지방재정 운용의 자구노력 제고 방안:
- 지방교부세 인센티브제도 -

Enhancements of Self-supporting Efforts of Local Governments in Local Finance Practices: Incentive System in General Local Share Tax

김 정 완 (대진대학교 행정학과 교수 - 주저자)
염 일 열 (서정대학교 사회복지행정학과 교수 - 교신저자)

Abstract

Jeong-Wan Kim / Il-Yeol Yeom

General Local Share Tax (GLST) may discourage willingness for local governments to make their efforts to enlarge revenues and reduce expenditures in that it is distributed based on the policy goal of intergovernmental financial equity. To prevent such negative probabilities, Incentive system, where each local government's financial self-supporting efforts(SSE) for revenue enlargements and expenditure reductions are evaluated and a part of GLST is discriminately alloted based on its accomplishment, has been introduced and executed since 1997. The incentive system needs to now be analyzed whether it actually encourages SSE in local financial activities. Futhermore, the determinants, which influence SSE of local governments, are need be discerned to provide policy tools to strengthen the SSE. The findings of this paper show that SSE of local governments are overall so weak that they suffer from cutback of GLST, which is more frequently observed among comparatively higher governments in local financial self-sufficiency degree. And in regression analysis to figure out determinants to affect the SSE by the local government type, the values of R^2 show low level, which mean that local governments are negligent of their SSE in carrying out the revenue and expenditure activities composed of discretional items. Therefore, practical policy means is demanded to more activate incentive system for enforcing the SSE in local financial activities.

주 제 어: 보통교부세, 인센티브제도, 재정자립도, 지방정부 자구노력

Keywords: General Local Share Tax, incentive system, financial self-supporting efforts. local financial self-sufficiency degree

I. 서 론

1. 연구목적

지방교부세는 지역 간 재정적 격차를 해소함으로써 지역균형발전과 균등한 생활 수준을 확보하는 데 목적이 있다. 이러한 지방교부세는 지방재정의 형평화 관점에서는 바람직하지만 각 자치단체의 자발적인 재원확충과 경비절감을 위한 적극적인 노력을 저해하고 중앙정부에 대한 의존도를 부추길 우려가 있다. 이를 방지하기 위해 지방 교부세의 분배에 있어 세출 축소와 세입 확대를 위한 자체노력(self-supporting effort)에 대해 인센티브를 부여하는 방안이 운용되고 있다.

이러한 자체노력에 대한 인센티브제도의 필요성에 대한 논의는 꾸준히 진행되었으며 1997년부터 보통교부세와 특별교부세의 배분에 있어 부분적인 인센티브제도 도입으로 결실을 맺었으며 그 동안 수차례의 변화과정을 거치면서 현재에 이르고 있다.

그러나 그 동안 인센티브제도는 본래의 도입취지와 달리 적극적으로 지방자치단체의 자체노력을 진작시키는 데 기여하지 못한 것으로 평가되고 있다. 운영에 있어 비공개적이며 암묵적인 인센티브재원의 배분으로 말미암아 지방자치단체의 관심이 미흡한 실정이다. 또한 인센티브 항목의 수가 많고 상호 충돌하는 경우가 적지 않아 자구노력의 종합적인 성과가 희석되고 있다. 그 결과 각 지방자치단체는 교부되는 보통교부세의 총액에 대해서만 관심을 가질 뿐 세부적인 배분내역에 대해서는 관심이 약하다. 실제로 일선 지방자치단체들은 자신들에게 배분되는 보통교부세 중에서 자체노력에 대한 인센티브 재원이 어느 정도인지를 모를 정도이다.

그러나 최근에 이르러 지방자치단체들의 방만한 재정운용이 사회문제로 등장함에 따라 건전성과 책임성이 강조되고 있다. 중앙정부는 지방재정공시와 지방재정진단제도 등을 포함한 다양한 방법을 통해서 지방재정 운영 상황에 통제를 가하기 시작했다. 이와 관련하여 보통교부세의 인센티브재원에 대한 관심이 제고되고 있다. 첫째, 보통교부세는 중앙정부가 운용하는 지방재정조정제도라는 측면에서 중앙정부가 지방자치단체로 하여금 자구노력 강구하도록 영향력을 행사할 수 있는 시스템을 내포하고 있다. 둘째, 자구노력에 대한 보통교부세 인센티브 항목들이 지방자치단체의 세출 축소와 세입 확대에 대한 재량적인 항목들로 구성되어 있어 지방자치단체의 자구노력을 진작시킬 여지가 크다. 마지막으로 그 동안 보통교부세가 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 부족재원을 기준으로 배분된 결과 지방자치단체들의 도덕적 해이가 조장되는 사례가 있어 이를 방지할 필요가 있다.

2. 연구방법

자구노력에 대한 보통교부세 인센티브 항목은 2013년 현재 기준재정수요액 항목 9개, 기준재정수입 항목 6개로 구성되어 있어 세입과 세출 부문의 지방자치단체의 재량적 자구노력을 망라하고 있다고 볼 수 있다. 그 결과 현행 보통교부세 인센티브제도는 지방재정의 건전성과

책임성을 확보할 수 있는 유력한 정책수단으로 간주된다. 따라서 본 연구는 현행 운영성과를 측정하고 이를 바탕으로 제도개선에 관한 정책적 함의를 도출하는 데 목적이 있다.

일차적으로 현행 인센티브제도가 과연 지방자치단체의 자구노력 진작에 기여하고 있는가의 여부를 평가한다. 이를 위해 보통교부세 배분에 있어 지방자치단체별 자구노력에 의한 인센티브 성과를 측정한다. 먼저 지방자치단체의 전체의 실적을 측정함으로써 지방자치단체의 전반적인 성과를 평가한 후에 지방자치단체를 시도별·시별·군별로 나누어 그 속에서 개별 자치단체의 순위를 파악한다.

그 다음 다변량 분석을 통해 지방자치단체의 자구노력에 영향을 미치는 요인을 탐색하고자 한다. 보통교부세 인센티브 대상 항목들은 지방자치단체의 재량적인 세출축소와 세입확대가 가능한 항목들로 이루어져 있기 때문에 지방자치단체의 의도가 반영된다고 볼 수 있다. 지방자치단체의 재량적인 재정운영에 영향을 미칠 수 있는 요인을 경제적인 요인, 재정적인 요인, 정치적인 요인으로 상정하고 경제적 요인에서는 실업률과 인플레이션, 재정적인 요인에서는 자치단체별 재정자립도와 예산대비채무비율, 정치적인 요인에서는 지방선거주기를 각각의 독립변수로 선정한다. 이를 종속변수인 지방자치단체별 재량적인 자구노력에 의한 보통교부세 인센티브액과 상관관계분석과 회귀분석을 실시한다.

이상과 같이 지방자치단체별 자구노력 성과와 결정요인의 분석을 통해서 보통교부세 인센티브제도의 개선을 위한 정책적 함의를 유도하고 이를 바탕으로 향후 발전방안을 제시하고자 한다.

3. 선행연구

인센티브제도에 대한 연구는 1980년대 후반부터 나타나기 시작했다. 지방교부세를 대상재원으로 했다는 점에 공통점이 있다. 초기의 연구들(박태보,1985; 박완규,1990; 오연천,1996)은 대부분 자구노력을 세입에 국한하여 징세노력(tax effort)으로 측정하고 있다. 그 후 자구노력을 세수입과 세외수입까지를 포함한 자체수입으로 광의로 해석하는 연구(최영환,1992 ; 김준한, 1993)가 이루어졌다. 시간이 지나면서 세입뿐만 아니라 세출측면까지 고려한 연구(허재완,1994; 김준한;1996)가 대두하였다. 세출부문에 있어 자구노력은 투자경비는 긍정적인 인센티브를 제공하는 반면에 경직성 경비에 대해서는 부정적으로 평가하고 있다. 이와 같이 자구노력에 대한 범위가 점점 확대되고 지방자치가 제도적으로 정착됨에 따라 인센티브제도 도입에 대한 공감대가 형성되기 시작했다. 이러한 추세에 부응하여 1997년부터 보통교부세와 특별교부세를 대상으로 인센티브제도가 도입되었다.

인센티브 도입 직후의 연구(이창균, 1997)는 당시의 제도를 전체적인 관점에서 개관하고 몇 가지 정책적인 방향을 제시했다. 이와 동일한 맥락의 연구들이 있다. 이상용(2004) 연구는 보통교부세 인센티브 재원규모의 적정성, 인센티브 항목의 조정 필요성, 보통교부세 불교부단체에 대한 대책 강구, 인센티브 재원의 별도 재원화 등을 제시한 바 있다. 가장 최근의 연구(윤석완,

2006)는 인센티브제도가 지방교부세의 본래 기능인 지역별 부족재원의 보정과 지역 간 재정 형평화를 교란할 수 있다는 전제하에 그 영향을 분석한 바 있다. 분석결과 인센티브제도는 보정 및 형평화에 미치는 영향이 미미하지만 지방교부세의 취지를 교란하는 요인으로 작용할 수 있기 때문에 제도적 재검토가 필요하다는 점을 지적하고 있다. 이와 관련하여 인센티브재원의 보통교부세로부터 독립, 기준재정수입 인센티브의 강화, 인센티브제도의 지방재정분석·진단과의 연계성 강화 등을 제시하고 있다.

이상의 선행연구들은 아직 외국에서도 본격적으로 도입되지 않고 있는 인센티브제도의 우리나라 도입에 선구적인 역할을 수행하고 향후 개선의 필요성을 제기했다고 평가할 수 있다. 이들 선행연구들을 인센티브제도가 도입된 해인 1997년을 기준으로 하여 구분해볼 수 있다. 1997년 이전 선행연구들은 인센티브제도의 필요성과 함께 대안을 제시했다. 제시된 대안들은 대부분 세입측면의 징세노력만을 인센티브 항목으로 제안했다. 1997년 이후의 선행연구들은 인센티브제도에 대한 평가와 개선방안을 제시하고 있다. 그러나 인센티브제도의 대상재원, 재원규모, 자구노력의 지표, 대상 자치단체 수준 등 전제조건에 대한 논의가 결여된 상태에서 제도개선 방안만을 제시했을 뿐이다(윤석완, 2006). 한편 김정완(2007) 연구는 현행 인센티브제도에 대한 평가와 함께 대안적 모델을 제시하고 시뮬레이션을 통해서 그 정책적 효과를 추정함으로써 향후 인센티브제도의 개편에 대한 정책적 함의를 제공한 바 있다.

