

지방재정의 책임성 강화방안

- 인센티브·페널티제도를 중심으로 -

Strengthening the Financial Responsibility of Local
Governments

- Focusing on the Incentive and Penalty System -

2003. 12.



한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

연 구 진
이 상 용 (선임연구위원)

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

서 문

참여정부가 추진하는 재정분권화는 지방재정의 구조적 취약과 자치단체 간의 재정불균형, 복잡한 지방세 체계와 재원조달 기능의 미약, 지방재정운영의 자율성과 책임성의 문제점을 정부간 재정의 재구조화를 통해서 시정하면서 지방의 자주성을 강화하는 것이다.

이를 위하여는 획기적인 재원이양에 의한 지방정부의 재정운영 능력 향상과 시민사회의 재정통제 능력 제고 그리고 재정운영의 책임성 강화가 필수적으로 요구되는 것이다.

그런데, 1995년 민선자치가 부활된 이후 지방재정의 기반 확충은 별로 이루어지 않은 채, 지역주민의 욕구 분출, 정치·경제·사회적 여건의 변화에 따른 신규 재정수요는 급증하고 있다. 여기에 일부 자치단체의 재정불건전운영이 시정되지 않고 있어 지방재정운영의 건전성·효율성과 책임성의 구현이 시급한 실정에 있다.

이러한 맥락하에서 본 연구는 지방재정의 인센티브와 페널티제도의 도입으로 인해 발생하는 문제점과 효과를 분석하여 지방재정운영의 건전성·효율성과 책임성의 구현에 요구되는 정책대안을 제시하고, 합리적인 제도 운영방안을 모색한 것이다. 따라서 본 연구의 결과가 지방자치단체 재정운영의 책임성 강화를 위하여 도입된 현행 재정적 인센티브·페널티제도의 개선에 도움이 되기를 바란다.

이 기회에 지방재정전문가로서 오랫동안 노력해온 이상용 박사의 노고에 감사드리며 더 많은 발전을 기대한다.

2003년 12월

한국지방행정연구원 원장 김 흥 래

요 약

1995년 민선자치가 부활된 이후 지방재정의 기반 확충은 별로 이루어지지 않은 채, 지역주민의 욕구 분출, 정치·경제·사회적 여건의 변화에 따른 신규 재정수요는 급증하고 있다. 여기에 일부 자치단체의 재정불건전운영이 시정되지 않고 있어 지방재정운영의 건전성·효율성과 책임성의 구현이 시급하다는 입장도 있고, 지방재정의 자립기반의 취약성 속에서 중앙정부의 지나친 재정통제로 인해 자율적 재정운영을 곤란케 하고 있다는 입장도 있다.

이러한 상충하는 논리와 입장의 혼재 속에서 지방재정운영의 건전성·효율성과 책임성의 구현이라는 정책목적하에 지방재정의 인센티브와 페널티와 관련한 다양한 제도와 정책이 도입되었다.

따라서 본 연구는 지방재정의 인센티브와 페널티제도의 도입으로 인해 발생하는 문제점과 효과를 분석하여 지방재정운영의 건전성·효율성과 책임성의 구현에 요구되는 정책대안을 제시하고, 합리적인 제도 운영방안을 모색하는데 그 목적이 있다.

이와 같은 연구목적 하에 분석된 현행 인센티브·페널티 제도에서 나타나는 문제점을 요약하여 정리하면 다음과 같다.

- (1) 인센티브 재원과 관련하여 현행 인센티브의 규모가 보통교부세 총액 규모에서 차지하는 비율에서 어느 정도가 적정한지에 대한 검토가 없이 인센티브 항목별로 부여된 인센티브액을 합산하는 방식에 의존하고 있다.
- (2) 기준재정수입액의 항목 보다 기준재정수요액의 항목에 의해 인센티브가 훨씬 높게 부여되고 있으며, 인센티브 항목중 특정한 인센티브

- 에 의해 인센티브 부여규모가 결정되고 있다.
- (3) 현행 인센티브 항목중 인센티브 규모가 적어 인센티브 효과가 거의 없는 것으로는 주민세 개인균등할 인상, 군지역의 지방공공청사 적정화와 수수료현실화의 항목을 들 수 있으며, 자치단체의 인구규모나 지역특성의 반영이 미흡한 경상경비 절감, 지방공공청사 적정화, 종합토지세 과표현실화 등의 항목이 있다.
 - (4) 보통교부세의 불교부단체(10)는 실제적으로 인센티브대상에서 제외되며, 특별시·광역시는 조정교부금제도 운영에서 인센티브를 적용하지 않아 자치구(69)는 인센티브 대상에서 제외되고 있다.
 - (5) 재정분석진단제도와의 연계가 미흡하고, 지방자치단체별 인센티브의 산정내역에 대한 공개가 미흡하여 인센티브 실적에 대한 평가와 환류가 이루어지지 않고 있다.
 - (6) 아직 교부세 감액제가 재정페널티제도로써 도입된지가 일천하고 제도의 운영시스템이 미비하여 재정관리제도(재정투융자심사, 지방채심사)의 운영상에서 발견되는 재정위반 사례에 대해 소극적으로 페널티를 적용하는 수준에 있다.

이상과 같은 문제점에 기초하여 정책방향과 대안을 제시하고 있는데, 현행 재정적 인센티브제도에 대한 정책방안은 완전히 새로운 체제로 개편할 것인지, 아니면 문제점을 보완하여 현행 제도를 개선·발전시킬 것인지, 아니면, 현행 인센티브제도를 폐지하는 대신에 보통교부세의 배분방식을 개선할 것인지에 대한 거시적 정책방향을 장단점의 비교를 통해 다음과 같은 정책방향을 설정하였다.

- (1) 현행 인센티브제도의 문제점을 개선하되, 인센티브의 효과가 미미하거나 지속성을 확보하기가 곤란한 인센티브 항목을 폐지하고, 투자사업의 효율적 관리에 기여할 수 있는 인센티브항목을 추가하여 현행 인센티브 방식을 개선한다. 그리고 자치구의 조정교부금제도에도 동 제도를 적용한다.
- (2) 보통교부세 보정에 연계하기가 곤란한 항목을 대상으로 종합지표화하고 이에 의거하여 지방교부세 별도재원을 통해 인센티브를 부여하는 방안을 모색하는데, 이는 현행 적용대상에서 제외되는 불교부단체의 문제를 해소하기 위한 것이다.
- (3) 인센티브에 대한 인식의 정도가 낮고 주민이나 지방의회의 재정통제 역할이 미약하므로 인센티브 실적에 대한 정보공개 확대를 위한 백서를 발간하고, 재정책임성 강화를 위한 주민과 지방의회의 통제장치를 강구한다.

이러한 기본방향 하에서 본 연구는 재정적 인센티브가 재정운영의 책임성 강화를 위해 필요한 제도라는 전제하에서 현행 인센티브·페널티제도의 문제점을 개선하기 위한 정책대안을 다음과 같이 제시하고 있다.

1. 인센티브 규모와 항목의 적정화

가. 인센티브 규모의 적정화

현행 인센티브 항목으로서의 존재 의의는 인센티브 규모와 밀접한 관련이 있는 것으로 나타나고 있는데, 보통교부세에 인센티브제도가 적정 수준

을 넘어 강화되면 지방교부세제도는 조건부 보조금(effort-related grant)과 유사하게 될 우려가 있다.

따라서 보통교부세 목적 훼손으로 이어지지 않도록 현행 인센티브 절대액을 유지하되, 과도한 인센티브 항목을 축소·조정한 후에 항목별 인센티브 규모는 증대시키는 것이 이 제도의 도입취지를 살릴 수 있다.

나. 인센티브 항목의 적정화

인센티브 제도의 기본 취지는 지방자치단체의 효율적인 재정 운영을 위해 건전한 경쟁을 유도함에 있다. 따라서 인센티브에 이용되는 지표는 지방자치단체의 재정력과 밀접한 연관이 있어서는 안 되며 모든 자치단체들에게 동일한 기회가 주어질 수 있는 지표이어야 한다.

보통교부세의 배분시에 인센티브를 반영하는 인센티브 항목(기준재정수요액 산정시 6개, 기준재정수입액 산정시 7개 인센티브 항목을 반영)별로 인센티브의 효과가 없거나 인센티브 격차가 미미한 항목의 폐지(5~6개 항목), 문제점 개선을 통한 존치(7~8개 항목), 재정운영의 효율성을 제고하기 위한 항목의 추가(2개 항목) 등이 검토되었다.

2. 불교부단체와 자치구에 대한 적용확대

가. 보통교부세 불교부단체

보통교부세 불교부단체를 대상으로 인센티브의 규모를 현재의 규모보다 훨씬 증대시켜도 실제로 현행 인센티브 방식으로는 이들 불교부단체의 유인

장치로는 기능을 할 수가 없다는 결론을 얻게 되었다.

따라서 보통교부세 불교부단체에 대한 재정적 인센티브제의 효과를 유도하기 위하여는 현행 방식보다 또 다른 정책방안의 강구가 있어야 한다.

나. 자치구

특별시·광역시와 지방교부세 제도와 별개로 자치구의 재정부족액을 보전하는 조정교부금제도를 운영하고 있는데, 이 제도에서 인센티브를 적용하지 않아 자치구(69)는 인센티브 대상에서 제외되고 있다. 그런데, 자치구는 동급 자치단체인 시나 군과는 그 특성이나 기능이 다소 상이하고, 세입은 조정교부금에 크게 의존하고 있으며, 경상경비의 비중이 높고 투자비의 비중이 낮은 세입 및 세출의 구조로 되어 있으며, 재정운영의 책임성 강화가 더욱 요구되는 경향이 있다.

따라서 자치구에 대한 재정적 인센티브제는 조정교부금(보통교부금)의 배분시에 특별시와 광역시가 지방교부세 인센티브방식을 직접 적용함으로써 적용대상단체의 예외문제를 해소할 수 있다.

3. 기준세율 적용의 차등화

기준재정수입액의 산정시에 자치단체의 세수노력을 촉구하기 위한 2가지 형태의 인센티브 방식 즉, 기준세율을 80%로 정함에 따라 20%의 재정잉여를 인정하는 암묵적 인센티브와 7개 수입인센티브 항목을 통한 명시적 인센티브가 동시에 적용되고 있다.

기준재정수입액 산정에서 세수노력을 유인하기 위하여 모든 자치단체에 일률적으로 적용되는 현행 기준세율(80%)을 차등화(70%~100%)하는 대신에 현행 7개 항목의 수입인센티브를 제외하는 경우에도 불교부단체에게는 인센티브 효과가 없는 것으로 나타난다. 또 다른 대안으로 수요인센티브를 적용한 경우와 적용하지 않은 경우의 기준재정수요액과 수입인센티브를 제외한 상태에서 기준세율을 차등화하여 산정한 기준재정수입액을 통하여 불교부단체 수의 변화를 분석하여 얻은 결론은 보통교부세 산정방식을 통한 인센티브제도의 개편은 불교부단체의 경우에는 실익이 없는 것으로 나타난다.

따라서 보통교부세 산정과 연계하지 않는 별도 재원을 통한 인센티브 장치를 마련해야 불교부단체의 문제를 해소할 수 있는 것으로 판단된다.

4. 종합평가 및 재정관리제도와의 연계강화

가. 종합평가에 의거한 인센티브 부여

현행 인센티브제를 유지하면서 동제도의 시너지 효과를 확보하기 위하여 별도 재원을 통한 인센티브제 운영에 필요한 종합평가의 방법과 관련한 대안은 다음과 같다.

(대안 1) 현행 인센티브항목 중 폐지를 검토한 항목 즉, 1회성이거나 인센티브 크기가 작은 항목(읍면동 통합, 지방청사 관리적정화, 지방세체납축소, 지방세세원발굴, 탄력세율 적용)을 대상으로 한다. 이 경우에 소요되는 재원은 지방교부세제도 개편시에 특별교부세 재원으로 확보할 필요성이 있는데, 현재 행정자치부가 지방교부세 재원의 1%(2003년의 경우 1,152억

원)를 인센티브 재원으로 검토하고 있다. 또는 수요절감액과 수입증대액의 20%+a 수준을 고려할 수도 있다.

(대안 2) 현행 인센티브제도를 폐지하는 대신에 이를 대체하는 차원에서 인센티브 적용을 위한 새로운 평가지표를 개발하여 종합화하는 것이다. 이러한 제2안의 경우 구체적인 내용으로 검토될 수 있는 내용은 다음과 같다.

- (1) 지방재정운영의 건전성을 제고하기 위한 인센티브 기준으로는 인건비 절감(지방공무원 정원감축, 비정규직공무원 감축), 경상적 경비(선심성 경비, 행사성 경비)의 절감 등이 있다.
- (2) 지방재정운영의 효율성을 제고하기 위한 인센티브 기준으로는 투자타당성 제고(투자심사사업의 예산반영율, 재정계획사업의 예산반영율), 소규모분산투자의 억제, 투자사업의 효율적 관리와 성과제고 등이 있다.
- (3) 자주재원의 확충 노력을 제고하기 위한 인센티브 기준으로는 지방세 확충(징수율 제고, 과표현실화율, 탄력세율 적용, 신세원 발굴), 세외수입 확충(사용료와수수료의 현실화율), 경영개선(민간위탁) 등이 있다.

그리고 인센티브의 적용재원은 지방재정의 운영체계, 정부간 재정관계 등을 감안하여 인센티브제의 도입목적을 효율적으로 달성할 수 있는 재원이란 것이 바람직한데, 새로운 종합평가에 의한 인센티브 재원으로 검토할 수 있는 재원은 다음과 같다.

- (1) 보통교부세 및 조정교부금(자치구)의 보통교부금의 일정액(비율)을 새로운 인센티브 재원으로 하는 방안이다.

- (2) 특별교부세와 조정교부금의 특별교부금의 일정액(률)을 별도의 인센티브 재원으로 활용하는 방안이다.

나. 재정분석과의 연계강화

지방재정 운영상황을 건전성·효율성 측면에서 면밀히 분석하여 재정운영의 문제요인을 밝혀내고 그 대책을 강구하여 재정위기를 사전적·사후적으로 예방·관리하기 위해 1998년도에 지방재정법 제118조에 의거하여 재정분석진단제도가 도입된 바가 있다. 동 제도 운영의 투명성 확보와 제도 정착을 위해 효율성부문의 생산성·노력성에 대한 인센티브방식과 동 제도의 보완적 장치로 2000년부터 운영되고 있는 재정운영상황의 측정에서 투자사업비 소액분산화 정도, 경상예산(선심성 예산) 절감 등 5개 분야 14개 지표에 따른 인센티브를 부여하는 것이다.

다. 지방비부담비율 및 지방채발행의 차등적용에 활용

종합적 항목의 인센티브 기준은 인센티브제도의 도입목적에 포괄적으로 달성하기 위한 내용과 관련되는데, 이 기준은 재정관리제도나 재정시스템과 연계시켜 검토되어야 할 것이다. 이러한 구체적인 내용으로 전술한 재정분석외에 지방채승인, 차등보조 등의 제도에서도 활용할 수 있다.

5. 재정 페널티제도의 운영개선

아직 교부세 감액제가 재정페널티제도로써 도입된지가 일천하고 제도의 운

영시스템이 미비하여 재정관리제도(재정투융자심사, 지방채심사)의 운영상에서 발견되는 재정위반 사례에 대해 소극적으로 페널티를 적용하는 수준에 있는데, 페널티제도의 발전적 운영을 위해 고려해야 할 사항은 다음과 같다.

- (1) 보통교부세 불교부단체의 경우에는 특별교부세 지원시에 감액분을 반영하고, 자치구의 경우에는 특별시와 광역시가 조정교부금을 산정할 때 페널티를 적용하도록 한다.
- (2) 재정페널티 적용대상단체에 대해 감액사유와 감액금액의 산정내용 등을 문서로 통지하는 사전예고제를 실시한다.
- (3) 연간 감액 한도액을 설정하고, 감액 교부세액은 교부결정 이전에는 보통교부세 총액에, 교부결정 이후에는 특별교부세 총액에 산입한다.
- (4) 위법행위에 대한 확인, 소명, 심사, 확정 등 페널티 적용 절차와 시기를 정례화하고, 특히 해당 자치단체의 소명 또는 이의제기 기회와 재심에 있어 충분한 시간적 여유와 투명성·객관성이 보장되도록 한다.
- (5) 교부세 감액제를 운영하기 위해 지방교부세법시행령 제12조의 2에 근거하여 구성하는 심사위원회(지방교부세 조정심사위원회)가 중앙의 일방적인 지방통제수단으로 이용될 수 있다는 오해의 소지를 없애고 지방재정의 건전성 확보를 위한 객관적인 기구로 인식될 수 있도록 구성과 운영은 형평성과 객관성이 확보될 수 있도록 한다.

목 차

- 제1장 서 론 1
 - 제1절 연구의 필요성 및 목적 1
 - 제2절 연구대상 및 방법 3
 - 1. 연구대상과 범위 3
 - 2. 연구방법 5

- 제2장 이론적 배경 및 외국사례 7
 - 제1절 재정적 인센티브·페널티제의 의의 7
 - 제2절 도입배경 10
 - 1. 지방분권화와 재정분권 10
 - 2. 재정분권과 재정운영의 책임성 강화 14
 - 3. 재정운영의 책임성과 재정 인센티브 17
 - 제3절 기대효과 21
 - 제4절 선행연구 및 외국사례 23
 - 1. 선행연구 검토 23
 - 2. 외국사례 30
 - 3. 선행연구와 외국사례의 시사점 34

제3장 현황·문제점 및 재정운영의 책임성분석 37

제1절 재정인센티브·페널티제도의 현황 37

1. 재정인센티브 제도 37
2. 재정페널티 제도 42

제2절 재정 인센티브·페널티제도의 문제점 44

1. 인센티브 적용규모 44
2. 인센티브 적용대상 및 자원 48
3. 인센티브 적용기준 및 방법 50
4. 페널티제도 운영 52

제3절 재정운영의 책임성 분석 53

1. 경상비의 운영현황 : 재정운영의 건전성 분석 53
2. 투자비 운영현황: 재정운영의 효율성 분석 61
3. 지방재정 확충현황: 지구노력도 분석 66

제4장 인센티브항목의 적용사례 및 타당성 평가 70

제1절 지방재정수요 인센티브 적용사례 70

1. 공무원 정원감축 70
2. 일용인부 절감 70
3. 경상경비 절감 73
4. 상수도요금 현실화율 75
5. 읍면동 통합유도 77
6. 지방청사관리 적정화 78

제2절 지방재정수입 인센티브 적용사례	80
1. 지방세 징수율	80
2. 주민세 개인균등할	82
3. 종합토지세 과표현실화율	84
4. 탄력세율의 적용	86
5. 사용료·수수료 현실화율	87
6. 지방세 체납율 축소	89
7. 지방세 세원발굴 장려	91
제3절 인센티브 항목의 타당성 평가	92
1. 평가의 대상 및 방법	92
2. 재정부족액과 인센티브 항목간의 관계	93
3. 재정분석지표와 인센티브항목간의 관계	95
4. 인센티브 항목의 평가결과	99
제5장 재정인센티브·페널티제도의 개선방안	103
제1절 기본방향과 원칙	103
1. 기본방향	103
2. 원칙	107
제2절 인센티브 규모와 항목의 적정화	111
1. 인센티브 규모의 적정화	111
2. 인센티브 항목의 적정화	114

제3절 불교부단체와 자치구에 대한 적용확대	122
1. 보통교부세 불교부단체	122
2. 자치구	124
제4절 기준세율 적용의 차등화	125
1. 기준세율의 차등적용방법	125
2. 불교부단체의 문제	127
제5절 종합평가 및 재정관리제도와의 연계강화	130
1. 종합평가에 의거한 인센티브 부여	130
2. 재정분석과의 연계강화	132
3. 지방비부담비율 및 지방채발행의 차등적용에 활용	133
제6절 재정페널티제도의 운영개선	135
제6장 요약 및 정책건의	138
제1절 요약	138
제2절 정책건의	142
【참고문헌】	152
【Abstract】	155
【부 록 I】	157
【부 록 II】	163
【부 록 III】	168

표 목 차

<표 1-1> 재정적 인센티브와 페널티제도 개요	4
<표 2-1> 재정분권 로드맵	12
<표 2-2> 지방재정분권 추진방안(재정·세제개혁로드맵)	13
<표 2-3> 지방재정의 책임성 강화와 정책과제	17
<표 2-4> 재정분석지표값의 추이	19
<표 2-5> 선행연구와 외국사례의 내용요약 및 시사점	36
<표 3-1> 재정수요 인센티브 항목과 산정공식	37
<표 3-2> 재정수입 인센티브 항목과 산정공식	38
<표 3-3> 인센티브 규모(1)	39
<표 3-4> 인센티브 규모(2)	40
<표 3-5> 수요 인센티브 부여 실태(2002년)	40
<표 3-6> 수입 인센티브 부여 실태(2002년)	41
<표 3-7> 재정수요 인센티브 항목별 인센티브 규모(폭)	45
<표 3-8> 재정수입 인센티브 항목별 인센티브 규모(폭)	46
<표 3-9> 인센티브 항목별 상·하위 5개단체명	47
<표 3-10> 인센티브항목별 인센티브 규모(2002년)	49
<표 3-11> 보통교부세 불교부단체의 인센티브 규모	50
<표 3-12> 인센티브항목별 문제점	51
<표 3-13> 경상경비의 규모와 증감율	54
<표 3-14> 단체유형별 경상수지비율의 추이	55

<표 3-15> 재정인센티브 상하위단체간 경상수지비율비교	56
<표 3-16> 단체유형별 경상경비증감율의 추이	56
<표 3-17> 재정인센티브 상하위단체간 경상경비증감율비교	57
<표 3-18> 소모성 경비의 규모와 비중	58
<표 3-19> 재정인센티브의 상·하위단체의 소모성 경비의 규모와 비중	59
<표 3-20> 단체유형별 투자비비율의 추이	62
<표 3-21> 재정인센티브의 상·하위단체의 투자비비율 비교	63
<표 3-22> 시도별 주요 투자사업 추진실태(시군구 포함)	64
<표 3-23> 소액투자비 규모와 비중(2001년)	65
<표 3-24> 소액투자사업비의 규모별 투자건수와 예산액 (2001년)	66
<표 3-25> 단체유형별 자체수입증감율의 추이	67
<표 3-26> 재정인센티브 상·하위단체간 자체수입증감율 비교	67
<표 3-27> 현행법상의 탄력세율 내용 및 적용단체	68
<표 4-1> 공무원정원 감축에 따른 인센티브 규모	71
<표 4-2> 일용인부절감에 따른 인센티브 규모	72
<표 4-3> 경상경비 절감에 따른 인센티브 규모	74
<표 4-4> 상수도요금 현실화율에 따른 인센티브 규모	76
<표 4-5> 읍면동 통합에 따른 인센티브 규모	77
<표 4-6> 지방청사의 적정화에 따른 인센티브 규모	79
<표 4-7> 지방세 징수율에 따른 인센티브 규모	81
<표 4-8> 주민세 균등화에 따른 인센티브 규모	83
<표 4-9> 종합토지세 과표현실화율에 따른 인센티브 규모	85
<표 4-10> 탄력세율 적용에 따른 인센티브 규모	86
<표 4-11> 사용료수수료 현실화율에 따른 인센티브 규모	88

<표 4-12> 지방세 체납율축소에 따른 인센티브 규모 90

<표 4-13> 지방세 세원발굴에 따른 인센티브 규모 91

<표 4-14> 재정부족액과 수요 인센티브액간의 상관계수 94

<표 4-15> 재정부족액과 수입 인센티브액간의 상관계수 95

<표 4-16> 시 분포도(경상경비증감율과 경상경비절감 인센티브) 97

<표 4-17> 시 분포도(경상수지비율과 경상경비절감 인센티브) 99

<표 4-18> 인센티브 항목별 가중치 부여기준 100

<표 4-19> 수요 인센티브 항목 평가표 101

<표 4-20> 수입 인센티브 항목 평가표 102

<표 5-1> 인센티브 정책방향에 대한 장단점 비교 107

<표 5-2> 현행 지방재정관리제도 109

<표 5-3> 인센티브의 규모와 비중(2002) 112

<표 5-4> 인센티브의 적정규모(2002년 기준) 114

<표 5-5> 인센티브 항목의 개선 121

<표 5-6> 보통교부세 불교부단체의 인센티브 규모 123

<표 5-7> 시·군·자치구의 재정분석지표 비교 124

<표 5-8> 기준세율(유보율)의 차등적용(예시) 127

<표 5-9> 2002년도 불교부단체의 기준세율별 재정부족액 128

<표 5-10> 보통교부세 산정방식의 변화와 불교부단체 129

<표 5-11> 지방재정분석지표와 재정운영상황 측정지표 133

<표 5-12> A사업의 차등보조율 재조정(예시) 134

<표 6-1> 선행연구와 외국사례의 내용요약 및 시사점 139

<표 6-2> 인센티브 항목의 개선 145

<표 6-3> 보통교부세 산정방식의 변화에 따른 불교부단체 148

그림 목차

<그림 4-1> 시 분포도(경상경비증감율과 경상경비절감 인센티브)	96
<그림 4-2> 시분포도(경상수지비율과 상경비절감인센티브)	98
<그림 5-1> 보통교부세 산정절차	126

제1장 서론

제1절 연구의 필요성 및 목적

참여정부의 정부혁신지방분권위원회는 2003년 7월 4일과 7월 29일 제시한 지방분권 및 재정세제 개편 추진 로드맵에 의하여 지방재정의 과제별 개선방향과 추진일정을 제시하고 있다. 이러한 재정분권 추진의 내용속에는 지방재정의 자율성 확대와 함께 권한과 재원의 이양에 상응하는 재정책임성이 수반되도록 하여 재정운영의 효율성과 건전성을 확보한다는 것도 포함되어 있다.

그런데 이러한 재정분권(fiscal decentralization)은 지방정부가 헌법과 관련법에 의하여 확립된 법적 기준내에서 지방세를 징수하고 재정지출을 할 수 있는 권한이 있는 경우에 존재하는 것이다. 지방분권화에 대한 주요한 경제적 정당성의 근거는 주로 자원배분 또는 효율성에 있다고 볼 수 있어 지방정부가 제공하는 서비스 비용은 스스로 부담하는 경우 그러한 서비스는 비용이 효율적으로 제공될 가능성이 높은 것이다.

따라서 지방자치제 하에서 주민들은 자치단체가 제공하는 각종 공공서비스 혜택에 대하여 적절한 재정부담을 하여야 할 책임이 있으며, 자치단체는 주민들이 부담한 세금을 효율적으로 사용하여야 할 책임이 있다. 이러한 재정 책임성은 자체세입만 가지고 재정지출이 가능할 경우일 것이다.

그러나 지역간에 공공서비스 공급에 격차가 발생하게 되므로 지방재정조정제도를 통해 지역간 공공서비스 공급의 지나친 격차가 발생하는 것을 방지하게 되는데, 이러한 중앙정부로부터의 이전재정과 관련한 지출 문제는

자기 책임성이 부족하여 자치단체의 도덕적 해이로 이어질 우려가 있으며, 이로 인해 남미국가의 재정분권 추진에서는 실패사례¹⁾가 발견되고 있다.

그런데 우리나라의 경우 1995년 민선자치가 부활된 이후 지방재정의 기반 확충은 별로 이루어지 않은 채, 지역주민의 욕구 분출, 정치·경제·사회적 여건의 변화에 따른 신규 재정수요는 급증하고 있다. 이로 인해 지방재정의 상태는 오히려 악화된 것으로 나타나고 있다.

이와 같이 민선자치이후 취약한 재정력에도 불구하고 일부 자치단체의 재정불건전운영이 시정되지 않고 있어 지방재정운영의 건전성·효율성과 책임성의 구현이 시급하다는 입장도 있고, 지방재정의 자립기반의 취약성 속에서 중앙정부의 지나친 재정통제로 인해 자율적 재정운영을 곤란케 하고 있다는 입장도 있다.

전자의 논리는 ① 지방재정의 방만한 운영, ② 건전재정운영을 위한 법적 이행 강제수단 미흡, ③ 지방재정조정제도와 재정관리제도간 연계성 미흡 등의 측면에서 강조되고 있다. 따라서 지방재정운영의 건전성·효율성과 책임성의 구현을 위해 중앙정부가 재정적 측면에서 인센티브나 페널티제도를 통해 자치단체에 대한 자발적 유인책을 강구할 필요가 있으며, 이를 위한 제도적 장치를 법제화해야 한다는 입장이다.

이에 반해 후자의 논리는 ① 중앙정부 차원의 재정통제장치의 과다, ② 자치재정권의 위축, ③ 지방재정수요의 충족이라는 재정조정제도 본질상 인센티브·페널티의 적용의 한계 등의 측면에서 강조되고 있다. 따라서 지방재

1) 재정분권화가 추진된 남미국가의 경우 정부간 재정지출의 책임성이 확보되지 못하여 중앙정부가 지원하는 이전재원에 지나치게 의존하는 대신 자체세원의 확보노력 미흡, 인건비 등 경상경비의 급증, 도덕적 해이로 인한 지출 및 부채의 증가, 예산절약의 인센티브 부재 등과 지방정부의 정보 부족과 부패, 지방공무원 자질 문제, 비효율적인 재정관리시스템 등에 의해 분권화가 실패한 것으로 알려지고 있다.

정운영의 건전성·효율성과 책임성의 구현을 위해서는 중앙정부가 취약한 지방재정의 자립기반을 조성하기 위한 재원의 이양과 재정분권의 우선적 추진을 통해 지방재정의 자율성을 강화할 필요가 있으며, 이를 위한 제도적 장치를 강구해야 한다는 입장이다.

이러한 상충하는 논리와 입장의 혼재 속에서 지방재정운영의 건전성·효율성과 책임성의 구현이라는 정책목적하에 지방재정의 인센티브와 페널티와 관련한 다양한 제도와 정책이 도입되었거나 도입을 추진 중에 있다.

따라서 본 연구는 지방재정의 인센티브와 페널티제도의 도입으로 인해 발생하는 문제점과 효과를 분석하여 지방재정운영의 건전성·효율성의 제고와 책임성의 구현에 요구되는 정책대안을 제시하고, 합리적인 제도 운영 방안을 모색하는데, 그 목적이 있다.

제2절 연구대상 및 방법

1. 연구대상과 범위

건전한 지방재정을 유도하기 위한 재정적 인센티브 및 페널티제가 <표 1-1>과 같이 마련되어 시행 중에 있다.

그런데, 현행 지방재정 인센티브제는 보통교부세 배분과 연계되어 있는데, 1997년 이전에는 주로 기준재정수입액 산정시에 기준세율을 조정하거나 세수노력도를 반영하는 것과 관련한 연구가 주종을 이루고 있었는데 반해, 1998년 이후에는 현행 인센티브 제도를 중심으로 개선방안을 제시하는 연구가 다수이다. 그리고 아직 교부세 감액제가 재정페널티제도로써 도입된

지가 일천하고 제도의 운영시스템이 미비하여 재정관리제도(재정투융자심사, 지방채심사)의 운영상에서 발견되는 재정위반 사례에 대해 소극적으로 페널티를 적용하는 수준에 있으며, 구체적인 페널티 적용사례도 없고 선행 연구 또한 거의 없는 실정이다.

<표 1-1> 재정적 인센티브와 페널티제도 개요

재정인센티브제(1997년 도입)	재정페널티제(2002년 도입)
<p>1. 도입 목적</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 지방재정 운영의 건전화 유도 <p>2. 적용항목</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 기준재정수요에 반영: 6개 항목 <ul style="list-style-type: none"> -공무원 정원감축 -경상경비 절감 -일용인부 절감 -상수도요금 현실화율 -읍면동 통합유도 -지방청사관리 적정화 ○ 기준재정수입에 반영: 7개 항목 <ul style="list-style-type: none"> -지방세 징수율 -주민세 개인균등할 -종합토지세 과표현실화율 -탄력세율 적용 -사용료·수수료 현실화율 -지방세 채납율 축소 -지방세 세원발굴 장려 	<p>1. 도입 목적</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 법령을 위반한 방만한 재정운영, 세입충당을 위한 노력 미흡 등에 대한 재정운영의 책임성 확보 <p>2. 감액방법</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 법적 근거: 지방교부세법 제11조 제2항 및 동법 시행령 제12조 (2001. 12. 31 개정) ○ 감액의 대상 및 비율 <ul style="list-style-type: none"> -지방채발행승인을 얻지 아니하고 지출한 금액의 100분의 10 이내 -투·융자심사를 받지 아니하고 지출한 금액의 100분의 10 이내 -예산편성기본지침을 위반하여 지출한 금액 이내 -감사결과 등에 의하여 법령을 위반한 경비의 과다지출 또는 수입의 징수대만이 판명된 경우에 법령을 위반하여 지출한 금액 또는 징수하지 못한 수입액 이내

따라서 본 연구에서 다루게 될 주요 내용과 범위는 다음과 같다.

첫째, 지방재정 운영실태를 통한 재정책임성을 분석하여 도덕적 해이를 방지하고 경비절감과 자구노력을 유인할 수 있는 재정적 인센티브제도는 지

방재정운영의 책임성 강화를 위해 필요한 제도인지를 살펴본다.

둘째, 동 제도가 필요하다면, 현행 재정적 인센티브제도가 보통교부세 배분과 연계되어 있기 때문에 지방교부세 본래의 목적을 훼손하지 않는 범위 내에서 이 제도의 운영이 가능한지에 대해서도 분석하기로 한다.

셋째, 현행 인센티브제도가 어떻게 운용되고 있고, 문제점으로는 어떤 것이 있는가에 대해 분석하고서, 파악된 문제점에 기초하여 현행 인센티브제도를 보완하기 위한 개선방안을 정책적 대안으로 제시한다. 특히 정책대안의 강구는 문제점에 대한 지방의 수용가능성, 대안으로 제시할 수 있는 정책방안의 실천가능성, 국가정책(재정분권화)의 방향 등이 고려될 것이며, 선행연구와 외국사례의 시사점을 원용하게 된다.

넷째, 셋째의 연구내용의 연장선상에서 현행 재정적 인센티브제도에 대한 정책방안은 완전히 새로운 체제로 개편할 것인지, 아니면 문제점을 보완하여 현행 제도를 개선·발전시킬 것인지, 아니면, 현행 인센티브제도를 폐지하는 대신에 보통교부세의 배분방식을 개선할 것인지에 대해서도 검토한다.

다섯째, 지방재정 운영상의 명백한 위법행위 또는 부당한 재정행위에 대한 실질적인 벌칙을 재정적 불이익 형태로 부여하는 교부세 감액제가 재정 인센티브제도와 함께 발전적으로 운영하는데 요구되는 사항을 검토한다.

2. 연구방법

본 연구는 지방재정의 건전성·효율성을 제고하고 자치단체의 재정운영 책임성을 확보하는데 기여할 수 있는 재정인센티브·페널티와 관련한 제도의 기본방향을 재설정하여 정책대안을 모색하는 것이다.

따라서 본 연구의 핵심적 내용은 현행 인센티브·페널티제도의 평가와 인센티브·페널티 형태의 유형화, 인센티브·페널티 적용의 대상 및 자원, 인센티브·페널티 적용기준, 인센티브·페널티 적용방법 등이 될 것이다.

이에 따른 본 연구의 방법으로 ① 문헌조사(선행연구 및 외국사례), ② 전문가 자문 및 실무자 협의(정책대안의 평가), ③ 통계분석(현행 제도의 효과 분석 등)을 활용하게 된다.

제2장 이론적 배경 및 외국사례

제1절 재정적 인센티브·페널티제의 의의

지방재정의 인센티브·페널티제이란 취약한 지방재정기반하에서 재정확충을 위한 자구노력을 유인하여 재정책임성을 제고하거나 세입재원의 한계속에서 합리적이고 효율적인 지방재정의 운영을 위하여 비효율성의 제거와 건전성의 확보를 적극적으로 유인하는 제도이다.

즉 재정적 인센티브제는 자원배분이나 재정적 지원의 차등화를 통한 자치단체간의 선의의 경쟁을 유도하여 궁극적으로 자치단체의 세입확충 및 재정운영의 건전성과 효율성을 증대시키기 위한 것이다.²⁾

그리고 재정적 페널티제는 방만한 재정운영을 하거나 위법·부당한 재정행위에 대한 재정적 벌칙을 통하여 재정질서를 확립하고 건전재정을 유도하기 위한 것이다.

이러한 지방재정의 인센티브제도는 지방자치단체의 도덕적 해이(moral hazard)로 인한 지방재정발전의 저해요인을 사전방지하기 위한 조치라고 볼 수 있는데, 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 지방자치단체가 한정된 재원을 가지고 합리적이고 효율적인 재정

2) 인센티브(incentive)는 강제성을 지니고 있는 페널티(penalty)에 대응하는 개념으로서 주로 적극적 보상개념(수혜성)의 수단이라고 볼 수 있는데, 특히 공공부문에서 활용하고 있는 인센티브의 개념은 민간부문에서 적용되고 있는 시장경제의 경쟁원리를 원용하는 것이다(J. David Roessner, *Incentives to Public and Private Organizations, Administration and Society*, Beverly Hills, California: Sage Publications, 1977. p.361: 조계표, 『지방재정 건전성을 위한 인센티브와 페널티제도의 발전방향』, 박사학위논문, 인하대 대학원, 2002, pp. 16~17)

을 운영하기 위해서는 재정운영의 비효율성을 제거하고 방만한 재정운영을 억제할 필요가 있기 때문이다. 특히 지방자치단체가 국가로부터의 이전재원인 지방교부세 등에 크게 의존하는 경우 건전한 재정운영을 하는 단체와 그렇지 않은 자치단체와는 차별화 하는 것이 합리적인 형평성을 확보하는 것이다. 즉 지방자치단체가 공무원을 증원하거나 각종 위문공연 및 체육대회, 법령에 근거하지 않는 공무원 후생비지원, 단체장의 지나친 격려금, 사례금, 선물제공 등의 행위에 대해서는 교부세 삭감이 필요한 반면, 경상비 절감과 인력감축 등으로 예산을 절감하는 자치단체에 대해서는 지방교부세를 증액 교부하는 조치가 필요할 것이다.

둘째, 지방자치단체가 지방재정의 확충을 위한 자구노력과 책임성을 제고하기 위하여 세입확충 노력의 정도에 따라 지방교부세 지원을 차등화 함으로서 자치단체 상호간 선의의 경쟁을 유발시켜 건전한 재정운영을 유도하는 적극적인 유인정책이 기 때문이다. 특히 지방세와 관련하여 지방세 징수율, 과표현실화, 탄력세율 적용, 사용료 및 수수료의 현실화 등에 중점을 두고 있는데, 자치단체 자주재원인 지방세와 세외수입에 대한 가격기능의 역할 제고와 취약한 지방재정기반의 확충에 대한 자구노력을 강화할 필요가 있다.

한편, 지방자치단체가 법령규정에 위배해서 현저하게 많은 금액의 경비를 지출하거나 또는 확보해야 할 수입의 징수 등을 태만히 한 경우 국가는 당해 자치단체에 대해 재정적 페널티를 부여할 필요가 있는데, 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 지방자치단체의 재정은 그 자금이 여유가 있다고 하여 낭비를 하거나 다른 자치단체에도 간접적으로 경비지출을 초과하게 만들고, 확보해야 할 수입의 징수 등을 게을리 해서 유효하게 활용할 재원을 상실하는 운영을

해서는 안되기 때문이다. 만일 그와 같은 자치단체가 있으면 이는 국민의 경제적인 손실이고 다른 자치단체가 피해를 입는 것은 물론, 그와 같은 사실은 당해 자치단체의 재원의 잉여유를 나타내는 것이다. 그러나 우리나라의 대다수 자치단체의 재정기반은 취약할 뿐만아니라 중앙정부로 부터의 이전재원이 차지하는 비중이 매우 높은 실정이다.

둘째, 이러한 재정페널티 제도는 재정책임성을 강화하게 되어 간접적으로 자치단체 재정운영의 건전화와 적정화를 도모하는데 기여하기 때문이다.

이러한 지방재정의 인센티브·페널티제도는 참여정부가 추진하는 재정분권의 내용³⁾속에서도 중요한 과제로 채택되고 있다. 즉, 재정분권은 권한과 재원의 획기적 지방이양에 상응하는 지방재정의 책임성이 수반되어야 지방 재정운영의 효율성과 건전성이 확보될 수 있다는 것이다. 그러나 현재의 지방재정은 재정운영·재정성과에 대한 사후관리시스템이 미흡하고, 사후통제장치의 미흡으로 재정운영의 투명성이 낮아 지방재정의 책임성이 부족한 동시에 건전재정 운영을 위한 유인체계가 미흡한 실정에 있다. 따라서 지방재정의 확충과 지출의 자율성에 부합하는 지방재정 운영의 책임성을 강화할 필요성이 있는데, 이를 위해 지방교부세의 인센티브 기능을 강화한다는 것이다.⁴⁾

그러므로 지방자치단체의 도덕적 해이를 방지하여 건전재정운영 및 자구

3) 참여정부가 추진하는 재정분권의 내용을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 재정분권은 선분권 후보안 원칙에 따라 지방의 재정규모와 지출권한을 확대한다. 즉 중앙정부가 갖고 있는 재정권한과 사무의 이양을 통해 지방재정의 총량을 증가시킨다. 둘째, 재정분권은 보충성의 원칙에 따라 중앙정부의 재정적 규제와 감독이 줄어 지방정부의 자발적 선택에 의한 재정운영을 확대한다. 즉 지방재정의 운영주체가 지방정부로 옮겨와 재정지출에 대한 자율성이 강화된다. 셋째, 재정분권은 권한과 재원의 이양에 상응하는 재정책임성이 수반되어 재정운영의 효율성과 건전성이 확보되도록 한다. 즉 재정확충과 지출의 자율성에 부합하는 지방재정 운영의 책임성을 강화한다.

4) 정부혁신지방분권위원회, 『참여정부 지방분권 추진 로드맵』, 2003. 7. 4, p. 23.

노력을 유도하기 위한 인센티브제의 강화는 지방의 재원보장과 재정형평화 기능을 유지하면서 비효율적인 지출억제 및 세입증대 노력을 유도하기 위한 제도인 것이다.

제2절 도입배경

1. 지방분권화와 재정분권

참여정부는 국정운영 기조를 지방분권과 균형발전으로 천명하고서 과거에 비해 지방에 더 많은 권한과 재원을 주면서 지방의 자율성을 부여하는 정책방향을 제시하고 있다. 이러한 정책방향에 따른 지방분권의 3대 추진원칙⁵⁾인 선분권 후보완 원칙, 보충성 원칙, 포괄성 원칙에 의거하여 재정분권의 시급성과 중요성을 강조하고 있는데, 이는 다음과 같은 현실 인식에 기초하는 것으로 판단된다.⁶⁾

첫째, 현실적인 지방재정은 행정의 수행에 가장 필수적이고 기본적인 재

5) 정부혁신지방분권위원회가 제시하는 지방분권의 추진원칙으로 지방정부와 시민사회에 대한 신뢰구축을 위한 선분권 후보완 원칙, 주민에 가까운 정부로 우선 배분하는 보충성 원칙, 중·대단위 사무를 포괄적으로 이양하는 포괄성 원칙을 들 수 있다. 이러한 3대 원칙에 의거한 지방분권의 추진전략은 중앙권한의 획기적 지방이양, 획기적 재정분권 추진 등의 선도과제를 우선적으로 추진하고, 지방정부의 자발적 혁신과 연계, 중앙정부의 행정개혁, 전자정부 실현, 재정세계 개혁 등과 연계 등의 정부혁신작업과 연계하여 추진하고, 혁신과 기능이양에 대한 인센티브체제 구축을 통한 중앙부처의 자발적 참여를 유도하며, 정치권, 시민사회, 학계, 언론 등의 여론수렴을 통한 국민적 공감대를 확대한다는 것이다.

6) 이상용, “참여정부의 지방재정 과제와 전망”, 『한국자치행정연구』, 제3권 제3호, 한국자치발전연구원, 2003, pp. 21~23.

정수요를 제대로 충족할 수 없는 여건에 직면하여 지역주민이 선호하는 다양한 사업을 수행하거나 새로운 행정수요에 대처하여 지역의 경쟁력을 확보할 수 있는 가용재원이 매우 제한되어 있다.

둘째, 재원이양이 제대로 수반되지 않는 상태에서 중앙정부의 기능이양 추진 및 교육재정 부담 등이 추가되어 지방재정은 이중고를 겪고 있으며, 향후 예상되는 교육, 경찰, 사회복지 등의 새로운 재정수요를 감안할 때, 지방재정의 확충은 지방분권의 성공여부를 결정하는 요소이다.

셋째, 자치단체는 권한과 재원의 획기적 이양에 상응하는 재정운영의 자율성 확대가 요구되는 동시에 책임성·투명성 강화도 시급한 실정이다.

이와 같이 현재의 상황에서 재정분권화를 추진함에 있어 장애요인으로 파악되는 문제인식은 지방재정의 구조적 취약과 지역간 재정불균형의 심화, 복잡한 지방세 체계와 재원조달 기능의 미약, 지방재정운영의 자율성과 투명성의 미약 등에서 제기되어 종국적으로 정부간 재정의 재구조화를 통한 지방의 자주성을 강화하는 것이다. 이를 위하여는 획기적인 재원이양에 의한 재정분권 추진, 이에 따른 지방정부의 재정운영 능력 향상, 시민사회의 재정통제 능력 제고와 재정운영의 투명성 강화가 필수적으로 요구된다.

이러한 재정분권화의 방향에 따라 참여정부의 정부혁신지방분권위원회가 2003년 7월 4일과 7월 29일 제시한 지방분권 및 재정세계 개편 추진 로드맵에 의하면, <표 2-1>, <표 2-2>와 같이 지방재정의 과제별 개선방향과 추진일정을 제시하고 있다.

<표 2-1> 재정분권 로드맵

4대 과제	현황 및 문제점	개선방향
1.지방재정력 확충 및 불균형 완화	<ul style="list-style-type: none"> ○지방재정의 영세성 및 구조적 취약 -지방교부세의 기본재정수요 충족율이 76.4%에 불과 ○자치단체간 재정력 격차심화 -세원불균형으로 재정규모 격차심각 	<ul style="list-style-type: none"> ○지방재정기반의 확충 -지방교부세 법정율 인상 -국세의 지방세 이양 ○지역간 재정격차 완화 -지방교부세 산정방식 개선 -지방양여금제도의 개선 -자치구 재정조정제도 개선
2.지방세정제 도의 개선	<ul style="list-style-type: none"> ○탄력세율 활용 미흡 ○자치단체의 자구노력 부족 -과표현실화, 체납세 징수노력 등 ○법 및 제도에 의한 세수잠식 -지방세 비과세·감면 종류와 규모과다 -비과세, 감면세액이 지방세수의 10% 상회 	<ul style="list-style-type: none"> ○과세 자주권의 확대 -지역개발세 과세대상 확대 -탄력세율 적용 활성화 ○자치단체의 자구노력 강화 -재산세·종토세의 과표현실화 -체납세의 징수강화 ○비과세·감면제도의 개선
3.지방재정의 자율성 강화	<ul style="list-style-type: none"> ○비효율적인 국고보조금 운영 ○지방예산 편성 및 운영에 대한 과도한 관여 -지방예산편성지침 문제 -기채승인권 문제 등 	<ul style="list-style-type: none"> ○국고보조금 제도의 개선 -보조금사업의 정비 및 자주재원화 -포괄보조금제 운영 ○재정운영의 자율성 확보 -지방예산편성지침 폐지 -지방채 개별승인제도 폐지
4.지방재정 운영의 투명성·건 전성확보	<ul style="list-style-type: none"> ○지방재정의 책임성 부족 -재정운영, 재정성과에 대한 사후관리 시스템 미흡 -사후통제장치 미흡에 따른 재정운영의 투명성 저하 ○건전재정 운영을 위한 유인체계의 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> ○지방재정분석 및 진단제도의 강화 ○투명한 재정운영성 확보 -복식부기제도의 도입 -재정출납관 독립성 강화 -지방채 발행시 신용평가제 도입검토 ○합리적 유인체계 마련 -지방교부세 인센티브 확대

자료: 정부혁신지방분권위원회, 『참여정부 지방분권 추진 로드맵』, 2003. 7. 4.

<표 2-2> 지방재정분권 추진방안(재정·세제개혁로드맵)

주요 과제	현황 및 문제점	개선방향
1. 중앙과 지방의 기능조정과 재원 이양	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중앙·지방간 사무구분 불명확 ○ 권한과 재원이 중앙에 집중 <ul style="list-style-type: none"> - 사무중 70% 이상 국가수행 - 국세:지방세 = 80:20 - 중앙:지방의 재정규모 = 51:49 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국가사무의 정의를 명확히 규정 ○ 주민밀착형 사무의 지방이양 <ul style="list-style-type: none"> - 교육·경찰·복지·SOC 시설관리 ○ 기능이양에 따른 재원이양 <ul style="list-style-type: none"> - 교부금 또는 조세이전 방식(지방소비세 등)
2. 세원의 자주적 확보 및 균형 발전 촉진	<ul style="list-style-type: none"> ○ 과세자주권 강화시에 오히려 수도권으로 돈과 권한 집중 문제 발생 <ul style="list-style-type: none"> - (인구) 47:53, (법인세) 85:15 ○ 각 부처 지역발전 예산이 칸 막이식, 중앙정부 주도적으로 운영 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국세·지방세간 조정 및 지방세 체 계 개편 ○ 지방세 세수확충 <ul style="list-style-type: none"> - 부동산 관련세(종합토지세, 재산세) 의 개편(과표현실화, 과표체계 개선, 토지·건물 통합과표산정 등) - 지역개발세 대상세원 확대(관광세, 광고세 등) ○ 국가균형발전특별회계의 신설·운영
3. 지방재정 운영의 자주성 확보	<ul style="list-style-type: none"> ○ 이전재원(교부금, 양여금, 보 조금) 운영방식의 투명성·자 율성 부족 ○ 지방재정운영에 대한 중앙정 부의 과도한 통제 ○ 지방재정운영에 대한 사후적 평가관리 시스템이 매우 취약 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 이전재원 지원방식의 획기적 개선 <ul style="list-style-type: none"> - 교부금 배분방식의 단순·투명화, 특 별교부금 축소, 증액교부금 폐지 등 - 국고보조금 정비 및 자주재원화 - 보조금·양여금의 포괄적 사용방안 강구 ○ 지방 예산, 지방채 발행, 정원·조 직·조달 업무 등 자율성 대폭 확대 ○ 지방재정평가단의 구성·운영 등

자료: 정부혁신·지방분권위원회, 재정·세제전문위원회, 2003. 7. 29.

따라서 참여정부가 추진하는 재정분권은 다음과 같은 내용을 담고 있
고 볼 수 있다.

첫째, 재정분권은 선분권 후보원 원칙에 따라 지방의 재정규모와 지출권

한을 확대한다. 즉 중앙정부가 갖고 있는 재정권한과 사무의 이양을 통해 지방재정의 총량을 증가시킨다는 것이다.

