

지방자치단체의 감시체제 강화 자율적

조 연 상 / 목원대 디지털경제학과
교수

I. 들어가는 말

우리나라 지방자치단체들은 재정의 취약성과 함께 지역간 경제력 불균등 심화로 인한 재정력 격차로 2중의 어려움을 겪고 있다. 그럼에도 일부 지자체에서는 전시행정적 지출, 불요불급한 사업에 대한 과다지출 등 낭비적 요인이 상존하고 있어, 지방채의 누적과 채무부담 행위 증가 등 재정구조를 더욱 악화시키고 있다.

2000년 12월말 현재 지방채 잔고는 18조 7,955억원으로 이는 '99년말보다 7,765억원이 증가한 것으로 지방재정의 악화를 단적으로 보여주고 있다. 심지어 자치단체들 가운데는 불필요한 사업을 충분한 사전검토 없이 진행하다 중도에 포기하는 등 예산을 낭비하는 사례마저 없지 않다.

이러한 현상은 지방자치제가 부활되면서 이미 예견되어 왔었으나 지방자치제 실시에 따라 감수해야 하는 불가피한 비용이라고 보기에는 지나친 면이 없지 않다.

민선 자치단체장 시대에 들어와 낭비적 지출 요인은 행사성 경비 및 전시행정적 지출 등 경상적 경비에 그치지 않고, 선심성 사업, 인기위주식 투자 등 투

자적 경비에서도 나타나고 있다. 특히 투자적 경비 가운데 실제 사업성고를 도외시키고 중장기 재정계획도 없이 인기를 의식하여 3억원 미만의 소규모 분산 투자를 벌이는 경우가 허다하다.

'99년말 기준 지방재정자립도가 전국 평균 59.4%에 불과한 실정에서 이러한 지방재정의 낭비적 지출은 부족한 재원을 효과적으로 활용해야 한다는 효율성 측면에서뿐만 아니라, 지방자치와 지역간의 균형 발전을 저해할 수 있다는 측면에서 지방재정의 건전화 노력이 매우 절실하다.

지방재정의 비효율적 운영은 '남의 돈을 자기가 쓰는' 공공부문에서 흔히 나타나는 현상이라고 볼 수도 있지만, 지방재정 적자가 나타나더라도 중앙정부가 자치단체 파산까지 방치하겠느냐는 식의 도덕적 해이(moral hazard), 지방세 등 세수가 적을수록 더 많이 교부되는 지방교부세 등 현행 지방재정조정제도의 문제점, 중앙정부의 통제수단과 통제기능의 미비, 지방의회의 감시기능 미흡, 대의제 민주주의의 한계를 보완할 수 있는 주민참가 수준의 제약 등이 한데 어우러져 나타난 결과라고 볼 수 있다.

II. 현행 감시체계와 문제점

지방재정의 건전화를 위한 현행 감시체계는 크게 중앙정부의 감시체계와 자치단체의 감시체계로 나누어 볼 수 있다. 현재의 감시체계와 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

가. 중앙정부 감시체계와 문제점

현재 중앙정부의 지방재정 감시체제로 분류될 수 있는 것은 사전적인 제도로써 예산편성지침과 지방채 발행 승인제도 등이 있으며, 사후적인 제도로서는 감사원의 지방재정 감사, 재정진단 및 평가제도 등이 있다.

그러나 예산편성지침은 이를 어겼을 경우에 특별한 제재수단이 마련되지 않고 있고, 지방채발행 승인제도는 실제로 지방자치단체들이 채무부담행위 등 외상사업을 많이 벌여 재정적자를 가중시키는 사례가 많아 감시체계로서의 기능을 충분히 갖고 있다고 보기 어렵다.

재정진단 및 평가제도도 진단지표와 평가항목 선정상의 문제 등 평가방법의 문제를 차치하더라도 평가에 따른 포상과 처벌이 미흡하여 감시체계로서의 기

능을 다하기 어렵다.

정부는 이처럼 표를 의식한 단체장의 선심성 사업시행으로 지방재정이 갈수록 취약해지고 건전재정운영을 위한 법적 이행강제수단이 미흡하다는 인식하에, 2001년도 예산편성지침을 시달하면서 투·융자심사를 거치지 않은 사업에 대해서는 지방채 발행의 승인과 특별교부세의 교부, 지방양여금을 지원대상에 서 제외하는 등 페널티를 부여할 계획을 밝히고 있다.

