

지방재정운영의 투명성 강화방안

Policy Measures to Enhance Fiscal
Transparency in Local Government

2013. 12

연구자

이효 (연구위원)

이 보고서의 내용은 본 연구자의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

서 문

재정 투명성은 정부가 보유하는 주요 재정정보를 국(주)민 등 이해관계자에게 “적시에, 정확하고, 공정하고, 접근 가능한 방식으로 공개하는 것”을 의미한다. 1990년대 후반 이후 전 세계적으로 중요시되고 있는 재정 투명성은 재정활동에 관한 정보 공개를 통해 책임행정의 구현과 정보이용자들의 의사결정을 지원하는데 있어서 필수적인 요소이다. 지방분권이 촉진되고 시민사회가 성숙해짐에 따라 주민들의 참여가 활발하게 이루어지는 가운데, 현실적으로 지방재정을 둘러싼 재정수지 적자, 암묵적 부채 증가 등으로 인해 재정 위험관리가 중요해지면서 투명성에 대한 관심과 필요성이 증대하고 있다.

그동안 지방자치단체는 투명한 재정운영을 위해 재정공시제도, 주민참여예산제도, 주민감시제도 등을 실시하고 있으나, 재정정보 공개는 아직도 불투명성을 안고 있고 정보의 공개 범위, 국제기준과의 정합성, 정보의 신뢰성 등에서 여러 가지 제약과 한계를 나타내고 있는 실정이다. 특히 정보공개와 투명한 정부실현은 박근혜정부의 정부3.0 및 지방3.0의 핵심과제가 되고 있는 상황을 고려할 경우, 이를 실현하기 위한 자치단체의 재정운영 투명성 제고는 매우 시급하고 중요한 과제가 되고 있다.

이러한 점을 종합적으로 인식하면서 본 연구는 재정 투명성에 대한 이론적 고찰, 지방재정 투명성 실태 및 설문조사 결과분석을 통해 제도적 미비점과 주요 쟁점을 발견하고 이를 토대로 재정 투명성을 강화하기 위한 정책적 개선방안으로 재정정보의 공개 범위, 정보 공유 및 활용, 주민참여 및 통제시스템, 투명성 평가체계 관점에서 개선방안을 제시하고 있다. 아무쪼록 이 연구가 지방자치단체의 투명한 재정운영을 위한 제도수립과 정책실행에 조금이나마 도움이 되기를 바라며, 과제를 수행한 연구자의 노고에 감사드린다.

2013년 12월

한국지방행정연구원 원장 이 승 중

요 약

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 통제의 공공서비스의 책임성을 핵심적인 속성으로 하고 있다. 그동안 지방자치단체는 재정운영의 투명성 확보를 위해 재정공시제도, 주민참여예산, 주민감시제도 등 다양한 재정운영 수단을 마련하여 추진하여 왔으나, 다음과 같은 점에서 제약과 한계를 안고 있는 것으로 나타난다.

첫째, 지방재정 관련 환경 변화와 관련하여 재정공시 내용의 적절성과 충분성이 부족하다. 핵심적인 재정 활동에 관한 정보이나 공개되지 않거나 공개 범위가 미흡한 점이다. 즉, 현행 재정공시는 공개되는 정보의 범위가 제한적일 뿐 아니라 결산 기준으로 작성되어 정보의 적시성에 한계가 있고, 재정정보를 공시하는 방법에 있어서도 당해 자치단체의 정보만 공표하여 유사단체와의 비교 등 재정위상과 재정운영 상황을 정확하게 파악하기 어렵다.

둘째, 재정정보에 대한 접근성이 미흡하다. 지방자치단체의 재정정보 공개를 살펴보면 홈페이지에서 여러 단계를 거쳐야 하며 어느 메뉴에 속하는지 혼동을 일으키게 된다. 특히 정보내용 면에서도 수치만 기록하고 있어 이 수치가 무엇을 의미하는지, 과거년도에 비해 혹은 동종단체나 여건이 유사한 동급단체에 비해 과도한지 여부, 증감사유 등 정책정보가 매우 제한되어 정보의 완전성이 미흡한 실정이다. 따라서 재정운영 결과에 대한 책임성을 주민들이 자율적으로 통제할 수 있도록 하기 위해 지역주민이 가장 알기 쉽고 접근이 용이하도록 주민 친화적인 정보 공개가 필요하다.

셋째, 이원적 결산으로 인한 정보의 차이로 정보 이해에 어려움이 있다. 현재의 지방자치단체 결산구조는 현금주의에 의한 예산회계결산과 발생주의에 의한 재

무회계결산이 병행하여 처리되는 이원체제(dual system)이다. 따라서 예산의 편성과 집행은 동일하지만 결산정보는 서로 상이하게 산출되고 있어 정보를 이해하기 어렵고 일관성이 부족하다.

넷째, 재정투입 대비 재정운영 성과의 반영이 미흡하다. 재정정보 공개에서 나타나는 주요 문제점의 하나로 재정집행에 따른 결과(성과) 정보가 빈약하다는 점을 들 수 있다. 그동안 지방재정운영에 있어서 투입 중심의 재정운영이 이루어지면서 실제로 공공서비스의 성과를 표시하는 성과정보가 제대로 제공되지 않고 있다. 향후 지속적인 예산 및 회계제도의 개선을 통해 재정투입 대비 산출 성과를 상호 연계하여 서비스성과정보를 공시하는 제도적 보완이 필요하다.

다섯째, 제정공시 내용의 신뢰성이 부족하다. 지방재정정보의 신뢰성 확보 관점에서 정보전달방식이 체계적이지 못하고 재정정보에 대한 내·외부적 감시와 감독이 미흡한 실정이다. 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 없다.

여섯째, 주민 참여 및 투명성 평가가 미흡하다. 주민들이 지방자치단체의 재정 활동에 적극 참여하기 위해서는 참여예산제도 운영에 있어서 충분한 재정 정보가 제공되어 주민들이 어떠한 역할을 할 수 있는지에 대해 예측이 가능해야 하나, 현재의 상황은 정보 공개가 부족하고 참여예산과 관련 재정제도 간 연계 등이 불안정하고 제한적이다. 한편 투명성 평가 측면에서 재정 투명성의 상태와 수준을 평가하고 그 측정결과를 활용하기 위한 재정투명성 평가체계와 투명성지수가 개발되어 있지 않은 점도 중요한 문제점으로 들 수 있다.

일곱째, 민간전문가와 지방공무원을 대상으로 한 설문조사 결과에 의하면, 현재 지방자치단체의 재정운영의 투명성에서 가장 큰 문제점으로 재정정보에 대한 접근성 부족, 투명성 평가 결여, 정보 질의 불충분, 신뢰성 보장을 위한 감독·감시체제 미흡, 재정정보의 공개범위 협소 등인 것으로 인식하고 있다.

종합적으로 재정 투명성은 정부조직을 경영하는 핵심적 원리의 하나로 자리매김하고 있다. 따라서 지방자치단체는 재정운영 과정과 각종 재정자료를 적극 공개

하고 재정정책에 대한 정보 공유를 확대하는 한편 이 과정에서 주민들의 의사를 적극 반영함으로써 재정 투명성을 강화하는 것이 요구된다. 지방자치단체 관점에서도 재정 투명성 강화는 최근 재정환경 변화에 따라 나타나고 있는 주민의 알 권리 충족은 물론 주민이 체감할 수 있는 서비스 만족도, 책임성 강화 및 성과 개선으로 이어질 것이다.

본 연구는 이와 같은 점을 인식하면서 기본적으로 재정 투명성을 구성하는 핵심 요인을 고려하는 가운데, 재정 투명성 관련 실태 및 설문조사 분석결과에서 나타난 주요 쟁점과 문제점을 중심으로 재정정보 공개, 참여와 통제, 정보 공유 및 활용, 재정투명성 평가의 4가지 측면에서 다음과 같이 정책방안을 제시하고 있다.

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

이와 관련하여 환경 변화를 반영한 재정정보(원가정보, 부채정보, 계약과정), 보증채무 등 우발채무, 유사재정활동(quasi-fiscal activity) 관련 정보, 서비스성과정보(상·하수도요금, 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 있다.

(2) 참여와 통제 관점에서는 예산편성, 예산집행 등 모든 예산과정에서 주민의 의견을 반영하는 것이 필요하다. 현행 제도에서 보면 예산과정에 주민의사를 반영하기 위한 주민참여예산제도를 대표적으로 들 수 있는데, 예산안의 작성에서 사전 예산보고서나 주민공청회, 지방의회와의 협의회 등을 통해 주민의견이 충분히 반영되고 의회와도 긴밀하게 의사소통이 이루어질 수 있도록 하여야 한다.

또한 내·외부 통제시스템 측면에서도 독립된 감사기관이나 주민예산감시 기구 등 재정운영에 통제 기제를 활용하여 정보의 신뢰성을 확보하는 것이 중요하다. 대표적으로 의회의 행정사무감사와 조사, 예산심사, 독립적 감독기구(예: 감사원)에 의한 감사, 시민단체에 의한 예산감시 활동 등을 들 수 있다. 예산감시활동의

경우 지방정부의 재정지출에서 선심성이거나 낭비적 요소가 발견되면 이를 방지하고 예산감시와 감독기관을 통해 위법·부당하거나 부적절한 회계처리를 찾아서 시정을 요구할 수 있다.

(3) 재정정보 공유 및 활용 측면에서는 우선 정보 접근성과 이해관계자들이 재정정보를 적시에 이용하고 재정통계로서 의사결정 지원에 사용되도록 하는 정보의 이용가능성이 중요하다. 예컨대 재정정보의 공개에도 불구하고 공개된 예산서나 재정자료가 불충분하거나 지방자치단체가 수행하는 주요 정책이나 사업을 제대로 포함하고 있지 못한 경우, 실제로 경제적 의사결정에 활용할 수 없기 때문이다. 또한 정보 공개 내용에서 접근성이 부족하거나 전문용어 등에 대한 설명이 없어 주민들이 이해하기 어려운 경우 정보에의 접근성과 이해당사자들의 이용가능성을 저해하는 것이므로 개선하여야 한다.

(4) 재정 투명성에서 또 하나의 고려요인으로 투명성의 상태와 수준을 평가하고 그 측정결과를 활용하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 재정 투명성 수준을 평가하기 위한 평가체계를 확립하고 투명성을 계량적으로 측정할 수 있는 투명성 지수를 개발하는 것이 필요하다.



제1장 서론 1

 제1절 연구의 목적 1

 제2절 연구의 범위와 방법 4

 1. 연구의 범위 4

 2. 연구의 방법 5

제2장 재정 투명성에 대한 이론적 배경 7

 제1절 재정 투명성의 의의 7

 1. 필요성 7

 2. 개념 정의 9

 3. 재정 투명성의 효과 15

 제2절 재정 투명성의 구성요소와 고려요인 16

 1. 재정 투명성의 구성요소 16

 2. 재정 투명성의 고려요인 18

 제3절 재정 투명성 관련 선행연구 검토 21

제3장 지방자치단체 재정 투명성의 실태분석 27

 제1절 개 관 27

 1. 국가 재정정보의 공표 27

 2. 지방재정운영 상황의 공시 28

 3. 지방재정공시제도의 주요 내용 30

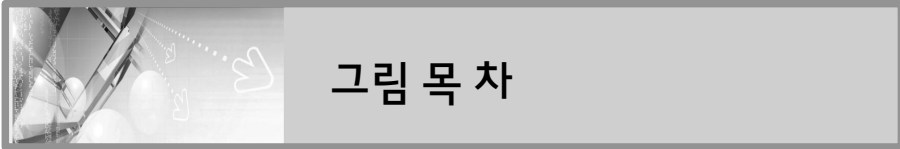
 4. 주민감시제도 33

제2절 지방재정 투명성의 현황 및 문제점	34
1. 재정정보의 공개	34
2. 주민 등 이해관계자의 참여	47
3. 정보 접근성 및 신뢰성	49
4. 재정 투명성의 평가	53
5. 설문결과에 따른 재정투명성의 주요 문제	60
제3절 지방재정 투명성에 대한 설문조사 결과	61
1. 조사개요	61
2. 설문조사 결과	62
제4장 지방재정운영의 투명성 강화방안	81
제1절 기본방향	81
제2절 재정정보의 공개	83
1. 재정정보 공개 범위	83
2. 정보의 세부내역 공개	94
제3절 참여와 통제	98
1. 주민참여예산 운영 강화	99
2. 독립적인 감독·감시기구의 확보	102
제4절 정보의 공유 및 활용	104
제5절 재정 투명성 평가체계 확립	106
제5장 요약 및 정책건의	111
제1절 요약	111
제2절 정책건의	113
【참고문헌】	115
【Abstract】	119
【부록】 지방재정 투명성에 관한 설문조사	120



표 목 차

〈표 2-1〉	재정 투명성에 관한 IMF와 OECD의 비교	9
〈표 2-2〉	재정 투명성 관련 개념 및 구성요소 비교	14
〈표 2-3〉	지방자치단체 재정 투명성과 관련한 선행연구	23
〈표 3-1〉	현행 지방재정운영 관련 주요 기능과 세부내용	35
〈표 3-2〉	2013년도 예산안 편성과 심의절차 및 일정(서울특별시)	40
〈표 3-3〉	지방자치단체 회계처리 및 결산과정	42
〈표 3-4〉	예산과목과 회계과목 간의 연계처리 사례	43
〈표 3-5〉	결산의 유형별 업무처리과정 비교	45
〈표 3-6〉	지방자치단체 결산제도의 적용범위	46
〈표 3-7〉	국가, 지방자치단체, 공공기관 간의 회계기준 비교	50
〈표 3-8〉	지방자치단체 자산운영의 예산회계와 재무회계 간 비교	51
〈표 3-9〉	예산회계와 재무회계 간의 부채(채무) 비교	52
〈표 3-10〉	OBI 평가의 중점사항	54
〈표 3-11〉	우리나라 IBP 예산투명성 지수의 순위	54
〈표 3-12〉	재정(예산) 투명성 지표의 적용 사례	55
〈표 4-1〉	지방재정 분야별 정보의 핵심내용	84
〈표 4-2〉	지방재정정보의 개선방향	87
〈표 4-3〉	행사축제사업에 대한 원가정보	89
〈표 4-4〉	예산, 결산 및 감사에 대한 세부정보	96
〈표 4-5〉	지방자치단체 의무지출과 재량지출의 주요 내용	97
〈표 4-6〉	주민참여예산제의 주요 추진일정 : 울산 북구 사례	100
〈표 4-7〉	미국 주정부 수준의 투명성 항목의 빈도수	108
〈표 4-8〉	재정 투명성 지표 구성(안) : 예시	110



〈그림 1-1〉 연구의 수행과정	6
〈그림 3-1〉 예산운영 과정 공개와 재정 투명성	38
〈그림 3-2〉 지방자치단체 통합재무제표의 작성단계	44
〈그림 3-3〉 지방재정운영에 대한 주민참여와 통제의 상호관계	49
〈그림 4-1〉 지방재정 투명성의 접근체계	83
〈그림 4-2〉 통합부채(채무) 범위설정을 위한 기본방향	91



제1장 서론

제1절 연구의 목적

정부활동의 투명성은 공공부문 거버넌스를 개혁하는 종합적 시도의 한 부분으로 간주된다. 지방자치단체가 수행하는 다양한 행정활동은 궁극적으로 주민에 의해 점검되고 판단되어야 하며, 이를 위해서는 정부활동에 대한 정보의 공개가 필수적이다. 이와 관련하여 재정 투명성은 정부가 보유하는 주요 재정정보를 국(주)민 등 이해관계자에게 “적시에, 정확하고, 공정하고, 접근 가능한 방식으로 공개하는 것”을 의미한다. 이는 객관적인 재정정보의 공개와 공유를 통해 정부가 수행하는 프로그램과 활동 결과를 체계적으로 전달함으로써 국(주)민의 알 권리를 충족시키고 공공서비스에 대한 책임성을 보장하기 위한 것이다.

재정 투명성은 그 자체로서도 중요하지만, 이것이 개혁과정에서 공공부문 구조개혁의 필수요인이고 정부의 재정 책임성을 점검하고 향상시켜주는 핵심 인프라인 점에서 더욱 중요하다. 무엇보다도 오늘날 국(주)민의 감시·견제를 통한 책임행정의 구현과 정부를 둘러싼 이해관계자의 의사결정에 기여하기 위해서는 국(주)민들이 필요로 하는 정보를 적기에 알기 쉽게 제공하는 정보 공개가 그 중심에 위치하고 있다고 볼 수 있다.¹⁾

1990년대 후반 이후 전 세계적으로 중요시되고 있는 재정 투명성은 재정활동에 관한 정보 공개를 통해 책임행정의 구현과 정보이용자들의 의사결정을 지원하는데 있어서 필수적이지만, 그동안 지방재정운영의 투명성은 새로운 재정정보 반영,

1) 임성일, “재정 투명성의 개념 설정과 지방재정의 투명성 제고방안,” 한국지방재정학회 2006년 하계세미나 발표논문, 2006, pp.2~3.

국제기준과의 정합성, 정보의 질적 특성 및 신뢰성, 재정(예산) 투명성 평가 측면에서 여러 가지 제약과 한계를 나타내고 있다.

첫째, 지방재정 관련 환경 변화에 따른 새로운 정보 반영 측면에서 지방자치단체의 핵심활동에 관한 재정정보이지만, 공개되지 않거나 공개 범위가 미흡한 점을 들 수 있다.

- ① 지방자치단체의 재정환경 변화를 반영한 재정정보(사업별 원가정보, 입찰·계약과정 공개, 서비스 성과정보 등)
- ② 통합재정정보(통합부채정보, 재무제표 등을 포함한 통합결산데이터 등)
- ③ 우발채무(contingent liability)(지급보증, 약정체결에 따른 재정책임 등)
- ④ 유사재정활동(quasi-fiscal activity) 관련 정보
- ⑤ 주민관심(행사축제원가, 공공청사 관리운영 등) 또는 서비스비용(상하수도요금, 청소비용, 공원관리 등 공공시설 운영원가 등)

둘째, 서비스성과(service performance)에 관한 재정보고가 필요하다. 이는 지방자치단체의 핵심활동에 대하여 서비스 수준을 파악하고 그에 대한 성과를 측정하여 보고하는 것으로 책임성 관점에서도 매우 중요하다. 현재 일부분 성과측정, 사업예산, 원가회계, 재정분석지표 정보가 제시되고 있으나, 재정투명성 관점에서 일관성 있는 서비스성과와 재정보고에 관한 원칙과 기준을 마련할 필요가 있다.

셋째, 재정정보의 질적 특성 면에서 실질적인 경제적 의사결정을 지원하는 기능을 수행하기 위해서는 양질의 재정데이터를 적기에 적절한 방법으로 정보이용자들에게 제공하는 것이 요구되나, 재정데이터의 구체성이나 재정통계로서의 활용성, 주민의 정보 이용가능성(public availability)이 제한적이다.

- ① 단순한 재정정보가 아닌 재정통계로 활용할 수 있고 경제적 의사결정을 실질적으로 지원할 수 있도록 정보의 질적 수준을 확보하여야 한다. 예를 들어, 단순한 입찰·계약 단계나 절차 공개는 물론 일정표준 기한 및 준수 여부를 확인 가능하도록 공시하는 것이 필요하다.
- ② 부문별 재정보고(Segment Reporting)에 관한 사항으로서 서비스 기준에 의한 공공성자산(도로, 공원, 체육시설), 서비스단위(상수도, 하수도, 재활용처리시설, 경찰, 소방) 관련 정보 및 지리적 기준에 의한 정보(보건소, 행정구, 사

업소, 민원실, 주민자치센터 등) 등도 보고할 필요성이 있다.

넷째, 지방재정정보의 신뢰성 확보 관점에서 정보전달방식이 체계적이지 못하고 재정정보에 대한 내·외부적 감시와 감독이 미흡한 실정이다.

- ① 개별 homepage 공개방식에서 종합정보 공개 방식으로 전환할 필요가 있다. 예컨대, 복식부기 재무정보의 경우 재무제표를 중심으로 개별 자치단체별 homepage에 공개하고 있으나, 정보 이용성 측면에서 전 자치단체의 재무제표를 통합 공시하는 것이 정보의 공유와 활용도를 높일 수 있을 것이다.
- ② 매년 결산통계자료도 원자료 뿐 아니라 실제 재정정보로서 활용될 수 있도록 재정정보의 세부내역을 공표하는 것이 중요하다. 예를 들어 지방재정의 상태와 운영성과, 자산과 부채의 세부내역, 의무지출과 재량지출의 내역 등이 알기 쉽게 전달되도록 재정데이터를 가공하는 노력이 필요하다.
- ③ 지방자치단체의 기능과 행정범위 등이 다양화되면서 정부 간 재정관계, 예산과정, 회계처리 및 결산 등에 대해 내·외부의 감사기능 및 효과적인 통제가 필요하다.

이러한 점을 종합적으로 인식하면서 본 연구는 재정 투명성에 대한 이론적 고찰, 우리나라 지방재정 투명성의 현황과 실태, 재정 투명성에 관한 설문조사를 실시하고, 이를 통해 발견된 미비점과 주요 쟁점을 토대로 재정 투명성을 강화하기 위한 정책적 개선방안을 마련하고자 한다. 특히 재정 투명성은 자치단체의 기능과 활동에 관한 전반적인 내용과 관련된다는 점에서 재정정보의 생성과 전달에 관련되는 예산, 회계, 결산제도 등을 포괄적으로 검토한다.

재정 투명성 강화와 관련한 개선방안은 기본적으로 재정 투명성을 구성하는 요인을 토대로 하면서 지방자치단체의 주요 기능과 핵심활동을 중심으로 재정정보의 공개 확대, 예산과정 및 예산보고서, 정보의 질적 수준 및 정보 접근성 강화, 정보의 신뢰성 확보, 재정 투명성 평가 및 활용 방안을 모색하고자 한다.

제2절 연구의 범위와 방법



1. 연구의 범위

연구범위는 크게 연구대상범위와 연구내용범위로 나누어 볼 수 있는데, 대상범위는 전체 지방자치단체를 대상으로 재정(예산) 투명성 문제를 다룬다. 그리고 내용범위로는 다음의 사항에 초점을 두고 연구를 수행하고자 한다.

우선, 재정 투명성과 재정정보에 관한 이론적 배경을 고찰한다. 여기서는 재정 투명성 관련 개념, 구성요소, 투명성 관련 선행연구 검토를 비롯하여 정부재정통계, 공공부문 회계기준 등을 고찰한다.

둘째, 재정 투명성 관련 국제기준 및 재정(예산) 투명성 지수를 살펴본다. 대표적으로 IMF의 재정투명성 규정, OECD의 예산 투명성 수범 사례, 그리고 예산 투명성 평가체계와 투명성 지수를 검토한다.

셋째, 지방재정 투명성과 정보공개에 관한 실태분석 및 쟁점을 도출한다. 지방재정 환경 변화에 따른 정보 반영으로서 사업원가, 통합부채 등 새로운 재정정보를 비롯하여 일반재정과 지방공기업, 예산회계와 재무회계 간 차이 발생 등 정보공개 범위를 파악한다.

넷째, 지방재정 관련 정보의 질적 특성 및 정보 이용가능성을 살펴본다. 여기서는 단순한 재정정보가 아닌 재정통계로 활용할 수 있는 정보, 경제적 의사결정을 지원하는 정보의 질적 수준, 내·외부 감사와 감시 감독 문제를 다룬다.

다섯째, 민간전문가와 지방공무원을 대상으로 지방재정운영의 투명성에 관한 설문조사를 실시한다.

2. 연구의 방법

연구의 목적을 달성하기 위한 연구의 방법으로는 문헌연구를 기본으로 하면서 현장조사, 전문가 토의, 설문조사 방법을 병행하고자 한다.

첫째, 문헌연구는 재정투명성과 재정정보 관련 선행연구 검토 등 국내·외 관련 문헌을 조사한다.

둘째, 현장조사는 재정정보 생성 및 활용에 대한 지방자치단체의 현지조사 및 실무자 의견을 수렴한다.

셋째, 지방재정 투명성 실태 및 문제점에 대한 검토와 정책대안 발굴 시에 전문가 토의를 통해 타당성을 점검한다.

넷째, 설문조사는 지방공무원과 민간전문가를 대상으로 지방재정 투명성에 관한 전반적인 인식을 파악하면서 투명성 강화를 위한 관점에서 재정(예산) 투명성 수준 및 주요 문제점에 대한 실태를 조사하고 개선방안을 도출하는데 활용한다.

연구의 목적을 달성하기 위한 전반적인 연구의 흐름은 다음과 같다.

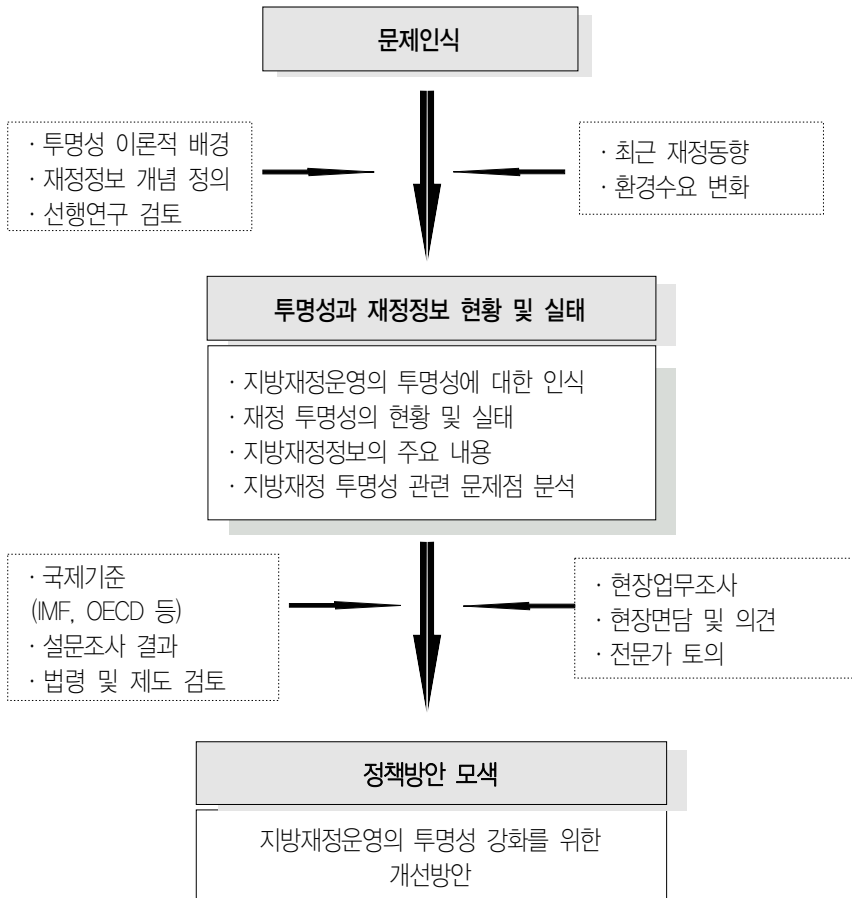
첫째, 연구의 목적과 문제인식 하에서 재정투명성 이론(IMF, OECD 등)과 재정정보에 관한 선행연구를 검토하고, 아울러 1990년대 이후 추진되고 있는 정부부문 재정개혁의 동향 및 정부재정을 둘러싼 환경수요 변화 등을 파악한다.

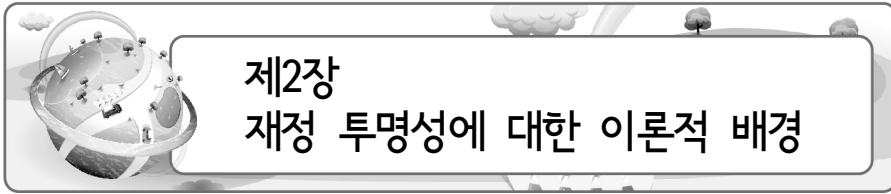
둘째, 지방자치단체의 주요 재정활동(재정계획, 예산수립, 예산집행, 회계처리 및 결산, 감사에 이르는 전 과정) 및 지방재정 투명성의 현황, 문제점과 실태를 분석하고 주요 쟁점사항을 점검한다.

셋째, 지방재정 투명성과 관련하여 민간전문가와 지방공무원을 대상으로 설문조사를 실시하고 그 결과를 분석한다.

넷째, 지방재정운영의 투명성 강화와 관련하여 재정정보의 공개, 참여와 책임성 강화, 정보공유 및 활용, 재정 투명성 평가 관점에서 정책적 개선방안을 모색한다.

〈그림 1-1〉 연구의 수행과정





제1절 재정 투명성의 의의



1. 필요성

재정 투명성은 훌륭한 정부를 운영하기 위한 핵심적 기반으로 이에 대한 배경 및 필요성으로서 다음과 같은 관점과 요소들을 살펴볼 수 있다.

첫째, 정부활동에 관한 모든 재정 정보를 개방하고 공개함으로써 국(주)민의 알 권리를 충족시키는 것이 필요하다. 특히 이 과정에서는 예산편성 등에 있어서 주민의 참여와 의사를 반영하는 것이 중요하다.

둘째, 국(주)민들 입장에서는 실제로 정부 운영이 예산낭비나 무분별한 투자지출이 없이 효율적, 효과적으로 재정정책이 수립되고 예산이 집행되었는가를 감독하고 감시하는 것이 요구된다.

셋째, 정부는 국(주)민들로부터 세금을 징수하는 한편 국(주)민의 생명과 재산을 위탁받은 대리인으로서 수탁관리책임(stewardship)을 진다. 이에 따라 정부 활동의 결과를 명확하게 평가할 수 있도록 재정상태, 주요 활동의 원가와 편익, 재정운영 성과 등 재정정보를 국(주)민에게 공개하고 보고하여야 한다.

넷째, 정부는 지역주민 등 이해관계자들이 경제적 의사결정에 활용할 수 있도록 유용하고 신뢰성 있는 정보를 적기에, 알기 쉽게, 체계적인 방법으로 공개할 것이 요구된다.

이와 관련하여 최근 정부 3.0의 소통하는 투명한 정부 구현과 관련하여 공공정보의 개방과 공개가 필수적이며 접근방식도 공급자가 아닌 ‘국(주)민 중심’으로 전환한다는 계획이다.²⁾ 여기에는 실질적인 공공정보 개방과 공개가 중시되고 개

2) 정부3.0 비전과 전략에서는 국민 모두가 행복한 대한민국(비전)을 이루기 위해 3대 전략으로서 소통하는

별 기관들이 보유한 공공정보가 플랫폼에서 연계·융합되어 한 곳에서 손쉽게 접근할 수 있도록 추진된다.

특히 재정 투명성 강화와 관련하여 국(주)민이 필요로 하는 정보를 능동적이고 선제적으로 개방하고 공유할 것을 강조하고 있는데, 그 중심에는 정보의 공개와 공유, 참여와 책임성 보장, 재정정보의 활용을 핵심요소로 하는 재정 투명성 개념이 자리 잡고 있다고 볼 수 있다.

〈정부3.0 추진전략 : 소통하는 투명한 정부〉

- ① 공공정보 적극 공개로 「국민의 알권리」 충족
 - ‘공급자 위주’에서 ‘국민 중심’ 정보 공개로 패러다임 전환
 - 정보공개 대상기관 및 범위 대폭 확대
 - 원문정보 사전공개를 위한 시스템 구축
- ② 공공데이터의 민간 활용 활성화
 - 민간의 수요가 많은 공공데이터의 대폭 개방
 - 공공데이터 활용을 통한 신성장동력 창출
 - 공공정보 민간활용 촉진을 위한 데이터 거버넌스 마련
- ③ 민관 협치 강화
 - 국민참여 확대 및 소통채널 다양화
 - 온라인 민-관 협업 공간(플랫폼) 구축
 - 현장의 목소리 반영을 위한 행정절차 개선

이와 관련하여 특히 재정정보의 공개 범위 확대 및 정보 수준 제고에 중점이 두어지고 있다. 지역주민 등 정보이용자 입장에서 관련 정보를 완전 공개하는 방향에서 주민 수요가 큰 정보를 중심으로 공개 범위를 확대하고 정보의 질적 수준을 제고하는 것이 매우 중요하다. 이에 따라 중앙정부는 2014년부터 공공기관 정보공개를 확대하는 방안을 다음과 같이 제시하고 있다.

〈중앙정부 공공기관 정보공개 확대〉

- 공공기관 정보공개 건수 : (현재) 한해 31만건 → 1억건으로 확대
- 공공기관이 보유하고 있는 공공데이터 개방 범위 : (현재) 2260종 → 2017년까지 6150종으로 3배 가까이 확대
- ※ 민간 수요가 많은 기상, 교통, 지리, 특허, 복지, 의료 분야 등이 우선 개방 대상

투명한 정부, 일 잘하는 유능한 정부, 국민중심의 서비스 정부를 제시하고 있다.

2. 개념 정의

IMF에 의하면 재정 투명성(fiscal transparency)은 정부를 잘 운영하기 위한 핵심 요소이며, 일반적으로 정부의 기능과 구조, 재정정책의 의도, 공공부문 회계, 예측이 일반에게 공개되는 것을 강조하고 있다(Kopits and Craig, 1998). OECD에 의하면 예산은 정책목표가 조정되고 구체적으로 집행되는 단일의 가장 중요한 정부의 정책문서이며, 이 경우 예산 투명성(Budget transparency)이란 모든 관련 재정정보를 적시에, 체계적인 방법으로 완전 공시하는 것이라고 개념 정의하고 있다.

〈표 2-1〉 재정 투명성에 관한 IMF와 OECD의 비교

재정투명성(IMF)		예산투명성(OECD)	
4대 요소	주요 내용	3대 부문	주요 내용
정부역할과 책임의 명확성	<ul style="list-style-type: none"> 정부의 구조와 범위의 명확화 재정 관리를 위한 법적·행정적 틀 확립 	(개념) 정부활동에 관한 모든 적정한 재정정보의 완전 공시	
예산과정의 공개	<ul style="list-style-type: none"> 예산수립의 일정표 준수 거시경제, 재정정책 목표와의 부합성 예산집행, 모니터링, 보고과정 명확한 절차 준수 	예산보고	<ul style="list-style-type: none"> 예산서 사전예산보고서 월별, 연중, 연말예산보고서 선거전 예산보고서 장기예산보고서
시민의 정보이용 가능성	<ul style="list-style-type: none"> 재정활동에 관한 과거, 현재, 미래 예측 등 포괄적 정보 제공 재정정보의 정책분석·책임성 촉진 역할 재정정보의 적시 공표 	예산정보의 특별 공시	<ul style="list-style-type: none"> 예산과 관련된 경제적 가정 조세지출 금융부채와 금융자산 비금융자산 피고용자 연금지급의무 우발부채
정보의 신뢰성 보장	<ul style="list-style-type: none"> 재정데이터의 품질 기준 충족 재정정보에 대한 효과적인 내부 감시와 감독체제 재정정보에 대한 외부조사 및 점검 체제 	예산보고의 신뢰성, 통제, 책임성	<ul style="list-style-type: none"> 회계정책 내부통제와 책임성 확보 장치 회계감사 주민과 의회 감시

자료 : IMF(2007), OECD(2002)의 재정(예산) 투명성 규정을 토대로 정리

가. 코피츠와 크레이그(Kopits and Craig)

코피츠와 크레이그는 재정 투명성을 일반대중을 향한 개방성(openness)으로 규정하고 있다. 여기에서 의미하는 개방성이란 정부의 구조와 기능, 재정정책 의도, 공공부문 계정 및 예측 등에 대한 공개를 의미한다. 그리고 재정 투명성은 정부활동에 대한 신뢰성 있고, 종합적이고, 시의성 있고, 이해 가능하고, 국제적으로 비교할 수 있는 정보에 대한 손쉬운 접근을 포함한다. 이것은 정부의 재정위상(financial position)과 정부활동에 대한 진정한 비용과 편익을 평가할 수 있도록 한다. 이와 같은 재정 투명성은 정부운영에 있어서 다음과 같은 여러 차원을 갖는다(Kopits and Craig, 1998 : pp.1-2).

첫째, 종합적인 수준에서 투명성은 정부의 재정정책 의도와 예측에 대한 신뢰할 수 있는 정보를 요구한다.

둘째, 정부운영에 대한 구체적인 데이터와 정보가 요구된다. 여기에는 일반정부의 계정 분류를 포함하는 포괄적인 예산문서의 공표와 정부 외의 유사재정활동의 예상액이 포함된다.

셋째, 행태적 측면에서 선거직과 임명직 공무원에 대한 명백한 이해갈등 규칙, 정보요구의 자유, 투명한 규제 틀, 공공조달과 고용실태 공개, 세무공무원에 대한 행동규칙과 공표된 성과감사를 포함한다. 이 3가지 차원 모두에 있어서 재정 투명성은 훌륭한 정부 관리의 성공적인 실시와 밀접하게 관련된다. 한편, 정부활동에 대한 투명성의 중요성을 인식한 IMF와 OECD는 재정 투명성에 대한 개념 정의와 구체적인 실천가이드라인을 제시하고 있다.

