

## 지방재정 정보공개에의 현실과 과제

김 동 건

서울대 행정대학원 교수

### I. 지방재정 정보공개에의 의의

오늘날 우리사회에서도 민주화의 진전과 정보·통신혁명에 따라 정보사회로 가속화되고 있으며, 이는 정보의 중요성에 대한 국민의 관심을 제고하고 행정과정의 주민참여욕구를 증대시키는 등 국민의 “알 권리”에 대한 인식을 새롭게 하고 있다.

스웨덴, 미국, 캐나다, 프랑스 등의 선진 외국에서는 정보공개에 관한 일반법을 제정하여 운영하고 있고, 일본은 지방자치단체 수준에서 조례제정이 보편화되고 있으며, 점차 많은 국가로 확산되고 있는 추세에 있다. 우리나라의 경우 공공기관의 정보공개에 관한 법률을 마련하여 시행을 하고 있으나, 지방자치단체 수준에서는 1991년 청주시 행정정보공개조례<sup>1)</sup>가 처음으로 제

정된 이래 현재까지 대부분의 단체로 확산되어 조례의 제정 및 시행 중에 있다.

이러한 정보공개제도는 주민의 알 권리로서의 정보청구권이 주민의 기본권으로 보장하기 위한 법적근거를 마련하는 것으로, 이는 투명한 지방행정을 가능케 하고, 책임행정이 구현되는 동시에 행정기관이 보유·관리하고 있는 각종 행정정보를 민간부문에서도 공유·활용토록 하기 위한 것이다.

한편 취약한 지방재정의 합리적이고 계획적인 운영을 위하여 그간 행정자치부는 지방예산편성지침, 중기지방재정계획, 지방재정투융자심사 및 지방채발행승인등 각종 지방재정관리제도를 도입·운영하고 있으나 그 효과가 미흡하다. 더욱이 지방자치제

채 및 일시차입금의 현재액 공유재산의 증감 및 현황, 중요물품의 증감 및 현재액 기타 재정운영에 관한 중요사항을 주민에게 공개하여야 한다. [본조신설 94.12.22], 이와 같이 조례에 따라서 지방재정을 공개하도록 되어 있다.

1) 제118조의3 (재정운영상황의 공개등) 지방자치단체의 장은 조례가 정하는 바에 의하여 매회계연도마다 1회이상 세입·세출예산의 집행상황, 지방

의 본격 실시에 따라 지방재정의 방만하고, 자의적 운영에 대한 우려와 관심이 고조되고 있다.

따라서 행정정보공개제도의 연장선상에서 지방재정운영에 대한 주민참여를 통하여 주민의 알 권리를 충족시키는 동시에 지방재정운영 및 집행의 정당성과 투명성을 확보하기 위하여 1994. 12 지방재정법을 개정하여 지방재정의 건전화를 도모할 수 있는 새로운 재정진단제도(동법 제118조 제2항)<sup>2)</sup>와 함께 지방재정정보공개제도(지방재정운영상황 주민공개제도 : 동법 제118조의 3)를 도입한 바가 있다. 그러나 각 지방자치단체는 행정자치부의 지침에 의거하여 재정운영상황의 주민공개를 위한 획일화된 조례를 제정·검토하고 있으나, 이에 대한 시행규칙은 마련되지 않아 실질적인 재정정보의 공개가 전혀 이루어지지 않고 있는 실정이다(이 점은 지방재정진단제도도 마찬가지임).

