

CONTENTS

01 서울시 주민자치 실질화 위해 제도 새판짜기 필요

- 1_정부·서울시, 주민자치 강화 핵심과제로 삼고 추진 중
- 2_현 제도론 지속적 주민자치 위한 안정적 예산확보 곤란
- 3_서울시 주민자치사업, 칸막이식 운영 '재정운용 비효율'

02 특별회계 설치로 주민자치 안정적 재원 확보 가능

- 1_기금보다 특별회계가 주민자치사업의 실질화에 '적합'
- 2_세종시, 2018년 전국 최초로 자치분권 특별회계 도입
- 3_대전시 유성구, 2019년 기초지자체 첫 특별회계 신설

03 서울시 자치분권 특별회계 세입은 주민세가 '적절'

- 1_서울시 자치분권 특별회계의 안정적 재원은 주민세
- 2_자치분권 특별회계 세출, 주민자치사업에만 '특정'

04 특별회계 도입 시 서울에 맞는 제도로 특화 바람직

- 1_서울형 자치분권 특별회계에 필요한 재원규모 충분
- 2_주민자치 실질적으로 지원할 제도로 발전시킬 필요

요약

주민자치 대내외적 중요성 커지는데 재원확보는 불안정

현 정부는 자치분권 종합계획을 추진하여 풀뿌리 주민자치를 핵심 과제로 추진하고 있다. 서울시는 주민자치 활성화, 중간지원조직 간 네트워크 형성, 민관 협치로 코로나19 사태 이후 로컬 자생력 강화를 모색하고 있으며 그 핵심으로 주민자치를 강조하고 있다. 그러나 현재의 재정 지원 체계하에서는 주민자치 사업을 지속하기 위한 안정적인 재원을 확보하는 데 한계가 있다. 또한, 서울시 주민자치 사업은 여러 부서 간 분절적 운영으로 재정 운용의 비효율성을 발생시키고 있다. 따라서, 서울시가 당면한 과제는 주민자치 예산의 효율성을 높이고 향후 주민자치 재원의 안정적인 확보를 담보하기 위한 대안을 마련하는 것이다.

세종시 등, 자치분권 특별회계 도입해 안정적 재정지원

세종시는 '시민주권 특별자치시 세종'의 실현을 재정적으로 뒷받침하기 위해 2018년 전국 최초로 자치분권 특별회계를 도입하였다. 대전광역시 유성구는 유성형 풀뿌리 주민자치의 실현을 위해 2019년 자치구 단위의 특별회계를 신설하였다. 세종시는 자치분권 특별회계의 도입으로 분절적으로 시행되었던 주민자치 사업들을 통합 개편하고 주민자치 재원을 11억 원에서 159억 원으로 확충하였다. 대전광역시 유성구는 자치분권 특별회계의 도입으로 주민자치의 실행력을 제고하고 새로운 방식의 혁신적인 주민자치 사업들이 수행되고 있다.

자치분권 특별회계 도입 시 서울에 맞는 제도로 특화를

2020년 기준, 서울시의 주민세는 5,945억 원으로 자치분권 특별회계의 세출 규모인 1,423억 원을 웃도는 규모이다. 따라서 서울시는 주민세를 세입으로 하는 자치분권 특별회계를 설치해 주민자치 사업의 안정적인 재정 지원이 가능하다. 그러나 자치분권 특별회계 도입만으로 예산 편성·집행 과정에서 주민들의 자율성이 제약되는 문제를 해결할 수 없다. 따라서 주민들이 더 자율적으로, 행정동별 특성에 적합한 사업을 추진할 수 있도록 자치분권 특별회계 도입과 함께 재정 지원방식을 포괄보조금으로 개편할 필요가 있다.

01 서울시 주민자치 실질화 위해 제도 새판짜기 필요

1_정부·서울시, 주민자치 강화 핵심과제로 삼고 추진 중

현 정부, 자치분권 종합계획 세워 풀뿌리 주민자치 강화 핵심과제로 추진

주민자치는 주민이 주도적으로 지역의 문제를 발굴하고, 공적인 의사결정을 토대로 지역의 정책을 결정하며, 이를 직접 집행함으로써 책임을 지는 일련의 활동을 의미한다. 문재인 정부는 2017년 국가의 균형·상생발전을 위해 연방제 수준의 자치분권 추진을 공약하였다. 1991년 지방자치제도가 시행된 이후, 자치분권에 관한 논의는 중앙과 지방의 권한 배분인 단체자치에 집중되었고, 지방민주주의 차원에서 주민자치에 관한 관심은 상대적으로 부족하였다. 또한, 그동안의 자치분권 정책은 관(官) 중심으로 추진되어 지방의 정책 결정 과정에서 주민의 실질적인 참여가 어려웠다.¹ 이런 문제의식 아래 현 정부는 ‘획기적인 자치분권 추진과 주민참여의 실질화’를 국정과제(74번)로 채택하고, 구체적인 이행 방안을 담은 자치분권 종합계획을 수립하였다. 정부는 자치분권 종합계획의 첫 번째 추진전략을 ‘주민이 스스로 자신의 삶을 바꾸는 주민주권의 구현’으로 설정하여 풀뿌리 주민자치의 강화를 핵심과제로 추진하고 있다.

서울시, 2012년부터 마을공동체사업 포함 행정동 단위 주민자치사업 지향

서울시는 2012년 마을공동체 사업을 시작으로 찾아가는 동 주민 센터, 참여예산 동지역회의, 도시재생 희망지 사업 등 다양한 주민자치 사업을 선도적으로 수행해오고 있다. 특히 서울시는 424개 ‘행정동’을 단위로 한 주민자치 사업을 강조하였는데, 이는 주민이 공적 의사결정에 참여하여 영향력을 행사하고, 행정과 협력할 수 있는 가장 기초적인 단위로서 행정동이 중요하기 때문이다.²

1 곽현근, 2017, 「지방자치 원리로서의 ‘주민자치’ 재해석을 통한 생활자치 개념화와 제도모형 구성」

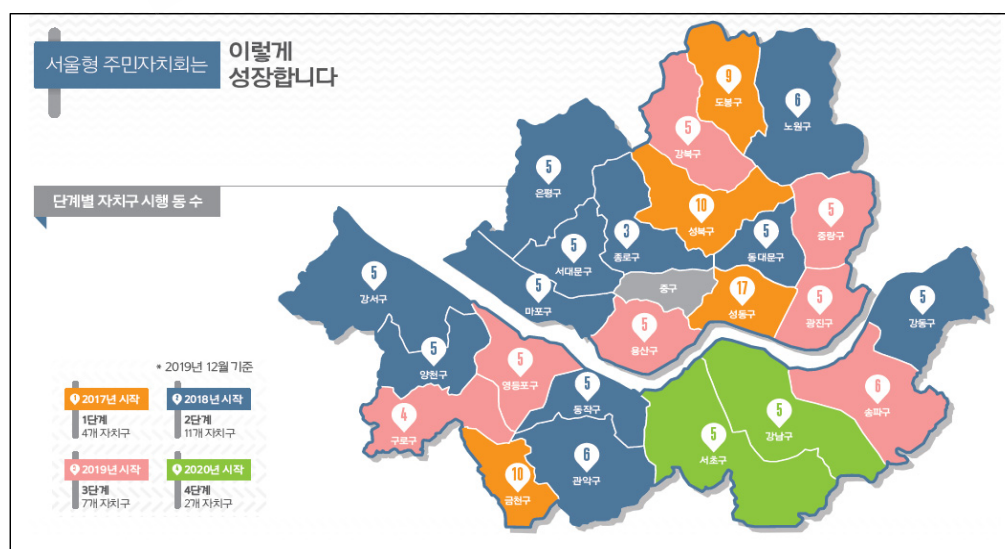
2 안현찬·구아영, 2016, 「서울형 주민자치회 모델 구상과 추진전략」

[표 1] 서울시 민선 6기 행정동 단위 주민자치 사업

구분	찾아가는 동주민센터 사업		시민참여예산 동지역회의 사업	도시재생 희망지사업
	주민자치위원회	마을계획		
사업 목표	다양한 주민이 주도하는 주민자치회의 구현을 통한 자치역량 강화	동 단위 지역 관계망 형성을 통한 주민주도 하의 마을공동체 회복	참여예산의 시민참여 활성화	동단위 지역 맞춤형 도시재생 사업 발굴 및 추진
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> • 정원 확대 • 분과설치 의무화 • 자치회관 자율운영 	<ul style="list-style-type: none"> • 마을계획단 구성 • 마을계획 수립 • 마을총회 개최 	<ul style="list-style-type: none"> • 동지역회의 구성 • 참여예산 편성 	<ul style="list-style-type: none"> • 주민 모임 활성화 • 소규모 환경 개선 • 현장 자문단 운영 • 주민역량강화 지원
소관 부서	자치행정과	지역공동체담당관	지역공동체담당관	재생정책과
시행 연도	2015년	2015년	2016년	2016년

자료: 안현차·구아영, 2016. 「서울형 주민자치회 모델 구상과 추진전략」

서울시는 민선 6기에 수행한 행정동 단위 주민자치 사업의 성과를 축적하고 주민자치를 더 활성화하고자 2017년 이후 서울형 주민자치회 시범사업을 펼쳐 주민자치의 중요성을 강조하고 있다. 주민자치회는 풀뿌리 자치의 활성화와 민주적 참여 의식의 고양을 위해 행정동 단위에 설치되는 주민대표 기구이자 민관 협치의 기구이다. 서울시는 2017년 4개 자치구를 시작으로 2022년까지 424개 전 동에 주민자치회 사업을 시행할 계획이다. 또한, 2019년부터는 주민세 개인 균등분을 주민자치회 재원으로 환원하여 주민이 직접 사업을 기획하고 집행할 수 있는 예산으로 사용하도록 지원하고 있다. 서울시는 주민참여를 지원하고 실질적인 주민자치의 실현을 위해 2024년까지 25개 구 424개 동에 주민세 개인균등분에 해당하는 규모의 재정을 지원할 예정이다.



자료: 서울시 마을공동체 종합지원센터, 2017. 「서울형 주민자치회 시범사업」

[그림 1] 서울형 주민자치회 시범사업 추진 현황

코로나19 사태 이후 로컬 자생력 강화 겨냥한 주민자치 중요성 더욱 커져

코로나19 사태 이후 마을공동체 단위의 위기대응 활동이 성과를 내고 있으며 ‘사회적 백신’으로 공동체 활성화가 중요해지고 있다. 서울시는 코로나19 사태 이후 대전환의 주체를 시민으로 보고, 로컬(local)의 자생력 강화를 주요 시정 방향으로 설정하였다. 서울시는 로컬의 자생력 강화를 목적으로 제3차 추가경정예산안에 총 303억 원을 편성하였다.³ 서울시의 로컬 자생력 강화 방안을 구체적으로 살펴보면 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 첫째는 지역에서 다양한 사회문제(불평등, 기후, 돌봄 등)를 해결하고 있는 혁신 주체를 발굴하고 지원하는 ‘시민랩(Lab)’ 사업을 추진한다. 시민랩 사업은 리빙랩(living lab) 방식으로 주민주도의 새로운 사회문제 해결방안을 모색하고, 이를 지역 단위로 확산시킴으로써 사회적 가치를 창출하고 지역주민의 삶의 질을 향상시킬 수 있다.

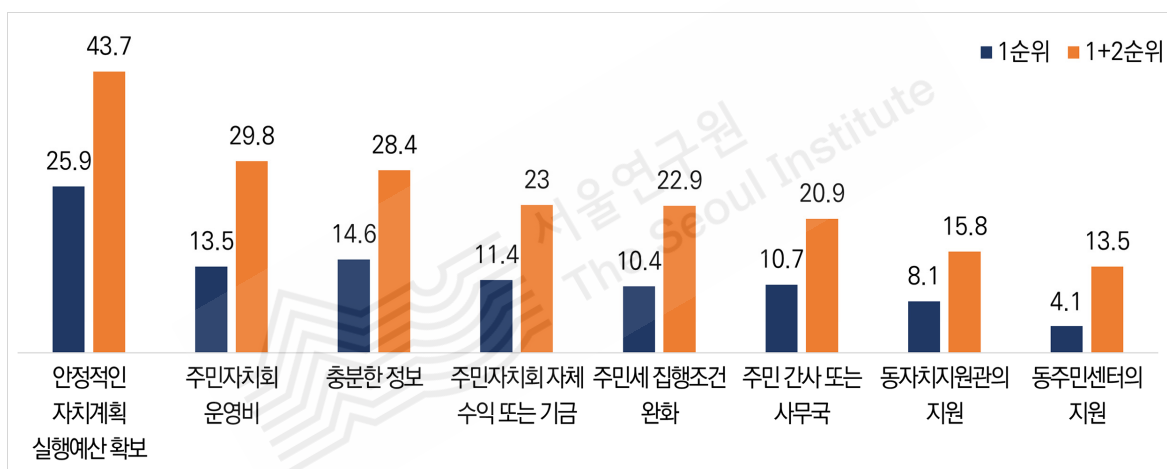
둘째는 코로나19 사태 이후 건강, 보건, 의료, 주거, 육아, 먹거리, 안전 등 다양한 영역에 중첩되어 발생하는 사회문제를 해결하기 위해 ‘지역사회 주민생활 연계’ 사업을 추진한다. 복합적인 사회문제를 해결하기 위해서는 지역사회에서 활동하는 주체 간 연대와 협력으로 통합적인 서비스를 제공하는 것이 중요하다. 서울시는 마을공동체사업, 사회적경제사업, 도시재생사업 등으로 성장한 민간조직 간 네트워크의 구축을 지원함으로써 지역의 문제를 스스로 해결할 수 있는 기반을 마련하고자 한다. 서울시는 주민자치 활성화, 중간지원조직 간 네트워크 형성, 민관 협치를 통해 코로나19 사태 이후 로컬 자생력 강화를 모색하고 있으며 그 핵심으로 주민자치를 강조하고 있다.

