

지방재정분석제도와 재정투명성 제고

박 완 규

중앙대학교 교수

I. 서론

지방자치가 원활히 시행되기 위해서는 자치단체가 수행하는 다양한 기능이나 사업이 가능하도록 재정이 지원되어야 한다. 굳이 비유하자면 재정은 인체에서의 혈관 및 그 내부를 흐르는 혈액과 같다고 할 수 있다. 사람도 혈관이 튼튼하고 혈액에 불순물이 없이 깨끗해야 건강하게 살 수 있듯이 지방재정 운영도 건전하고 효율적이며 투명해야 성공적인 지방자치가 달성될 수 있다.

지방재정분석제도는 사람들이 건강검진을 받는 것과 유사한 성격을 갖는다고 볼 수 있다. 건강 검진을 통해 신체의 각 기관이 원활히 작동하는지 여부를 판단하고, 문제가 있는 부분에 대해서는 미리 예방하거나 치료를 할 수 있는 계기가 마련되는 것과 마찬가지로 지방재정분석을 통해 한 자치단체가 가지고 있는 구조상·운영상의 문제점을 파악하여 스스로 해결하거나 아니면 중앙정부와 같은 타 기관의 도움을 받아 문제점을 고쳐 나갈 수 있는 것이다. 따라서 지방재정분석제도는 지방재정의 다양한 측면을 반영하는 여러 지표들의 상태가 분석 대상이 되고 있다.

지방재정분석제도는 1998년부터 지방재정법 제118조에 근거하여 행정자치부 주관으로 매년 지방재정의 건전성과 효율성을 분석하여 그 결과를 공개하였다.¹⁾ 2004년까지는 건전성과 효율

1) 이 조항은 개정 전이고 2005년 8월 4일자로 개정된 지방재정법에 의하면 제55, 56, 57조가 재정분석과 관련되는 조항들이고, 이 가운데 제55조가 핵심적인 내용을 담고 있다.

성 등 2개 부문, 자주성, 안정성, 생산성, 노력성 등 4개 분야, 재정자립도, 재정력지수, 경상수지비율, 세입·세출충당비율, 지방채상환비율, 재정계획운영비율, 세입예산반영비율, 투자비율, 자체수입증감율, 경상경비증감율 등 10개 지표들을 활용하여 왔다. 그 동안 재정분석 결과 우수자치단체에 대해 총 41억원의 포상금을 지급하였고 동시에 안정성이 현저히 떨어지는 자치단체에 대해서는 정밀 재정진단 실시 후 재정건전화 계획 수립을 권고하였다.²⁾

2004년도까지 적용된 지방재정분석제도는 운영 과정에서 다음과 같은 문제점들이 드러났다.

첫째, 자치단체의 재정실태를 단순히 정태적으로 비교분석하는 데 그쳐 재정운영의 개선노력에 대한 측정, 보상시스템 등은 미비한 상태이었다.

둘째, 자치단체 결산통계에 의한 단년도 분석으로서 재정운영의 개선노력도 등을 측정하는 데 한계가 존재하였다.

셋째, 분석결과에 따른 인센티브나 페널티제도가 법제화되어 있지 않고 인센티브의 규모도 미미하면서 계속 줄어들고 있어서 자치단체의 주관심사가 되지 못하였다.

넷째, 총량적 지표 위주의 분석결과만 공개함으로써 주민의 관심 사항인 재정운영 상황 공개가 미흡하여 주민감시 기능을 발휘하는 데 한계가 존재했다.

이와 같은 문제점들을 개선하기 위해 2005년도부터는 이전과는 여러 측면에서 달라진 새로운 지방재정분석제도가 도입, 적용되었다. 새로운 제도의 특징을 열거하면 다음과 같다.³⁾

첫째, 기존의 10개에서 30개로 확대된 재정분석지표는 다음의 특성들을 반영하는 지표들로 구성되어 있다. 즉, ① 지방재정의 거시적 상태와 실적을 동태적으로 파악, 측정하는 지표(거시·동태 지표) ② 지방재정의 미시적 상태와 실적을 파악, 측정하는 지표(미시 지표) ③ 지역주민과 사회의 관심, 반응, 문제의식을 반영하는 지표(주민관심지표, 문제해결형 지표) ④ 국가정책의 순응정도를 측정하는 지표(국가정책지표) ⑤ 세계적 선도 추세를 반영하는 지표(미래지향형, global standard 지표) ⑥ 지방자치단체간 상호학습 및 벤치마킹이 가능한 지표(상호학습지표) ⑦ 제3자나 개별 지방자치단체 스스로의 판단을 유도하는 정보 제공 지표(정보제공 지표) ⑧ 재정투명성 측정지표 등.

