

주요 도시의 예산과정에서 시민참여에 관한 비교연구

주요 도시의 예산과정에서 시민참여에 관한 비교연구

I. 서론

예산은 국가 또는 지방자치단체의 정책 활동을 보여주며 국민 또는 지역 주민들이 국가 및 지방자치단체에 기대하고 요구하는 것에 대하여 이를 충족시키고, 중장기적인 국가(지역)발전의 틀 안에서 현재 시점의 청사진을 제공하고 있음.

각국의 예산과정은 국가별로 역사적·사회적·경제적 요인 등으로 인해 다양한 형태로 나타나고 있으며, 예산과정은 어떤 행정행위보다 정치적인 성격이 강해서 예산과정은 가장 정치적인 결정의 산물이라고 할 수 있으며 각 국의 정치체제가 엄격한 권력분립에 기반한 대통령제나 아니면 행정부와 입법부간 협력에 기반한 의원내각제를 채택하고 있느냐에 따라 크게 다르게 나타남.

예산편성 과정은 가장 정치적인 의사결정 과정으로 서울시의 경우 시장이 예산안을 편성하여 의회에 제출하면 시의회에서 심의, 확정하고 있음. 기본적으로 시민들의 행정에 대한 기대와 요구 및 의견은 시장을 통하여 예산안 편성과정에 반영되고 또한 시의회의 심의과정에서도 반영되는 구조임.

예산과정에 시민들의 참여는 예산편성에 있어 단순히 삭감이나 특정한 사업을 예산편성에 반영하는 것 뿐만 아니라 불요불급한 예산을 줄이고 시민들의 입장에서 꼭 필요한 사업예산은 편성이 되도록 하는 제도이며, 이는 재정적 측면에서 예산낭비를 줄이고 행정의 효율성 측면에서 비효율을 제거하는 것이며, 또한 시민들이 요구하는 사업을 즉각 정부예산에 반영하는 기능을 수행함.

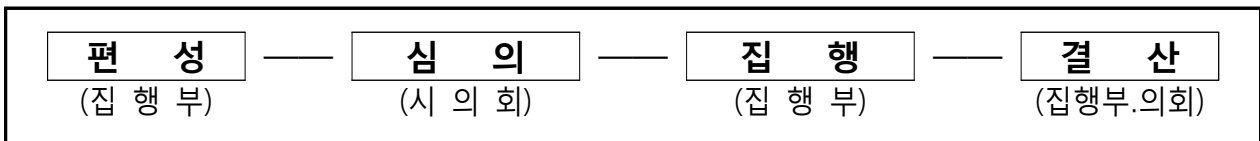
그러면, 서울시의 예산편성 과정에서 시민들은 어떤 방식으로 참여하고 있는지 서울시에서 운영중인 주민참여 예산제도와 그 외 시민들이 예산과정에 참여하고 있는 방식을 살펴보고, 해외 주요 도시에서 시행하고 있는 주민참여 예산제 사례를 조사, 분석해서 서울시의 예산편성 과정에 시민참여를 활성화 할 수 있는 방안을 찾고자 함.

II. 예산편성 과정

1. 서울시 예산과정

국가의 예산과 같이 서울시의 예산도 서울시의 다음회계년도의 정책 및 사업을 보여주며 시민들의 기대를 충족시키고 중기적인 서울시 재정계획 틀 안에서 현재 시점에서의 청사진을 제공하고 있는 것임.

<서울시의 예산과정>



가. 예산편성

- 다음 회계년도에 서울시가 하고자 하는 정책이나 사업을 재정적인 용어 및 금액으로 표시하여 세입/세출 예산안을 만드는 것으로서, 회계년도 개시 최소 6개월 전부터 재정관리제도 등 사전절차를 이행하고 예산 요구, 조정, 예산안의 확정에 이르기까지의 모든 과정을 포함

나. 심의·조정

- 우리시는 서울특별시의회 기본 조례(2018.1.11. 개정)에 회계년도 시작 60일전으로 제출하도록 규정하고 있으며
- 지방의회는 이를 회계년도 개시 15일전까지(시·군·자치구 10일전) 의결하여야 함. (지자법 제127조)

다. 예산집행

- 예산집행이란 시의회에서 의결·확정된 예산에 따라 수입을 조달하고 공공경비를 지출하는 재정활동을 의미함.

