

지방재정 투명성 제고를 위한 하부구조 구축방향

우명동

성신여대 교수 · 한국지방재정학회 부회장

I. 지방재정 투명성의 개념과 필요성

일반적으로 ‘재정투명성(fiscal transparency)’이란 “일반대중에게 정부구조와 기능, 재정정책의 목표, 정부회계 및 재정추계 등에 관한 정보를 공개하는 것”을 의미하며, 나아가서 “정부활동에 대한 신뢰할 수 있고 포괄적이며 시의적절하고, 또 이해하기 쉬우면서 국제적으로 비교가능한 정보에 대한 즉각적인 접근권을 포함하는 것”으로 정의된다.¹⁾ 좀 더 포괄적으로 “유권자(시민), 입법기관, 금융시장, 그리고 기타 관련자들에게 지방정부의 현재와 미래의 재정상태와 활동에 관한 정보를 제공하는 것”으로 정의되기도 한다. 여기서 “관측되는 정보공개の内容과 수준, 질, 적시성, 방법, 정보활용 및 사후조치 등의 전반적인 모습에 따라 재정투명성의 정도가 가늠될 수 있는 것”²⁾으로 인식되고 있다.

그러나 재정투명성의 개념을 이와 같은 일반적인 정의에서 머무르는 것으로 파악해서는 그 본질이 제대로 파악되지 않을 수 있다. 오히려 한걸음 더 나아가 그와 같은 지방재정에 관한 제반 정보가 공개되고, 또 그러한 정보에 이해관계자가 보다 수월하게 접근가능할 것을 전제로, 그 내용에 대한 이해관계자의 의사가 다시금 재정활동으로 환류되어 재정의 목표가 보다 원활하게 달

1) George Kopits and Jon Craig(1998), p. 1.

2) 임성일(2005), p. 11.

성될 수 있도록 보장하는 데, 위와 같은 재정투명성이 갖는 본질이 있다 할 수 있을 것이다.

위와 같이 정의되는 재정투명성이 지방차원에서 필요하게 되는 사회경제적 당위성은 흔히 지역주민과 금융시장 등 지방재정 이해관계자가 지방정부의 재정상태와 지방정부활동의 진정한 비용과 편익을 정확하게 평가하여 그것이 갖는 현재와 미래의 사회적, 경제적 의미를 파악할 수 있게 하는데 주어지고 있다. 뿐만 아니라 이러한 지방재정투명성은 예산규율을 확립함으로써 지출통제를 통해 지역주민의 부담을 감소시키고, 궁극적으로 지방재정 운용상의 효율성을 확보하고 나아가서 각종 비리와 부패를 척결할 수 있게 해주는 것으로 평가되고 있다.

전통적으로 재정에 관한 중요한(우월한) 정보는 일반시민들에 비해 전문성을 가진 관리들이 보다 많이 가지고 있음으로써, 흔히 말하는 ‘재정정보의 비대칭성(asymmetry of information)’을 드러내게 된다. 이로 인해 관리들은 이익집단들과의 공동보조 속에서 지대추구행위가 행해지는 경향을 보이며, 주민들 입장에서는 재정활동에 대한 건전한 감시와 통제가 사실상 어려워지는 경향을 보이게 된다.³⁾ 이러한 점을 고려해볼 때 재정투명성이 확보되면, 위와 같은 관리들의 지대추구행위를 근절시킬 수 있을 뿐만 아니라, 지방정부가 당면하고 있는 재정상의 문제를 노정시킴으로써 궁극적으로 바람직한 경제문제 해결을 유도하는 역할을 수행할 수 있게 된다.

이제 본고에서는 위와 같은 사회경제적 당위성을 갖는 지방재정투명성 제고를 위한 사회적 하부구조 구축방안에 대해 개괄적으로 기술해보고자 한다. 크게 흔히 일컫는 재정투명성제고를 위한 제도적(기술적)인 틀 자체에 대한 논의와 그러한 제도적인 틀이 성립되기 위한 전제로서 사회경제구조적 틀(사회경제적 역학관계)에 대한 논의로 나누어서 검토해 보고자 한다.⁴⁾ 그것은 제도적인 틀에 대한 구상이 아무리 정교하더라도 그러한 제도적인 틀이 사회경제적으로 수용될 수 있는 구조적인 힘이 뒷받침되지 않으면 현실적인 의미를 가질 수 없기 때문이다.

3) 임성일(2005), p. 13.

4) 일반적으로 재정투명성 제고에 관한 논의는 예산제도, 재정조정제도, 감사제도 등 주로 재정제도적 측면에 초점을 맞추어 행해지고 있다(유일호(2003) 참고). 여기서는 그러한 제도적 틀의 성립의 전제로서 해당 사회의 사회경제구조적 틀에 대한 논의를 더하고자 한다.

II. 제도적 틀에 대한 제 논의

먼저 제도적 틀 부분에서는 세부적으로 지방재정의 역할 내지 지방재정의 성격에 관한 사항과 재정 내지 예산제도에 관한 사항, 그리고 재정정보 공개에 관한 사항, 나아가서 시민참가 틀에 관한 사항으로 나누어 검토해 보고자 한다.

