

# 지방자치단체의 정책순응에 대한 부정성 편향 분석 : 보통교부세 인센티브 제도를 중심으로\*

An Analysis of Negativity Bias on Policy Compliance of Local Government

: Focusing on Incentive system of Local Shared Tax

최 정 우\*\*

Choi, Jung Woo

## ■ 목 차 ■

- I. 서 론
- II. 이론적 고찰
- III. 연구설계
- IV. 분석결과
- V. 결 론

정책대상집단의 정책순응에 대한 결정은 기대 순편익에 영향을 받는다. 다만 이러한 결정은 부정성편향에 따라 이익보다는 손해에 보다 높은 가치를 부여하여 이루어질 수 있다. 이에 본 연구는 보통교부세 인센티브 제도에 대한 지방자치단체의 정책순응에도 부정성 편향이 있을 것이라는 가정하에 지방자치단체 또한 보통교부세 내의 인센티브 보다 패널티에 보다 높은 정책순응을 보일 것이라고 가정하여 생존분석을 통해 이를 분석하였다. 그 결과 통계적으로 유의미한 수준에서 패널티가 인센티브에 비해 보다 높은 정책순응을 유발하는 수단이 될 수 있음을 확인하였으며 이는 지방자치단체의 정책순응에 있어 부정성 편향이 작용할 수 있음을 시사한다.

□ 주제어: 보통교부세 인센티브 제도, 부정성 편향, 생존분석, 정책순응

\* 본 연구는 저자의 박사학위 논문의 일부를 수정·보완한 것임을 밝힙니다.

\*\* 한국재정정보원 연구원

논문 접수일: 2019. 11. 18, 심사기간: 2019. 11. 18~12. 16, 게재확정일: 2019. 12. 16.

Decisions on policy compliance by the target groups for policy are made by expected net benefits. Such decisions, however, may be made according to negativity bias by placing higher value on damages than profits. Therefore, assuming that there is also a negativity bias in local governments' compliance with the incentive system for local shared tax which means that local governments also have higher level of policy compliance with penalties than with incentives within the tax, this study conducted analysis on this through survival analysis. As a result, study verified that the penalty could work as a better means of inducing policy compliance than the incentive at a statistically significant level, which suggests that negativity bias may play a role in local governments' policy compliance.

□ Keywords: Incentive System of Local Shared Tax, Negativity Bias, Survival Analysis, Policy Compliance

## I. 서 론

지방재정의 일정 수준이상의 재원은 중앙정부로부터의 교부세, 국고보조금 등 의존재원에 의해 마련되며 이에 중앙정부는 효율적인 재정운용을 위한 다양한 장치를 지방재정조정제도에 포함시키고 있다. 대표적으로 특별교부세, 지방교부세 감액제도 그리고 본 연구에서 다루는 보통교부세 인센티브 제도 등을 들 수 있으며 이를 통해 중앙정부는 지방자치단체의 효율적이고 건전한 재정운용이라는 정책 목표를 달성하고자 한다. 제도의 운영과정에서 지방자치단체는 중앙정부의 정책대상집단이 되며 해당 제도를 운영하는 중앙정부의 성과는 결국 제도의 운영 목적에 부합한 지방자치단체의 재정운용 노력 여부에 달려있다. 따라서 정책에 대한 지방자치단체의 협조와 순응은 매우 중요시된다. 다만 보통교부세 인센티브 제도는 정책순응에 따르는 비용과 편익이 발생하고 제도 내에 포함된 인센티브와 패널티라는 두 개의 정책수단이 공존하고 있어 지방자치단체의 순응은 정책수단별로 다르게 나타날 수 있다.

보통교부세 인센티브 제도는 본래 지방자치단체의 도덕적 해이를 방지하고(김석태 외, 2003; 김정완 외, 2015) 지방재정의 효율성 확보(정종필, 2005; 배인명, 2010), 재정 책임성 강화(서정섭, 2010) 등을 통한 재정건전성 향상이라는 긍정적인 효과를 지니지만 운영 과정에서 인센티브가 지니는 제도적 한계점과 제도 순응에 대한 한계, 마지막으로 인센티브 제도를 운영하는 중앙정부에 대한 신뢰 부족 등이 문제점으로 지적된다. 이에 지방자치단체의 정책순응에 따른 편익은 불확실하고, 그 과정에서 발생하는 비용은 명확하게 인지되며 이로 인해 불확실한 인센티브를 위한 지방자치단체의 노력보다는 다소 불확실성이 적은 패널티의 회피에 보다 노력할 것을 예상할 수 있으며, 아울러 부정성 편향 개념에 따라 인센티브 보다는 패널티가 더 높은 가치를 지니기에 패널티에 순응하는 경향을 보일 것이 예상된다.

부정성 편향은 “긍정적 정보보다 부정적 정보가 전체적인 평가에 훨씬 영향을 많이 미치며, 편익보다는 비용에 보다 민감하게 반응하게 되는 성향”으로 정의된다(황아란, 2000:197; 이은미 외, 2015:223). 전망이론에서 손실회피 성향을 보이는 이유 또한 행위자들이 손실로 인해 발생하는 부정적 정보에 보다 민감하기 때문이다. 부정성 편향은 이미 심리학에서 일반원칙 내지 법칙으로써 작용하며(Baumeister et al., 2011; Rozin and Royzman, 2001; Morewedge, 2009 등) 경제학, 언론학, 정치학 등 거의 모든 영역의 행동에서 발현된다(김상섭 외, 2017:643). 이러한 부정성 편향의 개념을 통해 인센티브 제도에 대한 정책순응을 예상하면 지방자치단체 또한 이익을유별하는 인센티브 보다는 손해를 야기하는 패널티에 보다 민감할 수 있으며, 이에 높은 정책순응을 보일 것이 예상된다. 뿐만 아니라 부정성 편향을 제시하는 전망이론에서는 각 주체가 다른 준거점을 갖고 상황적 맥락에 따라 의사결정이 이

루어진다고 본다. 이는 결국 지방자치단체 또한 각기 다른 재정 역량을 지닌 시, 군이 다른 의사결정을 할 수 있음을 시사한다. 따라서 시 및 군 지역의 인센티브 제도에 갖는 정책순응 수준 또한 다를 것이 기대된다. 부정성 편향 개념은 이렇듯 정책순응에 있어서 함의를 지니지만 정책순응과 관련된 선행연구들에서는 상대적으로 관심을 받지 못한 연구주제이다.

따라서 본 연구는 보통교부세 인센티브 제도에 대한 정책순응에 있어 패널티와 인센티브라는 제도에 대해 정책대상집단인 지방자치단체가 부정성 편향의 특성을 보이는지 그리고 이러한 경향이 시와 군 지역에서 상이하게 나타나는지를 생존분석을 통해 분석하고, 부정성 편향을 고려한 정책설계에 대해 정책적 함의를 제시하고자 한다.

## II. 이론적 고찰

### 1. 정책대상집단의 효용과 부정성 편향

정책대상집단이 정책을 순응하거나 혹은 불응하는 의사결정의 준거점은 바로 기대 순편익이다(김미연, 2010:50). 즉, 정책에 따라 얻을 수 있는 기대편익과 기대비용을 고려하여 얻게 되는 기대순편익이 많을 경우 정책에 순응하게 되는 것이고 그렇지 않을 경우 정책불응이 야기된다(Anderson, 1979:115). 물론 이 과정에서 편익과 비용의 계산은 직접적인 경제적 요인만 고려되는 것은 아니다. 정책순응에는 순응주체의 능력부족 외에도 의욕부족이 중요시되는데 경제적 가치로 환산하기 어려운 정부에 대한 신뢰, 정책의 필요성 등 정책에 대한 다양한 인식들 또한 고려되어 순편익이 결정된다고 볼 수 있다.<sup>1)</sup> 이러한 정책대상집단의 비용과 편익에 대한 고려에 따른 행위를 잘 설명해주는 이론이 효용이론(utility theory)이다.

효용이론은 “경제 참여주체의 선호와 선택의 문제를 정량적으로 분석한 이론”이다(민유주·아나 외, 2017:102). 이 이론에서 개인은 “개인 자신의 이익 극대화에 치중하며 개인 행태의 동기는 주로 물질적인 보상에 의해서 유발되고, 단기적인 손익에 집중하고 개인의 행위는 예

1) 규제에 대한 순응을 연구하는 관점 중 피규제대상 즉, 정책대상집단을 중심으로 연구하는 경향은 크게 도구적 조망, 그리고 규범적 조망으로 구분된다(박삼주, 1999). 도구적 조망에서 순응은 행위자의 이기적 동기에서 비롯되는 것으로 보며, 규범적 조망은 행위자가 정의와 도덕을 기준으로 행동을 결정한다는 관점을 지닌다. 즉, 정의와 도덕적 관점에서는 순응에 따른 편익이 비용보다 작은 경우에도 순응이 나타나는 규범적 몰입(normative commitment)이 작용한다고 보는 것이다.

상되는 결과에 대한 가치부여와 확률판단의 결합에 의해 지배되는 것”으로 전제한다(Taylor, Rasinski and Griffin, 1986; 박삼주, 1999:50 재인용). 즉 효용이론에서 바라보는 개인은 ‘합리적 행위자 모형’에 준거를 두고 있어 경제적으로 발생하는 편익과 비용만을 고려하므로 매우 명료한 이론이다. 이 이론에 따르면 정책대상집단의 순응은 결국 개인의 비용과 이익에 의한 선호로 결정된다. 효용이론은 개인의 편익과 비용이라는 논리적 명료성과 간결성, 정책 처방의 명확한 논거 제공, 보편적 설명력 등의 장점을 지닌다(Tsebelis, 1990; 박삼주, 1999:51 재인용). 하지만 효용이론의 가장 중요한 개념인 비용과 편익에 따른 효용은 사실상 각 개인의 인지에 의해 계산된 주관적 가치이다(임용택, 2003:272). 부연하면 편익과 비용이 동시에 주어지는 상황에서 비용 1단위와 편익 1단위는 효용이론에서 같은 크기(등가)를 지녀야 한다. 하지만 편익과 비용은 앞으로 일어날 상황에 대한 ‘기대값’이며 이러한 기댓값의 추정은 개인의 주관에 좌우된다. 따라서 비용과 편익은 향후 일어날 확률과 그리고 개인이 처한 환경에 따라서 달리 측정될 수 있다.

효용이론에서 제시하는 한계를 보완하기 위하여 Kahnman and Tversky(1979)는 확실성 효과(certainty effect), 반사 효과(reflection effect), 고립 효과(isolation effect)를 제시하여 효용이론을 비판하며 전망이론(prospect theory)을 제시하였다(김동철 외, 2003:54; 김태은, 2013:406-407). ‘확실성 효과’는 확률적 상황에서 개인이 확률이 낮은 것에 비해 높은 것에 보다 가중치를 두는 것을 의미하며, ‘반사 효과’는 긍정적 기대에서의 선호와 부정적 기대에서의 선호가 반대로 나타남을 의미한다. 즉 편익과 관련된 의사결정에서는 위험회피(risk aversion) 성향을 지니지만 비용과 관련된 의사결정에서는 위험선호(risk seeking) 성향이 발현될 수 있음을 의미한다. 마지막으로 ‘고립 효과’는 동일한 선택 상황에서 서로 다른 상황이 유발될 수 있음을 의미한다. 즉 전망이론은 인간의 의사결정이 효용극대화를 기반으로 이루어진다는 효용이론의 논리와는 달리 이익과 손해에 대한 다른 태도를 갖는 ‘영역효과(frame effect)’와 그 밖의 휴리스틱(heuristic)에 따라 결정된다는 것을 주요 내용으로 한다(박상현, 2008:137). 이들을 기반으로 한 전망이론은 아래 <그림 1>과 같은 가치함수(value function)를 갖는다. 그리고 전망이론에서의 가치함수는 세 가지 특징을 지닌다(황아란, 2000:195). 첫째, 전망이론에서는 절대 기준값 대신 준거점(reference point)을 상정하여 편익과 비용을 정의한다. 개인은 준거점에 따라 기대효용이 다를 수 있음을 의미한다. 즉 같은 이익과 손실이더라도 개인이 처한 준거점에 따라 달라질 수 있다. 이는 효용이론이 준거점에 상관없이 위험회피를 예상하는 것과 차이를 지닌다. 준거는 단순한 경제적 가치라기보다는 다양하게 나타난다. 예를 들면 과거 상당 기간 주어진 동일한 자극, 소득, 성과 등 또한 준거의 기능을 갖는다. 준거는 단순히 준거점이 되는 절대적인 수준만을 준거로 하지 않는다. 준거점은 이 외에도 절대값에서의 변화량, 즉 준거점에서 변화한 최종값 간의 차이를 의미한

다. 그리고 이러한 준거점에서의 차이가 개인의 이익과 손실에 대한 판단에 영향을 미치게 된다. 준거를 결정하는 요인 또한 개인의 인지를 결정짓는 동기부여, 노력, 인내, 향후 예상되는 결과 등 다양하게 존재한다(홍훈, 2017:86). 따라서 개인이 어떠한 기준에 따라 준거점을 설정하는지가 이익이나 손실 변화량의 판단에 영향을 미치게 된다.

