

서울특별시 주민참여예산제 운영 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

1. 회부경위

1) 김용석(서초) 의원 대표발의안

- 가. 의안번호 : 제1592호
- 나. 제 안 자 : 김용석(서초) 의원외 9명
- 다. 제안일자 : 2017년 1월 2일
- 라. 회부일자 : 2017년 1월 2일

2) 김용석(도봉) 의원 대표발의안

- 가. 의안번호 : 제1629호
- 나. 제 안 자 : 김용석(도봉) 의원외 9명
- 다. 제안일자 : 2017년 2월 6일
- 라. 회부일자 : 2017년 2월 7일

3) 이윤희 의원 대표발의안

- 가. 의안번호 : 제1644호
- 나. 제 안 자 : 이윤희 의원외 25명
- 다. 제안일자 : 2017년 2월 9일
- 라. 회부일자 : 2017년 2월 12일

2. 제안이유 및 주요내용

1) 김용석(서초) 의원 대표발의안

가. 제안이유

- 서울특별시 예산의 투명성과 민주성을 증대하고 참여민주주의를 활성화하기 위하여 예산편성과정에 주민참여를 보장하는 주민참여예산제가 많은 시민의 호응속에 실시되고 있음.

- 다만, 시행과정에서 서울시가 연례적으로 예산을 편성하여 시행하고 있는 사업과 같거나 심히 유사한 사업이 주민참여예산으로 별도 편성되어 각각 집행됨으로써 예산의 효율적 사용을 저해할 우려가 있는 실정임.
- 주민참여예산의 심사기준에 서울시 기존 사업과 같거나 유사한 사업을 제외하도록 함으로써 시민세금을 아끼는 한편 전체 서울시 예산의 효율적 사용을 증대하고자 함.

나. 주요내용

- 주민참여예산 심사기준에 서울시가 연례적으로 예산을 편성하여 집행하는 사업과 같거나 심히 유사한 사업을 제외하도록 함(안 제18조의2).

2) 김용석(도봉) 의원 대표발의안

가. 제안이유

- 주민참여예산제도는 시정부가 독점적으로 행사하는 예산 편성과정에 시민의 참여를 보장하고 예산편성의 투명성과 민주성을 확보하는 참여민주주의의 제도적 장치임.
- 서울시 예산이 해마다 늘어나고 있음에도 주민참여예산사업 편성액이 고정되어 있어 이를 개선하고 주민참여활성화를 위해 주민참여예산사업 편성액의 기준을 정율로 개선하여 사업을 효율적으로 운영하고자 함.

나. 주요내용

- 주민참여예산 예산편성과정에 사업공모 규모를 규정함(안 제6조제2항 신설).

3) 이윤희 의원 대표발의안

가. 제안이유

- 서울시는 지난 5년간 주민참여예산사업을 시행하여 예산편성과정에 주민의 참여를 보장함으로써 참여 민주주의를 촉진하였으며, 향후 시 재정분야에 시민 참여를 더욱 확대하고, 사업의 품질을 향상하여 주민참여예산제를 활성화하고자 함.

- 이에 따라 실효성 있는 제도 운영을 위하여, 사업제안 대상을 개인이외 단체까지 확대하고, 주민의 의견을 충분히 반영한 심도있는 심사를 위해 민관예산협의회를 운영하며, 주민참여예산위원회 위원 선정방식 변경 등을 반영해 조례를 개정하고자 함.

나. 주요내용

- 시 예산편성에 관한 의견을 제출하거나 사업공모에 참여할 수 있는 주체에 단체를 포함(안 제9조제2항)
- 위원회 위원 구성방법 및 위원정수를 변경함(안 제15조제2항, 제4항 및 제6항).
- 주민참여예산위원의 전문성 강화를 위하여 위원의 임기를 중임 제한에서 연임 제한으로 개정함(안 제16조제2항).
- 민관예산협의회 신설 및 기능분과 운영(안 제19조의1 신설).
- 분과위원회를 폐지함(안 제20조)
- 주민참여예산지원협의회의 위원 정수를 15명 이내에서 25명 이내로 확대함(안 제25조제2항).
- 위원회 위원의 회의 참석수당 일부 현실화를 위해 「서울특별시 공무원여비 조례」에 준하여 지급하도록 함(안 제28조제3항).

