2.4
6. 공원 녹지조성 및 운영사업	14	4.8
7. 청년지원	4	1.4
8. 생활안전	10	3.4
9. 다문화가정 지원	3	1.0
총계	292	100.0

- 협치사업예산액은 ‘지역사회 복지서비스’ 영역에 이어 ‘생활안전’ 영역이 64억 원, ‘도시주거재생’ 영역이 61억 원, ‘지역경제 활성화’ 영역이 39억 원 순으로 사업비가 많은 것으로 나타남

[표 3-17] 성북구 협치사업 영역별 사업비

(단위: 천 원, %)

협치영역	사업비					비율
	국비	기금	시비	구비	소계	
1. 도시주거재생	1,200,000	0	3,734,770	1,238,122	6,172,892	3.7
2. 마을공동체 활성화	0	0	0	552,760	552,760	0.3
3. 지역사회 복지서비스	33,138,481	662,815	63,782,928	51,122,610	148,706,834	88.7
4. 지역경제 활성화	546,360	0	1,332,497	2,032,046	3,910,903	2.3
5. 녹색에너지	98,655	0	20,750	274,643	394,048	0.2
6. 공원 녹지 조성 및 운영사업	0	0	0	1,362,895	1,362,895	0.8
7. 청년지원	0	0	0	102,520	102,520	0.1
8. 생활안전	0	0	154,872	6,326,004	6,480,876	3.9
9. 다문화가정 지원	0	0	0	48,560	48,560	0.0
총계	34,983,496	662,815	69,025,817	63,060,160	167,732,288	100.0

- 사업유형별 사업 수의 경우 구 자체사업 비율이 가장 높고, 사업비의 경우 시비보조사업이 가장 많은 비중을 차지하는 것으로 나타남
- 구 자체사업은 207개로 전체 협치사업의 70.9%를 차지하며, 사업비(예산액)의 경우 375억 원으로 전체 협치사업예산 중 22.5%를 차지
- 시비보조사업의 경우 76개 사업(26.0%)이며, 사업비는 1,129억 원으로 전체 협치사업예산액의 67.2%로 가장 많은 비중을 차지하는 것으로 나타남

[표 3-18] 성북구 협치사업의 유형별 사업 수 및 사업비

(단위: 건, 천 원, %)

구분	사업 수		사업비	
	건수	비율	예산액	비율
구 자체사업(구)	207	70.9	37,586,981	22.5
시비보조사업(국+시+구, 국+시, 시+구)	76	26.0	112,944,433	67.2
시 자체사업(시)	5	1.7	15,779,993	9.4
기타(국, 국+구)	4	1.4	1,420,881	0.9
합계	292	100.0	167,732,288	100.0

- 사업유형별 주요사업 내용
 - 구 자체사업으로는 도시환경정비사업 지원, 마을공동체사업, 구립살버복지센터 운영, 성북문화재단 운영, 마을·사회적경제센터 운영 등이 있음
 - 시비보조사업으로는 서울형 도시재생 시범사업, 노인일자리 지원, 종합사회복지관 운영비 지원, 공공근로지원 사업, 그린파킹사업 등이 있음
 - 시 자체사업으로는 도시활력증진 지원, 재가노인 식사배달사업 등이 있음
- 협치사업의 재원별 예산액
 - 시비가 690억 원으로 전체 협치사업예산 중 41.2%로 가장 많은 비중을 차지하며, 이는 성북구의 총 시비예산액 1,030억 원 중 67%에 해당함
 - 시비보조금 중 대부분이 협치사업예산으로 사용되고 있음을 알 수 있음

[표 3-19] 성북구 협치사업 재원별 예산액

(단위: 천 원, %)

구분		국비	기금	시비	구비	총액
협치사업	예산액	34,983,496	662,815	69,025,817	63,060,160	167,732,288
	비율	20.9	0.4	41.2	37.6	100.0
전체	예산액	123,087,710	2,559,763	103,008,030	286,876,077	515,531,580
	비율*	28.4	25.9	67.0	22.0	32.5

*: 전체예산액 중 협치사업예산액이 차지하는 비율

(3) 은평구 협치사업예산 현황

- 은평구는 총 300개의 협치사업을 추진 중인 것으로 파악되며, 예산액은 857억 원으로 은평구 전체예산 5,400억 원 중 15.9%를 차지함
- 영역별로는 지역사회 복지서비스가 사업 수(191개, 63.7%)와 사업비(743억 원, 89.3%) 모두 가장 많은 비중을 차지함
 - 사업 수로는 마을공동체 활성화(27개, 9.0%), 생활안전(23개, 7.7%), 도시주거재생(20개, 6.7%) 순으로 많음
 - 사업비는 생활안전(22억 원, 2.7%), 마을공동체 활성화(14억, 1.7%) 순으로 많음

[표 3-20] 은평구 협치사업 영역별 사업 수

협치영역	사업 수(개)	비율(%)
1. 도시주거재생	20	6.7
2. 마을공동체 활성화	27	9.0
3. 지역사회 복지서비스	191	63.7
4. 지역경제 활성화	21	7.0
5. 녹색에너지	2	0.7
6. 공원 녹지 조성 및 운영사업	12	4.0
7. 청년지원	1	0.3
8. 생활안전	23	7.7
9. 다문화가정 지원	3	1.0
총계	300	100.0

[표 3-21] 은평구 협치사업 영역별 사업비

(단위: 천 원, %)

협치영역	사업비					비율
	국비	기금	시비	구비	소계	
1. 도시주거재생	0	0	532,573	688,625	1,221,198	1.4
2. 마을공동체 활성화	32,608	0	65,700	1,289,435	1,387,743	1.6
3. 지역사회 복지서비스	11,955,703	1,015,986	30,192,128	30,400,512	74,294,079	86.6
4. 지역경제 활성화	167,410	140,000	1,389,750	1,991,366	3,688,526	4.3
5. 녹색에너지	0	0	0	3,880	3,880	0.0
6. 공원 녹지 조성 및 운영사업	0	0	584,787	2,279,725	2,864,512	3.3
7. 청년지원	0	0	0	40,500	40,500	0.0
8. 생활안전	0	0	540,000	1,703,848	2,243,848	2.6
9. 다문화가정 지원	0	0	0	47,700	47,700	0.1
총계	12,155,721	1,155,986	33,304,938	38,445,591	85,791,986	100.0

- 사업유형별 사업 수의 경우 구 자체사업의 비율이 가장 높고, 사업비의 경우 시비 보조사업이 가장 많은 비중을 차지하는 것으로 나타남
 - 구 자체사업 수는 215개로 71.7%를 차지하고, 예산액은 225억 원(26.2%)임
 - 시비보조사업 수는 71개(23.7%), 예산액은 606억 원(70.6%)임

[표 3-22] 은평구 협치사업의 유형별 사업 수 및 사업비

(단위: 건, 천 원, %)

구분	사업 수		예산액	
	건수	비율	사업비	비율
구 자체사업(구)	215	71.7	22,487,224	26.2
시비보조사업(국+시+구, 국+시, 시+구)	71	23.7	60,571,380	70.6
시 자체사업(시)	8	2.7	2,089,039	2.4
기타(국, 국+구)	6	2.0	644,343	0.8
합계	300	100.0	85,791,986	100.0

○ 사업유형별 주요 사업내용

- 구 자체사업으로는 두꺼비하우징 사업, 은평마을지원센터 운영, 은평사회적경제 허브센터 운영, 물품공유센터 운영, 통학로 도로환경 개선 사업 등이 있음
- 시비보조사업은 공동주택 커뮤니티 활성화 사업, 찾아가는 동 주민센터 운영, 종합사회복지관 운영 및 기능보강, 전통시장 시설 현대화 사업 등이 있음
- 기타사업으로는 지역맞춤형 일자리사업, 청소년문화의집 운영사업, 자원봉사 코디네이터 지원사업 등이 있음

○ 협치사업의 재원별 예산액

- 은평구 협치사업의 시비는 333억 원이고, 이는 전체 시비 예산액 중 27%에 해당
- 구비는 391억 원으로 전체 협치사업예산 중 45.7%로 가장 많은 비중을 차지

[표 3-23] 은평구 협치사업 재원별 예산액

(단위: 천 원, %)

구분		국비	기금	시비	구비	총액
협치사업	예산액	12,155,721	1,155,986	33,304,938	39,175,341	85,791,986
	비율	14.2	1.3	38.8	45.7	100.0
전체	예산액	145,065,938	3,412,643	123,478,878	267,902,541	540,000,000
	비율*	8.4	33.9	27.0	14.6	15.9

*: 전체예산액 중 협치사업예산액이 차지하는 비율

(4) 관악구 협치사업예산 현황

- 관악구는 261개의 협치사업을 추진 중이며, 예산액은 1,023억 원으로 이는 전체 예산 5,052억 원 중 20.3%를 차지함
- 협치영역별 사업 수와 사업비(예산액) 모두 ‘지역사회 복지서비스’ 영역 사업이 176개(67.4%), 846억 원(82.7%)으로 협치사업에서 가장 많은 비중을 차지하는 분야임
 - 사업 수의 경우 마을공동체 활성화(22개, 8.4%), 도시주거재생(16개 사업, 6.1%), 생활안전(15개 사업, 5.7%), 지역경제 활성화(12개 사업, 4.6%) 순으로 집계됨
 - 사업비의 경우 ‘도시주거재생’이 58억 원(5.7%), ‘생활안전’이 39억 원(3.9%) 순으로 사업비가 많은 것으로 나타남

[표 3-24] 관악구 협치사업 영역별 사업 수

협치영역	사업수(개)	비율(%)
1. 도시주거재생	16	6.1
2. 마을공동체 활성화	22	8.4
3. 지역사회 복지서비스	176	67.4
4. 지역경제 활성화	12	4.6
5. 녹색에너지	9	3.4
6. 공원 녹지 조성 및 운영사업	9	3.4
7. 청년지원	1	0.4
8. 생활안전	15	5.7
9. 다문화가정 지원	1	0.4
총계	261	100.0

[표 3-25] 관악구 협치사업 영역별 사업비

(단위: 천 원, %)

협치영역	사업비					비율
	국비	기금	시비	구비	소계	
1. 도시주거재생	0	0	296,800	5,550,761	5,847,561	5.7
2. 마을공동체 활성화	25,362	0	19,200	4,005,031	4,049,593	4.0
3. 지역사회 복지서비스	11,937,902	2,373,340	31,333,691	39,018,209	84,663,142	82.7
4. 지역경제 활성화	186,000	0	93,000	597,680	876,680	0.9
5. 녹색에너지	240,439	0	57,500	114,773	412,712	0.4
6. 공원 녹지 조성 및 운영사업	0	0	0	2,406,590	2,406,590	2.4
7. 청년지원	0	0	0	49,980	49,980	0.0
8. 생활안전	0	0	0	3,995,733	3,995,733	3.9
9. 다문화가정 지원	0	0	0	25,590	25,590	0.0
총계	12,389,703	2,373,340	31,800,191	55,764,347	102,327,581	100.0

- 사업유형별로 살펴보면 사업 수는 성북, 은평구와 마찬가지로 구 자체사업 비율이 가장 높고, 사업비의 경우 시비보조사업이 가장 많은 비중을 차지하는 것으로 나타남
 - 구 자체사업의 사업 수는 171개로 전체 협치사업의 65.5%로 가장 많은 비중을 차지
 - 사업비는 시비보조사업이 639억 원으로 전체 협치사업예산규모의 62.5%로 가장 많은 비중을 차지
 - 시비보조사업은 사업 수가 82개(31.4%)인 데 비해 사업비 비중이 큼

[표 3-26] 관악구 협치사업의 유형별 사업 수 및 사업비

(단위: 개, 천 원, %)

구분	사업 수		예산액	
	건수	비율	사업비	비율
구 자체사업(구)	171	65.5	38,107,586	37.2
시비보조사업(국+시+구, 국+시, 시+구)	82	31.4	63,955,813	62.5
시 자체사업(시)	2	0.8	103,000	0.1
기타(국, 국+구)	6	2.3	161,182	0.2
합계	261	100.0	102,327,581	100.0

- 사업유형별 주요사업 내용
 - 구 자체사업으로는 주택재개발·재건축사업, 찾아가는 동주민센터운영 지원, 육아종합지원센터 운영지원, 전통시장시설 현대화 등이 있음
 - 시비보조사업은 노인사회활동지원 사업, 장애인복지관 운영지원, 마을기업육성사업, 저소득층 에너지복지사업 등이 있음
- 협치사업의 자원별 예산액
 - 협치사업 시비는 경우 318억 원으로 관악구 전체 시비 중 30.4%를 차지함
 - 관악구의 협치사업예산은 구비가 557억 원으로 가장 많은 비중을 차지함

[표 3-27] 관악구 협치사업 자원별 예산액

(단위: 천 원, %)

구분		국비	기금	시비	구비	총액
협치사업	예산액	12,389,703	2,373,340	31,800,191	55,764,347	102,327,581
	비율	12.1	2.3	31.1	54.5	100.0
전체	예산액	127,632,064	2,739,196	104,684,028	270,148,712	505,204,000
	비율*	9.7	86.6	30.4	20.6	20.3

*: 전체예산액 중 협치사업예산액이 차지하는 비율

04

협치예산 관련 실태조사 분석

- 1_ 실태 파악을 위한 조사분석 개요
- 2_ 협치정책 분야의 시정 예산운영실태
- 3_ 지역사회 협치예산 실태조사 분석
- 4_ 요약 및 시사점

04 협치예산 관련 실태조사 분석

1_실태 파악을 위한 조사분석 개요

1) 협치예산 관련 실태 파악을 위한 조사의 필요성

(1) 조사의 목적

- 이 연구는 현행 사업예산제가 가지는 운영실태와 현안문제를 진단하고 협치원리를 실현할 수 있는 예산 운영방안을 도출하기 위한 것으로,
- 현 예산체계 추진에 따른 서울시정의 예산운용현황을 면밀하게 파악하여 현안문제를 도출하고 적합한 정책방안을 도출하기 위해 실태조사를 실시함
 - 현재 서울시 예산환경과 서울시정의 예산운용현황 파악이 필수적이나
 - 앞서 파악한 서울시의 예산 관련 제도, 서울시와 자치구별 예산 기초현황은 예산프로세스의 특성과 예산운용을 둘러싼 참여주체 간의 관계, 예산운용과 정에서의 불합리성, 예산제의 제약조건 등 세밀한 내용을 파악하는 데 한계 점이 있음
 - 현행 예산제도에 대한 사람들의 인식을 파악하여 문제점 및 개선방안을 찾기 위해 서울시정의 협치선도정책 운영과 지역사회 협치예산 운영 실태파악을 위한 조사 실시

(2) 조사의 방법

- 본 조사에 앞서 사업의 운영현황과 지역사회 협치기반 실태에 대해 서울시정과 자치구의 협치 관련 공무원, 전문가, 주민들을 대상으로 사전 조사 성격의 예비간담회를 실시함
 - 간담회에서 논의된 주요 내용들은 향후 서울시정과 지역사회의 실태조사 항목을 구성하는데 참고함
- 서울시정의 협치선도정책 운영실태 파악을 위해 관련 부서 담당자들을 대상으로 사업운영 현황에 대해 조사를 실시함

- 서울시 사업 중 협치(친화형) 관련 사업을 파악하여 간담회에서 논의된 주요 내용들을 기반으로 실태조사표를 구성, 조사를 실시
- 지역사회 협치예산 운영실태 파악을 위해 전문가와 일반인을 대상으로 지역사회 기반의 예산운용현황과 현행 예산제의 문제점과 개선방안에 대한 실태조사 실시
 - 현 예산운용현황과 주민참여예산제도에 대한 평가, 새롭게 도입되는 예산체계에 대한 인식, 개선이 필요한 사항 등에 대해 사람들의 인식을 파악

2) 예비간담회(면담조사)

(1) 조사의 목적

- 예산 관련 공무원, 3개 구 지역사회 전문가, 주민, 관련 공무원을 대상으로 간담회를 실시하여 지역사회 협치기반 실태와 정책적 수요에 대한 예비적 조사를 실시함
 - 예비조사에서 지역사회 협치 관련 사업의 예산 관련 현황을 파악하기 위한 기초자료로 활용함
 - 아울러, 서울시와 지역환경에 적합한 협치예산제 도입 및 운영방안을 도출하는 데 유용한 정보를 획득함
- 서울시 25개 자치구 중 협치친화형 사업이 비교적 잘 추진되고 있는 3개 자치구의 지역전문가와 예산 관련 공무원을 대상으로 실시한 면담조사 내용의 주요 논점들을 파악함

[표 4-1] 협치 관련 예산 실태 파악을 위한 예비간담회(면담조사) 실시 개요

구 분	관악구	성북구	은평구	서울시청, 은평구, 관악구, 성북구	관악구
조사 일시	2016.05.23	2016.05.27	2016.05.17	2016.06.17	2016.08.23
조사자 수(명)	5	7	5	4	1
피면접자 선정	지역사회 전문가, 관련 공무원	지역사회 전문가, 협치사업 참여 주민 등	지역사회 전문가, 관련 공무원	협치사업 관련 공무원 (서울시청, 자치구)	예산 관련 공무원

(2) 예비간담회(면담조사)를 통해 확인된 주요 내용

- 자치구 사업예산은 본청(서울시)에 의존하고 있으며, 사업들도 어느 정도 본청에서 만들어져 내려옴
 - 자치구에서 실행하고 있는 사업들은 주로 본청(서울시)에서 자치구로 예산을 (보조금의 형태) 내려 보내주고 있음
 - 자치구의 의존적인 예산구조로 인해, 자치구는 서울시의 예산지원이 없을 시 사업을 못하거나 추진 중인 사업도 지속되지 못하는 경우가 생김
- 본청의 칸막이 행정으로 인해 유사사업, 연계 가능한 사업 간의 통합이 되지 않고 있으며, 지역단위에서는 사업의 중복이 발생함
 - 부서별로 사업을 자치구에 배정하다 보니, 자치구별 사업이 중복되는 현상이 나타남
 - 협치 관련 분야의 사업이 부서별로 개발 단위사업으로 추진되다 보니 부서 간의 이해관계가 달라 사업을 연계하기 어려운 상황
 - 지역단위에서 추진되는 사업 중 유사한 분야(사회적경제, 마을공동체 등) 사업에 대한 통합 및 연계의 필요성을 느낌
- 시정주도의 사업추진체계로 계획된 사업은 지역여건과 주민요구를 반영하지 못하여 사업의 실효성이 떨어짐
 - 사업은 지역의 여건을 고려하지 않고 시정단위에서 사업의 틀이 만들어져 지역단위로 내려오고 있음
 - 지역의 여건은 지역에 따라 다르므로 지역문제에 대한 접근방법과 실행되는 사업 내용이 달라야 함
 - 정해진 사업의 틀로 일률적으로 지역에 적용하다 보니 지역에 맞지 않는 사업이 되는 경우가 많음을 인식
- 지역이 자율적으로 지역여건에 맞는 계획을 수립할 수 있도록 제도와 예산 지원이 필요함
 - 지역커뮤니티가 지역의 자산을 가지고 지속가능한 사업추진 모델을 구축하

기 위해서는 공공이 제도적으로 지원해야 한다고 인식하고 있음

- 지역에 맞는 사업을 추진하기 위해서는 지역의 자율권과 함께 예산이 뒷받침되어야 함
- 현재 추진 중인 주민참여예산제는 예산확보를 위한 수단으로 활용되는 경우가 있어 개선이 필요함
 - 주민참여예산제는 서울시 예산에 주민참여를 보장하겠다는 것이었으나, 현재는 모두 사업화되어 ‘예산확보’의 경쟁구도가 만들어짐
 - 특히 자치구에서는 주민참여예산제를 실적으로 인식하여 자치구 간 예산을 받아오기 위한 경쟁구도가 형성되었다는 의견이 있음
 - 예산을 따오기 위해 주민을 동원해서 투표를 하는 경우도 생김

3) 주요 조사 분석의 틀

(1) 서울시정의 협치선도정책 운영실태 파악을 위한 조사

- 서울시에서 추진하고 있는 사업 중 10대 협치선도정책 분야의 사업운영실태 파악을 위해 대상사업 선정 기준을 마련함
 - 서울시 10대 협치선도정책 분야 관련 부서(살·국·본부)의 사업 중 서울시 예산서를 기준으로 협치친화형 예산으로 판단되는 사업들의 운영현황과 유형을 파악
 - 사업의 성격을 고려하여 협치친화형 사업과 거리가 먼 것으로 판단되는 사업¹¹⁾들은 제외함
- 사업의 성격과 서울시 예산서를 기준으로 선정한 조사대상(협치친화형)사업은 596개 사업임
 - 선정된 대상사업은 관련 부서(서울시 본청)에 협조를 요청하여 현황조사를 실시하였으며, 전체 사업(596개) 중 34.1%(203개)가 회수되었음
- 조사내용은 사업의 유형, 사업추진체계를 파악하기 위한 항목으로 구성됨

11) 지구단위계획 수립, 부지매입 등 사업의 성격상 협치친화형 사업이라고 보기 어려운 사업

- 설문문항: 사업개요(사업의 내용과 사업기간, 예산 및 재원조달 방식, 협조 부서 유무, 해당 정책분야 등), 사업유형(사업의 성격, 예산과목을 통한 사업유형, 사업의 대상이 되는 공간적 범위, 사업 간 유사성과 연계성 등), 사업 추진체계(사업계획이 수립되는 주된 방식, 계획수립과정에서의 민간주체 참여 형태, 사업을 실행하는 주된 방식 등)에 관한 항목으로 구성됨
- 회수된 조사자료는 시정단위 협치 관련 사업의 운영실태를 파악하는 기초자료로 활용함

[표 4-2] 서울시정의 협치선도정책 운영 실태조사 실시 개요

구분	내용
조사대상	서울시 예산서를 기준으로 분류한 협치(친화형) 사업 추진 관련 부서 담당자
유효 응답 수	203개(전체 596개 사업 중 34.1%)
조사 기간	16.05.27~16.06.16
조사 방법	서면조사

(2) 지역사회 협치예산 파악을 위한 실태조사

- 지속가능하고 실행가능한 서울형 협치모델의 일환으로 지역사회를 대상으로 한 새로운 협치모델의 방안을 도출하기 위해 전문가와 지역사회 주민을 대상으로 실태 조사를 실시함
 - 전문가 조사대상: 비영리단체(시민단체, 복지기관), 중간지원조직, 사회적경제 기업
 - 일반주민: 활동가(비영리단체 소속, 프리랜서), 일반주민
 - 구조화된 질문지를 작성해 설문을 실시함¹²⁾
- 예산운영방안, 주민참여예산제도 등을 평가하고 새로운 계획체계에서 재원조달과 예산운용에 대한 요구를 파악함
 - 설문문항: 서울시정에 대한 전반적인 평가(서울시에서 추진하고 있는 사업(정책)에 대한 인지 여부, 서울시정에서 주민참여를 활성화하고 지역사회활

12) 세부 설문문항에 대해서는 '부록: 지역사회기반의 지역협치모델 구축방안 실태조사'를 참조할 것

력을 촉진하는 데 기여했던 제도에 대한 평가 등), 지역에서 추진되고 있는 사업 현황(지역사회가 직면하고 있는 현안문제 인지, 주민참여절차에 대한 평가, 지역 내 공공사업 추진방식과 절차에 대한 의견, 사업계획 수립·추진 과정에서의 주민참여, 사업의 재원조달과 예산운용) 등

- 이 연구에서는 실태조사 내용 중 예산과 관련된 항목의 결과를 연구에 활용함
 - 실태조사 항목 중 사업의 예산조달과 예산운용 관련 항목, 향후 새로운 계획 체계에서 재원조달 및 예산운용방법에 대한 항목을 연구에 활용함
- 실태조사는 설문조사 분석 전문 기관인 'NICE R&C'에서 수행함

[표 4-3] 지역사회기반의 지역협치모델 구축방안 실태조사 실시 개요

구 분	전문가	일반주민
조사대상	비영리단체(시민단체, 복지기관)(110명) 중간지원조직(30명) 사회적경제 기업(20명)	활동가(비영리단체 소속)(-) 활동가(프리랜서)(5명) 일반주민(101명)
유효 응답자 수	160명	106명
조사 기간	16.05.27~16.06.16	
조사 방법	면접조사	

2_협치정책 분야의 시정 예산운영실태

1) 사업의 개요

- 서울시 협치선도정책은 근린재생형(21.5%) 사업 비중이 가장 높으며, 그다음으로 지역사회복지(10.7%), 사회적경제(10.7%) 순임
- 사업예산은 절반 가까이가 생활안전(45.6%) 분야에 집중되어 있는 것으로 나타남
 - 사업예산 비율이 가장 높은 분야는 생활안전(45.6%)이며, 그다음으로 공원 녹지 조성(18.5%)임

[표 4-4] 협치 관련 사업의 정책분야별 구성(복수응답)

(단위: 개, %)

구분	응답 수	응답률	예산비율
마을공동체	11	5.1	0.3
경제기반형 재생	2	0.9	0.3
근린형 재생	46	21.5	9.3
사회적경제	23	10.7	1.9
지역사회복지	23	10.7	12.6
공원녹지조성	36	16.8	18.5
일자리	19	8.9	3.0
녹색에너지	2	0.9	0.1
청년지원	13	6.1	0.9
생활안전	3	1.4	45.6
노인(베이비부머)정책	2	0.9	0.4
그외 분야	34	15.9	7.6
전체	214	100.0	100.0

- 사업의 예산은 대부분 서울시와 중앙정부(86.4%)에 의존하고 있으며, 단일 자원 부담주체로는 전액 시비(69.8%)의 비중이 가장 높음
 - 사업의 자원부담주체는 전액 시비(69.8%)가 가장 많으며, 그다음으로 국비+시비(9.3%), 국비+시비+자치구(7.3%) 순임

[표 4-5] 협치 관련 사업의 자원부담 주체(복수응답)

(단위: 개, %)

구분	응답수	응답률	예산비율
전액 국비	1	0.5	0.01
전액 시비	143	69.8	30.5
전액 민간자원	0	-	-
국비+시비	19	9.3	57.2
시비+자치구	14	6.8	3.5
시비+민간자원	9	4.4	1.4
국비+시비+자치구	15	7.3	6.8
시비+자치구+민간	1	0.5	0.1
이외의 경우	3	1.5	0.7
전체	205	100.0	100.0

- 사업 기간별로는 연례반복사업(40.9%) 비중이 가장 높으며, 그다음으로 계속사업(36.9%), 단년도 종료사업(22.2%) 순임
 - 연례반복사업은 사업 수(40.9%)와 사업예산(66.5%) 모두 가장 많은 비중을 차지함
- 사업 비중이 가장 높은 연례반복사업은 사업의 85.5%가 시비에 의존하고 있으며, 특히 단년도 종료사업은 사업의 97.7%가 시비에 의존하고 있음
 - 연례반복사업의 주된 재원부담주체는 전액시비(66.3%)이며, 그다음으로 국비+시비(9.6%)와 시비+자치구(9.6%)임
 - 단년도 종료사업은 93.3%가 전액시비이며, 국비+시비와 시비+자치구가 각각 2.2%임

[표 4-6] 협치 관련 사업의 사업기간

(단위: 개, %)

구분	단년도 종료사업	연례반복사업	계속사업	합계
응답 수	45	83	75	203
응답률	22.2	40.9	36.9	100.0
예산비율	0.8	66.5	32.4	100.0

[표 4-7] 사업기간별 재원부담 주체 비율(복수응답)

(단위: %)

구분	단년도 종료사업	연례반복사업	계속사업
전액 국비	-	-	1.2
전액 시비	93.3	66.3	58.0
전액 민간재원	-	-	-
국비+시비	2.2	9.6	13.6
시비+자치구	2.2	9.6	7.4
시비+민간재원	-	3.6	6.2
국비+시비+자치구	2.2	10.8	8.6
시비+자치구+민간	-	-	1.2
이외의 경우	-	-	3.7
전체	100.0	100.0	100.0

- 응답자의 절반 이상(55.2%)이 사업 추진 시 행정적으로 지원하는 협조부서가 없다고 응답했으며, 4.4%는 협조부서에 대한 인지조차 하지 못하고 있음

[표 4-8] 사업 추진 시 협조부서 유무

(단위: 개, %)

구분	있음	없음	무응답	전체
응답 수	82	112	9	203
응답률	40.4	55.2	4.4	100.0

2) 사업의 유형

- 사업의 성격별 유형은 프로그램형 사업(38.9%)의 비중이 가장 높으며, 그다음으로 시설조성형(32.9%), 복합형(17.1%), 이외 유형(11.1%) 순임
 - 프로그램형 사업의 세부 유형을 보면 기타 서비스형(13.9%) 비율이 가장 높으며, 그다음으로 시설관리·운영형(10.2%), 주민주도형(8.8%), 현금(수당) 및 현물지원형(6.0%) 순임
- 시설조성형 사업은 모두 주민들의 생활편의 및 복지를 향상시키기 위한 시설조성 및 보수 등에 한정된 생활인프라형(32.9%) 사업임

[표 4-9] 사업성격별 유형(복수응답)

(단위: 개, %)

구분	시설조성형		프로그램형				복합형	이외 유형	전체
	생활 인프라형	대규모 기간 인프라형	시설관리·운영형	현금(수당) 및 현물 지원형	주민 주도형	기타 서비스 제공형			
응답 수	71	-	22	13	19	30	37	24	216
응답률	32.9	-	10.2	6.0	8.8	13.9	17.1	11.1	100

- 예산과목은 그 외 예산항목(27.1%)의 비중이 가장 높으며, 그다음으로 자치단체 자본보조(23.1%), 시설바감리바·시설부대비(21.9%) 순임

[표 4-10] 협치 관련 사업의 예산과목(복수응답)

(단위: 개, %)

구분	응답 수	응답률
민간경상사업 보조	28	11.3
민간위탁금	17	6.9
민간단체 법정운영비 보조	0	-
민간자본사업 보조	8	3.2
민간대행 사업비	8	3.2
사회복지시설사업 보조	6	2.4
사회복지시설 법정운영비 보조	2	0.8
시설비·감리비·시설부대비	54	21.9
자치단체자본 보조	57	23.1
그 외 예산항목	167	27.1
전체	247	100.0

- 협치 관련 사업은 자치구 이하 공간단위를 대상으로 하는 것이 절반 이상(53.2%)이지만, 예산비율은 26.5%에 불과하며, 사업의 재원은 대부분 서울시(94.4%)에 의존하고 있음
 - 자치구 이하 공간단위에서는 근린(21.7%) 단위가 사업 비중이 가장 많으며, 그다음으로 자치구(20.7%), 생활권(6.4%), 행정동(4.4%) 순임
 - 사업의 재원은 전액 시비(66.4%)가 가장 비중이 높고, 그다음으로 국비+시비+자치구(10.3%), 시비+자치구(9.3%), 국비+시비(8.4%) 순으로 예산 대부분은 서울시 예산임

[표 4-11] 공간범위에 따른 협치 관련 사업 현황

(단위: 개, %)

구분	시 전역	권역	광역	자치구	생활권	행정동	근린	전체
응답 수	73	18	4	42	13	9	44	203
응답률	36.0	8.9	2.0	20.7	6.4	4.4	21.7	100.0
예산비율	66.9	3.6	2.4	9.2	2.1	2.5	12.7	100.0

[표 4-12] 자치구 단위 이하(자치구, 생활권, 행정동, 근린) 자원부담주체(복수응답)

(단위: 개, %)

구분	전액 국비	전액 시비	전액 민간 재원	국비 +시비	시비 +자치구	시비 +민간 재원	국비 +시비 +자치구	시비 +자치구 +민간	이외의 경우	전체
응답 수	1	71	0	9	10	3	11	0	2	117
응답률	0.9	66.4	-	8.4	9.3	2.8	10.3	-	1.9	100.0

- 자치구 이하 공간단위 대상사업은 생활인프라형 사업(43.2%)의 비중이 서울시 전체를 대상으로 하는 사업의 비중(32.9%)보다 높음

[표 4-13] 자치구 단위 이하(자치구, 생활권, 행정동, 근린) 사업의 성격유형(복수응답)

(단위: 개, %)

구분	시설조성형		프로그램형				복합형	이외 유형	전체
	생활 인프라형	대규모 기간 인프라형	시설관리· 운영형	현금 (수당) 및 현물 지원형	주민 주도형	기타 서비스 제공형			
응답 수	51	0	6	4	13	9	18	17	118
응답률	43.2	-	5.1	3.4	11.0	7.6	15.3	14.4	100.0

- 응답자의 절반 이상(58.4%)은 유사사업에 대한 인지가 없거나(41.7%), 무관심(16.7%)한 것으로 나타났으며,
 - 유사사업을 인지하고 있는 응답자는 같은(26.0%) 혹은 다른(13.7%) 실·국·본부에서 추진되고 있고, 2%는 유사사업이 없다고 응답함
- 연계사업에 대해서도 절반 이상이 아는 바가 없거나(42.2%), 관심이 떨어지는 것(18.1%)으로 조사됨
 - 연계사업을 인지하고 있는 응답자는 같은(17.2%) 혹은 다른(22.1%) 실·국·본부에서 연계사업을 추진하고 있고, 1%는 연계사업이 없다고 응답함

[표 4-14] 협치 관련 사업의 유사사업 유무(복수응답)

(단위: 개, %)

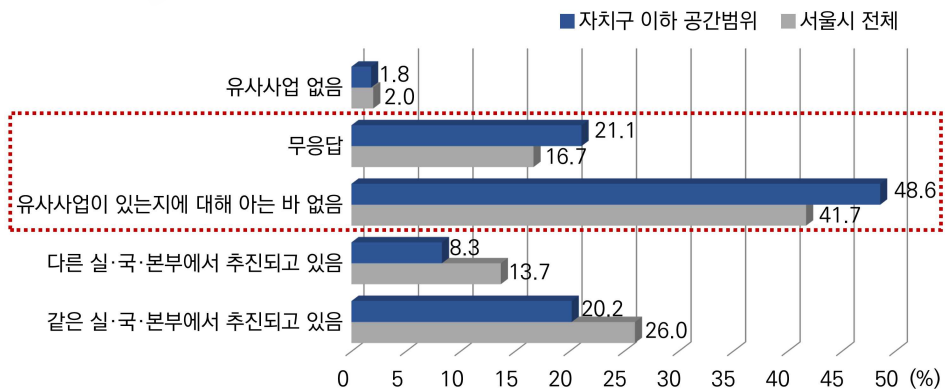
구분	같은 실·국·본부에서 추진되고 있음	다른 실·국·본부에서 추진되고 있음	유사사업이 있는지에 대해 아는 바 없음	무응답	유사사업 없음	전체
응답 수	53	28	85	34	4	204
응답률	26.0	13.7	41.7	16.7	2.0	100.0

[표 4-15] 협치 관련 사업의 연계사업 유무(복수응답)

(단위: 개, %)

구분	같은 실·국·본부에서 추진되고 있음	다른 실·국·본부에서 추진되고 있음	유사사업이 있는지에 대해 아는 바 없음	무응답	연계사업 없음	전체
응답 수	35	45	86	37	1	204
응답률	17.2	22.1	42.2	18.1	0.5	100.0

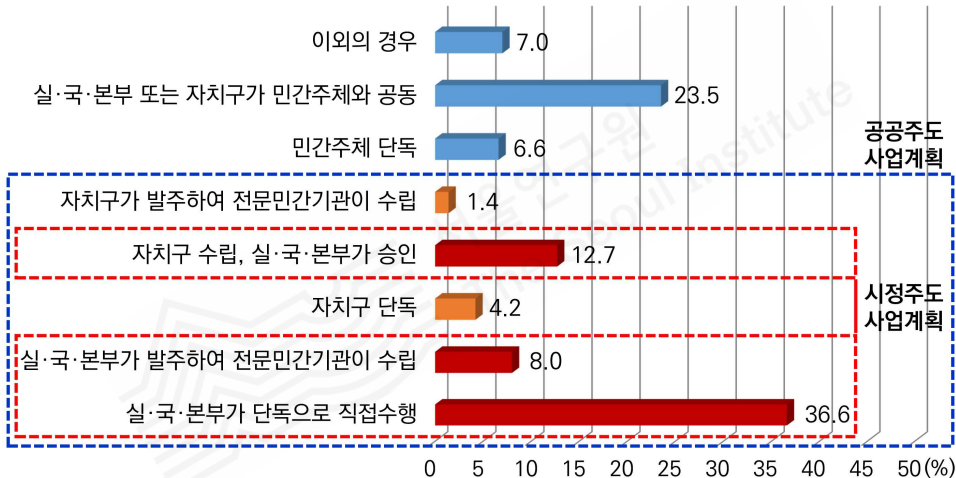
- 특히 자치구 이하 단위를 사업의 대상범위로 하고 있는 사업에 대해서는 응답자의 2/3 이상(69.7%)이 사업 간 유사성에 대해 무관심한 것으로 나타났으며,
 - 응답자의 48.6%가 사업들의 유사사업에 대해 아는 바 없으며, 21.1%는 응답하지 않음
- 사업의 유사성에 대한 인지도(28.5%)도 서울시 전체를 대상(39.5%)으로 하는 사업보다 현저히 떨어지는 것으로 나타남



[그림 4-1] 유사사업 인지 여부: 서울시 전체, 자치구 이하 공간단위 비교(복수응답)

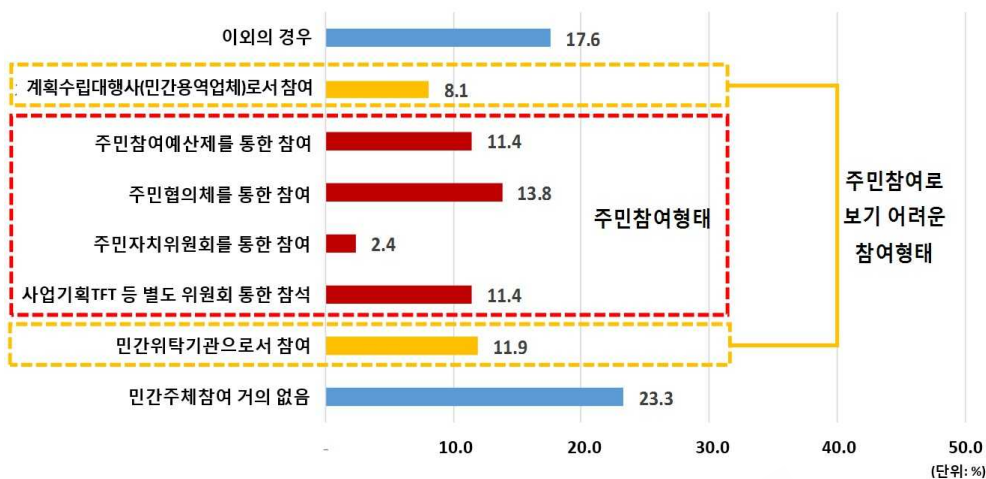
3) 사업추진체계

- 사업계획은 공공이 주도적으로 수립(62.9%)하고 있으며, 사업의 주된 추진주체는 시정(57.3%)인 것으로 나타남
 - 실·국·본부가 단독으로 직접 수행(36.6%)하는 비율이 가장 높으며, 그다음으로 자치구 수립, 실·국·본부가 승인(12.7%), 실·국·본부가 발주하여 전문민간기관이 수립(8.0%) 순으로 실·국·본부가 주된 사업계획의 주체인 것으로 나타남
- 사업의 1/5가량은 공공과 민간이 협력(23.5%)하여 사업계획을 하고 있으며, 민간이 주체가 되어 사업계획을 수립하는 경우(6.6%)는 소수에 불과함



[그림 4-2] 사업계획이 수립되는 주된 방식(복수응답)

- 민간주체 참여절차가 거의 없다(23.3%)고 응답한 비율이 가장 높았으며, 민간위탁기관으로서 참여(11.9%), 계획수립대행(민간용역업체)으로 참여(8.1%) 등으로 주민참여형태로 보기 어려운 항목에 응답률이 높음
 - 주민참여형태도 주민협의체 참석(13.8%), 사업기획T/F 등 별도 위원회 참석(11.4%), 주민자치위원회 참여(2.4%) 등으로 소극적인 형식임



[그림 4-3] 계획수립과정에서의 민간주체 참여형태

- 사업은 실행과정에서도 공공이 주도(63.1%)하고 있으며, 주된 추진주체는 자치구 (39.6%)인 것으로 나타남
- 사업 실행방식은 자치구 실행(39.6%)비율이 가장 높으며, 그다음으로 실·국·본부가 직접실행(19.1%), 사업본부·사업소가 실행(4.4%) 순임

[표 4-16] 사업을 실행하는 주된 방식(복수응답)

(단위: 개, %)

