

지방재정운용의 책임성 확보장치



김 홍 래

단국대 행정법무대학원 원장

1. 지방재정운용의 책임성 확보 의의

정치인과 기업인이 유권자와 소비자에게 지는 책임을 정치적, 도덕적 책임(Responsibility)이라고 한다면 정부(중앙·지방자치단체)가 납세자이면서 또한 행정수혜자인 국민에게 지는 책임은 행정적, 법적인 책임(Accountability)이라고 할 수 있다.

이와 같은 행정적, 법적책임은 일반적으로 말할 때,

“불법행위를 한자에게 가해지는 법률상의 불이익처분이나 제재”라고 할 수 있으며 이러한 책임은 행위자의 권한에 상응하는 응분의 조치라고 할 수 있다.

지방자치단체의 재정운용에 대한 행정적, 법적 책임이라고 하면 “지방자치

단체가 재정운용인 세입·세출 그리고 공유재산 및 물품관리에 관련하여 위법, 부당한 행위를 할 경우에 가해지는 불이익처분이나 제재”를 말한다.

이때 불이익처분을 받게 되는 지방자치단체는 “책임을 진다”고 볼 수 있고, 책임을 지우는 것은 정부(주민)이라고 할 수 있다.

따라서 지방재정운용의 책임성확보라 하면 정부(주민)가 지방재정운용상의 위법 부당한 행위를 사전예방하거나 사후 시정하기 위한 제도적 장치를 강구하는 것을 말하며 이는 다시 표현하면 위법 부당한 재정행위의 통제(control)장치라고 할 수 있다.

그런데 이와 같은 책임성확보장치 또는 통제장치는 법과 제도에 그 근거를 두어야 하는데 지방재정법에서는 다음

과 같이 명시하고 있다.

즉 지방재정법 제3조(지방재정운용의 기본원칙)는 “지방자치단체는 ① 주민의 복리증진을 위하여 그 재정을 건전하고 효율적으로 운용하여야 하며 ② 국가의 정책에 반하거나 국가 또는 다른 지방자치단체의 재정에 부당한 영향을 미치게 하여서는 아니된다”라고 규정하고 있다. 이와 같은 지방재정운용의 기본원칙은 두 가지로 나눌 수 있다. 하나는 건전재정운용의 원칙으로서 이는 수지균형의 원칙, 재정구조의 탄력성 확보의 원칙, 재정운용의 효율화 원칙, 국가와 지방자치단체 간에 재정질서유지원칙, 재정운용공정성의 원칙 그리고 장기적 재정안정의 원칙을 내포한다. 또 하나는 지방재정 자율성존중의 원칙으로서 국가는 지방재정확충과 자치단체간의 재정력격차완화를 위해서 재정지원을 하되 최소한의 감독과 간여, 시정조치를 함으로서 지방자치단체의 재정운용의 자율성이 존중되어야 한다는 것이다.

그러나 이러한 기본원칙은 개괄적이며 훈시적인 규정으로서 위법, 부당 행위를 예방, 시정할 수 있는 구체적인 구속력은 없다.

따라서 지방재정운용이 책임성확보

장치 또는 지방재정통제장치는 지방자치법과 지방재정법과 같은 개별법에서 구체적으로 규정하고 있는데 이와 같은 제도적 장치는 조언, 권고, 지도 또는 시정조치 등으로 구분할 수 있다.

최근(2004~2005)의 지방재정관련4법 제정에서 규정하고 있는 지방재정통제장치는(표-1) 첫째, 정부의 지방재정확충과 자치재정권의 자율권신장에 상응하는 통제장치강화 둘째, 지금까지의 중앙정부통제 중심에서 주민에 의한 통제장치마련 넷째, 사후통제 보다는 사전예방적 통제장치라는 특징을 갖게 되었다.

이와 같은 각종통제장치는 지방재정의 건전한 운용을 도모하고, 국가재정과 지방재정과와의 재정운용질서를 유지하며, 납세자이며 유권자인 주민의 입장에서 지방재정운용에 대한 참여, 감시, 비판기회를 확대하여 실질적인 민주주의를 실현하는 수단으로서의 효력을 발휘하지만 지방재정을 운용하는 지방자치단체(집행부)의 입장에서는 지방자치의 독창성과 자율성을 저해한다고 이야기 할 수 있다.

그리고 설령 필요하다고 하더라도 중앙정부의 시각에서의 백화점식 동시다발의 제도개발과 시행요구는 지방실정

과 지방공무원의 소화능력을 무시하는 제도라고 이야기 할 수 있다.

그러나 지방재정확충을 지원하는 정부와 납세자인 국민의 입장에서 지방재정운용상의 낭비, 비효율 그리고 세입, 세출, 재산관리와 관련된 지방공무원의 위법 부당한 행위는 용납될 수 없는 것이다.

따라서 중앙정부는 지나친 감독, 통제를 줄여 지방의 자율성을 높이는 데 보다 노력하여야 하겠지만 지방자치단체도 지방분권에 의하여 늘어나는 지방재정과 자율성신장에 상응하는 책임을 질 수 있는 냉철한 자세가 요망된다.

2. 지방재정운용 책임성

확보의 이론적 근거

우리나라에 있어서 지방자치단체의 재정운용에 대한 책임성 확보 즉 지방재정운용에 대한 통제는 국가(중앙정부)의 통제, 지방의회의 통제 그리고 주민통제로 구분되며 이들 3자에 의한 지방재정통제의 이론적 근거는 우리나라 지방자치제도의 원리에서 찾을 수 있다(<자료 1> 참조).

지방자치란 ① 일정지역의 주민들이

자치단체를 구성하여 ② 그 지역 발전과 주민복지에 관련된 공동사무를 ③ 주민부담에 의하여 ④ 스스로 또는 주민대표기관을 통하여 처리하되 ⑤ 공동사무처리권한(자치3권)은 국가가 법과 제도 등으로 허용하는 범위 내에서 수행되고 권한에 상응하는 책임이 수반되는 제도라고 할 수 있다.

이와 같은 지방자치제도는 역사적으로 볼 때 주민자치제도(원리)와 단체자치제도(원리)에 그 뿌리를 두고 있다. 이중 주민자치는 “주민에 의한 자치”로서 주민에 의한 지방행정에 대한 행·재정적 참여, 감시, 비판을 중시하는 것으로서 지방자치단체와 주민과의 관계에서 민주주의 실현에 중점을 두고 있다. 한편 단체자치는 “국가로부터의 지방자치단체의 자치”로서 국가로부터의 지방자치단체의 독립성과 자율성을 중시하는 것으로서 국가와 자치단체간의 지방분권 실현에 중점을 두고 있다.

다시 말하면 주민자치는 주민들이 대표기관을 선출하여 주민을 대신하여 그 지역 공동사무를 처리토록 하되 대표기관(집행부·의회)에 대한 참여, 감시, 비판기능을 발휘하여 자기통제사상(self-government)인 민주주의를 실현

하려는 것인데 반하여 단체자치는 국가로 부터의 독립성과 자율성을 높이되 국가의 간섭을 최대한 배제하려는 지방분권을 실현하려는 것이라고 볼 수 있다.

지방자치제도는 그 나라의 역사와 문화 그리고 시대적 환경에 따라 나라마다 다소의 차이가 있다. 현행 우리나라 지방자치는 주민자치요소(민주주의 실현)와 단체자치요소(지방분권실현)가 결합된 것이다.

