

지방재정 공시제도의 도입방안

임 성 일

한국지방행정연구원 연구위원

I. 문제제기

세계의 주요 선진국들은 1980년대 이후 지속적으로 정부 개혁을 추진해왔고 그 과정에서 정부의 기능과 관리방식 그리고 행정서비스의 전달 방식과 질 측면에서 일대 변화가 초래되었다. 변화의 기본 원리는 효율성, 효과성, 책임성의 제고에 중점을 두었고 그를 구현하기 위한 각종 제도적 장치와 수단들이 마련되었다. 대표적인 예로 최근 선진국에서 각광을 받고 있는 성과지향의 정부 관리시스템과 국민이 부담하는 “세금의 경제적 가치(VFM: Value for Money) 극대화” 정책을 지적할 수 있다.

이와 함께 정부 운영의 투명성 이슈가 정부 개혁의 핵심 주제로 부각된 사실도 주목할 만하다. 그것은 1990년대 후반 이후 주요 국제기구(IMF, OECD, World Bank 등)들이 재정 투명성(fiscal transparency)에 관한 원리와 가이드라인을 속속 제시하고

있는 사실을 통해서 잘 알 수 있다. 그 핵심 메시지는 주요 재정 정보를 모든 이해관계자에게 정확하고 공정하게 공개할 때 재정 투명성이 달성될 수 있음을 강조하고 있다. IMF에서는 재정 투명성을 재정 관리의 필수 요건이자 “훌륭한 정부 관리(good governance)”의 핵심 요인으로 간주하고 있다(IMF, p. 1). 오늘날 정부 활동의 과정과 결과에 관한 정보 공개가 행정의 책임성을 높이는데 있어서 매우 효과적인 장치임은 주지하는 바이다¹⁾. 이러한 기조 하에 현재

1) 대표적으로 영국의 경우 지방정부에 대한 성과평가 결과를 공시하고 있으며 그 결과 정부의 책임성과 효과성에 상당한 개선이 있는 것으로 나타났다(Audit Commission, 2005). 영국의 지방정부 성과평가는 크게 보아 중앙정부가 “최고 가치(Best Value)”를 구현하는 수단의 일환으로 실시하는 성과평가(국가 주도)와 지방정부가 자발적으로 수행하는 자체 성과평가(지방정부 주도)의 두 유형이다. 현재 성과 평가 결과는 다양한 매체를 통해 해당지역의 주민은 물론 전국에 공시되고 있다.

각국은 정부(중앙정부와 지방정부) 활동의 성과를 다각도에서 평가할 수 있는 인프라와 제도적 장치를 마련하는 한편 생성된 성과정보를 성과보고서나 성과 공시의 형식으로 국민에게 공개하는 정책을 적극 추진 중에 있다.

재정의 투명성은 정부가 필수적인 재정정보를 추출하여 주민을 비롯한 이해관계자들에게 적절한 방식으로 공개할 때 그 실체가 구체화된다. 즉, 정부 입장에서의 적극적인 정보 공개와 이해관계자 입장에서의 정보 접근성이 동시에 제고될 때 재정의 투명성이 높아지고 정부 활동에 대한 주민의 신뢰성이 높아진다. 이 때 관측되는 정보 공개의 내용과 수준, 질, 적시성, 방법, 정보 활용 및 사후조치 등의 전반적인 모습에 따라 재정 투명성의 구현 정도가 가늠될 수 있다.

지방분권과 정부혁신을 국정 기조로 채택하고 있는 지금의 상황을 인식할 때 우리 사회에서 지방재정의 투명성 이슈가 갖는 의미는 전에 없이 중요하다. 그것은 지방재정의 투명성이 자율에 대한 견제와 책임성을 조화시킬 뿐 아니라 고객중심의 지방행정을 구현하는 과정에서 중추적인 역할을 할 것으로 기대되기 때문이다. 이러한 관점에서 볼 때, 지방재정의 주요 정보를 적절히 추출하고 가공하여 그것을 주민 친화적인 방식으로 공시해 주는 제도적 장치가 그 무엇보다도 절실히 요구된다.

지방재정공시제도가 가져다줄 것으로 예상되는 정책효과는 행정서비스의 효과적 관리와 성과 개선, 주민 통제 및 지방자치단

체와 주민간의 의사소통 개선, 지역주민에 대한 자치단체의 책임성 제고, 내부관리의 개선, 효과적 정책 결정 및 자원안배 등이다. 한마디로, 지방재정공시제도는 지방재정의 이해관계자에게 유용한 정보를 정기적으로 제공함으로써 지방자치단체의 책임성을 높이는데 크게 기여할 것으로 예상된다.

이러한 사실을 인식하면서 이 글은 지방자치단체의 재정정보공시와 관련된 주요 이슈(공시제도의 개념과 목적, 공시 내용·방법·시기, 결과의 활용, 한계 등)를 전반적으로 살펴보면서 그를 통해 현재 정부가 도입하고자 하는 지방재정 공시제도의 정책방향과 구체적 수단의 선택에 도움을 주고자 하는데 그 목적이 있다.

II. 재정공시제도의 개념과 중요성

1. 공시의 개념과 지방재정 공시

일반적으로 공시(public disclosure)는 이해관계자(stakeholder)에게 유용한 어떤 사실 내지 정보를 공개적으로 알리는 행위를 의미한다. 공시와 유사한 개념으로 공개라는 용어가 사용되고 있다. 사실, 양자는 기본적으로 비슷한 개념이지만 굳이 기술적으로 구분하자면 다음의 차이가 있는 것 같다. 먼저, 국어사전의 의미에 충실하자면 공개는 일반적인 사실(또는 정보)의 시청각적인 개방 의미가 다소 강한 반면 공시는 공공성이 있는 사실을 공적으로 알리는 의미가 다소

강한 것으로 이해된다²⁾. 일반적으로 공개와 공시는 정보 이용자에게 특정의 사실이나 정보를 알려주는 점에서 동일하지만 제시되는 정보의 구체성, 정보 이용자의 제한성, 정보 전달방식 등에서 양자간에 미세한 차이가 존재한다. 정보 공개에 비해 정보 공시는 이해관계자들이 필요로 하는 구체적인 정보를 일정한 기준에 따라 가공 처리해서 제공하는 특성이 있다(그 대표적인 예로 뒤에서 언급하는 기업의 공시제도 사례를 들 수 있다). 그리고 앞서 국어사전적 의미에서 지적된 바와 같이 정보 공시는 공개에 비해 다수의 이해관계자들이 높은 관심을 지니는(즉, 공공성이 높은) 공적 정보를 공개적으로 알리는 성격이 상대적으로 더 있는 것으로 받아들여진다. 이와 같은 이유로 인해서 글에서는 재정정보의 공개라는 표현보다 공시라는 표현을 사용하고자 한다.

