

예산참여 과정에 시민참여방안의 모색

권선필 (목원대학교 행정학과)

I. 현단계 시민운동의 방향성과 과제

0 대선과 총선이후 상황

- 과반수의 개혁적 국민의 존재와 진보세력의 원내정당화
- 새로운 사회갈등의 심화 가능성 (빈부계층간, 이념간, 세대간)
- 새로운 다원적 여론환경 (인터넷, 다원적 언론 등)

0 최근 변화에 시민단체가 기여한점

- 민주적 개혁을 주도 (낙천낙선운동 등)
- 변화하는 여론을 대변하고 관리하는 역할을 담당 (탄핵반대등)

0 반성과 방향모색

- 여론을 실질적으로 주도한 것이 아니라 여론의 변화에 올라탄 것임
- 다양해지는 시민사회의 목소리를 담아내는 틀을 수용하지 못하고 있음
- 시민사회의 정치세력화에 대한 논의와 방법론에 대한 개방성과 다양성 수용문제
- 시민운동의 전문화와 생활운동화
- 다원화되는 시민운동의 활동과 연대방안 모색

II. 예산과정에서의 시민참여의 의의¹⁾

1. 예산과정에서의 시민참여.

예산의 주인은 세금을 내는 국민이다. 민주주의 주권이 국민에게 있듯이 재정주권은 납세자인 국민에게 있는 것이다. 즉 세금을 걷을 때는 공평하고 정의롭게 걷자는 것이고, 쓸 때에는 납세자의 혈세를 낭비하지 말고 효과적이고 효율적으로 시민의 이익을 위해 쓰자는 것이다.

국가 예산은 대여섯 가지의 경제사회적 기능을 수행해왔다. 예산은 자원을 할당하고, 기본적 사회

1) 이하 내용 함께하는 시민행동 예산감시국장 오관영(ohky@mail.ww.or.kr)의 여러 글을 참조하여 요약 정리한 것이다.

서비스를 제공하고, 소득과 부의 불균형을 시정하며, 물가를 안정시키고, 경제성장과 고용을 일컫는다. 이러한 과정에서 예산은 정부의 경제적, 사회적 발전의 비전을 반영하게 되는데, 이는 국가의 예산이 중립적인 것이라기보다는 일반적으로 사회적 가치를 반영하는 과정을 보여준다.

납세자의 권리는 정부예산의 주인으로서 납세자들이 정부예산을 적극적으로 감시하고 잘못된 부분의 시정을 요구하며, 더 나아가서 예산낭비에 대한 책임을 추궁하고 제도개혁을 요구하는 권리를 말한다. 이것은 시민이 실질적인 예산통제권을 확보하는 것을 의미한다.

세금으로 걷은 돈을 집행하는 공무원들은 ‘예산은 주인없는 돈이 아니라 납세자의 돈이다’라는 인식의 변화가 필요하고, 예산을 심의하는 국회의원이나 지방의원은 정치적 이해관계나 지역의 이익이 아니라 전체 납세자인 국민의 입장에서 국가의 이익 위해 심의를 해야 한다.

정부의 예산은 직·간접적으로 모든 시민의 실제적 생활에 영향을 미친다. 그러나 보통 예산결정에 의해 가장 영향을 받는 사람들은 삶의 수단이 적거나 정치적 영향력이 거의 없는 사람들이다. 즉 소득보조나 사회복지 프로그램 등은 특별히 경제적 복지에 중요한 문제이며, 교육과 건강과 같은 영역의 지출은 그들의 미래의 전망과 삶의 활력에 매우 중요한 문제인 것이다. 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 중요하다고 볼 수 있다.

이러한 측면에서 예산과정에서의 시민참여는 효율적으로 자원이 배분되고 있는지, 지자체가 추구하는 지역사회의 목표가 특정한 프로그램/사업/활동 및 예산의 집행에 일관되게 반영되고 있는지에 대해 검토하는 것이다. 즉, 지자체의 정책과 관련된 자원의 할당이 어떻게 지역사회 문제를 얼마나 효과적 그리고 효율적으로 해결하고 있는지를 질문한다.

