

재정평가 결과의 공개와 주민통제

윤 영 진

계명대학교 교수

I. 머리말

지방분권은 참여정부의 주요 국가의제로서 지방 살리기 3대 특별법이 제정되면서 본격적으로 추진되고 있다. 그런데 지방분권은 지방정부에 자율성을 대폭 확대해주는 반면에 방만한 재정운영을 통제할 수 있는 책임성 확보의 중요성을 새로운 과제로 제기한다. 행정자치부의 예산편성기본지침을 폐지하고 지방채 발행의 승인제도를 개별적 승인에서 총액 승인으로 바꾸는 등 지방정부의 자율성을 확대해주기 위한 노력은 다양하게 이루어지고 있다. 또한 지방재정 규모도 기능이양에 따라 확대될 가능성이 있다. 따라서 재정운영의 자율성과 책임성은 두 수레바퀴처럼 지방재정 운영의 중요한 가치개념으로 볼 수 있다.

문제는 책임성을 어떻게 확보하느냐이다. 지금까지 지방재정을 사전적·직접적 통제

를 해왔던 중앙정부의 통제 방식은 이제 사후적·간접적 통제 방식으로 바뀌어야 한다. 이와 더불어 재정운영에 대한 주민통제가 확대되어야 한다. 중앙정부의 사후적 통제와 주민통제는 서로 밀접한 관련을 갖는다.

중앙정부의 사후적·간접적 통제 방식의 대표적인 제도적 장치는 재정평가제도를 도입하는 것이며, 이를 주민통제와 연결시키기 위해서는 그 결과를 공개하여야 한다. 재정평가 결과의 공개에 따른 기대 효과는 다양하게 나타날 것이다. 지방재정평가 결과의 공개는 재정투명성 확보와 주민통제의 활성화, 자치단체간 경쟁과 재정책임성의 확보 등의 효과를 창출할 수 있다. 즉, 평가 결과 산출된 신뢰성이 높은 재정정보를 지역주민들에게 풍부하게 제공함으로써 주역주민들과 이해관계자들의 지방재정활동에 대한 참여와 통제 기능을 활성화를 유도할 수 있을 것이다. 또한 재정평가 결과의 공개는 지방자치단체간에 경쟁환경을 조성함으로써 지

방재정의 성과를 제고할 수 있다. 여기서는 재정평가 정보의 공개와 주민통제에 대한 방향 및 전략을 도출하기로 한다.

II. 재정정보 공개의 필요성과 투명성 가치

1. 재정정보 공개의 필요성

재정정보의 공개란 예산과정의 모든 단계에 걸쳐 존재하는 재정정보 뿐만 아니라 예산과정 자체를 투명하게 하는 것을 의미한다. 그리고 공개는 시민을 대상으로 해야 하며, 이것은 납세자인 시민이 ‘알 권리’를 갖고 있다는 사고방식에서 출발한다.

재정정보 공개가 필요한 이유는 크게 두 가지를 지적할 수 있다. 하나는 재정정보가 공공재로서의 특성을 갖는다는 점이며, 다른 하나는 주민통제의 매개역할을 한다는 점이다.

재정정보는 공공재(public goods)로서의 특성을 갖고 있으며, 지식정보화 사회에서 시민에 대한 정보의 공개 및 공유가 사회후생을 증진시키는 역할을 한다. 공공재는 비경합성과 비배제성의 특성을 갖는다. 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 의미한다. 재정정보가 공개되어 누구나 접근이 용이하다면 비배제적 성격을 갖게 된다. 이렇게 재정정보를 공공재로 간주하는 경우 재정정보의 공개와 공동이용에 의해 타인의 효용을 상실함이 없이 사회후생을 증대시킬 수 있다. 따라서 재정정보는 정부가 독점해야 할 성질의 것이 아니라 적극 공개하여 많은 사람들이 활용함으로써 사회후생을 증진시키도록 해야 한다.

한편 재정정보의 공개는 주민통제를 위한 매개역할을 하게 되어 정부운영의 효율성, 신뢰성 및 책임성을 증진시킬 수 있다. 따라서 시민들에게 적시에 적극적으로 재정정보를 공개하여 시민이 정부의 재정상태와 재정성적을 이해하고 그를 통해 예산에 대한 적극적인 통제자이며 감시자가 되도록 하여야 한다.