공시제도는 민간기업 부문에서 활성화되고 발전되어 왔다. 기업부문에서 실시되고 있는 재무 공시는 무엇보다도 투자자 보호의 관점에서 그 기능과 중요성을 인정받아 왔다. 만일 적절한 재무 공시가 없다면 정보 접근에 어려움이 있는 소액투자자들이 경제적 손해를 입을 가능성이 상대적으로 높다. 정보 접근성 면에서 우위를 점하는 소수의 투자자들이 정보를 독점할 경우 소위 “정보 비대칭(asymmetry of informa-

tion)” 현상이 나타나고 그 결과 시장의 왜곡이 발생한다. 투자자들이 중요하면서도 정확한 공시정보에 접할 수 있는 환경이 조성될 때 시장의 위험성과 자본비용이 줄어들 수 있음은 이미 잘 알려져 있다. 한마디로, 양질의 다양한 객관적 정보가 주어질 때 경쟁시장체제가 활성화될 수 있고 그 속에서 경제주체들이 보다 합리적인 경제활동을 할 수가 있다(OECD, p. 1).

현재 우리나라에서 실시 중인 상장법인(기업) 공시제도 - 기업의 이해관계자(주주, 채권자, 소비자 등)에게 재무사항, 영업실적, 법률관계의 존재, 권리 변동 사항 등 기업 가치와 관련된 정보를 알려주는 공개 제도 - 가 투자자 보호와 시장질서 안정화 차원에서 그 중요성이 인정되는 것도 이와 같은 맥락에서이다. 현행 기업공시제도는 유가증권의 발행회사 등 공시의무자로 하여금 유가증권시장의 참여자에게 투자 판단에 필요한 모든 정보를 정기적 또는 수시로 시장에 공시함으로써 투자자의 “정보 평등”을 통한 “거래능력의 평등”이 이루어지게 하여 투자자를 보호하고 증권시장의 효율성을 확보하는 기능을 수행한다(금융감독원, pp. 131-132). 이를 위해서 기업공시제도는 특히 시장 참여자가 정보의 불균형이 없는 완전경쟁 상태에서 공정한 투자행위를 할 수 있도록 유가증권의 매매 거래와 관련된 제반 중요 정보를 충분히, 적시에 그리고 정확하게 시장에 공시하는데 중점을 두고 있다(금융감독원, p. 131).

민간기업의 공시제도와 마찬가지로 공공부문의 정보 공시 또한 중요한 사회적 기능

2) 국어사전(민중서관)에 의하면 공시는 “일반에게 널리 알려거나 공공의 기관이 일정한 사실을 주지시키는 일”이라고 정의된 반면 공개는 “여러 사람에게 개방함, 방청이나 관람을 허락함”이라고 정의되고 있다.

을 지닌다. 특히, 공공부문은 그 특성상 시장경쟁체제와 같은 자유로운 경쟁시스템을 가동하기 어려운데 이러한 상황에서 양질의 정보 공개가 이루어질 경우 공공부문의 경쟁 환경이 개선되고 그 결과 행정의 효율성이 진작될 수 있다. 예를 들어, 중요한 재정 투자사업에 대한 성과 정보나 재무 정보(단위비용, 예산원가 등)가 공시될 경우 그것은 자치단체간의 상대비교를 가능케 해주면서 궁극적으로 경쟁과 효율의 촉매제로 작용하게 된다. 그 뿐 아니라 공시된 정보는 지역 현안 등에 대한 주민의 알 권리를 충족시켜 주고 주민의 의사결정에 크고 작은 도움을 준다. 이러한 관점에서 볼 때, 공공부문의 정보 공시는 민간부문보다 한 단계 더 높은 양질의 다양한 정보들로 구현되어야 할 필요성과 당위성에 직면하게 된다. 이러한 맥락에서 금번에 정부가 도입하고자 하는 지방재정공시제도는 그 의의와 기대되는 바가 실로 크다 하겠다.

이상에서 언급한 내용을 종합하면, 지방재정공시란 지방자치단체의 재정에 관한 정보(재정상태, 운영 과정 및 실태, 성과, 주요 정책변화 등) 중 특히, 이해관계자(주민 포함)의 관심이 높고 의사결정에 중요한 영향을 미치는 정보를 추출하여 주민이 쉽게 접근할 수 있는 방법으로 정확하고 객관적인 정보를 제공하는 공적 행위를 의미한다.

2. 재정공시의 의의와 중요성

일반적으로 재정공시제도의 의의와 중요성은 재정 투명성 확보, 예산의 효과적 안

배, 주민의 알 권리 충족과 의사결정 정보 제공, 정부의 책임성 고양 등의 측면에서 인정되고 있다. 여기에서 이들에 관하여 구체적으로 언급하면 다음과 같다.

첫째, 재정공시는 재정의 투명성을 확보하는 필수 기본수단이자 정부의 활동에 이해관계를 지니는 모든 주체들이 필요로 하는 각종 의사결정 정보를 제공하는 수단으로 기능을 한다³⁾. 이들 이해관계자들은 통상 정부 활동을 둘러싸고 금전적 또는 비금전적 이해관계를 갖고 있다. 그러므로 적절한 정보가 공개되지 않을 경우 특정 정보에 우월한 접근성을 가진 주체들이 그것을 조작하고 남용할 가능성이 생겨난다. 특히, 지방자치단체가 주민에 대해 정보 우위를 갖게 될 경우 행정활동에 대한 주민의 건전한 감시와 통제는 사실상 불가능해진다. 이러한 상황이 지속될 경우 주민이 부담하는 세금의 효율적, 효과적 사용 여부를 점검하거나 확인할 수가 없다.

둘째, 재정공시는 적절한 행정서비스가 제대로 공급될 수 있도록 유도한다. 이윤 동기나 경쟁체제가 결여된 공공부문에서 행정활동의 성과측정 결과를 포함한 각종 재정 정보가 투명하게 공개될 경우 주민의 감시, 감독 기능이 강화되고 그 결과 서비스 질의 개선과 세금의 경제적 가치가 높아질 가능성이 크다(이러한 사실은 이미 선진국의

3) 여기에서 정부의 활동에 이해관계를 지니는 모든 주체 즉, 이해관계자(stakeholder) 속에는 국민(주민)을 비롯하여 공무원, 의회 의원, 시민단체, 언론 매체, 투자가 등 다양한 주체들이 포함된다.

경험을 통해 입증되었다).

셋째, 재정공시는 재정운영의 투명성을 높이면서 각종 재정관련 비리와 부정의 소지를 근절시키는 효과를 야기한다. 어떤 의미에서 모든 부정은 정보의 우위와 재량권의 남용에서 비롯된다고 말할 수 있다. 의사결정에 영향을 미치는 정보가 유리알처럼 투명해질 경우 각종 행정 활동의 과정과 절차 그리고 결과와 관련된 부정의 소지는 줄어들 수밖에 없다. OECD 문헌에 의하면 재정 투명성은 특히, 재정 및 경제시장을 교란시키는 사기와 시장 조작을 방지하는데 중요한 역할을 하는 것으로 나타난다(OECD, p. 1).