1. 지방재정의 역할 및 성격에 관한 사항

1) 지방정부의 역할과 책임의 명료성

지방재정투명성 확립을 위해서는 무엇보다도 먼저 지방정부의 역할을 어떻게 설정할 것인가, 그에 따라 지방정부의 책임영역을 어디까지로 할 것인가에 대한 책임한계가 분명하게 주어져야 할 것이다. 이것이 분명하게 정립되어 있지 못하면 후술하는 각종 제도적 장치의 실질적인 의미 파악이 무의미해질 수 있기 때문이다. IMF의 재정투명성 지침에서도 ‘정부의 역할과 책임의 명확성(Clarify of Roles and Responsibilities)’을 제일 앞에 두고 있는 것은 이러한 사실을 반영하는 것으로 볼 수 있을 것이다.⁵⁾ IMF지침에서는 정부내 제 부문간의 기능구분이라든가 공공부문과 민간부문의 경계영역을 분명히 하고, 금융활동과 재정활동을 명확히 분리할 것 등을 제시하고 있으나, 여기서는 지방정부가 어떠한 경제적 임무를 수행해야 하는 것으로 볼 것인가에 대한 보다 근원적인 견해 차이를 기술하고자 한다.

최근의 사회적 정황이나 학문적 성향에 의하면, 지방정부는 지역차원에서의 ‘자원배분의 효율성’을 제고시키는 역할을 수행하는데 최고의 가치를 두고 있다. 이러한 견해도 크게 두가지로 나누어지고 있다. 그 중 하나는 지방정부가 지역주민의 의사를 더욱 적극적으로 표출할 수 있게 해주는 ‘시장메커니즘’으로서의 역할을 수행할 것을 요구하는 견해이다. 즉 지방정부는 지역주민의 의사를 완전한 것으로 보고 그러한 지역주민들의 의사를 반영하고 조정해주는 소극적인 활동영역에 머무를 것을 요구하는 자유주의적 견해가 그것이다. 한편 지방정부를 불완전한 지역주민의 의사를 계획적으로 관리하는 기구로 파악하는 견해가 있다. 이 견해에서는 지방정부는 한편으로는 지역주민의 의사를 보다 적극적으로 확인·관리하고, 더 나아가 중앙정부에 의해 전국적 차원에서 설정된 주민의 의사를 보다 적극적으로 집행하는 기구로서 역할을 수행할 것을 요

5) IMF(2001).

구한다. 케인지언의 개입주의적 견해가 바로 그것이다.

그런가 하면 또 다른 중요한 가치체계를 제시하는 견해가 있다. 대표적으로 지방정부를 관할 지역의 사회문화적 특성을 반영하는 ‘지역’사회적 가치’를 제고시킴으로써 지역주민들의 ‘생활의 질’을 제고시키는 보다 적극적이고 창조적인 기구로 인식하는 견해로서, 제도주의적 견해가 그것이다. 이 입장에서는 지방정부가 지역경제 발전과정에서 지역의 사회문화적 특성에 충실한 지역의 고유부문과 지역기반기업의 활력을 제고시킴으로써 지역자원의 가동력을 높이고, 나아가 지역 내의 상호의존성에 기초한 지속가능한 성장전략을 보다 적극적으로 추진해나갈 것을 요구한다. 이 입장은 오늘날과 같은 지식기반사회에서는 ‘혁신’의 창출 및 그 확산을 위해서 지역 내 기업들 사이의 긴밀한 지리적 근접성(지역내 유사성)에 바탕을 두고, ‘지역내의 제 관계적 자산(relational assets)의 보다 응집된 집적’으로서 ‘공간적 클러스터(spatial cluster)’의 형성 및 그 확산에 대한 요구가 커지고 있다는 사실을 중시한다. 그러한 인식위에서 이 입장은 지방정부가 지역 내에서 학습과 혁신능력을 구축하는데 필요한 ‘세밀한’ 형태의 제도적 개입을 할 것을 주장하고 있다.⁶⁾

앞에서 우리는 지방재정에 관한 제반 정보가 공개되고, 그 내용에 대한 이해관계자의 의사가 다시금 재정활동으로 환류되어 재정의 목표가 보다 원활하게 달성되도록 보장하는 것을 재정투명성의 본질적인 내용으로 파악하였다. 이렇게 볼 때, 특정한 지방정부의 위상이나 지방재정의 목표에 대한 사회적 공감대의 형성과 그 명확화는 지방재정 투명성확보의 선행조건으로서 중요한 의미를 지닌다 할 것이다.

2) 지방재정책임성과 투명성

지방재정투명성과 관련하여 자주 거론되는 가치로는 지방재정책임성이라는 것이 있다. ‘지방재정의 책임성’은 크게 지방정부의 책임성과 지역주민의 책임성으로 나누어 고찰될 수 있다. 전자는 지방정부가 주민이 납부하는 세금을 얼마나 적절히 사용하고 있는가 하는 정도를 일컫는 것이고, 후자는 지역주민이 지방정부가 제공하는 공공서비스에 대해 얼마나 재정부담을 지고 있

6) 우리정부가 추진하고 있는 ‘지역혁신’도 이와 같은 맥락에서 이해되어야 할 것이나, 그 실천과정에서는 단순한 효율성 추구로 전도되고 있는 것으로 판단된다. 서로 다른 지방정부의 위상과 지방재정의 역할에 대한 근대경제학적 견해와 정치경제학적 견해, 나아가서 제도경제학적 견해는 우명동(2005)를 참고할 수 있음.

