

지방재정 통계운영의 현황과 향후과제

박 완 규

중앙대 경제학과 교수

I. 서론

1991년에 지방의회 선거가 실시되고 그로부터 4년 후인 1995년에 지방자치단체장 선거를 치른 지 벌써 10여년의 세월이 흘렀다. 우리나라의 지방자치제도는 시행착오를 거듭하면서 어느 분야에서는 빠른 속도로, 또 다른 분야에서는 비교적 더딘 속도로 발전하고 있다. 발전 여부 및 발전의 속도를 판단할 수 있는 것은 이에 대한 근거 자료를 통해서인데, 그 자료 중 핵심이 되는 것이 바로 통계자료라 할 수 있다. 각종 지역통계는 다양한 현상을 요약하여 정량화한 수치로서 이를 통해 한 시점에서의 여러 지역 간 비교가 가능할 뿐만 아니라 시간이 흐름에 따른 추세도 파악할 수 있다.

지방자치제도가 시행되면서 그 이전과 비교하여 여러 점에서 많은 변화가 이루어진 것이 사실이다. 주민들의 생활환경, 정치·사회적 인식, 생활수준 등이 지난 10여 년간 크게 변했으며, 지방행·재정 측면에서도 다양한 제도들이 새로이 도입되어, 양적·질적인 변화가 진행되고 있다. 지방재정의 경우 양적 확대는 물론 빠른 속도로 진행되는 인구 고령화 관련 노인복지 문제, 수질·대기오염과 같은 환경문제를 포함한 삶의 질 개선을 위한 주민들의 욕구 등 구조적으로도 과거와는 크게 달라지고 있는 것이 현실이다. 이렇게 급변하는 사회 환경을 정확히 파악하고

적시에 대처하기 위해서는 이것을 검토하고 분석할 수 있는 정확하고 충분한 통계자료들이 시의 적절하게 공개되어야 한다.

지방자치를 인체에 비유한다면 지방재정은 인체를 구성구석 순환하는 혈액과 같다고 할 수 있다. 혈관을 따라 혈액이 순조롭게 순환되어야 인체가 건강을 유지할 수 있듯이 지방자치도 필요한 재원을 조성(세입)하여 적재적소에 공급(세출)하여야 건전하게 발전할 수 있는 것이다. 이 혈액이 제때에 필요한 만큼 만들어져서 온몸을 제대로 순환하는지 여부를 정량적으로 보여주는 것이 지방재정 통계라 할 수 있다.

본고에서는 지방재정 관련 간행물과 통계의 현황과 문제점을 살펴보고, 해외 사례를 통해 시사점을 도출해 보고자 한다.

II. 지방재정 관련 간행물 및 통계 현황과 문제점

지방재정 관련 간행물은 주로 행정안전부에서 발행하고 있다. 이를 정리하면 다음의 <표 1>과 같다.

<표 1> 행정안전부 지방재정 관련 주요 간행물

(2008. 9. 30 현재)

간행물 명칭	주요 수록 내용	작성기관
행정안전 통계연보 (Statistical Yearbook of MOPAS)	행정안전부 일반현황, 정부조직/인사, 재난 안전, 정보화, 지방행정, 지방재정/세정, 지역발전, 정부서무 등	기획조정실 기획재정담당관
지방자치단체 예산개요(Budgetary Summary of Local Autonomous Entity)	지방재정 현황(순계 및 총계 규모), 지방자치단체 예산 지표 분석 등	지방재정세제국 재정정책과
지방재정연감(Local Finance Yearbook)	회계연도별 최종 예산편과 결산편으로 분류, 회계별·단체별·경비성질별 지방재정의 총계·순계규모, 투자적경비, 국고보조사업 등 주요 경비현황	지방재정세제국 재정정책과
지방공기업 결산 및 경영 분석(Local Public Enterprises & Managed Analysis)	재무구조 및 경영성과 분석 등	지방재정세제국 회계공기업과
지방세외수입연감(Local Non-Tax Revenue Yearbook)	세외수입 결산규모, 회계별·단체별 징수 현황	지방재정세제국 교부세과
지방세정연감(Local Tax Yearbook)	연도별·세목별·지방자치단체별 지방세의 부과·징수 실적 현황 등	지방재정세제국 지방세 분석과
한국도시연감(City Yearbook of Korea)	전국 도시에 대한 각종 현황과 도시기반시설 실태 수록, 지방도시의 변화추세 파악 및 도시행정을 위한 기초자료(행정구역별 인구, 면적, 재정, 조세부담, 도시계획 및 사회복지시설 등)	지역발정정책국 지역경제과

자료: 행정안전부 홈페이지(<http://www.mopas.go.kr>)

위의 표에서 볼 수 있듯이 지방재정 관련 통계들이 여러 간행물에 포함되어 있다. 이 가운데 각급 지방자치단체별로 가장 상세한 지방재정 통계자료들이 수록되어 있는 「지방재정연감」의 경우 1953년부터 오늘날까지 매년 발간되고 있다. 「지방재정연감」 작성 내용 및 기본방향과 관련된 법률 조항은 다음과 같다.

지방자치법 제127조(예산의 편성 및 의결) ① 지방자치단체의 장은 회계연도마다 예산안을 편성하여 시·도는 회계연도 시작 50일 전까지, 시·군 및 자치구는 회계연도 시작 40일 전까지 지방의회에 제출하여야 한다.

지방자치법 제134조(결산) ① 지방자치단체의 장은 출납 폐쇄 후 80일 이내에 결산서와 증빙서류를 작성하고 지방의회가 선임한 감사위원의 감사의견서를 첨부하여 다음 연도 지방의회의 승인을 받아야 한다.