넷째, 공시된 재정정보는 지방자치단체의 외부 고객인 주민으로부터의 정보 환류 시스템(feedback system)을 통하여 성과 개선을 유도한다. 그 뿐 아니라 공시된 정보는 정부 내부의 고객들이 의사결정을 해나가는 과정에서도 활용되어 자치단체의 내부 관리에도 일정 부분 기여한다(성과공시는 기본적으로 정부의 내부고객보다는 외부고객에게 양질의 정보를 알려주는 특성을 지닌다). 예컨대, 자치단체의 각 실·국 등이 자치단체간의 상대비교가 가능한 공시 정보에 접하게 될 경우 해당 비교 준거(benchmark)를 통해 재정사업의 예산 및 비용을 객관적으로 비교하게 되고 그 결과 예산의 효과적 안배와 사업의 성과관리에 박차를 가하게 된다.

다섯째, 재정정보 공시는 정부가 수행하는 활동 전반을 국(주)민에게 공개함으로써 정부 정책에 대한 국민의 이해를 도모하고 정

부와 국민간의 의사소통을 원활히 하는 촉매체로서 기능을 한다. 이와 같은 순기능이 원활히 작동할 경우 정부는 국민의 적극적인 지원(납세, 정책 지지 등)을 받게 되고, 국민의 공감과 동의를 수반하는 정책을 구현할 수 있다. 지방자치단체와 주민 그리고 서비스 이용자 간의 원활한 의사소통과 정책 환류는 정보 공시가 지향하는 정책 목표이자 행정서비스의 공급자와 수요자 간에 상호 상승적 시너지 효과(synergy effect)를 창출해 내는 중요한 요인이다.

III. 현행 지방재정공개제도의 문제와 한계

현재 우리나라의 지방자치단체들은 재정공시제도와 유사한 “지방재정운영상황 공개제도”를 도입, 운영하고 있지만 유용성 면에서 사실상 많은 문제를 안고 있다. 동 제도는 정보의 공개를 통해 지방재정 운영의 투명성을 제고할 목적으로 정부가 1994년에 도입하였다. 구체적으로, 지방재정법에서는 자치단체가 주민에게 공개해야 할 재정정보의 내용과 공개방법, 시기 등에 관한 사항을 규정하고 그것을 지방자치단체가 준수하도록 의무화 하고 있다. 그에 따르면 지방자치단체의 장은 조례가 정하는 바에 따라 세입·세출예산의 집행상황, 지방채 등 재정운영에 관한 주요 사항을 주민에게 공개해야 한다(지방재정법 제 118조의 3: 재정운영상황의 공개 등).

동 법에 의하면 모든 지방자치단체는 1년

에 두 차례에 걸쳐 재정정보를 공개해야 한다. 구체적으로, 상반기(2월)에는 예산관련 재정정보(재정여건과 재정운영방침, 예산현황과 주요사업, 주민부담 지방세 예정액, 지방채 등 채무관리계획, 기금운영계획, 공유재산 등 취득·처분계획, 공기업운영계획, 기타 공개가 필요한 사항)를 주로 공개하고, 하반기(7월)에는 전년도 결산 개황, 세입·세출집행 상황, 주민부담 지방세 상황, 지방채 등 채무관리 상황, 기금운영상황, 공유재산 중요물품 증감 및 현재액, 공기업운영계획, 기타 재정운영 주요 사항을 공개해야 한다. 이에 따라 현재 각 지방자치단체는 “재정운영상황 공개조례”를 제정하고 매년 상·하반기에 재정운영 상황을 홈페이지 등을 통해 공개하고 있다.

그러나 지방재정운영상황 공개제도는 현실적으로 그 실용성과 중요성을 인정받지 못하고 있다. 그것은 공개 내용이 복잡하고 형식에 치우칠 뿐 아니라 정보 이용자의 입장 즉, 고객편의 중심으로 제도가 가동되지 않기 때문이다. 특히, 공개된 재정정보가 주민들이 쉽게 이해할 수 있도록 다듬어져 있지 못하고 이해관계자들이 필요로 하는 정보의 가공이 이루어지지 않아 결과적으로 주민의 관심도가 낮고 이용 실적이 매우 부진한 상태이다. 상당수의 자치단체들이 법적 요건을 형식적으로 충족하는 수준의 일방적 정보 전달에 급급할 뿐 주민의 입장에서 주민과 함께 호흡하는 쌍방향 정보 교환의 수단으로 승화시키지 못하고 있는 것이 현실이다. 그 결과 제도 도입의 목적과 취지에 부합하지 않은 현상들(형식적 공개, 주민의

무관심, 낮은 정보 활용, 자치단체와 주민간의 쌍방향 의사소통 부족, 주민의 의사결정 정보 환류 부재 등)이 나타나 일종의 행정 낭비가 이루어지고 있다. 이러한 상태를 두고 동 제도가 도입 목적을 충실히 수행하고 있는 것으로 간주하기는 힘들다.

이와 같은 현상이 발생하는 원인의 일부는 지방자치단체의 무책임성에 기인하지만 또 다른 일부는 동 제도의 운영을 관리·감독하는 주체(중앙정부)가 구체적이고 실천적인 세부 가이드라인을 제시하지 않고 엄정한 관리를 행하지 않은데 기인한다. 조금 혹평하자면, 입법 주체와 운영 주체 그리고 주민을 포함한 이해관계자 모두가 제도 도입의 목적을 충실히 이해하고 실천하지 못하는 상태에 놓여 있다고 말할 수 있다.

이와 같은 상황을 인식할 때, 정부는 그간 내실을 갖추지 못한 재정공개제도의 부실과 문제점을 개선하고 제도의 도입 목적과 범위를 확대 강화하는 방향으로 지방재정공시제도를 도입해야 할 것이다.

IV. 지방재정공시제도의 도입 방안

1. 기본방향

첫째, 지방분권을 국정의 기조로 추진 중인 현재의 한국 상황을 고려할 때 재정공시를 자율과 분권에 상응하는 지방의 책임성 제고 수단으로 접근할 필요가 있다. 이를

위해서는 지방자치단체들이 자체재원은 물론 중앙정부가 지원하는 각종 이전재정의 예산 집행 및 사업성과에 관한 정보를 적극적으로 공시해야 한다. 한마디로, 관련 법규의 준수와 국가정책과의 정합성 그리고 재정자원의 효율적, 효과적 사용 여부를 보여주는 제반 재정정보의 공개가 이루어져야 한다.

