

지방재정의 투명성 제고방안

문 병 근

부산대 교수 · 한국지방재정학회 회장

1. 재정투명성과 정보공개

정부의 재정활동은 기본적으로 국민들이 내는 세금을 재원으로 하여 이루어지는 공적 활동이므로 세금을 내는 납세자에게 정부재정활동의 내역이 상세하고 이해하기 쉽게 공개되는 것은 당연한 일이다. 이러한 차원에서 정부는 1996년에 정보공개법을 제정하여 1998년부터 시행하고 있으며, 지방재정부문에 있어서도 올해부터 지방재정 운용사항을 주민들이 낱낱이 알 수 있도록 지방재정 공시제도가 전면 시행된다. 올해부터 전면 실시되는 지방재정 공시제도는 전국 250개 지방자치단체가 단체장 명의로 매년 1회 이상 지방재정 분석·진단 결과와 인건비 등 경상경비 증감내역 등을 홈페이지나 지역신문 등을 통해 공개하도록 의무화하고 있다. 이러한 일련의 정부의 정보공개조치는 국민의 알 권리를 충족시킬 뿐만 아니라 정부정책에 대한 투명성을 제고하여 정부 재정 운영의 효율성을 높이는 길이기도 하다.

투명성은 일반적으로 비밀주의와 반대되는 개념으로, 정부관료제의 의사결정 과정과 절차를 공개하는 것을 의미한다. 즉, 정부 정책의 의도, 형성, 집행

및 평가에 대한 공개 정도를 의미한다 할 것이다(Welch and Wong, 2000). 이러한 공개성은 행정조직이 자신의 모든 특성에 대한 종합적인 정보를 자유롭고 보편적으로 제공하고, 일반대중과의 의사전달을 직접적으로 적시에 행하는 정도를 의미한다(Demchak, Friis and La Porte, 2000). 그리고 재정의 투명성은 재정과 관련된 모든 정보를 적시에 체계적인 방법으로 국민에게 공개한 것이라 할 것이다. 그러나 이러한 투명성은 단순히 행정정보의 공개만을 의미하는 것이 아니라 국민이 정책의 형성과정에 능동적으로 참여하는 보다 포괄적인 개념으로 파악되어야 할 것이다. 즉, 정책과정에 일반국민의 한 사람으로 참여하여 의견을 제시하거나, 해당 정책의 이해당사자로 참여하여 자신의 이익을 주장하는 행위를 포함하는 것이다. 이 경우 투명성은 정보공개 장치를 통하여 정부의 정책결정에 적절히 참여하는 민주주의과정으로 볼 수 있다(송희준·최홍석, 2002).

정부 투명성 확보의 기본 장치인 정보공개제도는 공공기관이 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 정보를 수요자인 국민의 청구에 의하여 열람·사본·복제 등의 형태로 청구인에게 공개하거나 공공기관이 자발적으로 또는 법령등의 규정에 의하여 보유하고 있는 정보를 의무적으로 배포 또는 공표 등의 형태로 제공하는 제도를 의미한다. 그리고 정보공개의 형태로는 청구공개와 정보제공이 있다. 청구공개는 공공기관이 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 정보를 청구인의 청구에 의하여 공개하는 제도로 정부공문서의 열람·복사청구 등이 이에 속한다. 정보제공은 정보를 보유한 공공기관이 자발적으로 또는 법령상 의무적 정보를 제공하는 제도로 인터넷을 통한 정보 제공, 간행물의 배포 등이 있다.

II. 지방재정 투명성 제고의 목적과 방안

1. 투명성 제고의 목적

지방재정 투명성 제고의 목적은 크게 다음과 같은 두 가지 차원에서 살펴볼 수 있을 것이다. 첫째, 지방자치단체의 재정활동의 내용과 방법에 대한 정보를 공개함으로써 지역 주민의 알 권리와 접근성을 제고하여 재정민주주의를 실현하고 재정의

효율성을 확보하고자 한다. 둘째, 각종 지방재정의 집행과정에서 발생할 수 있는 부정부패 및 지대추구 행위 등을 통제하여 재정집행의 민주성과 효율성을 제고하고자 한다.