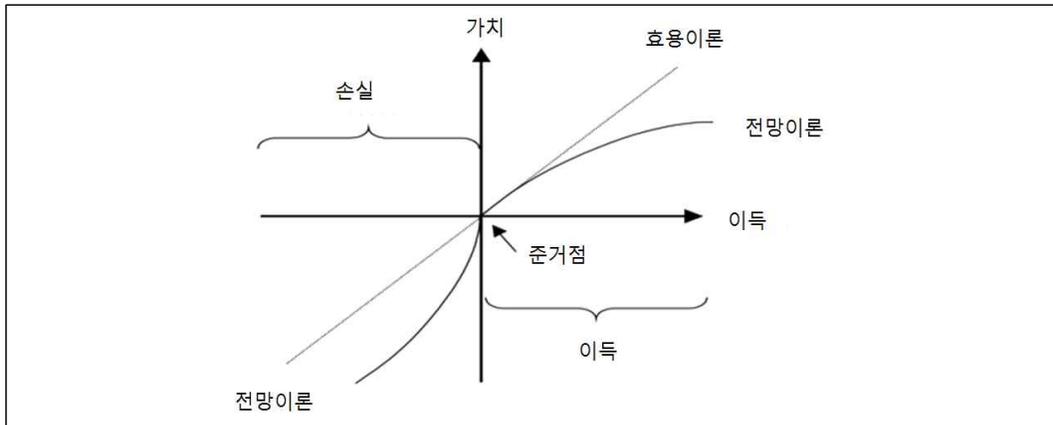
둘째, 위험회피 성향 및 위험추구 성향이 존재한다. 편익과 비용 모두 한 단위 증가 시 초기의 변화폭이 준거점에서 멀어질 때보다 크게 나타나는 민감성의 체감(diminishing sensitivity)을 지닌다. 부연하면 준거점에서 멀어질수록 한 단위의 이익이나 손해가 유발하는 효용가치의 변화가 감소한다. 이러한 특성과 이익이나 손실이 발생할 확률이 결합할 경우 이익과 손실에 대한 행위자의 태도가 달라진다. 일반적인 상황에서 이익에 대해서는 위험 회피적이고 손실에 있어서는 위험 추구적 성향을 보인다.<sup>2)</sup>

셋째, 편익보다 비용에 대한 기울기가 크다. 이는 행위자가 편익에 비해 비용이나 손실에 보다 민감하게 반응하는 손실회피(loss aversion) 특성을 지님을 의미한다. 가치함수를 보면 편익에 있어서는 오목(concave)하고 손실에 대해서는 볼록(convex)한 모습을 보인다. 즉, 손실과 이익의 한 단위 변화가 대칭적인 가치를 지니지 않고 비대칭적 특성을 보이는 것이다. 이러한 특성은 전통적인 효용이론에서 계량화된 한 단위의 이익과 손실의 가치가 동일하게 인식되는 것과 차이를 보인다.

전망이론과 효용이론의 차이를 도식화 하면 아래 그림과 같다. 효용이론에서는 이익과 손해에서 동일한 가치의 변화가 유발된다. 하지만 효용이론을 보완하기 위해 제안된 전망이론에서는 이익과 손해에 대한 가치의 변화가 다르게 나타난다. 일단 효용이론에서는 이익과 손해 모두에서 이익과 손해가 커지더라도 이에 비례한 가치의 변화가 나타나지만 전망이론에서는 이와 달리 비례하지 않고 한단위의 증가량에 대해 다른 크기의 가치가 나타난다. 부연하면 준거점에 가까울수록 더 큰 가치의 변화가 발생하고 준거점에서 멀어질수록 이에 대한 체감이 줄어들게 된다. 뿐만 아니라 전망이론에서는 1단위의 손실과 이익이 상이한 가치의 크기가 부여된다. 즉, 이익보다는 손실에 보다 큰 가치가 부여되는 것을 아래 그림으로 알 수 있다. 전망이론의 함수를 보면 이득에 비해 손실에서의 곡선이 보다 급격히 증가하는 것을 볼 수 있다. 즉, 동일한 단위의 이득과 손실이 발생한다면 손실에서의 가치 변화의 절대값이 이득에서의 절대값에 비해 크게 발생하는 구조이다. 마지막으로 이러한 가치의 변화는 준거점에 따라 달라지게 된다. 즉, 전망이론에서의 준거점은 경제적 주체마다 상이하기 때문에 각기 다른 준거점을 기반으로 다른 결정이 나타날 수 있다.

2) 이익에 대한 위험회피성과 손실에 대한 위험추구성은 확률이 중간 이상일 경우에만 성립한다. 확률이 작은 경우에는 이와는 달리 이익에 대해서는 위험추구성, 손실에 대해서는 위험회피성이 나타난다(도모노 노리오, 2016:112).

〈그림 1〉 비용과 편익에 대한 효용의 변화 차이



전망이론의 가치함수에서 볼 수 있듯 경제적 행위자는 위험회피성향으로 인해 이익보다는 손실에 보다 많은 가중치를 두고 의사결정을 하게 된다. 특히 인간의 선호는 불변하는 것이 아니라 상황적 합리성(situational rationality 혹은 contextual rationality)에 따라 같은 비용과 편익에도 다르게 반응할 수 있다는 시사점을 제시한다(박상현, 2008:139). 전망이론에서 갖는 손실회피 성향에 대해 심리학에서는 이를 ‘부정성 편향(negativity bias)’으로 설명한다.

부정성 편향은 “긍정적 정보보다 부정적 정보가 전체적인 평가에 훨씬 영향을 많이 미치며, 편익보다는 비용에 보다 민감하게 반응하게 되는 성향”으로 정의된다(황아란, 2000:197; 이은미 외, 2015:223). 전망이론에서 손실회피 성향을 보이는 이유 또한 행위자들이 손실로 인해 발생하는 부정적 정보에 보다 민감하기 때문이다. 부정성 편향은 이미 심리학에서 일반원칙 내지 법칙으로써 작용하며(Baumeister et al., 2011; Rozin and Royzman, 2001; Morewedge, 2009 등) 경제학, 언론학, 정치학 등 거의 모든 영역의 행동에서 발견된다(김상섭 외, 2017:643).

부정성 편향은 기본적으로 손실에 보다 민감한 행태에 초점을 두지만 전망이론에 따르면 경제적 행위자는 이익이나 가치가 작을 때에 보다 큰 가치변동을 느끼는 민감도 체감성(diminishing sensitivity)을 지닌다(도모노 노리오, 2011:109). 부연하면 민감도 체감성은 고전 경제학에서 말하는 한계효용체감의 법칙과 같은 맥락으로 준거점이 낮은 상태에서의 이익과 손실의 발생이 준거점이 높은 상태에서의 이익과 손실의 발생보다 행위지로 하여금 높은 가치로 인식됨을 의미한다. 따라서 부정성 편향 또한 민감도 체감성에 따라 준거점이 낮은 상태에서의 부정성 편향이 준거점이 높은 상태일 때 보다 높게 나타날 것으로 예상할 수 있

다. 뿐만 아니라 부정성 편향은 새로운 이익을 얻는 과정에서 야기되는 손실을 회피하는 보수성을 내포하고 있다.

경제적 행위자는 자신이 보유하고 있는 자산(지위, 권리, 의견 등 포함)에 대해서는 이를 보유하고 있지 않을 때에 비해 더 높은 가치를 부여하는 보유효과(endowment effect)와 현재 상태의 변화를 회피하려는 현상유지 편향(status quo bias)을 지닌다(도모노 노리오, 2011:135). 즉 경제적 행위자는 자신이 보유하고 있는 것으로부터의 이익에 보다 높은 가치를 부여하고 특히 이러한 것들을 보유하고 있는 상태 자체에 보다 높은 가치를 부여하기 때문에 이러한 상태의 변화는 손실로 인식되어 이를 거부하고자 할 수 있다. 이러한 경향 하에서는 객관적으로 등가의 가치를 지닌 것과의 거래가 불가능하다. 제3자가 인식하기에 같은 가치로 교환을 지니는 것으로 현재의 상태를 대체하고자 할 경우에도 이는 보유효과와 현상유지 편향에 기인하여 당사자에게는 같은 가치로 인식되지 않기 때문이다. 따라서 부정성 편향에는 현재의 상태를 변화시키는 것 혹은 기존에 지니는 것을 등가의 다른 것으로 대체하는 것 또한 손실로 인식된다.

본 연구의 대상이 되는 정책순응과 관련된 선행연구들은 환경, 건설, 생활규제 등 다양한 정책에서 순응의 원인 분석과 영향요인에 대한 규명에 초점을 맞추고 연구를 진행하였다(강제상 외, 1996; 한승준, 2002; 강희원 외, 2007; 민형기 외, 2011; 김관보 외, 2012 등). 그리고 국내의 대부분의 연구들은 정책순응을 분석하기 위해 설문조사를 기반으로 연구를 진행하였다. 강제상 외(1996)는 수질규제 정책에 대한 주민들의 정책순응 영향요인을 규명하기 위해 정책대상집단인 주민을 대상으로 설문조사를 수행하였으며, 한승준(2002) 또한 서울시 무료택시 정책에 대한 택시기사들의 순응을 분석하기 위해 설문조사를 수행하여 분석에 활용하였다. 이 외에도 박용치 외(2005), 강희원 외(2007), 민형기 외(2011) 등 정책순응에 대해 실증분석을 활용한 연구들은 정책대상집단 및 정책집행기관을 대상으로 설문조사를 통해 연구를 진행하였다. 이는 정책순응이 정책대상집단 내 행위자의 인지적 특성에 의존하는 바가 크기 때문으로 이해된다.

특히 정책순응에 있어서는 영향요인을 규명하는 연구들이 대부분을 차지한다. 이들은 대부분 Young(1979), Anderson(1984), 정정길(2003) 등에서 제시된 영향요인을 활용하여 특정 분야 정책에 영향을 미치는 요인들을 규명하고자 한다. 영향요인들의 구성은 연구자별로 상이하게 나타나고 있으나 대부분 정정길(2003)과 같이 정책내용, 정책집행집단, 정책수혜자 집단의 특성에 맞춘 변수들로 구성되고 있다.

마지막으로 선행연구들은 대부분 영향요인을 규명하는 데 초점을 두고 있어 회귀분석이 주요한 방법론으로 사용되나, 설문자료를 기반으로 하고 있어 횡단면 자료 기반의 다중회귀분석을 주로 활용하고 있다. 또한 분석자료의 한계 등으로 평균비교검정이나 분산분석 등을 활

용한 연구도 이루어지고 있으나 최근 들어 구조방정식의 적극적인 활용 추세에 부응하여 정책순응 관련 연구에서도 민형기 외(2011), 김관보 외(2013) 등에서 구조방정식이 활용되고 있다. 또한 강희원 외(2007)는 판별분석을 활용하기도 하며, 배수진 외(2011)는 실험설계를 구성하여 조세순응을 분석하는 등 최근 연구에서는 다양한 연구방법을 통해 정책순응에 대한 영향요인과 정책순응 수준을 분석하고 있다.

배수진 외(2011)는 과세당국의 제재(세무조사 대상자 선정방식, 세무조사대상자 선정방식의 공개) 및 보상 정책(성실납세자 혜택)이 납세자의 세무신고의사결정(조세순응)에 미치는 영향을 분석하였다. 특히 타 연구들과는 달리 배수진외(2011)는 실험설계를 이용하여 분석을 수행하였다는 점이 특기할 만하다.

한편 본 연구와 유사한 방법의 연구를 진행한 최정우 외(2017)는 지방교부세 감액제도를 대상으로 정책순응에 대한 부정성 편향을 생존분석을 통해 분석하였다. 특히 재정규모를 4분위로 구분하여 재정규모에 따른 정책순응의 차이를 분석하였다. 결과에 따르면 재정규모가 클수록 감액처분에 대한 노출 기간이 길어지는 것으로 나타나 재정규모가 클수록 자치단체의 감액처분에 대한 정책순응이 낮아지는 것으로 추정할 수 있다.

