

지방자치단체의 자기책임성 제고방안

윤 영 진

계명대학교 교수

I. 머리말

지방살리기 3대 특별법이 제정된 이후 참여정부의 지방분권 추진은 가속을 받는 상황이다. 그런데 국가적 의제로서 추진하는 지방분권은 분권을 통한 자율과 그에 상응하는 책임성의 확보가 핵심과제이다. 분권을 통한 자율성이 확보된다면 그에 대응하는 통제 시스템이 갖추어져야 한다. 자율성에 상응하는 통제 시스템은 지방자치단체 스스로의 책임성을 확보하는 것이 가장 바람직하다.

지금까지의 통제 시스템이 중앙정부에 의한 사전적 통제 중심이었다면 바람직한 통제 시스템은 중앙정부의 사후적 통제 중심으로 바뀌는 것이다. 또한 중앙으로부터의 분권은 지역주민에 의한 통제와 참여에까지 연계되어야 한다. 지방분권에 대해 부정적으로 보는 시각은 분권 자체에 대한 비판

보다는 현재 지역(지방정부)의 역량 부족과 지역 토호세력들의 견고한 네트워크에 의한 부정적 행태들에 초점을 맞추고 있다. 따라서 지방분권을 추진하는 과정에서 지방재정의 확충과 지방재정운영의 자율성을 확대하기 위해서는 역으로 자율에 상응하는 책임과 통제를 강조할 필요가 있다. 이것이 분권 회의론자들을 설득할 수 있는 수단이 될 수 있는 것이다.

지방분권에 따른 지방재정운영의 자율성이 확대될 때 그동안의 방만한 지방재정운영의 관행을 고려한다면 자율의 확대에 상응하는 책임성을 어떻게 확보하느냐가 매우 중요한 과제이다. 재정분권화는 기본적으로 지방정부의 역할 증대를 전제로 세입자치를 통한 지방정부의 자율성 제고와 응익원칙에 입각한 지방정부의 재정책임성 확보를 지향하는 것이라고 할 수 있다. 그러나 지방세의 가격기능이 미흡한 현실을 감안할 때 지방자치단체의 재정에서의 책임성을 확대하

기 위해서는 주민자치에 근거한 지방재정운영체도를 마련하는 것이 필요하다. 여기서는 재정 책임성을 확보하기 위한 몇가지 방안을 제시하고자 한다.

II. 재정분권과 재정의 책임성

1. 재정분권의 국면

재정분권은 지방정부가 중앙정부로부터 재정상의 자주권을 확보하는 것을 말하며, 재정자치를 실현하는 것이다. 재정자치란 재원 확보와 재정운영을 지방자치단체의 책임과 판단에 의해서 행하는 것을 의미한다. 따라서 재정자치는 재원확보의 자주성과 재정운영의 자주성이라는 두 국면(dimension)이 존재한다. 전자에는 과세자주권, 기채자주권, 자율적 요금결정권이 있으며, 후자는 예산편성 및 집행과정에서의 자주성을 의미한다. 이를 그림으로 표시하면 [그림 1] 과 같다.

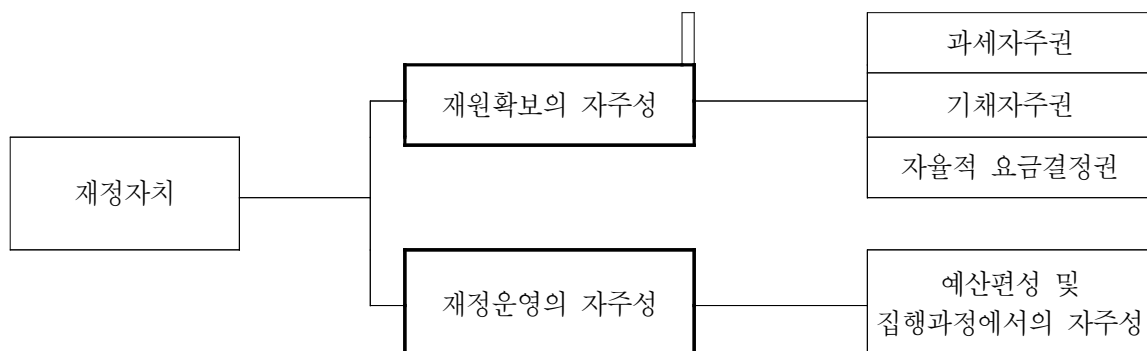
이들 재정자치의 내용에 대해 여러 가지 논의가 가능하겠지만 여기서는 참여정부가

제안하고 있는 지방재정의 자율성 강화방안을 살펴본다. 정부혁신·지방분권위원회는 재정분권 추진계획의 일환으로 지방 재정력 확충을 위한 방안과 함께 지방재정의 자율성 강화 및 지방재정 운영의 투명성·건전성 확보를 위한 방안으로서 다음과 같은 내용을 제시하였다.

