

중앙지방재정관계 개선을 위한 한국의 사례연구:

지방교부세의 인센티브제도를 중심으로*

“地方分稅制的一个鼓勵体系：韓國中央政府和地方政府財政關係改善努力的案例研究”

An effort to improve the fiscal relations between central and local governments in Korea: Incentive system of local share tax

裴 仁 明(首尔女子大学教授)

Inmyung Pai(Seoul Women's University)

I . 머리말

지방교부세, 특히 보통교부세는 비록 중앙정부로부터 지방자치단체로 이전되는 재원이긴 하지만 그 비도를 제한하지 않는 무조건적 보조금이기 때문에, 자주재원과 마찬가지로 지방정부의 일반재원 성격을 가지고 있다. 지방자치의 측면에서 볼 때 지방정부가 자주재원으로 재정을 운영하는 것이 바람직하긴 하지만, 지역간의 재정적 불균형 문제를 해결하기 위하여 많은 국가에서는 무조건적 보조금을 지방정부에 교부하고 있다.

지역간 소득재분배의 수단으로 사용되는 우리나라의 보통교부세는 현재 공식에 따라 각 지방자치단체의 기준재정수요액과 기준재정수입액을 산정하고 그 격차인 재정부족액에 기초하여 배분되고 있다. 하지만 이와 같은 산식에 의해 교부되는 보통교부세는 지방자치단체의 ‘도덕적 해이’를 야기할 가능성이 높다. 지방자치단체들이 자주재원 확충을 위한 노력이나 재정운영의 효율성을 이루기 위한 노력을 기울이지 않더라도 재정부족액을 보충할 수 있을 뿐 아니라, 지방자치단체들 간의 경쟁 없이도 교부세를 교부

* 이 논문은 2010년 『지방재정과 지방세』 6월호에 게재된 “보통교부세의 인센티브제도에 대한 개선방안”을 수정·보완한 것이다.

받을 수 있기 때문이다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 보통교부세 제도 내에 효율적인 지방재정의 운영을 유도할 수 있는 제도적 장치가 필요하다고 할 수 있겠다.

이와 관련하여 우리나라에서는 1997년부터 보통교부세 산정시 재정운영의 건전성을 제고하기 위한 인센티브제도를 도입하여 현재까지 활용하고 있다. 인센티브 항목들을 살펴보면 도입 초기에는 세입확충 및 예산절감의 자구노력을 통한 건전재정을 유도할 목적으로 도입되었음을 알 수 있다. 이후 지방자치단체의 재정책임성 강화 차원에서 인센티브 항목들은 확대되었으며, 최근에는 세입확충 및 예산절감 뿐만 아니라 정부정책과 연계한 항목들을 활용하여 인센티브제도²⁾를 확대, 운영하고 있다(서정섭, 2010).³⁾

본 논문에서는 이러한 인센티브제도가 과연 원래 의도한 기능을 효과적으로 수행하고 있는가, 또한 더욱 효율적인 재정운영을 유도하기 위해 개선될 점은 없는가에 대하여 살펴보기로 한다. 이를 위해 우선적으로 현행 제도를 살펴보고, 문제점을 도출한 후 이러한 문제점들을 개선할 수 있는 방안들에 대하여 제시해 보기로 한다.

Ⅱ. 지방교부세와 인센티브제도 현황

1. 지방교부세 현황

지방재정운영의 효율성과 형평성을 제고하기 위해 중앙정부, 혹은 상위지방자치단체는 하위지방자치단체에게 보조금⁴⁾을 지급하는데 이러한 제도를 지방재정조정제도로 한다. 이러한 보조금은 지급된 자금이 특정한 용도에 사용되어야 한다는 제한이 있는지 여부에 따라 조건부 보조금과 무조건 보조금으로 구분된다(배인명, 2001).⁵⁾ 우리나라의 경우 지방교부세는 일반적으로 무조건 보조금에 해당되며, 국고보조금은 조

2) 이하에서 인센티브제도는 별도의 언급이 없는 한 보통교부세 내에서 운영되는 인센티브제도를 의미한다.

3) 구체적인 인센티브 항목에 대해서는 II장에서 언급하기로 한다.

4) 여기에서 보조금은 국고보조금과는 다른 의미로서 중앙정부(혹은 상위지방정부)가 하위지방정부에게 이전하는 모든 재원을 의미한다.

5) 이 외에도 지방비 부담이 따르는지의 여부에 따라 대응보조금(matching grants, percentage grants)과 비대응보조금(non-matching grants, lump sum grants)으로, 대응보조금의 경우 지원금액에 제한이 있는지 여부에 따라 무한보조금(open-ended grants)과 유한보조금(close-ended grants)으로 구분할 수 있다(King 1984: 87-88).

건부 보조금에 해당된다고 할 수 있다.

현재 지방교부세에는 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 그리고 부동산교부세 등이 있다. 이중 보통교부세와 특별교부세의 법정교부율은 1983년부터 1999년까지 내국세의 13.27%로 고정되었다가 2000년 15.0%로 인상되었으며, 지방양여금이 폐지된 2005년부터는 다시 18.3%로 인상이 되어 현재에 이르고 있다. 또한 2005년에는 국고보조사업의 지방이양에 대한 재정을 보전해 주기 위하여 분권교부세 신설되었는데, 분권교부세의 재원은 2005년 내국세의 0.83%이었다가 2006년 이후 0.94%로 인상이 되었다. 이와 함께 2005년에는 종합부동산세의 전액을 재원으로 하는 부동산교부세가 신설되어 현재까지 운영되고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 지방교부세는 지방재정에 있어 그 중요성이 더해지고 있는데, <표 1>에서 보듯이 지방교부세의 규모는 1995년 5조 6,746억원에서 2001년 12조 2,100억원, 2005년 20조 250억원, 2008년 31조 940억원으로 증가하여 동기간 동안 5배 이상 증가한 것으로 나타났으며, 총 지방재정에서 차지하는 비중도 1995년 10.8%에서 2001년 13.0%, 2005년 15.6%, 2008년 16.5%로 계속적으로 높아진 것으로 나타나고 있다.

〈표 1〉 지방재정 규모 및 구조의 변화(순계기준)

구 분	1995년	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년
총 계	52,379	93,996	110,508	122,726	125,844	128,415	139,824	51,756	188,805
지방세수입	15,317 (29.2%)	26,640 (28.3%)	31,583 (28.6%)	33,062 (26.9%)	34,159 (27.1%)	35,977 (28.0%)	41,282 (29.5%)	43,532 (28.7%)	45,835 (24.3%)
세외수입	20,746 (39.6%)	35,983 (38.3%)	42,284 (38.3%)	53,124 (43.3%)	56,388 (44.8%)	51,863 (40.4%)	51,771 (37.0%)	56,825 (37.4%)	59,339 (31.4%)
지방교부세	5,675 (10.8%)	12,210 (13.0%)	12,479 (11.3%)	13,397 (10.9%)	14,475 (11.5%)	20,025 (15.6%)	21,744 (15.6%)	25,239 (16.6%)	31,094 (16.5%)
지방양여금	1,870 (3.6%)	4,628 (4.9%)	4,190 (3.8%)	4,412 (3.6%)	3,849 (3.1%)	- (0.0%)	- (0.0%)	- (0.0%)	- (0.0%)
국고보조금	4,109 (7.8%)	11,178 (11.9%)	16,218 (14.7%)	14,255 (11.6%)	13,496 (10.7%)	16,946 (13.2%)	21,120 (15.1%)	22,352 (14.7%)	25,808 (13.7%)
지방채	4,662 (8.9%)	3,216 (3.4%)	3,751 (3.4%)	2,836 (2.3%)	3,476 (2.8%)	3,604 (2.8%)	3,907 (2.8%)	3,808 (2.5%)	4,728 (2.5%)

주: 괄호안은 구성비

자료: 지방재정연감(행정자치부) 각년도

이렇듯 그 중요성이 점점 더해지고 있는 지방교부세 중 가장 핵심적인 보통교부세는 기준재정수요액과 기준재정수입액의 격차인 재정부족액에 기초하여 산정되며, 자금의 용도를 제한하지 않는 재원이다. 보통교부세의 의의를 살펴보면 다음과 같다.⁶⁾ 첫째, 지방교부세는 지역 간 소득재분배의 수단으로 사용된다(Fisher, 1987: 347). 즉 각 지방자치단체들은 소득의 정도, 재산가치 등에 있어 차이가 있기 때문에 각 지역에서 거두어들일 수 있는 지방세의 규모에 불균형이 발생하고, 행정서비스의 비용 역시 지방자치단체마다 차이가 있기 때문에 재정의 불균형이 야기될 수 있다. 이러한 지방자치단체들 간의 수평적 재정불균형을 시정하고 형평성을 강화하기 위하여 중앙정부나 상위지방자치단체는 (하위)지방자치단체의 재정력에 반비례하여 재원을 재분배하여 줄 필요가 있다.