는가 하는 정도를 일컫는 개념으로 사용된다.⁷⁾

이러한 지방재정의 책임성은 지방재정 투명성과 직간접적으로 관련을 맺고 있다. 지방재정 투명성이 보장되면 지방재정에 대한 책임성이 제고될 수 있을 것이며, 지방재정 책임성이 제고되면 지방재정 투명성에 대한 요구도 커지게 될 것이다. 이렇게 볼 때 지방재정의 책임성의 제고는 재정투명성 확립을 위해서도 중요한 가치라 판단된다. 이를 위해서는 한편으로는 지방정부의 세출활동이 지역주민의 욕구에 부응해야 될 것이며, 또 한편으로는 지방정부의 자체재원 내지 자주재원의 비중이 높아져야 할 것이다.

3) 지방재정의 건전성

지방재정투명성을 검토함에 있어서 지방재정의 건전성 또한 빼놓을 수 없는 가치로서 자주 거론된다. 일반적으로 지방정부의 채무상태와 자산상태(실물자산과 금융자산을 포함)를 통해 총괄적으로 파악되는 지방재정의 건전성과 이에 대한 지방정부의 책임성이 명확하게 제시되어야 재정투명성이 확보될 수 있는 것으로 인식되고 있다.

우리나라는 그동안 지방정부에 의한 지방채발행이 지출프로그램별로 중앙정부에 의해 통제되어 왔었던 것이 2006년부터 지방채발행총액한도제가 도입되어, 대통령령이 정하는 전체적인 지방채 발행 한도액 범위 안에서 지방의회 의결을 얻어 지방채 발행을 할 수 있도록 전환되었다(지방재정법 제11조). 이러한 제도의 전환으로 지방정부의 세부적인 채무상태에 대한 결정권(내역)과 그로 인한 책임성 제고의 계기가 마련되었다고 볼 수 있을 것이다. 이와 더불어 보증채무와 우발채무의 경우도 그 내용이 보다 명확하게 제시될 필요가 있다 할 것이다.

2. 재정(예산)제도에 관한 사항

1) 예산제도와 회계제도

먼저 예산제도가 투입과 성과를 정확하게 반영하고 있는지의 여부는 재정투명성과 관련해서 중요한 의미를 지니는 것으로 평가되고 있다. 이와 관련해서 일반적으로 예산상의 지출 성과를 정확히 파악함으로써 재정지출의 효율성을 높일 뿐만 아니라 재정투명성을 제고하기 위해서

7) 지방재정 책임성의 개념을 규정짓고 지방자치제 실시이후 우리나라 재정책임성의 현실을 분석하고 있는 글로는 임성일(1999)을 참고할 수 있음.

‘성과주의예산제도’의 채택이 강력히 권고되고 있다. 그러나 일반적으로 정부지출의 성과를 측정하기가 어렵기 때문에 현실적으로 엄격한 성과주의의 채택은 어려울 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 지방재정이 창출하는 지방공공재의 경우는 중앙재정의 경우에 비해 지역적으로 한정되는 성격을 띠는 것이기 때문에, 그 지출성과의 인식이 상대적으로 더 용이하다는 사실이 지적되기도 한다. 우리나라에서는 지방재정법 제5조에 의해 성과중심의 지방재정운용의 법적 근거를 확보하고 있는 상태이며, 현재 정부는 예산집행의 효율적인 통제에 중점을 둔 품목별 예산제도를 성과지향적 사업별 예산제도로 전환하기 위하여 전체 자치단체의 2007년 예산을 사업별 예산으로 시범편성하여 의회에 제출토록 할 예정으로 있다고 한다.⁸⁾

나아가서 예산제도와 관련해서 예산상의 회계관리의 명확성 여부 또한 재정투명성과 관련해서 중요한 것으로 인식되고 있다. 이와 관련해서 주요한 제도적 장치로 ‘발생주의(accrual accounting)’와 ‘복식부기제도’ 등이 논의되어 오고 있다. 기존의 현금주의와 단식부기제도로는 재정상태와 재무변동상황, 그리고 정부활동의 경제적 비용·편익의 비교와 성과측정에 대한 적절한 재정정보가 제공되지 못해왔음은 주지의 사실이다. 예산상 회계관리가 명확하기 위해서는 예산의 비용과 성과 파악이 가능한 발생주의와 복식부기제도의 채택이 전제되어야 한다. 우리나라에서는 2007년도부터 발생주의와 복식부기제도의 도입이 예정되어 있다(지방재정법 제53조).

2) 특별회계와 기금

‘예산의 투명성(budget transparency)’은 재정투명성의 관건이라 해도 과언이 아니다. 그것은 재정활동이 예산을 통해 구체화되기 때문이다. 일반적으로 예산의 투명성은 “모든 재정활동이 하나의 재정수지로 통합되어” 모두가 동일한 정도의 엄격성과 우선순위에 따라 행해질 것을 필요로 하며, 한편으로 “그러한 통합된 정보가 담겨있는 예산에 일반대중들과 정책결정 참여자들이 용이하게 접근할 수 있을 것”⁹⁾이 요구된다. 현실적으로 각 지방정부에서 각종 특별회계와 예산의 기금을 다양하게 운용하고 있는 상황을 고려해볼 때, 다양한 경로를 통해서 행해지는 지방정부의 활동이 구체적으로 어떻게 운용되고 있는가 하는 것은 이와 같은 예산의 투명성과 관련해서 중요한 의미를 지니게 된다.

8) 정경진(2006), p. 16.

9) James M. Poterba and Jürgen von Hagen(eds.)(1999), pp. 3-4.

