

지방교부세제도의 개선방안 연구*

- 재원 및 인센티브제도를 중심으로 -

A Study on the Local Share Tax System

- Focused on the Financial Resources and Incentive System -

박 완 규**

Park, Wan-Kyu

< 목 차 >

- I. 서론
- II. 현행 제도의 개요
- III. 지방교부세 재원 및 인센티브제도에 대한 타당성 분석
- IV. 요약 및 결론

본 연구에서는 지방교부세제도의 개선방안을 주로 재원의 적절성, 인센티브제도의 타당성 측면에서 제시하였다. 현재 내국세 총액의 일정 비율로 되어 있는 지방교부세의 재원이 적절한지 여부를 재원의 신장성과 안정성 기준에 따라 평가하였다. 분석 결과 성장성 기준으로는 법인세, 국세 2세(소득세+법인세), 소득세, 국세 3세(소득세+법인세+부가가치세), 내국세 총액, 부가가치세 등의 순으로 나타났다. 신장성과 안정성의 상대적 중요도는 가치 판단의 문제이다. 일부 국세를 재원으로 삼는 경우에는 소득세, 국세 2세, 국세 3세 등이 모두 가능한데 이들은 안정성 측면에서는 현행 내국세 총액에 비해 상대적으로 뒤처지는 것으로 나타났다.

인센티브제도와 관련한 분석결과는 다음과 같다. 2006년도를 기준으로 현재와 같이 인센티브가 존재하는 경우는 존재하지 않을 때에 비해 광역시의 배분규모는 감소하는 반면 도와 시와 군은 모두 증가하는 것으로 나타났다. 또한 인센티브 제도가 존재할 때와 존재

논문 접수일: 2007년 1월 12일

* 이 논문은 2006년도 중앙대학교 학술연구비(일반연구비) 지원에 의한 것임

** 중앙대학교 사회과학대학 경제학부 교수

하지 않을 때의 자치단체간 수평적 재정 형평화 기능을 검토한 결과 후자의 경우 재정형평화 효과가 더 큰 것으로 나타났다. 그 다음으로는 개별 인센티브 항목에 대한 개선방안이 제시되었다. 지방상수도요금 현실화의 경우 3년 전의 상수도요금 징수액이 결정적인 영향을 미치므로 2년 전의 값으로 전환함으로써 영향을 미치는 시점을 단축시켰고, 지방청사(면적) 관리운영의 경우 적정공공청사 면적 산정공식을 기존의 시·군 통합 자료 이용에서 독립적으로 따로 산정하는 것이 오차율을 줄인다는 것을 보였으며, 장기적으로는 이 인센티브를 폐지하는 것이 바람직하다는 견해를 피력하였다. 지방세 징수를 제고의 경우 지금보다 인센티브 효과를 강화할 수 있도록 변경된 공식을 제시하였다. 경상세외수입 확충의 경우도 지방상수도요금 현실화와 마찬가지로 3년 전의 값을 2년 전의 값으로 변경하는 안을 제시하였다. 그 밖에 읍면동 통합운영, 과세표준 현실화, 지방세 세원 발굴 등은 그 실적이 거의 없거나 존재의 필요성이 없어졌기 때문에 폐지하는 것이 바람직하다는 안을 제시하였다. 마지막으로 보통교부세 배분의 목적 및 방법을 훼손하지 않으면서 인센티브의 취지를 살리기 위해서는 특별교부세(재해대책수요)의 일정 비율을 그 재원으로 삼을 것을 제안하였다.

□ 주제어: 내국세 총액, 신장성, 안정성, 인센티브제도

In this study, we have suggested the reform measures of the Local Share Tax system mainly focused on the appropriateness of financial resource and incentive system. First, we have evaluated the reasonableness of resource based on its expansibility and stability. Income Tax, major two national taxes, major three national taxes are all feasible but these have been proved to be inferior to current source-total internal tax-in terms of stability. Second, we have suggested the reform measures of individual incentive items. Those are local water supply charge, local government office building operation, local tax collection rate and so on. We also have suggested the repeal of some existing items such as Eup-Myun-Dong merged operation, tax base actualization, and new local tax source application. Finally we have suggested the stable financial sources of incentive system, which is a fixed portion of Special Share Tax.

□ Keywords: Local Share Tax, internal tax, expansibility, stability, incentive system

I. 서 론

지방교부세제도는 1951년도에 임시지방분여세제도로 출발하였는데 그 당시에는 국세 중 특정세목(지세 등)의 일정률(34.68%)을 교부하였었다. 1962년에 비로소 지방교부세제도를 운영하기 시작하였는데 그 재원은 국세 중 영업세·주세 등 특정 국세 세목의 일정률(40%)을 교부하였다가, 1969년도에 내국세 총액의 17.6%를 지방교부세로 교부하게 되었다. 1973년부터 1982년까지는 “8·3 조치”로 인해 법정률이 유보되었다가 1983년부터 내국세 총액의 13.27%로 교부되기 시작하였고, 그 이후 2000년도에 내국세 총액의 15%, 2005년도에 19.13%, 2006년도에 19.24%로 법정률이 인상되어 운영되고 있다.

그 동안 학계에서는 지방교부세의 재원을 현행 방식과 같이 내국세 총액의 일정률로 지속 하는 것과 주요 국세의 일정률로 변경하는 방안 간에 논란이 지속되어 왔다. 지방교부세를 교부받는 자치단체 입장에서는 재원이 매년 안정적으로 확보되어야 하는 동시에 재원이 지속적으로 신장되어야 늘어나는 주민의 행·재정수요에 부합할 수 있을 것으로 판단되므로 재원의 적정성을 평가하는 기준으로 신장성과 안정성이 무엇보다 중요하다. 일본의 경우도 소득세 및 주세의 32%, 법인세의 35.8%, 소비세의 29.5%, 담배세의 25% 합산액을 지방교부세의 재원으로 하고 있어 내국세 총액의 일정율을 재원으로 하고 있는 우리나라와 차이가 있다. 이들 국세 5세가 대상세목으로 선정된 이유는 이들이 국세의 기간세목으로서, 법인세는 경기에 좌우되기 쉽지만 신장성이 좋고, 주세는 경기변동에 대해 안정적이며, 소득세는 신장성과 안정성을 겸비하고 있다는 점을 고려한 것이며 또한 소비세의 경우 금후의 국가기간세목으로서 안정성과 신장성을 겸비하고 있어 지방교부세 총액의 안정적인 확보를 도모하는 데 적절하다고 생각되었기 때문이다. 우리나라의 경우도 기존의 경우처럼 앞으로도 계속 내국세 전체를 재원으로 하는 것이 적절한지, 아니면 일부 국세의 일정률로 그 재원을 바꾸는 것이 적절한지 여부를 검토할 필요가 있다.

세입·세출 자체노력 결과 반영 제도(이하 세입·세출 인센티브제도)는 1997년도에 처음으로 공무원 정원감축, 비정규직 공무원 감축, 경상경비 절감, 지방세 징수율 등 4종에 대해 운영되었다가, 1998년부터 1999년까지는 기존의 4종에 읍면동 통합 유도 항목이 추가되었고, 2000년에는 상수도요금 현실화율, 주민세 개인균등할, 종도세 과표현실화율 등 3종이 추가되어 모두 8종의 인센티브 항목이 적용되었다. 2001년도에는 새로이 지방청사관리 적정화, 탄력세율 적용, 수수료현실화율(경상세외수입 확충) 등 세 항목이 추가되었으며, 2002년도부터 지금까지 기존의 11개 항목에 지방세 체납액 축소, 지방세 세원 발굴 등 2개 항목이 추가되어 모두 13개 항목의 인센티브제도가 운영되고 있는 상황이다. 이 시점에서

과연 인센티브제도의 도입이 지방교부세 본래의 기능과 부합이 되는지 여부를 비롯하여 개별 인센티브 항목의 산정공식이 합리적이고 타당하게 만들어져 운영되고 있는지에 대한 검토가 필요하다.