행정자치부는 재정운영을 잘못된 지방자치단체에 대해 교부세를 삭감하기 위한 재정페널티제와 서면경고제가 도입되고 재정운영을 잘한 지자체에는 재정 인센티브제를 더욱 확대한다는 내용의 ‘지방재정 개선운영방안’을 마련하고 있다. 재정페널티제는 승인을 받지 않고 지방채를 발행하거나 투·융자 심사결과에 맞지 않게 사업에 착수해 예산을 낭비할 경우 지방교부세의 일정액을 삭감하는 방안이다. 서면경고제는 부당한 사무처리가 적발될 경우 주무장관 등이 지방자치단체장에게 서면경고하고 지방교부세액을 줄이는 방안이다.

정부는 이와 함께 지자체가 재정확보를 위한 노력을 열심히 한 경우 교부세를 더 주는 재정인센티브제를 더욱 확대

하기로 했다. 현재 공무원 인력감축, 상수도요금 현실화 등 8종의 인센티브제가 시행되고 있으나 여기에 탄력세율 적용, 민원수수료 현실화, 지방청사관리 효율화 등 3개의 인센티브를 추가한다는 것이다.

정부는 이 밖에도 재정적자가 심화되고 있는 지방자치단체들의 채무관리를 강화하기 위해 지자체가 ‘채무운영 전망보고서’를 의무적으로 제출토록 하는 방안을 검토하고 있다.

이와 같은 중앙정부에 의한 통제방식은 지방자치단체의 가장 큰 약점인 재정자금 부족을 메꾸어 줄 국고지원자금을 담보로 재정 운영상황을 감독한다는 점에서 강력한 효과를 볼 것으로 전망되지만, 문제는 자치단체의 자율성을 해치는 장애요인이 될 수도 있다는 점과 그렇지 않아도 취약한 자치단체의 재정력을 더욱 악화시킬 우려가 있다는 지적이 따를 수 있다는 점이다.

나. 자율적 감시체계와 문제점

현행의 지방재정의 자율적 감시체제로서는 무엇보다 지방의회의 예결산 심의·의결과정을 손꼽을 수 있으며, 이와 직·간접적으로 연관된 것으로서 중기

재정계획과 지방재정 투·융자심사제도를 포함시킬 수 있다. 또한 정보공개제도와 주민투표제도 등 주민참가에 의한 감시체제도 명목상으로는 제도화되어 있다.

(1) 예·결산과정

지방의회의 예결산 심의·의결과정이 실질적으로 자치단체 주민의 편익을 최대한 도모하는 방향으로 진행된다면 사실상 다른 감시체제는 필요가 없을 것이다. 그러나 지방의회의원의 개인적 자질문제를 논외로 하더라도 선출직인 지방의회의원 역시 표를 의식하여 자치단체 전체의 투자우선순위보다는 자신의 지역구 사업에 열을 올리는 경우가 많아 비효율성을 증대시키는 경향이 있으며 재정적자를 가중시키는 일에 한 몫을 거들기도 한다.

지방재정 투·융자심사제도는 주요 투자사업의 필요성과 타당성 및 재정·경제적 효율성을 확보함으로써 건전한 재정운영을 하기 위하여 중앙정부가 지방자치단체로 하여금 실시하도록 한 제도로서, 중앙정부의 통제기능으로 분류하기도 하지만 본고에서는 당해 지역 외부전문가들을 포함시키고 있다는 점에

서 자율적 감시체제로 분류하기로 한다. 지방재정 투·융자심사제도가 자율적 감시체제 기능으로서 갖는 문제는 비록 위원회 위원들 중 일부를 외부전문가들을 포함시키도록 되어 있지만, 투자우선순위에 대한 평가 등 투자사업에 대한 충분한 검토기간이 주어지지 않아 대체로 지방정부가 의도한대로 결정되는 형식적인 제도로 운영되기 쉽다는 점이다. 또한 심의 대상사업이 대체로 일정 규모 이상(기초자치단체의 경우 10억원 이상)의 신규 대형사업에 한정되고 있어, 실제로 낭비적 요소가 큰 소규모 분산투자와 신규투자사업이 아닌 사업은 심의 대상에 포함되지 않고 있다.