둘째, 보통교부세는 중앙정부와 지방자치단체의 수직적 재정불균형을 시정하려는 목적으로도 활용된다(King, 1984). 우리나라와 같이 분리방식에 의해 중앙정부와 지방자치단체 간에 세목을 배정하는 경우 대체로 충분한 세수를 확보할 수 있는 세목은 중앙정부에 할당되는 경우가 많다. 이와 같은 이유로 우리나라의 지방세규모는 총 조세의 20% 내외에 지나지 않기 때문에 지방자치단체가 자치적으로 자신들의 정책을 펼치기에는 자주재원이 부족한 실정이다. 따라서 지방교부세 등 지방재정조정제도에 의해 부족한 지방자치단체의 재정을 보전해 줄 필요가 있다.

셋째, 보통교부세는 지방정부의 자주성을 강화해 준다는 측면에서 그 의미가 있다. 보통교부세의 가장 큰 특징 중의 하나는 그 비도를 제한하지 않는다는 점이다. 따라서 지방교부세는 비록 중앙정부로부터 이전된 재원이긴 하지만, 자주재원과 함께 지방정부의 일반재원의 성격을 갖기 때문에 지방정부가 자율적으로 활용함으로써 자주성을 강화할 수 있다.

이러한 의미에서 지방교부세는 지방자치의 구조 속에 발생하는 외부효과를 내부화함으로써 자원배분의 효율성을 제고하고(Fisher, 1984: 345-346), 국가가 수행하여야 하는 사무를 지방자치단체가 수행하게 함으로써 행정효율을 향상시키려는 목적을 가진 국고보조금과는 구분된다(김렬·최근열, 1995: 447). 종합적으로, 지방교부세(특히 보통교부세)는 비록 의존재원이기는 하지만 국고보조금과는 달리 자금의 용도를 지정하지 않으며 재정적으로 어려운 지방자치단체들에게 더욱 많은 재원을 배분함으로

6) 이하에서 지방교부세는 특별한 언급이 없는 한 보통교부세를 의미하며, 주로 배인명(2001)을 인용하였다.

써, 지방자치단체의 자주성을 강화해 줌과 동시에 지방자치단체간의 재정적 불균형을 시정하는 것을 목적으로 활용되는 재원이라고 하겠다.

2. 인센티브제도의 현황⁷⁾

이상에서 살펴보았듯이 보통교부세는 자금의 용도에 제한을 두기 않기 때문에 지방자치단체들이 스스로의 재정확충이나 효율적인 재정운영을 위한 노력을 등한시 하는 등 도덕적 해이를 야기할 가능성이 있다. 이와 같은 비효율성 문제를 해결하기 위하여, 혹은 지방자치단체들의 효율적인 재정운영을 유도하기 위해서는 보통교부세 산정시 반영할 수 있는 인센티브제도가 설치될 필요가 있다.

〈표 2〉 자체노력 반영 인센티브 항목의 변화

구 분	1997년	1998년	2000년	2002년	2005년	2007년	2008년	2009년	2010년
계	4종	5종	11종	13종	13종	10종	11종	14종	16종
〈수 요〉	3	4	5	5	5	3	4	8	10
공무원정원운영	○	○	○	○	○	×	×	×	×
비정규직공무원운영	○	○	○	○	○	×	×	×	×
경상경비절감운영	○	○	○	○	○	○	○	×	×
읍면동통합운영		○	○	○	○	○	○	○	○
지방청사(면적)관리운영			○	○	○	○	○	○	○
사회문화복지분야예산운영							○	○	○
건전예산운영								○	○
지방조직운영								○	○
지역경제활성화								○	○
생활폐기물절감								○	○
지방상수도유수율제고								○	○
행사·축제성 예산운영									○
신재생에너지 산업지원									○
〈수 입〉	1	1	6	8	9	7	7	6	6
지방세징수율	○	○	○	○	○	○	○	○	○
상수도요금현실화			○	○	○	○	○	×	×
주민세개인균등할			○	○	○	○	○	○	○
종토세과표현실화			○	○	○	×	×	×	×
탄력세율적용			○	○	○	○	○	○	○
수수료현실화율			○	○	×	×	×	×	×
지방세체납액 축소				○	○	○	○	○	○
지방세원발굴				○	○	○	○	○	○
경상세외수입확충					○	○	○	○	○

자료: 서정섭(2010)

7) 이하는 서정섭(2010)을 주로 참고하였다.

보통교부세는 앞에서 언급하였듯이 기준재정수요액에 대한 기준재정수입액의 재원 부족분을 보전해주는데, 현재 기준재정수요액은 기초수요, 보정수요, 자체노력으로 산정되며, 기준재정수입액은 기초수입, 보정수입, 자체노력으로 산정되고 있다. 이와 같이 기준재정수요액과 기준재정수입액 산정시 자체노력을 반영하고 있는데, 기준재정수요액과 관련한 부문에는 예산절감의 자체노력 항목이, 기준재정수입액과 관련된 부문에는 세입확충의 자체노력 항목이 포함되어 있다. 1997년에 도입되어 현재까지 운영되고 있는 인센티브제도의 항목변화를 살펴보면 <표 2>와 같다.

<표 2>에서 보듯이 1997년도 인센티브제도 도입 당시 수요인센티브 항목으로는 공무원 정원감축, 비정규직 공무원 감축, 경상경비 절감 등 3개의 항목이, 수입인센티브 항목으로는 지방세징수율 1개의 항목이 포함되었다. 2000년에는 수요인센티브항목으로 읍면동 통합운영, 지방청사 관리운영 항목 등이 추가되어 활용되었으며, 수입인센티브항목에는 상수도요금현실화, 주민세개인균등할 인상, 종토세과표현실화, 탄력세율적용, 수수료현실화율 등이 추가되어 활용되었다.

2002년에는 수입인센티브 항목에 지방세체납액 축소, 지방세원 발굴의 항목이 추가되었고, 2005년에는 경상세외수입의 확충 항목이 추가되어 활용되었다. 2008년에는 사회문화·복지분야 예산운영, 2009년에는 건전예산운영, 지방조직운영, 지역경제활성화, 생활폐기물절감, 지방상수도유수율제고 등의 항목들이 수요인센티브 항목으로 신설되어 활용되었다. 2010년에는 행사·축제성 예산운영, 신재생에너지 산업지원의 항목이 추가되어 활용되고 있다.

또한 수요인센티브 항목을 살펴보면, 공무원정원운영, 비정규직공무원운영, 경상경비 절감운영 등의 항목이 제도변화 등으로 폐지되거나 다른 항목으로 대체되었으며, 수입인센티브 항목에서는 상수도요금 현실화, 종토세과표현실화, 수수료현실화율 등이 폐지되었다.