② 지방자치단체의 장은 제1항에 따른 승인을 받으면 5일 이내에 시·도에서는 행정안전부장관에게, 시·군 및 자치구에서는 시·도지사에게 각각 보고하고 그 내용을 고시하여야 한다.

지방재정법 제40조(예산의 내용) ① 예산은 예산총칙, 세입·세출예산, 계속비, 채무부담행위 및 명시이월비를 총칭한다.

② 예산총칙에는 세입·세출예산, 계속비, 채무부담행위 및 명시이월비에 관한 총괄적 규정과 지방채 및 일시차입금의 한도액 그 밖에 예산집행에 관하여 필요한 사항을 정하여야 한다.

지방재정법 제51조(예산회계의 결산) 세입·세출의 결산은 세입·세출의 예산과 동일한 구분에 의하여 작성하며, 다음 사항을 명백히 하여야 한다.

1. 세입

- 가. 세입예산액
- 나. 징수결정액
- 다. 수납액
- 라. 불납결손액
- 마. 미수납액

2. 세출

- 가. 세출예산액
- 나. 전년도 이월액
- 다. 예비비 사용액
- 라. 전용 등 증감액

- 마. 제16조제1항 단서의 규정에 의한 초과지출액
- 바. 예산현액
- 사. 지출액
- 아. 다음 회계연도 이월액
- 자. 불용액

지방재정법 시행령 제47조(예산의 과목구분) ① 세입예산의 과목은 세입의 원천을 감안하여 지방세수입·세외수입·지방교부세·조정교부금·재정보전금·보조금·지방채 및 예치금회수 등으로 구분한다.

② 세출예산의 과목은 그 기능을 감안하여 일반공공행정, 공공질서 및 안전, 교육, 문화 및 관광, 환경보호, 사회복지, 보건, 농림해양수산 등으로 구분한다.

지방재정법 시행령 제59조(세입·세출결산서 등의 제출) ① 지방자치단체의 장은 회계연도마다 법 제51조의 규정에 의하여 작성한 세입·세출결산서에 「지방자치법」 제125조제1항의 규정에 의한 감사위원의 감사의견서를 첨부하여 다음 회계연도 6월말까지 이를 지방의회에 제출하여야 한다.

② 지방의회에 제출하는 세입·세출결산보고서, 계속비결산보고서, 지방자치단체의 채권·채무에 관한 보고서, 법 제53조제1항의 규정에 의한 재무보고서를 첨부하여야 한다.

「지방재정연감」은 이상의 법령에 의거하여 지방자치단체의 예산 및 결산결과 보고내용을 종합하여 재정운영상황을 집대성하고 있다. 이 「지방재정연감」이 발간되기까지는 매년 지방자치단체 연감작성 담당 공무원을 대상으로 작성지침이 시달되고 교육이 시행되고 나서 시도본청 및 시·군·구별 연감자료가 작성되며 재정연감의 시도별 집계 및 전국 집계가 이루어진다.

지방재정 통계의 공개와 관련하여 2005년도의 시범적용을 거쳐 2006년도부터 통합재정수지 분석결과가 본격 적용되고 있는 바 통합재정수지제도는 IMF가 정한 국제기준에 따라 회계·기금 간, 각급 정부 간 내부거래 상계 및 차입·상환 등 보전거래 제외한 정부 전체의 순수재정 활동 및 수지를 파악하는 것으로서 재정건전성 측정 및 지역경제 영향력 분석에 유용하게 활용될 수 있는 것으로 판단된다. 이에 대한 근거법령인 지방재정법 제59조(통합재정정보의 제공)에는 지방자치단체의 장은 매 회계연도마다 일반회계·특별회계 및 기금을 포함한 당해 지방자치단체의 재정운영상황을 통합적으로 분석하여 주민에게 공개하고 행정안전부장관에게 제출하여야 한다고 규정되어 있다. 이 통합재정수지 분석의 기대효과로는 첫째, 지방재정분석제도,

재정공시제도 등을 활용하여 자치단체별 분석결과를 공개함으로써 주민의 알권리 충족, 지방재정 활동에 적극적인 주민 참여를 유도할 수 있으며, 둘째, 국가기준 및 IMF 지침과 연계되는 지방통합재정수지 작성으로 지방재정수준의 국제간 비교가 가능해지며, 셋째, GRDP와 연계한 경제활동별 지출현황 및 재정정책방향의 예측이 가능해진다는 것이다. 이 통합재정수지의 작성기준은 현금주의로 세입·세출결산의 현금거래이고 회계기간은 결산년도(FY) 기준으로 1년 단위로 작성된다. 분석대상은 지방자치단체 결산서 작성결과가 되며 작성범위는 지방자치단체가 직접 관리하는 일반회계, 기타특별회계, 기금회계와 공기업특별회계(직영공기업)를 포함한다. 여기서 공기업특별회계는 상수도, 하수도, 공영개발, 지역개발 등이다. 통합재정규모는 자치단체가 1년 동안 지출하는 순수재정활동 규모로, 그 산식은 세출(경상지출+자본지출)+순융자(융자지출-융자회수)이다. 통합재정수지는 당해연도의 순수한 세입에서 세출을 차감한 수치로 재정의 적자 또는 흑자규모를 의미하는 바, 그 산식은 순수재정수입-순수재정지출(세출+순융자)이다.