그러나 이상의 선행연구들은 인센티브제도에 대한 개괄적인 정책적 논의를 바탕으로 개편방안을 제시하는 데 그치고 있다. 따라서 무엇보다도 자구노력을 진작시키기 위한 인센티브제도의 구체적인 성과를 분석한 후에 이에 대한 개선방안을 제시하는 것이 급선무이다. 이에 본 연구는 그 동안 인센티브제도의 개편과정을 개관한 후에 현재의 구체적인 성과를 측정항목별, 각 자치단체별, 자치단체의 유형별로 분석한 후에 개편방안을 제시한다. 또한 구체적인 개편방안의 제시에 앞서 인센티브 항목에 대한 지방자치단체의 자구노력에 미치는 요인을 분석함으로써 개편안의 실현가능성을 제고하고자 한다.

Ⅱ. 보통교부세 인센티브제도의 개관

1. 보통교부세 자체노력 산정방법

지방교부세는 내국세의 19.24%(2013년 34조 4,409억원)를 재원으로 하여 보통교부세·특별교부세·분권교부세라는 세 개의 항목으로 지방자치단체에 교부된다. 이중에서 보통교부세는 내국세의 17.57%(31조 4,480억원)를 재원으로 하여 매년 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 자치단체에 대해서 그 미달액을 기초로 하여 일반재원 형식으로 분배한다.

특별교부세는 내국세의 0.73%(1조3,103억원)를 재원으로 하여 보통교부세 산정 방식으로 포

착할 수 없는 재정수요나 연도 중에 발생한 각종 재해, 공공복지시설 설치, 국가적 장려사업 등 예측하지 못한 특별한 재정수요에 대응하기 위한 재원이다.

분권교부세는 내국세의 0.94%를 재원으로 하여 중앙정부 이양사업을 수행하는 지원된다.

〈표 1〉 지방교부세의 종류와 재원규모(2013)

구 분		용 도	재 원	규 모	비 중
지방교부세	보통	재정부족단체 기본적 소요 경비 보전	-교부세 재원총액(내국세 19.24%) 중에서 분권교부세를 제외한 금액의 96% -내국세 17.57%	31조4,480억원	91.31%
	특별	재해대책 · 지역현안 수요 보전 및 재정인센티브 지원	-교부세 재원총액(내국세 19.24%) 중에서 분권교부세를 제외한 금액의 4% -내국세 0.73%	1조3,103억원	3.80%
	분권	국고보조사업의 지방이양에 따른 재원 보전	내국세 총액의 0.94%	1조6,826억원	4.89%
	합 계			34조4,409억원	100%

이중에서 보통교부세는 지방자치단체별로 기준재정수요액과 기준재정수입액을 비교하여 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 자치단체에 대해서 미달액을 중심으로 일반재원으로 교부된다. 통상 보통교부세 재원(내국세 17.57%)이 전국 미달액 합계보다 작기 때문에 부족액에 조정률[1]을 곱하여 지방자치단체별 배정액을 결정한다.

기준재정수요액과 기준재정수입액은 해당 자치단체가 기본적인 행정업무를 수행함에 있어 소요되는 비용과 통상적인 세입활동을 통해 확보할 수 있는 수입을 각각 의미한다. 보통교부세는 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 액수를 기준으로 하여 배분하기 때문에 미달액(부족액)이 클수록 더 많은 보통교부세를 배정받게 된다. 그 결과 지방자치단체들은 의도적으로 지출을 확대하면서 수입을 축소하려는 도덕적 해이 현상을 보이게 된다. 이를 방지하기 위해 1997년부터 세출과 세입 측면에 지방자치단체의 자체 노력을 평가하여 기준재정수요액과 기준재정수입액의 산정에 반영하고 있다. 세출 측면에서 세출항목을 축소하려는 자체노력이 큰 경우 기준재정수요액을 증액 산정하고 노력이 적은 경우에는 감액 산정을 한다. 반면에 세입측면에서는 세입항목을 확대하려는 자체노력이 많은 경우에는 기준재정수입액을 감액 산정하고 노력이 적은 경우에는 증액 산정을 한다. 기준재정수요액과 기준재정수입액의 자체노력의 반영 항목은 1997년 제도 도입 이후에 지속적인 변화를 격고 있다〈표 3〉. 2013년 현재 기준재정수요액과 기준재정수입액의 자체노력 반영항목은 9개와 6개로 각각 이루어져 있다.

2. 보통교부세 자체노력 반영 항목의 변천과정

지방교부세법은 1997년부터 보통교부세와 특별교부세의 산정시 지방자치단체의 자체노력을

---

1) 2013년 기준 조정률(0.8902866) = 보통교부세 재원 (30조5,045억원) / Σ전국 미달액 (34조2,637억원). 여기서 보통교부세 재원은 제주특별자치도의 몫인 보통교부세 3%를 제외한 금액임.

반영하고 했다. 보통교부세(5개 지표)는 경상적 경비절감단체, 지방세징수 노력단체, 일용인부 사용이 적은 단체, 지방세 징수율이 높은 단체, 공무원 표준정원 기준유지 단체 등에 대해 인센티브(incentive)를 부여하는 반면에 불량한 자치단체에 대해서는 재정벌칙 (penality)을 동시 부여하였다. 특별교부세(3개 지표)는 학교폭력 근절, 재난관리, 물가관리에 있어 우수한 자치단체에 인센티브를 부여했다〈표2〉. 1997년 인센티브 규모에 있어 보통교부세는 834억 원, 특별교부세는 105억 원이 각각 지원되었다. 2001년 이후의 인센티브제도 변천과정을 살펴보면 1997년 도입 당시에 비해 많은 변화를 겪었다. 우선 2001년부터는 특별교부세의 인센티브제도를 폐지하고 보통교부세만을 대상으로 하고 있다. 1997년도에는 기준재정수요액에는 3개 지표(경상적 경비절감, 일용인부사용억제, 공무원표준정원), 기준재정수입액에는 2개 지표(지방세 징수노력, 지방세 징수율)가 각각 적용되었으나 2001년에는 기준재정수요액에는 4개 지표(지방공무원 정원 감축, 사무보조 일용인부 절감, 경상경비 절감, 읍면동 통합유도), 기준재정수입액에는 5개 지표(지방세 징수율, 주민세 개인균등할 인상, 종합토지세 과표현실화, 지역개발세 탄력세율, 사용료·수수료 현실화)가 적용되기 시작되었다.

2002년도에는 기준재정수입액에 지방세 체납 축소와 지방세 세원 발굴, 2004년도에는 기준재정수입액에 지방상수도 요금 현실화가 각각 추가되었다. 2007년에는 기준재정 수요액에서 지방공무원 정원감축과 비정규직 공무원 감축, 기준재정수입액에서는 과표 현실화가 제외되었다. 2008년에는 기준재정수요액에 사회문화·복지 분야 예산운영이 추가되었다.

이러한 인센티브 지표의 변천은 지방재정 운용 방향과 세제개편에 따른 변화를 반영하기 위한 것이었다. 예를 들어 지방세수에 대한 자체노력을 강화하기 위해 2002년부터 지방세 체납율 축소와 지방세원 발굴을 추가하고, 2004년부터는 지방상수도 특별회계의 재무건전성을 유도하기 위해 지방상수도요금 현실화를 반영하기 시작했다. 2007년부터는 비정규직보호법이 발효됨에 따라 지방공무원 정원감축과 비정규직 공무원 감축을 제외하고 종합토지세(2005)가 폐지됨에 과표 현실화를 배제시켰다. 2008년부터는 복지업무의 지방이양에 따른 지방자치단체의 책무성을 강화하기 위해 사회문화·복지분야 예산운용을 반영하기에 이르렀다.

2009년에는 기준재정수입에서는 변화가 없는 반면에 기준재정수요액에서는 경상경비 절감과 지방상수도 요금 현실화가 제외된 반면에 건정재정 운영, 지방상수도 유수율, 지방행정조직 운영, 지역경제 활성화, 생활폐기물 절감이 추가되었다. 2010년에도 기준재정수입액에는 변화가 없는 반면 기준재정수요액에서는 행사·축제성 예산운용과 신재생에너지 산업지원이 추가되었다.