정책순응에 대한 선행연구들의 결과를 종합하면 집행수단이나 유인체계의 구성에 따라 정책순응이 다르게 나타날 수 있음을 시사한다. 본 연구에서 다루는 보통교부세 인센티브 제도는 보상과 제재가 혼재되어 있으며, 기준재정수요액과 기준재정수입액이라는 두 가지 분야로 구분되어 제도가 운영되는 복합적 특성을 지닌다. 따라서 세출 절감이 중심이 된 기준재정수요액 분야의 인센티브 적용과 세입 확충이 중심이 된 기준재정수입액 분야의 인센티브 간 정책순응의 차이가 유발될 수 있으며, 분야 내 정책수단인 페널티와 인센티브에 있어서도 정책순응의 차이가 유발될 것을 선행연구들에서 도출할 수 있다.

## 2. 보통교부세 인센티브 제도에 대한 정책순응과 부정성 편향

지방재정에서 상당수의 재원은 지방교부세를 통해 확보된다. 그리고 지방교부세 중 대부분인 보통교부세는 사용목적 등이 지정되지 않아 지방자치단체의 재량이 크므로 도덕적 해이가 유발될 가능성이 높은 편이다. 특히 지방교부세의 교부는 자치단체의 세입(기준재정수입액)이 행정수행에 필요한 자원(기준재정수요액)에 미치지 못할 경우에만 이루어지기 때문에 지방자치단체는 자체 세입을 확충하려는 노력보다 교부세에 의존하려는 경향을 보인다(김석태 외, 2003; 윤석완, 2006; 주만수, 2009; 배인명, 2010; 김정완 외, 2015; 류영아, 2017). 따라서 지방자치단체의 도덕적 해이를 방지하고 지방교부세를 통한 재정운용의 건전성과 효율성

을 확보할 수 있도록 중앙정부는 1997년부터 보통교부세 인센티브 제도를 운영하고 있다.

보통교부세 인센티브 제도는 「지방교부세법」제8조의3제1항3)에 의하여 지방교부세 총액의 92.3%를 차지하는 보통교부세의 기준재정수요액과 기준재정수입액을 산정할 때 지방자치단체별로 자체노력의 정도를 반영하는 것을 의미한다(류영아, 2017:6). 본고에서 다루는 보통교부세 인센티브 제도는 지방교부세 감액재원 인센티브 및 특별교부세 인센티브 제도와 차이점을 지닌다.

〈표 1〉 보통교부세 관련 인센티브 제도의 종류 및 판단기준

구분	보통교부세 인센티브 제도	특별교부세 인센티브 제도	감액재원 인센티브 제도
규모 (17년 기준)	2.7조원 (기준재정수입 인센티브 : 2.2조 기준재정수요 인센티브 : 0.5조)	0.1조원	213억원
근거	<ul style="list-style-type: none"> <li>「지방교부세법」제8조의3제1항 및 제2항</li> <li>「지방교부세법 시행규칙」제8조 및 별표 6</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>「지방교부세법 제9조 제1항 제3호 및 제7항</li> <li>「지방교부세법 시행령」제9조의2제1항 제3호 및 제2항</li> <li>「지방교부세법 시행규칙」제10조 및 별표 8</li> </ul>	「지방교부세법 시행령」제12조 제6항
판단기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>세출효율화 8종 (인건비절감, 지방의회경비절감, 업무추진비 절감, 행사축제경비절감, 지방보조금 절감, 지방청사관리운영, 민간위탁금절감, 읍면동통합)</li> <li>세입확충 7종 (지방세징수율제고, 지방세체납액축소, 경상세외수입 확충, 세외수입체납액축소, 단력세율적용, 지방세감면액축소, 적극적세원발굴 및 관리)</li> </ul>	우수지방자치단체(정부합동평가 등 우수, 분쟁해결 등 우수, 행정·재정실적 우수, 그 밖에 주요 우수 정책사업)	지방재정혁신 우수(세출절감, 세입증대, 벤치마킹), 지방공기업 혁신(공기업구조개혁, 상하수도 경영개선, 지방재정분석 우수(건전성, 효율성, 책임성))

자료: 류영아(2017:10)

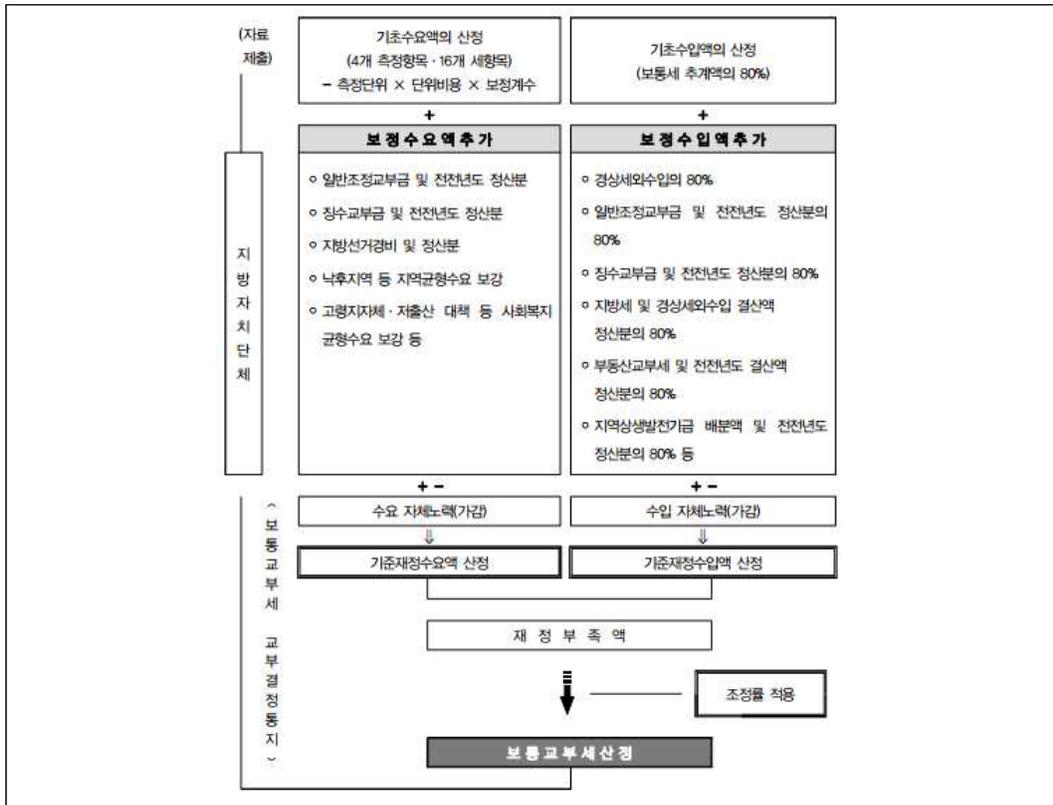
지방교부세 감액제도는 「지방교부세법 시행령」제12조제6항에 따라 지방자치단체의 부당·

3) 「지방교부세법 제8조의3.(건전재정운영을 위한 자체노력 반영)방자치단체의 건전재정운영을 유도·촉진하기 위하여 제7조에 따른 기준재정수요액과 제8조에 따른 기준재정수입액을 산정함에 있어 지방자치단체별로 건전재정운영을 위한 자체노력의 정도를 반영할 수 있다. ② 제1항에 따라 지방자치단체별 자체노력의 정도를 반영할 때 항목 및 산정기준은 행정안전부령으로 정한다.

법령위반·태만한 재정운용에 대한 보통교부세 감액 또는 반환 제재를 통해 마련한 재원을 바탕으로 재정운용이 우수한 지방자치단체에 사후적인 보상을 지급하는 것으로 보통교부세 교부 시 사전적으로 제재와 보상이 이루어지는 교부세 인센티브 제도와 차이를 지닌다. 한편으로 특별교부세 인센티브 제도는 국가장려시책 등을 수행하는 지방자치단체에 특별교부세(시책수요분)의 일부를 지급하는 것으로 보통교부세를 대상으로 운영되는 보통교부세 인센티브 제도와 재원의 차이를 갖는다.

교부세 인센티브제도의 운영방식은 기본적으로 보통교부세 산정 시 교부액을 가감하는 방식으로 이루어진다. 보통교부세는 모든 지방자치단체에서 기본적으로 제공되어야 할 행정서비스가 제공될 수 있도록 재원을 보충해주는 성격을 갖는다. 이에 따라 교부세를 산정할 때 지방자치단체의 행정수요에 필요한 비용인 '기준재정수요액'을 산정하고 이를 충당할 수 있는 수입인 '기준재정수입액'을 산정하여 이를 보정한 후 차액을 지방교부세로 교부한다(〈그림 2〉 참조).

〈그림 2〉 보통교부세 산정 방식



자료 : 행정안전부(2018)

인센티브 제도는 본래 지방자치단체의 도덕적 해이를 방지하고(김석태 외, 2003; 윤석완 외, 2009; 김정완 외, 2015) 지방재정의 효율성 확보(정종필, 2005; 배인명, 2010), 재정 책임성 강화(서정섭, 2010) 등을 통한 재정건전성 향상을 목적으로 한다. 하지만 인센티브가 지니는 제도적 한계점과 제도 순응에 대한 한계, 마지막으로 인센티브 제도를 운영하는 중앙정부에 대한 신뢰 부족 등이 문제점으로 지적된다.

첫째, 인센티브 제도 자체가 지닌 정책설계상의 문제점으로 인해 인센티브 제도에 대한 정책적 지지가 부족하다. 현재 인센티브 제도는 기준재정수요액과 기준재정수입액을 가감하는 방식으로 운영된다. 부연하면 기준재정정수요액 산정시에 인센티브와 페널티가 동시에 작용하며, 이와 같은 구조가 기준재정수입액에서도 나타나 매우 복합적인 특성을 지닌다. 이러한 복합적인 구조 하에서는 보상과 제재가 혼재되어 최초 보통교부세 배부액에 어떠한 인센티브와 페널티가 영향을 미쳤는지 지방자치단체가 인지하는 데 한계가 있어 제도의 효과가 저하될 우려가 있다(김정완 외, 2015:96). 실제 지방자치단체 또한 인센티브 제도에 대한 인지도가 낮으며(배인명, 2010:92), 인센티브 제도에 따른 교부세의 변화보다는 보통교부세 배부 총액에 대해서만 관심을 갖고 있다(김정완, 2015:95). 또한 보상과 제재를 결정하는 판단기준 또한 '18년 기준으로 15개나 되며 각각의 판단기준을 통해 보상과 제재를 산정하는 기준 또한 상당히 복잡하다. 그리고 일부 판단기준은 중앙정부의 정책기조 등에 따라 판단기준이 세부적인 여러 개의 판단기준으로 분화하거나 또는 판단기준 간 유사·중복이 발생하기도 한다. 그리고 기존에 사용하지 않던 판단기준들이 새로 신설되는 등 판단기준이 계속 변화하고 있어 지방자치단체로 하여금 보상과 제재 수준을 판단하기에 어려운 구조로 설계되어 있다(류영아, 2017:2). 정책이 지니고 있는 복잡성과 예측가능성의 결여 등으로 인해 정책대상집단인 지방자치단체의 정책지지의 확보에 한계가 있다.

둘째, 인센티브 제도가 지방자치단체의 순응 역량이 고려되지 않는 측면이 있어 인센티브가 제 기능을 수행하기 어렵다. 전술하였듯 인센티브 제도는 15개의 판단 기준을 통해 보상과 제재가 이루어지지만 실제 이러한 판단기준에 따른 보상이 지방자치단체의 능력으로 달성하기 어려운 경우도 있다. 탄력세율 적용, 경상세외수입 확충, 신규세원 발굴 등은 지방자치단체의 역량으로 가시적인 성과를 기대하기 어려운 측면이 있다. 일례로 경상세외수입의 경우 국·공유재산 임대료, 도로, 하천, 상·하수도 사용료 및 입장료, 주차요금 등의 사업수입 등으로 구성되는데 이는 지방자치단체가 제공하는 재화나 용역의 가격을 인상하거나 혹은 신규수요가 발생할 경우에 성과가 개선되는 지표로 보기에는 한계가 있다. 윤석완(2006)은 “기준재정수입액에 대한 인센티브제도는 기준재정수입액과 합리적 관계설정 없이 발생요인에 따라 임의적으로 가감되어 지방자치단체의 재정력과 무관하게 운영된다”고 지적하였다. 이러한 논의는 보통교부세 인센티브가 지방자치단체의 노력과 무관하게 결정될 수 있으며, 지방자치단

체의 노력에 대한 보상을 통해 지방교부세 운영의 책임성과 건전성, 효율성을 확보하려는 정책목표와 괴리된 정책집행이 될 수 있음을 시사한다. 특히 정책대상집단인 지방자치단체는 세입확충 및 세출절감 노력과 유인체계와의 괴리를 인식할 경우 정책에 대한 신뢰가 저하되어 정책에 순응하지 않을 수 있다.