4. 검토의견 (수석전문위원 윤 병 국)

가. 개정안의 개요

- 김용석(서초) 의원 대표발의안(이하 “1안”)은 주민참여예산 심사기준에 서울시(이하 “시”)가 연례적으로 예산을 편성해 집행하는 사업과 같거나 유사한 사업을 제외하도록 해 예산의 효율적 사용을 도모하고자 하는 것임.

- 김용석(도봉) 의원 대표발의안(이하 “2안”)은 주민참여예산 사업공모 규모를 전년도 일반회계예산의 1000분의 3 이상으로 정해 주민참여 활성화에 기여하고자 함.
- 이윤희 의원 대표발의안(이하 “3안”)은 주민참여예산 사업 수행 과정의 의견 수렴 절차 확대, 위원회 구성과 운영 개선, 민관예산협의회 구성 등의 조치를 통해 시 재정에 대한 시민 참여를 확대하고 사업품질의 향상을 통해 주민참여 예산제를 활성화하고자 함.

나. 참여예산 심사기준의 변경(1안 제18조의2제5호 신설)

- 1안은 주민참여예산을 선정하는 기준을 개정해 시가 연례적으로 예산을 편성해 집행하는 사업과 같거나 심히 유사한 사업을 제외해 예산 집행의 효율성을 담보하고자 하는 것임.
- 현재 주민참여예산제도는 매년 500억원 규모의 예산을 시정참여형(350억원)과 지역참여형(150억원)으로 구분하고 있으며, 대상사업은 자치구별로 구성된 지역회의 혹은 동별 자치회의를 통해 제안하고 참여예산위원회 분과위원회 심사와 참여예산위원회 총회 투표, 시민 투표(엠보팅)와 설문조사 과정을 거쳐서 최종 선정되는 구조로 운영되고 있음.
- 이에 따라 정확한 통계를 낼 수 없으나 선정된 상당수의 사업이 시가 추진하고 있거나 추진했던 사업과 유사한 성격을 갖고 있다고 평가되기도 함¹⁾.
- 각 지역의 특수성을 반영한 각종 사업을 다양하게 발굴해 시행하는 것이 참여예산제도 본연의 취지에도 부합하고, 예산의 효율적인 집행에도 긍정적으로 기여할 것으로 판단되는 개정안의 취지에 공감함.
- 하지만, 현실적으로 시민의 자유로운 사업 제안을 기반으로 추진되는 사업의 속성상 시가 추진하는 사업과의 유사한 사업을 배제하도록 강제할 경우 참여예산제도의 운영이 위축될 우려가 있으며, 무엇보다 시가 추진하는 사업과의 유사성에 대한 구분이나 통계도 불분명한 상황에서 이를 판별할 객관적인 기준을 수립하기 어렵다는 현실적인 상황이 고려될 필요가 있음.

1) 실제 사업명과 대상이 다르지만 도시농업, 마을공동체, CCTV 설치, 전통시장 시설 현대화 사업 등 시가 매년 추진하는 주요 시책 사업과 연계된 다양한 사업이 주민참여예산 사업으로 신청되고 실제 선정된 사례가 다수 존재함.

다. 주민참여예산 사업공모 규모의 신설(2안 제6조제2항 신설)