나. IMF의 재정 투명성 규정

IMF는 재정의 투명성 개념과 실천지침을 선도적으로 제시하고 있는데, IMF는 재정 투명성을 재정 관리의 필수요건이자 훌륭한 정부관리(good governance)의 핵심요인으로 간주하고 있다. IMF는 재정투명성 규정(Fiscal Transparency Code, 2007)에서 다음과 같은 4가지 일반원칙을 제시한다.

① 정부의 역할과 책임의 명확성

재정 투명성과 관련하여 IMF가 제시하는 첫 번째 요소로서 공공부문의 구조, 정부 수준별, 공기업 등 모든 정부실체에 대해 정부의 구조와 기능을 명확히 공개하는 것을 비롯하여 유사재정활동의 범위와 목적 설명, 정부 수준 간에 세입과 세출책임에 대한 분명한 할당, 공공자금 지출과 세입징수 등 재정 관리를 위한 법적·규제적·행정적 틀의 확립을 명확히 하고 공개하여야 한다.

② 예산과정의 공개

재정 투명성의 두 번째 요소로서 예산과정에 대한 공개를 들 수 있다. 이는 예산 수립이 정해진 일정표를 준수(예산안 의회 제출 등)하여 이루어져야 하고, 거시경제 상황과 재정정책의 목표에 부합되어야 한다는 점을 강조하고 있다. 즉, 새로운 세입이나 세출의 비용과 효과가 명백하게 설명되고, 일관성 있는 다년도 재정 틀이 제시되어야 한다는 것이다. 또한 예산집행, 모니터링, 재무보고는 명확한 절차에 의해 이루어져야 한다.

③ 시민들의 정보 이용가능성

IMF는 재정 투명성과 관련하여 국(주)민 등 이해관계자들이 정보에 대한 접근과 이용 가능성을 중요한 요소로 들고 있다.

첫째, 정부활동의 과거·현재·미래 예측, 그리고 중요한 재정위험에 관한 정보를 국(주)민들에게 제공해야 한다. 즉, 예산문서에 모든 예산과 예산외 활동, 하위 정부의 재정위상, 공기업 재정을 포함하는 것이 필요하며, 채무의 세부내역, 유의미한 금융자산과 천연자산, 비금융부채, 우발채무 등이 공개되어야 한다.

둘째, 재정정보는 정책분석과 책임성을 촉진하는 방법으로 제시되어야 하는데, 여기에는 예산에 대한 주요 내용과 경제적 배경이 시민들에게 명백하게 설명되고, 수입, 지출, 재원조달이 총액 기준으로 보고되어야 한다. 지출은 경제적, 기능적, 행정적 유형별로 분류되어야 하며, 정부프로그램의 결과를 의회에 제출하여야 한다.

셋째로는 이들 재정정보를 적시에 공표하여야 한다는 것을 의미한다.

④ 정보의 신뢰성 보장

IMF 재정 투명성 기준에서는 네 번째 요소로서 정보의 신뢰성 보장을 다음과 같이 제시하고 있다.

첫째, 재정데이터는 인정된 데이터 품질 기준을 충족하여야 하는데, 여기에는 회계정책이 일반적으로 인정된 회계기준(GAAS)을 충족하여야 하고, 결산계정은 예산과 충분히 조정되어야 하며, 재정성과는 사전 예측과 비교되어야 하는 내용을 포함한다.

둘째, 재정활동은 효과적인 외부 감시와 감독체제에 의해 이루어져야 한다. 즉, 공공부문에 관련한 구매, 금융거래를 위한 기준, 그리고 공무원의 윤리행위는 명확하고, 공개적으로 접근 가능하고 준수되어야 하며, 내부감사 절차는 명확하게 규정되어야 한다.

셋째, 재정정보는 외부적으로 조사 및 검사되어야 하며, 여기에는 독립적인 국가 감사기관이 정부 계정의 재정적 신뢰성에 대해 의회와 시민들을 위해서 적기에 - 최소 1년 단위로 - 보고서를 제공하는 것을 포함하고 있다. 이러한 재정 투명성 규정에 의하면, 정부의 예산활동, 재정상태와 운영성과, 그리고 예측 정보를 적시에 다양한 방식으로 공개할 것을 요구하고 있다. 이에 따라 주요 선진국들은 IMF의 지도감독 아래 각 국가의 재정 투명성 수준을 점검하고 관련 보고서를 발간하고 있다.

- 우리나라 정부는 공공부문 개혁의 일환으로 재정의 투명성 제고를 위한 재정 개혁을 적극 추진하기 위하여 2000.1월 IMF에 재정투명성에 관한 평가를 요청
- IMF는 재정투명성 규정(Code of Good Practices on Fiscal Transparency)을 토대로 우리나라의 재정 투명성을 평가하고 평가보고서를 공개
- IMF 평가보고서의 주요 내용은 4대 원칙에 대해 준수 여부를 평가하고 주요 권고사항을 제시하고 있음
- IMF의 재정 투명성 규정은 아래와 같은 4개 일반원칙을 토대로 22개 항목으로 구성되어 있음
 - ① 정부의 역할 및 책임의 명료성
 - ② 예산과정의 공개
 - ③ 정보의 공공 이용가능성
 - ④ 정보의 신뢰성 보장

다. OECD의 예산 투명성 기준

OECD는 예산투명성 수범사례(Best Practices for Budget Transparency, 2002)에서 재정 투명성 가운데 특히 예산 투명성을 강조하고 있다. OECD에서는 투명성을 정책의도, 정책형성, 정책집행에 대한 개방성(openness)이라고 보고 이 투명성은 훌륭한 정부 관리의 핵심요소라고 본다. 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 정의하고 있다.

이에 대해 OECD는 예산 투명성을 크게 세 부문 즉, ① 정부가 생산하는 주요 예산보고서, ② 예산보고서에 포함되는 특별공시 내용, ③ 예산보고서의 품질과 신뢰성을 보장하기 위한 제도적 장치에 중점을 두고 이들을 점검·관리할 것을 요구하고 있다.

① 정부가 생산하는 주요 예산보고서

OECD는 정부의 핵심 정책문서인 예산보고서에 중점을 두면서 예산 보고와 공개에 있어서 본예산은 물론 본예산 성립 전의 사전예산서를 비롯하여 월별예산서, 연도중보고서, 연말보고서, 선거전보고서, 장기예산서 등을 요구하고 있다.

② 예산보고서에 포함되는 특별공시

예산 투명성에서 강조하는 또 다른 사항은 예산보고서에 포함되는 특별공시에 대한 설명을 들 수 있다. 특별공시에 해당되는 항목으로는 예산과 관련된 경제적 가정, 조세지출, 금융부채와 금융자산, 비금융자산, 피고용자 연금지급의무, 우발부채 등에 관한 정보 축적 및 공개를 들고 있다.

③ 예산보고의 신뢰성, 통제와 책임성 확보

마지막으로 OECD는 예산 투명성과 관련하여 예산보고의 신뢰성 보장 및 통제와 책임성 확보를 강조하고 있다. 이에 대한 주요 내용으로는 회계정책, 내부통제 및 책임성 확보 장치, 회계감사, 시민과 의회의 통제 및 점검 활성화를 들 수 있다.

〈표 2-2〉 재정 투명성 관련 개념 및 구성요소 비교

구분	재정투명성(IMF)	예산투명성(OECD)	Kopits & Craig
기본 개념	<ul style="list-style-type: none"> • 완전한 재정정보의 공개를 추구 • 특히 정부의 역할과 책임 명확화를 구체 적으로 언급 	<ul style="list-style-type: none"> • 정부활동에 관한 모든 적정한 재정정보의 완전 공시 • 재정투명성 중 특히 예산 투명성을 강조 	<ul style="list-style-type: none"> • 재정투명성을 일반대중을 향한 개방(openness) • 재정활동의 비용·편익정보의 중요성 강조
구성 요소	<ul style="list-style-type: none"> • 정부의 역할 및 책임의 명확화 • 예산과정의 공개 • 시민의 정보 이용가능성 • 정보의 신뢰성 보장 	<ul style="list-style-type: none"> • 주요 예산보고서 공개 • 예산보고서에 포함되는 특별 공시 내용 • 예산보고의 신뢰성 보장 및 통제와 책임성 확보 	<ul style="list-style-type: none"> • 정부의 구조와 기능 • 재정정책 의도 • 공공부문 계정 및 예측 • 정부활동에 관한 종합적, 신뢰성 있는, 적시의, 비교할 수 있는 정보에의 접근성
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> • 법·제도적 요건 강조 • 상세한 해설서 첨부 • IMF Fiscal Transparency Code 	<ul style="list-style-type: none"> • 예산보고서와 예산정보의 구체적 내용을 제시 • OECD Best Practices for Budget Transparency 	<ul style="list-style-type: none"> • 투명성 관련 세부지침이 아닌 학술적 개념 정의와 보편적 논의 • IMF Occasional Paper 등
기타	<ul style="list-style-type: none"> • 회원국의 요청에 의해 각국의 IMF 투명성 지침의 준수 여부와 투명성 수준 등을 점검, 개선방안을 제시 	<ul style="list-style-type: none"> • 회원국의 자발적 준수에 중점을 두고, 재정 투명성 효과분석 등은 시도하지 않음 	<ul style="list-style-type: none"> • 정부운영에 대한 투명성을 종합적 수준, 구체적 데이터와 정보, 행태적 측면의 3가지 차원에서 접근

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

종합적으로 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 있다고 볼 수 있다. 이러한 속성은 재정주권이 납세자인 국(주)민에게 있다는 재정민주주의(fiscal democracy) 개념에서도 찾을 수 있다.³⁾

3) 재정 민주주의 개념을 납세자 주권으로 해석하는 경우 국(주)민은 더 이상 과세와 서비스 수혜의 대상이라는 수동적 객체가 아니라, 예산과정에 국(주)민의 의사를 반영하고 예산운영을 감시하며, 잘못된 부분의 시정을 요구하는 능동적 주체로 인식된다. 이에 대한 제도적 사항으로는 예산의사결정과정에 주민의 재정 선택을 반영하기 위한 예산편성단계에서의 공청회, 청문회, 시민대표의 위원회 참여, 주민참여예산제도, 주민투표제도 등이 있으며, 예산에 시민의 재정 선택이 제대로 반영되었는지를 직접 감시하고 통제하는 수단으로는 정보공개 청구, 주민감사청구, 주민소환제도 등을 들 수 있다. 윤영진, 「새재무행정학」 제3판, 대영문화사, 2006. pp. 460~462.

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 있다(Kopits and Craig, 1998). 그리고 투명성이 투표자와 정치인 간의 정보 비대칭(informational asymmetry)을 완화시켜 주는 효과를 갖는다.

그러나 재정 투명성에 대해 그것이 단순히 일시적이고 수사적일 수 있다고 경고하는 학자도 있다.⁴⁾ 예컨대 국제적인 기준에 따르면, 영국의 재정 투명성은 매우 양호하다. 그럼에도 불구하고 명목상의 투명성과 실제 투명성 간에 차이가 있음을 지적하면서 영국의 재정 투명성에 대해 드러나는 겉모습과 실제 간에 커다란 차이가 있다고 지적하고 있다(Heald, 2003). 이것은 영국의 경우 공공지출 개념 정의에 있어서 빈번한 변경에 의해 입증된다. 즉, 중요한 분석자료의 미공표, 부채내역, 재무제표상에 나타나지 않는 부외거래, 조세정책의 공정성 부족 등을 들고 있다.

이와 같이 재정 투명성을 지지하는 긍정적 효과가 제기되는 반면에 일부 학자들은 지나친 투명성은 과도한 정치화와 유연성을 감소시킨다고 경고한다(Alt, Lassen and Rose, 2006). 정보가 그것을 악의적으로 사용하는 제3자에 노출되는 경우 투명성 증대가 정치인들이 자신들의 약속을 지키는 수단으로 악용될 수 있다는 것이다. 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 갖는다.

한편으로는 투명성 제고가 투표자들에게 더 나은 정치인을 선택하도록 도와주지만, 또 다른 한편으로는 보다 큰 투명성이 정치인들을 지대추구(rent seeking)에 빠지도록 한다는 것이다. 즉, 정치인들이 자기의 이익을 위해 비생산적인 활동에 경쟁적으로 자원을 낭비하는 현상이 나타남으로써 투표자들이 선한 정치인과 나

4) 실제로 공식적으로 공개되는 재정정보 만으로는 이해관계자들이 의사결정에서 이들 정보를 유용하게 활용하는데 한계가 있음을 의미한다.

뿐 정치인을 구별하는 것을 보다 어렵게 한다는 것이다.

정치인들에게 있어서 투명성을 방해하는 요인들로는 자신의 이익을 추구하는 지대추구 행위 이외에 재선에 성공하고자 하는 정책, 근시안적인 정치인들이 적자 재정을 운영하는 요인 등을 들 수 있다. 이와 같은 부정적 요인이 있으나 정치인들은 정파적 변화나 재정환경에 의해 재정 투명성을 강화하게 된다. 우선, 정파적 환경에 있어서 정파적 목적 상 투명성을 제고하는 것이 요구되는 경우가 있으며 또한 초당적인 관점에서 개혁에 대한 압박이 제기되는 경우 투명성을 강화하게 된다.

또한 정치적 요인과 함께 재정 환경(fiscal environment)과 재정정책 결과가 정치인들로 하여금 예산과정에서 투명성을 강화하도록 유도한다. 역사적으로 재정고통(fiscal distress)에 처한 시기에 공공서비스 개선을 위한 재정 제도의 개혁이 추진되었다. 특히 예산과정에서 투명성 결여는 부정적인 재정 충격을 가져올 수 있다는 점에서 그 대응방안으로서 재정 투명성을 제고하게 된다.

제2절 재정 투명성의 구성요소와 고려요인



1. 재정 투명성의 구성요소

이론적인 논의에 비추어 볼 때 재정 투명성은 5가지 요소 또는 하위 영역으로서 파악할 수 있다. 즉, 예산과정 또는 순환주기, 재정정보의 공개와 전달, 재정정보의 내용, 정보의 신뢰성과 통제 및 책임성, 예측 및 전망 등 5가지 영역으로 구분할 수 있다.

① 예산과정 또는 순환주기

예산과정 또는 순환주기는 예산 의사결정 과정의 명확성과 공개성, 법령에 기초한 예산운영과정의 준수 여부와 관련된다. 예산수립에 있어서 개방적이고 민주적

인 과정에 의하고 있는가?, 예를 들어, 예산수립에 있어서 주민들의 의견을 충분히 반영하는가의 문제와 관련된다.

② 재정정보의 공개와 전달

공공예산의 또 다른 중요한 투명한 정부(open-government) 측면은 재정정보의 전달을 들 수 있다. 대부분의 투명성 지지자들이 이 이슈에 초점을 두고 있다. 대표적으로 재정 투명성을 위한 예산공시기준(budget disclosure criteria)으로는 다음의 사항을 들 수 있다. 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? 등을 들 수 있다.

③ 재정정보의 내용

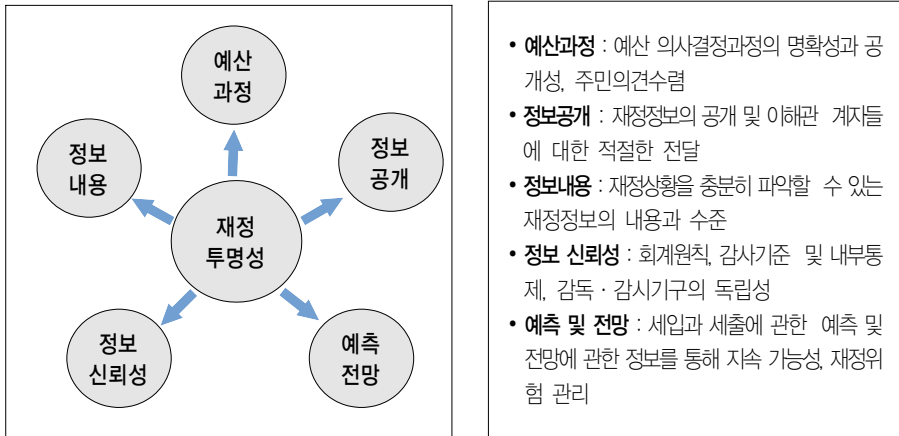
예산문서가 적기에 체계적인 방법으로 공개될 때조차도 예산에 포함된 정보가 지방자치단체의 재정상황의 명확한 상태를 파악하기에 충분하지 않을 수 있다. 이와 같은 점에서 예산에 포함되어야 하는 주요 항목으로는 세부적인 세입과 세출의 유형, 포괄범위, 자산과 부채의 회계처리, 예산목표, 예측, 성과측정, 용도가 특정된 재원이나 지출, 의무적 지출의 주요 내역, 구조적 재정수지의 측정 등 재정운영 상황과 재정지출 내역을 충분히 파악할 수 있도록 재정정보를 공개하여야 한다.

④ 정보의 신뢰성, 통제, 책임성 보장

재정 투명성 지표는 또한 회계처리와 감사 항목을 포함한다. 일반적으로 인정된 회계원칙(GAAP), 회계기준 기술서 및 실무지침 공시, 회계감사 등을 들 수 있다. 이와 함께 재정정보의 질적 수준을 보장하기 위한 통제장치, 지방의회와 독립적인 감사기구 등에 의해 재정 책임성이 보장되어야 한다.

⑤ 예측 및 전망에 관한 정보

재정 투명성에 대한 또 하나의 측면으로 세입과 세출에 있어서 단기, 중기, 장기적 예측과 전망이 필요하다는 것이다. 이는 미래 재정위험 관리 및 재정의 지속가능성 등을 포괄하고 있다고 볼 수 있다.



2. 재정 투명성의 고려요인

재정 투명성을 구성하는 핵심요소와 함께 투명성을 확보하기 위해서 정보를 공개하는 경우 중요한 고려요인으로서 정보의 내용 측면, 정보 공개의 절차적 측면, 그리고 신뢰성 확보 및 정보 보안 측면에 대한 검토와 고려가 필요하다.

첫째, 공개정보의 내용과 범위의 문제이다. 어떠한 정보를 공개할 것인가를 결정하는 것이기도 하다. 민간기업의 경우 완전공시(full disclosure)란 개념이 존재한다. 공시에 있어서는 정보가 양적·질적으로 충분히 공시되어야 하므로 완전공시의 원칙 또는 적정공시의 원칙이 주장된다. 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 개념이다. 적정공시의 최대 약점은 적정성의 판단에 주관이나 악의가 개입될 여지가 있다는

것이다. 따라서 모든 정보를 공시할 것을 요구하는 완전공시원칙이 주장되고 있다.

지방자치단체의 경우 최근 정부 3.0의 핵심과제인 공공정보를 적극 공개해 국민의 알권리를 충족시키기 위해 공공기관이 생산한 공개문서를 국민이 실시간으로 조회할 수 있도록 원문정보 공개를 추진할 예정이다. 안전행정부는 행정기관에서 보유한 행정정보를 있는 그대로 전 과정에 대하여 주민 중심으로 공개해 정부3.0 구현에 한 걸음 더 다가갈 것이라고 말하고 있다. 이러한 방향은 지방자치단체의 재정에 대해서도 적용되는 것으로 공개의 내용과 범위에 있어 완전공시를 지향하고 있는 것으로 이해된다. 다만 이 과정에서는 정보이용자의 특성에 대한 고려가 필요할 것으로 생각된다.

정보공개 원칙과 함께 재정정보란 무엇인가에 대한 범위설정도 또한 필요하다. 즉, 지방행정정보 중 재정정보의 범위에 대한 기준 마련이 필요하다. 가장 좁게 보면 예산, 결산에 대한 정보를 들 수 있으며, 재정 관리의 관점에서 보면 재정계획부터 집행, 결산, 결산검사 등을 포함한 예산관리의 전 과정이 대상일 수 있을 것이다. 또한 재정의 기능적 관점에서 보면 예산, 결산, 공유재산, 물품, 채권, 채무, 계약, 감사 등으로 구분될 수 있을 것이다. 따라서 재정정보에 대한 범위설정에 따라 각 정보의 특성에 따라 서로 다른 공개범위 및 내용에 대한 기준마련이 가능하다고 판단된다. 예를 들어 외부관계자와 직접적인 계약 및 거래를 전제로 하는 조달 및 입찰계약에 관한 정보와 공유재산에 대한 관리처분에 대한 정보는 정보공개 범위와 내용에 차이가 있어야 할 것이다.

둘째, 정보공개 주기 및 시기에 대한 것이다. 이것은 정보의 적시성(timeliness)에 대한 문제이다. 현재 지방자치단체는 예산은 본예산 편성 후 수회 이루어지는 추경시마다 추경내역을 공개하고 있다. 그러나 집행실적 및 결산정보는 연간 1회만 공개된다. 민간기업의 경우 상장법인은 연간 4회에 걸쳐 분기별로 실적을 공시하고 있다. 즉, 매년 1분기 실적, 상반기실적, 3분기 실적 및 결산실적 등 연간 4회에 걸쳐 재무정보가 내부보고 및 외부공개 되고 있다⁵⁾.

이와 관련하여 현재 지방재정법에 따른 결산은 출납폐쇄기한이 있는 지방재정

5) 상장법인 및 코스닥법인을 포함한 외부감사대상 법인의 재무정보는 금융감독원의 포털사이트인 DART (dart.fss.or.kr)에 공시되고 있다.

의 특성에 따라 해당 회계연도 5개월 경과 후에 의회에 결산서를 제출하고 있으며, 실제 외부에 대한 재정공시 시기는 다음해 8월말까지 이루어지고 있어 적시성이 떨어지는 것이 사실이다. 민간기업은 공개주기에 따라 분기 및 상반기별 실적은 해당 기간 경과 후 45일 이내에 공시되고 연간 결산실적은 회계연도 경과 후 3개월 이내에 확정 및 공시하도록 규정되어 있다. 따라서 지방자치단체의 경우도 적시성의 관점에서 재정모니터링과 연계하여 반기 또는 분기별 보고를 검토할 필요가 있으며 결산시기의 조정을 통한 재정정보 공개의 적시성을 높이는 것이 필요할 것이다.

셋째, 정보공개 절차 및 신뢰성 제고를 위한 공개정보의 검증에 대한 문제이다. 이것은 정보공개 책임자 또는 정보생산자, 공개절차 및 오류정정사항에 대한 보고를 포함하는 개념이다. 현재 지방자치단체 재정공시의 경우 적절한 절차에 따른 감독과 공개에 따른 책임에 대한 규정이 없다. 여기에는 공개정보의 사후관리의 문제 즉, 공개정보의 정정 및 불성실 공시에 대한 제재 등이 포함된다. 민간기업의 경우 공개된 재무정보의 부실공시에 대한 여러 가지 제재규정을 갖추고 있으며, 공개절차에 있어서도 전산적인 검증도 함께 제공되어 공개자 스스로 자체검증이 가능하도록 하고 있다.

지방자치단체의 특성상 민간기업과 같은 제재규정에 대한 실효성에 다른 의견이 있을 수 있겠으나 적어도 공개절차 및 사후관리에 대한 규정은 공개정보의 신뢰성 측면에서 필요한 부분으로 생각된다. 또한 전면적인 정보공개에 따라 지방자치단체가 생산한 재정정보의 검증을 위해 지방재정정보시스템, 시도 및 시군구행정정보시스템 등 재정정보의 생산 및 관리에 관한 정보시스템에서 1차적으로 생산된 정보에 대한 자체검증 기능이 제공될 필요가 있다.

넷째, 정보공개 수단에 대한 것이다. 현행 지방재정법에 따른 재정공시에도 상당히 많은 정보가 제공되고 있다. 그러나 개별정보이용자가 특정 지방자치단체의 재정정보를 접근하는데는 아직 불편한 점이 있는 것이 사실이며 특히 특정지역 또는 전국적인 재정정보를 파악하기 위해서는 특별한 노력이 필요하다. 특히, 지방자치단체와 같은 정부의 경우 민간부문과 같이 재무정보의 생산자-가공자-이용자로 구분되는 생태계가 존재하지 않기 때문에 정보가공자로서 중앙정부(예: 안전행정

부)의 역할에 대한 재설정이 필요하다고 판단된다.

다섯째, 재정정보 투명성(transparency)과 정보보호(secretcy)에 관한 문제이다. 어느 정도의 깊이 있는 정보를 공개할 것인가의 문제이기도 하며 동시에 어느 정보를 제한할 것인가의 문제이다. 정보접근성(access to information)과 특정 정보의 보호(protect certain information) 사이의 균형의 문제이기도 하다. 구체적으로 재정정보 중 정보보호가 필요한 부분이 있다면 해당부분은 제외하고 모두 공개하는 방법과 공개가 가능한 부분을 규정하는 방법이 있을 수 있다. 어느 방법을 취하는 경우에도 정보보호 측면에 대한 최소한의 검토는 필요하다고 생각된다. 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 것이다.

제3절 재정 투명성 관련 선행연구 검토



지방자치단체의 재정 투명성과 관련한 선행연구를 검토해 보면, 주로 재정투명성에 대한 개념, 핵심요소 등 이론적 배경을 고찰하고 재정공개와 재정공시 관점에서 현황, 실태분석 및 투명성의 제고방안을 다루고 있다. 이와 함께 부분적으로 재정(예산) 투명성 수준(상태)을 평가한 논문이 발견된다.

첫째, 개념 규정에서는 IMF, OECD 등 국제기준 및 지침 등에서 규정하고 있는 기본요소와 세부내용을 제시하고 있다.

둘째, 일부 연구에서는 지방자치단체의 재정정보 공개범위와 활용 문제를 다루고 있으나 재정 투명성과 관련하여 새로운 재정정보, 국제기준과의 관계 등에 초점을 두지는 않고 있다.

셋째, OECD가 32개 회원국을 대상으로 정부 의사결정에 있어서 투명성 문제를 조사하였다. 선제적으로 공시하는 정보 유형은 각 국가별로 다양하지만, 대다수 국가들의 경우 예산문서(94%), 매년도 부처보고서(84%), 감사보고서(72%), 행정데

이터자료(63%) 등을 공개하고 있다. 반면에 공무원에 대한 급여 리스트 공개는 28%에 불과하다. 정보 공개를 촉진하기 위해 81%에 해당하는 OECD 국가들이 정보통신기술(Information and Communication Technologies : ICTs)에 의한 중앙포털(central portals)을 개발하였다.

넷째, OECD는 2008년 open budget survey(2009) 결과를 발표하였다. 이는 최근에 재정 투명성 향상 운동이 추진되면서 IBP(International Budget Partnership)가 2006년에 예산공개 수준 조사(Open Budget Survey)를 개발하였으며, 예산 투명성 조사는 8개 주요 예산문서에 대한 123 여개 설문항목으로 구성된다. 주로 예산정보의 질과 예산자료의 이용가능성과 관련되어 있는 8개 주요 예산문서는 다음과 같다.

- ① 사전예산보고서(pre-budget statement)
- ② 집행부 예산제안서
- ③ 승인된 예산
- ④ 연중보고서(in-year reports)
- ⑤ 중간검토보고서(mid-year review)
- ⑥ 연말보고서(year-end report)
- ⑦ 감사보고서
- ⑧ 시민참여예산(citizen's budget)

이 조사기법에 의해 2008년도에 각 국가별 예산 투명성 상태를 조사한 결과, 일부 국가를 제외하면 예산 투명성은 매우 낮은 상태에 있는 것으로 조사되었다. 85개 국가를 대상으로 한 5단계 조사의 예산공개지수(Open Budget Index)에서 ‘시민들에게 예산정보를 광범위하게 공개하는 OBI 점수가 81점 이상’은 5개 국가로 프랑스, 뉴질랜드, 남아프리카, 영국, 미국 등으로 조사되었다.

- OBI 점수 81-100 : 5개 국가(5.9%)
- OBI 점수 61 -80 : 12개 국가(14.1%)
- OBI 점수 41 -60 : 27개 국가(31.8%)
- OBI 점수 21 -40 : 16개 국가(18.8%)
- OBI 점수 0- 20 : 25개 국가(29.4%)

다섯째, 조지아대학교 Andrew Young School of Policy Studies의 국제연구프로그램

램에서 지방정부 예산 투명성에 대한 실증적 연구를 실시하였다. 이 조사는 33개 소규모 자치단체를 대상으로 리커트 설문조사를 통해 지방정부의 예산 투명성에 영향을 미치는 결정요인을 분석하고 있다. 설명변수로서 인구수, 실업률, 1인당 예산수지, GDP 대비 공공지출 비율, 1인당 채무액, 1인당 조세액, 지방선거참여율 등을 사용하고 있다. 분석결과에 의하면 지방정부들은 재정부담(채무액)이 높을수록, 수지 적자가 낮고 건전한 지출정책을 추진하는 경우 투명성을 강화하는 경향을 보이는 것으로 분석되었다.

〈표 2-3〉 지방자치단체 재정투명성과 관련한 선행연구

연구자	주제	연구내용	주요 제안
김 혁 (2004)	정부개혁을 위한 행정서비스 원가 측정과 효율성 제고방안	행정서비스 원가의 개념, 고려사항을 검토하고 원가정보의 활용방향 제시	원가정보의 공개와 활용 관점에서 단위원가, 비용편익분석, 성과보고서 작성 필요성과관리제도와 연관한 종합성과관리제도의 구축방안 제시
김 혁 (2005)	지방재정공시제도의 발전방향	재정공시제도의 개념, 외국사례 비교 및 발전방향 제시	행정서비스 수행결과 공시 공시의 내용 및 질적 특성에 관한 기준 공시내용의 신뢰성 확보 전자공시제도 등의 정책방안 제시
김 혁 (2006)	재정투명성 확보와 지방재정공시제도의 발전방안	재정투명성 확보와 관련하여 재정공시제도의 전반을 검토하고 발전방향 제시	외국의 공시제도로서 영국의 Best Value 제도, 미국의 SEA보고서 기준에 대한 시사점 시범운영 결과분석에 따른 문제점과 발전방안 공시내용 측면에서 사업별 원가보고서, 성과지표, 특수공시 표준화, 정보의 질적 특성 기준을 제시
임성일 (2006)	재정투명성의 개념 설정과 지방재정의 투명성 제고방안	재정투명성의 실천적 개념정의, 긍정적 효과, 투명성 제고방안 제시	지방재정의 투명성 구성요소 정립 재정투명성 확보를 위한 재정보고서 재정정보 전달방식 개선(정보공개의 적시성, 주민친화적 정보공개, 주민참여)
임성일 (2006)	지방재정의 투명성 제고와 기대되는 효과	재정투명성의 개념과 주요 내용, 재정투명성 확보에 따른 긍정적 효과 제시	예산서의 투명성 제고 주요 주민관심사업의 진행상태와 실적, 문제와 애로사항을 주민들에게 공개 주민 이해도, 다양한 정보전달 수단 재정 지속가능성을 예측할 수 있는 정보 제공 주요 재정투자사업의 성과정보 재정 투명성의 구현목표 설정 등을 제시

연구자	주제	연구내용	주요 제안
우명동 (2006)	지방재정투명성의 수준과 평가	재정투명성의 개념 재 정의 재정투명성의 수준 측정 및 평가	재정투명성의 수준을 현상적 수준과 본질적 수준으로 구분하고 각 구성요소를 기준으로 공개여부, 공개수준, 공개형태/접근용이성을 측정 재정투명성의 종합적 평가에서 투명성 측정의 현실적 가능성, 유용성을 제시
IMF (2001)	Report on the Observance of Standards and Codes(ROSC) Fiscal Transparency Module	한국의 재정투명성 규 약에 대한 준수 여부를 평가한 보고서	한국은 많은 분야에 있어서 재정투명성에 관한 국제적 최적 관행(Best Practices)에 부합됨 정부의 역할 및 책임의 명료성, 재정정보의 공개, 공개적인 예산편성·집행·보고, 재정 정보의 신뢰성 측면에서 평가하고 개선과제를 제시
박기백 (2000)	재정투명성 논의와 시사점	재정투명성에 대한 문 제제기, IMF와 OECD 지침의 내용 소개 및 그에 따른 시사점 제시	정보의 제공(포괄성, 규칙성, 신뢰성) 이해도 제고(단순화, 중기전망, 기타자료) 성과정보, 조세지출, 정부의 자산과 부채 경제전망 자료 및 민감도분석 세대간 회계와 비용(원가) 정보 제공
박완규 (2006)	지방재정분석제 도와 재정투명성 제고	재정분석지표 중 재정 투명성 관련 사항을 중심 으로 개선사항 제시	재정정보 내용의 구체화 및 세분화 지방재정정책·활동에 대한 목표 설정 재정통계 산출방법 개선(IMF GFS 국제기준 적용) 재정분석결과, 감사원 지적사항 등 공개 필요성 공개내용, 공개방법, 공개시기 등에 대한 주민 들로부터의 환류체제 구축 재정정보의 주민친화성 등을 제시
이경섭 (2010)	발생주의 정부회계 정보 활용방안	발생주의 원가정보의 개념 및 원가정보의 활용 방안 제시	프로그램관리 및 모니터링 정보 제공 예산편성 및 재정운영계획 수립의 기초정보 제공 성과평가에 필요한 정보 제공 재정집행의 투명성 개선을 위한 자산·부채 정보 등 재무회계정보의 활용방안을 제시
현진권 (2002)	지방재정 투명성 제고를 위한 개혁 성과와 발전방향	지방세무 정보화를 중 심으로 재정 투명성 현 황과 향후 방향 제시	재정 부문(통합재정수지, 복식부기정보, 성과 정보) 지방세제 부문(부동산관련 세제 등 세무정보) 지방세제 부문(전자문서교환(EDI) 구축 등)
이원희 (2006)	지방재정 투명성의 세계적인 동향과 사례	재정투명성의 배경 및 확산, 국제적인 투명성 지표 및 외국의 투명성 확보 노력 사례 제시	재정투명성 지표의 사례 소개(IMF, 국제예산프 로젝트(IBP), 미국 지방정부의 투명성 지표 등 시민참여, 책임성, 정보에 대한 접근성, 적시성 의 중요성을 강조

연구자	주제	연구내용	주요 제안
홍승현 (2012)	재정투명성에 관하여	투명성의 개념, 재정투명성에 관한 국제기준, 투명성의 효과 소개	재정 투명성 제고방안으로 효율적인 정보전달(더 작은 양의 문서로 더 많은 정보를 생산) 공개된 재정정보 내용의 투명성(회계기준 등 준수) 재정정보에 대한 독립적인 내용 확인(국회심의, 독립적인 감사의 제도화) 추가적인 자료의 제공(경제적 예측의 가정 변화, 실적치와 예측치 간의 차이분석 정보 등)
박재환 · 양대천 · 권해숙 (2012)	공공부문 회계투명성 개선방안 - 지방자치단체 재정성과지표와 투명공시를 중심으로 -	지자체의 재정성과지표를 분석하고 투명공시를 위한 개선방안 제시	회계투명성을 높일 수 있도록 재정성과지표에 포함되는 회계정보의 공시 방안을 제시 재무정보의 품질(정보제공자의 전문성, 업무 지속성) 회계정보의 접근성(재무공시자료 열람, 충분한 범위의 자료 접근의 가능성) 재무정보의 활용성(재정 및 재무공시의 접속 횟수, 정보의 공개수준의 적정성 등)
OECD (2011)	Transparency in government decision making	32개 OECD 회원국을 대상으로 정보 공개 유형별 실태를 조사분석	중앙정부 차원에서 선제적으로 정보를 공시하는 실태를 조사 가장 공개 비율이 높은 정보 유형을 보면, 예산 문서(94%), 연도별 부처보고서(84%), 감사보고서(72%) 등으로 조사되었음
OECD (2009)	Budget Transparency around the World : Results from the 2008 open budget survey	2008년도에 85개 국가를 대상으로 OBI 지수에 의해 예산정보 공개 수준 조사	2008년도 Open Budget Survey로서 85개 국가를 대상으로 예산정보 공개 수준을 조사 일반대중에 대한 예산정보 공개 수준을 5단계로 조사한 결과 OBI 점수 60점 이하에 해당하는 국가가 68개 국가로 전체의 80%를 차지하고 있음
Jose Caamano -Alegre, etal.(2011)	Budget Transparency in Local Governments : An Empirical Analysis	소규모 자치단체를 대상으로 예산투명성에 영향을 미치는 결정요인 분석	예산 투명성에 영향을 미치는 변수로서 인구수, 실업률, 1인당 예산수지, 1인당 채무액, 1인당 조세액 등을 분석 분석결과 지방정부들은 재정부담(채무액)이 클수록, 수지적자가 적을수록 투명성 강화에 노력하는 것으로 나타남

특히 선행연구에 의하면, 재정 투명성을 제고하기 위한 실천방안으로 다음의 사항을 제시하고 있다.⁶⁾

첫째, 지방재정이 보다 투명하게 운영되기 위해서는 지방자치단체가 주민에게

제공해야 할 기본적인 재정정보의 유형 및 성격과 내용을 정립해야 한다.