중기재정계획 역시 중앙정부가 지방자치단체로 하여금 실시하도록 한 제도로서, 다년도에 걸쳐 투자재원의 확보계획과 자원배분계획 등을 합리적·효율적으로 세우도록 하여 재정건전화를 도모할 목적으로 도입한 것이다. 중기재정계획 심의위원회도 외부 전문가를 포함시키고 있으며, 또한 지방의회의원도 포함되는 것이 일반적이다. 따라서 중기재정계획을 자율적 감시체제의 하나로 보는 것이 타당할 것이다.

그러나 중기재정계획 심의위원회에서 심의되는 것은 지방재정 투·융자심사

를 거쳐 실시가 확정시되는 사업에 대한 재원 조달과 재원배분에 관한 것이 대부분이어서 지방재정 투·융자심사제도가 안고 있는 문제점들을 그대로 떠안을 수밖에 없는 실정이다. 또한 지방재정의 정확한 예측능력의 부족문제와 함께, 국고보조금 및 지방양여금 등 국비 지원에 대한 불확실성 등으로 사실상 중기재정 계획으로서의 본래의 기능을 다하지 못하고 있다.

(2) 주민참가제도

정보공개제도는 주민참가를 가능케 하는 첫 번째 관문이며, 행정의 내용을 주민에게 올바르게 알려 자치단체 정책에 대한 주민의 지지를 얻어내는 중요한 수단이 되기도 한다. 그러나 우리나라에서는 사실상 정보공개제도가 형식적으로 운영되고 있는 형편이다. 왜냐하면 공문서 공개에 관한 권리를 보장하는 조례를 제정한 자치단체가 많지 않아 아직도 과거 권위주의적 정부시대의 정보비공개 관행이 남아 있으며, 공문서의 신속한 검색이 가능하도록 관리체제가 정비되어 있지 않기도 때문이다.

우리나라에도 주민의 직접참가의 형태인 주민투표제가 존재하고 있다. 그

러나 투표방법에 관한 사항 등을 규정한 시행령 등 후속조치가 뒤따르지 않고 있어, 실제로 이 제도를 활용한 사례가 거의 없는 실정이다.

Ⅲ. 외국의 자율적 감시체계 사례

가. 미국의 사례

미국의 자율적 감시체계는 주민이 예산과정에 참가하는 형태와 공채발행 등에 대한 주민투표 등 주민에 의한 직접 입법 및 선출직 공무원에 대한 주민소환 등 행정통제 형태로 이루어지고 있다.

(1) 주민의 예산과정 참가

미국의 경우 주민들이 예산과정에 참가하는 것은 커뮤니티위원회 등을 통해서 이루어진다.

예를 들면 뉴욕시에서는 1975년에 시헌장을 개정할 때, 커뮤니티위원회제도를 만들었다. 이 커뮤니티위원회는 1977년에 발족되었지만, 전시를 인구 10만에서 25만의 59개 지역으로 분할하여, 구장이 회담자 중에서 50인 이내의 위원을 임명하여 구성하였다.

이 커뮤니티위원회는 용도지역제(zoning)위원회와 주택위원회, 역사적 건물보존위원회 등의 전문위원회를 설치하여, 지구내에서 토지이용의 변경을 수반하는 건축허가나 개발허가 신청, 제안을 매월 시장국에 앞서서 심사·검토하고 경우에 따라서는 공청회를 열기도 한다. 법적인 권한은 시에 있지만, 커뮤니티위원회의 결정이 90% 채용되고 있다. 즉 시가의 역사와 문화, 편의시설이 최대한 배려되고, 주민이 지역의 도시공간 이용을 자주적으로 통제하는 체계가 가능케된다는 것이다. 또한 커뮤니티위원회는 지역의 필요에 따라 예산의 우선순위를 설정하고, 시의 예산편성과정에 참가도 한다.

미국의 주요 도시에는 도시개발의 기초가 되는 장기적, 종합적인 마스터 플랜과 토지이용 규제, 용도지역제에 관한 조례를 갖고 있고, 개개의 건조물에 관해서도 디자인을 심사하는 시스템이 있어, 지역의 전통과 문화를 전승하는 역사적 건조물을 엄격히 보존하고 있다. 또한 최근에는 도시개발의 속도나 규모, 내용을 시민층에서 통제하는 여러가지 ‘성장관리정책’이 취해지고 있다. 대규모의 개발계획에 있어서는 완전한 정보공개, 시민참가의 원칙에서 수년 내지 10

년 이상의 시간에 걸쳐 개발업자와 절충이 계속된다. 이러한 절차에 의해 보다 넓은 open space를 확보하기도 하고, 건물의 층수나 용적을 적정수준으로 낮추는 등 장기적으로 지역의 발전에 공헌하는 것과 같은 마을만들기가 나타나고 있다.