지방재정 통계와 관련된 또 다른 제도로 2006년도부터 시행된 지방재정공시제도를 들 수 있다. 이것은 자치단체가 홈페이지를 통해 지방재정 관련 통계자료를 주민들에게 제공하는 제도로서 재정공시의 내용은 공통공시와 특수공시로 구분된다. 공통공시에는 첫째, 총량적 재정운영 결과 및 재정운영에 관한 중요사항이 포함되어 있다. 전자는 지방재정법에서 정하는 총량적인 재정운영결과로서 ① 세입·세출예산의 집행상황, ② 지방채·일시차입금 등 채무의 현재액, ③ 채권관리 현황, ④ 기금운용현황, ⑤ 공유재산의 증감 및 현재액, ⑥ 발생주의 복식부기에 의한 재무보고서, ⑦ 지방재정법 제59조의 규정에 의한 통합재정정보 등이 포함되며, 후자는 지방재정법시행령에서 정하는 주요 재정운영결과와 행정안전부장관이 정하는 주민관심사항으로 ① 재정분석·진단 결과, ② 감사원 등으로부터 받은 감사결과, ③ 업무추진비 집행현황, ④ 지방채무현황, ⑤ 행사·축제경비 집행현황, ⑥ 민간단체 등 보조금 지원현황, ⑦ 1천만원이상 수의계약 실적, ⑧ 연말지출비율 등이 포함된다. 이 제도는 지방재정 관련 통계 및 기타 관련 사항을 주민들에게 공개함으로써 재정운영의 투명성 및 책임성을 제고하는 효과가 기대된다.

지방재정 통계를 활용하여 운영되는 또 다른 제도인 지방재정분석제도는 지방자치단체의 예산집행결과에 대한 분석을 통해 지방자치단체의 재정상태와 구조 등을 파악하여 책임재정을 실현하고 이를 차기 재정운영에 반영하도록 하는 제도로서 1998년도부터 지방재정법 제108조에 근거하여 매년 지방재정의 건전성과 효율성을 분석하여 우수단체에 대해서는 특별교부세 등 인센티브를 부여하는 한편, 분석결과 안정성이 현저히 떨어지는 자치단체의 경우 정밀 재정진단

을 실시한 후, 재정건전화계획을 수립·시행하도록 권고하고 있다. 이 지방재정분석의 결과는 주요 언론 및 행정안전부 지방재정 관련 웹사이트인 “재정고”를 통해 공개되고 있다.

이상의 지방재정 관련 간행물 및 통계와 관련하여 기존의 연구에서 제시되고 있는 문제점을 요약하면 다음과 같다.

김선기(2002)는 한국도시연감 통계의 문제점을 제시하고 있는데 이는 다른 발간물의 통계에 대해서도 일반적으로 적용될 수 있을 것으로 판단되는 바 그 내용은 다음과 같다.

첫째, 통계자료의 신뢰성이 낮다. 한국도시연감은 통계수립과정에서 자료의 정확성에 대한 검증절차가 미약한 채 자료의 확보와 취합에만 시간을 투입하고 있어 상당수의 통계자료가 현실과 괴리되어 있는 등 통계자료의 신뢰성이 매우 저하되어 있다. 일반적으로 지역통계의 작성과정에서는 기획설계단계, 자료수집단계, 자료처리단계별로 다양한 원인에 의해 통계오차가 발생한다. 자료가 수록된 원천에 따라서도 동일한 통계 자료의 수치가 상이한 경우도 발생하는데 이 경우 자료를 이용하여 정책적 시사점을 도출하거나 통계분석을 시도하고자 하는 이용자 입장에서 자료를 신뢰할 수 없게 된다.

둘째, 통계자료를 확보하는 데 제약이 있다. 통계수요에 부응하여 필요한 통계자료를 확보하고자 해도 자치단체 차원에서 소지역통계(small area statistics)의 생산을 위한 조사를 실시할 여건이 되지 않고 또한 선진국과 같이 통계의 소지역 추정방법(small area estimation)이 발달하지 못한 실정에서 충분한 통계자료의 확보는 어렵다.

셋째, 통계항목 및 내용의 질적 효용성이 부족하다. 통계자료의 대부분이 일정시점의 절대치로 표시되는 정태적 자료(stock data) 위주로 구성되어 있으며 시점 간 변동이나 추이, 장소 간 흐름 등 동태적 자료(flow data)는 극히 부족한 형편이다. 또한 그래프, 지도 등 시각적 자료와 지수, 변화율 등 가공된 2차 자료는 거의 없고, 통계의 3대 구성요소(시간, 공간, 항목) 중 시간성이 거의 배제되어 관찰된 상태로서 결과치만 나타낼 뿐 전후 상황을 보여주는 시계열자료가 매우 부족한 실정이어서 통계의 적극적 활용을 제약하는 요인으로 작용하고 있다.

김동욱(1999)은 행정적 측면에서 지역통계의 문제점을 다음과 같이 열거하고 있는바 이 역시 지방재정 통계와도 밀접하게 연관된다고 보아 여기 요약한다.

첫째, 통계수요 변화에 대한 인식 부족을 들 수 있다. 예를 들어 혐오시설 기피(NIMBY)에 따른 갈등·분쟁상황에서 지방행정공개요의 요구 혹은 집단민원의 발생이 빈번해질 것으로 보이며, 만약 이 경우에 관련 사안에 대한 정확한 지역통계자료가 구비된다면 이의 해결을 위한 설득·조정 또는 협상유도의 자료로 유용하게 활용될 수도 있을 것이다. 또한 산업구조가 서비스, 정보산업중심으로 급속히 변화하였고, 이러한 산업구조의 변화는 고용 및 임금구조, 인구

등에 커다란 변화를 초래하였으며, 도시화된 지역에서는 서비스업, 정보산업 등 3차 산업에 대한 통계 수요가 증대하였으나 이에 부응하지 못하는 것이 현실이다.

