

지방재정 투명성의 세계적인 동향과 사례

이 원 희

한경대학교 교수

I. 서론

2001년을 미국 워싱턴 D.C.에서 1년간 교환교수로 지내면서 미국의 일상생활을 가까이에서 이해하고자 많은 노력을 하였다. 미국의 수도에서 생활하는 이점을 살려 매일 몇 차례씩 열리는 여기저기의 세미나에 참석하고 시민단체에도 인터뷰를 위해 부지런히 돌아다녔다.

그런 중에 참으로 재미있는 두 가지의 현장을 경험하였다. 하나는 필자가 살던 메릴랜드의 락빌시(Rockville City)의 공청회를 본적이 있었다. 조그마한 회의장에 시장이 중앙에 앉아 있고 관련 실국장이 배석을 한 상태에서 주민이 기다리고 있다가 나와서 마이크를 들고 자신의 지역구에 관한 이야기를 하는 것이었다. 도로가 파손되어 차를 운전하기가 어려운데 시청이 무엇을 하고 있는가하고 따지면 시장이 바로 국장에게 지시하는 형식이다. 조금 어려운 수준으로 유색인종을 위해 사업을 실시하여 달라고 하는 것인데 이 정도가 되면 검토하여 나중에 알려주겠다는 정도의 답변을 하게 된다. 그야말로 공청회(public hearing)이다. 그리고 지역 방송은 이런 내용을 그대로 방송하여 준다. 행정이 투명해지는 것은 결국 참여와 공개의 원리에 입각한다는 것을 생각하게 하여 주었다.

또 하나는 워싱턴에 있는 예산감시 시민단체 중의 하나인 IBP(International Budgetary Project)에서 전 세계에 있는 예산감시 시민단체 간부 요원들을 초빙하여 예산감시 기법을 전달하는 세미나를 개최하고 있었다. 미국으로 가기 전에 경실련을 통해 예산감시 운동을 하고 있던 터라 이런 활동이 전 세계적인 연대를 이루고 있다는 것을 그때 알게 되어 너무나 기뻐했다. 경실

련에서 예산감시 시민운동을 전개하면서 방법론도 부족했고 아직 관심의 확대도 어려웠던 시기여서 이날의 모임은 천군만마를 얻은 듯 했다.

실로 재정투명성의 노력은 미국의 조그마한 시 단위에서부터 시작하여 전 세계적인 움직임으로까지 확산되고 있다. 본고에서는 이런 외국의 동향에서 어떠한 시사점이 있는 가를 살펴보고자 한다.

II. 재정투명성의 대두 배경과 확산

1. 재정민주주의의 관점

재정투명성을 강조하는 모든 논거는 재정민주주의에서 기원을 확보할 수 있다.

재정민주주의란 일반적으로 국가의 재정활동이 국민의 대표기관인 국회의 의결에 의해 행해져야 한다는 것을 의미한다. 이를 재정입헌주의라고 한다. 이러한 개념은 ‘대표 없이 과세 없다’는 원칙으로서 역사적으로 군주의 자의적인 과세권의 행사를 제한하는 데에서 비롯되었다.

그러나 이러한 개념은 재정민주주의를 지나치게 협의로 해석하고 있다. 재정민주주의란 재정주권이 납세자에게 있다는 것을 의미하며, 국민은 더 이상 과세와 공공서비스의 과정에서 수동적인 객체가 아니라, 적극적이고 능동적인 주체가 되어야 한다. 즉 예산과정에서 시민의 의사를 반영하고 예산운영을 감시하며 잘못된 부분의 시정을 요구할 수 있고 또 할 수 있도록 제도적 장치를 마련해야 한다.

결국 재정민주주의란 재정의 운영과정에서 민주주의 원리를 실현하는 것이다. 이때 민주주의란 참여, 공개, 책임의 원리를 의미한다. 즉 재정운영과정에서 주민을 참여시키고, 이러한 과정에서 관련되는 정보를 공개하고, 그 결과에 대해 책임을 지는 과정이다.

최근 선진 여러 나라에서는 ‘납세자 권리보장법’ 또는 ‘납세자 권리헌장’ 등을 제정 또는 선포하여 적극적으로 납세자의 권리를 보장하기 위한 제도적 장치를 마련하고 있다. 캐나다는 1985년에 ‘납세자의 권리선언(Declaration of Taxpayer Rights), 영국은 1986년에 ‘납세자 헌장(Taxpayer's Charter), 미국은 1988년에 ‘납세자 권리보장법(Your Rights as a Taxpayer)’을 제정하였다.

우리나라에서도 1996년 12월에 국세기본법을 개정하여 납세자의 권리를 입법에 반영하고 납

세자의 권리현장을 제정하도록 하였다. 그러나 아직 우리나라에서는 과세과정의 권리를 보장하는 내용에 그치고 있으며, 적극적으로 시민이 자신이 납부한 세금을 집행하는 과정에 참여하는 권리를 보장하는 수준에까지는 미치지 못하고 있다.

2. 이론적 배경¹⁾

재정투명성에 대한 관심은 1997년 동남아시아에 외환위기가 확산되면서 금융시장의 폐쇄성이 외환위기를 초래했다는 반성에서 시작하여 재정의 영역에서도 투명성을 확보해야 한다는 인식의 확산과 맞물려 있었다. 그래서 IMF가 재정투명성에 관한 지표(Transparency Index)를 개발하면서 시작하였다.

반면 이론적으로도 1980년대의 신보수주의, 1990년대의 신자유주의 사조를 거치면서 독점적 권력 행정에 대해 개방과 경쟁의 원리가 강조되기 시작하였다. 이에 예산과정의 개방도 중요한 의미를 가지게 되었다. 종래 폐쇄적인 공급자 위주로 결정되었으나, 주민의 선호를 반영한 예산 과정이 필요하다고 인식되었기 때문이다.

무엇보다 세금에 대한 저항으로 시민사회가 형성된 서구의 역사에서 예산과 관련한 정부의 활동을 평가하고 능력을 제고하기 위한 방안에 대해서는 폭발적인 지지가 가능하였다. 재정민주주의는 시민권을 회복하는 방법의 하나이기 때문이다.