주지하는 바와 같이 ‘특별회계’는 특정한 사업을 운영하거나, 특정자금을 운용하거나, 나아가서 특정세입으로 특정세출에 충당하기 위하여, 일반 세입·세출과 구분하여 특정한 세입·세출을 계리할 필요가 있는 경우 설치하여 운용하는 회계를 일컫는다. 이러한 특별회계는 특정사업을 안정적으로 추진할 수 있고 특정사업의 성과와 경영실태를 명백히 할 수 있는 반면에, 유사기능을 서로 다른 회계에서 중복수행하거나 일반회계와 특별회계, 특별회계 상호간 등 내부거래 증가로 재정활동의 투명성 내지 효율성을 저하시키는 문제점이 내재해 있다.

나아가 ‘기금’이라는 것은 국가가 특수한 목적을 위하여 엄격한 예산의 일반원칙의 제약으로부터 벗어나 좀 더 탄력적으로 운용할 수 있도록 하자는 점에서는 특별회계와 유사한 성격을 보이나, 세입·세출예산에 의하지 아니하고 특별한 세입원을 확보하여 보유·운용된다는 점에서 차별성을 보이고 있다. 이러한 기금은 당해연도의 수입·지출의 제약을 받지 아니하고 운용되어 기금관리주체의 자율적 운용범위가 크다는 점에서, 그 운용의 합리성이 전제되지 못할 때 더욱 재정투명성을 저해하게 될 개연성이 크다 할 것이다.

이와 관련하여 우리나라는 2005년 ‘지방자치단체 기금관리기본법’을 제정하여 재정투명성 확보를 위한 각종 제도적 장치를 마련해놓고 있다.¹⁰⁾ 먼저 기금의 남발을 방지하기 위해 법률로 기금설치를 제한하는 규정을 두고 있으며(제3조), 기금의 목적이 소멸된 경우에도 존속되어온 관행을 없애기 위해 기금의 존속기한을 조례로 명시하도록 정하고 있다(제4조). 더욱 중요하기로 기금운용계획과 기금결산보고를 회계연도마다 지방의회에 제출하여 의결을 얻도록 함으로써 기금관련 내용이 지방의회에 의해 통제를 받도록 규정하고 있으며(제8조), 나아가서 기금운용의 성과분석을 회계연도마다 작성하여 이 또한 지방의회에 제출토록 의무화하고 있다(제14조).

이와 같은 기금운용 관련 제도적 장치가 2006년부터 시행에 들어감으로써 재정투명성 확보를 위한 제도적 진전을 보이고 있음은 고무할만 일로 평가된다.

3) 지방세제도

지방세 측면에서 재정투명성은 지방세제도의 자율성과 단순성 내지 명료성의 측면에서 파악될 수 있을 것이다. 지방세제도가 조세법률주의에 의해서 전적으로 중앙정부에 의해서 결정되고

10) 지방자치단체 기금관리기본법 제정의 의미와 내용을 포괄적으로 다루고 있는 글로는 김광용(2005), pp. 17-30 참고.

지방정부 자체에 자율성이 전혀 주어지지 못한다면, 형식적으로 확보되는 지방재정의 투명성은 그 실익이 없다 할 것이다. 그것은 지방세에 관한 이해관계자의 견해가 수렴될 여지가 전혀 없다는 의미가 되기 때문이다. 나아가서 조세의 종목이 다양하고, 세율구조라든가 납부방법 등 조세납부와 관련되는 제반 사항이 복잡다기해서 일부 전문가를 제외하고는 그 내용의 파악이 수월하지 않은 상태에서 지방재정의 투명성은 확보되기 어려울 것이다.

뿐만 아니라 복잡하고 중첩적으로 행해지면서 지방정부의 자의적 개입의 소지가 큰 조세감면 부분에 대해서도, 먼저 과도한 조세감면은 축소·정리되어야 할 뿐만 아니라 각종 감면조항이 납세자가 이용하기 좋은 단순한 형태로 제공되어야 할 것이다. 특히 이 문제와 관련해서 (중앙정부의) 법률사항에 의한 조세감면부분이 과도하게 설정됨으로써 지역주민이나 지방정부의 의지가 개입될 소지가 축소되고 있는 현상은 재정투명성의 확보와 관련해서 중요한 의미를 갖는다고 할 것이다. 나아가 '조세지출예산제도'가 시행됨으로서 전반적인 지방정부 지출활동에 대한 의회의 통제를 확보하고, 나아가서 지방정부의 직접적인 지출활동과 더불어 지방정부 지출활동 전반에 대한 일목요연한 파악이 가능해야 할 것이다.

4) 지방재정조정제도

거대한 금액이 지방재정조정제도를 통해 중앙정부로부터 지방정부로 이전되고 있는 바, 어떠한 경우에 얼마만큼의 재원이 이전되는지가 제도적으로 분명해야 할 것이다. 객관적인 지역의 (경제적, 사회적 나아가서 역사적)특성과 재원이전 간에 직접적인 연계가 주어져야 한다. 이것이 분명하지 않으면, 이 제도는 정부간 관계에서 정치적 지대추구를 위한 메커니즘으로 작용하게 될 가능성이 커지게 된다.

구체적으로 지방교부금 교부에 있어서는 소위 일컫는 기준재정수요액의 산정 및 배분공식이 단순화되어 명확할 것이 요구된다. 나아가서 특별교부세의 경우는 그 배분이 공식에 기초한 것이 아니라 행정자치부장관의 재량으로 이루어지고 있기 때문에(지방교부세법 및 동 시행령 제9조), 투명성에 있어 많은 문제점이 있는 것으로 평가되고 있다. 따라서 이를 폐지하여 교부금의 일부로서 공식에 의해 배분될 것이 요구된다. 뿐만 아니라 국고보조금의 비중이 높을수록 지방재정운영에 대한 중앙정부 각 부처의 통제와 간섭이 심하게 되기 때문에 지방재정의 책임성과 투명성을 확보하는데 문제점을 드러내게 된다.

