지방자치 Focus
2014. 1
제68호

지방재정 투명성 진단 및 정책과제

KOREA
RESEARCH
INSTITUTE FOR
LOCAL
ADMINISTRATION

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

[목 차]

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 재정 투명성의 의의와 구성요소
Ⅲ. 지방재정 투명성의 현황 및 진단
Ⅳ. 재정 투명성 제고를 위한 정책과제

지방자치 FOCUS 제68호(2014. 1)

내용문의 한국지방행정연구원 연구위원 이 효
02-3488-7323 / hyo@krila.re.kr

배포문의 발간 담당자(02-3488-7399)

본 내용은 한국지방행정연구원 홈페이지를 통해서도 볼 수 있습니다.

www.krila.re.kr



지방재정 투명성 진단 및 정책과제

이 효(한국지방행정연구원 연구위원)

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

지방재정 투명성 진단 및 정책과제

I. 서론

○ 재정 투명성은 정부 재정 관련 활동에 관한 모든 정보의 개방과 공개, 정보의 공유와 활용이 주민 중심으로 이루어지는 가운데, 이해관계자의 참여와 정보에의 접근성과 이용가능성, 그리고 정보의 신뢰성을 확보하기 위한 통제와 공공서비스의 책임성을 핵심적인 속성으로 하고 있음

○ 그동안 지방자치단체는 재정운영의 투명성 확보를 위해 재정공시제도, 주민참여예산, 주민감시, 지방의회 심사 강화를 비롯하여 중기재정계획, 투융자심사, 지방채발행제도, 결산회계제도 등 다양한 재정운용 수단을 마련하여 추진하여 왔으나, 다음과 같은 점에서 제약과 한계를 나타내고 있음

- 첫째, 지방재정 관련 환경 변화와 관련하여 재정공시의 내용에 있어서 적절성과 충분성이 부족함
- 둘째, 재정정보에 대한 접근성이 미흡하고 정보내용 면에서도 수치만 기록하고 이해를 돕는 정책정보가 매우 제한되어 정보의 완전성이 미흡함
- 셋째, 회계처리 관점에서 이원적 결산으로 인해 예산회계와 재무회계 정보 간에 차이가 발생하여 재정정보를 이해하는데 어려움이 있음
- 넷째, 재정투입 대비 재정운영 성과의 반영이 미흡함. 그동안 지방재정운영에 있어서 투입 중심의 재정운영이 이루어지면서 실제로 공공서비스의 결과를 표시하는 성과정보가 제대로 제공되지 않음
- 다섯째, 재정공시 내용의 신뢰성이 부족함. 독립적 감독 · 감사기구, 지방의회의 견제를 비롯하여 내 · 외부적 통제시스템이 미흡함
- 여섯째, 주민 참여 및 투명성 평가가 미흡함. 주민들이 예산과정에 참여할 수 있는 정보 공개가 부족하고 참여예산과 관련 재정제도 간 연계 등이 불안정하고 제한적임. 또한 재정투명성 평가 측면에서 투명성의 상태와 수준을 평가하고 그 측정결과를 활용하기 위한 평가체계와 투명성지수가 개발되어 있지 않음

○ 이와 같은 상황을 종합적으로 인식하면서 아래에서는 재정 투명성 관련 이론적 배경 및 현황을 진단하고 이를 기초로 재정 투명성을 강화하기 위한 향후 정책과제를 살펴보고자 함

Ⅱ. 재정 투명성의 의의와 구성요소

1. 재정 투명성의 의의

1) 필요성

○ 재정 투명성은 훌륭한 정부를 운영하기 위한 핵심적 기반으로서 이에 대한 배경 및 필요성으로서 다음과 같은 관점과 요소들을 살펴볼 수 있음

- 첫째, 정부활동에 관한 모든 재정 정보를 개방하고 공개함으로써 국(주)민의 알 권리를 충족시키는 것이 필요함. 특히 이 과정에서는 예산편성 등에 있어서 주민의 참여와 의사를 반영하는 것이 중요함
- 둘째, 국(주)민들 입장에서는 실제로 정부 운영이 예산낭비나 무분별한 투자지출이 없이 효과적으로 재정정책이 수립되고 예산이 집행되었는가를 감독하고 감시하는 것이 요구됨
- 셋째, 정부는 국(주)민들로부터 세금을 징수하는 한편 국(주)민의 생명과 재산을 위탁받은 대리인으로서 수탁관리책임(stewardship)을 지고 있음. 이에 따라 정부 활동의 결과를 명확하게 평가할 수 있도록 재정상태, 주요 활동의 원가와 편익, 재정운영성과 등 재정 관련 정보를 국(주)민에게 공개하고 보고하여야 함
- 넷째, 정부는 지역주민 등 이해관계자들이 경제적 의사결정에 활용할 수 있도록 유용하고 신뢰성 있는 정보를 적기에, 알기 쉽게, 체계적인 방법으로 공개할 것이 요구됨
- 다섯째, 최근 정부 3.0의 소통하는 투명한 정부 구현과 관련하여 공공정보의 개방과 공개가 필수적이며 접근방식도 공급자가 아닌 '국(주)민 중심'으로 전환하는 것을 강조하고 있음.

여기에는 실질적인 공공정보 개방과 공개가 중시되고 개별 기관들이 보유한 공공정보가 플랫폼에서 연계·융합되어 한 곳에서 손쉽게 접근할 수 있도록 하는 것이 골자임

○ 따라서 재정 투명성 강화와 관련하여 국(주)민이 필요로 하는 정보를 능동적이고 선제적으로 개방하고 공유할 것을 강조하고 있는데, 그 중심에는 정보의 개방과 공개, 국(주)민 참여와 책임성 확보, 정보의 공유와 활용을 핵심요소로 하는 재정 투명성 개념이 자리 잡고 있음

2) 재정 투명성의 개념

① 코피츠와 크레이그(Kopits and Craig)

○ 코피츠와 크레이그는 재정 투명성(fiscal transparency)을 일반대중을 향한 개방성(openness)으로 규정하고 있음. 개방성이란 정부의 구조와 기능, 재정정책 의도, 공공부문 계정 및 예측 등에 대한 공개를 의미함

○ 이 경우 재정 투명성은 정부활동에 대한 신뢰성 있고, 종합적이고, 시의성 있고, 이해 가능하고, 국제적으로 비교할 수 있는 정보로서 접근성이 용이하여야 함. 결국 재정 투명성은 훌륭한 정부관리의 성공적인 실시와 밀접하게 관련되는 것으로 정부의 재정위상(financial position)과 정부활동에 대한 진정한 비용과 편익을 평가할 수 있도록 함(Kopits and Craig, 1998 : pp.1~2)

② IMF의 재정 투명성 규정

○ IMF는 재정 투명성의 개념과 실천지침을 선도적으로 제시하고 있으며, 재정 투명성을 재정 관리의 필수요건이자 훌륭한 정부관리(good governance)의 핵심요소로 간주하고 있음. IMF 재정투명성 규정(Fiscal Transparency Code, 2007)에서 제시하는 일반원칙을 살펴보면 아래와 같음

– 첫째, 재정 투명성의 첫 번째 요소로 정부의 역할과 책임의 명확성을 들고 있음. 이는 공공부문의 구조, 정부 수준별, 공기업 등 모든 정부실체에 대해 정부의 구조와 기능을 명확히 공개하는 것을 말함. 이를 위해서는 유사재정활동의 범위와 목적, 정부 수준 간의 세입과 세출 책임 구분,