둘째, 통계행정인력의 전문성 부족을 들 수 있다. 현재 전문통계인력을 충원하기 어렵고 통계 담당 인력의 전문성이 낮으며 전문 통계교육도 미비하기 때문에 지역통계 담당부서의 통계 작성 및 분석 능력은 낮은 것으로 판단되며, 따라서 시점 간, 장소 간 차이에 따른 지역동향 변동에 관한 정보나 인구 및 재화의 장소 간 흐름에 따른 자료 등의 동태적 자료는 거의 작성되지 못하고 있다.

셋째, 통계행정조직 및 인력의 확충이 미흡하다. 지방자치단체의 통계담당부서와 정보화담당 부서간의 통합은 외형상 통계와 정보화의 연계를 통해 업무의 효율성을 높이는 것처럼 보이나 실제 통계와 결합되어 있는 전산분야는 대부분 인사, 세무, 지적, 주민등록 업무 등이며 지역통계의 DB작업이나 정보화에 대해서는 그 진척이 더디어서 지역통계의 시의적절한 관리가 이루어지지 못하고 있다.

넷째, 중앙·지방 통계조직간 역할분담이 확립되어 있지 않다. 현재 지방통계기구는 중앙정부의 지방통계사무소와 지방자치단체의 통계기구에서 통계작성기관별로 지역통계를 분산 작성하고 있으며, 상호간의 수평적인 업무협조가 충분히 이루어지지 못하고 있다. 이 같은 통계작성기관의 이원화로 말미암아 통계별로 조사방법의 차이와 조사의 중복에 따른 낭비가 상존하고 있다.

이상의 기존 연구에서 지적된 것 외에 지방재정 통계 관련 문제점으로 제기할 수 있는 것들은 다음과 같다.

첫째, 공개되는 지방재정 통계가 공급자 위주로 되어 있다. 통계의 공급자는 통계의 작성부서 또는 그 부서의 작성 담당자라 할 수 있다. 따라서 대부분의 지방재정 통계의 공급자는 크게 보면 행정안전부라 할 수 있다. 지방자치단체는 원 자료(raw data)의 제공자인 동시에 수요자이기도 하다. 가장 큰 수요자 집단이 바로 일반 국민이다. 이 국민 가운데에는 단순히 호기심에 의해 자기가 거주하는 자치단체의 재정사정을 알고 싶어 하는 주민들이 있는가 하면 이 자료를 이용하여 분석하고 연구하고자 하는 교수, 학생, 연구원 들도 있다. 따라서 수요자들이 원하는 자료를 이용하기에 편리한 방법으로 제공하는 것이 바람직한데 이 점에서 아직 미흡한 측면이 적지 않다.

둘째, 지방재정의 자료는 아니지만 지역소득 자료가 반드시 필요한데 이 자료가 제공되지 않고 있다. 현재 16개 광역자치단체에 대해서 공개되고 있는 지역내총생산(GRDP) 자료는 지역의 부나 경제적 능력을 반영하는 데에는 한계를 가지고 있다. 김성주·이선영(2006)에

의하면 생산측면에서 추계된 지역내총생산(GRDP)과 관련하여 지역통계 중 일부는 지역의 특수성을 반영한 표본설계에 관한 검증과 분류체계에 관한 논의를 거치지 않고 전국단위에서 집계되는 일률적인 조사표에 의해 조사가 이루어지므로 지역이 가진 강점이 누락되거나 산업적 특수성을 반영하지 못하는 문제가 발생하며, 하부단위에서 보고되는 수치를 단순 집계하여 생산되는 경우도 있어 전국 통계에 비해 정확성과 신뢰성이 떨어지며 지역의 실물 경제지표와 다소 괴리되는 측면이 발생하고, GRDP는 역외지역에서 경제활동을 영위하고 있는 지역 거주민의 생산 활동과 소득수준을 정확히 반영할 수 없으므로 이를 지역의 소득지표로 사용하는 것은 부적절하다. 따라서 이 GRDP를 대체할 수 있는 지역소득 자료의 추계 및 공개가 필요하다. 이 자료는 지방재정과 관련한 다양한 정책이나 제도를 운영하는 데 실질적으로 큰 도움을 줄 것으로 판단된다. 참고로 미국의 경우 오래 전부터 시나 카운티와 같은 기초자치단체의 중위소득(median income) 자료가 공개되고 있어 지역경제나 지방재정 연구에 큰 역할을 하고 있다.

셋째, 자료의 분류나 내용이 시계열적으로 일관성을 유지하는 것은 물론 중요하다. 하지만 새로운 자료의 추가, 기존 자료의 재구성 등 정책목적을 달성하기 위한 노력도 반드시 필요하다. 통계자료를 검토·분석함으로써 재정운영의 투명성과 책임성을 제고할 수 있고, 미흡한 점을 찾아내어 그 대책을 마련할 수 있지만 이를 위한 노력이 미흡한 것이 현실이다.