2010년 현재 수요인센티브 항목으로는 읍면동 통합운영, 지방청사(면적) 관리운영, 사회문화복지분야 예산운영, 건전예산운영, 지방조직운영, 지역경제활성화, 생활폐기물절감, 지방상수도유수율제고, 행사·축제성 예산운영, 신재생에너지 산업지원 등 10개의 항목이, 수입인센티브 항목으로는 지방세징수율, 주민세개인균등할 인상, 탄력세율 적용, 지방세체납액 축소, 지방세원발굴, 경상세외수입확충 등 6개의 항목이 포함되어 예산운영의 효율성 제고를 위한 자체노력을 유도하는데 활용되고 있다.⁸⁾

8) 항목별 산출공식은 <부록>을 참고하기 바란다.

〈표 3〉 항목별 인센티브의 내용과 규모

(단위: 백만원)

구 분	인센티브 항목	반영규모	반영내역	
			(+)	(-)
수요 인센 티브	계	85,892	219,493	134,401
	① 건전예산운영	(-) 45,972	117,377	163,302
	② 행사·축제성 예산운영	(-) 4,189	14,366	18,555
	③ 지방상수도 우수율 제고	17,195	39,547	22,352
	④ 읍면동 통합운영	13,596	13,596	-
	⑤ 지방청사(면적) 관리운영	(-) 22,094	42,596	64,685
	⑥ 사회문화·복지분야 예산운영	45,360	45,360	-
	⑦ 지방조직운영	19,588	19,588	-
	⑧ 지역경제 활성화	36,608	36,608	-
	⑨ 생활폐기물 절감	12,644	12,644	-
	⑩ 신재생에너지 산업지원	12,319	12,319	-
수입 인센 티브	계	(-)1,028,790	5,562	1,034,352
	① 지방세 징수율 제고	(-) 212,492	35,785	248,275
	② 주민세개인균등할 인상	(-) 13,340	1,129	14,496
	③ 탄력세율 적용	1,413	1,413	-
	④ 경상세외수입 확충	(-) 114,416	24,372	138,788
	⑤ 지방세체납액 축소	(-) 691,389	143	691,532
	⑥ 지방세 세원발굴	1,434	1,434	-

자료: 서정섭(2010).

다음으로는 인센티브의 규모를 살펴보기로 하겠다.⁹⁾ 2010년 보통교부세 산정 내역을 살펴보면 〈표 3〉에서 보듯이 인센티브 규모는 0.6조원, 역인센티브 규모는 2.2조원에 달하고 있는 것으로 나타나고 있다. 수요인센티브의 경우 인센티브 규모는 2,195억원, 역인센티브 규모는 1,344억원으로 기준재정수요액을 859억원 증가시킨 것으로 나타나고 있다. 이중 사회문화·복지분야 예산운영항목은 453억원으로 가장 규모가 큰 항목으로 자리매김하고 있으며, 지역경제활성화(366억원), 지방조직운영(196억원), 지방상수도 우수율제고(172억원) 등의 항목이 그 뒤를 잇고 있다. 하지만 건전예산운영, 지방청사관리운영, 행사·축제성 예산운영 등의 항목들은 역인센티

9) 이하에서는 모든 지방자치단체들을 대상으로 산정된 인센티브/역인센티브 규모의 합계를 바탕으로 논의하도록 한다.

브의 규모가 인센티브의 규모보다 커서 각각 460억원, 221억원, 42억원의 기준재정 수요액 감소효과를 나타내고 있다.

수입인센티브 규모를 살펴보면, 인센티브 56억원, 역인센티브 1조 344억원으로 기준재정수입액을 1조 288억원 증가시킨 것으로 나타났다. 특히 지방세체납액 축소 항목의 경우 6,914억원, 지방세징수율 제고 항목은 2,125억원, 경상세외수입 확충 항목은 1,144억원, 주민세개인균등할 인상 항목은 133억원의 역인센티브를 나타내고 있다. 역인센티브가 적용되지 않는 탄력세율적용이나 지방세 세원발굴 항목의 경우에만 각각 14억원 규모의 인센티브가 부여된 것으로 나타났다.

Ⅲ. 인센티브제도의 문제점과 개선방안

1. 문제점

1) 낮은 체감도

이상에서 살펴보았듯이 우리나라에서는 자치단체 재정운영의 효율화를 유도하기 위하여 보통교부세 내에 다양한 자체노력 항목을 통해 자치단체별로 인센티브 또는 역인센티브를 부여하고 있다. 하지만 현재 보통교부세 산정에 있어 활용되고 있는 인센티브 방식은 자체노력 항목이 별도로 존재하는 것이 아니라 기준재정수요액이나 기준재정수입액 산정에 반영되는 구조이기 때문에, 자치단체들이 어느 정도의 인센티브 혹은 역인센티브를 받았는지 쉽게 알기 어려운 상황이다.

이로 인해 개별 지방자치단체들은 인센티브 전체 및 개별적인 항목의 규모보다 전체 보통교부세액의 증감에만 민감하게 반응하고 있는 실정이다. 예를 들어 A 시는 2010년 114억원의 역인센티브를 받았음에도 불구하고, 2010년 보통교부세액은 928억원으로 2009년 대비 313억원이 증가하여 역인센티브를 받았다는 점에 대하여 거의 인식을 하지 못하고 있다(행정안전부, 2010). 따라서 인센티브제도의 체감도 제고는 제도개선의 가장 큰 과제 중 하나이다.

2) 인센티브와 역인센티브의 불균형

현행 인센티브제도의 문제점 중 하나는 인센티브와 역인센티브의 불균형 문제이다.

위에서도 언급하였듯이 2010년 현재 인센티브 규모는 0.6조원인데 반해 역인센티브 규모는 2.2조원에 달하고 있다. 더욱이 이러한 규모는 매년 달라져 예측이 불가능할 뿐만 아니라 예전에 비해 역인센티브의 규모가 증가하는 추세에 있어 동 제도에 대한 부정적인 인식을 증대시켜 지방자치단체의 반발을 살 우려가 있다.

구체적으로 살펴보면 <표 4>에서 보듯이 기준재정수입산정 시 반영되는 수입인센티브는 2002년 +0.14% 인센티브를 지방자치단체에 제공한 것으로 나타난 반면 2010년에는 -3.73% 인센티브, 즉 역인센티브효과를 준 것으로 나타나고 있다. 한편 수요인센티브의 비중은 2002년 1.02%에서 2010년 0.15%로 낮아져 인센티브의 규모가 감소하였고, 또한 그 비중도 그다지 크지 않은 것으로 나타났다(서정섭, 2010: 113-114). 따라서 인센티브 및 역인센티브 규모의 적정성 유지를 위한 노력이 요구된다.

〈표 4〉 기준재정수요(수입)액의 구성 변화

(단위: %)

구 분	기준재정수요			기준재정수입		
	기초수요	보정수요	자구노력	기초수입	보정수입	자구노력
2002년	93.47	5.50	1.02	82.79	17.34	-0.14
2003년	94.46	5.05	0.49	72.02	28.73	-0.75
2004년	94.69	4.84	0.47	66.04	34.03	-0.07
2005년	95.00	4.94	0.05	64.76	33.64	1.60
2006년	88.60	12.03	-0.62	66.07	32.52	1.41
2007년	88.50	11.41	0.09	69.01	28.25	2.74
2008년	86.59	13.21	0.20	69.40	28.57	2.03
2009년	83.68	16.21	0.11	75.77	21.52	2.71
2010년	85.23	14.61	0.15	78.75	17.74	3.73

자료: 서정섭(2010)

3) 가중치 문제

현행 인센티브제도를 살펴보면 항목별 편차가 심함에도 불구하고, 왜 이러한 편차가

나타나야 하는지에 대한 타당한 근거가 불명확한 실정이다. <표 5>에서 보듯이 2010년 총 수요인센티브 규모는 851억원으로 나타나고 있는데, 인센티브 항목별 비중을 살펴보면 건전재정운영 항목은 (-)53.97%, 사회문화·복지분야 예산운영 항목은 53.31%, 지역경제활성화 항목은 43.02%, 행사·축제성 예산운영 항목은 (-)4.92%, 기타 항목은 15-20% 내외로 나타나고 있어 항목별 편차가 심함을 알 수 있다. 수입인센티브 규모를 살펴보면 -1조 288억원(역인센티브)으로 나타나고 있는데, 이중 탄력세율 적용과 지방세원 발굴이 각각 0.14%, 주민세 개인균등할 인상은 (-)1.30%의 영향을 준 것으로 나타나고 있는 반면, 지방세체납 축소는 (-)67.20%, 지방세징수율 제고는 (-)20.65%, 경상세외수입 확충은 (-)11.12%의 영향을 나타내고 있어 역시 항목별 편차가 심함을 알 수 있다(서정섭, 2010: 115-116).