2. 시민운동으로서 예산과정참여

1) 예산과정 참여는 지방정부개혁운동.

정부예산은 일정 기간내의 국가 수입과 지출에 관한 예정적 수치 이상의 의미가 있다. 예산 속에는 정부의 정책과 사업이 표현되어 있고, 예산을 통해 달성하기 위한 국가(자치단체)의 목적과 의지가 담겨있다. 예산은 그 자체가 목적이 될 수는 없고, 그 ‘무엇’인가를 달성하기 위한 도구일 뿐이다. 따라서 예산과정에 참여하는 시민예산운동은 ‘얼마’, 즉 적정한 금액이 산출되어 책정되었는가의 여부도 중요하지만 그보다 ‘어디에’를 더욱 중요하게 생각한다. 즉, 예산에는 사실판단과 가치판단의 이중결정이 내포되어 있다. 사실판단은 그 효과가 기대한 대로 일어났는지 아닌지에

관한 객관적인 분석, 즉 인과관계에 관한 판단이다. 또한 가치판단은 우리가 그 결정에 동조할지 않을지의 여부는 우리가 결정자의 가치에 공감하는가의 여부에 달려 있음을 보여주는 것이다. 이렇듯 예산과정에서의 참여는 정부나 지방정부가 예산을 통해 달성하고자 하는 정책과 그 효과를 감시하게 되는 것이다. 이는 정책 결정과 집행과정에 예산을 매개로 개입하여 정부나 지방정부를 납세자인 시민인 원하는 방향으로 개혁하는 것이기도 하다.

2) 예산과정에서의 시민참여는 적극적이고 사전적인 시민운동이다.

시민운동의 일반적인 모습은 주로 문제가 터졌을 때 성명서를 내고 캠페인을 하고 규탄하는 방식이다. 이러한 운동 방식이 수세적이고 소극적인 반면 예산과정에서의 참여운동은 적극적이고 사전적인 방식이다.

예산은 한해 동안에 정부(지방정부)활동을 위한 예정된 수치이자 정책이다. 다시 말하면 기지출된 돈이 아니라 지출할 돈이고, 예산을 결정하는 과정은 합리적인 자원 분배의 과정이자 정치적 과정이기도 하다. 따라서 예산안을 분석하여 문제제기를 하거나 편성과정에 개입하여 의견을 개진하는 것은 납세자인 시민의 자격으로 정책결정 과정에 개입하는 것이다. 이는 정책의 우선순위를 결정하는 것이기도 하고 단위 사업에 대한 가치판단을 하는 것이기도 하다.

결국 예산과정에서의 참여운동은 정부의 정책이 결정되는 단계에 개입함으로써 사전적으로 문제를 예방하는 것은 물론 적절한 방향으로 이끌어가는 운동이 될 수 있다.

3) 시민참여 예산운동은 시민들이 직접 결과와 혜택을 느낄 수 있게 한다.

시민운동의 성과는 법과 제도를 바꾸는 것으로 나타나거나 혹은 법제화되지 않더라도 의식과 관행을 바꿈으로서 사회를 변화시킨다. 이러한 성과는 사회의 보편적 이익에 기여하기도 하고 혹은 직접적으로 시민 개개인에게 이익을 주기도 한다. 예를 들어 참여연대 납세자운동본부의 노력으로 면허세가 폐지되었다. 자동차를 운영하고 있는 시민들은 약 2만원의 면허세를 내지 않아도 되는 것이다.

예산이라는 것이 구체적인 돈의 액수를 가지고 하는 것이기 때문에 예산과정에 시민참여를 통해 시민들이 직접적으로 피부에 와닿는 내용으로 활동을 제시하고 또 설득할 수 있다는 장점이 있을 수 있다.

