“주민참여예산제”를 위한
알기 쉬운 예산교육

1강 3월 13일

예산과 예산참여운동의 이해

대전 중구 선화동 184-22번지 보문평화의 집 1층

대전참여자치시민연대

예산과 예산참여운동

최인욱(함께하는시민행동 예산감시국장)

< 목 차 >

Ⅰ. 왜 예산에 참여해야 하는가 2
Ⅱ. 예산이란 무엇인가 7
Ⅲ. 참여예산이란 무엇인가 11
Ⅳ. 참여예산 제대로 하려면 15
Ⅴ. 다양한 주민참여제도, 알아두면 힘이 된다 19
Ⅵ. 예산제도, 어떻게 변하는가 21

Ⅰ. 왜 예산에 참여해야 하는가

1. 예산은 정책이다

◎ **예산서 = 정책문서**

- 예산이 얼마나 책정되는가, 예산이 증가하는가 감소하는가가 정책의 실체를 보여준다.
- 예산서를 회계문서로 보지 말고 정책문서로 보아야 한다.
- 추진하려고 하는 정책 또는 사업이 주민들을 위해 필요한 사업인가?

- 불요불급한 사업은 아닌가?
- 사업의 타당성은 있는가?
- 책정된 예산은 과다 책정되어 있지 않은가?

◎ 예산에는 가치판단과 사실판단이 동시에 포함되어 있다.

- 사실판단: "재원의 지출이 어떤 효과를 가질 것이다"
- 재원 지출이 소기의 목적(효과)을 달성할 수 있을 것인가?
- 가치판단: "그 효과는 바람직하다"
- 다른 사업 대신에 이 사업이 추진되어야 할 타당성(정당성)이 있는가?

◎ 예산결정은 경제논리와 정치논리의 혼합물이다.

- 예산과정은 곧 정치과정이다.
- 집행부, 의회, 중앙정부, 이익집단, 시민단체, 지역주민, 언론, 전문가 등의 상호작용의 결과로 예산이 배분된다.
- 예산편성이 정치적 이해관계 또는 사익에 의해 좌지우지되지 않았는가?
- 지역 간, 계층 간, 집단 간에 불공평하게 예산이 배분되지는 않았는가?

2. 예산낭비를 막아야 한다

◎ 예산낭비의 원인과 유형

(1) 경제성이 현저히 부족한 경우

① 시장가격보다 과다하게 비싼 가격으로 구매한 경우
[사례] 삼성SDS 정부 정보화사업 중 '폭리' 의혹
2005년 9월 이영순 국회의원은 삼성SDS가 행자부 발주 '시군구 정보화 공통기반사업'을 하면서 중소업체로부터 납품받은 응용소프트웨어를 정부에 납품할 때는 200억원이나 올려 받았다고 문제 제기. 이의원은 정부가 입찰에서 근소한 차이로 2위를 한 업체보다 110억원이나 높은 금액을 제시한 삼성을 선정한 것은 특혜의혹이 있다고 주장.

② 비현실적인 단가 책정의 경우
[사례] 관급공사 품셈 과다 책정
2006년 2월 기획예산처 토론회에서 경실련은 2005년도 15개 대형 도로공사를 표본조사한 결

과 직접 시공을 담당하는 하도급업체의 공사비는 정부 품셈에 따른 책정비용의 55% 정도에 불과한 것으로 나타났다고 밝히고 엄청난 거품이 끼여있는 정부 품셈제도를 개선해야 한다고 지적.

(2) 효율성이 현저히 부족한 경우

① 자원 투입에 대해 달성된 산출(효과)이 현저히 적은 경우
[사례] 경기 광명시 음식물쓰레기처리장
이 시설은 본래 하루 100톤의 음식물쓰레기를 재활용 가능토록 처리할 계획으로 건립되었으나 사업계획 단계부터 무리한 계획이라는 지적에도 불구하고 공사를 강행하여 60억의 예산을 들였음에도 불구하고 정상가동이 불가능하게 되는 바람에 본 시설에서 처리 예정이던 음식물쓰레기는 월 2억씩 들여 별도 처리.

② 주어진 산출을 생산하기 위해 과도한 자원 투입을 한 경우
[사례] 시화호 방조제 공사비 당초계획의 배 투입
1987년 시작된 시화호 방조제 공사는 당초 공사기간은 5년, 공사비는 1,186억원이었으나 실제 공사기간은 17년, 공사비는 2,684억으로 늘어남. 당초 계획에 없던 부대시설 등 추가되면서 27차례 설계변경을 했고, 인근 군사시설을 방조제 외곽으로 이전해주는 데만 312억이 소요되었음. 결과적으로 방조제는 완성되었지만 당초 투입비용 및 기간을 배 넘게 초과하면서 그만큼 효율적, 효과적인 사업이 되었는지는 미지수.

(3) 효과성이 현저히 부족한 경우

예산 집행을 통해 정책 또는 사업이 의도했던 목표 및 성과를 달성하지 못한 경우
[사례] 정부수매 젖소송아지 떼죽음으로 인한 예산낭비
1998년 7~8월 정부는 젖소 마리수와 우유 생산량의 적정선을 유지하기 위해 젖소 송아지를 마리당 10만원씩 17,695마리를 사들여 이를 마리당 5만원씩의 사육비를 지원하는 조건으로 각 축협에 맡김. 그런데 자체 사육시설을 갖추지 못한 일선 축협들이 배정받은 송아지을 미처 처리할 사이도 없이 송아지들이 떼죽음. 동년 10월말까지 폐사한 송아지 수가 전체 수매물량의 52.5%인 9,291마리에 이름.

※ 나아가 전통적 개념의 예산낭비 외 반인권적, 반여성적, 반환경적 사업 등 진정한 공공의 이익에 부합하지 않는 예산운용도 넓은 의미에서 국민의 세금을 헛되이 쓰는 것이라는 논리 성립도 가능하다. 특히 최근 예산운용을 평가할 때 어떤 가치로 보는가가 중요하다는 주장이 높아지면서 이러한 새로운 논리가 공감대를 형성해가고 있다.

(4) 귀책사유에 따른 예산낭비 유형

① 공무원 개인의 문제 : 공무원의 능력부족, 직무유기, 유착비리에 의한 예산낭비
② 정책결정체제의 문제 : 잦은 정책변경, 중복투자, 정치논리에 의한 예산낭비
③ 제도적 결함의 문제 : 제도 결함에 의해 초래되는 예산낭비

◎ 왜 시민이 직접 예산을 감시해야 하는가

지방자치단체에서 빈발하는 예산낭비의 주된 원인 중 하나가 지자체장 등 기관장의 '고집'이나 정치적 이해타산에 따라 억지로 수립된 불합리한 사업계획 밀어붙이기.

밑빠진독상 제1회 수상사업인 '99 하남 국제환경박람회의 경우 대회 전 부터 중앙정부조차 타당성이 없다는 이유로 사업추진을 만류하였고 당초의 민자유치 계획마저 좌절된 상태였음에도 이른바 '시장님의 관심사업'이라는 이유만으로 사업을 강행. 이처럼 본래 타당성이 부족한 사업계획을 밀어붙인 결과 대회 기간 내내 수준 미달의 엉터리 행사와 각종 비리에 대한 비판에 시달리다 결국 막대한 적자만 남긴 채 대회는 실패로 끝남.

더구나 이 대회의 사업주체는 분명히 재단법인 환경진흥회라는 민간조직이었고, 하남시는 이 대회에 예산을 보조해준 것에 불과한데도 행사 진행비와 대회 종료 후 적자 보전을 위해 총 186억 원에 달하는 막대한 예산을 투입. 2000년도 하남시의 전체 예산 규모는 1,167억 원. 즉 하남시는 시장의 고집으로 부실한 사업계획을 강행하고 사업실패로 인한 적자를 충당하기 위해 시 연간예산의 10분의 1이 넘는 시민 세금을 쓴 셈.

