

연구보고서 97-3 (제274권)

지방재정 인센티브제도의 합리적 발전방안

연구책임 이창균

1997. 9.

한국지방행정연구원

지방재정 인센티브제도의 합리적 발전방안

연구책임자 : 이 창 균(책임연구원)

1997. 9.

한국지방행정연구원

< 목 차 >

| | |
|--------------------------------|----|
| 제1장 서론 | 1 |
| 제1절 연구목적 | 1 |
| 제2절 연구범위 및 방법 | 3 |
| 제2장 지방재정 인센티브제도에 대한 이해 | 6 |
| 제1절 지방재정 인센티브제도의 의의 및 유형 | 6 |
| 1. 인센티브제도의 개념 및 필요성 | 6 |
| 2. 인센티브제도의 긍정적 효과 | 9 |
| 3. 인센티브제도의 부정적 측면 | 12 |
| 제2절 지방재정 인센티브의 유형 | 15 |
| 1. 평가지표별 분류 | 15 |
| 2. 적용시기별 분류 | 17 |
| 3. 적용재원별 분류 | 19 |
| 4. 적용형태별 분류 | 21 |
| 5. 실시주체별 분류 | 22 |
| 제3장 지방재정 인센티브제도의 현황과 문제점 | 24 |
| 제1절 지방재정 인센티브제도의 현황 | 24 |
| 1. 보통교부세에 의한 인센티브 | 24 |
| 2. 특별교부세에 의한 인센티브 | 33 |

| | |
|--------------------------------|----|
| 3. 종합 및 동향..... | 35 |
| 제2절 지방재정 인센티브제도의 문제점 | 38 |
| 1. 지구노력에 대한 인센티브 반영 미흡 | 38 |
| 2. 인센티브 평가지표의 부적절 | 39 |
| 3. 인센티브 적용채원 및 방법의 불합리성 | 40 |
| 제4장 일본의 지방재정 인센티브 | 43 |
| 제1절 지방교부세와 인센티브 | 43 |
| 1. 기준재정수요액과 자치단체 재정수요 | 43 |
| 2. 지방교부세에 의한 인센티브 | 45 |
| 제2절 인센티브 적용실태 | 46 |
| 1. 과세노력에 대한 인센티브 | 46 |
| 2. 지방세 감수보전에 의한 인센티브 | 49 |
| 3. 유보율의 차등에 의한 인센티브 | 52 |
| 4. 부당행위에 따른 재정벌칙 | 53 |
| 제5장 지방재정 인센티브제도의 발전방안 | 55 |
| 제1절 기본방향 | 55 |
| 1. 지방재정 효율성 제고 | 55 |
| 2. 평가지표의 객관성 확보 | 56 |
| 3. 기존 제도의 기능보완성 | 56 |
| 제2절 인센티브 평가지표의 개선경과 활용방안 | 57 |
| 1. 세출효율성부문 지구노력 평가지표 | 57 |
| 2. 세입확보부문 지구노력 평가지표 | 61 |

| | |
|---|----|
| 3. 재정운영건전성부문 지구노력 평가지표 | 63 |
| 4. 평가지표의 활용방안 | 64 |
| 제3절 인센티브 적용재원 및 적용방법의 개선방안 | 66 |
| 1. 보통교부세 활용방안 | 66 |
| 2. 특별교부세 활용방안 : 인센티브수요(가칭) 신설 | 70 |
| 3. 국고보조금제도의 활용방안 : 국고보조사업 지방비부담 경감 | 72 |
| 제6장 요약 및 정책건의 | 74 |
| 제1절 요약 | 74 |
| 제2절 정책건의 | 75 |

<표 목 차>

| | |
|---|----|
| <표 2-1> 지방재정 인센티브 효과 및 부정적인 측면 | 14 |
| <표 2-2> 지방재정 인센티브의 유형 및 장단점 | 23 |
| <표 3-1> 경상경비절감에 대한 인센티브 | 25 |
| <표 3-2> 지방세 징수노력에 대한 인센티브 | 27 |
| <표 3-3> 일용인부 사용억제에 대한 인센티브 | 29 |
| <표 3-4> 지방세 징수율에 대한 인센티브 | 31 |
| <표 3-5> 공무원 표준정원 기준 인건비에 대한 인센티브 | 32 |
| <표 3-6> 특별교부세에 의한 인센티브 | 34 |
| <표 3-7> 현행 인센티브 평가지표 및 평가방법 | 36 |
| <표 3-8> 제주도의 인센티브 평가 분야 및 항목 | 38 |
| <표 5-1> 자구노력에 대한 인센티브 평가지표 | 64 |
| <표 5-2> 평가지표별로 보통교부세에 반영하는 방안 | 69 |
| <표 5-3> 평가지표 종합화에 의한 유보율의 차등지원방안 | 70 |
| <표 5-2> 국고보조금을 활용할 경우의 지방비 차등지원방안 | 73 |