Ⅲ. 해외 사례 및 시사점

국가의 통계뿐만 아니라 지방재정 통계도 국가 간 비교가 가능하기 위해서는 통계의 분류 체계나 산출방식이 일치하는 것이 최선이고 설령 각 국가의 특수한 사정을 반영하여 완전히 일치하지는 않더라도 어느 정도 일관된 틀을 가지고 있어야 한다. 또한 중앙정부나 지방정부 모두 재정 운영의 투명성과 책임성 제고가 각 나라 재정운영의 중요한 지향 목표가 되고 있다는 점을 감안할 때 재정 관련 통계의 중요성은 매우 크다고 할 수 있다. 따라서 본절에서는 통계 분류의 국제적 일관성 지향이라는 측면에서 IMF의 Government Finance Statistics(GFS)의 분류 방법을 살펴보고, 그로부터 우리나라에의 시사점 도출을 시도하며, IMF(2007)의 재정투명성에 대한 모범관행규약 내용을 검토하여 그로부터 지방재정 통계 관련 시사점을 도출하고자 한다.

1. GFS와 우리나라 예산 분류 체계의 비교

〈표 2〉에는 IMF의 GFS 분류, 우리나라 중앙정부 및 지방정부의 정부 기능에 의한 세출 분류가 정리되어 있다.

〈표 2〉 정부의 기능에 의한 세출의 분류

한 국		GFS (일반정부)
중앙정부	지방정부	
일반공공행정	일반공공행정	일반 공공서비스
공공질서 및 안전	공공질서 및 안전	공공질서 및 안전
통일·외교		
국방		방위
교육	교육	교육
문화 및 관광	문화 및 관광	오락, 문화 및 종교
환경보호	환경보호	환경보호
사회복지	사회복지	사회적 보호
보건	보건	건강
농림해양수산	농림해양수산	
산업·중소기업	산업·중소기업	
수송 및 교통	수송 및 교통	
통신		
국토 및 지역개발	국토 및 지역개발	주거 및 지역사회 시설
과학기술	과학기술	
예비비	예비비	
	기타	
		경제적 업무

자료 : 기획재정부 홈페이지(<http://www.mosf.go.kr>)
 행정안전부 재정고 홈페이지(<http://lofin.mopas.go.kr>)
 IMF, Government Finance Statistics 2001.

위 표에 의하면 우리나라의 경우 경제 관련 세출의 분류가 GFS에 비해 세부적인 것을 알 수 있다. 즉 우리나라의 경우 경제 관련 세출에 해당하는 것으로 농림해양수산, 산업·중소기업, 수송 및 교통, 국토 및 지역개발 등으로 분류되고 있으나 GFS의 경우 경제적 업무(economic affairs) 하나로 분류되고 있다. 물론 후자의 경우 세부 분류로 농림어업과 수렵, 연료와 에너지, 광산·제조·건설, 수송, 통신, 기타 산업(관광, 호텔과 음식점) 등으로 구성되어 있어서 우리나라의 분류 내용이 모두 포함되고 있다. GFS의 경우 여가선용을 위한 오락과 종교에 대한

지출이 부각되고 있고, 사회적 보호의 경우 하부 분류(subcategory)를 보면 질병과 신체장애, 노년, 유족, 가족과 자녀, 실업, 주거, 사회적 소외 등 매우 세밀하고 구체적으로 분류가 되어 있는 것을 알 수 있다. 또 다른 특징은 우리나라의 경우 중앙정부나 지방정부의 세출 분류에 과학기술 항목이 있는 반면 GFS 분류에 의하면 이와 유사한 항목이 존재하지 않는다. 그 대신 일반 공공서비스 항목 안에 기초 연구(basic research) 항목이 들어 있고, 모든 세출항목마다 그 항목 관련 연구개발(R&D) 세출 하부항목이 포함되어 해당 부문의 연구개발이 독립적으로 추진되고 있음을 시사하고 있다.

세입의 경우 우리나라 지방재정에서는 크게 자체수입과 의존수입으로 구분하고 전자의 경우 지방세수입과 세외수입으로 구성되어 있으며 후자의 경우에는 지방교부세, 보조금, 지방채 및 예치금 회수 등으로 구성되어 있다. 한편 GFS에 의하면 세입은 조세, 사회 기여(social contributions), 보조금, 기타 수입 등으로 구성되어 있어서 지방재정 측면에서는 구조적 차이가 별로 없다.

2. 재정 투명성에 대한 모범관행규약

〈표 3〉에는 IMF(2007)의 재정 투명성에 대한 모범관행규약이 정리되어 있다. 이들 규약의 모든 내용들이 지방재정 통계와 직접적으로 연관되는 것은 물론 아니고, 재정통계와 관련되더라도 중앙정부 재정통계에 해당하는 내용들도 존재하지만, 이 규약의 배경이 중앙정부와 지방 정부를 모두 포괄하는 일반정부 및 공기업에 대한 것이므로 이를 감안해야 할 것이다.

〈표 3〉 재정투명성에 대한 모범관행규약

I. 명확한 정부의 역할과 책임	
1.1	정부부문은 여타 공공부문이나 경제와 구분되어야 하고, 공공부문 내의 정책 및 관리 기능은 명확하고 공개적으로 발표되어야 한다.
1.1.1	정부의 구조와 기능은 명확해야 한다.
1.1.2	정부의 행정, 입법, 사법부의 재정적 권능은 잘 정의되어야 한다.
1.1.3	상이한 정부의 책임과 이들 간의 관계는 명확히 지정되어야 한다.
1.1.4	정부와 공공법인간의 관계는 명확한 협정에 기초해야 한다.
1.1.5	민간부문과 정부와의 관계는 명확한 규칙과 절차에 따라 공개적으로 처리되어야 한다.
1.2	재정관리를 위한 명확하고 공개적인 법적, 규제적, 행정적 구조 틀이 있어야 한다.
1.2.1	공적자금의 수집, 위탁, 사용은 포괄예산, 조세, 그리고 기타 공공자금법, 규제, 행정절차에 의해 관리되어야 한다.