마지막으로 보통교부세 인센티브는 보상보다는 페널티를 통한 제재가 큰 구조이며 중앙정부가 추진하는 다양한 시책달성도가 평가기준으로 포함되어 지방자치단체로부터 중앙정부의 통제수단으로 인식될 소지가 많다. 연도별 인센티브 산정내역 등을 통해 알 수 있듯 보통교부세 인센티브 제도는 교부세를 증액하는 인센티브보다는 감액하는 페널티의 규모가 더 크다. 실제로 2017년 교부세 인센티브 규모와 페널티 규모를 비교할 경우 보통교부세 인센티브 제도로 얻게 되는 '자체 노력'에 해당하는 교부세 총량은 1.6조원 감액으로 나타난다. 부언하면 인센티브제도가 운영되지 않을 경우에 비해 실제 보통교부세 총액은 1.6조원 만큼 적게 교부된다. 이에 대해 김정완 외(2015), 류영아(2017) 등 또한 인센티브에 비해 페널티가 많은 구조로 인해 지방자치단체의 자체노력의 유인이 저해될 수 있음을 지적하고 있다.

공공선택론의 관점에서 정부는 '사익을 추구하는 이기적이고 합리적인 의사결정체'로 가정된다는 점에 착안하면(소병희, 1996:276), 자치단체 또한 지방자치단체장과 관료, 그리고 특정 이익집단의 사익추구에 따른 의사결정이 이루어진다(De figuelredo & Welngast, 2005; Welngast, 2009; 이은미 외, 2016). 뿐만 아니라 지방자치단체의 정책 선택은 복잡한 이해관계를 기반으로 한 정치적 영향의 산물이다(이은미 외, 2016:218). 부언하면 지방자치단체는 정책선택 시 경제적 요인만을 고려하는 것이 아니라 그 외의 정치적 요인 또한 고려한 종합적인 의사결정을 하며, 지방자치단체는 이 과정에서 가장 이익이 되는 정책조합을 찾는다. 따라서 경제적 이익이 발생하더라도 정치적 이익을 위해 경제적 손실을 감내하기도 한다(이은미 외, 2016:218).

이러한 내용을 전제로 할 경우 지방자치단체는 보통교부세 인센티브 제도에 대한 정책순응의 결정 시 전략적인 행위를 보일 소지가 크다. 기본적으로 보통교부세 인센티브 제도는 지방재정의 불균형 심화, 지방의 재정 자주성 침해, 지방교부세의 형평화 효과 감소라는 부작용을 야기할 수 있다(김석태 외, 2003:252). 이러한 문제들로 지방자치단체는 교부세 인센티브 제도에 불응하는 과정에서 재정 운용의 재량을 확보할 수 있다. 뿐만 아니라 지방교부세의 배분구조상 재정수요의 증가나 재정수입 축소 시 보다 많은 교부세를 받을 수 있기 때문에 지방자치단체가 세입 확충이나 세출 절감을 통해 얻을 수 있는 인센티브가 재정운용을 태만히 할 경우 받을 수 있는 교부세 보다 크지 않다면 지방자치단체의 유인수단으로써 인센티브제도가 작용하는 데에는 한계가 있다. 실제로 주만수(2009)나 최병호 외(2012)에 따르면 지방자치단체의 자체 재원 증가는 교부세 감소를 야기하며 자체재원 1원의 증가가 교부세 총액에 미치

는 한계효과가 1보다 작아 인센티브 제도의 유인효과가 적다고 제시한다. 또한 지방자치단체는 선거를 통해 자치단체장이 선출되고 자치단체장의 의사결정은 주민을 의식할 수밖에 없는 구조 하에서 지방자치단체장은 자신의 집권이라는 사익추구를 위해 교부세 인센티브 제도에 대한 순응을 결정할 것으로 예상할 수 있다.

부정성 편향 개념에 따라 정책결정자인 지방자치단체장 또한 편익보다는 비용에 보다 민감하게 반응하며, 더 나아가서는 특정 정책결정으로 이익을 얻을 집단보다는 비용이 유발될 집단으로부터의 비난에 보다 민감하게 반응한다(Weaver, 1986; Hood 2010; Howlett, 2014 등). 그리고 이러한 경향은 이득이나 손실을 보는 집단의 조직화 수준에 영향을 받는다(Weaver, 1986; 김상섭 외 2017:648). 만약 비용을 부담하는 집단이 높은 조직화가 이루어져 정치적 영향력이 크다면 정책결정자인 지방자치단체장은 보다 비난에 민감하게 반응하게 될 것이다.<sup>4)</sup>

보통교부세 인센티브 제도를 통해 교부세를 더 많이 받기 위해서는 세입을 확충하고 세출을 축소하는 노력이 요구된다. 세입확충을 위한 평가기준을 살펴보면 탄력세 적용 등 지방자치단체의 세율인상이 수반되며, 세출축소를 위해서는 지방자치단체 내의 민간단체 등에 지급되는 보조금 축소 등이 수반된다. 결국 지방자치단체장은 더 많은 교부세를 받기 위해 지역주민들에게 비용을 부담하도록 해야 하며 이 비용 중 민간경상경비 지원 등 보조금은 특정 지역 이익단체에 지급되기 때문에 비용부담에 대한 저항이 크게 나타날 것이다. 따라서 교부세 인센티브라는 편익과 정치적 손실이라는 비용을 비교하여 지방자치단체장은 정책에 대한 순응 여부를 결정하게 될 것이다. 하지만 비난회피 또는 부정성 편향에 따라 지방자치단체의 결정은 자체노력 증대를 통한 인센티브의 확대보다는 비난회피를 위한 페널티의 감수로 나타날 경향이 크다(이은미 외, 2015:218; 이은미 외, 2016:448). 실제 이은미 외(2015)에서 지방교부세 인센티브 제도에 대한 지방자치단체의 대응은 부정성 편향의 경향을 보이는 것으로 나타났다. 세출 절감을 통해 얻게 되는 기준재정 수요 인센티브는 지방선거가 없는 시기 또는 주민 전체에 대한 예산 증가액이 높은 경우 등의 경우에만 적극적으로 활용되는 것으로 나타났으며, 반면 세입확충을 기반으로 하는 기준재정수입 인센티브를 위한 지방자치단체의 노력은 소극적으로 나타났다.

전반적인 인센티브제도에 대해서는 경제적 편익 외에 정치적 편익이 고려되어 인센티브제도에 대한 정책불응이 유발될 것으로 예상되지만 보통교부세 내의 인센티브와 페널티라는 두 개의 정책도구에 있어서는 지방자치단체의 페널티와 인센티브에 대한 반응은 부정성 편향으

4) 이해관계자의 편익은 가시화되기 쉽지 않은 반면, 이해관계자가 지불해야 할 비용 증가는 편익에 비해 쉽게 인지되기 때문에 이러한 비용에 대한 불만족은 편익보다 조직적으로 표출된다(Wilson, 1973; 이은미 외, 2016:437).

로 인해 페널티를 회피하고자 하는 경향, 즉 페널티에 대한 정책 순응이 인센티브에 비해 강하게 나타날 것으로 예상할 수 있다. 지방자치단체의 정책결정에 있어서 지방자치단체장은 선출직이기 때문에 주민을 의식할 수밖에 없다. 따라서 주민의 비용부담이 급증하는 정책결정을 회피하고자 할 것으로 예상되며 교부세 인센티브제도에 대해 불응할 것으로 예상할 수 있다. 열악한 지방자치단체의 재정구조 속에서 제도에 불응하기 위해서는 재정자립도가 확보되어 교부세에 대한 의존도가 낮아야 한다. 따라서 재정여건이 좋지 않은 자치단체들은 교부세 인센티브 제도에 대한 순응이 확보될 수 있을 것이며, 인센티브와 페널티간 정책순응도는 부정성 편향에 따라 다르게 나타날 것으로 예상할 수 있다.

기본적으로 지방자치단체가 페널티를 경험했을 경우에는 차년도에 동일한 페널티를 받지 않기 위해 보다 노력할 것을 예상할 수 있으며 인센티브를 받았을 경우 차년도에도 인센티브를 유지하기 위해 노력할 것이 기대된다. 페널티를 회피함으로써 지방자치단체의 손실을 줄이고, 인센티브를 지속적으로 받기 위한 노력을 통해 더 많은 교부세를 배부받는 것은 지방자치단체의 재정 여건을 개선하여 효용을 극대화하는 행태이기 때문이다. 다만 인센티브를 받기 위한 세출절감과 세입확충 노력에는 주민에 대한 부담이 가중될 우려가 있어 인센티브에 대한 정책순응은 정치적 비용을 수반한다. 따라서 지방자치단체는 인센티브와 페널티 중 페널티에 대한 정책순응이 보다 높을 것으로 기대할 수 있다.

### Ⅲ. 연구설계

#### 1. 분석모형 및 분석방법

본 연구는 정책순응을 지속기간(duration)으로 측정하여 분석을 수행해야 하므로 이를 선형회귀분석으로 추정할 경우 여러 가지 문제에 직면한다. 먼저 인센티브를 받다가 페널티를 받거나 혹은 페널티를 받다가 인센티브를 받게 되는 경우의 확률이 분석기간 동안 일정하다고 가정하면, 인센티브나 페널티가 지속되는 기간의 분포는 정규분포가 아닌 지수분포(exponential distribution)의 형태를 보인다. 뿐만 아니라 지방자치단체의 지속기간의 최빈점 또한 다양하게 나타날 수 있으므로 정규분포의 형태를 보이지 않을 수 있다. 또한 분석기간 동안 인센티브가 계속 지속되거나 혹은 페널티가 계속 지속될 경우 회귀분석에서는 종속변수가 변하지 않기 때문에 분석대상에 포함할 수 없다는 한계를 지닌다. 따라서 이러한 한계

를 고려하여 본 연구에서는 생존분석(survival analysis)을 통해 정책순응 수준과 정책순응에 미치는 영향요인들을 분석하고자 한다.

생존분석은 “설명변수의 시계열 자료를 통해 연구대상이 특정기간 동안에 다른 비교대상보다 특정 사건을 경험하게 될 위험(가능성)이 더 높은가를 분석하는 방법으로(석호원, 2010::188) 사회과학에서는 사건사분석(EHA, event history analysis)로 지칭하기도 한다. 생존분석을 통해 특정사건이 발생할 확률(위험률함수, hazard function)에 대한 분포를 알고 그 확률함수에 영향을 주는 공변량(covariance)을 도출해낼 수 있다.<sup>5)</sup>

생존분석에서는 위험률함수에 대한 가정에 따라 모수적(parametric) 추정과 반모수적(semi-parametric) 추정, 그리고 비모수적 추정으로 구분된다. 모수적 추정의 경우 위험률함수의 베이스라인의 가정을 상수나 시간에 따라 변하는 값으로 두어야 하며, 반모수적인 경우에는 위험률함수에 대한 특별한 가정은 없으나 위험률에 영향을 미치는 공변량에 있어서는 선형모형을 가정하고 확률은 로짓모형을 따른다. 본 연구에서는 정책순응의 지속성, 즉 페널티가 지속되다가 인센티브를 받거나 혹은 인센티브가 지속되다가 페널티를 받는 확률을 분석하기 위해 비모수 추정방법 중 가장 대표적인 모형인 Kaplan-Meire 모형(이하 K-M)을 이용하고자 한다. K-M 모형은 분석대상을 관찰기간이 짧은 순으로 나열하여, 사건이 발생한 시점에서 분석대상이 되는 사건의 확률을 산출하여 누적확률을 산출해나가는 방법이다(Kaplan & Meier, 1958). K-M 모형을 통해 위험률 함수를 도출하여 정책순응 수준을 분석한 후, 인센티브와 페널티에 대한 정책순응 수준의 차이를 분석하기 위하여 누적생존확률곡선의 차이를 분석할 수 있는 검정인 로그순위검정(log rank test)과 Wilcoxon검정을 활용하고자 한다.

