

지방재정통계 관리역량 강화방안

조 연 상

목원대학교 디지털경제학과 교수

1. 지방재정통계의 특성

지방재정통계는 표본조사 혹은 전수조사 등의 방법을 통해 생성되는 조사통계의 성격보다는 행정업무를 수행하는 과정에서 생성되는 행정통계의 성격과 유사한 특성을 갖는다. 그러나 지방재정이 지방자치단체의 각종 활동을 뒷받침하거나 혹은 제약하는 예산과 관련되어 있다는 점에서 단순히 행정업무를 수행하는 과정에서 피동적으로 생성되는 행정통계의 일종으로 처리하는 데에는 다소 문제가 따를 수 있다.

왜냐하면 예산은 지방자치단체가 정책목표를 어떻게 설정하느냐에 따라 일정한 범위 안에서 규모를 크게 할 수도 적게 할 수도 있기 때문이다. 뿐만 아니라 예산과정 전체 과정(예산의 편성, 심의·의결, 집행, 결산 및 감사)에서 지방재정통계 업무가 계속적으로 중요한 판단근거자료를 제공해주어야 한다는 점에서도 중요한 차이를 갖는다.

그러나 무엇보다도 지방재정통계의 특성은 지방재정이 갖는 특수성 즉, 지방재정은 그 지출 규모와 구성 여하에 따라서 지역의 경제력에 큰 영향을 미칠 뿐만 아니라 지역의 경제력은 다시 지방세 및 지방세외수입 등을 통해 지방재정에 순환적으로 큰 영향을 미치고 있다는 사실에서 찾아야 할 것이다.

2. 지방재정통계 관리의 어려움

가. 지방재정통계의 특수성에 따른 어려움

지방재정통계는 지방재정의 성격상 지방자치단체의 장을 비롯한 모든 부서가 가장 큰 관심을 갖는 대상일 뿐만 아니라 지방의회의원들 또한 예산 심의·의결과정에서 때로는 집요하리만큼 높은 관심을 나타내는 대상이 되기도 한다.

따라서 지방재정통계는 전문적 지식을 갖춘 담당자가 담당하는 것이 바람직하다고 하겠다.

나. 지방재정제도 변화에 따른 어려움

(1) 지방교부세제도의 변화

우리나라의 지방교부세제도는 종류도 다양할 뿐만 아니라, 재원 및 사용용도도 다양하여 담당자 이외에는 쉽게 이해하기 어렵다.

우선 재원에 따라 지방교부세 형태를 살펴보더라도 다음과 같이 복잡하게 나타난다.

현행 지방교부세제도는 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세 등으로 구분하여 운영하고 있는데, 그 가운데 보통교부세는 지방자치단체의 기본적 행정수행 경비의 부족분을 보전하는 재정부족액 보전분과 지방 양여금법 폐지전에 이미 사업이 착수되어 시행중인 지방양여금 도로사업의 마무리를 위한 재원 등으로 구성된다.

특별교부세는 보통교부세의 획일적인 산정방법으로 포착할 수 없는 재정수요에 대한 보완적 재원이며, 분권교부세는 국고보조사업의 지방이양에 따라 소요되는 재원을 보존하기 위한 재원이다. 또한 부동산교부세는 국세인 종합부동산세 전액을 재원으로 하는 것이다.

지방자치단체의 지방재정통계 담당자가 특히 신경을 써야 할 부분은 지방교부세는 교부세 인센티브 제도와 교부세 감액제 적용기준에 적용되고 있어 매년 중앙정부로부터 받는 지방교부세 규모가 상당부분 증액되거나 감액된다는 점이다.

정부는 기존의 인센티브 항목에 다음과 같은 인센티브 항목을 신설하거나 강화할 계획을 밝히고 있다¹⁾.

- 자치단체의 건전예산운영, 조직축소운영, 지방세체납액 축소 등 인센티브 항목을 신설·강화

1) 행정안전부, 2008행정안전백서, 2008.12 참고

- 기업체 유치(사업체 수 및 종사자 증가율)에 대한 인센티브
- 읍면동에 대해 통합 이전에 소요되던 경비의 100%를 보전
- 생활폐기물 절감 인센티브를 신설
- 환경 및 교통 혼잡비용 수요를 추가 반영
- 지역특화발전특구 지정면적을 지역균형수요에 반영
- 65세 이상 노인인구 비율이 20%이상인 초고령 자치단체에 대한 지원을 강화

따라서 이처럼 다양·다기한 인센티브제 하에서 지방재정통계 담당자나 관리자는 더 많은 지방교부세를 교부받거나 더 적은 감액을 받기 위해서는 관련 해당 부서 담당자들과 함께 예전보다 훨씬 더 많은 노력과 관심을 기울여야 한다.