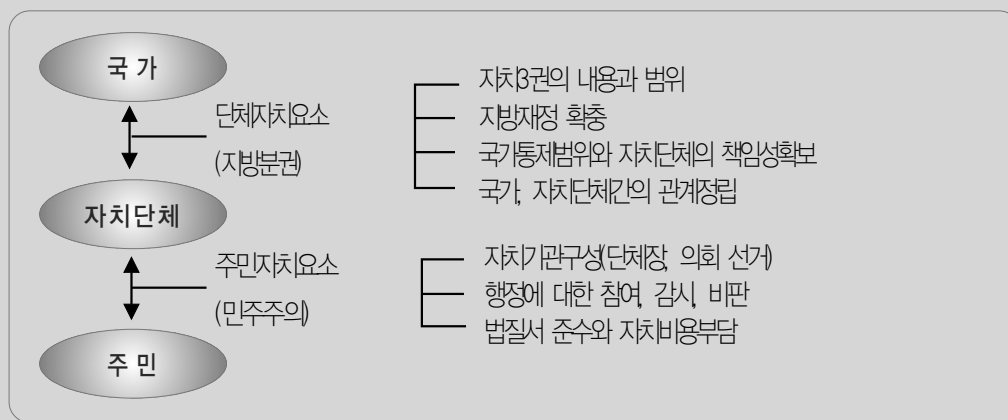
〈자료 1〉 우리나라 지방자치제도의 원리(요소)

〈단체자치요소〉 : 국가와 자치단체간의 「지방분권」 실현중점

- 자치권 범위 결정
 - 기능과 사무배분(자치행정권)
 - 자원배분과 재정운용(자치재정권)
 - 조례, 규칙 제정(자치입법권)
- 자치단체에 대한 국가의 지도, 감독범위 결정
- 권한과 재정확대에 상응하는 자치단체의 책임성 확보
- 국가자치단체 간의 관계정립

〈주민자치요소〉 : 자치단체에 대한 주민참여인 「민주주의」 실현 중점

- 주민이 단체장 의회의원선출(선거에 의한 기관구성)
- 행정참여, 감시, 비판가능 확대(주민투표, 주민소송, 주민소환, 주민감사청구)
- 자치비용부담(지방세, 수수료 부담)



자료 : 김흥래, 「지방재정의 이론과 실제」, 박영사, 2005, p. 328.

따라서 재정운용통제의 총론적 근거는 진정한 민주주의와 건전한 지방분권의 실현에 있다고 볼 수 있으며 이와 같은 통제는 통제주체에 따라 국가에 의한 통제, 지방의회에 의한 통제, 주민에 의한 통제로 나눌 수 있다.

첫째, 국가(중앙정부)에 의한 지방재정통제의 근거이다. 국가는 지방자치단체를 창설하고, 일정한 범위의 자치주권을 허용하여 지방자치단체의 독창성과 자율성을 높이되 자치권에 상응하는 지도·감독을 통하여 건전한 지방자치발전을 도모하는 최종적 책임이 있기 때문이다. 따라서 국가와 지방자치단체간의 지방분권은 자치단체입장에서는 자율성과 원심력을 확대하는데 중점을 둔다면 국가는 국가의 구심력과 통제력을 어느 정도 확보하여 국가의 일체성과 경쟁력제고 그리고 건전한 지방자치정착에 중점을 두고 있다고 볼 수 있다. 따라서 국가의 지방재정통제는 지방분권의 필수수단이며 국가의 지방재정지원과 확충에 상응하는 제도적 장치라고 볼 수 있다.

둘째, 지방의회의 통제(견제)이다.

단체자치제도에서는 의결기관(의회)과 집행기관(단체장)을 분리·대립시키는 이른바 기관대립형 지방자치기관 형태를 취하고 있다.

의회는 주민대표기관으로서 대의민주제도의 기본원리에 근거하여 주민을 대신하여 집행부의 행·재정을 견제하는 역할을 하는 것이다.

따라서 지방의회가 집행부가 제출한

세입·세출예산안을 심의확정하고 세출내용을 결산하며, 공유재산과 물품관리에 대하여 견제역할을 하며 집행부의 행·재정계획과 집행에 관한 의회질의 및 감사를 통하여 지방재정운용상의 위법·부당처리를 예방·시정하는 역할을 하게 된다.

셋째, 주민의 통제이다.

주민은 선거를 통해서 자치기관(단체장, 의회)을 구성하고 원칙적으로 이들로 하여금 공동사무를 처리토록 위임하고 사무처리비용을 부담하게 된다.

이것이 주민의, 주민에 의한, 주민을 위한 대의 민주주의원칙이며 주민자치의 기본이다.

그런데 현대행정의 특징인 복잡성과 전문성에 비하여 주민대표기관인 지방의회의 상대적 비전문성으로 인하여 집행부에 대한 감시와 통제가 소홀하고 이로 인하여 납세자이면서 행정수혜자인 주민의 권익이 직간접적으로 침해되는 현상이 발생하게 되었다.

따라서 진정한 민주주의 실현과 주민 권익 보장을 위해서는 의회기능을 보강하는 차원에서 주민에 의한 직접통제가 필요하게 되었다. 그러나 주민통제는 어디까지나 의회민주주의를 보완하는 보완적 기능에 그치는 것이 바람직하며 우리나라 지방자치원리인 단체자치나 주민자치원리를 훼손하지 않는 범위 내에서 인정되고 행사되어야 할 것이다. 이와 같은 재정통제의 이론적 근거 외에 지방재정통제의 강화가 불가피한 이유는 지난 민선 10년간 지방자치단체의

제정운용이 지방재정운용기본원칙에서 볼 때 건전재정운용과 국가·지방재정 간의 재정질서유지에 많은 문제점이 노정되었다는 점이다. 따라서 지방재정확충과 지방자치단체의 재정운용의 자율권 신장에 상응하는 재정통제장치를

보강하여 지방재정의 낭비·비효율적인 지출을 예방·시정해야 한다는 국가(중앙정부)·국민 그리고 전문가의 지적을 수용하려는데 재정통제 보강의 또 하나의 근거가 된다고 볼 수 있다 (<자료 2> 참조).

(자료 2) 지방자치단체의 예산운용실태 감사결과

□ 감사개요

'05. 6~8월 기간 전국 250개 지방자치단체의 예산운용실태감사(150개 단체 실질감사, 100개 단체 서면감사 실시) 결과 총 495건의 위법부당사태가 적출되고 141명의 공무원을 징계조치하였음
이와 같은 조치는 감사원이 2004. 6월부터 2005. 8월까지 전국지방자치단체를 대상으로 한 민원처리, 건설사업, 지방청사와 문화체육시설 건립, 공작기강점검 등의 감사결과 적출된 총비위건수인 787건의 60%이상을 차지함으로써 지방자치실시후 지방재정확충과 재정지출권 확대에 비례하여 지방재정운용상의 낭비, 비효율, 불법, 부당행위가 증가하고 있음을 나타냄

□ 주요자적사항의 유형

- ① 타당성없는 지역개발사업의 무분별한 추진
 - 투자심사없이 문화시설공사에 237억투입후 추가재원 미확보로 사업중단
 - 관계기관의 안화가 없이 사업착수 후 취소중단으로 922억 원 낭비
- ② 선심성과사성낭비성 사업의 졸속추진
 - 투자심사 결과를 무시하고 기준면적을 초과한 대규모 청사건립
 - 과대한 체육시설 건설과 적자운영
 - 무분별하고 중복된 성격의 축전이벤트 행사도 예산과 행정력 낭비
- ③ 토착세력과 연계된 부당수의계약 등 방만한 예산집행
 - 단일공사를 수의계약하기 위해서 분할 발주
 - 부장담당자 등 부적격업체와 계약체결
 - 특정업체 선정을 위해 맞춤형 입찰평가와 참가자격 부당한 제한
 - 계약담당자의 친인척에게 유리한 조건으로 계약
- ④ 내부통제 미비에 따른 공무원의 도덕적 해이
 - 세입세출금형 및 기관신용카드 불법사용
 - 선거를 의식한 문화체육행사 과다개최 소모성낭비성 행사 편법지원
 - 보조금 교부대상이 아닌 단체에 보조금 지원 및 관리부실로 공금형명 발생
- ⑤ 불필요한 용역추진에 따른 예산낭비
- ⑥ 부당 낙찰자 선정과 부실시공으로 예산낭비

자료 : 행정자치부, 「지방행정의 책임성 강화대책」, 2006.