본 연구에서는 구할 수 있는 가장 최근의 자료인 2006년도 예산자료를 사용하여 지방교부세 재원 및 인센티브 제도에 대해 분석하고자 한다.¹⁾

본 연구의 분석대상은 두 가지인데, 첫째는 지방교부세 재원의 적절성에 대한 분석이며, 둘째는 인센티브제도의 개선방안 모색이다.²⁾ 이에 따라 2절에서는 현행 제도가 개략적으로 소개되고, 3절에서는 지방교부세 재원 및 인센티브 제도에 대한 타당성이 분석되며, 4절에서는 분석 결과의 요약 및 정책적 시사점이 제시된다.

II. 현행 제도의 개요

1. 지방교부세 재원의 변천 과정

1983년 이래 현재에 이르기까지 내국세의 변천과정을 보면 다음과 같다. 1983년 당시 내국세는 소득세, 법인세, 상속·증여세, 재평가세, 부당이득세, 부가가치세, 특별소비세, 주세, 전화세, 인지세, 증권거래세 등 11개 세목이었다가 1991년부터 토지초과이득세가 신설되었고, 1994년부터는 교통세와 농어촌특별세가 신설되었다. 1999년부터 헌법 불합치 판정에 의해 토지초과이득세가 폐지되었고, 2001년부터는 전화세가 폐지되었다. 2004년부터 재평가세가 폐지되었으며, 2005년에는 종합부동산세가 신설되었다. 지방교부세의 재원인 내국세는 이와 같은 세목의 신설 및 폐지에 의해서만 영향을 받은 것이 아니라, 지방양여금

- 1) 한 심사위원이 지적한 바와 같이 예산보다는 결산자료를 사용하는 것이 지방자치단체의 재정상황을 제대로 반영하는 것이지만, 지방교부세 규모는 지방세나 경상세외수입 등 다른 세입 예산과 연계하여 결정되기 때문에 예산자료의 사용이 나름대로의 의의를 가지고 있다. 또한 몇 개 연도에 대해 일관된 분석을 시도하면 시계열적으로 어떤 특성이나 경향을 찾아낼 수 있겠으나 본 연구에서는 한 해의 분석에 그쳐 시계열적 변화 양상을 파악하지 못한 한계가 존재한다.
- 2) 심사위원들의 지방교부세의 재원과 인센티브제도는 독립적이고, 이질적이라는 지적사항에 대해 수긍한다. 그러나 지방교부세제도를 대상으로 하는 경우 수많은 분석대상들이 있을 수 있다. 예를 들어 기준재정수요액을 보면 측정항목, 측정단위, 구체적인 표준행정수요액 산정방식 등 다양한 분석거리들이 존재한다. 본 논문은 인센티브제도에 대한 개선방안이 주를 이루는 하나, 거시적 측면에서 중요하면서도 외면되기 쉬운 지방교부세 재원의 타당성에 대해서도 추가로 다루고자 한 것이 그 배경이라고 할 수 있다.

제도 등 새로운 제도의 도입에 의해서도 영향을 받아 왔다. 즉 1991년도에 지방양여금제도가 도입되면서 그 재원은 토지초과이득세의 50%, 주세의 15%, 전화세 전액으로 정해져서 내국세에서 이 규모만큼 제외된 액수가 지방교부세 재원으로서의 내국세에 해당되었다. 1992년에는 주세의 60%가 지방양여금 재원으로 상향 조정되었으며, 1994년에는 다시 주세의 80%, 1997년에는 주세 전액으로 계속 상향 조정되었다. 1999년에는 토지초과이득세의 폐지로 지방양여금 재원에서 삭제되었으며, 2001년부터는 전화세가 폐지되어 지방양여금 재원에서 삭제되는 동시에 교통세의 14.2%가 새로이 지방양여금 재원에 포함되었다. 2005년도부터 지방양여금제도가 폐지되었다. 2005년부터 2009년까지 한시적으로 운영되는 분권교부세제도는 그 재원이 내국세의 일정 비율로서 지방교부세 교부율에 포함되고 있는데 2005년에는 내국세 총액의 0.83%로 시작하였다가, 2006년에는 0.94%로 상향 조정되었고, 이에 따라 지방교부세 교부율도 같은 규모만큼 증가하였다. 2005년부터는 주세 전액이 국가균형발전특별회계 사업의 재원이 되고 있으며, 2006년도부터 종합부동산세는 부동산교부세의 재원이 되고 있다.

이상에서 본 바와 같이 내국세 중에도 새로운 세목이 신설되기도 하고, 기존 세목이 폐지되기도 하였으며, 새로운 제도가 도입됨에 따라 지방교부세 재원으로서의 내국세 규모가 바뀌는 상황이 반복되어 왔다.

2. 세입·세출 인센티브제도의 내용

2006년도 현재 세출(기준재정수요액에 반영)과 세입(기준재정수입액에 반영) 인센티브 항목과 산정기준 및 반영규모 등이 각각 <표 1>과 <표 2>에 정리되어 있다. <표 1>에 의하면 기준재정수요액 관련 인센티브는 모두 6종으로, 2006년도 총 반영규모는 인센티브 4,218억원, 역인센티브는 9,534억원으로 기준재정수요액 증가 규모보다 감소 규모가 5,316억원 증가하고 있는 것으로 나타났다. 인센티브 규모가 가장 큰 항목은 경상경비 절감운영으로 1,987억원에 이르고 있으며, 지방청사 관리, 비정규 상근인력 운영, 지방상수도요금 현실화, 공무원정원 운영 등이 그 뒤를 잇고 있다. 역인센티브가 가장 큰 항목은 공무원정원 운영이고, 경상경비 절감, 지방청사 관리, 비정규 상근인력 운영, 지방상수도요금 현실화 등이 그 뒤를 잇고 있다. 또한 공무원정원 운영, 경상경비 절감 운영, 지방청사 관리 등의 경우 역인센티브 규모가 인센티브 규모를 증가하고 있는 반면 비정규 상근인력 운영, 지방상수도요금 현실화 등은 인센티브 규모가 역인센티브를 증가하고 있다.

〈표 1〉 기준재정수요액 관련 인센티브 내용 및 규모

(단위 : 백만원)

반영 항목	산정 기준	반영규모	해당단체 및 평균반영금액	
계(6종)		421,806	181	2,330
		△953,397	181	△5,267
① 공무원정원운영	(표준정원-운용정원)×인건비 단위비용 (1인당 평균26백만원)	21,510	15	1,434
		△499,831	164	△3,084
② 비정규 상근인력 운영	(기준인원-운영인원)×1인당 인건비 (1인당 15백만원)	63,015	75	840
		△30,120	76	△396
③ 경상경비 절감운영	(동종단체평균대비 경상비에산편성 절감규모 +당년도 경상비에산편성대비 절감실적+동 종단체평균대비 경상비에산절감규모)×50%	198,710	105	1,892
		△243,459	76	△3,203
④ 지방상수도요금 현실화	(동종단체 평균 현실화율대비 당해단체 현실 화율의 차+전년대비 당년도 요금현실화비 율)×전년도 상수도요금 징수액×50%	34,169	79	433
		△29,726	86	△346
⑤ 읍면동 통합운영	통합이전 읍면동 표준행정수요액-통합이후 읍면동 표준행정수요액	적용 해당단체 없음		
⑥ 지방청사관리 (면적)운영	청사적정면적에 의한 일반관리비 산정액-청 사실제보유면적에 의한 일반관리비 산정액	104,402	96	1,088
		△150,261	85	△1,768

주 : △는 인센티브에 해당됨

자료 : 송영철(2006)

〈표 2〉에 따르면 기준재정수입액 관련 인센티브는 모두 7종으로, 2006년도 총 반영 규모는 인센티브 2,180억원, 역인센티브 8,616억원으로 기준재정수입액 감소 규모보다 증가 규모가 6,436억원만큼 능가하는 것으로 나타났다.³⁾ 인센티브 규모가 가장 큰 항목은 경상세 외수입 확충으로 872억원에 이르고 있으며, 지방세징수를 제고, 과표현실화 운영, 탄력세율 적용, 지방세 체납액 축소, 주민세 개인균등할 인상, 지방세 세원 발굴 등이 그 뒤를 잇고 있으며, 역인센티브가 가장 큰 항목은 지방세 체납액 축소이며, 경상세외수입 확충, 지방세징수를 제고, 탄력세율 적용, 과표현실화 운영, 주민세 개인균등할 인상, 지방세 세원 발굴 등이 그 뒤를 잇고 있다. 또한 지방세징수를 제고, 탄력세율 적용, 경상세외수입 확충, 지방세 체납액 축소 등은 역인센티브가 인센티브 규모를 능가하는 반면 주민세 개인균등할 인상, 과표현실화 운영, 지방세 세원 발굴 등은 인센티브가 역인센티브를 능가하고 있다.