우리 정부에서도 위와 같은 문제점을 인식하여 2006년부터 각종 관련된 제도개선을 추진하고

있다.¹¹⁾ 먼저 지방교부금 교부에서 기준재정수요 및 수입 산정방식을 단순화하고, 자구노력축진을 위한 유인(incentive)제도를 확대강화하고 있다.¹²⁾ 특별교부세의 경우도 지원항목을 종전보다 단순화하였을 뿐만 아니라, 여기에서도 우수단체에 대한 유인제도를 보다 적극적으로 활용해 나갈 계획을 수립하여 운영하고 있다.

5) 감사제도

먼저 유형별로는 내부감사와 외부감사를 포함한 건전한 감사제도가 결여되어 있으면 투명성이 보장될 수 없다. 한편 기관별로는 헌법기관인 감사원의 감사, 중앙정부와 지방정부 의회에 의한 감사 등 다양한 감사를 통해 지방재정의 투명성을 보장할 수 있을 것이다.

현실적으로 우리나라는 국정감사, 감사원의 정기적, 부정기적 감사가 행해지고 있으며, 상위정부의 감사, 해당 자치단체의 자체감사, 그리고 지방의회에 의한 감사 등이 이루어지고 있다. 그러나 이 경우 유념해야 할 사항은 감사기관의 감사인력이 전문성을 갖고 실질적인 성과감사를 할 수 있도록 제도적 장치를 마련하는 것이 선행되어야 할 것이다.

3. 재정정보 공개에 관한 사항

재정에 관련되는 제반 사항이 시의적절하게 일반인에게 공개되는 것은 후술하는 시민참여를 위한 선행조건일 뿐만 아니라 전반적으로 재정투명성 확보를 위한 전제가 되는 것으로 중요한 의미를 지닌다 하겠다.¹³⁾ 이제 이러한 재정정보 공개의 대상을 크게 지방재정의 목표와 재정(예산)활동 내역에 관한 내용과 지방정부 채무와 자산상태와 같은 지방재정 건전성에 관한 정보로 나누어 검토해 보도록 한다.

11) 2006년 지방재정조정제도의 운영현황과 제도적인 개선내용은 송영철(2006)을 참고할 수 있음.

12) 일반적으로 이전재정은 자치단체나 지역주민으로 하여금 재정책임성 수준을 떨어뜨림으로써 자구노력이나 창의적이고 생산적인 재정활동을 억제하는 효과가 나타나는 것으로 알려져 있으며, 그리하여 전반적으로 지방재정책임성에 부정적인 영향을 주는 것으로 분석되고 있다(임성일(1999) 참고). 위와 같은 유인제도의 보완개선은 바로 이러한 이전재정의 부정적 영향을 제어하기 위한 장치로 이해된다.

13) 임성일(2005, p. 17)은 “지방자치단체의 주요 재정정보를 이해관계자에게 적절히 알려줌으로써 재정의 투명성과 행정의 책임성을 고양시키는 것”을 지방재정공시(공개)의 목적으로 할 것을 제안하고 있는 것을 볼 수 있다.

1) 재정목표 및 재정활동 내역의 공개

무엇보다도 지방정부 (거시경제적) 목표와 재정적 목표에 관한 정보가 일반대중들에게 공개되어야 할 것이다. 그것은 세부적인 재정활동내역은 바로 이와 같은 전반적인 지방정부의 활동목표 내지 재정적 목표와의 관계 속에서 그 당위성에 대한 파악이 달라질 것이기 때문이다. 이 과정에서 재정예측의 방법과 예측에 사용된 가정, 그리고 누가 예측했는지에 대한 정보공개도 수반되어야 할 것이다. 나아가서 예산편성 및 집행에 관한 사항이 공개되어야 할 것이며, 뿐만 아니라 총괄적인 예산내역의 파악을 위해 일반회계와 특별회계 및 지방정부 산하 각종기금이 통합적으로 작성·공표되어야 할 것이다. 이 과정에서 조세지출내역의 공개와 아울러 정부보증을 통한 암묵적인 보조활동 등의 내역도 공개됨으로써 사실상 정부활동의 전모를 밝혀낼 수 있을 것이다.

나아가서 조세부문에 있어서 조세납부의 근거나 금액산정기준, 절차 등이 공개되어야 할 것이며, 그 과정에서 현실적으로 조세납부의 편의성에 관한 정보도 공개되어야 할 것이다. 이와 더불어 기부금, 부담금 등 준조세적인 부담금의 내역과 용도도 공개되어야만 지역주민의 사실상의 공적인 부담규모에 대한 총괄적인 파악이 가능해지게 될 것이다.

이와 더불어 지방재정조정제도의 근거와 그 금액, 그리고 그 용도 등과 같은 이전재원의 세부적인 내용에 대한 공개도 요구된다 하겠다. 그것은 지방재정활동의 상당부분을 차지하고 있는 지방재정조정제도의 내역에 대한 파악이 없이는 지방재정의 전모를 파악하지 못할 것이기 때문에 그러하다.

지방재정투명성 확보를 위한 위와 같은 재정활동 전반에 대한 공개요구는 우리나라의 경우 2005년 지방재정법의 개정을 통해 상당부분 수용되고 있다. 구체적으로 지방재정법의 내용을 보면, 세입·세출예산의 집행상황, 발생주의와 복식부기에 의한 재무보고서, 기금운용현황, 그리고 일반회계·특별회계 및 기금 등을 포함한 당해 지방자치단체의 재정운용상황을 통합적으로 분석한 통합재정정보 등에 관한 내용을 회계연도 마다 1회 이상 주민들에게 공시하도록 하고 있음을 볼 수 있다(지방재정법 제60조).

