

지방재정의 투명성 제고를 위한 법적 개선방안*

The Improvement of Current Legislations about the Transparency of the Local Finance

임 현 (단국대학교 법과대학 조교수)
Im, Hyun / Dankook University

I. 시작하는 말
II. 지방자치와 재정투명성, 재정건전성, 재정민주주의
III. 지방재정의 투명성 제고를 위한 정보공개제도에 대한 검토
IV. 지방재정의 투명성 제고를 위한 주민참여제도에 대한 검토
V. 맺는말

국문초록

우리나라에서 지방자치제가 부활되어 시행되어 오면서 한결같이 강조되어 온 내용은 지방자치의 필수적인 개념요소로서 '지방분권'과 '주민참여'라고 하겠다. 이러한 지방분권과 주민참여의 핵심에 지방재정의 문제가 있다고 하겠다. 중앙정부가 독점하고 있던 권한의 지방이양이 이루어지더라도 지방자치단체의 재정확보가 이루어지지 않은 상황이라면 실질적 지방자치를 기대할 수 없기 때문이다. 즉 지방자치단체의 권한과 사무수행에 필요한 충분한 재원의 확보와 이의 건전한 운영은 지방분권의 성공여부를 결정하는 가장 기본적인 요인이 되는 것이다. 그러나 지방자치제가 시행되면서 지방재정의 방만한 운영과 각종 예산사업의 추진과 관련된 문제점들이 계속하여 지적되어져 왔다. 주민참여를

* 이 논문은 정부의 재원으로 한국학술진흥재단의 지원을 받아 수행된 연구임(KRF-2007-332-B00474).

지방자치단체의 본질적인 개념요소로 이해한다면, 이러한 지방자치단체의 재정운영을 효과적으로 통제하여 지방재정의 건전한 운영을 실현하기 위해서는 주민의 참여가 요구되어진다 할 것이다. 이러한 측면을 고려하여 우리 지방자치법과 지방재정법은 지방재정의 운영과 관련한 주민참여제도를 규정하고 있다. 주민의 사전적 참여로서 지방재정의 핵심을 이루는 예산과정에서의 참여절차로서 지방재정법상의 주민참여예산제를 들 수 있으며, 재정운영에 대한 사후적 통제제도로서 지방자치법에 규정된 주민감사청구제도, 주민소송제도를 대표적인 현행의 제도로 들 수 있다.

그러나 이러한 주민참여를 통한 지방재정의 강화, 건전화의 실현은 지방자치단체의 재정운영상황에 대한 주민의 정확한 파악, 즉 재정투명성의 확보가 전제되어야 할 것이다. 우리나라의 경우도 주민참여를 통한 재정투명성의 확보를 위해 기존의 지방재정공개제도를 개선한 지방재정공시제도를 2006년 전면적으로 도입하였다. 지방재정공시제도는 기존의 지방재정공개제도의 미비점을 보완한 발전한 제도라는 점은 분명하나, 제도의 한계를 보완하기 위한 몇 가지 개선방안들이 여전히 요구되고 있는 실정이다. 즉 국제기구의 재정 투명성 기준을 우리 법제에 반영하여 실질적인 재정 투명성이 확보될 수 있도록 개선되는 것이 바람직하며, 재정분석 및 재정진단제도와의 연계를 통해 객관적인 평가가 이루어질 것이 요구된다. 또한 필요한 정보가 적시에 공시될 수 있도록 수시공시제도의 개선이 이루어져야 할 것이며, 허위·부실공시에 대한 책임의 강화도 담보되어야 할 것이다. 지방재정공시제도의 개선과 더불어 주민참여예산제도, 주민감사청구제도, 주민소송제도의 개선도 재정 투명성의 확보를 위해 함께 행해져야 할 것이다.

Abstract

In local self-government, it has been confronted with the fiscal crisis situation. Likewise the advanced nations, the crisis of local finance become one of the most serious problems in our country. Thus, the current study mainly focuses on developing and suggesting legal confrontation plan for revitalization of the local finance. Since local autonomous entities are responsible for performing a larger amount of direct social services to their residents than the central government, they frequently suffer from various types of financial problems. When they attempt to improve their financial stability, the local autonomies often find it difficult to achieve this goal, due to their unfairness management of local finance.

For soundness of the local finance, it is necessary that inhabitants should be concerned about the local finance and take part in the conduct of local autonomous

entities' fiscal performance. In order to achieving this aim, fiscal performance of local autonomous entities should be the general public by disclosure of fiscal information. However, the present system, Disclosure of local finance information, have many problems. The prime goal of this research is to improve current legislations about the transparency of the local finance.

(주제어) 지방자치(Local Autonomy) 지방재정(Local Finance) 재정투명성(Transparency of Finance) 지방재정공시제도(Disclosure of Local Finance Information) 주민참여(Resident Participation)

I. 시작하는 말

우리나라에서 지방자치제가 부활되어 시행되어 오면서 한결같이 강조되어 온 내용은 지방자치의 필수적인 개념요소로서 ‘지방분권’과 ‘주민참여’라고 하겠다. 즉 지방자치는 국가와 지방자치단체의 관계에서는 국가권력의 분권화를 의미하지만, 주민과 지방자치단체의 관계에 있어서는 지방행정에 대한 주민의 참여를 의미하는 것이다.¹⁾ 이러한 지방분권과 주민참여의 핵심에 지방재정의 문제가 있다고 하겠다. 중앙정부가 독점하고 있던 권한의 지방이양이 이루어지더라도 지방자치단체의 재정확보가 이루어지지 않은 상황이라면 실질적 지방자치를 기대할 수 없기 때문이다. 즉 지방자치단체의 권한과 사무수행에 필요한 충분한 재원의 확보와 이의 건전한 운영은 지방분권의 성공여부를 결정하는 가장 기본적인 중요한 요인이 되는 것이다. 그러나 지방자치제가 시행되면서 지방재정의 방만한 운영과 각종 예산사업의 추진과 관련된 문제점들이 계속하여 지적되어져 왔다. 주민참여를 지방자치단체의 본질적인 개념요소로 이해한다면, 이러한 지방자치단체의 재정운영을 효과적으로 통제하여 지방재정의 건전한 운영을 실현하기 위해서는 주민의 참여가 요구되어진다고 할 것이다. 이러한 측면을 고려하여 우리 지방자치법과 지방재정법은 지방재정의 운영과 관련한 주민참여제도를 규정하고 있다. 주민의 사전적 참여로서 지방재정의 핵심을 이루는 예산과정에서의 참여절차로서 지방재정법상의 주민참여예산제를 들 수 있으며, 재정운영에 대한 사후적 통제제도로서 지방자치법에 규정된 주민감사청구제도, 주민소송제도를 대표적인 현행의 제도로 들 수 있다. 그러나 이러한 주민참여를 통한 지방재정의 강화, 건전화의 실현은 지방자치단체의 재정운영상황에 대한 주민의 정확한 파악, 즉 재정투명성의 확보가

1) 최봉석, 지방자치의 기본법리, 341면.

전제되어야 할 것이다. 제공된 정확한 정보에 근거하여 주민은 재정운영에 적극 참여할 수 있을 것이기 때문이다. 몇 차례의 경제위기를 거치면서 OECD와 IMF 등의 국제기구에서는 재정투명성 확보를 위한 정보공시 가이드라인을 제시하고 있으며, 많은 국가들이 이러한 가이드라인을 국내법에 반영하여 재정투명성을 실현하기 위한 노력을 하고 있다. 우리나라의 경우도 기존의 지방재정공개제도를 개선한 지방재정공시제도를 2006년 전면적으로 도입하였다. 지방재정의 투명성 제고를 위한 법적 개선방안에 대한 이 논문에서는 먼저 지방재정공시제도를 통한 재정투명성의 확보에 관한 내용을 검토하고, 이를 바탕으로 한 주민참여제도로써 주민참여예산제 및 주민감사청구, 주민소송제도를 검토하여 각 제도의 한계와 개선방안을 제시해보고자 한다.