지역주민의 알 권리와 재정정보에 대한 접근성을 제고하기 위한 목적은 국민의 기본권인 알 권리와 표현의 자유를 충족시켜 인간의 존엄성을 보호하며, 재정정보에 대한 접근을 보장하여 대의민주주의의 한계를 극복하는 한편 참여민주주의를 확대할 수 있다는 점에 기반을 두고 있다. 투명성의 제고는 국민의 표현과 언론의 자유를 확대하여 지방정부의 업적과 재정성과에 대한 점검 및 평가의 기회를 확충하며 이는 정책실패와 행정착오의 은폐를 방지하여 궁극적으로 관료의 책임성을 보장한다는 것이다.

재정집행과정에서의 부정부패 및 지대추구 행위 방지를 위한 목적은 지방재정의 투명성을 제고하여 재정과 관련된 권력의 오·남용을 방지하려는 관점이다. 부정부패 및 지대추구 행위에 대한 통제와 감시는 민주주의 원리에 부합될 뿐만 아니라 경제적 효율성 제고에도 기여한다. 부패행위는 공직자가 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하거나 법령을 위반하여 자기 또는 제3자의 이익을 도모하는 행위와 공공기관의 예산사용, 공공기관 재산의 취득·관리·처분 또는 공공기관을 당사자로 하는 계약의 체결 및 그 이행에 있어서 법령에 위반하여 공공기관에 대하여 재산상 손해를 가하는 행위로 정의되고 있다(부패방지법 제2조 제3항). 이러한 부패행위는 관료의 재량권, 업무처리의 독점성과 복잡성, 이의제기의 곤란성 등으로 인하여 발생하게 되는데, 투명성의 제고는 관료의 재량권 축소, 업무의 경쟁성·간소화, 이의제기의 용이성을 확보하여 각종 부패행위 및 지대추구 행위를 통제할 수 있는 가능성을 제고시킨다.

2. 투명성 제고 방안

1) 지방재정공개제도

지방재정정보공개란 지방자치단체가 국회, 지방의회, 국민(주민)에 대하여 정기적으로 적어도 매년 1회 이상 지방재정상황에 대하여 보고 또는 공표하는 것으로 재정

공개주의 원칙에 바탕을 둔 제도이다. 이러한 지방재정공개제도는 주민의 알권리를 보장하고 주민참여를 확보하며 재정운영의 투명성을 확보하여 책임행정을 구현하고자 하는데 그 목적이 있다. 즉 지방자치단체로 하여금 건전하고 효율적이며 투명하고 책임성 있는 지방재정을 운영토록 하여 지역주민의 복지를 증대시키고자 하는 것이다.

현행 지방재정운영상황 공개제도는 지방재정운영의 투명성을 높이기 위하여 1994년 지방재정법 제118조의3에 지방자치단체장은 조례가 정하는 바에 따라 수입·세출예산의 집행상황, 지방채 등 재정운영에 관한 중요사항을 주민에게 공개토록 규정함으로써 도입되었다. 이후 지방자치단체에서는 재정운영상황공개조례를 제정하고, 매년 상·하반기에 재정운영상황을 공보 및 홈페이지에 공개하고 있다.

그러나 동 제도는 다음과 같은 문제점들이 지적되어 왔다. 첫째, 구체적인 공개기준이 없고, 공개대상범위가 한정되어 있으며, 동종 자치단체별 비교가 곤란하다. 둘째, 공개내용이 일정하지 않아 예산낭비 사례 등의 자료가 누락되거나 형식적인 제도운영으로 전락하는 우려가 발생하고 있다. 셋째, 통계위주의 숫자 나열식 단순공개로, 감시·통제 등 유용한 Feed back이 없으며, 제한적인 공개수단으로 인하여 자율적인 주민접근이 취약하다. 넷째, 주민들이 알고 싶어하는 수요자 위주의 공개방식이 아니고, 공급자 위주의 일방적인 정보공포에 그치고 있다는 것이다.