(2) 주민에 의한 행정통제

주민투표와 주민발안제도 등 직접입법은 유권자가 의회의 활동을 보완하는 것을 가능하게 한다. 주민발안을 통하여 유권자는 의회가 심의 또는 가결을 거절해온 법안을 제정할 수 있다. 또한 주민투표에 의하여 의회가 제정한 법률을 거부할 수 있다. 두 가지 방법은 의회활동을 보완하기 위해 고안된 것이며, 의회활동을 대체하려고 의도하는 것은 아니다.

(가) 주민투표

주민투표는 직접입법의 하나의 유형이며 수동적인 성격으로, 주헌법개정, 지방자치단체의 창설, 起債에 관하여 이용되어 온 오랜 역사를 가지고 있다. 주민투표가 비교적 새롭게 전개된 것은, 의회가 제정한 인기없는 법률의 시행을

저지하는데 이용이 확대되면서부터이다.

주의 헌법과 법률에는 공채의 발행과 시헌법 개정 문제에 대해 승인을 획득하기 위해서는 반드시 유권자들에게 제안되어야 한다고 규정하고 있다. 이처럼 공채 발행과 주헌법 수정에 주민투표를 의무화한 것을 의무적 또는 강제적 주민투표(compulsory referendum)라고 부른다.

선택적 또는 조인적 주민투표(optional referendum)는 의회가 재량으로 유권자에게 문제를 제기하는 것을 가능하게 한다. 예를 들면 어떤 지방에서 알콜음료의 판매가 허용되어야 하는지의 문제 등 유권자층의 중요한 세력을 화나게 하는 것을 두려워한 의회는 유권자에게 찬부를 맡김으로써 책임을 전가할 수 있다.

때때로 이의신청의 주민투표라고 부르는 법률적 주민투표(statutory referendum)는 유권자가 의회에 의해 제정한 법률의 시행을 지연시키거나 경우에 따라서 저지하는 것을 인정하고 있다. 미국에서는 통상적으로 법률 시행 전에 90일간의 유예기간이 주어진다. 이 기간 내에 법률에 반대하는 자는 이 법률에 관한 주민투표를 요구하는 청원의 서명을 모을 수 있다.

(나) 주민발안제도

주민발안은 직접입법의 하나의 유형이며 능동적인 성격의 것이다. 그것은 의회의 활동에 의하지 않고 유권자가 법률을 제정하거나 헌법을 수정할 수 있는 수단이다.

법안은 특정한 수 또는 특정한 비율의 유권자가 서명한 청원에 의해 제안된다. 법안은 그 후에 올 일반선거 또는 특별선거에서 투표에 회부된다. 만약 그것이 채택되면 주헌법 또는 법률의 일부가 된다. 지사는 주민발안에 의한 법안에 대해서 거부권을 행사할 수 없다. 더군다나 일반적으로 주의회는 주민발안에 의해 제안되며, 유권자에 의해 승인된 법안을 수정할 수도 또는 폐지할 수도 없다. 주민발안은 또한 지방자치단체에서도 중요한 수단이다. 많은 시에서 그것은 헌법개정이나 조례제정에 이용된다.

(다) 주민소환제도

주민소환은 선출직 공무원을 임기만료 전에 해직시킬지의 여부를 결정하기 위해 특별한 투표를 주민이 청원하는 수단이다. 주민소환은 선출직 공무원의 해직 결정이 직접 유권자에 의해 이루어지도록 함으로써, 유권자에 대해 정치적 책임을 계속 지니도록 의도하고 있는 것

이다.

주민소환은 주정부단계에서는 극히 일부 주(알래스카 등)에서만 실시되고 있으며, 이사회형과 의회지배인형의 시에서 일반적으로 채택되고 있다.