첫째, 현행 중앙의 예산편성지침 시달제도는 폐지하고 지자체별로 자율 편성한다. 둘째, 지방채 발행에 대한 개별사업별 중앙승인제도를 총액승인제로 바꾸고 일정 기준액 범위내는 자율적 지방의회 승인 발행으로 전환한다. 셋째, 자치단체의 조직·정원에 대해 중앙정부는 기준만 제시하고 세부사항은 자치단체가 자율 운영한다. 넷째, 자치단체의 조달업무의 자율성을 확대한다.

새로 제정된 지방분권 특별법에는 지방재정의 확충 및 건전성 강화를 위한 국가와 지방자치단체의 역할을 규정하고 있다(제11조). 국가는 지방재정의 확충을 위해 지방자치단체의 자주적 과세권의 행사 범위를 확대하고, 지방교부세 법정률의 단계적 상향조정과 국고보조금 제도의 합리적 개선 방안

[그림 1] 재정자치의 두 국면(dimension)



을 강구하도록 하고 있다. 그리고 지방자치단체는 자체 세입을 확충하고 예산지출의 합리성을 확보하기 위하여 노력하여야 하며, 복식부기회계제도를 도입하는 등 예산회계제도를 합리적으로 개선하고, 재정운영의 투명성과 건전성을 확보하여야 한다고 규정하고 있다. 이들 규정은 재정의 자율성을 확대하는 측면에 초점을 맞추고 있다. 특별히 재정의 책임성을 확보하는 것에 대한 규정은 두고 있지 않지만 주민참여를 강조함으로써 책임성 확보를 지향하고 있다. 즉, 동법 제14조에서 주민참여를 활성화하기 위하여 주민투표제도·주민소환제도·주민소송제도의 도입방안을 강구하는 등 주민직접참여제도를 강화하여야 한다고 규정하고 있다.

2. 재정의 책임성

과세 자주권의 확대와 예산편성기본지침의 폐지, 기채승인의 총액 승인제 도입 등의 재정의 자율성을 부여하는 일련의 개혁내용은 책임성을 동시에 확보하는 방향으로 추진되어야 한다.

일반적으로 책임성이란 용어를 사용할 때 영어의 세가지 용어를 원용한다. ‘responsibility’는 도의적, 자율적 책임을 의미하고, ‘accountability’는 법률적, 제도적, 변명적 책임을 의미하며, ‘responsiveness’는 민의에의 반응, 대응, 응답의 뜻으로 사용된다. 지방자치단체의 책임성을 논할 때에는 세가지 의미 중에서 accountability가 가장 관련된다고 볼 수 있다. 이 때의 책임성은 자기

통제의 의미와 상통한다.

그런데 책임성 개념을 정의할 때 누구에 대한 책임인가의 문제가 중요하다. 책임성을 지방자치와 연계하여 논하기 위해서는 지방자치의 개념정의를 상기할 필요가 있다. 즉, 지방자치란 지역주민의 의사와 책임 하에 스스로 또는 주민이 선출한 대표자를 통하여 사무를 처리하는 것을 의미한다(정세욱, 1995 : 78). 지방자치단체의 책임성의 궁극적 기착지는 주민임을 알 수 있다.堀場勇夫(1999 : 25)는 책임성(accountability) 개념을 정부가 내용을 주민에게 설명하고, 납득시키는 가운데 행정을 실시하는 것이라고 정의 내린다. 주민에의 책임성이 책임성 개념의 본질임을 시사하는 것이다.