둘째, 공개되는 재정정보의 내용을 보다 구체화하고 세분화할 필요가 있다. 예를 들어, 지방세 정보의 경우 당해연도 지방세 수입액과 함께 향후 2~3년 추정치를 세목별로 제공함으로써 주민의 세부담이 어떻게 변화할 것인지를 예측할 수 있도록 하여야 한다. 지방자치단체의 재정정책이나 활동에 대해 목표를 설정하는 것도 필요하다. 목표가 제시되지 않으면 재정운영을 담보할 수 없게 된다. 예컨대 주요 사업에 대해 목표를 설정하고 사업진행과정과 목표 달성도를 측정하여 공개하는 것이 필요하다.

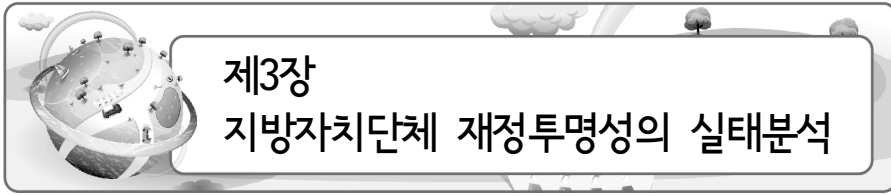
셋째, 재정정보의 이용가능성과 유용성을 높이기 위해서는 국가간 및 자치단체간 재정 비교가 가능하도록 재정통계 산출방법을 개선하고 이를 재정정보시스템으로 연결하는 것이 필요하다.

넷째, 공개되는 재정정보에는 취약하거나 잘못된 부분도 포함되어야 한다. 예를 들어, 지방재정운영과 관련한 감독기관, 감사원 등 외부 기관의 지적사항, 회계감사보고서, 재정분석결과 등도 주민들의 알 권리 충족을 위해 공개될 수 있어야 한다.

다섯째, 재정정보가 주민친화적으로 공개되고 주민 또한 그 과정에 능동적으로 참여하여야 한다. 예컨대 주민들이 부담하는 조세, 수수료 등의 부과에 대한 각종 법령 및 규정을 공개하고 재정운영과 관련된 여러 제도에 대한 간략한 소개도 필요하다. 그래프나 도표 등을 통해 주민들이 알기 쉽게 이해할 수 있도록 하여야 한다. 이와 더불어 자치단체의 행·재정활동에 지역주민이 상시적으로 참여할 수 있도록 함으로써 재정운영의 투명성을 높여야 할 것이다.

여섯째, 재정정보 공개의 경우 공개내용, 공개방법, 공개시기 등에 대한 주민들로부터의 환류체계(feedback system)가 마련되어야 한다. 이를 통해 새로운 내용이 추가될 수도 있고 기존 공개내용이 수정되거나 조정될 수 있는 것이다.

6) 임성일, “재정투명성의 개념 설정과 지방재정의 투명성 제고방안”(2006), pp.14~20 및 박완규, “지방재정 분석제도와 재정투명성 제고”(2006) pp. 64~66 참조.



제1절 개 관



1. 국가 재정정보의 공표

국가재정법 제9조(재정정보의 공표)에 의하면, 정부는 예산, 기금, 결산, 국채, 차입금, 국유재산의 현재액 및 통합재정수지 그 밖에 대통령이 정하는 국가와 지방자치단체의 재정에 관한 중요한 사항을 매년 1회 이상 정보통신매체·인쇄물 등 적당한 방법으로 알기 쉽고 투명하게 공표하여야 한다고 규정하고 있다. 한편, 국가재정법 제10조(재정운용에 대한 의견수렴)에서 기획재정부장관은 재정운용에 대한 의견수렴을 위하여 각 중앙관서와 지방자치단체의 공무원 및 민간 전문가 등으로 구성된 재정정책자문회의를 운영하여야 한다고 규정하고, 기획재정부장관은 국가재정운용계획을 수립할 때, 매 회계연도의 예산안을 편성할 때와 기금운용 계획안을 마련할 때에는 미리 자문회의의 의견수렴을 거치도록 하여 재정운용에 대한 의견수렴을 법적으로 규정하고 있다. 특히 국가재정법 시행령 제5조(재정정보의 공표)에서는 “대통령령이 정하는 국가와 지방자치단체의 재정에 관한 중요한 사항”으로서 아래의 사항을 제시하고 있다.

1. 국가채권의 현황 및 그 변동내역
2. 국가재정운용계획
3. 주요 재정사업에 대한 평가 결과
4. 조세지출예산서
5. 국가채무관리계획
6. 중기지방재정계획

2. 지방재정운영 상황의 공시

우리나라 지방자치단체는 재정운영 상황에 대한 공시제도를 법적으로 규정하고 있다. 이와 관련하여 지방재정법 제60조(재정 운용상황의 공시 등)에서 지방자치단체의 장은 회계연도마다 한 번 이상 다음 각 호의 사항을 주민에게 공시하여야 한다고 규정하고 있다.

1. 세입·세출예산의 집행상황
2. 발생주의와 복식부기에 의한 재무보고서
3. 지방채·일시차입금 등 채무의 현재액
4. 채권관리 현황
5. 기금운용 현황
6. 공유재산의 증감 및 현재액
7. 재정건전화계획 및 이행현황
8. 통합재정정보
9. 그 밖에 대통령령으로 정하는 재정 운용에 관한 중요 사항

이와 같은 재정운영 상황의 공시에 대한 구체적인 사항은 지방재정법 시행령에서 기술하고 있는데, 시행령 제68조(재정운용상황의 공시방법)에서 지방자치단체의 장은 재정운용상황을 공시하는 경우 일반적인 재정운용상황에 대한 공시(공통공시)와 당해 지방자치단체의 특수한 재정운용상황에 대한 공시(특수공시)로 구분하여 공시하여야 한다고 규정하고 있다. 지방재정법 시행령 규정에 의한 공통공시를 하여야 할 사항은 다음과 같다.

1. 세입·세출예산의 집행상황 등 법 제60조제1항제1호부터 제8호까지의 사항
2. 지방재정분석·진단의 결과
3. 감사원 등 감사기관으로부터 받은 감사 결과
4. 그 밖에 일반적인 재정운용상황으로서 주민에게 공시할 필요가 있다고 인정하여 안전행정부장관이 정하는 사항

한편, 특수공시를 하여야 할 사항은 지방재정공시심의위원회가 정하도록 규정하고 있으며, 당해 지방자치단체의 인터넷 홈페이지 및 당해 지역을 배포지역으로 하는 일간지 등을 통하여 공시하도록 하고 있다.

지방재정법시행령 제69조(재정운용상황의 공시시기)에 의하면 지방자치단체의 장은 매년 8월에 공시하여야 하며, 세입결손으로 인하여 실행예산을 운용한 경우 또는 다음 연도 수입을 앞당기어 충당·사용한 경우 등 새로운 수요발생시 수시로 재정운용상황을 공시할 수 있다.

지방재정법 시행령 제71조(재정운용상황의 보고)에서 지방자치단체의 장은 재정운용상황을 공시한 후 10일 이내에 안전행정부장관에게 보고하여야 하며, 이 경우 시장·군수·자치구의 구청장은 시·도지사를 거쳐 보고하여야 한다.

지방재정법 시행령 제72조에서 공시에 대한 조치 등을 규정하고 있는데, 이와 관련하여 안전행정부장관은 제출된 재정운용상황 공시결과를 분석·평가하여 적절한 지도를 하거나 재정분석에 반영할 수 있으며, 분석·평가결과 그 내용이 미흡하여 문제점이 있는 경우에는 해당 지방자치단체에 다시 공시하도록 권고하고, 공시한 결과가 미흡하거나 공시를 이행하지 아니하는 경우에는 이를 직접 공시할 수 있다.

한편, 지방재정법에서는 지방자치단체의 회계실체를 망라하는 관점에서 통합재정정보를 작성하고 이를 공표하도록 규정하고 있다. 이에 따라 지방재정법시행령 제67조(통합재정정보의 공표)에서 안전행정부장관은 지방자치단체의 장이 작성·제출한 통합재정정보를 종합적으로 분석하여 매년 1회 이상 공표할 수 있다. 즉, 지방재정법 제59조(통합재정정보의 제공)에서 지방자치단체의 장은 회계연도마다 일반회계·특별회계 및 기금 등을 포함한 그 지방자치단체의 재정 운용상황을 통합적으로 분석한 정보(통합재정정보)를 안전행정부장관에게 제출하여야 하며, 안전행정부장관은 통합재정정보의 작성에 필요한 기준 등을 정한 지방자치단체 통합재정분석 업무편람을 작성하여 지방자치단체에 통보할 수 있다고 규정하고 있다.

3. 지방재정공시제도의 주요 내용

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

가. 재정공시제도 개관

1. 공시의 주체는 244개 지방자치단체장으로 한다.
2. 공시의 시기는 정기공시는 매년 8월 1회 실시하는 것으로 하며, 재정공시의 수요가 발생하는 경우 수시로 공시하도록 한다.
 - (1) 정기공시는 매년 8월에 정례적으로 실시
 - (2) 수시공시는 재정공시가 필요한 새로운 수요발생시 수시로 실시하며, 세입결손으로 인한 실행예산 운영 또는 다음년도 수입을 앞당겨 충당·사용한 경우 등을 들 수 있다.

나. 공시의 방법

지역사회 주민들의 접근성, 편의성, 시청률, 구독률 등을 종합적으로 고려하여 최선의 수단과 방법을 선택한다. 지방자치단체 홈페이지, 당해 지역을 배포지역으로 하는 일간지, 지역방송, 시·군정지(반상회보) 등이다. 자치단체 홈페이지에 의무적으로 공시하고 지역실정에 적합한 시·군정지 등 공시수단을 추가 활용한다. 이 경우 주민접촉이 많은 주민자치센터, 보건소 등에 관련 공시자료가 포함된 시·군정지(반상회보)를 비치하고, 시책홍보를 위한 주민간담회, 정책토론회 등에서 필요시 홍보용 책자를 활용한다.

한편, 최소한 1년 이상 홈페이지 등을 통한 재정공시를 유지하여야 한다. 차년도 재정공시 이전까지 당해 자치단체 홈페이지에 공시되어야 하며, 기타 다른 방법에 의한 재정공시 자료도 최소 1년 이상 보관하여야 한다. 1년이 경과한 재정공시 자료에 대해서도 홈페이지 운영에 지장이 없는 범위 내에서 해당 홈페이지에서 공시 자료로서 관리한다.

다. 재정공시의 구분

재정공시는 모든 지방자치단체가 공통적으로 공시하여야 하는 공통공시와 지역특수성을 반영한 특수공시로 나누어서 공시한다.

(1) 공통공시

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 등이며, 공통공시의 세부적인 범위를 살펴보면 아래와 같다.

① 총량적 재정운영 결과(지방재정법 제60조)

세입·세출예산의 집행상황, 지방채·일시차입금 등 채무현재액
지방채권 현황, 기금운용 현황, 공유재산의 증감 및 현재액
발생주의와 복식부기에 의한 재무보고서(별도 첨부)
제55조제3항에 따른 재정건전화계획 및 이행현황
제59조의 규정에 의한 통합재정정보(별도 첨부)

② 재정운영에 관한 중요사항(지방재정법시행령 제68조)

▶ 재정분석·진단 결과

- 재정분석결과, 우수·부진 사유, 재정진단 사유 및 지자체 의견

▶ 감사결과

- 감사원, 안행부 등 감사결과, 지적사항, 처리결과

▶ 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
- 지방의회 경비 집행현황
- 사회복지비 집행현황
- 맞춤형복지비 운영현황
- 행사·축제경비 집행현황
- 지방세·세외수입 체납현황
- 원가회계정보
- 투용자심사·지방채사업·민간투자사업 등 주요 투자사업 추진상황
- 국외여비 집행현황
- 지방의회 국외여비 집행현황
- 지방세 지출예산 현황
- 민간단체 보조금 집행현황
- 연말지출비율
- 성인지예산·주민참여예산 현황
- 지방교부세 감액 및 인센티브 현황

(2) 특수공시

당해 자치단체의 지역적 특징 등을 감안한 특수한 재정운용 상황에 대한 공시이며, 특수공시를 하여야 할 사항에 대해서는 각 자치단체별로 설치된 재정공시심의 위원회에서 결정한다. 특수공시의 대상을 살펴보면 아래와 같다.

- ▶ 재정공시심의위원회 심의 후 5건 이상 공시
- ▶ 주민숙원사업, 특수유치사업, 지역전략산업 등

(3) 통합공시 : 안전행정부 재정고(17개 항목)

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 있다.

첫째, 공시내용의 적절성과 충분성이 부족하다. 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 재정운영상황을 정확하게 파악하기 어려운 실정이다.

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

셋째, 공시내용의 신뢰성이 부족하다. 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 없다. 따라서 재정공시의 신뢰성을 확보하기 위해 자치단체가 공개한 공시내용을 외부 감사나 평가기관의 검토의견을 첨부하는 방식을 검토할 필요가 있다.

4. 주민감시제도

주민감시제도는 지방재정 운영과 관련하여 불법적인 지출이나 예산낭비에 대해서 주민이 의견을 제시하고 시정을 요구하는 수단이다. 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 있다.

이에 대한 통지는 시정요구 및 제안을 받은 날부터 30일 이내(보완기간은 제외)에 하여야 한다. 다만, 기간 내 처리가 곤란하다고 판단될 경우에는 그 사유와 처리 소요기간 등을 시정요구 또는 제안을 한 자에게 통지하여야 한다. 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 있다.

제2절 지방재정 투명성의 현황 및 문제점



1. 재정정보의 공개

가. 지방재정 관련 주요 기능과 재정정보의 현황

현행 지방재정운영체제와 관련하여 지방재정을 구성하는 주요 기능을 중심으로 재정정보의 흐름을 파악하는 것이 재정 투명성 강화 차원에서 필요하다. 이 점은 재정정보는 예산, 회계, 세정, 재산관리 등을 담당하는 재정부서 뿐 아니라, 실제적인 재정목표 설정이나 예산수요, 세부 예산집행은 각 정책과 사업을 직접적으로 주관하는 지출(사업)부서에 의해 생성되기 때문이다. 예를 들어, 성과계획이나 전략계획을 수립하는 정책형성부서와 재정기능을 담당하는 예산부서 간에 정보의 공유와 교류가 부족한 경우, 해당 정보의 성격과 내용이 상이하고 일관성이 결여되어 정보이용자들로서는 해당 재정정보를 실질적으로 활용하거나 경제적인 의사결정에 활용할 수 없기 때문이다.

현행 지방자치단체의 재정운영 관련 주요 기능과 세부내용을 살펴보면, 지방재정 관련 기능은 크게 목표설정 및 계획기능, 예산편성 및 관리기능, 계약관리, 수입 및 지출관리, 결산관리 기능을 비롯하여 자산관리, 부채(채무)관리, 자금관리 기능을 대표적으로 들 수 있다.

이에 대해 지방자치단체의 경우 전략계획이나 성과계획서 작성, 재정계획, 투융자심사 관련 재정정보의 산출과 공개가 빈약한 실정이고 이와 함께 계약관리, 자산 및 부채관리, 자금관리에 관한 재정정보의 경우도 정보의 공개 범위와 제공되는 정보의 질적 측면에서 불충분성이 나타나고 있다. 그리고 자산관리와 부채관리 및 결산관리에 있어서도 이들 단계에서 생성되는 재정정보를 실제 의사결정에 활용하기보다는 대장관리나 결산서류로 비치하는 수준에 머무르고 있어 재정정보의 공개와 활용성이 미흡한 상황에 있다고 볼 수 있다.

〈표 3-1〉 현행 지방재정운영 관련 주요 기능과 세부내용

영역	주요 기능	세부내용	관련부서
계획 수립	성과계획	<ul style="list-style-type: none"> 전략목표/성과목표, 사업관리, 예산사업 설명자료 주민의견수렴 및 설문조사 	기획부서
	중기재정 계획	<ul style="list-style-type: none"> 중기재정계획지침, 검토/조정/확정내역, 세입·세출 추계분석결과 투자가능자원 등 재정전망 기초자료 중기재정계획 심의 및 확정결과 	기획부서 사업부서 예산부서
	투융자 심사관리	<ul style="list-style-type: none"> 투융자심사자료, 사업 종류별 심사관련 자료, 타당성 조사 심사관련 자료서식 및 투융자심사관리카드 	사업부서 예산부서
예산 편성 및 관리	예산편성	<ul style="list-style-type: none"> 예산요구사항(실과소별 예산요구내역, 예산요구 관련 참고자료) 예산조정관리, 예산확정내역(기능별, 사업별 확정예산) 예산편성지침, 예산편성, 심의 및 확정 	사업부서 예산부서
	예산관리	<ul style="list-style-type: none"> 예산배정계획, 예산배정/재배정 예산변경(전용, 이용, 이체, 세목간 조정), 예비비지출 	예산부서
계약 관리	입찰·조달	<ul style="list-style-type: none"> 요청서 접수, 계약자 선정 	계약부서
	계약이행 실적	<ul style="list-style-type: none"> 유형별/규모별 계약실적 현황 	계약부서
	대금지급	<ul style="list-style-type: none"> 검수/검사 및 대금지급요청 	회계부서
	계약변동	<ul style="list-style-type: none"> 하자검사조서, 지체사유 	계약부서
수입 관리	지방세	<ul style="list-style-type: none"> 징수계획(세정목표액, 과표, 시가표준액) 부과, 고지/징수/체납, 수납/과오납/환급, 이의신청, 결산 	세정부서
	세외수입	<ul style="list-style-type: none"> 징수결의, 고지, 이의신청, 수납 및 결산 	세정부서
	보조금관리	<ul style="list-style-type: none"> 보조금 신청내역, 광역 및 국고보조금 취합관리 	예산부서
	교부금관리	<ul style="list-style-type: none"> 지방교부세 통지내역, 배부현황, 시달결과 특별교부세 신청·취합·결정내역 	예산부서
	기금	<ul style="list-style-type: none"> 기금운용계획, 수입/지출, 기금운용, 결산 	예산부서
지출 관리	지출원인 행위	<ul style="list-style-type: none"> 계약, 검사/검수, 세출예산 지출한도액 통지 	계약부서 예산부서
	지출결의	<ul style="list-style-type: none"> 지출결정, 금고지급명령 	회계부서
	지급명령	<ul style="list-style-type: none"> 채주에게 현금지급 	회계부서
	현황관리	<ul style="list-style-type: none"> 세입세출일계표 접수, 건수 및 금액확인, 시정조치 	회계부서
결산 관리	예산결산	<ul style="list-style-type: none"> 결산지침, 결산설명, 결산검사 및 승인, 이월 및 불용현황, 세계잉여금, 보조금집행잔액 	예산부서
	재무결산	<ul style="list-style-type: none"> 결의서, 원장관리, 재무제표 	회계부서
	재정분석	<ul style="list-style-type: none"> 재정분석결과, 재정건전화계획, 재정진단 	예산부서

영역	주요 기능	세부내용	담당 부서
자산 관리	고정자산	• 자산유형별 현황, 부서별 자산현황, 자산가액 변동사항	사업부서 재산관리부서
	공유재산	• 공유재산관리계획, 취득·운용·처분에 따른 재산관련 대장관리 • 공유재산 실태조사, 가격개정, 공유재산증감 및 현재액 계산서	
	물품관리	• 물품수급계획, 취득/운용/매각 대장관리, 재물조사, 물품증감 및 현재액계산서	
부채 (채무) 관리	지방채발행	• 지방채발행계획, 지방채발행 한도액 • 회계별/연도별 발행계획	사업부서 예산부서
	지방채운용	• 연도별 지방채발행액 및 상환액, 채무상환재원	
	세입세출외현금	• 종류별 세입세출외현금 및 거래내역	
	기타채무	• 채무부담행위, 차입금 등 내역	
	채무결산	• 지방채무잔액, 회계별/연도별 채무잔액 • 주요 사업별 채무내역	예산부서
자금 관리	자금배정	• 자금지한도액 통지 및 예산집행품의	세정부서
	자금운용	• 자금운용계획, 자금운용(유휴자금운용) • 자금운용 실적분석	세정부서

나. 예산운영 과정 측면

지방자치단체 예산과정 측면에서는 예산의 수립, 예산편성 및 집행, 회계처리와 결산, 감사 등에 이르는 전 예산운영 과정에 대해 일정을 준수하는 것과 함께 이해관계자의 적정한 참여 여부, 특히 의회의 예산심의 등에 대한 자료 공개 등을 포함하는 내용을 중심으로 한다.

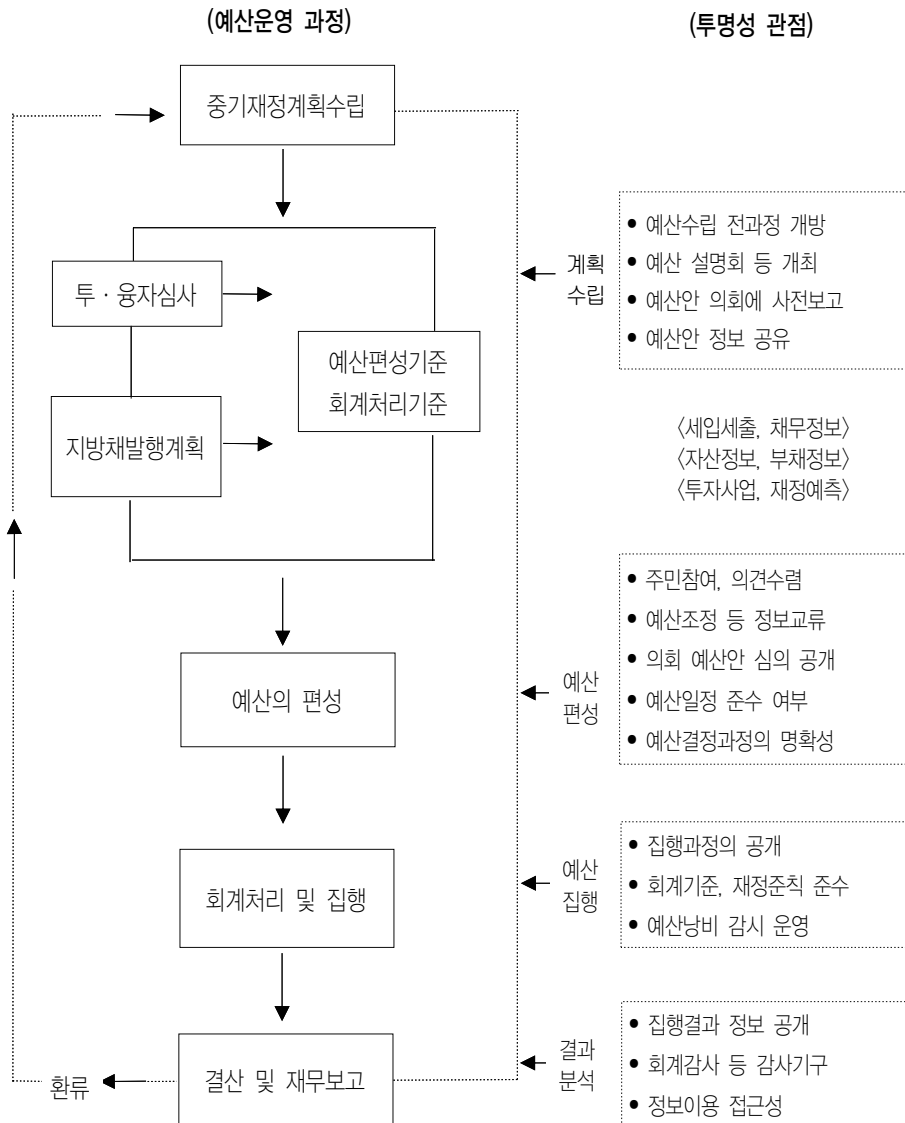
이와 관련하여 지방예산과정의 업무흐름을 살펴보면, 중기재정계획 수립 → 투·융자심사(지방채발행, 민자사업 등 포함) → 예산의 편성 및 집행 → 회계처리 및 결산 → 분석 및 회계감사 → 환류의 과정을 거친다. 재정 투명성을 높이기 위해서는 이들 예산 전 과정의 공개 뿐 아니라 예산처리 일정의 준수 여부, 각종 재정운영 기준과 재정준칙(예산편성운영기준, 회계처리기준, 재무회계처리규정, 감사기준, 지방채발행기준 등)을 준수하는 것이 매우 중요하다. 특히 사업계획 수립이나

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 요구된다.

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 지방재정 운용의 투명성과 효과성을 저해하는 본질적 요인으로 작용하고 있다. 향후 재정 투명성을 보다 강화하기 위해서는 지방자치단체와 이해관계자들 간에 정보를 공유하고 의사소통을 통해 자치단체가 수행하는 각종 정책과 사업에 대한 공개, 재정집행에 대한 책임성 확보, 재정효과를 극대화하기 위한 통제시스템의 효과적 운영이 필요할 것이다.

이러한 사실을 인식할 때, 재정정보 공개를 통한 투명성 관점에서 예산제도의 운영과정에 대한 전 과정의 공개는 물론 관련 부서들 간의 업무협조 및 정보공유가 지방예산운영시스템 상에서 반드시 실현될 필요가 있다. 특히 우리나라의 경우 예산수립 및 재정운영 과정에서 공식적인 지역주민들의 의견 수렴 기구가 빈약하고 지방의회에서도 예산안이나 법령안 심의시 사전에 주민공청회 등을 개최하는 사례가 부족한 실정이므로 재정 투명성 관점에서 개선이 필요하다.

〈그림 3-1〉 예산운영 과정 공개와 재정 투명성



특히 예산 일정 준수와 관련하여 지방자치단체의 예산(안) 편성과정을 서울특별시 2013년도 예산(안) 편성 일정을 사례로 구체적으로 살펴보고자 한다.

우선, 정부(안전행정부)에서 예산편성을 위한 기본방향 및 예산편성 기준을 포함하는 “지방자치단체 예산편성운영기준”을 각 지방자치단체에 시달한다. 이를 토대로 각 자치단체는 예산안을 수립하게 되는데, 이 경우 제일 먼저 각 부서의 세입예산 및 행정운영경비 관련 요구가 이루어진다. 다음으로는 세출예산 관련 요구가 진행된다.

둘째, 각 부서에서 요구한 예산내역을 토대로 하여 사업비 심의 및 실무조정안을 작성하고 이에 대해 실무조정안 검토 및 부서장 조정회의를 거쳐 예산안의 주요 내용을 조정한다.

셋째, 예산요구에 대한 조정 작업을 거쳐 마련된 예산(안)을 대상으로 예산편성 추진 현황을 보고한다. 서울특별시의 경우 모두 세차례(1, 2차 및 최종보고) 보고를 거치고, 예산(안) 보고에서 제기된 논의사항을 감안하여 예산(안)을 확정한다.

넷째, 집행부에서 확정된 예산(안)에 대해 시의회 사전설명회를 개최한다. 서울특별시의 경우 의장단 사전설명회, 예산결산위원회 사전설명회를 갖는다. 이후에 예산안을 시의회에 제출하고 기자설명회를 갖는다. 지방의회에 제출하는 예산안에는 예산편성기준, 세입·세출예산 사항별설명서, 채무부담행위설명서, 명시이월비설명서 등 서류를 첨부하여야한다(지방재정법시행령 제45조).

다섯째, 시의회에서는 예산(안)을 심의하게 되는데, 예산(안) 심의 절차는 예산안 제출에 따른 시정연설 → 상임위원회 예비심사 → 예산결산특별위원회 심사 → 예산안 의결의 순으로 이루어진다.

이와 같은 2013년도 서울특별시의 예산안 편성 및 심의 일정 및 절차를 정리하면 다음과 같다.

〈표 3-2〉 2013년도 예산안 편성과 심의 절차 및 일정(서울특별시)

일정	예산 관련 주요 내용	비고
2012. 7.19	2013년 예산편성 기준 시달	지방자치단체 예산편성지침 시달 (안전행정부) : 2012.7월말까지
2012. 7.25	세입예산 및 행정운영경비 요구	
2012. 8.3	세출예산 요구	
2012. 8.6~9.25	사업비 심의 및 실무조정안 작성	
2012. 9.26~10.5	실무조정안 검토 및 부시장 조정회의	
2012. 10.8~10.26	예산편성 추진현황 보고	1차, 2차, 최종보고(총 3회)
2012. 10.26	2013예산(안) 확정	시장결재
2012. 10.30~31	시의회 사전설명회 개최	의정단, 예결위
2012. 11.1	2013 예산안 시의회 제출	11.11일까지(FY개시 50일전) 지방자치법 제127조 제1항
2012. 11.2	예산안 제출에 따른 시정연설	
2012. 11.20~11.27	상임위원회 예비심사	
2012. 2.3~12.13	예산결산특별위원회 심사	
2012. 12.13	예산안 의결	12.16일까지(FY개시 15일전) 지방자치법 제127조제2항

다. 회계처리 및 결산 측면

편성된 예산에 대한 회계처리와 결산은 재정투명성에 중요한 영향을 미친다. 이는 결산이란 예산의 단순한 집행결과가 아니라, 유용한 재무정보를 생성하고 이를 정보수요자에게 전달하는 것이 중요하기 때문이다. 현재 지방자치단체의 회계처리와 결산은 예산회계(현금주의)와 재무회계(발생주의)가 병행하여 이루어지는 이원적 구조(dual system)로 운영되어 두가지 서로 다른 결산정보가 산출되고 있다.

(1) 예산회계 과정

지방자치단체 예산이란 정책·사업 및 그 자원할당에 대한 결정이며, 1회계연도 동안의 자치단체 수입과 지출에 관한 단순한 예상 수치 이상의 의미를 담고 있다. 이러한 정부예산은 회계연도 단위로 작성·운영되고 회계연도 독립의 원칙에 따라 특정 회계연도의 지출은 당해 회계연도의 수입으로 이루어지도록 하고 있다.

정부부분의 예산은 민간기업과는 달리 예산통제의 중요성이 강조되고 조세를 통한 재원조달과 자원의 효율적 배분이 강조되는 점을 들 수 있으나, 재정 투명성 관점에서는 예산은 정부의 정책과 분리될 수 없으며 모든 예산은 조세부과, 자원 할당, 사업집행 등 다양한 정책적 이슈에 대한 의사결정을 반영하고 있다. 이 점에서 예산과정이나 예산문서의 내용, 그리고 예산의 주요 내용에 대해 주민이나 이해관계자들에게 관련 정보를 개방하고 공개함으로써 주민의 알 권리를 충족시키는 것은 물론 지역주민이 예산의사결정에 참여하고 예산 관련 정보를 쉽게 이용할 수 있고 접근할 수 있어야 하며, 이들 예산 관련 정보를 활용하여 실제로 경제적 의사결정에 도움을 받을 수 있어야 한다.

재정 투명성을 높이기 위해서는 재정활동 관련 모든 정보를 주민들에게 공개하는 것이 중요시되는데, 일반적으로 재정활동이란 예산뿐만 아니라 수입과 관련한 조세, 결산, 그리고 재산 및 물품, 채권 및 채무의 관리 등의 제반 업무를 모두 포함하는 개념으로 볼 수 있다. 따라서 예산정보와 함께 세입·세출의 집행결과, 기금운영상황, 채권·채무관계, 결산검사, 예산집행에 따른 재정운영 성과 등을 체계적으로 분석한 정보를 알기 쉽게 전달하는 것이 매우 중요하다.

회계처리 및 결산과정은 거래의 발생에서부터 인식 및 장부기록을 거쳐 최종적으로 재무제표를 작성하는 일련의 과정을 거친다. 이에 대해 재정정보의 공개 관점에서 보면 예산편성 - 회계처리 - 결산의 흐름에 따라 이루어지는 과정에서 우리의 경우 동일한 예산집행에 대해 예산회계와 재무회계 결산이 병행하여 이루어진다. 이로 인해 실제로 결산정보 간에 차이가 발생하고 있어서 정보이용자 관점에서 자산, 부채, 재정수지, 비용 등 재정정보를 이해하는데 상당한 어려움이 나타나고 있어 재정 투명성을 제약하는 중요한 요인으로 작용하고 있다. 여기서 지방자치단체의 회계처리 및 결산과정을 보다 구체적으로 정리하면 <표 3-3>와 같이 제시할 수 있다.

즉, 전년도에 자치단체장은 예산안을 편성하여 의회에 제출하고 지방의회는 이 예산안을 심의·의결하여 예산을 확정하게 된다. 이후 지방자치단체는 회계연도에 걸쳐 예산을 집행하고 회계처리하게 된다. 이에 대해 회계연도가 종료하고 출납폐쇄기한(2월말) 후 결산서 및 증빙서류를 작성하고 이들 결산서와 증빙서류에 결산 감사위원의 감사의견서를 첨부하여 6.30일까지 의회에 결산승인을 신청한다.

〈표 3-3〉 지방자치단체 회계처리 및 결산과정

예산안 편성 및 제출	(FY시작50일전(11.11)(시도) (FY시작 40일전(11.21)(시군구))	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치법 제127조 1항 • (단체장 → 지방의회)
예산안 심의의결	(FY시작15일전(12.16)(시도) (FY시작10일전(12.21)(시군구))	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치법 제127조 2항 • (지방의회)
예산 확정	의장은 의결된 예산안을 3일 이내에 장에게 이송	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치법 제133조
예산집행 및 회계처리	세입세출예산처리기준에 의해 출납업무 수행	<ul style="list-style-type: none"> • 재무회계처리규칙
회계연도	(1.1 ~ 12.31)	<ul style="list-style-type: none"> • 지출원인행위 마감
출납폐쇄기한	(다음년도 2월말)	<ul style="list-style-type: none"> • 지방재정법 제8조
출납정리기한	(출납폐쇄 경과후 10일까지)	<ul style="list-style-type: none"> • 세입금 징수마감 • 지방재정법시행령 제4조
출납사무의 완결	(다음년도 3월말일까지)	<ul style="list-style-type: none"> • 제반장부 마감 • 지방재정법시행령 제5조
결산서 작성	(다음년도 4.30일까지)	<ul style="list-style-type: none"> • 세입세출결산 • 기금, 공유재산, 채권 등
자치단체 장에게 보고	(다음년도 5.19일까지)	<ul style="list-style-type: none"> • 세입세출결산 등 보고 • 지방자치법 제134조 제1항
결산검사 및 감사의견서 제출	(20일간) (검사종료후 10일 이내)	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치단체 장에게 제출 • 지방자치법시행령 제84조
의회승인신청	(다음년도 6.30일까지)	<ul style="list-style-type: none"> • 감사의견서를 첨부하여 신청 • 지방재정법시행령 제59조
의회의 결산승인	(제1차 정례회 회기내)	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치법시행령 제82조

(2) 재무회계 과정

재무회계는 민간부문의 기업회계와 마찬가지로 발생주의와 복식부기 방식으로 회계처리가 이루어지므로 현금주의에 의한 예산회계와는 과목이나 회계처리과정이 상이하다. 이에 따라 예산과 회계의 연계를 위해 거래유형별 회계처리 연계표를 사용하고 있다(<표 3-4> 참조).

〈표 3-4〉 예산과목과 회계과목 간의 연계처리 사례

예산과목	거래유형	회계과목	비고
405 목 자산취득비	건물 구입	1303 건물	1300 일반유형자산
	기계장치 구입	1307 기계장치	
	차량운반구 구입	1309 차량운반구	
	집기비품 구입	1311 집기비품	
	전산 software 구입	1602 무형자산	1600 기타비유동자산

주 : 지방자치단체의 예산과 회계처리 연계도(JMT)를 참조하여 작성

정보의 성격 측면에서도 차이가 있다. 먼저 정부의 결산은 예산집행의 결과를 회계처리하는 방식에 따라 현금주의·단식부기방식과 발생주의·복식부기방식으로 구분할 수 있다. 전자는 현금자원을 중심으로 수지 개념을 파악하는데 비해, 후자는 기업회계와 마찬가지로 경제적 자원을 중심으로 현금거래와 비현금거래를 포함하여 보고실체의 재정상태와 운영성과를 종합적으로 파악하는 특징을 갖는다.⁷⁾

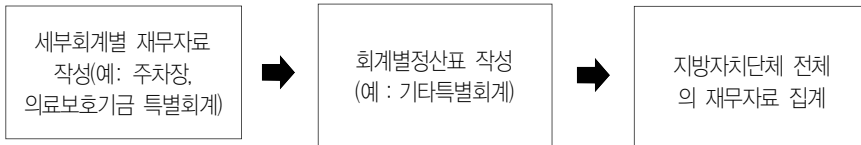
예를 들어, 재무회계 결산에서의 이월이란 예산회계에 있어서 이월과는 달리, 자금·채권·유형자산·채무 등이 모두 포괄적으로 이월되는 개념이다. 결국 단식부기·현금주의에 의한 예산회계 결산과 복식부기·발생주의에 의한 재무회계 결

7) 결산의 유형은 회계처리방식이나 예산편성 형태 등 관점에 따라 다양하게 구분할 수 있겠으나, 여기서는 우리의 경우 새로운 결산처리 방법으로서 복식부기·발생주의원리가 도입되었다는 점에서 회계처리 방식에 의한 결산의 구분에 초점을 두고 있다.

산 간에는 회계처리 범위, 인식기준, 과목구조, 결산서류 등에서 차이가 발생하기 때문에 재무보고서 작성시 양자 간의 차이조정 내역에 대한 정보제공이 필요하게 된다.

