

지방세수 확충노력 관련 평가지표 개발의 필요성과 추진방향

박 완 규/ 중앙대학교 교수

I. 서 론

지방자치제도가 본격적으로 시행된 지도 10년의 세월이 흘렀다. 10년이면 강산도 변한다는 옛말이 있듯이 우리의 지방자치제도도 여러 측면에서 끊임없이 변화되어 왔다. 건전하고 효율적인 지방재정 운영이 강조되어 왔고, 최근 들어 재정운영의 투명성을 강조하는 국가들이 늘어나고 있는 추세에 따라 우리나라의 경우도 중앙정부나 지방정부 모두 투명성을 제고하는 방향으로 다양한 제도가 도입되고 있는 상황이다. 흔히 지방재정과 관련하여 제일 먼저 거론되는 것이 지방재정의 취약성이다. 관련 문헌에서는 중앙정부 재정규모와 지방재정 규모를 비교하기도 하고, 국세와 지방세의 비중, 외국의 사례에 비추어 본 우리 지방재정 비중의 취약성 등을 부각시키기도 한다. 물론 이들 나름대로 비교의 의의가 존재하고 문제의 심각성 역시 제대로 인식될 필요가 있

다. 또한 지방자치단체 간에도 도시와 농어촌간, 대도시와 중소도시간의 경제력 격차가 어제 오늘의 문제가 아니기 때문에 지방자치제가 실시되고 나서도 이들 지역간 격차는 쉽게 해소되지 않고 심지어 확대되는 양상을 보이기도 하는 것이 현실이다. 그러나 지방자치제가 시작된 상황에서 재정적 어려움을 겪고 있다고 해서 언제까지 중앙정부의 지원만 바랄 수는 없을 것이다. 최소한 일상적인 살림살이에 필요한 경비는 자체적으로 거두어들인 수입으로 충당될 수 있도록 최선의 노력을 해야 한다.

주지하는 바와 같이 지방세는 지방자치단체의 재정수요를 자율적으로 충당하기 위해 부과하는 것인데도 불구하고 중앙의존적인 지방재정 구조로 인해 지방세의 자치재원 조달 기능이 미흡한 실정이다. 따라서 지방자치제도가 제대로 정착하기 위해서는 자율과 책임이라는 지방자치의 기본이념에 의거하여 자치단체의 공공서비스 제공에 필요한

재원을 스스로 충당하기 위한 최선의 노력이 요구되며 그 주된 대상이 바로 지방세인 것이다.

본고에서는 지방자치단체가 자체수입 가운데 가장 중요하고 본질적이라 할 수 있는 지방세 수입을 확충할 수 있도록 유도하는 평가지표에 대해 논하기로 한다. 우선 2절에서는 지방세 수입을 중심으로 한 지방재정의 실태를 간단히 검토하고, 3절에서는 현행 지방교부세 산정 상 지방세 관련 인센티브의 내용을 살펴보고 4절에서는 현재 대폭적으로 개선 중에 있는 지방재정분석지표 중 지방세 관련 평가지표를 검토하기로 한다. 마지막으로 5절에서는 향후 추진방향에 대한 검토가 이루어진다.

II. 지방재정의 실태

2005년도 예산 기준 중앙정부 재정 대 지방재정의 비중은 64.4 대 35.6으로 나타났으며 양 재정 세입의 핵심이라 할 수 있는 국세와 지방세의 비중은 79.5 대 20.5로 국세

가 압도적으로 높은 비중을 차지하고 있다. 국세의 비중은 2000년까지는 대체로 증가하는 양상을 보이다가 그 이후 하락하는 경향이 있었으나 2005년 다시 증가하고 있다.¹⁾

국세와 지방세의 비중과 관련하여 외국과는 정치·사회적, 경제적 환경이 상이하기 때문에 단순한 수평 비교는 시사점이 그리 크지는 않지만 참고 자료로는 활용될 수 있다. <표 1>에는 우리와 주요 국가와의 국세, 지방세 비중이 요약되어 있다.

