

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

서울시, 시민숙의예산제 기본구상 도출해 시범사업 추진방안 찾을 시점

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

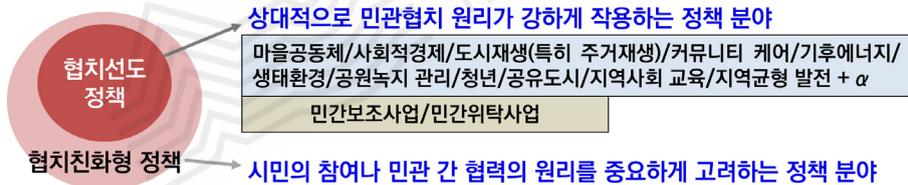
제도 설계에 앞서 이 연구에서는 참여예산제에 대한 개념적 이해와 제도적 여건을 살펴본다. 1989년 브라질의 포르투 알레그리시(市)에서 참여예산제가 도입된 이후, 현재 전 세계적으로 3천 개가 넘는 지역에서 참여예산 제도가 시행되고 있다. 각 도시마다 참여수준/참여주체/참여단계/참여방법 등에 따라 다양한 모델이 운영되고 있으나, 몇 가지 기본원칙이 존재한다. 지역 주인의식/직접참여/대의민주주의 보완/일반예산(회계) 참여/접근성/투명성/숙의/역량강화/책임 공유 등이 그것이다. 이러한 기본원칙하에 전체 예산에 대한 우선순위를 설정하거나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



시민숙의예산제, 협치선도정책 중심 우선 적용·다른 제도와 연계 필요

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

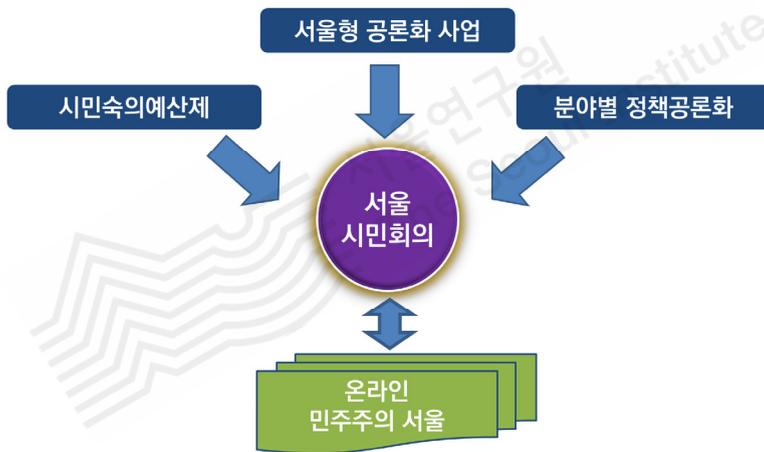
제도 설계를 위해서는 특정한 개념적 구성을 통해 서울시의 예산체계를 살펴볼 필요가 있다. 이를 위해 시정의 정책을 협치친화적 관점으로 재구성해 정책들을 구분하고, 이 중 핵심 정책 분야를 협치선도정책으로 개념화하였다(다음 그림 참조).



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

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

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



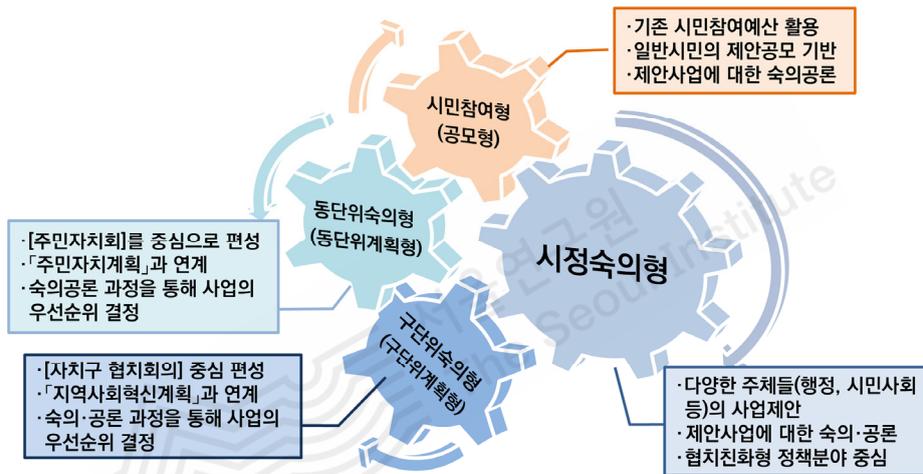
시민숙의예산제, 시정협치형·시민참여형 등 4개 사업유형으로 구성·운영

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

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

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

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

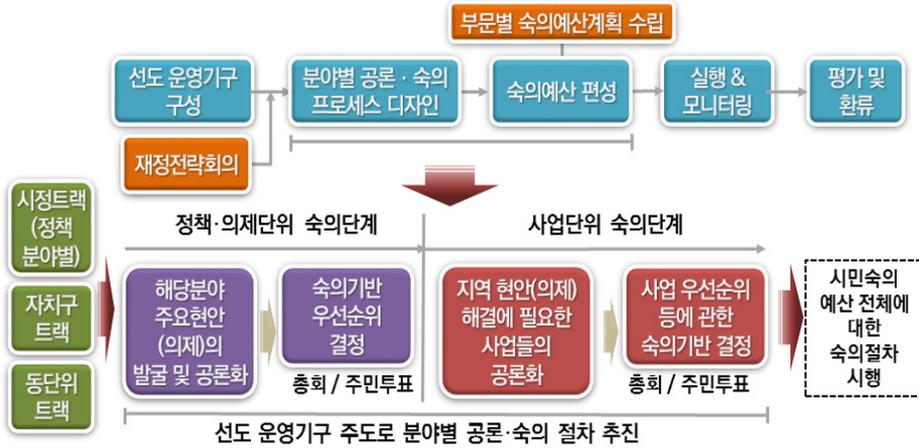


적절한 프로세스·참여주체 구성이 시민숙의예산제 성공의 ‘핵심적 요소’

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

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

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



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



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

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

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