이처럼 엉터리 사업을 강행하여 시 재정에 막대한 손실을 끼치고도 하남시장과 공무원들은 반성은커녕 이 대회를 통해 하남시가 국제적 환경도시로 인식되었다는 자화자찬을 하며, 다수 시민들의 거센 비판은 아랑곳없이 시의회를 압박하여 적자 보전을 위한 예산사용 승인을 따내고 말았음.

이에 분노한 시민들은 시 행정부는 물론 시의회에도 더 이상 기대할 것이 없다는 결론을 내리고, 시민단체와 연대하여 밑빠진 독 상을 수여하는 등 하남시의 실정(失政)을 대외적으로 고발하는 한편 시민 266명을 원고로 하여 시의회의 적자 보전용 예산집행 승인을 무효화하라는 행정소송을 제기하는 등의 범시민적 반대운동에 나서게 됨.

이 소송은 시민에게 소송제기 자격이 없다는 이유로 각하되기는 했지만 당시 우리나라 최초의 '납세자소송'으로 언론에 크게 보도되면서 이후 납세자소송 및 주민소송제 도입 논의의 본격적인 시발점이 되었음.

중앙정부 사업에 비해 지자체 사업은 외부의 비판에 훨씬 강한 양상. 지방자치 이후 선출직인 지자체장의 고집을 실질적으로 제재할 수단이 거의 없기 때문. 중앙정부의 통제가 어렵다면 지방의회가 견제를 해야 하지만 현실적으로 큰 역할을 수행하지는 못함. 단체장의 권한은 막강한 반면 지방의회의 권한은 매우 미약하기 때문.

낭비적이고 불합리한 사업이 강행되면 이는 그때 당시에만 문제가 되는 것이 아니라 두고

두고 반복적으로 문제를 유발하는 경우가 많음. 예산이 낭비됨으로 인해 국민의 조세부담 증가 등 간접적이고 장기적인 손해가 발생하는 것은 물론 사업실패를 감추기 위해 또는 자신의 책임을 면하기 위해 억지로 사업을 확대하는 경우 등 부작용이 심각.

물론 이런 어처구니없는 사업을 강행한 지자체에도 행정내부 및 의회의 통제시스템이 있고 투융자심사 등 제도적인 예산사업 사전검증제도가 있으나 막강한 권한을 가진 지자체장의 고집 앞에 무력했던 것.

이처럼 행정내부와 의회 등 제도권 내의 감시와 통제 시스템은 외부의 감시, 즉 국민의 직접적 감시와 참여가 없을 때는 십중팔구 해이해지고 관성화되기 십상. 때문에 정부와 의회 등 제도권 내의 시스템 개선과 감시체계 강화 등과 더불어 반드시 납세자인 국민의 직접적 감시와 참여 확대가 병행되어야만 함.

3. 예산에 시민의 목소리, 새로운 가치가 반영되어야 한다

참여는 지방정부의 정치, 경제, 문화 등 각종 정책결정과 정책평가 과정에 지역주민이 일정한 형태로 참가하여 풀뿌리 민주주의가 실현되는 것. 시민참여는 필연적으로 참여자의 가치판단을 요구함. 지방자치단체의 정책은 조례와 예산을 통해 실현되는데, 이러한 정책과정에는 국익과 인권, 개발과 생태, 성장과 분배 등의 대립되는 가치의 충돌이 내재.

예산 배분도 예외가 아님. 전통적으로 국가 예산은 대여섯 가지의 경제사회적 기능을 수행함. 자원을 할당하고, 기본적 사회서비스를 제공하고, 소득과 부의 불균형을 시정하며, 물가를 안정시키고, 경제성장과 고용을 일으키는 데 기여하는 것. 이러한 과정에서 예산은 정부의 경제적, 사회적 발전의 비전을 반영하게 되는데, 이는 국가의 예산이 중립적인 것이라기보다는 일반적으로 사회적 가치를 반영하는 과정을 보여줌.

정부의 예산은 직.간접적으로 모든 시민의 실제적 생활에 영향을 미침. 그러나 보통 예산결정에 의해 가장 영향을 받는 사람들은 삶의 수단이 적거나 정치적 영향력이 거의 없는 사람들. 즉 소득보조나 사회복지 프로그램 등은 특별히 경제적 복지에 중요한 문제이며, 교육과 건강과 같은 영역의 지출은 그들의 미래의 전망과 삶의 활력에 매우 중요한 문제. 이와 같은 이유로 예산은 사회적으로 불평등한 상태에 놓인 사람들, 여성, 빈곤층, 장애인, 기타 사회, 정치적 소수자 등에 큰 영향을 미치며, 이러한 사람들의 삶과 관련된 예산 결정은 매우 중요.

시민들이 직접 예산에 참여하는 과정에서 이처럼 기존 정책결정과정에서 소외된 시민의 목소리를 반영시킬 수 있고, 나아가 평화와 비폭력, 사회적 연대, 생태적 지속가능성, 성평등, 풀뿌리 민주주의 등 과거 상대적으로 경시되었던 새로운 가치를 보다 중요하게 반영시킬 수 있음.

예를 들어 지역 여성단체들의 성 인지적 예산.정책 분석은 여성과 남성에게 효율적으로 자원이 배분되고 있는지, 국가적 목표로서 성평등이 특정한 프로그램.사업.활동 및 예산의 집행에 일관되게 반영되고 있는지에 대해 검토하는 것.

<사례 : 줄서다 지치는 화장실>

공항, 극장, 음식점의 남녀 화장실에 있는 칸막이 화장실 크기와 수가 같은 경우가 많습니다. 그러나 번잡한 화장실을 이용해 본 사람들이라면 여자들이 항상 화장실 문 앞에 줄서서 기다리고 있다는 사실에 결과적으로 차이가 난다는 것을 알 수 있습니다. 한 연구결과에 의하면 용변시간이 남자는 평균 45초가 걸린 반면 여자들은 79초가 걸렸습니다. 이 조사는 남녀의 복장, 신체구조, 생리적 욕구가 다르기 때문에 화장실의 할당이 달라야만 공평하다는 결론을 내렸습니다. 화장실의 수를 여자 60, 남자 40의 비율로 배분하는 것이 여자들에게 알맞고 공평하다는 것입니다. 미국 캘리포니아주는 1987년에 처음으로 이것을 입법화했으며, 1990년에 "동수의 화장실법"이 시행된 뉴욕주는 여자 화장실에도 남자 화장실에 있는 소변기와 칸막이 화장실을 합한 수만큼 칸막이 화장실을 구비하라고 공공기관에 지시하였습니다. 그리고 1989년에 버지니아주는 음식점과 나이트 클럽을 제외하고 남자 칸막이 화장실 수의 두 배를 여자 화장실에 설치하도록 수도관 설비법을 개정하였습니다(캐롤 타브리스, 1992, The Mismeasure of Woman).