구분	응답 수	응답률
실·국·본부가 직접 실행	43	19.1
사업본부, 사업소가 실행	10	4.4
자치구가 실행	89	39.6
위탁을 통해 민간주체가 실행	14	6.2
보조금 지급을 통해 민간주체가 집행	30	13.1
공공과 민간이 역할을 분담하여 실행	28	12.4
이외의 경우	11	4.9
전체	225	100.0

3_지역사회 협치예산 실태조사·분석

1) 서울시 사업에 대한 인식 및 평가

- 실태조사에 따르면, 시민들은 현재 서울시에서 추진하고 있는 사업 중 ‘마을공동체 활성화 사업’(89.1%)과, ‘찾아가는 동주민센터’(70.3%) 등 협치친화형 사업에 대한 인지도가 높음

[표 4-17] 서울시 추진사업의 인지 여부(복수응답)

(단위: %)

구분	전체	소속	
		전문가	일반주민
마을공동체 활성화사업	89.1	95.0	80.2
사회적경제 활성화	70.3	75.0	63.2
찾아가는 동주민센터	70.3	83.1	50.9
국공립 어린이집 확충	69.5	73.1	64.2
서울형 주거재생사업	64.3	65.0	63.2
서울시 일자리대장정사업	59.0	48.1	75.5
임대주택 8만 호 공급	54.5	51.3	59.4
공원녹지환경 조성사업	53.8	48.1	62.3
공공의료 안전망 확충	36.8	36.9	36.8
도시안전(생활안전) 대책	35.3	34.4	36.8
인권보호 지원사업	33.8	29.4	40.6
원전 하나 줄이기사업	30.8	35.6	23.6
경제민주화 도시종합대책	27.4	26.9	28.3
대규모 경제재생사업	25.9	20.6	34.0
문화 체육정책	25.6	21.9	31.1
보행친화 도시조성사업	22.2	24.4	18.9
‘노동존중특별시’ 서울선언	19.5	17.5	22.6

- 또한 협치친화형 사업은 서울시민의 행복에 기여하는 사업이라고 평가함
 - 지역사회와 주민참여를 전제로 하는 사업인 마을공동체 활성화사업(33.8%), 사회적경제 활성화(15.8%), 찾아가는 동주민센터(11.7%) 등이 응답률이 높음

[표 4-18] 서울시민의 행복에 기여하는 사업(복수응답)

(단위: %)

구분	전체	소속	
		전문가	일반주민
마을공동체 활성화사업	33.8	37.5	28.3
사회적경제 활성화	15.8	13.1	19.8
찾아가는 동주민센터	11.7	16.3	4.7
국공립 어린이집 확충	10.5	14.4	4.7
서울형 주거재생사업	19.9	15.6	26.4
서울시 일자리대장정사업	19.5	11.3	32.1
임대주택 8만 호 공급	15.0	17.5	11.3
공원녹지환경 조성사업	13.2	13.1	13.2
공공의료 안전망 확충	10.9	12.5	8.5
도시안전(생활안전) 대책	8.6	5.6	13.2
인권보호 지원사업	5.3	4.4	6.6
원전 하나 줄이기사업	1.9	2.5	0.9
경제민주화 도시종합대책	3.0	2.5	3.8
대규모 경제재생사업	2.6	1.9	3.8
문화 체육정책	5.3	3.8	7.5
보행친화 도시조성사업	1.9	3.1	-
‘노동존중특별시’ 서울선언	4.5	6.3	1.9

- 서울시민의 행복과 더불어 지역사회의 지속가능한 발전을 위해 ‘주민 간 교류·협력 활성화 사업’(43.6%)이 가장 주력해야 하는 정책분야라고 응답함
- 그다음으로 ‘사회적경제 활성화 정책’(27.1%), ‘지역주민들의 역량강화 사업’(19.2%) 순으로 응답률이 높음

[표 4-19] 지속가능한 발전을 위해 주력해야 하는 정책분야(복수응답)

(단위: %)

구분	전체	소속	
		전문가	일반주민
주민 간 교류·협력 활성화 사업	43.6	50.0	34.0
사회적경제 활성화 정책	27.1	26.3	28.3
지역주민들의 역량강화 사업	19.2	26.3	8.5
산업생태계 활성화와 골목경제 보호	12.4	11.9	13.2
지역의 물리적 환경·시설 설치	10.9	3.8	21.7
주민에 대한 복지프로그램 제공	10.9	8.8	14.2
지역내 취약계층 생계지원 사업	10.2	10.6	9.4
지역사회 기반 복지시설 설치	9.0	9.4	8.5
지역내 공공일자리 창출 사업	9.0	10.6	6.6
교육시설이나 교육환경 개선 사업	8.6	6.9	11.3
아동·청소년·여성 생활안전 보호 사업	7.9	7.5	8.5
재개발·재정비 등의 지역개발사업	6.4	2.5	12.3
지역의 교통인프라(도로, 주차장 등) 설치	4.9	5.6	3.8
지역내 생활 편의시설 설치	4.5	1.3	9.4
지역사회 기반 복지시설 설치	4.5	6.3	1.9
주민대상 평생학습 프로그램 운영	3.8	3.1	4.7
녹색·에너지 관련 사업	3.0	4.4	0.9
근린 단위의 공원녹지 조성·관리	1.5	1.3	1.9

- 사업이 성공적으로 실행되기 위해서는 주민의 적극적 참여 이외에 사업의 재원조달을 위한 예산계획이 협치사업 성공의 핵심적 요소라고 응답함
- 사업이 성공적으로 실행되기 위해서 ‘주민들의 적극적 참여와 협력’(54.5%), ‘재원조달과 적절한 예산계획 수립’(23.3%) 등의 요소에 응답률이 높음

[표 4-20] 성공적인 사업 실행 시 중요하게 고려되어야 하는 요소(복수응답)

(단위: %)

구분	전체	소속	
		전문가	일반주민
주민들의 적극적 참여와 협력	54.5	60.6	45.3
공무원의 적극적인 지원 제공	25.2	21.3	31.3
재원조달과 적절한 예산계획 수립	23.3	15.0	38.5
사업에 참여하는 주체의 책임성	22.2	22.5	21.7
갈등 발생 시 효과적인 갈등관리	18.4	18.1	18.9
실행주체의 자율성 및 독자성 보장	18.0	20.6	14.2
사업에 참여하는 주체의 전문성	11.7	14.4	7.5
연관된 사업 간 긴밀한 연계와 조정을 통한 시너지 창출	10.5	11.9	8.5
적절한 모니터링 및 평가체계 마련	8.6	8.8	8.5

- ‘주민참여 예산제 확대’(40.2%)가 서울시정에서 주민참여를 활성화하고 지역사회 활력을 촉진하는 데 가장 기여한 제도라고 응답함
- 이외에도 ‘정책토론회 운영’(28.6%), ‘시민대상 공모사업 확대’(27.1%) 순으로 응답률이 높음

[표 4-21] 주민참여 활성화 및 지역사회 활력 촉진에 기여한 제도(복수응답)

(단위: %)

구분	전체	소속	
		전문가	일반주민
주민참여예산제 확대	40.2	33.8	42.4
정책토론회 운영	28.6	29.4	28.3
시민대상 공모사업 확대	27.1	32.4	25.3
중간지원 기구(ex. 마을공동체지원센터 등)의 설치	24.8	25.0	24.7
정보공개제도 시행	18.0	30.9	13.6
현장시장실 운영	16.9	17.6	16.7
비영리기구(NPO)지원 확대	9.8	13.8	3.8

구분	전체	소속	
		전문가	일반주민
위원회 운영의 개선·활성화	8.3	3.1	16.0
민간위탁제도의 개선	6.8	8.8	3.8
시민참여 옴부즈만 제도 확대	5.3	7.5	1.9
공공조달제도 개선	2.3	2.5	1.9
기타	1.9	1.3	2.8
무응답	1.1	1.9	-

2) 사업의 자원조달과 예산운용

- 설문응답자의 절반 이상(61.7%)이 지역사회에서 실행되고 있는 사업¹³⁾의 재원을 서울시에 의존하고 있으며,
 - 현재 알고 있거나 참여하고 있는 사업의 재원은 ‘서울시의 예산(서울시 보조금)’(44.4%), ‘서울시와 자치구의 예산 혼합’(17.3%) 순으로 나타나 자치구 재원의 대부분은 중앙정부와 서울시에 의존하고 있음
- 자치구 자체 예산만으로 추진되는 사업은 6.8%에 불과함

[표 4-22] 인지하거나 참여하고 있는 사업의 자원

(단위: %)

구분	전체	소속	
		전문가	일반주민
서울시의 예산(서울시 보조금)	44.4	43.1	46.2
서울시와 자치구 예산의 혼합	17.3	22.5	9.4
중앙정부의 예산(국고보조금)	9.0	7.5	11.3
자치구의 자체 예산	6.8	4.4	10.4
자원조달 방식을 잘 모름	6.8	3.8	11.3
중앙정부와 서울시 예산의 혼합	4.9	3.1	7.5
서울시 예산과 민간자금의 혼합	4.1	6.3	09
자치구 예산과 민간자금의 혼합	2.6	3.1	1.9
중앙정부와 자치구 예산의 혼합	2.3	3.1	0.9
순수 민간의 자금	1.1	1.9	-
무응답	0.8	1.3	-

13) 서울시 사업 중 설문응답자들이 알고 있거나 참여하고 있는 사업들

- 사업예산의 편성은 공공이 주도(59.8%)하고 있으며, 서울시(45.1%)가 예산편성의 주된 주체임
 - ‘서울시가 자체적으로’(33.1%) 주도하여 편성한다고 인지하는 경우가 가장 많고, 그다음으로 ‘자치구 담당공무원이 자체적으로’(14.7%), ‘자치구와 협의절차를 거쳐 서울시가 편성’(12.0%) 순으로 응답률이 높음

[표 4-23] 사업 추진 시 사업예산 편성 방법

(단위: %)

구분	전체	소속	
		전문가	일반주민
서울시(본청의 실·국·본부)가 자체적으로	33.1	39.4	23.6
자치구 담당공무원이 자체적으로	14.7	8.8	23.6
자치구와 협의절차를 거쳐 서울시가 편성	12.0	9.4	16.0
예산이 어떻게 편성되는지 잘 모름	11.7	8.8	16.0
사업을 실행하는 수탁기관에 위임	9.0	12.5	3.8
사업을 실행하는 중간지원기관에 위임	7.9	10.0	4.7
지역사회의 민간주체와 협의절차를 거쳐 서울시가	4.9	6.9	1.9
주민 또는 주민단체에 위임	3.8	1.3	7.5
지역사회의 민간주체와 협의절차를 거쳐 자치구가	3.0	3.1	2.8

- 예산은 사업계획에 따라 적절하게 집행되고 있지만 예산집행 과정에서 ‘예산낭비나 중복지출이 있다’(83.1%)고 평가하였으며,
 - 사업예산이 사업계획에 따라 제대로 집행되는 정도에 대해서는 5점 만점에 3.39점으로 계획에 따라 집행되는 편이라고 평가함
 - 예산낭비나 중복지출에 대해서는 67.7%가 ‘약간 있다’고 응답하였고 12.8%가 ‘상당한 편이다’, 2.6%는 ‘매우 심하다’고 응답함

[표 4-24] 사업계획에 따른 예산 집행 여부

(단위: %, 점)

구분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	그저 그렇다	그런 편이다	매우 그렇다	무응답	5점 척도
전체	0.4	6.8	49.2	39.5	3.4	0.8	3.39
소속	전문가	-	5.6	32.5	56.3	5.0	3.61
	일반주민	0.9	8.5	74.5	14.2	0.9	3.06

[표 4-25] 사업 집행과정에서 예산낭비/중복지출 여부

(단위: %)

구분		전혀 없다	약간 있는 편이다	예산낭비나 중복지출이 심한 편이다	예산낭비나 중복지출이 매우 심하다	무응답
전체		14.7	67.7	12.8	2.6	2.3
소속	전문가	21.9	65.6	6.3	3.1	3.1
	일반주민	3.8	70.8	22.6	1.9	0.9

- 현재 예산체계에서 가장 개선이 필요한 요소는 예산의 조정·연계와 관련된 요소, 즉 ‘여건에 따른 예산계획의 탄력적 조정·변경’(34.2%)이며, ‘사업별로 분리된 예산들의 상호 연계·조정 강화’(22.6%)에 대한 응답률이 높음

[표 4-26] 현 예산체계에서 개선이 필요한 요소(복수응답)

(단위: %)

구분	전체	소속	
		전문가	일반주민
여건에 따른 예산계획의 탄력적 조정·변경	34.2	42.5	21.7
예산집행과정에서 투명성 제고	32.3	16.3	56.6
예산편성과정에서 투명성 제고	32.0	16.3	55.7
사업별로 분리된 예산들의 상호 연계·조정 강화	22.6	27.5	15.1
예산의 중복과 낭비 최소화	22.2	25.6	17.0
예산과정에서 민간의 적극적 참여	18.4	21.9	13.2
예산과정에서 민간 참여주체의 자율적 강화	13.5	20.6	2.8
사업의 성과를 반영한 예산운용체계 확립	7.1	8.8	4.7
무응답	1.1	0.6	1.9
개선할 점 없음	0.8	1.3	-

3) 현재 시행 중인 주민참여예산제도에 대한 평가

- 현재 시행 중인 주민참여예산제는 예산편성과정 일부에 주민이 참여할 수 있는 제도로, 응답자의 절반 이상이 알고 있으며, 일부는 참여한 경험이 있는 것으로 나타남
 - 응답자의 56.8%가 ‘제도가 무엇인지 정도는 안다’고 응답하였으며, 7.5%는 ‘사업을 선정하는 과정에서 참여’하였고, 5.3%는 ‘선정된 사업의 실행 과정에 참여’하였다고 응답함

[표 4-27] 주민참여예산제도 인지/참여 여부

(단위: %)

구분	제도가 무엇인지 전혀 모른다	제도가 무엇인지 정도는 안다	사업을 선정하는 과정에 참여했다	선정된 사업의 실행 과정에 참여했다	무응답
전체	29.3	56.8	7.5	5.3	1.1
소속					
전문가	16.9	61.3	11.3	8.8	1.9
일반주민	48.1	50.0	1.9	-	-

- 현 주민참여예산제에서 주민의견을 수렴하거나 직접 참여할 수 있는 절차 마련 정도에 대해서는 5점 만점에 3.02점으로 다소 낮게 평가하고 있으며,
 - ‘다소 미흡하다’(27.6%), ‘매우 미흡하다’(2.7%)는 평가도 30.3%에 달함

[표 4-28] 현 주민참여예산제에서 주민의견 수렴/참여절차 마련 여부

(단위: %)

구분	매우 미흡하다	다소 미흡하다	그저 그렇다	잘 마련되어 있는 편이다	매우 잘 마련되어 있다	무응답	5점 척도
전체	2.7	27.6	48.1	18.9	-	2.7	3.02
소속							
전문가	3.8	24.6	43.8	25.4	-	2.3	3.07
일반주민	-	34.5	58.2	3.6	-	3.6	2.91

- 지역사회 저조한 주민참여와 미약한 지역의 예산 자율권을 현 주민참여예산제도의 문제점으로 인식함
 - 제도의 홍보나 교육의 부족 이외에 ‘주민들의 관심과 참여 저조’(46.2%), ‘주민이 참여할 수 있는 기회와 절차 부족’(27.8%), ‘지역사회의 예산 운용 권한 미약’(10.9%) 등을 제도의 문제점이라고 평가

[표 4-29] 현 주민참여예산제의 주된 문제점(복수응답)

(단위: %)

구분	전체	소속	
		전문가	일반주민
주민참여예산제에 대한 홍보나 교육 부족	52.6	40.6	70.8
주민들의 관심과 참여 저조	46.2	48.1	43.4
주민이 참여할 수 있는 기회와 절차 부족	27.8	29.4	25.5

구분	전체	소속	
		전문가	일반주민
지역사회의 예산 운용 권한 미약	10.9	13.8	6.6
사업의 실행과정에서 민간참여 부재	10.5	11.3	9.4
예산위원들의 주민 대표성 부족	9.4	9.4	9.4
지자체 간 과도한 예산확보 경쟁	9.0	9.4	8.5
자치구별 획일적 배정(나눠먹기식 예산 운용)	8.6	12.5	2.8
시설이나 인프라 조성 위주 사업 편성	7.9	3.8	14.2
사업추진 과정과 성과에 대한 관리와 평가체계 미흡	6.0	5.6	6.6
전체 주민참여예산 규모의 제한성	3.4	5.0	0.9

- 주민참여예산제에서 가장 시급하게 개선되어야 할 점으로는 ‘공정하고 객관적인 선정절차 확립’(28.9%)인 것으로 나타남
- 이외에 ‘주민 대상으로 제도에 대한 홍보 및 교육 강화’(25.9%), ‘주민 의견 수렴 채널 확대 및 강화’(24.8%), ‘예산과정 전반의 투명성 강화(24.8%)’ 순임

[표 4-30] 현 주민참여예산제의 가장 시급한 개선점(복수응답)

(단위: %)

구분	전체	소속	
		전문가	일반주민
공정하고 객관적인 선정절차 확립	28.9	25.0	34.9
주민 대상으로 제도에 대한 홍보 및 교육 강화	25.9	30.0	19.8
주민 의견 수렴 채널 확대 및 강화	24.8	27.5	20.8
예산과정 전반의 투명성 강화	24.8	16.3	37.7
주민이 예산과정 전반에 참여할 수 있는 기회 확대 및 절차 개선	24.1	34.4	8.5
주민참여예산 규모 확대	22.6	16.3	32.1
예산위원의 주민대표성 강화	13.5	14.4	12.3
부적합·부적격 사업의 사전 심사 강화	9.8	7.5	13.2
지역사회의 예산 운용 권한 강화	7.9	8.8	6.6
사업추진 과정과 성과에 대한 관리 및 평가체계 개선	6.4	6.3	6.6
공무원 대상으로 제도에 대한 인식개선 교육 및 캠페인 강화	5.3	5.6	5.4

4) 새로운 계획체계에서 자원조달 및 예산운용

- 향후 새로운 계획수법을 도입하면서 예산제를 개선하는 경우 바람직한 예산제도는 ‘지역 여건에 따라 예산 운용을 쉽게 조율할 수 있게 하는 예산제도’(33.8%)이며,
- 개별 추진되는 사업들이 서로 잘 연계조정될 수 있게 하는 예산제도(31.6%)와 지역사회에 더 많은 자율과 권한을 주는 예산제도(29.3%)에 대한 응답률도 높게 나타남

[표 4-31] 새로운 계획체계에서 필요한 예산제도(복수응답)

(단위: %)

구분	전체	소속	
		전문가	일반주민
지역 여건에 따라 예산 운용을 쉽게 조율할 수 있게 하는 예산제도	33.8	36.3	30.2
낭비와 중복지출을 철저히 통제하는 예산제도	32.7	26.9	41.5
개별 추진되는 사업들이 서로 잘 연계조정될 수 있게 하는 예산제도	31.6	27.5	37.7
예산과정에서 민간(주민)의 참여를 활성화할 수 있는 예산제도	29.7	36.9	18.9
지역사회에 더 많은 자율과 권한을 주는 예산제도	29.3	26.9	33.0
예산과정의 투명성을 향상시킬 수 있는 예산제도	22.9	20.6	26.4
예산지출의 성과에 대한 엄정한 평가를 강화하는 예산제도	8.6	10.0	6.6
주민참여예산제도의 합리적인 개선	7.5	9.4	4.7

- 향후 지역사회가 자율적으로 예산을 운용할 수 있다면, 가장 우선적으로 ‘주민 간 교류·협력 활성화 사업’(46.2%)분야에 적용해야 한다고 응답함
 - 그다음으로 ‘지역 주민들의 역량강화 사업’(33.8%), ‘사회적경제 활성화사업’(32.7%) 등이 높은 응답률을 보임

[표 4-32] 자율적 예산 운용 시 우선 적용이 필요한 분야(복수응답)

(단위: %)

구분	전체	소속	
		전문가	일반주민
주민 간 교류·협력 활성화사업	46.2	54.4	34.0
지역 주민들의 역량강화 사업	33.8	42.5	20.8
사회적경제 활성화 사업	32.7	33.8	31.1
주민에 대한 복지프로그램 제공	30.8	22.5	43.4
지역의 물리적 환경·시설 설치	19.5	7.5	37.7
지역사회 기반 복지시설 설치	18.4	18.1	18.9
지역 내 공공일자리 창출 사업	18.4	18.8	17.9
지역 내 생활 편의시설 설치	15.8	10.0	24.5
지역 내 취약계층 생계지원 사업	15.4	20.0	8.5
아동·청소년·여성 생활안전 보호 사업	14.7	20.0	6.6
교육시설이나 교육환경 개선 사업	10.9	10.6	11.3
재개발·재정비 등의 지역개발사업	8.3	6.3	11.3
지역의 교통인프라(도로, 주차장 등) 설치	7.9	3.8	14.2
근린 단위의 공원녹지 조성·관리	5.3	4.4	6.6
주민대상 평생학습 프로그램 운영	5.3	6.3	3.8
녹색·에너지 관련 사업	4.9	6.9	1.9

- 지역사회의 자율성 강화를 위해 필요한 제도로는 특별회계(41.1%), 예산편성권 부여(24.8%), 기금제 도입(23.3%) 순으로 응답함

[표 4-33] 지역 자율성 강화를 위해 필요한 예산제도

(단위: %)

구분	전체	소속	
		전문가	일반주민
지역의 협치 관련 사업들을 통합적으로 관리할 수 있는 특별회계	41.1	38.8	45.3
현재의 예산체계를 그대로 유지하고, 지역주체에게 예산편성권한 부여	24.8	28.8	18.9
협치 관련 사업들에 자유롭게 지출할 수 있는 별도 기금제 도입	23.3	19.4	29.2
서울시가 자치구로 제공하는 조정교부금 비율 확대	8.3	9.4	6.6
무응답	2.3	3.8	-

4_요약 및 시사점

- 서울시의 협치 관련 사업 추진은 시정주도로 이루어지고 있으며, 이로 인해 지역단 위에서는 다양한 문제점에 노출되어 있음
 - 사업이 부서별, 사업별로 시정주도로 수립되어 지역사회에 내려오면서 지역 사회에서는 사업의 중복으로 인한 예산낭비가 발생하고 있으며,
 - 현재의 사업추진체계에서는 지역의 여건을 반영한 계획을 수립하기 어려운 구조로, 지역의 여건에 따른 예산계획의 탄력적 조정과 변경이 가능하도록 현재의 예산체계가 개선되어야 한다고 평가하고 있음
- 시민들은 현재 운영 중인 주민참여예산제가 ‘참여예산제’로서 미흡하여 개선이 필요하다고 인식하고 있음
 - 주민참여 기회와 절차가 부족하고 지역단위에서 예산 운용 권한이 미약한 것이 제도의 문제점이라고 지적하였으며, 예산계획은 주민참여 기회와 절차를 확대하고, 지역의 여건을 반영할 수 있는 절차적 보완에 대한 요구가 있음
- 사업성공을 위한 핵심적 요소로는 주민참여 이외에 사업의 재원조달을 위한 예산 계획 수립이라고 응답, 참여확대 방안과 더불어 예산제도가 뒷받침되어야 한다고 인식하고 있음
- 이러한 실태조사를 바탕으로 서울시 협치예산제 도입 및 운영방안은 주민참여 확대와 지역여건을 반영한 계획이 가능한 구조로의 개선을 목적으로 제도를 설계할 필요성이 있음
 - 첫째, 시정 및 지역사회에서 예산편성 및 운용과정에서 시민참여를 활성화 할 수 있는 제도의 도입이 필요
 - 이를 위해 기존 주민참여예산제도의 개선과 더불어,
 - 민간이 협력적으로 예산편성과정에 참여할 수 있는 예산체계 구축이 필요함
 - 둘째, 지역사회가 주도적으로 사업과 예산을 편성할 수 있는 체계 도입
 - 지역의 여건에 맞는 계획을 수립하고,

- 사업의 중복을 막고, 유사사업 간 연계융합을 촉진할 수 있는 체계를 구축함
- 셋째, 재정협치를 전도하는 주체의 발굴 및 역량강화
 - 재정협치를 위해 참여 주체를 발굴하고 지속적인 역량강화를 위해 교육, 홍보 등을 검토

[표 4-34] 협치예산 관련 실태조사 주요 결과

(단위: %)

구분		주요 내용
사업의 성공요소		· 주민참여 이외에 사업의 자원조달을 위한 예산계획 수립 (23.3%)이 협치사업 성공의 핵심적 요소
사업의 자원		· 사업의 자원은 서울시(61.7%)가 절반 이상을 차지함
사업의 예산편성		· 예산편성은 공공이 주도하고 있으며, 서울시(45.1%)가 주된 예산편성 주체임
사업계획에 따른 예산집행		· 예산은 집행의 적절성에 대해서는 5점 만점에 3.39점으로 대체로 적절하게 집행되고 있다고 평가
예산낭비/중복 여부		· 예산낭비나 중복지출이 발생하고 있다(83.1%)고 응답함
현 예산체계에서 개선이 필요한 사항		· 여건에 따른 예산계획의 탄력적 조정변경(34.2%)이 개선이 가장 필요한 요소임
주민 참여 예산제	인지/참여 여부	· 응답자의 절반 이상(56.8%)이 제도를 알고 있음
	주민의견 수렴/참여절차	· 참여절차 마련 정도에 대해서는 5점 만점에 3.02점으로 다소 낮게 평가함
	문제점	· 주민참여 기회와 절차 부족(27.8%)과 지역 예산 운용 권한 미약 (10.9%) 등을 제도의 문제점이라고 지적함
	개선점	· 가장 시급하게 개선해야 할 점으로는 공정하고 객관적인 선정절차 확립(28.9%)이라고 응답함
향후 자원조달 및 예산운용	필요한 예산제도	· 가장 바람직한 제도는 지역의 여건에 따라 예산 운용을 쉽게 조율할 수 있는 예산제도(33.8%)라고 응답
	자율적 예산 운용 시 우선 적용이 필요한 분야	· 주민 간 교류협력 활성화사업(46.2%)이 가장 우선적으로 적용이 필요한 분야라고 응답
	자율성 강화를 위해 필요한 제도	· 지역의 협치 관련 사업들을 통합적으로 관리할 수 있는 특별회계 (41.1%)가 가장 필요한 제도이며, 그다음으로 예산편성권 부여 (24.8%), 기금제 도입(23.3%) 순으로 응답함

05

정책현안 및 정책방향

- 1_주요 정책현안 도출
- 2_정책의 목표와 추진방향

05 | 정책현안 및 정책방향

1_주요 정책현안 도출

1) 예산과정에서 소극적·제한적 수준의 시민참여

(1) 주요 여건

- 일반적으로 예산운용은 사업계획 수립에 기초한 예산편성으로부터 예산의 집행과 결산 및 환류로 이어지는 일련의 과정으로 구성됨
- 재정 운영과 관련해, 「지방재정법」에서는 예산운용 과정에 주민참여 절차를 도입 하도록 부과하고 있음
- 「지방재정법」은 상술한 예산과정과 관련해, 예산편성 과정에서 주민참여를 위한 절차가 일부 마련되어 있음
 - 동법 제38조의 2항에서는 “지방자치단체의 장은 법 제33조 1항에 따른 중기지방재정계획을 수립할 때 주민의 의견을 수렴할 수 있다”고 규정하고 있으며,
 - 제46조에서는 또한 “② 지방자치단체의 장은 수렴된 주민의견을 검토하고 그 결과를 예산편성 시 반영할 수 있다”고 정함

<지방재정법의 주민참여 절차 관련>

- 제38조의 2항(지방자치단체 재정운용 업무편람 등)
 - ② 지방재정의 건전한 운용과 지방자치단체 간 재정운용의 균형을 확보하기 위하여 필요한 회계연도별 지방자치단체 예산편성기준은 행정자치부령으로 정한다. <개정 2013.3.23., 2014.11.19.>
- 제46조(지방예산 편성과정에서의 주민참여 절차) 2항~3항
 - ② 지방자치단체의 장은 제1항의 규정에 의해 수렴된 주민의견을 검토하고 그 결과를 예산편성 시 반영할 수 있다.
 - ③ 그 밖에 주민참여 예산의 범위·주민의견 수렴에 관한 절차·운영방법 등 구체적인 사항은 지방자치단체의 조례로 정한다.

- 이 법률에 근거해 서울시는 예산운용 과정에 제한적이나마 몇 가지 참여절차를 마련해두고 있는 실정임
 - 우선 <재정계획심의위원회>(위원 15인)가 있는데, 이 위원회에 일부 민간위원이 참여해 『중기재정계획』을 심의함
 - 이외에 소수의 민간전문가가 ‘예산안 조정회의’에 참여하거나 시의회의 예산편성(안) 심의과정에서 <온예산위원회>를 운영하고 있음
- 이런 가운데 민간위탁이나 민간지원 사업, 시비보조사업 등에서는 예산편성 과정에서 의견청취와 같은 소극적 참여절차를 이행함
 - 다만, 사업부서에서 필요한 사업에 한해 민간위탁이나 민간지원 사업, 시비보조사업 등에서 관련 주체의 의견을 청취하기도 함
 - 대부분의 경우에 사업예산편성 단계에서는 본청의 사업부서가 주도하여 예산계획이 수립됨
- 예산의 집행, 즉 사업의 실행 단계에서는 예산과정에 주민이 참여할 수 있는 절차로 정보공개나 모니터링 정도의 형식적 참여절차를 두고 있음
 - 예산에 대한 주기적 감시나 모니터링, 체계적 재정진단 등이 이 단계의 제도적 절차로 가능하나 실효성 있는 제도적 방안이 부재함
 - 그 대신, 시민들이 개인적 차원에서 예산낭비를 신고할 수 있는 신고제(예산낭비신고제)가 제한적으로 운영 중에 있음
- 상술한 제한적 참여절차 외에, 주민참여를 위한 다른 제도적 절차로 ‘정보공개제도’와 ‘주민참여예산제’가 운영 중에 있음
 - 특히, 정보공개제도는 예산·결산 정보를 공시하는 제도로, 최근에 [재정정보포털]과 같은 온라인 기반 재정정보체계가 도입되기도 함
 - 500억 원 규모 사업으로 추진되고 있는 주민참여예산제가 현재로서는 시정의 실질적 주민참여제도로 자리매김하고 있음¹⁴⁾

14) 주민참여예산제에 관한 보다 상세한 내용에 대해서는 이 연구의 3장 1절을 참조할 것

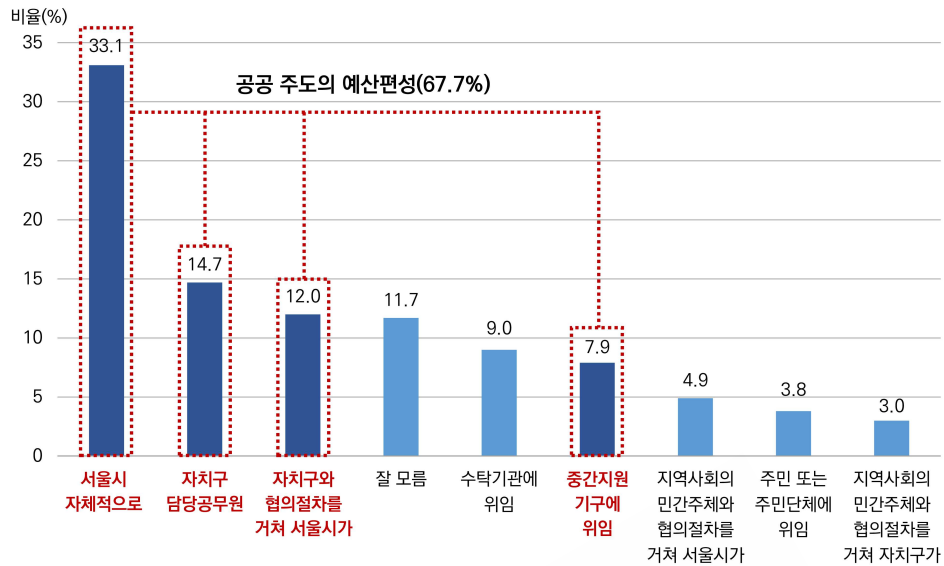
<서울재정포털>

- ‘서울재정포털’은 2016년 3월 15일부터 정식 서비스를 시작하였으며, 이전까지 업무부서별로 각각 제공하고 있던 재정정보를 통합하여 공개
- 서울시 세입세출예산과 같은 서울시 자금의 흐름을 투명하게 공개하고 딱딱하고 어려운 재정정보를 누구나 쉽게 접근할 수 있도록 접근성 강화
 - 시민들이 관심이 있는 재정공시 항목(세입세출예산, 재정자립도, 재정성과, 채무현황 등) 운용현황을 매일 공개
 - 그 외에도 일별 세입, 세부사업별 예산액과 집행액, 일별 지출내역도 공개
 - 취합정보를 그대로 보여주기보다 알기 쉽도록 최신기술을 적용한 테마별 재정정보, 인포그래픽과 차트로 각종 통계 시각화

(2) 주요 현안문제와 개선방향

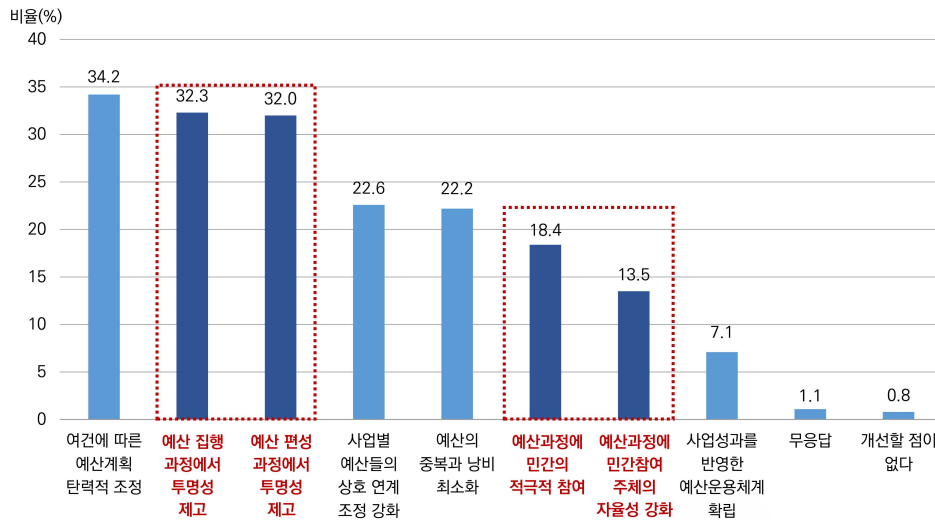
- 현재 민간 주체들은 정책, 특히 협치친화적 정책(사업)을 성공적으로 추진하기 위한 주요 조건의 하나가 예산체계라고 인식함
 - 이 연구의 실태조사에서 주민들의 적극적 참여와 협력(54.5%)과 함께, 자원 조달 및 적정 예산계획의 수립(23.3%) 등이 협치형 사업 추진 시 성공요인으로 응답함
 - 이렇듯 적절한 예산계획이 정책추진에 중요하다고 할 수 있겠는데, 이 점이 시민(주민)의 적극적 참여를 모색해야 하는 이유이기도 함
- 이 경우에 현재 예산운용 과정에 일부 주민참여의 절차가 마련되어 있기는 하나, 전반적으로 소극적·제한적 성격이 강함
- 중기재정계획 수립에의 참여의 경우, 일반시민 중심의 포괄적·실질적 참여 관점에서 볼 때, 실질적인 참여예산 제도로 보기 어려움
 - 5년의 중기적 관점에서 예산의 방향과 예산구조를 다루는 계획일 뿐만 아니라, 계획 자체의 구속력도 크지 않음

- 아울러, 이 계획을 심의하는 [재정계획심의회]에서 민간의 비중과 역할 또한 제한적인 성격을 나타냄
- 동일한 맥락에서 예산편성 과정에서 운용하고 있는 시민참여 또한 매우 제한적인 성격을 나타내고 있음
 - ‘예산조정회의’에서 민간의 참여는 다소 비공식적·선택적 절차에 의존하며, 참여하는 주체 또한 소수의 전문가에 한정되어 있음
 - 단순히 검토의견을 제출하는 정도에 불과해 제도의 실효성이 미약하며, ‘온예 산위원회’의 운영과정에서 부서의 협조도 미온적임(김은희, 2014)
- 재정공시제도 또한 지속적인 제도 개선이 이루어지고 있으나, 여전히 일방향적 수준의 정보공개에 불과해 시민친화성이 별로 높지 않은 편임
 - 현재의 재정공시제도는 예산과 결산이 심의·의결된 이후에 정보가 공개되어 주민의견이 반영될 수 있는 절차가 미흡하며,
 - 복잡하고 까다로운 예산·결산에 관한 정보에 일반시민들이 접근하고 이해하기는 쉽지 않은 실정임
 - 최근 ‘재정포털’과 같은 정보체계가 마련되어 정보공개가 크게 개선된 것은 사실이나, 일반시민들이 구체적인 사업 관련 예산·결산을 이해하고, 필요한 경우 의견을 제출하여 개선·환류에 이르는 것은 어려움
- 이처럼 시민참여가 소극적·제한적인 공공주도형 예산편성 체계는 이 연구의 실태조사에서도 여실히 드러나고 있음
 - 시정을 대상으로 한 ‘협치사업 관련 예산운영 현황조사’에서 공공에 의한 예산편성은 전체 사업의 약 62.0% 정도인 것으로 조사됨
 - 이는 ‘지역사회 대상 실태조사’에서도 확인되었는데, 사업예산 편성과 관련해 공공주도 예산편성이라는 응답이 전체의 59.8%에 달함
 - 공공의 범위에 중간지원기구를 포함하면, 공공에 의한 예산편성은 전체의 67.7%에 달하는 것으로 조사됨



[그림 5-1] 사업 추진에 따른 사업예산 편성 방법(실태조사 결과)

- 이러한 예산운용 여건을 반영해, 현행 예산체계의 개선요소에 대해 조사대상자들은 ‘예산과정에서의 투명성 제고’와 ‘민간의 적극적 참여’를 중요한 요소로 인식함
 - 조사결과에 따르면, 예산과정에서의 투명성 제고가 64.3%를 차지하고,
 - 예산과정에서 민간의 적극적 참여나 참여주체의 자율성 강화 또한 각각 18.4%, 13.5%로 응답함



[그림 5-2] 현 예산체계에서 개선이 필요한 요소

- 상술한 현안문제를 고려해, 예산과정에서 시민의 실질적 참여를 보장하기 위해 다양한 제도적 절차가 모색될 필요가 있음
- 우선, 현재의 소극적 참여에서 탈피해, 예산과정의 사전단계에서 실질적 참여를 위한 제도적 절차를 마련하는 것이 필요함
 - 예산이 이미 심의·의결된 단계에서 단순히 정보를 공개(공시)하는 수준의 시정 예산참여 체계에서 벗어나,
 - 예산을 편성하는 단계에서부터 적극 참여할 수 있는 다양한 제도적 절차를 마련함
- 재정구조 및 전략, 즉 예산편성의 거시적 방향이나 정책 분야별 배분에서부터 개별 사업단위에 이르기까지 다양하고 실질적인 형태의 예산참여 및 협의 절차를 마련함
 - 이외에도 시민 스스로 예산을 발의하거나 예산을 집행하는 과정에서도 주민들이 참여할 수 있는 혁신적 방안도 모색함

2) 주민참여예산 제도를 둘러싼 다양한 불합리성 존재

(1) 주요 여건

- 2012년 서울시에 주민참여예산제가 도입된 이래, 5년여 동안 제도를 운영해 오면서 꾸준히 제도 개선이 모색됨
 - 주민참여예산제 시행을 뒷받침하기 위해 '12년 5월 「서울특별시 주민참여예산제 운영조례」가 제정되었고,
 - 이 조례에 근거해 [주민참여예산위원회]와 [주민참여예산자원협의회]도 설치·운영함
- 서울시의 주민참여예산제는 이원화된 운영형태를 취하다가, 최근에 새로운 운영체계가 새롭게 도입됨
 - 현재는 500억 원의 예산규모 내에서 지역사회 관련 사업을 투표를 통해 선정하는 사업의 형태로 운영되고 있음
 - 세부적으로 사업의 운영체계는 [표 5-1]에서 볼 수 있듯이, 시정참여형 사업/지역참여형 사업/동 지역회의(시범형)로 구분하여 추진됨