특히 예산회계의 경우 각 회계별 및 기금에 대해 별도로 결산을 실시하는 구분 회계 개념에 의하고 있으나, 재무회계에서는 회계장부의 마감을 통하여 각 회계별 원장과 재무제표가 작성되므로 이후의 과정은 재무제표를 통합하여 통합재정정보를 산출하는 것이 가능하다. 재무제표의 통합은 일반회계를 제외한, 하위 회계 단위가 있는 기타특별회계와 기금회계의 세부회계단위를 통합하여 각 회계단위별 재무제표를 통합하여 작성한 후, 4개 회계실체 유형별 재무제표를 다시 통합하는 두 단계로 진행된다.

〈그림 3-2〉 지방자치단체 통합재무제표의 작성단계



따라서 현금주의에 의한 예산회계 결산과 발생주의에 의한 재무회계 결산에 있어서 결산과정을 비교해보면, 양 결산과정은 유사한 시기에 이루어지나, 회계연도 종료 및 출납폐쇄 이후 양 결산에 있어서 처리하는 결산데이터의 종류와 장부 등은 차이를 보인다. 특히 재무결산의 경우 출납폐쇄 이후 복식부기·발생주의 회계원칙에 따라 현금자원의 결산처리 이외에 자산데이터의 대조, 결산정리분개 등의 결산업무가 나타나는 특징을 지니게 된다. 이와 같은 양 회계제도의 결산과정을 비교하여 제시하면 <표 3-5>과 같다.

〈표 3-5〉 결산의 유형별 업무처리과정 비교

일 정	1.1일~익년도 2월말	3월초~5.19일	5.20일~6.30일	제1차 정례회
예산회계결산 (현금주의)	예산집행 및 출납폐쇄기한	<ul style="list-style-type: none"> • 세입세출결산 작성 • 단체장에게 결산보고 	<ul style="list-style-type: none"> • 결산검사 • 의회에 결산서제출 (검사의견서 첨부) 	지방의회의 결산심의 및 승인
재무회계결산 (발생주의)	현금수지 분개 비현금수지 분개	<ul style="list-style-type: none"> • 결산에 따른 대체입력 등 처리 • 공통경비의 안분·입력 • 자산데이터 대조(공유재산·물품 등) • 재무제표 작성 및 의회 제출 (공인회계사의 검토의견서 첨부) 		

(3) 예산회계와 재무회계 간의 정보 불일치

동일한 예산집행에 대해 서로 다른 결산정보가 생성됨으로써 정보의 이해가능성과 활용성, 정보의 신뢰성 확보 측면에서 여러 가지 제약이 발생한다.

현금주의결산에서는 현금자원과 현금거래 이외의 비현금거래에 의한 자원의 변동에 대해서는 기록하지 않는다. 이에 따라 토지, 건물, 도로, 공원 등 공유재산과 물품, 채권 및 채무에 대해서는 별도의 대장으로 관리하고 있을 뿐, 자산이나 부채와 같은 저장(stock)에 의한 결산정보를 생성하지 못하는 특성을 갖는다. 그리고 현금주의 결산은 경제적 자원의 소비에 초점을 두기보다는 현금자원의 변동을 기록하는 회계처리방식이기 때문에 실제로 감가상각비, 금리부담비용 등을 포함한 원가 및 비용정보가 거의 반영되지 않고 있다. 이로 인해 정부사업에 관한 객관적인 성과측정이 곤란하다. 또한 회계처리 및 재무보고 개념이 부족하여 재무정보의 산출과 이들 정보의 공정한 보고 및 다음연도 재정정책에의 환류기능 등에는 소홀하다. 따라서 정책형성-> 시행-> 검증·평가-> 수정·개선이라는 재정관리체계를 확립하여 예산운영의 효율성과 효과성을 높이는 것에는 한계를 지닌다. 또한 현금주의결산은 유형자산의 유지보수 관련 지출에 대해 자본거래와 손익거래의 구분이 이루어지지 않아 장기적인 지출효과가 나타나는 자산형성적 지출(예: 건물 등 자산취득비)과 단순한 비용(예: 공무원급여 등 인건비)을 구분하여 회계처리가

이루어지지 않기 때문에 자산과 비용을 구분하지 않는 특성을 갖는다.

이에 비해 발생주의 재무회계 결산은 민간부문의 기업회계결산과 마찬가지로 거래가 발생한 시점에 인식·기록하고 현금자원 뿐 아니라 비재무적자원을 포함하여 모든 경제적 자원을 기록하여 회계처리하는 결산방식이다. 따라서 회계의 기본개념인 자산, 부채, 순자산, 비용, 수익이라는 계정과목을 통해 보고실체의 재정상태(자산-부채-순자산)와 운영성과(수익-비용)에 대한 변동 내역을 종합적으로 인식·기록하는 특징을 지닌다. 따라서 현금주의회계와는 달리 현금거래 뿐 아니라 현금을 수반하지 않는 비현금거래를 포함하고 자산과 부채 정보를 제공하여 종합적인 재정상황을 파악할 수 있다. 또한 감가상각비를 포함한 비용 및 원가정보를 통해 사업단위에 대해 단위비용(unit cost) 및 사업원가 정보 제공이 가능해진다. 특히 일반회계, 기타특별회계, 기금회계, 지방공기업회계에 대해 통일된 회계처리 원칙을 적용하고, 회계처리 결과를 연결하여 재무제표를 통합하는 과정을 통해 통합재정운영이 가능해진다.

회계처리의 적용범위에서도 발생주의에 의한 결산제도는 현금주의회계와는 달리 자산의 기부채납과 관리전환, 감가상각비 등 예산외거래를 모두 포함하는 특징을 갖는다(<표 3-6> 참조).

〈표 3-6〉 지방자치단체 결산제도의 적용범위

구분	적용범위	주요 내용
예산회계 결산	예산	<ul style="list-style-type: none"> • 세입원천별 과목 : 지방세, 세외수입, 지방교부세, 조정교부금및재정보전금, 보조금, 지방채및예치금 회수 • 세출기능(일반행정, 사회개발, 경제개발 등) 및 경비성격별 분류(인건비, 물건비, 이전경비, 자본지출 등)
	비예산	포함하지 않음
재무회계 결산	예산	세입세출(자산, 부채, 수익, 비용)
	비예산	<ul style="list-style-type: none"> • 예산외로 운영되는 기금, 세입세출외 보관현금을 포함 • 자산의 기부채납, 관리전환, 무상양여 등을 포함 • 결산수정(감가상각, 대손충당금 등) 포함

2. 주민 등 이해관계자의 참여

지방자치단체의 주민 참여는 다양한 경로를 통해 이루어질 수 있으나 지방자치단체 재정활동에 대한 공식적인 주민참여의 수단으로 주민참여예산제를 도입 운영하고 있다. 우리나라에서는 주민참여예산제도가 시민사회의 영향에 의해 2003년부터 그 면모를 보이기 시작하였다. 당시 중앙정부(현재의 안전행정부)는 2003년 7월에 지방예산편성지침을 통해 주민참여형 예산편성제도를 권장하였고 이를 계기로 일부 선도 지방자치단체들이 관련 조례를 제정하면서 본격적인 제도 운영이 이루어졌다. 그 후 정부는 주민참여예산제 표준조례(안)을 통보하고(2006.8) 주민참여예산제 조례모델(안)을 제시(2010.10)하는 등 제도 활성화를 위한 기반구축에 노력을 기울였다. 이러한 주민참여예산제도는 지방재정법에 의해 2011. 9월부터 전국의 모든 지방자치단체가 의무적으로 실시하도록 되었다.⁸⁾

우선, 지방재정법 제39조(지방예산 편성 과정의 주민 참여)에서는 ① 지방자치단체의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방예산 편성 과정에 주민이 참여할 수 있는 절차를 마련하여 시행하여야 한다. ② 지방자치단체의 장은 예산 편성 과정에 참여한 주민의 의견을 수렴하여 그 의견서를 지방의회에 제출하는 예산안에 첨부할 수 있다고 규정하고 있다. 이에 대해 지방재정법시행령 제46조(지방예산 편성과정의 주민참여 절차)에서는 ① 지방재정법의 규정에 의한 지방예산 편성과정에 주민이 참여할 수 있는 방법을 다음과 같이 규정하고 있다.

1. 주요사업에 대한 공청회 또는 간담회
2. 주요사업에 대한 서면 또는 인터넷 설문조사
3. 사업공모
4. 그 밖에 주민의견 수렴에 적합하다고 인정하여 조례로 정하는 방법

그리고 ②지방자치단체의 장은 제1항의 규정에 의하여 수렴된 주민의견을 검토하고 그 결과를 예산편성시 반영할 수 있다. ③그 밖에 주민참여 예산의 범위·주민의견수렴에 관한 절차·운영방법 등 구체적인 사항은 지방자치단체의 조례로

8) 임성일, “주민참여예산제도 실시의 주요 과제와 발전방안.” 「주민참여예산제, 어떻게 운영해야 하나?」, 한국지방행정연구원 주관 정책간담회, 2011. p.18.

정한다고 보다 세부적인 내용을 규정하고 있다.

이와 관련하여 참여예산제도에 대한 논의는 크게 참여예산제도가 재정운영의 투명성 및 책임성을 높이고 주민들의 참여 역량을 강화한다는 긍정적인 주장과 함께 집단 간 갈등을 심화시키고 지방의회의 예산심의권을 침해하여 행정력 낭비를 초래하며 소외계층을 위한 예산배분을 증가시키는 등 예산수요 증가를 가져온다는 부정적인 주장이 제기된다. 이러한 논의에 비추어 우리나라의 참여예산제도는 지방의회를 견제하거나 무력화시키는 것이 목적이 아니고 건전하고 투명한 재정운영을 위한 협력적 거버넌스 구축을 위한 목적에 초점을 두는 것이 필요하다.

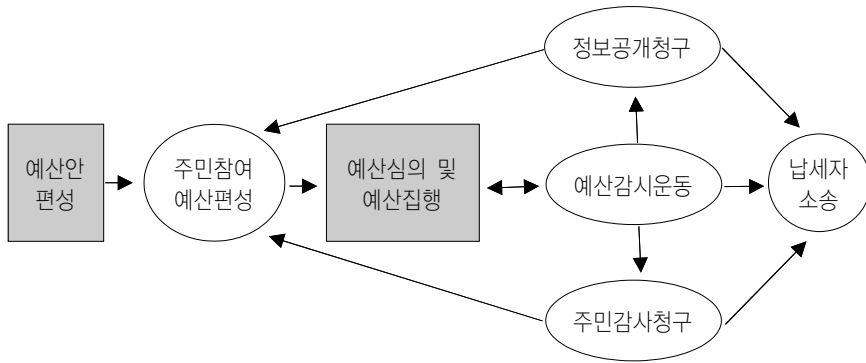
특히 주민들이 지방자치단체의 재정활동에 적극 참여하기 위해서는 참여예산제도를 통해 주민들이 어떠한 역할을 할 수 있는지에 대해 예측이 가능해야하고, 예측에 기초한 주민들의 기대를 충족할 수 있도록 예측가능한 제도의 설계와 운영이 필요하지만, 현재는 열악한 지방재정 실정과 재정정보 공개 미흡, 참여예산과 관련 재정제도 간 연계가 부족한 실정이다.⁹⁾

실제로 납세자인 주민이 예산편성이나 예산감시 등에 참여하는 과정은 납세자주권을 실현하고 지방재정운영의 대응성과 민주성 및 책임성을 확보하기 위한 제도적 장치라고 할 수 있다. 이러한 관점에서 지역주민의 직접 참여 및 통제 수단인 주민참여예산제도는 예산편성단계에서 주로 활용되며 예산감시운동, 정보공개청구제도, 주민감사청구제도, 납세자소송제도 등은 예산안 심의 및 예산집행에 대한 외부적 감시·통제 역할을 수행한다. 예산감시 운동을 전개하는 과정에서 재정낭비, 회계부정 사례를 발견한 경우 사실을 확인하기 위해 정보공개청구를 하고 확인된 사실에 대해서는 주민감사청구를 할 수 있다. 그리고 예산낭비가 사실로 확인된 경우에는 납세자소송을 통해 예산낭비에 대한 책임을 묻게 되는 것이다.¹⁰⁾ 이와 같은 지방재정운영에 대한 주민참여와 통제 관계는 <그림 3-3>과 같이 정리할 수 있다.

9) 안성민, “참여예산제도의 사례와 평가,” 「주민참여예산제, 어떻게 운영해야 하나?」, 한국지방행정연구원 주관 정책간담회, 2011. pp.68~77.

10) 곽채기, “주민참여예산제도의 모형과 성공적인 도입운영 전략,” 「지방세 개혁과 참여예산제 도입」, 한국지방재정학회 동계학술세미나, 2005. p.5.

〈그림 3-3〉 지방재정운영에 대한 주민참여와 통제의 상호 관계



자료 : 곽채기(2005), p.6.

3. 정보 접근성 및 신뢰성

가. 정보의 접근성과 이용가능성

재정 투명성의 핵심요소로서 정보에서 접근성과 이용가능성을 들 수 있다. 이 관점에서 지방자치단체의 재정정보 공개를 살펴보면, 자치단체 홈페이지에서 여러 단계를 거쳐야 하며 어느 메뉴에 속하는지 혼동을 일으키게 된다. 특히 정보내용 면에서도 수치만 기록하고 있어 이 수치가 무엇을 의미하는지, 과거년도에 비해 혹은 동종단체나 여건이 유사한 동급단체에 비해 과도한지 여부, 증감사유 등 정책정보가 매우 제한되어 정보의 완전성이 미흡한 실정이다. 따라서 재정운영 결과에 대한 책임성을 주민들이 자율적으로 통제할 수 있도록 하기 위해 지역주민이 가장 알기 쉽게 재정정보를 공개하도록 하여야 한다. 대표적으로 다음의 개선사항을 들 수 있다.

- 지자체 홈페이지 탑재 위치 통일
- 기관 소개, 예·결산 관련 부분을 우선 검토하되, 지자체 실정에 맞도록 의견수렴
- 전문용어, 지표값 의미 등은 쉽게 해설하는 용어설명 난 설치
- 주민 대상 질의응답, 공시관련 정보공개를 표시하는 난 설치(주민참여예산과 연계)
- 홈페이지 개편과 연계, 단계적으로 추진(정보화담당관실 등 협의)

나. 회계처리 기준의 차이로 인한 정보 불일치

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

〈표 3-7〉 국가, 지방자치단체, 공공기관 간의 회계기준 비교

구분	국가회계기준	지방회계기준	공공기관 및 K-IFRS
적용대상	중앙정부	지방자치단체	민간기업, 공공기관 (공기업, 준정부기관)
재무제표 양식	재정상태표, 재정운영표 등 기준 양식만 사용	재정상태보고서, 재정운영보고서 등 기준 양식만 사용	재무제표, 부속서류 등 양식은 기획재정부장관이 정함 K-IFRS : 재무상태표, 손익계산서 모두 자유로움
재무제표 특성	재정운영표의 주된 목적은 원가정보 산출 계정과목은 회계기준에서 규정하고 있는 것만 사용	재정운영보고서의 주된 목적은 원가정보 산출 계정과목 사용은 국가회계기준에 비해 다소 자유로운 편임	손익계산서의 주된 목적은 당기 손익정보 산출 계정과목은 회계실체가 자유롭게 선택 가능
평가 원칙	계정과목별로 평가방법을 각각 규정 회계기준에서 특별히 규정한 방법을 제외하고 취득원가, 만기상환가액을 주로 사용 지분법, 금융비용 자본화, 금융보증부채평가 등 복잡한 평가방법은 도입하지 않음		경제적 실질을 반영하여 주로 공정 가치로 평가 유사한 계정과목에 대하여 회계실체의 평가방법 선택 가능 (투자부동산, 유형자산 등)
예산과의 연계 등	예산제도와 밀접하게 연계		연결 중심 회계

자료 : 한국정부회계학회, 「국가, 지방자치단체, 공공기관 회계기준 비교연구」, 2011.

앞절에서도 살펴본 바와같이 현금주의에 의한 예산회계결산과 발생주의에 의한 재무회계결산이 동시에 이루어져, 동일한 예산운영에 대해 서로 상이한 재정정보가 생성됨으로써 재정정보의 공개와 투명성 확보에 어려움이 나타나고 있다. 이와 같은 재정정보 전달에서의 제약을 지방자치단체 자산과 부채를 예를 들어 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지방자치단체 자산의 경우 예산회계에서는 공유재산 및 물품관리법에 의해 자산의 처분 및 관리가 이루어지고 있으나, 재무회계에서는 지방자치단체의 회계기준에 관한 규칙에 의해 자산을 운영하고 있다. 이로 인해 양자 간에 인식기준, 분류체계, 대상회계, 회계처리 등에 있어서 커다란 차이가 발생하고 있다. 이와 같은 차이의 주요 내용을 비교하면 <표 3-8>과 같다.

<표 3-8> 지방자치단체 자산운영에 있어서 예산회계와 재무회계 간 비교

구분	예산회계	재무회계
인식기준	현금주의	발생주의
분류기준	관리기준	경제적 성격
법적근거	공유재산 및 물품관리법	지방재정법 지방자치단체의 회계기준에 관한 규칙
관리대상자산	공유재산	재고자산, 투자자산, 유형자산, 무형자산
	물품	유형자산, 재고자산
	채권	당좌자산, 투자자산
	공공시설	유형자산
	기금	당좌자산, 재고자산, 투자자산, 유형자산

부채의 경우도 예산회계와 재무회계 간에 분류기준의 차이는 물론 자치단체의 채무액이 상이하게 표시되고 있다. 이는 예산회계에서는 채무액을 액면 그대로 보고하게 되지만 재무회계에서는 세입·세출외적인 부문의 다양한 부채까지 포함하기 때문이다. 사례로 부천시 2011회계연도 세입세출결산서와 복식부기 재무보고서의 부채를 비교하면 <표 3-9>와 같다.

<표 3-9>에서 예산회계결산의 채무규모는 117,486백만원이고 재무보고서의 부채규모는 159,674백만원으로 42,188백만원의 차이가 발생한다. 따라서 예산회계와 비교하면 재무회계의 부채가 35.9% 많은 것으로 나타난다. 동일한 자치단체의 부채규모가 36% 정도 차이가 발생한다는 것은 어느 누구도 이해하기 어려울 것이다. 그러나 현행 이원적인 결산체제 하에서 부채규모는 양자 간에 차이가 발생할 수밖에 없다. 이는 결국 발생주의 기준에 따른 부채항목으로서 각종 충당부채, 미지급금, 선수금이나 선수수익 등과 특히 BTL 등 민간투자사업 관련 채무, 소송 등 우발부채 등이 재무회계 부채에는 포함되기 때문인 것으로 판단된다.

〈표 3-9〉 예산회계와 재무회계 간의 부채(채무) 비교

(기준년도 : 2011회계연도)

(단위 : 백만원)

구분	부채과목	일반회계	기 타 특별회계	기금	공 기 업 특별회계	내부거래	계	
예산 회계	합 계	104,250	10,000	-	3,236	-	117,486	
	지방채증권	-	-	-	-	-	-	
	차입금(지역개발)	104,250	10,000	-	3,236	-	117,486	
	채무부담행위	-	-	-	-	-	-	
	보증채무 이행책임액	-	-	-	-	-	-	
재무 회계	합 계	238,409	10,879	75,108	15,186	(179,907)	159,674	
	유동 부채	소계	34,150	835	-	11,677	(5,000)	41,663
		단기차입금	-	-	-	-	-	-
		유동성장기차입부채	23,470	-	-	842	(5,000)	19,312
		기타유동부채	10,680	835	-	10,835	-	22,351
	장기 차입 부채	소계	185,580	10,000	75,108	2,394	(174,907)	98,174
		장기차입금	185,580	10,000	75,108	2,394	(174,907)	98,174
	기타 비유 동부 채	소계	18,679	44	-	1,115	-	19,837
		퇴직급여충당금	16,016	44	-	1,115	-	17,174
		기타비유동부채	2,663	-	-	-	-	2,663

자료 : 부천시, 2011 회계연도 세입세출결산서 및 재무보고서에서 작성

따라서 회계처리와 결산기준이 일원화 되지 않을 경우에는 차이가 발생할 수밖에 없으므로 차이 발생에 따른 정보이용자의 혼선을 최소화하기 위해 결산이 일원

화되기 전까지라도 별도의 공시체계를 마련하여 재정정보를 공시하는 것이 필요할 것이다.

다. 정보의 신뢰성

현행 지방재정공시제도는 공시내용이나 공시방법 등에 대해 지방재정공시심의 위원회에서 심의하고 자체 평가하도록 하고 있을 뿐, 영국의 감사위원회나 독립적인 기관에서 공시내용과 공시수단의 적정성 등을 조사, 확인하는 절차나 제도가 없는 실정이다. 따라서 재정공시의 신뢰성을 확보하기 위해 자치단체가 공개한 공시내용을 외부 감사기관이나 평가기관의 검토의견을 첨부하는 방식을 검토할 필요가 있다. 민간기업의 경우도 기업 공시내용 특히 재무상태표, 손익계산서 등 재무제표에 대해서는 외부의 공인회계사가 감사를 행한 후 감사보고서를 첨부하도록 하고 있다. 따라서 재정공시와 관련하여 적절성, 신뢰성, 충분성, 비교가능성 등 기준 설정이 필요하다. 현재 공시내용의 신뢰성 확보를 위한 제도가 미약하므로 지방의회 또는 안전행정부의 조사, 외부 평가기관에 의한 검토 등의 방안을 마련할 필요성이 있다.

- * 영국의 Best Value(감사위원회의 감사와 감사보고서 공시) 참조
- * 미국 SEA보고서(Service Effort and Accomplishment Reporting) 참조

4. 재정 투명성의 평가

가. 국제예산파트너십의 투명성 평가

우리나라는 국제예산파트너십(IBP)¹¹⁾에서 실시하는 2012년도 예산투명성 지수(OBI) 순위에서 100개 평가대상국가 중 8위를 기록하고 있다. 예산투명성조사는

11) 국제예산파트너십(International Budget Partnership)은 1997년에 설립된 NGO로 2006년부터 2년 주기로 IMF, OECD가 제시하는 재정(예산) 투명성 기준에 근거하여 세계 각국의 예산과정을 조사·분석·평가하고 그 결과에 따라 예산 투명성 지수를 발표한다.

설문조사 방식을 취하고 있으며 질문의 대부분은 8개 주요 예산문서의 내용과 적시성에 초점이 두어진다. 그 외 나머지 질문으로는 주요 감독기구(의회, 감사기구인 SAI), 예산과정에서 국민들의 참여 기회를 중점 사항으로 다룬다.

〈표 3-10〉 OBI 평가의 중점 사항

분야	주요 내용	비고
예산문서의 내용	<ul style="list-style-type: none"> 예산과정(편성, 집행, 결산, 감사)의 적절성 여부 예산 및 결산서류는 모두 갖추어져 있는지 여부 	IMF, INTOSAI, OECD 투명성 기준을 참조하여 작성
예산공개적 적시성	<ul style="list-style-type: none"> 예산서류가 충분하고 시의 적절한 공개 여부 	
감독기관	<ul style="list-style-type: none"> 의회, 감사원의 통제시스템 구축 여부 	

우리나라는 IBP 예산 투명성 지수에서 2006년도 이후 8위에서 12위의 순위를 기록하고 있다.

〈표 3-11〉 우리나라 IBP 예산투명성지수의 순위

구분	2006	2008	2010	2012
순위	11위	12위	10위	8위
평가대상국가	59개국	85개국	94개국	100개국

자료 : 기획재정부(2013.1)

재정(예산) 투명성을 조사하기 위한 핵심적인 측면으로는 <표 3-12>에서 제시하는 바와 같이 ① 예산과정(순환주기), ② 재정정보의 공개 및 전달, ③ 재정정보의 세부내용, ④ 정보의 신뢰성 및 통제시스템, ⑤ 재정예측과 전망의 5개 측면을 활용하고 있다.

〈표 3-12〉 재정 투명성 지표의 적용 사례

예산투명성 지표	Kopits and Craig (1998)	OECD (2002)	Alt, Lassen, Rose (2006)
1. 예산과정/순환주기			
적자지출이 허용되지 않거나 제한적이다			
입법적, 행정적 과정이 공개된다	√		
예산공표에 앞서 거시적 프로그램 승인에 대한 법적 요구가 있다			
명백하고 간단한 법령과 실행	√		√
시민들의 예산과정에 대한 이해를 적극적으로 촉진한다		√	
입법적 토의와 승인 공개	√		
정부에 대한 차입 제약			
2. 재정정보의 공개 및 전달			
예산초안이 회계연도 시작 3개월 전에 의회에 제출된다		√	
사전예산보고서가 적어도 회계연도 개시 1개월 전에 공표된다		√	
월별보고서를 통해 예산집행의 진척상황을 보여 준다		√	
월별보고서는 매월말 4주 이내에 공개되어야 한다		√	
차입 활동은 월별보고서에 공시된다		√	
연말보고서는 회계연도말 6개월 이내에 공개되어야 한다		√	
사전선거보고서는 선거를 촉진할 수 있도록 선거 바로 전에 공개되어야 한다		√	
장기보고서는 적어도 매 5년마다 또는 수입/지출 프로그램에 중요한 변화가 있을 때 발표되어야 한다		√	
정부는 규정된 기준에 의해 우발부채를 보고할 것이 요구된다			
수법시례에 속하는 재정보고서는 인터넷에서 무료로 이용가능하여야 한다		√	
성과와 재무감사 결과의 일반에게 공시	√		√
중기보고서는 연도 중간 말 6주 이내에 공개되어야 한다		√	
3. 재정정보의 세부내용			
사전예산서 초안에 포함되는 재정목표와 우선순위에 대해 일반에 대한 세부적인 설명	√		
모든 정부의 세입과 세출을 망라하는 포괄적인 예산	√	√	
예산은 각 수입과 지출 프로그램에 대한 세부적인 해설을 포함하여야 한다		√	
지출은 총량 기준으로 표시된다		√	
세입에 대한 세부내역	√		
용도가 지정된 수입과 사용자부담금은 명백하게 구분하여 회계처리되어야 한다		√	
세출은 행정단위 또는 기관, 경제적 구분과 기능별로 분류되어야 한다	√	√	
예산은 정부소유 기업과 기관의 유사재정행위를 포함한다	√		
공공부문과 민간부문 간에 명확한 기능의 구분	√		
정부소유 기업과 이들 기업의 비용에 대한 정보에 대해 상세한 설명	√		

예산투명성 지표	Kopits and Craig (1998)	OECD (2002)	Alt, Lassen, Rose (2006)
정부 수준 간에 있어서 책임과 자원의 분명한 배분	√		
예산외 기금운용의 합리적 근거와 규모	√		
예산은 성과측정 공개를 요구한다			√
목표치를 포함하는 비재무성과데이터는 지출프로그램을 위해 공표되어야 한다		√	√
비재무 성과데이터는 의회에 제출되는 예산문서에 포함되어 있다			
부채잔액	√		
우발부채의 총액은 예산과 재무제표에 공시되어야 한다	√	√	
총수지, 경상수지, 기초재정수지, 운영수지	√		
구조적 또는 주기적 조정된 수지	√		
주요 형태별로 분류된 금융자산 : 투자금, 대여금 등		√	
부동산과 장비를 포함하는 비금융자산은 공시된다		√	
비금융자산은 완전한 발생주의 회계와 예산 하에서 인식된다		√	
비금융자산의 가치평가와 감가상각은 적용된 방법에 대한 설명과 함께 공시된다	√	√	
정부의 총채무와 순채무(순자산의 추계 포함)	√		
상환 형태별 채무의 세부내역	√		
표시통화별, 만기별, 이자율별, 민기전(수시) 상환가능성별 채무의 분류		√	
피용자 연금의무와 자산은 예산과 재무보고서에 공시된다	√	√	
세대간 회계(generational accounts)	√		
정부는 사회보장프로그램에 대해 정규적인 보험통계법적 추정(actuarial estimates)을 할 것이 요구된다.			
피용자 연금의무의 계산의 기초를 이루고 있는 주요한 보험통계법적 가정은 공시되어야 한다		√	
순자산의 추정(estimates of net worth)	√		
정부 적자재정에 대한 조건과 원천의 공시	√		
정부대출 결정의 기간, 조건, 정책기준의 명세서	√		
명시적 법령에 기초한 조세부과	√		
명백한 행정절차, 정보요구기준, 납세자 권리와 의무, 세무공무원의 윤리규정	√		
조세지출(tax expenditures)	√	√	
주요한 조세지출의 추정원가가 예산 보충정보로 공시된다	√	√	
조세지출에 대한 토론이 예산 설명에 포함된다		√	
4. 정보의 신뢰성 및 통제시스템			
모든 보고서에서 적절한 회계정책의 요약서, GAAP과의 괴리를 공시한다		√	
예산은 GAAP에 기초하여 보고된다(발생주의 회계)	√		√
보충적으로 현금주의 보고	√		
사용된 회계의 기초 등 회계정책의 요약서		√	

예산투명성 지표	Kopits and Craig (1998)	OECD (2002)	Alt, Lassen, Rose (2006)
투명한 집행과 통제(조달, 계약, 고용)	√		
정부운영에 대해 광범위한 조사권한을 갖는 독립적인 심사기관	√		
내부감사를 포함하는 내부재정통제 시스템		√	
보고서에는 보고서 산출에 책임을 지는 공무원에 의한 책임진술서를 포함하여야 한다		√	
연말보고서는 GAAP 기준 준수에 대해 최고감사기구에 의해 감사되어야 한다		√	
최고감사기구에 의해 수립된 감사보고서는 입법부에 의해 조사되어야 한다		√	
연중보고서는 감사되어야 한다			
연말보고서는 최고감사기구에 의해 감사되어야 한다		√	
규제비용의 추정	√		
5. 재정 예측과 전망			
다년도 지출 예측이 예산에 포함된다			√
예측은 중기 관점(최소 2년)을 포함한다: 전년도와 실제액 간의 조정		√	√
예산문서에 다음연도를 넘는 지출의 예측을 포함할 것이 요구된다			
예측된 지출과 실제 지출의 비교를 포함할 것이 요구된다			
이전 예측과 실제 금액을 조정할 것을 요구한다			
단기 대 중기 관점의 예측은 구분되는 기준선과 정책 예측치를 갖는다	√		
거시경제적 예측과 변수를 기초로 하는 명확하고 실제적인 예측	√		
수입 예측 구속력			√
입법부서가 수입 예측의 책임을 가지거나 공유한다			√
중기보고서는 최신 수정 자료를 제공한다		√	
중기보고서는 예산과 변화의 영향, 정부 의사결정 또는 새로운 환경을 기초로 하는 경제적 가정을 공시한다		√	
장기보고서는 인구학적 변화(10~40년)의 예산상의 영향을 제시한다		√	
장기 시나리오는 기준선과 조정치를 구분한다(특히 노인복지와 건강보호프로그램)	√		
지속가능성 계산은 실제적 성장과 이자율 가정을 고려한 채무 안정화에 요구되는 기초재정수치를 보여준다	√		
예측치와 예산을 기초로 하는 주요 경제적 가정 간의 차이는 중요한 재정위험 요소이다		√	
주요 경제적 가정은 공시된다 : GDP성장률, 실업, 경상수지, 인플레이션과 이자율		√	
경제적 가정은 독립적인 재검토가 이루어져야 한다			
민간도 분석은 경제적 가정의 변화가 예산에 미치는 영향을 평가한다		√	
거시경제적 변수와 인구적 추이를 기초로 하는 명백하고 실효성 있는 예측 범위	√		

자료 : Dye, Hudspeth and Merriman(2011), Alt, Lassen and Rose(2006)을 발췌하여 재정리

나. 국제예산프로젝트의 투명성 지표

국제예산프로젝트(IBP: International Budget Project)는 주로 시민의 예산참여를 활성화하기 위하여 다양한 운동을 벌이면서, 이러한 과정에서 각국의 예산 투명성을 평가하기 위한 평가지표를 개발하였다. 예산 투명성을 평가하기 위해 설문지 방식을 채택하고 있는데, 질문지는 크게 세 부분으로 구성된다.¹²⁾

제1부분은 국가의 주요 예산문서의 배포와 접근 가능성을 파악하며, 제2부분은 행정부의 예산안에서 공개된 정보 유형과 예산정보를 분석하기 위해 필요한 부가적인 정보를 포함한다. 그리고 제3부분은 예산과정이 얼마나 공개적인지에 대한 내용을 질문한다. 특히 설문에 있어서는 법적 규정이 아니라 실제로 예산운영이 어떻게 일어나고 있는가를 질문한다. 이는 좋은 의도로 마련된 예산법안이라도 실제에서는 제대로 예산과정이 적용되지 않는 경우가 많기 때문이다.

① 제1분야 : 예산관련 문서 공개 여부

제1분야에서는 예산관련 문서의 공개 여부(Availability of Budget Documents)에 대해서 검토한다. 예산관련 문서는 필히 주민들에게 공개되어야 하며 이를 통해 주민들이 예산에 대해 알 수 있으며 예산과정에 참여할 수 있기 때문이다. 여기에 해당되는 예산문서로는 예산안 사전보고서(pre-budget statement), 예산요약(budget summary), 행정부 예산안(executive's budget proposal), 예산첨부서류(supporting budget documents), 시민의 예산(citizen's budget), 확정된 예산(enacted budget), 연내 예산보고서(in-year reports), 반기 검토보고서(mid-year review), 결산보고서(year-end report), 감사보고서(audit report)를 들 수 있다. 그리고 예산과 밀접하게 관련되는 중기재정계획 및 이들 예산안을 수립하기 위한 경제적 가정, 수입과 지출예측 정보도 중요시 되고 있다.

12) 이원희, “지방재정 투명성의 세계적인 동향과 사례,” 「지방재정」, 2006년 제2호, pp.88~92의 내용을 중심으로 기술한다.

② 제2분야 : 행정부 예산안

제2분야에서는 행정부 예산안(Executive's Budget Proposal)에 대해서 검토한다. 의회에 제출하는 행정부 예산안의 정보와 그 정보들이 어떤 형식으로 제출되어 있는가에 관해 질문한다. 행정부 예산안은 언론과 의회, 그리고 국(주)민으로부터 많은 관심이 집중된다는 점에서 예산안 관련 문서들이 분명하면서도 포괄적인 정보를 담고 있어야 함을 의미한다. 여기에는 행정부의 예산안이나 혹은 보충자료 속에 반드시 공개되어야 하는 정보와 예산안 자체에는 꼭 포함될 필요는 없지만 예산을 분석하는데 매우 중요한 정보들도 포함된다. 예를 들어, 예산외로 처리되는 기금(extra-budgetary funds), 정부의 재정운영에 심대한 영향을 미칠 수 있는 우발부채(contingent liabilities), 예산이 다른 단위의 정부나 공기업에 관한 사항, 유사 재정활동(quasi-fiscal activities)에 관한 사항, 금융자산과 비금융자산 등에 관한 정보를 들 수 있다.

③ 제3분야 : 예산과정

제3분야에서는 예산과정(Budget Process)에 대해서 검토한다. 예산과정은 예산의 편성-심의-집행-결산의 절차를 거친다. 앞의 두 단계인 예산의 편성과 심의 승인은 예산이 통과되기 이전의 단계이다. 예산우선순위가 정해지고 시민사회의 영향력이 예산에 개입할 수 있다. 이후 두 단계인 예산의 집행과 결산 및 감사는 예산이 통과된 후에 이루어지는 단계이다. 후자의 경우 중요한 것은 공공서비스가 목표(계획)한 대로 제대로 제공되었는지, 예산우선순위가 제대로 조정되었는지를 표시하는 정보들이다. 예산과정에 대한 투명성 평가는 주로 예산단계와 일정에 대한 준수 여부, 예산과정이 개방적이고 자율적으로 이루어지고 있는가, 예산안의 작성 과정에서 의회와 주민의 의사를 충분히 반영하고 있는가 등을 질문한다. 그리고 예산집행과정에서 중시하는 또 다른 요인은 공개적이고 경쟁성을 인정하는 조달과 구매에 대한 정보이다. 예컨대 입찰은 공개적이어야 하고 계약 전 과정은 공표되어야 한다. 입찰자의 목록, 입찰가격, 낙찰자가 공개되어야 하며 계약판정과 구매과정은 의회와 감사원에 의해 검토되어야 한다. 또한 추가경정예산에 대한 비판적 검토도 강조된다.

5. 설문결과에 따른 재정투명성의 주요 문제

민간전문가와 지방공무원을 대상으로 한 설문조사 결과에 의하면, 현재 지방자치단체의 재정운영의 투명성에서 가장 큰 미비점이나 문제점으로 재정정보에 대한 접근성이 낮고, 투명성 평가가 이루어지지 않고 있으며, 재정정보의 질이 불충분한 점이 지적되고 있다. 또한 정보의 신뢰성 보장을 위한 감독·감시체제 부족 문제, 재정정보의 양이 부족한 것으로 나타났다.