2) 제118조 (재정운영에 관한 보고등) ① 지방자치단체의 장은 대통령령이 정하는 바에 의하여 재정보고서를 행정자치부장관에게 제출하여야 한다. 이 경우 시·군 및 자치구에 있어서는 시·도지사를 경유하여야 한다. <개정 94.12.22, 99.1.21>  
 ② 행정자치부장관 및 시·도지사는 제1항의 규정에 의한 보고서 내용을 분석하여 필요한 경우에는 적절한 지도를 할 수 있다. 이 경우 그 분석결과 재정의 건전성과 효율성이 현저하게 떨어진 지방자치단체에 대하여는 대통령령이 정하는 바에 의하여 따로 재정진단을 실시할 수 있으며, 필요한 경우에는 그 결과를 공개할 수 있다. <개정 94.12.22, 99.1.21>

## II. 지방재정 정보공개 현황

### 1. 지방재정 정보공개 현황

민치 패러다임 하에서의 행정은 정보공개와 투명성을 지향한다. 시민사회의 정보욕구가 정보공개를 통한 투명성 확보를 위해 압박을 가하게 된다. 이러한 현상은 1996년에 제정된 행정정보공개법이 큰 몫을 담당하였다. 정보공개청구는 정부활동에 대한 감시의 주요 수단으로 자리잡게 되었다.

지방재정법 제118조의3항에는 지방자치단체의 장이 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 한다는 내용의 재정운영상황 공개(94년도 신설)를 규정하고 있다. 그러나 각 자치단체의 재정운영 실태의 공개는 만족스러운 편이 못된다.

‘함께하는 시민행동’에서 인터넷을 통한 재정운영상황 공개실태를 조사한 결과를 보면 5점 만점에 1.9점에 불과한 것으로 나타났다. 예산서 전체를 공개한 자치단체가 부산시, 대구시, 인천시, 경남, 전북, 제주도 등 13 개 (5.2%) 단체에 불과한 것으로 드러났다.

최근에는 몇몇 자치단체들이 적극적인 정보공개를 하여 주민들에게 행정에 대한 신뢰를 높이는 경우가 많아지고 있다. 경북 울진군은 군정살림살이 게시판을 별도로 운영하여 이를 통해 예산서 전체를 공개하

고 있고, 서울시 강남구는 재정운영공개방 관리를 통해 사업별 소요 예산을 주민들에게 공개하고 있는데 이는 실제 주민들의 행정에 대한 관심과 참여를 높이는 큰 역할을 하고 있는 것으로 밝혀졌다.

서울시는 부패방지 대책의 일환으로 99년 민원처리 온라인 공개시스템을 개발하여 운영함으로써 국내외적으로 좋은 평판을 얻고 있다. 주택·건축, 건설공사, 교통, 환경, 도시계획 분야 등에서 41개 업무를 인터넷에 공개하고 있다. 부조리 발생 소지가 있는 민원행정을 인터넷에 공개함으로써 시민이 자기와 관련된 민원이 어떻게 처리되고 있는지 확인할 수 있고, 잘못 처리될 경우 문제를 제기하는 등 시민이 24시간 감시할 수 있어 시정의 투명성을 높이는 역할을 하고 있다. 자치제 실시이후 주민이 선출한 자치단체장과 지방의회에 대한 관심이 높아짐에 따라 재정운영상황에 대한 주민들의 정보욕구도 증가할 것으로 전망된다.

또한 지방자치단체별로 지방재정정보공개의 필요성에 대한 인식정도에 따라 제정된 조례의 정비 및 시행규칙의 마련을 통해 실질적인 재정정보공개를 하기 위한 노력이 달리 나타날 것으로 전망된다. 예컨대, 재정상태가 건전하고 재정관련 통계정비가 잘된 자치단체는 비교적 빨리 실질적인 공개가 이루어질 것이며 그렇지 못한 자치단체의 경우 시일이 다소 걸릴 것이며, 민선단체장과 지방의회의 관심정도에 따라 지방재정정보공개제도의 실효성 확보의 정도가 상이하게 나타날 것으로 보인다.

지방예산은 그동안 자치단체별로 각각의 방식으로 공개하고 있다. 대부분의 지방자치단체는 인터넷 홈페이지에 재정에 관한 자료를 공개하고 있다. 그러나 지방 재정법에 각 지방자치단체의 조례에 의한다고 하여 자치단체마다 자료의 공개 형식이 다른, 즉 표준화가 되어 있지 못하다. 대체로는 정보화 시대에 인터넷의 발전으로 국민들의 정보에 대한 접근성이 많이 높아졌음은 부인할 수가 없다.