[표 5-1] 주민참여예산제도의 운영체계

구분	주요 내용	절차
시정참여형	· 사업규모: 350억 원 · 대상사업: 시정연계사업 8개 분야 63개 주제에 대한 시민의 아이디어 사업	· (사업제안) 사업 신청 → 지역회의 심사 → 시 사업부서 검토 · (심의·선정) 분과위원회 심사 → 최종선정
지역참여형	· 사업규모: 125억 원 · 대상사업: 지역사회의 특성을 반영한 생활밀착형 소규모사업	· (사업제안) 사업 신청 → 구 사업부서 검토 · (심의·선정) 구지역회의 심사·심의회 제출 → 최종선정
동 지역회의	· 사업규모: 25억 원(50개 동 각 5천만 원) · 대상지역: '동 지역회의'가 제도화되어 있는 지역과 제도화되어 있지 않은 지역 중 대안적 주민참여 시스템이 운영 중인 지역	· (사업제안) 시범사업 대상지 선정 → 주민제안사업 신청 · (심의·선정) 동지역회의 심사·심의회 제출 → 최종선정

- 주민참여예산제에 기초해 최근 선정된 사업을 살펴보면, 소액의 다수 사업들이 단년도 사업으로 추진되고 있는 모습을 보임
 - 14년과 15년 각각 352개(500억 원), 524개(487억 원)의 사업이 선정되었고,

- 15년 현재 시정형 사업은 269개(372억 원), 지역참여형이 255개(126억 원)로 구성됨

<주민참여예산 사업 추진현황>

- 주민참여사업은 2012년 도입 초기부터 현재까지 지속적인 증가세를 보이며 점차 많은 주민들이 참여하는 추세
 - 건수를 기준으로 2014년에 3,593건이 제안되어 352건이 선정되었고, 2015년에는 6,988건이 제안되어 1,231건이 선정됨
 - 금액을 기준으로 2014년에 7,560억 원 규모의 사업이 제안되어 500억 원이 선정되고, 2015년에는 27,218억 원의 사업이 제안되어 487억 원이 편성됨

주민참여예산사업 추진실적(2012~2015년)

(단위: 건, 억 원)

연도별	제안현황		선정현황		예산편성현황	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액
계	6,988	27,218	1,231	2,000	1,189	1,906
2015년	3,593	4,652	524	498	510	487
2014년	1,533	7,560	352	500	352	500

- 선정된 사업은 전체적으로 경제산업 분야, 건설 분야, 공원 분야 사업들이 상대적으로 높은 비중을 차지함
 - 시정형 사업(기존 시공통사업)은 경제산업, 건설, 보건·복지 분야의 비중이 상대적으로 높고,
 - 구정형 사업(기존 구지역사업)은 건설 분야와 경제산업 및 공원 분야의 비중이 높은 것으로 나타나고 있음

[표 5-2] 2015년 참여예산사업 선정 결과

(단위: 건)

구분		계	건설	경제 산업	공원	교통 주택	문화 체육	보건 복지	여성 보육	환경
시	사업 수	269	49	53	30	29	28	35	15	30
	사업비	372	61	97	54	31	42	34	13	40
구	사업 수	255	47	41	41	23	36	28	13	26
	사업비	126	31	18	25	7	14	13	5	13

출처: 서울시 주민참여예산 포털(<http://yesan.seoul.go.kr>)

(2) 주요 현안문제와 개선방향

- 현재의 주민참여예산 제도는 예산과정에서 시민참여라는 본연의 취지를 고려해 볼 때, 매우 소극적인 성격의 제도가 될 수 있음
 - 현행 「지방재정법」은 예산운용에 관한 광범위한 참여를 중심으로 포괄적으로 규정하고 있으나,
 - 시의 주민참여예산제는 전체 예산의 약 0.2%에 불과한 미미한 수준의 예산에 대해서만 참여를 한정하고 있는 양상임
- 예산프로세스 측면에서도 사업의 선정·발굴 과정에 주민들의 참여가 한정되고 있는 점도 근본적인 한계임
 - 이러한 운영체계는 선정된 사업의 집행은 물론, 해당 사업의 계획을 수립하는 과정에도 참여하기 어려운 구조를 유발함
 - 이에 따라 사업의 발굴·선정 주체와 해당 사업의 계획과 실행을 담당하는 주체가 사실상 체계적으로 분리되어 있는 상태임
- 선정된 주민참여예산 사업이 단년도에 기반해 단편적으로 추진되는 점도 문제로 지적될 수 있음
 - 이미 사업의 선정기준이 단년도 사업에 초점이 맞춰져 있고, 사업당 평균 5천만 원 수준의 소액사업이 대부분을 차지함
 - 지역사회를 중심으로 추진되는 참여예산 사업들이 다른 관련 사업들과 긴밀

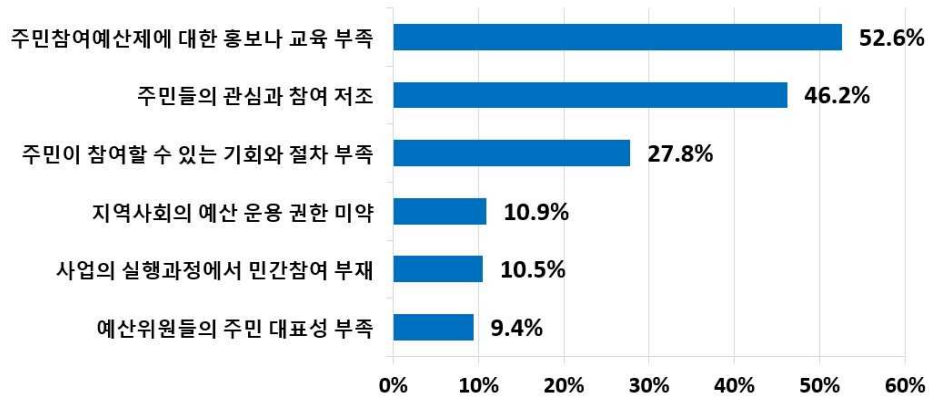
하게 연계·조정하는 절차나 노력도 다소 미흡한 실정임

- 이러한 구조로 인해 500억 원이라는 예산이 집행되고 있음에도 불구하고, 사업 성과나 지역사회발전에의 기여와 효과가 다소 불분명함
- 이와 같은 참여예산제를 둘러싼 구조적 불합리성 외에, 운영과정에서 초래되고 있는 불합리성들 또한 문제로 자주 거론되고 있음
- 우선 지역참여형 사업의 경우에 개별 자치구들의 여건이나 성과에 관계없이 획일적으로 예산이 배분되는 문제를 지적할 수 있음
 - 현재 지역형 사업에는 전체 500억 원 중 총 125억 원, 자치구당 5억 원의 예산이 배정되어 있는데,
 - 이러한 예산배정 구조는 자치구의 여건이나 주민들의 참여활력도, 사업의 운영성과 등을 고려하지 않고, 획일적으로 예산이 배분되는 구조를 초래함
- 시정참여형 사업의 경우에는 과도한 경쟁이 작용하는 가운데 투명하지 못한 절차나 불공정한 행위들이 빈번하게 초래되고 있음
 - 시정참여형 사업의 진행에서 자신들의 지역사회로 더 많은 사업과 예산을 가져오기 위해 과도한 경쟁이 작용하게 되고,
 - 이러한 여건 속에 자치구청의 민원성 사업이 제안되거나 선정과정에서 주민들을 동원하는 사례가 끊임없이 초래되고 있음
 - 이외에도, 사업의 선정과정에서 참여예산위원 간 담합사례도 지적되는 등 불공정성 문제가 지속적으로 제기되고 있음(임성일 외, 2015)
- 이외에도 시정참여형 사업의 복잡한 선정절차에 대해서도 재검토가 요구되는 대목임
 - 현재 시정참여형 사업은 주민이 제안사업을 접수하고 별도의 컨설팅단에 참여예산사업 제안시민에 대한 상담·지원을 통해 사업내용을 수정·보완함
 - 제출한 사업제안서는 분과위원회별로 1차 서면심사와 2차 분과위원회 심사를 거쳐 총회상정사업의 130% 범위 내 사업을 선정하여 한마당총회에서 주제별로 투표하여 투표비율에 따라 주제사업을 선정
 - 이에 따라 사업을 선정하는 데 있어서 상당한 시간과 비용이 수반됨

<주민참여예산 사업의 선정을 둘러싼 불합리성 관련>

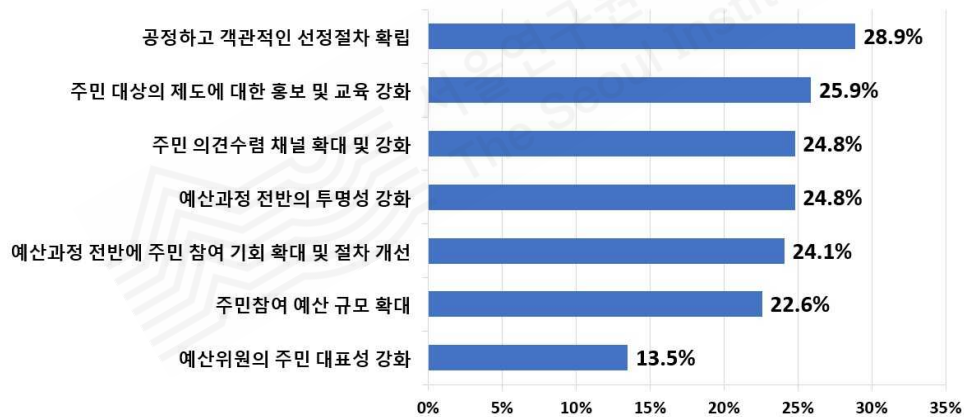
- 성북구, 관악구의 지역전문가 간담회에서도 주민참여예산 사업 선정과 관하여 불합리성이 존재하는 것으로 파악됨
 - 성북구 전문가 A: 사전준비 없이 참여하다 보니 주민참여예산의 기본 원리대로만 하다 보니 왜곡되는 것이 있음. 간단한 골목정리사업, 엘리베이터 등 이런 사업(민원성 사업) 위주로 감. 주민들이 참여해서 주민들의 편익증진에 얼마나 기여하고, 그 사업들이 주민들에게 얼마나 회자되는지 그 사업의 혜택이 골고루 돌아가는지 그래서 주민 사업의 필요성을 주민들이 느끼느냐가 중요한데... (성북구 전문가 간담회 中)
 - 관악구 전문가 B: 서울시 갔다오니까 동네 서울시 위원들이 모이는데 공무원들이 내놓고 사업을 많이 따오도록 작전을 짜야 된다고... (관악구 전문가 간담회 中)

- 주민참여예산 제도의 운영과 관련해 사업의 선정과정에 참여하는 위원들의 대표성도 빈번하게 문제로 거론되고 있는 요소임
 - 참여예산 위원들의 경우에는 위원 선정 시, 대표성을 위해 지역·성·연령 등을 안배하여 선정되고 있으나,
 - 사업제안자나 전자투표에 참여하는 일반시민들의 경우에는 계층별 대표성 등의 안배가 간과되고 있는 것이 사실임
- 이와 같이 주민참여예산 제도를 둘러싼 다양한 문제점들은 이 연구의 실태조사 결과에도 잘 나타나 있음
 - 주민참여예산제의 문제점에 대해 조사대상자들은 홍보 및 교육 부족에 대해 높은 응답률을 보인 가운데,
 - 주민들의 관심과 참여 저조, 주민참여의 기회와 절차 부족 등도 우선적인 문제점으로 인식하고 있음을 알 수 있음



[그림 5-3] 현행 주민참여예산제의 주요 문제점

- 제도의 개선방안을 묻는 조사에서도 유사하게 공정하고 객관적 선정 절차, 제도에 대한 홍보와 교육, 예산과정의 투명성 강화 등을 응답



[그림 5-4] 현행 주민참여예산제에 대한 개선요구

- 이렇듯 주민참여예산 제도는 그동안 지속적인 개선에도 불구하고, 사업의 선정에 서부터 실행에 이르기까지 여전히 많은 불합리성을 내재함
- 이러한 불합리성을 해소하기 위해서는 과거와 같이 미시적 수준의 제도 개선을 넘어 제도 전반에 관한 보다 근본적인 개선이 요구됨
- 일차적으로, 현재 서울시 전체 예산의 0.2%에 불과한 미미한 수준의 참여예산 규

모를 대폭 확대하는 노력이 선행되어야 함

- 사업의 선정과 집행에 있어서도 소액의 다수 사업들이 일회적이고 분절적인 형태로 추진되는 구조도 근본적 개선이 필요함
 - 지역사회의 문제를 해결할 수 있는 종합적이고 전략적인 관점에서 사업이 선정되고, 또 일관되게 추진될 수 있는 제도적 틀을 도입함
 - 아울러, 사업의 예산편성 과정에도 민간이 참여할 수 있는 기회와 채널을 다각적으로 강구함
- 참여예산 정책추진 과정에서 주민들이 실질적으로 참여할 수 있는 다양한 제도적 절차 마련도 개선에 필요한 중요한 방향임
 - 주민참여 사업들을 선정하는 과정 외에, 선정된 사업의 계획과 실행 과정에도 주민이 참여할 수 있는 적절한 방식과 제도적 환경을 마련

3) 사업예산제에 기반한 하방적 예산체계의 불합리성

(1) 주요 여건

- 현재 시정 예산체계는 사업예산제를 근간으로 하는 몇 가지 예산제도가 결합하여 운영되고 있음
 - 사업예산제(program budget)는 사업부서가 개별 사업들을 기준으로 예산을 편성·집행하는 시스템임
 - 여기에 더해 성과주의 예산제, 회계의 운용, 각종 보조금의 관리·운영 등도 현행 예산제도의 근간을 이루는 요소임
- 특히 성과주의 예산제는 사업예산제의 토대 위에 성과에 기반하여 예산이 운용될 수 있게 하는 제도의 하나로 자리매김하고 있음
 - 실·국·본부의 사업부서별로 정책(사업)의 성과목표를 설정하고, 이에 근거해 정책(사업)을 추진하고 있음
 - 이러한 성과주의 예산제는 그 긍정적 효과에도 불구하고, 사업을 둘러싸고 경쟁체제가 작동하도록 하는 요인임

- 이러한 예산체계에 기초해, 전체 예산 중 일부가 협치(친화적) 예산¹⁵⁾의 성격을 가지고 운영되고 있음
- 서울시 전체 예산 약 27조 원 가운데 약 13조 원 정도가 넓은 의미에서 협치(친화적) 예산에 해당하며,
- 이 가운데 ‘협치선도정책(사업) 분야¹⁶⁾의 협치사업예산은 약 600여 개 사업에 약 7조 7,400억 원 정도로 추정됨

[표 5-3] 서울시 협치 관련 예산 현황(2016)

(단위: 억 원)

구분	예산	비고
서울시 예산총액	275,038	
경상이전* 재원	121,222	* 경상이전 항목 중 민간이전, 자치단체 등 이전 항목만 포함함
협치선도사업** 재원	130,370	** 협치친화적 성격의 10대 정책분야를 의미
복지본부	37,360	
여성가족정책실	20,731	

- 협치예산. 특히 협치선도사업예산의 상당부분이 시비보조금 형태로 지역사회로 배분되고 있는데, 16년 현재 약 6조 6백억 원 정도로 추정됨
- 16년 현재 시비보조예산은 총 7조 123억 원이며, 대부분인 약 6조 6백억 원이 협치선도사업 분야의 예산으로 추정됨
- 이를 자치구 차원에서 살펴보면, 전체 예산 4,682억 원(자치구 평균) 가운데 약 1,387억 원 정도가 협치예산이며, 약 888억 원이 시비보조예산에 해당하는 것으로 추정됨¹⁷⁾

15) 이 연구에서 협치예산은 개념적으로 볼 때, 제도적 절차로서 협치예산과 내용적 측면의 협치예산이라는 두 가지 갈래로 개명화될 수 있음. 후자의 경우 협치친화적 예산은 공공(시 분청)과 민간 혹은 지역사회의 관계에 기초한 예산항목으로 경상이전 중 민간이전과 자치단체 등 민간이전, 자본지출 중에서도 민간자본이전과 자치단체 등 자본이전이 해당함. 이들 협치예산 항목의 다수는 정책 분야별로 볼 때 ‘협치선도사업’에 해당함

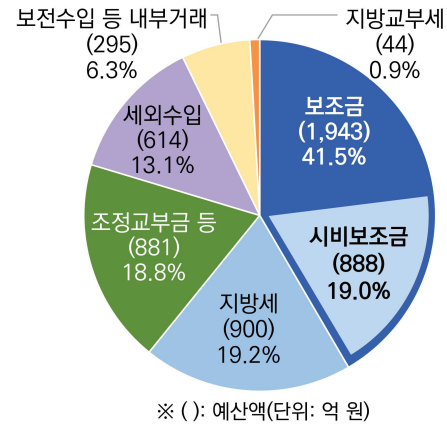
16) 협치선도사업(정책)에 대해서는 이 연구의 2장 1절을 참조할 것

17) 여기서 수치는 모두 25개 자치구 평균을 의미하는데, 2016년 현재 25개 자치구 예산총계는 11조 7,069억 원에 달함

[표 5-4] 자치구 협치친화형 예산과목의 예산과 비율
(단위: 억 원, %)

협치친화형 예산		예산	비중
경상 이전	민간이전	1,243	26.1
	자치단체 등 이전	114	2.4
자본 지출	민간자본이전	16	0.4
	자치단체 등 자본이전	14	0.3
합계		1,387	29.1

* 각 수치는 25개 자치구 평균에 해당함



[그림 5-5] 자치구 세입예산 중 보조금 및
시비보조금 규모와 비율(2016년 자치구 평균)

- 지역사회기반 협치사업예산체계는 사업의 성격(유형)에 따라 다양한 추진체계를 나타내고 있으나, 대부분 실·국·본부 주도로 이루어지고 있음
 - 시가 지역사회를 대상으로 추진하는 사업(시 자체사업)의 예산운용은 기본적으로 사업부서 주도이며,
 - 시비보조사업, 민간위탁이나 민간지원사업도 민간 주체들에 대한 의견청취는 있으나 예산을 포함한 사업 전반의 기획은 근본적으로 실·국·본부 주도하에 이루어지고 있음¹⁸⁾
- 이러한 양상은 시정에서 추진하는 협치사업예산의 운영실태 조사나 지역사회를 대상으로 한 별도의 실태조사에서도 확인되고 있음
 - 협치사업예산의 실태조사에 따르면, 실·국·본부가 예산을 직접 편성하는 사업이 45.5%(사업 수 기준) 정도이며, 자치구가 수립해 실·국·본부가 승인하는 경우까지 포함하면 57.5%에 달함
 - 예산규모를 기준으로 하는 경우에는, 사업 수에 비해 그 비율이 상승
 - 반면, 자치구가 주도하여 사업예산을 편성하는 경우는 전체의 5.5%에 불과

18) 각 사업별 예산편성에 관한 세부 절차에 대해서는 [그림 2-5]를 참조할 것

한 것으로 조사됨

- 이러한 시정 주도의 예산편성 체계는 지역사회 실태조사에서도 나타나, 서울시 주도로 예산을 편성한다는 응답이 50.0%에 달함

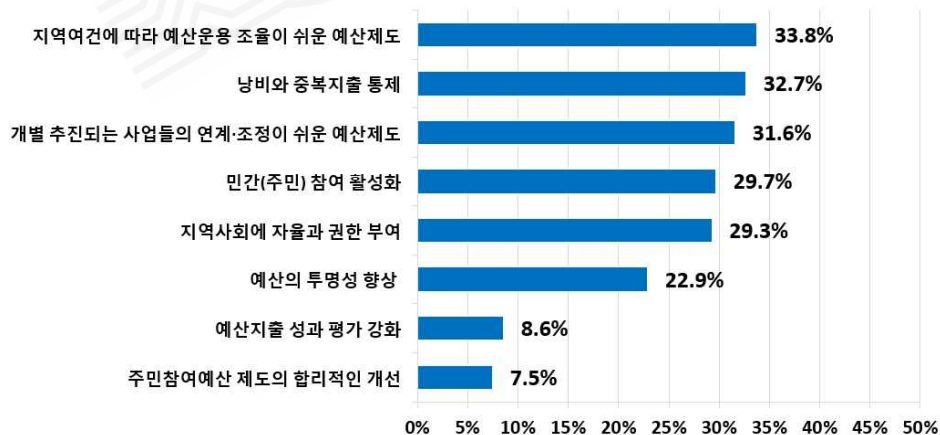


[그림 5-6] 지역사회기반 협치사업의 예산편성 실태

(2) 주요 현안문제와 개선방향

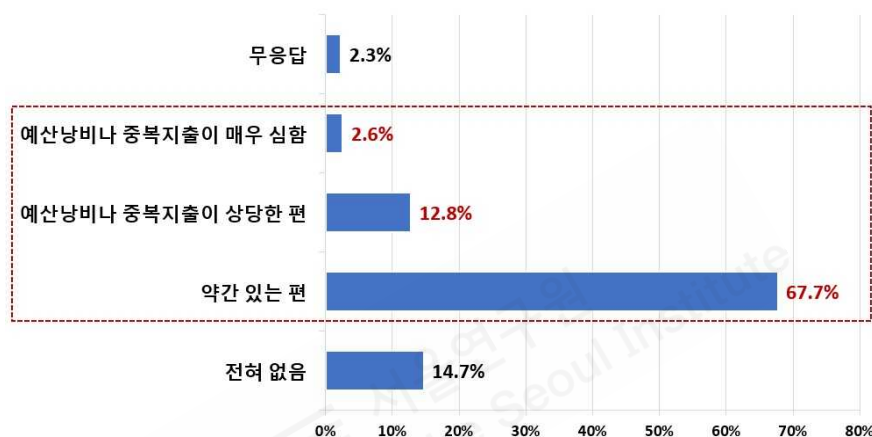
- 현재 지역사회기반 협치사업은 사업예산제에 기초해 지역사회(자치구)로 하달되는 하방적 정책추진구조와 예산체계가 작용함
 - 실·국·본부의 칸막이식 행정체계하의 사업부서에 의해 사업이 발의되고, 사업의 전체 틀이 결정되는 가운데,
 - 그와 유사하게 칸막이형 행정조직에 지배되는 자치구청을 중심으로 세부 사업들이 실행되는 하향적 정책추진 구조임
- 이러한 하방적 사업추진체계는 협치사업을 둘러싼 지역의 요구나 여건과는 다소 괴리된 구조를 형성할 수 있음
 - 해당 협치사업을 필요로 하거나 협치기반이 있는 일부 지역사회에 대해서는 다행히 기회요인으로 작용할 수 있지만,
 - 예산획득을 위해 사업을 추진하나 사업을 추진할 수 있는 여건과 역량을 결여한 지역의 경우에는 사업 추진의 실효성이 크게 저하

- 하방적 추진체계는 지역사회에서의 칸막이 행정과 결합되면서 분절화된 사업추진 체계와 이에 따른 정책의 비효율도 초래함
 - 개별 단위사업으로 분절된 지역사회 협치사업들은 예산 운용의 경직성을 강화하고 사업 간 연계·융합을 제약하는 요인으로 작용함
- 우선, 예산운용의 경직성과 관련해 현재의 예산체계는 사업의 틀이 정해지면 사업의 내용이 대부분 유지되는 예산 운영상의 경직성이 존재함
 - 지역사회 협치사업들은 지역 내외부의 다양한 요인으로 인해 추진과정에서 사업의 중단·폐지를 포함해 사업의 변경 내지 조정의 필요성이 자주 발생함
 - 이러한 여건에도 불구하고 사업(예산)이 유연하게 조정되지 못할 경우 오히려 정책의 비효율이나 예산낭비가 초래됨
- 사업의 유연한 조정과 관련해, 지역사회 내적으로 자율성에 대한 요구가 확대·심화되고 있는 보다 근본적 변화에 대해서도 주목해야 할 요소임
 - 이는 새로운 계획모델의 도입을 뒷받침하는 예산운용에서의 핵심 요소를 묻는 조사에 잘 반영되고 있음
 - 조사결과에 따르면, 지역 여건에 따른 예산운용의 용이한 조정과 지역사회에 더 많은 자율과 권한부여를 우선적 요인으로 응답함



[그림 5-7] 새로운 계획체계에서 필요한 예산제도(복수응답)

- 협치사업들이 분절적으로 추진되는 데 따른 유사 사업 간 중복도 예산체계와 관련해 고려해야 할 핵심적 문제점의 하나임
 - 이는 칸막이 행정구조에서 성과주의 예산제가 운영됨으로써 사업이 경쟁적으로 추진되는 과정에서 초래되는 문제로,
 - 유사한 성격의 협치사업들이 사업명을 달리해 중복 추진되는 사례가 적지 않음

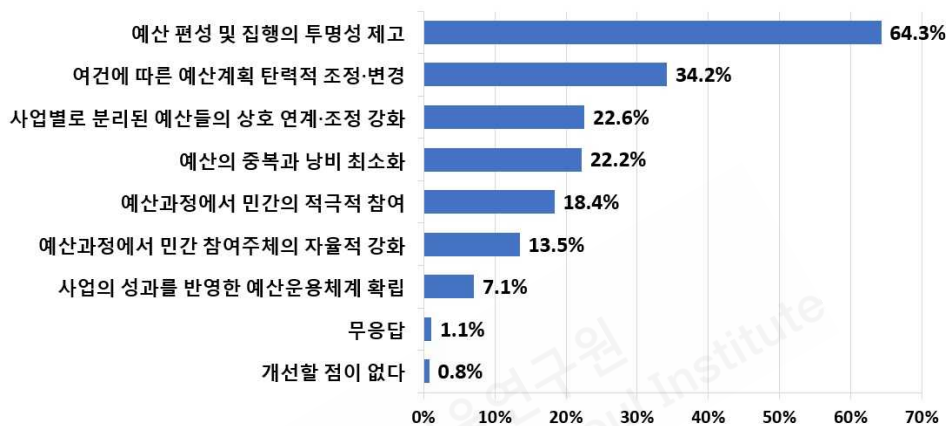


[그림 5-8] 현행 예산체계에서 예산낭비와 중복지출

- 사업추진 과정에서 상호 연계와 융합을 저해하는 점도 지역사회기반 협치사업의 핵심적인 문제점으로 지적되고 있음
 - 지역사회 협치사업의 합목적성인 “공동체 활성화”나 “지속가능한 지역사회 발전”의 관점에서 보면, 다수의 협치사업들이 사실상 단일의 지역사회 내 생활세계 안에 체계적으로 통합되어 있음
 - 그럼에도 불구하고, 협치사업의 추진 시 상호 연계를 위한 노력이나 이를 촉진할 수 있는 제도적 방안이 부재함
 - 이러한 사업부진 구조는 예산 운용의 비효율로 이어지고, 궁극적으로 정책성 과도 크게 약화시킬 것임
- 이와 같은 하방적 예산체계에 따른 다양한 문제들은 이 연구의 실태조사 결과에도

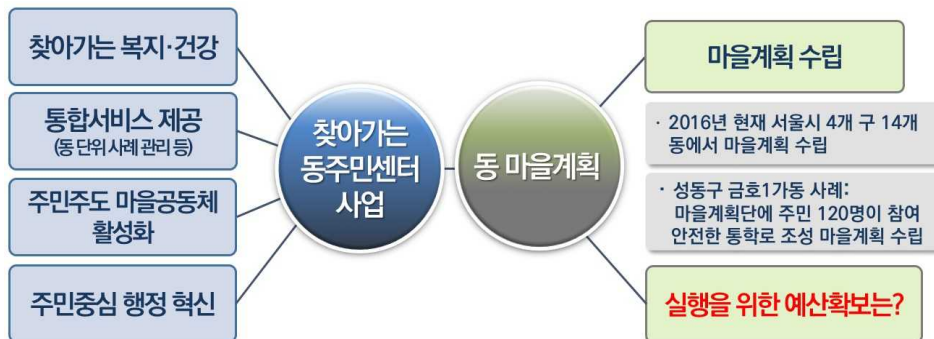
명확하게 반영되어 있음

- 현행 예산체계의 개선요소를 묻는 조사에 대해 예산편성과 집행의 투명성 제고가 64.3%로 가장 높은 응답률을 나타내는 가운데,
- 예산계획의 탄력적 조정과 변경, 사업별로 분리된 예산들의 상호 연계·조정 강화, 예산 중복·낭비의 최소화 등이 우선적 요소로 지적됨



[그림 5-9] 현 예산체계에서 개선이 필요한 요소

- 마지막으로 협치가 작용하는 새로운 영역인 근린 기반 협치와 관련해서도 재정적 제약이 크다는 점을 지적하지 않을 수 없음
 - 지역사회 스스로 그리고 다수 주민들이 참여해 동 단위의 기본계획을 수립하는 새로운 협치 실험과 실천의 장이 조성되고 있으나,
 - 계획의 실행에 필요한 재정적 기반이 미비하여 계획의 실효성을 떨어뜨리고 궁극적으로는 협치의 동력을 약화시킬 우려가 존재함



[그림 5-10] 동단위 마을(동)계획 수립의 과제

- 향후에는 지역사회 협치사업의 추진과 예산 운용에 있어서 지역사회 주도성과 자율성을 강화하도록 제도적 여건을 조성함
 - 지역사회 기반 협치사업 추진 시, 지역의 조건과 사업추진여건에 부합할 수 있도록 지역의 자율성을 강화하도록 하며,
 - 그 일환으로 기존의 시정주도성이 강한 하방적 예산체계에서 탈피해, 예산 운용에서 지역사회주도성을 강화함
- 아울러, 현재의 경직적인 예산체계가 보다 유연하게 운영될 수 있게 하는 제도 개선도 모색함
 - 지역사회주도성과 자율성이 강화되기 위해서는 사업이 지역사회 여건에 맞춰 추진될 수 있도록 탄력적으로 조정할 수 있어야 함
 - 변화하는 사업추진 여건에 따라 사업의 유연한 조성과 연계를 촉진할 수 있는 제도적 방안을 강구함
- 유사한 맥락에서 근린 단위에서 새롭게 형성되고 있는 협치활동과도 적극적 연계를 모색
 - 동 마을계획이 범지역사회 차원의 협치계획 및 예산 운용과 긴밀하게 연계·통합될 수 있도록 하는 한편,
 - 동 마을계획의 재정적 실효성을 확보할 수 있는 예산제도를 모색함

- 마지막으로 지역사회 차원에서 예산과정 전반에 주민들이 적극적으로 참여하고 협력을 촉진할 수 있는 방안도 강구함
- 참여예산 본연의 취지를 고려해 계획을 수립하고, 예산을 편성하는 과정에 주민들이 실질적으로 참여할 수 있는 제도적 방안을 강구함

4) 재정협치 역량강화를 위한 제도적 기반 미흡

(1) 주요 여건

- 민관협력이 활성화되고 보다 분권적인 협치 시정이 실현되기 위해서는 이를 뒷받침하는 제도적 기반이 필수불가결한 요소임
- 이 가운데 재정 전반을 선도할 수 있는 주체로서 협치기구와 참여주체들의 역량을 강화하는 교육프로그램이 중요
- 현재 서울시는 「지방재정법」에 근거해, 재정계획을 심의하는 기구로서 [재정계획심의회]를 설치·운영하고 있음
- [재정계획심의회]는 지방재정법(제33조10항)에 근거, 5년 단위의 중기재정계획을 심의하는 역할을 수행함
- 현재 [재정계획심의회]는 공무원과 시의원과 민간위원 등 15인의 위원으로 구성되어 있음([표 5-4] 참조)

[표 5-5] 재정계획심의회 위원구성 현황

(단위: 명)

구분	합계	공무원	시의원	전문가	회계사	변호사
위원 수	15	4	3	4	3	1

- 협치예산과 관련한 다른 중요 재정기구로 [주민참여예산위원회], [참여예산지원협의회]도 설치·운영되고 있음
- 2016년 현재 [주민참여예산위원회]는 233명의 위원들이 운영위원회, 9개의 분과위원회로 나누어 활동하고 있음

- [참여예산지원협의회]에서는 참여예산제의 홍보, 예산 관련 토론회·공청회·워크숍 개최, 예산학교 운영 등 참여예산제의 운영 지원을 수행함
- 한편, 서울시는 주민참여예산 제도의 원활한 운영과 참여예산 위원들의 역량강화를 위해 ‘참여예산학교’도 운영되고 있음
 - 참여예산학교는 참여예산 위원과 일반시민들의 역량강화를 통한 주민참여예산제를 원활하게 운영하기 위한 목적으로 도입함
 - 기본교육과 심화교육을 통해 주민참여예산 제도와 예산체계에 대한 기본개념 교육과 실제 참여예산 과정을 실습하는 과정으로 구성함

(2) 주요 현안문제와 개선방향

- 재정적 차원의 협치를 확립하는 데 있어서도 주체의 조직화와 역량강화가 중요한 요소라는 점을 고려해 볼 때, 협치예산제도에서도 제도를 선도하는 주체의 발굴 및 조직화와 역량강화가 중요한 조건임
- 시의 재정계획 심의기구인 현재의 [재정계획심의위원회]로는 구성과 운영 면에서 모두 선도적인 협치기구로서의 실효성을 가지기 어려움
- 먼저 위원회의 구성과 관련해 선도성을 가지기에는 규모가 작고, 민간의 다양한 주체들의 참여가 결여되어 대표성을 가지기도 어려움
 - 15인으로 구성된 현재의 규모로는 복잡한 다양한 시정의 재정정책 전반을 심의하기에는 제한적이며,
 - 구성원 가운데 절반 정도가 공공 분야에 속해 있고 민간구성원들도 주로 법률 관련 인사에 편중되어 있음
- 운영에 있어서도 「중기지방재정계획」 심의에 국한된 현재의 위원회 기능은 운영의 실효성을 크게 저하시키는 요소임
 - 현재 5개년을 계획기간으로 하는 중기지방재정계획은 형식상 시 재정 운영의 가이드라인으로 설정되어 있기는 하나,
 - 현실에 있어서는 매년 시정의 재정운용 방향과 분야별로 예산을 배분하는

데 있어서 실질적인 구속력을 갖고 있지 못하고 있음

- 이러한 위원회 운영체계는 매년 재정운용과 예산편성에 관한 중요한 정책결정 과정에서 민간의 참여 기회가 사실상 부재한 체계라 할 수 있음
 - 예산과정에서 시민의 참여라는 관점에서 볼 때, 5개년은 물론이거니와 매년 재정운용과 예산편성에 민간이 참여할 수 있는 적절한 거버넌스 기구와 절차를 정립하는 것이 필요함
- 재정협치 선도기구의 재정비와 관련해 시의 재정 및 예산을 중심으로 한 인텔리전스 기능이 크게 강화될 필요가 있음
 - 복잡하고 방대한 예산정보를 이해하기 쉬운 형태로 가공·분석·해석할 수 있는 기능을 보강하는 한편,
 - 장단기 재정의 구조와 운영체계, 문제점, 개선방향 등을 체계적으로 진단할 수 있는 기능(기구)의 정립도 필요함
- 주민참여예산 제도의 근본적 개편을 고려해 볼 때, 주민참여예산 제도 관련 위원회의 재정비도 시급한 현안과제로 볼 수 있음
 - [주민참여예산위원회]는 현재와 같이 단순히 참여예산 사업을 선정하는 데 국한시키지 않고, 시 재정의 민주적 절차를 강화하는 데 필요한 기능을 수행하는 것이 바람직함
 - [주민참여예산지원협의회]도 [주민참여예산위원회]의 재정비에 상응해 적절한 성격의 위원회로 전환함
 - 특히, 다른 위원회와 기능적으로 차별화되기 어려운 경우에는 다른 위원회와의 기능적 통합을 모색하는 것이 바람직함
- 마지막으로 예산학교 운영도 현재와 같은 운영체계를 개선·확대함
 - 예산학교의 운영 규모를 참여예산위원회에 주로 한정하기보다는 다양한 주체들을 포함할 수 있도록 할 필요가 있으며,
 - 교육내용 또한 교육대상 계층을 고려한 맞춤형의 교육이 될 수 있도록 콘텐츠를 개발·제공함

2_정책의 목표와 추진방향

1) 정책의 목표

- 민선 5기와 6기에 지속가능한 협치시정을 실현하기 위한 제도적 기반을 조성하는 등의 다각적인 노력이 전개됨
 - 민선 5기에 다양한 정책 분야를 중심으로 협치친화적인 정책(사업)들이 추진되었으며,
 - 민선 6기에는 여기서 한 걸음 더 나아가 협치가 시정의 기조로까지 설정되면서, 제도적 기반 조성도 다각적으로 모색되고 있음
- 협치의 제도화와 관련해, 민선 6기에는 ‘협치서울 2.0 실현’이 시정의 비전으로 설정된 바 있음
 - 민선 5기에는 협치를 실현하는 데 필요한 제도적 틀(institutional framework)과 형식이 마련된 ‘협치서울 1.0’ 단계라고 할 수 있다면,
 - 민선 6기 이후에는 현재의 협치 제도들이 보다 실질화·내실화되고, 협치에 관한 인식과 협치친화적 정책들이 시정 전반으로 확산되는 ‘협치서울 2.0’ 단계로의 이행을 모색함



[그림 5-11] 협치친화형 정책(사업)

- 협치서울 2.0을 실현하기 위해서는 협치시정을 지속가능하게 하고 또 활력도 향상시킬 수 있는 다양한 제도적 기반을 확립하는 것이 중요함

- 여기에는 협치를 유도·촉진하는 협치기반 계획과 이를 선도할 수 있는 조직(주체), 그리고 협치친화적인 예산제나 평가체계의 운용 등이 중요한 요소라고 할 수 있음
- 여기에 더해, 민간(주민)이 정책과정에 참여할 수 있는 다양한 기회를 제공하고 적절한 절차를 마련하는 것도 필요함
- 협치서울 기반 조성을 위한 제도들 가운데 예산제도, 즉 협치친화적 예산제(이하 협치예산제)는 협치선도정책들이 높은 성과를 낼 수 있게 하는 데 필수불가결한 제도적 수단에 해당함
 - 협치예산제는 협치계획과 관련 사업의 추진을 재정적 측면에서 실효성 있게 만들며,
 - 사업추진과정에서 주민들의 참여를 실질화시키는 제도적 수단에 해당함
- 향후 서울시가 ‘협치서울 2.0’으로 고도화하는 데 있어서 필수불가결한 재정협치(fiscal governance)의 제도적 틀로서 협치예산제도를 구축해야 함
 - 사업예산체계와 성과예산제를 중심으로 한 현재와 같은 공공주도의 경직적인 예산제도를 합리적으로 개선하는 한편,
 - 시민(또는 주민)의 참여를 내실화하고 더욱 활성화할 수 있는 다양한 기회와 채널을 새롭게 구축해야 함

2) 정책의 추진방향

- 협치서울 2.0 실현을 위한 재정협치체계의 구축은 정책현안(5장 1절 참조)을 고려해, 다음과 같은 3가지 방향으로 모색함
 - 재정민주화의 실현
 - 재정분권화 및 통합화의 모색
 - 재정협치의 제도적 기반 정립



[그림 5-12] 협치재정 실현을 위한 기본구상

① 재정민주화의 실현

- 현재 시정 예산체계의 근간인 사업예산제를 중심으로 협치친화적 정책(사업)이 추진되는 과정에서 다양한 문제점들이 노정됨
 - 현재 시의 예산편성은 공공주도로 이루어지는 구조여서, 민간의 참여는 매우 제한적·소극적 수준에 불과한 실정임
 - 재정에 관한 참여절차의 하나인 재정정보 공개 또한 다소 형식적으로 이루어지고, 공개된 예산정보에 대해 시민들이 이해하기도 어려움
- 예산과 관련해, 주민참여를 뒷받침하는 주민참여예산제 또한 다양한 한계를 노정함
 - 예산규모가 500억 원으로 전체 시정예산에서 차지하는 비중이 미미하며, 사업을 선정하는 단계에 참여하는 수준에 머무르고 있음
 - 사업을 선정하는 과정에서도 많은 문제점들이 노정되고, 선정된 사업도 일회적 성격이거나 체계적인 모니터링·평가 절차를 결여하고 있음
- 향후에는 시정의 예산체계 전반을 중심으로 예산과정 전반에 시민들이 참여할 수 있는 ‘시민참여예산제 모델’을 구축

- 시민참여예산제를 통해 참여의 절차가 사실상 부재한 시정의 예산운용 과정에 시민들이 참여할 수 있는 절차를 마련하도록 함
- 그 일환으로 500억 원에 한정되어 주민참여가 이루어지고 있는 주민참여예산 제도도 전면적인 혁신을 모색함