둘째, 지표의 특성과 통계자료의 구축 상태에 따라 추세분석(지방세수안정도 외 5개 지표)과

2) 1998년 이후 총 6회의 지방재정분석을 실시하고 모두 17개 단체에 대해 재정진단 실시 및 건전화 계획을 권고하였다.

3) 한국지방행정연구원, 「지방재정분석제도 혁신 워크샵 자료」, 2005.

단년도 분석(추세분석지표 외 모든 지표)을 병행 실시하고, 총 1,000점 만점에 계량지표 900점, 비계량지표 100점을 부여한다.

셋째, 분석대상이 소수인 광역자치단체의 경우 등급제 점수산정방식을 적용하는 한편 분석대상이 다수인 기초자치단체의 경우 표준점수(Z-score)와 등급제 점수산정방식을 병행 적용한다.

넷째, 지방재정분석제도가 적용되는 대상은 전국의 250개 지방자치단체이며 자치단체의 수준, 인구·사회·경제적 여건 등을 고려하여 특별·광역시, 도, 시, 군, 구의 5개 유형으로 구분 실시한다.

다섯째, 분석방식은 서면분석(재정운영상황보고서 등)을 기본으로 하되, 필요에 따라 현지 방문분석 등 보완적 분석방식을 병행한다.

〈표 1〉에는 2005년도부터 적용된 지방재정분석 지표체계 및 점수산정방법이 정리되어 있다. 이들 30개 지표 가운데 재정투명성 관련 지표는 재정정보 공개의 적정성과 예산편성운영의 투명성 등 2개이다.

2절에서는 이들 재정투명성 관련 지표의 체크리스트를 상세하게 검토하고, 3절에서는 IMF와 OECD의 재정투명성 기준이 검토되며, 4절에서는 이를 바탕으로 지방재정분석제도의 틀 속에서 재정투명성을 제고하기 위한 개선방안이 제시된다.

● 〈표 1〉 지방재정분석지표 ●

분 야(분석지표)		분석대상기간	점수산정방법		
			광역자치단체	기초자치단체	
I. 세 입 구조	지 방 세	1. 지방세수안정도	5년경향	G	Z-score
		2. 지방세징수율	단년도	○	○
		3. 지방세징수율증감율	단년도	G	Z-score
		4. 지방세체납징수율	단년도	G	Z-score
		5. 지방세과오납비율	단년도	○	○
		6. 지방세수예측도	단년도	○	○
	세 외 수 입	7. 경상세외수입안정도	5년경향	G	Z-score
		8. 경상세외수입징수율	단년도	○	○
		9. 경상세외수입징수율증감율	단년도	G	Z-score
		10. 세외수입체납징수율	단년도	G	Z-score
		11. 세외수입과오납비율	단년도	○	○

II. 세출관리	12. 경상경비비율	단년도	G	Z-score
	13. 인건비비율	단년도	G	Z-score
	14. 행사·축제경비비율	3년경향/단년도	G	Z-score
	15. 민간이전경비비율	3년경향/단년도	G	Z-score
	16. 투자비비율	단년도	G	Z-score
	17. 연말지출비율	단년도	G	Z-score
	III. 재정관리	18. 중기재정계획반영비율	단년도	○
19. 체납채권비율		단년도	G	Z-score
20. 추경예산편성비율		단년도	G	Z-score
21. 세입예산반영비율		단년도	○	○
22. 순세계잉여금비율		단년도	G	Z-score
IV. 채무관리	23. 지방채무상환비율	4년평균	○	○
	24. 지방채이자부담율	단년도	G	Z-score
	25. 지방채무잔액지수	단년도	G	Z-score
V. 재정투명성	26. 재정정보공개적 적정성	단년도	점수 할당	
	27. 예산편성운영의 투명성	단년도	점수 할당	
VI. 국가정책이행	28. 재정조기집행 추진상황	단년도	자체값 전환	
	29. 재산세탄력세율 적용정도	2년경향	점수 할당	
	30. 사회복지예산증감율	단년도	G	Z-score

자료: 행정자치부·한국지방행정연구원, 「재정진단평가위원회 회의자료」, 2005.

주 : G, ○ 표시는 각각 등급제(통계기준에 의한 등구간 등급화), 선형적/이론적 등급제를 의미함

II. 재정투명성 관련 지방재정분석지표⁴⁾

재정투명성과 관련하여 지방자치단체에서는 각 지표에 속하는 질문사항에 대해 답변하면서 그 근거로 밑에 제시된 표를 작성하도록 되어 있다.

4) 행정자치부·한국지방행정연구원, 「지방재정분석 편람」, 2005.