그러나 예산과정을 공개하고 시민을 참여시키는 것에 대한 반대의견도 존재한다. 첫째, 예산은 비밀스럽게 결정되어야 하며, 공개된 과정은 오히려 시장을 왜곡시킬 수 있다는 입장이 있다. 예산은 국민경제에 영향을 미치게 되며 이러한 과정에서 공개된 정보는 투기를 조장할 수 있고, 시장에서의 의사결정에 초과비용을 유발할 수 있다. 둘째, 의회와 시민단체는 지역구민이나 단체의 특수이익만을 강조하기 때문에 국가 전체의 이익에 반할 수 있다. 이에 예산심의과정에서 참여가 확대되면서 국가 전체적으로 최선의 대안을 왜곡시킬 수 있다. 셋째, 지나친 투명성의 요구나 시민단체의 참여가 활성화되면 관료가 중요한 것 보다 사소한 것에 관심을 갖게 될 우려가 있다. 넷째, 예산편성과정은 행정부의 독점적인 과정이다. 행정부가 편성을 한 다음에 의회의 심의과정에서 개방을 하여 활발한 논의를 하는 것은 필요하지만 과정적 절차인 행정부 편성과정에

1) 다음의 내용을 참조함. 이원희. (1999). “우리의 세금, 어떻게 지킬 것인가? ; 예산감시시민운동의 방법과 대상”. 1999년도 서울행정학회 추계학술대회 논문

서 투명성을 요구할 필요는 없다.

그러나 이러한 반대논리는 예산의 투명성을 제고하고 예산 과정을 개방시키는 과정에서 발생할 수 있는 문제점을 인식하고 이를 극복하기 위한 장치를 개발해야 한다는 논리로서는 의미가 있지만 예산 투명성의 본질 자체를 거부할 수 있는 논거는 아니다.

3. 확산의 노력

미국은 1980년대 레이건 행정부가 국방비를 확대하자 의회에서 예산의 집행과정 대한 대대적인 감사를 시작하였고, 이러한 과정에서 예산낭비의 사례가 공개되기 시작하였다. 여기에 민간 보고서를 작성했던 Peter Grace가 정부 예산의 낭비에 대한 상시적인 시민 감시 체계가 필요하다고 역설하여 CAGW(Citizen's Against Government Waste)라는 시민단체를 구성하였고 이는 재정투명성에 대한 관심을 촉발시키는 계기가 되었다. 즉 재정투명성은 예산의 낭비와 비효율을 극복하는 제도적 기반으로 인식되었던 것이다. 현재 이 단체는 폐쇄적인 의회의 과정에서 의원들 간에 이루어지는 예산 나눠 먹기식 결정(Pork Barrel Politics)에 대해 집중적인 감시활동을 하고 있다.

한편 1986년 동구의 몰락과 남미의 민주화 이후 시민사회의 발전을 지원하기 위한 프로젝트의 일환으로 진행되기도 했다. 이러한 과정에서 1960년대 비교행정의 연구를 지원했던 포드 재단(Ford Foundation)이 이제는 이러한 제3세계국가의 시민단체가 진행하는 예산 감시운동을 지원하고 있다. 민주화 운동이후에 민주주의가 이러한 나라에 정착되기 위해서는 끊임없이 정부의 권력에 대한 통제가 필요하고 또 시민의 참여와 감시 그리고 공적인 영역에 대한 관심이 있어야 한다. 이에 예산은 이러한 대상으로 매우 좋은 재료가 된다. 시민이 낸 세금으로 운영되는 것이 예산이기 때문에 시민의 권리를 확보한다는 논거가 된다. 그리고 매년 예산과정은 발생하기 때문에 끊임없이 관심을 촉발시킬 수 있기 때문이다.

예산은 민주주의를 공고화시키기 위해 시민의 공적인 영역에 대한 관심을 촉발시키는 기제가 될 수 있다. 이에 예산의 투명성과 참여 확대라는 주제는 지속적으로 확대재생산되어 오고 있다.

III. 재정투명성 지표의 사례

1. IMF의 재정 투명성 규약 (Code of Good Practices on Fiscal Transparency)²⁾

IMF는 회원국들의 재정정책에 대한 투명성 제고를 지원하고 재정정책의 책임성과 신뢰성을 향상시키기 위해 1998년 4월 잠정위원회에서 「재정 투명성 규약(Code of Good Practices on Fiscal Transparency)」을 제정하였다. 또한 이에 대한 안내서(Manual)를 마련하여 회원국들의 동 규약 준수를 유도하고 회원국의 재정 투명성 자체평가를 위한 설문지와 자체평가보고서를 제공하고 있다. 이 규약은 재정정책에 대한 정보공유를 확대하여 정부로 하여금 더욱 책임성 있게 재정정책을 실행해 나감으로써 재정정책의 투명성을 제고시키고 나아가 금융시장을 보다 강화시키는 것을 목적으로 한다.

이 규약은 재정정책에 대한 다음 4가지 원칙으로 구성되어 있다. 첫째, 정부의 역할과 책임을 분명히 하고, 둘째, 정부는 재정활동에 대해 신뢰할 수 있는 정보를 공개하며, 셋째, 예산편성, 실행, 보고 등이 공개적으로 이루어져야 하며, 마지막으로 재정관련 정보는 독립적이고 보증된 자료여야 한다는 것이다.

국가들마다 재정관리시스템과 문화, 법적·제도적 환경이 상이하기 때문에 모든 국가들이 동 규약을 준수하기는 어려울 것이다. 이에 IMF 실무진은 국가들의 재정정책 이행에 대한 경험이나 기존의 재정정책에 대한 국제 기준들을 소개하고 재정정책의 원칙과 이행에 대한 보다 상세한 지침을 제공하여 이 규약의 준수를 촉구하였다. 이를 위해 「재정 투명성에 관한 안내서(Manual on Fiscal Transparency)」³⁾를 마련하고 있다.

우리나라의 경우도 공공부문 개혁의 일환으로서 재정의 투명성을 제고하기 위하여 2000년에 IMF에 재정투명성에 관한 평가를 요청하였다. IMF는 재정투명성 규약에 따라 우리나라 중앙정

2) 다음의 내용을 참조함

IMF. 1998. "Code of Good Practices on Fiscal Transparency." Washington, D.C.: International Monetary Fund.