(2) 지방세 세목체계의 변화

지방자치단체의 자체재원 중 가장 중요한 재원인 지방세도 현 정부에 들어와서 대대적인 손질이 이루어지고 있는 점도 지방재정통계 관리자에게 커다란 짐이 될 수 있다.

정부는 우선 지방세 체계의 단순성·투명성을 확보하고 조세행정의 효율성을 높이기 위해 16개 세목을 9개 세목으로 간소화하는 작업을 진행하고 있다. 현행 지방세 세목은 세수규모가 1조 원에 이르지 못하는 세목이 7개²⁾에 이를 정도로 세목별 규모가 영세하고, 동일세원에 대한 중복과세, 부가세(Surtax)적 목적세 등으로 인해 조세체계가 복잡한 문제점이 있기 때문이다.

세목체계의 단순화 내용을 살펴보면, 동일세원에 중복과세 되는 취득세와 취득관련 등록세는 『취득세』로, 재산세와 도시계획세는 『재산세』로 통·폐합하고, 유사 세목이라 할 수 있는 취득과 무관한 등록세³⁾와 면허세는 『등록면허세』로, 공동시설세와 지역 개발세는 『지역자원시설세』로, 자동차세와 주행세는 『자동차세』로 통합할 계획이다.

또한 부가세(Surtax)로 운영되는 지방교육세⁴⁾는 본세에 통합하되, 교육재정 운용에 차질이 없도록 현행 전출금 규모와 동일하게 교육비특별회계를 보전할 계획이다. 도축세와 농업소득세는 농·축산업의 경쟁력 강화와 세수의 영세성 등을 고려하여 전격 폐지할 계획이다. 주민세·사업소세·담배소비세·레저세는 현행과 같이 유지된다.

2) 농업소득세, 도축세, 면허세, 지역개발세, 공동시설세, 사업소세, 레저세

3) 취득무관 등록세 : 저당권, 전세권, 상호등기, 법인설립등기 등

4) 지방교육세는 주민세, 재산세, 등록세, 레저세, 자동차세, 담배소비세에 부가세로 운영

〈표 1〉 지방세 세목체계 변경(간소화)계획 내용

구 분	현 행	통·폐합(안)
중복과세 통·폐합	① 취득세 ② 등록세	① 취득세
	③ 재산세 ④ 도시계획세	② 재산세
유사세목 통 합	② 등록세 중 취득무관 및 정액분 ⑤ 면허세	③ 등록면허세
	⑥ 공동시설세 ⑦ 지역개발세	④ 지역자원시설세
	⑧ 자동차세 ⑨ 주행세	⑤ 자동차세
목적세 정 비	⑩ 지방교육세	※ 본세에 통합
현행유지	⑪ 주민세 ⑬ 사업소세	⑥ 주민세 ⑦ 사업소세
	⑫ 담배소비세 ⑭ 레저세	⑧ 담배소비세 ⑨ 레저세
폐 지	⑮ 도축세 ⑯ 농업소득세	폐 지

※ 지방소득·소비세 도입 시 7개 세목으로 간소화

- 주민세, 사업소세 → 지방소득세 / 담배소비세, 레저세 → 지방소비세로 통합

향후 지방소득세와 지방소비세가 도입될 경우 주민세와 사업소세는 지방소득세로, 담배소비세와 레저세는 지방소비세로 통합하여 9개 세목을 7개 세목으로 간소화 하는 2단계 세목 간소화를 추진할 계획이다.

이러한 세목체계 간소화는 지방세제의 단순성·투명성을 높임으로써 납세자의 세부담 인식을 명확히 하여 조세의 가격기능을 활성화하고 납세협력비용 및 징세비용을 감소시켜 조세행정의 효율성을 증가시킬 것으로 기대된다.

그러나 지방재정통계 담당자 혹은 관리자는 이러한 지방세체계 변화가 통계관리의 어려움을 가중시키는 면이 없지 않다. 예컨대 지방재정중기계획을 작성할 때 필수적으로 각 세목의 연도별 전망치를 예측치해야 하는데, 세목의 변화로 일부 세목의 경우 장기예측자료를 구하기 어렵게 만드는 경우가 많다. 부정확한 예측 혹은 전망치를 토대로 중장기 예산을 설정할 경우 결과적으로 예산과 결산의 괴리가 한층 크게 나타날 수 있을 뿐만 아니라, 추진하던 사업의 일부를 중단해야 하는 사태마저 불러일으킬 수도 있다. 따라서 보다 정밀하고 전문적인 지식을 갖춘 지방재정통계 관리가 절실하게 필요해진다.