〈표 5〉 항목별 인센티브 규모와 비중

수요인센티브			수입인센티브		
계	규 모	비 중	계	규 모	비 중
	85,092	100		(-)1,028,790	100
① 건전예산운영	(-)45,925	(-)53.97	① 지방세 징수율 제고	(-)212,492	(-)20.65
② 행사·축제성 예산운영	(-)4,189	(-)4.92	② 주민세개인균등할 인상	(-)13,340	(-)1.30
③ 지방상수도 유수율 제고	17,195	20.21	③ 탄력세율 적용	1,413	0.14
④ 읍면동 통합운영	13,596	15.98	④ 경상세외수입 확충	(-)114,416	(-)11.12
⑤ 지방청사(면적) 관리운영	(-)22,094	(-)25.96	⑤ 지방세체납액 축소	(-)691,389	(-)67.20
⑥ 사회문화·복지분야 예산운영	45,360	53.31	⑥ 지방세 세원발굴	1,434	0.14
⑦ 지방조직운영	19,558	22.98			
⑧ 지역경제 활성화	36,608	43.02			
⑨ 생활폐기물 절감	12,664	14.88			
⑩ 신재생에너지 산업지원	12,319	14.48			

자료: 서정섭(2010)

또한 항목별 기술통계량을 살펴보아도 다음과 같이 큰 편차가 있음을 알 수 있다.

〈표 6〉 인센티브 항목별 기술통계량(모든 지방자치단체 포함)

구 분	N	범 위	최소값	최대값	합 계	평 균	표준편차
수요계	176	129001	-14463	114538	210237	1194.53	9309.959
건 전 예산운영	176	36281	-25257	11024	-36674	-208.38	3313.142
지방상수도 유수율제고	176	15347	-2875	12472	40213	228.48	1208.903
읍 면 동 통합운영	176	35706	0	35706	51438	292.26	2723.710
공공청사 운 영	176	37746	-4482	33264	-3143	-17.86	2807.697
사회문화·복 지분야예산운영	176	21952	0	21952	77491	440.29	1765.911
지방조직운영	176	2954	0	2954	19558	111.13	430.864
지역경제 활성화	176	8588	0	8588	41896	238.05	773.972
생활폐기물 절감운영	176	2102	0	2102	16367	92.99	224.091
행사·축제성 예산운영	176	3815	-2374	1441	-10910	-61.99	434.554
에너지및 자원개발운영	176	2289	0	2289	14001	79.55	284.216
수입계	176	694293	-2291	692002	1865931	10601.88	53684.602
지방세 징수율제고	176	89012	-8674	80338	324128	1841.64	6965.288
주민세 개인균등할인상	176	1065	-233	832	16747	95.15	155.120
탄력세율적용	176	1238	-1238	0	-1413	-8.03	93.736
경상세외 수입확충	176	161316	-4478	156838	287483	1633.43	11942.126
지방세 채납액축소	176	454959	-133	454826	1240420	7047.84	35757.111
지방세 세원발굴	176	717	-717	0	-1434	-8.15	76.214
지방세 확충	15	0	0	0	0	.00	.0

위의 표에서 보듯이 수요항목을 살펴보면 건전재정운영항목의 표준편차가 3,313(백만원)인 반면 생활폐기물절감운영은 224(백만원)으로 나타나고 있으며, 수입항목을 살펴보면 지방세채납액축소의 표준편차는 35,757(백만원)인 반면 지방세개인균등할인상은 155(백만원)에 불과하다.¹⁰⁾

10) 지방자치단체 유형별 기술통계량을 살펴보아도 항목간 편차가 크다는 것을 알 수 있다. 지방자치단체 유형별 기술통계분석 결과는 지면관계상 생략하기로 한다.

이러한 항목별 편차문제 외에 지자체에 따라 똑같은 노력을 했음에도 불구하고 인센티브/역인센티브규모가 큰 차이를 보이고 있다는 점도 문제점으로 지적할 수 있겠다. 이러한 문제는 지자체간의 가중치 문제라고 할 수 있다. 예를 들어 건전예산운영의 경우 건전관리항목 예산액비중을 똑같이 감소시켰다 하더라도 예산규모에 따라 인센티브/역인센티브 규모는 큰 차이가 발생한다. 그 이유는 인센티브규모 산정시 건전예산관리항목의 절감비율에 “해당 자치단체 건전예산관리항목 총액”을 곱함으로써 예산규모가 큰 자치단체가 작은 자치단체에 비해 큰 인센티브(혹은 역인센티브)를 받게 되기 때문이다.

이와 같이 해당 자치단체의 예산규모에 따라 인센티브(역인센티브) 규모가 결정되는 것은 또 다른 문제점을 야기한다. 즉 전년(혹은 전전년) 예산운영을 잘못하여 예산규모가 컸던 경우 해당 항목의 개선이 이루어졌다면 적정수준보다 큰 규모의 인센티브를 받을 가능성이 높아진다. 따라서 이러한 문제점을 개선하기 위한 노력이 필요하다고 하겠다.

4) 예측 불가능

자신들의 재정운영 실적에 따라 어느 정도의 인센티브/역인센티브가 교부될지 예측하기 곤란하다는 점도 현행 제도의 문제점으로 지적할 수 있겠다. 이와 같이 예측이 곤란한 이유는 우선 동종자치단체들 간의 상대평가를 하는 종목의 경우 아무리 노력을 많이 하였더라도 다른 지자체의 결과를 미리 알 수 없기 때문이다. 현행제도에 따르면 건전예산운영, 행사·축제성경비, 사회문화·복지분야 예산운영, 지방세징수율제고, 주민세개인균등분 인상, 경상세외수입확충 등이 이에 해당된다.

또 다른 이유는 자체노력 항목이 별도로 존재하는 것이 아니라, 기준재정수요액이나 기준재정수입액 산정에 반영되는 구조이기 때문에 결국은 최종적으로 조정률¹¹⁾을 곱하기 때문이다. 즉 항목별로 인센티브/역인센티브 규모를 계산하였다 하더라도 이 금액에 조정률을 곱하기 때문에 조정률을 정확히 예측하기 어려운 상황에서 항목별 인센티브 규모 역시 정확히 예측하기에는 어려움이 있다.

11) 조정률이란 보통교부세 총액이 재정부족액 총액에 미달하는 경우, 보통교부세 총액/재정부족액 총액 으로 산정된다.

5) 항목조정의 필요성

위에서도 언급하였듯이 1997년 보통교부세에 인센티브제도가 도입된 이후 많은 항목의 변화가 있어왔다(〈표 2〉 참조). 이러한 변화는 인센티브제도가 더욱 효과적으로 지방자치단체의 효율적 재정운동을 유도하기 위한 노력으로 이해할 수 있겠다. 그럼에도 불구하고 현재 활용되고 있는 항목들의 정비 및 보완을 통하여 인센티브제도의 효과성을 더욱더 제고하기 위한 노력이 필요할 것으로 판단된다.