둘째, 재정분권은 보충성의 원칙에 따라 중앙정부의 재정적 규제와 감독이 줄어들어 지방정부의 자발적 선택에 의한 재정운영을 확대한다. 즉 지방재정의 운영주체가 지방정부로 옮겨와 재정지출에 대한 자율성이 강화되는 것이다.

셋째, 재정분권은 권한과 재원의 이양에 상응하는 재정책임성이 수반되어 재정운영의 효율성과 건전성이 확보되도록 한다. 즉 재정책충과 지출의 자율성에 부합하는 지방재정 운영의 책임성을 강화할 필요가 있다.

이와 같이 재정분권은 지방분권의 핵심과제로서 국가발전 재도약을 위한 국정 운영체제의 효율성 극대화에 기틀을 두고 참여정부 국정원리인 분권·자율·투명에 따라 추진되는 것이다. 이러한 맥락에서 재정분권은 재원보장 및 자율성의 확대, 책임성의 강화와 지방자치단체의 재정운영·관리에 있어서 자율성과 책임성이 동시에 중시되어야 할 것이다. 따라서 지방재정운영의 자율성 확대를 위해 중앙정부의 통제, 개입, 구체적이고 획일적 지침은 범위와 수준을 완화·정비하여야 하며, 지방재정의 확충과 재정자율성의 신장과 동시에 재정건전성 유지, 계획적·효율적인 지방재정관리와 성과 지향적 재정운영을 위하여 지방재정 책임성의 강화가 중시되어야 할 것이다.

2. 재정분권과 재정운영의 책임성 강화

지방분권화의 추진에 따라 지방정부에 대한 지방공공서비스 제공과 그에 대한 재정지원 압력이 증대하는 것은 중앙정부의 건전재정기조와 긴축적 재정정책으로 지방정부에 대한 중앙정부의 재정지원을 제약하는 요인으로 작용하고 있기 때문이다.

재정분권화(fiscal decentralization)는 지방정부가 헌법과 관련법에 의하여 확립된 법적 기준내에서 지방세를 징수하고 재정지출을 할 수 있는 권한이 있는 경우에 존재하며, 지방분권화에 대한 주요한 경제적 정당성의 근거는 주로 자원배분 또는 효율성에 있다고 볼 수 있다. 그리고 지방정부가 제공하는 서비스 비용은 스스로 부담하는 경우 그러한 서비스는 비용효율적으로, 즉 한계효용 한계비용이 일치하는 점까지 제공될 가능성이 높다. 이와 같이 책무성(accountability)이 책임감을 제고한다는 견해는 여러 가지 사무와 기능의 지방분권화에 대한 지지의 바탕이 되고 있다.⁷⁾

따라서 지방자치제 하에서 주민들은 자치단체가 제공하는 각종 공공서비스 혜택에 대하여 적절한 재정부담을 하여야 할 책임이 있으며, 자치단체는 주민들이 부담한 세금을 효율적으로 사용하여야 할 책임이 있다. 이러한 관점에서 보면, 지방재정운영의 책임성이란 공공자원의 사용과 획득에 있어 관리자의 책무를 다하고, 법령 또는 예산질서를 준수하는 등 의무를 이행하는 것을 뜻하는 것이다. 즉, 지방재정의 책임성(self-accountability)은 지방자치단체 장이 재정수요를 충족시키기 위해 자기책임 하에 자체재원을 징수하여 사용하고 그에 대해 주민 앞에서 책임을 지는 것이다.

따라서 재정의 책임성이란 측면에서만 보면, 자체세입만 가지고 재정지출을 하도록 하는 것이 가장 바람직할 것이다. 이 경우 지역간에 공공서비스 공급에 격차가 발생하게 되므로 지방재정조정제도를 통해 지역간 공공서비스공급의 지나친 격차가 발생하는 것을 방지하고자 하는 것이다. 만약 형평성을 지나치게 강조하여 지방자치단체가 스스로 책임지는 재정운영이 곤란한 상태인 경우 이를 시정하기 위한 정책방안의 모색이 필요하게 될 수도 있다.

7) Anwar Shah and Zia Qureshi, *Intergovernmental Fiscal Relations in Indonesia: Issues and Reform Options*, World Bank Discussion Paper, 1994, p. 239.

이러한 원칙과 개념에 기초하면, 재정운영의 책임성 강화에 대해서는 기본적으로 재정운영의 효율성 제고, 재정투명성의 강화, 주민참여기회의 확대 등이 요구된다. 이와 관련하여 지방재정의 운영상황을 고려하면서 중요하게 다루어야 할 정책과제를 살펴보면 다음과 같다.⁸⁾

첫째, 재정건전성을 확보하기 위해서는 투입통제 중심의 예산을 경제적 성과를 반영할 수 있는 제도로 전환하는 것이 필요한데, 이를 위해서는 성과주의예산 및 성과관리가 중요하다고 볼 수 있다.

둘째, 주민의 알권리를 충족시키고 재정운영의 투명성 확보와 지방재정의 방만하고 자의적인 재정운영에 대한 통제장치로서 지방재정에 대한 내부적인 평가와 주민에 의한 통제가 이루어지도록 하여야 한다.

셋째, 과학적인 재정운영, 회계감사 확대, 재무관리 표준화 등 정부회계 제도의 개선이 필요하다.

넷째, 선심성 소규모 분산투자 억제, 투자중복 및 예산낭비 방지, 투자효과를 높이는 것이 필요하다.

다섯째, 계획적이고 효율적인 지방재정관리를 통해 책임성을 확보하는 것이 필요한데, 이를 통해 한계가용재원을 효율적으로 배분하고 건전재정운영이 이루어지도록 하여야 할 것이다. 따라서, 재정계획-투융자심사-예산편성간의 업무연계를 위한 협의조정체계를 확립하여 관련 업무간의 철저한 연계 강화가 필요하다.

여섯째, 지방재정운영의 책임성을 강화하기 위해서는 방만한 재정운영 및 비효율적인 재정운영을 예방하고 시민참여의 수준 및 정보공개를 강화하여야 한다.

8) 이상용 외 4인, 「지방재정운영의 자율성 확대와 책임성 강화」(미발표 자료), 한국지방행정연구원, 2003, pp. 44~45.

일곱째, 예산운용과 재정관리의 상태를 합리적으로 점검하고 평가할 수 있는 재정분석 및 평가수단을 통해 건전재정을 유도하여야 한다.

여덟째, 지방자치단체의 예산 및 재정운영에 있어서 법령의 위반이나 방만한 재정운영을 방지하고 재정운영의 건전화에 위한 자구노력을 실시하도록 한다. 이와 관련하여 경비절감 및 예산낭비요인 제거, 세입충당노력, 불건전한 재정집행 방지 등을 위해 재정인센티브를 제공하고 자치재정권의 제한이라는 페널티를 부과하는 등 건전한 재정운영을 유도하여야 할 것이다.

이상과 같이 지방재정운영의 책임성 강화와 관련한 주요과제를 요약하면 <표 2-3>과 같다.

<표 2-3> 지방재정의 책임성 강화와 정책과제

고려 요인	주요 추진과제
(1) 경제적 성과를 반영하는 예산운영	○ 성과예산제도 도입
(2) 분산투자 억제 및 투자효율성 제고	○ 투융자심사제도 개선
(3) 계획적인 재정운영	○ 지방재정계획제도 개선
(4) 재정관리 상태의 점검 및 평가	○ 지방재정분석진단제도 개선
(5) 경비절감 및 불건전한 재정집행 방지	○ 재정인센티브제도 개선
(6) 회계책임성 확보 및 다양한 재무정보제공	○ 복식부기회계 도입 ○ 재정출납권의 독립
(7) 주민의 알권리 및 투명성 확보	○ 정보공개 및 주민참여 확대

3. 재정운영의 책임성과 재정 인센티브

지방분권화는 미국, 독일, 스위스, 오스트리아 및 스칸디나비아제국 등 선진국에서는 성공적으로 추진되었으나 브라질과 아르헨티나 등에서는 별

로 성공적이지 못하였던 것으로 나타나고 있다는데, 그 이유는 지방정부의 정보 부족과 부패, 지방공무원 자질, 비효율적인 재정관리시스템 등에 기인하기 때문이라는 것이다.⁹⁾

특히 중앙정부에서 지방정부로 재정책임을 이양하는 재정분권화가 추진된 남미국가의 경우 정부간 재정지출의 책임성이 확보되지 못하여 중앙정부가 지원하는 이전재원에 지나치게 의존하는 대신 자체세원의 확보노력 미흡, 인건비 등 경상경비의 급증, 도덕적 해이로 인한 지출 및 부채의 증가, 예산절약의 인센티브 부재 등으로 인해 지방재정의 위기가 초래되었다.¹⁰⁾

이러한 재정위기와 관련하여 세계은행(World Bank)과 IMF는 정부기능의 성과제고와 거시경제 안정화를 위한 성공적인 재정분권의 추진을 위한 권고사항으로 중앙·지방간에 ① 법령을 통한 지출책임(expenditure responsibility)의 명확화, ② 지출책임과 연계한 세입구조의 합리화, ③ 도덕적 책임이 전제된 이전재원의 효율화, ④ 투명성이 제고된 지방재정운영·채무관리의 적정화 등을 제시하고 있는데, 이 점을 우리도 타산지석으로 삼아야 할 것이다.

민선자치가 실시된 이후 지방재정의 기반 확충은 별로 이루어지 않은 채, 지역주민의 욕구 분출, 사회·경제적 여건의 변화에 따른 신규 재정수요는 급증하고 있다. 이는 최근 4년간 10개 지방재정분석지표의 변화추이에서도 알 수 있는데, <표 2-4>에서 보듯이 경상수지비율, 지방채상환비율, 자체수입증감율의 지표값에서 재정상태가 다소 개선된 것으로 나타나지만, 나머지 7개 지표값에서는 큰 변화가 없으며, 특히 재정자립도, 재정력지수, 투자비

9) Remy Prud'homme, "On Dangers of Decentralization," Policy Research Working Paper, World Bank, 1994 참조.

10) 안중석, 『재정의 지방분권화: 남미 국가들 및 미국 캘리포니아주의 사례와 시사점』, 한국조세연구원, 2002 참조.

비율, 경상경비증감율의 지표값에서 재정상태가 오히려 악화된 것을 알 수 있다.

<표 2-4> 재정분석지표값의 추이

(단위 : %)

구 분	재정분석지표	'98년	'99년	'00년	'01년	비 고	
건 진 성	자주성	재정자립도	55.24	54.15	58.27	47.17	불규칙
		재정력지수	72.81	74.85	71.45	44.48	지속적 악화
	안정성	경상수지비율	36.88	35.80	33.28	28.22	개선 추세
		세입세출 충당비율	93.83	93.10	93.51	92.67	일정 수준 유지
		지방채상환 비율	6.57	5.83	5.67	5.26	채무부담 압박 개선
효 율 성	생산성	재정계획 운영비율	97.13	103.39	101.97	108.64	계획성 저하
		세입예산 반영비율	102.43	100.16	100.51	98.57	다소 개선
		투자비율	71.68	66.10	64.89	62.49	악 화
	노력성	자체수입 증감율	91.27	109.81	104.04	126.74	상당 개선
		경상경비 증감율	97.28	101.71	106.28	111.15	지속적 악화

자료: 행정자치부, 재정분석종합보고서, 2003.

이에 따라 향후 지방자치단체의 재정수지 기반은 더욱 악화될 것으로 전망되며, 더구나 현행 우리 나라의 지방자치제도는 자치단체장이나 정당의 정치활동 수단으로 변질된 바도 있고, 자치단체장이나 지방의원의 정치적 목표가 임기의 연장과 업적과시에 주어진다든 사실을 감안하면 “적은 조세 부담으로 공공서비스의 향상”이라는 상충되는 주민욕구를 무분별하게 수용

함으로써 지방자치단체가 재정위기에 직면할 우려도 있다.¹¹⁾

이러한 재정위기로 인한 공공서비스 공급의 악화 내지 중단은 자치단체장 개인의 부담일 뿐만 아니라 근본적으로 지역주민의 사회적 비용으로 귀결되며, 국가적 차원에서도 자원이용의 효율성을 저하시키게 된다는 측면을 고려하면 지방재정의 관리적 측면의 강조가 절실한 실정이다.¹²⁾ 비록 참여정부가 재정분권화의 추진에 따라 지방재정의 기반이 확충되고 재정운영에서 자율성이 강화되는 정책이 강구되더라도 지방재정에 대한 책임성을 확보하기 위한 정책을 추가적으로 강화될 수 밖에 없다.

우리 나라의 경우 제도적으로 지방채 발행이 대단히 제한되어 있고, 지방자치단체의 재정부족액은 지방재정조정제도를 통해 안정적으로 확보될 수 있다는 이유로 재정위기의 개연성은 과소평가되고 있으나, 1997년 IMF관리체제하의 긴축재정운영의 경험에서 알 수 있듯이 거품경제의 붕괴와 경기불황으로 인한 세수부족과 보조금 감소는 바로 재정수입의 감소를 가져와 재정위기관리의 중요성을 인식한 바가 있다.

요컨대, 지난 IMF금융지원과 경제위기 시에 경험한 바 있듯이 지방재정 환경을 둘러싼 대내·외적 여건의 변화와 내부통제력의 결함 등으로 지방재정의 모순이 누적된 상태에서 강력한 외부적 충격이 발생할 경우, 우리 나라의 지방자치단체도 재정위기상태에 직면할 개연성이 충분히 존재한다고

11) 현재 우리 나라의 사회경제구조가 1990년대 초기의 일본과 유사한 단계에 있다는 점을 상기하면, 이 당시 일본이 경험한 사회복지비, 민생·치안비 등에 대한 지출이 급격하게 증가하여 재정구조의 경직성이 심화되고 결국 재정위기가 초래되었다는 사실은 대단히 시사하는 바가 크다. 즉 세출의 기능배분을 보면 공공질서, 보건, 사회보장 및 복지, 지역사회 개발부문이 지방세출에서 차지하는 비중은 일본에 비하여 대단히 낮은 수준인데, 앞으로 이들 분야에 대한 재정수요가 지속적으로 증가할 것이다.

12) 이상용, “지방재정 위기관리제도의 도입방안”, 『정책개발연구』, 제2권 제1호, 한국정책개발연구원, 2002. 5. pp. 36~37.

판단되는데, 이는 지방자치단체가 스스로 통제하기 어려운 외생변수들이므로 중앙정부 차원에서 이에 대한 사전준비를 신중하게 검토해야 할 것이다.

따라서 지방자치단체가 방만하거나 비능률적인 재정지출을 스스로 억제하고 건전한 재정운영을 이행하고자 노력하도록 하는 등 유인을 제공하여 재정관리의 책임성을 제고시키는 역할이 중요하므로 재정적 인센티브와 페널티 제도를 합리적으로 운영할 필요가 있는 것이다.

제3절 기대효과

재정적 인센티브·페널티제도는 지방재정의 낭비를 막아 재정운영의 건전성과 효율성 제고에 기여한다는 찬성론과 중앙정부나 상급자치단체의 영향력 강화로 인해 지방자치제의 위축을 가져오게 된다는 반대론이 있다.¹³⁾

먼저 찬성의 논거를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 민선자치 실시이후 지방자치단체의 방만한 재정운영은 궁극적으로 공공부문의 생산성과 국가전체의 경제안정을 저해하게 되므로 지방분권의 실시에 따른 지방재정의 책임성 제고를 위한 것이다. 즉 자치단체간의 선의의 경쟁을 유도하여 자구노력에 의한 재정운영의 효율성 및 지방자치 경영능력을 제고하게 된다.

둘째, 지방자치단체 장의 선심·전시행정 등 예산의 낭비에 대한 억제수단이 된다. 즉, 자치단체장이 개인의 정치적 입지강화를 위해 업적과시형

13) 이창균, 『지방재정 인센티브제도의 합리적 발전방안』, 한국지방행정연구원, 1997, pp. 9~14 ; 한국행정연구원, “지방재정페널티제도 도입”, 『행정포커스』, 2001. 9·10, pp. 84~85.

사업을 추진하거나 전시성·행사성 경비를 과다 지출하게 되고, 지방의회와의 관계 또는 주민의 인기에 영합하기 위한 소규모 분산투자나 무리한 복지 사업을 하게 되는 것을 억제하게 된다.

셋째, 지방자치단체의 무계획적이고, 방만한 재정운명을 지방의회가 제대로 견제하지 못하고 있고 중앙정부의 억제수단이 제대로 마련되어 있지 않은 상태에서 중앙정부의 인센티브·페널티제도는 최선은 아니나 차선으로서 불가피한 선택이다.

넷째, 건전한 대다수 자치단체를 방만한 재정운명을 하는 소수의 자치단체와 차별화하기 위해서라도 제도적인 통제가 필요하고, 이와 더불어 재정을 건전하게 운영하는 자치단체에 대한 인센티브가 된다.

다섯째, 중앙정부와 지방자치단체간, 광역자치단체와 기초자치단체간 주요시책 추진 및 재정운영에 있어 연계성이 강화되어 국가 자원배분의 효율성 제고가 가능하게 된다.

이러한 찬성론에 대한 반대의 논거를 요약하여 제시하면 다음과 같다.

첫째, 지방재정에 대한 통제는 주민이나 지방의회에 의한 통제가 우선이며, 주민이나 지방의회의 통제능력을 제고하는 노력이 없이 중앙통제만을 강조하는 것은 지방행정의 창의력과 자율성(탄력성)을 저하시키게 된다. 따라서 재정정보공개 및 주민 및 지방의회의 역할 강화가 우선되어야 하며, 중앙정부의 재정통제는 보조적 수단이 되어야 할 것이다.

둘째, 대다수 지방자치단체의 재정기반은 취약하고 자체재원으로 경상비 조달도 쉽지 않으므로 재정력이 취약하여 중앙정부의 이전재원에 크게 의존하고 있는 자치단체의 경우 재정여건이 더욱 악화될 수 있다.

셋째, 보통교부세를 통한 재정적인 인센티브·페널티의 부여는 적용대상에서 제외되는 보통교부세의 불교부단체나 자치구로 인하여 제도에 대한 자

자치단체간의 형평성 문제가 발생하게 되고, 교부세제도의 근본 취지인 자치단체간의 재정불균형 완화와 최저 행정수준(national minimum)의 보장을 위한 자치단체의 기준재정부족액의 보전기능을 크게 훼손하게 된다.

넷째, 제도적 틀과 효과에 대한 타당성 검증이 없는 상태에서 인센티브·페널티제도의 강화는 불건전 재정운영의 시정이라는 본래의 목적을 달성하지 못한 채, 오히려 자치단체의 자율적인 행·재정운영을 저해할 수 있다.

제4절 선행연구 및 외국사례

1. 선행연구 검토

현행 인센티브제는 보통교부세 배분과 연계되어 있는데, 1997년 이전에는 주로 기준재정수입액 산정시에 기준세율을 조정하거나 세수노력도를 반영하는 것과 관련한 연구가 주종을 이루고 있었는데 반해, 1998년 이후에는 현행 인센티브 제도를 중심으로 개선방안을 제시하는 연구가 다수이다.

즉, 지방교부세제도를 대상으로 자치단체의 세수(자구)노력을 유도하기 위한 기준세율의 조정 또는 세수(징세)노력을 반영할 수 있는 인센티브제의 도입 필요성을 제안한 선행연구로는 이상희(1983), 박완규(1990), 최영환(1992), 허재완(1996), 유재원(1997), 이창균(1997) 등이 있다. 그리고 1997년 보통교부세 산정시에 건전재정 유도를 위해 인센티브제가 도입된 이후에 이 제도의 보완 또는 강화를 제안하는 선행연구로는 김정완(1998), 김석태(1999), 김정훈(1999), 김경환 등(2000), 김상헌(2001), 김수근(2001), 최병호·정종필(2002), 박완규(2002), 김석

태·현승숙(2003) 등의 연구가 있는데, 이 중 상당수의 연구는 인센티브제의 필요성에 대해 공감하지만 지방교부세의 본래 취지를 훼손하지 않는 범위 내에서 제도가 시행될 필요가 있다는 점을 분명히 하고 있다. 그리고 최근에 특별·광역시외의 조정교부금제도에도 자치구의 세수노력을 반영하는 것을 제안하는 선행연구로는 최병호·정종필(2003) 등이 있다.

이들 선행연구의 내용을 요약하면 다음과 같다. 먼저, 이상희(1983)¹⁴⁾는 징세노력을 강화하기 위해 각 자치단체의 보통교부세를 결정할 때 해당 자치단체의 다음과 같이 징세노력지수를 활용한 교부세 배분방식을 제시하고 있다.

- 교부금배분액=교부금 총액×징세노력배분비율×해당단체의 징세노력지수
- 징세노력지수=해당단체의 징세노력을 나타내는 세수총액/전국의 징세노력을 나타내는 세수총액

박완규(1990)¹⁵⁾는 보통교부세 배분시에 징세노력 유발기능을 강화하기 위하여 비용지수(cost index) 개념을 원용하여 자치단체에 대한 보통교부세 배분의 기준이 되는 재정부족액 산정에서 기준재정수입액을 산출할 때 세수실제치와 회귀분석에 의해 추정된 세수예측치를 구하여 높은 값을 적용할 것을 제안하고 있다.

최영환(1992)¹⁶⁾은 1984년까지 존속하다 폐지된 미국의 세입분여방식

14) 이상희, 『지방재정론』, 서울: 계명사, 1984.

15) 박완규, “지방교부세제의 개선방안”, 『재정논집』, 제4집, 한국재정학회, 1990, pp. 219~256 참조.

16) 최영환, 『지방재정조정제도와 자주재원 확충노력에 관한 연구』, 건국대 박사학위논문, 1992.

(Revenue Sharing System)을 원용하여 다음과 같이 징세노력지수를 고려한 보통교부세 배분공식을 제시하고 있다.

- 교부금 배분액=교부금 총액×(인구비율×상대평점비율×징세노력지수)
- 상대평점비율=해당단체의 종합재정력 평점/총평점
- 징세노력지수= 해당단체의 자체자원(지방세+세외수입)/지역소득

허재완(1996)¹⁷⁾은 지방교부세가 본래의 취지인 자주재원 보장 및 재원형평화 기능을 살리면서 자구노력에 대한 인센티브를 부여하기 위해 징세노력의 정도를 보통교부세 결정에 적용하는 두가지 방안을 제시하고 있다. 즉 하나는 당시의 보통교부세 교부방법의 틀을 그대로 유지하면서 기준재정수입액 산정시에 일률적으로 적용하는 기준세율을 징세노력에 따라 차등화하여 적용하는 방안이다. 또 다른 방안은 지방교부세 총액의 일정액을 순수히 징세노력의 정도에 의거하여 배분하는 것이다. 이 때 징세노력의 정도를 측정하기 위한 징세노력지수는 지방채를 제외한 주민 1인당 자체재원 증가율을 이용하고 있다.

유재원(1997)¹⁸⁾은 보통교부세 산정공식에 포함된 기준세율에 대한 정치경제적 의미를 분석하면서 교부세 총액의 변동이 없는 경우 기준세율과 조정율을 동시에 인하하여 잉여재원을 확대함으로써 자치단체의 세원확대 노력을 촉진할 수 있으며, 교부세 총액이 증대될 경우 증액된 교부세를 기

17) 허재완, “징세노력 유인을 위한 지방교부세 배분구조에 대한 제안”, 『연세경제연구』 제3권 제2호, 연세대, 1996, pp. 261~278 참조.

18) 유재원, “보통교부세 기준세율의 정치경제적 의미”, 『한국행정학보』, 제31권 제1호, 한국행정학회, 1997, pp. 23~27 참조.

준세율의 인하를 통해 자치단체의 세원확대 노력을 촉구하는 방안을 제시하고 있다.

건전재정 인센티브에 관한 이론적 고찰과 평가지표 및 적용방법을 유형화한 이창균(1997)¹⁹⁾과 기존 인센티브제에 대한 자구노력유인을 강화하기 위한 정책대안으로 보통교부세 10%를 인센티브 재원으로 하여 自收性, 경제성, 건전성의 자구노력 지표에 의거해 인센티브를 제공하는 방안을 제시한 김정완(1998)²⁰⁾은 세수노력 확대를 위한 인센티브제도의 도입에 대한 필요성을 강조하면서 재정형평화라는 지방교부세 본연의 목적을 해치지 않는 정도에서 시행하는 것이 바람직하다는 점을 제시하고 있다.

김정훈(1999)²¹⁾은 지방교부세제도가 형평화보조금으로서 그 역할을 극대화하기 위하여는 기준재정수입액에 포함되는 세입원을 최대한 넓게 포착하는 것이 바람직하다는 입장을 밝히고 있다.

소극적 인센티브제에 대한 효과성 문제를 제기한 김석태(2000)²²⁾는 기준세율의 변화가 세수노력에 미치는 영향을 분석하면서 재정형평화를 달성하기 위해서는 자치단체의 재정능력에 따라 기준세율(산입율)을 달리 적용해야 한다고 주장하고 있다.

인센티브를 지방의 도덕적 해이를 방지하는 소극적인 것과 자구노력을 유도하는 적극적인 것으로 구분한 김경환 등(2000)²³⁾은 보통교부세 배분

19) 이창균, 『지방재정 인센티브제도의 합리적 발전방안』, 연구보고서, 한국지방행정연구원, 1997 참조.

20) 김정완, “지방교부세 배분에 있어 자구노력에 대한 인센티브제도의 대안적 모델모색”, 『한국행정학보』, 제32권 제2호, 한국행정학회, 1998, pp. 165~181 참조.

21) 김정훈, 『지방교부세의 구조분석 및 개선방안』, 연구보고서, 한국조세연구원, 1999. 참조.

22) 김석태, “기준재정수입 산정에서의 산입률 분석”, 『한국행정논집』, 제12권 제1호, 한국행정연구원, 2000, pp. 1~18.

23) 김경환 등, 『지방재정조정제도 개선방안 연구』, 서강경제인포럼, 2000.

과 관련하여 도덕적 해이를 방지하기 위하여 기준재정수요 산정시에 표준적 수요측정(표준정원 및 표준단가 적용)과 기준재정수입 산정시에 기준세율(지방세수 등의 80%만 포함)로 지방세수입 산정방식의 개선을 들고 있다. 그리고 자구노력을 유도하기 위한 것으로 수요인센티브와 수입인센티브를 보통교부세 배정시에 가감하는 방식이라는 점을 밝히고 있다.

김수근(2001)²⁴⁾은 현재 자치단체의 경비절감과 자체재원 확충을 위한 자구노력을 유도하기 위한 인센티브제의 대상항목을 확대하고 인센티브 부여방식과 제시방식을 개선하여 인센티브 효과를 강화할 필요가 있으며, 교부세 산정시의 개별항목별 인센티브 부여방식과는 별도로 자치단체의 재정 운영을 종합적으로 분석 평가한 자료를 토대로 한 종합적 재정인센티브제의 도입도 고려되어야 한다고 주장하고 있다. 또한, 재정적 페널티제는 재정관리제도의 건전화를 기하기 위하여 그 실질적인 재정적 페널티 규모의 적정 성과는 관계없이 공개적 경고성격의 지방교부세의 감액형태로 도입하되, 지방교부세의 기본적 취지인 지방자치단체간 재정력 불균형을 형평화하고 부족재원을 보전하는 기본기능을 크게 훼손하지 않는 범위내에서 도입하는 것이 바람직하다는 입장을 밝히고 있다.

최병호·정종필(2002)²⁵⁾은 보통교부세 산정시 기준세율제도와 수입인센티브제도가 자치단체의 세수노력과 자치단체간 재정형평화에 미치는 실증분석을 통해 일률적인 기준세율하에서 자치단체의 세수노력은 재정부족액의 차이와 관계없이 결정되며, 기준세율(현재 80%)의 인상으로 자치단

24) 김수근, “지방재정의 인센티브 강화 및 페널티제도 도입”, 『지방재정』, 제109호, 한국지방재정공제회, 2001, pp. 25~38 참조.

25) 최병호·정종필, “보통교부세에 있어서 세수노력 및 재정형평화에 대한 기준세율과 수입인센티브제도의 효과”, 『공공경제』, 제7권 제2호, 한국공공경제학회, 2002, pp. 105~141 참조.

체간 재정형평화는 개선될 수 있으며, 수입인센티브의 규모가 너무 적어 세수노력에 대한 실질적인 유인으로 작용하지 못하고 있으며, 세수노력이 일정 수준에 못 미치는 자치단체에 대한 역인센티브를 부과하지 않을 경우 기준세율 인상에 따른 재정형평화의 개선 효과를 상당히 강화할 수 있다고 밝히고 있다. 따라서 자치단체의 세수확충 노력을 유인하기 위하여는 전 자치단체에 일률적으로 적용하는 기준세율을 1에 근접하도록 인상하는 동시에 보통교부세 산정시에 기준재정수입 측면에서의 인센티브를 강화하기 위하여 수입인센티브 항목의 추가개발, 역인센티브제도의 폐지, 인센티브 적용율의 개선 등을 제시하고 있다.

박완규(2002)²⁶⁾는 자치단체가 한정된 재원을 가지고 합리적이고 효율적인 재정운영을 할 수 있도록 유도하는 장치로서의 인센티브제는 지방교부세의 배분규모에 미치는 영향은 상대적으로 그리 크지 않지만 인센티브 산정공식에 문제점을 안고 있는 인센티브 5개 항목(경상비 절감, 상수도요금 현실화, 지방청사 적정화, 지방세 징수율, 주민세 개인균등할 인상)의 개선 방안을 제시하고 있다.

최병호·정종필(2003)²⁷⁾은 서울시 조정교부금제도는 기준세율이 매우 높고, 교부금 재원의 총규모가 자치구 전체의 재정부족액을 초과하기 때문에 가산교부가 가능하다는 특징이 있는데, 이로 인해 조정교부금의 재정형평화 기능은 제고될 수 있지만 자체재원 확보를 위한 자치구의 자구노력을 유도할 제도적 장치가 전혀 없어 세수노력을 기대할 수 없다고 보고 있다.

26) 박완규, “지방교부세 산정방식에 대한 연구: 보정계수 및 인센티브 제도를 중심으로” 『한국지방재정논집』, 제7권 제2호, 한국지방재정학회, 2002, pp. 67~96 참조.

27) 최병호·정종필, “서울특별시 조정교부금의 배분구조에 관한 연구 : 자치구의 세수 노력결정과 문제점을 중심으로”, 『재정논집』, 제17권 제2호, 한국재정·공공경제학회, 2003, pp. 29~61 참조.

따라서 조정교부금 교부대상 단체의 자구노력을 촉구할 수 있도록 세수노력을 유도하는 인센티브제의 도입을 제안하고 있다. 아울러 이러한 인센티브제의 도입이 일반교부금의 재정형평화 기능에 부정적으로 작용할 가능성도 있으므로 조정교부금제도의 기본목표인 재정형평화 기능에 충실할 것인지, 아니면 재정형평화 기능을 다소 훼손하더라도 자치구의 자구노력을 촉구할 것인가는 정책적 판단의 문제이라는 점을 밝히고 있다.

김석태·현승숙(2003)²⁸⁾은 지방교부세의 건전재정 인센티브에 대한 반응이 지방교부세의 교부단체와 불교부단체간의 차이가 없고, 자치단체의 담당공무원의 반응도 그 효과에 대해 대체로 부정적이기 때문에 다음과 같이 2가지 정책대안을 제안하고 있다. 즉 하나는 인센티브 항목선정이 자의적이고, 인센티브의 크기가 작기 때문에 적정 인센티브 항목을 선정하고 그 크기를 확대하는 방안인데, 이 경우 적정인센티브 항목으로 간주되던 것도 지속적으로 사용하기 어려운 문제도 발생하고, 인센티브 크기가 커질수록 기준재정수요나 기준재정수입의 의미가 퇴색되어 보통교부세의 본질이 훼손될 수 있다는 한계가 있다. 또 다른 하나는 보통교부세의 인센티브제는 자치단체간의 재정불균형을 심화시킬 가능성이 크며, 인센티브제를 확대하게 되면 이는 조건부 보조금(matching grant)과 유사하게 될 우려가 있으므로 보통교부세의 재정형평화라는 순수한 기능을 고수하기 위해서는 자구노력 인센티브제를 폐지하는 방안이다. 따라서 보통교부세의 인센티브제는 재정적 통제요소가 강한 자구노력 유도 인센티브 보다 지방의 도덕적 해이 방지에 중점을 두는 제도로 개선해야 한다는 것이다.

28) 김석태·현승숙, “보통교부세 인센티브제의 반응성과 그 함의”, 『한국지방자치학회보』, 제15권 제3호, 한국지방자치학회, 2003, pp. 237~252.

2. 외국사례

가. 프랑스의 교부금제도²⁹⁾

프랑스의 코뮌(Commune)의 경우 우리나라의 지방교부세에 해당하는 종합경상교부금(dotation globale de fonctionnement : DGF)의 배분 기준 중 한 요소로서 징세노력을 반영하는데, 징세노력은 코뮌의 실제세수입을 재정력으로 나눈 것으로 정의되고 이때 재정력은 과세표준에 전국 평균세율을 곱한 값이다. 이를 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

종합경상교부금(DGF) 중 정액교부금은 다종다양한 교부금을 기초교부금, 조정교부금, 보상교부금으로 구분하여 기초교부금 40%, 조정교부금 37.5%, 보상교부금 22.5%로 재원배분이 되고 있는데, 조정교부금의 80%는 코뮌간에 있어서 세수입액 및 주민조세부담능력의 불균등 등의 상황을 고려하여 배분하고 있다. 즉 각 코뮌의 재정력 즉, 납세력(potentiel fiscal)과 징세노력(effort fiscal)을 조합하여 산정하게 된다. 여기서 각 코뮌의 납세력이란 당해 코뮌에 있어서 다음과 같이 4개의 주요 지방세의 과세표준(전년도 실적)에 대하여 각세목의 전국 평균세율(전년도)를 곱하여 얻어진 세수예상액을 말한다.³⁰⁾

29) 이상용, 「외국의 지방재정조정제도: 독일과 프랑스의 제도를 중심으로」, 한국지방행정연구원, 1997, pp. 61~71 참조.

30) 재정력 즉 납세력(potentiel fiscal) 항목은 모든 기초자치단체를 위해서 배분하기 위하여 주민수를 고려하지 않고 「전국평균배분」에다 코뮌의 「징세노력」(상관계수)을 곱해서 산정하였다.

$$D = V_h \times T_1 + V_n \times T_2 + V_b \times T_3 + V_p \times T_4$$

단, D : 납세력

V_h : 주거세 과세표준

V_n : 미건축고정자산세 과세표준

V_b : 기건축고정자산세 과세표준

V_p : 사업세 과세표준

T₁ - T₄ : 4개의 주요 지방세 전국평균세율

이것을 기초로 당해 꼬문의 인구 1인당 납세력이 인구단계별로 설정된 평균납세력에서 얼마나 괴리되어 있는가를 나타내는 지표는 다음 식에 의해 구해지게 되는 것이다.

$$Z = (P_g - P_c) / P_g$$

단, Z : 납세력 괴리율

P_g : 인구단계별 평균납세력(인구1인당)

P_c : 당해 꼬문의 납세력(인구 1인당)

그리고 징세노력이란 납세력에 대한 전년도 세수실적(4개 주요지방세에서 직업세 제외, 가정폐기물처리세는 추가)의 비율에서 나타나는 것을 말한다.³¹⁾

31) 징세노력(effort fiscal)은 소득과세보충교부금으로 주민당 소득이 충분치 못한 점을 고려하여 소득과세가 약한 꼬문일수록 더 많은 교부금을 보조하였다.

$$E = N / D$$

$$N = V_h \times T_1 + V_n \times T_2 + V_b \times (T_3 + T_4)$$

$$D = V_h \times T_1 + V_n \times T_2 + V_b \times T_3$$

단, E : 징세노력

D : 납세력

N : 전년도 세수실적

T1 - T3 : V_h, V_n, V_b 에 각각 대응하는 당해 교문의 과세율

T4 : 당해 교문의 가정폐기물처리세율

이상의 지표를 조합시킴에 의해 제1부의 배분액이 산정되는데, 이 식에서 알 수 있듯이 조정교부금액의 80%에 대한 배분액은 당해 교문의 징세노력 및 납세력의 평균에서 괴리율이 증가함에 따라 늘어나게 되는 것이다.

$$\text{즉, 조정교부금액(80\%)} = A \times E \times P (1+Z)$$

단, A : 제 1부의 전국평균교부액(인구1인당)

E : 당해 교문 징세노력

P : 당해 교문의 인구

Z : 당해 교문의 납세력괴리율

나. 영국의 교부금체감제도

영국의 경우 1980년대 교부금체감제도가 시행된 적이 있는데, 이는 중앙정부가 추정된 재정지출상한액을 초과하는 자치단체에 대해서는 지방세, 지방채, 세입지원교부금(RSG)을 통하여 재정적 벌칙을 부여한다는 것이다. 이 제도의 기본 취지는 재정지출이 많은 지방자치단체에게 더 많은 지방교부금이 지원되고 지출삭감을 위해 노력하는 자치단체에게는 오히려 교부금

이 적게 배분되는 폐단을 시정하고 자치단체의 과도한 지출을 억제하는 것이다.

이러한 교부금체감제도(tapering)는 지방자치단체의 세출의 객관적 기준을 설정하여 초과하는 단체에 누진적으로 교부금을 하향조정하는 즉 재정 지출이 1차기준액인 GRE(기준재정수요 : grant-related expenditure)를 초과하면 교부금 증가율이 감소하는데 추가적인 2차기준액을 초과하면 교부금 증가율이 더 빠른 속도로 감소하며 최악의 경우에는 교부금이 전액 삭감되기도 하는 것이다. 이러한 교부금 체감제도에도 불구하고 세출예산을 자체수입을 증대하여 유지하려고 하는 경우 기준재정수요액을 기준으로 하는 것이 아니라 과거의 세출규모 기준에 의해 균일한 감축비율을 정하고, 초과하는 정도에 따라 교부금 배분산식에서 기준재정수입의 반영비율을 체증케 하는 제재도 고려한 적도 있다. 또한 선심성과 이벤트성 지출을 억제하는 경상지출 삭감제도가 활용되고 있는 것이다.

다. 일본의 교부세감액제도

일본의 경우 경비의 과다지출, 교부세의 부당산정 등에 따라 지방교부세를 부당하게 교부받았을 때는 해당금액분을 반환하게 하는 조치를 취하고 있다. 즉 자치단체장이 법령의 규정에 위배, 과다경비 지출 또는 수입징수 태만을 할 경우 그 금액 범위내에서 교부세감액 및 반환(지방재정법 제26조³²⁾)하도록 되어 있으며, 지방교부세를 감액하는 경우 지방재정심의회의

32) 지방재정법 제26조: ① 지방공공단체가 법령의 규정에 위배하여 현저하게 많은 금액의 경비를 지출하거나 또는 확보해야 할 수입의 징수 등을 해태한 경우에 있어서는 국가는 당해지방공공단체에 대하여 교부해야 할 지방교부세액을 감액하거나 또는 기교부한 지방교부세액의 일부 반환을 명할 수 있다. ② 전항의 규정에 의해 감액 또는 반환을 명한 지방교부세액은 당해법령의 규정에 위배하여 지출하거나 또

의견을 청취하도록 되어 있으며, 교부세 감액은 지방교부세법 제20조의 333)에서 특별교부세의 감액절차, 감액금액, 처리방법 등을 규정하고 있다.

3. 선행연구와 외국사례의 시사점

상술한 선행연구와 외국사례가 인센티브·페널티제도의 운영에 있어서 시사하는 바를 요약하면 다음과 같다(<표 2-5>참조).

첫째, 1997년부터 지방재정의 건전한 운영을 유도하기 위해 도입된 보통교부세 인센티브 보정항목에서 현행 인센티브 항목과 크기의 적정성을 평가하여 그 존치여부를 판단할 필요성이 있으며, 특히 중앙정부의 이전재원의 안정적 지원에 따른 자치단체의 도덕적 해이를 방지하는 인센티브가 강화되어야 한다.

둘째, 현행 인센티브제도는 지방교부세 제도상에 반영되어 있기 때문에 보통교부세 불교부단체와 자치구에는 거의 적용되지 않고 있어 동제도에 대한 적용상의 형평성 문제가 제기될 수 있고, 자칫 제도 도입의 취지를 살리기도 어려울 수 있다. 따라서 불교부단체와 자치구에도 인센티브의 실제 적용이 가능하도록 할 수 있는 제도적 장치가 강구되어야 할 것이다.

는 징수 등을 해태한 금액을 초과할 수 없다.

- 33) 지방교부세법 제20조의3: ① 전조 제4항 또는 지방재정법 제26조 제1항의 규정에 의해 교부해야 할 교부세 금액의 전부 또는 일부를 삭감한 경우에 있어서 그 삭감한 금액은 당해연도의 특별교부세의 총액에 산입한다. ② 제19조 제2항에서 제5항까지 전조 제4항 또는 지방재정법 제26조 제1항의 규정에 의해 이미 교부한 교부세 금액의 전부 혹은 일부를 반환케 하거나 또는 가산금을 납부케 한 경우에 있어서는 그 반환 또는 납부한 금액은 반환 혹은 납부한 당해연도의 익연도 또는 익익연도에 있어 제6조 제2항의 규정에 의해 당해연도분으로 교부해야 할 교부세 총액에 산입하고, 산입 당해연도의 특별교부세의 총액에 산입한다.

셋째, 현행 인센티브 방식은 보통교부세 기준재정수요액과 기준재정수입액 산정시에 13개 항목별 인센티브를 가감하는 것인데, 이들 항목별 인센티브 적용시에 인센티브 항목간의 상계로 인해 실제 인센티브 규모는 적은 수준이다. 이로 인해 자치단체에 대한 인센티브의 동기부여가 미약한 실정이다. 따라서 인센티브 항목간의 상계를 감안하여 항목별 인센티브 크기의 적정화를 검토할 필요가 있으며, 현행 인센티브제와는 달리 별도의 재원을 확보하여 종합적 평가결과에 의거하여 인센티브를 부여하는 방안도 강구할 필요성이 있다.

넷째, 주로 현행 인센티브제도의 도입이전의 선행연구에서 자치단체의 자구노력을 유도하기 위해 제안된 기준세율의 차별적 적용방안을 현행 제도와 비교분석하여 현행 방식을 대체할 수 있는 우수한 제도인지를 검토할 필요가 있다. 그리고 이러한 기준세율의 차등화는 자치단체에 대한 자주재원의 확충을 위한 징수노력을 유도하는 것인 만큼 노력지수화 작업이 매우 중요한 것이다.

이러한 선행연구와 외국사례의 시사점은 본 연구의 제5장(개선방안)에서 원용하기로 한다.

<표 2-5> 선행연구와 외국사례의 내용요약 및 시사점

구분	인센티브 부여방법	연구자 및 외국사례	시사점
1.보통교부세 배분 시징세노력도 반영 을 통한 인센티브 제도 운영	징세노력지수 적용	이상희(1983), 최용환(1992), 프랑스의 교부금제도	기준 재정수입액 산정시에 기준세율(현재 80% 일률적 적용)의 차등적용을 통한 자치단체의 세수노력유도 (☞제5장 제4절)
	세수의 실제치와 예측치의 동시 활용	박완규(1990)	
	기준세율 적용의 차등화	허재완(1996), 유재원(1997), 김석태(2000)	
	기준세율의 인상적용	최병호·정종필(2002)	
2.별도재원에 의한 종합적 인센티브 제도 운영	지방교부세 총액의 일정액	허재완(1996)	인센티브의 적정 규모 판단 (☞제5장 제2절)
	보통교부세의 10%	김정완(1998)	
	재정부족액의 2%이내	김수근(2001)	
3.현행 인센티브 방식의 개선 및 강화	도덕적 해이의 방지	김경환 등(2000), 김석태·현승숙(2003), 영국의 교부금체감제도	도덕적 해이를 방지하는 인센티브의 강화, 현행 인센티브 항목의 적정성 평가 및 불교부단체와 자치구예의 확대 (☞제5장 제2절, 제3절, 제5절)
	인센티브 항목의 개선 및 조정	김수근(2001), 박완규(2002), 최병호·정종필(2002)	
	조정교부금에도 적용 확대, 보통교부세 불교부단체 문제의 개선	최병호·정종필(2003)	
4.페널티제도의 개선	공개적 경고성격으로 운영	김수근(2001), 일본의 교부세감액제도	교부세 감액제 운영방식의 개선 (☞제5장 제6절)

제3장 현황·문제점 및 재정운영의 책임성분석

제1절 재정인센티브·페널티제도의 현황

1. 재정인센티브 제도

가. 재정인센티브 제도의 내용과 인센티브 규모

1997년도부터 지방재정의 건전한 운영을 유도하기 위해 보통교부세 기준 재정수요 및 기준재정수입액 산정시 자치단체의 자구노력 정도를 반영하는 인센티브제도를 시행하고 있으며, 2003년 현재 기준재정수요액 산정시 6개 항목, 기준재정수입액 산정시 7개항목 등 모두 13개항목을 반영하고 있다.

<표 3-1> 재정수요 인센티브 항목과 산정공식

인센티브 항목	산 정 기 준
1.지방공무원 정원 감축	(당해단체 표준정원 - 당해단체 지방공무원정원)×인건비 단위비용
2.비정규직 공무원 감축	(당해단체 적정인원 - 당해단체 보유인원) × 1인당 연간경비
3.경상경비 절감	(당해단체 표준경상경비 - 당해단체 경상경비)
4.수도요금현실화	상수도요금 결함차액 × (전년도 현실화율 - 전전년도 현실화율)
5.읍·면·동 통합유도	(통합이전 해당 읍·면·동의 표준행정수요액 - 통합이후 해당 읍·면·동의 표준행정수요액)
6.지방청사관리 적정화	(청사표준면적에 의한 일반관리비 - 청사보유면적에 의한 일반관리비)

즉, 지방교부세법시행규칙 제5조의 3 제2항의 규정에서 정하는 건전재정 운영 자체노력 평가항목 및 산정기준표에 의하여 수요인센티브는 기준재정 수요액에 반영하는 6종이 있고, 수입 인센티브는 기준재정수입액에 반영하는 7종이 있다.

인센티브 항목과 항목별 산정공식은 <표 3-1>, <표 3-2>와 같다.

<표 3-2> 재정수입 인센티브 항목과 산정공식

인센티브 항목	산 정 기 준
1.지방세 징수율	(당해단체 지방세 징수실적×(전국평균 징수율÷당해단체 징수율)-당해단체 지방세 징수실적)×0.8
2.주민세개인 균등할 인상	(동종단체 전국최저 개인균등할 기준세액-당해단체 개인균등할 기준세액)×부과인원
3.과표현실화 (종합토지세)	관련세 징수액×(전국평균 과표현실화율÷당해단체 과표현실화율)-관련세 징수액
4.탄력세율 (지역개발세)	(지방세법상 기준세율-당해단체 기준세율)×과세물건수
5.수수료 현실화	당해단체 수수료 징수실적×(동종단체 평균평가요소점수-당해단체 평균평가요소점수)×10%
6.지방세체납율 축소	(전전년도 지방세 미징수액누계액-전년도 지방세 미징수누계액)×30%
7.지방세 세원발굴	신규세원관련 세액×적용율 ※ 적용율: 최초 30%를 적용하고, 1년 경과마다 10%씩 차감하여 반영

나. 인센티브 항목별 인센티브 규모

2002년 기준으로 보통교부세 산정상의 기준재정수요와 기준재정수입의 규모에서 인센티브가 차지하는 비중을 살펴보면 <표 3-3>과 같다. 즉 기준재정수요액의 분석에서 총수요는 31조 8,377억원이며, 이 중 수요인센티브 3,668억원(1.15%)이 반영되었으며, 기준재정수입액의 분석에서 총 수

입은 19조 5,568억원이며, 이 중 인센티브 △646억원(△0.33%)이 반영되었다.

<표 3-3> 인센티브 규모(1)

(단위 : 백만원, %)

구 분	재정수요		재정수입	
	기준재정 수요액	인센티브액	기준재정 수입액	인센티브액
합 계	31,837,713	366,821(1.15)	19,556,793	△64,574(△0.33)
특별시	4,551,646	106,165(2.33)	5,216,023	△13,068(△0.25)
광역시	4,507,795	39,282(0.87)	3,992,217	1,747 (0.04)
도	5,837,085	20,111(0.34)	3,783,417	△73,461(△1.94)
시	9,815,258	117,226(1.19)	5,347,024	24,244 (0.45)
군	7,125,928	84,036(1.17)	1,218,112	△4,036(△0.33)

2001년 기준으로 보통교부세 산정상의 기준재정수요와 기준재정수입의 규모에서 인센티브가 차지하는 비중을 살펴보면 <표 3-4>와 같다. 즉 기준재정수요액의 분석에서 총수요는 28조 1,907억원이며, 이 중 수요인센티브 1,888억원(0.67%)이 반영되었으며, 기준재정수입액의 분석에서 총수입은 17조 7,697억원이며, 이 중 인센티브 △190억원(△0.11%)이 반영되었다.

<표 3-4> 인센티브 규모(2)

(단위 : 백만원, %)

구 분	재정수요		재정수입	
	기준재정 수요액	수요인센티브	기준재정 수입액	수입인센티브
합 계	28,190,688	188,765(0.67)	17,769,684	△19,042(0.11)
특별시	3,749,281	-7,924(0.21)	4,750,772	△25,806(0.54)
광역시	4,301,689	30,148(0.70)	3,899,516	△9,885(0.25)
도	5,112,645	38,220(0.75)	3,389,732	△70,440(2.08)
시	8,544,128	62,776(0.73)	4,502,658	38,783(0.86)
군	6,482,945	64,915(1.00)	1,227,006	△3,306(0.27)

한편, 수요인센티브는 기준재정수요액에 정(正)의 효과를 갖는 것과 역인센티브로서 부(負)의 효과가 있게 되는데, 2002년도의 경우 수요인센티브에서 인센티브는 6,530억원이 반영되고, 역인센티브는 2,216억원이 반영되었다.

<표 3-5> 수요 인센티브 부여 실태(2002년)

(단위 : 백만원)

평가항목	계	특별시	광역시	도	시	군
합 계	434,801 (△67,980)	106,688 (△523)	50,864 (△11,582)	41,736 (△21,242)	114,857 (△27,631)	90,656 (△7,002)
지방공무원 정원감축	213,678 (△1,905)	37,779 (-)	22,370 (-)	12,496 (△119)	75,384 (△1,786)	65,649 (-)
비정규직 공무원감축	80,840 (△7,600)	14,856 (-)	7,984 (△872)	5,560 (△1,064)	36,880 (△4,632)	15,560 (△1,032)
경상경비절감	88,372 (△34,609)	54,053 (-)	10,775 (△4,085)	9,205 (△15,892)	10,718 (△11,013)	3,621 (△3,619)
상수도요금 현실화	30,777 (△4,045)	- (-)	5,609 (△863)	- (-)	19,765 (△1,608)	5,403 (△1,574)
읍면동 통합 유도	- (-)	- (-)	- (-)	- (-)	- (-)	- (-)
지방청사관리 적정화	21,134 (△19,821)	- (△523)	4,126 (△5,762)	14,475 (△4,167)	2,110 (△8,592)	423 (△777)

주: ()는 역인센티브임.