II. 지방자치와 재정투명성, 재정건전성, 재정민주주의

재정의 투명성은 일반국민에게 정부의 조직·기능, 재정정책의 의도, 공적부분의 회계, 재정의 전망을 공개하는 것을 말한다.²⁾ 즉 국가나 지방자치단체가 보유하는 주요 재정정보를 이해관계자인 국민에게 적시에 정확하고 공정하며 접근가능하게 공개하여,³⁾ 주권자인 국민의 재정정보에 대한 알 권리를 실현하고, 국민이 재정의 운영과정에 참여할 수 있도록 보장하여 행정주체의 재정관련 의사결정에 도움을 줌으로써 재정의 책임성을 확보하는데 기여할 수 있도록 하는 것을 의미한다 하겠다.⁴⁾ 결국 재정투명성은 정보공개제도를 통하여 국민이 정책결정에 적절히 참여하는 민주주의과정이라 할 수 있다.⁵⁾ 주민은 제공된 정보를 통해 지방자치단체의 재정상황 등을 파악하고, 제도적으로 보장된 방법을 통해 적극적으로 의견을 개진할 수 있으며, 궁극적으로는 향후 선거 등을 통한 평가에 이를 반영할 수도 있기 때문이다. 지방재정법상 지방재정은 ‘지방자치단체의 수입·지출활동과 지방자치단체의 자산 및 부채를 관리·처분하는 일체의 활동’으로 정의되어 있다(지방재정법 제2조 제1호). 따라서 지방재정운영에 대한 주민의 참여는 재정운영의 모든 단계에서 이루어지는 것이 바람직할 것이다. 주민의 사전적 참여로서 지방재정의 핵심을 이루는 예산과정의 참여절차인 주민참여예산제, 재정운영에 대한 사후적 통제로서 주민감사청구제도, 주민소송제도를 대표적인 현행 참여제도로 들 수 있다. 또한 이러한 참여절차를 가능하게

2) IMF, Code of Good Practices on Fiscal Transparency(Mar. 23, 2001); 박관훈, 지방재정의 투명성과 재정공시제도, 지방자치법연구 제6권 제2호, 193면; 문병근, 지방재정의 투명성 제고방안, 지방재정 통권 제139호, 3면 이하.

3) 임성일, 지방재정의 투명성 제고와 기대되는 효과, 지방재정 통권 제139호, 14면.

4) 김준규·강주영, 주민참여를 통한 재정투명성 확보방안, 한국법제연구원 연구보고서, 19면.

5) 문병근, 지방재정의 투명성 제고방안, 지방재정 통권 제139호, 4면.

하는 지방재정의 정보공개장치로서 지방재정공시제도를 들 수 있다.

재정투명성과 비교되는 관련개념으로서 재정건전성은 재정상태를 총괄적으로 표현해주는 개념으로서, 재정건전성의 정도는 재정지출의 요구수준과 그러한 지출에 충당할 수 있는 이용가능한 자원수준에 의해 결정된다고 할 수 있다.⁶⁾ 우리 지방자치법은 제122조 제1항에서 건전재정의 운영에 대해 규정하며, 수지균형의 원칙에 따른 운영을 강조하고 있다. 또한 동조 제2항에서는 국가는 지방재정의 자주성과 건전한 운영을 조장하여야 하며, 국가의 부담을 지방자치단체에게 전가하여서는 안된다고 규정하고 있다. 이와 관련하여 지방재정법은 제3조에서 지방재정운용의 기본원칙으로서 지방자치단체는 주민의 복리증진을 위하여 그 재정을 건전하고 효율적으로 운용하여야 하며, 국가의 정책에 반하거나 국가 또는 다른 지방자치단체의 재정에 부당한 영향을 미치게 하여서는 안된다고 규정하였다. 이러한 지방자치법과 지방재정법 규정을 함께 고찰해 볼 때, 좁은 의미의 재정건전성은 수지균형의 원칙에 따른 재정의 운영을 의미한다고 할 수 있다. 이에 비하여 넓은 의미의 재정건전성은 수지균형의 원칙 외에 형평성의 원칙, 효율성의 원칙, 책임성의 원칙까지 포함한 재정운영을 의미하는 것이라 하겠다.⁷⁾ 또한 지방재정의 건전성은 한 지방자치단체에만 한정해서 고려해야 할 사항이 아니라 국가와 지방자치단체, 지방자치단체 상호간의 관계를 고려하여 판단하여야 하는 사항이라 할 수 있다. 즉 지방재정의 건전운영원칙을 구현하기 위하여 중앙정부는 지방재정이 건전하게 운영되도록 재정정책을 수립하고 입법을 마련함은 물론 지방자치단체에 대한 재정지원 등을 행하여야 할 것이다. 그리고 지방자치단체는 재정운영상의 문제점을 자주적으로 해결함과 동시에 중앙정부와 유기적 협력관계에 있어야 하며, 지역주민에게도 재정운영상황을 공개하여 주민의 적극적인 참여를 통한 재정의 건전한 운영을 보장해야 할 필요가 있는 것이다. 즉 재정건전성은 재정운영에 대한 결과적 측면을 반영하는 것이라 할 것이며, 재정의 편성과 운영과정의 투명성 확보를 통해 재정건전성이 결과적으로 실현되는 것이므로, 재정투명성과 재정건전성은 연결개념으로 이해할 수 있을 것이다.⁸⁾

III. 지방재정의 투명성 제고를 위한 정보공개제도에 대한 검토

1. 정보의 공개와 재정투명성

행정정보의 공개는 일반적으로 다음과 같은 의미를 가진다고 할 수 있다. 먼저, 헌법상의 권리인 국민의 알 권리의 실현을 위해 필요한 것이며, 이를 통해 정보의 유통과정에서

6) 장선희, 지방재정의 건전성 확보를 위한 법제개선방안 연구, 한국법제연구원 연구보고서, 16면; 서정섭, 우리나라 지방재정의 건전성 분석, 지방행정연구 제18권 제4호, 239면.

7) 장선희, 지방재정의 건전성 확보를 위한 법제개선방안 연구, 한국법제연구원 연구보고서, 17면.

8) 김준규·강주영, 주민참여를 통한 재정투명성 확보방안, 한국법제연구원 연구보고서, 23면.

국민을 그 주권자적 지위에서 보장하는 것을 의미하는 것이다. 또한 개별적인 경우에 있어 행정정보는 행정작용의 상대방이나 이해관계인이 행정절차과정에서 자신의 권익을 보호하기 위한 필요성에서 공개될 필요가 있고, 행정소송에서 자신의 권익을 적절하게 방어하기 위하여도 공개될 필요가 있다. 마지막으로 일반적인 차원에서는 국가기관의 행위에 대한 최후의 감시자로서 국민의 기능을 위해서도 행정정보는 공개되어야 한다. 즉 시민이 잘못된 행정작용이 행해지지 않도록 감시와 통제를 행하고 이를 통해 행정작용의 공정성을 확보하기 위해서도 행정정보는 원칙적으로 공개되어야 한다.⁹⁾

지방자치의 영역에서 재정정보의 공개는 특히 중요한 의미를 갖는다. 실질적인 지방자치가 이루어지기 위해서는 자치단체의 사무수행에 필요한 재원이 마련이 선행되어야 하며, 이러한 지방재정의 확보와 건전한 운영은 지방자치의 성공여부를 결정하는 중요한 요인이 된다. 또한 지방자치의 본질적 개념요소의 하나로서 주민참여를 이해한다면, 지방재정운영에 주민들이 참여하여 의사를 개진하고 평가할 수 있도록 재정정보의 공개가 이루어져야 하기 때문이다. 현행 지방재정법은 이러한 점을 반영하여 지방재정공시제도를 규정하고 있다(지방재정법 제60조). 즉 지방자치단체는 지방재정공시제도를 통하여 주민들에게 지방자치단체의 재정에 관한 정확한 정보를 제공하고 주민들은 이러한 정보를 바탕으로 재정운영에 적극 참여함으로써 재정투명성의 확보를 통한 재정의 건전한 운영을 실현할 수 있는 것이다.

