

현안분석 2007-

재정법제 연구 07-03

# 주민참여를 통한 재정투명성 확보방안

길준규 · 강주영

# 주민참여를 통한 재정투명성 확보방안

A Study on the Improvement of Fiscal  
Transparency by Citizen Participatory

연구자 : 길준규(아주대학교 법과대학 교수)

Kil, Joon-Kyu

강주영(부연구위원)

Kang, Joo-Young

2007. 9. 30.

## 국문 요약

근대국가이후로 대부분의 국가는 국민의 선거로 형성한 의회를 중심으로 하는 대의제로 민주주의를 운영하여 왔다. 따라서 국가재정은 근대국가이후로 전통적으로 ‘법률’과 마찬가지로 의회의 전권에 속하였다. 그러나 이러한 대의제하에서는 의회가 국민의 민의를 반영하여 예산을 형성하는 데에 소홀히 한다면, 민주주의를 기반으로 하지만, 국민의 의사와 크게 관련 없이 예산제도가 운영될 수 있다. 이러한 국민의 예산으로 부터의 소외는 국가의사지배구조의 왜곡을 가져왔다. 더욱이 행정부의 관료주의적인 구조와 입법부의 인력적인 제한성은 이러한 예산의 형식주의를 더욱 가중시키게 되었다.

그러나 최근 증가하는 국가임무에 비하여 한정된 재정수입이라는 구도에서 발생하는 재정위기 내지는 재정난에 따라 대부분의 국가에서 재정건전성이 요구되었다. 따라서 단순히 수입과 지출의 균형에서 나아가 예산의 편성, 집행, 통제과정에서의 재정투명성이 강조되는 시대에 이르렀다. 이러한 재정투명성을 확보하기 위한 전제로서 재정투명성은 기본적으로 국가의 재정법원리에 의하여 규정되기도 하고, 국제기구의 재정투명성지표에 의하여 확정되기도 한다.

그리고 이러한 재정투명성을 확보하기 위한 단계로서 각종 재정관련정보의 공개 및 분석, 시민단체에 의한 감시운동 등이 활성화되기도 한다. 아울러 최근에 우리나라에서 예산투명성을 확보하기 위하여 도입하였거나 도입중인 재정정보시스템(재정고)의 구축, 재정정보공개제도, 재정분석제도, 복식부기도입을 비롯한 예산회계제도의 개혁, 성과주의예산제도와 재정사업성과관리제도 등에 대하여 개관하였다.

그러나 비교적 규모가 큰 국가보다는 근거리 행정을 지향하는 지방자치단체 차원에서 주민참여를 통한 예산행정의 개혁 내지 투명성 확보가 많이 논의된다. 따라서 지방자치단체의 차원에서 지역 주민들이 직접 예산의 편성과정에 참여하는 주민예산제도가 생기기 시작하였다. 따라서 이 제도는 브라질의 포르투 알레그로 시를 중심으로 독일과 프랑스를 비롯하여 남미와 아프리카, 아시아 등에서 시행되고 있다.

우리나라도 특히 참여정부에서 주민참여의 일환으로서 예산분야에서 주민참여예산제를 도입하고자 노력하였고, 이러한 노력의 결과로서 일부의 지방자치단체에서는 이 제도를 도입하여 시행되고 있다.

따라서 이 글에서는 주민참여예산제도가 성립한 계기와 운영성과를 첫 시행지인 포르투 알레그레시와 독일의 주민예산제를 중심으로 살펴보고, 이에 대한 법리적인 문제점과 정책적인 판단을 위하여 시행과정에서 나타난 다양한 지표와 문제점을 점검하였다.

물론 의회의 예산유보의 원칙 때문에 이러한 주민참여예산제를 통하여 주민이 직접적으로 예산을 결정할 수는 없지만, 주민의 의사를 제도적인 절차를 통하여 예산의 편성과 심의에 반영하고, 지방의 주체인 주민에게 이에 대하여 보고하므로써 예산의 민주적 정당성을 높일 수 있다.

아울러 이러한 과정과 절차를 통하여 주민이 전문가의 전유물로 여겨졌던 예산안에 알기 쉽게 접근할 수 있도록 하며, 행정주체가 관련 재정정보를 공개하므로써, 예산의 편성과 운영의 투명성을 확보했다는 점에서는 매우 큰 의미가 있다고 볼 것이다.

**키워드 : 주민참여예산제, 주민예산제, 참여예산, 시민예산제, 주민참여**

# Abstract

After a modern state, most of nations have governed countries with a representative system which constitutes an assembly through an election by a people.

Therefore, as a result, 'national finance' was under the absolute power of assembly after a modern state.

However the budget system can be administered without having relevance to the will of the people in a representative system, if the assembly pays no attention to arrange a national budget reflecting the will of the people. Estrangement from national budget has caused a distortion of state meaning control system.

Moreover bureaucratic system of the Administrative and limit of human resource in legislative increased bodyred-tapery of national budget.

Because of the financial difficulties from limited revenues compare to increasing state duties, the sound finance is demanded in most nations.

Therefore now it comes to an era that is emphasized not only the balance of income and outcome but the transparency of national finance in the process of the compilation, the execution and the regulation of the budget.

To secure the transparency of national finance, basically it is provided by the theory of the Finance Act or financial transparency index of an international organization and to assure the transparency of national finance, disclose and analysis of the financial information and monitoring campaign by citizens' groups is revitalized.

Besides for the transparency of budget, financial information system, disclose system of financial information, analysis system of finance, and the double entry system which were or are being introduced and also

system reformation, performance budgeting system, financial industry performance management system are surveyed.

Reformation of the budget administration or transparency securing through participation of residents is more discussed in a local autonomous entity intending to a close range administration than a nation.

For that reason Citizen Participatory Budgeting has been started from a local autonomous entity of which residents participate in compilation of the budget, and this system is put in operation in Germany, France, South America, Africa and Asia, etc.

In Korea President Roh tried to introduce popular budget system and through the effort some local autonomous entities are carrying the system into effect.

This study surveys the start of the popular budget system and the administrative result focusing on systems in Porto Alegre city and Germany and inspects various indexes and problems from system operation to estimate the system politically and to find out legal problems.

Even though the residents can not do the compilation of the budget directly through the popular budget system because of the budget reservation principle (Haushaltsvorbehalt), this system can reflect the will of the people to the compilation and deliberation of budget, and it is more democratically justified about finance because it will be reported to residents.

In addition, through this process of system it makes it to be easy that residents can approach to a draft budget which was considered as a expert-dominated system, and it is significant that the system secure the transparency of budget compilation and management by disclosing financial information.

**Keyword : Citizen Participatory Budgeting, Participatory Budgeting, Citizen Budget**

# 목 차

국 문 요 약 .....	3
Abstract .....	5
제 1 장 서 론 .....	1
제 1 절 연구의 목적 .....	11
제 2 절 연구의 범위와 방법론 .....	16
1. 연구의 범위 .....	16
2. 연구방법론 .....	17
제 2 장 재정투명성의 개념과 기준 .....	9· 1
제 1 절 재정투명성의 개념 .....	19
1. 재정투명성의 개념 .....	19
2. 관련 개념과의 구분 .....	21
3. 재정투명성과 법원칙 .....	24
제 2 절 국제통화기금의 기준 .....	31
1. 개 관 .....	31
2. 재정투명성의 기준 .....	32
3. 우리나라의 참여 .....	35
제 3 절 경제협력개발기구의 기준 .....	36
1. 개 관 .....	36

2. OECD 가이드라인 .....	36
3. IMF지표와 OECD지표의 비교 .....	40
제 4 절 시민단체의 투명성 지표 .....	43
1. 국제예산프로젝트의 지표 .....	43
2. 예산과 우선순위에 관한 연구센터의 지표 .....	47
제 5 절 우리나라의 재정투명성지표 .....	48
1. 지방재정분석진단제도의 개요 .....	48
2. 지방재정투명성지표 .....	49
제 3 장 재정투명성 확보제도 .....	3 5
제 1 절 개 관 .....	53
제 2 절 재정정보관련제도 .....	54
1. 예산공개의 원칙 .....	54
2. 재정정보공개제도와 시스템구축 .....	54
제 3 절 재정분석제도 .....	56
제 4 절 예산회계제도 .....	57
1. 예산과 기금의 통합관리 .....	57
2. 회계방식의 변경 - 복식부기의 도입 .....	57
제 5 절 성과주의예산제도와 재정사업성과관리제도 .....	58
제 4 장 주민참여를 통한 재정투명성 확보방안 .....	4... 6
제 1 절 개 설 .....	61

1. 예산유보와 행정부제출예산제도 .....	61
2. 예산제도와 직접민주주의 .....	62
3. 예산과 시민참여제도 .....	63
제 2 절 참여예산제도 .....	66
1. 개 설 .....	66
2. 포르투 알레그레 시 모델 .....	70
3. 독 일 .....	78
4. 우리나라 .....	95
제 3 절 예산감시시민운동 .....	102
1. 개 념 .....	102
2. 유형과 활동단계 .....	103
3. 우리나라에서의 사례 .....	104
제 4 절 기타 주민참여제도 .....	105
제 5 장 결 론 .....	107
참 고 문 헌 .....	111
<b>【부 록 1】 「기 본 법」</b> .....	119
<b>【부 록 2】 「튀링엔 주 헌법」</b> .....	121
<b>【부 록 3】 「연방과 주의 예산법의 원칙에 관한 법률」</b> (예산원칙법) .....	123
<b>【부 록 4】 베를린 「주예산법」</b> .....	125

## 제 1 장 서 론

### 제 1 절 연구의 목적

국가는 재정적인 측면에서는 가정이나 기업과 달리 수입을 위하여 경제활동을 하지 않는 대신에 국민이 납부하는 세금이라는 주요한 고정적인 수입원을 가진 재정구조를 가지고 있다. 따라서 근대국가이후로 국가는 재정수요를 본질적으로 조세에 의존하여 충족하는 ‘**조세국가**’(Steuerstaat)라고 지칭되고 있다.<sup>1)</sup> 아울러 국가는 본질적으로 자체 목적을 가지지 않은 채, 근대국가이후로 국민을 위하여 수많은 국가 임무를 수행하고 있다. 따라서 국가는 근대국가이후로는 원칙적으로 영리성을 가지지 않지만, 대신에 재정수입의 대부분은 국민의 세금에 의존하는 재정구조를 가지고 있다.<sup>2)</sup>

물론 국가는 법치국가원칙에 따라 법에 의하여 자신이 수행하여야 할 국가임무가 결정된다. 그리고 이러한 국가임무에 수행하기 위하여 지출하여야 예산을 법률과 마찬가지로 역시 ‘**예산의회주의**’에 의하여 의회에 유보되어 있다. 이러한 ‘**예산유보**’(Haushaltsvorbehalt)에 따라 국가는 법령에 근거한 엄격한 기준에 의하여 국민에게 세금등을 부과하여 수입원을 확보하고, 이를 바탕으로 예산을 심의·결정하여, 관련 국가임무에 따라 해당 사업에 지출하게 된다.

그러나 국가는 이러한 국가임무의 확정과 수행 외에도 이러한 국가 임무를 지원하지 위한 재정에 있어서 엄격한 법치국가원칙을 지켜야 하는 ‘**적법성**’(Legalität)의 통제를 받는 외에도, 역시 민주국가원리에 따라 민의를 대변하여야 하는 ‘**정당성**’(Legitimation)의 요구를 받는다.

1) 길준규, “후기산업사회에서의 조세국가의 의미”, □□토지공법연구□□ 제16-2집, 2002.12, 428쪽.

2) 길준규, 윗글, 425쪽이하 참조.

물론 이러한 정당성은 그동안 대의제 민주주의 하에서는 국민에 의하여 선택된 의회에 의하여 간접적으로 행사되어 왔다. 그리고 그동안 국가발전사에서는 납세자의 권리로서 국가재정에 대한 국민의 권리는 강하게 요구되기도 하였다. 따라서 이러한 종래의 대의제가 제대로 기능하지 못하는 경우에는 대의제외에도 직접민주주의 내지 참여민주주의에 의한 국민의 직접적인 참여가 강하게 요구되기도 한다.

이러한 예산투명성이 문제되는 배경은 오늘날에 만연해 있는 **‘의회에 대한 불신’**이다. 즉 의원의 수가 광범위하게 증가하면서 예산편성 과정에서 일부의 의원들이 선량한 양심(mit gutem Gewissen)으로 책임을 지지 않는다는 것이다.<sup>3)</sup> 즉 예산편성과정에서 국가예산을 노리는 수많은 집단에 의하여 미국처럼 합법적으로 로비가 허용된 나라부터 금지된 나라에 이르기까지 다양한 로비가 실질적으로 의회의 안팎에서 행해지고 있다는 점이다. 따라서 이러한 예산편성과정은 국민, 의회, 행정부의 의사와는 다르게 행해지므로서 예산편성 자체가 순수하지 못함은 **‘민주주의의 흠결’(Demokratiedefizit)**라고 까지 이야기 되고 있고 있다. 아울러 지방자치단체의 차원에서는 지방의회는 지방자치단체의 거수기정도로 전락할 정도로 권력의 약세에 놓여 있다는 점이다. 즉 단체장과 지방의원의 선거제로 인하여 지방자치단체장이 지방의원 중에서 지방의회 의장을 지명하는 식의 정치문화가 존속하고 있다는 점이다. 따라서 지방의회는 제대로 의회로서의 기능을 발휘하기 힘들다. 또한 지방은 지역사회의 벽을 넘지 못함으로서<sup>4)</sup> 실제로는 집행기관인 지방자치단체와 크게 정치적으로 구분되지 못한다는 점도 지적될 수 있다.

나아가 **예산자체의 전문성·복잡성**으로 인하여 예산편성이 점점 전문화되어지면서, 의원이 판단하여 심의하기에 예산이 너무 복잡해지

3) L. Brangsch, Demokratie im Haushalt - Partizipative Haushaltspolitik als Einstieg in eine andere Politik, rls standpunkte 2003/9, S. 1.

4) 길준규, “주민소환제의 법리적 검토”, □□공법연구□□ 제34집 제4호 제1권, 2006.6, 56쪽.

고 있다는 점이다. 따라서 제한된 의원의 규모로서는 전문적이고 세분화된 행정부의 전문예산을 세부적으로 엄격하게 심의하기가 어렵다는 점이다.

아울러 국가가 재정을 위하여 예산안을 편성하고, 세금 등으로 수입을 확보하고, 해당 국가임무에 따른 예산을 집행하고, 결산하는 과정은 **엄격한 공법상의 제한**을 받는 만큼, 항상 공적이고 공개적이어야 한다. 즉 국가재정은 수입의 특수성에 따라서 본질적으로 공적이고 공개적이어야 한다는 한계를 노정하고 있는 것이다.

이러한 국가재정의 본질적인 한계 외에도 20세기의 국가는 1930년대의 ‘시장실패’(Marktsversagen)에 따른 경제공황으로 국가의 개입이 요구되었으나, 이후 1960년대 이후에 국가경제의 정체는 다시 ‘국가의 실패’(Staatsvesagen) 내지는 ‘정부의 실패’를 가져왔고, 이미 1970년대를 기점으로 새롭게 국가의 개혁이 요구되었다. 따라서 1980년대에는 신자유주의적인 흐름에 따라 일부 국가들이 민영화를 시작으로 새롭게 시장지상주의를 내걸고 경쟁력 확보를 위한 국가개혁을 시작하였다. 나아가 1990년대에는 동구권의 몰락과 유럽공동체의 등장으로 냉전이 종식되면서 더욱 신자유주의에 따라 시장과 경쟁을 내몰리는 ‘**국가개혁의 시대**’가 되었다.

아울러 예산은 지속적인 사회변화에서 적극적인 역할을 담당하게 된다. 나아가 사회적 표준을 위하여 노력하거나 견지하는 경우에도 재정은 국가에서 매우 중요한 역할을 한다.<sup>5)</sup>

이러한 흐름에 편승하여 1990년대부터는 재정분야에서도 개혁의 흐름을 타게 되었다. 특히 동아시아의 금융위기이후로는 더욱 재정투명성이 강조되었다. 더욱이 이러한 재정투명성은 국가의 민영화, 지방분권 등과 더불어 국가개혁에 연쇄적인 효과를 가져오게 되었다.

5) L. Brangsch, Demokratie im Haushalt - Partizipative Haushaltspolitik als Einstieg in eine andere Politik, rls standpunkte 2003/9, S. 1.

더욱이 우리나라는 1990년대 후반의 ‘외환위기’ 이후에 국제통화기금(IMF)의 자금지원에 따라 경제운용을 개혁하기 위한 여러 개선요구사항중의 하나로 재정투명성이 요구되면서, 비로소 우리 사회에서 ‘재정투명성’이 문제되기 시작하였다. 이러한 재정투명성 문제는 국가차원의 문제에 따른 국가재정에 부가하여, 1995년 이후에 활성화된 지방자치와 더불어 지방재정악화에 따른 지방재정의 투명성 확보의 문제까지 가세하면서 더욱 문제시되기 시작하였다.

한편 국가 자체적인 측면에서 보면, 우리나라는 1993년 OECD가입으로 선진국대열에 들어서면서 출산율저하 등으로 인하여 점차 ‘노령화 사회’로 접어들고 있다. 따라서 장래에 경제활동인구의 저하로 인하여 국가재정수입의 확연한 감소가 예상되는 상태에서 이러한 재정투명성은 더욱 현실적인 과제로 등장하게 되었다.

나아가 국가재정 차원에서도 우리나라는 매년 행정주체의 재정을 증가시키지만, 민주주의가 안정되어 예산에 대한 민주적인 통제와 여론 등에 의하여 쉽게 예산을 증액할 수 없는 외국에서는 증가하는 국가임무와 세원의 감소에 따라 이미 ‘재정난’(Finanznot) 내지는 ‘재정위기’(Finanzkrise)가 지속적으로 문제되고 있다.

나아가 재정구조에 가장 많은 영향을 미치는 우리나라의 정치구도를 보면, 국가차원에서는 대통령선거 등의 각급선거에서의 선심공약, 지역숙원사업 등이 국가재정을, 지방자치단체에서는 각종 선심성 사업과 지방자치단체장의 예산남용, 방만한 재정운영낭비적인 이벤트성 행사가 지방재정을 악화시키고 있다. 지방경제축진 및 지방알리기, 지방관광 등을 이유로 한 지방축제가 이미 전국적으로 천여 개를 넘으므로써 2006년도에만 5,914억원이 지출되었다.<sup>6)</sup>

아울러 우리나라의 예산형성의 실무를 보면, 예산의 편성, 심의, 결

---

6) 조성규, “지방자치단체의 재정통제수단으로서 주민소송의 의의와 한계”, □□국민에 의한 재정통제시스템 구축을 위한 법적 과제□□, 한국법제연구원, 2007.5.10, 45쪽.

정과정과 예산집행과정을 보면, 더욱 많은 문제점이 나타난다. 우선 행정부의 예산안편성과정을 보면, 현재의 정부조직의 관료주의성에 따라서 기획예산처를 둘러싸고 벌어지는 ‘예산 따내기’가 제1차적인 예산확보경쟁으로 볼 수 있다.

그리고 일단 행정부 차원에서 예산편성과정에서 예산항목이 설정되면, 행정부가 제출한 예산안을 둘러싸고 국회에서의 예산의 심의 및 결정과정에서 각 기관들에 의하여 예산증액을 위한 제2차적인 예산확보경쟁이 발생한다. 이러한 과정에서 국가기관 간에도 부처이기주의 등에 의하여 예산이 과도하게 부풀려지기도 하고, 전체적으로는 막대한 예산이 증액되기도 한다.

이러한 과정에서 예산은 국민의 민의와는 상관없이 관료주의적인 구조 하에서 형성되므로 국민에 의한 정당성을 확보하기가 어렵다고 보인다.

따라서 본 연구에서는 우리나라의 재정투명성확보를 위하여 어떻게 하면 예산의 편성과 집행과정에서, 가능하면 국민에 대한 투명성을 확보할 것인가를 그 주요한 연구목적으로 한다. 물론 이중에서도 특히 재정에 관한 정보공개제도와 국제통화기금의 투명성기준은 선행연구로 되어있고, 그밖에도 재정투명성을 확보하기 위하여 재정정보시스템의 구축, 재정정보공개제도, 예산공개제도, 재정분석제도, 복식부기를 비롯한 예산회계제도, 성과주의예산제도와 재정사업성과관리제도 등이 도입되었거나 도입 중에 있다.

따라서 이 보고서에서는 최근의 참여정부 하에서 주요 테제인 ‘주민참여’를 화두로 하여, 주로 지방재정을 중심으로 하는 ‘주민참여예산제’를 통한 재정투명성 확보방안을 주요 테마로 한다.

이러한 배경 하에서 최근에 문제되는 『지방자치법』상의 각종 주민참여제도의 기반 하에서 주민참여예산제도를 중심으로 하여 지방재정의 재정투명성 확보방안을 도출하는 것을 주요 목적으로 한다.

## 제 2 절 연구의 범위와 방법론

### 1. 연구의 범위

본 연구에서는 우선 재정투명성에 대한 개념시도를 위하여 국내외의 문헌연구를 통하여 다양하고 산만한 재정투명성의 개념과 기준에 대한 자료를 수집분석하기로 한다. 특히 독일을 중심으로 하는 예산법원리를 통한 재정투명성의 개념시도와 국제통화기금(IMF), 경제협력개발기구(OECD), 국제통화기금(IMF), 국제예산프로젝트(IBF) 등을 통하여 바람직한 재정투명성에 대한 지표와 기준을 비교 검토하기로 한다.

두 번째로는 이러한 재정투명성의 개념과 기준에 근거하여 재정투명성을 확보하기 위한 방안을 개관하기로 한다. 특히 최근 우리나라에 도입되었거나 도입중인 재정투명성확보제도로서 재정정보공개제도, 재정분석제도, 성과주의예산, 예산회계제도(복식부기) 등에 대한 개관과 검토를 하기로 한다. 아울러 기존에 도입된 제도에 대하여는 개선방안까지 고찰해 보기로 한다.

세 번째로는 본연구의 핵심인 재정투명성을 위한 주민참여예산제도에 대하여 고찰하기로 한다. 따라서 우선 브라질의 포르투 알레그레 시의 시행사례와 운영절차를 중심으로 고찰하고, 이러한 사례를 선진국에서 응용한 사례인 독일을 대상으로 하여 적용과 응용, 그리고 시행과정에서 나타난 기존의 법리적 문제의 해결문제를 살펴보기로 한다.

그리고 부가적으로는 이미 여러 나라에서 시행되고 있는 주민예산제도 외에도 예산감시시민운동과 기존의 지방자치법상의 주민참여제도의 예산분야에의 도입방안에 대하여 검토하기로 한다. 다만 주민소송제도, 주민소환제도, 주민감사청구제도 등은 직접적으로 주민예산내지는 예산과 관련되는 것이 아니라, 단지 예산집행의 투명성을 확

보하기 위하여 예산통제의 수단으로 사용된다는 점에서 간접적이라고 볼 수 있으므로 단지 개관하는 수준에서 그치기로 한다.

마지막으로는 이러한 연구를 통하여 가장 효과적인 재정투명성 확보방안을 도출하기로 한다.

## 2. 연구방법론

본 연구를 수행하기 위하여는 우선적으로 세계 각국의 관련 법제와 정책을 조사·분석하는 비교법학적 연구방법론을 사용하기로 한다. 특히 비교법의 대상으로서 브라질의 사례와 독일의 관련 법령과 시범사업 및 우리나라의 법령과 사례를 비교하기로 한다.

아울러 해당 국가의 법제와 법이론을 분석하기 위하여는, 특히 예산을 규율하는 예산법상의 법리와 법제도를 살펴보기 위하여는 전통적인 해석학인 법해석학적 연구방법론을 사용하기로 한다. 따라서 각국의 법제 등에 기초한 재정투명성 관련 제도의 개념과 그 기준을 확보하기로 한다.

나아가 이러한 기반연구에 따라서 재정투명성을 위한 관련 법제도가 실제 사회에서 어떻게 도입되고 운용되는가에 대한 사회적 함의와 기능을 포함한 법사회학인 연구방법론을 사용하기로 한다. 이러한 연구방법론에 따라서는 주민참여예산제의 발생배경과 다른 나라에의 적용가능성의 문제가 검토될 수 있을 것이다.

그리고 최종적으로는 이러한 재정투명성을 확보하기 위한 법제도와 정책이 어떻게 개선되고 보완되어야 하는 입법론을 제시하므로서 법정책학적인 연구방법론을 사용하기로 한다.

## 제 2 장 재정투명성의 개념과 기준

### 제 1 절 재정투명성의 개념

#### 1. 재정투명성의 개념

재정의 투명성이란 일반적으로 “예산의 편성과정, 재정수입의 확보 과정, 예산의 계획, 편성, 운용, 집행과정과 환류 및 성과를 공개하는 것”을 말한다. 이는 국가나 지방자치단체 등의 독립한 재정은 운용하는 행정주체가 보유한 재정정보를 적시에 정확하고 공정하게 접근 가능하도록 국민에게 공개하므로써, 민주국가의 주권자인 국민이 이러한 행정주체의 재정정보에 대하여 알권리를 충족함을 물론, 이러한 재정정보가 포함된 재정과정, 즉 예산의 편성, 운용, 집행과정에 참여할 수 있도록 보장하고 이를 통하여 행정주체의 재정관련 의사결정에 도움을 줌으로서 재정의 책임성을 확보하는 제도를 말한다.

따라서 이러한 재정투명성은 사회경제적으로는 국민 또는 주민의 알권리의 충족 외에도 국민의 재정정보에 대한 접근성 제고를 통한 재정민주주의의 실현과 재정의 효율성 확보, 재정집행과정에서의 부정부패행위 및 지대추구행위를 통제하므로써 재정집행의 민주성과 효율성을 제고하는 목적으로 할 수 있다고 한다.<sup>7)</sup>

물론 재정투명성을 단지 재정활동에 관련된 제반사실의 공개라는 사실판단적 개념이라고 강조하고 주민 등에 의한 참여는 공개를 촉진시키는 요소에 불과할 뿐, 투명성 자체는 아니라는 견해<sup>8)</sup>도 있으나, 이는 민주주의의 법적인 측면을 고려하지 않은 것이다. 왜냐하면 민

7) 문병근, “지방재정의 투명성 제고방안”, □□지방재정□□ 제139호, 2006.4, 4쪽이하.

8) 우명동, “지방재정투명성 측정지표의 특성에 관한 소고 - 재정투명성의 의의와 측정지표의 상관성을 중심으로”, □□지방재정논집□□ 제11권 제1호, 2006.12, 202쪽.

주주의 사회에서 국가는 자신의 활동을 공개하는 것도 중요하지만, 마찬가지로 국민의 참여를 통한 정당성 확보도 중요하기 때문이다.

더욱이 재정투명성은 예산의 편성과 집행을 넘어서 성과와 영향에 대한 결과물을 성과보고서나 성과공시의 형태로 공개하므로서 변화하는 재정의 세계적인 기준과 사회적 수요에 충족할 수 있는 것이다. 아울러 이러한 재정투명성은 재정의 운용을 투명하게 하므로서 국가 임무의 수행과 그에 따른 재정운용을 효과적이고, 효율적으로 유도하도록 객관적인 지표로서 안내해주는 것이고, 나아가 이러한 예산집행에 대한 자율적인 책임성을 부가하는 제도이다.

이러한 민주주의의 측면 외에도 법치국가적인 입장에서 본다면, 재정투명성은 “국가행위의 개관성, 국가의사의 인식가능성, 국가에 있어서 원칙과 금지의 특정성, 이들은 합리적인 국가이고자 하는 법치국가를 위한 기본조건이다”라고 보기도 한다.<sup>9)</sup>

이러한 측면을 모두 종합하면, 재정투명성이란 재정정보를 포함한 단순한 재정관련 사실과 과정의 공개에서 그치는 것이 아니라, “재정수입의 확보과정과 지출, 평가 통제과정을 공개하고 이를 기반으로 하여 관련 법령과 회계기준의 적합성을 확보하는 것”으로 까지 확정하여야 할 것이다.