② 재정분권화 및 통합화 모색

- 현재 시비보조에 기반한 지역사회 협치사업들의 추진은 시정 주도로 사업계획 및 관련 예산이 편성되어 지역사회로 하달되는 하방적 구조가 지배적
 - 본청의 사업부서가 주도하여 사업의 내용과 추진체계, 사업예산 등이 정해지고, 이것이 지역사회로 하달되는 예산운용체계에 기반함
 - 이로 인해 지역사회 요구나 여건과 부합하지 않는 다수의 지역에서는 사업 추진의 실효성을 상실하거나, 예산 낭비·비효율 등이 초래됨
- 칸막이 행정체계에 의해 상호 연계·융합적으로 추진되어야 할 사업들이 그러지 못하거나 예산의 중복이 초래되고 있는 점도 문제로 지적됨
 - 지역사회 구성원의 입장에서는 협치사업들이 공동체의 활성화와 지속가능한 발전이라는 맥락에서 상호 연계되고 통합된 총체로서 인식·수용
 - 그럼에도 불구하고, 사업들이 부서별로 경쟁적으로 추진되는 과정에서 유사한 사업들이 중복적으로 추진되거나 사업 간 상호 연계나 융합이 되지 않은 채 분절적으로 추진되는 것은 심각한 문제임
 - 특히, 연계에 따른 시너지 효과를 창출하기 어렵고, 주민의 입장에서도 유사·중복된 사업들에 계속 동원되는 구조에 대한 피로감을 호소함
- 향후에는 지역사회를 기반으로 한 협치예산제를 구축하기 위해 ‘자치분권형 통합예산제’를 도입·운영하도록 함
 - 협치사업을 추진하기 위한 예산프로세스에서 지역사회가 주도하되 민관협력에 기반한 예산체계를 확립하며,
 - 분절화된 구조의 사업예산운용에 대해서도 상호 연계·융합이 촉진될 수 있도록 제도적 방안을 강구함

③ 협치재정의 제도적 기반 정립

- 협치재정을 위한 새로운 예산제도가 도입·운영되기 위해서는 다양한 제도적 지원이 요구됨
- 우선 협치재정을 선도할 수 있는 선도적 기구의 구성과 운영
 - 협치의 원리상, 민간(주민)의 참여와 협력이 활성화되기 위해서는 기본적으로 협치의 주체를 발굴·조직화하는 것이 무엇보다 중요한 요소임
 - 재정적 차원의 협치와 관련해서도, 새로운 시민참여형 예산제의 도입·운영, 자치분권형 통합예산제 모델의 도입 등을 실현하기 위해서는 이를 선도해 갈 수 있는 다양한 주체들의 발굴과 조직화 등이 중요한 과제임
- 예산제를 뒷받침하는 평가체계의 재정립이나 교육 관련 제도 또한 제도적 기반을 정립하는 데 유용함
 - 협치원리에 따른 사업별 예산 운용이 적절한지에 대해 체계적으로 모니터링·평가하고 그 결과를 환류하며,
 - 예산과정에 시민(주민)들이 참여할 수 있도록 역량을 강화하기 위해서는 협치예산 관련 교육프로그램을 고려함

06

세부 정책방안

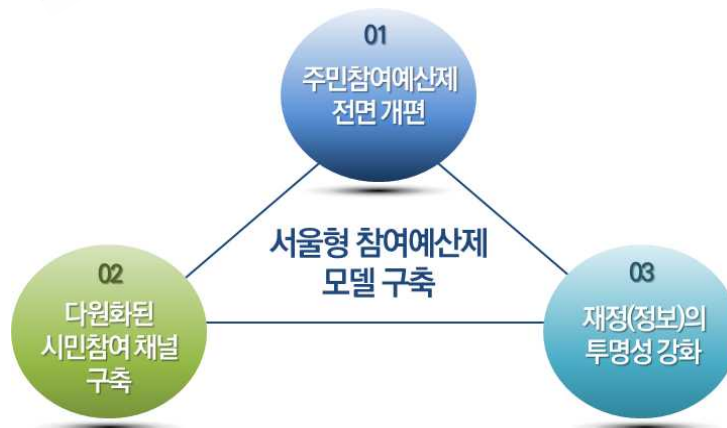
- 1_서울형 시민참여예산제 모델 구축
- 2_자치분권형 통합예산제의 도입 및 운영 방안
- 3_재정협치 실현을 위한 제도적 기반 조성

06 | 세부 정책방안

1_서울형 시민참여예산제 모델 구축

1) 정책의 추진배경 및 목적

- 민선 5, 6기 사회혁신정책들의 성과를 향상시키기 위해서는 민간의 참여와 협력이 필수불가결함
 - 도시·주거재생 사업, 사회적경제활성화 사업, 마을공동체활성화 사업 모두 협치여부가 사업의 실효성을 높이고 성과를 향상시키는 데 결정적 요소로 작용함
 - 협치시정을 구현하는 데 있어서 협치제도, 특히 협치예산제도의 마련은 무엇보다도 중요한 요소임
- 현재 공공주도로 운용되고 있는 시정의 예산프로세스에 대해 시민의 참여를 획기적으로 확대할 수 있는 다각적인 방안을 강구함
- 다음과 같은 3가지 차원의 제도 개선이 모색될 수 있음
 - 현행 주민참여예산제의 전면적 개편
 - 재정프로세스의 투명성 강화
 - 다원화된 시민참여 채널 구축



[그림 6-1] 서울형 참여예산제 모델 구축의 3가지 차원

2) 세부추진방안

(1) 현행 주민참여예산제도의 전면적 개편

- 서울시는 지난 2011년 이래 5년 동안 예산과정에 주민을 참여시키기 위한 일환으로 주민참여예산제를 도입함
 - 주민참여예산제는 예산편성 시 모든 과정을 주민에게 개방하고 주민의 의사 결정 권한을 보장하여 예산의 투명성과 민주성을 증대하는 참여민주주의 실현에 의의가 있음
 - 서울시 주민참여예산제는 전체 예산규모는 500억 원이며, 시정참여형(350억 원), 지역참여형(125억 원), 동 지역의 시범사업(25억 원)의 3원화 체계로 운영 중
 - 3가지 유형이 각기 다른 절차로 운영되고 있으며, 주민의 참여는 사업접수 시 시민제안사업의 접수와 사업선정 시 시민엠보팅 참여를 중심으로 이루어짐
- 현재 주민참여예산제는 지난 5년간 제도를 시행해 오면서 다양한 형태의 불합리성을 노정하고 있으므로, 제도 개선이 시급함
 - 주민참여예산제의 예산규모는 전체 시 예산 27조 원 중 0.2%인 500억 원에 불과하여 전체 예산에 영향력을 미치기 어려운 한계가 있음
 - 사업선정 과정에서 예산 확보를 위한 지나친 경쟁이 발생하고, 사실상 자치구별 획일적 배정이 되어 지역 민원사업 해소 수단으로 전락하는 등 근본취지가 변질됨
 - 운영절차가 복잡하고 사업추진방식이 3원화되어 있어 일반 시민참여를 제한하는 요소로 작용함
 - 사업 선정에 집중되어 있으며 사업집행 및 사후 관리·감독에 대한 체계가 마련되어 있지 않아 주민참여예산제도의 지속적인 발전을 기대하기 어려움
- 소규모 예산에 기반해 사업의 선정 중심으로 주민참여예산제가 운용되는 데서 근본적으로 탈피하는 것이 필요함
 - 시정 단위 사업은 '시민참여예산제 모델'로 전환하는 한편,

- 지역 단위 사업은 ‘자치·분권형 통합예산제’를 새롭게 도입하며,
- 동 지역회의(시범사업)의 경우에도 지역 단위 사업과 함께 ‘자치·분권형 통합예산제’로 통합



[그림 6-2] 주민참여예산제 개편 방향

- 제도의 개편에 상응해 주민참여예산제와 관련된 조직인 ‘주민참여예산위원회’도 개편을 모색하도록 함
 - 현재 [주민참여예산위원회]는 9개의 ‘분과위원회’(2016년 현재 233명(정원 250명), 분과별 23~28명)와 ‘운영위원회’, ‘지원협의회’로 구성·운영하고 있음
 - 상기의 [참여예산위원회]는 [재정민주주의위원회](가칭)로 전환하고, 역할과 운영체계를 혁신함
- [재정민주주의위원회]는 재정운용과정 전반에 걸친 시민참여 활성화를 위한 시민재정참여그룹을 구성하여 운영하는 방안이 있음
 - 일반시민, 시민사회, 전문가 등이 포함된 300명 이내의 인력 풀을 구성하여 전체 예산과정에서 속의·공론화 진행
 - 시민재정참여그룹은 예산과정에서 시민참여 사업에 적극 활용하며, 예산낭비 감시, 사업 집행과정 모니터링, 결산 등 예산과정 전반에 참여
- [재정민주주의위원회](가칭)와 예산배심회의(예산배심원) 제도의 운영
 - 새롭게 설치하는 [재정민주주의위원회]는 기존의 참여예산위원회에 더해, 시민사회 및 지역사회 활동가, 일반시민을 포함하여 약 300인 정도의 규모로 구

성하는 방안을 모색함

- 예산편성이나 집행 과정을 지속적으로 모니터링, 평가하여 소정의 평가보고서를 제출하도록 하며,
- 재정민주주의위원회 운영과 관련해 주요 신규 협치사업들의 예산편성(안)에 대해서는 사전에 타당성을 심의하는 예산배심회의 제도를 운영
- 이외에도 현재는 그다지 활성화되지 못하고 있는 예산낭비 감시 및 신고 기능도 수행하도록 함
- [재정민주주의위원회](가칭)의 원활한 운영을 위해서는 사전에 참여예산학교와 같은 교육과정을 이수하도록 유도함
 - 참여예산학교는 참여예산을 뒷받침하는 제도의 하나로 주민들의 역량강화를 위한 예산교육 프로그램에 해당함
 - 세부 내용에 대해서는 3장 1절의 서울시 주민참여예산제 주요 현황을 참조

(2) 재정프로세스의 투명성 강화

- 현재 서울시가 형식적으로 운영하고 있는 ‘재정공시제’의 실효성을 강화함
 - 현재의 ‘재정공시제’는 매년 서울시가 예산서와 결산서를 온라인을 중심으로 공개하는 수준임
 - 이렇게 형식적 수준에서 공개하는 예산정보는 일반 시민들이 재정여건이나 예산구조에 대해 쉽게 이해하기 어려운 형태라 할 수 있음
- 이러한 여건을 고려해, 향후에는 시의 재정 운영이 보다 투명하고 개방적일 수 있도록 하는 제도적 방안을 강구함
 - 시민들이 예산구조나 주요 사업들의 예산지출 내역을 이해하기 쉽도록 예산 정보를 분석·가공하는 제도적 절차를 갖추는 한편,
 - 시민들이 재정정보에도 손쉽게 접근하도록 다원화된 채널을 마련함
- 현재의 재정공시제를 시민친화적 재정공시제로 전환하되, 다음과 같은 요소를 고려해 세부 운영방안에 관한 추가적 연구를 수행함

- 복잡하고 방대한 시의 예산 및 결산 정보를 시민들의 눈높이에 맞도록 가공하여 제공함
- 시민들이 이해하기 쉬운 적절한 지표를 설정해, 관련 통계자료와 해석을 체계화한 보고서를 작성해 온라인과 오프라인을 통해 제공함
- 재정공시제를 위한 재정정보의 분석·가공·해석 등에 대해서는 별도의 전문기관을 통해 수행하도록 함
 - 이를 위해 ‘재정협치센터’와 같은 재정협치기구가 설치운영될 수 있는데, 해당 기구의 세부 운영방안에 대해 별도 연구를 수행함
- 재정의 투명성을 강화하기 위해 민간이 주도하여 예산집행을 모니터링하는 ‘시민 예산 모니터링’ 체계도 마련하도록 함
 - 현재는 주민참여예산제도의 일환으로 온예산위원회에서 제한적으로 시행되고 있으나 실효성이 높지 않음
 - 향후에는 [재정민주주의위원회](舊 참여예산위원회)의 설치를 계기로 하여 예산모니터링 활동을 수행하는 예산배심회의 프로그램을 운영함
- 예산모니터링 활동이 원활하게 수행되기 위해서는 적절한 사업추진체계를 마련하는 것도 필요함
 - 모니터링 지표의 구성, 모니터링 주체의 구성 및 운영, 모니터링 결과의 활용방안 등의 추진체계
 - ‘재정협치센터’(가칭)는 예산모니터링이 원활하게 이루어질 수 있도록 행정적·재정적으로 지원함
- 시민에게 시의 예산에 대해 손쉽게 접근할 수 있도록 보다 적극적인 정보공개 절차로서 예결산 정보에 관해 ‘찾아가는 예산설명회’를 도입·운영함
 - 시의회에 의한 예산의 심의·의결이 완료된 이후에 연간 예산에 관한 정보를 이해하기 쉽도록 설명회를 개최함
 - 5개 권역 또는 25개 자치구를 대상으로 하여 적절한 장소에서 주민을 대상으로 하여 찾아가는 설명회를 개최함

- 예산의 결산과정에서도 가급적 예산편성 단계와 유사하게 주민들을 대상으로 찾아가는 설명회를 개최함

3) 다원적인 시민예산참여 채널 구축

(1) 제도 도입의 배경 및 추진방향

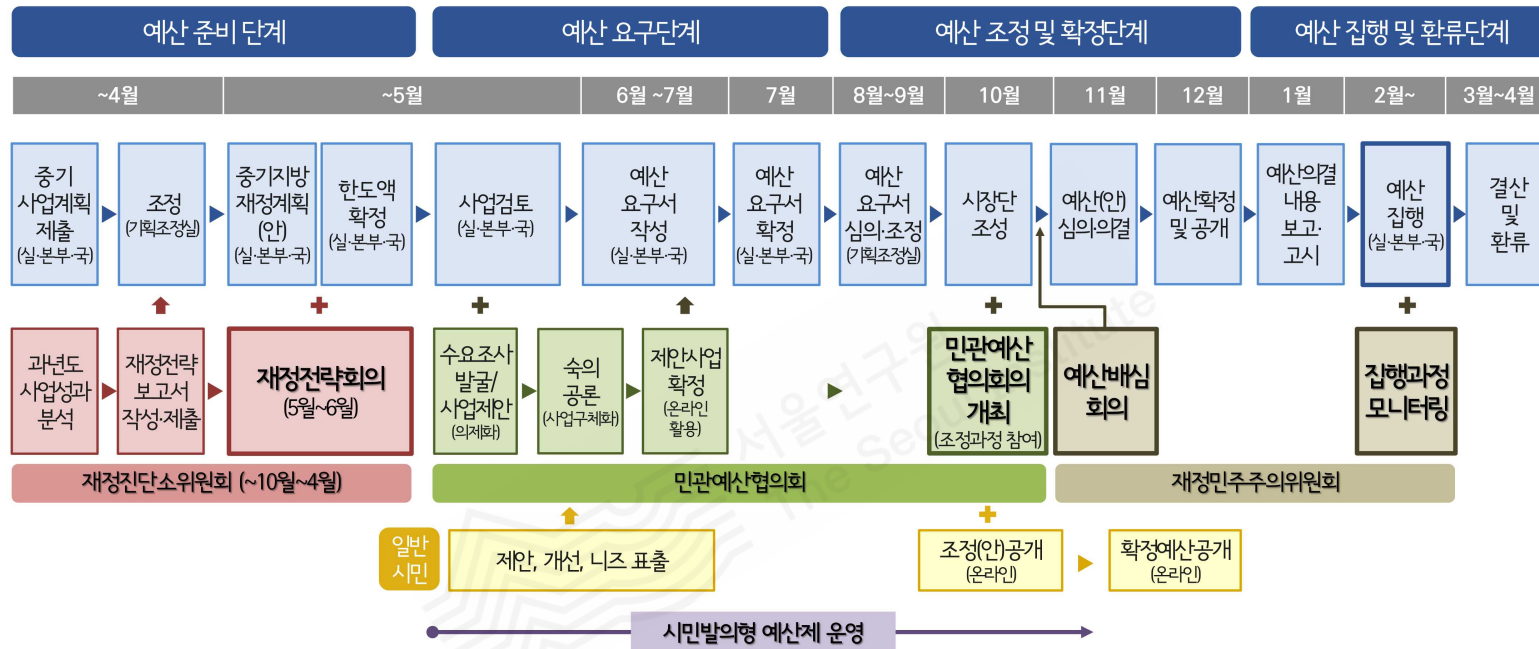
- 지방재정 운용에서 민주성, 투명성, 효율성의 가치가 강조되면서 주민참여의 필요성과 의의에 대한 논의가 확대되고 있음
- 이러한 필요성을 반영해 「지방재정법」에서는 예산과정에서 주민참여를 포괄적으로 규정하고 있음
- 서울시에서도 지난 2011년 이래 주민참여예산제를 시행하고 있는데, 이 제도가 거의 유일한 참여제도로 자리매김하고 있음
- 여기에 더해 예산편성 절차의 하나인 예산조정회의에 소수의 전문가를 중심으로 민간이 예산과정에 일부 참여하기도 함

<지방재정법에서의 주민참여 관련>

- 지방자치단체장은 대통령령이 정하는 바에 따라 지방예산편성과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행해야 한다고 규정(제39조 1항)
 - 지방자치단체의 장은 예산편성 과정에 참여한 주민의 의견을 수렴해 그 의견서를 지방의회에 제출하는 예산안에 첨부하여야 한다(제39조 2항).
-
- 현재와 같이 예산편성 과정에서 민간이 소극적·제한적 수준에서만 참여하고 있는 상황에 대해 다양한 문제가 제기되고 있음
 - 실제, 예산조정회의에는 정책(사업)에 직간접적으로 관련된 다양한 주체들, 혹은 일반시민들이 참여할 수 있는 기회나 절차는 미흡하며,
 - 주민참여예산제 또한 500억 원(시 전체 예산의 0.2%, 1개 자치구당 평균 25억 원)에 불과한 소규모 예산일 뿐만 아니라 사업을 제안·선정하는 단계에만 참여하고 있는 실정임

- 즉, 주민참여제도는 예산과정에 시민들이 참여할 수 있는 절차를 규정한 제도적 모델이라기보다는 500억 원 규모의 사업에 가까운 모델임
- 이러한 예산프로세스에서 탈피해 시정의 예산운용 과정에서 다양한 민간주체들이 참여할 수 있도록 다원화된 채널을 마련하는 것이 필요함
 - 사실, 「지방재정법」에서도 주민참여는 제한된 예산규모에만 한정된 절차이기 보다는 포괄적 범위의 예산에 대한 참여를 규정하고 있음
 - 이러한 상황을 감안해, 시정의 예산편성에 관한 다양한 단계에서 민간이 참여할 수 있는 제도적 절차를 신규로 도입·운영함
- 이러한 필요성을 고려해 향후 시정 예산운용을 중심으로 재정전략회의, 민관예산협의회, 시민발의형 예산제 운영 등 새로운 제도적 절차를 모색함





[그림 6-3] 시민참여형 시장예산 절차

(2) [서울시 재정전략회의](가칭)의 설치·운영

- 우선 중장기적 재정의 방향 설정이나 정책분야별 예산구조 및 배분 등 거시적·전략적 차원의 예산운용 과정에서의 시민참여를 위한 절차를 모색함
 - 현재 정부는 상술한 목적을 고려해 지난 07년 이래로 대통령이 주재하는 [국가재정전략회의]를 운영하고 있음
 - 서울시도 이러한 제도적 모델을 참조해 재정 및 예산편성에 관한 전략적 결정을 다루는 시민참여예산 절차를 모색함
- 이를 위해 [서울시 재정전략회의]를 도입할 수 있는데, 전년도 재정운영을 진단하고 이를 토대로 다음 연도 재정운용을 위한 제반 전략적 결정을 심의함
 - [서울시 재정전략회의]는 다음의 의제들을 중심으로 심의·의결을 수행함
 - 전년도 재정운용의 모니터링, 성과와 과제를 중심으로 한 재정진단
 - 당해연도 예산운용의 목표와 방향, 거시적 예산구조 및 중점 추진과제의 심의·의결
 - 지역사회기반 협치예산 관련 「공동체발전특별회계」의 운용방향 및 예산배분계획에 관한 심의
 - 시정 단위의 핵심적 협치사업들에 대한 예산계획 수립 관련 논의
 - [재정전략회의]는 또한 매년 수립되는 중기재정계획(5개년)도 논의함으로써 계획을 재정비하고 실효성도 강화하도록 함

<국가재정전략회의의 관련>

- 국가재정전략회의는 2007년도에 도입되었으며, 대통령(주재), 국무위원, 민간전문가, 정책수혜자 등으로 구성
- 기능: 지난 재정운용의 성과와 과제를 점검하고 향후 5년간 국가재정운용방향 논의
- 운영시기: 예산안 편성작업 개시 전
- 논의내용은 국가재정운용계획 및 내년도 예산안에 반영하여 확정·발표(9월)

- [재정전략회의]는 가급적 현재 서울시 조례로 설치되어 있는 서울시 '재정계획심의

위원회’를 활용하여 운용함

- 현행 ‘재정계획심의위원회’를 재정비하여 재정전략회의를 운영하는 것이 바람직하나, 필요하다면¹⁹⁾ 별도 기구를 설치·운영하는 방안을 강구함
- 현재 「지방재정법」에서는 ‘지방재정계획심의위원회’(제39조 9항)의 설치 및 운영을 규정하고 있으며, 서울시에서는 「서울특별시 재정운영 조례」(제3장)에 ‘지방재정계획심의위원회’의 설치근거를 마련함

<지방재정계획심의위원회 관련>

- 제8조(설치 및 기능) 「지방재정법」 제33조 제5항의 규정과 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제6조 제4항, 같은 법 시행령 제4조 제9항 및 「지방공기업법」 제19조의 규정에 의하여 서울특별시 중기지방재정계획 수립, 예산편성, 민간투자사업 및 지역개발기금 등에 관한 다음 각 호 사항을 심의하기 위하여 서울특별시재정계획심의위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.
 1. 서울특별시 재정 운영방향에 관한 사항
 2. 기채 등 재원조달 및 지방채 상환관리
 3. 재원 배분방법 및 중점 투자방향에 관한 사항
 4. 「지방재정법」 및 같은 법 시행령에서 지방재정공시심의위원회의 심의를 거치도록 규정한 사항
 5. 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 및 같은 법 시행령에서 민간투자사업 심의위원회의 심의를 거치도록 규정한 사항
 6. 「서울특별시 지역개발기금 설치조례」에서 정한 지역개발기금의 관리운영에 관한 사항
 7. 그 밖에 재정운용 또는 민간투자사업과 관련하여 시장이 부의하는 사항
- 제9조(구성) ① 위원회는 위원장과 부위원장을 포함한 15인 이내의 위원으로 구성한다. ② 위원장은 행정(1)부시장이 되고, 부위원장은 경영기획실장이 되며, 위원은 서울특별시 3급 이상 관계공무원과 시의회의장이 추천하는 시의원을 포함하여 재정분야 또는 민간투자사업에 관한 식견과 경험이 풍부한 자 및 지역대표 중에서 시장이 임명 또는 위촉하는 자로 한다. 이 경우 위원은 위원회 회의 개최 시마다 시장이 임명 또는 위촉하되, 서울특별시공무원이 아닌 위원이 전체의 과반수가 되도록 한다.

19) 현재 ‘재정계획심의위원회’는 매년 수립되는 「중기재정계획」의 심의 기능에 초점을 두고 있으므로, 연간 재정여건이나 예산구조를 전략적으로 판단·결정하는 재정합치 절차로서 제안하고 있는 재정전략회의와 부합하지 않는다면 별도의 기구를 새롭게 설치하는 것이 필요함

[표 6-1] 서울시 재정계획심의위원회 구성 현황

(단위: 명)

구분	합계	공무원	시의원	전문가	회계사	변호사
위원 수	15	4	3	4	3	1

- 재정전략회의를 위해 ‘재정계획심의위원회’를 활용하는 경우 현재의 위원회 성원과 역할에 대해서는 전반적인 재정비가 바람직하다고 판단됨
 - 현재 15인으로 되어 있는 위원회를 민간 분야 의견이 다양하게 반영될 수 있도록 규모를 30인 이내로 대폭 확대함
 - 재정협치가 지향하는 가치와 민관협력의 취지를 반영해 위원회의 위원장은 민간과 공공의 공동위원장으로 함
- [재정전략회의]는 예산에 관한 거시적·전략적 결정에 관한 회의체의 성격상, 기본적으로 예산이 본격적으로 편성되기 이전에 운영함
 - [재정전략회의]는 당해연도 5월, 늦어도 6월 이전에 개최하도록 함
 - 재정전략회의(본회의)에서 주요 의제를 심의하기 전에 사전에 실무적 차원의 충분한 협의절차를 거치도록 함
- [재정전략회의]의 원활한 운영을 위해 「재정진단소위원회」를 구성·운영함
 - [재정진단소위원회]는 다양한 분야로부터 예산집행에 관해 의견을 청취하고, 예산운용 성과와 문제점, 개선과제 등을 정밀하게 분석·진단함
 - 전년도 재정진단을 통해 작성된 ‘○○년 재정전략보고서’는 ○○년도에 재정 전략회의를 운영하는 데 있어서 정책결정 자료로 활용함
- [재정진단소위원회]는 전년도 10월부터 시작해 당해연도 4월까지 운영함
 - 소위원회 위원은 분야별 10인 내외의 전문가로 구성·운영하며, 활동의 결과에 대해 「재정전략보고서」를 작성·제출함
 - 소위원회의 원활한 운영을 위해 신규로 설치하는 조직인 [재정협치센터](가칭)에서 실무적으로 지원함

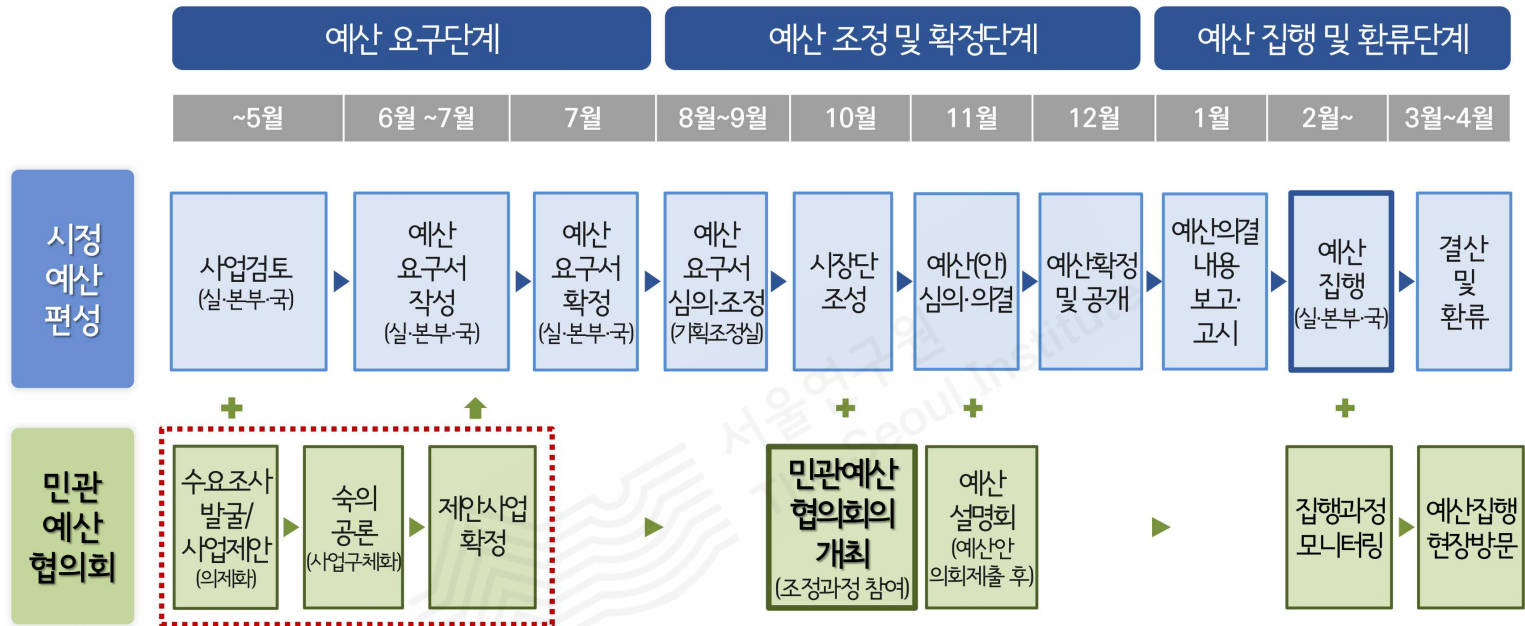
- 위원회의 규모와 기능 등 재정부에 따른 '재정계획심의위원회' 관련 세부 사항은 관련 조례를 개정해 해당 내용을 조례에 반영함
 - 「서울특별시 재정운영 조례」에서 재정계획심의위원회의 기능에 대해 앞서 언급한 [재정전략회의]의 운영을 별도 조항으로 명문화하도록 함
 - 아울러, 재정진단소위원회의 구성과 역할 등에 대해서도 규정을 마련함

(3) 민관예산협의회 설치·운영

- 현재의 예산절차를 살펴보면, 정책 분야별로 세부 사업단위에서 민간이 예산과정에 참여할 수 있는 절차는 제한적임
 - 예산편성 전 사업계획을 수립하는 단계에서 민간이 참여하고 있으나, 의견청취나 자문 정도의 수준에 불과하고,
 - 예산조정회의에 소수의 전문가들이 참여하는 절차가 마련되어 있으나, 이미 편성된 예산(안)에 대해 조정의견을 제시하는 수준에 불과함
- 향후에는 정책(사업)에 관여하거나 영향을 받는 다양한 민간 주체들이 예산과정에 실질적으로 참여할 수 있는 절차로서 '민관예산협의회'를 운영함
 - 실·국·본부의 개별 사업부서별로 사업별 예산요구서가 작성되는 시점을 전후해 소정의 협의절차를 마련하도록 함
 - 일차적으로 사업의 담당부서가 예산요구서를 작성하기 전에 예비적 수준의 예산협의 절차를 수행하고,
 - 기획조정실에 의한 예산 심의·조정 절차 이후에 다시 시장단 예산조정회의에서 관련 민간주체들이 참여하는 '민관예산협의회'를 개최함
- 예비적 민관예산협의회는 부서별로 예산편성이 본격화되기 전에 사전에 실무적 차원에서 예산을 조정함
 - 이 단계에서 예산의 집행과정에 관여하는 주체들이 예산수립에 관한 의견을 개진하고, 신규 사업을 발의하는 주체도 사업담당 부서와 협의함
 - 예산협의는 실·국·본부 단위로 추진하며, 예산을 본격 편성하기 이전 1개월

정도의 충분한 시간을 가지고 협의절차를 진행함

- 예산 협의절차에는 사업담당 공무원과 서울협치회의와 협치서울추진단, 재정 민주주의위원회, 분야별 중간지원기구의 관리자 등 관련 주체들이 폭넓게 참여하도록 함
 - 예산협의를 위해 서울협치회의나 협치서울추진단은 개별 민간주체들로 하여금 예산운용에 관한 다양한 의견이나 요구를 청취
- 최종 예산조정회의 단계에서 민관예산협의회의에는 실·국·본부별로 전체 예산안을 놓고, 최종 예산협의를 수행함
 - 여기서는 예비적 예산협의회에서 협의·조정되지 못한 예산안이나 여러 정책 분야별 예산(안)의 전략적 조정 등을 수행함
 - 이 단계에서 공공은 시장단과 실·국·본부가 참여하고 민간에서는 서울협치협의회, 시정계획자문단이나 시정 위원회 등의 분야별 전문가, 재정계획심의위원회 등이 참여함
 - 예산의 합리적 조정을 위해 필요하다고 판단되는 경우에는 정책에 관계된 민간주체들을 참여시키도록 함

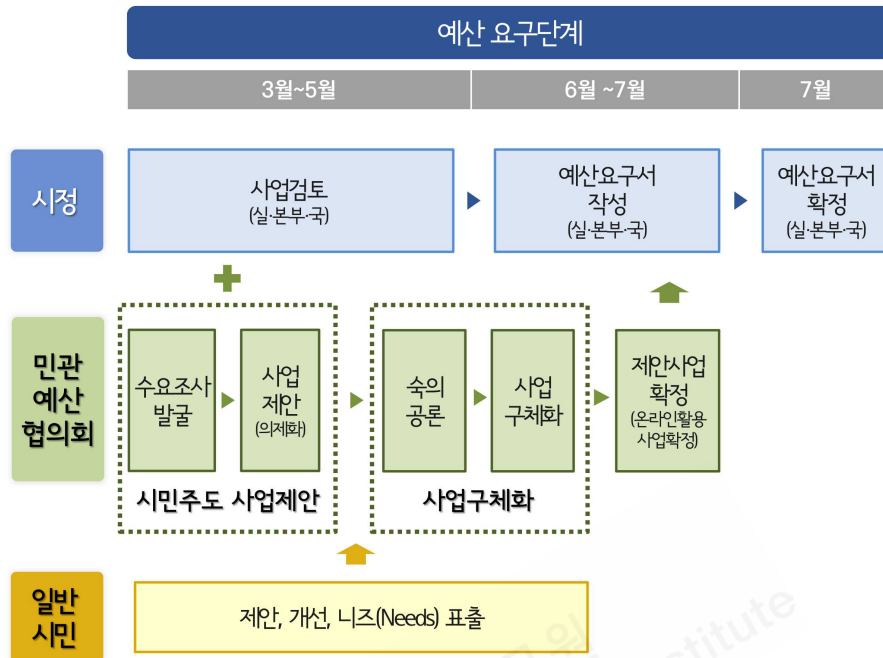


[그림 6-4] 예산편성 과정에서 민관예산협의회의 활동

- 예산에 관한 협의절차에는 기존 사업예산에 대한 변경이나 조정에 더해 민간 영역에서 발의한 신규 사업도 포함하도록 함
 - 기존 사업의 경우에는 주로 민간이나 지역사회를 대상으로 하는 정책, 특히 협치선도사업의 예산들을 중점적으로 협의하며,
 - 재정진단소위원회의 전년도 예산에 대한 진단, 그리고 재정민주주의위원회 및 재정배심원에 의한 모니터링 결과 중 사업예산의 조정이 요구되는 사업도 대상으로 함
- 서울시는 민관예산협약이 원활하게 이루어질 수 있도록 운영체계를 마련함
 - 협치추진단과 기획조정실은 예산 편성에서부터 민간의 다양한 의견들을 청취·수렴할 수 있도록 오프라인과 온라인 기반의 다양한 창구를 마련
 - 특히, 후술하는 ‘시민발의형 사업’에 대해서도 정책제안들이 예산편성 과정에 수용될 수 있는 창구와 투명한 협의절차를 마련함

(4) 시민발의형 예산제 도입

- 현재의 주민참여예산제를 근본적으로 개선하기 위해 시정 단위의 참여절차로서 ‘시민발의형 예산제’를 도입·운영함
 - ‘시민발의형 예산제’는 단순히 사업의 제안에 머무르지 않고, 예산의 편성과 사업의 실행과정에 직·간접적으로 참여함
 - 시민발의로 선정된 사업의 예산은 민관예산협의회 절차에 기초하여 예산이 편성됨



[그림 6-5] 시민발의형 예산제 절차도

- ‘시민발의형 예산제’는 협치가 내재하는 성격상 다양한 추진체계를 통해 수행하는 것이 가능함
 - 사업의 성격에 따라서는 기존과 같이 사업부서 주도로 추진되거나, 역으로 사업을 제안하는 민간주체 주도로 수행, 혹은 민관협력 방식에 의거하는 것이 가능함
 - 사업에 대한 공론화 과정에서 적절한 사업추진체계에 대해서도 충분히 숙의 하도록 함
 - 이 경우에 사업을 제안한 민간주체가 직접 사업을 실행하는 사업추진체계는 현재의 계약절차를 고려할 때 신중한 접근이 요구됨
- 시민발의형 사업은 온라인이나 오프라인의 다양한 채널을 통해 제안·수용함
 - 오프라인은 시민토론회나 간담회 등 다양한 주체들이 참여하는 공론장을 개최하고 이를 통해 사업을 제안·발굴

- 오프라인은 이미 설치되어 있는 ‘천만상상오아시스’와 같은 기존 사이트를 활용하거나 새로운 온라인 시스템을 개발·운영함

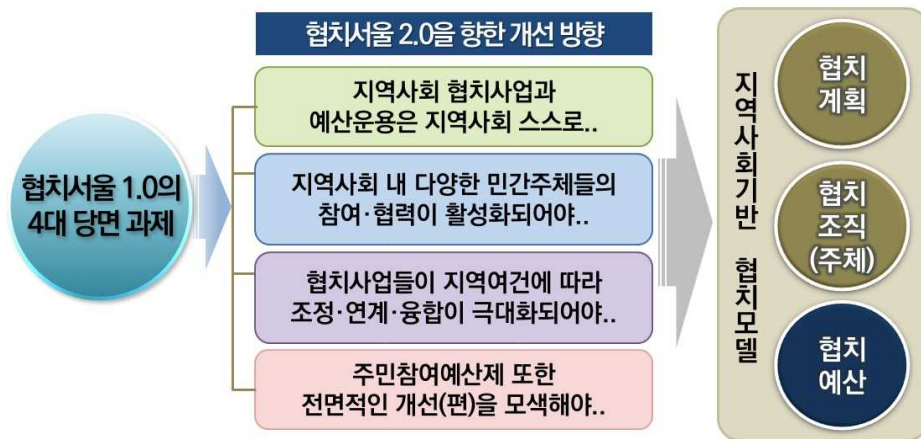
<마드리드의 시민참여 포털 운영>

- 스페인 마드리드시에서는 시민들이 시의 재정과 입법, 행정과정에 직접 참여할 수 있는 플랫폼인 “디사이드 마드리드(<http://decide.madrid.es>)”를 설치·운영
 - 16살 이상 시민이면 누구나 정책이나 법안을 제안하고 자유롭게 토론하고 예산안 사용처까지 결정할 수 있는 시민참여 플랫폼
 - 시민들이 홈페이지에서 제안한 정책 및 법안 중 마드리드 유권자의 2% 동의를 얻은 제안은 국민투표에 부쳐지고, 과반의 동의를 얻으면 실제 정책으로 실현
 - 2016년 1월에는 ‘시민참여예산’ 페이지를 신설하고 마드리드시 전체 예산(45억 유로) 중 2%에 해당하는 1억 유로에 대한 예산안 사용처를 시민들이 직접 결정
-
- 제안·발굴된 사업들은 충분한 숙의과정을 거쳐 선정하고, 예산계획을 수립함
 - 사업들은 시의 관련 사업부서, 시정계획자문단, 정책 분야별 위원회, 사업제안자, 이외 정책 및 예산 관련 전문가들이 광범위하게 참여해 수행
 - 협치추진단의 협치지원관은 숙의과정에서 공공과 민간을 조정·중개하는 역할을 수행
 - 사업에 대한 예산편성은 앞서 논의된 민관예산협의회 절차에 준해 수행
 - 제안된 사업의 심의절차에 대해서는 후속 연구와 실무적 논의를 거쳐 상세화하도록 함
 - 다양한 절차를 통해 제안된 사업들은 서울협치협의회의 회의 등을 통해 심의하도록 함
 - 사업에 대한 심의는 합법성, 사업의 타당성, 실행가능성, 사업추진체계 등을 종합적으로 검토할 수 있는 기준을 정립함

2_자치분권형 통합예산제의 도입 및 운영 방안

1) 제도의 개요

- 앞서 언급된 바와 같이 지역사회를 중심으로 추진되는 협치사업들은 추진과정에서 다양한 불합리성을 노정하고 있음
 - 시정 주도의 하방적 정책구조와 칸막이 행정구조에 의한 분절화된 사업추진 체계 등이 핵심적인 현안과제이며,
 - 주민참여예산제 또한 지난 5년간 추진해 오면서 다양한 현안문제를 노정하고 있음
- 이러한 현안문제들을 적극적으로 해결하기 위해서는 다음과 같은 방향으로 지역사회기반 협치사업들의 추진방식이 질적으로 개선될 필요가 있음
 - 지역사회 협치사업과 예산운용에 대해 지역사회 주도성을 강화
 - 지역사회 내 다양한 민간주체들의 참여와 협력의 활성화
 - 지역의 여건과 상황을 고려한 협치사업 간 조정·연계·융합의 극대화
 - 주민참여예산제의 전면적 개선(개편) 모색
- 이러한 개선방향이 실현되기 위해서는 지역사회기반 협치모델의 추진체계가 다음과 같은 3가지 요소를 중심으로 재정립될 필요가 있음
 - 지역사회 내 다양한 민간주체들의 실질적 참여와 협력 속에 수립되고, 사업 간 연계·융합을 촉진하는 “협치기반 계획”
 - 협치계획에 기반해 지역사회가 자율적으로 (사업)예산을 운용할 수 있는 “협치친화적 예산제”
 - 협치계획과 협치예산과정을 실질적으로 선도할 수 있는 주체로서 “협치선도 기구”