(3) 지방세체계의 확충

세목체계 단순화와 함께 정부는 새로운 지방세로 지방소득·소비세 도입을 추진하고 있다. 지방세 구조는 지역경제에 대한 민감도가 낮은 재산과세 위주(48.8%)로 구성 되어 있기 때문에 지방자치단체가 기업 유치나 관광활성화 같은 노력을 기울이더라도 재산과세 중심의 지방세 체계 하에서는 지방세수 증대로 이어지지 못한다는 인식 하에서 재산과세 중심의 지방세 체질을 근본적으로 변화시켜 소득·소비과세를 확충시킨다는 계획을 추진하고 있다. 현재와 같은 조세 체계 하에서는 소득·소비과세의 대부분이 국세에 집중되어 있어 지방은 기업을 유치해도 세금은 주로 국가에 납부하게 되고, 관광객이 지방에서 숙박하거나 물건을 사도 전부 국세로 귀속되는 구조로 지역경제 성과가 지방세수로 연계되지 못하고 있는 것이 현실이다. 그 결과 세금은 국가가 80%, 지방이 20%를 걷지만 쓰기는 국가가 40%, 지방이 60%를 쓰고 있어 지방의 역할과 기능 강화에도 불구하고 재정자립도는 지속적으로 하락하고, 국가 재정에의 의존비율이 증가하고 있다.

따라서 정부는 지방재정의 자립도를 높이기 위해, 2008년 3월 기본계획을 수립하여 당정협의, 정부 관계부처와 학계 공동토론회, 한국재정·지방재정학회 토론회, 지방세포럼 등 다양한 의견수렴 및 논의확산을 통해 현행 부가과세 방식의 주민세소득할(지방세)을 독립과세 방식으로 전환하는 「지방소득세」를 신설하는 방안과 국세인 부가가치세 세액 일부를 이양하는 「지방소비세」를 신설하는 방안을 마련하였다.

물론 이와 같은 지방세체계의 확충은 지방재정의 자립도를 높여 지방자치의 활성화를 도모하는데 크게 기여하겠지만, 지방소득세와 지방소비세가 향후 어떠한 형태로 확정되느냐 혹은 어떤 방식으로 부과되고 징수하느냐에 따라 지방재정통계 담당자의 업무가 과중하게 나타날 가능성이 있다. 예컨대 주민세소득할을 독립과세로 부과하는 경우만 하더라도, 현행 주민세소득할에 포함되어 있는 법인세할, 종합소득세할, 양도소득세할 및 특별징수 부분을 어떻게 추계하고 산정하느냐의 문제는 매우 전문적인 지식과 통계적 처리기법 등을 갖춘 사람이어야만 처리가능하기 때문이다.

(4) 지방세 비과세·감면제도의 변화

지방세 비과세·감면은 지방재정의 건전성을 위협할 정도로 큰 영향을 미치는 중요한 요인이 되고 있을 뿐만 아니라, 대부분 지방자치단체의 조례에 의해 발생되기보다는 국가 정책적 목적에 의해 발생되고 있으며, 다양한 법규에 의해 분산 규정되어 있어 지방재정 담당자에게 한층 더 어려움을 가중시키는 요소가 되고 있다.

더욱이 감면은 한번 만들어지면 만성화·기득권화 되는 경향이 있어 그 규모가 지속적으로 증가되어 왔다.

정부는 이에 따라 현행 감면규정이 2009년 12월 31일에 그 감면시한이 도래 하는 것을 계기로 비과세·감면을 전면 재정비하였다. 한편 행정안전부의 지방세 감면조례에 대한 허가권을 2010년부터 폐지하여 지방세정의 자율성과 자기 책임성을 강화할 예정이다.

따라서 지방재정 담당자는 새로운 지방세 비과세·감면제도의 변화 내용을 숙지하여 대응해 나가야 할 필요가 있다.

2007년도 결산기준 지방세 비과세·감면⁵⁾액은 113,012억원으로 지방세 총수입 541,531억원 (징수액+비과세·감면액)의 20.9%에 이르는 적지 않은 규모이다.

