

지방재정관리체계 개선방안

- 자치단체 재정분석 및 재정공시제도를 중심으로 -

Improvement Scheme of Local Financial Management System

- Around the financial system and public notice governments financial analysis -

2013. 12

연구자

이창균 (선임연구위원)

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

서 문

지방정부의 재정운영은 자치단체의 경영성패에 크게 영향을 미치고 있다. 현재 지방정부는 ‘재정위기’라 할 만큼 지방재정 문제가 지속적으로 발생하고 있다.

이러한 상황에서 자치단체가 효율적인 재정운영에 적극 노력하지 않은 결과이기도 하지만 자치단체의 재정운영에 있어서 합리적인 재정운영을 담보할 수 있는 지방분권 여건이나 지방자치 환경이 명확하게 구축되어 있지 않다는데 하나의 요인을 찾을 수 있다. 그리고 지방재정관리와 관련된 제도가 다양하게 구축되어 있지만 최근 재정운영의 투명성과 재정위기관리 등 건전한 재정운영과 직접적인 영향을 미치는 지방재정관리제도 및 체계의 개선이 현실적으로 중요한 과제가 되고 있다

따라서 본 연구는 자치단체의 합리적인 재정운영을 유도하기 위한 지방재정관리제도 및 체계를 개선하는 과제로서 자치단체의 재정운영에 대한 직접적인 재정 운용 결과를 분석하고 진단하는 재정분석제도 및 위기관리제도에 대한 큰 틀을 재구축하여 제도의 실효성을 제고하고자 한다.

우리나라의 지방재정관리제도 중 자치단체의 재정관리와 관계되는 제도는 투융자심사제도, 지방채발행한도제, 지방재정분석제도, 재정위기관리제도, 재정정보공시제도 등이 있다. 특히 지방재정분석제도와 재정정보공시제도는 자치단체의 재정운영 투명성과 재정위기관리, 책임성을 유도하는데 목적으로 도입되었다. 그러나 이 두 제도들이 효율적으로 운영되기 위해서는 몇 가지 보완할 사항들이 발견되는 바, 본 연구에서는 미시적인 측면에서의 제도개선사항을 제시하고 있다.

이와 더불어 지방재정분석체계의 재정립, 재정분석 지표 및 체계개선, 지방재정공시제도 개선을 통해 지방재정관리 운영의 효용성을 높이는 방안 등을 제시하고 있다.

본 연구는 지방재정관리 관련 기존제도의 개선방안, 그리고 새로운 제도의 도입 가능성 등을 폭넓게 제시하고 있다. 아무쪼록 이 연구가 지방재정관리 제도개선에 기여할 수 있기를 바라며 성실히 연구에 임해준 연구진의 노고에 감사를 드린다.

2013년 12월

한국지방행정연구원 원장 이 승 종

요약

본 연구는 자치단체의 합리적인 재정운영을 유도하기 위한 지방재정관리제도 및 체계를 개선하는 과제로써 우선 자치단체의 재정운영에 대한 직접적인 재정운영 결과를 분석하고 진단하는 재정분석제도 및 위기관리제도에 대한 큰 틀을 재구조하여 제도의 실효성을 제고하고자 한다.

이를 위해서는 지방재정분석지표의 보완개선이 중요하다. 재정분석과 재정위기관리간 기능이 중복되고 재정위험 판단기준이 소수의 지표만으로 구성되어 미래예측 저하되고 있는 상황을 고려하여 재정분석과 재정위기관리제도의 지표 간 연계성을 확보하고 지방재정 건전성 분석기능을 강화하는 방향에서 지표체계를 개선하는 것이 과제가 된다. 아울러 이의 결과를 포함한 재정운영에 대한 종합적인 결과를 주민에게 알기 쉽고 공감대 제고를 위한 지방재정공시제도의 개선 등 지방재정관리체계를 개선하는데 연구목적이 있다.

우리나라 지방재정은 국세중심의 조세제도에 의해 중앙의존적 재정시스템을 가지고 있다. 그러나 지방분권의 추진이 지속적으로 이루어지고 이에 대응하여 자치단체의 재정규모 확대 및 재정운영의 자율성이 강화되고 재정운영의 투명성이 강조 되는 등 중앙집권적 정부간 재정관계가 변화하고 있다. 현행 우리나라 지방재정관리제도 중 지방재정의 투명하고 책임성을 유도하는 핵심적인 제도인 지방재정분석제도나 위기관리제도가 합리적인 재정운영을 담보하기에는 한계가 있고 아울러 재정분석 및 종합적인 재정관리에 대한 정보제공에 있어 주민들의 공감대 형성이 미흡한 실정이다. 지방재정운영에 있어서 자율성이 강화됨에 따라 투명하고 책임있는 재정운영이 더욱 절실히 요구되고 있는 상황에서 이에 걸 맞는 지방재정관리시스템의 구축 및 강화가 필요하다

자치단체의 종합적인 재정운영 실태를 파악하고 이에 대응하여 합리적이고 건전한 재정운영을 유인하는 데는 재정분석진단제도와 자치단체 재정운영의 투명

성을 담보하는 지방재정공시제도는 제도적인 한계 및 개선은 다음과 같다.

첫째, 재정분석 및 진단제도는 문제가 발생하기 전에 문제점을 발굴하여 개선하기 보다는 재정운영 결과로서 문제발생 후 분석 및 진단하는 특성을 가지고 있어 예방적 성격이 부족하고, 재정공시제도는 재정정보 공개의 내용에 있어서 필요한 재정정보가 제외되어 있거나 재정정보 공개 수준이 미약하다.

둘째, 재정분석제도는 자치단체의 부채규모를 파악하고 채무관리 개선 측면에서의 재정분석지표가 미흡하며 지방재정공시제도는 필요한 정보 보다는 재정제도와 유기적 연계 및 시너지효과가 미흡하다.

셋째, 현행 재정분석제도는 자치단체의 재정위기를 사전에 억제하고 재정건전성을 유인하는 지표가 미흡하고 지방재정공시제도는 공시내용의 신뢰성 부족을 들 수 있다

넷째, 재정분석제도가 마련되어 있음에도 지방재정위기관리를 강화하는 취지에서 지방재정위기 사전경보시스템이 도입되어 양 제도의 중복성과 지방재정공시제도는 재정정보에 대한 접근성 및 이용의 편리성이 미흡함을 들 수 있다..

다섯째, 지방재정분석과 진단의 결과와 타 재정운용과정에서의 연계 및 피드백 기능이 미흡하고 재정공시제도는 시행령에 규정한 지도·점검, 재공시 권고 등 사후관리가 미흡하다.

이러한 우리나라의 재정관리 한계점은 외국의 재정관리지표 및 재정정보공개에 있어서도 시사점을 얻을 수 있다. 주요 선진국의 경우에 재정관리지표를 확립하여 재정건전화에 대응하면서 이에 대한 공표를 적극 추진하고 있다. 일본의 경우는 정보공개법으로 열린 행정을 실현하는 중요한 수단으로 활용하고 있으며, 자치단체는 정보공개조례를 제정하여 정보를 공개하고 있다. 일본의 정보공개조례에 나타나는 3가지 특징은 공개의무정보와 임의제공정보를 구분하여 활용하고 있다는 점, 정보제공방법을 다양하게 선택하고 있다는 점, 정보제공에 있어서 콘텐츠·관리·시스템을 체계적으로 일원화하여 활용하고 있다는 점 등이 시사점이라 할 수 있다.

이상의 국내외 사례를 검토한 결과 재정공개 및 재정분석 등 지방재정관리 개선 시 고려사항으로 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.

첫째, 재정분석 및 재정공시의 목적을 명확히 정립할 필요성이 있다.

둘째, 재정분석 범위의 한계를 극복하여 자치단체의 종합적인 재정분석 및 관리가 이루어지도록 범위나 내용을 확대할 필요성이 있다.

셋째, 재정분석 및 재정공시체계에 있어서 접근성을 강화할 필요성이 있다.

넷째, 재정분석과 재정정보공개를 재정관리 측면에서 상호 연계성을 강화함과 아울러 사후관리체계를 강화할 필요성이 있다.

위와 같은 분석을 통해 다음과 같은 정책적 건의를 도출 할 수 있겠다.

첫째, 지방재정분석체계의 재정립이다. 기존의 지방재정분석제도와 재정위기 관리제도 양 제도를 일원화하고 지표도 통합하여 새로운 지표체계를 구성하여 하나의 지방재정분석위기관리시스템을 구축하는 것으로 한다.

둘째, 재정분석 지표 및 체계 개선이 필요하다. 최근 지방재정의 건전화와 위기 관리 문제가 제기되면서 앞에서 개발한 건전성 분석지표를 재정분석지표와 연계하여 활용하는 방안을 모색하는 것이 요구된다.

셋째, 지방재정공시제도 개선이 필요하겠다. 우선 ①자치단체의 특수공시는 현재 체제를 유지하되, 공통공시 항목을 확대한다. ② 주민 친화적 관점에서 접근성, 용어, 시각화 등을 개선한다. 여기에는 우선 자치단체 홈페이지 접근단계와 경로를 단축(평균 3단계에서 2단계)한다. 또한 주민 입장에서 공시용어를 쉽게 풀이하며 그래프 등을 추가하여 이해도를 개선한다. ③안전행정부의 통합공시 항목은 현행 9개 이상으로 확대하되, 그 범위는 지방재정법 시행령 개정을 고려할 필요성이 있다.



제1장 서론	1
제1절 연구목적 및 필요성	1
제2절 연구범위 및 방법	3
제3절 본 연구의 차별성	5
제2장 지방재정관리에 대한 이론적 검토 및 필요성 논거	8
제1절 지방재정관리에 대한 일반적 논거	8
1. 자치단체 재정운영과정과 재정관리 체계	8
2. 지방재정관리에 있어서의 재정투명성과 재정정보	11
제2절 지방재정관리 강화 필요성에 대한 논거	19
1. 중앙집권적 조세구조와 지방재정관리	19
2. 지방분권 추진과 지방재정관리시스템의 변화	23
3. 정부3.0 실현과 지방재정관리 변화 필요성	24
제3장 재정분석과 재정공시의 지방재정관리 현황과 문제점	27
제1절 지방재정분석제도 및 지방재정위기관리제도	27
1. 지방재정분석제도의 현황 및 문제점	27
2. 지방재정위기관리제도의 현황 및 문제점	33
제2절 지방재정공시제도의 현황 및 문제점	38
1. 재정정보 공개의 의의 및 내용	38
2. 지방재정공시제도의 목적 및 체계	43
3. 한계 및 문제점	47
4. 국내 재정공시 유사 사례	51

제3절 외국의 재정분석과 재정정보공개 재정관리	62
1. 일본의 재정정보공개와 재정분석 재정관리	62
2. 기타 외국의 재정정보공개 및 재정관리지표	78
3. 국내외 사례 정책함의	81
제4장 지방재정관리체계 개선방안	84
제1절 지방재정관리 패러다임의 전환	84
1. 지방분권 촉진과 지방재정관리시스템의 변화	84
2. 자치단체 재정투명성의 부각에 따른 재정관리 변화 대응	87
제2절 자치단체 재정분석체계의 재정립	89
1. 종합적 지방재정분석 체계 확립	89
2. 재정분석지표 및 체계개선: 재정건전성지표 확충	94
3. 재정분석 목적 명확화 및 분석지표의 활용성 제고	111
제3절 재정공시제도의 개선	115
1. 재정공시 기본체계의 개선방향	115
2. 공통공시와 통합공시 개선	119
3. 공시절차 및 방법의 개선	122
제5장 요약 및 정책건의	126
제1절 요약	126
1. 연구개요	126
2. 재정관리체계 강화 필요성 논거	127
3. 재정분석제도 한계	128
4. 재정공시제도 한계	130
5. 외국사례 시사점 및 제도개선 방향	131

제2절 정책건의	133
1. 지방재정분석체계 재정립	133
2. 재정분석 지표 및 체계 개선	134
3. 지방재정공시제도 개선	135
【참고문헌】	136
【Abstract】	139



표 목 차

〈표 1-1〉 지방자치단체 재정분석 및 공시제도와 관련한 선행연구	7
〈표 2-1〉 자치단체의 상호내부 견제제도	10
〈표 2-2〉 재정운용과정별 비효율성 유형	11
〈표 2-3〉 재정(예산) 투명성에 관한 IMF와 OECD의 비교	16
〈표 2-4〉 국세 대 지방세 비율	19
〈표 2-5〉 지방세 수입구조	20
〈표 2-6〉 지방재정의 재원구성	21
〈표 2-7〉 재정사용액 분포	22
〈표 2-8〉 지방이양 사무현황	24
〈표 2-9〉 박근혜정부 재정분권 국정과제	25
〈표 2-10〉 지방자치 2.0과 지방자치 3.0의 비교	26
〈표 3-1〉 2012년 지방재정분석 지표체계	29
〈표 3-2〉 2012년 지방재정분석 지표	30
〈표 3-3〉 유사단체 재정비교를 위한 자치단체 유형화	31
〈표 3-4〉 지방재정위기관리에 대한 중앙과 지방의 재정관리	34
〈표 3-5〉 지방재정위기관리에 대한 중앙과 지방의 재정관리	36
〈표 3-6〉 정보공개제도의 유형	40
〈표 3-7〉 지방재정법관련 재정정보 공개내용	40
〈표 3-8〉 지방계약법 및 관련 규정에 의한 재정정보 공개 내용	41
〈표 3-9〉 지방자치법에 의한 재정정보 공개 내용	42
〈표 3-10〉 지방공기업법에 의한 재정정보 공개 내용	42
〈표 3-11〉 현행 재정공시제도의 기본체계 및 공시내용	45
〈표 3-12〉 공시항목과 내용이 불충분한 사항	48

〈표 3-13〉 재정공시제도의 미비점 49

〈표 3-14〉 재정공시심의위원회 운영상황 50

〈표 3-15〉 공공기관 통합공시 체계 및 항목(알리오 시스템) 53

〈표 3-16〉 공공기관 통합공시제도의 사후관리 내용 54

〈표 3-17〉 지방공기업 통합공시 체계 및 항목(클린아이) 57

〈표 3-18〉 지방공기업 통합공시제도의 사후관리 내용 58

〈표 3-19〉 내고장 알리미 투명행정분야 공시항목 60

〈표 3-20〉 지방자치단체 재정재건법 핵심 내용 67

〈표 3-21〉 유럽국가의 지방재정 규제 및 감시제도 78

〈표 3-22〉 공공회계국의 재정상황 분석지표 79

〈표 3-23〉 미국 지방정부의 재정위기 결정기준 80

〈표 4-1〉 새로운 내셔널미니멈과 종래의 내셔널미니멈과의 비교 85

〈표 4-2〉 새로운 재정건전성 관리를 위한 통합지표 제안 92

〈표 4-3〉 검토대상 재정분석(건전성 중심) 지표 96

〈표 4-4〉 재정분석지표(건전성 중심) 검토 결과 103

〈표 4-5〉 지방재정분석지표 세부내용 104

〈표 4-6〉 건전성 분석지표 추가와 재정분석지표의 연계 체계(안) 107

〈표 4-7〉 2013년도 재정분석 지표체계(안) 109

〈표 4-8〉 2013년 재정분석 지표체계 개선 종합 110

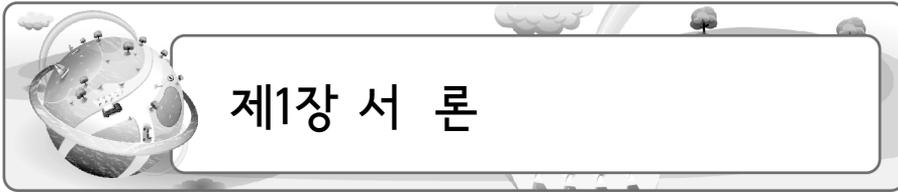
〈표 4-9〉 현행 지방재정운영의 주요 기능과 내용 116

〈표 4-10〉 현행 지방재정정보의 문제점과 개선과제 117



그림 목 차

〈그림 1-1〉 연구의 흐름도	5
〈그림 2-1〉 우리나라 지방재정관리체도의 구조	9
〈그림 2-2〉 예산 투명성 평가 체계	18
〈그림 2-3〉 연도별 국고보조율, 지방부담율, 국고보조금, 대응지방비	21
〈그림 2-4〉 정부간 관계와 지방재정 구조 현상	22
〈그림 3-1〉 지방재정분석 추진 개요	28
〈그림 3-2〉 재정분석 절차	29
〈그림 3-3〉 재정위기사전경보시스템 기본 흐름도	34
〈그림 3-4〉 재정위기 사전경보시스템 절차	35
〈그림 3-5〉 재정분석과 재정위기관리와 중복성	37
〈그림 3-6〉 내고장 알리미 통합공시 검색 예	59
〈그림 3-7〉 일본의 재정분석 및 재정정보 공개	63
〈그림 3-8〉 일본의 재정조기건전화, 재정재생, 경영건전화 대상범위와 기준 ...	68
〈그림 3-9〉 실질적자비율의 조기건전화기준과 재정재생기준	69
〈그림 3-10〉 연결실질적자비율의 조기건전화기준과 재정재	70
〈그림 3-11〉 재정재생의 절차	74
〈그림 3-12〉 지방공기업의 경영건전화 절차	76
〈그림 3-13〉 재정조기건전화·재정재생·공기업의 경영건전화 종합	77
〈그림 4-1〉 재정투명성의 위상 및 의의 재정립	89
〈그림 4-2〉 재정위기체도의 중복성	90
〈그림 4-3〉 자치단체 종합적 재정분석체계 재정립 방안	93



제1절 연구목적 및 필요성



지방분권이 촉진될수록 자치단체의 재정운용의 재량권이 많아지게 되고 자치단체의 합리적인 재정운영이 자치단체의 경영성패에 크게 영향을 미치고 있다. 우리나라는 지방재정분석제도 및 지방재정위기관리제도, 재정공시제도, 투융자심사제도, 주민참여예산제도 등 자치단체의 재정운영에 있어서 사전 및 사후의 다양한 지방재정관리체계를 통하여 자치단체의 재정운영의 책임성, 건전성, 투명성을 유인하고 있다.

우리나라는 지금 자치단체의 총체적인 '재정위기(fiscal crisis)'의 시대라 해도 과언은 아닐 것이다. 최근 지방재정에 문제가 발생하는 지자체가 계속 나타나고 있는데, 이런 지방재정의 어려운 상황은 자치단체가 효율적인 재정운영에 적극 노력하지 않은 결과이기도 하지만 자치단체의 재정운영에 있어서 합리적인 재정운영을 담보할 수 있는 지방분권 여건이나 지방자치 환경이 명확하게 구축되어 있지 않다는데 하나의 요인을 찾을 수 있다. 합리적이고 효율적인 재정운영 성과를 나타내는 핵심적 요인으로 건전하고 투명한 재정운영을 담보할 수 있는 지방재정관리체계의 확립하고 제도를 개선하는 것이 하나의 중요한 관건이 된다.

지방재정관리와 관련된 제도는 다양하다. 자치단체가 예산을 편성하고 집행하고 결산을 하는 전체적인 재정운영 과정에 있어서 자치단체의 재정관리와 관계되는 중요한 제도나 체계로는 중기재정계획, 투융자심사제도, 타당성조사, 지방채발행한도제, 지방재정분석제도, 재정위기관리제도, 재정정보공시제도 등이 있다. 이와 같은 제도들에 의해 지방자치단체는 재정이 관리되고 운영되고 있다.

이와 같이 각각의 제도들이 중요하게 상호 연계되어 자치단체의 재정관리가

이루어지고 있는데, 이들 재정관리제도나 체계중에서 특히 최근에는 재정운영의 투명성 강화가 지방재정관리에 중요한 이슈가 되고 있다. 아울러 재정위기관리 등 건전한 재정운영에 대한 관점이 고조되고 있는 상황이다. 따라서 재정운영의 투명성과 재정위기관리 등 건전한 재정운영과 직접적인 영향을 미치는 재정관리제도 및 체계의 개선이 현실적으로 중요한 과제가 되고 있다. 자치단체의 재정운영 투명성과 재정위기관리 등에 직접적으로 관계가 되고 있는 중요한 제도로는 현재 지방재정분석제도와 재정공시제도를 들 수 있다. 이와 같은 관점에서 본 연구는 지방재정관리체계의 개선과제로 특히 재정분석제도 및 재정공시제도를 중심으로 하고 있다.

현행 우리나라 지방재정관리제도중 지방재정의 투명하고 책임성을 유도하는 핵심적인 제도인 지방재정분석제도나 위기관리제도가 합리적인 재정운용을 담보하기에는 한계가 있고 아울러 재정분석 및 종합적인 재정관리에 대한 정보제공에 있어 주민들의 공감대 형성이 미흡한 실정이다. 지방재정운영에 있어서 자율성이 강화됨에 따라 투명하고 책임있는 재정운영이 더욱 절실히 요구되고 있는 상황에서 이에 걸 맞는 지방재정관리시스템의 구축 및 강화가 필요하다.

특히, 현재 지방재정분석제도와 지방재정위기관리제도간의 유사성의 문제가 제기되고 있어 양 제도의 합리적 일원화 방안의 연구 필요성이 시급한 과제가 되고 있고 또한 재정분석 결과를 포함한 자치단체 전반적인 재정운영에 대해 공개하는 지방재정공시 제도의 효용성을 높이기 위한 대안 모색의 필요성이 꾸준히 제기되고 있다.

기존의 연구는 개별 재정분석제도, 지방재정위기관리제도, 지방재정공시제도에 대해 각각 연구하다보니 전체 지방재정관리제도라는 큰 틀에서 종합적 연구가 되지 않아 재정공개를 포함한 종합적 지방재정관리체계에 대한 개선연구가 미흡한 실정이다.

박근혜정부도 [소통하는 투명한 정부]를 핵심 국가전략으로 삼고 [공공정보의 적극 공개로 국민의 알권리 충족]을 실현함으로써 국민 중심으로 정보공개의 패러다임 전환을 추진하고 있다. 사실을 있는 그대로, 전 과정에 대해, 국민중심으로 공개를 원칙으로 하고 있다. 그리고 국민생활에 큰 영향을 미치는 정보, 대규모

예산이 투입되는 사업에 관한 정보, 행정감시를 위하여 필요한 정보를 대상으로 확대 추진하고 있다.

따라서 본 연구는 자치단체의 합리적인 재정운영을 유도하기 위한 지방재정관리제도 및 체계를 개선하는 과제로서 우선 자치단체의 재정운영에 대한 직접적인 재정운영 결과를 분석하고 진단하는 재정분석제도 및 위기관리제도에 대한 큰 틀을 재구축하여 제도의 실효성을 제고하고자 한다. 이를 위해서는 지방재정분석지표를 보완개선이 중요하다. 재정분석과 재정위기관리간 기능이 중복되고 재정위험 판단기준이 소수의 지표만으로 구성되어 미래예측 저하되고 있는 상황을 고려하여 재정분석과 재정위기관리제도의 지표 간 연계성을 확보하고 지방재정 건전성 분석기능을 강화하는 방향에서 지표체계를 개선하는 것이 과제가 된다. 아울러 이의 결과를 포함한 재정운영에 대한 종합적인 결과를 주민에게 알기 쉽고 공감대 제고를 위한 지방재정공시제도의 개선 등 지방재정관리체계를 개선하는데 연구 목적이 있다.

제2절 연구범위 및 방법



본 연구의 연구범위는 자치단체의 재정운영과 관련한 모든 지방재정관리제도를 연구하는 것이 아니라 그 중에서 지방재정분석 및 지방재정위기관리제도, 지방재정공시제도를 중심으로 분석하고 개선방안을 도출하는 것으로 연구범위를 한정하고 있다.

자치단체의 재정관리제도나 체계가 매우 다양하여 본 연구에서 연구범위를 한정하고 있는 것은 자치단체의 재정운영에 있어서 지방분권의 추진, 재정운영의 책임성 및 자율성 강화, 재정건전성 제고를 위한 재정위기관리 중요성 부각 등 자치단체의 재정운영을 둘러싼 환경변화를 수용하여 더욱 중요시되는 과제를 도출하여 핵심적으로 논의하고자 하기 때문이다. 즉, 자치단체의 재정운영과정에서 박근혜정부 들어 특히 투명한 재정운영 제고가 지방재정관리에 중요한 이슈가 되

고 있다. 또한 자치단체의 불합리한 투자사업 추진과 비효율적이고 방만한 재정운영으로 인한 일부 자치단체의 재정위기 등에 의한 재정위기관리 고조와 이로 인한 재정분석 중요성이 부각되고 있다.

본 연구는 이러한 환경변화를 고려하여 지방재정관리체계나 제도중에서 재정운영의 투명성과 재정위기관리 등에 직접적으로 관련되어 있는 지방재정분석제도와 재정공시제도를 중심과제로 하고 있다. 즉, 재정위기관리 및 재정운영 점검을 하는 제도로는 지방재정분석제도가 직접적인 제도이고 재정운영 투명성과 직접적으로 관련있는 제도로는 지방재정공시제도를 들 수 있다. 따라서 이와 같은 관점에서 본 연구는 지방재정관리체계의 개선과제로 특히 재정분석제도 및 재정공시제도를 중심으로 하고 있다. 다시 말해서, 박근혜정부의 국정과제의 하나인 투명한 정부를 실현하기 위한 정부3.0에 이어 지방정부3.0에 중요한 과제인 지방재정투명성을 제고하기 위한 지방재정공시제도의 개선과 지방재정 건전성을 담보하는 핵심 제도인 지방재정분석제도 및 재정위기관리제도의 개선을 지방재정관리체계 개선의 연구범위로 초점을 맞추고 있다.

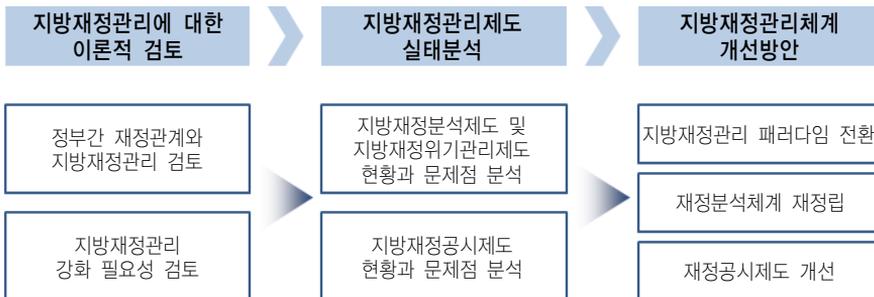
이와 같은 관점에서 본 연구는 제1장 서론에 이어 제2장에서는 지방재정관리제도에 있어서의 자치단체의 재정분석 및 재정공개에 대한 위상 및 논의에 대한 이론적으로 검토한다. 여기서는 우리나라 정부간 재정관계 현실과 이에 대응한 지방재정관리체계 개선의 필요성 및 요인을 검토한다. 제3장에서는 지방재정관리체계의 중심이며 박근혜정부의 핵심과제인 재정책임성 및 투명성과 관련한 지방재정분석제도 및 재정위기관리제도에 대한 큰 틀에서의 지방재정관리체계, 지방재정공시제도에 대한 현황 및 문제점을 검토한다. 그리고 외국의 재정관리체계에 대해 재정정보 및 관리를 중심으로 검토한다. 제4장에서는 지방재정관리체계 개선방안으로 다음의 3가지 관점에서 방안을 제시하고자 한다. 첫째, 지방재정체계 개선을 위한 전제조건으로 체계개선의 기반을 강화하기 위한 행정 및 재정자율성 강화를 위한 지방분권 확립에 대한 제시한다. 둘째, 지방재정분석 및 재정위기관리제도의 일원화를 통한 우리나라 자치단체의 종합적인 재정분석위기관리체계의 틀을 재정립한다. 셋째, 이를 포함한 지방재정관리체계의 핵심인 지방재정정보공개의 확대를 통한 지방재정공시제도의 개선방안을 제시한다. 마지막으로 제5장에서는 요

약과 정책건의로서 본 연구의 핵심적 방안을 정책적 건의로 제안한다.

본 연구의 방법으로는 우선 국내외 기초통계자료 및 문헌분석을 하고 아울러 지방재정관리제도 관련 실태분석을 위한 일부 자치단체 현지 실사 및 사례연구를 실시한다. 또한 외국의 경험적 사례연구를 통한 시사점을 도출하여 개선방안에 활용한다. 한편, 연구결과의 실제 적용을 위하여 공무원 및 전문가를 대상으로 Workshop, 자문회의 개최, 관련정책 및 법규 검토 등 체계적 접근방법을 적용한다.

이상의 연구범위 및 방법을 통한 본 연구의 추진단계 및 내용에 대한 연구 흐름도는 다음과 같다.

〈그림 1-1〉 연구의 흐름도



제3절 본 연구의 차별성

본 연구의 특성 및 차별성은 다음과 같이 정리해 볼 수 있다. 첫째, 이미 앞에서 언급하였듯이, 본 연구는 자치단체의 재정운동을 둘러싼 환경변화에 대응할 수 있는 핵심적 지방재정관리체계의 개선을 초점으로 하고 있다는 점이다. 박근혜정부의 재정운영과 관련하여 특히 투명한 재정운영 제고가 중요과제가 되고 있다. 또한 자치단체의 무리한 투자사업 추진과 선심성 및 방만한 재정운영 등 일부 자치단체의 재정위기 사례 발생으로 인한 재정위기관리 및 재정분석진단이 중요과

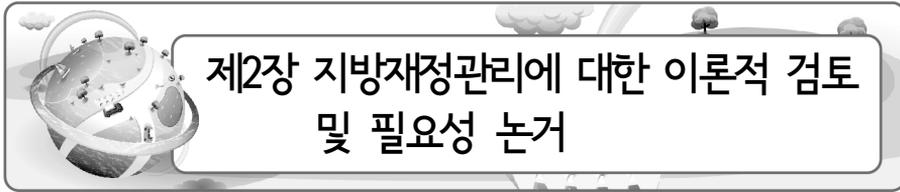
제가 되고 있다. 이러한 현실적인 과제에 대응한 핵심적인 제도인 지방재정분석제도 개선 및 지방재정공시제도의 개선을 이끌어 내어 이들 제도의 개선방안을 환경변화와 연계하고 있다. 즉, 주로 2장에서 검토하고 있듯이, 지방재정 투명성 제고를 위한 지방재정공개 확충 및 재정위기관리를 위한 지방재정분석 강화 등에 대한 근거로써 지방재정 환경변화에 따른 이들 제도가 개선되어야 할 필요성과 당위성을 제시하면서 개선방안을 모색하고 있다.

둘째, 지방재정분석제도와 지방재정공시제도는 각각의 다른 큰 제도이지만 본 연구에서는 이들 두 제도를 지방재정관리체계 개선이라는 큰 틀에서 일부 연계하여 방향을 모색하고 있다는 점이다. 기존의 연구는 지방재정분석제도와 지방재정공시제도를 각각 별도의 연구테마로 연구하여 왔다. 따라서 두 제도간의 연계성을 두는 관점에서의 연구가 이루어지지 못한 상황인데, 본 연구는 재정분석 결과의 재정공시 연계, 아울러 재정공시 내용의 재정분석 연계 등 두 제도간의 융합을 시도하면서 각각의 제도개선을 모색하고 있다. 즉, <표 1-1>의 선행연구에서 알 수 있듯이, 지방재정공시제도에 대한 선행연구에 있어서는 IMF 및 OECD의 재정투명성 내용에 기초하여 이 범주를 벗어나지 않고 재정투명성의 선행연구도 모두 협의의 재정정보 공개를 중심으로 연구가 국한되어 있다. 아울러 지방재정분석제도에 대한 선행연구에 있어서도 거의 모든 연구가 자치단체의 재정운영에 대한 재정분석 지표개선을 중심으로 연구되어 왔다. 본 연구는 재정분석지표의 개선뿐만 아니라 자치단체의 재정운영에 대한 종합적인 재정분석 및 진단체계에 대한 큰 틀을 개선하는데 초점이 있다는 점이 특징이라 할 수 있다.

〈표 1-1〉 지방자치단체 재정분석 및 공시제도와 관련한 선행연구

연구자	주제	연구내용	주요 제안
김 혁 (2006)	재정투명성 확보와 지방재정공시제도의 발전방안	재정투명성 확보와 관련하여 재정공시제도의 전반을 검토하고 발전 방안을 제시	<ul style="list-style-type: none"> 외국의 공시제도로써 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
박기백 (2000)	재정투명성 논의와 시사점	재정투명성에 대한 문제 제기, IMF와 OECD 지침의 내용 소개 및 그에 따른 시사점을 제시	<ul style="list-style-type: none"> 정보의 제공(포괄성, 규칙성, 신뢰성) 이해도 제고(단순화, 중기전망, 기타자료) 성과정보, 조세지출, 정부의 자산과 부채 경제전망 자료 및 민감도분석 세대간 회계와 비용(원가) 정보 등 제공 제시
박완규 (2006)	지방재정분석제도와 재정투명성 제고	재정분석지표 중 재정투명성 관련 사항을 중심으로 개선사항을 제시	<ul style="list-style-type: none"> 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 주민들로부터의 환류체계 구축 재정정보의 주민친화성 등을 제시
현진권 (2002)	지방재정 투명성 제고를 위한 개혁 성과와 발전방향	지방세무 정보화를 중심으로 재정 투명성 현황과 향후 방향을 제시	<ul style="list-style-type: none"> 재정 부문(통합재정수지, 복식부기정보, 성과정보) 지방세제 부문(부동산관련 세제 등 세무정보) 지방세정 부문(전자문서교환(EDI) 구축 등)
박재환·양대천·권해숙 (2012)	공공부문 회계투명성 개선방안-지방자치단체 재정성과지표와 투명공시를 중심으로-	지자체의 재정성과지표를 분석하고 투명공시를 위한 개선방안을 제시	<ul style="list-style-type: none"> 회계투명성을 높일 수 있도록 재정성과지표에 포함되는 회계정보의 공시 방안을 제시 재무정보의 품질(정보제공자의 전문성, 업무지속성) 회계정보의 접근성(재무공시자료 열람, 충분한 범위의 자료 접근의 가능성) 재무정보의 활용성(재정 및 재무공시의 접속횟수, 정보의 공개수준의 적정성 등)

자료 : 이효, 한국지방행정연구원 기본과제 중간보고서 재정리, 2013년.



제1절 지방재정관리에 대한 일반적 논거

1. 자치단체 재정운영과정과 재정관리 체계

자치단체의 재정운영과정속에서의 재정관리는 지방재정을 둘러싼 각종 제도에 근거하고 있다. 현재 지방자치단체 재정관리 장치로 중기재정계획, 투융자심사제도, 지방채발행한도제, 예산편성기준, 재정정보공시제도 등이 있으며, 이들 제도를 통해 지방의 방만한 재정운영을 어느 정도 규제 및 감시를 하는 가운데 건전하고 책임성을 담보하면서 투명한 재정운영이 일정수준 확보되고 있다.

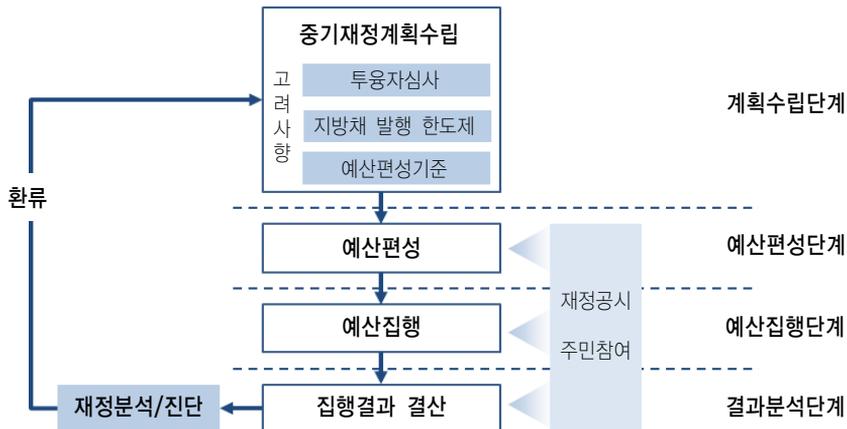
지방재정 관리제도는 예산편성과 집행·결산의 과정에 따라 상호 연계하여 운용되고 있다. 예산편성 이전 단계는 중기지방재정계획, 투융자심사, 타당성조사 등이 운용되며 집행 및 결산 단계에서 재정분석 및 재정진단, 재정공시제도를 운용하고 있다.

지방자치단체의 예산과정을 보면, 먼저 중기지방재정계획, 재정투융자심사, 예산편성운영기준시달, 예산편성 그리고 예산의결까지의 과정을 집행을 위한 기반 조성단계라 볼 수 있다. 다음으로는 예산집행과 관련된 내용이 그림에 제시되어 있지는 않으나 예산의결이후부터 결산이전단계사이의 과정을 집행단계라 볼 수 있다. 마지막으로 집행 이후부터 결산승인까지의 과정을 사후관리단계라 할 수 있다.

우리나라는 현재 이들 제도들에 의해 자치단체의 재정운영이 관리·통제되고 있으나 제도 자체가 지니는 문제점이나 제도 운용의 미흡 등으로 인해 원활한 내

부 통제기능이 작동되지 못하고 그로 인해 자치단체의 재정운영이 효율적으로 관리되기에는 한계가 있다. 즉, 이들 제도에 의해 자치단체의 재정운영에 있어서 책임성, 투명성, 계획성 등을 제고하고 있으나 각 제도들의 문제점으로 인하여 자치단체의 재정관리 효율성을 담보하기에는 한계가 있다. 따라서 비효율적이고 불합리한 재정운영을 제어할 수 있도록 지방재정관리체계를 확충하고 개선하는 것이 더욱 필요하게 된다.

〈그림 2-1〉 우리나라 지방재정관리제도의 구조



한편, 지방재정운영에 대한 재정관리의 범위를 넓혀서 이들 제도에 덧붙여 현행 제도들을 자치단체 집행부, 지방의회, 주민 측면으로 구분하여 정리하면 다음과 같다. 첫째, 집행부에 의한 견제는 자체감사부서 운영, 재정분석 및 진단제도, 재정 위기관리시스템, 지방재정공시제도, 중기지방재정계획제도, 투·융자심사제도, 사업예산제도 등을 들 수 있다. 둘째, 지방의회에 의한 견제는 행정사무감사 및 조사권 제도, 전문위원 제도, 지방의회 정책연구실 운영 등을 들 수 있다. 셋째, 주민에 의한 견제는 주민참여예산제도, 주민투표제도, 주민감사청구제도, 주민소송제도, 주민소환제도 등이 있다(이창균, 2011).

이들 제도의 문제점과 한계로 인하여 제도의 효과성과 유용성을 제대로 발휘하

지 못하고 있다. 따라서 이들 제도들이 제대로 기능하여 건전한 투명한 재정운영을 위한 내부 견제제도로써 작동될 수 있도록 제도개선이 필요하다.

〈표 2-1〉 자치단체의 상호내부 견제제도

구 분	현행 시스템관련 제도	
집행부에 의한 견제	<ul style="list-style-type: none"> - 자체감사부서 운영 - 재정위기 관리시스템 - 중기 지방재정계획제도 - 사업예산제도 	<ul style="list-style-type: none"> - 재정분석 및 진단제도 - 지방 재정공시제도 - 투·융자심사제도
의회에 의한 견제	<ul style="list-style-type: none"> - 행정사무감사 및 조사권 제도 - 지방의회 정책연구실 	<ul style="list-style-type: none"> - 전문위원 제도
주민에 의한 견제	<ul style="list-style-type: none"> - 주민참여 예산제도, - 주민 감사청구제도, - 주민 소환제도 	<ul style="list-style-type: none"> - 주민 투표제도 - 주민 소송제도

자료 : 이창균(2011).

이상과 같은 다양한 지방재정관리제도들이 상호 연계되어 작동되고 있으나 자치단체에서 낭비성·선심성 예산편성과 사업타당성 검토 미흡으로 인한 불합리한 재정운영이 이루어지고 있다. 이상과 같이 자치단체에서 다양한 불합리한 재정운영 사례가 발생하고 있는데, 이는 결국 자치단체의 재정운영에 있어서 재정관리시스템이 충분히 작동하지 못한 결과라 할 수 있다. 이런 관점에서도 재정관리체계는 개선되고 확충되어야 할 것이다.

〈표 2-2〉 재정운용과정별 비효율성 유형

재정운용 과정	비효율성 원인별 유형
계획·예산편성 단계	① 사업의 필요성·시급성 검토 미흡
	② 유사·중복된 사업 시행 혹은 타 사업과의 연계성 검토 미흡
	③ 관계기관 또는 부서간 사전협의 미실시 및 협의부족
	④ 사업 시행 및 비용부담 주체의 적정성 검토 미흡
	⑤ 사업규모의 적정성 검토 미흡
	⑥ 재정투·융자 심사, 예비타당성 조사 등 사업검증과정 미흡
	⑦ 사업 추진일정·기간 적정성 검토 미흡
계약·사업집행 단계	① 설계방식 채택의 불합리
	② 원가심사 실시 미흡
	③ 계약방법의 적정성 검토 미흡
	④ 사업집행관리 부실
	⑤ 사업집행 변경요인 관리 미흡
	⑥ 세출예산 집행기준 등 관련규정 미준수
사후관리단계	① 검사·정산 및 잔여자원관리 미흡
	② 환류 및 활용 등 피드백 부족

자료 : 이창균, 한국지방행정연구원, 2009년

2. 지방재정관리에 있어서의 재정투명성과 재정정보

가. 지방재정관리에 있어서 재정투명성

자치단체의 재정관리에 있어서 재정정보를 공개하는 등 재정운영에 있어서 투명성을 확보하는 것은 매우 중요하다. 일반적으로 ‘재정투명성(fiscal transparency)’이란 “일반대중에게 정부구조와 기능, 재정정책의 목표, 정부회계 및 재정추계 등에 관한 정보를 공개하는 것”을 의미하며, 나아가서 “정부활동에 대한 신뢰할 수 있고 포괄적이며 시의적절하고, 또 이해하기 쉬우면서 국제적으로 비교가능한 정보에 대한 즉각적인 접근권을 포함하는 것”으로 정의된다.¹⁾ 좀 더 포괄적으로 “유권자(시민), 입법기관, 금융시장, 그리고 기타 관련자들에게 지방정부의 현재와 미

1) George Kopits and Jon Craig(1998), p. 1. 임성일(2005), p. 11. 재인용

래의 재정상태와 활동에 관한 정보를 제공하는 것”으로 정의되기도 한다. 여기서 “관측되는 정보공개の内容과 수준, 질, 적시성, 방법, 정보활용 및 사후조치 등의 전반적인 모습에 따라 재정투명성의 정도가 가늠될 수 있는 것”²⁾으로 인식되고 있다.

코페츠와 크레이그(Kopits and Craig)는 재정투명성의 핵심 개념을 “개방” 또는 “공개”로 규정하고 있는데 이것은 현재까지도 재정 투명성을 판단하는 기본원리 내지 잣대로 간주되고 있다. 이 때 개방 내지 공개가 지향하는 바는 제한적이기보다 무제한적이며, 그 수혜자는 선별된 소수이기보다 불특정 다수의 이해관계자이다. 즉, 공공의 이익에 적합한 가능한 모든 재정정보를 시민 등 이해관계자에게 균등하게 전달하는 것이 재정투명성을 달성하는 왕도(王道)이다(임성일, p. 4).

