

재정투명성 확보를 위한 지방 재정정보공개 제도 개선에 관한 연구

A Study on the Improvement of Local Financial Information Disclosure System to Ensure Financial Transparency

황 예 슬(Hwang, Ye Seul)*

ABSTRACT

Finance is the government's fund-raising and spending activities, which means allocating funds to basic roles such as defense and diplomacy, social welfare and education through tax revenues, issuance of government bonds and sale of property. It is important that these fiscal actions be transparently disclosed to strengthen democratic control of the finances. By transparently disclosing financial information, the management of financial information can strengthen the government's responsibility in that it guarantees the people's right to know, while ultimately enhancing understanding of policies from the people and promoting participation.

As the government has recently expanded its fiscal decentralization system for the settlement and development of local autonomy, the size of local finance has also been increasing, and voices calling for the local government to secure accountability and transparency in its financial management have been growing in the corresponding paradigm.

In order to enhance the responsibility and transparency of local governments' financial management, the nation is required to disclose local financial information to residents, which has improved its limits after several revisions. However, when we look at major international standards on financial transparency, the disclosure of financial information in our country has some limitations. In terms of sufficient information emphasized as an international standard, the appropriate timing, and the accuracy of information, Korea lacked the segmentation of the contents in terms of information accuracy, and it was insufficient to deliberate on the contents disclosed in terms of sufficient information by independent monitoring bodies. In addition, the disclosure of financial information is insufficient in terms of providing the contents needed by residents. Although it may be difficult to fully improve the nation's local financial information system in line with international standards, it will have to be supplemented in procedures and content in order to improve the nation's financial information disclosure system in line with the international trend of various countries.

Institutional devices, such as financial information disclosure, should be supplemented so that local financial transparency can be further strengthened, and the management functions of local

* 동국대학교 법과대학 법학과 대우교수

governments should be strengthened by strengthening the functions of local councils and activating residents' participation.

Key words: Local Autonomy, Local Finance, Transparency on Finance, Disclosure of Local Finance Information, resident participation

I. 서론

지방자치제가 온전히 작동하기 위해서 재정의 확보는 매우 중요한 요소 중 하나이다. 지방자치제가 제도적으로 보장되고 있지만, 재원의 충분한 뒷받침 없이는 주민을 위한 복지의 증진, 지역문제의 자주적 해결 등이 어렵기 때문이다. 하지만 재원이 충분히 확보되었다고 하더라도 그 재정의 운용이 투명하게 이루어지지 않는다면 자신이 속한 지역의 일을 주민 자신이 처리한다는 민주정치의 가장 기본적인 요구를 밀바탕으로 하는 지방자치의 본질을 해치게 될 우려가 있다.

따라서 재원의 확보에서 지출로 이어지는 이러한 일련의 재정작용 과정을 투명하게 공개하여 재정에 대한 민주적 통제를 강화하는 것은 폴뿌리 민주주의의 실현에 핵심적인 요소가 되는 것이다. 지방자치단체는 주민들에게 재정에 관하여 정확하게 정보를 제공하고 주민들은 이러한 정보를 기반으로 지방자치단체의 재정 운용에 적극 참여함으로써 자치단체의 책임성을 강화함과 동시에 국민의 정책에 대한 이해도를 높이고 참여를 이끌어 낼 수 있다. 재정의 문제는 지방분권의 문제와 떼어 수 없는 관계로서, 재정을 투명하게 운영하고, 국민의 참여를 이끄는 것은 장기적으로는 튼튼한 지방분권의 실현으로 귀결된다.

우리 「지방자치법」과 「지방재정법」은 지방재정의 운영에 관한 주민참여제도로서 주민참여예산제, 주민감사청구제도, 주민소송제도를 규정하여 재정의 투명성 확보를 제고하고 있다. 주민참여예산제는 지방재정의 예산과정에 주민이 직접 참여하여 사전적으로 개입하는 제도이며, 주민감사청구제도와 주민소송제도는 사후적인 통제방식으로 각각 감사청구 혹은 소송으로 주민이 재정의 운영에 참여할 수 있다. 또한 우리나라는 지방재정공시제도를 규정하여 지방재정정보를 공시하도록 하고 있는데, 이는 정확한 재정정보를 공개하여 주민의 직접 참여를 돕고, 나아가 재정 투명성을 확보하여 지방재정의 민주적 통제를 강화하는데 그 의의가 있다고 하겠다. 우리나라는 1994년부터 지방재정운영사항 공개제도를 운영하면서 지방재정의 투명성을 높이기 위한 제도를 마련하였고, 이는 2006년 지방재정공시제도로 발전하여 운영되고 있다. 2006년 개정된 「지방재정법」을 근거로 하는 지방재정공시제도는 지방자치단체에 의해 임의적이고 일방적으로 이루어졌던 지방재정운영사항 공개제도에 비해 구체적인 공시기준을 마련하고, 공시의 절차와 방법을 구체화 하는 등 객관성과 공정성을

강화하면서 정보의 접근성을 높여 지방재정의 투명성을 확보하고 있다.

특히 1997년 외환위기로 국제통화기금(IMF)을 요청하게 되었고, 이에 국제통화기금이 요구하는 경제체제를 수용하는 가운데 재정투명성에 관한 모범관행규약, 원칙의 선언(The Code of Good Practices on Fiscal Transparency, Declaration on Principles)을 채택하여 재정 투명성 확보를 위한 기준을 마련하고자 하였으며, 2001년 강화된 내용으로 이를 개정하였다. 국제통화기금은 정부의 역할과 책임의 명확성, 예산과정의 공개, 시민의 정보 이용 가능성, 정보의 신뢰성 보장 등 4가지의 일반원칙을 정하고, 재정투명성 안내서와 재정투명성 질문서 등을 발간하여 회원국의 재정투명성 확보를 주요과제로 삼고 있다. 또한 국제개발협력기구(OECD)도 예산투명성을 위한 최우량관행(OECD Best Practices for Budget Transparency)을 공표하여 회원국의 모범사례를 제시하면서 이를 기준으로 하여 예산 투명성의 중요함을 강조하고 있다. IMF코드와 OECD의 가이드라인 모두 재정의 투명한 운영을 위한 국제적 기준을 마련하고 있고, 특히 두 기준 모두 완전한 재정정보의 공개를 추구하고 있다는 점에서 우리나라 지방재정공지의 나아갈 지점을 확인해 볼 수 있다.

하지만 현행 지방재정공시제도는 이러한 국제적 기준의 지향점과 비교할 때, 미흡한 부분이 있다. 공시되는 지방재정정보 내용의 체계성이 부족하고, 지방자치단체장이 공시하고자 하는 정보의 심의를 지방자치단체장이 소속되어있는 위원회에서 자체적으로 심의하도록 하는 등 정보의 정당성이 확보되지 않는 문제점이 있으며, 또한 이러한 문제점에 대한 논의의 장이나 주민의 정책참여 수단이 부족하여 문제의 해결이 정체되어 있다는 점 등이 미흡한 요소이다.

