

지방자치단체의 재정책임성 강화를 위한 대안 탐색¹⁾

I. 서론

2007년 발생주의·복식부기회계 도입은 지방자치단체 재정 관리의 새로운 전기를 마련하는 기회를 제공하였다. 최근 정부 3.0구현과 관련하여 재정책임성 강화가 강하게 요구받고 있고, 이 과정에서 재정투명성에 관한 요구가 더욱 거세지고 있다. 이에 관해 다양한 관점에서 논의가 가능하다.

재정책임성은 재정투명성을 강화하는 것이 우선시 되어야 한다. 재정책임성은 재정투명성을 포괄하여 논의가 가능한데, 재정투명성은 객관적인 정보를 적시에 정확하고 공정하고 접근가능한 방식으로 공개하는 것을 의미한다. 다시 말해 정부의 재정활동을 일목요연하고 체계적으로 적시에 정확하게 전달하는 것을 말한다.

재정책임성에 관해 우선 법·제도적 차원에서 다양한 논의가 가능한데, 재정정보의 공개와 전달, 재정정보의 내용, 정보의 신뢰성과 책임성을 보장하기 위한 결산검사 등과 지방회계법 제정의 추후과제 등이다. 또한 결산체제의 개편을 통해 예산운영의 투명성·효율성·책임성을 제고하고, 차년도 예산운영에 환류할 수 있어야 한다. 현행 결산제도는 예산운영이 법적·절차적인 요건에 충족하는가를 검토하는 수준에 머물러 있다. 근본적으로 지방자치단체장, 담당공무원이나 지방의원들이 예산에 비해 결산의 중요성을 인식하지 못하고 있기 때문이다.

재정책임성을 강화하기 위해 다양한 시스템을 도입·운영중에 있지만 미시적인 관점에서 도입하여 운영하다 보니 그 결과 또한 만족스럽지 못하다. 그 예로 재정위기 사전경보시스템 등을 포함하여 다양한 재정관리제도 등을 들 수 있다. 최근 지방자치단체에 파산제도 도입을 추진하고 있는데, 자치단체가 스스로 재정권한을 확보하지 못하기 있기 때문에 제한된 접근이라 할 수 있을 것이다. 이렇듯 정부의 다양한 노력이 미온책에 불과한 것은 제도에 관한 체계적인 분석노력이 결여되었기 때문이다. 제도를 도입한다고 해서 재정책임성이 강화되는 것은 아니다.

조직·인력의 확충 및 전문성의 문제는 한계로 남아 있다. 복식부기가 도입된 이후 재무회계 관련조직이 오히려 축소 또는 폐지되었는데, 이는 재무회계의 중요성을 인식하지 못한 결과에서 비롯되었다. 또한 다양한 재정관리시스템을 운영하고 있지만 지나치게 시스템적 차원의 접근으로 합목적적이지 못한 듯 하다. 또한 시스템이 연계되지 못하고 독립적으로 운영중에 있고, 시스템에 기능이 구축되어 있음에도 일부 기능만을 활용하고 있어 제한적이다.

지금까지 재정책임성을 강화하기 위한 다양한 거버넌스체제에 대한 연구는 미흡한 실정이다. 따라서 지방회계법을 제정함과 동시에 기존에 도입되어 운용중인 다양한 지방재정관리제도를 구체화하는 것이 우선되어야 할 것이다. 예컨대, 이원적 결산에 따른 재무정보의 차이, 정보공시의 유용성, 결산검사 등의 한계를 치유하고 재정책임성이 강화되는 방향으로 새롭게 개편할 필요가 있고, 조직과 인력의 전문성 강화 등이 필요하다.

본 연구는 지방자치단체가 정부 3.0시대의 정치, 사회, 경제, 회계 환경에 부응하는 재정 책

1) 본 발표논문은 정합성 차원에서 보완이 필요하므로 인용을 금함

임성 강화를 위해 재정정보의 공개와 전달 및 그 내용에 관해 대안을 제시하는데, 법·제도적 차원의 접근, 조직·인력차원의 접근, 재정관리시스템적 접근에 관해 대안을 제시하고자 한다.

이는 궁극적으로 지방자치단체 재정책임성강화는 물론 재정운영의 효율성 제고를 위해 도입된 지방재정제도의 통합적 운영을 위한 실질적인 기반을 제공하는데 기여할 것이다.

II. 이론적 논의

1. 재정책임성 vs. 재정투명성 (IMF / OECD)에 관한 논의

1) 재정책임성의 개념

재정책임성은 과연 누가 재정운영의 책임을 지는가를 의미한다. 이재원(2012)에 의하면 자기책임성, 재정건전성, 재정의 투명성과 신뢰성, 재정사업관리의 합리성에 초점을 맞추고 있다. 본 연구에서는 자기책임성, 재정건전성, 재정의 투명성과 신뢰성에 국한하여 논의한다. 다른 차원에서는 조직과 개인으로 구분하여 재정책임성의 설명이 가능할 것이다.

첫째, 지방재정의 궁극적 책임의 귀착지는 주민이다. 따라서 지방예산과정에서 주민들의 재정수요를 반영함과 동시에 추가적인 재정부담(지방세 가격기능)이 가능하고, 지역주민들에게 재정운영을 공개하고 참여를 보장할 때 재정책임성을 확보할 수 있다(운영진, 2004). 그러나 지방자치단체는 지방세의 가격(시장)기능이 작동하기 힘든 구조로 되어 있어 다소 제한적인 접근이다.