1. 재정·정보공개적 적정성 : 비계량·질적 지표

가. 작성표('04. 1 ~ 12월말 기준)

○ 지방재정법·조례에 의한 재정정보 공개

구 분	공개수준 (공개회수)			공개일자(월·일)	
	규정이하 공개	규정 준수	규정이상 공개	상반기	하반기
지방재정법	회	회	회	회	회
자치단체 조례	회	회	회	회	회

○ 법·조례 외 재정정보공개적 적시성 및 대응성

공개 회수	중장기 재정정보 공개(일자)		
	과거·미래 2년 이상	과거·미래 1년 이하	미 공개
회			

○ 재정정보 사전예고제 실시

공개 회수	주요 재정정보 공개(일자)	
	공 개	미 공 개
회		

○ 재정정보 공개청구 처리실적

재정정보 공개청구 상황('05)			법정기한내 처리실적		
접수건수	처리건수	처리비율(%)	법정기한내 모두 처리	처리기일초과 5일 이내	5일초과 처리

○ 재정정보의 접근성 및 주민친화성('05.11월 홈페이지 기준)

※ 재정분석단에서 각 자치단체 홈페이지 방문 직접 분석

나. 질문내용

(1) 지방재정법 제118조의 3 규정사항의 공개여부

□ 지방재정법과 기본조례에서 규정하고 있는 내용을 제대로 준수하고 있는지에 관하여 적절히 답해 주시기 바랍니다.

- ① 매우 그렇다(모든 항목의 공개)
- ② 대체로 그렇다(공개사항의 80% 이상 공개)
- ③ 보통이다(공개사항의 60%~80% 공개)
- ④ 대체로 그렇지 못하다(공개사항의 40%~60%만 공개)
- ⑤ 매우 그렇지 못하다(공개사항의 40% 미만 공개)

□ 지방재정법 제118조 3항에서 규정하고 있는 상·하반기 재정공개의 시기에 맞추어 공개하고 있는지에 대해 답해주시기 바랍니다.

- ① 상·하반기 모두 공개하고 있다.
- ② 상·하반기 중 하나만 공개하고 있다.
- ③ 상·하반기 모두 공개하고 있지 않다.

※ 참고 : 지방재정법 118조3항 규정의 공개 여부5)

- 지방재정법 118조3항(개정 전) : “지방자치단체의 장은 조례가 정하는 바에 의하여 매 회계연도 마다 1회 이상 세입·세출예산의 집행상황, 지방채 및 일시차입금의 현재액, 공유재산의 증감 및 현황, 중요물품의 증감 및 현재액 기타 재정운영에 관한 중요사항을 주민에게 공개하여야 한다.”
- 지방재정법 60조(개정 후) : “지방자치단체의 장은 회계연도마다 1회 이상 세입·세출예산의 집행상황, 발생주의와 복식부기에 의한 재무보고서, 지방채·일시차입금 등 채무의 현재액, 채권관리현황, 기금운용현황, 공유재산의 증감 및 현재액, 제59조의 규정에 의한 통합재정정보, 그 밖에 대통령이 정하는 재정운영에 관한 중요사항을 주민에게 공시하여야 한다.”

5) 2005년 8월 4일자로 지방재정법이 전문 개정되었는데 이에 따르면 118조 3항의 주된 내용이 제60조로 바뀌었다.

○ 기본조례

- 상반기(2월): 재정여건과 재정운영방침, 예산현황과 주요사업, 주민부담 지방세 예정액, 지방채 등 채무관리계획, 기금운영계획, 공유재산 등 취득·처분계획, 공기업운영계획, 기타 공개가 필요한 사항(예산관련 재정정보)
- 하반기(7월): 전년도 결산 개황, 세입·세출집행 현황, 주민부담 지방세 현황, 지방채 등 채무관리 상황, 기금운영상황, 공유재산 중요물품 증감 및 현재액, 공기업운영계획, 기타 재정운영 주요 사항

(2) 재정정보 공개의 적시성 및 대응성

□ 지방재정법 등에서 요구하는 재정정보와 기타 지방자치단체 입장에서 중요하다고 판단하는 재정정보의 공개 시기 또는 방식에 관한 질문입니다. 응답해 주시기 바랍니다.

1) 분기, 반년, 연 단위 재정정보의 공개 여부

- ① 분기별(년 4회 이상 또는 수시)로 주요 재정정보를 공개하고 있다.
- ② 반년 단위(년 2회)로 주요 재정정보를 공개하고 있다.
- ③ 일년 단위(년 1회)로 주요 재정정보를 공개하고 있다.

2) 중장기 재정정보(예측, 전망, 계획, 과거 실적 등)의 공개 여부

중장기 재정정보(과거 및 미래 2년 이상의 주요 재정 정보)를 종합적으로 지역주민에게 적절히 공개하고 있는지에 대해 응답해 주시기 바랍니다.