물론 이러한 재정투명성은 주로 예산의 투명성과 관련되는데, 이러한 예산투명성은 예산안의 편성, 심의, 결정과 결정된 예산의 집행, 통제에 이르는 전 과정을 허용된 한도에서 알기 쉽게 공개하는 것이 제1차적인 전략이고, 두 번째로는 이러한 예산과정을 제도적인 법적 기준과 예산회계기준에의 적합성을 확보하는 것이다.

나아가 이러한 예산투명성을 통하여 예산의 건전성 그러니까 재정 건전성에 기여하는 것이 최종적인 목표일 것이다.

---

9) Gröpl, Christoph : Transparenz im Haushaltsrecht - Herleitung, Verwurzelung, Gefährdungen, Abhilfe, 2006, <http://www.jura.uni-sb.de/projekte/Bibliothek/text.php?id=436&show>. (□□재정운영의 투명성 제고를 위한 법적 과제□□, 한국법제연구원, 2006.9, 18쪽이하).

## 2. 관련 개념과의 구분

### (1) 재정책임성

재정투명성과 관련하여 자주 혼동되는 재정상의 개념은 ‘재정책임성’(fiscal accountability)이다. 물론 이러한 재정책임성 개념은 주로 행정학에서 많이 사용되는 개념이다.<sup>10)</sup> 이는 행정주체가 자신이 집행한 예산, 즉 재정사업의 회계처리내역을 국민에게 얼마나 설득력 있게 설명할 수 있는지에 대한 책임 정보를 말한다고 한다.<sup>11)</sup> 물론 여기에는 단순히 예산의 회계처리내역 외에도 예산집행의 성과 등에 대한 설명이 포함된다고 본다.

한편, 이러한 재정책임성 개념은 국가를 비롯한 재정주체의 재정책임성과 국민에 의한 재정책임성으로 나누어 볼 수 있다.

우선 재정주체의 재정책임성은 국가 등의 행정주체가 국민 등이 납부하는 세금을 얼마나 적절하게 사용하고 있는가에 관한 문제이고, 국민의 재정책임성은 행정주체가 제공하는 공공서비스에 대하여 국민이 얼마나 재정부담을 부담하고 있는가의 문제라고 한다.<sup>12)</sup>

그리고 재정책임성의 점검기준에서 본다면, 재정책임성은 예산집행이 예산관련법률과 공인된 회계기준에 적합여부를 심사하는 전통적인 점검방식과 예산집행의 성과여부를 점검하는 최근의 성과중심의 재정책임성 점검방식이 존재한다. 이러한 점검방식의 측면에서 본다면, 재정책임성은 일종의 예산에 대한 ‘지출책임’이라고 볼 수 있다.<sup>13)</sup>

10) 길준규, □□지방재정건전성확보를 위한 지방의 영리경제적 활동의 개선방안 연구□□, 한국법제연구원, 2006.9, 45쪽이하.

11) 임성일, “영국 지방재정 운영의 최근 동향과 시사 - 책임성 확보를 중심으로”, □□지방재정□□ 제134호, 2005.6, 6쪽이하.

12) 임성일, “지방자치단체의 재정책임성에 관한 연구”, □□재정논집□□ 제13집 제2호, 1999; 우명동, 윗글, 70쪽이하.

13) 길준규, 앞보고서, 46쪽.

나아가 이러한 재정책임성은 지방자치단체에서 운영하는 지방재정의 분야에서는 지방재정의 재정적 독립성 내지는 자주성과 유사한 의미로 사용하기도 한다.<sup>14)</sup> 이는 지방재정이 국가재정으로 독립되었다는 측면이 강조된 것이기는 하지만, 지방재정역시 재정으로서의 주민에 대한 책임성이라는 측면에서 마찬가지로 재정책임성의 측면을 가진다고 볼 수 있다.

따라서 재정책임성은 재정주체의 예산운영이라는 측면에서 그리고 예산의 처리내역과 운영성과를 공개한다는 측면에서는 일종의 재정투명성의 한 측면을 포괄하기도 하므로서 재정투명성과 직간접적으로 관계를 맺고 있다고 볼 수 있다.

아울러 다른 측면에서는 재정책임성이 강조되면, 재정투명성도 확보될 수 있을 것이라는 전제도 가능할 것이다. 그러나 재정운용의 결과에 대한 설명을 잘한다고 해서, 재정의 투명해지는 것은 아니므로 운용상의 차이는 존재하는 것으로 보인다.

## (2) 재정건전성

한편 재정투명성이라는 개념만큼이나 재정분야에서 자주 논의되는 ‘재정건전성’(Finanzkonsolidierung)이라는 개념도 역시 일의적인 개념이 존재하지 않고 다의적이다.<sup>15)</sup> 즉 재정건전성은 일반적으로 재정적자나 재정위기에 대응하여 재정의 안전성이 떨어지는 상태를 나타내는 개념으로 사용된다.<sup>16)</sup> 물론 이러한 적자재정에 대응되는 개념으로 재정건전성개념을 사용하는 것에 대하여 반대하는 견해<sup>17)</sup>에도 불구하고

---

14) 이영희, “지방분권 정착을 위한 지방의 재정 책임성 강화”, □□법제□□ 제544호, 2003.4, 30쪽이하.

15) 길준규, 앞보고서, 46쪽.

16) 김태영, “지방재정평가제도의 의미와 향후 추진방향”, □□자치발전□□ 제11권 제5호, 2005.5, 16쪽이하.

17) 박관훈, □□재정건전화를 위한 현행법제의 개선방향□□, 한국법제연구원, 2005, 27쪽.

고, 재정건전성은 일반적으로 재정위기를 극복하는 방안에서 고려된다는 점에서는 전자가 타당한 것으로 보인다.

법제적인 측면에서 재정건전화는 「지방재정법 시행령」 제165조 제4항의 ‘지방재정건전화계획’의 용어례를 보면, ‘재정균형을 맞추는 것’으로 추론할 수 있다. 아울러 「국민건강보험재정건전화특별법」의 입법목적인 제1조에서도 재정건전화는 ‘재정적자를 줄이고 재정균형을 이루는 것’을 의미한다.

따라서 재정건전화는 ‘재정균형’, 즉 수입과 지출의 균형이라는 ‘수지균형’을 중심으로 하는 개념임을 알 수 있다. 그러나 재정건전화를 단순히 수지균형이라고만 말할 수는 없다. 왜냐하면 수지가 심각하게 불균형한 예산, 특히 적자가 과도한 ‘위험예산’(Nothaushalt)의 경우에는 우선적으로 수입을 확보하므로 재정의 안전성을 확보해야 하기 때문에, 전혀 수지균형이 맞는 재정건전화를 도모할 수 없다. 따라서 이러한 위험예산예산에서 수입을 확보하기 위한 모든 노력도 역시 수지균형을 이루기 위한 ‘재정안전성의 확보’(Finanzsicherung)으로 포괄할 필요성이 있다.

그러므로 다양한 견해도 불구하고, 개정건전화는 일반적으로 “재정적자를 해소하기 위하여 재정의 수입과 지출간의 균형을 도모하는 것”으로 정의하기로 한다.<sup>18)</sup>

한편 이러한 재정건전성은 일종의 재정운용에 대한 결과개념으로 볼 수 있다. 따라서 재정건전성과 재정투명성은 양호한 재정운용을 확보하기 위한다는 측면에서는 관련개념으로 볼 수 있다. 즉 재정의 편성과 운용과정에서의 재정투명성을 확보하는 것을 통하여 종국적으로는 재정건전성이 확보된다고 볼 수 있을 것이기 때문이다. 그렇다면 개정건전성과 재정투명성은 연결개념으로 볼 수도 있다. 그러나 주의할 점은 그렇다고 양자가 같다고 보기는 어렵다는 점이다.

18) 길준규, 위보고서, 47쪽.

### 3. 재정투명성과 법원칙

이러한 재정투명성개념은 일부 국가에서는 종래의 전통적인 법질서에 따라 헌법 및 재정법상의 법원리 내지 ‘예산법원리’로 정착되어 있고, 일부 국가와 국제기구에서는 구체적인 ‘재정투명성지표’로서 정착되어 있다.

따라서 이하에서는 독일에서의 재정법원리와 법제를 중심으로 법리적인 개념과 규정현황을 살펴보고, 다음 절에서는 국제기구를 중심으로 하는 구체적인 재정투명성지표를 살펴보기로 한다.

물론 재정투명성에 대한 요구는 민주주의원리 뿐만 아니라 법치국가원리와 같은 헌법적인 기본원리와도 밀접하게 관련된다. 왜냐하면, 투명성은 국가행위의 조망성, 국가의지의 인식가능성, 국가적인 명령과 금지명령의 결정성이 중요 핵심인데, 이러한 것들이 합리적인 국가이려고 하는 법치국가의 기본조건이기 때문이다.

따라서 독일법상에서는 헌법상의 민주주의 원칙에서는 의회의 예산승인권인, 법치국가원칙에서는 규범의 명확성과 특정성의 원칙이 도출되어 예산분야에서는 예산법상의 예산원칙으로 규정되어 있다고 한다. 따라서 재정의 투명성을 위하여는 크게는 예산공개의 원칙과 재정의 명확성 및 진실성의 원칙에 의하여 담보되어진다고 한다.<sup>19)</sup> 이하에서는 법원칙별로 자세히 살펴보기로 한다.

#### (1) 예산의 통일과 완벽성원칙

독일에서 예산법률과 예산안은 『기본법』 제110조 제1항에서 규정한 ‘예산의 완벽성’(Vollständigkeit des Haushalts)이라는 헌법적인 명령에

---

19) Gröpl, Christoph : Transparenz im Haushaltsrecht - Herleitung, Verwurzelung, Gefährdungen, Abhilfe, 2006, <http://www.jura.uni-sb.de/projekte/Bibliothek/text.php?id=436&show>. (□□재정운영의 투명성 제고를 위한 법적 과제□□, 한국법제연구원, 2006.9, 17쪽이하).

따라서 연방재정과 주 재정을 투명하게 만들어야만 한다.<sup>20)</sup>

이러한 ‘예산의 통일과 완벽성의 원칙’(Einheit und Vollständigkeit), 일명 ‘보편원칙’(Universalitätsprinzip)은 입법적으로는 『기본법』 제110조 제1항, 『튀링엔 주 헌법』 제98조 제1항, 『예산원칙법』 제8조 제1항, 베를린의 『주예산법』 제11조 제1항 등에 규정되어 있다.

따라서 이러한 예산의 완벽성원칙에 따르면, 예산편성과정에서 예산 균형을 의도하여 지출은 의도적으로 낮게 보여야 한다는 저산입과 관련된 조작, 지출의 불산입, 높은 수입을 고려한 산입(out-of-the-blue-budget) 등은 명백하게 이 원칙을 위반하게 된다. 따라서 예산제정자가 이러한 위반을 동의하거나 예산안의 확정시에 이러한 저예산을 고의로 행한다면, 이는 헌법위반으로 다뤄져야 할지도 모른다.<sup>21)</sup>

따라서 연방예산 등의 투명성은 완벽성의 원칙에 따라 각 예산회기에 대하여 기대할 수 있는 모든 수입, 예상되는 이행할 수 있는 모든 지출, 예상되는 필요한 의무수권을 완벽하게 건적을 내어서 예산에 반영한 통일적인 예산안을 작성하므로써 확보되어진다.

둘째로 예산의 투명성을 확보하기 위하여 위의 예산의 통일과 완벽성의 명령은 소위 ‘검은금고’(schwarze Kasse)인 ‘특별기금’(Sonderfond)과 ‘특별예산’(Sonderhaushalt)의 행사를 금지한다. 이는 예산제정자에 의한 국가재정의 통제를 확보하고 그리고 예산의 왜곡을 예방하기 위한 것이다.<sup>22)</sup> 더욱이 국가가 국가임무를 위탁하고 이와 동시에 예산 수단으로 부양하게 되는 ‘그림자예산’(Schattenhaushalt)를 만드는 사법상의 법인이나 공법상의 법인의 경우가 문제되기 때문이다. 이러한 행태는 ‘예산으로부터의 도망’이라고 표시된다. 특히 문제가 되는 것

20) *VerfGH Rheinland-Pfalz*, Urteil vom 26. Mai 1997 - O 11/96 -, S. 10; *BVerfGE* 82, 159 ff. (178 f.).

21) *M. Noll*, Haushalt und Verfassung, 2000, S. 54.

22) *M. Noll*, a.a.O., S. 55 f.

은 예산에서 벗어나는 경우에는 의회로부터의 통제에서 벗어나게 되기 때문이다.<sup>23)</sup>

이러한 예산의 통일성과 완벽성명령에 대한 예외는 『기본법』 제110조 제1항 제2문상의 예산헌법(Haushaltsverfassung)에 근거하여서만 허용된다. 이것은 공기업과 관련하여 공기업재정은 일단 예산에서 독립시키지만, 공기업으로의 그 전입금과 전출금은 역시 예산에 반영되어야 한다는 것을 의미한다.

## (2) 총액주의

다음의 예산의 투명성을 확보하기 위한 원리가 ‘총액주의’로서, 이는 독일법에서는 『예산원칙법』 제12조 제1항, 제20조 제1항, 베를린의 『주예산법』 제15조 제1항, 제35조 제1항 등에 규정되어 있다.

이러한 총액주의는 ‘수입과 지출은 결산금지(Saldierungsverbot)에 따라 원칙적으로 최고액이어야 하고, 서로 분리되어 편성되어야 하고 회계처리 되어야 한다’는 것을 의미한다. 따라서 모든 예산상의 수입과 지출은 흠결 없이 그리고 원칙적으로 ‘최고액’으로 설명되어야 한다. 이러한 예산을 최고액으로 편성하는 총액주의는 예산법률제정자의 투명성에 기여한다.

그러나 잔액편성이라는 특별구성요건이 가능하다는 단지 실용적 근거에서 이 원칙은 헌법적인 수준의 보호를 받지 못한다. 이러한 총액주의는 앞서 예산의 완벽성명령을 보완하는 기능을 수행한다.<sup>24)</sup>

## (3) 예산의 진실성과 예산의 명백성 원칙

우리가 일반적으로 예산의 ‘투명성’ 내지 ‘투명성원칙’(Transparenzprinzip)이라고 말하는 것이 바로 독일법상의 ‘예산의 명백성원칙’(Haus-

23) *Fischer-Menshausen*, in: Münch/Kunig (Hrsg.), GG, Art. 110, Rn. 9; *Piduch*, GG, 115 Rn.35.

24) *M. Noll*, a.a.O., S. 58.

haltsklarheit)이다.

헌법상으로는 물론 예산의 완벽성명령으로부터 ‘예산의 진실성명령과 명백성명령’(Gebot der Haushaltswahrheit und -klarheit)이 도출되어질 수 있다.

한편 입법적으로는 이러한 예산의 진실성과 명백성의 명령은 독일에서는 『예산원칙법』 제5조와 제20조, 베를린의 『주예산법』 제6조와 제35조에서 규정되어 있다. 예산안이 투명해지기 위하여는 편성된 수입이 어디서 어떤 금액으로 생성근거를 가지는가와 지출은 어떤 금액으로 어떤 목적을 위하여 지출되는가가 예견되도록 하는 것이다.<sup>25)</sup>

예산의 진실성원칙은 주로 예산의 내용과 관련되고, 예산의 명백성원칙은 일반적으로 예산의 형식과 관련된다. 따라서 예산의 명백성원칙은 예산이 빠른 정보획득과 실감나는 체험이 가능하도록 조망할 수 있게 구성되어야만 한다는 것을 요구한다. 이러한 예산의 명백성원칙에 의하여 대중과 의회에 대하여 정보공개의무로 표현되어진다. 왜냐하면 이러한 예산명백성원칙에 따른 예산정보의 공개는 정치적인 결정을 발견하는 데에 기여하고 그리고 뒤에 예산통제에 기여하기 때문이다.<sup>26)</sup>

따라서 예산의 명백성원칙은 법률상으로 규정되어 있을 뿐만 아니라 예산체계에서 질서원리로 기능한다.

이와 반대로 예산의 진실성원칙은 독일에서는 특별법적으로 법률차원에서 규율되어 있지 않다. 즉 단지 ‘행정규칙’이라는 규범형식에 위임되어 있다. 그러므로 베를린의 『주예산법』 제9조에 의하여 행정규칙이 제정된다.

이러한 원리에 근거하여 주민참여예산제에서는 ‘알기 쉬운 예산’과 ‘예산정보의 공개’ 등이 슬로건으로서 요구되는 것이다.

25) *VerfGH Rheinland-Pfalz*, Urteil vom 20. November 1996 - VGH N3/96 -, S. 10.

26) *K. Stern*, § 50, III. 7, S. 1245; *Piduch*, Art. 110 Rn. 26.

#### (4) 공개성의 원칙

재정투명성과 관련하여 관계가 있는 재정법원칙으로는 공개성의 원칙이 있다. 이러한 ‘공개성의 원칙’(Grundsatz der Öffentlichkeit)은 ‘공개주의’(Publizitätsprinzip)라고도 하는데, 이는 독일 입법적으로 『기본법』 제42조 제1항, 『튀링겐 주헌법』 제60조 제1항, 베를린 『주예산법』 제1조 제2항에 규정되어 있다.

이러한 예산법상의 공개성원칙은 근본적으로 ‘민주주의의 공개주의’에서 연원하는 것이다. 따라서 서로 밀접한 관계를 가지고 있다.<sup>27)</sup> 이러한 예산의 공개성원칙에 따라 국민은 필요한 예산에 관한 정보를 얻고, 그럼으로써 민주주의와 법치국가원리의 실현에 중요한 의미를 갖는다. 특히 예산의 공개성은 예산안의 공개가 의무적이라는 것을 의미한다.

이러한 예산공개성의 원칙은 예산의 수지균형이 맞는 일반예산뿐만 아니라 예산적자가 심각한 ‘비상예산’(Nothaushalt)에도 역시 무제한적으로 적용된다.<sup>28)</sup> 따라서 예산적자가 심한 경우에도, 예산을 비밀로 부칠 것이 아니라 공개되어야 한다는 것이다.

이러한 예산공개성원칙에 따라서 예산의 생성, 편성안, 심의, 집행과 통제에 이르는 모든 예산과정이 공개되어진다. 따라서 누구든지 예산 실행에 대한 자세한 정보를 얻을 수 있고, 이에 따라서 공공재정에 관한 고유한 판단을 할 수 있다. 특히 예산안을 공적인 논의에 부쳐지기 위해서는 접근할 수 있어야 한다. 따라서 예산안의 협의와 확정, 입법절차가 공개의 대상이 되므로서 정치권력의 주권자로서의 국민에 대하여 포괄적으로 공개되어야 한다.

27) BVerfGE 44, 125 (139); BVerfGE 70, 324 (358).

28) StGH Bremen, Urteil vom 17. Juni 1997 - St 7/96.

물론 아무리 국민에게 예산안이나 예산과정이 공개된다 할지라도, 직접민주주의로서 국민입법의 형식으로 예산안을 대치할 수는 없다.<sup>29)</sup>

한편 베를린의 『주예산법』 제13조 제4항과 결합한 제1조 제2문에 따르면 전체예산안이 고지되어진다. 이러한 고지는 ‘연방관보’(Bundesgesetzesblatt, BGBl.)에 의하거나 또는 ‘법률공보’(Gesetzblatt)나 법규명령공보(Verordnungsblatt)에 공개되어진다.<sup>30)</sup> 물론 개별적인 공개도 가능하지만, 이는 개별 국민에 대한 개별적이고 구체적인 공개는 비용적인 이유에서 포기되었다. 물론 법치국가적인 요구에는 이러한 불특정 다수인에 대하여는 전체적인 공개로도 충분하다.

그러나 연방헌법재판소의 판례에 따르면, 이러한 전체예산안의 공개행위의 법적 효력은 ‘연방관보에 공개되지 않은 예산법률의 부분’에 까지도 역시 효력이 미친다.

이러한 예산의 공개성원칙에 대한 예외는 예산안의 항목에서 결산총계의 형식에서만 나타는 ‘비밀기금’(Geheimfond)의 경우에만 존재한다. 이것은 본질적으로 국가정보부의 임무에 해당되는 비밀보호와 관련된 것이다. 따라서 독일의 연방정보원(Bundesnachrichtendienst, BND)을 위하여 독자적인 예산항목에서 단지 연방정보원으로 진출금으로 표시된다.<sup>31)</sup> 이러한 경우에는 국가의 안녕(Staatswohl)의 이유에서 예외적으로 상세한 공개가 필요하지 않는 것이다.<sup>32)</sup>

마찬가지로 ‘처분기금’(Verfügungsfond)의 경우에도 공개되지 않는다. 즉 이러한 처분기금은 국민의 세금으로 조달되지만, 공공근로에 사용되므로써 어떠한 광고나 조작이 존재하지 않기 때문이다. 그리고 공

29) 『튀링엔 주 헌법』 제82조 제2항; 『라인란트팔츠 주 헌법』 제109조 제3항; 『작센 주 헌법』 제73조 제1항.

30) 『튀링엔 주 헌법』 제85조 제1항; 『함부르크 자유한자도시 헌법』 제52조.

31) Hähnlein/Endell/Jahnz, Reptilienfonds und Finanzkontrolle - Wie öffentlich ist die Kontrolle geheimer Staatsausgaben?, DÖV 1998, S. 307.

32) BVerfGE 70, 324 (359).

공근로를 위한 지출은 그러한 한도에서 고도의 정치적인 본질을 가지므로 예산헌법에 의하여 엄격하게 판단되어야 한다.<sup>33)</sup>

### (5) 우리나라의 법제

한편 예산법제에서는 독일법상의 ‘예산의 완벽성의 원칙’은 우리나라에서는 ‘예산총계주의’라고 불린다. 이는 ‘豫算純計主義’에 대비되는 개념으로서, 우리나라에서도 ‘국가의 세입과 세출은 모두 예산에 반영되어야 한다’는 것을 말한다.

그리고 이러한 원칙은 우리 법제에서는 『국가재정법』 제17조, 『지방재정법』 제34조에 규정되어 있다. 아울러 이 원칙은 국가재정 전체를 명확히 하고, 국가와 국민에 의한 재정감독을 용이하게 하는 것이라고 한다.<sup>34)</sup>

다만 이러한 예산총계주의의 예외는 외국차관, 수입대체경비 등으로서 『국가재정법』 제53조와 『지방재정법』 제16조에서 규정하고 있다.

한편 독일법상의 예산의 공개성의 원칙은 우리 재정법에서는 ‘예산 공개의 원칙’으로서 규정하고 있다. 즉 『국가재정법』 제9조와 제16조 제4호, 『지방재정법』 제60조에 규정되어 있다.

한편 우리나라에서는 『행정절차법』 제5조에서 ‘투명성의 원칙’을 규정하고 있다. 따라서 이 원칙에 따르면, “행정청이 행하는 행정작용은 그 내용이 구체적이고 명확하여야 하며, 행정작용의 근거가 되는 법령 등의 내용이 명확하지 않은 경우, 그 상대방은 당해 행정청에 대하여 그 해석을 요청할 수 있고, 이 경우 당해 행정청은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다”고 규정되어 있다. 물론 이러한 원칙은 법

33) *VerfGH Nordrhein-Westfalen*, Urteil vom 28. Januar 1992 - *VerfGH* 1/91 -.

34) 강주영, “예산의 이용·전용의 투명성제고를 위한 법적 고찰”, 한국법제연구원, □□예산집행의 투명성 제고□□, 재정법제자료 07-02, 2007.5.15, 75쪽이하.

치국가원칙 중에서 명확성의 원칙을 명문화한 것이기도 하지만<sup>35)</sup>, 이것을 바로 예산법제에서 운용할 수 있을 지는 의문이다.

## 제 2 절 국제통화기금의 기준

한편 전통적인 법리에 의하여 엄격하게 예산투명성이 규정되는 대륙법계 국가와 달리 영미법계 국가에서는 이러한 법령상의 엄격한 개념규정이나 법원리가 눈에 띄지 않는다. 그러나 재정에 대한 투명성 확보는 전 세계적인 현상이고, 각국이 겪고 있는 문제이므로, 다른 국가들에서도 역시 관심이 높다.

따라서 이러한 재정투명성에 대하여는 국제기구에 의하여 그 구체적인 재정운용에 대한 구체적인 기준이 투명성지표로서 제시되었다. 따라서 아래에서는 재정투명성의 표준이 될 수 있는 지표와 관련하여 국제기구 및 시민단체의 재정투명성지표를 살펴보기로 한다.

### 1. 개 관

국제통화기금(IMF)은 1997년 이후의 동아시아의 외환위기에 따라 재정영역에서 투명성을 확보하기 위하여 재정투명성에 대한 지표를 개발하려고 노력하였다. 이에 따라 1998년에는 『재정투명성 모범관행규약원칙의 선언』(Code of Good Practice on Fiscal Transparency, Declaration on Principles)을 채택하였다.<sup>36)</sup>

이 『재정투명성규약』은 새로운 국제금융체제의 황금률로서 재정투명성이 강조되면서, 각국의 시행을 반영하여 2001년에 새롭게 개정되었다.

35) 장태주, □□행정법개론□□, 제5판, 2007, 412쪽.

36) 이하에서는 ‘재정투명성규약’으로 약칭한다. 이 규약의 자세한 내용은 주진열, □□국제통화기금의 국가재정 투명성 운영기준 도입에 관한 연구□□, 한국법제연구원, 2006.9, 35쪽 이하에 번역되어 있다.

아울러 국제통화기금은 같은 해에 『재정투명성규약』을 해설한 ‘재정투명성안내서’(Manual on Fiscal Transparency)를 발간하였고, 회원국의 재정운영이 『재정투명성규약』에 준수되는지 여부를 평가한 ‘재정투명성준수보고서’(Report of the Observance of Standard and Codes, ROSC)와 이 보고서의 기준이 된 ‘모듈’(module)을 공개하였고, 회원국 스스로 재정투명성을 평가하기 위한 ‘질문서’(Questionnaire)도 공개하였다.<sup>37)</sup>

## 2. 재정투명성의 기준

국제통화기금은 재정투명성의 기준을 ‘재정투명성매뉴얼’에서 1) 명확한 정부의 역할과 책임, 2) 국민의 정보이용가능성, 3) 예산과정(예산의 준비, 집행, 보고)의 공개성, 4) 완전성의 보장이라고 보고 있다.

### (1) 정부의 역할과 책임의 명확성

즉 정부의 역할과 책임의 명확성(Clarify of Roles and Responsibilities)이란 정부의 구조와 기능, (중앙)정부와 지방자치단체(혹은 지방정부) 간의 책임의 분담 및 삼권분리, 예산 및 비예산활동에 대한 조정과 관리매카니즘의 존재, 정부와 비정부공공부분 간의 관계정립, 정부의 민간부분 관여에 대한 명확한 운영원칙, 재정관리를 위한 명확한 법·행정적 체계의 구축 등을 보다 분명하게 실천하는 관점에서의 재정투명성을 확보하는 것을 말한다.<sup>38)</sup>

따라서 이 규약에서 말하는 **정부부문**에는 예산외 활동(예산외 특별회계, 기금, 비금융공기업 등을 포함하여야 한다. 아울러 이러한 정부

---

37) 광관훈, □□재정의 투명성 제고를 위한 정보공개 관련 법제의 개선방안□□, 한국법제연구원, 2006.10, 66쪽이하; 주진열, □□국제통화기금의 국가재정 투명성 운영기준 도입에 관한 연구□□, 한국법제연구원, 2006.9, 22쪽이하.

38) 임성일, 앞글, 16쪽.

부문에는 중앙정부 외에도 지방정부라고 불리는 지방자치단체도 포함 되어야 한다. 그리고 정부의 민간부문에 대한 참여(출자 등)도 공개로 행해져야 하며, 명확한 규정과 절차에 의하여 수행되어야 한다. 그리고 국가와 지방자치단체 간 또는 국가내의 행정부, 입법부, 사법부 간의 책임의 분배는 명확하게 정의되어야 한다. 또한 예산과 예산외의 활동의 조정과 관리를 위하여 명확한 수단이 확립되어야 한다.<sup>39)</sup>

한편 국제통화기금에서는 재정운용은 예산과 예산외활동에 포괄적인 법령과 예규에 의하여 관리되는 ‘**명확한 법규의 원칙**’이 존재하여야 한다고 한다. 따라서 모든 정부의 지출행위에 대하여는 법적 근거가 존재하여야 하고, 따라서 세금, 관세, 사용료, 부담 등의 각종 세입도 역시 명확한 법적 근거가 필요하다고 본다. 물론 이러한 세금관련법령은 그 문장이 이해가 쉽고 국민이 이용하기 편리해야 한다고 한다.