둘째, 재정건전성 책임의 궁극적인 목적은 지방자치단체가 재정압박과 파산이 발생하지 않게 하는 것이다. 다만 지방자치단체가 중앙정부가 재정을 지원해줄 것이라는 안일한 생각에서 대규모 사업을 추진하고 있는데, 대부분 국고보조금이 활용하여 사업을 추진하고 있기 때문에 책임성이 낮아진다. 더불어 지방자치단체는 정부가 정책적으로 추진하고 있는 사회복지부문의 지출로 인해 지방비를 부담(매칭)을 할 수밖에 없어 재정건전성이 취약해지고 있다.

셋째, 재정의 투명성과 신뢰성은 재정책임성 강화의 선결요건이다. 지방자치단체는 세원조달의 주체인 주민에게 재정상황을 투명하고 공개하는 것이 신뢰를 쌓아 가는데 기본이 된다. 아울러 국제회계기준 등과 부합되게 투명성이 보장되어야 하고, 신뢰성을 확보하기 위한 다양한 노력이 필요하다. 다만 어디까지 재정정보를 공시해야 할 것인지? 등에 관한 문제는 남아 있지만, 가장 설득력 있는 접근이라 판단된다.

재정책임성의 이론적 논거는 행정 책임성의 역사적 변화와 관련되어 있다고 할 수 있다. 왜냐하면 재정책임성은 행정책임성의 연장선상에서 논의가 가능하기 때문이다.

<표 1> Romzek & Dubnick(1987)의 책임성 유형과 행정책임성의 역사적 변화

(A) 책임성 유형

		'책임을 묻는 자'의 위치	
		조직내부(내부통제)	조직외부(외부통제)
'책임성판단기준'의 특성	낮은 자율성 (높은 통제수준)	계층적(bureaucratic)	법적(legal)
	높은 자율성 (높은 통제수준)	전문가적(professional)	정치적(political)

(B) 행정 책임성의 역사적 변화

시기별	책임성 유형	주요내용(책임성 확보수단)
40년대 이전 (Weber, Wilson)	정치-행정 이원론, 정책집행과 관리기술로서 행정(W.Wilson)	
	법적 책임성(법규)	의회의 관료통제 *철저한 의회주의 M.Weber
	계층적 책임성 (Weber의 관료제)	조직구조: 직무의 수직계층화, 통제권한 구체화 *간결하고 명확한 책임구조(W.Wilson) 조직형태: 질서복종, 도덕적의무로서 체계적규율 *행정관료정신강조(정치인의 책임윤리와 구별)
60년대 (신행정학)	공공의지 실현 전문가로서 관료, 시민과 사회적 약자에 대한 반응성	
	전문가적 책임성 (Frederickson)	행정교육: 정책부문별 전문성, 공직윤리와 공익 등 행정가치 *문제해결 역량이 있는 관료
	정치적 책임성(시민)	시민참여: 시민의 행정통제, 정책결정과정 직접참여 *사회정의와 성숙된 시민사회
80년대 이후 (신공공관리; NPM)	관료제에 대한 파산선고, 경쟁과 시장기제의 도입	
	정치적 책임성(고객)	고객에 대한 시장성과 책임 (신행정학의 시민과 구별)
	법적 책임성(계약)	계약기반 책임: 수평적 계약(고전이론의 수직적 계약과 구별)
90년대 거버넌스 (governance)	공공참여자 간 의사소통, 수평적 협의, 네트워크 촉매자로서 정부	
	정치적 책임성 (파트너십)	참여자 간 상호학습, 이해와 신뢰, 내부/비공식 통제

엄석진(2009) 내용 요약 정리

<표 1>에 제시된 바와 같이 Romzek & Dubnick(1987)은 책임성의 판단기준으로 자율성(통제수준의 높고, 낮음)과 책임을 묻는자의 위치에 따른 조직통제(내부, 외부)에 관해 세부 유형으로 구분하고 있다.

첫째, 계층적(bureaucratic) 책임성은 상급자의 감독, 명령이나 지시, 표준운영규칙(SOP) 및 내부 규율 등 내부적 책임성 관계를 의미한다. 다만 높은 통제수준으로 자율성의 수준은 낮다고 할 수 있다.

둘째, 법적(legal) 책임성은 법적 제재 및 계약적 책임 등 외부적 책임성 관계를 의미한다. 다시 말해 입법가와 관료와의 관계, 계약을 통한 책임성을 의미한다. 계층적 책임성은 보상과 처벌에 근거하는 반면, 법적 책임성은 자율성을 가진 두 당사자 간 공식적·암묵적인 신탁(fiduciary) 관계에 근거한다. 세부적으로 헌법 및 입법구조, 사법적 심판, 회계감사, 의회 통

제 등이 책임성 확보기제가 된다.

셋째, 전문가적 (professional) 책임성은 전문지식을 가진 관료들이 재량권과 자율성을 가지고 내재화된 규범에 근거하여 정책문제를 해결해야 한다. 다시 말해 전문성에 근거하여 최선의 정책결정을 할 것이라는 신뢰에 기초하고 있기 때문에 높은 자율성이 보장된다.

넷째, 정치적 책임성은 관료들이 선출직 정치인, 주민 등과 같은 외부의 이해관계자에 대한 반응성(responsiveness)을 의미한다. 다만 대표성이 강한 정부를 구성할 수 있지만 정실주의(favoritism)와 부패를 촉진할 가능성이 높고, 책임성에 대한 제재는 간접적이기 때문에 낮은 통제수준이다.

또 다른 한편으로, 행정책임의 역사적 변화는 40년대 이전의 고전적 행정이론의 논의로부터 90년대 거버넌스 이론으로 설명이 가능하다.