구체적으로 보면, 사회문화·복지분야 예산운영의 경우 인센티브에 의해 추가적 공급을 유도하는 것보다는 국고보조금에 의해 유도하는 것이 더욱 효과적일 수 있다(안종석, 2008). 읍면동 통합운영 유도하기 위해서도 인센티브제도 보다는 국고보조금 지급이 더욱 효과적일 가능성이 높다. 2010년 읍면동 통합운영 항목의 경우 단지 10개의 자치단체에만 적용되었다는 점도 이 항목이 읍면동의 통합 유도에 그다지 효과적이지 않다는 것을 반증하고 있다(서정섭, 2010). 지방세 세원발굴이나 탄력세율 적용 등의 항목도 해당자치단체가 각각 2개와 3개에 지나지 않아 인센티브 항목으로서의 의미가 크지 않다.

이상에서 살펴본 바와 같이 인센티브제도 보다 국고보조금 등 다른 수단이 더욱 효과적인 항목이나 현실적으로 적용 대상이나 효과가 크지 않은 항목들은 과감히 제외할 필요가 있다.

2. 개선방안

1) 인센티브제도의 가시화

인센티브제도의 가장 큰 문제점 중 하나는 자체노력 부문이 별도로 존재하는 것이 아니라 기준재정수요액이나 기준재정수입액 산정에 반영되는 구조이기 때문에, 지방자치단체들의 인센티브제도에 대한 체감도가 낮다는 점이다. 이와 같은 문제점을 개선하기 위하여 다음과 같은 대안들을 제안해 보고자 한다.

첫 번째 안은 자체노력 항목을 분리하여 공시하는 방안이다. 즉 자체노력부문을 다른 부문(기초 및 보정)과 분리한 후, 자체노력 수요·수입을 차감한 금액을 자체노력분 재정부족액으로 산정하도록 하는 방안이다.¹²⁾

12) 기준재정수입(수요)액 산정시 기초수입(수요), 보정수입(수요), 그리고 자체노력수입(수요)

재정보전분 기준재정수요		-	재정보전분 기준재정수입		=	A 재정부족액 (재정보전분)
기초수요	보정수요		기초수입	보정수입		

자체노력분 기준재정수요		-	자체노력분 기준재정수입		=	B 재정부족액 (자체노력분)

이러한 방안과는 달리 재정부족액 산정과는 별도로 인센티브 항목을 신설하는 방안도 생각해 볼 수 있다. 즉 기준재정수요액과 수입액의 차이인 재정부족액 산정과는 별도로 인센티브 부문을 신설하는 방안이다. 이 경우 보통교부세액은 다음과 같이 계산된다.

$$\text{교부세액} = \text{재정부족액}(\times \text{조정률}) + \text{인센티브액}$$

이 경우 보통교부세의 규정에 대한 개정을 통하여 인센티브 항목이 보통교부세에 포함되도록 하는 방안이 있고, 보통교부세와는 별도로 인센티브교부세(가칭)를 신설하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 이와 같이 별도로 인센티브 항목을 신설하는 방안은 인센티브 부문을 가시화하는 측면에서는 첫 번째 대안에 비해 우수하다. 하지만 이러한 방안을 도입하기 위해서는 지방교부세법의 개정이 필요하다. 앞에서도 언급하였듯이 현행 지방교부세법에 따르면 재정부족액에 기초하여 보통교부세를 교부하여야 하기 때문이다. 따라서 법개정을 필요로 하는 동 방안은 현실적으로 그 적용이 용이하지 않을 것으로 예상된다.

2) 인센티브/역인센티브 비중 및 가중치 조정

현행 인센티브제도의 문제점 중 하나는 항목별로 편차가 심함에도 불구하고 그 근거가 불분명하다는 점이다. 이러한 문제를 개선하기 위하여 표준화점수를 활용하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 즉 항목별 편차 및 인센티브/역인센티브 비중을 조정하기 위하여 표준화점수(Z score)를 산출하고 이를 근거로 인센티브/역인센티브의 규모를 결정하는 것이다.

표준화점수를 활용하는 경우 다음과 같은 방식으로 적용할 수 있겠다. 첫째, 항목별, 지자체별 자체노력분 총액을 계산한 다음 표준화점수로 환산하는 방안이다. 이러한 방안은 항목간 가중치의 조정이 용이하다는 장점이 있다. 예를 들면 표준화점수 1점당 동일한 금액을 곱하여 인센티브 금액을 계산하거나 항목별로 표준화점수의 가중치를 달리 부여한 후 1점당 동일한 금액을 곱하여 계산할 수 있다.

예를 들어 표준화 점수 1점당 1억원이고, A 자치단체의 건전예산운영점수가 3, 행사축제성 예산운영점수가 -3점이라면,

$$\begin{aligned}\text{건전예산운영 인센티브액} &= 3 * 1\text{억원} \\ \text{행사축제성 예산운영 인센티브액} &= -3 * 1\text{억원}\end{aligned}$$

만약 건전예산운영의 가중치가 5, 행사축제성예산운영의 가중치가 1이라면,

$$\begin{aligned}\text{건전예산운영 인센티브액} &= 3(\text{표준화 점수}) * 1\text{억원} * 5(\text{가중치}) \\ \text{행사축제성 예산운영 인센티브액} &= -3 * 1\text{억원} * 1(\text{가중치})\end{aligned}$$

과 같이 계산할 수 있겠다.

2010년 자료를 바탕으로 표준화점수를 계산한 후 최대값, 최소값, 범위 등의 기술 통계량을 살펴보면 <표 7>과 같다.

<표 7> 항목별 표준화 점수에 대한 기술통계량(모든 지방자치단체 포함)

구 분	N	범위	최소값	최대값	합 계	평 균	표준 편차
표준화(수요계)	176	13.85624	-1.68180	12.17443	0	0	0
표준화: 건 전 예산운영	176	10.95063	-7.56038	3.39025	0	0	0
표준화: 지방상수도 유수율제고	176	12.69498	-2.56719	10.12779	0	0	0
표준화: 읍 면 동 통합운영	176	13.10932	-1.10730	13.00202	0	0	0
표준화: 공공청사 운영	176	13.44376	-1.58997	11.85379	0	0	0
표준화: 사회문화·복지분야예 산운영	176	12.43097	-.24933	12.18165	0	0	0
표준화(지방조직운영)	176	6.85599	-.25791	6.59808	0	0	0
표준화: 지역경제 활성화	176	11.09600	-.30756	10.78844	0	0	0
표준화: 생활폐기물 절감운영	176	9.38012	-.41498	8.96514	0	0	0
표준화: 행사?축제성 예산운영	176	8.77911	-5.32042	3.45869	0	0	0

〈표 7〉 계 속

구 분	N	범위	최소값	최대값	합 계	평 균	표준 편차
표준화: 에너지및 자원개발운영	176	8.05374	-.27990	7.77384	0	0	0
표준화(수입계)	176	12.93281	-.24016	12.69265	0	0	0
표준화: 지방세 징수율제고	176	12.77937	-1.50972	11.26965	0	0	0
표준화: 주민세 개인균등할인상	176	6.86565	-2.11548	4.75017	0	0	0
표준화: 탄력세율 적 용	176	13.20731	-13.1216 6	.08565	0	0	0
표준화: 경상세의 수입확충	176	13.50815	-.51175	12.99639	0	0	0
표준화: 지방세 체납액축소	176	12.72360	-.20082	12.52277	0	0	0
표준화: 지방세 세원발굴	176	9.40775	-9.30084	.10691	0	0	0
표준화: 지방세 확충	0						

이와는 달리 주요변화율만 표준화 점수화하는 방안도 고려해 볼 수 있다.¹³⁾ 예를 들어 건전예산운영 항목의 경우, 건전예산운영 상승률에 대한 표준화점수(Z-score)를 계산하고 1점 당 정해진 값을 곱한 후 해당 자치단체 건전예산관리항목 총액을 곱하여 인센티브액 산정하는 방안이다. 이 경우 인센티브액은 다음과 같이 계산된다.

$$\text{인센티브액} = z \text{ score} * \text{단위값} * \text{해당지자체 건전예산관리항목 총액}$$

만약 1점당 A 자치단체의 건전예산운영점수가 3점, 단위값이 5, 건전예산관리항목 총액이 10억원이라면,

$$\text{건전예산운영 인센티브액} = 3 * 5 * 10\text{억원}$$

와 같이 계산한다.