둘째, 국제적 재정 투명성 기준을 적극 수용하면서 한국적 상황에 적합한 투명성 기준을 보완하는 접근을 취할 필요가 있다. 구체적으로, 지방자치단체의 역할과 책임에 걸 맞는 재정활동의 수행, 정보 접근성 극대화, 주요 예산과정 전반에 대한 정보 공개, 공개정보의 완전성 보장과 같은 투명성 원리들이 실천되어야 한다⁴⁾.

셋째, 재정공시의 주요 운영사항(공시의 목적, 공시 대상 및 내용, 공시방법·시기, 사후조치 등)을 규정하는 법규 등의 도출 과정에서 이해당사자의 필요와 공감을 수용하는 민주적 절차를 밟아야 한다. 구체적으로, 국가와 지방자치단체 그리고 지역주민과 기타 이해관계자의 공동적 관점에서 가장 적절하다고 판단되는 합의사항을 토대로 공

시의 내용과 방법 및 절차가 규정되어야 한다.

넷째, 재정공시는 주민이 쉽게 이해할 수 있는 주민 친화적 시스템으로 구축되어야 한다. 이를 위해서는 공시내용을 전달하는 수단 즉, 매체를 다양하게 선택하는 한편 주민들이 쉽게 이해할 수 있도록 재정정보를 가공하고 다양한 표현방식(그림, 그래프, 삽화 등)을 활용하는 창의적인 접근이 시도되어야 한다.

다섯째, 재정공시 내용의 정보 중요성을 고려하여 차등적 접근을 할 필요가 있다. 구체적으로, 국정관리, 국민적 알 권리 충족, 전국적 보편·표준적 정보 제공, 자치단체간 비교 등의 차원에서 모든 자치단체가 반드시 공시해야 하는 필수공시사항(또는 의무적 공시사항)과 자치단체의 지역·환경적 특성이나 장점, 자랑거리 등을 반영하는 선택공시사항(또는 자발적 공시사항)으로 구분 접근할 필요가 있다. 특히, 전자의 경우 자치단체간 비교(전국·지역·개별 비교)가 가능하도록 정보의 내용과 지표를 표준화하고, 비교 정보를 적시에 공시할 수 있는 기반을 조성하는 것이 중요하다.

여섯째, 재정공시 정보의 정확성과 공정성을 보장하는 제도적 장치를 마련해야 한다. 이것은 재정 정보의 공신력이 결여될 경우 공시제도의 존립 기반이 흔들릴 수 있기 때문이며 특히, 전국의 모든 자치단체들이 의무적으로 공시해야 하는 필수공시사항의 경우 더욱 그러하다.

4) IMF에서는 재정의 투명성을 다음의 네 관점에서 규정하고 있다(IMF, p. 2). 그것은 (1) 분명한 정부의 역할과 책임(Clarify of Roles and Responsibilities), (2) 국민의 정보이용 가능성(Public Availability of Information), (3) 예산과정(예산의 준비, 집행, 보고)의 공개성(Open Budget Preparation, Execution, and Reporting), (4) 완전성 보장(Assurance of Integrity: 재정자료 및 정보의 질에 대한 독립적 검증 보장)이다.

2. 지방재정공시의 도입 목적 및 내용

가. 도입 목적

지방재정공시제도의 목적과 그 속에 담을 내용을 선정하는 문제는 국가와 지방자치단체의 운영과 주민의 복지 그리고 다양한 경제 주체의 합리적 의사결정에 중요한 영향을 미치는 사안이므로 다각도에서 심도 있는 논의와 정책분석을 거친 다음 최종적으로 확정하는 과정이 필요하다.

지방재정공시제도를 효과적으로 운영하기 위해서는 먼저, 재정공시의 목적을 분명히 해야 한다. 공시제도의 운영 목적은 정부의 관리 철학이나 운영주체의 가치판단에 따라 다를 수 있다. 대체로 말해, 현재 세계 각국에서 추진 중인 정부개혁(government reform)의 지향 원리 즉, 정부 활동의 효율성, 효과성, 투명성, 책임성 제고 등을 공시제도의 도입 목적과 직·간접적으로 연계시키는 접근은 큰 무리가 없을 것으로 보인다. 이러한 맥락에서 “지방자치단체의 주요 재정정보를 이해관계자(주민)에게 적절히 알려줌으로써 재정의 투명성과 행정의 책임성을 고양시키는 것”을 지방재정공시의 목적으로 삼을 것을 제안한다. 이것을 수용할 경우 재정공시의 핵심 목적은 재정 투명성의 확보이고 그 효과는 주민의 알 권리 충족과 자치단체의 책임행정 구현으로 나타난다. 이와 같은 목적을 달성하는 과정에서는 지방자치단체가 담당해야 할 역할이 있는가 하면 국가와 지방의회 그리고 기타 이해관

계자들(주민, 시민단체, 언론, 투자자 등)이 수행해야 할 역할이 있다. 예컨대, 국가는 재정공시의 목적을 제대로 달성하는데 필요한 각종 제도적 장치와 가이드라인을 마련하고 지속적으로 감시·감독하는 역할을 해야 하고 주민과 시민단체, 언론 매체 등은 납세자이자 정보 수혜자로서 자치단체의 재정 활동에 대한 선량한 감시자 및 조언자의 역할을 수행해야만 한다.

나. 재정공시의 내용

성숙한 민주사회에서는 정부가 재정 자원의 현재 상태와 사용내역 그리고 주요 정책사업의 성과 달성에 관한 정보(사명, 목표, 약속의 이행 상태 즉, 성과 측정 결과)를 주민에게 충분히 알려줄 수 있는 책임성을 견지해야 한다. 정부의 책임성을 확인할 수 있는 사항으로는 관련 법규의 준수 상태를 비롯하여 주민과 약속한 정책의 올바른 수행 여부, 세금의 효율적·효과적 사용 여부(세금의 경제적 가치 극대화 여부)와 관련된 재정정보를 들 수 있는데 이들은 지방재정공시의 대상에 기본적으로 포함되어야 한다. 이와 같은 인식을 하면서 지방재정공시 속에 포함되어야 할 기본 정보에 관하여 구체적으로 제시해보면 다음과 같다.