3 서울특별시자치시, 2020, 「2020년도 제3회 추가경정예산」

2_현 제도로론 지속적 주민자치 위한 안정적 예산확보 곤란

주민자치회 활동 지속하려면 안정적인 주민자치 예산 확보가 ‘필수 조건’

서울형 주민자치회는 지역주민 누구나 동네 문제를 해결하기 위한 의제를 발굴하고, 자치계획을 수립하며, 실제 집행할 수 있는 권한을 부여받았다는 점에서 의의가 있다. 또한, 2019년부터 주민세 개인균등분에 해당하는 재원을 주민자치회에 환원하여 주민자치의 실행력을 강화하는 데 상당 부분 기여하였다. 그러나 서울시 마을공동체 종합지원 센터가 주민자치회를 대상으로 수행한 설문조사 결과(2019)에 따르면, 주민자치회 활동이 지속되기 위해서는 조직과 인력의 지원이 아닌 안정적인 주민자치 예산의 확보가 가장 필요한 것으로 나타났다.



자료: 서울시 마을공동체 종합지원센터, 2019, 「서울형 주민자치회 시범사업의 성과와 개선방안」

[그림 2] 주민자치회 지속성 요건에 대한 참여자 응답 결과

이 연구는 2020년 7월 1일 서울시 주민자치회 시범사업을 통해 재정 지원을 받는 주민자치회 주민을 대상으로 서울시 주민자치 사업의 문제점과 한계에 대한 인터뷰를 수행하였다. 그 결과, 서울시 주민자치 사업의 가장 큰 문제는 주민자치를 위해 지속적이고 안정적인 재정 지원을 담보하기 힘들다는 점이다. 즉, 주민들은 예산의 부족과 단기적인 지원으로 실제 마을의 문제를 해결하기 어렵다는 점을 지적하였다. 주민들은 현재의 재정 지원 방식으로는 마을의 문제를 발굴하고 그에 대한 해결방안을 모색하기 어렵기 때문에 예산의 한도에만 맞춰 의제를 기획·실행할 가능성이 있다. 실제 여러 주민자치회는 예산의 부족과 단기적인 지원으로 예산의 규모가 큰 도시재생사업의 공모에 참여하는 사례가 많다. 그러나 공모사업은 관 주도로 사업의 성격과 유형을 정하기 때문에 실제 마을에 필요한 문제를 해결하기 위한 재원이 되기 어렵다. 또한, 공모 사업의 내용이 주민총회를 개최해 주민들이 스스로 결정하고 기획한 사업들과 다를 경우 같은 행정동 내에서도 서로 다른 사업들이

추진된다는 문제가 존재한다. 이 때문에 공모 사업과 주민자치회 사업이 각각 추진되고, 행정동 내에 다양한 주민 조직이 만들어지기도 한다. 따라서 장기적인 목표하에 일관성 있는 주민자치 사업의 추진이 어렵고, 일회성이나 단발성의 사업 위주로 결정되고 집행되는 한계가 나타나고 있다.

‘주민자치회 주요재원’ 주민세 개인균등분 환원도 안정적 재원확보에 한계

주민자치회의 운영을 위한 주요 재원은 서울시 참여예산(동단위계획형)과 주민세 환원(개인균등분), 서울형 주민자치회 사업 보조금이 있다. 먼저 서울시 동단위계획형 참여예산은 기존에 동 지역회의가 담당하던 참여예산 관련 기능이 주민자치회로 이관되면서 동별로 3,000만 원의 예산이 지원된다. 그러나 동단위계획형 예산은 주민참여예산과 관련된 편성·집행 기준을 적용받기 때문에 주민자치회가 자율적으로 예산을 편성하고 집행하기가 어렵다. 서울형 주민자치회 사업 보조금은 동별로 2,400만 원이 배정되고 있지만, 시범사업 기간인 2년 동안만 한시적으로 지원되기 때문에 지속성 있는 주민자치 재원으로 기능할 수 없다. 결국, 주민세 개인균등분이 주민자치회를 위한 주요 재원이라고 할 수 있다. 그러나 주민세를 지방자치단체가 징수하여 일반회계에 편입하는 현재의 회계제도하에서는 주민자치 사업에 주민세 규모만큼 사용하도록 강제할 수 없다. 다시 말해, 보통세인 주민세는 지방자치단체의 고유 기능을 수행하는 데 사용되어야 하므로 주민자치 사업에 지속해서 사용하도록 강제하기 어렵다는 것이다.⁴ 특히, 지방자치단체는 국가의 현안이나 지방자치단체장의 정치적·전략적 과제에 따라 재원을 편성하는 경향이 강해 주민자치의 우선순위가 낮아지면 지원의 안정성도 떨어진다는 한계가 있다. 따라서 서울시 행정동 단위 주민자치 사업의 축적된 성과를 지속하려면 주민자치를 위한 안정적인 재원의 확보가 시급한 과제라고 할 수 있다.



자료: 서울시 마을공동체 종합지원센터, 2019, 「서울형 주민자치회 사업의 이해」

[그림 3] 동 주민자치회 활동 재원

4 유태현, 2017, 「지방자치의 재정기반 확충을 위한 동네자치세 도입방안」

3_서울시 주민자치사업, 칸막이식 운영 ‘재정운용 비효율’

서울시 18개 부서 주민자치 관련 사업 71개 수행… 분절적 수행이 문제점

서울시 주민자치 사업의 근본적인 문제는 서울시 부서 간 주민자치 사업을 분절적으로 추진함으로써 재정 운용의 비효율성이 발생하고 있다는 점이다. 특히, 같은 행정동을 대상으로 여러 부서의 사업이 동시 추진됨으로써 주민들에게 혼란을 야기시킨다. 2020년 서울시 예산서를 토대로 다양한 부서에서 추진하고 있는 주민자치 사업의 현황을 분석한 결과, 9개 실·국 18개 과에서 주민자치 관련 사업이 수행되는 것으로 나타났다. 18개 부서에서 수행하는 주민자치 관련 세부사업은 71개, 총예산은 1,423억 원이었고, 공동체 활성화와 관련된 주민 공모사업의 수와 예산의 규모가 가장 컸다.

특히, 서울시의 도시재생사업은 주로 주민공모 형식의 공동체 활성화 사업을 기반으로 하므로 주민자치회 지원사업과 중복으로 추진되는 사례가 많다. 주민자치회 주민을 대상으로 인터뷰를 시행한 결과, 도시재생사업과 주민자치회 사업이 동시 추진됨에 따라 주민조직이 이원화되는 문제를 겪고 있는 행정동이 존재하는 것으로 분석되었다. 같은 행정동을 대상으로 한 도시재생사업 때문에 주민협의체와 주민자치회가 따로 조직화되고 별도의 사업을 추진하면서 주민자치가 저해되는 결과를 초래한다는 것이다.

또한, 주민자치 사업의 주무부서인 서울민주주의위원회와 행정국 자치행정과 사업이 분절적으로 추진되어 주민들이 예산을 집행하는 데 어려움을 겪고 있다는 의견도 제시되었다. 주민자치회에 지원되는 동단위 주민참여예산과 주민세 환원 사업의 예산, 주민자치회 시범사업의 보조금의 집행지침이 서로 다르다는 점은 가장 큰 한계로 지적되었다. 즉, 주민자치회에 예산의 집행 권한을 폭넓게 부여했음에도 불구하고, 예산의 편성·집행지침이 사업마다 각기 다르고, 사용할 수 있는 비목을 매우 상세하게 제한하고 있어 주민자치회가 자율적으로 예산을 결정하는 데 어려움을 겪고 있다. 이는 회계처리의 업무를 담당하는 주민자치회 간사와 동자치지원관의 업무 과중으로 작용하고 있으며, 특정 행정동은 집행이 어려워 주민자치회 사업을 추진하지 못하는 부작용이 발생하고 있다. 이런 문제는 주민자치 사업을 추진하는 서울시의 여러 부서 간 사업의 통합·관리로 관 주도가 아닌 주민 중심의 재정 지원이 이루어지도록 하여 해결할 필요가 있다.

[표 2] 서울시 18개 부서의 주민자치 사업 현황

소관	예산 규모 (단위: 천 원)	사업 수 (단위: 개)
서울민주주의위원회 지역공동체담당관	26,154,106	5
서울민주주의위원회 서울협치담당관	19,500,000	2
행정국 자치행정과	20,100,546	2
문화본부 문화정책과	889,000	1
경제정책실 일자리정책과	15,462,350	3
노동민생정책관 사회적경제담당관	6,596,665	5
도시재생실 재생정책과	20,602,000	7
도시재생실 공공재생과	220,000	2
도시재생실 도시활성화과	3,600,000	4
도시재생실 역사도심재생과	1,130,000	2
도시재생실 광화문광장추진단	80,000	1
도시재생실 주거재생과	22,220,174	26
도시재생실 주거환경개선과	1,943,480	2
도시재생실 한옥건축자산과	420,000	3
주택건축본부 공동주택과	837,650	1
푸른도시국 조경과	835,000	1
지역발전본부 동북권사업과	240,000	3
시민소통기획관 뉴미디어담당관	1,500,000	1
합계	142,330,971	71

자료: 서울특별시, 2020, 「2020년도 예산서」

주: 도시재생사업은 주민공동체 활성화와 관련된 내역사업의 예산만을 구분하여 제시

02 특별회계 설치로 주민자치 안정적 자원 확보 가능

1_기금보다 특별회계가 주민자치사업의 실질화에 ‘적합’

지자체, 특정한 사업 안정적으로 추진하려고 특별회계·기금 운용

지방정부의 재정은 일반회계와 특별회계로 구성된 예산과 기금으로 구분된다. 일반회계는 재정 운용의 근간이 되는 회계로 지방자치단체의 고유한 기능을 수행하기 위해 운용된다. 지방자치단체는 일반회계를 이용해 공공서비스를 제공하고, 지역주민들의 공공복지 증진을 위한 재정 활동을 수행한다.⁵ 일반회계의 세입은 자체 재원과 의존 재원으로 조달된다. 자체 재원은 지방세 수입과 세외수입을 의미한다. 의존 재원은 중앙정부가 지원하는 지방교부세와 국고보조금 등으로 구성된다.⁶ 예산 통일성의 원칙에 따라 지방자치단체의 모든 수입은 일반회계에 편입된 후부터 지출이 이루어져야 한다. 따라서 일반회계는 특정한 수입과 특정한 지출의 연계를 배제하고 있다. 그러나 지방자치단체 재정 활동의 범위가 확대되고 특히, 지방공기업을 통한 기업적 활동이 증가함에 따라 일반회계에 모든 세입과 세출이 편성되면서 재정의 구조가 복잡해졌다. 이 때문에 특정한 사업이나 자금의 운용실적을 정확히 파악하고 재정을 효과적으로 통제하기 어려워졌다. 따라서 특정한 목적의 사업과 자금을 운용하기 위해 일반회계의 예외로 특별회계와 기금 제도가 마련되었다.

특별회계는 일반회계로 어려운 주민의 다양한 행정수요 충족 가능

특별회계는 지방자치단체의 일반적인 재정 활동이 아닌 특정한 목적의 사업을 시행하기 위하여 설치·운영된다. 지방자치단체는 「지방자치법」 제126조와 「지방재정법」 제9조에 근거해 ① 특정 사업을 운영하고자 할 때, ② 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 회계처리를 할 필요가 있을 때만 법률이나 조례를 제정해 특별회계를 설치할 수 있다. 지방자치단체의 특별회계는 통상적으로 「지방공기업법」 제2조의 사업을 수행하기 위한 공기업특별회계와 이외의 목적을 갖는 기타특별회계로 구분하여 관리된다. 지방자치단체는 일반회계와 별도의 특별회계를 설치함으로써 다음과 같은 목적을 달성할 수 있다. 첫째, 지방자치단체는 일반회계로 수행하기 어려운 복잡하고 다양한 주민의 행정

5 강윤호·민기·전상경, 2015, 「현대 지방재정론」

6 이미애·안지선, 2020, 「재정건전화를 위한 특별회계 및 기금 운용실태 분석」

수요를 충족할 수 있다. 특별회계는 개별 조례에 따라 설치되므로 특별회계에 편성된 특정 사업 운영의 법적 근거를 제공해준다. 따라서 지방자치단체는 특별회계를 설치하여 일반회계를 이용해 수행하기 어려운 특정 사업의 안정적인 운영을 지원할 수 있다.⁷ 둘째, 지방자치단체는 특별회계 제도를 이용해 지방재정을 효율적으로 운용할 수 있다. 경직적으로 운영되는 일반회계와 비교하여 특별회계는 지방자치단체 재정운영의 자율성과 탄력성을 일부 보장할 수 있다. 행정안전부 「지방자치단체 세출예산 집행기준」에 따르면, 세입재원 없이 세출예산의 이월을 지양하여야 하지만, 특별회계의 지출을 탄력적으로 운용할 필요가 있으면 다음 연도에 이월하여 사용할 수 있다. 셋째, 지방자치단체는 지역적 특수성을 반영한 예산을 운용할 수 있다. 즉, 지방자치단체별로 전략적 우선순위가 높은 사업에는 특별회계를 설치해 집중적인 예산을 지원할 수 있으며, 전략적으로 사업을 추진할 수 있다.⁸ 이렇듯, 지방자치단체는 특별회계를 이용해 특정한 사업을 안정적으로 추진하고 재정을 효율적으로 운영할 수 있지만 다음과 같은 두 가지 문제를 초래할 수 있다. 특별회계의 특성상 특정한 세입은 특정한 지출에만 사용하여야 하므로 지방자치단체의 재정 운용에 경직성을 가져올 수 있다. 또한, 지나친 특별회계의 설치로 회계구조를 복잡하게 만들고 투명성을 떨어트릴 수 있다.⁹