- 재정정보에 대한 접근성(이용 가능성, 이해 가능성)이 낮음(34.7%)
- 재정(예산)의 투명성 평가체계와 투명성 지수 개발이 불비하다(22.9%)
- 공개되는 재정정보의 질이 불충분하다(21.0%)
- 예산감시, 회계감사 등 정보의 신뢰성 보장을 위한 감독·감시체제가 부족하다(10.3%)
- 제공되는 재정정보의 양이 부족하다(6.1%)

이에 대해 특히 재정정보의 접근성과 신뢰성에서 나타나는 문제점으로 용어 등에 대한 설명자료 부족, 지방의회의 예산심의 불충분, 예산과정에서 이해관계자의 의견수렴 부족 등을 주요 요인으로 응답하였다. 또한 공식적인 감독·감시기구 불비, 투명성 제고를 위한 의지와 관심이 부족한 점 등을 문제점으로 인식하고 있다.

- 용어설명이나 재정정보를 이해할 수 있는 설명자료가 부족한 점(34.0%)
- 의회의 예산에 대한 심의가 충분하지 못하고 의회에서 발간하는 보고서 불충분(21.4%)
- 예산편성이나 의회심의 과정에서 주민 등 이해관계자의 의견수렴 부족(14.1%)
- 재정(예산)운영에 대한 독립된 감독·감시기구가 없는 점(11.5%)
- 지방자치단체의 재정 투명성 제고를 위한 의지와 관심이 부족한 점(10.7%)

한편, 제공되는 재정정보의 양과 관련하여 특히 부족하다고 인식하고 있는 것으로는 우발부채에 관한 정보, 대규모 투자사업 정보, 세입원에 대한 정보, 성과(원가)정보 등으로 나타났다. 이외에 세부적인 부채내역, 세출구조 및 주요 재정집행 내역, 예산과정 및 재정보고서에 관한 정보 등이 필요한 것으로 조사되었다.

- 미래 재정책임을 수반하는 우발부채(BTL·BTO지급액, 보증채무, 약정사업)에 관한 정보(17.0%)
- 대규모 투자사업(지방채발행, 투융자심사사업, 민간투자사업 등)에 관한 정보(16.0%)
- 세입원에 대한 조세기반, 세율, 수수료 체계 등에 관한 정보(15.5%)
- 성과(원가)정보(사업원가, 상·하수도요금, 청소비용, 공원관리비용, 공공시설운영비용 등)(15.5%)
- 부채내역(부채규모, 부채의 용도, 이자율, 채무상환조건 등)에 관한 정보(9.2%)
- 세출구조(기능별, 성질별, 사업별)에 관한 정보(6.9%)
- 주요 재정집행내역(업무추진비, 민간보조금, 사회복지비, 행사축제경비 등)에 관한 정보(6.4%)
- 예산과정 및 예산보고서(본예산, 추경예산 등)에 관한 정보 (6.1%)

제3절 지방재정 투명성에 대한 설문조사 결과



1. 조사 개요

IMF의 개정된 재정투명성 규정(Code of Good Practices on Fiscal Transparency, 2007), OECD의 예산투명성 수범사례(Best Practices for Budget Transparency, 2002), 국제예산파트너십(IBP)의 예산투명성지수(OBI)를 참고하여 설문지를 작성하였다. 리커트 척도를 활용하고 빈도분석을 실시한다. 이와 관련하여 본 연구에서는 지방재정에 전문성을 지니고 있는 민간전문가(교수, 회계사, 연구원)와 우리나라 전자치단체를 대상으로 지방재정운영의 투명성 강화와 관련하여 지방재정의 투명성에 대한 인지도, 지방재정 투명성의 문제점 및 미비점, 지방예산 투명성의 수준, 지방재정운영의 투명성 강화를 위한 방안에 대하여 설문을 실시하였다.

설문응답자는 총 131명이며 응답자의 구성은 민간전문가 19.8%(26명), 지방공무원 80.2%(105명)(광역단체 : 8명, 기초단체 : 97명)이며, 남자 67.2%, 여자 32.8%로 구성되어 있다.

▶ 민간전문가와 지방공무원 간 구성

		빈도	퍼센트
유효	민간전문가	26	19.8
	지방공무원	105	80.2
	합계	131	100.0

▶ 광역·기초자치단체 간 구성

		빈도	퍼센트
유효	광역(시도)	8	6.1
	기초(시군구)	97	74.0
	합계	105	80.2

▶ 남·여 간 구성

		빈도	퍼센트
유효	남자	88	67.2
	여자	43	32.8
	합계	131	100.0

2. 설문조사 결과

가. 지방재정 투명성에 대한 인식

현재 민간전문가와 지방공무원의 설문 응답자 중에는 지방자치단체의 재정 투명성 수준에 대하여 56.5%가 투명성 수준이 높다고 응답한 반면 34.4%는 보통으로 응답하여 재정 투명성 수준이 대체로 높은 수준에 있는 것으로 나타나고 있다. 이에 대해 민간전문가는 수준이 높다는 응답이 26.9%인 반면 지방공무원은 63.8%가 투명성 수준이 높다고 응답하여 지방공무원들이 민간전문가보다 지방자치단체의 재정 투명성이 높다고 인식하고 있음을 알 수 있다.

▶ 우리나라 지방자치단체의 재정 투명성 수준에 대해 어떻게 생각하십니까?

		민간전문가			지방공무원			전체		
		빈도	퍼센트	누적 퍼센트	빈도	퍼센트	누적 퍼센트	빈도	퍼센트	누적 퍼센트
유효	매우수준이높다	1	3.8%	3.8%	10	9.5%	9.5%	11	8.4%	8.4%
	수준이높다	6	23.1%	26.9%	57	54.3%	63.8%	63	48.1%	56.5%
	보통이다	9	34.6%	61.5%	36	34.3%	98.1%	45	34.4%	90.8%
	수준이낮다	10	38.5%	100.0%	1	1.0%	99.0%	11	8.4%	99.2%
무응답					1	1.0%	100.0%	1	0.8%	100.0%
전체		26	100.0%		105	100.0%		131	100.0%	

한편 민간전문가와 지방공무원 설문 응답자 가운데 77.1%가 지방자치단체가 재정 투명성 향상을 위해 노력하고 있다고 응답한 반면 16.8%는 보통으로 응답하여 우리나라 자치단체는 재정 투명성 제고에 적극 노력하고 있는 것으로 인식하고 있다. 이에 대해서 민간전문가는 투명성 향상에 노력한다는 응답이 46.2%인 반면 지방공무원은 84.8%로 나타나 민간전문가에 비해 자치단체가 투명성 향상에 보다 노력하고 있는 것으로 인식하고 있다.

▶ 지방자치단체는 재정 투명성 향상을 위해 어느 정도 노력하고 있다고 생각하십니까?

		민간전문가			지방공무원			전체		
		빈도	퍼센트	누적 퍼센트	빈도	퍼센트	누적 퍼센트	빈도	퍼센트	누적 퍼센트
유 효	적극노력하고 있다	0	0.0%	0.0%	33	31.4%	31.4%	33	25.2%	25.2%
	노력한다	12	46.2%	46.2%	56	53.3%	84.8%	68	51.9%	77.1%
	보통이다	8	30.8%	76.9%	14	13.3%	98.1%	22	16.8%	93.9%
	노력하지않고 있다	5	19.2%	96.2%	1	1.0%	99.0%	6	4.6%	98.5%
	전혀노력하고 있지않다	1	3.8%	100.0%	0	0.0%	99.0%	1	0.8%	99.2%
	무응답				1	1.0%	100.0%	1	0.8%	100.0%
	전체	26	100.0%		105	100.0%		131	100.0%	

나. 지방재정 투명성의 문제점 및 미비점

지방재정운영의 투명성에서 가장 큰 미비점이나 문제점으로는 ① 재정정보에 대한 접근성(이용 가능성, 이해 가능성)이 낮다(34.7%), ② 재정(예산)의 투명성 평가체계와 투명성 지수 개발이 불비하다(22.9%), ③ 공개되는 재정정보의 질이 불충분하다(21.0%), ④ 예산감시, 회계감사 등 정보의 신뢰성 보장을 위한 감독·감시체계가 부족하다(10.3%), 제공되는 재정정보의 양이 부족하다(6.1%) 등의 문제점이 있는 것으로 나타나고 있다. 이에 대해 민간전문가는 재정정보의 질 불충분, 정보 접근성이 낮은 점, 정보의 신뢰성 보장을 위한 감독체제 부족 등을 주요한 문제점으로 지적한 반면 지방공무원들은 정보 접근성이 낮은 점과 투명성 평가체계와 투명성 지수개발의 불비를 주요한 문제점으로 지적하고 있음을 알 수 있다.

▶ 지방재정운영의 투명성에서 가장 큰 미비점이나 문제점은 무엇이라고 생각하십니까?

	민간전문가			지방공무원			전체		
	빈도	퍼센트	누적 퍼센트	빈도	퍼센트	누적 퍼센트	빈도	퍼센트	누적 퍼센트
1	6	11.5%	11.5%	10	4.8%	4.8%	16	6.11%	6.1%
2	16	30.8%	42.3%	39	18.6%	23.3%	55	20.99%	27.1%
3	10	19.2%	61.5%	81	38.6%	61.9%	91	34.73%	61.8%
4	10	19.2%	80.8%	17	8.1%	70.0%	27	10.31%	72.1%
5	9	17.3%	98.1%	51	24.3%	94.3%	60	22.90%	95.0%
6	0	0.0%	98.1%	6	2.9%	97.1%	6	2.29%	97.3%
무응답	1	1.9%	100.0%	6	2.9%	100.0%	7	2.67%	100.0%
전체	52			210			262		

- 주 : 1. 제공되는 재정정보의 양이 부족하다
 2. 공개되는 재정정보의 질이 불충분하다
 3. 재정정보에 대한 접근성(이용 가능성, 이해 가능성)이 낮다
 4. 예산감시, 회계감사 등 정보의 신뢰성 보장을 위한 감독·감시체제가 부족하다
 5. 재정(예산)의 투명성 평가체제와 투명성 지수 개발이 불비하다
 6. 기타

위와 같은 재정 투명성의 미비점과 문제점에 대하여 각 요인별로 응답자들이 어떻게 생각하고 있는지를 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 제공되는 재정정보의 양에서 제기되는 문제점으로는 ① 미래 재정책임을 수반하는 우발부채(BTL·BTO지급액, 보증채무, 약정사업)에 관한 정보(17.0%), ② 대규모 투자사업(지방채발행, 투융자심사사업, 민간투자사업 등)에 관한 정보(16.0%), ③ 세입원에 대한 조세기반, 세율, 수수료 체계 등에 관한 정보(15.5%), ④ 성과(원가)정보(사업원가, 상·하수도요금, 청소비용, 공원관리비용, 공공시설 운영비용 등)(15.5%) 등이 부족한 것으로 나타나고 있다.

특히 주목되는 것은 민간전문가의 경우 미래 재정책임 수반하는 우발부채(BTL·BTO지급액, 보증채무, 약정사업)에 관한 정보 부족(28.2%), 대규모 투자사업(지방채발행, 투융자심사사업, 민간투자사업 등)에 관한 정보 부족(28.2%)을 중요하게 꼽고 있는 반면에, 지방공무원들은 세입원(조세기반, 세율, 수수료 체계 등)에 관한 정보 부족(19.0%), 성과(원가)(사업원가, 상·하수도요금, 청소비용, 공원관리비용, 공공시설운영비용 등)에 관한 정보 부족(15.6%)을 중요하게 들고 있

어서 양자 간에 상이한 응답결과를 보이고 있다. 이러한 차이를 보이는 이유는 민간전문가의 경우 정보 활용 면에서 보다 세부적이고 구체적인 재정정보의 필요성을 인식하고 있기 때문인 것으로 판단된다.

▶ 제공되는 재정정보의 양에서 어떤 점이 가장 미비하다고 생각하십니까?

	민간전문가			지방공무원			전체		
	빈도	퍼센트	누적 퍼센트	빈도	퍼센트	누적 퍼센트	빈도	퍼센트	누적 퍼센트
1	1	1.3%	1.3%	60	19.0%	19.0%	61	15.5%	15.5%
2	1	1.3%	2.6%	26	8.3%	27.3%	27	6.9%	22.4%
3	11	14.1%	16.7%	25	7.9%	35.2%	36	9.2%	31.6%
4	1	1.3%	17.9%	23	7.3%	42.5%	24	6.1%	37.7%
5	22	28.2%	46.2%	45	14.3%	56.8%	67	17.0%	54.7%
6	22	28.2%	74.4%	41	13.0%	69.8%	63	16.0%	70.7%
7	7	9.0%	83.3%	18	5.7%	75.6%	25	6.4%	77.1%
8	12	15.4%	98.7%	49	15.6%	91.1%	61	15.5%	92.6%
9	0	0.0%	98.7%	3	1.0%	92.1%	3	0.8%	93.4%
무응답	1	1.3%	100.0%	25	7.9%	100.0%	26	6.6%	100.0%
전체	78			315			393		

- 주 : 1. 세입원에 대한 조세기반, 세율, 수수료 체계 등에 관한 정보
 2. 세출구조(기능별, 성질별, 사업별)에 관한 정보
 3. 부채내역(부채규모, 부채의 용도, 이자율, 채무상환조건 등)에 관한 정보
 4. 예산과정 및 예산보고서(본예산, 추경예산 등)에 관한 정보
 5. 미래 재정책임을 수반하는 우발부채(BTL·BTO지급액, 보증채무, 약정사업)에 관한 정보
 6. 대규모 투자사업(지방채발행, 투융자심사사업, 민간투자사업 등)에 관한 정보
 7. 주요 재정집행내역(업무추진비, 민간보조금, 사회복지비, 행사축제경비 등)에 관한 정보
 8. 성과(원가)정보(사업원가, 상·하수도요금, 청소비용, 공원관리비용, 공공시설운영비용 등)
 9. 기타

둘째, 재정정보의 접근성과 신뢰성에서 나타나는 문제점으로는 ① 용어설명이나 재정정보를 이해할 수 있는 설명자료가 부족한 점(34.0%), ② 의회의 예산에 대한 심의가 충분하지 못하고 의회에서 발간하는 보고서 불충분(21.4%), ③ 예산편성이나 의회심의 과정에서 주민 등 이해관계자의 의견수렴 부족(14.1%), ④ 재정(예산)운영에 대한 독립된 감독·감시기구가 없는 점(11.5%), ⑤ 지방자치단체의 재정 투명성 제고를 위한 의지와 관심이 부족한 점(10.7%) 등이 중요한 문제로

나타나고 있다. 민간전문가와 지방공무원 간에는 민간전문가는 의회의 예산심의 불충분을 가장 큰 문제점으로 인식하고 있는 반면 지방공무원들은 용어설명이나 재정정보를 이해할 수 있는 설명자료가 부족한 점을 가장 큰 문제점으로 지적하였다.

▶ 재정정보의 접근성과 신뢰성에서 어떤 점이 가장 미비하다고 생각하십니까?

	민간전문가			지방공무원			전체		
	빈도	퍼센트	누적 퍼센트	빈도	퍼센트	누적 퍼센트	빈도	퍼센트	누적 퍼센트
1	10	19.2%	19.2%	79	37.6%	37.6%	89	34.0%	34.0%
2	17	32.7%	51.9%	39	18.6%	56.2%	56	21.4%	55.3%
3	6	11.5%	63.5%	31	14.8%	71.0%	37	14.1%	69.5%
4	9	17.3%	80.8%	19	9.0%	80.0%	28	10.7%	80.2%
5	8	15.4%	96.2%	22	10.5%	90.5%	30	11.5%	91.6%
6	0	0.0%	96.2%	10	4.8%	95.2%	10	3.8%	95.4%
무응답	2	3.8%	100.0%	10	4.8%	100.0%	12	4.6%	100.0%
전체				210			262		

- 주 : 1. 용어설명이나 재정정보를 이해할 수 있는 설명자료가 부족하다
 2. 의회의 예산에 대한 심의가 충분하지 못하고 의회에서 발간하는 보고서도 불충분하다
 3. 예산편성이나 의회심의 과정에서 주민 등 이해관계자의 의견수렴이 부족하다
 4. 지방자치단체의 재정 투명성 제고를 위한 의지와 관심이 부족하다
 5. 재정(예산)운영에 대한 독립된 감독·감시기구가 없다.
 6. 기타

다. 지방자치단체의 예산 투명성 수준

지방자치단체의 예산 투명성 수준과 관련하여 민간전문가와 지방공무원에게 설문한 결과를 살펴보면 다음과 같다.

우선, 예산과정 및 예산보고서와 관련하여 지방자치단체의 투명성 수준이 어느 정도인가에 대한 설문 응답은 다음과 같다.

첫째, 예산이 정해진 일정에 따라 이루어지고 예산분석이 충분히 이루어지도록 일찍 의회에 제출되는가에 대해 민간전문가와 지방공무원의 설문 응답자 중에서 62.6%가 동의한다고 응답한 반면 28.2%가 보통이라고 응답하여 예산이 정해진

일정을 준수하여 이루어지고 있는 것으로 나타나고 있다. 민간전문가와 지방공무원 간에는 민간전문가는 동의한다는 응답이 23.0%인 반면 지방공무원은 72.4%로 매우 상이한 응답결과를 보이고 있다.

① 예산과정 및 예산보고서와 관련한 투명성 수준은 어떠하다고 생각하십니까?

▶ 예산이 정해진 일정에 따라 이루어지고 예산분석이 충분히 이루어지도록 일찍 의회에 제출된다.

	민간전문가			지방공무원			전체		
	빈도	퍼센트	누적 퍼센트	빈도	퍼센트	누적 퍼센트	빈도	퍼센트	누적 퍼센트
전혀동의안함	2	7.7%	7.7%	0	0.0%	0.0%	2	1.5%	1.5%
동의안함	9	34.6%	42.3%	1	1.0%	1.0%	10	7.6%	9.2%
보통	9	34.6%	76.9%	28	26.7%	27.6%	37	28.2%	37.4%
동의	5	19.2%	96.2%	49	46.7%	74.3%	54	41.2%	78.6%
완전동의	1	3.8%	100.0%	27	25.7%	100.0%	28	21.4%	100.0%
전체	26	100.0%		105	100.0%		131	100.0%	

둘째, 예산 추계 및 경제적 가정들이 정확하고 타당하다고 생각하는가에 대해서 민간전문가와 지방공무원은 동의하지 않는다는 응답이 24.4%인 반면 보통은 34.4%, 동의한다는 41.2%로 예산편성을 위한 추계 및 경제적 가정이 어느 정도 타당성이 있는 것으로 나타나고 있다. 민간전문가와 지방공무원 간에는 상당한 차이를 보이고 있는데, 민간전문가의 경우 동의하지 않는다는 응답이 73.1%인 반면 지방공무원은 동의한다가 50.4%로 서로 상반된 응답을 보이고 있다.

▶ 예산 추계 및 경제적 가정들이 정확하고 타당하다.

	민간전문가			지방공무원			전체		
	빈도	퍼센트	누적 퍼센트	빈도	퍼센트	누적 퍼센트	빈도	퍼센트	누적 퍼센트
전혀동의안함	4	15.4%	15.4%	0	0.0%	0.0%	4	3.1%	3.1%
동의안함	15	57.7%	73.1%	13	12.4%	12.4%	28	21.4%	24.4%
보통	6	23.1%	96.2%	39	37.1%	49.5%	45	34.4%	58.8%
동의	0	0.0%	96.2%	41	39.0%	88.6%	41	31.3%	90.1%
완전동의	1	3.8%	100.0%	12	11.4%	100.0%	13	9.9%	100.0%
전체	26	100.0%		105	100.0%		131	100.0%	

셋째, 예산집행에 관한 정보가 정해진 예산순기에 따라 적기에 지방의회에 제출된다는 설문에 대해서 민간전문가와 지방공무원은 동의하지 않는다는 응답이 6.9%, 보통 21.4%, 동의한다 71.7%로 대체로 동의하는 것으로 나타나고 있다. 민간전문가와 지방공무원 간에는 민간전문가는 동의하지 않는다는 응답이 30.8%인 반면 지방공무원은 동의한다는 응답이 81.0%로 서로 상반된 의견을 나타내고 있음을 알 수 있다.

- ▶ 회계연도 동안에 예산집행에 관한 정보가 정해진 예산순기에 따라 적기에 지방의회에 제출된다.

	민간전문가			지방공무원			전체		
	빈도	퍼센트	누적 퍼센트	빈도	퍼센트	누적 퍼센트	빈도	퍼센트	누적 퍼센트
전혀동의안함	1	3.8%	3.8%	0	0.0%	0.0%	1	0.8%	0.8%
동의안함	7	26.9%	30.8%	1	1.0%	1.0%	8	6.1%	6.9%
보통	9	34.6%	65.4%	19	18.1%	19.0%	28	21.4%	28.2%
동의	7	26.9%	92.3%	47	44.8%	63.8%	54	41.2%	69.5%
완전동의	2	7.7%	100.0%	38	36.2%	100.0%	40	30.5%	100.0%
전체	26	100.0%		105	100.0%		131	100.0%	

넷째, 예산수립 과정에서 예산안의 내용이 제때에 제시되고 예산안을 평가하는데 필요한 사항이 포함되어 있다는 설문에 대해서 민간전문가와 지방공무원은 동의하지 않는다는 응답이 20.6%, 보통 24.4%, 동의한다는 응답이 55.0%로 대체로 동의하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이에 대해 민간전문가와 지방공무원 간에는 민간전문가는 61.5%가 동의하지 않는다고 응답한 반면 지방공무원은 64.7%가 동의한다고 응답하여 역시 서로 상이한 응답결과를 보이고 있다.

- ▶ 예산수립 과정에서 예산안의 내용이 제때에 제시되고 예산안을 평가하는데 필요한 요소(예산변동의 타당성, 연도간 비교증감, 주요 차이에 대한 설명)가 포함되어 있다.

	민간전문가			지방공무원			전체		
	빈도	퍼센트	누적 퍼센트	빈도	퍼센트	누적 퍼센트	빈도	퍼센트	누적 퍼센트
전혀동의안함	1	3.8%	3.8%	0	0.0%	0.0%	1	0.8%	0.8%
동의안함	15	57.7%	61.5%	11	10.5%	10.5%	26	19.8%	20.6%
보통	6	23.1%	84.6%	26	24.8%	35.2%	32	24.4%	45.0%
동의	3	11.5%	96.2%	41	39.0%	74.3%	44	33.6%	78.6%
완전동의	1	3.8%	100.0%	27	25.7%	100.0%	28	21.4%	100.0%
전체	26	100.0%		105	100.0%		131	100.0%	

다섯째, 예산안이 지방의회에서 공개토론회를 거쳐 이루어진다는 설문에 대해서 민간전문가와 지방공무원은 동의하지 않는다 23.7%, 보통 27.5%, 동의한다 48.9%로 과반수 정도가 동의하고 있는 것으로 나타나고 있다. 민간전문가와 지방공무원 간에는 민간전문가는 동의하지 않는다에 46.2%가 응답한 반면 지방공무원은 동의한다에 55.3%가 응답하여 서로 상반된 의견을 나타내고 있음을 알 수 있다.

- ▶ 예산안이 지방의회에서 공개토론회를 거쳐 이루어진다.

	민간전문가			지방공무원			전체		
	빈도	퍼센트	누적 퍼센트	빈도	퍼센트	누적 퍼센트	빈도	퍼센트	누적 퍼센트
전혀동의안함	1	3.8%	3.8%	4	3.8%	0.0%	5	3.8%	3.8%
동의안함	11	42.3%	46.2%	15	14.3%	14.3%	26	19.8%	23.7%
보통	8	30.8%	76.9%	28	26.7%	41.0%	36	27.5%	51.1%
동의	5	19.2%	96.2%	34	32.4%	73.3%	39	29.8%	80.9%
완전동의	1	3.8%	100.0%	24	22.9%	96.2%	25	19.1%	100.0%
전체	26	100.0%		105	100.0%		131	100.0%	

여섯째, 복식부기 재무회계는 정확하게 재고자산, 미수금, 감가상각비 등을 포함하는 실제 재정상태를 반영하고 있다는 설문에 대해서 민간전문가와 지방공무원은 동의하지 않는다 11.5%, 보통 29.0%, 동의한다 58.8%로 대체로 동의하는 것으로 나타나고 있다. 민간전문가와 지방공무원 간에는 민간전문가는 동의하지 않

는다에 34.6%, 보통 42.3%로 응답한 반면 지방공무원은 동의한다 68.6%, 보통 25.7%로 응답하여 매우 다른 응답결과를 보이고 있다.

- ▶ 복식부기 재무회계는 정확하게 재고자산, 미수금, 감가상각비 등을 포함하는 실제 재정상태를 반영하고 있다

	민간전문가			지방공무원			전체		
	빈도	퍼센트	누적 퍼센트	빈도	퍼센트	누적 퍼센트	빈도	퍼센트	누적 퍼센트
전혀동의안함	1	3.8%	3.8%	0	0.0%	0.0%	1	0.8%	0.8%
동의안함	8	30.8%	34.6%	6	5.7%	5.7%	14	10.7%	11.5%
보통	11	42.3%	76.9%	27	25.7%	31.4%	38	29.0%	40.5%
동의	4	15.4%	92.3%	48	45.7%	77.1%	52	39.7%	80.2%
완전동의	1	3.8%	96.2%	24	22.9%	100.0%	25	19.1%	99.2%
무응답	1	3.8%	100%				1	0.8%	100%
전체	26	100%		105	100.0%		131	100%	

일곱째, 체납액, 비과세·감면, 미수금 등이 예산 내용을 심각하게 왜곡시키지 않는다는 설문에 대해 민간전문가와 지방공무원은 동의하지 않는다에 13.7%, 보통 26.7%, 동의한다 59.5%로 60% 가까이 체납액, 비과세감면, 미수금 등이 예산내용을 왜곡시키지 않는 것으로 인식하고 있다. 민간전문가와 지방공무원 간에는 민간전문가는 34.6%가 동의하지 않는다고 응답한 반면 지방공무원은 68.5%가 동의한다고 응답하여 서로 간에 매우 상이한 결과를 나타내고 있다.

- ▶ 체납액, 비과세·감면, 미수금 등이 예산 내용을 심각하게 왜곡시키지 않는다.

	민간전문가			지방공무원			전체		
	빈도	퍼센트	누적 퍼센트	빈도	퍼센트	누적 퍼센트	빈도	퍼센트	누적 퍼센트
전혀동의안함	0	0.0%	0.0%	3	2.9%	2.9%	3	2.3%	2.3%
동의안함	9	34.6%	34.6%	6	5.7%	8.6%	15	11.5%	13.7%
보통	11	42.3%	76.9%	24	22.9%	31.4%	35	26.7%	40.5%
동의	6	23.1%	100.0%	54	51.4%	82.9%	60	45.8%	86.3%
완전동의	0	0.0%	100.0%	18	17.1%	100.0%	18	13.7%	100.0%
전체	26	100.0%		105	100.0%		131	100.0%	

여덟째, 예산과정에 있어서 지출 효율성 분석과 투자사업의 재무분석 효과가 제공된다는 설문에 대해서 민간전문가와 지방공무원은 동의하지 않는다 32.8%, 보통 45.0%, 동의한다 22.1%로, 동의한다에 비해 동의하지 않는다는 응답이 많은 것으로 나타나 앞으로 재정지출에 대한 보다 심도 깊은 효율성 및 재무분석이 필요한 것으로 분석되고 있다. 민간전문가와 지방공무원 간에는 민간전문가는 동의하지 않는다는 73.1%, 보통 26.9% 응답한 반면 지방공무원은 동의하지 않는다 22.9%, 보통 49.5%로 다소 상이한 분포를 나타내고 있다.

- ▶ 지출프로그램은 효율성 분석(비용편익 등)이 제시되고 투자사업의 경우 운영비 등 재무분석 효과(영향)가 제공된다.

	민간전문가			지방공무원			전체		
	빈도	퍼센트	누적 퍼센트	빈도	퍼센트	누적 퍼센트	빈도	퍼센트	누적 퍼센트
전혀동의안함	7	26.9%	26.9%	4	3.8%	3.8%	11	8.4%	8.4%
동의안함	12	46.2%	73.1%	20	19.0%	22.9%	32	24.4%	32.8%
보통	7	26.9%	100.0%	52	49.5%	72.4%	59	45.0%	77.9%
동의	0	0.0%	100.0%	24	22.9%	95.2%	24	18.3%	96.2%
완전동의	0	0.0%	100.0%	5	4.8%	100.0%	5	3.8%	100.0%
전체	26	100.0%		105	100.0%		131	100.0%	

아홉째, 예산편성 시에 주민 참여가 활발하게 이루어진다는 설문에 대해 민간전문가와 지방공무원은 동의하지 않는다 27.5%, 보통 42.7%, 동의한다 29.7%로 응답하여 예산편성 과정에 주민참여가 미흡한 것으로 나타났다. 민간전문가와 지방공무원 간에는 민간전문가는 동의하지 않는다 65.4% 응답한 반면 지방공무원은 18.1%로 나타나 서로 상반된 분석결과를 드러내고 있다.

▶ 예산편성 시에 주민 참여가 활발하게 이루어진다.

	민간전문가			지방공무원			전체		
	빈도	퍼센트	누적 퍼센트	빈도	퍼센트	누적 퍼센트	빈도	퍼센트	누적 퍼센트
전혀동의안함	5	19.2%	19.2%	2	1.9%	1.9%	7	5.3%	5.3%
동의안함	12	46.2%	65.4%	17	16.2%	18.1%	29	22.1%	27.5%
보통	5	19.2%	84.6%	51	48.6%	66.7%	56	42.7%	70.2%
동의	3	11.5%	96.2%	29	27.6%	94.3%	32	24.4%	94.7%
완전동의	1	3.8%	100.0%	6	5.7%	100.0%	7	5.3%	100.0%
전체	26	100.0%		105	100.0%		131	100.0%	

열째, 예산정보는 이용 가능하고 시민들의 의견을 반영하도록 온-오프로 접근이 가능하다는 설문에 대해 민간전문가와 지방공무원은 동의하지 않는다 9.2%, 보통 30.5%, 동의한다 57.3%로 응답하여 대체로 예산정보의 이용 가능성이 양호한 것으로 인식하고 있다. 민간전문가와 지방공무원 간에는 민간전문가는 동의하지 않는다 34.6%, 보통 42.3%인 반면 지방공무원은 동의한다 65.7%, 보통 27.6%로 서로 상이한 응답결과를 보이고 있다.

▶ 예산정보는 이용 가능하고 시민들의 의견을 반영하도록 온-오프로 접근이 가능하다.

	민간전문가			지방공무원			전체		
	빈도	퍼센트	누적 퍼센트	빈도	퍼센트	누적 퍼센트	빈도	퍼센트	누적 퍼센트
전혀동의안함	2	7.7%	7.7%	0	0.0%	0.0%	2	1.5%	1.5%
동의안함	7	26.9%	34.6%	3	2.9%	2.9%	10	7.6%	9.2%
보통	11	42.3%	76.9%	29	27.6%	30.5%	40	30.5%	39.7%
동의	5	19.2%	96.2%	53	50.5%	81.0%	58	44.3%	84.0%
완전동의	1	3.8%	100.0%	16	15.2%	96.2%	17	13.0%	96.9%
무응답				4	3.8%	100.0%	4	3.1%	100.0%
전체	26	100.0%		105	100.0%				

열한째, 공공조달과 계약업무는 투명하고 공정하게 경쟁체제를 유지하는 것을 보장하고 있다는 설문에 대해 민간전문가와 지방공무원은 동의하지 않는다 7.6%, 보통 20.6%, 동의한다 71.7%로 대체로 동의하는 것으로 나타나고 있다. 민간전문

가와 지방공무원 간에는 민간전문가는 동의하지 않는다 30.8%, 보통 57.7%인 반면 지방공무원은 동의한다 86.7%, 보통 11.4%로 상반된 응답 결과를 보이고 있다.

- ▶ 공공조달과 계약업무는 투명하고 공정하게 경쟁체제를 유지하는 것을 보장하고 있다.

	민간전문가			지방공무원			전체		
	빈도	퍼센트	누적 퍼센트	빈도	퍼센트	누적 퍼센트	빈도	퍼센트	누적 퍼센트
전혀동의안함	1	3.8%	3.8%	2	1.9%	1.9%	3	2.3%	2.3%
동의안함	7	26.9%	30.8%	0	0.0%	1.9%	7	5.3%	7.6%
보통	15	57.7%	88.5%	12	11.4%	13.3%	27	20.6%	28.2%
동의	3	11.5%	100.0%	59	56.2%	69.5%	62	47.3%	75.6%
완전동의	0	0.0%	100.0%	32	30.5%	100.0%	32	24.4%	100.0%
전체	26	100.0%		105	100.0%		131	100.0%	

열두째, 외부감사기관은 적기에 재정관리에 관한 자료, 이슈관련 보고서를 감사하고 이에 대해 적절한 개선 조치를 취한다는 설문에 대해 민간전문가와 지방공무원은 동의하지 않는다 16.0%, 보통 34.4%, 동의한다 48.9%로 응답하여 과반수 정도가 동의하는 것으로 나타나고 있다. 민간전문가와 지방공무원 간에는 민간전문가는 동의하지 않는다 42.3%, 보통 53.8%로 응답한 반면 지방공무원은 동의한다 61.0%, 보통 29.5%로 서로 차이가 크게 나타나고 있다.

- ▶ 외부감사기관은 적기에 재정관리에 관한 자료, 이슈관련 보고서를 감사하고 이에 대해 적절한 개선 조치를 취한다.

	민간전문가			지방공무원			전체		
	빈도	퍼센트	누적 퍼센트	빈도	퍼센트	누적 퍼센트	빈도	퍼센트	누적 퍼센트
전혀동의안함	0	0.0%	0.0%	0	0.0%	0.0%	0	0.0%	0.0%
동의안함	11	42.3%	42.3%	10	9.5%	9.5%	21	16.0%	16.0%
보통	14	53.8%	96.2%	31	29.5%	39.0%	45	34.4%	50.4%
동의	0	0.0%	96.2%	53	50.5%	89.5%	53	40.5%	90.8%
완전동의	0	0.0%	96.2%	11	10.5%	100.0%	11	8.4%	99.2%
무응답	1	3.8%	100.0%				1	0.8%	100.0%
전체	26	100.0%		105	100.0%		131	100.0%	

다음으로, 지방자치단체의 재정상태 및 재정운영에 대한 투명성 수준은 어떠한가에 대한 설문 응답 결과는 다음과 같다.

첫째, 지방자치단체의 재정상태에 관한 정보가 공개된다는 설문에 대해 민간전문가와 지방공무원은 동의하지 않는다 6.1%, 보통 16.8%, 동의한다 77.1%로 응답하여 대체로 재정상태에 관한 정보 공개에 동의하고 있는 것으로 판단된다. 민간전문가와 지방공무원 간에는 민간전문가는 동의한다 38.4%, 보통 42.3%인 반면 지방공무원은 동의한다 86.6%, 보통 10.5%로 지방공무원이 보다 긍정적으로 응답하고 있음을 알 수 있다.

- ▶ 지방자치단체의 재정상태에 관한 정보(자산, 부채, 순자산, 공유재산, 채권, 채무정보 등)가 공개된다.

	민간전문가			지방공무원			전체		
	빈도	퍼센트	누적 퍼센트	빈도	퍼센트	누적 퍼센트	빈도	퍼센트	누적 퍼센트
전혀동의안함	1	3.8%	3.8%	0	0.0%	0.0%	1	0.8%	0.8%
동의안함	4	15.4%	19.2%	3	2.9%	2.9%	7	5.3%	6.1%
보통	11	42.3%	61.5%	11	10.5%	13.3%	22	16.8%	22.9%
동의	9	34.6%	96.2%	39	37.1%	50.5%	48	36.6%	59.5%
완전동의	1	3.8%	100.0%	52	49.5%	100.0%	53	40.5%	100.0%
전체	26	100.0%		105	100.0%		131	100.0%	

둘째, 재정정보는 각종 용어에 대한 설명, 그래프 등을 통하여 알기 쉽게 전달하고 있다는 설문에 대해 민간전문가와 지방공무원은 동의하지 않는다 13.0%, 보통 30.5%, 동의한다 55.0%로 과반수 이상이 동의하는 것으로 응답하고 있다. 민간전문가와 지방공무원 간에는 민간전문가는 동의하지 않는다 53.8%, 보통 38.5%인 반면 지방공무원은 동의한다 66.7%, 보통 28.6%로 서로 상반된 의견을 나타내고 있음을 알 수 있다.

▶ 재정정보는 각종 용어에 대한 설명, 그래프 등을 통하여 알기 쉽게 전달하고 있다.

