

지방재정의 공시와 주민참여 활성화

윤 영 진

한국지방재정학회 회장 · 계명대 교수

I. 시민사회의 성숙과 지방재정 개혁

최근 시민사회가 양적으로 성장하고 질적으로 성숙함에 따라 시민의 권리 의식이 제고되고 시민의 자발적 참여와 비정부기구(NGO)의 사회적 영향력이 크게 증대하고 있다. 소비자, 유권자, 납세자, 네티즌으로서의 시민의 권리를 행사하는 정책과정의 능동적 참여가 활발하게 이루어지고 있다. 이른바 새로운 거버넌스(new governance)의 구축이 진행되는 것이다. 이러한 흐름은 우리나라만이 아니라 세계적 흐름으로 자리 잡고 있다. 21세기는 전지구적 시민사회(global civil society)가 형성될 것이라고 예측하기도 한다.

이러한 시민사회의 성숙은 지방재정의 운영에도 많은 영향을 미치고 있다. 가장 큰 변화는 종전 관리자 중심의 재정운영 패러

다임에서 납세자 주권의 재정운영 패러다임으로 바뀐 점이다. 즉, 납세자인 주민이 재정활동의 주체로서의 역할을 수행하기 시작한 것이다. 더욱이 인터넷과 결합한 시민들의 자발적 참여는 직접민주주의의 가능성을 제시해준다.

그동안 지방재정 개혁의 흐름이 자율성과 책임성을 확보하는 방향으로 전개되어 왔는데 이러한 흐름이 시민사회의 성숙과 더불어 투명예산, 책임예산, 참여예산의 지향점을 갖게 되었다. 투명예산은 재정정보 및 재정운영과정을 주민에게 공개함을 의미한다. 책임예산이란 재정운영의 결과를 최종적으로 주민에게 책임을 지는 것을 의미한다. 이것은 자율에 상응한 사후적 책임으로서의 성과책임과 주민이 재정운영의 잘잘못을 따질 수 있는 법적 책임을 포함한다. 후자의 예로서 주민소송을 들 수 있다. 참여예산은 예산과정에서의 주민의 능동적 참여를 의미한다. 특히 예산편성과정에서의 주민참여는 참

여예산제의 형태로 재정민주주의의 제도화로 이해되고 있다. 그런데 재정운영 규범으로서의 투명성, 책임성, 참여는 서로 밀접한 관련을 갖고 있으며, 연계되어 운영될 때 상승효과를 얻을 수 있다.

참여정부의 지방재정 개혁의 방향도 앞에서 논의한 지향점을 따르고 있다. 여기서는 대표적으로 투명예산을 지향하기 위한 지방재정공시제도와 주민참여예산제에 대해 살펴보기로 한다. 그런데 이들 재정개혁 흐름은 중앙정부가 지원하는 형태로 추진되기는 하지만 기본적으로 주민들의 필요와 요구에 의해 추진되는 측면이 강하다는 점이 특징이다. 이것은 성숙한 시민사회의 영향으로 볼 수 있을 것이다.

II. 지방재정 공시제도

1. 지방재정운영 규범으로서의 투명성

재정정보의 공개란 예산과정의 모든 단계에 걸쳐 존재하는 재정정보뿐만 아니라 예산과정 자체를 투명하게 하는 것을 포함한다. 그리고 공개는 시민에게 해야 한다. 이것은 납세자인 시민이 '알 권리'를 갖고 있다는 사고방식에서 출발한다. 시민들에게 적시에 적절한 재정정보를 공개하여 시민이 정부의 재정상태와 재정성적을 이해하고 그를 통해 예산에 대한 적극적인 통제자이며 감시자가 되도록 하여야 한다. 이것이야말로 시민의 알 권리를 충족시킬 뿐만 아니라 정부 운영의 효율성을 높이는 길이기도 하

다.

재정의 투명성은 세계적으로도 높은 관심의 대상이 되고 있다. 가령 IMF나 OECD 등의 국제 기구에서는 예산의 투명성을 높여줄 것을 각국에 권고하고 있으며, 재정의 투명성을 위한 여러 가지 규범도 설정해 놓고 있다. IMF의 「재정 투명성 규약(Code of Good Practices on Fiscal Transparency)」과 OECD의 「예산 투명성 평가 지침서(Best Practices for Budget Transparency)」가 그것이다.

이렇게 선진 여러 국가간에 재정 투명성에 대한 관심이 커지고 있는 것은 두가지 이유가 있다. 하나는 최근 거버넌스(governance)에 대한 관심이 커지고 있고, 예산은 좋은 거버넌스 의제의 기본 요소라는 점이다. 다른 하나는 재정 투명성에 대한 진전이 이루어진 것은 1980년대 말과 1990년 초인데, 이 시기는 재정적자와 국가부채 문제가 심각하게 대두한 시기란 점이다. 이 문제를 극복하기 위해 취할 수 있는 여러 방법 중 가장 효과적인 방법은 솔직하게 시민들에게 실상을 밝히는 것이다. 이러한 이유로 재정 투명성 문제가 선진 여러 나라에서 주목의 대상이 되었다고 볼 수 있다.