2. 재정정보공개에 관한 주요 국제기준

(1) 국제통화기금의 기준(IMF Code)

1) 의의

국제통화기금(IMF)은 1997년 이후 아시아의 외환위기를 비롯한 세계적인 경제위기를 겪으면서 이러한 문제를 사전에 예방할 수 있는 재정 투명성 확보를 위한 기준의 마련에 노력하였다. 국제통화기금은 1998년 4월 「재정투명성에 관한 모범관행규약, 원칙의 선언(The Code of Good Practices on Fiscal Transparency, Declaration on Principles)」¹⁰⁾ 을 채택하였다. 이 재정투명성에 관한 모범관행규약은 재정의 투명성에 관한 각국의 모범관행을 반영하여 기본적인 원칙을 분야별로 정리해서 2001년 3월에 재정정보의 보다 강화된 내용으로 개정되었다.¹¹⁾ 또한 같은 해 재정투명성에 관한 모범관행규약을 해설한 재정투명성 안내서(Manual on Fiscal Transparency)를 발간하였고 회원국 스스로 재정투명성을 평가하기 위한 질문서(Questionnaire of Fiscal Institutions)도 공개하였다. 이러한 질문서를 통한 자가평가를 회원국에게 장려하는 한편 IMF 스스로 회원국의 재정투명성을 평가하는 재정

9) 류지태, 행정법신론, 345면.

10) IMF, Code of Good Practices on Fiscal Transparency- Declaration on Principals(Sep. 29. 1999).

11) IMF, Code of Good Practices on Fiscal Transparency(Mar. 23. 2001).

투명성 준수보고서(Report of the Observance of Standard and Codes: ROSC)를 공표하여, 규약을 실천한 각국의 경험을 기초로 계속된 수정이 이루어지고 있다.¹²⁾

우리나라는 금융위기의 결과 국제통화기금의 지원을 받으면서 그에 대한 조건의 하나로 재정투명성에 대한 요구를 받았다. 그리하여 2000년 국제통화기금에 재정투명성에 대한 평가를 신청하였고, 재정투명성에 관한 모범관행규약에 따른 평가가 행해져 2001년 2월에 평가결과가 공개되었다.¹³⁾

2) 재정투명성 기준

국제통화기금의 재정투명성 기준은 4가지의 일반원칙으로 정리할 수 있다. 정부의 역할과 책임의 명확화, 국민의 정보의 이용가능성, 예산과정의 공개성, 정보의 완전성 보장이 그것이다.

첫 번째, 정부의 역할과 책임의 명확화(Clarify of Roles and Responsibilities) 원칙이란 정부의 조직이나 기능, 정부와 지방자치단체간의 책임의 분담, 정부와 비정부 부문간의 관계정립, 정부의 민간부분 관여에 대한 명확한 원칙, 재정관리를 위한 법적, 행정적 체계구축 등을 보다 분명하게 실천하는 의미에서의 재정투명성을 확보하는 것을 말한다.¹⁴⁾

두 번째 원칙으로서 국민의 정보이용가능성(Public Availability of Information)이란 국민이 사전에 예정된 시기에 재정에 관한 포괄적인 정보를 충분히 제공받아야 한다는 것이다. 이 원칙에 있어서는 국민이 정보를 시의적절하게 충분히 제공받을 수 있도록 정부가 적절한 제도적 장치를 마련하고 있는가가 중요한 기준이 된다.

세 번째 예산과정의 공개성(Open Budget Preparation Execution) 원칙은 예산의 편성을 위한 준비단계에서부터 예산의 편성, 집행, 결산보고에 이르는 전 과정에 걸쳐서 발생하는 주요 재정정보를 공개하는 것을 내용으로 한다.

마지막으로 정보의 완전성 보장(Assurance of Integrity)은 국민에게 제공되는 모든 재정정보의 질과 신뢰성을 담보하기 의미에서의 재정 투명성의 확보를 말한다. 이 기준은 예산회계정보의 최근 경향보고를 포함하여 구체적인 국제표준에 입각한 예산회계기준의 적용, 재정통계의 일관성 및 정확성 유지, 제3의 독립기관에 의한 감시, 감독체제의 구축 등을 주요내용으로 하고 있다.¹⁵⁾

(2) 경제협력개발기구의 기준(OECD Guideline)

1) 의의

1999년 경제협력개발기구(OECD)는 재정투명성을 개관하는 자료를 발표하였고, OECD

12) 박관훈, 지방재정의 투명성과 재정공시제도, 지방자치법연구 제6권 제2호, 198면.

13) 이원희, 지방재정 투명성의 세계적인 동향과 사례, 지방재정 통권 제139호, 87면; 김준규·강주영, 주민참여를 통한 재정투명성 확보방안, 35면.

14) 임성일, 지방재정의 투명성 제고와 기대되는 효과, 지방재정 통권 제139호, 16면.

15) 박관훈, 지방재정의 투명성과 재정공시제도, 지방자치법연구 제6권 제2호, 198면 이하 참조.

회원국의 경험을 기초로 하여 예산분야에 있어서 일련의 최우량관행을 마련하여 2001년 5월 「예산투명성을 위한 최우량관행(OECD Best Practices for Budget Transparency)」을 공표하였다.¹⁶⁾ 이러한 점은 앞서 살펴본 IMF 코드가 재정투명성의 최우량관행이 아닌 모범관행으로서의 기준인 점과 비교할 수 있을 것이다. 즉 IMF 코드는 대부분의 국가에서 실행가능한 적정한 모범관행을 기준으로 설정하고 있으며, IMF 매뉴얼에서는 최소한 준수하여야 할 ‘재정투명성의 기본요건(Basic Requirements of Fiscal Transparency)’을 제시하고 있는 점에서 차이점을 발견할 수 있다. OECD의 최우량관행은 OECD 회원국과 비회원국이 예산의 투명성을 높이기 위한 참고자료로서 마련된 것이며, 회원국의 경우에는 실제로 행하고 있는 관행을 정리한 것으로 임의적인 자발적 실시를 전제로 하고 있다.

2) 예산투명성 기준

OECD 가이드라인은 예산의 투명성을 중심으로 구성되어 있다. 이 때 예산의 투명성은 정부정책의 의도, 형성, 집행과 관련된 사항을 외부에 공개하는 것을 의미하며, 이는 앞서 살펴본 IMF Code의 세 번째 원칙에 해당하는 예산과정의 공개성과 유사한 개념이다.¹⁷⁾

OECD 가이드라인은 회원국의 재정투명성에 대한 모범사례를 기준으로 하여 크게 재정보고서, 특정자료의 공시, 신뢰 및 책임성 제고의 세 부분으로 구성된다. 첫 번째 내용인 재정보고서와 관련하여 OECD 가이드라인은 부분은 예산보고를 위한 예산전 보고서, 월간 보고서, 중간보고서, 결산보고서, 선거전 보고서 및 장기보고서 등에 기재해야 할 사항을 정하고 있다. 두 번째 내용인 특정자료의 공시와 관련하여서는 경제전망치, 조세지출, 자산과 부채 등이 문제된다. 세 번째 부분인 신뢰 및 책임성 제고에 대해서는 회계기준, 책임에 관한 사항, 감사 및 정부와 의회에 의한 감사결과의 공표에 대해 정하고 있다.

(3) 국제기준에 대한 검토

IMF 코드는 재정을 취급하고 있는 것에 반해 OECD 가이드라인은 예산을 취급하고 있어 각각의 적용범위에 차이가 있다. 예산은 재정의 일부분을 이루는 것이므로 IMF 코드의 범위가 OECD 가이드라인에 비해 훨씬 넓다고 할 수 있다. 그러나 양자 모두 재정 투명성에 관한 국제적 기준으로서 세계 각국의 입법에 중요한 기준으로서 반영되고 있다. 또한 IMF 코드와 OECD 가이드라인의 큰 내용들을 비교해 볼 때, IMF 코드의 네가지 원칙 중 하나인 정부의 역할과 책임의 명확화 항목이 OECD 가이드라인에는 포함되어 있지 않은 점도 지적할 수 있을 것이다.