- ① 그렇다
- ② 그렇지 못하다.

※ 일부, 소수의 재정정보를 공개하는 것은 “그렇다”라는 응답에 해당하지 않음

3) 재정정보 제공 사전예고 실시 여부

재정정보의 제공에 대한 사전예고제(주요 재정정보에 대한 공개내용·시기·방법 등을 인터넷, 관보, 자체신문 등을 통해 미리 지역주민에게 알려주는 제도)를 실시하고 있는지에 대해 응답해 주시기 바랍니다.

- ① 실시하고 있다.
- ② 실시하고 있지 않다.

4) 주민의 재정정보 공개청구에 대하여 법정기간 내에 적절히 대응하고 있는지의 여부를 파악하고자 하오니 응답해 주시기 바랍니다.

- ① 100% 대응
- ② 80% 이상 대응
- ③ 60%~80% 대응
- ④ 40%~60% 대응
- ⑤ 40% 미만 대응

5) 주민의 재정정보 접근성 및 주민친화성 여부

※ web-site 방문 등에 의한 질적 평가

※ 각 자치단체는 응답하지 않아도 되며, 필요시 자체 노력에 관한 기술서(A4 1매)를 제출 가능

2. 예산편성운영의 투명성 : 비계량 · 질적 지표

가. 작성표('04. 1 ~ 12월말 기준)

○ 예산편성관련 주민대상 공청회 실시

공청회 실시		공청회 방법(일자)	
일 자	참석인원	공청회	토론회
월	일		

○ 예산편성 주민설문조사 실시

설문조사 실시		설문조사 방법(해당사항 체크)		
일 자	참석인원	설문조사	전화조사	인터넷 조사
월	일			

○ 예산편성관련 전문가모임 개최

간담회		토론회		포럼	
일 자	참석인원	일 자	참석인원	일 자	참석인원
월 일	명	월 일	명	월 일	명

※ 토론방법 수정, 기재 가능

○ 추경예산편성관련 중간보고회 및 결산보고회 개최

중간보고회		결산보고회	
일 자	참석인원	일 자	참석인원
월 일	명	월 일	명

나. 질문내용

(1) 예산편성 관련 공청회 실시 여부

예산편성과 관련하여 주민을 대상으로 예산공청회(정책토론회 포함)를 실시하고 있는지에 대하여 응답해 주시기 바랍니다.

(2) 예산편성 관련 주민설문조사(인터넷 조사 포함) 실시, 주민참여가능 홈페이지 가동 여부

예산편성과정에서 투명성을 확보하고 주민의 수요를 적극적으로 반영할 목적으로 주민설문조사(인터넷 조사·여론반영 포함; 단, 예산편성 관련 조사이어야 함)를 실시하고 있는지에 대해 응답해 주시기 바랍니다.

- ① 실시하고 있다.
- ② 실시하고 있지 않다.

(3) 예산편성 관련 전문가 모임 개최여부 및 회수

예산편성과 관련하여 민간전문가 등 주요 이해관계자가 참석하는 간담회/토론회/포럼 등을

실시하고 있는지, 개최할 경우 몇 회 개최하고 있는지에 대하여 응답해 주시기 바랍니다.

- ① 전문가 모임을 2회 이상 개최하고 있다.
- ② 전문가 모임을 1회 개최하고 있다.
- ③ 전문가 모임을 개최하지 않고 있다.

(4) 추경예산집행에 관한 중간보고회 및 결산보고회 개최(* 가점 부여)

지역주민을 대상으로 추경예산편성(집행) 또는 결산보고회를 개최하고 있는지에 대해 응답해 주시기 바랍니다.

- ① 추경예산편성(집행)에 관한 별도의 주민보고회를 개최하고 있다.
- ② 재정집행에 대한 결산보고회를 개최하고 있다.

※ ①, ② 모두를 실시하는 경우는 각각 해당란에 표시해 주면 됩니다.

III. IMF와 OECD의 재정투명성 지침

1990년대 후반부터 IMF나 OECD와 같은 국제기관에서는 재정투명성을 중요시하여 이에 대한 지침이나 원칙을 제시하여 많은 국가들이 이를 따를 수 있도록 유도하여 오고 있다. 각 나라의 사회·경제적 여건이 모두 다른 상황에서 이 같은 지침이나 원칙이 완벽하게 적용될 수는 없겠지만 큰 틀을 수용하면서 세부적인 시행 내용은 그 나라의 실정에 맞도록 조정할 수 있을 것으로 생각되어 IMF와 OECD의 견해를 살펴보기로 한다.