〈표 2〉 도입 당시의 인센티브 평가지표 및 평가방법(1997)

적용재원	평가항목 및 지표	평 가 방 법	인센티브내용	효 과
보통교부세	경상적 경비절감	일반경비, 관서당경비 등 경비의 증가율이 동종단체 평균증가율 대비 낮은 정도	경상적 경비절감액 30%를 기준재정 수요액 일반관리비 수요액에 증액함.	예산절감과 투자적 경비확충 유도
	지방세 징수노력	지방세 정산액 기준으로 동종단체 평균 증가율 대비 높은 정도	정산결과 증가분의 40%만 기준재정수입액으로 반영하고 60%는 자치단체의 자주재원으로 활용	세원발굴 및 징세의욕 고취, 자주재원 확보
	일용인부 사용억제	인구수, 행정동수를 기준으로 동종단체 표준정원 대비 일용인부 평균사용 인원이 많고 적은 정도	평균을 기준으로 기준재정수요액 일반관리비 수요를 증액하거나 감액함.	예산절감 및 생산성 제고
	지방세 징수율	결산액이 동종단체 평균 징수율 대비 높거나 낮은 정도	평균을 기준으로 기준재정수요액 징세비 수요액을 증액하거나 감액함	징세의욕 고취 및 자주재원확보
	공무원 표준정원	표준정원 산정공식에 의한 자치단체별 표준정원수	표준정원 기준으로 기준재정수요액 인건비 수요를 증액하거나 감액함	인력감축을 통한 적정인력을 유지하고 생산성을 제고
특별교부세	학교폭력근절	학교폭력근절을 위한 조직 운용실태, 청소년선도, 유해 환경정비 등의 추진 정도	우수단체에 시책사업수요중 시도별 1억-7억 차등지원	건전한 청소년의 육성과 청소년의 면학분위기 조성
	재난관리	산불대책, 재난예방 및 관리의 추진정도	우수단체에 시책사업수요중 시도, 시군구별 1억~11억 차등지원	재난관리를 통한 국민생활안정
	물가안정관리	물가관리체계 확립, 현장 지도 등을 통한 물가관리 추진정도	우수단체에 시책사업수요중 시도, 시군구별 1억~3억 차등지원	물가관리를 통한 국민생활안정

자료 : 지방교부세법 시행규칙 부칙 별표(1997)

2011년에는 기준재정수입에서는 주민세 개인 균등할 인상이 제외된 반면에 세외수입 체납액 축소가 반영되었고, 기준재정수요액에서는 사회문화·복지분야 예산운영, 지방상수도 유수율 제고, 지방조직운영, 신재생에너지 산업지원이 제외된 반면에 인건비 절감, 지방의회비 절감, 업무추진비 절감, 민간 이전경비 절감이 추가되었다. 이러한 자체노력 반영항목들은 2012년 까지 유지되고 있다. 2013년에는 기준재정수요액에서 인건비 절감 항목과 중복되는 지방인력 감축 항목을 제외한 대신에 기준재정수입액에서 지방세 감면액 축소를 새로 첨가시켰다〈표3〉.

그 동안의 인센티브 항목의 변천과정을 살펴보면 세입·세출에 대한 지방자치단체의 자구노력뿐만 아니라 당시의 국가정책적인 목표까지를 포함하고 있다. 예를 들어 물가·실업률·경제활성화·생활폐기물처리·에너지절감 등이 이에 해당된다. 이는 현행 인센티브제도가 지방자치단체의 재정운용의 자구노력 진작뿐만 아니라 중앙정부가 지방자치단체를 특정한 정책방향으로 유도하기 위한 수단으로 사용하고 있다는 점을 의미한다. 따라서 향후에는 인센티브제도의 기본 목표에 부합되도록 재정운용 부문에 특화시킬 필요가 있다.

〈표 3〉 인센티브제도의 변천과정(2001～2013)

구분	2001	2002	2004	2007	2008	2009	2010	2011-2012	2013
기준재정수요액	지방공무원 정원 감축	지방공무원 정원 감축	지방공무원 정원 감축	-	-	-	-	-	-
	사무보조 일용인부절감	비정규직 공무원 감축	비정규직 공무원 감축	-	-	-	-	지방인력 감축	-
	경상경비 절감	경상경비 절감	경상경비 절감	경상경비 절감운영	경상경비 절감운영				
	읍면동 통합유도	읍면동 통합유도	읍면동 통합유도	읍면동 통합운영	읍면동 통합운영	읍면동 통합유도	읍면동 통합유도	읍면동 통합 운영	읍면동 통합 운영
	지방청사 관리적정화	지방청사 관리적정화	지방청사 관리적정화	지방청사관리 운용(면적)	지방청사관리 운용(면적)	지방청사관리 운용(면적)	지방청사 관리적정화	지방청사 관리	지방청사 관리
	-	-	지방상수도 요금 현실화	지방상수도 요금 현실화	지방상수도 요금 현실화	-	-	-	-
	-	-	-	-	사회문화·복지 분야예산운영	사회문화·복지 분야예산운영	사회문화·복지 분야예산운영	-	-
						건전예산 운영	건전예산 운영	-	-
						지방상수도 유수율 제고	지방상수도 유수율 제고	-	-
						지방조직 운영	지방조직 운영	-	-
						지역경제 활성화	지역경제 활성화	지역경제 활성화	지역경제 활성화
						생활폐기물 절감 운영	생활폐기물 절감 운영	생활폐기물 절감 운영	생활폐기물 절감 운영
						-	행사·축제성 예산운용	-	-
						-	신재생에너지 산업지원	-	-
						-	-	인건비 절감	인건비 절감
						-	-	지방의회비 절감	지방의회비 절감
						-	-	업무추진비 절감	업무추진비 절감
						-	-	행사·축제성 경비 절감	행사·축제성 경비 절감
						-	-	민간 이전 경비 절감	민간 이전 경비 절감
기준재정수입액	지방세 징수율	지방세 징수율	지방세 징수율	지방세 징수율	지방세 징수율	지방세 징수율	지방세 징수율	지방세 징수율 제고	지방세 징수율 제고
	주민세 개인 균등할 인상	주민세 개인 균등할 인상	주민세 개인 균등할 인상	주민세 개인 균등할 인상	주민세 개인 균등할 인상	주민세 개인 균등할 인상	주민세 개인 균등할 인상	-	-
	종합토지세 과표 현실화	과표 현실화	과표 현실화	-	-	-	-	-	지방세 감면액 축소
	지역개발세 탄력세율	탄력세율 적용	탄력세율 적용	탄력세율 적용	탄력세율 적용	탄력세율 적용	탄력세율 적용	탄력세율 적용	탄력세율 적용
	사용료·수수료 현실화	수수료 현실화	경상 세외수입확충	경상 세외수입 확충	경상 세외수입확충	경상세외수입 확충	-	경상세외수입 확충	경상세외수입 확충
	-	지방세 체납율 축소	지방세 체납액 축소	지방세 체납액 축소	지방세 체납액 축소	지방세체납액 축소	지방세 체납율 축소	지방세 체납율 축소	지방세 체납액 축소
	-	지방세 세원 발굴	지방세 세원 발굴	지방세 세원 발굴	지방세 세원 발굴	-	-	세외수입 체납액 축소	세외수입 체납액 축소

자료 : 지방교부세법 시행규칙 부칙 별표(각 연도)

그리고 과거에 비해 최근에 접어들면서 측정항목들이 재정운용 중심으로 수렴하고 있으며 그 수 또한 줄어 들고 있다. 그 동안 다수의 측정항목들이 동시에 적용됨에 따라 자구노력 항목이 중복되거나 상반되는 항목들이 적용됨에 따라 자구노력의 결과가 희석되는 경우가 발생했었다. 현행 제도 역시 이러한 경향을 발견할 수 있기 때문에 향후에는 상호 배타적이면 재정운용 성과를 보다 정확하게 측정할 수 있는 지표들의 개발이 요구되고 있다.

Ⅲ. 보통교부세 인센티브제도의 성과 분석

1. 자구노력에 대한 통합 분석

2013년 현재 보통교부세 자구노력에 대한 인센티브는 기준재정수요액 9개 항목과 기준재정수입액 6개 항목으로 이루어져 있다. 지방자치단체별로 보통교부세는 부족액(기준재정수요액-기준재정수입액)에 조정률을 곱하여 결정되기 때문에 일차적으로 부족액이 큰 경우에 유리하다. 이를 위해 기준재정수요액은 커야 하는 반면에 기준재정수입액은 작어야 한다. 현행 보통교부세 인센티브제도에서는 세출항목의 자구노력이 큰 경우에는 기준재정수요액을 증액시키고(+) 적은 경우에는 감액시킨다(-). 반면에 세입항목의 자구노력이 큰 경우에는 기준재정수입액을 감액시키고(-) 작은 경우에는 증액시킨다(+).

지방자치단체의 자구노력에 기초한 2013년도 보통교부세의 인센티브 배정실적[2]을 살펴보면, 전국적인 자구노력의 경우 기준재정수요액은 258,052 백만원 증액으로 세출항목에서는 감축을 위한 자구노력이 있는 반면에 기준재정수입은 855,863 백만 증원으로 세입항목에서는 증대를 위한 자구노력이 없었다는 점을 발견할 수 있다. 더 나아가 기준재정수입의 세입항목의 증대 노력 미비정도(855,863 백만원)가 기준재정수요액의 축소 노력의 정도(258,052 백만원)보다 더 큰 결과 전체적인 자구노력은 부정적으로 평가되고 자구노력 부족액(-597,811 백만원)에 조정률을 곱한 액수에 해당되는 532,223 백만원의 보통교부세 감소를 초래했다. 여기에 보통교부세 불교부단체까지[3]를 포함하는 경우 감액규모는 1,247,730 백만원에 달한다〈표5〉.

따라서 현행 보통교부세 인센티브제도는 지방자치단체의 자구노력 결여로 인해 추가적인 재원배분보다는 감액하는 수단으로 활용되고 있다. 자치단체 유형별로 살펴보는 군을 제외하고는 모든 유형이 보통교부세 감액을 경험하고 있다. 군은 비록 미약하지만 2,901백만원의 추가지원을 받는데 반해 광역시 119,906백만원, 도 264,643백만원, 시 149,622백만원의 감액 조치를 받았다. 지방자치단체별 평균을 살펴보면 군은 35백만원의 추가지원을 받는데 반해 광역시 19,984 백만원, 도 33,080백만원, 시 1,781백만원이 각각 감액되었다〈표4〉.

---

2) 매년 보통교부세 인센티브 배정은 전전년도(2년 전)의 세입 확충과 세출 축소에 대한 자구노력를 반영하여 이루어진다.

3) 2013년 현재 기준재정수입액이 기준재정수요액을 초과하여(부족액이 없어) 보통교부세를 교부받지 않는 단체는 서울시·수원시·성남시·고양시·과천시·용인시·화성시이다.