먼저 정책순응의 측정은 전술하였듯 인센티브 제도 내의 인센티브와 페널티가 지속되는 기간(T)으로 측정한다. 따라서 인센티브나 페널티가 지속되는 기간에 대한 생존함수 S(t)는 t시점에 인센티브 또는 페널티가 유지되고 있을 비조건부 확률로 생존함수S(t)와 지속기간(T)의 분포함수 F(t)는 다음 식(1)과 같이 정리된다.

$$S(t) = \Pr(T > t) = 1 - \Pr(T \leq t) = 1 - F(t) \quad (1)$$

하지만 생존함수의 논의는 주로 생존함수와 일대일 관계에 있는 위험률함수(hazard

5) 생존분석의 주 관심사인 지속기간의 분포는 특정기간까지 아무 일도 일어나지 않은 확률이므로 직관적으로 이해하기 어렵다. 따라서 특정기간동안 아무 일도 일어나지 않다가 그 다음 기간에 사건이 발생하는 위험률 확률인 ‘위험률함수’에 관심을 갖는 것이 보통이며, 위험률함수는 생존함수와 일대일 관계에 놓여있다.

function)를 중심으로 이루어진다. 본 연구에서 위험률은  $t$ 기까지 인센티브나 페널티가 지속되다가 ( $t, t+dt$ ) 기간에 인센티브가 페널티로 변경되거나 혹은 페널티가 인센티브로 변경되는 확률을 의미한다. 이를 수식으로 정리하면 아래의 수식(2) 같으며, 순간의 위험률이 누적된 누적위험률 함수는 수식(3)이 된다.

$$h(t) = \lim_{\Delta t \rightarrow 0} \frac{\Pr[t + \Delta t > T \geq t | T \geq t]}{\Delta t} \tag{2}$$

$$= \frac{f(t)}{S(t)} = \frac{d \log S(t)}{dt}$$

$$H(t) = \int_Q^t h(s) ds \tag{3}$$

$$= -\log(S(t))$$

$$S(t) = \exp(-H(t))$$

본 연구에서는 생존분석 중 비모수적 방법인 K-M 모형을 통해 생존함수를 추정하고자 한다. 비모수적 방법은 생존시간에 대한 분포를 모를 때 생존함수를 추정할 수 있어 가장 대표적으로 사용된다. K-M 추정량을 통한 모형은 아래 수식(4) 와 같이 제시할 수 있다.

$$\hat{K}(t_{j-1}) = \prod_{j|t_{j-1}} \leq t \left( \frac{n_j - d_j}{n_j} \right) \tag{4}$$

$d_j = t_j$ 기에 페널티 처분 또는 인센티브에서 벗어난 자치단체수

$n_j = t_j$ 기에 페널티 또는 인센티브를 받은 자치단체수

$\hat{K}(t_{j-1}) = t_{j-1}$ 기까지 페널티 또는 인센티브에서 벗어난 자치단체가 없을 확률

한편 본 연구에서는 기본적으로 페널티에 대한 높은 가중치 부여로 인해 인센티브와 페널티가 다른 지속기간이 유발될 것으로 가정하고 있다. 효용함수에 따르면 이익과 손실에 대한 동등한 가치부여가 이루어지기 때문에 페널티와 인센티브에 대해 자치단체는 별도의 선호를 갖지 않겠지만, 전망이론에서는 페널티에 보다 높은 선호가 있을 것으로 가정한다. 따라서 인센티브와 페널티에 대한 별도의 선호가 없다면 인센티브와 페널티의 지속기간에는 통계적으

로 유의한 차이가 나타나지 않아야 한다. 하지만 인센티브와 패널티에 대한 다른 선호가 있다면 실제 동일한 처분이 지속되는 기간에는 통계적으로 유의한 차이가 유발될 것이다. 이를 검정하는 방법에는 도출되는 생존함수의 그래프를 보고 직관적으로 파악할 수도 있으나 검정통계량을 이용한 통계적 검정을 실시할 수 있다. 본 연구에서는 생존함수 비교 검정에서 가장 보편적으로 사용하는 로그-순위 검정(log-rank test)을 활용하여 집단 간 생존함수의 차이를 분석하고자 한다.

본 연구에서는 연구대상이 되는 지방자치단체를 기초자치단체로 제한하고자 한다. 보통교부세 인센티브는 보통교부세를 산정하는 지방자치단체를 대상으로 운영되므로 광역자치단체(도, 광역시, 특별자치시, 특별자치도, 특별시)와 기초자치단체(시, 군, 구)를 모두 대상으로 한다. 하지만 우리나라의 광역자치단체는 기초자치단체와 재정여건, 행정규모 등에 있어 큰 차이를 보인다. 따라서 본 연구에는 광역자치단체를 제외한 기초자치단체만을 분석에 포함한다. 또한 보통교부세 인센티브는 보통교부세 산정 대상에 운영되기 때문에 보통교부세를 직접 교부받지 않는 광역시 내의 69개의 자치구는 분석에서 제외된다.

본 연구에서의 시간적 범위는 자료구득이 가능한 2012년부터 2018년을 대상으로 한다. 인센티브제도가 1997년부터 운영이 되었으나 인센티브 내역을 확인할 수 있는 자료는 자료구득의 한계로 2005년부터 구득이 가능하다. 다만 인센티브를 산정하는 기준이 지속적으로 변화하여 2005년부터 적용할 경우 각기 다른 산정기준이 적용되어 일관성을 확보하는데 한계를 지닌다. 따라서 본 연구에서는 인센티브 산정기준이 비교적 동일한 2012년부터 2018년의 7년을 시간적 범위로 설정한다.

## 2. 변수구성 및 자료의 수집

본 연구의 주요 변수는 정책순응 수준을 파악할 수 있는 인센티브와 패널티의 지속기간으로 생존분석을 통해 이를 분석하기 위해서는 시간과 사건에 대한 정의가 요구된다. 시간은 연구의 시간적 범위에서 인센티브와 패널티가 처음 발생한 시점부터 지속되는 기간으로 정의한다. 본 연구의 주제인 보통교부세 인센티브 제도는 인센티브와 패널티로 구성되기 때문에 각 정책도구에 대한 정책순응 수준을 분석하기 위해서는 각각에 대한 시간과 사건의 정의가 요구된다. 따라서 패널티에 대한 정책순응을 분석하는 경우 연구의 시간적 범위에서 최초로 패널티가 발생하여 지속되는 기간이 시간으로 인식되고, 인센티브도 마찬가지로 최초 발현되는 시기부터 지속되는 기간까지가 시간으로 인식된다. 일례로 A지역에서는 2012년부터 2014년까지 패널티를 받다가 2015년부터는 인센티브를 받게 되는 경우 시간은 3년으로 인식된다.

한편 시간 외에도 생존분석을 위해서는 사건에 대한 정의가 요구된다. 본 연구에서의 자료는 2018년 이후에 대해서는 처분의 지속여부를 확인할 수 없다. 부연하면 일부 사례는 처분이 2016년에 끝나는 경우도 발생할 수 있지만 그렇지 않은 다른 사례에서는 2018년 이후에도 페널티가 지속되거나 혹은 인센티브가 지속될 확률이 존재한다. 이러한 경우에 대해서는 관찰종료로 정의하여야 한다. 따라서 기존 처분이 2018년에도 이어지는 경우에 있어서는 관찰종료로 인식하여 코딩한다.

〈표 2〉 생존분석을 위한 시간 및 사건의 정의

변수	내용	자료출처
시간	• 최초 인센티브 또는 페널티 처분 이후 처분 지속 기간	행정안전부, 연도별 보통교부세 산정 내역
사건	• 처분(페널티 및 인센티브) 종결 = 1 (2018년까지 처분 종결) • 처분(페널티 및 인센티브) 관찰 종료 = 0 (2018년에도 처분 지속)	

## IV. 분석결과

### 1. 수입분야의 인센티브 및 페널티 분석

생존분석의 시간적 범위인 2012년부터 2018년까지 7년동안 수입 인센티브 처분을 최초로 받은 해부터 페널티를 받을 때까지 인센티브의 지속 기간을 대상으로 K-M 추정을 통해 생존율을 구한 결과는 아래 표와 같다. 분석 결과에 따르면 수입분야의 인센티브는 최초 처분 후 1년만 지속되는 경우가 전체의 48.3%로 나타나 절반 이상의 자치단체가 생존기간이 2년 미만인 것으로 나타났다. 2년간 인센티브가 지속된 자치단체 수는 27개에 불과하며 3년간 지속된 자치단체의 수는 14개에 불과하였다. 따라서 이러한 결과는 인센티브를 지속적으로 받아 자치단체가 세입확충이 지속적으로 이루어지는 제도의 목적에 일정수준 이상 부합하지 않는다고 판단된다.

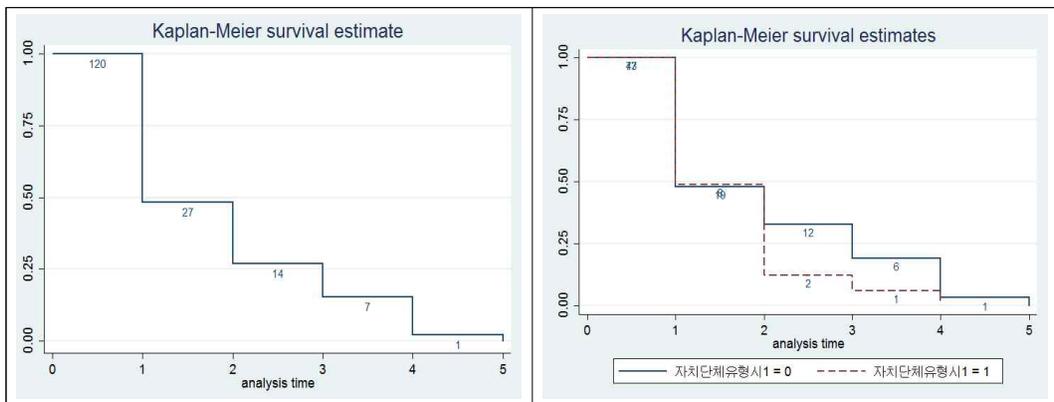
한편 자치단체 유형별로 구분하여 분석한 결과를 살펴보면 시 지역의 인센티브 지속 기간이 군 지역에 비해 짧은 것으로 나타나고 있다. 군 지역의 경우 2년간 인센티브가 지속되는 비율이 약 32.8%이나 시 지역은 12.2%로 급감하여 군 지역에 비해 인센티브의 지속기간이 짧게 나타난다. 따라서 시 지역이 군 지역에 비해 인센티브가 유인체제로 작용하는 데 한계가

있는 것으로 판단된다.

〈표 3〉 수입분야 인센티브 K-M 추정 결과

지역	기간	자치단체 수	(t+1)년도 미해당 자치단체 수	중도절단	생존확률	표준오차
전체	1	120	62	31	0.483	0.045
	2	27	12	1	0.268	0.052
	3	14	6	1	0.153	0.046
	4	7	6	0	0.021	0.021
	5	1	1	0	0.000	-
시	1	47	24	15	0.489	0.072
	2	8	6	-	0.122	0.077
	3	2	1	-	0.061	0.057
	4	1	1	-	-	-
	5	-	-	-	-	-
군	1	73	38	16	0.479	0.059
	2	19	6	1	0.328	0.064
	3	12	5	1	0.191	0.060
	4	6	5	-	0.031	0.030
	5	1	1	-	-	-

〈그림 3〉 수입분야 인센티브 생존분석 결과(좌: 전체, 우: 시군별)



페널티의 지속기간에 대한 생존분석을 수행한 결과를 살펴보면 전술하였던 인센티브보다 생존기간이 더 길게 나타나는 것으로 분석되었다. 전체 지역의 분석 결과를 살펴보면 페널티가

2년 지속될 확률은 64.9%로 나타났으며 절반 이상의 자치단체가 처분이 지속되지 않는 시점은 4년으로 나타나고 있어 페널티가 지속되는 기간이 인센티브에 비해 긴 것으로 확인된다.