3. 지방재정책임성 확보를 위한 제도

가. 제도 개관

지방재정운용의 건전성과 효율성제

고를 위한 책임성확보제도 즉 지방재정 운용의 감시·통제제도는 통제주체에 따라 국가(중앙정부)에 의한 통제제도, 지방의회에 의한 통제제도 그리고 지역 주민에 의한 통제제도로 구분할 수 있는데 현행법상제도는 다음과 같다.

〈표〉 현행법상 주요 재정통제 장치

통제주체	통제제도	법적근거
국 가	① 지방자치단체재정운용편람 (자치단체예산편성기준)	지방재정법 제38조, 행정자치부령(훈령)
	② 지방채발행총액한도제	지방재정법 제1조
	③ 복식부기회계제도	지방재정법 제53조
	④ 재정투융자사업에 대한 심사제도	지방재정법 제37조
	⑤ 재정분석 및 재정잔존제도	지방재정법 제54~57조
	⑥ 지방자치단체의 장 등에 대한 계약체결의 제한	지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 제33조
	⑦ 수의계약절차의 투명화제도	지방자치단체를 대상으로하는 계약에 관한 법률 제9조
	⑧ 지방자치단체를 대상으로하는 행정감사제도	지방자치법 제56-15조 행정감사규정(대통령령)
지 방 의 회	① 예산안의 심의 확정권 ② 결산승인권 ③ 재정에 관한 조례 제정권 ④ 중요재산시설 취득처분에 대한 승인권 ⑤ 행정사무감사보조사권 ⑥ 출석요구권 건의권 등	지방자치법 제35조, 제36조
지 역 주 민	① 주민감사청구제도	지방자치법 제3조의 4
	② 지방예산편성과정에 주민참여제도	지방재정법 제39조
	③ 조례 제·개폐 청구제도	지방자치법 제3조의 3
	④ 주민소송제도	지방분권특별법 제4조 지방자치법 제3조의 5
	⑤ 주민소환제도	지방자치법 제3조의 8, 주민소환에 관한 법률
	⑥ 주민참여에 대한 계약감독제도	지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 제6조
	⑦ 재정운용상황의 공시제도	지방재정법 제60조

이상과 같은 다양한 지방재정운용 통제제도는 기본적으로 지방자치단체로 하여금 지방재정법 제3조의 “지방재정운용의 기본원칙”을 충실하게 이행케 하므로써 국가재정과 지방재정간의 재정질서를 유지토록 하고, 지방재정을 건전하고 효율적으로 운용토록 하기 위한 것이다. 이중 국가에 의한 통제는 지방자치발전과 지방재정운용에 최종적인 책임을 지는 감독자의 입장에서, 지방의회에 의한 통제는 집행부에 대한 견제와 균형을 제도적으로 실천하기 위하여 그리고 주민에 의한 통제는 국가통제와 의회통제를 보완하면서 행정에 대한 참여, 감시, 비판기회를 통하여 주민자치원리에 충실하기 위한 제도적 장치라고 볼 수 있다. 그런데 이와 같은 통제장치가 지방재정운용의 자율성을 제한하는 것으로서 지방자치에 역행한다고 주장할 수도 있지만 이러한 통제장치는 제도 그 자체만으로도 지방재정의 낭비와 비효율적 운용을 예방할 수 있으며 건전한 재정운용을 함으로서 납세자인 주민의 신뢰를 확보할 수 있기 때문에 궁극적으로는 건전한 지방자치발전에 도움이 된다고 보아야 할 것이다. 다만 아직은 지방자치 본격실시가 일천하고 일부 지방자치단체장을 비롯

한 지방공무원의 재정운용능력이 부족한 현시점에서 너무 완벽하고 다양하고 복잡한 통제제도를 무리하게 시행하는 과정에서의 시행착오를 최소화하도록 국가나 의회 그리고 주민의 노력과 협력이 요망된다.

여기에서는 이상에서 열거한 모든 통제장치를 상세하게 설명하는 데는 한계가 있기 때문에 기존의 제도보다는 2004~2005년에 이루어진 지방재정법 체계의 대대적 개편과 지방자치법개정에 근거하는 주요통제제도를 설명하고자 한다.

나. 새로이 제정된 주요 재정통제 제도

조례 제개편 청구제도

□ 개념

일정 주민수 이상의 연서로 당해 지방자치단체의 장에게 조례의 제정이나 개정, 폐지를 청구할 수 있는 제도로써, 청구된 조례안을 지방자치단체의 장이 지방의회에 부여하는 간접발안 형태로서 주민에게는 오직 조례 제·개폐 발의권만 인정된다.

이 제도는 '99. 8. 31 지방자치법개정
으로 도입된후 자치법개정으로 법령위
반 사항은 청구대상에서 제외시켰고 또
한 청구인 수 기준도 완화하였다.

□ 주요내용

19세 이상 주민총수 중 자치단체 조
례로 정하는 주민수 이상 (시·도·50
만이상대도시 : 1/100 ~ 1/70, 시·
군·구 : 1/50 ~ 1/20) 이 연서하고,
대표자는 조례 제·개·폐 청구서에 조
례안을 첨부하여 자치단체장에게 신청
한다.

신청받은 단체장은 조례안을 의회에
부의하고 의회는 조례안에 대하여 원안
의결, 수정의결, 부결, 각하(반려)형태
로 의결하게 된다.

유의할 점은 모든사항에 대하여 주민
의 조례 제·개·폐 청구권이 인정 되
는 것이 아니라 ① 법령에 위반되는 사
항 ② 지방세, 사용료, 수수료, 부담금
의 부과, 징수 또는 감면에 대한 사항
③ 자치단체의 행정기구의 설치, 변경
또는 공공시설의 설치를 반대하는 사항
에 대해서는 청구대상에서 제외된다는
점이다.

주민 감사 청구제도

□ 개념

일정 주민수 이상의 연서로 시·군·
구 주민은 시·도지사에게, 시·도민은
주무부장관 즉 당해업무를 소관하는 중
앙부처의 장관에게 당해 지방자치단체
의 장에 대한 감사를 청구하는 제도로
서 '99. 8. 31 지방자치법 개정으로 도
입되었고, '05. 1. 27 지방자치법을 개정
하여 청구주민수 기준을 완화하고 또한
감사청구 제외대상에서 주민소송관련
사항을 포함시켜 시행되고 있다.

□ 주요내용

감사청구 가능한 주민수는 19세이상
주민 총수중 자치단체조례로서 정하는
일정한 주민수 (시·도 500, 50만이상
대도시 300, 시·군·구 200 이내)이상
의 연서로 청구할 수 있으며, 감사청구
대상은 당해 지방자치단체 및 그 자치
단체장의 권한에 속하는 사항으로서 사
무처리가 법령에 위반되거나 공익을 현
저히 해한다고 판단되는 경우이다.

다만 ① 수사 또는 재판에 관여하게
되는 사항 ② 개인의 사생활을 침해할
우려가 있는 사항 ③ 다른 기관에서 감

사하였거나 감사중인 사항 ④ 주민소송에 계속중이거나 그 판결이 확정된 사항은 주민감사청구대상에서 제외된다.

주민의 감사청구권을 받은 주무부장관이나 시·도지사는 감사청구서를 수리한 날로부터 60일 이내에 감사를 종료하여(원칙) 그 결과를 청구인 대표자에게 통지, 공표하되 한편으로는 당해 자치단체장에게 감사결과에 따른 필요한 조치를 요구 할 수 있으며, 조치를 요구받은 자치단체장은 이를 이행하고 그 결과를 보고하여야 한다.

2003~2005년간의 주민감사청구제도 운영실적은 총 47건으로서(행자부 2, 건교부 7, 시·도 38) 대표적인 사례는 “대구지하철 건설공사비 과다책정(대구시)”, “한려수도 조망케이블카 설치사업 주민감사청구(통영시)”를 들 수 있다.

지방예산편성과정에서 주민참여제도

□ 개념

지방자치단체의 장이 지방예산편성과정에 주민이 직접 참여할 수 있는 절차를 마련함으로써 지방재정운용의 투명성과 공정성 및 효율성을 높이려는

제도이다.