Ⅱ. 예산이란 무엇인가

◎ 지방자치단체 예산의 정의

- 정의 : 지방자치단체가 주민의 복리를 위해 필요한 소요경비를 충당할 수 있도록 예측한 1년간의 수입과 지출의 계획서.
- 구조 : 지방자치단체의 예산은 '일반회계'와 '특별회계'로 구분되며 '일반회계'는 지방자치단체 예산 가운데 주민의 공공복지 증진을 위하여 운영되는 회계를 말함. 일반적으로 예산이라고 하면 이 일반회계를 지칭함. '특별회계'는 특정사업을 운영하기 위하여 설치되는 회계를 말하며, 보통 상하수도 사업을 위한 상하수도 특별회계, 주차장 특별회계 등이 있음.
- 기금 : 통상 예산의 범주에는 포함시키지 않지만, 제2의 예산이라고 불리는 '기금' 이 있음. 기금은 특정한 행정목적의 달성을 위하여 또는 공익상 필요로 하는 경우 설치할 수 있도록 되어 있음. 지방자치단체에 설치되어 있는 기금은 체육진흥기금, 장학기금, 저소득주민자녀장학기금, 노인복지기금, 녹지기금 등이 있음.
- 성립시기에 따른 분류 : 예산은 그 성립시기에 따라 전년도 연말에 지방의회를 통과하는 '본예산'과 예산이 성립되고 회계연도가 개시된 후에 새로이 발생한 사유로 이미 성립된 예산을 변경하는 '추가경정예산'으로 구분됨.

◎ 지방예산의 세입구조

- 지방자치단체 일반회계의 세입예산은 크게 자체재원과 의존재원으로 나누어짐.
- 자체 재원 : 지방세, 세외수입, 지방채

지방세	지방세법에 의해 지방자치단체가 걷어 들이는 세금을 말함. 지방세는 다시 광역지방자치단체인 시·도가 걷는 세금과 기초지방자치단체가 걷는 세금으로 나누어짐	
세외수입	지방자치단체의 재정수입 중 지방세 이외의 자체수입을 말하는 것으로 크게 경상적 세외수입과 임시적 세외수입으로 구분됨	재산처분수입, 임대료, 사용료, 벌과금 등
지방채	지방자치단체가 투자재원의 조달을 위하여 지는 부채	법령에 발행한도액 설정 / 지방의회 의결 필요 / 경우에 따라 행자부장관 승인 필요

- 의존 재원 : 국비보조금, 지방교부세 / 기초자치단체의 경우 시.도비 보조금, 조정교부금(자치구만 해당), 재정보전금(시.군만 해당) 등 추가.

보조금	- 국비보조금 - 기초자치단체 경우 시.도비보조금 있음	일반적으로 국가가 지자체가 수행하는 전 국가적 필요에 의한 사업을 보전해줄 목적으로 교부하는 지원금.
지방 교부세	- 국가 징수 내국세의 19.24%를 지방자치단체의 부족한 재원을 메우기 위해 지원하는 것. - 보통교부세는 일정한 공식에 의해 재정이 부족한 자치단체에 기준재정 수입액이 기준재정 수요액에 미달하는 경우 그 미달액을 기초로 하여 교부함. 따라서 보통교부세는 재정이 양호한 지방단체(서울, 경기 등)에는 배분되지 않음. - 특별교부세는 재해, 공공시설 등 특별한 재정수요가 있을 때 교부됨. - 분권교부세는 국고보조사업을 이양받은 자치단체에 교부함. - 그 외 부동산교부세는 종합부동산세법에 따라 산정하여 해당 자치단체에 교부함.	일반적으로 자치단체간 재정불균형 해소 등을 목적으로 하는 지원금. 상세한 내용은 지방교부세법 참조.

<참조> 재정자립도와 재정자주도

- 재정자립도 : 재정수입의 자체 충당능력을 나타내는 세입분석지표, 비율이 높을수록 세입 징수기반이 좋다는 의미

$$\text{산출방식} = \left| \frac{\text{지방세+세외수입}}{\text{일반회계총계예산규모}} \times 100 \right|$$

.전국 및 시도별 평균을 산출하는 경우 :순계예산 규모로 산출
.단체별로 산출하는 경우 :총계예산 규모로 산출

- 재정자주도 : 지방교부세 등을 포함한 실질적인 지방자치단체의 재원 활용능력 지표

$$\text{산출방식} = \left| \frac{\text{자체수입+자주재원}}{\text{일반회계 총계예산규모}} \times 100 \right|$$

.자체수입 : 지방세+세외수입
.자주재원 : 지방교부세+재정보전금+조정교부금

◎ 지방예산의 세출구조

- 세출예산은 그 목적에 따라 예산과목을 기능별, 조직별, 사업별, 경비유형별, 성질별로 구분되며, 이중 세출예산 분석을 위한 기본적인 분류체계가 세세항 분류로 세세항의 분류내용은 경상예산, 사업예산, 지방채상환, 예비비 등 4가지.

- 이러한 경비를 세출예산이라는 형식에 의거 세출예산과목구분에 따라 편성하고 있으며 현행 세출예산과목의 체계는 6단계로 분류·운영되고 있음.

<현행 세출과목의 기본적 분류체계>

구 분	장	관	항	세항	세세항	목
내 용	기능별 분류		조직별 분류	사업목적별 분류	경비유형별 분류	성질별 분류
분류수	5	16	자율결정	자율결정	대분류 4 소분류 8	37 (세목 92)

- 2007년 프로그램 예산제 전면 시행 계획이므로 예산서 형식에 상당한 변화가 예상됨.

<프로그램 예산제 시행에 따른 예산서 변화>

A) 품목별 예산 형식

	합계	사업A	사업B	• •
인건비				
물건비				
시설비				
•				

<문제점>
○단위 사업별 총예산 규모 파악 곤란
○사업 목적(성과)에 대한 관심 미흡
○전년 대비 점증적 예산 편성
○정책분석에 관심 미흡
○품목별 총액 내 지출 사업 자율 변경
○품목별 한도 내에서 관리책임 국한

⇒

B) 프로그램 예산 형식

	합계	인건비	물건비	• •
사업A				
사업B				
사업C				
•				

<기대되는 효과>
○단위 사업별 예산 규모 파악 용이
○프로그램 예산 대비 성과 측정 용이
○사업 기간별 중장기 예산 편성
○사업성.효과성 등 정책분석 강조
○사업별 총액 내에서 지출 자율 변경
○사업의 성과관리에 대한 책임 강화

◎ 지방예산의 과정

- 예산과정은 지방자치단체의 ①수입 가능한 재원을 ② 누구를 대상으로 ③ 어떤 목적으로 ④ 어떤 지출경비로 ⑤ 얼마를 배분 집행할 것인가를 결정하는 공식적인 절차와 과정을 말하는 것.
- 이러한 '예산과정'은 지방자치법, 지방재정법 등의 관계법규를 기초로 하여 예산안의 편성과 심의·의결, 예산집행, 결산의 과정을 거쳐 예산집행의 책임이 해제됨.
- 예산과정은 통상 3년의 기간이 소요됨. 당해 연도의 예산집행은 1회계 연도 내에서 종료되지만, 예산의 편성과 심의는 전년도에, 예산에 대한 결산은 후년 도에 이루어지기 때문.