1. IMF의 재정투명성 지침

IMF(2001)에 의하면 재정투명성의 네 가지 일반 원칙은 다음과 같다.⁶⁾

첫째, 명확한 정부의 역할과 책임(Clarity of Roles and Responsibilities). 이것은 정부의 구조와 기능, 정부 내의 책임, 정부와 여타 경제 부문과의 관계 등을 명확히 하는 것이다. 이를 위

해서 정부와 여타 공공부문의 구조를 보여주는 조직표가 공개되어야 한다.

둘째, 국민의 정보이용 가능성(Public Availability of Information). 이것은 명확하게 규정된 시기에 통합재정정보를 공개하는 것이 중요하다는 것을 강조한다. 향후 5-10년까지의 총괄적 재정계획이 미리 제공되어야 하고, 우발채무, 조세지출액, 정부의 대차대조표 등도 정기적으로 공개되어야 한다. 재정정보의 공개는 정부의 법적 의무이어야 한다.

셋째, 예산 편성, 집행, 보고의 공개(Open Budget Preparation, Execution, and Reporting). 이것은 예산 과정과 관련하여 이용 가능한 다양한 정보를 포괄하고 있다. 연간 예산이 포괄적이고 일관된 거시경제적 틀 내에서 공표되어야 하고, 예산 수치에 내재된 주요 가정들도 백서의 형태로 공개되어야 한다. 또한 예산 통계 뿐만 아니라 예산외 활동에 대한 통계도 동일한 양식으로 공개되어야 한다.

넷째, 신뢰성의 보장(Assurances of Integrity). 이것은 재정통계의 질, 재정정보에 대한 독자적 검토 필요성과 관련되는 것이다. 행정부와는 독립적인 감사 기구나 조직은 정기적으로 입법부와 국민에 대해 정부 계정의 신뢰성 여부에 대해 보고서를 제출하도록 해야 하고, 이 같은 조직은 법정조직이어야 한다.

이와 같은 네 가지 일반 원칙에 대해 IMF가 제시한 자가진단표(self-evaluation report)의 내용이 <표 2>에 정리되어 있다.⁷⁾

2. OECD의 재정투명성 지침

OECD의 재정투명성 지침에서는 “재정투명성이란 재정에 관련된 모든 정보를 시의적절하고 체계적으로 완전히 공개하는 것”이라고 정의하고 있다. 이 목표를 달성하기 위해 기준은 3부분으로 구성되어 있는 바 제1부(예산서)에서는 정부가 작성하는 예산관련 서류의 목록 및 당해 서류에 포함되어야 할 내용이 제시되어 있고, 제2부(구체적 공개요건)에는 동 서류에서 명시적으로 공개되어야 할 구체적 사항이 제시되어 있는데, 여기에는 재정은 물론 비재정 정보도 포함되어 있다. 제3부(통제 및 책임성)에는 예산관련 서류의 질과 내용의 충실성을 유지하는 데 필요한 제도적 장치 등이 열거되어 있다. OECD는 제시하는 재정투명성 지침이 어디까지나 권고안의

6) IMF, IMF Manual on Fiscal Transparency, 2001.

7) IMF, Fiscal Transparency-Self-Evaluation Report, 2001.

성격이며, 절대적인 기준이 아니라는 점을 강조하고 있다. 즉 각 회원국은 회원국별로 정보의 공개체계가 상이할 수 있으며, 투명성의 여러 영역 가운데 중요하다고 판단되는 부분이 상이할 수 있으므로, 반드시 OECD에서 제시하는 재정투명성 지침에 부합되어야 하는 것은 아니라는 견해를 밝히고 있다.⁸⁾

● <표 2> 자가진단표 ●

I. 명확한 정부의 역할과 책임	1.1 정부부문은 여타 경제와 명확하게 구분되어야 하고, 정부 내의 정책 및 관리 기능은 잘 정의되어야 한다.
	1.1.1 정부부문과 여타 경제간의 경계는 명확히 정의되고 널리 이해되어야 한다. 정부부문은 예산외 활동을 포함한 중앙정부와 지방정부로 이루어진 일반정부이어야 한다.
	1.1.2 민간경제에의 정부 개입은 비차별적인 방법으로 적용되는 명확한 규칙과 절차에 입각하여 공개적이고 공적인 형태로 이루어져야 한다.
	1.1.3 상이한 정부간, 집행부간, 입법부간, 사업부간 책임 분담은 명확히 정의되어야 한다.
	1.1.4 예산 및 예산외 활동에 대한 조정 및 관리 체제가 수립되어야 하고, 연관 정부기관과의 협력체계가 구체화되어 있어야 한다.
	1.2 재정관리를 위한 법적, 행정적 구조 틀이 있어야 한다.
	1.2.1 재정관리는 예산 및 예산외 활동에 적용되는 포괄적 법률과 행정규칙에 의해 수행되어야 한다.
	1.2.2 조세, 관세, 수수료, 요금은 분명한 법적 근거가 있어야 한다. 세법과 규정은 접근 및 이해가 용이해야 하고, 명확한 기준을 통해 행정적 재량의 한계가 제시되어야 한다.
	1.2.3 공복으로서의 태도에 대한 윤리적 기준은 명확해야 하고, 널리 알려져야 한다.
II. 국민의 정보이용 가능성	2.1 정부의 과거, 현재, 미래 재정활동에 대한 충분한 정보가 국민들에게 제공되어야 한다.
	2.1.1 연간 예산은 모든 중앙정부 운영내용을 자세히 포괄해야 하고, 중앙정부의 예산외 활동에 대한 정보도 제공해야 한다. 또한 일반정부의 통합재정상태를 보여줄 수 있도록 지방정부의 세입과 세출도 제공해야 한다.