재정지출과 세입징수 등 재정관리를 위한 기본원칙과 운영 틀을 명확히 확립하고 이를 공개하여야 함

- 둘째, 예산과정의 공개로서, 이는 예산수립이 정해진 일정표를 준수(예산안 의회 제출 등)하여 이루어져야 하며, 거시경제 상황과 재정정책의 목표에 부합되어야 한다는 점임. 즉, 새로운 세입이나 세출의 비용과 효과가 명백하게 설명되고, 일관성 있는 다년도 재정운영 원칙이 제시되어야 하며, 예산집행, 모니터링, 재무보고는 명확한 절차에 따라 이루어지는 것을 의미함
- 셋째, 국(주)민 등 이해관계자들의 정보에 대한 접근성과 이용 가능성으로, 여기에는 우선, 정부활동의 과거 · 현재 · 미래 예측, 재정위험에 관한 중요한 정보를 국(주)민들에게 제공해야 함. 이를 위해서는 예산문서에 모든 예산과 예산외 활동, 하위정부의 재정상태, 공기업을 망라하여 다루는 것이 필요하고 채무의 세부내역, 유의미한 금융자산과 천연자원, 비금융부채, 우발부채 관련 정보가 공개되어야 함. 또한 재정정보가 정책분석과 책임성을 촉진하는 방법으로 제시되어야 함. 즉, 예산에 대한 주요 내용과 경제적 배경이 시민들에게 명백하게 설명되어야 하며, 지출내역은 경제적, 기능적, 행정적 유형별로 분류되어야 하며, 의회에 정부프로그램의 결과를 제출하여야 함. 마지막으로 이들 재정정보를 적시에 공표하여야 함
- 넷째, IMF는 재정 투명성에 관한 네 번째 요소로서 정보의 신뢰성 보장을 들고 있음. 이는 우선 재정데이터가 인정된 데이터 품질 기준을 충족하여야 함. 또한 재정활동은 효과적인 외부 감시와 감독체제에 의해 이루어져야 함. 즉, 공공구매와 금융거래를 위한 기준, 공무원의 윤리행위가 공개적으로 접근 가능하고 준수되어야 하며, 내부감사 절차는 명확하게 규정되어야 함. 그리고 재정정보는 외부적으로 조사 및 검사되어야 하는데, 이 경우 독립적인 감사기관이 재정 신뢰성과 관련하여 의회와 시민을 위해 적기에 – 최소 1년 단위로 – 보고서를 제공하는 것을 포함하고 있음

③ OECD의 예산 투명성 규정

○ OECD는 예산 투명성을 정책의도, 정책형성, 정책집행에 대한 개방성(openness)으로 규정하고 있음. 이 경우 예산이란 단일의 가장 중요한 정부의 정책문서이며 예산과정을 통해 정책목표들이 조정되고 구체적으로 집행된다고 기술하면서, 예산 투명성(Budget Transparency)이란 '적기에 체계적인 방법으로 모든 관련되는 재정 정보의 완전한 공시'라고 정의함

○ OECD 예산투명성 수범사례(Best Practices for Budget Transparency, 2002)에서 제시하는 예산 투명성의 3개 부문을 살펴보면 다음과 같음

– 첫째, 정부가 생산하는 주요 예산보고서로, 정부의 핵심 정책문서인 예산보고서에 중점을 두면서 예산보고와 공개에 있어서 본예산은 물론 본예산 성립 전의 사전예산서를 비롯하여 월별예산서, 연도중보고서, 연말보고서, 선거전보고서, 장기예산서 등을 요구함

– 둘째, 예산 투명성에서 강조하는 또 다른 부문은 예산보고서에 포함되는 특별공시에 대한 설명임. 특별공시에 해당되는 항목으로는 예산과 관련된 경제적 가정, 조세지출, 금융부채와 금융자산, 비금융자산, 피고용자 연금, 우발부채 등에 관한 정보 축적 및 공개를 들 수 있음

– 셋째, 예산보고의 신뢰성, 통제와 책임성으로, 이를 위해서는 회계정책의 수립, 내부통제 및 책임성 확보 장치, 회계감사, 시민과 의회의 통제 및 점검 활성화가 이루어져야 함

〈표 1〉 재정 투명성 관련 개념 및 주요 내용

구 분	재정투명성(IMF)	예산투명성(OECD)	Kopits & Craig
기본개념	▶ 완전한 재정정보의 공개를 추구 ▶ 특히 정부의 역할과 책임 명확화를 구체적으로 언급	▶ 정부활동에 관한 모든 적정한 재정정보의 완전 공시 ▶ 재정투명성 중 특히 예산 투명성을 강조	▶ 재정투명성을 일반대중을 향한 개방성(openness)으로 정의 ▶ 재정활동의 비용 · 편익정보의 중요성 강조
주요 내용	▶ 정부의 역할 및 책임의 명확성 ▶ 예산과정의 공개 ▶ 시민의 정보 이용가능성 ▶ 정보의 신뢰성 보장	▶ 주요 예산보고서 공개 ▶ 예산보고서에 포함되는 특별공시 내용 ▶ 예산보고의 신뢰성 보장 및 통제와 책임성 확보	▶ 정부의 구조와 기능 ▶ 재정정책 의도 ▶ 공공부문 계정 및 예측 ▶ 정부활동에 관한 종합적, 신뢰성 있는, 적시의, 비교할 수 있는 정보에의 접근성
특징	▶ 법 · 제도적 요건 강조 ▶ 상세한 해설서 첨부 ▶ IMF Fiscal Transparency Code	▶ 예산보고서와 예산정보의 구체적 내용을 제시 ▶ OECD Best Practices for Budget Transparency	▶ 투명성 관련 세부지침이 아닌 학술적 개념 정의와 보편적 논의 ▶ IMF Occasional Paper 등
기타	회원국의 요청에 의해 각국의 IMF 투명성 지침의 준수 여부와 투명성 수준 등을 점검, 개선방안을 제시	회원국의 자발적 준수에 중점을 두고, 재정 투명성 효과분석 등은 시도하지 않음	정부운영에 대한 투명성을 종합적 수준, 구체적 데이터와 정보, 행태적 측면의 세 가지 차원에서 접근

자료: IMF(2007), OECD(2002), 임성일(2006)을 토대로 재정리

3) 재정 투명성의 효과

○ 재정 투명성에 대한 원리나 근거는 여러 학자들에 의해 언급되고 있는데, 일반적으로 상대적으로 높은 정도의 재정 투명성을 갖는 국가들은 보다 엄격한 재정규율과 보다 양호한 경제적 성과를 나타내고 있는 것으로 조사되고 있음(Kopits and Craig, 1998). 그리고 투명성이 투표자와 정치인 간의 정보 비대칭(informational asymmetry)을 완화시켜 주는 효과를 지님

○ 이와 같이 재정 투명성을 지지하는 긍정적 효과가 제기되는 반면에 재정 투명성에 대해 그것이 단순히 일시적이고 수사적일 수 있고 명목상의 투명성과 실제 투명성 간에 차이가 있음을 지적하는 의견도 있음(Heald, 2003)

○ 일부 학자들은 지나친 투명성은 과도한 정치화와 유연성을 감소시킨다고 경고함(Alt, Lassen and Rose, 2006). 정보가 그것을 악의적으로 사용하는 제3자에 노출되는 경우 투명성 증대가 정치인들이 자신들의 약속을 지키는 수단으로 악용될 수 있음. 주인-대리인 이론을 채택하고 있는 정치적 대리인 모델(political agency models)에서는 대리인이 주인인 시민들보다 더 많은 정보를 소유하고 있는 상황에서 투명성 강화는 투표자 복지에 두 가지 상쇄되는 효과를 갖는다는 것임

  – 한편으로는 투명성 제고가 투표자들에게 더 나은 정치인을 선택하도록 도와주지만, 또 다른 한편으로는 보다 큰 투명성이 정치인들을 지대추구(rent seeking)에 빠지도록 한다는 것임. 즉, 정치인들이 자기의 이익을 위해 비생산적인 활동에 경쟁적으로 자원을 낭비하는 현상이 나타남으로써 투표자들이 선한 정치인과 나쁜 정치인을 구별하는 것을 보다 어렵게 할 수 있음

2. 재정 투명성을 구성하는 핵심측면

○ 이론적인 논의에 비추어 볼 때 재정 투명성은 크게 네 가지 구성요소 또는 핵심 측면 즉, 예산과정, 재정정보의 공개와 전달, 재정정보의 내용, 정보 신뢰성 및 통제의 4개 측면에서 접근할 수 있음

1) 예산과정 측면

○ 투명성과 관련하여 예산과정 측면은 주로 예산 의사결정 과정의 명확성과 공개성, 법적인 예산규정 준수 등과 관련됨

  – 예산수립에 있어서 개방적이고 민주적인 과정에 의하고 있는가?, 예산수립에 있어서 주민들의 의견을 충분하게 반영하는가?