2) 지방재정 건전성관련 정보 공개

위와 같은 지방재정 활동의 전반적인 내역에 대한 공개 못지않게, 지방정부의 채무와 자산상

태와 같은 정보는 지방재정의 건전성과 관련된 정보로서 그 공개의 의미가 크다 하겠다. 구체적으로 지방정부의 공식적인 채무뿐만 아니라 보증채무, 나아가서 우발채무(손해배상 등)에 이르기 까지 지방정부가 사실상 부담하고 있는 채무의 내용이 공개될 필요가 있다. 이와 함께 지방재정의 건전성이 제대로 파악되기 위해서는 지방정부가 보유하고 있는 실물자산과 금융자산과 같은 자산상태에 관한 정보의 공개도 동시에 이루어져야 할 필요성이 있다 할 것이다.

이 부분에 대한 내용도 지방재정법에 반영되고 있는 바, 현재 우리나라는 2005년 개정된 전술한 지방재정법 제60조에서 지방채·일시차입금 등 채무의 현재액, 채권관리현황, 공유재산의 증감 및 현재액 등 지방정부의 채무 및 자산상태에 대한 정보의 공개를 의무화함으로써 이와 관련된 정보공개에 법적 틀을 마련해놓고 있다.

3) 지방재정정보 공개제도의 기본틀

재정정보 공개문제를 고려함에 있어서는 위와 같은 세부적인 공개현황 그 자체보다도 그러한 공개가 실질적인 의미를 갖기 위해서는 다음과 같은 기본적인 하부구조 구축이 중요한 의미를 갖는다.¹⁴⁾

먼저 주민을 포함한 모든 지방재정 이해관계자들이 쉽고 편리하게 이해할 수 있는, 예를 들어 그래프, 표, 그림, 기타 주민이 쉽게 이해할 수 있는 소위 주민친화적 형태로 공개될 것이 요구된다. 이용자 입장에서 공개내용이 복잡하고 형식적인 것으로 인식되면 재정공개에 대한 주민들의 무관심을 불러오므로써 재정공개에 대한 실익을 놓치게 될 것이기 때문이다.

다음으로 정보의 정확성과 공정성을 보장하는 제도적 장치를 마련해야 할 것이다. 그러기 위해서는 재정통계의 작성기준이 명확하고 일관되며 비교가능성을 갖출 것이 요구된다. 제공되는 정보의 정확성과 공정성이 결여되어 궁극적으로 정보의 공신력을 잃어버리게 될 경우 공개제도 자체가 무의미해질 수 있게 되기 때문이다.

뿐만 아니라 이와 같은 공개제도의 운영을 지방정부의 임의에 맡겨둘 것이 아니라, 중앙정부 입장에서 구체적이고 세부적인 가이드라인을 제시하여 지방정부 공개제도의 운영을 관리·감독하여야 할 것이다. 이와 더불어 지역주민 내지는 시민단체 등을 통한 감시와 견제기능도 수반되

14) 지방재정공개제도 정착을 위한 기본적 틀에 관한 후술하는 내용을 비롯한 보다 세부적인 내용은 임성일(2005)을 참고할 것.

어야 할 것이다. 이러한 내용들을 기본적인 틀로 해서 비로소 실질적인 지방재정공개제도가 현실 속에서 구체화되면서 그 실효성이 주어질 수 있을 것이다.

4. 시민참가 틀(참여재정)에 관한 사항

시민단체의 활성화와 재정에 대한 감시활동은 지방재정투명성 확보에 필수적인 사항이라 할 수 있다. 이와 관련해서는 두 가지 관점을 유념할 필요가 있다.

우선 하나는 지방정부 예산과정의 투명성은 위와 같은 공적인 제도적 틀의 구비만 가지고는 불충분하다는 점이다. 소위 공공선택론적 입장에서 예산과정의 주체들은 자기이익추구기구로 파악되는 바, 그러한 입장에 따르면 각 예산관련 공적 주체들은 언제든지 지출확대 내지 지대추구행위의 잠재성을 가지고 있는 것으로 인식되고 있다. 이러한 입장에서 보면 공공기관이 아닌 시민 내지 시민단체에 의한 지방재정에의 감시가 필수적이라 하겠다. 구체적으로 예산편성과정에의 참여, 주민감사청구, 납세자소송제도 등을 들 수 있다.

먼저 예산편성과정에의 참여는 예산공청회의 개최와 시민의 의견개진과 그 수용 등을 들 수 있다. 구체적으로 주민참여예산제도를 들 수 있다. 우리나라에서는 지방재정법 제39조에 “지방자치단체의 장은 대통령령이 정하는 바에 따라 지방예산편성과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행할 수 있다”는 내용이 규정되어 있다. 그리고 동법 시행령 제46조에 의하면, 구체적으로 지방예산편성과정에의 주민참여는 주요사업에 대한 공청회 또는 간담회, 서면 또는 인터넷설문조사, 사업공모 등을 통하도록 하고 있으며, 지방자치단체장은 수렴된 주민의견을 검토하여 그 결과를 예산편성시 반영할 수 있는 것으로 규정하고 있다. 현실적으로 우리나라에서는 이미 몇 개 자치단체에서 주민참여예산제도가 시행 중에 있음은 주지의 사실이다. 나아가 우리 정부는 예산편성과정에 주민이 참여할 수 있는 ‘주민참여형 예산제도’를 내실있게 운영하기 위해 2006년 상반기 중 표준조례안을 작성·보급하여, 자치단체에서 본격적으로 시행할 예정으로 있다고 한다.¹⁵⁾

그리고 ‘주민감사청구제도’는 주민들이 지방자치단체의 위법 또는 공익에 반하는 행정에 대해 상급기관에 감사를 청구할 수 있는 제도이다. 이 제도는 1999년 8월 지방자치법이 개정되면서 그 도입을 위한 법적 근거가 마련되었으며, 그에 따라 전국의 기초 및 광역자치단체들이 주민

15) 정경진(2006), p. 15.