라. 결산

- 결산은 예산을 1년간 집행한 실적을 예산과목구조에 따라 일정한 형식으로 계산 정리한 기록의 표시로 지방자치단체가 지역주민에게 1년간 활동실적을 계수로 나타낸 것이고, 의회의 자치단체장에 대한 사후통제 제도임.

2. 미국의 예산과정

가. 예산의 형식 및 범위

- 예산이 법률로서 성립하는 '예산법률주의'를 채택. 특정 정책이나 사업에 예산이 지출되기 위해서는 해당 정책 및 사업 등에 예산이 배분될 수 있도록 하는 수권법이 있어야 하며, 수권을 받은 정책 및 사업 등에 지출을 승인하는 세출법이 필요.

나. 예산의 구조

- 연방정부의 예산(Budget)은 펀드(Fund)로 구성되어 있으며 연방펀드(Federal Funds)와 신탁펀드(Trust Funds)가 있음.

다. 예산편성 과정

- 예산의 회계년도 : 매년 10월 1일 ~ 다음년도 9월 30일
- 대통령 예산안 편성 및 제출 : 1921년 예산회계법에서 최초로 대통령에게 연방정부의 예산안을 작성할 의무를 부여함.
- 의회의 예산안 편성 및 심의 : 1974년 의회예산법은 의회의 예산권한을 확대하기 위해, 연방의회는 개별적인 세출법을 제정하기에 앞서 총세출 예산목표를 합의해야 한다고 정함.
- 상·하원 양원의 각 위원회에서는 예산위원회에 소관 사항에 관한 입법 계획을 제출하고 검토 및 추계(Views and Estimates) 보고서를 제출
- 의회 예산결의안은 본회의에서 합동예산결의안으로 채택
- 의회에서 가결된 예산관련 법안은 대통령에 이송되어 대통령이 공포

라. 예산의 집행

- 세출법안이 승인된 후, 각 연방기관은 관리예산처에 예산배정을 요구

라. 결산

- 의회의 결산 심의절차는 없고 감사원(GAO)에 의한 재무감사와 성과감사, 재무부가 제출하는 자료에 대해 의회에서 검토함.

Ⅲ. 미국 주요도시의 예산과정에 시민참여

1. 뉴욕시

- 가. 뉴욕시의 할렘지역을 중심으로 활동해 오던 시민단체인 커뮤니티 보이시 허드가 소외계층의 예산과정 참여와 정부지출의 평등을 실현하기 위한 목적으로 2011년 주민참여 예산 프로젝트를 최초로 제안하게 됨.
- 나. 시의원을 중심으로 한 지역구 차원에서의 활동, 뉴욕시 지역사회 내의 시민단체들의 참여, 주민들의 직접 투표 :
- 다. 법 규정이 아닌 제도로서 운영되는 전통
- 라. 시민들의 직접적이고 자발적 참여 중시
- 마. 시의원이 주도하고 시민들이 참여
- 바. 투표 결과 선정된 사업 시의회에 제출되면 사업을 수정하거나 재심의 하지 않음

2. 시카고시 49지구(Chicago, 49th Ward)

- 가. 참여예산제는 2010년 49지구에서 시작되었고, 여기에서 시작된 참여예산제에 대하여 미국 내에서는 'PB 49'고 하며 점차 다른 지역으로 확산됨.
- 나. 혁신적인 지역 거버넌스의 구현 : 시카고시의 PB 49는 혁신적 지방정부의 거버넌스 모범사례로 평가받음
 - 대의제를 따르는 미국에서 직접민주주의의 요소를 받아들인 것이며 한편으로 시민들의 참여 역량을 증진하였음.
- 다. 지역 주민들의 기대에 부합하는 사업을 즉각적으로 선정하고 실행
- 라. 인종적·사회적 다양성이 반영된 시민참여 확대

3. 프랑스 파리시

- 가. '90년대 초반 정치와 행정에 있어 보다 개방적으로 변화되었으며 직접 참여가 강조되는 형태의 거버넌스가 큰 폭의 지지를 받고 있음.