## (2) 국민의 정보이용가능성

두 번째의 ‘**국민의 정보이용가능성**’(Public Availability of Information)이란 우선 국민이 사전에 예정된 시기에 재정에 관한 정부활동의 과거, 현재, 미래예측에 대한 포괄적인 정보를 충분히 제공받아야 하는 것을 말한다. 즉 이는 국가와 지방자치단체를 망라하는 모든 예산회계정보의 공개를 필두로 하여 개별 행정주체 각각의 재정상태와 정부 부문 전체를 포괄하는 통합재정상태의 공개 그리고 연도별 예·결산의 비교 및 재정·경제의 중기 예측, 우발채무, 조세지출, 유사재정활동, 채무·자산 정보 등에 대한 공개가 핵심사항으로 포함된다. 이를 위하여 예산년도 이후 2년간의 주요 예산변수의 전망과 과거 2회계연도의 실제지출액에 대한 자료가 제출되어야 한다.<sup>40)</sup>

39) 박기백, “재정투명성 논의와 시사점”, □□재정포럼□□ 2000년 11월호, 11쪽.

40) 박기백, 윗글, 12쪽.

그 다음은 시의 적절하게 재정정보를 공급받도록 정부가 제도적 장치와 노력을 시도하는 관점에서의 재정투명성을 규정하는데, 이것은 재정정보 공개의 ‘시의적절성’이 주를 이루고 있다. 물론 주요 재정정보공개에 관한 사전 예고도 중요한 항목으로 포함된다. 아울러 이러한 제도적인 장치로서 구 『예산회계법』, 현행 『국가재정법』 등에서 재정정보의 제공을 의무화거나, 재정정보의 제공일정을 공표하여야 한다.

### (3) 예산과정의 공개성

세 번째의 ‘예산과정의 공개성’(Open Budget Preparation Execution)은 예산편성을 위한 준비단계에서 예산의 편성, 집행, 결산보고에 이르는 전 과정에 걸쳐서 발생하는 주요 재정정보를 공개하는 것을 핵심으로 한다. 구체적으로는 예산서에서 재정정책, 재정사업의 목적을 분명히 하고, 거시경제의 틀, 예산의 정책기조, 주요 재정위험 가능성에 관한 재정정보를 공개하는 것이다.

그리고 예산정보의 세분화된 분류, 주요 재정사업의 목표달성도(성과)보고, 재정수지·건전성 등 재무상태, 재정집행의 상태 및 결과에 대한 감시·보고, 통합회계, 회계(성과) 감사 등에 관한 재정정보의 적절한 공개가 대상이 된다. 마지막으로 각종 예산회계보고서의 주기적이고 체계적으로 의회와 주민에 대한 보고를 실시하는 것이 세부적인 실천지침으로 포함되어 있다.

### (4) 안전성의 보장

네 번째는 ‘안전성의 보장’(Assurance of Integrity)의 보장이란 주민에게 보고되는 모든 재정정보의 질과 신뢰성을 담보하는 관점에서의 재

정투명성을 확보하는 것을 말한다. 이것은 예산회계정보의 최근 경향 보고를 포함하여 구체적으로 국제표준에 입각한 예산회계기준의 적용, 재정통계의 일관성 및 정확성 유지, 제3의 독립한 기관에 의한 감시와 감독체제의 구축 및 가동이 핵심적인 점검사항으로 되어 있다.

다만 이 원칙은 『재정투명성규약』의 2001년 개정에서 대폭적으로 변경되었다. 즉 이전에는 제3자의 정밀한 조사에 의하여 재정정보의 정확성을 확보하는 데에 중점을 두었으나, 개정에서는 국제통화기금과 시장에 최선의 재정관련 정보를 제공하기 위하여 재정정보의 품질을 중시한다는 점이 강조되었다.<sup>41)</sup>

### 3. 우리나라의 참여

우리나라는 금융위기의 결과 국제통화기금의 자금을 지원받으면서, 그 지원요건의 일부로서 재정투명성을 요구받았다. 따라서 우리나라는 공공부분개혁의 일환으로서 재정투명성을 확보하기 위하여 2000년에 국제통화기금에 ‘재정투명성 평가’를 요청하였고, 이에 따라 국제통화기금은 『재정투명성규약』에 의거하여 우리나라 정부의 재정투명성을 평가하여 2001년 2월 평가보고서를 작성하여 공개하였다.<sup>42)</sup>

결과적으로는 외환위기와 이러한 국제통화기금의 요구가 우리 사회에서 재정의 건전성과 나아가 투명성을 논의하게 되는 계기가 되었고, 나아가 구체적인 투명성지표까지 고려하게 되었다.

41) 광관훈, “지방재정의 투명성과 재정공시제도”, □□지방자치법연구□□ 제6권 제2호, 2006.12, 199쪽.

42) 이원희, “지방재정 투명성의 세계적인 동향과 사례”, □□지방재정□□ 제139호, 2006.4, 87쪽이하.

### 제 3 절 경제협력개발기구의 기준

#### 1. 개 관

경제협력개발기구(OECD)는 1999년에 재정투명성을 개관하는 자료를 발표하였고, 2001년에 『예산투명성을 위한 최우량관행』(OECD Best Practice for Budget Transparency)<sup>43)</sup>을 공개하였다. 이는 회원국을 비롯한 세계 각국의 예산투명성을 확보하기 위한 참고자료로서 실제관행을 정리하여 임의적인 실행을 위한 것이다.

#### 2. OECD 가이드라인

『OECD가이드라인』은 주로 예산투명성을 중심으로 하고 있는데, 이는 정부정책의 의도, 형성, 집행과 관련된 사항을 외부에 공개하는 것을 말하며, 이는 국제통화기금의 『재정투명성규약』에서의 예산과정의 공개와 유사하다.<sup>44)</sup>

『OECD가이드라인』은 회원국의 재정투명성에 대한 모범사례를 기준으로 하여, 크게 ‘재정보고서’, ‘특정자료의 공표’, ‘신뢰확보’로 구분되어 있다.

##### (1) 재정보고서

OECD는 예산투명성을 위하여 바람직한 재정보고서로서, 예산, 사전보고서(Pre-Budget Report), 월간보고서, 중간보고서, 결산보고서, 선거전보고서(Pre-Election Report), 장기보고서를 예시하고 있다.

예산보고서 및 사전보고서와 관련된 예산의 중요한 내용은 다음과

43) 이하에서는 ‘OECD가이드라인’이라 약칭한다.

44) 임성일, “지방재정의 투명성 제고와 기대되는 효과”, □□지방재정□□ 2005, 17쪽; 박관훈, “지방재정의 투명성과 재정공시제도”, □□지방자치법연구□□ 제6권 제2호, 200쪽.

같다. 즉 예산에 관련된 내용은 우선 예산은 정책대안을 비교분석할 수 있도록 행정주체인 정부의 모든 세입과 세출을 포괄하여야 한다. 둘째, 연계연도 이후에 최소한 2년 동안의 세입과 세출을 기록하므로써 그 흐름을 알 수 있도록 중기재정전망을 포함해야 한다. 셋째 전연도의 실제세입과 세출 및 현재연도에 대한 최신 전망자료가 포함되어야 한다. 넷째 특정 용도의 세입이나 사용자 부담금은 분리하여 다루어야 한다. 다섯째 세출은 소관항목별로 구분되어야 하며, 기능별 또는 경제성질별 분류도 명시되어야 한다. 여섯째 예산은 정부의 금융자산과 부채, 비금융자산, 고용자 연금채무, 우발채무에 관한 논의도 포함해야 한다. 일곱 번째는 정부예산안은 국회가 예산안을 충분히 검토할 수 있도록 다음 회계연도 개시 3개월 이전에 국회에 제출되어야 한다는 것이다.

다음은 사전보고서의 제출이 권고되어 있는데, 이에는 거시경제의 틀 안에서 재정정책을 입안할 수 있도록 세입, 세출, 재정수지, 부채 등의 총량적인 재정지표를 포함하여야 한다. 그리고 이러한 사전보고서는 예산이 완성되기 최소한 1개월 이전에 제시되어야 한다.

월간보고서, 중간보고서, 결산보고서와 관련된 내용은 다음과 같다. 우선 월간보고서는 예산의 이행상태를 알기 위하여 필요하며, 매일 말일로부터 4주 이내에 발표되어야 한다. 또한 월간보고서는 각 달의 세입과 세출 그리고 그 달까지의 세입과 세출을 포함하여야 한다.

다음 중간보고서는 예산에서 사용된 중기전망 및 경제전망치 등의 변화한 내용을 제시하므로서 전반적인 재정상황의 흐름에 대한 정보를 제공하여야 한다. 그리고 이러한 중간보고서는 회계연도 중간일자 이후 6주 내에 발표되어야 한다.

그리고 결산보고서는 정부의 책임성과 관련된 문서로서, 최고 감사기관에 의하여 감사를 받아야 하며, 회계연도 말로부터 6개월 이내에 발표되어야 한다. 그리고 결산보고서의 형식은 예산의 형식과 일치하

여야 하고, 성과목표와 실제 결과간의 비교 등 성과자료를 포함하여야 한다.

그밖에 선거전보고서는 선거 직접의 정부의 재정상태를 알려 줌으로서 유권자의 선택을 도울 수 있다. 따라서 선거전보고서는 늦어도 선거 2주 전에 발표되어야 하고, 중기보고서와 같은 내용을 포함하여야 한다. 현행 정부정책의 장기적인 유지가능성을 가늠할 수 있도록 장기보고서가 작성되어야 하며, 이는 최소한 5년마다 발표되거나 실질적인 세입과 세출계획에 중요한 변화가 있는 경우에는 반드시 발표되어야 한다.

## (2) 특정자료의 공표

특정자료의 공표와 관련하여서는 경제전망치, 조세지출, 자산과 부채 등이 문제된다. 우선 경제전망치를 보면, 예산에 사용된 주요 경제변수 전망치의 오류는 핵심적인 재정위험요인이다. 그러므로 예산에 사용된 경제성장률 및 그 구성, 실업률, 경상수지, 물가상승률과 금리(통화정책) 등 주요한 경제변수의 전망치를 명백하게 밝혀야 한다. 또한 이러한 전망치의 변화가 재정에 미치는 영향을 파악하고자 민감도 분석이 실시되어야 한다.

다음은 조세지출로서, 이는 조세감면으로 세수감소규모에 대한 추정치이다. 그러므로 예산의 참고자료로서 주요 조세지출의 추정치가 제시되어야 한다. 또한 예산편성의 효율성을 제고하기 위하여 기능별 예산을 논의하는 경우에 관련분야의 조세지출을 고려하여야 한다.

다음은 자산과 부채로서, 정부의 모든 금융부채와 금융자산은 예산보고서, 중간보고서 및 결산보고서에 명시되어야 한다. 또한 월별 차입상황은 월별보고서나 관련문서에 명시되어야 하며, 차입은 부채의 액수, 만기구조, 금리형태(확정금리, 변동금리) 상환청구가능성에 따라

분류되어야 한다. 이때 금융자산은 유형별(현금, 유가증권, 기업에 대한 투자, 대출금 등)로 분류되어야 하고, 시장가치로 평가되어야 한다. 금리와 환율의 변화가 차입비용에 미치는 영향을 파악하는 민감도분석도 이때 포함되어야 한다.

그리고 부동산과 설비 등의 비금융자산은 발생주의회계에 따라 역시 명시되어야 한다. 발생주의 회계가 적용되지 않는 비금융자산목록을 작성하고 해당목록의 요약정보가 예산정보에 포함되어야 한다. 그리고 정부가 고용주 역할을 하는 연금(공무원연금이나 군인연금 등)에의 기여의무로 예산자료에 포함되어야 한다. 이러한 기여금의무를 정부의 부담액을 차감한 것이 된다. 정부의 지급보증, 정부보험제도, 대정부 법적 소송 등은 장래의 상황에 따라 채무가 될 수 있다. 따라서 주요한 우발채무는 예산, 중기보고서, 연차재무제표에 기재되어야 한다.

### (3) 신뢰 및 책임성 제고

신뢰 및 책임성 제고의 항목에서는 회계기준, 체계와 책임, 감사, 공공 및 의회심의회가 문제된다. 우선 회계기준은 모든 보고서에 명시되어야 하며, 모든 보고서에 동일한 회계기준이 적용되어야 한다. 또한 적용된 회계기준의 근거를 명확히 하여야 하고, 일반적으로 통용되는 회계기준에 벗어나는 경우에는 반드시 명시되어야 한다.

다음은 체계와 책임으로서 보고서에 포함된 내용의 신뢰성을 확보하기 위하여 내부감사 등의 내부적인 금융통제체도가 필요하다. 각 보고서는 재무부장관과 보고서의 발행을 담당하는 고위공직자가 자료의 정확성에 책임을 진다는 내용이 포함되어야 한다.

감사로서는 결산보고서는 최고 감사기관에 의하여 감사를 받아야 하며, 이러한 감사보고서는 의회의 주도면밀한 검토를 거쳐야 한다.

공공 및 의회심의회로서는 의회는 필요한 경우에는 모든 재정보고서

를 효과적으로 조사할 수 있는 기회와 수단을 가져야 한다. 그리고 모든 재정보고서는 국민들이 열람할 수 있어야 한다. 각 보고서의 정확한 제출일정은 연초에 발표되어야 한다.

### 3. IMF지표와 OECD지표의 비교

위에서 살펴 본 것처럼, 일반적으로 재정투명성의 나라별 수준을 평가하는 데에는 국제기구인 국제통화기금의 『재정투명성규약』에 의한 지표<sup>45)</sup>와 경제협력개발기구의 『OECD가이드라인』에 의한 재정투명성 지표<sup>46)</sup>가 대표적으로 이용된다고 볼 수 있다. 따라서 이하에서는 양 국제기구의 지표를 비교하여 보기로 한다.

#### (1) 유사성

우선 IMF지표는 크게 정부의 역할과 책임의 명확성, 국민의 정보이용 가능성, 예산과정의 공개성, 안전성의 보장으로 나누고 있는데, OECD지표는 크게 예산서류, 구체적 공개, 신뢰성·통제·책임성으로 나누고 있다.

따라서 대분류로 본다면, IMF지표인 국민의 정보이용가능성, 예산과정의 공개성, 안전성의 보장은 OECD지표상의 구체적 공개, 예산서류, 신뢰성·통제·책임성과 유사한 항목을 기준으로 지표를 삼고 있는 것으로 볼 수 있다. 물론 세부적인 항목에서는 약간의 차별성은 존재하지만, 내용적으로 재정투명성을 측정하고 분석하는 지표에서는 일정한 유사성을 가진다고 볼 수 있다.<sup>47)</sup>

---

45) 이하에서는 ‘IMF지표’라고 약칭한다.

46) 이하에서는 ‘OECD지표’라고 약칭한다.

47) 우명동, “지방재정투명성 측정지표의 특성에 관한 소고 - 재정투명성의 의의와 측정지표의 상관성을 중심으로”, □□지방재정논집□□ 제11권 제1호, 2006.12, 213쪽.

<재정투명성 지표 비교>

국제통화기금(IMF)		경제협력개발기구(OECD)	
대분류	소분류	대분류	소분류
정부의 역할과 책임의 명확성	- 정부범위의 명확화 - 재정관리 기본틀의 구비		
국민의 정보이용가능성	- 재정활동에 관한 포괄적인 정보제공 - 공개에 대한 의무	예산서류	- 예산서 - 사전예산보고 - 월별보고 - 연말보고 - 선거전 보고 - 장기보고
예산과정의 공개성	- 예산서 기술내용 명확화 - 예산통계작성 명확화 - 예산집행절차의 명확화 - 재정보고의 적시성/포괄성	구체적인 공개	- 경제적 가정 - 조세지출 - 금융채무와자산상태 - 비금융자산 - 피용자연금 - 우발채무
안전성의 보장	- 재정자료의 질 - 독립된 감독기관 및 시민에 의한 감시	신뢰성/통제/책임성	- 회계원칙 - 통제장치와 책임성 - 감사 - 의회 및 주민의 감시

\* 우명동, □□지방재정논집□□ 제11권 제1호, 2006.12, 214쪽.

(2) 차 이

1) 양 지표상의 차이점

위에서 살펴본 것처럼 IMF지표와 OECD지표는 대분류상으로 매우 유사함에도 불구하고 차이를 가지고 있다. 즉 대분류에서 IMF지표에서 포함하고 있는 ‘정부의 역할과 책임의 명확성’의 항목을 OECD지

표에서는 포함하고 있지 않다. 물론 국제통화기금의 특성상, 그리고 동아시아의 금융위기이후 재정투명성이 강조되었다는 점에서 국제통화기금이 국가재정에 대한 ‘정부의 역할과 책임의 명확성’이 강조하였다고 볼 수 있다. 그러나 재정의 투명성 확보를 위해서는 역시 국가의 역할이 중요하고 또한 국가의 법제도 역시 국가의 역할에 따른 것이기 때문에 재정투명성의 평가에서는 중요한 항목으로 볼 수 있다.<sup>48)</sup>

물론 선진국의 경우에는 재정투명성에서 국가가 차지하는 비중이 적을 수도 있다. 왜냐하면 재정법 내지 예산법상의 많은 절차가 정례화 되었고, 관례화 되었다고 본다면, 굳이 국가가 무슨 새로운 정책을 시도하는 경우가 적을 수도 있다. 그러나 국제통화기금이 본 것처럼, 극단적으로 동아시아의 금융위기에서는 최소한 국가의 역할이 중요하였다고 볼 수 있을 것이다.

## 2) 차이점의 인정

물론 OECD지표의 경우에서 OECD는 이미 각 회원국가에 따라 재정에 관한 정보의 보고체계가 상이할 수 있고, 여러 재정투명성의 영역 중에서 중요하다고 판단되는 부분이 나라별로 다를 수 있다는 차이를 처음부터 인정하였다. 따라서 IMF지표는 물론 다른 기관의 지표와도 다를 수 있고, OECD지표 자체가 공식적인 재정투명성에 대한 지표는 아니라는 것을 소극적으로 확인한 것이기도 한다.

이것은 물론 재정투명성을 확보하는 것은 국민과 국가와의 관계에서 정보의 교류라는 차원에서의 신뢰의 문제이기도 하지만, 지나친 재정투명성의 강조는 재정정책의 운용에 대한 비효율성을 증가시킬 수 있고, 나아가 정책효과를 저하시킬 수도 있기 때문이다.<sup>49)</sup>

---

48) 우명동, 앞글, 214쪽.

49) 우명동, 앞글, 215쪽.

## 제 4 절 시민단체의 투명성 지표

### 1. 국제예산프로젝트의 지표

#### (1) 개 관

한편 위에서 살펴 본 국제통화기금이나 경제협력개발기구와 같은 국제기구는 아니지만, 미국에 있는 한 예산감시를 주로 하는 시민단체인 ‘국제예산프로젝트’(International Budget Project, IBP)에서는 주로 제3세계 국가에서 시민의 예산참여를 활성화하기 위하여 다양한 활동을 하고 있는데, 특히 각국의 예산의 투명성을 평가하기 위한 간편한 평가지표를 개발하였다고 한다.<sup>50)</sup>

그리고 이러한 예산투명성 지표를 바탕으로 전 세계 약 60여 개국의 재정투명성을 사후 평가하려고 계획하고 있다. 따라서 이러한 평가작업은 현재 진행 중인데, 완료되면 동시에 공개할 예정이라고 한다.

#### (2) 투명성지표

이러한 IBP의 투명성지표를 구성하는 질문지는 시민사회가 예산의 투명성을 확보하기 위하여 수행하는 조사작업을 보다 수월하게 하고, 예산투명성 조사에 대한 시민사회의 노력과 각국의 개별적인 노력을 연계하여 해당 이슈에 대한 국제적인 관심을 제고하는 것이 목표이다. 따라서 IBP는 질문서의 모든 문항에 대하여 근거자료를 제시하도록 하고, 검토집단을 지정하여 답변에 대하여 상호검토를 하므로서 질문결과에 대한 신뢰성을 높이도록 하였다.

이러한 재정투명성을 평가하기 위한 질문지는 크게 세부분으로 구

---

50) 이원희, “지방재정 투명성의 세계적인 동향과 사례”, □□지방재정□□ 제139호, 2006.4, 88쪽이하.

성되어 있다. 즉 제1장은 국가의 주요 예산문서의 배포여부와 접근가능성을 포함한 4개의 항목으로 되어 있고, 제2장과 제3장은 행정부의 예산안과 예산과정에 대한 내용으로 총 122문항으로 구성된다.

제2장은 행정부의 예산안에서 공개된 정보의 유희과 예산의 정보를 감시하고 분석하는 것을 지원하는 부가적인 정보접근에 대한 것이다. 제3장은 4단계로 이루어진 예산의 각 단계가 얼마나 공개적인지를 다룬다.

물론 국가기구나 국제기구와는 달리 시민단체의 경우에는 예산의 편성 등의 과정에 관심을 가지고 있으나 공개되는 경우를 제외하고는 공공기관의 정보원을 통하여 획득하고 있다. 따라서 이 IBP의 질문서는 해당 정보의 공개여부 및 공개정보의 차이뿐만 아니라 예산단계별로 구분하고 있다. 이하에서는 질문지를 좀 더 구체적으로 살펴보기로 한다.

### 1) 예산관련 문서의 공개

IBP 질문지 제1장에서는 예산관련문서의 공개여부(The Availability of Budget Document)를 기준으로 평가한다. 즉 시민단체의 입장에서는 이러한 예산관련문서는 필수적으로 공개되어야 하며, 또 공개되어야지만, 구체적으로 예산과정에 참여할 수 있기 때문이다.<sup>51)</sup>

제1장은 주요 예산문서인 예산안 사전보고서(the pre-budget statement), 예산요약(the budget summary), 행정부 예산안(the executive's budget proposal), 첨부설명자료(supporting budget documents), 시민예산(the citizen's budget), 법제화된 예산(the enacted budget), 연내보고서(in-year report), 반기검토(the mid-year review), 결산보고서(the year reports), 감사보고서(audit report)에 관한 질문을 포함한 4개의 표로 구성되어 있다.

이러한 예산문서 중에서 특별한 것은 예산안 사전보고서로서 이는

---

51) 이원희, 앞글, 89쪽.

행정부가 예산안 작성을 완료하기 한 달 전에 발행하는 것으로, 이를 통하여 행정부의 예산안 범위를 알려 주는 것이다. 물론 일부 국가에서는 예산안작성과정이나 혹은 그 스케줄을 발행하는 경우도 있는데, 이러한 스케줄과 예산안 사전보고서와는 혼동되어서는 안 된다. 왜냐하면 예산안 사전보고서는 예산의 총계와 예산이 어떻게 실물경제와 관련되는 지에 대한 논쟁을 유도하기 위하여 만들어지는 보고서로서 적절한 기대치를 만들어내기 때문이다.

그 다음에 중요한 것은 중기지출개요와 국가발전계획(medium Term Expenditure Frameworks and National Development Plans)의 편성이다. 수년에 걸친 중기사업계획에 관한 문서가 예산과 직접 관련이 되면, 이는 첨부 보충자료(supporting budget document)로 인정되어 해당 사업 계획 수행시기의 예산에서 사용된 경제가정 및 수지가정자표가 기반이 된다고 한다.

## 2) 행정부예산안

제2장은 행정부예산안(The Executive's Budget Proposal)에 관한 질문인데, 이는 5개의 범주로 나누어지고, 앞의 4개 범주는 행정부 예산안이나 보충자료로 꼭 공개되어야 하는 정보를 다룬다. 마지막 범주는 예산안 자체에는 반드시 포함될 필요는 없지만 예산분석에 중요한 정보들이다.<sup>52)</sup>

첫 번째 질문은 행정부가 의회의 감사를 받으려고 제출한 행정부 예산안내의 정보와 그 정보가 제출된 형식에 관한 것이다. 즉 여기서는 해당 예산관련문서들이 분명하면서 포괄적인 정보를 담고 있어야 한다.

제2장은 5개의 범주로 구성되는데, 처음 4범주는 행정부의 예산안이나 또는 보충자료에 반드시 공개되어야 하는 정보이다. 5번째 범주는

52) 이원희, 앞글, 90쪽.

예산안 자체에는 꼭 포함될 필요는 없지는 예산안분석에서는 매우 중요한 정보이다. 여기서는 포괄성이 중요한데, 이것은 대중에게는 발 공개되지 않아도 모든 예산에는 반드시 포함되어야 할 일부 특정한 아이템을 살펴보는 것이기 때문이다.

그리고 예산이 다른 행정주체나 공기업에 배정되는 부분을 각각 다루도록 하고 있다. 특히 공기업부분은 정부의 수입의 원칙이고 이는 연관이 있기 때문이다. 그리고 유사재정활동은 정규예산과정에서 다루어질 수 있거나 또는 다루어져야 하는 사업인데도 불구하고 그렇지 않는 사업이다.

### 3) 예산안

제3장은 예산과정(The Budget Process)로서 이는 예산의 편성, 심의, 결산으로 이루어진다. 특히 예산의 편성과 승인은 예산통과이전의 단계이다. 특히 이 단계에서는 예산의 우선순위가 결정되는데, 여기에서 시민단체가 개입할 수 있는 시점이다.

다른 두 단계인 예산의 집행과 감시, 결산보고서는 예산통과 후에 발생한다. 이 단계에서는 예산 편성단계에서 제공된 주요한 정보들이 제대로 제공되었고, 예산의 우선순위가 제대로 조정되었는지를 평가할 수 있다.

물론 예산을 편성하는 과정은 일반적으로 비공개로 되어있다. 이 단계에서 행정부가 다양한 정책을 선택하고 내부적으로 평가하기 때문이다. 물론 이 단계에서 행정부는 각종 위원회나 협의회, 사전예산보고서 등으로 예산안 작성과정에서 입법부와 국민과 커뮤니케이션을 할 수 있다.

그리고 예산 집행과정에서의 공개는 예산의 집행되는 과정에서 제공되는 보고서의 시의성과 내용이 문제된다. OECD가 권고하였던 이 보고서는 월단위로 발행되지만 이는 연내보고서(in-year reports)라고 칭하고, 이는 예산집행과정을 보여준다. 일부 국가에서는 이 보고서는

개별부처 단위로 발행되기도 하고, 통합하여 한 보고서로 발행하기도 하고, 재정경제부에서 발행하기도 한다.<sup>53)</sup>

한편 예산의 집행과정에서 중시하는 것은 구매제도인데, 이는 공개적이고 경쟁력이 있어야 비용당 최고의 효율을 얻을 수 있다고 한다. 물론 이는 감사원에 의하여 심사되어야 한다.

그리고 추가경정예산도 문제되는데, 이 제도는 대부분의 나라에서 관례적으로 운용되는데, 이는 예산편성이 제대로 되지 않아 비효율적이라는 나타내기 때문이다.

## 2. 예산과 우선순위에 관한 연구센터의 지표

### (1) 개 관

미국의 ‘예산과 우선순위에 관한 연구센터’(Center on Budget and Policy Priorities, CBPP)는 주정부의 예산의 투명성을 평가하기 위하여 일정한 지표를 개발하였다. 이를 우리나라의 함께하는 시민행동에서 우리나라에서 웹상에서 재정투명성을 평가하기 위하여 일부 수정하여 사용하였다.

### (2) 투명성지표

이 CBPP의 투명성지표는 우선 예산정보에의 접근성과 정보공개의 충분성을 구분한 후에, 접근성 부분은 다시 예산정보의 이용가능성과 이해가능성으로 구분하여, 평가지표를 부여하였다. 그리고 충분성 부분은 예산정보와 예산외정보로 구분하였고, 예산외정보는 예산집행정보, 기금정보, 부채정보, 조세 및 세입에 대한 정보로 구분한 후에, 해당되는 평가지표를 부여하였다. 따라서 이 CBPP의 투명성지표는 모두 7개의 항목으로 구성되어 각 항목은 2~22개의 평가지표로 구성되어 있다.<sup>54)</sup>

53) 이원희, 앞글, 92쪽.

54) 자세한 지표의 내용은 이원희, 앞글, 93쪽이하 참조.