3) 한 자치단체의 기준재정수입액이 감소하게 되면 재정부족액이 증가하게 되고, 보통교부세 배분액도 증가하게 되므로, 음(-)의 값이 되는 것이 인센티브, 양(+)의 값이 되는 것이 역인센티브가 된다.

<표 2> 기준재정수입액 관련 인센티브 내용 및 규모

(단위 : 백만원)

반영항목	산정기준	반영규모	해당단체 및 평균반영금액	
계(7종)		△218,015	181	△1,205
		861,639	181	4,760
① 지방세징수율제고	동종단체 평균 징수율대비 당해단체 징수율 차에 의한 증감 징수액×50%	△52,604	104	△506
		52,674	77	684
② 주민세 개인균등화 인상	(전년도 동종단체 평균 개인균등화 적용세액-당해단체 개인균등화 적용세액)×부과인원	△4,650	67	△69
		3,287	104	32
③ 과표현실화 운영	전전전년도 당해단체 중도세징수액×[전전전년도 동종단체 대비 과표현실화율 차이+(전전전년도 동종단체 평균 전전전년도 대비 과표현실화율-전전전년도 당해단체 전전전년도 대비 과표현실화율)]	△42,850	95	△451
		26,373	75	352
④ 탄력세율 적용	지방세법상 표준세율 과세총액-당해단체 적용세율 과세총액	△24,852	4	△6,123
		52,505	4	13,126
⑤ 경상세외수입 확충	전전전년도 경상세외수입 징수실적×(전전전년도 동종단체평균대비 징수액증감비율-당해단체 전전전년도대비 징수액증감비율)×70%	△87,233	76	△1,148
		87,488	105	833
⑥ 지방세 체납액 축소	당해단체 전전전년도대비 체납액 축소액×50%	△4,840	3	△1,613
		639,312	178	3,592
⑦ 지방세 세원(새로운 형태의 부과세원) 발굴	관련세액×적용률(3년간 30~10%)	△986	1	△986
		0	0	0

주 : △가 인센티브에 해당됨

자료 : 송영철(2006)

Ⅲ. 지방교부세 재원 및 인센티브제도에 대한 타당성 분석

1. 지방교부세 재원의 적합성

1) 적합성 평가기준 및 평가

1973년부터 10년간 유보되었던 법정률이 1983년부터 내국세의 13.27%로 다시 적용되었으므로 1983년부터 2004년까지 22년간의 시계열 자료를 이용하여 내국세 총액과 주요

국세에 대해 신장성과 안정성을 비교 평가할 필요가 있다. 신장성은 소득이 증가함에 따라 또는 경제가 발전함에 따라 조세수입도 탄력적으로 증가하여야 한다는 것이고, 안정성은 경기변동에 따른 재정수입의 기복이 크지 않아야 한다는 것으로서, 이들 두 조건 모두 지방교부세의 재원이 갖추어야 할 바람직한 속성이라 할 수 있다.

신장성은 재원의 평균 성장률로 비교하기로 하고, 안정성은 여러 방법이 있을 수 있으나 본 연구에서는 성장률의 변이계수(coefficient of variation)로 평가하기로 한다. 내국세 총액(A)과 비교될 주요 국세로는 소득세(B), 법인세(C), 부가가치세(D) 등이 그 후보가 될 수 있는데, 이 세 개의 세목 각각에 대해 분석하고, 그 다음으로 소득세와 법인세의 합(B+C), 소득세와 법인세와 부가가치세의 합(B+C+D)에 대해 분석하기로 한다.⁴⁾

1983년도부터 2004년까지 22개 연도의 시계열 자료를 이용하여 구한 성장률은 다음과 같다.⁵⁾ 내국세 총액이나 주요 국세 등 재원의 자연대수 값을 종속변수로, 추세변수($T=1, \dots, 22$)를 설명변수로 하여 회귀 분석한 결과 추세변수의 회귀계수가 성장률이다.

〈표 3〉 조세의 성장률 비교

(단위 : %)

	A	B	C	D	B+C	B+C+D
성장률	13.58	15.23	16.47	13.40	15.84	14.69

〈표 3〉에 의하면 분석 기간 동안 법인세의 성장률이 가장 높고, 그 다음이 국세 2세(소득세+법인세), 소득세, 국세 3세(소득세+법인세+부가가치세), 내국세 총액, 부가가치세 등의 순으로 나타났다. 따라서 현행 방식과 같이 내국세 총액을 지방교부세 재원으로 적용하는 것보다 소득세나 법인세 등 개별 국세나 국세 3세를 재원으로 하는 것이 신장성 측면에서 더 우월하다고 할 수 있다.

안정성의 측정지표를 재원 후보 원래의 값에 대한 변이계수나 Gini계수로 측정하게 되면 신장성 측면에서 우수한 재원이 안정성 측면에서 낮게 평가될 가능성이 매우 높다. 우리의 목표가 신장성과 안정성 측면에서 우수한 재원을 고르는 것이므로 이처럼 자료 특성상 상충

4) 개별 세목에 내재되어 있는 특성과 여건(예컨대, 법인세 인하, 지방소비·소득세 및 지방특별소비세 등 도입 검토)에 대한 검토도 고려할 필요가 있다는 심사위원 제안의 중요성에 대해서는 전적으로 동의하나, 이러한 사항은 정부의 정책 결정에 의해 발생할 수 있는 것들로서 현재로서는 그 규모나 시기, 대상 등을 전혀 예측할 수 없는 한계가 있어 이와 관련된 분석을 시도하지 않았다.

5) 각 조세에 대한 회귀식은 〈부록〉에 정리되어 있다.

관계를 갖는 측정방법은 가급적 배제되어야 한다. 따라서 재원의 절대 규모에 의한 변이계수가 아니라 증감률에 의한 변이계수로 안정성을 평가하는 것이 더 적절하다. <표 4>에는 변이계수로 평가한 조세의 안정성이 비교되고 있다.

<표 4> 조세의 안정성 비교

(단위 : %)

	A	B	C	D	B+C	B+C+D
성장률의 변이계수	57.57	71.54	120.57	78.23	77.79	59.27

<표 4>에 의하면 내국세 총액이 가장 안정적이고, 국세 3세, 소득세, 국세 2세, 부가가치세, 법인세 등이 그 뒤를 잇고 있다.

2) 평가 결과의 비교

신장성과 안정성의 상대적 중요도는 가치 판단의 문제이다. 두 지표의 서열에 대해 동일한 가중치를 주어 순위를 정해 보면 내국세 총액, 소득세, 국세 2세, 국세 3세가 공동 1위이고, 법인세가 5위, 부가가치세가 6위를 차지하게 된다. 만일 안정성의 두 배의 가중치를 신장성에 두는 경우는 법인세와 국세 2세가 공동 1위, 소득세가 3위, 국세 3세가 4위, 내국세 총액이 5위, 부가가치세가 6위가 된다. 한편 신장성의 두 배의 가중치를 안정성에 두는 경우에는 내국세 총액이 1위, 국세 3세가 2위, 소득세가 3위, 국세 2세가 4위, 법인세가 5위, 부가가치세가 최하위를 차지하게 된다. 이러한 결과가 <표 5>에 요약되어 있다.