IMF. 1999. "Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies: Declaration of Principles." Washington, D.C.: International Monetary Fund.

3) <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/index.htm>

부의 재정투명성을 평가하고 2001년 2월에 평가보고서를 공개하였다.

2. 국제예산프로젝트(IBP: International Budget Project)의 투명성 지표

1) 의의

워싱턴 D.C.에 있는 IBP에서는 주로 제3세계 국가에서 시민의 예산참여를 활성화하기 위하여 다양한 운동을 벌이고 있다. 이러한 과정에서 각국의 예산투명성을 평가하기 위한 간편한 평가 지표를 개발하였다.

그리고 2005년에는 이를 확대하여 전 세계 60여개국의 재정투명성을 사후 평가하기 위하여 이를 확대하여 평가를 진행하고 있다. 현재 이러한 평가 작업은 진행 중이며 2006년 10월경에 전 세계에서 동시에 결과를 공표할 예정으로 진행하고 있다.

질문지는 크게 두 가지 목표를 가지고 있다. 첫 번째는 시민사회가 예산의 투명성을 위해 벌이는 조사 작업을 보다 수월하게 만들어주는 것이고, 두 번째는 예산 투명성 조사에 대한 시민사회의 노력과 각 국가의 개별적인 노력을 연결해서 그 이슈에 대한 국제적인 관심을 높이는 것이 목표이다. 특히 모든 질문 문항에 대해 근거자료를 제시하게 하고 검토집단(peer group)을 지정하여 답변에 대해 상호 검토를 하게 하여 결과의 신뢰성을 제고하도록 하고 있다.

질문지는 세 부분으로 되어 있다. 섹션1)은 국가의 주요 예산 문서의 배포와 접근 가능성을 살펴보는 네 개의 테이블로 되어 있다. 섹션 2)와 3)은 122개의 문제를 포함하고 있으며, 행정부의 예산안과 예산과정이라는 두 개의 주요 카테고리 분류되어 있다. 섹션 2)는 행정부의 예산안에서 공개된 정보의 유형들과 예산의 정보를 감시하고 분석하는 것을 도와주는 부가적인 정보 접근에 관한 내용을 담고 있다. 섹션 3)은 네 단계로 이루어진 예산의 단계가 얼마나 공개적인지에 관한 문제이다. 그것은 예산이 어떻게 형성되고 받아들여지는지를 보여주며, 일단 이행되어지고 완전히 집행된 예산에 접근할 수 있는 정보들을 볼 수 있도록 해준다.

시민 예산 운동을 하는 단체들은 예산의 과정의 공개에 대해 특별한 관심을 가지고 있다. 예산 운동 단체들은 예산과 예산의 집행에 관련된 정보를 모두 공공 기관의 정보원을 통해 얻고 있다. 질문서는 (이들 단체들이) 어떤 정보들을 공개적으로 얻을 수 있는가, 그리고 어떠한 정보간의 공개 정도 차이뿐만 아니라, 각 예산의 네 단계 과정을 자세히 알 수 있도록 해두고 있다. 광범위하고, 이해하기 쉽고, 시의 적절한 정보는 예산 과정에서 시민사회의 정보력 있는 참여를 위해

필수적인 것이다. 그 대가로 시민 사회의 참여는 민주적이고 믿을 수 있는 국정운영을 가능하게 한다.

재미있는 것은 이 질문지에서는 실제로 어떤 일이 일어나고 있는 것에 초점을 맞추고 있지, 법의 규정이 어떻게 되어 있냐에 관심을 두고 있지는 않다는 것이다. 이처럼 실제에 초점을 맞춘 것은 좋은 의도로 제대로 짜인 예산법안이라도 실제에서는 제대로 적용되지 않고, 실제의 예산 과정에서는 별다른 영향을 미치지 못하는 경우가 많기 때문이다. 물론 실제적인 부분에 초점을 두는 것이 공개적이고 투명한 예산 책정을 담보하는 과정에서 필수적인 예산 과정의 성문화 및 법률 제정 측면의 중요성을 폄훼하는 것은 아니라는 점은 분명히 하고 있다.

2) 질문지의 구성

(1) 세션 1 : 예산관련 문서 공개 여부 (The Availability of Budget Documents)

섹션1)에서는 예산관련 문서들의 공개 여부에 대해서 검토한다. 예산 관련 시민 그룹의 관점에서 볼 때, 이러한 예산 관련 문서는 필수적으로 국민들에게 공개되어야 하며, 이런 정보를 접할 수 있어야 국민들은 예산에 대해 좀더 알 수 있으며 총괄적인 예산 과정에 참여할 수 있다. 질문지의 섹션 1)은 이 질문지에 사용된 주요 예산 문서들에 관한 질문들을 포함한 4개의 표로 되어 있다. 이 문서들은 다음과 같다. 예산안 사전 보고서(the pre-budget statement), 예산 요약(the budget summary), 행정부의 예산안 (the executive's budget proposal), 첨부설명자료(supporting budget documents), 시민의 예산 (the citizen's budget), 법제화(확정)된 예산 (the enacted budget), 한해 예산 보고서 (in-year reports), 반기 검토 (the mid-year review), 결산 보고서 (the year-end report), 그리고 감사보고서 (audit report)이다.

여기서 특이한 것은 사전 보고서이다. “Pre-Budget Statement” 는 또한 Pre-Budget Report 라고 알려져 있다. 이 문서는 적어도 예산안이 나오기 한 달 전에 행정부에서 발행해야 하는 것이다. 이것은 행정부의 예산안의 범위가 어떻게 되는가에 대해서 알려주기 위한 문서이다. 일부 국가의 행정부들은 예산안을 작성하는 과정이나 혹은 그 스케줄을 발행하는 경우가 있다. 예산안을 만들기 위한 스케줄은 사전보고서와 혼동되어서는 안 된다. 사전보고서는 예산의 총계와 예산이 어떻게 경제와 관련이 되어있는가 하는 문제에 대한 활발한 논쟁을 돕기 위해 만들어 지는 보고서이다. 그것은 예산 자체에 대한 적절한 기대치 혹은 예산치를 만들어내기 위해

서도 사용된다. 사전보고서는 예산안이 제출되기 적어도 한 달 전에 나와야 하는 것이다.