감사청구제의 실시를 위한 관련 조례를 제정하여 이 제도를 운영하여왔다. 그러나 처음에는 주민수의 50분의 1 범위 내에서 시도별로 조례로 정하게 되어 있어서 그 조건이 너무 까다로워 실질적으로 주민들의 참여가 어려웠다. 그러던 것을 주민감사청구제도가 좀 더 활성화되도록 하기 위해 현행 지방자치법에서는 그 청구요건을 대도시 300명, 시군 및 자치구는 200명을 초과하지 아니하는 범위 안에서 당해 자치단체의 조례가 정하는 수 이상의 연서로 감사를 청구할 수 있게 함으로써, 지방자치단체에 대한 주민들의 감시활동이 보다 쉬워지도록 하고 있다(지방자치법 제13의 4조).

나아가서 ‘납세자소송제도’는 지방자치단체의 예산이 위법하게 사용된 경우 납세자인 주민이 지방재정에 손해를 끼친 자를 상대로 직접 소송을 제기하는 제도로써 적극적인 참여민주주의의 수단이 되는 중요한 제도이다. 우리나라는 ‘주민소송제’라 하여 보다 포괄적으로 인정하고 있는 바, 지방자치법의 개정으로 2006년부터 지방자치단체의 공금지출, 지방세·사용료·수수료 등 공금의 부과·징수업무 등을 위법·부당하게 처리한 사실이 드러나는 경우 그와 같은 지방자치단체의 위법한 재무회계 행위에 대해 주민이 소송을 제기할 수 있도록 하고 있다(지방자치법 제13의 5조).

다음으로 여기서 이러한 시민이나 시민단체에 의한 지방재정의 감시역할은 어디까지나 지방 공공기관의 역할을 대체하는 것이 아니라 그것을 보완하는 성격을 띠는 것이라는 사실을 유념할 필요가 있다. 물론 시민이나 시민단체가 지방예산의 편성 내지 감사과정에 직접 개입해야 한다고 주장하는 경우도 있기는 하다. 그러나 지방정부의 단체장과 지방의회를 자신들이 선출해놓고 그들이 수행하는 업무를 자신들도 같이 수행하겠다는 것은 논리적으로나 현실적으로 바람직한 것으로 보기는 어려울 것이다. 그들이 선출한 공무담당자들이 제대로 공무를 수행하는지를 확인하고, 나아가서 제대로 수행하도록 참여하는 선에서 머무르는 것이 바람직한 것으로 사료된다.

III. 사회경제구조적 배경에 관한 논의

지방재정투명성 확보를 위해서는 위에서 제시한 바와 같은 제도적인 (기술적) 틀을 밝혀내는 것이 물론 중요하다. 그러나 그에 못지않게 그러한 재정투명성이 현실 속에서 구체화되기 위해

서는 그것이 가능하게 되는 사회적 메커니즘을 밝혀내는 것도 중요하다.

지방재정투명성은 상술한 제도적 틀이 필요하다는 당위적인 요구에 의해서만 주어지는 것이 아니다. 무엇보다도 먼저 중앙정부와 지방정부의 관계, 그리고 지방정부와 지방의회와의 관계, 나아가서 그들과 지역주민들과의 관계 등 지방재정관련자들의 제반관계가 지역주민 내지는 다양한 계층의 지역주민들의 요구에 의해서 밝혀질 필요가 있다. 더 나아가 그들의 요구에 의해 그러한 관계의 이면에 내재하는 사회경제적 역학관계가 변화되어야 비로소 지방재정투명성이 현실적으로 확보될 수 있는 것이다. 이제 이러한 사실을 사회적 인식의 확산과정과 정치적 동의의 획득과정으로 나누어 기술해보고자 한다.

1. 사회적 인식의 확산

위와 같은 인식위에서 보면, 무엇보다도 먼저 재정투명성 확립의 필요성에 대한 사회적 인식이 확산되는 것이 필요하다. 그러기 위해서는 무엇보다 먼저 지방자치의 제도적 정착이 선행되어야 한다. 지방자치의 제도적 틀이 보장되면서 지역주민의 참여의식이 싹트게 되고, 점차적으로 지역주민이나 다양한 시민단체의 활동이 보장되게 되는 것이다. 이렇게 지역주민이나 시민단체의 활동이 보장되면서 자연스럽게 지방재정투명성 확립에 대한 요구도 나타나게 될 것이다. 지방자치의 제도적 장치를 통해서 재정투명성 확립의 제도적 틀이 마련될 수 있겠지만, 그것은 스스로 마련된다고 보기 보다는 지역주민들의 자치활동의 결과로 그러한 틀의 마련에 대한 요구가 나타나게 되는 것으로 보아야 할 것이다.