이 제도는 2003. 7 행정자치부의 지방예산편성지침에서 「주민참여형 예산편성제도」의 도입을 권장함으로써 이에 근거하여 광주광역시 북구와 울산광역시 동구에서 「주민참여예산제 운영조례」를 제정운영하여 오다가 개정된 지방재정법(2005. 8. 4)제39조(지방예산편성과정에 주민참여)에서 “지방자치단체장은 대통령령이 정하는 바에 따라 지방예산편성과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행할 수 있다”는 임의 규정을 신설함으로써 주민참여예산제도의 법적근거를 마련하게 되었다.

□ 주요내용

주민의 예산과정참여의 범위, 절차, 운영방법 등은 지방자치단체의 조례로 정하도록 되어 있는데(지방재정법시행령, '05. 12. 3.) 예컨대, 주요사업에 대한 공청회, 간담회, 서면 또는 인터넷 설문조사, 사업공모의 방법 등이다. 현재 전국 지방자치단체 가운데 6개단체가 조례를 제정하여 시행하고 있으며, 9개 자치단체는 조례를 제정하지 않았으나 예산편성과정에 예산설명회, 공청회개최 등으로 주민의견을 수렴하고 있다.

주민소송제도

□ 제도개요

주민소송제이란 지방자치단체의 위법한 재무회계 행위를 지역주민이 자기의 권리, 이익에 직접관계가 없더라도 그 시정을 법원에 청구하는 소송제도로서 주민의 소송청구권은 지역주민에게 당연히 인정되는 권리는 아니고, 특정한 법규에 근거하여 인정되는 실정법상의 권리이다. 우리나라의 주민소송제도는 지방자치법에 그 근거를 마련하고(2005. 1.), 2006. 6. 1.부터 시행하게 되었다.

이러한 주민소송의 법적성격은 일종의 공익소송으로서 「객관소송」 중 「민중소송」의 하나로서 이는 주민의 개인적인 권리·이익의 침해가 없더라도 지방공공의 이익보호 내지 침해를 예방하기 위해서 제기하는 소송이다.

이러한 제도는 영국과 미국의 납세자소송제도와 일본의 주민소송에서 시작되었으며, 우리나라는 지방분권특별법(2003. 12. 29)에서 도입근거를 마련하였는데, 지방분권특별법 제14조에서는 “국가 및 지방자치단체는 주민소환제도·주민소송제도의 도입방안을 강구

하는 등 주민직접참여제도를 강화하여야 한다”고 규정하고 이와 관련 지방자치법에서 주민소송제도를 도입하게 되었다.

□ 도입배경

첫째, 민선자치 실시이후 지방재정 운용과정에서 많은 문제점이 나타나면서 이에 대한 예방과 시정대책이 요구되었다.

다시 말하면 지방자치 실시 이후 지방재정은 날로 확충되고 지방자치단체의 재정자율권이 신장되면서 지방재정의 낭비와 비효율 그리고 재정운용과 관련된 자치단체장등 공직자의 부패와 비리가 발생하여 지방재정의 건전운용과 지방자치발전을 저해하고 국가전체의 재정운용질서를 문란케 하며 납세자의 권익을 훼손하게 되어 이에 대한 대책이 필요하게 되었다.

둘째, 행정내부의 통제 감시에 의한 시정노력에는 한계가 있다. 그동안 지방재정운용에 대한 행정내부통제는 국가(중앙)의 시정, 사후관리제도나 감사제도와 지방의회의 자기통제에 의존하여 왔으나 위법, 부당한 재정운용에 대한 일부 공직자의 신분조치나 시정, 주의 촉구제도만으로는 재정통제에 한계가 있다는 점이다.

셋째, 지방행정에 대한 주민참여확대 요구에 대한 대응책의 하나이다. 지방자치단체의 행·재정에 대한 예방감시와 사후시정의 주된 수단인 국가통제와 의회통제라는 권력적 통제보다는 지방자치현장에서, 유권자이며 납세자인 주민이 직접 참여, 감시, 비판 할 수 있는 주민통제가 보다 효율적이라는 점에서 주민소송제도를 도입하게 되었다.

이와 같은 주민소송제도 도입의 기대효과는 위법, 부당한 재무회계행위에 대한 현지 주민의 상시 감시, 통제 장치로서의 효과가 있으며, 위법한 공금지출, 위법한 재산과 물품의 취득, 관리, 처분 등에 대한 사전적 감시와 예방, 그리고 사후의 주민소송제기를 통하여 위법한 재무회계처리를 견제하거나 잘못 처리된 공금의 환수조치를 함으로서 실질적인 납세자의 권익을 되찾을 수 있는 제도이다.

□ 주요내용

○ 주민감사청구 전치주의 채택

주민감사청구 전치주의라함은 지방자치단체(장)의 위법한 재무회계행위에 대하여 먼저 주민감사청구를 하고(先住民監査請求) 이를 지켜본 다음 감사청구에 대한 처리가 제대로 안 될 경우

에 다시 주민소송을 제기하여(後住民訴訟提起) 위법한 재무회계행위를 구제받기 위한 절차를 말한다.

따라서 위법한 재무회계 행위에 대하여 감사를 청구한 주민은 다음 각호의 어느 하나에 해당되는 경우에는 당해 지방자치단체장을 상대방으로 하여 소송을 제기 할 수 있다. (지방자치법 제13조의 5 : 주민소송)

- ① 주무부장관 또는 시·도지사가 주민감사청구를 수리한 날로부터 60일을 경과하여도 감사를 종료하지 아니하는 경우
- ② 지방자치법 제13조의 4 제3항 및 제4항의 규정에 의한 감사결과 또는 동조 제6항의 규정에 의한 조치요구에 불복이 있는 경우
- ③ 자치법 제13조의 4 제6항의 규정에 의한 주무부장관 또는 시·도지사의 요구조치를 지방자치단체의 장이 이행하지 아니한 경우
- ④ 자치법 제13조의 4 제6항의 규정에 의한 지방자치단체의 장의 이행조치에 불복이 있는 경우

이와 같은 주민감사청구 전치주의를 지방자치법(제13조의 5 : 주민소송)에서 채택한 이유는 첫째, 감사청구의 대

상이 되는 문제를 당해 자치단체에서 자주적으로 해결하는 것이 지방자치의 본뜻에 합치되며

둘째, 소송에 비해 감사청구절차가 간편하다는 것

셋째, 재판소의 부담을 경감시키고 재판절차상의 시간적, 경제적 비용을 절감할 수 있다는 것이다.

따라서 감사청구 절차를 거치지 않고 제기한 주민소송은 부적법한 것(자치법 제13조의 4, 제13조의 5)이 된다.

○ 주민소송의 당사자

주민소송의 원고 즉 주민소송을 제기할 수 있는 자는 지방자치단체의 19세 이상 주민이면 가능하다(주민 1인의 원고 적격 가능). 그러나 19세 이상되는 주민이 소송을 제기하기 위해서는 시·도는 500명, 50만이상의 대도시는 300명, 그 밖의 시·군 및 자치구는 200명을 초과하지 아니하는 범위안에서 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 19세 이상의 주민수 이상의 연서를 받아 소송을 제기할 수 있다.

그리고 주민소송의 피고 즉 주민소송을 제기할 수 있는 대상자는 소송유형에 따라 상이하나 자치단체의 장, 소속 행정기관의 장 또는 공무원이 된다.

○ 주민소송의 대상

주민소송의 대상이 되는 자치단체의 장, 소속행정기관의 장, 소속 공무원의 위법한 재무회계행위에 한정한다.

다시 말하면 주민소송의 대상은 자치단체장, 소속 행정기관의 장, 소속공무원의 위법한 공금지출, 위법한 재산의 취득·관리·처분, 위법한 계약의 체결과 이행 그리고 공금의 부과·징수를 해태한 사실을 대상으로 주민소송을 제기할 수 있다.

○ 주민소송의 유형

자치법 제13조의 5 (주민소송) 제1항의 규정에 의하여 주민이 제기할 수 있는 소송은 다음 4가지 유형이 있다.