[그림 6-6] 협치서울 1.0의 과제와 지역사회기반 협치모델 추진체계

- 이 가운데 협치친화적 예산제도(이하 협치예산제)는 새롭게 정립될 지역사회 협치 모델의 핵심요소로서 새로운 예산 운용원리를 모색하고자 함
 - 시정 주도의 하방적 구조와 경직적 운용체계를 나타내는 ‘사업예산제’에서 다소간 탈피해,
 - 자치·분권의 원리/참여·협력의 원리/연계·융합의 원리를 실현하고자 함
- 이하에서는 협치예산제와 통합적 패키지로 운영될 협치기반 계획과 협치선도기구의 도입방안을 논의한 후에, 협치예산제 도입방안을 구체화할 것임
 - 협치계획으로서 「지역사회혁신계획」이 검토되고, 협치선도기구로서 [○○구 협치회의]를 검토함



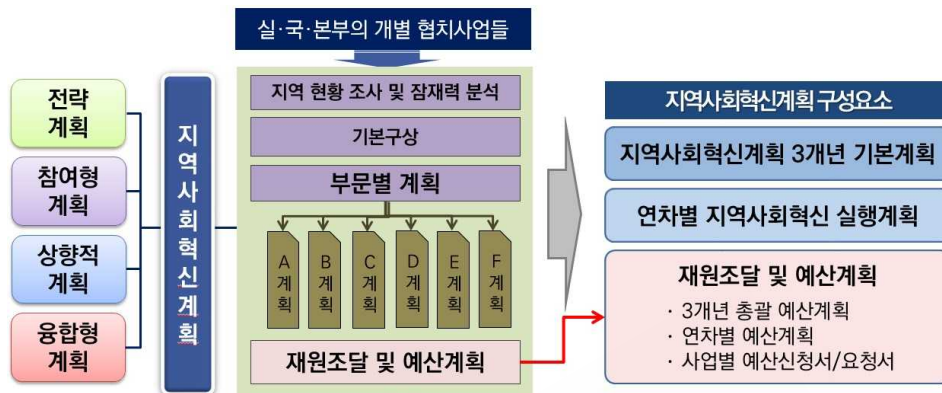
[그림 6-7] 지역사회 협치모델의 핵심적 구성요소

2) 「지역사회혁신계획」과 [○○구 협치회의] 도입방안

(1) 「지역사회혁신계획」의 개요

- 「지역사회혁신계획」(이하 「혁신계획」과 혼용)은 협치원리에 기초한 지역사회 기반의 새로운 계획모델이며, 협치예산제의 선결조건이기도 함
 - 「지역사회혁신계획」은 사업별 예산을 편성하기에 앞서, 지역사회 주민의 참여와 협력에 기반하고(상향적·참여형 계획),
 - 지역의 현안문제를 도출하고 해결방안을 협치사업들로 구체화한 계획(전략계획)인 동시에,
 - 현재와 같이 분절화된 형태로 추진되는 협치사업들을 연계·융합을 통해 모색하고자 하는 융합형 계획임
- 중기계획으로서 「혁신계획」은 3개년의 기본계획과 연차별 실행계획, 그리고 예산계획 등으로 구성됨
 - 5개년을 염두에 두고 계획을 수립하고, 3년의 계획을 구체화한 「지역사회혁신 3개년 기본계획」과 연차별로 추진될 실행계획을 수립하며,
 - 앞의 기본계획 및 실행계획에 상응하는 자원조달 및 예산계획을 수립함

- 3개년 총괄예산계획/연차별 예산계획/사업별 예산신청서 및 예산요청서
- 여기서 자원조달 및 예산계획이 바로 이 연구에서 구체적 방안이 제안될 협치예산제도에 의해 뒷받침될 필요가 있음



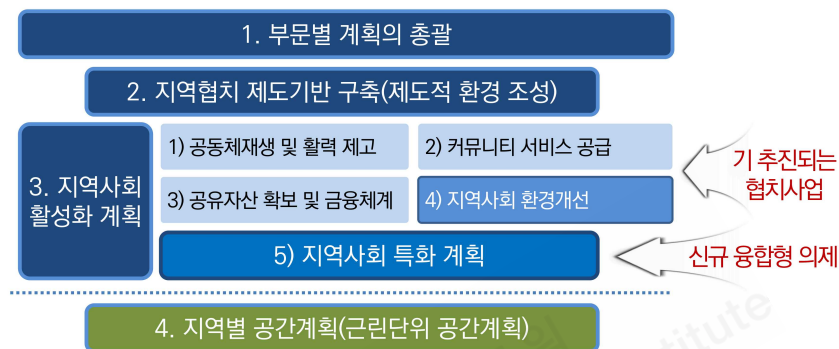
[그림 6-8] 지역사회 혁신계획 실현 프로세스

(2) 「혁신계획」의 구성요소 및 세부 추진방안

- 「혁신계획」은 지역 현황 조사 및 잠재력 분석과 자원조달 및 예산계획으로 구성됨
- 기본구상은 지역사회 현안문제를 해결하고, 삶의 질을 향상시킴으로써 지속가능한 지역사회 발전을 도모할 수 있는 목표와 추진과제를 구체화함
 - 목표설정은 지역사회를 대상으로 한 현황 조사·분석과 진단에 기초해 중기적 목표로 제시하도록 함
 - 전략추진과제는 지역사회가 직면한 여건을 고려해 현안문제 해결에 우선적인 추진과제를 설정하되, 기추진되고 있는 협치사업들의 연계와 협력에 초점을 둠
 - 상술한 기본구상의 목표와 추진과제 설정은 주민참여 내지 주민주도로 이루어지는 것이 바람직함
- 부문별 계획은 기본구상에서 제시된 계획의 목표와 전략추진과제를 실현하기 위한 내용으로 구체화함
 - 부문별 계획에는 전략추진과제를 실현하기 위해 추진해야 하는 세부 정책

및 사업, 제도, 서비스 등을 구체화함

- 특히, 부문별 계획을 통해 현재 분절적으로 추진되고 있는 지역사회의 다양한 협치사업들이 조정·연계·융합을 촉진하도록 계획을 수립함
- 부문별 계획은 계획의 총괄/제도적 기반 구축/지역사회활성화 계획/지역사회 역량강화/지역별 공간계획으로 구성함(다음 그림 참조)



[그림 6-9] 「지역사회혁신계획」 부문별 계획의 구성체계

- 부문별 계획 중 지역사회활성화 계획은 앞서 제시된 지역사회 현안문제를 고려하고 지속가능한 발전을 실현하는 데 필요한 정책(사업)들을 구체화함
 - 이 계획에는 공동체 재생 및 활력 제고~지역사회 특화계획 등을 포함하는 바, 지역사회는 이미 추진하고 있거나 추진 예정인 사업들이 이 계획 속에서 상호 조정·연계될 수 있도록 계획을 구체화함
 - 이 가운데 지역사회 환경개선은 현안문제 해결에 필요한 공공시설과 도시인프라 조성을 중심으로 한 “물적계획”을 주된 내용으로 함
 - 지역사회활성화 계획 중 지역사회 현안문제 해결에 필요하다고 판단되는 신규 협치사업들에 대해서는 “지역사회 특화계획”에 반영할 수 있음
- 지역별 공간계획은 근린 단위(동, 마을, 지구 등)의 종합계획과 연계체제를 확보할 목적으로 수립되는 계획임
 - 가령 「동 마을계획」 등의 계획이 여기에 포함될 수 있으며, 이를 통해 계획간 연계체제를 확립할 수 있고, 현재는 재정기반이 결여되어 있는 계획에 대

해 재정적 실효성도 마련할 수 있을 것으로 기대됨

- 지역별 공간계획은 전체 계획의 한 부문 계획으로 구성되어 있기는 하나, 「지역사회혁신계획」과는 분리된 계획으로 운용됨
- 지역별 공간계획에는 다음과 같은 내용들을 구체적으로 제시하도록 함
 - 해당 지역별 공간계획의 개요
 - 계획별 주요 목표와 추진전략
 - 추진되는 주요 사업의 세부 내용
 - 자원조달 및 예산계획

(3) 지역사회 협치선도기구로서 [○○구 협치회의] 구성 및 운영방안

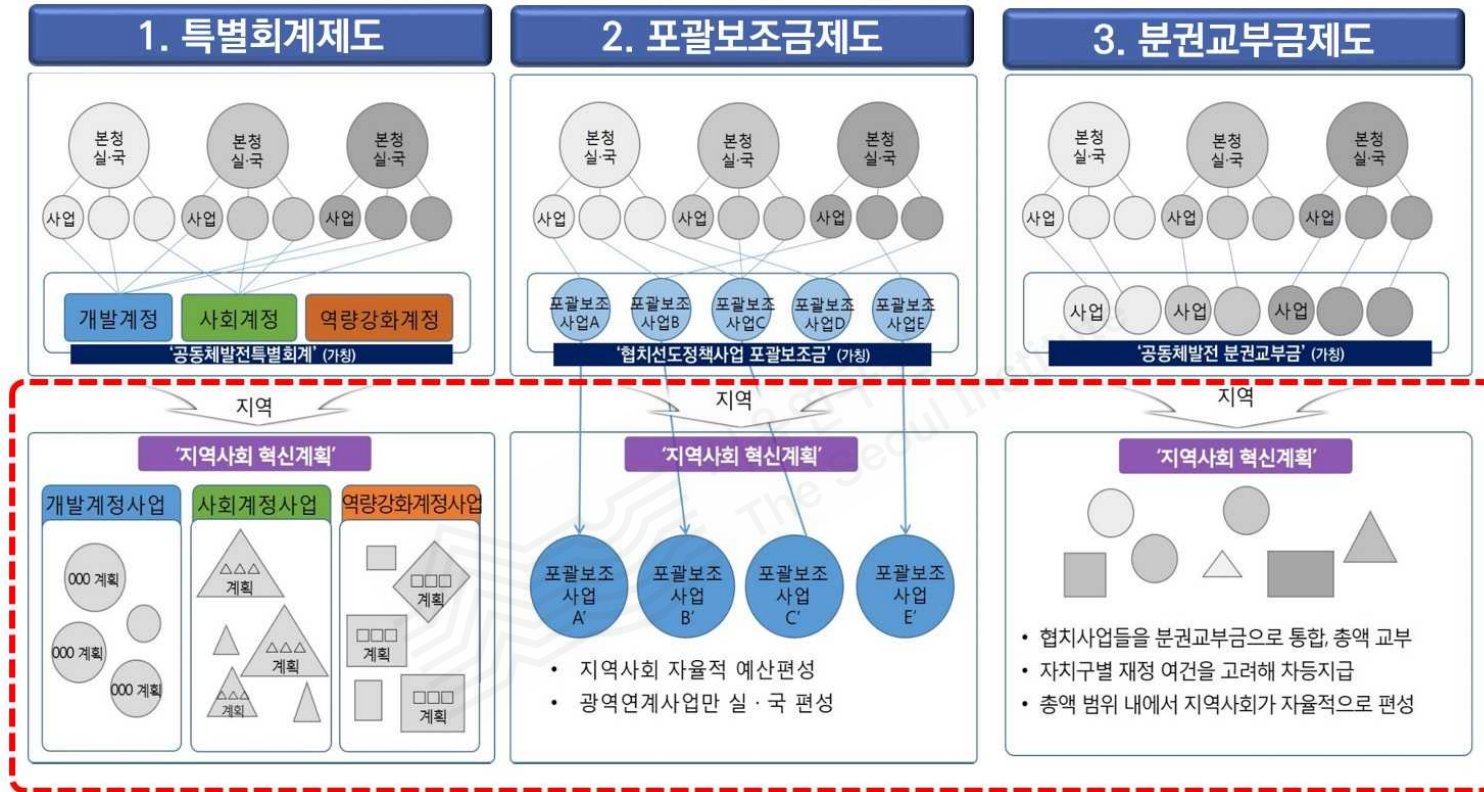
- 「지역사회혁신계획」 수립을 포함해 지역사회를 기반으로 협치과정을 선도하는 주체(기구)로서 [○○구 협치회의]를 구성·운영함
 - [○○구 협치회의]는 지역사회를 중심으로 한 협치활동 및 과정이 촉진·활성화될 수 있도록 다양한 역할을 수행함
 - [○○구 협치회의]는 지역사회 여건을 고려해 구성하되, 다양한 주체들이 참여할 수 있는 개방적이고 네트워크화된 형태로 구성함
- [○○구 협치회의]는 지역의 협치선도기구로서 다음과 같은 다양한 역할을 수행하도록 함
 - 「지역사회혁신계획」의 수립을 실무적으로 총괄하며, 이를 위해 지역의 다양한 주체들의 참여와 협력을 유도하기 위해 노력함
 - 수립된 「지역사회혁신계획」에 대해 자체 심의·의결하는 기능을 수행하며, 이의 원활한 추진을 위해 자치구 의회와 협조체계를 구축함
 - 「지역사회혁신계획」에 포함된 세부 사업들에 대해 자치구와 협력하여 예산을 편성하고 배분하는 기구로서도 역할을 수행함
 - 심의·의결된 「지역사회혁신계획」에 대해 실행을 체계적으로 관리하고 계획의 이행과정을 모니터링함
- [○○구 협치회의]는 다음과 같은 사항을 고려하되, 지역사회 여건에 부합하도록 조직을 구성할 수 있음

- [○○구 협치회의]는 해당 지역사회를 대표하는 주체들로 구성하되, 조직규모나 참여범위 등에 대해서는 지역의 자율적 계획에 의거해 추진함
- [○○구 협치회의]의 《총회》는 수립된 계획의 심의·의결은 물론, 지역사회 내부의 주요 협치사무에 관한 심의·의결 기능을 수행하도록 함
- [○○구 협치회의]는 지역사회 제반 협치사무를 실무적으로 논의하고 필요한 활동을 수행하기 위해 《운영위원회》를 설치함
- [○○구 협치회의]는 또한 「혁신계획」의 수립과정에 참여하며, 계획의 실행과정을 뒷받침하기 위해 《분과위원회》를 운영할 수 있음
- [○○구 협치회의]는 지역사회를 중심으로 협치를 활성화하기 위해 다양한 활동을 수행하며, 소정의 프로그램을 운영할 수 있음
 - [○○구 협치회의]는 매년 상반기와 하반기 2회에 걸쳐 정기총회를 개최하며, 중요한 논의의제가 있는 경우에 수시로 개최할 수 있음
 - [○○구 협치회의]는 적어도 매월 1회 운영위원회를 개최하며, 필요한 경우에는 운영위원회도 수시로 개최할 수 있음
 - [○○구 협치회의]는 또한 매월 1회 ‘○○구 공론장’과 같은 프로그램을 개최하여 정보를 전달하거나 의견을 수렴할 수 있음
 - 이외에도, 협치회의는 혁신계획의 수립과정에서 찾아가는 주민설명회, 계획워크숍과 같은 행사를 수시로 개최해, 주민의 참여를 적극 유도함

3) 자치분권형 통합예산제 추진방안

(1) 제도적 모델 설정을 위한 대안 검토

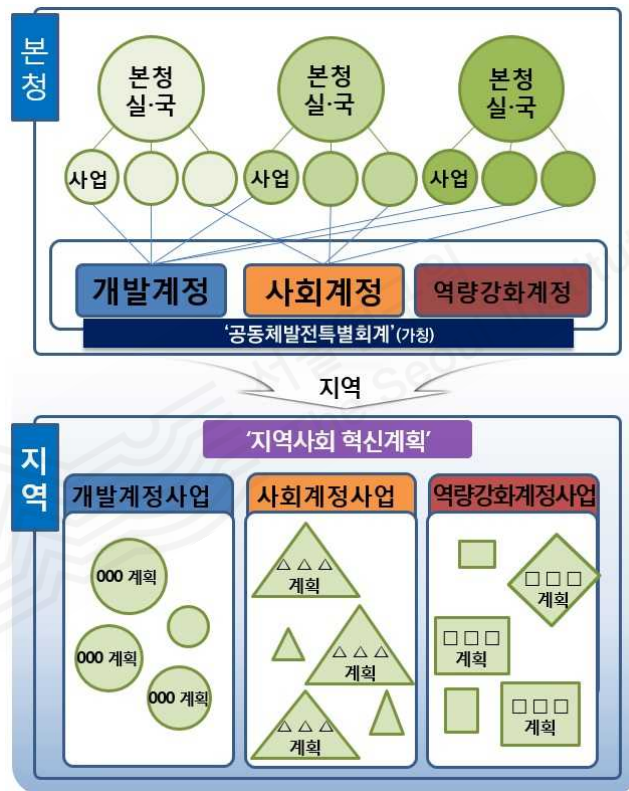
- 「혁신계획」 수립에 상응해 자치와 분권, 참여와 협력, 연계와 융합의 원리를 잘 구현할 수 있는 예산제도의 도입이 요구됨
 - 상기의 원리를 구현하고 있는 제도가 바로 자치·분권형 통합예산제(이하 분권예산제와 혼용)라 부를 수 있으며,
 - 분권예산제를 추진할 수 있는 대안으로 다음과 같은 3가지의 대안을 검토해 볼 수 있음
 - 특별회계제 / 포괄보조금제 / 분권교부금제



[그림 6-10] 자치분권형 통합예산제 도입을 위한 3가지 대안

○ 대안1: 일반회계와 구분되는 특별회계의 설치

- 자치·분권 및 사업 간 연계·조정을 실현할 수 있는 특별회계를 설치·운영하며, 이 특별회계에 기초해 지역사회기반 협치계획인 「지역사회혁신계획」을 수립
- 시가 기추진 중인 지역사회 대상의 직접사업/사비보조사업/민간지원사업 등을 통합하는 특별회계로서 ‘공동체발전특별회계’(가칭)를 설치함
- 회계 내에 별도 계정을 설치하고, 사업별로 성격을 고려해 계정별 사업을 편제

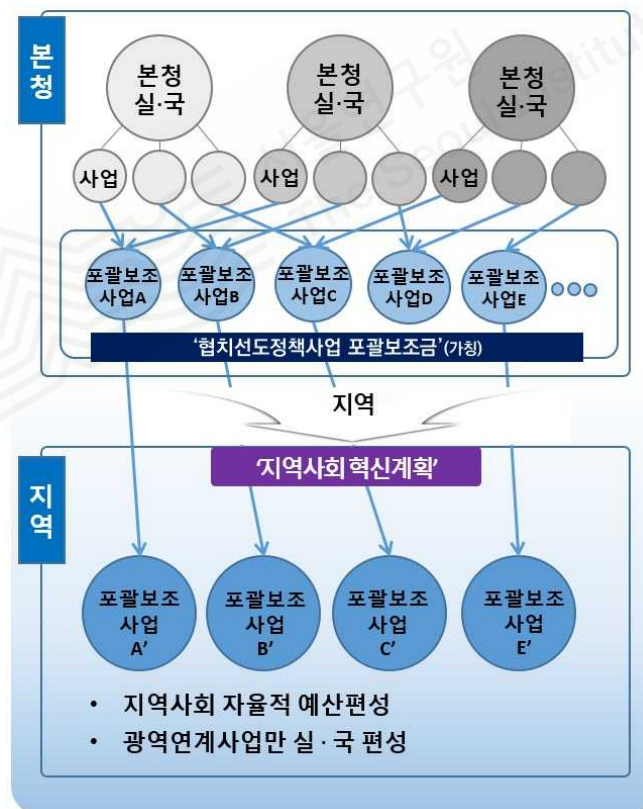


[그림 6-11] '공동체발전특별회계(가칭) 신설

○ 대안 2: 사업별 보조금을 통합한 포괄보조금 설치

- 자치·분권과 사업 간 연계·조정을 실현하는 통합적 형태의 새로운 보조금 설치
- 현행 사비보조사업을 대상으로 보조사업의 성격을 고려해 포괄보조금을 설치

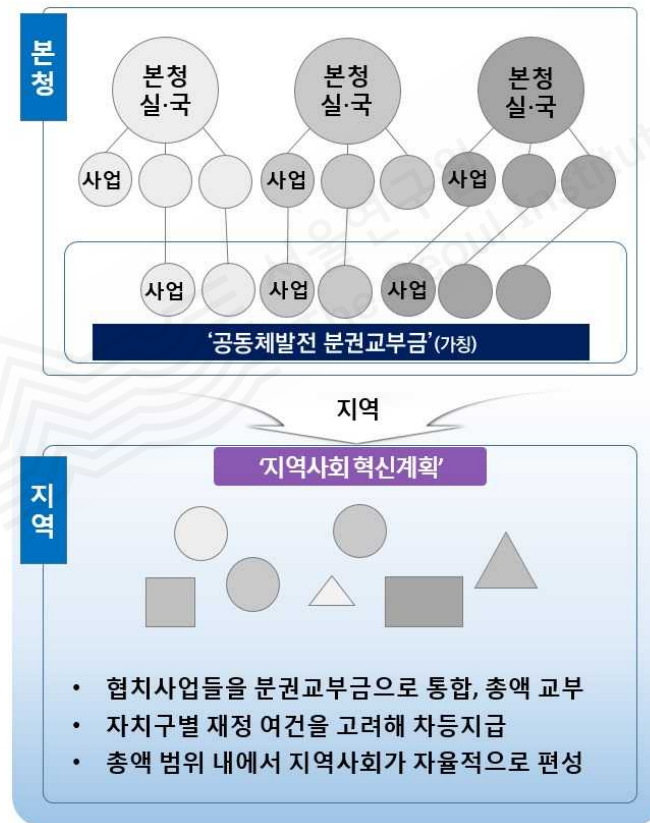
- 사업의 성격을 고려해, 개별보조금을 다양한 방식의 정책영역으로 포괄하는 형태로 보조금을 설치
 - a안: 협치선도정책 분야(10개) 영역별로 포괄보조금 설치 - 마을공동체활성화 포괄보조금, 사회적경제육성 포괄보조금, 주거재생 포괄보조금 등
 - b안: 시의 실·국·본부별로 1개의 보조금으로 통합된 포괄보조금 설치 등
- a안을 기준으로 수많은 지방보조금 사업들 중 지역사회기반 시비보조사업들 대상으로 10개의 영역으로 완전히 흡수·통합함
- 자치구별 「지역사회혁신계획」은 해당 지역의 여건과 요구를 반영해 각 지역 사회에서 필요로 하는 보조사업을 선택해 자율적으로 예산을 편성함
- 광역연계사업의 경우는 서울시 본청에서 부처별로 편성



[그림 6-12] 포괄보조금제 도입

○ 대안 3: 자치분권화를 위한 새로운 교부금 설치

- 자치·분권 및 사업 간 연계·조정을 위해 지역사회를 대상으로 한 교부금으로서 '공동체발전 분권교부금'(가칭)을 설치·운영
- 지역사회기반 협치사업 관련 개별 시비보조금들은 분권교부금으로 완전히 통합하고, 지역사회에 대해 교부금 총액만 교부
- 지역사회별로 교부금을 해당 지역의 여건 등을 고려해, 차등지급(배분산식은 별도로 개발하여 제시 필요)
- 각 자치구들은 교부된 교부금 총액의 범위 내에서 「지역사회혁신계획」을 수립



[그림 6-13] '공동체발전 분권교부금'(가칭) 신설

- 대안의 평가: 대안별 평가기준
 - 지역의 자율성, 예산의 통합적 예산운용 가능성, 실현가능성의 기준으로 평가
- 지역의 자율성 측면에서 3안이 가장 양호
 - 1안은 「지역사회혁신계획」의 운용을 위한 별도의 예산을 확보할 수 있다는 점에서, 현행 예산시스템에 비해 지역의 자율성이 향상됨
 - (1안의 한계) 하지만 서울시가 특별회계 재원 및 규모, 사업의 승인여부 등을 결정하고, 시의회에서 예산안을 심의의결하기 때문에 3안에 비해 지역의 자율성이 제한적이라고 할 수 있음
 - 2안은 금액과 용도에 있어 비교적 느슨한 제약조건 속에서 지역 주도로 정책의 발굴부터 집행까지 할 수 있다는 점에서, 지역의 자율성을 상당부분 담보할 수 있음
 - (2안의 한계) 하지만 서울시와 의회가 보조금의 규모를 편성, 의결할 수 있고, 또한 포괄보조금 대상사업의 범위와 용도를 제약할 수 있기에, 3안에 비해서는 자율성이 적다고 할 수 있음
 - 3안은 사업의 범위와 자금의 용도 등에 관한 조건 없이 매년 안정적으로 지자체에 교부해 준다는 점에서, 검토한 대안들 중 운용주체의 자율성이 가장 높다고 할 수 있음
- 예산의 통합적 운용 가능성 측면에서 2안과 3안이 가장 양호
 - 1안은 연관된 사업을 클러스터화한 계정을 설치, 운용함으로써 연관된 사업들을 어느 정도 통합적으로 계획·실행할 수 있음
 - 2안은 포괄보조금에 해당하는 사업들은 사업 간 유사성이 높은 경우가 많고, 운용주체들에게 많은 자율성이 주어지므로, 연계 사업들 간의 통합적 예산운용의 가능성이 높음
 - 3안은 운용주체가 높은 자율성을 가지고 예산을 발굴, 계획, 집행할 수 있다는 측면에서 통합적 예산운용의 가능성 역시 높음
- 대안의 실행가능성 측면에서 1안이 가장 우수

- 1안은 서울시 부서 간의 이해관계를 상당부분 수용 가능하므로 부처들의 반발이 다른 대안들에 비해 적을 것으로 예상되고, 서울시가 조례를 제정하고 「서울특별시재정계획심의위원회」²⁰⁾의 심의를 거치면 회계를 신설할 수 있으므로 실행가능성이 높다고 할 수 있음
- 2안은 사업계획 및 예산편성 주도권을 지역에 상당부분 이양하게 되는 제도인 만큼, 기존에 해당 주도권을 보유하고 있던 서울시 내 부서들의 상당한 반발이 있을 것으로 보임
- 3안은 해당 금액과 관련해서 사업계획 및 예산편성의 주도권을 지역에 거의 모두 이양하게 되는 제도인 만큼, 기존에 해당 주도권을 보유하고 있던 서울시 내 부서들의 반발이 가장 강할 것으로 보임

[표 6-2] 주요 대안 평가

구분	대안1	대안2	대안3
지역의 자율성	중	중	강
예산의 통합적 운용 가능성	강	강	강
실행가능성	강	중	약 (매우 미약)

주: 현행 예산제도를 기준으로 한 평가임

- 대안의 설정: 3가지 기준으로 평가해본 결과 3안이 가장 타당해 보이나, 실행가능성을 고려했을 때 현 단계에서는 특별회계의 신설(1안)이 가장 적절하다고 판단됨
- 2안과 3안은 자치·분권과 사업 간 연계·융합의 원리를 충실히 구현할 수 있으나, 기존의 부처별로 추진하던 사업추진체계의 근본적 재편을 수반하므로, 부처들의 반발로 인해 실행가능성이 불투명
- 특히 3안의 경우 유사한 목적을 가지고 기사행 중인 조정교부금 제도를 고려 시, 새로운 교부금을 신설하는 것은 중복이 발생할 수 있는 여지가 있음
- 2장에서 전문가와 주민 대상의 실태조사에서도 지역의 자율성 강화를 위해 가장 필요한 예산제도로 특별회계 도입이 필요하다고 응답한 것을 고려했을

20) 특별회계 설치를 위해서는 「서울특별시 재정운영 조례」에 따라 설치된 「서울특별시재정계획심의위원회」의 심의를 거쳐야 함

- 때, 특별회계 도입은 지역의 자율성 향상에 기여할 수 있을 것으로 판단됨
- 따라서 현 단계에서는 실현가능성을 고려했을 때 1안이 가장 적절하다고 판단됨
- 단기적으로는 특별회계를 도입하는 방안으로 추진하되, 중장기적으로는 특별회계 도입에 더해 포괄보조금제를 결합하는 방안이 바람직함
- 실현가능성을 고려했을 때, 단기적으로는 현재의 사업들은 어느 정도 유지 하되 자치분권에 초점을 맞춘 특별회계를 도입하는 방안으로 추진
- 협치예산제가 지향하는 방향인 자율성, 통합적 운용을 고려했을 때 중장기적으로는 특별회계 도입에 더해 포괄보조금제를 결합하는 방안이 바람직함

(2) 「공동체발전특별회계」(가칭) 도입방안

- ① 「공동체발전특별회계」 제도의 개요
- 자치분권형 통합예산제를 추진하기 위한 제도적 수단으로서 「공동체발전특별회계」 (이하 「공특회계」와 혼용)를 도입·운용함
- 「공특회계」(가칭)는 기존의 사업별 예산운용의 기본적 틀은 어느 정도 유지 하는 가운데,
- 자치·분권의 원리/참여·협력의 원리/연계·융합의 원리를 모색하고자 함
- 「공특회계」(가칭)는 현재의 법률적 요건을 고려해 볼 때 서울시 조례로 설치 가능함
- 특별회계는 「지방공기업법」에 따른 특정사업을 운용할 때, 또는 특정 자금이 나 특정 세입·세출과 구분하여 회계처리가 필요할 때 법률이나 조례로 설치 가 가능함(「지방재정법」 제9조 제4항)
- 특별회계는 신설하거나 존속기한 연장 시, ‘지방재정계획심의위원회’의 심의를 거치도록 하고 있음(「지방재정법」 제9조 제4항)

<특별회계 관련>

- 지방자치법 제126조(회계의 구분)
 - ② 특별회계는 법률이나 지방자치단체 조례*로 설치할 수 있다.
 - * 서울시 관련 조례: 서울특별시 재정운영 조례
- 지방재정법 제9조 관련(회계의 구분)
 - ① 지방자치단체의 회계는 일반회계와 특별회계로 구분한다.
 - ② 특별회계는 「지방공기업법」에 따른 ... 그 밖의 특정사업을 운영할 때, 또는 특정자금이나 특정 세입·세출과 구분하여 회계처리할 필요가 있을 때에만 법률이나 조례로 설치할 수 있다.
 - ③ 지방자치단체가 특별회계를 설치하려면 5년 이내의 범위에서 특별회계의 존속기한을 해당 조례에 명시하여야 한다.
 - ④ 지방자치단체의 장은 특별회계를 신설하거나 그 존속기한을 연장하려면 해당 조례안을 입법예고하기 전에 ... 지방재정계획심의위원회의 심의를 거쳐야 한다.

<국가균형발전특별법과 지역발전특별회계 관련>

- ① 지역별 특성과 비교우위에 따른 지역의 특화발전을 지원하고, 지역주민의 삶의 질 향상과 지역경쟁력 강화를 위한 사업을 효율적으로 추진하기 위해 '지역발전특별회계'를 설치한다(제30조).
- ② 회계는 생활기반계정, 경제발전계정, 제주특별자치도계정 및 세종특별자치시계정으로 구분한다(제32조).

- 회계의 설치하는 기존 특별회계를 활용하기보다는 특별회계를 새롭게 설치하는 방안을 강구함
 - 기존 특별회계를 사용하는 경우에는 별도의 조례를 제정해야 하는 절차상의 부담을 최소화할 수 있기는 하나,
 - 공특회계와 연관된 기존 특별회계로는 「도시개발특별회계」, 「도시재생특별회

계」, 「주택사업특별회계」 등이 존재함

- 제도의 취지나 운영원리를 보다 분명히 하기 위해서는 특별회계를 신설하는 방안이 바람직하다고 판단됨
- 특별회계의 설치에 최근에 제정된 「서울시 민관협치 활성화를 위한 기본조례」에 관련 조항을 신설함
 - 동 조례에 ‘협치예산제 및 공동체발전특별회계’ 조항을 신설하는 방안을 검토해 볼 수 있으며,
 - 대안으로는 「서울특별시 주민참여 기본조례」도 검토해 볼 수 있음

② 「공특회계」(가칭) 계정 구성을 위한 대상사업 검토

- 공동체발전특별회계 설치를 위한 특별회계 대상사업 범위의 특정
 - 공동체발전특별회계에 의해 「지역사회혁신계획」 및 예산계획(예산편성) 수립을 위해서는 특별회계 내에 통합될 대상사업의 범위가 특정화되는 것이 필요
 - 일차적으로 ‘협치원리에 대한 친화성이 높은 협치선도정책²¹⁾분야’를 대상으로 하되,
 - 지역사회를 대상으로 추진되는 사업들로서 다음과 같은 3가지 유형의 사업들을 대상으로 할 수 있음

⇒ ① 서울시 시비보조사업: 2016년 현재, 시비보조사업 1,193개 중 협치사업은 920여 개

(※ 예산액으로는, 시비보조사업 7조 123억 원, 협치사업은 6조 6백억 원)

② 지역사회를 대상으로 한 시의 민간보조사업

③ 본청(실·국·본부)의 자체 예산에 의한 지역사회 협치사업 등

21) 지역사회기반 협치선도정책 분야: 10대 정책분야: ① 도시주거재생정책, ② 마을공동체 활성화 정책, ③ 지역사회 복지서비스 정책, ④ 사회적경제활성화 정책, ⑤ 녹색에너지 정책, ⑥ 공원녹지조성 및 운영사업, ⑦ 청년지원정책 ⑧ 생활안전정책, ⑨ 베이비부머 지원 정책, ⑩ 다문화가정 지원사업

<서울시 지역사회기반 협치사업의 현황 관련>

- 서울시의 지역사회기반 협치선도정책 분야(10대 정책분야)에 해당되는 사업 중 서울시 예산서 코드분류상 협치성격의 사업은 596개이며, 예산은 7조 7,445억 원임(2016년 예산 기준)

(단위: 건, 억 원)

연번	실·국·본부	현황조사가 필요한 협치사업		연번	실·국·본부	현황조사가 필요한 협치사업	
		사업 수	예산액			사업 수	예산액
1	서울혁신기획관	21	441	9	도시계획국	4	39
2	복지본부	88	37,360	10	주택건축국	35	8,087
3	여성가족정책실	75	20,731	11	푸른도시국	86	2,352
4	시민건강국	58	1,457	12	기후환경본부	8	2,354
5	경제진흥본부	36	652	13	안전총괄본부	15	134
6	일자리노동국	52	1,601	14	행정국	20	188
7	문화본부	45	274	15	도시교통본부	8	132
8	도시재생본부	45	1,644	합계		596	77,445

<2016년 보조금 사업 현황(※예산과 내부자료)>

- 2016년 시비보조금 사업은 총 1,193개, 예산액으로는 7조 123억 원
 - 이 중 자치단체경상보조금은 426개이며, 예산액으로는 50,191억 원임
 - 민간경상사업보조금은 183개이며, 예산액으로는 2,271억 원임
 - 이외 사회복지사업 관련 보조금은 18개이며, 예산액으로는 1,297억 원임

(단위: 건, 억 원)

구분	사업 수	사업예산액
총계	1,193	70,123
소계*	1,137	62,562
자치단체경상보조	426	50,191
자치단체자본보조	395	4,402
민간경상사업보조	183	2,271
민간자본사업보조	49	1,589
사회복지 관련 사업보조	84	4,109

*: 지역사회를 대상으로 하는 보조금 사업의 합계

③ 「공특회계」(가칭) 재원 및 계정의 구성

- 「공특회계」 재원은 회계의 목적과 운영원리를 고려해 볼 때, 신규 재원을 수반하지 않고 기존의 사업예산을 활용하는 것이 가능함
 - 보통 특별회계는 그 목적에 상응하는 회계의 재원이 요구되나, 이 특별회계의 경우에는 기존 사업모델의 재구조화에 해당하므로 기존의 협치선도사업 재원들을 활용하는 것이 가능함
 - 현재의 예산구조를 고려해 볼 때, 이론적으로는 최대 13조 원이 활용가능한 재원에 해당함

[표 6-3] 「공동체발전특별회계」(가칭) 재원 관련 주요 현황

(단위: 억 원)

구분	금액
서울시 세출 총계	275,038
경상이전 재원	121,222
협치선도사업 ²²⁾ 재원	130,370
시비보조사업 중 협치선도사업 재원	60,607

- 현실적으로는 이론적으로 활용가능한 재원 가운데 일부가 「공특회계」 재원으로 편성될 수 있음
- 적절한 재원의 규모에 대해서는 현실적 재정여건을 고려해 전략적 내지 정책적으로 결정되는 것이 합리적이라고 봄
 - 이를 위해 ‘분권최저선’을 고려해 볼 필요가 있는데, 이는 특별회계 도입의 목적이라 할 수 있는 『혁신계획』의 실효성을 어느 정도 확보할 수 있고,
 - 지역사회에 자치·분권화 측면에서 어느 정도 영향(impact)을 유발할 수 있는 회계의 최저규모로 인식할 수 있음
- 주요 지역사회(자치구)의 예산구조를 고려해 볼 때, 최소 200억 원에서 최대 400

22) 협치선도사업(정책)은 서울시가 「서울시정 4개년 계획」을 토대로 추진하는 다양한 정책(사업) 중 협치원리에 대한 친화성이 높은 정책을 말하며, ① 도시주거재생정책, ② 마을공동체 활성화정책, ③ 지역사회 복지서비스 정책, ④ 사회적경제 활성화 정책, ⑤ 녹색에너지 정책, ⑥ 공원녹지 조성 및 운영사업, ⑦ 청년지원정책, ⑧ 생활안전정책, ⑨ 베이비부머 지원정책, ⑩ 다문화가정 지원사업 등 10개 영역이 속함

억 원 정도 예산규모를 ‘분권최저선’으로 고려함

- 분권최저선을 200억 원으로 할 경우, 현재 자치구의 총예산 및 협치예산 규모 대비 각각 약 4.3%, 14.4%(25개 자치구 평균)에 해당함
- 400억 원을 분권최저선으로 고려할 경우, 이는 총예산 및 협치예산 규모 대비 각각 약 8.6%, 28.8%에 해당하는 규모임
- 최소 기준인 200억 원을 분권최저선으로 설정하면 「공특회계」 기본재원으로 조달할 수 있는 재원 규모는 5,000억 원 정도가 될 것으로 추정됨
- 여기에 기존 주민참여예산제 전환에 따른 재원 500억 원을 공특회계에 통합하고, 자치구 의무지출 재원(자치구 매칭)을 가용재원으로 추가 가능함
 - 주민참여예산 재원(500억 원)의 통합은 주민참여예산 사업이 자치분권형 통합예산제로 전환²³⁾되는 데 따른 것이며,
 - 협치의 정신, 상호 공동책임 등의 원리를 고려해 자치구에서도 회계의 일정 비율을 의무지출(자치구 매칭)로 부과하도록 함
- 자치구의 의무지출 비율(자치구 매칭 비율)은 별도의 실무적 검토와 논의가 필요하나, 10% 수준을 제안함
 - 의무지출 비율은 지역사회(자치구) 입장에서 이 제도의 도입을 통해 재정(증대)효과를 기대할 수 있어, 동 제도의 도입에 지지를 끌어낼 수 있는 수준으로 설정하는 것이 합리적임
 - 현재 자치구에서 협치선도정책(사업)들의 예산 비중이 약 29.1% 정도인 것을 감안해 볼 때, 이보다 다소 낮은 10~15% 정도가 적절하다고 판단됨
 - 최저기준인 10%를 기준으로 하면, 공특회계 기본재원(5천억 원)을 감안해 볼 때, 자치구 의무지출재원 총액은 500억 원(자치구당 20억 원)임
- 「공특회계」 도입에 의해 기본재원과 추가재원을 고려 시, 전체 가용재원은 6,500억 원으로 자치구당 26억 원 규모로 계상됨

23) 자치분권형 통합예산제는 현재 제한적 형태로 운영되는 과정에서 많은 불합리성을 유발하고 있는 주민참여예산제의 대안으로 도입되는 모델이므로, 주민참여예산제는 별도로 유지되기보다는 자치분권형 통합예산제에 통합되는 것이 타당함. 다만, 참여예산 재원(500억 원)은 「공특회계」에 통합되어 「혁신계획」의 역량강화 사업이나 지역별 공간계획을 실행하기 위한 재원으로 활용되는 바, 「공특회계」 내에 「역량강화 계정」으로 편성될 수 있음

- 특별회계 기본재원을 분권최저선 200억 원을 기준으로 한 5,000억 원으로 하고, 자치구 부담률을 최저기준인 10%로 하는 경우 전체 가용재원은 6,000억 원에 달하는 규모임
- 특별회계 기본재원을 1조 원으로 하고 자치구 부담률을 20%로 하는 경우, 전체 가용재원은 1조 2,500억 원 규모임

[표 6-4] 특별회계 도입에 따른 가용재원의 구성

(단위: 억 원)

구분	5,000억 원 기준		1조 원 기준	
	자치구부담률 10%	자치구당	자치구부담률 20%	자치구당
계	6,000	240	12,500	500
자치구 부담액	500	20	2,000	80