수입 인센티브는 기준재정수입액에 정(正)의 효과를 갖는 인센티브와 부(負)의 효과를 갖는 역인센티브가 있는데, 2002년도 수입 인센티브는 인센티브가 총 2,182억원이 반영되고, 역인센티브로서 1,536억원이 반영되어 순수하게 영향을 주는 정도는 646억원에 불과하다.

<표 3-6> 수입 인센티브 부여 실태(2002년)

(단위 : 백만원)

평가항목별	계	특별시	광역시	도	시	군
합 계	△218,209 (153,635)	△41,436 (28,368)	△39,813 (41,565)	△80,455 (6,901)	△39,926 (64,170)	△16,574 (12,538)
지방세 징수율	△102,562 (101,600)	△17,253 (0)	△4,492 (40,637)	△66,177 (6,901)	△9,034 (45,127)	△5,606 (8,935)
주민세 개인균등할	△18,723 (0)	△2,818 (0)	△2,547 (0)	△48 (0)	△10,758 (0)	△2,552 (0)
과표 현실화율	△33,472 (46,514)	(0) (27,259)	△16,468 (0)	△50 (0)	△11,861 (16,538)	△5,093 (2,717)
탄력세율	-	-	-	-	-	-
수수료 현실화율	△7,263 (5,521)	- (1,109)	△2,311 (928)	△134 (93)	△3,763 (2,505)	△1,055 (886)
지방세 체납축소	△43,544 (0)	△21,365 (0)	△11,855 (0)	△3,546 (0)	△4,510 (0)	△2,269 (0)
지방세 세원발굴	△12,645 (0)	-	△2,145 (0)	△10,500 (0)	-	-

주: ()는 역인센티브.

2. 재정페널티 제도

가. 재정페널티제도 도입의 목적과 내용

재정페널티 제도의 일환으로 2002년도부터 도입한 교부세 감액제는 지방자치단체가 재정을 운영하는 과정에서 법령을 위반하여 경비를 지출하거나, 수입의 징수를 태만히 하는 경우 당해 자치단체의 보통교부세를 감액·반환토록 하는 제도이다. 즉 지방재정의 건전성을 저해하는 위법행위를 사전에 방지토록 함으로써 재정질서를 확립하는데 그 목적이 있으며, 지방재정의 책임성 확보와 효율성 제고를 위해서도 필요한 제도이다.

이러한 교부세감액제는 지방교부세법 제11조 제2항에 근거하고 있으며 그동안 구체적인 적용기준이 없어 시행하지 못하다가 2001년 12월 동법 시행령 개정을 통하여 구체적인 감액대상 및 감액기준을 규정하게 되었다. 즉 적용대상 및 감액기준은 지방교부세법 시행령 제12조 제1항에 명시되어 있다.

- ① 지방자치법 제115조 제1항의 규정에 의한 행정자치부장관의 지방채 발행승인을 얻지 아니하고 지방채사업예산을 편성 지출한 경우 : 지방채발행승인을 얻지 아니하고 지출한 금액의 100분의 10이내
- ② 지방재정법 제30조 제3항의 규정에 의한 투·융자심사를 받지 아니하고 투·융자사업예산을 편성 지출한 경우 : 투·융자심사를 받지 아니하고 지출한 금액의 100분의 10이내
- ③ 지방재정법 제30조 제5항의 규정에 의한 예산편성기본지침을 위반하여 예산을 편성한 경비를 지출한 경우 : 예산편성기본지침을 위반하여 지출한 금액 이내
- ④ 감사원법 제22조 제1항 또는 지방자치법 제158조의 규정에 의한 감

사원 또는 행정자치부장관의 감사결과 등에 의하여 법령을 위반한 경비의 과다지출 또는 수입 징수태만이 판명된 경우 : 법령을 위반하여 지출한 금액 또는 징수하지 못한 수입액 이내

이러한 교부세 감액제는 전전년도 7월 1일부터 전년도 6월 30일까지(1년간) 조사된 재정관련 위법행위에 대하여 당해년도 보통교부세에서 감액하게 되는데, 시행 첫해인 2002년에는 경과조치로 2002. 1. 1부터 2002. 6. 30까지 위법한 재정행위가 있을 경우 그 자치단체의 2003년도 보통교부세에서 감액할 예정이다.

특히 이 제도는 공정하고 투명하게 운영되어야 하므로 교부세 감액대상의 조사가 관련부서별로 이루어지며 그 조사 결과를 당해 자치단체에 통지하여 의견을 제시토록 하며 지방교부세법시행령 제12조의 2 규정에 의해 구성되는 「지방교부세조정심사위원회」에서 구체적인 감액규모를 결정하게 되는 등 신중하고도 객관적인 처리절차를 갖고 운영되어야 할 것이다.

나. 재정페널티 적용의 사례

아직 교부세 감액제가 재정페널티제도로써 도입된지가 일천하고 제도의 운영시스템이 미비하여 재정관리제도(재정투융자심사, 지방채심사)의 운영상에서 발견되는 재정위반 사례에 대해 소극적으로 페널티를 적용하는 수준에 있다.

따라서 2000년 감사원과 행정자치부의 감사 및 조사에서 파악된 일부 자료를 통해 위에서 제시한 기준에 입각하여 연구자가 적용한 페널티 내용은 【부록 II】에서 제시하였다.

제2절 재정 인센티브·페널티제도의 문제점

1. 인센티브 적용규모

- (1) 인센티브 재원과 관련하여 현행 인센티브의 규모가 보통교부세 총액 규모에서 차지하는 비율에서 어느 정도가 적정한지에 대한 검토가 없이 인센티브 항목별로 부여된 인센티브액을 합산하는 방식에 의존하고 있다. 더구나 인센티브 제도가 도입된 1997년 이후부터 계속 인센티브 항목을 늘리는 추세에 있고, 동일 항목 내에서 역인센티브가 동시에 적용되고 있다.

따라서 인센티브 규모의 적정성을 판단하기 위해 총인센티브 규모를 기준으로 할 것인지, 아니면 인센티브와 역인센티브를 상계한 금액을 기준으로 할 것인지에 대한 검토가 있어야 할 것이다. 참고적으로 2002년도의 경우 총인센티브를 기준으로 하면 1조 2,464억원이, 항목별 인센티브와 역인센티브간 상계액을 기준으로 하면 4,314억원으로 나타나고 있다.

- (2) 인센티브액과 역인센티브액이 상계되어 보통교부세 인센티브액의 규모에 대한 파악이 곤란하고, 인센티브액의 총규모에 대한 적정성을 판단하기가 어렵다. 2002년도의 경우, 실제적인 인센티브액 규모는 1조 2,464억원인데, 수요인센티브는 8,746억원(70.2%)으로서 기준재정수요액(31조 8,377억원)의 2.75%이고, 수입인센티브는 3,718억원(29.8%)으로서 기준재정수입액(19조 5,568억원)의 1.90%이다. 그러나 수요측면에서 인센티브는 6,530억원이 반영되

고 역인센티브는 2,216억원이 반영되어 8,746억원이지만, 인센티브와 역인센티브간의 상계시에는 3,668억원으로 기준재정수입액(31조 8,377억원)의 1.15%으로 나타난다. 그리고 수입측면에서 인센티브가 2,182억원이 반영되고, 역인센티브로서 1,536억원이 반영되어 3,718억원이지만, 인센티브와 역인센티브간의 상계시에는 646억원으로 기준재정수입액(19조 5,568억원)의 0.33%으로 나타나고 있다.

- (3) 시와 군으로 구분하여 인센티브 규모(최고값-최소값)를 기준으로 살펴보면 다음과 같다. 시의 경우 <표 3-7>에서 보듯이 인센티브 규모가 평균 30억원이상인 항목은 10개항목중 5개(공무원정원, 일용인부, 상수도요금, 지방세 징수율, 종토세 과표)이다. 군의 경우 <표 3-8>에서 보듯이 인센티브 규모가 8.9억원이상인 항목은 4개 항목(지방공무원 정원, 상수도요금, 지방세징수율, 종토세과표)으로 나타난다.

<표 3-7> 재정수요 인센티브 항목별 인센티브 규모(폭)

항 목	시(74개 단체)			군(89개 단체)		
	최고값(A)	최소값(B)	폭(A-B)	최고값(A)	최소값(B)	폭(A-B)
계	5,193 (정읍)	-204 (군포)	5,397	2,140 (창녕)	-114 (여천)	2,254
지방공무원 정원감축	2,564 (창원)	-1,556 (여수)	4,120	1,346 (울주)	117 (의성)	1,463
비정규직 공무원감축	2,232 (성남)	-1,032 (제주)	3,264	584 (옥천)	-264 (울진)	848
경상경비 절 감	974 (수원)	-1,253 (의정부)	2,227	237 (의성)	-287 (울진)	524
상수도요금 현실화	3,110 (정읍)	-914 (포항)	4,024	1,298 (해남)	-989 (여수)	2,287
지방공공청사 적정화	331 (포항)	-1,190 (군산)	1,521	26 (부안)	-67 (기장)	93

자료: 행정자치부, 『보통교부세 산정내역』, 2002.

<표 3-8> 재정수입 인센티브 항목별 인센티브 규모(푼)

항 목	시(74개 단체)			군(89개 단체)		
	최고값(A)	최소값(B)	푼(A-B)	최고값(A)	최소값(B)	푼(A-B)
계	2,538 (구미)	-6,811 (용인)	9,349	584 (연기)	-1,545 (여주)	2,129
지방세 징수율	2,171 (구미)	-4,330 (안양)	6,501	271 (영광)	-1,684 (포천)	1,955
주민세 개인균등할	650 (수원)	20 (삼척)	630	113 (청원)	3 (울릉)	110
종합토지세 과표현실화	1,665 (성남)	-3,949 (용인)	5,614	553 (양주)	-576 (여주)	1,129
수수료 현실화	733 (부천)	-196 (성남)	929	122 (당진)	-59 (철원)	181
지방세 체납축소	1,015 (군산)	-166 (공주)	1,181	335 (화순)	1 (봉화)	334

자료: 행정자치부, 「보통교부세 산정내역」, 2002.

- (4) 시와 군별로 1차적으로 최상위단체와 최하위단체로 랭킹된 회수를 살펴보고 2차적으로 인센티브의 상계정도를 간접적으로 파악하기 위해 최상위와 최하위의 랭킹 회수의 차를 살펴보면 다음과 같다

먼저 74개시를 대상으로 10개 인센티브 항목에 대해 최상위단체에 랭킹된 회수가 2회이상인 단체는 14개단체(창원, 진주, 고양, 김해, 익산, 포항, 천안, 구미, 군산, 평택, 안산, 경주, 제주, 부천), 최하위단체로 2회이상인 단체는 9개단체(고양, 여수, 구미, 파주, 과천, 시흥, 남양주, 부천, 용인)에 불과한 것으로 나타난다. 이를 단체중에서 최상위와 최하위 회수를 상계하여 2회이상으로 나타나는 단체는 11개단체(창원, 마산, 포항, 천안, 평택, 파주, 과천, 경주, 시흥, 남양주, 용인)로서 이들 단체(전체시의 14.9%) 만이 실제적인 인센티브 효과가 있는 것으로 판단된다.

다음으로 89개 군을 대상으로 10개 인센티브 항목에 대해 최상위단체에 랭킹된 회수가 2회이상인 단체는 11개단체(음성, 옥천, 당진, 양주, 강화, 부안, 예천, 해남, 화순, 태안, 청양), 최하위단체로 2회이상인 단체는 11개단체(철원, 연천, 포천, 청양, 옹진, 울진, 여주, 진천, 고흥, 달성, 울릉)에 불과한 것으로 나타난다. 이를 단체중에서 최상위와 최하위 회수를 상계하여 2회이상으로 나타나는 단체는 12개단체(철원, 옥천, 양주, 강화, 예천, 해남, 연천, 포천, 여주, 진천, 달성, 울릉)로서 이들 단체(전체 군의 13.5%) 만이 실제적인 인센티브 효과가 있는 것으로 판단된다.

<표 3-9> 인센티브 항목별 상·하위 5개단체명

구분	항 목	시(74)		군(89)	
		최상위단체	최하위단체	최상위단체	최하위단체
기준 재정 수요액 인센티브	지방공무원정 원감축	창원, 진주, 마산, 양주, 김해	여수, 용인, 파주, 태백, 익산	울주, 의령, 철원, 음성, 함안	옹진, 의성, 양평, 완도, 부안
	비정규직 공무원감축	익산, 창원, 원주, 포항, 여수	제주, 파주, 시흥, 구미, 용인	옥천, 당진, 양주, 거창, 칠곡	울진, 북제주, 연천, 양양, 남제주
	경상경비 절감	천안, 마산, 전주, 진주, 구미	의정부, 안산, 김해, 과천, 시흥	강화, 부안, 정신, 영동, 예천	울진, 음성, 무안, 포천, 해남
	상수도요금현 실화	군산, 정읍, 평택, 용인, 고양	포항, 원주, 여수, 과천, 시흥	해남, 창녕, 영광, 연천, 단양	여주, 금산, 진천, 철원, 고흥
	지방공공청사 적정화	포항, 익산, 순천, 경주, 나주	김해, 군산, 목포, 영천, 부천	부안, 예천, 장흥, 강화, 의성	기장, 포천, 청양, 철원, 연천
기준 재정 수입액 인센티브	지방세 징수율	구미, 광양, 거제, 목포, 제주	안양, 부천, 용인, 남양주, 고양	영광, 해남, 옥천, 영암, 봉화	포천, 당진, 여주, 달성, 가평
	주민세 개인균등화	구미, 고양, 부천, 안산, 안양	삼척, 서산, 김제, 정읍, 서귀포	청원, 보은, 해남, 음성, 화순	울릉, 옹진, 영양, 장수, 양양
	종합토지세포 현실화	서귀포, 서산, 포항, 창원, 진해	용인, 고양, 파주, 남양주, 부천	양주, 포천, 가평, 태안, 청양	여주, 달성, 진천, 울주, 고성
	수수료 현실화	부천, 안산, 김해, 천안, 평택	구미, 광명, 속초, 청주, 춘천	당진, 고성, 태안, 청양, 영월	철원, 청원, 양구, 홍성, 예산
	지방세 체납축소	군산, 부천, 제주, 충주, 경주	의왕, 남원, 오산, 진주, 거제	화순, 연기, 홍성, 예산, 고성	봉화, 고흥, 청양, 울릉, 연천

2. 인센티브 적용대상 및 자원

(1) 기준재정수입액의 항목 보다 기준재정수요액의 항목에 의해 인센티브가 훨씬 높게 부여되고 있다. 즉 실제적인 인센티브액의 규모는 1조 2,464억원인데, 이 중 수요인센티브는 70.2%(8,746억원)이고, 수입인센티브는 29.8%(3,718억원)이다. 인센티브액과 역인센티브액간의 상계된 인센티브액 총규모는 4,314억원인데, 이 중 수요인센티브는 85%(3,668억원)이고, 수입인센티브는 15%(646억원)에 지나지 않는다.

(2) 인센티브 항목중 특정한 인센티브에 의해 인센티브 부여규모가 결정되고 있다. 즉 2002년 기준으로 기준재정수요액의 인센티브는 지방공무원 정원감축(2,156억원)과 경상경비 절감(1,230억원)의 항목에 의해 거의 부여되고 있는데, 이 2개 인센티브항목의 비중이 전체 수요인센티브액(5,023억원)의 67.3%를 점하고 있다.

그리고 기준재정수입액의 인센티브는 지방세징수율(2,042억원)과 종합토지세 과표현실화율(800억원)의 항목에 의해 거의 부여되고 있는데, 이 2개의 인센티브 항목의 비중이 전체 수입인센티브액(3,718억원)의 76.4%으로 나타나고 있다.

<표 3-10> 인센티브항목별 인센티브 규모(2002년)

(단위 : 억원)

기준재정수요액				기준재정수입액			
항 목	계	인센 티브	역인센 티브	항 목	계	인센 티브	역인센 티브
합 계	5,028	4,348	680	합 계	3,718	2,182	1,536
지방공무원 정원감축	2,156	2,137	19	지방세 징수율	2,042	1,026	1,016
비정규직공무원 감축	884	808	76	주민세개인 균등할	187	187	0
경상경비절감	1,230	884	346	과표현실화율	800	335	465
상수도요금현실화	348	308	40	수수료현실화율	128	73	55
읍면동 통합유도	-	-	-	지방세체납축소	435	435	0
지방청사관리 적정화	409	211	198	지방세 세원발굴	126	126	0

(3) 보통교부세의 불교부단체는 실제적으로 인센티브대상에서 제외되며, 특별시·광역시는 조정교부금제도 운영에서 인센티브를 적용하지 않아 자치구(69)는 인센티브 대상에서 제외되고 있다.

2002년 보통교부세 불교부단체는 10개단체인데, 이중 기초자치단체인 8개를 대상으로 인센티브액을 살펴보면, 수원시와 성남시를 제외한 5개단체는 특히 기준재정수입액 측면에서의 인센티브 노력을 거의 하지 않는 것으로 나타나고 있다(<표 3-11> 참조).

<표 3-11> 보통교부세 불교부단체의 인센티브 규모

(단위 : 백만원)

불교부단체	합 계	수요인센티브	수입인센티브	비 고
서울시	119,233	106,165	13,068	-
경기도	51,783	-1,618	53,401	-
수원시	5,138	4,688	450	상위단체
성남시	5,504	3,908	1,596	상위단체
안양시	-1,679	2,063	-3,742	하위단체
부천시	-1,085	956	-2,041	하위단체
안산시	-1,171	102	-1,273	하위단체
고양시	-36	4,375	-4,411	하위단체
과천시	-183	-193	10	하위단체
용인시	-6,469	342	-6,811	하위단체

3. 인센티브 적용기준 및 방법

- (1) 현행 인센티브 항목중 인센티브 규모가 적어 인센티브 효과가 거의 없는 것으로는 주민세 개인균등할 인상, 군지역의 지방공공청사 적정화와 수수료현실화의 항목을 들 수 있으며, 자치단체의 인구규모나 지역특성의 반영이 미흡한 경상경비 절감, 지방공공청사 적정화, 종합토지세 과표현실화 등의 항목이 있다.

<표 3-12> 인센티브항목별 문제점

구분	인센티브 항목	문제점
기준재정 수요액	경상경비 절감	○ 인구규모의 반영 미흡
	상수도요금 현실화	○ 톤당원가 상승요인이 지역에 따라 상이함
	지방청사관리 적정화	○ 인센티브 규모가 영세함(군지역) - 최고: 26백만원(부안군), 최저: -67백만원(기장군) ○ 지속적으로 반영 곤란
기준재정 수입액	지방세 징수율	○ 지역간의 징세여건(세목수, 세목의 성격) 반영미흡
	주민세 개인균등할 인상	○ 인센티브 규모가 영세함 - 최고: 113백만원(청원군), 최저: 3백만원(울릉군)
	과표현실화	○ 1개 세목(종합토지세)에만 적용 ○ 지역간(시, 군, 자치구)의 과세기반의 차이 반영미흡
	탄력세율	○ 1개 세목(지역개발세)에만 적용
	수수료 현실화	○ 인센티브 규모가 영세함(군지역) - 최고: 122백만원(당진군), 칠원: -59백만원(칠원군) ○ 사용료적용 제외

- (2) 재정분석진단제도와의 연계가 미흡하다. 즉 지방재정운영의 효율성 제고와 건전성 확보를 위하여 도입된 지방재정관리제도인 중기지방재정계획, 투융자심사, 재정분석진단, 지방재정운영상황측정, 지방재정상황의 주민공개 등과의 연계가 없이 인센티브·페널티제도가 운영되고 있다.
- (3) 지방자치단체별 인센티브의 산정내역에 대한 공개가 미흡하여 인센티브 실적에 대한 평가와 환류가 이루어지지 않고 있다. 즉, 1997년도부터 지방재정의 건전한 운영을 유도하기 위한 인센티브제도가 도입되어 2003년 현재 기준재정수요액 산정시 6개항목, 기준재정수입

액 산정시 7개항목 등 모두 13개항목을 반영하고 있으며, 2002년 기준으로 인센티브 규모가 1조 2,464억원(수요인센티브 8,746억원, 수입인센티브 3,718억원)의 달하고 있다.

그러나 자치단체별 인센티브의 산정내역에 대한 공개가 미흡하여 주민, 시민단체, 지방의회는 인센티브 실적에 대한 평가가 이루어지지 않고 자치단체도 인센티브와 역인센티브의 상계에 의한 인센티브 규모에 대해서만 인식하는 수준에 있다고 볼 수 있다.

4. 페널티제도 운영

- (1) 재정페널티제도의 운영은 위법행위에 대한 확인, 소명, 심사, 확정 절차가 매년일정시기까지 실시되고 그 결과가 다음 해 교부세 배정액 산정에 반영되어야 하며, 그 과정에서 위법행위의 확인, 소명 또는 이의제기 기회와 재심절차에 이르는 모든 과정이 충분한 시간여유와 투명하고 공개적인 절차에 따라 이루어져야 할 것이다. 그러나 이러한 일련의 과정에는 충분한 인력과 시간이 요구되나 이를 충족하기 현실적으로 어렵다는 한계가 있어 동제도의 실효성 확보가 곤란한 실정이다.
- (2) 재정적 페널티제는 지방교부세의 감액형태로 부과되므로 페널티 적용대상별 교부세 감액의 합산액이 당해단체의 정상적인 재정운영을 곤란케 할 정도일 때 지방교부세의 기본적 취지인 지방자치단체간 재정력 불균형을 형평화하고 부족재원을 보전하는 기본기능을 크게 훼손하게 될 것이다.

- (3) 교부세 감액제를 운영하기 위해 지방교부세법시행령 제12조의 2에 근거하여 구성하는 심사위원회(지방교부세 조정심사위원회)는 현재
- ① 교부세 감액결정을 위한 객관적 심사기준에 관한 사항, ② 감액대상액의 적정성 판단 및 구체적인 감액규모의 조정에 관한 사항, ③ 기타 교부세 감액제와 관련하여 행정자치부장관이 필요하다고 인정하는 사항에 국한하여 기능하게 되는데, 자칫 중앙의 일방적인 지방통제수단으로 이용될 수 있다는 오해의 소지가 있다.

제3절 재정운영의 책임성 분석

제2장 제2절에서 상술한 바와 같이 지방자치단체의 재정자율성의 신장과 동시에 계획적·효율적인 지방재정관리를 통해 한계가용재원의 효율적 배분과 건전재정운영이 이루어질 수 있어야 하는데, 이러한 맥락의 연장선상에서 지방재정의 인센티브·페널티제도의 도입목적과 연계하여 지방재정의 실상을 통해 재정책임성의 정도를 살펴보기로 한다.

1. 경상비의 운영현황 : 재정운영의 건전성 분석

지방자치단체가 재정수지기반이 취약하고, 재정수지의 개선이 이루어지지 않은 상태에서 소모성·행사성 경비등의 경상경비를 과다 지출하게 되면 재정압박 내지 재정위기 상황에 항상 노출될 수 있다. 이에 따라 경상경비의 부담을 경감하여 재정 건전화를 유도할 수 있는 정책이 요구되는데, 이와 관련하여 검토되어야 할 사항은 다음과 같다.

<검토사항>

- 총세출규모의 증가율보다 경상경비의 증가율이 높게 나타나는가?
- 경상경비 중 특히 예산절감이 요구되는 소모성·행사성 경비는 경상경비보다 훨씬 높은 비중을 보이고 있는가?: 업무추진비, 보상적 경비, 민간 및 사회단체경상보조, 해외관련경비와 행사성경비(인건비성경비, 행사비, 홍보비).
- 선심성 경비인 민간지원경비(기준경비)의 예산집행은 어떻게 이루어지고 있는가?
- 행사성경비의 예산의 규모 및 증가율이 실제로 경상경비중에서도 아주 높게 나타나는가?

가. 경상경비의 비중 및 증감율

지방재정의 총세출규모의 증가율과 경상경비의 증가율을 비교해 보면, <표 3-13>에서 보듯이 경상경비의 비중이 안정적이지 못하고, 총세출규모의 증가율보다 경상경비의 증가율이 높게 나타나고 있다.

<표 3-13> 경상경비의 규모와 증감율

(단위 : 백만원, %)

구 분	규 모				전년대비증감율		
	1998	1999	2000	2001	98-99	99-00	00-01
경상비(A)	10,665,069	10,847,093	13,417,085	12,726,974	1.7	23.7	-5.1
· 인건비	5,470,842	5,472,264	6,326,477	6,368,770	0.0	15.6	0.7
· 경상적 경비	5,194,227	5,374,829	7,090,608	6,358,204	3.5	31.9	-10.3
세출결산(B)	67,444,358	71,437,716	75,065,592	82,383,012	5.9	5.1	9.7
A/B*100	15.8	15.2	17.9	15.4			

그리고 경상수지비율³⁴⁾(경상경비/일반재원×100, 대상 : 일반회계)에서 일정수준을 초과하게 되면 재정구조의 탄력성과 건전성이 상실되고, 100%를 초과하면 아주 불건전한 재정위기상태를 나타내게 되는데, 광역자치단체보다 재정기반이 취약한 기초자치단체 특히, 군과 자치구가 지표값이 높게 나타나고, 지난 4개년(1998~2001년)에 있어 다소 개선되는 경향을 보이고 있다. 기초자치단체의 경상수지비율이 높고, 특히 자치구의 경우는 65.8%(2001년)로 투자사업비에 투입 여력이 거의 없음을 나타내고 있다.

<표 3-14> 단체유형별 경상수지비율의 추이

구분	평균(%)	특별·광역시	도	시	군	자치구
1998	36.9	14.6	22.3	43.5	52.5	74.0
1999	35.8(△1.1)	13.9(△0.7)	21.2(△1.1)	45.6(2.1)	54.4(1.9)	68.6(△5.4)
2000	33.3(△2.5)	13.8(△0.1)	22.0(0.8)	40.9(△4.7)	46.1(△8.3)	68.6(0.0)
2001	28.2(△5.1)	12.1(△1.7)	15.5(△6.5)	36.4(△4.5)	38.3(△7.8)	65.8(△2.8)

자료: 행정자치부, 재정분석종합보고서, 2003.

2002년의 재정인센티브 상·하위 5개단체간의 경상수지비율을 살펴보면, 상위단체(시: 정읍·마산·구미·천안·광양, 군: 해남·창녕·거창·옥천·영광)는 하위단체(시: 용인·파주·광주·시흥·안양, 군: 여주·양평·달성·포천·울진)보다 낮게 나타나고 있어 재정운영의 탄력성 확보가 상대적으로 양호한 것으로 나타나고 있다.

34) 경상경비(인건비+경상적 경비)의 일반재원 수입 충당능력을 나타내는 세입·세출을 동시에 고려한 분석지표로, 일반회계의 일반재원 세입결산액 대비 경상경비비율로 측정함. 즉 인건비 등 감축하기 곤란한 의무적 성격이 강한 경상적 경비에 경상일반재원으로 충당되는 정도를 나타내는 지표로서 재정운영의 건전성을 측정하는 데 유의하다.

<표 3-15> 재정인센티브 상·하위단체간 경상수지비율 비교

구 분		1998	1999	2000(A)	2001(B)	비고(B-A)
시	전체 평균	43.5	45.6	36.4	40.9	4.5
	상위단체(5)	34.2	34.9	30.9	33.6	2.7
	하위단체(5)	46.7	49.8	40.5	44.5	4.0
군	전체 평균	52.5	54.4	38.3	46.1	7.8
	상위단체(5)	51.1	50.1	35.6	43.9	8.3
	하위단체(5)	52.7	55.0	41.4	46.7	5.3

주: 구체적인 내용은 【부록 I】 참조.

경상경비증감율³⁵⁾(당해연도 경상경비결산액/전년도 경상경비결산액×100, 대상: 일반회계+기타특별회계)은 당해 자치단체가 재정의 긴축운영 정도를 측정하는 지표로서 전년도와 대비하여 경상경비 절감노력을 파악할 수 있는데, 모든 자치단체 지표값이 전년에 비해 높게 나타나 경상경비의 절감을 위한 노력이 절실히 요구되고 있다.

<표 3-16> 단체유형별 경상경비증감율의 추이

구 분	평균(%)	특별·광역시	도	시	군	자치구
1998	97.3	101.3	94.1	97.5	98.1	95.9
1999	101.7(4.4)	106.0(4.7)	105.5(11.4)	102.2(4.7)	100.0(1.9)	98.9(3.0)
2000	106.3(4.6)	108.4(2.4)	113.9(8.4)	104.3(2.1)	105.0(5.0)	105.5(6.6)
2001	111.2(4.9)	115.4(7.0)	109.7(△4.2)	111.8(7.5)	111.0(6.0)	108.8(3.3)

자료: 행정자치부, 재정분석종합보고서, 2003.

35) 경상경비의 연도간 증감상황을 나타내는 세출분석지표로, 전년도 경상경비결산액 대비 당해연도 경상경비결산액의 비율로 측정함. 즉 시계열 분석지표로 경상경비의 증감분석을 통하여 재정운영의 노력도(인건비절감, 관서운영비 긴축 운영 등)를 측정하는 것이다.

2002년의 재정인센티브 상·하위 5개단체간의 경상경비증감율을 살펴 보면, 시의경우는 상위 5개단체는 하위 5개단체 보다 오히려 높게 나타나고 군의 경우는 연도별로 상이하게 나타나고 있어 경상경비의 절감을 유도하기 위한 재정인센티브 항목(경상경비 절감, 지방공무원정원감축 등)의 운영에 의문이 제기될 수 있다.

<표 3-17> 재정인센티브 상·하위단체간 경상경비증감율 비교

구 분	1998	1999	2000(A)	2001(B)	비교(B-A)	
시	전체 평균	97.5	102.2	112.0	104.3	-7.5
	상위단체	97.5	102.9	128.0	106.7	-21.2
	하위단체	97.4	105.0	113.1	105.9	-7.2
군	전체 평균	98.1	100.0	111.0	105.0	-6.0
	상위단체	101.3	98.3	109.7	105.3	-4.4
	하위단체	93.7	101.8	115.7	101.9	-13.8

나. 소모성경비의 예산운영

경상경비 중 특히 예산절감이 요구되는 소모성·행사성 경비가 경상경비 보다 훨씬 높은 비중을 보이고 있는가를 살펴보기 위해 업무추진비, 보상적 경비, 민간 및 사회단체경상보조, 해외관련경비와 행사성경비(인건비성경비, 행사비, 홍보비) 등의 실태를 검토하기로 한다.

여기서 소모성경비란 자치단체의 행정외부에 예산을 지원하여 간접적인 행정목적의 달성하기 위한 민간지원경비와 자치단체가 직접 또는 주민등과 협력하여 개최하는 지역축제 등의 행사에 소요되는 행사경비를 말한다. 이러한 소모성 경비중 민간지원경비³⁶⁾는 대체로 민간의 행정활동 지원을 위

36) 민간지원경비는 ① 민간해외지원경비(외빈초청여비), ② 업무추진비(기관운영업무

하여 지출되는 경비로서 과도한 지출시 예산낭비를 가져오고 선심성지출이 될 수 있는데, 2001년의 경우 1조 9,523억원으로 일반회계 예산의 3.2%를 차지하고 있다.

그리고 행사경비³⁷⁾는 민선자치이후 과도한 행사 등의 개최로 예산낭비 사례가 제기되고 있고 지방재정의 건전성 확보를 위해 경비절감이 요구되고 있는데, 2001년의 경우 3,862억원으로 일반회계 예산의 0.6%를 차지하고 있다.

<표 3-18> 소모성 경비의 규모와 비중

(단위 : 억원, %)

구 분	2001년 일반회계	소모성경비의 규모(억원)			소모성경비의 비중(%)		
		계	민간지 원경비	행사성 경비	계	민간지원 경비	행사성 경비
합 계	612,036	23,385	19,523	3,862	3.82	3.19	0.63
특별·광역시	155,661	4,398	3,598	800	2.82	2.31	0.51
도	147,213	1,997	1,586	411	1.36	1.08	0.28
시	151,511	8,201	6,899	1,302	5.41	4.55	0.86
군	93,677	4,569	3,881	688	4.87	4.14	0.73
자치구	63,974	4,220	3,559	661	6.59	5.56	1.03

자료: 행정자치부, 『지방재정운영상황측정 종합분석』, 2002.

그런데, 2002년의 재정인센티브 상·하위 5개단체간의 소모성경비 비중을 살펴보면, 시와 군 모두 상위단체는 하위단체 보다 낮게 나타나고 있다.

추진비, 시책추진업무추진비), ③ 민간보상금(일반보상금, 장학금, 민간인해외여비, 민간실비보상), ④ 민간보조금(민간 및 사회단체 경상보조)로 분류할 수 있다.
37) 행사경비는 인건비성 경비(운동부, 교향악단, 합창단 등), 행사비, 홍보비로 구성되어 있다.

<표 3-19> 재정인센티브의 상·하위단체의 소모성 경비의 규모와 비중

(단위 : 억원, %)

구 분	2000년			2001년			
	소모성경비 (A)	일반회계 (B)	비중 (A/B*100)	소모성경비 (A)	일반회계 (B)	비중 (A/B*100)	
시	전체	697,891	13,441,751	5.2	789,622	15,151,052	5.2
	상위 단체	64,317	1,338,358	4.8	65,452	1,449,582	4.5
	하위 단체	56,497	955,118	5.9	91,399	1,251,609	7.3
군	전체	383,406	8,837,343	4.3	449,149	9,367,735	4.8
	상위 단체	29,748	640,563	4.6	31,089	647,527	4.8
	하위 단체	26,166	491,784	5.3	31,021	566,002	5.5

자료: 행정자치부, 「지방재정운영상황측정 종합분석」, 2002.

다. 선심성 경비의 예산집행: 민간지원경비와 행사경비

1998년 선심성·낭비성 예산의 억제를 위하여 특정인이나 단체에 대한 수혜적 경비의 지원을 금지하고, 업무추진비 집행의 투명성을 확보토록 하였으며, 특히 2000년에는 행사비, 홍보비, 민간보상비, 업무추진비 등의 선심성·낭비성 경비의 집행기준을 엄격하게 적용하도록 예산편성기본지침에 명시하고 있다.

이러한 시책에도 불구하고 행사성·선심성·낭비성 경비의 집행사례로서 단체장 공약실천사항 등 업적홍보책자 과다제작·배포, 연말연시 각종기념 행사 등에 선물·기념품 과다구입, 외빈초청시 선물·기념품 기준액 초과 과다집행, 각종 축제, 문화제, 체육대회 등 행사경비 과다증액 집행, 업무추진비의 과다편성 및 집행의 부당,³⁸⁾ 지방의회관련예산의 과다편성 및 집

행³⁹⁾ 등이 지적되고 있다.

즉, 민간보조금 예산편성·집행의 부당사례로서 보조근거가 없거나 보조가 불필요한 단체에 대해 타성적으로 보조금 예산지원, 민간인에 대한 경상보조예산을 단순한 친목단체인 향우회 등에 임의보조, 보조사업 여건이 불비한데도 보조금 예산을 집행하거나 보조사업을 주관부처 시설기준보다 초과계획 추진하여 보조금 사업성과 차질초래 등의 문제점이 지적되고 있다. 특히 민선단체장체제 출범이후 단체장이 차기선거를 의식 또는 개인적 이미지 부각을 위해 주민의 삶의 질과 직접적 관계가 없는 일회성·전시성·선심성 행사 등에 과다하게 예산을 집행하고 있는 경향을 보이고 있다.

그리고 행사성경비의 예산의 규모 및 증가율이 실제로 경상경비중에서도 아주 높게 나타나고 있다. 예컨대, 1994~2001년간 행사성경비 예산규모를 살펴보면 1994년 419억원이던 것이 지속적으로 증가하여 2001년에는 3,862억원(당초예산)에 이르고 있다.

38) 감사원 감사에서 지적된 사례로 보상금 등을 업무추진비로 임의전용하여 집행, 사업추진과 무관한 격려금, 오·만찬비 등을 시책업무추진비에서 집행, 업무추진비 집행시 당면업무추진 등 막연한 목적으로 지출하고 그 집행용도 및 내역 미정리 등을 들 수 있다.

39) 감사원감사에서 지적된 사례로 의정활동비를 당초예산에는 기준액대로 편성하고 추경예산에서 기준액보다 과다편성, 예산편성지침에 없는 의정활동보고회 지원경비, 의정활동홍보비 등의 명목으로 의정활동비 과다편성, 지방의원 해외여비를 과다편성하고 의정활동비 보상금 등에서 추가사용, 지방의원 해외여비 예산편성기준액이 없어 재정자립도가 낮은 자치단체가 더 많은 예산편성 등을 들 수 있다.

2. 투자비 운영현황: 재정운영의 효율성 분석

일부 자치단체장이 개인의 정치적 입지강화를 위해 업적과시형 사업을 추진하고, 지방의회와의 관계 또는 주민의 인기에 영합하기 위한 소규모 분산투자나 무리한 복지사업을 추진하는 사례는 지방재정의 투자효율성을 저하시키고, 재정수지의 악화를 유발하여 가용재원을 시급한 재정수요나 현안 사업에의 우선투자를 어렵게 한다.

투자사업예산을 편성함에 있어 한정된 재원을 우선순위에 따른 합리적 배분을 유도하기 위하여 ① 업주위주 대규모공사와 선심성 소규모분산투자의 억제, ② 자치단체간의 공동투자를 통한 투자중복 및 예산낭비 방지, ③ 민자유치 및 민간위탁 시행 유도를 위한 정책이 요구되는데, 이와 관련하여 검토되어야 할 사항은 다음과 같다.

<검토사항>

- 총세출에서 투자비비율은 감소일로에 있고, 자체수입증감율은 대체로 낮게 나타나고 있는가?
- 사업비규모가 영세하여 자체투자심사의 대상에서 제외되는 사업건수가 과다한가? (2001년 기준 152,863건, 18조 2,642억원)
- 대규모 투자사업은 사업비 부족으로 증액조치가 필요하고, 소액사업비의 불용액 과다발생이 나타나고 있는가?

가. 투자비의 비율 및 증감율

사업성과를 도외시한 전례답습적 예산편성사례, 지방의회와의 관계 등을 고려한 소규모 분산투자사례, 중장기적 지역발전계획에 기초하지 아니한 단

년도중심의 예산편성사례⁴⁰⁾ 등 바람직하지 못한 예산편성 관행이 여전히 상존하고 있다. 이에 따라 지방SOC건설 등 지역경쟁력 제고를 위해 중점적 투입이 요망되는 투자사업의 위축이 불가피하고 가용재원이 영세한 현실에서 소요재원의 많은 부문을 지방채를 발행 조달함으로써 원리금상환부담으로 재정운영의 탄력성이 저해되고 있다.

그리고 투자비비율⁴¹⁾(사업비결산액/세출결산액×100, 대상 : 일반회계+기타특별회계)은 자치단체의 전체세출액중 투자사업비 비율이므로 자체사업뿐만 아니라 국고보조, 지방양여금, 시·도비보조사업이 포함되어 있어 순수자체재원에 대한 투자비의 측정이 곤란하며, 공기업특별회계는 공기업사업수익으로 투자비를 조달해 나가고 있어 지표산정에서 제외한다. 2001년도 투자비는 전국 평균이 62.5%로 전년도 64.9%보다 오히려 낮아진 것으로 나타나고 있다.

<표 3-20> 단체유형별 투자비비율의 추이

구분	평균(%)	특별·광역시	도	시	군	자치구
1997	70.7	72.2	75.7	71.4	72.1	52.0
1998	71.7(1.0)	70.2(△2.0)	80.6(4.9)	72.6(1.2)	72.1(0.0)	53.5(1.5)
1999	66.1(△5.6)	55.3(△14.9)	79.0(△1.6)	68.5(△4.1)	70.6(△1.5)	56.0(2.5)
2000	64.9(△1.2)	52.8(△2.5)	76.0(△3.0)	68.2(△0.3)	70.8(0.2)	57.2(1.2)
2001	62.5(△2.4)	47.0(△5.8)	68.6(△7.4)	69.0(0.8)	72.5(1.7)	58.5(1.3)

자료: 행정자치부, 재정분석종합보고서, 2003.

40) 불요불급한 대규모사업의 추진 즉, 자치단체장이 임기중 업적과시를 위해 투자우선순위가 낮은 공공청사, 문화시설, 체육시설 등 대형사업을 무리하게 추진하는 사례가 나타나고 있다.

41) 투자사업비의 전체결산액중 점유비를 나타내는 세출분석지표로, 세출결산액대비 사업비결산액의 비율로 측정하며 비율이 높을수록 자원배분에 있어 투자사업에 비중을 두어 합리적으로 운영하는 것을 의미함.

2002년의 재정인센티브 상·하위 5개단체간의 투자비비율을 살펴보면, 2001년의 경우 상위단체는 하위단체에 비해 다소 개선되는 경향을 보이고 있는데 반해 하위단체의 투자비비율은 오히려 감소하고 있다.

<표 3-21> 재정인센티브의 상·하위단체의 투자비비율 비교

(단위 : %)

구 분		1998	1999	2000(A)	2001(B)	비교(B-A)
시	전체	72.6	68.5	69.0	68.2	-0.8
	상위단체	77.2	73.4	67.8	72.1	4.3
	하위단체	71.0	65.9	69.6	68.1	-1.5
군	전체	72.1	70.6	72.5	70.8	-1.7
	상위단체	72.5	72.3	71.3	71.2	-0.1
	하위단체	71.9	70.0	72.0	70.6	-1.4

나. 투자사업의 관리

1995년 민선 지방자치제 실시 이후 지방자치단체에서 추진한 지역투자사업 중에는 추진이 정상적으로 이루어지지 못하는 사업도 많은 실정이다.

즉, 10억원 이상 투자사업(총 9,948개 사업, 총 사업비 153조 원)중 84.2%에 해당하는 8,380개 사업(총 사업비 114조 원)은 완료 또는 정상 추진되고 있으나 8%에 해당하는 795개 사업(총 사업비 9조 3,034억 원)은 사업추진 발표 등만 하고 자원부족 사유 등으로 사업을 추진하지 못하고 있는 실정인데, 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

7.8%에 해당하는 773개 사업(총 사업비 30조 원)은 사업을 추진하다가 자원부족, 사업 타당성 미흡 등의 사유로 사업이 중단되거나 부진한 실정이며, 특히 773개 부진사업 중 422개 사업(총 사업비 16조 원)은 부지확보, 실시설계 등에 8,592억원의 예산을 집행한 후 사업을 중단하게 되어 예산 낭비를 초래하였다(감사원 감사결과).

<표 3-22> 시도별 주요 투자사업 추진실태(시군구 포함)

(단위 : 건, 억원)

구분	계			사업정상추진			추진 중 중단·부진			적정판정사업 미추진	
	건수	총사업비	집행액	건수	총사업비	집행액	건수	총사업비	집행액	건수	총사업비
합계	9,948	1,533,900	571,190	8,380	1,143,763	551,228	773 (422)	297,193 (163,815)	19,962 (8,592)	795	93,034
서울	1,134	209,875	65,856	882	167,241	63,435	102 (88)	16,372 (14,268)	2,421 (1,957)	150	26,262
부산	565	180,871	108,278	390	157,402	104,893	142 (116)	22,957 (12,722)	3,385 (2,599)	33	512
대구	417	124,441	28,168	275	35,541	21,495	97 (32)	71,372 (49,443)	6,673 (922)	45	17,528
인천	334	99,933	7,860	242	33,196	7,309	30 (25)	56,579 (55,474)	551 (360)	62	10,158
광주	212	40,628	28,381	159	34,541	27,917	35 (15)	5,054 (1,243)	464 (152)	18	1,033
대전	161	48,037	20,897	129	39,312	20,279	19 (14)	8,134 (1,110)	618 (377)	13	591
울산	135	26,774	10,738	90	16,524	10,387	9 (5)	2,296 (888)	351 (125)	36	7,954
경기	1,803	259,003	112,870	1,578	217,779	110,733	122 (51)	34,871 (15,229)	2,137 (1,297)	103	6,353
강원	909	65,791	32,546	823	58,493	31,958	24 (9)	4,746 (1,257)	588 (27)	62	2,552
충북	477	46,431	17,916	430	35,703	17,264	25 (9)	6,893 (2,008)	652 (43)	22	3,835
충남	461	49,378	20,607	432	45,764	20,464	9 (6)	2,503 (1,722)	143 (116)	20	1,111
전북	800	70,975	33,014	753	65,797	32,898	10 (3)	3,383 (1,684)	116 (44)	37	1,795
전남	520	72,761	14,831	472	66,705	14,518	27 (10)	5,046 (1,168)	313 (146)	21	1,010
경북	834	68,212	26,561	768	60,068	26,111	53 (12)	6,885 (839)	450 (25)	13	1,259
경남	875	136,630	31,158	736	79,720	30,145	65 (25)	49,581 (4,477)	1,013 (346)	74	7,329
제주	311	34,250	11,509	221	29,977	11,422	4 (2)	521 (283)	87 (56)	86	3,752

주1: 총사업비가 기초자치단체 10억 원이상, 광역자치단체 20억원이상인 사업으로서 1995년부터 1999년까지 지방재정 투·융자사업심사를 하였거나 신규추진한 사업임

주2: ()는 추진 중도에 중단한 사업임

자료: 행정자치부, 『지방재정 투융자심사기법 개발』, 2003, p. 77.

다. 소액투자사업비 현황

소액투자사업비란 투자사업비 중 단위사업별로 사업비 규모가 영세하여 투자심사대상에서 제외되는 사업⁴²⁾의 투자비로서 투자의 효율성을 저하시킬 수 있으며, 자나친 소액분산투자는 지역발전기반의 확충에 악영향을 미칠 수 있다.

2001년의 경우 이들 소액투자사업비는 18조 2,642억원으로 나타나는데, 이는 총 투자사업비의 40% 수준이다. 그리고, 소액투자비는 국고보조, 시도비보조, 지방양여금지원 등의 보조사업에서 10조 2,815억원, 자체투자사업에서 7조 9,827억원으로 구성되어 있다.

<표 3-23> 소액투자비 규모와 비중(2001년)

(단위 : 억원, %)

구분	총투자사업비	소액투자비					
		계		보조사업		자체사업	
		금액	비중	금액	비중	금액	비중
합 계	456,717	182,642	39.99	102,815	22.51	79,827	17.48
특별·광역시	107,230	18,650	17.39	4,995	4.66	13,655	12.73
도	111,714	49,299	44.13	35,342	31.63	13,957	12.50
시	125,544	58,074	46.26	27,264	21.72	30,810	24.54
군	72,537	40,146	55.35	27,333	37.68	12,813	17.67
자치구	39,692	16,473	41.50	7,881	19.86	8,592	21.64

자료: 행정자치부, 「지방재정운영상황측정 종합분석」, 2002.

2001년 기준으로 소액투자사업비의 규모별로 살펴보면, 5천만원이하의 사업이 전체 소액사업수에서 71.3%(152,863건)를 차지하는데, 이에 소

42) 소액투자사업이란 시·군·자치구는 10억원 미만, 시·도는 20억원 미만, 서울특별시시는 30억원 미만의 사업을 의미함.

요되는 예산은 3조 9,650억원으로 나타나고, 10억원이상의 사업은 전체 소액사업수에서 1.5%(2,255건) 수준에 불과하며, 이의 예산 규모는 4조 3,751억원이다.

<표 3-24> 소액투자사업비의 규모별 투자건수와 예산액(2001년)

(단위 : 사업건/억원)

구 분	소액투자비(A+B)		보조사업(A)		자체사업(B)	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액
계	152,863	182,642	60,775	102,815	92,088	79,827
0.5억원이하	109,096	34,069	39,650	15,503	69,446	18,566
1억원이하	20,341	19,280	9,379	9,429	10,962	9,851
5억원이하	16,561	45,831	8,221	23,496	8,340	22,335
10억원이하	4,610	39,711	2,743	22,826	1,867	16,885
20억원이하	1,211	39,830	712	30,275	499	9,555
30억원이하	1,044	3,921	70	1,286	974	2,635

자료: 행정자치부, 『지방재정운영상황측정 종합분석』, 2002.

3. 지방재정 확충현황: 자구노력도 분석

현행 지방세제도하에서 자치단체의 자주재원을 확충하기 위하여는 재산 관련 과세의 과표현실화, 지방세 감면대상의 축소, 탄력세율제도의 활성화 등 지방세수 확충을 위한 자구노력이 있어야 한다.

가. 자체수입 증가율

자체수입증감율⁴³⁾(당해연도 자체수입결산액/전연도 자체수입결산액×

43) 자체수입의 연도간 증감상황을 나타내는 세입분석지표로, 전연도 자체수입액 대비 당해연도 자체수입액의 비율로 측정하며 비율이 높을수록 가용재원을 확충하기 위한 세입징수의 노력도가 개선되는 것을 의미한다.

100, 대상 : 일반회계+기타특별회계)은 비교적 안정적인 자체수입인 지방세와 경상적 세외수입을 대상으로 징수 노력을 분석하므로 투자재원의 안정적인 확보 노력의 수준 파악에 활용할 수 있는 지표이다.

2001년도 자체수입증감율은 전국 평균이 126.7%로 전년도 104.0%보다 다소 높아진 것으로 나타나지만, 자치구는 오히려 낮아진 것으로 나타난다.

<표 3-25> 단체유형별 자체수입증감율의 추이

구분	평균(%)	특별·광역시	도	시	군	자치구
1998	91.3	89.5	82.6	97.3	98.8	95.0
1999	109.8(18.5)	115.0(25.5)	116.6(34.0)	100.5(3.2)	105.5(6.7)	104.8(9.8)
2000	104.0(△5.8)	107.0(△8.0)	107.0(△9.6)	96.4(△4.1)	99.3(△6.2)	107.8(3.0)
2001	126.7(22.7)	130.9(23.9)	155.8(48.8)	111.3(14.9)	106.0(6.7)	101.1(△6.7)

자료: 행정자치부, 재정분석종합보고서, 2003.

2002년의 재정인센티브 상·하위 5개단체간의 자체수입증감율을 살펴보면, 시와 군 모두 연도간에 차이가 발생하고 있는데, 이는 어느 한 연도의 자체수입 확충목표의 달성은 그 다음 연도에 영향을 미치기 때문이다.

<표 3-26> 재정인센티브 상·하위단체간 자체수입증감율 비교

구분		1998	1999	2000(A)	2001(B)	비교(B-A)
시	전체	97.3	100.5	111.3	96.4	-14.9
	상위단체	100.2	106.2	119.2	93.5	-25.6
	하위단체	95.0	103.3	106.1	101.4	-4.7
군	전체	98.8	105.5	105.0	99.3	-5.7
	상위단체	89.0	105.5	110.2	97.8	-12.4
	하위단체	109.0	111.2	105.3	113.4	8.2

나. 탄력세율 적용

탄력세율제도는 지방자치단체가 일정한 범위내에서 자율적으로 재원조달을 할 수 있도록 하는 지방재정의 자율성 증대를 위한 장치로서 1991년 내무부장관의 승인사항에서 자치단체의 조례로 설정할 수 있도록 전환함으로써 실시 여부를 자치단체의 자율적 의사에 위임한 바가 있다. 현재 17개 지방세목중 13개 세목에 대하여 탄력세율을 적용할 수 있도록 하고 있는데, 그 내용을 요약하면 <표 3-27>과 같다.