<그림 목차>

| | |
|----------------------|---|
| [그림 1-1] 분석의 틀 | 4 |
|----------------------|---|

제1장 서론

제1절 연구목적

지방분권의 추진과 더불어 지방자치제가 더욱 진전되면 될수록 지방자치단체는 예산절감·재원확보 노력 등을 통한 행정서비스의 향상 및 지역발전을 달성해가는데 있어서는 무엇보다도 그 지방자치단체가 재정운용을 얼마만큼 효율적으로 운용하느냐가 하나의 중요한 과제라 할 수 있다.

지방자치단체의 재정운용의 효율성 및 건전성 제고를 유도하기 위한 취지에서 도입된 것이 지방재정 인센티브제도라 할 수 있는데, 이의 핵심내용은 예산절감, 재원확보, 시책추진실적 등의 자구노력에 대하여 재정지원 또는 재정벌칙을 부여함으로써 자치단체간 선의의 경쟁을 통한 자치단체의 재정운용효율성 및 경영능력을 증대시키는데 의의가 있다고 할 수 있다.

이러한 관점에서 97년도 중앙부처의 주요시책중에서 재정경제원의 경우는 인력절감등 재정지출의 생산성 향상을 위하여 각 부처의 자발적 노력에 의한 정원동결에 대하여 인센티브를 부여하는 방안을 강구하기로 되어 있다.

그리고 내무부의 경우는 재정진단 및 평가제도의 정착을 위하여 지방재정의 건전한 운영을 위한 지방재정건전화관리제도를 운영하기로 하는 한편 지방재정 운영의 건전성 도모와 자치단체별 자구노력을 유도하기 위하여 지방재정 인센티브제도를 강화할 필요성을 제기하고 있다.

지방재정에 대한 인센티브제도는 지방재정운용을 평가하여 그 결과를 활

용하는데 있어 하나의 중요한 수단이 될 수 있고 아울러 평가결과를 향후 지방재정운용과 연계시켜 나감으로서 지방재정을 개선시키는데 있어서 매우 강한 유인력을 가진 수단이라 할 수 있다.

따라서 현재 지방교부세의 보통교부세 산정시 지방교부세법 제7조, 제8조 및 동법시행령의 규정에 근거하여 자치단체의 건전재정운용을 유도하기 위하여 경상적 경비 절감단체, 지방세징수 노력단체, 일용인부 사용이 적은 단체, 지방세 징수율이 높은 단체, 공무원 표준정원 기준을 유지하는 단체등 5개 항목에 걸쳐 인센티브 및 재정벌칙을 적용하고 있다. 또한 특별교부세 산정시 내무행정시책을 촉진하기 위하여 학교폭력근절, 재난관리, 물가안정 관리등 3개 항목에 있어 우수한 단체에 대해 각각 인센티브를 적용하고 있다.

그러나 이와같은 현행의 인센티브로는 그 효과가 미약할 뿐만아니라 자치단체의 재정운용 전반에 대한 종합적인 결과가 반영되지 않고 또한 인센티브 평가지표가 부적절하다는 등의 문제점을 안고 있다. 따라서 자치단체간 지구노력에 대한 경쟁을 유발하여 지방재정의 안정적이고 효율적인 운영을 유도하는 목적을 달성할 수 있는 방향으로 지방재정 인센티브제도가 개선될 필요성이 있다.

이를 위해서는 지구노력 등에 대한 객관적인 인센티브적용 지표가 투명하고 공정해야 하는데 이 때 가장 중요한 점은 지구노력의 반영으로 인해 재정격차가 심화되어서는 안되며, 또한 전 지방자치단체가 현 시점에서 같은 조건에서 시작하여 노력 여부를 판단할 수 있는 지표가 선정되어야 하는 것이 무엇보다도 중요한 과제라 할 수 있다.