이 논문에서는 먼저 지방재정정보 공개의 문제점에 대해서 살펴본 뒤, 재정정보공개에 관한 국제적 기준과 그것을 준수해야하는 필요성에 대해서 검토하고, 이를 바탕으로 현행 지방재정공개제도의 개선방안을 모색해보고자 한다.

Ⅱ. 지방재정정보 공개의 문제점

1. 지방재정정보 내용의 체계성 부족

지방자치단체의 장은 「지방재정법」 제60조에서 규정하고 있는 공시사항을 예산서와 결산서를 기준으로 주민에게 공시하도록 되어있다. 공개되는 항목에는 성과계획서와 성과보고서를 포함한 세입·세출예산의 운용상황 등 세입과 세출에 관한 항목이 포함되어 있다. 집행과 관련하여 세입현황을 공시하고 있으나 그 세부적인 항목에는 재정정보의 세분화가 되어 있지 않다. 대표적인 예를 들어 지방세외수입을 들 수 있는데, 지방세외수입은 지방재정의

수입에서 포함하는 그 비중이 작지 않음에도 불구하고 세외수입의 지출내역이 구분화 되어 있지 않다. 지방자치단체의 세외수입¹⁾은 법령 등 위반에 대한 벌금적 성격과 공공 서비스 제공에 대한 대가적 성격을 가지고 있기 때문에 조세저항이 존재하지 않아 규모 확대의 가능성이 크다.²⁾ 그에 따라 지방분권이 강조되고 있는 현 상황에서 자치단체의 자체세입의 한 항목으로 투명성 및 건전성의 측면에서 매우 중요하다. 그럼에도 불구하고 지방자치단체가 공개하여야 하는 항목으로 세외수입의 지출항목이 없다는 것은 완전한 지방재정공시의 미비점이라 할 수 있다.

〈통합공시 항목내역〉³⁾

분류	지표
예산규모	세입예산
	세출예산
	지역통합재정통계
재정여건	재정자립도
	재정자주도
	통합재정수지비율
재정운용계획	중기지방재정계획
	성인지예산 비율
	재정운용상황개요
	기관운영업무추진비
	시책추진 업무추진비
	지방의회 관련경비
	지방보조금
	통장이장반장 활동보상금
	맞춤형복지제도시행경비
	공무원 일·숙직비
	국외여비 편성현황
재정운용성과	보통교부세 자체노력 반영현황(새출효율화)
	보통교부세 자체노력 반영현황(세입확충)
	지방교부세 감액현황
	지방교부세 인센티브현황

1) 우리나라에서는 지방세 이외의 모든 자체수입을 지방세외수입이라고 지칭하며, 경상적 세외수입과 임시적 세외수입으로 구분된다. 경상적 세외수입은 계속성과 안전성이 확보되고 매년 반복하여 조달되는 예측가능한 수입으로서 재산임대수입, 사용료, 수수료, 사업수입, 징수교부금수입, 이자수입 등이 있으며, 임시적 세외수입은 주로 공공부문 내부 또는 지방재정 내부에서 일시적으로 발생하는 수입으로 재산매각수입, 부담금, 과징금 및 과태료, 기타수입, 지만연도수입 등이 있다.

2) 행정안전부, 2019 지방세외수입통감, 2019.

3) 지방재정통합공개시스템 지방재정365, 최종방문일자:2022.1.31.

〈2018 지방자치단체 세입구조 현황〉⁴⁾

구분	2018	2017	2016	2015
세외수입(비율%)	25.2	25.9	27.2	27.5
지방세(비율%)	74.8	74.1	72.8	72.5

2. 공시되는 지방재정정보의 정당성 확보의 문제

현행 지방재정공시제도는 주민에게 공시하여야 하는 사항의 적정성을 심의하기 위하여 지방자치단체의 장 소속으로 지방재정공시심의위원회를 두도록 규정하고 있다.⁵⁾ 이러한 규정은 공시하고자 하는 내용이 법률로서 정해져 있지만, 지방자치단체 장이 공시하고자 하는 내용을 지방자치단체 장의 소속으로 한 위원회에 자체적으로 심의하고 평가하도록 하고 있다는 점에서 그 적정성과 정당성 미비의 문제가 제기될 수 있다. 영국의 경우, 감사위원회나 독립적인 기관에서 공시내용과 공시수단의 적정성 등을 조사, 확인하는 절차나 제도⁶⁾를 두고 있는데, 우리나라의 경우에는 독립적이지 않다는 점에서 심의를 거치는 의미가 사라질 수도 있다. 성격이 다른 면이 있지만, 민간기업의 경우도 기업에 관한 내용을 공시할 경우, 특히 재무상태표나 손익계산서 등 재무제표에 대해서는 외부의 공인회계사가 감사를 행한 후에 감사보고서를 첨부하도록 되어있다. 지방자치단체의 주민의 경우, 공시된 정보를 바탕으로 지방자치단체의 재정운영을 평가하고, 이러한 평가를 통해 지방재정운영에 참여하여 의견을 개진할 수 있기 때문에 공시내용의 신뢰성 및 정당성 확보가 담보되어야 하며, 따라서 이를 위한 개선이 이루어져야 할 것으로 보인다.

3. 주민참여의 한계

지방자치제도가 올바르게 정착하고 작동하기 위해서는 주민의 직접적인 참여가 필수적이다. 자신이 속한 지역의 일을 주민 자신이 처리한다는 민주정치 of 가장 기본적인 요구를 바탕으로 하는 것이 곧 지방자치의 본질이고, 따라서 주민의 참여를 높여 행정작용의 민주적 통제를 강화하는 것은 지방자치를 올바르게 운영하는 데 필요한 매우 중요한 요소이다.

그럼에도 불구하고 현재의 지방재정공시제도는 주민의 직접 참여를 높이는 데에 성공하

4) 행정안전부, 『2019 지방세외수입통계연감』, 2019, 20면.

5) 지방재정법 제60조 제3항 ③ 제1항에 따른 공시 내용의 적정성 등을 심의하기 위하여 지방자치단체의 장 소속으로 지방재정공시심의위원회를 두되, 그 구성 등에 관하여는 제32조의3제2항부터 제8항까지를 준용한다. 이 경우 “지방보조금심의위원회”는 “지방재정공시심의위원회”로 본다.

6) 영국의 Best Value(감사위원회의 감사와 감사보고서 공시), 미국의 SEA보고서(Service Effort and Accomplishment Reporting)가 있다.