몇 사람의 적극적인 시민운동가의 노력으로 수백억원의 국민의 혈세 낭비를 막을 수 있다면 그 결과는 엄청나게 효율적인 운동이라 할 수 있는 것이다.

4) 예산과정에 시민참여는 매년 정기적으로 이슈를 제기하고 활동할 수 있으며, 다양한 주체의 시민참여를 유도하기 쉬운 이슈이다.

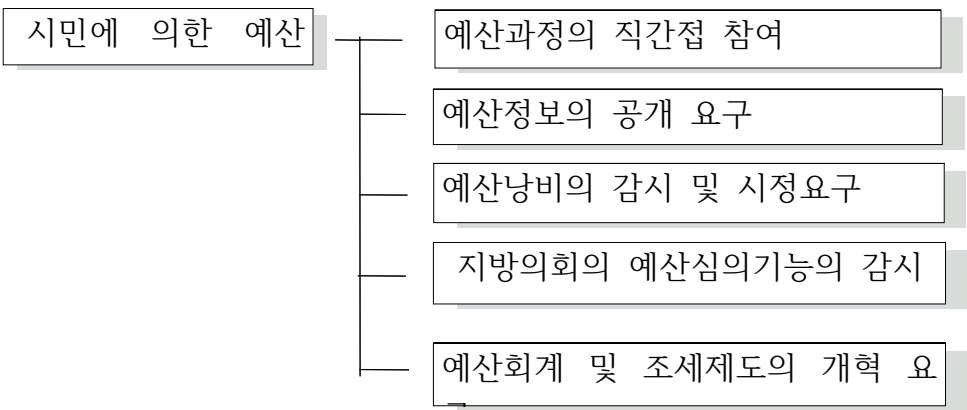
예산은 매년 편성된다. 즉, 매년 이슈화 할 문제가 나타나게 된다. 올해 여성예산을 분석하여 접근하였다면 내년에는 청소년 복지 등의 예산을 접근하면 된다. 같은 여성예산이라고 해도 아이

템이나 이슈별로 즉, 올해 여성시설 운영에 대한 예산을 보았다면 내년에는 미인대회 등 여성행사 예산을 보면 된다. 또한 장애인의 날에는 장애인 예산을 조사하여 발표하고, 환경의 날에는 환경예산, 여성의 날에는 여성 예산을 발표할 수도 있다. 이렇듯 예산감시운동의 이슈는 시기·사업·테마 등 다양하게 할 수 있다.

이렇게 이슈가 다양하다는 것은 각 계층의 시민을 납세자로서 운동의 주체로 조직하는데 유리하다. 여성예산은 여성단체가, 환경예산은 환경단체가, 교육예산은 교육단체가 감시하면 된다. 또한 여성 예산은 아줌마를 조직대상으로, 환경예산은 택시기사를, 교육예산은 선생님들과 학부모 등을 운동의 주체로 세울 수 있다.

III. 예산과정에 시민참여의 방법

<그림> 시민에 의한 예산통제



<표> 예산감시운동의 대상과 절차

분류	절차	대상 사업의 선정	자료의 수집	자료의 발간 및 공론화	운동방향 및 환류
시민의 지표 (중장기 과제)		건전성 경직성 형평성 수익성	예산개요 분석	주요 예산통계 관련 자료를 발간 소책자	매년 지표에 대한 평가를 추적함
예산편성단계의 사전적 운동 (매년 5-7월중)		신규사업 특정이해관련 집단 예산	공청회 개최	국회와 연계한 토론회 방식	예산편성에 반영되도록 함
집행과정에 대한 평가 (년중상시활동, 단기적 운동)	단가 분석		- 예산실, 해당부서, 조달청 자료요구	자료 발간 및 언론에 공개	행정개혁위원회에 의견 전달
	비리 고발		- 시민의 고발센터 운영		
	장비의 방치		- 방문조사		
	여유자금관리		- 결산서 분석		