<표 1>에 의하면 우리나라의 지방세 비중은 일본, 미국, 독일 등에 비해서는 낮은 편이지만 영국, 프랑스, 이탈리아에 비해서는 높은 편인 것을 알 수 있다. 따라서 단순한 수치의 비교는 별 의미가 없고 우리보다 지방세 비중이 낮은 국가들의 경우 지방정부의 기능, 지방세 수입외의 자체재원 조달 방안, 국가의 지방정부에 대한 재정 지원 유형이나 규모 등을 검토하면 시사하는 측면이 있을 것으로 판단된다.

<표 2>에는 자치단체 급별 일반회계 세입 총액에서 지방세가 차지하는 비중이 정리되어 있다.

<표 1> 국세와 지방세 비중

구 분	연 도	국 세	지방세
한 국	2005	79.5%	20.5%
일 본	2000	59.7%	40.3%
미 국	2000	60.4%	39.6%
독 일	2000	50.7%	49.3%
영 국	2000	95.1%	4.9%
프 랑 스	2000	81.5%	18.5%
이탈리아	2000	84.0%	16.0%

자료 : Revenue Statistics (OECD, 2002).

<표 2>에서 볼 수 있듯이 전체적으로 일반회계 세입에서 지방세가 차지하는 비중은 37%에 불과하고, 특히 군을 비롯한 기초자치단체의 지방세 비중이 매우 낮아 세입자치가 제대로 이루어지고 있지 않은 것을 알 수 있다. 이 같은 사실은 다음의 <표 3>에서 여실히 드러나고 있다.

전 자치단체의 56%가 지방세수입으로 인건비도 지급하지 못하는 열악한 상황이고, 특히 군의 경우 81%에 해당하는 자치단체가 지방세로 인건비도 해결하지 못하고 있

는 실정이다.

지방세의 세목과 세율이 법률에 규정되어 있는 조세법률주의가 적용되고 있는 우리나라의 경우 지방자치제가 시행이 되고 있다 하더라도 자치단체가 지방세와 관련하여 할 수 있는 일이 상당히 제한되어 있다. 기존 지방세의 세율을 자치단체가 임의로 변경할 수도 없고,²⁾ 새로운 세목을 만들 수도 없는 실정이다. 그러나 지방세 징수율의 제고, 체납세 징수 노력의 제고, 탄력세율의 활용, 비과세·감면의 축소, 과세표준액의 인상 등

<표 2> 지방재정에서 지방세가 차지하는 비중(2005년도 예산) (단위: 억원, %)

구 분	일반회계 세입	지방세	지방세비중
계	908,811	336,952	37.1
특별시	101,500	86,818	85.5
광역시	112,975	68,827	60.9
도	230,532	87,220	37.8
시	229,478	60,989	26.6
군	137,850	11,574	8.4
자치구	96,476	21,525	22.7

주: 지방세수입은 과년도 수입(5,625억원)이 포함된 것임
 자료: 2005년도 지방자치단체예산개요 (행정자치부, 2005)

<표 3> 지방세에 의한 인건비 미해결단체 비중 (단위: 단체 수)

구 분	계	시·도	시	군	자치구
계	250	16	77	88	69
미해결(%)	141(56%)	-	19(25%)	71(81%)	51(74%)

자료: 2005년도 지방자치단체예산개요 (행정자치부, 2005)

1) 2005년도의 경우 당초예산 기준이기 때문에 결산액 기준과는 다를 가능성이 높다.

2) 지방세법상 탄력세율이 적용되는 세목들의 경우 지방의회의 의결로 제한된 범위 내에서의 조정이 가능하다.

자치단체가 지방세수 확충을 위해 노력할 수 있는 여지 또한 적지 않다.