<표 5> 가중치에 따른 대안별 순위

	A	B	C	D	B+C	B+C+D
동일 가중치	1	1	5	6	1	1
신장성 가중	5	3	1	6	1	4
안정성 가중	1	3	5	6	4	2

위의 표에서 볼 수 있듯이 가중치를 어디에 더 두느냐에 따라 그 결과가 달라질 수 있다. 일부 국세를 재원으로 삼는 경우에는 소득세 단일, 소득세와 법인세 합계, 또는 소득세, 법인세, 부가가치세의 합계 등 세 가지 대안들이 가능한데 이들 모두 안정성 측면에서는 내국세 총액에 비해 상대적으로 뒤처지기 때문에 신중을 기할 필요가 있다.

현행 방식(A)과 소득세(B), 국세 2세(B+C), 국세 3세(B+C+D)를 재원으로 하였을 경우 교부율을 비교해 보면 <표 6>과 같다.

교부율이 13.27%이었던 1983년부터 1999년까지 소득세를 재원으로 하는 경우 평균 교부율은 55.73%이고, 15%인 2000년부터 2004년까지는 평균 교부율이 58.83%가 된다. 동일한 구간에 대해 국세 2세를 재원으로 하는 경우 평균 교부율은 각각 32.66%, 28.81%이 되고, 국세 3세를 재원으로 하는 경우에는 각각 16.56%, 17.00%로 현행 방식에 비해 전기에는 약 3.3%p, 후기에는 2.0%p만큼 높은 것으로 계산되고 있다.

참고로 법정교부율 유지 여부와 관련하여 이계식 외(1990, p.90)에 의하면 지방교부세제도는 교부세율이 경제여건의 변화에 따라 교부금에 대한 수요와 공급의 신축적인 조정에 의해서 변동하는 방향으로 개편되어야 한다고 주장하였다. 이 같은 제도로 이행해 가는 과정에서 교부세율의 하한 및 상한에 의하여 일정한 변동폭을 설정함으로써 교부세율의 고정성을 단계적으로 완화해 가는 제도를 채택할 수 있을 것이라고 주장하였는데 이러한 주장은 일견 지방교부세에 신축성을 부여함으로써 지방재정 운영의 효율성을 제고시킬 수 있을 것으로 여겨질 수 있지만 매년 이해관계가 상충되는 부처간 교부율을 둘러싼 힘겨운 줄다리기를 반복해야 한다는 문제점뿐만 아니라 교부율이 확정되기 전까지는 중앙정부와 지방정부의 재정규모가 확정되지 않아 양쪽 모두 계획적인 재정운영이 어렵다는 문제 또한 존재하게 된다. 자치단체 입장에서 총액보장을 확보하면서도 재정의 안정적 운영을 도모하기 위해서 정해진 법정교부율은 그대로 적용하면서 일정기간마다(예: 매 3년) 관련 부처에서 교부율을 재검토하는 제도를 확립하는 것이 좀 더 실용적인 방안일 것이다.

<표 6> 대안별 교부율 비교

(단위 : %)

연도	교부율				연도	교부율			
	A	B	B+C	B+C+D		A	B	B+C	B+C+D
1983	13.27	73.94	42.01	17.96	1994	13.27	44.35	26.73	15.30
1984	13.27	71.41	40.77	17.93	1995	13.27	43.23	26.42	15.28
1985	13.27	72.38	41.11	18.23	1996	13.27	42.37	25.94	15.22
1986	13.27	67.18	40.29	18.21	1997	13.27	42.26	25.86	15.04
1987	13.27	64.21	36.09	18.10	1998	13.27	42.09	25.87	15.28
1988	13.27	62.83	35.73	17.91	1999	13.27	43.34	27.25	15.38
1989	13.29	62.48	33.34	16.96	2000	15.00	52.40	25.93	16.82
1990	13.27	68.99	40.99	16.83	2001	15.00	59.83	31.33	17.12
1991	13.27	50.53	29.55	16.23	2002	15.00	58.04	28.96	17.12
1992	13.27	46.43	26.66	15.72	2003	15.00	64.57	28.92	17.15
1993	13.27	49.47	30.55	16.02	2004	15.00	59.32	28.89	16.81

참고로 일본의 지방교부세법에는 보통교부세 총액이 각 지방자치단체에 대해 산정한 교부액의 합산액과 계속해서 현저한 차이가 나는 경우에는 지방행정 혹은 지방행정에 관한 제도 개정 또는 지방교부세에 충당하는 국세 5세의 법정교부율을 변경한다는 조항이 있어 법정교부율의 조정 장치가 제도화되어 있다.

2. 인센티브제도에 대한 타당성 분석

현행법상 지방자치단체의 건전재정 운영의무는 선언적 규정에 불과하며 건전재정을 위한 제반관리제도상의 의무를 이행하도록 강제하는 수단이 미흡하기 때문에 건전재정을 유도하는 인센티브제도를 마련해야 할 필요성이 지속적으로 제기되어 왔다.

지방자치단체들의 재정운영 건전성을 제고하도록 유도하기 위한 재정인센티브제는 지방교부세 인센티브제라는 형태로 이미 1997년도부터 부분적으로 실시되어 오고 있으며 점차 그 적용항목이 확대되고 인센티브 효과가 강화되어 왔다. 참고로 일본의 경우는 우리나라와 같이 자치단체를 평가하여 지방교부세에 인센티브를 부여하는 경우는 없으나, 교부세 산정과정을 통해서 보정율의 조정, 국가역점시책사업수요의 경우 우선적으로 보정하는 간접적인 방법으로 조정을 하고 있는 정도이다. 예를 들어 도로, 하천 등 기준재정수요 통계분석을 면밀하게 하여 각종 보정을 통해 자치단체의 실정을 구체적으로 반영하고 있다.

1997년부터 적용되기 시작한 인센티브 제도는 처음 4개 항목에서 시작하여 2006년 현재 기준재정수요액 관련 6개, 기준재정수입액 관련 7개 등 모두 13개의 인센티브 항목이 존재한다. 또한 2000년까지는 경상경비 절감 및 일용인부 사용억제는 일반관리비의 보정으로, 지방세 징수율은 징세비 보정으로, 상수도 요금 현실화는 상수도비 보정으로 반영되었으나, 2001년도부터 각 항목별 인센티브 규모가 따로 공개됨으로써 각 자치단체의 인센티브제도에 대한 인지도가 높아지는 계기가 되었다.

이하에서는 인센티브제도가 자치단체 보통교부세 배분 규모에 미치는 영향 및 수평적 재정 형평화 기능에 미치는 영향 등 인센티브제도의 효과, 현행 인센티브 산정공식, 그리고 인센티브 재원에 대해 살펴보기로 한다.⁶⁾

6) 인센티브 유무에 따른 지방교부세의 형평화 효과를 비교한 이유는 원래 지방교부세의 주요 목적 중 하나가 자치단체간 수평적 재정형평화 기능인데, 인센티브제도가 1997년부터 도입되면서 재정형평화의 교란요인으로 작용한다는 학계의 주장(임성일, 2006)에 대한 검토가 필요하다는 데 있다.

1) 인센티브 제도 전체의 효과

(1) 인센티브 유무에 따른 보통교부세 배분 규모

지금과 같이 인센티브 제도가 존재할 때와 인센티브가 존재하지 않는다고 가정할 때 각급 자치단체별 보통교부세 배분규모(2006년도)는 다음과 같다.

〈표 7〉 현행과 인센티브가 존재하지 않을 때의 보통교부세 배분

(단위: 백만원)

	현 행		인센티브가 존재하지 않을 때	
	재정부족액	보통교부세 ¹⁾	재정부족액	보통교부세 ¹⁾
합 계	20,673,584	17,754,343	21,141,904	17,754,343
광역시	847,334	727,685	977,172	820,600
도 계	19,826,250	17,026,658	20,164,732	16,933,743
도 분	3,444,265	2,957,912	3,503,013	2,941,726
시 분	7,806,165	6,703,886	7,937,170	6,665,400
군 분	8,575,820	7,364,860	8,724,549	7,326,617

주 1) : 현행의 조정율은 0.8587937이고, 인센티브가 존재하지 않을 때의 조정율은 0.8397703임

위 표에 의하면 인센티브가 존재하지 않았더라면 존재하는 경우에 비해 보통교부세 배분 규모에서 볼 때 광역시는 증가하는 반면 도와 시, 군은 모두 하락하는 양상을 보이고 있다.