- (1) 재정의 현황과 운영 실태 및 실적에 관한 일반 정보(예산 및 결산)
- (2) 단기 및 중기 재정 예측 및 계획
- (3) 주요 예산과정 및 주요 재정통계
- (4) 재정 정책 및 회계정책의 변화
- (5) 주요 재정투자사업의 운영 실태 및

- 성과(투자사업 심사결과 포함)
- (6) 주민과의 재정 부문 약속 이행 상태
 - (7) 각종 지방재정평가 결과(상위정부 평가 및 자체평가)
 - (8) 주요 지방재정 감사 결과
 - (9) 지방자치단체의 예산 활동 전반에 관한 성과측정 정보
 - (10) 주요 재정사업의 성과목표 달성 정도(투입, 산출물, 효율성, 효과성 정보)⁵⁾
 - (11) 동일 또는 유사 사업의 자체 위상, 전국 및 지역 평균 등에 관한 정보
 - (12) 재정집행의 문제, 한계, 개선 계획
 - (13) 주민의 현재 및 장래 재정부담(지방세, 사용료·수수료 등)
 - (14) 당면한 재정의 위험 요인과 불확실성
 - (15) 기타 주민의 관심사가 높은 예산 및 투자사업 정보(투입, 만족도, 사업 영향 정보)

재정운영 성과를 측정할 수 있는 인프라가 구축되지 못한 현 단계에서는 지방자치단체의 총체적인 재정 역량평가나 개별 재정사업의 성과를 측정해 주는 다양한 정보를 공시하기에 어려움이 있다. 따라서 당분간은 재정운영의 현황과 상태 그리고 실적과 주민 관심사를 공시하는데 주력하고, 재정성과 공시는 중장기 차원에서 접근하는 것이 바람직하다. 중장기적 관점에서 자치단체의 재정성과를 공시할 경우 그 속에 포함

시켜야 할 사항으로는 지방자치단체 개요(profile), 주요 재정사업별 성과정보(예산·비용 정보, 성과목표 대비 목표 달성도(금년, 지난해 대비 등)), 목표달성 관련 원인 및 배경 설명, 예산(추정치, 확정치)과 결산의 차이, 성과목표와 성과 달성도간의 차이 분석 및 설명, 유사 자치단체 비교, 주요 재정사업 관련 필수적 배경정보(contextual information), 중점 개선사항 등을 들 수 있다⁶⁾.

끝으로, 보다 성숙한 자치단체라면 재정공시 속에 국내외의 수범사례에 대한 벤치마크(benchmark) 정보를 함께 제시함으로써 해당 자치단체가 주민의 복지와 지역발전을 위해 열심히 노력하고 있음을 보여 줄 필요가 있다. 예를 들어, 해당 자치단체가 목표로 삼고 있는 특정 재정분야(중점 분야, 부진·개선요구 부문)의 벤치마크 수준을 비교 기준으로 제시하고 그에 대한 현재 상태와 향후 도달 가능한 계획, 방법, 시기 등을 주민에게 공시하는 접근 자세이다.

3. 재정공시의 유형화 -

의무적 공시와 자발적 공시

재정공시는 크게 두 부분으로 구분할 필요가 있다. 그것은 (1)국정운영 차원과 국민적 관심, 전국 보편적 중요성 차원에서 자치단체가 의무적으로 공시해야 할 부문(“의무적 공시” 또는 “필수공시”라 함)과 (2)지

5) 참고로 영국의 경우 부수상실(ODPM)에서는 2005년부터 각 지방정부의 효율성 보고서를 발행을 의무화 하였으며 그 속에는 반드시 효율성 달성에 관한 정보가 포함되도록 요구하고 있다.

6) 참고로 성과 목표의 선정방법으로는 과거 실적, 유사 자치단체 실적, 수범단체 실적, 자체 설정 목표 등이 될 수 있을 것이다.

방자치단체가 지역의 특수성을 인식하면서 대 주민서비스 등을 고려하여 자발적으로 공시하는 부문(“자발적 공시” 또는 “선택공시”라 함)이다. 의무적 공시는 전국적으로 공통 적용되는 재정공시이므로(다만, 일부 자치단체의 경우 광역과 기초자치단체의 기능 차이 등으로 인하여 일부 의무적 공시 항목이 적용되지 않을 수 있음), 이것을 통해 자치단체간의 비교, 개선을 도모할 수 있는 장점이 있다. 즉, 의무적 공시는 지방자치단체간에 선의의 경쟁을 유발하는 내재적 장치를 갖고 있다. 의무적 공시대상으로는 지방재정의 현황 및 상태에 관한 기본적인 재정정보, 지방재정법(안) 제60조 제1항의 공시사항, 중앙정부 및 상위정부 그리고 자체에 의한 각종 정책평가, 감사원 등의 주요 감사 결과, 전국 공통의 기간 재정투자사업의 비용·성과정보 등을 우선적 고려해 볼 수 있을 것이다. 의무적 공시정보의 내용과 공시 방법 등에 관한 사항은 중앙정부가 설정하지만 그 과정에서는 지방정부의 의견과 지역 특성들이 충분히 이해되고 반영되어야 한다.

의무적 재정공시는 전국의 모든 지방자치단체가 반드시 공개해야 하는 것이므로 중장기적으로 지방자치단체의 행태와 경영관리에 매우 큰 영향을 미칠 것이 예상된다. 긍정적인 관점에서 보자면, 동 제도는 객관적 정보의 공유에 입각한 정책 추진, 수범사례(best practice)와 잘못된 사례의 공유를 통한 제도 개선 증진(효율성·효과성 사례, 예산 절감 및 낭비 사례, 잘못된 예산관행, 예산과정 개선, 성과측정, 주민만족 등),

재정운영의 혁신과 창의 추구, 감사·감찰·점검제도의 개선 등을 통해 궁극적으로 지방자치의 발전과 주민복지의 증진에 기여할 것으로 예상된다.

의무적 재정공시와 더불어 자치단체가 스스로 시행하는 자발적 공시제도 또한 그 중요성이 매우 크다. 지방자치단체들은 주민과 함께 일구어 나가는 지방자치의 관점에서 자발적 공시를 적극적으로 발전시켜 나가야 한다. 이 때 자발적 재정공시의 내용은 기본적으로 국가가 추구하는 가치(예: 사회적 형평, 국가최저 수준 충족 등)와 정책 기조 그리고 국민적 관점(전국 보편적 주민의 관점)에서의 관심 사항들과 부합해야 한다. 이와 같은 국가·지방의 정합성을 벗어나지 않는 범위에서 각 지방자치단체는 자신의 특성과 장점 그리고 지역 관심사를 중심으로 독자적이고 자율적인 재정공시를 실시할 수 있을 것이다. 대체로 말하자면, 자발적 공시사항에는 자치단체장 역점사업과 공약사업, 지역단위 중소 규모 재정지출사업, 주민 관심사, 지역갈등사업 등의 진행 상태와 실적에 관한 내용을 비롯하여 외부에 자랑할 만한 재정 수범사례 등 지역주민과 밀착된 미시적 재정정보들을 포함시키는 것이 바람직하다. 마지막으로, 지방자치단체가 자체적으로 개발한 재정공시정보는 일정한 관리의 틀과 엄격한 규율(rule) 하에 유지 관리되어야 한다. 자발적 공시제도에서 “자발적”이라는 의미는 마음대로라는 것을 뜻하지 않고 “엄격한 자기 규율”을 수행하는 것을 의미함을 명심해야 한다.