< 예산과정의 흐름 >

	2004	2005	2006	2007
2007년도 예산	-	-	중기재정계획수립, 투·융자심사 예산편성·심의	예산집행
2006년도 예산	-	중기재정계획수립, 투·융자심사 예산편성·심의	예산집행	결 산
2005년도 예산	중기재정계획수립 투·융자심사 예산편성·심의	예산집행	결 산	-
2004년도 예산	예산집행	결 산	-	-

< 지방예산운영시스템 >

중 기 재 정 계 획 (지방재정법 제33조 등)	- 예산편성 이전에 계획을 수립하여 당해년도 예산편성의 기본으로 활용
↓	
재정투·융자심사 (지방재정법 제37조 등)	- 중기재정계획에 반영된 사업을 대상으로 투·융자 심사를 거쳐 그 결과를 기초로 예산편성
↓	
지방자치단체 예산편성기준 (행정자치부령)	- 지방예산편성기준 및 지방예산과목구분과 설정 규정 - 전년도 7월 31일까지 시달
↓	지방자치단체별 예산편성요구 방침설정
예 산 편 성 .시 . 도 : 11.11일까지 .시.군.구 : 11.21일까지 (지방자치법 제118조 제1항)	↔ 지방교부세 - 내시(전년도 10월중) 국고보조금 - 내시(전년도 10. 15) 지방채발행승인 - 승인(전년도 10월말)
↓	
예 산 의 결 .시 . 도 : 12. 16일까지 .시.군.구 : 12. 21일까지 (지방자치법 제118조 제2항)	→ 행정자치부에 보고
↓	
결 산 보 고 ·결산서 작성 : 다음연도 5.19일까지 (지방자치법 제125조) ·의 회 제 출 : 다음연도 6월말까지 (지방재정법시행령 제59조)	→ 지방재정분석 · 진단

Ⅲ. 참여예산이란 무엇인가

1. 참여예산의 정의와 역사

◎ 참여예산의 정의

- 참여예산이란 "시민들이 예산의 편성과정에 참여함으로써 시민들의 의견이 지방자치단체의 예산편성, 특히 사업의 필요성 판단이나 예산배분의 우선순위 결정에 반영될 수 있도록 하는 것", 그리고 "편성된 예산이 얼마나 효과적으로 집행되었는지에 대한 평가과정에 시민들이 참여할 수 있도록 보장하는 것"임.

- 공무원 중심의 예산편성방식의 한계를 극복할 수 있으며 행정부가 독점해온 예산편성권에 대한 국민의 직접참여를 보장함으로써 재정 건전화 및 재정민주주의 실현에 기여함.
- 또한 국민 참여과정에서 다양한 정보공개가 이루어져 행정 투명성을 제고하게 됨. 아울러 의회의 한정된 예산심의 기능을 보완하는 효과도 거두게 됨.

◎ 참여예산의 역사

- 1989년 브라질의 포르투알레그레 시에서 시발. 지방정부 집권에 성공한 좌파 정부에 의해 고안되었으며, 시행착오를 거쳐 1990년대 중반부터 체계화됨.
- 시발지인 브라질에서는 시정부 6,000여 곳 가운데 100여 곳이 이 제도를 시행중. 이 제도의 의의와 효과가 전파됨에 따라 우루과이, 아르헨티나 등 남미 지역은 물론 캐나다, 벨기에, 호주, 영국 등 서구지역으로도 확산되고 있음.

◎ 우리나라 참여예산의 역사

- 브라질의 사례 등이 국내에 알려지면서 2002년 지방선거 당시 여러 지역에서 시민단체들이 지자체장 후보 등에게 참여예산제 시행을 요구하는 등 본격적인 제도 도입운동 벌임.
- 이를 계기로 광주시 북구가 2004년 '주민참여예산제운영조례'를 제정하고 울산시 동구(2004년)와 북구(2005년), 청주시(2004년), 대전시 대덕구(2005년) 등 10여 곳의 지역에서 자발적으로 유사한 참여예산조례를 제정하여 시행함.
- 2005년 지방재정법 개정[1)]으로 법률적 근거가 마련되고 2006년 행자부가 표준조례안을 시달하는 등 중앙정부가 본격적으로 참여예산제 시행을 권고함에 따라 2006년부터 여러 지역에서 동시다발적으로 참여예산조례를 제정하고 있으나 그 내용이 매우 형식적이고 소극적인 것이어서 시민사회의 우려가 커지고 있음.

2. 참여예산의 효과

◎ 브라질의 예

- 참여예산제의 시발지인 포르투알레그레는 문화, 교통, 보건복지, 경제개발, 조세, 도시개발, 교육문화 관련예산 배분결정에 주민이 직접 참여하고 있음.

---

1) 지방재정법 제39조(지방예산편성 과정에 주민참여) 지방자치단체의 장은 대통령령이 정하는 바에 따라 지방예산 편성과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행할 수 있다.

- 동네 주민회의(주민 자율로 구획, 조직) -> 지구 및 주제별 주민회의(16개 지구 및 주제별 대의원 선출) -> 참여예산평의회(지구 단위와 주제별 위원회, 노조, 시정부 등의 대표로 구성) 등 3단계의 상향식 주민 직접회의를 거쳐 조정된 주민 의견을 예산편성에 반영하여 예산안을 결정하고 이를 의회에 상정하게 됨.

- 참여예산제를 통해 시정부의 예산편성에 주민의 직접적 요구를 반영시킬 수 있게 됨은 물론 운영과정에서 주민들의 민주주의 역량이 크게 제고됨으로써 여타 행정 및 정치영역에 대한 시민참여도 같이 강화되는 효과를 거둠.

- 2001년부터 열린 세계사회포럼이 2003년 인도 뭄바이에서 열린 것을 제외하고는 모두 포르투알레그레에서 열리게 된 것도 참여예산을 통해 진정한 민주주의를 추구하고 있다는 명성을 얻게 된 덕분이라고 함.

◎ 우리나라의 예

- 광주 북구, 울산 동구, 충북 청주시, 경기 안산시, 대전 대덕구 등 참여예산제의 선도지역에서는 제도 시행 후 각자 발전과정을 거치면서 점차 성과를 축적하고 있음.

- 2004년 광주 북구에서는 예산사업 25건과 비예산사업 29건에 주민의견을 제시하여 각각 20건과 26건의 사업에 의견을 반영시켰음.

- 울산 동구에서는 지역회의와 1차 총회, 분과위원회 등 과정을 통해 총 51건을 제안하여 이중 20건 반영, 21건 장기과제 검토, 10건 미반영의 성과를 거두었음.

<국내 참여예산조례의 비교>

	광주북구(2004년 3월)	울산동구(2004년 6월)
조례명	주민참여예산제운영조례	주민참여예산제운영조례
목적	주민참여 보장, 예산 투명성 증대	주민참여 보장, 예산 투명성 증대
예산 위원회 기능	예산편성 지침에 대한 의견수렴, 예산에 대한 주민 의견 수렴·집약, 주민교육활동, 예산정책토론회 개최, 결산에 대한 설명회 참여 활동	예산편성 지침에 대한 의견수렴, 예산편성에 대한 주민 의견을 수렴·집약, 총회·분과위원회 개최
예산위원 선정기준	인원은 80인 이내, 공개모집(1/2 이상), 주민자치위 추천 주민(각 동별 1인 이상), 예산.행정전문가(비영리민간단체 추천)	인원은 100명 이내 공개모집(1/2이상), 주민자치위 추천 주민(각 동별 1명 이상), 시민사회·직능단체·기관 등의 추천받은 자
지역회의	없음	동별로 주민참여예산지역회의. 해당동 위원 및 주민자치위원으로 구성, 주민 참여 가능하나 동장이 대상자 선정.