재정정보의 공개와 투명한 예산과정이 갖는 의의를 좀 더 구체적으로 기술하면 다음과 같다(김태일, 2003). 첫째, 정책의 문제점을 집행이 이루어지기 이전 또는 초기 단계에서 파악할 수 있기 때문에 정책이 집행되기 전에 필요한 정책 수정이 가능해진다. 둘째, 정책결정과 집행 내용이 공개될 경우 공무원들은 더욱 신중하고 책임 있는 결정과 집행을 할 수밖에 없기 때문에 책임성 확보와 부패 방지에 기여하게 된다. 셋째, 정부에 대한 국민의 신뢰를 증가시키며, 정책에 대한 국민의 지지도를 높일 수 있다. 넷째, 정부의 정책결정과 집행 과정이 투명할수록 예측성이 높아지므로 국내외 투자자들의 투자 판단을 용이하게 함으로써 투자

를 촉진할 수 있다.

2. 재정정보의 이용자

Drebin, et al.(1981)은 공공부문의 예산 회계정보에 대한 잠재적 이용자를 10개의 집단으로 구분하고 있다. 즉, ① 행정관리자, ② 입법부, ③ 유권자, ④ 납세자, ⑤ 서비스 수혜자, ⑥ 감독기관, ⑦ 투자자(채권자), ⑧ 피고용인, ⑨ 물품판매자(공급자), ⑩ 보조금 제공자이다. 그런데 이들 많은 정보 이용자들은 동시에 여러 가지 역할을 수행하는 경우가 많다. 예컨대 한 개인을 놓고 볼 때 그는 유권자이면서, 납세자이고, 서비스 수혜자이면서, 정부기관의 피고용인일 수도 있고, 정부의 채권에 투자하고 있을 수도 있다. 그러나 이들 정보수요자들은 이용 목적에 맞는 나름대로의 정보를 필요로 한다.

위에서 말한 잠재적 재정정보의 수요자들은 크게 정부기관 내부의 정보수요자와 외부 수요자로 구분할 수 있다. 정부기관 내부의 수요자는 정책결정자, 예산편성 및 운용자, 기타 관련기관이 해당된다. 외부의 수요자는 국회, 지방의회, 감사원, 연구소, 학계, 기업, 관련 이익단체, 시민단체, 지역주민 등이다.

재정평가 정보도 정책결정자 등의 내부 이용자뿐만 아니라 외부 이용자인 지방의회, 학계, 시민단체, 지역주민 등에 유용하다. 재정평가 정보는 예산과정의 마지막 단계에서 창출되는 정보라는 점에서 외부 이용자 중에 특히 지역주민이 최종 이용자로서 중요

하다. 미국의 정부회계기준위원회(GASB)는 “정부는 독특하다(government is unique)”고 말하면서 정부의 기본특성을 다음과 같이 두가지로 제시하고 있다(Johnson and Goodwin, 1988: 37). 첫째, 정부에서는 권력이 궁극적으로 시민의 손에 달려 있다. 시민들은 선거과정을 통해 공직자들에게 권력을 위임하며, 공직자들은 시민에 대한 책임성을 갖는다. 둘째, 정부의 주목표는 모든 시민의 총체적 복지를 증진하는 것이다. 민간부문에서는 재무목표가 주주의 투자수익률을 극대화하는 것이라면 지방정부는 조세와 다른 재무자원을 시민의 필요와 균형을 취하도록 하여 예산균형을 달성하는 것이다. GASB의 이러한 정부에 대한 시각은 공공회계책임을 강조한 근간이 되고 있다.

3. 재정정보 공개와 투명성 가치

정부 재정의 투명성(transparency)은 최근 재정운영의 중요한 가치개념으로 등장하였다. 선진 각국이 재정 투명성을 제고하기 위한 다양한 노력을 기울이고 있으며, IMF나 OECD 등의 국제 기구에서는 재정의 투명성을 높이도록 각국에 권고하고, 재정 투명성을 위한 여러 가지 규범을 설정해놓고 있다.

최근 선진 여러 국가간에 재정 투명성에 대한 관심이 커지고 있는 것은 두 가지 이유가 있다(Blondal, 2000). 하나는 최근 거버넌스(governance)에 대한 관심이 커지고 있고, 재정은 좋은 거버넌스 의제의 기본 요소라는 점이다. 다른 하나는 1980년대 말

과 1990년 초에 재정적자와 국가부채 문제가 심각하게 대두한 시기에 재정 투명성 요구가 커진 점이다. 재정문제 해결의 최선의 방법은 국민들에게 실상을 알리는 것이라고 판단한 것이다.