선출직 공무원은 일반적으로 임기의 최초 몇 개월간은 주민소환에 의해 해직하지 못한다. 그들은 이 기간 중에 자기를 증명할 기회를 갖는 것이다. 주민소환 절차의 첫단계는 선출직 공무원이 해직되어야 하는 이유를 밝히는 청원의 전달이다(해당 공무원은 보통 청원 또는 투표용지에 자기번호를 기재하는 것이 인정되고 있다).

만약 필요한 서명자 수를 얻게 되면 주민소환의 청원은 특정한 공무원(통상 州務長官)에게 제출되며, 거기에서는 청원이 주민소환 규정의 모든 요건에 적합한가를 검토한다. 주민소환 청원대상 이 된 공무원이 일정한 기간 내에 사직하지 않을 경우에는 해직의 여부를 묻는 투표가 행해진다. 가까운 장래에 일반선거가 예정되어 있지 않으면 특별한 주민소환투표가 실시된다.

나. 독일의 사례

독일의 경우에도 자율적 감시체제는

주민의 예산과정 참가 형태와 주민의 직접참가에 의한 행정통제 형태로 구성되어 있다.

(1) 주민의 예산과정 참가

독일의 게마인테(Gemeinde: 지방자치체)들은 매 회계년도마다 예산조례를 통과시켜야 예산안을 확정지을 수 있다. 예산조례는 연간 세입과 세출에 대한 확정된 예산계획을 주 내용으로 하고 있으며, 기채 총액, 경상지출, 재정투융자 총액 및 금융기채 총액 등에 대한 확정도 포함된다.

예산과정에 대한 주민참가는 게마인테법에 의해 예산안 심의과정이 공개회의로 진행되어야 한다고 규정되어 있고, 예산서가 주민에게 열람되어야 하며, 이의를 제기할 기회를 부여하는 등 다양한 형태로 이루어지고 있다.

게마인테법들은 지방의회의 공개회의를 통해 예산안이 통과되어야 한다고 규정하고 있다. 통과된 예산서는 공공의 열람에 제공되어야 한다. 지방자치단체 공무원들의 임용계획도 매우 큰 재정상의 부담을 지우기 때문에 예산서의 일부에 포함된다.

몇몇 주의 게마인테법은 지방자치단

채 주민과 재원의 부담자들에게 통과된 예산서에 대한 이의제기 기회를 명문화하고 있다. 바덴-뷔르템베르크주에서는 예산안에 대한 이의에 대해서는 지방자치단체 의회가 공개회의를 통해 그 수용 여부를 결정한다.

게마인데 의회는 예산운영보고서에 대한 일반감사를 실시하며, 지방자치단체 집행부는 자체적인 회계감사를 실시한다. 게마인데 의회는 회계감사의 통과 여부에 대한 결정권을 가지고 당해 게마인데 기관에 대한 신임 여부를 표명할 수 있다.

(2) 주민의 행정통제

독일에서는 시민들의 분권화 요구에 대응하여, 주민참가가 법적·제도적으로 뒷받침되고 있다.

주민참가의 대표적 사례로는 도시계획(독일에서는 건설관리계획이라고 부름)에 있어서 연방건설법에 주민참가가 상세하게 규정되어 있는 데에서 찾을 수 있다.

건설관리계획은 「F플랜」이라고 불리는 토지이용계획과 「B플랜」이라고 불리는 지구상세계획으로 이루어져 있다.

건설관리계획이 책정되는 절차를 살펴 보면 초기단계에서의 주민의 의견 청취, 열람의 고시, 이의·제안 제출, 검토 결과의 통지 등 주민참가가 보장되어 있다. 특히 열람의 고시, 이의·제안 제출, 검토결과 통지 등은 연방건설법에 명시되어 있다.

여기서 유념할 점은 시민의 참가권이 법적으로 보장되어 있다고는 하지만, 계획의 결정권에는 영향을 미치지 못한다는 점이다. 다시 말해 계획 자체의 수립이나 폐지를 결정할 수는 없다는 것이다.

다. 일본의 사례

(1) 주민의 예산과정 참가

일본의 지방자치단체 공무원들은 대부분 노조에 가입되어 있어서, 적극적으로 자신들의 입장을 주민들에게 피력하고 지지를 얻으려는 노력을 지속해왔다. 그 결과 주요 사업에 대한 검토는 주민들과 함께 공무원들이 제시한 자료를 바탕으로 공식적·비공식적 토의를 거치는 것이 관례처럼 되어왔다. 이러한 과정은 자치단체 예산을 주민의 편익과 일치하도록 하여 효율적 운영을 가능케 하는 요소라고 판단된다.