〈표 4〉 자치단체 유형별 보통교부세 자구노력 인센티브 배정 실적(2013)

(단위: 백만원)

구 분	기준재정 수요액(A)	기준재정 수입액(B)	자구노력액 (A - B)	보통교부세 증 감 액	평균 보통교부세 증감액
(서울)	(124,106)	(818,819)	(-694,713)	(-618,494)	(-618,494)
광역시:6개	61,434	196,177	-134,683	-119,906	-19,984
세종시	2,089	3,158	-1,069	-952	-952
도: 8개	32,915	330,171	-297,256	-264.643	-33,080
시: 84개	81,313 (77,686)	249,374 (354,715)	-168,061 (-277,029)	-149,622 (-246,635)	-1,781
군: 74개	80,301	77,043	3,258	2,901	35
계 : 174개	258,052 (378,531)	855,863 (1,780,023)	-597,811 (-1,401,492)	-532,223 (-1,247,730)	-2,893 (-6,781)

주: 1. ( )보통교부세 불교부단체 포함
2. 광역시는 자치구를 포함하고, 도는 본청에 한함.
3. 보통교부세 증감액 = 자구노력액 * 조정률(0.8902866)
자료: 안정행정부(2013).「보통교부세 산정내역」

〈표 5〉 연차별 보통교부세 자구노력 인센티브 배정 실적('09-'13)

(단위: 백만원)

구 분	2009	2010	2011	2012	2013	평균
기준재정 수요액(A)	59,038	85,092	595,674	287,411	258,052	257,053
기준재정 수입액(B)	736,762	1,028,790	1,206,421	1,221,951	855,863	1,009,957
자구노력액 (A-B)	-677,724	-943,698	-610,747	-934,540	-597,811	-752,904
보통교부세 증감액	-580,063	-777,940	-538,887	-864,460	-532,223	-658,715

주: 1. 연도별 보통교부세 증감액 = 연도별 자구노력액 * 연도별 조정률
2. 보통교부세 불교부단체는 제외한 액수임
자료: 안정행정부(2013).「보통교부세 산정내역」

2009-2013 기간동안 연차별 지방자치단체의 자구노력에 대한 보통교부세 인센티브 배정액의 규모를 살펴보면 연평균 658,715백만원의 감액처분을 받고 있다. 특히 2012년에는 감액 액수가 864,460백만원에 달했다. 이러한 연차별 통계치는 그 동안 보통교부세 인센티브제도가 지방자치단체의 자구노력을 진작시키지 못했을 뿐만 아니라 오히려 보통교부세 배정액을 축소시키는 결과를 초래했다는 것을 의미한다. 연차별 자료에 의한 경우 기준재정수요액은 양(+)의 값을 갖고 있어 세출감소에 대해서는 어느 정도의 노력을 엿볼 수 있으나 기준재정수입액 역시 양(+)의 값을 보이고 있어 세입확대에 대한 노력이 상대적으로 적었다고 볼 수 있다.

2013년의 기준재정수요액과 기준재정수입액의 항목별 자구노력을 살펴보면, 기준재정수요액에서는 지방청사(에너지)관리운영, 인건비, 생활폐기물, 지역경제활성화, 업무추진비 등 전반적으로 세출절감 노력이 보이나 민간이전경비, 행사축제성경비, 지방청사(면적)관리운영에서는

미약한 것으로 나타난다. 특히 행사축제성경비는 광역자치단체보다는 기초자치단체, 기초자치단체에서도 시보다는 군의 절감노력이 약하고 반대로 민간이전경비는 기초자치단체보다는 광역자치단체, 기초자치단체에서도 군보다는 시의 절감노력이 약한 편이다. 지방청사관리와 관련해서는 에너지 절감은 양호한 반면에 면적에서는 과다하는 점을 알 수 있다. 이에 반해 인건비 절감과 지역경제활성화, 읍면동 통합에서는 적극적인 노력을 보이고 있다〈표6〉.

〈표 6〉 기준재정수요액 항목별 자구노력 현황(2013)

(단위: 백만원)

구 분	시도	시	군	계
인건비 절감	69,836	38,829	19,524	128,189
지방의회경비 절감	2,112	1,087	1,577	4,776
업무추진비 절감	34,193	9,258	4,111	47,562
행사축제성경비 절감	335	-7,904	-16,062	-23,631
민간이전경비 절감	-39,573	-78,210	-11,387	-129,170
지방청사(면적) 관리 운영	-3,402	-2,493	-869	-6,764
지방청사(에너지) 관리 운영	55,840	70,752	60,584	187,176
지역경제활성화(사업체수)	11,242	10,956	2,369	24,567
지역경제활성화(종사자수)	27,360	17,630	7,403	52,393
생활폐기물	12,725	57,69	12,659	25,384
읍면동 통합	49,876	12,012	392	62,280
계	220,544	77,686	80,301	378,531

주: 불교부단체 포함
자료: 안정행정부(2013).「보통교부세 산정내역」

기준재정수입액 항목에서는 지방세징수율 제고, 경상세외수입 확충, 세외수입체납액 축소에서는 자구노력이 보이나 지방세체납액 축소, 지방세감면 축소, 탄력세율 적용에서는 자구노력이 미약하여 전반적으로 부정적으로 평가되고 있다. 지방세와 관련하여서는 징수율은 제고되고 있으나 체납액 총액은 줄어들지 않고 있다. 이에 반해 세외수입에서는 총액 확충이나 체납액 축소에서 긍정적이다. 이와같이 지방세 감면액 축소나 탄력세율 적용에서는 자구노력이 상당히 약한 수준을 보이고 있다〈표7〉.

〈표 7〉 기준재정수입액 항목별 자구노력 현황(2013)

(단위: 백만원)

구 분	시도	시	군	계
지방세징수율 제고	-338,100	-152,865	-13,168	-504,133
지방세체납액 축소	945,680	478,482	63,399	1,487,561
경상세외수입 확충	-74,902	-126,966	-21,197	-223,065
세외수입 체납액 축소	-99,491	15,369	19,914	-64,208
탄력세율 적용	76,238	82,025	17,492	175,755
지방세 감면액 축소	838,840	58,670	10,603	908,113
계	1,348,265	354,715	77,043	1,780,023

주: 불교부단체 포함
자료: 안정행정부(2013).「보통교부세 산정내역」

2. 개별 자치단체별 자구노력의 정도와 순위

먼저 자치단체 유형별로 살펴보면 광역단체인 시·도와 기초자치단체인 시·자치구는 자구노력이 약하여 보통교부세가 감액되는 반면에 군은 자구노력에 의해 약간씩 증액되고 있다. 실제로 2013년 기준 시도는 평균 62,750 백만원, 시는 2,258 백만원씩 감소되는데 반해 군은 191 백만원씩 증액되고 있다. 따라서 자치단체 유형별 자구노력의 순위는 군·시·시도의 순이고 이는 재정자립도와 채무비율와는 반대순서이다. 재정자립도와 채무비율[4]이 높은 자치단체보다는 낮은 단체의 자구노력이 크다.

시도의 경우 제주도가 제외한 보통교부세 배정대상에 속하는 16개의 광역자치단체 중에서 대부분이 자구노력의 미흡으로 보통교부세의 감소되었다. 2013년 보통교부세 총감소액 평균은 62,750 백만원이고, 총액은 1,003,996백만원에 달한다. 다만 광역자치단체 중에서 대전시와 울산시만이 추가 인센티브를 지원받는데 반해 나머지 서울시·경기도·강원도·인천시 등이 큰 액수의 감액 조치를 받고 있다.

시부의 경우 74개의 시 중에서 전북전주·경남창원·경기성남을 비롯하여 31개 시는 자구노력에 의한 추가 인센티브를 받는데 반해 경기용인·경기수원·경기고양 등 43개 군은 감액되고 있다. 그 결과 시 평균 2,258 백만원씩, 총 246,630 백만원의 감액이 이루어졌다.

군부의 경우 84개의 군 중에서 전남영암·강원양구·강원철원·경북군위 등 49개 시는 자구노력에 의한 추가 인센티브를 받는데 반해 경기양평·충북영동·대구달성 등 35개 군은 감액되고 있다. 그 결과 군 평균 191 백만원씩, 총 2,902 백만원의 감액이 이루어졌다〈표 8〉.

〈표 8〉 지방자치단체별 자구노력 순위 (2013)

(단위: 백만원)

	시도		시			군		
순위	자치단체	보통교부세 증감액	순위	자치단체	보통교부세 증감액	순위	자치단체	보통교부세 증감액
1	대전시	19,325	1	전북전주	18,268	1	전남영암	3,458
2	울산시	14,465	2	경남창원	12,402	2	강원양구	3,440
3	전북도	-218	3	경기성남	11,811	3	강원철원	3,428
4	경남도	-536	4	강원동해	9,000	4	경북군위	3,221
5	세종시	-952	5	경기하남	7,434	5	전북완주	2,996
6	충북도	-4,645	6	전남여수	5,847	6	경북봉화	2,872
7	충남도	-6,114	7	경북포항	5,595	7	충북옥천	2,692
8	광주시	-11,973	8	경기화성	4,196	8	전남곡성	2,563
9	전남도	-15,949	9	경기오산	3,362	9	강원홍천	2,462
10	경북도	-18,458	10	경남거제	3,066	10	경남거창	2,195
11	대구시	-31,414	11	경북경산	3,039	11	충북괴산	2,164
12	부산시	-34,963	12	충남서산	2,689	12	경남하동	2,097
13	인천시	-75,347	13	강원삼척	2,590	13	전남담양	1,842
14	강원도	-90,932	14	강원속초	2,538	14	강원영월	1,775
15	경기도	-127,791	15	전북군산	2,049	15	전남무안	1,743
16	서울시	-618,494	16	전남순천	1,712	16	강원정선	1,565
17	평 균	-62,750	17	충남아산	1,634	17	경북고령	1,440