IMF와 OECD가 제시하고 있는 재정 투명성 규범의 개요를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 IMF의 재정 투명성 규약(Code of Good Practices on Fiscal Transparency)은 1998년 제정되었는데, 이 규약은 재정정책에 대한 4가지 원칙으로 구성되어 있다. 첫째, 정부의 역할과 책임을 분명히 하고, 둘째, 정부는 재정활동에 대해 신뢰할 수 있는 정보를 공개하며, 셋째, 예산편성, 집행, 보고 등이 공개적으로 이루어져야 하며, 마지막으로 재정관련 정보는 독립적이고 보증된 자료여야 한다는 것이다. 이 규약은 재정정책에 대한 정보공유를 확대하여 정부로 하여금 더욱 책임성 있게 재정정책을 실행해 나감으로써 재정정책의 투명성을 제고시키고 나아가 금융시장을 보다 강화시키는 것을 목적으로 한다.

OECD의 예산 투명성 지침서(Best Practices for Budget Transparency)는 ① 예산보고서(Budget Reports), ② 특수정보보고서(Specific Disclosures), ③ 성실·통제·책임성(Integrity, Control and Accountability)이라는 세 항목을 제시하고, 각각에서 재정의 투명성을 확보하기 위하여 어떤 조건들이 갖추어져야 하는가를 상세하게 기술하고 있다. IMF의 재정 투명성 규약이 정부의 재정활동 전반에 대한 평가규약인데 비하여, OECD의 재정 투명성 지침

은 IMF의 규약보다 범위를 좁혀서 재정에 초점을 맞추고 있다는 점이 특징이다.

III. 재정평가 결과의 공개와 주민통제

1. 정보로서의 재정평가 결과

정보란 일정한 의도를 가지고 정리해 놓은 자료의 집합으로서 자료(data)가 정보(information)가 되기 위해서는 어떤 목적을 갖는 이용자가 있어야 하며, 특정한 용도에 적합하도록 양식화, 여과, 요약 등의 단계를 거쳐 가공되어야 한다. 따라서 재정정보를 예산과정의 각 단계별로 보면 이용목적에 따라 다양한 재정정보의 산출이 가능하다. 재정분석·평가 결과는 예산집행 이후의 결산단계에서 산출되는 정보이다.

재정정보는 크게 ① 사업정보(program information)와, ② 자원정보(resource information)의 유형으로 나눌 수 있다. 전통적인 재정정보는 자원 정보에 치중하였으며, 조직내부 국면, 지출에 대한 조직의 책임 소재, 그러한 지출에 의해 구입한 자원에 국한되어 있었다. 그 후 사업 정보를 중요시하는 방향으로 바뀌었으며, 예산결정체제가 사업의 결과나 영향에 대한 정보를 포함시키고, 예산결정자들은 조직의 경계를 떠나 조직 외부에 눈을 돌리게 되었다. 따라서 재정분석·평가 결과는 재정 내부 영역뿐만 아니라 재정 외적 영역을 망라한 다양한 형태의 정보를 보다 많이 제공하도록 산출되

는 것이 바람직하다. 현행 행자부에서 운용 중인 10대 재정지표를 중심으로 한 지방재정분석·진단 지표는 분석과 평가의 두 가지 측면 모두에서 정보 수요자에게 체계적이고 망라적인 정보를 제공하지 못하는 한계를 갖고 있다.

재정정보는 순환계의 혈액에 해당하는 것으로서 양질의 혈액이 순환되도록 정보의 질을 높여야 한다. 양질의 정보란 정보의 유용성이 높고 표준화된 정보를 의미하며, 정보의 유용성을 높이기 위해서는 IMF의 재정통계지침과 UN의 SNA가 권고하고 있는 발생주의 회계정보를 산출해야 한다. 발생주의 기준에 의한 재정정보는 재정을 현금 유출입으로만 파악하는 것이 아니라 경제적 자원(economic resource) 개념으로 파악하는 것이며, 그만큼 재정정보의 유용성이 높아진다. 따라서 재정분석·평가 정보도 발생주의 회계정보에 기초하여 산출되는 정보가 더 양질의 정보라고 볼 수 있다. 발생주의 회계가 도입될 경우 재정평가의 지표들이 보완될 수 있을 것이며, 그만큼 정보의 질도 높아질 수 있다.

재정분석 정보와 재정평가 정보는 산출정보는 유사할지라도 활용목적이 다르다. 일반적으로 분석은 어떤 상태의 본질 및 특성을 규명하는 가치중립적 의미가 강한데 반하여, 평가는 일정한 기준에 의해 수준, 중요도 등을 판단하는 가치판단적 의미가 강한 개념이다. 따라서 재정분석 정보는 데이터 베이스로 구축되어 재정공개의 본래적 취지인 공공재로서의 특성을 살리고 주민통제의 인프라로 활용되어야 한다. 데이터 베이스는

정보의 분류, 검색, 저장, 재구성, 업데이트, 소트를 신속하고 정확하게 수행해주는 장점이 있다. 재정평가 정보는 지자체간 비교의 의미가 강하기 때문에 인센티브와 패널티를 부여하는 방향으로 활용되어야 한다.