  – 또한 예산순기(budget cycle)는 어느 정도의 빈도로 이루어지는가? 만약 매년 이루어지는

것이 2년에 한번 격년으로 이루어지는 경우보다 재정 투명성이 높은 것으로 판단할 수 있음 왜냐하면 예산순기의 빈도가 잦을수록 최신의 재정데이터를 생산할 수 있기 때문임

○ 따라서 예산과정 측면에서는 주로 예산 절차와 일정의 준수 여부, 명백하고 간단한 관련 법령 및 예산기준의 존재, 예산과정에 대한 시민들의 이해 촉진, 적자지출이나 차입 관련 제약 여부 등을 다루게 됨

2) 재정정보의 공개와 전달 측면

○ 투명한 정부(open-government)를 위한 또 다른 측면은 재정정보의 공개와 전달을 들 수 있으며, 대부분의 투명성 지지자들이 이 이슈에 초점을 두고 있음. 대표적으로 재정 투명성을 위한 예산공시기준(budget disclosure criteria)으로서 다음의 사항을 들 수 있음

- 첫째, 일단 예산이 수립되면 주민들에게 정보를 공개하고 인터넷 또는 접근하기 쉬운 방식으로 제시하고 있는가?
- 둘째, 예산 공개가 적기에 적절한 방법으로 이루어지는가?
- 셋째, 정부가 월별 또는 분기별로 지출과 차입 현황을 공표하고 있는가? 등으로 이는 정보공개 주기 및 시기에 대한 정보의 적시성(timeliness) 문제와 관련됨

○ 현재 지방자치단체는 본예산 편성 후 수회 이루어지는 추경 시마다 추경내역을 공개하고 있으나, 집행실적 및 결산정보는 연간 1회만 공개됨. 민간기업의 경우 상장법인은 연간 4회에 걸쳐 분기별로 실적을 공시하고 있음. 즉, 매년 1분기 실적, 상반기 실적, 3분기 실적 및 결산 실적 등 연간 4회에 걸쳐 재무정보가 내부보고 및 외부공개로 이루어짐

○ 따라서 지방자치단체의 경우도 적시성의 관점에서 재정모니터링과 연계하여 반기 또는 분기별 보고를 검토할 필요가 있으며 결산시기의 조정을 통한 재정정보 공개의 적시성을 높이는 것이 필요할 것임

○ 한편, 정보의 전달과 관련하여 정보공개 수단에 대한 문제를 들 수 있는데, 현행 지방재정법에 따른 재정공시에도 상당히 많은 정보가 제공되고 있으나, 개별정보이용자가 특정 자치단체의

재정정보를 접근함에는 아직 불편한 점이 있는 것이 사실이며 특정지역 또는 전국적인 재정정보를 파악하기 위해서는 특별한 노력이 필요함

- 정부부문의 경우 민간부문과 같이 재정정보의 생산자-가공자-이용자로 구분되는 생태계가 존재하지 않기 때문에, 통합적인 재정정보의 전달자로서 중앙정부(예: 안전행정부)의 역할에 대한 재설정이 필요하다고 판단됨

3) 재정정보의 내용 측면

○ 이 측면은 공개정보의 내용과 범위에 관한 문제이며 어떠한 정보를 공개할 것인가를 결정하는 사항이기도 함. 민간기업의 경우 완전공시(full disclosure)란 개념이 존재하는데, 공시에 있어서는 정보가 양적 · 질적으로 충분히 공시되어야 하므로 완전공시의 원칙 또는 적정공시의 원칙이 주장됨

- 적정공시라 함은 많은 양의 정보제공이 실제 정보 이용자의 이용가능성 및 비용-편익 면에서 떨어질 뿐 아니라 정보의 홍수현상을 일으킬 수 있으므로 적절한 정보를 적정하게 공시해야 한다는 개념임. 예컨대, 재정자료들이 적기에 체계적인 방법으로 공개될 때조차도 예산에 포함된 정보가 자치단체의 재정상황의 명확한 상태를 파악하기에 충분하지 않을 수 있음

○ 이와 같은 점에서 예산에 포함되어야 하는 주요 항목으로는 세입과 세출의 세부내역, 자산과 부채내역, 예산목표, 예측정보, 성과측정, 특정한 재원이나 지출, 의무적 지출, 구조적 재정수지의 측정 등 재정운영 상황과 재정지출 성격과 내용이 충분하게 파악될 수 있도록 재정정보를 공개하여야 함. 특히 세입과 세출에 있어서 단기, 중기, 장기적 예측과 전망이 필요하며, 이는 미래 재정위험 관리 및 재정의 지속가능성을 판단하는데 필요함

○ 정보공개의 원칙과 함께 재정정보란 무엇인가에 대한 범위설정도 또한 필요함. 즉, 지방재정정보의 범위에 대한 기준 마련이 필요함

- 가장 좁게 보면 예산, 결산에 대한 정보를 들 수 있으며, 재정 관리의 관점에서 보면 재정계획부터 집행, 결산, 결산검사 등을 포함한 예산관리의 전 과정이 대상이 될 수 있음

- 또한 재정의 기능적 관점에서 보면 예산, 결산, 공유재산, 물품, 채권, 채무, 계약, 감사 등으로 구분될 수 있음

○ 따라서 재정정보에 대한 범위설정에 따른 각 정보의 특성에 따라 서로 다른 공개범위 및 내용에 대한 기준마련이 가능하다고 판단됨. 예를 들어 외부관계자와 직접적인 계약 및 거래를 전제로 하는 조달 및 입찰계약에 관한 정보와 공유재산에 대한 관리처분에 대한 정보는 정보공개의 범위와 내용에 차이가 있어야 할 것임

4) 정보의 신뢰성과 통제시스템 측면

○ 이는 정보공개 절차 및 신뢰성 제고를 위한 감독·감시체계 및 공개정보에 대한 검증 문제임. 우선, 회계처리 및 감사와 관련하여 일반적으로 인정된 회계원칙(GAAP), 회계기준 기술서 및 실무지침 공시, 회계감사 등을 들 수 있으며, 동시에 재정정보의 질적 수준을 보장하기 위한 통제장치, 지방의회의 심사기능, 주민에 의한 감시 등을 포함하고 있음

- 공개정보의 검증의 경우 현재 지방재정공시는 적절한 절차에 따른 감독과 공개에 따른 책임에 대한 규정이 없음. 여기에는 공개정보의 사후관리의 문제 즉, 공개정보의 정정 및 불성실 공시에 대한 제제 등이 포함됨
- 민간기업의 경우 공개된 재무정보의 부실공시에 대한 여러 가지 제재규정을 갖추고 있으며, 공개절차에 있어서도 전산적인 검증도 함께 제공되어 공개자 스스로 자체검증이 가능하도록 하고 있음
- 자치단체의 특성상 민간기업과 같은 제재규정에 대한 실효성에 다른 의견이 있을 수 있겠으나 적어도 공개절차 및 사후관리에 대한 규정은 공개정보의 신뢰성 측면에서 필요한 부분으로 생각됨

○ 다음으로는 재정정보 투명성(transparency)과 정보보호(secrecy)에 관한 문제를 살펴보아야 함. 어느 정도의 깊이 있는 정보를 공개할 것인가의 문제이기도 하며 동시에 어느 정보를 제한할 것인가의 문제이며, 정보접근성(access to information)과 특정 정보의 보호(protect certain

information) 사이의 균형의 문제이기도 함

- 구체적으로 재정정보 중 정보보호가 필요한 부분이 있다면 해당부분을 제외하고 모두 공개하는 방법과 공개가 가능한 부분을 규정하는 방법이 있을 수 있음. 어느 방법을 취하는 경우에도 정보보호 측면에 대한 최소한의 검토는 필요하다고 생각됨
- 예를 들어 지방자치단체의 내부의사결정 과정에 있는 사항은 공개에서 제외하고 재정관리의 각 단계별로 결과를 중심으로 공개하거나 계약정보 공개에 있어 계약업체 정보는 공개하되 대표자의 사적정보(privacy)는 제외하는 것이 하나의 사례에 해당할 것임