본 연구는 지방자치단체의 전반적인 지방재정운용의 건전성 및 효율성을 유도하기 위하여 인센티브제도의 합리적인 평가지표 및 그 지표의 활용방안

과 그리고 실제 인센티브를 적용하는 재원 및 적용방안을 모색하는데 연구의 목적이 있다.

또한 본 연구에서는 지방재정 인센티브제도가 외국에 있어서 보편화된 제도가 아니기 때문에 이론적이고 체계적인 연구가 없으므로 향후 인센티브 제도의 이해를 높이기 위한 이론적인 기초를 제시하는데에도 하나의 연구목적을 두고 있다.

제2절 연구범위 및 방법

지방재정 인센티브제도가 지방교부세제도와 같은 제도처럼 각국에서 일반적으로 제도화 되어있었다거나 아니면 이에 대한 연구가 활발히 이루어지고 있는 경우라면 이론적인 측면이나 대안을 모색하는데 있어 보다 구체적인 연구가 이루어질 수 있다. 그러나 지방재정 인센티브제도는 외국의 경우는 거의 찾아볼 수 없는 우리나라 지방재정에 있어서의 독특한 제도라고 할 수 있다.

외국의 경우라도 우리나라의 지방재정 인센티브제도와는 다른 형태로 이루어지고 있다. 예를들어 프랑스의 지방교부세 배분기준의 하나로 징세노력을 반영하고 있는 것이나 영국의 재정지출 상한액을 초과하는 경우 지방세, 지방교부세, 지방채 등을 통하여 재정벌칙을 부여하는 등 단순하게 이루어지고 있다.

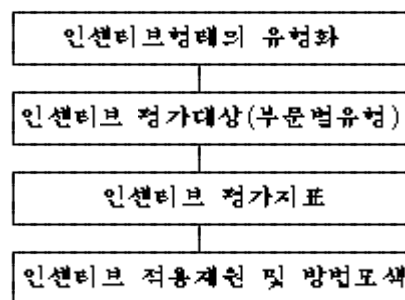
한편 일본의 경우는 인센티브 적용형태는 다르지만 프랑스나 영국과는 달리 우리나라의 경우처럼 몇가지 형태의 지방재정에 대한 인센티브제도와

고 할 수 있는 것이 시행되고 있기 때문에 제도개선에 있어 하나의 시사점을 얻을수 있다.

본 연구는 지방자치단체의 경영전반에 대한 인센티브제도를 분석하기 보다는 재정운영과 관련한 인센티브제도를 검토하며, 그리고 현재 지방재정 인센티브를 적용하고 있는 지방교부세를 중심으로 분석한다. 또한 기본적으로 어떠한 기준하에 어떠한 방법으로 재정인센티브를 부여할 것인가를 중심으로 연구하되, 상대적인 개념인 재정페널티(재정벌칙)에 대해서는 필요한 경우에 부분적으로 검토한다.

이와같은 관점에서 본 연구의 주된 분석 틀은 <그림1-1>과 같다. 먼저 지방재정 인센티브를 부여하기 위하여 지방자치단체의 재정운용에 대한 어떤 부분을 평가대상으로 삼을 것인가를 정할 필요가 있다. 즉, 매년 지방자치단체의 재정운용 결과중에서 예를 들어 세입에 대한 노력, 세출에 대한 노력, 재정운영건전성에 대한 노력등 평가하고자 하는 대상을 선정하여 부문별로 유형화한다.

[그림 1-1] 분석의 틀



그리고 평가하고자 하는 대상이 부문별로 유형화되면 각 유형별로 실제 구체적으로 측정할 수 있는 합리적인 평가지표의 선정이 이루어져야 한다. 마지막으로 평가결과에 따라 인센티브를 부여하는데 있어서 어떤 재원을 가지고 어떤 방법으로 부여할 것인가가 검토되어야 할 것이다.

이상의 연구의 틀에 따라 본 연구는 제1장에서 연구범위 및 연구방법을 설정하고 제2장에서 지방재정 인센티브제도에 대한 이해를 높이고 이론적인 기초를 제시하기 위하여 인센티브제도의 의의 및 유형에 대해 체계화를 시도한다. 제3장에서는 우리나라 지방재정 인센티브제도의 현황 및 문제점을 검토한다.