지 못하고 있다. 지방자치단체가 재정정보를 공시하는 궁극적인 목표는 지방자치단체의 재정운영의 책임성과 투명성을 확보하고, 이를 주민에게 공개함으로써 이를 통해 주민들이 지방자치에 적극적으로 참여할 수 있도록 유도하는 것이라고 할 수 있다. 하지만 현재의 지방재정공시제도의 정보는 그 내용이 복잡하고 어려워 국민의 이용가능성을 떨어뜨리고 있고, 이는 지방재정의 운영에 대한 논의의 장을 제한하고 있다. 과거 지방자치단체의 지방재정은 영사항 공개제도에서 지방재정공시제도로 개선하는 과정에서 일방적인 재정정보 공표가 아닌 쌍방향의 정보공개와 공시결과 환류를 이끌어내고자 했다는 점은 앞서 살펴본 주지의 사실이다. 그러나 지난 제도에 비교하여 보았을 때, 주민들의 이해를 돕고 관심사항을 알기 쉽게 도표화하여 정보를 전달했다는 점에서는 개선이 이루어졌지만 여전히 일방적인 정보만을 제공하고 있다. 현재의 주민들은 지방자치단체의 재정정보를 확인은 할 수 있지만 이에 대해서 쉽게 논의하고, 내용을 해석하고 비판하여 토론할 수 있는 공론의 장은 마련되어 있지 않다. 재정정보의 투명성에 관한 국제적인 기준에는 국민의 이용가능성을 매우 중요한 요건으로 높은 가중치를 두어 평가하고 있다는 점을 주목해 볼 때, 현재 우리나라의 지방재정공시제도는 주민의 이용가능성이 상당부분 제한되어 있고, 이는 나아가 재정 투명성에 대한 논의에 대한 진입장벽마저 높이는 결과를 초래하고 있으므로 반드시 개선이 필요하다.

또한 현재의 지방재정공시제도는 재정의 흐름을 기준으로 되어 있어서 지방자치단체의 재정투자 과정과 결과에 대해서는 알기 어렵다는 점도 아쉬운 부분이다. 지방자치의 재정이 어떠한 곳에 쓰이고, 또한 어떠한 성과를 거두는지 정확한 정보가 알기 쉽게 공개되지 않는다면 주민들이 그 행정작용에 대해 쉽게 이익을 제기하거나 추가의 건의사항을 제시하지 못할 것이다. 따라서 지방자치단체의 운영에 대해 주민들의 적극적인 참여를 유도하기 위해서는 지방자치단체의 정책의 결과와 재정 상황에 대한 정보가 동시에 공개되어야만 한다. 또한 지방자치단체들의 책임경영 체계를 구축하기 위해서는 재정의 결과를 공개하는 형식과 함께 관리과정에 대한 공개도 병행될 필요가 있다. 예를 들어 대규모 투자사업의 타당성을 심사분석 할 때는 참여했던 분석기관과 전문가를 공개하고, 사후의 재정적 결과에 따라 유사업무를 제한할 수 있도록 전문적 분석 내용에 책임을 지게 하는 방안이 있다.⁷⁾

Ⅲ. 재정정보공개에 관한 국제적 기준 준수의 필요성

1. 국제통화기금의 재정투명성 기준

국제통화기금(IMF)은 1997년 이후 아시아의 외환위기를 비롯한 세계적인 경제위기를 겪

7) 이재원, 지방재정론, 윤성사, 2019, 321면.

으면서 이러한 문제를 사전에 예방할 수 있는 재정 투명성 확보를 위한 기준의 마련에 노력하였다. 국제통화기금은 1998년 4월 재정투명성에 관한 모범관행규약, 원칙의 선언(The Code of Good Practices on Fiscal Transparency, Declaration on Principles)⁸⁾을 채택하였다. 이 재정투명성에 관한 모범관행규약은 재정의 투명성에 관한 각국의 모범관행을 반영하여 기본적인 원칙을 분야별로 정리해서 2001년 3월에 재정정보의 보다 강화된 내용으로 개정되었다.⁹⁾ 또한 같은 해 재정투명성에 관한 모범관행규약을 해설한 재정투명성 안내서(Manual on Fiscal Transparency)를 발간하였고 회원국 스스로 재정투명성을 평가하기 위한 질문서(Questionnaire of Fiscal Institutions)도 공개하였다. 이러한 질문서를 통한 자가평가를 회원국에게 장려하는 한편 IMF 스스로 회원국의 재정투명성을 평가하는 재정투명성 준수보고서(Report of the Observance of Standard and Codes: ROSC)를 공표하여, 재정투명성을 재정관리의 필수요건이자 훌륭한 정부관리(good governance)의 핵심요인으로 간주하며, 규약을 실천한 각국의 경험을 기초로 계속된 수정이 이루어지고 있다.¹⁰⁾

이에 국제통화기금의 재정투명성 기준을 살펴보면, 4가지의 일반원칙으로 정리할 수 있다. 정부의 역할과 책임의 명확화, 국민의 정보의 이용가능성, 예산과정의 공개성, 정보의 신뢰성 보장이 그것이다.

1) 정부의 역할과 책임의 명확성(Clarity of Roles and Responsibilities)원칙

재정 투명성과 관련하여 IMF가 제시하는 첫 번째 요소로서 정부의 조직이나 기능, 정부와 지방자치단체간의 책임의 분담, 정부와 비정부 부문간의 관계정립, 정부의 민간부분 관여에 대한 명확한 원칙, 재정관리를 위한 법적, 행정적 체제구축 등을 보다 분명하게 실천하는 의미에서의 재정투명성을 확보하는 것을 말한다.¹¹⁾ 공공부문의 구조, 정부 수준별, 공기업 등 모든 정부실체에 대해 정부의 구조와 기능을 명확히 공개하는 것을 비롯하여 유사 재정활동의 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(Open Budget Preparation Execution)원칙

예산의 편성을위한 준비단계에서부터 예산의 편성, 집행, 결산보고에 이르는 전 과정에

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

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

10) 광관훈, 지방재정의 투명성과 재정공시제도, 지방자치법연구 제6권 제2호, 198면.

11) 임성일, 지방재정의 투명성 제고와 기대되는 효과, 지방재정 제2006권 제2호, 지방재정공제회, 2006, 16면.