국민들이 지방예산을 종합적이고 체계적으로 파악하기는 어렵다고 볼 수 있다. 행자부가 자치단체의 예산을 종합분석한 '자치단체 예산개요'라는 책자를 발간해왔으나 책자 이용자수가 제한돼 일반 국민들이 지자체 예산을 파악하는데는 어려움이 많았다. 행정자치부는 2002년 초에 행자부 웹사이트(www.mogaha.go.kr)를 통해 공개되는 내용은 지방세, 세외수입, 국가지원재원, 지방채 등 지방세입재원별 내역, 경상경비, 사업예산, 채무상환, 예비비등 내역, 재정자립도, 주민 1인당 자체수입액, 지방세부담액 등 지방예산 분석지표 등이다. 하지만 예산 내역이 보조사업·자체사업 등으로 분류돼 있어 구체적인 용도를 알 수 없는 실정이다. 공개하는 정보에 정확한 지출 결과도 반드시 포함시켜야 한다.

### III. 지방재정 정보공개 발전과제

#### 1. 재정정보 시스템의 활용

재정정보 시스템이 잘 구축되어 있는 부

산시의 경우는 부산광역시와 산하 사업소 및 16개 자치구,군에서 처리하고 있는 지방세, 세외수입 등 세입업무와 예산편성, 집행, 결산 업무의 전 과정을 정보화하고 인허가, 등록, 신고, 등 모든 민원 업무의 정보화 및 이와 관련된 면허세, 과태료, 수수료 등을 세입업무와 연계한 통합 시스템을 의미한다.

이 시스템은 지방세, 세외수입 시스템에 일일 수납내역의 자동 전송으로 기관별 자금흐름을 일목요연하게 파악가능하며, 결산작업의 자동 전산처리, 자금이동과 금액의 한도 체크 등 합리적인 자원배분 및 투자사업의 계획을 정확하게 예측 가능하게 한다. 컴퓨터 프로그램으로 예산편성 뿐 아니라 배정, 집행, 결산까지 전 자료가 연계된 자동처리로 부서별 자료의 이중입력을 자동적으로 방지하게 한다.

이러한 재정정보 시스템의 운영효과는 지방세정의 부패소지를 미연에 방지할 뿐만 아니라 체납세의 획기적 감소, 납세자 편의위주의 봉사하는 세정 구현, 세입, 세출분야 광역권 통합으로 과학적인 재정관리가 가능해 지므로써 투명한 지방재정 정보공개에 커다란 일조를 하게 된다.

이러한 재정정보시스템의 효용을 극대화하기 위해서는 유관기관망(부동산 등기, 자동차, 금융 등)과의 연계체계 구축을 통해 정보의 교류가 확대 되어야 할 것이며, 부산광역시에서 추진하고 있는 UIS와의 연계를 통해 취득세, 등록세, 재산세의 세원자료를 활용하는 시스템으로 발전되어야 할 것이다. 뿐만 아니라 재정관리 전체 업무의

효율성을 제고하고 관리자 및 경영진에게 재정 정책정보 및 의사결정정보를 제공하여 재정수지에 대한 분석, 평가, 예측이 가능하도록 하는 기능도 보완되어야 할 것이다. 또한 전국 각 자치단체에서 개발 운용되는 재정관련 시스템의 통합적인 연계 활용방안을 마련하는 것도 주요한 과제라고 할 수 있다. 급속하게 확대되고 증가될 지방재정의 정보화요구에 능동적으로 부응하고 보다 한단계 발전되고 투명한 지방재정을 수행하려면 이와 같은 재정정보시스템의 구축과 활용은 필수불가결한 요소가 될 것이고, 이를 위한 지방자치단체들의 노력이 더욱 강화되어야 한다.