- ① 당해 행위를 계속할 경우 회복이 곤란한 손해를 발생시킬 우려가 있는 경우에는 당해 행위에 전부 또는 일부의 중지를 구하는 소송 (중지청구 소송)

이와 같은 중지청구소송은 자치단체의 기관 또는 소속공무원의 위법한 행위를 사전에 전부 또는 일부를 중지시키기 위한 소송으로서 청구의 성격은 부작위의 급부청구이고 실질적으로는 행정기관에 대하여 일종의 소극적 직무명령을

발하는 것이다.

- ② 행정처분인 당해 행정행위의 취소 또는 변경을 구하거나 효력의 유무 또는 존재 여부의 확인을 구하는 소송 (취소 또는 무효 등 확인소송)
- ③ 당해 해태사실의 위법확인을 구하는 소송(부작위 위법확인 소송). 이는 자치단체가 위법하게 공급의 부과·징수하거나 재산의 관리를 게을리 하면 주민에게 손실을 입히게 되며 또한 공과금의 부과·징수의 태만은 주민부담의 공평성을 저해한다는 점에서 공익도모를 위하여 주민에게 부여되는 청구권의 하나이며 이를 “해태사실의 위법청구소송”이라고도 한다.
- ④ 당해 지방자치단체의 장 및 직원, 지방의회의원, 당해 행위와 관련 있는 상대방에게 손해배상청구 또는 부당이득 반환청구를 할 것을 요구하는 소송 (손해배상 등 청구소송) 다만, 당해 지방자치단체의 직원이 「지방재정법」 제94조(회계관계공무원의 책임)또는 「회계관계직원등의 책임에 관한 법률」 제4조의 규정에 의하여 변상책임을 져야하는 경우에는 당해 변상명령을 할 것을 요구하는 소송을 말한

다.

이와 같은 손해배상 등 청구소송을 일본에서는 대위청구소송(代位請求訴訟)이라고 하는데 이는 지방자치단체가 가지고 있는 청구권을 주민이 그에 대신하여 행사하므로 당해 지방자치단체가 입은 손해의 회복, 입을 위험에 있는 손해의 예방을 도모함을 그 목적으로 한다.

주민소환제도

□ 개념

주민소환제도가 함은 지방자치단체의 장이나 지방의원 같은 지방의 선출직 공직자를 임기전이라도 투표를 실시하여 해직하도록 주민이 결정하는 제도이다.

이는 일종의 선출직지방공직자에 대한 주민에 의한 불신임제도라고 볼 수 있는데 이러한 제도의 도입으로 선출직 공직자에 대한 주민의 통제를 강화하고 책임성을 확보하기 위한 강력한 수단으로서 기능을 발휘하게 된다.

주민소환제도는 선출직공직자가 주민(유권자)의 뜻을 헤아리지 못하고 부패하고 무능하다면 하루빨리 그 직위를

면하게 하는 것이 오히려 지방자치발전과 주민복리에 도움이 된다는 대의적인 명분과 주민자치원리에 충실하는 제도라고 볼 수 있다. 그러나 이와 같은 당위성에도 불구하고 이제도의 도입은 다음과 같은 문제점이 우려되므로 제도운영에 엄정을 기할 필요가 있다.

첫째, 선출직 공직자를 반대되는 세력이 정치적으로 입지를 흔들며 대는 정치적 악용의 우려가 있다.

둘째, 단체장 등이 일부 지역주민의 반대나 소수이익에 불구하고 대국적이고 장기적인 관점에서 지역발전을 위해 과감하게 정책을 수행하고자 할때 소수 주민 또는 이해관계자들이 이러한 정책을 무산시키기 위한 수단으로 악용할 우려가 있다.

셋째, 이 제도가 오용되거나 남용될 경우 행정의 공백과 예산의 낭비가 우려되고 모처럼 부활한 지방자치가 표류할 것이라는 주장도 있다.

이와 같은 주민소송제도의 외국 입법예를 보면 일본의 경우는 지방의회 해산청구, 의원의 해직청구, 단체장의 해직청구, 주요 공무원의 해직청구 등의 주민소환권을 인정하고 있다.

미국의 경우도 대부분의 지방자치단체에서 주민소환제도를 채택하고 있는

데 이는 공직을 박탈하는 경우도 더러 있지만 직권남용의 방지라는 사전예방적 의미가 더 크다고 볼 수 있다.

독일의 경우는 바이마르 공화국 당시에 일부의 주에서 지방의회에 대한 주민소환제를 인정한 적이 있었으나 나치정권이후 폐지되었다가 제2차대전이후에 지방자치법 정비과정에서 지방의회에 의한 자치단체 집행기관에 대한 해직제도를 인정하고 있다.

또한 1994년 개정된 노르트라인-베스트팔렌주의 지방자치법에서는 지방자치단체장에 대한 소환제도를 규정하고 있다.

□ 법적근거

○ 지방자치법 제13조의 8(주민소환)

- ① 주민은 당해 지방자치단체의 장 및 지방의회의원(비례대표지방의회의원은 제외한다)을 소환할 권리를 가진다
- ② 주민소환의 투표청구권과 청구요건·절차 및 효력 등에 관하여는 따로 법률로 정한다

주민소환에 관한 자치법 제13조의 8은 2006. 5. 24 신설되었으며 이에 근거하여 제정된 법이 “주민소환에 관한 법

를”이다.

○ 주민소환에 관한 법률(제7장 제13조)

□ 주요내용 (주민소환에 관한 법률 에서 규정된 내용)

① 주민소환투표권자 (법 제13조)

주민소환 투표명부 작성 기준 및 현재 당해 지방자치단체의 장과 지방의회 의원에 대한 선거권이 있는 자

② 주민소환투표의 청구 (법 제7조)

전년도 12월 31일 현재 주민등록표 및 외국인등록표에 등록된 19세이상의 주민과 외국인에 해당하는 자(이하 “주민소환투표청구권자”라 한다)는 선출직 지방공직자에 대하여 다음 각호에 해당하는 주민의 서명으로 그 소환사유를 서면에 명시하여 관할 선거관리위원회에 주민소환투표의 실시를 청구할 수 있다.

- 시·도지사 : 청구권자 총수의 100분의 10이상

- 시장·군수·구청장 : 청구권자 총수의 100분의 15이상

- 지역구 지방의회의원 : 청구권자 총수의 100분의 20이상

③ 주민소환투표 서면요청 활동의 제한 (제9조, 제10조)

주민소환투표청구인 대표자(이하 “소환청구대표자”라 한다)는 주민소환 투표청구인 서명부(이하 “소환청구인서명부”라 한다)를 사용하여 주민소환투표 청구권자에게 서명을 요청할 수 있다.

다만 다음 각호의 어느 하나에 해당되는 자는 소환청구인대표자등이 될 수 없으며, 서면요청활동을 하거나 서면요청활동을 기획·주도하는 활동에 관여할 수 없다.

1. 주민소환투표권이 없는 자
2. 국가공무원과 지방공무원

다만 「고등교육법」 제14조 규정에 따른 총장·학장·교수·부교수·조교수·전임강사인 교원은 제외한다.

3. 다른 법령의 규정에 따라 공무원 신분을 가진 자

4. 「공직선거법」 제60조 규정에 의하여 선거운동을 할 수 없는 자

5. 선출직 지방공직자의 해당선거에 후보자가 되고자 하는 자(이하 “입후보예정자”라 한다). 입후보예정자의 가족 및 이들이 설립·운영하고 있는 기관·단체·시설의 임·직원

④ 주민소환의 효력(법제21~23조)

○ 주민소환투표대상자의 권한정리

및 권한대행(제21조)

주민소환투표대상자는 주민소환투표안을 공고한 때부터 주민소환투표결과를 공표할 때까지 그 권한 행사가 정지되며, 자치단체의 장의 권한이 정지된 경우에는 부단체장이 그 권한을 대행한다.

또한 권한행사가 정지된 지방의회의원은 그 정지기간동안 공직선거법 제111조 규정에 의한 의정활동보고를 할 수 없다.