## 제 5 절 우리나라의 재정투명성지표

### 1. 지방재정분석진단제도의 개요

우리나라에서의 재정투명성지표는 지방자치의 차원에서는 행정자치부가 한국지방행정연구원에 의뢰하여 작성한 ‘지방재정분석편람’에서 구체화된 투명성지표를 예로 들 수 있다. 재정투명성지표를 제시하는 지방재정분석편람은 「지방재정법」 제55조, 「동법 시행령」 제65조, 「지방재정분석진단실시규정」(행정자치부훈령 제162호)에 근거하여 2006년에 실시하는 지방재정분석진단의 기본 지침서이다.<sup>55)</sup> 따라서 이러한 우리나라의 지방재정에 대한 재정투명성지표는 지방재정분석진단제도의 일환으로서 운용되고 있다. 그리고 구체적인 지표를 포함한 ‘지방재정분석편람’은 한국지방행정연구원은 2007년 1월 9일에 “2006년도 지방자치단체 지방재정분석 편람”을 홈페이지에 게시하였다.

이러한 지방재정분석의 목적은 지방자치단체의 재정 상태와 운영실태 및 성과를 객관적인 재정·통계자료를 토대로 종합 점검·분석함으로써 지방재정의 건전성과 효율성을 높이는데 있다. 한편 지방재정분석의 절차는 개관하면 다음과 같다.

1. 재정분석지침 시달(매년 8월)
  - 당해 연도 지방재정분석 기본방향 정립
  - 재정보고서 작성요령 등 재정분석매뉴얼 제시
2. 재정보고서 제출(9월)
  - 재정운영상황 보고서
  - 재정분석지표 보고서
  - 기타 관련 통계자료

55) 한국지방행정연구원, □□지방재정분석 편람□□ 2006.8, 1쪽.

3. 재정분석 시행(10-11월)

- 서면분석
- 현지방문 분석

4. 재정분석결과보고서 작성(11-12월)

- 전국단위, 지방자치단체 유형별, 기타 목적별 분류를 기준으로 한 재정분석 결과보고서 작성

5. 지방재정분석·진단위원회 보고 및 활용(12월)

## 2. 지방재정투명성지표

행정자치부가 발행한 ‘지방재정분석편람’에 따른 재정투명성 지표는 2005년과 2006년 회계 연도의 기준이 약간의 변화를 보이고 있다.

따라서 우선 현행 기준인 2006년의 지방재정투명성지표를 살펴보면, 지방재정분석의 6개 대분류 분야에서 재정투명성은 5번째 분야로서, 이는 다시 25. 재정정보공시의 적정성과 26. 예산편성운영의 투명성이라는 분석지표로 나누어진다.<sup>56)</sup>

한편 2005년도의 재정투명성 지표와 비교해보면, 2005년의 ‘지방재정분석편람’에서 재정정보공개적 적정성이라는 분석지표가 2006년의 ‘지방재정분석편람’에 따르면, ‘25. 재정정보공시의 적정성’으로 바뀌었다. 이는 2005년의 『지방재정법』 개정으로 ‘지방재정공시제도’가 전면적으로 시행됨에 따라 종래의 재정정보공개제도가 ‘재정정보공시제도’로 바뀐 것이다.<sup>57)</sup> 따라서 2005년도에는 종래의 『지방재정법』 제118조 제3항에 규정된 법정사항인 재정정보의 공개여부가 지표이었던 것이 새로운 재정공시제도에 따라 공통공시와 특수공시로 나뉘어 지표가 변화였다.

56) 한국지방행정연구원, □□지방재정분석 편람□□ 2006.8, 9쪽.

57) 우명동, 앞글, 216쪽.

<지방재정투명성 지표>

2005년		2006년	
재정정보공개의 적정성	-지방재정법 제118조의3 규정사항의 공개여부 -재정정보공개의 적시성 및 대응성	재정정보공시의 적정성	-공통공시 내용의 적정성 -특수공시 내용의 적정성 -재정공시의 주민친화성 및 다양성 -재정공시의 사전예고제 실시 여부 -재정공시심의위원회 운영여부 -재정공시심의위원회 운영조례 제정여부 -재정공시항목외 추가적인 재정자료의 공개여부 -재정공시의 시기
예산편성운영의 투명성	-예산편성관련 공청회 실시 여부 -예산편성관련 주민설문조사 실시 -예산편성관련 전문가모임 개최 -추경예산집행 관련 중간보고회 및 결산보고회 개최	예산편성운영의 투명성	-예산편성관련 주민의견수렴방법의 적절성 -주민의견수렴/관리여부

\*우명동, 앞글, 218쪽 변형

따라서 2006년도의 재정공시제도의 시행에 따라서 공통공시로는 세입세출예산의 집행상황, 발생주의와 복식부기에 의한 재무보고서, 지방채·일시차입금 등의 채무의 현재액, 채권관리현황, 기금운용현황, 공유재산의 증감 및 현재액, 제59조에 의한 통합재정정보, 지방재정분석/진단의 결과 감사기관으로부터 감사결과, 기타 일반적인 재정운용 상황으로서 주민에게 공시할 필요가 있다고 인정하여 행정자치부장관

이 정하는 사항이고, 특수공시에는 지방재정공시심의위원회가 정하는 것으로 되어 있다.

한편 2006년의 개정내용과 관련하여 공개되는 내용의 양적차별성을 2005년과 비교해 보면, 2006년도에는 종래보다 발생주의와 복식부기에 의한 재무보고서, 지방재정분석·진단의 결과, 감사기관으로부터 받은 감사결과와 특수공시항목이 추가되어 있다.

그러나 공개항목이라는 측면에서는 서로 다른 재정자립도 등을 가진 지방자치단체의 서로 다른 특성을 추출할 수 있는 항목이 배제되어 있다는 점에서 양자의 커다란 차이는 없다고 보기도 한다.<sup>58)</sup> 물론 양자의 변화에도 불구하고 재정투명성을 측정하는 데에서는 질적인 차별성도 없다고 본다. 왜냐하면 2005년도나 2006년도나 전부 비계량 지표로서 단순히 규정된 지표의 이행여부만을 평가기준으로 삼고 있기 때문이다.

---

58) 우명동, 앞글, 219쪽.

## 제 3 장 재정투명성 확보제도

### 제 1 절 개 관

우리나라는 외환위기이후에 재정운영의 문제점이 이미 여러 군데에서 지적되었다. 따라서 이러한 재정운영방식의 개혁을 위하여 참여정부 출범이후 다각도로 논의되었다. 이러한 개혁의 결과로 종래의 『예산회계법』을 재정투명성과 건전재정의 확립이라는 원칙하에 2006년 10월에 드디어 『국가재정법』으로 재편하였다.<sup>59)</sup>

우리나라는 지방자치단체 차원에서 지방재정에 대한 재정투명성을 확보하기 위하여, 지방재정에 관련된 법령을 정비하였다. 이러한 법제도정비의 일환으로서 2005년에 『지방재정법』을 개정하였고, 『지방자치단체기금관리기본법』을 제정하였으며, 2006년에는 『지방자치법』 개정을 통한 제도보완이 이루어졌다.

그럼에도 불구하고 지방재정의 현황에 대한 실무적인 자료인 2005년 지방자치단체예산운용실태에 대한 감사결과와 2005년 지방재정투명성분석결과를 보면, 현재의 재정투명성을 관심에 비하여 낮게 나타나고 있다.

이는 최근에 재정투명성에 대한 관심은 높아졌으나, 아직 지역주민의 실질적 요구가 지방재정의 운용에 반영되고 있지는 않다는 것을 나타낸다.<sup>60)</sup>

따라서 아래에서는 최근 우리나라의 지방자치단체에서 재정투명성을 확보하기 위하여 도입하였거나 도입중인 지방재정관련제도를 중심으로 검토해 보기로 한다.

59) 이인실, “국가재정법과 국회의 역할에 거는 기대”, □□재정포럼□□, 2007.7, 2쪽이하.

60) 우명동, “지방재정투명성 측정지표의 특성에 관한 소고 - 재정투명성의 의의와 측정지표의 상관성을 중심으로”, □□한국지방재정논집□□ 제11권 제2호, 2006.12, 202쪽이하.

## 제 2 절 재정정보관련제도

### 1. 예산공개 원칙

재정의 투명성을 확보하기 위한 예산원칙으로서 가장 대표적으로는 예산이라고 하는 정보의 공개에 관한 것이다. 따라서 이러한 예산공개원칙은 국가차원에서는 『국가재정법』 제9조 및 제16조 제1호에 지방차원에서는 『지방재정법』 제60조에 규정되어 있다.

이러한 예산공개 원칙은 예산을 운영하는 데에 관련되는 모든 정보가 공개되어야 한다는 원칙이다.<sup>61)</sup> 그리고 이러한 예산공개 원칙은 민주주의 원리에 따라서 재정투명성을 확보하기 위하여서도 반드시 필요하다. 아울러 예산에 대한 국민의 참여를 보장하기 위하여서는 반드시 전제되어야 할 것이 재정정보, 즉 예산에 관한 정보의 공개이다.

이러한 원칙에 의하여 우리 『국가재정법』 제9조는 “예산, 기금, 결산, 국채, 차입금, 국유재산의 현재액 및 통합재정수지 그 밖에 대통령이 정하는 국가와 지방자치단체의 재정에 관한 중요한 사항을 매년 1회 이상 정보통신매체·인쇄물 등 적당한 방법으로 알기 쉽고 투명하게 공표하여야 한다”고 규정하고 있다.

### 2. 재정정보공개제도와 시스템구축

재정정보의 공개가 전제되기 위하여 해당 재정정보의 ‘공개’자체도 중요하지만, 일정한 정보공개를 위하여는 정보공개시스템 내지는 재정정보시스템의 구축이 전제되어야 한다.

61) 강주영, “예산의 이용·전용의 투명성제고를 위한 법적 고찰”, 한국법제연구원, □□예산집행의 투명성 제고□□, 재정법제자료 07-02, 2007.5.15, 74쪽.

이러한 측면에서 국가재정정보시스템과 관련하여서는 우리나라도 재정경제부에서 2003년 1월에 『국고금관리법』의 시행에 맞추어, 그동안 일부 시범운영해 왔던 『국가재정정보시스템』을 전 국가기관(54개 중앙관서 및 그 소속기관 대상 : 일반회계 22개 특별회계 및 32개 기금<sup>62)</sup>을 대상으로 그 운영을 확대하였다.<sup>63)</sup> 물론 이 중에는 중앙관서장이 관리하는 기금(36개)중 국민연금기금 등 사회보험성 4개기금은 제외한다.<sup>64)</sup>

한편 재정정보의 공개와 관련하여 지방자치의 영역에서는 지방재정정보공개제도가 있다. 특히 지방재정과 관련하여서는 행정자치부에서 ‘재정고’를 인터넷상에 구축하여 운영함으로써 일정한 재정정보시스템을 구축하고 있다.

지방차원에서는 『지방재정법』의 개정을 통하여 지방자치단체장이 조례가 정하는 바에 따라 세입세출예산의 집행상황, 지방채 등의 재정 운영에 관한 중요사항을 지역 주민에게 공개하도록 하는 지방재정공개제도를 도입하였다. 따라서 이러한 지방재정공시제도에 따라 지방자치단체의 장은 매 회계연도마다 1회 이상 재정에 관한 정보를 공시하여야 한다. 그리고 이 제도는 시험운영을 거쳐 2006년 8월 1일부터 전국 250개 지방자치단체에서 일제히 실시되었다.<sup>65)</sup>

그러나 제도시행의 결과에 대하여는 구체적인 공개기준이 없고, 공개내용도 각기 다르고 예산낭비사례 등이 누락되는 등 형식적인 면에 치우치고 있다고 한다. 아울러 단순히 통계위주의 공개이어서 감시나 통제를 위한 자료로 쓰이기 어렵고, 지역 주민이 원하는 수요자위주

62) 중앙관서장이 관리하는 기금(36개)중 국민연금기금 등 사회보험성 4개기금은 제외한다. 민간관리기금은 22개로 총 기금수는 58개이다.

63) 재정경제부, 보도자료, 2003.1.3.

64) 민간관리기금은 22개로 총 기금수는 58개이다.

65) 박관훈, “지방재정의 투명성과 재정공시제도”, □□지방자치법연구□□ 제6권 제2호, 2006.12, 202쪽이하.

의 공개방식이 아닌 공급자 위주의 일방적인 정보공개에 그친다는 점이 지적되고 있다.<sup>66)</sup>

따라서 개선방안으로서는 기존의 지방재정정보를 가공하여 지역 주민이 알기 쉽게 하는 노력이 필요하다. 그리고 주민의 관심사항을 수렴하여 이를 공개하도록 하고 있다. 물론 2005년부터는 미비점을 보완하여 재정공시제도를 운영하도록 하고 있으나, 이는 재정운영의 투명성 확보와 자율적인 주민통제기능을 강화하는 쪽으로 개선되어야 할 것이다.<sup>67)</sup>

### 제 3 절 재정분석제도

지방재정분석제도는 지방자치단체의 예산집행결과에 대한 분석으로서 지방자치단체의 재정상태와 구조 등을 평가하여 책임재정을 실현하고 이를 다음 재정운영에 반영하는 제도이다. 이 제도는 1998년에 지방재정법 개정에 의하여 도입되었다. 이러한 재정분석결과에 따라 행정자치부는 안정성이 떨어지는 지방자치단체에 대하여는 재정의 건전성과 효율성을 위하여 정밀재정진단을 실시하고 재정건전화계획을 수립하도록 권고하는 제도이다.

제도운영의 결과는 소수의 공무원이 전국의 지방자치단체를 분석하므로 신뢰성의 문제가 있다고 한다. 그러나 이러한 재정분석의 결과는 주요 언론과 행정자치부의 ‘재정고’<sup>68)</sup>에 공개되므로 의의는 있다. 물론 재정고에서 공개되는 내용이 총량적 지표위주이어서 실제 주민이 관심을 갖는 세부분야는 빠져 있다는 점이 지적되고 있다.<sup>69)</sup>

---

66) 문병근, “지방재정의 투명성 제고방안”, □□지방재정□□ 제139호, 2006.4, 6쪽.

67) 문병근, 윗글, 8쪽.

68) <http://lofin.mogaha.go.kr>.

69) 문병근, “지방재정의 투명성 제고방안”, □□지방재정□□ 제139호, 2006.4, 7쪽이하.

## 제 4 절 예산회계제도

### 1. 예산과 기금의 통합관리

우리나라는 종래의 국가의 회계를 『예산회계법』과 『기금관리기본법』에 의거하여 각각 일반회계와 특별회계로 분리하여 운용하였다. 따라서 『기금관리기본법』을 통하여 기금의 별도 운용계획이 수립되고, 결산절차를 규정하므로써, 기금운용이 국가재정인 일반회계에 나타나지 않으므로써, 재정운용에서 그림자적인 측면을 가졌고, 나아가 기금관리에 많은 문제를 나타내었다.

따라서 이번 『국가재정법』하에서는 편성절차와 결산절차가 유사한 예산과 기금을 통합 관리하도록 하였다. 따라서 국가회계를 일반회계와 기금으로 구분하고, 기금도 예산의 개념으로 일원화 하여, 제2장의 예산과 제3장의 결산에서 관련 규정을 공통으로 적용하도록 하였다.

### 2. 회계방식의 변경 - 복식부기의 도입

우리나라는 예산회계제도에서 종래의 독일식의 ‘관청회계방식’(Kameralistik)을 원칙으로 하여 사용하였다.<sup>70)</sup> 따라서 종래의 정부회계는 단식부기이자 현금주의회계이어서 단지 현금의 흐름만을 기록하고 있어서 연계된 자산이나 주채의 현황을 종합적으로 파악할 수 없는 약점을 가지고 있었다.

따라서 국민에게 올바른 국가재정상태에 대한 정보를 제공하기 어렵고, 재정건전성여부의 판단도 쉽지 않아서 계속적으로 문제점이 지적되어 있었다.<sup>71)</sup>

70) 독일도 최근에는 상업부기인 복식부기방식으로 바꾸고 있다.

71) 이동식, “공공재정개혁의 법적 과제”, □□공법연구□□ 제35집 제1호, 2006.10, 43쪽이하.

이러한 문제점에 따라서 OECD회원국을 중심으로 뉴질랜드, 오스트레일리아, 미국, 핀란드, 영국, 캐나다, 독일 등에서 정부회계에 발생주의, 복식부기제도를 도입하였고, 그 밖의 나라들도 고려중이다.

그리하여 우리나라도 2006년 5월에 『국가회계법』 제정을 입법예고하였다. 물론 이 법의 통과로 정부가 보유한 자산과 부채에 대한 실사가 예정되어 있으므로 본격적인 시행은 2008년 1월로 예정되어 있다.

한편 지방자치단체에 대하여는 『지방분권특별법』 제11조 제1항에서 지방자치단체에 대한 복식부기회계제도의 도입을 선언하였고, 2005년 8월에 『지방재정법』(제53조)의 개정으로 발생주의와 복식부기 회계제도가 도입되어, 시행은 2007년 1월로 되어 있다. 따라서 지방자치단체의 장은 발생주의와 복식부기 회계제도에 기초한 재무보고서를 작성하도록 되어 있다.

따라서 종래에 단식부기·현금주의로만 처리되던 정부회계는 복식부기·발생주의에 따라 처리(현재는 시험운영단계이고, 공식적인 업무 처리는 2005년 시행목표)되어 분개, 각종 원장·보조장부작성, 결산이 자동 수행됨에 따라 국가의 재무상태 즉, 재정의 자금·자산·부채현황을 한눈에 정확히 파악할 수 있게 되었다.

이러한 복식부기제도의 도입은 국민으로 하여금 재정정보를 쉽게 파악할 수 있도록 하므로서 재정투명성을 제고에 기여할 것이다.

## 제 5 절 성과주의예산제도와 재정사업성과관리제도

1990년대에 들어서 많은 국가들은 정부운영방식을 재정을 중심으로 하는 정부운영방식으로 개편하였다. 이를 ‘신공공관리적 정부개혁’이라고 하고, 행정부처에 대한 재정운영에 대한 자율권을 강화하였다. 그러나 이러한 강화된 재정운영에 대한 자율권을 견제하기 위하여 재정성과를 재정운영의 기준으로 제시하는 재정운영제도를 이미 OECD

27개 국가에서 도입하였다. 이는 예산에 따른 부처의 사업성과를 평가하여 이를 다음 예산편성에 반영하는 것이다.<sup>72)</sup>

이에 따라 우리나라도 2000년부터 ‘성과관리제도’(Performance Management System)를 도입하였다. 물론 이 제도는 사업성과에 따른 예산배분, 정부업무평가제도, 개인별 직무인센티브지급의 측면도 중요하지만, 사업의 성과에 따른 평가와 책임을 묻는다는 점에서는 예산의 투명성에도 기여할 수 있는 제도이다. 이는 우리 『국가재정법』 제8조에 기금의 성과중심의 재정운용을 규정하고 있다.

아울러 예산과의 연계성을 고려한 것이 2003년도에 도입한 정부의 ‘재정사업성과관리제도’이다.<sup>73)</sup> 이것은 위의 성과관리제도와 마찬가지로 미국의 제도를 계수하였으나, 예산과 사업성과를 연결시키고 있는 제도이다.

따라서 현재는 사업성과나 직무성과 등으로 경영적인 측면에서만 평가되고 있으나, 이를 예산사용의 적절성과 효율성 등을 고려하여 예산평가를 도출하는 방법으로도 운용된다면, 예산집행의 투명성도 확보할 수 있을 것이다.

---

72) 전택승, □□우리나라와 외국의 성과주의 예산제도□□, 한국조세연구원, 2004.8.

73) 박노욱, “우리나라 재정부분 성과관리제도의 현황과 발전방안”, □□재정포럼□□ 2005년 12월호, 28쪽이하.

## 제 4 장 주민참여를 통한 재정투명성 확보방안

## 제 1 절 개 설

## 1. 예산유보와 행정부제출예산제도

국가재정의 핵심적인 요소인 ‘예산’(Haushalt)은 근대국가이후로 법률과 마찬가지로 ‘의회의 전권’ 내지 ‘의회주권원리’에 근거하여 형식적으로 의회에 의하여 독점적으로 행사되어져 왔다. 이러한 원리를 ‘예산유보’(Haushaltsvorbehalt)라고도 부른다. 따라서 이러한 예산유보의 원칙은 시민에게 예산에의 참여를 유도하는 주민예산제의 경우에는 법리적으로 충돌할 가능성이 있다.

한편 예산의 형성과정중에서 예산편성과정을 구체적으로 나누어 보면, 예산편성권, 그중에서도 정확히는 ‘예산안작성권’ 자체는 행정부가 담당하고 있다. 따라서 이러한 원리를 ‘행정부제출예산제도’(executive budget system)라고<sup>74)</sup> 지칭하고 있다. 그러므로 이러한 행정부에 의한 예산편성권은 위의 의회에 의한 예산유보의 원칙과 충돌하지 않고 조화가 가능하다고 볼 수 있다.

물론 이러한 예산형성과정에서의 행정부에 의한 예산편성은 행정부가 가진 공무원사회라는 전형적으로 폐쇄적인 관료주의에 의하여 외부적으로는 국가내부의 독점적으로, 내부적으로 행정부 내의 각 부처에 의한 ‘부처이기주의’에 의하여 경쟁적으로 예산이 편성되고 있는 실정이다. 물론 의회에서의 예산심의과정에서 국회의원에 의하여 일부는 국민의 의견이 반영될 여지도 있으나, 이 역시 쉽지 않을 실정이다.

74) 광채기, “주민참여예산제도의 기본모형과 운영시스템 설계”, □□한국지방재정논집□□ 제10권 제1호, 2005.6, 249쪽.

따라서 현재의 예산편성과정이나 예산형성과정에서는 국민의 의사에 따른 예산편성은 고사하고, 국민의 의사와는 크게 상관없는 예산형성이 되어진다고도 볼 수 있다. 이러한 점에서는 전통적인 대의제와 마찬가지로 새로운 고려가 요구되어진다고 볼 수 있다.

## 2. 예산제도와 직접민주주의

따라서 예산의 실질적인 집행기관인 행정부가 사실상 독점적인 예산안 작성권을 보유하게 되었으므로, 예산안 작성과정에서 민의를 수렴하거나 국민이나 주민이 예산안작성과정에 참여하기는 어려웠다.

그러므로 이러한 예산안 및 예산관련법률에 대하여 민주주의원리를 대입하여 보면, 근대국가이후로 직접민주주의가 가능하지 않다고 생각되면서, 국민에 의하여 선출된 대표자에 의하여 전권을 위임하되, 언론을 통한 여론과 정당에 의하여 사회적 통합을 이루도록 유도되어 왔다.

외국에서도 의회에서의 예산심의는 행정부나 의회, 국민의 의사 보다는 각종 이권단체의 로비에 의하여 운영되는 상황이 벌어지고 있다. 따라서 앞서 서론에서 언급한 것처럼 민주주의의 위기 내지는 흠결까지 나오고 있다.<sup>75)</sup>

그러나 우리 사회에서 이러한 간접민주주의는 정당과 언론의 자기세력화 내지 자기목적화로 인하여 민의의 대변과는 동떨어져서 종래의 정경유착보다 심한 정언유착으로 체대로의 통합기능을 수행하지 못하고 있다. 나아가 행정부 내에서도 군사독재의 일방적인 힘에 의한 지배에서 본격적으로 민주주의가 자리 잡으면서 행정부 내의 행정기관에 의한 ‘부처이기주의’에 의하여 ‘예산따내기’ 경쟁의 시대에 들어섰다.

75) L. Brangsch, Demokratie im Haushalt - Partizipative Haushaltspolitik als Einstieg in eine andere Politik, rls standpunkte 2003/9, S. 1.

### 3. 예산과 시민참여제도

독일의 경우에는 戰前의 나치스에 독재에 대한 쓰라린 경험으로 국민투표와 같은 직접민주주의적인 요소에 대하여 국민정서상 매우 반감이 강하였고, 이는 대의제를 통한 민주주의 실현이라는 강한 집착으로 나타났다. 따라서 독일에서는 전통적으로 ‘직접민주주의’는 나치스의 악용 때문에 후진국에서 강압적인 통치수단을 정당화하기 위한 기제 내지 후진적인 법제도로써 이해되었다.

따라서 일부 시민단체 외에는 독일에서 직접민주주의가 논의되는 경우는 적고, 지방자치의 경우에는 우리와 달리 주민자치가 활발한 관계로 ‘주민참여’도 그다지 법리적으로 연구되고 있지 않았다.

이러한 연구상황과 시대적 흐름에도 불구하고 1994년에 독일의 노트라인-베스트팔렌 주의 『지방자치단체법』(Gemeindeordnung)이 개정되면서 새로운 변화가 일어났다. 즉 1999년 지방선거에서 시장의 직선하기 시작하면서, ‘주민발안’(Bürgerbegehren), ‘주민결정’(Bürgerentscheid)을 도입하였고, ‘지방청원권’(kommunales Petitionsrecht)를 강화함으로써, 대의제로 대표되던 지방자치단체민주주의에 직접민주주의의 요소를 도입하였다. 이러한 흐름에서 2000년 3월에는 이미 주민예산제라는 프로젝트가 노트라인-베스트팔렌 주 내무부와 베르텔스만재단에 의하여 시도되었다.<sup>76)</sup>

이러한 독일의 안정적인 민주주의가 실현된 사회적인 현실에 비하여, 우리나라에서는 군사독재가 끝나고 새로 시작하는 민주주의의 과당기로서 점차로 국민 스스로에 의한 정치참여가 각광받는 새로운 시대에 이르렀다. 이러한 직접민주주의 내지는 직접민주주의적인 요소로서 주민참여제도로는 최근 우리사회에서 도입되거나 도입논의가 있

76) P. Köhler, Neue Wege der Bürgerbeteiligung - Mehr Transparenz und Engagement, Forum, 2004/05, S. 8.

는 정보공개제도, 주민참여예산제, 주민소송, 주민감사청구, 예산감시, 주민소환제 등이 논의될 수 있다.

한편 우리나라에서도 따라서 시민참여 내지 주민참여에 대한 다양한 경험이 예산정책에도 도입하고자 하여<sup>77)</sup>, 이러한 국민참여 내지 주민참여는 예산분야에서도 나타나게 되었다.

<예산편성과정에서의 주민참여>

	소극적	적극적
예산안의 편성단계	- 예산편성한 등 예산정보 공개	- 주민참여예산제
예산의 집행	- 결산정보공개	- 주민(납세자)소송 - 주민감사청구 - 예산관련 정보공개청구 - 시민예산감시운동

\* 광채기, □□한국지방재정논집□□, 2005.6, 252쪽 변형.

그러나 흔히 일상적으로 이야기 하는 것처럼 주민예산제도가 과연 ‘직접민주주의’에 속하는 제도인가가 논의되어야 한다. 흔히 일반적으로 주민예산제를 직접민주주의라고 보지만, 이는 법리적으로 본다면, 어떠한 직접민주주의를 위한 도구(Instrument)가 아니다. 왜냐하면 주민예산제는 앞서 언급한 예산유보의 원칙에 따라 예산에 대한 결정과 그에 대한 책임은 전적으로 의회에 놓여있기 때문이다.<sup>78)</sup> 이러한 법리에 따라서 지방자치단체차원에서도 예산에 대한 결정권은 역시 지

77) L. Brangsch, a.a.O., S. 3.

78) Bertelsmann Stiftung/Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, Kommunalere Bürgerhaushalt: Ein Leitfadens für die Praxis, 2004.5, S. 4.

방의회(Rat)에 놓여 있다. 나아가 주민참여제도가 도입되고 운영되는 절차에 있어서도 독일에서는 지방의회는 주민이 선거한 기관이므로 어떠한 시점에서든 지방의회의 예산권을 제한해서는 안 된다는 전제하에 주민예산제가 가능하다고 본다.<sup>79)</sup> 그러므로 주민예산제는 직접민주주의제도가 아니라 ‘주민소환제’가 선거제도를 보완하듯이 마찬가지로 ‘간접민주주의’인 ‘대의제인 보완하기 위한 법제도’인 것이다.<sup>80)</sup> 그렇지만 주민예산제도는 예산에 대한 주민의 참여가능성과 참여권의 스펙트럼을 확대하고 있는 주민참여제도의 일종임에는 틀림없다.

