

서울특별시 시민참여예산제 운영 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

1. 회부경위

- 가. 의안번호 : 제1772호
- 나. 제 출 자 : 서울특별시장
- 다. 제안일자 : 2024년 04월 03일
- 라. 회부일자 : 2024년 04월 08일

2. 제안이유

- 더 많은 시민들의 참여를 위해 시민참여예산위원회 위원 자격요건을 완화하며, 시정 기초를 반영하여 시민참여예산 공모사업 심사기준을 변경하고, 운영 내실화를 위해 민관예산협의회 등 시민참여예산 운영기구를 개편하고자 함.

3. 주요내용

- 가. 시민참여예산위원 자격요건 완화(안 제13조)
- 나. 시민참여예산 운영기구 개편

- 분과위원회 및 운영위원회 설치 근거 마련(안 제17~18조)
- 운영실적이 저조한 시민참여예산 지역회의, 지원협의회 등을 폐지

다. 시민참여예산 공모사업 심사기준 개정(안 제20조)

4. 검토의견 (수석전문위원 이준석)

가. 개정안의 개요

- 동 개정조례안은 공모사업의 대상 확대, 위원의 자격 완화, 운영 기구의 개편 등 시민참여예산 제도의 개선사항을 반영함으로써 시민참여예산에 대한 시민의 이해와 참여를 제고하고자 제출됨.

나. 시민참여예산제 운영 현황

- 지난 2011년 「지방재정법」의 개정으로 주민참여예산 제도가 도입되었고¹⁾, 서울특별시(이하 ‘서울시’)는 2012년 5월 「서울특별시 주민참여예산제 운영 조례」를 제정·시행하였음.
- 그 후 참여예산 제도의 취지와 서울시 재정운용 과정에 시민이 자발적으로 참여하는 특성을 고려하여 단순히 거주요건을 의미하는 ‘주민’ 보다는 ‘시민’이 권리 주체로서의 능동적인 의미를 가지고 있다는 점에서 2017년에 「서울특별시 시민참여예산제 운영 조례」로 그 명칭을 변경함.
- 이러한 참여예산제는 시민이 직접 사업을 제안·심사·선정하는 등 예산 편성 전 과정에 대한 시민 참여를 보장함으로써 예산의 투명성·

1) 「지방재정법」 제39조(지방예산편성과정에 주민참여) ① 지방자치단체의 장은 대통령령이 정하는 바에 따라 지방예산 편성과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행하여야 한다.

민주성을 증대시키기 위한 목적으로 시행되고 있음.

- 그러나 시민참여예산위원회(이하 ‘위원회’)의 운영 규모와 시민투표 참여 인원이 해마다 감소함에 따라 시민의 대표성이 취약해지고 제도의 취지가 퇴색하고 있음.

< 최근 5년간 시민참여예산위원 및 투표 인원 >

	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
시민참여예산위원	300명	300명	344명	70명	120명
시민투표*	156,390명	101,232명	63,811명	10,846명	9,221명

*시민투표 : 서울시 엠보팅 활용

- 이에 서울시는 ‘2024년 시민참여예산 운영계획(2024.1.)’ (이하 ‘운영계획’)을 수립하여 제안사업 확대, 참여예산위원 증원, 자치구와의 협력 및 홍보 강화 등 시민 참여 확대를 위한 제도 개선 방안을 마련하였음.

< 시민참여예산 개선 및 운영계획 주요 사항 >

구 분	2023년	2024년
제안사업 공모 확대	- 제안유형 : 1개(광역제안형) - 공모주제 : 市 사무 ※ 자치구 사무 제외	- 제안유형 : 서울시 시민참여예산 (지정제안형+자유제안형) - 공모주제 : 시정 전 분야 ※ 지정제안 주제 : 약자와의 동행
시민 대표성 강화	- 참여예산위원 : 120명 - 시민투표: 일반시민 대상	- 참여예산위원 : 200명 - 시민투표: 참여그룹별 반영비율 적용
시민 관심도 제고	- 시민의견서 확대 등 전문성 강화 - 서포터즈 활용 등 홍보 다양화	- 자치구 주민참여예산과 연계 강화 - 표기제 도입, 아카이빙 강화 등

다. 개정안의 주요 내용

(1) 시민참여예산위원의 자격요건 완화(안 제13조제4항 및 제6항)

- 안 제13조 제4항 및 제6항은 시민참여예산위원회 위원의 대상을 기존의 예산학교 교육과정 이수자 중에서 무작위 추첨하는 방식에서 공개모집 후 교육과정을 이수하도록 변경하는 것으로 위원의 신청 자격을 완화한 것임.