기금은 예산 외로 운영되는 재정으로 신축·탄력적 재정운용이 장점

기금은 예산 외(off-budget)로 운영되는 재정으로 특정한 목적의 달성을 위하여 특정 자금을 보유·운용할 필요가 있을 때 설치된다. 「지방자치법」 제142조는 “지방자치단체는 행정 목적을 달성하기 위한 경우나 공익상 필요한 경우에는 재산을 보유하거나 특정한 자금을 운용하기 위한 기금을 설치할 수 있다.”고 규정하고 있다. 기금의 수입은 지방정부와 민간의 출연금, 부담금, 기금운용수익금, 기타수입, 지방채 등 다양한 재원으로 구성된다. 지방자치단체에 따라 운용하고 있는 기금의 형태가 다양하지만, 설치 근거, 목적, 관리 방식에 따라 기금을 유형화할 수 있다. 첫째, 기금은 설치 근거에 따라 법률로 설치되는 법정기금과 지방자치단체의 조례로 만들어지는 자체 기금으로 구분된다.¹⁰ 둘째, 기금은 설치 목적에 따라 사업관리 기금, 융자성기금, 적립성기금으로 구분된다. 사업관리기금은 사회복지기금과 같이 지방자치단체가 특정한 목적의 사업을 수행하기 위해 특정 자금을 보유하고 운용하는 기금을 뜻한다. 융자성기금은 자금을 조성하여 특정한 부문에 융자해주기 위해 설치되며, 중소기업육성기금이 이에 해당한다. 적립성기금은 주차장 기금과 같이 향후 발생할 재정 지출에 대비하여 자금을 보유해두는 기금을 의미한다.¹¹ 셋째, 기금은 관리 방식에 따라

7 송상훈·이용환·김진덕, 2016, 「경기소방 운영효율화 연구」

8 이재원, 2019, 「지방재정론」

9 박충훈 외, 2019, 「민선7기 기금 및 특별회계 정비방안 마련을 위한 연구」

10 강윤호·민기·전상경, 2015, 「현대 지방재정론」

11 강윤호·민기·전상경, 2015, 「현대 지방재정론」

지방자치단체가 직접 운용하는 직접관리기금과 지방자치단체 외의 다른 기관이 맡아 운용하는 위탁관리기금으로 구분된다.¹²

일반회계와 특별회계로 구성된 예산과 비교하여 기금은 지방자치단체의 신속적이고 탄력적인 재정 운용을 가능하게 한다. 기금은 목적에 부합하는 범위 내에서 예산 집행의 자율성과 탄력성이 보장되며, 추가경정예산의 편성 혹은 예산의 이용·전용·변경·이체 없이 지출액의 20% 이내에서 예산 집행의 계획을 변경할 수 있다. 지방자치단체는 정책사업 지출액의 20% 초과 변경 시 지방의회의 의결을 받아야 한다. 또한, 저리로 용자를 지원하여 민간자금을 확대·보완하고 민간 부문의 경쟁력 향상에 이바지할 수 있다.¹³ 기금은 일반회계와 특별회계와 비교해 신속적인 재정 운용이 가능하므로 지방자치단체의 방만한 운영을 초래하는 등 책임성 확보 문제를 발생시킬 수 있다. 더불어, 예산과 기금은 재정이 칸막이식으로 운용되기 때문에 회계 간 비슷한 사업들이 중복으로 추진될 수 있다.

[표 3] 특별회계와 기금의 비교

구분	특별회계	기금
설치 목적	<ul style="list-style-type: none"> 특정 사업 운영 특정 세입으로 특정 세출 총당 	<ul style="list-style-type: none"> 특정 목적을 위한 특정 자금 운용 특정 사업의 자금 관리 및 운용 특정 부문의 자금 용자 및 적립
재원 조달	<ul style="list-style-type: none"> 목적세, 사용자부담 등 	<ul style="list-style-type: none"> 출연금, 부담금, 수익금 등
확정 절차	<ul style="list-style-type: none"> 사업부서 예산요구 예산부서 예산안 편성 지방의회 심의·의결 	<ul style="list-style-type: none"> 기금운용부서 계획 수립 예산부서 협의·조정 지방의회 심의·의결
집행 절차	<ul style="list-style-type: none"> 합법성에 입각한 엄격한 통제 (목적 외 사용 금지 원칙) 	<ul style="list-style-type: none"> 합목적성 차원에서 자율성과 탄력성 보장
계획 변경	<ul style="list-style-type: none"> 추경예산 편성 예산의 이용, 전용, 변경, 이체 	<ul style="list-style-type: none"> 정책사업 지출액의 20% 초과 변경 시 지방의회 의결
장점	<ul style="list-style-type: none"> 주민들의 다양한 행정수요 충족 지방재정의 효율적인 운용 지역의 특수성과 지자체의 전략을 반영한 사업추진 	<ul style="list-style-type: none"> 신속적이고 탄력적인 재정운용 용자성 사업으로 민간자금 보완
단점	<ul style="list-style-type: none"> 재정의 경직적 운용 회계구조의 복잡성, 투명성 저하 	<ul style="list-style-type: none"> 방만한 운영 등의 낮은 책임성 예산과 유사중복 사업 추진

자료: 이미애·안지선, 2020, 「재정건전화를 위한 특별회계 및 기금 운용실태 분석」과 강윤호·민기·전상경, 2015, 「현대 지방재정론」을 참고하여 저자가 재구성

12 이미애·안지선, 2020, 「재정건전화를 위한 특별회계 및 기금 운용실태 분석」

13 박충훈 외, 2019, 「민선7기 기금 및 특별회계 정비방안 마련을 위한 연구」

기금보다 특별회계가 주민자치사업 안정적 추진 위한 재원확보에 부합

특별회계와 기금은 특정한 재원을 마련하여 특정한 사업이나 특정한 목적을 수행한다는 측면에서 주민자치 사업의 안정적인 추진을 위한 제도로 운영될 수 있다. 2020년 기준 서울시의 특별회계와 기금은 ‘자금 용자 및 관리’를 위한 일부 기금을 제외하고, 대부분 특정 사업의 수행을 목적으로 운영되고 있다. 다만, 「지방자치법」과 「지방재정법」에 따르면, 특별회계는 ‘특정 사업의 운영’, 기금은 ‘특정 자금의 보유·관리’ 목적이 강하므로 주민자치 사업의 운영을 위해서는 특별회계의 설치가 더 적합하다.

[표 4] 서울시 특별회계와 기금의 설치 목적 비교

특별회계	설치 목적	기금	설치 목적
공기업 수도사업	<ul style="list-style-type: none"> 주민에게 생활용수 그 밖의 정수를 공급 	재정투융자	<ul style="list-style-type: none"> 특별회계 및 타 기금의 여유 재원을 통합 관리하여 공사 및 기금 등에 효율적으로 투자
공기업 하수도사업	<ul style="list-style-type: none"> 하수 행정의 건전한 발전과 공중위생의 향상 공공 수역의 수질 보전 	중소기업 육성	<ul style="list-style-type: none"> 서울 소재 중소기업에 장기저리 융자를 지원하여 중소기업의 경쟁력 강화
도시철도 건설 사업비	<ul style="list-style-type: none"> 도시철도 건설 또는 운영사업의 원활한 추진 	식품진흥	<ul style="list-style-type: none"> 식품위생과 시민 영향의 수준 향상
교통사업	<ul style="list-style-type: none"> 교통수단과 교통시설을 개선하고 교통체계를 관리 교통방송을 효율적으로 운영 	기후변화	<ul style="list-style-type: none"> 온실가스 저감, 신·재생에너지 개발 보급, 에너지 이용 효율화
광역 교통시설	<ul style="list-style-type: none"> 광역교통시설의 확충 등 광역 교통 문제의 해결 	사회투자	<ul style="list-style-type: none"> 사회구성원 공동의 삶의 질을 향상하고 복리 증진 및 좋은 일자리 창출
주택사업	<ul style="list-style-type: none"> 국민주택건설공급사업·주택 건설사업, 주택임대사업, 주거환경개선사업·개발사업·재건축사업, 재정비촉진 사업의 원활한 추진 	도로굴착 복구	<ul style="list-style-type: none"> 도로굴착 구간의 신속한 복구공사 시행 및 복구된 도로의 사후관리
도시개발	<ul style="list-style-type: none"> 도시개발 사업을 촉진하고 도시·군 계획시설 사업의 설치 지원 	성평등	<ul style="list-style-type: none"> 남녀평등의 촉진과 여성의 사회참여 확대
균형발전	<ul style="list-style-type: none"> 지역균형발전계획에 대한 재정적 지원 	자원회수 시설 주변 영향지역 주민지원	<ul style="list-style-type: none"> 자원회수시설 주변 영향 지역주민의 소득향상과 복리증진
학교용지 부담금	<ul style="list-style-type: none"> 학교 용지 확보 등에 필요한 경비를 조달하고, 부담금을 적정하게 관리 	사회복지	<ul style="list-style-type: none"> 노인과 장애인의 복지증진에 필요한 자금 확보 근로 능력이 있는 수급자·저소득 시민의 자활사업 지원과 주거 안정 도모
의료급여 기금	<ul style="list-style-type: none"> 의료급여기금의 합리적인 관리 	체육진흥	<ul style="list-style-type: none"> 체육진흥사업과 활동의 안정적 지원
한강 수질 개선	<ul style="list-style-type: none"> 잠실상수원 수질 개선 사업의 효율적 추진 	감채	<ul style="list-style-type: none"> 지방채의 상환 재원을 적립하고 채무 규모 감축
소방안전	<ul style="list-style-type: none"> 소방사무를 효율적으로 추진하고 소방시설에 필요한 비용 충당 	재난관리	<ul style="list-style-type: none"> 재난의 사전예방과 신속한 복구 자연재해 발생 시 응급구호 실행
		남북교류	<ul style="list-style-type: none"> 남북 교류협력에 소요되는 자금 지원

대외협력	• 다른 지방자치단체 및 외국 지방정부와의 상호교류와 협력 증진
지역개발	• 지역개발사업 및 지방공기업 지원
도시재생	• 도시재생 활성화를 위한 거점 공간 조성 및 지역 자생 기반 마련

자료: 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/>); 서울특별시, 2019, 「2020년도 서울특별시 기금운용계획」을 참고하여
저자 작성

또한, 재원 조달 가능성의 측면에서도 특별회계를 설치해 주민자치 사업을 운영하는 것이 더 적합하다. 서울시에 설치된 12개 특별회계와 16개 기금의 재원 조달처를 살펴보면, 대체로 특별회계는 목적세·국고보조금·일반회계 전입금으로, 기금은 부담금·기금운용 수익금으로 재원을 조달한다. 주민자치 사업을 위해 기금을 설치할 경우, 사업 운영으로 수익을 얻기 어렵고 주민들에게 금전지급의무의 성격을 갖는 부담금을 부과하기 힘들기 때문에 재원 조달에 한계가 있다. 그러나 특별회계는 조례에 ‘일반회계로부터의 전입금’ 규정을 두어 지방세로 세입을 충당할 수 있으므로 재원 조달이 더 쉽다.