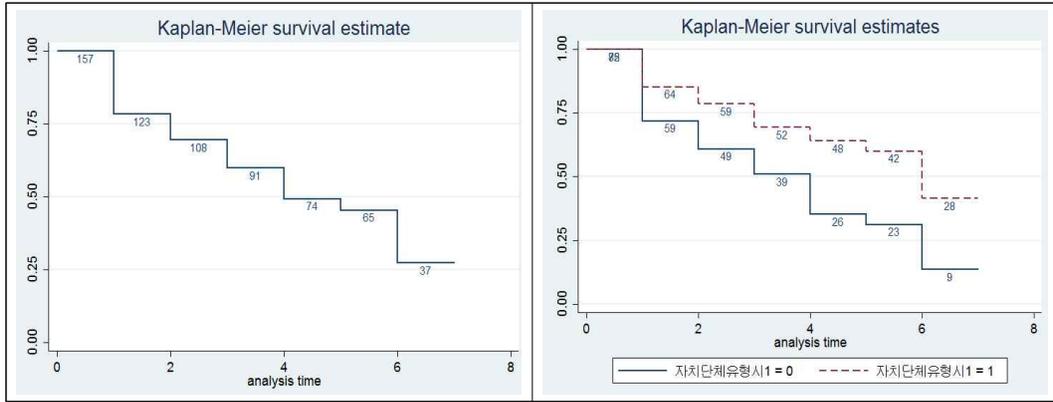
시 지역과 군 지역으로 구분하여 분석한 결과에서도 페널티의 지속기간은 길게 나타나고 있는데 이러한 경향은 군 지역보다는 시 지역에서 다소 더 강하게 나타나고 있다. 시 지역에서는 페널티 지속기간이 4년일 확률이 64%이나 군 지역에서는 동기간 지속될 확률이 35.3%로 군 지역에 비해 높게 나타나고 있다.

페널티 처분을 받게 되면 이를 회피하기 위해 문제점을 개선하는 것이 교부세 인센티브 제도가 기대하는 방향이다. 하지만 생존분석 결과에서는 페널티를 받게 되면 지속되는 기간이 길어 정책이 의도한 목적이 달성되지 못하는 것으로 판단된다.

〈표 4〉 수입분야 페널티 K-M 추정 결과

지역	기간	자치단체 수	(t+1)년도 미해당 자치단체 수	중도절단	생존확률	표준오차
전체	1	157	34	-	0.783	0.092
	2	123	14	1	0.649	0.036
	3	108	15	2	0.597	0.039
	4	91	16	1	0.492	0.040
	5	74	6	3	0.452	0.040
	6	65	26	2	0.271	0.036
	7	37	-	37	0.271	0.036
시	1	75	11	-	0.853	0.040
	2	64	5	-	0.786	0.047
	3	59	7	-	0.633	0.053
	4	52	4	-	0.640	0.055
	5	48	3	3	0.600	0.056
	6	42	13	1	0.414	0.057
	7	28	-	28	0.414	0.057
군	1	82	23	-	0.719	0.049
	2	59	9	1	0.609	0.053
	3	49	8	2	0.510	0.055
	4	39	12	1	0.353	0.053
	5	26	3	-	0.312	0.052
	6	23	13	1	0.135	0.039
	7	9	-	9	0.135	0.039

〈그림 4〉 수입분야 페널티 생존분석 결과(좌: 전체, 우: 시군별)



수입분야의 인센티브와 페널티에 대한 지방자치단체의 정책수용 수준이 각 정책수단에 따라 차이가 있는지를 분석하기 위해 로그순위검정과 wilcoxon 검정을 수행하였다. 분석 결과에 따르면 수입분야의 정책수단인 인센티브와 페널티의 지속기간은 통계적으로 유의한 수준에서 차이를 보이는 것으로 나타났다. 생존곡선의 차이를 검정하는데 보편적으로 활용되는 로그순위검정 결과에서도 통계적으로 유의한 수준의 차이가 도출되었으며, 초기 변화량에 가중치를 두는 wilcoxon 검정에서도 통계적으로 유의한 차이가 도출되었다.

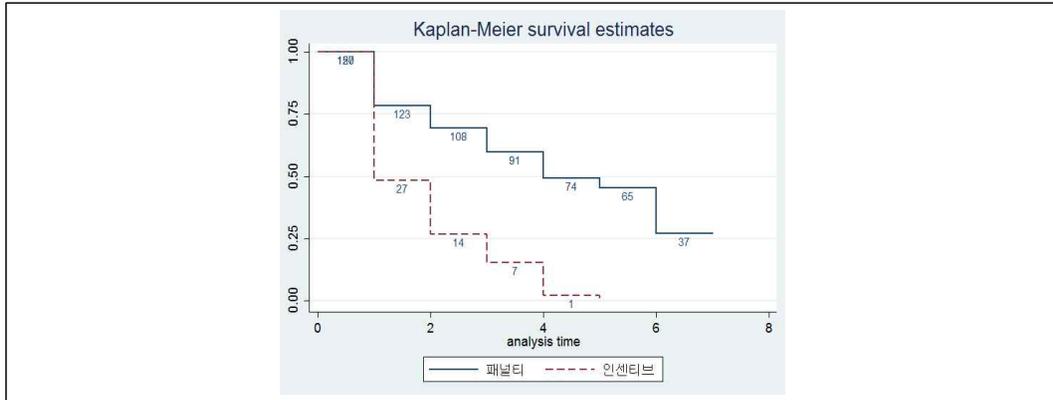
한편 지자체 유형별로 구분하여 정책수단별 생존곡선 차이를 분석한 결과에 따르면 시 지역 및 군 지역 모두에서 전체 지역의 분석 결과와 마찬가지로 정책수단별로 지속기간의 차이가 통계적으로 유의한 수준에서 확인되었다. 특히 이러한 경향은 시 지역에서 보다 두드러지게 나타났다.

〈표 5〉 정책수단별(인센티브, 페널티) 생존율 차이 검정

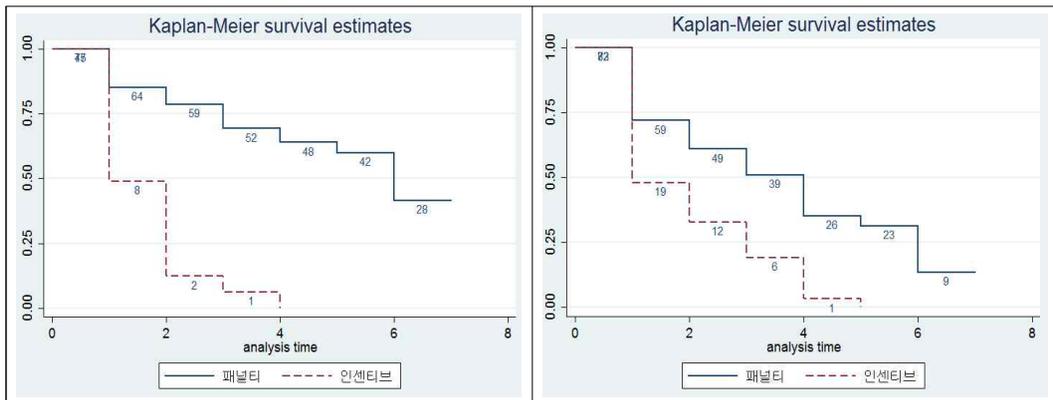
구 분	로그순위검정	wilcoxon 검정
전체	62.04***	45.66***
시	39.83***	31.27***
군	21.39***	14.95***

주1) \* p<0.1, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01

〈그림 5〉 수입분야 정책수단별 생존곡선 비교



〈전체 지역〉



〈시 지역〉

〈군 지역〉

이러한 분석 결과는 결국 패널티와 인센티브라는 정책수단에 대해 지방자치단체의 정책수용에 차이가 있는 것을 의미한다. 다만 수입 분야의 패널티 비중이 인센티브에 비해 상당히 크다는 점을 고려하면 패널티를 회피하려는 성향으로 패널티의 지속기간이 인센티브의 지속기간에 비해 더 짧아야 하나 분석 결과는 패널티의 지속기간이 더 길게 나타나고 있다. 전망 이론에서 인센티브보다 패널티에 높은 가중치를 두는 점을 고려할 때 해당 결과는 추가적인 검토가 필요하다.

다만 후술할 세출분야의 분석 결과를 고려하면 수입 분야의 결과에 대한 추가적인 설명이 가능하다. 수입분야의 평가 지표들은 세출분야의 평가지표에 비해 달성하기가 어려운 지표이다. 세출분야의 지표는 인건비 절감, 의회운영비 절감, 행사축제경비 절감 등 기존의 낭비적인 세출을 줄이는 데 목적을 둔 지표들로 구성되어 있다. 이와는 달리 수입분야의 지표들은

지방세 체납을 줄이고 신규세원을 발굴하는 등의 노력이 필요한 지표로 지속적으로 성과를 제고하기에 한계가 있다. 따라서 후술할 세출분야에 대해서는 인센티브는 장기간 지속되고 패널티는 단기간만 지속되지만 세입분야에서는 패널티가 장기간 지속되는 결과가 나타난다. 따라서 패널티가 인센티브 보다 더 장기적으로 지속되는 데는 성과지표의 달성이 어렵기 때문으로 설명할 수 있다.

또한 시 지역에서는 군 지역에 비해 인센티브의 지속 기간이 짧고 패널티의 지속기간은 길게 나타나고 있다. 이는 결국 교부세 인센티브 제도가 의도한 정책 효과가 시 지역에서 보다 낮게 나타나고 있음을 의미한다. 실제 시 지역은 군 지역에 비해 재정자립도가 높기 때문에 보통교부세에 대한 의존도는 낮다. 2018년을 기준으로 시 지역의 자체수입비율 평균은 16.28%이나 군 지역은 5.65%로 상대적으로 매우 낮다. 따라서 보통교부세에 대한 의존도가 군 지역이 시 지역에 비해 높을 것을 예측할 수 있다. 그리고 지방세입원이 적은 군 지역이 세외수입 증가율이 더 높은 것으로 보아 시 지역에 비해 세입 확충을 위해 보다 노력하는 것으로 유추할 수 있다.

〈표 6〉 자치단체 유형별 세입여건 비교(2018년 기준)

(단위 : %)

구 분	재정자립도(당초)	자체수입비율	자체세외수입 증감율
시 평균	37.9	18.26	4.96
군 평균	18.5	5.65	6.81

자료: '지방재정365' 및 한국지방행정연구원(2019). 재구성

## 2. 세출분야의 인센티브 및 패널티 분석

세출분야의 인센티브 지속기간을 K-M 추정을 통해 생존율을 분석한 결과 세출분야의 인센티브는 2년간 지속될 확률이 64.3%, 3년간 지속될 확률은 47.7%로 수입분야의 인센티브에 비해 상당히 길게 분석되었다. 따라서 세출분야의 인센티브가 상당히 지속되고 있어 보통교부세 인센티브 제도가 달성하고자 하는 예산 낭비의 절감 등의 목표가 달성되고 있는 것으로 볼 수 있다.

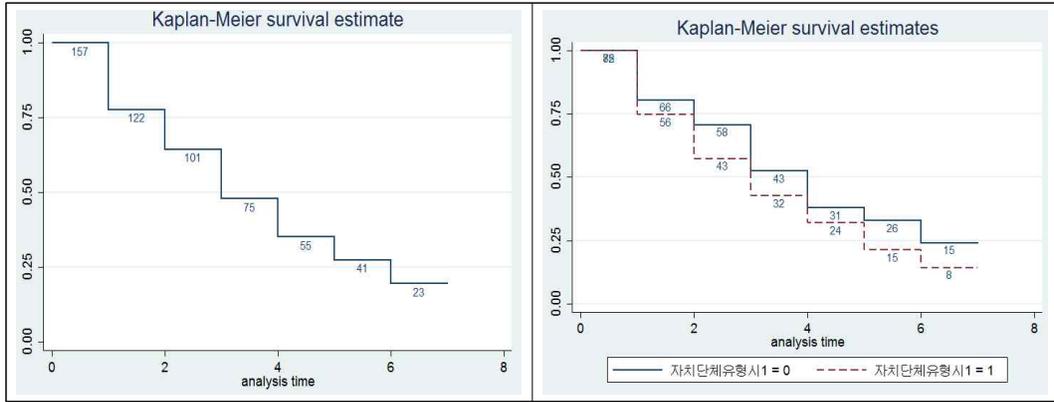
한편 자치단체 유형별로 분석을 수행한 결과에 따르면 시 지역에 비해 군 지역의 인센티브 지속기간이 더 길게 도출되고 있어 군 지역의 정책순응이 보다 높을 것으로 예상할 수 있다. 부연하면 군 지역과 시 지역의 생존율 변화는 완만하게 감소하고 있으나 전반적으로 군 지역

이 시 지역에 비해 생존율이 높게 나타나고 있다.