13) 주요변화율이란 예를 들어 건전예산운영의 경우 건전예산 절감률, 행사·축제성 예산운영의 경우 행사·축제성 예산 절감률 등을 의미한다.

마지막으로 표준화 점수를 바탕으로 한 지수를 개발하여 인센티브액을 계산하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 즉 모든 자체노력 항목의 표준화점수 값을 각각의 가중치를 반영하여 지수를 산정하는 방안이다. 구체적으로 살펴보면 우선 각 지자체의 자체노력 지수를 다음과 같이 산정할 수 있다.

$$A \text{ 지자체의 자체노력지수} = \text{건전예산운영 표준화점수} * \text{건전예산운영 가중치} + \text{행사축제성 예산운영 표준화 점수} * \text{행사축제성 예산운영 가중치} + \dots$$

이 경우 최종 인센티브액은 다음과 같이 계산된다.

$$\text{최종인센티브} = \text{자체노력지수} * A(A\text{는 단위값, 해당지자체 재정규모 등})$$

또한 수요 측면과 수입 측면을 구분하여 지수를 산정할 수도 있다. 수요측면에서 볼 때, 전체예산 중 각 항목이 차지하는 비율을 각 항목의 가중치로 활용할 수 있을 것이다.

표준화 점수를 활용하여 인센티브액을 산정한다면 다음과 같은 장점이 있다. 첫째, 항목간 편차 문제에 대한 근거를 제공해 줄 수 있다. 둘째, 항목별로 가중치부여가 수월하고, 항목별 가중치 비교가 명확해진다. 셋째, 인센티브(+)와 역인센티브(-)의 합이 0, 혹은 원하는 금액이 되도록 조정할 수 있다.

하지만 표준화 점수는 상대적인 평가이므로 절대평가를 하는 경우에는 적용하기 곤란하다는 문제점이 있다. 따라서 표준화 점수를 활용하기가 어렵다면 전문가들에 대한 델파이조사 등을 통해 항목별 가중치를 설정하는 방안도 고려해 볼 수 있겠다. 즉 항목별로 어느 정도의 가중치를 부여하는 것이 바람직한지 전문가들에게 설문조사를 한 후 그 결과를 바탕으로 가중치를 선정한다면 가중치에 대한 객관성을 확보하는데 도움을 줄 수 있을 것으로 판단된다.

3) 지자체간 불균형 문제 해결방안

똑같은 노력을 했음에도 불구하고 지자체의 예산규모에 따라 인센티브/역인센티브

규모가 큰 차이를 보이고 있다는 점도 현행제도의 주요한 문제점 중 하나이다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 해당 자치단체의 예산규모에 따라 인센티브규모가 결정되는 현행 방식을 개선하여야 한다.

첫 번째 대안으로는 인센티브 산정 시 해당자치단체의 예산규모를 대신하여 동종 자치단체의 평균예산규모를 활용하는 방안을 고려해 볼 수 있다.¹⁴⁾ 하지만 예산규모가 전혀 다른 자치단체에 평균적인 기준금액을 반영한다고 할 때 해당 지자체의 규모가 평균규모와 차이가 큰 경우 지나치게 큰 이익(또는 손해)을 보게 된다는 문제점이 지적될 수 있겠다.

두 번째 대안은 해당자치단체의 표준적인 재정규모를 산정하여 이를 활용하는 방안이다. 이러한 방안은 보다 적절한 인센티브 규모를 산정하는데 도움을 줄 수 있다는 장점이 있으나 표준재정규모를 산정하는데 어려움이 있다는 점이 문제점으로 지적될 수 있겠다.

표준적인 재정규모 산정을 하는 대안 중 하나로 동종자치단체의 평균적 비율을 활용하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 예를 들어 건전예산운영 인센티브 규모 산정 시 “해당 자치단체 건전예산관리항목 총액” 대신 “해당자치단체 총예산 × 동종 자치단체의 건전예산관리항목의 평균비율”을 활용하는 방안이다. 이러한 방안은 첫 번째 대안의 문제점을 보완함과 동시에 어느 정도 표준적인 재정규모를 산정하였다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있겠다.

4) 예측불가능에 대한 개선

앞에서 지적하였듯이 자치단체들이 어느 정도의 인센티브/역인센티브가 교부될지 예측하기 곤란한 이유 중 하나는 자체노력분 산정시 동종자치단체들 간의 상대평가를 하기 때문이다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 상대평가의 항목을 절대평가의 방식으로 전환하면 된다.

예를 들어 건전예산운영의 경우 현재 동종자치단체의 건전재정운영항목 비중 평균증감율과 비교하여 인센티브액을 산정하고 있는데, 이를 해당 자치단체의 건전예산운영

14) 예를 들어 건전예산운영의 경우 “전년도 해당 자치단체 건전예산관리항목 총액” 대신 “전년도 동종 자치단체 건전예산관리항목 평균 금액”을 활용하는 방안이다. 자세한 현행 산정방법은 <부록>을 참고하기 바란다.

항목 비중 증감율에 따라 인센티브액을 산정하는 방식으로 수정하는 것이다. 이 경우 개선이 이루어진 정도에 따라 인센티브 규모가 결정되기 때문에 각 지자체들은 자신들이 각 항목별로 어느 정도의 인센티브(역인센티브)를 받게 될지 정확한 예측이 가능해진다. 이러한 개선이 이루어진다면 인센티브제도에 대한 체감도를 증가하는 데에도 도움을 줄 수 있을 것으로 판단된다.

또한 현행 방식에서는 최종적으로 자체노력분에 조정률을 곱하기 때문에 정확한 예측이 어렵다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 위에서 제안한 방식, 즉 자체노력분은 100% 반영하고 기초수요(수입)와 보정수요(수입)에 대한 재정부족액에 대해서만 조정률을 곱하는 방식을 활용하면 도움이 될 것이다.

5) 자체노력항목 정비 및 보완

자체노력 항목을 정비하기 위해서는 인센티브제도 보다 국고보조금 등 다른 수단이 더욱 효과적인 항목이나 현실적으로 적용 대상이나 효과가 크지 않은 항목들을 과감히 제외하여야 할 것이다. 구체적으로 사회문화·복지분야 예산운영 항목, 읍면동 통합운영 항목, 지방세 세원발굴이나 탄력세율 적용 등의 항목은 폐지되는 것이 바람직한 것으로 판단된다.

이러한 정비 이외에도 인센티브의 효과를 제고하기 위하여 항목의 보완 방안도 고려해볼 필요가 있다. 이를 위해서는 우선적으로 지방재정분석에서 활용하고 있는 지표들을 검토해 볼 필요가 있다.

2009년 전 지방자치단체를 대상으로 실시한 지방재정분석에서는 계량부문 13개 지표와 비계량부문 2개 지표가 활용되었다.¹⁵⁾ 계량지표는 건전성지표와 효율성지표로 구분된다. 건전성 지표의 경우 안정성지표와 성장성지표로 구분되는데, 안정성지표로는 통합재정수지와 경상비용비율, 지방채무잔액지수, 장래세대부담비율 등의 지표가 활용되었고, 성장성지표로는 자체세입증감률과 일반순자산증감률 등의 지표가 활용되었다. 재정효율성 부문은 생산성과 계획성 등 두가지 부문으로 구분되는데, 생산성지표로는 행사·축제경비비율, 민간이전경비비율, 정책사업투자지출비율, 자체세입징수율, 자체세입체납징수율 등이 있고, 계획성 지표로는 중기재정계획반영비율과 예산집행률 지표 등이 있다. 마지막으로 비계량지표로는 지방세지출예산제도 추진실적과 예

15) 자세한 것은 한국지방행정연구원(2009) 참조.