또한 이러한 국민이 참여하는 예산의 경우에는 앞서 언급한 예산의 회주의라는 전통적인 원리에 배치되는 문제가 발생한다. 아울러 예산은 그동안 전문적이고 기술적인 사항으로 치부되어 왔으므로, 일반국민들이 과연 예산에 대하여 얼마만큼의 판단능력을 가지고 있는 지도 문제이다. 나아가서는 국민이 예산분야에 참여하는 경우에도, 예산편성과정이라 약칭하는 입법부를 중심으로 벌어지는 예산안의 편성, 심의, 의결은 물론 행정부에 의한 예산의 집행(운용)과 통제의 과정에서 어디까지 참여할 것인가의 범위의 문제도 생기기 때문이다.

나아가 국가행정보다는 규모가 작은 지방자치분야에서 이러한 주민참여예산에 관한 논의가 활발하게 논의되고 있다. 따라서 규모의 차이와 근거리 행정 내지 풀뿌리 행정이라는 점에서는 국가행정과 지방자치는 그 준거점을 달리할 수 있다는 점이다.

따라서 이하에서는 이러한 문제의식을 가지고 최근에 문제되고 있는 주민참여제도를 중심으로 설명해 보기로 한다.

79) Bertelsmann Stiftung/Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, a.a.O., S. 6.

80) 이에 대한 자세한 논증으로는 김준규, “주민소환제의 법리적 검토”, □□공법연구□□ 제34집 제4호 제1권, 2006.6, 60쪽이하, 65쪽이하.

## 제 2 절 참여예산제도

### 1. 개 설

#### (1) 현 황

참여예산제도는 최근 지방자치단체를 중심으로 지방예산편성과정에서 주민의 참여를 허용하는 제도이다. 그러나 이 제도는 처음에는 사기업에서 그 구성원 스스로 일정한 목표와 실적, 예산 등을 계획한 후에 결과를 평가하여 보상하는 제도이었다. 이러한 기업평가보상체계는 1970년 초에 소련에서 처음으로 예산과 연관시켜 경제개혁으로 일환으로 도입한 보상체계(New Soviet Incentive Scheme)를 계기로 유행하였다.<sup>81)</sup>

이는 이후에 공공부분에서 예산-성과-보상체계와 구성원의 참여를 연관시키려는 ‘성과중심예산제도’(Performance Budgeting)로 다양하게 도입되었다. 그리고 1990년대 이후에는 뉴질랜드를 중심으로 선진국에 확대 보급되었다.<sup>82)</sup>

한편 본격적인 예산분야의 주민참여로서는 1989년의 브라질의 포르투 알레그레 시의 참여예산제가 성공사례로 알려지기 시작하였다. 이후 우루과이, 베네수엘라, 아르헨티나 등의 남아메리카 지역에서 시작하여 프랑스, 미국, 뉴질랜드, 러시아, 아프리카, 아시아 등 전 세계적으로 추진되거나 도입되고 있는 제도이다.<sup>83)</sup>

---

81) 나중식, “브라질 알레그레시의 주민참여예산제도 - 성공요인과 한계”, 『한국행정논집』 제16권 제3호, 2004, 458쪽.

82) 나중식, 윗글, 459쪽.

83) L. Brangsch, Demokratie im Haushalt - Partizipative Haushaltspolitik als Einstieg in eine andere Politik, rls standpunkte 2003/9, S. 2.

## (2) 개념

주민참여예산제도는 예산에 관련된 정보의 투명한 공개, 주민참여를 통한 예산안의 작성시에 우선 순위의 결정, 지방자치단체와 주민대표의 협의를 통한 실현가능한 예산안 편성, 지방의회에서의 심의와 의결과정을 거치면서 지역 주민이 직접 지방의 예산편성과정에 참여하는 제도이다.<sup>84)</sup> 물론 이러한 주민참여예산제도는 주로 행정부 내지 지방자치단체의 예산안 편성과정에의 참여를 말하는 것이다. 한편 독일의 경우에는 이러한 주민예산제도를 단지 예산편성과정에 참여하는 것에 그치지 않고, 나아가서는 예산편성, 예산결정에서 예산통제에 까지 이르는 예산 전체에 대한 참여를 의미하기도 한다.<sup>85)</sup>

따라서 예산참여를 단지 편성과정에 한정하던, 아니면 예산결정과 통제에 까지 확대하여 보던, 기본적으로 주민예산제는 정보제공(Information), 협의(Konsultation), 보고(Rechenschaft)라는 기반에 의하여 운영된다.<sup>86)</sup>

이러한 주민참여예산제도는 크게는 예산참여로서 볼 수 있는데, 시민의 정치참여는 그동안 적극적으로 공직자를 선출하거나 소극적으로 정책에 영향력을 행사하는 간접참가로서 발전하였다.

## (3) 유형

직접민주주의의 요소로서 주민참여를 크게 보면, 능동적 참여제도로서는 주민총회, 공청회, 자문위원회, 협의회, 직접민주제로서의 주민발

84) 광채기, “주민참여예산제도의 기본모형과 운영시스템 설계”, □□한국지방재정논집□□ 제10권 제1호, 2005.6, 250쪽이하.

85) L. Brangsch, Demokratie im Haushalt - Partizipative Haushaltspolitik als Einstieg in eine andere Politik, rls standpunkte 2003/9, S. 4.

86) P. Köhler, Neue Wege der Bürgerbeteiligung - Mehr Transparenz und Engagement, Forum, 2004/05, S. 8.

의, 주민참여, 주민소환, 자원봉사 등으로 나타나고, 수동형 참여는 정보공개와 여론조사에의 참여 등으로 나타날 수 있다.

아울러 주민참여는 주민 개개인에 의한 개인적 참여 외에도 시민단체를 통하여 조직적으로 참여할 수 있다.<sup>87)</sup>

다만 처음 참여예산제를 도입한 브라질의 포르투 알레그레 시의 경우에는 주민이 선출한 평의회 의원에게 지방자치단체의 예산안 수립에 대한 전권을 부여하는 형태와 달리 우리나라에서 수용되고 있는 참여예산제는 예산수립을 위한 단순한 의견반영에 그치는 형태이다.<sup>88)</sup>

좀 더 구체적으로 참여예산제를 유형별로 구분한다면, 이는 주민참여 대상의 범위와 참여의 질적인 수준의 문제로서 이는 각기의 시각에서 다양하게 유형화될 수 있다. 우선 가장 결정적인 구별기준은 주민참여로 인한 예산편성에서 최종적인 예산안의 결정권한을 누가 갖느냐의 문제로 귀착될 것이다.<sup>89)</sup> 그 외에 각기의 구별기준을 포함하여 주민의 참여정도에 따라서 크게 행정부주도형과 민관협력형, 시민주도형으로 나누어 볼 수 있다.<sup>90)</sup>

‘행정부주도형’은 예산안의 편성권한이 최종적으로 행정부에 있고, 주민에게는 단순히 정보를 제공하는 형태이다. 이는 형식적인 정보공개와 주민참여가 이루어지는 형식적인 참여예산제도이다.

---

87) 자세한 유형에 대하여는 나중식, “브라질 알레그레시의 주민참여예산제도 - 성공요인과 한계”, 『한국행정논집』 제16권 제3호, 2004, 460쪽이하.

88) 김용찬, “지방자치시대 주민참여 활성화를 위한 이론적 제도적 고찰”, □□기술통화연구□□ 제33집, 경인교육대학교 기술통화연구소, 2006, 2쪽.

89) 물론 이것은 예산의 최종적인 결정권을 갖는다는 것은 아니다. 왜냐하면 참여예산제라 하더라도 최종적인 예산결정권한은 의회가 갖기 때문이다.

90) 나중식, 윗글, 461쪽이하; 광채기, “주민참여예산제도의 모형설계와 성공적인 운영전략”, □□지방재정□□ 제134호, 2005.4, 45쪽이하; 광채기, “주민참여예산제도의 기본모형과 운영시스템 설계”, □□한국지방재정논집□□ 제10권 제1호, 2005.6, 258쪽.

‘**민관협력형**’은 예산안의 편성권한은 행정부에 있으나, 서로 상호 협의에 의하여 편성안이 결정되고, 서로 대화에 의한 의사전달과 주민의사를 수렴하기 위한 설명회나 공청회, 예산협의회 등을 개최하는 협력단계이다.

마지막으로 ‘**시민주도형**’은 예산의 편성이 시민을 중심으로 하여 시민예산위원회 등을 중심으로 하여 주민에게 상당수의 권한을 위임한 적극적인 참여단계이라고 볼 수 있다. 이 단계에서는 주민에 의한 본격적인 예산통제가 가능하다.

그럼에도 불구하고 주민참여예산제도는 그동안 우리나라에서 주민자치를 실질적으로 구현하는 주민참여제도의 대표적인 제도로서 논의되었다. 즉 지방자치의 본격적인 실현이후에 나타나는 지방자치의 역기능을 해소하기 위한 방법으로 논의되는 주민참여제도로서 주민투표, 주민소환, 주민감사청구, 납세자소송제도 등이 논의되었다. 따라서 주민참여예산제도는 민주주의적인 측면에서는 대의제를 보완하는 직접민주주의의 일 요소인 ‘**주민참여제도**’로서의 의의를 가지고 있다.

아울러 주민참여예산제도는 재정제도적인 측면에서는 예산편성권의 분권화, 공유화를 이룩하므로써 지방재정이 민주적이고 투명하고 효율적인 운영을 위한 ‘**재정민주주의**’를 구현하기 위한 가장 핵심적이자 현실적인 제도로 평가되고 있다.<sup>91)</sup>

아울러 이러한 주민참여예산제도는 그동안 사실상 독점적으로 행사되어 온 행정부의 예산안편성과정에 외부에서 참여하도록 하므로써 일정한 공개와 통제가 가능하므로써 예산안작성과정에서 **예산의 투명성**을 높일 수 있다는 점이다.

91) 광채기, “주민참여예산제도의 기본모형과 운영시스템 설계”, □□한국지방재정논집□□ 제10권 제1호, 2005.6, 248쪽.

## 2. 포르투 알레그레 시 모델

### (1) 도입배경

브라질 최남단에 위치한 항구도시인 포르투 알레그레 시(Porto Alegre)는 리오 그란데 도 술(Rio Grande do Sul) 주의 수도로서 인구는 약 130만 명의 도시이다.

이 도시는 1988년에 당내민주주의와 주민에 의한 직접참여를 표방하는 ‘노동자당’(NT)의 시장이 시 선거에서 다수당이 되면서, 자신들의 공약으로 내세운 지방결정과정에서의 강한 주민의 참여에 따라서 아래로 부터의 민주주의에 의한 예산통제시스템으로서 1989년에 처음으로 처음 주민참여예산제를 도입하였다.

물론 이 제도는 ‘브라질’이라는 고유한 정치문화의 유산이다. 즉 대부분의 남미국가처럼 군부독재에 의하여 시혜에 익숙하고, 부패가 만연한 나라로서, 이러한 나라에 시민사회적인 이론적 접근으로서 노동자정당에 의하여 시민사회의 실험으로서 시민참여예산제가 고안된 것이다.<sup>92)</sup>

### (2) 현 황

이러한 주민참여예산제도는 1990년대 중반부터 체계적으로 운영되기 시작하였다. 즉 구체적으로는 1989년에 도입되어 1993년에 심화·발전되었고, 1996년에도 제도로서 정착되었다고 한다.<sup>93)</sup> 다만 현재에는 브라질의 시정부가 전체 약 6,000여 개 중에서 약 100개 정도가 운영하고 있다고 한다.<sup>94)</sup>

92) 나중식, “브라질 알레그레시의 주민참여예산제도 - 성공요인과 한계”, 『한국행정논집』 제16권 제3호, 2004, 464쪽이하.

93) 나중식, 윗글, 465쪽 주 4.

94) “주민참여예산제 제대로 반영될까”, □□지방자치□□ 2006년 8월호, 55쪽.

이러한 브라질의 주민참여예산제도는 처음 도입되었으나, 법령이나 조례 등에 의하여 법제화된 것은 아니다. 이는 단지 시 집행부를 담당하는 특정정당에 의하여 예산행정개혁의 일환으로 도입되는 것일 뿐, 시 의회 전체를 이 정당이 압도적인 다수로 장악한 것은 아니어서 시의회의 예산승인권을 위축하기 때문에 법제화되지 못하였다는 추측이 있다.<sup>95)</sup>

그럼에도 불구하고 참여예산제도는 시 집행부의 예산안에 대하여 개별시민, 시민단체, 지역조직 등에 의하여 승인되고, 시민참여예산기구에 의한 조정, 심의, 결정을 통하여 지방의회의 예산심의권에 영향을 미치고 있다.

그리고 포르투 알레그레 시의 경우에는 시의 모든 예산이 아니라 공공투자부분의 예산으로 2000년에는 약 25%정도의 지방예산을 주민의 직접참여에 의한 정책결정으로 지출하게 된다. 포르투 알레그레시의 예산은 약 60%가 인건비이고, 약 20%가 시설보수이며, 나머지 20%가 투자예산으로 운용된다.<sup>96)</sup> 그리고 포르투 알레그레 시는 예산분배에 대한 주민의 참여를 조직하기 위하여 사회경제적인 기준에 따라 대략적으로 조망할 수 있도록 시를 16개의 구역으로 구분하였다.

### (3) 제도운영

주민참여예산제는 시집행부나 시의회와는 별도로 주민이 직접 참여하는 참여예산기구를 만들어서 시 집행부를 통하여 관련 예산의 예산안을 편성하는 것이다. 물론 이러한 예산안의 심의와 의결은 역시 시의회가 담당한다.

95) 나중식, 앞글, 465쪽.

96) C. Zimmermann, Vom Süden lernen? - Bürgerhaushalt in Porto Alegre: Hintergründe, Erfahrungen, Perspektiven, in: Petra Kelly Stiftung, Bürgerhaushalt in Deutschland - Neue Sparstrategie oder echte Bürgerbeteiligung?, Dokumentation der Tagung am 27. März 2004 in Nürnberg, April. 2004, S. 4.

가장 먼저 매년 3월에서 4월동안 시의 16개 구역별로 주민이 ‘예비모임’(Vorbereitstreffen)을 가진다. 이 소모임에서는 각 도시 구역별로 특별한 문제에 대하여 집중적으로 논의한다. 그리고 여기서 재정수단의 분배에 대한 가능한 우선순위를 심사숙고한다. 물론 이 모임에는 관심 있는 주민은 누구나 참가할 수 있으나, 투표권은 16세 이상의 주민에게만 부여된다.

4월과 5월에는 ‘구역총회’(regional assembly, Bezirksversammlung)가 개최된다. 이 회의에서는 주로 다음 3가지 주제의 중요한 사항이 논의된다. 즉 첫째로 전 예산년도의 투자사업에 관한 시 행정부의 보고서(Rechenschaftsbericht)가 제출되고, 이 회의에서 논의된다. 둘째로는 상위의 지역총회에 참가할 대의원(Delegierten)이 선출된다. 세 번째로는 각 구역에 대한 예산배정의 우선권이 결정된다. 그리고 이 구역총회는 시의 상급자(시장, 시의회, 시 행정부) 등이 참가한다.<sup>97)</sup>

이 시민총회는 16개 구역에서 6개 주제(교통/수송, 보건/사회복지, 도시개발/도시조직, 경제개발/조세정책, 문화)로 나누어 2차에 걸쳐 개최된다. 제1차 시민총회에서는 과년도 투자사업에 대한 평가와 기타 재정정보의 공유, 시민요구의 수렴외에도 위의 대의원을 선출한다.

그리고 5월에서 7월 사이에는 선출된 이 주민대의원을 중심으로 지역별, 주제별 ‘대의원 포럼’(regional and thematic forums)을 개최하여 예산이 배분되는 항목을 결정하고 주민총회에서 제기된 우선권을 체계화시킨다. 즉 대의원포럼에서 각 단체나 조직에서 요구하는 사항에 대하여 순위를 매기고, 주제별, 지역별로 서열화한다.

위에서 언급한 6개의 주제별로 열리는 포럼에서는 5월과 6월 사이에 개최되는데, 시를 포괄하는 투자에 관하여 논의한다. 가끔 여기서는 장기적이고 큰 규모의 프로젝트가 논의되기도 한다. 이와 병렬적으로 구역별로 총회가 다시 열린다. 그리고 이 포럼과 구역총회는 시계획청

---

97) C. Zimmermann, a.a.O., S. 4.

(Stadtplanungsamt, GAPLAN)이 진행하기도 하고, 시장과 시의 분야별 담당자가 안내하기로 한다. 그리고 구역의 대의원으로 구성된 구역포럼은 주민과의 토론절차의 진행에 대하여 책임이 있다. 이 지역포럼은 동시에 전체 시에 속하는 참여예산위원회의 구성원이기도 하면서 OP위원회의 구성원이다.

7월에는 ‘시총회’(Stadtversammlung)<sup>98)</sup>에서 지역별, 주제별 대의원회에서 논의된 사항을 종합적으로 투자우선순위를 정한다. 그리고 ‘OP위원회’는 주민들이 특정한 우선권을 분석하고 제기된 기준에 따라 예산을 배정한다.<sup>99)</sup> 즉 예산배분기준을 결정하고, 종합적으로 예산안을 확정한다.<sup>100)</sup>

9월말에는 시 행정부가 제안된 주민예산을 바탕으로 예산안을 작성한다. 10월과 12월사이에 주민의 우선권과 OP위원회의 추천으로 투자계획을 작성한다. 최종적인 예산안은 12월과 1월에 시의회에서 심의되고 결정된다.<sup>101)</sup> 한 달의 휴식기가 지나면, 이러한 주민참여예산절차는 다시 순환하여 시작한다.

이러한 주민참여예산제를 위한 과정에 다양한 집단과 기구가 참여하고 있다. 이러한 제도화된 것을 구분하여 보면, 시 행정부측에서는 시장, 시계획청, 협력기관, 대의원, 공무원 등이 있고, 제도화된 기구로 16개의 구역총회, OP위원회, 6개의 주제별 포럼, 시의회, 주민 측에서는 16개 구역의 주민, 시민단체, 단체가 있다. 그리고 예산의 최

98) 문헌에 따라서는 ‘제2차 총회’로 보기도 한다. 나중식, 앞글, 466쪽.

99) C. Zimmermann, a.a.O., S. 5.

100) 나중식, 앞글, 466쪽.

101) 다르게 설명하는 보고에 따르면, 매년 7월부터 평의원으로 구성된 예산평의회(Participatory Budget Council)를 매주 1회씩 개최하여 지방재정을 파악하고, 재원배분을 위한 기준을 논의하여 확정한다. 이 결정은 시 집행부나 시의회가 변경하지 못하도록 활동한다. 최종적으로 예산 사용처를 구체적으로 결정한 후에 예산평의회의 확정을 거쳐서 관련 모임을 거쳐, 이를 시장에게 제출한다. 이러한 예산편성에서 가장 중요한 것은 사업우선순위와 예산배정비율의 결정이다. 연말에 시의회에 제출하면, 시의원이 승인하는 형태로 운영된다. 나중식, 앞글, 466쪽.

종적인 분배기준은 구역내의 사회기반시설과 공공서비스의 부재, 각 구역별의 전체주민 수, 시 구역의 우선권 등이다.<sup>102)</sup>

<주민참여예산제의 운영과정>

구 분	개최시기	내 용
제1차 시민총회 (지역별, 의제별)	3~4월	- 전년도 및 당해 연도 공공투자 예산보고 - 전년도 공공투자 결과평가 - 예산작성방법 설명 - 시민들의 요구 취합 - 참여시민수에 따른 대의원선출
대의원포럼 (지역별, 의제별)	5~6월	- 총회와 이웃모임에서 요구한 사항의 우선순 위결정 - 행정부로부터 필요한 정보수집 - 예산편성지침 시의회제출
제2차 시민총회	6~7월	- 시 회계보고 - 요구사항의 투자우선순위결정 - 대의원중 평의원선출(지역별, 부분별 2명)
참여예산평의회활동 및 예산안 확정	7~10월	- 참여예산평의회 활동 - 시 기획실에서 예산안 구체화 - 평의회에서 예산안 최종확정 - 시장에 확정된 예산안 제출 - 시 예산실무진과 실무편성계획 협의
시의회 예산심의	11~ 다음해 7월	- 시의회 예산안심의투표 - 시의회 압박 대중집회 - 참여예산평의회 계속 활동

\* 나중식, □□한국행정논집□□ 제16권 제3호, 2004, 467쪽 표3 변형함.<sup>103)</sup>

102) C. Zimmermann, a.a.O., S. 6.

103) 이 표는 위에서 설명한 독일문헌에 의한 참여과정과는 다르나, 참여내용이 자체

#### (4) 분석과 평가

##### 1) 분석

물론 이러한 주민참여예산제도는 법령에 의하여 시행되는 것이 아니라, 일종의 정치실험으로서 행정의 일환으로 시행되고 있어서 제도적인 취약점은 가지고 있다. 그럼에도 불구하고 이 제도의 핵심적인 특징은 정해진 예산을 주민이 원하는 부분에 사용하므로 가장 효율적으로 예산을 지출하는 것이다.

이러한 주민참여예산제는 주민들이 실제적으로 필요한 투자에 예산 배분의 우선권을 사용할 만 지위에 있었고, 그 결과 수도공급, 하수도, 쓰레기 수거, 도로의 견고화, 교육제도 등에 사용되었다는 점에서는 일단 성공적이다.

주민참여의 측면에서 본다면, 주민참여의 질을 결정하는 참여의 폭과 깊이라는 관점에서는 성공적이라고 한다.<sup>104)</sup> 즉 초기에는 천명미만의 시민이 시민총회에 참석하였으나, 2000년도에는 약 2만 6천 명이 참여하였고, 이웃모임을 포함하면, 약 5만 명이 넘는 인원이 참여하였다. 비공식적으로는 약 10만 명이 참여하였다고 한다. 이는 대략 전체 유권자의 15퍼센트에 해당하는 비율이다.

주민의 참석비율을 성비율로 보면, 여성의 참여비율이 51.4%로서 절반을 넘고 있다. 이는 포르투 알레그레 시의 시의원 중에서 여성비율이 단지 15.2%라는 점을 보면, 매우 높음을 알 수 있다.<sup>105)</sup> 그리고 백인 참여비율이 높고, 저학력자와 고령자가 많다는 점이다.

하게 설명되어 있어서 부득이 본문에 삽입하였다.

104) 이하에서 자세히는 나중식, 앞글, 468쪽이하.

105) C. Zimmermann, a.a.O., S. 6.

아울러 이러한 시민참여는 주로 정당, 노동조합, 문화조직, 종교조직 등의 각종 조직과 단체를 중심으로 하여 이루어져 있고, 개인의 참여는 거의 없는 편이라고 한다.

## 2) 성 과

위의 양적인 분석 외에도 주민참여예산제의 대한 성과는 다음과 같이 보고 있다.<sup>106)</sup> 첫째 예산운영과정에 투명성이 확보되어 예산의 오남용과 부정부패가 사라졌다는 점이다. 둘째는 주민참여를 통하여 권리의식을 신장하고 주민의 의견을 반영하는 도시 거버넌스의 모범을 보여주고 있다는 점이다. 셋째로는 예산결정의 공정성과 형평성 그리고 예산집행의 효율성이 개선되므로 시민복지의 개선효과를 가져왔다는 점이다.

결과적으로 주민참여예산제의 운영으로 포르투 알레그레 시의 삶의 질이 높아졌고, 적극적인 성공으로 표현될 수 있다. 특히 하수도 설치에 예산의 우선권을 사용한 결과 1989년에는 모든 주택의 48%만이 하수도와 연결되어 있었으나, 10년이 지나서 거의 83%의 주택이 하수도가 설치되었다는 점이다.<sup>107)</sup>

아울러 이러한 성공사례는 ‘세계사회포럼’(Weltsozialforum)에 2001년, 2002년, 2003년으로 3번이나 주빈국으로 초대된 점만 보아도 세계적으로 인정되었다고 볼 수 있다.

## 3) 비 판

한편 이러한 포르투 알레그레 시의 주민참여예산제에 대하여 국내에서는 다음과 같은 문제점이 지적되고 있다. 첫째 참여하는 자가 주로 기득권이라고 볼 수 있는 시민계층이므로 불평등이 심화되었다고 볼 수 있다는 점, 둘째 복잡한 관료제를 가진 주정부나 국가차원에서

106) 광채기, “주민참여제도 어떻게 도입할 것인가?”, 한국정책지식센터 제7회 정책포럼, 2003; 나중식, 앞글, 471쪽이하.

107) C. Zimmermann, a.a.O., S. 7.

는 이러한 직접민주주의를 직접 적용하는 데에는 한계가 있다는 점, 셋째로는 도시계획과 참여예산의 연계성, 즉 도시 전체의 총체적인 경제이익과 도시민의 기본 욕구의 조화가 어렵다는 점, 넷째는 시정부에서 일부 예산편성권을 할당받아서 직접 운용하는 공산주의적 사회정책관리의식이 증가한다는 점, 다섯째는 주민들이 예산편성권에 관여하므로써 지방의회의 반발이 심하다는 점 등이 지적되고 있다. 특히 마지막으로 지적된 문제에서 법제화에 어려움 겪고 있다는 점이다.

한편 독일 측에서는 다음과 같은 점을 지적하고 있다.<sup>108)</sup> 첫째로 주민참여과정이 전적으로 시행정부에 의존하고 있다는 점이다. 물론 좌익시장의 행정과 참여과정의 지원이 없이는 이 제도는 분명히 지금의 형식으로 생겨나지 않았을 것이라는 것이다. 이 주장은 정당하다. 나아가 이 제도는 아무런 형식법상의 안전장치나 절차의 고착화가 이루어지지 않았다는 점이다. 따라서 정권이 교체되면, 이 제도는 쉽게 사라질 수 있다는 점이다. 그리고 이 주민참여예산제는 정치, 즉 시의회인 지방의회에 대한 고려가 전혀 없다는 점이다. 따라서 시의회는 단순히 ‘통법부’처럼 예산을 통과시키기만 할 뿐, 거의 기회를 부여하지 않고 있다.

두 번째의 논의는 참여의 민주적 구조에 달려 있다는 것이다. 즉 성비율에서 주의할 만큼의 균형 있는 성비율이 아니라는 점이다. 그리고 참여자도 대부분 백인의 부유층인 만큼, 가난한 자들의 참여가 적다는 점이다 물론 브라질 같은 나라에서의 빈민층은 단순히 생존을 위해 일해야 하는 만큼 이들이 참여하는데 필요한 시간과 노력이 부족한 것은 사실이다.

세 번째로는 시의회에서의 주민제안의 필요한 적법화과정과 관련된다. 즉 포르투 알레그레 시의 주민참여예산제는 어떠한 직접민주주의적인 절차도 아니고, 단지 시의회가 반영할 수도 있고, 하지 않을 수

108) C. Zimmermann, a.a.O., S. 6 f.

도 있는 협의절차 일뿐이다. 물론 실지로는 시의회가 주민의 제안을 광범위하게 받아 들였고, 시행정부는 이러한 주민의 제안을 바탕으로 예산안을 편성하였다. 그럼에도 시의회가 주민의 제안을 여러 상황에서 단지 진지하게 받아 들였을 뿐이라는 것이다. 이러한 점에서는 아무런 절차적인 안전장치가 없이 대의제가 제도화된 국가에서 쉽게 사용하기는 어렵다.

### 3. 독일

#### (1) 주민예산의 개념

독일에서도 다른 외국과 마찬가지로 포르투 알레그레 시의 사례는 이미 널리 알려져 있다. 그러나 독일에서 이러한 주민참여예산제를 반영하게 된 배경은 벌써 십여 년부터 독일사회를 짓누르고 있는 재정위기 때문이다. 이미 여러 방법으로 이러한 예산부족을 타개하려고 노력하였는데, 그러한 방법 중의 하나가 주민예산제를 도입함으로써 재정위기를 타개하고, 예산의 투명성을 확보하려는 시도인 것이다.

그러나 독일은 예산법에서는 본질적으로 예산 및 예산정책은 의회에 유보되어 있다는 예산유보의 사상이 강하다. 따라서 독일에서는 지방에서 주민예산제의 형태로 도입하기는 하지만, 브라질의 포르투 알레그레 시처럼 전폭적으로 투자예산을 시민이 결정하는 것과는 다르다. 그러므로 독일에서 논의되는 ‘참여적 예산정책’(partizipative Haushaltspolitik) 내지 ‘주민예산제’(Bürgerhaushalt)<sup>109</sup>는 시민이 예산안을 편성해야만 한다는 것을 의미하지는 않는다고 한다. 왜냐하면 예산안은 항목과 구조에서 의회의 특별성을 가진 작품이기 때문이다.