2. 재정평가 정보의 공개방법

가. 공개대상으로서의 재정평가 정보

IMF의 재정 투명성 규약을 보면 4가지 원칙 중 (2) 정보의 공적인 이용가능성은 다음과 같은 내용으로 되어 있다.

① 시민들이 정부의 과거, 현재 및 향후 재정활동에 관한 충분한 정보를 제공받아야 한다.

- 연차예산은 모든 중앙정부 활동을 상세하게 포함해야 하며, 중앙정부의 예산의 활동에 대한 정보를 제공해야 한다. 또한 일반정부에 대한 통합적인 재정상태가 나타날 수 있도록 하위수준 정부의 수입 및 지출에 관한 충분한 정보가 제공되어야 한다.

- 직전 2개 년도의 결과 및 향후 2년 간의 주요 예산총액 예측치에 대하여도 연차예산에 상응하는 정보가 제공되어야 한다.

- 우발채무, 조세지출 및 준재정활동의 특성과 재정적 중요성을 설명하는 재무보고서가 연차예산과 함께 공표 되어야 한다.

- 중앙정부는 규칙적으로 채무 및 자산의 규모 및 구성에 관한 정보를 공표 하여야 한다.

② 재정정보의 적시성 있는 공표를 공적으로 약속하여야 한다.

- 재정정보의 공표를 구체적으로(예 : 예산관련 법에서) 약속하여야 한다.

- 시민에 대한 재정보고서의 배포 일정이 미리 공표 되어야 한다.

이것은 정보공개의 충분성과 정보공시를 표현한 것으로 볼 수 있다. 따라서 재정평가 결과를 공개할 때에도 정보의 충분성과 정보공시의 원칙을 수용하는 방향으로 설계 되어야 할 것이다.

나. 정보공개의 충분성

재정평가 정보가 충분성을 갖추기 위해서는 거시적 측면에서 자치단체간 비교평가 정보가 포함되어야 하고, 미시적 측면에서 다양한 영역의 평가지표에 의한 결과가 제공되어야 한다.

거시적 측면에서 자치단체간 비교평가 정보는 지방재정 운영성과에 대하여 각 지표별 평정등급에 가중치를 적용하여 100점 만점 기준의 종합점수(득점률)로 산정하는 방식이 바람직하다. 종합 점수화하여 공개하는 경우에도 평가결과를 등급화하여 공개하는 방식과 종합점수를 그대로 공개하는 방식이 있을 수 있다. 이 두 방식은 자치단체간 우열순위가 드러난다는 점에서 실질적인 차이가 존재한다고 보기는 어려우나 종합점수를 그대로 발표할 경우에는 재정평가 결과에 따른 자치단체간 서열화가 조장되어 자치단체의 반발이 일어날 가능성이 있다. 따라서 재정평가 결과를 대외적으로 공개할 때에는 종합점수 산정에 기초하여 이를 9개 등급(A⁺ ~ E⁰)으로 구분하여 발표하는 것이 바람

직할 것으로 판단된다.

미시적 측면에서의 재정평가 정보는 다양한 영역에서의 지표 측정치를 포함해야 한다. 건전성, 효율성, 성장성, 계획성 등의 영역에서 다양한 평가지표가 개발되어야 한다. 물론 재정평가지표 간에는 상관관계가 매우 높은 지표들이 있을 수 있다. 그러나 재정평가란 이론적 언명을 검증하기 위한 목적이 아니라 실용적 목적으로 수행되기 때문에 유사한 지표들이 공용될 수 있다. 가령 인건비 증감율과 경상경비 증감율은 상관관계수가 높지만 나름대로의 활용목적은 다를 수 있다. 물론 평가지표들은 타당성, 신뢰성, 실용성 등의 가치에 의해 검증되어 이론적 백업이 이루어지는 것이 바람직할 것이다.

다. 재정평가 결과의 정보공시

재정평가 결과 공개의 효과성 확보를 위해서 재정공시제도를 도입할 필요가 있다. 재정공시제도는 재정정보의 공개대상, 공개방법, 공개시기 등을 법령으로 규정하여 주민들에게 재정정보 공개하는 것을 의무화하는 제도이다. 이것은 재정 투명성과 책임성을 확보하고 지역주민들의 지방재정에 대한 참여와 통제를 활성화하는 데에 기여할 수 있는 제도이다. 따라서 재정평가 결과의 공개를 재정공시제도와 연계하여 운영할 경우, 재정평가 결과의 공개에 따른 기대 효과를 극대화할 수 있을 것이다.