## 2. 지방재정 정보공개시 지향해야할 정책방향

지방재정정보공개제도가 지방재정법 제 118조의 3에 의거 도입되었으므로, 주민의 알 권리를 충족시키고 재정운영의 투명성 확보와 지방재정의 방만하고, 자의적인 재정운영에 대한 통제장치로 제도의 운용이 요구된다. 그리고 지방자치단체는 주민에게 지방재정운영상황을 적극적으로 알리고, 주민이 알고자 하는 재정운영상황을 공개하여 자치행정에 대한 주민참여와 주민에 의한 평가가 이루어 지도록 하여야 할 것이다.

따라서 재정운영상황공개의 활성화를 위한 지방재정정보공개의 제도화를 추진함에 있어 지향해야 할 정책내용을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 공개의 제도화는 주민의 알 권리의

충족을 위해서만 아니라 행정책임성 제고에 부응할 수 있도록 공개대상정보와 비공개대상정보를 명확하게 구분하여 추진한다.

둘째, 공개의 제도화는 행정기관의 자발적인 정보공표외에도 주민청구공개의 활성화가 필요하므로 정보공표와 청구공개를 구분하여 정보공개체제를 확립한다.

셋째, 공개의 제도화는 공개일변도가 아니라 공개와 비밀의 필요성이 적절히 조화되도록 하는 동시에 주민의 권리보호와 행정기관의 의무를 수행할 수 있도록 심의기능을 가진 제3의 독립기관이 필요하므로 정보공개심의회를 구성·운영한다.

넷째, 공개의 제도화는 그 운영의 실효성 제고를 위해서 필요한 법적 장치의 강구가 요청되므로 정보공개조례 및 시행규칙을 마련하여 실질적인 공개가 이루어지도록 한다.

다섯째, 공개의 제도화를 위한 기반조성의 정도가 자치단체별로 차이가 날 것이므로 재정운영상황의 전반을 공개한다는 원칙하에 이에 대한 장·단기 추진전략을 모색한다.

여섯째, 재정정보 공개 및 지방재정분석정보시스템의 구축이 필요하다. 경기도에서 선구적으로 도입한 지방재정진단시스템과 같이 재정상황을 실시간으로 주민에게 공개하는 시스템을 전국적으로 확산해야 한다. 재정상황이 주민에게 공개되어 주민통제를 받고 그런 과정을 통해 재정부실을 해소하는 등 건전한 재정운영의 노력이 필요하다.

종합적으로 볼 때 세입·세출·재정관리

측면의 개선 방안들이 상호 연계되어 실시되어야 한다. 즉, 세입측면에서 각종 수단을 통해 재정자주성을 확립하고 세출측면에서 각종 수단을 통해 재정생산성을 제고하며 복식부기회계 및 재정진단과 공개제도를 통해 재정투명성을 확보해야 한다. 그리고 이것이 피드백되어 전체적으로 유기적인 재정운영시스템이 구축되어야 한다.

또 지방의회나 상급 기관의 감사를 통해 지적받은 사항은 무엇이며 이를 지자체가 어떻게 처리했는지에 대한 결과 보고서 역시 필요하다. 전문가나 시민단체의 평가 보고서 등을 공개하는 것도 일반 시민의 이해를 돕기 위한 한 방법이다. 이러한 감사를 통해 낭비된 예산이 드러나면 환수 조치할 수 있도록 납세자소송법 도입도 검토해야 한다.

이밖에 단체장이 선심성 행정을 펴는 도구로 전략한 임의단체 보조금에 대해서는 심의위원회를 구성, 지급 기준, 대상, 금액 등을 심사해야 한다. 그래야 예비군 훈련장의 시설 보수나 해당 지자체의 발전 방안 마련을 위한 심포지엄 등에 보조금을 지급하는 등 원래 취지에 맞지 않는 지원을 막을 수 있다. 보조금 지급 후 정산서 제출을 의무화하거나 현장 실사 등도 병행해야 한다.

### 3. 예산감시운동의 확대

지방재정의 정보공개의 활성화를 위해서 또한 부정부패 척결을 위한 다양한 제도개선의 노력이 함께 진행되어야 하는데 시민이 방관자가 아니라 주권자로서 적극 참여

해야 한다.