Ⅲ. 지방재정 투명성의 현황 및 진단

○ 앞에서 기술한 재정 투명성의 이론적 논의에 비추어 현행 지방자치단체의 재정 투명성 현황을 살펴보고 주요 이슈와 문제점을 진단하고자 함. 여기서는 우선 지방재정법에 규정하고 있는 지방재정공시제도와 재정정보의 주요 현황을 살펴본 후에 예산과정, 회계처리 및 결산, 주민참여, 정보의 접근성과 신뢰성, 재정 투명성의 평가 측면에 초점을 두고 분석함

1. 지방재정공시제도

○ 지방재정법 제60조(재정 운용상황의 공시 등)에 의한 재정공시제도를 중심으로 공시의 주체, 공시시기, 공시의 구분, 공시의 방법 등 세부적인 사항을 살펴보면 다음과 같음

○ 공시의 주체 : 244개 지방자치단체장으로 함

○ 공시의 시기 : 정기공시는 매년 8월 1회 실시하는 것으로 하며, 재정공시의 수요가 발생하는 경우 수시로 공시

○ 공시의 방법 : 지역사회 주민들의 접근성, 편의성, 시청률, 구독률 등을 종합적으로 고려하여 최선의 수단과 방법을 선택하며, 지방자치단체 홈페이지, 당해 지역을 배포지역으로 하는 일간지,

지역방송, 시 · 군정지(반상회보) 등임

○ 공시의 구분

– 모든 지방자치단체가 공통적으로 공시하여야 하는 공통공시와 지역특수성을 반영한 특수공시로 나누어서 공시함

– 공통공시는 지방재정법령에서 정한 자치단체의 일반적인 재정운용상황에 대하여 모든 자치단체가 공통적으로 공시하는 것으로, 총량적 재정운용결과, 지방재정 분석 · 진단 결과, 감사원 등 감사기관으로부터 받은 감사결과, 그밖에 주민에게 공시할 필요가 있다고 인정하여 안전행정부장관이 정하는 사항 등임

○ 공통공시의 세부적인 범위를 살펴보면 아래와 같음

– ①총량적 재정운영 결과(지방재정법 제60조)에는 세입세출예산의 집행상황, 지방채 · 일시차입금 등 채무현재액, 지방채권 현황, 기금운용 현황, 공유재산의 증감 및 현재액, 발생주의와 복식부기에 의한 재무보고서(별도 첨부), 재정건전화계획 및 이행현황, 통합재정정보(별도 첨부) 등이 포함됨

– ②재정운영에 관한 중요사항(지방재정법시행령 제68조)으로는 재정분석 · 진단 결과(재정분석결과, 우수 · 부진 사유, 재정진단 시유 및 지자체 의견), 감사결과(감사원, 안행부 등 감사결과, 지적사항, 처리결과), 주민의 주요 관심사항 등이 포함됨

주민의 주요 관심사항

중기지방재정계획, 재정자립도 · 재정자주도 · 재정력지수, 보증채무 현황, 지방공기업 부채 및 일반현황, 민간투자사업 재정부담액, 기관운영 기본경비 집행현황, 청사관리 운영, 공무원 인건비 집행현황, 업무추진비 집행현황, 국외여비 집행현황, 지방의회 경비 집행현황, 지방의회 국외여비 집행현황, 사회복지비 집행현황, 지방세 지출예산 현황, 맞춤형복지비 운영현황, 민간단체 보조금 집행현황, 행사 · 축제경비 집행현황, 연말지출비율, 지방세 · 세외수입 체납현황, 성인지예산 · 주민참여예산 현황, 원가회계정보, 지방교부세 감액 및 인센티브 현황, 투융자심사 · 지방채사업 · 민간투자사업 등 주요 투자사업 추진상황

○ 이에 대해 특수공시는 당해 자치단체의 지역적 특징 등을 감안한 특수한 재정운용 상황에 대한 공시이며, 특수공시를 하여야 할 사항에 대해서는 각 자치단체별로 설치된 재정공시심의위원회에서 결정함. 즉, 재정공시심의위원회 심의 후 5건 이상 공시하되 주요 대상으로는 주민숙원사업, 특수유치사업, 지역전략산업 등을 들 수 있음

○ 통합공시는 개별 자치단체의 재정정보를 통합하여 중앙정부(안전행정부) 차원에서 전체 지방재정운영상황을 통합적으로 공시하는 것으로 재정고(http://lofin.mospa.go.kr)에 17개 항목을 공시하고 있음

통합공시

예산대비채무비율, 자체세입비율, 통합재정수지비율, 행사축제경비비율, 업무추진비비율, 민간단체보조금비율, 지방의회경비비율, 공무원인건비비율, 출연 · 출자금비율, 지자체부채, 공기업부채, 재정자립도(자체세입비율 대체), 재정자주도, 사회복지비, 지방세비과세 · 감면, 연말지출, 지방교부세 감액 및 인센티브 현황

○ 이와 같은 지방재정공시제도 운영과 관련하여 다음과 같은 문제점이 지적되고 있음

– 첫째, 공시내용의 적절성과 충분성이 부족함. 현행 재정공시는 공개되는 정보의 범위가 제한적일 뿐 아니라 결산 기준으로 작성되어 정보의 적시성에 한계가 있고, 재정정보를 공시하는 방법에 있어서도 당해 자치단체의 정보만 공시함으로써 유사단체와의 비교 등 재정위상과 재정운영 상황을 정확하게 파악하기 어려운 실정임

– 둘째, 정보 접근성이 낮은 실정임. 재정정보를 탑재하는 지자체 홈페이지 위치가 통일되어 있지 못하고, 어려운 행정전문용어를 그대로 사용하고 있어서 주민들이 재정정보를 이해하기 곤란함

– 셋째, 공시내용의 신뢰성이 부족함. 현행 지방재정공시제도는 공시내용이나 공시방법 등에 대해 지방재정공시심의위원회에서 심의하고 자체 평가하도록 하고 있을 뿐, 공식적으로 인정된 독립적인 감사기관에서 공시내용과 수단의 적정성 등을 조사, 확인하는 절차나 제도가 없음. 따라서 재정공시의 신뢰성을 확보하기 위해 자치단체가 공개한 공시내용을 외부 감사나 평가기관의 검토의견을 첨부하는 방식을 검토할 필요가 있음

2. 재정정보의 주요 현황

○ 현행 지방재정운영체계와 관련하여 지방재정을 구성하는 주요 기능을 중심으로 재정정보의 흐름을 파악하는 것이 재정 투명성 강화 차원에서 필요함. 이 점은 재정정보는 예산, 회계, 세정, 재산관리 등을 담당하는 재정부서뿐 아니라, 실제적인 재정목표 설정이나 예산수요, 세부 예산집행은 각 정책과 사업을 직접적으로 주관하는 성과관리부서, 지출(사업)부서, 정보화부서 등과 밀접하게 관련되기 때문임

○ 자치단체를 둘러싼 재정환경이 급격하게 변화하는 가운데 재정운영의 건전성, 책임성 및 투명성이 강조되고 있음. 재정 투명성 관점에서 다양한 이슈와 문제점이 나타나고 있으나, 주요 기능별 정보 관점에서 주요 내용을 살펴보면 다음과 같음