첫째, 40년대 이전의 고전적 행정이론의 대표적인 학자는 M.Weber와 W. Wilson으로 정치행정이론론적 접근으로 설명이 가능하고, 정책집행과 관리기술로서 행정을 의미한다(W.Wilson). 책임성은 크게 법적 책임성과 계층적 책임성으로 구분하여 설명이 가능하다. 법적 책임성은 의회의 관료통제를 의미한다. 한마디로 철저한 의회주의라 할 수 있다. 계층적 책임성은 조직구조와 조직행태로 구분하여 설명이 가능한데, 조직구조는 직무의 수직계층화와 통제권한의 구체화를 의미한다. 조직행태는 질서 복종 등 도덕적 의무의 체계화를 의미한다. 이러한 법적 책임성과 계층적 책임성은 Wilson의 연구에서도 공통적으로 나타난다.

둘째, 60년대 신행정학적 접근은 공공의지 실현 전문가로서 관료, 시민과 사회적 약자에 대한 반응성을 중시하고 있다. 책임성은 크게 관료의 전문가적 책임성과 시민의 정치적 책임성을 강조하고 있다. 전문가적 책임성은 정책부문별 전문성, 공직윤리와 공익 등 행정가치를 중시하기 때문에 문제해결 역량이 있는 관료를 중시한다. 정치적 책임성은 사회정의와 성숙된 시민사회가 시민의 행정통제, 정책결정과정에서 직접참여를 의미한다.

셋째, 80년대 이후 신공공관리(NPM)적 접근은 관료제에 대한 파산선고, 경쟁과 시장기제의 도입을 의미한다. 정치적 책임성(고객)은 신행정학의 시민과 구별되는 고객에 대한 시장성과 책임을 의미하고, 법적 책임성은 계약기반의 책임성을 의미하고 고전이론의 수직적 계약과는 구별되는 수평적 계약을 의미한다.

넷째, 90년대 이후 거버넌스(governance) 유형은 공공참여자 간 의사소통, 수평적 협의, 네트워크 촉매자로서 정부를 의미하고, 참여자 간 상호학습, 이해와 신뢰, 내부/비공식 통제를 포괄하는 정치적 책임성을 의미한다. 다만 책임성의 인식과 책임주체의 소멸위기에 놓여 있다. 왜냐하면 국가의 범주는 물론 다양한 경계가 무너지고 있다. 다시 말해 공공부문과 사적 부문이 혼재하는 영역이 늘어나고 있다.

2) 재정투명성의 개념

재정투명성(fiscal transparency)이란 “일반대중에게 정부구조와 기능, 재정정책의 목표, 공공부문회계 및 재정예측에 관한 정보를 제공하는 것”으로 “정부활동에 대한 신뢰할수 있고,

포괄적이며, 시의적절하고, 이해가 가능해야 하며, 국제적으로 비교가 가능한 정보에 대한 즉각적인 접근권을 포함”해야 한다. 더불어 정부의 재정상태(financial position)와 정부활동에 대한 정확한 비용과 편익을 평가할 수 있어야 한다(Kopits and Craig, 1998; Kopits, 2000)

Kopits and Craig(1998)과 Kopits(2000)에 의하면 재정투명성은 정부운영과 관련하여 세 가지 차원을 고려하고 있다.

첫째, 종합적인 수준에서 투명성은 정부의 재정정책목표와 재정예측에 대한 신뢰할 수 있는 정보가 요구된다.

둘째, 일반정부²⁾의 계정분류에 포함되는 내용과 정부외의 준재정활동³⁾(quasi-fiscal activities)의 예상액이 포함된 포괄적 예산문서의 공표를 포함하는 정부운영에 관한 구체적인 데이터와 정보가 요구된다.

셋째, 주로 행태적 측면을 포함하는데, 선거직과 임명직 공무원에 대한 명백한 이해갈등규칙, 정보요구의 자유, 투명한 규제원칙, 공공조달과 고용실태 공개, 세무공무원에 대한 행동규칙과 공표된 성과감사로 구성된다.

지금까지 설명한 세가지 차원에서 재정투명성은 건전한 정부(good governance)의 성공적인 집행과 밀접하게 연관된다(World bank, 1994).⁴⁾

또한 정부활동에 대한 투명성에 관해 IMF와 OECD는 개념 정의와 가이드라인을 제시하고 있다. 다만 IMF는 재정투명성(fiscal transparency)에, OECD는 예산투명성(budget transparency)에 초점을 맞추고 있다.

먼저 IMF는 재정투명성 기준에서 정부의 예산활동, 재정상태와 운영성과, 예측한 정보를 적시에 다양한 방식으로 공시할 것을 강조하고 있다. 이미 설명한 바와 같이 정부의 구조와 기능, 재정정책의 목표, 공공부문 회계 및 재정전망을 일반 대중에게 적절한 시기와 적절한 정보를 제공하는 것이다. OECD에 의하면 예산투명성 기준에서 볼 때 예산은 정부정책 목표가 조정되고 구체화된 가장 중요한 정책문서이므로 모든 관련 재정정보를 적시에 체계적으로 완전공시하는 것으로 정의하고 있다.

이렇듯 OECD는 예산과정에 중점을 두는 반면, IMF는 예산과정을 포함하여 정부의 기능과 역할, 재정범위 등 포괄적인 관점에서 내용을 규정하고 있다. IMF의 예산투명성지침과 OECD의 예산투명성지침을 비교하면 다음 <표 1>과 같다. 본 연구에서 논의하는 방향은 재정투명성에 초점을 맞추어 논의할 것이다.