물론 일본의 기초자치단체들은 대부분 우리나라의 읍면동 단위 수준이기 때문에 이러한 과정이 가능하다고 생각된다.

(2) 주민참가에 의한 행정통제

일본에서는 주민들에 대한 다양한 직접참가제도를 마련하여 자율적 감시체제를 확립하고 있다. 일본의 직접참가제도의 현상과 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

주민이 주체성을 갖고 행정에 참가하려고 할 때, 행정에 관한 정보나 자료는 불가결한 요소이다. 또한 자치행정을 원활히 추진하기 위해서도 주민의 충분한 이해를 얻은 필요가 있다. 최근에는 정보공개제도와 함께 정보제공제도를 도입하여 적극적으로 행정자료를 제공하려고 노력하는 자치단체들도 나타나고 있지만, 복잡다양한 행정사무와 양적 질적으로 증대되는 정보를 어떻게 주민이 이해하기 쉬운 형태로, 그리고 정확한 정보를 어떤 매체를 통해 전달하느냐 하는 것이 과제이다.

정보공개제도와 관련하여 일본에서는 공문서 공개에 관한 권리가 충분히 보장되도록 하는 조례를 제정·운용하는 것과 함께, 공문서의 적절한 보존과 신속

한 검색이 가능하도록 공문서 관리체제를 정비하고 있다. 동시에 행정에 대한 주민의 참가를 달성하기 위해서는 주민의 needs에 부응한 홍보활동을 행하는 것과 병행하여, 주민이 정보를 얻기 쉽도록 하기 위해 창구에서부터 정보제공체계의 정비 및 충실화를 기하고 있다.

직접청구제도는 주민에 대하여, 직접 자기의사를 표시하는 제도로서, 대의제 민주주의의 결함을 보완하고 폐해를 제거하기 위해 고안된 제도이다.

조례의 제정 또는 개폐의 청구, 사무 감사청구, 지방의회 해산의 청구, 지방의회의원·단체장 및 주요 공무원의 해직 청구 등이 있다.

주민감사청구는 청구의 대상이 위법 또는 부당한 재무회계상의 행위 또는 의무를 게을리한 사실에 한정되지만, 1인으로서도 청구가 가능하다.

그 밖의 주민참가제도로서 공청회, 심의회, 공시·회람 등이 있다. 이들은 도시계획안의 작성, 구획정리사업계획, 환경영향평가 등에서 채용하고 있으며, 형식적인 대화이고, 행정부측의 역할만 나타낸다는 지적도 따르고 있다. 행정부측에서 주민에 대한 충분한 설명도 필요하지만, 주민도 이 제도를 적절히 활용하는 것이 중요하다.

청원·진정은 주민 각 개인의 의사를 행정에 반영시키는 방법으로서, 지방자치법에 의회에 대한 청원의 수속이 규정되어 있다. 진정에 관해서도 마찬가지로 취급되고 있다.

주민에 대한 홍보활동을 전제로 하면서 주민의 의사를 이끌어내는 것이 공청활동이다. 그 수단으로서는 여론조사, 앙케이트, 모니터제도, 고충수집, 공청회 등이 행해진다.

기타 직접참가제도로써 주민소송 및 특별법에 관한 주민투표제도 등이 있다.

라. 영국의 사례

영국은 전통적으로 중앙정부에 의한 지방정부 통제가 매우 강력한 형태로 이루어져 왔으며, 자치단체의 자율성 확보 문제가 끊임없이 제기되어 왔다. 영국의 경우 지방재정의 자율적 감시의 한 방안으로 감사위원회(Audit Commission for Local Authorities and the National Health Service in England & Wales)라는 독특한 제도를 운영하고 있는 것이 특징적이다.