한편, 재정투명성 수준측정과 관련해서는 대표적인 국제기구인 IMF와 OECD에서 제시된 기준이 공표되어 여러 나라에서 재정투명성 측정을 위한 준거 틀로 활용되고 있다. IMF에 의하면, 재정투명성은 정부를 잘 운영하기 위한 핵심 요소이며, 일반적으로 정부의 기능과 구조, 재정정책의 의도, 공공부문 회계, 그리고 재정 전망이 일반에게 공개되는 것을 강조하고 있다(Kopits and Craig, 1998). 그리고 OECD에 의하면, 예산은 정책목표가 조정되고 구체적으로 집행되는 단일의 가장 중요한 정부의 정책문서이며, 예산투명성(Budget transparency)이란 모든 관련 재정정보를 적시에, 체계적인 방법으로 완전 공시하는 것이라고 개념 정의하고 있다

이상과 같이 재정투명성의 개념을 일반적으로 정부가 보유하는 주요 재정정보를 국(주)민 등 이해관계자에게 “적시에, 정확하고, 공정하고, 접근 가능한 방식으로 공개하는 것”을 의미하고 있다. 다시 말해서 현재 재정투명성의 개념이나 위상은 주로 재정정보를 공개하는 개념으로 매우 소극적이고 협의의 개념으로 이해되고 있다.

그러나 자치단체의 재정관리에 있어서 재정투명성의 개념을 이와 같은 일반적인 정의에서 머무르는 것으로 파악해서는 그 본질이 제대로 파악될 수 없다. 한걸음 더 나아가 지방재정에 관한 제반정보가 공개되고, 또 그러한 정보에 이해관계

2) 임성일(2005), p. 11.

자가 보다 수월하게 접근 가능할 것을 전제로, 그 내용에 대한 이해관계자의 의사가 다시금 재정활동으로 환류되어 재정의 목표가 보다 원활하게 달성될 수 있도록 보장하는데, 재정투명성이 갖는 본질이 있다 할 수 있다(우명동, pp. 67-68).

즉, 재정투명성은 그 자체로서도 중요하지만 그것이 자치단체의 재정운영에 있어서 재정책임성 및 재정건전성 등과 연계 융합되어 종합적인 재정운영의 성과에 대한 시너지 효과를 확대하는 더욱 중요한 작용을 하고 있음을 인식하고 재정투명성에 대한 위상을 재정립할 필요성이 있다.

지방자치단체들이 재정의 투명성을 확보할 경우 얻게 될 긍정적인 효과에 관해 일반적으로 제시되는 사항을 중심으로 언급하면 다음과 같다(임성일, 2005, p. 8-9).

첫째, 재정 투명성은 정부 활동에 이해관계를 지니는 주체들³⁾에게 다양한 의사결정 정보를 제공함으로써 재정운영의 민주성과 자원배분의 효율성을 높여준다. 미시경제이론에서 정의하는 완전경쟁시장의 조건 중 하나가 수요·공급자의 완전정보(perfect information)임을 상기할 때 정보공개에 의한 보편적 정보공유가 경쟁원리를 통해 자원배분의 효율성을 사실은 이론적으로 뒷받침된다. 보다 구체적으로 언급하면, 재정 투명성이 강화되면 소수에 의한 정보독점현상이나 “정보비대칭(assymetry of information)현상”이 초래하는 사회적 비효율 및 불공평 비용이 대폭 감소할 수 있다. 한마디로, 양질의 다양한 정보가 적시에 공개될 때 경쟁시장체제가 활성화되고 그 속에서 경제주체들이 보다 합리적인 경제활동을 할 수가 있다(OECD, 2001).⁴⁾

둘째, 주요 재정지출사업의 재무정보와 성과정보 등 각종 비교정보(유사서비스를 생산하는 자치단체간 및 민간부문과의 상대비교정보)의 개방은 주민과 시민단

3) 정부의 활동에 이해를 갖는 주체 즉, 이해관계자(stakeholder) 속에는 국민(주민)을 비롯하여 공무원, 의회 의원, 시민단체, 종교단체, 노동조합, 언론 매체, 기업 및 투자자 등 다양한 주체들이 포함된다. 이 때 지방자치단체 내부적으로 자치단체장을 비롯한 내부조직과 지방의회가 필요로 하는 각종 의사결정 정보가 제공되고, 또한 외부적으로 주민 등 외부고객이 필요로 하는 다양한 정보가 제공되면 민주적 재정통제가 가능해진다.

4) “정보비대칭현상” 또는 “정보독점현상”이 초래하는 사회적 비효율성과 문제에 대하여는 이미 관련이론에서 잘 기술되어 있다. 이들은 경제적으로 지대추구행위(rent seeking behavior)나 거래비용(transaction cost)과 같은 사회적 비효율을 초래할 뿐 아니라 아젠다(agenda) 및 정책결정 독점, 민주성, 공정성 등 사회운영의 기본원리외도 배치되는 문제를 노정한다. 한마디로, 정보독점현상이 존재할 경우 수요·공급의 시장원리가 작동하지 못하여 자원배분의 왜곡현상과 사회적 불공평문제가 발생한다.

체의 견제와 압력 매커니즘을 통해 행정서비스 공급방식의 변화를 유도하면서 궁극적으로 서비스의 질과 선택의 폭을 향상시켜 준다.⁵⁾ 이러한 변화는 결국 주민이 부담하는 세금의 경제적 가치를 높이는데 기여한다.

셋째, 재정 투명성은 재정정보 공개의 매커니즘(앞서 언급한 “상대비교” 또는 “사회적 압력” 매커니즘 등)에 의해 재정의 건전성에도 긍정적인 효과를 가져다 준다. 예컨대, 재정의 건전성을 판단할 수 있는 지방채 발행과 자산상태에 관한 각종 정보가 제공될 경우 그것은 자동적으로 외부의 견제장치에 노출되기 때문에 자치단체들은 자연히 재정 건전성의 유지에 신경을 쓰게 된다. 지난 90년대 후반에 발생한 동아시아 외환위기도 금융 및 재정부문의 자산건전상태 정보가 투명하게 공개되지 못한 것이 주요 발생원인의 하나임이 알려지고 있다. 실제로 OECD가 회원국을 대상으로 설문조사를 해본 결과 정부의 채무수준과 재정 투명성 수준 간에 반비례 관계가 존재하는 것으로 나타나(Hameed, p. 7) 재정 투명성과 재정 건전성 간에 긍정적인 관계가 존재하는 것이 입증되었다.

넷째, 재정투명성은 각종 부정과 비리를 근절시키는 효과를 야기한다. OECD문헌(2001, 2004)에 의하면 재정투명성이 재정 및 경제시장을 교란시키는 부정행위와 시장조작을 방지하는데 중요 역할을 하는 것으로 보고되고 있다. 그리고 탄지(Tanzi)는 각 정부가 재정 투명성 규범을 제대로 준수할 경우 부패 감소의 효과를 경험하게 될 것임을 강조하고 있다.⁶⁾

다섯째, 재정 투명성은 정부(국가와 지방자치단체)와 국(주)민간의 의사소통을 원만하게 해주는 촉매제로서도 유용한 기능을 한다. 현실적으로 정부가 불특정 다수인 국민을 대상으로 의사소통을 할 수 있는 가장 유효한 수단 중 하나가 다름 아닌 공적 정보의 공개(공유)와 주민의 정보 피드백(feedback)이라는 점이 점차 부각되고 있다. 정부는 정보의 공개를 통해 정책의 목표와 진행상태 및 성과에 대한

5) 예산에 대한 비용 산정(budget-costing)체제가 구축되고 회계결산과 재정성과정보가 공개되면 지방자치단체는 ‘사회적 압력’이라는 여과장치에 직면하게 되고 그 결과 다음번 예산편성 과정에서는 종전과 다른 변화를 모색할 수밖에 없다.

6) 일반적으로 부정과 부패는 정치·사회·문화와 역사적 관행, 공직사회의 운영원리 등 폭 넓은 이슈들과 관계가 있지만, 지속적인 재정정보의 공개는 정부의 책임성 확보에 압력을 가하면서 결과적으로 부정과 부패를 감소시키는데 일조하는 것으로 유추된다. 적극적인 재정정보의 공개와 보다 세련된 감사기능의 확립은 부정과 부패를 줄이는 핵심 사회 매커니즘으로 작용할 것이 틀림없다.

국민의 이해를 도모하고 동시에 주민만족도, 여론조사, 공청회, 기타 경로를 통해 국민의 반응을 피드백 받을 수 있다.

여섯째, 재정 투명성은 민주주의가 지향하는 인권의 평등성과 보편성 기준을 충족시켜 주면서 국민의 알 권리를 충족시켜 주는 효과를 창출한다.

한편, 재정공개는 재정운영의 투명성을 제고하는데 가장 핵심적인 재정관리제도라 할 수 있다. 재정투명성은 재정운영에 있어서 과정이나 결과 등 재정운영의 모든 단계에 있어서 재정운영 상황에 대해 중앙정부, 자치단체 집행부, 지방의회, 주민 등이 상호 교감을 통하여 재정운영 성과를 제고하는 관점이며 과정이라 할 수 있다. 재정운영에 대한 정보를 공개하고 주민참여를 통한 재정운영 등이 재정 투명성을 제고하는 핵심적인 재정관리 수단이 된다. 우리나라 자치단체의 재정운영에 있어서 투명성을 제고하는 지방재정 관리제도로는 재정공시제도 및 주민참여예산제도가 핵심을 이루고 있다. 주민의 알 권리를 충족시키고 재정운영의 투명성을 확보하며, 지방재정의 방만하고 자의적인 재정운영에 대한 지방재정관리제도로서의 지방재정공개제도 및 주민예산참여제도가 예산편성 및 예산집행 단계에서 운영되고 있다.

자치단체의 재정운영 과정 및 재정관리 측면에서 재정투명성 외에도 재정운영에 있어서 재정건전성, 재정효율성, 재정책임성, 재정계획성 등 다양한 개념이 있는데, 이들은 독자적인 핵심적 의의 및 수단을 가지고 있으나 재정운영 과정 및 성과제고에 있어서 상호 연계되어 작용한다고 볼 수 있다.

재정건전성은 현재 및 중장기적 관점에서 건전재정 원칙에 입각한 재정상태의 건전성 여부를 재정수지, 채무관리 등 관점이다. 재정효율성은 주로 세입확충 노력과 세출절감 노력 등 노력도 관점이다. 재정계획성은 재정운영 과정에 있어서 계획과 예산의 연계, 예산집행 실적 등 관점으로 중기재정계획, 투융자제도가 뒷받침되고 있다. 재정책임성은 자치단체가 재정운영을 하는 모든 과정에 있어서 제도적으로 중앙정부보다는 자치단체가 권한과 의무를 갖고 재정운영 결과에 책임을 지는 여부 관점이라 할 수 있다.

나. 재정정보의 내용 및 기준

자치단체의 전체적인 재정운영 및 재정관리 속에서 재정투명성의 개념이 협의의 소극적으로 인식되고 있어 재정투명성의 내용 및 기준에 있어서도 주로 재정정보 공개가 핵심을 이루고 있는 실정이다. 즉, 자치단체의 재정운영 전과정 및 내용을 파악하기에는 재정투명성 관리 내용이 매우 제한적이라 할 수 있다.

IMF는 재정투명성 기준에서 정부의 예산활동, 재정상태와 운영성과, 그리고 예측 정보를 적시에 다양한 방식으로 공개할 것을 강조하고 있다. 이에 따라 주요 선진국들은 IMF의 지도감독 아래 자국의 재정투명성 수준을 점검하고 관련 보고서를 발간하고 있다. IMF에 의하면, 재정투명성은 정부를 잘 운영하기 위한 핵심 요소이며, 일반적으로 정부의 기능과 구조, 재정정책의 의도, 공공부문 회계 및 재정전망이 일반에게 공개되는 것을 강조하고 있다.

한편, OECD의 예산투명성지침과 IMF의 재정투명성지침을 상호 비교하면 전자가 예산과정에 중점을 두는 반면 후자는 예산과정은 물론 정부의 역할과 기능, 재정의 범위 등 보다 포괄적인 관점에서 재정투명성의 내용을 규정하고 있는 것으로 파악된다.

〈표 2-3〉 재정(예산) 투명성에 관한 IMF와 OECD의 비교

재정투명성(IMF)		예산투명성(OECD)	
4대 요소	주요 내용	3대 부문	주요 내용
정부의 역할 및 책임 명확성	<ul style="list-style-type: none"> 정부의 구조와 범위의 명확화 재정 관리를 위한 법적·행정적 틀 확립 	(개념) 정부활동에 관한 모든 적절한 재정정보의 완전 공시	
예산과정의 공개	<ul style="list-style-type: none"> 예산수립의 일정표 준수 거시경제·재정정책 목표와 부합성 예산집행, 모니터링, 보고과정의 명확한 절차 준수 	예산보고	<ul style="list-style-type: none"> 예산서 사전예산보고서 월별, 연중, 연말예산보고서 선거전 예산보고서 장기예산보고서
시민들의 정보 이용가능성	<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 감사와 감독체제 재정정보에 대한 외부조사 및 점검체제 	예산보고의 신뢰성, 통제, 책임성	<ul style="list-style-type: none"> 회계정책 내부통제와 책임성확보 장치 회계감사 주민과 의회 감시

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

이상과 같이 재정투명성에 대한 내용은 4가지 요소로 규정되고 있다. ① 정부의 역할과 책임의 명확성을 들 수 있다. 첫째, 공공부문의 구조, 정부 수준별, 공기업 등 모든 정부실체의 구조와 기능을 명확히 공개하고, 준재정활동(quasi-fiscal activity)의 범위와 목적을 설명하고, 정부 수준 간에 세입과 세출책임을 분명하게 정하는 것을 의미하고 있다. 둘째, 공공자금지출과 세입징수 등 재정관리를 위한 법적, 규제적, 행정적 틀을 확립, 공개하여야 함을 의미하고 있다.

② 예산과정의 공개를 들 수 있다. 첫째, 예산수립이 정해진 일정표를 준수(예산안 의회 제출)하여 이루어져야 한다. 둘째, 거시 경제적 측면과 재정정책의 목표에 부합되어야 함을 강조하고 있으며, 이는 새로운 세입이나 세출의 비용과 효과가 명백하게 설명되어야 하고, 일관성 있는 다년도 재정운영 틀이 제시되어야 함을 의미하고 있다. 셋째, 예산집행, 모니터링, 재무보고는 명확한 절차에 의해 이루어져야 한다.

③ 시민들의 정보 이용가능성을 들 수 있다. 첫째, 정부활동에 대한 과거, 현재, 미래 예측, 그리고 중요한 재정위험에 관한 정보를 시민들에게 제공하여야 한다. 즉 예산문서에 모든 예산과 예산외 활동, 하위정부의 재정 위상, 공기업 재정을 포함하고, 채무의 세부내용, 유의미한 금융자산과 천연자산, 비금융부채, 우발채무(contingent liability)가 공개되어야 한다. 둘째, 재정정보는 정책분석과 책임성을 촉진하는 방법으로 제시되어야 한다. 예컨대, 예산에 대한 주요 내용과 경제적 배경이 시민들에게 명백하게 설명되어야 하고, 수입, 지출, 재원조달이 총액 기준으로 보고되고 지출은 경제적, 기능적, 행정적 유형별로 분류되고, 정부프로그램의 결과는 의회에 제출되어야 한다. 셋째, 재정정보를 적시에 공표하여야 한다.

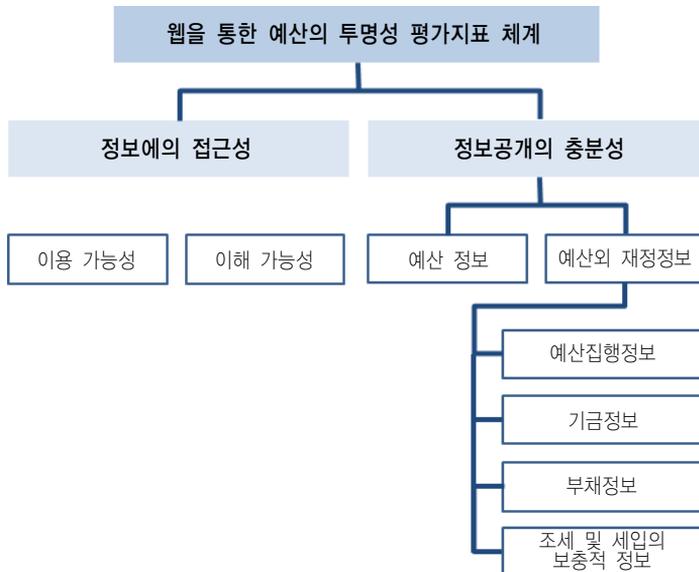
④ 정보의 신뢰성 보장을 들 수 있다. 첫째, 재정데이터는 인정된 데이터 품질 기준을 충족하여야 한다. 회계정책이 일반적으로 인정된 회계기준(GAAS)을 충족하여야 하고, 결산계정은 예산과 충분히 조정되어야 하며, 재정성과는 사전 예측과 비교되어야 한다. 둘째, 재정활동은 효과적인 외부 감시와 감독체제를 수반하여야 한다. 즉, 공공부문에 관련한 구매, 금융거래를 위한 기준, 공무원의 윤리행위는 명확하고, 공개적으로 접근할 수 있고, 준수되어야 하고, 내부감사 절차는 명확하여야 한다. 셋째, 재정정보는 외부적으로 조사·검증되어야 하는데, 이는 독립적

인 국가 감사기관이 정부 계정의 재정적 신뢰성에 대해 의회와 시민들을 위해서 적기에 - 최소 1년 단위로 - 보고서를 제공하여야 함을 의미하고 있다.

한편, 미국 지방자치단체에 적용한 재정투명성 관련 지표를 보더라도 재정투명성의 중심내용은 각종 재정정보 제공에 있음을 알 수 있다. 예산과 우선순위에 관한 연구센터Center on Budget and Policy Priorities(CBPP)"에서 미국 주정부 예산의 투명성을 평가하기 위한 지표를 개발하고 있다.

먼저 예산정보에의 접근성과 정보공개 충분성의 두 영역으로 구분한 후, 접근성 영역은 다시 예산정보의 이용 가능성과 이해 가능성으로 구분하여 평가지표를 개발하였다. 그리고 충분성은 예산정보와 예산외 정보로 구분하였으며, 예산외 정보는 예산집행정보, 기금정보, 부채정보, 조세 및 세입에 대한 정보로 구분하여 각각의 평가지표를 개발하였다(이원희, pp. 92-93).

〈그림 2-2〉 예산 투명성 평가 체계



자료 : 이원희(2006).

제2절 지방재정관리 강화 필요성에 대한 논거



1. 중앙집권적 조세구조와 지방재정관리

지방재정관리는 해당 국가의 정부간 재정관계속에서 규범이나 체계가 이루어지고 있다. 정부간 관계속에서 특히 재정관계를 나타내는 것이 정부간 재정관계(intergovernmental fiscal relations)라 할 수 있다. 이들 정부간 재정관계에 대한 현상과 문제점을 충분히 인식하고 그 인식을 바탕으로 자치단체가 재정운영에 대한 관리시스템이 규정되게 된다.

우리나라는 지방정부의 권한이나 기능이 미약하고 국세중심의 조세제도에 의해 중앙의존적 재정시스템을 가지고 있다. 이를 통하여 행재정적 통제나 관여가 뒤따르는 구조로 형성되어 있어 자치단체의 재정운영에 있어 합리적 관리에 한계성의 요인이 되고 있다. 따라서 중앙집권적 조세구조 개선을 통해서 재정관리시스템이 변화되어야 하고 이에 대응하여 재정관리가 개선될 수 있다.

현재 정부간 세원배분에 있어서 중앙집권적 조세구조를 갖고 있어 지방재정 지위는 매우 저조한 상황에 있다. 국세·지방세수 비율은 민선자치 실시 이후에도 큰 변화가 없이 여전히 약 8대 2로 매우 낮은 실정이다. 재정자립도는 '91년 66.4%, '00년 59.4%, '10년 52.2%, '13년 51.1%로 지속적으로 하락하고 있다.

〈표 2-4〉 국세 대 지방세 비율(각 년도 당초예산 기준 / 단위: %)

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
국세	79.2	78.8	78.3	79.0	79.3	80.1
지방세	20.8	21.2	21.7	21.0	20.7	19.9

자료 : 안전행정부 내부자료, 2013년

우리나라 지방세는 지방소비세 도입('10)에도 부동산 경기와 직결된 재산과세 비중이 여전히 높아서(44.1%) 안정성과 신장성이 낮다. 연평균 증가율을 비교('09~'13)하더라도 국세 7.1%에 비해 지방세는 4.5%에 그치고 있다.

〈표 2-5〉 지방세 수입구조

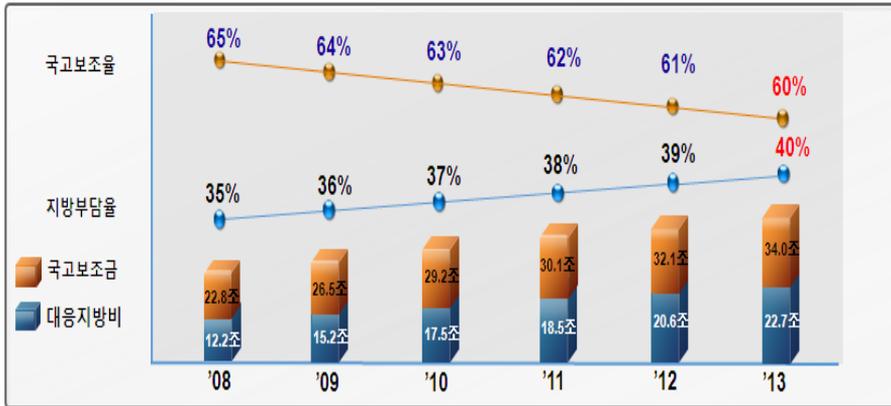
재산과세 23.7조 (44.1%)		소득·소비세 20.4조 (38%)		기타
보유과세	거래과세	소득과세	소비과세	
8.7조(16.2%)	15.0조(27.9%)	10.1조(18.8%)	10.3조(19.2%)	9.6조(17.9%)

주 : 세목별로는 취득세(13.8조, 25.7%), 지방소득세(10.1조, 18.8%), 재산세(7.9조, 14.8%)가 60% 수준 차지 / 지방소비세(3.2조, 5.9%)

이와 같이 지방재정 세입증가가 둔한 반면, 세출부담 증가는 지속적으로 확대되고 있다. 국고보조사업은 증가하는 반면, 국고보조율은 지속적으로 하락하여 재정 부담이 가중되고 경직성이 심화되고 있는 실정이다. 지방비 포함 국고보조사업비(예산비중)은 '08년 35조(28.0%)에서 '13년 56.7조(36.2%)로 증가하고 있다. 반대로 국고보조율은 '91년 72%, '10년 63%, '13년 60%로 낮아지고 있다. 지방비부담 연평균 증가율('09~'13)을 보더라도 지방예산 3.3%, 국고보조금 6.0%, 대응지방비 9.1%로 지방부담의 증가가 높다.

특히, 최근 사회복지 관련 국가시책 확대로 지방비 부담이 급증하고 있다. 최근 이슈가 되고 있는 영유아 보육(1.4조원), 장애인 연금(1,400억), 사회복지공무원 확충(1,000억)이 사례가 되고 있다. 또한 분권교부세 사업 지방비 부담이 급증하고 있는 실정이다. 분권교부세 사업에 대한 지방비 부담 규모는 '05년 2.0조원에서 '12년 3.9조원으로 대폭 확대되고 있다. 연평균 증가율('04~'12)에 있어서 분권교부세는 6.5% 증가하고 있는 반면 지방비 부담은 14.9%로 더욱 증가하고 있는 실정이다. 이상과 같이 지방재정은 세수신장이 어려운 상황에서 지방지출 및 부담은 지속적으로 증가하고 있는 상황에서 합리적이고 투명한 재정관리를 유인하기에는 한계가 있다.

〈그림 2-3〉 연도별 국고보조율, 지방부담율, 국고보조금, 대응지방비



자료 : 안전행정부 내부자료, 2013년

이와 같이 자주재원이 미약한 결과, 지방재정은 중앙정부에 의한 의존재원 중심으로 운영될 수 밖에 없는 실정이다. 자치단체의 자체재원은 48%로 나머지는 대부분 국고보조금 및 지방교부세 등 중앙정부의 이전재원을 받아야 자치단체가 영위되는 상황에 있다. 이의 의미는 그만큼 지방은 자주재원이 부족하여 중앙정부로부터 재정을 이전 내지 보조받지 않고서는 운영되지 않는다는 지방재정의 중앙의존적 구조를 여실이 보여주고 있는 것이다.

〈표 2-6〉 지방재정의 재원구성(지자체 예산 및 기금운용계획 기준)

(단위 : 조원, %)

자체재원 80(48)		이전재원 65(39)		기타 21(13)
지방세 54(32)	세외수입 26(16)	지방교부세 31(19)	국고보조금 34(20)	차입금 4(3), 이월금 등 17(10)

자료 : 안전행정부 내부자료, 2013년

이상과 같이 우리나라는 중앙정부가 지방자치단체에게 교부하는 의존재원의 비중이 높기 때문에 자치단체들이 자주재원 확충을 위한 여지나 노력이 상대적으로 미약하게 나타날 수 밖에 없다. 이로 인하여 지자체 간의 경쟁도 이루어지지

않는 등 지자체의 ‘도덕적 해이’가 발생하여, 이로 인한 지방재정의 효율적 관리 및 투명한 재정운영을 저해하고 비효율성이나 낭비 사례가 발생하고 있는 실정이다.

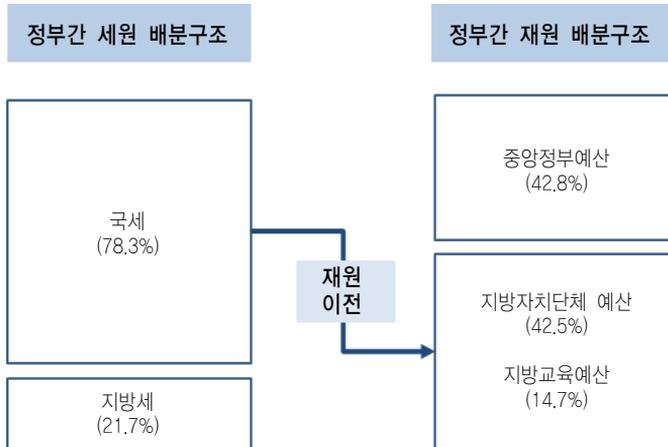
〈표 2-7〉 재정사용액 분포

(단위: 조원, %)

구분	합계		국 가	자치단체	지방교육
통합재정기준 (기금 포함)	예산·기금 계획서	548 (100)	342 (62)	154 (28)	52 (10)
	실사용액 (중복분 공제)	434 (100)	231 (53)	148 (34)	55 (13)
예산기준	실사용액 (중복분 공제)	359 (100)	153 (43)	151 (42)	55 (15)

주: 총재정규모와 통합재정액과의 차이는 차입금 상환액 등이 제외되기 때문
자료: 안전행정부 내부자료, 2013년

〈그림 2-4〉 정부간 관계와 지방재정 구조 현상



자료: 이창균(2011).

이상과 같이 우리나라 지방재정은 국세중심의 조세제도에 의해 중앙의존적 재정시스템을 가지고 있다. 그러나 지방분권의 추진이 지속적으로 이루어지고 이에

대응하여 자치단체의 재정규모 확대 및 재정운영의 자율성이 강화되고 재정운영의 투명성이 강조 되는 등 중앙집권적 정부간 재정관계가 변화하고 있다. 따라서 과거 국세중심의 조세구조 및 중앙의존적 지방재정운영 체제하에서 이루어지고 있던 지방재정관리체계는 당연히 환경변화에 대응하여 변화되어야 할 것이다.

2. 지방분권 추진과 지방재정관리시스템의 변화

자치단체의 재정관리시스템은 이상의 중앙집권적 행정 및 조세구조가 지방분권적 행정 및 조세구조로 변화하여 자치단체의 행정 및 재정자율성이 강화되면 당연히 이에 합리적으로 대응할 수 있도록 변화하게 된다. 자치단체의 재정관리가 자기책임하에 자율적으로 이루어지기 위해서는 중앙정부의 기능을 지방으로 대폭 이양하고 정부간의 기능 및 역할분담을 명확히 해야 한다. 즉, 자치단체가 해야 할 역할이나 기능을 명확히 규정하게 되면 더욱 재정관리는 개선될 것이다.

현재 중앙정부와 지방의 일부 기능의 중복 및 업무구분의 불명확 등으로 인한 책임성, 효율성이 저하되고 책임불명확으로 인해 중앙정부 및 지방정부가 공히 투명한 운영이 저해되어 부실을 초래할 가능성이 상존하고 있다. 따라서 중앙정부와 지방정부간 역할 재정립 및 합리적 기능재배분이 합리적 재정운영과 재정관리의 투명성을 제고할 수 있는 매우 중요한 추진과제라 할 수 있다.

지난 이명박정부의 지방분권추진위원회에서 많은 이양사무를 확정했으나 이양 완료가 지연되고 있다. 총 이양확정사무 3,101개('00~'12년) 중 1,982개 이양완료, 1,119개 추진중(입법절차준비 384, 법제처심사 82, 국회계류 40, 지연사무 613개)에 있으나 이양확정사무가 조속히 이양완료되어 자치단체의 사무권한과 기능이 강화되면서 정부간 사무배분이 보다 명확히 될 수 있어야 자치단체의 재정운영 및 재정관리는 제고될 수 있을 것이다. 아울러 이양사무에 따른 인력지원과 재정지원이 반드시 동시에 이루어져야 한다. 이양확정사무 인력 및 비용 조사·확인을 통해 관련부처에 통보하여 재정지원이 이루어져야 사무이양 효과가 달성될 수 있다.

〈표 2-8〉 지방이양 사무현황('12. 12월말 현재)

구분	총계	지방이양추진위원회										지방분권촉진위원회					
		소계	국민의 정부					참여정부					이명박 정부				
			'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	소계	'08	'09	'10	'11	'12	
이양확정	3,101	1,514	185	176	251	478	53	203	80	88	1,587	54	697	481	277	78	
이양 완료	확정년도 기준 ¹⁾	1,466	185	175	250	466	53	191	68	78	516	45	336	110	23	2	
	완료연도 기준 ²⁾	1,982	1,219	2	92	138	172	204	436	44	131	763	118	81	135	232	197
추진중	1,119	48	-	1	1	12	-	12	12	10	1,071	9	361	371	254	76	

주 1. 이양확정 연도를 구분한 지금까지의 법령개정 누적 건수

주 2. 이양확정 연도를 구분하지 아니하고 당해 연도에 법령이 개정된 건수

자료 : 지방분권촉진위원회 내부자료, 2013년

한편, 지방소비세가 내년도 부가가치세의 8%로 확대가 예상되고 있고 아울러 지방소득세의 독립세 전환 등 자치단체의 재정규모의 확대 및 재정자율성이 강화될 것이고 여기에 지속적으로 국가사무의 지방이양 등이 추진될 것이다. 이와 같이, 지방분권이 촉진됨에 따라 자치단체의 권한이나 기능이 강화되고 재정운영 자율성이 강화되게 되면, 이에 걸 맞는 새로운 지방재정관리체계가 정착되고 변화되어야 할 필요성이 있다.

3. 정부3.0 실현과 지방재정관리 변화 필요성

시민사회가 양적으로 성장하고 질적으로 성숙해짐에 따라 주민의 권리의식이 제고되고 정책과정에서 능동적 참여가 활발하게 이루어지는 새로운 거버넌스(new governance) 구축이 진행되고 있는 상황을 감안하고, 또한 정보공개와 투명한 정부 실현은 박근혜정부의 정부3.0 및 지방정부3.0의 핵심과제가 되고 있는 상황을 고려할 경우, 이를 실현하기 위해서는 자치단체의 재정운영 및 재정관리시스템의 변화는 시급하고 필수적이라 할 수 있다.

박근혜정부 국정운영 목표인 “희망의 새시대”를 실현하기 위해서 지방재정에 서도 관련 국정과제는 마련되어 있다. 크게 자체재원 확충, 지방재정조정제도 개선, 지방재정의 건전성 및 투명성 강화 등 3개 영역으로 구분된다. 이와 같이 지방재정 투명성 강화가 국정과제에 있어 핵심과제가 되고 있고 이는 정부3.0과 지방정부3.0에도 연계되어 있는 등 자치단체의 재정운영 핵심의 이동에 따른 재정관리 시스템도 변화가 필요하다.

〈표 2-9〉 박근혜정부 재정분권 국정과제

	중점 추진과제
자체재원 확대	<ul style="list-style-type: none"> □ 지방소비세 인상 □ 비과세·감면 축소, 체납징수를 제고, 세외수입 관리 강화
지방재정조정제도 개선	<ul style="list-style-type: none"> □ 보통교부세 산정 시 지역발전도를 고려 수입산정 차등화 □ 특별재정보전금 폐지 □ 분권교부세는 지방교부세와 통합
건전성·투명성 강화	<ul style="list-style-type: none"> □ 지방채무 및 지출관리 강화 □ 자치단체·지방교육재정·지방공기업 포함 통합재정수지 산출 □ 중앙 투융자심사대상 확대 □ 재정공시·사업별 원가정보 공개 확대 □ 입찰·계약 전과정 공개 의무화 □ 지방공기업, 출자·출연기관 관리 강화

자료 : 조기현, 신정부 지방재정 국정과제의 성공적 추진전략, 공청회보고서, 2013.

박근혜정부가 역점을 두고 추진하는 정부3.0 특히 지방정부3.0은 디지털시대에 부응한 지방정부의 자치역량을 강화하는 새로운 버전으로 이해될 수 있다(김순은, 2013). 지방자치 3.0은 SNS등 웹 환경의 급변으로 참여자와 비참여자의 경계가 사실상 무의미해졌으며 실시간 참여가 가능해진 여건이 조성됨에 따라 정보공개와 공유를 통한 재정민주주의 실현과 이에 기반을 둔 맞춤형 행정서비스의 시대를 상징하고 있다(조기현, 임승빈 재인용)7). 이와 같은 측면에서도 지방정부3.0에서

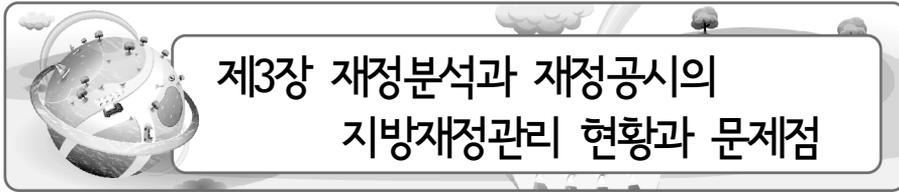
7) 지방자치 1.0은 중앙권한의 지방분산이라는 외형상의 지방자치제도에 한정되었으며 홈페이지를 통한 주민참여의 증진에 주력, 지방자치 2.0은 시민사회의 주도적 참여와 정책활동을 통하여 자치단체와 지역사회의 소통, 참여, 공개성 등이 핵심으로 부각, 지방자치 3.0은 SNS등 웹 환경의 급변으로 참여자와 비참여자의 경계가 사실상 무의미해졌으며 실시간 참여가 가능해진 여건이 조성됨에 따라 정보공개와 공유를 통한 재정민주주의 실현과 이에 기반을 둔 맞춤형 행정서비스의 시대를 상징

도 정보공개를 통한 재정투명성 확보는 중요한 과제가 되고 있어 적극적 대응이 필요하다. 이에 대응한 지방재정관리 제도개선 및 내용의 변화가 이루어져야 할 것이다.

〈표 2-10〉 지방자치 2.0과 지방자치 3.0의 비교

	분권의 개념	주민참여 수단	거버넌스	정부(IT기반)개념
지방자치 1.0	<ul style="list-style-type: none"> 중앙과 지방의 권한 분산 책임성(accountability) 반응성(responsiveness) 	<ul style="list-style-type: none"> 주민직선제 도입 대의민주주의 	<ul style="list-style-type: none"> 정부 간 관계 협의체 구성 등 제도 설계에 집중 정부중심적 거버넌스 	정부 1.0(Web 1.0): 소통의 인프라 구축 (홈페이지를 통한 참여증진)
지방자치 2.0	<ul style="list-style-type: none"> 참여증대 자치의 효과성 강조 (output에서 outcomes로) 시민의 피드백 강조 	<ul style="list-style-type: none"> 직접참정권 확대 참여민주주의 	<ul style="list-style-type: none"> 지역사회 뉴거버넌스 구축 시민중심적 거버넌스 	정부 2.0(Web 2.0): 소통, 참여, 공개성
지방자치 3.0	<ul style="list-style-type: none"> 재정민주주의 확립 조례 입법권 확대 	<ul style="list-style-type: none"> 실시간 참여 가능한 체제구축 SNS 등이 주요한 정책참여의 수단화 	<ul style="list-style-type: none"> 참여자과 비참여자의 경계붕괴 공존과 협력의 공동체 주의 강조 	정부 3.0(Web 3.0): 정보공개와 공유, 개인별 맞춤형서비스

자료 : 임승빈(2013) 재인용, 지방재정투명성 강화를 위한 재정공시 개선방안 보고서, 한국지방행정연구원.



제1절 지방재정분석제도 및 지방재정위기관리제도



1. 지방재정분석제도의 현황 및 문제점

가. 재정분석 목적 및 의의

지방재정분석진단제도는 자치단체의 재정운영에 대한 종합적인 진단 및 평가를 통한 합리적이고 건전한 재정운영을 유인하기 위한 제도로서 지방재정법 제55조 및 동법시행령 제65조에 근거하고 있다. 지방재정분석진단제도는 자치단체 전체적인 측면에서 사후적 재정관리제도의 하나인데, 재정분석은 중기지방재정계획, 예산편성기준, 투융자심사제도, 지방채발행 승인 등은 적정기준에 의거 예산을 편성하고, 불요불급한 예산의 편성집행을 억제토록 하는 ‘사전적’ 재정관리제도인데 비해, 지방재정분석은 예산집행결과 분석을 통해 재정상태와 구조 등을 파악하여 책임재정을 실현하고 이를 차기 재정운영에 환류하는 ‘사후적’ 재정관리제도이다.

재정분석은 지방자치단체가 결산자료 등을 토대로 작성한 『재정운영보고서』를 기초로 재정현황과 운영실태를 객관적으로 검증하는 일련의 과정을 의미하고 재정진단은 재정의 건전성과 효율성이 현저히 떨어진 자치단체를 대상으로 정밀 분석을 실시, 재정건전화를 위한 대책을 강구하는 일련의 과정을 의미한다.

재정분석의 목적은 지방자치단체의 재정상태와 운영실태 및 성과를 객관적인 자료를 토대로 종합 분석·평가함으로써 지방재정의 건전성과 효율성을 높이고

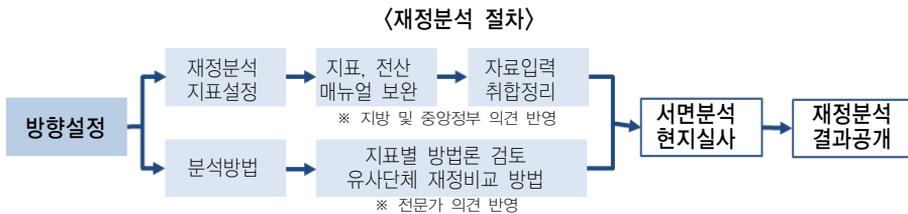
재정확충 및 예산절감 노력을 진작시키고자 하는데 있다. 즉, 자치단체별 재정운영 결과를 분석·공개함으로써 지방재정의 책임성과 투명성을 확보하고 재정운영의 불건전성, 비효율성 등을 사전에 파악하는 조기경보시스템의 역할 수행하고 있다. 아울러 지방재정운영 결과에 대한 정례적인 분석·공개를 통해 지방재정운영의 건전성·효율성·책임성 확보와 재정위기 사전예방 기능을 하고 있다. 그리고 재정진단 및 재정건전화 계획 이행평가 등으로 재정상황 및 효율성이 미흡한 지방자치단체의 재정여건 개선을 위한 실질적 지원역할을 수행하기도 한다. 자치단체 재정분석 추진개요는 다음과 같다.

〈그림 3-1〉 지방재정분석 추진 개요



지방재정분석진단제도의 운영과정은 우선 지방자치단체의 재정상태와 재정운영 결과를 대상으로 객관적인 분석을 실시하고 그 결과를 공개한다. 재정분석결과 재정의 건전성과 효율성이 현저히 떨어지는 자치단체에 대하여 재정진단을 실시한다. 그리고 재정진단단체를 대상으로 정밀진단을 실시한 후, 재정건전화 계획의 수립 및 이행 권고가 이루어진다. 또한 재정분석결과 및 재정건전화이행 우수단체에 대해 정부포상 및 재정 인센티브 지원 및 분석결과가 공개된다. 그리고 유사단체별 재정비교표를 작성·공개하는 과정을 통해 해당 자치단체가 동급단체의 상위 목표를 설정하고 이를 달성하도록 유도함으로써 자율적 분석기능을 유인하는 등 재정분석의 절차는 다음과 같다.

〈그림 3-2〉 재정분석 절차



나. 재정지표 및 체계

재정분석 지표는 분석 목적과 정보의 활용도를 고려하여 건전성·효율성·계획성 분야로 구분 분석·평가하고 있는데, 각 분야별로 분석내용에 따라 세부적으로 분석요인을 체계화하고 있다.

재정의 건전성은 현재 및 중장기적 관점에서 건전재정 원칙에 입각한 재정상태의 건전성 여부를 재정수지, 채무관리, 재정능력 관점에서 구분하고 있다. 재정의 효율성은 재정운용 노력도를 측정하는 지표로서 세입확충 노력과 세출절감 노력으로 구분하고 있다. 재정의 계획성은 계획과 예산의 연계, 예산집행 실적 등을 판단하기 위한 지표로 구성하고 있다.

결과적으로 재정분석 지표는 재정건전성 지표 6개, 효율성 지표 10개, 계획성 지표 4개 총 20개 지표로 구성되어 있다. 이와 별도로 재정통계 관리 목적의 참고 지표 8개가 있다.