	청주시(2004년 9월)	안산시(2005년 1월)
조례명	시민참여기본조례	주민참여기본조례
목적	참여 활성화, 행정 민주성과 투명성 증대, 시와 시민이 협동하여 지역사회발전 도모	참여 활성화, 행정 민주성과 투명성 증대, 주민과 시가 협동하여 지역사회발전 도모
예산 위원회 기능	예산에 대한 주민의견 수렴·집약활동, 시민교육, 예산토론회, 결산설명회 개최	예산편성, 예산초안에 대한 의견 수렴과 검토의견 제시, 예산공청회에 관한 사항
예산위원 선정기준	지역·전문·직능·공익성 감안 100인 이내. 주민자치위원회 추천한 자치위원, 주민공개모집에 의해 선정된 자, 비영리민간단체 추천을 받은 자	지역·전문성 감안 80인 이내. 주민자치위원회가 추천한 주민자치위원, 비영리민간단체 추천을 받은 자, 공개모집 절차에 의해 선정된 주민
지역회의	없음	없음
	대전 대덕구(2005년 10월)	※ 행자부 표준조례안(2006년)
조례명	주민참여예산제 운영조례	참여예산제 운영조례 표준안
목적	주민참여 보장, 투명성 확보	주민참여 보장, 투명성 증대
예산 위원회 기능	예산편성매뉴얼과 예산안에 의견수렴, 중점투자사업의 우선순위결정, 예산홍보활동과 토론회 등 개최	지자체장이 참여예산 위원회, 협의회, 연구회를 둘 수 있다는 규정 외 별다른 내용 없음
예산위원 선정기준	예산 및 행정 전문가로 비영리단체 추천, 동 지역회의에서 추천한 자, 공개모집을 통해 모집된 자 등 100인 이내로 선정.	없음
지역회의	동별로 10인 이내로 동장이 선정 위촉. 중점투자분야 등에 관한 의견 수렴 및 사업별 우선순위 제출.	없음 (인터넷에 정보공개, 공청회 등 개최 가능, 설문조사 등 여론수렴 가능 등 규정만 있음)

Ⅳ. 참여예산 제대로 하려면?

1. 참여예산의 기본원칙

• 주민주체의 원칙

- 예산참여시민위원회와 같은 참여기구가 마련되어야 한다. 만약 브라질의 포르투알레그레처럼 시민들이 모이는 총회를 구성하는 것이 현실적으로 어렵다면, 참여를 원하는 시민들과 전문가들을 공개모집하는 것이 바람직함.
- 이런 위원회를 구성할 때에 공개모집을 하는 것이 중요한 이유는, 지금 지방자치단체에 설치된 각종 위원회처럼, 지방자치단체장이 위원을 임의로 위촉하게 해서는 진정한 의미의 참여가 불가능하기 때문임.
- 또한 전문가에 대한 환상을 깰 필요도 있음. 지역의 문제는 전문가보다는 오히려 지역에서 생활하고 지역에 대한 관심이 높은 주민들이 잘 이해하고 있음. 주민들을 대상으로 한 위원회 위원 공모제도는 일본의 많은 지방자치단체들에서 시도하고 있는 것이며, 상당한 성과를 거두고 있다고 평가되고 있음.
- 또한 예산참여를 위한 시민위원회가 구성된다면, 당연히 그 위원회의 회의와 회의록은 공개되고, 누구든지 방청할 수 있고 의견도 개진할 수 있도록 운영되어야 할 것임.
- 이러한 위원회 운영의 개선원칙(위원 공모제, 회의 및 회의록 공개)는 예산참여를 위한 위원회뿐만 아니라, 지방자치단체의 다른 모든 위원회에도 확산되어야 할 것임.

• 정보공개(Openness)의 원칙

- 원칙적으로 모든 정보가 원하는 모든 주민들에게 제공되어야 함.
- 공개되어야 할 자료는 감사지적사항이나 예산낭비사례 등 평가자료, 예·결산서, 중기재정계획, 매년도의 업무계획, 투자심사대상 사업의 심사자료, 부서별 예산요구자료 등 차년도 예산편성을 위한 자료, 예산의 편성 및 집행 과정 등이 포함되어야 함.

• 설명책임(Fiscal Accountability)의 원칙

- 주민들이 참여하는 단계에서 주민들이 이해하기 쉽도록 설명이 이루어져야 함. 청소년예산이면 청소년들에게 설명이 쉽게 이루어져야 하고, 여성예산이면 여성들에게 설명이 쉽게 이루어져야 하며, 공사 관련 예산이면 그에 관심있는 주민들에게 설명이 쉽게 이루어져야 함.
- 이를 위해서는 담당실무자가 직접 기존의 예산편성관례와 기존에 추진되던 사업에 대해 주민들에게 충분하게 설명하도록 할 필요가 있음.

• **평가환류(Plan-Do-See)의 원칙**

- 예산편성뿐만 아니라, 편성된 예산이 집행된 결과를 평가할 때에도 시민들의 참여가 이루어져야 함. 평가 없이는 효과적인 정책수립, 예산집행이 실현될 수 없고 평가과정에 주민들이 참여해야만, 주민들도 어떤 문제점들이 있는지를 인식하여 그것을 다음연도 예산편성에 참여할 때에 반영시킬 수 있음.

• **민관협력(Governance)의 원칙**

- 예산참여의 과정도 시민사회와 관의 협력 하에 이루어져야 함. 참여의 과정을 관이 주도하게 되면, 그것에 의해 활력이 상실되기 쉬움.
- 예산참여를 주도할 민간위주의 참여기구(광주 북구의 참여예산 연구회와 같은 '참여예산추진단' 등)의 구성이 필요함.

2. 진정한 참여예산을 위해 필요한 것들

• **법적 근거 마련(시민참여조례 제정)**

- 지금 한국에서 시민참여 예산제도를 실천해 나가는 데에는 따른 대표적 어려움으로는 법제도 미비, 주민들의 참여의지 부족, 참여하는 주민들의 민원성 요구 등이 그것임.
- 반대로 소개한 브라질 참여예산제의 성공요인을 꼽는다면, 보통 △지방자치단체의 강한 실천의지 △지역주민 및 주민단체들의 참여역량 △브라질의 분권적인 지방자치제도를 꼽고 있음.
- 많은 지방자치단체들이 아직까지 이런 조건들을 모두 구비하고 있다고 보기는 어려움. 그러나 지난해 지방재정법이 개정되면서 참여예산의 법적 근거가 마련되었고 각 지방자치단체가 조례를 준비 중임. 그럴 경우에 문제가 되는 것은 지방자치단체의 강한 실천의지와 지역주민 및 시민단체들의 참여역량일 것임.

• **지방자치단체장의 의지, 공무원들의 인식전환**

- 지방자치단체가 참여예산제를 실천하려는 의지가 있느냐는 결국 지방자치단체장이 강한 추진의지를 갖고 있고, 공무원들의 인식전환이 이루어지느냐의 문제임.
- 특히 공무원들의 인식전환은 매우 중요한데, 공무원들은 그동안 주민들을 동원하는 것에만 익숙해 있기 때문에, 주민들을 참여시켜서 정책결정, 예산편성을 하는 것에 익숙지 않을 것임.
- 그렇기 때문에 지속적인 교육과 인센티브 제공 등이 필요하다고 봄.

• **주민들의 역량 강화**

- 한편 지역에서 주민들을 만나서 예산에 대해 이야기를 하면 아마 "무엇을 해 달라"는 요구를 하는 경우들이 많을 것임. 지금의 현실은 그렇다. 주민들은 단체장이나 의원을 만나면 민원인으로 요구하는 데에 익숙해져 있음.
- 그리고 요구를 하면서, 자신이 하는 요구가 다른 사람의 요구, 다른 동네의 요구보다 우선되어야 한다고 생각하는 사람들도 많음. 그러나 재원은 한정되어 있고, 모든 요구를 충족시킬 수는 없음. 그리고 정책을 펴는 입장에서는 실제로 예산을 운용할 여지도 많지 않음. 그래서 과연 주민들과 함께 토론을 하면서 예산을 편성하는 것이 가능하겠는가라는 의문을 표시하는 사람들도 있음.
- 그러나 주민들이 왜 그렇게 되었는지를 생각해 볼 필요가 있음. 주민들을 그렇게 만든 것은 그동안 정치나 행정이 철저하게 주민들을 동원의 대상으로 보아 왔고, 지역이기주의(소지역이기주의)를 부추겨 왔기 때문임. 그리고 주민들에게 공익에 대해 생각하고 토론하고 참여할 기회는 주지 않고, 선거 때만 주민들에게 이익을 제공하겠다는 달콤한 약속을 해서 주민들로부터 표를 얻으려고 해왔기 때문임.