제4장에서는 인센티브제도의 합리적인 개선방안을 모색하는데 있어서 시사점을 도출하기 위하여 일본의 지방재정 인센티브제도를 검토한다. 외국의 경우 우리나라와 같은 지방재정 인센티브제도는 거의 보여지지 않고 있는데, 다만 일본의 경우 우리나라와는 다른 형태의 지방재정 인센티브제도가 부분적으로 적용되고 있는 정도이어서 외국제도의 분석을 통한 시사점을 찾는 데는 한계가 있다. 제5장에서는 지방재정 인센티브에 대한 평가지표 및 지표의 활용방법, 인센티브 적용재원 및 적용방법등에 대해 합리적인 개선방안을 모색한다.

제2장 지방재정 인센티브제도에 대한 이해

제1절 지방재정 인센티브제도의 의의 및 유형

1. 인센티브제도의 개념 및 필요성

이미 밝혔듯이 지방재정 인센티브제도는 각국에서 일반적으로 시행되고 있는 제도가 아니기 때문에 이에 대한 이론적이고도 체계적인 연구가 없는 실정이다. 그러나 우리나라에서 시행되고 있는 만큼 지방재정 인센티브제도의 의의나 개념 유형 등을 지속적인 연구과정속에서 새롭게 정립해 나갈 필요성이 있다.

인센티브(incentive)란 일반적으로 페널티(penalty)에 대칭되는 개념으로 조직 또는 조직구성원의 목표달성을 위한 노력을 유인하기 위하여 그들에게 차별적으로 제공하는 다양한 종류의 보상을 뜻한다. 이러한 인센티브는 공사부문을 막론하고 조직의 관리 및 발전과 목표달성을 위하여 유용하게 사용되어 온 수단 중의 하나이다.

특히 공공부문의 경우 민간부문에 적용되고 있는 시장경제의 경쟁원리에 대응하는 개념으로 인센티브제도를 활용하는 경향이 있다. 공공부문의 경우 민간부문과 달리 경쟁메카니즘이 결여되어 있는데, 이로 인하여 민간부문에

비해 상대적으로 효율성이나 창의성이 결여될 수 있다고 보고 있다. 이와 같은 공공부문의 취약성을 보완하기 위하여 민간부문의 경쟁메카니즘의 역할을 할 수 있는 수단으로 인센티브제도를 이용하고 있다고 할 수 있다.¹⁾

즉, 지방자치단체가 한정된 재원을 가지고 합리적이고 효율적으로 재정운영을 하기 위해서는 지방재정운영에 있어서의 비효율성을 제거하고 그리고 방만한 재정운영을 억제할 수 있는 제도적인 유인장치가 필요한데서 지방재정 인센티브제도가 마련되었다고 볼 수 있을 것이다.

왜냐하면 궁극적으로 지방자치단체의 경영능력과 경쟁력의 증대는 스스로의 자구노력에 의한 자주재원의 확보, 예산절감을 통한 생산성의 증대, 국가시책추진 및 독자적인 시책개발 등을 통한 행정서비스의 향상 및 지역특성을 감안한 지역발전을 통하여 이룩될 수 있다고 볼 수 있기 때문이다.

이와같은 관점에서 지방재정 인센티브란 특히 지방재정운영을 효율적으로 유도하기 위한 하나의 적극적인 유인책이라 할 수 있다. 즉, 지방재정 인센티브는 자치단체의 전반적인 재정운영에 있어서 경비절감, 세원확보, 재정운영효율성 제고등 자구노력의 정도에 따라 자원배분 또는 재정적 지원을 차등화함으로써 자치단체간 선의의 경쟁을 유도하여 궁극적으로 자치단체의 재정운영 효율성 및 경영능력을 증대시키는 제도라 할 수 있다. 이와 반대로 재정운영을 방만하게 하거나 비효율적으로 운용한 단체에 대해서는 인센티브제도내에 재정벌칙제도를 동시에 실시하면 더욱 경쟁메카니즘이 강화될 수 있다.

이와 같이 지방재정 인센티브제도는 지방자치단체가 세원확충, 경비절감 등 자구노력의 정도에 따라 재정적 지원을 차등하는 제도로 요약될 수 있는

1) 금창호, 지방행정 비교평가를 통한 인센티브제 도입방안, 한국지방행정연구원 연구보고서, 1996, 10, 63쪽.

데, 이때 지구노력이란 학문적으로 자주 쓰이는 용어는 아니나 일반적으로 개인이나 집단이 외부의 도움을 받지 않고 스스로의 힘으로 일을 처리하거나 일정한 목표를 달성하려는 노력을 의미한다.