〈표 2〉 2007년 지방세 비과세·감면액

'07년 비과세· 감면액(억원)	법에 따른 비과세·감면액			조례에 따른 감면액		
	소계	지방세법	조세특례 제한법	소계	표준감면 조례	개별감면 조례
113,012 (100%)	97,480 (86.3%)	90,305 (79.9%)	7,175 (6.4%)	15,532 (13.7%)	14,763 (13.0%)	769 (0.7)

지방세 비과세·감면액의 구체적인 내역을 살펴보면, 2007년도 비과세·감면액 중 법에 의한 비과세·감면액은 9조 7,480억원(86.3%)이고, 조례에 의한 감면액은 1조 5,532억원(13.7%)이다. 특히 지역적 특수성을 반영한 자치단체별 개별감면조례에 의한 감면액은 769억원(0.7%)에 불과하여 대부분의 지방세 감면이 국가 정책적 목적에 의해 이루어지고 있다.

2007년도 지방자치단체 평균 재정자립도가 53.6%에 불과한 현실을 감안할 때 지방자치단체의 재정 건전성을 확보하기 위해서는 비과세·감면에 대한 제도개선이 무엇보다 시급하다.

또한 상기 표에서 볼 수 있듯이 비과세·감면이 여러 개의 법규에 분산 규정되어 있어 체계적인 관리도 어려운 실정이다.

이에 지방세 감면법규를 정비하고, 지방세지출예산제도 도입을 위한 기반을 마련하는 등 지방세 비과세·감면제도의 개선을 추진하게 되었다.

이와 함께 정부는 지방세제의 선진화·전문화를 위해 「지방세법」 분법(分法)을 추진하면서 납세자 편의 도모 및 감면 운영의 효율성을 제고하기 위해 분산 규정되어 있는 지방세

5) 비과세는 납세의무 자체가 성립하지 않는 것을 말하나, 감면은 납세의무는 성립하나 국가가 정책적 목적으로 과세를 면제하거나 경감하는 것을 말한다.

감면규정을 통합한 「지방세특례제한법」 제정을 추진하게 되었다. 주요 내용을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 지방세특례제한법 포괄범위를 서울의 경감, 세액감면, 세액공제, 과세표준 공제 등으로 한정하였고, 납세의무가 성립하지 않는 비과세와 중과세는 제외하였다.

둘째, 세목체계 간소화⁶⁾를 반영하여 감면세목을 조정하였으며, 법 시행시기('10.1.1)에 따라 2009년 12월 31일 일몰이 도래하는 모든 지방세 감면규정을 재검토하여 그 결과를 반영하였다. 특히, 세목체계 간소화에 따라 통·폐합되는 목적세(도시계획세 및 공동시설세)는 원칙적으로 과세 전환하였으며, 7~10인승 비영업용 승용자동차에 대한 자동차세 감면, 농어촌공가에 대한 감면 등 감면 목적을 달성한 감면은 폐지하였다.

셋째, 비과세와 감면에 대한 적절한 구분기준⁷⁾을 마련하여 감면적 성격의 비과세는 감면으로 전환하여 「지방세특례제한법」에 규정하였다. 특히, 비과세는 납세의무가 성립하지 않는 관계로 현황관리가 제대로 되지 않는 대표적인 누수재원이었다.

넷째, 자치단체의 지방세 감면운영의 자율성을 제고하기 위하여 지방세 감면조례에 대한 행정안전부의 사전허가제 및 지방자치단체에 시달하는 표준감면 조례를 폐지하였다. 일부에서는 감면조례 허가제 폐지로 선심성·민원성 감면 남발이나 자치단체간 감면경쟁 등을 우려하고 있으나, 감면조례 제·개정시 민간전문가 등의 참여를 제도화하고, 감면조례에 의한 감면액은 보통고부세 산정시 보전에서 제외하는 등 보완책도 병행 마련하고 있다.

그 외 지방세지출예산제도, 감면 신설 및 일몰 정비에 대한 법적근거를 마련 하였으며, 감면에 대한 일몰방식을 일괄일몰에서 개별 일몰방식으로 전환하였다.

(5) 지방세지출예산제도 도입 추진

지방세지출예산제도는 지방세 비과세·감면내역을 예산서 형식으로 표현하여 의회에 제출하고 주민에게 공시하는 제도로, 비과세·감면 내역을 의회에 제출 토록 함으로써 재정운영의 투명성을 제고하고, 불필요한 비과세·감면을 최소화하고자 하는 것이 주 목적이다.