(2) 인센티브 유무에 따른 형평화 효과의 비교

인센티브 제도가 존재하지 않을 때와 지금과 같이 존재하는 경우의 형평화 효과를 다음과 같이 비교하기로 한다. 즉 형평화 효과는 총액이 아닌 1인당 규모로 측정하기로 하고, 행정자치부(2006c)의 지방교부세 통계와 행정자치부(2006a)의 보통교부세 통계가 일치하지 않기 때문에 일관성을 유지하기 위하여 다음과 같은 방법을 적용하기로 한다. 즉 「지방자치단체 예산개요」에 나와 있는 자치단체의 1인당 일반회계 세입예산액(A)에서 1인당 지방교부세 예산액(B)을 뺀 수치에 대한 변이계수와 (A-B)에 「보통교부세 산정내역」에 나와 있는 1인당 보통교부세 배분액(C)을 더해 준 값을 비교하면 인센티브가 존재할 때의 보통교부세의 형평화 효과를 파악할 수 있다. 그리고 (A-B)에 인센티브를 제외하고 새롭게 계산된 1인당 보통교부세 배분액(D)을 더해서 구한 변이계수와 (A-B)의 변이계수를 비교하면 인센티브가 제외된 경우의 보통교부세의 형평화 효과를 파악할 수 있다. 이와 같은 방법으로 계산된 변이계수들이 〈표 8〉에 정리되어 있다.

〈표 8〉 인센티브 유무에 따른 형평화 효과 비교

(단위: %)

	시	군
A-B	28.94	35.90
A-B+C	40.10	35.44
A-B+D	39.52	35.28

〈표 8〉에 의하면 시의 경우 지방교부세는 오히려 형평화 기능을 저해하는 것으로 나타나 는 반면 군의 경우는 미약하나마 형평화 기능을 제고하는 것으로 나타나고 있다. 또한 인센 티브제도로 인해 시나 군 모두 형평화 기능이 떨어지는 것으로 나타났다.

2) 개별 인센티브 항목에 대한 검토

(1) 지방상수도요금 현실화

이 인센티브의 공식은 다음과 같다.

$$\text{전전전년도 상수도요금징수액} \times \{ (\text{전전년도 당해자치단체 요금현실화율} - \text{전전년도 동종자치단체 평균요금현실화율}) \times 1/2 + (\text{전전년도 당해자치단체 요금현실화율} - \text{전전전년도 당해자치단체 요금현실화율}) \times 1/2 \} \times 50\%$$

이 공식에 의하면 3년 전의 상수도요금 징수액이 결정적인 영향을 미치게 되는데 너무 먼 과거의 자료를 이용하는 문제가 있다. 또한 전전년도 요금 현실화율이 공식에 두 번 더해져 서 인센티브에 과도하게 영향을 미치는 반면 전전전년도의 요금 현실화율은 공식에서 역인센 티브로 작용하게 된다. 이러한 문제점을 완화하기 위하여 다음과 같이 공식을 변경한다.

$$\text{전전년도의 상수도요금 징수액} \times \{ \text{전전년도 당해자치단체 요금현실화율} - \text{전전년도 동종자치단체 평균요금현실화율} \} \times 50\%$$

현행 방식과 새로운 방식을 비교한 결과가 〈표 9〉에 정리되어 있다. 이 표에 의하면 시의 경우 인센티브 의 최소값과 최대값은 변하지 않은 대신 전반적인 분포가 양(+)의 방향으로 이동하여 평균과 중위수가 모두 증가한 것으로 나타나고 있다. 군의 경우도 기존의 산식에 따른 경우보다 인센티브의 평균과 중위수가 모두 증가하였으나 최소값과 최대값의 차가 더 크게 벌어져 자치단체간 변별력이 더 커진 것으로 해석할 수 있다.

<표 9> 지방상수도요금 현실화 인센티브 재산정 결과

(단위 : 백만원, 개, %)

	시		군	
	기 존	변 경	기 존	변 경
인센티브 합계	5,200	24,581	-698	463.1
인센티브 자치단체수	26	32	44	43
역인센티브 자치단체수	41	36	38	40
범 위	5,995	5,995	635.0	1,227.5
최 대 값	4,236	4,236	343.0	643.3
최 소 값	-1,758	-1,758	-292.0	-584.2
평 균	76.5	361.0	-8.41	-5.58
중 위 수	-64.5	-49.0	3.00	5.78
변 이 계 수	696.00	314.36	-1197.38	-3054.28

시의 경우 기존 방식에 비해 변경된 방식을 적용하는 경우 인센티브가 증가하는 자치단체의 수는 37개, 감소하는 자치단체의 수는 31개가 된다. 군의 경우는 46개 자치단체가 증가하고, 37개 자치단체가 감소하는 것으로 나타났다.

(2) 지방청사(면적) 관리운영

이 인센티브의 공식은 다음과 같다.

$$\text{지방청사 적정면적에 의한 일반관리비의 표준행정수요액} - \text{지방청사 보유면적에 의한 일반관리비의 표준행정수요액}$$

적정공공청사 면적 산정공식은 다음과 같다.

- 시·도

$$Y_i = 28,892 + 4.39436 G_t$$

- 자치구

$$\ln Y_i = 3.75512 + 0.92982 \ln G_t$$

- 시

$$\ln Y_i = 2.92264 + 1.04552 \ln G_t$$

- 군

$$\ln Y_i = 2.92264 + 1.04552 \ln G_t$$

여기서 Y_i 는 보유면적, G_t 는 공무원수(국가+지방)이다. 표준행정수요 산정공식은 다음과 같다.

$$Y_i = (1,454.10032 + 0.01015P + 9.19812G_{t2} + 0.35422Cb_1 + 37.69983Cb_2) \times \omega$$

여기서 P 는 인구수, G_{t2} 는 공무원수(국가+지방)+비정규상근인력 정수, Cb_1 은 공공청사 보유면적, Cb_2 는 지방의원수이고, ω 는 비중유지계수로서 특별시는 1.071, 광역시는 0.632, 도는 0.831, 시는 0.958, 군은 0.913이다.

시의 경우 적정공공청사 면적 산정을 위한 회귀분석 결과가 다음과 같이 위와 상이하게 도출되었다.⁷⁾

$$\ln Y_i = 3.7884 + 0.92588 \ln G_t \quad \bar{R}^2 = 0.752$$

(8.99) (15.23)

여기서 괄호 안의 숫자는 t -값이다. 이 식에 의해 도출된 적정청사면적과 기존의 보통교부세 산정상 적정청사면적의 보유면적에 대한 오차를 비교한 결과가 <표 10>에 정리되어 있다.⁸⁾

<표 10> 적정청사면적의 보유면적에 대한 오차 비교

	MSER ¹⁾	MAE ¹⁾	RMS ¹⁾
적정면적 1(기준)	0.047756	0.166518	0.333749
적정면적 2(변경)	0.047654	0.168491	0.000481

주 1) : MSER(mean-square percent error), MAE(mean absolute percent error), RMS(root-mean-square percent error)

7) 행정자치부의 적정공공청사 면적 산정공식은 시와 군의 자료를 모두 통합하여 회귀분석한 결과를 사용하고 있는 것으로 확인되었다. 그 경우 \bar{R}^2 의 값은 0.825로 따로 회귀분석을 할 때에 비하여 높은 것으로 나오나 본문에서 보는 바와 같이 시지역이나 군지역 모두 별도로 산정하는 경우에 비해 오차율은 더 커지는 것을 알 수 있다.

8) 오차율 계산공식은 다음과 같다.

$$MSER = \frac{1}{T} \sum_{t=1}^T \left(\frac{R_t - R_t^e}{R_t} \right)^2, \quad MAE = \frac{1}{T} \sum_{t=1}^T \frac{|R_t - R_t^e|}{R_t}, \quad RMS = \sqrt{\frac{1}{T} \sum_{t=1}^T (\ln R_t^e - \ln R_t)^2}$$

여기서 R_t 는 실제값, R_t^e 는 예측값, T 는 관찰치의 수이다.