영국의 자치단체 외부 감사는 1982년 지방재정법에 의거, 설립된 독립기구인 감사위원회에서 임명하는 감사관에 의

해 이루어진다. 감사 위원은 경제계, 의료관계자, 공인회계사, 자치단체 요원 등 각계로부터 위촉된다. 위원회의 활동 경비는 자치단체에서 납부하는 수수료로 충당하며, 정부의 지원금을 받지 않는다.(사무국은 본부와 지구 감사 조직으로 구성되며, 지구 감사관 district auditor은 여기에 속함)

외부감사는 단체의 재무상태 전반을 주로 감사하며(결산, 효율성 감사 등), 내부감사는 내부관리 시스템 체크에 주력한다. 감사 위원회는 감사관에 지침을 줄 수 있으나 구체적인 지시나 직무상 결정을 방해하지 못한다. 감사관은 감사 결과 위법지출의 선언 청구를(법원에) 할 수 있으며 주의를 환기할 필요가 있을 때에는 보고서를 작성, 의회에 제출하고 이를 공표하게 된다. 일반 주민도 외부 감사에 앞서 회계 장부 등을 열람할 수 있으며 감사관에게 질문도 할 수 있다.

특히, 감사 위원회는 1992년 지방자치법에 따라 각 단체가 공표하게 되는 업적 평가의 비교 지표를 작성하게 되며 여기에 따라 자치단체들은 업적평가를 하고 이를 정리, 공개하는 책무를 가진다.

IV. 자율적 감시체계 강화방안

지방자치의 온전한 실현과 지방재정의 건전화를 동시에 달성하는 방안은 무엇보다 자율적 감시체계를 강화하는 것이 최선이라고 판단된다.

무엇보다 지방자치제 본래의 의의를 훼손하지 않으면서 중앙정부와 지방정부의 갈등을 최소화하기 위해서도 중앙정부의 통제보다는 자율적 감시체계에 의한 통제가 보다 바람직하며, 특히 우리나라 지방자치제도의 문제점으로 지적되고 있는 주민참가제도의 미흡한 수준을 제고시켜, 지방재정에 대한 주민통제를 강화하는 것이 지방재정 건전화에 기여할 수 있는 지름길이며, 아울러 대의제 민주주의의 한계를 보완할 수 있을 것이다.

여기에서는 예산과정에 주민을 참가시키는 방안과 주민참가제도 활성화를 통해 자율적 감시체계를 강화하는 방안을 제시해보기로 한다.

(1) 주민의 예산과정 참가

지방재정 건전화를 도모하기 위해 사전적으로 자율적 감시체계를 강화하는

방안으로는 예산과정에 주민이 참가할 수 있는 통로를 마련하는 것이다.

이러한 방안은 독일처럼 예산의 공개 열람과 의의제기 신청기간을 두고 이에 대한 지방의회의 검토가 이루어지도록 하는 방안이 우선 검토될 수 있을 것이다.

또한 지방채 발행과 같은 지방재정의 주요 사항에 대해서는 미국의 일부 주에 서처럼 주민투표에 의해 찬부를 묻도록 하는 방안도 상당한 설득력을 갖는다.

다음으로는 특정 개발사업의 경우 미국의 커뮤니티위원회나 독일의 주민참가를 규정한 연방건설법 등을 참고로 하여 주민들의 의견을 결집할 수 있는 기구를 만들어 동 기구로 하여금 개발사업에 대한 종합의견을 수렴도록 하는 방안도 고려되어야 한다.

아울러 현행 지방재정 투·융자심사제도나 중기재정계획제도를 대폭 개선하여, 지방재정 투·융자심의위원회나 중기재정계획심의위원회에 포함된 민간전문위원들의 기능과 역할을 증대시켜 주민의 편익 극대화와 재정의 건전화를 도모하는 방안이 필요하다.

재정진단 및 평가제도도 독립된 기구가 자율적으로 적절한 평가항목과 평가지표의 선정을 통해 공정한 평가를 내릴 수 있도록 한다면, 이를 기준으로 지방

자치단체에 대한 재정패널티와 인센티브제를 실시하는 것이 바람직하다. 이 경우 시민단체의 자치단체에 대한 평가를 참고하여 결정한다면 자치단체의 불공정시비를 한층 줄일 수 있을 것이다.

(2) 주민참가에 의한 행정통제

주민에 의한 통제는 주민참가를 적극적으로 보장하는 통로를 마련할 때 가능하며, 이를 위해서는 정보공개제도와 주민투표제도 등의 개선과 함께 주민발안제도, 주민소환제도 등의 도입을 신중히 검토해야 한다.