4) 채무누계액/(일반회계+특별회계)*100

18	계	-1,003,996	18	충북제천	1,602	18	전남진도	1,350
19			19	경북문경	1,516	19	경남의령	1,321
20			20	경남진주	1,474	20	경북영양	1,301
21			21	경남통영	1,319	21	강원화천	1,220
22			22	경북김천	1,278	22	전북장수	1,135
23			23	전남광양	1,034	23	경북울릉	1,115
24			24	충남계룡	1,021	24	충남서천	1,079
25			25	경북영천	1,020	25	전남영광	1,046
26			26	경북상주	440	26	충남부여	1,026
27			27	경남밀양	231	27	전남장흥	1,013
28			28	경기안양	214	28	전북고창	965
29			29	경북영주	197	29	충북단양	959
30			30	전북정읍	71	30	경남합천	910
31			31	충남논산	47	31	인천강화	818
32			32	충남보령	-80	32	충북진천	734
33			33	강원강릉	-390	33	충남청양	734
34			34	전북김제	-407	34	전북무주	683
35			35	경기부천	-515	35	전북진안	657
36			36	전남나주	-632	36	전남고흥	605
37			37	경기군포	-735	37	경남산청	582
38			38	충남당진	-1,246	38	전남신안	564
39			39	강원원주	-1,330	39	충남금산	473
40			40	강원태백	-1,432	40	전남해남	466
41			41	전북익산	-1,896	41	전남구례	434
42			42	경기안산	-2,401	42	강원고성	393
43			43	경남사천	-2,475	43	전북순창	367
44			44	경기광명	-2,528	44	전남장성	309
45			45	충남공주	-2,545	45	경북청도	255
46			46	경기이천	-3,056	46	경북청송	253
47			47	경기의왕	-3,801	47	전남보성	249
48			48	경남김해	-3,984	48	경북예천	216
49			49	경기의정부	-4,946	49	충북청원	65
50			50	경기과천	-5,206	50	경북의성	-6
51			51	전남목포	-5,814	51	전남완도	-55
52			52	경남양산	-6,199	52	경북성주	-152
53			53	강원춘천	-6,286	53	전북부안	-186
54			54	충남천안	-6,319	54	충북증평	-393
55			55	경기구리	-6,538	55	충북음성	-525
56			56	경북구미	-6,604	56	경남남해	-546
57			57	경북안동	-6,820	57	충남홍성	-548
58			58	충북청주	-6,929	58	경기연천	-583
59			59	전북남원	-7,074	59	전남강진	-596
60			60	경기포천	-7,228	60	경북영덕	-596
61			61	경북경주	-7,447	61	경남함안	-704
62			62	경기양주	-7,486	62	강원양양	-818
63			63	충북충주	-7,881	63	강원인제	-824
64			64	경기광주	-8,865	64	울산울주	-866
65			65	경기시흥	-10,107	65	경남고성	-876
66			66	경기안성	-12,590	66	전남함평	-903
67			67	경기동두천	-12,895	67	충북보은	-1,029
68			68	경기파주	-15,527	68	경남함양	-1,306
69			69	경기남양주	-17,176	69	경기여주	-1,311
70			70	경기평택	-20,362	70	강원횡성	-1,628
71			71	경기김포	-21,762	71	전북임실	-1,700
72			72	경기고양	-23,726	72	경남창녕	-1,964

73			73	경기수원	-26,646	73	충남예산	-1,983
74			74	경기용인	-57,440	74	인천옹진	-2,160
75			75	평 균	-2,257.56	75	경기가평	-2,162
76			76	계	-246,630	76	경북칠곡	-2,845
77			77			77	전남화순	-2,889
78			78			78	강원평창	-3,313
79			79			79	충남태안	-3,782
80			80			80	부산기장	-3,806
81			81			81	경북울진	-4,141
82			82			82	대구달성	-4,383
83			83			83	충북영동	-4,812
84			84			84	경기양평	-7,957
							평 균	191
							계	2,902

주: 1. 보통교부세 불교부단체 포함
2. 특별시 광역시는 자치구 포함

Ⅳ. 보통교부세 자구노력 영향 요인 분석

1. 영향요인 및 분석모델

보통교부세 자구노력 인센티브 항목들은 자치단체의 재량적인 세입과 세출로 이루어져 있다. 이러한 자치단체의 재량적 재정활동에 영향을 미칠 수 있는 요인에는 재정적 여건, 경제적 상황, 정치적인 요소가 있다. 재정적 여건에는 재정자립도와 채무수준을 들 수 있다. 재정자립도가 낮은 자치단체일수록 세출축소와 세입증대를 위한 자구노력을 강화함에 따라 인센티브의 규모가 커질 것으로 예상된다. 그 결과 인센티브액과 재정자립도 간에는 음(-)의 상관관계를 예상할 수 있다. 반면에 채무수준이 높을수록 자치단체일수록 건전한 재정상태의 회복을 위해 자구노력 강화함에 따라 인센티브 규모가 증가함에 따라 인센티브액과 채무수준 간에는 양(+)의 상관관계가 기대된다.

경제적 상황에는 실업률과 인플레이션을 들 수 있다. 경제안정화의 관점에서 실업률이 높은 자치단체일수록 적극적인 재정활동에 의해 유동성을 확대하려는 경향 때문에 세출확대와 세입축소의 노력을 보임에 따라 인센티브액과 실업률 간에는 음(-)의 상관관계를 예상할 수 있다. 반면에 인플레이션이 높은 경우에는 유동성을 축소하기 위해 세출을 축소하고 세입을 증대하려는 경향 때문에 인센티브액과 인플레이션 간에는 양(+) 상관관계가 기대된다.

이밖에도 자치단체의 재량적 재정활동에 영향을 미칠 수 있는 정치적인 요소에는 자치단체장과 의회구성의 당파성과 선수(選數)를 비롯한 다양한 요소가 있을 수 있으나 자치단체에 공통적으로 적용할 수 있는 선거주기가 대표적인 요인으로 평가되고 있다. 유권자의 지지를 확보하기 위해 지방선거가 임박할수록 확장적 재정활동을 강화함에 따라 인센티브액과 선거주기 간에는 음(-) 상관관계가 예상된다. 선거주기와 관련하여 지방선거의 경우 4년 주기로 매년 상반기에 실시

되고, 임기 중의 자치단체장이 차기선거에 출마하는 경우 선거 120일 전에 공직을 사퇴하도록 규정되어 있다(공직선거법 53조 5항). 따라서 지방선거에서 재량적 재정운용을 통한 정치적 지지를 확보하기 위해서는 선거 직전 해에 세출증대와 세입축소를 도모하게 된다. 그 결과 선거 직전 해에 인센티브가 감소하게 되어 선거주기와 인센티브 간에는 음(-)의 상관관계를 갖게 될 것이다.

분석모형에 있어 종속변수는 자구노력에 대한 인센티브액으로 정하고 독립변수는 재정자립도·채무비율·실업률·소비자물가상승률·선거주기로 정한다. 종속변수는 2007 -2013 기간동안의 자구노력에 대한 인센티브액으로 한다. 이에 반해 독립변수는 현행 인센티브제도가 전전도(2년 전)의 세출축소와 세입증대 실적을 기준으로 배정된다는 점을 감안하여 2005-2011 기간동안을 대상으로 한다. 이러한 종속변수와 독립변수 간의 다변량 분석을 실시함에 있어 상관관계·부분상관관계·회귀분석을 동시에 실시하여 변수들 간의 관계를 종합적으로 분석하고자 한다.

재정자립도는 매년 행정자치부에서 발행되는 「지방자치단체 예산개요」를 참고로 하고, 채무비율은 자치단체별 일반회계와 특별회계의 합계에 대한 누적 채무액의 비율으로 하고 구체적인 데이타는 지방자치단체별 재정공시 자료를 활용한다. 실업률은 통계청 홈페이지의 국가통계포탈 자료를 활용한다. 실업률 시군자료는 2008년부터 제시됨에 따라 2005-2007 기간동안의 자료는 시도 자료를 공통으로 적용한다. 인플레이션을 나타내는 소비자물가상승률로 시도자료만이 집계되기 때문에 시도 자료를 시·군에 까지 활용한다. 선거주기는 지방선거 직전 해에 더미변수(1)를 부여하여 나머지 연도에는 0을 적용한다. 그리고 분석대상을 시도별·시별·군별·전체로 각각 나누어 분석함으로써 자치단체 유형별 특징을 규명하고자 한다.

〈표 9〉 보통교부세 자구노력 인센티브의 분석모형

종속변수 ('07-'13)	독립변수 ('05-'11)	조작적 정의	기대되는 부호
보통교부세 자구노력 인센티브액	재정자립도	자치단체별 재정자립도	-
	채무비율	채무누계/(일반회계+특별회계)*100	+
	실업률	시도 및 시군별 실업률	-
	인플레이션	시도별 소비자물가상승률	+
	선거주기	지방선거 직전해 더미변수(1)	-

2. 분석결과

자치단체 유형별 보통교부세 자구노력 인센티브액에 대한 독립변수들의 영향을 살펴 본다. 종속변수에 대한 다수의 독립변수의 영향을 분석하는 다변량분석에는 단순상관계수, 부분상관계수, 표준화 회귀계수 등이 있다. 단순상관계수는 다른 독립변수의 수나 값의 변화에 상관없이 일정한 관계를 안정적으로 보여주고 분석모형 적합도에 대한 제약조건이 완화되지만 다른 독립변수에 의한 영향까지를 중복하여 포함하고 있다는 단점이 있다. 이에 반해 부분상관계수는 여타 독립변수를 통제한 상태에서 종속변수와 특정 독립변수들 간의 상관관계를 나타낸다. 비록 다른 독립변수에 의한 중복되는 영향을 줄일 수 있으나 종속변수와 독립변수간의 방향의

일치도만을 보여주는 한계가 있다. 이에 반해 표준화 회귀계수는 특정 독립변수가 종속변수의 결정정도를 보여주는 강력한 분석방법이다. 그러나 다른 독립변수의 값이나 수가 달라짐에 따라 그 값이 변하기 때문에 안정적인 관계를 나타내지 못하고 분석모형의 적합도를 갖추기 위해서는 여러 가지 제약조건들이 충족되어야 한다는 단점이 있다.[5] 따라서 본 연구는 세 가지 계수 모두를 제시함으로써 보통교부세 자구노력 인센티브액이라는 종속변수에 대한 독립변수들의 영향을 다각도로 분석한다.