〈표 10〉에 의하면 새롭게 산출된 적정면적의 오차율이 기존의 오차율에 비해 대체로 적은 것으로 나타나고 있다.

군의 경우 적정공공청사 면적 산정을 위한 회귀분석 결과는 다음과 같다.

$$\ln Y_i = 2.9657 + 1.0335 \ln G_t \quad \bar{R}^2 = 0.508$$

(4.29) (9.53)

이 식에 의해 도출된 적정청사면적과 기존의 보통교부세 산정상 적정청사면적의 보유면적에 대한 오차를 비교한 결과가 〈표 11〉에 정리되어 있다.

〈표 11〉 적정청사면적의 보유면적에 대한 오차 비교

	MSER	MAE	RMS
적정면적 1(기존)	0.203516	0.131076	0.311965
적정면적 2(변경)	0.016125	0.124073	0.002721

위의 표에서 보듯이 시와 군의 자료를 통합해서 도출된 기존의 적정면적보다 군지역에 대해 별도로 도출된 적정면적의 오차율이 모든 계산공식에 있어서 적은 것을 알 수 있다. 따라서 시, 군 등 자치단체별로 적정면적을 도출하는 것이 바람직한 것으로 판단된다. 이에 따라 인센티브도 기존 규모와는 차이가 날 것이다.

적정면적기준 표준수요 계산시 공무원수가 적정공공청사 면적 산정공식을 통해 Cb_1 에 영향을 주는 동시에 Gt_2 역시 공무원수이므로, 이중으로 영향을 미치게 되어 비합리적이다. 즉 공무원수가 늘어나면 Gt_2 와 \widehat{Cb}_1 (적정 청사면적) 값의 증가로 적정면적기준 표준행정수요가 이중으로 증가하여 더 많은 인센티브를 교부받게 되어 불합리하다. 적정면적에 비해 큰 면적을 보유하고 있는 자치단체의 경우도 공무원수를 증가시킴으로써 역인센티브에서 인센티브로 전환시킬 수 있는 바람직하지 못한 속성을 가지고 있다. 따라서 우선 적정청사면적을 추정할 때 자치단체가 자의적으로 조정할 수 없는 변수들을 설명변수로 추가한 회귀식을 사용하고, 장기적으로는 이 인센티브를 폐지하는 것이 바람직할 것으로 생각된다(박완규, 2002). 현재 적정면적을 초과한 청사 신·증축 관련 사업에 대해서는 행정자치부의 중앙투·용자심사시 승인이 될 수 없도록 제도가 마련되어 있고, 과거에 이루어진 청사 건축에 대해 지속적으로 페널티가 부과되는 것은 바람직하지 않은 현상이다.

(3) 지방세 징수율 제고 인센티브

이 인센티브의 공식은 다음과 같다.

$$\{ \text{전전년도 당해자치단체 지방세 징수액} \times (\text{전전년도 동종자치단체 평균징수율} \div \text{전전년도 당해자치단체 지방세 징수율}) - \text{전전년도 당해자치단체 지방세 징수액} \} \times 50\%$$

만일 인센티브 효과를 강화시키고자 한다면 이 공식은 다음과 같이 전환될 수 있다.

$$\text{전전년도 당해자치단체 지방세 징수액} \times \{ (\text{전전년도 동종자치단체 평균징수율} \div \text{전전년도 당해자치단체 지방세 징수율}) - 1 \} \times 50\%$$

평균 징수율을 \bar{X} , 당해단체 지방세 징수율을 X 라 하면 위의 식은 다음과 같이 표현된다.

$$\text{전전년도 당해자치단체 지방세 징수액} \times (\bar{X}/X - 1) \times 50\%$$

현행 공식의 $(\bar{X}/X - 1)$ 와 $(1 - X/\bar{X})$ 의 효과와 비교하면 다음과 같다.⁹⁾

$$\frac{\partial(\frac{\bar{X}-X}{X})}{\partial X} = -\frac{\bar{X}}{X^2}, \quad \frac{\partial(\frac{\bar{X}-X}{\bar{X}})}{\partial X} = -\frac{1}{\bar{X}}$$

$$X > \bar{X} \Rightarrow X^2 > \bar{X}^2 \Rightarrow \frac{1}{X^2} < \frac{1}{\bar{X}^2} \Rightarrow \frac{\bar{X}}{X^2} < \frac{1}{\bar{X}}$$

위 식의 의미는, 여타 조건이 동일한 경우 평균 징수율을 증가하는 징수율을 보인 자치단체의 인센티브 효과를 확대시키기 위해서는 기존 공식의 $(\bar{X}/X - 1)$ 이 $(1 - X/\bar{X})$ 로 바뀌어야 한다는 것이다. 이와 같이 공식이 바뀌는 경우 수혜단체의 수혜(인센티브) 규모는 더욱 커지는 반면 평균 징수율에 미달하는 자치단체의 역인센티브 규모는 전보다 축소되는 특징을 갖게 된다.¹⁰⁾

9) $(1 - X/\bar{X})$ 의 의미는 동종 자치단체 징수율 평균에 대한 당해단체와 평균 격차의 비율이다.

〈표 12〉 지방세 징수율 제고 인센티브 재산징 결과

(단위 : 백만원, 개, %)

	시		군	
	기 존	변 경	기 존	변 경
인센티브 합계	-11,746	-12,579.8	-15.0	-160.5
인센티브 자치단체수	44	44	49	49
역인센티브 자치단체수	24	24	39	39
범 위	5,543	5,453.3	1,071.0	1,065.6
최 대 값	3,182	3,019	409.0	393.2
최 소 값	-2,361	-2,434.3	-662.0	-672.4
평 균	-172.7	-185.0	-0.170	-1.82
중 위 수	-149.5	-150.7	-13.5	-13.1
변 이 계 수	-454.06	-420.57	-78,784.16	-7,341.70

현행 방식과 새로운 방식을 비교한 결과가 〈표 12〉에 정리되어 있다. 이 표에 의하면 시나 군 공히 수리분석에서와 같이 최소값과 최대값이 모두 감소하는 것으로 나타났고, 평균 인센티브의 규모도 증가하는 것으로 나타났다.

새로운 산식에 의하면 시의 경우 54개 자치단체에서 인센티브가 증가한 반면 2개 자치단체의 인센티브는 감소하였고, 군의 경우 50개 자치단체의 경우 인센티브 증가하고, 3개 자치단체의 경우 인센티브가 감소하는 것으로 나와 새로운 산식에 의할 경우 전반적으로 인센티브 규모가 증가하는 것을 알 수 있다.

(4) 경상세외수입 확충

이 인센티브의 공식은 다음과 같다.

$$\{ \text{전전전년도 당해단체 경상세외수입 징수실적} \times (\text{전전전년도 동종단체 평균 전전전년도 대비 경상세외수입 징수액 증감비율} - \text{전전전년도 당해단체 전전전년도 대비 경상세외수입 징수액 증감비율}) \} \times 50\%$$

이 공식을 보면 3년 전의 징수실적이 결정적인 역할을 하므로 현 시점에서 너무 멀다. 따라서 이것을 지방상수도요금 현실화 인센티브 형태(개선안 1)나 지방세 징수율 제고 인센티브 형태(개선안 2)로 변경할 필요가 있다.

10) 따라서 인센티브 수치로 볼 때 최대값과 최소값이 모두 작아지게 된다.