나아가서 지방자치가 제도적으로 성숙되어 가면서 지역주민의 자치의식도 점점 더 함양되어 가고, 그에 따라 재정투명성의 필요성에 대한 인식도 확산되게 될 것이며 결국 점차적으로 사회적 공감대가 형성되어 갈 수 있게 되는 것이다. 이렇게 볼 때, 개별 지역주민이나 주민단체 내지는 각종 시민단체들이 지방자치의 성숙과 더불어 각자 자신들의 활동영역에서 지방재정투명성의 필요성을 인식하고 그 사회적 공감대 형성을 위한 노력을 지속적으로 행해나갈 때 지방재정투명성 확립을 위한 기반이 구축되어 가는 것으로 볼 수 있다. 한마디로 지방자치의 제도적 성숙과 지역주민의 자치의식 함양이 재정투명성 확립을 위한 기본적인 틀을 형성하는 전제라 할 수 있을 것이다.

2. 정치적 동의를 획득

상술한 바와 같이 재정투명성 확립에 대한 사회적 인식이 형성되고 그러한 사회적 인식이 확산되면서 서서히 사회경제적 역학관계에 변화의 계기가 마련되게 된다. 나아가서 그러한 변화를 전제로 해서, 위에서 제시한 제도적 틀을 마련하기 위한 정치적 동의를 획득하여야 비로소 재정투명성을 위한 하부구조가 현실적으로 구축되게 되는 것이다.

현실적으로 지방정부는 자신에게 주어진 정치적, 사회적, 경제적 역할 수행과정에서 중앙정부와의 관계에서, 그리고 지방의회 및 각종 이익집단들과의 관계에서 명시적인 또는 암묵적인 다양한 관련을 맺으면서 자신에게 주어진 역할을 수행해 나가고 있다. 그런데 지방정부 입장에서는 어떠한 지방정부도 이와 같이 그들이 정부활동 수행과정에서 직간접적으로 맺고 있는 그러한 관련성을 있는 그대로 스스로 외부에 드러낼 것으로 기대하기는 힘들 것이다. 지방재정투명성 확립의 현실적 주체가 지방정부라는 점을 고려해보면, 바로 이와 같은 맥락에서 재정투명성 확립이 필요하다는 당위적인 요구로만 달성될 수 있는 성질의 것은 아님을 알 수 있다. 말하자면, 지방정부 관료입장에서는 재정투명성의 확립이 자신들의 업무성과를 제고시킨다거나 시민의 요구에 부응해야 한다는 당위적인 명제보다도 그러한 요구가 전술한 바와 같은 지역주민의 자치의식의 함양에 의해 유도된 사회경제적 역학관계의 변화를 전제로 했을 때 비로소 그 실천을 위한 의지를 보이게 될 것이다. 무릇 사회적 행위는 사회경제구조적 제약성을 갖는다는 사실, 말하자면 사회경제적 역학관계에 의해 제약을 받는다는 사실은 이 경우에도 엄연히 사실이라는 것을 염두에 둘 필요가 있을 것이다.

현실적으로 재정개혁논의에서 재정투명성 문제가 충분히 개선되고 있지 않는 것은 우리나라가 이미 재정투명성을 충분히 확보하고 있어서도 아니며, 개념이 모호해서도 아니고, 또 그것이 덜 중요해서도 아니다. 바로 상술한 바와 같이 사회경제적 역학관계가 재정투명성을 요구할 만큼 자유롭고 평등한 관계로 나아가지 못하고 있기 때문인 것으로 보아야 할 것이다. 재정투명성이 덜 확보됨으로써 더 많은 이득을 보는 개인이나 계층이 존재하는 한, 그리고 그들이 여전히 더 큰 힘을 보유하고 있는 한 현실적으로 재정투명성의 확보는 어려운 과제로 남게 될 것이다. 이러한 인식이 재정투명성에 대한 사회경제적 파악의 요체가 된다 할 것이다. ☺

김광용, 「지방자치단체 기금관리기본법 제정의 의미와 내용」, 한국지방재정공제회, 『지방재정』 2005년 제 4호(통권 135호), 2005.

김종면, 「투명성 제고를 통한 재정개혁 정착」, 한국조세연구원, 『재정포럼』 2005년 6월호, 2005.

송영철, 「2006 지방재정조정제도의 운용방향」, 한국지방재정공제회, 『지방재정』 2006년 제1호(통권 138호), 2006.

우명동, 『국가론』, 해남, 2005.

유일호, 「지방재정의 투명성과 책임성제고 방안」, 한국개발연구원, 『국가예산과 정책목표』, 2003.

윤영진, 「지방재정의 공시와 주민참여 활성화」, 한국지방재정공제회, 『지방재정』 2005년 제2호(통권 133호), 2005.

임성일, 「지방자치단체의 재정책임성에 관한 연구」, 한국재정학회, 『재정논집』 제13집 제2호, 1999.

임성일, 「지방재정 공시제도의 도입방안」, 한국지방재정공제회, 『지방재정』 2005년 제2호(통권 133호), 2005.

정경진, 「2006 지방예산개요와 운용방향」, 한국지방재정공제회, 『지방재정』 2006년 제1호(통권 138호), 2006.

IMF, "Revised Code of Good Practices on Fiscal Transparency," updated on Feb. 28, 2001.

Kopits, George and Jon Craig, "Transparency in Government Operations," IMF Occasional Paper 158, 1998.

Poterba, James M. and Jürgen von Hagen(eds.), Fiscal Institutions and Fiscal Performance, University of Chicago Press, 1999.