2) GFSM(2012: 15)에 의하면 일반정부란 “중앙정부, 주정부, 지방정부, 사회보장기금”을 의미하고 있다. 다만 우리나라에서는 중앙정부와 지방정부로 국한하여 설명이 가능하다. 조만간 GFSM 2014가 발간될 예정이다.

3) 준재정활동(quasi-fiscal activities)이란 예산외 사업(off-budget activities)이라 불리기도 하며, 일반적으로 공기업, 민간투자사업, 출자출연기관을 활용한 사업을 의미한다.

4) World Bank(1994)에 의하면 재정투명성(fiscal transparency)이 높은 국가가 건전한 거버넌스(good governance)국가인 것으로 인식하고 있다.

<표 2> 재정투명성에 관한 IMF와 OECD 간 비교

재정투명성(IMF)		예산투명성(OECD)	
요소(부문)	주요내용	요소(부문)	주요내용
정부역할과 책임의 명확성	<ul style="list-style-type: none"> • 정부의 구조와 범위의 명확화 • 재정관리를 위한 법적·행정적 틀 	(개념) 정부활동에 관한 모든 적정한 재정정보의 완전공시	
예산과정의 공개	<ul style="list-style-type: none"> • 예산수립의 일정표 준수 • 거시경제, 재정정책목표와의 부합성 • 예산집행, 모니터링, 보고과정의 명확한 절차준수 	예산보고	<ul style="list-style-type: none"> • 예산서 • 사전예산보고서 • 월별, 연중, 연말예산보고서 • 선거전 예산보고서 • 장기예산보고서
시민의정보 이용가능성	<ul style="list-style-type: none"> • 재정활동에 관한 과거, 현재, 미래 예측 등 포괄적정보제공 • 재정정보의 정책분석·책임성촉진역할 • 재정정보의 적시공표 	예산정보의 특별공시	<ul style="list-style-type: none"> • 예산과 관련된 경제적 가정 • 조세지출 • 금융부채와 금융자산 • 비금융자산 • 피고용자 연금지급의무 • 우발부채
정보의 신뢰성보장	<ul style="list-style-type: none"> • 재정데이터의 품질기준 충족 • 재정정보에 대한 효과적인 내부감사와 감독체계 • 재정정보에 대한 외부조사 및 점검체계 	예산보고의 신뢰성, 통제, 책임성	<ul style="list-style-type: none"> • 회계정책 • 내부통제와 책임성 확보장치 • 회계감사 • 주민과 의회감시

이호 (2013).P.45; 원자료: IMF(2007), OECD(2002).

2. 재정책임성 강화를 위한 제 논의

1) 재정책임성과 법·제도 간 관계

현재 지방자치단체의 재정책임성을 강화하기 위한 다양한 제도를 운영하고 있다. 그 대표적인 제도가 지방재정위기 사전경보시스템, 재정분석·진단제도, 결산검사 등이 있다. 다만 최근 재정건전성 강화차원에서 결산검사의 강화, 재정책임성강화를 위해 지방회계법 분법을 추진중에 있다.

첫째, 재정위기 사전경보시스템의 지표는 재정수지, 채무관리, 세입관리, 자금관리, 공기업부채관리로 구성되어 재정위기 상태를 파악하도록 설계되어 있다. 그러나 이 시스템은 사전경보기능을 수행하고 있지 못하고 있다. 따라서 기존 시스템 지표에 재정분석·진단지표의 일부를 추가하여 재정진단지표로 활용할 것과 이호조(e-hojo)를 활용한 재정위기관리를 제안하고 있다(정성호, 2013b).

둘째, 결산검사를 강화할 필요가 있다. 현행 검토의견수준의 결산검사는 다분한 한계를 노출하고 있다(정성호·강인재, 2014). 특히 재무보고서에 관한 내용의 정합성 여부(합치)도 중요하지만 책임성의 문제가 가장 중요시된다. 일부 자치단체라고 치부할 수도 있지만 Y군의 경우 발표된 재무보고서의 기본 자료마저 일치되지 않는다(정성호, 2013b). 따라서 결산검사 체제의 실태 파악(결산검토의견의 문제점, 결산정보의 활용실태분석), 결산검사 관련 제도(현행 결

산검사준칙은 합법성위주의 통제를 강조), 결산의 거버넌스체제 분석, 외국지방정부(미국, 프랑스, 일본)의 결산제도를 세밀히 분석할 필요가 있을 것이다.

셋째, 결산정보의 정책적 활용이 고려되어야 한다. 현행 재무보고서 등 결산서는 요식행위라 해도 될 만큼 정책적 활용도가 없다. 따라서 정책적 활용을 제고하기 위해 인센티브제도를 활용할 필요가 있다(정성호·강인재, 2014).

넷째, 지방회계법의 분법이 필요하다. 지방회계법을 제정하여 재정책임성을 강화할 필요가 있다. 예컨대 회계책임관과 지방자치단체장이 재무보고서의 내용 전반에 관해 책임을 지는 형태로 지방회계법이 설계되어야 할 것이다. 지방자치단체장과 지방의회의 결산 활용 실태를 정확히 파악하고 새로이 설계할 필요가 있다.

2) 재정책임성과 관련 조직·인력 간 관계

재정책임성을 강화하기 위해 우선 관련 조직의 확충이 시급하다. 지방자치단체 복식부기회계 도입된 이후 회계관련 조직이 없어지는 곳이 많고, 인력이 오히려 축소되었다. 이는 재무회계의 중요성 인식의 미흡에서 비롯되었다고 볼 수 있다.