<표 3-27> 현행법상의 탄력세율 내용 및 적용단체

세 목	지방세법의 규정내용	적용단체	적용세율
취 득 세	표준세율의 100분의 50의 범위내에서 가감조정		
등 록 세	표준세율의 100분의 50의 범위내에서 가감조정	부산 강서구	3%→2.5%
주 민 세	표준세율의 100분의 50의 범위내에서 가감조정(소득할)		
	제한세율 10,000원범위내에서 적용(균등할)	충북 보은군	균등할 8,000원 → 1,000원
재 산 세	표준세율의 100분의 50의 범위내에서 가감조정		
자 동 차 세	배기량등을 감안하여 표준세율의 100분의 50까지 초과 징수		
담 배 소 비 세	세율의 100분의 30범위내에서 대통령령으로 조정		
도 축 세	세율을 1,000분의 10 이하		
도 시 계 획 세	표준세율과 다르게 정할 수 있으며, 세율은 그 가액의 1,000분의 3을 초과할 수 없음		

(계 속)

공동 시설세	표준세율과 다르게 정할 수 있으며, 세율은 그 가액의 1,000분의 1을 초과할 수 없음		
사업소세	표준세율이하로 정할 수 있음		
지역 개발세	표준세율의 100분의 50의 범위내에 서 가감조정할 수 있음	부산시, 강원도	○ 컨테이너: 1 TEU당 15천원 → 20천원 ○ 지하수 : 1m ³ 당 10 원→15원 ○ 발전용수: 10m ³ 당 1원→1.5원 ○ 광물: 가액의 0.1% →1.5%
주행세	세율의 100분의 30범위안에서 가감 조정 가능		
지방 교육세	표준세율의 100분의 50범위안에서 가감조정		

주: 탄력세율의 적용이 가능한 13개 지방세목중 상위법령에 의해 근거하는 것이 2개 세목(담배소비세, 주행세)이므로 자치단체가 조례에 근거하여 자율적으로 탄력세율을 운영할 수 있는 실제 세목은 11개 임.

그런데, 지방재정 확충면에서 탄력세율제도가 갖고 있는 장점에도 불구하고 현재 이 제도를 적용하고 있는 자치단체는 부산광역시, 강원도 등 극소수인데, 이는 추가적인 조세부담에 대한 주민의 저항, 지역경제의 낙후로 인한 세원의 미비 등으로 적용을 기피하고 있기 때문이다. 또한 지방교육세는 그 재원이 교육재정특별회계에 편입되므로 세수증대 노력으로 이어지지 않고 있다.⁴⁴⁾

44) 김대영, “탄력세율제도의 활성화방안” (미발표자료), 2003, pp. 2~3.

제4장 인센티브항목의 적용사례 및 타당성 평가

제1절 지방재정수요 인센티브 적용사례

1. 공무원 정원감축

지방자치단체의 조직과 인력의 축소개편을 유도하기 위한 것으로 당해단체의 지방공무원 정원이 표준정원보다 적은 경우 인센티브, 초과하는 경우 역인센티브로 반영하고 있다.

$$(\text{당해단체 표준정원} - \text{당해단체 지방공무원정원}) \times \text{인건비 단위비용}$$

시와 군으로 구분하여 인센티브 항목인 공무원 정원감축에 의거한 2002년 재정인센티브 상·하위단체에 대한 인센티브 적용내용은 <표 4-1>과 같다.

2. 일용인부 절감

자치단체의 비정규직공무원 사용억제를 위한 것으로 당해 자치단체의 적정인원보다 적은 단체는 인센티브, 많은 단체는 역인센티브를 부여한다.

$$(\text{당해단체 적정인원} - \text{당해단체 보유인원}) \times 1\text{인당 연간경비}(800\text{만원})$$

시와 군으로 구분하여 인센티브 항목인 비정규직 공무원감축에 의거한 2002년 재정인센티브 상·하위단체에 대한 인센티브 적용내용은 <표 4-2>와 같다.

<표 4-1> 공무원정원 감축에 따른 인센티브 규모

○ 시의 경우

단체별		표준정원 (A)	공무원정원 (B)	감축인원 (A-B)	인센티브규모 (백만원)
상위 5개 단체	창 원	1,332	1,187	145	2,564
	진 주	1,486	1,342	144	2,546
	마 산	1,657	1,515	142	2,511
	고 양	1,800	1,668	132	2,334
	김 해	1,088	973	115	2,034
	소 계	7,363	6,685	678	11,989
하위 5개 단체	여 수	1,618	1,706	-88	-1,556
	용 인	961	974	-13	-230
	파 주	798	795	3	53
	태 백	549	542	7	124
	익 산	1,382	1,374	8	141
	소 계	5,308	5,391	-83	-1,468

○ 군의 경우

단체별		표준정원 (A)	공무원정원 (B)	감축인원 (A-B)	인센티브규모 (백만원)
상위 5개 단체	울 주	638	569	69	1,346
	의 령	517	453	64	1,249
	철 원	539	476	63	1,229
	음 성	606	543	63	1,229
	함 안	536	475	61	1,190
	소 계	2,836	2,516	320	6,243
하위 5개 단체	웅 진	478	478	0	0
	의 성	733	727	6	117
	양 평	658	650	8	156
	완 도	641	631	10	195
	부 안	642	630	12	234
	소 계	3,152	3,116	36	702

<표 4-2> 일용인부절감에 따른 인센티브 규모

○ 시의 경우

단체별		기존보유인력 (A)	보유인력 (B)	감축인원 (A-B)	인센티브 규모 (백만원)
상위 5개 단체	성 남	723	444	279	2,232
	익 산	269	51	218	1,744
	창 원	420	210	210	1,680
	원 주	226	33	193	1,544
	포 향	593	421	172	1,376
	소 계	2,231	1,159	1,072	8,576
하위 5개 단체	제 주	189	318	-129	-1,032
	파 주	148	253	-105	-840
	시 흥	131	203	-72	-576
	구 미	267	335	-68	-544
	용 인	187	241	-54	-432
	소 계	922	1,350	-428	-3,424

○ 군의 경우

단체별		기존보유인력 (A)	보유인력 (B)	감축인원 (A-B)	인센티브 규모 (백만원)
상위 5개 단체	옥 천	84	11	73	584
	당 진	120	54	66	528
	양 주	99	38	61	488
	거 창	87	26	61	488
	칠 곡	99	39	60	480
	소 계	489	168	321	2,568
하위 5개 단체	울 진	86	119	-33	-264
	북제주	117	140	-23	-184
	연 천	82	98	-16	-124
	양 양	61	76	-15	-120
	남제주	86	99	-13	-104
	소 계	432	532	-100	-796

3. 경상경비 절감

경상경비 표준규모는 2000일반회계 결산규모와 투자비를 독립변수로 경상경비를 종속변수로 한 추계식을 구하여 자치단체별 경상경비 표준규모를 구한 후 이의 10%를 절감계획으로 보고 2001년도와의 차액을 인센티브로 반영한다.

<2002년도 경상비절감 표준규모 산정공식>

- 시 : $Y_i = (-2669.832600 + 0.756890X_1 - 0.768850X_2) \times 10\%$
 - 군 : $Y_i = (-2932.333150 + 0.769740X_1 - 0.776260X_2) \times 10\%$
- 여기서 X_1 은 일반회계 규모, X_2 는 투자경비임.

시와 군으로 구분하여 인센티브 항목인 경상경비 절감에 의거한 2002년 재정인센티브 상·하위단체에 대한 인센티브 적용내용은 <표 4-3>과 같다.

<표 4-3> 경상경비 절감에 따른 인센티브 규모

○ 시의 경우

단체별		표준경상경비			경상비절감		경비 차액 (A-B)	인센티브 규모 (백만원)
		일반회계	투자비	경상비	표준규모 (A)	경상경비 (B)		
상위 5개 단체	수원	466,888	278,241	127,049	13,679	12,705	974	974
	천안	238,152	160,753	44,745	5,399	4,475	924	924
	마산	220,581	111,913	70,130	7,824	7,013	811	811
	전주	320,513	157,815	111,482	11,859	11,148	711	711
	진주	258,011	154,181	69,086	7,407	6,909	498	498
	소계	1,504,145	862,903	422,492	46,168	42,250	3,918	3,918
하위 5개 단체	의정부	309,030	203,425	87,357	7,483	8,736	-1,253	-1,253
	안산	276,976	136,471	112,173	10,204	11,217	-1,013	-1,013
	성남	458,036	234,041	173,002	16,407	17,300	-893	-893
	김해	313,046	218,471	74,371	6,630	7,437	-807	-807
	과천	127,097	58,400	56,290	4,863	5,629	-766	-766
	소계	1,484,185	850,808	503,193	45,587	50,319	-4,732	-4,732

○ 군의 경우

단체별		표준경상경비			경상비절감		경비 차액 (A-B)	인센티브 규모 (백만원)
		일반 회계	투자비	경상비	표준규모 (A)	경상경비 (B)		
상위 5개 단체	의성	131,469	83,108	31,382	3,375	3,138	237	237
	강화	126,802	85,316	26,274	2,844	2,627	217	217
	부안	102,717	59,410	27,932	3,002	2,793	209	209
	정선	132,865	96,005	23,122	2,481	2,312	169	169
	영동	87,504	50,104	24,005	2,553	2,401	152	152
	소계	581,357	373,943	132,715	14,255	13,271	984	984
하위 5개 단체	울진	106,025	52,603	40,718	3,785	4,072	-287	-287
	음성	99,150	52,085	34,946	3,296	3,495	-199	-199
	무안	102,702	56,213	34,302	3,249	3,430	-181	-181
	포천	136,966	82,442	40,068	3,850	4,007	-157	-157
	해남	145,596	81,391	47,315	4,596	4,732	-136	-136
	소계	590,439	324,734	197,349	18,776	19,736	-960	-960

4. 상수도요금 현실화율

상수도 요금의 현실화를 적극 유도하기 위해 전년도 대비 상수도요금 현실화율이 높은 단체는 수요를 증액하고 낮은 단체는 감액 반영하도록 되어 있다. 즉 상수도 요금 결함차액은 생산원가에서 판매가액을 공제한 금액에 연간급수량을 곱한 것으로 요금현실화율이 높을수록 결함차액에 대한 반영 금액이 높아지는 것이다.

$$\text{상수도요금 결손차액} \times (\text{전년도 당해단체 요금현실화율} - \text{전전년도 당해단체요금현실화율})$$

시와 군으로 구분하여 인센티브 항목인 상수도요금 현실화율에 의거한 2002년 재정인센티브 상·하위단체에 대한 인센티브 적용내용은 <표 4-4>와 같다.

<표 4-4> 상수도요금 현실화율에 따른 인센티브 규모

○ 시의 경우

단체별		상수도요금 현실화(백만원)			산정공식
		현실화율 차이(A)	결손차액 (B)	인센티브 규모(A×B)	
상위 5개 단체	군산	0.161	3,227	5,520	□ 산정공식 · 현실화율=톤당공급단가/톤당요금단가 · 결손차액=(2000결손액-2001결손액)×급수량×365 · 인센티브 규모=현실화율차이×결손차액
	정읍	0.54	5,759	3,110	
	평택	0.297	8,142	2,418	
	용인	0.264	5,402	1,426	
	고양	0.211	6,577	1,388	
	소계		29,107	13,862	
하위 5개 단체	포항	-0.068	-13,439	-914	
	원주	-0.089	-1,565	-139	
	여수	-0.041	-2,286	-94	
	과천	-0.091	-799	-73	
	시흥	-0.024	-2,501	-60	
	소계		-20,590	-1,280	

○ 군의 경우

단체별		상수도요금 현실화(백만원)			산정공식
		현실화율 차이(A)	결손차액 (B)	인센티브 규모(A×B)	
상위 5개 단체	해남	0.485	2,676	1,298	□ 산정공식 · 현실화율=톤당공급단가/톤당요금단가 · 결손차액=(2000결손액-2001결손액)×급수량×365 · 인센티브 규모=현실화율차이×결손차액
	창녕	0.57	1,250	713	
	영광	0.206	1,727	356	
	연천	0.119	2,506	298	
	단양	0.257	968	249	
	소계		9,127	2,914	
하위 5개 단체	여주	-0.366	-2,702	-989	
	금산	-0.194	-1,310	-254	
	진천	-0.193	-844	-163	
	철원	-0.092	-514	-47	
	고흥	-0.085	-386	-33	
	소계	-0.93	-5,756	-1,486	

5. 읍면동 통합유도

지방자치단체의 구조조정과 관련 과소동의 통합 및 폐지 단체에 대하여 통합 전·후의 동수와 공무원수를 고려하여 재정수요에 증액·반영하는데, 이 경우는 읍면동 표준행정수요 산정시에 읍면동 공무원수가 반영되므로 통합 읍면동이 있는 자치단체가 이로 인해 손해보는 일이 없도록 하기 위한 것이다.

통합이전 해당 읍면동의 표준행정수요 - 통합이후 해당 읍면동의 표준행정수요

읍면동의 통합에 의거한 2000년 재정인센티브의 적용내용은 <표 4-5>와 같다.

<표 4-5> 읍면동 통합에 따른 인센티브 규모

단체별	통폐합 이전	통폐합 이후	경비차액 (A-B)	인센티브 규모 (백만원)
	표준행정수요 (A)	표준행정수요 (B)		
합계	1,831	12,807	3,910	3,910
서울	282	1,908	448	448
광역시(계)	1,549	10,899	3,462	3,462
부산	264	1,989	595	595
대구	340	2,346	550	550
인천	281	1,958	713	713
광주	343	2,161	743	743
대전	232	1,634	641	641
울산	89	810	221	221

6. 지방청사관리 적정화

지방자치단체의 청사 보유면적이 공무원수에 기초한 표준시설 규모에 미달하는 경우 역인센티브를 부여하게 되는데, 일반관리비의 표준행정수요 산정시 건물면적이 반영되고 있어 건물면적이 많은 단체가 유리하므로 지방공공청사의 적정한 반영이 필요하게 되는 것이다. 즉 공무원수를 독립변수로, 지방공공청사 면적을 종속변수로 한 표준시설면적 산정공식을 산출한 후 당해 지방자치단체의 공무원수에 의해 청사표준면적을 구하여 일반관리비 표준행정수요 산정에 반영하고 있다.

<청사표준면적에 의한 일반관리비 - 청사 보유면적에 의한 일반관리비>

- 청사 표준(적정)면적기준 표준행정수요(일반관리비) 산정공식

$$\text{시: } Y_i = (2764.095615 + 0.002868X_1 + 0.009740X_2 + 0.079356X_3 + 0.003637X_4 + 0.009371X_5 + 0.003814X_6) \times 3.977$$

$$\text{군: } Y_i = (2764.095615 + 0.004868X_1 + 3.959740X_2 + 12.079356X_3 + 0.003637X_4 + 29.389371X_5 + 62.763814X_6) \times 0.953$$

여기서 X1은 공무원수, X2는 인구수, X3는 일반관리공무원수, X4는 공공청사면적, X5는 기타 사무보조원, X6는 청원경찰수임.

- 청사 보유면적기준 표준행정수요(일반관리비) 산정공식

$$\ln Y_i = 3.166787 + 1.061210 \ln X_1$$

여기서 X1은 공무원수임.

시와 군으로 구분하여 인센티브 항목인 지방청사관리의 적정화에 의거한 2002년 재정인센티브 상·하위단체에 대한 인센티브 적용내용은 <표 4-6>과 같다.

<표 4-6> 지방청사의 적정화에 따른 인센티브 규모

○ 시의 경우

단체별		공공청사면적			경상비절감		인센티브 규모(백만원) (B-A)
		보유면적	적정면적	증 감	보유면적 기준(A)	적정면적 기준(B)	
상위 5개 단체	포 향	46,705	69,618	22,913	17,968	18,299	331
	익 산	38,229	50,979	12,750	15,690	15,874	184
	순 천	32,771	44,691	11,920	14,831	15,003	172
	경 주	38,044	49,882	11,838	15,118	15,289	171
	나 주	23,191	34,953	11,762	12,758	12,928	170
	소 계	178,940	250,123	71,183	76,365	77,393	1,028
하위 5개 단체	김 해	52,500	35,183	-17,317	19,577	15,726	-3,851
	군 산	128,920	46,716	-82,204	16,194	15,104	-1,090
	목 포	109,010	37,143	-71,867	15,639	14,600	-1,039
	영 천	29,545	30,863	1,318	13,963	12,982	-981
	부 천	127,073	71,456	-55,617	22,237	21,432	-805
	소 계	447,048	221,361	-225,687	87,610	79,844	-7,766

○ 군의 경우

단체별		공공청사면적			경상비절감		인센티브 규모(백만원) (B-A)
		보유면적	적정면적	증 감	보유면적 기준(A)	적정면적 기준(B)	
상위 5개 단체	부 안	14,588	22,182	7,594	10,176	10,202	26
	예 천	13,619	20,653	7,034	8,623	8,647	24
	장 흥	12,277	18,613	6,336	8,799	8,821	22
	강 화	15,980	21,809	5,829	8,923	8,944	21
	의 성	19,718	25,823	6,105	9,261	9,082	21
	소 계	76,182	109,080	32,898	45,782	45,696	114
하위 5개 단체	기 장	33,251	14,098	-19,153	8,371	8,304	-67
	포 천	38,006	23,005	-15,001	10,587	10,535	-52
	청 양	29,920	16,769	-13,151	8,836	8,791	-45
	철 원	28,016	16,475	-11,541	8,512	8,472	-40
	연 천	29,480	18,576	-10,904	10,026	9,989	-37
	소 계	158,673	88,923	-69,750	46,332	46,091	-241

제2절 지방재정수입 인센티브 적용사례

1. 지방세 징수율

자치단체의 지방세 징수를 촉구하기 위한 것으로 다음 공식에 의해 지방세 부과액 대비 징수율이 전국평균(94.72%)보다 높은 단체는 기준수입을 감액해 주고, 낮은 단체는 증액 반영하고 있다.

$$[\text{당해단체 지방세징수실적} \times (\text{전국 평균 징수율} \div \text{당해단체 징수율}) - \text{당해단체 지방세징수실적}] \times 0.8$$

※전국평균징수율: 95.20% 적용

시와 군으로 구분하여 인센티브 항목인 지방세 징수율 제고에 의거한 2002년 재정인센티브 상·하위단체에 대한 인센티브 적용내용은 <표 4-7>과 같다.

<표 4-7> 지방세 징수율에 따른 인센티브 규모

○ 시의 경우

(단위 : 백만원, %)

단체별	2000년 지방세			조정징수액 (B)	인센티브규모 (B-A)	
	부과액	징수액(A)	징수율			
상위 5개 단체	구 미	133,713	130,013	97.23	127,299	2,171
	광 양	59,249	58,243	98.3	56,406	1,470
	거 제	39,899	38,812	97.28	37,982	664
	수 원	224,757	214,668	95.51	213,971	558
	목 포	43,831	42,210	96.3	41,728	386
	소 계	501,449	483,946	485	477,386	5,248
하위 5개 단체	안 양	134,328	122,465	91.17	127,878	-4,330
	부 천	147,865	136,657	92.42	140,768	-3,289
	용 인	159,927	148,338	92.75	152,256	-3,134
	남양주	60,726	54,271	89.37	57,011	-2,832
	고 양	162,661	151,798	93.32	154,856	-2,446
	소 계	665,507	613,529	459.03	632,769	-16,031

○ 군의 경우

(단위 : 백만원, %)

단체별	2000년 지방세			조정징수액 (B)	인센티브규모 (B-A)	
	부과액	징수액(A)	징수율			
상위 5개 단체	영 광	15672	15258	97.36	14,919	271
	해 남	12842	12534	97.6	12,226	246
	옥 천	10853	10634	97.98	10,332	242
	영 압	11968	11689	97.67	11,393	237
	봉 화	5591	5563	99.5	5,323	192
	소 계	56926	55678	490.11	54,193	1,188
하위 5개 단체	포 천	35205	31410	89.22	33,515	-1,684
	당 진	29260	25914	88.56	27,857	-1,554
	여 주	26451	23928	90.46	25,182	-1,003
	달 성	33034	30600	92.63	31,449	-679
	가 평	13681	12366	90.39	13,024	-526
	소 계	137631	124218	451.26	131,027	-5,446

2. 주민세 개인균등할

주민세 개인균등할은 1999년부터 10,000원 범위내에서 자치단체가 자율 결정함에 따라 동종단체 최저기준세액(자치구: 4,000원, 시지역: 2,000원, 읍면동: 2,000원)에서 당해단체 개인균등할 기준세액을 공제한 후 개인균등할 부과 인원을 곱하여 인센티브와 역인센티브로 부여하고 있다.

$$(동종단체 전국최저 개인균등할 기준세액 - 당해단체 개인균등할 기준세액) \times \text{부과인원}$$

시와 군으로 구분하여 인센티브 항목인 주민세 개인균등할 인상에 의거한 2002년 재정인센티브 상·하위단체에 대한 인센티브 적용내용은 <표 4-8>과 같다.

<표 4-8> 주민세 균등화에 따른 인센티브 규모

○ 시의 경우

단체별		주민세개인균등화 (동지역)		주민세개인균등화 (읍면지역)		인센티브 규모(백만원) (A×B)+(C×D)
		차액(A)	부과인원(B)	차액(C)	부과인원(D)	
상위 5개 단체	구 미	2,500	79,187	1,000	23,626	2,122
	수 원	2,000	324,831			650
	성 남	2,000	290,009			580
	고 양	2,000	272,783			546
	부 천	2,000	264,307			529
	소 계	-	123,117	1,000	23,626	4,427
하위 5개 단체	삼 척	1,600	12,588		11,198	20
	서 산	1,000	21,093		25,740	21
	김 제	1,000	20,822		14,314	21
	정 읍	1,000	22,957		21,074	23
	서귀포	1,000	25,214			25
	소 계	-	102,674	0	72,326	110

○ 군의 경우

단체별		주민세 개인균등화 인상관련			부과인원 (B)	인센티브규모 (백만원) (A×B)
		기준세액	적용세액	잔액(A)		
상위 5개 단체	청 원	2,000	5,000	3,000	37,622	113
	보 은	2,000	10,000	8,000	12,907	103
	해 남	2,000	5,000	3,000	30,532	92
	음 성	2,000	5,000	3,000	27,631	83
	화 순	2,000	5,000	3,000	24,850	75
	소 계	-	-	20,000	133,542	466
하위 5개 단체	울 릉	2,000	3,000	1,000	3,419	3
	옹 진	2,000	3,000	1,000	4,970	5
	영 양	2,000	3,000	1,000	6,746	7
	장 수	2,000	3,000	1,000	7,729	8
	양 양	2,000	3,000	1,000	9,508	10
	소 계	-	-	5,000	32,372	33

3. 종합토지세 과표현실화율

자치단체의 지방세 과표현실화를 촉구하기 위한 것으로 종합토지세 과표현실화율이 평균보다 높은 단체는 기준수입을 감액하고, 낮은 단체는 증액 반영하고 있다.

즉 과표현실화율은 1998~2000년 평균현실화율로 하고 전국평균 현실화율(30.24%)을 당해단체 현실화율로 나눈 비율에 2000년 종토세 징수액을 곱하면 조정징수액이 구해지고 이를 징수액에서 공제하여 인센티브와 역인센티브로 부여하고 있다.

$$\text{종합토지세 징수액} \times (\text{전국평균 과표현실화율} \div \text{당해단체 과표현실화율}) - \text{종합토지세 징수액}$$

시와 군으로 구분하여 인센티브 항목인 종합토지세 과표현실화율에 의거한 2002년 재정인센티브 상·하위단체에 대한 인센티브 적용내용은 <표 4-9>와 같다.

<표 4-9> 종합토지세 과표현실화율에 따른 인센티브 규모

○ 시의 경우

(단위 : 백만원, %)

단체별		과표현실화				2000종토 세징수액 (B)	조정 징수액 (C)	인센티브 규모 (C-B)
		'98	'99	2000	평균(A)			
상위 5개 단체	성 남	32.75	30.97	33.93	32.55	23,322	21,667	1,655
	서귀포	34.3	33.4	34.4	34.0	6,777	6,026	751
	서 산	36.7	36.1	36.9	36.5	4,232	3,501	731
	포 향	30.8	31.1	33.6	31.8	14,566	13,838	728
	창 원	30.3	33.5	33.5	32.4	9,605	8,956	649
	소 계	32.96	32.99	34.46	33.47	58,502	53,988	4,514
하위 5개 단체	용 인	25.9	25.7	27.8	26.5	27,641	31,590	-3,949
	고 양	24.1	27.3	28.0	26.5	17,081	19,514	-2,433
	파 주	23.9	20.7	23.8	22.80	4,589	6,086	-1,497
	남양주	21.2	27.3	27.9	25.4	6,943	8,253	-1,310
	수 원	27.00	27.11	31.41	28.51	18,218	19,323	-1,105
	소 계	24.41	25.62	27.77	25.94	74,472	84,776	-10,294

○ 군의 경우

(단위 : 백만원, %)

단체별		과표현실화				2000종토 세징수액 (B)	조정 징수액 (C)	인센티브 규모 (B-C)
		'98	'99	2000	평균(A)			
상위 5개 단체	양 주	34.41	33.74	37.5	35.22	3,912	3,359	553
	포 천	29.52	37.18	35.99	34.23	4,365	3,856	509
	가 평	31.39	35.54	42.72	36.55	2,944	2,436	508
	태 안	36.24	38.38	34.73	36.45	1,754	1,455	299
	청 양	50	80	34.61	54.87	515	284	231
	소 계	36.3	45.0	37.1	39.5	13,490	11,390	2,100
하위 5개 단체	여 주	26.44	26.35	30	27.6	6,026	6,602	-576
	달 성	24.16	23.59	28.89	25.55	3,001	3,552	-551
	진 천	24.48	25.4	28.53	26.14	2,016	2,332	-316
	울 주	27.42	29.44	28.94	28.6	5,062	5,352	-290
	고 성	23.65	23.77	25.96	24.46	916	1,132	-216
	소 계	25.23	25.71	28.464	26.47	17,021	18,970	-1,949

4. 탄력세율의 적용

그동안 주민으로부터 직접 징수되는 세목이 아닌 지역개발세를 중심으로 운영하였으나 인센티브 목적 및 취지에 부합되지 않기 때문에 탄력세율 적용 대상세목 중 주민으로부터 직접 징수되는 세목에 한하여 적용하고 있다.

$$(\text{지방세법상 기준세율} \cdot \text{당해단체 기준세율}) \times \text{과세물건수}$$

이러한 탄력세율 적용에 의거한 재정인센티브 적용은 2002년에는 없으나 2001년에 적용된 내용은 <표 4-10>과 같다.

<표 4-10> 탄력세율 적용에 따른 인센티브 규모

(단위 : 백만원)

단체별	①컨테이너 세	②발전 용수	③지하수· 음료수	④지하 지원	인센티브규모 (①+②+③+④)
합 계	162,702	1,106	7	278	18,093
· 부산시	162,702				
· 강원도		526		214	
· 충청남도		580		64	
· 제주도			7		

5. 사용료·수수료 현실화율

그동안 사용료·수수료 현실화 인센티브제의 성과를 분석하고 사용료 현실화는 평가기법을 연구·보완하기로 하고, 수수료 현실화에 대해서만 평가기법을 개발하여 자치단체의 수수료 효율현실화율이 동종단체 평균평가요소점수를 초과하는 경우 인센티브, 미달하는 경우 역인센티브를 부과하고 있다.

$$\text{[당해단체 수수료 징수실적} \times (\text{동종단체 평균평가요소점수} - \text{당해단체 평균평가요소점수})] \times 10\%$$

시와 군으로 구분하여 인센티브 항목인 수수료·사용료 현실화율에 의거한 2002년 재정인센티브 상·하위단체에 대한 인센티브 적용내용은 <표 4-11>과 같다.

<표 4-11> 사용자·수수료 현실화율에 따른 인센티브 규모

○ 시의 경우

단체별		수수료 현실화			산정공식
		인센티브 지수 (A)	2000수수료 징수액(B) (백만원)	인센티브 규모(A×B) (백만원)	
상위 5개 단체	부천	-0.67	10,907	733	□ 산정공식 · 인센티브 지수=(동종단체 평균평가요소점수합계-당해단체평가요소점수합계) · 인센티브 규모 =(인센티브지수×수수료징수실적)×100
	안산	-0.54	9,059	486	
	김해	-0.73	5,696	413	
	수원	-0.29	12,151	346	
	천안	-0.5	5,750	288	
	소계		43,563	2,266	
하위 5개 단체	성남	0.15	13,467	-196	
	구미	0.38	4,870	-186	
	광명	0.31	5,140	-158	
	속초	0.64	2,310	-147	
	청주	0.13	7,721	-102	
	소계		33,508	-789	

○ 군의 경우

단체별		수수료 현실화			산정공식
		인센티브 지수 (A)	2000수수료 징수액(B) (백만원)	인센티브 규모(A×B) (백만원)	
상위 5개 단체	당진	-0.57	2,139	122	□ 산정공식 · 인센티브 지수=(동종단체 평균평가요소점수합계-당해단체평가요소점수합계) · 인센티브 규모 = [(인센티브지수×수수료징수실적)×100]
	고성	-0.65	1,768	114	
	태안	-1.29	678	88	
	청양	-0.45	1,638	74	
	영월	-0.76	776	59	
	소계		6,999	457	
하위 5개 단체	철원	0.69	855	-59	
	청원	0.41	1,253	-51	
	양구	0.34	1,463	-50	
	홍성	0.3	1,455	-44	
	예산	0.24	1,553	-38	
	소계		6,579	-242	

6. 지방세 체납율 축소

지방세관련 인센티브로 「지방세 징수율」 인센티브를 운영 중에 있으나 지방세 징수율 산정시 세목별 부과·징수만 고려하고 과년도 수입의 미적용으로 인센티브 대상에서 누락되고 있어 지방세에 관한 형평한 인센티브 부여 차원에서 과년도 미징수액을 축소하는 자치단체에 인센티브를 부여하고 있다.

(전전년도 지방세 미징수액누계액 - 전년도 지방세 미징수액누계액)×30%

시와 군으로 구분하여 인센티브 항목인 지방세 체납율 축소에 의거한 2002년 재정인센티브 상·하위단체에 대한 인센티브 적용내용은 <표 4-12>와 같다.

<표 4-12> 지방세 체납율축소에 따른 인센티브 규모

○ 시의 경우

(단위 : 백만원)

단체별		1999년까지 총체납액(A)	2000년말까지 체납액(B)	차 액 (C=B-A)	인센티브 규모(C*30%)
상위 5개 단체	군 산	17,323	13,941	-3,382	1,015
	부 천	41,932	39,747	-2,185	656
	제 주	14,401	12,871	-1,530	459
	충 주	13,922	12,501	-1,421	426
	경 주	20,696	19,738	-958	287
	소 계	108,274	98,798	-9,476	2,843
하위 5개 단체	의 왕	3,923	3,882	-41	-12
	남 원	2,619	2,580	-39	-12
	오 산	3,102	3,038	-64	-19
	진 주	19,156	19,070	-86	-26
	거 제	4,038	3,926	-112	-34
	소 계	32,838	32,496	-342	-103

○ 군의 경우

(단위 : 백만원)

단체별		1999년까지 총체납액(A)	2000년말까지 체납액(B)	차 액 (C=B-A)	인센티브 규모(C*30%)
상위 5개 단체	화 순	3,394	2,278	-1,116	335
	연 기	11,319	10,493	-826	248
	홍 성	3,433	2,672	-761	228
	예 산	3,476	2,732	-744	223
	고 성	2,501	1,869	-632	-190
	소 계	33,947	31,175	-2,772	1,234
하위 5개 단체	봉 화	83	81	-2	1
	고 흥	786	781	-5	2
	청 양	614	606	-8	2
	울 릉	82	70	-12	4
	연 천	2,099	2,071	-28	8
	소 계	3,664	3,609	-55	17

7. 지방세 세원발굴 장려

지방세관련 인센티브제는 기존의 징수실적에 기초한 소극적 노력은 반영되고 있으나 세원발굴 등 적극적 노력의 반영이 미흡하여 세원발굴과 관련한 자치단체의 인적·물적 소모에 대한 고려를 위해 지방세 증대를 위해 특별히 세원을 발굴하는 자치단체에 대하여 세수증가액의 일정분에 대한 인센티브를 부여하고 있다.

○ 관련세액 × 적용율 (30%~10%)

※ 적용율 : 최초 30%를 적용하고 1년 경과마다 10%씩 3년간 차감 반영

신세원 발굴에 따른 2002년 재정인센티브의 적용내용은 <표 4-13>과 같다.

<표 4-13> 지방세 세원발굴에 따른 인센티브 규모

단체별	관련세액(A) (레저세)	적용율(B) (30%~10%)	인센티브규모(백만원) (A×B)
합 계	51,100		-12,645
광주광역시	5,350	20%	-1,070
대전광역시	10,750	10%	-1,075
경 상 남 도	35,000	30%	-10,500

제3절 인센티브 항목의 타당성 평가

1. 평가의 대상 및 방법

인센티브 항목별 타당성을 분석·평가하기 위한 대상과 자료는 다음과 같다.

첫째, 시와 군으로 구분하되, 지역특성과 재정기반에서 현저한 차이 있고 단체수가 적은 광역자치단체는 제외하기로 한다.

둘째, 인센티브액은 2002년도 보통교부세 배분액으로 하되 이 배분에 반영된 인센티브는 2001년의 결과에 의한 것이기 때문에 관련자료인 재정분석의 지표값은 2001년 결산액을 기준으로 한다.

그리고 인센티브 항목의 타당성 평가는 인센티브 효과 및 인센티브 규모와 관계, 관련지표와의 관계성을 통한 분포상태의 적정성 등에 대한 종합적 분석을 통하여 이루어지게 되는데, 평가방법은 다음과 같다.

첫째, 현행 인센티브 방식이 보통교부세 배분을 위한 기준재정수요액과 기준재정수입액의 산정시에 인센티브 항목별 수요와 수입으로 구분하여 가감하는 것이다. 따라서 인센티브의 결과는 재정부족액으로 나타나는 바, 인센티브가 적용된 재정부족액(FD_1)과 인센티브 미적용시의 재정부족액(FD_2)으로 구분하여 구해진 항목별 인센티브액과의 상관계수를 통하여 인센티브의 적용여부가 미치는 영향을 분석한다.

둘째, 인센티브의 직접적인 효과는 인센티브 항목별로 인센티브 규모에 크게 영향을 받을 수 밖에 없다. 물론 개별 인센티브의 각 항목 자체는 그 나름대로 인센티브로서의 의의가 있겠지만, 자치단체의 실제적 인센티브의 효과여부는 인센티브 항목간의 인센티브액의 상계이후에 나타나는 실제 재정부족액 즉, 보통교부세 배분액인 것이다. 따라서 13개의 인센티브 항목이

적용되고 있지만 인센티브 크기가 아주 큰 인센티브 항목에 의해 결정적으로 좌우될 수 밖에 없으므로 개별 인센티브 항목의 인센티브 규모를 첫째의 방법과 연계하여 분석하기로 한다.

셋째, 인센티브 항목별 인센티브액이 재정분석지표 중 밀접한 관련이 있는 지표를 선정하여 지표값과 인센티브액의 관계정도를 분포상태를 통해 분석한다. 그리고, 시와 군으로 구분하여 최상위 5개단체와 최하위 5개단체의 분포상태가 인센티브의 정당성을 입증하고 있는지를 분석한다.

2. 재정부족액과 인센티브 항목간의 관계

보통교부세 배분의 기초가 되는 자치단체의 재정부족액은 기준재정수요액과 기준재정수입액간의 차이에 의해 결정되는데, 이 때 경비절감과 세수확충의 노력이 인센티브로 반영되는 것이다. 따라서 2002년도 보통교부세 산정내역상의 재정부족액 즉, 인센티브가 반영된 재정부족액(FD1)과 인센티브 가감액을 제외하고서 재산정한 재정부족액(FD2)을 통하여 항목별 인센티브 액과의 상관계수를 구하여 비교·분석한 결과를 통해 판단할 수 있는 바는 다음과 같다.

첫째, 상관계수의 유의수준에서 볼 때, 74개시의 경우와 89개 군의 경우를 비교하면 상당한 차이가 나타나지만, 인센티브 항목별 인센티브의 크기가 대체로 상관계수에 영향을 미치는 것으로 추정된다.

둘째, 수요액의 증대가 인센티브로 나타나는 즉, 정의 상관관계에 있는 기준재정수요 관련 인센티브 항목(지방공무원 정원감축, 비정규직 인력감축, 경상경비 절감, 상수도요금 현실화, 공공청사의 적정관리)은, 시의 경우

대체로 인센티브 항목으로서 의미를 부여할 수 있으나, 공공청사의 적정관리와 인센티브 크기가 상대적으로 큼에도 유의도가 낮은 상수도 요금 현실화는 인센티브 항목으로서의 의미를 부여하기가 곤란하다.

<표 4-14> 재정부족액과 주요 인센티브액간의 상관계수

구분		지방공무원 정원 감축	비정규직 공무원 감축	경상경비 절감	상수도요금 현실화	공공청사적 정관리
시	FD1 (재정부족액)	0.356**	0.423**	0.250*	0.252*	0.098
	FD2 (재정부족액)	0.341**	0.414**	0.243*	0.242*	0.095
	인센티브 폭 (억원)	41.2	32.64	22.27	40.24	15.21
군	FD1 (재정부족액)	-0.106	-0.101	0.05	0.097	-0.081
	FD2 (재정부족액)	-0.106	-0.101	0.05	0.097	-0.079
	인센티브 폭 (억원)	12.29	8.48	5.24	22.87	0.93

주1: * 상관계수는 0.05 수준(양쪽)에서 유의함. ** 상관계수는 0.01 수준(양쪽)에서 유의함.

주2: 보통교부세 산정기초액(조정율 적용전)을 기준으로 FD1은 인센티브액이 포함된 재정부족액이고, FD2는 인센티브액이 제외된 재정부족액임.

셋째, 수입액의 감소가 인센티브로 나타나는 즉, 부의 상관관계에 있는 기준재정수입 관련 인센티브 항목(지방세징수율 제고, 주민세균등할 인상, 종합토지세 과표현실화, 수수료 현실화, 지방세 체납축소)은, 시의 경우 지방세징수율 제고와 종토세 과표현실화라는 2개의 항목에서만 의미를 부여할 수 있다. 군의 경우도 유의수준은 낮지만 이들 항목의 인센티브 크기를 증대시키면 시의 경우와 비슷한 결과로 나타날 것으로 추정된다.

<표 4-15> 재정부족액과 수입 인센티브액간의 상관계수

구분	재정부족액	지방세 징수율제고	주민세 균등화인상	종합토지세 과표현실화	수수료 현실화	지방세 체납 축소
시	FD ₁ (재정부족액)	-0.488**	0.645**	-0.209	0.103	0.095
	FD ₂ (재정부족액)	-0.472**	0.646**	-0.194	0.106	0.093
	인센티브 폭 (억원)	65.01	6.5	56.04	9.29	11.81
군	FD ₁ (재정부족액)	-0.159	0.05	-0.052	0.09	0.089
	FD ₂ (재정부족액)	-0.153	0.05	-0.052	0.088	0.088
	인센티브 폭 (억원)	19.55	1.13	11.29	181	3.34

주1: * 상관계수는 0.05 수준(양쪽)에서 유의함. ** 상관계수는 0.01 수준(양쪽)에서 유의함.

주2: 보통교부세 산정기초액(조정을 적용전)을 기준으로 FD1은 인센티브액이 포함된 재정부족액이고, FD2는 인센티브액이 제외된 재정부족액임.

3. 재정분석지표와 인센티브항목간의 관계

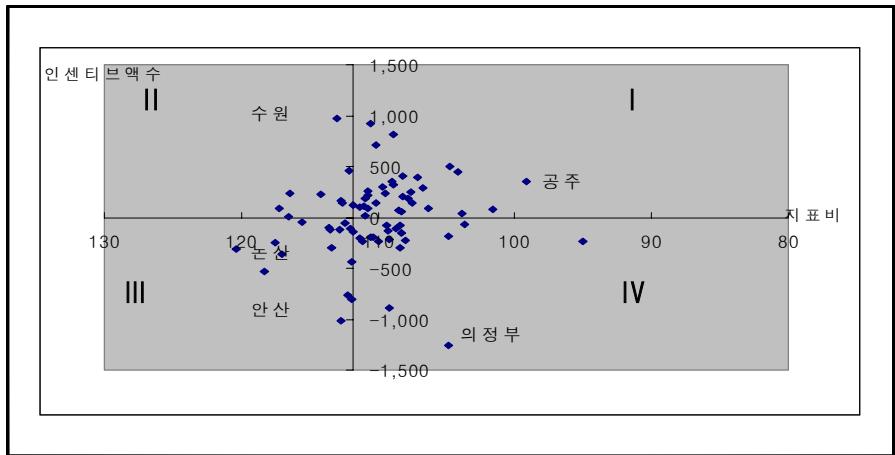
시와 군으로 구분하여 인센티브 항목과 밀접한 관계에 있는 재정분석지표간의 관계를 X축의 재정분석 지표값과 Y축의 항목별 인센티브액을 평균을 기준으로 4분면상의 분포상태를 통해 분석하기로 한다. 이 때 수요인센티브와 밀접한 관련이 있는 재정분석지표로는 경상경비증감율, 경상수지비율의 지표를, 수입 인센티브와 밀접한 관계에 있는 재정분석지표로는 자체수입증감율, 세입·세출충당비율의 지표를 선정하고, 지표값과 인센티브액간의 관계성을 기준으로 분포상태를 분석하되, 항목별 인센티브상위단체(5개

단체)와 최하위단체(5개 단체)를 통해 추가적으로 분포상태를 살펴보기로 한다.

이러한 구체적인 분석내용은 【부록 III】을 참조하기 바라며, 여기서는 「경상경비 절감」의 인센티브 항목과 재정분석지표인 「경상경비 증감율」, 「경상수지비율」간의 관계성을 예시적으로 설명하기로 한다.

예컨대, 74개 시를 대상으로 2002년도 경상경비 절감에 따른 인센티브액과 2001년도 재정분석지표인 경상경비증감율간의 관계성을 Y축의 인센티브액 평균(0백만원, 의정부 -1,253백만원~수원 974백만원)과 X축의 경상경비증감율 평균값(112%, 창원 189%~논산 95%)을 기준으로 4분면을 통해 보면 <그림 4-1>과 같이 74개 시가 분포하고 있다.

<그림 4-1> 시 분포도(경상경비증감율과 경상경비절감 인센티브)



<표 4-16>에서 보듯이 경상경비 증감율과 연계한 경상경비 절감의 인센티브 부여에 대한 타당성을 간접적으로 입증할 수 있는 I분면과 III분면의

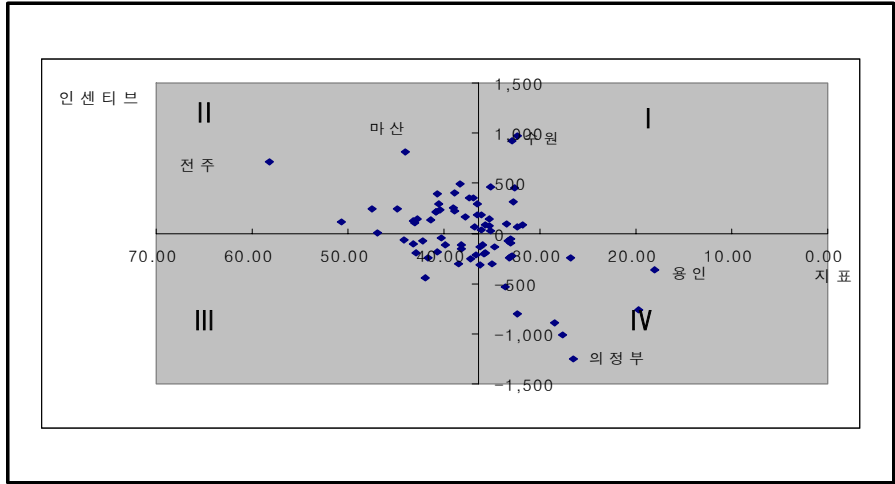
시는 전체 시의 63.5%인 47개 시로 나타난다. 그런데, 인센티브 최상위·최하위의 5개 시를 기준으로 볼 때, II분면과 IV분면의 3개시(수원, 의정부, 성남)의 경우는 경상경비 절감에 따른 인센티브 부여의 정당성을 약화시키는 것으로 나타난다.

<표 4-16> 시 분포도(경상경비증감율과 경상경비절감 인센티브)

분면	단체		평균(% 백만원)		인센티브 최상위 평균			인센티브 최하위 평균		
	수	비율	지표	인센 티브	단체명	지표	금액	단체명	지표	금액
I	30	40.5	108	277	천안,마산, 전주,진주	109	736			
II	9	12.2	114	269	수원	113	974			
III	17	23.0	119	-336				안산, 김해, 과천	112	-862
IV	18	24.3	108	-278				의정부,성남	107	-1,073
계	74	100	112	0	5개단체 (3,918)	110	784	5개단체 (-4,732)	110	-946

한편, 경상경비 절감에 따른 인센티브액과 재정분석지표인 경상수지비율 간의 관계성을 Y축의 인센티브액 평균(0.01백만원, 의정부 -1,253백만원~수원 974백만원)과 X축의 경상수지비율 평균값(36%, 전주 58%~용인 18%)을 기준으로 4분면을 통해 나타내면 <그림 4-2>와 같다.

<그림 4-2> 시 분포도(경상수지비율과 상경비절감 인센티브)



<표 4-17>에서 보듯이 경상수지비율과 연계한 경상경비 절감의 인센티브 부여에 대한 타당성을 간접적으로 입증할 수 있는 I분면과 III분면의 시는 전체 시의 37.8%인 28개 시에 불과한 것으로 나타난다. 그런데, IV분면의 시가 오히려 III분면의 시보다 평균 인센티브액이 낮게 나타나며, 인센티브 최상위·최하위의 5개 시를 기준으로 볼 때, II분면과 IV분면의 8개시(마산, 전주, 진주, 의정부, 안산, 성남, 김해, 과천)의 경우는 경상수지 개선에 따른 인센티브 부여의 정당성을 약화시키는 것으로 나타난다.

<표 4-17> 시 분포도(경상수지비율과 경상경비절감 인센티브)

분면	단체		평균 (%, 백만원)		인센티브 최상위 평균			인센티브 최상위 평균		
	수	비율	지표	인센티브	단체명	지표	금액	단체명	지표	금액
I	14	18.9	34	280	수원,천안	33	949			
II	25	33.8	42	272	마산,전주, 진주	47	673			
III	14	18.9	40	-180						
IV	21	28.4	31	-390				의정부,안산, 성남,김해,과천	27	-946
계	74	100	36	0.01	5개단체 (3,918)	41	784	5개단체 (-4,732)	27	-946

4. 인센티브 항목의 평가결과

위에서 분석한 결과에 기초하여 수요인센티브 항목에 대한 평가는 다음과 같은 기준에 입각하여 평가하기로 한다.

첫째, 재정부족액과 수요 인센티브 항목간의 상관계수는 대체로 인센티브의 크기와 관계가 있다는 점을 감안하여 인센티브의 폭(최상위단체와 최하위단체간의 인센티브 차이)을 기준으로 가중치를 부여한다. 이 때 시와 군은 재정규모가 상이하고, 항목별 인센티브의 폭도 상이하므로 가중치 부여기준을 달리 정한다.

둘째, 수요 인센티브 항목과 재정분석지표간의 관계성을 기준으로 판단하기 위한 4분면상의 분포상태는 I 분면과 III분면의 단체 비중을 기준으로 가중치 부여기준을 달리 정한다. 이 때 재정분석 지표는 인센티브 항목별로

2개를 선정하므로 분포상태는 평균값에 의거하여 가중치를 부여한다.

셋째, 인센티브 항목별로 앞의 4분면상의 분포상태에서 최상위 5개단체는 I 분면에, 최하위 5개단체는 III분면에 속해 있는지 여부를 기준으로 가중치 부여기준을 달리 정한다.

<표 4-18> 인센티브 항목별 가중치 부여기준

기준 가중치	인센티브 폭(크기)		분포상태(I 분면·III분면의 단체 비중 등)	최상위·최하위단체의 정당성(II 분면·IV분면의 단체수)
	시(74)	군(89)		
3점	30억원이상	9억원이상	40~60%	2개 단체 이하
2점	20~30억원	6~9억원	25~40% 또는 60~75%	3~4개 단체
1점	20억원 이하	6억원 이하	25%이하 또는 75% 이상	5개 단체 이상

위의 <표 4-18>의 기준에 따른 평가 결과에 의하여 기준재정수요액 산정 시에 반영되는 3개의 인센티브 항목별 점수를 살펴보면, <표 4-19>에서 보듯이 시의 경우는 비정규직 공무원의 인력감축과 공무원정원 감축이, 군의 경우는 공무원 정원감축이 상대적으로 바람직한 인센티브 항목으로 평가된다. 그러나 경상경비 절감의 인센티브 항목의 경우는 인센티브 규모를 증대할 경우 인센티브 부여의 기대 효과를 확보할 수 있을 것으로 판단된다.

그리고 <표 4-18>의 기준에 따른 평가 결과에 의하여 기준재정수입액 산정 시에 반영되는 4개의 인센티브 항목별 점수를 살펴보면, <표 5-20>에서 보듯이 시와 군의 경우는 지방세징수율 제고와 종합토지세 과표현실화가 상대적으로 바람직한 인센티브 항목으로 평가된다. 그러나 수수료 현실화의 항목의 경우는 인센티브 적용대상을 세외수입으로 하고 인센티브의 규모를 증대할 경우 인센티브 부여의 기대 효과를 확보할 수 있을 것으로 판단된다.

<표 4-19> 수요 인센티브 항목 평가표

		구 분		경상경비 절감	공무원정원 감축	인용인부 절감
		인센티브 크기		대(3점)		○(41.2억원)
		중(2점)	○(22.27억원)			
		소(1점)				
시	분포 상태	경상경비 증감율	양호(3점)		○(52.7%)	○(52.7%)
			보통(2점)	○(63.5%)		
			불량(1점)			
	경상 수지비율	양호(3점)		○(54.0%)	○(45.9%)	
		보통(2점)	○(37.8%)			
		불량(1점)				
상·하위단체 정당성		양호(3점)			○(2개 시)	
		보통(2점)	○(3개 시)	○(3개 시)		
		불량(1점)	○(8개 시)	○(5개 시)	○(7개 시)	
합 계			5.5(2+2+1.5)	7.5(3+3+1.5)	8(3+3+2)	
		구 분		경상경비절감	공무원정원 감축	인용인부 절감
		인센티브 크기		대(3점)		○(12.29억원)
		중(2점)			○(8.48억원)	
		소(1점)	○(5.24억원)			
군	분포 상태	경상경비 증감율	양호(3점)		○(50.6%)	○(51.7%)
			보통(2점)	○(64.0%)		
			불량(1점)			
	경상 수지비율	양호(3점)	○(44.9%)		○(55.1%)	
		보통(2점)		○(71.9%)		
		불량(1점)				
상·하위단체 정당성		양호(3점)		○(2개 군)		
		보통(2점)	○(4개 군)	○(4개 군)	○(3개 군)	
		불량(1점)	○(7개 군)			
합 계			5(1+2.5+1.5)	8(3+2.5+2.5)	7(2+3+2)	

자료: 【부록Ⅲ】 참조.