- 2안은 안 제6조제2항을 신설해 현재 연간 500억원 규모로 운영되는 주민참여예산 사업 공모의 규모를 해당 연도 전년도 일반회계예산의 1000분의 3이상으로 정하고자 하는 것임.
- 개정안은 현재 주민참여예산사업의 예산규모가 조례에 명시되지 않아 사업수행의 안정성을 저해할 우려가 있다고 판단하고 있으며, 일반회계예산의 증감에 따라 주민 참여예산 규모도 정율로 연동되는 것이 적절하다고 판단하고 있음.
- 시는 주민참여예산제도를 도입한 2012년 이후 현재까지 자체계획을 통해 연간 500억원을 주민참여예산제도의 운용 예산 적정 규모로 판단하고 있으나 해당 규모의 적정성에 대해서는 별도의 판단이 필요한 시점이라고 평가됨.
- 개정안과 같이 주민참여예산의 규모를 정할 경우 2018년 주민참여예산의 사업공모 규모는 시의 2017년도 일반회계예산(20조 6,398억)의 1000분의 3인 619억 1,943만원 이상으로 정해야 할 것으로 예상되어 현재보다 약 120억원 순증 효과가 있음.
- 개정안이 전년도 일반회계예산의 1000분의 3 이상을 참여예산사업의 규모로 정한 것은 주민참여예산을 시행한 2012년도 일반회계예산(15조 2,017억원)을 기준으로 설정된 500억원 규모가 사업시행 5년이 지난 현재까지 정채되어 있는 상황에 대한 문제 의식에서 비롯된 것으로 보임.
- 주민참여예산 제도의 취지와 참여예산 전체 규모의 정채 등 제반 상황을 고려해 볼 때 개정안의 취지와 같이 일반회계예산의 일정 비율로 참여예산 규모가 연동되는 것은 이해될 수 있는 측면이 있음.
- 다만, 참여예산 규모를 조례로 정해 확정하는 것이 자칫 재정운용의 경직성을 초래할 우려가 있다는 점과 이전재원 등을 고려할 경우 일반회계예산의 1000분의 3이라는 규모가 다소 과도한 측면 등을 종합적으로 고려할 필요가 있음.
- 이와 관련해 시는 주민참여예산의 규모도 지방자치단체장의 예산편성권의 범위에 속하는 것으로 이를 조례로 제약하는 것에 대해 반대 의견을 제시하고 있음.

라. 주민참여예산 의견수렴 절차의 개선 (3안 제9조제2항)

- 안 제9조제2항은 예산편성 과정에 참여의 폭을 확대하고 참여예산 사업의 품질을 제고하기 위해서 사업제안 단계에서의 의견 수렴 대상을 기존의 주민외에 단체로까지 확대하고자 함.
- 이는 예산사업에 대한 제안 과정이 별다른 시정 참여 경험이 없는 일반 주민이 누구나 손쉽게 참여할 수 없는 현실적인 사정을 고려한 조치로 평가됨.
- 다만, 이와 같은 사업제안 자격 확대가 참여기회 확대나 제안된 사업의 품질 향상에는 긍정적으로 기여할 수 있으나, 자칫 소수의 단체를 통한 사업제안이 활성화되면서 일반 시민들의 참여 감소로 이어질 우려에 대해서도 면밀한 대비가 요구됨.

마. 주민참여예산위원회 운영 사항 변경 (3안 제15조 및 제16조, 제19조)

- 안 제15조와 제16조 등은 주민참여예산위원회(이하 “위원회”)의 구성과 운영방식을 변경해 위원회 위원의 전문성을 확보하고, 사업심사의 공정성과 전문성을 확대하려는 것임.
- 우선 이를 위해 안 제15조제2항은 250명으로 제한된 위원회 위원의 정수를 300명으로 확대하고, 참여를 희망하는 주민들 가운데 공개모집 절차에 따라 선정하던 위원 선정방식을 예산학교 교육 과정을 우선 이수한 주민들 가운데 무작위 추첨방식으로 선정하는 것으로 변경하고자 함.
- 위원회 위원 정수를 기존보다 50명 확대하는 조치는 위원회 활동영역의 확대나 직접민주주의 기능 강화에 긍정적으로 기여할 수 있을 것으로 사료됨.
- 또한, 위원회 위원의 선정 방식 변경은 기존의 선추첨 후교육 방식에서 선교육 후추첨 방식으로 변경함으로써 예산학교 개방을 통한 시민의 재정분야 접근성 향상과 함께 예산학교 교육의 참여를 사실상 강제해 선임된 위원들의 주민참여예산제도 자체에 대한 이해도와 참여를 강화하는데 긍정적으로 작용할 수 있을 것임.
- 또한, 현재 신규로 위촉되는 위원들을 대상으로 운영하는 예산학교 교육기회 개방을 통해 위원으로 선임되지 못하는 시민들의 경우에도 주민참여예산제도에 대한 접근성을 강화할 수 있을 것으로 기대됨(참고자료 1).