예를 들면 광역시·도⁵⁾의 경우 2012년 대구시 복식부기팀 조직이 없어져 현재 계(係)수준에서 복식부기회계업무를 처리하는 광역자치단체는 경기도를 제외하고 없다고 할 수 있는데, 경기도마저 복식부기팀을 없앴다가 2012년 3월에 다시 조직하여 현재 4명이 업무를 수행하고 있다.

또한 과거 지방자치단체 복식부기회계 도입에 결정적인 역할을 한 「지방분권촉진법」 제12조 2항의 “복식부기회계제도 도입 노력”에 관한 규정이 2013년에 「지방분권 및 행정체제개편 특별법」으로 통합되면서 삭제되었다. 2009년 11월 재무회계 선진화 소위원회가 발족되었으나 국가회계법에 의한 법정기구인 중앙정부의 국가회계기준심의위원회의 역할과 비교가 안될 정도로 이 위원회를 보좌할 지방회계전문기관이 없는 상태이다.

또 다른 한편으로 결산검사 관련인(지자체장, 담당공무원, 의회의원, 회계사)의 전문성은 가장 큰 한계로 남아 있다. 우선 회계지식을 가진 공무원이 없다는 점인데, 이는 근본적으로 순환보직으로 인한 장기근무의 제약에서 비롯된다(정성호·강인재, 2014).

특히 재정책임성의 가장 큰 한계는 재무회계 중요성의 인식 미흡에서 비롯되었다. 따라서 지방자치단체와 안전행정부 등 재무 회계관련 조직·인력의 확충은 물론 지방회계 분야의 counter-partner 기능 비교(기재부, 외국 지방정부), 결산검사 관련 인력의 현황 및 전문성을 분석할 필요가 있다.

5) 국가의 경우 국가회계법의 제정으로 기획재정부에 재정관리국이 조직되어 회계결산과 7명, 재무회계팀 5명으로 총 12명으로 운영됨에 반해 안전행정부는 회계결산 2명이 담당하고 있다. 또한 국가회계 재정통계센터가 설립되어 운영중에 있으나 안전행정부는 관련조직이 없는 상태이다.

3) 재정책임성과 재정관리시스템 간 관계

복식부기 회계제도가 도입되었음에도 불구하고 이원적 결산⁶⁾체계로 정보의 차이가 발생하고 있다. 이는 거시적인 관점에서 논의될 사안으로 논의대상에서 제외한다. 다만 투명한 정부를 지향하는 현 정부는 재정정보의 공개와 전달이 매우 중요하게 작용하고 있다. 예·결산의 공시는 적시성과 적정공시⁷⁾를 지향해야 할 것이다.

결산의 환류를 통한 재정책임성 및 건전성을 확보해야 한다. 따라서 예산결산서와 재무결산서의 연계, 재무보고서의 내용적 측면의 검토 (예 민간투자사업 등 주식부문), 결산의 적정고시(현 재무보고서 자치단체별 개별공시), 이호조의 산출 결산정보의 개편 등을 고려할 필요가 있다.

한편 지방재정관리시스템(e-hojo 등)을 활용한 지방재정위기관리가 가능해야 한다. 더불어 제반 재정관리시스템의 연계가 가능해야 한다. d-brain/e-hojo/LOBAS⁸⁾의 연계가 고려되어야 할 것이다(국도.시도비 등). 다만 시스템에 치중하기 보다는 재정제도의 메커니즘과 연계하여 보완할 필요가 있다.⁹⁾

III 재정책임성 강화를 위한 대안탐색

1. 법·제도적 차원의 접근

현재 지방자치단체의 재정통계 법령은 지방재정법 제54조 (재정운영에 관한 보고 등), 동법 제55조 (재정분석 및 진단 등), 동법 제55조의 2 (재정위기단체의 지정), 동법 제59조 (통합재정정보의 제공), 동법 제60조 (재정운용상황의 공시 등), 지방재정법 시행령 제64조 (재정운영에 관한 보고)에 근거하고 있으며¹⁰⁾, 제반통계자료가 안전행정부에 제출·취합되는 과정을 거쳐

6) 예산결산(현금주의)과 재무결산(발생주의)으로 정보의 차이가 발생한다.

7) 많은 양의 정보가 제공될 때 실제 정보이용자에 도움이 되기보다는 정보의 홍수현상을 발생시킬 수 있으므로 적정공시(적절한 정보를 적정하게 제공)가 유효하다(이효, 2013)

8) d-brain은 국가재정관리시스템을 말하고, e-hojo는 지방재정관리시스템을 말하며, LOBAS는 지방공기업예산회계시스템을 말한다. 이때 지방공기업이라함은 지방직영을 의미하며 지방공기업경영정보시스템(cleaneye)과는 별개로 운영되고 있다.

9) 최근 적격업체 심사시 느낀 점은 지나치게 시스템에 경도되어 있는 반면 지방재정제도를 정확히 이해하지 못하고 있었다.

10) 제64조 (재정운용에 관한 보고)

①법 제54조의 규정에 의하여 지방자치단체의 장이 보고하여야 할 재정보고서는 다음 각 호와 같다. [개정 2011.9.6]

1. 「지방자치법」제133조제2항의 예산보고서
2. 「지방자치법」제134조제2항의 결산승인보고서
3. 법 제11조의 지방채발행보고서
4. 법 제13조의 보증채무부담행위보고서
5. 법 제18조의 출자보고서
6. 법 제21조 및 제23조의 지방비부담보고서
7. 법 제33조의 중기지방재정계획보고서
8. 법 제37조의 규정에 의한 재정투·융자사업계획에 대한 심사결과보고서

재정통계지표가 구축되고 있다.