<표 4-20> 수입인센티브 항목평가표

구분		지방세징수율 제고	수수료 현실화	주민세 확충	종토세 과표현실화	
시	인센티브 크기	대(3점)	○(65.01억원)		○(56.04억원)	
		중(2점)				
		소(1점)		○(9.29억원)	○(6.5억원)	
	분포 상태	자체수 입증가 율	양호(3점)		○(47.3%)	
			보통(2점)	○(62.1%)	○(39.2%)	○(39.2%)
			불량(1점)			
	상태	세입세 출충당 비율	양호(3점)	○(56.7%)	○(58.1%)	○(41.9%)
			보통(2점)	○(36.5%)		
			불량(1점)			
	상하위단체 정당성	양호(3점)			○(-)	
		보통(2점)	○(3개 시)	○○(4개 시)		○(4개 시)
		불량(1점)	○(5개 시)		○(5개 시)	○(5개 시)
	합계		6.5(3+2+1.5)	5.5(1+2.5+2)	6(1+3+2)	7(3+2.5+1.5)
	군	인센티브 크기	대(3점)	○(18.21억원)		○(11.29억원)
			중(2점)			
소(1점)				○(1.81억원)	○(1.13억원)	
분포 상태		자체수 입증가 율	양호(3점)	○(46.1%)	○(58.4%)	○(46.1%)
			보통(2점)	○(61.8%)		
			불량(1점)			
상태		세입세 출충당 비율	양호(3점)	○(47.2%)	○(51.7%)	○(46.1%)
			보통(2점)			
			불량(1점)			
상하위 단체정당성		양호(3점)				
		보통(2점)		○(4개 군)	○○(4개 군)	
		불량(1점)	○○(7개 군)	○(6개 군)		○○(5개 군)
합계		6.5(3+2.5+1)	5.5(1+3+1.5)	6(1+3+2)	7(3+3+1)	

자료: 【부록Ⅲ】 참조.

제5장 재정인센티브·페널티제도의 개선방안

제1절 기본방향과 원칙

1. 기본방향

제3장에서 지방재정 운영실태를 통하여 재정책임성을 분석한 바에 의하면, 도덕적 해이를 방지하고 경비절감과 자구노력을 유인할 수 있는 재정적 인센티브제도는 지방재정운영의 책임성 강화를 위해 필요한 제도라고 판단할 수 있었다. 그러나 현행 재정적 인센티브제도가 보통교부세 배분과 연계되어 있다는 점에서 지방교부세 본래의 목적을 훼손하지 않는 범위내에서 이 제도를 운영할 수 밖에 없다는 점도 간과하여서는 안되는 문제일 것이다. 이는 인센티브제도에 대한 부정적 시각 또한 상존하고 있고, 인센티브 효과가 재정 책임성 강화에 결정적으로 기여하고 있다는 경험적 연구에 의한 검증 또는 결론의 도출 또한 쉽지 않기 때문일 것이다.

그러나 재정적 인센티브가 재정운영의 책임성 강화를 위해 필요한 제도라는 전제하에서 제3장과 제4장에서는 현행 인센티브제도가 어떻게 운용되고 있고, 문제점으로는 어떤 것이 있는가에 대해 분석한 바에 의하면 인센티브의 규모의 적정성, 인센티브의 항목, 적용대상의 형평성 등에서 문제점이 발견되고 있다. 이러한 문제점에 기초하여 보통교부세 배분과 직결되어 있는 현행 인센티브제도를 어떻게 보완하여 개선방안을 정책적 대안으로 제시할 것인가에 관심을 가질 수 밖에 없는데, 이 때 문제점에 대한 인식의 정도, 대안으로 제시할 수 있는 정책방안의 실천가능성, 국가정책(재정분권화)의 방향 등이 고려되어야 할 것이다.

따라서 이러한 맥락하에서 현행 재정적 인센티브제도에 대한 정책방안은 완전히 새로운 체제로 개편할 것인지, 아니면 문제점을 보완하여 현행 제도를 개선·발전시킬 것인지, 아니면, 현행 인센티브제도를 폐지하는 대신에 보통교부세의 배분방식을 개선할 것인지에 대한 검토가 있어야 할 것이다. 이에 따라 구상할 수 있는 정책방향으로서의 대안을 제2장에서 살펴본 선행 연구와 외국사례의 시사점을 원용하여 제시하면 다음과 같다.

첫째는 현행 인센티브방식을 유지하되 그 문제점을 보완하는 것이다(제1안). 이 대안의 주요 내용은 현행 인센티브방식(보통교부세 보정방식)을 유지하되 개별 인센티브 항목의 문제점을 개선하고 자치구의 조정교부금제도에도 현행과 동일한 방법의 적용을 확대하는 것이다. 그리고 자치단체별 인센티브의 실적에 대한 평가와 환류가 이루어질 수 있도록 인센티브의 산정 내역에 대한 공개를 확대하여 주민, 시민단체, 지방의회로부터 평가가 이루어지게 하는 것이다.

이러한 제1안의 장점과 단점을 살펴 보면 다음과 같다. 우선 장점으로서는 현행의 골격을 유지하기 때문에 지자체의 수용가능성에서 큰 문제가 없고, 현행 제도상의 문제점을 보완하는 것이 비교적 쉽다는 점이다. 이에 반해 단점으로는 보통교부세의 불교부단체가 제외되고, 인센티브와 역인센티브의 상계로 인해 실제적 인센티브 효과가 반감되며, 인센티브 항목이 과다하고 지속적으로 인센티브 항목으로의 존치가 부적절한 항목도 있는 동시에 인센티브 규모에서 단체별 차이가 미약하여 선언적 수준의 인센티브 항목이 여전히 존재할 수 밖에 없다는 점이다.

둘째는 인센티브의 규모를 적정화하는 동시에 선언적 수준에서 고려되었거나 효과가 의문시되는 인센티브 항목을 폐지하는 것이다(제2안). 이 대안의 주요 내용은 보통교부세의 원래목적인 재정조정기능과 재원보장기능을

왜곡시키지 않으면서 중앙정부의 재정통제를 가능한한 완화하는 방향에서 지자체의 건정재정 운영을 유도하는 수준에서 인센티브의 항목을 줄이고 지자체의 반응을 제고할 수 있도록 인센티브의 규모를 적정화하되, 시민단체나 지방의회에 의한 통제를 강화하도록 하는 방안이다. 즉 인센티브 규모에서 단체별 차이가 미약하여 선언적 수준의 인센티브 항목 등을 폐지하는 동시에 자치구의 조정교부금에도 현행과 동일한 방법의 적용을 확대하는 것이다.

이러한 제2안의 장점과 단점을 살펴 보면 다음과 같다. 우선 장점으로는 중앙정부의 재정적 규제와 감독이 줄게 되어 지방정부의 자발적 선택에 의한 재정운영을 확대할 수 있다는 점이다. 이에 반해 단점으로는 지방재정의 자율성 확대에 따른 책임성 강화라는 정책방향에 역행할 수도 있다는 점이다.

셋째는 현행 인센티브방식을 폐지하는 대신에 보통교부세 배분과 연계하지 아니하고 별도의 인센티브 재원을 마련하여 재정책임성을 강화하기 위한 새로운 인센티브방식을 도입하거나 보통교부세의 기준재정수입액 산정시 기준세율을 단체별로 차등적용하는 것이다(제3안). 이 대안의 주요 내용은 현행 보통교부세 보정방식을 탈피하여 지방교부세와 조정교부금(자치구의 경우) 재원의 일정율(액)을 인센티브 재원으로 활용하여 새로운 인센티브 평가지표의 적용결과에 의거하여 인센티브를 부여하거나 또는 기준재정수입액 산정시 기준세율(유보율)의 차등화하는 등의 방안이다.

이러한 제3안의 장점과 단점을 살펴 보면 다음과 같다. 우선 장점으로는 지방교부세와 조정교부금의 산정과정의 일환으로 인식되어 인센티브 적용 효과에 대한 기대가 반감된다는 문제가 해소되고, 인센티브 적용대상에서 제외되는 단체가 없어 권한과 재원의 이양에 상응하는 재정책임성이 수반되어 재정운영의 효율성과 건전성이 확보되며, 재정책충과 지출의 자율성에 부합하는 지방재정 운영의 책임성이 강화된다는 점이다. 이에 반해 단점으

로는 지방교부세 별도재원을 활용하는 경우는 자치단체의 재정부족액에 대한 안정적 보전을 담보하는 보통교부세 재원의 잠식이라는 문제 야기와 예기치 못한 특별재정수요에 대비하는 특별교부세의 근본취지와 부합성 및 투명성과 형평성 제고가 요구되는 현안문제의 해결 가능성 등이 고려되어야 한다는 점이다.

이상과 같은 인센티브의 정책방향 설정과 관련한 대안의 장단점을 요약하면 <표 5-1>과 같다.

이상과 같은 재정적 인센티브에 대한 정책방향의 설정과 관련한 대안별 장단점을 감안할 경우 최적안의 도출은 쉽지 않은 사안인 만큼 현행 인센티브제도의 문제점에 대한 인식의 정도, 대안으로 제시할 수 있는 정책방안의 실천가능성, 국가정책(재정분권화)의 방향 등을 고려할 수 밖에 없으므로 다음과 같이 대안의 혼합(policy mix)을 통해 정책방향을 설정하기로 한다.

첫째, 현행 인센티브제도의 문제점을 개선하되, 인센티브의 효과가 미미하거나 지속성을 확보하기가 곤란한 인센티브 항목을 폐지하고, 투자사업의 효율적 관리에 기여할 수 있는 인센티브 항목을 추가하여 현행 인센티브 방식을 개선한다. 그리고 자치구의 조정교부금제도에도 동제도를 적용한다.

둘째, 보통교부세 보정에 연계하기가 곤란한 항목을 대상으로 종합지표화하고 이에 의거하여 지방교부세 별도재원을 통해 인센티브를 부여하는 방안을 모색하는데, 이는 현행 적용대상에서 제외되는 불교부단체의 문제를 해소하기 위한 것이다.

셋째, 인센티브에 대한 인식의 정도가 낮고 주민이나 지방의회의 재정통제 역할이 미약하므로 인센티브 실적에 대한 정보공개 확대를 위한 백서를 발간하고, 재정책임성 강화를 위한 주민과 지방의회의 통제장치를 강구하는 것이다.

<표 5-1> 인센티브 정책방향에 대한 장단점 비교

대안	장점	단점
제1안: 현행 인센티브방식의 유지 및 일부 보완	<ul style="list-style-type: none"> ○현행의 골격을 유지하기 때문에 지자체에서 수용 가능성이 높음 ·현행제도상의 문제점을 보완 할 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> ○보통교부세의 불교부단체와 자치구는 대상에서 제외됨 ○인센티브 항목이 과다한 동시에 인센티브 규모에서 단체별 차이 미약 및 실제적 인센티브 효과의 반감
제2안: 인센티브의 규모 적정화 및 항목의 축소 개편	<ul style="list-style-type: none"> ○중앙정부의 재정적 규제와 감독이 줄어 지방정부의 자발적 선택에 의한 재정운영이 가능 	<ul style="list-style-type: none"> ○지방재정의 자율성 확대에 따른 책임성 강화에 역행
제3안: 현행 인센티브방식의 폐지 및 새로운 방식의 도입	<ul style="list-style-type: none"> ○지방교부세의 산정과정의 일환으로 인식되는 문제 개선가능 ○인센티브 적용대상에서 제외되는 단체가 없어 권한과 재원의 이양에 상응하는 재정책임성 강화 	<ul style="list-style-type: none"> ○지자체의 재정부족액 보전재원의 잠식 또는 충족예기치 못한 특별재정수요에 대비하는 특별교부세의 근본취지와 부합성 문제 제기 ○형평성 요구 수용에 문제

2. 원칙

지방재정관리제도는 공공지출의 생산성과 효율성을 증진시키는데 1차적인 의의를 두고 있는 동시에 지방자치단체가 방만하거나 비능률적인 재정지출을 스스로 억제하고 건전한 재정운영을 이행하고자 노력하도록 하는 등 유인을 제공하여 재정관리의 책임성을 제고시키는 역할이 무엇보다 중요할 수 밖에 없다.

여기서 지방재정관리제도란 지방자치단체가 재정을 건전하고 효율적으로 운영하기 위하여 예산편성과 집행 및 결산과정에서 지방자치법, 지방재정법

등에 규정된 각종 제도를 말한다. 이러한 지방재정관리제도는 <표 5-2>에서 보듯이 지방자치단체의 재정운영과정에 있어 재정지출에 앞서 예산편성과 관련된 사전적 관리제도와 재정지출결과 집행의 책임과 관련된 사후적 관리제도로 구분하여 운영되고 있는데, 이들 제도의 상호보완적 운영을 통하여 지방재정의 건전성과 효율성을 확보할 수 있다.

첫째, 현행 인센티브제도의 문제점을 개선하되, 인센티브의 효과가 미미하거나 지속성을 확보하기가 곤란한 인센티브 항목을 폐지하고, 투자사업의 효율적 관리에 기여할 수 있는 인센티브 항목을 추가하여 현행 인센티브 방식을 개선한다. 그리고 자치구의 조정교부금제도에도 동제도를 적용한다.

둘째, 보통교부세 보정에 연계하기가 곤란한 항목을 대상으로 종합지표화하고 이에 의거하여 지방교부세 별도재원을 통해 인센티브를 부여하는 방안을 모색하는데, 이는 현행 적용대상에서 제외되는 불교부단체의 문제를 해소하기 위한 것이다.

셋째, 인센티브에 대한 인식의 정도가 낮고 주민이나 지방의회의 재정통제 역할이 미약하므로 인센티브 실적에 대한 정보공개 확대를 위한 백서를 발간하고, 재정책임성 강화를 위한 주민과 지방의회의 통제장치를 강구하는 것이다.

따라서 지방재정관리제도는 지방재정의 안정적 관리와 전체적인 투자효율의 극대화를 위한 분야별 제도이므로 제도간의 연계 운영방안을 지방재정법 제30조 등에서 제시하고 있는데, 각종 재정관리제도의 유기적 통합 운영을 위하여 법령에 규정된 기한내에 업무를 처리하도록 되어 있다.

<표 5-2> 현행 지방재정관리제도

구 분	지방재정관리제도	법 적 근 거
예산편성과 관련한 제도	<ul style="list-style-type: none"> ○중기지방재정계획제도 ○투·융자심사제도 ○예산편성기본지침 및 과목 구분과 설정 ○지방비부담 협의제도 · 지방채발행승인제도 	지방재정법 제16조 지방재정법 제30조 지방재정법 제30조, 제32조 지방재정법 제22조, 제23조, 보조금 의 예산 및 관리에 관한 법률 제17조 지방자치법 제115조, 지방재정법 제8조
예산집행 및 결산과 관련한 제도	<ul style="list-style-type: none"> ○지방재정분석·진단제도 ○지방재정운영상황 측정 ○교부세 감액제도 ○지방재정인센티브 ○지방재정상황 주민공개 	지방재정법 제118조 지방재정법 제2조 지방교부세법 제11조② 지방교부세법 시행규칙 제5조의3 지방재정법 제118조의3

특히, 우리나라의 대다수 지방자치단체는 본질적으로 그 재정수지기반이 취약할 뿐 아니라 지방선거에 당선된 자치단체장 및 지방의회의원들의 선거 공약 이행, 주민의 복지욕구의 분출 및 재정수요의 급증에 따르는 재정적인 부담이 가중되고 있다. 이로 인해 재정수요의 급증과 재원확충의 곤란이라는 상충된 재정환경에 직면한 지방자치단체가 선택해야 할 방안은 보다 적은 지출로 보다 나은 공공서비스를 제공할 수 있도록 재정운용의 효율성을 제고하는 길 밖에 없다.

따라서 지방자치단체가 주민의 세금을 정당하게 사용하는 유일한 경우는 같은 돈을 들여서 민간이 하는 것보다 지방자치단체가 하는 것이 사회적으로나 경제적으로 더 나은 때 뿐이라는 기본전제하에서 이를 위한 지방자치단체의 재정지출이 수반되는 모든 행정활동에 대한 분석·평가를 기초로 지

출구조와 관리·운영측면의 비효율성을 과감히 극복하고 재정지출의 성과를 극대화시키는 지방재정관리방안을 모색하는 것이다.

이러한 맥락하에서 지방자치단체의 예산운용 및 재정관리 상태를 합리적으로 점검·평가할 수 있는 수단을 통해 건전재정운영에 노력한 우수단체에 대해 재정지원 등 재정운영 결과에 대해 유인을 제공하고, 반면에 재정운영이 부실하거나 예산의 낭비를 초래한 자치단체에 대하여는 재정적 불이익을 주거나 제재조치를 취하는 유인체제를 구축할 필요성이 있는 것이다. 그리고 지방재정운영에 대한 상황을 올바르게 판단하고 문제점을 도출하고 향후 나아가야 할 재정운영의 방향과 정책을 모색하기 위하여는 재정운영에 대한 평가·환류기능의 강화가 매우 중요한 것이다.

그러므로 상술한 재정적 인센티브·페널티제도의 정책방향에 기초하여 구체적인 정책방안을 제시하고자 하는 인센티브와 페널티의 적용원칙은 다음과 같다.

첫째, 동제도의 운영주체는 중앙정부 뿐만 아니라 광역자치단체도 포함시키며, 적용대상을 전자치단체로 확대하되, 특히 독립채산제와 경영화가 중시되어 별도로 경영평가와 진단을 통해 인센티브제가 운영되고 있는 지방공기업 분야는 제외하도록 한다.

둘째, 인센티브의 적용방법은 개별적 인센티브 항목의 평가에 의한 방법(현행 인센티브 방식)과 별도 재원을 통한 종합적 평가에 의한 방법으로 구분하여 마련한다.

셋째, 지방교부세제도의 목적을 훼손하지 않는 범위에서 건전재정운영을 유도하는 재정정책수단이 되도록 하되 자치단체의 자치권을 제약하지 않도록 운영한다.

넷째, 현행 인센티브방식을 유지할 경우 인센티브의 효과가 거의 없거나

인센티브의 적용격차가 미미한 인센티브 항목을 폐지하는 대신 재정운영의 효율성을 제고할 수 있는 항목을 추가하는 방안을 검토한다.

다섯째, 평가방법은 적용재원과 연계시키되, 지방재정관리제도와의 연계성을 강화하여 동제도의 도입효과를 제고한다.

여섯째, 제도운영의 투명성을 확보하도록 하며, 결과에 대해서는 주민 및 지방의회의 평가가 가능하도록 공개하도록 한다.

이러한 재정적 인센티브·페널티제의 개선을 위한 원칙하에서 강구되어야 하는 구체적인 정책방안은 절을 달리하여 제시하기로 한다.

제2절 인센티브 규모와 항목의 적정화

1. 인센티브 규모의 적정화

현행 인센티브의 규모가 타당한 기준에 입각하여 적정한 수준에 있는지를 판단하기는 쉽지 않다. <표 5-3>에서 보듯이 2002년 전체 자치단체에 있어서 또는 자치단체 유형별로 기준재정수요액과 기준재정수입액에서 수요인센티브와 수입인센티브가 점하는 비중은 2~3%의 수준에 있다. 그리고 인센티브와 역인센티브가 공존하고, 인센티브 항목이 과다하며, 이 중 일부 인센티브 항목은 인센티브 규모가 아주 영세하여 자치단체별 실제의 인센티브는 합산 과정에서 서로 상계·상쇄된다.

이로 인해 현재의 인센티브 규모로는 자치단체로 하여금 인센티브제에 대한 반응이 나타나도록 할 수 있는 효과적인 장치로 기능하기에는 한계가 있는 것으로 판단된다.⁴⁵⁾

<표 5-3> 인센티브의 규모와 비중(2002)

○ 수입인센티브

(단위 : 백만원, %)

구분	인센티브				역인센티브			
	기준재정 수요액(A)	수입인센 티브(B)	B/A	자치 단체수	기준재정 수요액(A)	수입인센 티브(C)	C/A	자치 단체수
전체	27,116,989	379,405	1.40	167	4,720,724	-12,557	-0.27	12
광역	10,872,188	175,699	1.62	10	4,024,338	-10,141	-0.25	6
시·군	16,244,801	203,706	1.25	157	696,386	-2,416	-0.35	6
시	9,206,515	119,632	1.30	69	608,743	-2,379	-0.39	5
군	7,038,286	84,074	1.19	88	87,643	-37	-0.04	1

○ 수입인센티브

(단위 : 백만원, %)

구분	인센티브				역인센티브			
	기준재정 수입액(A)	수입인센 티브(B)	B/A	자치 단체수	기준재정 수입액(A)	수입인센 티브(C)	C/A	자치 단체수
전체	13,869,252	-151,028	-1.09	116	5,687,544	86,459	1.52	63
광역	10,659,547	-116,611	-1.09	11	2,332,109	31,828	1.36	5
시·군	3,209,705	-34,417	-1.07	105	3,355,435	54,631	1.63	58
시	2,439,886	-22,360	-0.92	36	2,907,137	46,605	1.60	38
군	769,819	-12,057	-1.57	69	448,298	8,026	1.79	20

자료: 행정자치부, 「보통교부세 산정내역」, 2002.

45) 최병호·정종필, “보통교부세에 있어서 세수노력 및 재정형평화에 대한 기준세율과 수입인센티브제도의 효과”, 『공공경제』, 제7권 제2호, 한국공공경제학회, 2002, p. 134.

그런데, 이러한 인센티브의 적정규모와 관련하여 보통교부세의 10%(김정완, 1998), 인센티브의 상하한선 설정(감액 제외) 및 수요절감액과 수입 증대액의 20%+ α 수준(김경환외, 2000), 재정부족액의 \pm 2%이내(김수근, 2001) 등으로 하는 것이 바람직하다는 입장이 제시되고 있으나 이러한 견해들이 경험적 연구에 의한 객관성을 확보하고 있지는 않다.

그러나 제5장 제3절에서 살펴본 바와 같이 현행 인센티브 항목으로서의 존재 의의는 인센티브 규모와 밀접한 관련이 있는 것으로 나타나고 있는데, 보통교부세에 인센티브제도가 적정 수준을 넘어 강화되면 지방교부세제도는 조건부 보조금(effort-related grant)과 유사하게 될 우려가 있다.⁴⁶⁾ 따라서 보통교부세 목적 훼손으로 이어지지 않도록 현행 인센티브 절대액을 유지하되, 과도한 인센티브 항목을 축소조정한 후에 항목별 인센티브 규모는 증대시키는 것이 이 제도의 도입취지를 살릴 수 있는 것이다. 이 때 유의할 점은 인센티브 규모가 지나게 과다할 경우 선의의 경쟁을 일탈하여 자치단체의 행정력과 재정의 낭비를 초래할 수도 있는 반면에 인센티브 규모가 너무 영세할 경우 유인책으로서의 기능을 할 수 없다는 것이다.⁴⁷⁾

46) 미국에서 과거에 운용되었던 GRS(general revenue sharing)이 인구, 소득, 징세노력에 의거하여 배분되어 징세노력보조금(tax effort grant)이라고 지적되고 있다(Ronald C. Fisher, *State and Local Public Finance*, Chicago : Irwin, 1996, pp. 217~218).

47) 김석태·현승숙, “보통교부세 인센티브제의 반응성과 그 함의”, 『한국지방자치학회보』, 제15권 제3호, 한국지방자치학회, 2003, p. 242.

<표 5-4> 인센티브의 적정규모(2002년 기준)

구 분		기 준	인센티브 규모(백만원)
김정완		보통교부세액의 10%	1,062,286
김수근		재정부족액의 2%	273,969
김경환 등		수요절감액과 수입증대액의 20%+a 수준	
현행 (2002년)	수요인센티브	기준재정수요액의 1.67%	391,962(역인센티브 포함)
	수입인센티브	기준재정수입액의 2.61%	137,467(역인센티브 포함)
행정자치부(안) : 별도 인센티브 재원		지방교부세 총액의 1%*	118,211

주*: 최근 정부혁신지방분위위원회에서 특별교부세를 축소하여 보통교부세화하는 방안을 추진하는 것에 대해 행정자치부는 지방교부세의 1%를 인센티브 원으로 활용할 것을 제안하고 있음

2. 인센티브 항목의 적정화

인센티브 제도의 기본 취지는 지방자치단체의 효율적인 재정 운영을 위해 건전한 경쟁을 유도함에 있다. 따라서 인센티브에 이용되는 지표는 지방자치단체의 재정력과 밀접한 연관이 있어서는 안 되며, 모든 자치단체들에게 동일한 기회가 주어질 수 있는 지표이어야 한다.

보통교부세의 배분시에 인센티브를 반영하는 현행방식(기준재정수요액 산정시 6개, 기준재정수입액 산정시 7개 인센티브 항목을 반영)의 문제점인 즉, 제3장 제2절에서 제시한 <표 3-12>의 문제점을 개선하는 것이다. 이 때, 인센티브의 효과가 없거나 인센티브 격차가 미미한 항목의 폐지, 재정운영의 효율성을 제고하기 위한 항목의 추가 등도 검토할 수 있다. 따라서 제3장 제2절에서 지방재정운영의 책임성분석에서 살펴본 바에 의거하여 재정운영의 도덕적 해이를 방지하여 재정책임성을 강화할 수 있는 방안을

모색하는 측면에서 폐지, 존치(개선), 추가의 인센티브 항목을 살펴보기로 한다.

가. 폐지대상 항목

현행 인센티브 항목 중 폐지하는 것이 바람직한 항목으로는 다음과 같은 기준에 의거하여 폐지하는 것이다.

첫째, 인센티브의 크기가 작고, 1회성에 기초하는 경우 폐지할 필요가 있다. 여기에 해당하는 현행 인센티브 항목으로는 기준재정수요에 반영되는 읍·면·동의 통합, 공공청사의 적정관리와 기준재정수입에 반영되는 지방세원발굴의 항목이다. 이들 항목은 지속성을 확보하기가 곤란하고, 지속적으로 인센티브를 부여하게 될 경우 이로 인해 불이익을 받게 되는 단체들의 불만이 야기되어 자칫 제도의 존립자체가 위협을 받게 될 수도 있다. 또한 인센티브의 규모가 작을 경우 이 항목의 도입취지를 확산시키기도 곤란할 것이다.

따라서 이들 항목에 대한 인센티브의 적용은 단기간으로 하고 별도의 인센티브 재원을 통해 인센티브를 부여하는 것이 바람직할 수 있다.

둘째, 인센티브의 크기가 작고 기존의 다른 인센티브 항목의 내용과 다소 중복되거나 다른 제도운영을 통하여 인센티브가 부여되는 경우는 폐지하는 것이다. 이들 항목으로는 지방세징수율 제고와 밀접한 관계에 있는 지방세 체납축소와 지방공기업 분야의 인센티브와 중복되기도 하는 상수도요금 현실화를 들 수 있다.

인센티브 도입 목적이 지자체의 도덕적 해이를 예방하여 경상경비의 절감과 투자 효율성 제고, 그리고 자구노력을 통한 세수확충에 있는 만큼 별도로 경영평가·진단제도⁴⁸⁾를 통하여 책임경영을 유도하는 공기업특별회

48) 지방공기업 경영평가는 지방공기업이 달성한 연도별 경영실적을 객관적으로 평가하여 그 결과에 상응하는 보상을 실시하고 차기의 경영계획에 반영시키는 일련의 환류과정(feed back)이며, 경영평가를 통하여 지방공기업이 생산물의 질을 제고시키고, 숨어 있는 공기업의 가치를 개발·장려하는 제도이다. 이러한 지방공기업 경영평가는 지방공기업법 제78조 1항 및 동법 시행령 제68조에 근거하고 있으며, 그 중요한 목적은, 지방공기업이 달성하여야 할 목표나 나아가야 할 방향을 미리 지표로 설정해 주고 사후에 이 기준과 실적을 비교·분석·평가하여 보상을 실시하거나 책임을 추궁하는 등의 사후관리를 강화함으로써 궁극적으로 지방공기업의 경영개선을 도모하는 데 있다. 지방공기업 경영평가는 상수도, 하수도, 공영개발사업 등 지방직영기업과 도시개발공사, 주차관리공단, 시설관리공단, 지하철 공사와 같은 지방공사·공단 등이 그 대상이 되는데, 다만 직영기업은 행자부 지방공기업 경영평가위원회의 심의결과를 토대로 장관이 선정하며, 사업실적이 없는 지방공사·공단의 경우는 제외하고 있다. 이러한 지방공기업 경영평가는 매년 1회 실시함을 원칙으로 하나, 지방직영기업에 대해서는 행정자치부장관이 따로 정할 수 있도록 되어 있다. 그리고 행정자치부는 경영평가결과 도출된 문제점 중 특정 단체에 해당되는 문제에 대해서는 대상단체별로 대책을 강구하도록 하고, 공통적인 발전 과제에 대해서는 연도별 지방공기업 업무추진계획에 반영토록 하는데, 부실기업의 관리자에 대하여는 신분상 불이익을 받도록 하고, 우수기업 종사자에 대하여는 포상, 인사상 특전 또는 인센티브상여금을 지급할 수 있다.

이상의 경영평가의 후속조치로서 지방공기업법 제78조의2, 및 지방공기업법 시행령 제70조 내지 제75조에 의거하여 경영진단이 있게 되는데, 행자부장관은 경영평가보고서 등의 서류를 접수한 때에는 60일 이내에 경영진단대상을 확정하게 된다. 경영진단의 대상 선정기준은 ① 3년이상 계속하여 당기순손실이 발생하는 지방공기업, ② 특별한 사유없이 전년도에 비하여 영업수익이 현저하게 감소한 지방공기업, ③ 경영여건상 사업규모의 축소, 법인의 청산 또는 민영화 등 경영구조개편이 필요하다고 인정되는 지방공기업, ④ 기타 대통령령이 정하는 지방공기업(경영목표설정이 비합리적인 지방공기업, 인력 및 조직관리가 비효율적인 지방공기업, 재무구조가 불건전한 지방공기업, 기타 행자부장관이 경영진단이 필요하다고 인정하는 지방공기업)으로 되어 있다. 이러한 경영진단의 결과에 따라 경영진단에 따른 경영개선명령(당해 지방공기업의 임직원에게 대한 감봉·해임등의 결과조치, 사업규모 축소·조직개편 및 인력조정, 법인의 청산 및 민영화, 기타 경영개선을 위하여 필요한 사항)의 조치가 이루어지게 되는데, 경영개선의 영을 받은 지방자치단체의 장, 공사의 사장 또는 공단의 이사장은 특별한 사유가 없는 한 지체없이 이에 응하여야 한다.

계는 적용대상에서 제외할 필요가 있는데 반해 일반회계와 기타특별회계는 적용대상으로 하고 기금은 적용하는 것이 바람직하나 그 적립규모가 아직 영세한 동시에 사업실적이 거의 없는 실적이므로 장기적으로 검토할 문제일 것이다.

나. 개선 항목

존치하는 것이 바람직한 현행 인센티브 항목 중 개선되어야 하는 인센티브 항목으로는 다음과 같은 기준에 의거하여 개선한다.

첫째, 현행 인센티브 항목중 인센티브 규모가 적어 인센티브 효과가 거의 없는 것은 인센티브의 크기를 확대하는 것이다. 이들 항목으로는 경상경비 절감, 주민세균등화 인상, 수수료 현실화 등이 있다.

둘째, 자치단체의 인구규모나 지역특성의 반영이 미흡하거나 적용공식에 문제점을 안고 있는 인센티브 항목은 이들 변수를 적용시에 반영하여 문제요인을 제거할 필요가 있다. 이들 항목으로는 경상경비 절감, 지방세징수율 제고, 종합토지세 과표현실화 등의 항목이 있는데,⁴⁹⁾ 다음과 같이 개선할 필요가 있다.

<인구규모 반영> 경상비의 인구 규모에 따른 규모의 경제 여부를 반영하기 위해 경상비절감 산정 회귀식의 설명변수에 인구수를 추가하여 추정하도록 한다.

<지역특성 반영> 종합토지세 과표현실화의 경우 별도로 각급 자치단체 평균 과표현실화율을 적용하는 것이 더 적절할 것으로 판단된다.

<문제요소 제거> 예컨대, 현행 지방세 징수율제고 인센티브 항목의 다음

49) 박완규, “지방교부세 산정방식에 대한 연구: 보정계수 및 인센티브 제도를 중심으로”, 『한국 지방재정논집』, 제7권 제2호, 한국지방재정학회, 2002, pp. 92~94.

공식에서 전국 평균비율 사용(지방세 징수율, 과표현실화율)에 대한 적정성을 검토한다.

$$\text{인센티브} = \text{부과액} \times (\text{당해단체 비율} - \text{전국 평균 비율})$$

그 이유는 한 지역의 부과액이 증가하게 되면 기준재정수입액은 증가하므로 보통교부세 배분액은 감소하게 되고, 당해단체 비율이 증가하더라도 전국 평균 비율에 미달하게 되면 역인센티브(disincentive)로 작용하게 되기 때문이다. 따라서 부과액이 증가하고 당해단체 비율도 높아졌으나 전국 평균 비율에 미치지 못하는 경우 현행 지방세징수율 제고라는 인센티브 항목이 존재하지 않을 때에 비해 더 불리해질 수 있다.

셋째, 적용대상이 일부이기 때문에 인센티브 효과를 크게 기대할 수 없는 것은 적용대상을 확대하는 것이 바람직한데, 여기에는 수수료 현실화, 탄력세율 적용을 들 수 있다. 즉 경상적 세외수입의 주세입원은 수수료외에도 사용료가 있고, 현행 탄력세율의 적용이 가능한 지방세목은 13종이지만, 인센티브 적용에서는 당해 주민의 조세저항없이 조세수출로 세수를 확충할 수 있는 지역개발세만이 탄력세율 인센티브가 운영되고 있다. 따라서 이들 인센티브 항목의 적용대상을 사용료(또는 세외수입 전체), 지역개발세를 포함하여 탄력세율의 적용이 가능한 세목에 대해서도 인센티브 적용을 확대하는 것이다.

다. 추가대상 항목

지방자치단체 재정기반의 현격한 차이를 고려하면서 인센티브제도의 도입 목적을 구체적으로 달성하기 위한 구체적인 내용과 연계시켜 인센티브제를 강화하기 위한 방안이 마련되어야 할 것이다. 이러한 구체적인 내용으로 고려될 수 있는 것은 다음과 같다.

첫째, 지방재정운영의 건전성을 제고하기 위한 인센티브 기준으로는 인건비 절감(지방공무원 정원감축, 비정규직공무원 감축), 경상적 경비(선심성 경비, 행사성 경비)의 절감 등이 있다.

둘째, 지방재정운영의 효율성을 제고하기 위한 인센티브 기준으로는 투자타당성 제고(투자심사사업의 예산반영율, 재정계획사업의 예산반영율), 소규모분산투자의 억제, 투자사업의 효율적 관리와 성과제고 등이 있다.

셋째, 자주재원의 확충 노력을 제고하기 위한 인센티브 기준으로는 지방세 확충(징수율 제고, 과표현실화율, 탄력세율 적용, 신세원 발굴), 세외수입 확충(사용료와 수수료의 현실화율), 경영개선(민간위탁) 등이 있다.

그런데, 앞에서 이미 제시한 재정운영의 건전성 제고와 자주재원 확충 노력 제고를 위한 인센티브 항목외에 새로이 추가할 필요성이 있는 인센티브 항목으로는 재정운영의 효율성 제고와 관련되어 있다. 제3장 제2절에서 지방재정운영의 책임성분석에서 살펴본 바와 같이 지방재정의 투자효율성의 저하와 재정수지의 악화는 시급한 재정수요나 현안사업에의 우선투자를 어렵게 한다.

따라서 투자사업예산을 편성함에 있어 한정된 재원을 우선순위에 따라 합리적 배분을 유도하기 위하여 ① 업주위주 대규모공사와 선심성 소규모분산투자의 억제, ② 자치단체간의 공동투자를 통한 투자중복 및 예산낭비 방지, ③ 민자유치 및 민간위탁 시행 유도를 위한 정책이 요구되는데, 이와 관

런한 인센티브 항목의 선정기준은 다음과 같다.

첫째, 지역경쟁력 제고를 위해 중점적 투입이 요망되는 투자사업이 위축되지 않도록 하기 위하여 새로운 인센티브 항목으로 투자비비율을 추가할 수 있다.

둘째, 1995년 민선 지방자치제 실시 이후 지방자치단체에서 추진한 지역 투자사업 중에는 추진이 정상적으로 이루어지지 못하는 사업도 많은 실정으므로 투자사업의 효율적 관리를 유도하기 위하여 투자심사사업의 예산반영율, 재정계획사업의 예산반영율을 추가할 수 있다.

셋째, 나눠먹기식 소액분산투자는 투자의 효율성을 저하시킬 수 있고, 지역발전기반의 확충에 악영향을 미칠 수 있으므로 소액분산투자를 억제하기 위하여 소액투자사업비율을 추가할 수 있다. 여기서 소액투자비란 사업비 규모가 영세하여 투자심사대상에서 제외되는 사업의 투자비를 말하는데, 즉 시·군·자치구는 10억원 미만, 시·도는 20억원 미만, 서울특별시는 30억원 미만의 사업을 의미한다.

이러한 선정기준에 의거하여 새로이 인센티브 항목으로 추가할 수 있는 것으로는 투자비비율, 투자심사사업의 예산반영율, 재정계획사업의 예산반영율, 소액투자사업비율 등을 들 수 있지만, 지역의 재정기반이 상이한 점을 감안하여 판단할 필요가 있다.

따라서 인센티브에 이용되는 지표는 지방자치단체의 재정력에 좌우될 수 있는 투자비비율과 중기재정계획제도의 실효성이 낮아 미래에 추가시킬 필요가 있는 재정계획사업의 예산반영율은 제외하고서 모든 자치단체들에게 동일한 기회가 주어질 수 있는 투자심사사업의 예산반영율과 소액투자사업비율을 추가하는 것이다.

이상의 내용을 요약하면 <표 5-5>와 같다.

<표 5-5> 인센티브 항목의 개선

구분	항 목	계	인센 티브	역인센 티브	존폐 여부	비 고
기준 재정 수요	합 계	5,028	4,348	680		
	지방공무원 정원감축	2,156	2,137	19	현행 유지	
	비정규직 공무원감축	884	808	76	현행 유지	
	경상경비 절감	1,230	884	346	개 선	인센티브 크기 확대, 인구규모 반영
	상수도요금 현실화	348	308	40	폐 지	공기업경영평가와 중복
	읍면동 통합유도	-	-	-	폐 지	1회성 , 별도의 인센티브
	지방청사 관리적정화	409	211	198	폐 지	1회성 , 별도의 인센티브
	투자사업의 효율적 관리				추 가	투자심사사업의 예산반영을
	소액분산 투자의 억제				추 가	소액투자사업비율
기준 재정 수입	합 계	3,718	2,182	1,536		
	지방세 징수율	2,042	1,026	1,016	개 선	문제요인 제거, 인센티브 크기확대
	주민세 개인균등화	187	187	0	개 선	인센티브 크기확대
	종토세과표 현실화율	800	335	465	개 선	지역특성 반영
	수수료 현실화율	128	73	55	개 선	인센티브 크기확대 적용대상을 세외수입으로 확대 또는 수수료 포함
	지방세채납축소	435	435	0	폐 지	중복성, 별도의 인센티브
	지방세세원발굴	126	126	0	폐 지	1회성 , 별도의 인센티브
	탄력세율 적용*				개선, 폐지	적용대상세목의 확대

주*: 탄력세율의 인센티브 항목은 2002년도에 적용되지 않았음
 자료: 행정자치부, 『보통교부세 산정내역』, 2002.

제3절 불교부단체와 자치구에 대한 적용확대

1. 보통교부세 불교부단체

현행 인센티브제도는 보통교부세 배분과 연계되어 있기 때문에 자치단체에 대한 보통교부세 배분액에 영향을 미치는 인센티브의 크기에 좌우되어 인센티브 제도의 목적인 건전재정으로의 유인기능이 작동하도록 되어 있다.

따라서 보통교부세의 불교부단체는 실제적으로 인센티브 적용대상에서 제외되고 있는 것이다.

2002년의 경우 보통교부세 불교부단체는 10개 단체인데, <표 5-3>에서 보듯이 이들 불교부단체를 대상으로 인센티브의 정(+)의 값으로 적용된 4개단체(서울시, 경기도, 수원시, 성남시)는 물론, 인센티브의 부(-)의 값으로 적용된 6개단체(안양시, 부천시, 안산시, 고양시, 과천시, 용인시)도 모두 보통교부세 산정시 적용된 인센티브액을 제외하여도 불교부단체로 나타나고 있다. 뿐만 아니라 인센티브의 적용으로 보통교부세 산정시에 유리하게 된 4개단체의 경우에도 음(-)의 재정부족액⁵⁰⁾과 인센티브액을 비교하면 상당한 격차가 있다.

따라서 인센티브의 규모를 현재의 규모보다 훨씬 증대시켜도 실제로 현행 인센티브 방식은 이들 불교부단체의 유인장치로는 기능을 할 수가 없는 것이다. 즉, 지방교부세 불교부단체에 대한 재정적 인센티브제는 보통교부세 보정방식으로는 인센티브제의 도입 목적을 달성하기가 불가능하여 동제도의 적용대상 단체상의 형평성 문제가 야기될 수 밖에 없다.

50) 불교부단체의 재정부족액 산정내역은 다음과 같다.

단체명	기준재정수요(A)				기준재정수입(B)				재정부족액 (A-B)
	계	기초수요	보정수요	인센티브	계	기초수입	보정수입	인센티브	
서울시	4,551,646	3,848,039	597,442	106,165	5,216,023	4,606,024	533,067	-13,068	-664,377
경기도	1,863,634	823,443	1,041,809	-1,618	2,273,931	2,229,809	97,523	-53401	-410,297
수원시	228,454	223,766	0	4,688	301,694	176,778	125,368	-452	-73,240
성남시	214,272	210,364	0	3,908	265,951	169,362	128,185	-1,596	-81,679
고양시	194,179	189,804	0	4,375	248,971	128,981	115,579	4,411	-54,792
과천시	58,148	58,341	0	-193	72,684	18,925	53,769	-10	-14,536
부천시	189,219	188,263	0	956	206,752	124,685	80,026	2,041	-17,533
안산시	161,218	161,116	0	102	167,640	91,507	74,800	1,273	-6,422
안양시	166,529	164,466	0	2,063	184,491	100,753	79,996	3,742	-17,962
용인시	143,000	142,658	0	342	219,711	111,542	101,358	6,811	-76,711

<표 5-6> 보통교부세 불교부단체의 인센티브 규모

(단위 : 백만원)

불교부 단체	인센티브			FD1	FD2	FD1/FD2 (%)
	계	수요인센티브	수입인센티브			
서울시	119,233	106,165	13,068	-664,377	-545,144	121.9
경기도	51,783	-1,618	53,401	-410,297	-358,514	114.4
수원시	5,138	4,688	450	-73,240	-68,102	107.5
성남시	5,504	3,908	1,596	-81,679	-76,175	107.2
안양시	-1,679	2,063	-3,742	-17,962	-19,641	91.5
부천시	-1,085	956	-2,041	-17,533	-18,618	94.2
안산시	-1,171	102	-1,273	-6,422	-7,593	84.6
고양시	-36	4,375	-4,411	-54,792	-54,828	99.9
과천시	-183	-193	10	-14,536	-14,719	98.8
용인시	-6,469	342	-6,811	-76,711	-83,180	92.2

주: FD₁ : 보통교부세 산정내역상의 재정부족액FD₂ : 인센티브를 제외하여 재산정한 재정부족액

따라서 보통교부세 불교부단체에 대한 재정적 인센티브제의 효과를 유도하기 위하여는 현행 방식을 보완하는 동시에 또 다른 정책방안(제6장 제5절 참조)의 강구가 있어야 할 것이다.

2. 자치구

특별시·광역시는 지방교부세 제도와 별개로 자치구의 재정부족액을 보전하는 조정교부금제도를 운영하고 있는데, 이 제도에서 인센티브를 적용하지 않아 자치구(69)는 인센티브 대상에서 제외되고 있는 것이다.

그런데, 자치구는 동급 자치단체인 시나 군과는 그 특성이나 기능이 다소 상이하고, 세입은 조정교부금에 크게 의존하고 있으며, 경상경비의 비중이 높고 투자비의 비중이 낮은 세입 및 세출의 구조로 되어 있다. 특히 <표 5-7>에서 보듯이 시·군에 비해 경상경비의 일반재원 수입충당능력을 나타내는 경

상수지비율은 높게, 투자사업비의 비율과 전년대비 자체수입증가율은 낮게 나타나고 있으며, 전술한 제3장 제3절의 재정책임성 분석에서도 대체로 책임성 강화가 더욱 요구되는 경향이 있다는 사실을 살펴 본 바가 있다.

<표 5-7> 시·군·자치구의 재정분석지표 비교

구분	재정자립도	재정력지수	경상수지비율	세입·세출총당비율	지방채상환비율
시	40.8	53.2	36.4	91.5	4.8
군	18.8	17.5	38.3	93.2	4.6
자치구	45.1	46.4	66.2	88.4	0.8
구분	재정계획운영비율	세입예산 반영비율	투자비비율	자체수입증가율	경상경비증감율
시	113.0	98.5	69.0	111.3	111.8
군	117.8	99.9	75.5	106.0	111.0
자치구	131.7	98.3	58.5	101.1	108.9

자료: 행정자치부, 『2001년 지방자치단체 재정분석 종합보고서』, 2003.

따라서 자치구에 대한 재정적 인센티브제는 조정교부금(보통교부금)의 배분시에 특별시와 광역시가 지방교부세 인센티브방식을 직접 적용함으로써 적용대상단체의 예외문제를 해소할 수 있을 것이다.

제4절 기준세율 적용의 차등화

1. 기준세율의 차등적용방법

보통교부세는 지방교부세법 제6조 제1항의 규정에 의하여 매년도의 기준 재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 자치단체에 대하여 그 미달액(재정 부족액)을 기초로 산정하게 되는데, 이러한 산정절차는 <그림 5-1>과 같다.

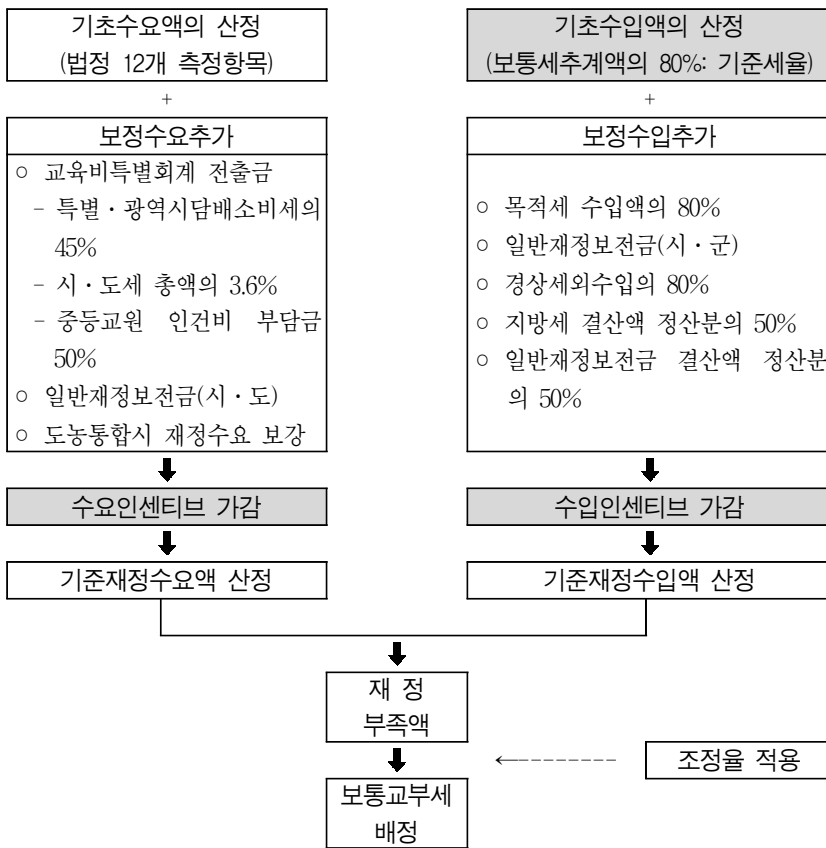
<그림 5-1>에서 보듯이 기준재정수입액은 기초수입액, 보정수입액, 수입 인센티브액을 합산하여 구하게 되는데, 기초수입액은 당해연도 보통세수입액에 기준세율(현행 80%)을 곱한 값으로 구해진다. 이와 같이 보통세수입액의 80%만 기준재정수입액의 산정에 산입하는 이유는 자치단체의 행정운영에 필요한 여유재원을 보장케 하여 기준재정수입액외의 독자적인 시책추진을 가능케 하는 동시에 지방세 징수노력 등 자체수입 증대의욕을 고취케 하기 위한 것이다.⁵¹⁾

그런데, 보통세수입액에 적용되는 기준세율 또는 유보율(100%-기준세율)이 모든 자치단체에 획일적으로 적용되어 지방세 징수노력을 유도하는 효

51) 기준재정수입액에 산입되는 기초수입액은 보통세수입액에 기준세율을 곱하여 구하게 되는데, 현행 기준세율은 80%이므로 자치단체의 잉여재원은 보통세수입액의 20%가 된다. 이 때 20%를 유보율이라고도 한다.

과는 미미한 것으로 판단된다. 따라서 기준세율(80%) 즉, 기본유보율(20%)를 종합적 인센티브기준의 적용결과에 따라 차등화하게 될 경우 각 자치단체의 보통교부세 배분액에 영향을 미치게 되어 각 자치단체의 건전 재정운용을 적극적으로 유도하게 되는 동시에 징세노력을 강화하게 될 것이다.

<그림 5-1> 보통교부세 산정절차



예컨대, 기준재정수입액 산정시 지방세의 기준세율(유보율)을 우수단체에 대해서는 75%(25%)의 인하기준세율(인상유보율), 보통단체에 대해서는 기준세율 80%(기준유보율 20%), 부진단체에는 85%(15%)의 인상기준세율(인하유보율)을 적용하는 경우, 기준재정수입액과 보통세추계액이 동일한 자치단체간에도 보통교부세가 <표 5-8>과 같이 차등적으로 배분되는 인센티브를 부여할 수 있다.