	민간전문가			지방공무원			전체		
	빈도	퍼센트	누적 퍼센트	빈도	퍼센트	누적 퍼센트	빈도	퍼센트	누적 퍼센트
전혀동의안함	2	7.7%	7.7%	0	0.0%	0.0%	2	1.5%	1.5%
동의안함	12	46.2%	53.8%	3	2.9%	2.9%	15	11.5%	13.0%
보통	10	38.5%	92.3%	30	28.6%	31.4%	40	30.5%	43.5%
동의	1	3.8%	96.2%	46	43.8%	75.2%	47	35.9%	79.4%
완전동의	1	3.8%	100.0%	24	22.9%	98.1%	25	19.1%	98.5%
무응답		0.0%	100.0%	2	1.9%	100.0%	2	1.5%	100.0%
전체	26	100.0%		105	100.0%		131	100.0%	

셋째, 조달, 입찰 및 계약 절차는 표준화되어 있으며 모든 이해당사자에게 공개된다는 설문에 대해서 민간전문가와 지방공무원은 동의하지 않는다 4.6%, 보통 29.0%, 동의한다 66.4%로 대체로 동의하고 있는 것으로 응답하고 있다. 민간전문가와 지방공무원 간에는 민간전문가는 동의한다 26.9%, 보통 53.8%인 반면 지방공무원은 동의한다 76.2%, 보통 22.9%로 상대적인 차이를 보이고 있다.

▶ 조달, 입찰 및 계약 절차는 표준화되어 있으며 모든 이해당사자에게 공개된다.

	민간전문가			지방공무원			전체		
	빈도	퍼센트	누적 퍼센트	빈도	퍼센트	누적 퍼센트	빈도	퍼센트	누적 퍼센트
전혀동의안함	0	0.0%	0.0%	0	0.0%	0.0%	0	0.0%	0.0%
동의안함	5	19.2%	19.2%	1	1.0%	1.0%	6	4.6%	4.6%
보통	14	53.8%	73.1%	24	22.9%	23.8%	38	29.0%	33.6%
동의	6	23.1%	96.2%	50	47.6%	71.4%	56	42.7%	76.3%
완전동의	1	3.8%	100.0%	30	28.6%	100.0%	31	23.7%	100.0%
전체	26	100.0%		105	100.0%		131	100.0%	

넷째, 지방자치단체의 세입원, 재정수지, 회계간 전출금 및 세출구조에 관한 다양한 정보가 공개된다는 설문에 대해 민간전문가와 지방공무원은 동의하지 않는다 9.9%, 보통 32.1%, 동의한다 58.0%로 대체로 이들 정보가 공개되는 것으로 응답하고 있다. 민간전문가와 지방공무원 간에는 민간전문가는 동의하지 않는다 38.5%, 보통 42.3%인 반면 지방공무원은 동의한다 67.7%, 보통 29.5%로 상이한 응답결과를 보이고 있다.

- ▶ 지방자치단체의 세입원, 재정수지, 회계간 전출금 및 세출구조(기능별, 성질별, 사업별)에 관한 다양한 정보가 공개된다.

	민간전문가			지방공무원			전체		
	빈도	퍼센트	누적 퍼센트	빈도	퍼센트	누적 퍼센트	빈도	퍼센트	누적 퍼센트
전혀동의안함	0	0.0%	0.0%	0	0.0%	0.0%	0	0.0%	0.0%
동의안함	10	38.5%	38.5%	3	2.9%	2.9%	13	9.9%	9.9%
보통	11	42.3%	80.8%	31	29.5%	32.4%	42	32.1%	42.0%
동의	5	19.2%	100.0%	45	42.9%	75.2%	50	38.2%	80.2%
완전동의	0	0.0%	100.0%	26	24.8%	100.0%	26	19.8%	100.0%
전체	26	100.0%		105	100.0%		131	100.0%	

다섯째, 부채에 관한 정보가 공개된다는 설문에 대해서 민간전문가와 지방공무원은 동의하지 않는다 18.3%, 보통 25.2%, 동의한다 55.0%로 과반수 이상이 동의하는 것으로 응답하고 있다. 민간전문가와 지방공무원 간에는 민간전문가는 동의하지 않는다 69.2%, 보통 19.2%인 반면 지방공무원은 동의한다 65.7%, 보통 26.7%로 서로 상반된 응답결과를 보이고 있음을 알 수 있다.

- ▶ 부채상황(총부채, 부채의 용도, 지출되는 이자율, 상환기간, 채무상환계획)이 공개된다.

	민간전문가			지방공무원			전체		
	빈도	퍼센트	누적 퍼센트	빈도	퍼센트	누적 퍼센트	빈도	퍼센트	누적 퍼센트
전혀동의안함	2	7.7%	7.7%	0	0.0%	0.0%	2	1.5%	1.5%
동의안함	16	61.5%	69.2%	6	5.7%	5.7%	22	16.8%	18.3%
보통	5	19.2%	88.5%	28	26.7%	32.4%	33	25.2%	43.5%
동의	3	11.5%	100.0%	42	40.0%	72.4%	45	34.4%	77.9%
완전동의	0	0.0%	100.0%	27	25.7%	98.1%	27	20.6%	98.5%
무응답				2	1.9%	100.0%	2	1.5%	100.0%
전체	26	100.0%		105	100.0%		131		

여섯째, 미래 재정부담을 초래하는 우발부채에 대한 정보가 제공된다는 설문에 대해서 민간전문가와 지방공무원은 동의하지 않는다 25.2%, 보통 30.5%, 동의한다 44.2%로 동의한다는 비중이 과반수를 밑돌고 있다. 민간전문가와 지방공무원 간

에는 민간전문가는 동의하지 않는다 88.5%인 반면 지방공무원은 9.5%로 크게 상이한 응답결과를 보이고 있다.

- ▶ 미래 재정부담을 초래하는 우발부채(BTL·BTO지급액, 보증채무, 약정에 의한 재정부담 등)에 대한 정보가 제공된다.

	민간전문가			지방공무원			전체		
	빈도	퍼센트	누적 퍼센트	빈도	퍼센트	누적 퍼센트	빈도	퍼센트	누적 퍼센트
전혀동의안함	6	23.1%	23.1%	1	1.0%	1.0%	7	5.3%	5.3%
동의안함	17	65.4%	88.5%	9	8.6%	9.5%	26	19.8%	25.2%
보통	2	7.7%	96.2%	38	36.2%	45.7%	40	30.5%	55.7%
동의	1	3.8%	100.0%	31	29.5%	75.2%	32	24.4%	80.2%
완전동의	0	0.0%	100.0%	26	24.8%	100.0%	26	19.8%	100.0%
전체	26	100.0%		105	100.0%		131	100.0%	

일곱째, 주요 투자사업의 정책목표, 성과달성도 등 주요 사업 내용을 자치단체 Homepage에 공개한다는 설문에 대해서 민간전문가와 지방공무원은 동의하지 않는다 26.0%, 보통 34.4%, 동의한다 38.9%로 응답하여 향후 주요 투자사업 내역에 대한 정보 공개가 보다 적극적으로 필요한 것으로 판단된다. 한편 민간전문가와 지방공무원 간에는 동의하지 않는다는 민간전문가는 88.0%, 지방공무원은 10.5%로 응답하여 서로 상반된 결과를 보이고 있다.

- ▶ 주요 투자사업의 정책목표, 성과달성도 등 주요 사업 내용을 자치단체 Homepage에 공개한다.

	민간전문가			지방공무원			전체		
	빈도	퍼센트	누적 퍼센트	빈도	퍼센트	누적 퍼센트	빈도	퍼센트	누적 퍼센트
전혀동의안함	5	19.2%	19%	1	1.0%	1.0%	6	4.6%	4.6%
동의안함	18	69.2%	88%	10	9.5%	10.5%	28	21.4%	26.0%
보통	2	7.7%	96%	43	41.0%	51.4%	45	34.4%	60.3%
동의	0	0.0%	96%	30	28.6%	80.0%	30	22.9%	83.2%
완전동의	0	0.0%	96%	21	20.0%	100.0%	21	16.0%	99.2%
무응답	1	3.8%	100%				1	0.8%	100.0%
전체	26	100.0%		105	100.0%		131		

라. 지방재정운영의 투명성 강화방안

우선, 재정정보 공개의 접근성 및 이용의 편리성을 높이기 위해서 가장 필요하다고 생각하는 제도적 사항으로 ① 주요 예산자료, 선심·낭비성 경비집행내역, 채무정보, 사업원가, 서비스성과 등에 관한 정보 공개 확대(51.9%), ② 예산낭비, 회계부정을 방지하기 위해 지방의회, 시민사회조직, 독립된 감시기구 등 재정운영에 대한 공식적 감독기능을 강화(19.1%), ③ 언론 매체 등을 통한 홍보 강화(18.3%) 등에 대한 개선이 필요한 것으로 응답하고 있다. 민간전문가와 지방공무원 간에는 민간전문가의 경우 주요 예산자료 등 정보공개 확대와 공식적 감독기능 강화를 중요한 것으로 응답한 반면 지방공무원은 주요 예산자료 등 정보공개 확대, 언론 매체 등 홍보강화, 공식적 감독기능 강화, 주민참여 제도화를 주요한 개선 사항으로 들고 있다.

- ▶ 재정정보 공개의 접근성 및 이용의 편리성을 높이기 위해서는 어떠한 제도적 개선이 가장 필요하다고 생각하십니까?

	민간전문			지방공무원			전체		
	빈도	퍼센트	누적 퍼센트	빈도	퍼센트	누적 퍼센트	빈도	퍼센트	누적 퍼센트
1	15	57.7%	57.7%	53	50.5%	50.5%	68	51.9%	51.9%
2	0	0.0%	57.7%	11	10.5%	61.0%	11	8.4%	60.3%
3	11	42.3%	100.0%	14	13.3%	74.3%	25	19.1%	79.4%
4	0	0.0%	100.0%	24	22.9%	97.1%	24	18.3%	97.7%
5	0	0.0%	100.0%	2	1.9%	99.0%	2	1.5%	99.2%
무응답		0.0%	100.0%	1	1.0%	100.0%	1	0.8%	100.0%
전체	26	100.0%		105	100.0%		131	100.0%	

주 : 1. 주요 예산자료, 선심·낭비성 경비집행내역, 채무정보, 사업원가, 서비스성과 등에 관한 정보 공개 확대

2. 예산수립, 예산심의 등 전 예산과정에 걸쳐 공청회, 토론회 등 주민참여 제도화

3. 예산낭비, 회계부정을 방지하기 위해 지방의회, 시민사회조직, 독립된 감시기구 등 재정운영에 대한 공식적 감독기능을 강화

4. 언론 매체 등을 통한 홍보 강화

5. 기타

둘째, 재정 투명성 지수 개발에 관해서 민간전문가와 지방공무원은 필요하다 45.8%, 보통 35.1%로 대체로 필요한 것으로 응답하고 있다. 민간전문가와 지방공무원 간에는 민간전문가는 필요하다 84.6%인 반면 지방공무원은 36.2%로 응답하여 민간전문가들이 재정 투명성 지수 개발에 보다 긍정적인 것으로 조사되었다.

- ▶ 지방자치단체의 재정 투명성을 강화하기 위한 정책 일환으로서 재정(예산) 투명성 지수를 개발하여 지방자치단체의 재정 투명성 상태와 수준을 평가하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?

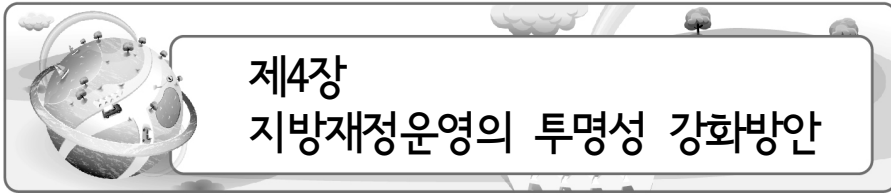
	민간전문가			지방공무원			전체		
	빈도	퍼센트	누적 퍼센트	빈도	퍼센트	누적 퍼센트	빈도	퍼센트	누적 퍼센트
매우필요	14	53.8%	53.8%	14	13.3%	13.3%	28	21.4%	21.4%
필요	8	30.8%	84.6%	24	22.9%	36.2%	32	24.4%	45.8%
보통	2	7.7%	92.3%	44	41.9%	78.1%	46	35.1%	80.9%
불필요	2	7.7%	100.0%	15	14.3%	92.4%	17	13.0%	93.9%
전혀 불필요	0	0.0%	100.0%	6	5.7%	98.1%	6	4.6%	98.5%
무응답				2	1.9%	100.0%	2	1.5%	100.0%
전체	26	100.0%		105	100.0%		131	100.0%	

셋째, 지방재정의 투명성을 평가하는데 필요한 가장 핵심적인 요소로서 민간전문가와 지방공무원은 ① 재정정보에 대한 접근성과 이용가능성(31.7%), ② 재정정보나 예산문서에 관한 세부내역 공개 여부(28.3%), ③ 재정정보의 신뢰성 및 통제 여부(16.7%), ④ 예산과정의 공개 여부(15.0%) 등을 중요한 요소로 응답하고 있다. 민간전문가와 지방공무원 간에는 민간전문가의 경우 재정정보나 예산문서에 관한 세부내역 공개 여부를 가장 중요한 요소로 응답하였고 지방공무원은 재정정보에 대한 접근성과 이용가능성을 가장 중요한 평가 요소로 응답하였다.

▶ 지방재정의 투명성을 평가하는데 있어서 가장 중요한 요소는 무엇이라고 생각하십니까?

	민간전문			지방공무원			전체		
	빈도	퍼센트	누적 퍼센트	빈도	퍼센트	누적 퍼센트	빈도	퍼센트	누적 퍼센트
1	3	13.6%	13.6%	6	15.8%	15.8%	9	15.0%	15.0%
2	10	45.5%	59.1%	7	18.4%	34.2%	17	28.3%	43.3%
3	2	9.1%	68.2%	17	44.7%	78.9%	19	31.7%	75.0%
4	4	18.2%	86.4%	6	15.8%	94.7%	10	16.7%	91.7%
5	3	13.6%	100.0%	2	5.3%	100.0%	5	8.3%	100.0%
전체	22	100.0%		38	100.0%		60	100.0%	200.0%

- 주 : 1. 예산과정의 공개 여부(예산과정의 명확성, 일정 준수, 예산수립에서 주민의견 수렴 등)
 2. 재정정보나 예산문서에 관한 세부내역 공개 여부(세입·세출 유형별 정보, 자산, 부채, 재정수지, 예산보고서(월별, 분기별, 연말보고서), 성과·원가정보 등)
 3. 재정정보에 대한 접근성과 이용가능성(적기에, 적절한 방법으로 주민들에게 정보 공개)
 4. 재정정보의 신뢰성 및 통제(회계기준 준수, 독립적인 회계감사, 내부통제 등)
 5. 재정 예측 및 전망에 관한 정보 제공(세입·세출관련 예측과 전망, 재정의 지속가능성과 위험성 관련 정보, 세수예측오차, 민감도 분석 등)
 6. 기타



제4장 지방재정운영의 투명성 강화방안

제1절 기본방향



지방자치단체는 재정운영과정을 적극 공개하고 재정정책에 대한 정보 공유를 확대하는 한편 이 과정에서 주민들의 의사를 적극 반영함으로써 재정투명성을 강화하여 공공서비스 전달에 대한 책임성을 확보하여야 한다. 특히 최근 환경변화에 따라 나타나고 있는 주민의 알 권리 충족, 주민이 체감할 수 있는 행정운영을 통해 서비스 만족도를 향상시킴으로써 투명한 정부운영이 가능해 질 것이다. 따라서 지방재정의 투명성을 강화하기 위한 기본방향은 재정 투명성의 개념과 구성요소, 투명성 현황 및 진단결과를 토대로 마련하는 것이 바람직할 것이다.

이에 따라 본 연구에서는 지방재정운영의 투명성 강화 방향으로서 ① 재정정보 공개 관점(재정정보 확대 및 질적 수준, 예산과정과 예산보고서), ② 참여와 통제 관점(주민참여, 감독·감시기능, 의회의 예산심사 및 감사), ③ 재정정보 공유 및 활용 측면(정보 접근성 및 이용가능성), ④ 예산투명성 평가 측면에서 접근하고자 한다.

첫째, 재정정보 공개 관점에서는 정보공개 범위 확대와 정보의 질적 수준을 확보하는 동시에 주민 등 정보이용자들이 재정활동의 내용을 충분히 파악하고 이해할 수 있도록 정보를 공개함으로써 알 권리 충족은 물론 자치단체의 회계책임성(accountability)을 이행하는 것이 중요하다. 정보 내용 면에서는 예산과정 공개와 예산보고서에 포함되는 세부정보의 내용에 있어서 현황 뿐 아니라 실질적으로 주민이나 이해관계자들에게 필요한 정보를 구체적으로 공개하고 공시하는 것이 중요하다.

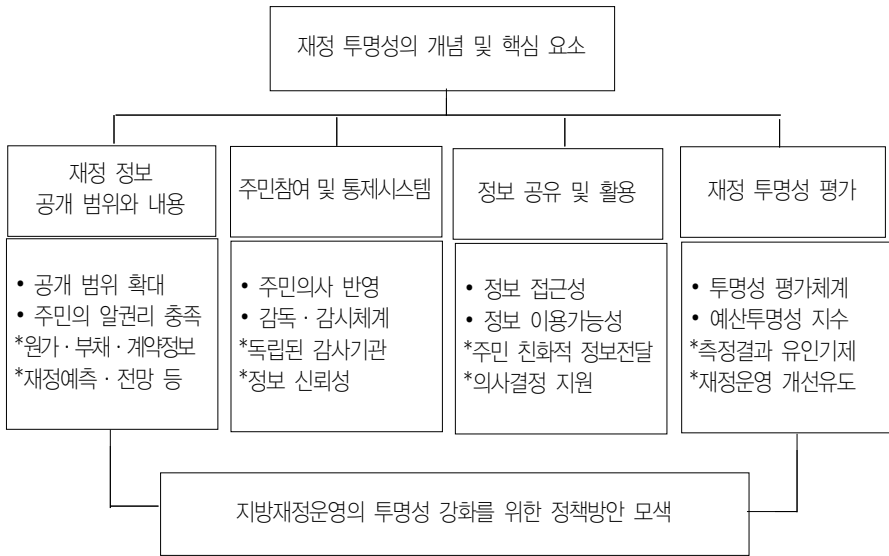
둘째, 참여와 통제 관점에서는 예산편성, 예산집행 등 모든 예산과정에서 주민의 의견을 반영하는 것이 필요하며, 또한 독립된 감사기관이나 주민예산감시 등 재정운영에 대한 내부와 외부 통제를 통해 정보의 신뢰성을 확보하는 것이 중요하다. 이러한 내용을 현행 제도 운영 측면에서 보면 예산과정에 주민의사를 반영하기 위한 참여예산제도를 대표적으로 들 수 있으며, 예산안의 작성에서 사전예산보고서나 주민공청회, 의회와의 협의회 등을 통해 예산편성에 있어서 주민, 의회와 충분히 의사소통하여야 한다. 또 하나의 핵심적 사항으로는 재정(예산)운영에 대해서 독립성을 갖는 감시·감독기구와 내부통제시스템의 작동을 들 수 있다. 이는 주민들이 낸 세금을 제대로 사용하는가에 대해 감시·감독하고 실제 공공서비스를 제공하는 주체로서 예산을 효율적으로 사용함으로써 낭비적 요소나 방만한 재정운영을 방지하는 것이다. 예컨대 예산운영에 대해 감시, 감독하고 만일 이 과정에서 문제점이 나타나면 시정을 요구할 수 있다. 대표적으로 의회의 예산심사, 독립적 감독기구(예: 감사원)에 의한 감사, 시민단체에 의한 예산감시 활동 등이 투명한 정부운영을 위한 통제와 밀접하게 관련된다고 볼 수 있다.

셋째, 재정정보 공유 및 활용 측면에서는 우선 정보 접근성과 이해관계자들이 재정정보를 적시에 이용하고 재정통계로서 의사결정 지원이 되도록 하는 정보의 이용가능성이 중요하다. 예컨대 재정정보의 공개에도 불구하고 공개된 예산서나 재정자료가 주민들이 이해하기 어렵거나 지방자치단체가 수행하는 주요 정책이나 사업을 제대로 포함하고 있지 못하면 이는 정보에의 접근성과 이해당사자들의 정보 이용가능성을 해치는 것이다.

넷째, 재정 투명성에서 또 하나의 고려요인으로 재정(예산) 투명성의 상태와 수준을 평가하고 그 측정결과를 활용하는 것이 중요하다. 물론 이를 위해서는 재정(예산) 투명성 수준을 측정할 수 있는 예산투명성 지수를 개발하는 것이 요구된다.

이와 같은 내용을 종합적으로 고려하여 지방재정운영의 투명성 강화를 위한 접근체계를 제시하면 <그림 4-1>과 같다.

〈그림 4-1〉 지방재정 투명성의 접근체계



제2절 재정정보의 공개



1. 재정정보 공개 범위

재정정보 공개와 관련하여 기본적으로 세입 및 세출 관련 정보를 비롯하여 주요 경비집행내역, 예산 및 결산정보, 채권·채무정보, 성과(원가)정보, 입찰 및 계약정보, 주요 투자사업, 민간투자사업, 지방채발행사업 등 다양한 유형의 재정정보를 제시할 수 있다. 이와 관련하여 본 연구에서는 우선, 그동안 예산, 회계 및 재정제도 변화에 따라 새로운 재정정보의 공개 필요성이 대두되면서 반드시 공개가 필요한 재정정보로서 사업원가, 통합부채, 계약관련 정보 공개에 대해 검토한 후에, 세부적인 재정정보의 내용을 살펴보고자 한다. 그리고 정보의 유용성을 높일 수 있도록 추세(예: 5년 경향) 자료를 제공하고 가능하다면 과거, 현재 자료와 함께

미래 예측과 전망에 관한 정보를 제공하는 것이 필요하다.

이와 관련하여 지방재정 분야별 핵심정보 및 주요 특성을 살펴보면, 우선 지방자치단체의 재정 투명성 강화 측면에서 재정정보의 공개 범위를 확대하거나 새롭게 추가하여 공개할 것이 필요하다고 판단되는 재정정보 공개 항목을 정보의 성격과 중요성을 기초로 다음과 같이 구분하여 파악할 수 있다. 일반적으로 재정 투명성을 확보하기 위한 가장 핵심적인 요소로서 정보의 공개, 정보의 공유와 활용, 주민 등 이해관계자의 참여를 들 수 있으므로, 이를 하나의 구분 기준으로 설정하여 정보 공개 유형을 구분하고자 한다.

〈표 4-1〉 지방재정 분야별 정보의 핵심내용

정보 영역		재정정보의 세부내용	투명성 요소		
			공개	공유	참여
세입 및 세출	세입	• 세입원에 대한 조세기반, 세율, 수수료체계 등	●		
		• 체납, 미수금, 연부금 등		●	
	세출	• 기능별, 성질별, 사업별 세출구조	●		
		• 경비집행내역(인건비, 기본경비, 업무추진비, 의회경비, 민간보조금, 복지지출액 등)		●	
		• 회계간 전출금, 의무지출, 용도지정 목적자원 등		●	
부채 관리	부채 내역	• 채무잔액(부채규모, 부채의 용도, 이자율, 상환조건), • 공기업부채, 보증채무, 일시차입금	●		
	우발 채무	• 예정된 재정투자, BTL·BTO 재정부담액, 계약·약정에 따른 재정부담 등 실질채무 내역	●		
원가 및 성과	원가 정보	• 행사축제원가, 공공시설 원가관리	●		
		• 서비스비용(청소, 공원, 상하수도)	●		
	성과 정보	• 성과보고서, 평가 및 감사보고서, 재무제표(재정상 태, 재정성과, 순자산변동보고서)	●		
		• 사회기반시설, 주민편의시설, 재고자산, 공유재산, 채권 • 성인지예산서 및 결산서, 주민참여예산사업 내역	●	●	●
예산 정보	예산 과정	• 예산수립(사전예산보고서, 예산요구안), 예산계획서	●	●	●
		• 예산승인(본예산, 추경예산, 최종예산)	●		
		• 예산보고서, 추경예산보고서		●	
		• 예산집행(월별예산서, 연도중예산서, 연말보고), 반기(월 간/분기) 재정보고서, 결산보고서	●	●	
		• 선거전 예산, 장기예산보고서, 중장기재정보고서	●	●	
	재정 예측	• 경제적 가정, 과거전망치 오차분석, 지방세수예측		●	
		• 재정의 지속가능성, 민감도분석		●	

정보 영역		재정정보의 세부내용	투명성 요소		
			공개	공유	참여
예산 정보	특별 공시	• 조세지출, 금융채무, 자산상태, 공유재산, 채권현황	●		
		• 비금융자산, 피용자연금, 지방공무원 연금, 우발채무	●		
예산 감시 및 회계 감사	회계 감사	• 회계원칙, 내부감사, 내부통제, 외부감사, 의회심의	●	●	●
		• 재정분석평가보고서, 주요 회계감사결과	●	●	
		• 예산회계 부정·비리보고, 공공자원 회계관리	●		
	주민 감시	• 주민참여, 주민참여예산사업	●		●
		• 주민의 예산감시		●	●
		• 공무원 인건비 수준, 1인당 조세부담액, 재정수지 등	●		
재정 지출 및 조달· 계약	재정 지출 사업	• 주요 재정지출사업 타당성, 재정사업 성과평가보고서	●		
		• 주민관심사업 진행보고, 공약사업 진행보고	●		●
		• 주민의 재정부담 변동사항	●		●
		• 대규모 투자사업 집행현황	●		
	계약	• 계약과정, 수의계약	●	●	
기본 재정정보		• 예산문서, 부처보고서, 감사보고서, 정부정책보고서 • 상업적 계약, 공무원 수 및 급여 목록 • 행정데이터 자료, 보고체계와 내용에 관한 정보 • 내부절차, 매뉴얼, 지침에 관한 정보 • 정부기관의 구조와 기능에 관한 기술서 • 정보공개법에 관한 연간보고서, 정보공개 절차적 정보		●	

지방자치단체를 둘러싼 재정환경이 급격하게 변화하는 가운데 재정운영의 건전성, 책임성 및 투명성이 강조되고 있다. 특히 현행 지방재정정보의 생성과 활용 측면에서 다양한 쟁점이 제기되고 있으나, 지방자치단체의 예산관리, 자산 및 부채관리, 성과관리, 정보시스템 운영, 재정정보 활용 등 관점에서 주요 쟁점사항과 개선점을 개략적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 예산관리 측면에서는 예산성과의 체계적 관리에 있어서 성과와 예산 간에 연계가 부족하고 특히 예산체계를 이루고 있는 사업우선순위, 중기재정계획 등이 일관성과 체계성이 미흡한 실정이다. 향후 사업원가 산정을 통한 성과측정, 사업 특성별 심사기준 조정, 중기재정계획의 실효성 확보가 필요하다.

둘째, 자산관리에 있어서는 감가상각비, 내구연한 설정 등 자산관리 기준이 불비하고 계약단계나 사업추진단계별 모니터링이 부족하여 사업관리에 어려움이 나타나고 있다. 따라서 자산관리를 위한 표준적인 기준 설정, 계약 전 과정에 대한 표준기한 설정 및 기한준수 여부를 명확하게 공시하는 것이 필요하다.

셋째, 부채관리의 경우 예산회계와 재무회계 간 연계 부족으로 인해 통합적인 부채(채무) 정보를 생성하기 어려우며 이로 인해 부채정보의 활용에 제약이 존재한다. 향후 공기업을 포함한 통합부채 산출을 위한 체계와 기준을 마련하고 재정 건전성 판단에 이들 통합부채 정보를 적극 활용하는 것이 필요하다.

넷째, 성과관리의 경우 재정집행에 따른 성과에 관한 정보가 빈약하므로 서비스 비용, 사업성과 달성도 등을 생성하여 공개하는 것이 필요하다. 특히 재정투입 대비 성과의 반영이 이루어질 수 있도록 제도를 정비하고 향후 성과관리 시스템 속에서 예산과 회계를 상호 연계하여 투입원가 단위당 성과정보를 통해 재정효율성을 판단할 수 있도록 하여야 할 것이다.

다섯째, 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 실정이다. 따라서 일반회계와 공기업회계를 망라하는 통일적인 제도적 접근과 기준을 마련하는 동시에 계획수립에서부터 예산의 편성과 집행, 결산 및 감사에 이르는 전 과정을 포괄하는 재정정보시스템 구축이 요구된다.

여섯째, 재정정보의 활용 측면에서는 예산 및 결산통계의 종합적인 기준을 마련하고 재정예측 및 전망 정보를 통해 재정목표와 경영관리가 가능하도록 유도하는 한편 경제적 의사결정을 지원할 수 있도록 정보공공자의 역할을 강화하는 것이 필요하다.

〈표 4-2〉 지방재정정보의 개선 방향

구분	쟁점	개선 방향
예산 관리	<ul style="list-style-type: none"> 성과평가와 예산편성 간 연계부족 신규사업 선정 및 우선순위기준미흡 연중 중기재정계획 수정 	<ul style="list-style-type: none"> 성과계획/사업원가 정비 사업특성별 심사기준 조정 중기재정계획 업무처리절차 조정
자산 관리	<ul style="list-style-type: none"> 자산관리 기준 및 내구연한 관리 소홀로 재정정보 비교 가능성 저하 계약진행 단계 및 일정준수 모니터링 부족 자산관리 감가상각처리 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> 자산관리에 대한 표준 기준 및 개별 자산의 관리 체계 구축 계약단계별 진행상황 정보 적시 제공 및 일정 표준 준수 모니터링 강화 상각대상 자산별 감가상각 자료 준비
부채 관리	<ul style="list-style-type: none"> 부채의 범위 등 통합관리 미흡 예산과 회계 간 부채 연계 부족 	<ul style="list-style-type: none"> 통합부채정보 기준(공기업 포함) 부채정보의 유용성 제고 방안
성과 관리	<ul style="list-style-type: none"> 성과예산 미비 원가회계제도 불비 	<ul style="list-style-type: none"> 사업별 성과측정이 가능하도록 예산성과관리체계 구축 사업단위별 원가정보 계산
정보 통합	<ul style="list-style-type: none"> 통일된 제도 및 기준 부재 전 회계를 통합한 일관된 관리체계 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> 전 회계에 적용되는 제도 및 기준 마련 재정의 계획에서부터 결산 및 평가까지 전 과정을 포괄하는 재정시스템 구축
정보 활용	<ul style="list-style-type: none"> 예산 및 결산통계의 종합적인 기준 부족 재정분석 진단평가 예측 기능 미흡 재정운영 현황에 대한 종합적인 지표 및 분석 틀의 부재 	<ul style="list-style-type: none"> 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 마련

지방재정정보 공개 확대와 관련하여 최근 정부3.0에서 추진되고 있는 사항으로서 원가정보 공개, 통합채무정보, 입찰·계약 전과정 공개를 중심으로 세부적인 공개내역을 살펴보면 다음과 같다.

▶ 사례 1 : 원가정보 공개

원가정보는 성과측정을 위한 기본 요소로서 그동안 정부 차원에서 지속적으로 추진하였으며, 이와 관련하여 지방자치단체의 경우 2007년도 발생주의 복식부기

회계제도 도입에 이어 2008년도에 사업예산제도를 시행함으로써 사업별 원가를 생성하기 위한 기반을 마련하였다고 볼 수 있다. 다만, 객관적인 사업원가를 계산하기 위해서는 재무회계 관점에서 정부조직의 목표와 기능 등 민간부문과는 다른 정부부문의 특성을 고려하면서 원가대상, 직접원가와 간접원가의 세부내역, 간접비 배부기준 등을 보다 구체화하는 작업이 요구된다.

특히 원가정보를 실제 행정서비스 등 의사결정 지원에 활용하기 위해서는 재무회계 원가를 사업예산체계 및 성과관리체계와 연계하는 방법을 통해 실제로 성과의 측정이 가능하게 될 것이다. 또한 사업 효율성과 사업효과 등을 판단하는 것이 중요한 정책이나 사업에 대해서는 총원가, 단위원가 등 원가정보를 반영하여 효율성지표, 생산성지수, 성과지표를 개발하는 것이 유용할 것이다. 예를 들어, 쓰레기수거 1톤당 원가, 하수처리 1톤당 원가, 경찰순찰 단위원가 등을 통해 효율성과 생산성을 판단하고 이를 통해 지자체 간 비교 가능성을 높일 수 있을 것이다. 이하에서는 행사축제사업을 사례로 사업원가를 산출하여 공개하는 방안을 살펴보고자 한다.

① 현황 및 문제점

지방자치단체는 2007년도부터 발생주의 복식부기 기장방식에 따른 재무회계제도를 운영하고 있으나, 실제로 예산 효율성을 개선하고 경제적 의사결정 지원에 필수불가결한 원가정보 생성이 제대로 이루어지지 않고 있는 실정이다. 특히 재정투명성과 관련하여 지역주민들의 관심사항으로서 행사축제에 대한 원가정보를 제공하는 것이 요구된다. 이와 관련하여 현행은 현금주의 세입세출결산에 의해 행사축제 관련 총예산과 집행액, 불용액 정보를 제한적으로 공개하는 수준에 머무르고 있다.

② 개선방안

행사축제사업에 대한 원가정보 공개는 행사축제 사업집행 세부내역과 함께 현행 지방자치단체 재정운영보고서의 작성 기준에 따라 사업총원가에서 사업수익을 제외하고 사업순원가를 산출하게 된다(<표4-3> 참조). 원가 구성내역은 크게

인건비, 운영비, 감가상각비를 기본으로 하고 운영비의 경우 보다 세부항목으로서 행사직접비, 대외홍보비, 시설장비비, 보상비 등을 중심으로 운영경비를 구분하는 것이 필요할 것으로 생각된다. 특히 원가항목 설정에서는 행사축제사업의 성격과 특성에 적합한 경비항목을 설정하는 것이 무엇보다도 중요하다.

이외에 지방자치단체 행사축제사업의 경우 수익성은 물론 공익성이 중요한 사업 유형이므로 원가내역과 함께 행사축제에 따른 간접효과(고용, 소득 효과 등)를 계획 대비 실적에 의해 작성하여 공개하는 것이 필요하다.

〈표 4-3〉 행사축제사업에 대한 원가정보

정책·단위·세부사업	사업총원가	사업수익		사업순원가
		서비스요금	보조금	
	11억원	3억원	2억원	6억원
행사축제사업	▶ 원가내역			
	항목	금액	주요 내역	
	인건비	6억원	직접인건비	
	운영비	3.5억원	행사직접비, 대외홍보비, 시설장비비, 보상비 등	
	감가상각비	1억원	고정자산 상각비용	
	기타	0.5억원		

▶ 행사축제의 간접효과

구분	2012년도	
	계획(투융자심사)	실제 집행액
지역경제 파급효과	80억	84억
유료 입장객수	50,000명	47,000명
입장수익	500백만원	480백만원
고용유발효과	100명	85명

▶ 사례 2: 통합채무정보 공개

① 현황 및 문제점

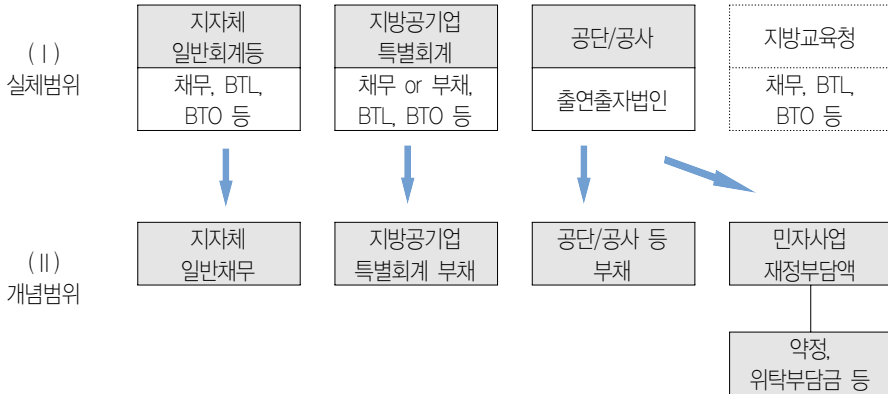
현재 지방자치단체의 부채(채무)는 각 회계주체별로 구분 파악되고 있다. 즉, 지자체 일반채무, 지방공기업부채, 지방교육청채무, BTL 재정부담 등 우발채무 등이 개별적으로 생성되고 있는 실정이다. 이처럼 통합부채(채무)가 산출되지 않고 있어 자치단체의 재정상태를 제대로 파악하기 곤란하다. 따라서 일반채무, 지방공기업부채, 지방교육재정 채무, 보증채무, 미래 재정책임(BTL, BTO, 약정체결에 따른 재정부담 등) 등에 대해 실제 개념과 부채(채무) 개념과 성격을 재검토하여 지방자치단체의 실질통합부채(채무) 규모와 적정 수준을 조사함으로써 재정 건전성 제고에 활용하는 것이 바람직할 것이다.

지방자치단체가 일반채무를 비롯하여 통합범위에 포함되는 지방공기업특별회계, 지방공단·공사, 지방자치단체 출연출자기관, 민자사업의 재정부담금 등을 망라하는 관점에서 통합부채(채무) 통계를 작성함으로써 객관적인 지자체 간 비교 및 재정상태의 정확한 파악이 가능하게 되어 보다 효율적인 재정운영 및 재정 건전성 제고를 위한 인프라를 구축할 수 있을 것이다.