지방재정에서의 책임성도 지역주민에의 책임성이 핵심과제이다. 따라서 지역주민들의 재정수요가 반영되고, 지역주민들에게 추가적 재정부담을 지울 수 있으며, 지역주민들에게 재정운영을 공개하고 참여를 보장할 때 재정의 책임성이 확보될 수 있다.

III. 지방자치단체의 자기 책임성 제고방안

1. 자기 책임성 제고의 기본방향

재정 면에서 지방자치단체의 자기 책임성을 높이기 위한 가장 기본적인 수단은 지방세의 가격기능을 제고하는 것이다. 지역의 공공사업을 추진하거나 공공서비스를 제공할 때 추가적인 부담은 지방세를 통해 지역

주민에게 부담지우는 것이다. 이를 위해서는 세목과 세율을 지방자치단체 스스로 결정할 수 있는 진정한 의미의 과세 자주권을 행사할 수 있는 조건이 갖추어져야 한다.

우리나라는 조세법률주의에 의해 세목을 조례로 정하는 것은 인정되지 않는 것이 다수설이지만, 세율은 탄력세율제도의 운용으로 일정 범위 내에서 자율적으로 조정할 수 있다. 그러나 탄력세율제도가 거의 활용되고 있지 않은 현실을 감안할 때 지방세의 가격기능을 통한 책임성 확보는 한계가 있을 수 밖에 없다. 더욱이 기초자치단체의 경우 지방세의 비중이 매우 낮고 의존재원의 비중이 높은 현실에서 지방세의 가격기능을 통한 책임성 확보는 기대하기 어렵다. 이러한 현실은 앞으로의 재정분권의 방향이 일반재원주의보다 자주재원주의 방식으로 가야 한다는 사실을 시사한다.

지방세의 가격기능에 의한 책임성 확보가 한계를 갖는다면 재정의 책임성 확보는 재정통제를 통해 이루어져야 한다. 재정통제의 주체는 중앙정부, 지방의회, 지역주민 등이다. 중앙정부의 통제는 사전적 통제방식이 아닌 재정운영 결과에 대한 사후적 통제방식으로 이루어져야 한다. 자율성에 상응한 사후적 통제방식은 재정평가를 통한 통제이다. 지방의회는 지역주민의 대표기관으로서 재정을 비롯한 집행부의 업무전반에 대해 주민복지를 향상하기 위한 통제를 한다. 따라서 지방의회의 기능이 활성화될수록 자치단체의 책임성은 높아진다. 지역주민에 의한 통제는 주민 개인 또는 집단이나 단체를 통해 이루어진다. 주민이 통제할 수 있는 제

도적 장치들은 정보공개제도, 주민감사청구제도, 주민소환제, 주민소송제, 참여예산제 등이 있다. 또한 시민단체의 예산감시운동도 주민통제의 주요 수단이 된다.

여기서는 지방자치단체의 재정상의 책임성을 확보하기 위한 방안 중에서 대표적으로 재정평가제도, 정보공개, 주민소송제, 참여예산제를 살펴보기로 한다.

2. 재정평가제도의 활성화

선진국 재정개혁의 흐름은 재정권의 위임을 통한 자율성 확대와 더불어 사후평가를 통한 책임성 확보로 요약될 수 있다. 사후통제로서의 재정평가는 지방자치단체의 책임성을 확보하기 위해 중앙정부의 사전적 통제를 대치하는 바람직한 방향이라고 볼 수 있다.

우리나라는 1994년 지방재정법에 지방재정분석진단제도의 실시 근거를 마련하고 1998년부터 본격적으로 행정자치부에 의해 재정분석을 실시하고 있다. 현재 운용하고 있는 재정분석은 지방재정운영을 2개 부문, 4개 영역, 10개 단위지표로 분석하고, 단위지표는 서열화, 부문 및 영역별 지표는 등급화(광역단체는 3개 등급, 기초단체는 4개 등급)하는 방식이다. 또한 재정진단은 재정의 건전성·효율성이 현저히 떨어진 단체를 대상으로 정밀분석을 실시하여 재정건전화를 위한 대책을 강구하는 일련의 과정이다. 재정진단 대상단체는 4개의 영역별 지표 중에서 안정성을 중심으로 선정한다.