	국유재산관리	- 결산서 분석 (시민여론 수렴)		
	회계방식	- 예산회계법 및 지방재정법 분석 - 외국사례 비교		
	생산성평가	성과관리(예/연구지 원비의 유용성)		
의회의 심의 과정 평가 (정기국회 후 12 월중 운동)	- 상임위와 예결 위의 연계 - 의회의삭감과 증액 유형화 - 의원 활동평가	속기록분석 및 방청	자료집 발간	지역운동과 연계
주민만족도 평가 (중장기 과제, 수 시 활동)	융자금,보조금의 수혜자·신청자에 대한 만족도 평가	설문지 조사	자료집 발간	행정개혁위원회 의견 전달

1. 예산에 대한 시민들의 인식제고

- ‘시민예산공개 의무화’ (시민들이 보기 쉽고 알기 쉽게 예산의 내용을 소개하는 책자 발간) - 예산 내용을 시민 1인당 조세부담과 예산배분 공개하도록 의무화 (1인예산)
- 만원예산 (시의 예산 전체를 만원으로 보고, 분야별 지출을 이에 대한 비율로 표시하여 공개토로 함)
- 사회소외계층별 예산 학교 운영 (환경, 장애인, 여성, 청소년, 등으로)
- 시민과 시민단체 활동가가 참여하는 “지방자치와 예산” 학교 운영

2. 예산과정에서의 직간접 참여

- 주민참여예산 협의체 구성 (시민단체, 시의회, 관련공무원, 전문가로 구성)
- 시민참여 위원회 구성하여 예산과정에 참여
- 실국별 예산안 요구서 공개 요구(홈페이지를 통한 공개)
- 예산관련 설문조사 실시 및 공개
- 예산공청회 개최 (온라인/오프라인, 언론과 공조하여)
- 좋은 예산안 공모대회를 개최하여 시민의견 발의 촉진

3. 예산정보 공개

- 절차에 따른 예산관련 정보의 인터넷 공개 요구
- 인터넷에 시민을 위한 예산사이트 운영

4. 예산낭비의 감시와 시정요구

- 시민감사제도

- 예산낭비 신고 창구 운영
- “밑빠진 독”상과 같은 감시제도 도입

5. 지방의회의 예산심의 기능 감시

- 의회 예산심의 방청감시
- 주민참여예산조례제정

6. 예산회계 및 조세제도 개혁의 요구

- 지방분권화 차원에서 예산회계 및 조세제도 개혁
- 지방채관리문제
- 지방부채관련 제도 개선

<참고> 시민의 예산과정참여방법

미국 Government Finance Officers Association 발간자료 (2002)

Method	Description	Strengths of Method
Citizen opinion surveys	A series of questions administered to a relatively large representative sample of the population.	<ul style="list-style-type: none"> • Can be used to measure the effectiveness of services and to identify citizen priorities. • Input is from a representative sample of all citizens, not just the most vocal or politically active.
Letter writing	Citizens are encouraged to send letters to elected officials or budget staff.	<ul style="list-style-type: none"> • Citizen input likely to be well structured and thought out.
Email	Citizens are encouraged to send email messages to elected officials or budget staff.	<ul style="list-style-type: none"> • Convenience and less intimidating form of communication encourages citizens to participate.
Community meetings	Government officials meet with citizens at various locations in the community (e.g., school auditorium) to solicit community input.	<ul style="list-style-type: none"> • Conveniently located, informal setting encourages citizen participation.
Public hearings	Citizens make comments at an official government meeting, typically in a government setting.	<ul style="list-style-type: none"> • Provides an opportunity for citizen participation.
Electronic community meetings	A televised forum with elected leaders and government staff in which viewers can phone-in questions or comments while they are watching the program.	<ul style="list-style-type: none"> • Very convenient for citizens to participate. • Phoning in a response is less intimidating than speaking in a public hearing.
Citizen focus groups	A structured discussion led by a trained facilitator.	<ul style="list-style-type: none"> • Obtaining an in-depth understanding of citizen views that cannot be captured by a survey. • Can have follow up questions; • Inexpensive and fast method of surveying citizens.
Informal conversations	In-person discussions with elected officials or budget staff.	<ul style="list-style-type: none"> • Excellent method for answering questions and clarifying budget issues.
Telephone	Citizens are encouraged to call elected officials or budget staff.	<ul style="list-style-type: none"> • Excellent method for answering questions and clarifying budget issues.
Website chatroom	Citizens are encouraged to participate in a chatroom forum on the government's web site.	<ul style="list-style-type: none"> • Very convenient for citizens to participate. • Participating in a chat room is much less intimidating than speaking in a public hearing.