- 분권예산제 도입의 핵심 목적의 하나인 자치와 분권의 원리를 구현하기 위해 「공특 회계」 내에 계정의 도입을 모색함
 - 계정으로서는 개발계정/사회계정/역량강화계정의 3개 계정으로 고려할 수 있는데, 해당 사업들의 성격에 따라 계정을 구분함([표 6-5] 참조)
 - 개발계정의 사업들은 실·국·본부 주도로 예산을 편성하고, 사회 및 역량강화 계정은 지역사회 주도로 예산을 편성함
- 역량강화 계정은 지역사회 역량강화를 위한 사업, 지역별 공간계획에 구체화된 사업으로 구성되며, 주민참여예산 500억 원을 계정 운영에 활용함

[표 6-5] 공특회계 계정별 재원의 구성

구분	개념	대상사업
개발 계정	협치사업 중 실·국·본부가 주도하여 편성하는 사업	① 사업의 효과가 특정지역사회에 한정되지 않은 사업 ② 물적 인프라(부지형/건물형 시설조성 등) 구축사업 ③ 예산이 일정규모(50억 원을 상회) 이상인 사업
사회 계정	지역사회(자치구/군·린)에 서 직접 자을 편성하는 사업	① 지역사회 협치사업 중 개발계정을 제외한 사업들로 구성 ② 비물리적인 프로그램형 사업(지역공동체 회복, 주민 삶의 질 향상 사업 등)
역량 강화 계정	근린단위 종합(기본)계획 수립이나 역량강화 사업을 재정 지원하는 계정	① 혁신계획의 부문별 계획상의 <지역 공간계획>이 여기에 해당 ② 현행 주민참여예산(500억 원)의 전부 또는 일부를 계정의 재원으로 운용

- 회계 내에 계정의 도입을 고려 시, 계정 간 비율도 고려하는 것이 필요함
 - 제도의 방향에 따라 다양한 기준이 고려될 수 있는데, 이 경우 개발계정의 비율이 높을수록 시정 주도의 협치모델로 운영됨을 의미함
 - 이 연구에서는 개발계정 대 이외의 계정의 비율로 7:3 혹은 4:6 정도의 비율을 고려함
- 계정의 도입에 따라 각 지역사회가 운용할 수 있는 재원의 구성이 결정됨
 - 앞서서와 같이 특별회계 재원규모를 5,000억 원으로 하고, 자치구 부담률을 10%로 하는 경우, 전체 가용재원은 6,000억 원(역량강화계정 500억 원 제외)에 상당함
 - 여기서 개발계정 대 이외의 계정을 3:7로 하는 경우, 자치구당 가용재원 240억 원이 협치사업 추진에 활용될 수 있음

[표 6-6] 공특회계 계정별 재원의 구성 내역: 자치구 부담률 10%

(단위: 억 원)

구분	총액	자치구당 평균
전체 가용재원	6,000	240
자치구 부담액(부담률: 10%)	1,000	20
공특회계 재원	5,000	220
개발계정	3,500	140
사회계정	1,500	60
역량강화계정	500	20

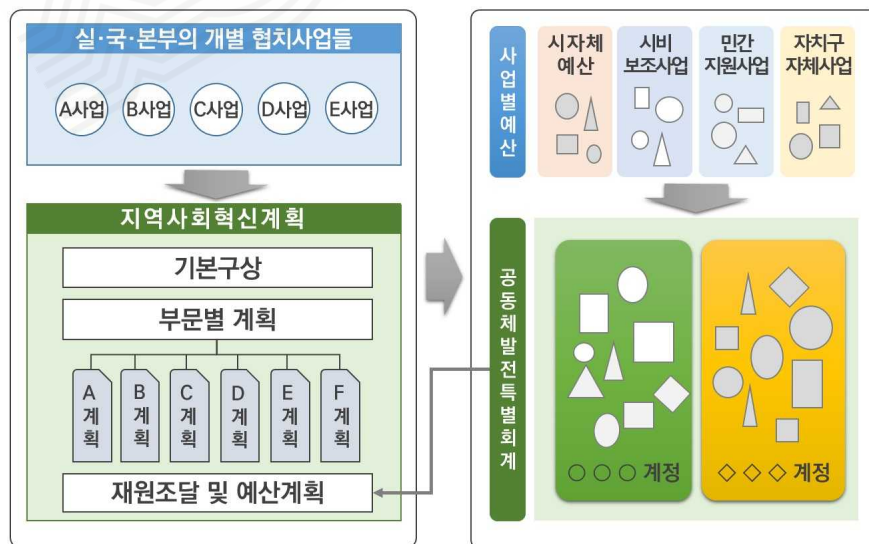
- 각 지역사회들은 상술한 재원의 총액과 계정별 재원의 구성 등을 종합적으로 고려해 「지역사회혁신계획」을 수립할 수 있음
- 「공특회계」의 계정은 협치사업이 구체화되는 계획인 『혁신계획』, 특히 ‘부문별 계획’과 적절히 연계될 수 있어야 함
 - ‘개발계정’은 「혁신계획」의 지역사회활성화 계획 중 ‘지역사회환경개선 계획’으로 구체화될 협치사업에 배정함
 - ‘사회계정’은 ‘제도적 기반 구축계획’ 외에, 지역사회활성화 계획 중 공동체 재생 및 활력 제고~커뮤니티서비스 공급 관련 협치사업에 배정함
 - 마지막으로 ‘역량강화계정’은 지역사회활성화 계획 중 지역사회 특화계획과 지역별 공간계획²⁴⁾의 사업들에 배정함

(3) 자치분권형 통합예산제 운용방안

- ① 상호 의무부과와 재정의 분담
 - 자치분권형 통합예산제가 소기의 목적을 실현하면서도 운영의 효율도 기하기 위해서는 다양한 제도적 방안을 강구하는 것이 필요함
 - 그 일환으로 서울시 지역사회 각각 상호 의무를 부과하고, 이행하도록 하는 것이 바람직함

24) 지역별 공간계획은 앞서 언급한 바와 같이 지역의 하위 공간단위인 근린을 중심으로 한 종합계획 성격의 계획들, 가령 동 마을계획 등의 실행을 위한 예산으로 활용가능함

- 공동의 목표를 위해 공동의 책임을 부여하는 의미에서 상호의무를 부과
- 서울시에 대해서는 요구되는 예산을 적기에 교부하는 한편, 지역사회의 차별성과 자율성을 최대한 존중하도록 함
 - 예산편성 과정에서 협의 및 합의된 절차를 충실히 이행하는 한편,
 - 결정된 사업 및 예산계획에 대해서는 적기에 예산을 교부하도록 함
 - 아울러, 사회계정내 사업예산의 요청에 대해서는 가급적 조정의 과정 없이 재정을 지원하는 의무를 부과함
- 반면, 지역사회에 대해서는 예산을 효율적으로 편성하고 스스로도 일정 비율로 재정을 부담하도록 의무지출을 부과함
 - 사업 및 예산계획이 중복 편성되지 않도록 하며, 집행에서도 과잉·낭비가 초래되지 않도록 의무를 부과함
 - 그 연장선상에서 자치구도 지역사회별로 배정되는 재원의 일정 비율에 대해 재원을 의무적으로 부담하도록 함
 - 분권형 통합예산제도의 도입을 통해 「지역사회혁신계획」을 실질적으로 구현할 수 있는 재정적 토대 구축



[그림 6-14] 「지역사회혁신계획」과 분권형 통합예산제도(공특화계)의 관계

- 지역사회 재원의 의무부담은 전체 특별회계 재원의 최소 10%를 기준으로 함
 - 현재 지역사회가 개별 시비보조사업에 대해 부담하는 의무지출 비율이 약 20% 정도 수준임
 - 이를 고려해 최소한 10% 수준을 의무지출로 부과하되, 재정여건이 양호해지는 경우에 점진적으로 15%까지 상향 조정함
 - 가령, 어느 지역사회에 「공특회계」 재원으로 200억 원이 배정될 경우 해당 지역은 최소한 20억 원을 자체 부담함

② 상호 예산의 탄력적 운용방안

- 자치분권형 예산운용, 즉 지역이 예산을 자율적으로 운용하기 위해서는 경직적 예산제도에서도 다양한 변화가 모색되어야 함
 - 사전에 정책수요와 실행여건을 고려해 계획과 예산을 운용하는 것이 최선이 나, 사전 예측이 부정확했거나 여건이 부적절하다는 점이 사후에 확인된 경우에는 예산의 탄력적 조정이 합리적임
 - 즉, 예산의 편성과 집행이 지역의 여건과 지역사회의 의도에 부합하도록 유연하고 탄력적으로 운영될 수 있어야 함
- 우선, 예산운용의 유연성을 강화하기 위해 회계연도를 조정함
 - 기존의 단년도 회계 운용의 예산편성에서 2회계연도로 제도변화를 모색
 - 참고로, 현재 「국가균형발전특별법」의 근거하에 운영되고 있는 ‘지역사회발전 특별회계’도 2회계연도를 기준으로 운용
- 여기에 더해, 필요하다고 판단되는 경우에는 사업의 중단·폐지, 증액, 전용, 통합 등의 탄력적 조정도 가능하게 함
 - 사업(예산)의 중단·폐지: 사업추진과정에서 사업이 과도하게 비효율적이거나 불필요한 사업으로 확인된 경우 사업의 중단·폐지 가능
 - 사업(예산)의 증(감)액: 사업의 중단·폐지 사례와는 반대로 추진사업이 효과적이며, 지역활성화에 필요한 사업으로 확인된 경우, 사업의 축소나 변경에

다른 예산감액이 필요한 경우 예산조정(예산의 증액 또는 감액)이 가능

- 사업(예산)의 전용과 통합: 사업이 완료된 후 발생한 잔여예산은 유사사업예산으로 전용·통합이 가능

○ 법령에 따르면 지방보조금은 용도 외 사용을 금지하고 있으나, 지방자치단체장의 승인이 있을 경우 교부용도의 변경을 거쳐 예산의 변경전용이 가능함

- 「지방재정법」 제32조의4, 행정자치부 예규 54호, 「서울특별시 지방보조금 관리 조례」 제27조에 따르면, 지방보조금은 당초 사업계획 및 교부결정에 없는 용도로 사용할 수 없으나,

- 지방자치단체장의 사업변경에 관한 승인이 있을 경우 보조사업의 내용 및 경비의 배분을 변경할 수 있음

- 「지방재정법」 제47조 및 「지방재정법 시행령」 제55조에 따르면, 지방자치단체장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 각 정책사업 내의 예산액 범위에서 각 단위사업 또는 목의 금액을 전용(轉用)할 수 있음

○ 또한 동 법령에 따르면, 지방자치단체장의 승인을 받아 지방보조금 사업의 중단 또는 폐지가 가능하고, 잔여예산을 다른 유사사업예산으로 전용 가능

- 「지방재정법」 제32조의4 및 「서울특별시 지방보조금 관리 조례」 제27조에 따르면, 지방자치단체장의 승인을 받아 지방보조사업을 중단 또는 폐지할 수 있음

- 「지방재정법」 제47조 및 「지방재정법 시행령」 제55조에 따라, 정책사업 내의 예산액 범위에서 각 단위사업 또는 목의 금액을 전용(轉用)할 수 있음

<지방보조금 예산의 변경·전용·중단에 관한 법령>

○ 「지방재정법」 제32조의4(지방보조금의 용도 외 사용금지 등)

- ① 지방보조사업자는 법령, 지방보조금 교부 결정의 내용 또는 법령에 따른 지방자치단체의 장의 처분에 따라 선량한 관리자의 주의로 성실히 지방보조사업을 수행하여야 하며, 해당 지방보조금을 다른 용도*에 사용해서는 아니 된다.

* 행정자치부 예규 54호에 따른 용도 외 사용의 예

- 당초 사업계획 및 교부결정에 없는 용도의 사업비 집행

- 사업기간 종료 후 사업비 집행잔액을 집행한 경우
 - 사업계획이 변경되었음에도 사전 사업계획 변경 승인 없이 집행한 경우 등
- ② 지방보조사업자는 사정의 변경으로 지방보조사업의 내용을 변경하거나 지방보조사업에 드는 경비의 배분을 변경하려면 지방자치단체의 장의 승인을 받아야 한다. 다만, 지방자치단체의 장이 정하는 경미한 내용변경이나 경비배분의 경우에는 그러하지 아니하다.
- ③ 지방보조사업자는 사정의 변경으로 그 지방보조사업을 다른 사업자에게 인계하거나 중단 또는 폐지하려면 미리 지방자치단체의 장의 승인을 받아야 한다.
- 「지방재정법」 제49조(예산의 전용)
- ① 지방자치단체의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 각 정책사업 내의 예산액 범위에서 각 단위사업 또는 목의 금액을 전용(轉用)할 수 있다.
- ② 제1항에 따라 전용한 경비의 금액은 세입·세출결산서에 명시하고, 그 이유를 적어야 한다.
- 「지방재정법 시행령」 제55조(예산의 전용)
- ① 법 제49조제1항의 규정에 의하여 다음 각 호의 비용을 제외한 예산은 각 정책사업 내에서 각 단위사업 또는 목의 금액을 다른 비목에 전용할 수 있다.
1. 인건비[「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 따른 기준인건비(같은 규정 제4조 제2항 후단에 따른 자율범위 중 인건비를 포함한다) 또는 「지방교육행정기관의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 따른 총액인건비를 포함한다]
 2. 시설비 및 부대비
 3. 상환금. 다만, 원금과 이자는 상호 전용할 수 있다.
- ② 회계연도 경과 후에는 예산을 전용할 수 없으며, 업무추진비에 충당하기 위하여 다른 비목에서의 전용을 할 수 없다.
- 「서울특별시 지방보조금 관리 조례」 제27조(용도 외 사용금지 등)
- ① 지방보조사업자는 법령, 보조금 교부결정의 내용 및 조건과 법령에 의한 시장의 처분에 따라 선택한 관리자의 주의로 성실히 지방보조사업을 수행하여야 하며 그 지방보조금을 다른 용도에 사용하여서는 아니 된다.

- ② 지방보조사업자는 사정의 변경으로 지방보조사업의 내용을 변경하거나 지방보조사업에 필요한 경비의 배분을 변경하려면 시장의 승인을 거쳐야 한다. 다만 시장이 교부조건 등에서 정한 경미한 내용의 변경이나 경비배분의 경우에는 그러하지 아니한다.
- ③ 지방보조사업자는 사정의 변경으로 그 지방보조사업을 다른 사업자에게 인계하거나 중단 또는 폐지하려면 미리 시장의 승인을 받아야 한다.

- 이러한 예산운용의 유연성과 탄력적 조정을 모색하는 과정에서는, 그 행위를 뒷받침할 수 있는 적절한 절차가 협치기구 내에서 반드시 수반되어야 할 것임
 - 예산의 변경이 발생하는 경우에는 우선 ‘변경사유서’와 [○○구 협치회의]의 심의·의결을 거치도록 하며,
 - ‘재정민주주의위원회’와 ‘재정배심회의’나 ‘지방재정계획심의회’의 심의를 반드시 거치도록 함
 - 사업의 중단·폐지에 상응하는 변경 상황에 대해서는 「지역사회혁신계획」의 평가를 통해 중단·폐지로 평가된 사업에 한해, 위에서 언급한 절차를 거쳐 변경 가능함
- 또한 이 과정에서 서울시 사업담당부서와 반드시 협의하여야 하며, 서울시 사업담당부서는 자치구별로 배정된 예산범위와 법적으로 가능한 범위 내에서 협치기구의 요구사항에 대해 적극 협조할 수 있도록 함
 - 협치기구 주도의 유연하고 탄력적인 예산운용 과정은 반드시 서울시 사업담당부서와의 협의절차를 거쳐 진행하도록 함
 - 서울시 사업담당부서는 해당 자치구에게 배정된 실링 내에서 사업의 중단 또는 변경에 관한 절차 및 관계법에 저촉되지 않는 한 사업의 중단, 예산의 증감액 및 전용·통합에 관해 적극 협조하도록 함
- 변경된 예산계획(안)은 당초의 예산편성 계획(안)과 마찬가지로 사업별 ‘예산요청서’에 반영하여 시의회의 심의·의결을 이행하도록 함

- 자치분권형 예산제는 또한 투명한 예산운용 절차를 마련하고, 성과를 제고할 수 있도록 다각적인 방안을 모색함
 - 공정하고 투명한 예산프로세스를 이행하기 위해 계획수립단계에서부터 충분한 공론과 협의 절차를 이행하도록 하며,
 - 제3자 기관(가령, 신설하는 재정협치센터(가칭) 등)으로 하여금 사전에 '계획 모니터링'과 예산(안)에 대한 '사전 재정영향평가'를 거치도록 함
 - 예산의 집행에 대해서도 예산배심회의를 중심으로 예산의 낭비와 비효율 등의 예산모니터링 절차를 이행함
- 자치분권형 예산제는 또한 예산운용의 성과를 제고하기 위해 주기적으로 성과를 평가하고 환류하도록 함
 - 매년 「혁신계획」상의 사업 및 관련 예산의 성과를 평가하고, 다음 연도 사업 계획 및 예산편성 시 반영함
 - 평가는 다음과 같은 절차를 통해 이루어짐



[그림 6-15] 공동체발전특별회계 제도절차

- 자치분권형 통합예산제는 본연의 예산원리를 구현하기 위해 예산운용을 둘러싼 주체 간 역할분담 등에 관한 재정협약이 요구됨
 - 자치분권형 통합예산제는 자치와 분권의 원리와 함께, 민간(주민)의 참여와 협력의 원리를 구현하기 위해 도입함
 - 공식적 예산운용 주체인 자치구청과 지역사회의 협치선도기구인 [○○구 협치

- 회의] 간 예산 운용을 둘러싼 상호협력과 역할분담에 관한 사회협약을 체결함
- [○○구 협치회의]는 공공과 함께 예산을 편성하고, 편성된 예산(안)을 심의·의결하는 기능을 수행하고, 구청은 예산실무를 지원하는 기능 수행

③ 「공특회계」의 차등적 배분

- 지역사회에 재정 운용의 자율성을 부여하고 실현하기 위해서는 지역의 사업추진여건과 재정력, 그리고 정책수요를 종합적으로 고려한 재원의 차등 배분이 필요함
 - 개발계정은 사업별로 서울시와 지역사회 담당주체들이 사업예산을 협의·결정,
 - 사회계정은 지역사회별로 예산 총액을 배정하고, 그 범위 내에서 추진할 사업의 예산을 편성하는 구조로 제도를 설계함
- 지역사회에 대한 재원의 차등 배분은 회계가 도입되는 1차년부터이며, 계획과 예산집행 후에 사업의 성과에 따른 추가적 차등 배분을 실시함
- 1차년도 지역사회별 차등 배분을 위해 다양한 기준이 고려되어야 함
 - 1안. 배분 총액의 차등지급: 자치구의 재정력(기준재정수요충족도)을 고려하여 별도의 조정률을 개발하여 지급함
 - 2안. 자치구별 매칭 비율 조정을 통한 차등지급: 자치구별 매칭 비율 조정을 통해 실질적으로 차등 배분함
 - 3안. 1안과 2안의 혼합: 자치구의 자율성과 형평성을 한 가지 방안으로 충분히 담보하기 어려운 경우 2가지 안을 혼합하여 배분

<차등보조율의 적용기준>

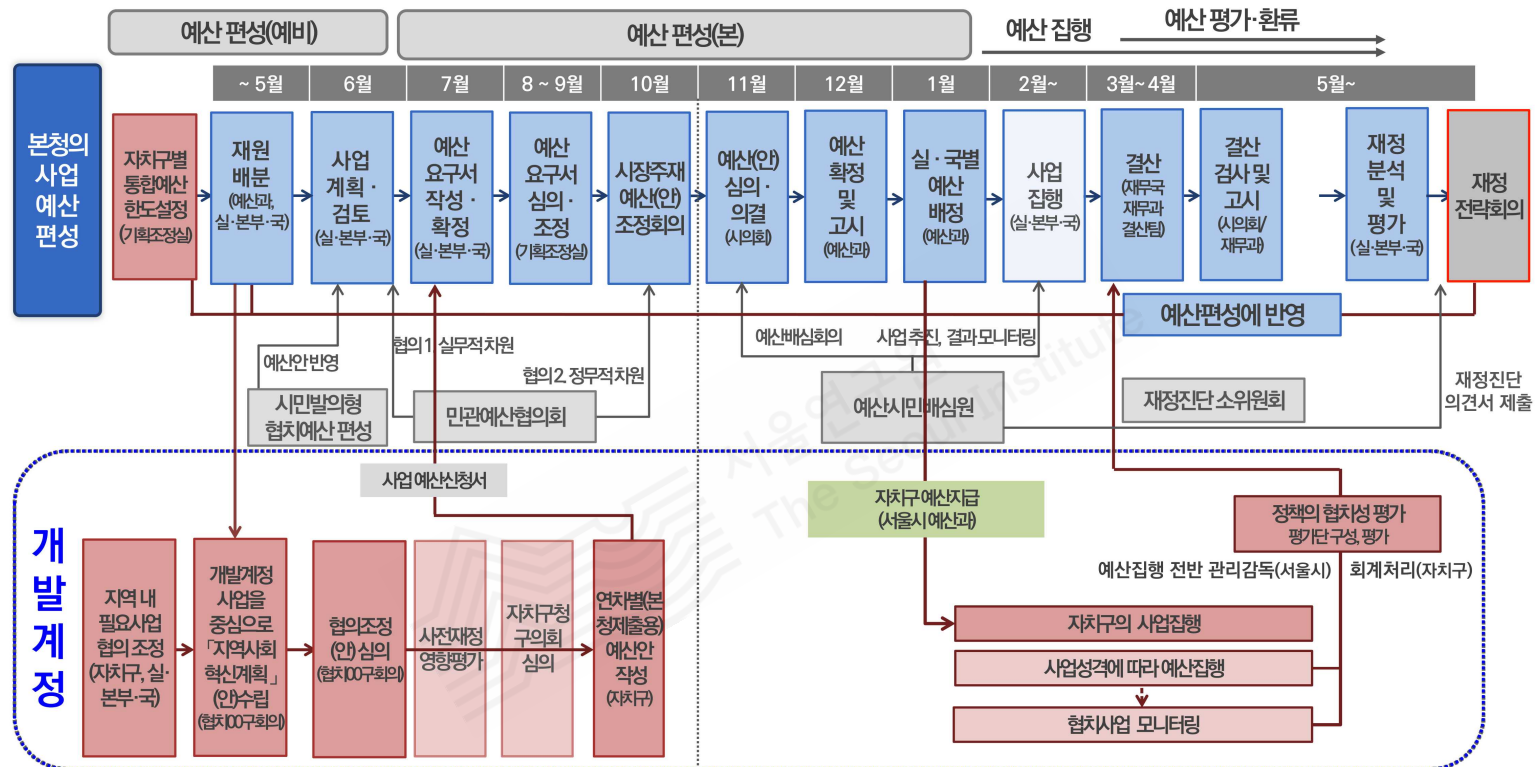
- 서울특별시 자치구의 재원조정에 관한 조례 시행규칙 제3조
- 자치구에 대한 차등보조율은 「서울특별시 자치구의 재원조정에 관한 조례」 제8조(기준재정수요액의 산정), 제9조(기준재정수입액의 산정)에 따른 기준재정수요충족도(재정력)를 기준으로 다음과 같이 차등보조한다.

재정력	40~50% 미만	50~70% 미만	70~100% 미만	100% 이상
보조율	70% 이내	60% 이내	50% 이내	필요시 30% 이내

- 세부적인 차등 범위와 배분 기준에 대해서는 추가 연구를 수행하여 개발하고, 실무적 차원의 논의를 통해 정하도록 함

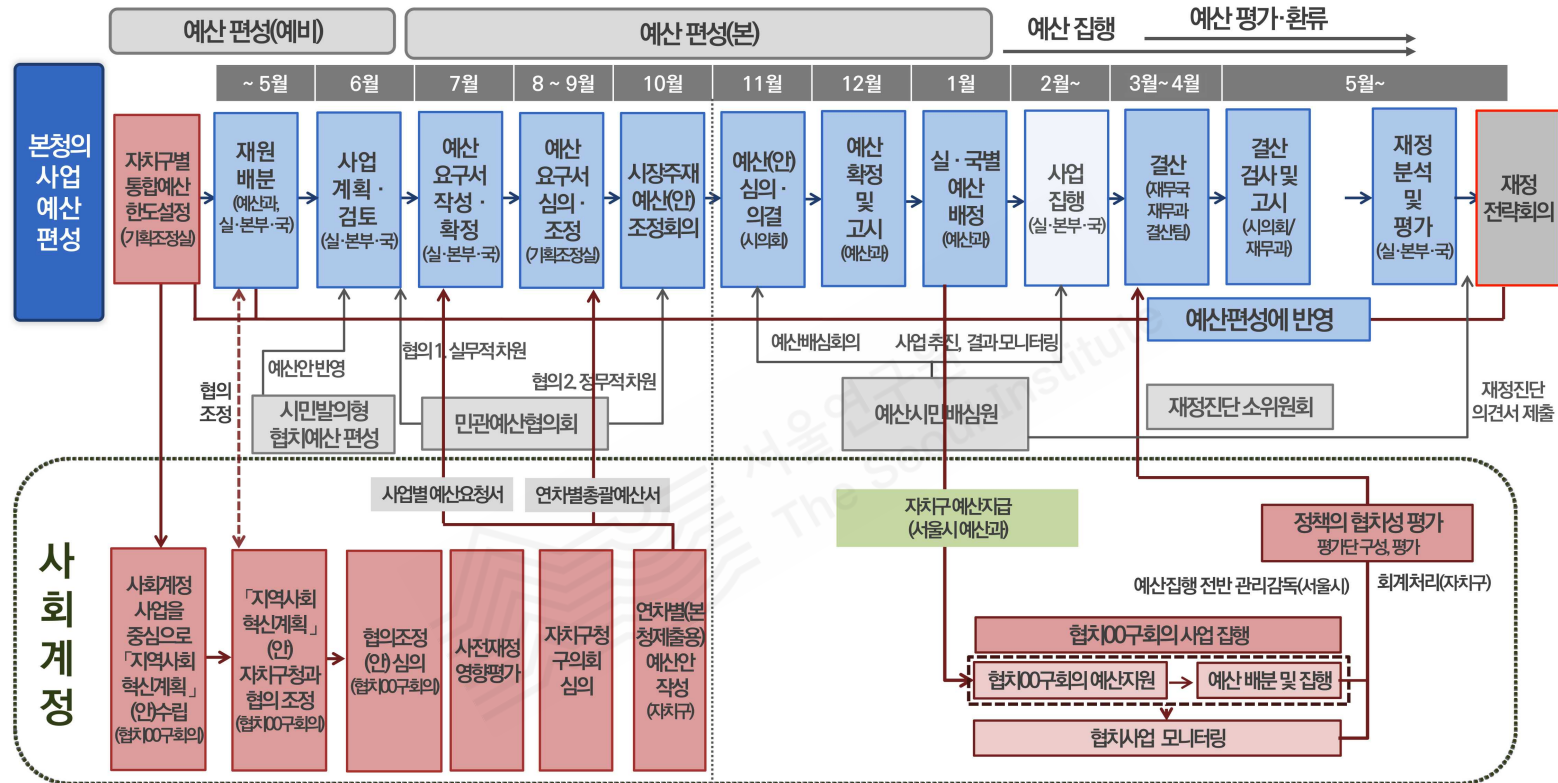
④ 자치분권형 통합예산제 운용 절차: 공특회계를 중심으로

- 예산편성에 앞서 「지역사회혁신계획」의 3개년 기본계획을 토대로 연차별 사업 및 예산계획을 수립함
 - [○○구 협치회의]는 서울시의 사업담당부서, 자치구의 사업담당부서와 함께, 사업계획을 협의·선정함
 - 선정된 사업 중 개발계정에 해당하는 사업들은 예산계획(즉, 예산편성 초안)을 수립하되, 이 과정에서 필요하다면 [○○구 협치회의]는 서울시 사업담당부서와 예산계획(예산편성 초안)에 대해 협의함
- [○○구 협치회의]는 자치구청과 협력하여 사업별 ‘예산신청서’를 작성해, 시의 사업부서에 제출함
 - 서울시는 신청된 예산안을 1차로 조정하여 예산안으로 작성한 ‘예산요청서’를 기획조정실의 예산과로 제출함
 - 예산과에서는 2차의 예산조정과 시장단의 예산조정회의를 거쳐 최종 예산(안)을 편성함
- 결정된 최종 예산(안)은 시의회 심의·의결을 거쳐, 개발계정 예산이 편성됨



[그림 6-16] 개발계정 예산편성 절차

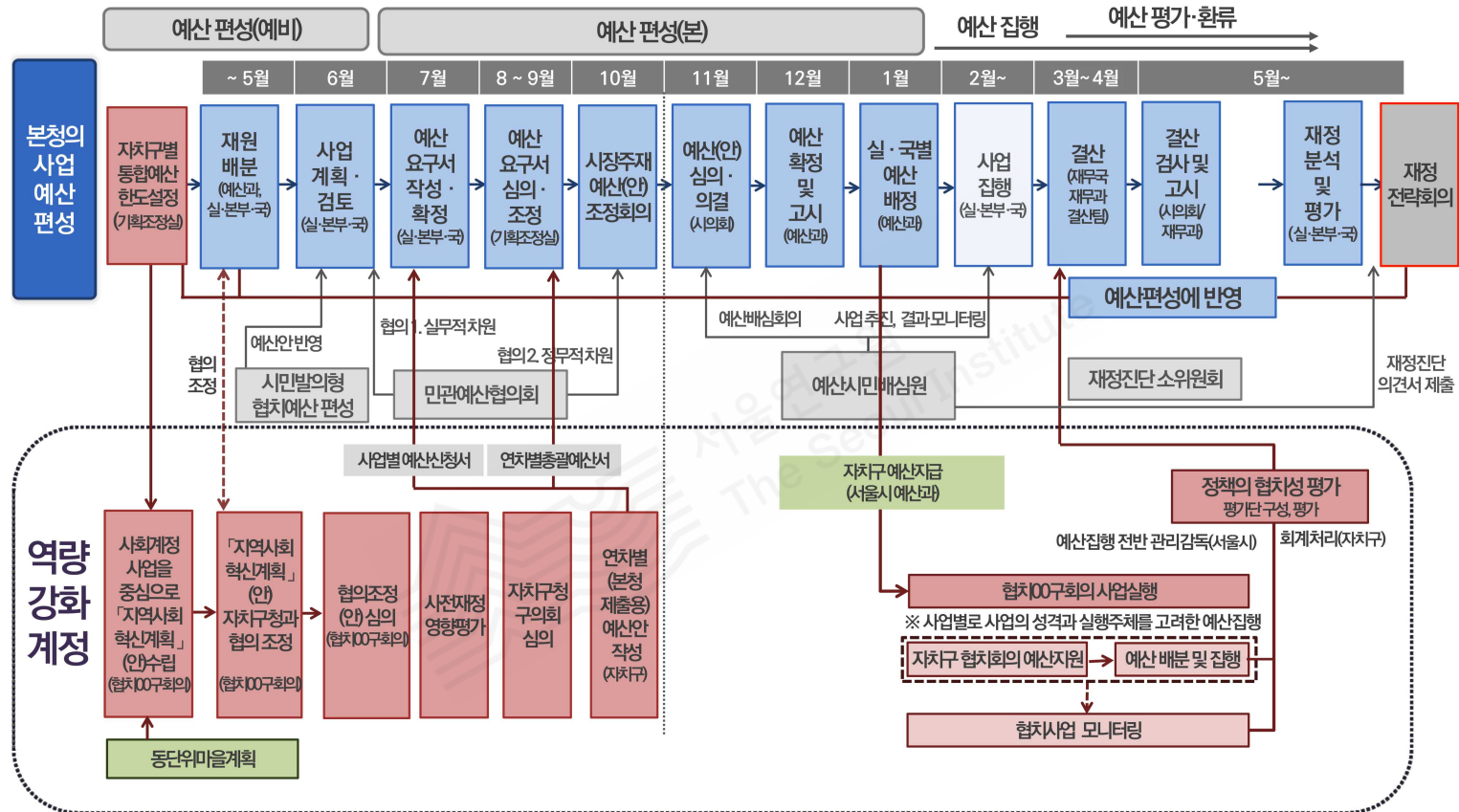
- 사회계정의 경우에도 예산편성에 앞서, 「지역사회혁신계획」을 토대로 연차별 사업 및 예산계획을 수립함
 - [○○구 협치회의]는 자치구의 사업담당부서와 협력하여 사업계획을 협의하고 선정함
 - 이 과정에서 서울시의 사업담당부서는 사업 및 예산계획 수립 시 사업의 방향이나 재정여건 등에 대해 자문 및 컨설팅을 지원함
 - 선정된 사업 중 사회계정에 해당되는 사업들은 예산계획(예산편성 초안)을 작성하되, 이 과정에서도 서울시는 필요한 경우에 [○○구 협치회의]와 협의를 요청할 수 있음
- [○○구 협치회의]는 자치구청과 협력해 사업별로 ‘예산요청서’를 작성해, 시의 사업부서와 기획조정실 예산과에 제출함
 - 제출된 ‘예산요청서’에 대해 사업부서는 별도의 조정과정을 거치지 않고, 예산과에 ‘검토의견서’만 제출함
 - 예산과는 예산요청서와 검토의견서를 취합한 후에 시장단의 예산조정회를 거쳐, 최종 예산(안)을 편성함
- 결정된 최종 예산안은 시의회의 심의의결을 거쳐 사회계정의 예산이 편성됨



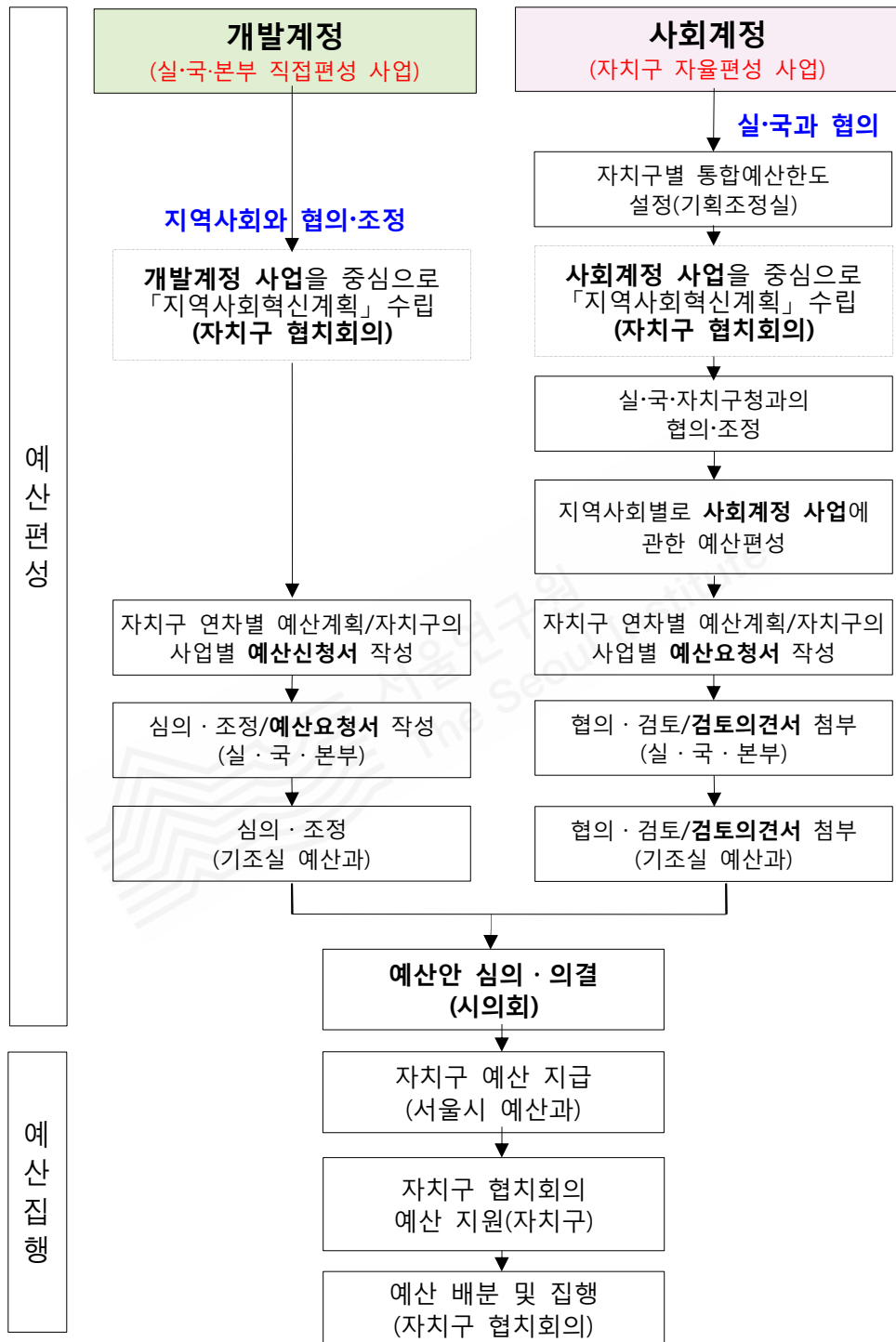
[그림 6-17] 사회계정 예산편성 절차

- 역량강화계정은 별도의 절차에 의해 「동 마을계획」을 수립한다는 점을 제외하면, 앞의 사회계정과 유사한 절차에 따라 예산을 편성함
 - 역량강화계정은 우선 마을계획추진단을 중심으로 동단위의 마을계획을 수립한 후, 해당 계획을 [○○구 협치회의]와 협력하여 전체 「지역사회혁신계획」에 연계·통합함
 - 사전에 정해진 예산규모 내에서 마을계획의 사업 중 우선순위를 고려하고 관련 주체들과 협의조정을 거쳐 사업을 선정함
 - 선정된 사업에 대해 ‘예산요청서’를 작성하되, 이를 전체 사회계정의 예산요청서와 취합하여 예산편성 절차를 이행함





[그림 6-18] 역량강화계정 예산편성 절차



[그림 6-19] 공동체발전특별회계의 예산운용 절차(안)

(4) 제도 도입에 따른 예상 기대효과

- 새로운 제도가 도입될 경우, 제도의 전환에 따른 비용이 금전적·비금전적 비용이 수반되는 것은 불가피함
 - 제도의 전환에 따른 행정비용과 같은 '전환비용'이 수반되는 것은 물론,
 - 새로운 제도 도입에 대한 행정 주체들의 부담감이나 거부감 등의 심리적 비용 또한 존재함
- 그럼에도 불구하고, 다양한 차원의 긍정적 효과가 유발되고, 그 결과로 세계적 수준의 수범적 지역협치모델을 선도해 갈 수 있을 것으로 기대됨
 - 이하에서는 시정과 지역사회 차원에서의 효과를 주요 자치구 사례를 통해 살펴보는 한편,
 - 주민참여예산제에서도 어떤 긍정적 효과를 기대해 볼 수 있는지 살펴봄
- 자치분권형 통합예산제(분권예산제)는 일차적으로 시정 차원에서 일정한 긍정적 효과를 기대할 수 있음
 - 현재 지역사회 협치사업들의 대다수가 시비보조사업에 의존하고 있음을 고려해 볼 때,
 - 분권예산제는 예산의 중복과 낭비를 최소화할 수 있고, 사업 간 연계시너지를 창출함으로써 재정효율을 크게 향상시킬 수 있을 것으로 기대됨
- 아울러, 사업에 대한 부담과 책임을 공유·분담할 수 있는 추가적 효과도 예상
 - 사업 추진의 부담이 지역사회로 이전됨으로써 시정은 사업의 촉진자·지원자 역할로 전환되면서도 사업의 실효성은 더욱 강화됨
 - 물론, 이러한 분담·공유 체계가 현실화되기 위해서는 현재 시정의 성과중심의 평가체계가 협치친화적 내지 협치지향적 평가체계로 전환될 필요가 있다고 봄
- 지역사회 또한 재정증대 효과를 포함해 다양한 차원의 긍정적 효과가 기대됨
 - 기존의 협치구조에서 탈피해 지역사회 주도성, 사업추진의 자율성, 예산 운용의 탄력성(유연성) 등이 획기적으로 강화됨

- 아울러, 지역사회 주민들이 계획 수립과 예산편성 과정에 실질적으로 참여할 수 있는 기반이 확보될 수도 있음
- 다른 중요한 효과로 자치구의 재정적 증대 효과를 고려해 볼 수 있음
 - 현재 협치사업의 재정적 기반인 시비보조사업의 경우 재정지원에 상응하는 자치구 의무지출(자치구 매칭)이 수반되고 있음
 - 시비보조사업의 일부가 「공특회계」로 전환되어 추진될 경우, 의무지출의 절감에 따른 간접적 재정증대 효과가 발생함(아래 박스 참조)
 - 성북구 사례의 경우, 현재의 재정여건을 고려 시 약 20~44억 원 증대
 - 은평구 사례의 경우, 현재의 재정여건을 고려 시 약 48.8~72.8억 원 증대 효과가 존재할 것으로 추정