그런데 현행 재정분석진단제도는 재정평

가 기능을 수행하기에는 많은 한계점을 갖고 있으며, 그 제도 자체에도 많은 문제점이 있다. 첫째, 재정분석지표 및 모형의 타당성 문제이다. 현재 운영되고 있는 10개의 단위지표들의 대표성이 아직 검증되지 않은 상태이며, 재정운영의 자체노력보다는 재정상태가 좋은 자치단체가 항상 유리한 평가를 받을 편향성이 존재한다. 둘째, 자치단체간 비교평가의 문제이다. 현재 자치단체간 재정상태를 비교평가하기 위해 단위지표의 점수환산방법을 사용하고 있다. 환산방법은 가장 우수한 지표값 대비 당해 자치단체의 지표값을 백분율로 환산하는 방식이다. 이 방법을 따를 경우 기준값인 가장 우수한 지표값이 극한치이기 때문에 환산된 점수 자체는 순위 매김에는 지장이 없으나 재정상태의 위상을 제대로 반영하지 못한다. 셋째, 재정진단 대상단체의 선정기준의 문제이다. 현재 재정진단 대상단체는 안정성 지표로 선정하되 다단계로 보완적 지표를 활용하여 선정하고 있다. 안정성은 재정경직도, 적자발생, 채무부담을 측정한다. 그 외에 투자사업비, 행사성 경비, 주요 경상비 집행분석, 재정운영 노력도를 분석한다. 그러나 이 때 적용되는 지표의 타당성 문제는 여전히 존재한다. 재정여건이 나쁜 자치단체는 항상 경상경비의 비중이 높고 투자비의 비중이 낮을 수밖에 없기 때문이다. 결론적으로 현행 재정분석제도는 재정평가 기능을 제대로 수행하지 못할 뿐만 아니라 그 제도 자체에도 많은 문제를 갖고 있다.

재정의 책임성을 제고하기 위해서는 현행 재정분석제도를 재정평가 기능을 강화하는

방향으로 운용해야 한다. 재정평가 기능을 보장할 수 있는 지표를 개발 및 보완하고 재정평가의 실효성을 높일 수 있는 비교방법(시계열 분석, 준거집단)을 개발해야 한다. 나아가 지방재정위기 상황을 진단할 수 있는 재정위기 관련 지표의 개발 및 모형 설계가 이루어져야 한다. 우리나라는 재정과산제도가 도입되어 있지 않기 때문에 재정분석진단제도가 재정위기 경보시스템으로서 운용될 수 있도록 개편되어야 한다. 그리고 재정분석 및 평가 결과의 환류기능을 강화해야 한다. 재정분석 및 평가결과는 각 자치단체의 재정운영에 대한 인센티브와 페널티를 부여하는 방식으로 환류되어야 한다. 이를 위해 교부세 배분공식에 반영하여 교부세 배분시 인센티브를 부여하는 것도 검토할 필요가 있다. 또한 재정분석 및 평가 결과에 대해서 인터넷 등을 통해 지역주민에게 공개함으로써 재정운영의 투명성을 높여야 한다. 투명한 재정운영은 결국 재정운영의 건전성과 책임성을 제고하는 데에 기여하게 된다.

3. 재정정보의 공개와 투명성 확보

재정정보의 공개란 예산과정의 모든 단계에 걸쳐 존재하는 예산정보뿐만 아니라 예산과정 자체를 투명하게 하는 것을 포함한다. 그리고 재정정보의 공개는 납세자인 시민의 ‘알 권리’를 충족시킬 수 있도록 구현되어야 한다. 시민들에게 적시에 적극적으로 재정정보를 공개하여 시민이 정부의 재정상태와 재정성적을 이해하고 그를 통해 예산

에 대한 적극적인 통제자이며 감시자가 되도록 하여야 한다. 이것이야말로 정부 운영의 책임성과 효율성을 높이는 첩경이다.

재정정보의 공개와 투명한 예산과정이 갖는 의의를 지적하면 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, 정부의 책임성을 증대시킨다. 정책 결정과 집행 내용이 공개될 경우 공무원들은 더욱 신중하고 책임 있는 결정과 집행을 할 수 밖에 없기 때문이다. 이러한 공무원의 책임성 확보가 부패 방지에도 기여하게 됨은 물론이다.