이러한 국제 기준들은 회원국들의 경험을 바탕으로 마련된 것으로 미국, 영국, 일본 등 많은 국가의 입법에 중요한 기준으로서 적용되고 있다. 회원국의 경험을 바탕으로 마련된

16) OECD, OECD Best Practices for Budget Transparency(May 2001),

17) 광관훈, 지방재정의 투명성과 재정공시제도, 지방자치법연구 제6권 제2호, 200면; 임성일, 지방재정의 투명성 제고와 기대되는 효과, 지방재정 통권 제139호, 17면.

기준이기 때문에 어느 정도 검증된 내용이며 시행착오를 줄일 수 있다는 점에서 우리에게 시사하는 바도 크다고 할 것이다. 또한 주요국에서 사용되는 기준을 함께 사용함에 따라 외국과의 비교가 가능하다는 점이다. 국제적으로 통일된 기준을 우리의 법제에 반영하여 적용함으로써 주민의 이해와 신뢰성을 제고할 수 있고, 따라서 주민참여를 통한 재정 투명성의 확보에 기여할 수 있을 것이라 여겨진다.¹⁸⁾

3. 우리나라 현행 지방재정공시제도

(1) 도입배경

우리나라의 경우 정보의 공개를 통한 지방재정의 투명성 제고를 위해 94년부터 지방재정법에 근거한 지방재정공개제도가 시행되어져 왔다. 이 제도는 지방자치단체의 장이 조례가 정하는 바에 따라 세입·세출예산의 집행상황, 지방채무 현황 등 재정운영에 관한 주요사항을 매년 상하반기에 지방자치단체 홈페이지 및 공보를 통해 주민에게 공개하는 것을 그 내용으로 하였다. 지방재정공개제도는 지역주민의 알 권리를 충족시키고 주민통제를 통한 건전한 지방재정의 운영에 기여하는 순기능을 어느 정도 수행해 왔으나, 공개의 기준과 절차 등 운영사항을 지방자치단체별 조례에 의하도록 함에 따라 객관적인 공개의 기준이 없고, 공개내용이 지방자치단체 위주로 이루어짐으로 인해 주민의 이해곤란으로 주민의 자율통제기능을 충분히 수행하지 못한다는 비판이 제기되었다.¹⁹⁾ 이와 같은 비판은 정부가 지방자치 발전을 위하여 지방교부세를 법정율을 인상하고 분권교부세를 도입하며, 균형발전특별회계를 설치하는 등 지방재정규모를 확충시키는 한편, 지방자치단체예산편성기본지침 폐지, 지방채발행 총액한도제 도입 등 지방재정의 자율성을 확대하는 등 지방자치단체의 재량권이 신장됨에 따라 더욱 강화되었다. 이러한 상황 속에서 정부는 그간 운영되어 온 지방재정공개제도를 지방재정공시제도로 개선하여 객관적인 기준과 절차 및 방법 등을 정하고 이를 통해 비교가 가능하고 주민이 쉽게 이해할 수 있는 정보공시제도를 강화하였다. 이 제도는 2005년 지방재정법 개정을 통해 도입되었으며 시범운영을 거쳐 2006년 8월 1일부터 250개 지방자치단체에서 일제히 시행되어져 오고 있다.

지방재정공시제도를 도입한 가장 큰 이유는 지방재정의 투명성 및 운영의 책임성을 확보하기 위한 것으로 이해되고 있다.²⁰⁾ 구체적인 공시기준을 마련하여 재정운영의 투명성을 제고하고 절차와 방법을 구체화하여 실질적인 제도운영을 통한 재정운영의 책임성을 지향하고 있다. 이를 위해 과거 지방재정공개제도에서는 조례로 위임하였던 정보공개기준 등

18) 박관훈, 지방재정의 투명성과 재정공시제도, 지방자치법연구 제6권 제2호, 201면.

19) 조경연, 지방재정공개제도의 강화방안- 지방재정공시제도를 중심으로-, 지방재정 통권 제139호, 31면.

20) 행정자치부 재정정책팀, 지방재정공시제도 운영계획, 1면; 박관훈, 지방재정의 투명성과 재정공시제도, 지방자치법연구 제6권 제2호, 202면.

구체적인 사항을 법률로서 정하고 있다. 또한 공시방법을 다각화하여 자율적인 주민통제기능을 강화하고자 하는 것도 지방재정공시제도의 기본방향이다. 즉 지방재정운영결과를 알기 쉽게 주민에게 제공하기 위하여 서식이나 그래프 등을 활용하며, 누구나 쉽게 접할 수 있도록 시·군정지 등에 공시하는 등 공시방법을 다양화하고 있다. 또한 현재는 지방재정공시제도의 초기 도입단계이므로 재정운영분야에 한정하여 시행하고 점차 사업별 예산제도 등과 연계하여 재정성과공시로 확대·전환하여 시행할 계획이다.

(2) 주요내용

1) 공시의 주체 및 대상

공시의 주체는 250개 지방자치단체의 장이 된다. 지방자치단체장은 재정공시시행계획에 따라 재정공시안을 작성하여 지방재정공시심의위원회의 심의·확정을 거쳐 공시하여야 한다. 지방재정공시심의위원회는 지방재정법 시행령 제70조에 근거하여 구성되며 구체적 운영 등에 관한 사항은 조례로 정한다. 지방자치단체의 장은 회계연도마다 1회 이상 재정에 관한 정보를 주민에게 공시하여야 한다. 지방재정법에서 정하고 있는 구체적 공시대상 정보는 세입·세출예산의 집행상황, 발생주의와 복식부기에 의한 재무보고서, 지방채·일시차입금 등 채무의 현재액, 채권관리현황, 기금의 운용현황, 공유재산의 증감 및 현재액, 지방재정법 제59조의 규정에 의한 통합재정정보, 그 밖에 대통령이 정하는 재정운영에 관한 중요사항들이 해당한다(지방재정법 제60조 제1항). 즉 공시대상 정보는 재정분야에 한정되며, 공직선거법 위반 우려가 있는 사항, 정치적 공약, 국익을 저해하는 사항, 국가기밀 및 의사결정 또는 정책결정과정에서 있는 사항 등은 재정공시에 포함되어서는 안되는 내용이다.

2) 공시의 유형 및 시기

재정공시의 유형은 공통공시와 특수공시로 구분된다. 이 중 공통공시는 지방재정의 세입·세출예산의 집행결과, 채권·채무현황 등 지방재정의 기본목적을 실현하기 위하여 지방자치단체에서 의무적으로 공시할 사항으로 행정안전부에서 정하는 내용을 그 대상으로 한다. 먼저 지방재정법에서 규정하고 있는 총량적 재정운영결과가 이에 해당한다. 구체적인 내용으로는 세입·세출예산의 집행상황, 지방채·일시차입금 등 채무의 현재액, 채권관리현황, 기금운용현황, 공유재산의 증감 및 현재액, 발생주의 복식부기에 의한 재무보고서, 통합재정정보 등이 포함된다. 또한 재정운영에 관한 중요사항으로서 지방재정법 시행령에서 정하는 주요 재정운영결과와 행정안전부장관이 정하는 주민관심사항이 이에 해당된다(지방재정법 시행령 제68조 제3항). 이에 대해 특수공시는 지역 특수성을 고려한 주민숙원사업 추진실적 등 사업별 재정운영 결과에 대한 주민관심사항을 알기 쉽게 제공하는 것으로 공시내용은 지방재정공시심의위원회에서 정한다(지방재정법 시행령 제68조 제3항).

공시는 그 시기에 따라 정기공시와 수시공시로 구분할 수 있다. 정기공시는 매년 정례적으로 1회(8월) 실시하여야 하며(지방재정법 시행령 제69조 제1항), 세입결손으로 인하여

실행예산을 운용한 경우 또는 다음 연도 수입을 앞당기어 충당·사용한 경우 등의 사정이 있을 때 지방자치단체장은 수시로 재정운용을 공시할 수 있다(지방재정법 시행령 제69조 제2항).