[표 5] 서울시 특별회계와 기금의 재원 조달처 비교

특별회계	재원 조달처	기금	재원 조달처
공기업 수도사업	• 상수도사용료 수입 • 급수공사 수입	재정투융자	• 기금 및 특별회계 여유재원 예수금, 기금운용 수익, 출연금
공기업 하수도사업	• 하수도 사용료 수입 • 하수처리장 이용료	중소기업 육성	• 재정투융자기금 차입금, 융자금 회수 및 기금운용 수익, 출연금
도시철도 건설 사업비	• 공유재산임대료, 부담금, 국고보조금, 지방채 등	식품진흥	• 부담금, 이자수입, 출연금
교통사업	• 일반회계 전입금, 공유재산 임대료, 사용료, 국고보조금, 부담금 등	기후변화	• 기금운용 수익, 한국가스공사 주식배당금, 출연금
광역 교통시설	• 국고보조금, 부담금, 지방채 등	사회투자	• 민간융자금 원리금 회수수입, 공공예금이자수입, 일반회계 전입금
주택사업	• 재산임대 수입, 택지매각 수입, 사용료, 국고보조금 등	도로굴착 복구	• 도로복구 원인자 부담금, 기금의 이자 수익
도시개발	• 일반회계 전입금, 예탁금, 부담금 수입	성평등	• 기금 전입금, 이자수입
균형발전	• 일반회계 전입금, 국고보조금, 부담금 등	자원회수 시설 주변 영향지역 주민지원	• 출연금, 전년도 이월금, 이자수익
학교용지 부담금	• 일반회계 전입금, 부담금 등	사회복지	• 출연금, 이자수입, 적립자금 운용수익금, 융자금 회수금, 기금운용 수익 등
의료급여 기금	• 일반회계 전입금, 국고보조금 등	체육진흥	• 기금운용 수익, 출연금
한강수질 개선	• 국고보조금, 공공예금 이자수입	감채	• 재정투융자기금 차입금, 출연금

소방안전	<ul style="list-style-type: none"> 지역자원시설세, 소방안전교부세, 일반회계 전입금, 국고보조금 등 	재난관리	<ul style="list-style-type: none"> 기금운용 수익, 출연금, 재정투융자기금 예탁금 회수 수입, 이자수입
		남북교류	<ul style="list-style-type: none"> 기금운용 수익, 출연금
		대외협력	<ul style="list-style-type: none"> 기금운용 수익, 출연금, 이자수입
		지역개발	<ul style="list-style-type: none"> 지역개발채권 발행 및 공공예금 이자, 기금관리 수입
		도시재생	<ul style="list-style-type: none"> 과밀부담금

자료: 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/>); 서울특별시, 2019, 「2020년도 서울특별시 기금운용계획」을 참고하여 저자 작성

마지막으로, 설치의 용이성 측면에서도 특별회계를 설치해 주민자치 사업을 운영하는 것이 더 적합하다. 특별회계와 비교할 때 기금은 「지방자치단체 기금관리기본법」에 따라 설치가 엄격하게 제한되어 있다. 「지방자치단체 기금관리기본법」 제3조 1항은 “법률에 따라 지방자치단체에 재정적 부담이 되는 기금을 설치하려는 경우 소관 중앙행정기관의 장은 기금 신설의 타당성을 심사하기 위하여 미리 행정안전부 장관과 협의하여야 한다”고 규정하고 있다. 아울러, 같은 법 제3조 3항에 따르면, 「지방자치법」 제142조에는 “기금은 일반회계 또는 특별회계로 사업을 하는 것이 곤란한 경우에만 설치할 수 있도록 제한하고 있다. 「지방자치단체 예산 편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준」에는 “기금사업 중 예산으로 대체 가능한 사업은 예산사업으로 전환하고 불필요한 기금을 폐지하는 것”이 기금운용의 원칙으로 되어 있다.

정리하자면, 설치 목적, 재원의 조달 가능성, 설치의 용이성 측면에서 기금과 특별회계를 비교 검토한 결과, 서울시 주민자치 사업의 안정적인 추진을 위해서는 기금보다 특별회계의 설치가 적합한 것으로 판단된다. 최근 주민자치 사업의 안정적인 지원을 위한 특별회계를 설치하거나 도입을 논의 중인 지방자치단체가 늘고 있다. 세종시는 2018년 전국 최초로, 대전시 유성구는 2019년 자치구 최초로 주민자치 지원을 위한 자치분권 특별회계를 설치하였다. 이하에서는 세종시와 대전시 유성구에서 설치한 자치분권 특별회계의 구체적인 운영방식과 성과를 검토하여 서울형 자치분권 특별회계 도입의 시사점을 얻고자 한다.

2_세종시, 2018년 전국 최초로 자치분권 특별회계 도입

특별회계 설치로 ‘시민주권 특별자치시 세종’의 실현 재정적으로 뒷받침

문재인 정부는 국가 주도의 중앙집권적 국정운영 방식으로는 향후 대한민국이 직면한 사회적 문제를 해결하기 어렵다는 문제의식하에 국가와 지방의 상생발전과 자치분권을 강조하였다. 이는 국정과제 77번인 ‘세종특별자치시 및 제주특별자치도 분권 모델의 완성’과 자치분권 종합계획 4-3인 ‘제주·세종형 자치분권 모델 구현’에 반영되었다. 이런 정부의 기조에 따라 세종시는 자치단체보다 시민주도와 시민참여를 우선한다는 의미에서 ‘시민주권 특별자치시 세종’을 자치분권 모델로 채택하였다. ‘시민주권 특별자치시 세종’의 핵심은 시(市)의 권한을 읍·면·동과 나누고, 시민의 뜻을 시정에 직접적이고 일상적으로 반영하는 데 있다. 세종시는 마을조직, 마을입법, 마을재정, 마을경제, 마을계획 등 5대 분야에 대한 시의 권한을 읍·면·동 주민들과 공유하기 위해 12개의 자치분권 과제를 선정하였다.¹⁴ 특히, 세종시는 마을조직, 마을입법, 마을경제, 마을계획의 실행을 위한 선결 조건으로 마을재정을 강조하였으며, 자치분권 과제를 안정적으로 지원하기 위한 재정 제도로 ‘자치분권 특별회계’를 제안하였다. 세종시는 자치분권 특별회계의 실효성, 재원, 규모, 운영방안에 관한 전문가와 시민들의 의견수렴 과정을 거쳐 2018년 11월 「세종특별자치시 자치분권 특별회계 설치 및 운영 조례」를 제정하고 2019년부터 자치분권 특별회계에 예산을 편성하였다.¹⁵ 「지방재정법」 제9조에 따르면 법률에 따라 의무적으로 설치·운용되는 경우를 제외하고 지방자치단체가 특별회계를 설치하기 위해서는 해당 조례에 5년 이내의 존속기한을 명시하여야 한다. 이에 「세종특별자치시 자치분권 특별회계 설치 및 운영 조례」 제7조에는 자치분권 특별회계의 존속기한이 2023년 12월 31일까지로 규정되어 있다.

14 대통령소속 자치분권위원회·세종특별자치시, 2018, 「우리 삶을 바꾸는 자치분권! ‘시민주권특별자치시’로 실현합니다. 자치분권 정책 실행 로드맵」

15 세종특별자치시, 2019, 「“주민이 직접 결정하고 설계하는 우리 마을 예산” 자치분권 특별회계」

1	마을조직	<ol style="list-style-type: none"> 1 읍면동장 시민추천제 도입 2 주민자치회 및 리단위 마을회의 설치 3 참여연령을 16세로 확대
2	마을입법	<ol style="list-style-type: none"> 1 시민참여기본조례 제정 2 읍면동 조례·규칙 제안권 부여
3	마을재정	<ol style="list-style-type: none"> 1 자치분권특별회계 설치 2 읍면동 주민세율 조정권 부여
4	마을계획	<ol style="list-style-type: none"> 1 시민주도 마을계획 수립 2 마을공동체 지원 3 시민주권대학 운영
5	마을경제	<ol style="list-style-type: none"> 1 사회적경제 지원센터 운영 2 사회투자기금 신설

자료: 대통령소속 자치분권위원회·세종특별자치시, 2018, 「우리 삶을 바꾸는 자치분권! '시민주권특별자치시'로 실현합니다. 자치분권 정책 실행 로드맵」

[그림 4] 시민주권 특별자치시 세종의 실행과제

자치분권 특별회계 재원은 주민세·이에 상응하는 규모의 시비로만 조달

「세종특별자치시 자치분권 특별회계 설치 및 운영 조례」 제4조, 제5조는 「지방세법」에 따른 주민세, 주민세에 상응하는 범위 내의 시비, 읍·면·동장이 부과하는 과태료를 자치분권 특별회계의 세입으로 규정하고 있다. 세종시 읍·면·동장은 쓰레기 불법 투기, 가족관계등록법 위반, 주민등록법 위반, 이륜차 관련 법규 위반, 장애인 주차구역 위반, 불법 옥외광고물과 식품위생법 및 하수도법에 따라 과태료를 부과할 수 있다. 그러나 과태료는 읍·면·동별로 징수액의 차이가 발생하고 연도별 규모도 유동적이기 때문에 특별회계의 세입으로 한계가 있다. 따라서 현재 세종시 자치분권 특별회계의 세입은 주민세와 이에 상응하는 규모의 시비로만 조달되고 있다. 주민세는 모든 주민이 평등하게 부담하는 지방세로 주민의 지방자치 참여를 위한 회비의 성격을 갖기 때문에 주민자치의 재원으로 적합하다.¹⁶ 세종시는 2018년 주민세 균등분 전액을 주민 사업으로 환원한 경험을 바탕으로 주민세 균등분뿐만 아니라 재산분과 종업원분까지 포함시켜 자치분권 특별회계의 세입을 확대하였다.¹⁷ 아울러, 주민세 전액에 상응하는 규모의 시비를 추가 편성하여 주민자치 재원으로 활용하고 있다.

16 김흥주, 2020, 「자치분권 특별회계 읍·면·동 지역별 합리적 자원배분 방안: 배분산식 및 구조개선을 중심으로」

17 세종특별자치시, 2019, 「“우리가 낸 주민세…마을을 위해 씁니다.” 전국 최초 자치분권 특별회계 설치」

주민자치 기반조성사업은 본청, 주민제안사업은 읍면동 예산으로 편성

「세종특별자치시 자치분권 특별회계 설치 및 운영 조례」 제2조에 따르면 자치분권은 세종특별자치시의 권한과 책임을 합리적으로 배분하여 정책 결정 및 집행과정에서 시민의 직접적 참여를 확대하는 것을 의미한다. 다시 말해 세종시 자치분권 특별회계의 주된 목적은 주민이 직접 읍·면·동의 일을 결정하고 집행할 수 있도록 안정적인 주민자치의 재원을 마련하는 것이라고 할 수 있다. 따라서 세종시 자치분권 특별회계의 기본 원칙은 주민참여로 결정된 주민자치 사업에 우선적인 예산을 편성하는 것이다.

세종시 자치분권 특별회계 대상 사업은 크게 읍면동 편성 사업과 본청 편성 사업으로 구성된다. 주민의 자치역량을 강화하기 위한 목적으로 시행되는 사업, 주민이 직접 마을의 문제를 발굴하고 제안한 사업은 읍면동 사업으로 편성된다. 반면, 마을공동체, 주민자치 사업 중 그 효과가 시 전반에 걸쳐 나타나는 사업은 본청 사업으로 편성된다. 2020년 세종시 자치분권 특별회계 규모는 159억 원이며 읍면동 사업에 약 140억 원, 본청 사업에 약 19억 원이 편성되었다.

읍면동 예산에는 소규모 주민숙원사업, 생활 불편 해소사업, 주민세 환원 사업 등 주민편의 증진사업과 지역 문화행사비, 주민자치센터 프로그램 운영비가 편성된다.¹⁸ 소규모 주민숙원사업은 마을 도로, 배수로, 농로 정비·포장과 같이 농촌과 마을의 정주 여건을 개선하기 위한 사업으로 가장 많은 예산(약 80억 원)이 편성되었다. 생활 불편 해소사업은 시급성이 높은 지역 현안과 생활 민원을 해결하기 위한 사업이며 예산은 22억 원이다. 주민세 환원 사업은 읍면동 예산협의회, 주민자치회, 마을계획단에서 결정된 읍면동 마을 자치사업을 지원하기 위한 사업이며, 예산은 15억 원이다. 해당 사업은 주민들의 참여로 결정된 사업에 재정을 지원함으로써 주민들이 낸 세금을 다시 돌려준다는 측면에서 의미를 지닌다. 지역 문화행사비는 소규모 지역축제나 문화행사를 지원하는 사업으로 7억 원이 편성되었다. 「세종특별자치시 주민자치센터 설치 및 운영 조례」에 따른 주민자치센터 프로그램 운영과 강사 수당, 주민자치위원과 자원봉사자의 활동비는 15억 원이 편성되었다.¹⁹

본청 예산에는 마을공동체 활성화 사업, 시민주권대학 운영 사업, 사회적 경제 육성·지원 사업, 주민자치 인센티브 사업이 포함된다. 마을공동체 활성화 사업에는 7억 원이 편성되었으며, 「세종특별자치시 마을공동체 만들기 지원 조례」에 따라 주민이 주도하는 마을공동체 활동에 재정을 지원하였다. 시민주권대학 운영 사업은 「세종특별자치시 시민참여 기본 조례」에 따라 시민들에게 주민자치와 자치분권을 주제로 한 교육 프로그램을 제공하기 위한 사업으로 3억 원이 편성되었다. 시민주권대학 운영 사업은 주로 마을 자치와 공동체에 관한 시민들의 인식을 제고하고, 마을 리더와 마을 계획가를 양성하기 위한 교육이 시행된다. 사회적 경제 육성·지원사업은 사회적 경제의 기반을 다지고 지역의 자생력을 높이기 위해

18 세종특별자치시, 2020, 「자치분권 특별회계 업무 매뉴얼」

19 최성은, 2019, 「시민 중심의 세종시 놀이터 운영·관리 방안」

사회적 경제 조직의 설립·운영과 판로 지원 등에 3억 원의 예산을 편성하였다.²⁰ 세종시는 주민자치 인센티브 사업을 시행해 자치분권 특별회계 경진대회에서 우수사례로 선정된 읍면동에 추가로 3억 원을 지원하였다.

[표 6] 세종시 자치분권 특별회계 규모와 사업 내용(2020년)

(단위: 백만 원)

읍면동 합계	주민편의 증진사업					지역 문화행사비			주민자치센터 프로그램 운영비
	소규모 주민숙원사업	생활 불편 해소사업 (재량)	주민세 환원 사업						
14,030	8,138	2,229		1,515		668			1,480
본청 합계	참여공동체과					자치분권과			노인 장애인과
	마을 공동체 활성화	주민자치 인센티브	시민주권 대학 운영	사회적 경제 육성·지원 사업	주민세 환원 사업 (연기면)	'20년 다정동 예산	자치분권 특별회계 인센티브	예비비	주민세 환원 사업 (장군면)
1,887	719	286	296	320	10	105	118	15	18

자료: 세종특별자치시, 2020, 「자치분권 특별회계 업무 매뉴얼」

자치분권 특별회계 도입에 따라 유사중복사업 통합·정비도 추진 가능

세종시는 자치분권 특별회계를 도입해 여러 부서에서 분절적으로 추진해오던 주민자치 사업들을 통합하고 정비하였다. 단일한 회계에 다양한 주민자치 사업들을 통합하여 사업 간 유사중복을 없애 예산 낭비를 막고, 주민자치 사업의 효과를 분석·환류하여 재정을 효율적으로 운영할 수 있게 되었다. 세종시는 특별회계의 설치 목적을 명확히 하고, 사업 담당자와 주민들의 이해도를 높이기 위해 2021년 자치분권 특별회계 사업의 계정을 다음과 같이 개편할 계획이다.