참고 1. 현재 자치단체 예산현황 공개내용 (대전시 홈페이지)

□ 지방예산규모

- 단체별 : 개별자치단체별 예산, 광역별 합산예산, 전국 합산예산
- 성질별 : 예산순계.총계, 회계별예산규모, 세입.세출예산 비교 등

□ 지방예산지표

구 분	재 정 지 표	산 출 방 식
세 입	재정자립도	$\frac{\text{지방세} + \text{세외수입}}{\text{일반회계 총계예산규모}} \times 100$
	주민1인당 자체수입액	$\frac{\text{일반회계 자체수입(지방세} + \text{세외수입)}}{\text{인 구 수}}$
	주민1인당 지방세부담액	$\frac{\text{지방세액}}{\text{인 구 수}}$
	주민1인당 세외수입액	$\frac{\text{일반회계 세외수입액}}{\text{인 구 수}}$
세 출	기본적세출소요 비중	$\frac{\text{경상예산} + \text{채무상환}}{\text{일반회계 총계예산규모}} \times 100$
	투자비 비중	$\frac{\text{사업예산 총계규모}}{\text{일반회계 총계예산규모}} \times 100$
	경상비 비중	$\frac{\text{경상예산(인건비} + \text{경상적경비)}}{\text{일반회계 총계예산규모}} \times 100$
	의회비 비중	$\frac{\text{의회비} + \text{의회사무처 경비}}{\text{일반회계 총계예산규모}} \times 100$
	예비비 확보율	$\frac{\text{예 비 비}}{\text{일반회계 총계예산규모}} \times 100$
	주민1인당 세출예산액	$\frac{\text{일반회계 총계예산규모}}{\text{인 구 수}}$
세입· 세출	자체수입 대 인건비 비교	$\frac{\text{인 건 비}}{\text{자체수입(지방세} + \text{세외수입)}}$

참고 2. 대전시 세입예산 (단위: 백만원)