〈표 3-1〉 2012년 지방재정분석 지표체계

분 야	세부지표(20개)	배점 (1,000점)
① 건전성 (상태지표)	■ 통합재정수지비율, 지방채무잔액비율, 자체세입 비율·증감률 등 6개 지표	400
② 효율성 (노력지표)	■ 지방세 징수를 제고 등 세입 확충 노력 5개 지표 ■ 행사축제경비 등 낭비성 지출 절감노력 5개 지표	400 ※ 보통교부세 산정시 연계
③ 계획성 (노력지표)	■ 중기재정계획반영비율, 예산집행률, 투융자심사사업 예산편성비율 등 4개 지표	200

〈표 3-2〉 2012년 지방재정분석 지표

분야		분석지표	분석기간	대상회계	비고
I. 건전성 (재정상태 지표)		1. 통합재정수지비율	단년도	통합회계	국제기준
		2. 경상수지비율	단년도	통합회계	복식부기
		3. 지방채무잔액지수	단년도	통합회계	
		4. 지방채무상환비율	과거4년 미래4년	통합회계	
		5. 장래세대부담비율	단년도	통합회계	복식부기
		6. 자체세입비율(증감률 조합)	5년 경향	일반회계	
II. 효율성 (재정운용 노력지표)	세입	7. 지방세징수율 제고 노력도	2년	일반회계	보통교부세 연계
		8. 지방세체납액 축소 노력도	2년	일반회계	
		9. 경상세외수입 확충 노력도	4년	일반회계	
		10. 세외수입체납액 축소 노력도	2년	일반회계	
		11. 탄력세율 적용 노력도	단년도	일반회계	
	세출	12. 인건비 절감 노력도	단년도	일반회계, 기타특별회계, 공기업특별회계	
		13. 지방의회경비 절감 노력도	단년도	일반회계, 기타특별회계	
		14. 업무추진비 절감 노력도	단년도	일반회계, 기타특별회계	
		15. 행사축제경비 절감 노력도	2년	일반회계, 기타특별회계	
		16. 민간이전경비 절감 노력도	2년	일반회계, 기타특별회계	
III. 계획성		17. 중기재정계획반영비율	단년도	일반회계, 기타특별회계, 공기업특별회계	
		18. 예산집행률	단년도	일반회계, 기타특별회계, 공기업특별회계	
		19. 정책사업투자비율	단년도	일반회계, 기타특별회계, 공기업특별회계	사업예산
		20. 투융자심사사업 예산편성비율	단년도	일반회계, 기타특별회계, 공기업특별회계	

주 : 통합회계 : 일반회계, 기타특별회계, 공기업특별회계, 기금

◆ 참고지표 : 8개

- ① 실질수지비율, ② 행정운영경비비율(증감률 조합), ③ 시설비지출비율, ④ 유동비율,
⑤ 자산가동유지비율, ⑥ 고정순자산비율(증감률 조합), ⑦ 경상재원비율, ⑧ 지방세수예측정확도

지표분석방법으로는 원칙적으로 자치단체 유형별로 표준점수(Z-score) 방식의 상대적 점수부여 방법을 활용하고 있다. 예외적으로 분석대상이 소수인 경우(시·도) 및 특정한 성격의 지표에 대해서는 상대적 등급제 혹은 사전에 결정된 조건표에 의한 등급제를 활용하고 있다.

그리고 유사단체 재정비교표를 통한 자율분석평가를 위하여 재정여건이 유사한 자치단체의 유형화(grouping)를 통해 스스로 재정운영 실태와 재정위상(financial position)을 확인하도록 유도하고 있다. 인구규모, 재정력지표, 인구증감을 변수 기준의 14개 그룹을 선정하여 유사단체 재정비교표에 기초하여 개선목표를 설정하고 향후 재정운영 방향 및 개선방안을 마련하고 있다. 유사단체 재정비교는 유사단체 평균값, 사분위수, 표준편차 등 기초통계량을 제공하고 있다.

〈표 3-3〉 유사단체 재정비교를 위한 자치단체 유형화

구분	특·광역시	도	시	군	자치구
단체수	7	9	73	86	69
기준 변수	-	-	인구수, 재정력지수, 인구증감률		특별시와 광역시 구분, 재정자립도
유형구분	1개	1개	4개	4개	4개

다. 한계 및 문제점

재정분석진단제도는 자치단체의 종합적인 재정운영 실태를 파악하고 이에 대응하여 합리적이고 건전한 재정운영을 유인하는 데는 기여하고 있으나 자치단체의 건전한 재정운영을 담보하게에는 제도적인 한계를 가지고 있다.

첫째, 재정분석 및 진단제도는 문제가 발생하기 전에 문제점을 발굴하여 개선하기 보다는 재정운영 결과로서 문제발생 후 분석 및 진단하는 특성을 가지고 있어 예방적 성격이 부족하다. 재정분석 및 진단제도의 경우에 현상파악에 치중되고 있고 또한 대체적으로 단년도 실적을 중심으로 살펴봄으로써 추세치를 반영하는데 소극적이다. 따라서 재정분석제도가 예방적 기능이 강화될 수 있도록 분석지표 및 재정분석체계 개선이 필요하다.

둘째, 자치단체의 부채규모를 파악하고 채무관리 개선 측면에서의 재정분석지표가 미흡한 실정이다. 재정분석은 재정범위가 그동안 일반회계와 기타특별회계 중심으로 운영되었으며 2010년부터 일반회계에서 기금까지의 통합회계로 확대되었으나, 공사·공단 및 제3섹터의 범위까지는 포함되지 못하고 있다. 특히, 지방재정위기관리 자치단체의 부채규모를 분석하는데 있어서 자치단체의 공사, 공단 등 부채를 제외하고 있어 실질적 부채파악에 한계가 있어 재정분석 및 진단을 위한 지표가 현실적이고 종합적인 자치단체의 지방재정 상황을 보다 명확히 파악하지 못하고 있는 실정이다. 따라서 자치단체의 부채규모에 대해 보다 명확히 파악될 수 있고 보다 채무관리가 체계적으로 이루어질 수 있도록 재정분석 지표 및 체계의 개선이 필요하다.

셋째, 현행 재정분석지표에 있어서 자치단체의 재정위기를 사전에 억제하고 재정건전성을 유인하는 지표가 미흡하다. 재정분석 지표의 구성이 재정위기의 정도를 측정하는 지표가 적다. 채무 및 세입관련 지표는 그동안 계속 사용되어 왔지만 수시관련 지표, 현금흐름 지표, 지방공기업 관련 등의 지표가 사용되지 못하였다. 아울러 재정분석제도에서 도출되는 재정진단 대상단체는 재정위기가 가능한 단체라고 보기보다는 재정분석결과 상대적으로 재정의 건전성과 효율성이 최하위에 속하는 단체이었다. 재정진단 단체는 재정분석 지표의 범위 내에서 선정하기 때문에 대상단체는 재정위기의 단체가 아니라 재정의 건전성과 효율성이 떨어지는 단체이었다. 따라서 재정분석지표 및 체계에 재정수지 측면의 지표가 보완되어야 하며 아울러 지방공기업 분석 등이 종합적으로 보완될 필요성이 있다.

넷째, 재정분석제도가 마련되어 있음에도 지방재정위기관리를 강화하는 취지에서 지방재정위기사전경보시스템이 도입되어 양 제도의 중복성이 문제가 되고 있다⁸⁾. 즉, 지방재정위기사전경보시스템으로 인하여 수시 재정진단이 가능해짐에 따라 건전성, 효율성 하위단체를 대상으로 하는 기존 진단제도의 효용성 저하 및 양 제도의 취지와 용어·절차가 비슷하여 제도중복 소지가 있어 재정진단과 사전경보시스템의 수시진단을 일원화하여 새로운 지방재정분석체계를 구축하는 것이

8) 재정진단 : 분석결과 건전성·효율성 하위단체 심층진단, 재정건전화계획 수립 권고, 사전경보시스템 : 심층진단 후 주의·심각단체 지정, 재정건전화계획 수립 등

필요한 과제가 되고 있다. 이상과 같이 재정분석진단제도는 재정분석지표의 미흡으로 인하여 지방재정위기관리 및 재정건전성 제고를 위한 재정관리제도로서 역할을 제고할 수 있는 방향으로 제도개선이 필요하다.

다섯째, 지방재정분석과 진단의 결과와 타 재정운용과정에서의 연계 및 피드백 기능이 미흡하다. 지방재정관리제도는 사전적으로 중기재정계획, 투융자심사제도, 지방채발행총액한도, 예산편성기준 등이 있으며 사후적 관리로 운영된 지방재정분석진단제도가 있으나 이들 간 상호 연계되어 운영되지 못한 점도 있다. 예를 들면, 투융자심사나 지방채발행, 예산편성 기준, 지방재정공시제도 등에 재정분석 결과나 재정진단 결과 등이 연계되어 운영하는데 미흡한 실정이다.

2. 지방재정위기관리제도의 현황 및 문제점

가. 의의 및 목적

지방재정위기에 대해서는 기본적으로 지방채 발행 한도제, 교부세제도 등 지방재정조정제도 운영으로 미국, 일본과 같은 파산은 발생하기 어렵다는 인식이 공감대를 갖고 있다. 지방재정위기는 총세입과 총세출의 불균형에 따라 부채수준의 지속적인 증가로 재정 신뢰성이 하락하여 상급단체 긴급재정지원 등 긴급한 재정조치가 요구되는 상태로 일반적으로 정의되고 있다.

지방재정위기 사전경보시스템 목적은 조기 경보의 기능으로 상시모니터링을 통한 재정위기 사전예측을 강화한다. 그리고 재정위기 예방 기능으로 주의/심각단체 집중관리로 사전 위기대처능력을 제고한다. 또한 재정 신뢰유지 기능으로 국가재정위기로 파급될 수 있는 위험요인 사전해소로 지방재정 신뢰성을 제고하고 있다. 지방재정법 제55조의 2의 재정위험 단체의 기준과 지정 절차 등에 근거하고 있다.

나. 기본체계 및 판단기준

재정 운영 상황의 상시 모니터링을 위해 분기단위로 지표가 관리되고 있다. 모니터링 결과(주의, 심각)에 따라 중앙과 지방의 역할분담을 통한 신속한 재정위기를 해소하는 체계로 되어 있다. 지방의 재정위험 사전 대응체계 구축, 맞춤형 재정 컨설팅 지원을 통한 지방의 재정관리 능력을 제고하고 있다.

〈표 3-4〉 지방재정위기관리에 대한 중앙과 지방의 재정관리

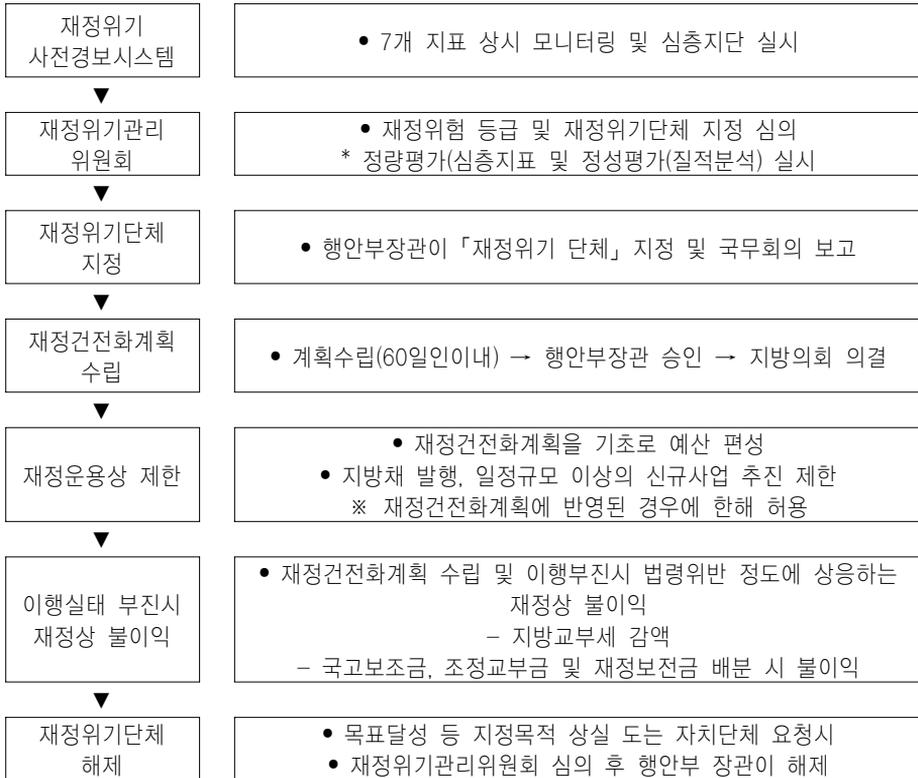
중앙부처	지방자치단체
<ul style="list-style-type: none"> 재정 건전성 관련 종합정보 제공 재정위험이 높은 지자체를 중심으로 재정 컨설팅 	<ul style="list-style-type: none"> 자체 모니터링 체계마련 재정위험 관리계획 작성 등 자율적 위험대비

지방재정위기관리는 재정수지, 채무비율(지자체, 공기업) 등이 일정기준 초과시 대응하고 있다. 분기별로 실시하되, 긴급 시 월별 모니터링을 실시한다. 재정위기 사전경보시스템의 기본흐름은 모니터링 → 사전경보 → 심층진단 및 위원회 심의 → 지정 순으로 되어 있다.

〈그림 3-3〉 재정위기사전경보시스템 기본 흐름도



〈그림 3-4〉 재정위기 사전경보시스템 절차



주 : 재정건전화계획 수립 및 이행, 재정운용상 제한, 재정상불이익은 12년부터 시행

한편, 재정위험 판단기준 및 위기단체 지정 절차로는 다음과 같다. 판단지표는 5개 관점, 7개 지표로 구성되어 있다. 재정운영·채무수준·세입·세출(금고현황)·공기업 등 지자체 재정여건·위기상황을 사전에 예측하는 객관적 자료를 중심으로 하고 있다.

〈표 3-5〉 지방재정위기관리에 대한 중앙과 지방의 재정관리

관점	재정지표	지표의 의미
재정수지	통합재정수지 적자비율	재정운영 전반에 걸쳐 총세입보다 세출부분이 커 재정건전성이 악화되는 정도를 측정
채무관리	예산대비채무비율	채무의 절대적 수준을 측정하는 지표, 비율이 높을수록 재정건전성이 악화됨을 의미
	채무상환비율	채무상환에 따른 단기적 재정운영의 안정도를 측정하는 지표로, 비율이 높을수록 미래채무상환의 압박이 가중됨을 의미
세입관리	지방세징수액현황	세입기반 조달능력 및 재정의 안정적 상태를 측정
자금관리	금고잔액 현황	‘최협의의 재정위기’를 가늠하는 현금지급 능력을 측정
지방 공기업	공기업 부채비율	자기자본 대비 타자본의 크기를 나타내며 공기업재정 운용의 적정성·건전성 등 측정
	개별 공기업 부채비율	※ 지방공기업법에 의해 설립된 지방공사만 적용

다. 한계 및 문제점

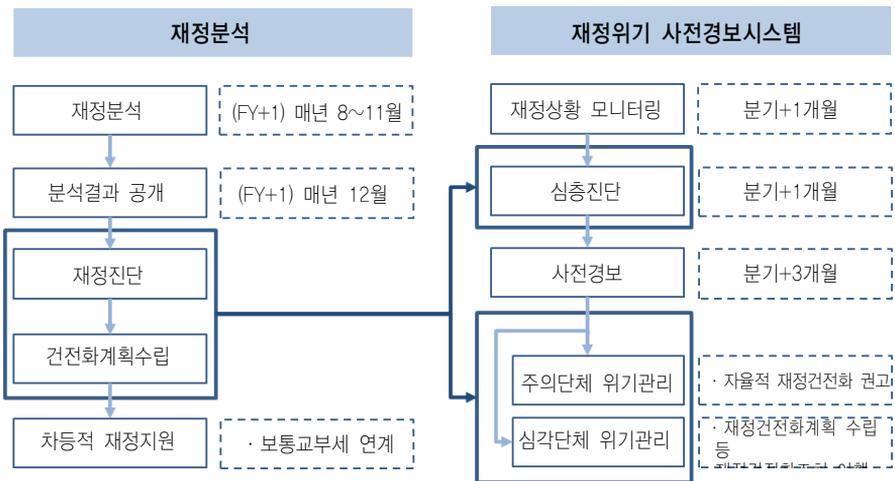
재정위기사건정보시스템의 한계 및 문제점으로는 다음과 같이 정리해 볼 수 있다. 첫째, 재정위기단체 지정의 한계로 인한 재정위기관리제도로써의 실효성 문제를 들 수 있다. 자치단체의 재정위기의 일시적 현상 및 해당 자치단체의 극소수에 불과한 실정이므로 동 제도의 실효성이 미흡하다. 따라서 재정위기관리제도로써의 실효성을 제고하기 위한 지표 및 운영체계의 개선이 필요하다.

둘째, 지방재정의 위기의 직접적인 원인은 외국의 예에서 보면 적자누적, 채무과다 발행, 세입감소, 재정능력을 초과한 지출, 자금부족에 의한 단기차입 지속, 회계 관리의 부적절, 공기업 및 제3섹터의 손실발생과 적자누적 등으로 발생한다. 따라서 현재의 지방재정분석진단제도나 재정위기관리제도는 재정위기의 예방이라는 기대효과는 가지고 있지만 직접적인 재정위기 관리제도가 아니기 때문에 지방자치단체의 재정위기 관리에는 몇 가지 한계가 있다.

셋째, 재정분석제도와 재정위기관리제도의 별도 운영으로 인한 중복성 문제 및 연계성 미흡을 들 수 있다. 재정위기사건정보시스템 도입으로 수시 재정진단이 가능해짐에 따라 건전성, 효율성 하위단체를 대상으로 하는 기존 진단제도의 효용성 저하 및 양 제도의 취지와 용어·절차가 비슷하여 제도의 중복성이 나타나고

있다. <그림 3-5>에서 알 수 있듯이, 재정분석의 재정진단과 건전화계획이 재정위기사전경보시스템에서도 심층진단, 주의단체 위기관리와 심각단체 위기관리 등과 별도의 제도로서 이루어지고 있어 중복성이 크게 나타나고 있다. 즉, 기존 재정분석제도와 중복성과 이중행정 등 제도간 차별성 및 실효성이 명확하지 않아 양 제도를 일원화하여 종합적인 재정분석과 재정위기관리와 연계되는 방향으로 개선이 필요하다. 재정분석의 종합적 점검·진단 기능과 사전경보시스템의 재정위기 예방 및 조기경보 기능을 최대한 살릴 수 있도록 제도 간 연계 및 통합분석을 위한 종합적인 재정분석의 새로운 틀을 구상할 필요가 있다.

〈그림 3-5〉 재정분석과 재정위기관리와 중복성



제2절 지방재정공시제도의 현황 및 문제점



1. 재정정보 공개의 의의 및 내용

가. 재정정보 공개의 의의

재정공시(financial disclosure)는 자치단체 재정운영의 투명성을 담보하는 직접적인 재정관리 수단이다. 재정공시는 예산편성과 집행, 그리고 결과에 대한 정보를 공개함으로써 재정의 건전성과 효율성을 제고하는데 의의가 있다.

현행 우리나라 정보공개제도는 국민의 알 권리 보장과 행정운영의 투명성을 확보하기 위해 1991년 청주시의 행정정보공개조례제정으로 시작되었다. 법적근거로는 1996년 12월 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」이 공포되어 1998년 1월부터 본격적으로 시행되었다⁹⁾.

정보공개제도에 해당되는 공공기관은 국가기관, 지방자치단체, 정부투자기관, 각급학교, 지방공사 및 지방공단, 정부산하기관, 특수법인, 사회복지법인 및 비영리단체 등을 광범위하게 포괄하고 있다.

한편으로 재정공시와 재정공개 등 개념이 사용되고 있는데, 공개는 개방의 뜻이 강하고 공시는 널리 알리어 소통하는 의미를 가지고 있어 재정공시가 재정투명성에 보다 강한 의미를 가지고 있다. 사전적 의미로 공개는 어떤 사실이나 사물, 내용 따위를 여러 사람에게 널리 터놓는 것을 말하고 이는 개방의 뜻이고 비공개, 은폐, 은닉의 반대의 개념으로 이해된다. 반면에 공시는 일정한 내용을 공개적으로 게시하여 일반에게 널리 알리거나 또는 그렇게 알리는 글을 말하고 이는 공고, 공포, 반포, 포고 등의 의미와 비슷하며 공개보다는 보다 적극적으로 공개 주체와 객체 간의 소통 메카니즘의 개념으로 이해될 수 있다.

이와 같은 정보공개제도의 필요성 및 효과로는 첫째, 국민의 알 권리의 보장을

9) 헌법재판소가 1989년 9월 ‘국민들의 공공부문에 대한 알 권리는 헌법 제10조에 의한 청구권적 기본권’이라고 판결을 내린 이후 정보공개는 공공부문 운영에 있어 하나의 중요한 원칙으로 작용

들 수 있다. 국민의 알 권리는 국가나 사회에 의하여 방해 없이 일반적으로 입수할 수 있는 정보원으로부터 정보를 얻는 ‘정보의 자유’라는 소극적인 측면뿐만 아니라 국가나 사회에 대하여 정보공개를 요청할 수 있는 ‘정보공개청구권’으로서 적극적 측면을 포함하는 권리이다(안병철, 2009).

둘째, 국민의 행정 참여 확보를 들 수 있다. 민주국가에 있어서 정부의 운영은 국민의 의사형성에 바탕을 두고 있는데, 바른 국민의 의사형성은 바른 정보를 전제로 하고 있다(김철용, 2003:342). 정보공개에 의하여 국민으로부터의 국정통제가 이루어질 수 있다(김승태, 2009).

셋째, 행정의 투명성과 책임성 확보를 들 수 있다. 행정의 투명성은 정부가 갖고 있는 많은 정보와 업무처리 과정이 국민들에게 공개될 때 제고될 수 있다(안병철, 2009). 행정정보가 공개되면 행정에 대한 국민의 감시와 감독기능이 증가하게 되고, 이러한 정보공개로 통한 행정통제는 공직자로 하여금 책임행정을 구현하도록 하는 데 크게 기여한다(장지원·문신용, 2004).

넷째, 부정부패의 방지를 들 수 있다. 정보공개제도는 행정 감시에 의한 행정의 공정성 확보와 행정의 비밀주의를 지양하고 행정운동을 개방하여 공개함으로써 비밀주의에 따른 폐해를 불식하여 공무원의 행동을 제어하는 중요한 수단이 된다(안병철, 2009:133-160).

이와 같은 정보공개는 정보공개의 자발성과 공개대상 정보 선정의 주체성을 기준으로 다음과 같이 정보공개의 유형을 분류된다(이명진·문명재, 2010). 우리나라의 정보공개제도는 ‘공공기관의 정보공개에 관한 법률’에 기반한 II유형의 사전공개와 IV유형에 해당하는 정보공개청구제도를 규정하고 있다. 후술하는 알리오시스템의 정보공개유형도 법률에 지정된 정보를 의무적으로 공개한다는 점에서 IV유형에 해당된다고 볼 수 있다. 정보공개청구제도를 규정한 정보공개제도와 달리 재정공시는 공시항목만 의무공개 대상으로 규정할 뿐 내용과 수준은 가이드라인 방식으로 처리하여 I유형과 II유형을 혼용한 형태라 할 수 있다. 정보공개의 대상이 지자체 재정활동 위주이며 정보공개의 일반적인 정책효과 이외에 재정건전성 및 효율성도 추구하고 있다는 점이다.

〈표 3-6〉 정보공개제도의 유형

공개정보 선정 \ 정보공개	자발적 공개	의무적 공개
주체적 정보 선정	I 유형	II 유형
수동적 정보 선정	III 유형	IV 유형

나. 지방재정관련 통계관리 및 공개제도 현황

이와 같이 정보공개제도는 정부, 지자체 및 기타 공공기관이 보유하고 있는 문서 및 정보를 국민에게 공개하는 것을 의무화 하는 제도이다(안병철, 2009). 국민은 누구라도 정보공개를 청구할 수 있으며 공공기관은 정당한 이유없이 공개를 거부할 수 없도록 법으로 규정하고 있다. 이를 통하여 국민의 알권리 보장, 행정참여 확보, 행정의 투명성과 책임성 제고, 부정부패방지 등의 효과를 거양하고 있다.

지방재정법 관련하여 지방재정 운영과정에 있어서의 재정정보 및 공개내용은 다음과 같다.

〈표 3-7〉 지방재정법관련 재정정보 공개내용

연번	조문	제 목	내 용	비고
1	11조	지방채 발행	지방의회 의결, 행안부장관 승인	
2	13조	보증채무부담행위	지방의회 의결을 얻어 채무보증, 매년 보증채무관리 현황 의회 보고	
3	14조	일시차입금	한도액을 회계별로 매년 미리 지방의회 의결을 얻어야 함	
4	18조	출자의 제한	지자체가 아닌 자와 공동 사업을 하려는 경우 지방의회 의결로 출자 가능	
5	33조	중기지방재정계획의 수립	매년 계획을 수립, 지방의회에 보고하고 행안부장관에게 제출	
6	36조	예산의 편성	지방의회 제출, 의결(지방자치법 제127조)	
7	36조의2	성인지예산의 작성·제출	예산서에 첨부, 지방의회 제출	
8	37조	재정투융자사업 심사	광역 40억이상, 기초 20억이상 신규사업 등	
9	38조	예산편성의 주민참여	주민의 의견을 수렴하여 그 의견서를 지방의회에 제출하는 예산안에 첨부	

연번	조문	제 목	내 용	비고
10	44조	채무부담 행위	미리 예산으로 지방의회 의결을 받아야 함(10억 이하 계약은 사후 의회 보고 가능)	
11	47조	예산의 목적외 사용 및 예산의 이체	미리 예산으로 지방의회 의결을 얻어 가능	
12	50조	세출예산의 이월	미리 지방의회의 의결을 얻어 가능	
13	51조	예산회계의 결산	지방자치법 제125조제1항 지방의회 제출 및 승인	
14	53조	재무회계의 결산	발생주의 복식부기 기초로 작성, 의회제출	
15	53조의2	성인지 결산서 작성·제출	결산서에 첨부하여 의회 제출	
16	54조	재정 운용에 관한 보고	예산·결산보고서, 지방채발행보고서, 보증채무부담 행위 보고서 등 행안부장관에게 보고	
17	55조	재정분석·진단	재정건전화계획 이행결과 미흡시 행안부장관은 이를 공개하거나 필요한 사항 지도할 수 있음 (시행령 제65조제5항)	
18	제55조의2~5	재정위기 사전경보시스템	재정건전화계획 및 이행상황 지방의회 의결, 행안부장관 보고 / 매년 2회 이상 주민에게 공개 등	공개
19	59조	통합재정정보의 제공	회계연도마다 통합재정정보(일반, 특별, 기금)를 행안부장관에게 제출	
20	60조	재정공시	세입세출예산의 집행상황 등을 주민에게 공시해야 함	공시

그리고 지방계약법 및 관련 규정에 의한 자치단체 재정운영 과정에 있어서의 재정정보 공개 내용은 다음과 같다.

〈표 3-8〉 지방계약법 및 관련 규정에 의한 재정정보 공개 내용

연번	조문	제 목	내 용	비고
1	시행령 31조	수익계약 내역 공개	1천만원 이상 수익계약 월별내역 공개 (인터넷 홈페이지에 1년 이상)	공개

또한 지방자치법에 의한 자치단체 재정운영 과정에 있어서의 재정정보 공개 내용은 다음과 같다.

〈표 3-9〉 지방자치법에 의한 재정정보 공개 내용

연번	조문	제 목	내 용	비고
1	127조	예산의 편성(의결)	지자체장은 회계연도 시작 50일(기초 40일)전까지 지방의회 제출	
2	134조	결산	출납폐쇄 후 80일내 지방의회 승인 받아야 승인 후 5일내 행안부장관에게 보고 및 고시	고시
3	33조	의원의 의정활동비 등	의정활동비, 여비, 월정수당은 시행령(별표) 기준액 범위내 의정비심의위원회가 결정한 금액 내에서 조 례로 정함(공청회 개최, 위원명단·회의록 등 지자 체 홈페이지에 공개)	과정 공개

한편, 지방공기업법에 의한 자치단체 재정운영 과정에 있어서의 재정정보 공개 내용은 다음과 같다.

〈표 3-10〉 지방공기업법에 의한 재정정보 공개 내용

연번	조문	제 목	내 용	비고
1	19조	지방채 등	시도지사는 지방의회 승인 얻어 지역개발채권 발행가 능(기금운용계획 행안부장관 제출)	
2	26조	예산안의 제출	지자체장은 지방직영기업의 관리자가 작성한 예산안 을 조정하여 의회에 제출, 의결받아야	
3	35조	결산	관리자는 매년 지방직영기업의 결산서를 작성 지자체 장에게 제출, 의회 승인 받아야	
4	36조	회계처리 상황 보고	관리자는 매월 말기준 시산표, 자금운용보고서 등 작 성 다음달 20일까지 지자체장에게 제출	
5	40조	중요 자산의 취득, 처분	예산에 계상하여 지방의회 의결을 얻어야	
6	46조	업무상황의 공표	관리자는 매년 지방직영기업의 결산서, 재무제표, 경 영실적 평가 등을 단체장에게 제출하고, 단체장은 이 를 주민에게 공시 - 행안부장관은 주요사항 통합공시 (임원 및 인력, 경영성과 및 재무현황, 감사결과, 경영평가 및 진단결과 등)	공시
7	58조	임원의 임면 등	임원추천위원회에서 추천한 사람 중	
8	68조	사채 발행 및 차관	지자체장의 승인(사전에 행안부장관 승인 및 부채비율, 경영성과 등 고려)	
9	78조의 2	부실 지방공기업에 대한 조치	단체장이 경영평가 결과보고서를 행안부장관에게 제 출, 행안부장관은 경영진단을 실시하고 결과를 공개할 수 있음	공개

2. 지방재정공시제도의 목적 및 체계

가. 지방재정공시제도의 의의 및 목적

정보공개에 있어서는 행정정보 혹은 재정정보 등 다양한 정보중에서 정보공개 내용의 하나의 분류로서 재정정보공개가 있는데, 재정정보공시제도를 통해 시행되고 있다. 우리나라는 지방재정분석제도 및 지방재정위기관리제도, 재정공시제도, 투융자심사제도, 주민참여예산제도 등 자치단체의 재정운영에 있어서 사전 및 사후의 다양한 지방재정관리체계를 통하여 자치단체의 재정운영의 책임성 및 투명성을 유인하고 있다. 즉, 재정공시제도는 사후 재정관리제도로써 재정운영의 투명성을 담보하는 기능을 하고 있다.

재정공시는 예산편성과 집행, 그리고 결과에 대한 정보를 공개함으로써 재정의 건전성과 효율성을 제고하는데 의의가 있다. 2005년 8월 지방재정법(제60조)에 재정공시 법적 근거를 마련하고 있다. 재정공시에 있어서 총량적 재정운영 결과에 대해서는 지방재정법(제60조)은 회계연도마다 1회 이상 공시하도록 규정하고 있다. 동법 시행령은 공시 시기를 매년 8월로 규정하고 있으며, 15인 이내로 구성된 공시심의위원회 설치를 의무화하고 있다(제69조). 아울러 안행부 장관은 재정운영 상황 공시결과를 분석·평가하여 적절한 지도를 하거나 재정분석에 반영할 수 있으며, 내용이 미흡하여 문제점이 있는 경우에는 다시 공시하도록 권고하고, 공시한 결과가 미흡하거나 공시를 이행하지 아니하는 경우에는 이를 직접 공시할 수 있다(제 72조).

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. 제55조제3항에 따른 재정건전화계획 및 이행현황
8. 제59조에 따른 통합재정정보
9. 그 밖에 대통령령으로 정하는 재정 운용에 관한 중요 사항

나. 재정공시 기본체계 및 공시내용

재정공시의 주체는 244개 지방자치단체장으로 하고 있다. 공시의 시기에 있어서 정기공시는 매년 8월에 정례적으로 1회 실시하는 것으로 하고 있다. 수시공시는 재정공시가 필요한 새로운 수요발생시 수시로 실시하며, 세입결손으로 인한 실행예산 운영 또는 다음년도 수입을 앞당겨 충당·사용한 경우 등을 들 수 있다.

한편, 재정공시는 공통공시와 특수공시로 구성되고 있다. 공통공시는 지방재정법 및 시행령에 근거하여 총량적 재정운영 결과, 재정운영에 관한 중요사항으로 구성되고 있다. ① 총량적 재정운영 결과 (지방재정법 제60조)는 세입·세출예산의 집행상황, 지방채무 및 일시차입금현황, 지방채권 현황, 기금운용 현황, 공유재산의 증감 및 현재액, 발생주의 복식부기에 의한 재무보고서 (별도 첨부), 제55조제3항에 따른 재정건전화계획 및 이행현황, 제59조의 규정에 의한 통합재정정보 (별도 첨부) 등이다. ② 재정운영에 관한 중요사항 (시행령 제68조)은 중앙정부로부터 받은 재정 분석·진단 결과(지방재정분석·진단 결과, 재정건전화계획 권고사항 등), 감사원 등 감사기관으로부터 받은 감사 결과(정부합동감사, 도 단위 감사결과 등 포함), 주민의 주요 관심항목(공무원 인건비 집행현황, 업무추진비 집행현황, 지방의회 경비 집행현황, 행사·축제경비 집행현황, 민간단체 보조금 지원현황, 기관운영 기본경비 집행현황, 사회복지분야 집행현황, 1천만원 이상 수의계약 실적, 연말지출비를 현황, 지방세 지출예산 현황, 맞춤형복지비 운영현황, 출연·출자금 집행현황, 보증채무 현황, 중기지방재정계획) 등이다.

그리고 특수공시는 주민숙원사업, 특수 유치사업 등을 5건 이상 공시해야 한다. 당해 자치단체의 지역적 특징 등을 감안한 특수한 재정운용 상황에 대한 공시이며, 특수공시를 하여야 할 사항에 대해서는 각 자치단체별로 설치된 재정공시심의위원회에서 결정하고 있는데, 특수공시의 대상은 다음과 같다. ① 자치단체의 특수한 재정운용 상황에 대하여 각 자치단체별로 설치된 재정공시심의위원회에서 결정하는 사항으로 공시대상 건수 대비 2~3배수 정도를 위원회에 상정하여 결정하고 있다. ② 대상사업 선정기준으로는 전년도 업무계획에 의거 추진 중이거나 완료된 사업으로 하고 있고 단체장 치적홍보를 위한 사업, 계획 중인 사업은 배제하고 있다.

〈표 3-11〉 현행 재정공시제도의 기본체계 및 공시내용

공통 공시	총량적 재정운영 결과	① 세입·세출 결산, ②-1 지방채무, ②-2 일시차입금, ③ 채권현재액, ④ 기금운용 현황, ⑤ 공유재산 증감 및 현재액(공유재산, 물품), ⑥ 복식부기 재무보고서(자산, 부채, 수익, 비용), ⑦ 통합재정수지, ⑧ 재정건전화계획 이행현황	도표, 그래프 이용
	재정운영에 관한 중요사항	① 재정분석 결과 ○ 재정분석 결과, 우수·부진 사유 ○ 재정진단 사유 및 지자체 의견 ② 감사결과 ○ 감사원, 행안부 등 감사결과, 지적사항, 처리결과 ③ 주민 주요 관심사항 ○ 인건비, 업추비, 시책추진업무추진비, 지방의회 경비, 행사축제경비, 민간단체 보조금, 기본경비, 출연금·출자금, 1,000만원 이상 수의계약, 연말지출비율, 지방세지출예산, 맞춤형복지비, 사회복지비보충채무, 중기지방재정계획 15 항목	20개 분석지표 설명
특수공시		○ 재정공시심의위원회 심의 후 5건 이상 공시 ○ 주민숙원사업, 특수 유치사업, 지역전략산업 등	

[통합공시] : 안전행정부 재정고(9개 항목)

- | | | |
|------------|------------|-------------|
| ▶ 예산대비채무비율 | ▶ 자체세입비율 | ▶ 통합재정수지비율 |
| ▶ 행사축제경비비율 | ▶ 업무추진비비율 | ▶ 민간단체보조금비율 |
| ▶ 지방의회경비비율 | ▶ 공무원인건비비율 | ▶ 출연·출자금비율 |

공시방법으로는 지역사회 주민들의 접근성, 편의성, 시청률, 구독률 등을 종합적으로 고려하여 최선의 수단과 방법을 선택하여야 한다. 지방자치단체 홈페이지, 당해 지역을 배포지역으로 하는 일간지, 지역방송, 시·군정지(반상회보) 등이 있다. 즉, 자치단체 홈페이지에 의무적으로 공시하도록 되어 있다. 지역실정에 적합한 시·군정지 등 공시수단을 추가적으로 활용하고 있다. 주민접촉이 많은 주민자치센터, 보건소 등에 관련 공시자료가 포함된 시·군정지(반상회보)를 비치하고 시책홍보를 위한 주민간담회, 정책토론회 등에서 필요시 홍보용 책자 활용 등이다. 그리고 최소한 1년 이상 홈페이지 등을 통한 재정공시를 유지하고 있다. 차년도 재정공시 이전까지 당해 자치단체 홈페이지에 공시되어야 하며, 기타 다른 방

법에 의한 재정공시 자료도 최소 1년 이상 보관하여야 하며 1년이 경과한 재정공시 자료에 대해서도 홈페이지 운영에 지장이 없는 범위 내에서 해당 홈페이지에서 공시 자료로서 관리하도록 되어 있다¹⁰⁾.

다. 재정공시제도의 운용 및 관리체계

재정공시제도의 운영을 위하여 지방재정공시심의위원회를 구성하고 있다. 법적 근거로는 지방재정법 시행령 제70조(지방재정공시심의위원회 설치 등)와 자치단체별 지방재정공시심의위원회 운영조례에 기초하고 있다.

위원회의 구성은 교수, 시민단체 대표, 주민, 공무원 등으로 위촉하고, 위원장을 포함하여 15인 이내의 위원으로 구성하고 있다. 위원회 구성·운영 등에 관한 사항은 조례로 정하고 있다. 위원회 구성은 자치단체 실정에 맞게 기존 지방재정계획심의위원회 등 유사 위원회와 통합 운영이 가능하다. 위원장은 가급적 민간위원 중에서 위촉하되, 타 위원회와의 통합 등 부득이한 경우, 부단체장 등 지역실정에 맞게 운영하고 있다. 위원회의 기능으로는 재정공시제도 운영 관련 공시방법, 공시내용 등에 대한 심의가 있다. 그리고 특수공시사항 선정방법, 절차 등 준수여부에 대한 심의가 있고 또한 기타 자치단체 조례에 정한 사항에 대한 심의가 있다.

한편, 재정공시에 대한 사후관리가 마련되어 운영되고 있다. 첫째, 재정공시 결과 보고서 제출이다. 재정공시 후 10일 이내에 공시내용, 공시일시, 공시방법, 위원회 운영실적 등 재정공시 결과를 시·도를 거쳐 안전행정부에 보고(지방재정법시행령 제71조)하여야 한다. 둘째, 불성실 재정공시 자치단체에 대한 조치이다. 자치단체별 재정공시 결과가 미흡하거나 문제가 있는 경우, 안전행정부 장관은 해당

10) 한편, 재정공시 내용에 포함해서는 않되는 사항을 명시하고 있다. 첫째, 공직선거법 위반 우려가 있는 사항이다. 여기에는 △△경로당에 노래방 기기를 구입·보급, △△사회복지시설 운영비를 지원 등이다. 둘째, 정치적 공약, 국익을 저해하는 사항 등을 들 수 있다. 여기에는 원전폐기물 수거시설을 우리지역에 유치, △△지역 도로개발사업을 원천적으로 반대, △△정부정책에 원천적으로 반대 등이다. 셋째, 국가기밀 또는 의사결정·정책결정과정에 있는 사항을 들 수 있다. 여기에는 현재 사업계획 상태에 있는 대규모 투자사업 등이다. 넷째, 「공공기관의정보공개에관한법률」 제9조에 의한 비공개대상 정보를 들 수 있다. 여기에는 다른 법률이 정하는 비밀 또는 비공개사항, 당해 정보에 포함되어 있는 이름, 주민등록번호 등 개인에 관한 사항으로서 공개될 경우 개인의 사생활의 비밀 또는 자유를 침해할 우려가 있다고 인정되는 정보 등이다.

자치단체에 다시 공시하도록 권고(지방재정법시행령 제72조)하도록 하고 있다. 재정공시 권고를 이행하지 않거나 불성실하게 공시하는 경우 안전행정부가 직접 공시(지방재정법시행령 제72조)하고 있다. 셋째, 안전행정부 통합공시이다. 자치단체별 재정분석 및 공시 결과를 종합, 재정고(재정포털사이트)에 유형별·분야별 비교하여 통합공개(9개 항목)하고 있는데, 이는 채무, 자체세입, 통합재정수지, 행사축제경비, 업무추진비, 민간단체 보조금, 지방의회경비, 인건비, 출연금·출자금 등이다. 그리고 통합공시에 대한 접근성과 활용성 제고를 위해 자치단체별 재정공시 홈페이지에 통합공시(재정고)와 연계하여 권고하고 있다.

3. 한계 및 문제점

이상과 같은 재정공시제도는 자치단체 재정운영의 투명성을 담보하는 재정관리제도로서는 많은 한계를 가지고 있으므로 이에 대한 대응마련을 통한 재정공시제도의 실효성을 제고할 필요성이 있다.

첫째, 재정정보 공개의 내용에 있어서 필요한 재정정보가 제외되어 있거나 재정정보 공개 수준이 미약하다. 여기에는 공시내용의 적절성과 충분성의 부족을 들 수 있는데, 결산 기준으로 작성되어 정보의 적시성에 한계가 있다. 그리고 당해 지자체의 정보만 공시하여 재정운영상황 position 확인이 곤란하고 어려운 행정전문용어를 그대로 사용, 주민이 이해하기 곤란하다는 점을 들 수 있다.

한편, 2013년 한국지방행정연구원에서 재정공시제도의 개선을 위한 설문조사한 내용중에서 공시 항목과 내용에 있어서 공시가 불충분하다고 생각하는 미비점으로는 ① 민간투자사업 재정부담 등 추진현황(30.3%), ② 지방공기업 부채 등 경영실적(24.6%), ③ 대형 투자사업의 추진현황과 성과(20.4%) 등이 가장 큰 미비점이라고 응답하고 있음. 그 외에 지방채무(7.0%), 행사축제경비 집행액과 성과(7.0%), 민간이전경비 집행실적(6.3%) 등이 미비한 것으로 응답하고 있는 것으로 나타나고 있다.

〈표 3-12〉 공시항목과 내용이 불충분한 사항

		응답	
		N	퍼센트
유효	지방채무	10	7.0%
	지방공기업 부채 등 경영실적	35	24.6%
	민간투자사업 재정부담 등 추진현황	43	30.3%
	대형 투자사업의 추진현황과 성과	29	20.4%
	행사축제경비 예산과 성과	10	7.0%
	업무추진비 집행실적	5	3.5%
	민간이전경비 집행실적	9	6.3%
	기타	1	0.7%
합계		142	100.0%

▶ 공시의 항목과 내용에서 어떤 점이 가장 미비하다고 생각하십니까? (2개 복수 답변)

자료 : 조기현&이창규외, 재정공시제도개선방안, 한국지방행정연구원, 2013

둘째, 특수공시 실효성 미흡을 들 수 있다. 정작 필요한 정보 보다는 당해 지자체 홍보거리 사업을 공시하는가 하면 관련 재정제도와 유기적 연계 및 시너지효과가 미흡하다. 따라서 특수공시 항목은 자치단체에 자율적으로 맡기되, 다른 지역에서 실시하지 않는 우리 지역에서만 수행하는 특수한 사업을 중심으로 공시하는 것이 필요하다. 예를 들어, 님비시설, 쓰레기매립장, 노인치매병원, 장애인복지시설 등 타 지역에서 꺼려하는 사업을 우리 자치단체가 유치하여 어떤 재원(국비 등)을 어떻게 집행하였는가 하는 실적을 공개하거나 또는 재해위험지역 추진실적, 바이오 산업 등 지역전략산업을 유치한 실적 등을 특수공시 항목으로 공시하는 것이 필요하다.