걸쳐서 발생하는 주요 재정정보를 공개하는 것을 내용으로 한다. 이는 예산수립이 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

국민이 사전에 예정된 시기에 재정에 관한 포괄적인 정보를 충분히 제공받아야 한다는 것을 의미한다. IMF는 재정 투명성과 관련하여 국(주)민 등 이해관계자들이 시의적절하게 정보를 충분히 제공받을 수 있도록 정부가 적절한 제도적 장치를 마련하고 있는가가 중요한 요소로 들고 있다. 이러한 이용가능성을 충족시키기 위해서는 첫째, 정부활동의 과거·현재·미래 예측, 그리고 중요한 재정위험에 관한 정보를 국(주)민들에게 제공해야 한다. 즉, 예산문서에 모든 예산과 예산외 활동, 하위정부의 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(Assurance of Integrity)

국민에게 제공되는 모든 재정정보의 질과 신뢰성을 담보하기 의미에서의 재정 투명성의 확보를 말한다. 정보의 신뢰성 보장의 주요 내용으로는 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.¹²⁾

2. 경제협력개발기구의 기준(OECD Guideline)

1999년 경제협력개발기구(OECD)는 재정투명성을 개관하는 자료를 발표하였고, OECD 회원국의 경험을 기초로 하여 예산분야에 있어서 일련의 최우량관행을 마련하여 2001년 5월 예산투명성을 위한 최우량관행(OECD Best Practices for Budget Transparency)을 공표하였다.¹³⁾ 이러한 점은 앞서 살펴본 IMF 코드가 재정투명성의 최우량관행이 아닌 모범관행으로서의 기준인 점과 비교할 수 있을 것이다. 즉 IMF 코드는 대부분의 국가에서 실행 가능한 적정한 모범관행을 기준으로 설정하고 있으며, IMF 매뉴얼에서는 최소한 준수하여야 할 ‘재정투명성의 기본요건(Basic Requirements of Fiscal Transparency)’을 제시하고 있는 점에서 차이점을 발견할 수 있다. OECD의 최우량관행은 OECD 회원국과 비회원국이 예산의 투명성을 높이기 위한 참고자료로서 마련된 것이며, 회원국의 경우에는 실제로 행하고 있는 관행을 정리한 것으로 임의적인 자발적 실시를 전제로 하고 있다.

OECD 가이드라인은 예산의 투명성을 중심으로 구성되어 있다. 이 때 예산의 투명성은 정부정책의 의도, 정책형성, 정책집행과 관련된 사항을 외부에 공개(openness)하는 것을 의미하며, 이는 앞서 살펴본 IMF Code의 두 번째 원칙에 해당하는 예산과정의 공개성과 유사한 개념으로 훌륭한 정부관리의 핵심요소라고 본다.¹⁴⁾ 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.

OECD 가이드라인은 회원국의 재정투명성에 대한 모범사례를 기준으로 하여 크게 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 있어

12) 객관훈, 앞의 논문, 198면 이하 참조.

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

14) 객관훈, 앞의 논문, 200면; 임성일, 지방재정의 투명성 제고와 기대되는 효과, 지방재정 통권 제139호, 17면.

서 본예산은 물론 본예산 성립 전의 사전예산서를 비롯하여 월별예산서, 연도중보고서, 연 말보고서, 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.

〈IMF와 OECD의 투명성 기준 비교〉¹⁵⁾

구분	재정투명성(IMF)	예산투명성(OECD)
기본개념	-완전한 재정정보의 공개를 추구 -특히 정부의 역할과 책임명확화를 구체적으로 언급	-정부활동에 관한 모든 적절한 재정정보의 완전 공시 -재정투명성 중 특히 예산 투명성을 강조
구성요소	-정보의 역할 및 책임의 명확성 -예산과정의 공개 -시민의 정보 이용가능성 -정보의 신뢰성 보장	-주요 예산보고서 공개 -예산보고서에 포함되는 특별공시 내용 -예산보고의 신뢰성 보장 및 통제와 책임성 확보
주요내용	-법·제도적 요건 강조 -상세한 해설서 첨부 -IMF Fiscal Transparency Code	-예산보고서와 예산정보의 구체적 내용을 제시 -OECD Best Practices for Budget Transparency
기타	-회원국의 요청에 의해 각국의 IMF 투명성 지침의 준수여부와 투명성 수준 등을 점검, 개선방안을 제시	-회원국의 자발적 준수에 중점을 두고 재정투명성 효과분석 등은 시도하지 않음

이상으로 살펴본 재정정보 투명성을 위한 국제적 기준은 회원국의 경험을 바탕으로 마련된 기준이기 때문에 어느 정도 검증된 내용이며 시행착오를 줄일 수 있다는 점에서 우리에게 시사하는 바도 크다고 할 것이다. 또한 주요국에서 사용되는 기준을 함께 사용함에 따라

15) 이효, 지방재정운영의 투명성 강화방안, 한국지방행정연구원, 2013, 14면의 내용 일부 발췌.

외국과의 비교가 가능하다는 점에서도 참고의 의미가 있다고 할 수 있다. 국제적으로 통일된 기준은 그 배경에 있어서 우리나라와 차이가 있기 때문에 국제적으로 통일된 기준을 우리 법제와 제도에 완전히 반영하기는 어렵겠지만, 국제적 움직임에 따라서 현재 우리나라의 재정정보 투명성 확보를 위한 재정정보공시제도의 한계와 그에 따른 개선방안을 살펴보는 것은 앞으로 지방재정 투명성 확충에 기여하는 바가 있을 것으로 보인다.

3. 현행지방재정정보공개의 법적 근거

(1) 우리나라의 지방재정정보 공개

우리나라는 지방재정운영의 투명성을 높이기 위해 1994년부터 현행 지방재정정보공시제도의 전신인 지방재정운영사항 공개제도를 운영해왔다. 지방재정운영사항 공개제도는 종전의 「지방재정법」¹⁶⁾ 제118조의3의 규정에 근거하여, 지방자치단체의 장으로부터 ‘조례가 정하는 바에 의하여 매 회계연도마다 1회 이상 세입·세출예산의 집행상황, 지방채 및 일시차입금의 현재액, 공유재산의 증감 및 현황, 중요물품의 증감 및 현재액 기타 재정운영에 관한 중요사항을 주민에게 공개’하도록 하고, 구체적인 사항은 지방자치단체 별 조례에 의하여 운영하도록 하였다. 지방재정운영상황 공개제도는 지방자치단체의 재정운영결과에 대한 투명성을 요구하는 목소리가 커짐에 따라, 지역주민의 알권리를 충족시키고 건전한 지방재정운영에 기여하도록 제도적인 기반을 구축하는 등 순기능을 하여 왔으나, 공개의 절차와 기준 등 운영사항을 각각의 자치단체의 조례에 의하도록 하고 있어 동종의 지방자치단체와의 비교 등 구체적인 공개 기준이 없고, 공개된 내용이라 할지라도 공급자인 자치단체의 기준으로 공개함으로써 주민들이 이해하기에 복잡하고 어려워¹⁷⁾ 주민참여를 통한 투명성 제고라는 본래적 기능을 수행하기에는 미약하다는 비판이 있었다. 뿐만 아니라 교부세율이 인상되고 분권교부세가 신설되고, 균형발전특별회계설치 등 지방자치단체의 시입자주권이 강화되었으며, 지방자치단체 예산편성기본지침이 폐지되고 지방채 발행 총액한도제가 도입됨에 따라 지방자치단체의 세출자치권이 확대됨에 따라 지방자치단체의 재정에 대한 책임성 확보의 필요성이 강하게 대두되었다.¹⁸⁾

정부는 이와 같은 시대적 요구에 맞게 그간 운영해온 지방재정운영상황 공개제도를 ‘지방재정공시제도’로 개선하고자 하였다. 지방재정공시제도는 2005년 재정분석 우수단체를 대상으로 하여 재정공시 시범계획을 수립과 동시에 시범운영을 추진하여, 2006년 「지방재정법」¹⁹⁾

16) 「지방재정법」 시행 2004.4.1. 법률 제7159호.