8) 김종면, 「투명성 제고를 통한 재정개혁 정착」, 『재정포럼』, 2005.

II. 국민의 정보이용 가능성	2.1.2 향후 2년간의 주요 예산 수치에 대한 예측값과 함께 과거 2년의 회계연도에 대해 연간 예산에 있는 정보와 같은 수준의 정보가 제공되어야 한다.
	2.1.3 연간 예산과 함께 우발채무, 조세지출, 준재정활동의 성격과 재정적 중요성을 기술한 보고서가 출판되어야 한다.
	2.1.4 중앙정부는 정부가 소유한 금융자산의 규모와 구성에 대한 정보를 정기적으로 발표해야 한다.
	2.2 정부는 시의적절하게 재정정보를 공개한다는 것을 국민에게 약속해야 한다.
	2.2.1 재정정보의 공개에 대한 구체적인 약속(예, 예산법상 규정)이 있어야 한다.
	2.2.2 재정보고서의 국민에 대한 사전발표 일정을 미리 알려야 한다.
III. 예산 편성, 집행, 보고의 공개	3.1 예산서에는 재정정책 목표, 거시경제 구조, 예산에 대한 정책적 근거, 인식할 수 있는 주요 재정상 위험요소 등이 명확히 기술되어야 한다.
	3.1.1 재정정책의 목표와 지속가능한 재정정책의 평가를 통해 연간예산의 틀이 정해야 한다.
	3.1.2 채택된 재정규칙(예, 균형재정 준수)은 명확히 서술되어야 한다.
	3.1.3 연간예산은 포괄적이고 일관된 거시경제 틀 내에서 표현되어야 하고, 예산 추정에 내재하는 경제적 가정과 주요 파라미터에 대한 정보가 공개되어야 한다.
	3.1.4 연간예산에 포함된 새로운 정책과 기존의 서술내용은 구별되어야 한다.
3.1.5 경제적 가정의 변동과 특정 지출 계획의 불확실한 비용을 포함한 연간예산에 내재한 주요 위험요소들은 가능한 한 식별되고 수량화되어야 한다.	
III. 예산 편성, 집행, 보고의 공개	3.2 예산통계는 정책분석이 용이하고 책임성을 제고시킬 수 있는 방향으로 구분되고 표현되어야 한다.
	3.2.1 정부거래는 총계규모로 작성되어야 하고, 다양한 세입과 세출은 경제적, 기능적, 행정적 범주에 의해 분류되어야 한다. 예산외 활동에 대한 통계도 이와 유사하게 분류되어야 한다. 예산통계는 국제 비교가 가능한 방법으로 공개되어야 한다.
	3.2.2 주요 예산프로그램에 의해 달성될 수 있는 목표가 제시되어야 한다.
3.2.3 일반정부의 종합수지는 정부 재정상태의 표준적인 요약 지표이어야 한다. 다만 경제 환경이 오직 종합수지에 의해 판단하는 것이 부적절한 경우에는 다른 재정지표에 의해 보완되어야 한다.	