- 나. 참여예산제 참여를 위한 자격은 특별히 요구되지 않으며 나이, 국적 등에 관계없이 파리시 거주하는 사람이면 모두 가능
- 다. 참여방식은 온라인 참여 및 직접참여
 - 정기적인 워크숍과 일대일 미팅 제공 등을 통해 참여자 교육 및 지원.
- 라. 참여예산제 운영성으로 제안사업 수, 참여인원, 주민참여 예산의 규모도 증가하고 있으며, 행정기관과 시민들간의 수평적 협력을 장려하고 건설적인 대화를 촉진하며 새로운 시각과 아이디어 제공이 가능
 - 공무원에게는 단기 사업의 우선순위를 정하고 계획하는 방법을 배우고
 - 시민들에게 권한을 부여하며 재정 및 공공사업 관리의 작동방식을 알 수 있는 기회를 제공하고 지역사회의 참여를 조장함.
- 마. 파리시의 참여예산제 성공요인으로 모든 거주민에게 나이, 국적, 사회적 신분 등에 상관없이 동등한 기회를 제공하고, 제도가 지속성을 가지고 추진될 수 있도록 공무원과 일반대중 사이의 단절과 간극을 줄이고, 진행 과정에 많은 사람들이 참여할 수 있도록 설계

IV. 서울시 예산과정에 시민참여

1. 시민참여예산제

- 가. 참여예산제란 시민들이 예산편성 등 예산과정과 내용 등에 직접 참여하여 사업과 예산을 결정함으로써 재정운영의 투명성 그리고 자원배분의 공정성을 제고하기 위한 제도임.
- 나. 서울시 시민참여예산제는 시민 또는 단체가 신규 및 단년도 예산사업(소규모 시민 생활밀착형 사업)을 직접 발굴·제안하고 시민이 참여예산위원이 되어 제안된 사업을 심사하여 우선순위 결정하거나 사업의 최종 선정과정에 참여하는 것을 말함
- 다. 서울시 시민참여예산은 시민들이 일상에서 느끼는 불편사항 해소, 편익 증진을 위해 직접 예산사업을 제안·심사·선정하는 등 예산편성 과정과 내용 등에 직접 참여하여 재정운영의 투명성과 자원배분의 공정성을 제고함

2. 시민숙의예산

- 가. 시민숙의예산이란 시민이 발굴·제안하는 신규사업 뿐만 아니라 행정(시 내부)에서 주도적으로 기획·편성해 온 기존사업의 예산과정에도 일반시민 및 단체, 이해당사자, 전문가 등 다양한 주체의 시민이 참여하여 더 깊은 숙의를 통해 예산을 설계해가는 것을 의미함.
- 나. 시민숙의예산의 성과로 예산과정에 시민들이 직접 참여하는 범위를 확대, 다양한 시민이 숙의, 공론할 수 있는 혁신적 시민참여 모델 구축, 시민들은 숙의 정책이 예산으로 반영되는 과정을 직접 체험하여 시민만족도 제고 등
- 다. 시민숙의예산은 '더 많은 예산에 더 많은 시민의 더 깊은 참여'를 가능하게 하였으며 이를 통하여 실질적 재정민주주의 실현에 더 가까이 접근하게 됨.
 - 좋은예산시민회, 온시민예산광장 등 다양한 시민참여 모델 및 참여 플랫폼을 구축하여 시민들의 참여공간 확대

V. 결론

서울시에서 시행하고 있는 시민참여예산제, 숙의예산이 성공하고 시민의 참여를 더욱 활성화하고 발전하기 위해서는 예산과정에 참여하고 있는 주체인 시의회 및 시의원, 시장, 공무원 그리고 시민들의 역할이 중요함.