17) 조경연, 지방재정공개제도의 강화방안, 지방재정 2006권제2호, 한국지방재정공제회, 2006, 31면.

18) 곽관훈, 재정의 투명성 제고를 위한 정보공개 관련 법제의 개선방안, 한국법제연구원, 2006, 52면.

19) 「지방재정법」 시행 2006.1.1. 법률 제7663호.

을 개정하여 같은 해 8월부터 250개 지방자치단체에서 일제히 시행되었다. 구체적인 공시기준을 마련하여 재정운영의 투명성을 제고하고 절차와 방법을 구체화하여 과거 지방재정운영상황 공개제도에서 조례로 위임하였던 회계연도마다 1회이상 주민에게 공시하여야 하는 구체적인 상황을 법률로서 규정하고 하도록 하였다.

종전의 지방재정운영상황 공개제도와 지방재정공시제도의 ‘공개’와 ‘공시’는 개념적으로는 유사하나 공시사항을 조례에서 법률로 규정하도록 점 이외에도 그 도입근거와 내용 및 특징이 다르다는 점에서 큰 의미가 있다. 지방재정운영상황 공개제도는 재정운영의 투명성을 제고하기 위해 도입되어, 지방자치단체장으로 하여금 재정운영에 관하여 예산·결산을 포함한 중요한 사항을 알려주는 것이라면, 지방재정공시제도는 시대적 패러다임을 반영하여 주민으로 하여금 통제를 활성화시키고, 지방자치단체의 재정에 대한 책임성을 확보한다는 점에 그 도입목적이 있으며, 지방자치단체장이 중앙정부 등의 평가·감사결과 등을 재정심의 위원회에서 심의하고 확정하여, 공적매체를 통해 주민들에게 알기쉽게 알려주는 제도라 할 수 있다. 두 제도의 두드러지는 차이점은 기존의 제도가 임의적이고, 지방자치단체에 의한 일방적 정보제공으로서 그 정보의 활용도가 일회성에 그치는 것이었다면, 지방재정공시제도는 객관적이며, 공정성을 갖고 있으며, 상대적으로 주민에게 알기 쉽게 공시하여 쌍방의 정보제공과 환류를 이끌어내고자 함에 있다.²⁰⁾

(2) 현행 지방재정정보 공개의 법적 근거

1) 「국가재정법」과의 관계

「국가재정법」 제9조에 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」 제10조에서 기획재정부장관은 재정운영에 대한 의견수렴을 위하여 각 중앙관서와 지방자치단체의 공무원 및 민간 전문가 등으로 구성된 재정정책자문회의를 운영하여야 한다고 규정하고, 기획재정부장관은 국가재정운영계획을 수립할 때, 매 회계연도의 예산안을 편성할 때와 기금운용 계획안을 마련할 때에는 미리 자문회의의 의견수렴을 거치도록 하여 재정운영에 대한 의견수렴을 법적으로 규정하고 있다. 특히 「국가재정법」 시행령 제5조에서는 국가와 지방자치단체의 공표하여야 할 중요한 재정 사항에 관하여 국가채권의 현황 및 그 변동내역, 국가재정운영계획, 주요 재정사업에 대한 평가 결과, 조세지출예산서, 국가채무관리계획, 중기지방재정계획을 제시하여, 국가와 지방자치단체의 재정에 관한 공표사항을 제시하고 있다.

20) 조정연, 앞의 논문, 36-37면.

2) 「지방재정법」에 의한 재정정보공개

우리 「지방재정법」은 제2조 제1호에서 지방재정을 ‘지방자치단체의 수입·지출 활동과 지방자치단체의 자산 및 부채를 관리·처분하는 일체의 활동’으로 정의하고 있다. 「지방재정법」은 제정목적에서 “지방자치단체의 재정에 관한 기본원칙을 정함으로써 지방재정의 건전하고 투명한 운용과 자율성을 보장함을 그 목적”으로 한다고 명시하며, 재정운용의 기본 원칙으로서는 제3조에서 “건전하고 효율적으로 운영하여야 함”을 규정하고 있다. 여기서 지방재정의 원칙으로서의 건전성의 한 부분으로서 ‘투명한 운용’ 강조하고 있다고 볼 수 있다. 지방자치단체는 재정운영 상황에 대한 공시제도를 「지방재정법」 제60조에 근거하여, 2006년부터 매년 8월, 2015부터는 매년 2월과 8월에 예산서와 결산서를 기준으로 각각의 지방자치단체의 홈페이지에 공시하도록 하고, 2010년부터는 매년 10월, 2015년부터는 매년 4월과 10월에 지방자치단체의 장은 예산 또는 결산의 확정 또는 승인 후 2개월 이내에 예산서와 결산서를 기준으로 다음의 사항을 주민에게 공시하도록 하고 있다.

1. 수입·세출예산의 운용상황(성과계획서와 성과보고서를 포함한다)
2. 재무제표
3. 채권관리 현황
4. 기금운용 현황
5. 공유재산의 증감 및 현재액
6. 지역통합재정통계
7. 지방공기업 및 지방자치단체 출자·출연기관의 경영정보
8. 중기지방재정계획
9. 제36조의2 및 「지방회계법」 제18조에 따른 성인지 예산서 및 성인지 결산서
10. 제38조에 따른 예산편성기준별 운영 상황
- 10의2. 제39조에 따른 주민참여예산제도의 운영현황 및 주민의견서
11. 제44조의2제1항제1호에 따른 재정운용상황개요서
12. 제55조의3제1항에 따라 수립한 재정건전화계획 및 이행현황
13. 제87조의3에 따른 재정건전성관리계획 및 이행현황
14. 투자심사사업, 지방채 발행사업, 민간자본 유치사업, 보증채무사업의 현황
15. 지방보조금 관련 다음 각 목의 현황
 - 가. 교부현황
 - 나. 성과평가 결과
 - 다. 지방보조금으로 취득한 중요재산의 변동사항
 - 라. 교부결정의 취소 등 중요 처분내용
16. 그 밖에 대통령령으로 정하는 재정 운용에 관한 중요 사항

이와 같은 재정운영 상황의 공시에 대한 구체적인 사항은 「지방재정법」 시행령에서 기술하고 있는데, 시행령 제68조²¹⁾에서 지방자치단체의 장은 재정운용상황을 공시하는 경우 일

반적인 재정운용상황에 대한 공시인 공통공시와 당해 지방자치단체의 특수한 재정운용상황에 대한 공시인 특수공시로 구분하여 공시하여야 한다고 규정하고 있다. 지방재정법 시행령 규정에 의한 공통공시를 하여야 할 사항은 다음과 같다.