○ 주민소환투표결과의 확정 및 효력(법 제22~23조)

주민소환은 주민소환투표권자 총수의 3분의 1이상의 투표와 유효투표 총수의 과반수 찬성으로 확정되며, 주민소환이 확정된 때에는 주민소환투표대상자는 그 결과가 공표된 시점부터 그 직을 상실하며, 그 직을 상실한 자는 그로 인하여 실시하는 해당 보궐선거에 후보자로 등록될 수 없다.

지방재정 운용상황의 공시제도

□ 개념

「지방재정운용상황의 공시제도」(이하

“지방재정공시제도 또는 재정공시제도”라 한다)란 지방자치단체의 재정운용 상황에 관한 정보(재정상태, 운영과정 및 실태, 성과, 주요정책변화 등)중 특히 이해관계자(주민, 공무원, 의회의원, 시민단체, 언론매체, 지역기업인 등)의 관심이 높고 의사결정에 중요한 영향을 미치는 정보를 추출하여 주민이 쉽게 접근할 수 있는 방법으로 정확하고 객관적인 정보를 제공하는 공적행위를 의미한다.

다시 요약하면 「재정공시제도」란 지방자치단체가 재정운용결과와 재정운용에 관한 주민의 관심사항등을 객관적인 절차를 통하여 주민들에게 알려주는 공적행위(public disclosure)이다.

이와 같은 재정공시제도는 지방재정 운용상황이나 재정상태의 투명성확보, 한정된 예산의 합목적적, 효과적 안배, 주민 등 이해관계자(stakeholder)의 알 권리 충족, 지방재정정책수립과 집행에 관한 의사결정에 필요한 정보의 제공과 여론의 수렴 그리고 자치단체의 재정운영의 책임성 제고 측면에서 그 의의와 중요성을 활용할 수 있다. 이와 같은 재정공시제도의 의의를 구체적으로 나누어보면 다음과 같다.

첫째, 재정공시는 재정상태와 운용상

황의 투명성을 확보하는 수단이자 지방재정운용 이해관계자들에게 의사결정에 필요로 하는 재정관련정보를 제공하는 수단으로서의 기능을 갖게 된다.

이는 현재 우리나라에서 실시중인 상장법인(기업)공시제도(기업의 이해관계자인 주주, 채권자, 소비자에게 기업재무상황, 영업실적 등의 정보를 알려주는 제도)가 투자자보호와 시장질서 안정화 차원에서 그 중요성이 인정되는 것과 맥락을 같이 한다.

둘째, 재정공시를 통해서 자치단체의 재정활동의 성과측정결과를 포함한 각종 재정정보가 투명하게 공개될 경우 이해관계자들의 지방재정운용에 대한 감시, 비판 기능이 강화되고 그 결과 행정서비스의 질적 향상과 주민이 부담하는 세금활용의 경제적 가치를 높일 수 있다.

셋째, 재정공시는 재정운동의 투명성을 높이면서 이와 관련하여 재정운용과 관련된 비리와 낭비요인을 예방, 시정하는 효과를 가져올 수 있다.

넷째, 재정공시는 재정을 수단으로 하는 정부(자치단체)시책을 이해관계자에게 공개함으로써 정부정책에 대한 국민의 이해를 도모하고 나아가 정부에 대한 국민의 신뢰와 지지를 높이는 효

과를 기대할 수 있다.

□ 공시제도의 법적 근거

1994년부터 지방재정법에 의거 「재정운용상황 공개제도」를 시행하여 재정운용의 투명성을 높이고 주민의 지방재정에 관한 알권리를 확대하여 주민에 의한 자율통제를 보다 강화하여 지방재정운용의 책임성 확보에 기여하여 왔다.

그러나 이러한 공개제도는 공개내용이 복잡하고 어려워 이해관계자의 이해가 곤란하고 따라서 주민에 의한 재정통제가 미약하다는 평가를 받아왔다. 따라서 재정공개제도의 문제점을 보완하고 재정운영에 대한 투명성과 자율통제기능을 보다 강화하기 위하여 지방재정법을 개정하여('05. 8. 3.) 「재정공시제도」를 도입하고 이에 근거하여 「지방재정공시 시행계획」(행정자치부 부령성격의 지침)을 시달, 시행하게 되었다.

1. 지방재정법 제60조 (재정운용상황 공시 등)

① 지방자치단체의 장은 회계연도마다 1회 이상 다음각호의 사항을 주민에게 공시하여야 한다.

1. 세입·세출예산의 집행상황

2. 발생주의와 복식부기에 의한 재무보고서

3. 지방채·일시차입금 등 채무의 현재액

4. 채권관리현황

5. 기금운용현황

6. 공유재산의 증감 및 현재액

7. 지방재정법 제59조(통합재정정보의 제공)의 규정에 의한 통합재정정보

※ 통합재정정보란, 회계연도의 일반회계, 특별회계 및 기금 등을 포함한 당해 지방자치단체의 재정운용상황을 통합적으로 분석한 정보를 말한다.

8. 그 밖에 대통령령이 정하는 재정운용에 관한 중요사항

② 제1항의 규정에 의한 재정운용상황의 공시방법, 시기 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

2. 「2006 지방재정공시제도 운영지침」

(자료 3)

① 재정공시 실시개요 (공시주체, 공시구분과 시기, 공시방법)

② 재정공시의 내용 (공통공시, 특수공시)

③ 지방재정공시 심의위원회 구성·운영

④ 재정공시의 실효성 제고 등

〈자료 3〉

2006 지방재정공시 시행계획

1. 재정공시의 개요

□ 공시 주체 : 250개 지방자치단체장

○ 당해 지방자치단체장은 재정공시제도운영계획에 따라 재정공시안을 작성 『지방재정공시심의위원회』에서 심의·확정 후, 공시

□ 공시의 구분과 시기

○ 재정공시 분야는 『공통공시』와 『특수공시』로 구분

- 『공통공시』 : 지방재정법에 의한 총량적 재정운영결과와 재정운영에 관한 중요사항

- 『특수공시』 : 지방재정법에 의한 재정운영에 관한 중요사항으로, 지역특수성을 감안하여 재정공시심의 위원회에서 결정

○ 공시의 시기는 「정기공시」와 「수시공시」로 운영

- 정기공시 : 매년 정례적으로 1회 실시(매년 8월)

- 수시공시 : 재정공시 수요발생 시 수시로 실시

- ▶ 세입결손으로 인한 실행예산 운영 또는 다음연도 수입을 앞당기어 충당·사용한 경우 등

□ 공시 방법

- 지역사회 주민들의 시청율, 구독율, 접근성 등을 종합적 고려 최선의 수단과 방법 선택
 - 행정자치부·지방자치단체 홈페이지, 지역방송·신문, TV(지역방송, 유선), 시·군정지(반상회보), 라디오 등
- ▶ 자치단체 홈페이지에 의무적 공시 후, 지역실정에 적합한 시·군정지 등 공시수단 활용
 - 주민접촉이 많은 주민자치센터, 보건소 등에 관련 공시자료 비치
- 시책홍보를 위한 주민간담회, 정책 토론회 등에서 필요시 홍보용책자, 리후렛, 브로슈어 등 활용
- 자치단체별 공시방법(홈페이지 등)에 의한 공시자료 활용 및 통계자료 관리, 연속성 유지
 - 홈페이지 등 공시 : 재정공시 후 ~ 1년

- ※ '06년 재정공시 후 '07년 재정공시 까지 해당 자치단체 홈페이지와 관련부서의 자료 관리

- ※ 1년이 경과한 재정공시 자료는 해당 자치단체 관련부서에서 별도 관리, 홈페이지 운영에 지장이 없는 범위 내에서 해당 홈페이지에서 공시 자료 관리 가능