2) 지방재정분석제도

지방재정분석제도는 지방자치단체의 예산집행결과에 대한 분석을 통하여 지방자치단체의 재정상태와 구조 등을 파악하여 책임재정을 실현하고 이를 차기 재정운영에 반영하도록 하는 제도이다. 1998년부터 지방재정법(제108조)에 근거하여 행정자치부 주관으로 매년 지방재정의 건전성과 효율성을 분석하여 우수단체에 대해서는 특별교부세 등 인센티브를 부여하는 반면, 분석결과 안정성이 현저히 떨어지는 자치단체에 정밀 재정진단을 실시한 후, 재정건전화계획을 수립하도록 권고하고 있다.

그러나 그 동안의 지방재정분석제도는 자치단체 결산통계 산출물에 대한 단년도 분석으로서 재정운영의 개선노력도 등을 측정하는데 한계가 있으며, 전문성이 부족한 소수의 공무원이 250개 자치단체에 대한 분석 작업을 실시함으로써 신뢰성

확보에 한계가 있다.

그리고 지방재정분석의 결과는 주요 언론 및 행정자치부 “재정고” 게재 등을 통해 공개되고 있다. 그런데 총량적 지표위주의 분석 결과만 공개되어 실제로 주민들이 관심을 갖는 분야에 대한 재정상황은 공개·제공되고 있지 않다. 더욱이 정치적·행정적 이유로 일반적 재정통계만 공개하고 지방자치단체의 재정운영실태평가, 재정부실정도, 진단대상단체 등 민감한 사안은 비공개로 운영되고 있다. 공개되는 주요 내용들은 일반 시민들이 이해하기 힘든 재무관리 차원의 정보가 많으며, 시민이 필요한 재정성과에 대한 정보들은 제시되지 않고 있다. 이와 같은 상황에서는 국민들의 알권리를 충분히 충족시키지 못할 뿐 아니라 국민들이나 관심집단의 지방재정에 대한 감시를 유도하는데 한계가 있을 수밖에 없다. 그리고 지방재정 투명성 제고에도 크게 기여하지 못하는 실정이다.

III. 재정투명성 제고를 위한 발전방안

선진 각국이 재정 투명성 제고를 위해 다양한 노력을 기울이고 있고, 국제기구(IMF, OECD)의 재정 투명성 제고 권고 등의 환경 변화에 따라 우리나라도 재정투명성을 제고하기 위하여 한편으로는 기존의 제도적 장치들을 개편하고 다른 한편으로는 새로운 제도적 장치들을 추진하고 있다.

1. 지방재정공시제도의 효율적 운영

정부는 그 동안 형식적으로 운영되어 온 지방재정운영상황 공개제도의 문제점을 개선하고 재정정보공개제도의 본연의 목적을 달성하기 위하여 지방재정공시제도의 도입·운영을 추진하고 있다.

지방재정공시제도는 기본적인 지방재정정보를 가공·압축하여 제공할 뿐만 아니라, 주민들의 관심사항을 주민들이 직접 참여하여 선정하고 이를 공개하도록 하며, 공개시 누구나 알기 쉽도록 재정운영 정보를 제공하는 재정공개제도이다.

2005년 시범운영을 통해 미비점을 보완하여 올해부터 전면적으로 실시되는 재정

공시제도는 지방재정운영의 투명성 및 책임성 확보, 공시방법을 다각화하여 자율적인 주민통제기능 강화, 장기적으로는 재정성과공시로 전환하는 것을 기본방향으로 설정하고 있다. 그리고 공시주체는 전국 250개 지방자치단체장으로 당해 지방자치단체장은 재정공시제도운영계획에 따라 재정공시안을 작성하여 지방재정공시심의위원회에서 심의·확정을 거친 후 공시하도록 하고 있다. 재정공시는 지방재정법에 의한 총량적 재정운영결과와 재정운영에 관한 중요사항을 공시하는 공통공시와 지방자치단체 조례에 의한 재정운영에 관한 중요사항으로, 지역특수성을 감안하여 재정공시심의위원회에서 결정한 사항을 공시하는 특수공시로 구성된다. 공시의 시기는 매년 정례적으로 1회 실시하는 정기공시와 재정공시 수요 발생시 수시로 실시하는 수시공시가 있다. 공시방법에 있어서는 지역사회 주민들의 시청율, 구독율, 접근성 등을 종합적으로 고려하여 최선의 수단과 방법을 선택하도록 규정하고 있다.