첫째는 자치분권 특별회계에 읍면동 자율계정과 본청 지원계정을 신설한다. 개편 이전에는 읍면동 사업인 주민세 환원 사업이 본청 예산에 혼재되어 있고 소관 부서도 참여공동체과, 노인장애인과로 분리되어 있어 이를 통합적으로 운영할 필요성이 제기되었다. 개편 이후 읍면동 마을 자치사업은 읍면동 자율계정으로, 시 전반에 걸쳐 추진되거나 읍면동 간 협력이 필요한 사업은 본청 지원계정으로 분리된다.²¹

둘째는 불필요하게 세분화된 읍면동 사업을 마을계획사업, 주민제안사업, 자치역량강화사업으로 정비하여 자치분권 특별회계의 정체성을 명확히 하고, 사업의 범위를 구체화할 예정이다.²² 주민자치회나 마을계획단이 발굴하고 수립한 사업은 마을계획사업으로, 일반 시민이 제안하고 다수의 주민에게 효과를 미치는 소규모 마을 자치사업은 주민제안사업으로 편성된다. 또한, 주민자치프로그램의 운영을 토대로 주민의 역량을 높이기 위한 사업은 자치

20 김흥주·곽현근·임승빈, 2018, 「세종형 풀뿌리 주민자치 제도화 방안」

21 세종특별자치시, 2020, 「자치분권 특별회계 업무 매뉴얼」

22 김흥주, 2020, 「자치분권 특별회계 읍·면·동 지역별 합리적 자원배분 방안: 배분산식 및 구조개선을 중심으로」

역량강화사업으로 편성된다.

셋째는 참여공동체과의 주민자치 인센티브 사업과 자치분권과의 자치분권 특별회계 인센티브 사업을 통합할 계획이다. 읍면동에 지원되는 인센티브 제도를 통합하고, 확대 운영하여 지역의 특성에 더 맞는 맞춤형 사업들이 제안될 수 있도록 지원할 예정이다.

[표 7] 세종시 자치분권 특별회계 사업 계정 개편안

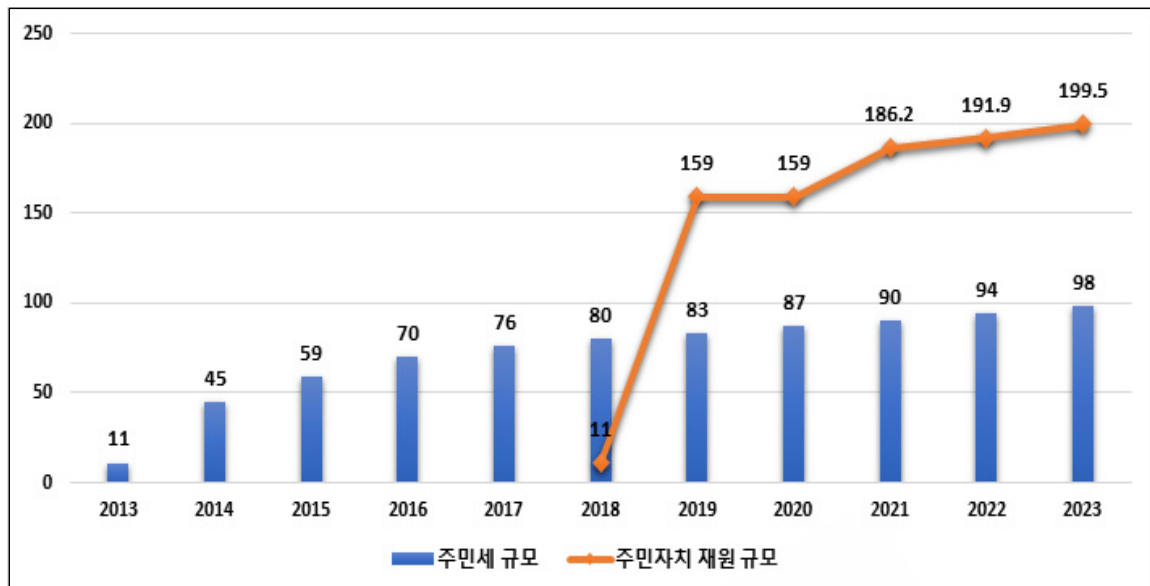
2020년(기존)		2021년(변경안)	
① 읍면동		① 읍면동 자율계정	
	주민세 환원 사업		마을계획사업
	소규모 주민숙원사업		주민제안사업
	생활 불편 해소사업		
	지역문화 행사비		
	주민자치센터 프로그램 운영비		자치역량강화사업
② 본청		② 본청 지원계정	
	주민자치 인센티브		주민자치 인센티브
	자치분권 특별회계 인센티브		신설동 지원 사업
	신설동 지원 사업		
	마을공동체 지원		
	시민주권대학 운영		시민주권대학 운영
	사회적 경제 센터 설치·운영		사회적 경제 센터 설치·운영
	예비비		예비비

출처: 세종특별자치시, 2020, 「자치분권 특별회계 업무 매뉴얼」

자치분권 특별회계 도입의 최대 성과는 주민자치 자원 148억원 확충

세종시는 자치분권 특별회계를 도입하면서 읍면동 주민자치 재원을 대폭 확대하였다. 자치분권 특별회계 도입 이전(2018년 기준)에는 주민세 개인균등분 전액인 약 11억 원을 읍면동에 배정하여 주민참여 사업을 시행하였다. 그러나 주민세 개인균등분에 더해 재산분과 종업원분까지 자치분권 특별회계의 세입으로 확대하여 2019년 기준 약 83억 원의 예산을 주민자치 사업에 편성하였다. 또한, 주민세 규모에 상응한 시비 약 83억 원을 추가 편성하여 주민자치 사업을 지원하였다. 세종시는 주민세 규모가 증가함에 따라 향후 시의 재정 상황과 주민들의 자치역량을 고려하여 자치분권 특별회계의 규모를 지속해서 확대할 예정이다.²³

23 최성은, 2019, 「시민 중심의 세종시 놀이터 운영·관리 방안」



자료: 최성은, 2019, 「시민 중심의 세종시 놀이터 운영·관리 방안」과 세종특별자치시, 2019, 「“우리가 낸 주민세…마을을 위해 씁니다.” 전국 최초 자치분권 특별회계 설치」를 참고하여 저자가 재구성

[그림 5] 세종시 주민세 및 자치분권 특별회계 규모 추이

3_대전시 유성구, 2019년 기초지자체 첫 특별회계 신설

유성형 풀뿌리 주민자치 실현할 목적으로 작년 자치분권 특별회계 도입

대전광역시 유성구는 자치분권 의지를 가시화하고자 2019년 전국 기초자치단체 중 최초로 「대전광역시 유성구 자치분권 특별회계 설치 및 운영 조례」를 제정하고, 자치분권 특별회계를 설치하였다. 더불어 유성구는 “주민과 권한을 나누고 지역의 발전을 함께 모색하여 주민의 행복을 높이는 것”이 지방자치단체의 중요한 과제로 보고, 이를 실현하기 위해 ‘유성형 자치분권 추진 기본계획’을 수립하였다. 기본계획에는 풀뿌리 민주주의 구현을 위한 기초마련, 주민참여 방안의 다각화로 진정한 주민주권의 구현, 강력한 분권 추진을 위한 조직역량의 강화, 다양성으로부터 창조적 변화를 이끌 정책 네트워크의 구축 등 4대 분야의 12개 추진과제가 담겼다.²⁴ 이 중 자치분권 특별회계는 풀뿌리 민주주의 구현을 위한 추진과제 중 하나로 주민자치를 안정적으로 지원할 수 있는 재정확보의 수단으로 도입되었다.²⁵ 또한 자치분권 특별회계 도입은 그동안 일반회계 내에서 분절적으로 추진되었던 주민자치 사업의 정비 의도가 담겨있다. 다시 말해, 다양한 주민자치 사업을 단일한 회계로 통합 관리함으로써 자치분권 사업의 효과성을 분석하고 환류하는 것도 또 다른 목적이었다.²⁶

24 대전광역시 유성구 홍보실, 2019, 「유성구, 주민이 주도하고 마을이 중심 되는 자치분권 실현」

25 대전광역시 유성구 마을자치과, 2020, 「유성형 자치분권 실현을 위한 자치분권 특별회계 설치 및 운영계획」

자치분권 특별회계 재원은 자치구세에 속하는 주민세 재산분·종업원분

「대전광역시 유성구 자치분권 특별회계 설치 및 운영 조례」 제4조와 제5조는 특별회계의 재원을 ① 「지방세법」에 따른 주민세 중 해당 회계연도 예산으로 정하는 금액, ② 주민세 외에 해당 회계연도의 예산으로 정하는 금액, ③ 그 밖의 수입금으로 규정하고 있다. 2020년 기준 대전광역시 유성구 자치분권 특별회계의 세입은 주민세, 분권 관련 대전시 지원금, 그 밖의 전입금이다. 주민세 중 시세에 해당하는 균등분을 제외하고, 자치구세에 해당하는 재산분과 종업원분만을 자치분권 특별회계 재원으로 활용하고 있다. 2019년 기준 대전광역시 유성구의 주민세 세입예산은 185억 원이다.²⁷ 분권과 관련된 대전시의 지원금은 유성구청 마을자치과 소관 사업인 자치분권 운영사업과 마을공동체 활성화사업에 지원되는 대전광역시 본청의 보조금을 의미한다. 그 밖의 전입금은 분권과 관련된 대전시의 지원금에 대응하여 편성되는 구비를 뜻한다.

유성구 자치분권 특별회계 기본 사용처는 주민이 발굴·제안하는 사업

「대전광역시 유성구 자치분권 특별회계 설치 및 운영 조례」 제4조는 ① 주민자치사업, ② 주민자치센터 운영에 관한 비용, ③ 주민참여예산 사업, ④ 마을공동체 지원사업, ⑤ 마을축제 지원사업, ⑥ 그 밖에 구청장이 자치분권 실현을 위하여 필요하다고 인정하는 사업 등을 자치분권 특별회계의 대상 사업으로 규정하고 있다. 2020년 대전광역시 유성구 자치분권 특별회계 규모는 약 15억 원으로 행정동에 지원되는 사업에 약 10억 원, 구청 사업에 약 5억 원이 편성되었다. 유성구 자치분권 특별회계의 기본 방향은 주민이 발굴하고 제안한 사업에 예산을 편성하는 것이다. 따라서 앞으로 주민자치회 전환과 자치역량을 고려하여 행정동에 배정되는 예산을 점차 늘려나갈 계획이다. 구청에 편성되는 예산은 시 차원에서 시행되는 자치분권 운영 사업과 마을공동체 활성화 사업이 포함된다.

26 대전광역시 유성구 마을자치과, 2020, 「유성형 자치분권 실현을 위한 자치분권 특별회계 설치 및 운영계획」

27 대전광역시 유성구 마을자치과, 2020, 「유성형 자치분권 실현을 위한 자치분권 특별회계 설치 및 운영계획」

[표 8] 대전광역시 유성구 자치분권 특별회계의 예산편성 내역(2020년)

구분		예산 규모 (단위: 천 원)	내용
유성구 마을자치과 예산	자치분권 운영	158,477 (시비)2,000 (구비)156,477	·부담금, 아카데미 운영 ·주민참여예산제 ·주민참여플랫폼 ·주민자치센터 활성화
	마을공동체 활성화	340,820 (시비)160,000 (구비)180,820	·마을공동체 활성화 지원 ·마을공동체 생태계 조성 ·마을커뮤니티 공간 운영
	유성구 마을자치과: 499,297(시비 162,000 / 구비 337,297)		
동 예산	진잠동	130,810	·주민자치회 시범사업(추경편성) ·주민자치위원 관리 ·주민자치센터 운영 ·주민 행사(축제) ·주민(마을)자치 사업 ·참여예산 사업 등
	원신흥동	118,900	
	온천1동	131,160	
	온천2동	89,760	
	노은1동	69,088	
	노은2동	100,360	
	노은3동	91,760	
	신성동	64,488	
	전민동	59,488	
	구죽동	75,624	
	관평동	71,760	
	동: 1,003,198		

자료: 대전광역시 유성구 마을자치과, 2020, 「유성형 자치분권 실현을 위한 자치분권 특별회계 설치 및 운영계획」

“자치분권 특별회계 도입의 가장 큰 성과는 주민자치회 실행력 제고”

연구진은 2020년 7월 3일 대전광역시 유성구 내에서 주민자치회가 구성된 행정동의 주민자치회 회장과 동자치지원관, 그리고 담당 공무원을 대상으로 자치분권 특별회계 도입의 성과에 관한 인터뷰를 진행하였다. 대전광역시 유성구 자치분권 특별회계 도입의 가장 큰 성과는 주민자치 사업에 안정적인 예산을 지원하여 주민들의 실행력을 높였다는 데 있다. 다시 말해, 자치분권 특별회계의 도입은 주민자치에 재정자치를 더하여 주민들의 실행력을 높여주는 기반이 되고 있다는 것이다. 특히, 주민들은 안정적인 예산을 토대로 마을의 문제를 해결하기 위한 새로운 방식의 혁신적인 사업들을 추진할 계획이다. 예를 들어, 유성구는 주민자치회가 구성된 3개동이 모여 공동의 문제를 해결하려고 연합 사업을 기획하고, 정기적으로 모임을 하는 등 주민들 스스로 새로운 방식의 사업들을 모색하고 있다. 주민들은 이런 과정을 거쳐 주민자치역량인 민주적 의사결정 역량과 예산(사업)의 집행 역량이 높아졌음을 느끼고 있다.