109) 지방자치단체에서는 일반적으로 ‘거주자’(Einwohner)라는 의미의 ‘주민’ 개념을 흔히 사용하지만, 경우에 따라서는 ‘유권자인 주민’으로서 Bürger를 사용하기도 한다. 홍정선, □□지방자치법학□□, 2000, 104쪽 각주 1 참조. 따라서 이 글에서는 ‘Bürger’를 ‘시민’이 아닌 ‘주민’으로 번역한다.

따라서 광의의 참여예산정책이라는 것은 정치가와 행정에 대하여 예산의 편성에 대한 전제를 제공할 수 있다는 것이다. 혹은 예산실행 과정에서 직접적으로 소추할 수 있다는 가능성을 가진다는 것이다.

물론 이러한 보수적인 시각에도 불구하고 포르투 알레그레시와 같은 주민참여예산제가 주민예산제(Bürgerhaushalt)라는 이름으로 노트라인-베스트팔렌 주와 베를린 시, 헤센 주(카셀시)를 중심으로 맹렬하게 시행되고 있다.

한편 주민예산제의 도입에 대한 법적 근거에 대하여는 노트라인-베스트팔렌 주 내무부장관인 프리츠 베렌스에 의하면<sup>110)</sup>, 이러한 지방의 주민예산제시행에 대하여는 어떠한 법률적인 근거가 필요하지 않고, 기존의 법령만으로도 충분하다고 보기도 한다. 따라서 뒤에서 언급하는 ‘지방주민예산’이라는 시범프로젝트를 수행하면서도 아무런 법령의 개정도 없었다. 심지어는 지방자치를 관장하는 『지방자치단체』의 개정도 필요 없이 종래의 예산에 관한 규정의 틀에서 가능하다고 보았다.<sup>111)</sup> 따라서 시범사업에 따라 시범도시로 선정된 도시에서 주민예산제를 도입하는 것도 단지 지방의회의 결정만으로 가능하였다.<sup>112)</sup>

이러한 주민예산제(Bürgerhaushalt)는 위에서의 참여적 예산정책외에도 ‘참여예산’(partizipativer Haushalt, Beteiligungshaushalt)<sup>113)</sup>, ‘참여적 예산편성’(Partizipative Haushaltsaufstellung)<sup>114)</sup>이라고도 칭한다. 이것은 주민참여(Bürgerbeteiligung)의 새로운 유형으로서, 최협의로 본다면, 최소한 투자예산을 공동으로 결정하자는 것이다. 아울러 지방의 재정위기

110) [http://www.im.nrw.de/pe/pm2001/pm2001/news\\_1188.htm](http://www.im.nrw.de/pe/pm2001/pm2001/news_1188.htm).

111) Bertelsmann Stiftung/Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, Kommunalere Bürgerhaushalt: Ein Leitfaden für die Praxis, 2004.5, S. 5.

112) Bertelsmann Stiftung/Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, a.a.O., S. 10.

113) [http://tww.fh-duesseldorf.de/DOCS/FB/SOZPAD/muench/seminarmaterialien/dateien/Grundstudium\\_V+O\\_05-06.10.05.ppt#298,42,Bürgerhaushalt](http://tww.fh-duesseldorf.de/DOCS/FB/SOZPAD/muench/seminarmaterialien/dateien/Grundstudium_V+O_05-06.10.05.ppt#298,42,Bürgerhaushalt).

114) A. Trunschke, Partizipative Demokratie und Bürgerhaushalte in Deutschland, Rosa-Luxemburg-Stiftung, Vortrag in Mumbai/Indien, Januar 2004, S. 1.

를 개선할 가능성도 갖는다.

그러나 방향을 바꾸어 본다면 트룬쉬케의 견해<sup>115)</sup>처럼 시민 자체가 예산에 대한 우선권(Prioritäten)을 정하고, 스스로 예산이 이러한 우선권을 따르는 지를 시민 스스로가 통제하고, 예산의 변경에 대하여 행정의 해명하도록 하는 것이다.

## (2) 주민예산과 주민참여예산

독일에서는 앞서 언급한 것처럼 브라질의 주민참여예산제도에 대하여 이미 잘 알려져 있다. 그러나 이러한 브라질식의 주민예산제도를 그대로 수용하고 있지는 않다. 이러한 원인에 대하여 트룬쉬케는 독일 자체가 남의 나라의 법제도를 배우는 것이 전통적으로 쉽지 않고 더욱이 제3세계의 법제도를 도입하는 것은 더욱 쉽지 않다고 한다.<sup>116)</sup>

물론 독일사회에서도 주민예산과 관련하여 유사한 사례들은 존재하였다. 특히 통독이전의 동독으로서 이 지역은 의회민주주의가 잘 발전하지 않았다. 그러나 이러한 공산주의 시절에 인구 2천에서 2천5백명 규모의 ‘거주구역’(Wohnbezirk)마다 ‘거주구역위원회’(Wohnbezirksausschüsse)가 설치되어 있었다. 이 거주구역위원회에서는 거주구역의 발전에 대한 중요한 문제를 컨설팅하였다. 물론 이 위원회가 예산문제만 다룬 것은 아니지만, 예산에도 관계되었고, 비록 통치를 위한 권력수단이었지만, 동시에 아래에서의 독립한 결정을 하였다는 점에서는 민주적인 요소도 가지고 있었다. 따라서 시민이 참여했다는 점에서는 주민예산제의 기본이념과 조우하고 있다고 볼 수 있다고 한다.<sup>117)</sup>

한편 주민예산제와 관련하여서 독일에서는 우선 직접민주주의 내지는 직접민주주의의 요소와 관련하여 생각해 볼 수 있다. 첫 번째로는

115) A. Trunschke, a.a.O., S. 1.

116) A. Trunschke, a.a.O., S. 1.

117) A. Trunschke, a.a.O., S. 1.

국민발안제도(Volksinitiative)를 생각해 볼 수 있다. 이는 국민 스스로 특정한 문제를 표현할 가능성을 갖는 것으로, 우선 충분한 서명을 수집하여 의회에 제출하면, 의회는 상응하는 문제를 고려하여야만 하고, 이러한 제안을 거부하면 행정청에서 서명을 수집할 수 있다. 이러한 서명에 의한 제한을 의회는 다시 고려해야만 한다. 이러한 제안을 의회가 다시 거부한다면, 국민은 여론조사를 해야 되는데, 이것이 바로 국민결정(Volkentscheid)이다. 이러한 절차는 대부분의 주에 존재한다. 물론 이 과정에서 의회가 제안자의 의도에 휘둘릴 수 있다는 문제는 있다.

물론 이러한 국민이 정치적인 결정에 직접 참여하는 것에 대하여는 처음부터 독일사회에서는 거부적이었다. 다만 선거를 통하여 정치적인 결정을 교정할 가능성만 가졌을 뿐이다. 이러한 거부감은 실제로 재정상의 문제에 대한 결정 또는 재정적인 영향을 가진 결정에 대하여 명문으로 배척한다고 나타난다. 이러한 입장에 따르면 국민입법의 가능성을 전혀 배제되어 있다고 보아야 할 것이다. 이러한 입장에서는 국민이 아니라 단지 의회에서만이 입법과 예산이 유보되어 있다는 것이다. 이러한 사회적인 흐름에서 독일에서는 유로의 도입과 유럽연합의 동쪽 확대에 국민투표를 행할 수 없었다.

전체적으로 보면, 포르투 알레그레시가 주로 투자예산에 한정하여 주민참여예산제도를 운영하였다면, 독일의 주민예산제는 비교적 전체 예산에서 논의하고 직접 예산편성의 우선권을 부여한다는 점에서 명백한 차이가 있다고 볼 수 있다.<sup>118)</sup>

### (3) 주민예산제의 운영

#### 1) 성공요인

주민예산제를 도입하여 성공적으로 정착하기 위하여서는 여러 가지의 성공요소가 있다. 그중에서 우선적으로 주민예산제의 추진주체가

118) A. Trunschke, a.a.O., S. 4.

중요하다. 독일 노트라인-베스트팔렌 주의 힐덴 시의 시장인 쿤터 쉬라이브는 “주민예산제는 반드시 시장의 사무이어야만 한다”라고 주장하였다.<sup>119)</sup> 이는 실제로 시장이 주민예산제의 추진자이자 흥행가이어야만 한다는 것을 의미한다. 그밖에도 주민예산제의 성공적인 도입과 정착을 위해서는 정치권과 행정의 지원이 결정적이다. 이하에서는 정치권과 행정을 나누어서 살펴본다.

#### 가. 지방의회

위에서 살펴 본 것처럼 대륙법계에서는 일반적으로 근대 국가법원리에 의하여 예산유보에 의하여 지방의회가 재정적인 사무에 관하여 결정한다. 그리고 주민예산제를 도입하게 위한 법적 근거도 역시 원칙적으로는 지방의회가 법령을 제정해야 가능한 것이다. 특히 노트라인-베스트팔렌 주의 경우에는 지방의회의 결정(Ratbeschluss)에 근거하여 주민예산제를 도입하였다. 나아가 블로토 시의 시장은 이러한 도입결정에서 지방의회가 주민예산제의 3가지 시금석인 정보, 협의, 보고를 모두 포함시켜야 한다고 주장하기도 하였다.

그리고 도입결정 외에도 지방의회가 주민예산제의 경우에는 여러 핵심적인 역할을 한다. 즉 지방의회와 행정 간의 생산적인 협력관계가 주민예산제의 성공을 높인다. 따라서 해당 지방자치단체의 시장은 주민예산제를 시행하는 경우에 지방의회의 모든 의원에게 협력사업을 제공하여야 한다. 따라서 지방의회의원은 모두 당과에 상관없이 주민예산에 참여하여야 한다. 더욱이 주민과의 예산에 대한 협의에는 의회의 도움이 없이는 적극적으로 그리고 진지하게 성공하기 어렵다. 그러므로 지방의회의원들은 시민포럼과 거리홍보, 버스투어 등에 주민과의 협의절차에 참여한다. 아울러 시민에게 보고하는 경우에도 예산에 주

---

119) Bertelsmann Stiftung/Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, Kommunalere Bürgerhaushalt: Ein Leitfaden für die Praxis, 2004.5, S. 10.

민예산안을 반영했는지 또는 거부했는지에 의하여 참여하게 된다.

특히 의회는 주민예산제의 범위에서 크게 두 가지의 중요한 결정을 한다. 첫째 지방의회는 예산안(Haushaltsplan)의 초안과 주민예산의 실행을 결정한다. 둘째는 지방의회는 주민예산안이 적절한 경우에 협의절차에 의하여 주어진 주민예산안을 반영하는 예산안 내에서의 변경과 보충을 결정한다.

#### 나. 행정

지방의회의 지원 외에도 주민예산제가 성공하기 위한 전제조건으로서 주민예산제는 행정인 지방자치단체의 집행기관 내부의 주민예산에 대한 철저하고 포괄적인 준비가 필요하다. 엠스데텐 시의 시장인 게오르크 뫼니케스는 “새로운 아이디어에 열려 있고 동기가 부여된 공무원들의 빈틈없는 사업구조가 내부적인 성공요소이다”라고 평가하였다.<sup>120)</sup> 한편 블로토 시의 시장인 베른트 쉬투데는 “행정공무원은 예외 없이 주민예산제사업의 뒤에 서있어야만 한다”고 주장하였다. 이는 주민예산제를 말 그대로 주민의 의사를 행정부의 아무런 간섭 없이 수렴해야 한다는 것을 의미한다.

지방자치단체 집행기관의 노력을 구체적으로 살펴보면, 다음과 같다. 우선 기존의 예산안을 읽기 쉽도록 변형된 것을 만들어야 한다. 그리고 시민과의 협의절차에서는 개별부서별로 각 공무원에게 임무를 지정해야 한다. 따라서 행정 내부적으로는 주민예산제의 준비와 실행에 대하여 책임지는 ‘사업부서’(Projektverantwortliche)를 결정하여야 한다. 그리고 이 부서는 지방의회와 주민간의 대화창구로서 역할을 담당하여야 한다. 아울러 이러한 권한에 따라서 협의절차에서 개최되는 합의제의 포럼 등에서 행사를 준비하고 회의를 진행하는 등의 단지 의견을 도출하기 위한 지도역할을 하여야 한다.

120) Bertelsmann Stiftung/Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, a.a.O., S. 10.

물론 관할부서 외에도 주민예산제는 행정의 모든 부서와 관련된다. 왜냐하면 주민들이 예산에 관하여 제공받은 정보에 대한 상담과 설명을 해야 하기 때문이다.

아울러 행정에서는 분야를 포괄하는 주민예산제에 대한 ‘연구모임’(Arbeitsgruppe)이 존재해야 한다. 이 연구모임에서 다음과 같은 것들이 논의되어야 한다.<sup>121)</sup> 즉 주민예산제의 진행과정에 대한 지표, 절차의 개별적인 시행시기, 어떤 예산정보를 제공할 것인가, 어떤 주제로 협의 절차인 시민포럼에서 제기할 것인가, 어떤 공무원이 정보제공행사에 참여할 것인가, 누가 설문지 평가를 담당할 것인가 등에 대하여 연구모임에서 논의하고 결정되어야 한다.

특히 연구모임은 관할부서와 협의하여 주민예산제의 경과에 따라 중요한 지표를 포함한 ‘일정표’(Zeitplan)와 ‘직무계획’(Aufgabenplan)을 확정하여야 한다. 그리고 이러한 일정표와 직무계획은 당연히 지방의회의 의사일정과 맞추어져야만 한다. 그래야지만, 지방의회에서 주민의 의견을 충분히 고려할 수 있기 때문이다.

아울러 주민예산제를 시행하기 위하여는 재정적인 문제도 확정되어야 하고, 따라서 관련 예산을 지방의회의 승인을 받아야 한다. 왜냐하면 필요한 인력 외에도 여러 행사개최와 절차에서 비용이 필요하기 때문이다. 최소한 주민예산제도의 안내지, 홍보지, 설문조사지 등의 제작을 위한 비용, 홍보비, 정보제공행사개최비, 우편요금 등이다.

그 외에도 모든 행정공무원에게 주민예산제에 대하여 정보제공을 할 것이 권고되어진다. 왜냐하면 모든 공무원이 대부분 해당 지방의 주민이고, 유력 단체에 속할 수도 있는 다양한 측면을 가지고 있기 때문이다. 이렇게 행정내부의 홍보를 위하여 함시의 경우에는 내부통신망과 직원신문에서 주민예산제의 목표와 기반에 대하여 설명하였다. 그리고 주민예산제에 대한 정보제공을 위한 행사시에는 분야별

---

121) Bertelsmann Stiftung/Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, a.a.O., S. 11.

‘정보센터’(Info-shop)를 설치하여 관련 부서의 공무원들이 주민과 예산내용에 대하여 상담하였다.

## 2) 효 용

결론적으로 이러한 주민예산제를 통하여 다음과 같은 효용을 얻었다고 본다.<sup>122)</sup> 첫째 주민과 정치, 행정 간의 관계가 개선되었다. 둘째 주민과 많은 정치가가 스스로 지방예산을 더 잘 이해하게 되었다. 셋째 지방의회는 주민예산제를 통하여 행위컨셉에서 새로운 자극을 받았다. 넷째 행정은 주민에게 자신의 직무를 보여주고 그것을 통하여 주민과 대화할 가능성을 가졌다. 다섯째 주민참여를 통하여 예산의 이념과 활동 그리고 지방의 장래가 고려되었다. 주민예산은 주민의 참여를 촉진하게 되었다. 마지막으로 부족한 금고의 시대에 주민예산제도의 틀에서 집행기관의 절약조치를 수용하게 되었다.

### (4) 노트라인-베스트팔렌 주의 ‘지방주민예산’ 프로젝트

독일에서는 노트라인-베스트팔렌 주와 베를린 시를 중심으로 주민예산제가 시행되고 있다. 특히 가장 앞선 곳은 노트라인-베스트팔렌 주(Nordrhein-Westfalen)라고 볼 수 있다.

노트라인-베스트팔렌 주 내무부는 이미 2000년말에 베르텔스만재단과 협력하여 공동으로 ‘지방예산’(Kommunaler Haushalt)라는 시범사업(Modellprojekt, Pilotprojekt)을 제안하였다. 특히 주 내무부는 노트라인-베스트팔렌 주내의 각 시와 지방자치단체에게 지방감독(Kommunalaufsicht)의 틀에서 상담하고 지원할 수 있으므로 시범사업의 주체로서 적합하였다.

한편 이러한 프로젝트의 목적은 지방자치단체 예산에 관하여 더 잘 정보제공하고 주민들이 강하게 예산행위에 참여하는 것이다.<sup>123)</sup> 그러

122) Bertelsmann Stiftung/Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, a.a.O., S. 9.

123) 관련 홈페이지로는 [www.buergerhaushalt.de](http://www.buergerhaushalt.de).

므로서 민주주의를 촉진하고 주민에의 근접성을 확보하려는 것이다.<sup>124)</sup> 따라서 주민예산제도의 핵심적인 목표는 첫째는 예산과 예산안에 관하여 주민을 위한 투명성을 형성하는 것이고, 둘째는 주민의 참여를 가능하게 하므로써 시민사회와 정치(지방의회)와 행정(지방집행기관)과의 대화를 개선하는 것이고, 마지막으로는 주민과의 협의를 통하여 정치(지방의회)가 예산안을 결정하는 데 도움을 주자는 것이다.<sup>125)</sup>

<지방주민예산사업의 시범도시 현황>

	카스트롭-라우셀시	엠스데텐시	함 시	힐텐시	몬하임시	블로토시
인구(명)	79,000	35,000	181,000	56,000	43,000	21,000
수 입 (백만유로)	135	61	471	124	96	35
지 출 (백만유로)	169	61	481	124	113	35
재정상태	비상예산권	균형	예산확보 (-)	균형	예산확보 (-)	균형

\*Bertelsmann Stiftung/Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, Kommunalere Bürgerhaushalt: Ein Leitfadens für die Praxis, 2004.5, S. 6.

이러한 모델프로젝트에 따라서 주 내무부는 6개의 시범도시를 선정하였다. 선정기준은 해당 지방자치단체가 이미 이전부터 법적으로 정해진 기준을 넘어서 행정결정에 참여하고 있다는 것과 다양한 규모와 지역적인 대표성이다.<sup>126)</sup> 이러한 기준에 따라서 카스트롭-라우셀(Castrop-Rauxel) 시, 엠스데텐(Emsdetten) 시, 함(Hamm) 시, 힐텐(Hilden) 시, 몬하

124) Bertelsmann Stiftung/Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, Kommunalere Bürgerhaushalt: Ein Leitfadens für die Praxis, 2004.5, S. 7.

125) Bertelsmann Stiftung/Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, a.a.O., S. 9.

126) Bertelsmann Stiftung/Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, a.a.O., S. 7.

임(Monheim) 시, 블로토(Vlotho) 시라는 6개의 지방자치단체가 시범도시로 선정되었다. 이들 도시에서는 2000년 11월경에 시작한 이래 3년 반 동안에 각종 행사와 개별프로젝트가 행해졌다. 이 시범프로젝트는 2004년 여름에 끝났다.

이 프로젝트는 크게 세 부분으로 구성되어 있다. 첫 번째는 **예산에 관한 정보**이다. 이 단계에서는 지방자치단체는 시민들에게 전문가만이 이행할 수 있는 것이 아닌 일반인도 이해하기 쉬운 형식으로 예산에 관한 정보를 제공하여야 한다. 즉 어디로부터 돈을 받는지, 무엇을 위하여 지출하는 지, 현재의 예산상태는 어떤지, 어떤 활동가능성이 있는지 등을 알 수 있어야 한다.

#### <주민예산제의 내용과 조치>

	정보제공	협 의	보 고
가능한 내용	전체 예산과 개별항목에 관한 조망	전체 내용 및 특정 항목에 대한 토론 투자의도와 절약조치에 대한 우선순위 논의	지방의회가 시민들로 어떤 제안과 주장을 고려했는가 여부에 대한 보고
가능한 조치	안내서, 인터넷, 거리홍보, 정보센터, 마케팅(전단, 광고), 공개행위(언론홍보, 인터넷, 강연, 세미나, 교육)	시민포럼, 설문조사(서면, 인터넷), 전화인터뷰, 핫라인, 우편상담 카드	안내서/전단, 웹사이트, 정보제공행사, 개인적인 통지

\* Bertelsmann Stiftung/Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, a.a.O., S. 9.

두 번째는 **주민의 예산에 대한 참여**이다. 물론 예산에 대한 시민참여는 이 프로젝트의 핵심부분이다. 지방자치단체는 예산에 관한 모든

문제에 대하여 시민들이 자신의 의견을 말할 수 있고, 제안과 발의를 할 수 있도록 기회를 제공하여야 한다. 물론 이러한 지방자치단체에 대한 노력에도 불구하고 이러한 제안과 예산에 대한 결정권은 지방의회가 갖는다.

세 번째 부분은 주민에 대한 **보고(Rechenschaft)**이다. 즉 예산이 종결되면 지방자치단체는 시민들에게 주민들의 제안과 발의가 어떻게 예산에 반영되었는지, 의회가 어떻게 결정하였는지, 왜 그렇게 결정되었는지 등에 대하여 의회를 대신하여 주민에게 설명하여야 한다.

이러한 프로젝트의 최종적인 목적은 주민들의 예산에 대한 이해를 돕고 주민들을 예산편성과정에 참여시키므로써 예산의 투명성을 확보하므로써 지방자치단체의 예산상황을 개선하는 것이다.<sup>127)</sup>

보다 정확한 주민예산프로그램의 운영과정을 살펴보기 위하여서는 아래에서 도시별로 구분하여 고찰하기로 한다.

#### 1) 엠스데텐 시

노트라인-베스트팔렌 주의 엠스데텐(Emsdetten) 시는 시장이 지방주민참여예산 프로젝트를 자신의 공약으로 간주하고, 여러 경험을 참조하여 중요한 전제조건을 성취하였다. 일단 지방자치단체의 행정은 예산을 팜플렛으로 만들거나 인터넷에 공시하여 매우 쉽게 볼 수 있고 쉽게 이해할 수 있도록 설명하였다. 아울러 시민들에게는 예산에 관한 상담에 참여할 수 있는 다양한 가능성을 제시하였다. 예를 들면, 설문지나 인터넷, 시민포럼 등을 통하여 상담할 수 있도록 제공하였다.

그리고 시민포럼을 위하여는 거주민 인구통계상 2,000명마다 무작위로 선택된 주민을 초청하여 90명의 시민이 신청을 하였고, 그중에서 76명이 실제로 참석하였다. 이러한 시민포럼에서는 인적비용과 물적비용의 삭감, 건물 유지와 관리비용의 삭감, 문화와 스포츠와 같은 임의적인 서비스의 축소, 절약을 통한 비용삭감, 신용수입을 통한 조세

---

127) A. Trunschke, a.a.O., S. 3.

증가, 건물의 매각 등이 논의되었다. 특히 시민포럼에서 시민들은 다수가 건물의 매각을 찬성하였다.

이러한 시민포럼의 제안에 대하여 지방의회는 대부분 예산안에 수용하였다.

## 2) 함 시

노트라인-베스트팔렌 주의 함(Hamm) 시는 베스트팔렌 지역에 있고 인구는 약 18만 5천명이다. 그리고 주민예산은 2003/2004년에 편성하였다. 함 시는 약 5만 명의 예산에 관한 팜플렛을 제공하였고, 시민들에게 예산에서 가장 시급한 것이 무엇인지에 대하여 설문조사를 하였다. 그리고 역시 시민포럼과 설문조사를 행하였다. 여기서는 시민들이 우선 가장 핵심주제를 결정하고 선택된 분야에서 제안을 하도록 하였다. 지방의회는 제안된 조치의 일부를 결정하였고, 그에 대한 예산을 배정하였다. 물론 일부의 제안은 예산상의 이유로 실천되지 못하였다. 그럼에도 주민예산에 참여한 시민들은 대부분 만족할만한 성과를 얻었다고 한다.<sup>128)</sup> 그러나 함 시의 주민예산프로그램의 특징은 처음부터 관심 있는 시민에게만 한정해서 운영되었다는 평가가 있다.

## 3) 힐덴 시

위의 노트라인-베스트팔렌 주의 주민예산 프로그램을 시행한 도시 중에서 비교적 특이한 프로그램은 운영한 도시는 힐덴(Hilden) 시이다. 힐덴 시는 예산정보의 제공 및 설명단계에서 대학생의 지원을 얻어서 예산을 설명하였다. 2003년 2월에 시민들은 다차원적인 놀이인 힐도폴리에 초대되었다. 이 프로그램에서 힐도폴리의 각 구역은 힐덴 시의 구역으로 대응되고, 시청의 전문분야별로 직원이 자신의 분야별 예산을 설명하고 질의에 응답하였다.

---

128) A. Trunschke, a.a.O., S. 4.

그리고 시는 ‘예산투어’를 시행하였다. 따라서 시는 버스투어를 통하여 특정한 예산투자계획을 안내하였다. 물론 이러한 프로그램은 시가 시민들을 위하여 예산을 지출한다는 특별한 이해에서 시행되었다. 그리고 시민들의 제안은 예산편성에 반영되었다.

### (5) 대도시에서의 주민예산제도

#### 1) 대도시 주민예산제의 의의

독일이 지방자치가 발전하여 대부분 작은 소도시에서 주민참여예산도를 도입하거나 시행한 것과 달리<sup>129)</sup>, 베를린 시를 중심으로 하여 대도시에서의 주민참여예산제도를 도입하여 시행하기도 하기도 하였다.

#### 2) 정당관련단체의 노력

즉 정당에 관련된 모든 재단인 ‘콘라드-아덴나워재단’(Konrad-Adenauer-Stiftung, CDU), ‘하인리히-뵐재단’(Heinrich-Böll-Stiftung), ‘프리드리히-에버트재단’(Friedrich-Ebert-Stiftung, SPD), ‘로자-룩셈부르크재단’(Rosa-Luxemburg-Stiftung), ‘프리드리히-나우만재단’(Friedrich-Naumann-Stiftung, FDP)이 전체로 사회, 정치, 행정의 개선절차로서 2003년 1월에 대도시에서의 주민예산을 위한 협력프로그램을 만들었다. 이러한 협력프로그램에 따르면, 대도시인 베를린 시의 각 구(Berzirk)에서 주민예산제를 촉진하기 위한 것이었다. 따라서 이러한 프로그램에 따라서 ‘연방정치교육센터’(Bundeszentrale für politische Bildung, bpb)에서 이러한 절차를 현대화시키고 협력할 임무를 떠맡았다.<sup>130)</sup>

129) 그동안 독일에서는 주민예산제가 대부분 인구 10만이하의 도시에서 시행되었다.

130) Carsten Herzberg, Bürgerhaushalt in Großstädten - Arbeitsmaterialien für die Umsetzung, Dokumentation und Auswertung der Ergebnisse des Workshop „Bürgerhaushalt für Berliner Bezirke: Lesbar, verständlich, für und mit Bürgern/innen“, Bundeszentrale für politische Bildung, 2005, S. 5.

이러한 주민예산제의 목표는 공행정의 현대화, 시민과 지역정치, 행정 간의 새로운 동반자관계의 발전, 상응하는 질적 책임을 가진 공동 책임을 목표로 하는 시민사회이다.

위 단체들은 2003년 봄부터 가을까지의 조사단계에서 주민예산제의 가능성과 한계를 서로 모색하였다. 따라서 주민예산제의 시행지역, 방법, 결과, 시행주체, 찬반론 등에 관하여 문서와 전문가회의를 통하여 분석하고, 청문을 시행하였고, 이미 주민예산제를 시행한 지역의 시장이나 해당 프로그램 매니저, 시민단체의 전문가에게 자문하였다.