산편성 운영의 투명성 지표가 활용되었다.

이상에서 살펴본 지표들 중 현행 인센티브제도에 포함되어 있는 항목과 유사한 지표들은 산출방법 등을 동일화하고, 인센티브 효과가 클 것으로 판단되는 지표들을 선별하여 보통교부세 산정시 반영한다면 효율적인 지방재정운동을 유도하는데 도움을 줄 수 있을 것으로 판단된다.

덧붙여서 지방재정의 효율성이나 효과성을 제고할 수 있는 지표들의 개발도 필요하다. 우선 기계적 효율성, 즉 투입 대비 산출 측면에서 인센티브 항목을 개발할 필요가 있다. 즉 똑같은 산출을 내면서도 투입, 즉 세출에 대하여 절약하는 지방정부에게 더욱 많은 교부세가 교부될 수 있도록 하는 방안이다. 이와 함께 효과성 측면을 반영할 수 있는 항목을 개발하여 적용할 필요가 있다. 즉 성과가 좋은 지방정부에 더욱 많은 교부세가 교부될 수 있도록 유도한다면 지방재정의 효과성은 제고될 것이다.

물론 효율성 측면에서의 항목 개발을 위해서는 지방정부의 산출이 무엇인지에 대한 명확한 정의가 있어야 하며 각 산출에 대하여 지방정부의 투입이 정확히 계산되어야 한다. 또한 효과성 측면에서의 항목 개발을 위해서는 무엇이 지방정부 행정서비스의 효과인가에 대한 명확한 기준이 설정되어야 한다. 만약 이러한 기준이 없다면 중앙정부의 자의성이 개입되어 지방정부의 반발이 크게 나타날 것이다(김정완, 1998). 이러한 어려움에도 불구하고 복식부기제도 및 성과주의예산제도 등이 도입된 현재 시점에서 효과성과 효율성을 제고하기 위한 항목 개발은 예전에 비해 더욱 그 가능성이 높아졌다고 판단되므로 이를 위한 노력을 더욱 경주할 필요가 있다.

IV. 요약 및 결론

보통교부세 산정시 인센티브제도를 활용하는 것이 바람직한 것인가에 대해서는 반론이 많다. 즉 보통교부세는 재정형평화의 기능을 담당하기 때문에 인센티브제도의 활용은 보통교부세의 목적을 훼손한다는 것이다. 이러한 측면에서 보통교부세 보다는 특별교부세를 인센티브 재원으로 활용하자는 주장도 있다(박완규, 2007). 하지만 보통교부세가 지방자치단체의 ‘도덕적 해이’를 야기할 가능성이 높은 상황에서 보통교부세 제도 내에 효율적인 지방재정의 운영을 유도하기 위한 제도적 장치를 마련하는 것은 나름대로 그 정당성을 확보할 수 있다고 생각된다.

이러한 인식하에 본 연구에서는 현재 보통교부세 내에서 효율적인 지방재정의 운영을 유도하기 위해 활용되고 있는 인센티브제도에는 어떠한 문제가 있는지, 또 그 해결 방안은 무엇인지에 대하여 검토하여 보았다. 현 인센티브제도의 문제점으로는 지방자치단체들의 인센티브제도에 대한 체감도가 낮다는 점, 인센티브 규모는 작고 역인센티브 규모가 훨씬 크며, 또한 그 규모가 매년 달라지고 있기 때문에 제도에 대한 부정적인 인식이 증대될 가능성이 높다는 점, 항목별, 지방자치단체별 인센티브/역인센티브 규모의 편차가 큼에도 불구하고 합리적 근거가 제시되어 있지 못하다는 점, 지방자치단체들이 자신들의 인센티브 규모를 예측하기가 어렵다는 점, 인센티브효과와 타당성이 낮은 항목들이 포함되어 있다는 점 등을 지적하였다.

이러한 문제를 해결하기 위하여 본 논문에서는 다음과 같은 개선방안들을 제시하였다. 첫째, 인센티브제도의 가시화를 위한 방안으로 자체노력 항목을 기존의 기초 및 보정항목과 분리하여 공시하는 방안을 제시하였다. 이러한 방안은 법률의 개정 없이 적용할 수 있다는 장점이 있다. 이 경우 재정보전분 재정부족액과 자체노력분 재정부족액을 더한 후 조정률을 곱하여 최종 보통교부세를 산정하는 방안과, 자체노력분 재정부족액은 100% 반영하고 재정보전분 재정부족액에 대해서만 조정률을 곱하여 최종적인 보통교부세를 산정하는 두가지 방안을 함께 제시하였다. 또한 재정부족액 산정과는 별도로 인센티브 항목을 신설하는 방안도 제시하였는데, 이 경우 인센티브 항목이 보통교부세에 포함되도록 하는 방안과 보통교부세와는 별도로 인센티브교부세(가칭)를 신설하는 방안 등을 함께 제시하였다. 이러한 방안은 인센티브 부문 가시화효과가 우수하지만 법 개정을 필요로 하기 때문에 현실적인 적용에 있어 어려움이 예상된다.

둘째, 인센티브 항목별 편차에 대한 근거 제시 등을 위하여 표준화점수를 활용하는 방안을 제시하였다. 이러한 방안은 항목간 편차 문제에 대한 근거를 제공해 줄 수 있다는 점, 항목별로 가중치부여가 수월하고 항목별 가중치 비교가 명확해진다는 점, 인센티브(+)와 역인센티브(-)의 규모를 원하는 대로 조정할 수 있다는 점 등을 장점으로 제시하였다. 표준화 점수를 활용하기 어려운 경우 전문가들에 대한 델파이조사 등을 통해 항목별 가중치를 설정하는 방안도 함께 제시하였는데, 이러한 방안은 가중치에 대한 보다 객관적인 근거를 확보하는데 도움을 줄 것이다.

셋째, 지자체간 인센티브 규모의 불균형 문제를 해결하기 위하여 인센티브 산정 시 해당자치단체의 예산규모를 대신하여 동종 자치단체의 평균예산규모를 활용하는 방안과 해당자치단체의 표준적인 재정규모를 산정하여 이를 활용하는 방안을 제시하였다.

넷째, 자치단체들의 예측력을 높이기 위하여 상대평가의 항목을 절대평가의 방식으로 전환하는 방안을 제시하였다. 마지막으로 인센티브제도 보다 국고보조금 등 다른 수단이 더욱 효과적인 항목이나 현실적으로 적용 대상이나 효과가 크지 않은 항목들은 과감히 제외하고, 지방재정분석시 활용되고 있는 지표들을 참고하여 항목을 보완할 것을 제안하였다. 이와 함께 지방재정의 효율성이나 효과성을 제고할 수 있는 항목들의 개발에 대한 중요성도 강조하였다.

이상에서 제시한 방안들이 검토되어 지방재정이 보다 효율적이고 효과적으로 운영될 수 있도록 합리적인 제도개선이 이루어지기를 기대해 본다.

【참고문헌】

- 김 렬 · 최근열. 1995. “지방재정조정제도,” 강인재외, 『지방재정론』. 서울: 대영문화사.
- 김정완. 1998. “지방교부세 배분에 있어 자구노력에 대한 인센티브제도의 대안적 모델모색”, 『한국행정학보』 제32권 제2호.
- 박완규. 2007. “지방교부세 개선방안 연구: 자원 및 인센티브제도를 중심으로”, 『지방행정연구』 제21권 제1호.
- 배인명. 2001. “기준재정수요액 산정방식의 개선방안에 대한 연구,” 『한국행정연구』, 제10권 제4호.
- 서정섭. 2010. “보통교부세 인센티브제도 운영에 관한 연구,” 『2010한국지방재정학회 춘계학술대회 발표논문집』.
- 안종석. 2008. 『지방교부세 배분방식 개편에 관한 연구』, 한국조세연구원.
- 한국지방행정연구원. 2009. 『FY 2008 지방자치단체 재정분석종합보고서』.
- 행정안전부 내부자료. 2010.