지방세지출예산제도는 2009년 순 자치단체 시범운영, 2010년 전면 제도시행을 목표로 현재 126개 자치단체에서 시범 운영하고 있으며, 지방세지출보고서 서식 및 운영상 미비점 등을 보완해 나가고 있다.

6) 현행 16개의 지방세목을 9개로 간소화하는 「지방세법」 개정을 추진중에 있음

- 9개 세목 : 취득세, 재산세, 등록면허세, 지역자원시설세, 자동차세, 주민세, 사업소세, 담배소비세, 레저세

7) 국가 및 자치단체가 주체가거나 형식적 취득·납세협력비용이 과다한 것은 비과세로 존치하되, 정책적 목적으로 지원 또는 조장하기 위한 특례·감면에 유사조항이 있는 경우에는 감면으로 전환

또한 비과세·감면의 정확한 현황 관리를 위해 현행 표준지방세정보시스템⁸⁾ 개선사업도 병행 추진 중에 있다. 이러한 개선사업이 완료('08년말 예정)되면 표준지방세정보시스템을 통한 비과세·감면내역의 실시간 확인 및 지방세지출 보고서의 작성·출력이 지원된다.

특히 2010년부터 감면조례에 대한 행정안전부장관의 허가제가 폐지되면 지방자치단체는 지역특성에 맞게 감면조례를 제·개정할 수 있게 된다. 이는 자치단체의 과세자주권 증진에도 기여할 뿐만 아니라 1949년 지방세법 제정 이후 감면조례 제정과 관련된 국가의 권한을 전격 이양하였다는 점에서 지방세 감면역사의 큰 전환점이 된다 할 것이다⁹⁾.

그러나 한편으로는 지방재정 담당자들은 지방정부의 정책적 필요에 의해 지방세 감면조례를 제정하려 할 때, 어떤 정책에 어떤 지방세 감면이 효과적인지, 그리고 그 효과는 어떤 규모로 나타날지에 대한 정확한 정보를 확보해야 하기 때문에 높은 수준의 전문적 분석능력을 갖추어야 한다. 따라서 현재와 같은 순환근무제 하에서 그리고 일반행정 담당자들이 재정업무를 담당해야 하는 현실적 여건에서는 이러한 제도의 변화에 적절히 대응해 나가는 사실상 매우 어렵다고 판단된다.

다. 복식부기제도 도입에 따른 어려움

최근까지의 지방재정은 거의 단식부기 수준을 거의 벗어나지 못한 수준의 예산 및 결산체계로 이루어지고 있어서, flow(유량)개념 중심의 계정과목들로 구성되어, 지방자치단체가 보유하고 있는 자산이나 부채의 규모를 정확히 파악하기란 거의 불가능하였다.

그러나 지방재정법 개정 이후인 2008년 8월부터는 각 지자체가 각 회계연도 재무보고서등을 작성·공시할 의무가 주어졌기 때문에, 지자체는 기초재정상태보고서를 작성해야 한다. 기초재정상태보고서는 재무보고서의 핵심자료로서 지방자치단체의 자산과 부채 현황을 나타내고 있다.

자산과 부채는 stock(저량) 개념으로 표현된다는 점에서, 기본적으로 복식부기의 형식으로 나타낼 수 있다. 기초재정상태보고서는 그동안의 예산 지출로 자산과 부채가 얼마만큼 증가 혹은 감소했는지 또는 순자산이 얼마만큼 증가 혹은 감소했는지를 일목요연하게 파악할 수 있게 해준다는 점에서 매우 유용한 보고서이다.

그러나 stock 개념에 익숙치 못한 담당자들에게는 자산과 부채의 개념이 매우 생소하고 또한 통계를 작성하기도 용이하지 않을 것이다. 더더구나 현금주의가 아닌 발생주의 개념으로 자산과 부채에 대한 통계를 작성하기란 더욱 지난한 일이다.

8) 지방자치단체의 지방세 부과·징수를 위한 기본시스템으로 '06.3월 시스템 개발을 완료하였고, '08.3월 현재 서울(26개)을 제외한 222개 자치단체에 보급이 완료되었음

9) 행정안전부, 2008행정안전백서, 2008.12 참고

참고로 자산의 개념을 살펴보면, 지방자치단체는 기업과는 달리 공공서비스 제공을 주된 목적으로 하기 때문에 미래의 경제적 효익과 함께 공공서비스 잠재력이 있는 자원을 자산으로 정의하고, 기존 예산회계(현금주의·단식부기)의 재산(현금, 채권, 공유재산)외에 공공서비스 잠재력이 있는 주민편의시설, 사회기반시설의 구축물 및 발생주의 개념에 의한 자산(미수수익, 선급비용 등)을 포함하고 있다.