1. 제60조제1항 제1호부터 제15호까지의 사항
2. 지방재정분석·진단의 결과
3. 감사원 등 감사기관으로부터 받은 감사 결과
4. 그 밖에 일반적인 재정운용상황으로서 주민에게 공시할 필요가 있다고 인정하여 행정안전장관이 정하는 사항

한편, 특수공시를 하여야 할 사항은 지방재정공시심의위원회가 정하도록 규정하고 있으며, 「지방재정법」에서는 지방자치단체의 회계실체를 망라하는 관점에서 통합재정정보를 작성하고 이를 공표하도록 규정하고 있다. 이에 따라 「지방재정법」 시행령 제67조에서 행정안전부장관은 지방자치단체의 장이 작성·제출한 통합재정정보를 종합적으로 분석하여 매년 1회 이상 공표할 수 있다. 즉, 「지방재정법」 제59조에서 지방자치단체의 장은 회계연도마다 일반회계·특별회계 및 기금 등을 포함한 그 지방자치단체의 재정 운용상황을 통합적으로 분석한 정보를 행정안전부장관에게 제출하여야 하며, 행정안전부장관은 통합재정정보의 작성에 필요한 기준 등을 정한 지방자치단체 통합재정분석 업무편람을 작성하여 지방자치단체에 통보할 수 있다고 규정하고 있다.

4. 지방재정정보공개시스템: 재정365

「지방재정법」 제96조의2²²⁾를 근거로 하여, 행정안전부 장관으로 하여금 지방재정 운용상황 공개와 같은 법 제60조의2²³⁾에 따른 통합공시 등에 필요한 정보시스템을 개발·운영하

21) 시행령 제68조(지방재정 운용상황의 공시방법) ① 지방자치단체의 장은 법 제60조의 규정에 의하여 재정운용상황을 공시하는 경우 일반적인 재정운용상황에 대한 공시(이하 “공통공시”라 한다)와 당해 지방자치단체의 특수한 재정운용상황에 대한 공시(이하 “특수공시”라 한다)로 구분하여 공시하여야 한다.

② 공통공시를 하여야 할 사항은 다음 각 호와 같다.

22) 제96조의2(지방재정정보화)① 지방자치단체의 장은 대통령령으로 정하는 사유가 없으면 지방재정에 관한 업무 전반을 행정안전부장관이 정하는 정보시스템을 통하여 처리하여야 한다.

② 행정안전부장관은 지방재정 운용상황 공개와 제60조의2에 따른 통합공시 등에 필요한 정보시스템을 개발·운영하여야 한다. 이 경우 지방공기업 및 지방자치단체 출자·출연기관의 경영상황을 포함할 수 있다.

23) 제60조의2(통합공시) ① 행정안전부장관은 제60조제4항에 따라 보고받은 내용을 분석·평가하고, 그 결과를 토대로 필요한 항목에 대해서는 지방자치단체별로 구분하여 공시하되, 지방자치단체 간 비교

도록 하였는데, 현행 지방재정의 통합공시는 ‘지방재정365’라는 이름의 지방재정통합공개시스템을 통하여 이루어지고 있다.²⁴⁾ 지방정보공개시스템은 크게 예산·결산, 수입·지출, 자산·부채의 세 영역으로 구성된다. 예산·결산 영역에는 재정계획 및 예산관리, 재무결산, 통합재정통계가 포함되며, 재정계획-예산편성-집행-결산-평가 등 재정활동의 전 과정이 하나의 시스템에서 온라인(On-line)으로 실시간관리할 수 있도록 환류체계가 구축되었다. 수입·지출 영역에는 수입관리 및 지출관리, 계약관리가 포함되며, 중앙부처인 행정안전부로부터 광역 자치단체 및 기초 자치단체에 이르는 수직적 연계를 통해 국비·시비·도비 보조금의 신청, 예산의 교부 등의 업무를 처리할 수 있도록 광범위한 연계체계가 도입되었다. 또한 자산·부채 영역에는 자금관리 및 자산관리, 부채관리가 해당되며, 선행 업무에서 처리된 정보들을 이용해 자동적으로 관련 업무들의 처리가 가능하게 되었다.²⁵⁾

5. 소결

IMF의 규약의 내용에 있어서 각각의 원칙이 갖는 의미가 중요하고 이를 모두 준수할 수 있는 투명성의 체계를 갖추는 것이 중요하나, 그 중에서도 재정의 투명성 확보를 위한 가장 핵심적인 내용으로 평가할 수 있는 것은 ‘공개된 예산 과정’과 ‘정보에 관한 국민의 이용가능성 보장’이라고 할 수 있다. IMF의 규약의 이러한 원칙에 대한 매뉴얼에서는 ‘국민이 재정정보를 활용가능하게 하는 것이 재정투명성의 핵심적인 특징이며, 재정활동과 정보 목표에 관한 종합적인 정보 제공과 정책분석을 가능하게 하고 정부 책임성을 고양시키는 방식의 정보제공이 중요하다’고 평가한다. 또한 ‘재정정보의 시기적절하고 균일한 이용을 확실하게 하는 가장 첫 번째 단계는 인터넷을 통한 자유로운 접근’이라고 밝히고 있다.²⁶⁾

IMF 규약과 OECD의 가이드라인은 우리나라 지방재정의 투명성 확보에 참고할만한 여러 가지 사항이 있지만 몇가지 다른 차이점을 갖고 있다. IMF규약은 대상을 재정으로 설정하여 취급하고 있는 것에 반해, OECD 가이드라인은 예산을 취급하고 있어 두 투명성의 기준에는 적용범위에 차이가 있다. OECD 가이드라인에서 중점적으로 취급하고 있는 예산은 재정의 일부분을 이루는 것이므로 전체 재정을 다루고 있는 IMF 코드의 범위가 OECD 가이드라인에 비해 훨씬 넓다고 할 수 있다. 그러나 두 기준 모두 재정 투명성에 관한 국제적 기준으로서 미국, 영국, 일본 등 세계 각국의 입법에 중요한 기준으로서 반영되고 있다. 따라서 이러한 구체적 기준을 지향점으로 삼아 우리나라 재정공시제도를 발전시켜야 한다.