<표 5-8> 기준세율(유보율)의 차등적용(예시)

구 분	우수단체	보통단체	부진단체
기준세율(유보율)	75%(25%)	80%(20%)	85%(15%)
기준재정수요액	130억원	130억원	130억원
보통세추계액	100억원	100억원	100억원
기준재정수입액	100억원×0.75=75억원	100억원×0.80=80억원	100억원×0.85=85억원
재정부족액	130억원-75억원=55억원	130억원-80억원=50억원	130억원-85억원=45억원
조정율	0.87	0.87	0.87
보통교부세	55억원×0.87=47.85억원	50억원×0.87= 43.5억원	45억원×0.87=39.15억원

주: 실제 기준재정수입액 산정시에는 기초수입(보통세추계액×기준세율)외에 보정수입과 인센티브가감이 포함되지만, 이를 제외하고서 간단히 예시한 것임

2. 불교부단체의 문제

그런데, 기준재정수입액의 산정시에 자치단체의 세수노력을 촉구하기 위한 2가지 형태의 인센티브 방식 즉, 기준세율을 80%로 정함에 따라 20%의 재정잉여를 인정하는 암묵적 인센티브와 7개 수입인센티브 항목을 통한 명시적 인센티브가 동시에 적용되고 있다.⁵²⁾

기준재정수입액 산정에서 세수노력을 유인하기 위하여 모든 자치단체에 일률적으로 적용되는 현행 기준세율(80%)을 차등화하는 동시에 현행 7개 항목의 수입인센티브액을 가감하는 수입 인센티브 방식을 통한 2002년도 보통교부세 불교부단체는 <표 5-9>와 같이 기준세율별로 재정부족액이 산정된다.

<표 5-9> 2002년도 불교부단체의 기준세율별 재정부족액

단체명	기준세율별 재정부족액(백만원)					
	70%	75%	80%	85%	90%	100%
서울시	-154,817	-448,319	-741,820	-1,035,322	-1,328,823	-1,915,826
경기도	-1,129,258	-1,268,621	-1,407,984	-1,547,347	-1,686,710	-1,965,436
수원시	-51,593	-62,642	-73,690	-84,741	-95,789	-117,887
성남시	-62,105	-72,690	-83,275	-93,860	-104,445	-125,616
고양시	-34,258	-42,320	-50,381	-58,442	-66,504	-82,626
과천시	-12,180	-13,363	-14,546	-15,729	-16,912	-19,277
부천시	94	-7,699	-15,492	-23,285	-31,078	-46,663
안산시	6,289	570	-5,149	-10,868	-16,587	-28,026
안양시	-1,626	-7,923	-14,220	-20,517	-26,814	-39,408
용인시	-55,957	-62,929	-69,900	-76,871	-83,843	-97,786

자료: 행정자치부, 『보통교부세 산정내역』, 2002

이러한 기준세율의 차등적용을 통한 인센티브 부여는 불교부단체에게는 거의 효과가 없는 것으로 나타나기 때문에 또 다른 대안으로 수요인센티브를 적용한 경우와 적용하지 않은 경우의 기준재정수요액과 수입인센티브를

52) 최병호·정종필, “보통교부세에 있어서 세수노력 및 재정형평화에 대한 기준세율과 수입인센티브제도의 효과”, 『공공경제』, 제7권 제2호, 한국공공경제학회, 2002, p. 108.

제외한 상태에서 기준세율을 차등화(70%~100%)하여 산정한 기준재정수입액을 통하여 불교부단체 수의 변화를 살펴보면 <표 5-10>과 같다.

이러한 대안별 실험을 통해 얻은 결론은 보통교부세 산정방식을 통한 인센티브제도의 개편은 불교부단체의 경우에는 실익이 없는 것으로 나타나므로 보통교부세 산정과 연계하지 않는 별도 재원을 통한 인센티브 장치를 마련해야 불교부단체의 문제를 해소할 수 있는 것으로 판단된다.

<표 5-10> 보통교부세 산정방식의 변화에 따른 불교부단체

기준재정 수요	기준재정 수입(인센티 브제외)	불교부단체		
		광역자치단체	기초자치단체	
			시	군
현행과 동일 (기초수요 +보정수요 +인센티브)	기준세율 70%	2(서울, 경기)	6(수원, 성남, 고양, 과천, 안양, 용인)	해당 없음
	기준세율 80%	2(서울, 경기)	8(수원, 성남, 고양, 과천, 안양, 용인, 부천, 안산)	
	기준세율 90%	5(서울, 경기, 부산, 대구, 인천)	8(수원, 성남, 고양, 과천, 안양, 용인, 부천, 안산)	
	기준세율 100%	7(서울, 부산, 대구, 인천, 경기, 대전, 울산)	10(수원, 성남, 고양, 과천, 안양, 용인, 부천, 안산, 시흥, 창원)	
인센티브 제외 (기초수요 +보정수요)	기준세율 70%	2(서울, 경기)	7(수원, 성남, 고양, 과천, 부천, 안양, 용인)	해당 없음
	기준세율 80%	2(서울, 경기)	8(수원, 성남, 고양, 과천, 부천, 안양, 용인, 안산)	
	기준세율 90%	5(서울, 경기, 부산, 대구, 인천)	8(수원, 성남, 고양, 과천, 부천, 안양, 용인, 안산)	
	기준세율 100%	7(서울, 부산, 대구, 인천, 경기, 대전, 울산)	10(수원, 성남, 고양, 과천, 부천, 안양, 용인, 안산, 시흥, 창원)	

제5절 종합평가 및 재정관리제도와의 연계강화

1. 종합평가에 의거한 인센티브 부여

가. 종합평가방법

현행 인센티브제를 유지하면서 동제도의 시너지 효과를 확보하기 위하여 별도 재원을 통한 인센티브제 운영에 필요한 종합평가의 방법과 관련 대안은 다음과 같다.

첫째, 본장의 제2절에서 현행 인센티브항목 중 폐지를 검토한 항목 즉 1회성이거나 인센티브 크기가 작은 항목(읍면동 통합, 지방청사 관리적정화, 지방세계납축소, 지방세세원발굴, 탄력세율 적용)을 대상으로 한다(제1안). 이 경우에 소요되는 재원은 지방교부세제도 개편시에 특별교부세 재원으로 확보할 필요성이 있는데, 현재 행정자치부가 지방교부세 재원의 1%(2003년의 경우 1,152억원)를 인센티브 재원으로 검토하고 있다. 또는 수요절감액과 수입증대액의 20%+a 수준(김경환외, 2000)을 고려할 수도 있을 것이다.

둘째, 현행 인센티브제도를 폐지하는 대신에 이를 대체하는 차원에서 인센티브 적용을 위한 새로운 평가지표를 개발하여 종합화하는 것이다(제2안). 이 경우, 인센티브의 규모로는 보통교부세의 10%(김정완, 1998), 또는 재정부족액의 2%이내(김수근, 2001)로 할 수 있을 것이다. 이러한 제2안의 경우 여러가지 인센티브지표를 동시에 적용하는 경우 지표간의 중복 및 상충 등으로 인하여 인센티브 적용효과가 감소하거나 불명확해질 가능성이 있으므로 이 점에 대한 고려가 있어야 할 것이다.

이러한 구체적인 내용으로 검토할 수 있는 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지방재정운영의 건전성을 제고하기 위한 인센티브 기준으로는 인건비 절감(지방공무원 정원감축, 비정규직공무원 감축), 경상적 경비(선심성 경비, 행사성 경비)의 절감 등이 있다.

둘째, 지방재정운영의 효율성을 제고하기 위한 인센티브 기준으로는 투자타당성 제고(투자심사사업의 예산반영율, 재정계획사업의 예산반영율), 소규모분산투자의 억제, 투자사업의 효율적 관리와 성과제고 등이 있다.

셋째, 자주재원의 확충 노력을 제고하기 위한 인센티브 기준으로는 지방세 확충(징수율 제고, 과표현실화율, 탄력세율 적용, 신세원 발굴), 세외수입 확충(사용료와수수료의 현실화율), 경영개선(민간위탁) 등이 있다.

나. 인센티브 재원

종합적 인센티브의 적용재원은 지방재정의 운영체계, 정부간 재정관계 등을 감안하여 인센티브의 도입목적에 효율적으로 달성할 수 있는 재원이 무엇이 바람직한데, 이 때 고려할 수 있는 인센티브 적용재원은 인센티브제도를 운용하는 중앙정부 또는 광역자치단체가 배분하는 이전재원, 그리고 지방재정의 건전성과 효율성을 유도하기 위해 운용되고 있는 정책이나 제도와 연계시킬 수 있는 재원이라야 할 것이다.

따라서 새로운 종합평가에 의한 인센티브 재원으로 검토할 수 있는 재원은 다음과 같다.

첫째, 보통교부세 및 조정교부금(자치구)의 보통교부금의 일정액(비율)을 새로운 인센티브 재원으로 하는 방안이다. 이 경우 지방교부세와 조정교부금의 원래목적인 재정조정기능과 재원보장기능이 왜곡될 가능성이 있는가, 지방교부세와 조정교부금의 산정과정의 일환으로 인식되어 인센티브 적용효과의 기대가 반감되지 않는가 등이 고려되어야 할 것이다.

둘째, 특별교부세와 조정교부금의 특별교부금의 일정액(률)을 별도의 인센티브 재원으로 활용하는 방안이다. 이와 같이 특별교부세(금)를 활용할 경우는 예기치 못한 특별재정수요에 대비하는 특별교부세(금)의 근본취지와 부합성 및 투명성과 형평성 제고가 요구되는 현안문제의 해결 가능성 등이 고려되어야 할 것이다.

여기서 인센티브를 부여하기 위한 별도재원의 배분방안은 제시하지 않기로 한다.

2. 재정분석과의 연계강화

지방재정 운영상황을 건전성·효율성 측면에서 면밀히 분석하여 재정운영의 문제요인을 밝혀내고 그 대책을 강구하여 재정위기를 사전적·사후적으로 예방·관리하기 위해 1998년도에 지방재정법 제118조에 의거하여 재정분석진단제도가 도입된 바가 있다. 동 제도 운영의 투명성 확보와 제도 정착을 위해 효율성부문의 생산성·노력성에 대한 인센티브방식과 동 제도의 보완적 장치로 2000년부터 운영되고 있는 재정운영상황의 측정에서 투자사업비 소액분산화 정도, 경상예산(선심성 예산) 절감 등 5개 분야 14개 지표에 따른 인센티브를 부여하는 것이다.

이러한 재정운영의 효율성에 대한 성과를 분석하여 그 결과를 인센티브와 연계시키기 위해서는 성과의 계량적 측정이 우선되어야 하는데, 이러한 성과척도는 주로 노력도(effort)나 효과성(effectiveness)에 초점이 맞추어져 있다.⁵³⁾ 그리고 효율성(efficiency)의 척도는 얼마나 경제적으로 자

53) Usher, C. L. and G. C. Cornia, "Goal Setting and Performance

원이 산출물로 전환되는가를 측정하고 효과성의 척도는 산출물의 계량적, 비계량적 측면으로 서비스 또는 프로그램과 관련된 목표의 달성도를 측정하는 것이다.

<표 5-11> 지방재정분석지표와 재정운영상황 측정지표

분석부문	건 전 성		효 율 성	
	자주성	안정성	생산성	노력성
분석단위 (재정분석 지표)	① 재정자립도 ② 재정력지수	③ 경상수지비율 ④ 세입세출충당비율 ⑤ 지방채상환비율	⑥ 재정계획운영비율 ⑦ 세입예산반영비율 ⑧ 투자비비율	⑨ 자체수입증감율 ⑩ 경상경비증감율
보조지표 (재정운영 상황측정)			① 투자사업관리지표 ② 소액투자비지표	③ 경상경비지표 ④ 경상경비(Ⅰ)지표 ⑤ 경상경비(Ⅱ)지표 ⑥ 예산절감지표

자료: 행정자치부, 「지방재정종합분석」, 각년도
 행정자치부, 「지방재정운영 상황측정」, 각년도

3. 지방비부담비율 및 지방채발행의 차등적용에 활용

종합적 항목의 인센티브 기준은 인센티브제도의 도입목적에 포괄적으로 달성하기 위한 내용과 관련되는데, 이 기준은 재정관리제도나 재정시스템과 연계시켜 검토되어야 할 것이다. 이러한 구체적인 내용으로 전술한 재정분석외에 지방채승인, 차등보조 등의 제도에서도 활용할 수 있을 것이다.

Assessment in Municipal Budgeting”, *Public Administration Review*, Vol.41, No.2, 1981, pp. 229-235.

가. 지방비부담비율의 차등화

보조(지방양여금, 국고보조금, 시·도비보조금)사업은 대체로 지방비부담이 수반되므로 이들 지방비부담액(비율)을 차등화하여 인센티브를 적용하는 방식이 될 수 있다.⁵⁴⁾ 이와 같이 인센티브 평가지표에 의한 평가결과에 따라 보조금사업의 지방비 부담을 차등화할 경우 현행 차등등보조율 제도와의 관계, 포괄보조금의 도입, 지방양여금제도의 개편 등이 고려되어야 할 것이다.

이러한 차등보조율의 적용을 위해서는 우선 적용대상사업을 선정하여야 할 것이다. 이와 같이 차등보조율(예컨대, 20%, 15%, 10%)을 인센티브를 적용하는 종합지표값에 의거하여 인센티브를 부여하게 되면 지방비부담율이 <표 5-12>와 같이 자치단체에 따라 상이하게 된다.

<표 5-12> A사업의 차등보조율 재조정(예시)

구 분	우수단체	일반단체
사업 규모	100억원	100억원
기준보조율	50%	50%
차등보조율	25%	5%
국고보조금	100억원×0.75=75억원	100억원×0.55=55억
지방비부담	100억원-75억원=25억원	100억원-55억원=45억원

54) 현행 국고보조사업의 경우 자치단체의 재정력을 감안하는(인건비자체충당능력 지수, 재정력지수, 기본적세출소요비중) 차등보조율제도가 있으나 실제 적용되고 있지 않다.

나. 지방채발행방식의 차등화

인센티브의 적용재원이란보다 제도운영과 연계하는 방식으로서 지방채와 관련한 인센티브 방식으로 고려할 수 있는 대안은 다음과 같다.

이러한 정책대안으로 현행 지방채발행의 중앙정부 승인제하에서 인센티브 평가결과에 의거하여 지방채 발행을 완화하는 방식(예시: 지방채상환비용의 차등적용), 현행 지방채발행의 중앙정부승인제하에서 인센티브 평가결과에 의거하여 지방채의 발행자금 또는 상환자금에 대한 지원방법을 차등화하는 방식, 총액한도제 등의 도입을 전제로 하여 인센티브를 연계하는 방식 등의 3가지를 고려할 수 있다.

제6절 재정페널티제도의 운영개선

2002년도에 도입된 재정페널티제도인 교부세 감액제는 재정인센티브제도와는 별도로 지방재정 운영상의 명백한 위법행위 또는 부당한 재정행위에 대한 실질적인 벌칙을 재정적 불이익 형태로 부여하는 것이다. 지방재정의 건전성과 책임성을 확보하기 위한 각종 지방재정관리제도와 관련된 법령·조례 등을 위반하여 재정운영을 하는 경우에도 실효성을 확보할 수 있는 제재방법이 없어 이들 제도의 이행력을 강화하기 위한 수단이기도 한 것이다. 국고보조금이나 지방양여금 등 기타 이전재원들은 그 성격상 벌칙의 의미를 포함시키기 곤란하기 때문에 재정페널티제도는 위법 또는 부당한 재정행위를 하는 지방자치단체에 대한 지방교부세 배분액을 정형화된 감액방법에 따라 감액 교부하는 방법을 채택하고 있다.

이로 인하여 재정페널티 적용으로 교부세 배분액을 감액하는 것은 지방교부세 제도의 기본기능을 훼손하고 자치단체의 통제수단으로 작용할 우려가 있는 것으로 지적될 수가 있다. 그러나 재정적 페널티제도를 통해 자치단체에 대한 경각심을 고취하고 지역주민에 대한 정치적 책임성을 부각시킬 필요가 있다는 점에서 운영주체의 자의성을 철저히 배제하여 투명성이 확보된 정형화된 제도가 운영된다면 지방교부세제도의 기본취지를 크게 훼손하지 않으면서도 제도 도입의 목적을 달성할 수 있다는 견해⁵⁵⁾ 또한 강조되고 있다.

아직 교부세 감액제가 재정페널티제도로써 도입된지가 일천하고 제도의 운영시스템이 미비하여 재정관리제도(재정투융자심사, 지방채심사)의 운영상에서 발견되는 재정위반 사례에 대해 소극적으로 페널티를 적용하는 수준에 있는데, 페널티제도의 발전적 운영을 위한 사항을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 보통교부세 불교부단체의 경우에는 특별교부세 지원시에 감액분을 반영하고, 자치구의 경우에는 특별시와 광역시가 조정교부금을 산정할 때 페널티를 적용하도록 한다.

둘째, 재정페널티 적용대상단체에 대해 감액사유와 감액금액의 산정내용 등을 문서로 통지하는 사전예고제를 실시한다.

셋째, 연간 감액 한도액을 설정하고, 감액 교부세액은 교부결정 이전에는 보통교부세 총액에, 교부결정 이후에는 특별교부세 총액에 산입한다.

넷째, 위법행위에 대한 확인, 소명, 심사, 확정 등 페널티 적용 절차와 시기를 정례화하고, 특히 해당 자치단체의 소명 또는 이의제기 기회와 재심에 있어 충분한 시간적 여유와 투명성·객관성이 보장되도록 한다.

55) 김수근, “지방재정의 인센티브 강화 및 페널티제도 도입”, 『지방재정』, 제109호, 한국지방재정공제회, 2001, p. 34.

다섯째, 교부세 감액제를 운영하기 위해 지방교부세법시행령 제12조의 2에 근거하여 구성하는 심사위원회가 중앙의 일방적인 지방통제수단으로 이용될 수 있다는 오해의 소지를 없애고 지방재정의 건전성 확보를 위한 객관적인 기구로 인식될 수 있도록 구성과 운영은 형평성과 객관성이 확보될 수 있도록 한다.

제6장 요약 및 정책건의

제1절 요약

1995년 민선자치가 부활된 이후 지방재정의 기반 확충은 별로 이루어지지 않은 채, 지역주민의 욕구 분출, 정치·경제·사회적 여건의 변화에 따른 신규 재정수요는 급증하고 있다. 여기에 일부 자치단체의 재정불건전운영이 시정되지 않고 있어 지방재정운영의 건전성·효율성과 책임성의 구현이 시급하다는 입장도 있고, 지방재정의 자립기반의 취약성 속에서 중앙정부의 지나친 재정통제로 인해 자율적 재정운영을 곤란케 하고 있다는 입장도 있다.

전자의 논리는 ① 지방재정의 방만한 운영, ② 건전재정운영을 위한 법적 이행 강제수단 미흡, ③ 지방재정조정제도와 재정관리제도간 연계성 미흡 등의 측면에서 강조되고 있으며, 지방재정운영의 건전성·효율성과 책임성의 구현을 위해 중앙정부가 재정적 측면에서 인센티브나 페널티제도를 통해 자치단체에 대한 자발적 유인책을 강구할 필요가 있으며, 이를 위한 제도적 장치를 법제화해야 한다는 입장이다.

이에 반해 후자의 논리는 ① 중앙정부 차원의 재정통제장치의 과다, ② 자치재정권의 위축, ③ 지방재정수요의 충족이라는 재정조정제도 본질상 인센티브·페널티의 적용의 한계 등의 측면에서 강조되고 있으며, 지방재정운영의 건전성·효율성과 책임성의 구현을 위해서는 중앙정부가 취약한 지방재정의 자립기반을 조성하기 위한 재원의 이양과 재정분권화의 우선적 추진을 통해 지방재정의 자율성을 강화할 필요가 있으며, 이를 위한 제도적 장치를 강구해야 한다는 입장이다.

이러한 상충하는 논리와 입장의 혼재 속에서 지방재정운영의 건전성·효율성과 책임성의 구현이라는 정책목적하에 지방재정의 인센티브와 페널티와 관련한 다양한 제도와 정책이 도입되었거나 도입을 추진 중에 있다.

따라서 본 연구는 지방재정의 인센티브와 페널티제도의 도입으로 인해 발생하는 문제점과 효과를 분석하여 지방재정운영의 건전성·효율성과 책임성의 구현에 요구되는 정책대안을 제시하고, 합리적인 제도 운영방안을 모색하는데 그 목적이 있다.

이와 같은 연구목적 하에 본 연구는 다음과 같이 수행되었다.

제1장은 연구의 필요성과 목적, 그리고 연구의 대상, 범위, 방법에 관한 사항을 기술하였으며, 제2장은 재정적 인센티브와 페널티의 의미와 도입배경 및 찬반양론에 대한 비판적 고찰을 하면서, 선행연구 및 외국사례의 내용과 시사점을 검토하였는데, 그 내용을 요약하면 다음 표와 같다.

<표 6-1> 선행연구와 외국사례의 내용요약 및 시사점

구 분	인센티브 부여방법	연구자 및 외국사례	시사점
1.보통교부세 배분시 징세 노력도 반영을 통한 인센티브제도 운영	징세노력지수 적용	이상희(1983), 최용환(1992), 프랑스의 교부금(DGF)제도	기준재정수입액 산정시에 기준세율(현재 80% 일률적 적용)의 차등 적용을 통한 자치단체의 세수노력유도
	세수의 실제치와 예측치의 동시 활용	박완규(1990)	
	기준세율 적용의 차등화	허재완(1996), 유재원(1997), 김석태(2000)	
	기준세율의 인상적용	최병호·정종필(2002)	
2.별도재원에 의한 종합적 인센티브제도 운영	지방교부세 총액의 일정액	허재완(1996)	인센티브의 적정규모 판단
	보통교부세의 10%	김정완(1998)	
	재정부족액의 2%이내	김수근(2001)	

(계 속)

구 분	인센티브 부여방법	연구자 및 외국사례	시사점
3.현행 인센티브 방식의 개선 및 강화	도덕적 해이의 방지	김경환 등(2000), 김석태·현승숙(2003), 영국의 교부금체감제도	도덕적 해이를 방지하는 인센티브의 강화, 현행 인센티브 항목의 적정성 평가 및 불교부단체와 자치구에의 확대
	인센티브 항목의 개선 및 조정	김수근(2001), 박완규(2002), 최병호·정종필(2002)	
	조정교부금에도 적용 확대, 보통교부세 불교부단체 문제의 개선	최병호·정종필(2003)	
4.페널티제도의 개선	공개적 경고성격으로 운영	김수근(2001), 일본의 교부세감액제도	교부세 감액제 운영 방식의 개선

제3장과 제4장은 현행 인센티브·페널티 제도의 현황과 문제점에 관하여 전반적으로 다루면서 특히, 인센티브 항목별 인센티브 적용사례를 제시하고 그 타당성을 통계적으로 분석하였다. 그리고 우리 지방재정의 실상을 통해 재정 책임성의 수준을 ① 재정운영의 건전성(경상비 운영: 경상경비증가, 소모성경비 운영, 선심성 경비집행), ② 재정운영의 효율성(투자비 운영: 투자비 증감, 투자사업관리, 소액투자사업), ③ 지방재정의 확충(자구노력도: 자체수입 증감, 탄력세율 적용)으로 구분하여 분석하였다. 여기서 파악된 현행 인센티브·페널티 제도에서 나타나는 문제점을 요약하여 정리하면 다음과 같다.

- (1) 인센티브 재원과 관련하여 현행 인센티브의 규모가 보통교부세 총액 규모에서 차지하는 비율에서 어느 정도가 적정한지에 대한 검토가 없이 인센티브 항목별로 부여된 인센티브액을 합산하는 방식에 의존하고 있다.

- (2) 기준재정수입액의 항목 보다 기준재정수요액의 항목에 의해 인센티브가 훨씬 높게 부여되고 있으며, 인센티브 항목중 특정한 인센티브에 의해 인센티브 부여규모가 결정되고 있다.
- (3) 현행 인센티브 항목중 인센티브 규모가 적어 인센티브 효과가 거의 없는 것으로는 주민세 개인균등할 인상, 군지역의 지방공공청사 적정화와 수수료현실화의 항목을 들 수 있으며, 자치단체의 인구규모나 지역특성의 반영이 미흡한 경상경비 절감, 지방공공청사 적정화, 종합토지세 과표현실화 등의 항목이 있다.
- (4) 보통교부세의 불교부단체(10)는 실제적으로 인센티브대상에서 제외되며, 특별시·광역시는 조정교부금제도 운영에서 인센티브를 적용하지 않아 자치구(69)는 인센티브 대상에서 제외되고 있다.
- (5) 재정분석진단제도와의 연계가 미흡하고, 지방자치단체별 인센티브의 산정내역에 대한 공개가 미흡하여 인센티브 실적에 대한 평가와 환류가 이루어지지 않고 있다.
- (6) 아직 교부세 감액제가 재정페널티제도로써 도입된지가 일천하고 제도의 운영시스템이 미비하여 재정관리제도(재정투융자심사, 지방채심사)의 운영상에서 발견되는 재정위반 사례에 대해 소극적으로 페널티를 적용하는 수준에 있다.

그리고 제5장은 앞에서 분석한 바에 기초하여 정책방향과 대안을 제시하고 있는데, 현행 재정적 인센티브제도에 대한 정책방안은 완전히 새로운 체제로 개편할 것인지, 아니면 문제점을 보완하여 현행 제도를 개선·발전시킬 것인지, 아니면, 현행 인센티브제도를 폐지하는 대신에 보통교부세의 배분방식을 개선할 것인지에 대한 거시적 정책방향을 장단점의 비교를 통해

살펴보고서 다음과 같은 정책방향을 설정하여 구체적인 개선방안을 제시하였다.

- (1) 현행 인센티브제도의 문제점을 개선하되, 인센티브의 효과가 미미하거나 지속성을 확보하기가 곤란한 인센티브 항목을 폐지하고, 투자사업의 효율적 관리에 기여할 수 있는 인센티브항목을 추가하여 현행 인센티브 방식을 개선한다. 그리고 자치구의 조정교부금제도에도 동제도를 적용한다.
- (2) 보통교부세 보정에 연계하기가 곤란한 항목을 대상으로 종합지표화하고 이에 의거하여 지방교부세 별도재원을 통해 인센티브를 부여하는 방안을 모색하는데, 이는 현행 적용대상에서 제외되는 불교부단체의 문제를 해소하기 위한 것이다.
- (3) 인센티브에 대한 인식의 정도가 낮고 주민이나 지방의회의 재정통제 역할이 미약하므로 인센티브 실적에 대한 정보공개 확대를 위한 백서를 발간하고, 재정책임성 강화를 위한 주민과 지방의회의 통제장치를 강구한다.

제2절 정책건의

지방재정 운영실태를 통하여 재정책임성을 분석한 바에 의하면, 도덕적 해이를 방지하고 경비절감과 자구노력을 유인할 수 있는 재정적 인센티브제도는 지방재정운영의 책임성 강화를 위해 필요한 제도이다.

그런데, 현행 재정적 인센티브제도가 보통교부세 배분과 연계되어 있다

는 점에서 지방교부세 본래의 목적을 훼손하지 않는 범위내에서 이 제도를 운영할 수 밖에 없다는 점도 간과하여서는 안되는 문제이다.

그러나 재정적 인센티브가 재정운영의 책임성 강화를 위해 필요한 제도라는 전제하에서 현행 인센티브제도가 어떻게 운용되고 있고, 문제점으로는 어떤 것이 있는가에 대해 분석한 바에 의하면 인센티브의 규모의 적정성, 인센티브의 항목, 적용대상의 형평성 등에서 문제점이 발견되고 있다.

따라서 이러한 문제점에 대한 인식의 정도, 대안으로 제시할 수 있는 정책방안의 실천가능성, 국가정책(재정분권화)의 방향 등을 고려하여 다음과 같이 정책건의 하고자 한다.

1. 인센티브 규모와 항목의 적정화

가. 인센티브 규모의 적정화

인센티브의 적정규모와 관련하여 보통교부세의 10%(김정완, 1998), 인센티브의 상하한선 설정(감액의 제외) 및 수요절감액과 수입증대액의 $20\%+\alpha$ 수준(김경환외, 2000), 재정부족액의 $\pm 2\%$ 이내(김수근, 2001) 등으로 하는 것이 바람직하다는 입장이 제시되고 있으나, 이러한 견해들이 경험적 연구에 의한 객관성을 확보하고 있지는 않다.

그러나 제5장 제3절에서 살펴본 바와 같이 현행 인센티브 항목으로서의 존재 의의는 인센티브 규모와 밀접한 관련이 있는 것으로 나타나고 있는데, 보통교부세에 인센티브제도가 적정 수준을 넘어 강화되면 지방교부세제도는 조건부 보조금(effort-related grant)과 유사하게 될 우려가 있다. 따라서 보통교부세 목적 훼손으로 이어지지 않도록 현행 인센티브 절대액을

유지하되, 과도한 인센티브 항목을 축소·조정한 후에 항목별 인센티브 규모는 증대시키는 것이 이 제도의 도입취지를 살릴 수 있다. 이 때 유의할 점은 인센티브 규모가 지나게 과다할 경우 선의의 경쟁을 일탈하여 자치단체의 행정력과 재정의 낭비를 초래할 수도 있는 반면에 인센티브 규모가 너무 영세할 경우 유인책으로서의 기능을 할 수 없다는 것이다.

나. 인센티브 항목의 적정화

인센티브 제도의 기본 취지는 지방자치단체의 효율적인 재정 운영을 위해 건전한 경쟁을 유도함에 있다. 따라서 인센티브에 이용되는 지표는 지방자치단체의 재정력과 밀접한 연관이 있어서는 안 되며 모든 자치단체들에게 동일한 기회가 주어질 수 있는 지표이어야 한다.

보통교부세의 배분시에 인센티브를 반영하는 인센티브 항목(기준재정수요액 산정시 6개, 기준재정수입액 산정시 7개 인센티브 항목을 반영)별로 인센티브의 효과가 없거나 인센티브 격차가 미미한 항목의 폐지(5~6개 항목), 문제점 개선을 통한 존치(7~8개 항목), 재정운영의 효율성을 제고하기 위한 항목의 추가(2개 항목) 등이 검토되었는데, 그 내용은 다음 표과 같다.

<표 6-2> 인센티브 항목의 개선

구분	항 목	계	인센 티브	역인센 티브	존폐 여부	비고
기준 재정 수입	합 계	3,718	2,182	1,536		
	지방세징수율	2,042	1,026	1,016	개 선	문제요인 제거, 인센티브 크기확대
	주민세계인균등화	187	187	0	개 선	인센티브 크기확대
	종토세과표현실화율	800	335	465	개 선	지역특성 반영
	수수료현실화율	128	73	55	개 선	인센티브 크기확대 적용대상을 세외수입으로 확대 또는 수수료 포함
	지방세체납축소	435	435	0	폐 지	중복성, 별도의 인센티브
	지방세세원발굴	126	126	0	폐 지	1회성, 별도의 인센티브
	탄력세율 적용				개선, 폐지	적용대상세목의 확대
기준 재정 수요	합 계	5,028	4,348	680		
	지방공무원정원감축	2,156	2,137	19	현행 유지	
	비정규직공무원감축	884	808	76	현행 유지	
	경상경비절감	1,230	884	346	개 선	인센티브 크기 확대, 인구규모 반영
	상수도요금현실화	348	308	40	폐 지	공기업경영평가와 중복
	읍면동 통합유도	-	-	-	폐 지	1회성, 별도의 인센티브
	지방청사관리적정화	409	211	198	폐 지	1회성, 별도의 인센티브
	투자사업의 효율적 관리				추 가	투자심사사업의 예산반영율
	소액분산투자의 억제				추 가	소액투자사업비율

2. 불교부단체와 자치구에 대한 적용확대

가. 보통교부세 불교부단체

현행 인센티브제도는 보통교부세 배분과 연계되어 있기 때문에 자치단체에 대한 보통교부세 배분액에 영향을 미치는 인센티브의 크기에 좌우되어 인센티브 제도의 목적인 건전재정으로의 유인기능이 작동하도록 되어 있다. 그런데 보통교부세 불교부단체를 대상으로 인센티브의 규모를 현재의 규모보다 훨씬 증대시켜도 실제로 현행 인센티브 방식으로는 이들 불교부단체의 유인장치로는 기능을 할 수가 없다는 결론을 얻게 되었다.

따라서 보통교부세 불교부단체에 대한 재정적 인센티브제의 효과를 유도하기 위하여는 현행 방식보다 또 다른 정책방안(제5장 제5절 참조)의 강구가 있어야 한다.

나. 자치구

특별시·광역시와 지방교부세 제도와 별개로 자치구의 재정부족액을 보전하는 조정교부금제도를 운영하고 있는데, 이 제도에서 인센티브를 적용하지 않아 자치구(69)는 인센티브 대상에서 제외되고 있다.

그런데, 자치구는 동급 자치단체인 시나 군과는 그 특성이나 기능이 다소 상이하고, 세입은 조정교부금에 크게 의존하고 있으며, 경상경비의 비중이 높고 투자비의 비중이 낮은 세입 및 세출의 구조로 되어 있으며, 재정운영의 책임성 강화가 더욱 요구되는 경향이 있다.

따라서 자치구에 대한 재정적 인센티브제는 조정교부금(보통교부금)의 배분시에 특별시와 광역시가 지방교부세 인센티브방식을 직접 적용함으로써 적용대상단체의 예외문제를 해소할 수 있다.

3. 기준세율 적용의 차등화

기준재정수입액의 산정시에 자치단체의 세수노력을 촉구하기 위한 2가지 형태의 인센티브 방식 즉, 기준세율을 80%로 정함에 따라 20%의 재정잉여를 인정하는 암묵적 인센티브와 7개 수입인센티브 항목을 통한 명시적 인센티브가 동시에 적용되고 있다.

기준재정수입액 산정에서 세수노력을 유인하기 위하여 모든 자치단체에 일률적으로 적용되는 현행 기준세율(80%)을 차등화(70%~100%)하는 대신에 현행 7개 항목의 수입인센티브를 제외하는 경우에도 불교부단체에게는 인센티브 효과가 없는 것으로 나타난다. 또 다른 대안으로 수요인센티브를 적용한 경우와 적용하지 않은 경우의 기준재정수입액과 수입인센티브를 제외한 상태에서 기준세율을 차등화하여 산정한 기준재정수입액을 통하여 불교부단체 수의 변화를 분석하여 얻은 결론은 보통교부세 산정방식을 통한 인센티브제도의 개편은 불교부단체의 경우에는 실익이 없는 것으로 나타난다(<표 6-3> 참조).

<표 6-3> 보통교부세 산정방식의 변화에 따른 불교부단체

기준재정수요	기준재정수입(인센티브제외)	불교부단체		
		광역자치단체	기초자치단체	
			시	군
현행과 동일 (기초수요 +보정수요 +인센티브)	기준세율 70%	2(서울, 경기)	6(수원, 성남, 고양, 과천, 안양, 용인)	
	기준세율 80%	2(서울, 경기)	8(수원, 성남, 고양, 과천, 안양, 용인, 부천, 안산)	
	기준세율 90%	5(서울, 경기, 부산, 대구, 인천)	8(수원, 성남, 고양, 과천, 안양, 용인, 부천, 안산)	
	기준세율 100%	7(서울, 부산, 대구, 인천, 경기, 대전, 울산)	10(수원, 성남, 고양, 과천, 안양, 용인, 부천, 안산, 시흥, 창원)	
인센티브 제외 (기초수요 +보정수요)	기준세율 70%	2(서울, 경기)	7(수원, 성남, 고양, 과천, 부천, 안양, 용인)	
	기준세율 80%	2(서울, 경기)	8(수원, 성남, 고양, 과천, 부천, 안양, 용인, 안산)	
	기준세율 90%	5(서울, 경기, 부산, 대구, 인천)	8(수원, 성남, 고양, 과천, 부천, 안양, 용인, 안산)	
	기준세율 100%	7(서울, 부산, 대구, 인천, 경기, 대전, 울산)	10(수원, 성남, 고양, 과천, 부천, 안양, 용인, 안산, 시흥, 창원)	

따라서 보통교부세 산정과 연계하지 않는 별도 재원을 통한 인센티브 장치를 마련해야 불교부단체의 문제를 해소할 수 있는 것으로 판단된다.

4. 종합평가 및 재정관리제도와의 연계강화

가. 종합평가에 의거한 인센티브 부여

현행 인센티브제를 유지하면서 동제도의 시너지 효과를 확보하기 위하여 별도 재원을 통한 인센티브제 운영에 필요한 종합평가의 방법과 관련한 대안은 다음과 같다.

(대안 1) 현행 인센티브항목 중 폐지를 검토한 항목 즉, 1회성이거나 인센티브 크기가 작은 항목(읍면동 통합, 지방청사 관리적정화, 지방세계납축소, 지방세세원발굴, 탄력세율 적용)을 대상으로 한다. 이 경우에 소요되는 재원은 지방교부세제도 개편시에 특별교부세 재원으로 확보할 필요성이 있는데, 현재 행정자치부가 지방교부세 재원의 1%(2003년의 경우 1,152억원)을 인센티브 재원으로 검토하고 있다. 또는 수요절감액과 수입증대액의 20%+a 수준(김경환외, 2000)을 고려할 수도 있다.

(대안 2) 현행 인센티브제도를 폐지하는 대신에 이를 대체하는 차원에서 인센티브 적용을 위한 새로운 평가지표를 개발하여 종합화하는 것이다. 이 경우, 인센티브의 규모로는 보통교부세의 10%(김정완, 1998), 또는 재정부족액의 2%이내(김수근, 2001)로 할 수 있다. 이러한 제2안의 경우 구체적인 내용으로 검토될 수 있는 내용을 살펴보면 다음과 같다.

- (1) 지방재정운영의 건전성을 제고하기 위한 인센티브 기준으로는 인건비 절감(지방공무원 정원감축, 비정규직공무원 감축), 경상적 경비(선심성 경비, 행사성 경비)의 절감 등이 있다.
- (2) 지방재정운영의 효율성을 제고하기 위한 인센티브 기준으로는 투자타당성 제고(투자심사사업의 예산반영율, 재정계획사업의 예산반영율), 소규모분산투자의 억제, 투자사업의 효율적 관리와 성과제고 등이 있다.
- (3) 자주재원의 확충 노력을 제고하기 위한 인센티브 기준으로는 지방세 확충(징수율 제고, 과표현실화율, 탄력세율 적용, 신세원 발굴), 세외수입 확충(사용료와수수료의 현실화율), 경영개선(민간위탁) 등이 있다.

그리고 인센티브의 적용재원은 지방재정의 운영체계, 정부간 재정관계 등을 감안하여 인센티브제의 도입목적을 효율적으로 달성할 수 있는 재원인 것이 바람직한데, 새로운 종합평가에 의한 인센티브 재원으로 검토할 수 있는 재원은 다음과 같다.

- (1) 보통교부세 및 조정교부금(자치구)의 보통교부금의 일정액(비율)을 새로운 인센티브 재원으로 하는 방안이다.
- (2) 특별교부세와 조정교부금의 특별교부금의 일정액(률)을 별도의 인센티브 재원으로 활용하는 방안이다.

나. 재정분석과의 연계강화

지방재정 운영상황을 건전성·효율성 측면에서 면밀히 분석하여 재정운영의 문제요인을 밝혀내고 그 대책을 강구하여 재정위기를 사전적·사후적으로 예방·관리하기 위해 1998년도에 지방재정법 제118조에 의거하여 재정분석진단제도가 도입된 바가 있다. 동 제도 운영의 투명성 확보와 제도 정착을 위해 효율성부문의 생산성·노력성에 대한 인센티브방식과 동 제도의 보완적 장치로 2000년부터 운영되고 있는 재정운영상황의 측정에서 투자사업비 소액분산화 정도, 경상예산(선심성 예산) 절감 등 5개 분야 14개 지표에 따른 인센티브를 부여하는 것이다.

다. 지방비부담비율 및 지방채발행의 차등적용에 활용

종합적 항목의 인센티브 기준은 인센티브제도의 도입목적에 포괄적으로 달성하기 위한 내용과 관련되는데, 이 기준은 재정관리제도나 재정시스템과 연계시켜 검토되어야 할 것이다. 이러한 구체적인 내용으로 전술한 재정분석외에 지방채승인, 차등보조 등의 제도에서도 활용할 수 있다.

5. 재정 페널티제도의 운영개선

아직 교부세 감액제가 재정페널티제도로써 도입된지가 일천하고 제도의 운영시스템이 미비하여 재정관리제도(재정투융자심사, 지방채심사)의 운영상에서 발견되는 재정위반 사례에 대해 소극적으로 페널티를 적용하는 수준에 있는데, 페널티제도의 발전적 운영을 위해 고려해야 할 사항은 다음과 같다.

- (1) 보통교부세 불교부단체의 경우에는 특별교부세 지원시에 감액분을 반영하고, 자치구의 경우에는 특별시와 광역시가 조정교부금을 산정할 때 페널티를 적용하도록 한다.
- (2) 재정페널티 적용대상단체에 대해 감액사유와 감액금액의 산정내용 등을 문서로 통지하는 사전예고제를 실시한다.
- (3) 연간 감액 한도액을 설정하고, 감액 교부세액은 교부결정 이전에는 보통교부세 총액에, 교부결정 이후에는 특별교부세 총액에 산입한다.
- (4) 위법행위에 대한 확인, 소명, 심사, 확정 등 페널티 적용 절차와 시기를 정례화하고, 특히 해당 자치단체의 소명 또는 이의제기 기회와 재심에 있어 충분한 시간적 여유와 투명성·객관성이 보장되도록 한다.
- (5) 교부세 감액제를 운영하기 위해 지방교부세법시행령 제12조의 2에 근거하여 구성하는 심사위원회(지방교부세 조정심사위원회)가 중앙의 일방적인 지방통제수단으로 이용될 수 있다는 오해의 소지를 없애고 지방재정의 건전성 확보를 위한 객관적인 기구로 인식될 수 있도록 구성과 운영은 형평성과 객관성이 확보될 수 있도록 한다.

【참고문헌】

- 강원도, 「지방자치제도발전연구」 연구보고서, 2001. 5.
- 김대영, “탄력세율제도의 활성화방안” (미발표자료), 2003.
- 김석태, “기준재정수입 산정에서의 산입률 분석”, 『한국행정논집』, 제12권 제1호, 한국행정연구원, 2000.
- 김석태·현승숙, “보통교부세 인센티브제의 반응성과 그 함의”, 『한국지방자치학회보』, 제15권 제3호, 한국지방자치학회, 2003.
- 김수근, “지방재정의 인센티브 강화 및 페널티제도 도입”, 『지방재정』, 제109호, 한국지방재정공제회, 2001.
- 김정완, “지방교부세 배분에 있어 자구노력에 대한 인센티브제도의 대안적 모델모색”, 『한국행정학보』, 제32권 제2호, 한국행정학회, 1998.
- 김정훈, 「지방교부세의 구조분석 및 개선방안」, 연구보고서, 한국조세연구원, 1999.
- 김종순, “지방재정 건전성 제고를 위한 개혁성과와 발전방향”, 『지방재정』, 제119호, 한국지방재정공제회, 2002.
- 박완규, “지방교부세 산정방식에 대한 연구: 보정계수 및 인센티브 제도를 중심으로”, 『한국지방재정논집』, 제7권 제2호, 한국지방재정학회, 2002.
- 박완규, “지방교부세제의 개선방안”, 『재정논집』, 제4집, 한국재정학회, 1990.
- 안종석, 「재정의 지방분권화: 남미 국가들 및 미국 캘리포니아주의 사례와 시사점」, 한국조세연구원, 2002.
- 유재원, “보통교부세 기준세율의 정치경제적 의미”, 『한국행정학보』, 제31권 제1호, 한국행정학회, 1997.

- 이상용, “지방재정 위기관리제도의 도입방안”, 『정책개발연구』, 제2권 제1호 한국정책개발연구원, 2002.
- 이상용, “지방재정 위기관리제도의 도입방안”, 『정책개발연구』, 제2권 제1호, 한국정책개발연구원, 2002.
- 이상용, “지방재정조정제도의 인센티브 부여방안”, 『지방재정』, 제15권 제3호, 한국지방재정공제회, 1996.
- 이상용, “참여정부의 지방재정 과제와 전망”, 『한국자치행정연구』, 제3권 제3호, 한국자치발전연구원, 2003.
- 이상용, 『외국의 지방재정조정제도: 독일과 프랑스의 제도를 중심으로』, 한국지방행정연구원, 1997.
- 이상용외 4인, 『지방재정운영의 자율성 확대와 책임성 강화』(미발표 자료), 한국지방행정연구원, 2003.
- 이상희, 『지방재정론』, 서울: 계명사, 1984.
- 이창균, 『지방재정 인센티브제도의 합리적 발전방안』, 연구보고서, 한국지방행정연구원, 1997.
- 정부혁신지방분권위원회, 『참여정부 지방분권 추진 로드맵』, 2003. 7. 4.
- 조계표, 『지방재정 건전성을 위한 인센티브와 페널티제도의 발전방향』, 박사학위논문, 인하대 대학원, 2002.
- 최병호 · 정종필, “보통교부세에 있어서 세수노력 및 재정형평화에 대한 기준세율과 수입인센티브제도의 효과”, 『공공경제』, 제7권 제2호, 한국공공경제학회, 2002.
- 최병호 · 정종필, “서울특별시 조정교부금의 배분구조에 관한 연구 : 자치구의 세수 노력결정과 문제점을 중심으로”, 『재정논집』, 제17권 제2호, 한국재정 · 공공경제학회, 2003.

- 최영환, 지방재정조정제도와 자주재원 확충노력에 관한 연구, 건국대 박사학위논문, 1992.
- 행정자치부, 「보통교부세 산정내역」, 각년도.
- _____, 「지방재정 투융자심사기법 개발」, 2003.
- _____, 「지방재정운영 상황측정」, 각년도.
- _____, 「지방재정운영상황측정 종합분석」, 2002.
- _____, 「지방재정종합분석」, 각년도.
- 허재완, “징세노력 유인을 위한 지방교부세 배분구조에 대한 제안”, 『연세경제연구』, 제3권 제2호, 연세대, 1996.
- Fisher, Ronald C., *State and Local Public Finance*, Chicago : Irwin, 1996.
- Prud'homme Remy, “On Dangers of Decentralization”, Policy Research Working Paper, World Bank, 1994 .
- Roessner, J. David, *Incentives to Public and Private Organizations, Administration and Society*, Beverly Hills, California: Sage Publications, 1977.
- Shah, Anwar and Zia Qureshi, *Intergovernmental Fiscal Relations in Indonesia: Issues and Reform Options*, World Bank Discussion Paper, 1994, p.239.

【Abstract】

Strengthening the Financial Responsibility of Local Governments

- Focusing on the Incentive and Penalty System -

The purpose of this research is to improve the financial incentive and penalty system of Korean local governments. For this purpose, the actual conditions and problems of the system are analyzed, and the alternatives to promote the systems are provided.

It is well known that the purpose of the financial incentive and penalty system is to prevent moral hazard within local governments and to reduce inefficient financial management. A distinguishing feature of the current reform in the Korean local share tax system is the reinforcement of the incentive provision for local efforts to deal with the moral hazard problem inherent in the allocation rule of the ordinary share tax. The explicit incentive provision based on the evaluation of local efforts have been applied more extensively since the late 1990s.

With this purpose under consideration, this study was conducted in the following manner:

Chapter 1 is an introduction of the study and Chapter 2

concentrates on the relevant theoretical background, preceding research and experiences of other countries including Japan, the United Kingdom, and France.

Chapter 3 and Chapter 4 deal with the reality and problems of the financial incentive and penalty system in the local government. The problems of the system found in this study are as follows: The incentive items of LST (Local Share Tax) are not effective policy measures as incentives, which intend to change the behavior of the local government. Instead they may hinder local financial equalization and local financial autonomy.

Chapter 5 is the main chapter of this study and include the following major policy suggestions based on the research and analysis in this study:

- (1) Incentive provision on local efforts in collecting local taxes or reducing expenditure should be redesigned to work as an explicit instrument to encourage local efforts.
- (2) The incentive items of LST should be reduced or abolished in order to minimize the negative effect on fiscal equalization.
- (3) In the case of incentive calculation formula, cities and counties should be dealt separately in terms of average tax collection rate and average tax base realization rate. In other words, responsiveness to incentive items should differ between LST recipient and non-recipient localities.