<자치분권형 통합예산제에 따른 재정증대 효과 추정: 성북구·은평구 사례>

- 현재 성북구와 은평구의 지역사회 협치 관련 사업의 재정 여건

자치구	총예산	협치사업예산 (자체추정)	시비보조사업*	자치구 매칭	
				금액	시비보조사업 중 차지하는 비율
성북구	5,155억 원	1,677억 원	454억 원	91억 원	20%
은평구	5,570억 원	857억 원	333억 원	105억 원	32%

* 국비보조사업 제외

- 「공특회계」 도입 시, 특별회계를 통해 지원될 수 있는 성북구와 은평구의 지역사회 협치예산 현황(추정)
 - 공특회계의 기본재원을 5천억 원, 자치구별 배분액은 자치구 평균(200억)±30%, 자치구 매칭은 10%와 20%의 2가지 기준을 고려
 - 성북구와 은평구의 경우 차등배분 기준을 자치구 평균(200억 원)+20%로 설정할 경우 협치예산 가용예산은 성북구와 은평구 모두 284억 원(매칭률 10% 경우)과 308억 원(매칭률 20% 경우)으로 추정

자치구	지역사회별 특별회계 배분액*	역량강화계정 배분액**	자치구 매칭(의무지출)		협치예산 가용재원
			비율	금액	
성북구	240억 원	20억 원	10%	24억 원	284억 원
은평구	240억 원	20억 원	20%	48억 원	308억 원

* 지역사회별로 배분되는 특별회계 예산: $(5,000\text{억 원}/25) \times 1.2(\text{차등배분산식})$

** 역량강화계정: 500억 원(주민참여예산)/25

○ 「공특회계」 도입에 따른 성북구와 은평구의 재정증대 효과 추정

자치구	재정증대액	산정근거
성북구	20~44억 원	역량강화계정 20억 원 + 24억 원(10% 적용 시)=44억 원 역량강화계정 20억 원 + 0원(20% 적용 시)=20억 원
은평구	48.8~72.8억 원	역량강화계정 20억 원 + 52.8억 원(10% 적용 시)=72.8억 원 역량강화계정 20억 원 + 28.8억 원(20% 적용 시)=48.8억 원

- 자치구 차원의 재정적 효과와는 별도로, 근린 차원에서도 긍정적 효과를 기대해 볼 수 있음
 - 최근 ‘찾아가는 동마을센터’ 사업의 일환으로 마을계획단 주도하에 일부 지역에서 「동 마을계획」 수립(시범사업)이 추진 중에 있으나,
 - 현재까지는 계획의 실행에 필요한 이렇다 할 재정적 기반을 확보하지 못한 상태임
 - 분권예산제의 「공특회계」, 특히 ‘역량강화계정’을 활용해 계획의 재정적 실효성을 확보함
- 마지막으로 주민참여예산제 또한 제도 전환에 따른 다양한 긍정적 효과를 기대해 볼 수 있음
 - 일차적으로 현재 500억 원(시 예산의 0.2%) 수준에 불과한 참여예산 재원을 최소 5천억 원, 최대 1조 원 이상으로 확대함

- 참여의 실효성 측면에서도 획기적 변화를 예상해 볼 수 있음
 - 단순히 사업을 제안·선정하는 데만 참여하는 제한성에서 벗어나,
 - 공공과 함께 지역사회 협치계획을 수립하고, 일부 사업에 대해서는 실행과정에 참여할 수 있으며,
 - 예산 집행과정에 대해서도 모니터링 등의 후속 절차에 관여할 수 있음
- 아울러, 이러한 제도적 시스템을 통해 지역사회 협치사업들의 선정 및 실행과정에서의 투명성도 크게 강화될 수 있을 것으로 기대됨

3_재정협치 실현을 위한 제도적 기반 조성

1) 추진배경 및 목적

- 정책(사업)을 추진하는 과정에서 협치가 실효성을 가지고 운영이 활성화되기 위해서는 다양한 제도적 기반이 뒷받침되어야 함
 - 새로 도입되는 협치 사업이나 제도가 실효성을 갖지 못한 경우는 주로 관련 제도가 미비한 데서 비롯함
 - 제도적 기반과 관련해 협치에 참여하는 주체들을 발굴·조직화하고 역량을 강화하는 것은 특히 긴요한 과제임
- 현재 예산제도와 관련해서는 ‘지방재정심의회’나 ‘주민참여예산위원회’ 등이 운영되고 있으나, 실효성이 그다지 크지 않은 편임
 - 현재 15인 정도로 구성된 지방재정계획심의위원회는 그 자체 구속력이 크지 않은 중기지방재정계획을 심의하는 역할에 불과함
 - 주민참여예산위원회는 어느 정도 기반이 마련되어 있으나, 역할이 사업을 선정하는 단계에만 국한되어 근본적인 한계를 노정함
 - 이외에도 주민참여예산지원센터가 설치되어 있기는 하나, 규모가 작고 기능도 다른 조직과 다소 중복성이 있는 실정임

<지방재정계획심의위원회>

- 지방재정계획심의위원회는 「지방재정법」 제33조, 「서울특별시 재정운영조례」에 따라 중기지방재정계획, 재정공시, 민간투자사업, 공사채 발행 등에 관한 사항 심의
 - 「지방재정법」 제33조(중기지방재정계획의 수립 등) ⑨ 중기지방재정계획의 수립에 관한 지방자치단체의 장의 자문에 응하도록 하기 위하여 각 지방자치단체에 지방재정계획심의위원회를 둔다.
 - 「서울특별시 재정운영조례」 제8조(설치 및 기능) 서울특별시 중기지방재정계획 수립, 민간투자사업, 지역개발기금, 지방공기업 사채 발행 등에 관한 사항을 심의하기 위하여 재정계획심의위원회를 둔다.²⁵⁾

<주민참여예산위원회>

- 「지방재정법」 제39조, 동법 시행령 제46조, 「서울특별시 주민참여예산제 운영 조례」에 따라 운영되며 제안사업의 심의조정·결정 역할을 수행
 - 「서울특별시 주민참여예산제 운영 조례」 제15조(위원회 구성) ① 시의 예산편성 과정에 주민참여를 위한 주민참여예산위원회를 둔다.
 - 「서울특별시 주민참여예산제 운영 조례」 제19조(기능) 위원회는 예산편성에 대한 의견 제출, 주민의견 수렴을 위한 현장방문·공청회, 주민 및 지역회의, 분과위원회의 의견 심의·조정·결정, 예산편성안에 대한 조정의견 제시 등의 기능을 수행하고 심의결정사항을 8월 말까지 시장에게 제출하여야 한다.

- 이러한 여건에서 재정적 차원의 협치가 실현되기 위해서는 협치재정을 뒷받침하는 제도적 기반이 확립되어야 함
 - 우선, 재정협치를 선도할 수 있는 주체의 조직화가 무엇보다 중요하며,
 - 이와 함께, 재정협치에 참여할 수 있는 다양한 주체들의 역량도 강화되어야 함

25) 자치단체의 재정계획심의위원회는 「지방재정법」 제33조 제9항, 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제6조 제4항, 「지방공기업법」 제19조-제68조에 따라 설치 및 운영됨

2) 재정협치 선도기구의 구성·운영

① 지방재정계획심의위원회와 재정진단소위원회

- 재정협치에 관한 핵심 제도의 하나인 ‘재정전략회의’를 실효성있게 운영할 수 있는 협치기구의 조직화가 필요함
 - 기존의 조직을 재정비하여 운영하는 것이 바람직하나, 재정전략회의 본연의 취지를 살리기 어렵다고 판단되면 새로운 기구를 설치함
 - 기존의 조직으로는 현재 중기 지방재정계획을 심의하는 기구로 설치되어 있는 ‘지방재정계획심의위원회’를 고려해 볼 수 있음
- 향후 ‘지방재정계획심의위원회’(이하 심의위원회)를 재정민주주의 전반을 선도하는 상위의 협치기구로서 구성·운영함
 - 심의위원회의 재정비에 기초해 재정전략회의 등의 협치제도를 체계적으로 운영하되,
 - 현재의 ‘주민참여예산지원협의회’는 심의위원회에 통합하여 운영하는 것이 필요함
- 현재의 심의위원회를 전면적으로 재정비하여 실효성 있는 기구로 재정립
 - 현재 15인 규모로 구성되어 있는 심의위원회의 규모를 확대하고, 역할 및 운영체계도 다양화하는 것이 필요함
 - 위원회의 구성은 30인 이내로 확대하고, 민간 분야 위원회도 다양한 주체들로 구성함
- 위원회는 재정 전문가 외에, 다양한 분야의 주체들을 참여하게 함으로써 정책의 대표성을 확보하도록 함
 - 정책 분야별 전문가, 서울협치협의회 구성원 일부 등 다양한 주체들이 참여하도록 하는 한편, 지역사회에서도 대표성을 가지도록 구성함
 - 공공 분야는 시장과 부시장, 기조실장이 당연직으로 참여하되, 시장은 위원장이 되고, 부시장과 민간위원의 공동부위원장으로 운영함
- 심의위원회는 ‘재정전략회의’²⁶⁾를 포함해, 재정적 차원의 협치제도와 주요 재정정

26) 재정전략회의에 대해서는 이 보고서의 p174 “[서울시 재정전략회의](가칭)의 설치·운영”를 참조할 것

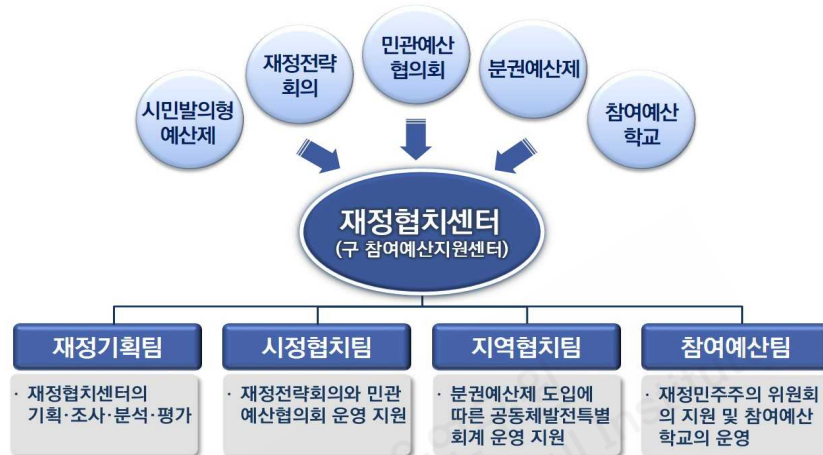
책의 방향을 논의하고 심의·의결하는 기구로 정립함

- 재정전략회의는 매년 시의 예산구조와 방향, 분야별 예산배분을 논의하고 심의·의결함
- 심의위원회는 예산편성을 전후하여 구성·운영되는 민관예산협의회가 성공적으로 운영될 수 있도록 노력함
- 이외에도, 시정이나 지역사회 차원에서 예산과정에 시민(주민)의 참여를 활성화하는 제도의 운영도 논의함
- 위원회는 매 분기별로 1회의 정기회의를 개최하며, 필요한 경우에는 수시로 회의를 개최할 수 있음
- 심의위원회의 원활한 운영을 위해 분과위원회를 설치하며, 그 일환으로 ‘재정진단소위원회’를 구성할 수 있음
 - 분과위원회는 시정 단위의 2개 분과위원회, 지역사회 단위의 분과위원회, 그리고 재정진단소위원회 등으로 구성함
 - 지역사회 분과위는 10인 이내로 하여 현재의 ‘주민참여예산지원협의회’를 전환하고, ‘재정민주주의위원회’ 위원 중 3인 내외가 참여하도록 함
- ‘재정진단소위원회’는 심의위원회 일부 위원들로 구성하고, 소위원회의 운영을 위해 필요한 경우에 재정포럼을 운영함
 - 재정진단소위원회는 재정전략회의 개최와 관련해, 전년도 예산에 관한 제반 재정진단과 권고사항에 대해 보고서를 작성함
 - 재정진단소위원회는 10인 이내로 구성하며, 전년도 10월부터 당해 연도 5월 까지 운영하도록 함
- 재정계획심의위원회의 원활한 운영을 위해 행정지원체계를 정립하도록 함
 - 새로 설치하게 될 ‘재정협치센터’(가칭)가 심의위원회의 사무국 기능을 전담하며,
 - 예산과나 재정과도 심의위원회가 원활하게 운영될 수 있도록 지원기능을 수행함
- 재정계획심의위원회와 재정전략회의의 구성과 운영에 관한 기본적 사항에 대해서는 관련 조례의 조항으로 반영하도록 함

② 「재정협치센터」(가칭)의 설치·운영

- 재정계획심의위원회의 설치, 그리고 재정전략회의 및 민관예산협의회 등을 원활하게 운영하기 위해서는 이를 지원할 수 있는 기구가 필요함
 - 현재 재정담당관 내에 3인 규모의 「주민참여예산지원센터」가 설치되어 있으나, 다양한 역할을 수행하기에는 제한적임
 - 이러한 여건을 고려해, 재정협치 관련 사무를 전담하는 일종의 중간지원기구로 「재정협치센터」(가칭)를 설치·운영함
- 「재정협치센터」는 재정계획심의위원회의 행재정적 지원을 포함해, 다음과 같은 다양한 역할을 수행하도록 함
 - 재정계획심의위원회 및 재정진단소위원회의 운영 지원
 - 재정전략회의와 민관예산협의회의 운영 지원
 - 재정 진단 및 분석 관련 사무의 실무 총괄
 - 자치분권형 통합예산제와 이에 따른 공동체발전특별회계의 운영 지원
 - 재정민주주의위원회 및 재정배심회의의 운영 지원
 - 이외, 재정 및 예산제도에 수반된 민간의 의견 수렴과 전달
- 「재정협치센터」(가칭)의 구성방안
 - 현재 운영 중인 재정관리담당관 내 「주민참여예산지원센터」를 확대 개편하여 설치함
 - 서울시 행정 내부에 설치하는 방안과 외부에 독립된 기구로 설치하는 방안을 각각 검토해 볼 수 있음
 - 행정 내부에 설치하는 방안은 중간지원기구로서 성격이 약화될 수 있으나, 재정 관련 행정정보로의 접근이 상대적으로 용이함
 - 재정협치센터 내에 다음과 같이 기능적 단위로서 팀을 구성·운영함
 - 재정협치센터의 기획·조사·분석·평가 ⇒ 재정기획팀
 - 재정전략회의와 민관예산협의회 운영 지원 ⇒ 시정협치팀

- 분권예산제 도입에 따른 공동체발전특별회계 운영 지원 ⇒ 지역협치팀
- 재정민주주의위원회의 지원 및 참여예산학교의 운영 ⇒ 참여예산팀
- 재정협치센터의 상세한 구성 및 운영 방안에 대해서도 후속 연구를 통해 구체화 필요
 - 재정협치센터 설치 관련 유사사례로 ‘공공개발센터’ 설치 참조



[그림 6-20] 재정협치센터의 구성

- ③ [재정민주주의위원회](가칭)의 설치·운영
- 현재 예산과정에서의 주민의 참여는 [주민참여예산위원회]를 중심으로 한 제한적 성격을 나타냄
 - [주민참여예산위원회]는 약 250여 명으로 구성되어 있으며,
 - 역할은 500억 원 예산범위 내에서 사업들을 선정하는 데 제한되어 있음
 - 향후에는 [재정민주주의위원회]로의 전환을 통해 보다 적극적이고 실질적 참여로 의 전환을 모색함
 - [재정민주주의위원회](가칭)의 구성(안)
 - 위원회는 300인 이내의 규모로 구성하며, 재정·예산의 적극적 관심과 참여의 지를 가진 시민들 가운데 지역·연령·성을 고려해 선정함
 - 포럼에 참여하는 주체들은 사전에 참여예산학교를 이수하도록 함

- [재정민주주의위원회](가칭)는 다음과 같은 역할을 수행하도록 함
 - 시정의 예산집행과정에 대한 모니터링 수행, 모니터링 결과에 대한 모니터링 보고서 제출
 - 예산배심원을 구성해 예산배심제도의 운영
 - 지역사회 기반 협치사업들의 예산집행에 대해서도 모니터링 활동 수행
- [재정민주주의위원회]의 모니터링 활동을 위해 모니터링 방법 및 절차 등에 대해 별도의 연구를 수행함
 - 추가 연구를 통해 모니터링 절차, 모니터링 지표 개발, 현장조사 등 모니터링 방법, 모니터링 보고서 작성 및 제출, 모니터링 결과의 활용 등을 상세화함
- [재정민주주의위원회](가칭)는 [재정협치센터]에서 관리·운영하며, 재정계획심의위원회와 상호 연계를 형성함
 - 재정민주주의위원회를 대표하는 위원 3인이 재정계획심의위원회에 참여

3) 참여예산학교의 확대·운영

- 현재 한시적으로 운영되고 있는 [참여예산학교]로의 운영을 실질화함
 - 현재 참여예산학교는 주민참여예산위원으로 활동하기 전에 한시적으로 운영되고 있는 실정임
 - 2016년 현재 기본교육, 심화교육을 운영하여 총 10회 479명 운영
- 재정협치센터가 주도하여 참여예산학교 운영을 상설화하고 규모도 대폭 확대 개선함
 - 과거 주민참여예산제도가 시행되는 기간에만 한시적으로 운영하는 데서 탈피해, 운영을 상설화하고 운영프로그램도 다양화함
 - 이를 통해 연 간 약 10,000명 정도까지 교육 인원을 확대하도록 운영체계를 대폭 혁신함

<2016 참여예산학교 운영 현황>

- 주민참여예산제 정책방향 및 심사과정 등 실무 역량 향상 등을 통해 주민참여예산위원(참여예산위원 희망자, 예비위원)이 보다 능동적으로 주민참여예산제도 운영에 참여할 수 있도록 함
 - 운영기간: (기본교육) 2016.3.21.(월) ~ 4.4.(월)
(심화교육) 2016.5.28.(토) ~ 5.31.(화)
 - 교육대상: (기본교육) 참여예산위원 희망자, 예비위원, 일반시민 신청자
(심화교육) 2016년 참여예산위원, 예비위원 중 신청자
 - 교육과정: 기본교육(1회, 총 6시간), 심화교육(야간반, 주말반, 각 2시간 운영)
 - 교육내용:
 - (기본교육) 서울시의 예산현황, 주민참여예산제 기본이해, 사업 우선순위 결정기준 실습
 - (심화교육) 제안사업서 모의 심사, 사업제안서 현장 확인, 서면/현장 모니터링 실습
- 시민의 역량을 강화할 수 있는 교육프로그램을 확대하고, 교육 수준도 질적으로 개선함
 - 인재개발원, 시민대학, 평생교육원 등의 교육기관과 연계해 참여예산 교육프로그램을 설치·운영함
 - 시민교육, 활동가교육 등 교육프로그램도 다양화하되, 참여예산학교의 강사를 대상으로 한 전문교육 프로그램도 마련함
- 교육대상을 확대하기 위해 새로운 교육프로그램도 도입·운영함
 - 교육청과 협력하여 중등 및 고등교육과정에 있는 청소년을 대상으로 한 예산교육을 시범 운영함
 - 이외에도, 결산에 대한 교육프로그램도 추가적으로 도입·운영함
- [재정민주주의위원회] 구성원들을 대상으로 한 예산교육프로그램도 운영함
 - 서울시 예산에 관한 기본적인 정보와 지식을 제공하는 한편,
 - 예산 운용을 모니터링하는 데 필요한 절차와 방법 등을 교육함

참고문헌

- 강인재·윤영진·전중열·옥동석, 2004, 「일반회계, 특별회계와 기금의 차이」, 한국행정연구원.
- 기획재정부, 2016, 「2017년도 지역발전특별회계 예산안 편성지침」.
- 김은희, 2014, “서울시 주민참여예산제 3년의 과제: 목적과 실행의 비대칭성 극복”, 「주민참여예산 대토론회 발제집」, 서울시.
- 김판석·한상일·조창현·김영제, 2010, “주민참여예산제도 운영 내실화 방안 모색”, 「강원논총」, 제1호.
- 노세극, 2010, 「주민참여예산제도의 평가와 전망」, 새세상연구소.
- 서울특별시, 2016, 「2016년도 서울시 예산서」.
- 오지은, 2016, “주민참여예산, 주민은 있는가?”, 「희망이슈」, 제10호.
- 이상용·이효, 2008, 「사업예산제도의 운영실태와 정책방안」, 한국지방행정연구원.
- 이왕건·김재철·이승욱·류태화·이유리, 2012, 「커뮤니티 재생 활성화를 위한 공공지원제도의 통합적 운용방안 연구」, 국토연구원.
- 임성일, 2011, “주민참여예산제도의 의의와 성공적 실시방안”, 「지방재정과 지방세」, 통권 제44호.
- 임성일, 2015, “주민참여예산제도의 운영 실태와 개선방향”, 「한국도시행정학회 2015년 하반기 학술대회 자료집」, 한국도시행정학회.
- 임성일·서정섭, 2015, 「주민참여예산제도 활성화 방안」, 한국지방행정연구원.
- 정병순, 2015, 「서울형 거버넌스 모델 구축방안」, 서울연구원.
- 행정자치부, 2016, 「지방자치단체 예산편성 운영기준(2016)」.
- 황소하·정혜수·류란희, 2015, 「수원시 주민참여예산제도의 운영모형에 관한 연구」, 수원시정연구원.
- Rhodes, R. A. W., 1997, *Understanding Governance*, Open Univ. Press.
- <http://decide.madrid.es/>(디사이드 마드리드 홈페이지)
- <http://www.law.go.kr/>(국가법령정보센터)
- <http://yesan.seoul.go.kr/>(서울특별시 참여예산 홈페이지)

부록

1_계정별 주요 협치사업(예시)

■ 개발계정(사업)

NO	실·국·본부	사업명	예산(백만 원)
1	시민건강국 생활보건과	민간 개방화장실 지정·운영 지원	500
2		공중화장실 여성용 시설확충	180
3		공중화장실 노후시설 개선(주민참여)	40
4	경제진흥본부 소상공인지원과	전통시장 시설현대화사업 지원	14,288
5		전통시장 주차 및 화장실 환경 개선	8,000
6		전통시장 전기안전점검 및 보수	1,300
7		관광여건 개선을 위한 전통시장 편의시설 확충	925
8	일자리노동국 일자리정책과	전통시장 공동시설 설치	600
9	일자리노동국 사회적경제과	지역공동체 일자리	6,092
10		사회적경제조직 활성화 공간지원	1,600
11	문화본부 문화정책과	생활음악공간 조성	2,076
12		회경 지하보도 문화공간 조성지원	300
13		돈화문로 전통문화시설 건립	45,686
14		길음동 문화복합시설 건립 지원	794
15	문화본부 역사문화재과	남산골 한옥마을 전통정원 관리	328
16	문화본부 서울도서관 행정지원과	삼각산동 어린이도서관 건립 지원	6,737
17		궁동 어린이도서관 건립	1,986
18	도시재생본부 공공재생과	남산 예정자락 재생사업	68,800
19	도시재생본부 역사도심재생과	한글기념관 조성 사업	300
20	도시계획국 도시관리과	소외·낙후지역 도시경관개선	3,550
21	주택건축국	G밸리 걷고싶은 거리 조성	2,053

NO	실·국·본부	사업명	예산(백만 원)
22	건축기획과	학교 주변 낮은 벽면 정비사업	200
23	푸른도시국 공원조성과	유아숲체험장 조성	17,383
24		공원내 실내배드민턴장 조성	3,500
25		남산공원 회현지구 정비	37,533
26		청소년 체험의 숲 조성	1,300
27		오금근린공원 재조성	1,000
28		동네뒷산 공원조성	5,547
29		경춘선 폐선부지 공원조성	44,000
30		경의선숲길 공원조성	45,720
31		암사역사생태공원 조성	7,000
32		마포 석유비축기지 재생 및 공원조성	41,253
33		경의선 선형의숲 공원조성	7,396
34	푸른도시국 조경과	지정보호수 유지관리(마을정자목 심터 조성)	945
35		옥상녹화텃밭 조성	2,450
36		나리꽃 무궁화 보급 및 확대	55
37		서울정원박람회	2,000
38		서교 경관광장 조성(동교동 평화광장)	7,780
39		도시계획시설(녹지) 조성 및 재정비	1,200
40		양재천 연인의 거리 특화	500
41		암사동 마을숲 조성	500
42		에코스쿨 조성	8,692
43	푸른도시국 동부공원녹지사업소	동부공원녹지사업소 산하공원 유지관리	3,843
44		남산 및 산하공원 등 유지관리	4,620
45		북서울 꿈의숲 및 서울창포원 유지관리	3,335
46	도시교통본부 보행자전거과	보행자 우선도로 조성	2,200
47		보행편의시설 확충 및 정비	3,650
48		도심보행길 조성 사업	1,500
49		지역중심 대표보행거리 조성	3,400
50		창동 보행자우선도로 조성(주민참여)	80
51		교통약자를 위한 장애물 없는 보행환경 조성	1,000

■ 사회계정(사업)

NO	실·국·본부	사업명	예산(백만 원)
1	서울혁신기획관청년정책 담당관	서울시 대학생 학자금 대출이자 지원	1,174
2		청년층 긴급생활안정 및 대환대출 자금 이차지원	160
3		건강한 금융생활 지원을 위한 민관협력 활성화	140
4		청년공간 무중력시대 설치 및 운영(동북권·주민참여)	500
5	서울혁신기획관희망복지 지원과	청년활동공간 청년청 운영	350
6		의료급여사업	894,953
7		기부식품제공사업 운영지원	1,826
8	복지본부 장애인복지 정책과	복지사각지대 위기가정 발굴, 지원	1,091
9		장애인공동생활가정 운영	9,161
10		장애인주간보호시설 운영	14,601
11		장애인단기거주시설 운영	7,642
12		장애인거주시설 운영	94,103
13		장애인전환서비스지원 사업	2,004
14		발달장애인 평생교육센터 운영	1,500
15		장애인직업재활시설 기능보강	1,583
16		장애인 소규모시설 기능보강	301
17		장애인거주시설 기능보강	2,796
18		장애인직업재활시설 운영	28,556
19		장애인 일자리 지원	9,520
20	시민건강국 건강증진과	지역사회 통합 건강증진	11,897
21		저소득 기저귀·조제분유 지원사업	2,368
22		치매예방사업(주민참여)	100
23		엄마랑 아가랑 건강발달 존 조성	300
24		임산부 및 영유아 영양플러스	1,221
25	시민건강국 생활보건과	공중화장실 시설·운영관리 수준향상	147
26	경제진흥본부 소상공인지원과	상생협력을 통한 골목상권 활성화 추진	2,178
27		서울품물시장 활성화	300
28		소상공인 육성을 위한 야시장 운영	무응답
29		전통시장 이벤트 및 전통시장 박람회	1,500
30	경제진흥본부 도시농업과	농부의 시장 운영	612
31	경제진흥본부 일자리정책과	서울형 뉴딜일자리	25,160
32		아르바이트 청년 권리보호 및 근로환경 개선	70
33		서울일자리플러스센터 운영	467
34		찾아가는 희망 취업박람회	-

NO	실·국·본부	사업명	예산(백만 원)
35	경제진흥본부 일자리정책과	중소기업 고용지원	2,656
36		찾아가는 희망취업 멘토스쿨	139
37		서울특별시기술교육원 운영 지원	23,065
38		한국폴리텍 서울강서캠퍼스 지원	650
39		서울 및 전국 기능경기대회 지원	7,619
40		서울지역인적자원개발위원회 운영지원	163
41		주민이 제안한 취업지원 교육(주민참여)	298
42	경제진흥본부 사회적경제과	사회적경제 인식제고 및 성과관리	480
43		사회적경제지원센터 운영	5,150
44		자치구 사회적경제 통합지원체계 구축	3,650
45		공정무역도시 서울 추진	483
46		사회성과보상사업 활성화 지원	630
47		(예비)사회적기업 지원(일자리창출)	8
48		(예비)사회적기업 지원(사업개발비)	3
49		사회적기업 사회보험료 지원	1,448
50		사회문제 해결을 위한 혁신형 사업	1,465
51		사회적경제 주체발굴	0.10
52		협동조합 활성화 지원	1,000
53		마을기업 육성	485
54		사회혁신 디자인 패션쇼	180
55		성수 사회적경제 패션 클러스터 조성	520
56	문화본부 주거재생과	주거재생지원센터 운영	2,710
57		가리봉지구 도시재생사업 추진	2,835
58	문화본부 주거환경개선과	주거환경관리사업 활성화	547
59		성곽마을 보전·관리사업	14
60	푸른도시국 조경과	주민참여 동네숲(골목길) 가꾸기	814
61		72시간 도시생생프로젝트	238
62		서울역 고가정원 운영 활성화	742
63	기후환경본부 에너지 시민협력과	원전하나줄이기 시민협력 지원	1,031
64	도시교통본부 보행자전거과	보행전용거리 운영	750
65		보행친화도시 기반조성사업	570

■ 역량강화계정(사업)

NO	실·국·본부	사업명	예산(백만 원)
1	시민건강국 건강증진과	보건소대여 유축기 구입(주민참여)	41
2		건강한 부모되기 사업(주민참여)	54
3		창업 및 취업지원 사업(주민참여)	50
4	시민건강국 생활보건과	이동식 화장실 설치(주민참여)	15
5	경제진흥본부 소상공인지원과	도화동상점가 표식 및 야외무대 설치(마포구, 주민참여)	41
6		석관전통시장 안내 간판 설치(성북구, 주민참여)	20
7	경제진흥본부 도시농업과	근린공원 등 힐링터발 조성(노원구, 주민참여)	20
8		힐링체험농원 수생생물 생태체험장 조성(강서구, 주민참여)	50
9		싱싱터발 조성(노원구, 주민참여)	25
10	경제진흥본부 일자리정책과	특성화고 맞춤형 취업 컨설팅 지원(주민참여)	50
11		공감세대 성장프로젝트 지원(종로구, 주민참여)	20
12	경제진흥본부 사회적경제과	용꿈 꾸는 일자리 카페 운영(관악구, 주민참여)	70
13		바리스타 창업지원 카페 운영(노원구, 주민참여)	95
14	문화본부 서울도서관 행정지원과	중구 작은도서관 이용자 PC 및 신간도서 구입(주민참여)	170
15		송파구 소나무언덕1호 작은도서관 환경개선(주민참여)	79
16		목화마을 공립 작은도서관 설치(주민참여)	220
17		한남동 작은도서관 조성(주민참여)	150
18		폐차를 개조한 작은도서관 조성(주민참여)	100
19		강서 세대 간 소통의 공간 작은도서관 조성(주민참여)	50
20		사당4동마을문고리모델링(주민참여)	6
21	도시계획국 도시관리과	정릉천변 문화가 있는 산책로 조성(주민참여)	50
22		송파속의 유럽~석촌호수 카페거리 조성(주민참여)	70
23	푸른도시국 조경과	수성동계곡 탐방로 야생화단지 조성(주민참여)	20

검토필요

NO	실·국·본부	사업명	예산(백만 원)
1	서울혁신기획관	커뮤니티 공간 운영지원	1,327
2	마을공동체담당관	지역거버넌스 활성화 사업	3
3	서울혁신기획관 청년정책담당관	서울 청년활동 보장	9,000
4		서울특별시 청년 허브 운영	3,959
5		청년공간 무중력시대 운영(G밸리, 대방동)	630
6	복지본부 희망복지지원과	희망온돌사업 활성화	475
7		서울시민 생애주기별 비만예방사업	720
8		지역치매지원센터 운영	8,573
9		산모신생아 건강 관리 지원	6
10	시민건강국 건강증진과	영유아 사전예방적 건강관리	6,073
11	경제진흥본부 경제정책과	성수 수제화 활성화 2단계 추진	800
12		도시형 제조업(소공인) 지원	3,001
13		도시형 제조업 작업환경 개선	400
14		문화와 예술이 함께하는 전통시장 조성	16,900
15	경제진흥본부 소상공인지원과	전통시장 다시살림 프로젝트 신시장 모델 육성	3,150
16		전통시장 상인역량강화 및 조직활성화 지원	685
17		전통시장 공동배송서비스 운영	630
18	경제진흥본부 도시농업과	서울형 도시텃밭 조성	4,580
19		도시농업활성화 추진	1,477
20		서울농장 조성	1,990
21		농산물 가공 먹거리 스타트업단지 조성	800
22	일자리노동국 일자리정책과	취약계층을 위한 공공근로	46
23		지역맞춤형 일자리창출 지원	1,751
24	일자리노동국 사회적경제과	국제 사회적경제 협의체 운영	610
25		사회적경제 시장 활성화	675
26		사회적경제 특구 운영	650
27		사회적경제 우수기업 육성	970
28	문화본부 문화정책과	홍대지하보도를 활용한 문화창작공간 조성	550
29	문화본부 서울도서관정책과	작은도서관 육성지원	1,868
30	도시재생본부 공공재생과	세종대로 일대 역사문화 특화공간 조성	30,443
31		서울역일대 도시재생사업 추진	2,455

NO	실·국·본부	사업명	예산(백만 원)
32	도시재생본부 역사도심재생과	광화문광장 관리 운영	971
33		옛길 영상 기록화 사업	971
34		정동일대 도시재생활성화계획 수립	250
35		도심산업 활력촉매제, 세운상가군 재생사업	0.0004
36		이대 동대문병원 및 교회 공원화(도시개발)	12
37		3.1 독립운동 흔적 살리기	1,000
38	도시재생본부 주거재생과	창신송인 도시재생선도사업 추진	20,000
39		해방촌 도시재생사업 추진	10,000
40		성수동 도시재생시범사업 지원	10,500
41		신촌동 도시재생시범사업 지원	10,500
42		상도4동 도시재생시범사업 지원	10,500
43		암사동 도시재생 시범사업 지원	10,500
44		장위 도시재생사업 추진	10,500
45	도시재생본부 재생협력과	주택 정비사업 용자금 지원	40,800
46	도시재생본부 주거환경개선과	주거환경관리사업 계획수립(도정)	1,430
47		주거환경관리사업 주택개량 용자(도정)	406
48		주거환경 관리사업(도정)	9
49		저층주거지 주택개량 보편적 지원체계 마련	734
50		서울가꿈주택 시범사업	1,936
51		주거환경관리사업 주택개량 용자(재촉)	100
52		주거환경관리사업(재촉)	1,420
53		뉴타운·재개발·재건축 해제지역 노후 저층주거지 주택개량 및 신축비용 이자 등 지원	150
54	푸른도시국 조경과	민관협력을 통한 도시녹화	220
55		서울, 꽃으로 피다 프로젝트	2,115
56	푸른도시국 서부공원녹지사업소 공원운영과	여의도공원 유지관리	678
57	푸른도시국 서부공원녹지사업소 공원운영과	선유도공원 유지관리	672

2 「지역사회기반의 지역협치모델 구축방안」 설문지

「지역사회기반의 지역협치모델 구축방안」 실태조사

ID

안녕하십니까? 저희 서울연구원은 서울시가 전액 출연한 공공연구기관으로서, 서울시가 직면한 다양한 문제를 종합적으로 진단하여 정책수립에 기여하고자 설립된 기관입니다.

연구원에서는 지속가능하고 실행가능한 서울형 협치 모델의 일환으로 지역사회를 대상으로 한 새로운 협치 모델의 방안을 도출하고자 지역사회 주민을 대상으로 한 실태조사를 하고 있습니다.

본 설문은 사업 실태 조사와 계획의 정책 수요, 협치에 관한 인식과 성과 평가를 파악하는 내용으로 구성되어 있습니다. 바쁘시겠지만 서울시의 효과적인 정책수립에 도움이 될 수 있도록 적극적인 협조를 부탁드립니다. 조사결과는 통계목적으로만 사용되며, 응답내용 및 응답자의 정보는 통계법 제33조에 의해 철저히 비밀이 보장됩니다.

설문조사에 응해주셔서 감사드리며 귀하의 평안과 무궁한 발전을 기원합니다.

2016년 5월

- 주관기관: 서울연구원 협치연구센터
- 수행기관: NICE R&C 김유미 차장(02-2122-8765)

▶다음은 귀하의 일반적 사항에 대한 질문입니다. 해당사항에 (○)해주시시오.

◎ 귀하의 성별은 무엇입니까?

① 남

② 여

◎ 귀하의 연령은 어떻게 되십니까?

① 20대

② 30대

③ 40대

④ 50대

⑤ 60대 이상

◎ 귀하의 소속은 어디입니까?

① 민간기업

② 자영업

③ 비영리단체(시민단체, 복지기관, 중간지원조직 등)

④ 사회적경제 기업

⑤ 프리랜서

⑥ 무직

⑦ 이외에 해당

◎ 귀하는 현재 살고 있는(또는 활동하고 있는) 지역에서 거주(또는 활동)하신 지 몇 년이 되었습니까?

① 1년 미만

② 1년 이상~3년 미만

③ 3년 이상~5년 미만

④ 5년 이상~10년 미만

⑤ 10년 이상

1. 서울시정에 대한 전반적 평가

1. 귀하가 보시기에 박원순 시정(민선 5·6기)이 가진 강점은 무엇이라고 생각하십니까?

2가지를 선택 (), ()

- ① 시 정책에 따른 경제적 경쟁력 크게 향상
- ② 시정에의 시민참여 기회 대폭 확대
- ③ 복지에 대한 시의 적극적 관심과 재정지출
- ④ 생태적, 환경적 여건의 질적 개선
- ⑤ 시민과의 적극적 소통과 경청
- ⑥ 서울시의 일자리 관심과 기회 확대
- ⑦ 정책(사업) 추진에 대한 적극적 정보공개
- ⑧ 지역사회의 활력과 역량 증진
- ⑨ 예산낭비의 최소화와 예산절감 행정
- ⑩ 사회적 약자, 취약계층 적극 배려
- ⑪ 신속한 민원처리 행정
- ⑫ 주민의 생활안전 여건 대폭 향상

2. 박원순 시정(민선 5·6기)을 대표하는 정책 분야는 무엇이라고 생각하십니까? 2가지를

선택 (), ()

- | | | |
|------------|------------|--------------|
| ① 경제 분야 | ② 복지 분야 | ③ 환경 분야 |
| ④ 문화관광 분야 | ⑤ 사회적경제 분야 | ⑥ 주거재생 분야 |
| ⑦ 마을공동체 분야 | ⑧ 재정정책 분야 | ⑨ 교통정책 분야 |
| ⑩ 청년정책 분야 | ⑪ 여성정책 분야 | ⑫ 노인정책 분야 |
| ⑬ 도시안전 분야 | ⑭ 보건의료 분야 | ⑮ 주민참여 행정 분야 |

3. 귀하가 보시기에, 서울시민들의 행복에 크게 기여하고 있는 사업(정책)은 무엇이라고

생각하십니까? 2가지를 선택 (), ()

- | | |
|----------------|-----------------|
| ① 서울형 주거재생 사업 | ② 마을공동체 활성화 사업 |
| ③ 사회적경제 활성화 | ④ 서울시 일자리대장정 사업 |
| ⑤ 임대주택 8만 호 공급 | ⑥ 찾아가는 동주민센터 |

- ⑦ 도시안전(생활안전) 대책 ⑧ 공공의료 안전망 확충
- ⑨ 원전하나줄이기 사업 ⑩ ‘노동존중특별시’ 서울 선언
- ⑪ 공원녹지환경 조성사업 ⑫ 인권보호·지원 사업
- ⑬ 대규모 경제재생 사업 ⑭ 경제민주화 도시 종합대책
- ⑮ 문화체육 정책 ⑯ 국공립어린이집 확충
- ⑰ 보행친화도시 조성 사업

3-1. 그러면, 위의 사업들 가운데 시민(주민)들의 참여, 공공과 민간의 협력이 가장 활발하게 이루어지고 있는 사업(정책)은 무엇입니까? 2가지를 선택(), ()

4. 박원순 시정(민선 5, 6기)은 과거와 비교해 시민(주민)의 시정예의 참여 여건이 어떻다고 생각하십니까?

- ① 양적으로나 질적으로 크게 발전했다
- ② 양적으로 발전했으나, 질적으로 후퇴했다
- ③ 양적으로 후퇴했지만, 질적으로 발전했다
- ④ 양적·질적으로 크게 후퇴했다

4-1. 박원순 시정(민선 5, 6기)은 과거와 비교해 정책 추진 시, 공공과 민간의 관계는 어떻다고 생각하십니까?