III. 예산 편성, 집행, 보고의 공개	3.2.4 연간 예산 및 결산 계정에는 회계근거(즉, 현금 또는 발생주의)와 예산통계 작성 및 발표에 사용된 기준이 포함되어야 한다.
	3.3 승인된 지출의 집행과 모니터링에 대한 절차가 명확히 규정되어야 한다.
	3.3.1 포괄적이고 완전한 회계 시스템이 구비되어야 한다. 이로 인해 지불연체를 평가하는 데 신뢰할 수 있는 토대가 제공되어야 한다.
	3.3.2 물자조달과 고용에 대한 절차가 표준화되고 모든 이해당사자들에게 접근 가능해야 한다.
	3.3.3 예산 집행은 내부적으로 감사를 받아야 하고, 감사 절차는 재검토할 수 있도록 공개되어야 한다
	3.4 재정보고는 시의 적절하고, 포괄적이며 신뢰할 수 있어야 하고, 예산으로부터의 괴리를 인식할 수 있어야 한다.
	3.4.1 회계연도 중 예산 및 예산외 집행 경과에 대한 정기적이고 시의 적절한 보고가 있어야 하고, 이것이 당초 추정치와 비교되어야 한다. 지방정부에 대한 상세한 정보가 없을 때에는 이들 재정상태에 대한 이용가능한 정보가 제공되어야 한다.
	3.4.2 예산외 활동에 대한 충분한 정보와 함께 시의 적절하고 포괄적이며 감사를 받은 결산 계정이 입법부에 제공되어야 한다.
	3.4.3 주요 예산프로그램의 목표에 대비해 달성한 성과가 입법부에 보고되어야 한다.
IV. 신뢰성의 보장	4.1 재정정보의 신뢰성은 공개적이고 독립적인 검토가 전제되어야 한다.
	4.1.1 정부계정의 재정적 신뢰성에 대해 입법부와 국민에게 시의 적절한 정보를 제공할 책임을 지는 국가의 감사조직 또는 기관이 입법부에 의해 지명되어야 한다.
	4.1.2 독자적인 전문가들에 의해 검토될 수 있도록 거시경제 예측치가 이용 가능해야 한다.
	4.1.3 제도적 독립성을 갖는 국가 통계기관을 설립함으로써 재정통계의 신뢰도를 제고시켜야 한다.

〈표 3〉에는 IMF와 OECD 재정투명성 지침이 비교되고 있다.

● 〈표 3〉 재정투명성 지침의 비교 ●

구 분	IMF 재정투명성 지침	OECD 재정투명성 지침	비 고
명 칭	재정투명성에 관한 우수관행 규약 (Code of Good Practices on Fiscal Transparency)	예산투명성을 위한 최적 관행 (Best Practices for Budget Transparency)	○ OECD지침이 보다 엄격함 -예산이 재정전반을 포괄 -IMF는 권고안의 성격, OECD는 대다수 회원국에서 시행되고 있는 사례
구 성	1. 명확한 정부의 역할과 책임 2. 국민의 정보이용 가능성 3. 예산 편성, 집행, 보고의 공개 4. 신뢰성의 보장	1. 예산서류 2. 구체적 공개 요건 3. 신뢰성, 통제 및 책임성	○ IMF 지침은 정부의 기능과 역할 분담을 명시하고 있으나 동 조항들이 재정투명성 평가와 비교적 무관함
내 용	- 법·제도적 요건 강조 - 상세한 해설 첨부	-해설이 없고 지침의 취지를 암묵적으로 제시 -예산서 종류·내용의 명시가 매우 구체적임	○ IMF 지침은 추상적이고 다소 모호하여 상대적으로 충족하기 용이함 -OECD 지침은 구체적이기 때문에 양호한 평가를 얻기가 상대적으로 어려움

자료: 김종면(2005)에서 재인용

IV. 재정투명성 제고를 위한 개선방안

전절에서의 IMF나 OECD 지침은 주로 중앙정부를 대상으로 만든 것이기 때문에 지방자치단체에 완벽하게 들어맞는 것도 아니고, 여건상 당장 우리나라에 적용하는 것이 쉽지 않은 경우도 많이 있다. 그러나 재정투명성을 제고하기 위해서 향후 재정분석제도에 포함시켜야 할 중요한 내용에 대한 시사점도 제공하고 있다. 따라서 이들 지침을 벤치마킹하는 동시에 우리나라의 실정을 감안한 재정투명성 제고방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 공개되는 재정정보의 내용을 보다 구체화하고, 세분화할 필요가 있다. 예를 들어 지방세

의 경우 당해 연도의 지방세 수입액뿐만 아니라 향후 2~3년간의 추정치도 세목별로 제시함으로써 앞으로 주민들의 세 부담이 어떻게 변화할 것인지 예측이 가능하도록 하여야 한다. 또한 자치단체 내의 비과세·감면 규모 뿐 아니라 대상이 무엇인지도 밝힘으로써 세무 행정의 투명성을 제고할 수 있어야 한다.

둘째, 지방자치단체의 재정정책이나 활동에는 나름대로의 목표가 있어야 한다. 만일 목표가 없다면 효율적인 재정 운영을 담보할 수 없게 된다. 따라서 지방자치단체에서는 주요 사업에 대해 목표를 설정하고, 일정 기간 단위(예, 1년)로 목표와 그 목표의 달성 여부 내지 진행 과정을 주민에게 공개하여야 한다. 이때의 목표 및 계획은 가급적 수량화되어 달성 여부가 쉽게 파악될 수 있어야 한다.