이와 같은 관점에서 본다면, 자치단체의 지구노력은 그 지방의 이익을 위하여 주민의 의사에 따라 자치단체 스스로의 힘이나 노력으로 재화나 서비스를 생산하고 공급하는 것과 관련된 모든 활동들을 포함한다고 할 수 있다.

지구노력이 약한 단체는 인적, 물적 재화를 낭비하게 되고 건전재정의 운영을 기할 수 없게 된다. 이는 행정서비스의 비효율을 초래하여 주민들에게 적절한 서비스를 제공하지 못하게 되는데, 만약 민간시장에서 이런 상황이 발생하면 사기업들은 경쟁에서 도태되며 시장에서 사라지게 되므로 사기업들은 항상 효율성을 확보하기에 노력한다.

그러나 공공부문에서는 이러한 경쟁을 통한 효율성 확보 체제가 결여되어 있으며 비효율은 상당기간 지속되는 것이 보통이고 또한 이들이 저절로 치유되거나 또는 보완되지 않는 것이 일반적이다. 게다가 우리나라의 지방교부세제도는 지방자치단체가 재정문제를 스스로 해결하지 못하는 경우 중앙정부가 전국적으로 최소한의 행정서비스가 가능하도록 재원을 보장하고 있다. 즉, 극단적으로 표현하면 지방자치단체의 인적, 물적 재화의 비효율적 활용을 지방교부세가 보전하고 있는 셈이 된다. 따라서 비효율의 존재가 지방자치단체의 지구노력을 자극하리라고 기대하기 어려운 실정이다. 지방자치단체의 지구노력은 이론상으로는 지극히 당연한 일이지만 현재 우리나라 지방자치제도의 골격내에서 지방자치단체들로 하여금 스스로 노력하도록 만드는 적절한 유인체계는 아직 미흡한 실정이다.²⁾

2) 김수근외 4인, 재정격차 완화를 위한 합리적인 재정조정제도 연구, 한국지방행

지방재정에서의 지구노력 여부는 상대적인 행정서비스의 차이 더 나아가 생활수준의 차이에 큰 영향을 끼치는 핵심적인 요소가 된다. 지방재정의 열악성을 보완하며 재정불균형을 완화시키려는 지방교부세제도를 운영하고 있는 중앙정부의 입장에서 보면 지방자치단체들의 지구노력 결여는 중앙정부 의존적인 자치단체들의 중기를 의미한다. 이는 중앙정부의 부담을 크게 하며 장기적으로는 자치단체들의 자립재정의 기반을 향상시키는데 실패하게 된다.

또한 지구노력의 정도에 관련이 없이 제공되는 중앙정부의 재정지원은 지구노력을 게을리하는 단체에게도 일정수준의 행정서비스를 제공할 재원을 보조해주기 때문에 지구노력 유인을 제공하지 못하고 지방재정의 발전을 저해하는 결과를 초래할 가능성이 있기 때문에 어떤 형태로든 지방자치단체의 재정운용에 있어 지구노력에 의한 건전성과 효율성을 제고할 수 있는 유인장치는 필요하다고 할 수 있다.

2. 인센티브제도의 긍정적 효과

지방자치제의 본격적인 실시로 지방자치단체는 예산절감·재원확보 노력 등을 통한 생산성의 제고로 행정서비스의 향상 및 지역발전을 이루어가야 하는 재정상의 경영수행능력의 향상이 무엇보다도 중요시 되고 있다. 또한 정부간의 연계성 및 상위정부의 주요시책추진 및 독자적 시책개발도 하나의 중요한 과제가 되고 있다. 지방자치단체의 경영수행능력의 향상은 중앙정부나 지방자치단체 모두의 노력에 의해 이루어져야 하는데, 이러한 취지에서 도입된 것이 지방재정 인센티브제도로써 이의 핵심내용은 예산절감, 재원확

정연구원 연구보고서, 1995, 10, 1-3쪽

보, 시책추진 및 시책개발 등의 지구노력에 대하여 재정지원 또는 재정별칙을 부여함으로써 선의의 경쟁을 통한 자치단체의 경영수행능력을 증대시키고자 하는데 제도의 의의가 있다고 할 수 있다³⁾

그런데, 지역주민들이 필요로 하는 공공재의 공급과 지역발전도모를 위한 지방자치단체의 노력과 이를 위한 물적기초가 되는 재원조달과 조달된 재원의 적정배분을 하려는 지구노력의 정도는 지방자치단체에 따라서 상이하게 나타날 것이다⁴⁾

이와 같은 지방자치단체의 지구노력 정도에 따라 중앙정부의 재정지원을 차등하는 것은 지방자치단체의 중앙정부에 대한 의존성향을 줄이고 다른 자치단체들의 재정적 지구노력을 유도하게 되어 국가 전체적으로 자원의 효율적 배분이 달성될 수 있다는 점에서도 큰 의의가 있다고 할 수 있다.