그리고 중기 지출개요와 국가 발전 계획 (Medium Term Expenditure Frameworks and National Development Plans.)의 편성도 중시한다. 몇 년간에 걸친 중기 프로젝트에 관한 문서들 (예를 들어서 다년 계획이나 중기 지출 개요 문서 등)이 예산과 직접적으로 관련이 되어 있다면 그것들은 첨부 보충자료 "supporting budget documents"라고 할 수 있다. 이들이 예산과 관련이 되어있다면, 이들 예산안과 관련된 자료는 그러한 공사가 진행되고 있는 시기들의 예산에서 사용된 경제 가정 및 그와 비슷한 수입, 지출 가정 자료가 기반이 되어야 할 것이다.

(2) 세션 2 : 행정부 예산안 (The Executive's Budget Proposal)

본 질문지에서 첫 번째 질문의 카테고리는 행정부가 의회의 감사를 받기 위해 제출한 행정부의 예산안 내의 정보와 그 정보들이 어떤 형식으로 제출되어 있는가에 관한 것이다. 행정부의 예산안은 다른 어떤 행정부의 자료보다도 미디어, 국회 그리고 국민으로부터 많은 관심을 받는 것이다. 이처럼 관심이 집중된다는 것은 곧 예산안 관련 문서들이 분명하면서도 포괄적인 정보를 담고 있어야 한다는 것을 의미한다.

섹션 2)는 5개의 카테고리로 나누어진다. 처음의 4개의 카테고리는 행정부의 예산안이나, 혹은 보충 자료 속에 반드시 공개되어야 하는 정보들에 관한 것이다. 5번째 카테고리는 예산안 자체에는 꼭 포함될 필요가 없지만, 예산을 분석하는 데에는 매우 중요한 정보들을 다룬다.

여기서 특이한 것은 포괄성(Comprehensiveness)을 중시한다. 이는 대중들에게 잘 공개되지는 않지만, 모든 예산에는 반드시 포함되어야 하는 몇몇의 특정아이템들을 살펴보는 것이다. 예산안에 대한 공식적인 프리젠테이션은 종종 특정 재정 활동을 제대로 공략하지 못하는 경우가 있다. 그 이유는 다양하지만, 그것이 예산안의 밖에 있기 때문 일수도 있고 (예를 들어 기금-extra-budgetary funds-와 같은 경우) 또는 예산안에서 상용된 회계 방식이 적절하지 못했기 때문일 수도 있다 (예를 들어서 우발적인 채무-contingent liabilities-를 표시함에 있어서 현금 회계 시스템을 사용하는 것과 같은 경우). 그러나 그러한 아이тем들은 정부의 재정적, 정치적 목표에 심대한 영향을 미칠 수 있다. 따라서 이들과 관련된 정부의 재정적 지원이나, 활동에 관한 특정보고나 수치 관련 정보들이 대중에게 공개될 필요가 있다.

그리고 예산이 다른 단위의 정부나 혹은 공기업들에게 배정되는 부분을 각각 다루도록 하고

있다. 공기업은 물품을 생산하거나 시장에 서비스를 제공하기 위해서 정부가 만든 것으로 소유와 관리는 모두 정부에 의해서 이루어지고 있는 합법적인 사업장을 말한다. 이것은 또한 정부의 수입이나, 혹은 금융적인 수입의 원천이 되기도 한다. 따라서 이러한 자금들의 지원의 양과 목적에 관한 자세하고 명백한 보충 언급을 하는 것은 매우 중요하다.

한편 유사 재정활동(quasi-fiscal activities)에 대한 것도 있다. “유사재정활동”이란 정규 예산과정에서 다루어질 수 있거나 혹은 다루어져야만 하는 사업들임에도 불구하고 그러지 않고 있는 사업들을 가리킨다. 그것은 다양한 범위에 사업들을 포함한다. 예를 들어서 적절한 과정을 통해 보조금을 지급하는 대신에 공공 금융 기관이 특별한 사업에 시장보다 낮은 금리로 돈을 대출 해주거나, 혹은 기업이 특정한 개인들이나 단체에게 시장 가격보다 낮은 가격으로 상품이나 서비스를 제공하는 간접적인 지원을 포함할 수도 있다.

이러한 맥락에서 정부가 금융과 비금융 자산을 얼마만큼 가지고 있는가와 관련된 정보를 공개하고 있는가를 검토하고 있다. 금융자산은 그 성격을 반영하는 주요 타입으로 분류가 되어야 하고, 각 카테고리의 채무 불이행도 포함되어야 한다. 물론 예산에서는 보이지 않는 재정 위험에 관해서 검토하고 있다.

(3) 세션 3 : 예산 과정 (The Budget Process)

예산은 편성-심의-집행-결산의 과정이다. 첫 번째 두 단계-편성과 승인-는 예산이 통과되기 이전의 단계이다. 예산의 우선순위가 정해지고 이 과정에서 시민사회의 영향력이 예산에 개입할 수 있는 것이 바로 이 두 단계이다. 다른 두 단계- 집행, 감시 그리고 결산 보고서 (final reports)과 감사-는 예산이 통과된 후에 일어나는 일이다. 뒤의 두 단계는 이 단계들에서 생산된 주요 정보들은 필요로 했던 서비스가 계획대로 제공되었고, 예산의 우선순위가 제대로 조정되었는지를 보여주기 때문이다. 이 정보들은 앞으로의 예산에 대한 토론에서 유용한 정보를 제공한다.

예산 준비과정은 일반적으로 상당히 비공개되어있는 과정이다. 왜냐하면 행정부는 다양한 정책의 옵션들을 내부적으로 평가하기 때문이다. 비공개된 생성과정은 입법부가 제출된 예산안에 대해 토론을 하고, 개정할 충분한 시간과 권력이 있다면 덜 문제가 된다. 예산과정에서 입법부의 권력이 제한되어 있지만, 행정부는 협의회를 열거나 사전예산 보고서(pre-budget statement)

를 발행하는 등과 같은 여러 가지 방법을 통해서 예산안의 작성의 과정에서 입법부와 국민과 충분히 의사소통을 할 필요가 있다.