이렇듯 e-호조 시스템에서 제반보고서 등의 재정자료가 보고되어 재정통계자료가 구축되도록 설계되어 있다. 다만 일부지표는 기능이 있지만 사용하지 않고 있고, 일부 지표는 기능자체가 없어 정확한 지표 취합이 되지 않고 상시모니터링이 되지 못하고 있다. 따라서 제도와 행태의 균형을 유지할 필요가 있을 것이다.

첫째, 지방재정법 시행령 제64조에 근거한 재정관리가 필요하다. 지방재정법 시행령 제64조 각호 1과 2는 “예산서 및 결산서”를 구축하고 있다. 하지만 예산서와 결산서를 제출하는 기능이 없다.¹¹⁾ 최근 필자가 FY2011 Y군의 재무보고서를 확인해본 결과, 기본적인 재정수치조차 맞지 않다. 일부 지방자치단체의 경우 홈페이지 탑재된 재무보고서가 일부 수정되고 있는 것이 발견된다. 재무보고서가 일부 수정된 자치단체들은 ‘아래한글’을 사용하여 작성된 재무보고서임을 확인할 수 있었다. 아직까지 지방자치단체 홈페이지에 재무보고서마저 공시하지 않은 지자체들이 더러 있다.

또한 각호 5에는 “출자보고서”를 수시로 제출하게 되어 있다. 그러나 지방자치단체의 정확한 출자·출연기관의 규모조차 파악하기 힘들다. 최근 지방자치단체의 출자·출연기관의 다양한 문제점이 드러나고 있는 현실을 감안할 때 출자·출연기관의 제반현황(조직, 예산, 당기순이익 등)을 보고하는 기능을 구축할 필요가 있다고 본다. 다만 안전행정부에서 출자출연기관의 체계적 관리를 위해 법률(안)을 입법예고상태에 있어 일정부분 치유될 전망이지만 법률(안)에 근거하여 지방재정관리시스템에 일부 지표를 연계하여 공시할 필요가 있다.

각호 8에 “심사결과보고서”를 연 3회 보고하도록 되어 있다. 심사결과보고서는 재정 투·융자사업계획에 대한 심사결과보고서를 말한다. 다만 e-호조시스템에 기능은 구축되어 있으나 이 기능이 사용되고 않고 있는데, 그 근본적인 이유가 투·융자심사는 대부분 심사서류 관리 등 오프라인으로 업무처리가 용이하다는 이유이다. 또한 안전행정부에서 투·융자심사사업에 관한 한 기본내역과 집행실적 기능만 필수 항목으로 관리하도록 하였기 때문이다. 이 기능을 사용하도록 강제할 필요가 있다. 예컨대 천안시의 투·융자심사 결과를 살펴보면 2005년(38건 중 2건 부적정)과 2008년(34건 중 1건 부적정)을 제외하고 2006년(23건), 2007년(25건), 2009년(31건), 그리고 2010년(20건)은 어떠한 형태(적정, 조건부)로든 타당성조사 상의 문제는 없다는 것으로 분석하고 있다(정성호, 2012). 지방재정건전성이 악화되는 근본적인 시작점이 투·융자심사의 부실로부터 시작된다는 점을 상기할 필요가 있다.

각호 10에 “재무보고서”의 제출기능이 없다는 점에서 보완이 필요할 것이다.

각호 11에 “채권관리 현황보고서”와 관련하여 e-호조상에는 채권관리의 경우 결과만 입

9. 법 제44조의 채무부담행위보고서

10. 법 제53조의 재무보고서

11. 법 제85조의 규정에 의한 채권의 관리현황보고서

12. 「지방자치단체 기금관리 기본법」 제8조의 규정에 의한 기금운용계획서와 기금결산보고서

13. 그 밖에 지방재정에 관한 정책의 수립 및 그 적정한 운용을 위하여 필요하다고 인정되는 중요사항에 관한 보고서(금고보고서)

11) 예산개요와 개정연감 자료구축은 결산자료를 활용하고 있다. 즉, 순계조정을 거친 최종 통계자료와 실제 예·결산자료는 상이할 수 있기 때문에 e-호조 상 예산 및 결산보고서를 시스템으로 제출되지 않고 있다.

력¹²⁾하게 되어 채권의 누락, 이중등록 등 부정확한 결산 정보를 생성하게 될 가능성이 크다. 따라서 채권의 정보를 입력하면 분개승인으로 자동승인이 되고 채권정보가 자동으로 등록되게 시스템을 개선할 필요가 있다.

각호 12에 규정된 “기금결산 및 기금운영계획보고”는 지방자치단체 기금관리기본법에 근거하여 자료가 구축되고 있다. 현재 지방기금결산 및 기금운영계획 보고서는 매년 1월 엑셀을 활용하여 자료를 취합하고 있다. 자료 취합시점이 1월이기 때문에 결산시점(3월)과 시기적 차이가 발생하기 때문에 시스템 결산자료로 활용이 불가하다. 대부분의 자치단체들이 수기로 작성하고 있다고 할 수 있다.

문제는 e-호조에 이 지표자료를 취합하는 기능이 없다는 점이다. 따라서 지방재정관리시스템상 이 기능을 구축할 필요가 있고, 더불어 통계자료 작성시점을 결산시점인 3월 이후로 조정될 필요가 있다.