〈표 3〉 재정투명성에 대한 모범관행규약(계속)

1.2.2 조세와 세외수입의 징수와 관련된 법률과 규제, 그리고 이를 적용하는데 있어서의 행정적 재량의 기준은 접근하기 쉽고, 명확하며 이해하기 쉬어야 한다. 조세 또는 비조세 납부 의무에 대한 청원은 적절하게 고려되어야 한다.
1.2.3 제안된 법률 및 규제 변동에 대해 협의할 충분한 시간이 있어야 한다.
1.2.4 정부와 공공/민간법인 간의 계약협정은 명확하고 공개적으로 접근할 수 있어야 한다.
1.2.5 공적자산을 이용하거나 활용할 권리 부여를 포함한 정부의 채무와 자산 관리는 명시적인 법적 근거를 가지고 있어야 한다.

II. 공개적 예산과정

2.1 예산의 준비는 정해진 일정을 따라야 하고, 잘 정의된 거시경제 및 재정정책 목표에 의해 방향이 정해져야 한다.
2.1.1 예산일정은 명시되고 준수되어야 한다. 예산안에 대해서는 입법부가 검토할 수 있도록 적절한 시간이 허용되어야 한다.
2.1.2 연도별 예산은 현실적이고, 포괄적인 중기 거시경제 및 재정정책 구조 틀 내에서 준비되고 발표되어야 한다. 재정 목표와 재정 규율은 명확히 기술되고 설명되어야 한다.
2.1.3 주요 세입, 세출 수단에 대한 설명과 정책목표에 대한 이들의 기여가 제공되어야 한다. 이들이 현재 및 미래 예산에 미치는 영향과 보다 광범위한 경제적 결과에 대한 추정치 역시 제공되어야 한다.
2.1.4 예산 서류는 재정의 지속가능성에 대한 평가를 포함해야 한다. 경제발전과 정책에 대한 주요 가정들은 현실적이어야 하고, 명확하게 기술되어야 하며 민감도 분석이 제시되어야 한다.
2.1.5 총체적인 재정정책 구조 틀 내에서의 예산 및 예산외 활동의 조정과 관리를 위한 명확한 메카니즘이 있어야 한다.
2.2 예산 집행, 감독 및 보고에 대한 명확한 절차가 있어야 한다.
2.2.1 회계체계는 세입, 위탁, 지불, 연체, 부채, 자산을 추적할 수 있는 신뢰할만한 토대를 제공해야 한다.
2.2.2 예산 진척상황에 대한 적시의 연도중 보고서가 입법부에 제출되어야 한다. 적어도 분기별로는 갱신된 자료가 발표되어야 한다.
2.2.3 회계연도 동안 추가적인 세입 및 세출안은 원래의 예산제출과 일관된 방식으로 입법부에 제출되어야 한다.
2.2.4 승인된 예산과의 일치 여부를 포함한 감사를 받은 결산계정과 감사보고서는 입법부에 제출되어야 하고, 1년 이내에 발표되어야 한다.

III. 국민의 정보이용 가능성

3.1 정부의 과거, 현재, 미래 재정활동과 주요 재정 위험에 대한 충분한 정보가 국민들에게 제공되어야 한다.
3.1.1 결산 계정과 기타 발표된 재정보고서를 포함한 예산서류는 중앙정부의 모든 예산 및 예산외 활동을 포괄해야 한다.
3.1.2 향후 최소 2년간의 주요 예산 총계에 대한 예측값과 민감도 분석과 함께 최소 과거 2년의 회계연도의 결과에 대해 연간 예산에 있는 정보와 같은 수준의 정보가 제공되어야 한다.
3.1.3 중앙정부의 조세지출, 우발채무, 준재정활동의 성격과 재정적 의미를 묘사하는 보고서는, 기타 모든 주요 재정적 위험에 대한 평가서와 함께 예산서류의 일부이어야 한다.

〈표 3〉 재정투명성에 대한 모범관행규약(계속)

3.1.4	자원과 관련된 활동과 외국원조를 포함한 모든 주요 세입원으로부터의 수입은 연간 예산공개시 별개로 인식되어야 한다.
3.1.5	중앙정부는 부채와 금융자산, 비부채성 채무, 천연자원 자산의 수준과 구성에 대한 정보를 발표해야 한다.
3.1.6	예산서류에는 지방정부의 재정 상황과 공공법인의 재무상태를 보고해야 한다.
3.1.7	정부는 장기 공공재정에 대한 정기 보고서를 발행해야 한다.
3.2	재정정보는 정책분석을 용이하게 하고 책임성을 증진하는 방향으로 제공되어야 한다.
3.2.1	연간 예산이 발표되는 시점에 예산에 대한 명확하고 단순한 요약안내가 널리 배포되어야 한다.
3.2.2	재정 관련 자료는 수입, 지출, 그리고 자금조달을 구분하고 지출은 경제적, 기능적, 행정적 범주로 구분하여 총액 기준으로 보고되어야 한다.
3.2.3	정부의 통합수지와 총부채는 정부 재정상태의 표준적 요약지표이어야 한다. 이것은 기초수지, 공공부문 수지, 그리고 순부채 등과 같은 다른 재정지표에 의해 적절히 보완되어야 한다.
3.2.4	주요 예산프로그램의 목적에 대비한 결과가 매년 의회에 보고되어야 한다.
3.3	재정정보의 적시 발표에 전념해야 한다.
3.3.1	재정정보의 적시 발표는 정부의 법적 책임이어야 한다.
3.3.2	재정정보의 사전 공개 일정을 공표하고 이를 준수해야 한다.