또한 재정공시제도는 현행 지방재정법의 재정운영상황의 공개의 원칙을 계승하는 의미가 있다. 지방재정법 제118조의 3에는

〈표 1〉 서울시 조례에서 정한 재정정보의 공개 대상범위

2월 공개대상	7월 공개대상
◦ 지방재정여건 및 재정운용방침 ◦ 당해연도 예산현황 및 주요사업조서 ◦ 당해연도 주민부담상황 ◦ 당해연도 지방채 등 채무관리상황 ◦ 당해연도 공유재산·주요물품 등의 취득·처분 계획 ◦ 당해연도 지방공기업 운영상황 ◦ 공개할 필요성이 있는 사항	◦ 전년도 결산개황 ◦ 전년도 세입세출 집행상황 ◦ 전년도 주민부담상황 ◦ 전년도 지방채 등 채무관리상황 ◦ 전년도 공유재산·주요물품의 증감 및 현재액 ◦ 전년도 지방공기업 운영상황 ◦ 기타 지방재정운영상 주민에게 공개할 필요성이 있는 사항

“지방자치단체의 장은 조례가 정하는 바에 의하여 매회계연도마다 1회 이상 세입·세출예산의 집행상황, 지방채 및 일시차입금의 현재액 공유재산의 증감 및 현황, 중요물품의 증감 및 현재액 기타 재정운영에 관한 중요사항을 주민에게 공개하여야 한다.”고 규정하고 있다. 그리고 지방재정정보의 공개를 유도하기 위하여 상기 지방재정법 제118조의3조에 의거하여, 1996년도부터 지방자치단체별로 ‘지방재정운영상황의 주민공개조례’를 제정운영 하도록 하고 있다.

서울시에서는 행정정보공개 조례를 제정하면서 기본적인 시정운영 관련 상황을 시민의 공개 청구가 없더라도 반드시 공개하도록 하는 ‘공표제도’를 도입하였는데 이것도 일종의 재정공시제도라고 볼 수 있다.

공공기관의 정보공개에 관한 법률 제7조에도 재정공시와 관련된 규정이 있다. 즉,

① 공공기관은 다음 각호의 1에 해당하는 정보는 공개의 구체적 범위, 공개의 주기·시기 및 방법 등을 미리 정하여 공표하고, 이에 따라 정기적으로 공개하여야 한다.

1. 국민생활에 매우 큰 영향을 미치는 정

책에 관한 정보,

2. 국가의 시책으로 시행하는 공사(工事) 등 대규모의 예산이 투입되는 사업에 관한 정보,

3. 예산집행의 내용과 사업평가 결과 등 행정감시를 위하여 필요한 정보,

4. 그밖에 공공기관의 장이 정하는 정보.

② 공공기관은 제1항에 규정된 사항 이외에도 국민이 알아야 할 필요가 있는 정보를 국민에게 공개하도록 적극적으로 노력하여야 한다.

따라서 재정평가 결과에 대한 전반적인 내용을 개별 자치단체의 재정공시 대상으로서 정기적이고 의무적인 공개대상에 포함시켜 운용할 필요가 있다. 이 때 의무적 공개대상과 임의적 공개대상을 구체적으로 명기하여야 한다. 그리고 의무적 공개대상은 행정자치부가 표준양식을 제시하여 자치단체별로 공시토록 할 필요가 있다.

특히 정보의 이해가능성을 높일 수 있는 정보가 충실히 제공되어야 한다. 재정 투명성 평가의 주요 지표는 정보공개의 충분성과 정보에의 접근성인데, 접근성은 다시 정

보의 이용가능성과 이해가능성으로 구분된다. 우리의 경우 특히 정보의 이해가능성을 소홀히 하는 경향이 있다. 시민들이 정보를 쉽게 이해할 수 있도록 필요한 경우 개념설명 및 평가방법 등의 보충적 정보가 함께 제공되어야 한다.

라. 전자적 형태의 공개

재정공시는 전자적 형태로 이루어져야 한다. 그동안의 관행을 고려할 때 지면을 통한 재정공시가 병행되어야겠지만 주민을 비롯한 정보 이용자의 인터넷 활용도가 매우 높은 점을 감안할 때 인터넷을 통하여 재정공시가 이루어져야 한다. 인터넷은 실시간 재정정보의 공개가 가능하고, 정부와 주민간 쌍방향 정보유통이 가능하게 하여 주민통제의 실효성을 높일 수 있는 장점이 있다.