〈표 7〉 세출분야 인센티브 K-M 추정 결과

지역	기간	자치단체 수	(t+1)년도 미해당 자치단체 수	중도절단	생존확률	표준오차
전체	1	157	35	-	0.777	0.033
	2	122	21	-	0.643	0.038
	3	101	26	-	0.477	0.039
	4	75	20	-	0.350	0.038
	5	55	12	2	0.273	0.035
	6	41	12	6	0.193	0.031
	7	23	-	23	0.193	0.031
시	1	75	19	-	0.746	0.050
	2	56	13	-	0.573	0.057
	3	43	11	-	0.426	0.057
	4	32	8	-	0.320	0.053
	5	24	8	1	0.213	0.047
	6	15	5	2	0.142	0.040
	7	8	-	8	0.142	0.040
군	1	82	16	0	0.804	0.043
	2	66	8	0	0.707	0.050
	3	58	15	0	0.524	0.055
	4	43	12	0	0.378	0.053
	5	31	4	1	0.329	0.051
	6	26	7	4	0.240	0.047
	7	15	0	15	0.240	0.047

〈그림 6〉 세출분야 인센티브 생존분석 결과(좌: 전체, 우: 시군별)



한편 세출분야의 페널티는 인센티브가 상당히 긴 시간동안 지속되는 것과는 상이하게 지속 기간이 매우 짧게 도출되었다. 전체 지역의 분석결과를 살펴보면 인센티브는 분석기간 동안 계속 지속되는 경우가 다수 발견되었으나 페널티에서는 최장 3년까지만 페널티가 지속적으로 나타나고 있다. 페널티가 짧게 지속되는 것은 결국 페널티 처분을 받은 후 이를 회피하기 위해 지방자치단체가 지속적인 노력을 기울이는 것으로 해석할 수 있다. 따라서 세출분야의 페널티에 대해서는 일정 수준의 정책순응이 확보되고 있다고 평가할 수 있다. 특히 이러한 결과는 수입분야의 페널티가 상당한 기간동안 지속되는 것과 매우 다른 양상을 보인다.

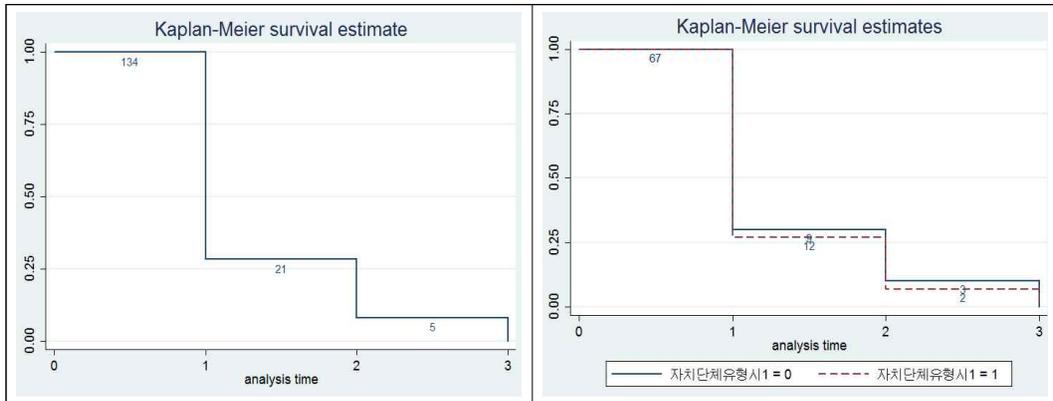
자치단체의 유형별로 분석을 수행한 결과를 살펴보면 시 지역과 군 지역 모두 유사한 페널티 지속기간을 보이고 있다. 시 및 군 지역 모두에서 페널티를 경험하고 2년차에는 페널티를 경험하지 않는 자치단체가 다수로 나타나고 있다. 이러한 결과는 전술하였던 세출 분야의 인센티브에서 시 및 군 지역에서 다소 차이를 보이던 것과 상이한 결과이며, 수입분야의 페널티 분석에서 시 및 군 지역 간 차이와도 상이하다. 따라서 세출 페널티에 대해서는 시와 군 지역 모두에서 페널티 처분을 받을 경우 이를 회피하기 위해 노력하는 것으로 이해할 수 있다.

〈표 8〉 세출분야 페널티 K-M 추정 결과

지역	기간	자치단체 수	(t+1)년도 미해당 자치단체 수	중도절단	생존확률	표준오차
전체	1	134	96	17	0.283	0.038
	2	21	15	1	0.081	0.039
	3	5	5	9	-	-
시	1	67	49	6	0.268	0.054

지역	기간	자치단체 수	(t+1)년도 미해당 자치단체 수	중도절단	생존확률	표준오차
	2	12	9	1	0.067	0.036
	3	2	2	-	-	-
균	1	67	47	11	0.298	0.055
	2	9	6	-	0.099	0.050
	3	3	3	-	-	-

〈그림 7〉 세출분야 페널티 생존분석 결과(좌: 전체, 우: 시군별)



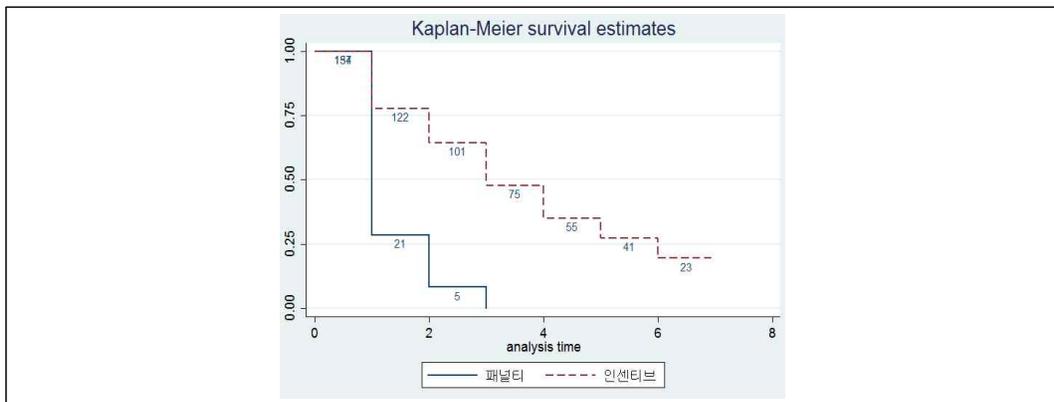
마지막으로 세출분야의 정책수단인 인센티브와 페널티의 지속기간에 통계적으로 유의한 차이가 있는지를 분석하기 위해 로그순위 검정과 wilcoxon 검정을 수행하였다. 분석 결과에 따르면 세출 분야에서도 수입 분야와 마찬가지로 페널티와 인센티브의 지속기간에는 통계적으로 유의한 수준에서 차이가 있는 것으로 나타났다. 즉 페널티의 지속기간이 인센티브에 비해 짧은 것으로 나타나고 있다. 자치단체 유형별로 나누어 분석한 결과에서도 전체지역의 결과와 마찬가지로 페널티가 인센티브의 지속기간에 비해 통계적으로 유의미한 수준에서 지속기간이 짧은 것으로 분석되었다 그리고 세출분야에서는 자치단체별 평균 페널티 규모가 인센티브에 비해 크지 않음에도 불구하고 페널티의 지속기간이 인센티브에 비해 통계적으로 유의미한 수준에서 짧게 나타나고 있어 자치단체가 인식하는 페널티와 인센티브에 대한 가중치가 페널티에 보다 높은 것으로 유추할 수 있다.

〈표 9〉 정책수단별(인센티브, 페널티) 생존율 차이 검정

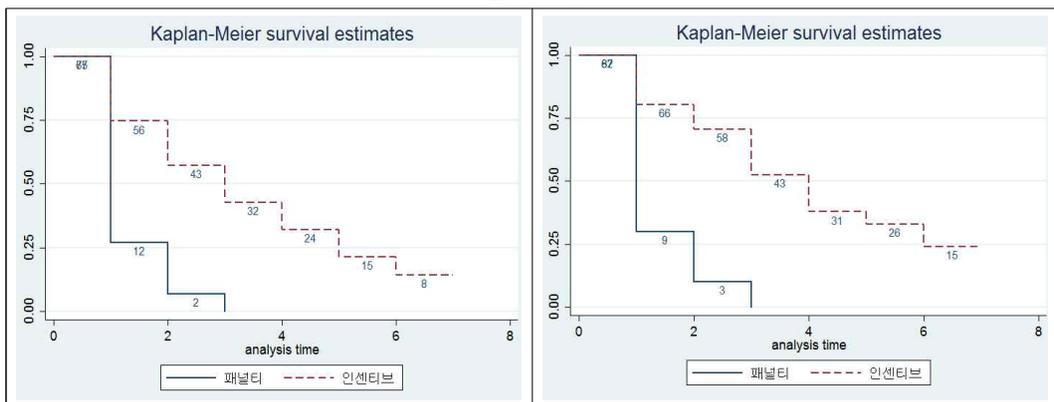
구 분	로그순위검정	wilcoxon 검정
전체	107.11***	92.13***
시	47.88***	41.61***
군	57.93***	49.78***

주1) \* p<0.1, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01

〈그림 8〉 세출분야 정책수단별 생존곡선 비교



〈전체 지역〉



〈시 지역〉

〈군 지역〉

세출분야의 분석결과에서는 수입분야의 분석 결과와는 상이하게 교부세 인센티브 제도가 의도하는 정책효과가 나타나는 것으로 이해된다. 즉, 패널티를 받게 되면 이를 회피하기 위해 낭비적인 세출을 절감하고 인센티브는 보다 길게 지속되는 경향을 확인할 수 있다 즉, 패널티

와 인센티브가 지속되는 기간은 통계적으로 동일하지 않고 패널티가 짧게 지속되고 있어 전망이론 등에서 말하는 바와 같이 부정적인 것에 더 높은 가치를 부여하는 부정성 편향이 있다고 판단할 수 있다.

그러나 이러한 경향은 시 지역과 군 지역 모두에서 동일하게 나타나고 있어 전망이론에서 말하는 것과 달리 재정여건이라는 준거점이 상이하더라도 동일한 효과가 나타나고 있는 것으로 유추할 수 있다. 그러나 지역에 비해 군 지역의 인센티브 지속기간이 보다 길게 나타나고 있다는 점, 그리고 시 지역 대비 군 지역의 인센티브와 패널티 간 차이를 확인하는 통계검정량이 보다 크다는 점은 시 지역에 비해 군 지역이 인센티브와 패널티에 대한 가치 부여가 더 크다는 것을 시사한다. 실제 시 및 군 지역의 세출절감 노력 수준을 비교해보면 의회경비, 업무추진비 절감에 있어서 군 지역이 시 지역 대비 높은 수준을 보이고 있으나 지방보조금은 시 지역이 높은 절감노력을 보인다.