4. 재정공시제도의 운영 절차와 재정공시의 방법

가. 재정공시제도의 운영 절차

재정공시제도의 운영 과정은 크게 계획, 정보 처리, 공시, 환류의 4단계로 구분해 볼 수 있다. 계획단계는 각 자치단체가 연초에 금년도에 공시할 재정정보의 내용 확정, 정보 수집, 정보 공개, 주민반응 확인 등에 관한 연간 기본계획을 수립하는 단계를 말한다. 정보처리 단계는 연초에 수립한 재정정보공시 기본계획을 토대로 그에 맞는 공시 대상 정보를 수집, 정리, 작성하는 단계를 의미한다. 공시단계는 수집, 정리된 공시정보를 국가 기준과 자체 기준에 준하여 일정한 방식으로 일반 주민에게 공표하는 단계를 뜻한다. 환류단계는 재정정보의 공시가 이루어진 이후 다양한 이해관계자로부터 환류되는 의사 정보 - 의견, 논평, 정책 건의, 민원 등 - 를 취합, 반영하여 적절한 개선을 모색하는 단계이다.

나. 재정공시의 전달수단과 방법 - 주민 친화적 재정공시

공시방법으로는 모든 지방재정 이해관계자들이 해당 정보를 쉽고 편리하게 이용할 수 있는 다양한 수단을 강구하는 것이 합리적이다. 구체적으로, 전통적인 언론매체는 물론 웹 사이트(web-site), 공시 책자의 공공장소 비치, 주민 간담회, 정책 토론회 등의 활용을 들 수 있다. 인터넷 등 전자통신 기술의 발달을 고려할 때 앞으로는 보다 다

양한 공시방법을 선택할 수 있을 것이 예상되지만, 당분간은 전통적 방법과 비전통적 방법(웹 사이트 활용 등)을 적절히 혼합하여 활용하는 접근이 합리적이다.

공시정보는 주민 친화적 방법을 통해 효과적으로 활용되어야 한다. 이를 위해서는 다음의 사항들이 적절하게 반영되어야 할 필요가 있다.

- (1) 자치단체의 프로필(profile) 압축 표현
- (2) 주민의 이해 용이성 및 친절한 정보 제공(그래프 사용 등 시각적 효과)
- (3) 역사적 변화 추이 및 기간별 비교(시계열 경향분석 및 유사단체 비교)
- (4) 참고 및 배경정보(contextual information)
- (5) 알기 쉬운 성과평가 정보 제공
- (6) 벤치마킹(benchmarking)의 적용 및 구체적 목표 제시(가장 미진한 분야, 용이하고 효과적인 분야의 파악과 개선목표 설정 등)
- (7) 전년도 주민 참여와 주민에 의한 환류 사항

그리고 공시정보의 정책 환류가 적절히 이루어질 수 있는 행정 창구 등 관련 장치를 마련해야 한다. 공시정보가 그 진가를 발휘하는 것은 주민의 개인적 정보 활용과 더불어 주민으로부터 자치단체로 정책 환류의 자극이 주어질 때이다. 즉, 재정정보를 중심으로 쌍방 또는 다방의 의사결정 역학관계가 가동될 때 비로소 재정정보공시의 목적이 달성될 수 있다.

다. 재정공시의 시기

재정공시는 1년에 한번 이상 이루어지는 것이 합리적이고, 자발적 공시의 경우 자치단체의 필요에 의해 수시로 이루어지는 것이 합리적이다. 그리고 지방자치단체들은 재정공시의 내용을 정리, 수록하는 재정공시보고서를 1년에 한번 작성, 공표해야 한다(1년에 여러 번 수시 공시가 이루어지더라도 그해의 공시정보 모두를 수록하는 보고서는 1년에 한번 작성, 보고하는 것을 원칙으로 할 필요성이 있다).

5. 기타 제도적 장치

가. 재정공시 관련 조치

- 자치단체 감사 및 규제 완화 등

재정공시제도의 효과적 운영을 위해서는 중앙정부가 공시 내용을 토대로 일정한 등급 평가를 하고 그를 토대로 각종 인센티브와 제제를 부여하는 정책을 추진할 필요가 있다.

이와 함께 중앙정부는 재정정보공시제도의 도입과 더불어 점진적으로 지방자치단체에 대한 감사와 규제 그리고 각종 지도 점검 등을 축소해 나가는 정책을 실시하는 것이 바람직하다. 이에 대한 논거는 재정공시를 제대로 실시하기 위해서는 우선, 지방자치단체의 입장에서 적지 않은 인력과 시간 그리고 예산이 소요되기 때문이고, 그 다음으로는 공시제도가 제대로 활성화될 경우 지방재정 운영의 투명성이 높아져 그만큼 중앙정부의 감사와 지도·감독의 필요성이

줄어들기 때문이다(일반적으로, 재정공시제도가 성숙 발전하면 사회적 감시·감독비용이 크게 감소되는 효과가 발생한다). 그 외에도 이와 같은 유인이 제공될 때 비로소 중앙과 지방간에 상호 협력적 체계가 구축되고 그를 토대로 지방재정공시제도가 빠르고 시일 내에 정착, 발전할 수 있기 때문이다.

나. 재정공시심의위원회 도입

재정공시제도가 효과적으로 가동되기 위해서는 중앙정부 차원에서의 지속적인 감시·감독·지원이 있어야 함은 물론 지역 단위에서의 주민, 시민단체, 언론 등을 통한 감시·견제 기능이 강화되어야 한다. 이와 더불어 지방자치단체 수준에서 자발적으로 수행하는 공시사항의 기준을 설정하고 그 준수 여부를 점검하는 등 공시제도의 운영 전반을 감시·견제하는 기구로 가칭 “재정공시심의위원회”를 지방 단위에서 설치하는 방안도 적극적으로 검토해 볼 필요가 있다.

다. 자치단체 수준에 따른 차등적 공시제도 적용

재정정보 공시의 내용 중 일부를 자치단체 수준별로 차등화 하는 방안도 검토할 필요가 있다. 그것은 시·도와 시·군·구에 따라 재정의 수입 및 지출 내역(즉, 행정서비스의 기능 면), 서비스 이용자, 주민 관심사 등에서 상당한 차이가 나기 때문이다. 이와 관련하여 재정정보 공시의 내용과 초점을 각기 다른 관점 즉, (1)국가와 국민적 관점에서 필요한 재정정보, (2)지역사회(지

역주민) 관점에서 필요한 재정정보, 그리고 (3)서비스 이용자 즉, 고객의 입장에서 요구되는 재정정보 관점에서 구분 접근하는 대안을 제시해볼 수 있을 것이다(이러한 사항은 의무적 공시와 자발적 공시제도를 도입하는 과정에서 종합적으로 검토해 볼 내용이다).