그리고 통합재정정보시스템이 구축될 경우 정부기관 내의 종사자 외에 국민들에게도 일정 영역을 시스템 접속자로 개방해야 한다. 전자정부의 일환으로 대국민 서비스 차원에서 또한 주민들에 의한 외부통제 차원에서 일정 정보가 주민들에게 개방되어야 한다. 현행 국가재정정보시스템은 ① 중앙관서용 표준 재정정보시스템, ② 각 기관시스템과의 연계, ③ 대국민 서비스로 구성되어 있다. 그런데 대국민 서비스로 제공하는 재정정보는 재정현황과 법령 및 예규 정도에 머물고 있다. 지방정부의 경우에도 통합재정정보시스템을 구축할 경우 대주민 서비스 영역을 확대할 필요가 있으며, 재정평가 정보는 반드시 포함되어야 할 것이다.

마. 계약 형태의 재정공시

주민통제 기능을 강화하는 재정공개 제도로써 계약 형태의 재정공시제도의 도입을 검토할 필요가 있다. 이러한 계약형태는 자치단체와 지역주민 간 또는 자치단체와 중앙정부 간 계약 형태로서 재정성과목표를 설정하고 이의 이행정도를 공시하는 성격이다. 후자의 계약형태보다는 전자의 계약형태가 더 바람직한 방향이다.

최근 선진국 재정개혁의 큰 흐름은 하부기관 또는 지방정부에 자율성과 융통성을 부여하고 성과평가를 통한 책임성을 확보하는 방향으로 나가고 있다. 이 때 성과평가를 통한 책임성 확보의 강력한 수단으로 성과계약 제도를 도입하고 있다. 성과계약이란 두 행위 주체 간 거래관계를 계약의 형식으로 제도화하고 최종 성과에 따라 경제적 혹은 유형적인 인센티브와 벌칙을 병행하는 성과관리 수단이다. 정부의 관리자들이 비효율적인 요소들을 알고는 있어도 외부인들은 그러한 정보들을 공식적으로 접할 수 없다. 이에 따라 공공부문의 관리는 항상 도덕적 해이 문제를 안고 있다. 정부조직에서 비효율적인 행태는 외부에 노출되기 어렵고, 전통적인 정부 재정 및 회계체제는 이를 찾아내는데 별 도움이 되지 못한다. 성과 지향적 재정체제는 조직의 포괄적인 미션과 관리적 인센티브를 연계하는 방식이다. 이 관점에서 성과계약이란 것이 새로운 시대의 공공부문 운영전략으로서 특히 중요해진 것이다.

그런데 자치단체와 지역주민 간 계약형태

의 재정공시제도를 도입하기 위해서는 지역 주민들이 관심을 갖는 지표에 의한 계약이 이루어져야 한다. 현재의 지방재정 내부 영역의 평가지표들을 중심으로 구성된 평가체계에서는 계약형태의 재정공시제도는 한계를 가질 수밖에 없다. 아무래도 주민들의 입장에서는 투입 중심의 지표보다는 성과 중심의 지표에 더 관심을 가질 수밖에 없기 때문이다. 따라서 계약형태의 재정공시제도를 도입하기 위해서는 주민들이 관심을 갖는 재정지표(예: 채무관련 지표 등)를 발굴할 필요가 있다. 더 나아가 재정평가 영역을 좀더 확대하여 성과지표들을 재정평가체계에 포함시킬 때 계약형태의 재정공시제도의 유용성이 커질 것이다. 아무튼 주민과의 계약을 통해 주민통제를 실질적으로 받는 효과를 얻음으로써 재정운영의 책임성을 확보할 수 있다는 점에서 계약형태의 재정공시제도의 도입을 검토할 필요가 있다.

3. 재정평가 정보의 공개와 주민통제

가. 재정평가 결과의 공개와 주민통제의 관계

재정운영과 관련하여 재정주체의 관계를 보면 중앙정부, 지방자치단체, 지역주민 간의 관계로 규정지을 수 있다. 지금까지의 재정통제는 중앙정부의 지방자치단체에 대한 사전적·직접적 통제 중심이었다. 최근의 지방분권을 추진하는 과정에서의 재정개혁의 방향은 중앙정부의 사후적·간접적 통제로의 전환과 나아가 지역주민에 의한 재정

통제 강화의 방향이다. 이러한 방향은 지방분권의 기본정신에 가장 부합하는 방향이다. 분권을 통한 자율성 확보에 상응하는 책임성 확보의 방안이기도 하다.