- ① 과거보다 더 협력적 관계가 되고 있다
- ② 공공이 더 권위적·고압적이다
- ③ 공공과 민간이 더 갈등적 관계를 보이고 있다
- ④ 과거와 비교해 별로 변화가 없다

5. 다음 중 서울시정에서 주민참여를 활성화하고, 지역사회 활력을 촉진하는 데 가장 기여했던 제도는 무엇이라고 생각하십니까? 2가지를 선택(), ()

- ① 청책토론회 운영 ② 현장시장실 운영
- ③ 정보공개제도 시행 ④ 위원회 운영의 개선·활성화
- ⑤ 민간위탁제도의 개선 ⑥ 주민참여예산제 확대
- ⑦ 비영리기구(NPO) 지원 확대 ⑧ 시민대상 공모사업 확대

- ⑨ 공공조달제도 개선 ⑩ 시민참여음부즈만 제도 확대
- ⑪ 중간지원기구(ex. 마을공동체지원센터 등)의 설치
- ⑫ 기타(구체적으로, _____)

6. 향후 더 확대되고 활성화되기를 희망하는 사업은 무엇입니까? 2가지 선택 (), ()

- ① 서울형 주거재생
 - ② 마을공동체 활성화
 - ③ 사회적경제 활성화
 - ④ 서울시 일자리대장정 사업
 - ⑤ 임대주택 8만 호 공급
 - ⑥ 찾아가는 동주민센터
 - ⑦ 도시안전(생활안전) 대책
 - ⑧ 공공의료 안전망 확충
 - ⑨ 원전하나줄이기 사업
 - ⑩ ‘노동존중특별시’ 서울 선언
 - ⑪ 공원녹지 조성사업
 - ⑫ 인권보호·지원 사업
 - ⑬ 대규모 경제재생 사업
 - ⑭ 경제민주화 도시 종합대책
 - ⑮ 문화체육 활성화
 - ⑯ 국공립어린이집 확충
 - ⑰ 보행친화도시 조성 사업

II. 지역에서 추진되고 있는 사업 현황

- ◆ 귀하가 거주하고 계신 지역사회(자치구, 행정동, 동네 등)의 제반 여건, 지역에서 추진되고 있는 공공사업을 염두에 두시고 답변을 해주시기 바랍니다.
- ◆ 공공사업으로는 도시(주거)재생 사업, 마을공동체 활성화 사업, 사회적경제 활성화 사업, 공원 및 녹지 조성 및 관리, 녹색에너지 및 생활안전 관련 사업, 지역사회 복지서비스, 공공일자리 사업, 지역개발(재개발, 재정비), 지역인프라 조성 등의 사업을 고려하시면 됩니다.

7. 귀하가 보기에 현재 지역사회가 직면하는 주된 현안문제는 무엇이라고 생각하십니까?

2가지 선택 (), ()

- ① 청년이나 고령자를 위한 일자리 부족
 - ② 지역의 물리적 환경·시설의 노후화
 - ③ 지역 전반의 낮은 소득수준
 - ④ 주거공간(주택) 부족과 과도한 주거비
 - ⑤ 주민 간 참여한 갈등
 - ⑥ 열악한 교육환경과 교육시설 부족
 - ⑦ 주민을 위한 복지시설 부족
 - ⑧ 사회문화적 활기 부족
 - ⑨ 지역편의시설, 공공인프라 부족
 - ⑩ 저소득, 취약계층의 사회적 안전망 부재
 - ⑪ 교통혼잡
 - ⑫ 범죄 및 치안 불안
 - ⑬ 기타(구체적으로,)

9-2. (9의 ②응답자만) 귀하는 어떤 계기를 통해 사업에 참여하셨습니까?

- ① 자신이 소속된 단체의 활동목표나 방향과 부합해
- ② 해당 사업에 대한 개인적 필요를 강하게 느껴
- ③ 서울시와 자치구의 공모사업 기회가 있어서
- ④ 주민들과 모임이나 교류활동이 계기가 되어
- ⑤ 공공부문으로부터 요청에 의해
- ⑥ 자신의 사회적가치 실현을 위해
- ⑦ 다른 일을 수행하던 과정에 인연이 되어
- ⑧ 특별한 계기 없이 우연한 기회로
- ⑨ 기타(구체적으로,)

10. 귀하가 거주하시는 지역사회가 활력을 가지려면 어떤 요소가 중요하다고 보십니까?

우선순위 3가지 선택 / 1순위(), 2순위(), 3순위()

- ① 수려한 자연환경 보유
- ② 지역에 좋은 기업과 일자리의 집중
- ③ 다양한 생활 편의시설의 설치
- ④ 좋은 인프라(업무시설·교통·통신시설 등) 구비
- ⑤ 다양한 복지시설과 서비스 구비
- ⑥ 지역 주민 간 상호 신뢰와 활발한 교류
- ⑦ 지역 내 많은 문화시설이나 축제 개최
- ⑧ 공공과 주민의 긴밀한 소통 및 협력관계
- ⑨ 좋은 교육환경의 조성
- ⑩ 지역사회 치안과 생활안전
- ⑪ 지역문제를 고민하는 다양한 주민조직의 발달
- ⑫ 주민들이 공유하는 지역의 명확한 비전과 방향
- ⑬ 기타(구체적으로,)

11. 귀하가 보시기에 지역사회의 지속가능한 발전을 이루기 위해 어떤 정책 분야에 주력

하는 것이 바람직하다고 생각하십니까? 우선적 요소 2가지를 선택 (), ()

- ① 주민 간 교류·협력 활성화 사업 ② 지역의 물리적 환경·시설 설치

- | | |
|------------------------|---------------------------|
| ③ 재개발·재정비 등의 지역개발사업 | ④ 사회적경제 활성화 정책 |
| ⑤ 산업생태계 활성화와 골목경제 보호 | ⑥ 주민에 대한 복지프로그램 제공 |
| ⑦ 지역사회 기반 복지시설 설치 | ⑧ 지역 주민들의 역량강화 사업 |
| ⑨ 근린 단위의 공원녹지 조성·관리 | ⑩ 지역의 교통인프라(도로, 주차장 등) 설치 |
| ⑪ 지역 내 생활 편의시설 설치 | ⑫ 지역 내 취약계층 생계지원 사업 |
| ⑬ 아동·청소년·여성 생활안전 보호 사업 | ⑭ 지역 내 공공일자리 창출 사업 |
| ⑮ 녹색·에너지 관련 사업 | ⑯ 교육시설이나 교육환경 개선 사업 |
| ⑰ 주민대상 평생학습 프로그램 운영 | ⑱ 지역사회 기반 복지시설 설치 |

12. 귀하의 지역사회 전반을 선도하는 대표적 기구(조직)는 무엇이라고 생각하십니까?

- | | |
|-----------------------------|--------------------------|
| ① 주민자치위원회 | ② 주민협의회 |
| ③ 지역상인협의회 | ④ 사회적경제조직(협동조합, 사회적기업 등) |
| ⑤ 중간지원조직(○○○종합지원센터 등) | ⑥ 지역 내 시민단체(주민조직 포함) |
| ⑦ 사실상 지역을 선도할 만한 대표적 기구가 없다 | |
| ⑧ 기타(구체적으로, _____) | |

12-1. 귀하의 지역은 어떤 현안문제가 발생하면 적극 관심을 가지고 사안에 관여하려는
자치조직(주민단체, 자발적 주민모임 등)이 활성화되어 있는 편입니까?

- | | | |
|-----------|-----------|--------|
| ① 매우 그렇다 | ② 상당히 그렇다 | ③ 보통이다 |
| ④ 다소 미흡하다 | ⑤ 매우 미흡하다 | |

13. 귀하의 지역에서 운영되고 있는 주민자치위원회는 필요하다고 생각하십니까?

- | | | |
|-------------|------------|--------|
| ① 반드시 필요하다 | ② 상당히 필요하다 | ③ 보통이다 |
| ④ 별로 필요가 없다 | ⑤ 불필요하다 | |

13-1. (13의 ③, ④응답자만) 주민자치위원회가 불필요하다면, 그 이유는 무엇입니까?

- | |
|--------------------------|
| ① 지역사회를 위해 하는 역할이 미미하다 |
| ② 운영과정에 잡음과 갈등이 있다 |
| ③ 지나치게 지역유지roman 운영되고 있다 |
| ④ 운영과정이 불투명하다 |

- ⑤ 전문성이 거의 없는 사람들로 구성되어 있다
- ⑥ 위원회 운영의 활기가 저조하다
- ⑦ 위원회 활동이 일반주민들의 생각이나 요구와는 괴리되어 있다
- ⑧ 일반주민들이 운영과정에 참여하기 어려운 구조이다

◆ 지역내 공공사업의 추진 방식과 절차에 관해 귀하의 생각을 듣고자 합니다.

14. 사업 추진 시, 주민(또는 주민단체)을 참여시키기 위한 적절한(실효성 있는) 절차나 기구가 마련되어 있습니까?

- ① 대부분의 사업에서 잘 마련되어 있다 ② 일부 사업에서만 마련되어 있는 편이다
- ③ 대부분의 사업에서 마련되어 있지 않다 ④ 어떤 사업에서도 찾아볼 수 없다

15. 지역사회에서 공공사업이 추진되는 경우에 전반적으로 민간주체들의 참여는 활발한 편입니까?

- ① 매우 활발한 편이다 ② 꽤 활발한 편이다 ③ 보통인 편이다
- ④ 별로 활발하지 못한 편이다 ⑤ 거의 참여가 없는 편이다

15-1. (15의 ①, ② 응답자만) 그 경우에 참여는 주로 어떤 방식입니까? 2가지 선택 (), ()

- ① 사업계획을 수립하는 위원회에서 자문/상담
- ② 사업계획을 직접 수립하는 주체로 참여
- ③ 주로 사업을 직접 실행하는 주체로 참여
- ④ 공공에서 실시하는 공모사업에의 참여
- ⑤ 공공이 발주한 위탁사업에의 참여
- ⑥ 계획의 설명회, 공청회에서 의견 개진
- ⑦ 사업을 모니터링/평가하는 주체로 참여
- ⑧ 이외의 방식으로 참여

15-2. (15의 ①, ②의 응답자만) 주로 누가 참여하고 있습니까? 2가지 선택 (), ()

- ① 일반 주민들
- ② 지역사회 주민단체

18. 귀하가 알고계신 사업들은 사업계획이 주로 어떤 방식으로 수립되고 있습니까?

- ① 사업 담당공무원이 단독으로 수립
- ② 담당공무원이 주민의 의견을 참고해 수립
- ③ 주민단체나 주민자치기구가 주도해 수립
- ④ 담당공무원이 주민과 함께 공동으로 수립
- ⑤ 위탁사업의 운영주체가 수립
- ⑥ 중앙정부나 서울시에서 수립되어 하달
- ⑦ 기타(구체적으로,)

19. 사업계획 수립과정에서 어떤 주체가 주도적인 역할을 수행한다고 생각하십니까?

- ① 서울시 담당공무원
- ② 구청 담당공무원
- ③ 시의원/구의원
- ④ 지역사회기반 주민자치조직(주민자치위원회 등)
- ⑤ 지역 시민단체(주민단체)
- ⑥ 중간지원조직(○○○종합지원센터 등)
- ⑦ 학계/연구계 주체(교수 등)
- ⑧ 사회적경제 조직(협동조합, 사회적기업 등)
- ⑨ 전문가(변호사, 회계사, 전문회사)
- ⑩ 기타(구체적으로,)

20. 사업계획 수립단계에서 주민들의 참여는 어떤 방식으로 이루어집니까?

- ① 온라인 기반의 주민제안(게시판, 정책토론방, 여론수렴코너 등)
- ② 자문위원회 참가 ③ 정책수요조사(여론조사 등)
- ④ 세미나, 간담회 참여 ⑤ 공청회/설명회 참여
- ⑥ 기타(구체적으로,)

21. 사업계획을 수립할 때 여타 사업들의 계획이 충분히 고려된다고 생각하십니까?

- ① 매우 그렇다 ② 상당히 그렇다 ③ 보통이다
- ④ 다소 미흡하다 ⑤ 매우 미흡하다

◆ 이하에서는 주로 사업의 실행(집행) 과정에 대해 묻고자 합니다.

22. 귀하의 지역에서 추진되는 사업들은 원활하게 추진되는(추진된) 편입니까?

- ① 매우 그러하다 ② 상당히 그러하다
③ 보통이다 ④ 다소 미흡한 편이다
⑤ 매우 미흡한 편이다

22-1. (22의 ④, ⑤ 응답자만) 제대로 추진되지 못했다면, 그 이유는 무엇으로 생각하십니까?
2가지 선택 (), ()

- ① 사업을 수행하기에 부족한 자원 ② 주민들의 적극적 참여와 협력 부족
③ 실행주체의 전문성과 역량 부족 ④ 비효율적인 방식으로 사업 추진
⑤ 사업에 참여하는 주체 간 잡음과 갈등 ⑥ 일회성, 주먹구구식으로 사업 추진
⑦ 사업의 성과를 유도하는 평가체계 부재
⑧ 지역 여건에 부합하지 않는 계획 수립

23. 사업의 실행단계에서는 누가 주도적으로 역할을 수행한다고 생각하십니까?

- ① 서울시 담당공무원 ② 구청 담당공무원 ③ 민간 전문기관(전문용역사 등)
 ④ 지역사회기반 주민자치조직(주민자치위원회 등) ⑤ 지역 주민단체(시민단체)
 ⑥ 중간지원조직(○○○종합지원센터 등) ⑦ 전문개(변)호사, 회계사, 전문회사
 ⑧ 사회적경제 조직(협동조합, 사회적기업 등) ⑨ 개별 주민 또는 소수 주민모임
 ⑩ 기타(구체적으로,)

24. 사업의 추진과정에서 참여주체 간(공공 포함) 이해관계의 상충이나 갈등이 자주 발생하는 편이라고 보십니까?

- ① 매우 그러하다 ② 상당히 그러하다 ③ 보통이다
④ 다소 아니다 ⑤ 전혀 아니다

24-1. 대립이나 갈등이 생기면, 주로 어떤 방식으로 해소하고 있습니까?

- ① 공무원에 의한 최종 결정 ② 표결(다수결)로 결정

- ⑥ 자치구와 협의절차를 거쳐 서울시가 편성
- ⑦ 지역사회의 민간주체(중간지원센터 등)와 협의절차를 서울시가 편성
- ⑧ 지역사회의 민간주체(중간지원센터 등)와 협의절차를 자치구가 편성
- ⑨ 예산이 어떻게 편성되는지 잘 모름

28. 사업의 성격을 고려해 볼 때, 사업예산은 적정하게 편성된다고 보십니까?

- ① 적정하게 편성된다고 본다
- ② 사업에 비해 예산규모가 부적절하다
- ③ 불필요한 예산지출이 적지 않다
- ④ 중복된 예산지출이 적지 않다
- ⑤ 사업들의 우선순위가 적절히 고려되지 못하고 있다
- ⑥ 사업예산이 어떻게 편성되어 있는지 전혀 모른다

29. 사업예산은 당초의 사업계획에 따라 제대로 집행된다고 보십니까?

- ① 매우 그러하다 ② 상당히 그러하다 ③ 보통이다
- ④ 다소 그러하다 ⑤ 전혀 그렇지 않다 ⑥ 잘 모른다

30. 현재 지역에서 추진되는 사업 전반을 고려해 볼 때, 예산집행 과정에서 예산낭비나 중복지출이 있다고 보십니까?

- ① 전혀 없다 ② 약간 있는 편이다 ③ 보통이다
- ④ 예산낭비나 중복지출이 상당하다 ⑤ 예산낭비나 중복지출이 매우 심하다

31. 귀하가 보시기에 현재 예산체계에서 개선이 필요한 요소는 무엇이라고 생각하십니까? 우선적 요소 2가지 선택 (), ()

- ① 여건에 따른 예산계획 탄력적 조정·변경
- ② 예산편성과정에서 투명성 제고
- ③ 예산집행과정에서 투명성 제고
- ④ 예산과정에서 민간의 적극적 참여
- ⑤ 사업별로 분리된 예산들의 상호 연계·조정 강화
- ⑥ 사업의 성과를 반영한 예산운용체계 확립

- ⑦ 예산의 중복과 낭비 최소화
⑧ 예산과정에서 민간 참여주체의 자율적 강화
⑨ 개선할 점이 없다

32. 귀하께서는 주민참여예산 제도를 알고 있거나, 참여해 본 경험이 있습니까?

- ① 제도가 무엇인지 전혀 모른다 ② 제도가 무엇인지 정도는 안다
③ 사업을 선정하는 과정에 참여했다 ④ 선정된 사업을 실행하는 과정에 참여했다

32-1. (32의 ②, ③, ④ 응답자만) 현재 주민참여예산제는 지역 주민들의 의견을 수렴하거
나 또 직접 참여할 수 있는 절차나 창구가 잘 마련되어 있다고 보십니까?

- ① 매우 그러하다 ② 상당히 그러하다 ③ 보통이다
④ 여지껏 다소 미흡하다 ⑤ 여지껏 매우 미흡하다

33. 현재 주민참여예산제가 가지고 있는 주된 문제점은 무엇이라고 생각하십니까?

우선적 요소 2가지 선택 (), ()

- ① 주민들의 관심과 참여 저조
- ② 주민참여예산제에 대한 홍보나 교육 부족
- ③ 지역사회의 예산 운용 권한 미약
- ④ 주민이 참여할 수 있는 기회와 절차 부족
- ⑤ 시설이나 인프라 조성 위주 사업 편성
- ⑥ 예산위원들의 주민 대표성 부족
- ⑦ 사업의 실행과정에서 민간참여 부재
- ⑧ 전체 주민참여예산 규모의 제한성
- ⑨ 지자체 간 과도한 예산확보 경쟁
- ⑩ 자치구별 획일적 배정(나눠먹기식 예산 운용)
- ⑪ 사업추진 과정과 성과에 대한 관리와 평가체계 미흡
- ⑫ 기타(구체적으로,

III. 지역사회 대상 계획의 수립

- ◆ 현재 서울시는 지역사회 차원의 협치를 획기적으로 강화하고, 지역사회의 다양한 협치형 사업들이 효과적으로 추진될 수 있는 제도적 수단을 모색하고 있습니다.
- ◆ 그러한 제도적 수단의 일환으로 협치의 원리가 구현되는 새로운 계획수법의 도입을 고려하고 있는 바, 이에 대한 귀하의 생각을 듣고자 합니다.

- ◆ 우선 계획의 수립에 관한 전반적 의견을 묻고자 합니다.

34. 귀하가 살고 있는 지역사회의 여건을 고려해 볼 때, 어떤 성격의 계획체제를 도입하는 것이 바람직하다고 생각하십니까? 2가지 선택 (), ()

- ① 지역사회가 직면하는 현안문제를 해결할 수 있는 계획체제
- ② 현재 추진되는 다양한 사업을 혁신적으로 개선·재정비할 수 있는 종합계획
- ③ 지역사회 구성원들이 중장기 비전과 전망을 공유하는 계획체제
- ④ 기존의 다양한 사업들이 원활하게 연계·융합될 수 있게 하는 계획
- ⑤ 새로운 지역의제를 발굴·시행하는 데 필요한 계획체제
- ⑥ 지역사회의 협치기반을 조성하고 더 활성화하기 위한 계획체제
- ⑦ 기타(구체적으로, _____)

35. 새로운 계획체제가 도입된다면, 어떤 방식으로 계획을 수립하는 것이 바람직합니까?

- ① 과거처럼 공공 부문이 직접 책임지고 수립
- ② 공공이 수립하되, 민간 전문회사나 전문가에 위탁
- ③ 순수하게 민간에 위임하여 주민 주도로 수립
- ④ 공공과 민간의 상호 협의·협력을 통해 공동으로 수립
- ⑤ 기타(구체적으로,)

35-1. 귀하의 생활양식이나 지역의 여건을 고려 시, 새로운 계획체제가 효율적으로 추진
되기 위한 적절한 단위(행정단위)는 무엇이라고 보십니까?

- ① 시정(서울시 본청) 수준의 단위 ② 1개 자치구 정도의 단위
③ 생활권(2~3개 동) 수준의 단위 ④ 행정동 수준의 단위
⑤ 광역권(3~5개 자치구) 수준의 단위 ⑥ 잘 모르겠음

- ③ 계획수립 과정에 실질적 참여
- ④ 계획수립과 실행과정에 참여(공모/위탁 등)
- ⑤ 계획의 수립은 물론 평가과정에도 참여
- ⑥ 잘 모르겠음

39. 새로운 계획을 선도하기 위해 새로운 기구를 설치한다면, 그 기구는 어떤 형태로 설치하는 것이 바람직하다고 보십니까?

- ① 공공(공무원) 중심형 기구(추진단 등)
- ② 민간주체들이 주도하는 위원회 기구
- ③ 공공과 민간이 공동으로 협력하는 개방형 위원회 기구
- ④ 공공조직 내에 민간 주체가 일부 참여하는 중간지원센터형 기구
- ⑤ 공사·공단·재단 등과 같은 별도 법인 설립

39-1. 그럼, 그 기구에는 어떤 역할이나 권한을 부여하는 것이 적절하다고 보십니까?

우선적 요소 2가지를 선택 (), ()

- ① 계획수립 전반에 관한 지원/자문
- ② 지역사회 주민과의 교류·협력 촉진 지원
- ③ 계획의 직접 작성 과정을 주도
- ④ 작성된 계획의 심의·의결
- ⑤ 계획수립과 계획(세부사업)의 실행
- ⑥ 계획수립은 물론 계획 실행의 성과평가
- ⑦ 계획에 수반된 예산의 편성 및 배분
- ⑧ 지역사회 역량강화를 위한 교육 및 컨설팅
- ⑨ 기타(구체적으로,)

40. 새로운 계획 전반을 선도하는 기구를 설치·운영하고자 하는 경우에 어떤 요소가 중요하게 고려되어야 한다고 보십니까? 우선적 요소 3가지를 선택 (), (), ()

- ① 기구에 참여하는 주체의 대표성 확보
- ② 기구에 참여하는 주체의 전문성 확보
- ③ 지역사회 구성원의 다양성 확보
- ④ 참여주체의 당파성이나 정치색 탈피
- ⑤ 민주적 절차를 통한 참여주체 선정
- ⑥ 지역의 일반주민과의 긴밀한 관계 형성
- ⑦ 사업 실행주체들과 긴밀한 협력관계 형성

- ⑧ 기구의 적절한 규모(구성원 수)의 유지
- ⑨ 공공부문(구청 등)과 적절한 역할분담
- ⑩ 기타(구체적으로,)

41. 새로운 계획을 실행(집행)하는 과정에서 중요하게 고려해야 할 요소는 무엇이라고 생각하십니까? 2가지를 선택 (), ()

- ① 효율적 방식에 의한 사업 추진 ② 예산 낭비나 중복 지출의 최소화
- ③ 사업의 중장기적 지속성 ④ 주민 또는 주민단체의 적극적 참여 유도
- ⑤ 사업성과에 대한 객관적 평가체계 ⑥ 사업여건에 따른 계획의 탄력적 조정
- ⑦ 유사 사업 간 연계·시너지 창출 ⑧ 기타(구체적으로,)

42. 계획의 집행과정에서 주민참여를 확대하는 적절한 방법은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 계획의 집행에 대한 적극적 정보제공
- ② 주민들의 역량강화를 위한 교육, 컨설팅
- ③ 주민참여를 강화하는 제도적 장치 마련
- ④ 실행에 참여하는 조직, 모임의 설치 지원
- ⑤ 주민들의 참여를 유도하는 시범적 성격의 공모사업 활성화
- ⑥ 실행을 지원하는 지역사회 기반 중간지원기구(○○○지원센터) 설치 활성화
- ⑦ 기타(구체적으로,)

43. 새로운 계획의 실행과정 및 성과에 대한 평가에서는 어떤 요소를 중요하게 고려해야 한다고 생각하십니까?

- ① 평가결과의 예산편성예의 환류 ② 적절한 평가주체 선정
- ③ 적절한 평가지표 및 방법의 개발 ④ 적절한 평가체계(절차) 개발
- ⑤ 계획추진주체와 협의를 통해 평가
- ⑥ 기타(구체적으로,)

◆ 새로운 계획체제에서 재원조달 및 예산운용에 관해 귀하의 생각을 듣고자 합니다.

44. 새로운 계획수법을 도입 시, 예산제도를 개선한다면 어떤 요소를 중요하게 고려하는 것이 바람직하겠습니까? 2가지 선택 (), ()

- ① 지역사회에 더 많은 자율과 권한을 주는 예산제도
- ② 지역 여건에 따라 예산 운용을 쉽게 조율할 수 있게 하는 예산제도
- ③ 개별 추진되는 사업들이 서로 잘 연계·조정될 수 있게 하는 예산제도
- ④ 낭비와 중복지출을 철저하게 통제하는 예산제도
- ⑤ 예산과정에서 민간(주민)의 참여를 활성화할 수 있는 예산제도
- ⑥ 예산과정의 투명성을 향상시킬 수 있는 예산제도
- ⑦ 예산지출의 성과에 대한 엄정한 평가를 강화하는 예산제도
- ⑧ 주민참여예산제도의 합리적인 개선
- ⑨ 기타(구체적으로,)

45. 지역사회가 자율적으로 예산을 운용하도록 제도를 개선한다면, 어떤 분야를 우선적인 대상으로 하는 것이 바람직하겠습니까? 3가지 선택 (), (), ()

- ① 주민 간 교류협력 활성화 사업
- ② 지역의 물리적 환경·시설 설치
- ③ 지역 주민들의 역량강화 사업
- ④ 사회경제적 활성화 사업
- ⑤ 주민에 대한 복지프로그램 제공
- ⑥ 지역사회 기반 복지시설 설치
- ⑦ 재개발·재정비 등의 지역개발사업
- ⑧ 근린 단위의 공원녹지 조성·관리
- ⑨ 지역 내 생활 편의시설 설치
- ⑩ 지역의 교통인프라(도로, 주차장 등) 설치
- ⑪ 지역 내 취약계층 생계지원 사업
- ⑫ 아동·청소년·여성 생활안전 보호 사업
- ⑬ 지역 내 공공일자리 창출 사업
- ⑭ 녹색·에너지 관련 사업
- ⑮ 교육시설이나 교육환경 개선 사업
- ⑯ 주민대상 평생학습 프로그램 운영
- ⑰ 기타(구체적으로)

46. 지역에서 추진되는 개별 사업들의 예산 운용에서 지역의 자율성이 강화되려면, 어떠한 예산제도를 고려해 볼 수 있겠습니까?

- ① 지역의 협치 관련 사업들을 통합적으로 관리할 수 있는 특별회계 도입
- ② 협치 관련 사업들에 자유롭게 지출할 수 있는 별도 기금제 도입

- ④ 서울시가 자치구로 제공하는 조정교부금 비율 확대

47. **현행 주민참여예산제에서 가장 시급히 개선되어야 할 점은 무엇이라고 생각하십니까?**

2가지 선택 (), ()

- ① 주민참여예산 규모 확대
- ② 예산위원의 주민대표성 강화
- ③ 공정하고 객관적인 선정절차 확립
- ④ 주민 의견수렴 채널 확대 및 강화
- ⑤ 예산과정 전반의 투명성 강화
- ⑥ 지역사회의 예산 운용 권한 강화
- ⑦ 부적합·부적격 사업의 사전 심사 강화
- ⑧ 주민 대상으로 제도에 대한 홍보 및 교육 강화
- ⑨ 주민이 예산과정 전반에 참여할 수 있는 기회 확대 및 절차 개선
- ⑩ 사업추진 과정과 성과에 대한 관리 및 평가체계 개선
- ⑪ 공무원 대상으로 제도에 대한 인식개선 교육 및 캠페인 강화
- ⑫ 기타(구체적으로,)

3_협치(친화형)사업 현황 조사표

사업 담당부서				
조사대상 사업				
조사 영역	조사항목		작성내용	지침
사업 개요	사업내용			본 사업의 취지나 목적을 간략하게 기재 해 주십시오
	주요 사업내용			전체 사업의 핵심적 요소가 되는 세부사 업을 2~3가지 기재해 주십시오
	기간을 기준으로 한 사업구분		① 단년도종료사업() ② 연례반복사업() ③ 계속사업()	② 연례반복사업: 매년 반복적으로 추 진되는 사업 ③ 계속사업: 수년에 걸쳐 단계적으로 추진되는 사업
	예산 및 재원조달 방식	총 사업비 (2016년 기준)		총 사업비를 기준으로 본 사업비의 재원 구성에 대해 체크해주십시오
		재원부담	① 전액 국비() ② 전액 시비() ③ 전액 민간재원() ④ 국비+시비() ⑤ 시비+자치구 재원() ⑥ 시비+민간 재원() ⑦ 국비+시비+자치구 재원() ⑧ 시비+자치구 재원+민간 재원() ⑨ 이 외의 경우()	
		민간재원 출원 시 재원의 성질	① 현금() ② 현물() ③ 현물+현금()	② 현물: 토지, 건물, 시설, 장비에 국한 (※ 인적자원은 포함하지 않음)
	협조부서 유무		① 있음() ② 없음()	※ 협조부서: 담당부서에서 사업을 추진 할 경우 행정적으로 지원하는 타 부서

조사 영역	조사항목	작성내용	지침
사업 개요	해당되는 정책 분야	① 마을공동체() ② 경제기반형 재생() ③ 근린형 재생() ④ 사회적경제() ⑤ 지역사회복지() ⑥ 공원녹지조성() ⑦ 일자리() ⑧ 녹색에너지() ⑨ 청년지원() ⑩ 생활안전() ⑪ 노인(베이비부머)정책() ⑫ 이 외 분야()	사업이 두 가지 분야에 해당되는 이중적 속성을 지니는 경우 정책의 우선성이나 중요성을 고려하여 1개 영역에 체크해 주십시오 ② 경제기반형 재생: 산업단지, 일반국도, 하천 등 국가의 핵심적인 기능을 담당하는 시설의 정비 및 개발과 연계하여 도시에 새로운 기능을 부여하고 고용기반을 창출하는 도시재생 ③ 근린형 재생: 생활환경 개선, 공동체 활성화, 골목경제 살리기 등을 위한 도시재생 ⑤ 지역사회복지: 전체 복지정책(사업) 중 지역사회를 대상으로 복지시설이나 서비스를 관리·운영하는 사업에 한정
사업 유형	성격에 따른 사업 유형	① 시설조성형() ①-1 생활인프라형() ①-2 대규모 기간인프라형() ② 프로그램형() ②-1 시설관리·운영형() ②-2 현금(수당) 및 현물 지원형() ②-3 주민주도형() ②-4 기타 서비스제공형() ③ 복합형() ④ 이외 유형()	①-1 생활인프라형: 공원, 이면도로 및 골목길, 복지, 보육, 문화 등 주민들의 생활 편의 및 복지를 향상시키는 시설의 조성 및 보수에 한정된 사업 ①-2 대규모 기간인프라형: 간선 및 지선도로, 전기, 통신 등의 도시기반 시설의 조성 및 보수와 관련된 사업 ②-1 시설관리·운영형: 대상집단이 특정시설을 이용할 수 있도록 시설을 관리·운영하는 것과 관련된 정책 내지 사업 ②-2 현금(수당) 및 현물 지원형: 특정 조건을 갖춘 대상자에게 현금 및 현물 지원을 지원하는 사업 ②-3 주민주도형: 주민들이 정책의 대상자(이용자)이면서 자기주도적으로 사업을 직접 추진하는 두 가지 속성을 갖춘 사업 ②-4 기타 서비스제공형: 일자리, 교육, 복지, 주거 등 대상집단에게 서비스를 제공하는 사업 중 ②-1~3에 해당하지 않는 이외 서비스제공 사업 ③ 복합형: 두 가지 이상이 혼재되어 있는 유형

조사 영역	조사항목	작성내용	지침
사업 유형	예산과목을 통한 사업유형	① 민간경상사업보조() ② 민간위탁금() ③ 민간단체법정운영비 보조 () ④ 민간자본사업보조() ⑤ 민간대행사업비() ⑥ 사회복지시설사업보조() ⑦ 사회복지시설법정운영비 보조() ⑧ 시설비, 감리비, 시설부대비() ⑨ 자치단체자본보조() ⑩ 그 외 예산과목()	앞서 기재한 ‘주요사업’을 기준으로 사 업의 예산과목(세출예산서상)을 모두 체크해주십시오
	사업의 대상이 되는 공간적 범위	① 시 전역() ② 권역() ③ 광역() ④ 자치구() ⑤ 생활권() ⑥ 행정동() ⑦ 근린()	앞서 기재한 ‘주요사업’을 기준으로 사 업이 추진되는 공간적 범위를 체크해주 십시오 ② 권역: 서울시에서 규정한 5대 권역 (도심, 동남, 동북, 서남, 서북) ③ 광역: 서로 인접하고 있는 2개의 자 치구를 대상으로 하는 범역 ④ 생활권: 1개의 자치구 안에 2~3개 행정동을 포함하는 범역 ⑦ 근린: 마을정도의 공간범위 또는 행 정동보다 좁은 근린정도의 공간적 범위로서, 지구단위계획상의 ‘지구’ 도 포함할 수 있음
	사업 간 유사성	① 같은 실·국·본부에서 유사 사업이 추진되고 있음() ② 다른 실·국·본부에서 유사 사업이 추진되고 있음() ③ 유사사업이 있는지에 대 해 아는 바 없음()	유사사업과 연계사업을 구분하는 기준 - 유사사업: 사업의 목적이나 내용의 일부가 상호 유사하거나 거의 동일 하다고 볼 만한 사업 - 연계사업: 사업들이 서로 목적이 다 르지만 사업추진과정에서 지식이나 정보가 서로 연계되거나 조직이나 사람으로 연계될 수 있는 사업

조사 영역	조사항목	작성내용	지침
사업 유형			※ 예시: 사업 간 인적연계 일자리정책과의 '서울형 뉴딜일자리' 사업과 지역공동체담당관의 '마을공 동체종합지원센터 운영' 사업
	사업 간 연계성	① 같은 실·국·본부에서 연계 사업이 추진되고 있음() ② 다른 실·국·본부에서 연계 사업이 추진되고 있음() ③ 연계사업이 있는지에 대해 아는 바 없음()	
사업 추진 체계	예산과목에서 '민간이전' 및 '자본지출'에 해당하는 사업의 경우 지역사회 대상사업 여부 (※ 예산과목을 통한 사업유형 참조)	① 지역사회 대상 사업에 해당() ①-1 자치구() ①-2 행정동() ①-3 근린() ② 지역사회 대상 사업에 해당하지 않음()	'민간이전' 및 '자본지출'에 해당하는 예 산과목 - 민간이전: 민간경상사업보조, 민간 단체 법정운영비 보조, 민간위탁금, 사회복지시설법정운영비 보조, 사 회복지사업보조, 민간자본사업보조 - 자본지출: 시설비, 감리비, 시설부대비 '지역사회'라 함은 '자치구', '행정동', '근린정도 수준'의 공간단위를 의미합 니다 앞서 기재한 '주요사업'을 기준으로 사 업의 지역사회대상사업 여부를 체크해 주십시오
	사업계획이 수립되는 주된 방식	① 실·국·본부가 단독으로 직접 수립() ② 실·국·본부가 발주하여 전문민간기관이 수립() ③ 자치구가 단독으로 직접 수립() ④ 자치구가 수립하고 실· 국·본부가 승인() ⑤ 자치구가 발주하여 전문 민간기관이 수립() ⑥ 민간주체가 단독으로 직접 수립() ⑦ 실·국·본부 또는 자치구가 민간주체와 공동으로 수립 () ⑧ 이외의 경우()	'계획수립'이라 함은 사업계획서나 전 략계획서를 실제로 작성하는 행위나 프 로세스를 의미합니다 ※ 심의·의결 절차는 고려하지 않으셔 도 됩니다. 민간주체에 해당하는 기 관/단체는 다음과 같습니다 - 영리법인 - 비영리법인: 시민단체, 사회복지기 관 등 - 시민(주민) 및 주민조직

조사 영역	조사항목	작성내용	지침
사업 추진 체계	계획수립과정에서 민간주체 참여 형태	① 민간주체의 참여는 거의 없음() ② 민간위탁기관으로서 참여 () ③ 사업기획 T/F 등 별도 위원회를 통한 참여() ④ 주민자치위원회를 통한 참여() ⑤ 주민협의체를 통한 참여 () ⑥ 주민참여예산제를 통한 참여() ⑦ 계획수립대행사(민간용 역업체)로서 참여() ⑧ 이외의 경우()	
	사업을 실행하는 주된 방식	① 실·국·본부가 직접 실행() ② 사업본부·사업소가 실행() ③ 자치구가 실행() ④ 위탁을 통해 민간주체가 실행() ⑤ 보조금 지급을 통해 민간 주체가 집행() ⑥ 공공과 민간이 역할을 분담하여 실행() ⑦ 이외의 경우()	

Abstract

An Introduction and Operation Plan for the Collaborative Governance Budgeting System in Seoul

Byeong-Sun Jeong · Tae-Hee Lee · Sook-Ha Kim

In Seoul, since the beginning of the 6th mayoral term, the ‘Collaborative Governance Seoul 2.0’ has been propelled forward as a key policy which has formed the basis of various policies which have subsequently been undertaken. Yet, it was found that the traditional budgeting system—which is primarily led by politicians and government officials—does not match the collaborative governance (CG) policies which call for implementation through public participation, close consultations with stakeholders, and collaboration with various actors. Although ‘Participatory Budgeting’ (PB) technically is established, in actuality the amount of money allocated in the budget for PB is limited (₩50 billion/year—representing only 2% of the entire budget of Seoul). Furthermore, the use of even these funds is limited by a complicated process. Therefore, a new budgetary system is required to secure the efficacy of the CG policies and to thus realize the goals of the ‘Collaborative Governance Seoul 2.0’ policy.

The current budgeting process was investigated as the first step of the research. That investigation found that the budgeting process in Seoul – as in the surrounding boroughs – is led by the executive body, i.e. the mayor and other officials. Subsequently, the PB process in Seoul and in other cities abroad which are known for their successful implementation of participatory budgeting were reviewed. This was followed by examination of the current budgeting situation in Seoul

and its neighbouring boroughs. As a result, in the boroughs, grants provided by the Seoul Metropolitan Government (SMG) account for the majority (67.2%) of the budget for CG policies. This means that financially, the boroughs are highly dependent on the SMG and thus lack financial autonomy.

Throughout the process, four pending issues were drowned out by opposing voices: [Might it please be possible for the original text (which is quite forceful) to possibly be changed to the more diplomatic and comparatively neutral phrase “four pending issues were identified:”?]

- Limited participation of citizens and residents
- Various insufficiencies and problems in the structure and operation of the PB system
- Problems caused by top-down budgeting process based on programme budgeting
- Strengthening the institutional basis for collaborative-governance-friendly budgeting policies and capacity building

In order to tackle these pending issues, a new collaborative-governance-friendly budgeting system was suggested. Several measures were introduced. Firstly, an innovative PB model to replace the previous one was suggested. This new model would enable Seoul's entire body of citizenry to participate throughout the entire budgeting process. This differs from the previous model which had only allocated a limited amount of participation, and which had allowed participation only within a limited process. The new budgeting model—a decentralized and convergence-oriented model—would also support the ‘Local CG Innovation Plan’ (LCGIP) and the ‘00 Borough CG Committee’ (BCGC), which consists of the ‘Collaborative Governance Seoul 2.0’ policy together with the CG-Friendly Budgeting System as discussed throughout this research. Furthermore, several other institutions—such as stakeholder committees and organizations—were introduced in this research. Their inclusion would facilitate and enable the implementation of this new budgeting system.

Contents

01 Introduction

- 1_Background and purpose of the study
- 2_Contents and methodology of the study

02 Review of the present situation in Seoul regarding the Collaborative Governance Budgeting System(CGBS)

- 1_Literature review of CGBS
- 2_The current budgeting situation of Seoul
- 3_The current budgeting situation of boroughs

03 Surveys regarding the Current Condition of the CGBS

- 1_An outline of the surveys
- 2_The current situations on collaborative governance(CG) policies of the Seoul Metropolitan Government
- 3_An Investigation into, and an analysis of, the conditions impacting functionality of the CG in local boroughs
- 4_Summary and implications

04 Pending Issues

- 1_Limited participation of the citizenry and of residents
- 2_Various insufficiencies and problems in the structure and operation of the Participatory Budgeting(PB) system
- 3_Problems caused by top-down budgeting process based on the programme budgeting

4_Strengthening the institutional basis for collaborative governance friendly budgeting and capacity building

05 Proposed policy measures designed to address the pending issues

1_Policy objectives and directions

2_The introduction of a Seoul-type PB model

3_The introduction of a decentralized and convergence oriented budgeting model

4_The establishment of an institutional basis for realizing the Collaborative Governance Budgeting System



서울연 2016-PR-28

서울시 협치예산제
도입과 운영방안

발행인 _ 김수현

발행일 _ 2016년 10월 30일

발행처 _ 서울연구원

ISBN 979-11-5700-184-2 93320 12,000원

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

본 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.