III. 현행 지방교부세 산정상 지방세 관련 인센티브의 내용

보통교부세를 산정할 때 세입·세출 관련 자체노력에 대한 결과를 반영하기 위해 모두 13종의 인센티브 항목이 존재한다.³⁾ 기준재정수요액에 반영되는 것은 총 6개 항목으로 ① 지방공무원 정원 운영, ② 비정규직 상근인력 운영, ③ 경상경비 절감 운영, ④ 지방상수도요금 현실화, ⑤ 읍·면·동 통합 운영, ⑥ 지방청사(면적)관리 운영 등이다. 기준재정수입액 반영항목은 모두 7종으로 ① 지방세 징수율 제고, ② 주민세 개인균등할 인상, ③ 과표 현실화 운영, ④ 탄력세율 적용, ⑤ 경상 세외수입 확충, ⑥ 지방세 체납액 축소, ⑦ 지방세 세원(새로운 형태의 부과세원) 발굴 등이다.

이 가운데에서 지방세와 관련된 항목으로는 기준재정수입액 반영항목 중 경상세외수입 확충을 제외한 6개 항목이다. 이들 각각에 대한 인센티브 산정공식은 다음과 같다.

1. 지방세 징수율 제고

2005년도의 경우 2003년도 동종자치단체 평균징수율을 당해자치단체 징수율로 나누

값에다 당해 자치단체의 2003년도 지방세 징수율을 곱해 당해 자치단체의 조정징수율을 구한다. 이 금액에서 당해자치단체의 실제징수율을 공제한 값의 30%가 자체노력 반영금액이다.

$$\{ \text{전전년도 당해자치단체 지방세 징수율} \times (\text{전전년도 동종자치단체 평균 징수율} \div \text{전전년도 당해자치단체 징수율}) - \text{전전년도 당해자치단체 징수율} \} \times 30\%$$

2. 주민세 개인균등할 인상

2004년도 동종자치단체 평균 개인균등할 기준세액⁴⁾에서 2004년도 당해자치단체 개인균등할 기준세액을 공제한 후 개인균등할 부과인원을 곱하여 산정한 금액을 자체노력으로 반영한다.

$$(\text{전년도 동종자치단체 평균 개인균등할 적용세액} - \text{당해자치단체 개인균등할 적용세액}) \times \text{부과인원}$$

3. 과표 현실화율

종합토지세의 경우 2003년도 동종자치단체 평균 과표 현실화율과 당해자치단체 과표 현실화율과의 차이에다.

2002년도 대비 2003년도의 동종자치단체 평균 과표 현실화율과 당해자치단체 과표 현실화율과의 차를 더한 지수에 2002년도

4) *특별·광역시(자치구)의 경우 4,557원
*시지역의 경우: 동지역 4,126원, 읍면지역 3,231원
*군지역의 경우 3,951원

3) 행정자치부(2005), pp.90~96 참조.

당해자치단체의 종합토지세 징수액을 곱하여 산출한 금액을 자체노력으로 반영한다.

$$\text{전전전년도 당해단체 관련세 징수액} \times \{(\text{전전전년도 동종단체 평균 과표 현실화율} - \text{전전년도 당해단체 과표 현실화율}) + (\text{전전년도 동종단체 전전전년도 대비 평균 과표 현실화율} - \text{전전년도 당해단체 전전전년도 대비 과표 현실화율})\}$$

4. 탄력세율 적용

자치단체가 지방세법상 표준세율보다 높게 운영하는 경우 표준세율 적용시의 과세총액과의 차액을 당해단체의 수입액에서 빼주고 표준세율보다 낮게 운영하는 경우는 그 차액을 더해지게 된다.

$$\text{전전년도 당해단체 지방세법상 표준세율로 산출한 해당세목의 과세총액} - \text{전전년도 당해단체 적용세율로 산출한 해당세목의 과세총액}$$

5. 지방세 체납액 축소

「지방세징수율 제고」 항목의 경우 당년도 부과·징수분에 대해서만 반영되고 있기 때문에 과년도에 부과된 금액의 수입분도 고려될 수 있도록 과년도분 미징수액(체납액)의 축소결과를 수입액에 가감반영하고 있다.

$$(\text{전전년도 지방세 미징수액 누계액} - \text{전전전년도 지방세 미징수액 누계액}) \times 30\%$$

6. 지방세 세원(새로운 형태의 부과세원) 발굴

이 항목은 신규 세원 관련세액의 30%를 매년 10%씩 3년간 체감하되, 선투자부담 등 자치단체의 실질적인 노력이 수반된 경우에 한하여 실적액을 기준으로 산정하고 있다.

$$\text{신규세원(새로운 형태의 부과세원)관련 세액} \times \text{적용률}$$

※적용률: 최초 30%를 적용하고 1년 경과마다 10%씩 차감 반영.