< 개정안 조문대비표 >

현 행	개 정 안
제13조 ④ 위원회의 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 시장이 위촉하되 제1호에 해당하는 사람은 위원 총수의 5분의 4 이상이 되도록 위촉하여야 한다. 1. 위원회의 참여를 희망하는 시민으로서 <u>예산학교 교육과정을 이수한 후 무작위 추첨방식에 의해 선정된 사람</u> 2. ~ 3. (생략)	제13조 ④ ----- ----- ----- ----- ----- 1. ----- <u>공개모집절차에 따라</u> ----- ----- 2. ~ 3. (현행과 같음)
⑤ (생략) ⑥ 제4항제2호 및 제3호에 따라 시의회 및 시장의 추천을 받은 사람은 예산교육과정을 수료하여야 위원으로 위촉될 수 있다.	⑤ (현행과 같음) ⑥ 제4항에 따라 위원으로 위촉된 사람은 <u>예산교육과정을 수료하여야 한다.</u>

- 이는 시민참여예산위원회 위원을 120명에서 200명으로 증원하는 한편, 위촉 대상을 예산학교 수료자에서 모든 시민으로 확대함으로써 시민 참여를 활성화하려는 2024년도 운영계획에 따른 것임.

- 다만 시민참여예산위원회는 ▶중장기 예산 및 예산과정 등에 대한 의견제출, ▶시민참여예산 사업에 대한 최종 선정, ▶예산편성안에 대한 의견제출 등의 기능을 수행하는 만큼 위원들의 원활한 위원회 활동을 위해서는 시민참여예산에 대한 기본 지식과 평가 방법 등에 대한 이해가 선행되어야 함.
- 즉 동 개정조례안은 위원으로 위촉 후에 예산학교 교육과정의 이수를 의무적으로 규정하고 있으나, 미수료하는 위원이 많을 경우 적절한 후속 조치가 없어 위원회 운영에 어려움을 겪을 수 있음.
- 따라서 서울시는 임명·위촉 후 위원회 활동 전까지 교육을 수료하지 않은 위원으로 인해 운영에 차질이 생기지 않도록 하는 동시에 미수료 위원에 대해서는 해촉 등 실질적인 이행방안을 마련할 필요성이 있을 것으로 사료됨.