셋째, 공시내용의 신뢰성의 부족을 들 수 있다. 현행 지방재정공시제도는 공시 내용이나 공시방법 등에 대해 지방재정공시심의위원회에서 심의하고 자체 평가 하도록 하고 있을 뿐, 영국의 감사위원회나 독립적인 기관에서 공시내용과 수단의 적정성 등을 조사, 확인하는 절차나 제도가 없는 실정이다. 따라서 재정공시의 신뢰성을 확보하기 위해 자치단체가 공개한 공시내용을 외부 감사나 평가기관의 검토의견을 첨부하는 방식을 검토가 필요하다¹¹⁾.

11) 영국의 Best Value(감사위원회의 감사와 감사보고서 공시) 참조가 필요하며, 민간기업의 경우도 기업 공시내용 특히 재무상태표, 손익계산서 등 재무제표에 대해서는 외부의 공인회계사가 감사를 행한 후 감사보고서를 첨부하도록 하고 있다.

넷째, 재정정보에 대한 접근성 및 이용의 편리성이 미흡함을 들 수 있다. 홈페이지서 여러 단계를 거쳐야 하며 어느 메뉴에 속하는지 혼동되고 있다. 수치만 기록하고 있어 이 수치가 무엇을 의미하는지, 예년에 비해 혹은 유사 지자체에 비해 과도한지 여부, 증감사유 등 정책정보가 매우 제한되어 정보의 완전성이 미흡하다. 결산 기준으로 작성되어 정보의 적시성에 한계가 있다. 이와 관련한 한국지방행정연구원의 동 설문조사에서도 나타나고 있듯이, 현행 지방재정공시제도의 주요 미비점으로는 ① 전문용어나 수치 위주로 공개되어 이해하기 어려움(37.5%), ② 홈페이지 어디에 있는지 알 수 없는 등 접근성 불편(30.8%), ③ 공시하고 있는 정보 질의 불충분(23.3%) 등의 문제가 있는 것으로 나타나며, 그 외에 공시항목 부족(6.7%) 등을 미비점으로 나타나고 있다.

〈표 3-13〉 재정공시제도의 미비점

		응답	
		N	퍼센트
유효	공시의 항목이 부족하다	8	6.7%
	공시하고 있는 정보의 질이 불충분하다	28	23.3%
	홈페이지 어디에 있는지 알 수 없는 등 접근성이 불편하다	37	30.8%
	전문용어나 수치 위주로 공개되어 이해하기 어렵다	45	37.5%
	기타	2	1.7%
합계		120	100.0%

▶ 지방재정공시제도에서 가장 큰 미비점이나 문제점은 무엇이라고 생각하십니까? (2개 복수 답변)

자료 : 조기현&이창균외, 재정공시제도개선방안, 한국지방행정연구원, 2013

따라서 재정운영 결과에 대한 책임성을 주민들이 자율적으로 통제할 수 있도록 하기 위해 지역주민이 가장 알기 쉽게 재정정보를 공개해야 할 것이다. 지자체 홈페이지 탑재 위치 통일이 필요하고, 전문용어 및 지표값 의미 등은 쉽게 해설하는 용어설명 난 설치가 필요하다. 주민 대상 질의응답, 공시관련 정보공개를 표시하는 난 설치(주민참여예산과 연계)가 필요하고 홈페이지 개편과 연계하여 단계적으로 추진(정보화담당관실 등 협의) 할 필요성이 있다.

다섯째, 시행령에 규정한 지도·점검, 재공시 권고 등 사후관리가 미흡하다. 시

행령에 규정한 지도·점검, 재공시 권고 등 사후관리 미흡하며 내실 운영에 필요한 제도적 정비가 미흡하다. 특히, 지방재정공시심의위원회의 형식적 운영 및 이 용률 저조 등을 들 수 있다. 이와 관련한 한국지방행정연구원의 동 설문조사에서도 나타나고 있듯이, 재정공시심의위원회가 내실 있게 운영되는가에 대해서는 심 의위원으로 참여한 경험이 있는 응답자(21명) 중 66.7%가 대체로 내실 있게 운영 되는 것으로 응답한 반면 형식적으로 운영되고 있다는 응답도 33.3%로 나타나 향후 제도 개선이 필요한 것으로 판단되고 있다. 따라서 공시의 실효성 확보를 위해서 공시내용과 주민의 관심도 등을 자체평가 하에 다음연도의 재정공시에 포 함시키고, 안전행정부의 재정평가 시에 재정공시제도의 운영 실태와 성과를 평가 하도록 할 필요성이 있다.

〈표 3-14〉 재정공시심의위원회 운영상황

		빈도	퍼센트	누적퍼센트
유효	매우 그렇다			
	그런 편이다	9	10.6	42.9
	보통이다	5	5.9	66.7
	형식적으로 운용된다	4	4.7	85.7
	매우 형식적이다	3	3.5	100.0
	합계	21	24.7	
	무응답	64	75.3	
	총합계	85	100.0	

▶ 재정공시심의위원회가 내실 있게 운영되고 있다고 생각하십니까?(*심의위원으로 참여한 경험이 있는 분만 답변)

자료 : 조기현&이창균외, 재정공시제도개선방안, 한국지방행정연구원, 2013

4. 국내 재정공시 유사 사례

가. 공공기관 공시: 알리오시스템

1) 공공기관 통합공시의 방법

국내 대표적인 통합공시 사이트에는 정보공개제도 공식 사이트인 ‘열린정부(www.open.go.kr)’, 공공기관 경영정보 공식 사이트인 ‘알리오(www.alio.go.kr)’, 지방자치단체 행정정보를 제공하는 ‘내고장 알리미(www.laiis.go.kr)’, 지방공기업 경영정보를 제공하는 ‘클린아이(www.cleanye.go.kr)’ 등이 있다.

이중 공공기관은 기준에 따라 기획재정부장관이 정한 공시항목에 대해 기획재정부 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오시스템)을 통하여 국민에게 이를 공시하고 있다. 알리오는 “공공기관의 운영에 관한 법률”에 따라 공공기관은 경영공시를 하여야 하며 법에서 정한 경영공시 사항 중 주요 사항은 별도로 표준화, 이를 통합하여 공시하여야 한다.

이는 2005년 투자기관, 산하기관을 대상으로 최초 실시하였으며 2007년 “공공기관 운영에 관한 법률 시행령”에 따라 제도화되었다. 공시 항목은 기획재정부장관이 제정한 “공공기관의 통합공시에 관한 기준”에서 규정하고 있는 33개 항목이며 일반현황, 인원, 경영성과, 재무현황 등으로 유형화되어 있다.

통합공시 항목은 공공기관운영위원회 의결을 거쳐 정하며 일반현황, 기관운영, 경영성과 및 주요사업, 대내외 평가, 공지사항 등 5개 분야에 걸쳐 33개 항목을 공시하도록 규정하고 있다. 공시 항목별 자료는 최근 5년간의 자료를 공시하는 것을 원칙으로 하고 있다. 다만, 최근 5년간의 자료가 없거나 공시할 수 없는 경우에는 자료를 확보할 수 있는 기간 동안의 자료를 공시하고, 자료를 확보할 수 없는 기간의 자료에 대해서는 사유를 게재하고 있다. 이 중에서 기관장 업무추진비, 복리후생비, 대차대조표, 손익계산서, 수입·지출, 투자집행 내역, 장단기 차입금, 경영부담 비용추계 등은 재정공시와 관련되고 있다.

2) 항목별 공시기준

공공기관은 예·결산, 운영계획, 임원현황, 인건비 현황 등으로 주요 경영정보를 개별 기관 홈페이지에 공시해야 한다(공공기관의 운영에 관한 법률 제11조, 제12조).

공공기관의 운영에 관한 법률에 따라 기획재정부장관은 각 공공기관의 경영공시 항목 중 주요 항목을 표준화하고 이를 통합하여 공시하고 있다.

1. 경영목표와 예산 및 운영계획
 2. 결산서(재무제표와 그 부속서류를 포함한다)
 3. 임원 및 운영인력 현황
 4. 인건비 예산과 집행 현황
 5. 자회사의 거래내역 및 인력교류 현황
 6. 제13조제2항의 규정에 따라 실시된 고객만족도 조사 결과
 7. 제36조제1항에 따른 감사나 감사위원회 감사위원의 직무수행실적 평가 결과
 8. 제48조의 규정에 따른 경영실적 평가 결과(공기업·준정부기관에 한한다)
 9. 정관·사채원부 및 이사회 회의록, 다만, 이사회 회의록 중 경영 비밀에 관련된 사항은 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에 따라 공개하지 아니할 수 있다.
 10. 감사 또는 감사위원회의 감사보고서(지적사항 및 처분요구사항과 그에 대한 조치계획을 포함한다)
 11. 주무기관의 장의 공공기관에 대한 감사결과(지적사항 및 처분요구사항과 그에 대한 조치계획을 포함한다)
 12. 「감사원법」 제31조(변상책임의 판정 등) 내지 제34조의2(권고 등)의 규정에 따라 변상책임 판정, 징계·시정·개선 요구 등을 받거나 「국정감사 및 조사에 관한 법률」 제16조(감사 또는 조사결과에 대한 처리)의 규정에 따라 시정요구를 받은 경우 그 내용과 그에 대한 공공기관 등의 조치 사항
 13. 그 밖에 공공기관의 경에 관한 중요한 사항으로서 기획재정부장관이 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 공시하도록 요청한 사항
- 불성실·허위공시에 대해서는 기획재정부장관이 공공기관운영위 의결을 거쳐 시정명령, 인사상 조치 요청 등을 취하도록 규정

〈표 3-15〉 공공기관 통합공시 체계 및 항목(알리오 시스템)

대항목	항 목
1. 일반현황	① 일반현황, ② 임직원 수, ③ 임원현황, ④ 신규채용 현황, ⑤ 임원연봉, ⑥ 직원 평균보수, ⑦ 기관장 업무추진비, ⑧ 복리후생비, ⑨ 임원 국외출장 내역, ⑩ 노동조합 현황, ⑪ 취업규칙
2. 기관운영	① 요약 대차대조표, ② 요약 손익계산서, ③ 수입·지출 현황, ④ 주요사업, ⑤ 투자집행 내역, ⑥ 자본금 및 주주현황, ⑦ 장단기 차입금, ⑧ 투자 및 출자현황, ⑨ 출연 및 증여, ⑩ 경영부담 비용추계
3. 대내외 평가	① 국회 지적사항, ② 감사원 및 주무부처 지적사항, ③ 경영실적 평가결과, ④ 고객만족도 조사결과, ⑤ 감사직무실적 평가결과, ⑥ 이사회회의록 및 내부감사결과
4. 공지사항	① 경영혁신사례, ② 채용정보, ③ 입찰정보, ④ 연구보고서, ⑤ 기타 정보공개

3) 공시자료 품질관리

공공기관은 「공기업·준정부기관의 경영 및 혁신에 관한 지침」 제8조 및 「기타 공공기관의 혁신에 관한 지침」 제8조에 따라 공시 항목별 작성자, 감독자 및 확인자를 지정하고 그 성명, 소속부서 및 연락처를 함께 공시해야 한다.

그리고 기획재정부장관은 공시자료의 품질관리를 위해 공공기관으로부터 자료를 제출받아 기관별 공시정보의 정확성 등을 확인·검증할 수 있다.

4) 불성실공시 실효성 확보장치

불성실공시에 대해서는 별점을 부과하고 있다. ① 공시불이행은 공시내용을 공시하지 않거나 공시시한을 준수하지 않은 경우. ② 허위공시는 사실과 다른 경영정보 내용을 공시하여, 외부기관(국회, 정부부처 등)으로부터 적발된 경우. ③ 공시변경은 오류 등으로 인해 사실과 다른 경영정보를 공시하여, 이를 기관에서 수정한 경우. ④ 불성실 유형별 별점은 다음과 같은데, 동일 사안이 2건 이상의 공시의 무 위반사유에 해당하는 경우에는 별점이 큰 위반사유를 기준으로 부과하고 있다.

〈표 3-16〉 공공기관 통합공시제도의 사후관리 내용

불성실 유형	위반내용	벌점
1. 공시불이행	○ 공시사항을 미공시한 경우 항목별 과점	5점
	○ 공시사항을 공시시한일부터 6개월 경과 이후 공시한 경우 항목별 과점	4점
	○ 공시사항의 공시시한일부터 1개월 경과 이후 공시한 경우 항목별 과점	3점
	○ 공시사항의 공시시한일부터 1주일 경과 이후 공시한 경우 항목별 과점	2점
	○ 공시사항의 공시시한일부터 1주일 이내 공시한 경우 항목별 과점	1점
2. 허위공시	○ 사실과 다른 내용을 공시하여 외부기관(국회, 정부부처 등)으로부터 적발된 경우 항목별 과점	5점
3. 공시변경	○ 오류 등으로 인해 사실과 다른 경영정보를 공시하여 이를 기관에서 수정한 경우 수정횟수당 과점	1~5점

한편, 불성실공시에 대해서는 사후조치를 취할 수 있다. ① 연간 10점을 초과한 경우는 「기관주의」 조치. ② 연간 20점을 초과한 경우는 「불성실공시기관」 지정 및 관련자 인사조치. ③ 사후조치를 받은 해당 공공기관에 대해 불성실공시의 사전예방 및 재발방지를 위한 개선계획의 제출을 요구할 수 있으며, 해당 공공기관은 불성실공시를 예방을 위한 개선계획서를 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.

나. 지방공기업 공시: 클린아이시스템

1) 지방공기업 경영정보공개제도

지방공기업법에 의해 설립된 지방공기업의 책임성과 투명성 확보를 위하여 행정, 경영정보를 공개하기 위한 시스템인 ‘클린아이’가 2007년에 도입되었다. 2007년에 시스템 개통 시에는 29개 항목을 공시하고 있으며, 2008년에는 36개 항목으로 공시항목이 증가하고 2013년 현재 41개 항목으로 더욱 확대되었다. 지하철, 택지개발, 공공시설운영 등 주민생활서비스 제공에 중요한 역할을 하는 지방공공기관에 대한 경영정보를 제공하고 있다. 주무기관은 행정안전부이며, 2010년 10월

현재 132개 지방공기업이 공시대상이다.

지방공기업은 지방자치단체가 주민의 복지증진을 목적으로 경영하는 사업 중에서 지방공기업법의 적용을 받는 사업을 말한다. 지방공기업은 지방자치단체가 직·간접적으로 경영하는 기관이므로 지방공기업은 특정 공공수요를 특정 개개인에게 충족시키고 수익자 부담원리에 의해 비용을 부담시킨다.

지방공기업은 직영기업, 지방공사·공단 및 기타출자법인으로 분류되고 있다. ① 직영기업은 상수도, 하수도, 공영개발, 지역개발기금 등이다. ② 지방공사·공단은 지하철공사, 도시개발공사, 시설관리공단(환경, 경륜, 주차관리공단 포함), 기타 공사·공단 등이다. ③ 기타출자법인은 지방자치단체가 자본금 또는 재산의 50% 미만을 출자, 지방자치단체 이외의 자와 함께 설립한 법인이다.

지방공기업법 제46조에 따르면, 지방직영기업은 매 사업연도마다 2회 이상 그 공기업의 업무상황을 설명하는 서류를 당해 지방자치단체의 장에게 제출하여야 하는데, 행안부 관리자는 그 공기업의 결산서 등을 지역주민에게 공시하여야 한다. 지방공기업법 제46조 제2항에 따르면, 행정안전부장관은 각 지방직영기업이 공시하는 사항 중 주요 사항을 별도로 표준화하고 이를 통합하여 공시할 수 있으며 이를 통합공시라 한다.

2) 공시절차 및 방법

지방공기업은 통합공시업무 담당자, 감독자 및 확인자를 지정하고 그 성명, 소속부서, 연락처를 함께 공시하고 있다. 지방직영기업의 관리자는 결산서 및 재무제표는 결산승인 후 5일 이내에, 기타 서류는 공시사항이 발생할 때마다 해당 기관의 인터넷 홈페이지에 이를 공시하고, 주된 사무소에 2년간 비치하여야 한다. 통합공시 사항은 최근 5년간 자료를 공시할 것과 통합공시 사항의 내용이 변경된 경우에는 변경일로부터 14일 이내에 변경된 사항을 공시할 것을 규정하고 있다.

지방공기업은 기공시된 내용을 수정·삭제하는 경우, 그 사유를 기재하여야 한다. 그리고 공시항목별 담당자, 감독자 및 확인자는 자료 입력 전후뿐만 아니라 상시적으로 자료의 정확성 점검하여야 한다. 행정안전부장관은 공시자료의 품질

관리를 위해 지방공기업으로부터 자료를 제출 받아 기관별 공시정보의 정확성 등을 확인·검증할 수 있다.

3) 공시 항목

클린아이는 지방공기업 영업, 운영 전반을 외부에 통합 공개하는 시스템으로 인사 및 조직, 인건비, 사업성과 및 재무상태, 감사결과, 평가 및 혁신, 경영진단, 규정, 보고서, 공고·입찰·채용, 노사관계 등 44개 항목을 공시하고 있다. 통합공시 구조 및 항목은 알리오와 비슷한 측면이 있다. 인사, 조직, 재무, 경영실적 등의 항목은 클린아이나 알리오 모두 유사하다. 그리고 부채, 대규모 투자사업, 타법인 출자, 경영이익 등 기관운영의 안정성과 건전성에 직접적인 영향을 주는 항목은 공통적으로 공시 중이다.

지방공기업법 제46조와 지방공기업법시행령 제44조에 의한 주요 공시항목은 다음과 같다.

- 공기업의 결산서
- 공기업의 재무제표
- 공기업의 연도별 경영목표
- 공기업의 경영실적 평가결과
- 기타 경영에 관한 중요사항
 - 연도별 예산 및 운영계획
 - 감사원법 제33조 내지 제34조의2의 규정에 의한 시정 또는 개선요구 등을 받거나, 지방자치법 제41조 및 같은 법 시행령 제51조에 따른 시정요구를 받은 경우에는 그 내용
 - 기타 경영에 관한 중요사항으로서 행정안전부장관 또는 지방자치단체의 장이 요청하는 사항

지방공기업법 시행령 제44조의2에서 규정한 통합공시의 항목은 다음과 같다.

- 지방직영기업의 임원 및 운영인력현황
- 경영성과 및 재무현황
- 내·외부 감사결과
- 경영평가 결과와 경영진단 결과 및 조치사항
- 그 밖에 행정안전부장관이 정하는 지방직영기업 경영에 관한 사항

〈표 3-17〉 지방공기업 통합공시 체계 및 항목(클린아이)

대항목	항 목
1. 일반현황	① 일반현황(기관소개, 기능 및 역할, 경영목표, 조직기구도 등)
2. 인사 및 조직	① 인원현황, ② 임원현황, ③ 직원현황, ④ 정규직 전환실적
3. 인건비	① 임원연봉, ② 기관장 업무추진비, ③ 직원 평균임금, ④ 신입사원 평균임금, ⑤ 복리후생비
4. 사업성과 및 재무	① 경영정보(재무상태, 경영성과, 예결산 등), ② 예산 및 자금현황, ③ 경영성과 및 재무현황(영업수익, 영업비용, 영업외수익, 경상이익, 당기순이익, 자산, 부채, 부채비율, 주요 경영분석지표 등), ④ 장단기 차입금, ⑤ 자본금 및 주주현황, ⑥ 타법인 출자현황, ⑦ 기타 경영현황(대규모 거래내역, 주요 계약, 신규투자 등)
5. 감사결과	① 회계감사인의 결산감사, ② 외부기관의 감사, ③ 내부감사
6. 경영평가·혁신	① 지방공기업 경영평가 결과, ② CEO 경영성과, ③ 경영혁신과제 추진실적, ④ 경영혁신사례
7. 경영진단	① 경영진단 결과, ② 이행명령 추진상황

4) 지방공기업 경영정보공개시스템 실효성 확보장치

안전행정부장관은 지방공기업이 불성실공시를 한 경우에는 공시위반 내용의 경중 등을 감안하여 불성실공시에 대한 벌점기준에 따라 벌점을 부과할 수 있다. 동일 사안이 2건 이상의 공시의무 위반사유에 해당하는 경우에는 벌점이 큰 위반 사유를 기준으로 부과하고 있다. 불성실공시에 대한 벌점기준은 다음과 같다.

〈표 3-18〉 지방공기업 통합공시제도의 사후관리 내용

불성실 유형	위반내용	별점
1. 공시불이행	○ 공시사항을 미공시한 경우 항목별 과점	5점
	○ 공시사항의 공시시한일부터 6개월 경과이후 공시한 경우 항목별 과점	4점
	○ 공시사항의 공시시한일부터 3개월 경과이후 공시한 경우 항목별 과점	3점
	○ 공시사항의 공시시한일부터 1개월 경과이후 공시한 경우 항목별 과점	2점
	○ 공시사항의 공시시한일부터 1개월 이내 공시한 경우 항목별 과점	1점
2. 허위공시	○ 사실과 다른 내용을 공시하여 외부기관(국회, 정부부처 등)으로부터 적발된 경우 항목별 과점	5점
3. 공시변경	○ 오류 등으로 인해 사실과 다른 경영정보를 공시하여 이를 기관에서 수정한 경우 수정 횟수당 과점	1점

행정안전부장은 불성실공시에 의한 연간 부과별점이 일정기준을 초과하는 경우에는 기관주의, 불성실공시기관 지정 등의 사후조치를 실시할 수 있다. ① 연간 10점을 초과하는 경우는 기관주의 조치. ② 연간 20점을 초과하는 경우는 불성실공시기관으로 지정하여 클린아이시스템에 3개월간 제시하고 홈페이지에 게재하게 하고 불성실공시의 사전예방 및 재발방지를 위한 계획서를 제출할 수 있고 또한 경영평가에 반영된다.

다. 내고장알리미

자치단체의 내고장알리미는 7개 분야, 173개 항목을 종합적으로 공시하고 있다. 7개 분야는 일반현황, 의료복지, 투명행정, 교육분야, 주민안전, 튼튼경제, 환경관리이다. 자치단체 유형(예산, 인구규모, 면적 등)으로 비교 검색이 가능하다. 예를 들어, 예산은 8유형, 인구규모는 8유형, 면적은 7유형, 행정계층은 7유형으로 되어 있다. 재정자립도의 경우 연도별 전국 평균과 함께 자치단체 유형별로 최고치, 최저치, 평균을 보여주며 유형을 클릭하면 유형에 속하는 자치단체별 재정자립도 정보를 찾을 수 있다.

〈그림 3-6〉 내고장 알리미 통합공시 검색 예

연도별 추이

2013년 ▾



다운로드

지자체 유형별 현황 (2013년)

(단위 : %)

구분	특별·광역시	도	인구50만 이상의 시	일반시	도농복합 형태의 시	군	자치군
최대 지자체명	87.68 서울	60.09 경기	65.21 경기도 성남 시	58.39 경기도 화성 시	48.55 충청남도 아 산시	45.68 울산광역시 울주군	75.87 서울특별시 강남구
최소 지자체명	38.79 세종	16.29 전남	32.3 전라북도 전 주시	16.12 충청남도 논 산시	8.58 전라북도 남 원시	7.25 전라남도 강 진군	13.64 부산광역시 서구
평균	56	29	50	39	25	16	33

선택시 유형별 해당 지자체의 지표 측정값 확인 가능.

지도로 결과보기

검색 화면 나타내기 ▾

내고장알리미 공시항목중에서 지방재정 분야는 투명행정에 속하며 12개 지표를 공시하고 있다. 이 중에서 재정자립도, 재정자주도, 1인당 세출예산액, 예산결산액, 사회복지예산비율 등은 자치단체 공통공시 항목과 연계가 가능하다.

〈표 3-19〉 내고장 알리미 투명행정분야 공시항목

분 야	항 목
기구·정원(12)	행정기구수 현황, 공무원 수(정원수), 공무원 1인당 담당 주민수, 직종별 공무원 정원현황, 일반직 계급별 정원현황, 기능직 계급별 정원현황, 별정직 계급별 정원현황, 소방직 계급별 정원현황, 연구·지도직 계급별 정원현황, 행정기관별 공무원정원현황, 과장급이상 상위직비율, 자치단체별 국가직공무원현황
재정·예산(12)	재정자립도, 재정자주도, 예산결산액, 주민1인당 세출예산액, 의회비 비중, 예비비확보율, 주민1인당 자체수입액, 주민1인당세외수입액, 자체수입대인건비비교, 주민1인당지방세부담액, 재난재해관리기금, 사회복지예산 비율
인사운영(2)	청렴도지수, 지방공무원 1천명당 비위징계비율
행정관리(4)	정보공개 신청대비 공개율, 자원봉사자 등록률, 지방의회의원 1인당 조례 제·개정건수, 지방의회의원 보수결정액
지자체 조직분석(5)	과급 기구수 변동율, 사업소 증가율, 읍면동 증가율, 총액인건비 기준인력 대비 정원, 총액인건비 대비 인건비 비율

라. 기업공시

1) 공익법인 결산서류 등 공시시스템

공익법인 결산서류 등 공시제도는 2009년 4월에 공익법인의 투명성 확보를 위하여 도입되었다.

- 공시대상 공익법인 : 자산규모 10억원 이상의 공익법인
- 공시 사이트 : 국세청 사이트 중 공익법인 결산서류 공시시스템
- 홈페이지 : https://npoinfo.nts.go.kr/ndp/index_dist.html
- 공시정보는 주로 고유목적사업 수행에 관한 것

공시대상은 공익법인은 종교법인을 제외한 자산총액 10억 원 이상 공익법인이다. 공시대상은 공익법인은 사업종료일부터 4개월 이내에 국세청의 인터넷 홈페이지에 결산서류 등을 공시하여야 한다. 상속증여세법 제50조의3 제1항에 따라 공익법인 등은 결산서류 등을 해당 공익법인 등의 과세기간 또는 사업연도 종료일

부터 4개월 이내에 국세청의 인터넷 홈페이지에 게재하는 방법으로 공시하여야 한다.

2) 공시절차 및 방법

공익법인 공시담당자는 과세기간 또는 사업연도 종료일부턴 4개월 이내에 국세청의 인터넷 홈페이지에 결산서류를 직접 공시하여야 한다. 자산규모 10억 원 이상의 공익법인(종교법인 제외)은 사업종료일부턴 4개월 이내에 국세청의 인터넷 홈페이지에 게시하여야 한다.

공익법인 공시 관련서식은 다음과 같다.

- 공익법인 결산서류 등의 공시 : 별지 제31호
- 공익법인 등의 결산서 : 정형서식 없음
- 외부회계감사 대상 공익법인의 경우 감사보고서 : 정형서식 없음
- 기부금 모집 및 지출명세서 : 별지 제31호 부표 1
- 주식 등 출현·취득·처분·보유 명세서 : 별지 제31호 부표2
- 출연자 및 이사등 주요 구성원 현황 명세서 : 별지 제31호 부표3

3) 공시항목

공시대상 결산서류는 상증법규칙 별지 제31호 서식에 따라 다음과 같다.

- 대차대조표
- 손익계산서(손익계산서에 준하는 수지계산서 포함)
- 기부금 모집 및 지출명세
- 대표자·이사·출연자 등 기본사항
- 주식보유 현황 등
 - 공익법인 등의 주식 등의 출현·취득·보유 및 처분사항
 - 공익법인 등에 주식 등을 출연한 자와 그 주식 등의 발행법인과의 관계
 - 주식 등의 보유로 인한 배당현황, 보유한 주식 등의 처분에 따른 수익현황 등

4) 공익법인 결산서류 등 공시시스템 실효성 확보장치

공익법인 공시대상 서류를 사업연도 종료일부터 4개월 이내에 국세청의 인터넷 페이지 공시하지 않을 경우에는 공시기한 및 의무불이행에 관한 가산세를 부과받을 수 있다.

공익법인이 공시하지 아니하거나 허위 공시한 경우 국세청장은 1개월 이내의 기간을 정하여 보정을 요구한다. 국세청장은 보정에 응하지 않는 공익법인에 대하여 가산서세를 부과하고 주무장관에게 관련 사실을 통보한다.

제3절 외국의 재정분석과 재정정보공개 재정관리



1. 일본의 재정정보공개와 재정분석 재정관리

가. 재정정보공개 개요

일본은 [행정기관이 보유하고 있는 정보공개에 관한 법률(정보공개법)]을 2001년 4월 1일부터 시행하고 있다. 국민에게 열린 행정을 실현하는 중요한 법률로서 자리매김하고 있고 전국 각지에 정보공개 및 개인정보보호종합안내소를 설치하여 대응하고 있다.

자치단체의 경우는 거의 대부분의 자치단체가 정보공개조례를 제정하여 정보를 공개하고 있다. 2010년 현재 전국 1,847 자치단체중 1,842개 자치단체가 정보공개조례를 제정하여 조례제정율이 99.7%로 매우 높다.

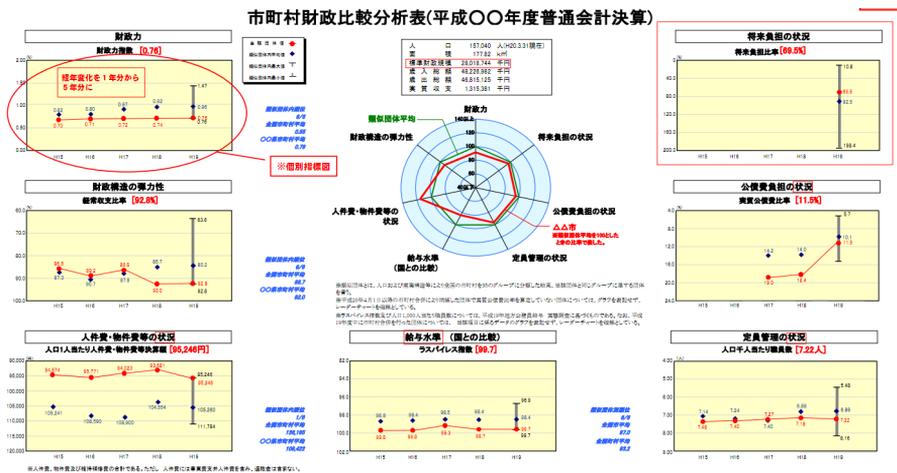
일본 자치단체의 정보공개조례에 대한 시사점은 다음의 3가지를 들 수 있다. 첫째, 공개의무정보와 임의제공정보를 구분하고 있다는 점을 들 수 있는데, 동경도의 경우는 조례로 공표가 의무화되어 있는 [정보공표제도]와 임의로 정보를 제공하는 [정보제공제도]를 구분하여 활용하고 있다. 둘째, 정보제공방법의 선택을

들 수 있는데, 대부분의 자치단체에서 인터넷이나 홈페이지의 정보제공과 함께 정보제공 창구에 의한 정보제공을 시행하고 있다. 셋째, 인터넷이나 홈페이지 정보제공에 있어서 콘텐츠, 관리, 시스템을 통합적이고 체계적으로 활용하고 있다는 점을 들 수 있다.

일본은 우리나라와 같은 지방재정공시제도는 없으나 지방재정 상황에 대해 다양한 정보를 공개하고 있는데, 재정정보공개 내용 및 접근 순서를 정리하면 다음과 같다. 총무성 홈페이지/정책/통계정보/지방재정상황조사관련자료에 제공되어 있다¹²⁾.

〈그림 3-7〉 일본의 재정분석 및 재정정보 공개

- 재정력, 장래부담비율, 인건비, 급여수준 등 건전성과 효율성 대표 재정지표 시각화



[지방재정상황조사관련자료]에는 대목차로 다음의 6가지 사항이 대목차로 구성 되어 있다.

12) 일본 지방자치법 제243조의 3에 의하면, 보통 지방자치단체의 장은 조례가 정하는 바에 따라, 매년 2회 이상 세입, 세출예산의 집행상황 및 재산, 지방채 및 일시 차입금의 현재액 기타 재정에 관한 사항을 주민에 공표하여야 한다.

- | | | |
|----------|---------|-----------|
| 1. 통계표일람 | 2. 통계목적 | 3. 이용상 주의 |
| 4. 정오정보 | 5. 공표예정 | 6. 문의처 |

[통계표일람]에서 일본 자치단체의 지방재정관련 중요하고 다양한 내용이 공개되고 있는데, 이에 대한 재정정보 내용 목차로는 다음과 같이 구성되어 있다. 통계표일람에서 제공하는 재정정보 내용은 다음과 같다.

- 지방재정백서
- 지방재정백서 비주얼판
- White Paper on Local Public Finance-Illustrated-
- 일반회계결산 개요
- 재정상황자료집
- 재정비교분석표
- 세출비교분석표
- 건전화판단비율 및 자금부족카드
- 도도부현결산상황표
- 시정촌별결산상황표
- 결산카드
- 재정지수표
- 지방자치단체의 주요 재정지표 일람
- 지방재정통계연보
- 공공시설상황표

위의 주요 재정상황 내용중 예를 들어, [재정비교분석표]의 세부내용으로 제공되는 정보내용은 다음과 같다.

- 재정분석비교표의 설명
- 도도부현의 재정비교분석표(47개 도도부현별로 게재하고 있음)
- 정령지정도시의 재정비교분석표(19개 단체별로 게재하고 있음)
- 시정촌재정비교분석표(정령지정도시를 제외)

아울러 재정상황중 중요한 [재정지수표]의 세부내용은 재정운용에 대한 다양한 내용이 그룹별 주요 지수의 비교표에 매우 구체적이며 그래프 등 시각적이며 알기 쉬운 형태로 제공되고 있다.

- 개요
- 수입상황
- 성질별 세출상황
- 부문별 세출상황
- 인건비 및 직원수 상황
- 물건비 상황
- 유비보수비 상황
- 부조비 상황
- 보조비등 상황
- 공채비 상황
- 투자적경비등 상황
- 부문별 도도부현별 및 시정촌별 지수표

일본은 자치단체의 지방재정지표로는 다음의 5개가 핵심적으로 관리되고 있다.

- 재정력지수
- 경상수지비율
- 실질공채비비율
- 장래부담비율
- 레스페이러스지수(지방공무원의 급여수준)

나. 재정분석과 재정관리 개요

일본은 지방재정위기관리를 위해 재정재건제도를 실시하고 있다. 일본은 2007년 6월 22일 지방자치단체재정건전화에관한법률을 공포하였으며 조기건전화기준

과 재정재생기준 등을 제시하였다¹³⁾.

재정재생단체에 대하여는 지방채발행이 제한되며 예산의 변경을 국가가 권고하는 등 국가관리가 강화된다. 조기건전화단체에 대하여는 건전화계획의 수립·시행이 의무화된다. 이외 공영기업에 대하여도 경영건전화기준을 마련하여 그 기준을 하회하면 경영건전화단체로 지정하여 건전화를 하고 있다.

구 재정재건법이 있음에도 불구하고 새로운 재정재생법이 탄생한 배경은 다음과 같이 정리해 볼 수 있다. 지방자치단체의 재정재건제도에 대해서는 지방재정개선추진특별조치법(1955년 법률 제195호 이하 「구재건법」이라 한다.)에 의한 적자지방자치단체에 대하여 재정재건제도와 지방공기업법(1952년 법률 제292호)에 의한 적자기업에 대하여 재정재건제도가 설치되어 있었다. 그러나 구재정재건법 제도하에서는 알기 쉽게 재정정보를 공표하거나 조기시정기능이 원활히 작동하지 못하고 있다는 지적이 있었다. 따라서 재정지표를 정비하고 재정지표 공표체계를 확립함과 동시에 지방분권을 추진하는 가운데 재정의 조기건전화 및 재생을 위한 새로운 제도를 정비할 필요성이 제기되어 건전화법의 제정에 이르렀다.

지방자치단체재정건전화법률에 따르면 건전단체는 총무성이 제시한 재정지표에 대하여 감사위원회의 심사와 함께 의회에 보고하고 공표토록 하고 있다. 재정조기건전화단체는 자주적인 개선 노력으로 재정건전화를 하도록 하고 있으며, 재정건전화계획의 수립 및 외부감사의 의무화를 하고 있으며, 조기건전화가 곤란한 때에는 총무대신과 도지사가 필요한 권고를 할 수 있도록 하고 있다. 재정재생단체는 국가의 관여로 확실한 재생을 하기 위하여 재생계획의 수립 및 외부감사의 의무화, 재생계획 불이행시 국가가 예산변경 등을 권고 등을 할 수 있다.

일본은 유바리시의 재정파산 사례를 경험삼아 일반회계에서 공영기업특별회계 및 제3섹터에 이르는 전 재정범위에 걸쳐 재정위기 관리기준을 설정하고 있다.

13) 「지방자치단체의 재정건전화에 관한 법률」(2007년 법률 제94호)은 2007년 6월 22일 공포되었다. 건전화판단비율 및 자금부족비율의 공표에 관한 규정은 2008년 4월 1일부터 시행되고 있으며, 2007년 결산에 근거하여 건전화판단비율 등이 공표되고 있다. 또한 재정건전화계획 등의 책정의무 등 그 외의 규정은 2009년 4월 1일에 시행되어, 2008년도 이후의 결산에 근거하여 적용되었다. 법률에서 정하는 사항에 따라 재정지표의 산정방법의 특성과 재정의 조기건전화·재생의 기준 등에 대해서는 「지방자치단체의 재정건전화에 대한 법률 시행령」(2007년 정령 제397호) 및 「지방자치단체의 재정건전화에 관한 법률 시행규칙」(2008년 총무성령 제8호)등에 의해 규정하고 있다.

〈표 3-20〉 지방자치단체 재정재건법 핵심 내용

구분	구재건법	지방공공단체재정건전화법
재정건전화의 구조	재정재건단체의 기준뿐만 아니라, 조기시정을 도모하는 단계가 없음	재정재생기준의 전단계와 조기건전화기준을 설치하고, 지속적인 재선노력에 따라 재정의 조기건전화를 추진함
대상에 따른 회계	일반회계를 중심으로 할 때, 공영기업이나 일부사무조합·제3섹터등의 경영상황은 고려하지 않음	공사나 제3섹터의 부채나 적자에 대하여 명확히 하고, 지방공공단체의 재정의 전체상을 부각
재정상황을 판단하는 방법	단년도 현금수지(flow)를 지표로 조고, 부채 등(stock)의 재정상황에 문제가 있어도 판단대상이 되지 않음	공사·제3섹터 등을 포함하는 실질적부채에 따라 스톡(stock,부채)지표에 있어 「장래부담비율」을 도입
정보개시	알기쉬운 재정정보의 개시나 재정정보의 정확성을 담보하는 수단이 불충분	감독위원의 감사·의회보고·주민에의 공표를 의무화하고 정보개시를 철저
공영기업의 경영에 대하여	조기시정의 기능없음	「자금부족비율」을 이용한 경영건전화의 구조를 수립

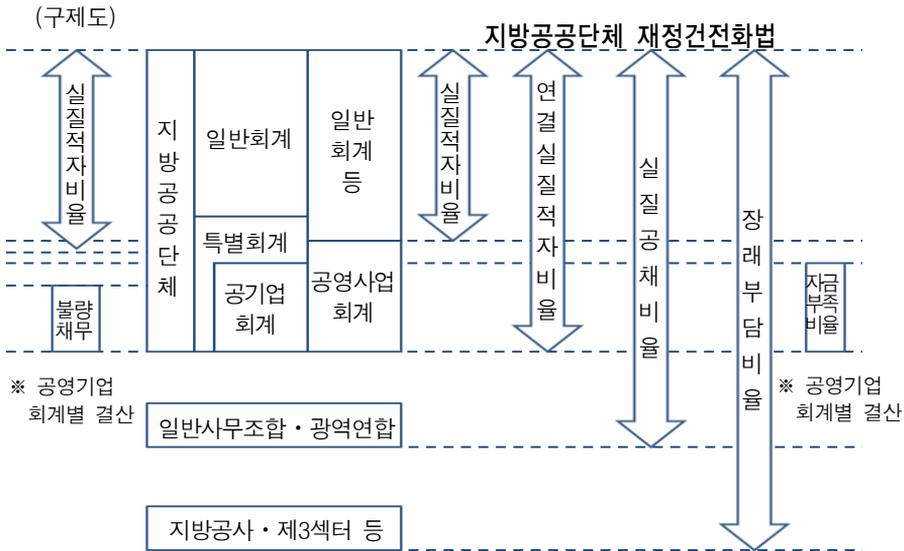
자료 : 일본총무성사이트(<http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/kenzenka/index1.html>)

다. 재정분석과 재정재건 판단기준

건전화법에 있어서 건전화판단비율 등의 대상이 되는 회계는 다음과 같다. 건전화법에서는, 공립병원이나 하수도 등의 공기업의 적자, 지방공사 및 제3섹터의 부채에 대해서도 명확히 하며, 지방자치단체 재정의 전체상을 부각하고 있다는 점이 큰 특징이다.

그리고 건전화법은 지방자치단체(도도부현, 시정촌 및 특별구)의 재정상황을 객관적으로 표시하고, 재정의 조기건전화와 재생의 필요성을 판단하기 위한 지표로 다음의 실질적자비율, 연결실질적자비율, 실질공채비율, 장래부담비율 등 4가지 재정지표를 「건전화판단비율」로 정하고 있다.

〈그림 3-8〉 일본의 재정조기건전화, 재정재생, 경영건전화 대상범위와 기준



한편, 지방자치단체는 건전화 판단비율(실질적자비율, 연결실질적자비율, 실질공채비율, 장래부담비율)중 하나가 조기건전화 기준 이상인 경우에는 당해 건전화판단비율을 공표한 연도의 말일까지, ‘재정건전화계획’을 결정해야 한다. 또한 재생판단비율(실질적자비율, 연결실질적자비율, 실질공채비율) 중 하나가 재정재생기준 이상인 경우에는 당해 재생판단비율을 공표한 연도의 말일까지 ‘재정재생계획’을 결정해야 한다.

조기건전화기준은 실질적자비율, 연결실질적자비율, 실질공채비율, 장래부담비율에 정해져 있다. 또한 재정재생기준은 실질적자비율, 연결실질적자비율, 실질공채비율에 정해져 있다.