(개선안 1) 전전년도의 경상세외수입 징수액×(전전년도 동종자치단체 평균 징수율-전전년도 당해 자치단체 징수율)×50%

(개선안 2) 전전년도 당해자치단체 경상세외수입 징수액×{(전전년도 동종자치단체 평균징수율÷전전년도 당해자치단체 지방세 징수율)-1}×50%

위의 두 개선안은 동종단체 평균징수율이 1에 가까울수록 인센티브 규모가 비슷해지는 반면, 1과 차이가 날수록 개선안 2의 인센티브 규모가 커지는 경향이 있다.¹¹⁾

(5) 읍면동 통합운영

이 인센티브의 경우 2006년도에 시나 군 모두 적용된 실적이 전혀 없고, 앞으로도 비슷한 양상을 보일 것으로 예상되므로 폐지하는 것이 바람직하다.¹²⁾

(6) 과세표준 현실화

이것은 지방세인 종합토지세의 과세표준을 자치단체가 상향 조정하도록 유도하는 인센티브제도인데, 2005년도에 종합토지세가 폐지되었기 때문에 이 제도의 존재 의미가 별로 없게 되었다. 종합토지세의 폐지에 따라 재산세의 과세대상에 토지가 다시 포함되었으나, 국세인 종합부동산세가 도입되어 일정 가액 이상의 토지와 주택에 대해 과세되는 상황에서 재산세의 과표 인상을 유도하는 것은 조세저항을 야기하는 등 부작용이 클 수 있다. 따라서 이 인센티브의 적용 여부는 재검토할 필요가 있다.

(7) 지방세 세원 발굴

2006년도 적용실적은 부산광역시의 레저세가 유일한데 그 규모는 986백만원이다. 조세법률주의에 따라 지방자치단체 스스로 신세목을 만드는 것이 불가능하고, 세율이나 과세대상

11) 2004년도 결산자료에 의하면 경상세외수입징수율의 전국 평균은 97.15%, 특별·광역시 평균은 98.61%, 도평균은 99.27%, 시평균은 96.74%, 군평균은 98.18%로서 비교적 1에 가깝다고 할 수 있다. 따라서 개선안 1과 개선안 2의 인센티브 규모는 큰 차이가 없게 된다.

12) 비록 이 인센티브의 적용실적은 없더라도 지방자치단체 경상경비의 절감을 유도한다는 측면에서 존치하는 것이 바람직할 수도 있다는 심사위원의 견해에 대해 그 취지에는 전적으로 동감한다. 다만 실적이 계속 없을 경우 이 항목은 유명무실해지기 때문에 폐지하고 다른 차원에서 통합을 유도하는 것이 실효성 측면에서 더 바람직할 수 있을 것이다.

모두 지방세법에 규정되어 있기 때문에 자치단체 입장에서는 신축성을 발휘할 여지가 거의 없는 것이 사실이다. 따라서 이 인센티브의 실효성 역시 그리 크지 않을 것으로 판단되어 폐지를 적극 검토할 필요가 있다.

이상의 개별 인센티브 항목에 대한 검토 결과를 요약하면 <표 13>과 같다.¹³⁾

<표 13> 인센티브 항목의 문제점 및 개선방안

인센티브 항목	문제점	개선방안
지방상수도요금 현실화	<ul style="list-style-type: none"> • 너무 먼 과거자료(3년전) 이용 • 복잡한 공식 	<ul style="list-style-type: none"> • 2년전 자료 사용 • 공식의 단순화
지방청사(면적) 관리운영	<ul style="list-style-type: none"> • 시 및 군에 동일한 적정면적 산정공식 적용 • 과거에 이루어진 청사 건축에 대해 지속적인 페널티 부과 불합리 	<ul style="list-style-type: none"> • 시 및 군에 상이한 적정면적 산정공식 적용 • 장기적으로 인센티브 폐지
지방세 징수율 제고	<ul style="list-style-type: none"> • 인센티브 효과 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> • 인센티브 효과 강화를 위해 공식 변경
경상세외수입 확충	<ul style="list-style-type: none"> • 너무 먼 과거자료(3년전) 이용 • 복잡한 공식 	<ul style="list-style-type: none"> • 2년전 자료 사용 • 공식의 단순화
읍면동 통합운영	<ul style="list-style-type: none"> • 적용실적 없음 	<ul style="list-style-type: none"> • 중장기적으로 폐지
과세표준 현실화	<ul style="list-style-type: none"> • 종합토지세 폐지에 따른 존재의 별무 	<ul style="list-style-type: none"> • 중장기적으로 폐지
지방세 세원 발굴	<ul style="list-style-type: none"> • 적용실적 별무 	<ul style="list-style-type: none"> • 중장기적으로 폐지

3) 인센티브 재원의 적정성

현행 제도와 같이 인센티브가 기준재정수요액이나 기준재정수입액에 추가되는 경우는 인센티브로 인해 보통교부세가 감소하는 자치단체는 당연히 이에 반대할 것이다. 보통교부세의 일부를 인센티브 재원으로 사용하는 것 또한 위와 같은 이유로 자치단체의 반발을 일으킬 가능성이 있다. 참고로 그동안 학계에서 주장해 온 인센티브의 적절한 규모에 대한 내용이 <표 14>에 정리되어 있다.

특별교부세의 일부를 인센티브 재원으로 할 경우의 효과를 보면 우선, 보통교부세 배분의

13) 한 심사위원은 기준재정수입액 관련 인센티브 항목 중 인센티브 반영 규모에서 절대적 비중을 차지하는 「지방세 체납액 축소」의 반영비율(현행 50%)을 축소하는 방안에 대한 검토를 제안하였다. 이 인센티브는 자주재원 확보 노력을 유도하기 위한 것으로서 중요한 의의를 가지고 있으며, 비록 이 인센티브의 규모는 크지만 개별 자치단체 입장에서 볼 때에는 각 인센티브 항목별 규모가 서로 상쇄되어 순증(순감) 규모는 생각보다 그리 크지 않은 경우가 대부분이다.

목적 및 방법은 훼손하지 않으면서 강력한 인센티브를 제공할 수 있으며 방법상 선택의 범위가 넓고, 둘째, 보상적 차원에서 추가적으로 재정지원을 하는 것이기 때문에 인센티브의 취지에 부합하며, 셋째, 매년 고정된 규모의 재원이 확보되기 때문에 제도에 대한 인식도가 높아지고, 안정적 운영이 보장된다.

〈표 14〉 인센티브의 적정규모

구 분		기 준	인센티브 규모(백만원)
김 정 완		보통교부세의 10%	
김 수 근		재정부족액의 2%	
김경환 등		수요절감액과 수입증대액의 20%+a	
현행 (2006년)	수요인센티브	기준재정수요액의 0.62%	-232,502(역인센티브 포함)
	수입인센티브	기준재정수입액의 1.41%	235,818(역인센티브 포함)
행자부(안) 별도 인센티브 재원		지방교부세 총액의 1%	184,941(2006년도)

자료: 이상용(2003)을 재구성

2006년도 기준 특별교부세는 지방교부세 총액의 4%인 739,764백만원이다. 특별교부세의 교부대상은 지역현안수요와 재해대책수요 등으로 각각 50%씩 배분된다. 지역현안수요는 지방재정결함보전·전국체전준비 등을 지원하거나 시군구별 지역현안사업을 지원하는 한편, 재해대책수요는 수해·태풍 등의 응급복구 및 항구복구사업 재원보전에 쓰인다. 또한 재해대책수요 잉여분으로 우수단체 재정지원이 이루어지는데, 구체적으로 정부합동평가 우수자치단체, 재정진단분석 우수 자치단체, 우수행정·재정실적 자치단체 지원 등으로 이루어지고 있다.

〈표 14〉에 의하면 합계로 볼 때 수요인센티브나 수입인센티브 모두 역인센티브로 작용하는 것을 알 수 있다. 따라서 보통교부세 재원이 정해진 상황에서 전체적으로 보면 인센티브가 존재함으로써 재정부족액이 468,320백만원만큼 감소하는 결과가 초래되고, 이에 따라 조정율이 증가하는 효과로 나타나게 된다. 총액 규모로 볼 때 인센티브제도로 인해 실제 재정부족액이 과소 산정되는 부작용을 가져오게 되는 것이다. 따라서 지방교부세제도의 본래의 취지를 살리면서 인센티브 제도의 실효성을 확보하기 위해서는 특별교부세의 일정 비율로 인센티브 재원을 고정시킬 필요가 있다.