Fisher, Ronald C. 1987. *State and Local Public Finance*. Glenview, Illinois: Scott, Foreman and Company.

King, D.N., 1984. *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government*. London: George Allen & Unwin.

〈부 록〉 자체노력 반영항목 및 산정기준^a

구 분	반영항목	산정공식
1. 기준 재정 수요액 반영 사항	1. 건전예산운영	$\{[(\text{전년도 동종 자치단체 당초 일반회계 경상비 대비 건전예산관리항목 총액 비중의 평균} \times 1/2) - (\text{전년도 해당 자치단체 당초 일반회계 경상비 대비 건전예산관리항목 총액의 비중} \times 1/2)] + \{(\text{전년도 동종 자치단체 당초 일반회계 경상비 대비 건전예산관리항목 총액의 비중 평균증감율} - \text{전년도 해당 자치단체 당초 일반회계 경상비 대비 건전예산관리항목 총액 비중 증감율}) \times 20\%\} \times \text{전년도 해당 자치단체 건전예산관리항목 총액}$ $\times \text{당초 일반회계 경상비} = \text{물건비} + \text{경상이전경비}$
	2. 행사·축제성 예산운영	$[(\text{전년도 동종 자치단체 당초 일반회계 경상비 대비 행사·축제성경비항목 총액 비중의 평균} - \text{전년도 해당 자치단체 당초 일반회계 경상비 대비 행사·축제성경비항목 총액의 비중}) + \{(\text{전년도 동종 자치단체 당초 일반회계 경상비 대비 행사·축제성경비항목 총액의 비중 평균증감율} - \text{전년도 해당 자치단체 당초 일반회계 경상비 대비 행사·축제성경비항목 총액 비중 증감율}) \times 20\%\}] \times \text{전년도 해당 자치단체 행사·축제성경비항목 총액}$
	3. 지방상수도 유수율 제고	$\text{전전년도 해당 자치단체 상수도 요금 징수액} \times \{[(\text{전전년도 해당 자치단체 유수율} - \text{전전년도 동종 자치단체 평균 유수율}) \times 1/2] + \{(\text{전전년도 해당 자치단체 유수율} - \text{전전전년도 해당 자치단체 유수율}) \times 1/2\}\} \times 70\%$
1. 기준 재정 수요액 반영 사항	4. 읍면동 통합운영	$\text{동종 자치단체 평균 1개 읍면동비} \times (\text{해당 자치단체 전전년도 읍면동 수} - \text{전년도 읍면동 수}) \times 1,000\%$ ※ 최초 산정금액을 5년간 균등분할 반영. 다만, 2008년도 산정분은 종전 규정에 따라 반영 ※ 역인센티브는 없음
	5. 지방청사(면적) 관리운영	$\{\text{청사 m}^2\text{당 단위비용} \times (\text{적정면적} - \text{보유면적})\} \times 200\%$
	6. 사회문화·복지분야 예산운영	$\{(\text{해당 자치단체 전년도 당초 일반회계 대비 사회문화·복지분야 일반재원 예산 비중} - \text{동종 자치단체 전년도 당초 일반회계 대비 평균 사회문화·복지분야 예산 비중}) \times \text{해당 자치단체 전년도 당초 일반회계 중 사회문화·복지분야 예산액}\} \times 10\%$ ※ 역인센티브는 없음
	7. 지방조직운영	$\textcircled{1} \{(\text{전년도 10월 31일 기준 법정 국·과의 수} - \text{전년도 10월 31일 조례상 국·과의 수}) \times \text{기준 정원} \times \text{동종 자치단체 인건비 단위비용}\} \times 300\%$ $\textcircled{2} \{(\text{전전년도 10월 31일 기준 조례상 과 수} - \text{전년도 10월 31일 기준 조례상 과의 수}) \times \text{기준정원} \times \text{동종 자치단체 인건비 단위비용}\} \times 100\%$ ※ 수요는 “①+②”를 반영 단, ①을 우선 반영하며, ②와 중복 반영은 배제, ①, ②는 각각 역인센티브 없음
	8. 지역경제 활성화	$\textcircled{1} (\text{해당 자치단체 전전전년도 사업체 종사자 수 증가율} - \text{동종 자치단체 전전전년도 사업체 종사자 수 평균 증가율}) \times \text{해당 자치단체 전년도 지역경제비 예산액} \times 150\%$

		② (해당 자치단체 전전전년도 사업체 수 증가율 - 동종 자치단체 전전전년도 사업체 수 평균 증가율) × 해당 자치단체 전년도 지역경제비 예산액 × 150% ※ 수요는 “①+②”를 반영 단, ①, ②는 각각 역인센티브 없음
1. 기준 재정 수요액 반영 사항	9. 생활폐기물 절감	{(해당 자치단체 전전전년도 생활폐기물 절감률 - 동종 자치단체 전전전년도 평균 생활폐기물 절감률) × 해당 자치단체 전년도 환경보호비 예산액 중 폐기물부분 예산액} × 10% ※ 역인센티브는 없음
	10. 신재생에너지 산업지원	(해당 자치단체 전년도 당초 일반회계 ‘산업 및 중소기업’ 예산 대비 ‘신재생에너지 및 자원개발’ 예산비중 - 동종 자치단체 전년도 당초 일반회계 ‘산업 및 중소기업’ 예산 대비 ‘신재생에너지 및 자원개발’ 평균 예산비중) × 해당 자치단체 전년도 당초 일반회계 ‘신재생에너지 및 자원개발’분야 예산액 ※ 역인센티브는 없음
구 분	반영항목	산정기준
2. 기준 재정 수입액 반영 사항	1. 지방세 징수율 제고	{[전전년도 해당 자치단체 지방세 징수액 × (전전년도 동종 자치단체 중 지방세징수율 상위 1/2단체 평균 징수율 ÷ 전전년도 해당 자치단체 징수율)] - 전전년도 해당 자치단체 지방세 징수액} × 120% ※ 과년도분 부과징수실적 및 주행세 부과징수실적 제외
	2. 주민세개인균등분 인상	(전년도 동종 자치단체 중 개인균등분 적용세액이 상위 1/3인 자치단체의 평균 개인균등분 적용세액 - 전년도 해당 자치단체 개인균등분 적용세액) × 부과인원
	3. 탄력세율 적용	전전년도 해당 자치단체의 지방세법상 표준세율로 산출한 해당 세목의 과세총액 - 전전년도 해당 자치단체의 적용세율로 산출한 해당 세목의 과세총액
	4. 경상세외수입 확충	{전전년도 기준 과거 3년간 해당 자치단체 경상세외수입 평균징수실적 × (동종 단체 중 전전전년도 기준 과거 3년간 대비 전전년도 기준 3년간 경상세외수입 징수율이 상위 1/2인 자치단체 평균징수율 - 해당 자치단체 전전전년도 기준 과거 3년간 대비 전전년도 기준 과거 3년간 경상세외수입 징수액 증감률)} × 120% ※ 이자수입은 제외
	5. 지방세체납액 축소	(전전년도 지방세 미징수액 누계액 - 전전전년도 지방세 미징수액 누계액) × 120% ※ 지방세 징수액 차감 시 전전년도 결손처분분 제외, 주행세 미징수액은 산정에서 제외
	6. 지방세 세원발굴	신규 세원 관련 세액 × 적용률 ※ 적용률 : 최초 30%를 적용하고 1년이 지날 때마다 10%씩 차감 반영 * 지방재원의 선투자 등 실질적인 세원 발굴 노력이 수반된 경우에만 해당함 * 신규 세원: 새로운 형태의 부과세원을 말함 * 신규 세원 발굴로 실제 발생한 수입액을 기초로 산출함

a: 지방교부세시행규칙 <별표 3의 2>