이와 같이 새롭게 도입된 재정공시제도는 기존의 지방재정운영상황 공개제도에 비해서는 상당히 개선된 제도라 할 것이다. 그러나 제도적 틀만 잘 갖추어져 있다고 제도의 도입 목적이 저절로 달성되는 것은 아니다. 재정공시제도가 기존의 지방재정운영상황 공개제도와 같은 유명무실한 제도로 전락하지 않기 위해서는 공통공시의 내용이 지방재정의 운영상황을 주민에게 제대로 보여주는지, 특수공시의 내용이 지역의 특수한 재정상황을 잘 반영하도록 선정되었는지 등에 대한 중앙정부, 지방의회 및 지역주민의 지속적인 관심과 노력이 있어야 할 것이다.

2. 지방재정분석제도의 개선과 결과공개

기존의 재정분석제도는 자치단체의 재정실태를 단순하게 정태적으로 비교분석함에 따라 자치단체의 재정운영의 개선노력에 대한 측정이 미흡하며, 보상시스템도 미비한 상태이며 공급자위주 지표공개로 수요자가 원하는 내용을 제대로 공개하지 않았다. 이에 지방분권, 재정자율성 확대에 상응하는 지방자치단체의 책임성을 확보할 수 있도록 새로운 재정분석 방식으로 전환을 시도하고 있다. 새로운 지방재정분석제도는 시대에 부응하는 재정분석 모델 개발, 지방재정분석의 객관성 확보, 강

력한 보상시스템 확보, 지방재정분석 결과의 공개를 기본 방향으로 설정하여 다음과 같은 변화를 모색하고 있다.

첫째, 시대에 부응하는 재정분석 모델을 개발하기 위해 재정관리 개선노력을 측정할 수 있는 지표개발과 신뢰성제고를 위한 재정분석기법 도입, 실효성제고를 위한 재정분석 방안 제고 등을 추진하고 있다.

둘째, 지방재정분석의 객관성 확보를 위해서는 재정분석을 민간 전문연구기관에 위탁하여 수행하며, 대학교수·회계사 등 민간전문가를 중심으로 지방재정분석·진단위원회를 구성하여 운영하는 계획을 추진중이다. 그리고 지방자치단체에 대한 감사시에 재정분석결과를 감사자료로 제공하는 방안도 검토 중이다.

셋째, 강력한 보상시스템을 구축하기 위하여 재정적·행정적 보상 방안을 각각으로 검토하고 있는데, 재정적 보상으로는 재정분석·진단 결과 우수단체에 대하여는 특별교부세를 지원하는 한편, 부진단체에 대해서는 보통교부세를 감액하는 방안을 검토 중이다. 행정적 보상 측면에서는 우수기관 포상, 수시감사 면제방안 등을 자치단체 통합평가 시스템과 연계하여 추진하는 방안을 검토하고 있다.

넷째, 지방재정분석 결과를 적극적으로 공개하여 자치단체간 경쟁을 유도하여 효율적 재정운영을 도모하여야 한다. 이러한 재정분석결과는 주민과 지방의회가 자치단체에 대한 실질적인 통제기능을 수행할 수 있도록 자치단체간 상대적인 분석결과를 유형별로 서열화하여 공개하는 방안을 고려하여야 할 것이다. 공개방법에 있어서는 지방재정공시제도를 활용하여 객관적인 지방재정분석에 근거한 재정운영결과 및 주민의 관심사항을 주민들이 이해하기 쉽게 공개하여야 한다.

3. 주민참여예산제도의 적극적 활용

주민참여예산제도는 예산의 투명한 공개, 주민참여를 통한 예산의 우선순위 결정, 지방자치단체와 주민대표의 협의를 통한 실현가능한 예산안 편성, 지방의회 심의·의결 등의 단계와 절차를 거치면서 지역주민들이 지방자치단체의 예산편성과정에 직접 참여하는 제도이다.