• **지역의 실정에 맞는 창조적이고 단계적인 접근**

- 결국 공무원들과 주민들의 진정한 변화는 실제로 참여하고 경험을 통해서만 이루어질 수 있을 것임. 일방적인 교육만으로는 사람이 쉽게 변하지는 않음. 그렇기 때문에 자기 지역의 정책과 예산에 대한 구체적인 교육, 토론이 필요한 것임.
- 공무원들의 경우에는 익숙지는 않겠지만, 현장에서 문제를 파악하고 현장의 주민들과 토론해 가면서 정책을 수립하도록 노력해야 할 것임.
- 또한 서두르지 말고, 한 번에 너무 많은 것을 이루려고 하지도 않아야 할 것임. 참여예산과 같은 시도가 단번에 성과를 내기는 어렵기 때문임. 그러나 꾸준히 몇 년간만 진행하더라도 분명히 성과가 나오기 시작할 것이라고 생각함.
- 예산참여라는 것이 쉬운 일도 아니고 하루아침에 이루어지는 것도 아님. 그러나 시민의 참여하에 지방자치단체의 정책을 결정하는 것은 가장 민주적이고 가장 효과적이고 시민들의 삶을 가장 향상시킬 수 있는 길임. 이 점에 대해서는 세계적으로도 공감대가 형성되고 있음.
- 아직까지 한국의 참여예산제는 실험에 있고 모범을 만드는 것이 중요함. 말보다는 실천으로 모범을 만들어 나간다면, 다른 지역으로도 확산되어 나갈 것이고, 그것이 밑으로부터 한국사회를 변화시켜나가는 길일 것임. 그런 점에서 지방자치단체장의 실천의지, 공무원의 인식전환이 다시 한 번 요구되는 시점임.

3. 참여예산 운용과정(안)

• **3-4월**

- 예산참여를 하고자 하는 주민들을 공개모집 / 분야별 정책 및 예산에 대한 주민설명회 실시/종합적인 지자체 정책 및 예산에 대한 주민 설명회 및 교육 실시 / 교육후 공무원들, 지방의원들과 함께 전년도 사업에 대한 설명과 평가 진행.

• **5-6월**

- 주민교육을 통해 형성된 참여주체(가칭 예산참여시민위원회)들이 다음 연도 사업에 대한 토론을 관련 공무원, 지방의원들과 함께 진행(분야별) / 결산 및 결산검사 결과에 대한 공개 보고 및 토론회 개최 / 추경예산에 대한 공개와 토론

• **7-8월**

- 분야별로 이루어진 토론결과 종합하고 사업의 우선순위를 결정하는 토론 진행(집행부 및 지방의회, 예산참여 시민위원회가 공개토론 형식으로 진행) / 추경이 있을 경우 공개와 토론 진행

• **9월-10월**

- 집행부 예산편성 작업 진행 / 중간에 1회 경과를 공개하고 토론 진행(지방의회 및 예산참여시민위원회)

• **11월 초**

- 집행부 예산초안을 놓고 공개토론회 진행

• **11월 중순**

- 예산안 확정하여 지방의회 부의

• **예산참여의 과정(예시)**

3-4월		5-6월		7-8월		9-10월		11월 초		11월 중순
·주민교육 ·전년도 사업평가	⇨	·차년도 사업에 대한 기초토론 ·결산검토 및 토론	⇨	분야별 토론결과 종합, 우선순위 토론	⇨	·집행부 예산편성 작업 ·중간에 1회 경과 보고 및 토론	⇨	·집행부 예산초안 토론	⇨	예산안 확정

Ⅳ. 다양한 주민참여제도, 알아두면 힘이 된다

1. 정보공개청구제도

- 1996년 12월 '공공기관의정보공개에관한법률' 제정하여 1년 지난 1998년부터 시행.
- 2004년 공개여부 결정기간 10일(1회 10일 연장 가능)로 축소 등 제도개선.
- 정부, 지방자치단체, 정부투자기관 등 예산이 투입되는 모든 공공기관에 적용됨.

2. 주민발안(조례제정및개폐청구)제도

- 2005년 말 지방자치법 개정으로 일정한 개선이 이뤄짐 : 청구인 연령 19세로 조정, 청구인수 하향 조정(주민총수 1/20 범위 내 시행령으로 규정 -> 시도 및 50만 이상 대도시 주민총수 1/100~1/70 범위 내, 시군구 주민총수 1/50~1/20 범위 내 지자체 조례로 규정) 등.
- 청구인수 하향에도 불구하고 서울시의 경우 약 8만 명(종전 14만 명 -> 2005년 말 기준 79,609명)의 서명이 필요하여 추가 하향조정이 필요하다는 의견 있음.
- 주민청구 조례안이 지방정부와 의회의 비협조로 사장될 경우 대처방안 없음.
- 주민청구 조례안에 대해 일정비율 이상 주민이 찬성하면 의회 의결 없이도 조례로 제정되도록 하는 등 제도개선 필요.
- 지방의회가 정한 위법부당한 조례에 대한 주민의 직접 제소권 인정 필요 : 1988년 지방자치법 개정 시 구법 153, 154조의 "주민은 당해 자치단체의 조례 또는 자치단체장의 명령이나 처분이 헌법 또는 법률에 위반된다고 인정할 때에는 주민 10인 이상의 연서로 이유를 갖추어 소청기관인 국무총리나 도지사에게 소청할 수 있고, 소청에 대한 결정에 이의가 있는 때에는 그 결정통지서를 받은 날로부터 10일 이내에 대법원에 출소할 수 있다"는 주민소청제 폐지.

3. 주민투표제도

- 2004년 7월 주민투표법 시행 이후 주민청구에 의한 투표는 1건도 없이 제주도 행정구역 개편, 청주시와 청원군 통합, 방폐장 유치지역 선정 등 국가나 지방정부에 의한 주민투표만 실시되었으며, 그 양상이나 결과가 매우 부정적으로 나타남으로써 주민투표 제도 자체에 대한 회의론까지 제기되는 실정.
- 2005년 12월 시민운동계와 민주노동당이 협력하여 이영순의원 대표로 주민투표법개정안 발의.
- 위 법안의 주요내용은 △주민투표 정보제공 주체를 지자체에서 선관위로 바꾸고, 주민투표위원회 설치 △청구인자격 연령을 19세 이하에서 조례로 정하도록 함 △부재자투표 중 거

소투표 요건 강화 △주민투표 제외대상 중 '재판중인 사항' 삭제, '예산, 회계, 계약에 관한 사항'은 '예산안의결, 결산승인'으로 축소 △중앙행정기관의 주민투표 실시요구권 삭제(국가정책에 관한 사항도 지자체나 주민청구로 자문형 주민투표 실시토록 함) △청구인 수를 광역 3/100, 기초 5/100로 하고 상한선을 5만명으로 함 △주민투표 기간 연장, 선거기간 중 투표진행 금지 폐지 △통반장 등의 투표운동, 정부지원 등 금지 △주민투표무효소송시 청구권자 500명 서명 △투표운동 비용의 상한선 규정 등임.

- 2006년 1월 민변이 '국가요구에 의한 주민투표의 경우 주민투표무효소송이 불가한 점이 주민의 재판청구권 등 헌법상 기본권을 침해한다'고 보아 헌법소원 제기.