- 지방재원의 선투자 등 실질적인 세원발굴노력이 수반된 경우에 한하며
- 신세원 발굴로 실제 발생한 수입액을 기초로 산출

IV. 지방재정분석지표(안) 중 지방세 관련 평가지표

1. 지방세수 증감을

이것은 건전성 분야의 지표로서 지방세 징수액의 연도간 증감 정도를 파악하며 비율이 높을수록 재정운영의 안정성이 높다고 할 수 있다.

$$\frac{\text{현년도 지방세 징수액} - \text{전년도 지방세 징수액}}{\text{전년도 지방세 징수액}} \times 100\%$$

2. 지방세 징수율

이것은 효율성 분야의 지표로서 지방세 징수 자구노력을 측정하며 비율이 높을수록 세수증대 노력이 크고 세정을 효율적으로 운영하는 것으로 평가된다.

$$\frac{\text{지방세 징수액}}{\text{지방세 부과액}} \times 100\%$$

5. 지방세체납 징수율

이것은 효율성 분야의 지표로서 자주재원 확보노력을 측정하며 이 비율이 높을수록 자주재원의 확보 노력도가 높은 것으로 평가된다.

$$\frac{\text{과년도 지방세 체납징수액}}{\text{과년도 지방세 체납액}} \times 100\%$$

3. 지방세 징수율 증감율

이것은 효율성 분야의 지표로서 연도간 지방세 징수율의 증감 정도를 측정하며 이 비율이 높을수록 지방세 징수를 위해 많은 노력을 한 것으로 평가된다.

$$\frac{\text{현년도 지방세 징수율} - \text{전년도 지방세 징수율}}{\text{전년도 지방세 징수율}} \times 100\%$$

6. 지방세 과오납 비율

이것은 효율성 분야의 지표로 지방세에 대한 관리능력과 납세자의 불편이나 불만을 간접적으로 측정하며 이 지표 값이 높을수록 세정운영의 효율성이 낮다.

$$\frac{\text{지방세 과오납액}}{\text{지방세 징수액}} \times 100\%$$

4. 지방세수 예측도

이것은 효율성 분야의 지표로서 지방세 운영의 계획성과 운영 합리성을 측정하며 비율이 0에 근접할수록 세수예측력이 높다.

$$\frac{\text{지방세 징수액} - \text{지방세 최종예산}}{\text{지방세 최종예산}} \times 100\%$$

V. 향후 추진방향

흔히 지방세와 관련하여 자치단체가 할 수 있는 것은 별로 없는 것처럼 언급되어 왔다. 물론 우리나라의 경우 해외 선진국에 서와 같이 주민들의 투표에 의해 세율을 변경한다거나 세원을 확장한다거나 새로운 세 목을 신설하는 것 등은 현재의 법령상으로는 불가능하거나 어렵다. 그러나 스스로의

노력에 의해 세수를 늘릴 수 있는 여지는 아직도 많이 남아있다. 문제는 자치단체가 세수를 늘릴 인센티브가 별로 존재하지 않는다는 것이다. 물론 3절에서 기술되었듯이 지방세와 관련하여 6개의 인센티브 항목들이 존재하고 있다. 그러나 그 규모가 자체가 별로 크지 않은 대신 지방세를 과소 추계하는 경우 적어도 두 가지 측면에서 자치단체에 유리해진다.⁵⁾ 첫째, 다음 연도에 대한 지방세의 과소 추계로 해당 자치단체의 기준재정수입액이 줄어들고 이로 인해 재정부족액이 증가하며 이는 지방교부세(보통교부세) 배분 규모의 증가로 이어진다. 물론 이에 대한 보정 시스템이 존재하기는 하나 2년 후에 정산 차액의 50%만 기준재정수입액에 산입됨으로써 과소 추계한 자치단체에 절대적으로 유리한 상황이 된다.⁶⁾ 실제로 2003년도의 경우 서울특별시와 경기도 등 불교부단체를 제외한 14개 시·도 모두 과