그러나 지방재정운용 결과에 대해 인센티브를 부여하는 데는 긍정적인 측면과 부정적인 측면을 동시에 가지고 있다. 긍정적인 측면은 인센티브제를 주장하는 중앙정부나 광역자치단체가 내세우는 입장들이며, 부정적인 측면은 인센티브제 실시 이전에 비하여 인센티브제도를 실시함으로써 실제 재정적 불이익을 받을 수도 있다고 판단하는 지방자치단체들의 입장이다. 먼저 지방재정 인센티브제도의 긍정적인 측면을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 자치단체간의 선의의 경쟁을 유도하여 지구노력에 의한 전체적인 재정운용효율성 및 지방자치 경영능력을 제고할 수 있다. 자치단체의 경영능력과 경쟁력의 증대는 지구노력에 의한 자주재원의 확충, 방만한 재정운영을 억제하여 예산절감을 통한 투자적 경비의 증대와 그에 따른 생산성의 제고, 지역특성에 맞는 독자적인 시책개발 등을 통한 행정서비스의 향상 및

3) 서정섭, 도시자치단체의 재정력차 결정요인분석과 개선방안, 한국지방행정연구원 연구보고서 1997, 2, 54-56쪽

4) 이상용, 지방재정조정제도의 인센티브 부여방안, 지방재정 1996년 제3호, 32쪽

지역특성을 감안한 지역발전을 통하여 이룩될 수 있다.

둘째, 방만한 재정운용을 억제함과 아울러 인건비등 경상적 경비를 줄여 투자적경비의 확보를 유도할 수 있는 효과를 얻을 수 있다.

셋째, 지방세 징수노력에 대해 인센티브를 부여함으로써 보다 높은 징세 노력을 유도하여 지방재정을 확충할 수 있다.

넷째, 중앙정부 입장에서 재정지원의 탄력성과 국가적 차원에서 재원배분의 효율성을 제고할 수 있다. 지방재정 인센티브제도의 시행은 그동안 일률적이고 획일적으로 재정지원하던 방식에서 지방자치단체의 재정운용의 결과 및 사업실적을 평가하여 인센티브제를 적용하여 지원함으로써 중앙정부의 재정운영에 탄력성을 부여하고자 하는 측면도 있다.

다섯째, 중앙정부와 지방정부간 주요시책추진 및 재정운용에 있어 연계성이 강화되어 국가 전체적인 측면에서 볼 때, 재원배분이나 재정운용에 있어 효율성 및 종합성이 제고될 수 있다.

즉, 지방자치단체의 재정을 지원하고 지도하는 것은 국가 전체적인 입장에서 중앙정부의 의무라고 할 수 있는데, 지방재정 인센티브제도는 세원발굴, 징세노력, 예산절감, 시책개발 등에 대한 지방자치단체의 노력 여하에 따라 직접적으로 재정적 이익과 불이익이 연계되기 때문에 국가 전체적인 차원에서 정부시책의 달성이 용이하고 재정운영에 있어 중앙정부와 지방자치단체가 하나의 틀 속에서 보다 종합적으로 이루어질 수 있다는 효과가 있다.

3. 인센티브제도의 부정적 측면

이상과 같은 지방재정 인센티브제도의 긍정적인 측면에서의 의의 및 효

과가 있는 반면, 한편으로는 인센티브의 평가지표, 적용방법등에 따라서는 부정적인 측면이 나타날 수 있다.

첫째, 중앙정부의 시책을 일방적으로 유도하거나 행·재정통제수단으로 활용될 여지가 있다는 점을 들 수 있다. 인센티브의 평가지표 중 시책에 충실히 따라야만 점수를 얻을 수 있는 항목들이 있거나 인센티브제도내에 재정패널티제도까지도 포함되어 있으면 더욱 지방자치단체를 중앙정부의 시책을 유도하고 지방재정을 통제하는 수단으로 이용될 가능성을 배제할 수 없다.