〈표 10〉 자치단체 유형별 세출절감 노력 비교(2018년 기준)

구 분	지방의회 경비절감률	업무추진비 절감률
시 평균	20.09	17.84
군 평균	27.94	20.52

자료 : 한국지방행정연구원(2019) 재구성

## V. 결 론

본 연구에서는 교부세 인센티브 제도의 수입 분야와 세출 분야에 인센티브와 패널티가 공존하는 점에 착안하여 지방자치단체가 인센티브에 비해 패널티에 보다 많은 가치를 부여하고 이로 인해 인센티브에 비해 패널티에 보다 높은 정책순응이 유발될 것으로 가정하였다. 생존 분석에 따르면 세출분야의 인센티브와 패널티의 생존곡선을 비교한 결과에에서도 패널티의 지속기간이 인센티브의 지속기간과 통계적으로 차이를 보이고 있음을 확인할 수 있었다. 이러한 결과들은 결국 지방자치단체에 이득을 주는 인센티브에 비해 현재 확보된 재원을 감액하는 패널티가 보다 강한 정책순응을 이끌어내는 정책수단임을 시사한다

현재 교부세 인센티브 산정 방식은 지방자치단체가 기본적인 행정서비스 제공에 필요한 수입을 산정하는 과정과 기본적인 행정서비스를 제공에 필요한 비용을 산정하는 과정에서 자체

노력분이라는 명목하에 인센티브와 페널티를 반영하고 있다. 이에 따라 지방자치단체에서는 얼마만큼의 노력이 최종 인센티브나 페널티 처분액이 되는지 예측할 수 없다. 즉 인센티브와 페널티 모두 불확실성이 있기 때문에 지방자치단체는 최대한 페널티를 받지 않기 위해 노력하게 된다. 또한 교부세 인센티브 및 페널티의 기준들은 예산부서만의 노력으로 달성되는 것이 아니라 지방자치단체 전체 부서의 노력이 필요하다. 일례로 지방의회 경비 절감은 지방의회의 지원이 필요하며 행사·축제 경비 절감 등은 행사·축제를 주관하는 문화·관광 부서의 노력을 요구한다. 인센티브 제도 운영에 대한 불확실성은 타 부서의 지원을 확보하기에 어렵고, 뿐만 아니라 세출 축소 등은 좁게는 지방자치단체의 사업부서 및 지방의회, 넓게는 사업과 관련된 이해관계자 및 주민의 이해와 충돌하기 때문에 인센티브를 확보하기 위해 무리수를 두기보다는 페널티를 회피하는데 보다 관심을 갖는다. 따라서 분석결과를 종합하면 이은미(2016)의 결과에서 보듯 지방자치단체는 교부세 인센티브 제도에 대해 부정성 편향이 있을 수 있음을 예상할 수 있으며 최윤열(2004)에서 언급하듯 인센티브 제도가 갖는 불확실성 속에서 페널티에 따른 손실회피에는 적극적이지만 인센티브를 추구하면서 발생하는 가시적인 손실과 불확정적인 이익을 고려하여 인센티브에 대해서는 소극적인 행태가 나타날 수 있다. 따라서 이러한 분석결과를 종합할 때 전망이론 등에서 제시하는 바와 같이 재정여건에 따라 인식하는 이익과 손실에 대한 판단이 상이할 수 있으며, 이는 재정규모가 크지 않은 자치단체에서 인센티브 제도로 인한 처분 규모가 재정여건이 좋은 자치단체에 비해 크게 인지되어 있어 페널티에 대해 보다 적극적인 대응을 하고 있으며 결국 재정여건이 좋지 않은 자치단체의 부정성 편향이 보다 강해지는 것을 시사한다.

본 연구는 생존분석을 통해 지방자치단체가 보통교부세 인센티브 제도에 갖는 부정성 편향을 실증적으로 파악하기 위한 노력을 기울였다는 함의에도 불구하고 연구의 시간적 범위 및 분석방법 등에 있어 한계를 지닌다. 먼저 본 연구는 2012년부터 2018년까지를 분석의 시간적 범위로 하기에 제도가 도입된 1997년부터 2011년까지의 결과를 반영하지 못하였다는 한계를 지닌다. 보통교부세 인센티브 제도는 평가기준의 변화 등이 지속적으로 변하고 있어 이를 반영하지 못한 부분은 연구의 한계로 남는다. 또한 생존분석의 수행과정에서 비연속적으로 나타나는 동일 처분을 반영하지 못하였다. 이에 처음 인센티브나 페널티가 발견될 때는 짧은 기간만 지속되다가 추후 인센티브나 페널티의 지속기간이 길게 나타나더라도 분석에는 포함시키지 못한다는 한계를 지닌다. 마지막으로 처분의 지속기간을 정책순응으로 인식하고 있으나 생존분석에서의 처분 지속에 대한 명확한 정의를 내리지 못하였다. 생존분석에서 처분 시간을 종속변수로 보고 있으나 처분이 장기간 지속되는 것과 단기간 지속되는 것에 대한 명확한 정의를 하지 못하였다. 생존분석에서는 처분이 장기간 지속되는 경우도 발견되고 있기 때문에 강한 정책순응과 약한 정책순응에 대한 구분이 필요하다. 하지만 본 연구에서는 이에

대한 명확한 규명을 하지 못하였다. 추후 연구에서는 이러한 연구의 한계들이 보완된 보다 심층적인 부정성 편향 연구가 이루어질 수 있기를 기대한다. 특히 추후 연구에서는 지방자치단체의 재정여건에 따른 보통교부세 인센티브 제도에 대한 지속기간의 차이를 알 수 있도록 민감도 분석 등이 포함된 후속 연구가 이루어져 보다 효과적인 제도 운영을 위한 구체적인 대안이 제시될 수 있기를 기대한다.

## 【참고문헌】

- 강제상, 김종래. (1996). 수질규제정책에 대한 정책대상집단의 순응에 관한 연구. 「한국정책학회보」, 5(2): 90-112.
- 강희원, 윤영미. (2007). 주한미군의 평택 이전과 정책순응: 판별분석에 의한 순응요인의 탐색. 「지방정부연구」, 11(2): 175-196.
- 권자경. (2010). 거래비용관점에서 지방자치단체간 파트너십의 결정요인과 성과. 「한국지방자치학회 하계학술대회 발표논문집」. 187-210.
- 김관보, 채경진, 손호중. (2012). 지방정부 신뢰와 정책순응: 경기도청을 중심으로. 「지방정부연구」, 16(4): 267-287.
- 김동철. (2003). 프로스펙트이론과 행동회계학 접근방법에 의한 관리회계 연구. 「관리회계연구」, 8(1): 47-64.
- 김미연. (2010). 정책유인수단으로서 보조금의 적정수준에 관한 연구: 제주감귤간벌을 중심으로. 「지방정부연구」, 12(2): 49-67.
- 김상섭, 정영태. (2017). 종교 갈등에 대한 지방정부 대응 연구: 이슬람사원 건축허가를 둘러싼 종교집단 간 갈등을 중심으로. 「한국학연구」, 47: 639-668.
- 김석태, 현승숙. (2003). 보통교부세 인센티브제의 반응성과 그 함의. 「한국지방자치학회보」, 15(3): 237-253.
- 김정완, 염일열. (2015). 지방재정 운용의 자구노력 제고 방안: 지방교부세 인센티브제도. 「한국지방행정학보」, 12(2): 77-100.
- 김태은. (2013). 전망이론과 정책분석, 그 새로운 가치와 과제. 「한국정책학회 추계학술대회」: 405-428.
- 도모노 노리오. (2011). 「행동 경제학」, 이명희(역), 서울: 지형.
- 류영아. (2017). 「지방교부세 인센티브 제도의 현황과 개선방안」. NARS 현안보고서 제311호. 서울: 국회입법조사처.
- 민유주아나, 양오석. (2017). 몬테카를로 시뮬레이션을 활용한 의사결정자의 합리적 선택과 효율잠식. 「경제교육연구」, 24(2): 101-138.
- 민형기, 전영상. (2011). 환경규제정책 순응에 관한 주민 인식 구조 분석. 「정책분석평가학회보」, 21(2): 321-349.
- 박상주. (1999). 교통규제정책 불응에 관한 행태적 원인분석: 속도규제불응에 대한 합리적 선택가설을 중심으로. 「한국정책학회보」, 8(2): 47-69.
- 박상현. (2008). 전망이론(Prospect Theory)과 미국 외교: 전망이론의 관점에서 본 미국의 반 테

- 리전략과 한반도. 「한국정치외교사논총」, 30(1): 135-160.
- 박용치, 신동주. (2005). 정책집행에 있어서 대상집단의 정책순응: 구리시 자원회수시설의 사례의 경우. 「정책개발연구」, 5(1): 61-84.
- 배수진, 심태섭. (2011). 제재와 보상이 조세순응에 미치는 영향. 「세무학연구」, 28(1): 437-480.
- 배인명. (2010). 보통교부세 인센티브 정보의 공개방안에 대한 연구. 「한국지역정보학회지」, 13(3): 91-111.
- 서정섭. (2010). 보통교부세 인센티브제도 운영에 관한 연구. 「한국지방재정학회 춘계학술대회 발표논문집」: 107-123.
- 석호원. (2010). 정책혁신으로서 지역축제 확산에 관한 연구: 경기도의 지역축제를 중심으로. 「지방행정연구」, 24(1): 183-206.
- 윤석완. (2006). 보통교부세 인센티브제도의 문제점과 제도개편에 관한 연구. 「한국지방재정논집」, 11(2): 175-199.
- 이은미, 김재훈, 고기동. (2015). 지방정부 정책선택의 정치·경제적 이익에 관한 연구. 「의정논총」, 10(2): 217-242.
- 이은미, 고기동. (2016). 축소정책에서의 부정성 편향과 비난회피에 관한 연구: 예산절감 요구에 대한 지방정부 대응을 중심으로. 「한국정책학회보」, 25(1): 433-453.
- 임용택. (2003). 최저보험과 비기대효용이론에 관한 연구. 「산업경제연구」, 16(4): 255-285.
- 정종필. (2005). 보통교부세 수입인센티브항목의 세수노력 유인효과. 「경제연구」, 23(1): 119-144.
- 정경길 외. (2003). 「정책학원론」, 서울: 대영문화사.
- 주만수. (2009). 지방자치단체 자체재원과 지방재정조정제도의 관계 분석. 「재정학연구」, 2(2): 121-149.
- 최병호, 정종필. (2002). 보통교부세에 있어서 세수노력 및 재정형평화에 대한 기준세율과 수입인센티브제도의 효과. 「공공경제」, 7(2): 105-141.
- 최운열, 이근경, 정성훈. (2004). 인지행위적 재무론에서 개인투자자들의 처분효과에 관한 연구. 「한국증권학회지」, 33(2): 83-105.
- 최정우, 신유호. (2017). 지방교부세 감액제도의 효과성에 관한 연구: 부정성편향과 정책불응을 중심으로. 「한국행정학보」, 51(4): 443-464.
- 한국지방행정연구원. (2019) 「FY2018 지방자치단체 재정분석 종합보고서」.
- 한승준. (2002). 서울시 무료통역 택시제도의 정책순응성에 관한 연구. 「현대사회와 행정」, 12(3): 165-186.
- 홍훈. (2017). 「행동경제학 강의」. 서울: 서해문집
- 황아란. (2000). 경제투표에 대한 정치심리학적 접근-제15대 대선을 중심으로. 「한국정치학회보」, 34(2): 193-212.

- Anderson, J. E. (1984). *Public Policy-making*. NY: Holt, Rinehart and Winston.
- Baumeister, Roy. F. et al., Bad is Stronger than Good. *Review of General Psychology*, 5(4): 323-370.
- De Figueiredo, R. J. P. & Weingast, Barry R. (2005). Self-enforcing Federalism. *Journal of Law, Economics and Organization*. 21(1): 103-135.
- Hood. C. (2010). The Blame Game: Spin, *Bureaucracy, and Self-preservation in Government*.
- Howlett, Michael. (2014). Why are Policy Innovations Rare and So Often Negative? Blame Avoidance and Problem Denial in Climate Change Policy-Making. *Global Environmental Change* 29: 395-403.
- Kahneman, Daniel., & Tversky, Amos. (1979). "Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk". *Econometrica*. 47(2): 263-291
- Kaplan EL., Meier P. Nonparametric Estimation from Incomplete Observation. *Journal of American Statist Ass.* 1985, 53: 457-481.
- Morewedge. Carey K. (2009). Negativity Bias in Attribution of External Agency. *Journal of Experimental Psychology*. 138(4): 535-545.
- Rozin, Paul & Royzman, Edward B. (2001). Negativity Bias, Negativity Tsebelis, George. (1990). *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley. CA: University of California Press.
- Tylor, Kenneth A. Rasinski, and Eugene Griffin. (1986). Alternative Images of the Citizen: Implications for Public Policy. *American Psychologist*, 41(2): 970-978.
- Weaver. R. Kent. (1986). The Politics of Blame Avoidance, *Journal of Public Polity*, 6(4): 371-398.
- Weingast, Barry R. (2009). "Second Generation Fiscal Federalism: The Implications of Fiscal Incentives". *Journal of Urban Economics*. 65(3): 279-293.
- Wilson, James Q. (1973). *Political Organization*, New York: Basic Books.
- Young, Oran R. (1979). *Compliance and Public Authority: A Theory With International*, 4-5. Baltimore: The Johns University Press.25

---

**최 정 우(崔正右):** 성균관대학교 국정전문대학원에서 행정학 박사(지방교부세 인센티브 제도에 대한 지방자치단체의 정책수용 분석, 2019)를 취득하였으며 현재 한국재정정보원에 재직하고 있다. 주요 관심분야는 지방행정, 지방재정, 성과관리 등이다. 주요 논문으로는 "지방 R&D 예산 배분 집중도 분석(2018)", "지방자치단체 재정조기집행의 재정운용 효과분석(2018)", "정치적 영향력이 특별교부세 배분에 미치는 영향에 관한 연구(2017)" 등이 있다. (jungwoo1088@kpfis.or.kr)