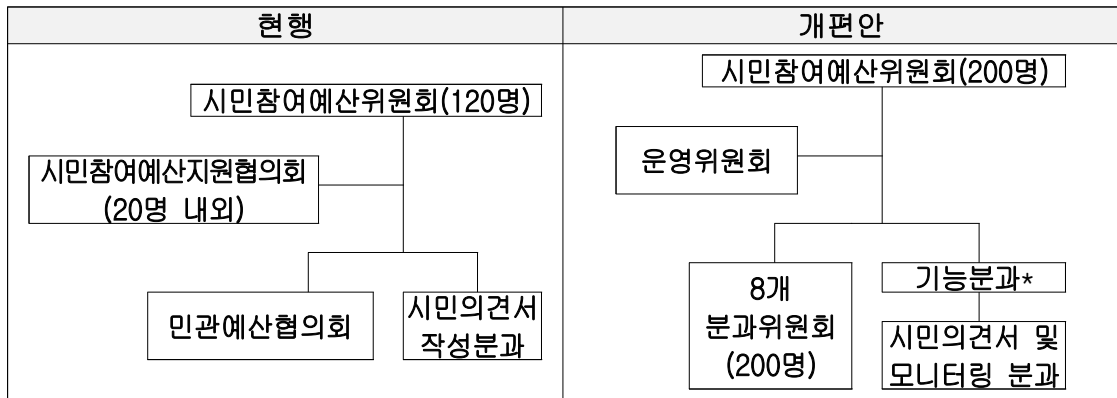
< 수정의견 >

개 정 안	수정의견
제14조(위원의 위·해촉 및 임기) ① (생략) ② 시장은 위원이 다음 각 호에 해당하는 사유가 있는 때에는 임기 만료 전이라도 해촉할 수 있다. 1. ~ 3. (생략) <신설> 4. (생략)	제14조(위원의 위·해촉 및 임기) ① (현행과 같음) ② ----- ----- ----- 1. ~ 3. (현행과 같음) 4. 제13조제6항에 따른 예산교육과정을 수료하지 않은 경우 5. (현행 제4호와 같음)

(2) 시민참여예산 운영기구 개편(안 제17조·제18조 등)

- 안 제17조 및 제18조는 현재 참여예산제 운영 총괄 지원을 담당하는 시민참여예산제 지원협의회와 전문가 등이 포함된 민관예산협의회를 폐지하고, 시민참여예산위원으로만 구성된 8개 분야별 분과위원회와 운영위원회를 신설하는 것임.

< 시민참여예산 운영기구 개편안 >



* 기능분과: 시민의견서 작성 및 모니터링 분과로 나누어지며, 서울시 전체 예산안에 대한 시민의견서를 작성하고 참여예산 집행 사업의 추진계획과 성과 등을 점검함.

- 그동안 서울시는 시민참여예산위원회의 효율적인 운영을 위해 외부 전문가, 공무원 등이 참여하는 시민참여예산 지원협의회와 민관예산협의회를 구성·운영해왔음.

< 지원협의회·민관예산협의회 개요 >

구분	기능	구성
지원협의회	·시민참여예산위원회 운영 및 활동 지원 ·예산 교육, 참여예산제 홍보, 토론회 및 공청회 지원 ·시민참여예산제 조례 및 규칙에 대한 의견 제시 ·시민참여예산제 평가 및 개선방안 마련	예산 관련 전문가, 시민단체, 시민 참여예산위원, 시의원, 공무원 등 20명 내외로 구성

<p>민관예산 협의회</p>	<p>·제안사업의 구체화 및 숙성을 위한 의견 제시 ·제안사업 감사를 통한 우선순위 결정 및 시민투표 대상사업 선정 ·제안사업의 타당성, 실현가능성 등 검토의견 제시</p>	<p>6개 분야별 27명 내외(전체 162명 내외) ※ 교통 주택공원 복지여성 교육 경제 일자라도서관 문화체육관광 환경행정 참여예산위원 20명, 민간전문가 3명, 사업부서팀장 4명</p>
---------------------	--	--

- 그러나 서울시는 그동안 지원협의회와 민관예산협의회가 전문가나 공무원의 참여 저조²⁾로 인해 기대했던 성과를 내지 못하자 시민참여 예산위원회 위원으로만 분야별 분과위원회와 운영위원회를 구성하고 필요한 경우 전문가를 참여하도록 변경하고자 하는 것임.
- 특히 지원협의회는 최근 3년간 통상적인 안건 상정에 그치는 등 형식적 운영에 그치고 있어 지원기구로서의 역할이 미미하고 실무적 필요성이 낮아 폐지하려는 것임.

< 최근 3년간 지원협의회 운영 실적 >

연도	연번	회의 개최일	회의안건
2021	1	'21.6.24.	'21년 시민참여예산제 지원협의회 운영계획 보고 등
	2	'21.7.28.	시민참여예산 전자투표 추진 등
	3	'21.8.24.	한마당총회 실행계획안 보고 등
2023	1	'23.6.21.	'23년 시민참여예산제 지원협의회 운영계획 공유 및 논의 등
	2 (서면)	'23.12.20. ~12.27.	'23년 시민참여예산제 추진 현황 보고 및 향후 운영 관련 의견 수렴 등

* 2022년은 지원협의회가 구성되지 않음.

2) 2023년 회의 참석률 : 52.6%(시민위원 66.6%, 전문가 39.4%, 공무원 28%)

- 이에 따라 분과위원회는 시정 분야와 제안 사업 수를 고려하여 8개로 구성하고(분과당 25명), ▶분야별 제안사업 심사, ▶토론을 통한 사업의 보완·발전, ▶시민투표 대상사업 선정 등을 수행하여 민관예산협의회의 역할을 대체하도록 할 예정임.