셋째, 국제간 비교가 가능할 수 있도록 IMF의 GFS 등과 같이 재정통계 산출방법이 개선되어야 하는 동시에 자치단체간 수평 비교가 가능하도록 지방재정정보시스템이 구축되어야 한다. 현재 행정자치부에서 주도적으로 이 작업을 추진하고 있는 것으로 알고 있지만 그 동안 지방자치단체들은 각자 나름대로 예산을 들여 독자적인 정보시스템을 구축해 놓고 여러 해 동안 이를 이용하여 온 상태이기 때문에 새로운 시스템에 대한 다소의 거부반응이 있을 것으로 판단된다. 따라서 자치단체 관련 공무원들의 재교육 등 새로운 시스템의 조기 정착을 위한 노력이 필요하다.

넷째, 공개되는 재정정보에는 취약하거나 잘못된 부분도 포함되어야 한다. 예를 들어 재정운영상의 각종 비리, 감사원 등 외부 기관의 지적사항, 재정분석 결과 등 자치단체 입장에서는 감추고 싶더라도 주민 입장에서는 반드시 알아야 할 각종 사항들이 공개될 수 있어야 한다.

다섯째, 주민들이 부담하는 조세, 수수료 등의 부과에 대한 토대라 할 수 있는 각종 법령 및 규정들이 공개되어야 하고, 재정운영과 관련된 여러 제도에 대한 간략한 소개도 필요에 따라 주민이 쉽게 접근할 수 있도록 하여야 한다.

여섯째, 재정정보 공개의 경우 공개내용, 공개방법, 공개시기 등에 대한 주민들로부터의 환류체계(feedback system)가 구축되어야 한다. 이를 통해 새로운 내용이 추가될 수도 있고, 기존 공개내용이 삭제될 수도 있을 것이며 공개시기도 적절하게 조정될 수 있는 등 주민들의 합당한 요구가 반영될 수 있어야 한다.

일곱째, 현재의 재정분석제도에서는 재정정보 공개 관련 주민친화성에 대해 다소 주관적인 평가가 이루어지는 한계를 가지고 있다. 따라서 앞으로는 그래프(예, 막대 그림 또는 파이 그림)를 사용해야 한다든가 추세 그림을 반드시 포함시킨다거나 하는 명확한 지침을 제시할 필요가 있

다. 또한 연관 자료나 부서 담당자에게 쉽게 링크될 수 있는 전산 시스템 구축 노력도 필요하다.

V. 요약 및 결론

본고에서는 재정투명성 제고를 위한 다양한 방안 가운데 지방재정분석제도에서의 분석지표에 초점을 맞추어 향후 어떤 방향으로 개선되는 것이 바람직한가를 IMF의 재정투명성 관련 네 가지 일반 원칙-명확한 정부의 역할과 책임, 국민의 정보이용 가능성, 예산 편성·집행·보고의 공개, 신뢰성의 보장-과 이 원칙에 입각한 자가진단표의 내용, 그리고 OECD의 지침을 벤치마킹하는 동시에 우리나라의 실정을 감안하여 제시하였다.

2005년도에 처음으로 적용된 재정분석지표의 경우 지방자치단체가 충분한 자료를 준비하고 제출하기에는 시간적으로 부족한 것이 사실이었고, 따라서 지방재정분석 실시 주관 기관 입장에서도 이같은 현실적 제약을 무시할 수 없는 형편이었다. 재정투명성 지표 역시 예외는 아니어서 앞으로 개선의 여지가 많은 것으로 판단된다.

본고에서는 지방재정분석제도와 관련된 재정투명성 제고 방안으로 ① 재정정보 공개 내용의 구체화, 세분화 ② 주요 재정정책(활동)의 목표 제시 및 성과 달성 여부 공개 ③ 재정통계의 국제간, 자치단체간 수평 비교가 가능하도록 산출방법 및 정보시스템 개선 ④ 취약하거나 잘못된 부문도 공개내용에 포함 ⑤ 재정 관련 각종 법령이나 규정, 제도의 공개 ⑥ 재정정보 공개 관련 주민과의 환류체계 구축 ⑦ 구체적인 주민친화성 제고방안 마련 등이다.

재정투명성은 재정운영상의 부패, 해당 기관의 청렴도 등과 직·간접적으로 연관된다고 볼 수 있다. 이와 관련하여 2005년 12월에 발표된 국가청렴위원회의 공공기관 청렴도 측정 결과에 의하면 지방자치단체와 관련해서는 금품제공률이 높은 취약 업무로 광역시·도 건설업관련 사업자 관리, 기초자치단체 주택건축 인허가 등을 들고 있다. 중·장기적으로는 재정투명성 분석지표에 재정운영 관련 비리나 부패 등 청렴도 정도가 반영될 수 있는 방안도 고려해 볼 필요가 있다. 