자치분권 특별회계의 도입으로 행정동 단위의 예산서가 새롭게 작성된다는 점도 주요한 변화로 제시되었다. 일반회계에 예산이 편성되면 유성구가 시행하는 많은 사업이 여러 부서에 편성되기 때문에 주민자치 사업만을 일목요연하게 파악하기 어려웠다. 그러나 자치분권 특별회계의 도입으로 개별 행정동의 예산서가 따로 작성되어 각동이 추진하는 사업의 명시적인 확인이 가능해졌다. 행정동 단위의 예산서는 주민자치회뿐만 아니라 일반 주민들도

온라인을 이용해 쉽게 확인할 수 있기 때문에 예산 운용에서 주민들의 책임성을 높일 수 있다. 또한, 주민들 스스로 사업 성과를 평가하고, 다른 동의 우수사례를 학습하여 질 높은 주민자치 사업들이 시행되는 계기가 될 수 있다.

세종시와 대전시 유성구에서 운영 중인 자치분권 특별회계의 세입, 세출, 성과를 정리하면 다음의 [표 9]와 같다.

[표 9] 세종시와 대전시 유성구 자치분권 특별회계

구분	세종특별자치시(2018년 도입)	대전광역시 유성구(2019년 도입)
세입	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주민세(균등분+재산분+종업원분) 중 예산으로 정한 금액 <ul style="list-style-type: none"> ※ 2019년 기준 주민세 83억 원 ○ 주민세에 상응하는 시비 ○ 그 밖의 전입금 및 수입금 <ul style="list-style-type: none"> (읍·면·동장이 부과하는 과태료) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주민세(재산분+종업원분) 중 예산으로 정한 금액 <ul style="list-style-type: none"> ※ 2019년 기준 주민세 185억 원 ○ 분권 관련 대전시 지원금 ○ 그 밖의 전입금
세출	<ul style="list-style-type: none"> ○ 세출 규모 159억 원(2020년 기준) ○ 본청(19억 원) <ul style="list-style-type: none"> - 참여공동체과 <ul style="list-style-type: none"> ·마을공동체 활성화 ·주민자치 인센티브 ·시민주권대학 운영 ·사회적경제 육성·지원사업 ·주민세 환원사업(연기면) - 자치분권과 <ul style="list-style-type: none"> ·2020년 다정동 예산 ·자치분권 특별회계 인센티브 ·예비비 - 노인장애인과 <ul style="list-style-type: none"> ·주민세 환원사업(장군면) ○ 읍면동(140억 원) <ul style="list-style-type: none"> - 소규모 주민숙원사업 - 생활불편해소사업 - 주민세환원사업 - 지역문화행사비 - 주민자치센터 프로그램 운영비 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 세출 규모 15억 원(2020년 기준) ○ 본청(5억 원) <ul style="list-style-type: none"> - 마을자치과 <ul style="list-style-type: none"> ·자치분권 운영 ·마을공동체 활성화 ○ 동(10억 원) <ul style="list-style-type: none"> - 주민자치회 시범사업 - 주민행사 지원 - 주민자치센터 운영 - 주민참여예산 및 위탁사업 등
성과	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주민자치 자원 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 11억 원('18년) → 159억 원('19년) - 주민세 균등분 → 주민세 전액(균등분+재산분+종업원분)으로 확대 ○ 비슷한 주민자치 사업의 통합·정비 <ul style="list-style-type: none"> - 불필요하게 세분화된 읍면동 사업 통합 - 읍면동 자율계정과 본청 자원계정 정비 - 주민자치 인센티브 사업 통합운영 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주민자치 자원 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 행정동 단위 예산 신설(10억 원) ○ 주민자치회 실행력 제고 <ul style="list-style-type: none"> - 안정적인 예산을 토대로 새로운 방식의 혁신적인 사업추진 - 민주적 의사결정 역량과 예산 집행 역량 증대 ○ 주민자치 예산의 투명성 증가 <ul style="list-style-type: none"> - 행정동 단위 예산서를 작성하여 동별 주민자치 사업의 재정정보 공개 - 예산 운용에서 주민들의 책임성 제고 - 여타 행정동의 우수사례 학습 가능

03 서울시 자치분권 특별회계 세입은 주민세가 ‘적절’

1_서울시 자치분권 특별회계의 안정적 재원은 주민세

과징금·과태료 등 임의적 세외수입은 특별회계 세입으로 한계가 있어

세종시는 「세종특별자치시 자치분권 특별회계 설치 및 운영 조례」에 읍·면·동장이 부과하는 과태료를 자치분권 특별회계의 세입으로 규정하고 있다. 지방자치단체 세외수입은 경상적 세외수입과 임시적 세외수입으로 구분되는데, 과징금·과태료는 임시적 세외수입에 해당한다. 경상적 세외수입은 재산 임대수입, 사용료, 수수료, 사업수입, 징수교부금과 같이 회계연도마다 반복하여 조달되기 때문에 수입의 지속성과 안정성이 보장되는 동시에 향후 수입의 예측이 가능하다. 반면, 과징금·과태료 등의 임시적 세외수입은 징수실적에 따라 수입의 규모가 불규칙적으로 결정되고, 수입의 예측도 어려워 특별회계의 운영을 위한 안정적인 세입으로 한계가 있다.²⁸ 또한, 서울시 과징금·과태료의 상당 부분은 이미 기타특별회계의 세입으로 충당되고 있어 자치분권 특별회계의 세입으로 지정할 재정적 여력이 없다. 2020년 기준 서울시 과징금·과태료는 362억 원이며, 이 중 260억 원(70%)이 교통사업 특별회계의 세입으로 편성되었다. 이 외의 과징금·과태료는 소방안전 특별회계에 7억 원(2%), 주택사업 특별회계에 5억 원(1.4%), 도시개발 특별회계에 1억 원(0.3%)이 충당되고 있다. 따라서 서울시의 과징금·과태료는 임시적 세외수입의 특성상, 재정적 여력상 한계가 있기 때문에 지방세를 활용하여 자치분권 특별회계의 세입을 충당하는 것이 적합하다.

지방자치단체 세목 가운데 주민세가 자치분권 특별회계 세입으로 적합

자치분권 특별회계를 설치하기 위해서는 주민자치 사업의 지출에 충당하기 위한 특정한 세입이 필요하다. 「지방자치법」 제8조는 지방자치단체의 세목으로 취득세, 지방소득세, 재산세, 자동차세, 지방소비세, 담배소비세, 등록면허세, 주민세, 레저세, 지방교육세, 지역자원시설세를 규정하고 있다. 목적세인 지방교육세와 지역자원시설세를 제외한 지방자치단체의 세목은 보통세에 해당한다. 지방자치단체 세목의 부과·징수 대상을 고려할 때, 주민자치 사업을 위한 세입으로는 지방자치단체의 주민에 부과하는 ‘주민세’가 적합하다. 주민세는 지방자치단체가 제공하는 공공서비스 비용을 주민 모두가 평등하게 부담한다. 즉, 주민

28 강윤희·민기·전상경, 2015, 「현대 지방재정론」

세는 주민이 지방자치단체의 구성원으로 납부하는 회비의 성격이 있다.²⁹ 따라서 주민들은 지방자치를 위한 참가 회비로 주민세를 납부하고, 지방자치단체의 정책 결정·집행과정에 참여할 수 있다. 최근 자치분권의 차원에서 주민들에게 권한을 배분하고, 주민참여를 높이기 위해 주민세 균등분을 주민자치회 재원으로 환원하는 지방자치단체가 늘고 있다. 서울시는 2019년부터 주민자치회 시행 3년 차 행정동을 대상으로 주민세 개인균등분을 환원하고 있으며, 2024년까지 전체 424개 행정동에 주민세 환원을 확대할 계획이다. 이렇듯, 주민세는 그 성격상 주민자치와 가장 직접적인 연계성을 갖고, 현재 주민자치회 지원을 위해 활용되고 있는 세목이므로 자치분권 특별회계의 세원으로 가장 적합하다.

[표 10] 지방세 세입 개요

세목	내용
취득세	• 부동산, 차량, 기계장비 등 일정한 자산 취득에 대해 부과
지방소득세	• 개인과 법인의 소득에 대해 부과
재산세	• 토지, 건축물, 선박 및 항공기 등의 소유에 대해 부과
자동차세	• 자동차의 소유와 주행에 대해 부과
지방소비세	• 부가가치세의 일부를 지방세로 전환한 세금
담배소비세	• 담배의 판매와 수입에 대해 부과
등록면허세	• 재산권의 등기 및 등록과 면허, 허가, 인가 등에 부과
주민세	• 지방자치단체의 주민에 대해 부과
레저세	• 경마, 경륜, 소싸움에 대해 부과
지방교육세	• 지방 교육의 재정확보를 위해 부과
지역자원 시설세	• 특정 자원의 보호와 특정 부동산의 유지를 위해 부과

자료: 국회예산정책처, 2020, 「2020 대한민국 조세」

서울시 주민세, 향후 5년간 지속 증가 예상돼 안정적인 재정지원 가능

자치분권 특별회계 도입의 주된 목적은 주민자치 사업을 위한 안정적인 재원을 확보하는 데 있다. 지난 5년간 서울시 주민세 규모는 매년 증가해왔으며, 앞으로 5년 동안에도 지속적인 증가 추세가 예상되므로 주민세를 활용한 안정적인 주민자치 재원 확보가 가능하다. 구체적으로 살펴보면, 지난 5년간(2015년~2019년) 서울시 주민세 규모는 평균 4,700억 원으로 연평균 7.8% 증가하는 것으로 나타났다. 이는 지난 5년간 지방세 세입의 연평균 증가율(7.3%)에 비해서도 높은 수치에 해당한다. 또한, 「2019~2023 서울시 중기지방재정 계획」에 따르면 서울시는 인구 감소에도 불구하고 1인 가구의 증가로 향후 5년간 주민세 규모가 계속 증가할 전망이다. 앞으로 5년간(2020년~2024년) 주민세의 연평균 증가율은 서울시 전체 세입과 지방세의 연평균 증가율에 견줘 높은 것으로 분석되었다. 구체적으로

29 김흥주, 2019, 「읍·면·동 주민세율의 합리적 조정방안 연구」

향후 5년간 서울시 전체 세입의 연평균 증가율이 3.7%, 지방세의 연평균 증가율이 4.9%인 데 반해 주민세는 연평균 5.7% 증가할 것으로 예상된다. 따라서 주민세를 자치분권 특별회계의 세입으로 활용할 경우, 주민자치사업에 지속적이고 안정적인 재정 지원을 할 수 있다.

[표 11] 서울시 연도별 전체 세입, 지방세, 주민세 현황

(단위: 억 원)

연도	서울시 세입	지방세 세입	주민세 세입
2015년	264,116	137,875	4,040
2016년	275,038	141,258	4,208
2017년	319,316	155,554	4,788
2018년	356,081	170,965	5,052
2019년	388,229	182,213	5,450
지난 5년간 연평균 증가율(%)	10.2	7.3	7.8
2020년	395,282	195,524	5,945
2021년	399,134	202,677	6,209
2022년	419,550	209,942	6,528
2023년	438,960	223,826	6,855
2024년	464,414	231,654	7,199
향후 5년간 연평균 증가율(%)	3.7	4.9	5.7

자료: 서울시, 각 연도, 「서울시 중기지방재정계획」을 참고하여 저자 작성, 2015년~2019년 세입 규모는 실적치, 2020년~2024년 세입 규모는 전망치

자치분권 특별회계에 주민세 활용할 수 있도록 장기적 대안 모색 필요

주민세는 지방자치단체의 일반적 지출에 충당하기 위한 보통세에 해당하므로 자치분권 특별회계의 직접적인 세입이 될 수 없다. 즉, 주민세는 목적세가 아니기 때문에 주민자치 재원으로 활용되도록 강제할 수 없다. 따라서 세종시와 대전광역시 유성구 사례와 같이 「자치분권 특별회계 설치 및 운영에 관한 조례」의 제정 시 주민세에 해당하는 세입예산액을 일반회계에서 전입하도록 규정하여 주민세를 자치분권 특별회계의 세입으로 특정할 수 있다. 자치분권 특별회계는 조례의 제정으로 설치된 지방자치단체의 기타특별회계에 해당하므로 5년의 한시적 운영을 조건으로 한다. 더불어, 행정안전부는 일반회계 등 다른 회계로부터의 전입금 비중이 높은 특별회계를 폐지하고 일반회계로 통합하도록 권고하고 있으므로 주민세를 자치분권 특별회계의 장기적인 세입으로 활용하기는 어렵다. 세종시는 주민자치 재원으로서 주민세의 성격을 특정하기 위해 읍·면·동에 주민세율의 조정권한을 부여하는 세종시법 개정안을 발의한 바 있다. 「세종시법 개정(안)」 제24조에는 “시장은 「지방세법」 제78조 제1항 제1호 가목에도 불구하고 시 조례로 정하는 바에 따라 세종특별자치시의 관할 구역에 주소를 둔 개인에 대한 주민세 균등분의 세율을 읍·면·동별로 달리 정할 수