- 첫째, 전반적인 관점에서 자치단체의 경우 전략계획이나 성과계획서 작성, 재정계획, 투융자 심사 관련 재정정보의 산출과 공개가 빈약한 실정이고 여타 예산 및 결산, 계약관리, 자산 및 부채관리 등에서도 재정정보의 공개 범위와 정보의 질적 측면에서 불충분성이 나타남. 생성된 재정정보를 실제 의사결정에 활용하기보다는 대장관리나 결산서류로 비치하는 수준에 머무르고 있어 재정정보의 공개와 활용성이 미흡한 상황에 있음
- 둘째, 구체적으로 예산관리 측면에서는 예산성과의 체계적 관리에 있어서 성과와 예산 간에 연계가 부족하고 특히 예산체계를 이루고 있는 사업우선순위, 중기재정계획 등이 일관성과 체계성이 미흡한 실정임. 향후 사업원가 산정을 통한 성과측정, 사업특성별 심사기준 조정, 중기재정계획의 실효성 확보가 필요함
- 셋째, 자산관리에 있어서는 감가상각비, 내구연한 설정 등 자산관리 기준이 불비하고 계약단계나 사업추진단계별 모니터링이 부족하여 사업관리에 어려움이 나타남. 따라서 자산관리를 위한 표준적인 기준 설정, 계약 전 과정에 대한 표준기한 설정 및 기한준수 여부를 명확하게 공시하는 것이 필요함
- 넷째, 부채관리의 경우 예산회계와 재무회계 간 연계 부족으로 인해 통합적인 부채(채무) 정보를 생성하기 어려우며 이로 인해 부채정보의 활용에 제약이 존재함. 향후 공기업을 포함한 통합부채 산출을 위한 체계와 기준을 마련하고 재정 건전성 판단에 이들 통합부채 정보를 적극 활용하는 것이 필요함

– 다섯째, 성과관리의 경우 재정집행에 따른 성과에 관한 정보가 빈약하므로 서비스비용, 사업성과 달성도 등을 생성하여 공개하는 것이 필요함. 특히 재정투입 대비 성과의 반영이 이루어질 수 있도록 제도를 정비하고 향후 성과관리시스템 속에서 예산과 회계를 상호 연계하여 투입원가단위당 성과정보를 통해 재정효율성을 판단할 수 있도록 하여야 할 것임

– 여섯째, 정보시스템의 경우 지방재정관리시스템(e-hojo)이 운영되고 있으나 수입과 지출 간 연계성이 낮고 일반회계 등과 공기업 간 정보 연결이 이루어지지 않아 재정정보의 일관성과 일원적 관리가 어려운 실정임. 따라서 일반회계와 공기업회계를 망라하는 통일적인 제도적 접근과 기준을 마련하는 동시에 계획수립에서부터 예산의 편성과 집행, 결산 및 감사에 이르는 전 과정을 포괄하는 재정정보시스템을 구축하여야 함

– 일곱째, 재정정보의 활용 측면에서는 예산 및 결산통계의 종합적인 기준을 마련하고 재정예측 및 전망 정보를 통해 재정목표와 경영관리가 가능하도록 유도하는 한편 경제적 의사결정을 지원할 수 있도록 정보가공자의 역할을 강화하는 것이 필요함

〈표 2〉 지방재정정보의 현황 및 쟁점

구 분	현 황	쟁 점
예산 관리	▶ 성과평가와 예산편성 간 연계부족 ▶ 신규사업 선정 및 우선 순위 기준 미흡 ▶ 연중 중기재정계획 수정	▶ 성과계획/사업원가 정비 ▶ 사업특성별 심사기준 조정 ▶ 중기재정계획 업무처리절차 조정
자산 관리	▶ 자산관리 기준 및 내구연한 관리 소홀로 재정정보 비교 가능성 저하 ▶ 계약단계 및 일정준수 모니터링 부족 ▶ 자산관리 감가상각처리 미흡	▶ 자산관리에 대한 기준 및 관리체계 구축 ▶ 계약단계별 진행상황 정보 적시 제공 및 일정표준 준수 모니터링 강화 ▶ 상각대상 자산별 감가상각 자료 준비
부채 관리	▶ 부채의 범위 등 통합관리 미흡 ▶ 예산과 회계 간 부채 연계 부족	▶ 통합부채정보 기준(공기업 포함) ▶ 부채정보의 유용성 제고 방안

구 분	현 황	쟁 점
성과 관리	▶ 성과예산 미비 ▶ 원가회계제도 불비	▶ 사업별 성과측정이 가능하도록 예산성과관리체계 구축 ▶ 사업단위별 원가정보 계산
정보 통합	▶ 통일된 제도 및 기준 부재 ▶ 전 회계를 통합한 일관된 관리체계 미흡	▶ 전 회계에 적용되는 제도 및 기준 마련 ▶ 재정의 계획에서부터 결산 및 평가까지 전 과정을 포괄하는 재정시스템 구축
정보 활용	▶ 예산 및 결산통계의 종합적인 기준 부족 ▶ 재정분석 진단평가 예측 기능 미흡 ▶ 재정운영 현황에 대한 종합적인 지표 및 분석 틀의 부재	▶ Data Mining 기법 등 원시통계자료를 정제, 가공하여 예측 가능한 정보를 제공할 수 있는 분석모델 설계 ▶ 내부경영진의 요구사항이 반영된 정보조회 및 추출이 가능하도록 재정통계 강화 ▶ 재정정보의 통합, 축적, 가공을 통해 신속, 효율적인 의사결정지원 정보체계

3. 예산과정 측면

○ 예산과정(Budget Process)은 예산의 편성–심의–집행–결산 · 감사의 절차를 거치는데, 앞의 두 단계인 예산의 편성과 심의 승인은 예산이 통과되기 이전의 단계로 예산우선순위가 정해지고 시민사회의 영향력이 예산에 개입할 수 있음. 반면에 이후 두 단계인 예산의 집행과 결산 · 감사는 예산이 의회를 통과된 후에 이루어지는 단계로 중요한 것은 공공서비스가 목표(계획)한 대로 제대로 제공되었는지, 예산우선순위가 제대로 조정되었는지를 표시하는 정보임

○ 따라서 예산과정에 대한 투명성 평가는 주로 예산단계와 일정에 대한 준수 여부, 예산과정이 개방적이고 자율적으로 이루어지고 있는가, 예산안의 작성 과정에서 의회와 주민의 의사를 충분히 반영하고 있는가에 초점을 둠

○ 우선, 사업계획 수립이나 예산편성 등 일련의 과정은 내부 및 외부 이해관계자들과 직 · 간접적으로 연계 · 운영된다는 점에서 이들 이해당사자들에게 재정정보를 공개하는 한편 이들

이해관계자들의 의견을 수렴하는 협력적 거버넌스(cooperative governance)가 요구됨

- 현재 주민참여예산제도, 예산심의, 성인지예산제도 운영 과정에서 지역주민, 시민단체 등 이해관계자의 의견을 수렴하고 있으나, 참여 정도가 매우 소극적이거나 각각 별도로 구분 운영되어 종합성과 체계성이 떨어지고 실효성이 미흡하여 지방재정운용의 투명성과 효과성을 저해하는 본질적 요인으로 작용하고 있음

○ 재정정보 공개를 통한 투명성 관점에서 예산제도의 운영과정에 대한 전 과정의 공개는 물론 관련 부서들 간의 업무협조 및 정보공유가 지방예산운영시스템 상에서 반드시 실현될 필요가 있음. 특히 우리나라의 경우 예산수립 및 재정운영 과정에서 공식적인 지역주민들의 의견 수렴 기구가 빈약하고 지방의회에서도 예산안이나 법령안 심의 시 사전에 주민공청회 등을 개최하는 사례가 부족한 실정이므로 재정 투명성 관점에서 개선이 필요함

○ 또한 예산집행과정에서는 공개적이고 경쟁성을 인정하는 조달과 구매에 대한 정보가 중요함. 예컨대 입찰은 공개적이어야 하고 계약의 전 과정은 공표되어야 하며, 입찰자의 목록, 입찰가격, 낙찰자가 공개되어야 하며 계약판정과 구매과정은 의회와 감사원에 의해 검토되어야 함

○ 한편, 결산 및 재무보고 단계 또한 재정 투명성에 중요한 영향을 미치는데, 이는 결산이란 예산의 단순한 집행결과가 아니라, 유용한 재무정보를 생성하고 이를 정보수요자에게 전달하는 것이 중요하기 때문임