< 분과위원회 구성(안) >

연번	구분	분과명	담당 실·본부·국
1	지정제안형 (생계·돌봄·의료·건강·안전 등 약자동행)	약자와의동행 1분과	약자와의동행 추진단
2		약자와의동행 2분과	
3		약자와의동행 3분과	
4	자유제안형	경제·노동 분과	기획조정실 (재정담당관)
5		교통 분과	
6		주택·공원 분과	
7		환경·행정 분과	
8		문화·체육·관광 분과	

※ 지정제안형 분과 운영(위원수 구성 등)은 사업 수에 따라 조정 가능
 ※ 자유제안형 사업 중 약자와의동행 관련 사업은 지정제안형으로 이관

- 또한 운영위원회는 분과위원회별 대표들로 구성(각 분과위원회 위원장·간사)하여 ▶분과위원회 업무 조정 및 지원, ▶타 분과위원회 소관에 속하지 않는 2개 이상 분과위원회 소관 사항 처리 등 시민참여예산위원회 운영 전반에 대해 논의·조정할 계획임.
- 이와 동시에 시민 의견 수렴을 위한 자치구별 시민참여예산 지역회의는 이미 모든 자치구에 주민참여예산위원회가 설치·운영되고 있어 더 이상 기능이 없으므로 삭제하는 것임.

< 개정안 조문대비표 >

현 행	개 정 안
제23조(시민참여예산 지역회의의 설치) 시장은 시민의견수렴을 위하여 자치구별로 시민참여예산 지역회의(이하 “지역회의”라 한다)를 둘 수 있다. 단, 각 자치구의 주민참여예산위원회(각 자치구에 민관협치 활성화를 위해 설치한 협치회의를 포함한다)가 이미 설치되어 운영되고 있는 경우 이를 지역회의로 본다.	<삭 제>
제24조(기능) 지역회의는 각 자치구의 시민제안사업을 심의하고, 사업의 우선순위를 정한 후 8월 초까지 제13조에 따른 위원회에 제출하여야 한다.	<삭 제>

- 이처럼 동 개정조례안은 현실적으로 기능이 상실되거나 활용도가 낮은 위원회를 폐지하고 새롭게 시민참여예산제 운영기구를 개편한다는 점에서 타당한 입법조치라 하겠음.
- 다만 시민 위원으로만 구성된 위원회는 제안사업의 심사 등에서 전문성 부족으로 비효율성이 초래될 우려가 있으므로 서울시 차원의 현실적인 대책 수립이 필요할 것으로 사료됨.

(3) 시민참여예산 공모사업의 심사기준 변경(안 제20조)

- 안 제20조는 2024년부터 시·구 사무의 구분 없이 제안사업을 공모하기 위해 ‘시 전체를 대상으로 하는 사업’을 삭제하고, 민선 8기 시정 기조인 약자와의 동행의 취지를 반영한 사업을 발굴하고자 ‘사회적 약자를 대상으로 하는 사업’을 신설한 것임.

- 2024년 서울시 시민참여예산 운영 규모는 500억원이며, 지정제안형 (약자와의 동행) 200억원, 자유제안형(시정 전 분야) 300억원으로 구성됨.

< 개정안 조문대비표 >

현 행	개 정 안
제22조의2(시민 또는 단체가 제안한 사업 심사기준) 위원회는 다음 각 호의 원칙에 따라 시민참여예산사업을 선정하여야 한다.	제20조(시민 또는 단체가 제안한 사업 심사 기준) ----- ----- -----.
1. 시 전체를 대상으로 하는 사업을 우선한다.	1. 사회적 약자----- -----.
2. (생략)	2. (현행과 같음)
3. 이미 설치 운영 중인 시 또는 자치구 시설에 대한 운영비의 신규 또는 증액을 요구하는 사업은 제외한다.	3. ----- ----- <u>신규편성</u> ----- ----- 사업이나 행정운영경비 위주의 사업-----.
4. (생략)	4. (현행과 같음)
5. 그 밖에 예산편성 기준과 절차를 <u>피할</u> 목적으로 제안된 사업은 제외한다.	5. ----- <u>회피할</u> ----- -----.