IV. 신뢰성의 보장

4.1	재정 자료는 일반적으로 인정되는 자료품질 기준을 충족시켜야 한다.
4.1.1	예산의 예측과 갱신은 최근의 세입과 세출 추세, 내재하는 거시경제 상황, 그리고 잘 정의된 정책 공약을 반영하여야 한다.
4.1.2	연간 예산과 결산 계정은 재정자료의 수집과 발표에 사용되는 회계 기초를 표시해야 한다. 보편적으로 수용되는 회계기준을 따라야 한다.
4.1.3	재정보고서의 자료는 내부적으로 일관되어야 하고 다른 원천으로부터 나온 관련된 자료와 일치되어야 한다. 전통적인 재정자료에 대한 주요 개정이나 자료분류의 변동은 설명되어야 한다.
4.2	재정활동은 효과적인 내부 감독과 안전장치가 있어야 한다.
4.2.1	공무원 행동에 대한 윤리기준은 명확하고 잘 공개되어야 한다.
4.2.2	공공부문 고용절차와 조건은 문서로 제공되고 관심 있는 집단이 접근하기 쉬어야 한다.
4.2.3	국제기준에 부합하는 조달 규제는 접근가능하고 실제로 준수되어야 한다.
4.2.4	공공자산의 구입과 매각은 공개적으로 수행되어야 하고, 주요 거래는 개별적으로 확인되어야 한다.
4.2.5	정부활동과 재정은 내부적으로 감사를 받아야 하고, 감사절차는 재검토를 받을 수 있도록 공개되어야 한다.
4.2.6	국세청은 정치적 항방으로부터 법적으로 보호되어야 하고, 납세자의 권리를 보장하며 활동에 대해 국민에게 정기적으로 보고해야 한다.

〈표 3〉 재정투명성에 대한 모범관행규약(계속)

4.3 재정정보는 외부로부터 상세히 검토되어야 한다.

4.3.1 공공재정과 정책은 국가의 감사 조직 또는 행정부로부터 독립된 이에 상응하는 기구에 의해 검토되어야 한다.

4.3.2 국가의 감사 조직 또는 이에 상응하는 기구는 입법부에 연차보고서를 포함한 모든 보고서를 제출하고 발표해야 한다. 후속 활동을 감시할 수 있는 메카니즘이 갖추어져야 한다.

4.3.3 독립적인 전문가들로 하여금 재정 예측과 그것의 토대가 되는 거시경제 예측, 그리고 내재하는 가정들을 평가하도록 해야 한다.

4.3.4 국가의 통계 조직체는 재정자료의 질을 입증하기 위해 단체의 독립이 보장되어야 한다.

자료 : IMF, Code of Good Practices on Fiscal Transparency, 2007.

위의 표에 있는 내용 중 지방재정 통계와 관련한 시사점은 다음과 같다.

첫째, 예산 진척사항에 대한 연도중 보고서를 제출하고 적어도 분기별로 갱신된 자료를 발표하여 지방의회나 주민이 그 사실을 알고 타당성을 판단할 기회가 제공될 필요가 있다. 결산보고서와 감사보고서의 공개도 같은 맥락에서 필수적이다.

둘째, 정부의 과거, 현재, 미래 재정활동과 주요 재정 위험에 대한 충분한 정보가 주민들에게 제공되어야 한다. 수익을 목적으로 한 투자나 채무 등 불확실성이 존재하고 경우에 따라 현재나 미래의 주민들에게 경제적 불이익을 초래할 가능성이 존재하는 재정 활동에 대해서는 주민들이 알 권리가 있으며, 지방정부가 재정 관련 미래 예측을 하는 경우 가정되는 경제적 변수값에 대한 민감도 분석이 이루어져야 하고, 그 결과가 공개되어야 한다.

셋째, 지방재정 통계는 정책분석을 용이하게 하고 책임성을 증진하는 방향으로 제공되어야 한다. 많은 사람들이 통계자료를 쉽게 접근할 수 있고, 활용할 수 있어야 이를 통한 문제점 파악 및 현실적인 대안 도출이 가능하다.

넷째, 지방재정 통계는 적시에 공개되어야 한다. 빠르게 변화하고 있는 현실을 감안할 때 통계가 발표되는 시차가 크면 클수록 이 자료를 이용하여 분석한 결과가 비현실적이 될 가능성이 크다. 지방재정 통계는 아니지만 지역 경제에 대한 분석에 다양하게 활용되고 있는 지역내총생산(GRDP)의 경우 전국을 대상으로 추계되는 GDP보다도 발표시차가 훨씬 큰 것이 현실이다. 따라서 GRDP의 경우 다른 자료와는 시기적 불일치로 인해 활용하는 데 상당한 제약이 존재한다. 지방재정 통계의 경우에도 발표시차를 축소하는 노력이 요구된다.