- 현재 지방자치단체의 회계처리와 결산은 예산회계(현금주의)와 재무회계(발생주의)가 병행하여 이루어지는 이원적 구조(dual system)로 운영되어 두 가지 서로 다른 결산정보가 산출됨
- 즉, 발생주의(재무회계) 결산은 민간부문의 기업회계결산과 마찬가지로 거래가 발생한 시점에 인식 · 기록하고 현금자원 뿐 아니라 비재무적자원을 포함하여 모든 경제적 자원을 기록함으로써 재정상태(자산–부채–순자산)와 운영성과(수익–비용)를 종합적으로 파악할 수 있으나, 현금주의(예산회계) 결산은 경제적 자원의 소비에 초점을 두기보다는 현금자원의 변동을 기록하는 회계처리방식이기 때문에 실제로 감가상각비 등을 포함한 원가 및 비용정보가 거의 반영되지 않고 자산과 부채도 제대로 파악할 수 없음

〈표 3〉 예산운영 과정 공개와 재정 투명성

구 분	지방 재정제도	투명성 관련 고려사항
예산 수립	중기재정계획, 투융자심사, 지방채발행, 성과계획서 등	예산수립 전 과정 개방, 예산 설명회 등 개최 예산안 의회에 사전보고, 예산안 정보 공유
예산 편성	지방예산편성기준 성인지 예산제도 주민참여예산제도 등	주민참여, 의견수렴, 예산조정 등 정보교류 의회 예산안 심의 공개, 예산일정 준수 여부 예산결정과정의 명확성
회계처리 및 집행	지방회계처리기준 재무회계처리규칙 등	집행과정의 공개, 회계기준, 재정준칙 준수 예산낭비 감시 운영
결산 및 재무보고	결산검사, 재정분석진단 재정공시제도 등	예산회계와 재무회계 간 정보 차이 조정 집행결과 정보 공개, 회계감사 등 감사기구 정보이용 접근성

4. 주민 등 이해관계자의 참여

○ 지방자치단체의 주민 참여는 다양한 경로를 통해 이루어질 수 있으나 지방자치단체 재정활동에 대한 공식적인 주민참여의 수단으로 주민참여예산제를 도입 운영하고 있음

– 우선, 지방재정법 제39조(지방예산 편성 과정의 주민 참여)에서는 ①지방자치단체의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방예산 편성 과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행하여야 하며, ②지방자치단체의 장은 예산 편성 과정에 참여한 주민의 의견을 수렴하여 그 의견서를 지방의회에 제출하는 예산안에 첨부할 수 있다고 규정하고 있음

– 이에 대해 지방재정법시행령 제46조(지방예산 편성과정에의 주민참여 절차)에서는 지방예산 편성과정에 주민이 참여할 수 있는 방법으로 주요사업에 대한 공청회 또는 간담회, 주요사업에 대한 서면 또는 인터넷 설문조사, 사업공모, 그 밖에 주민의견 수렴에 적합하다고 인정하여 조례로 정하는 방법을 규정함

– 주민들이 지방자치단체의 재정활동에 적극 참여하기 위해서는 참여예산제도를 통해 주민들이

어떠한 역할을 할 수 있는지에 대해 예측이 가능하여야 하나, 현재는 열악한 지방재정 실정과 재정정보 공개 미흡, 참여예산과 관련 재정제도 간 연계가 부족한 실정임

○ 주민참여예산제도와는 별도로 지방재정법령에서는 주민감시제도를 규정하고 있는데, 지방재정법 시행령 제54조의2(예산 · 기금의 불법지출 · 낭비에 대한 주민감시)에 의하면, 지방자치단체의 장은 예산 · 기금의 불법지출에 대한 시정요구, 예산절약이나 수입증대와 관련된 제안 등을 접수 · 처리하기 위하여 예산낭비신고센터를 설치 · 운영하여야 하며, 시정요구 및 제안이 요건을 충족하지 못하였다고 판단할 경우에는 일정 기간을 정하여 자료의 보완을 요구할 수 있음

– 이에 대한 통지는 시정요구 및 제안을 받은 날부터 30일 이내(보완기간은 제외)에 하여야 함. 다만, 기간 내 처리가 곤란하다고 판단될 경우에는 그 사유와 처리소요기간 등을 시정요구 또는 제안을 한 자에게 통지하여야 하며, 이 경우 지방자치단체의 장은 시정요구 및 제안을 한 자의 동의 없이 다른 사람에게 그 신분을 밝히거나 암시하여서는 안 되며, 예산절감이나 수입증대와 관련된 제안 등을 한 자에게 예산성과금을 지급할 수 있음

5. 정보 접근성 및 신뢰성

○ 정보에의 접근성과 이용가능성 관점에서 지방재정정보 공개를 살펴보면, 현재는 정보전달방식이 체계적이지 못하고 주민 친화성이 부족한 실정임. 특히 정보에 대한 세부적인 설명이나 비교 데이터의 부재로 인해 재정정보의 활용성이 낮음

– 정보 접근성을 높이고 실제적인 의사결정에 적극적으로 활용하기 위해서는 지역주민이 가장 알기 쉽게 재정정보를 주민 친화적으로 공개하는 것이 필요함

○ 또한 회계처리 기준의 차이로 인해 정보 불일치 현상이 나타나고 있음. 즉, 중앙정부와 지방자치단체, 공공기관이 각각 별도의 서로 다른 회계기준을 적용함에 따라 재정정보의 유용성, 통합재정정보 산출에 어려움이 나타나며, 정보이용자들의 경우도 정부의 재정상태와 운영상황을 정확하게 판단하는데 혼란을 초래하고 있음

– 공공기관도 단계적인 국제회계기준 도입을 계획하고 있으나, 공공기관의 특성에 따라 기존 공공기관 회계기준을 적용하는 등 일관성 있는 적용이 이루어지지 않고 있는 실정임

○ 다음으로 정보의 신뢰성 관점에서 재정정보의 공시내용과 공시수단의 적정성 등을 조사, 확인하는 공식적인 절차나 제도가 불비함. 재정공시의 신뢰성을 확보하기 위해 자치단체가 공개한 공시내용을 외부 감사기관이나 평가기관의 검토의견을 첨부하는 방식을 검토할 필요가 있음

– 민간기업의 경우도 기업 공시내용 특히 재무상태표, 손익계산서 등 재무제표에 대해서는 외부의 공인회계사가 감사를 행한 후 감사보고서를 첨부하도록 하고 있음

○ 따라서 재정공시와 관련하여 적절성, 신뢰성, 충분성, 비교가능성 등 기준 설정이 필요하며, 현재 공시내용의 신뢰성 확보를 위한 제도가 미약하므로 지방의회 또는 안전행정부의 조사, 외부 평가기관에 의한 검토 등의 방안을 마련할 필요성이 있음

6. 재정 투명성의 평가

○ 우리나라는 현재 재정 투명성의 수준과 상태를 조사하기 위한 평가체계 및 투명성 지수 등이 개발되어 있지 않음. 해외 사례를 살펴보면, 국제예산파트너십(IBP)에서는 예산투명성 지수(Open Budget Index : OBI)를 사용하여 각 국가의 투명성 수준을 평가하고 있음

– 예산투명성조사는 설문조사 방식을 취하고 있으며 질문의 대부분은 8개 주요 예산문서의 내용과 적시성에 초점을 두며, 그 외 나머지 질문으로는 주요 감독기구(의회, 감사기구인 SAI), 예산과정에서 국민들의 참여 기회를 중점 사항으로 다루고 있음

– 설문의 세부내용을 보면 주요 예산문서의 공개와 접근 가능성, 예산에서 공개된 정보 유형과 세부정보, 예산과정이 얼마나 공개적인지에 대한 내용 등임. 특히 설문에 있어서는 법적 규정이 아니라 실제로 예산운영이 어떻게 일어나고 있는가를 조사하는데, 이는 좋은 의도로 마련된 예산안이라도 실제에서는 제대로 예산과정이 적용되지 않는 경우가 많기 때문임

○ 우선, 예산관련 문서의 공개 여부에 대해서 조사함. 즉, 예산관련 문서는 필히 주민들에게 공개되어야 하며 이를 통해 주민들이 예산에 대해 알 수 있으며 예산과정에 참여할 수 있기 때문임

○ 예산에 담겨진 정보와 그 정보들이 어떤 형식으로 제출되어 있는가에 관해 질문하는데, 예산은 언론과 의회, 그리고 국(주)민으로부터 많은 관심이 집중된다는 점에서 예산안 관련 문서들이