- 향후, 'e-호조'를 활용한 재정공시 자료관리는 시스템 운영 사업추진단과 지속적 협의

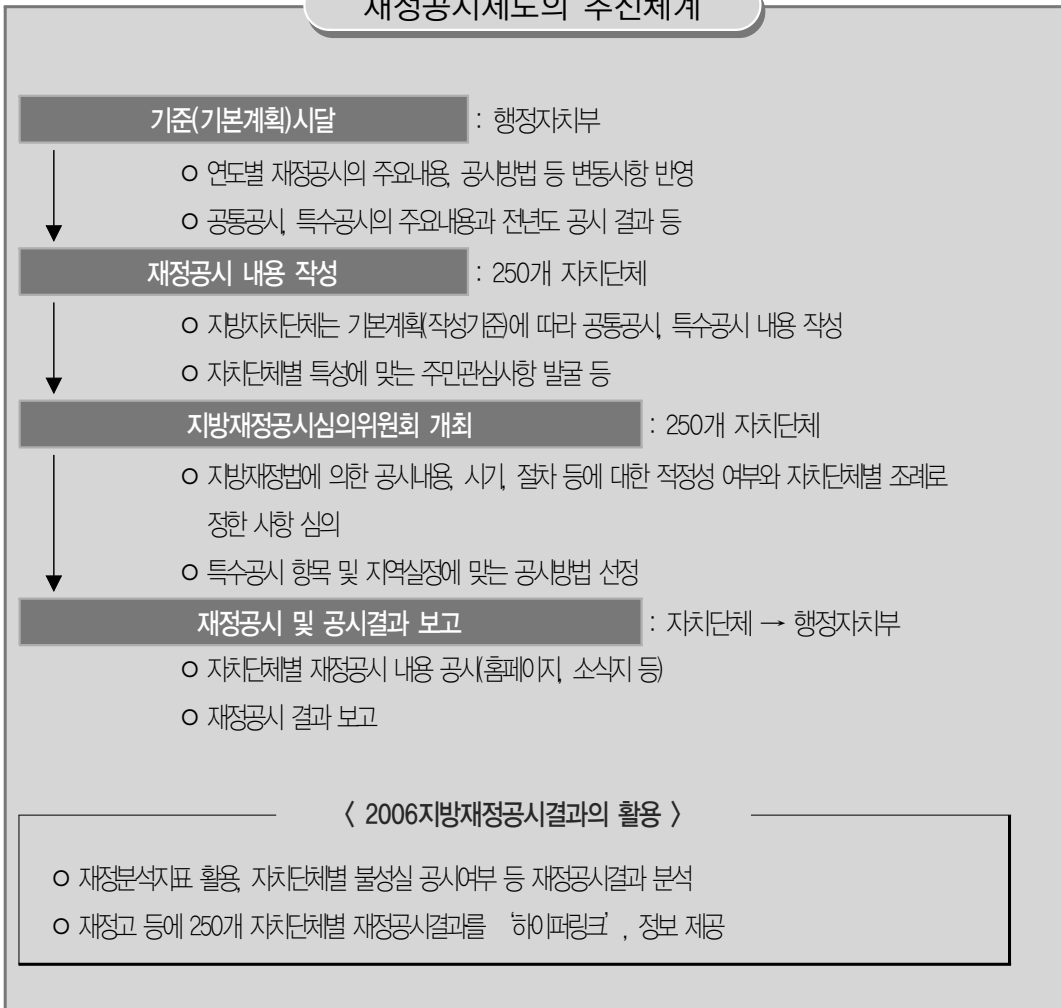
□ 재정공시에 포함해서는 안되는 사항

- 공직선거법에 위반 우려가 있는 사항
 - ○○경로당에 노래방 기기를 구입·보급하겠습니다.
 - ○○경로당에 안마기구를 구입·제공하겠습니다.
 - ○○사회복지시설 운영비를 반드시 지원 하겠습니다.
- 정치적 공약, 국익을 저해하는 사항 등
 - 원전폐기물 수거시설을 우리지역에 유치하겠습니다.
 - ○○지역 도로개발사업을 원천적으로 반대하고 있습니다.
 - 우리지역에서는 ○○정부정책

특 집

- 에 원천적으로 반대하고 있습니다.
- 국가기밀, 의사결정 또는 정책결정과정에 있는 사항
 - 현재 사업계획 상태에 있는 대규모 투자사업 등
 - 공공기관의정보공개에관한법률 제9조에 의한 비공개대상정보
 - 다른 법률이 정하는 비밀 또는 비공개사항
 - 당해 정보에 포함되어 있는 이름, 주민등록번호, 등 개인에 관한 사항으로서 공개될 경우 개인의 사생활의 비밀 또는 자유를 침해할 우려가 있다고 인정되는 정보 등

재정공시제도의 추진체계



2. 재정공시의 내용

가. 공통공시

◆ 지방재정 운영의 분석·진단, 건전화계획 이행 등 지방재정의 기본목적을 실현하기 위하여 지자체에서 의무적으로 공시해야 할 총괄적 사항으로 그 내용은 행정자치부에서 정함

□ 총량적 재정운영 결과

(지방재정법 제60조)

- 세입·세출예산의 집행상황
- 지방채·일시차입금 등 채무의 현재액 ○ 채권관리 현황
- 기금운용 현황 ○ 공유재산의 증감 및 현재액
- 발생주의 복식부기에 의한 재무보고서(별도 첨부)
- 제59조의 규정에 의한 통합재정정보(별도 첨부)

□ 재정운영에 관한 중요사항(지방재정법시행령 제68조)

- ① 중앙정부로부터 받은 재정분석·진단 결과

▶ 지방재정분석·진단 결과, 건전화계획 권고 결과 등

② 감사원 등으로부터 받은 감사 결과

▶ ○○기관의 ○○부분 정책감사, 정부합동감사, 중앙부처, 도단위 감사 결과 등

③ 주민 주요 관심항목

- ▶ 주민1인당 업무추진비, 채무현황
- ▶ 행사·축제경비 집행현황
- ▶ 민간단체 등 보조금 지원현황
- ▶ 1천만원 이상 수의계약 실적
- ▶ 연말지출 비율 등

□ 공통공시 작성방법

- 총량적 재정운영 결과
- 자치단체 결산서를 중심으로

특 집

작성, 자료의 일관성 유지

- 분야별 공시자료는 5개년간 증감상황을 그래프 등 활용

※ 세입·세출현황, 채권·채무현황, 기금운용현황 등

○ 재정운영에 관한 중요사항

- 재정분석결과는 모든지표에 대해 전국평균, 동종단체평균 점수를 제시해 당해단체와 비교가 가능하도록 공시

- 주민관심항목은 당해연도 집행현황과 5개년간 증감상황을 도표, 그래프 등을 활용 주민의 이해도 제고

※ 업무추진비, 지방채무, 행사·축제경비, 민간단체보조금

집행현황, 수의계약 실적, 연말지출비율 등

○ 주민관심항목의 세부 집행내역 공시

- 업무추진비, 행사축제경비 집행내역 등 세부집행내역 공시는 부서별, 사업별로 산재되어 자료작성·관리 등 효율성이 미흡하므로

- 집행내역을 월별, 사업별 등으로 유형화하여 공시하되 제도의 근본취지에 벗어나지 않도록 작성

※ 구체적인 집행내역 공개요구는 공공기관의정보공개에관한법률에 의거 신청·공개

나. 특수공시

◆ 지역 특수성을 고려한 주민숙원사업 추진실적 등 사업별 재정운영 결과에 대한 주민관심사항을 알기 쉽게 제공하는 것으로 공시내용은 『지방재정공시심의위원회』에서 정함

□ 운영방법

- 지방자치단체별로 재정여건, 지역특성 등을 고려하여 추진한 지역의 특수사업 또는 주민숙원사업 등을 『지방재정공시심의위원회』에서 심의·확정, 자치단체별 5건 이상
- 특수공시의 절차와 기준 등은 행정자치부장관이 정함

□ 특수공시사항(예시)

- 노인치매병원 유치 등 핵심 지역숙원사업 또는 특수 지역 유치사업의 재원확보 및 집행 상태 등 추진실적
- 상습 침수지역 등 재해위험지역 재정지원결과 전년대비 피해축소 등 재난 및 안전관련 주민관심사항
- BIO산업단지 유치 관련 재원 확보 및 분양실적 등 지역전략산업추진 상황
- 지역 특수 주거여건인 달동네 주택개량사업에 대한 재정지원 등 저소득층 생활개선 관련 주민관심사항
- 지역주차난 해소를 위한 공영주차장 설치투자 등 기타 당면 주요 지역현안사업 추진실적