② 개선방안

통합부채 정보 제공에 대한 개선방안은 크게 두 가지 관점에서 살펴볼 수 있다. 하나는 회계실체의 범위를 어디까지로 설정하여 통합할 것인가이고, 다른 하나는 실질적인 의미에서 지방자치단체가 부담해야 할 통합채무의 범위를 어디까지로 설정할 것인가이다. 이를 위해서는 다음과 같은 통합부채(채무)의 범위와 기준 설정이 필요하다.

〈그림 4-2〉 통합부채(채무) 범위 설정을 위한 기본방향



이와 관련하여 본 연구에서는 회계실체 유형과 현금주의/발생주의 인식기준에 따른 부채와 채무의 성격 차이를 고려하면서, 기존의 채무 개념과 추가적인 재정 부담책임을 고려한 실질적인 채무규모를 산출하는 관점에 초점을 두고 통합채무 규모를 산출하는 방안을 살펴보고자 한다.

- ① 기존의 채무 개념 : 지방채무(지방채증권, 차입금, 채무부담행위, 보증채무행위액), 지방공기업특별회계 채무, 지방교육청 채무
- ② 추가적인 재정부담책임 : 민자사업(BTL, BTO 재정부담분), 약정에 의한 채무, 상수도 운영위탁부담액 등
- ③ 지자체의 일반채무를 비롯하여 지방공기업 관련 채무와 미래 재정부담을 초래하는 추가적인 채무액을 고려한 통합채무를 산출한다. 다만, 지방교육청채무는 현재 일반자치와 교육자치가 분리되어 운영되고 있고 실제로 일반회계로부터 지방교육청 부채를 상환하기 위한 전출은 없기 때문에 현 시점에서 지방교육청 부채는 실질통합채무 범위에서 제외하는 것이 바람직할 것이다.

▶ 사례 3 : 입찰·계약 전 과정 공개

① 현황 및 문제점

현행 지방자치단체의 입찰·계약업무의 경우 발주계획과 수의계약 내역만을 공개하고 있다. 지방계약법령에 의하면 분기별 발주계획 및 계약변경사항을 지정정보처리장치에 공개하고 특히 수의계약 사항에 대해서는 지자체 Homepage에 공개하도록 규정하고 있으나, 이는 입찰과 계약업무에 관한 일부 사항만을 공개하는 것으로 입찰·계약의 전 과정과 절차 흐름을 공개하는 것이 요구된다. 특히 입찰, 계약, 사업준공, 대금청구 등과 관련하여 법정 기한 준수 및 이행여부를 제대로 공개하지 않고 있어서 실제로 이해당사자들의 의사결정을 지원하는데 한계가 있는 것으로 파악되고 있다.

- 발주계획 및 계약변경 (지방계약법시행령 제124조, 동시행규칙 84조)
- 분기별 발주계획 및 계약변경사항을 지정정보처리장치에 공개
- 수의계약 체결내용 (지방계약법 제9조 4항, 동시행령 제31조)
- 수의계약내용을 지방자치단체 인터넷홈페이지에 계약이행 완료 후 1년 이상 공개

▶ 현행 제도



이처럼 계약 단계의 전 과정을 공개하지 않고 있고 특히 납품처리, 대금지급 등에 대해 기한준수 및 단계별 처리상황이 공개되지 않고 있어 실제 계약을 수행하는 업체로서는 정보 공개로 인한 혜택이 거의 없으며 지역주민 등 타 정보수요자 입장에서 공개의 실효성이 낮은 실정이다. 구체적으로 살펴보면 주요 문제점으로 다음 사항을 들 수 있다.

첫째, 발주부터 대금지급까지 입찰·계약의 전 과정 중 단순히 발주계획 및 수의계약 결과 등 일부 정보만을 국민에게 공개하고 있어 정보공개폭이 좁다.

둘째, 계약상대자 등 정보수요자 입장이 충분히 반영되지 않은 발주기관 입장에서의 선별적인 정보공개가 이루어지고 있다.

셋째, 현황정보 이외의 계약의 진행상황에 대한 정보가 제공되지 않고 있다. 즉, 기한준수 정보, 계약의 각 단계별 추진상황에 대한 정보 등 실질적인 계약 관련 정보가 제공되지 않고 있다.

② 개선방안

계약 관련 전 과정을 공개하고 특히 각 단계별 표준 기한과 표준 청구 기한을 명확하게 규정하고 기한 준수와 이행 여부를 공시함으로써 입찰·계약 관련 내용을 실질적으로 공개하고 계약관련 정보 공개의 질적 수준을 보장하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 다음과 같은 사항에 대해 공개하는 것이 요구된다.

첫째, 입찰·계약의 성격반영 및 단계별 구분이 필요하다. 계약유형 및 발주계획, 입찰, 계약체결, 착수, 설계변경, 기성처리(검수검사), 준공처리, 청구, 대금지급 등 계약과정의 각 단계별로 구분하여 정보를 공개한다.

둘째, 정보수요자의 필요를 충족시킬 수 있도록 공개 범위와 정보 내용을 설정하는 것이 중요하다. 각 단계별로 정보수요자의 정의 및 필요 정보내용의 정의를 통해 계약단계, 업무담당자, 법적 및 실제기한정보, 처리상황 등을 구체적으로 공개하여 정보공개의 실효성을 높여야 한다.

셋째, 계약 관련 정보 공개를 뒷받침할 수 있는 실무적인 준비가 있어야 한다. 이를 위해 정보공개 지침의 제정, 자료 갱신주기, 정보공개 담당자 지정, 공개방법 및 정보공개시스템 구축, e호조 및 지방공기업예산회계시스템 개선 등 계약정보 공개를 뒷받침할 수 있는 근거 및 지원방안을 마련하여야 한다.

▶ 개선안



2. 정보의 세부내역 공개

재정정보의 내용 면에서 예산과정이나 재정보고서 등에 관한 세부내역 정보를 공개하는 것이 필요하고 실질적인 측면에서 지방자치단체의 재정상태, 재정위험요인, 재정의 지속가능성, 특히 세율조정이나 조세부담내역 등 지역주민 등 이해관계자들에게 영향을 미칠 수 있는 재정정보를 공개하는 것이 필요하다. 또한 예산의 낭비나 재정운영에의 영향, 예산우선순위, 자원배분에 왜곡을 초래할 수 있는 정보를 공개하여야 한다.

첫째, 예산과정에 대해서는 예산일정 준수사항, 새로운 세입·세출 영향 정도, 예산편성을 위한 경제적 가정 등이 중요하다.

둘째, 재정보고서에 있어서는 연중(월별, 분기별) 예산보고를 비롯하여 연말보고, 필요시에는 사전예산보고, 선거전 예산보고, 장기예산보고 등이 필요할 것이다. 또한 결산보고서, 발생주의회계에 의한 결산재무제표, 감사보고서, 성과평가보고서 등을 공개하는 것이 바람직할 것이다.

셋째, 특별공시의 경우에는 조세지출, 금융부채와 금융자산, 비금융자산, 자산과 부채 내역, 현금주의회계와 발생주의회계로 인한 결산정보 차이 조정 내역 등에 대한 정보 공개가 필요하다. 지방세 지출예산제도는 2010년도에 도입되었으며 이는 지방자치단체의 무분별한 지방세 감면을 억제하기 위한 것으로 자치단체장은 지방세 지출보고서를 작성해 예산서와 함께 지방의회에 제출하도록 하고 있다. 일반적으로 조세지출예산서는 조세지출 내역을 예산의 기능별 분류기준에 따라 작성·공표하여 재정운영의 투명성과 효율성을 제고하는데 목적이 있다.

구체적으로 조세지출예산과 세출예산의 연계를 통해 전체 재정지출을 효과적으로 관리할 수 있으며, 지원목적을 달성하였거나 지원의 실효성이 저조한 비과세·감면제도의 정비를 통해 조세감면제도를 효율적으로 운용하고자 하는 것이다. 따라서 지방세지출예산서와 지방세지출보고서를 공개하는 것이 재정 투명성 차원에서도 중요하다고 볼 수 있다.

이와 함께 연금채무, 잠재적 우발채무 등 유사재정활동(quasi-fiscal activities) 내역에 대해서도 공개하여야 한다. 이는 정책금융이나 공기업을 통한 정부사업 수행 등으로 이들 준재정활동은 정부의 엄격한 통제 범위에서 벗어나 차입재정을 통해 사업 타당성이 불분명한 대규모 개발사업을 추진하면서 재정운영과 수지상황을

악화시켜 잠재적인 재정위험 요인으로 작용하거나 재정 투명성을 해치게 되기 때문이다. 최근 지방자치단체의 재정 건전화 노력과 관련하여 채무구조의 건전성, 수지구조의 건전성, 공기업 부채구조 등에 대한 정보 공개 요구가 증가하는 것도 이와 밀접하게 관련되어 있는 것으로 보인다.

따라서 이들 유사재정활동에 대한 정보 공개와 감시·감독하는 체계적인 모니터링 방안이 필요하다. 주요한 유사재정활동 사항을 살펴보면 다음과 같다.

- 우발부채(약정, 소송중인 재정책임의무 등), 지급보증
- 예산외 활동(기금, 독립 법인체인 공단·공사 등 공기업, 세입세출외현금)
- 민간투자사업(BTL, BTO 등) 지급부담액
- 재정위험관리 및 지속가능성을 판단하기 위한 재정 예측·전망 정보

따라서 지방자치단체 보증채무, 공기업 지급보증, 연금충당부채 등에 대해서는 부채로서의 정의와 성격을 명확하게 규정하고, 다른 채무와 일률적인 합산보다는 부기 방식(보증대상기관, 보증규모 등을 별도의 양식으로 명기)이나 비망항목으로 처리함으로써 재정 투명성을 제고할 필요가 있다.

넷째, 재정운영에 있어서 효율성과 계획성을 저해하고 불건전한 예산운영을 초래할 수 있는 사항에 대한 정보 공개가 필요하다. 예컨대, 연말에 지출을 과다하게 시행한다거나 빈번한 추경예산을 편성하여 무리한 사업투자를 실시하는 사례가 발견된다. 뿐만 아니라 주요 사업분석(10대 투자사업)의 경우 공기지연, 사업중단, 과도한 사업비 증대를 통해 무리하게 대규모 사업을 추진하거나, 수익성이 불투명한 경영개발사업(예: 택지개발사업 등)이나 민자사업(예: 경전철사업 등), 지방공사를 통한 관광개발이나 도시개발사업을 추진하면서 예상수요를 과다하게 추정하거나 경제여건을 고려하지 않은 채 분양수익을 전망하여 사업을 추진하는 경우 목표(계획)대로 사업 추진이 어려워지면서 재정압박과 재정위험이 발생하는 사례가 발견된다.

따라서 이들 불건전한 재정운영에 대한 정보를 공개하는 것이 필요하다. 주요한 불건전 재정운영 사항을 살펴보면 다음과 같다.

- 추가경정예산의 편성 횟수, 예산규모 및 편성사유
- 당초예산과 결산의 차이(불용액, 이월액, 순세계잉여금 등)
- 사고이월 추이, 사업유형, 사고이월 사유
- 주요 사업분석(10대 투자사업) : 사업중단, 공기지연, 사업비 증액

- 민자사업, 지방채사업 등 타당성 검토 자료 등

이와 관련하여 예산편성, 의회심의, 결산검사 및 감사 관련 주요 재정활동을 중심으로 향후 정보공개가 요구되는 개선 항목을 정리하면 <표 4-4>와 같이 제시할 수 있다.

<표 4-4> 예산, 결산 및 감사에 대한 세부정보

구분	주요 재정정보	현행	개선
예산편성	당초예산	○	
	추가경정예산	○	
	최종예산	○	
	당초예산과 결산 간 차이 분석		○
	주민 등 이해관계자 의견 수렴	○	
	예산안에 대해 지방의회 의견 청취		○
지방의회 예산심의 결산검사	집행부에 대한 회계책임성 평가		○
	재정집행의 적정성 확보		○
	결산검사 매뉴얼, 결산검사인의 선임	○	
	결산검사 일수, 검사인의 보수		○
	예산집행에 대한 회계검사업무	○	
결산검사 범위와 검사자료	세입·세출의 결산	○	
	계속비·명시이월비 및 사고이월비의 결산	○	
	채권 및 채무의 결산	○	
	재산과 물품에 대한 검사	○	
	기금의 결산	○	
	금고의 결산	○	
	계약관련 자료, 보조금의 집행내역		○
	세입 부과징수 검사	○	
	업무추진비, 보조금에 대한 결산검사	○	
	직영공기업 특별회계에 대한 검사		○
	예산부당 편성(세입정확성, 세출사업 적절성)		○
	분식결산, 회계부정 사례		○
	회계 간 자금이동		○
	출납폐쇄기한 내 자금 이전		○
	재정적자 여부, 예산낭비 사례		○
	횡령·유용 및 예산부당집행		○
감사자료	건축인허가 자료 및 단속 자료		○
	독립적인 외부회계감사		○

다섯째, 지방자치단체가 한정된 예산을 효율적으로 사용하기 위해서는 재정지출의 관리가 매우 중요하다. 이러한 점에서 보면 지출을 보다 세부적으로 구분하고 그 성격을 명확히 하여 체계적으로 관리할 필요성이 있다. 예컨대 세출경비를 법령에 의해 반드시 지출하여야 하는 의무지출과 자치단체가 자율성을 갖고 운영할 수 있는 재량지출로 구분하여 관리하는 것이 바람직할 것이다. 이와 관련하여 지방자치단체의 세출내역을 의무지출, 준의무지출, 재량지출로 구분하는 경우 각 지출유형별 세부정보 내용을 살펴보면 <표 4-5>와 같이 제시할 수 있다.

〈표 4-5〉 지방자치단체 의무지출과 재량지출의 주요 내용

구 분	기 준
의무지출	▶ 국가 의무지출 사업(기초생활보장, 공적연금 등)
	▶ 교부금 : 교육비특별회계전출금, 징수교부금, 조정교부금, 재정보전금, 유가보조금(운수업계보조금 중 목적지원), 부담금 등
	▶ 공무원연금, 국민건강보험부담금, 의원국민연금부담금, 의원건강보험부담금, 이차지출, 국제분담금 등
	▶ 국가직공무원 인건비
	▶ 국고보조사업(100% 국비사업, 보조금관리에 관한 법률 시행령 <별표 1 : 1번~111번>의 사업, 법령 또는 중앙지침 등에 의해서 단가, 지원대상 등이 결정되는 사업 등
	▶ 국고및시도비보조금 반환금 · 과오납금등, 재해보상금, 이주 및 재해보상금, 배상금, 입영장정지원비 등
	▶ 시 · 도비 보조사업
준의무지출	▶ 법령에 의한 전출금(의료급여특별회계 전출금, 교통사업특별회계 전출금, 산업단지특별회계 전출금, 재해 · 재난기금전출, 감채기금전출, 지역상생발전기금 전출, 주거환경정비기금 전출금 등
	(1유형) : 지자체 기본운영경비 ▶ 인력운영비(총액인건비에 한함), 기관운영 기본경비(예산편성기준)
	(2유형) : 국고 및 시도비보조사업 ▶ 국시도비 보조금(국가의무지출 보조사업 제외), 광역단체에서 기초로 지원하는 경상보조금 중 법령, 조례에 근거한 보조금, 교육기관에 대한 보조금 ▶ 특별교부세 · 시책추진재정보전금 · 특별교부금의 세입예산(지방비부담 제외)
	(3유형) : 법령에 규정 또는 기관운영에 관한 필수경비로서 예산편성기준에서 기준까지 정한 경비 ▶ 맞춤형복지비, 기관운영 업무추진비, 직책업무추진비, 특정업무경비, 의정활동비, 의회월정수당, 의정운영공통경비, 기관운영업무추진비, 통리반장활동보상금, 공익근무요원 보상금, 기타 국가주관 행사에 따른 경비 등

구 분	기 준
	(4유형) : 정부지침에 근거하는 계약이행 부담금 ▶ 지방채원금상환, 예수금원금상환, 채무부담행위상환, 당겨쓰기총당금 ▶ 민간투자사업 보전 (BTL, BTO에 의한 MRG 등) ▶ 공기업 경상전출금, 공무원대여장학금, 공무원연금관리공단 경상전출금 ▶ 무임승차 등 운영손실분 보전 등 (5유형) : 법령상 기관·단체에 의한 협약 등 지출의무가 부과되는 경비 ▶ 법령에 명시적 근거가 있는 부담금, 공공요금, 수수료 등 ▶ 기타회계전출금, 법령 및 조례에 따른 경상 및 자본이전경비, 출자·출연금 ▶ 신고포상금 등
재량지출	▶ 지방자치단체가 법적, 지침, 혹은 과거재정책임으로부터 벗어나는 지출 ▶ 지출여부, 규모를 결정할 수 있는 지출(예산편성 및 심의 과정)

자료 : 국회예산정책처(2012); 이용환 · 김진덕(2009); 지방자치단체 예산편성운영기준(2013) 참조

제3절 참여와 통제



지방자치단체의 재정활동에 관한 모든 정보는 주민, 의회, 감독기관 등 모든 이해관계자들에게 적기에 체계적인 방법으로 공개하고 전달되어야 함과 동시에 지방재정을 둘러싼 과정과 절차에 주민, 의회, 이해당사자들의 참여가 이루어지고 주민의사를 반영하는 것이 무엇보다도 중요하다.

이렇게 함으로써 상호 간에 의사소통이 이루어져 정보의 비대칭을 최소화하고 투명한 정부운동을 할 수 있게 된다. 현재 주민참여 기제로서 주민참여예산제도가 도입되어 시행되고 있으므로 예산편성 및 운영과정에 주민의 의사를 적극 반영하고 주민예산위원회 등 공식적인 장치를 강화하는 것이 필요하다.

1. 주민참여예산 운영 강화

주민참여 예산제도는 예산편성과정에 주민이 직접 참여함으로써 주요 정책결정과정의 하나인 예산편성권에 대해 민주성을 확보하는 동시에 주민참여 보장으로 지방재정의 투명성과 책임성을 제고하고 정부운영에 대한 주민참여를 활성화한다. 특히 실질적인 참여예산제를 통해 주민의 요구가 직접 반영된 예산편성으로 투명한 자원배분, 알기 쉬운 예산안을 공개하여 주민의 알 권리 충족 및 신뢰성을 증대시키고 주민에 의한, 주민을 위한 지방행정 실현에 기여한다. 이와 같은 주민참여예산제도의 주요 내용으로는 다음 사항을 들 수 있다.

- 예산편성 과정에 주민참여 통로의 다양화
- 주민이 주도하는 실질적인 주민참여예산 문화조성
- 주민참여예산 시민(분과)위원회, 지역토론회, 동별 지역회의, 조정회의, 주민참여예산학교, 연구회 등 운영기구 설치

현재 추진되고 있는 지방자치단체의 주민참여예산의 사업들을 살펴보면 마을도로개설, 게이트볼 조성사업, 농로포장, 방범용 CCTV 설치 등 주로 소규모 지역사업과 지역주민들이 원하고 있는 아래와 같은 지역현안사업이 해당된다.

- 양호경로당 주변도로개설
- 농배수로 개거사업
- 농배수로 흙관매립 및 확포장공사 정비사업
- 게이트볼 조성사업
- 동주민센터 외부창틀 교체
- 동청사 화장실 개보수
- 쓰레기불법투기 감시카메라 설치
- 경로당 개보수
- 용두동 농로포장
- 제방그라우팅 보수
- 방범용 CCTV 설치
- 방범초소 및 부속창고 설치

- 국공립 어린이집 신축이전
- 소방도로개설
- 보안등 설치 및 자전거보관대 이전설치
- 어린이공원 재정비
- 담장정비
- 음수대 설치
- 유희지 주차장 조성 등

이와 관련하여 주민참여예산제의 전체 추진과정을 울산 복구를 사례로 살펴보면, 우선 2월에 연구회와 성과보고회 개최를 시작으로 4월에 주민들을 대상으로 우편제안 실시와 마을·아파트 토론회를 실시한다. 이후 7월에 동별 지역토론회, 8월에 시민위원을 대상으로 분과위원회를 거쳐 9월에 주민의견을 반영한 예산요구서를 작성하고 이후 조정회의를 통해 분과위원회 심의결과를 총괄조정하는 절차를 거치고 있다. 이와 같은 일련의 주민참여예산제의 추진단계별 일정과 주요 내용을 살펴보면 <표 4-6>과 같다.

〈표 4-6〉 주민참여예산제의 주요 추진일정 : 울산 복구 사례

추진단계	대상	일정	주요 내용
연구회 개최	연구회원	2.10(1차) 4.20(2차)	<ul style="list-style-type: none"> • 2012년도 운영계획 및 2011년도 성과보고 • 주민참여예산 개선방향에 대한 토론 및 검토
성과보고회 개최	시민위원	2.21	<ul style="list-style-type: none"> • 2011년 주민참여예산 성과보고 • 주민참여예산 평가 및 시민위원 활동 소감 발표 • 주민참여예산 개선을 위한 의견제시 및 토론
참여예산운영관련 벤치마킹	연구회원 시민위원 임원진	3.8	<ul style="list-style-type: none"> • 참여예산운영 우수지자체(서울 서대문구)를 방문하여 유익한 접목사례 발굴 • 주민참여를 활성화할 수 있는 방안 모색
시민위원 선진지 견학	시민위원	5.15	<ul style="list-style-type: none"> • 부산 해운대구 반송동 등 3개소 • 주민참여가 활발한 지역공동체를 방문하여 주민참여의 동기를 부여
우편제안 실시	주민	4월~	<ul style="list-style-type: none"> • 주민참여예산 사업건이서 50,000장 배부 • 84건의 사업건의 접수
마을·아파트 토론회	주민	4~6월 중	<ul style="list-style-type: none"> • 마을·아파트별로 찾아가는 토론회 개최 • 주민의견 수렴(총 40회 개최)

추진단계	대상	일정	주요 내용
예산교육	시민위원	5.29~5.30	<ul style="list-style-type: none"> • 주민참여예산제 및 예산관련 교육 실시 • 시민위원의 자치역량 강화를 위한 교육 시행 • 시민위원 임원진 재구성, 리더교육 신청자 모집
리더양성교육	리더교육신청자	6.7~6.21	<ul style="list-style-type: none"> • 시민위원 중 21명을 대상으로 심화교육 실시 • 주민이 주도하는 참여예산 운영을 위한 가교역할
동별 지역토론회	주민	7.4~	<ul style="list-style-type: none"> • 마을·아파트 단위의 토론회를 통해 수렴된 건의사항을 집약, 동별 2일 실시
지역토론회 사업결정권 부여	주민		<ul style="list-style-type: none"> • 동별 소규모 지역사업 우선순위 선정 • 현장투표, 길거리투표 등 주민의견수렴 • 전체 23개 사업 436,000천원 예산반영
1차 분과위원회	시민위원	8.13	<ul style="list-style-type: none"> • 2011년도 결산보고 및 시민위원 사업제안
예산요구서 반영	구청	9월	<ul style="list-style-type: none"> • 주민의견을 반영한 예산요구서 작성
2차 분과위원회	시민위원	10.22~10.24	<ul style="list-style-type: none"> • 2013년도 당초예산안 설명 • 예산요구안에 대한 현장방문 및 사업우선순위 심의
조정회의	조정회의 위원	11.12	<ul style="list-style-type: none"> • 분과위원회 심의결과 총괄조정 • 예산요구액 : 28,841,755천원 • 조정금액 : 20,930,249천원(△7,911,506천원)
예산편성안 작성·제출	구청	11.18	<ul style="list-style-type: none"> • 심의조정된 내용을 예산편성안에 반영·작성 • 당초예산안 의회 제출(11.18한)
당초예산 확정	의회	12.19	<ul style="list-style-type: none"> • 2013년도 당초예산 확정

이와 같은 주민참여예산제도 운영과 관련하여 모든 업무추진에 소통이 강조되고 있으나 예산 등 재정분야에 있어 대주민 정보가 부족하고 추진과정이 제한되어 참여에 제한이 나타나고 있는 실정이다. 현재 전국 여러 자치단체에서 참여예산제를 실시하고 있으나 형식적인 과정에 그치는 경우가 많아 실효성을 확보하는 것이 필요하다. 주민참여를 활성화하고 참여예산제를 성공적으로 정착시키기 위해서는 다음과 같은 개선이 필요할 것으로 판단된다.

첫째, 동별 소규모 지역사업 예산편성권을 직접 부여하여 주민들의 관심과 참여를 촉진하는 것이 중요하다.

둘째, 시민위원 가운데 자발적 참여자를 리더로 선정, 리더양성교육을 실시하여 참여예산을 홍보하는 핵심요원으로서 감사역할을 수행하도록 하고, 자발적인 모

임을 조직하는 등 커뮤니티 활동으로 이어지도록 유도하는 것이 필요하다.

셋째, 다양한 주민의견 수렴을 위하여 토론회 및 우편제안제도, 길거리 주민투표 등을 새롭게 실시함으로써 일반 주민들의 참여 통로를 마련하는 것이 필요하다.

넷째, 마을·아파트 토론회와 동별 지역토론회 등을 위한 동별 지역위원회를 구성하여 주민참여를 확대하고 주민참여 예산요구안에 대하여 본예산에 충실히 반영되도록 하여 참여예산제도의 실효성을 높이는 것이 요구된다.

다섯째, 예산운영 과정에 주민의 참여를 높이기 위해서는 주민들이 어떠한 역할을 할 수 있는지에 대해 예측이 가능해야 하고, 예측에 기초한 주민들의 기대를 충족시키는 것이 무엇보다 중요하다. 따라서 예산 및 재정활동에 대한 제반 정보를 주민들에게 적극 공개하고 참여예산과 관련 재정제도간의 유기적 연계를 강화하여 주민참여 예산제도가 형식적으로 운영되지 않도록 하여야 한다.

2. 독립적인 감독·감시기구의 확보

지방자치단체가 주민에 대해 재정책임을 이행하고 재정정책과 관련하여 공감대를 형성하여 정책과 사업을 효과적으로 실시하기 위해서는 무엇보다도 재정운영에 대해 적절한 내·외부 통제기제 작동과 함께 독립된 감독·감시기구를 통해 정보의 신뢰성을 확보하는 것이 필요하다. 특히 지방의회에서도 재정정보와 관련하여 예산과 결산 등에 대한 심사기능과 감사기능, 그리고 의회공청회, 주민간담회 등을 통해 이해관계자의 의견을 수렴하는 등의 공식적 절차와 과정을 거침으로써 재정정보의 참여 보장과 재정운영 이행 여부를 모니터링하고 확인하는 것이 매우 중요시 된다.

재정정보의 신뢰성과 통제 관점에서는 지방의회와 주민의 통제 활성화, 그리고 독립된 감사기관 등 재정 관련 감독·감사 기능을 강화하는 것이 중요하다. 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 것이다.

지방자치단체의 결산검사를 예를 들어 살펴보면, 공인회계사에 의한 결산서 검토로 전환하는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 결산검사를 “검토”의 단계가 아닌 “감사”의 단계까지 인증업무의 수준을 높이는 것이 바람직하다. 현재 지방직영기업과 지방공사의 경우 지방공기업법에 의한 회계감사를 실시하고 있다.

- ▶ 직영기업 : 지방공기업법 제35조
 - 지방자치단체의 장은 제2항에 따른 결산서 및 사업보고서와 그 밖의 서류에 공인회계사의 회계감사 보고서를 첨부하여 다음 연도 의회에 제출하여 승인을 받아야 한다.
- ▶ 지방공사 : 지방공기업법 제66조
 - 공사는 결산 완료 후 결산서를 작성하여 대통령령으로 정하는 서류 및 지방자치단체의 장이 지정하는 공인회계사의 회계감사보고서를 첨부하여 지체 없이 지방자치단체의 장에게 보고하여 승인을 받아야 한다

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

일본의 경우 1998년도에 지방자치단체의 외부감사제도를 도입·운영하고 있으며, 감사인으로 변호사, 공인회계사, 세무사, 회계감사관련 사무경험이 있는 자 중에서 의회의 결의를 거쳐 외부감사계약을 체결하고 있다. 감사를 효과적으로 수행하기 위해서는 회계기준과 함께 지방자치단체의 감사기준이 필요하며 앞으로 그 중요성이 높아질 것이다. 따라서 향후 회계책임성과 회계정보의 신뢰성을 확보하기 위해서 외부감사제도의 도입을 검토하는 것이 필요할 것이다.

제4절 정보의 공유 및 활용



재정 투명성과 관련하여 재정정보의 공개 범위를 확대하고 정보의 질적 수준을 제고하는 노력과 함께 지방자치단체의 각 부서별(기획부서, 예산부서, 사업부서 등)로 상호 재정정보를 교류하고 조정하는 등의 정보 공유가 이루어지지 않고, 실제로 이들 재정정보를 이해하기 쉽고 주민 등 이해당사자들이 이용할 수 있도록 주민 친화적으로 재정정보가 공개되지 못하는 경우 재정 투명성이 극히 제약될 것이다. 또한 예산과 회계 등 재정운영 과정에서 생성되는 각종 재정관련 자료들을 체계적으로 분류하고 정리하여 경제적 의사결정에 활용할 수 있는 유익한 정보를 제공하는 것도 매우 중요하다. 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 부여 및 자원배분 결정에 유용하게 활용되지 못한다면, 이는 지방정부의 재정 관련 모든 활동에 관한 재정정보를 적기에, 체계적인 방법으로 공개하고 전달하고자 하는 “재정 투명성”의 기본 개념에 맞지 않는다고 볼 수 있다.

첫째, 재정정보의 공유를 위해서는 예산부서를 중심으로 예산수립 이전에 이해관계자의 의견수렴이 필요한 경우(예: 주민참여예산, 성인지예산, 조세 관련 변경사항, 주민민원사항 등), 성과부서나 사업부서와의 협의가 요구되는 경우(예: 성과관리예산, 민간투자사업, 지방채발행 등)에 부서 간 정보 공유와 의사소통은 갈등을 해소하는 동시에 정책 일관성을 유지하고 원활한 사업 추진을 위해 반드시 필요한 일이다.

둘째, 재정정보 공개 문제를 고려함에 있어서는 재정정보의 세부적인 공개 현황 그 자체뿐만 아니라 그러한 공개가 실질적인 의미를 갖기 위해서는 기본적인 하부구조 구축이 필요하다. 먼저 정보의 접근성과 이해가능성을 높이는 것이 필요하다. 즉, 주민을 포함한 모든 지방재정 이해관계자들이 쉽고 편리하게 재정정보를 이해할 수 있도록 그래프, 표, 그림, 기타 주민이 쉽게 이해할 수 있는 주민친화적 형태로 정보를 전달할 것이 요구된다. 이용자 입장에서 공개내용이 복잡하고 형식적인

것으로 인식되면 재정공개에 대한 주민들의 무관심을 불러일으킴으로써 재정공개
 개의 실익을 놓치게 될 것이기 때문이다.¹³⁾

전문용어 등에 대해서는 설명란을 별도로 설정하여 표시하는 방법도 필요하다.
 특히 관련 문서나 데이터가 방대한 경우 관련 자료에 바로 링크하여 간편하게 정
 보를 구득할 수 있도록 하여야 한다. 그리고 현재 대다수 지자체의 경우 Homepage
 에서 여러 단계를 거쳐야 하며 어느 메뉴에 속하는지 혼동되는 사례가 빈번하게
 발견되므로 “재정공시”, “예산 및 재정현황” 등을 구분하여 설치하는 것이 필요하
 며, 지자체 홈페이지 탑재 위치를 통일시키는 것이 요구된다. 특히 자치단체 홈페
 이지애 Pop-Up창과 배너(Banner) 등을 활용하여 상시적으로 필요한 재정정보를
 활용할 수 있도록 재정운영 관련 정보를 제공하는 것이 바람직할 것이다.

셋째, 재정정보의 활용도를 높이기 위해서는 이해관계자들의 사업우선순위나
 예산할당, 경제적 의사결정을 지원할 수 있도록 재정정보를 체계화하고 재정통계
 로서 사용할 수 있도록 유용성을 높이는 것이 필요하다. 예컨대, 계약 전 과정을
 공개하되 이해당사자인 사업자들이 관심을 갖는 발주, 입찰, 계약, 준공, 대금청구,
 대금지급 등에 대한 표준기한과 기일 준수 여부를 명확하게 공시하는 것이 중요하
 다. 예산, 회계, 결산 정보의 경우에도 단순히 예산서나 결산서, 재무제표를 그대로
 제시하기보다는 재정지표나 지수화를 통해 당해 자치단체의 재정위상과 상황을
 파악할 수 있도록 하여 재정 건전성, 효율성 등을 스스로 판단할 수 있도록 재정정
 보를 가공하여 전달하는 것이 중요할 것이다.

특히 각 자치단체별로 재정자료나 데이터를 공시하는 것도 중요하지만, 정보이
 용자 입장에서는 전체 자치단체(시도 및 시군구)의 재정데이터를 통합하여 전체
 자료를 공개하는 것이 필요하다. 이는 이들 통합된 재정데이터를 통해 자치단체
 간 비교, 전국평균, 동종단체나 동급단체와의 비교 등을 통해 보다 가치있고 유의
 한 재정정보를 통해 해당 자치단체의 재정운영 방향, 향후 개선전략을 수립하는데
 도움이 될 것이기 때문이다.

넷째, 정보의 공유와 활용을 원활하게 이루기 위해서는 관련 기관이나 단위 간

13) 우명동, “지방재정 투명성 제고를 위한 하부구조 구축방향,” 「지방재정」, 2006년 제2호, p.77.

에 회계처리 기준을 정립하는 것이 필요하다. 현재 우리나라의 경우 중앙정부와 지방자치단체, 여타 공공기관 간의 회계기준에 차이가 노정되어 재정정보의 흐름과 공유에 애로가 발생하므로, 정부회계처리 원칙과 기준을 일관성 있게 재정립하는 것이 필요하다.

제5절 재정 투명성 평가체계 확립



정부가 생산하는 재정데이터에 자유롭게 접근할 수 있고 공공데이터를 유용하게 활용할 수 있도록 하는 것이 오늘날 투명한 시민사회, 인터넷 등 기술적 진보, 공공서비스의 효과적인 전달, 정부의 책임성과 효율성 개선에 없어서는 안될 핵심적 요소로 부각되고 있다. 특히 주민의 요구와 수요에 기초하여 공공데이터를 공개하고 이를 공유하는 것은 투명한 정부운영을 촉진하는 일이다.

이와 관련하여 재정 투명성을 강화하기 위한 핵심적 사항으로서 투명성 평가체계 확립을 들 수 있다. 이는 우선적으로 재정 투명성의 현황과 문제점을 진단하는 과정에서 투명성의 현재 수준과 상태를 객관적으로 측정하는 것이 중요하기 때문이다. 여기서 미국 주정부를 대상으로 재정 투명성 상태와 수준을 파악하기 위한 사항으로서 투명성 지수(Transparency Index)를 구성한 사례를 살펴보면 다음의 방향성과 핵심 내용을 중심으로 설계되어 있다(Alt, Lassen, Rose, 2006 : 37~39).

- ① 예산이 일반적으로 인정된 회계원칙(GAAP : generally accepted accounting principles)에 기초하여 보고되는가? 이는 만일 지방자치단체가 GAAP에 의해 예산을 보고하는 경우 공유된 언어로 의사소통을 촉진할 수 있고 정보 공유 및 교류를 통해 투명성을 강화한다는 점에서 그렇지 않은 지방정부에 비해 보다 투명성이 양호한 것으로 판단할 수 있다.
- ② 다년도 지출예측을 수립하고 있는가? 이는 향후 몇 년간에 걸친 계획과 재정 예측 및 전망에 관련한 보다 많은 정보가 정보이용자들에게 전달되기 때문에 계획이나 다년도 지출 관련 예측정보를 제공하지 않는 지방정부에 비해 보다

- 재정 투명성이 높은 것으로 판단할 수 있다.
- ③ 예산순기(budget cycle)는 어느 정도의 빈도로 이루어지는가? 이는 매년 이루어지는 것이 2년에 한번 격년으로 이루어지는 경우보다 재정 투명성이 높은 것으로 판단할 수 있다. 예산순기의 빈도가 잦을수록 최신의 재정데이터를 생산할 수 있기 때문이다.
 - ④ 세입예측(revenue forecasts)이 구속력이 있는가? 이는 예산의 예측이나 전망의 정확성을 높이고 오차를 줄일 수 있다는 점에서 그렇지 않은 지방정부에 비해 투명성이 양호한 것으로 판단할 수 있다.
 - ⑤ 입법기관이 세입예측에 대해 책임성을 갖거나 공유하고 있는가? 이는 입법기관이 책임을 지거나 합의된 세입예측을 수립하는 것이 보다 공식적이고 세입추계의 조작이나 오류를 줄일 수 있기 때문에 그렇지 않은 지방정부에 비해 보다 투명성이 높은 것으로 판단할 수 있다.
 - ⑥ 모든 지출이 통합된 예산체계에 포함되어 표시되는가? 이는 세출예산이 각 회계실체별로 구분되어 있는 경우 그만큼 예산집행에 대한 모니터링이 어렵다는 점에서 그렇지 않은 지방정부에 비해 재정 투명성이 양호한 것으로 볼 수 있다.
 - ⑦ 초당적인 공무원이 예산을 수립하는가? 이는 정파적인 예산의 편성을 줄일 수 있다는 점에서 투명성을 판단할 수 있는 지수로 볼 수 있다.
 - ⑧ 입법기관이 조정하거나 수정 가능한 세출예산을 금지하고 있는가? 이는 발표된 수치가 보다 최종적인 결과에 가까울 수 있기 때문에 그렇지 않은 지방정부에 비해 투명한 재정운영이 가능한 것으로 판단할 수 있다.
 - ⑨ 예산에 대해 공식적인 성과 측정치를 요구하는가? 이는 정치인들의 행위를 판단하는데 보다 명시적인 기준과 정보를 제공하도록 촉진하므로 그렇지 않은 지방정부에 비해 재정 투명성이 양호한 것으로 판단할 수 있다.

