

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, 위원회나 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.

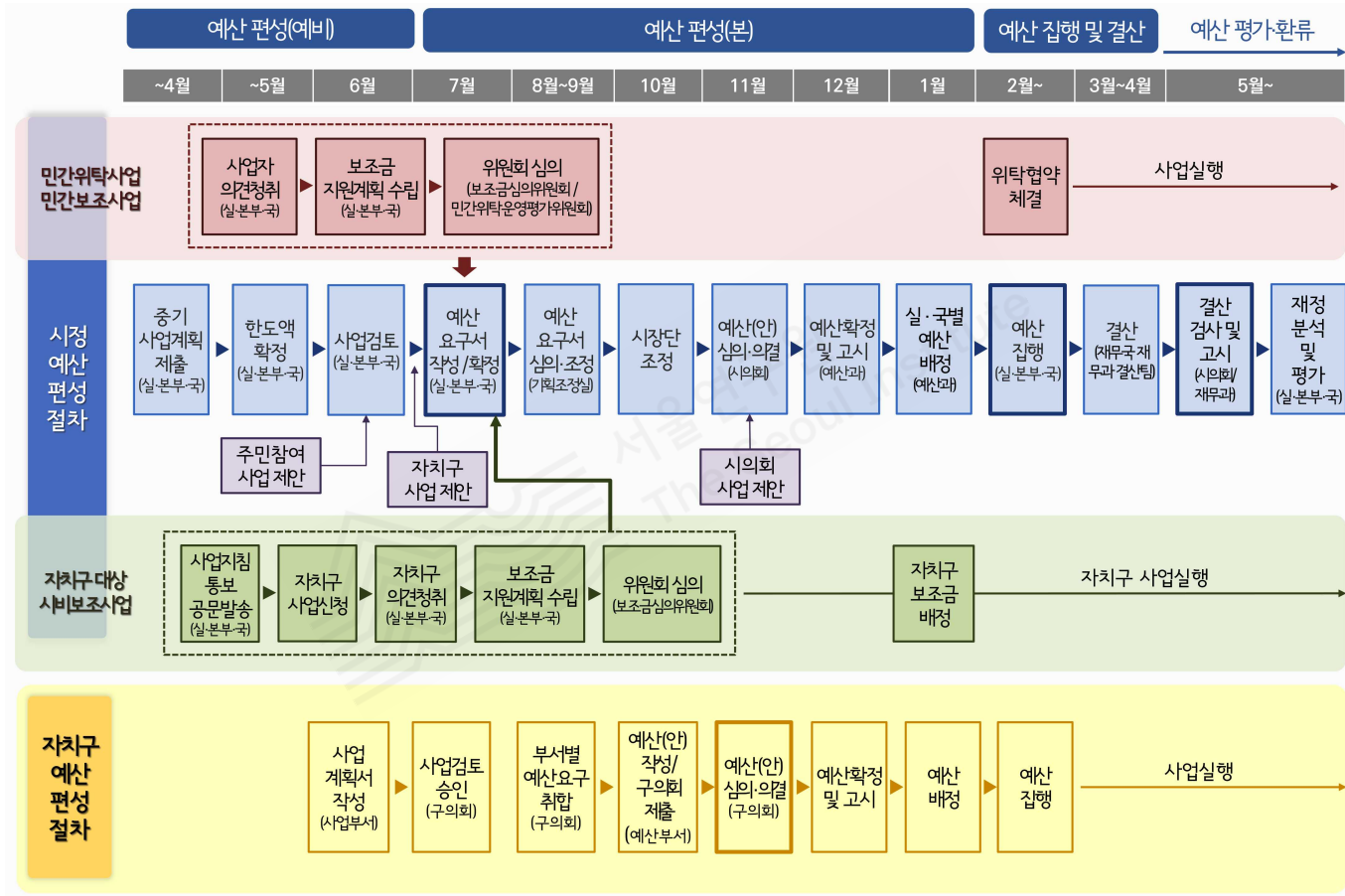
이 연구에서는 시정 환경 및 시정기조의 변화에 직면해 협치의 가치와 원리에 기반한 혁신적인 예산제, 즉 협치친화형 예산제를 모색하고자 한다. 이를 위해 현재 시정의 예산운용절차와 시비보조사업의 예산운용실태를 심층적으로 살펴보고, 제도에 내재된 다양한 현안문제를 진단한다. 이러한 실태분석과 문제진단에 기초해, 사업예산제에 기초한 현재의 시정예산제도의 개선

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 한미당 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, 참여활동도에 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 예산체계로 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 시비보조사업 방식으로 추진되고 있는 것과 긴밀하게 연관되어 있다. 시비보조사업의 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 시비보조사업의 비율이 86.4%인 6조 607억 원에 이르고 있다. 이는 자치구 예산 분석에서도 확인할 수 있었는데, 3개 자치구의 협치선도사업 분석 결과 시비보조사업이 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 사용용도가 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 문제이기도 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 조성과 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.