2. 공공재로서의 지방재정정보

지식정보화 사회에서는 시민에 대한 정보의 공개와 공유가 중요한 가치로 대두되고 있다. 즉, 정보를 자원(resources) 또는 재화(goods)로 인식하고, 부(wealth) 또는 복지(welfare)를 구성하는 주요 지표로 보는

것이다. 이것은 재정정보가 공공재(public goods)로서의 특성을 갖는다는 점을 의미한다. 공공재는 두가지 특성을 갖는다. 비경합성과 비배제성이 그것이다. 비경합성이란 한 개인이 소비에 참여함으로써 얻는 이익이 다른 모든 개인들이 얻는 이익을 감소시키지 않는다는 것을 의미한다. 다시 말해서 많은 사람들이 동일한 재화를 동시에 소비하며 동등한 이익을 서로 얻을 수 있음을 뜻한다. 비배제성이란 특정 그룹의 사람들을 재화의 소비에서 얻는 혜택으로부터 배제할 수 없는 것을 말한다. 예컨대 봄비지 않는 도로 및 공원은 한 개인이 소비한다고 해서 다른 개인의 소비에 전혀 영향을 미치지 않는다. 즉, 동일한 재화를 여러 사람이 동시에 소비하며 동등한 혜택을 서로 누릴 수 있다. 이러한 비경합적 특성은 재정정보의 경우도 마찬가지이다. 또한 도로 및 공원의 경우 별도의 이용료를 받지 않는 한 비배제적이다. 재정정보도 공개되어 누구나 접근이 용이하다면 비배제적 성격을 갖는다.

이렇게 재정정보를 공공재로 간주하는 경우 지방재정정보의 공개와 공동이용에 의해 타인의 효용을 상실함이 없이 사회후생을 증대시킬 수 있다. 이러한 성격 때문에 지방재정정보 공개의 필요성이 대두한다. 지방재정정보를 공개함으로써 사회 전체의 후생을 증진시킬 수 있는 것이다. 따라서 지방재정정보는 정부가 독점해야 할 성질의 것이 아니라 적극 공개하여 많은 사람들이 활용함으로써 사회후생을 증진시키도록 해야 한다.

3. 성과협약으로서의 지방재정 공시제도

현재 참여정부가 추진 중인 지방재정 공시제도는 지방재정운영상의 투명성 규범과 성과평가의 혼합적 성격을 갖는다. 이것은 자율성 확대에 따른 방만한 지방재정의 운영을 방지하기 위한 책임성 확보 장치로 활용하려는 의도를 내포한다.

지방재정 공시제도는 지방재정 운영의 성과와 지방재정 서비스 제공목표를 주민에게 알리는 제도이다. 지방재정운영의 성과를 주민에게 적극적으로 공개할 경우 지방정부의 업적을 주민에게 홍보하는 효과가 있으며, 한편 주민으로부터 업적에 대한 평가를 받는 의미가 있다. 그 결과 정부의 주민에 대한 책임성은 증대하며, 그로 인해 주민들의 정부에의 신뢰는 더욱 제고될 수 있다.

지방재정 공시제도의 또 다른 측면은 지방재정 서비스의 제공 목표와 수준을 미리 주민에 대한 약속 형태로 알리는 것이다. 이것은 지방정부(지방자치단체 장)와 주민간의 서비스 협약이라고 볼 수 있다. 이와 유사한 제도로서 영국의 공공서비스협약(Public Service Agreement)을 들 수 있다. 그런데 PSA는 정부와 시민간의 협약 형태가 아닌 각 부처와 재무부간의 협의를 통하여 각 부처가 자원을 활용하여 제공하는 공공서비스의 수준을 설정하는 것이다. 그 기본적인 내용은 각 부처의 목표(Aim), 전략 목표(Objective), 성과목표(Performance targets), 자원가치(Value for money) 등으로 구성되어 있다. 또한 PSA의 각 세부목표들

을 어떻게 달성할 것인가에 대한 보다 구체적인 내용을 담은 서비스제공협약(Service Delivery Agreement)을 함께 운용하고 있다. 주민과 지방정부 간의 서비스 협약 형태의 예로서는 행정 서비스 헌장(service charter)제도를 들 수 있다. 서비스의 질과 수준을 미리 주민들에게 알리고 그 결과를 공개하여 주민들로부터 평가를 받는 것이다.

그런데 지방재정 공시제도를 설계 및 운영할 때 고려해야 할 점이 있다. 즉, 지방재정의 운영성과와 서비스 제공목표를 제시할 때 의무적(필수적) 목표 및 성과와 정책적 또는 상황적 목표 및 성과를 병행하여 운영함으로써 신축적으로 운영할 필요가 있는 것이다. 그러나 이러한 부분은 법령 형태로 제도화되는 것이 예측가능성과 신뢰성을 높이는 측면에서 바람직하다.