먼저 시도별 보통교부세 자구노력 인센티브에 대한 독립변수의 영향을 분석하면 재정자립도와 채무비율이라는 재정적 요인만이 통계적으로 유의미하게 나타나고 있다. 재정자립도의 표준화 회귀계수는 -0.514이고, 이는 재정자립도가 높은 자치단체일수록 자구노력이 약한 반면에 낮은 자치단체일수록 강하다는 점을 말해준다. 또한 채무비율의 표준화 회귀계수는 0.470으로 채무부담이 큰 자치단체가 적은 자치단체보다 자구노력이 강하다는 점을 보여주고 있다. 이 밖에 경제요인인 실업률과 인플레이션, 정치요인인 선거주기와는 관계가 없다. 이를 종합할 때 시도의 경우 재정력이 취약한 자치단체일수록 세출축소와 세입확대를 위한 자구노력을 강화하고 있다는 점을 나타낸다〈표10〉.

〈표 10〉 시도별 보통교부세 자구노력 인센티브에 대한 독립변수의 영향 분석

독립변수	상관계수	부분상관계수	표준화 회귀계수*
재정자립도	-0.509 (<.001)	-0.295 (0.003)	-0.514 (0.003)
채무비율	0.325 (0.001)	0.526 (<.001)	0.470 (0.000)
실업률	-0.4365 (<0.001)	-0.071 (0.480)	-0.122 (0.480)
인플레이션	-0.0176 (0.875)	-0.0461 (0.647)	-0.035 (0.647)
선거주기	0.078 (0.433)	0.075 (0.456)	0.059 (0.456)

주: 회귀분석의 모형 적합도: R^2=0.472, F=44.788, P=0.000, DW=1.753

5) 다중회귀분석 결과 종속변수와 독립변수 간의 관련성은 F값을 통해서 살펴보아야 하고, 제시된 회귀식이 전체 변량의 몇 퍼센트를 설명하는지를 파악하기 위해서는 결정계수(R^2)를 파악해야 한다. 또한 모형의 적합도(fitness)를 측정하기 위해 잔차분석(residual analysis)을 실시해야 하고, 잔차분석을 통해서 잔차항의 자기상관(autocorrelation)과 계열상관(serialcorrelation)의 여부를 파악하고 이를 위해 DW (Durbin-Watson)값을 분석한다. DW값은 0≤DW≤4의 값을 나타내는 데 2에 접근할수록 선형회귀식이 유효하지만 0이나 4에 근접하면 다른 회귀모형(2차함수 혹은 지수함수)를 설정해야 한다. 또한 다중회귀분석의 경우 각 독립변수들 간의 높은 상관관계로 말미암아 독립변수의 중복요인이 종속변수에 추가적으로 영향을 미치는 다중공선성(multicollinearity)의 여부를 파악해야 한다. 다중공선성은 모수추정치의 허용도(tolerance)와 분산팽창요인(variance inflation)값으로 측정한다. 허용도가 0.01이상이거나 분산팽창요인이 10이하이면 다중공선성이 존재하지 않는다고 평가할 수 있다. 만약에 다중공선성이 존재하는 것으로 평가된다면 유효한 독립변수만을 채택하는 변수선택을 위한 통계방법을 사용해야 한다. 이러한 적합한 회귀모형과 독립변수를 채택한 후 각 독립변수의 종속변수에 대한 영향력의 정도는 회귀계수인 모수추정치(parameter estimates)를 이용한다. 이때 각 독립변수들의 단위와 표준편차의 차이에서 발생하는 오차를 줄이기 위해서 표준화회귀계수(standardized regression coefficient)를 추정한다 (김정완, 2009: 75).

시의 경우는 재정자립도만이 표준화 회귀계수 -0.515로 통계적으로 유의미한 결과는 보이고, 재정자립도가 낮은 자치단체일수록 높은 자치단체에 비해 자구노력의 정도가 강하다는 점을 나타내고 있다〈표11〉.

〈표 11〉 시별 보통교부세 자구노력 인센티브에 대한 독립변수의 영향 분석

독립변수	상관계수	부분상관계수	표준화 회귀계수*
재정자립도	-0.515 (<.000)	-0.461 (<.000)	-0.515 (0.000)
채무비율	-0.041 (0.362)	0.010 (<.0824)	-0.009 (0.824)
실업률	-0.258 (<0.0001)	0.001 (0.979)	0.001 (0.979)
인플레이션	0.023 (0.610)	-0.015 (0.739)	-0.014 (0.739)
선거주기	-0.046 (0.314)	-0.044 (0.553)	-0.040 (0.328)

주: 회귀분석의 모형 적합도: R^2=0.267, F=35.345, P=0.000, DW=1.840

군의 경우 재정자립도·실업률·선거주기가 통계적으로 유의미한 결과를 보여주고 있다. 재정자립도는 표준화 회귀계수가 -0.207로 시도나 시와 마찬가지로 재정력이 낮은 자치단체일수록 자구노력이 강하다는 점을 보여주고 있으나 시도나 시에 비해 그 강도가 상대적으로 약하다. 그러나 군의 경우 시도나 시와 달리 실업률의 표준화 회귀계수가 -0.103으로 통계적으로 유의미한 결과를 보이고 있어 실업률이 높은 자치단체일수록 확장적인 재정운용을 했다고 볼 수 있다. 이와 같이 약간의 경기역행적인 재정운용으로 말미암아 재정자립도나 채무비율과 같은 재정적인 요인의 영향력이 상대적으로 약해졌다고 볼 수 있다. 더 나아가 군의 경우 시도나 시와 달리 선거주기의 표준화 회귀계수가 0.121로 나타나 공공선택론의 가정과 반대의 결과를 보이고 있다. 공공선택론은 득표를 극대화하기 위해 선거가 임박할수록 확장적 재정운영을 도모한다는 정치적 예산순환을 제시한다. 이러한 공공선택론에 의하면 선거주기는 음(-)의 계수가 예상됨에도 불구하고 군의 경우 양(+)의 유의미한 계수를 보이고 있다. 이는 지방선거 직전해에 오히려 긴축재정을 위한 자구노력이 강화되었다는 점을 추론할 수 있다〈표12〉.

〈표 12〉 군별 보통교부세 자구노력 인센티브에 대한 독립변수의 영향 분석

독립변수	상관계수	부분상관계수	표준화 회귀계수*
재정자립도	-0.250 (<.0001)	-0.188 (<.0001)	-0.207 (0.000)
채무비율	-0.017 (0.684)	0.039 (0.356)	-0.038 (0.356)
실업률	-0.198 (<0.0001)	-0.019 (0.034)	-0.103 (0.031)
인플레이션	0.025 (0.558)	0.028 (0.510)	0.030 (0.739)
선거주기	0.100 (0.017)	0.118 (0.006)	0.121 (0.005)

주: 회귀분석의 모형 적합도: R^2=0.086, F=10.376, P=0.000, DW=1.914

3. 분석결과의 함의

보통교부세 자구노력 인센티브에 대한 영향요인 분석 결과 비록 자치단체 유형에 따라 차이가 있으나 전체적으로 재정자립도(표준화 회귀계수: -0.406)를 제외하고는 유의미한 결과를 발견할 수 없다〈표13〉. 재정자립도가 통계적으로 유의미한 음(-)의 관계를 나타내고 있고, 재정자립도가 낮은 자치단체일수록 자구노력이 강한 반면에 높은 자치단체는 약하다는 것을 의미한다. 그러나 전체적으로 대부분의 지방자치단체가 자구노력이 약하여 보통교부세가 매년 감액되고 있는 상황이기〈표4, 표5〉 때문에 재정자립도가 낮은 자치단체들이라고 해서 자구노력이 강하다고 볼 수 없다. 다만 자립도가 낮은 자치단체가 높은 단체보다 상대적으로 자구노력이 강할뿐이다. 이를 종합적으로 평가하면 모든 자치단체들의 자구노력이 취약한 가운데 그 중에서 재정자립도가 높은 자치단체의 경우에 더욱 방만하게 재정을 운용하고 있다고 평가할 수 있다.

채무비율에 따른 자구노력의 정도는 시도의 경우만 유의미한 관계를 보이고 있다(회귀계수: 0.470). 이는 채무비율이 높은 시도일수록 자구노력의 정도가 높다는 점을 보여주고 있다. 이에 반해 시와 군은 통계적으로 의미있는 관계를 나타내지 못함에 따라 전체적으로 상관관계가 없는 것으로 평가된다.

〈표13〉 전체 보통교부세 자구노력 인센티브에 대한 독립변수의 영향 분석

독립변수	상관계수	부분상관계수	표준화 회귀계수*
재정자립도	-0.4005 (<.0001)	-0.317 (<.0001)	-0.406 (<.0001)
채무비율	-0.081 (0.006)	0.048 (0.101)	0.047 (0.101)
실업률	-0.258 (<0.0001)	-0.013 (0.660)	-0.016 (0.660)
인플레이션	0.006 (0.834)	0.006 (0.848)	-0.006 (0.848)
선거주기	0.018 (0.549)	0.022 (0.464)	0.021 (0.464)

주: 회귀분석의 모형 적합도: R^2=0.163, F=44.788, P=0.000, DW=1.753

이밖에 실업률·인플레이션·선거주기에서는 전체적으로 유의미한 관계가 없지만, 군의 경우 실업률(회귀계수: -0.103)과 선거주기(0.121)가 유의미한 관계를 보이고 있다. 이는 실업률 해소를 위해 확장적으로 재정을 운영하고 선거 직전해에는 긴축적으로 운영했다는 점을 나타낸다. 군은 다음 연도의 지방선거에서 우호적인 평가를 받기 위해 재정운영의 건전성을 도모했다는 것으로 평가할 수 있다. 이는 공공선택론이 제시하는 것처럼 통상 선거 직전해에 지지도를 확대하기 위해 확장적인 재정운영이 이루어진다는 정치적 예산순환론과는 거리가 있다. 따라서 선거 직전해의 군의 건실한 재정운용은 의도적인지 아니면 우연한 결과인지에 대한 평가는 유보적이다.