【부록 1】 자치단체별인센티브내역(2002년)

1. 광역자치단체(16)

(단위 : 백만원)

구분	항목	최고값(A)	최소값(B)	폭(A-B)	평균	표준편차	변이계수
기준 재정 수요액 인센 티브	계	106,165 (서울)	-6,264 (제주)	112,429	12,539.8	25,659.1	0.49
	지방공무원 정원감축	37,779 (서울)	-119 (제주)	37,898	5,959.6	9,640.4	0.62
	비정규직 공무원감축	14,856 (서울)	528 (제주)	14,328	2,115.1	3,733.7	0.57
	경상경비 절 감	54,053 (서울)	-3,686 (제주)	57,739	3,003.3	13,308.9	0.23
	상수도요금 현실화	5,296 (인천)	-599 (광주)	5,895	1,356.0	2,523.3	0.54
	지방공공청사 적정화	-523 (서울)	-2,987 (제주)	2,464	934.5	3,182.1	0.29
	기준 재정 수입액 인센 티브	계	53,401 (경기)	-11,463 (인천)	64,864	8,693.7	21,452.5
지방세 징수율		17,253 (서울)	-6,144 (충남)	23,397	3,528.6	21,562.8	0.16
주민세 개인균등화		2,818 (서울)	9 (충남)	2,809	444.9	850.9	0.52
종합토지세 과표현실화		10,038 (부산)	-27,259 (서울)	37,297	300.9	8,131.8	0.04
수수료 현실화		2,215 (부산)	-1,109 (서울)	3,324	96.7	692.3	0.14
지방세 채납촉소		21,365 (서울)	3,546 (경기)	17,819	2,898.2	5,807.0	0.50
지방세 세원발굴		10,500 (경남)	1,070 (광주)	9,430	1,405.0	3,359.5	0.42

2. 시(74)

(1) 인센티브항목별 인센티브 규모

(단위 : 백만원)

단체별	합계	수요인센티브						수입인센티브							
		소계	A1	A2	A3	A4	A5	계	B1	B2	B3	B4	B5	B6	
상위 5개 단체	성남	5504	3908	2440	2232	-893	-1	130	1596	-942	580	1655	-196		
	정읍	5399	5193	1344	616	122	3110	1	206	186	23	13	-16		
	수원	5140	4688	1379	112	974	2177	46	452	558	650	-1150	349		
	마산	4233	3727	2511	392	811	-7	20	506	-90	245	428	-77		
	구미	4134	1596	902	-544	461	703	74	2538	2171	222	331	-186		
하위 5개 단체	용인	-6469	342	-230	-432	-363	1426	59	-6811	-3134	283	-3949	-11		
	파주	-3302	-795	53	-840	-95	-1	88	-2507	-1185	85	-1497	90	-73	
	광주	-2019	457	424	-40	-314	346	41	-2476	-1966	48	-531	-27		
	시흥	-1860	-309	902	-576	-529	-60	-46	-1551	-1485	214	-228	-52	-459	
	안양	-1679	2063	1079	704	393	125	-238	-3742	-4330	379	99	110		

주: A1:지방공무원정원감축, A2:비정규직공무원감축, A3:경상경비 절감, A4:상수도 요금현실화, A5:지방청사적정화, B1: 지방세징수율, B2:주민세계인균등할, B3:종합토지세과표현실화, B4:수수료현실화, B5:지방세채납축소, B6: 지방세세원발굴

(2) 인센티브 항목별 최상위단체와 최하위단체

(단위 : 백만원)

구분	항목	최고값(A)	최소값(B)	폭(A-B)	평균	표준편차	변이계수
기준 재정 수요액 인센 티브	계	5,193 (정읍)	-204 (군포)	5,397	1,528.4	1,292.3	1.18
	지방공무원 정원감축	2,564 (창원)	-1,556 (여수)	4,120	1,003.1	688.9	1.46
	비정규직 공무원감축	2,232 (성남)	-1,032 (제주)	3,264	418.9	611.2	0.69
	경상경비 절 감	974 (수원)	-1,253 (의정부)	2,227	-2.3	387.4	-0.01
	상수도요금 현실화	3,110 (정읍)	-914 (포항)	4,024	250.6	585.1	0.43
	공공청사 적정화	331 (포항)	-1,190 (군산)	1,521	-87.5	241.5	-0.36
	기준 재정 수입액 인센 티브	계	2,538 (구미)	-6,811 (용인)	9,349	-282.7	1,429.9
지방세 징수율		2,171 (구미)	-4,330 (안양)	6,501	-457.2	1,025.8	-0.45
주민세		650 (수원)	20 (삼척)	630	141.0	139.6	1.01
종합토지세 과표현실화		1,665 (성남)	-3,949 (용인)	5,614	-47.4	697.7	-0.07
수수료 현실화		733 (부천)	-196 (성남)	929	17.7	141.2	0.13
지방세 채납축소		1,015 (군산)	-166 (공주)	1,181	51.0	165.1	0.31

(3) 인센티브 상·하위5개 단체별 재정지표값

단체명	재정 자립도	재정력 지수	경상수지 비율	세입세출 충당비율	지방채 상환비율	재정계획 운영비율	세입예산 반영비율	투자비 비율	자체수입 증가율	경상경비 증감율	
평균(74시)	40.81	53.15	36.40	91.47	4.75	113.04	98.54	69.02	111.29	111.80	
상 위 5 개 단 체	성남	72.36	113.97	28.53	90.48	5.08	131.29	95.85	69.31	109.67	109.21
	정읍	14.21	16.90	43.22	96.03	7.77	129.06	100.27	65.75	122.71	111.88
	수원	65.04	133.54	32.38	86.12	2.66	151.75	99.35	67.16	125.12	113.02
	마산	40.95	56.67	44.02	93.92	2.79	100.88	99.63	66.48	106.17	108.87
	구미	65.51	65.23	35.17	84.68	6.01	112.75	98.11	62.76	101.70	112.16
하 위 5 개 단 체	용인	67.49	135.89	18.09	93.62	2.43	151.77	93.81	74.65	134.05	117.04
	파주	34.66	56.88	32.99	92.32	8.60	106.55	96.62	74.57	111.48	113.60
	광주	42.46	82.09	36.25	86.00	3.56	96.03	96.92	76.55	131.44	120.38
	시흥	57.07	90.90	33.66	91.16	3.33	128.18	94.96	66.85	116.58	118.36
	안양	64.62	102.05	40.65	87.03	1.16	94.02	94.74	65.43	106.46	107.09

3. 군(89)

(1) 인센티브항목별 인센티브 규모

(단위 : 백만원)

단체별	합계	수요인센티브						수입인센티브							
		소계	A ₁	A ₂	A ₃	A ₄	A ₅	소계	B ₁	B ₂	B ₃	B ₄	B ₅	B ₆	
상 위 단 체	해남	2496	2089	780	168	-136	1238	-21	407	246	92	71	-11		
	창녕	2261	2140	1073	368	3	713	-17	121	38	24	82	-23		
	거창	2083	1654	1015	488	20	142	-11	429	136	22	230	41		
	옥천	1787	1474	722	584	69	104	-5	313	242	55	36	-20		
	영광	1656	1235	683	120	72	356	4	421	271	22	82	46		
하 위 단 체	여주	-1582	-37	1054	24	-101	-989	-25	-1545	-1003	35	-576	-1		
	양평	-319	148	156	104	-115	-6	9	-467	-461	27	-12	-21	-153	
	달성	-229	1036	858	128	65		-15	-1265	-679	0	-551	-35		
	포천	-82	1024	819	400	-157	14	-52	-1106	-1684	52	509	17		
	울진	143	66	585	-264	-287	20	12	77	38	21	27	-9		

주: A₁:지방공무원정원감축, A₂:비정규직공무원감축, A₃:경상경비절감, A₄:상수도요금현실화, A₅:지방청사적정화, B₁:지방세징수율, B₂:주민세계인균등화, B₃:종합토지세과표현실화, B₄:수수료현실화, B₅:지방세체납축소, B₆:지방세세원발굴

(2) 인센티브 항목별 최상위단체와 최하위단체

(단위 : 백만원)

구분	항목	최고값(A)	최소값(B)	폭(A-B)	평균	표준편차	변이계수
기준 재정 수요 액 인센 티브	계	2,140 (창녕)	-114 (여천)	2,254	897.1	445.9	2.01
	지방공무원 정원감축	1,346 (울주)	117 (의성)	1,463	746.5	258.0	2.89
	비정규직 공무원감축	584 (옥천)	-264 (울진)	848	163.2	167.3	0.98
	경상경비 절 감	237 (의성)	-287 (울진)	524	-2.3	101.3	-0.02
	상수도요금 현실화	1,298 (해남)	-989 (여주)	2,287	50.4	220.1	0.23
	지방공공 청사적정화	26 (부안)	-67 (기장)	93	-3.9	17.1	-0.23
	기준 재정 수입 액 인센 티브	계	584 (연기)	-1,545 (여주)	2,129	47.5	342.1
지방세 징수율		271 (영광)	-1,684 (포천)	1,955	-34.3	305.3	-0.11
주민세 개인균등화		113 (청원)	3 (울릉)	110	27.4	22.7	1.21
종합토지세 과표현실화		553 (양주)	-576 (여주)	1,129	28.3	152.2	0.19
수수료 현실화		122 (당진)	-59 (철원)	181	1.8	31.3	0.06
지방세 체납축소		335 (화순)	1 (봉화)	334	24.4	61.6	0.40

(3) 인센티브 상·하위5개 단체별 재정지표값

단체별	재정 자립도	재정력 지수	경상수지 비율	세입·세출 총당비율	지방채 상환비율	재정계획 운영비율	세입예산 반영비율	투자비 비율	자체수입 증가율	경상경비 증감율	
평균(89군)	18.76	17.49	38.32	93.17	4.60	117.81	99.87	75.52	105.98	111.00	
상 위 5 개 단 체	해남	14.35	10.43	39.87	96.76	3.08	146.29	99.67	75.83	112.10	121.24
	창녕	20.36	16.85	35.99	91.71	0.96	113.36	99.54	69.14	103.58	112.98
	거창	15.38	14.25	33.44	92.79	5.15	147.88	97.66	74.93	104.33	107.23
	옥천	18.30	16.69	37.53	93.84	7.40	106.06	100.02	73.11	108.94	98.55
	영광	17.67	14.43	40.46	96.09	5.11	147.17	99.19	69.67	118.30	117.51
하 위 5 개 단 체	여주	33.60	44.28	34.94	91.71	4.76	121.98	98.60	73.14	124.91	109.36
	양평	21.26	27.96	37.90	93.67	4.98	94.91	102.26	79.45	105.26	110.07
	달성	37.77	47.93	38.16	94.38	1.50	110.07	98.29	67.56	113.86	113.69
	포천	33.75	46.96	32.04	92.12	2.28	122.92	99.15	75.26	114.88	109.44
	울진	20.84	23.65	34.18	68.72	2.20	76.43	76.98	76.26	85.35	111.19

【부록 II】 패널티 적용예시

1. 광역자치단체(시·도)

사례 단체명	위반사례	재정페널티 적용항목
대구 광역시	<ul style="list-style-type: none"> · 「지방재정 투·융자심사규칙」에 의거 99건의 투자사업을 시행중에 있고 52건의 투자사업을 계획하고 있음 · 투자재원조달이 어려운 사업 17건에 대해 투자심사도 받지 않고 사업을 추진하고 재검토 통보한 사업 14건도 무리하게 추진함 	<ul style="list-style-type: none"> · 지방재정법 제30조 제3항 · 사업일시: 1999~2000.5
대구 광역시	<ul style="list-style-type: none"> · 4차순환도로등 6개 도로건설사업추진중 외 자도입차점입에도 불구하고 무리한 공사를 추진함 	<ul style="list-style-type: none"> · 지방재정 투·융자사업 심사결과 위반 · 사업일시:1995년~1998년 · 위법 또는 위반 규모: 230억여원
인천 광역시	<ul style="list-style-type: none"> · 연수구등 10개 구·군의 지방세 과세자료수집 업무 지도·감독중 과세자료 수집에 대한 지도, 감독을 소홀히 함 · 과점주의 취득세와 종업원할 사업소세를 누락함 	<ul style="list-style-type: none"> · 감사원법 제22조 1항 또는 지방자치법 제158조 · 사업일시: · 위법 또는 위반 규모: 9억 103만원
광주 광역시	<ul style="list-style-type: none"> · 지방세법의 규정에 따라 법인이 주식을 취득하여 과점주주가되는 경우 주식을 새로이 취득하여 그 비율이 증가된 경우 소유비율 증가만큼 취득세를 부과하여야 됨 · 두 개의 회사가 취득세를 95%에서 100%로 증가시켰는데도 취득세를 부과하지 않았음 	<ul style="list-style-type: none"> · 감사원법 제22조 1항 또는 지방자치법 제158조 · 사업일시:1998년도 · 위법 또는 위반 규모: 9,515만원
울산 광역시	<ul style="list-style-type: none"> · 남구 신정4동에 시립박물관 건립사업추진중 · 투·융자심사결과 재검토 통보되었으나 재원확보방안 없이 사업추진 	<ul style="list-style-type: none"> · 지방재정 투·융자사업심사결과 위배 · 사업일시:1997년~2002년 · 위법 또는 위반 규모: 6150만원
경기도	<ul style="list-style-type: none"> · 의정부시등 8개 시·군이 투자심사를 받지 아니하거나 투자심사결과를 무시한채 사업규모를 확대하여 운동장건립을 추진 · 성남시등 14개 시·군이 종합운동장건립을 위한 사업비 확보가 곤란함에도 사업추진 목인 	<ul style="list-style-type: none"> · 지방재정법 제30조 제3항 투·융자사업심사 결과 무시 · 위법 또는 위반 규모: 5,576억원
충청 남도	<ul style="list-style-type: none"> · 홍성~덕산간 4차선 확·포장 공사등 9개사업에 대해 행자부의 투자심사도 받지않고 사업을 추진 · 홍성소방서 신축이전사업, 계룡 두계~금암지구 도로확·포장공사, 계룡 두계교 계량공사등 3개사업은 투자심사결과 적정판정을 받았음에도 사업 추진 중단 	<ul style="list-style-type: none"> · 지방재정법 제30조 제3항 · 위법 또는 위반 규모 -홍성~덕산간 4차선 확·포장 공사등 9개사업비 : 815억원 -홍성소방서 신축이전사업등 3개사업 : 126억원 94억1천만원
전라 남도	<ul style="list-style-type: none"> · 「지방자치단체 예산편성 기본지침」에 의거하여 1급이하의 일반직, 별정직에게만 지급하는 연가보상비를 목포시등 19개 시·군에서는 정무적인 시장, 군수에게 연가보상비를 지급함 	<ul style="list-style-type: none"> · 지방재정법 제30조 제5항 · 사업일시:1995년~1999년 · 위법 또는 위반 규모:5,714만원

2. 시

단체명	사례 위반사례	재정페널티 적용항목
경기도 안산시	· 공동주택건설사업에 있어 사업의 타당성의 문제에 지적을 받았음에도 · 사업추진중 공사 중단	
경기도 남양주시	· 개발제한구역의 불법건축물의 건축주에 대한 이행강제금 미부과	· 감사원법 제22조 1항 또는 지방자치법 제 158조 · 위법 또는 위반 규모:1억 1781만원(1회부과기준)
충청남도 공주시	· 공주문화관광단지개발 조성사업추진시 행자부의 투·용자심사를 받지 않음(총사업비: 2,819억) · 재원조달방안이 마련되지않아 용역비만 2년간 사장시킴	· 지방재정법 제30조 제3항 · 사업일시:1999년~2005년 · 위법 낭비액: 계약금 13억 8787만원
충청남도 서산시	· 하수도법의 규정에 의하여 하수도원인자부담금은 지방재정법의 규정에 따라 세입조치하여야 함 · 하수도 원인자부담금을 세입세출외 현금으로 관리함	· 감사원법 제22조 1항 또는 지방자치법 제 158조 · 사업일시:1998년 1월~1998년 10월 · 위법 또는 위반 규모: 5,040만원
경상남도 김해시	· 문화예술회관과 실내 스포츠센터 건립사업 추진중 · 투자심사만 의뢰하고 심사결과를 통보받지 않은채 무리하게 사업을 추진하다가 재검토 통지를 받고 사업중단	· 지방재정투·용자심사위반 · 사업일시:2000년 3월~6월 · 위법 또는 위반 규모: 7542만원
경상남도 통영시	· 산양읍 미양리에 민자유치를 통한 해양종합 박물관 사업추진중 · 투·용자심사결과 민자유치가 사업추진의 조건부 승인에도 불구하고 민자유치가 없이 사업추진	· 지방재정투·용자사업결과 무시 · 사업일시:1998년 1월~2000년 4월 · 위법 또는 위반 규모: 13억 5,585만여원
전라남도 나주시	· 나주상징문건립사업 추진시 10억원 이상의 사업 추진에서 · 투자심사 없이 토지를 매입하다가 재원부족으로 공사중단	· 10억원 이상 사업: 지방재정법 규정에 따 투·용자사업심사위반 · 사시:1997년 8월~1998년 7월 · 위법 또는 위반 규모:19억 6,303만원사장
경상북도 안동시	· 업무추진비에 대한 현금지출비율(30%) 초과: 51%를 현금지출하였음 -1999년:총집행액의 36%(7,160만원) -2000:총집행액의51%(3680만여원)	· 지방재정법 제30조 제5항 · 사업일시:1999년 1월~2000년 6월
경상북도 안동시	· 안동살내체육관 건립사업 추진에서 1996년 11월 지방재정투·용자심사결과 재원조달대책 재검토를 통보에도 재검토없이 사업을 추진 · 기본선금급만 지급하여야했으나 이후 실시 설계용역에 대한 선금도 지급했으며, 동년 기성금을 지급하면서 위선금과 상계되었는데도 상계처리하지 않음.	· 지방재정법 제30조 제3항 · 사업일시:1996년 3월~2002년 11월 - 총사업비: 289억 1900만원 - 용역비: 7억 8300만원 - 선금급: 2억 3,490만원 - 기성금: 2억 3,329만여원

(계 속)

단체명	사례	위반사례	재정페널티 적용항목
경상북도 문경시		<ul style="list-style-type: none"> · 문경새재 자연생태공원조성사업 추진시 행자부의 투자심사를 받기 전에 민간기업과 “문경새재자연생태공원 조성사업 기본 및 실시계획”용역계약을 체결 · 행자부의 투·융자 심사결과 “국도이용 계획 및 공원기본계획 변경 미이행, 국·도비 확보 불투명,가용재원 부족”등의 사유로 재검토 통보 	<ul style="list-style-type: none"> · 지방재정법 제30조 제3항 · 사업일시:1999년~2005년 · 계약금액 : 6억 9,342만여원
경상북도 영주시		<ul style="list-style-type: none"> · 가흥동에 종합문화예술회관 건립사업 추진시 지방재정 투·융자 심사결과 ‘유보’ 또는 ‘계절도’ 통보 · 실시계획용역계약을 체결하여 성과품을 납품받았으며 2000년도 예산에 20억원, 2001년도 예산에 10억원을 계상하여 사업 계속추진 	<ul style="list-style-type: none"> · 지방재정법 제30조 제3항 · 사업일시:1996년 5월~(부지매입금액: 9억 9,769만원, 계약금액 : 4억 8천만원) · 2000년도 예산에 부지조성비(17.5억원) 등20억원, 2001년도 예산에 10억원 편성
경상북도 경주시		<ul style="list-style-type: none"> · 손곡동 동물원조성을 위해 토지를 매입한후 사업비 마련과 관리비의 과다 소요를 우려하여 사업중단 	<ul style="list-style-type: none"> · 지방재정법에 의거한 투·융자심사를 받지 않은채 사업추진 · 위반 금액: 11억 4007만원(토지매입비)

3. 군

단체명	사례	위반사례	재정페널티 적용항목
경기도 연천군		<ul style="list-style-type: none"> · 연천읍에서는 10명이 철도용지등에서 대지등으로 지목이 변경되어 소유토지의 가액이 증가한것에 대한 취득세 미징수 	<ul style="list-style-type: none"> · 감사원법 제22조 1항 및 지방자치법 제158조 · 사업일시:1996년 8월~2000년 3월 · 위법 또는 위반 규모: 2,135만원
경기도 광주군		<ul style="list-style-type: none"> · 지방의원에게 지급하는 회의수당지급에서 휴회결의등으로 회의에 출석하지 아니한 일수까지 수당을 지급함 -1인당 80만원~385만원 과다지급 	<ul style="list-style-type: none"> · 감사원법 제22조 1항 또는 지방자치법 제158조 · 사업일시:1998년 7월~1999년 12월 · 위법 또는 위반 규모:1,640만원
경기도 광주군		<ul style="list-style-type: none"> · 광주군 실촌면에서 공유재산인 공장용지 23,087㎡ 중 10,298㎡를 무단점유하여 건설야적장으로 사용하고 있는데도 이를 방치함 	<ul style="list-style-type: none"> · 감사원법 제22조 1항 또는 지방자치법 제158조 · 사업일시:1998년 6월~2000년 6월 · 위법 또는 위반 규모:변상금 1.1억원
경상남도 산청군		<ul style="list-style-type: none"> · 금서면 특리 일원에 민자유치등을 통해 전 통한방휴양관광지 조성사업 추진중 · 투·융자 심사결과 민자유치 방안마련후 사업을 추진하라는 조건부 승인위반 	<ul style="list-style-type: none"> · 지방재정 투·융자사업심사결과 위배 · 사업일시:1999년~2015년 · 위법 또는 위반 규모- 총사업비: 662억원 -사장예상액:15억 3,923만원
전라남도 보성군		<ul style="list-style-type: none"> · 지목변경 또는 건축물을 신축하고 취득세등을 신고납부하지 않은 161명에 대해 징수결정을 하지 않음 	<ul style="list-style-type: none"> · 감사원법 제22조 1항 또는 지방자치법 제158조 · 사업일시:1995년 7월~2000년 5월 · 위법 또는 위반 규모:3,675만원

4. 자치구

단체명	사례	위반사례	재정페널티 적용항목
서울특별시 성북구		· 관리대상 공유재산 토지 49,457㎡중 21,274㎡를 공유재산 관리대장에서 누락시키고 있었으며, 개인이 무단점유하고 있는 848.1㎡에 대한 변상금 미징수	· 감사원법 제22조 1항 및 지방자치법 제158조 · 위법 또는 위반 규모:6,370만여원
서울특별시 노원구		· 구청사 증축사업에 대하여 투·융자심사를 받지 않고 사업을 착수 · 2000년 5월에 심사결과 '적정'판정을 받은 가정복지관련사업은 중단하는등 예산을 비효율적으로 편성·집행함	· 사업일시:1999년 12월~ · 위법 또는 위반 규모:증축사업 : 3천만원 투자적정사업중단금액: 20억중 용역비 7,900만원
서울특별시 노원구		· 건축법등의 규정에 따른 이행강제금부과에따른 불법건축물 14동에 대한 이행강제금미징수 및 이행강제금 유보금액 1714만원 미부과	· 감사원법 제22조 1항 및 지방자치법 제158조 · 사업일시:1999년 · 위법 또는 위반 규모:7,041만원
서울특별시 송파구		· 지방공무원 수당규정에따라 월15시간의 정액급을 제외하고는 실제 근무한 시간만큼 지급하도록 되어 있는데도 모든직원이 최단 23:00까지 최장다음날 00:30까지 매일 75시간씩 초과근무한것처럼 허위보고후 시간외 수당 지급	· 감사원법 제22조 1항또는 지방자치법 제158조 · 사업일시:2000년 1월~ · 위법 또는 위반 규모:32억 401만원
서울특별시 강남구		· 후생복지증진방안의 일환인 '시간외근무수당을 예산범위내에서 확대지급'하도록 했으나 출장·휴가등 일부직원을 제외한 전 직원에게 월 73시간에 해당하는 시간외 근무수당 지급	· 감사원법 제22조 1항 또는 지방자치법 158조 · 사업일시:1999년 3월 · 위법 또는 위반 규모:21억 5,623만원
서울특별시 강남구		-수서첨단사업센터 사업중단 -수서사회체육센터사업규모 축소 -역삼동 관상복합건물 투자재원부족으로인한 사업추진중단	· 지방재정법 제30조 3항 · 사업일시:1995년 12월~2000년 6월 · 위법 또는 위반 규모:1420억
서울특별시 양천구		· 지방세를 납부기한까지 납부하지않은 체납자 3명에 대한 체납액 미압류	· 감사원법 제22조 1항또는 지방자치법 158조 · 사업일시:1999년 5월
대구광역시 남구		· 18개의 신규투자사업 추진시 투자심사없이 사업추진	· 지방재정법 규정에 의한 10억원이상의 사업추진: 지방재정 투·융자사업 심사실시 조항 위반 · 사업일시:1995년~1999년 · 위법 또는 위반 규모:335억원

(계 속)

사례 단체명	위반사례	재정페널티 적용항목
대구 광역시 달서구	<ul style="list-style-type: none"> · 달서구민문화센터 건립사업등 3건의 투자사업추진중 · 지방재정투·융자심사결과에따라 재검토 통보를 받았으나 문화센터 부지매입계약을 체결함 	<ul style="list-style-type: none"> · 지방재정법 제30조 제3항 · 사업일시:1996년 2월~ · 위법 또는 위반 규모:계약금 23억여원
대구 광역시 달서구	<ul style="list-style-type: none"> · 도로점용료채납액관리중 「대구광역시 달서구 도로점용료징수조례」의 규정에따라 도로점용료 채납자에게는 지방세법의 규정에 따라 채납처분의 조치를 하여야 했으나 53건 2,875만원에 대해서만 압류틀하고 나머지 1,458건 7억 7056만여원을 그대로 내버려두어 그중 45건 1750만여원은 소멸시효가 완성됨 	<ul style="list-style-type: none"> · 감사원법 제22조 1항 또는 지방자치법 제158조 · 사업일시:1994년 1월~2000년 9월 · 위법 또는 위반 규모:7억 7,056만여원
대구 광역시 수성구	<ul style="list-style-type: none"> · 청소년 체육센터건립을위한 무허가 건물에대하여 「공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특별법」에 따라 2,316만원의 보상금 지급 	<ul style="list-style-type: none"> · 감사원법 제22조 1항 또는 지방자치법 제158조 · 사업일시:1999년 9월 · 위법 또는 위반 규모:2,316만원
인천 광역시 남동구	<ul style="list-style-type: none"> · 1,101억원의 예산이 드는 수도권해양생태공원 조성 사업을 행자부의 투·융자심사전에 착수 · 국·시비를 확보한후 시행하라는심사통보에도 불구하고 자체사업만으로 사업추진후 중단 	<ul style="list-style-type: none"> · 지방재정법 제30조 제3항 · 위법 또는 위반 규모:총사업비 : 1,101억원 낭비액 : 23억원
인천 광역시 남동구	<ul style="list-style-type: none"> · 생명보험사등 3개업체가 고급오락장이부속된 건물을 취득하고도 일반세율에의한 취득세만을 신고·납부하였는데도 취득세들을 추가징수하지 않음. 	<ul style="list-style-type: none"> · 감사원법 제22조 1항 또는 지방자치법 제158조 · 사업일시:2000년 1월~2000년 4월 · 위법 또는 위반 규모:7,717만여원

【부록 III】 인센티브 항목과 재정분석지표

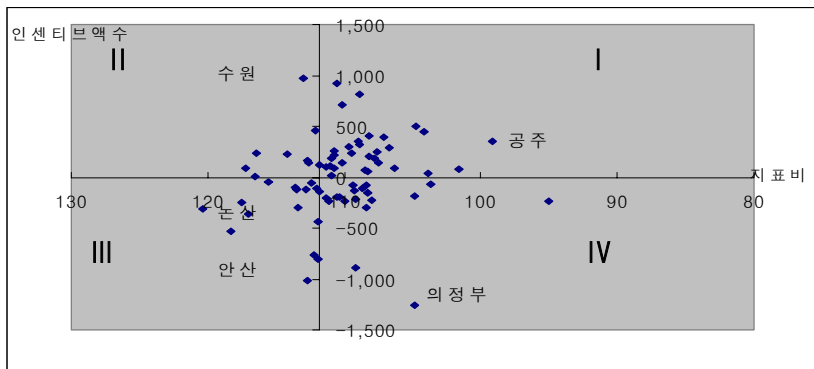
1. 재정수요 인센티브항목

가. 시분 인센티브

1) 경상경비증감율·경상수지비율과 경상경비절감 인센티브의 관계

74개 시를 대상으로 2002년도 경상경비 절감에 따른 인센티브액과 2001년도 재정분석지표인 경상경비증감율간의 관계성을 Y축의 인센티브액 평균(0백만원, 의정부 -1,253백만원~수원 974백만원)와 X축의 경상경비증감율 평균값(112%, 창원 189%~논산 95%)을 기준으로 4분면을 통해 보면 <그림 III-1>과 같이 74개 시가 분포하고 있다.

<그림 III-1> 시 분포도(경상경비증감율과 경상경비절감 인센티브)



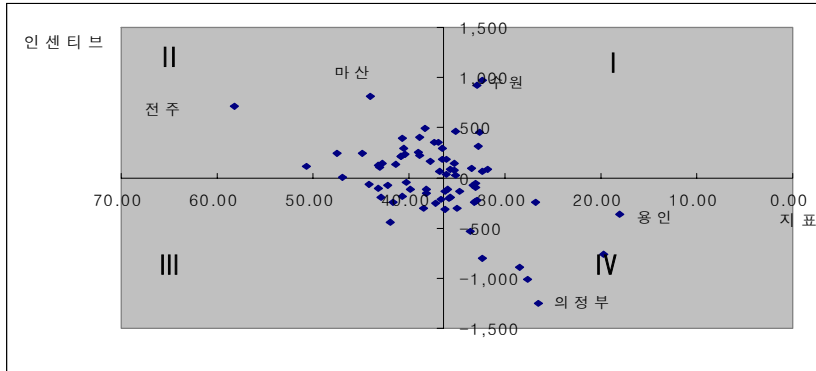
<표 III-1>에서 보듯이 경상경비 증감율과 연계한 경상경비 절감의 인센티브 부여에 대한 타당성을 간접적으로 입증할 수 있는 I분면과 III분면의 시는 전체 시의 63.5%인 47개 시로 나타난다. 그런데, 인센티브 최상위·최하위의 5개 시를 기준으로 볼 때, II분면과 IV분면의 3개시(수원, 의정부, 성남)의 경우는 경상경비 절감에 따른 인센티브 부여의 정당성을 약화시키는 것으로 나타난다.

<표 III-1> 시 분포도(경상경비증감율과 경상경비절감 인센티브)

분면	단 체		평균(% , 백만원)		인센티브 최상위 평균			인센티브 최하위 평균		
	수	비율	지표	인센티브	단체명	지표	금액	단체명	지표	금액
I	30	40.5	108	277	천안,마산,전주,진주	109	736			
II	9	12.2	114	269	수원	113	974			
III	17	23.0	119	-336				안산, 김해, 과천	112	-862
IV	18	24.3	108	-278				의정부, 성남	107	-1,073
계	74	100	112	0	5개단체 (3,918)	110	784	5개단체 (-4,732)	110	-946

한편, 경상경비 절감에 따른 인센티브액과 재정분석지표인 경상수지비율 간의 관계성을 Y축의 인센티브액 평균(0.01백만원, 의정부 -1,253백만원~수원 974백만원)와 X축의 경상수지비율 평균값(36%, 전주 58%~용인 18%)을 기준으로 4분면을 통해 나타내면 <그림 III-2>와 같다.

<그림 III-2> 시 분포도(경상수지비율과 경상경비절감 인센티브)



<표 III-2>에서 보듯이 경상수지비율과 연계한 경상경비 절감의 인센티브 부여에 대한 타당성을 간접적으로 입증할 수 있는 I분면과 III분면의 시는 전체 시의 37.8%인 28개 시에 불과한 것으로 나타난다. 그런데, IV분면의 시가 오히려 III분면의 시보다 평균 인센티브액이 낮게 나타나며, 인센티브 최상위·최하위의 5개 시를 기준으로 볼 때, II분면과 IV분면의 8개시(마산, 전주, 진주, 의정부, 안산, 성남, 김해, 과천)의 경우는 경상수지 개선에 따른 인센티브 부여의 정당성을 약화시키는 것으로 나타난다.

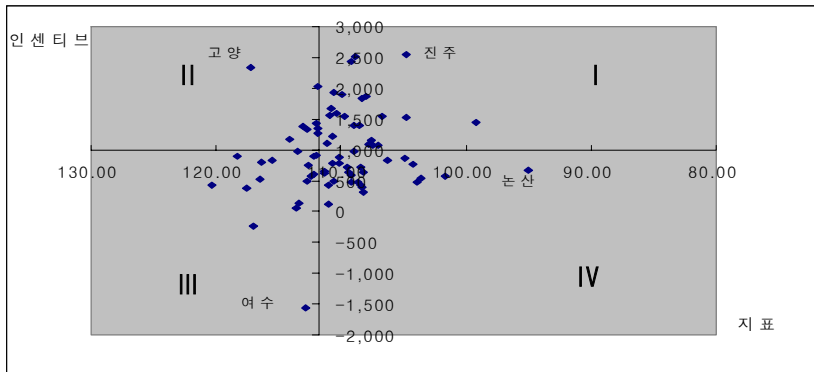
<표 III-2> 시 분포도(경상수지비율과 경상경비절감 인센티브)

분면	단체		평균(% , 백만원)		인센티브 최상위 평균			인센티브 최상위 평균		
	수	비율	지표	인센티브	단체명	지표	금액	단체명	지표	금액
I	14	18.9	34	280	수원,천안	33	949			
II	25	33.8	42	272	마산,전주,진주	47	673			
III	14	18.9	40	-180						
IV	21	28.4	31	-390				의정부,안산,성남,김해,과천	27	-946
계	74	100	36	0.01	5개단체(3,918)	41	784	5개단체(-4,732)	27	-946

2) 경상경비증감율 · 경상수지비율과 공무원정원감축 인센티브의 관계

공무원정원감축에 따른 인센티브액과 재정분석지표인 경상경비증감율간의 관계성을 Y축의 인센티브액 평균(995백만원, 여수 -1,556백만원~ 창원 2,564백만원)와 X축의 경상경비증감율 평균값(112%, 창원 189%~논산 95%)을 기준으로 4분면을 통해 나타내면 <그림 III-3>과 같다.

<그림 III-3> 시 분포도(경상경비증감율과 공무원정원감축 인센티브)



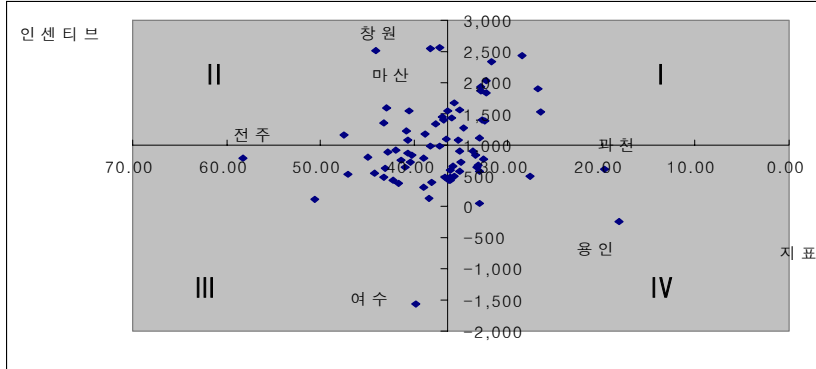
<표 III-3>에서 보듯이 경상경비 증가율과 연계한 공무원 정원감축의 인센티브 부여에 대한 타당성을 간접적으로 입증할 수 있는 I분면과 III분면의 시는 전체 시의 52.7%인 39개 시로 나타난다. 그런데, II분면의 시가 오히려 I분면의 시보다 평균 인센티브액이 높게 나타나며, 인센티브 최상위·최하위의 5개 시를 기준으로 볼 때, II분면과 IV분면의 3개시(창원, 고양, 태백)의 경우는 경상경비 절감에 따른 인센티브 부여의 정당성을 약화시키는 것으로 나타난다.

<표 III-3> 시 분포도(경상경비증감율과 공무원정원감축 인센티브)

분면	단체		평균(% , 백만원)		인센티브 최상위 평균			인센티브 최하위 평균		
	수	비율	지표	인센티브	단체명	지표	금액	단체명	지표	금액
I	22	29.7	108	1,611	진주,마산,성남	108	2,499			
II	9	12.2	122	1,650	창원, 고양	153	2,449			
III	17	23.0	115	440				여수,용인 파주,익산	114	-398
IV	26?	35.1	108	690				태백	111	124
계	74	100	112	995	5개단체 (12,395)	128	2,479	5개단체 (-1,468)	114	-294

한편, 공무원 정원감축에 따른 인센티브액과 재정분석지표인 경상수지비율간의 관계성을 Y축의 인센티브액 평균(995백만원, 여수 -1,556백만원~창원 2,564백만원)와 X축의 경상수지비율 평균값(36%, 전주 58%~용인 18%)을 기준으로 4분면을 통해 나타내면 <그림 III-4>와 같다.

<그림 III-4> 시 분포도(경상수지비율과 공무원정원감축 인센티브)



<표 III-4>에서 보듯이 경상수지비율과 연계한 공무원 정원감축의 인센티브 부여에 대한 타당성을 간접적으로 입증할 수 있는 I분면과 III분면의 시는 전체 시의 54.0%인 40개 시로 나타난다. 그런데, 인센티브 최상위·최하위의 5개 시를 기준으로 볼 때, II분면과 IV분면의 5개시(창원, 진주, 마산, 용인, 파주)의 경우는 경상수지 개선에 따른 인센티브 부여의 정당성을 약화시키는 것으로 나타난다.

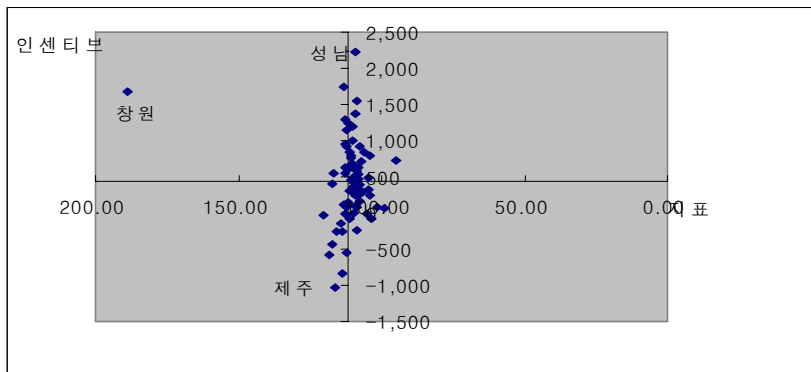
<표 III-4> 시 분포도(경상수지비율과 공무원정원감축 인센티브)

분면	단체		평균(% , 백만원)		인센티브 최상위 평균			인센티브 최하위 평균		
	수	비율	지표	인센티브	단체명	지표	금액	단체명	지표	금액
I	16	21.6	32	1,673	성남,고양	30	2,387			
II	15	20.3	40	1,568	창원,진주,마산	40	2,540			
III	24	32.4	42	532				여수,태백,익산	43	-430
IV	19	25.7	33	555				용인,파주	26	-177
계	74	100	36	995	5개단체 (12,395)	36	2,479	5개단체 (-1,468)	36	-294

3) 경상경비증감율 · 경상수지비율과 비공무원정원감축 인센티브의 관계

비정규직공무원(일용인부임) 감축에 따른 인센티브액과 재정분석지표인 경상경비증감율간의 관계성을 Y축의 인센티브액 평균(442백만원, 제주 -1,032백만원~성남 2,232백만원)와 X축의 경상경비증감율 평균값(112%, 창원 189%~논산 95%)을 기준으로 4분면을 통해 나타내면 <그림 III-5>와 같다.

<그림 III-5> 시 분포도(경상경비증감율과 비공무원정원감축 인센티브)



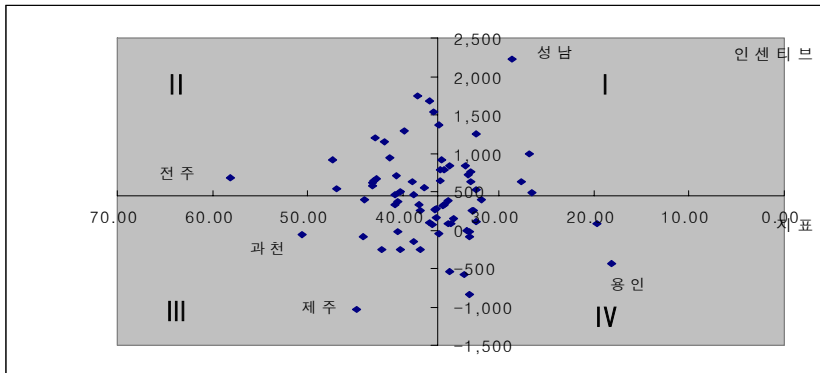
<표 III-5>에서 보듯이 경상경비 증가율과 연계한 비정규직 공무원(일용인부)감축의 인센티브 부여에 대한 타당성을 간접적으로 입증할 수 있는 I분면과 III분면의 시는 전체 시의 52.7%인 39개 시로 나타난다. 그런데, II분면의 시가 오히려 I분면의 시보다 평균 인센티브액이 훨씬 높게 나타나며, 인센티브 최상위·최하위의 5개 시를 기준으로 볼 때, II분면의 2개 시(익산, 창원)의 경우는 경상경비 절감에 따른 인센티브 부여의 정당성을 약화시키는 것으로 나타난다.

<표 III-5> 시 분포도(경상경비증감율과 비공무원정원감축 인센티브)

분면	단체		평균(% , 백만원)		인센티브 최상위 평균			인센티브 최하위 평균		
	수	비율	지표	인센티브	단체명	지표	금액	단체명	지표	금액
I	25	33.8	108	824	성남, 원주, 포항	109	1,717			
II	12	16.2	120	1,028	익산, 창원	151	1,712			
III	14	18.9	115	-243				제주, 과주, 시흥 구미, 용인	116	-685
IV	23	31.1	108	164						
계	74	100	112	442	5개단체 (8,576)	126	1,715	5개단체 (-3,424)	116	-685

한편, 비정규직 공무원(일용인부) 감축에 따른 인센티브액과 재정분석지표인 경상수지비율간의 관계성을 Y축의 인센티브액 평균(442백만원, 제주 -1,032백만원~성남 2,232백만원)와 X축의 경상수지비율 평균값(36%, 전주 58%~용인 18%)을 기준으로 4분면을 통해 나타내면 <그림 III-6>과 같다.

<그림 III-6> 시 분포도(경상수지비율과 비공무원정원감축 인센티브)



<표 III-6>에서 보듯이 경상수지비율과 연계한 비정규직 공무원(일용인부)감축의 인센티브 부여에 대한 타당성을 간접적으로 입증할 수 있는 I분면과 III분면의 시는 전체 시의 45.9%인 34개 시로 나타난다. 그런데, III분면의 시가 오히려 IV분면의 시보다 평균 인센티브액이 약간 높게 나타나며, 인센티브 최상위·최하위의 5개 시를 기준으로 볼 때, II분면과 IV분면의 7개시(익산, 창원, 원주, 파주, 시흥, 구미, 용인)의 경우는 경상경비 절감에 따른 인센티브 부여의 정당성을 약화시키는 것으로 나타난다.

<표 III-6> 시 분포도(경상수지비율과 비공무원정원감축 인센티브)

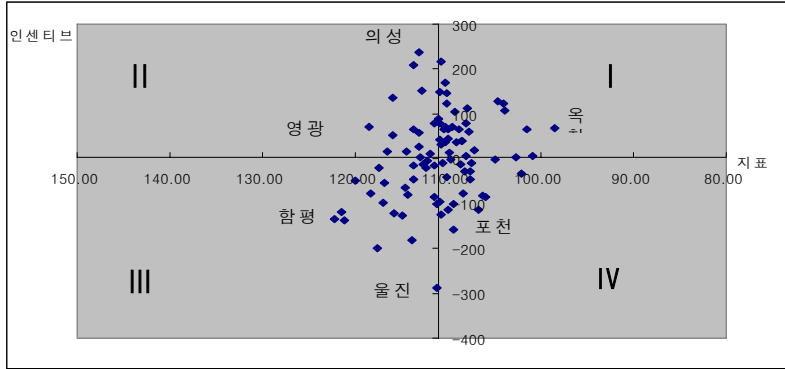
분면	단체		평균(% , 백만원)		인센티브 최상위 평균			인센티브 최상위 평균		
	수	비율	지표	인센티브	단체명	지표	금액	단체명	지표	금액
I	16	21.6	33	901	성남,포항	32	1,804			
II	21	28.4	42	875	익산,창원,원주	38	1,656			
III	18	24.3	40	26				제주	45	-1,032
IV	19	25.7	32	-5				파주,시흥, 구미,용인	30	-598
계	74	100	36	442	5개단체 (8,576)	35	1,715	5개단체 (-3,424)	33	-685

나. 군분 인센티브

1) 경상경비증감율·경상수지비율과 경상경비절감 인센티브의 관계

89개 군을 대상으로 2002년도 경상경비 절감에 따른 인센티브액과 2001년도 재정분석지표인 경상경비증감율간의 관계성을 Y축의 인센티브액 평균(4.5백만원, 울진 -287백만원~의성 237백만원)와 X축의 경상경비증감율 평균값(111%, 함평 112%~옥천 99%)을 기준으로 4분면을 통해 나타내면 <그림 III-7>과 같다.

<그림 III-7> 군 분포도(경상경비증감율과 경상경비절감 인센티브)



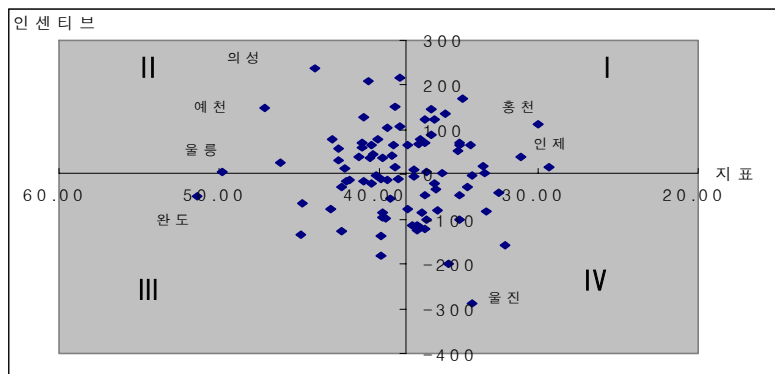
<표 III-7>에서 보듯이 경상경비 증가율과 연계한 경상경비 절감의 인센티브 부여에 대한 타당성을 간접적으로 입증할 수 있는 I 분면과 III 분면의 군은 전체 군의 64%인 57개 군으로 나타난다. 그런데, 인센티브 최상위·최하위의 5개 군을 기준으로 볼 때, II 분면과 IV 분면의 4개군(의성, 부안, 영동, 포천)의 경우는 경상경비 절감에 따른 인센티브 부여의 정당성을 약화시키는 것으로 나타난다.

<표 III-7> 군 분포도(경상경비증감율과 경상경비절감 인센티브)

분면	단체		평균(% , 백만원)		인센티브 최상위 평균			인센티브 최하위 평균		
	수	비율	지표	인센티브	단체명	지표	금액	단체명	지표	금액
I	33	37.1	108	75	강화, 정선,	111	193			
II	13	14.6	114	87	의성, 부안, 영동	113	199			
III	24	27.0	115	-85				울진, 음성, 무안, 해남	116	-201
IV	19	21.3	108	-61				포천	109	-157
계	89	100	111	4.5	5개단체 (984)	112	197	5개단체 (-960)	115	-192

한편, 2002년도 경상경비 절감에 따른 인센티브액과 2001년도 재정분석지표인 경상수지비율간의 관계성을 Y축의 인센티브액 평균(5백만원, 울진 -287백만원~의성 237백만원)와 X축의 경상수지비율 평균값(38%, 완도 51%~인제 29%)을 기준으로 4분면을 통해 나타내면 <그림 III-8>과 같다.

<그림 III-8> 군 분포도(경상수지비율과 경상경비절감 인센티브)



<표 III-8>에서 보듯이 경상수지비율과 연계한 경상경비 절감의 인센티브 부여에 대한 타당성을 간접적으로 입증할 수 있는 I분면과 III분면의 군은 전체 군의 44.9%인 40개 군으로 나타난다. 그런데, I분면의 군이 II분면의 군보다 그리고 IV분면의 군이 III분면의 군보다 오히려 평균 인센티브액이 낮게 나타나며, 인센티브 최상위·최하위의 5개 군을 기준으로 볼 때, II분면과 IV분면의 7개군(의성, 강화, 부안, 영동, 울진, 음성, 포천)의 경우는 경상수지 개선에 따른 인센티브 부여의 정당성을 약화시키는 것으로 나타난다.

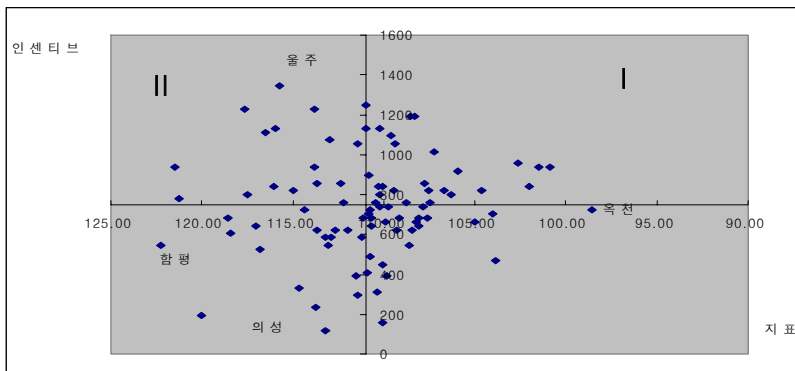
<표 III-8> 군 분포도(경상수지비율과 경상경비절감 인센티브)

분면	단체		평균(% 백만원)		인센티브 최상위 평균			인센티브 최하위 평균		
	수	비율	지표	인센티브	단체명	지표	금액	단체명	지표	금액
I	19	21.3	35	77	정선	35	169			
II	26	29.2	41	83	의성,강화, 부안,영동	41	204			
III	21	23.6	41	-62				무안,해남	40	-159
IV	23	25.8	36	-83				울진,음성,포천	34	-214
계	89	100	38	5	5개단체 (984)	39	197	5개단체 (-966)	36	-193

2) 경상경비절감·경상수지비율과 공무원정원감축 인센티브의 관계

2002년도 공무원정원 감축에 따른 인센티브액과 2001년도 재정분석지표인 경상경비증감율간의 관계성을 Y축의 인센티브액 평균(747백만원, 의성 117백만원~울주 1,346백만원)와 X축의 경상경비증감율 평균값(111%, 함평 112%~옥천 99%)을 기준으로 4분면을 통해 나타내면 <그림 III-9>와 같다.

<그림 III-9> 군 분포도(경상경비증감율과 공무원정원감축 인센티브)



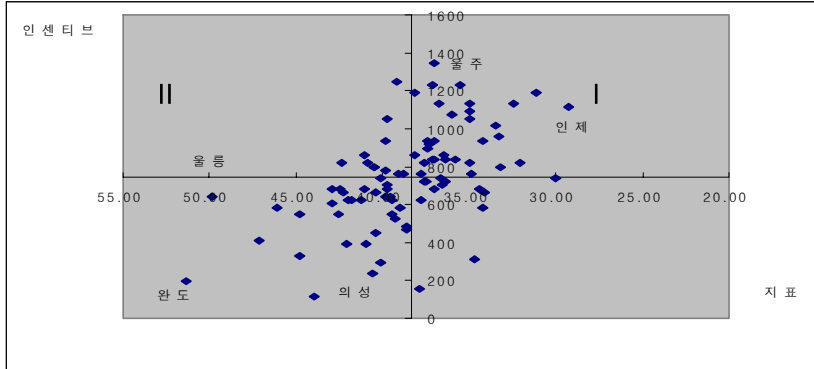
<표 III-9>에서 보듯이 경상경비 증가율과 연계한 공무원 정원감축의 인센티브 부여에 대한 타당성을 간접적으로 입증할 수 있는 I분면과 III분면의 군은 전체 군의 50.6%인 45개 군으로 나타난다. 그런데, II분면의 군이 오히려 I분면의 군보다 평균 인센티브액이 높게 나타나며, 인센티브 최상위·최하위의 5개 군을 기준으로 볼 때, II분면과 IV분면의 4개군(울주, 철원, 음성, 양평)의 경우는 경상경비 절감에 따른 인센티브 부여의 정당성을 약화시키는 것으로 나타난다.

<표 III-9> 군 분포도(경상경비증감율과 공무원정원감축 인센티브)

분면	단체		평균(%), 백만원		인센티브 최상위 평균			인센티브 최하위 평균		
	수	비율	지표	인센티브	단체명	지표	금액	단체명	지표	금액
I	25	28.1	108	924	의령, 함안	110	1,220			
II	18	20.2	115	994	울주, 철원, 음성	116	1,268			
III	20	22.5	115	507				의성, 완도, 부안, 옹진	115	137
IV	26	29.2	109	598				양평	110	156
계	89	100	111	747	5개단체 (6,243)	113	1,249	5개단체 (702)	114	140

한편, 2002년도 공무원 정원감축에 따른 인센티브액과 2001년도 재정 분석지표인 경상수지비율간의 관계성을 Y축의 인센티브액 평균(747백만원, 의성 117백만원~울주 1,346백만원)와 X축의 경상수지비율 평균값(38%, 완도 51%~인제 29%)을 기준으로 4분면을 통해 나타내면 <그림 III-10>과 같다.

<그림 III-10> 군 분포도(경상수지비율과 공무원정원감축 인센티브)



<표 III-10>에서 보듯이 경상수지비율과 연계한 공무원 정원감축의 인센티브 부여에 대한 타당성을 간접적으로 입증할 수 있는 I분면과 III분면의 군은 전체 군의 71.9%인 64개 군으로 나타난다. 그런데, 인센티브 최상위·최하위의 5개 군을 기준으로 볼 때, II분면과 IV분면의 2개군(의령, 양평)의 경우는 경상수지 개선에 따른 인센티브 부여의 정당성을 약화시키는 것으로 나타난다.