셋째, 행정부에 대한 국민의 신뢰를 증가시키며, 정책에 대한 국민의 지지도를 높일 수 있다. 이는 국민들이 정부가 무슨 일을 하려고 하며, 왜 또는 어떻게 하는지에 대해 좀더 잘 이해하고 있다면, 그만큼 정부가 하는 일에 대하여 더 많은 신뢰감을 지닐 것이기 때문이다.

넷째, 투자 환경을 향상시킨다. 정부의 정책결정과 집행 과정이 투명할수록 예측성이 높아지므로 국내외 투자자들의 투자 판단을 용이하게 함으로써 투자를 촉진할 수 있다.

한편 지식정보화 사회에서는 시민에 대한 정보의 공개와 공유가 중요한 가치로 대두되고 있다. 이것은 재정정보가 공공재(public goods)로서의 특성을 갖는다는 점을 의미한다. 재정정보의 공공재적 특성 때문에 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.

Blondal(2000)은 재정 책임성을 확보하기 위한 재정 투명성(fiscal transparency)에는 다음과 같은 세가지 요소가 필수적임을 역설한다.

첫째, 재정자료(fiscal data)의 공개이다. 적절한 모든 재정정보를 체계적이고 적시에 공개하는 것이다. 이것은 재정 투명성의 절대적인 선결조건이다. 하지만 충분조건은 아니다.

둘째, 입법부의 효과적인 역할이다. 입법부는 재정보고서를 독립적으로 면밀하게 검토할 수 있어야 하고, 예산정책에 대해 토론하여 영향을 미칠 수 있어야 하며, 정부의 책임성을 효과적으로 확보할 수 있어야 한다. 이것은 헌법상의 역할일 뿐만 아니라 입법부가 갖고 있는 자원의 수준 문제이다.

셋째, 시민사회의 효과적인 역할이다. 시민들은 언론 및 NGO를 통해 예산정책에 영향을 미칠 수 있고, 정부의 책임성을 확보할 수 있는 입장에 있어야 한다.

이 세가지 요소들은 서로 얽혀 있다. 입법부와 시민사회의 재정정보에 대한 검토는 정보가 공개될 때에만 가능하다. 동시에 공개된 정보의 가치는 입법부와 시민사회에 의해 효과적으로 검토될 때에 가치가 있게 된다. 입법부와 시민사회는 매우 유사한 기능을 갖는다. 입법부는 예산정책의 수립과 정부의 책임성 확보에 대해 직접적인 책임

을 지는 반면에, 시민사회는 간접적인 역할을 한다는 점이 다를 뿐이다.

정부 재정의 투명성은 세계적으로도 높은 관심의 대상이 되고 있다. 가령 IMF나 OECD 등의 국제 기구에서는 재정의 투명성을 높여줄 것을 각국에 권고하고 있으며, 재정의 투명성을 위한 여러 가지 규범도 설정해 놓고 있다. 최근에 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 거버넌스의제의 기본 요소라는 점이다. 다른 하나는 1980년대 말과 1990년 초 재정적자와 국가 부채 문제가 심각하게 대두한 시기에 이 문제를 극복하기 위해 취할 수 있는 가장 효과적인 방법은 솔직하게 시민들에게 실상을 밝히는 것이라는 것이다. 이러한 이유로 재정 투명성 문제가 선진 여러 나라에서 주목의 대상이 되었다고 볼 수 있다.

그런데 재정의 투명성은 무엇으로 측정하는가의 문제가 중요하다. 재정의 투명성은 예산정보에의 접근성과 정보공개의 충분성이 주요 지표이다. 접근성은 다시 재정정보의 이용 가능성과 이해 가능성으로 구분할 수 있다. 그리고 충분성은 예산정보와 예산외 정보를 모두 포괄하는 지표이다. 이들 지표들은 최근 인터넷 보급을 전제로 할 때 웹상에서 공개되어야 한다. ‘함께하는 시민 행동’이 2002년 우리나라의 16개 광역자치단체와 미국 주정부(뉴저지, 워싱턴, 캘리포니아)의 홈페이지를 비교 분석한 결과를 보면 미국 79점, 우리나라 29점으로 우리의

재정정보 공개가 극히 미흡함을 보여준다. 특히 정보의 이해가능성이 미국에 비해 매우 저조함을 알 수 있다. 시민들이 알아보기 힘든 정보의 공개는 별 의미가 없다.