공시를 할 수 있다.

24) 지방재정통합공개시스템 지방재정365, 최종방문일자:2022.3.1.

25) 전주열, 차세대예산회계시스템 구축을 위한 법제도 개선방안 연구, 연구용역보고서, 한국법제연구원, 2019, 41면.

26) IMF, ‘Manual on Fiscal Transparency, 2007, 61면.

Ⅳ. 지방재정정보공개 제도의 개선방안 제언

지방재정정보 공개는 재정운영의 투명성을 확보하고 지방자치단체로 하여금 재정운용의 책임성을 갖고, 주민들의 참여를 이끌어내는 데에 가장 큰 의의를 가지고 있다. 재정정보를 공개하는 것은 지방재정의 운영에 있어서 재정이 운영되는 모든 단계의 시스템에 대하여 지방자치단체와 주민 등이 상호 교감을 통하여 재정운영 성과를 제고하는 하나의 큰 과정을 뒷받침하는 장치라고 할 수 있다. 특히 2022년 1월 13일부터 시행된 인구 100만 이상의 특례시의 경우 지역개발책권의 발행권한 등 일부권한을 가지게 됨에 따라 지방분권이 촉진되고 있으며, 이에 따른 지방재정과 관련된 재정수지 적자, 암묵적 부채 증가, 부실한 재정운용 등으로 재정 위험관리가 중요해지면서 투명성에 대한 주민의 관심과 필요성이 증대되고 있다. 이러한 목표를 달성하기 위해서는 앞서 살펴 본 재정정보 투명성에 관한 국제적 기준에 따라 주민이 필요로 하는 정보가 충분히, 적절한 시기에 정확성을 가지고 공개되어야 할 것이다.

우선 공시된 재정정보의 신뢰성을 확보하기 위해 지방자치단체에 공개한 공시내용을 외부 감사기관이나 평가기관을 두어 독립적으로 검토할 수 있는 법제 개선이 필요하다. 이에 그 검토 및 평가내용에 대한 의견서가 첨부하도록 하는 방식으로 진행되어야 할 것이며, 재정정보 공개의 다양한 의미를 이루기 위해서는 그 정보가 신뢰성이 있어야 하고, 정확하여야 한다.

따라서 공시되는 정보의 정확성을 확보하는 방안이 필요하다. 공시 정보의 정확성 확보를 위하여 항목의 세분화가 이루어져야 할 것이다. 현행 지방재정정보공개 제도의 한계는 항목의 세분화가 이뤄지지 않음에 따라 일반 주민들의 재정 정보 접근성에 한계가 있는 것으로 나타나고 있다. 재정정보가 투명하기 위해 모든 조건이 동시에 충족이 되는 것이 최선이겠지만, 재정정보가 그 내용에 있어 형식적이지 않고, 실질적 의미를 갖기 위해서는 최대한 세분화되어 정확하게 공개되도록 하여야 한다.

하지만 현행 우리의 재정정보 공개는 중앙, 지방, 교육 등 정부 수준별로, 그리고 보조사업과 조달사업 등 각 사업 유형별로 법률제정과 시스템 구축이 진행되어 통합과 연계가 부족한 상태이다. 이는 지방재정의 항목만을 세분화 하는 것으로 해결될 수 없다. 따라서 지방재정정보공개 제도만을 개선할 것이 아닌 국가전체의 통합 재정정보공개 제도 개선을 통하여 공시 정보의 정확성을 높일 수 있을 것으로 기대됨에 따라 재정정보공개와 관련된 파편화된 법제를 개선하기 위한 노력이 필요할 것으로 판단된다.

또한 공시되는 내용적인 측면에 있어서도 재정의 단편적인 정보만을 제시할 것이 아니라, 지방자치단체가 시도하고 있는 정책의 과정과 결과가 함께 제시되어야 공개에 있어서 그 의미를 달성할 수 있을 것이다. 주민들이 재정정보를 이용하기 위해서는 내가 살고 있는 지

역의 정책에 얼마나 예산이 집행되었고, 그 정책이 어떻게 실현되었는지 알 수 있어야 참여와 비판이 가능할 것이기 때문이다.

마지막으로는 재정정보공개에 있어서 일방적인 정보공개가 아닌, 공급자와 수요자가 서로 피드백을 주고 받을 수 있도록 논의의 장을 마련해야 할 것이다. 정보공개는 정보를 제공하는 것에 그치지 않고 그 정보로 말미암아 주민들이 관심을 갖고 토론할 수 있을 때 비로소 그 의미가 달성 될 것이기 때문이다.

V. 결론

그동안의 우리나라의 지방자치는 해가 거듭될수록 지방자치단체의 역할이 가중되고 있고, 그에 따라 지방재정의 규모 또한 커지고 있다. 또한 지방재정의 규모가 커짐에 따라 주민들의 지방자치단체에 대한 재정운영의 책임성과 투명성에 대한 요구도 커지고 있다. 지방자치단체의 재정운영의 책임성과 투명성을 제고하기 위해 우리나라는 지방재정정보를 주민에게 공개하도록 되어 있고, 이는 몇 번의 개정을 거쳐 그 문제점을 개선해왔다. 그러나 재정의 투명성에 관한 주요 국제적 기준에 비추어 살펴보았을 때, 우리나라의 재정정보공개는 몇 가지의 한계점을 가지고 있다.

국제적 기준으로서 강조되는 충분한 정보와 적절한 시기, 그리고 정보의 정확성의 관점에서 우리나라는 정보공개 제도는 정확성 측면에서 내용의 세분화가 부족하였고, 충분한 정보의 측면에서는 공시되는 내용이 독립적인 감시기구에 의해서 심의를 거치지 않았음을 지적할 수 있었다.

또한 주민이 필요로 하는 내용을 이용 가능하게 제공한다는 측면에서 볼 때, 우리의 재정정보 공개는 주민의 이용가능성이 떨어져 정보 공개 이후의 논의의 장이 형성되기 어렵다는 점도 문제이다. 넓게 인정받고 있는 국제적 기준을 지향점으로 삼아 우리나라의 지방재정정보 공개 시스템을 개선해 나가야 한다.