- 안 제16조제2항은 1회 중임규정을 1회에 한해 연임할 수 있도록 하고 있으며, 이는 임기가 만료되는 위원의 전문성과 연속성을 극대화해 참여예산제도 자체 운영의 효율화를 담보하는데 기여할 수 있을 것임.
- 현재 250명 이내의 위원으로 구성되는 위원회 위원 가운데 약 30%의 위원이 중임되고 있으며, 대다수 위원이 신입으로 선임되어 위원회 운영의 전문성과 효율성에 문제가 있다는 지적이 제기됨.
- 다만, 중임대신 연임을 허용하고 연임 위원의 범위를 제한하지 않음으로 해서 자칫 2년마다 위원 대다수가 교체되면서 당초 의도와 달리 위원의 전문성 확보에 부정적인 영향을 끼치거나, 중임제한 규정의 삭제로 연임이후 1~2년이 지나고 다시 위원에 반복 선임되는 등 독점화 가능성에 대해서도 사전에 충분한 고민이 필요함.

<위원회 위원 중임 및 연임 내역>

구분	위원수	연임(중임)	신임공모	추천
2015년	228	64	148	16
2016년	232	69	148	15

바. 민관예산협의회 구성 및 운영 등(3안 제19조의1 신설 및 제20조 삭제, 제22조, 제25조)

- 안 제19조의1 민관협의회 신설과 안 제20조의 삭제는 주민참여예산 사업 심사과정의 전면적인 개편을 의미함.
- 현재는 제안된 각종 사업에 대해 업무 분야별로 구성된 분과위원회가 각종 사업에 대한 검토와 우선순위 결정을 담당하고 이를 바탕으로 시민들의 엠보팅, 위원회 총회를 거쳐 사업을 확정하는 과정으로 추진되고 있음.
- 개정안에 따를 경우 현재의 분과위원회가 폐지되고 이를 대신해 실·국·본부별로 구성되는 민관예산협의회(이하 “민관협의회”)가 현장조사와 토론을 거쳐 분야별로 사업의 우선순위를 결정하고 시 전체 예산에 대한 시민의 의견 수렴 등을 위해 기능분과를 운영하게 될 것으로 예상됨.

- 결국 위원회 위원으로 구성되던 분과위원회를 대신해 민간전문가와 해당 사업담당 공무원이 위원회 위원들과 함께 20명 내외의 민관협의회를 구성하는 것이 참여예산 심사과정 개정의 핵심사항임.
- 그 동안 위원회 위원으로만 구성해 연 4~6회 정도 운영되던 분과위원회는 총회에 상정하는 안건을 심사하는 하위 위원회로서의 기능을 담당해 심사 과정에서 지역안배와 답합 등의 부작용이 꾸준히 제기되었음.

<2016년도 분과위원회 운영실적>

구 분	위원수	개최횟수	비고
총 회	232	4	
운 영 위 원 회	21	4	
교 통 주 택 분 과	26	6	
도 시 안 전 분 과	28	3	
문 화 관 광 분 과	24	4	
복 지 분 과	28	5	
여 성 건 강 분 과	23	6	
일 자 리 분 과	26	6	
청 년 분 과	26	3	
청 소 년 분 과	23	3	
환 경 공 원 분 과	28	5	
디 지 털 혁 신 분 과	23	2	시범운영

- 반면 위원회 위원과 함께 민간전문가와 각 사업 담당 공무원이 공동으로 참여하는 민관협의회는 사업심사의 공정성과 함께 해당 분야에 대한 전문적인 검토와 숙의를 거칠 수 있어 선정되는 사업의 구체화와 품질 향상에 기여할 수 있을 것임.
- 다만, 실·국·본부 중심의 민관협의회 심사는 시가 추천하는 전문가와 담당 공무원이 다수 참여하면서 시민의 의사보다는 해당 사업을 수행할 부서의 의견이나 우선순위가 앞서 반영될 우려가 있음.

사. 재정 및 실무지원 사항 변경 (3안 제28조)

- 안 제28조는 위원회와 민관협의회 등에 참석하는 위원에 대한 실비 지급 규정을 「서울특별시 공무원여비 조례」에 따르도록 개정해 위원회 등에 참석하는 위원들의 참석을 독려하고자 함.

- 개정안에 따른 경우 자원봉사 개념에서 지급하던 기존 8천원 수준인 위원회 참석수당이 2만원으로 현실화 되면서 위원들의 위상강화와 책임감 고취에도 긍정적으로 기여할 수 있을 것임.
- 현재 주민참여예산제도를 운영하고 있는 전국 광역자치단체가 위원회와 협의회 참석수당으로 7만원에서 15만원 정도를 지급하고 있으며, 서울시내 각 자치구는 1만원에서 10만원을 지급하고 있는 사정을 고려할 때 시의 참석수당이 현실적이지 못한 상황임(참고자료 2).
- 현재의 위원회 참석률에 따라 관련예산을 추계할 경우 참석수당 인상에 따라 연간 약 2,200만원의²⁾ 예산이 추가로 소요될 것으로 예상되나 주민참여예산제도의 효율적 운영 필요성과 다른 자치단체와의 형평성 등을 고려할 때 적절한 조치라고 판단됨.