부채는 과거 사건의 결과로 특정실체가 미래에 자원의 유출이 예상되는 현재시점의 의무로서 기존 예산회계의 채무(지방채 등)에 발생주의 개념에 의한 부채(선수금, 국·도비보조금 집행잔액, 퇴직급여충당부채, 금융리스부채 등)를 포함하고 있다. 광역에서 발행하는 지역개발채권은 다시 기초자치단체 및 타 회계(일반, 기타특별 등)에 융자해주는 것으로 기존 예산회계에서는 채무(지역개발채권)와 채권(융자)을 상계한 순계로 기록되지만, 복식부기에서는 총계로 기록되어야 한다.

지방재정통계 관리의 어려움은 지금까지 예시한 이들 어려움 외에도 재정전산화에 따른 취급상의 어려움이 또한 존재한다. 그러야 본고에서는 행정전산화가 상당부분 많이 진전되어 있고, 지방자치단체 공무원들도 어느 정도 전산화에 익숙해져 있을 것으로 판단하고, 재정전산화에 따른 어려움은 논의에서 제외하기로 한다.

3. GRDP 추계 미비로 인한 지방재정통계 작성 및 분석의 미흡

GRDP(Gross Regional Domestic Product)란 일정기간 동안 일정한 지역에서 생산된 최종생산물의 합계로서, 지역내총생산이라고도 한다. GRDP는 일정한 지역 안에서 생산되는 상품과 서비스의 가치를 시장가격으로 평가한 수치이며, 어느 지역에 거주하는 주민에 의한 것인지에 관계없이 해당 지역에서 발생한 부가가치는 모두 계상된다.

지역내총생산의 추계는 각 지방자치단체의 경제규모, 생산수준, 산업구조 등을 파악하여, 지역경제 분석 및 정책수립에 필요한 기초자료로 제공하는 데 그 목적이 있다.

우리나라에서는 1993년부터 통계청에서 광역자치단체별 GRDP를 집계하여 발표하고 있으나, 기초자치단체의 GRDP는 일부 지역에서만 자치단체 스스로 집계하여 발표하고 있는 실정이다.

지역내총생산(GRDP)은 특정 지역 혹은 지방자치단체의 경제력을 나타내는 대표적 지표로서, 매년 경제력이 증대하였는지 혹은 감소하였는지를 일목요연하게 보여준다.

해당 지자체의 행·재정적 지원이 지역경제력에 얼마만큼 기여했는지 그 성과를 직접적으로 나타낼 수 있는 지표로도 활용될 수 있다. 또한 지역경제력을 증대시키기 위해 어떤 부문에

행·재정적 지원을 집중해야 하는가에 대한 정책 방향 설정에도 도움을 줄 수 있다. GRDP가 지방자치단체의 행·재정에 어떤 도움을 줄 수 있는지 살펴보면 다음과 같다,

첫째, 산업구조 정책의 기초 자료로 활용

지역내총생산(GRDP)은 산업구조 즉, 농림축산 및 수산업 등 1차산업, 광업 및 제조업 등 2차산업, 그리고 SOC 및 서비스업 등 3차산업의 비중을 파악하게 해줌으로써, 해당 지방자치단체의 산업적 특성을 명확하게 나타내줄 수 있다. 따라서 해당 지자체의 산업전략 수립 및 애로요인 타개책을 수립하는데 필수불가결한 자료이다.

둘째, 정확한 예산추계를 통한 예산과정의 효율성 도모

지역내총생산 규모와 산업구조 등을 정확하게 파악할 수 있다면, 중기재정계획 등 중장기 예산 수립시에 지방세 및 세외수입 등에 대한 정확한 예산 추계가 이루어질 수 있어 예산과정의 효율성을 도모할 수 있다.

셋째, 지방재정조정제도 등의 효율적 운영

현행 지방재정조정제도 중 지방자치단체별로 배정될 지방교부세 산정시 기초재정수요액 등을 추정할 때 매우 복잡한 과정을 거치고 있어서 객관성과 합리성에서 항상 문제의 소지를 안고 있으며, 국고보조금도 포괄보조금 형태로 전환되고 있고 있으므로, 정확한 GRDP 추계가 이루어진다면 GRDP를 기준으로 한 합리적이고 객관적인 지방조정제도의 새로운 틀이 마련될 수 있을 것이다.