필요한 정보를 얻기 위해 정보공개청구제도를 이용할 수도 있다. 예산이 불법·부당하게 지출된 경우 주민감사청구, 주민소환, 주민소송을 제기할 수도 있다. 현재 이들 제도 중 주민소환제도를 제외하고 모두 도입된 상태이다. 다만 제도의 실효성 면에서는 아직 확신할 수 있는 입장이 아니다. 앞으로 시행해가는 과정에서 미비점은 지속적으로 보완해가야 할 것이다.

특히 최근 납세자 운동단체들이 등장하여 활발한 활동을 펼침으로써 예산과정의 참여는 더욱 활성화되고 있다. 예산감시운동을 통해 부정, 불법, 부당한 예산집행을 방지하고, 예산편성과정에서의 주민의 의견을 수렴하여 반영하며, 제도개선이 필요한 경우 적극적으로 제도개선을 위한 조례 제개정 운동 등을 펼치고 있다.

Ⅲ. 예산과정의 주민참여

1. 예산과정의 주민참여

시민사회의 성숙과 더불어 예산과정의 주민참여는 더욱 활성화되고 있다. 이러한 주민참여는 그동안 정부가 독점적으로 행사해 왔던 재정운영권을 지방정부와 지역주민들이 함께 행사하는 것을 의미한다. 이것은 새로운 거버넌스의 형태를 보여준 것이다.

예산과정에 주민이 참여할 수 있는 제도적 장치는 다양하다. 예산편성 단계에서 특정 사업 또는 정책의 시행과 관련하여 주민발안 또는 주민투표제를 이용할 수 있다.

2. 주민참여예산제도

최근 광주 북구와 울산 동구에서 추진 중인 주민참여예산제도는 납세자 주권에 바탕을 둔 새로운 재정운영의 패러다임을 반영한 것이다. 일반적으로 주민참여예산제는 예산과정의 단계별로 볼 때 예산편성 단계에서의 참여에 초점을 맞추는 제도로서 재정민주주의를 가장 잘 구현한 제도로 평가받는다.

참여예산제가 지향하는 이념은 과정적 측면과 결과적 측면으로 나누어 볼 수 있다. 과정적 측면에서의 이념은 개방성(누구나), 공동체성(함께), 평등성(똑같이), 민주성(자유롭게), 투명성(공개적으로), 담론지향성(토

론하는) 등을 들 수 있다. 결과적 측면은 대응성, 효율성, 형평성 등을 들 수 있다. 이것은 주민의 요구(수요)가 반영된 효율적이고 공평한 예산이 편성되어야 함을 의미한다. 여기서의 효율성은 배분적 효율성과 기술적 효율성이 모두 포함된다. 형평성은 계층간, 집단간, 지역간, 성별 등등의 공평한 예산배분을 의미한다. 그런데 주민참여예산제는 결과보다는 과정 측면의 이념을 지향하는 경향이 있다. 즉, 역량강화 민주주의(empowered democracy)를 지향하는 것이다.

주민참여예산제의 모델은 브라질 포르투알레그리시(市)이다. 이 도시에서의 주민참여예산제는 4가지 기본원리에서 출발한다.

첫째, 모든 시민에게 참여할 권리가 있다.

둘째, 지역사회와 함께 모든 예산안에 대해 토의한다.

셋째, 지역사회와 함께 평가하여 운영면에서 개선을 하는 자율적 조절기능을 갖는다.

넷째, 정부와 주민과의 투명한 관계를 통한 주민심의회와 함께 연말 예산집행 내역을 주민이 평가한다.

그런데 주민참여예산제의 핵심은 시민위원회(지역별/주제별)를 구성한다는 점이다.

지역의 특성에 따라 제도설계는 다양하게 이루어질 수 있을 것이다. 그러나 주민이 직접 참여할 수 있는 소통기구를 반드시 만들어야 진정한 주민참여예산제라고 말할 수 있다.

주민참여예산제가 시행되는 과정을 보면 중앙정부가 의지를 갖고 추진하는 방식이 아니라 지역에서의 필요에 의해 추진되는 점이 특징이다. 광주 북구와 울산 동구, 그리고 브라질의 예를 볼 때 주민참여예산제 도입에 영향을 미치는 여러 요인들 중에서 중요한 것은 두 가지라고 볼 수 있다. 즉, 지방정부 장의 리더십과 지역주민의 자치역량을 반영한 사회자본의 축적 여부이다. 지역에 따라 이러한 요인들의 수준이 다를 수밖에 없기 때문에 다른 제도와 달리 전국적으로 유사한 모델로 도입할 것을 권장할 수 없는 성질을 갖는다. 또한 지방의회와의 갈등, 참여주민의 역량 부족 등의 많은 부정적 요소들이 내재되어 있다. 따라서 중앙정부는 이 제도의 도입이 필요하다고 판단하는 지방정부를 간접적으로 지원하고 제도적으로 이를 뒷받침하도록 노력해야 할 것이다. ☹