6. 재정공시제도의 선결 조건 및 한계

재정공시제도를 구축하는 과정에서는 다음의 몇 가지 요인들에 대한 충분한 이해와 관련기반의 정비가 선결되어야 한다. 그것을 구체적으로 언급하면, 지방의 실상과 현실 이해에 기반을 둔 제도의 추진, 지방행정의 역량에 대한 진정한 인식, 객관적이고 투명한 방식의 정보수집 방법 개발, 주민과의 의사소통 개선, 행정서비스 개선조치계획 수립 유도, 각종 인센티브·제제 부여 등이다. 이와 같은 사항들에 대하여 현재의 상태와 미래의 변화 역량을 충분히 파악하지 않은 채 소위 밀어붙이기 식으로 재정공시제도를 추진할 경우 그것은 크고 작은 문제와 한계에 부딪힐 수밖에 없다.

재정정보의 공시가 정부 관리와 주민복지 증진의 유용한 수단으로 작동하기 위해서는 여러 가지 선결 조건들이 충족되어야 한다. 여기에는 공시제도의 운영·관리·감독사항을 규정하는 법적·제도적 장치의 구비를 비롯하여 다양한 재정정보의 분석·공급주체와 이해관계자의 적극적 참여 등이 필수적으로 포함된다. 앞서 언급한 바와 같이 공시제도가 효과적으로 운영되기 위해서는

공시의 내용을 주도면밀하게 설정하고 그것을 객관적인 정보로 구체화시키는 제도적 장치와 과정을 구축하는 일이 무엇보다도 중요하다. 이와 관련하여 특히 다음의 사항들이 준수되어야 한다.

첫째, 공시정보의 공신력을 확보하고 정보를 표준화시켜야 한다. 이를 위해서는 재무회계 측면에서 객관적인 회계기준을 설정하고 재정통계의 작성 기준을 명확히 제시하는 일이 중요하다. 이와 같은 기준(회계·통계 인프라)이 마련되지 않을 경우 지방자치단체가 자신의 편의에 의해 공시정보를 조작하거나 일관성과 비교 가능성을 결한 공시가 이루어질 수밖에 없다.

둘째, 공시정보의 질과 수준이 담보될 수 있도록 사회적으로 공인된 재정정보와 감사를 거친 재무정보에 한해 공시가 이루어져야 한다. 이를 위해서는 공시 내용의 신뢰성과 타당성을 확보할 수 있는 검증체제가 확립되어야 한다. 객관성과 신뢰성 그리고 정보의 질이 담보되지 않은 재정정보의 공시가 행해질 경우 공시제도의 도입 목적이 무시되는 결과가 나타난다. 극단적으로는 공시가 상업적 광고나 자치단체의 일방적 홍보 수단으로 전락할 수 있다. 따라서 공시대상 자료는 공인된 회계기준을 충족하고 객관적인 감사를 거친 정보들로 구성되어야 한다. 이러한 관점에서 볼 때, 지방재정공시의 내용 전반을 규칙적으로 점검하고 비교 분석할 수 있는 기관이 존재해야 할 필요성이 제기된다. 아울러 공시제도가 객관적 정보제공 수단이면서 정부와 이해관계자간의 원활한 의사소통 기구로서 기능하기 위해서

는 회계사, 감사기구, 공무원, 주민, 시민단체간의 의사소통 네트워크가 적절히 구축되어야 한다⁷⁾.

셋째, 재정정보 공시는 지방자치단체가 선별적으로 정보를 제공하는 것이 아니라 주민에게 필수불가결한 정보를 완전한 수준에서 충분히 제시해야 한다. 지방자치단체의 편의와 자의적 선택에 의한 선별 공시는 정보의 왜곡을 초래하기 십상이다. 물론 의무적 공시 사항 이외에 자치단체들이 자발적으로 공시하는 영역이 있지만, 이 경우에도 지방자치단체 스스로가 엄격한 규율과 관행을 수립하고 그것을 지속적으로 검증 받는 시스템을 구축함으로써 정보의 투명성과 객관성을 유지할 수 있어야 한다. 이러한 점을 인식할 때, 중앙정부는 물론 자치단체 또한 공시정보의 대상, 내용, 공시방법 등에 대하여 매우 엄격하고 구체적인 가이드라인을 제시하고 또한 그것을 지속적으로 갱신해 나가야 한다.

넷째, 재정공시 정보를 다각도에서 분석하는 인프라를 구축함으로써 정보공시가 지향하는 목표 - 즉, 알권리 충족, 지방자치 발전, 지방재정운용 개선 등 - 를 충실히 달성할 수 있는 환경을 조성해야 한다. 정보공개 자체가 투명성 확보의 중요한 수단이지만, 그것 못지 않게 공시된 정보를 분석, 비판하고 그것을 정책에 최대한 환류 시켜 지방행정의 발전과 주민의 복지 증진을 도모하는 것이 중요하다.

7) 이러한 관점에서 중앙정부 또는 제3의 독립기관이 나서서 공시제도의 운영 전반을 관장하는 일정한 역할을 담당해야 할 당위성이 생긴다.

다섯째, 재정공시제도의 도입 및 개선과정에서 중앙과 지방의 상호 협력 체제를 모색하는 것이 중요하고(이것은 공시정보의 내역 중 지방자치단체가 제시하는 사항들의 점유 비중을 통해 파악이 가능하다), 중장기적 관점에서 지방자치단체가 자발적으로 실시하는 정보공시가 지방재정공시제도의 중심이 되는 방향으로 제도를 발전시켜 나가야 한다.

여섯째, 재정공시제도의 운영 과정에서 재정성과와 주민만족도가 중요함을 인식하고 이들을 강화하는 인프라를 구축해야 한다. 그리고 공시정보의 구성 및 구축 과정에서는 역사적 비교와 경향 분석이 가능하도록 관련 데이터를 축적 관리해 나가야 한다. 이를 위해서는 재정 공시의 영역과 내용 그리고 관련 자료수집의 가능성, 미래 불확실성 등 다각도에서 세심한 배려가 있어야 한다.

V. 종합 및 결론

중앙정부와 지방자치단체 활동에 관한 각종 정보를 국민(이해관계자)에게 공개하는 정보공시제도는 오늘날 “훌륭한 정부 관리(good governance)”의 핵심 수단으로 기능하고 있다. 동 제도는 정부 운영의 투명성과 신뢰성을 높여주면서 궁극적으로 정부의 국민(주민)에 대한 책임성을 강화하는데 중요한 역할을 하고 있다.