〈실질적자비율〉

지방자치단체의 가장 중요한 회계인 「일반회계」 등에서 발생하는 적자의 크기를 그 지방공공단체의 재정규모에 대한 비율로 나타낸다.

$$\text{실질적자비율} = \frac{\text{일반회계 등의 실질적자금액}}{\text{표준재정규모}}$$

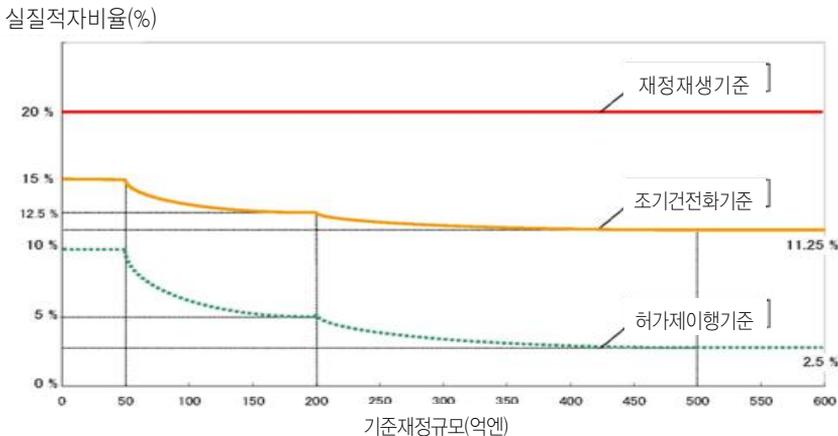
- 일반회계 등의 실질적자금액 : 일반회계 및 특별회계의 내부보통회계에 상당하는 회계에 대한 실질적자금액
- 실질적자금액 : 조상총용액 + (지급지연액 + 사업이월액)

실질적자비율에 있어서 조기건전화기준에 대해서는 지방채협의·허가제도의 허가제이행기준(시정촌(특별구를 포함한다. 이하 같다) 2.5%~10%, 지방2.5%)과 재정재생기준의 중간값을 취하여, 시정촌은 재정규모에 따라 11.25%~15%, 도부현(도쿄도는 별도 설정. 이하 같다)은 3.75%로 되어 있다.

재정재생기준에 대해서는 재정 규율을 확보에 사실상 규범으로 정착하고 있던 구재건법의 기채제한 기준을 이용해 시정촌은 20%, 도부현은 5%로 되어 있다.

〈그림 3-9〉 실질적자비율의 조기건전화기준과 재정재생기준

〈실질적자비율에 관한 시정촌의 조기건전화기준과 재정재생기준〉



〈연결실질적자비율〉

공립병원이나 하수도 등 공영기업을 포함한 「지방공공단체의 회계전체」에 발생하는 적자의 크기를 재정규모에 대한 비율로 나타낸다.

$$\text{연결실질적자비율} = \frac{\text{연결실질적자액}}{\text{표준재정규모}}$$

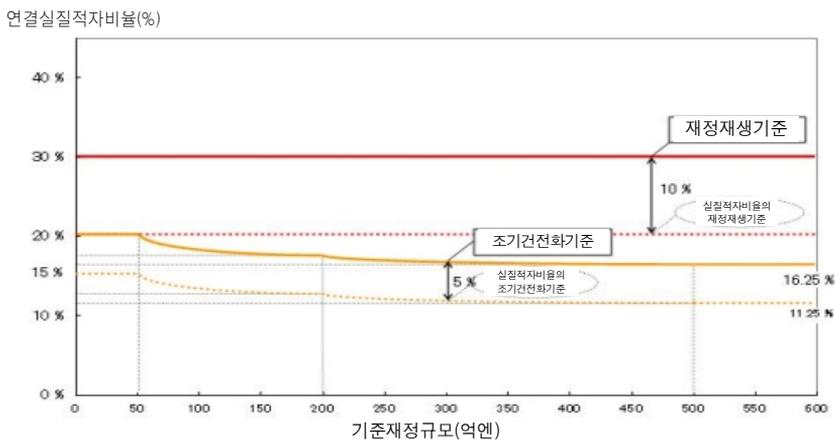
- 연결실질적자액 : A와 B의 회계액이 C와 D의 회계액을 넘는 경우의 당해 초과액
 - A : 일반회계 및 공영기업(지방공영기업법적용기업·비적용기업)이외의 특별회계 중 실질적자를 발생하는 회계의 실질적자 회계액
 - B : 공영기업의 특별회계 중, 자금의 부족액이 발생하는 회계의 자금부족액
 - C : 일반회계 및 공영기업 이외의 특별회계 중, 실질흑자를 발생하는 회계의 실질흑자 합계액
 - D : 공영기업의 특별회계 중, 자금의 잉여액이 발생한 회계의 자금의 잉여액의 합계액

조기건전화기준은 실질적자비율의 조기건전화기준에 공영기업회계 등의 경영건전화의 상황 등을 감안해 5% 가산하고 시정촌은 재정규모에 따라 16.25%~20%, 도부현(도쿄도는 별도 설정)은 8.75%로 되어 있다.

재정재생기준은 조기건전화기준과 마찬가지로 관점에서 실질적자비율의 재정재생기준에 10%를 가산하고 시정촌은 30%, 도부현은 15%로 되어 있다. 또한, 연결실질적자비율은 건전화법에 도입된 새로운 지표인 점을 감안하여 재정 운영에 큰 제약을 주는 재정재생기준에 대해서는 3년(헤이세이 21년(2009년)~헤이세이 23년도(2011년))의 경과적인 기준(10 ~ 5 % 인상)이 설치되어 있다.

〈그림 3-10〉 연결실질적자비율의 조기건전화기준과 재정재

〈연결실질적자비율에 관한 시정촌의 조기건전화기준과 재정재생기준〉



〈실질공채비율〉

지방공공단체의 차입금(지방채)의 상환액(공채비)의 크기를 해당 지방자치단체의 재정규모에 대한 비율로 나타낸다.

$$\text{실질공채비율} = \frac{\text{(지방채의 원리상환금 + 준원리상환금(※)) - (특정재원 + 원리상환금 · 준원리상환금에 관한 기준재정수요액산입액)}}{\text{표준재정규모 - (원리상환금 · 준원리상환금에 관한 기준재정수요액산입액)}}$$

(3년평균)

- 준원리상환금 : 다음의 A ~ E 까지의 합계액
 - A : 만기일괄상환지방채에 있어, 상환기한은 30년이라고 한 원금균등상환의 경우에 있어서 1년분의 원금상환금 상당액
 - B : 일반회계에서 일반회계 이외의 특별회계에의 전출금 중 공영기업체의 상환의 재원을 총당한다고 인정되는 것
 - C : 조합 · 지방개발사업단(조합 등)에의 부담금 · 보조금 중 조합 등이 발행한 지방채의 상환의 재원을 총당한다고 인정되는 것
 - D : 채무부담행위에 기초한 지출 중 공채비에 준하는 것
 - E : 일시차입금의 이자

조기건전화기준에 대해서는 시정촌 · 도도부현 모두 지방채협의 · 허가제도에서 일반단독사업의 허가가 제한되는 기준인 25%로 되어 있다.

재정재생기준은 시정촌 · 도도부현 모두 지방채협의 · 허가제도에서 공공사업 등의 허가가 제한되는 기준이었던 35%로 되어 있다.

〈장래부담비율〉

지방공공단체의 차입금(지방채) 등 현재 안고있는 부채의 크기를 해당 지방자치단체의 재정규모에 대한 비율로 나타낸다

$$\text{장래부담비율} = \frac{\text{장래부담액} - (\text{총당가능기금액} + \text{특정재원전송액} + \text{지방채현재고 등에 관한 기준재정수요액 산입 전송액})}{\text{표준재정규모} - (\text{원리상환금} \cdot \text{준원리상환금에 관한 기준재정수요액산입액})}$$

- 장래부담액 : 다음의 A ~ H까지의 합계액
 - A : 일반회계의 당해연도의 직전년도말의 지방채현재액
 - B : 채무부담행위에 기초한 지출예정액(지방재정법 제5조 각호의 경비에 관한 것)
 - C : 일반회계 이외의 회계의 지방채의 원금상환을 총당하는 일반회계등에서의 이전전출액
 - D : 당해단체가 가입한 조합 등의 지방채의 원금상환을 총당하는 당해단체로부터의 부담 등 전송액
 - E : 퇴직수당급 예정액(전직원에 대한 기말요지급액) 중 일반회계등의 부담전송액
 - F : 지방공공단체가 설립한 일정 법인의 부채액, 해당 법인을 위하여 채무를 부담하고 있는 경우의 당해채무액 중, 당해법인의 재무·경영상황을 감안한 일반회계의 부담전송액
 - G : 연결실질적자액
 - H : 조합 등의 연결실질적자액 상당액 중 일반회계 등의 부담전송액
- 총당가능기금액 : A ~ F 까지의 상환액 등을 총당하는 일이 가능한 지방자치법 제241조의 기금

조기건전화기준에 대해서는 실질공채비율의 조기건전화기준에 상당하는 장래 부담액의 수준과 평균적인 지방채의 상환 기간을 감안하여 시정촌은 350%, 도도부현 및 정령시는 400 %로 되어 있습니다. 또한, 장래부담비율에서는 재정 재생 기준은 마련되어 있지 않다.

〈참고 : 자금부족비율의 개요〉

자금부족비율은 공립병원 및 하수도등의 공영기업의 자금부족을 공영사업의 사업규모인 요금수입의 규모에 비교하여 지표화하여 경영상태의 악화의 정도를 나타낸다.

공영기업은 필요한 비용을 자신의 요금수입에 따라 총당하지 않으면 안되므로 (독립채산의 원칙), 공영기업회계의 적자와 빚이 늘어나 일반회계에 큰 영향을 끼치지 않도록, 고유의 수지(기업의 경영상황)를 사전에 체크하고 있다.

$$\text{자금부족비율} = \frac{\text{자금의 부족액}}{\text{사업의 규모}}$$

○ 자금의 부족액 :

자금의 부족액(법적용기업) = (유동부채 + 건설개량비 등 이외의 경비의 재원을 충당하기 위해 발생한 지방채의 현재고 - 유동자산) - 해소가능자금부족액

자금의 부족액(법비적용기업) = (조상총용액 + 지급지연액 · 사업이월액 + 건설개량비 등 이외의 경비의 재원을 충당하기 위해 발생한 지방채현재고) - 해소가능자금부족액

※ 해소가능자금부족액 :

사업의 성질상, 사업재시루일정기간에 구조적인 자금의 부족액이 발생하는 등 사정이 있는 경우에 자금의 부족액부터 공제한 일정액

※ 택지조성사업을 행하는 공영기업에 대해서는 토지의 평가에 관계된 유동자산의 산정 등에 관해 특례를 적용함

○ 사업의 규모 : 사업의 규모(법적용기업) = 영업수익액 - 수탁공사수익액

사업의 규모(법비적용기업) = 영업수익에 상당하는 수입액 - 수탁공사수익에 상당하는 수입액

※ 지정관리자제도(이용료금제)를 도입하고 있는 공영기업에 대해서는 영업수익액에 관한 특례를 적용함

※ 택지조성사업을 행하는 공영기업의 사업의 규모에 대해서는 「사업경영을 위한 재원규모」(조달한 자금규모)를 보이는 자본 및 부채의 합계액으로 한다.

〈참고 : 공영기업 별 자금부족비율〉

경영건전화기준(조기건전화기준에 상당하는 기준)은 지방채협의 · 허가제도의 허가제 이행 기준을 감안하여 20%로 되어 있다. (영업수익/년 5%정도의 합리화 노력 × 4년 이미지)

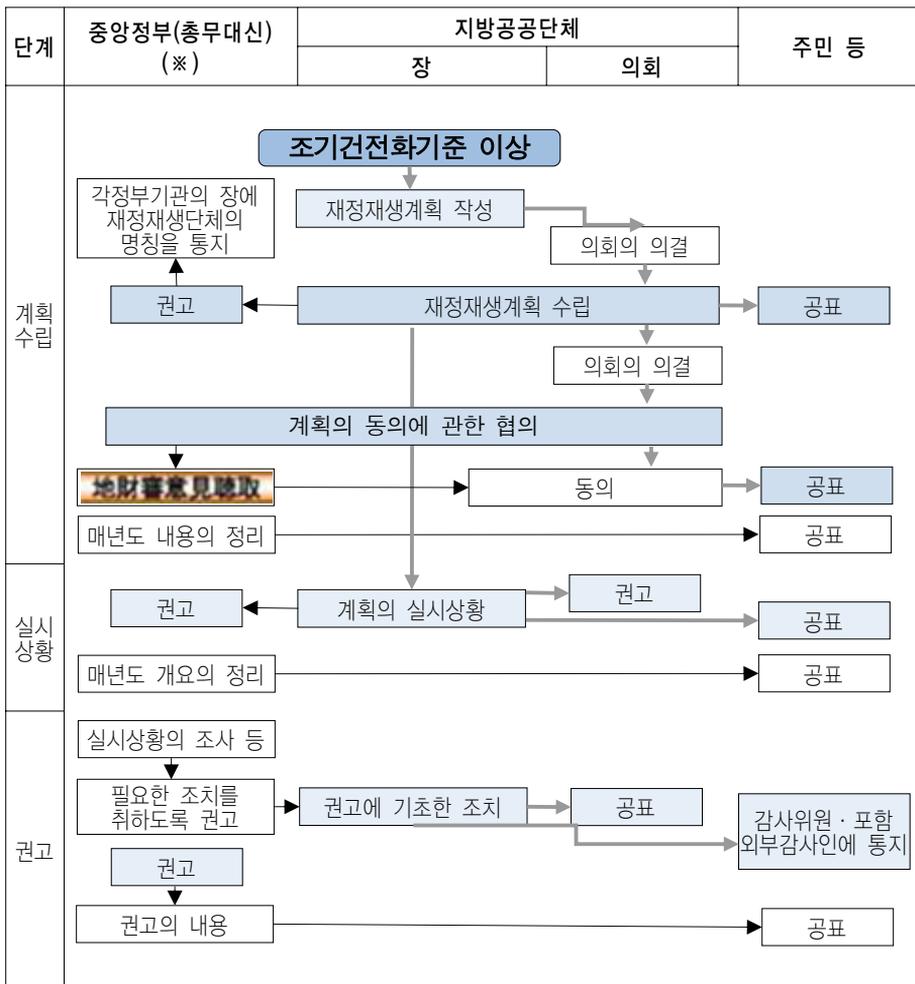
라. 재정분석과 재정재건 연계 및 절차

재정건전화법에 따른 재정건전화 절차는 다음과 같다. 먼저 재정건전화계획의 책정 · 보고 등이다. 지방자치단체는 건전화판단비율중 하나가 조기건전화 기준 이상인 경우에는 당해 건전화판단비율을 공표한 연도의 말일까지 「재정건전화계획」을 결정해야만 한다. 재정건전화계획은 의회의 의결을 거쳐 결정하고, 신속하게 공표하는 것과 동시에 총무대신 · 도도부현지사에 보고해야만 한다. 또한 매년도 실시상황을 의회에 보고하고, 공표하도록 되어 있다. 계획의 책정에 있어 지방

자치단체의 장은 개별 외부감사계약에 기초하여 감사를 실시하여야 한다. 또한 총무대신은 각 도도부현지사·지정도시의 장으로부터의 보고를 정리하여 그 개요를 공표하도록 되어 있다.

다음으로 총무대신·도도부현지사에 의한 권고를 들 수 있다. 재정건전화계획의 실시상황을 근거로 하여, 재정의 조기건전화가 현저히 곤란하다고 인정되는 경우에는 총무대신 또는 도도부현지사는 필요한 권고를 할 수 있다.

〈그림 3-11〉 재정재생의 절차



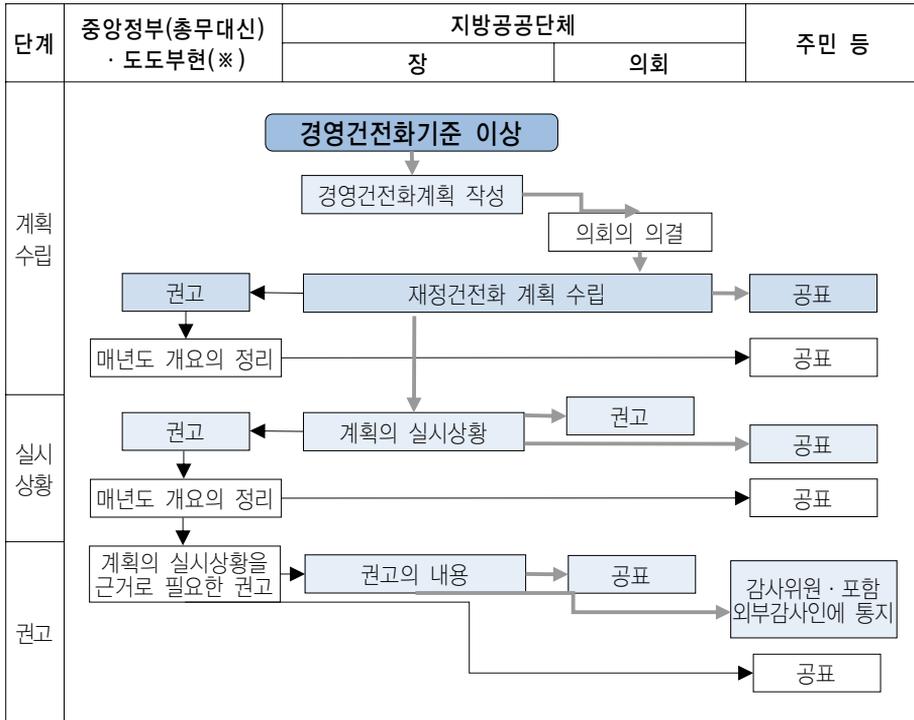
※ 시정촌(지정도시 제외)·특별구 재정의 재생의 경우는 도도부현 지사를 경유

재정재생단체는 지방채의 채권발행을 제한하고 있다. 재정재생계획은 총무대신과 협의하고 그 동의를 구할 수 있다. 재생판단비율 중 하나가 재정재생기준이상인 지방자치단체는 재정재생계획에 총무대신의 동의를 얻고 있는 경우가 아니면 재해부담사업 등을 제외하고는 지방채를 발행할 수 없는 것으로 되어 있다. 재정재생계획에 동의를 얻은 재정재생단체는 수지부족액을 대체하기 위하여 지방재정법 제5조의 규정에도 불구하고 총무대신의 허가를 얻어 상환연한이 재정재생계획의 계획기간내인 지방채(재생대체특례채)를 발행하는 것이 가능하다.

그리고 재정재생단체의 재정의 운영이 계획에 적합하지 않은 것이 인정되는 경우에 있어서는 예산이 변경 등 필요한 조치를 권고할 수 있다. 또 재생대체특례채의 자금에 대해서 국가는 배려하고 재정재생계획의 원활한 실시를 위해 중앙정부 및 타 자치단체는 적절한 배려를 실시하고 있다.

한편, 지방공기업의 경우도 재정재생기관에 해당되면 경영건전화 절차를 거쳐야 한다. 공기업을 경영하는 지방자치단체(조합 및 지방개발사업단을 포함)는 매년 공기업별 회계의 자금부족비율(자금의 부족액의 사업규모에 대한 비율)을 감사위원의 심사에 부친뒤에 의회에 보고하고, 공표하여야 한다. 자금부족비율이 경영건전화기준이상인 경우에는 경영건전화계획을 수립하여야 한다. 또한 총무대신은 각 도도부현지사·지정도시의 장으로부터의 보고를 정리하여 그 개요를 공표하도록 되어 있다.

〈그림 3-12〉 지방공기업의 경영건전화 절차



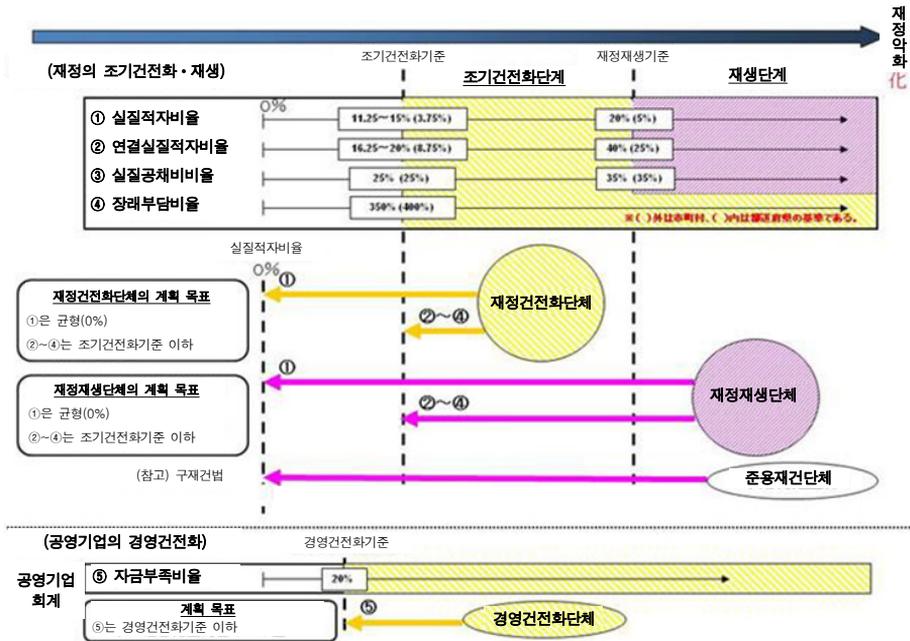
※ 시정촌(지정도시 제외)·특별구 재정의 조기건전화의 경우는 도도부현 지사가 행함

마. 재정재생 추진 및 공표

이상의 재정의 조기건전화, 재정의 재생에 대한 계획목표를 도표화하면 다음과 같은데, 조기건전화기준 또는 재정재생기준 이상이 되는 경우의 계획 수립 등에 관한 규정을 2009년 4월 1일부터 시행되었다. 건전화법 제5조5항, 제15조 및 제24조의 규정에 따라 재정건전화계획의 개요, 재정재생계획의 내용 및 경영건전화계획의 개요를 각각 공표하고 있다.

그리고 건전화법 제6조, 제18조, 제24조의 규정에 따라 재정건전화 계획 등의 실시 상황보고에 대해 그 개요를 공표하고 있다. 또한 제27조의 규정에 따라 재정건전화 계획 등의 완료 신소에 대해 그 개요를 공표하고 있다.

〈그림 3-13〉 재정조기건전화·재정재생·공기업의 경영건전화 종합



한편, 재정재생에 대해서는 감사위원의 심사와 의회의 보고, 공표가 이루어지고 있다. 지방자치단체는 매년도, 전년도의 결산을 기초로 한 건전화판단비율을 그 산정자료와 함께 감사위원회에 심사를 거친 뒤 의회에 보고한 뒤 공표하도록 되어 있다. 또한 공기업을 경영하는 지방자치단체는 매년도 공기업법 자금부족비율을 감사위원의 심사를 거친 뒤 의회에 보고한 뒤 공표하도록 되어 있다.

지방자치단체는 공표한 건전화판단비율을 신속하게 도도부현·정령지정도시 총무대신에게 지정도시를 제외한 시정촌·특별구는 도도부현지사에 보고해야 한다. 이 경우 해당보고를 받은 도도부현지사는 신속하게 당해건전화판단비율을 총무대신에게 보고해야 한다. 도도부현지사·총무대신은 매년도, 보고를 정리하여 그 개요를 공표해야 한다.

2. 기타 외국의 재정정보공개 및 재정관리지표

영국, 프랑스, 독일은 자치단체의 재정파산을 미연에 방지하기 위한 “규제와 감시제도” 등이 정비되어 있기 때문에 파산제도를 따로 두고 있지 않다.

영국은 지방정부재정법에 자치단체 재정통제의 내용이 있다. 예산상 수지균형의 의무, 채무변제준비금의 확보의무, 지방채의 차입상한규제 등이다.

프랑스는 지방자치종합법전에 경상·자본 각 부문의 수지균형의무, 지방채의 투자적 경비 한정 등 재정통제 기준이 있다. 중앙정부의 관여로는 임명도지사가 예산상 수지불균형 등의 위반이 있으면 지도하고 결산상 일정비율 이상의 적자단체에 대하여 다음 연도의 적자해소를 지도한다. 임명도지사의 결정(세출삭감, 세입확보)에 대해 불복하는 자치단체는 행정재판소에 제소한다.

독일(노드라인-베스트팔렌주)은 주법에 수지균형의 원칙, 지방채의 투자적 경비 한정 등의 재정통제 기준이 있다. 주정부의 관여로는 자치단체의 예산을 공포하기 전에 확인하고, 수지불균형의 자치단체에 대하여 재정균형계획의 수립을 의무화하고 동 계획을 인가한다. 주정부는 자치단체에 대하여 명령, 대집행 등을 행하는 것이 가능하다.

〈표 3-21〉 유럽국가의 지방재정 규제 및 감시제도

구분	영국	프랑스	독일
근거법	지방정부재정법 등	지방자치종합법전	주법 (노드라인-베스트팔렌주)
재정통제	<ul style="list-style-type: none"> - 예산상 수지균형 원칙 - 채무상환준비금 확보의무 - 지방채발행 상한규제 - 지방채 투자적 경비 한정 	<ul style="list-style-type: none"> - 경상·자본 수지균형의무 - 지방채 투자적 경비 한정 	<ul style="list-style-type: none"> - 수지균형의 원칙 - 지방채 투자적 경비 한정
중앙·주 관여	<ul style="list-style-type: none"> - 재정악화 단체 지방채 발행 제한 	<ul style="list-style-type: none"> - 예산상 수지불균형 시 도지사가 기초단체 지도 - 결산상 일정비율 이상 적자단체에 해소 지도 - 도지사의 결정(세출삭감, 세입확보)에 불복하면 행정재판소에 제소 	<ul style="list-style-type: none"> - 주가 자치단체 예산 공포전 확인 - 주는 수지불균형 자치단체에 재정균형계획 수립 의무화·확인 - 주는 자치단체에 대하여 명령, 대집행 할 수 있음
중앙·주 지원	없음	<ul style="list-style-type: none"> - 재정악화 자치단체에 특별보조금(예외적) 	없음(재정균형보조금 지원 있음)

프랑스의 경우 공공회계국의 관리회계 분석의 규정에 의하면 4개의 지표를 이용하고 코문의 재정악화를 파악하고 있다. 4개의 위험한도 모두를 갖고 있으면 즉각적인 조사대상이 되며, 매우 악화된 재정상황으로 규정하고 있다. 4개 중에서 3개의 위험한도를 겹하고 있으면 감시가 확대되며, 위험한 재정상태로 규정하고 있다.

〈표 3-22〉 공공회계국의 재정상황 분석지표

비율	정의	위험한도
자주재원총당율	경상비용+부채상환/경상수입	연속 2년 10이상
경상비용경직도	인건비+부채상환/경상수입	~2,000명 미만 : 0.37 ~5,000명 : 1.8 ~5,000명 이상 : 1.6
재정잠재력	지방세수입/코윈 평균수입	회계연도 중 1이하
부채수준	부채잔고/경상수입	~2,000명 미만 : 0.37 ~5,000명 : 1.8 ~5,000명 이상 : 1.6

한편, 미국은 연방의 파산제도와 주의 재정재건제도를 운영하고 있다. 미국은 연방파산법 제9장에 자치단체의 파산조항이 있다. 이는 자치단체, 공영기업, 학교 구 등에 적용되며, 재정파산 된 자치단체에 대하여 채무조정 등을 통한 재정재건에 주목적이 있다. 법 적용요건으로 우선 자치단체의 신청이 있어야 하며 지불불능, 주법의 승인이 있어야 한다. 파산법원이 채무조정계획에 기초하여 구제명령을 하고 파산법원의 감독하에서 채무조정(채무삭감, 지불연기 등)의 절차를 진행한다. 자치단체는 자치권에 영향을 받지 않고 행정서비스 공급기능을 유지한다.

이외 주정부 주도로 재정재건을 행하는 예가 있다. 주정부는 각 주별로 자치단체의 재정위기기준을 설정한 재정위기법을 제정하여 재정재건을 하고 있다. 경우에 따라서는 특별법을 제정하여 대응하는 경우도 있다. 주정부의 이러한 기준은 자치단체에 대한 일종의 재정파산기준으로 볼 수 있다. 연방파산법이 사법적 재정구제 수단이라면 주정부 주도는 행정적 재정재건 수단이다. 전자는 파산법원의

보호하에 재정재건이 이루어지는 반면 후자는 주의 관여(기능수행, 재정지원 등)가 많으며 자치권에 영향을 받는다.

연방파산법을 적용한 예로는 거액투자손실이 재정파산의 원인이 된 1994년의 오렌지카운티, 택지매각부진에 따른 재산세수입 부족으로 채무불이행 상태가 된 네브라스카주택지개발특별정비구 등이 있다.

주정부 주도로 재정재건 한 예는 1991년 주 관리인(시장의 해임, 의회의 조언기관)을 두어 재정재건을 한 매사츄세츠주의 첼시시, 1991년 주 감독(주의 재정심사위원회의 감독하에서 건축재정 실시)하에서 재정재건을 한 코네티컷주의 브리지포트시, 1975년 뉴욕시지원공사(municipal Assistance Coperration)를 설립하여 주의 원조·감독과 연방정부의 대부 등 연방·주의 지원에 의해 재정재건을 한 뉴욕주의 뉴욕시 등이 있다.

〈표 3-23〉 미국 지방정부의 재정위기 결정기준

구분		기 준
재정파산	연방파산법 제9장 조건	① 지방정부로서의 권한이 있을 것. ② 파산신청이 주법에 의하여 인정되어야 할 것. ③ 지불불능이거나 만기채무를 상환할 수 없을 것. ④ 파산법원이 승인한 채무조정계획의 수립을 만족해야만 성립
	ACIR 기준	① 채무상환 불이행, ② 세금, 연금부담, 기타 위임부담 등 정부간 부담의 일정기간 불이행, ③ 공무원봉급, 연금지급의 일정기간 불이행, ④ 경상계정에서 전년도 총 지출액의 10%를 초과하는 유동부채
	프로리다주 기준	① 채무상환 불이행, ② 사회보장, 연금, 퇴직금 등 재원이전의 적기 불이행, ③ 공무원 임금지불, 퇴직수혜의 기간내 불이행, ④ 자체수입의 부족(투자로 인한 적자, 2년 연속 적자재정)
재정위기	오하이오주 기준	① 30일 이상 채무상환 불이행, ② 공무원 2/3이상이 동의하지 않는 상황에서 1개월을 초과하는 임금지연, ③ 과세의 재조정, ④ 30일 이상 지불연기가 전년도 수입(또는 일반재원)의 1/12을 초과하는 상태, ⑤ 총적자가 이전 년도 수입의 1/12을 초과하는 상태, ⑥ 일반현금계정에서 총현금의 1/12을 초과한 전년도의 이월금이 있는 상태

자료 : 한국지방행정연구원, 미국도시재정위기의 발생원인과 대응사례(자료집), 1997.

3. 국내외 사례 정책함의

우리나라도 다양한 정보공개제도가 마련되어 있는 것으로 나타나고 있다. 우선 공공기관 공시(알리오)를 들 수 있다. 2007년 공공기관 운영에 관한 법률 시행령에 의해 제도화 되었는데, 공공기관 공시 항목은 인건비, 인력상황, 수입 및 지출 상황 등 33개 공시항목을 표준화하여 규정하고 있다. 공시시기에 있어 정기와 수시로 구분하고 공시자료 품질을 관리하고 있고 또한 공시제도의 실효성을 확보하는 장치를 마련하는 등 사후관리를 시행하고 있다.

그리고 지방공기업 공시(클린아이)를 들 수 있다. 지방공기업의 책임성과 투명성 확보를 위하여 2007년 도입당시는 29개 항목을 공시하였으나 2013년 현재 41개 항목으로 확대하는 등 공개내용을 확대하고 있다. 또한 지방공기업 공시에 있어서는 결산서, 재무제표 등 주로 경영과 관련하여 정기와 수시로 구분하여 공시하고 있다. 특히 평가 및 혁신결과, 감사결과, 각종 진단 및 보고서 등도 공시 내용에 포함하고 있고 마찬가지로 실효성 확보를 위한 장치를 마련하고 있다.

외국의 재정관리지표 및 재정정보공개에 있어서도 시사점을 얻을 수 있다. 주요 선진국의 경우에 재정관리지표를 확립하여 재정건전화에 대응하면서 이에 대한 공표를 적극 추진하고 있다. 일본의 경우는 정보공개법으로 열린 행정을 실현하는 중요한 수단으로 활용하고 있으며, 자치단체는 정보공개조례를 제정하여 정보를 공개하고 있다. 일본의 정보공개조례에 나타나는 3가지 특징은 공개의무정보와 임의제공정보를 구분하여 활용하고 있다는 점, 정보제공방법을 다양하게 선택하고 있다는 점, 정보제공에 있어서 콘텐츠·관리·시스템을 체계적으로 일원화하여 활용하고 있다는 점 등이 시사점이라 할 수 있다.

특히, 일본의 경우는 우리나라와 같은 지방재정공시제도는 없으나 지방재정 관련 정보가 다양하고 구체적이며 시각적으로 알기쉽게 제공하고 있다는 점도 큰 시사점이라 할 수 있다. 일본은 재정건전화법에 의해 자치단체의 재정지표가 관리되는 동시에 재정재생체와 연계되어 구체적인 판단기준에 의한 체계적으로 관리되고 있다는 점이 큰 시사점이라 할 수 있다. 재정재건법에 의한 재정분석과 재정관리의 특징은 자치단체의 재정흐름에 있어서 플로우(flow, 흐름)만이 아니라

부채(stock, 재고)에도 주목하고, 공기업이나 제3섹터의 회계도 대상으로 하는 새로운 지표를 도입하는 등 지방자치단체의 재정의 전체상을 명확히 파악하고자 하는 점은 우리나라의 재정분석에 있어서 시사하는 바가 크다.

아울러 건전화법에서는 감사위원의 심사 및 의회에의 보고·주민에의 공표 등을 의무화하고 정보공개를 철저히 함과 동시에 조기건전화기준을 설치하여, 기준 이상이 된 지방자치단체에는 재정건전화계획의 책정을 의무화하고 자주적인 개선노력을 촉구하고 있다는 점도 큰 특징이라 할 수 있다. 우리나라에서도 정보공개 확대와 지방재정위기에 대한 조기대응 노력에 유익한 참고사례가 될 것이다.

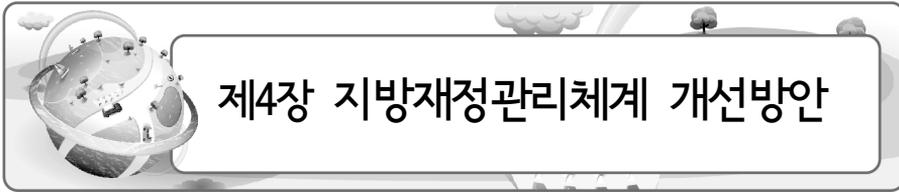
이상의 국내외 사례를 검토한 결과 재정공개 및 재정분석 등 지방재정관리 개선시 고려사항으로 다음과 같이 정리해 볼 수 있다. 첫째, 재정분석 및 재정공시의 목적을 명확히 정립할 필요성이 있다. 우리나라는 재정분석제도를 시행하고 있으나 재정분석제도가 없는 일본에 비해서도 재정관리 유도 목적이 명확하지 않아 효과가 미흡하다. 아울러 재정공시제도를 도입하는 등 다양한 정보를 공개하고 있고 또한 박근혜정부의 정부3.0의 핵심내용으로 정보공개를 추진하고 합리적으로 대응하는데 있어서 국민의 알권리 충족 및 투명한 정부가 기대되는 가운데 특히 현행 지방재정공시제도의 공시내용 및 공시방법 등 개선이 필요하다. 정보공개제도 외에 특별히 재정공시제도를 두는 목적과 의의를 보다 명확히 할 필요성이 있다. 이는 단순한 재정운영 투명성 제고를 넘어 자치단체 종합적 재정운영에 있어 효율성, 책임성, 건전성 등이 유기적으로 시너지 효과를 얻을 수 있도록 목적을 두고 설계될 필요가 있다.

둘째, 재정분석 범위의 한계를 극복하여 자치단체의 종합적인 재정분석 및 관리가 이루어지도록 범위나 내용을 확대할 필요성이 있다. 아울러 재정공시 측면에서도 내용 및 수준의 충실을 기해야 할 필요성이 있다. 재정공시가 정보공개에 비해 핵심내용 및 특별히 공개필요 사항으로 제한적인 특성이 있다 할지라도 보다 다양한 내용으로 수준높은 정보가 공시될 필요가 있다. 정보공개 내용 및 수준을 구체화하고 보완할 필요성이 있다.

셋째, 재정분석 및 재정공시체계에 있어서 접근성을 강화할 필요성이 있다. 우선 재정분석 정보의 이해성을 높여야 하며, 정보공개가 정보청구자 대상을 원칙으

로 하지만 재정공시는 모든 국민을 대상으로 열려 있어야 하는 특성을 고려하여 정보접근성을 강화할 필요성이 있다. 이를 위해서는 일본의 사례를 고려하여 재정 분석 및 지표에 대한 관리나 판단기준의 명확화와 공표형태의 다양성과 시각화를 기해야 할 것이다. 주민 접근성, 편의성, 알권리 개선을 위해 지자체 홈페이지 탑재 위치 통일 등이 필요하다. 그리고 정보공개 형태와 방법의 다양화 및 시각화가 필요하다. 정보공개는 법률등에 의해 형태 및 양식이 강하게 규정되어 있으나 재정공시는 공시형태 및 방법에 있어서 다양하게 대응할 수 있어 보다 명확하고 알기쉽게 공개할 필요성이 있다. 이런 관점에서 일본의 재정정보는 특히 이해하기 쉽게 자치단체간 비교 및 그래프 등을 이용한 시각적 효과를 강화하고 있음을 고려할 필요성이 있다. 따라서 공개 내용이나 용어, 지표값 의미 등은 알기쉽게 도표화 등 설명하는 난 설치가 필요하다.

넷째, 재정분석과 재정정보공개를 재정관리 측면에서 상호 연계성을 강화함과 아울러 사후관리체계를 강화할 필요성이 있다. 일본은 재정분석을 통해서 자치단체의 재정운영에 있어서 재정지표 판단의 근거를 명확히 하면서 조기건전화 및 재정재생과 연계하여 이루어지고 있으며 이의 결과가 재정공표와 연결되어 사후관리체제로 피드백되고 있다.



제4장 지방재정관리체계 개선방안

제1절 지방재정관리 패러다임의 전환



1. 지방분권 촉진과 지방재정관리시스템의 변화

자치단체의 재정관리가 제대로 작동되고 유인되기 위해서는 지방자치 강화를 통한 자치기반 및 여건을 강화해야 한다. 이를 위해서는 먼저 새로운 지방분권 사상이나 이념을 개발하여 전환할 필요성이 있다. 오늘날 지방분권의 시대적 사명에 맞는 국가사상 및 지방분권 이론이 제대로 정립하지 않은 상태에서 중앙집권 이론으로 지방분권을 추진하는 논리의 모순과 한계에 빠져있다. 즉, 지방자치의 발전을 저해하고 중앙집권을 유도하고 있는 내셔널미니멈사상(National Minimum 론)을 탈피하지 못하고 현재 까지도 이 이론적 배경과 사상적 관점에 근거하여 지방을 생각하고 지방분권을 추진하려고 하니 제대로 될 수가 없다.

내셔널미니멈이란 국민이 어느 지역에 거주하든지 공적으로 보장되는 수준으로 지방의 특성을 고려하지 않고 일방적으로 중앙정부가 국민의 필요최저행정수준을 규정하는 것이다. 그 결과, 필연적으로 지방은 중앙정부가 정한 내셔널미니멈이라는 전국 일률적인 기준에 의해 주어진 업무를 대행하는 국가의 대행기관화가 고착되게 되는 것이다. 결과적으로 중앙집권적 전국 획일적인 [低水準·高統制]의 시스템이 고착되는 결과를 초래했다.

그러나 지방자치의 본격적인 실시로 인하여 중앙집권시대의 유물인 내셔널미니멈 사상은 유용성은 없어 분권시대에 부합되는 새로운 사상의 전환이 필요하게 된 것이다. 지방분권화의 시대에 맞는 지방분권 논리의 새로운 옷으로 갈아입고

무장해야 지역발전 및 국가발전의 효과가 극대화될 것이다. 따라서 중앙집권적 이론인 National Minimum론에서 지방분권적 논리인 Local Minimum론(가칭, 신조어)¹⁴⁾으로의 대전환이 필요하다. 새로운 Local Minimum론의 핵심 사상으로는 지방의 필요최저 행정수준을 각 자치단체별 스스로 공준으로 규정하고 내발적발전 체계를 구축하여 기존의 국가에 의한 지방자치단체의 [低水準·高統制]시스템에서 [高水準·低統制]시스템을 확립해야 한다는 것이다. 즉, 로컬미니멈론에 입각하여 중앙과 지방간의 역할 및 재원을 새로이 분담하고 자치단체에 자율성을 강화할 경우에 자치단체의 스스로 책임하에 자율적인 재정관리가 제고될 수 있다.

〈표 4-1〉 새로운 내셔널미니멈과 종래의 내셔널미니멈과의 비교

구분	새로운 내셔널미니멈	종래의 내셔널미니멈
기본적인 사고	- 국민(주민)의 최저한의 생활수준	- 어느 지역에서도 최저한 충족해야할 정책분야별 기준
설정의 방법	- Out-come의 중시 - 정책(행정)분야에 그치지 않고 지역의 실태를 고려하여 설정	- In-put 중심 - 정책(행정)분야별로 전국 일률적으로 설정
설정하는 주체	- 중앙정부와 자치단체가 협력하여 설정 - 최종적으로는 국민(주민)의 판단	- 각 중앙부서가 중심이 되어 설정
자치단체의 정책형성, 실시	- 정책(행정)분야를 초월한 정책형성이나 정책의 개선, 정책실시에 있어서 대책 강구가 가능	- 자치단체의 자율성이 적고 정책 형성 및 실시에 있어서 대책 강구 및 개선의 여지가 적음
자치단체의 정책과제(목표)	- 자치단체의 자율성을 확대하고 지역의 실정을 고려한 다양한 과제(목표)의 설정이 가능	- 국가가 설정한 National Minimum에 따라 전국적으로 일률적 및 획일적 경향
자치단체의 각 정책분야별 달성목표(행정수준)	- 지역의 실정을 고려한 다양성이 가능	- 전국 일률적 경향

14) Local Minimum이라는 용어는 필자가 일본고토대학 경제학박사학위 논문에서 기존의 National Minimum과 일본의 Civil Minimum이라는 용어에 대응하여 새로운 지방분권론의 사상과 이념으로 처음 제기한 것이다.

구분	새로운 내셔널미니멈	종래의 내셔널미니멈
자치단체의 구체적 시책	<ul style="list-style-type: none"> - 정책(행정)분야를 초월한 종합적인 시책 실시가 가능 - 시책실시에 있어서 다양한 대책강구가 가능 - 개성있는 시책실시가 가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 정책(행정)분야를 초월한 시책실시가 곤란 - 정책실시에 있어서 대책 강구의 여지가 적음 - 전국 일률적인 시책 경향
지방분권과의 관계	<ul style="list-style-type: none"> - 정책형성 및 실시에 있어서 자치단체의 자율성이 확대 	<ul style="list-style-type: none"> - 기준의 설정, 국고보조금의 교부 등에 의한 자치단체 통제
자치단체 운영의 효율화와의 관계	<ul style="list-style-type: none"> - 자치단체의 자율성을 확대함으로써 효율적인 자치단체 운영이 가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 국가의 통제 아래 자치단체 독자적인 대책강구에 의한 효율화의 여지가 적음
국가의 역할 및 책임(국가와 자치단체와의 관계)	<ul style="list-style-type: none"> - 지역의 실태를 고려한 자치단체의 자유로운 정책의 형성 및 실시(재원확보를 포함)가 가능한 제도 추진 	<ul style="list-style-type: none"> - 법령제정, 국고보조금의 교부 등을 통해서 자치단체에 의한 시책실시를 추진

자료 : 이창균, 지방투자사업의 효율적 추진방안, 2006.