이와 같이 보통교부세 인센티브 대상 항목들이 재량적인 세입·세출 항목들로 구성되어 있음에 불구하고 재정자립도를 제외하고는 재정여건·경제상황·정치요인의 반영정도가 낮다. 실제로 회귀분귀 모형에서 도출된 R^2가 낮은 수치를 나타내고 있다. 원래 R^2는 회귀선(Y=X)으로 설명된 부분(SSR)이 총변동(SST) 중에서 어느 정도 차지하는지를 나타내는 값으로(R^2 = SSR/SST) 회귀선 방정식의 원자료 설명도를 의미한다. 시도(0.472)를 제외하고는 절대적으로 낮은 수준을 보이고 있다〈표14〉. 이는 지방자치단체들이 재량적 세입·세출 항목들로 구성된 인센티브제도 자체에 대해 관심을 갖고 있지 않다는 점을 의미한다. 실제로 지방자치 현장에서 각 지방자치단체들은 배분되는 보통교부세 총액에 대해서만 관심을 갖을 뿐이고 보통교부세 중에서 형평화 재원과 인센티브재원이 각각 어느 정도를 차지하고 있는가에 대해서는 관심이 없다. 이와 같이 인센티브재원에 대해 관심이 없기 때문에 자구노력을 해태하고 그 결과 재정운용과 관계있는 정치경제 변수들 간에 통계적인 유의성이 약한다.

원래 인센티브제도는 보통교부세의 차등지원 그 자체보다는 자치단체의 자구노력을 진작시키는 데 목적을 두고 있다는 점을 고려할 때 현행 제도는 소기의 성과를 달성하지 못하고 있다고 평가할 수 있고 향후 자치단체의 자구노력을 자극하는 방향으로 재설계되어야 할 것이다.

〈표14〉 자치단체 유형별 회귀식의 R^2 값

자치단체 유형	시도	시	군	전체
R^2	0.472	0.267	0.086	0.163

V. 보통교부세 인센티브제도 발전과제

현행 우리나라 지방교부세 인센티브제도는 외국에서 찾아볼 수 없을 정도로 정교하다. 다만 일본만이 우리나라와 유사한 제도를 취하고 있을 뿐이다. 프랑스는 지방교부세 배분기준으로 단지 징세노력 만을 반영하고, 영국은 재정지출 상한액을 초과한 경우 지방세·지방교부세·지방채 등에 있어 단순히 재정벌칙을 규정하고 있을 정도에 지나지 않는다. 이에 반해 우리나라는 보통교부세의 기준재정수요액과 기준재정수입액을 대상으로 하고, 광역단체뿐만 아니라 기초단체까지를 대상단체로 하고, 자구노력에 대한 인센티브뿐만 아니라 재정벌칙(penalty)까지 적용하고 있어 대단히 세밀하고 광범위하다고 평가할 수 있다. 그러나 인센티브제도의 발전적인 모형을 정립하기 위해서는 인센티브 부여방법, 대상 자치단체, 대상재원, 자구노력 측정지표 등에 있어 재고되어야 할 사항이 있다.

1. 인센티브 부여방법

첫째, 현행 제도는 가시적인 인센티브 제공이라기보다는 보통교부세 산정방법의 탄력적인

운용이라고 할 수 있다. 자구노력이 우수한 자치단체에 대해 인센티브를 부여함에 있어 세입측면에서는 기준재정수입액을 감액시켜 주는 반면 세출측면에서는 기준재정수요액를 증액시켜 주고 있다. 이와 같이 인센티브를 기준재정수입과 기준재정수요에 동시에 반영하는 경우 그 효과가 중화되어 자구노력에 대한 효과를 가시화할 수 없다. 특히 보통교부세 배분에 있어 기준재정수입과 기준재정수요는 상호 반대 방향으로 작용하기 때문에 인센티브를 기준재정수입과 기준재정수요에 동시에 반영하는 경우 최종적으로 인센티브를 배분받을 때 어떠한 지표에 의해 영향을 받았는지를 알 수 없게 되어 자치단체의 적극적인 자구노력을 기대할 수 없게 된다.

보통교부세 인센티브제도의 목적은 차등지원 그 자체에 있는 것이 아니라 이를 통해 자구노력을 유발하기 위한 것이기 때문에 지방자치단체의 자구노력에 대한 유인책을 가시화할 필요가 있다. 이를 위해 내부적인 반영율 조정보다는 보통교부세의 일정비율(예:10%)을 기존의 형평화재원과 다른 별도의 인센티브 대상재원으로 명시함으로써 지방자치단체의 자구노력을 촉진해야 할 것이다.

둘째, 현행 제도는 인센티브와 함께 재정벌칙을 동시에 적용하고 있어 인센티브제도의 근본목적에 위배될 뿐만 아니라 재정적 격차를 심화시킬 우려가 있다. 보통교부세 배분시 각 지표별로 기준재정수요액 산정시에는 우수한 자치단체에는 증액하는 반면에 그렇지 못한 경우 감액하고 있다. 반대로 기준재정수입액 산정시에는 우수한 자치단체는 감액하는 반면에 그렇지 못한 자치단체에 대해서는 증액하고 있다. 원래 인센티브는 우수한 자치단체에 대한 우대하는 제도이지 특정한 자치단체에 대해 불이익을 주는 것은 아니다. 그 결과 재정벌칙은 인센티브제도와 양립할 수 없는 모순적인 정책조합이다. 특히 현행 제도에 의하면 재정벌칙은 통상 재정력이 취약한 기초자치단체에 적용되기 때문에 인센티브제도의 부정적인 측면인 지역간 재정적 격차를 심화시킬 우려가 있다. 따라서 자구노력 측정지표별로 자치단체별 자구노력을 점수화하여 성적에 따라 차등있게 추가적인 인센티브재원을 배분할 필요가 있다.

2. 인센티브재원 규모

현행 제도는 인센티브의 재원규모에 대한 객관적이고 타당한 기준이 설정되어 있지 않다. 그 결과 자치단체의 자구노력을 가시화시킬 수 없을 뿐만 아니라 지방자치단체의 인센티브재원에 대한 예측가능성과 안정성이 훼손되고 있다. 기본적으로 인센티브제도는 지방재정조정제도로서 보통교부세의 근본목적을 훼손하지 않는 범위내에서 운용되어야 한다. 자구노력에 대한 인센티브제도는 지방자치단체의 자체세입 확보와 경비절감을 위한 노력을 유도하는 데 그쳐야 하고 지역간 불균형을 심화시켜서는 안 된다.

적용가능한 재원의 규모는 지방재정조정재원으로서 보통교부세의 역할, 인센티브의 자구노력 유발효과, 중앙정부와 지방자치단체간의 합의, 제도운용의 객관성과 적정성 등 다양한 정책적 요인을 고려해야 한다. 이러한 사실을 고려할 때 보통교부세의 전액보다는 일부를 적용 대

상하는 것이 바람직하다. 현재의 지역간 재정적인 격차를 감안할 때 자구노력을 유도할 수 있는 한도 내에서 가능한 적은 규모를 대상으로 해야 할 것이다.

따라서 대상재원의 규모에 대한 다양한 대안 중에서 최소인 10%를 고려할 필요가 있다. 2013년 보통교부세 10%의 재원규모는 3조1,445 억원으로 자치단체 당 18,074백만원에 해당되는 액수로서 자구노력을 진작시키는 데 충분한 규모라고 생각된다. 또한 제도시행 초창기에는 시범적으로 10%[6]를 대상으로 하고, 향후 인센티브제도가 정착됨과 함께 현재의 지역간 재정적 격차가 완화되면 대상규모를 점진적으로 확대하는 것이 바람직하다.

3. 대상 자치단체

현행제도는 2013년 현재 제주도를 제외한 16개의 광역자치단체와 자치구를 제외한 158개의 시군 기초자치단체를 망라한 174개 모든 자치단체를 대상으로 하고 있다. 그러나 이중에서 광역자치단체를 제외한 87개(50%)의 단체가 지방세수입으로 인건비를 충당하지 못한다. 실제로 시는 18개 (24.3%), 군은 69개(82.1%)가 이에 해당된다. 이와 같이 우리나라는 지역간 재정격차가 극심하기 때문에 지역불균형 해소가 지방재정의 우선과제이다. 따라서 모든 지방자치단체를 동일선상에서 경쟁시키는 것은 한계가 있으며 자구노력에 대한 인센티브제도의 취지에도 어긋난다. 인센티브제도를 실시하기 위해서 자치단체 상호간에 동등한 경쟁력을 보유하고 있어야 하기 때문이다. 따라서 자치단체를 시도·시·군으로 유형별로 분류하여 동일한 유형끼리 경쟁하도록 하고 이를 인센티브 배정에 반영할 필요가 있다.

4. 자구노력 측정지표

2013년 현재 보통교부세 자구노력의 측정지표에는 기준재정수요액 9개, 기준재정수입액 6개 있다. 그러나 보통교부세의 측정지표 간에는 상호 중복이 심하기 때문에 통합할 필요가 있다. 예를 들어 기준재정수요액의 읍면동통합운영과 지방청사관리, 기준재정수입액의 지방세징수율 제고와 지방세체납액 축소, 경상세외수입 확충과 세외수입체납액 축소 등이 이에 해당된다. 이와 더불어 재량적 지방재정 운용과 직접적으로 관련이 없는 항목인 기준재정수요액 부문의 지역경제 활성화와 생활폐기물 절감 등은 제외시킬 필요가 있다.