【참고자료 1】

2017년도 예산학교 운영계획

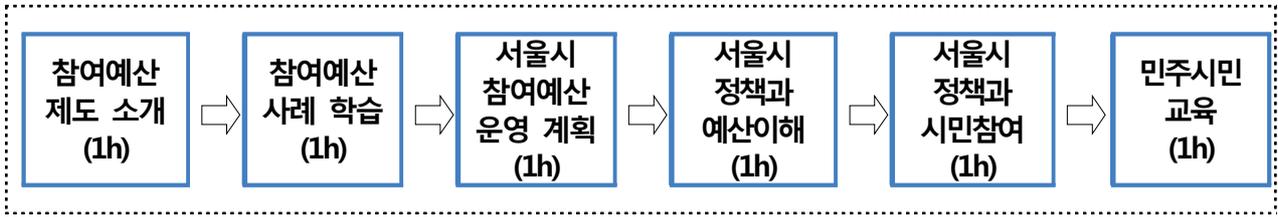
□ 운영개요

- 교육인원 : 800명 이상(3월 교육 대상자)
 - 서울시민 누구나
 - 3월 기본교육 수료자 대상으로 '17년 시민참여예산위원회 추천
 - ※6월 이후 기본교육 수료자는 '18년 시민참여예산위원회 추천 시 대상
- 접수방법 : 참여예산 홈페이지(yesan.seoul.go.kr), 전화/방문
- 교육기간 : 2017. 3. 4(토) ~ 3.25(토)

□ 교육과정

- 교육시간 : 7개반 교육. 각 6시간(3시간×2일) 운영
 - 평일주간반 A/B, 평일야간반 A/B/C, 주말반 A/B
- 교육 프로그램
 - 국내/외 참여예산제도 안내와 구체적인 사례 학습을 통해 정책 이해

2) 의회 예산정책담당관은 비용추계를 통해 약 2,200만원의 예산이 추가적으로 소요될 것으로 추계하고 있으며, 시는 주민참여예산위원회 참석수당과 출장여비, 지원협의회 참석수당 등을 합해 2017년 6,770만원의 예산이 소요될 것으로 예상하고 있음.



- 2017년도 시 참여예산제 운영 계획을 통해 시민참여의 범위 안내
 - 예산 편성/집행 과정 이해를 통해 참여예산사업의 중요도 인식
 - 다양한 주민참여 사업과 참여예산의 관계 이해를 통해 시정참여유도
 - 참여예산위원으로서의 역할범위 안내, 시민참여의 가치와 자질함양
- 예산학교 교육내용

회차	교육명	세부내용	강사
1일차	서울시 참여예산 제대로 알기	[인사말 및 프로그램 안내]	주민참여예산지원센터장
		[참여예산제 제도 안내] - 주민참여예산제 의의와 개요 - 서울시 참여예산제 현황 (제도 변화 과정 포함) - 국내외 참여예산 사례	이호 외 (풀뿌리자치연구소 이음)
		[참여예산 제안사업 사례학습] - 서울시 참여예산에 반영된 실제 사업제안서 학습 - 사례 진행과정을 통한 참여예산 운영 과정 이해 : 제안자 동기-사업제안서 작성-접수-심사-최종 선출 (엠보팅 포함)-현재 상황 등	김상철 외 (지원협의회)
		[2017 서울시 참여예산 운영계획] - '17년 시 참여예산제 운영목적 - 현행 제도 세부설명(구조와 절차) - 시민참여예산위원 구성 및 역할 - 시정형/지역형 사업 안내 - 총회 및 제도 운영과정	재정관리담당관 외
2일차	손에 잡히는 시민참여	[서울시 정책과 예산 이해] - 서울시 시정 정책 안내 - 지방예산 기본개념 - 지방예산 편성절차 및 지방의회 심의 의결 - '17년 서울시 재정현황	재무행정팀장 외
		[서울시 정책과 시민참여] - 서울시 시정방향과 서울시민의 연결고리 : 마을공동체, 도시재생, 지역혁신, 에너지재생 등 - 서울시정 속 참여예산의 역할 이해하기	송창석 외 (지원협의회)
		[시민참여를 위한 민주시민 교육] - 상생을 위한 시민참여의 주요가치 : 양성평등, 사회적약자 배려, 공동체 의식, 지속가능한발전, 준법 정신 등 - 참여예산위원의 윤리	홍윤기 외 (동국대 교수)

※ 강사진과 교육내용은 변경될 수 있음.