- 2024년도 운영계획에 따르면, 서울시는 종전의 광역제안형을 시민 참여예산(총 500억원, 지정과 자유 제안 포함)으로 명칭을 변경하고, 최종 선정된 사업 중 자치구 사업인 경우 시비 보조 방식으로 추진할 예정이다.

< 시민참여예산 사업 개편 현황 >

시행연도	2022년	2023년	2024년
광역 단위	기획제안형	광역제안형	시민참여예산 (지정+자유제안)
지역 단위	- (자치구 자율)	- (자치구 자율)	시비 보조 (區 행정업무 제외)
광역 단위 운영규모/ 총회 선정액	·운영 규모 : 500억원 ·총회 선정 : 81억원	·운영 규모 : 500억원 ·총회 선정 : 183억원	·운영규모 : 500억원

- 또한 시민참여예산사업 선정 기준에 행정운영경비 위주의 사업은 배제하도록 추가함으로써 시민참여예산의 취지에 반하는 예산 편성을 방지하고 있음.
- 이와 같이 안 제20조는 시민참여예산 공모사업의 범위를 시·구 사무의 구분 없이 시정 전 분야로 확대하면서 시민의 자유로운 아이디어 제안을 촉진하고, 시정 방향인 약자와의 동행에 부합하는 사업들을 적극 발굴하여 시정 현안 해결과 시민참여예산제 운영의 효율성을 제고한다는 점에서 의미있는 입법조치라 하겠음.

(4) 위원회 자료 제출 및 협조 통보일 수정(안 제22조)

- 안 제22조는 위원회 위원에게 회의 일정과 안건 등에 대한 통보시기를 회의 개최 7일 전에서 15일 전까지로 확대 조정한 것임.

< 개정안 조문대비표 >

현 행	개 정 안
제20조(자료 제출 및 협조) ① 시장은 위원회 회의 개최 7일 전까지 회의 일정과 안건 등을 위원에게 통보해야 한다. 다만, 긴급한 사유로 위원회를 개최할 필요가 있거나 보안과 관련된 사항 등은 그러하지 아니한다. ②·③ (생략)	제22조(자료 제출 및 협조) ① ----- ----- 15일 ----- ----- ----- ----- ----- ②·③ (현행과 같음)

- 이와 관련하여 「서울특별시 각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례」 제10조는 위원장으로 하여금 위원회 회의 개최 15일 전까지 회의 일

정 및 안건 등을 위원에게 통보하도록³⁾ 하고 있고, 동 조례 제5조는 위원회의 설치·운영 등에 관한 다른 조례를 개정하는 경우 이 조례의 목적과 기본원칙에 맞게 하도록 규정하고 있음(제5조).

- 따라서 동 개정조례안은 위원회 설치·운영의 기준이 되는 「서울특별시 각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례」에 맞춰 위원회의 회의 개최 관련 통보일을 변경하는 것으로 조례 간 통일성을 제고한다는 점에서 타당한 입법 조치라 하겠음.

(5) 수당 지급근거 및 포상금 지급대상 명시(안 제24조)

- 안 제24조는 위원회 등 활동에 소요되는 비용을 「서울특별시 위원회 수당 및 여비 지급 조례」에서 정하는 바에 따라 지급할 수 있도록 하고 포상금 지급 대상에 단체를 포함하고 있음.

< 개정안 조문대비표 >

현 행	개 정 안
제28조(행정적·재정적 지원) ① (생략) ② 시장은 위원회, 협의회, 민관협의회의 활동 등에 소요되는 비용을 지원할 수 있다. ③ 시장은 위원회와 협의회, 민관협의회의 회의에 참석하거나 공무로 출장한 위원 등에 대하여는 예산의 범위 안에서 실비 등을 지급할 수 있다.	제24조(행정적·재정적 지원) ① (현행과 같음) ② 시장은 위원회, 분과위원회, 소분과위원회, 운영위원회(이하 “위원회등”이라 한다) 활동 등에 소요되는 비용을 지원할 수 있다. ③ 시장은 위원, 전문가 등이 위원회등의 회의에 참석하거나 공무로 출장한 경우 「서울특별시 위원회 수당 및 여비 지급 조례」에서 정하는 바에 따라 예산의 범위에서 수당, 여비, 그 밖에 필요한 경비를 지급할 수 있다.