이상과 같이 큰 틀에서의 재정분권 사상의 새로운 변화는 우리나라 국세중심의 조세제도는 자치단체의 자주재원이 확충되는 방향으로 변화된다. 지방분권의 추진이 지속적으로 이루어지고 이에 대응하여 자치단체의 재정규모 확대 및 재정운영의 자율성이 강화되고 재정운영의 투명성이 강조 되는 등 중앙집권적 정부간 재정관계의 변화가 이루어지게 된다.

구체적으로 내년도에는 지방소비세가 부가가치세의 8%로 확대가 추진되고 있고 아울러 지방소득세의 독립세 전환, 국가사무의 지방이양 지속적 추진 등 지방분권이 촉진됨에 따라 자치단체의 권한이나 기능이 강화되고 재정운영 자율성이 강화되게 되면, 지방재정관리체계도 이에 대응하여 새로운 방향으로 모색되어야 할 것이다.

2. 자치단체 재정투명성의 부각에 따른 재정관리 변화 대응

1990년대 후반 이후 전 세계적으로 중요시되고 있는 재정투명성은 재정활동에 관한 정보공개를 통해 책임행정의 구현과 정보이용자들의 의사결정을 지원하는데 있어서 필수 요소이다. 이와 같이 자치단체의 재정운영 내용 및 재정관리 방향에 있어서 재정투명성의 강화가 뚜렷하게 나타나고 있다. 즉, 지방재정관리에 있어서 재정투명성 영역의 위상 및 중요성이 부각되고 있다. 또한 박근혜 정부의 정부3.0에서도 재정운영 투명성이 강조되고 있는 현실이다.

이와 같은 관점에서 자치단체의 재정운영에 있어서 재정투명성의 위치와 중요성을 재조명해야 한다. 지방재정투명성 확보를 위해서는 재정투명성이 현실 속에서 구체화되고 가능하게 작용되는 사회적 매커니즘을 밝혀내는 것이 중요하다.

지방재정투명성은 무엇보다도 먼저 중앙정부와 지방정부의 관계, 그리고 지방정부와 지방의회와의 관계 나아가서 그들과 지역주민들과의 관계 등 지방재정관련자들의 제반관계가 지역주민 내지는 다양한 계층의 지역주민들의 요구에 의해서 밝혀질 필요가 있다. 더 나아가 그들의 요구에 의해 그러한 관계의 이면에 내재하는 사회경제적 역학관계가 변화되어야 비로소 지방재정투명성이 현실적으로 확보될 수 있는 것이다(우명동, p. 79-80).

그리고 재정의 투명성 개념과 실천지침을 선도적으로 제시한 IMF는 재정의 투명성을 다음의 네 관점에서 규정하고 있다(IMF, 2001, pp. vii~7). 그것은 (1)명확한 정부의 역할과 책임(Clarify of Roles and Responsibilities), (2)국민의 정보이용 가능성 (Public Availability of information), (3)예산과정(예산의 준비, 집행, 보고)의 공개 (Open Budget Preparation, Execution, and Reporting), (4)정보의 완전성 보장 (Assurance of Integrity)이다(임성일, p. 5). 이러한 관점에서 IMF는 재정투명성을 재정 관리의 필수요건이자 “훌륭한 정부 관리(good governance)”의 핵심 요인으로 간주하고 있다(IMF, 2001).

이와 같이 지방재정의 역할에 대한 인식이 달라지면 지방재정투명성이 갖는 사회경제적 의의 또한 다르게 재정립되어야 함은 물론이다. 이렇게 지방재정투명성의 의의가 다르게 재정립되게 되면, 재정투명성을 측정하는 기준이나 내용도

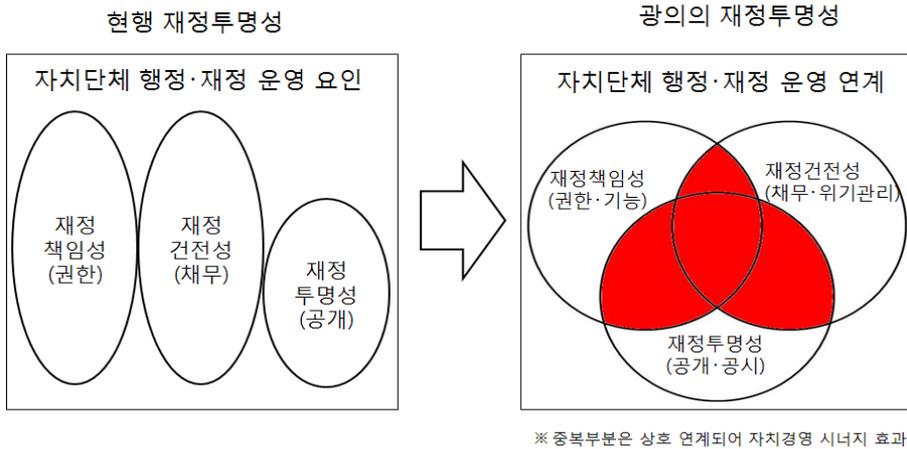
이에 맞게 합리적으로 파악되어야 하는 것이다.

따라서 재정투명성에 대한 개념이나 중요성을 자치단체의 재정정보를 제공하는 정도의 소극적이고 협의의 관점에서 벗어나야 한다. 보다 적극적이고 광의의 개념으로서, 지방재정 운영 전 과정과 융합 연계되어 있는 관점에서 파악할 필요성이 있다. 지방재정에 관한 제반 정보가 공개되고, 그 내용에 대한 이해관계자의 의사가 다시금 재정활동으로 환류되어 재정의 목표가 보다 원활하게 달성되도록 보장하는 것을 재정투명성의 본질적인 내용으로 파악할 필요가 있다. 이렇게 볼 때, 특정한 지방정부의 위상이나 지방재정의 목표에 대한 사회적 공감대의 형성과 그 명확화는 지방재정 투명성 확보의 선행조건으로서 중요한 의미를 지닌다 할 것이다(우명동, p. 70).

이상과 같은 관점에서 재정투명성이 재정립될 경우, 재정투명성은 재정운영에 있어서 재정건전성, 재정효율성, 재정책임성, 재정계획성 등 다양한 지방재정운영 과정 및 성과제고에 있어서 상호 연계되어 작용하고 있는 현실적 상황 설명이 가능해 질 수 있다. 그리고 재정투명성은 재정건전성, 재정책임성 등과 독립적 영역과 관점을 확보하면서도 재정운영 전 과정에서 상호 연계되어 재정운영 성과의 시너지효과를 극대화 할 수 있도록 작용하게 되는 것으로 파악될 수 있다. 지방재정운영에 있어서 재정투명성의 위상을 새롭게 인식해야 하고 향후 더욱 중요성이 더해 져야하는 이유라 할 수 있다. 참고적으로 재정건전성은 현재 및 중장기적 관점에서 건전재정 원칙에 입각한 재정상태의 건전성 여부를 재무관리 중심의 관점이라 할 수 있다. 그리고 재정책임성은 자치단체가 재정운영을 하는 모든 과정에 있어서 제도적으로 중앙정부보다는 자치단체가 권한과 의무를 갖고 재정운영 결과에 대한 책임성 중심의 관점이라 할 수 있다. 결론적으로 향후 자치단체의 재정관리는 재정투명성이 강조되는 내용으로 전환되어야 할 것이다.

이와 같은 측면에서 재정분석지표 및 재정공개에 있어서도 재정투명성 관련 지표 및 관리체계 확충을 모색해야 할 것이다.

〈그림 4-1〉 재정투명성의 위상 및 의의 재정립



제2절 자치단체 재정분석체계의 재정립

1. 종합적 지방재정분석 체계 확립:

재정분석제도를 종합적 재정분석위기관리시스템으로 개편

우리나라는 재정분석제도가 운영되고 있는 상황에서 2012년 재정위기관리제도 도입으로 인해 기존의 재정분석제도에서 이루어지고 있던 건전성, 효율성 하위단체를 대상으로 하는 진단제도의 효용성 저하가 문제가 되고 있다. 아울러 <그림 4-2>에서 알 수 있듯이, 양 제도의 취지와 용어·절차가 비슷하여 제도상 기능중복 문제가 제기되고 있다. 따라서 재정진단과 사전경보시스템의 수시진단을 일원화하여 종합적 지방재정분석 체계로 재정립할 필요성이 있다.

현행 지방재정분석진단제도는 자치단체의 자율적 재정운영 관리 및 재정운영 투명성을 제고할 수 있는 수단으로 작용되기에는 한계가 있다. 따라서 지방재정분

석제도를 단순한 재정운영 결과에 대한 평가에서 탈피하여 해당 자치단체가 놓여 있는 재정운영 상황과 미래를 진단하고 이에 대응하면서 예산낭비 최소화 및 재정운영 합리화를 유도하는 종합적 재정분석위기관리시스템으로 개편할 필요성이 있다.

이를 위해서는 현행 지방재정분석제도와 지방재정위기관리제도를 일원화하여 종합적 지방재정분석위기관리시스템으로 새로운 방향을 모색할 필요가 있다. 지방재정에 대한 종합적인 기초분석을 통해 재정상태와 재정운영성과 및 재정위상을 살펴본 후, 이를 토대로 재정 건전성 분석을 통해 재정위험요인과 재정진단 및 재정건전화계획을 수립하는 일련의 연계선 상에서 양제도가 보완·개선되도록 접근하는 것이 바람직하다.

지방재정분석진단제도는 지방재정의 건전성과 효율성의 구현에 직접적인 목적이 있었지 재정위기 관리제도로 운영된 것이 아니기 때문에 지방자치단체의 재정위기 관리제도로는 다소 한계가 있다. 현재의 지방재정의 현실을 볼 때 재정위기 사전경보제와 같은 재정위기 관리제도는 도입할 필요가 있으며 지방재정분석진단제도와 연계되어 운영되어야 할 것이다.

〈그림 4-2〉 재정위기제도의 중복성



종합적인 재정분석체계의 재정립은 기존의 지방재정분석제도와 재정위기관리 제도 양 제도를 일원화하고 지표도 통합하여 새로운 지표체계를 구성하여 하나의 지방재정분석위기관리시스템을 구축하는 것으로 한다. 이를 위하여 새로운 지표 체계와 통합된 재정지표를 활용하여 우선 전 자치단체를 대상으로 전반적인 재정 운영을 분석하여 종합적 재정관리에 대응하고 그리고 동시에 재정건전성 지표만을 활용하여 재정위기를 관리하는 체계로 일원화한다. 중요한 것은 기존의 양 제도는 별도의 제도로써 분석지표도 다르고 절차가 이원화되어 있었으나 새로운 종합적 재정분석위기관리시스템은 이들이 통합된 체계하에서 통합된 지표에 의해 체계적으로 운영될 수 있다는 점이 특징이다.

우선 기존의 지방재정분석제도는 자치단체의 재정운영과 관련하여 전반적으로 분석하는 내용으로 매년 정기적으로 실시한다. 이의 주된 내용은 전 자치단체를 대상으로 매년 결산회계 중심으로 재정운영에 대한 전반적으로 분석한다. 재정구조, 재정운영 노력도 및 성과분석, 재정건전성 모두를 망라하여 분석한다. 이를 위하여 재정분석지표에 재정건전성 지표를 보완하고 재정분석지표 체계를 개선한다.

재정분석지표의 개선에 있어서 자치단체의 재정운영 상황을 보다 넓은 범위에서 파악되고 또한 보다 명확히 파악될 수 있는 지표를 추가하여 개선할 필요성이 있다. 자치단체의 재정운영이 투명하게 드러날 수 있도록 채무관리 범위 확대, 공기업 관련 지표 추가 등 건전성 분석관련 지표가 강화될 필요성이 있다. 새로운 재정건전화 지표를 보완하여 대응할 필요성이 있다. 이런 관점에서 이원희(2013)에 의하면, stock과 flow를 조합하여 구성하고 예결산에서 제출된 재정분석 지표와 재무제표에서 제출된 재무분석 지표를 별도로 하되 통합하여 관리하도록 하는 것을 제안하고 있다는 점도 고려할 필요성이 있다.

그리고 기존의 지방재정위기제도는 재정분석시 동시에 정기적으로 재정분석지표중 재정건전성 지표만을 중심으로 미흡한 자치단체를 도출하고 이에 해당하는 자치단체를 대상으로 수시로 점검하면서 자치단체의 재정위기관리 장치로 활용한다.

〈표 4-2〉 새로운 재정건전성 관리를 위한 통합지표 제안

특징	재정분석 지표	재무분석 지표
stock	지방채무잔액지수	차입부채 대비 재정자금비율(재정상태)
flow	통합재정수지	총비용 대비 경상비용비율 (재정운영)

자료 : 이원희, 재정건전화를 위한 지표개발, 강원포럼 발표자료, 2013.

종합적으로 새로운 재정분석위기관리시스템은 우선은 244개 전 자치단체를 대상으로 종합적 재정분석을 실시한다. 이는 자치단체별 결산자료를 중심으로 재정상태 및 구조, 재정운용 성과 등 종합적 지표 분석을 실시한다. 이 경우 기존의 재정분석지표에 재정건전성 지표를 추가하여 보완한다. 이어 재정건전성, 재정효율성, 재정계획성 각 분야별 하위단체를 도출하고 특히 재정건전성 하위단체 후보군을 도출하여 재정건전성 강화를 위한 정밀 재정진단과 연계하여 재정위기관리체계를 확보하여 수시로 진단 및 대응한다.

재정분석이 이루어지면 결과적으로 재정분석 하위단체와 재정건전성 하위단체가 도출되게 된다. 재정분석 하위단체는 재정컨설팅과 자율적 재정건전화계획을 수립하는 것으로 재정운영 합리성을 제고하도록 유인한다. 그리고 재정건전성 하위단체의 경우는 재정위기 심층진단을 하고 수시모니터링 등 사전경보체계를 작동하도록 한다. 그리고 재정건전화 계획 수립을 의무화하고 점검 및 이행평가를 받도록 한다.

이를 위해서는 안전행정부와 매년 재정분석을 주관하고 있는 한국지방행정연구원 재정분석팀과 합동 대책반을 구성하여 컨설팅, 심층진단, 수시모니터링 및 사전경보 대응, 점검 및 이행평가 등에 대응할 수 있는 체제를 구축할 필요성이 있다.

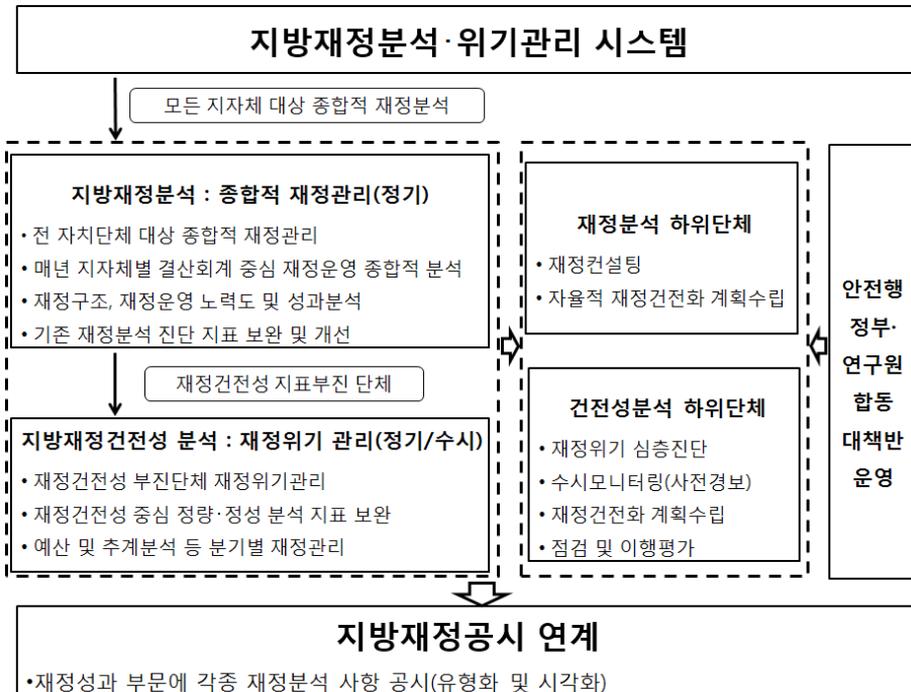
특히, 재정분석 결과가 지방재정공시제도와 연계성을 높여 양 제도의 실효성을 제고할 필요성이 있다. 재정분석과 지방재정공시제도의 연계성을 높이기 위해서는 재정성과 부분에 기존 총량적인 재정분석 결과만을 공시하기보다는 재정분석에서 새로이 도출되고 있는 재정건전성 관련 사항, 수시 모니터링 사항, 컨설팅

사항 등 재정분석 관련 각종 재정정보를 체계적이고 시각적으로 공개하여 재정분석제도의 효용성 및 재정공시제도의 효용성을 동시에 높여나갈 필요성이 있다.

한편, 종합적 재정분석체계하에서는 자치단체 컨설팅 및 교육을 확충하여 재정분석 실효성 및 피드백 기능을 강화한다. 지방재정 전반, 자치단체의 필요 콘텐츠(수요자 중심)로 문제요인 진단 또는 향후 재정문제 관련 과제의 중심으로 진단하여 정책 방안을 마련하고 재정분석 결과를 활용한 교재를 발간하여 교육을 강화한다. 그리고 재정분석 및 진단, 컨설팅 내용을 중심으로 세미나를 개최하고 세미나 결과보고서를 작성하여 자치단체에게 제공한다.

재정수지 및 채무관리 부분을 분기별로 모니터링하여 재정위기 및 건전성에 대응하도록 한다.

〈그림 4-3〉 자치단체 종합적 재정분석체계 재정립 방안



2. 재정분석지표 및 체계개선: 재정건전성지표 확충

가. 재정건전성지표 추가 검토 방향

지방재정분석의 정책방향이 재정운영의 건전성, 효율성, 책임성, 투명성에 초점을 두다보니 이를 유도하기 위한 지표로 구성되어 그동안 지방자치단체의 재정위기에 대한 인식이 부족했었다. 그러나 최근에 일어나고 있는 지방재정의 현실을 볼 때 일시적이든 지속적이든 재정위기를 발생시킬 수 있는 위험요소들이 나타나고 있다. 물론 외국에서와 같은 재정파산은 아닐지라도 심각한 재정위기를 발생시킬 수 있는 요인들도 나타나고 있다. 따라서 지방자치단체의 심각한 재정위기를 사전에 예방할 수 있는 재정건전성 지표가 확충될 필요성이 있다.

다시말해서, 재정분석지표에 있어서도 자치단체의 재정운영 상황을 보다 넓은 범위에서 파악되고 또한 보다 명확히 파악될 수 있는 지표를 추가하여 개선할 필요성이 있다. 자치단체의 재정운영이 투명하게 드러날 수 있도록 채무관리 범위 확대, 공기업 관련 지표 추가 등 건전성 분석관련 지표가 강화될 필요성이 있다.

이를 위하여 다음과 같은 지표가 고려될 수 있다. 분식회계 예방을 위한 실질수지비율 지표가 추가되어야 한다. 기존의 지방채무잔액지수, 지방채무상환비비율에 BTL잔액을 추가할 경우에 부채를 보다 명확히 파악할 수 있다. 또한 공기업부채비율, 총자본대비 영업이익률을 추가하여 지방공기업(직영기업·공사)의 자치단체에 대한 재정영향 연계 분석이 필요하다. 아울러 재정압박요인을 측정할 수 있도록 지출관리 지표 개선을 위해 민간이전경비비율, 출연·출자금 비율, 의무지출비율, 자본시설지출비율 등을 증감률과 함께 측정하여 장기적인 재정안정성 분석이 추가될 필요성이 있다.

이를 위하여 다음과 같은 지표가 고려될 수 있다. 분식회계 예방을 위한 실질수지비율 지표가 추가되어야 한다. 기존의 지방채무잔액지수, 지방채무상환비비율에 BTL잔액을 추가할 경우에 부채를 보다 명확히 파악할 수 있다. 또한 공기업부채비율, 총자본대비 영업이익률을 추가하여 지방공기업(직영기업·공사)의 자치단체에 대한 재정영향 연계 분석이 필요하다. 아울러 재정압박요인을 측정할 수

있도록 지출관리 지표 개선을 위해 민간이전경비비율, 출연·출자금 비율, 의무지출비율, 자본시설지출비율 등을 증감률과 함께 측정하여 장기적인 재정안정성 분석이 추가될 필요성이 있다. 이와 아울러 재정운영의 투명성이 강조되고 있는 현실을 고려하여 지방재정 투명성 측정지표 개발 및 확충이 필요하다.

재정분석지표의 개선은 기존의 재정분석지표에 재정건전성이 강화되어야 하는 점을 고려하여 재정건전성관련 지표를 검토하여 추가 개선하는 방향이 바람직할 것으로 판단된다. 재정건전성의 주요 구성요소 및 핵심 지표선정에 있어서 몇 개의 부문을 정하고 부문별 핵심요소를 중심으로 지표를 선정(개발)한다. 재정건전성 분석지표는 분석목적과 정보 활용도를 고려하여 건전성을 구성하는 핵심요인을 대표지표로 선정한다.

각 부문별로 분석내용에 따라 세부적으로 분석요인을 체계화할 필요성이 있다. 재정건전성에 대해 재정수지, 채무관리, 재정관리, 공기업경영의 4개의 관점에서 논의할 필요성이 있다. 그리고 재정건전성은 현재 및 중장기적 관점에서 건전재정 원칙에 입각한 재정의 구조적 요인(재정상태) 및 건전 재정운영의 원칙 하에서 아래의 관점(핵심요인)을 기초로 지표를 선정할 필요성이 있다.

- 재정수지 관점 : 통합재정수지, 실질수지, 경상수지
- 채무관리 관점 : 채무규모, 채무상환능력, 채무부담정도
- 재정관리 관점 : 세입관리, 세출관리, 자본시설운영
- 공기업 관점 : 공기업부채, 영업이익

나. 기존 지표의 검토 및 쟁점내용

기존의 재정분석 지표(건전성 분석 지표)와 새로이 추가 가능한 신규지표를 재정수지, 채무관리, 재정관리(세입·세출 측면, 자본시설관리 측면), 공기업의 4가지 관점에서 논의한다. 우선, 분석지표의 검토를 위해 분석의 핵심지표와 통계 등의 활용을 위한 참고지표로 구분·정리한 후 분석목적·방향에 대응하여 각 지표별 타당성을 검토한다.

기존의 지표중 논의를 거쳐 재정분석지표에의 추가 여부 및 제기되어 검토가 필요 했던 검토대상 지표는 기존의 재정분석지표 20개, 참고지표 17개의 37개 지표를 대상으로 우선 검토한다. 구체적으로 재정분석 검토 지표로는 재정수지 3, 채무관리 6, 재정관리 9(세입·세출관리 6, 자본시설관리 3), 공기업 2개의 20개 지표 등이고 이외 참고지표로 17개 지표를 대상으로 검토하였다.

〈표 4-3〉 검토대상 재정분석(건전성 중심) 지표

분야	지표	의미	산정방식	회계	비고
재정수지 (3)	통합재정수지비율	순수세입대비 순수세출의 비율로 구조적 경직성 정도를 측정	$\frac{\text{세입-지출 및 순운차}}{\text{통합재정규모}}$	통합	국제 기준
	실질수지비율	일반재원대비 세입결산에서 세출결산, 이월금 등을 제외한 금액과의 비율로 실제 적자규모를 측정	$\frac{\text{실질수지액*}}{\text{일반재원}}$ *세입결산액 - 세출결산액 - 이월금 - 보조금집행잔액	일반기타	'12년도 참고지표
	경상수지비율	경상수익대비 경상비용의 비율로 재정운영의 경직성 정도를 측정	$\frac{\text{경상비용}}{\text{경상수익}}$	통합	복식부기
채무관리 (6)	예산대비채무비율	결산액 대비 채무총규모의 비율로서 채무의 절대적 수준 측정(BTL제외)	$\frac{\text{지방채무잔액}}{\text{세입결산}}$	통합	'13년도 지방채에 BTL포함 고려
	예산대비관리채무비율	결산액 대비 채무총규모의 비율로서 채무의 절대적 수준 측정(BTL포함)	$\frac{\text{지방채무잔액(BTL포함)}}{\text{세입결산}}$ *BTL 제외도 산출(통계목적)	통합	신규
	관리채무부담비율	경상일반재원대비 채무총규모의 비율로 채무의 수준 및 상환능력 측정(BTL포함)	$\frac{\text{지방채무잔액(BTL포함)}}{\text{경상일반재원}}$	통합	신규
	재량지출대비채무상환비율 (2013년은 지방채상환비율 사용)	재량지출재원과 비교한 채무상환액 비율로 채무상환능력 측정	$\frac{\text{채무상환평균액}}{\text{재량지출 평균액}}$	통합	신규 ('14년 이후 적용)
	장래세대부담비율	유형고정자산대비 부채 합계의 비율로 채무상환능력 측정	$\frac{\text{부채합계}}{\text{유형고정자산}}$	통합	복식부기
	현금창출자산 대비 부채비율	현금창출자산 대비 부채합계의 비율로 복식부기 상의 상환능력 측정	$\frac{\text{부채합계}}{\text{현금창출자산*}}$ *유동성자산, 금융상품, 장기용자금 등	통합	신규 복식부기

분야	지표	의미	산정방식	회계	비고	
재정관리(9)	세입·세출관리(6)	자체세입비율(증감률)	세입조달능력 및 재정의 안정성 측정	자체세입실제수납액 ----- 세입결산액	일반	
		금고잔액현황	현금지급능력으로서 '최협의 재정위기인' 자금유동경직성 정도를 측정	당해연도분기말 잔고 ----- 최근 3년 분기말 잔고	통합	신규
		민간이전경비율(증감률)	세출결산대비 민간이전경비의 비율로 민간이전경비로 인한 재정운영의 경직도 측정	민간이전경비* ----- 세출결산액 *민간경상보조(307-2), 사회단체보조금(307-03), 민간행사보조(307-04) *사회복지보조(307-10) 포함도 산출(통계목적)	일반 기타	
	자본(시설관리)(3)	예산집행율	예산현액대비 세출결산액의 비율로 재정운영의 안정성 측정	세출결산액 ----- 예산현액	일반 특별	
		사회복지지출비율	세출결산대비 사회복지지출의 비율로 재정운영의 경직성 정도를 측정	사회복지지출 ----- 세출결산액	일반 기타	신규
		의무지출비율(증감률)	세출결산액 대비 의무지출의 비율로 재정운영의 경직도 측정	의무지출액* ----- 세출결산액 *인건비, 기본경비, 국도비사업비(지방비 매칭 포함), 의회비, 연금부담금, 채무상환, 법정경비(재정보전금, 조정교부금, 상생발전금, 재난관리기금전출금 등)	일반 기타	신규
	지방공기업(2)	자본시설유지관리비비율(증감률)	세출결산대비 자본시설유지비용의 비율로 재정운영의 안정성 측정	자본시설유지비용* ----- 유형고정자산 *수선유지비, 연료비, 전기요금	통합	복식부기('12 참고 지표유사)
		자본시설지출비율(증감률)	정책사업대비 자본시설지출의 비율로 고정자본형성을 통한 장기적 재정안정성 측정	시설비지출액* ----- 정책사업비 * 시설비 및 부대비(401)	일반 기타	사업예산('12참고 지표)
		출연·출자금비율(증감률)	세출결산대비 출연·출자금 등의 비율로 지방공기업으로 인한 재정부담 정도 측정	출연·출자금 ----- 세출결산액 *공기업경상전출금(309), 공기업자본전출금(404) 포함	통합	신규
참고지표(17)	공기업부채비율	자기자본대비 타인자본의 크기를 나타내며 공기업 재정운영의 건전성 측정	부채 ----- 자본	공기업 (직영공사·공단 포함)	신규	
	총자본대비영업이익률	총자본대비 영업이익의 비율로 공기업 수익성 및 재정운영의 안정성 측정	영업이익 ----- 총자본(자본+부채)	공기업 (직영공사·공단 포함)	신규	
	지방채무잔액지수	일반재원대비 채무잔액의 비율로 지방채무 수준을 측정	지방채무잔액 ----- 일반재원결산액	통합	삭제검토(관리채무부담비율과 유사)	

분야	지표	의미	산정방식	회계	비고
참고 지표 (17)	지방채상환비율	미래 4년의 일반재원 대비 채무상환능력 측정	$\frac{\text{채무상환평균액}}{\text{일반재원 평균액}}$	통합	(지방채)
	지방세징수율	지방세 징수결정액대비 지방세 실제수납액의 비율로 징세노력도를 측정	$\frac{\text{지방세 실제수납액}}{\text{지방세 징수결정액}}$	일반 회계	삭제 또는 별도 산정 않고 교부세과 자료 또는 연감자료 활용
	지방세 채납징수율	채납된 지방세의 징수실적과 관리노력을 측정	$\frac{\text{지방세 채납징수액}}{\text{지방세 채납액}}$	일반 회계	
	세외수입징수율	세외수입 징수결정액대비 세외수입 실제수납액의 비율로 징세노력도를 측정	$\frac{\text{세외수입 실제수납액}}{\text{세외수입 징수결정액}}$	일반 회계	
	세외수입 채납징수율	채납된 세외수입의 징수실적과 관리노력을 측정	$\frac{\text{세외수입 채납징수액}}{\text{세외수입 채납액}}$	일반 회계	
	탄력세율 적용비율	표준세율적용 과세 총액 대비 탄력세율 적용 과세총액의 비율로 과세자주권 활용노력 측정	$\frac{\text{탄력세율 적용 과세총액}}{\text{표준세율 적용 과세총액}}$		
	기준경비절감률	기준경비결산대비 기준금액의 비율로 예산절감 노력 정도를 측정	$\frac{\text{기준기준경비 절감액}^*}{\text{기준경비 기준금액}}$ * 인건비, 지방의회경비, 업무추진비(각 해당항목)	일반 기타	
	행사축제경비비율 (증감률)	세출결산대비 행사축제경비의 비율로 경비절감 노력 측정	$\frac{\text{행사축제경비}}{\text{세출결산액}}$	일반 기타	재정치표 (재정고)
	예산집행율	예산현액대비 세출결산액의 비율로 재정운영의 안정성 측정	$\frac{\text{세출결산액}}{\text{예산현액}}$	일반 특별	
	중기재정계획 반영비율	중기재정계획 사업비의 예산반영 정도를 측정	$\frac{\text{최종예산서 정책사업비}}{\text{중기재정계획 사업비}}$	일반 특별	
	정책사업 투자비비율	정책사업비 대비 투자지출액의 비율로 자본형성 정도 측정	$\frac{\text{투자지출액}}{\text{정책사업비}}$ *공기업자본전출금(404) 제외	일반 특별	사업예산 재정치표 (재정고)
	투융자심사사업 예산편성비율	투융자심사 관련 사업계획과 예산편성 간의 연계 노력 정도 측정	$\frac{\text{투융자심사 사업의 실제예산편성액}}{\text{투융자심사 사업의 예산편성계획액}}$	일반 특별	
	행정운영경비비율 (증감률)	세출결산 대비 행정운영경비의 비율로 경비절감 노력 정도를 측정	$\frac{\text{행정운영경비}}{\text{세출결산액}}$ *행정운영경비 = 인력운영비, 기본경비	일반 기타	사업예산 재정치표 (재정고)
	유동비율	유동부채 대비 유동자산의 비율로 단기지급능력을 측정	$\frac{\text{유동자산}}{\text{유동부채}}$	통합	복식부기
	고정순자산비율 (증감률)	순자산 중 고정순자산의 비중을 나타내며 고정자본형성을 통한 서비스잠재력을 측정	$\frac{\text{고정순자산}}{\text{순자산총액}}$	통합	복식부기
경상재원비율	세입결산 대비 경상재원의 비율로 재정운영 여력을 측정	$\frac{\text{경상재원(일반재원-경상비용)}}{\text{세입결산액}}$	일반 특별		

재정 건전성 관련 기존 지표에 대해서는 지표의 의미와 산정공식, 세부 구성항목의 타당성을 중심으로 주요 쟁점 사항을 검토한 내용을 정리하면 다음과 같다.

〈재정수지 부문〉

2012년도까지 참고지표로 활용하던 ‘실질수지비율’ 지표를 수지분석의 본 지표로 전환할 필요성이 있다. 일반회계 및 기타특별회계 대상으로 보조금을 제외한 일반재원(세입) 대비 적자 여부의 측정에 유효하다. 그리고 통합재정수지 “의미” 수정: “순수세입 대비”, “구조적 경직도 측정”이라는 용어의 의미 애매하고 지표 설명이 다소 어색하여 기존 편람의 정의 수정이 필요하다. 통합재정수지의 분석의미를 “당해 연도 세입과 세출을 비교하여 재정운영 수지의 적자 또는 흑자를 측정”이라 변경하여 분석의미를 명확화 할 필요성이 있다.

〈채무관리 부문〉

지방채무는 BTL임대료가 포함된 ‘관리채무’를 대상으로 하는 것이 바람직하다. 예산대비채무비율, 지방채상환비율은 과거와의 통계 지속성을 위해 그대로 산출하며, 분석은 BTL 임대료가 포함된 관리채무비율, 관리채무상환비율로 대체할 필요성이 있다. 새로운 지표로 경상일반재원대비 BTL 임대료가 포함된 지방채무비율을 추가한다.

그리고 관리채무비율의 산정에서 (관리채무총액/총예산)의 경우 지표 분모를 현행대로 총예산으로 할지, 아니면 세입결산 혹은 세출결산 자료로 변경할지의 여부가 검토의 초점이 되었다. 사전모니터링 지표와의 일관성 유지를 위해 현행대로 총예산으로 하는 의견도 있으나, 지표의 정확성을 위해 세입결산 자료로 변경하는 것이 바람직하다.

〈재정관리 부문〉

복식부기 지표로 '12년까지 참고지표로 활용하던 ‘자본시설유지관리비비율’, ‘자본시설지출비율’ 지표를 분석지표로 전환하는 것이 필요하다.

〈지방공기업 부문〉

공기업부채비율(부채총액/자기자본)의 지표 산정 대상에 직영공기업(공기업특별회계) 이외에 지방공사·공단을 포함할지의 여부가 검토의 초점이 되었다. 지표 의미를 살릴 수 있도록 전체 직영공기업(공기업특별회계) 이외에 지방공사·공단을 대상에 포함함을 검토하였으나, 시설관리공단과 같은 공단은 업무대행 공단으로 부채비율 산정의 의미가 없어 최종적으로 공단은 제외하는 것이 바람직한 것으로 판단된다.

그리고 공기업부채비율은 2014년부터 지자체 채무와 지방공기업 부채 등을 포함한 통합채무비율로 산정으로 대체되게 되어 있다.

다. 새로운 지표의 검토 및 내용

새로운 지표의 검토에서는 4개 건전성 부문에 대해서 중요한 요소이나 기존 지표에서 제외한 경우, 각 부문별로 추가적으로 포함하는 것이 바람직하다고 판단되는 지표를 중심으로 검토한다.

① 채무관리 부문(부채 지표)

채무(부채)의 보완지표로 복식부기의 “총자산(주민편의·사회기반시설제외)대비 총부채비율”, “총부채대비 현금창출자산비율”(유동성자산, 금융상품, 장기용자금 등) 등 추가 검토하였다. 총자산대비 부채비율은 2014년 이후 통합채무비율로 대체하게 되고 “현금창출자산대비 부채비율”은 신규 추가할 필요가 있는 것으로 판단되었다.

지표명	의미	산정공식	회계	비고
현금창출자산 대비 부채비율	현금창출자산 대비 부채합계의 비율로 복식부기상의 상환능력 측정	$\frac{\text{부채합계}}{\text{현금창출자산}^*}$ *유동성자산, 금융상품, 장기용자금 등	통합	신규 복식부기

② 채무지표(관리채무비율, 관리채무부담비율, 재량지출대비 채무상환비율)

먼저 관리채무비율은 예산총규모대비 채무총규모의 비율로서 채무의 절대적 수준 측정(BTL포함)한다.

- 산정공식은 : 지방채무잔액(BTL포함)/총예산
 - ※ BTL 제외도 산출(통계목적)
- 대상회계 : 통합회계
- 지표 성격 : 단년도 지표, 하향지표

다음으로 관리채무부담비율은 경상일반재원대비 채무총규모의 비율로 채무의 절대적 수준 측정(BTL포함)

- 산정공식 : 지방채무잔액(BTL포함)/경상일반재원
- 대상회계 : 통합회계
- 지표 성격 : 단년도 지표, 하향지표

마지막으로 재량지출대비 채무상환비율은 채무상환능력을 측정한다. 재량지출 대비 채무상환비율은 2014년부터 시행하도록 되어 있다.

- 산정공식 : 채무상환평균액/재량지출평균액
- 대상회계 : 통합회계
- 지표 성격 : 과거4년, 미래4년, 하향지표

③ 재정관리 부문(의무지출비율 및 증감률, 출연·출자금비율 및 증감률)

먼저 의무지출비율(증감률)은 세출결산액 대비 의무지출의 비율로 재정운영의 안정성을 측정한다. 의무지출의 범위는 행정운영경비(인력운영비, 기본경비), 법정부담경비(조정교부금, 재정보전금, 교육비특별회계 전출금, 상생발전기금(수도권 3개 광역), 재난관리기금전출금 등), 국·도비보조사업비 전액, 채무상환비, 의회비(205), 연금부담금등(304)

- 산정공식 : 의무지출액/세출결산액
- 대상회계 : 통합회계
- 지표 성격 : 2년, 하향지표

다음으로 출연·출자금비율(증감률)은 세출결산대비 출연·출자금의 비율로 재정운영의 경직성 정도를 측정한다.

- 산정공식 : 출연·출자금/세출결산액, *전출금(309), 공기업자본전출금(404) 포함
- 대상회계 : 통합회계
- 지표 성격 : 2년, 하향지표

④ 공기업 부문(공기업부채비율, 총자본대비 영업이익률)

먼저 공기업부채비율은 자기자본대비 타인자본의 크기이며, 공기업 운영의 건전성을 측정한다.

- 산정공식 : 부채총계/자기자본
- 대상 : 공기업 중 직영기업과 공사(시설관리공단 등은 대행업무 수행으로 부채비율 의미 없어 제외)
- 지표 성격 : 단년도, 하향지표

다음으로 총자본대비 영업이익률은 총자본대비 영업이익의 비율로 공기업 수익성 및 재정운영의 안정성을 측정한다.

- 산정공식 : 영업이익/총자본, 공기업 전체(공사·공단 포함)
- 지표 성격 : 단년도 지표, 상향지표

이상의 재정분석지표 기존 및 신규지표 검토결과를 종합하면 다음과 같다.

〈표 4-4〉 재정분석지표(건전성 중심) 검토 결과

분야		지표	채택 여부	비고 (○ 채택, △통계, ×삭제)	
재정수지		통합재정수지비율	○	유지	
		실질수지비율	○	참고지표에서 전환	
		경상수지비율	○	유지	
채무관리		예산대비채무비율	△	통계목적 산출	
		예산대비관리채무비율	○	대체(예산대비채무비율)	
		관리채무부담비율	○	신규	
		재량지출대비채무상환비율	○	신규('14년부터 적용)	
		장래세대부담비율	△	참고지표로 전환	
		현금창출자산 대비 부채비율	○	신규	
재정관리	세입·세출관리	자체세입비율(증감률)	○	유지	
		금고잔액현황	×	삭제	
		민간이전경비비율(증감률)	○	유지	
		예산집행율	△	참고지표로 전환	
		사회복지지출비율	×	삭제	
		의무지출비율(증감률)	○	신규	
	자본(시설)관리	자본시설유지관리비비율(증감률)	○	신규	
		자본시설지출비율(증감률)	○	참고지표에서 전환	
		출연·출자금비율(증감률)	○	신규	
		지방공기업	공기업부채비율	○	유지
			총자본대비 영업이익률	○	신규
		참고지표		지방채무잔액지수	△
	지방채상환비율		○	기존 분석지표('13년 적용)	
	지방세징수율		△	기존 분석지표	
	지방세체납징수율		△	기존 분석지표	
	세외수입징수율		△	기존 분석지표지	
	세외수입체납징수율		△	기존 분석지표	
	탄력세율적용비율		×	기존 분석지표	
	기준경비절감률		△	기존 분석지표 통합	
	행사축제경비비율(증감률)		△	기존 분석지표	
	예산집행율		△	기존 분석지표	
	중기재정계획반영비율		△	기존 분석지표	
	정책사업투자비비율		△	기존 분석지표	
	투융자심사사업예산편성비율		△	기존 분석지표	
	행정운영경비비율(증감률)		△	기존 참고지표	
	유동비율		△	기존 참고지표	
	고정순자산비율(증감률)		△	기존 참고지표	
	경상재원비율		△	기존 참고지표	

이상의 종합적인 재정분석 지표 및 체계 개선한 분석지표의 의미, 산정방식, 대상회계, 분석기간, 지표특성 등을 정리하면 다음과 같다.