98년 1월 1일 정보공개법이 시행됨으로 인해 국민이 국가기관을 상대로 정보공개를 요구할 권리가 있으며, 국가는 국민이 위임한 예산과 행정권한의 사용내역을 공개해야 할 의무가 있다는 것을 명문화함으로써 그동안 제한되었던 시민의 주권행사 가능성을 한차원 높여졌다. 특히 밀실행정에서 비롯된 IMF 국가위기는 우리로 하여금 정보공개 필요성을 더욱 절감하게 한다. 행정에 관련한 정보의 공개는 국민이 나라살림에 대한 권리를 행사할 수 있는 가장 근본적이고 일차적인 노력이며 너무나 당연한 권리이므로 그 행사는 매우 중요하다.

그러나 이제 행정기관에 대한 정보공개 청구권이 보장되었다고 해서 고질적인 관료주의와 밀실행정, 부정부패, 무사 안일주의 등 열거하자면 끝도 없는 행정병폐들이 하루아침에 사라지는 것은 아니다.

이러한 이유로, 우리는 직접 세금을 내는 나라 곳간의 주인으로서 정보공개청구운동을 통해 정부의 부당한 예산집행과 행정을 감시하는 활동을 해야한다. 현재 참여연대 등에서 행정감시 정보공개청구운동을 하고 있으며, 여기에 지방재정 정보공개 청구도 포함되어 있다.

또한 현행 정보공개청구제도가 시민이 편하고 쉽게 정보청구권을 행사할 수 있도록 보장하는지를 모니터하여 그 제도와 관행을 바꾸어 가야 할 것이다. 그리하여 지방재정 정보공개제도가 발전할 수 있는 기틀이 되어야 한다. 현행 정보공개제도는 공

무원들의 인식부족이나 행정기관의 준비부족으로 인해 오히려 정보비공개법이라는 오명을 쓰고 있는 만큼 이 제도가 진정한 시민행정감시의 무기가 될 수 있도록 정보공개법 개정운동과 운영제도 개선에 앞장서야 한다.

‘납세자 소송법’의 조속한 제정과 정보공개제도의 개선, 복식부기제도의 도입, 예산낭비 책임자 처벌 강화 등도 지방재정 정보공개가 바르게 정착되게 하는 보조 수단이 될 수 있을 것이다.

현재 몇몇 시민단체들이 위와 같은 운동을 실현하고 있는데, 한국의 납세자들은 납세의 의무만을 부담하고 있고, 권리는 누리지 못하고 있다는 면에 착안하여 국가와 지방자치단체의 예산이 낭비되는 현실을 타개하기 위해서는 납세자에게 더 많은 정보공개 등의 권리를 주어야 한다고 주장한다.

최근의 인터넷을 비롯한 IT부문의 영향력이 이러한 시민단체들의 예산감시운동전반에도 큰 파급효과를 가져오고 있다. 정보통신 기술의 발달은 시민운동을 직접 조직하고 유지하는 시민운동단체들에게 있어 중요한 실천적 함의를 갖는다. 예산감시 시민운동 단체의 조직화 및 활동에 있어서 필수요소인 인적, 물적자원부족의 문제, 단체조직 비용의 문제, 단체들간의 연대의 문제, 일반시민들과의 괴리 문제를 인터넷의 활용으로 상당부분 해소할 수 있다. 이러한 사실은 재정민주주의의 심화라는 관점에서 매우 중요한 성과라고 할 수도 있다.

또한, 정보통신 기술의 발달뿐만 아니라 최근의 운동양상은 개별단체위주의 활동이

아닌 단체들간의 연대, 네트워크화가 급속하게 이루어지고 있다. 네트워크방식의 전략이나 세부적인 운영방법은 각 네트워크 별로 차이가 있지만 운동의 전체적인 흐름을 주도하고 있다는 사실은 부인할 수 없다.