있으며 1만 원의 100분의 30의 범위에서 가감하여 조정할 수 있다.”고 규정되어 있다. 세종시는 주민자치회, 주민총회를 개최해 주민들이 직접 읍·면·동별 특성에 맞게 주민세율을 정하고, 시 의회가 이를 의결하도록 개정안을 발의하여 주민자치를 위한 재정적 기반을 마련하고 있다. 최근 여러 지방자치단체를 중심으로 주민세를 주민자치 사업의 목적세로 개편하기 위한 지방세법 개정의 필요성이 제기되고 있다. 예를 들어, 주민세를 목적세인(가칭) 동네자치세로 개편하는 방안이 논의되고 있다. 즉, 현행 주민세를 폐지하고, 주민자치를 위한 목적세인(가칭) 동네자치세를 신설하여 주민들이 마을 자치를 위해 사용하도록 제도를 개편한다는 것이다. 동네자치세는 주민자치사업뿐만 아니라 광역·기초자치단체가 수행하는 다양한 자치분권 관련 사무에 활용될 수 있다.³⁰

2_자치분권 특별회계 세출, 주민자치사업에만 ‘특정’

자치분권 특별회계 1순위 대상은 주민결정사업, 주민자치 기반조성사업

특별회계는 「지방재정법」 제9조에 근거해 ① 특정 사업을 운영하고자 할 때, ② 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 회계처리 할 필요가 있을 때 법률이나 조례를 제정해 설치할 수 있다. 따라서 자치분권 특별회계 설치를 위해서는 세출을 특정할 필요가 있다. 서울시 자치분권 특별회계는 주민이 직접 마을의 일을 결정하고 집행할 수 있도록 지속적인 재원을 마련하고, 안정적인 주민자치 기반과 토대를 조성하기 위한 특정한 목적을 갖는다. 세종시와 대전광역시 유성구는 자치분권 특별회계의 설치 및 운영 조례에서 설치 목적을 “시 또는 구의 권한과 책임을 합리적으로 배분하여 정책 결정 및 집행과정에 주민의 직접적 참여를 확대함으로써 주민의 실질적인 자치분권을 실현하는 것”으로 규정하고 있다. 서울시 자치분권 특별회계의 설치 목적에 따라 세출은 ‘주민들이 참여하여 직접 계획을 수립하고 제안한 사업’과 ‘주민자치와 시민참여를 위한 기반과 환경을 조성하는 사업’을 대상 사업으로 포함해야 한다.

서울시가 시행하고 있는 세부사업 중 ‘주민들이 참여하여 직접 계획을 수립하고 제안한 사업’으로는 다음과 같은 사업이 포함되어야 한다. 서울민주주의위원회 지역공동체담당관 서울형 주민자치 활동 지원사업, 동단위계획형 지원사업, 마을공동체 활동 지원사업과 서울협치담당관 지역사회혁신계획(구단위계획형) 지원사업, 그리고 행정국 자치행정과 자치회관 운영 및 주민자치 활성화 지원사업이 이에 해당한다. 주민들이 참여하여 직접 계획을 수립하고 제안한 사업에는 2020년 기준으로 438억 원이 지출되고 있다.

30 유태현, 2017, 「지방자치의 재정기반 확충을 위한 동네자치세 도입방안」

[표 12] 서울시 자치분권 특별회계 1순위 대상 사업안

유형	소관	세부 사업	사업 목적	2020년 예산 (단위: 천 원)
주민들이 참여하여 직접 계획을 수립하고 제안한 사업	서울민주주의 위원회 지역공동체 담당관	서울형 주민자치 활동지원 사업	서울형 주민자치 활동을 지원하여 실질적 주민자치 실현	3,542,685
		동단위계획형 지원 사업	주민참여 활성화 및 시민주도성 강화	3,509,142
		마을공동체 활동지원	지역 문제를 주민 스스로 발견·정의하고, 다양한 이해관계자가 참여하여 사회문제 해결방안 도출	610,800
	서울민주주의 위원회 서울협치 담당관	지역사회혁신계획 (구단위계획형) 지원	시민과 자치구가 함께 참여하여 지역사회 문제 해결을 위한 계획 수립	19,000,000
	행정국 자치행정과	자치회관 운영 및 주민자치 활성화 지원	자치회관 자율운영과 주민자치 활성화사업 지원으로 주민 주도의 실질적 주민자치 실현	17,110,878
소계				43,773,505
주민자치와 시민참여를 위한 기반과 환경을 조성하기 위한 사업	서울민주주의 위원회 지역공동체 담당관	자치구 마을 생태계 조성	마을공동체 환경을 조성하기 위한 중간지원조직 지원	9,900,000
		커뮤니티 공간 운영지원	주민들이 모이고 소통하기 위한 다목적 커뮤니티 공간 조성 및 운영 지원	8,591,479
	서울민주주의 위원회 서울협치 담당관	지역협치 활성화	시민의 역량을 높이고, 시민 간 상호 협력을 지원하여 시민사회 자립기반 조성	1,286,617
	행정국 자치행정과	찾아가는 동주민센터 추진	동 단위의 지역사회 복지 증진과 공동체 회복 및 풀뿌리 주민자치 생태계 강화	2,989,668
	노동민생 정책관 사회적 경제 담당관	마을기업 육성	지역경제 활성화와 공동체 회복을 위해 지역자원을 활용하여 수익을 창출하는 마을기업을 육성	560,000
		공동주택단지 사회적 경제 기업 발굴 및 육성	지역커뮤니티에 사회적 경제 기업을 육성하여 주민 스스로 생활에 필요한 서비스를 발굴하기 위한 환경 조성	1,500,000
		자치구 사회적 경제 통합지원체계 구축	시민 주도의 사회적 경제 생태계를 조성하여 지역의 역량 강화	3,380,000
		사회적 경제 특구 운영	주민참여를 확대하여 사회적 경제를 통한 지역문제의 해결	400,000
		사회문제 해결을 위한 혁신형 사업	지역 내 사회적기업과 협동조합을 발굴하여 지역사회 문제 해결	756,665
	소계			
합계				73,137,934

자료: 서울정보소통광장 '서울의 재정(<https://opengov.seoul.go.kr/budget>)'의 예산 설명서를 참고하여 저자 작성

‘주민자치와 시민참여를 위한 기반과 환경을 조성하는 사업’으로는 첫째, 중간지원조직을 위한 재정 지원사업이 포함되어야 한다. 중간지원조직은 주민교육, 상담 및 컨설팅, 마을활동가 양성 등의 활동으로 주민의 자치역량 강화를 지원하며, 행정과 주민 간 또는 주민과 주민 사이의 소통과 관계망 형성에 도움을 제공한다. 중간지원조직을 위한 재정 지원사업으로는 서울민주주의위원회 지역공동체담당관에서 시행하는 ‘자치구 마을 생태계 조성 사업’ 등이 포함될 수 있다.

둘째, 주민참여를 기반으로 마을의 문제를 발굴하고 해결하기 위해서는 주민들이 모일 수 있는 거점 공간의 마련이 중요하다. 따라서 ‘커뮤니티 공간 운영지원 사업’과 같이 주민들이 모이고 소통하기 위한 커뮤니티 공간의 조성과 운영을 겨냥한 재정 지원사업이 포함되어야 한다.

셋째, 주민자치와 시민참여가 지속되기 위해서는 장기적으로 지역의 자립 기반과 풀뿌리 주민자치의 생태계를 조성해주는 것이 가장 중요하다. 따라서 노동민생정책관 사회적경제 담당관 ‘자치구 사회적경제 기업 발굴 및 육성 사업’ 등 지역의 경제적 역량을 강화하고 자립을 지원하기 위한 사회적 경제 관련 사업이 포함되어야 한다. 또한, 시민의 공동체 역량을 높이고 시민사회의 자립 기반을 조성하려면 ‘지역 협치 활성화’, ‘찾아가는 동주민센터 추진’에 대한 재정 지원사업이 포함되어야 한다. 주민자치와 시민참여를 위한 기반과 환경을 조성하는 사업에는 2020년 기준으로 294억 원이 지출되고 있다.

도시재생사업은 통합·정비로 향후 자치분권 특별회계 대상사업으로 지정

서울시에서 추진되고 있는 주민자치사업 중에는 도시재생사업이 포함된다. 특히 도시재생사업의 내역 사업인 주민공동체 활성화 및 역량 강화사업은 다수의 주민자치 사업과 유사 중복적으로 추진되고 있어 통합과 정비가 필요하다. 따라서 도시재생사업 내 주민공동체 활성화 및 역량 강화사업은 자치분권 특별회계 대상 사업으로 편성하여 여타 주민자치 사업과 유사중복성을 검토하고 조정할 필요가 있다. 그러나 현재 도시재생사업의 내역 사업에는 주민공동체 활성화 및 역량 강화사업뿐만 아니라 대규모 국비가 포함된 시설 사업이 포함된다. 시설 사업은 주민자치 사업으로 보기 힘들기 때문에 자치분권 특별회계의 대상 사업으로 지정 시 주민공동체 활성화 및 역량 강화사업만 포함시켜야 한다. 하지만 「지방자치단체 예산 편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준」에 따르면, 하나의 단위사업을 여러 개의 회계에 편성할 수 없다. 따라서 현재의 사업 구조상 도시재생사업은 자치분권 특별회계의 대상 사업으로 지정하기 어렵다. 그러나 도시재생사업과 주민자치 사업 간 비슷한 목적을 고려할 때 장기적으로 도시재생사업 내 주민공동체 활성화 및 역량 강화사업을 정비하고 통합함으로써 자치분권 특별회계의 대상 사업으로 포함시킬 필요가 있다. 2020년 기준 도시재생실, 주택건축본부, 푸른도시국, 지역발전본부에서 추진하고 있는 도시재생사업 내 주민공동체 활성화 및 역량 강화사업의 예산은 총 691억 원 규모에 해당한다.

자치분권 특별회계 대상사업 명확하게 하는 예산 편성지침 마련 바람직

서울형 자치분권 특별회계의 도입 시 주민자치 사업의 통합·관리로 효율성을 높이고, 안정적인 주민자치 재원을 확보하여 주민자치 실질화에 이바지할 수 있다. 그러나 특별회계는 칸막이식 재정 운영을 초래하여 예산의 운영을 경직화시키고 비효율성을 초래하는 원인이 되기도 한다. 또한, 일반회계와 특별회계 간 유사중복이 발생하면 투명성이 낮아지기 때문에 더 큰 예산의 낭비를 발생시킬 수 있다. 따라서 자치분권 특별회계 도입에 앞서 현재 운영되고 있는 주민자치 사업 간 유사 중복성의 분석이 선행되어야 한다. 이를 통해 주민자치 사업을 통합함으로써 자치분권 특별회계의 대상 사업을 명확히 정립할 필요가 있다. 자치분권 특별회계의 대상 사업은 조례에 명시한 기한까지 안정적인 재원이 확보된다는 장점이 있으므로 일반회계에서 무분별하게 예산사업이 넘어올 우려가 있다. 따라서 자치분권 특별회계의 권장사업과 비권장사업을 분류하여 제시함으로써 자치분권 특별회계는 실질적 풀뿌리 주민자치를 실현하기 위한 사업의 재원으로 활용되어야 한다.

세종시는 자치분권 특별회계 운영의 내실화를 위해 다음과 같이 예산 편성 시 사전 검증 사항을 점검표 방식으로 제시하고, 비권장사업의 목록을 구체적으로 제공하고 있다. 첫째는 자치분권 특별회계의 대상 사업에 해당하는지를 특별회계 설치 목적의 부합성, 부적격 사업 여부, 일반회계 사업과의 중복 계상 여부, 낭비적 요소가 개입된 단순 전시성 사업의 여부로 점검한다. 둘째는 투자 효율성 측면에서의 타당성을 다른 사업과의 유사·중복, 사업의 타당성을 검증하기 위한 합리적인 절차의 이행 여부를 점검한다. 셋째는 사업의 시급성과 집행 가능성을 점검한다. 넷째는 사업의 목적 달성을 위한 수행 방식의 적정성과 사업의 효율성(투입 대비 산출)을 점검한다.³¹ 자치분권 특별회계의 비권장사업으로는 공공청사(주민센터, 복합커뮤니티센터 등) 유지 관리사업, 민간인 대상 기타 보상금, 행사실비보상금, 읍면동에 사무 위임되지 않은 사항, 일회성·선심성 행사, 일반회계 편성 사업, 주민자치센터 프로그램 추가 운영예산 등이 있다. 세종시 사전 점검표와 비권장사업의 목록화 사례를 참고하여 서울시 자치분권 특별회계 대상 사업을 명확히 하고, 회계 간 유사중복성이 발생하지 않도록 예산 편성지침을 마련할 필요가 있다.