재정의 책임성을 확보하기 위한 재정정보의 공개는 뉴질랜드의 재정책임법의 예처럼 정기적(연간/반기별/분기별)으로 필수적 정보와 임의적 정보로 구분하여 이루어져야 한다. 그리고 정보의 이해가능성을 높이기 위해 다양한 정보의 산출 및 해설이 첨부되어야 한다. 이러한 정보공개는 재정공시제도로 정착시킬 수 있을 것이다. 나아가 서비스 현장제도 및 성과예산제도와 연계된 재정공시제도로 발전시킬 수 있을 것이다.

4. 주민소송제도

주민에 의해 재정 책임성을 확보할 수 있는 이상적인 제도의 하나는 주민소송제도이다. 주민소송제도는 납세자인 주민이 직접 국가 또는 지방자치단체의 재정지출과 관련된 부정과 낭비를 감시하고 문제점이 발견될 경우에 시정할 권리를 행사하는 제도이다. 주민소송은 민중소송 및 공익소송의 일종으로서 주민이 국가나 지방자치단체를 대신하여 공공재정에 손해를 끼친 자를 상대로 직접 소송을 제기한다는 점에서 국민에 의한 재정주권의 실현을 보장하는 재정민주주의의 본질을 가장 잘 반영한 제도적 장치이다.

주민소송의 모델은 미국의 연방부정청구법(federal false claims act)과 일본의 주민소송제이다. 미국의 연방부정청구법은 고의

로 공무원 또는 정부 고용원, 군대의 일원에게 지급 또는 승인을 받기 위하여 허위 또는 사기적 청구를 하거나 청구되게 한 자, 고의로 정부로부터 허위 또는 사기적 청구에 대한 지불 또는 승인을 받기 위하여 허위의 기록이나 진술을 제작, 사용하거나 또는 제작, 사용되도록 한 자 등에 적용되는 법이다. 연방부정청구법에 의해 제기되는 소송을 퀴탐(Qui tam) 소송이라고 부른다. 퀴탐 소송은 연방정부에 행한 사기적 행위에 대한 증거를 가진 사람이 연방정부를 대신해서 부정행위자를 상대로 소송을 제기할 수 있게 만든 소송제도이다. 이 소송은 실제로 내부의 공익제보자에 의해 제기되는 경우가 많기 때문에 종종 “내부 고발자 소송(whistleblower lawsuit)”이라고도 불린다. 소송 제기자는 승소할 경우 환수금액 중 최소 15%에서 최대 30%에 해당하는 보상을 받는다. 부정청구법의 적용대상이 되는 사람은 판결이 확정된 경우 연방정부의 재정적 손실에 대하여 손해배상의 책임이 있다. 손해배상의 정도는 정부에 대하여 자신의 행동으로 인하여 정부가 입은 손해의 3배에 해당하는 금액에 때 부정청구건당 민사벌금을 추가한 금액이다. 이렇게 과중하게 손해배상책임을 부정청구자에게 물림으로써 부정청구법이 정부예산의 부정과 낭비를 방지하는 가장 유용한 도구가 되는 역할을 하고 있다.

일본의 주민소송제도도 1948년 지방자치법 개정시 미국의 납세자 소송을 모델로 하여 도입되었다. 일본 주민소송 제도는 보통 지방공공단체의 주민이 주민감사청구를 거

쳐도 지방자치단체의 위법한 재무행위가 시정되지 않을 경우에 당해 행위의 금지, 행위의 취소 또는 무효확인, 당해 태만사실의 위법확인, 손해배상, 부당이득의 반환 등을 청구할 수 있는 소송제도이다. 일본의 주민소송제도의 특징은 감사청구 전치주의를 채택한 점과 주민전체의 이익을 보호하기 위해 지방자치단체의 집행기관이나 직원의 행위를 문제삼아 제기하는 소송이라는 점이다. 지방자치법에 주민소송을 규정하고 있기 때문에 중앙정부는 대상이 아니다. 그리고 미국과 달리 소송 제기자에 대한 보상금은 없다. 일본의 주민소송은 ‘시민 옴부즈만’과 같은 시민단체를 중심으로 활발하게 소송 제기가 이루어지고 있다. 최근 주민소송의 제기 건수가 크게 증가하는 등 ‘주민소송의 황금시대’를 맞이하였으며, 주민이 행정을 감시하는 강력한 수단으로 활용되고 있다.