주민참여예산제도는 예산편성과정에 주민참여를 확대함으로써 지방재정 운영의

투명성과 공정성 및 효율성을 제고하고, 재정민주주의 이념을 구현하는 데 그 목적이 있다. 이러한 주민참여예산제도는 관료 및 집행부 중심의 폐쇄적인 예산편성으로 인해 발생하는 관료실패와 정부실패를 통제하여 예산편성과정의 투명성과 주민참여의 확대를 유도하는 기능을 수행한다. 즉, 관료 및 집행부 주도의 예산편성방식의 한계를 극복하고 주민과 함께하는 재정운영방식을 도입함으로써 예산편성의 투명성과 민주성을 확보할 수 있도록 한다. 또한 예산편성과정에 지역주민들의 직접 참여를 보장함으로써 예산결정의 효율성을 제고할 수 있다(곽채기, 2005).

2004년 광주북구와 울산동구에서 주민참여예산제운영조례를 제정하여 주민참여형 예산편성제도를 도입·운영하면서 예산정책토론회, 예산설명회 개최 및 인터넷을 통한 주민의견 수렴의 과정을 통해 예산편성의 투명성과 효율성을 제고하고 있다.

이러한 주민참여예산제도가 보다 활성화되기 위해서는 예산의 수립과 책정과정 등을 지역주민들이 쉽게 이해할 수 있어야 할 뿐만 아니라 예산편성과정에 수월하게 접근할 수 있도록 하여야 할 것이다. 그리고 자치단체의 예산편성의 과정뿐만 아니라 집행과정에서도 지역주민의 참여가 상시적으로 이루어질 수 있도록 하여 지방재정 운영의 투명성을 제고하여야 할 것이다.

IV. 결론

지방재정의 투명성 제고는 지역 주민의 알 권리와 접근성을 제고하여 재정민주주의를 실현할 뿐만 아니라 지방재정 집행의 민주성과 효율성을 제고하여 지방재정의 책임성 강화에 기여하는 효과가 있다.

이러한 지방재정 투명성 제고를 위해서는 앞서 살펴본 바와 같이 첫째, 올해부터 전면적으로 실시되는 지방재정공시제도를 효율적으로 운영하여야 할 것이다. 지방재정공시제도의 공시내용 및 방법 등은 이전의 지방재정운영상황 공개제도에 비해 상당히 개선된 내용과 방법을 포함하고 있다. 그런데 이러한 제도가 본연의 목적을 달성하기 위해서는 무엇보다도 관련 당사자들의 적극적인 관심과 이해가 뒤따라야 할 것이다.

둘째, 지방재정분석제도의 개선과 결과의 적극적인 공개를 통해 자치단체간 경쟁을 유도하여 효율적인 지방재정 운영을 도모하여야 할 것이다. 기존의 지방재정분석제도의 한계점을 인식하고 지방자치단체의 책임성을 확보할 수 있도록 새로운 재정분석 방식으로 전환을 시도하고 있는데, 자치단체에 대한 재정분석에 있어 최대한 객관성을 확보하여야 할 것이며 이러한 분석결과를 주민들이 이해하기 쉽게 가공하여 공개하여야 할 것이다. ☺

참 고 문 헌

곽채기(2005), “주민참여예산제도의 모형설계와 성공적인 운영전략”, 「지방재정」, 제2호.

송희준·최홍석(2002), “전자정부사업의 투명성 제고효과: 현황과 전망”, 「2002년도 한국정책학회 하계학술대회논문집」, 한국정책학회.

윤영진(2004), “재정평가 결과의 공개와 주민통제”, 「지방재정」, 제3호.

이수범(2002), “지방재정의 투명성과 정보공개”, 「지방재정」, 제4호.

임성일(2005), “지방재정의 공시제도의 도입방안”, 「지방재정」, 제2호.

Demchak, Chris C., Christian S. Friis, and Todd M. La Porte(1999), "Webbing Governance: National Differences in Constructing the face of Public Organizations," in G. David Garson, eds., Handbook of Public Information System, New York, Marcel Dekker Publishers.

OECD(1998), Principles for Managing Ethics in the Public Service.

Welch, Eric W., and Wilson Wong (2000), "A Comparative of the Mediating Effect of Domestic Context on Website Openness and Government Accountability: Bureaucratic Response to E-Government in Fifteen Countries," Presented to 6th National Public Management Research Conference.