3) 「서울특별시 각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례」은 출석을 저조로 인한 위원회 해촉을 가능하게 하면서, 일방적인 긴급회의 개최 통보로 인해 위원이 부당하게 해촉될 수 있어 회의 개최 통보 시기를 앞당기는 내용으로 2023년 3월 27일 개정되었음.

<p>④ 시장은 예산과정에 시민참여 활성화를 위하여 우수 사업 및 의견을 제출한 시민에게 예산의 범위에서 포상금 등을 지급할 수 있다.</p> <p>⑤ 시장은 제4항에 따라 지급하는 포상금 등의 종류·액수는 우수 사업 및 의견을 선정하기 전에 홈페이지를 통하여 시민에게 알려야 한다.</p> <p>⑥ (생략)</p>	<p>④ ----- 시민 또는 단체에 -----.</p> <p>⑤ ----- 포상금 등을 지급할 경우 ----- 포상금 등의 종류 및 액수를 시 누리집에 게재하여야 -----.</p> <p>⑥ (현행과 같음)</p>
--	--

- 이와 관련하여 현재 서울시는 시민 외에 단체도 시민참여예산 사업을 제안하는 주체로 인정하고, 그에 따라 우수 사업 및 의견을 제출한 경우에 포상금을 지급하고 있음.

< 최근 3년간 포상금 지급 현황 >

(단위: 명, 천원)

구분	계	2021	2022	2023
지급대상	65 (시민 62, 단체 3)	43 (시민 43)	12 (시민 10, 단체 2)	10 (시민 9, 단체 1)
지급액	2,660	860	900	900

- 따라서 안 제24조는 회의 참석·출장에 따른 위원, 전문가 등에 대한 수당 지급 근거를 구체화하고, 포상금 지급 규정에 누락되어 있던 단체를 명시적으로 포함함으로써 논란을 차단하는 것으로 별도의 문제는 없는 것으로 사료됨.

(6) 그 외 자구수정 및 경미한 사항의 변경

- 동 개정조례안은 용어의 일관성을 높이고 외국어 표현을 우리말로

대체하는 등 규정을 보다 쉽고 명확하게 이해할 수 있도록 자구를 수정하였음.

- 또한 위원장 등의 직무를 구체화하며(안 제15조), 총회의 개최 사유를 확대하고(안 제16조제1항), 위원회 운영원칙(안 제19조) 중 운영기구 개편 사항에 맞추어 수정하고 있음.
- 동 개정조례안은 통일되지 않은 용어와 부자연스러운 조사 등을 정비하고 의미가 명확해질 수 있도록 내용을 구체화함으로써 시민의 이해도를 제고한다는 점에서 의미가 있다 하겠음.

라. 종합 의견

- 동 개정조례안은 시민참여예산위원회 위원의 자격이었던 예산 교육을 위촉 이후에 이수하도록 함으로써 시민의 진입장벽을 낮추고, 시민위원을 중심으로 위원회 기구를 구성·운영하면서 시민참여예산의 민주성을 강화하고 있음.
- 다만 시민참여예산위원회 구성시 예산학교 교육과정을 수료하지 않아도 임명·위촉이 가능하고 이후 교육을 미수료한 경우에 적절한 조치 수단이 없으므로 해촉 사유에 추가하여 개정안의 실효성을 제고할 필요가 있음.

- 또한 시민참여예산위원회 운영위원회·분과위원회의 신설, 공모사업 범위의 확대 등을 위해서는 조례상 근거가 필요하나, 서울시는 24년 운영계획 수립(2024년 1월) 이후 조례의 개정 없이 시민참여예산 위원회의 모집 및 선발, 분과위원회 구성 등을 완료하였는바 이에 대해서는 각별한 주의가 요구됨.

담당 조사관	연락처
송선욱	02-2180-8064