최근 주민소송제도의 도입 움직임이 있다. 부적정한 예산집행 사례를 대상으로 하여 주민소송을 제기한 사례와 시민단체들이 국회에 납세자 소송법의 입법청원을 해놓은 예를 들 수 있다. 참여정부는 납세자 소송제도를 ‘국민소송제도’라고 부르며, 도입을 검토하겠다고 말한 바 있다. 그리고 행자부는 올해 초 주민소송제를 2004년 중 입법 추진하겠다고 공표한 바 있다. 또한 2003년 말 제정된 지방분권특별법에 주민투표, 주민소환, 주민소송 등 주민직접참여제도의 도입이 명시됨에 따라 주민소송제 도입 전망이 상당히 밝아진 상황이다.

문제는 주민소송제도가 주민이 얼마나 쉽게 접근하고 이를 활용할 수 있도록 설계되

느냐 하는 것이다. 우리는 이미 도입한 주민감사청구제도가 많은 제약조건들로 인해 실효성을 확보하지 못한 사례를 경험하였다. 주민들이 쉽게 활용할 수 있도록 주민소송 제도가 설계되어 도입될 필요가 있다.

5. 참여예산제

참여예산제는 통치(government)의 시대에서 거버넌스(governance)의 시대로 변화하는 시대의 흐름을 반영한 제도로써 재정분야 거버넌스의 한 형태이다. 종전의 예산편성은 행정부(집행부)가 독점적 결정권을 행사하였다. 그러나 최근의 정책결정체제의 흐름은 협력적 네트워크를 바탕으로 한 참여와 상호협력의 기제로 나가고 있다. 주민참여를 담보로 한 예산과정은 재정의 책임성을 높이는 단초가 된다.

참여예산제는 주로 예산편성 단계에서의 참여에 초점을 맞추는 제도이다. 광의의 참여예산제는 예산 전과정에의 시민참여를 의미하지만 협의의 참여예산제는 편성단계에서의 시민참여를 의미한다. 또한 예산과정에서의 시민참여는 중앙정부와 지방정부 모두 가능하지만 참여예산제는 주로 지방정부를 대상으로 하여 논의하는 경향이 있다. 이것은 주민참여의 대상범위와 관련이 있다.

참여예산제가 지향하는 이념은 과정적 측면에서 개방성, 공동체성, 평등성, 민주성, 투명성, 담론지향성 등을 들 수 있다. 이것은 “누구나, 함께, 똑같이, 자유롭게, 공개적으로 토론하는” 참여를 지향함을 의미한다. 결과적 측면에서의 이념은 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 참여예산제는 결과보다는 과정 측면의 이념을 지향하는 경향이 있다.

참여예산제가 성공적으로 운영되는 사례로서 브라질 포르투 알레그리시(市)의 예를 들 수 있다. 지역주민들이 직접 지역별, 주제별 총회를 개최하여 예산편성 및 평가에 관여한다. 주민들의 참여기구인 예산평의회(COP), 지역별 총회(16개), 지역별 대의원 포럼, 주제별 총회(6개), 주제별 대의원 포럼 등이다. 각 총회의 역할은 세 가지이다. 지역별·주제별 요구를 수렴하는 것, 대의원과 평의원을 선출하는 것, 집행부의 업무수행을 평가하는 것이다. 대의원들은 평의회와 주민 사이의 매개 기능을 하고, 요구의 우선순위를 결정하며, 예산의 집행을 감시한다. 평의원들은 요구의 우선순위와 자원의 배분을 총괄하는 일반기준을 결정하고 집행부가 제출한 투자계획을 심의한다.

이러한 참여예산제는 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 내력을

주민이 평가한다.

포르투 알레그리시의 참여예산제는 몇가지 문제점이 있음에도 불구하고 매우 커다란 성과를 거두고 있는 것으로 평가한다. 가장 큰 성과는 역량강화 토론민주주의(Empowered Deliberative Democracy)를 정착시킨 점을 든다. 시민참여를 통해 시민의 권리의식을 신장하고 토론을 통해 주민의 의견을 정책에 반영하는 소위 거버넌스의 모범을 보여주고 있는 것이다. 특히 공동체(neighborhood) 의식을 확산하고 소외계층의 목소리를 반영한 점은 높이 평가하고 있다.