분명하면서도 포괄적인 정보를 담고 있어야 함

- 여기에는 예산안이나 혹은 보충자료 속에 반드시 공개되어야 하는 정보와 예산안 자체에는 꼭 포함될 필요는 없지만 예산을 분석하는데 매우 중요한 정보들도 포함되는데, 대표적으로 예산외로 처리되는 기금, 정부의 재정운영에 심대한 영향을 미칠 수 있는 우발부채, 예산이 다른 단위의 정부나 공기업에 관한 사항, 유사 재정활동에 관한 사항, 금융자산과 비금융자산 등에 관한 정보를 들 수 있음

○ 마지막으로 재정 투명성 평가에서는 예산과정의 절차와 일정 등이 명확하게 공개되고 제대로 준수되고 있는가에 대해 조사를 실시함

○ 따라서 우리의 경우도 재정 투명성의 정도를 측정하고 이 결과를 토대로 재정 투명성의 생태와 주요 문제점을 분석하고 향후 보다 바람직한 방향으로의 개선을 유도하기 위해서는 투명성을 구성하는 핵심 요소를 중심으로 재정 투명성을 조사하기 위한 평가방안을 마련하는 것이 필요할 것임

Ⅳ. 재정 투명성 제고를 위한 정책과제

○ 앞에서 살펴 본 재정 투명성의 의의, 투명성 관련 현황 및 진단결과를 토대로 재정정보 공개, 정보 공유와 활용, 참여 및 통제, 투명성 평가 측면에서 개선이 요구되는 향후 정책과제를 살펴보면 다음과 같음

〈표 4〉 지방재정 투명성 제고를 위한 향후 정책과제

구 분	주요 내용	향후 정책과제
재정정보 공개	공개 범위 확대 재정정보의 세부내용	주민의 알 권리 충족 재정책임성 이행
정보 공유 및 활용	정보 접근성 주민 이용가능성	주민 친화적 정보전달 사회경제적 의사결정 지원 기능
주민참여 및 통제	주민의사 반영 감독 및 감시체계	정보의 신뢰성 확보 지방의회, 독립적 감사기구
재정 투명성 평가	투명성 평가체계 재정 투명성 지수	투명성의 상태와 수준 평가 환류기제를 통한 개선 유도

1. 재정정보의 공개

○ 재정정보 공개 관점에서는 정보공개 범위 확대와 정보의 질적 수준을 확보하는 것이 필요함. 주민 등 정보이용자들이 재정활동의 내용을 충분히 파악하고 이해할 수 있도록 정보 내용 면에서 예산과정 공개와 세부적인 재정정보를 포함하여 실제로 필요한 정보를 구체적으로 공시하여야 하며, 이것은 주민의 알 권리 충족은 물론 회계책임성(accountability)을 이행한다는 점에서 매우 중요함

– 이와 관련하여 환경 변화를 반영한 재정정보(원가정보, 부채정보, 계약과정), 보증채무 등 우발채무, 유사재정활동(quasi-fiscal activity) 관련 정보, 서비스성과정보(상 · 하수도요 금, 청소비용, 공원관리, 경찰, 소방 등), 공공성자산(도로, 공원, 체육시설), 지리적 기준에 의한 정보(보건소, 행정구, 사업소, 민원실, 주민자치센터 등)와 같은 서비스 부문(service segment)별 정보를 제공할 필요성이 있음

○ 예산과정의 공개에서는 연중(월별, 분기별) 예산보고를 비롯하여 연말보고, 필요시에는 사전예산보고, 선거전 예산보고, 장기예산보고 등이 필요하며, 결산보고서, 발생주의회계에 의한 결산재무제표, 감사보고서, 성과평가보고서 등을 공개하는 것이 바람직함

○ 또한 재정정보의 세부내용으로는 일반적인 재정운영결과와 함께 미래 재정에 영향을 미칠 수 있는 재정활동에 대한 정보 공개와 감시 · 감독하는 체계적인 모니터링 방안이 필요함

– 예컨대, 우발부채(보증채무, 약정, 소송중인 재정책임의무 등), 예산외 활동(기금, 독립 법인체인 공단 · 공사 등 공기업, 세입세출외현금), 민간투자사업(BTL, BTO 등) 지급액, 재정위험관리 및 지속가능성을 판단하기 위한 재정 예측 · 전망 정보 등을 들 수 있음

○ 그리고 지방자치단체가 한정된 예산을 효율적으로 사용하기 위해서는 재정지출의 관리가 매우 중요하며, 이 점에서 보면 지출을 보다 세부적으로 구분하고 그 성격을 명확히 하여 체계적으로 관리할 필요성이 있음

– 예컨대 세출경비를 법령에 의해 반드시 지출하여야 하는 의무지출과 자치단체가 자율성을 갖고 운영할 수 있는 재량지출로 구분하여 관리하는 것이 바람직할 것임

2. 정보 공유 및 활용

○ 재정정보 공유 및 활용 측면에서는 우선 정보 접근성과 이해관계자들이 재정정보를 적시에 이용하고 재정통계로서 의사결정 지원에 사용되도록 하는 정보의 이용가능성이 중요함

– 예컨대 재정정보의 공개에도 불구하고 공개된 예산서나 재정자료가 불충분하거나 지방자치단체가 수행하는 주요 정책이나 사업을 제대로 포함하고 있지 못한 경우, 실제로 경제적 의사결정에 활용할 수 없기 때문임

– 또한 정보 공개 내용에서 접근성이 부족하거나 전문용어 등에 대한 설명이 없어 주민들이 이해하기 어려운 경우 정보에의 접근성과 이해당사자들의 이용가능성을 저해하는 것이므로 개선하여야 함

○ 재정정보의 활용도를 높이기 위해서는 이해관계자들의 사업우선순위나 예산할당, 경제적 의사결정을 지원할 수 있도록 재정정보를 체계화하고 재정통계로서 사용할 수 있도록 유용성을 높이는 것이 필요함

– 자치단체의 각 부서별(기획부서, 예산부서, 사업부서, 성과관리부서 등)로 상호 재정정보를 조정하고 공유하는 시스템이 불비하고 예산, 회계, 결산 등 재정운영 과정에서 각종 대장이나 회계장부, 재정 관련 보고서, 성과보고서, 감사보고서 등 다양한 문서와 데이터가 생성되고

있으나, 이들 자료들이 실제 재정통계나 정책우선순위 및 자원배분 결정에 유용하게 활용되지 못하고 있으므로 정보의 공유 및 질적 수준을 높이는 것이 필요함

○ 특히 각 자치단체별로 재정자료나 데이터를 공시하는 것도 중요하지만, 정보이용자 입장에서는 전체 자치단체(시 · 도 및 시 · 군 · 구)의 재정데이터를 통합하여 전체 자료를 공개하는 것이 필요함

– 이는 이들 통합된 재정데이터를 통해 자치단체 간 비교, 전국평균, 동종단체나 동급단체와의 비교 등을 통해 보다 가치있고 유익한 재정정보를 통해 해당 자치단체의 재정운영 방향, 향후 개선전략을 수립하는데 도움이 될 것이기 때문임

○ 마지막으로 정보의 공유와 활용을 원활하게 이루기 위해서는 관련 기관이나 단위 간에 회계처리 기준을 정립하는 것이 필요함

– 현재 우리나라의 경우 중앙정부와 지방자치단체, 여타 공공기관 간의 회계기준의 차이로 인해 재정정보의 흐름과 공유에 애로가 발생하므로, 정부회계처리 원칙과 기준을 일관성 있게 재정립하여야 함

3. 참여 및 통제시스템 강화

○ 참여와 통제 관점에서는 예산편성, 예산집행 등 모든 예산과정에서 주민의 의견을 반영하는 것이 필요함. 현행 제도에서 보면 예산과정에 주민의사를 반영하기 위한 주민참여예산제도를 대표적으로 들 수 있는데, 예산안의 작성에서 사전예산보고서나 주민공청회, 지방의회와의 협의회 등을 통해 주민의견이 충분히 반영되고 의회와도 긴밀하게 의사소통이 이루어질 수 있도록 하여야 함