4. 주민감사청구 및 주민소송제도

- 2005년 8월 지방자치법 중 주민감사청구, 주민소송 관련조항이 개정 또는 신설됨.
- 2006년 1월 주민소송제가 시행됨과 동시에 주민감사청구에 관해서도 개정규정 시행 : 주민총수 중 시도는 500명, 50만 이상 대도시는 300명, 시군구는 200명 범위 내 조례로 정하는 수의 연서로 주민감사청구 -> 감사결과 불복하는 자 1인이라도 주민소송 가능.
- 2005년 말 지방자치법 개정으로 주민감사청구인 자격연령이 19세로 하향 조정.
- 주민소송제 도입 시 시민단체 등이 강력 반대한 주민소송 전 주민감사청구 이행 의무화, 감사청구 가능기간 2년 전으로 제한, 감사청구 시 다수서명 필요, 소송 시 주민의 책임자에 대한 직접 손해배상청구 금지 등의 문제조항 존재.
- 중앙정부에 대해서도 국민의 제소권을 인정하는 납세자소송(=국민소송)제 도입 필요.
- 내부고발자 보호 및 제소자 승소 시 보상대책 강화 필요.
- 2006년 10월 현재 전국에서 6건의 주민소송 제기 : 경기 성남시(탄천변도로), 경기 광명시(음식물쓰레기처리장), 충남 서천군(군수 업무추진비), 인천 부평구(2건 동시제기, 구청장과 구의회 업무추진비), 서울 성북구(구의회 의정운영경비) 등.
- 주민참여가이드(guide.action.or.kr)에 관련정보 및 자료 게시.

5. 주민소환제도

- 2004년 주민청구로 광주시와 전남도의회가 제정한 '공직자소환조례'가 대법원 판결로 무효화.
- 2004년 7월 지병문, 2005년 11월 강창일 의원 대표로 주민소환법 의원발의.
- 2005년 8월 시민단체연대회의 주민소환제입법운동본부 출범.
- 시민단체 등의 지속적인 요구로 2006년 5월 '주민소환에관한법률'이 국회 통과.
- 유예기간 거쳐 2007년 7월부터 시행됨.
- 지자체장, 지방의원 등 지방자치단체 선출직 공직자를 대상으로 19세 이상 주민 중 시도

지사 10% 이상, 시군구청장 15% 이상, 지방의원 20% 이상의 서명을 받아 주민소환투표를 청구할 수 있으며, 1/3 이상 투표와 유효투표 과반수가 찬성하면 해당 공직자 해임됨.

- 임기개시일로부터 1년이 지나지 않거나 임기만료일까지 1년 미만 남았을 때는 주민소환투표 불가 등 제한조건 있음.

Ⅵ. 예산제도, 어떻게 변하는가

< 최근 지방재정제도 변화의 개요 >

- 최근 일련의 입법 과정을 통해 '참여정부 지방분권 추진 로드맵'을 통해 제시하였던 '참여적 지방재정 운영'을 위한 제도적 장치들이 가시화되고 있음.
- 2004년 12월에 개정된 지방자치법을 통해 주민감사청구제도의 실효성 제고를 위한 제도 개선과 함께 주민소송제도가 도입
- 2005년 6월 국회에서는 '지방재정법개정법률안' 중 지방자치단체예산편성지침의 폐지 및 보완 방안, 주민참여예산제도 도입 방안, 지방재정운영상황 공시제도 및 통합재정정보제공 방안 등이 수용되어 통과되었음.
  ※ 예산편성지침 폐지 -> 지자체예산편성기준(행자부령), 지자체재정운용업무편람
- 또한 '지방자치단체기금관리기본법안'에는 기금운영계획안 및 기금결산보고서의 지방의회 의결제도, 기금운영심의위원회 설치 및 운영 방안 등이 포함되었음.
- 그리고 '지방자치단체를당사자로하는계약에관한법률안'에는 수의계약내역공개, 주민참여에 의한 계약 감독, 계약심의위원회의 설치.운영 등에 관한 제도화 방안이 수용되었음.
- '참여적 지방재정 운영'을 위한 여러 제도적 장치 중에서도 가장 근간은 '주민참여예산제도'. 2005년 6월 국회에서 통과된 지방재정법개정법률안 제39조는 "지방자치단체의 장은 대통령령이 정하는 바에 따라 지방예산편성과정에 주민이 참여할 수 있는 장치를 마련하여 시행할 수 있다."라고 규정하고 있음.

◎ 품목예산제에서 사업예산제로

예산편성 시 품목(시설비, 부대비, 여비 등)을 중심으로 편성하는 방식이 아닌 사업(정책.단위.세부사업)을 중심으로 구조화함.

하나의 사업에 소요되는 비용을 일목요연하게 표시하여 지역주민 등 예산을 모르는 이해관계자도 쉽게 개요를 파악할 수 있도록 하고, 현재 지나치게 세분화하고 칸막이가 높은 사업단위가 동일한 성과목표와 연계될 수 있는 프로그램으로 통합됨으로써 프로그램 내에서는 상당한 수준의 자율성을 갖고 성과 위주로 예산을 집행할 수 있게 됨.

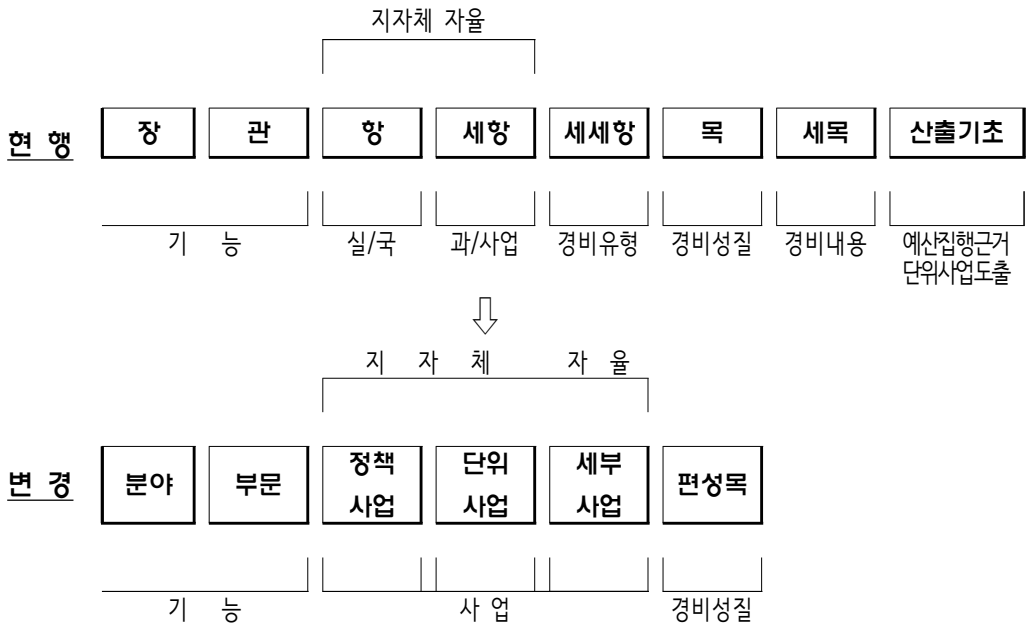
개별프로그램의 추진상황이 Life Cycle(착수, 집행, 완료, 평가) 전체에 걸쳐 일관성 있게 모니터링 가능해져 프로그램에 대한 성과여부와 책임을 분명히 물을 수 있음. 프로그램별로 직접사업비뿐만 아니라 간접비(인건비, 기본경비 등)까지 배분 관리됨으로써, 총원가 정보를 활용하여 투자우선순위를 합리적으로 결정할 수 있음.

지자체에서는 2007년도 예산서를 사업별 예산서로 시범 편성하였고, 2008년도 예산서부터는 전면 실시 예정.