우리나라에서도 최근 시민단체와 일부 정당에서 참여예산제를 도입하기 위한 노력을 활발하게 전개하고 있다. 그 내용은 포르투 알레그리식의 참여예산제로부터 현행 제도에의 참여를 골자로 한 내용에 이르기까지 편차가 있다. 제도도입의 접근법은 ‘아래로부터의 접근(bottom-up approach)’과 ‘위로부터의 접근(top-down approach)’이 가능하다. 아래로부터의 접근은 주민의 참여의식이 높고 시민단체의 역량이 높을 때 추진 가능하다. 위로부터의 접근은 참여지향적 정당이나 지도자가 집권할 때 가능하다. 이 두 조건이 모두 갖추어지면 참여예산제의 실현가능성은 더욱 높아질 것이다.

참여예산제의 도입방식은 현행 제도하에서 참여를 점차 확대해나가는 점진적 접근법과 포르투 알레그리식 모형을 도입하는 혁신적 접근이 있을 수 있다. 현재 인천, 경기, 대전 등의 일부 자치단체에서 분야별 예산정책 토론회를 개최하고 있고, 서울 강

남구, 마산 등에서는 인터넷을 통해 시민 의견수렴을 하고 있다. 청주에서는 예산편성 전에 의원, 직능단체, 자치위원의 예산편성 회의와 시민보고회를 개최하고 있다. 광주 북구에서는 포르투 알레그리식의 주민참여 예산제를 시험중이며, 울산 동구에서도 참여예산제 도입을 검토하고 있다. 참여예산제의 모델이 정해져 있는 것은 아니다. 지역 실정에 맞는 참여예산제 모델을 모색해보는 것이 필요할 것이다.

IV. 맺음말

지방자치단체가 재정운영 면에서 자기 책임성을 높이기 위해서는 지방세의 가격기능을 제고하는 것이다. 그러나 조세법률주의와 탄력세율제도의 미흡한 활용 등으로 인해 지방세의 가격기능을 통한 책임성 확보는 한계가 있을 수밖에 없다. 따라서 재정의 책임성 확보는 재정통제를 통해 이루어야 한다.

재정통제를 통한 책임성 확보방안으로서 우선 사후적 재정평가를 통한 통제를 들 수 있다. 이것은 중앙정부의 사전적 통제방식을 지방자치단체 재정운영 결과에 대한 사후적 통제방식으로 바꾸는 것을 의미한다. 자율성에 상응한 책임성 확보방안으로서 평가방식을 활용하는 것은 재정개혁의 세계적 흐름이다. 그리고 재정정보의 공개와 재정운영의 투명성은 재정 책임성 및 효율성을 제고하는 기능을 수행한다. 더욱이 재정정보는 공공재적 특성을 갖기 때문에 재정정보의 공

개는 더욱 확대되어야 한다.

또한 지역주민에 의한 재정통제는 재정 책임성을 확보하는 주요 수단이다. 일차적으로 주민의 대표기관인 지방의회에 의한 재정통제가 중요하다. 따라서 지방의회의 기능이 활성화될 필요가 있다. 그러나 최근 시민사회의 성장과 직접민주주의의 확대에 따라 주민통제가 재정운영의 책임성을 확보하는 주요 수단이 되고 있다. 주민이 통제할 수 있는 제도적 장치들은 정보공개제도, 주민감사청구제도, 주민소환제, 주민소송제, 참여예산제 등이 있다. 또한 시민단체의 예산 감시운동도 주민통제의 주요 수단이 된다. 주민에 의한 지방자치단체의 책임성을 확보하기 위해서는 제도의 실효성을 담보할 수 있고 우리 실정에 맞는 주민소송제와 참여 예산제를 도입하여야 한다.

〈참고문헌〉

- 김태일.(2003). “자치단체 예산 투명성 평가”. 전국예산감시네트워크 워크숍 자료집. 3월 21-22일.
- 윤영진.(2003). 새재무행정학, 제2판. 서울: 대영문화사.
- 정세욱.(1995). 지방행정학. 서울: 법문사.
- 堀場勇夫.(1999). 地方分權의 經濟分析. 東京: 東洋經濟新報社.
- 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. ☹