한편 집행과정의 공개에 대해서도 중시하고 있다. 예산이 실행되는 동안에 제출되는 보고서들의 시의성과 내용에 대해서 다루고 있다. OECD가 권고하는 이들 보고서는 월 단위로 발행이 되어야하는데 이들은 여기서는 연내 보고서 (in-year reports)라고 불린다. 이들은 행정부가 예산을 집행해가는 과정을 보여주고자 하는 것이다. 행정부 단위가 각 지출에 대해 책임을 지고 있다고 하기 위해서는 이들 각 행정부서 단위의 실질적인 지출에 대해서 보여주어야 한다. 일부국가에 보고서는 개별부처 단위별로 발행이 되고, 다른 국가들에서는 이들 정보가 한 보고서로 통합이 되고, 이것은 보통 재정부에 의해서 발행이 된다.

집행과정에서 중시하는 또 다른 요인은 공개적이고 경쟁력 있는 구매의 과정은 비용 당 최고의 효용을 얻을 수 있고 부패와 비호의 위험이 없는 제도이어야 한다는 점이다. 예를 들어서 입찰은 공개적이어야 한다. 입찰자들의 목록, 입찰 가격, 그리고 낙찰된 사람이 누구인지 공개되어야 한다. 계약 판정과 구매 과정은 의회와 그리고 감사원에 의해 검토가 되어야 한다.

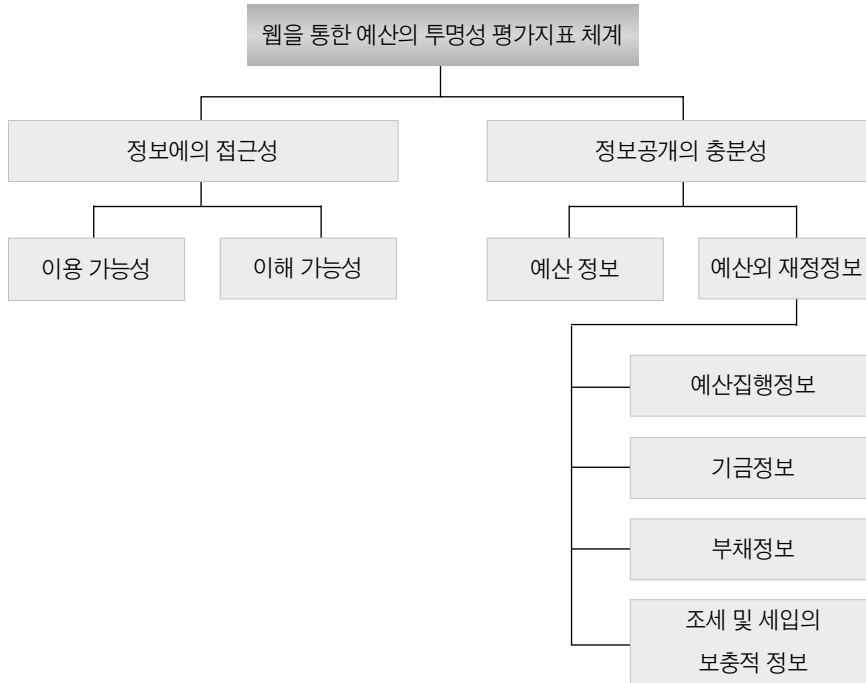
그리고 추가경정예산에 대한 비판적 검토도 강조된다, 비록 추가경정예산은 대부분의 나라에서 이루어지는 것이지만, 큰 규모의 추가 경정예산이 습관적으로 집행되는 것은 곧 그 국가의 예산이 효율적으로 집행되고 있지 않다는 것을 나타낸다. 일상적인 추가경정 요구는 부서들 내의 계획을 세우는 데 악영향을 미친다. 그것은 또한 예산 카테고리들 사이에서의 자원의 분배에 대한 공개적이고 열린 토론에도 해를 입힌다. 왜냐하면 이론적으로 예산에 관한 이러한 토론은 행정부가 매년 제출하는 예산안을 검토할 때 이루어져야 하는 것이기 때문이다.

3. 미국 지방자치단체에 적용한 투명성 지표

“예산과 우선순위에 관한 연구센터Center on Budget and Policy Priorities(CBPP)”에서 미국 주 정부 예산의 투명성을 평가하기 위하여 개발한 지표도 있다. 함께하는 시민행동에서는 이를 웹상에서 재정투명성을 평가하기 위하여 수정하여 우리나라에 적용한 바가 있는데 체계적인 정리를 하고 있다. 투명성 평가지표 체계는 <그림 1>에 제시되어 있는 바와 같다.

먼저 예산정보에의 접근성과 정보공개의 충분성의 두 영역으로 구분한 후, 접근성 영역은 다시 예산정보의 이용 가능성과 이해 가능성으로 구분하여 평가지표를 개발하였다. 그리고 충분성

● <그림 1> 예산 투명성 평가 체계 ●



은 예산정보와 예산외 정보로 구분하였으며, 예산외 정보는 예산집행정정보, 기금정보, 부채정보, 조세 및 세입에 대한 정보로 구분하여 각각의 평가지표를 개발하였다. 따라서 투명성 평가지표는 모두 7개의 하위 항목으로 구성되며, 각 항목은 2개-22개까지의 평가지표를 포함하고 있다. 각 항목에 대한 구체적인 평가지표와 척도는 <표1>부터 <표7>까지에 제시되어 있다.

● <표 1>이용 가능성 평가지표 및 척도 ●

평가지표	평가척도
1.1 예산 정보는 웹(web) 상에서 이용 가능한가?	없다/있다
1.2. 예산담당기관에 제출하는 각 기관의 예산 요구서는 웹(web) 상에 공개되는가?	없다/있다

1.3 자치단체가 의회에 제공하는 예산안은 웹(web) 상에 공개되는가?	없다/있다
1.4 예산 심의 과정에서 이루어진 추가적인 예산 승인 또는 삭감 내역이 웹(web) 상에 공개되는가?	없다/있다
1.5 예산정보의 공개(release) 날짜는 사전에 웹(web) 상에 게시되는가?	없다/있다
1.6 예산서류(행정부 각 기관의 예산 요구서, 행정부의 예산안, 확정된 예산 등) 또는 정보는 의회에 제출된 후 얼마나 빨리 웹(web) 상에 공개되는가?	알 수 없다/1개월/2개월
1.7 예산 정보는 분석을 위하여 스프레드시트나 데이터베이스 형태로 웹(web) 상에서 이용 가능한가?	없다/있다
1.8 어떤 예산정보가 이용 가능하며, 예산정보가 어디에 있는지 설명해주는 부분이 포함되어 있는가?	없다/있다