각호 13에 규정하고 있는 “금고보고서”는 지방자치단체별 금고지정현황 및 예치기간별,종류별,금리현황 등을 보고하고 있다. 다만 e-호조상에 제반현황을 관리하는 기능이 없다. 따라서 금고보고서에는 금고잔액현황 등 관한 제반 모니터링 지표를 관리할 수 있는 시스템이 없다고 할 수 있다. 예컨대 자치단체가 활용하고 있는 금고은행의 금리정보 등을 공시함과 동시에 일시차입금 현황등을 공유할 필요가 있다. 최근 일부 지방자치단체들이 일시차입금을 활용하여 금고잔액현황을 부풀리고 있다.

둘째, 재정 정보의 신뢰성과 투명성을 강화를 위해 결산검사체계를 개선해야 한다. 현행 검토의견 수준의 결산검사제도를 개선하고, 외부 회계감사와 연계한 결산감사를 고려하고 지방 회계법 분법에 따른 법적 개선책을 마련할 필요가 있다. 특히 지방자치단체장과 회계책임관이 재정정보 전반에 관한 책임을 지는 방향으로 개선이 되어야 한다.

셋째, 결산의 환류를 통한 재정책임성 및 건전성 확보가 가능해야 한다. 이를 위해 예산 결산서와 재무결산서의 연계, 재무보고서의 내용적 측면 검토, 결산자료의 활용을 위한 대안, 적정공시 대안, 개별 지방자치단체 재무보고서를 하나의 파일로 DB화(엑셀을 활용한 전 지방자치단체가 비교가능하도록 통합 파일적용)할 필요가 있다. 더불어 이호조의 산출 결산정보와 성과관리의 연계가 필요하다.

넷째, 지방회계법을 제정해야 한다. 다만 재무회계정보의 차년도 예산운영과정에서의 활용과 정책결정자들의 결산정보 활용을 위한 대안이 고려되어야 할 것이다.

2. 조직·인력차원의 접근

우선 담당조직을 확충하고 인력의 전문성을 제고할 필요가 있다.

첫째, 국가에 비해 지방자치단체에 복식부기가 먼저 적용되었음에도 재무회계의 중요성을 인식하지 못해 관련조직의 축소하거나 있던 조직마저 없애버리고 말았다. 우선 지방자치단체와 안전행정부의 재무회계관련조직을 확충해야 한다.

12) 채권관리업무는 관리부서가 분기별로 입력하게 되어 있다.

둘째, 지방회계분야의 counter-partner 기능이 가능한 조직을 구성하고¹³⁾ 결산관련 인력의 전문성을 제고하기 위한 노력이 필요하다.

3. 재정관리 시스템적 접근

지방자치단체에 운영중인 재정관리 시스템의 연계를 고려할 필요가 있고, 기능개선이 필요하다. 첫째, d-brain과 e-hojo의 연계, e-hojo와 LOBAS의 일부기능 연계를 고려할 필요가 있다. 특히, 국도비 시도비 등 보조금 관련 제반정보를 연계할 필요가 있다.

둘째, 수입관리시스템의 통합이 필요하다. 현행 시스템에서 기금수입, 국고보조, 지방채 등은 e-호조시스템에서 관리되고 있다. 그러나 지방세 및 세외수입은 별도의 시스템에서 관리되고 있다.¹⁴⁾ 또한 세입관련시스템에 사업관리체계가 적용되지 않아 사업별 성과 및 원가분석시 수작업으로 등록 관리되고 있다. 특히, 공기업예산회계시스템의 경우 사업예산제도와 정부회계기준이 적용되지 않아 각종 결산 및 재정통계시 별도의 작업이 필요하다.

따라서 지방세, 세외수입 등의 수입원천시스템에 사업예산제도를 적용할 필요가 있고, 공기업예산회계시스템에 사업예산제도와 정부회계기준의 도입을 검토해야할 필요가 있으며, 사업별 수입·지출을 종합한 원가분석 및 성과관리체계를 구현할 필요가 있다.

셋째, 계약심사 기능 등의 개선이 필요하다. 지방자치단체는 다양한 계약이 있고 그에 따른 계약심사가 있다. 그러나 계약심사업무에 대한 기능이 없다. 다만 e-호조에는 자체 계약심사업무결과만을 등록하기 때문에 심사과정에 관한 전반적인 관기능이 필요하다. 즉, 계약심사업무관리 기능을 구현할 필요가 있다. 그래야만 계약업무의 효율성과 계약정보의 정확성을 확보할 수 있을 것이다.

넷째, 재정책임성을 강화를 위해 e-hojo를 활용한 재정관리가 필요하다(정성호, 2013c). 이를 위해 재정관리시스템의 일부기능을 보완할 필요가 있다.

13) 기획재정부와 외국정부의 사례를 검토할 필요가 있다.

14) 지방재정관련 시스템은 지방재정관리시스템, 지방세시스템, 세외수입시스템, 공기업예산회계시스템으로 각각 구축 운영중에 있다.

IV 정책적 함의 및 결론

지방자치단체의 재정책임성을 강화하기 위해 세가지 관점에서 논의하였다. 법·제도적 차원의 접근, 조직·인력차원의 접근, 재정관리시스템적 차원에서 논의하였다.

1. 법·제도적 차원의 접근

첫째, 지방재정법 시행령 제64조에 근거한 재정관리가 필요하다. 지방재정법 제 64조에 근거한 재정관리가 필요한데, 지방재정법 시행령 제64조 각호 1과 2(“예산서 및 결산서”)로부터 각호 13(“금고보고서”)까지 재정관리가 가능하도록 시스템에 일부 기능은 구축할 필요가 있다 (각주 10참고).