소추계가 되었고, 시의 경우 불교부단체를 제외한 66개 시 가운데 56개가 과소추계를 하였으며, 군의 경우 89개 가운데 78개가 과소추계를 한 것으로 드러났다. 둘째, 지방세 징수 관련 부서에서는 지방세를 높게 추계하는 데서 야기되는 심리적 압박으로부터 자유로울 수 있다.

지방세를 열심히 거두어들일 때 이로 인해 발생하는 인센티브 등 재정적 이득은 별로 크지 않고 심지어는 앞에서 든 예와 같이 오히려 중앙정부의 지원이 줄어들 뿐 아니라 주민들의 인심을 잃을 수 있다는 정치적 부담까지 떠안게 될 때 자치단체의 지방세 확충노력을 기대하는 것은 한계가 있을 수 밖에 없다. 따라서 지방세 확충노력을 한 자치단체에게 재정적 이득이 돌아간다는 점을 분명히 인식시킬 필요가 있고, 또한 이러한 인식이 가능하도록 제도적 보완이 반드시 필요하다. 따라서 지금부터는 기존의 지방세 관련 인센티브 내용과 지방재정분석지표를 중심으로 보완방향 또는 개선책을 논의하기로 한다. 우선 인센티브 내용과 관련한 개선방안은 다음과 같다.

첫째, 지방교부세 산정 관련 인센티브 중 지방세 징수율 제고의 경우 공식의 개선이 필요할 것으로 판단된다. 이를 보기 위해 앞에서 제시된 공식의 내용을 다음과 같이 식으로 표현하도록 한다.

$$I_i = \left(\frac{\bar{t}}{t_i} T_i - T_i \right) \times 0.3 = \left(\frac{\bar{t} - t_i}{t_i} \right) \times T_i \times 0.3 \quad \dots (1)$$

5) 여기서 과소추계는 결산액 대비 추계액이 작은 것으로 정의하기로 한다.

6) 따라서 만일 이 자치단체가 결산 규모보다 100억 원만큼 과소 추계를 하게 되면 이 금액의 80%에 내년도의 지방교부세에 적용되는 조정율을 곱한 금액만큼 더 배분을 받게 된다. 또한 지방세의 과소 추계로 인해 추가로 배분받은 지방교부세는 2년 후 정산 과정으로 조정이 되는데 정산차액의 50%만 보정수입으로 더해짐으로써 계속 과소 추계하고자 하는 인센티브는 존재하게 되는 것이다. 예를 들어 2005년도에 100억 원만큼 과소 추계하는 경우 $0.8620181 \times 0.8 \times 100$ 억 = 69억 원의 지방교부세를 더 교부받고 2년 후에는 그 당시의 조정율 $\times 0.5 \times 0.8 \times 100$ 억 원만큼 지방교부세를 덜 교부받게 되어 이득이 발생하는 것이다.

여기서 I_i 는 자치단체 i 의 이 지표 관련 인센티브 규모이고, \bar{t} 는 동종자치단체 평균 징수율, t_i 는 당해자치단체 징수율, T_i 는 당해자치단체 지방세 징수액이다. 위의 식 (1)에서 인센티브 규모가 자치단체의 징수율에 대한 변화율을 계산해 보면 인센티브는 징수율이 높아질수록 감소하는데 그 감소 폭은 징수율이 높으면 높을수록 작아진다.⁷⁾ 이것이 의미하는 바는 징수율이 높은 자치단체가 징수율을 1%p 증가시키는 경우와 징수율이 낮은 자치단체가 징수율을 1%p 증가시키는 경우를 비교하면 전자의 인센티브 규모가 후자에 비해 작다는 것이다. 만일 위의 공식을 다음과 같이 변경하면 징수율 수준에 관계없이 동일한 정도의 징수율 상승에 대한 인센티브 규모는 동일하게 된다.