3) 공시방법

지방재정정보공시의 방법은 주민이 공시된 정보를 쉽게 이해하고 정보에 쉽게 접근할 수 있도록 행해져야 할 것이다. 즉 지역사회 주민들의 시청율, 구독율, 접근성 등을 종합적으로 고려하여 최선의 수단과 방법을 선택하여야 할 것이다. 따라서 정보의 공시는 지방자치단체의 인터넷 홈페이지 및 당해 지역의 방송과 신문, 라디오, 시·군정지 등을 통하여 할 수 있도록 하고 있다(지방재정법 시행령 제68조 제4항). 또한 이러한 자료를 주민접촉이 많은 주민자치센터, 보건소 등에 비치하고 시책홍보를 위한 주민간담회, 정책토론회 등에서 필요시 홍보용 책자, 리후렛, 브로슈어 등을 활용하는 방법도 생각할 수 있다. 그리고 재정공시자료의 연속성을 유지하기 위하여 홈페이지를 활용한 재정공시는 다음연도 공시 시까지 계속 유지되어야 할 것이다.

(3) 문제점 및 개선방안

1) 한계

지방재정공시제도는 주민의 참여를 통한 재정 투명성의 확보에 그 지향점이 있다고 할 것이다. 이러한 목적을 실현할 수 있는 제도로서 지방재정공시제도가 기능하기 위해서는 몇 가지의 요구사항들이 있을 수 있겠다. 먼저 재정공시심의위원회의 전문성 확보와 심의 기능의 강화가 필요하다 여겨진다. 또한 업무담당자의 업무량 조정 및 청구공개에 대한 대비를 위하여 담당 인력의 전문성 등도 요구된다 하겠다. 지방재정공시제도는 기존의 지방재정공개제도의 미비점을 보완한 발전한 제도라는 점은 분명하다 하겠다. 그러나 2006년부터 전국적으로 시행된 지방재정정보의 공시는 무성의하고 비전문적이라는 비판을 면하기 어려운 수준이었다.²¹⁾ 상당수 지방자치단체의 경우 공시가 형식적으로 이루어져 공개된 내용이 구체적인 재정의 운영현황이 아닌 개괄적인 수준에 그치고 예산총액이나 연도별 추이 등도 이미 예산서상으로 확인할 수 있는 정도에 그쳐 실질적인 재정정보의 파악은 할 수 없는 문제점이 나타났다. 또한 공시의 범위뿐만 아니라 공시의 방법에도 문제가 드러났는데, 재정정보를 정확히 파악하기 어려운 공시방법의 문제와 인터넷을 통한 정보공시로 주민의 접근이 제한되는 문제 등을 지적할 수 있었다.

2) 개선방안

(가) 국제기구의 재정투명성 기준 반영

앞에서 살펴본 IMF코드는 4가지의 일반원칙을 그 내용으로 하고 있다. 정부의 역할과 책임을 명확히 할 것과 주민이 정보를 이용 가능하도록 해야 한다는 점 및 예산과정이

21) 지방재정 공시하면 될 하나, 제주일보, 2008. 9. 2.

공개할 것과 재정정보의 완전성을 보장할 것을 요구하고 있다. 이러한 점에서 IMF 코드는 정보공개제도 그 자체가 아니라 정보공개를 통해 얻고자 하는 주민참여와 재정 투명성의 실현에 주안점을 두고 있다고 여겨진다. 이와 비교하여 우리의 지방재정법은 단순히 공시해야 할 정보 및 그 방법만을 규정하고 있으며 공시가 구체적으로 어떠한 원칙 하에 이루어져야 하는지는 제시되어 있지 않다. 정보공시의 부담을 안고 있는 지방자치단체는 이러한 점을 이용하여 주민들이 실제로 정보에 접근하여 이해할 수 있는지, 공시되는 정보를 신뢰할 수 있는지 등에 대한 고려없이 단순히 법에서 정하고 있는 정보를 공시하기만 하면 법적 의무를 다한 것으로 자인할 수도 있는 것이다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 지방재정법에서 단순히 공시의 대상, 방법 및 절차 등을 규정하는데 그치지 말고 IMF 코드의 4가지 원칙을 반영하여 정부의 역할, 주민참여의 보장, 정보의 질을 보장할 수 있는 방안 등을 명시적으로 규정하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다.²²⁾

(나) 재정분석 및 재정진단제도와의 연계

우리 지방재정법은 재정분석결과 재정불건진 지방자치단체의 경우는 재정진단을 실시하고 자체적으로 재정건전화계획을 수립하도록 하여 이를 매년 평가하도록 하고 있다. 개정된 지방재정법 제55조 내지 제57조에 따르면 지방자치단체에 대한 재정분석 및 재정진단 제도의 활성화를 위하여 행정안전부장관은 재정분석 또는 재정진단결과 건전성과 효율성 등이 떨어지는 지방자치단체에 대해서는 대통령령이 정하는 바에 의하여 재정건전화계획의 수립 및 이행을 권고하거나 필요한 지도를 행할 수 있으며(지방재정법 제55조 제2항), 재정분석 및 재정진단을 객관적이고 합리적으로 수행하기 위하여 행정안전부에 재정전문가 등으로 구성된 지방재정분석·진단위원회를 설치하도록 하고 있다(동법 제56조). 또한 행정안전부장관은 재정분석결과 건전성과 효율성 등이 우수한 지방자치단체와 재정진단 결과에 따른 권고 및 지도사항의 이행결과가 우수한 지방자치단체에 대해서는 특별교부세를 별도로 교부할 수 있도록 하고 있다. 이 제도는 그 평가에 있어 객관성과 전문성이 보장된 것이므로 지방재정공시제도의 운영시에 보다 효과적으로 연계하여 활용하는 것도 좋은 방안이 될 수 있을 것이다.²³⁾

일본의 경우에도 재정현황을 정확하게 파악하여 재정의 건전성을 확보하며, 동시에 주민에 대한 설명의무를 충실히 수행하기 위해 다른 지방자치단체와의 비교·평가기준으로 적용될 수 있거나 스스로 재정분석에 사용될 수 있는 재정분석지표가 개발·활용되고 있다.²⁴⁾

(다) 적시공시제도의 도입

재정정보의 공시제도가 갖는 원래의 의미와 IMF 코드의 원칙 등을 고려해볼 때, 정보의 공시는 그 자체가 목적이 아니며 정보공시에 대한 법적 규율은 공시시기와 방법 및 내용에

22) 박관훈, 지방재정의 투명성과 재정공시제도, 지방자치법연구 제6권 제2호, 205면.

23) 고영선, 중장기 재정건전성 확보를 위한 제도개선과제, 한국개발연구원 정책연구시리즈 2002-3, 75면 이하.

24) 김명용, 일본의 지방재정건전화 관련법제 연구, 한국법제연구원 워크샵자료집, 147면.

대한 통합적 규율을 의미하는 것이라 하겠다. 이러한 공시의 절차 중 공시의 시기와 관련하여 적시의 공시는 정보공시가 주민참여의 전제로서 기능하기 위해 전제되어야 할 내용이라 할 것이다. 아무리 정확한 정보라 하더라도 필요한 적시에 공시되지 않은 경우 그 의미가 퇴색될 수 있기 때문이다. 따라서 주민들에게 중요한 영향을 미칠 수 있는 사안의 경우에는 즉시 공시되도록 하여야 할 것이다. 앞서 언급한 것처럼 지방재정공시의 경우에는 매월 8월에 실시되는 정기공시 외에 특별한 사정이 있으면 수시로 공시할 수 있는 수시공시체도가 있다. 현행의 수시공시체도는 적시공시를 실현하기 위한 취지에서 도입되었을 것이라 여겨진다(재정법 시행령 제69조 제2항). 그러나 지방재정공시제도상의 수시공시가 적시공시로서 기능할 수 있을지에 대해서는 의문이 있다. 수시공시를 지방자치단체장의 재량으로 하고 있기 때문이다.²⁵⁾ 정보공시의 부담을 안고 있는 지방자치단체장의 재량사항으로 규정하기 보다는, 일정한 중요한 사항에 대해서는 그 내용을 구체적으로 특정하여 의무적 적시공시의 규정을 두어 공시를 강제하는 것이 필요하다고 여겨진다.