아울러 주민예산제를 관리하기 위한 베를린 시와 구청의 행정결정자, 시 의회의 교섭단체들과의 대화를 통하여 주민예산제로 전환하기 위한 책임자의 준비상태를 탐색하고 주민예산제 도입의 전제조건에 대하여 많은 정보교환을 하였다. 이러한 노력으로 베를린 시 정부와 주민예산제라는 모델프로젝트를 우리나라식의 구(Bezirk) 차원에서 시행하고, 대도시에서 처음 시행하는 데에 대한 구체적 조건을 시험하고 정치적인 설문과 관련된 인식을 확보하였다.

그리고 이들 단체의 모델프로젝트는 크게 다음 두 가지의 방향으로 진행되었다. 즉 주민예산제의 개념을 잡는 ‘참여모델’(Beteiligungsmo-dell)과 읽기 쉽고 일반적으로 이해 가능한 예산안을 위한 ‘읽기 쉬운 예산’(Lesbara Haushalt)이다.<sup>131)</sup>

위의 모델을 위하여 ‘제품예산제’(Produkthaushalt)가 선택되었다. 이 제도의 도입을 위하여 모든 개별적인 직무행위의 비용이 개괄적으로 조사되었고, 이러한 행위는 장래의 행정개혁을 위한 전제로서의 의미를 획득하였다.

이러한 제품예산제는 개별 공공시설(Einrichtung)의 지출이 예산안의 여기저기에 위치하였던 독일에서 시행해오던 종래의 중상주의적 부기와 달리, 모든 비용이 직접 제품(프로젝트)에 기속하게 된다. 따라서

131) Carsten Herzberg, a.a.O., S. 6.

각기의 제품에는 여러 개별적인 직무행위의 집합이고, 이러한 프로젝트별로 예산이 종합하여 알기 쉽게 표시된다.

베를린 시에서 주민예산제를 처음으로 시행하기로 선택된 구는 베를린 중구(Berlin-Mitte)로서, 인구가 약 32만 명이다. 따라서 위의 단체들은 2003년 12월 10일에 공개적인 정보제공행사를 거행하였다. 이 행사에는 지역정치가와 행정대표자뿐만 아니라 많은 관심있는 시민들이 참여하였고, 주민예산제를 시민과 정치 그리고 행정간의 건설적인 대화에 이용할 것인가에 대하여 제안하였다.

그리고 이러한 경험을 활용하기 위하여 베를린중구청은 일단 일기 쉬운 예산에 대한 해설을 인터넷에 게시하였다. 그리고 베를린리히텐베르크 구(Berlin-Lichtenberg)와의 협력을 시작하였다. 아울러 베를린 의회는 리히텐베르크와 헬러스도르프-마아잔에서도 주민예산제를 도입하도록 시장에게 권고하였다.

그리고 마지막으로 선택된 시범구(Referenzbezirk)인 리히텐베르크에서의 주민예산제를 확정하기 위한 근거로서 2004년 9월 2일부터 4일까지 ‘읽기 쉽고, 이해하기 쉽고 시민을 위한 시민과 함께하는 베를린의 구예산제’(Berzirksbürgerhaushalt Berlin: lesbar, verständlich, für und mit den Bürgerinnen und Bürgern)라는 워크샵을 시의사당에서 개최하였다. 여기에서는 주민예산제에서 나올 수 있는 모든 측면이 3일 동안 토론되었다.

이 워크샵은 ‘읽기 쉬운 예산’과 ‘참여모델’이라는 두 팀으로 구분되었다. 그리고 두 팀은 참여절차를 모색하였고, ‘제품’으로 집약되는 직무와 투자를 대상으로 하였다.

아울러 이 워크샵에서는 주민예산제를 위하여 다음의 전제를 발견하였다. 첫째는 대도시주민예산제로서 대도시나 구에서 주민예산제를 도입하기 위한 인구규모는 20만 명이상으로 확정하였다. 이는 그동안 독일에서는 주로 최대 10만이하의 도시에서만 주민예산제가 시행되었

고, 대도시에서의 도입에 대하여 대부분 회의적이거나 비판이 많았기 때문이다.

두 번째는 참여적 모델의 연구이다. 대부분의 집행기관이나 외부 전문가들은 주민예산제에 대한 절차를 논의하였다. 특히 시민사회와 정치, 행정의 관계 하에 참여모델을 발전시키고자 하였다.

세 번째는 성별예산편성으로서 예산안의 시행에서 남녀를 고려하여 예산을 편성하도록 하였다. 네 번째는 주민예산제는 행정현대화와 명백하게 결합되어 있으므로 시민의 참여절차는 공행정의 ‘제품’에 대한 시민의 참여적 평가를 포함하여야 한다. 다섯 번째의 참여절차에서의 새로운 요소는 모든 참가자를 위한 행위기분의 방식으로 규정집이 발간되어야 하고, 이를 통하여 민주적으로 정당화될 수 있다.

이러한 워크샵의 결과는 보고서로 제출되었고, 앞서 언급한 연방정책교육센터에서 공간되었다.

이러한 워크샵을 기초로 하여 베를린시의 리히텐베르크 구는 구의회(Berzirksverordnetenversammlung, BVV)에서 위의 워크샵에 근거하여 주민예산제의 도입을 결정하였다. 이러한 주민예산제의 도입은 개혁아젠다(‘신질서아젠다’, Neuordnungsagenda)로서 수용되었다.<sup>132)</sup> 따라서 시 정부는 우선 제품예산제로 예산을 재편성하였다. 이로써 공공직무의 비용을 잘 조망할 수 있게 되었다.

이러한 대도시주민예산제는 단계모델에 의하여 크게 7단계로 나누어진다.<sup>133)</sup> 1단계는 시민사회, 정치, 행정을 어떻게 동원할 것인가이다. 이 단계에서는 시민총회, 설문지, 인터넷, 선택된 대표자회의 등으로 수행된다. 제2단계는 예산에 관하여 어떻게 정보를 제공할 것인가이다. 제3단계는 주민예산에서의 제안을 어떻게 발전시킬 것인가이다. 제4단계에서는 제안은 어떻게 상당하고, 이러한 권고를 어떻게 확정

132) Carsten Herzberg, a.a.O., S. 8.

133) 자세한 것은 Carsten Herzberg, a.a.O., S. 9 ff.

할 것인가이다. 제5단계는 권고를 어떻게 정책에서 반영할 것인가이다. 제6단계는 이러한 제안의 정책에의 반영여부를 어떻게 보장하고 평가할 것인가이다. 제7단계는 이러한 전반적인 절차를 시민참여를 통하여 어떻게 평가가 가능하도록 할 것인가이다.

### 3) 베를린 시 자체의 시도

2003년 초부터 베를린의 민사당(PDS)과 사민당(SPD)은 시민에 가까운 서비스행정으로의 전체 베를린시 행정의 현대화를 위한 새로운 방향설정으로 주민예산제를 결정하였다. 따라서 2003년 4월 1일에 ‘**신 질서 2006**’(Neuordnungsaenda 2006)이라는 마스터플랜을 가지고 베를린의 공공영역을 구조적으로 개선하는 약 50개의 프로젝트를 기획하였다. 이중에서 재정계획의 일부가 ‘참여적 예산편성, 예산결정, 예산통제’이다.<sup>134)</sup> 따라서 리히텐베르크 구와 마아잔헬러스도르프 구에서 시행하고, 시의 재정담당기관과 협력하였다. 그리고 구는 이러한 프로젝트의 수행상황을 반년마다 시행정부와 베를린의회의 행정개혁위원회에 보고하도록 하고 있다.

한편 베를린 시정부는 ‘지방의제21’이라는 참여를 위한 시민포럼을 열고 시민결정과 주민예산에 대하여 논의하였고, 이를 시의회에 보고하였다.<sup>135)</sup> 아울러 2004년 7월에는 시민의 참여에 대하여 보고하였고, 주민예산제를 시민참여의 주요형태라고 보고하였다.<sup>136)</sup> 그리고 2004년에 베를린 시정부는 ‘베를린지방아젠다 21’을 결정하면서, 여기에 주민예산제를 포함하였다.

---

134) L. Brangsch, Demokratie im Haushalt - Partizipative Haushaltspolitik als Einstieg in eine andere Politik, rls standpunkte 2003/9, S. 4.

135) Berlin Drs. 15/2740.

136) Berlin Drs. 15/1374.

한편 구청 차원에서는 베를린의 전체 12개 구청 중에서 인구 약 24만에서 32만 사이의 7개의 구청이 주민예산제에 대하여 구의회에서 논의하였다.<sup>137)</sup>

## 4. 우리나라

### (1) 시행경과

우리나라에서 주민참여예산제도는 2001년 8월 민주노동당 서울시 지부가 『예산참여시민위원회의 설치 및 운영에 관한 조례』의 제정청구를 위한 캠페인을 벌이면서 처음 알려졌고, 공식적인 논의는 2002년 6.13지방선거에서 민주노동당이 선거공약으로 참여예산제의 도입을 주장하면서 시작되었다.<sup>138)</sup>

이후 참여정부는 2003년 7월에 ‘참여정부 지방분권추진로드맵’에서 다양한 주민참여제도를 논의하였고, 이러한 주민참여로서 주민참여예산제도의 도입계획을 밝혔다. 아울러 ‘재정·세제개혁전문위원회’의 ‘재정·세제개혁 로드맵’에서도 지방재정운영에 대한 주민참여의 확대를 위하여 주민참여예산제도의 도입을 제시하였다.<sup>139)</sup>

이러한 흐름에 따라 행정자치부에서 『2004년도 지방자치단체 예산편성기본지침』을 제정하여 이를 통하여 2004년부터 예산편성에 지역 주민을 참여시킬 것을 각 지방자치단체에게 권고하기 시작하였다. 이에 따라 2004년 3월에 광주광역시 북구는 우리나라에서는 처음으로 『광주광역시 북구 주민참여예산제 운영조례』를 제정 공포하여 주민참여예산제를 도입하였다. 이어 2005년 8월 『지방재정법』의 개정으로 지방예산

137) L. Brangsch, a.a.O., S. 6.

138) 광채기, “주민참여예산제도의 기본모형과 운영시스템 설계”, □□한국지방재정논집□□ 제10권 제1호, 2005.6, 248쪽 주3.

139) 경과에 대하여는 나중식, “브라질 알레그레시의 주민참여예산제도 - 성공요인과 한계”, 『한국행정논집』 제16권 제3호, 2004, 457쪽이하.

편성과정에의 주민참여제도가 법제적으로 도입되었다(법 제39조).<sup>140)</sup> 따라서 이 제도에 따라 지방자치단체의 장이 지방예산편성을 함에 있어서 대통령이 정하는 바에 따라 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행할 수 있도록 한 것이다. 물론 견해<sup>141)</sup>에 따라서는 이러한 참여정부의 주민참여예산제가 단순히 소극적으로 예산결정과정에서 시민의 참여를 확대하겠다는 것인지, 아니면 좀 더 적극적으로 주민에게 예산결정권한을 위임하는 주권권력단계로서의 예산참여인지는 분명하지 않은 것으로 보지만, 일단은 주민참여예산제를 세계 최초로 반영한 브라질의 포르투 알레그레 시의 제도는 모범으로 하여 제도도입을 하려는 것으로 보인다. 따라서 여러 지역에서 브라질의 사례를 중심으로 시범모형을 설계하였고, 이를 바탕으로 시행하였다.

현재 우리나라에서 주민참여예산제를 실행하고 있는 지방자치단체는 서울특별시 강남구, 광주광역시 북구, 울산광역시 동구, 대전광역시 대덕구, 청주시, 안산시 등이다.

## (2) 도입시 애로점

한편 이러한 주민참여예산제도는 여러 가지 전제조건이 문제될 수 있다.<sup>142)</sup> 특히 우리나라의 경우에는 지방자치단체의 재정자립도가 낮은 지역이 많으므로 시민에게 부여할 예산이 적다는 점이다.

두 번째는 지방자치단체가 제정하는 조례가 법령의 범위내에서 제정되므로 실질적인 법으로 기능하기 어렵다는 점이다.

세 번째는 이러한 주민참여예산제는 일반 주민들이 예산에 대한 전문적이고 기술적인 지식이 없으므로 반드시 예산담당공무원들의 적극

140) “주민참여예산제 제대로 반영될까”, □□지방자치□□ 2006년 8월호, 54쪽.

141) 나중식, “브라질 알레그레시의 주민참여예산제도 - 성공요인과 한계”, 『한국행정논집』 제16권 제3호, 2004, 458쪽.

142) “주민참여예산제 제대로 반영될까”, □□지방자치□□ 2006년 8월호, 57쪽.

적인 협조를 필요로 한다. 그러나 현재 관료주의에 물들어 있는 우리나라 공무원의 의식구조상 여전한 관준민비의식에 젖어 있으므로 쉽지 않다는 점이다. 따라서 관련 공무원의 협조로 예산에 대한 용어가 해설되어야 한다.

아울러 이러한 주민참여예산제도가 활성화되기 위하여는 예산관련 정보의 투명한 공개가 전제되어야 한다. 따라서 아직도 행정정보의 공개가 활성화되지 않은 우리 현실에서는 갈 길이 멀어 보인다.

마지막으로는 주민참여예산제에 참여하는 지역주민에게 예산결정에 대한 실질적인 권한이 부여되어야 한다는 점이다.

### (3) 유형과 참여절차

우리나라에서 시행되고 있는 주민참여예산제는 주민참여의 범위를 기준으로 보면, 단위사업, 일반회계, 통합재정으로 나뉘지고, 주민참여의 질적인 수준을 기준으로 판단한다면 행정부주도형, 민관협력형, 시민주도형으로 나누어질 수 있다.

우리나라에서 가장 일반적인 유형은 예산편성 전에 인터넷 설문조사, 공청회, 간담회 등을 통하여 주민의 참여를 유도하는 경우이다. 이는 범주 I에 해당한다. 그리고 광주광역시 북구처럼 조례를 직접 제정하여 주민참여예산제도를 법제적으로 직접 도입하고, 민관이 협력하는 경우는 범주 III에 속한다. 그리고 서울특별시 강남구처럼 시민이 주도하여 단위사업에 참여하는 ‘동사업예산 주민참여제도를 범주 V의 예로 들 수 있다. 특히 범주 V에 해당되는 주민이 주도하여 단위사업에 참여하는 형태는 다른 범주의 유형과 병존할 수 있는 유형이라고 볼 수 있다.<sup>143)</sup>

143) 광채기, “주민참여예산제도의 모형설계와 성공적인 운영전략”, □□지방재정□□ 제134호, 2005.4, 46쪽이하.

<주민참여예산제도의 유형>

	행정부주도형	민관협력형	시민주도형
단위사업			V
일반회계	I	III	
통합재정	II	IV	

\* 괄채기, □□지방재정□□ 제134호, 2005.4, 46쪽 그림 2 변형.

한편 우리 『지방재정법』 제39조와 『동법시행령』 제46조에서 규정하고 있는 예산편성에 대한 주민참여절차를 보면, 다음과 같다. 『동법시행령』에서 규정하고 있는 지방예산 편성과정에 주민이 참여할 수 있는 방법은 1) 주요사업에 대한 공청회 또는 간담회, 2) 주요사업에 대한 서면 또는 인터넷 설문조사, 3) 사업공모, 4) 그 밖에 주민의견 수렴에 적합하다고 인정하여 조례로 정하는 방법으로 규정하고 있다.<sup>144)</sup>

다만 이러한 주민참여절차에 의하여 수렴된 주민의견을 지방자치단체의 장이 검토하여 그 결과를 예산편성시 반영할 수 있다고 규정하므로써,<sup>145)</sup> 집행기관의 예산편성주의에 입각하여, 반영여부는 지방자치단체의 장의 재량사항으로 규정하고 있다.

그리고 “그 밖에 주민참여 예산의 범위·주민의견수렴에 관한 절차·운영방법 등 구체적인 사항은 지방자치단체의 조례로 정한다”라고 규정하므로써,<sup>146)</sup> 주민참여예산제도 자체가 지방자치의 차원에서 이루어지므로, 조례 등의 (지방)자치입법에 의한 형성의 여지를 부여하고 있다.

144) 『지방재정법 시행령』 제46조 제1항.

145) 『지방재정법 시행령』 제46조 제2항.

146) 『지방재정법 시행령』 제46조 제3항.

한편 『지방재정법』상의 예산편성에 대한 주민참여절차와 달리, 『제주특별자치도의 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법』 제78조에 서는 “도지사는 예산편성 과정에 주민이 공모방식 등에 의하여 참여할 수 있도록 하여야 한다”고 규정하고 있다. 따라서 공모방식이 무엇인가에 대하여 논의되어질 수 있다. 그리고 동법에서는 “주민참여 예산의 범위, 참여 주민의 선정방법 및 절차, 주민참여과정 등에 관하여 필요한 사항은 도 조례로 정한다”고 규정하므로써, 자세한 절차는 조례에 위임하고 있다.

따라서 실무에서는 대부분 시행하는 지방자치단체에서 조례로 자세한 사항을 규정하여 운영하고 있다. 특히 광주광역시 경우에는 2004년도 조례의 경우에는 꽤 체계적으로 제정되었다고 한다.<sup>147)</sup>

#### (4) 주민참여의 대상

주민참여제도를 도입하는 경우에도 어디까지 주민참여의 허용할 것인가 하는 대상의 문제가 제기될 수 있다. 특히 이러한 대상설정이 제도도입에 따른 반발을 무마하면서 제도를 성공적으로 정착시킬 수 있기 때문이다.

우선 예산을 중심으로 구분해 보면, 예산은 일반회계와 특별회계(공기업특별회계, 기타특별회계)로 크게 구분하고, 이러한 세입세출예산 외에 별도로 설치되는 기금이 있다.

이를 다시 예산안의 편성, 심의, 결정권한과 관련하여서 보면, 일반회계와 특별회계의 (세입세출)예산은 행정부가 예산안을 편성하여 지방의회에 회부하면, 지방의회가 이를 심의하고 의결하도록 되어 있다. 그러나 기금의 경우에는 기금의 설치와 운용에 대한 형식적인 의결권만 가지고 있고, 실무적으로는 지방자치단체장이 편성한 기금운용계획서를 지방의회가 보고받는 것에 그치므로 심의 및 의결권이 없다.<sup>148)</sup>

147) 이세구, □□주민참여예산제도 도입에 관한 연구□□, 서울시정개발연구원, 2005, 42쪽.

148) 광채기, “주민참여예산제도의 모형설계와 성공적인 운영전략”, □□지방재정□□ 제134

따라서 주민참여예산제도를 도입하는 경우에는 원칙적으로 예산과 기금에 모두 참여하여야 한다. 그러나 성공적인 도입을 위하여는 단계적으로 우선은 일반회계와 기금에 참여하고, 추가적으로 특별회계에 참여하는 것이 바람직하다고 한다.<sup>149)</sup> 특히 일반회계는 지방자치단체의 가장 기본적인 재정활동을 이루므로 상징성이 높고, 기금의 경우에는 지방자치단체장에게 예산편성권과 예산확정권을 같이 부여하므로 예산의 통제라는 측면에서는 전통적인 지방의회의 통제가 효과적으로 이루어지지 않는 사각지대이면서 나아가 지방자치단체장의 의지에 따라서 주민참여예산제를 효과적으로 도입하고 반영할 수 있는 분야라는 점이다.<sup>150)</sup>

한편 예산은 편성시기 및 절차별로는 본예산, 수정예산, 추가경정예산으로 구분된다. 이러한 구분에서 주민참여제도는 주로 본예산에 한정하여 논의된다. 왜냐하면 추가경정예산은 추가경정예산의 본질인 시간적인 급박성 때문에 주민의 의견을 수렴할 충분한 시간적인 여유가 없다는 점이다. 아울러 추가경정예산에서 포함되는 예산의 한정성 때문에도 실제적인 반영효과를 발휘하기 어렵다는 점이다. 따라서 본예산에 우선 인정하고, 추가적으로 추가경정예산에도 인정하여야 한다고 한다.<sup>151)</sup>

#### (5) 예산과정별 주민 참여

한편 주민참여예산제도는 광의로 본다면, 예산 전체에 참여가 가능하지만, 일반적으로는 예산편성단계에서의 주민참여를 말하는 것이다.<sup>152)</sup> 나아가 예산편성단계에서도 어느 범위까지 주민의 참여를 인정할 것인가 문제된다.

---

호, 2005.4, 46쪽.

149) 광채기, 윗글, 47쪽.

150) 광채기, 윗글, 47쪽.

151) 광채기, 윗글, 47쪽이하.

152) 윤영진, □□새재무학개론□□, 제2판, 2003, 452쪽.

일반적으로 보면, 예산의 운용과정은 예산편성지침의 작성 및 시달 - 예산안요구서 작성 및 제출 - 예산안 심의 및 조정 - 예산안(잠정) 작성 및 공개 - 예산안 확정 - 예산안 지방의회에의 제출 - 지방의회에서의 예산안의 심의 및 의결 - 예산의 집행 - 예산의 결산 및 회계심사이다. 이 과정에서 예산안의 편성과정은 일반적으로 지방의회에서 예산안의 심의 및 의결까지로 볼 수 있고, 주민참여예산제도로서는 일반적으로 지방의회에 확정된 예산안을 제출하기 전까지인 예산안의 확정단계까지로 볼 수 있다. 특히 예산편성단계에서는 중기재정계획수립, 재정투융자심사, 예산편성지침작성이 실무적으로 서로 연계되어 있다.

#### <예산편성단계별 주민 참여>

예산편성단계	주민참여
1.예산편성지침의 작성 및 시달	주민의견수렴, 예산정책공청회
2.예산안요구서 작성 및 제출	부서별 주민의견수렴
3.예산안 심의 및 조정	
4.예산안(잠정) 작성 및 공개	주민의견 수렴
5.예산안 확정	주민대표참여

\*곽채기, □□지방재정□□ 제134호, 2005.4, 46쪽 그림 3 변형.

한편 주민참여예산제의 효율적인 운영을 위하여서는 다음과 같은 점이 고려되어야 할 것이다.<sup>153)</sup> 첫째 예산편성지침의 작성과정에서 지역 주민의 의견을 수렴하되, 주민들의 요구를 전부 반영할 수 없으므

153) 곽채기, “주민참여예산제도의 모형설계와 성공적인 운영전략”, □□지방재정□□ 제134호, 2005.4, 48쪽이하.

로, 주민요구의 우선순위에 맞게 예산안편성을 유도하는 것이 필요하다. 특히 행정자치부의 지방자치단체 예산편성기본지침이 폐지되고 각 지방자치단체의 독자적인 예산편성지침이 제정되는 경우에는 주민참여의 필요성이 더 높아질 것이다.

둘째 각 지방자치단체의 조직부서별로 관련분야의 이해관계를 가진 주민들에게 참여기회를 부여하여야 할 것이다.

세 번째는 잠정적인 예산편성안이라 할지라도 일단 작성되면, 가안이라고 공개하여 다시 주민의 의견을 수렴하는 자세가 필요하다.

네 번째는 주민의 의사가 수렴된 예산안에서 실제 주민의 요구가 수용되느냐에 대한 의사결정과정에서 주민 또는 주민대표의 참여를 허용할 것인가의 문제는 주민참여의 유형과도 직결된다. 따라서 단순히 형식적인 주민참여제도를 도입한 경우에는 단순히 자문 내지 협의에 불과하므로 굳이 의사결정과정에는 포함시키지 않으려고 할 것이고, 진정한 의미의 주민참여제도를 도입하였다면 예산의 결정과정에도 비록 대표라고 적극적으로 참여시키려고 할 것이다.

### 제 3 절 예산감시시민운동

#### 1. 개 념

위에서 언급한 주민참여예산제도는 원칙적으로는 재정주체의 예산편성에 대한 참여이다. 물론 포르투 알레그레 시나 독일의 주민예산제처럼 주민예산제의 틀에서 전년도 예산운영에 대한 평가나 간접적인 통제도 가능하겠지만, 원칙적으로 예산의 일부를 할당받아서 편성하는 것이 주민예산제 본래의 목적이기 때문이다.

그러나 예산감시시민운동은 예산의 편성이 아닌 집행과정에 대한 시민참여 내지 주민참여이다. 따라서 이러한 예산감시시민운동은 개별 개인이 참여하는 것보다는 비교적 조직적인 시민단체나 조직 등을

통하여 참여하는 제도이다. 그리고 이에 따라서 구체적인 예산집행상황을 감시하여, 예산위법집행사례 및 부당집행사례를 적발하는 것이 주 목적이다.

이러한 예산감시시민운동은 소극적으로는 예산낭비를 막기도 하지만<sup>154)</sup>, 적극적으로 예산의 적절한 집행을 유도하므로써 예산의 투명성 확보에도 기여하는 것이다.

## 2. 유형과 활동단계

한편 이러한 예산감시운동을 주도하는 시민단체를 유형화하여 보면, 주로 민간단체, 비영리단체, 비정당단체로 구분되어질 수 있다. 그리고 법인격여부에 따라서는 단순한 시민(로비)단체이거나 재단법인으로 구분할 수 있다. 아울러 예산감시운동의 목적을 중심으로 평가한다면, 납세자의 이익을 위한 단체, 예산낭비를 감시하는 단체, 조세제도의 개혁을 목적으로 하는 단체로 구분할 수 있다.<sup>155)</sup>

따라서 일차적으로는 예산정보의 공유단계이다. 즉 다양한 조직력을 가진 시민단체나 조직 등을 통하여 다양한 예산에 관한 정보를 제공받는 것이다.

두 번째는 이러한 입수한 예산안을 중심으로 특히 행사비나 판공비라고 불리우는 업무추진비를 중심으로 항목별 분석을 하는 것이다. 역시 이러한 예산분석에도 시민단체 등의 전문가의 도움을 필요로 한다. 이러한 분석을 위하여 시민단체는 ‘예산포럼’을 운영하기도 한다. 그리고 이러한 예산분석이 끝나면, 예산감시운동의 성과로서 1차적으

154) 대부분의 문헌에서는 예산감시는 주로 예산낭비를 막기 위한 것임을 강조하고 있다. 윤영진, “시민단체와 예산낭비의 감시”, 제10차 한중일 국제학술대회, 전남대학교 지역개발연구소, 1999.10.15, 2쪽이하.

155) 윤영진, “시민단체와 예산낭비의 감시”, 제10차 한중일 국제학술대회, 전남대학교 지역개발연구소, 1999.10.15, 7쪽이하.

로 예산안분석자료집을 발간하기도 한다.<sup>156)</sup> 물론 이러한 분석자료집의 발간은 예산감시운동의 성과를 나타내기도 하지만, 우리나라의 현실에서는 해당 지방자치단체를 압박하는 수단으로 사용되기도 한다.

그러나 예산의 위법 또는 부당한 집행사례를 적발하더라도, 예산감시시민운동 자체로는 직접적인 해결은 할 수 없다. 따라서 뒤에서 언급하는 주민감사청구나 주민소송, 주민소환 등의 제도에 의존하여 그 직접적인 해결책은 모색할 수 있다.

아울러 적발된 위법한 예산집행사례에 대하여는 간접적으로 검찰에 고발하거나 감사원에 감사청구하는 것이다.

### 3. 우리나라에서의 사례

우리나라에서는 1999년에 경실련에 예산감시위원회가 설치되면서, 예산낭비에 대한 감시운동이 시작하였다. 현재에는 ‘함께하는 시민행동’, ‘경실련’ 등에서 예산감시시민운동을 벌이고 있다. 물론 2005년에는 기획예산처에서는 예산낭비대응센터가 발족되어 예산낭비에 대한 신고를 받고 있다. 현재에는 시민단체에 의하여 시민의 제보나 내부 고발자 등을 받거나 언론기사에 근거하여 예산낭비에 대한 기준을 제시하거나, 유형을 분류하는 경우가 많다. 그리고 기획예산처의 예산낭비대응센터에서는 2005년에는 180건, 2006년에는 574건이 신고되어 낭비유형과 제도개선으로 크게 나누어 처리하고, 나머지는 감사원이나, 청렴위원회, 고충처리위원회 등에 이첩하거나 이관하고 있다.<sup>157)</sup>

---

156) 원주참여자치시민센터의 경우에는 이러한 예산감시운동으로서 ‘예산포럼’과 ‘원주시 예산안 분석자료집’을 발간하였다. 이선경, “원주시 사례를 통해 본 지방정부 예산감시운동”, □□도시와 빈곤□□ 제38호, 1999.6, 32쪽이하.

157) 이원희, “예산낭비의 개념정립을 위한 시론”, □□국민에 의한 재정통제시스템 구축을 위한 법적 과제□□, 한국법제연구원, 2007.5.10, 21쪽이하.