참고문헌

- 강운호·민 기·전상경, 『현대 지방재정론』, 박영사, 2015.
- 정재원, 『지방재정론』, 윤성사, 2019.
- 최봉석, 『지방자치법론』, 삼원사, 2018.
- 홍정선, 『신지방자치법』(제4판), 박영사, 2018.
- 강주영, “지방교육재정의 공법적 쟁점 검토”, 『지방자치법연구』 제18권 제3호, 한국지방자치법학회, 2018.
- 곽관훈, “지방재정의 투명성과 재정공시제도”, 『한국지방자치법연구』 제6권 제2호, 한국지방자치법학회, 2006.
- 곽관훈, 지방재정의 투명성 제고를 위한 정보공개 관련 법제의 개선방안, 한국법제연구원, 2006.
- 김민호, “행정정보 공동이용의 범위와 한계에 대한 이론적 고찰 및 정책과제”, 토지공법연구 제43집 제1호, 한국토지공법학회, 2009.
- 김형섭, “독일의 지방자치단체에 대한 재정통제 수단에 관한 법적 고찰”, 『공법연구』 제45권 제2호, 한국공법학회, 2016.
- 류영아, “지방재정 정보시스템의 현황 및 발전방안”, 한국지역정보학회지 제21권 제1호, 한국지역정보학회, 2018.
- 문광민, “지방자치단체의 재정투명성이 지방채 발행에 미치는 효과에 관한 연구”, 『한국지방재정논집』 제14권 제2호, 한국지방재정학회, 2009.
- 문병근, “지방재정의 투명성 제고방안”, 『지방재정』 제2006권 제2호, 한국지방재정공제회, 2006.
- 서진완·장지원, “행정정보의 공동활용제도에 관한 연구”, 『기본연구과제』 1997권, 한국행정연구원, 1997.
- 용홍중·정형록·최연식·박진하, “정부기구의 국가재정통합정보시스템 도입사례”, 『회계저널』 제20권 제4호, 한국회계학회, 2011.
- 이원희, “지방재정 투명성의 세계적인 동향과 사례”, 『지방재정』 제2006권 제2호, 지방재정공제회, 2006.
- 이창균, “지방재정투명성 제고에 관한 연구”, 『정부회계연구』 제13권 제1호, 한국정부회계학회, 2015.
- 이창균, “지방재정투명성 제고에 관한 연구”, 『지방계약연구』 제6권 제1호, 한국지방계약학회, 2015.
- 이 효, 지방재정운영의 투명성 강화방안, 한국지방행정연구원 연구보고서, 한국지방행정연구원, 2013.
- 이희재, “정부 3.0에 부응하는 지방재정공시제도의 개선방안”, 『한국지방재정논집』 제20권 제1호, 한국지방재정학회, 2015.
- 임성일, “지방재정의 투명성 제고와 기대되는 효과”, 『지방재정』 제2006권 제2호, 지방재정공제회, 2006.
- 임 현, “지방재정의 투명성 제고를 위한 법적 개선방안”, 『토지공법연구』 제43권 제3호, 한국토지공법학회, 2009.
- 전병욱, “재정통계정보를 활용한 재정건전성 관리지표 개발방안”, 『조세연구』 제18권 제3호, 한국조세연구포럼, 2018.
- 정찬모, “EU와 영국의 재정안정화 법제의 동향과 시사점”, 『법과 정책연구』 제11권 제1호, 한국법정책

학회, 2011.

조정연, 지방재정공개제도의 강화방안, 지방재정 2006권제2호, 한국지방재정공제회, 2006.

최봉석, 국가사무 지방이양의 재정적 한계와 실질적 분권을 위한 법적 대응, 한국법제연구원, 2019.

한국의정연구회, “재정투명성 제고를 위한 국회의 역할”, 『의정논총』제3권 제2호, 한국의정연구회, 2008.

한국의정연구회, “통합재정정보시스템(dBrain)의 평가에 관한 연구”, 『의정논총』 제8권 제1호, 한국의정연구회, 2013.

한국지방행정연구원, 『지방재정 투명성 강화를 위한 재정공시 개선방안』, 행정안전부 연구보고서, 2013.

황혜신 외 3명, “통합재정정보시스템(디지털 예산회계시스템)평가 및 개선방안”, 『기본연구과제』2010권, 한국행정연구원, 2010.

3. 기타

행정안전부, 2018년 지방자치단체 재정공시 편람, 2018.

4. 인터넷 사이트

지방재정통합공개시스템 지방재정365<<https://lofin.mois.go.kr/portal/main.do>>

투고일자 : 2022. 03. 08

수정일자 : 2022. 03. 15

게재일자 : 2022. 03. 31

<국문초록>

재정투명성 확보를 위한 지방 재정정보공개 제도 개선에 관한 연구

황 예 슬

정부의 재원조달 및 지출활동을 포함하여 조세수입, 국공채 발행, 재산 매각 등을 통해 국방·외교 등의 역할과 재원의 배분으로서의 재정작용은, 투명하게 공개하여 재정에 대한 민주적 통제를 강화하는 것이 중요하다. 재정정보의 관리는 재정정보를 투명하게 공개함으로써, 국민의 알권리를 보장해준다는 점에서 정부의 책임성을 강화함과 동시에, 궁극적으로는 국민으로부터 정책에 대한 이해를 높이고 참여를 증진시킬 수 있다.

최근 지방자치의 정착과 발전을 위하여 제도적으로 재정분권을 확대함에 따라 지방재정 규모 또한 커지고 있고, 이에 상응하는 패러다임으로 지방자치단체의 재정운영에 대한 책임성 및 투명성 확보를 요구하는 목소리가 커지고 있다.

지방자치단체의 재정운영의 책임성과 투명성을 제고하기 위해 우리나라는 지방재정정보를 주민에게 공개하도록 되어 있고, 이는 몇 번의 개정을 거쳐 한계를 개선하여 왔다. 그러나 재정의 투명성에 관한 주요 국제적 기준에 대해서 살펴보았을 때, 우리나라의 재정정보 공개는 몇가지의 한계점을 가지고 있다. 국제적 기준으로서 강조되는 충분한 정보와, 적절한 시기, 그리고 정보의 정확성의 관점에서 우리나라는 정보의 정확성 측면에서 내용의 세분화가 부족하였고, 충분한 정보의 측면에서 공시되는 내용이 독립적인 감시기구에 의해서 심의를 한다는 점이 미비하였다. 또한 주민이 필요로 하는 내용을 이용가능하게 제공한다는 측면에서 우리의 재정정보 공개는 정보공개 이후의 논의의 장이 미비하는 점도 있다. 국제적 기준에 맞추어 우리나라의 지방재정정보 시스템을 모두 완전하게 개선하기에는 국가마다 배경이 다르기 때문에 어려울 수는 있겠지만 여러 국가의 국제적 흐름에 맞추어 우리나라의 재정정보공시시스템이 개선되기 위해서는 절차와 내용적으로 보완되어야 할 것이다.

지방재정투명성이 보다 강화될 수 있도록 재정정보공개 등 제도적 장치를 보완해야 하며, 지방의회 기능 강화 및 주민참여를 활성화하여 자치단체의 재정운영에 대한 관리기능을 강화해야 한다.

주제어: 지방자치, 지방재정, 재정투명성, 지방재정공시제도, 주민참여