(라) 정보공시책임의 강화

현행 지방재정법 시행령은 행정안전부장관으로 하여금 제출된 재정운용상황 및 공시결과를 분석·평가하도록 하고 그 결과내용이 미흡하여 문제점이 있는 경우에는 해당 지방자치단체에 다시 공시하도록 권고하거나 이를 직접 공시할 수 있도록 규정하고 있다(지방재정법 시행령 제72조 제1항 및 제2항). 그러나 이러한 규정은 공시주체에게 재정공시의 책임을 부담시키기에 미약하다고 여겨진다. 공시주체에게 부담이 되는 재정정보의 경우 일단 누락시키고 행정안전부장관의 권고가 있는 후에 공시하면 되기 때문이다. 지방재정공시제도가 실효성 있는 제도로서 기능할 수 있기 위해서는 충실한 공시를 담보할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 하며, 이러한 의미에서 허위부실공시에 대한 제재장치의 마련이 필요하다고 여겨진다. 물론 주민감사청구제도나 주민소송을 통한 통제도 생각해볼 수 있지만, 오히려 정확한 재정정보의 공시는 이러한 사후적 통제제도를 실현하기 위한 전제조건이 된다고 하겠다. 따라서 지방재정공시제도 자체 내에서 실효성 담보수단을 마련할 필요가 있다 여겨진다.

IV. 지방재정의 투명성 제고를 위한 주민참여제도에 대한 검토

1. 주민참여예산제

(1) 의의

주민참여예산제는 지방자치단체의 집행부가 독점적으로 행사해왔던 예산편성권을 지역

25) 박관훈, 지방재정의 투명성과 재정공시제도, 지방자치법연구 제6권 제2호, 206면.

사회와 지역주민에게로 분권화 또는 권한이양을 통하여 예산편성과정에 해당 지역주민들이 직접 참여하는 것을 보장하는 주민참여제도의 일종이다. 즉 예산편성과정에 지역주민들이 직접참여하여 자신들의 선호와 우선순위에 따라 예산을 스스로 결정할 수 있는 기회를 제공함으로써 주민참여와 자기결정이라는 지방자치의 본질적 요소를 실현하는 제도라 할 수 있다. 또한 주민참여예산제는 지방재정의 운영에 주민이 참여할 수 있는 제도인 동시에 지방재정의 운영에 대한 통제제도로서의 의미를 함께 갖는다. 즉 지방의회와 지방자치단체 집행기관의 인기주의 예산편성이나 방만한 예산운용 등 예산낭비나 재정의 비효율성을 방지하기 위한 사전적 통제장치로서의 역할을 수행할 수 있다.²⁶⁾

그러나 예산편성과정에 대한 주민의 참여는 예산편성권한, 의사전달유형 및 참여기제, 참여정도에 따라 다양한 유형과 내용으로 구분될 수 있다. 예컨대 우리 지방재정법 제36조와 지방자치법 제127조는 지방자치단체의 장이 예산편성권한을 행사하는 것으로 규정하고 있으므로, 지방자치단체장의 예산편성권한을 침해하는 내용의 조례는 무효의 판단을 받을 수 있다.²⁷⁾ 즉 예산편성과정에 주민이 참여할 수 있지만, 편성권한에 대한 구속은 할 수 없으며 주민이 직접 결정할 수 없다는 점에서 주민참여예산제는 직접민주제적 참여와 간접민주제적 참여의 중간형태로서의 성격을 갖는 제도로 이해할 수 있다.

이러한 의의를 갖는 주민참여예산제는 우리나라에서는 시민단체를 중심으로 초창기 예산감시운동이나 정보공개운동, 납세자소송운동 등 주로 사후적 예산참여운동이 행해졌으나 참여정부가 출범한 이후 정권차원에서 제도적으로 추진되어 2004년 3월 광주광역시 북구에서 최초로 조례의 제정을 통해 이 제도를 공식적으로 도입하였고, 2005년 8월과 12월의 지방재정법과 동법 시행령의 개정을 통하여 제도적으로 도입되었다(지방재정법 제39조, 동법 시행령 제46조). 그러나 주민참여예산제는 법령의 규정에 의해서가 아니라, 조례를 통하여 그 내용이 구체화되어지기 때문에, 이 제도의 문제점 및 개선방안은 조례 및 지방행정의 차원에서 검토되어야 할 것이다.

(2) 문제점 및 개선방안

주민참여예산제도의 운영과 관련하여 나타나는 문제점은 다음의 몇 가지를 지적해볼 수 있을 것이다. 먼저 조례를 통한 제도의 구체화의 결여를 들 수 있다. 현재 제정되어 있는 조례의 상당수가 행정안전부의 표준조례안의 내용을 그대로 따르고 있다. 이러한 표준조례안은 제도의 운영을 위한 기본적 절차규정을 두고 있지 않으며, 각 지역의 실정을 고려한 내용을 담고 있지 않다. 따라서 각 지방자치단체가 주민의 참여를 보장하고 예산에 대한 교육기능을 수행하며 예산을 매개로 한 주민의 토의기능을 충분히 달성할 수 있는 지역적 특성을 살린 조례의 제·개정에 노력하여야 할 것이다. 다음으로는 주민참여의 과정 및 절차를 질적으로

26) 이순태, 참여정부에서의 주민참여예산법제에 대한 평가와 과제, 지방자치법연구 제7권 제4호, 161면.

27) 대판 2002. 4. 26 선고 2002 추 23; 2004. 7. 22 선고 2003 추 51.

향상시키고 용이하게 할 수 있는 각종 협의회, 위원회 등이 부족하다는 점이다. 즉 주민참여의 여건이나 통로를 다양화하고 접근성을 용이하게 할 뿐만 아니라 전문성도 구비하도록 하여 그 구성에 있어서 민주성과 전문성이 충족될 수 있는 제도적 장치의 마련이 행해져야 할 것이다.²⁸⁾ 또한 대부분의 지방자치단체에서 마련하고 있는 참여의 절차는 인터넷상으로 의견을 수렴하거나 온라인 설문 및 예산설명회 등을 실시하는 수준에 그치고 있어 주민참여예산제의 본래 취지에 적합한 참여의 방식이 보장되어야 할 것이다. 그 외 주민참여예산제도의 활성화를 위한 개선방안으로서 정보공개 강화를 들 수 있다. 예산편성과정에 주민참여를 활성화하기 위해서는 지방자치단체가 보유하고 있는 예산에 관한 정보와 일반행정 관련 정보가 충분히 공개되어야 할 것이다. 주민참여예산제에 기대하는 기능이 실현될 수 있기 위해서는 지방자치단체의 재정정보 뿐만 아니라 일반행정 관련 정보가 공개되는 것이 필요하기 때문이다.²⁹⁾

2. 주민감사청구제도

(1) 의의

이는 지방자치단체의 잘못된 행정을 통제하기 위하여 주민이 일정한 견제수단을 행사하는 권한이다. 이를 행사하기 위하여는 지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무의 처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 인정되는 경우에, 시·도는 500명, 50만명 이상의 대도시는 300명, 그 밖의 시·군 및 자치구는 200명을 초과하지 않는 범위 내에서 다해 지방자치단체의 조례가 정하는 19세 이상의 주민수 이상의 연서로 시·도에 있어서는 주무부장관에게, 시군 및 자치구에 있어서는 시·도지사에게 감사를 청구하게 된다(지방자치법 제16조).