이와 함께 기준재정수입액 부문의 자구노력에 있어 가장 중요한 항목이 탄력세율 적용이다. 현재의 11개 지방세목 중에서 담배소비세와 자동차주행세를 제외한 9개 세목의 대부분이 자치단체의 조례에 의해 기준세율의 ±50% 범위 내에서 탄력세율 적용이 가능하다. 따라서 탄력세

---

6) 인세티브를 부여하는 데 있어 적정한 재원의 규모에 대한 설문에 의하면 보통교부세의 10%에 대한 응답의 비율이 가장 높게(24.76%:학자 23.47%, 관료 25.89%) 나타나고 다음은 전액(20.48%: 학자 18.37%, 관료 22.32%), 50%(21.90%: 학자 20.41%, 관료 23.31%), 30%(14.76%: 학자 19.39%, 관료 10.71%), 20%(18.10%: 학자 18.37%, 관료 17.86%)의 순이다(김정완, 1998).

율제도가 향후 지방세수 확충에 있어 가장 유력한 방안으로 이에 대한 자구노력을 강화할 필요가 있다. 그럼에도 현재 탄력세율 인센티브제도는 시도세인 지역자원시설세와 시군세인 주민세에 대해서만 반영하고 있다. 따라서 향후에는 탄력세율제도가 보장된 모든 세목을 대상으로 할 필요가 있다.

추가적인 자구노력 측정지표와 관련하여 지방재정운용에 있어 세입과 세출부문뿐만 아니라 건전재정의 중요성이 부각되고 있다[7]. 따라서 지방재정진단제도의 내실화와 함께 건전재정 운용에 관한 지표(예, 지방채무비율)를 개발하여 인센티브제도를 적용할 필요가 있다.

끝으로 인센티브제도의 핵심적인 요소인 자구노력 지표선정에 있어 객관성을 확보하는 것이 급선무이다[8]. 외국에서 인센티브제도가 광범위하게 도입되지 못하는 이유도 객관성 확보의 어려움 때문이다. 따라서 자구노력 지표선정에 있어 현재 법제화되어 있는 지방재정진단제도와 연계성을 강화해야 한다.

5. 특별교부세 인센티브 통합

지방재정법(제54-57조)과 동법 시행령(제64조)은 지방자치단체의 재정운용 보고와 행정자치부의 보고서 분석 결과를 토대로 한 재정진단제도를 규정하고 있다. 동법 제57조는 재정분석 결과 건전성과 효율성 등이 우수한 자치단체에 대해서는 지방교부세법(제9조)에 의해 특별교부세를 별도로 교부할 수 있다는 규정을 두고 있다.

그러나 각 지방자치단체가 행정자치부에 제출하는 재정보고서는 예산보고서를 비롯한 12개 항목(시행령 64조)에 걸친 전반적인 지방재정운용에 관한 사항을 내포하고 있다. 따라서 보통교부세의 배정에 적용되었던 인센티브제도와 중복되는 측면이 있다. 특히 인센티브로 배정되는 특별교부세는 전체 특별교부세의 50%에 해당되는 금액 중에서 '보통교부세 산정기일 후에 발생한 재해로 인하여 특별한 재정수요가 있거나 재정수입이 감소되었을 때 교부하는 금액'을 제외한 금액으로 상당한 규모에 달한다.

비록 세부적인 평가 지표는 상이할지라도 실질적인 내용면에서 보통교부세와 특별교부세의 인센티브제도는 동일한 성격을 내포하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 특별교부세의 인센티브제도를 보통교부세로 흡수하여 통합 운용할 필요가 있다.

---

7) 미국을 비롯한 각국의 지방자치단체들이 과도한 채무로 말미암아 재정파탄에 직면하게 됨에 따라 외부의 신용평가기관(Standard & Poor's나 Moody's社)의 신용평가를 받게 하고 지방재정진단제도를 비롯한 각종 재정동향분석체계를 운용하고 있다(Kaufman, 1981: 314; Groves and Godsey, 1986: 278-279). 우리나라도 지방재정진단제도를 비롯하여 지방재정건전화에 만전을 기하고 있다.

8) 설문조사에 의하면 전체 응답자의 73.81%(학자 88.78%, 관료 60.71%)가 인센티브제도 도입의 필요성을 인정하고 있다. 반대의 이유를 묻는 설문에서는 객관성과 정확성의 결여가 65.72%(재정적 격차 심화 26.00%, 조정제도의 목적 위배 8.28%)로 나타나 무엇보다도 객관적인 지표를 선정이 요구된다(김정완, 1998).

Ⅵ. 맺음말

국세와 지방세 간의 세원배분에 있어 국세는 소득과세와 소비과세, 지방세는 재산과세라는 틀이 바뀌지 않는 한 지방세의 국세에 대한 상대적 취약성은 면할 길이 없으며 중앙정부에 의한 지방재정 지원이라는 불가피한 상황은 지속될 것이다. 중앙정부에 의한 지방재정 지원의 대표적인 재원이 보통교부세이다. 보통교부세는 지방재정의 부족액(기준재정수요액-기준재정수입액)을 기준으로 지방자치단체에 분배되는 재원으로서 기본적으로 효율성(재정수요)과 형평성(지역간 균형)이라는 이념에 기초를 두고 운용되고 있다. 따라서 재정부족액이 많고 재정력이 취약한 지방자치단체일수록 중앙정부로부터 더 많은 보통교부세를 지원받을 수 있게 된다. 따라서 현행 보통교부세 배분방식 하에서는 세입을 줄이고 세출을 늘리고자 하는 지방자치단체의 도덕적 해이를 조장할 우려를 내포하고 있다. 이러한 역기능을 해소하고 지방자치단체의 자구노력을 강화하기 위해 1997년부터 보통교부세 배분에 있어 인센티브제도를 운용해 오고 있다.

그러나 그 동안 보통교부세 인센티브제도는 자구노력의 측정방법, 인센티브재원의 배분방법, 인센티브재원의 규모 등의 제도적 미비점으로 말미암아 소기의 목적을 달성하지 못하고 있다. 실제로 지방자치단체들은 보통교부세 총액에 대해서만 관심을 갖고 있을 뿐 보통교부세 중에서 인센티브재원이 차지하는 비중에 대해서는 관심을 두지 않고 있다. 따라서 인센티브재원을 차등있게 지급함으로써 지방재정 운영에 있어 지방자치단체들의 자구노력을 진작시키고자 하는 목적을 달성하지 못하고 있다.

따라서 향후에는 무엇보다도 지방자치단체들의 세입확대와 세출축소에 대한 자구노력을 진작시킬 수 있는 방향으로 제도개선이 이루어져야 한다. 이를 위해서는 보통교부세의 일정비율(예, 10%)을 별도의 인센티브재원으로 배정하여 자구노력 정도에 따라 차등있게 배분할 필요가 있다. 무엇보다도 현행 암묵적인 배분방법에서 벗어나 가시적이고 공개적으로 배분하고 그 결과를 언론에 공개함으로써 지방자치단체들이 경쟁적으로 자구노력을 진작하도록 해야 한다. 특히 최근에 접어들면서 지방자치단체의 선심성 예산운용 사례가 급증함함에 따라 책임있는 재정운영이 요구되고 있는 상황에서 보통교부세 인센티브제도는 지방자치단체들을 통제할 수 있는 대표적인 제도이다. 따라서 보통교부세 인센티브제도를 국가재정 정책목표에 맞게 재설계하여 운용함으로써 지방재정의 건전성과 책임성을 담보할 수 있게 된다.

다만 보통교부세의 인센티브제도가 지나치게 엄격하고 과도하게 운용되는 경우 지역간 균형발전이라는 보통교부세의 근본취지에 어긋날 뿐만 아니라 지방정부를 통제하는 수단으로 전락할 우려가 있다. 따라서 자구노력의 측정지표 선정에 있어 세수증대·세출감축·건전재정이라는 세 가지 재정지표에 국한시켜 자구노력을 지표화하고 이를 객관적이고 공개적으로 적용할 필요가 있다.

이러한 제도설계에 앞서 현행 인센티브제도의 운용실태에 대한 재검토와 함께 일선 지방재정 담당자들의 의견 수렴을 통해 현장에 적합한 모델을 구축해야 하고 이를 위해 자치단체 유형별 담당자들에 대한 설문조사를 비롯한 의견수렴 과정을 거칠 필요가 있다.

〈참고문헌〉

김정완. (1996).「민선자치시대 지방재정조정재원의 합리적인 배분 방안」. 전라남도 연구단.

김정완. (1998). 지방교부세 배분에 있어 자구노력에 대한 인센티브제도의 대안적 모델 모색.「한국행정학회보」, 32(2): 165-182.

김정완. (2007). 보통교부세 인센티브제도.「지방재정의 이론과 실제」. 대영문화사.

김태보. (1985).「지역경제개발과 자주재원확충에 관한 연구」. 건국대학교 석사학위논문.

오연천. (1988). 지방재정자립도 산정방식의 한계와 지방재정력 측정지표의 활용방안. 「행정논총」, 25(1): 2267-2293

이상용. (1996).「지방재정진단제도의 효율적인 운용방안」. 한국지방행정연구원. 연구보고서 95-7(제209호).

윤석완. (2006). 보통교부세 인센티브제도의 문제점과 제도개편에 관한 연구: 보정과 재원형평화 기능을 중심으로.「한국지방재정논집」, 11(2): 175-199.

이상용. (2004). 지방재정 인센티브제도의 개편방안.「한국지방재정논집」. 한국지방재정학회, 9(1): 1-38.

이상희. (1983).「지방재정론」. 계명사 .

이창균. (1997).「지방재정 인센티브제도의 합리적인 발전방안」. 한국지방행정연구원.

박완규. (1990). 지방교부세 배분방식의 개선방안.「재정논집」. 한국재정학회. 4: 267-280.

최영한. (1992).「지방재정조정제도와 자주재원 확충노력에 관한 연구」. 건국대학교 박사학위논문.

허재완. (1996). 징세노력 유인을 위한 지방교부세 배분구조에 대한 제안.「연세경제연구」, 3(2): 261-278.

통계청.「지역통계연보」, 각년도.

한국도시행정연구소.「전국통계연감」, 각년도.

행정자치부.「지방자치단체예산개요」, 각년도.

행정자치부,「지방재정연감」, 각년도.

접수일(2015년 09월 09일)
수정일(2015년 11월 26일)
게재확정일(2015년 12월 22일)