인센티브를 현행 방식과 같이 기준재정수요액이나 기준재정수입액 산정과정에 포함시키지 않고 그 재원을 특별교부세의 일부로 독립시키는 경우 역인센티브 없이 순수하게 인센티브 용도로 사용될 수 있으므로 현재의 인센티브 합계보다 대폭 줄어들 수 있다. 예를 들어, 2006년도 기준 재해대책수요의 20%를 인센티브 재원으로 하는 경우 그 규모는 73,976백

만원이 된다.

구체적 운영방안으로는 두 가지를 검토해 볼 수 있는데 첫째, 보통교부세 산정방식을 원용하여 인센티브 재원총액을 각 항목별 인센티브 합계로 나눈 조정율을 각 자치단체의 인센티브 규모에 곱하여 배분하는 방법이고, 둘째 미리 인센티브 항목별 배분 규모를 정해 놓고, 그 테두리 안에서 항목별로 배분하는 방법이다. 전자는 배분방식이 단순하고, 시간이 흐름에 따라 기존 인센티브 항목이 삭제가 된다거나 새로운 항목이 추가되더라도 기본 틀에 아무 영향을 주지 않는 신축성을 갖고 있으며, 후자는 정부의 정책의지에 따라 개별 인센티브 항목별 중요도를 달리 함으로써 인센티브 제도 도입의 효과를 강화시킬 수 있는 장점이 있으나 인센티브 항목이 변경될 때마다 그 가중치를 달리 함으로써(즉 항목별 배분 규모가 달라짐) 제도의 일관성을 저해하는 단점이 존재한다.

IV. 요약 및 결론

본 연구에서는 지방교부세제도의 개선방안을 주로 재원의 적절성, 인센티브제도의 타당성 측면에서 제시하였다.

현재 내국세 총액의 일정 비율로 되어 있는 지방교부세의 재원이 적절한지 여부를 재원의 신장성과 안정성 기준에 따라 평가하였는바 신장성은 법정율이 적용되기 시작한 1983년부터 2005년까지 22개 연도의 시계열 자료를 이용하여 구한 성장률로 평가하였으며, 안정성은 성장률의 변이계수로 평가하였다. 분석 결과 성장성 기준으로는 법인세, 국세 2세(소득세+법인세), 소득세, 국세 3세(소득세+법인세+부가가치세), 내국세 총액, 부가가치세 등의 순으로 나타났다. 신장성과 안정성의 상대적 중요도는 가치 판단의 문제이다. 일부 국세를 재원으로 삼는 경우에는 소득세, 국세 2세, 국세 3세 등이 모두 가능한데 이들은 안정성 측면에서는 현행 내국세 총액에 비해 상대적으로 뒤처지는 것으로 나타났다.

인센티브제도와 관련한 분석결과는 다음과 같다. 2006년도를 기준으로 현재와 같이 인센티브가 존재하는 경우는 존재하지 않을 때에 비해 광역시는 감소하는 반면 도와 시와 군은 모두 증가하는 것으로 나타났다. 또한 인센티브 제도가 존재할 때와 존재하지 않을 때의 자치단체간 수평적 재정 형평화 기능을 검토한 결과는 인센티브제도로 인해 시나 군 모두 형평화 기능이 하락하는 것으로 나타났다. 그 다음으로는 개별 인센티브 항목에 대해 개선방안이 제시되었다. 지방상수도요금 현실화의 경우 3년 전의 상수도요금 징수액이 결정적인 영향을 미치므로 2년 전의 값으로 전환함으로써 영향을 미치는 시점을 단축시켰고, 지방청사(면적)

관리운영의 경우 적정공공청사 면적 산정공식을 기존의 시·군 통합 자료 이용에서 독립적으로 따로 산정하는 것이 오차율을 줄인다는 것을 보였으며, 장기적으로는 이 인센티브를 폐지하는 것이 바람직하다는 견해를 피력하였다. 지방세 징수율 제고의 경우 지금보다 인센티브 효과를 강화할 수 있도록 변경된 공식을 제시하였다. 경상세의수입 확충의 경우도 지방상수도요금 현실화와 마찬가지로 3년 전의 값을 2년 전의 값으로 변경하는 안을 제시하였다. 그 밖에 읍면동 통합운영, 과세표준 현실화, 지방세 세원 발굴 등은 그 실적이 거의 없거나 존재의 필요성이 없어졌기 때문에 폐지하는 것이 바람직하다는 안을 제시하였다. 마지막으로 보통교부세 배분의 목적 및 방법을 훼손하지 않으면서 인센티브의 취지를 살리기 위해서는 특별교부세(재해대책수요)의 일정 비율을 그 재원으로 삼을 것을 제안하였다.

이상의 분석결과는 2006년도 1개 연도의 자료에 기초하기 때문에 좀 더 장기간에 걸친 시계열적 특성 및 경향을 도출하지 못한 한계가 존재한다.

그럼에도 불구하고 지금까지 제시된 내용들은 지방교부세제도의 발전을 위해 행정당국에서 적극적으로 검토할 필요가 있는 내용들이다. 이 가운데에는 당장 시행할 수 있는 것도 있고, 어느 정도 시간을 가지고 부처간 조율 및 검토가 필요한 내용도 있다. 지방교부세제도의 변경에 따라 대다수 지방자치단체들의 교부세 배분액이 달라지기 때문에 교부액수가 줄어들게 되는 자치단체들의 반발을 예상할 수 있다. 그러나 개선방향이 올바르고 타당하다면 이러한 반발은 일시적이고, 부분적일 수밖에 없다. 따라서 일단 타당성이 인정된다면 한시라도 빨리 개선하는 것이 바람직하다.

【참고문헌】

- 김석태·현승숙. (2003). 보통교부세 인센티브제의 반응성과 그 함의. 『지방자치학회보』, 15(3): 237-253.
- 김수근. (2001). 지방재정의 인센티브 강화 및 페널티제도 도입. 『지방재정』, 한국지방재정공제회, 109: 25-38.
- 박완규. (1990). 지방교부금 배분방식의 개선방안. 『재정논집』, 한국재정학회, 4: 219-233.
- 박완규. (2002). 지방교부세 산정방식에 대한 연구: 보정계수 및 인센티브 제도를 중심으로. 『한국지방재정논집』, 한국지방재정학회, 7(2): 67-96.
- 송영철. (2006). 지방교부세제도 개요 및 운용방향. 『지방재정』, 한국지방재정공제회, 140: 29-51.
- 이계식·박종구·오연천. (1990). 『지역발전과 지방재정』. 한국개발연구원.
- 이상용. (2003). 『지방재정의 책임성 강화방안-인센티브·페널티제도를 중심으로-』. 한국지방행정연구원.
- 임성일. (2006). 『바람직한 재정분권과 지방재정의 효율성 및 책임성 제고 방안』. 2006~2010년 국가재정운용계획 공개토론회 발표논문. 기획예산처.
- 행정자치부. (2006a). 『보통교부세 산정내역』.
- 행정자치부. (2006b). 『지방교부세 현황』.
- 행정자치부. (2006c). 『2006년도 지방자치단체 예산개요』.

〈부 록〉

내국세 총액 및 주요 국세의 성장률 비교

$$\ln \text{ 내국세} = 15.5815 + 0.135823 T \quad \overline{R}^2 = 0.970$$

(227.01) (25.99)

$$\ln \text{ 소득세} = 14.0244 + 0.152331 T \quad \overline{R}^2 = 0.923$$

(111.11) (15.85)

$$\ln \text{ 법인세} = 13.6102 + 0.164701 T \quad \overline{R}^2 = 0.968$$

(159.46) (25.34)

$$\ln \text{ 부가가치세} = 14.5979 + 0.133983 T \quad \overline{R}^2 = 0.975$$

(238.99) (28.81)

$$\ln (\text{소득세} + \text{법인세}) = 14.5256 + 0.158412 T \quad \overline{R}^2 = 0.960$$

(143.06) (20.49)

$$\ln (\text{소득세} + \text{법인세} + \text{부가가치세}) = 15.2582 + 0.146856 T \quad \overline{R}^2 = 0.966$$

(194.47) (24.58)

※ 괄호 안의 수치는 t값임