주민감사청구제도의 도입의 의의를 특히 지방재정의 측면에서 찾는다면 다음과 같다. 첫째, 자치단체 재정의 위법·부당한 처리를 자치단체 내부에서 자율적으로 규율되는 것이 충분하지 않다는 것이다. 둘째, 주민이 지방자치단체의 납세자로서 지방재정의 직접적인 부담자의 위치에 있기 때문에 보다 직접적이고 강력한 이해관계를 가지고 있다는 점이다. 셋째, 주민소송과는 달리 비용을 들이지 않고 신속하게 처리할 수 있다는 점이다.³⁰⁾

(2) 문제점 및 개선방안

1) 자율적 감사제도로의 전환

이 권리는 주민의 감사청구라고 되어 있어 시민감사청구제도를 연상하게 하지만 그 내용과 절차면에서 본래의 시민감사청구제도와 본질적으로 다르다는 점에 문제가 있다.

28) 장선희, 지방재정의 건전성 확보를 위한 법제개선방안 연구, 한국법제연구원 연구보고서, 120면.

29) 김배원, 지방재정운영과 주민참가제도- 지방재정정보공개제도와 주민참여예산제를 중심으로 -, 공법학 연구 제7권 제4호, 128면; 이순태, 참여정부에서의 주민참여예산법제에 대한 평가와 과제, 지방자치법 연구 제7권 제4호, 171면.

30) 장선희, 지방재정의 건전화를 위한 재정통제방안, 한국법제연구원 연구보고서, 130면.

즉 이 청구권은 지방자치의 본질에 상응하게 지방자치단체 내에서의 자율적인 감사실시를 청구하는 제도가 아니라 감독기관에 의한 타율적인 감사를 청구할 수 있는 내용으로 구성되고 있다. 그러나 이러한 감사청구권 행사의 내용은 현재에도 주무부장관이나 시·도지사에게 지방자치법상 인정되고 있는 다른 감독권 행사를 통하여도 충분히 실현가능한 것이며, 전혀 새로운 내용으로 평가할 수는 없을 것이다. 물론 이는 감독기관에 의한 경우와는 달리 주민들의 청구에 의한 것이라는 점에서 차이를 갖는 것이지만 실질적으로는 감독기관에 의한 지방자치행정에 대한 개입의 가능성을 보다 더 확대하고 있음에 불과하며 주민의 참여보장이라는 원래의 취지와는 전혀 거리가 먼 것으로 평가할 수밖에 없을 것이다. 오히려 주민감사청구제도가 주민참여라는 본래의 의미를 살리기 위하여는 지방자치단체 내에서 자율적으로 수행하는 제도로서 그 내용을 변경하는 것이 바람직하다고 여겨진다.³¹⁾

이러한 자율적 감사청구제도를 확립하기 위해서는 주민이 지방자치단체의 감사결과를 충분히 신뢰할 수 있도록 내부감사제도의 충실성·공정성·객관성을 확보하는 것이 선결요건이 된다. 현재 각 지방자치단체에 설치되어 있는 감사자문위원회 또는 주민감사위원회를 확대·발전시켜 일본의 감사위원과 같이 지방자치단체의 자체감사 및 주민감사청구에 대한 재결권을 갖는 독립적이고 전문적인 감사위원회제도를 도입하거나, 주민의 대표기관으로서 지방행정에 대한 포괄적인 감사조사권한이 있는 지방의회에 주민감사청구를 하도록 하는 방안 등을 생각해 볼 수 있을 것이다.³²⁾

2) 감사청구기간 및 감사기간의 연장

주민이 감사청구를 제기할 수 있는 기간은 당해 사무처리가 있었던 날 또는 종료된 날부터 2년으로 제한되어 있다. 이러한 법률의 규정은 법적 안정성을 위한 것이라 여겨지지만, 위법 또는 현저하게 공익에 반하는 행위가 2년 이내에 특정되어 밝혀지지 않을 경우 주민감사청구가 불가능하게 함으로써 제도의 실효성을 약화시킬 우려가 있는 규정이라 생각된다. 또한 주민감사청구가 불가능해지면 주민소송의 제기도 자동적으로 불가능해지므로 청구기간의 연장이 필요하다고 여겨진다.

또한 감사가 청구된 날부터 60일 이내에 감사를 종료하여야 한다. 주민감사청구가 많이 제기되는 지방자치단체 또는 인원이 충분하지 않은 소규모 지방자치단체의 경우 이 60일이라는 기간은 경우에 따라서는 매우 짧은 기간으로 여겨질 수 있을 것이다. 이러한 감사기간의 제한은 주민의 소송제기권과의 관계를 고려한 제한이라 여겨지지만, 60일이 지난 뒤에도 피청구기관 뿐만 아니라 심의회도 직권을 바탕으로 감사를 계속하는 것은 인정된다고 해야 할 것이며 우리 지방자치법도 정당한 사유가 있는 경우 감사기간의 연장을 인정하고 있다. 이것이 사법적 해결의 선행절차로서 규정한 감사청구전치주의의 이념(자치적 해결)에도 부합할 것이다.

31) 류지태, 현행 지방자치법제의 문제점 점검, 한국공법학회 제82회 학술발표회 자료집, 37면.

32) 최봉석, 지방자치의 기본법리, 364면.

3. 주민소송제도

(1) 의의

주민소송은 주민참여를 통한 지방행정의 책임성 강화를 위해 지방자치단체의 위법한 재무회계행위에 대해 지역주민의 자신의 개인적 권리·이익의 침해와 관계없이 위법한 행위의 시정을 법원에 청구할 수 있는 제도이다(지방자치법 제17조). 이 제도는 지방자치제 실시 이후 많은 문제점으로 지적되어 온 지방재정의 방만한 운영이나 각종 예산사업의 추진과 관련하여 야기되는 문제점을 해결할 수 있는 효과적 통제장치로 도입된 것으로 평가된다. 이는 주민의 직접적인 정치적 참여를 보장하는 제도로서의 의미를 갖는 것이며, 특히 소송의 원고격에서 자신의 권리 또는 이익의 침해주장을 요구하지 않아 객관소송으로서의 성격을 갖는 것으로 이해된다.

(2) 내용

소송대상은 지방자치단체의 위법한 재무회계행위로서 지방자치단체가 행하는 공금의 지출, 재산의 취득·관리·처분, 지방자치단체를 당사자로 하는 매매·임차·도급 그 밖의 계약의 체결·이행이 위법한 경우이거나, 지방세·사용료·수수료 등 공금의 부과·징수를 위법하게 해태한 경우가 그 대상이 된다.

주민이 이러한 대상에 대해 주민소송을 제기하기 위해서는 우선 선행절차로서 일정 수 이상의 주민이 연서하여 상급기관에 주민감사청구를 제기하여야 하며, 감사청구결과에 불복이 있는 경우에는 감사청구에 연서한 주민은 지방자치단체의 장을 상대로 하여 누구나 주민소송을 제기할 수 있다. 다만 이러한 소송은 주민감사청구에 대한 불복사유가 발생한 날로부터 90일 이내에 제기하여야 한다. 이는 행정이 지속적으로 불안정한 상태에 놓이지 않도록 배려하기 위한 것으로 보인다.

주민이 청구할 수 있는 소송유형은 무분별한 소송형태의 난립을 방지하기 위해 당해 행위의 전부 또는 일부의 중지를 구하는 소송, 행정처분인 당해 행위의 취소 또는 변경을 구하거나 효력의 유무 또는 존재여부의 확인을 구하는 소송, 당해 게을리한 사실의 위법확인을 구하는 소송, 지방자치단체의 장 등에게 손해배상청구 또는 부당이득반환청구를 할 것을 요구하는 소송의 4가지 유형으로 법정화하고 있다.