〈표 4-5〉 지방재정분석지표 세부내용

분야	지표	의미	산정방식	대상회계	분석기간		비고
					지표특성		
I. 재정수지 (3)	통합재정수지비율	당해 연도 세입과 세출을 비교하여 재정운영 수지의 적자 또는 흑자를 측정	(세입-지출 및 순운전자)/ 통합재정규모	통합회계	단년도 상향지표	국제기준	
	실질수지비율	일반재원대비 세입결산에서 세출결산, 이월금 등을 제외한 금액과의 비율로 실제 적자규모를 측정	실질수지액*/일반재원 * 세입결산액 - 세출결산액 - 이월금 - 보조금집행잔액	일반회계, 기타특별회계	단년도 상향지표	참고지표 (2012)	
	경상수지비율	경상수익대비 경상비용의 비율로 재정운영의 경직성 정도를 측정	경상비용/ 경상수익	통합회계	단년도 하향지표	복식부기	
II. 채무관리 (4)	관리채무비율	결산액 대비 채무총규모의 비율로서 채무의 절대적 수준 측정(BTL포함)	지방채무잔액(BTL포함)/세입결산 *BTL 제외도 산출(통계목적)	통합회계	단년도 하향지표	신규	
	관리채무부담비율	경상일반재원대비 채무총규모의 비율로 채무의 수준 및 상환능력 측정(BTL포함)	지방채무잔액(BTL포함)/ 경상일반재원	통합회계	단년도 하향지표	(지방채)	
	채무상환비율	미래 4년의 일반재원 대비 채무상환능력 측정	채무상환평균액/ 일반재원 평균액	통합회계	미래4년 하향지표	(지방채)	
	현금창출자산대비부채비율	현금창출자산 대비 부채합계의 비율로 복식부기 상의 상환능력 측정	부채합계/현금창출자산* * 유동성자산, 금융상품, 장기용자금 등	통합회계	단년도 하향지표	복식부기 신규	
III. 재정관리 (6)	자체세입비율 (증감률)	세입소달능력 및 재정의 안정성 측정	자체세입실제수납액/ 세입결산액	일반회계	5년 경향 상향지표		
	민간이전경비비율 (증감률)	세출결산대비 민간이전경비의 비율로 민간이전경비로 인한 재정운영의 경직도 측정	민간이전경비*/세출결산액 * 민간경상보조(307-2), 사회단체보조금(307-03), 민간행사보조(307-04) ※ 사회복지보조(307-10) 포함도 산출(통계목적)	일반회계, 기타특별회계	2년 하향지표		
	출연·출자금비율 (증감률)	세출결산대비 출연·출자금 등의 비율로 지방공기업으로 인한 재정부담 정도 측정	출연·출자금/세출결산액 * 공기업경상전출금(309), 공기업자본전출금(404) 포함	통합회계	2년 하향지표	신규	
	의무지출비율 (증감률)	세출결산액 대비 의무지출의 비율로 재정운영의 경직도 측정	의무지출액*/세출결산액 * 인건비, 기본경비, 국도비사업비(지방비 매칭 포함), 의회비, 연금부담금, 채무상환, 법정경비(재정보전금, 조정교부금, 상생발전기금, 재난관리기금전출금 등)	일반회계, 기타특별회계	2년 하향지표	신규	
	자본시설유지관리비비율 (증감률)	세출결산대비 자본시설유지비용의 비율로 재정운영의 안정성 측정	자본시설유지비용*/유형고정자산 * 수선유지비, 연료비, 전기요금	통합회계	2년 하향지표	복식부기	

분야	지표	의미	산정방식	대상 회계	분석기간		비고
					지표특성		
	자본시설 지출비율 (증감률)	정책사업대비 자본시설지출의 비율로 고정자산형성을 통한 장기적 재정안정성 측정	시설비지출액*/정책사업비* 시설비 및 부대비(401)	일반회계, 기타특별회계	2년	상향지표	사업예산
IV. 지방공기업 (2)	공기업부채비율	자기자본대비 타인자본의 크기를 나타내며 공기업 재정운영의 건전성 측정	부채/자본	공기업회계 (직영기업, 및 공사)	단년도	하향지표	신규 (공단 제외)
	총자본대비 영업이익률	총자본대비 영업이익의 비율로 공기업 수익성 및 재정운영의 안정성 측정	영업이익/총자본(자본+부채)	공기업회계 (직영기업, 및 공사)	단년도	상향지표	신규 (공단 제외)
※ 참고 지표 (16)	지방채무잔액지수	일반채무대비 채무잔액의 비율로 지방채무 수준을 측정	지방채무잔액/일반채원결산액	통합회계	단년도	하향지표	복식부기
	장래세대 부담비율	일반유형자산대비 부채합계의 비율로 세대 간의 채무부담 정도를 측정	부채합계/유형고정자산* * 일반유형자산, 주민편의시설, 사회 기반시설	통합회계	단년도	하향지표	
	지방세 징수율	지방세 징수결정액 대비 지방세 실제수납액의 비율로 징세노력도를 측정	지방세 실제수납액/ 지방세 징수결정액	일반회계	단년도	상향지표	신규
	지방세 체납징수율	체납된 지방세의 징수실적과 관리노력을 측정	지방세 체납징수액/ 지방세 체납액	일반회계	단년도	상향지표	
	세외수입 징수율	세외수입 징수결정액 대비 세외수입 실제수납액의 비율로 징세노력도를 측정	세외수입 실제수납액/ 세외수입 징수결정액	일반회계	단년도	상향지표	신규
	세외수입 체납징수율	체납된 세외수입의 징수실적과 관리노력을 측정	세외수입 체납징수액/ 세외수입 체납액	일반회계	단년도	상향지표	
	기준경비 절감률	기준경비결산대비 기준금액의 비율로 예산절감 노력 정도를 측정	기준기준경비 절감액*/ 기준경비 기준금액 * 인건비, 지방의회경비, 업무추진비 (각 해당항목)	일반회계, 기타특별회계	단년도	상향지표	
	행사축제 경비비율 (증감률)	세출결산대비 행사축제경비의 비율로 경비절감 노력 측정	행사축제경비/ 세출결산액	일반회계, 기타특별회계	2년	하향지표	재정지표 (재정고)
	예산 집행률	예산현액대비 세출결산액의 비율로 재정운영의 안정성 측정	세출결산액/예산현액	일반회계, 기타특별회계, 공기업특별회계	단년도	상향지표	신규
	중기재정 계획 반영비율	중기재정계획 사업비의 예산 반영 정도를 측정	최종예산서 정책사업비/ 중기재정계획 사업비	일반회계, 기타특별회계, 공기업특별회계	단년도	기준선 (100%)	
	정책사업 투자비율	정책사업비 대비 투자지출액의 비율로 자본형성 정도 측정	투자지출액/정책사업비 *공기업자본전출금(404) 제외	일반회계, 기타특별회계, 공기업특별회계	단년도	상향지표	사업예산 재정지표 (재정고)

분야	지표	의미	산정방식	대상 회계	분석기간		비고
					지표특성		
	투융자 심사사업 예산편성 비율	투융자심사 관련 사업계획과 예산편성 간의 연계 노력 정도 측정	투융자심사 사업의 실제예산편성액/ 투융자심사 사업의 예산편성계획액	일반회계, 기타특별 회계, 공기업특별회계	단년도	기준선 (100%)	
	행정운영 경비비율 (증감률)	세출결산 대비 행정운영경비의 비율로 경비절감 노력 정도를 측정	행정운영경비/ 세출결산액 * 행정운영경비 = 인력운영비, 기본경비	일반회계, 기타특별 회계	2년	하향지표	사업예산 재정지표 (재정고)
	유동비율	유동부채 대비 유동자산의 비율로 단기지급능력을 측정	유동자산/ 유동부채	통합회계	단년도	상향지표	복식부기
	고정순자산비율 (증감률)	순자산 중 고정순자산의 비중을 나타내며 고정자본형성을 통한 서비스잠재력을 측정	고정순자산/ 순자산총액	통합회계	2년	상향지표	복식부기
	경상재원 비율	세입결산 대비 경상재원의 비율로 재정운영 여력을 측정	경상재원(일반재원-경상비용)/ 세입결산액	일반회계, 기타특별 회계, 공기업특별회계	단년도	상향지표	

라. 재정건전성 지표의 추가 및 종합적 재정분석지표 및 체계개선

최근 지방재정의 건전화와 위기관리 문제가 제기되면서 앞에서 개발한 건전성 분석지표를 재정분석지표와 연계하여 활용하는 방안을 모색하는 것이 요구된다. 재정분석제도는 지방재정상황에 대한 종합적 분석 틀로서 재정건전성이 지표체계를 구성하는 핵심 영역에 해당하며, 전반적으로 다음의 방향에서 양자 간의 연계를 모색할 수 있을 것이다. 이를 위해서는 건전성 분석지표에서 재정수지, 채무관리, 공기업 관련 지표는 재정분석의 건전성 분야 지표와 연결이 필요하다. 건전성 분석지표에서 재정관리 지표는 재정분석의 효율성 분야 지표로 연결이 필요하다. 이외에 건전성 분석지표의 참고지표 중 일부는 재정분석의 재정운용노력 분야 지표로 활용할 수 있다.

이와 같은 기본방향에서 앞에서 검토한 건전성 분석지표와 재정분석 지표 간의 관계를 토대로 양자 간의 연계 체계(안)을 정리하면 <표 4-5>와 같이 제시할 수 있다.

〈표 4-6〉 건전성 분석지표 추가와 재정분석지표의 연계 체계(안)

부문	재정건전성 지표(안)	(연계)	재정분석지표(안)	분야	
4개	15개		25개	3개	
1. 재정수지(3)	통합재정수지비율	건전성	통합재정수지비율	1. 재정건전성(9)	
	실질수지비율	건전성	실질수지비율		
	경상수지비율	건전성	경상수지비율		
2. 채무관리(4)	관리채무비율	건전성	관리채무비율		
	관리채무부담비율	건전성	관리채무부담비율		
	채무상환비율	건전성	채무상환비율		
	현금창출자산 대비 부채비율	건전성	현금창출자산 대비 부채비율		
			공기업부채비율		
			총자본대비 영업이익률		
3. 재정관리(6)	자체세입비율(증감률)	효율성	자체세입비율(증감률)	2. 재정효율성(6)	
	민간이전경비비율(증감률)	효율성	민간이전경비비율(증감률)		
	출연·출자금비율(증감률)	효율성	출연·출자금비율(증감률)		
	의무지출비율(증감률)	효율성	의무지출비율(증감률)		
	자본시설유지관리비비율(증감률)	효율성	자본시설유지관리비비율(증감률)		
	자본시설지출비율(증감률)	효율성	자본시설지출비율(증감률)		
4. 공기업(2)	공기업부채비율	건전성			
	총자본대비 영업이익률	건전성			
참고지표(16)	지방채무잔액지수	참고지표		3. 재정운용노력(10)	
	장래세대부담비율	참고지표			
	지방세징수율	운용노력	지방세징수율 제고노력도		
	지방세체납징수율	운용노력	지방세체납액 축소노력도		
	세외수입징수율	운용노력	경상세외수입 확충노력도		
	세외수입체납징수율	운용노력	세외수입체납액 축소노력도		
			탄력세율 적용노력도		
	기준경비절감률(인건비, 지방의회경비, 업무추진비)	운용노력	인건비 절감노력도		
			지방의회경비 절감노력도		
	행사축제경비비율(증감률)	운용노력	업무추진비 절감노력도		
			행사축제경비 절감노력도		
			민간이전경비 절감노력도		
			지방채무잔액지수	참고지표(11)	
			지방채무상환비율		
			장래세대부담비율		
	예산집행률	참고지표	예산집행률		
중기재정계획반영비율	참고지표	중기재정계획반영비율			
정책사업투자비비율	참고지표	정책사업투자비비율			
투융자심사사업 예산편성비율	참고지표	투융자심사사업 예산편성비율			
행정운영경비비율(증감률)	참고지표	행정운영경비비율(증감률)			
유동비율	참고지표	유동비율			
고정순자산비율(증감률)	참고지표	고정순자산비율(증감률)			
경상재원비율	참고지표	경상재원비율			

앞에서 검토한 건전성 분석지표와 재정분석지표 간 연계 체계를 토대로 할 때, 2013년도 재정분석 지표체계는 분석 목적과 정보의 활용도를 고려하여 건전성·효율성·재정운영노력 분야로 구분이 필요하다. 첫째, 재정건전성 분야는 현재 및 중장기적 관점에서 건전재정 원칙에 입각한 재정상태의 건전성 여부를 재정수지, 채무관리, 공기업 관점에서 지표로 구성하는 것이 바람직하다. 재정수지 관점은 통합재정수지, 실질수지, 경상수지로 구분될 수 있다. 채무관리 관점은 관리채무 규모, 채무상환능력으로 구분될 수 있다. 공기업 관점은 공기업부채, 공기업경영 실적으로 구분될 수 있다.

둘째, 재정효율성 분야는 재원조달 및 재정지출 효과 관점에서 세입관리, 세출관리, 자본시설 관리 효율을 측정하는 지표로 구성하는 것이 바람직하다. 여기에는 세입관리는 자체세입비율 등 세입조달 능력으로 구분될 수 있다. 세출관리는 민간이전지출, 출자출연금, 의무지출 등이 있다. 자본시설관리는 시설유지관리비용, 시설비지출액 등이다.

셋째, 재정운영노력 분야는 세입확충 및 세출절감과 관련한 노력도를 측정하는 지표로 구성하는 것이 바람직하다. 여기에 세입확충 노력은 지방세징수율, 세외수입 확충, 체납액 축소 노력 등이다. 세출절감 노력은 인건비, 지방의회경비, 행사축제경비 절감 노력 등이다.

이상을 종합하여 2013년도 재정분석 지표체계(안)을 정리하면 기존 20개 지표에서 25개 핵심지표로 정리될 수 있다. 건전성 9개, 효율성 6개, 재정운영노력 10개, 이와 별도로 재정통계 관리 목적의 참고지표 11개 지표가 선정되고 있다.

〈표 4-7〉 2013년도 재정분석 지표체계(안)

분 야	재정분석지표(25개)	비고
재정건전성 (9)	통합재정수지비율, 실질수지비율, 경상수지비율, 관리채무비율, 관리채무부담비율, 관리채무상환비율, 현금창출자산대비 부채비율, 공기업 부채비율, 총자본대비 영업이익률	재정진단 연계
재정효율성 (6)	자체세입비율(증감률), 민간이전경비비율(증감률), 출연출자금비율(증감률), 의무지출비율(증감률), 자본시설유지관리비비율(증감률), 자본시설지출비율(증감률)	
재정운영 노력 (10)	(세입확충노력) 지방세징수율 제고노력도, 지방세체납액 축소노력도, 경상세외수입 확충노력도, 세외수입체납액 축소노력도, 단련세율 적용노력도 (세출절감노력) 인건비 절감노력도, 지방의회경비 절감노력도, 업무추진비 절감노력도, 행사축제경비 절감노력도, 민간이전경비 절감노력도	보통교부 세연계
*참고지표 (11)	지방채무잔액지수, 지방채무상환비율, 장래세대부담비율, 중기재정계획반영비율, 예산집행률, 정책사업투자비율, 투융자심사사업 예산편성비율, 행정운영경비비율(증감률), 유동비율, 고정순자산비율(증감률), 경상재원비율	통계관리 목적

주 : 지표 세부내용은 〈부록〉 지표정의서를 참조

기존 재정분석 체계 및 지표, 재정위기관리제도 체계 및 지표를 검토한 후, 양제도의 통합에 따른 종합적인 재정건전성 분석을 위한 재정분석지표 및 체계 개선을 모색한다. 결과적으로 지자체의 재정건전성분석을 위한 기존지표의 개선과 추가지표를 발굴하였다. 지표체계는 지방재정의 구조적 요인(재정상태) 및 재정운영의 안정성 등을 중심으로 각 영역별 핵심지표를 선정하며, 분석지표와 참고지표로 구성하는 것으로 개선하였다.

참고지표는 재정통계 및 관리목적으로 활용하는 것으로 하여 지표통계자료의 연속성과 일관성 유지 및 연도별 경향을 분석하는데 활용하는 것으로 한다. 그리고 참고지표는 지방채무잔액지수, 장래세대부담비율, 지방세징수율, 지방세체납징수율, 세외수입징수율, 세외수입체납징수율, 기준경비절감률, 행사축제경비비율(증감률), 예산집행률, 중기재정계획반영비율, 정책사업투자비율(증감률), 투융자심사사업예산편성비율, 행정운영경비비율(증감률), 유동비율, 고정순자산비율(증감률), 경상재원비율 등으로 한다.

결론적으로 자치단체의 새로운 종합적 재정지표는 7개 지표에서 15개 지표로 개선하고 재정건전성 측정을 중심으로 기존지표 검토 및 새로운 지표를 개발하여

개선하는 것이 바람직하다. 그리고 재정분석 지표체계는 5개 분야에서 4개 분야로 종합하여 재정리하였다. 즉, 재정건전성 측정을 위한 핵심 분야를 재정리하고 분석지표와 참고지표로 구성하였다. 참고지표는 지방재정관리 및 통계자료로 활용하는 것으로 하였다.

결과적으로 2013년도 재정분석지표 체계를 정리하면 다음과 같다.

〈표 4-8〉 2013년 재정분석 지표체계 개선 종합

분야	분석지표	분석기간	대상회계	지표성격	비고
Ⅰ. 재정건전성	1. 통합재정수지비율	단년도	통합회계	상항지표	국제기준
	2. 실질수지비율	단년도	일반, 기타특별	상항지표	
	3. 경상수지비율	단년도	통합회계	하항지표	복식부기
	4. 관리채무비율	단년도	통합회계	하항지표	
	5. 관리채무부담비율	단년도	통합회계	하항지표	
	6. 관리채무상환비율	미래 4년	통합회계	하항지표	
	7. 현금창출자산대비 부채비율	단년도	통합회계	하항지표	복식부기
	8. 공기업부채비율	단년도	직영, 공사	하항지표	공기업
	9. 총자본대비 영업이익률	단년도	직영, 공사	상항지표	공기업
Ⅱ. 재정효율성	10. 자체세입비율(증감률)	5년 경향	일반회계	상항지표	
	11. 민간이전경비비율(증감률)	2년	일반, 기타특별	하항지표	
	12. 출원·출자금비율(증감률)	2년	통합회계	하항지표	
	13. 의무지출비율(증감률)	2년	일반, 기타특별	하항지표	
	14. 자본시설유지관리비비율(증감률)	2년	통합회계	하항지표	복식부기
15. 자본시설지출비율(증감률)	2년	일반, 기타특별	상항지표	사업예산	
Ⅲ. 재정운용노력	16. 지방세징수를 제고 노력도	2년	일반회계	상항지표	보통교부세 연계
	17. 지방세체납액 축소 노력도	2년	일반회계	상항지표	
	18. 경상세외수입 확충 노력도	4년	일반회계	상항지표	
	19. 세외수입체납액 축소 노력도	2년	일반회계	상항지표	
	20. 탄력세율 적용 노력도	단년도	일반회계	상항지표	
	21. 인건비 절감 노력도	단년도	일반, 기타, 공기업	상항지표	
	22. 지방의회경비 절감 노력도	단년도	일반, 기타특별	상항지표	
	23. 업무추진비 절감 노력도	단년도	일반, 기타특별	상항지표	
	24. 행사축제경비 절감 노력도	2년	일반, 기타특별	상항지표	
	25. 민간이전경비 절감 노력도	2년	일반, 기타특별	상항지표	

주 : 통합회계 : 일반회계, 기타특별회계, 공기업특별회계, 기금

◆ 참고지표 : 11개

- ① 지방채무잔액지수, ② 지방채무상환비율, ③ 장래세대부담비율,
 ④ 행정운영경비비율(증감률), ⑤ 중기재정계획반영비율, ⑥ 예산집행률, ⑦ 정책사업투자비율,
 ⑧ 투융자심사사업 예산편성비율, ⑨ 유동비율, ⑩ 고정순자산비율(증감률), ⑪ 경상재원비율

3. 재정분석 목적 명확화 및 분석지표의 활용성 제고

가. 재정지표의 분석방향 및 목적 명확화

재정분석지표는 지방자치단체의 재정상황을 객관적으로 표기하고, 재정의 건전화와 효율성을 제고하는데 활용된다. 이외에도 재정분석지표는 ① 행정의 집행부가 향후 행재정운영의 방침을 결정하는 때에 참고하여 사용되는 것과 동시에 ② 의회·주민 등이 집행부에 따라 행재정운영의 적정성·타당성을 체크하는 때의 참고로 사용될 수 있다. 따라서 재정지표를 충분히 이해하지 않고 해당단체의 재정상황에 대해 잘못된 평가·인식이 이루어진 경우에는 집행부에 의한 부적합한 시책결정을 초래할 우려가 있을 뿐더러 그에 대한 의회나 주민 등의 체크가 정상적으로 기능하지 않을 우려가 있다.

따라서 재정지표가 법령 등에 따라 적정하게 산정되어있는 것은 물론, 행재정운영에 관한 모든 사람이 재정지표를 바르게 이해하고, 활용하는 것이 관건이 된다. 재정지표의 분석에 있어서 분석의 방향 및 목적으로 보다 명확히 할 필요성이 있다. 이를 위해서는 다음과 같은 사항이 바르게 정리될 필요성이 있다.

- ① 재정지표의 산정결과(수치)만을 평가하는 것이 아니라 그 구성요소 및 내역의 분석·평가가 필요하다.

재정지표는 그 산정에 있어서 많은 기초수치를 사용하며, 또, 그에 대한 「합산」, 「공제」 등의 연상이 행해진다. 예를 들어 장래부담비율의 분자가 되는 「장래부담액」은 해당단체의 장래부담을 총체적으로 파악하기 위하여, 지방채현재고나 채무부담행위지출예정액 등의 성질이 서로 다른 8가지 유형의 채무를 「장래부담액」으로 합산한다. 만일 해당단체의 행재정운영상의 과제가 되고 있는 신속하게 해소되어야 할 부채가 있더라도, 해당단체의 장래부담액 자체가 타단체와 비교하여 낮은 수준인 경우에는 그 많고 적음만을 가지고 당해단체의 장래부담에 문제가 없다고 판단되고 말아버릴 우려가 있는 것을 감안할 때, 한층더 분석을 행하기 위해서는 산정결과만이 아닌, 재정지표를 구성하는 요소 및 내역의 분석 및 평가가 필요하다.

- ② 재정지표의 단년도의 상황만을 평가하는 것이 아닌 과거로부터의 추이나 장래의 전망에 대한 분석도 함께 필요하다.

재정지표는 현시점(정확히는 전년도말시점)에서의 당해단체의 재정상황을 나타내는 것이지만, 현재의 재정상황은 물론 현재에 이르기까지의 재정운영의 결과를 기반으로 하기 때문에, 과거로부터의 재정지표의 추이를 분석함으로써 더 정확한 현상파악이 가능해진다. 또, 재정지표는 향후 행정운영의 방침결정에 활용되는 의미를 가지는 것부터, 그 장래적인 전망에 대해서도 가능한한 정확히 인식할 필요가 있다.

예를 들어, 당해 단체의 실질공채비비율이 타단체와 비교하여 높은 수준인 경우, 대규모인 건설사업에 관한 지방채의 상황이 시작되고 앞으로도 비율이 상승하는 상황에 있는 것일지, 혹은 지방채의 상황이 곧 완료되어 비율이 낮아지는 상황인 것인지에 따라 해당단체가 이후 취해야할 정책도 달라지게 된다.

- ③ 하나의 재정지표의 상황만을 평가하는 것이 아니라 타 재정지표와의 관련성을 감안한 복합적인 분석이 필요하다.

재정지표는 지방공공단체의 재정운영의 일부분을 감안하는 것으로, 하나의 재정지표에 의해 당해단체의 재정운영의 모든 것이 나타나는 것은 아니다. 현시점에서 일반회계 등의 실질수치가 흑자였다고 하더라도 그것을 이후에도 유지할 수 있을지 없을지는 실질적자비율의 분석만으로는 정확히 판단할 수 없다. 재정수지의 상황이나 현재 부담하고 있는 장래부담, 공채비의 상황 등을 복합적으로 분석하여야 보다 더 정확한 재정상황의 파악이 가능하다.

- ④ 재정지표의 산정결과만을 가지고 당해단체를 평가하는 것이 아니라, 지방공공단체가 제공하는 공공서비스의 수준 등을 감안하여 평가하는 것이 필요하다.

지방자치단체의 존재의의는 공공서비스의 제공을 통하여 지역주민의 복지의 증진을 도모하는데 있다. 지방공공단체는 한정된 재원으로 가능한 한 공공서비스를 제공하지 않으면 안된다. 만일 공공서비스를 대폭 낮춘다면 일반적으로 말하면 당해단체의 수지는 개선되고, 장래부담을 억제하는 것도 가능하다. 필요한 공공서

비스를 제공받지 못하는 대신 재정지표의 산정결과가 양호한 단체가 있다면, 반드시 적정한 행·재정운영을 하고있다고는 말할 수 없는 경우도 있다. 따라서 행·재정운영에 대한 평가는 재정지표와 공공서비스의 수준 등 쌍방을 감안한 후에 이행할 필요가 있을 것이다.

⑤ 재정지표는 의회나 주민 등의 올바른 이해를 얻지 않는 한 그 의의를 크게 잃을 수도 있다.

주민자치에 따라 재정의 건전화를 추진하기 위해서는 주민 등에도 당해단체의 재정상황을 올바르게 이해시키기 위한 노력이 요구되지만, 당해단체의 재정상황에 관한 설명책임은 본래 자치단체의 장을 시작으로 행정의 집행부가 지는 것으로 행재정운영을 감시하는 의회 및 주민 등에 올바른 이해를 얻지 않는 한은 집행부가 설명책임을 담당하고 말할 수가 없다.

건전화법이 모든 지방공공단체에 공표를 의무화 하고 있는 것은 재정지표이지만, 의회나 주민 등에 감시 아래, 재정의 건전화를 추진하기 위해서는 의회 및 주민 등에 정확한 재정상황을 파악하도록 요청할 필요가 있으며, 이를 위해서는 재정지표의 산정 및 공표 등의 건전화법의 규정에 더해 의회 및 주민등의 이해를 구하는 노력이 필요하다.

또한 재정지표의 공표 등에 있어 집행부가 재정상황에 관한 의도적으로 사실에 반하는 평가를 추가하여 주민 등에 잘못된 인식을 이끄는 것은 철저히 자제하여야 한다.

예를 들어 거대한 자금부족을 안고있는 공영기업회계가 있음에도 연결실질적 자비율이 흑자인 것을 가지고 수지에는 일정 문제가 없다고 설명하거나¹⁵⁾, 초지개발공사가 장기보유하고 있는 토지가 있음에도 불구하고 장래부담비율이 낮은 수준에 있는 것을 가지고, 당해단체의 장래부담에 문제가 없다고 설명하는 것은 집행부의 설명책임을 완수하지 않은 것이 됨과 동시에 재정건전화제도의 취지 자체를 해칠 우려가 있다.

⑥ 재정지표의 분석을 행하는 것 자체가 목적이 아니라 향후의 행·재정운영에

15) 단지, 큰 자금부족을 안고있는 공영기업회계는 일반적으로는 경영건전화계획의 대상이 될 것으로 예상되고 있다.

활용되어야 본래의 지표의 의미를 갖는 것이다.

재정지표는 당해단체의 향후 행·재정운영 결정 방침의 과정으로 활용되어야 본래의 지표의 의미를 갖는 것이다. 재정지표의 분석 그 자체가 목적이 되어 행재정운영이 그 분석결과와는 무관하게 결정되어버리는 것은 분석자체도 그 의미를 잃는 것이다. 재정지표의 분석은 주로 재정담당부서에서 이루어지는 것이라고 대부분 생각하지만, 당해분석결과를 재정담당이외의 부서에 대하여 충분히 설명하여야 당해단체의 재정상황에 관한 공통인식하에 행정부전체에 있어 일관성을 갖는 행재정운영을 행하는 것이 가능해진다. 이러한 것으로부터 재정지표의 분석결과는 행재정운영의 적정성 및 타당성에 객관적인 근거를 부여하기 위해 적극적으로 활용될 필요가 있다.

나. 재정운영에 있어서의 지표의 활용성 제고

재정지표는 당해단체의 향후 행재정운영의 방향성의 결정에 활용되는 것으로 의미를 가지며, 재정지표의 분석결과는 당해단체의 행재정운영의 적정성·타당성에 객관적인 근거를 부여하기 위해 적극적으로 활용되어야 한다. 재정운영이 안정적이기 위해서는 재정운영의 자금흐름이 양호하고, 그것이 장래에도 유지되지 않으면 안된다. 당해지방공공단체의 재정운영에 관련된 사람은 재정지표의 분석을 통하여 지속적으로 이러한 상황에 유의할 필요가 있다.

① 재정운영의 자금흐름 상황을 판단하는 시점이 중요하다.

지방자치단체가 안정적인 재정운영을 행하기 위해서는 민간기업과 마찬가지로 자금흐름이 양호하지 않으면 안된다. 실질수지가 흑자인 단체라도 자금흐름이 악화되면 재정조정기금을 꺼내쓰거나 본래 실시되어야 할 사업의 축소 등을 통하여 수지를 유지하는 단체도 있다. 자금흐름의 악화는 수지의 악화에 큰 영향을 끼치기 때문에 재정지표의 분석을 통해 자금흐름 악화 또는 그 가능성을 확실히 파악할 필요가 있다.

② 재정운영의 장기적인 안정성을 판단하는 시점이 중요하다.

자금흐름이 양호한 것과 마찬가지로 지방공공단체가 현재의 공공서비스의 수준을 향후에도 유지하는 것이 가능한지에 대해서도 재정운영상 유의하지 않으면 안된다. 현재의 수지의 상황에 문제가 없다고 하더라도 매년 확대되는 공영기업회계의 자금부족이나 갑자기 일괄이행을 요구할 우려가 있는 제3섹터 등에 관련된 부실보유채무 등을 안고 있으면, 장래적인 재정상황이 악화될 가능성도 있으며 그 경우에는 공공서비스의 수준 등의 재검토를 요구하게 된다. 재정지표의 분석을 통하여, 재정운영의 장기적인 안정성에 대해서도 확인해 둘 필요가 있다.

제3절 재정공시제도의 개선



1. 재정공시 기본체계의 개선방향

자치단체 재정관리 수단인 재정공시제도가 현행 지방재정운영의 주요 기능과 내용에 대해 충분히 대응하지 못하고 있다.

첫째, 지방재정 관련 환경 변화에 따른 새로운 정보 반영 측면에서 지방자치단체의 핵심활동에 관한 재정정보이나 공개되지 않거나 공개 범위가 미흡한 실정이다. 둘째, 국제기준과의 정합성 측면에서 재정 투명성 관련 국제표준, 재정정보와 재정통계 산출을 위한 국제공공회계기준 등과의 연계 및 일관성이 미흡한 실정이다. 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, 주민들이 재정정보를 이용하고 접근할 수 있는 이용가능성(public availability)이 제한적이다. 넷째, 지방재정정보의 신뢰성 확보 관점에서 정보전달방식이 체계적이지 못하고 재정정보에 대한 내·외부적 감시와 감독이 미흡한 실정이다.

따라서 재정투명성을 확보하기 위한 재정공시제도의 내용을 충실히 하기 위해서는 자치단체 재정운영 전 과정에 있어서 재정정보의 구체화를 위한 세부내용을

검토해야 한다. 현행 지방재정운영체계를 중심으로 지방재정을 구성하는 계획기능, 예산관리, 결산관리, 수입관리, 지출관리, 채무관리, 자산관리 기능 등의 세부 내용에 대해서는 다음과 같이 정리할 수 있다.

〈표 4-9〉 현행 지방재정운영의 주요 기능과 내용

영역	기능	주요 내용
계획수립	성과계획	<ul style="list-style-type: none"> 전략목표/성과목표, 사업관리, 예산사업 설명자료 주민의견수렴 및 설문조사
	중기재정계획	<ul style="list-style-type: none"> 중기재정계획지침, 검토/조정/확정내역, 세입·세출 추계분석결과 투자비용재원 등 재정전망 기초자료 중기재정계획 심의 및 확정결과
	투융자심사관리	<ul style="list-style-type: none"> 투융자심사자료, 사업 종류별 심사관련 자료, 타당성 조사 심사관련 자료서식 및 투융자심사관리카드
예산편성 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, 성립전예산
	예산관리	<ul style="list-style-type: none"> 예산배정계획, 예산배정/재배정 예산변경(전용, 이용, 이체, 세목간 조정), 예비비지출
계약관리	입찰/조달	<ul style="list-style-type: none"> 요청서 접수, 계약자 선정
	계약이행실적	<ul style="list-style-type: none"> 유형별/규모별 계약실적 현황
	대금지급	<ul style="list-style-type: none"> 검수/검사 및 대금지급요청
	계약변동	<ul style="list-style-type: none"> 하자검사조서, 지체사유
수입관리	지방세	<ul style="list-style-type: none"> 징수계획(세정목표액, 과표, 시가표준액) 부과, 고지/징수/체납, 수납/과납/환급, 이의신청, 결산
	세외수입	<ul style="list-style-type: none"> 징수결의, 고지, 이의신청, 수납 및 결산
	보조금관리	<ul style="list-style-type: none"> 보조금 신청내역, 광역 및 국고보조금 취합관리
	교부금관리	<ul style="list-style-type: none"> 지방교부세 통지내역, 배부현황, 시달결과 특별교부세 신청·취합·결정내역
	기금	<ul style="list-style-type: none"> 기금운용계획, 수입/지출, 기금운용, 결산
지출관리	지출원인행위	<ul style="list-style-type: none"> 계약, 검사/검수, 세출예산 지출한도액 통지
	지출결의	<ul style="list-style-type: none"> 지출결정, 금고지급명령
	지급명령	<ul style="list-style-type: none"> 채주에게 현금지급
	현황관리	<ul style="list-style-type: none"> 세입세출일계표 접수, 건수 및 금액확인, 시정조치
자산관리	고정자산	<ul style="list-style-type: none"> 자산유형별 현황, 부서별 자산현황, 자산가액 변동사항
	공유재산	<ul style="list-style-type: none"> 공유재산관리계획, 취득/운용/처분에 따른 대장관리 공유재산 실태조사, 가격개정, 공유재산증감 및 현재액계산서
	물품관리	<ul style="list-style-type: none"> 물품수급계획, 취득/운용/매각 대장관리, 재물조사, 물품증감 및 현재액계산서

영역	기능	주요 내용
부채관리	지방채발행	• 지방채발행계획, 지방채발행 한도액, 회계별/연도별 발행계획
	지방채운용	• 연도별 지방채발행액 및 상환액, 채무상환재원
	세입세출외현금	• 종류별 세입세출외현금 및 거래내역
	기타채무	• 채무부담행위, 차입금 등 내역
	채무결산	• 지방채무잔액, 회계별/연도별 잔액, 주요 사업별 채무내역
자금관리	자금배정	• 자금한도액 통지 및 예산집행품의
	자금운용	• 자금운용계획, 자금운용(유휴자금운용), 자금운용 실적분석
결산관리	예산결산	• 결산지침, 결산설명, 결산검사 및 승인, 이월 및 불용현황
	재무결산	• 결의서, 원장관리, 재무제표
	재정분석	• 재정분석결과, 재정건전화계획, 재정진단

이상과 같은 재정공시제도는 자치단체 재정운영의 내용을 충실히 공개하고 알 권리를 충족하는데는 많은 한계를 가지고 있으므로 문제점 검토를 통한 재정공시 제도의 실효성을 제고할 필요성이 있다.

〈표 4-10〉 현행 지방재정정보의 문제점과 개선과제

구분	쟁점	개선 과제
예산관리	<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
자산관리	<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 관리체계 구축 계약단계별 진행상황 정보 적시 제공 및 일정 표준 준수 모니터링 강화 상각대상 자산별 감가상각 자료 준비
부채관리	<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
정보의 통합 및 일관성	<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 전과정을 포괄하는 재정시스템구축
재정정보의 활용	<ul style="list-style-type: none"> 예산 및 결산통계의 종합적 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 및 분석체계 강화 재정정보의 통합, 축적, 가공을 통하여 신속하고 효율적인 의사결정을 지원할 수 있는 정보체계 마련

재정공시 운영체계 개편의 기본방향으로는 다음과 같은 사항이 고려되어야 한다. 첫째, 국정철학의 바탕에 깔려있는 정부3.0의 철학을 적극 실천하는 방향에서 개편방안을 검토해야 한다. 이를 위해서는 재정정보의 공개범위 및 공개수위 확대, 개별 기관이 보유하고 있는 재정정보의 연계, 융합으로 수요자가 원하는 정보를 쉽게 찾을 수 있도록 개편, 수요자의 수요가 큰 재정정보가 공시될 수 있도록 공시항목을 원점에서 재검토해야 할 것이다.

둘째, 정부3.0을 구현하려면 공공정보의 개방과 확대가 중요하며 그 접근 방식도 공급자가 아닌 수요자 관점으로 바뀌어야 한다. 이를 위해서는 실질적인 공공정보 개방이 중시되며 개별 기관들이 보유한 공공정보가 플랫폼에서 연계, 융합되어 한 곳에서 손쉽게 찾을 수 있도록 준비해야 할 것이다. 그리고 빅 데이터의 관점에서 재정통계에 대한 수요자의 확장가능성을 염두해 두며, 재정지표 값의 공시에 그치지 않고 지표값 내역의 원자료(raw data)도 공시해야 한다.

셋째, 지방재정의 투명성, 책임성, 건전성을 제고하며 박근혜정부 국정과제가 효과적으로 실천될 수 있도록 운용체계를 개편해야 한다. 이를 위해서는 주민참여 예산, 성인지예산 등으로 지방재정 투명성을 제고해야 한다. 그리고 박근혜정부의 재정분권 실천과제로 보고된 투융자심사, 원가정보 공개, 성과예산, 지방공사 및 출자·출연기관 경영합리화 등과 연계할 필요성이 있다. 또한 지방채무, 대형 투자사업, 각종 경비집행 내역의 공시를 통하여 주민의 감시와 통제 기회를 확대하며 이를 근간으로 자치단체의 재정책임성과 건전성을 제고하는 방향으로 개선되어야 한다. 다만, 재정공시로 인한 행정낭비가 지나치게 발생하지 않도록 유의할 필요성이 있다. 예를 들어, 재정정의 핵심을 공개하는 것이 재정공시제도이며, 공시 내용 중 복잡하거나 상세한 정보를 제공할 필요가 있는 항목은 “링크 방식”을 적극 활용할 필요성이 있다. 이는 재정공시가 재정정보 공개의 역할과 기능을 수행할 수 있는 도구로 활용한다는 의미한다.

이상의 재정공시 개선시 고려할 사항을 반영하여 재정공시 운용체계 개편방안을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 정부3.0의 취지가 반영되도록 운용체계를 개선한다. 이를 위해서는 주민이 쉽게 접근하고 이용할 수 있도록 재정공시 탑재 위치를 가능한 통일하며 통합공시도 안정행정부 홈페이지로 이전한다. 또한 이해하기 위

순 용어로 대체하며, 유사(동종) 자치단체와 비교할 수 있도록 시각화한다. 그리고 주민의 알권리 난을 추가 설치하여 공시항목 이외의 정보를 요구하는 경우 재정분석 담당자가 답변하거나 관련 정보를 공개토록 유도함으로써 정보공개제도 취지를 접목한다. 마지막으로 맞춤형 정보공개서비스 제공으로 정부3.0 취지를 반영하도록 한다.

둘째, 공시정보가 대표성을 갖도록 구성한다. 이를 위해서는 대표성 있는 정보는 정보이용자가 공시된 정보를 통해 공시 목적에 적합한 정보를 쉽게 얻을 수 있게 하는 정보로 한다. 즉, 공시목적에 맞는 항목의 선정이 필요하며 선정된 항목에서 공시될 내용의 수준과 양이 충분하도록 구성한다. 그리고 재정건전성과 밀접한 보증채무, 지방공기업 부채와 경영실적, BTO사업 등을 추가하며 보증채무와 지방공기업 부채는 채무 부문에 편재시켜 일목요연하게 공시한다. 또한 재정효율성 및 재정성과와 관련된 성과예산, 원가정보, 투융자심사 결과, 지방교부세 감액 결과, 지방의회 예산증액사업을 추가한다.

셋째, 지금의 총량적 재정운영 결과와 재정운영 중요사항의 명칭만 보면 어떤 세부정보가 공시되어 있는지 이해하기 곤란하다. 따라서 주민이 쉽게 이해할 수 있도록 살림규모, 재정여건, 채무, 채권, 행정운영경비, 복지·민간지원경비, 기금 및 지방공기업, 재정성과, 감사·평가결과 등으로 재편한다. 그러나 복지비와 민간지원경비, 기금과 지방공기업은 포함된 세부항목이 다소 이질적이고 중요도가 다른 문제도 있다는 점을 고려할 필요성이 있다. 따라서 공통공시는 재정공시 목적에 맞게 재정여건, 효율성, 건전성, 재정성과, 지방공기업 등의 분류도 가능하다.

2. 공통공시와 통합공시 개선

현행 재정공시는 공통공시와 통합공시로 이루어지고 있는데, 이들 모두 개선이 필요하다. 첫째, 공통공시는 25개 세항목에 한하여 총괄표를 작성하여 공시하고 있다. 총량적 재정운영 결과는 9개 세항목, 재정운영 중요사항은 16개 세항목 등이다. 반면에 자치단체의 자율적 판단 여지가 있는 특수공시는 총괄표에서 제외하고

있다. 자치단체의 특수성이 큰 주민숙원사업, 안전관련 주민관심사항, 지역전략산업 등을 총괄표에 반영하는 것은 부적절하다는 것이다. 총량적 재정운영 결과 9개 세항목과 재정운영 중요사항 중 주민관심사항 14개 세항목은 전년도 증감율, 전국 평균과 자치단체 평균, 그리고 동종단체 평균과 대비하도록 편재할 필요성이 있다. 다만, 계량화된 수치로 비교가 곤란한 재정운영 중요사항의 재정분석·잔단 결과, 감사원 등 감사결과는 항목별 공시내용을 참조하는 방식으로 처리하는 것이 바람직하다.

둘째, 통합공시에 대해서도 개선이 필요하다. 우선 통합공시 정보의 충족요건이 중요하다. 유용성이 있는 공시정보는 기본적으로 정보이용자가 이해하기 쉽고, 공시목적에 잘 구현하기 위한 항목이 포함되어야 하며, 공시되는 항목은 신뢰성이 전제되어야 하고, 공시된 정보간의 비교를 통해 정보의 활용도가 증대시킬 수 있어야 한다. 다시 말해서 유용한 공시정보는 투명성, 대표성, 신뢰성, 일관성, 활용성 등을 충족해야 한다.

통합공시 발전방안을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 주민접근성 제고를 위한 기반구축이 필요하다. 다른 통합공시와 마찬가지로 독자적인 사이트를 개설하는 방안이 적극 검토될 필요가 있다. 재정고 내 지방재정통계 난에 재정공시를 운영하는 방식은 접근의 용이성, 주민친화성 측면에서 곤란하다. 그러나 독자적인 사이트 개설은 충분한 예산과 시간을 요하는 작업이기 때문에 2013년에는 안전행정부 홈페이지에 별도 메뉴를 설치하도록 한다. 대안으로는 일본 총무성과 같이 홈페이지 초기화면에 별도 메뉴를 배치하고 통합공시 내용을 이곳으로 이동시켜 관리하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 아울러 홈페이지에 재정고 내 재정공시 위치를 링크하는 방안도 고려해 볼 수 있다.

둘째, 통합공시 항목의 재편이 필요하다. 현행 통합공시는 9개 항목(① 예산대비 채무비율, ② 행사축제경비비율, ③ 민간단체보조금비율, ④ 업무추진비비율, ⑤ 인건비비율, ⑥ 지방의회경비비율, ⑦ 자체수입비율, ⑧ 통합재정수지비율, ⑨ 출연·출자금비율)으로 구성되어 있다. 그러나 통합공시에서 가장 중요한 대표성과 투명성 측면에서 보면 공시항목을 추가하는 방안이 검토될 필요가 있다. 특히, 재정공시제도의 취지나 목적이 지방재정의 건전성, 효율성, 책임성을 증진하는데 있다

면 이러한 목적을 대표할 수 있는 공시항목의 추가 방안을 검토할 수 있다.