정보공개제도가 본래의 취지와 목적을 달성하기 위해서는 공문서 공개에 관한 권리가 충분히 보장되도록 하는 조례를 제정·운용하는 것과 함께, 공문서의 적절한 보존과 신속한 검색이 가능하도록 공문서 관리체제를 정비할 필요가 있다. 동시에 정보공개제도의 의의·목적인 행정에 대한 주민의 참가를 달성하기 위해서는 주민의 needs에 부응한 홍보활동을 행하는 것과 병행하여, 주민이 정보를 얻기 쉽도록 하기 위해 창구에서부터 정보제공 체계의 정비 및 충실화를 위해 노력할 필요가 있다.

또한 오늘날 개인정보가 공공부문에

서 컴퓨터에 의해 대량으로 보관·처리되고 있기 때문에, 주민들은 자신에 관한 정보가 유출 혹은 남용되고 있지 않나 하는 불안감을 갖게 되므로, 개인정보의 이용 및 제공의 제한, 개인정보의 본인 열람·정정요구 등을 내용으로 하는 개인정보 보호조례를 제정할 필요가 있다.

선출직 공무원들이 자신들의 행위에 대해 책임을 지도록 하기 위해 자치단체장이나 지방의원들에 대한 주민소환제를 도입하는 방안도 신중히 검토되어야 한다. 다만 이 경우 정치적 이용방지를 위해 요건을 강화할 필요가 있다. 즉 선출직인 지방자치단체장과 지방의원은 취임후 1년 이내에는 소환청구를 금지하여 스스로 평가받을 기회를 주어야 하며, 소환 발의에 필요한 최소인원은 지방자치단체의 유권자 10% 이상으로 하는 등의 필요요건을 두어야 할 것이다.

주민소환제도가 도입되면 임기만료 전이라도 해직 등 처벌을 받을 수 있다는 것을 끊임없이 선출직 공무원에게 인식시켜 공무원수행을 개선시키고, 선출직 공무원이 중요한 행정시책의 개시 전에 그 이유를 설명하려고 노력하게 되므로 주민은 행정내용을 보다 잘 알 수 있게 되어 공공문제에 관심을 높일 수 있는

등의 효과를 기대할 수 있을 것이다.

그러나 주민소환제도는 유권자에게 추가 부담을 주며, 활동적인 선출직 공무원은 부당하게 억제하여 장기적인 효과보다도 주민의 즉시적인 반응을 쫓도록 강요하며, 유권자에게 오해받는 것을 우려하여 공익이 되는 행위의 착수를 주저하게 되고, 주민소환을 싫어하여 유능한 인물이 공직에 입후보하는 것을 거절할 지도 모르며, 당리당략에 이용될 가능성도 있는 등의 문제점도 많아 도입시 충분한 검토가 이루어져야 한다.

지방재정에 대한 주민통제를 실현시키기 위해서는 이와 관련한 조례의 제정이 이루어져야 하는데, 이러한 조례의 제정은 지자체 정부부에 의해서나 지방의회에 의해서나 제안조차 이루어질 가능성이 희박하다. 따라서 주민발안제도와 주민투표제도 등의 도입 혹은 개선을 통해 주민의 편익을 위해 주민이 직접 입법과정에 참가할 수 있도록 직접입법제도의 도입을 고려해야 한다.

주민투표 및 주민발안제도는 민주주의의 가장 순수한 형태로서, 주민이 의회에서 압력단체가 방해해온 법률을 제안하고 채택할 수 있고, 공공의 이익에 반하는 법률을 거부할 수 있으며, 주민의 힘을 새롭게 인식시켜 의원이 활동하도

록 자극을 주고 여론에 대해 보다 민감하게 반응하게 하는 등의 효과를 기대할 수 있다.

그러나 직접입법이 안고 있는 단점도 충분히 고려해야 한다. 이 제도의 단점은 직접발안의 경우 수정이나 대립하는 이해를 조정하는 기회가 없어 발안된 법안이 충분히 검토되지 못한다는 점, 시민단체보다 많은 재원을 가지고 있어 청원서명을 모으거나 법안의 채택 또는 거부운동을 위해 지출할 여유를 가진 특별한 이익집단이 자기 자신들의 이익을 위해 직접입법을 이용할 수 있다는 점, 직접입법에 의해 성립된 법률은 일반적으로 의회에 의해 수정 또는 폐지할 수 없기 때문에 일단 법령집에 게재되면, 수정 또는 폐지가 불가피할 경우에도 주민발안과 주민투표의 길고 어려운 과정을 거쳐야 한다는 점 등이다. ☹