(3) 문제점 및 개선방안

현행 주민소송제도와 관련하여서는 그 실효성의 측면에서 몇 가지 문제점이 지적될 수 있다. 첫째, 지방자치법 제17조 제2항에서 규정하고 있는 주민소송의 유형 중 제4호에 해당하는 ‘해당 지방자치단체의 장 및 직원, 지방의회의원, 해당 행위와 관련이 있는 상대방에게 손해배상청구 또는 부당이득반환청구를 할 것을 요구하는 소송’의 경우 직접 위법

행위의 상대방을 피고로 소송을 제기할 수 없고 지방자치단체의 장을 피고로 하는 소송을 제기하여, 승소한 경우 다시 위법행위를 한 상대방에게 손해배상금 지불청구를 하여야 하는 이중 구조로 되어 있다는 점이다. 이러한 이중의 절차는 시간적·경제적 측면에서 불필요하며, 효율적인 권리구제에 반하는 내용이라 하겠다. 두 번째는 소송 당사자의 문제이다. 즉 주민감사청구전치주의의 결과로서 일정수 이상의 주민의 연서를 통해 주민감사청구를 한 이후에만 주민소송을 제기할 수 있도록 한 것은 매우 까다로운 절차라고 하겠다. 일본의 경우 주민감사청구전치주의를 취하고 있지만 1명의 주민도 감사청구를 할 수 있게 때문에, 우리의 경우와 비교하여 훨씬 완화된 절차적 요건만으로 소송을 제기할 수 있다. 세 번째로는 주민소송제기기간의 문제이다. 주민감사청구의 청구기간을 당해 사무처리가 있었던 날 또는 종료된 날로부터 2년으로 제한하고 주민감사청구를 거친 후에만 주민소송을 제기할 수 있도록 함으로써 사실상 주민소송의 제기기간이 상당히 제한되는 결과가 발생한다. 지방자치단체의 손해배상청구권이나 부당이득반환청구권의 소멸시효가 5년인 점에 비추어, 동일한 정도의 기간동안 주민이 주민소송을 통해 지방자치단체의 손해배상청구권이나 부당이득반환청구권을 보전할 수 있도록 하는 것이 합리적일 것이라 여겨진다.³³⁾

V. 맺는말

실질적인 지방자치를 구현하기 위해 기본적으로 요구되어지는 전제조건 중의 하나로 자주재정의 확보와 건전한 운영을 들 수 있을 것이다. 중앙정부가 독점하고 있던 권한의 지방이양이 이루어지더라도 지방자치단체의 재정확보가 이루어지지 않은 상황이라면 실질적 지방자치를 기대할 수 없기 때문이다. 즉 지방자치단체의 권한과 사무수행에 필요한 충분한 재원의 확보와 이의 건전한 운영은 지방분권의 성공여부를 결정하는 가장 기본적이고 중요한 요인이 되는 것이다. 그러나 지방자치제가 시행되면서 지방재정의 방만한 운영과 각종 예산사업의 추진과 관련된 문제점들이 계속하여 지적되어져 왔다. 이러한 문제점을 시정하기 위해 재정 투명성의 확보를 위한 지방재정공시제도가 2006년 지방재정법에 도입되었고 재정정보를 바탕으로 하여 재정의 운영에 주민이 참여할 수 있는 제도로서 주민참여예산제도, 주민감사청구제도, 주민소송제도 등이 시행되고 있다. 즉 지방자치단체는 지방재정공시제도를 통하여 주민들에게 지방자치단체의 재정에 관한 정확한 정보를 제공하고 주민들은 이러한 정보를 바탕으로 재정운영에 적극 참여함으로써 재정투명성의 확보를 통한 재정의 건전한 운영을 실현할 수 있는 것이다.

그러나 지방재정공시제도가 기존의 지방재정공개제도의 미비점을 보완한 발전된 제도라는

33) 이기우·하승수, 지방자치법, 대영문화사, 142면.

점은 분명하나, 제도의 한계를 보완하기 위한 몇 가지 개선방안들이 여전히 요구되고 있는 실정이다. 즉 국제기구의 재정 투명성 기준을 우리 법제에 반영하여 실질적인 재정 투명성이 확보될 수 있도록 개선되는 것이 바람직하며, 재정분석 및 재정진단제도와의 연계를 통해 객관적인 평가가 이루어질 것이 요구된다. 또한 필요한 정보가 적시에 공시될 수 있도록 수시공시제도의 개선이 이루어져야 할 것이며, 허위·부실공시에 대한 책임의 강화도 담보되어야 할 것이다. 개선된 내용의 지방재정공시제도의 정착이 재정의 투명성 확보를 통한 건전한 지방재정의 운영에 기여할 수 있으리라 기대되며, 이에 근거한 또는 이를 보완하는 장치로서의 주민참여제도 역시 앞으로 많은 개선과 발전을 기대해 본다.

(논문게재 확인일자 : 2009. 2. 5)

참 고 문 헌

<국내문헌>

- 고영선, 중장기 재정건전성 확보를 위한 제도개선 과제, 한국개발연구원 정책연구시리즈 2002-03, 2002.
- 곽관훈, 지방재정의 투명성과 재정공시제도, 지방자치법연구 통권 제12호, 한국지방자치법학회, 2006.
- 곽채기, 주민참여예산제도의 모형설계와 성공적인 운영전략, 지방재정 통권 제132호, 2005.
- 김명용, 일본의 지방재정건전화 관련법제연구, 재정건전성 제고를 위한 지방재정법의 과제, 한국법제연구원 워크샵 자료집, 2006.
- 김배원, 지방재정 건전성 제고를 위한 주민의 역할, 재정건전성 제고를 위한 지방재정법의 과제, 한국법제연구원 워크샵 자료, 2006. 7.
- 길준규·강주영, 주민참여를 통한 재정투명성 확보방안, 한국법제연구원 연구보고서, 2007.
- 류지태, 행정법신론, 신영사 2008.
- 류지태, 현행 지방자치법제의 문제점 점검, 한국공법학회 제82회 학술발표회 자료집, 1999.
- 문병근, 지방재정의 투명성 제고방안, 지방재정 통권 제139호, 한국지방재정공제회, 2006.
- 윤영진, 지방재정의 공시와 주민참여 활성화, 지방재정 통권 제133호, 한국지방재정공제회, 2005.
- 이기우·하승수, 지방자치법, 대영문화사 2007.
- 이순태, 참여정부에서의 주민참여예산법제에 대한 평가와 과제, 지방자치법연구 제7권 제4호, 2007.
- 이원희, 지방재정 투명성의 세계적인 동향과 사례, 지방재정 통권 제139호, 한국지방재정공제회, 2006.
- 이재은, 지방재정분권화의 방향 및 기초, 한국지방재정학회 2003년도 춘계학술대회 발표논문집.
- 임성일, OECD국가의 성과중심 재정운영: 최근 동향과 시사, 지방재정 통권 제131호, 2005.
- 임성일, 지방재정공시제도의 도입방안, 지방재정 통권 제133호, 한국지방재정공제회, 2005.
- 임성일, 지방재정의 투명성 제고와 기대되는 효과, 지방재정 통권 제139호, 한국지방재정공제회, 2006.
- 장선희, 지방재정의 건전성 확보를 위한 법제개선방안 연구, 한국법제연구원 연구보고서, 2006.
- 조경연, 지방재정공개제도의 강화방안 -지방재정공시제도를 중심으로-, 지방재정 통권 제139호, 한국지방재정공제회, 2006.

- 조창현, 지방자치론, 박영사 2000.
최봉석, 지방자치의 기본법리, 한국법제연구원, 2008.
행정자치부 재정정책팀, 지방재정공시제도 운영계획, 2005. 6.

<외국문헌>

- Frank H. Easterbrook / Daniel R. Fischel, The Economic Structure of Corporate Law, Harvard University Press, 1991.
IMF, Draft Guide on Resource Revenue Transparency, 2004.
IMF, Manual of Fiscal Transparency <<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/toc.htm>>
IMF, the Code of Good Practices on Fiscal Transparency- Declaration on Principles (Sep. 29, 1999)<<http://www.imf.org/external/np/mae/mft/code/index.htm>>
IMF, Questionnaire of Fiscal Institutions(Jan. 20, 2006)
<<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/question/quest.htm>>
IMF & World Bank, Assessing the Implementation of Standards: A Review of Experience and Next Steps, 2001
OECD, OECD Best Practices for Budget Transparency(May 2001), p. 3.
<<http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>>