구분	2004예산액 (A)	2003예산액		증 △ 감			
		당초(B)	최종(C)	2003당초대비		2003최종대비	
				(A-B)	%	(A-C)	%
합계	1,117,736	1,021,439	1,258,798	96,297	9.4	△141,062	△11.2
지방세수입	723,250	669,827	784,981	53,423	8.0	△61,731	△7.9
취득세	123,375	111,949	147,940	11,426	10.2	△24,565	△16.6
등록세	176,720	159,470	202,260	17,250	10.8	△25,540	△12.6
주민세	95,580	92,938	105,738	2,642	2.8	△10,158	△9.6
자동차세	58,596	56,089	56,089	2,507	4.5	2,507	4.5
농업소득세	5	-	5	5	-	-	-
도축세	700	620	620	80	12.9	80	12.9
레저세	13,575	18,280	14,110	△4,705	△25.7	△535	△3.8
담배소비세	60,320	58,890	67,800	1,430	2.4	△7,480	△11.0
주행세	43,650	32,804	36,584	10,846	33.1	7,066	19.3
도시계획세	31,103	25,902	29,450	5,201	20.1	1,653	5.6
공동시설세	13,073	11,289	12,507	1,784	15.8	566	4.5
지역개발세	260	252	252	8	3.2	8	3.2
지방교육세	96,493	91,994	102,276	4,499	4.9	△5,783	△5.7
과년도수입	9,800	9,350	9,350	450	4.8	450	4.8
세외수입	83,888	66,230	131,868	17,658	26.7	△47,981	△36.4
경상적세외수입	25,973	25,132	31,760	841	3.3	△5,787	△18.2
· 재산임대수입	1,735	2,021	1,679	△286	△14.2	86	5.2
· 사용료수입	6,970	6,031	6,742	939	15.6	228	3.4
· 수수료수입	2,148	2,106	2,221	41	2.0	△73	△3.3
· 사업수입	6,086	6,785	7,566	△699	△10.3	△1,480	△19.6
· 징수교부금수입	1,415	1,169	1,536	246	21.0	△121	△7.9
· 이자수입	7,620	7,020	12,047	600	8.5	△4,427	△36.7
임시적세외수입	57,915	41,098	100,108	16,817	40.9	△42,193	△42.1
· 재산매각수입	400	350	1,078	50	14.3	△678	△62.9
· 순세계잉여금	47394	30,000	64,258	17,394	58.0	△16,864	△26.2
· 이월금	-	-	594	-	-	△594	△100.0
· 전입금	1,181	896	878	285	31.8	303	34.5
· 예약금및예수금	-	-	-	-	-	-	-
· 용자금및원금수입	-	-	-	-	-	-	-
· 부담금	5,048	6,447	18,740	△1,398	△21.7	△13,691	△73.1
· 잡수입	2,818	2,291	13,077	527	23.0	△10,259	△78.5
· 과년도수입	1,074	1,114	1,483	△40	△3.6	△409	△27.6
지방교부세	76,424	78,316	88,144	△1,892	△2.4	△11,720	△13.3
지방교부세	76,424	78,123	87,826	△1,699	△2.2	△11,402	△13.0
증액교부금	-	193	318	△193	△100.0	△318	△100.0
지방양여금	48,936	47,519	53,521	1,417	3.0	△4,585	△8.6
국고보조금등	181,238	159,547	182,983	21,691	13.6	△1,745	△1.0

지방채	4,000	-	17,300	4,000	-	△13,300	△76.9
-----	-------	---	--------	-------	---	---------	-------

참고 3. 대전시 세출예산 (단위: 백만원)

가.기능별

(단위 : 백만원)

구 분	2004 예산 액 (A)	2003 예산액		증 △ 감			
		당초 (B)	최종(C)	당초대비		최종대비	
				(A-B)	%	(A-C)	%
계	1,117,736	1,021,439	1,258,798	96,297	9.4	△141,062	△11.2
일반행정	72,139	66,827	73,3174	5,312	7.9	△1,175	△1.6
사회개발	466,580	427,702	498,247	38,878	9.1	△31,667	△6.4
경제개발	234,353	214,463	296,014	19,890	9.3	△61,661	△20.8
민방위비	43,176	39,096	44,977	4,081	10.4	△1,801	△4.0
자원 및 기타경비	301,488	273,352	346,245	28,136	10.3	△44,757	△12.9

나.성질별

(단위 : 백만원)

구 분	2004 예산 액 (A)	2003 예산액		증 △ 감			
		당초(B)	최종(C)	당초대비		최종대비	
				(A-B)	%	(A-C)	%
계	1,117,736	1,021,439	1,258,798	96,297	9.4	△141,062	△11.2
인건비	81,840	72,585	76,259	9,255	12.8	5,581	7.3
물건비	59,946	51,596	58,805	8,350	16.2	1,141	1.9
이전경비	485,061	406,296	501,619	78,765	19.4	△16,557	△3.3
자본지출	191,177	214,769	274,104	△23,592	△11.0	△82,927	△30.3
융자 및 출자	-	-	-	-	-	-	-
보전재원	41,286	33,552	33,182	7,734	23.1	8,104	24.4
내부거래	245,190	231,181	285,904	14,009	6.1	△40,714	△14.2
예비비및 기타	13,235	11,459	28,925	1,776	15.5	△15,689	△54.2