넷째, 국가균형발전 전략 수립시에 유용한 자료

정책은 무릇 정확한 통계를 토대로 시행될 때 올바른 정책이 이루어질 수 있다. 기초자치단체까지 정확한 GRDP 추계가 이루어지면, 국가균형발전 및 지역혁신전략 등 주요 국정과제를 수립할 때, 그리고 정책효과를 평가할 때에 무엇보다 정확한 판단 근거자료로 활용될 수 있다.

다섯째, 지자체간 경쟁 촉진

지역내총생산(GRDP)은 당해 지자체와 동급의 다른 지자체와 비교할 때에도 매우 유용한 지표로 활용될 수 있다. 예를 들어 1인당 GRDP의 비교를 통해 타지역 주민들과의 경제력과 소득력을 비교할 수 있다. 1인당 GRDP 대비 1인당 지방세를 비교함으로써 상대적으로 당해 지역의 지방세 부담이 높은지 여부를 파악할 수도 있다. 1인당 GRDP 대비 1인당 지방교부세, 1인당 조정교부금 등을 비교함으로써 상대적으로 당해 지역이 중앙정부 및 광역자치단체 등으로부터 다른 지자체보다 지방교부세, 조정교부금 등을 더 많이 받고 있는지 적게 받고 있는지를 파악할 수 있을 것이다.

그동안 종합적인 거시경제지표의 미비로 지역경제 정책의 수립 및 평가에 어려움을 겪음에 따라 시·군·구 GRDP¹⁰⁾의 전국적 추계에 대한 필요성이 활발히 논의되어 왔으나, 시·도의 관심부족, 관련 기관의 행정력 미흡 등으로 일부 지자체에서만 작성하는 문제가 제기되고 있는 바, 행정안전부는 통계청과 공동 협력하여 모든 16개 시·도의 시군구GRDP를 추계¹¹⁾를 목표로 사업을 추진하고 있다.

현재 시·군·구 GRDP는 16개 광역시·도 중 대전, 경기, 강원, 경북, 경남 등 5개 시·도에서 작성·공표(통계법상 작성승인 지역)하고 있으며, 대구, 충북, 충남, 전북은 금년도말부터 공표할 예정이다.

한편, 미작성 시·도인 서울, 부산, 인천, 광주, 울산, 전남, 제주 등 7개 시·도는 금년도에 시산자료를 작성하여 이를 토대로 통계청에 작성승인 신청을 하여 2009년부터 공표할 계획이다.

위에서도 언급하였지만 GRDP는 지방재정통계에서 주요 지표로 활용될 수 있다. 예컨대 지방재정의 건전성을 나타낼 때 GRDP대비 부채비율 등이 주요지표로 사용될 수 있으며, 주민의 지방세 부담정도를 비교할 때에도 1인당GRDP 대비 1인당지방세를 지표로 비교하는 것이 합리적이다. 또한 지방세의 일부 세목은 GRDP증가율과 매우 밀접한 관련을 갖고 있어서 지방세 수입규모를 예측할 때 매우 유용한 지표로 활용되기도 한다. 따라서 지방재정통계 관리자는 GRDP를 활용하여 지방재정의 상태를 다양하게 분석하는 기법을 익혀둘 필요가 있다.

4. 지방재정통계 관리역량 강화방안

앞에서 설명한 바와 같이 지방재정통계는 개념 파악의 어려움에서부터 지방재정 관련 제도의 지속적인 변화에 따른 어려움, 분석에 필요한 관련 지표 미비로 인한 어려움 등이 따르고 있어 관리담당자에게 매우 큰 부담을 지우고 있다.

반면에 지방재정통계는 중앙정부와 지방정부가 모두 관심을 갖는 대상이며, 예산과 관련하여서는 지방자치단체 내에서도 단체장을 비롯한 모든 부서가 가장 큰 관심을 갖는 대상이 되고

10) GRDP(Gross Regional Domestic Product)란 한 지역에서 가계, 기업, 지방정부 등 경제주체가 일정 기간동안(통상 1년) '새롭게 산출한 재화와 서비스의 가치'(생산 부가가치)를 금액으로 평가하여 합산한 통계를 말한다.