● <표 2> 이해 가능성 평가지표 및 척도 ●

평가지표	평가척도
2.1 예산안 편성의 배경(경제사회적 여건, 재정정책의 방향, 과거 · 미래와의 연계 등)은 어느 수준으로 제공되는가?	하/중/상
2.2 예산추정치의 기초가 되는 경제적인 가정과 주요계수(예 : 유효세율)가 제공되는가?	없다/있다
2.3 이러한 가정들의 타당성에 대한 설명이 제공되는가?	없다/있다
2.4 예산의 변화를 가져올 수 있는 위험들(예측에 적용된 가정의 변화, 우발채무, 특정지출의무 규모의 불확실성 등)에 대한 설명 · 분석이 제공되는가?	없다/있다
2.5 개별 사업 내용에 대한 설명을 제공하는가?	없다/있다
2.6 중요사업의 목표를 기술하고, 이의 달성도에 대한 성과측정 결과를 제시하는가?	없다/있다
2.7 다년도 사업의 경우 미래 예측 규모를 제시하고 있는가?	없다/있다
2.8 각 사업의 사업비용 내역 및 설정 근거 등이 어느 정도 상세하게 제공되는가?	하/중/상
2.9 투자심사 보고서가 제공되는가?	없다/있다
2.10 정부의 재정상태에 대한 정보는 어느 수준으로 제공되는가?	하/중/상

2.11 예산정보에는 전체 내용을 요약 설명해 주는 개요 부분이 포함되어 있는가?	없다/있다
2.12 예산정보에는 예산표를 이해하기 위한 설명이 제공되어 있는가?	없다/있다
2.13 예산정보에는 각종 용어에 대한 설명이 제공되어 있는가?	없다/있다
2.14 예산정보에는 전년도 예산과의 중요 차이점을 설명하는 부분이 포함되어 있는가?	없다/있다
2.15 예산정보에는 그래프 등을 통하여 내용을 쉽게 전달하고 있는가?	없다/있다
2.16 예산정보에는 예산과정을 요약 제시하고 있는가?	없다/있다

● <표 3>예산정보 공개의 충분성에 대한 평가지표 및 척도 ●

평가지표	평가척도
3.1 과년도 세입은 총계로 몇 년치가 제공되는가?	없다/1년/2년이상
3.2 과년도 세입은 세입유형별로 몇 년치가 제공되는가?	없다/1년/2년이상
3.3 과년도 예산 세입 대 실제 세입 비교는 총계로 몇 년치가 제공되는가?	없다/1년/2년이상
3.4 과년도 예산 세입 대 실제 세입 비교는 세입유형별로 몇 년치가 제공되는가?	없다/1년/2년이상
3.5 과년도 세출은 총계로 몇 년치가 제공되는가?	없다/1년/2년이상
3.6 과년도 세출은 기관별로 몇 년치가 제공되는가?	없다/1년/2년이상
3.7 과년도 세출은 사업별로 몇 년치가 제공되는가?	없다/1년/2년이상
3.8 과년도 세출은 기능별로 몇 년치가 제공되는가?	없다/1년/2년이상
3.9 과년도 예산 세출 대 실제 세출 비교는 총계로 몇 년치가 제공되는가?	없다/1년/2년이상
3.10 과년도 예산 세출 대 실제 세출 비교는 기관별로 몇 년치가 제공되는가?	없다/1년/2년이상
3.11 과년도 예산 세출 대 실제 세출 비교는 사업별로 몇 년치가 제공되는가?	없다/1년/2년이상
3.12 과년도 예산 세출 대 실제 세출 비교는 기능별로 몇 년치가 제공되는가?	없다/1년/2년이상
3.13 미래년도 추정 세입은 몇 년치가 제공되는가?	없다/1년/2년이상
3.14 미래년도 추정 세출은 몇 년치가 제공되는가?	없다/1년/2년이상

3.15 현년도의 총계 세입정보는 제공되는가?	없다/있다
3.16 현년도의 유형별 세입정보는 제공되는가?	없다/있다
3.17 현년도의 총계 세출정보는 제공되는가?	없다/있다
3.18 현년도의 기관별 세출정보는 제공되는가?	없다/있다
3.19 현년도의 사업별 세출정보는 제공되는가?	없다/있다
3.20 현년도의 기능별 세출정보는 제공되는가?	없다/있다
3.21 위에서 제시된 각 기간의 세입, 세출, 기금수지에 대한 요약표가 제공되고 있는가?	없다/있다
3.22 이러한 정보들이 어느 정도 보기 편하게 제공되고 있는가?	하/중/상

● <표 4> 예산집행정보의 평가지표 및 척도 ●

평가지표	평가척도
4.1 조달 및 고용절차는 표준화되어 있으며, 모든 이해당사자에게 공개되는가?	없다/있다
4.2 대규모 지출의 경우 구매가가 공개되는가?	없다/있다
4.3 연도 중 예산 및 예산외활동 결과에 대한 적어도 분기별의 기간 이상으로 규칙성 및 적시성 있는 보고가 이루어지며, 당초 추정치와의 비교가 이루어지는가?	없다/있다
4.4 추가경정예산에 대한 정보는 어느 수준으로 제공되는가?	하/중/상

● <표 5> 기금정보의 평가지표 및 척도 ●

평가지표	평가척도
5.1 자치단체의 기금 구조에 대한 설명을 제시하는가?	없다/있다
5.2 각 기금의 목적을 기술하는가?	없다/있다
5.3 각 기금의 세입원(revenue sources) 제시하는가?	없다/있다
5.4 각 기금의 수지 내역을 제시하는가?	없다/있다

5.5 기금 회계간의 자원 이전 내역을 기술하는가?	없다/있다
5.6 사용자가 기금 정보를 쉽게 파악할 수 있는 정도는 얼마인가?	하/중/상

● <표 6> 부채정보의 평가지표 및 척도 ●

평가지표	평가척도
6.1 부채 내역(부채의 액수, 부채의 용도, 지불되는 이자율, 부채의 기간, 부채의 상환 계획)이 어느 수준으로 제공되는가?	하/중/상
6.2 예정된 재정투자 등과 같은 정부의 미래 책임에 대한 정보가 제공되는가?	없다/있다