31 세종특별자치시, 2020, 「자치분권 특별회계 업무 매뉴얼」

[표 13] 세종시 자치분권 특별회계 비권장사업 목록

비권장사업 목록	사업 예시
<ul style="list-style-type: none"> • 공공청사(주민센터, 복합커뮤니티 센터 등) 유지관리 사업 	<ul style="list-style-type: none"> - 에어컨 청소 - 조명 LED 교체 - 계단실 및 벽면 인테리어 - 청사 옥상 작업 - 정원 조경 보강 사업 - 지하주차장 배수로 설치 또는 배관 보수 - 외부 방부목 도색 - 옥외 LED 전광판 설치 - 면 청사 내 복지상담실 리모델링
<ul style="list-style-type: none"> • 민간인 대상 기타 보상금, 행사실비 보상금 	<ul style="list-style-type: none"> - 선진지 견학 - 민간인 급량비, 교통비 지원사업 - 자원봉사자 활동비 등
<ul style="list-style-type: none"> • 일회성·선심성 행사 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역 간 차별성 없는 인기 가수·미술사 초청 행사
<ul style="list-style-type: none"> • 일반회계 편성 사업 	<ul style="list-style-type: none"> - 법정 도로 유지·보수사업 - 재해대비, 복구 사업 - 가로등 유지관리 사업 - 공중화장실 유지사업 - 공공도서관 운영지원 사업
<ul style="list-style-type: none"> • 주민자치센터 프로그램 추가 운영 예산 	<ul style="list-style-type: none"> - 「세종특별자치시 주민자치센터 설치 및 운영 조례 시행규칙」에 따른 운영예산을 제외한 추가 운영 예산

자료: 세종특별자치시, 2020, 「자치분권 특별회계 업무 매뉴얼」

04 특별회계 도입 시 서울에 맞는 제도로 특화 바람직

1_서울형 자치분권 특별회계에 필요한 재원규모 충분

주민세는 2020년 5,945억원으로 주민자치 재원으로 충분한 규모

서울시 대내·외적으로 주민자치의 중요성이 커짐에도 불구하고 현재 서울시 재정제도하에 서는 주민자치 사업에 지속적인 재정 지원이 어렵다. 따라서 이 연구는 서울시 주민자치 사업의 안정적인 재원 확보를 위한 대안으로 자치분권 특별회계의 도입을 제안하였다. 앞서 제시한 서울시 자치분권 특별회계 도입방안을 종합적으로 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 세출의 측면에서 서울시 자치분권 특별회계의 대상 사업은 1순위 사업과 2순위 사업으로 구분할 수 있다. 1순위 사업에는 주민자치 실질화를 위한 ‘주민들이 참여하여 직접 계획을 수립하고 제안한 사업’과 ‘주민자치와 시민참여를 위한 기반과 환경을 조성하는 사업’이 포함되어야 한다. ‘주민들이 참여하여 직접 계획을 수립하고 제안한 사업’은 주로 주민자치회를 이용해 주민자치를 지원하는 사업으로 2020년 기준 438억 원이 이에 해당한다. 또한, ‘주민자치와 시민참여를 위한 기반과 환경을 조성하는 사업’으로는 중간지원조직을 위한 재정 지원사업, 커뮤니티 공간 운영지원 사업, 지역의 자립 기반과 풀뿌리 주민자치의 생태계를 조성하기 위한 사업 등이 포함되며 294억 원 규모이다. 따라서 2020년 기준으로 서울시 자치분권 특별회계의 1순위 대상 사업에는 약 732억 원이 소요된다. 2순위 사업에는 도시재생사업 내 주민공동체 활성화 및 역량 강화사업이 포함된다. 2020년 기준 다수 부서에서 추진하고 있는 도시재생사업의 내역 사업인 주민공동체 활성화 및 역량 강화사업의 예산을 모두 합하면 약 691억 원이 소요되고 있다. 종합적으로 볼 때, 2020년 예산을 기준으로 서울시 자치분권 특별회계의 도입 시 예상되는 세출규모는 약 1,423억 원이다. 다음으로, 서울시 자치분권 특별회계의 세입으로는 주민이 직접 자신이 속한 자치단체에 납부하는 최소한의 기본적 부담이라는 측면에서 주민자치의 정신에 기초한 주민세가 가장 적합하다. 2020년 기준 서울시의 주민세 규모는 총 5,945억 원(균등분 517억 원, 재산분 245억 원, 종업원분 5,183억 원)이다. 따라서 서울시 자치분권 특별회계의 세출 규모를 1순위 대상 사업에 한정할 경우에는 주민세 균등분과 재산분만을 활용하여 재원을 충분히 마련할 수 있다. 아울러, 향후 자치분권 특별회계의 세출을 2순위 대상 사업으로 확대할 경우 주민세 균등분과 주민세 재산분에 더해 주민세 종업원분의 일부를 활용할 수 있다.

[표 14] 서울시 자치분권 특별회계 도입안

구분	서울시 자치분권 특별회계 도입안
세입	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주민세(균등분+재산분+종업원분) 중 예산으로 정한 금액 ※ 2020년 주민세 규모(5,945억 원) <ul style="list-style-type: none"> - 주민세 균등분 517억 원 - 주민세 재산분 245억 원 - 주민세 종업원분 5,183억 원
세출	<ul style="list-style-type: none"> ○ 세출 규모 약 1,423억 원(2020년 기준) ○ 1순위 대상 사업(732억 원) <ul style="list-style-type: none"> - 주민들이 참여하여 직접 계획을 수립하고 제안한 사업(438억 원) <ul style="list-style-type: none"> ·서울형 주민자치 활동지원 사업 ·동단위 계획형 지원사업 ·마을공동체 활동지원 사업 ·지역사회혁신계획(구단위계획형) 지원사업 ·자치회관 운영 및 주민자치 활성화 지원사업 - 주민자치와 시민참여를 위한 기반과 환경을 조성하기 위한 사업(294억 원) <ul style="list-style-type: none"> ·자치구 마을생태계 조성사업 ·커뮤니티 공간 운영지원사업 ·지역협치 활성화사업 ·찾아가는 동주민센터 추진사업 ·마을기업 육성사업 ·공동주택단지 사회적 경제 기업 발굴 및 육성사업 ·자치구 사회적 경제 통합지원체계 구축사업 ·사회적 경제 특구 운영사업 ·사회문제 해결을 위한 혁신형 사업 ○ 2순위 대상 사업(691억 원) <ul style="list-style-type: none"> - 도시재생사업 내 주민공동체 활성화 및 역량강화 사업 등

2_주민자치 실질적으로 지원할 제도로 발전시킬 필요

자치분권 특별회계는 서울시 본청에 설치 ... 자치구별 설치도 지원 필요

자치분권 특별회계 도입 시 세종시, 대전시 유성구와의 행정 제도상 차이점을 고려할 필요가 있다. 세종시 및 대전시 유성구와 서울시는 크게 두 가지 측면에서 차이가 있다. 첫째, 행정체계가 다르다. 세종특별자치시는 하위 행정구역으로 시·군·구의 기초자치단체를 두지 않고, 직접 읍·면·동을 지원하는 단층제 형태의 자치단체이다. 또한, 대전광역시 유성구도 직접 행정동을 지원하는 단층제 형태의 기초자치단체에 해당한다. 반면, 서울특별시는 25개 자치구와 424개 행정동을 구성된 중층제 형태의 자치단체이다.

둘째, 과세권의 주체가 다르다. 서울특별시의 25개 자치구와 대전광역시 유성구는 같은 계층의 기초자치단체에 해당한다. 그러나 대전광역시 유성구는 주민세 중 재산분과 종업원분을 구세로 징수할 수 있지만, 서울특별시의 25개 자치구는 주민세 과세 권한이 없다. 즉, 서울시의 경우 주민세는 모두 시세로 징수되며, 자치구에는 재산세의 50%를 공동 과세하여 공유하는 재정체계를 갖는다. 자치구는 주민자치 사업을 위해 서울시의 자치단체 경상·자본 보조금에 의존하고 있다. 따라서 서울특별시 본청에 자치분권 특별회계를 설치하고 자치구에 자치단체 보조금 형식으로 지원함을 원칙으로 하는 것이 적절하다.

그러나 장기적으로는 대전광역시 유성구와 같이 자치구가 자율적으로 자치분권 특별회계를 설치하고, 본청에서 지원하는 보조금 외에 자치구 자체 재원을 추가로 편성하여 자치구 특성에 맞는 주민자치 사업이 운영되도록 지원할 필요가 있다. 예를 들어 서울시 자치구 내에서 동(洞)정부를 강조하고 있는 중구는 행정동에 지원되는 예산으로 자치분권 특별회계의 설치를 고려해볼 수 있다. 특히 중구는 2019년부터 모든 행정동에 예산 편성권과 집행권을 부여하는 등 재정자치의 기반을 마련했다는 점에서 자치분권 특별회계의 설치가 가능하다. 서울시는 자치구가 보조금 외에 자체 재원을 활용하여 안정적인 주민자치 사업을 수행할 수 있도록 자치구별 보조금 배분 시 자치분권 특별회계를 도입한 자치구에 인센티브를 제공하는 방안을 고려해볼 수 있다.

자치분권 특별회계 도입 시 포괄보조금 형태로 재정 지원방식 고쳐야

자치분권 특별회계의 도입으로 주민자치를 위한 안정적인 예산의 확보가 가능하고, 주민자치 사업을 단일한 회계에 통합함으로써 재정 운용의 비효율성을 상당 부분 해결할 수 있다. 그러나 자치분권 특별회계의 도입만으로는 예산 결정 과정에서 주민들의 자율성이 제약되는 문제를 해결하기 어렵다. 주민들이 더 자율성을 가지고, 마을의 문제를 해결하는 데 적합하도록 예산을 편성, 집행하기 위해서는 자치분권 특별회계의 도입과 함께 포괄보조금 형태로 재정 지원방식을 개편할 필요가 있다. 포괄보조금(Block Grant)은 특정 보조금(Categorical Grant)과 대조되는 개념으로 중앙정부가 지방자치단체에 재원을 이전할 때, 재원의 사용 범위나 용도를 제한하지 않고 포괄적으로 규정하여 지방자치단체에 실질적인 재량권을 부여하는 보조금을 의미한다.³² 우리나라에서 포괄보조금 방식으로 재원을 이전하는 대표적인 사례로는 국가균형발전 특별회계가 있다. 국가균형발전 특별회계는 지방자치단체가 중앙정부가 정한 보조금 한도 내에서 자율적으로 사업을 계획하고 예산을 편성·집행할 수 있도록 하여 지자체별 특성에 맞는 사업이 추진될 수 있도록 기여하고 있다. 또한, 국가균형발전 특별회계는 부처별 국고보조사업의 지침을 통합·제공하여 예산 결정 과정에서 지방자치단체의 자율성을 확보하고 있다.

앞서 살펴보았듯이, 서울시 주민자치회 사업에 참여하는 주민들이 겪고 있는 가장 큰 문제는

32 강윤호·민기·전상경, 2015, 「현대 지방재정론」

예산 편성과 집행에서 주민들의 자율성이 제약되고 있다는 점이다. 현재 주민자치 사업은 주무부서인 서울민주주의위원회와 행정국 자치행정과 사업에서 분절적으로 추진되고 있다. 아울러, 주민자치회에 지원되는 동단위 주민참여예산과 주민세 환원 사업의 예산, 주민자치회 시범사업의 보조금 편성·집행 지침이 서로 달라 주민들이 행정동의 특성에 맞는 사업을 기획하고 예산을 집행하는 데 어려움을 겪고 있다. 따라서 자치분권 특별회계 도입 시 보조금 지급 방식을 포괄보조금으로 개편하여 자치구별 특성에 맞는 주민자치 사업이 추진될 수 있도록 하고, 주민들도 더 자율적으로 사업을 계획하고 예산을 편성·집행하도록 지원할 필요가 있다.

예산 편성·집행 과정에서 주민 자율성 확대하되 책임성 확보도 필수

자치구별 특성에 맞춰 주민들이 정해진 예산의 한도 내에서 자율적으로 예산을 편성하고 집행할 수 있도록 포괄보조금을 지급할 경우 책임성 확보 문제가 제기될 수 있다. 즉, 예산 편성·집행 과정에서 주민들의 자율성이 확대될 경우, 사업의 목적에 맞지 않는 부적절한 사업이 추진되거나 예산의 낭비가 발생할 수 있다는 것이다. 따라서 예산 사용에서 주민들의 자율성을 확대하되 책임성을 달성하기 위해 중간·사후 감사를 강화하거나 부적격 사업에 관한 매뉴얼을 제공하는 방안, 지속적인 교육을 시행하는 방안을 마련할 필요가 있다. 즉, 일정한 예산 범위 내에서 자율성을 주되 책임성을 확보함으로써 주민들이 자치계획을 수립하고 집행하는 데 있어 권한과 주도성을 강조해야 한다. 세종시는 읍면동 주민들의 책임성을 강화하고 주민들의 활발한 참여를 유도하기 위해 읍면동 종합평가에 기반한 인센티브 제도와 우수사례 공유회 제도를 운영하고 있다. 읍면동 종합평가는 사업의 소관부서에서 실시하며, 평가결과에 따른 인센티브가 다음 해 읍면동 예산에 편성된다.³³ 읍면동은 인센티브를 포함한 예산을 마을 자치사업에 편성할 수 있다. 우수사례 공유회 제도는 자치분권 특별회계 예산으로 편성된 읍면동 사업의 성과를 공유함으로써 주민들의 책임성을 확보하고 사업의 질을 높이기 위한 수단으로 활용되고 있다. 서울형 자치분권 특별회계의 도입 시 우수사례 공유회와 인센티브 제도를 활용하여 주민들의 예산운용 책임성을 높이고 더 다양한 주민들이 참여하도록 지원함으로써 서울시 주민자치의 활성화를 도모할 수 있을 것이다.

33 세종특별자치시, 2020, 「자치분권 특별회계 업무 매뉴얼」



서울형 자치분권 특별회계 도입해
주민자치의 실질화 효과 거둘 필요

서울연 2020-OR-17

발행인 서왕진

발행일 2020년 8월 31일

발행처 서울연구원

ISBN 979-11-5700-536-9 93350 비매품

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

이 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.