따라서 지방재정 인센티브를 부여하기 위한 평가지표 및 적용방법이 투명하고 합리적으로 이루어질 수 있을 때 중앙정부의 재정통제로부터 벗어날 수 있을 뿐만아니라 인센티브제도의 원래의 목적이 실현될 수 있을 것이다.

둘째, 지방교부세에 의한 지방자치단체의 재원보장 기능이 약화될 우려가 있다. 지방교부세의 원래 기능은 재정력이 취약한 자치단체에 대한 재원보전역할을 하는 것이다. 그런데 지방교부세의 일부를 재정인센티브의 재원으로 활용할 경우 그 활용되는 금액만큼 지방자치단체에 대한 재정보전재원이 줄어들어 자치단체에 따라서는 재정인센티브제도로 인하여 재정불이익을 받을 수 있어 지역현안사업의 시행에 차질을 가져 올 우려가 있다.

즉, 지역의 경제적 기반이 취약하여 그로 인해 그 지역의 재정여건이 구조적으로 취약한 자치단체의 경우 자구노력의 여지가 크지 않으며 자구노력을 하더라도 재정력이 좋은 자치단체의 자구노력보다 상대적으로 좋게 평가받기가 매우 어려운 것이다. 이와 같이 재정력이 열악한 자치단체가 인센티브제도로 인하여 오히려 재정적 불이익을 받을 경우 지방교부세로 이루어지는 지역사업들이 시행에 있어서 차질을 가져올 수도 있다.

셋째, 재정조정기능의 저하로 인하여 지역불균등발전이 확대될 가능성이

있다. 지방교부세의 목적중의 하나가 자치단체간의 재정조정을 행하는 것이다. 그러나 이미 지적했듯이 재정여권이 취약한 지방자치단체는 자구노력의 여지가 적어 구조적으로 자구노력에 대한 평가가 상대적으로 낮게 나타날 가능성이 있다.

이로 인해 오히려 자치단체간 재정격차가 확대될 가능성이 있기 때문에 현행의 지방교부세를 인센티브재원으로 하는 방식은 재검토되어야 함과 동시에 지방재정 인센티브제도의 시행으로 인한 지방자치단체의 재정형평화 및 재원보장 측면이 저해받지 않는 방향으로 방안이 모색되어야 할 것이다.

이상과 같이 지방재정 인센티브제도의 부정적인 측면이 내포되어 있기 때문에 예산절감, 세수확충등이 우수한 지방자치단체에 대하여 지방교부세 산정에서 혜택을 주고 저조한 자치단체에 대해서는 지방교부세를 감액한다는 인센티브제도에 대해 재정력이 약한 지방자치단체들은 현행 지방재정 인센티브제도의 개선을 요구하고 있다.

예를 들어 '97년도 국고지원 현안사업 예산반영이 저조한 광주광역시와 전라남도의 경우 재정자립도가 하위수준으로 재원보전적 성격의 지방교부세를 많이 받아야 지역개발사업들을 원만히 추진할 수 있다고 주장하고 있다.

이들 자치단체는 현행의 인센티브제도는 재정력이 여유있는 지방자치단체들이 보다 유리한 입장이기 때문에 가능한 자치단체의 재정력과는 무관한 상황에서 자구노력을 평가하여 인센티브를 적용하는 방안이 강구되어야 하는등 인센티브제도를 상당한 부분 보완하여야 한다고 주장하고 있다.

지방자치단체들은 이외에도 인센티브제도는 해마다 기준실적 대비 공무원정원의 감축, 경비의 절감등 축소가 계속되어야 하는데다 지방교부세 확보를 위해 필수 인원도 줄여야 혜택을 받을 수 있게 되어 있어 공무원의 업무과다, 시민행정서비스 질 저하 등을 초래할 수 있다는 문제를 제기하기도

하고 있다. 실적이 저조한 지방자치단체에 대하여 일률적으로 지방교부세를 감액하게 되면 도로개발, 오지개발, 정주권개발 등 지방교부세로 이루어지는 지역사업들이 제때 이루어질 수 없을뿐만아니라 그동안 추진해 오고 있거나 계획된 지역개발사업들도 차질을 빚을 우려가 있다고 주장하고 있다.⁵⁾