□ 특수공시 기준과 절차

- 대상사업 선정기준
 - 전년도 연두 업무계획에 의거 추진중이거나 완료된 사업
 - ※ 단체장 치적홍보를 위한 사업, 계획중인 사업은 배제
 - 주민관심도 제고, 공시의 효과성을 고려하여 가급적 전 주민의 수혜가 있는 사업
 - 타 자치단체에서는 추진하지 않는 고유사업으로 공시파급효과가 큰 사업(특수공시사항 예시 참조)
- 대상사업 위원회 상정
 - 선정기준의 대상사업을 중심으로 사업비 규모 등을 종합적으로 판단, 공시대상 건수 대비 ‘3배수 정도 선정, 위원회에 상정
 - ※ 공시건수, 후보건수 선정 등은 탄력적으로 운영
- 사업내용 공시자료 작성
 - 사업목적, 사업기간, 사업규모, 추진상황, 사업효과 등을 지역 주민이 알기쉽게 작성
 - 도표, 그래프, 사진 등을 활용하여 주민의 이해도 제고

3. 지방재정공시심의위원회 구성·운영

□ 법적근거

- 지방재정법시행령 제70조(지방재정공시심의위원회 구성 등)
- 공시심의위원회 구성·운영등에 관한 사항은 조례로 정함

□ 위원회 구성

- 지방재정공시심의위원회운영 조례(가칭) 제정
- ※ 행정자치부 표준조례안 통보('06. 2)
- 위원회 구성은 자치단체 실정에 맞게 기존 지방재정계획심의위원회 등 유사 위원회와 통합 운영 가능

- 위원회는 교수, 시민단체 대표, 주민, 공무원 등으로 위촉하고, 위원장을 포함하여 15인 이내의 위원으로 구성

※위원장은 가급적 민간위원중에서 위촉하되, 타위원회와 통합 등 부득이한 경우에는 부단체장 등 지역실정에 맞게 운영

□ 위원회의 기능

- 재정공시제도 운영 관련 공시방법, 내용 등 심의
- 특수공시사항 선정방법, 절차 등 심의
- 기타 자치단체 조례에 정한 사항

법령상 위원회 설치 규정은 당해 업무수행을 위해 설치해야되는 규정으로 하나의 위원회에 두가지 기능을 할 수 있도록 조례제정 가능. 단, 기능이 유사한 위원회의 통합조례 제정시는 조례명칭, 목적, 기능 등이 포함되어야 함(법제처)

4. 재정공시의 실효성 제고

□ 재정공시 결과 보고서 제출

- 자치단체별 재정공시 결과 보고
 - 공시일시, 방법, 내용, 위원회 운영실적 등 그 결과를 공시후 10일 이내에 시·도를 거쳐 행정자치부에 보고(지방재정법시행령 제71조)
- 재정공시 결과 등 보고방법
 - 자치단체별 공시결과 해당화일 압축, CD 제출
 - 공통공시 내용의 전국평균 및 동종단체 평균값 사전 제출('06. 6월중 통보)

□ 재정공시결과 '비교공시'를 위한 단계별 시스템 구축

- ① 재정고 및 자치단체 홈페이지 활용 : '06년 ~ e-호조 도입 이전
 - 지방자치단체 공시코너 신설, 공시현황(총괄)과 자치단체별 홈페이지 하이퍼링크 설정과, 공통공시 항목의 비교공시
- ⇒ 공시항목 전체의 비교공시를

위한 도표작성은 공시내용의 혼란 초래

- ② 'e-호조' 활용 재정운영결과 및 성과공시
 - 공시항목별 전국, 동종단체 비교 등이 가능한 지방재정공시 시스템 구축(표준지방재정정보 시스템 4단계 사업 포함)
 - ※ 영국의 경우 부총리실(ODPM)에서 지방정부에 대한 성과공시 자료를 Web-base로 전국, 동종단체 평균값 등 제시 자치단체별 비교공시

□ 재정분석지표에 반영, 평가('06 시행)

- 공시방법·내용·특수공시사항·위원회운영상황 등 재정분석정규지표로 개발, 매년 평가(지방재정법시행령 제72조)
- 자치단체에서 보고한 재정공시내용을 중심으로 재정분석시(9~11월) 재정분석실시단에서 평가
- 공시의 실효성 제고시책에 대해 가점부여
- 공시방법의 다양화, 적극성 등을 평가점수에 가점부여

가점부여방안

- 공시방법의 다양화, 적극성여부
- 재정공시 공보지·브로슈어 제작 등 상시성있는 공시방안
- 수요자의 접근도 용이성 여부
- 홈페이지 별도공간 마련, 언론브리핑, 주민간담회 등

□ 불성실 재정공시단체 조치

- 자치단체 재정공시결과보고서를 재정분석시 평가, 감점 조치
- 불성실 공시(미이행)시 행정자치부에서 재공시 권고 및 공개
- 자치단체결산서 등을 검토 허위·과장 등 불성실한 사례와 미이행시 재권고, 공개(지방재정법시행령제72조)
- 공시결과 위법사항에 대해 주민감사청구 및 주민소송을 통한 시정
- ※ 주민감사청구 요건 : 시·도 500명이내, 50만이상 대도시 300명이내, 시·군·자치구 200명이내에서 자치단체 조례로 정함

지방 입찰, 계약, 시공제도 개선

토착세력과 연계된 부당 수의계약 남발과 입찰비리증가 그리고 부실공사의 원인이 되는 일괄하도급, 무허가 면허업체와의 계약에 의한 비리를 예방·시정하기 위하여 「지방단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」을 제정('05. 8.), '06. 11.부터 전면 시행하여 투명하고 효율적인 지방계약제도 운영

- ① 수의계약내역 전면 공개 및 절차의 투명화 (법 제9조 : 계약의 방법)
- ② 주민참여 공사감독제도 도입 (법 제16조 : 감독)
상하수도사업, 마을진입로 개설 등 공사에 대하여는 감독공무원 이외에 공사와 관련이 있는 주민 대표자를 위촉하여 당해공사를 감독케 한다

- 단체장, 지방의회의원의 입찰 및 계약해결의 제한 (법 제33조)
 - ① 지방자치단체의 장 또는 지방의회 의원은 그 자치단체와 영리를 목적으로 하는 계약을 체결할 수 없다.
 - ② 다음 각호의 어느하나에 해당되는 자가 사업자인(법인대표)경우에는 그 지방자치단체와 영리를 목적으로 하는 수익계약을 체결할 수 없다.
 - 1. 지방자치단체장의 배우자
 - 2. 지방의회 의원의 배우자
 - 3. 단체장 또는 배우자의 직계 존·비속
 - 4. 지방의원 또는 배우자의 직계 존·비속
- 일정기준의 공사, 물품, 용역에 대한 계약심의위원회 사전심사 의무화 (법 제32조)

참 고 문 헌

- 김홍래, 지방재정의 이론과 실제, 박영사, 2005, pp. 37~44, p. 328.
- 안세경, “지방재정법 전면개정의 의의와 내용”, 지방재정, 제4호, 2005.
- 이기우, “주민소환제도의 입법방향”, 지방행정연구원, 지방포럼, 통권 제7호, 2001.
- 임성일, “지방재정공시제도의 도입방안”, 지방재정, 제2호, 2005.
- 조경연, “지방재정공시제도의 강화방안”, 지방재정 제2호, 2006.
- 지방행정연구원, 행정자치부, “주민소송제도 도입방안 지역순회 공청회”, 2004. 5.
- 최두선, “지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률”, 지방재정, 제4호, 2005.
- 최창호, 지방자치학, 삼영사, 2002, pp. 780~783.
- 행정자치부, “2006 지방재정공시 시행계획”, 2005, pp. 57~66.
- 행정자치부, “지방행정의 책임성 강화대책”, 내부자료. 