11) GRDP 추계는 매년도 1월 1일에 12월 31일(일부 부문은 회계년도 기준)로 하고, 추계방식은 국민계정체계인 1993년 SNA((A New System of National Accounts)는 UN통계국이 국제적 비교를 위하여 정한 GDP 등의 편제 권고기준) 기준에 의거하고 있다. 추계범위 및 분류는 경제활동별 15개 분야로 ① 농림·어업 ② 광업 ③ 제조업 ④ 전기·가스·수도사업 ⑤ 건설업 ⑥ 도·소매업 ⑦ 음식숙박업 ⑧ 운수·창고업 ⑨ 통신업 ⑩ 금융·보험업 ⑪ 부동산·사업서비스업 ⑫ 공공행정·국방·사회보장 ⑬ 교육서비스업 ⑭ 보건·사회복지사업 ⑮ 기타서비스업으로 구분된다.

있으며, 지방의회의원들 또한 예산 심의·의결과정에서 때로는 집요하리만큼 높은 관심을 나타내는 대상이 되기도 한다. 지방자치가 활성화되면서 지역주민도 점차 높은 관심도를 나타내고 있는 추세이다.

따라서 보다 정밀하고 정확한 지방재정통계가 작성되고 공표되어야 하지만, 현재와 같은 순환근무제 하에서 그리고 일반행정 담당자들이 재정업무를 담당해야하는 현실적 여건 하에서는 지방재정통계 관리담당자가 전문성을 갖고 정확하고 유용한 지방재정통계를 작성하리라고 기대하기는 사실상 매우 어렵다고 판단된다.

이러한 현실적 여건에서 지방재정통계의 관리역량을 강화하기 위해서는 다음과 같은 세 가지 방안을 고려할 수 있을 것이다.

첫째, 지방재정통계 담당자에 대한 교육 및 훈련을 강화하는 방안이다.

이를 위해서는 한국재정학회나 지방재정학회 등 관련 학회와 세미나 등에 관련 담당자들을 되도록 많이 참가시켜 교육을 하거나, 행정안전부 혹은 통계청 교육원 등에 관련 교육과정을 개설하여 이수케 하는 방안 등이 검토될 수 있다. 또는 지자체 내에 설립되어 있는 대학 등 교육기관에 위탁교육을 의뢰하는 방안도 검토해볼 만하다. 이 경우 교육 내용에는 앞에서 언급한 각 종 어려움을 해결할 수 있을 정도의 폭넓고 실무적으로도 유용한 내용이 포함되어야 함은 물론이다.

둘째, 지방공무원 직종별 정원에 재정직을 추가하는 방안

순환근무제로 인해 교육받은 담당자가 다른 부서로 옮겨가고, 교육 미 이수자가 다시 지방재정통계 담당자로 발령을 받아 새로이 교육을 받아야 하는 악순환을 되풀이하지 않게 하려면, 지방공무원의 직종별 정원에 예컨대 재정직을 추가하여 전문직으로 지방공무원을 임용하는 방안도 검토되어야 한다. 물론 이 경우에는 중앙정부와 충분한 논의가 필요하며, 정원조정에 따른 예산 확보문제도 해결되어야 한다는 문제점이 따를 것이다.

현재 지방공무원 직종별 정원은 다음 표에 나타난 바와 같이 대부분 일반행정직(67.8%)으로 구성되어 있고, 기능직(16.7%)과 소방직(10.8%)이 그 뒤를 잇고 있다.

〈표 3〉 지방공무원 직종별 정원(2008.1.1.현재)

단위 : 명, %

계	정무	별정	일반	고위공무원	연구	지도	소방	기능	경찰	교원
282,476	252	4,131	191,550	39	2,828	4,755	30,417	47,128	127	1,269
100.0	0.1	1.5	67.8	0.0	1.0	1.7	10.8	16.7	0.0	0.4

행정안전부, 행정안전통계연보 2008 참고

셋째, 외부 전문기관이나 전문가 활용방안

지방재정통계 관리 가운데 특히 전문적 지식을 필요로 하는 부분은 외부 전문기관이나 전문가에게 의뢰하는 방안도 검토될 수 있을 것이다. 특히 세수의 장단기 예측이나 해당 지방자치단체의 재정평가 및 재정운용의 효율화 방안과 같은 문제들은 지방재정통계 담당자들이 독립적으로 다루기에는 많은 전문지식이 요구되기 때문에 외부 기관이나 전문가를 활용하는 방안이 바람직하다. 이 경우에는 단기간의 용역으로 처리할 수도 있으며, 혹은 중기재정계획 심의를 맡은 외부 전문가 등에게 별도의 자문수당 등을 제공하고 자문을 받는 방안 등이 고려될 수 있을 것이다. 🌱