● <표 7> 보충적 조세 및 세입 정보의 평가지표 및 척도 ●

평가지표	평가척도
7.1 조세귀착, 조세지출에 대한 정보가 어느 수준으로 제공되는가?	하/중/상
7.2 각 세입원에 대한 조세 기반, 세율, 수수료 체계 등의 정보가 제공되는가?	없다/있다
7.3 조세와 관련한 중요한 입법 내용의 변천 과정에 관한 정보가 제공되는가?	없다/있다

IV. 투명성 확보 운동의 몇 가지 사례

1. IBP의 투명성 확보 노력

(1) 제3세계 평가

IBP는 세계 20여개국의 시민단체가 모여 재정투명성 확보와 예산과정의 시민참여를 강조하는 운동을 하고 있다. 여기에는 아르헨티나, 방글라데시, 볼리비아, 브라질, 칠레, 크로아티아,

이집트, 독일, 가나, 인도, 인도네시아, 이스라엘, 케냐, 레바논, 말라위, 멕시코, 모잠비크, 나미비아, 네팔, 나이지리아. 페루, 필리핀, 폴란드, 러시아 남아프리카 공화국, 스웨덴, 탄자니아, 우간다, 미국 등이 포함되어 있다.

2001년에는 칠레, 브라질, 아르헨티나, 멕시코, 페루를 대상으로 시론적인 검토가 있었다. 조사를 위해 정치인, 전문가, 언론, 시민단체를 대상으로 한 설문조사에 의존하였다. 1점이 가장 낮고 10점이 가장 높은 평가에서 대체로 5점대에 머물러 있다.

● <표 8> 남미 5개국의 투명성 평가 결과 ●

국 가	인지 지표 (1점에서 10점의 부여)
칠레	5.9
브라질	5.1
아르헨티나	5.1
멕시코	5.0
페루	3.7

자료 : IBP. 2001. Index of Budget Transparency

(2) 몇가지의 시사점

이 결과를 시민참여, 책임성, 정보에 대한 접근성 및 적시성의 세 개 영역으로 세분화하여 검토하여 보면 보다 많은 쟁점을 분석할 수 있다.

첫째, 가장 점수가 낮은 부분은 시민참여이다. 6%에서 21%에서만 긍정적인 참여를 인정하고 있을 뿐이다. 민주화의 발전 정도는 예산참여의 정도와 비례하고 있다. 자신이 내는 세금으로부터 배제당하고 있다는 점에서 민주사회에서의 시민의 권리를 회복하기 위한 운동을 촉발한다.

둘째는 책임성의 결여이다. 19%에서 25%만이 긍정적인 인정감이 나타나고 있다. 이는 주로 예산 통제 장치의 체제가 취약하기 때문이다. 특히 예산 과정을 체계적으로 감시하는 기구의 독립성 부족에 기인하고 있다는 지적이 강하다.

셋째는 예산관련 정보의 접근성 및 적시성이다. 충분한 정보 없이 정부에 대한 접근성은 불가능하다. 이러한 정보의 접근성은 두 가지 측면에서 평가된다. 하나는 정부의 의지와 관심의 부족이다. 둘째는 적절한 공개의 방법을 찾지 못하는 경우이다. 하여간 이러한 적절한 정보 없이 정

부에 대한 통제는 불가능하다.

이러한 경험을 통해 재정투명성의 수준을 평가하고 문제점을 체계적으로 도출하고 운동의 방향을 모색하는 중요한 계기가 되었다. 현재의 상황을 이해하는 것에서부터 문제의 해결책을 구할 수 있기 때문이다.

2. 미국 주정부 예산감시 단체의 투명성 확보 노력

(1) 운동의 내용

주 정부 활동 중 시민에게 예산 과정만큼 중요하고 가시적인 영역이 없다. 그러나 불행히도 정부의 활동 중 가장 이해하기 어려운 부분이다.(No action of our state government is more important or visible to the citizenry than the budget process. Unfortunately, no product of state government is more difficult to understand.) – 뉴욕 지방의원의 어록에서

예산과 우선순위의 연구 센터(Center on Budget and Policy Priorities)에서는 주 정부 단위에 있는 예산 참여 시민단체의 연대 활동을 벌이고 있다. 22개의 주에서 각자 예산참여와 감시 활동을 하고 있는 연대 모임을 “주 예산분석의 시도(SFAI : State Fiscal Analysis Initiative)”라고 하여 지식과 방법론을 공유하고 있다.

특히 지방 단위에서의 이러한 활동은 1990년대 전국의 지방자치단체가 재정위기의 경험을 통해 더욱 강화되었다. 이들 중 일부는 오랫동안 지역 사회에서 시민의 권익보호를 위해 활동하다가 1990년대 재정의 중요성을 이해하고 예산 감시 활동에 참여하게 된 단체도 있다. 활동의 범위는 매우 다양하다. 알라바마, 아리조나, 아칸사스, 일리노이, 켄터키, 위스컨신, 펜실바니아, 뉴저지, 미시간에 있는 단체는 아동과 가족 그리고 복지에 관련한 예산의 동향을 분석하고 이를 강화하기 위한 활동에 집중하고 있다. 캘리포니아, 콜로라도, 메인, 메릴랜드, 오레곤, 노스 캐롤라이나, 미네소타, 메사츄세스에 있는 단체는 예산일반과 조세에 대해 활동을 하고 있다.⁴⁾

이들 단체는 각 지역에서 재정투명성 평가 지표를 근거로 평가결과를 발표하고 정책 과제를 주창하고 있다. 이에 근거한 워싱턴 D.C.를 대상으로 평가한 결과는 다음과 같다.

이러한 결과 예산과정의 투명성과 관련한 다양한 문제점이 도출되었다.

● <표 9> 워싱턴 D.C.의 재정투명성 평가 결과 ●

평 가 항 목	평가점수
기본적인 재정 정보의 이용가능성	C-
재정 자료의 독해력과 이해력 수준	C-
의회 예산 과정에서 정보의 이용 가능성	C
예산과정의 공개성과 신뢰성	D-
조세와 세입 정보의 이용가능성	C+

가장 중요한 것으로 지출의 유형이 기관에 결부되어 있어 사업을 이해하기 어렵다는 것이다. 가장 작은 분류의 단위에서조차 여러 개의 서비스를 내포하고 있는 경우가 있다. 이럴 경우 개별 프로그램을 추적하기가 어렵다.