셋째, 현행 통합공시 항목은 유사 제도와 비교할 때 건전성 분야의 대표성이 떨어지며 절대액이 아닌 지표값으로 구성되어 있다. 자산 및 부채, 차입금 등 직접 채무 절대액이 부재하고 주요 투자사업, 투자집행 내역, 장래 경영부담 비용, 주요 계약, 타 법인 출자현황 등 자치단체에 재정위험이 전이될 수 있는 우발채무 항목이 부족하다. 아울러 책임성과 관련된 공시항목도 부족하다. 그리고 세입·세출 현황, 수익·비용 관련 재정성과, 국회 및 감사원 등 감사결과나 지적사항 공시항목이 부족하다. 따라서, 통합공시 항목은 대표성과 투명성을 제고하는 방향에서 추가하고 지표값 이외에 절대값도 병행하는 방안이 바람직하다.

이를 위해서는 개별공시의 항목, 재정위기 판단지표 중에서 재정공시제도의 목적에 부합되고 중요도가 높으며 주민관심도가 높은 항목을 추가해야 한다. 첫째, 재정건전성과 관련해서는 직접채무 및 우발채무, 재정위기를 판단할 수 있는 지표 등으로 확대하며 장기적으로는 일본의 연결실질수지비율 등과 같은 개념도 도입하는 방안을 검토할 수 있다. 직접채무는 지방채무(BTL 포함) 예산대비 채무비율, 지방채무상환비율이다. 우발채무는 지방공기업 부채규모와 부채비율, 보증채무, BTO사업 재정부담은 통계 신뢰성이 확보되는 2014년 공시이다.

둘째, 책임성 분야에서는 지방재정분석 결과, 재정건전화계획 내용과 이행실적, 국회, 감사원, 안전행정부, 시·도 등의 외부감사 등을 추가한다. 지방재정분석 제도개선과 연계하여 반영하되, 등급이나 동종(유사)단체와 비교표 공시한다. 재정건전화계획 내용과 이행실적을 공시하되, 이행실적은 주요 재정지표의 개선도와 유사(동종)단체와 비교표 공시한다. 감사결과 지적사항별 조치사항을 공시한다. 지방공기업은 경상이익, 당기순이익 중 핵심 경영지표만 공시하고 나머지 세부내용은 해당 지방공기업을 링크하는 방식으로 처리한다.

셋째, 효율성 분야에서 투융자심사 결과, 원가정보, 성과예산, 지방교부세 인센티브 등을 추가하며 행정운영경비는 절대액수를 같이 공시한다. 투융자심사 결과, 사업 완공까지 단계별 추진현황, 완공 이후의 성과를 공시한다. 지방교부세 인센티브 항목별 인센티브액, 행정운영경비별 집행액, 공무원 1인당 인건비, 인건비비율, 원가정보는 2014년에는 시범사업(행사축제경비), 2015년 이후에는 제도 확산에 맞춰 공시한다. 성과예산 제도 시행에 맞춰 단계적으로 공시한다.

3. 공시절차 및 방법의 개선

가. 재정정보공개 절차 및 내용 구분: 의무적 공개와 임의적 공개

공시절차나 내용에 있어서 탄력적인 방법의 강구가 필요하다. 예를 들어, 공시 자체를 의무적으로 하는 것과 임의의 자율적으로 하는 것을 구분하여 공시내용에 따라 탄력적으로 대응할 수 있다. 즉, 의무공시정보와 임의공시정보를 구분할 수 있다. 예를 들어, 도쿄도 및 이와테현에서는 공표가 의무화되어있는 정보(이하 "공표의무정보")와 임의적으로 제공해야하는 정보(이하 "임의제공정보")를 나누어 각각 규정하고 있다.

도쿄도에서는 도쿄도정보공개조례에서 도(都)의 장기계획 및 심의회 등의 보고서, 회의록 등의 공표를 의무화하고 있다. 또한 도(都)의회 정례회에서의 지사 발언 등의 도(都)의 시정 방침 및 도(都)의 조직, 직원의 정수, 급여에 관한 정보 등은 임의제공정보임에도 제공하고 있다. 또한 도쿄도는 조례로 의무화되어있는 정보의 공표를 「정보공표제도」, 조례에서는 의무화되지 않은 정보의 제공을 「정보제공제도」로 정리하고 있다. 뿐만 아니라 이와테 현에서는 「정보제공시책의 종합적인 추진에 관한 요강」에서 현(県)의 장기계획과 그 외의 현(県)의 중요한 기존계획이나 청(庁)회의의 결정사항 등 「현민에게 공표하는 것으로 한다」고 규정 되어있는 「정보의 공표」와 현(県)의회 정례회 등에서의 지사 발언 등 현(県)의 시정방침이나 현(県)의 예산에 관한 것 등을 「제공하기 위해 노력하는 것으로 한다」고 규정 되어있는 「정보의 제공」과의 구분을 마련하고 있다. 도쿄도와 이와테현의 정보공표제도에 있어서 공표되는 ‘공표의무정보’와, 정보제공제도에 있어서 제공되는 ‘임의제공정보’의 구분에는 공통된 차이점이 보인다.

도쿄도에서는 ‘공표의무정보’에 ① 도(都)의 장기계획, 기타 중요한 기본계획(일부는 그 중간단계의 안도 공표) ② 심의회 등의 보고서, 회의록, 제출자료 ③ 도(都)의 주요사업의 진행상황 ④ 기타 외곽단체의 사업개요, 재무상황 등을 규정하고 있으며, ‘임의제공정보’에서는 ① 도(都)의회정례회에서의 지사발언 등, 도(都)의 시정방침 ② 도(都)의 조직이나 직원의 정수, 급여 등의 정보 ③ 지역개발이나 중요

한 시설정비에 관한 정보 ④ 환경, 보건위생, 방재 등 주민생활의 안전과 밀접한 관계가 있는 정보 ⑤ 도(都)에서 시행하는 시험, 행사에 관한 정보 ⑥ 기타 각국의 사업정보 등 조정 전반에 관한 정보를 규정하고 있다.

이와테현에서는 ‘공표의무정보’에 (1) 현(県)의 장기계획, 기타 현(県)의 중요한 기존계획 및 그에 따른 중간단계의 안 (2) 청(庁)회의의 결정사항 (3) 심의회 등의 부속기관 및 이에 상응하는 기관의 회의의 공개 및 회의자료 및 회의록 (4) 현(県)의 중점사업 및 이에 상응하는 사업의 진행 (5) 기타 지사가 특별히 필요하다고 인정하는 사항을 규정하고 있으며, ‘임의제공정보’에는 (1) 제3항의 규정을 근거로 공표한 사항에 관하여 추가로 주지가 필요한 사항 (2) 현(県)의회 정례회 등의 지사발언 등 현(県)의 시정방침 (3) 환경, 보건위생, 방재 등 현민생활의 안전과 밀접한 관계가 있는 사항 (4) 현(県)의 예산에 관한 사항 (5) 현(県)의 조직 및 직원의 정수 및 급여에 관한 사항 (6) 지역개발 및 중요한 시설의 정비에 관한 사항 (7) 현민의 의식, 생활실태 등에 관한 조사결과에 관한 사항 (8) 현(県)이 보유한 연구 및 기술(특허권 등에 관한 것은 제외) 및 통계에 관한 자료 (9) 현(県)에서 시행하는 시험, 행사에 관한 사항이 규정되어 있다.

결론적으로 공표의무정보와 임의제공정보의 구별이 있다. 조례로 공표가 의무화되어있는 「정보공표제도」와 임의의 정보를 제공하는 「정보제공제도」를 구별하고 있는 도쿄도의 제도는 지방공공단체로서는 가장 조직규모가 큰 도쿄도에 있어서 업무담당부서와 정보공개담당부서의 관계를 고려한 뒤에, 정보공표 및 정보제공의 범위를 가능한 넓게하는 하나의 방책이다. 중앙정부의 행정기관의 정보제공 시책을 확충하는 시점에 있어서는 공표를 의무화하고 공통적인 정보제공내용을 제정하는 동시에, 각부처의 재량으로 정보제공이 가능하도록 가이드라인을 정하면, 자발적인 정보제공이 추진될 가능성이 있다고 고려된다. 따라서 재정공시 항목 및 내용, 절차의 개선에 있어서 공시내용과 량, 공시시기 등을 고려하여 공통공시 및 통합공시에 있어서도 의무적인 공시내용과 임의적인 공시내용을 구분하여 공시내용 및 시기에 있어서 탄력적이고 합리적으로 접근할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

나. 정보공개 내용 선택 지침 마련 및 정보공개 활용도 평가

정보제공내용의 선택지침을 마련할 필요성이 있다. 일본의 경우는 정보제공내용의 선택지침을 마련하여 대응하고 있다. 「정보제공내용의 선택지침에 관한 요강 등을 제정」한 단체가 14개 단체, 「정보제공내용의 선택은 주관과에 위임」한 단체가 12개 단체로 나누어져 있다. 이 중 7개 단체는 주개 항목을 병행선택함으로써, 요강 등을 제정한 후에 실제로는 정보제공하는 내용은 주관과에 위임하고 있는 실태임을 확인할 수 있다. 인터뷰조사를 실시한 지방공공단체에 있어서는 정보제공내용의 선정지침의 책정시에 있어서의 선택의 기준이나 지침 등은 확인할 수 없었다.

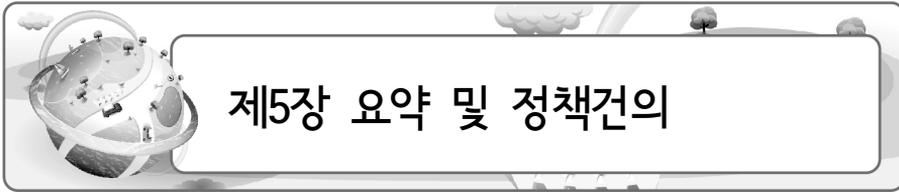
현재의 담당자가 정보제공하고 있는 내용을 분석해 보면, 정보제공시책을 제도화한 시점에는 다음의 두 가지를 고려했던 것으로 보여 진다. 첫째는 종전부터 임의로 정보제공되고 있던 행정정보를 정보제공시책의 제도화시에 정리하여, 항목화한 것으로 보여 진다. 또 하나는 당시 주민의 니즈(needs)가 높은 정보, 주민에 있어 필요성이 높은 정보와 행정측이 생각하고 있던 행정정보를 제도화시에 열거한 것으로 보여 진다. 인터뷰를 실시한 지방공공단체에서는 사무의 현장에서 제공하는 정보에 대한 선택권한은 조례나 요강, 주관과에 있다. 개별의 정보에 대한 제공 여부의 선택은 주민에 있어서의 정보의 필요성이나 중요성을 판단하는 기준은 주관과가 판단하고 있다.

다음은 정보제공방법의 선택이다. 일본의 경우는 「정보제공방법에 관한 요강 등을 제정」하고 있는 12개 단체에서 「정보제공방법의 선택은 주관과에 위임」하고 있는 단체는 12개 단체였다. 그 중 4개 단체는 요강 등을 제정한 뒤에 실제의 제공방법의 선택은 주관과에 위임하고 있다. 일본 지방자치단체에 있어 19개 단체가 인터넷·홈페이지에서의 정보제공과 정보제공창구의 정보제공을 실시하고 있다. 이와 같은 일본의 사례를 고려하여 정보공개 내용 및 정보공개 방법에 대한 지침을 마련하여 효율적으로 대응할 수 있어야 할 것이다.

한편, 정보공개 효과의 파악이 무엇보다 중요하다. 정보공개창구의 이용자수나 인터넷·홈페이지의 접속기록 등의 정보제공의 효과를 파악하고 있는지 여부에서

는 「파악하고 있다」가 7개 단체, 「파악하고 있지 않다」가 13개 단체였다. 파악하고 있지 않는 이유에 대해서는 11개 단체가 「효과파악이 곤란해서」로 답했으며, 「열람자 등의 프라이버시에 지장이 있으므로」를 이유로 한 단체도 1단체가 있었다. 「열람기록·열람청구분서 등의 추적·분석」을 하고 있는 단체는 4단체, 「인터넷 접속기록의 추적·분석」을 실시하고 있는 단체는 3개 단체, 「홍보지·홍보지 등의 보급 등에 관한 조사 실시」는 1개 단체였다. 열람이용건수나 복사매수 등을 파악하고 있는 단체와 정보제공창구의 이용자수를 파악하고 있는 단체수는 각각 1개 단체였다.

따라서 재정공시에 대한 실태를 파악하고 아울러 파악한 정보 제공 효과의 활용 상황을 재차 재정공시에 피드백되는 체계가 필요하다. 아울러 주민니즈(needs)가 높은 정보의 제공방향 연구하고 이들 재정정보 활용도를 평가하여 향후 재정정보 공시에 대응하는 노력이 필요하다.



제5장 요약 및 정책건의

제1절 요약



1. 연구개요

지방재정관리와 관련된 제도는 다양하다. 중기재정계획, 투융자심사제도, 타당성조사, 지방채발행한도제, 지방재정분석제도, 재정위기관리제도, 재정정보공시제도 등이 있다. 이와 같이 각각의 제도들이 중요하게 상호 연계되어 자치단체의 재정관리가 이루어지고 있는데, 이들 재정관리제도나 체계중에서 특히 최근에는 재정운영의 투명성 강화가 지방재정관리에 중요한 이슈가 되고 있다. 아울러 재정위기관리 등 건전한 재정운영에 대한 관심이 고조되고 있는 상황이다. 따라서 재정운영의 투명성과 재정위기관리 등 건전한 재정운영과 직접적인 영향을 미치는 재정관리제도 및 체계의 개선이 현실적으로 중요한 과제가 되고 있다. 자치단체의 재정운영 투명성과 재정위기관리 등에 직접적으로 관계가 되고 있는 중요한 제도로는 현재 지방재정분석제도와 재정공시제도를 들 수 있다. 이와 같은 관점에서 본 연구는 지방재정관리체계의 개선과제로 특히 재정분석제도 및 재정공시제도를 중심으로 하고 있다.

특히, 현재 지방재정분석제도와 지방재정위기관리제도간의 유사성의 문제가 제기되고 있어 양 제도의 합리적 일원화 방안의 연구 필요성이 시급한 과제가 되고 있고 또한 재정분석 결과를 포함한 자치단체 전반적인 재정운영에 대해 공개하는 지방재정공시 제도의 효용성을 높이기 위한 대안 모색의 필요성이 꾸준히 제기되고 있다.

기존의 연구는 개별 재정분석제도, 지방재정위기관리제도, 지방재정공시제도

에 대해 각각 연구하다보니 전체 지방재정관리제도라는 큰 틀에서 종합적 연구가 되지 않아 재정공개를 포함한 종합적 지방재정관리체계에 대한 개선연구가 미흡한 실정이다. 따라서 본 연구는 자치단체의 합리적인 재정운동을 유도하기 위한 지방재정관리제도 및 체계를 개선하는 과제로서 우선 자치단체의 재정운동에 대한 직접적인 재정운동 결과를 분석하고 진단하는 재정분석제도 및 위기관리제도에 대한 큰 틀을 재구축하여 제도의 실효성을 제고하고자 한다.

자치단체의 재정관리제도가나 체계가 매우 다양하여 본 연구에서 연구범위를 한정하고 있는 것은 자치단체의 재정운동에 있어서 지방분권의 추진, 재정운영의 책임성 및 자율성 강화, 재정건전성 제고를 위한 재정위기관리 중요성 부각 등 자치단체의 재정운동을 둘러싼 환경변화를 수용하여 더욱 중요시되는 과제를 도출하여 핵심적으로 논의하고자 하기 때문이다. 이러한 환경변화를 고려하여 지방재정관리체계나 제도중에서 재정운영의 투명성과 재정위기관리 등에 직접적으로 관련되어 있는 지방재정분석제도와 재정공시제도를 중심과제로 하고 있다. 즉, 재정위기관리 및 재정운영 점검을 하는 제도로는 지방재정분석제도가 직접적인 제도이고 재정운영 투명성과 직접적으로 관련있는 제도로는 지방재정공시제도를 들 수 있다. 따라서 이와 같은 관점에서 본 연구는 지방재정관리체계의 개선과제로 특히 재정분석제도 및 재정공시제도를 중심으로 하고 있다.

2. 재정관리체계 강화 필요성 논거

우리나라 지방재정은 국세중심의 조세제도에 의해 중앙의존적 재정시스템을 가지고 있다. 그러나 지방분권의 추진이 지속적으로 이루어지고 이에 대응하여 자치단체의 재정규모 확대 및 재정운영의 자율성이 강화되고 재정운영의 투명성이 강조 되는 등 중앙집권적 정부간 재정관계가 변화하고 있다. 따라서 과거 국세중심의 조세구조 및 중앙의존적 지방재정운영 체제하에서 이루어지고 있던 지방재정관리체계는 당연히 환경변화에 대응하여 변화되어야 할 것이다.

한편, 지방소비세가 내년도 부가가치세의 8%로 확대가 예상되고 있고 아울러

지방소득세의 독립세 전환 등 자치단체의 재정규모의 확대 및 재정자율성이 강화될 것이고 여기에 지속적으로 국가사무의 지방이양 등이 추진될 것이다. 이와 같이, 지방분권이 촉진됨에 따라 자치단체의 권한이나 기능이 강화되고 재정운영 자율성이 강화되게 되면, 이에 걸 맞는 새로운 지방재정관리체계가 정착되고 변화되어야 할 필요성이 있다.

또한 지방정부3.0에서도 정보공개를 통한 재정투명성 확보는 중요한 과제가 되고 있어 적극적 대응이 필요하다. 이에 대응한 지방재정관리 제도개선 및 내용의 변화가 이루어져야 할 것이다.

3. 재정분석제도 한계

재정분석진단제도는 자치단체의 종합적인 재정운영 실태를 파악하고 이에 대응하여 합리적이고 건전한 재정운영을 유인하는 데는 기여하고 있으나 자치단체의 건전한 재정운영을 담보하게에는 제도적인 한계를 가지고 있다.

첫째, 재정분석 및 진단제도는 문제가 발생하기 전에 문제점을 발굴하여 개선하기 보다는 재정운영 결과로서 문제발생 후 분석 및 진단하는 특성을 가지고 있어 예방적 성격이 부족하다. 재정분석 및 진단제도의 경우에 현상파악에 치중되고 있고 또한 대체적으로 단년도 실적을 중심으로 살펴봄으로써 추세치를 반영하는데 소극적이다. 따라서 재정분석제도가 예방적 기능이 강화될 수 있도록 분석지표 및 재정분석체계 개선이 필요하다.

둘째, 자치단체의 부채규모를 파악하고 채무관리 개선 측면에서의 재정분석지표가 미흡한 실정이다. 재정분석은 재정범위가 그동안 일반회계와 기타특별회계 중심으로 운영되었으며 2010년부터 일반회계에서 기금까지의 통합회계로 확대되었으나, 공사·공단 및 제3섹터의 범위까지는 포함되지 못하고 있다. 특히, 지방재정위기관리 자치단체의 부채규모를 분석하는데 있어서 자치단체의 공사, 공단 등 부채를 제외하고 있어 실질적 부채파악에 한계가 있어 재정분석 및 진단을 위한 지표가 현실적이고 종합적인 자치단체의 지방재정 상황을 보다 명확히 파악하지

못하고 있는 실정이다. 따라서 자치단체의 부채규모에 대해 보다 명확히 파악될 수 있고 보다 채무관리가 체계적으로 이루어질 수 있도록 재정분석 지표 및 체계의 개선이 필요하다.

셋째, 현행 재정분석지표에 있어서 자치단체의 재정위기를 사전에 억제하고 재정건전성을 유인하는 지표가 미흡하다. 재정분석 지표의 구성이 재정위기의 정도를 측정하는 지표가 적다. 채무 및 세입관련 지표는 그동안 계속 사용되어 왔지만 수시관련 지표, 현금흐름 지표, 지방공기업 관련 등의 지표가 사용되지 못하였다. 아울러 재정분석제도에서 도출되는 재정진단 대상단체는 재정위기가 가능한 단체라고 보기보다는 재정분석결과 상대적으로 재정의 건전성과 효율성이 최하위에 속하는 단체이었다. 재정진단 단체는 재정분석 지표의 범위 내에서 선정하기 때문에 대상단체는 재정위기의 단체가 아니라 재정의 건전성과 효율성이 떨어지는 단체이었다. 따라서 재정분석지표 및 체계에 재정수지 측면의 지표가 보완되어야 하며 아울러 지방공기업 분석 등이 종합적으로 보완될 필요성이 있다.

넷째, 재정분석제도가 마련되어 있음에도 지방재정위기관리를 강화하는 취지에서 지방재정위기사전경보시스템이 도입되어 양 제도의 중복성이 문제가 되고 있다¹⁶⁾. 즉, 지방재정위기사전경보시스템으로 인하여 수시 재정진단이 가능해짐에 따라 건전성, 효율성 하위단체를 대상으로 하는 기존 진단제도의 효용성 저하 및 양 제도의 취지와 용어·절차가 비슷하여 제도중복 소지가 있어 재정진단과 사전경보시스템의 수시진단을 일원화하여 새로운 지방재정분석체계를 구축하는 것이 필요한 과제가 되고 있다. 이상과 같이 재정분석진단제도는 재정분석지표의 미흡으로 인하여 지방재정위기관리 및 재정건전성 제고를 위한 재정관리제도로서 역할을 제고할 수 있는 방향으로 제도개선이 필요하다.

다섯째, 지방재정분석과 진단의 결과와 타 재정운용과정에서의 연계 및 피드백 기능이 미흡하다. 지방재정관리제도는 사전적으로 중기재정계획, 투융자심사제도, 지방채발행총액한도, 예산편성기준 등이 있으며 사후적 관리로 운영된 지방재정분석진단제도가 있으나 이들 간 상호 연계되어 운영되지 못한 점도 있다. 예를

16) 재정진단 : 분석결과 건전성·효율성 하위단체 심층진단, 재정건전화계획 수립 권고.
사전경보시스템 : 심층진단 후 주의·심각단체 지정, 재정건전화계획 수립 등

들면, 투융자심사나 지방채발행, 예산편성 기준, 지방재정공시제도 등에 재정분석 결과나 재정진단 결과 등이 연계되어 운영하는데 미흡한 실정이다.

4. 재정공시제도 한계

재정공시제도는 자치단체 재정운영의 투명성을 담보하는 재정관리제도로서는 많은 한계를 가지고 있으므로 이에 대한 대응마련을 통한 재정공시제도의 실효성을 제고할 필요성이 있다.

첫째, 재정정보 공개의 내용에 있어서 필요한 재정정보가 제외되어 있거나 재정정보 공개 수준이 미약하다. 여기에는 공시내용의 적절성과 충분성의 부족을 들 수 있는데, 결산 기준으로 작성되어 정보의 적시성에 한계가 있다. 그리고 당해 지자체의 정보만 공시하여 재정운영상황 position 확인이 곤란하고 어려운 행정전문용어를 그대로 사용, 주민이 이해하기 곤란하다는 점을 들 수 있다.

우리나라도 다양한 정보공개제도가 마련되어 있는 것으로 나타나고 있다. 우선 공공기관 공시(알리오)를 들 수 있다. 2007년 공공기관 운영에 관한 법률 시행령에 의해 제도화 되었는데, 공공기관 공시 항목은 인건비, 인력상황, 수입 및 지출 상황 등 33개 공시항목을 표준화하여 규정하고 있다. 공시시기에 있어 정기와 수시로 구분하고 공시자료 품질을 관리하고 있고 또한 공시제도의 실효성을 확보하는 장치를 마련하는 등 사후관리를 시행하고 있다.

그리고 지방공기업 공시(클린아이)를 들 수 있다. 지방공기업의 책임성과 투명성 확보를 위하여 2007년 도입당시는 29개 항목을 공시하였으나 2013년 현재 41개 항목으로 확대하는 등 공개내용을 확대하고 있다. 또한 지방공기업 공시에 있어서는 결산서, 재무제표 등 주로 경영과 관련하여 정기와 수시로 구분하여 공시하고 있다. 특히 평가 및 혁신결과, 감사결과, 각종 진단 및 보고서 등도 공시 내용에 포함하고 있고 마찬가지로 실효성 확보를 위한 장치를 마련하고 있다.

5. 외국사례 시사점 및 제도개선 방향

외국의 재정관리지표 및 재정정보공개에 있어서도 시사점을 얻을 수 있다. 주요 선진국의 경우에 재정관리지표를 확립하여 재정건전화에 대응하면서 이에 대한 공표를 적극 추진하고 있다. 일본의 경우는 정보공개법으로 열린 행정을 실현하는 중요한 수단으로 활용하고 있으며, 자치단체는 정보공개조례를 제정하여 정보를 공개하고 있다. 일본의 정보공개조례에 나타나는 3가지 특징은 공개의무정보와 임의제공정보를 구분하여 활용하고 있다는 점, 정보제공방법을 다양하게 선택하고 있다는 점, 정보제공에 있어서 콘텐츠·관리·시스템을 체계적으로 일원화하여 활용하고 있다는 점 등이 시사점이라 할 수 있다.

특히, 일본의 경우는 우리나라와 같은 지방재정공시제도는 없으나 지방재정 관련 정보가 다양하고 구체적이며 시각적으로 알기쉽게 제공하고 있다는 점도 큰 시사점이라 할 수 있다. 일본은 재정건전화법에 의해 자치단체의 재정지표가 관리되는 동시에 재정재생체계와 연계되어 구체적인 판단기준에 의한 체계적으로 관리되고 있다는 점이 큰 시사점이라 할 수 있다. 재정재건법에 의한 재정분석과 재정관리의 특징은 자치단체의 재정흐름에 있어서 플로우(flow, 흐름)만이 아니라 부채(stock, 재고)에도 주목하고, 공기업이나 제3섹터의 회계도 대상으로 하는 새로운 지표를 도입하는 등 지방자치단체의 재정의 전체상을 명확히 파악하고자 하는 점은 우리나라의 재정분석에 있어서 시사하는 바가 크다.

아울러 건전화법에서는 감사위원의 심사 및 의회에 보고·주민에 공표 등을 의무화하고 정보공개를 철저히 함과 동시에 조기건전화기준을 설치하여, 기준이상이 된 지방자치단체에는 재정건전화계획의 책정을 의무화하고 자주적인 개선노력을 촉구하고 있다는 점도 큰 특징이라 할 수 있다. 우리나라에서도 정보공개 확대와 지방재정위기에 대한 조기대응 노력에 유익한 참고사례가 될 것이다.

이상의 국내외 사례를 검토한 결과 재정공개 및 재정분석 등 지방재정관리 개선 시 고려사항으로 다음과 같이 정리해 볼 수 있다. 첫째, 재정분석 및 재정공시의 목적을 명확히 정립할 필요성이 있다. 우리나라는 재정분석제도를 시행하고 있으나 재정분석제도가 없는 일본에 비해서도 재정관리 유도 목적이 명확하지 않아

효과가 미흡하다. 아울러 재정공시제도를 도입하는 등 다양한 정보를 공개하고 있고 또한 박근혜정부의 정부3.0의 핵심내용으로 정보공개를 추진하고 합리적으로 대응하는데 있어서 국민의 알권리 충족 및 투명한 정부가 기대되는 가운데 특히 현행 지방재정공시제도의 공시내용 및 공시방법 등 개선이 필요하다. 정보공개 제도 외에 특별히 재정공시제도를 두는 목적과 의의를 보다 명확히 할 필요성이 있다. 이는 단순한 재정운영 투명성 제고를 넘어 자치단체 종합적 재정운영에 있어 효율성, 책임성, 건전성 등이 유기적으로 시너지 효과를 얻을 수 있도록 목적을 두고 설계될 필요가 있다.

둘째, 재정분석 범위의 한계를 극복하여 자치단체의 종합적인 재정분석 및 관리가 이루어지도록 범위나 내용을 확대할 필요성이 있다. 아울러 재정공시 측면에서도 내용 및 수준의 충실을 기해야 할 필요성이 있다. 재정공시가 정보공개에 비해 핵심내용 및 특별히 공개필요 사항으로 제한적인 특성이 있다 할지라도 보다 다양한 내용으로 수준높은 정보가 공시될 필요가 있다. 정보공개 내용 및 수준을 구체화하고 보완할 필요성이 있다.

셋째, 재정분석 및 재정공시체계에 있어서 접근성을 강화할 필요성이 있다. 우선 재정분석 정보의 이해성을 높여야 하며, 정보공개가 정보청구자 대상을 원칙으로 하지만 재정공시는 모든 국민을 대상으로 열려 있어야 하는 특성을 고려하여 정보접근성을 강화할 필요성이 있다. 이를 위해서는 일본의 사례를 고려하여 재정분석 및 지표에 대한 관리나 판단기준의 명확화와 공표형태의 다양성과 시각화를 기해야 할 것이다. 주민 접근성, 편의성, 알권리 개선을 위해 지자체 홈페이지 탑재 위치 통일 등이 필요하다. 그리고 정보공개 형태와 방법의 다양화 및 시각화가 필요하다. 정보공개는 법률등에 의해 형태 및 양식이 강하게 규정되어 있으나 재정공시는 공시형태 및 방법에 있어서 다양하게 대응할 수 있어 보다 명확하고 알기쉽게 공개할 필요성이 있다. 이런 관점에서 일본의 재정정보는 특히 이해하기 쉽게 자치단체간 비교 및 그래프 등을 이용한 시각적 효과를 강화하고 있음을 고려할 필요성이 있다. 따라서 공개 내용이나 용어, 지표값 의미 등은 알기쉽게 도표화 등 설명하는 난 설치가 필요하다.

넷째, 재정분석과 재정정보공개를 재정관리 측면에서 상호 연계성을 강화함과

아울러 사후관리체계를 강화할 필요성이 있다. 일본은 재정분석을 통해서 자치단체의 재정운영에 있어서 재정지표 판단의 근거를 명확히 하면서 조기건전화 및 재정재생과 연계하여 이루어지고 있으며 이의 결과가 재정공표와 연결되어 사후관리체계로 피드백되고 있다.

제2절 정책건의



1. 지방재정분석체계 재정립

재정분석체계의 재정립은 기존의 지방재정분석제도와 재정위기관리제도 양 제도를 일원화하고 지표도 통합하여 새로운 지표체계를 구성하여 하나의 지방재정분석위기관리시스템을 구축하는 것으로 한다. 이를 위하여 새로운 지표체계와 통합된 재정지표를 활용하여 우선 전 자치단체를 대상으로 전반적인 재정운영을 분석하여 종합적 재정관리에 대응하고 그리고 동시에 재정건전성 지표만을 활용하여 재정위기를 관리하는 체계로 일원화한다. 중요한 것은 기존의 양 제도는 별도의 제도로서 분석지표도 다르고 절차가 이원화되어 있었으나 새로운 종합적 재정분석위기관리시스템은 이들이 통합된 체계하에서 통합된 지표에 의해 체계적으로 운영될 수 있다는 점이 특징이다.

우선 기존의 지방재정분석제도는 자치단체의 재정운영과 관련하여 전반적으로 분석하는 내용으로 매년 정기적으로 실시한다. 이의 주된 내용은 전 자치단체를 대상으로 매년 결산회계 중심으로 재정운영에 대한 전반적으로 분석한다. 재정구조, 재정운영 노력도 및 성과분석, 재정건전성 모두를 망라하여 분석한다. 이를 위하여 재정분석지표에 재정건전성 지표를 보완하고 재정분석지표 체계를 개선한다.

2. 재정분석 지표 및 체계 개선

최근 지방재정의 건전화와 위기관리 문제가 제기되면서 앞에서 개발한 건전성 분석지표를 재정분석지표와 연계하여 활용하는 방안을 모색하는 것이 요구된다. 재정분석제도는 지방재정상황에 대한 종합적 분석 틀로서 재정건전성이 지표체계를 구성하는 핵심 영역에 해당하며, 전반적으로 다음의 방향에서 양자 간에 연계를 모색할 수 있을 것이다. 이를 위해서는 건전성 분석지표에서 재정수지, 재무관리, 공기업 관련 지표는 재정분석의 건전성 분야 지표와 연결이 필요하다. 건전성 분석지표에서 재정관리 지표는 재정분석의 효율성 분야 지표로 연결이 필요하다. 이외에 건전성 분석지표의 참고지표 중 일부는 재정분석의 재정운용노력 분야 지표로 활용할 수 있다.

기존 재정분석 체계 및 지표, 재정위기관리제도 체계 및 지표를 검토한 후, 양제도의 통합에 따른 종합적인 재정건전성 분석을 위한 재정분석지표 및 체계 개선을 모색한다. 결과적으로 지자체의 재정건전성분석을 위한 기존지표의 개선과 추가지표를 발굴하였다. 지표체계는 지방재정의 구조적 요인(재정상태) 및 재정운영의 안정성 등을 중심으로 각 영역별 핵심지표를 선정하며, 분석지표와 참고지표로 구성하는 것으로 개선하였다.

참고지표는 재정통계 및 관리목적으로 활용하는 것으로 하여 지표통계자료의 연속성과 일관성 유지 및 연도별 경향을 분석하는데 활용하는 것으로 한다. 그리고 참고지표는 지방채무잔액지수, 장래세대부담비율, 지방세징수율, 지방세체납징수율, 세외수입징수율, 세외수입체납징수율, 기준경비절감률, 행사축제경비비율(증감률), 예산집행률, 중기재정계획반영비율, 정책사업투자비비율(증감률), 투융자심사사업예산편성비율, 행정운영경비비율(증감률), 유동비율, 고정순자산비율(증감률), 정상재원비율 등으로 한다.

결론적으로 자치단체의 새로운 종합적 재정지표는 7개 지표에서 15개 지표로 개선하고 재정건전성 측정을 중심으로 기존지표 검토 및 새로운 지표를 개발하여 개선하는 것이 바람직하다. 그리고 재정분석 지표체계는 5개 분야에서 4개 분야로 종합하여 재정리하였다. 즉, 재정건전성 측정을 위한 핵심 분야를 재정리하고 분

석지표와 참고지표로 구성하였다. 참고지표는 지방재정관리 및 통계자료로 활용하는 것으로 하였다.

3. 지방재정공시제도 개선

지방재정 공시제도의 발전방안의 요지를 설명하면 다음과 같다. 첫째, 자치단체의 특수공시는 현행 체제를 유지하되, 공통공시 항목을 확대한다. 우선 자치단체의 개별공시의 경우 공통공시 항목을 현행 25개에서 40개로 확대한다. 그리고 주요 투자사업 추진상황, 민투자사업 재정부담액, 지방공기업 부채 및 경영실적 등 자치단체의 재정건전성에 직접, 혹은 간접적으로 영향을 주는 항목을 추가한다. 또한 지방재정 책임성 확보에 필요한 단체장 및 지방의원 국외여비, 청사 적정관리, 체납세 현황, 기금운용 성과, 지방교부세 감액 및 인센티브 내역 등을 추가한다. 마지막으로 국가 시책으로 추진 중인 주민참여예산제도, 성인지예산제도, 성과관리예산제도, 원가정보 공개제도 등을 추가함으로써 재정관리제도 전반의 질적 발전을 도모한다.

둘째, 주민 친화적 관점에서 접근성, 용어, 시각화 등을 개선한다. 여기에는 우선 자치단체 홈페이지 접근단계와 경로를 단축(평균 3단계에서 2단계)한다. 또한 주민 입장에서 공시용어를 쉽게 풀이하며 그래프 등을 추가하여 이해도를 개선한다. 아울러 가급적 1인당으로 환산하여 당해 자치단체의 위치를 객관적으로 보여줌으로써 주민 주도의 지방재정 관리시스템을 촉진하고 담당자 안내와 질의응답 코너를 설치하여 의견수렴 기능을 보강한다.

셋째, 안전행정부의 통합공시 항목은 현행 9개 이상으로 확대하되, 그 범위는 지방재정법 시행령 개정을 고려할 필요성이 있다.

한편, 재정분석과 연계성을 높이기 위해서는 재정성과 부분에 기존 총량적인 재정분석 결과만을 공시하기보다는 재정분석에서 새로이 도출되고 있는 재정건전성 관련 사항, 수시 모니터링 사항, 컨설팅 사항 등 재정분석 관련 각종 재정정보를 체계적이고 시각적으로 공개하여 재정분석제도의 효용성 및 재정공시제도의 효용성을 동시에 높여나갈 필요성이 있다.

【참고문헌】

- 국토연구원(2006), 「SOC 재정사업의 사후평가모형 구축 방안 연구」
- 국토연구원(2008), 「SOC 건설사업비 합리성 제고를 위한 추정체계 개선방안 연구」
- 김순은(2013), 지방정부의 자치역량강화 방안: 국민행복시대의 지방정부3.0, 세종충청포럼 학술세미나
- 김진수 외(2010), 「공공기관 통합공시 발전방향 연구」, 한국조세연구원
- 김종민(2006), “지방자치단체의 재정위기 진단에 관한 연구”, 세무회계연구
- 김혁(2006), “재정투명성 확보와 지방재정공시제도의 발전방안,” 한국지방재정학회 2006년 하계세미나 발표논문, pp.7~11.
- 남황우(1997), “일본의 지방재정위기와 재정진단”, 지방행정연구 제12권 제1호(통권 43호), 한국지방행정연구원
- 명재진(2007), 지방자치와 주민참여를 통한 투명성 제고방안 연구, 「한국부패학회보」, 12(3), 1-20.
- 박기백(2000.11) “재정투명성 논의와 시사점,” 「재정포럼」, 한국조세연구원
- 박완규(2006), “지방재정분석제도와 재정투명성 제고,” 「지방재정」 제2호
- 박재환 외(2012), “공공부문 회계투명성 개선방안”, 「회계저널」 12(1), pp. 331 ~350.
- 박재환 · 양대천 · 권해숙(2012), “공공부문 회계투명성 개선방안 -지방자치단체 재정성과지표와 투명공시를 중심으로-,” 「회계저널」 제21권 제1호
- 삼성경제연구소(1999), 지방자치단체의 재정위기와 정책과제, 삼성경제연구소
- 안전행정부(2013), 2013년도 지방자치단체예산개요
- 안전행정부(2013), 내부자료
- 우명동(2006), “지방재정 투명성 제고를 위한 하부구조 구축방안,” 「지방재정」, 2호
- 우명동(2006.6), “지방재정투명성의 수준과 평가,” 한국지방재정학회 2006년 하계세미나 발표논문
- 이원희(2006), “지방재정 투명성의 세계적인 동향과 사례,” 「지방재정」 제2호
- 이원희(2013), 재정건전화를 위한 지표개발, 강원포럼 발표자료
- 이재은(2002.12), 「한국의 정부간재정관계의 역사적 특질」, 『한국지방재정논집』, 제7권 제2호, 한국지방재정학회
- 이창균외(2000), 외국의 지방재정제도, 인천광역시

- 이창균(1999), 건축재정에 따른 경비절감 및 지출효율화 방안, 한국지방행정연구원
- 이창균(2002), 건전지방재정을 위한 투자심사제도의 개선방안, 한국지방행정연구원
- 이창균(2006-2008), 일본의 지방재정 개혁동향, 지방재정지 관련 각호, 지방재정공제회, 2006-2008년
- 이창균(2011), 지방재정운용 효율화를 위한 자치단체 내부 건제시스템 확충방안, 한국지방행정연구원
- 이창균(2011), 지방재정운영 건전성강화를 위한 자치단체 내부통제 확충방안. 「지방자치 선진화를 위한 지방재정 건전성 강화방안」, 한국지방행정연구원 연구보고서
- 이창균(2006), 지방투자사업의 효율적 추진방안. 한국지방행정연구원
- 임성일(2006.6), “재정 투명성의 개념 설정과 지방재정의 투명성 제고방안,” 한국지방재정학회 2006년 하계세미나 발표논문
- 전택승(2004), “사업평가지침서 및 PART 도입방안 연구,” 『성과관리와 사업평가 연구』, 한국조세연구원
- 정성호·정창훈.(2011). 지방재정위기와 로컬거버넌스의 역할. 「지방행정연구」, 25(2): 3-35.
- 조기현(2013), 신정부 재정분권 과제, 세미나발표자료
- 지방분권촉진위원회(2011), 지방분권과제 추진점검 자료
- 지방분권촉진위원회(2013), 내부자료
- 한국지방재정학회(2006), 지방재정위기의 진단과 대처방안, 2006
- 한국지방행정연구원(1997), 미국도시재정위기의 발생과 대응(자료집)
- 한국지방행정연구원(1997), 지방재정진단제도의 실용적 실시방안,
- 한국지방행정연구원(2002), 주요 선진국의 지방재정제도 비교 연구, 2002.
- 현진권(2002), “지방재정 투명성 제고를 위한 개혁성과와 발전방향,” 「지방재정」 제6호
- 홍승현(2012), “재정투명성에 관하여”, 「재정포럼」 3월호, 한국조세연구원, pp. 31~46.
- 황영배(1996), “미국의 지방자치단체 파산관련 제도- Washington DC의 파산사례와 미국 국내 정치적 배경을 중심으로-”, 「자치단체 국제교류」, 7-8월호.
- 財団法人 行政管理研究センター(2011.3.), 地方公共団体、諸外国等における 情報提供施策等に関する調査研究.
- 總務省 홈페이지, 各國の情報公開法制
- 總務省 홈페이지, 地方財政狀況調査關聯資料

總務省 홈페이지, 情報公開法の制度運營の現狀と問題點についての検討資料

일본 총무성 사이트(<http://www.soumu.go.jp>)

총무성>정책>지방재무행정>지방재정제도>지방공공단체 재정의 건전화(<http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/kenzenka/index.html>)

「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」 (<http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/kenzenka/index1.html>)

Bradbury, Katharine L., "Fiscal Distress in Large U.S. Cities", New England Economic Review, Nov/Dec, 1982.

Kopits, G. and J. Craig, "Transparency in Government Operations," IMF Occasional Paper 158, 1998.

IMF(2007), Manual on Fiscal Transparency.

OECD(2002), OECD Best Practices for Budget Transparency.

OECD(2005), Comparative Report on Corporate Governance of State-Owned Enterprise

❖ ABSTRACT

Improvement Scheme of Local Financial Management System

– Around the financial system and public notice governments financial analysis –

This study attempts to improve the local financial management system in terms of the local financial analysis, information disclosure, the local financial indicators, and ex post monitoring system. Specifically, first, there is no accurate purpose why the local financial analysis and information disclosure are needed. Second, it does not include the comprehensive debt management system to analyze the size of local liability with the appropriate local financial indicators. In other words, the local financial indicators are not enough to give the ex ante information to predict the upcoming local financial risks and crises. In order to operate the management more systematically, the financial indices are needed to updated and reinforced. Third, there is the overlapping roles between local financial management and information disclosure system. Fourth, there is a lack of monitoring system for the ex post local financial management. Japan gives us good examples to be benchmarked in terms of the comprehensive local financial system to get the synergy effects on both contexts and management.

There are several suggestions and policy implications obtained in observations the current system for the fiscal soundness and democracy based on the better local financial management system. First, it needs to set up the relative objectives of the local financial analysis and information disclosure. Second, it needs to reinforce the financial indicators in the way of unifying both the local financial management and information disclosure system. It helps to establish the comprehensive local financial management system beyond the discrete indicators and informations among local governments. Third, it needs to enhance the accessibility to the local financial information to enable ex post monitoring and feedback. Finally it needs to establish the legal system relating to the local financial management and information disclosure system.

지방재정관리체계 개선방안

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 978-89-7865-381-7