$$I_i' = (\bar{t} - t_i) \times T_i \times 0.3$$

- 7) $\frac{\bar{t} - t_i}{t_i}$ 의 t_i 에 대한 1차 도함수는 음(-)이고, 2차 도함수는 양(+)이라는 것은 이 분수의 값이 t_i 가 증가함에 따라 감소하는데 그 감소폭은 점차 적어진다는 의미이고, 그래프 상으로는 직각 쌍곡선의 형태를 갖는다.
- 8) 여기서 한 가지 유의할 점은 인센티브 규모가 작을수록 자치단체 입장에서는 좋다는 것이다. 예를 들어 이 값이 양(+)이면 기준재정수입액이 증가하여 지방교부세 배분이 줄어드는 반면 이 값이 음(-)이면 기준재정수입액이 감소하여 지방교부세 배분액이 증가하기 때문이다.

여기서 I_i' 는 새롭게 계산된 인센티브 규모이다.

둘째, 과표 현실화율의 경우 산정공식을 간소화할 필요가 있다. 2005년도 지방교부세 산정에 2002년도와 2003년도의 동종 평균 및 당해 자치단체 과표 현실화율이 공식에 포함되어 있다. 이보다는 오히려 2개 연도의 동종 평균과 당해 과표 현실화율의 차이에 대해 가중치를 주어 공식을 만드는 것이 자치단체 입장에서도 이해하기 쉽고, 그 효과 또한 명확해질 수 있다. 예를 들면 다음의 식과 같다.

$$I_i = T_{-3} \times [(\overline{TB}_{-3} - TB_{-3}) \times 0.4 + (\overline{TB}_{-2} - TB_{-2}) \times 0.6]$$

여기서 T_{-3} 는 전전전년도 당해단체 관련세 징수액, \overline{TB}_{-3} 은 전전전년도 동종단체 평균 과표 현실화율, TB_{-3} 은 전전전년도 당해단체 과표 현실화율이다. 따라서 위 식에서는 전전전년도에는 0.4의 가중치, 전전년도에는 0.6의 가중치를 부여한 것이 된다. 통계자료가 가능하다면 위의 식보다는 다음 식이 더 적절할 것이다.

$$I_i = T_{-3} \times (\overline{TB}_{-3} - TB_{-3}) \times 0.4 + T_{-2} \times (\overline{TB}_{-2} - TB_{-2}) \times 0.6$$

셋째, 지방세 체납액 축소와 관련하여 인센티브 반영 금액이 너무 작다. 이 인센티

브는 기준재정수입액에 포함이 되는데 전전년도 체납액 징수실적의 30%만 인센티브로 산정이 되므로 만일 어떤 자치단체의 체납액 징수실적이 10억원일 경우 이 자치단체의 지방교부세 증가규모는 $10억 \times 0.3 \times 0.8 \times$ 해당 연도의 조정률이 된다. 만일 조정률을 0.8로 가정한다면 결국 지방교부세는 1억 9,000만원 증가하게 되어 그 효과가 매우 약하다. 따라서 현행 적용비율 30%를 상향 조정할 필요가 있다.

넷째, 신규 세원의 발굴과 관련하여 현실적으로 지방자치단체가 법령에 위배되지 않는 범위 내에서 스스로 할 수 있는 여지는 그리 크지 않다. 설령 새로운 세원을 발굴하였다고 하더라도 주로 해당 지역 외의 주민이 그 부담을 지게 되는 소위 조세수출(tax exporting)현상이 나타나는 성격의 세원이라면 이는 세입 자치라는 지방세의 본지에 어긋나는 것이라 할 수 있다. 따라서 신세원이 발굴되더라도 그 부담은 주로 지역 주민들에게 돌아가는 것이어야 할 것이다.