납세자소송제도도입, 시민동참호소 등에 참여한 단체들은 앞으로 중앙정부와 지방자치단체의 예산낭비에 대한 감시활동을 보다 강화할 것을 선언하고, 특히 지방자치단체에 대한 예산감시운동을 본격화하자는 결의를 하고 있다. 이와 같은 시민참여가 활발하게 이루어져야 지방재정의 정보공개가 적절하게 정착될 것으로 보인다.

#### IV. 결 론

지방자치의 본격화에 발 맞추어 지방재정에 대한 시민의 관심은 증대하고 있으며, 이에 대한 감사와 제도의 개선요구 또한 높아지고 있다. 즉 투명하고 정직한 지방재정의 정착을 요구하고 있으며, 이에 따라 지방재정의 정보를 공개하여 시민이 그 세부내용을 잘 파악할 수 있어야 한다.

현재의 한국의 재정투명성은 양호한 수준이나 지속적 개선이 있어야 할 것이다. 정부의 역할 및 책임의 명료성, 재정정보의 공개, 예산 편성-집행-보고의 공개성, 재정보고의 신뢰성 등에서 전반적으로 향상되고 있으나 재정제도와 운영, 그리고 정보의 공개 및 확대의 측면에서 시정해야할 부분도 다수 있다.

앞에서 살펴본 바와 같이 지방자치단체

의 지방재정 정보공개의 실태는 만족스러운 편이 못되고 자치단체마다 정보공개의 정도가 크게 차이가 나고 있다. 몇몇 자치단체들은 재정정보시스템의 활용으로 효율적인 정보공개를 시행하고 있으나 대부분의 자치단체의 경우 그렇지 못한 실정이다.

지방예산이 종합적이고 체계적으로 파악되기 위해서는 행자부가 총괄하여 인터넷을 통하여 공개해야 한다. 2002년부터 공개를 시작해왔으나, 구체적인 용도를 알기 어렵게 되어 있는 실정이다.

지방재정 정보공개가 원활하고 효과적으로 되기 위해서는 첫째, 재정정보 시스템의 활용이다. 이러한 시스템은 기관별 자금흐름을 일목요연하게 파악가능하며, 합리적인 자원배분 및 투자사업의 계획을 정확하게 예측하게 하는 장점이 있고, 지방세정의 부패소지까지 미연에 방지하고 납세자의 편의위주로 운영되므로 세입, 세출 분야에서 통합적인 재정관리가 가능하여 지방재정 정보공개에 커다란 일조를 할 것이다.

둘째, 지방재정 정보공개를 위한 제도화가 필요하다. 이러한 공개의 제도화는 주민의 알 권리의 충족을 위해서만이 아니라 행정책임성 제고에 부응할 수 있도록 공개대상정보와 비공개대상정보를 명확하게 구분하여 추진되어야 할 것이다.

셋째, 시민단체의 예산감시운동을 확대해야 한다. 시민이 납세의 의무만을 부담하는 것이 아니라, 지방자치단체의 예산이 낭비되는 현실을 타개하여 개개인의 권리를 되찾기 위해서는 납세자에게 지방재정에 대한 정보를 알수 있도록 하는 것이 타당하

다. 이러한 시민운동은 인터넷의 발전과 시민단체의 네트워크화로 점차 활성화 되어가고 있는 추세이다. 이와 같은 시민참여가 활발하게 이루어져 지방재정의 비효율성과 낭비를 줄일 수 있는 중요한 통제장치로서 작동할 수 있을 것이다. 

### 참 고 문 헌

김동건, 『재정학』, 박영사, 1996.  
오영수, “지방재정에 관한 평가와 개혁과

제”, 『동향과 전망』 겨울호, 1994.  
양승해, 『시민단체의 예산감시운동에 관한 연구』, 서울대학교 행정대학원 석사 학위 논문, 2002.

이상용, 「지방재정정보공개제도의 효율적 도입방안」, 한국지방행정연구원, 1996.

지방자치실무연구소, 『한국의 지방자치:이론과 실제』, 의암출판사, 1995.

최낙민, “지방세정의 효율성과 투명성 제고를 위한 재정정보 시스템의 구축활용사례”, 『지방세』 제3호, 2001.