정보의 공시, 공개는 무엇보다도 공공부문의 인식과 문화 변화를 필요로 한다. 그것

은 일반적으로 개인이나 기관 할 것 없이 자신이 소지하는 정보를 기꺼이 공개하기를 주저하는 성향을 지니기 때문이다. 그러나 공익성과 공공성을 존재 근거로 삼는 국가와 지방자치단체를 포함하는 모든 공공부문은 객관적이고 필수적인 정보를 국민과 모든 이해관계자에게 적극적으로 공시하는 것을 정책의 기본으로 삼아야 한다. 이러한 사실은 근년에 정부 운영의 투명성 이슈가 세계적으로 정부 개혁의 핵심 주제로 부각되었고, 정부가 보유하는 정보를 모든 이해관계자에게 정확하고 공정하게 공개할 때 투명성이 달성될 수 있다는 논거를 통해 더욱 강조되었다. 이와 관련하여 IMF에서는 재정 투명성을 재정 관리의 필수 요건이자 “훌륭한 정부 관리”의 핵심 요인으로 간주하였고, 적극적인 정보공개가 행정의 책임성을 높이는데 매우 효과적인 장치임이 선진 각국을 통해 입증되고 있다.

지방분권과 정부혁신을 국정 기조로 채택하고 있는 우리의 상황을 인식할 때 지방재정의 투명성 이슈는 중요한 사회적 의미를 지니며, 그것은 특히 자율에 상응하는 책임성의 조화 차원과 고객중심의 지방행정 구현 차원에서 중요한 의미를 지닌다.

금번에 정부가 도입하고자 하는 지방재정공시제도가 제대로 정착, 발전하기 위해서는 이미 풍부한 경험을 지니는 기업의 사례와 국제사회의 “최고 관행(best practice)”으로부터 시사와 교훈을 받으면서 그것을 한국적 상황에 가장 적절히 활용하는 자세가 필요하다. 이와 함께 정부는 현재 다소 유명무실해진 “지방재정운영상황 공개제도”의

문제와 한계를 철저히 파악하고 그로부터 개선의 실마리를 풀어나가는 접근자세를 취해야 한다. 구체적으로, 형식적 공개와 공개내용의 복잡성, 정보 이용자(고객)의 편의 무시, 일방적 정보 전달과 정책 환류 미비 등에 대한 정책 대안을 강구해야 한다. 보다 포괄적으로는 재정공개와 관계된 지방자치단체의 책임성 요건을 강화하고, 중앙정부가 구체적이고 실천적인 세부 가이드라인을 제시하는 동시에 엄정한 관리·감독을 행해야 한다.

모든 제도가 그러하듯이 제도의 도입 목적이 제대로 달성되기 위해서는 도입과정에서 주도면밀한 준비 작업이 있어야 하고, 현실 상황과 여건에 관한 충분한 인식과 이해의 바탕이 있어야 한다. 이와 같은 문제의식을 지니면서 지방재정공시제도의 도입 방향을 다음과 같이 제시하고자 한다. 그것은 (1) 자율과 분권에 상응하는 지방의 책임성 제고 수단으로서의 접근, (2) 국제적 재정 투명성 기준의 적극 수용, (3) 이해당사자의 필요와 공감을 수용하는 민주적 재정공시 규정 도출, (4) 주민 친화적 재정공시 시스템 구축, (5) 재정공시 정보의 중요성을 고려한 차등적 접근, (6) 재정공시 정보의 정확성과 공정성을 보장하는 제도적 장치 마련 등이다. 지방재정공시의 대상 즉, 내용에는 재정 자원의 현재 상태와 사용내역, 주요 정책사업의 성과 달성에 관한 정보, 관련 법규의 준수 상태, 주민과 약속한 정책의 올바른 수행 여부, 세금의 효율적·효과적 사용 여부 등에 관한 재정정보들이 기본적으로 포함되어야 한다. 재정공시는 크

게 보아 (1) 국정운영 차원과 국민적 관심, 전국 보편적 중요성 차원에서 자치단체가 의무적으로 공시해야 할 부문과 (2) 지방자치단체가 지역의 특수성을 인식하면서 대 주민서비스 등을 고려하여 자발적으로 공시하는 부문으로 구분, 접근하는 것이 합리적이다. 두 제도 모두 중요하지만 중장기적으로는 지방자치단체가 자발적으로 수행하는 재정공시제도가 보다 중심적인 역할을 수행하는 것이 바람직하다. 이와 함께 지방자치단체들은 자체적으로 개발한 재정공시정보라고 하여 자기 마음대로 운영하는 것이 아니라 일정한 관리의 틀과 엄격한 규율(rule) 하에 유지 관리되어야 하는 사실을 명심해야 한다.

재정공시제도가 성공적으로 도입, 발전하기 위해서는 관련 선결조건과 한계를 분명히 인식하고 준비해야 한다. 이와 관련하여 특히, 지방자치와 지방재정의 현재 상태와 미래의 변화 역량을 객관적으로 파악하는 일이 중요하며, 그 다음으로는 공시정보의 공신력 확보, 정보 표준화, 정보의 질 담보, 공시정보 분석시스템 구축, 그리고 지속적인 중앙·지방간 협력체계 구축에 대한 철저한 준비와 실천이 있어야 한다.

마지막으로, 재정공시를 포함한 정보공시 영역은 한번 그 틀이 정해진다고 해서 고착되는 것이 아니라 계속해서 변화, 진보하는 특성을 지닌다. 이것은 기업의 공시제도가 도입된 지 상당한 세월이 흘렀지만 그 동안 끊임없이 변화를 경험해 왔고 현재도 많은 미래의 도전 과제들을 안고 있는 사실(OECD, p. 3)을 통해서 알 수 있다. 따라서

공시제도의 운영과 관련된 법령과 실천 가이드라인을 지속적으로 정비, 개선해 나가는 한편 지방자치단체 스스로가 솔선수범하여 엄격한 “재정공시 규율(public disclosure discipline)”을 견지하는 자세를 취하는 것이 중요하다. 앞으로 지방재정공시제도의 도입 및 시행 과정에서 적지 않은 사회적 비용과 시행착오가 수반되겠지만, 동 제도는 자치단체간의 상호 학습과 경쟁을 촉진하고 의사결정의 과학화, 주민의 감시 통제 등을 강화시켜 궁극적으로 보다 투명하고 책임성 있는 정부 관리의 발판을 마련할 것으로 예상된다.

〈참고문헌〉

- 금융감독원, 기업공시제도해설, 2003.
 임성일, “OECD 국가의 성과중심 재정운영: 최근 동향과 시사”, 지방재정, 제1호, 2005.
 Audit Commission, Proposals for Comprehensive Performance Assessment from 2005, 2004.
 IMF, Manual on Fiscal Transparency, 2001.
 IMF, “Draft Guide on Resource Revenue Transparency,” 2004.
 OECD(Frederick, R.), “Disclosure: A Corporate Governance Tool That Really Works?,” 2000. ☺