– 특히, 주민들이 어떠한 역할을 할 수 있는지에 대해 예측이 가능해야 하고, 예측에 기초한 주민들의 기대를 충족시키는 것이 무엇보다 중요함. 따라서 예산 및 재정활동에 대한 제반 정보를 주민들에게 적극 공개하고 참여예산과 관련 재정제도 간의 유기적 연계를 강화하여 주민참여예산제도가 형식적으로 운영되지 않도록 하여야 함

○ 또한 내 · 외부 통제시스템 측면에서도 독립된 감사기관이나 주민예산감시 기구 등 재정운영에 통제 기제를 활용하여 정보의 신뢰성을 확보하는 것이 중요함. 대표적으로 의회의 행정사무감사와 조사,

예산심사, 독립적 감독기구(예: 감사원)에 의한 감사, 시민단체에 의한 예산감시 활동 등을 들 수 있음

– 예산감시 활동의 경우 지방정부의 재정지출에서 선심성이거나 낭비적 요소가 발견되면 이를 방지하고 예산감시와 감독기관을 통해 위법 · 부당하거나 부적절한 회계처리를 찾아서 시정을 요구할 수 있음

○ 특히 회계감사와 관련하여 방만한 재정운영과 예산낭비를 개선하기 위해 그동안 각 자치단체별로 내부적인 감사, 결산검사 등을 실시하고 있으나 외부감사제도를 도입하여 보다 적극적으로 재정운영의 적절성과 사업추진의 타당성 등을 조사 · 확인할 수 있도록 제도적 보완이 이루어져야 할 것임

– 결산검사의 예를 들면, 공인회계사에 의한 결산서 검토로 전환하는 것이 바람직하며, 이를 위해서는 결산검사를 '검토'의 단계가 아닌 '감사'의 단계까지 인증업무의 수준을 높이는 것이 바람직함

– 즉, 회계처리에 대한 감사란 회계기준에 근거하여 적절하게 재무정보를 개시하고 있는가에 대해 의견을 형성하는 것이라고 볼 수 있으며, 결국 감사는 회계정보의 개시에 신뢰성을 부여하는 일임. 특히, 우리의 경우 발생주의회계 도입으로 재무제표에 대한 결산검사를 보다 신뢰성과 적정성을 확보할 수 있도록 독립된 제3자에 의한 감사를 거치도록 하는 것이 필요할 것임

4. 재정 투명성 평가체계 확립

○ 재정 투명성에서 또 하나의 고려요인으로 투명성의 상태와 수준을 평가하고 그 측정결과를 활용하는 것이 중요함

– 이를 위해서는 재정 투명성 수준을 평가하기 위한 평가체계를 확립하고 투명성을 계량적으로 측정할 수 있는 투명성 지수를 개발하는 것이 필요한데, 이는 우선적으로 재정 투명성의 현황과 문제점을 진단하는 과정에서 투명성의 현재 수준과 상태를 객관적으로 측정하는 것이 중요하기 때문임

○ 향후 재정 투명성의 수준과 상태를 객관적으로 측정할 수 있는 투명성 지수(Transparency Index)를 개발하는 것이 필요함. 투명성 지수는 투명성 관련 정책 존재 여부, 예산과정, 공표되는 재정데이터의 주요 내용, 정보공표기준(publication standards), 공표된 데이터의 활용, 재정데이터 공개의 편익과 장애요인 등을 대상으로 구성할 수 있음

참고문헌

김 혁. (2006). 재정투명성 확보와 지방재정공시제도의 발전방안. 한국지방재정학회 2006년 하계세미나 발표논문

안성민. (2006). 참여예산제도의 사례와 평가. 「주민참여예산제, 어떻게 운영해야 하나?」. 한국지방행정연구원 주관 정책간담회

우명동. (2006). 지방재정투명성의 수준과 평가. 한국지방재정학회 2006년 하계세미나 발표논문.

임성일. (2006). 재정 투명성의 개념 설정과 지방재정의 투명성 제고방안. 한국지방재정학회 2006년 하계세미나 발표논문

Accounting Standards Review Board. (2010). Suitability of IPSAS Review – Report of the Working Group. 2010

Alt, James E., David Dreyer Lassen, and Shanna Rose. (2006). The Causes of Fiscal Transparency : Evidence from the U.S. States. IMF Staff Papers Vol. 53, Special Issue

Khagram, Sanjeev, Archon Fung, Paolo De Renzio, eds. (2013). Open Budgets : The Political Economy of Transparency, Participation, and Accountability. Washington, D.C. : Brookings Institution Press

Kopits, G. and J. Craig. (1998). Transparency in Government Operations. IMF Occasional Paper 158

Heald, David. (2003). Fiscal Transparency Concepts, Measurement and UK Practice. Public Administration. 81(4)

IMF. (2007). Manual on Fiscal Transparency

Microsoft. (2010). Gov 2.0: Promoting Inclusive, Open, and Transparent Government through Technology

New Zealand Society of Local Govenment Managers. (2012). Differences Between IFRS and IPSAS.

OECD. (2002). Best Practices for Budget Transparency

OECD. (2009). Budget Transparency around the World : Results from the 2008 open budget survey

최근 간행물

2013

통권 469 지방 3.0 실현을 위한 추진체계와 전략 연구
통권 470 정부간 인사교류의 활성화 방안
통권 471 지방의회 의정활동 역량강화 방안
통권 472 지방자치단체 외부 인적자원 활용 방안
통권 473 지방자치단체의 조직운영 자율성 강화 방안
통권 474 시민참여 활성화를 위한 시민과 정부의 역할
통권 475 새마을운동을 통한 마을공동체 활성화 방안
통권 476 읍면동의 근린자치기능 강화방안
통권 477 중앙-지방 간 협력체계 강화방안
통권 478 지방자치단체의 유비쿼터스형 주민안전망 구축방안
통권 479 지방자치단체의 산림재해 주민안전망 구축 방안
통권 480 지방자치단체의 생활안전(4대악) 역할 및 대응시스템 구축방안
통권 481 지방재정관리체계 개선방안-자치단체 재정분석 및 재정공시제도 중심으로-
통권 482 지방세 비과세 · 감면제도의 개선방안
통권 483 지방재정 운영의 투명성 강화 방안
통권 484 보통교부세 재정형평화기능 강화방안
통권 485 사회복지 국고보조금의 개선방안 : 차등보조율을 중심으로
통권 486 지방자치단체 주도의 지역공동체 활성화 사업의 개선방안
통권 487 외국인 밀집지역의 지역 공동체 활성화 방안
통권 488 지방분권형 특화산업 육성방안
통권 489 지역경제 활성화를 위한 일자리 불균형 해소방안
통권 490 생활안전형 보행환경정책 개선방안
통권 491 지역활성화를 위한 전통시장 육성방안

2012

통권 458 지방자치단체 조직운영시스템의 다양화 방안
통권 459 지방자치단체 외부인재풀의 구성과 활용 방안
통권 460 다문화사회 정착을 위한 지방자치단체의 이주민정책 개선방안
통권 461 지방자치단체 부단체장제도의 다양화 방안
통권 462 지방자치단체의 사회적 자본 측정 및 증진방안
통권 463 중앙-지방간 사회복지 재정부담 조정방안
통권 464 지방투자사업의 효율적 추진을 위한 지방투융자심사제도 발전방안
통권 465 고령화 · 저성장시대의 지역발전 투자전략
통권 466 지역쇠퇴분석 및 재생방안
통권 467 지역공동체 주도의 발전전략 연구
연구총서 (통권 468) 새로운 지방예산제도

2011

통권 451 지방자치단체의 협력적 거버넌스 재설계 방안
통권 452 지방자치단체의 서비스공급 다원화 전략
통권 453 지방자치단체의 관리역량 강화 전략
통권 454 지방자치 선진화를 위한 지방재정 건전성 강화 방안
통권 455 창조적 지역발전 전략
통권 456 지역주도의 일자리 창출전략
연구총서 (통권 457) 지방세제의 선진화 - 자율성과 책임성 제고

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

서울특별시 서초구 반포대로 30길 12-6(서초동) TEL. 02-3488-7399 FAX. 02-3488-7309