둘째, 재정 정보의 신뢰성과 투명성을 강화를 위해 결산검사체계를 개선해야 한다. 현행 검토의견 수준의 결산검사제도를 개선하고, 외부 회계감사와 연계한 결산감사를 고려하고, 지방자치단체장과 회계책임관이 재정정보 전반에 관한 책임을 지도록 지방회계법을 제정할 필요가 있다. 지방회계법은 제정방향은 재무회계정보의 차년도 예산운영과정에서의 활용과 정책결정자들의 결산정보 활용을 위한 대안이 고려되어야 할 것이다.

셋째, 결산의 환류를 통한 재정책임성 및 건전성 확보가 가능해야 한다. 이를 위해 예산 결산서와 재무결산서의 연계, 재무보고서의 내용적 측면 검토, 결산자료의 활용을 위한 대안, 적정공시 대안, 개별 지방자치단체 재무보고서를 하나의 파일로 DB화(엑셀을 활용한 전 지방자치단체가 비교가능하도록 통합 파일적용)할 필요가 있다. 더불어 이호조의 산출 결산정보와 성과관리의 연계가 필요하다.

2. 조직·인력차원의 접근

첫째, 국가에 비해 지방자치단체에 복식부기시스템이 먼저 적용·구체화되었음에도 재무회계의 중요성을 인식하지 못해 관련조직의 축소하거나 있던 조직마저 없애버리고 말았다. 우선 지방자치단체와 안전행정부의 재무회계관련조직을 확충해야 한다.

둘째, 지방회계분야의 counter-partner 기능이 가능한 조직을 구성하고 결산관련 인력의 전문성을 제고하기 위한 다양화 노력이 필요하다.¹⁵⁾

3. 재정관리 시스템적 접근

첫째, d-brain과 e-hojo의 연계, e-hojo와 LOBAS의 일부기능 연계를 고려할 필요가 있다. 특히, 국도비 시도비 등 보조금 관련 제반정보를 연계할 필요가 있다.

둘째, 수입관리시스템의 통합이 필요하다. 기금수입, 국고보조, 지방채 등은 e-호조시스템에

15) 재무회계공무원의 순환보직 제한, CPA특별채용, 자격증제도의 내실화 등

서 관리되고 있으나 지방세 및 세외수입은 별도의 시스템에서 관리되고 있는 이를 개선할 필요가 있다. 지방세, 세외수입 등의 수입원천시스템에 사업예산제도를 적용할 필요가 있고, 공기업예산회계시스템에 사업예산제도와 정부회계기준의 도입을 검토해야할 필요가 있으며, 사업별 수입·지출을 종합한 원가분석 및 성과관리체계를 구현할 필요가 있다.

셋째, 계약심사 기능 등의 개선이 필요하다. 계약심사업무에 대한 기능이 없다. 다만 e-호조에는 자체 계약심사업무결과만을 등록하기 때문에 심사과정에 관한 전반적인 관기능이 필요하다. 즉, 계약심사업무관리 기능을 구현할 필요가 있다. 그래야만 계약업무의 효율성과 계약정보의 정확성을 확보할 수 있을 것이다.

넷째, e-hojo를 활용한 재정관리가 필요하다. 이를 위해 시스템의 일부기능을 보완할 필요가 있다.

참고문헌

- 엄석진 (2009). 행정의 책임성: 행정이론들간 충돌과 논쟁. 『한국행정학보』, 43(4): 19-45.
- 염명배 (2003). 지방분권화시대의 지방재정 자율성 및 책임성에 관한 논의. 『지방재정논집』, 8(2): 1-33.
- 윤영진 (2004). 지방자치단체의 자기책임성 제고방안. 『지방재정』, 2호. 77-87.
- 이상용 (2010). 지방재정의 책임성 강화방안. 『지방재정과 지방세』, 통권 83.
- 이재원 (2012). 지방재정의 책임성 제고를 위한 정책과제. 한국지방재정학회 하계학술대회 발표 논문
- 이효 (2013). 지방재정 투명성 진단 및 향후 발전방안. 지방재정
- 정성호 (2013a). 재정건전성 제고를 위한 포괄적 부채관리: 광역시·도 지방자치단체의 재정, 공기업, 민간투자사업간 관계. 『한국지방재정논집』, 18(1): 131-162.
- _____ (2013b). 재정위기 사전경보시스템 지표의 내재적 한계 및 그 대안 탐색. 『정부회계연구』, 11(1): 85-125.
- _____ (2013c). 국가통합재정시스템(d-Brain)과 지방재정관리시스템 (e-hojo)을 활용한 효율적 재정관리 대안. 한국조세재정연구원, 재정전문가네트워크 연구보고서.
- 정성호·강인재 (2014). 지방회계법 제정의 당위성과 과제. 한국지방재정학회. 찾아가는 세미나 발표논문.
- IMF (2014). *Government Finance Statistics Manual*.
- _____ (2012). *Government Finance Statistics Manual*.
- _____ (2007). *Manual on Fiscal Transparency*.
- Kopits, G. (2000). *Transparency in government operations*. Interamerican development bank. conference paper.
- Kopits, G., & Craig, J. D. (1998). *Transparency in government operations* (No. 158). Washington, DC: International monetary fund.
- OECD (2002). *Best practices for Budget Transparency*.
- Romzek, B.S. & M.J. Dubnick. (1987). Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy. *Public Administration Review*, 47(3): 227-238.
- World Bank (1994) *Governance: The World Bank's Experience*. Washington, DC.
- Weber, M. (1968). *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Translated by Guenther Roth and Claus Wittich. New York: Bedminster Press.
- Wilson, W. (1887). The Study of Administration. In J. Shafritz, A. Hyde & S. Parkes. (ed). *Classics of Public Administration*. 5th Edition. Belmont: Thomson.