【참고자료 2】

전국 시도 참여예산위원회 수당현황

(단위: 만원)

구분	주민참여예산위원회		협의회		비고
	인원수	참석수당 (단위만원)	인원수	참석수당	
부산광역시	100	7	-	-	전체회의 7만원, 운영위원회 7만원, 분과위 7만원, 예산학교 2만원 일괄지급
인천광역시	93	2	34	7	일괄 2만원 지급, 민관협의회 24명 7만원, 지원협의회 10명 7만원
대구광역시	100	5	-	-	일괄5만원
광주광역시	100	10, 15	-	-	10만원(2시간기본)/15만원(30분초과)
대전광역시	70	7, 10	-	-	7만원(1시간이내)/10만원(1시간초과)
울산광역시	50	7, 10	-	-	7만원(2시간이내)/10만원(2시간초과)
세종특별 자치시	30	7, 10	-	-	7만원(2시간이내)/10만원(2시간초과)
경기도	76(67)	10, 15	-	-	10만원(2시간기본)/15만원(30분초과)
강원도	-	-	-	-	미운영 준비중
경상북도	20	7, 10	-	-	7만원(2시간이내)/10만원(2시간초과)
경상남도	78	7, 10	-	-	7만원(2시간이내)/10만원(2시간초과)
충청북도	60	7, 10	-	-	7만원(1시간이내)/10만원(2시간초과)
충청남도	40	10, 15	-	-	10만원(2시간기본)/15만원(30분초과)
전라북도	33	7, 10	-	-	7만원(1시간이내)/10만원(2시간초과)
전라남도	53	7, 10	-	-	7만원(2시간이내)/10만원(2시간초과)
제주특별 자치도	80	7,10	-	-	7만원(1시간이내)/10만원(2시간초과)

자치구 참여예산위원회 수당현황

(단위: 만원)

구분	주민참여예산위원회		협의회		비고
	인원수	참석수당 (단위만원)	인원수	참석수당	
종로구	20	7, 10	-	-	7만원(2시간이내)/10만원(2시간초과)
중구	43	2만7천원	-	-	행사실비보상(급량비,여비) 일괄지급
용산구	22	2	-	-	실비2만원
성동구	50	2	-	-	일괄 2만원 지급
광진구	35	2	-	-	참석수당 일괄2만원, 여비2만원(현장방문)
동대문구	25	2	-	-	1회 참석시마다 일괄2만원 지급
종량구	68	1	-	-	1회 참석시마다 일괄1만원 지급
성북구	59	3	-	-	전체회의 3만원, 분과2만원
강북구	48	2	-	-	일괄 2만원
도봉구	60	2	-	-	일괄 2만원
노원구	50	1	-	-	일괄 1만원 지급
은평구	156	2	-	-	일괄 2만원
서대문구	57	1, 2	-	-	4시간이내1만원, 4시간이상 2만원 일괄지급
마포구	18	7, 10	-	-	2시간이내 7만원 2시간이상 10만원
양천구	83	2	-	-	2만원
강서구	30	7, 10	-	-	7만원(2시간이내)/10만원(2시간초과)
구로구	87	2	14	2	일괄2만원 지급, 민관협의회 2만원
금천구	40	1	-	-	일괄1만원 지급
영등포구	30	7, 10	-	-	1시간이내 7만원 1시간이상 10만원
동작구	74	7	-	-	일괄 7만원 지급
관악구	57	7	-	-	참석자 일괄지급 7만원
서초구	43	2	-	-	일괄 2만원 지급
강남구	38	4	-	-	4만원(일괄지급)
송파구	39	2	-	-	2만원(일괄지급)
강동구	50	8천원, 2만원	10	7	분과 위원회 8천원, 총회 2만원, 협의회 7만원