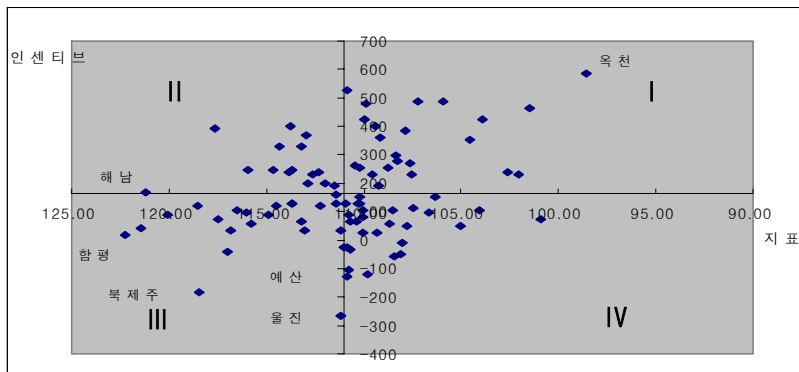
<표 III-10> 군 분포도(경상수지비율과 공무원정원감축 인센티브)

분면	단체		평균(% , 백만원)		인센티브 최상위 평균			인센티브 최하위 평균		
	수	비율	지표	인센티브	단체명	지표	금액	단체명	지표	금액
I	31	34.8	36	979	울주,음성,철원,함안	35	1,249			
II	12	13.5	40	876	의령	39	1,249			
III	33	37.1	42	534				의성,완도,부안,옹진	44	137
IV	13	14.6	36	620				양평	38	156
계	89	100	38	747	5개단체 (6,243)	36	1,249	5개단체 (702)	43	140

3) 경상경비증감율·경상수지비율과 비공무원 정원감축 인센티브의 관계

2002년도 비정규직 공무원(일용인부) 감축에 따른 인센티브액과 2001년도 재정분석지표인 경상경비증감율간의 관계성을 Y축의 인센티브액 평균(163백만원, 울진 -264백만원~옥천 584백만원)와 X축의 경상경비증감율 평균값(111%, 함평 112%~옥천 99%)을 기준으로 4분면을 통해 나타내면 <그림 III-11>과 같다.

<그림 III-11> 군 분포도(경상경비증감율과 비공무원정원감축 인센티브)



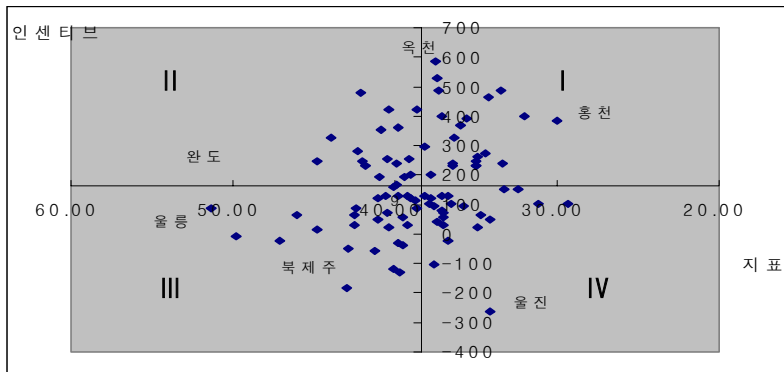
<표 III-11>에서 보듯이 경상경비 증가율과 연계한 비정규직 공무원(일용인부)감축의 인센티브 부여에 대한 타당성을 간접적으로 입증할 수 있는 I 분면과 III분면의 군은 전체 군의 51.7%인 46개 군으로 나타난다. 그런데, 인센티브 최상위·최하위의 5개 군을 기준으로 볼 때, IV분면의 3개군(연천, 영양, 남제주)의 경우는 경상경비 절감에 따른 인센티브 부여의 정당성을 약화시키는 것으로 나타난다.

<표 III-11> 군 분포도(경상경비증감율과 비공무원정원감축 인센티브)

분면	단체		평균(% , 백만원)		인센티브 최상위 평균			인센티브 최하위 평균		
	수	비율	지표	인센티브	단체명	지표	금액	단체명	지표	금액
I	23	25.8	107	353	옥천, 당진, 양주, 거창, 칠곡	106	514			
II	15	16.9	114	269						
III	23	25.8	115	48				울진, 북제주	115	-224
IV	28	31.5	119	45				연천, 영양, 남제주	110	-117
계	89	100	111	163	5개단체 (2,568)	106	514	5개단체 (-796)	112	-159

한편, 2002년도 비정규직공무원(일용인부) 감축에 따른 인센티브액과 2001년도 재정분석지표인 경상수지비율간의 관계성을 Y축의 인센티브액 평균(163백만원, 울진 -264백만원~옥천 584백만원)와 X축의 경상수지 비율 평균값(38%, 완도 51%~인제 29%)을 기준으로 4분면을 통해 나타내면 <그림 III-12>와 같다.

<그림 III-12> 군 분포도(경상수지비율과 비공무원정원감축 인센티브)



<표 III-12>에서 보듯이 경상수지비율과 연계한 비정규직 공무원(일용인부)감축의 인센티브 부여에 대한 타당성을 간접적으로 입증할 수 있는 I분면과 III분면의 군은 전체 군의 55.1%인 49개 군으로 나타난다. 그런데, 인센티브 최상위·최하위의 5개 군을 기준으로 볼 때, II분면과 IV분면의 3개군(칠곡, 울진, 남제주)의 경우는 경상경비 절감에 따른 인센티브 부여의 정당성을 약화시키는 것으로 나타난다.

<표 III-12> 군 분포도(경상수지비율과 비공무원정원감축 인센티브)

분면	단체		평균(% , 백만원)		인센티브 최상위 평균			인센티브 최하위 평균		
	수	비율	지표	인센티브	단체명	지표	금액	단체명	지표	금액
I	21	23.6	36	347	옥천,당진,거창,양주	36	522			
II	17	19.1	41	287	칠곡	42	480			
III	28	31.5	42	33				북제주,연천,양양	41	-144
IV	23	25.8	36	63				울진, 남제주	36	-184
계	89	100	38	163	5개단체(2,568)	38	514	5개단체(-796)	39	-159

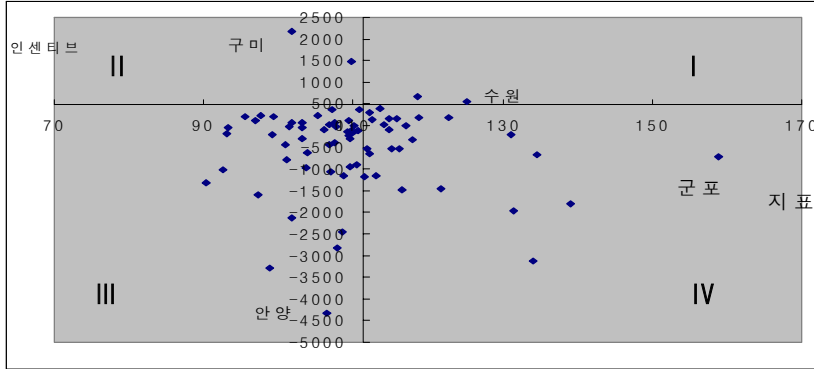
2. 재정수입 인센티브항목

가. 시분 인센티브

1) 자체수입증가율·세입세출총당비율과 지방세징수율 인센티브의 관계

지방세징수율에 따른 인센티브액과 재정분석지표인 자체수입증감율간의 관계성을 Y축의 인센티브액 평균(495백만원, 안양 -4,330백만원~구미 2,171백만원)와 X축의 자체수입증감율 평균값(111%, 경주 90%~군포 159%)을 기준으로 4분면을 통해 나타내면 <그림 III-13>과 같다.

<그림 III-13>시분포도(자체수입증감율과 지방세징수율인센티브)



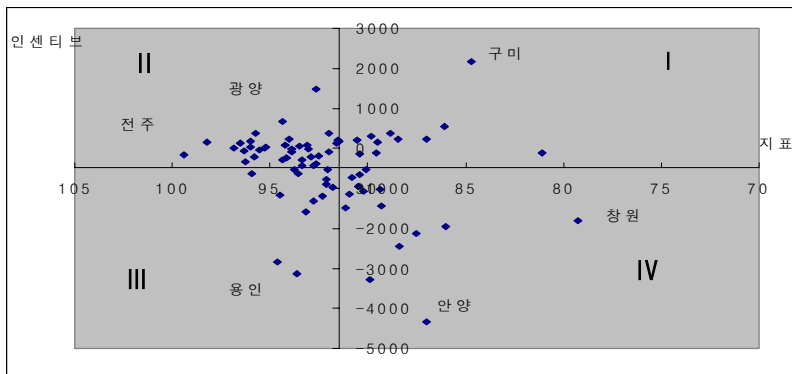
<표 III-13>에서 보듯이 자체수입 확충과 연계한 지방세 징수율 제고의 인센티브 부여에 대한 타당성을 간접적으로 입증할 수 있는 I분면과 III분면의 시는 전체 시의 62.1%인 56개 시로 나타난다. 그런데, II분면의 시가 I분면의 시보다 그리고 III분면의 시가 오히려 IV분면의 시보다 오히려 평균 인센티브액이 높게 나타나며, 인센티브 최상위·최하위의 5개 시를 기준으로 볼 때, II분면과 IV분면의 3개시(구미, 광양, 용인)의 경우는 자체수입 확충 노력에 따른 인센티브 부여의 정당성을 약화시키는 것으로 나타난다.

<표 III-13> 시 분포도(자체수입증감율과 지방세징수율 인센티브)

분면	단체		평균(% , 백만원)		인센티브 최상위 평균			인센티브 최하위 평균		
	수	비율	지표	인센티브	단체명	지표	금액	단체명	지표	금액
I	30	40.5	123	1,193	거제,수원,목포	119	536			
II	14	18.9	103	1,751	구미,광양	106	1,821			
III	16	21.6	104	-74				안양, 부천 남양주,고양	105	-3,224
IV	14	18.9	117	-150				용인	134	-3,134
계	74	100	111	495	5개단체 (5,249)	110	1,050	5개단체 (-16,031)	111	-3206

한편, 지방세징수율에 따른 인센티브액과 재정분석지표인 세입·세출총당비율간의 관계성을 Y축의 인센티브액 평균(-495백만원, 안양 -4,330백만원~구미 2,171백만원)와 X축의 세입·세출총당비율 평균값(92%, 전주 99%~창원 79%)을 기준으로 4분면을 통해 나타내면 <그림 III-14>과 같다.

<그림 III-14> 시 분포도(세입·세출총당비율과 지방세징수율 인센티브)



<표 III-14>에서 보듯이 세출소요액의 충당능력 제고와 연계한 지방세 징수율제고의 인센티브 부여에 대한 타당성을 간접적으로 입증할 수 있는 I분면과 III분면의 시는 전체 시의 36.5%인 27개 시에 불과한 것으로 나타난다. 그런데, IV분면의 시가 오히려 III분면의 시보다 평균 인센티브액이 낮게 나타나며, 인센티브 최상위·최하위의 5개 시를 기준으로 볼 때, IV분면의 5개시(안양, 부천, 용인, 남양주, 고양)의 경우는 자체수입 확충 노력에 따른 인센티브 부여의 정당성을 약화시키는 것으로 나타난다.

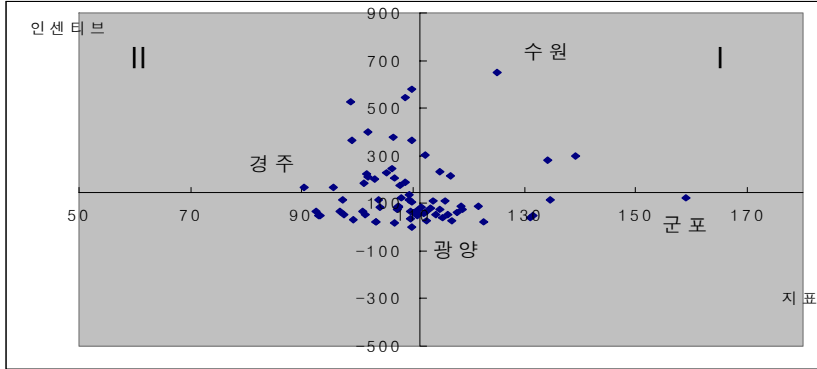
<표 III-14> 시 분포도(세입·세출충당비율과 지방세징수율 인센티브)

분면	단체		평균(% , 백만원)		인센티브 최상위 평균			인센티브 최하위 평균		
	수	비율	지표	인센티브	단체명	지표	금액	단체명	지표	금액
I	15	20.3	89	313	구미,광양,거제,수원,목포	90	1,050			
II	31	41.9	95	-3						
III	12	16.2	93	-1,271						
IV	16	21.6	89	-1,623				안양,부천,용인,남양주,고양	91	-3,206
계	74	100	92	-495	5개단체(5,249)	90	1,050	5개단체(-16,031)	91	-3,206

2) 자체수입증감율·세입세출충당비율과 주민세 개인균등할 인센티브의 관계

주민세 개인균등할 세수확충에 따른 인센티브액과 재정분석지표인 자체수입증감율간의 관계성을 Y축의 인센티브액 평균(145백만원, 광양 0백만원~수원 650백만원)와 X축의 자체수입증감율 평균값(111%, 경주 90%~군포 159%)을 기준으로 4분면을 통해 나타내면 <그림 III-15>과 같다.

<그림 III-15> 시 분포도(자체수입증감율과 주민세 개인균등할 인센티브)



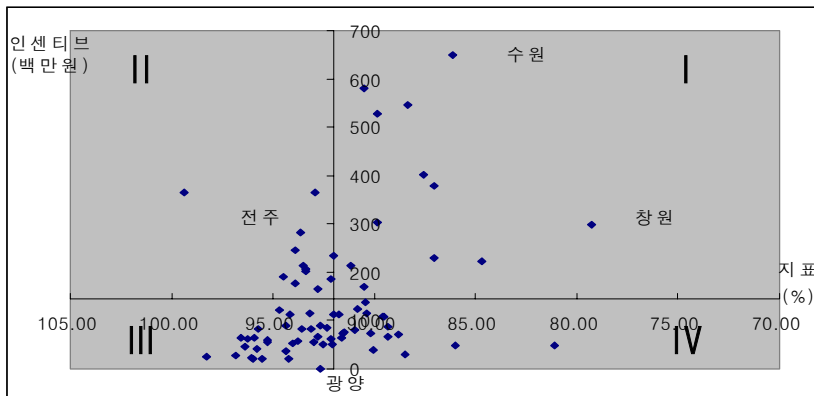
<표 III-15>에서 보듯이 자체수입 확충과 연계한 주민세(개인 균등할) 탄력세율 적용의 인센티브 부여에 대한 타당성을 간접적으로 입증할 수 있는 I분면과 III분면의 시는 전체 시의 47.3%인 35개 시에 불과한 것으로 나타난다. 그런데, 인센티브 최상위·최하위의 5개 시를 기준으로 볼 때, II분면과 IV분면의 5개시(구미, 성남, 고양, 부천, 정읍)의 경우는 자체수입 확충 노력에 따른 인센티브 부여의 정당성을 약화시키는 것으로 나타난다.

<표 III-15> 시 분포도(자체수입증감율과 주민세 개인균등할 인센티브)

분면	단체		평균(% , 백만원)		인센티브 최상위 평균			인센티브 최하위 평균		
	수	비율	지표	인센티브	단체명	지표	금액	단체명	지표	금액
I	6	8.1	124	330	수원	125	650			
II	18	24.3	103	298	구미,성남 고양,부천	105	944			
III	29	39.2	104	67				광양,삼척, 서산,김제	106	16
IV	21	28.4	120	69				정읍	123	23
계	74	100	111	145	5개단체 (2,706)	109	885	5개단체 (85)	109	17

한편, 주민세 확충에 따른 인센티브액과 재정분석지표인 세입·세출총당 비율간의 관계성을 Y축의 인센티브액 평균(145백만원, 광양 0백만원~수원 650백만원)와 X축의 세입·세출총당비율 평균값(92%, 전주 99%~창원 79%)을 기준으로 4분면을 통해 나타내면 <그림 III-16>과 같다

<그림 III-16> 시 분포도(세입·세출총당비율과 주민세 개인균등할 인센티브)



<표 III-16>에서 보듯이 세출소요액의 충당능력 제고와 연계한 주민세 확충의 인센티브 부여에 대한 타당성을 간접적으로 입증할 수 있는 I분면과 III분면의 시는 전체 시의 58.1%인 43개 시에 불과한 것으로 나타난다. 그런데, 인센티브 최상위·최하위의 5개 시는 모두 I분면과 III분면에 위치하여 주민세 확충 노력에 따른 인센티브 부여의 정당성을 강화시키는 것으로 나타난다.

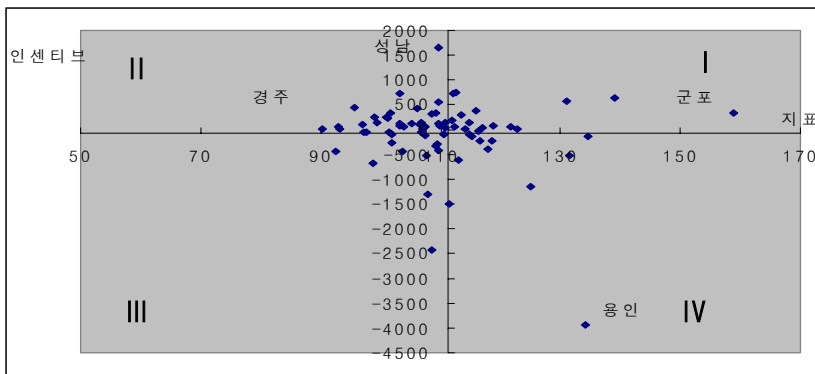
<표 III-16> 시 분포도(세입·세출총당비율과 주민세 개인균등할 인센티브)

분면	단체		평균(%·백만원)		인센티브 최상위 평균			인센티브 최하위 평균		
	수	비율	지표	인센티브	단체명	지표	금액	단체명	지표	금액
I	12	16.2	88	377	수원, 성남, 고양 부천, 안산	89	541			
II	12	16.2	94	236						
III	31	41.9	95	59				광양, 삼척, 서산 김제, 정읍	95	17
IV	19	25.7	90	83						
계	74	100	92	145	5개단체 (2,706)	89	541	5개단체 (85)	95	17

3) 자체수입증감율·세입세출총당비율과 종합토지세 과표현실화 인센티브의 관계

종합토지세 과표현실화에 따른 인센티브액과 재정분석지표인 자체수입증감율간의 관계성을 Y축의 인센티브액 평균(-70백만원, 용인 -3,949백만원~성남 1,655백만원)와 X축의 자체수입증감율 평균값(111%, 경주 90%~군포 159%)을 기준으로 4분면을 통해 나타내면 <그림 III-17>과 같다.

<그림 III-17> 시 분포도(자체수입증감율과 종합토지세 과표현실화 인센티브)



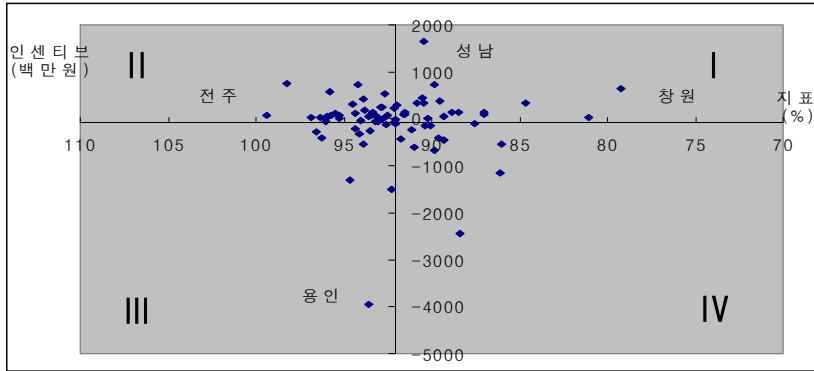
<표 III-17>에서 보듯이 자체수입 확충과 연계한 종합토지세 과표현실화의 인센티브 부여에 대한 타당성을 간접적으로 입증할 수 있는 I분면과 III분면의 시는 전체 시의 39.2%인 29개 시에 불과한 것으로 나타난다. 그런데, IV분면의 시가 오히려 III분면의 시보다 평균 인센티브액이 낮게 나타나며, 인센티브 최상위·최하위의 5개 시를 기준으로 볼 때, II분면과 IV분면의 5개시(성남, 서산, 용인, 파주, 수원)의 경우는 자체수입 확충 노력에 따른 인센티브 부여의 정당성을 약화시키는 것으로 나타난다.

<표 III-17> 시 분포도(자체수입증감율과 종합토지세 과표현실화 인센티브)

분면	단체		평균(% , 백만원)		인센티브 최상위 평균			인센티브 최상위 평균		
	수	비율	지표	인센티브	단체명	지표	금액	단체명	지표	금액
I	16	21.6	121	267	서귀포,포항,창원	121	709			
II	34	45.9	104	202	성남,서산	106	1,193			
III	13	17.6	105	-569				고양,남양주	108	-1,872
IV	11	14.9	121	-815				용인,파주,수원	124	-2,199
계	74	100	111	-70	5개단체(4,514)	115	903	5개단체(-10,339)	117	-2,068

한편, 종합토지세 과표현실화에 따른 인센티브액과 재정분석지표인 세입·세출충당비율간의 관계성을 Y축의 인센티브액 평균(-70백만원, 용인 -3,949백만원~성남 1,655백만원)와 X축의 세입·세출충당비율 평균값(92%, 전주 99%~창원 79%)을 기준으로 4분면을 통해 나타내면 <그림 III-18>과 같다.

<그림 III-18> 시 분포도(세입·세출총당비율과 종합토지세 과표현실화 인센티브)



<표 III-18>에서 보듯이 세출소요액의 총당능력 제고와 연계한 종합토지세 과표현실화의 인센티브 부여에 대한 타당성을 간접적으로 입증할 수 있는 I분면과 III분면의 시는 전체 시의 41.9%인 31개 시인 것으로 나타난다. 그런데, 인센티브 최상위·최하위의 5개 시를 기준으로 볼 때, II분면과 IV분면의 4개시(서귀포, 서산, 고양, 수원)의 경우는 자체수입 확충 노력에 따른 인센티브 부여의 정당성을 약화시키는 것으로 나타난다.

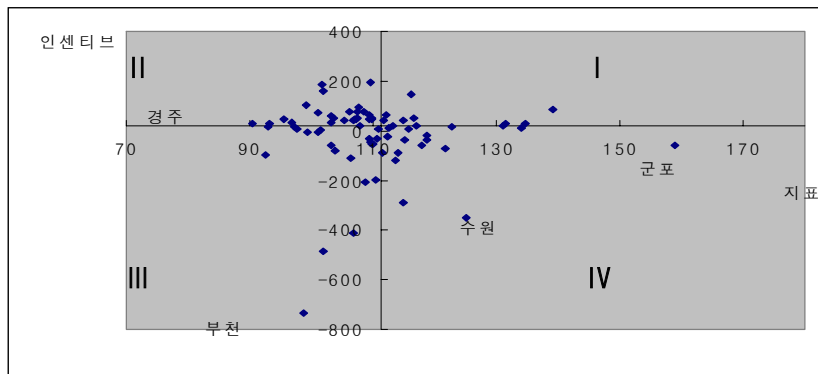
<표 III-18> 시 분포도(세입·세출총당비율과 종합토지세 과표현실화 인센티브)

분면	단체		평균(%백만원)		인센티브 최상위평균			인센티브 최하위 평균		
	수	비율	지표	인센티브	단체명	지표	금액	단체명	지표	금액
I	19	25.7	89	321	성남,창원,포항	87	1,011			
II	31	41.9	95	163	서귀포,서산	96	741			
III	12	16.2	94	-756				용인,파주,남양주	94	-2,252
IV	12	16.2	89	-607				고양,수원	87	-1,792
계	74	100	92	-70	5개단체 (4,514)	90	903	5개단체 (-10,339)	90	-2,022

4) 자체수입증감율·세입세출총당비율과 수수료현실화 인센티브의 관계

수수료 현실화에 따른 인센티브액과 재정분석지표인 자체수입증감율간의 관계성을 Y축의 인센티브액 평균(19백만원, 성남 -196백만원~부천 733백만원)와 X축의 자체수입증감율 평균값(111%, 경주 90%~군포 159%)을 기준으로 4분면을 통해 나타내면 <그림 III-19>와 같다.

<그림 III-19> 시 분포도(자체수입증감율과 수수료현실화 인센티브)



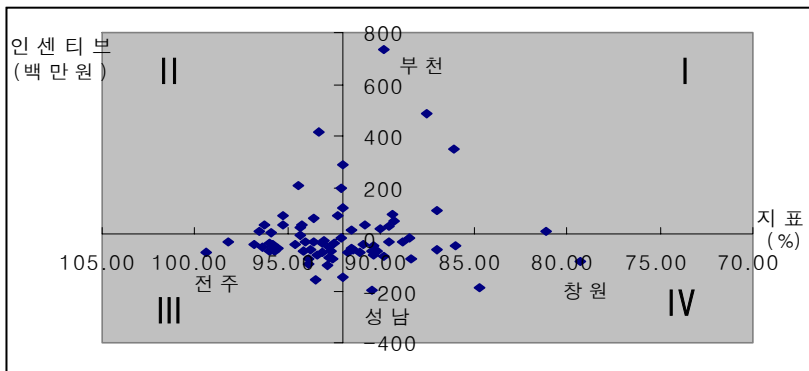
<표 III-19>에서 보듯이 자체수입 확충과 연계한 수수료 현실화의 인센티브 부여에 대한 타당성을 간접적으로 입증할 수 있는 I분면과 III분면의 시는 전체 시의 39.2%인 29개 시로 나타난다. 그런데, II분면의 시가 I분면의 시보다 오히려 평균 인센티브액이 높게 나타나며, 인센티브 최상위·최하위의 5개 시를 기준으로 볼 때, II분면과 IV분면의 4개시(부천, 안산, 김해, 속초)의 경우는 자체수입 확충 노력에 따른 인센티브 부여의 정당성을 약화시키는 것으로 나타난다.

<표 III-19> 시 분포도(자체수입증감율과 수수료현실화 인센티브)

분면	단체		평균(% , 백만원)		인센티브 최상위 평균			인센티브 최하위 평균		
	수	비율	지표	인센티브	단체명	지표	금액	단체명	지표	금액
I	11	14.9	122	49	수원,천안	120	319			
II	26	35.1	104	69	부천,안산,김해	102	544			
III	18	24.3	103	-130				성남,구미 광명,청주	103	-161
IV	19	25.7	119	-74				속초	116	-147
계	74	100	111	19	5개단체 (2,269)	109	454	5개단체 (-789)	106	-158

한편, 세외수입인 수수료의 현실화에 따른 인센티브액과 재정분석지표인 세입·세출충당비율간의 관계성을 Y축의 인센티브액 평균(19백만원, 성남 -196백만원~부천 733백만원)와 X축의 세입·세출충당비율 평균값(92%, 전주 99%~창원 79%)을 기준으로 4분면을 통해 나타내면 <그림 III-20>과 같다.

<그림 III-20> 시 분포도(자체수입증감율과 수수료현실화 인센티브)



<표 III-20>에서 보듯이 세출소요액의 충당능력 제고와 연계한 수수료 현실화의 인센티브 부여에 대한 타당성을 간접적으로 입증할 수 있는 I분면과 III분면의 시는 전체 시의 56.7%인 42개 시인 것으로 나타난다. 그런데, 인센티브 최상위·최하위의 5개 시를 기준으로 볼 때, II분면과 IV분면의 4개시(김해, 성남, 구미, 속초)의 경우는 자체수입 확충 노력에 따른 인센티브 부여의 정당성을 약화시키는 것으로 나타난다.

<표 III-20> 시 분포도(자체수입증감율과 수수료현실화 인센티브)

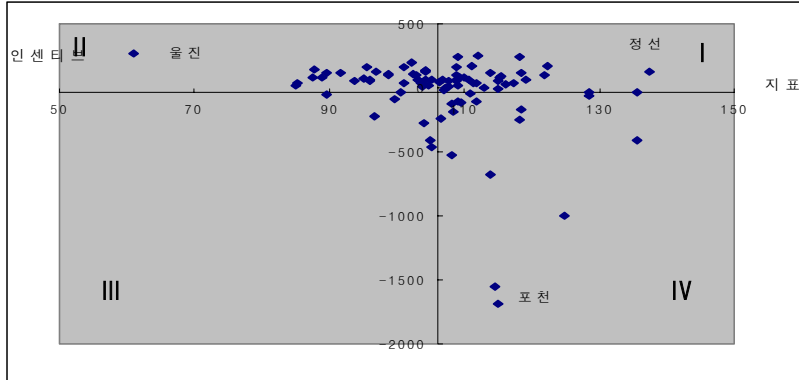
분면	단체		평균(% , 백만원)		인센티브 최상위평균			인센티브 최하위 평균		
	수	비율	지표	인센티브	단체명	지표	금액	단체명	지표	금액
I	12	16.2	89	182	부천,안산 수원,천안	89	464			
II	13	17.6	94	126	김해	93	413			
III	30	40.5	94	-44				청주,광명	93	-130
IV	19	25.7	89	-17				성남,구미,속초	89	-176
계	74	100	92	19	5개단체 (2,269)	91	439	5개단체 (-789)	91	-153

나. 구분 인센티브

1) 자체수입증가율·세입세출총당비율과 지방세징수율 인센티브의 관계

2002년도 지방세 징수율에 따른 인센티브액과 2001년도 재정분석지표인 자체수입증가율간의 관계성을 Y축의 인센티브액 평균(-37백만원, 포천 -1,684백만원~영광 271백만원)와 X축의 자체수입증가율 평균값(106%, 울진 61%~정선 137%)을 기준으로 4분면을 통해 나타내면 <그림 III-21>과 같다.

<그림 III-21> 군 분포도(자체수입증가율과 지방세징수율 인센티브)



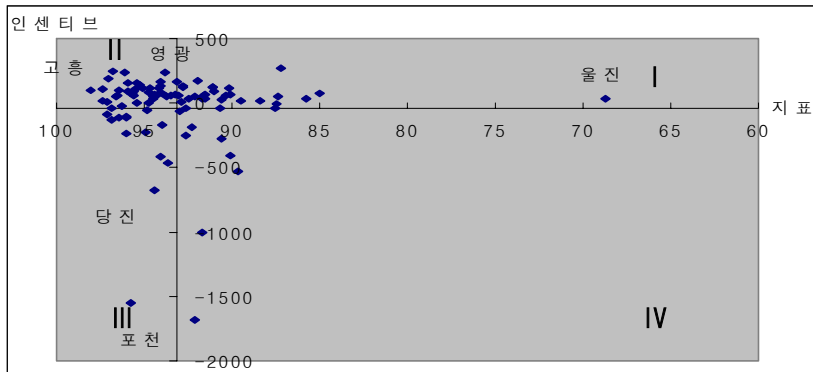
<표 III-21>에서 보듯이 자체수입 확충과 연계한 지방세 징수율 제고의 인센티브 부여에 대한 타당성을 간접적으로 입증할 수 있는 I분면과 III분면의 군은 전체 군의 61.8%인 55개 군으로 나타난다. 그런데, III분면의 군이 오히려 IV분면의 군보다 평균 인센티브액이 약간 높게 나타나며, 인센티브 최상위·최하위의 5개 군을 기준으로 볼 때, II분면과 IV분면의 7개 군(영광, 봉화, 포천, 당진, 여주, 달성, 가평)의 경우는 자체수입 확충 노력에 따른 인센티브 부여의 정당성을 약화시키는 것으로 나타난다.

<표 III-21> 군 분포도(자체수입증가율과 지방세징수율 인센티브)

분면	단체		평균(% , 백만원)		인센티브 최상위 평균			인센티브 최하위 평균		
	수	비율	지표	인센티브	단체명	지표	금액	단체명	지표	금액
I	28	31.5	115	275	해남, 옥천, 영암	113	242			
II	10	11.2	99	101	영광, 봉화	82	232			
III	27	30.3	96	-104						
IV	24	27.0	114	-108				포천, 당진, 여주, 달성, 가평	115	-1,089
계	89	100	106	-37	5개단체 (1,188)	101	238	5개단체 (-5,446)	115	-1,089

한편, 2002년도 지방세 징수율에 따른 인센티브액과 2001년도 재정분석지표인 세입·세출총당비율간의 관계성을 Y축의 인센티브액 평균(-37백만원, 포천 -1,684백만원~영광 271백만원)와 X축의 세입·세출총당비율 평균값(93%, 고흥 98%~울진 69%)을 기준으로 4분면을 통해 나타내면 <그림 III-22>와 같다.

<그림 III-22> 군 분포도(세입·세출총당비율과 지방세징수율 인센티브)



<표 III-22>에서 보듯이 세출소요액의 충당능력 제고와 연계한 지방세 징수율제고의 인센티브 부여에 대한 타당성을 간접적으로 입증할 수 있는 I분면과 III분면의 군은 전체 군의 47.2%인 42개 군에 불과한 것으로 나타난다. 그런데, I분면의 군이 II분면의 군보다 그리고 IV분면의 군이 III분면의 군보다 오히려 평균 인센티브액이 낮게 나타나며, 인센티브 최상위·최하위의 5개 군을 기준으로 볼 때, II분면과 IV분면의 7개군(해남, 옥천, 영암, 봉화, 포천, 여주, 가평)의 경우는 자체수입 확충 노력에 따른 인센티브 부여의 정당성을 약화시키는 것으로 나타난다.

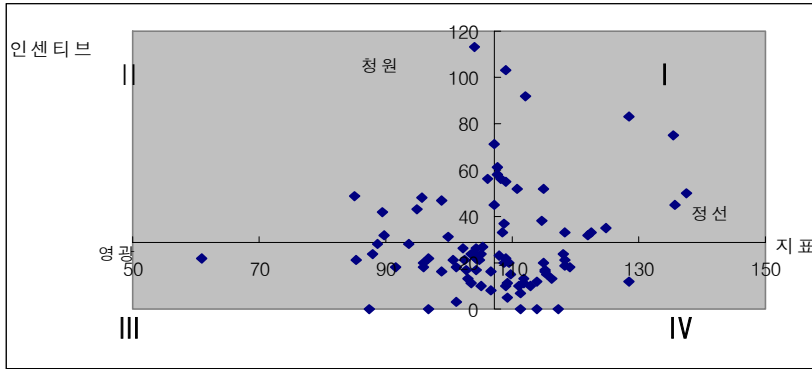
<표 III-22> 분포도(세입·세출총당비율과 지방세징수율 인센티브)

분면	단체		평균(% , 백만원)		인센티브 최상위 평균			인센티브 최하위 평균		
	수	비율	지표	인센티브	단체명	지표	금액	단체명	지표	금액
I	28	31.5	90	72	영광	87	271			
II	37	41.6	95	95	해남, 옥천, 영암, 봉화	96	229			
III	14	15.7	96	-313				당진, 달성	95	-1,117
IV	10	11.2	92	-448				포천, 여주, 가평	91	-1,171
계	89	100	93	-37	5개단체 (1,188)	94	238	5개단체 (-5,446)	93	-1,089

2) 자체수입증가율·세입세출총당비율과 주민세 개인균등할 인센티브의 관계

주민세 개인균등할 세수확충에 따른 인센티브액과 재정분석지표인 자체수입증감율간의 관계성을 Y축의 인센티브액 평균(28.7백만원, 완주 등 0백만원~청원 113백만원)와 X축의 자체수입증감율 평균값(107%, 영광 61%~정선 137%)을 기준으로 4분면을 통해 나타내면 <그림 III-23>과 같다.

<그림 III-23> 군 분포도(자체수입증가율과 주민세 개인균등할 인센티브)



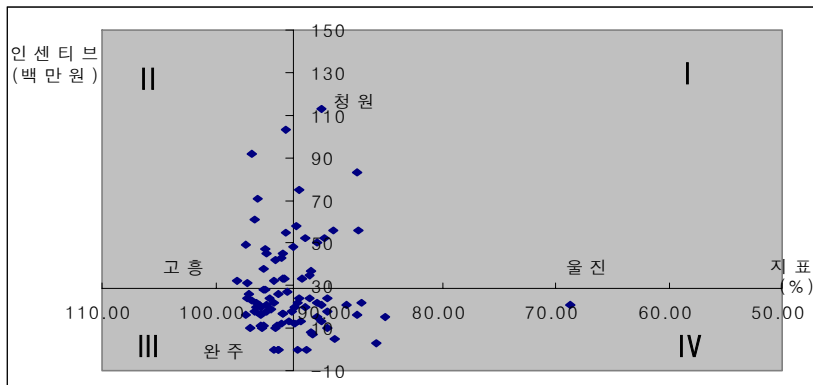
<표 III-23>에서 보듯이 자체수입 확충과 연계한 주민세(개인 균등할) 탄력세율 적용의 인센티브 부여에 대한 타당성을 간접적으로 입증할 수 있는 I분면과 III분면의 군은 전체 군의 58.4%인 52개 군으로 나타난다. 그런데, IV분면의 군이 III분면의 군보다 오히려 평균 인센티브액이 약간 낮게 나타나며, 인센티브 최상위·최하위의 5개 군을 기준으로 볼 때, II분면과 IV분면의 4개군(청원, 달성, 완주, 부안)의 경우는 자체수입 확충 노력에 따른 인센티브 부여의 정당성을 약화시키는 것으로 나타난다.

<표 III-23> 군 분포도(자체수입증가율과 주민세 개인균등할 인센티브)

분면	단체		평균(% , 백만원)		인센티브 최상위 평균			인센티브 최상위 평균		
	수	비율	지표	인센티브	단체명	지표	금액	단체명	지표	금액
I	20	22.5	117	53	화순, 음성 해남, 보은	121	88			
II	10	11.2	97	53	청원	104	113			
III	32	36.0	99	18				울주, 무주	92	0
IV	27	30.3	114	14				달성, 완주, 부안	114	0
계	89	100	107	29	5개단체 (466)	118	91	5개단체 (0)	105	0

한편, 주민세 확충에 따른 인센티브액과 재정분석지표인 세입·세출총당 비율간의 관계성을 Y축의 인센티브액 평균(28.7백만원, 완주 등 0백만원~청원 113백만원)와 X축의 세입·세출총당비율 평균값(93%, 고흥 98%~울진 69%)을 기준으로 4분면을 통해 나타내면 <그림 III-24>와 같다.

<그림 III-24> 군 분포도(세입·세출총당비율과 주민세 개인균등할 인센티브)



<표 III-24>에서 보듯이 세출소요액의 충당능력 제고와 연계한 주민세 확충의 인센티브 부여에 대한 타당성을 간접적으로 입증할 수 있는 I분면과 III분면의 군은 전체 군의 52.8%인 47개 군인 것으로 나타난다. 그런데, 인센티브 최상위·최하위의 5개 군을 기준으로 볼 때, II분면과 IV분면의 4개군(보은, 해남, 완주, 울주)의 경우는 주민세 확충 노력에 따른 인센티브 부여의 정당성을 약화시키는 것으로 나타난다.

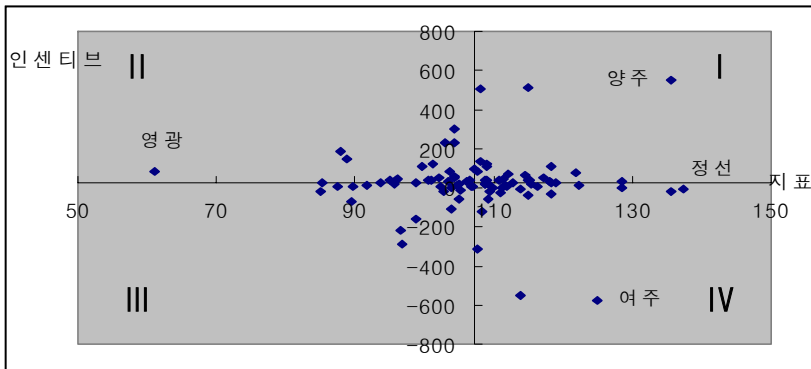
<표 III-24> 군 분포도(세입·세출총당비율과 주민세 개인균등할 인센티브)

분면	단체		평균(% , 백만원)		인센티브 최상위평균			인센티브 최하위 평균		
	수	비율	지표	인센티브	단체명	지표	금액	단체명	지표	금액
I	13	14.6	91	58	청원,음성,화순	90	90			
II	17	19.1	95	50	보은,해남	95	98			
III	34	38.2	95	17				달성,부안,무주	95	0
IV	25	28.1	90	15				완주,울주	92	
계	89	100.0	93	28.7	5개단체 (466)	93	94	5개단체 (0)	94	0

3) 자체수입증감율·세입세출총당비율과 종합토지세 과표현실화 인센티브의 관계

종합토지세 과표현실화에 따른 인센티브액과 재정분석지표인 자체수입증감율간의 관계성을 Y축의 인센티브액 평균(27백만원, 여주 -576백만원~양주 553백만원)와 X축의 자체수입증감율 평균값(107%, 영광 61%~정선 137%)을 기준으로 4분면을 통해 나타내면 <그림 III-25>와 같다.

<그림 III-25> 군 분포도(자체수입증가율과 종합토지세 과표현실화 인센티브)



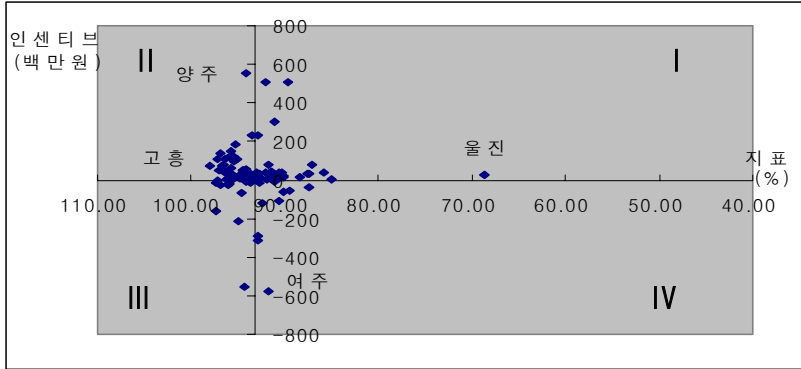
<표 III-25>에서 보듯이 자체수입 확충과 연계한 종합토지세 과표현실화의 인센티브 부여에 대한 타당성을 간접적으로 입증할 수 있는 I분면과 III분면의 군은 전체 군의 46.1%인 41개 군으로 나타난다. 그런데, IV분면의 군이 오히려 III분면의 군보다 평균 인센티브액이 낮게 나타나며, 인센티브 최상위·최하위의 5개 군을 기준으로 볼 때, II분면과 IV분면의 5개군(태안, 청양, 여주, 달성, 진천)의 경우는 자체수입 확충 노력에 따른 인센티브 부여의 정당성을 약화시키는 것으로 나타난다.

<표 III-25> 군 분포도(자체수입증가율과 종합토지세 과표현실화 인센티브)

분면	단체		평균(% , 백만원)		인센티브 최상위 평균			인센티브 최하위 평균		
	수	비율	지표	인센티브	단체명	지표	금액	단체명	지표	금액
I	21	23.6	114	132	양주,포천,가평	120	523			
II	21	23.6	98	94	태안,청양	104	265			
III	20	22.5	98	-40				울주,고성	97	-253
IV	27	30.3	115	-58				여주,달성,진천	115	-481
계	89	100	107	27	5개단체 (2,100)	113	420	5개단체 (-1,949)	108	-390

한편, 종합토지세 과표현실화에 따른 인센티브액과 재정분석지표인 세입·세출충당비율간의 관계성을 Y축의 인센티브액 평균(27백만원, 여주 -576백만원~양주 553백만원)와 X축의 세입·세출충당비율 평균값(93%, 고흥 98%~울진 69%)을 기준으로 4분면을 통해 나타내면 <그림 III-26>과 같다.

<그림 III-26> 군 분포도(세입·세출총당비율과 종합토지세 과표현실화 인센티브)



<표 III-26>에서 보듯이 세출소요액의 충당능력 제고와 연계한 종합토지세 과표현실화의 인센티브 부여에 대한 타당성을 간접적으로 입증할 수 있는 I분면과 III분면의 군은 전체 군의 46.1%인 41개 시인 것으로 나타난다. 그런데, IV분면의 군이 오히려 III분면의 군보다 평균 인센티브액이 낮게 나타나며, 인센티브 최상위·최하위의 5개 군을 기준으로 볼 때, II분면과 IV분면의 5개군(양주, 청양, 여주, 진천, 울주)의 경우는 종합토지세 과표현실화 노력에 따른 인센티브 부여의 정당성을 약화시키는 것으로 나타난다.

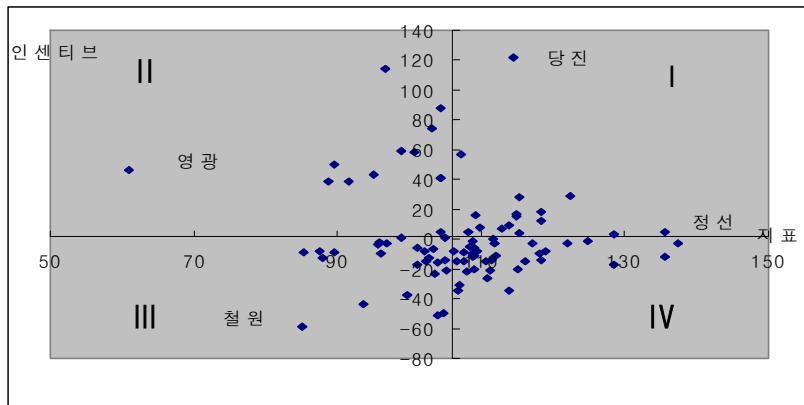
<표 III-26> 군 분포도(세입·세출총당비율과 종합토지세 과표현실화 인센티브)

분면	단체		평균(% , 백만원)		인센티브 최상위평균		인센티브 최하위 평균			
	수	비율	지표	인센티브	단체명	지표	금액	단체명	지표	금액
I	16	18.0	89	129	포천,가평,태안	91	439			
II	26	29.2	96	103	양주,청양	94	392			
III	25	28.1	95	-37				달성,고성	95	-384
IV	22	24.7	91	-66				여주,진천,울주	93	-394
계	89	100.0	93	27	5개단체 (2,100)	92	415	5개단체 (-1,949)	94	-389

4) 자체수입증감율·세입세출총당비율과 수수료현실화 인센티브의 관계

2002년도 수수료 현실화에 따른 인센티브액과 2001년도 재정분석지표인 자체수입증가율간의 관계성을 Y축의 인센티브액 평균(1.8백만원, 철원 -59백만원~당진 122백만원)와 X축의 자체수입증가율 평균값(106%, 영광 61%~정선 137%)을 기준으로 4분면을 통해 나타내면 <그림 III-27>과 같다.

<그림 III-27> 군 분포도(자체수입증감율과 수수료현실화 인센티브)



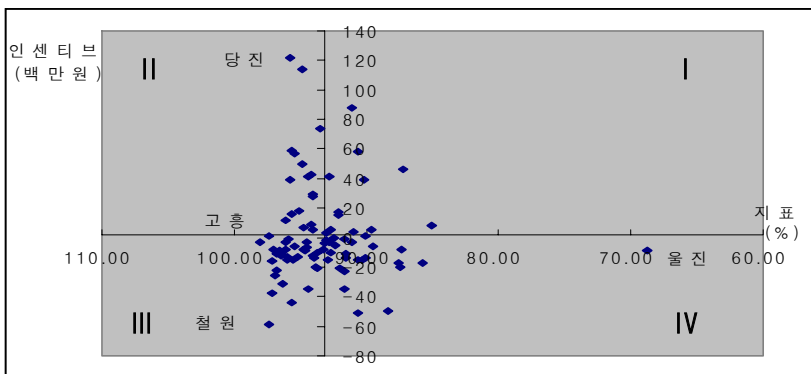
<표 III-27>에서 보듯이 자체수입 확충과 연계한 수수료 현실화의 인센티브 부여에 대한 타당성을 간접적으로 입증할 수 있는 I분면과 III분면의 군은 전체 군의 46.1%인 41개 시로 나타난다. 그런데, I분면의 군이 II분면의 군보다 오히려 평균 인센티브액이 낮게 나타나며, 인센티브 최상위·최하위의 5개 군을 기준으로 볼 때, II분면과 IV분면의 4개군(고성, 태안, 청양, 영월)의 경우는 자체수입 확충 노력에 따른 인센티브 부여의 정당성을 약화시키는 것으로 나타난다.

<표 III-27> 군 분포도(자체수입증감율과 수수료현실화 인센티브)

분면	단체		평균(% , 백만원)		인센티브 최상위 평균			인센티브 최하위 평균		
	수	비율	지표	인센티브	단체명	지표	금액	단체명	지표	금액
I	16	18.0	114	-13	당진	115	122			
II	13	14.6	96	54	고성,태안,청양,영월	101	84			
III	25	28.1	98	-18				철원,청원,양구,홍성,예산	97	-48
IV	35	39.2	116	22						
계	89	100	106	1.8	5개단체(457)	103	91	5개단체(-242)	97	-48

한편, 세외수입인 수수료의 현실화에 따른 인센티브액과 재정분석지표인 세입·세출총당비율간의 관계성을 Y축의 인센티브액 평균(1.8백만원, 철원 -59백만원~당진 122백만원)와 X축의 세입·세출총당비율 평균값(93%, 고흥 98%~울진 69%)을 기준으로 4분면을 통해 나타내면 <그림 III-28>과 같다.

<그림 III-28> 군 분포도(세입·세출총당비율과 수수료현실화 인센티브)



<표 III-28>에서 보듯이 세출소요액의 충당능력 제고와 연계한 수수료 현실화의 인센티브 부여에 대한 타당성을 간접적으로 입증할 수 있는 I분면과 III분면의 군은 전체 군의 51.7%인 46개 군인 것으로 나타난다. 그런데, I분면의 군이 오히려 II분면의 군보다 평균 인센티브액이 낮게 나타나며, 인센티브 최상위·최하위의 5개 군을 기준으로 볼 때, II분면과 IV분면의 6개군(당진, 고성, 청양, 영월, 철원, 양구)의 경우는 자체수입 확충 노력에 따른 인센티브 부여의 정당성을 약화시키는 것으로 나타난다.

<표 III-28> 군 분포도(세입·세출충당비율과 수수료현실화 인센티브)

분면	단체		평균(% , 백만원)		인센티브 최상위평균			인센티브 최하위 평균		
	수	비율	지표	인센티브	단체명	지표	금액	단체명	지표	금액
I	12	13.5	91	27	태안	91	88			
II	17	19.1	95	43	당진,고성 청양,영월	95	92			
III	34	38.2	96	-15				철원,홍성,예산	97	-47
IV	26	29.2	90	-14				철원,양구	90	-51
계	89	100.0	93	1.8	5개단체 (457)	93	90	5개단체 (-242)	93	-49

지방재정의 책임성 강화방안
- 인센티브·페널티제도를 중심으로 -

발행일 : 2003년 12월 31일

발행인 : 김 홍 래

발행처 : **한국지방행정연구원**

서울특별시 서초구 서초동 1552-13

Tel. 02)3488-7300

판매처 : 한국 행정 DB 센터

Tel. 02)2269-7206

<http://www.admindb.co.kr>

인쇄처 : 현대에드컴

Tel. 02)2275-8125

E-mail: hprint@empal.com

* 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

ISBN 89-7865-262-x 93350