이제 지방재정분석지표와 관련된 개선방안을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 지방재정분석지표에 지방세수 예측도가 포함된 것은 앞에서 논의되었던 의도적인 과소추계의 가능성을 줄인다는 측면에서 바람직하다. 만일 모든 자치단체가 결산액에 가깝게, 다시 말해서 세수를 정확하게 예측하게 되면 어떻게 될까? 2003년도의 분석 결과 시·도 등 광역자치단체의 지방교부세 배분은 줄어드는 반면 시와 군 등 기초자치단체의 배분은 늘어나서 오히려 재정 형평화 기능이 강화되는 것으로 나타났다. 구체

적으로 서울 및 경기도를 제외한 14개 시·도 가운데 11개 시·도의 경우 지방교부세 배분이 줄어드는 반면 시의 경우는 66개 중 50개의 시 지방교부세 배분이 증가하였으며, 군의 경우 89개 중 84개 군의 지방교부세 배분이 늘어나는 것으로 나타났다. 따라서 세수 예측과 관련된 지표를 지방재정분석뿐만 아니라 보통교부세 인센티브에도 포함 시킴으로써 그 효과를 강화할 필요가 있다. 다만 현재의 산정공식에는 과다추계의 경우에도 대칭적으로 과소추계와 동일한 점수가 부여되는 것으로 되어 있는데, 과다추계의 경우에는 감점이 없도록 개선하는 것이 도입 취지에 부합된다고 할 수 있다.

둘째, 단년도의 평가에 그치지 않고 자치단체의 지속적인 노력이 제대로 평가받을 수 있는 시스템의 구축이 필요하다. 예를 들어 지방세수 증감율이나 지방세징수율 증감율과 같은 지표들은 특정 연도에 외부 여건에 의해 변동이 큰 경우 다음 연도에는 뚜렷한 노력이나 큰 하자가 없더라도 큰 폭으로 그 값이 영향을 받게 되는 경우가 발생한다. 즉 이 지표들의 경우 올해의 값은 전년도의 수준이 어떠했느냐에 의해 결정되는 것이다. 따라서 이와 같은 현상을 완화시키기 위해서는 과거 몇 년도의 가중 평균으로 평가하는 것이 바람직할 것으로 생각된다. 즉 과거로 멀어질수록 가중치를 작게 하되, 전년도 외에 그 이전의 노력도 어느 정도 반영되도록 하는 것이다. 예를 들어 과거 3년치 자료를 활용하는 경우 3년 전 값에는 가중치 0.2, 2년 전 값에는 가중치 0.3, 그리고 전년도 값에는 가중치 0.5를 부

여하는 방안 등을 고려할 수 있을 것이다.

셋째, 지방세수의 확충이 계획적이고 지속적이며 일관된 노력의 결과인지 아니면 외부여건의 변동에 의한 우연적, 일시적 현상인지를 구별하여 전자의 경우에 한하여 제대로 평가되고, 인센티브도 부여되도록 하는 노력이 필요하다. 물론 이를 구별하는 작업이 쉽지는 않을 것으로 생각된다. 그러나 자치단체의 재정운영상황을 제대로 평가하기 위해서는 불가피한 작업이다. 예를 들어 지방세체납징수율의 경우 해당 수치만을 분석·

평가할 것이 아니라 어떠한 방법으로 체납액을 징수했는지 질적인 측면을 함께 검토할 필요가 있다. 지방자치단체가 체납세를 징수하기 위해서 급여압류, 자동차 번호판 영치, 부동산 압류, 공매 등 다양한 방법이 동원된다. 그러나 특정 방법의 경우 건수에 비해 징수규모가 미미하다면 그 방법은 효율적이라 할 수 없다. 따라서 자치단체마다 그 특성 및 환경을 고려하여 가장 효율적인 방법으로 체납세 징수노력을 했는지 여부를 평가에 포함시킬 수 있어야 한다. 🏠