<품목예산제와 사업예산제 비교>

구 분	기존(품목예산제도)	개편(사업예산제도)
편 성	▪예산과목 위주 편성 - 익년도 업무계획과 예산(안) 별도 작성 - 목표, 계획, 예산 연계 미흡	▪사업 중심으로 편성 - 중장기 목표에 입각하여 성과계획서와 예산(안) 동시 작성 - 목표, 계획, 예산의 연계
예산서 형 식	▪품목별 예산서 - 비목별 편성 ▪목별 사업예산 내역	▪성과중심 예산서 - 사업단위 편성 ▪성과목표별 사업내역
예 산 운 용	▪통제위주 예산운용	▪성과위주 예산운용
결 산	▪단편적·품목별 결산	▪종합적·사업단위 결산
심 사 평 가	▪사업진도분석 수준의 심사평가	▪목표와 연계된 성과중심의 평가
환 류 (Feed-back)	▪평가 장치가 없어 집행 결과가 다음 연도 예산에 반영되지 않음	▪성과보고서를 통한 성과 평가 및 다음 연도 예산에 반영
주민에 대 한 효 과	▪품목 중심의 편제로 자치단체가 어떠한 사업을 수행하고 있는지 파악하기 곤란	▪사업을 파악하기 용이 ▪투명한 예산운영 유도

<예산서 구조 변경>



※ 통계를 위한 관리목과 예산의 산출근거는 내부적으로 관리

<사업별 예산제도 도입 전.후 비교 모습 >

현 행				개 편							
장·관·항·세항·세세항	목	예산액	산출기초	조직	정책	단위	세부	편성목	예산액	전년도(기정)	비교증감
3332 도로관리		22,779,000		도로과							
220 자체사업		5,766,000			일반도로건설				22,779,000	21,179,000	1,679,000
	401 시설비및부대비	5,766,000				ABC도로			5,766,000	5,166,000	666,000
		5,766,000	01 시설비				A도로사업		5,766,000	5,166,000	666,000
			• A구간 1,586,000					시설비 및부대비	1,866,000	4,666,000	-2,800,000
			-시설비 1,586,000								
			• B구간 2,890,000				B도로사업				
			-설계용역 80,000					시설비 및부대비	2,900,000	500,000	2,400,000
			-토지매입 2,810,000								
			• C구간 995,000				C도로사업				
			-토지매입 995,000					시설비 및부대비	1,000,000	0	1,000,000
		271,000	02 감리비								
			• A구간 271,000								
		24,000	03 부대비								
			• A구간 9,000								
			• B구간 10,000								
			• C구간 5,000								

◎ 투입 중심에서 성과 중심으로

성과관리제도는 재정사업의 목표와 성과지표를 설정하고 지표에 의한 평가결과를 재정운영에 반영하는 제도로서 일정 재정사업(또는 사업군)을 통해 달성하고자 하는 성과목표를 사전에 설정하고, 성과목표의 달성여부를 측정할 수 있는 계량화된 성과지표를 개발하여 성과목표와 사업시행결과를 지표에 의해 비교 평가하여 그 결과를 재정운영에 환류하는 제도.

현 정부에서 성과관리제도는 재정개혁을 위한 주요 과제로서 국가재정운용계획 및 총액배분 자율편성(Top-down)제도 도입으로 각 부처의 예산편성 자율권이 대폭 확대됨에 따라 이에 상응하여 재정집행에 대한 부처의 책임성을 제고하기 위해 도입되는 제도.

이미 미국, 영국, 호주, 스웨덴, 노르웨이 등 OECD 다수의 선진국에서 구체적인 형식은 국별로 다르지만 성과중심의 재정운영을 추진하고 있고, 향후 우리 실정에 맞게 도입하여 안정적 제도로 정착시키는 것이 과제.

지금까지는 예산은 투입-통제 위주로 관리되어 왔지만, 성과관리제도가 정착되면 사업의 최종성과가 중점. 예컨대, 거리청소사업의 경우 과거에는 '청소부 인건비, 청소차량 구입비 및 유지비가 계획대로 집행되었는가'에 주된 관심을 기울였으나 성과관리제도 하에서는 거리청소사업의 성과목표인 '거리환경이 얼마나 깨끗해졌는가'에 중점을 둔다는 의미.

< 성과관리의 기본구조 >

◎ 현금주의 단식부기에서 발생주의 복식부기로

현행 현금주의·단식부기 회계제도는 수입·지출 사실에 국한된 초보적인 장부기록 방식. 반면 발생주의·복식부기 회계제도는 수입·지출뿐만 아니라 이와 연결되는 자산·부채의 변동, 원가정보까지를 포함한 진일보한 장부관리 방식이라고 할 수 있음.

지자체에서는 2007년도부터 복식부기 회계방식에 의해 회계처리와 재무보고서를 작성하여 공시하도록 함.

< 현금주의·단식부기와 발생주의·복식부기 회계제도 비교 >

	현 행 (현금주의·단식부기)	향 후 (발생주의·복식부기)
산출회계정보	수입·지출의 단편적 정보	수익·비용, 자산·부채, 원가 등 다양한정보
우선가치	통제와 감사	효율성 및 성과평가
정보신뢰성	회계기록 누락 가능	대차대조원리를 통한 자기검증 가능
재정위험 관리	현시점의 진단에 국한	중장기 예측·진단 가능

첫째, 중장기 재정위험을 총체적으로 예측·진단할 수 있는 조기경보 역할이 가능해짐.

	현금주의	발생주의
현 가입자의 미래연금 지급액	회계장부에 기록되지 않음	현 시점부터 부채로 회계장부에 기록

둘째, 복식부기 회계제도를 도입하면 모든 회계장부는 기록의 이중성 원칙에 따라 자체 검증되므로, 회계정보의 신뢰성은 물론 내부통제 기능까지 강화됨.

	단식부기	복식부기
토지보상금 지급	현금출납부와 토지 대장에 별도 기록 ->누락가능성 존재	한 회계장부에 현금지출과 토지획득이 동시 기록 ->누락가능성 없음
국세미회수액	회계장부가 아닌 별도 채권대장에 기록 ->채권 미회수 우려	한 회계장부에 국세부과와 채권이 동시기록 ->채권 회수율 증가

아울러 행정서비스의 진정한 원가정보가 측정되고, 사업별 재정운영보고서 등 다양한 회계정보가 제공되므로 예산집행 및 성과에 대한 보다 충실한 결산심사가 가능해짐.

< 복식부기 방식에 따른 예산결산서와 재무제표 변화 예시 >

(대전광역시 사례, 단위 : 억 원)

세입세출결산

총 괄
1.세입결산총괄(다음연도이월액포함)
.일반회계 : 13,143
.특별회계 : 7,571
2.세출결산총괄(집행잔액)
.일반회계 : 274
.특별회계 : 1,665

기금결산보고서
전년도말현재액 : 1,753
당해연도증감액 : 139
당해연도말현재액 :1,615

채권현재액보고서
당해연도말현재액 : 1,945

채무결산보고서
당해연도말현재액: 7,039

공유재산증감 및 현재액보고서
당해연도말현재액:61,498

물품증감 및 현재액보고서
당해연도말보유현황 : 343

⇨

복식부기결산

재무제표	구분 / 구성요소	일반회계	기타특별회계	기금회계	지방공기업특별회계	계(내부거래차감)
재정상태보고서	자산	24,096	3,728	2,932	11,101	41,374
	부채	2,346	2,280	624	2,520	7,287
	순자산	21,749	1,448	2,308	8,581	34,087
재정운영보고서	수익	14,027	4,053	241	1,420	18,091
	비용	11,800	1,648	116	1,364	13,277
	운영차액	2,227	2,406	125	61	4,819

메 모