재정평가제도는 사전적 재정관리 및 통제 제도인 행자부 예산편성기본지침과 밀접한 관련이 있다. 사전적 통제장치로서의 예산편성기본지침을 폐지하는 대신 재정평가 기능을 강화하여 재정운영의 책임성을 확보하겠다는 것이 이 제도의 취지이다. 실제로 숙직비의 기준경비에 대한 지침이 폐지된 이후 일당 3만원인 숙직비를 9만원까지 올린 지자체가 나타나고 있다. 이 경우 사전적 중앙통제를 할 수 없는 상황에서 사후적으로 정보공개로 통해 주민통제에 의존하는 것이 바람직하다고 볼 수 있다. 이것은 납세자인 주민이 납세자 주권을 행사하는 의미로서의 주민통제이다. 이것은 재정평가제도 및 그 결과 공개의 중요성을 보여주는 사례이다. 더 나아가 주민들에 의해 이러한 조치가 용인되거나 시정될 수 있도록 참여하는 기제가 마련되는 것이 매우 중요하다.

여기서 재정공개의 중요성을 인정하지만 그것이 필요조건이지 충분조건이 아님을 인식할 필요가 있다. Blondal(2000)은 재정 투명성(fiscal transparency) 요소로서 세가지를 제시한다. 첫째, 적절한 모든 재정정보를 체계적이고 적시에 공개하는 것이다. 그러나 이것은 재정 투명성의 절대적인 선결조건이긴 하지만 충분조건은 아니다. 둘째, 입법부의 효과적인 역할로서, 입법부는 재정보고서를 독립적으로 면밀하게 검토할 수 있어야 하고, 예산정책에 대해 토론하여 영향을 미

칠 수 있어야 하며, 정부의 책임성을 효과적으로 확보할 수 있어야 한다. 셋째, 시민 사회의 효과적인 역할로서, 시민들은 언론 및 NGO를 통해 예산정책에 영향을 미칠 수 있고, 정부의 책임성을 확보할 수 있는 입장에 있어야 한다. 이것은 공개된 정보의 가치는 입법부와 시민사회에 의해 효과적으로 검토될 때에 가치가 있다는 것을 의미한다. 따라서 의회와 주민에 의한 외부통제는 재정 투명성의 필수요소라고 볼 수 있다.

또한 재정정보의 공개 및 재정의 투명성은 예산과정의 참여와 밀접한 관계를 지닌다. 재정 투명성이 지니고 있는 장점들이 제 기능을 발휘하기 위해서는 예산결정 과정에 의회와 시민사회의 참여가 반드시 이루어져야 한다. 재정 투명성이 실제로 주민을 위한 예산, 정당성을 지닌 예산으로 연결되려면 예산과정에서의 의회와 주민의 참여를 통하여 일반시민들의 이해가 반영되어야 하기 때문이다. 역으로 투명성은 예산과정에서의 주민참여를 위한 전제조건이기도 하다. 예산에 대한 정보가 공개되어야 이를 바탕으로 참여를 통한 예산에의 의견 반영이 이루어질 수 있기 때문이다.

나. 주민통제의 확보방안

재정평가 결과의 공개는 주민들이 직접 잘못에 대한 시정을 요구하거나 책임을 추궁할 수 있는 주민통제를 보장하고, 예산과정에서의 참여 및 제도개선을 요구하는 주민참여로 환류되어야 한다. 이를 위해서는 재정 책임성을 담보할 수 있는 제도적 장치를

마련하는 것이 필요하다. 이러한 제도적 장치에는 주민에 의한 책임성 확보 차원에서 통제장치와 주민의 의견을 수렴하는 참여장치가 있다.

먼저 책임성 확보차원에서의 통제장치의 대표적인 것은 주민소환제도와 주민소송제도이다. 재정분석 및 평가결과를 토대로 하여 책임 있는 직위에 있는 사람들의 책임성을 확보하기 위해서는 주민소환제도가 필요하다. 주민소환제도는 지방의회나 지방의원, 자치단체의 장, 자치단체의 공무원을 임기 전에 해산 혹은 해직하도록 주민이 결정하는 제도를 말한다. 주민소환은 일정한 지방 공무원에게서 임기가 끝나기 전에 그 직책을 박탈하는 제도라는 점에서 지방 공직자에 대한 주민 불신임제도라고 볼 수 있다. 선진국의 경우 위의 제도를 대부분 도입하고 있다. 일본에서는 주민이 지방의회 해산 청구, 의원 해직청구, 자치단체장 해직청구, 주요 공무원 해직청구 등의 주민 소환권을 인정하고 있다. 미국의 경우도 대부분의 자치단체에서 주민 소환 제도를 채택하고 있다. 주민소환이 실제 행사되어 공직자의 직위를 박탈하는 경우도 있지만 주민소환 제도를 보장해 줌으로써 직권 남용을 방지하는 심리적인 효과를 거두는 기능을 한다. 곧 사후 교정적인 효과보다는 사전 예방적 의미가 더 많다.