그리고 예산서가 정부가 수행하고 있는 사업이나 서비스를 충분히 설명하지 못한다. 예산서를 공개하지 않고 접근하기도 어렵지만 공개된 예산의 이해력도 어렵다는 것이다.

더군다나 의회의 예산에 대한 통제가 충분하지 못하고 의회에서 발간하는 보고서도 매우 불충분하다.

미국의 연방정부가 있는 워싱턴 D.C.의 재정투명성 평가 결과가 앞서 본 제3세계 국가의 평가 결과와 별 차이가 없는 것 같은 느낌을 주고 있다. 그래서 예산의 투명성 운동은 세계적인 연대를 통해 공동전선을 형성하고 있다.

(2) 제기된 몇 가지의 정책적 제안

이러한 미국 지방자치단체 재정투명성 평가 결과를 전제로 정책 대안을 제시하고 있다. 여기에 제시된 몇 가지 제안을 요약하면 다음과 같다.

4) 이들 단체의 인터넷 주소는 다음과 같다. www.cbpp.org www.wccf.org www.cppp.org www.papartnerships.org www.ocpp.org www.ncjustice.org www.fiscalpolicy.org www.acnj.org www.mncn.org www.massteam.org www.msu.edu www.mdnonprofit.org www.kyyouth.org www.voices4kids.org www.cbp.org www.aradvocates.org www.azchildren.org www.alrise.org

① 재정자료의 이용 가능성

- 프로그램 단위로 예산이 작성되어야 한다
- 최소 3년을 포함한 과거, 현재, 미래의 추세치가 제공되어야 한다⁵⁾
- 세입과 세출이 비교되어 검토되어야 한다
- 미래 3년치에 대한 추세치를 제공해야 한다
- 주요 기금 등에 관한 자료도 제공되어야 한다

② 상황을 설명하는 재정 자료

- 직무기술서가 있듯이 재정기술서가 마련되어 기관, 프로그램, 서비스에 대한 해설서가 제공되어야 한다
- 경제지표, 인구 예측 등 예산서 작성의 추계 자료에 대한 설명이 제공되어야 한다.

③ 의회의 예산심의 과정

- 통합예산이 작성되어 명확한 재정의 범위에 따른 재정 자료를 제공해야 한다
- 의회는 표준 예산 양식에 따라 심의를 해야 한다
- 재정 영향평가(fiscal Impact statement)가 이루어져야 한다
- 의회의 보고서는 즉시 시민에게 공개되어야 한다

④ 예산과정의 쟁점

- 예산 편성이전에 공청회를 통해 주민의 의견을 수렴해야 한다
- 의회 과정에서도 공청회가 필요하다
- 의회의 심의 일수를 최소 10주일 정도는 더 늘려야 한다

⑤ 세입과 세출의 정보 이용가능성

- 조세 수입과 관련하여 계층별로 부담이 귀착되는 정도를 분석해야 한다
- 매년 조세지출(tax expenditure)의 내역을 밝혀야 한다

5) 토론 과정에서 세입과 세출에 대한 과거치, 현재치, 미래 추세치 등 지나치게 많은 정보를 요구하는 것은 무리라는 지적도 있었다.

V. 마무리 글

그간 예산은 시민의 관심사이면서도, 시민의 영향권으로부터는 사각지대에 존재하였다. 복잡한 회계방식, 방대한 수치를 방패막이로 하여 외부의 접근이 원천봉쇄되어 왔으며, 관의 논리와 힘이 지배하는 영역이었다. 그리하여 많은 시민들이 호기심과 관심은 표시하면서도, 공개되지 않는 정보 그리고 익숙하지 않은 회계용어로 인해 쉽게 포기한 영역이었다.

그러나 분명한 것은 회계장부를 해석하기 어려워, 시민이 예산을 이해하기 어렵다면 그 회계장부작성이 잘못된 것이다. 명확성, 간결성, 정확성은 회계장부 작성의 기본원칙이며, 더군다나 국민의 부담으로 조성된 예산을 집행하는 정부로서는 당연히 국민이 언제든지 어떠한 형태로든 이에 접근이 가능하도록 해야 한다.

모든 비리의 출발은 폐쇄성에 있다. 민주정부의 출발은 참여와 공개에 있는 것이며, 이러한 이념이 재정민주주의로 발전되어야 한다. 특히 예산의 집행과 관련한 일상화된 비리가 공직사회의 비리불감증을 유발한 측면이 있다. 비현실적인 단가, 낮은 보수, 지역사업의 정치적 결정, 공직의 사유관(私有觀) 등으로 인해 예산의 영역에서 각종 편법이 동원되었다. 그리고 그러한 관행이 현실적인 제약에서 묵인되어 왔다.

이제 예산은 국가의 공권력으로 징수된 국고수입이기에 정부가 재량으로 사용할 수 있는 재원이라는 개념을 극복해야 한다. 예산은 국민의 희생으로 조성된 세입이며, 국민을 대신하여 행정 이 대신 집행하는 혈세(血稅)이다. 이러한 관점에서 행정의 영역에서 납세자 주권을 회복해야 한다.

과거의 가부장적 국가관에서 운영되던 폐쇄적 관행을 극복하고, 개방과 경쟁의 원리를 통해 예산과정에서의 납세자 주권을 회복하기 위해 예산의 영역에서도 시민참여가 확대되어야 하며, 이를 조직화하기 위한 시민운동의 필요성이 제기된다.

세계적으로 확산되고 있는 재정투명성의 노력을 보면서 우리도 이러한 국제표준에 동참하기 위한 적극적인 노력이 필요하다는 것을 인식하게 된다. 물론 이러한 전략은 국가의 역사적 맥락에 따라 다양할 수 있다. 하나의 수치로 모든 것을 재단할 수 있는 기법(one size fits all)은 없기 때문이다. 그렇기 때문에 각국에서 그리고 지역별로 다양한 노력이 전개될 필요가 있다. ☺