## 제 4 절 기타 주민참여제도

위에서 살펴본 예산과 관련된 주민참여예산제도와 예산감시운동외에도 예산분야에서 주민참여제도가 제대로 기능할 수 있을 것인가가 논의될 수 있다. 특히 참여정부 이후로 우리나라는 최근 주민참여제도의 유행 속에 살고 있기 때문이다.

그동안 우리 사회에서 논의되었던 주민참여제도는 논자에 따라서 약간의 차이는 있지만, 주민투표제도, 직접청구제도(조례 제·개정, 감사), 주민소송제도, 주민소환제도 등이 거론될 수 있다.<sup>158)</sup>

물론 독일에서는 그동안 주민참여제도로서 주민발안(Bürgerbegehren), 주민결정(Bürgerentscheidung), 주민신청(Bürgerantrag), 등이 주로 문제되었고, 그 외에도 주민소환(Bürgerabwahl)이나 최근에 문제되는 주민입법(Bürgergesetzgebung)이 문제된다고 볼 수 있다.

최근 우리나라에서도 참여정부 이후로 여러 주민참여제도가 강하게 논의되었다. 이러한 결과로 지방자치의 기본법이라 할 수 있는 『지방자치법』에 주민투표제도(제14조), 조례제정개폐청구권(제14조), 주민감사청구권(제16조), 주민소송제도(제17조), 주민소환제도(제20조)가 도입되어 있다.<sup>159)</sup>

이중에서 특히 예산분야의 주민참여제도로서 거명되는 것이 주민소송제도이다. 이러한 주민소송제도에 대하여, 구법 제13조의5상의 “공금의 지출에 관한 사항, 재산의 취득·관리·처분에 관한 사항, 당해 지방자치단체를 당사자로 하는 매매·임차·도급 그 밖의 계약의 체결·이행에 관한 사항 또는 지방세·사용료·수수료·과태료 등 공금

158) 김명연, □□주민직접참여의 활성화를 위한 법제정비방안□□, 한국법제연구원, 1999.12; 한귀현, □□주민참여법제의 개선방안 연구□□, 2003.11; 홍정선, □□지방자치법학□□, 2000. 159) 구법과 조문의 변화가 있다.

의 부과·징수의 해태에 관한 사항”을 “재무회계사항”이라고 보고<sup>160)</sup>, 이에 대하여 감사청구한 경우에 주민소송을 할 수 있으므로<sup>161)</sup> 지방의 “재정운용에 대한 강력한 통제장치로 작용할 것으로 기대된다”고 보는 견해가 있다.<sup>162)</sup>

그러나 이러한 주민소송제도가 과연 지방재정분야에서 직접적인 참여제도로 볼 수 있는가 에는 의문이 든다. 왜냐하면, 예산의 집행에 대하여 그 내용의 확인하여 적법여부를 따진다면, 간접적인 형태의 예산집행에 대한 통제는 가능할 수 있다고 보인다. 그러나 주민참여 예산제처럼 직접적으로 예산편성에 참여하는 제도라고 보기에 어렵기 때문이다. 물론 예산통제에 참여한다 하더라도, 예산감시운동처럼 예산만 직접 대상으로 보지도 않기 때문이다. 따라서 이러한 주민소송제도는 예산집행에 대한 정당성등을 확보하기 위한 간접적인 통제 수단으로는 볼 수 있겠으나, 직접적인 참여수단으로 보기 어렵다고 할 것이다.

이러한 맥락에서 본다면, 주민감사청구제도도 유사한 간접적인 통제 수단이라고 볼 수 있다. 더욱이 주민소환제도의 경우에는 예산낭비의 경우에 지방자치단체장 등을 소환하는 정도에 그치므로 이 역시 간접적인 참여수단이라고 볼 수밖에 없을 것이다.

---

160) 조성규, “지방자치단체의 재정통제수단으로서 주민소송의 의의와 한계”, □□국민에 의한 재정통제시스템 구축을 위한 법적 과제□□, 한국법제연구원, 2007.5.10, 59쪽 이하.

161) 물론 주민소송제도는 일본에서 주로 재무회계에 대한 사항에서 시작하여 점차 비재무회계사항까지 확대되고 있다고 한다. 함인선, “주민소송의 대상에 관한 연구”, □□공법연구□□ 제34집 제4호 제1권, 2006.6, 45쪽이하; 김상태, “일본의 주민소송에 관한 연구”, □□한양법학□□ 제14호, 2003.12, 299쪽.

162) 조성규, 윗글, 46쪽.

## 제 5 장 결 론

1. 최근의 근대국가는 국가의 임무가 증가하면서도 제한된 국가예산에 의하여 국가의 퇴조가 논의될 만큼, 국가활동에서 재정적인 제약을 받고 있다. 이러한 재정적인 문제는 국가에 따라서 독일의 ‘재정위기’부터 우리나라의 ‘금융위기’까지 다양한 형태로 나타나고 있다.
  - 1.1. 우리나라는 금융위기에 따라서 국제기구에 의하여 재정투명성이 요구받기도 하였지만, 독일처럼 내부적인 재정위기에 따라서 행정의 내·외부에서 재정의 투명성을 요구받기도 한다.
  - 1.2. 이러한 재정의 투명성이 요구되는 시대에, 오늘날의 국가의 재정운용상황은 ‘정당성의 위기’에서 있다. 우선 예산을 편성하는 행정부의 경우에도 기존의 예산업무를 담당하는 공무원의 경우에는 관료주의라는 계층적 질서에 묶여 있으므로 국민의 의사를 반영한 예산안 편성이 어렵다.
  - 1.3. 아울러 현행 민주주의가 만든 대의제를 근간으로 하는 한, 국회의원이 국민의 의사를 담아내어 예산안을 만들어내야 하는데, ‘국회의 위기’에 따라서 국회의원이라는 제한된 활동영역이 그렇지 않아 보인다.
  - 1.4. 따라서 외부적으로는 이러한 재정위기 등의 문제점과 내부적으로는 행정부와 입법부가 가지는 구조적인 문제점으로 인하여 국민이 원하는 예산이 형성되기가 어렵다. 더욱이 예산의 편성과 운용 그리고 통제가 국민에게 투명하게 공개되므로서 정당성을 확보하는 절차도 역시 미진하다. 이러한 재정, 나아가 예산의 투명성을 확보하기 위한 수단으로서 여기서는 최근

에 우리 사회에서 문제되고 있는 주민참여제도를 투명성을 확보하는 기제로 선택하여 고찰하였다.

2. 우선 재정투명성의 개념과 관련하여서는 일반적으로 예산의 편성 과정을 중심으로 그 성과를 공개하는 것으로 개념정의하고 있으나, 이에 부가하여 예산의 투명성은 예산의 편성, 심의, 집행과정에서의 정보공개로 통한 투명성까지로 포괄하기로 한다.

2.1. 물론 재정투명성개념은 국민에 대하여 행정주체가 책임을 진다는 측면에서의 행정학상의 재정책임성과도 관련이 된다. 나아가 수입과 지출의 균형을 추구하는 재정건전성을 확보한다는 점에서도 재정투명성은 이와 관련된다.

2.2. 다만 이러한 재정투명성은 대륙법계인 독일에서는 「기본법」과 예산관련법에서 규정하고 있고, 이러한 영향을 받은 우리나라 역시 법제상으로는 「국가재정법」과 「지방재정법」에 규정되어 있다.

2.3. 한편 국제기구와 시민단체를 중심으로는 재정투명성에 대한 구체적인 지표들이 공개되어 있다. 따라서 구체적인 재정정보의 공개에 도움이 될 것이다.

3. 우리나라는 재정투명성을 확보하기 위한 방안으로서, 국가재정법 및 지방재정법상에서 여러 재정개혁적인 입법조치를 시행하였다. 우선 재정정보시스템을 구축하고, 재정정보의 공개제도와 재정분석제도를 도입하였다. 아울러 종래의 예산회계제도에도 개혁을 가하여, 종전의 독일식의 관청회계방식을 지향하고, 기업식의 복식부기방식을 도입하였다. 그리고 국제적인 추세에 맞게 성과주의예산제도를 도입하였다.

4. 법률과 마찬가지로 예산분야도 민주주의의 정착단계에서는 적법성 통제를 넘어서 국민에 의한 정당성확보가 중요하다. 따라서 예산분야에서의 시민참여 역시 민주주의를 위한 길이다.

4.1. 주민참여예산제의 성공사례로서 브라질의 포르투 알레그레 시와 이러한 모델을 수정계수한 독일의 사례를 검토하였다. 특히 독일은 대도시의 사례를 포함하여 현행 민주주의의 한계내에서 시행하였다는 점이 인상적이었다. 물론 브라질은 개발도상국인 만큼 전면적으로 집행부에 의존하여 직접 일부 예산을 국민이 편성하기도 하지만, 참여계층이 제한되는 등의 취약점을 지니고 있었다. 독일의 경우에는 기본적으로 지방의회에 예산유보를 인정하는 만큼, 제한된 범위에서 가능하면 알기 쉽게 국민에게 예산제도를 설명하고 이를 통하여 국민의 의견을 수렴하려는 점이 시사적이다.

4.2. 주민참여예산제도가 우리나라에서 시행되는 현황과 문제점을 고찰하였다. 아울러 이러한 주민참여예산제를 뒷받침하기 위한 간접적인 강제수단으로서의 다른 주민참여제도도 고찰하였다. 마지막으로서는 이러한 주민참여예산제도의 성공적인 정착을 위한 조언을 제시하였다.

## 참 고 문 헌

### 【외국문헌】

*Bertelsmann Stiftung/Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen* :  
Kommunaler Bürgerhaushalt: Ein Leitfaden für die Praxis, 2004.5.

\_\_\_\_\_, Kommunaler Bürgerhaushalt in Nordrhein-Westfalen - Zweiter Zwischenbericht, 2003.6.

*Birk, Dieter/Wernsmann, Rainer* : Volksgestzgebung über Finanzen - Zur Reichweite der Finanzausschlussklauseln in den Landesverfassungen, DVBl. 2000, S. 669 ff.

*Brangsch, Lutz* : Demokratie im Haushalt - Partizipative Haushaltspolitik als Einstieg in eine andere Politik, rls standpunkte 2003/9, S. 1 ff.

*Brangsch, Petra* : Bürgerhaushalt in Berlin - Stand der Umsetzung Juni 2005, Rosa-Luxemburg-Stiftung, Juni. 2005.

*Noll, Michael* : Haushalt und Verfassung, Stuttgart : Kohlhammer, 2000.

*Finkelburg, Klaus* : Zehn Jahre Verfassung der neuen Bundesländer, NJ 2004, S. 1 ff.

*Gröpl, Christoph* : Transparenz im Haushaltsrecht - Herleitung, Verwurzelung, Gefährdungen, Abhilfe, 2006, <http://www.jura.uni-sb.de/projekte/Bibliothek/text.php?id=436&show>.

(□□재정운영의 투명성 제고를 위한 법적 과제□□, 한국법제연구원, 2006.9, 17쪽이하)

*Gröpl, Christoph* : Haushaltsrecht und Reform - Dogmatik und Möglichkeiten der Fortentwicklung der Haushaltswirtschaft durch Flexibilisierung, Dezentralisierung, Budgeting, Ökonomisierung und Fremdfinanzierung, Tübingen: Mohr Siebeck, 2001.

*Hähnlein/Endell/Jahnz* : Reptilienfonds und Finanzkontrolle - Wie öffentlich ist die Kontrolle geheimer Staatsausgaben?, DÖV 1998, S. 305 ff.

*Henneke, Hans-Günther* : Öffentliche Finanzwesen, Finanzverfassung - Eine systematische Darstellung, 2. Aufl., Heidelberg: C. F. Müller, 2000.

*Herzberg, Carsten* : Bürgerhaushalt in Großstädten - Arbeitsmaterialien für die Umsetzung, Dokumentation und Auswertung der Ergebnisse des Workshop „Bürgerhaushalt für Berliner Bezirke: Lesbar, verständlich, für und mit Bürgern/innen“, Bundeszentrale für politische Bildung, 2005.

*Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen/Bertelsmann Stiftung* : Kommunalen Bürgerhaushalt in Nordrhein-Westfalen, Zweiterbericht, 2003.6.

\_\_\_\_\_, Kommunalen Bürgerhaushalt: Ein Leitfaden für die Praxis, 2004.5.

*Jung, Otmar* : Das Finanztabu bei der Volksgesetzgebung, NvWZ 1998, S. 372 ff.

\_\_\_\_\_, Aktuelle Probleme der direkten Demokratie in Deutschland, ZRP 2000, S. 440 ff.

*Köhler, Paul* : Neue Wege der Bürgerbeteiligung - Mehr Transparenz und Engagement, Forum, 2004/05, S. 8 f.

*Köllner, Angela* : Wenn BürgerInnen Haushalten, Forum, 2004/05, S. 10 f.

- Krafczyk, Jürger* : Der parlametarische Finanzvorbehalt bei der Volksgesetzgebung - Perspektiven für eine nähere Bestimmung der Zulässigkeit direktdemokratischer Entscheidungen mit Auswirkungen auf den Haushalt de lege lata und de lege ferende, Berlin: Duncker & Humblot, 2005.
- Müller, Udo* : Haushaltsreform und Finanzkontrolle, Baden-Baden: Nomos, 1997.
- Münch/Kunig* : Grundgesetz-Kommentar, Bd. III, München : C. H. Beck, 2003.
- Nebel, Andreas* : Art. 100 GG, in: Piduch, Erwin Adolf, Bundeshaushaltsrecht, 35. Erg./Lfg. Juli 1998, W. Kohlhammer.
- Noll, Michael* : Haushalt und Verfassung, Stuttgart: Kohlhammer, 2000.
- Petra Kelly Stiftung* : Bürgerhaushalt in Deutschland - Neue Sparstrategie oder echte Bürgerbeteiligung?, Dokumentation der Tagung am 27. März 2004 in Nürnberg, April. 2004.
- Pünder, Hermann* : Haushaltsrecht im Umbruch - eine Untersuchung am Beispiel der Kommunalverwaltung, Stuttgart: Kohlhammer, 2003.
- Schneider, Hans-Peter/Berlit, Uwe* : Die bundesstaatliche Finanzverteilung zwischen Rationalität, Transparenz und Politik - Das Urteil des BVerfG zum Länderfinanzausgleich, NVwZ 2000, S. 841 ff.
- Schuppert, Gunter Folke* : Art. 100, in: Umbach, Dieter C./Clemens, Thomas, Grundgesetz, Bd. II, Heidelberg, C. F. Müller, 2002, S. 1341 ff.
- Schwarz, Reiner* : Schwerpunktbereich - Einführung in das Finanz- und Haushaltverfassungsrecht (Art. 104a bis 115 GG), JuS 2007, S. 119 ff.
- Spies, Ute* : Bürgerversammlung, Bürgerbegehren, Bürgerentscheid, Stuttgart: Boorberg, 1998.

참 고 문 헌

*Trunschke, Anderas* : Patizipative Demokratie und Bürgerhaushalte in Deutschland, Rosa-Luxemburg-Stiftung, Vortrag in Mumbai/Indien, Januar 2004.

*Vogelsang, Lars* : Erfahrungen partizipativer Haushaltspolitik in Deutschland und ihre Bewertung, Auftrag der Rosa-Luxemburg-Stiftung, Berlin, 2003.5.

### 【국내문헌】

강주영, “예산의 이용·전용의 투명성제고를 위한 법적 고찰”, 한국법제연구원, □□예산집행의 투명성 제고□□, 재정법제자료 07-02, 2007.5.15, 65쪽이하.

곽관훈, □□재정의 투명성 제고를 위한 정보공개 관련 법제의 개선방안□□, 한국법제연구원, 2006.10.

\_\_\_\_\_, “지방재정의 투명성과 재정공시제도”, □□지방자치법연구□□ 제6권 제2호, 2006.12, 191쪽이하.

곽채기, “주민참여예산제도의 모형설계와 성공적인 운영전략”, □□지방재정□□ 제134호, 2005.4, 37쪽이하.

\_\_\_\_\_, “주민참여예산제도의 기본모형과 운영시스템 설계”, □□한국지방재정논집□□ 제10권 제1호, 2005.6, 247쪽이하.

길준규, □□지방재정건전성확보를 위한 지방의 영리경제적 활동의 개선방안 연구□□, 한국법제연구원, 2006.9.

김순은, “영국의 성과공시제도”, □□지방재정□□ 제134호, 2005.4, 26쪽이하.

김용찬, “지방자치시대 주민참여 활성화를 위한 이론적 제도적 고찰”, □□기술통화연구□□ 제33집, 경인교육대학교 기전문화연구소, 2006, 1쪽이하.

- 김종면, “투명성 제고를 통한 재정개혁 정착”, □□재정포럼□□ 제108호, 2005.6, 56쪽이하.
- \_\_\_\_\_, “재정혁신의 평가 및 향후 과제”, □□재정포럼□□ 2007.2, 6쪽이하.
- 나중식, “브라질 알레그레시의 주민참여예산제도 - 성공요인과 한계”, 『한국행정논집』 제16권 제3호, 2004, 457쪽이하.
- \_\_\_\_\_, “주민참여예산제도의 운영모형에 관한 비교연구 - 브라질·미국·한국을 중심으로”, □□지방정부연구□□ 제9권 제2호, 2005년 여름호, 133쪽이하.
- 문병근, “지방재정의 투명성 제고방안”, □□지방재정□□ 제139호, 2006.4, 3쪽이하.
- 박기백, “재정투명성 논의와 시사점”, □□재정포럼□□ 2000년 11월호, 6쪽이하.
- 박노옥, “우리나라 재정부분 성과관리제도의 현황과 발전방안”, □□재정포럼□□ 2005년 12월호, 28쪽이하.
- 박완규, “지방재정분석제도와 재정투명성 제고”, □□지방재정□□ 제139호, 2006.4, 50쪽이하.
- 서덕모, “지방재정법체계 혁신의 의의와 향후과제”, □□지방재정□□, 3쪽이하.
- 서정섭, “외국의 지방재정 정보공개제도 - 일본을 중심으로”, 52쪽이하.
- 안성민, “성공적인 거버넌스로서의 주민참여예산제도 - 울산광역시 동구의 사례”, 2006년도 한국행정학회 춘계 공동학술대회, 2006.4, 281쪽이하.
- \_\_\_\_\_, “주민참여예산제도 - 포르투 알레그레시의 사례”, □□지방재정□□ 제134호, 2005.6, 139쪽이하.

참고문헌

- 우명동, “지방재정 투명성 제고를 위한 하부구조 구축방향”, □□지방재정□□ 제139호, 2006.4, 67쪽이하.
- \_\_\_\_\_, “지방재정투명성 측정지표의 특성에 관한 소고 - 재정투명성의 의의와 측정지표의 상관성을 중심으로”, □□지방재정논집□□ 제11권 제1호, 2006.12, 201쪽이하.
- 윤영진, “시민단체와 예산낭비의 감시”, 제10차 한중일 국제학술대회, 전남대학교 지역개발연구소, 1999.10.15, 2쪽이하.
- \_\_\_\_\_, “정책과정에서의 NGO의 참여 - 함께하는 시민행동의 사례를 중심으로”, 서울행정학회 학술대회발표논문집, 2006.10, 189쪽이하.
- 이동식, “공공재정개혁의 법적 과제”, □□공법연구□□ 제35집 제1호, 2006.10, 21쪽이하.
- 이선경, “원주시 사례를 통해 본 지방정부 예산감시운동”, □□도시와 빈곤□□ 제38호, 1999.6, 32쪽이하.
- 이세구, □□주민참여예산제도 도입에 관한 연구□□, 서울시정개발연구원, 2005.
- 이수범, “지방재정의 투명성과 정보공개 - 정보공개제도의 공공성과 당위적 투명성 이론 접근”, 13쪽이하.
- 이원희, “예산감시 시민운동의 방법과 대상: 경실련의 활동에 대한 평가를 중심으로”, 한국행정학회 1999년도 동계학술대회발표집, 1999.12, 645쪽이하.
- \_\_\_\_\_, “지방재정 투명성의 세계적인 동향과 사례”, □□지방재정□□ 제139호, 2006.4, 83쪽이하.
- \_\_\_\_\_, “예산낭비의 개념정립을 위한 시론”, □□국민에 의한 재정통제시스템 구축을 위한 법적 과제□□, 한국법제연구원, 2007.5.10, 9쪽이하.
- 이인실, “국가재정법과 국회의 역할에 거는 기대”, □□재정포럼□□, 2007.7, 2쪽이하.

- 이창균, “독일 자치단체의 예산·회계제도의 개혁”, 156쪽이하.
- 이희봉, “2007 지방예산, 회계의 운용방향”, □□지방재정□□ 제144호, 2007.2.
- 임성일, “지방자치단체의 재정책임성에 관한 연구”, □□재정논집□□ 제13집 제2호, 1999.
- \_\_\_\_\_, “지방재정의 투명성 제고와 기대되는 효과”, □□지방재정□□ 제139호, 2006.4, 2005, 13쪽이하.
- 전택승, □□우리나라와 외국의 성과주의 예산제도□□, 한국조세연구원, 2004.8.
- 정헌율, “지방재정분석제도의 개선방안”, □□자치발전□□2004년 8월호, 52쪽이하.
- 조성규, “지방자치단체의 재정통제수단으로서 주민소송의 의의와 한계”, □□국민에 의한 재정통제시스템 구축을 위한 법적 과제□□, 한국법제연구원, 2007.5.10, 43쪽이하.
- 주진열, □□국제통화기금의 국가재정 투명성 운영기준 도입에 관한 연구□□, 한국법제연구원, 2006.9.
- 한국개발원, □□재정위험의 관리와 중장기 재정지출구조 개선□□, 2004.12.
- 현진권, “지방재정 투명성 제고를 위한 개혁성과와 발전방향”, 25쪽이하.
- 한국법제연구원, □□재정운영의 투명성 제고를 위한 법적 과제□□, 2006.9.21.
- \_\_\_\_\_, □□재정투융자의 투명성제고를 위한 법적 과제□□, 재정법제 2007 워크숍 자료집, 2007.5.8.
- \_\_\_\_\_, □□국민에 의한 재정통제시스템 구축을 위한 법적 과제□□, 재정법제자료 07-01, 2007.5.10.
- \_\_\_\_\_, □□예산집행의 투명성 제고□□, 재정법제자료 07-02, 2007.5.15.
- 深川由起子, “日本の財政改革: 透明性向上にかかゝる成否”, □□일본학□□(동국대) 제17권, 1998, 172쪽이하.

【부 록 1】

(발췌역)

「기 본 법」  
(Grundgesetz)

**제42조** (심의, 투표)

제 1 항 연방의회는 공개로 심의한다. 의원 1/10 또는 연방정부가 제의하는 경우 2/3의 다수에 의하여 공개가 배제될 수 있다. 이 제의에 대하여는 비공개회의에서 결정한다.

**제110조** (연방의 예산안과 예산법률)

제 1 항 연방의 모든 수입과 지출은 예산안으로 편성되어야만 한다. 연방기업과 특별재산의 경우에는 단지 전입금과 전출금만 산입되어야 한다. 예산안은 수입과 지출에 균형을 이루어야 한다.

**【부 록 2】**

(발췌역)

**『튀링엔 주 헌법』**  
**(Verfassung des Freistaats Thüringen)**

1993.10.25

**제60조**

제 1 항 주의회는 공개로 심의한다.

제 2 항 주의회 의원 10인이나 원내정당 또는 주정부의 제안으로 공개성은 2/3의 다수로서 결정된 투표로 배제되어질 수 있다. 그러한 제안은 비공개적인 회의에서 결정되어진다.

**제98조**

제 1 항 주의 모든 수입과 지출, 그리고 의무수권은 예산안에 편성되어야 한다. 주기업과 특별재산의 경우에는 단지 전입금과 전출금만 산입되어야 한다. 예산안은 수입과 지출에서 균형을 이루어야 한다.

**【부 록 3】**

(발췌역)

**『연방과 주의 예산법의 원칙에 관한 법률』(예산원칙법)  
(Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts  
des Bundes und der Länder (Haushaltsgrund-  
sätze-gesetze, HGrG))**

1969.8.19 제정

2006.10.31 개정

**제 5 조 (지출의 필요성과 의무수권)**

예산안의 편성하거나 시행하는 경우에는 단지 연방과 주의 임무를 수행하기 위하여 필요한 지출과 다음해 지출을 이행하기 위한 의무를 받아들이는 수권(의무수권)만이 고려되어야 한다.

**제 8 조 (완벽성, 통일, 만료원칙)**

제 1 항 각 예산연도에 대하여 하나의 예산안이 작성되어야 한다.

제 2 항 예산안은 예산년도의 (아래의) 모든 것을 포함한다.

1. 기대되는 수입
2. 예상되는 이행하여야 할 지출과
3. 예상되는 필요한 의무수권

**제12조 (총액주의, 개별편성, 자기경제수단, 해설서, 기획기관)**

제1항 수입과 지출은 최고액이어야 하고, 서로 분리되어 편성되어야 한다. 제1문은 금융시장으로부터의 신용에 의한 수입이

**【부 록 3】**

나 신용과 결합된 이자상환의 편성에는 적용되지 않는다는 것이 법률에 의하여 허용되어질 수 있다. 그밖에 제1문의 지출은 예산안에서 허용되어진다. 특히 영리행위 또는 매각행위의 경우에 부가비용과 부가수익에 적용된다. 제3문의 사례에서 편성된 금액의 계산은 예산의 부록으로 첨부되어야만 하거나 해설서에 수록되어야만 한다.

**제20조 (총액증명, 개별증명)**

제 1 항 모든 수입과 지출은 제12조 제1항 제2문과 제3문이 다르게 규정하지 않는 한, 최고금액으로 이를 규정한 항목에 기입되어야 한다.

**【부 록 4】**

(발췌역)

**베를린 『주예산법』  
(Landeshaushaltsordnung, LHO)**

1978년 10월 5일 제정

2005년 9월 23일 개정

**제 1 조 (예산안의 의의)**

제 1 항 예산안은 베를린의 임무를 수행하기 위하여 동의기간 내에 예상되고 필요한 재정수용의 확정과 충족에 기여한다. 예산안은 예산시행과 경제시행의 기초이다. 예산의 편성과 시행의 경우에 전체 경제적인 균형이라는 요구가 고려되어야 한다.

제 2 항 예산안의 편성과 시행은 개별계획에 대한 총계를 근거로 하여야 한다.

**제 6 조 (지출의 필요성과 의무수권)**

예산안을 편성하거나 시행하는 경우에는 단지 베를린의 임무를 수행하기 위하여 필요한 지출과 다음해 지출을 이행하기 위한 의무를 받아들이는 수권(의무수권)만이 고려되어야 한다.

**제 11 조 (완벽성, 통일, 만료원칙)**

제 1 항 각 예산연도에 대하여 하나의 예산안이 작성되어야 한다.

**【부 록 4】**

제 2 항 예산안은 예산년도의 (아래의) 모든 것을 포함한다.

1. 기대되는 수입
2. 예상되는 이행하여야 할 지출과
3. 예상되는 필요한 의무수권

**제13조 (개별안, 전체안, 집단안)**

제 4 항 전체안은 다음을 포함한다.

1. 개별안의 수입과 지출, 의무수권의 요약(예산조망)

**제15조 (총액주의, 자기경제수단)**

제 1 항 수입과 지출은 최고액이어야 하고, 서로 분리되어 편성되어야 한다. 제1문은 금융시장으로부터 신용에 의한 수입이나 신용과 로 결합된 이자상환의 편성에는 적용되지 않는다는 것이 법률에 의하여 허용되어질 수 있다. 그밖에 제1문의 지출은 예산안에서 허용되어진다. 특히 영리행위 또는 매각행위의 경우에 부가비용과 부가수익에 적용된다. 제3문의 사례에서 편성된 금액의 계산은 예산의 부록으로 첨부되어야만 하거나 해설서에 수록되어야만 한다.

**제35조 (총액증명, 개별증명)**

제 1 항 모든 수입과 지출은 제15조 제1항 제2문과 제3문이 다르게 규정하지 않는 한, 최고금액으로 이를 규정한 항목에 기입되어야 한다. 재정분야의 집행기관은 상환은 각기의 수입과 지출에서 공제하는 것은 감사원의 합의하에 허용된다.