주민소송 제도는 납세자인 주민이 국가나 자치단체를 대신하여 공공재정에 손해를 끼친 이를 상대로 직접 소송을 제기하는 제도이다. 미국의 부정청구법(false claims act)에 의한 키탐(qui tam)소송, 일본의 주민소

송제도가 대표적인 예이다. 주민소송 제도는 직접 국가 또는 자치단체의 재정 지출과 관련된 부정과 낭비를 감시하고 문제점이 발견될 경우에 바로잡을 권리를 행사하는 제도이다. 이 점에서 국민이 재정주권을 실현할 수 있는 재정민주주의의 본질을 가장 잘 반영한 제도적 장치다.

현재 지방분권특별법에는 주민소환제와 주민소송제를 도입할 것을 규정하고 있다. 재정평가제도의 실효성을 높이기 위해서는 이들 제도의 도입이 이루어져 서로 보완적, 환류적 관계로 운용되게 만들어야 한다.

주민의 의견을 수렴하는 참여장치는 다양한 형태가 있을 수 있다. 지역주민들의 재정수요에 대한 주기적인 여론 수렴과 예산 과정에의 주민참여를 보장하는 것 등이 대표적인 예이다. 재정수요를 파악하기 위해 정기적이고 주기적인(매2년) 설문조사를 하여 이를 재정운영에 반영하는 것은 재정평가 결과의 환류와 밀접한 관련이 있다. 또한 특정 사안을 대상으로 한 주민 의견수렴 및 인터넷 조사 등도 재정공개의 취지를 증대시키는 의미가 있다.

예산과정에의 주민통제 및 참여를 활성화할 수 있는 가장 좋은 방법은 시민단체의 예산감시운동 및 참여를 활성화해주는 것이다. 최근 각 지역의 시민단체들이 네트워크를 형성하여 지역의 예산배분 및 운용에 대한 감시를 강화하고 이에 대한 의견을 제시하는 일이 활발해지고 있다. 재정 거버넌스의 주요 형태는 이들 시민단체와의 파트너십 관계를 형성하고 비판과 요구를 수용하는 것이다.

예산과정에의 참여를 보장하는 확실한 제도는 참여예산제를 도입하는 것이다. 브라질 포르투 알레그리 시의 참여예산제는 많은 점을 시사해주고 있다. 예산과정에의 시민참여를 통해 시민의 권리의식을 신장하고 토론을 통해 주민의 의견을 정책에 반영하는 소위 재정거버넌스의 모범을 보여주고 있으며, UN도 세계의 훌륭한 시민체도로 선정한 바 있다. 우리나라에서도 광주시 북구청에서 참여예산을 위한 조례를 제정하여 주민들에게 재정상황을 공개하고 주민들의 의견을 예산편성과정에 반영함으로써 좋은 평가를 받고 있다. 이러한 방식의 참여예산제를 도입한 것은 아니지만 예산정책 토론회, 직능단체와 지역주민이 참여하는 예산편성회의 및 시민보고회를 개최하는 자치단체들이 최근에 늘어나고 있다. 이러한 예산과정에의 주민참여는 재정평가 결과의 공개와 보완적 관계에서 재정운영의 효율성과 대응성 및 책임성을 높일 수 있는 중요한 계기가 된다.

〈참고문헌〉

- 김태일.(2003). “자치단체 예산 투명성 평가”. 전국예산감시네트워크 워크샵 자료집. 3월 21일-22일.
- 윤영진.(2003). 새재무행정학. 서울: 대영문화사.
- Blondal, Jon.(2000). "Fiscal Transparency". The Korea/OECD Forum on Public Sector Reform:

- Challenges and Vision for the 21st Century. Seoul, Korea 22-23 June.
- Drebin, A. R., J. L. Chan, and L. C. Ferguson.(1981). "Objectives of Accounting and Financial Reporting for Governmental Units: A Research Study". *National Council on Government Accounting*, Chicago.
- Johnson, Walter L. and Glen L. Goodwin.(1988). "State and Local Government Accounting Principles". In Nicholas G. Apostolou and D. Larry Crumbley. *Handbook of Governmental Accounting and Finance*. New York: John Wiley & Sons. 🏠