IV. 결 론

지방재정 통계는 일반 주민들에게 알 권리를 충족시켜줄 뿐만 아니라 중앙정부와 지방자치단체의 정책담당자나 실무자들에게는 시행된 정책의 효과를 점검하고, 문제점을 발견하여 대책을 마련할 수 있는 계기를 제공하는 기초자료가 된다. 또한 이 분야를 전공하는 학자들에게는 이 통계자료를 활용하여 다양한 연구를 수행함으로써 국가와 지역의 발전을 위해 기여할 수 있게 된다. 지방재정 통계가 이러한 기능을 제대로 수행하기 위해서는 정확하여 신뢰할 수 있어야 하며, 꼭 필요한 자료를 포괄할 수 있을 정도로 충분해야 하며, 시의 적절하게 발표됨으로써 통계로부터 도출되는 시사점이 실기하는 일이 없어야 한다. OECD의 재정투명성 지침에서도 “재정투명성이란 재정에 관련된 모든 정보를 시의적절하고 체계적으로 완전히 공개하는 것”이라고 정의하고 있다.

상대적으로 짧은 지방자치 역사를 가진 우리나라의 경우 오랫동안 지방자치제도를 운영해 온 선진국의 사례들로부터 얻는 교훈이 많다. 다양한 시사점을 얻을 수 있는 방법 중 하나가 지방재정 통계를 이용한 분석인데, 이를 위해서는 우리의 통계 체계가 국제적인 기준에 부합해야 한다. 가장 기본적인 것이 세입과 세출의 분류 체계라 할 수 있다. 그동안 우리나라에서는 IMF나 OECD 등 국제기구가 제시하거나 권고하는 기준에 맞추기 위해 노력해 온 것이 사실이다. 하지만 아직도 특정 항목의 통계 산정에 포함되거나 제외되는 세부항목에 차이가 나서 다른 나라와의 수평적 일관성을 유지하지 못하는 경우가 적지 않게 존재한다. 물론 각 나라의 재정운영 환경이 상이하기 때문에 완전히 일치하는 것은 바랄 수 없지만 가급적 일관성을 유지하도록 지속적인 노력을 기울일 필요가 있다.

본문에서 언급되었지만 질 좋고 풍부한 지방재정 통계자료가 적시에 발표되기 위해서는 통계행정조직 및 인력의 확충이 필수적인데, 이를 위해서는 중앙정부와 지방자치단체의 인식 전환이 우선되어야 한다. 통계자료의 질을 높이고, 양을 늘리는 것은 국민이나 지역의 주민들에게는 금방 가시적으로 드러나는 성과가 아니라고 생각하기 쉽고, 그런 면이 없지 않아 있다. 그러나 통계는 지방재정 운영상의 문제점을 발견하고 이를 시정하여 지속적으로 발전할 수 있는 중요한 인프라인 것이다. 고속도로나 항만을 건설하는 “하드 인프라”만 중요한 것이 아니라 통계부문에 대한 인력 및 예산의 투자인 “소프트 인프라”도 국가나 지역의 발전을 위해 매우 중요한 것이다.

지방재정 통계의 활용성을 제고하기 위해서는 상이한 수요자 계층에 대해 적절한 통계를 제공할 필요가 있다. 예를 들어 일반 주민들의 알 권리를 충족시켜주기 위해서는 미시적이고, 세부적인 자료보다는 거시적이고, 포괄적인 자료를 시각적으로 이해하기 쉽게 그래프나 도표 등을 이용하여 다양하게 제공할 필요가 있다. 또한 이 분야의 연구자나 중앙정부나 지방정부 관리

들을 위해서는 보다 세부적인 내용을 시계열 자료의 형태로 제공할 필요가 있다. 시계열 자료를 통해 추세를 파악하여 앞으로의 상황을 예측할 수 있기 때문이다.

광역자치단체에서 기초자치단체에 이르기까지 주민소득 자료의 추계가 필수적이다. 지방재정의 규모나 구조는 지역소득과 환류관계가 존재하므로 지방재정 활동의 궁극적인 효과는 지역소득에 어느 정도 반영된다고 볼 수 있다. 지방자치의 중요한 목적 가운데 하나가 주민들이 잘 살게 하는 데 있다면 지역소득 규모의 변동을 통해 지방자치의 성과를 파악할 수 있게 되는 것이다. 본문에서도 언급하였듯이 미국의 경우 이미 오래 전부터 시나 카운티와 같이 소규모 자치단체에까지 중위소득 자료가 공개되어 지방재정을 포함한 지역경제의 연구에 매우 유익하게 활용되고 있다.

지금까지 우리나라 지방재정 관련 간행물과 통계의 문제점을 살펴보고, IMF의 GFS 체계와 재정 투명성에 대한 모범관행규약에서 시사점을 도출하였다. 다른 여러 제도와 마찬가지로 통계도 그 나라의 사회·문화적 환경에 영향을 받지 않을 수 없는 측면이 있는 동시에 소위 “글로벌 스탠더드”에 부합해야 하는 양면성을 가지고 있다. 따라서 결국 양자 사이에서 적절히 절충해야 하는 것이 현실적 대안일 것이다. 하지만 통계의 정확성, 통계의 시의 적절성, 통계의 활용성 등은 국가나 시기에 관계없이 적용되는 통계가 갖추어야 할 필수요건인 것이다. 따라서 지방재정 통계의 경우도 이를 위해 지속적인 노력이 요구된다. ☺

◀◀ 참고문헌 ▶▶▶

- 김동욱, “지역통계행정에 관한 연구”, 「행정논총」 제37권 제1호, 서울대학교 행정대학원, 1999.
- 김선기, “한국도시연감의 체제개편을 위한 정책방안”, 「지방행정연구」 제16권 제2호(통권 52호), 한국 지방행정연구원, 2002.
- 김성주·이선영, 「GRDP 추계방법과 활용상의 문제점」, 제9호, 부산발전연구원, 2006.
- IMF, Government Finance Statistics, 2001.
- _____, Code of Good Practices on Fiscal Transparency, 2007.