참고적으로 미국 주정부를 대상으로 한 조사에서 투명성 지수의 빈도수를 살펴보면, 성과보고 항목이 가장 빈도수가 높으며 그 다음으로는 세입예측에 대한 책임성 공유, 다년도 지출예측, 예산순기의 빈도, 세입예측의 구속력, 변경 가능한 세출예산 금지 등의 항목 순으로 나타나고 있다.

〈표 4-7〉 미국 주정부 수준의 투명성 항목의 빈도수

측정 항목	주정부 수
GAAP	17
Multi-year expenditure forecast	30
Frequency of budget cycle	26
binding revenue estimates	25
Responsibility for revenue forecast	32
Single appropriation bill	18
Non-partisan drafting	15
Open-ended appropriations	24
Performance reporting	35

자료 : Alt, Lassen, Skilling(2002), p. 28.

앞에서 살펴본 선행연구 검토와 미국 주정부의 재정 투명성 평가 내용을 고려하면서 재정 투명성 평가에서 다루어지는 주요 영역을 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 투명성 관련 정책 존재 여부이다. 이에 대한 질문은 특정한 지방정책들이 투명성 논점에 기초하고 있는가? 이다. 주요 내용으로는 투명성 정책의 목적과 원칙을 가지고 있는가이다. 이에 대해서는 자치단체 책임성을 촉진시키고 법적 의무이행, 지역사회 지원을 들 수 있다. 공개 원칙에서는 개인의 프라이버시 침해와 같은 이유를 제외하고는 모든 데이터를 공표하는 것으로 하고 데이터는 접근 가능하여야 하고 알기 쉬운 형태로 제공되어야 한다.

둘째, 공표되는 재정데이터의 주요 내용이다. 투명성을 위해 공공데이터를 공표하는 경우 어떤 데이터가 공개되며 어디에 공개하는가? 이다. 공표되는 주요 재정 데이터로는 주요 지출항목, 급여 등 비용정보, 외부감사보고서, 주요 조사보고서, 재정운영 상황 지표와 함께 조직도, 자원봉사조직과 사회단체에 대한 민간보조금, 계약·입찰관련 정보, 토지와 건물자산의 위치 등을 들 수 있다. 이외에 성과정보, 환경, 계획, 보건, 의회 관련 정보 등을 들 수 있다.

셋째, 정보공개 기준이다. 정보 공개에서 또 하나 중요한 점은 공표 기준(publication standards)이다. 이는 데이터가 어떤 형태로 공표되고 다른 자치단체와 어느 정도 비교할 수 있는가 등 정보의 접근성 및 이용가능성과 주로 관련된다.

이는 1단계로 웹상에 공표하는 단계로부터 활용도를 고려하여 엑셀, PDF 형태로 공표하게 된다. 그리고 데이터를 공개하는 위치는 웹사이트에 투명성 관련 별도 데이터 페이지를 마련하거나 주요 토픽 페이지에 올리거나 아니면 두 가지 모두 제공할 수 있다.

넷째, 재정데이터의 허가 및 비용부담에 관한 질문이다. 이는 정보이용자가 자유롭게 재정데이터를 사용할 수 있는가와 사용자 부담이 있는가의 문제이다. 대체로 특별한 허가 사항은 없고 자유롭게 재할용할 수 있으며 데이터 이용에 대한 사용료 등은 없는 것이 일반적이다.

다섯째, 공표된 데이터의 활용 문제이다. 공개된 공공데이터가 지역에서 어떻게 활용되고 있는가? 하는 점이다. 이는 이들 공개된 데이터가 책임성을 촉진하고 공공서비스 혁신과 효율성을 개선하고 지역경제 성장을 이루는데 유용하게 활용되는 것이 바람직하다.

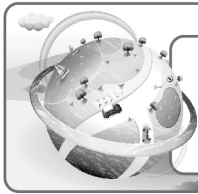
여섯째, 데이터 공개의 편익과 장애요인이다. 이는 재정데이터를 공개하는 편익은 무엇이고 장애요인은 무엇인가?를 파악하는 것이다. 데이터 공개를 통한 가장 큰 편익은 외부 책임성의 강화를 들 수 있다. 그 다음으로는 의사결정지원, 민주성 강화, 내부적 데이터 관리 개선, 데이터 품질 개선 및 정보 접근성 강화 등을 들 수 있다. 그리고 데이터 공개에 대한 가장 큰 장애요인으로는 데이터를 생성하고 공개하기 위한 자원의 부족을 들 수 있고 데이터 보호 문제, 조직·문화적 이슈, 기술적 어려움 등이 있다.

일곱째, 데이터 공개에 따른 비용과 가치에 관한 질문이다. 지방정부, 지역사회, 기업들에 대해 데이터를 공개함에 따른 추가적인 비용과 가치는 무엇인가? 이다. 데이터 공개를 위한 인력 등 추가적인 비용이 일정 수준 발생하고 이에 대해 데이터 공개를 통해서 정보 공개를 위한 시간 절약 등 효율성을 제고할 수 있는 것으로 나타난다.

이상의 내용을 종합적으로 고려하는 경우 예산 투명성 지표는 예산과정, 정보공개, 적시성, 재정정보의 주요 내용, 정보의 신뢰성, 기타 사항을 중심으로 지표의 구성항목을 정리하면 <표 4-8>과 같다.

〈표 4-8〉 재정 투명성 지표 구성(안): 예시

분야	세부항목	비고
예산과정	<ul style="list-style-type: none"> 예산 절차와 일정의 준수 여부 명백하고 간단한 관련 법령 및 예산기준 예산과정에 대한 시민들의 이해 촉진 적자지출, 차입 관련 제약 여부 등 	설문조사에 의해 투명성 척도 측정
정보공개 의 적시성	<ul style="list-style-type: none"> 예산보고서(사전예산보고서, 월별보고서, 정기보고서 등)가 일정대로 공표 여부 재정보고서의 인터넷 이용 여부 재무감사 결과의 일반인에게 공개 여부 등 	
재정정보의 주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> 재정목표와 예산우선순위에 대한 세부적인 설명 모든 세입과 세출을 망라하는 포괄적 예산편성 세입원별 구분 및 세출예산의 분류내용(기능별, 성질별, 사업별 등) 공기업, 출자출연기관, 유사재정활동의 포함 여부 자산, 부채, 수익, 비용 정보의 공개 우발부채, 조세지출예산 등에 대한 세부명세 등 	
정보의 신뢰성	<ul style="list-style-type: none"> GAAP, 회계기준의 일치 여부 정부운영에 대한 독립적인 감독기구 내부감사를 포함하는 내부통제시스템 재정보고서에 대한 회계감사 등 	
기타사항	<ul style="list-style-type: none"> 공표된 재정 데이터의 활용 정도 데이터 공개의 편익과 장애요인 데이터 공개에 따른 비용과 가치는 무엇인가 등 	



제5장 요약 및 정책건의

제1절 요약



지방재정 투명성은 지방자치단체가 보유하는 주요 재정정보를 주민 등 이해관계자에게 “적시에, 정확하고, 공정하고, 접근 가능한 방식으로 체계적으로 공개하는 것”을 의미한다. 이는 객관적인 재정정보의 공개와 공유 및 활용을 통해 주민의 알 권리 충족은 물론 공공서비스에 대한 책임성을 보장하기 위한 것이다.

특히 재정 투명성은 그 자체로서도 중요하지만, 지방행정서비스 제공과 관련하여 주민의 감시·견제를 통한 책임행정의 구현과 자치단체를 둘러싼 이해관계자의 의사결정에 기여하기 위해서는 주민들이 필요로 하는 정보를 적기에 알기 쉽게 제공하는 정보 공개가 그 중심에 위치하고 있기 때문이다.

이와 같은 재정 투명성은 훌륭한 정부를 운영하기 위한 핵심적 기반으로써 이에 대한 배경 및 필요성으로서 다음과 같은 관점과 요소들을 살펴볼 수 있다.

- ① 지방자치단체 활동에 관한 모든 재정 정보를 개방하고 공개함으로써 주민의 알 권리를 충족시키는 것이 필요하다. 특히 이 과정에서는 예산편성 등에 있어서 주민의 참여와 의사를 반영하는 것이 중요하다.
- ② 주민 입장에서는 실제로 예산낭비나 방만한 재정지출 없이 효율적, 효과적으로 재정정책이 수립되고 예산이 집행되었는가를 감독·감시하는 것이 필요하다.
- ③ 지방자치단체는 주민들로부터 세금을 징수하는 한편 주민의 생명과 재산을 위탁받은 대리인으로서 수탁관리책임(stewardship)을 지고 있으므로, 정부활동의 결과를 명확하게 평가할 수 있도록 재정상태와 재정운영 성과 등에 관한 정보를 주민 등 이해관계자들에게 공개하고 보고하여야 한다.

- ④ 지역주민 등 이해관계자들이 경제적 의사결정에 활용할 수 있도록 유용하고 신뢰성 있는 재정정보를 적기에, 알기 쉽게, 체계적인 방법으로 공개할 것이 요구된다.

이와 관련하여 지방자치단체는 재정공시제도, 주민참여예산 등 지방재정의 투명성 강화를 위해 그동안 적극 노력하여 왔으나, 새로운 재정정보 반영, 국제기준과의 정합성, 정보의 질적 특성 및 신뢰성, 재정 투명성 평가 측면에서 다음과 같은 제약점과 한계를 나타내고 있다.

첫째, 지방재정 환경 변화에 따른 새로운 정보 반영 측면에서 지방자치단체의 핵심활동에 관한 재정정보이지만, 공개되지 않거나 공개 범위가 미흡한 점을 들 수 있다. 예컨대, 원가정보, 입찰·계약, 통합부채, 미래 재정책임을 유발하는 우발부채, 서비스비용(상하수도요금, 청소비용 등) 등을 들 수 있다.

둘째, 재정정보의 질적 특성 면에서 실질적인 경제적 의사결정을 지원하는 기능을 수행하기 위해서는 양질의 재정데이터를 적기에 적절한 방법으로 정보이용자들에게 제공하는 것이 요구되나, 재정데이터의 구체성이나 재정통계로서의 활용성, 주민의 정보 이용가능성이 매우 제한적이다. 예를 들어, 단순한 입찰·계약 단계나 절차 공개는 계약업체에게 실질적인 도움을 주지 못하기 때문에 준공이나 대금지급에 대해 표준 기한 준수 여부를 확인할 수 있도록 입찰·계약 전과정을 공시하는 것이 필요하다.

셋째, 지방재정정보의 신뢰성 확보 관점에서 정보전달방식이 체계적이지 못하고 재정정보에 대한 내·외부적 감시와 감독이 미흡하다. 이는 각 지자체별 개별 homepage 공개방식으로는 지자체간 재정 비교 등이 곤란하기 때문에 종합적인 정보공개 방식으로서의 전환이 필요하며, 재정운영결과에 대해 내·외부의 감사기능 및 효과적인 통제수단을 마련하는 것이 필요하다.

이러한 점을 종합적으로 인식하면서 본 연구는 재정 투명성에 대한 이론적 고찰, 지방재정 투명성의 실태분석, 재정 투명성에 관한 설문조사결과를 바탕으로 지방재정운영의 투명성 강화를 위한 정책방안을 모색하고 있다. 정책방안의 모색에서는 기본적으로 재정 투명성을 구성하는 핵심요인을 기초로 하면서 지방자치단체의 주요 기능과 핵심활동을 중심으로 재정정보의 공개 관점, 참여와 통제 관

점, 재정정보의 공유와 활용 측면, 재정 투명성 평가 측면에서 바람직한 대안을 제시한다.

제2절 정책건의



지방재정의 투명성 강화는 기본적으로 재정 투명성을 구성하는 핵심요인을 토대로 지방재정 투명성 관련 실태 및 설문조사 분석결과에서 나타난 주요 쟁점과 문제점을 중심으로 정책방안을 모색한다. 재정 투명성이란 정보의 공개, 정보의 공유와 활용, 주민참여, 신뢰성 확보를 위한 내·외부 통제, 공공서비스 책임성의 원리에 의한다고 볼 때 재정 투명성 강화를 위한 정책방향도 이러한 기본 요소를 토대로 마련하는 것이 바람직할 것이다. 이에 따라 본 연구에서는 지방재정운영의 투명성 강화와 관련하여 재정정보 공개, 참여와 통제, 재정정보 공유 및 활용, 예산 투명성 평가 등의 4가지 측면에서 정책방안을 제시하고 있다.

첫째, 재정정보 공개 관점에서는 정보공개 범위 확대와 정보의 질적 수준을 확보하는 것이 필요하다. 주민 등 정보이용자들이 재정활동의 내용을 충분히 파악하고 이해할 수 있도록 정보 내용 면에서 예산과정 공개와 예산보고서의 세부정보를 포함하여 실제로 필요한 정보를 구체적으로 공시하여야 한다. 이것은 주민의 알 권리 충족은 물론 지방자치단체의 회계책임성(accountability)을 이행하는 것과 밀접하게 관련된다.

둘째, 참여와 통제 관점에서는 예산편성, 예산집행 등 모든 예산과정에서 주민의 의견을 반영하는 것이 필요하다. 현행 제도에서 보면 예산과정에 주민의사를 반영하기 위한 주민참여예산제도를 대표적으로 들 수 있는데, 예산안의 작성에서 사전예산보고서나 주민공청회, 지방의회와의 협의회 등을 통해 예산편성 과정에 주민참여, 의회와의 충분한 의사소통이 이루어질 수 있도록 하여야 한다. 또한 독립된 감사기관이나 주민예산감시 등 재정운영에 대한 내부와 외부 통제를 통해 정보의 신뢰성을 확보하는 것이 중요하다. 이는 예산운영에 있어서 독립적인 감시

· 감독기구와 내부통제제도를 효과적으로 운영하는 것이다. 대표적으로 의회의 예산심사, 독립적 감독기구(예: 감사원)에 의한 감사, 시민단체에 의한 예산감시 활동 등이 있다. 예를 들어, 자원사용에서 낭비적 요소나 방만한 예산운영을 방지하기 위해서는 예산감시와 감독기관을 통해 위법·부당하거나 부적절한 회계처리를 발견하고 이에 대해 시정을 요구하여야 한다.

셋째, 재정정보 공유 및 활용 측면에서는 우선 정보 접근성과 이해관계자들이 재정정보를 적시에 이용하고 재정통계로서 의사결정 지원이 되도록 하는 정보의 이용가능성이 중요하다. 예컨대 재정정보의 공개에도 불구하고 공개된 예산서나 재정자료가 불충분하거나 지방자치단체가 수행하는 주요 정책이나 사업을 제대로 포함하고 있지 못한 경우, 실제로 경제적 의사결정에 활용할 수 없기 때문이다. 또한 정보 공개 내용이 접근성이 부족하거나 전문용어 등에 대한 설명이 없어 주민들이 이해하기 어려운 경우 정보에의 접근성과 이해당사자들의 정보 이용가능성을 저해하는 것이므로 개선하여야 한다.

넷째, 재정 투명성에서 또 하나의 고려요인으로 재정(예산) 투명성의 상태와 수준을 평가하고 그 측정결과를 활용하는 것이 중요하다. 물론 이를 위해서는 재정(예산) 투명성 수준을 측정할 수 있는 예산투명성 지수를 개발하는 것이 요구된다.

종합적으로 볼 때, 재정 투명성은 정부조직을 경영하는 핵심적 원리의 하나로 자리매김하고 있다. 따라서 지방자치단체는 재정운영 과정과 각종 재정자료를 적극 공개하고 재정정책에 대한 정보 공유를 확대하는 한편 이 과정에서 주민들의 의사를 적극 반영함으로써 재정 투명성을 강화하는 것이 요구된다. 지방자치단체 관점에서도 재정 투명성 강화는 최근 재정환경 변화에 따라 나타나고 있는 주민의 알 권리 충족은 물론 주민이 체감할 수 있는 서비스 만족도, 책임성 강화 및 성과 개선으로 이어질 것이다.

【참고문헌】

1. 국내문헌

- 고영일, “지방자치단체의 회계투명성 평가,” 『지방재정과 지방세』 제45권, 2011.
- 곽채기, “주민참여예산제도의 모형과 성공적인 도입·운영전략,” 『지방세 개혁과 참여예산제 도입』, 한국지방재정학회 동계학술세미나, 2005.
- 국회예산정책처, 『주요국의 예산제도』, 2012.
- 김동수, “국가회계기준과 IPSAS 비교분석 및 시사점,” 『국가회계제도, 새로운 재정개혁의 시작』, 국가회계제도 정책세미나(기획재정부·국가회계기준센터), 2012.
- 김수희, “지방자치단체 원가회계제도 도입현황 및 과제,” 『정부회계연구』, 제8권 제2호, 한국정부회계학회, 2010.12.
- 김 현, “IPSAS와 정부회계기준의 비교 및 정책적 시사점,” 『정부회계연구』, 제10권 제1호, 한국정부회계학회, 2012.6.
- 김 혁, “재정투명성 확보와 지방재정공시제도의 발전방안,” 한국지방재정학회 2006년 하계세미나 발표논문, 2006.6. pp.7~11.
- 김 혁, “지방재정공시제도의 발전방향,” 『분권형 지방재정개혁의 방향과 과제』, 지방재정세미나 최종보고서, 2005.
- 김 혁, “정부개혁을 위한 행정서비스 원가측정과 효율성 제고방안,” 『디지털시대의 정부예산 및 회계제도의 개혁 방향』, 한국지방재정학회·한국정부회계학회 합동 특별세미나, 2004.12.
- 문광민, “지방자치단체의 재정투명성이 지방채 발행에 미치는 효과에 관한 연구,” 『한국지방재정논집』, 제14권 제2호, 2009.
- 박광우, “광주광역시 북구의 주민참여예산편성 제도화 과정과 운영성과,” 한국지방재정학회 동계학술세미나, 2005.
- 박기백, “재정투명성 논의와 시사점,” 『재정포럼』, 한국조세연구원, 2000.11.
- 박완규, “지방재정분석제도와 재정투명성 제고,” 『지방재정』, 2006년 2호.
- 박재환·양대천·권해숙, “공공부문 회계투명성 개선방안 -지방자치단체 재정성과지표와 투명공시를 중심으로-,” 『회계저널』 제21권 제1호, 2012.
- 백태영, “지방자치단체 회계의 원가산정 기준과 방법,” 『정부회계연구』, 제8권 제1호, 한국정부회계학회, 2010.6.

- 안성민, “참여예산제도의 사례와 평가,” 「주민참여예산제, 어떻게 운영해야 하나?」, 한국지방행정연구원 주관 정책간담회, 2011.
- 안성민, “공생산(Coproduction)의 측면에서 주민참여예산제의 추진방향 모색,” 한국지방재정학회 동계학술세미나, 2005.
- 우명동, “지방재정 투명성 제고를 위한 하부구조 구축방안,” 「지방재정」, 2006년 2호.
- 우명동, “지방재정투명성의 수준과 평가,” 한국지방재정학회 2006년 하계세미나 발표논문, 2006.6.
- 원구환, “지방공기업의 투명성 제고방안,” 「재정건전성 제고를 위한 과제」, 한국행정연구원 주관 공동학술대회, 2010.
- 이경섭, “발생주의 정부회계 정보 활용방안,” 「정부회계연구」, 제8권 제2호, 한국정부회계학회, 2010.12.
- 이용환·김진덕, 「국가에 의한 지방재정 의무지출 실태와 개선방향」, 경기개발연구원, 2009.
- 이원희, “지방재정 투명성의 세계적인 동향과 사례,” 「지방재정」, 2006. 2호.
- 이장희·배기수, “충청북도 재무회계 결산정보 활용방안,” 「정부회계연구」, 제9권 제1호, 한국정부회계학회, 2011.6.
- 임성일, “재정 투명성의 개념 설정과 지방재정의 투명성 제고방안,” 한국지방재정학회 2006년 하계세미나 발표논문, 2006.6.
- 임성일, “지방재정의 투명성 제고와 기대되는 효과,” 「지방재정」, 2006. 2호.
- 임성일, “주민참여예산제도 실시의 주요 과제와 발전방안,” 「주민참여예산제, 어떻게 운영해야 하나?」, 한국지방행정연구원 주관 정책간담회, 2011.
- 윤영진, 「새재무행정학」 제3판, 대영문화사, 2006.
- 한국공인회계사회. 「한국과 주요 5개국 회계제도 비교분석」. 2008.
- 행정개혁시민연합, 박근혜 정부 100일 평가, 정책토론회, 2013.
- 현진권, “지방재정 투명성 제고를 위한 개혁성과와 발전방향,” 「지방재정」, 2002년 6호.
- 홍승현, “재정투명성에 관하여,” 「재정포럼」, 한국조세연구원, 2012.3월.

2. 국외문헌

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

Alt, James E., David Dreyer Lassen, and Shanna Rose, “The Causes of Fiscal Transparency

- : Evidence from the U.S. States,” *IMF Staff Papers* Vol. 53, Special Issue, 2006.
- Alt James E., David Dreyer David Lassen, Skilling. “Fiscal Transparency, Gubernatorial Popularity, and the Scale of Government: Evidence from the States”. *State Politics and Policy Quarterly*, Vol. 2(Fall), 2002;4.
- Congressional Research Service, *Government Transparency and Secrecy: An Examination of Meaning and Its Use in the Executive Branch*, 2012.
- Khagram, Sanjeev, Archon Fung and Paolo de Renzio, eds. *Open Budgets : The Political Economy of Transparency, Participation, and Accountability*, Washington, D.C. : Brookings Institution Press, 2013.
- Kopits, G. and J. Craig, “Transparency in Government Operations,” *IMF Occasional Paper* 158, 1998.
- European Securities and Markets Authority. European Accounting Association(EAA) 35th Annual Congress. 2012.
- Ernest and Young. IFRS 8 Operating Segments - Implementation Guidance. 2009.
- Deloitte. IPSAS Summary. 2012.
- Dye, Richard F., Nancy W. Hudspeth, David F. Merriman, *Transparency in State Budgets : A Search for Best Practices*, Institute of Government Public Affairs, University of Illinois, 2011.
- Folscher, Alta, etal. *Fiscal Transparency and Participation in the Budget Process - South Africa : A Country Report -*, 1999.
- Heald, David, Fiscal Transparency Concepts, Measurement and UK Practice, *Public Administration* 81(4), 2003.
- IMF, *Manual on Fiscal Transparency*. 2007.
- IMF, Report on the Observance of Standards and Codes(ROSC) Fiscal Transparency Module, 2001.
- IMF, *Fiscal Transparency, Accountability, and Risk*, 2012.
- IPSASB. Consultation Paper Alignment : IPSAS and GFS. 2011.
- IPSASB. Response to Public Consultation Paper on the Suitability of the IPSASs for EU Member States. 2012.
- James L. Chan. Government Adoption of Accounting Standards Especially IPSAS. GA Seminar 6. 2012.

- Jose Caamano-Alegre, etal. Budget Transparency in Local Governments : An Empirical Analysis, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University 2011.
- Microsoft, Gov 2.0: Promoting Inclusive, Open, and Transparent Government through Technology, 2010.
- New Zealand Society of Local Government Managers. Differences Between IFRS and IPSAS. 2012.
- OECD, OECD Best Practices for Budget Transparency, 2002.
- OECD, Transparency in government decision making, 2011.
- OECD, Budget Transparency around the World : Results from the 2008 open budget survey, 2009.
- You, Jong-sung and Wonhee Lee, “A Mutually Reinforcing Loop: Budget Transparency and Participation in South Korea,” *Open Budgets : The Political Economy of Transparency, Participation, and Accountability*, Washington, D.C. : Brookings Institution Press, 2013.

❖ ABSTRACT

Policy Measures to Enhance Fiscal Transparency in Local Government

The purpose of this study is to suggest policy directions and alternatives on fiscal transparency in local government operation. Fiscal transparency is a critical element of effective fiscal management, defined as openness toward the public at large about all relevant fiscal information on government activities in a reliable, timely and systematic manner.

Recently local governments have made efforts to improve fiscal transparency through fiscal disclosure system, citizen participatory budgeting, scrutiny of local council and resident, and various financial means such as midterm fiscal plan, investment examination system, issue of local debt, etc, but is still lack in scope and specific disclosure of information, access and availability of information, independent assurance of integrity and so forth.

The composition of this study is as follows: the chapter 2 overviews the theoretical background such as concept, virtues, key aspects of fiscal transparency and the chapter 3 examines the reality and the problems of the current fiscal disclosure system and conducts transparency survey focused on civil servant and expert group. In response to the policy direction drawn for enforcing local fiscal transparency, the study in chapter 4 suggests some policy measures as follows:

(1) The scope and quality of information disclosure should be assured in order to understand sufficiently the contents of financial activities, to promote and facilitate greater transparency.

(2) The public participation and internal-external control system should be revitalized including internal financial management system, citizen participatory budgeting, surveillance of local council, residents monitoring and independent auditing.

(3) The availability and access to information should be strengthened in terms of sharing and utilization of fiscal information.

(4) Local government transparency survey need to be conducted in order to measure the state and level of fiscal(budget) transparency including the development of open budget index.

【부록】 설문조사

지방재정운영의 투명성에 관한 설문조사

안녕하십니까?

한국지방행정연구원에서는 안전행정부와 공동으로 「지방재정운영의 투명성 강화방안」을 수행하면서, 이해관계자들의 인식을 조사하고자 합니다.

우리나라의 경우 IMF의 재정투명성 규정 및 OECD의 예산 투명성 지침 등을 고려하면서 투명한 정부운영을 위해 노력하여 오고 있습니다. 훌륭한 정부운영을 위한 핵심요소인 재정 투명성(Fiscal Transparency)은 “정부가 보유하고 있는 주요 재정정보를 국(주)민 등 이해관계자에게 “적시에, 정확하고, 공정하고, 접근 가능한 방식으로 공개하는 것”을 의미합니다.

이에 본 조사에서는 지방자치단체 운영에 있어서 재정 투명성에 관한 전반적인 인식을 조사하는 동시에 각 정보 유형별 투명성 수준, 재정 투명성 관련 쟁점과 개선방안에 대해 의견을 수렴하고자 합니다.

각 질문에 대한 응답 내용은 절대 비밀이 보장되며, 연구를 위한 통계분석 목적 이외에 다른 용도로는 사용되지 않을 것입니다.

바쁘신 가운데 소중한 귀한 의견을 주신데 대하여 감사의 말씀을 드립니다.

2013년 9월

한국지방행정연구원 이 효 올림

e-mail: hyo@krila.re.kr

* e-mail로 설문응답을 보내주실 것을 부탁드립니다

※ 제출기한 : 2013년 9월 6일 까지

이 조사에 조사된 모든 내용은 통계 목적 이외에는 절대로 사용할 수 없으며 그 비밀이 보호되도록 통계법(제13조 및 제14조)에 규정되어 있습니다.

I. 지방재정 투명성에 대한 인식

1. 우리나라 지방자치단체의 재정 투명성 수준에 대해 어떻게 생각하십니까? ()

①	②	③	④	⑤
매우 수준이 높다	수준이 높다	보통이다	수준이 낮다	매우 수준이 낮다

2. 지방자치단체는 재정 투명성 향상을 위해 어느 정도 노력하고 있다고 생각하십니까?()

①	②	③	④	⑤
매우 노력하고 있다	노력한다	보통이다	노력하지 않고 있다	전혀 노력하지 않고 있다

II. 지방재정 투명성에 관한 문제점

3. 지방재정운영의 투명성에서 가장 큰 미비점이나 문제점은 무엇이라고 생각하십니까?

() (2개 항목을 체크해 주세요)

- ① 제공되는 재정정보의 양이 부족하다
- ② 공개되는 재정정보의 질이 불충분하다
- ③ 재정정보에 대한 접근성(이용 가능성, 이해 가능성)이 낮다
- ④ 예산감시, 회계감사 등 정보의 신뢰성 보장을 위한 제도적 장치가 부족하다
- ⑤ 재정의 투명성 평가체계와 투명성 지수 개발이 불비하다
- ⑥ 기타 _____

4. 제공되는 재정정보의 양에서 어떤 점이 가장 미비하다고 생각하십니까?

() (2개 항목을 체크해 주세요)

- ① 세입원에 대한 조세기반, 세율, 수수료 체계 등에 관한 정보
- ② 세출구조(기능별, 성질별, 사업별)에 관한 정보
- ③ 부채내역(부채규모, 부채의 용도, 이자율, 채무상환조건 등)에 관한 정보
- ④ 예산과정 및 예산보고서(본예산, 추경예산 등)에 관한 정보
- ⑤ 미래 재정책임을 수반하는 사업(예정된 재정투자, BTL·BTO 재정 부담, 계약채결 및 약정사업)에 관한 정보
- ⑥ 대규모 투자사업(지방채발행, 투융자심사사업 등)에 관한 정보
- ⑦ 주요 재정집행내역(업무추진비, 민간보조금, 사회복지비, 행사축제 경비 등)에 관한 정보
- ⑧ 기타 _____

5. 재정정보의 접근성과 신뢰성에서 어떤 점이 가장 미비하다고 생각하십니까? () (2개 항목을 체크해 주세요)

- ① 용어설명이나 재정정보를 이해할 수 있는 설명자료가 부족하다
- ② 의회의 예산에 대한 심의가 충분하지 못하고 의회에서 발간하는 보고서도 불충분하다
- ③ 예산편성이나 의회심의 과정에서 주민의 의견수렴이 부족하다
- ④ 지방자치단체의 재정 투명성 제고를 위한 의지와 관심이 부족하다
- ⑤ 기타 _____

Ⅲ. 지방자치단체 예산 투명성의 수준

◆ 6번 문항부터는 예산 투명성과 관련하여 현재 자신이 속해 있는 자치단체의 경우 어느 수준의 투명성 정도에 해당한다고 생각하는가에 관한 질문입니다.

▶ 『투명성 수준』 판단의 척도에서 5는 전적으로 동의한다. 4. 동의한다. 3. 보통이다. 2. 동의하지 않는다. 1. 전혀 동의하지 않는다를 의미합니다.

▶ 각 항목별로 해당 점수 1곳에 'O'를 기입하시기 바랍니다.

(예시) 예산이 정해진 일정에 따라 이루어지고 예산분석이 충분히 이루어지도록 일찍 의회에 제출된다.	전혀 동의 안함 ← 보통 → 완전 동의				
	1	2	3	4	5
				O	

6. 예산과정 및 예산보고서와 관련한 투명성 수준은 어떠하다고 생각하십니까?

6-1. 예산이 정해진 일정에 따라 이루어지고 예산분석이 충분히 이루어지도록 일찍 의회에 제출된다.	전혀 동의 안함 ← 보통 → 완전 동의				
	1	2	3	4	5

6-2. 예산 추계 및 경제적 가정들이 정확하고 타당하다.	전혀 동의 안함 ← 보통 → 완전 동의				
	1	2	3	4	5

6-3. 회계연도 동안에 예산집행에 관한 정보가 정해진 예산순기에 따라 적기에 지방의회에 제출된다.	전혀 동의 안함 ← 보통 → 완전 동의				
	1	2	3	4	5
6-4. 예산수립 과정에서 예산안의 내용이 제때에 제시되고 예산안을 평가하는데 필요한 요소(예산변동의 타당성, 연도간 비교증감, 주요 차이에 대한 설명)가 포함되어 있다.	전혀 동의 안함 ← 보통 → 완전 동의				
	1	2	3	4	5
6-5. 예산안이 의회에서 공개토론회를 거친다.	전혀 동의 안함 ← 보통 → 완전 동의				
	1	2	3	4	5
6-6. 재무회계는 정확하게 연부금이나 재고자산 미수금 등을 포함하는 실제 재정상태를 반영하고 있다.	전혀 동의 안함 ← 보통 → 완전 동의				
	1	2	3	4	5
6-7. 체납, 미수금 등이 예산 내용을 심각하게 왜곡시키지 않는다.	전혀 동의 안함 ← 보통 → 완전 동의				
	1	2	3	4	5

6-8. 지출프로그램은 효율성 분석(비용편익, 비용효익분석 등이 제시되고 투자의 경우에 운영비의 효과(영향)을 제출한다.	전혀 동의 안함 ← 보통 → 완전 동의				
	1	2	3	4	5

6-9. 예산편성 시에 주민 참여가 이루어진다.	전혀 동의 안함 ← 보통 → 완전 동의				
	1	2	3	4	5

6-10. 예산정보는 이용 가능하고 시민들의 의견을 반영하도록 온-오프로 접근이 가능하다.	전혀 동의 안함 ← 보통 → 완전 동의				
	1	2	3	4	5

6-11. 공공조달과 계약이 투명하고 공정하고 경쟁체제를 유지하는 것을 보장한다.	전혀 동의 안함 ← 보통 → 완전 동의				
	1	2	3	4	5

6-12. 외부감사기관은 적기에 재정관리자료, 이슈보고서를 감사하고 적절한 개선 조치를 취한다.	전혀 동의 안함 ← 보통 → 완전 동의				
	1	2	3	4	5

7. 재정상태 및 재정운영과 관련한 투명성 수준은 어떠하다고 생각하십니까?

7-1. 지방자치단체의 재정상태에 관한 정보(자산, 부채, 순자산, 공유재산, 채권, 채무 등)가 공개된다.	전혀 동의 안함 ← 보통 → 완전 동의				
	1	2	3	4	5

7-2. 재정정보는 각종 용어에 대한 설명, 그래프 등을 통하여 알기 쉽게 전달하고 있다.	전혀 동의 안함 ← 보통 → 완전 동의				
	1	2	3	4	5

7-3. 조달, 입찰 및 계약 절차는 표준화되어 있으며 모든 이해당사자에게 공개된다.	전혀 동의 안함 ← 보통 → 완전 동의				
	1	2	3	4	5

7-4. 지방자치단체의 세입원, 수지, 회계간 전출금 및 세출구조(기능별, 성질별, 사업별)가 공개된다.	전혀 동의 안함 ← 보통 → 완전 동의				
	1	2	3	4	5

7-5. 부채상황(부채규모, 부채의 용도, 지출되는 이자율, 상환기간, 부채상환계획)이 공개된다.	전혀 동의 안함 ← 보통 → 완전 동의				
	1	2	3	4	5

7-6. 미래 재정부담 책임예정된 재정투자, BTL·BTO 재정부담액, 계약체결·약정에 의한 재정부담 등에 대한 정보가 제공된다.	전혀 동의 안함 ← 보통 → 완전 동의				
	1	2	3	4	5

7-7. 주요 투자사업의 목표, 성과달성도 등 주요 사업 내용을 홈페이지에 공개한다.	전혀 동의 안함 ← 보통 → 완전 동의				
	1	2	3	4	5

IV. 지방재정운영의 투명성 강화방안

8. 지방자치단체의 재정 투명성을 보다 강화하기 위해서는 어떠한 제도 개선이 가장 필요하다고 생각하십니까? ()
- ① 주요 예산자료, 선심·낭비성 경비집행내역, 채무정보, 사업원가정보, 서비스성과 등에 관한 재정정보의 공개 확대
 - ② 예산수립, 예산심의 등 전 예산과정에 걸쳐 공청회, 토론회 등 주민 참여 제도화
 - ③ 예산낭비, 회계부정을 방지하기 위해 지방의회, 시민사회조직, 독립된 감시기구 등 재정운영에 대한 공식적 감독기능을 강화
 - ④ 언론 매체 등을 통한 홍보강화
 - ⑤ 기타 _____

9. 지방재정운영의 투명성 강화를 위한 향후 정책방향은 어떠해야 한다고 생각하십니까? 재정투명성 강화를 위한 개선사항에 대해 자유로운 의견을 기술해 주시기 바랍니다.

※ 다음 문항은 귀하의 인적사항에 관한 질문입니다.

전문가	① 교수, ② 연구원, ③ 회계사 등	성 별	① 남 ② 여
지방 공무원	① 특별·광역시, ② 도, ③ 시, ④ 군, ⑤ 자치구		

- 바쁘신 중에도 끝까지 응답해 주셔서 진심으로 감사드립니다. -

지방재정운영의 투명성 강화방안

발행일 : 2013년 12월 31일

발행인 : 이 승 종

발행처 : **한국지방행정연구원**

서울시 서초구 반포대로 30길 12-6

Tel. 02)3488-7300

판매처 : 정부간행물판매센터

Tel. 02)394-0337

<http://www.gpcbooks.co.kr>

인쇄처 : (주)이모션티피에스

Tel. 02)2263-6414

※ 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

ISBN 978-89-7865-383-1