한편 광역자치단체의 기초자치단체에 대한 인센티브제도의 도입이 이루어지고 있는데, 이에 대해 기초자치단체 입장에서 반발하고 있다. 인센티브제의 평가 항목 중 도의 정책에 충실히 따라야만 점수를 딸 수 있는 항목들이 많아 경우에 따라서는 시·군을 통제하는 수단으로 이용될 소지가 많다는 지적을 하고 있다.⁶⁾

<표 2-1> 지방재정 인센티브 효과 및 부정적인 측면

| 긍정적인 효과 | 부정적인 측면 | 개선과제 |
|---|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - 자구노력 유도(경쟁메카니즘) - 경비절감 - 자주재원 확충 - 중앙정부의 재정운용 탄력성 제고 - 중앙과 지방간 연계성 강화 | <ul style="list-style-type: none"> - 중앙정부의 재정통제 - 자원보장기능의 약화로 인한 사업추진 곤란 - 자치단체간 재정형평화기능의 약화 | <ul style="list-style-type: none"> - 객관적이고 합리적인 평가지표의 개발 - 인센티브 적용재원 및 적용방법의 개선 |

이상의 지방재정 인센티브제도의 긍정적인 측면과 부정적인 측면을 정리하면 <표 2-1>과 같다.

5) 광주일보, 96. 10. 16자
6) 제주신문, 96. 8. 22일자.

제2절 지방재정 인센티브의 유형

1. 평가지표별 분류

가. 개별적 평가지표

지방재정 인센티브제도를 체계화시키고 정착시키기 위한 또 하나의 이론적인 과제로서는 위에서 서술한 개념 및 의의에 대한 정립과 아울러 지방재정 인센티브제도에는 어떠한 유형이 있고 또한 어떠한 유형이 있을 수 있는지를 체계화시킬 필요성이 있다. 이는 향후 인센티브의 유형을 선택하고 제도를 개선하는데 있어 하나의 판단기준이 될 수 있다.

처음으로 유형화를 시도하다 보면 부적절한 표현이나 분류상의 오류가 존재할 수도 있다. 이는 향후 꾸준한 연구속에서 보완될 과제로 생각되는데, 그러나 인센티브제도에 대한 이해를 높이고 그 이론적인 기초를 제시한다는 데는 큰 의의가 있다고 생각된다.

체계화를 위하여 본 연구에서는 현행 우리나라의 제도와 외국의 경우 그리고 향후 인센티브제도로써 가능할 것으로 예상되는 것을 고려하여 인센티브의 형태를 유형화 해보면, 평가지표별 분류, 적용시기별 분류, 적용채원별 분류, 적용형태별 분류, 실시주체별 분류 등 크게 5가지의 유형으로 분류해 볼 수 있다.

평가지표별 분류는 인센티브를 부여하기 위한 평가지표를 선정하는 방법에 따른 분류하고 할 수 있는데, 여기에는 개별적 평가지표와 종합적인 평가지표의 형태가 있을 수 있다. 먼저 개별적인 평가지표란 인센티브를 부여하는 데 있어 개개의 평가지표를 선정하여 그 개개의 평가지표마다 평가결과에 따라 인센티브를 부여하는 형태라 할 수 있다. 개별적인 평가지표로

활용될 수 있는 것은 다음과 같은데, 이중 평가목적에 따라 선별적으로 채택하여 활용하는 것이 바람직하다.

- 예산절감 여부 평가지표로는 공무원의 인건비 절감, 일용인부 사용 억제 상황등이 있을 수 있다.
- 정세노력 및 세수확충 평가지표로는 지방세 징수율, 지방세수 증가율, 자주재원증가율 등을 들 수 있다.
- 재정운용 효율성 평가지표로는 투자적경비증가율, 경상수지비율등을 들 수 있다.
- 주요시책 추진상황 평가지표로는 물가관리, 재난관리등 내무행정을 포함한 국가시책의 추진상황등이 활용될 수 있다.

이와 같은 개별적인 평가지표를 선정하여 인센티브를 부여할 경우 평가가 개별적으로 이루어지기 때문에 재정운영에 대한 노력의 여부가 명확하게 드러나 지방재정단체의 입장에서 무엇을 잘하고 잘못했는지를 쉽게 알 수 있다는 장점이 있다.

한편 단점으로는 선정된 평가지표에 관한 사항은 다른 지방자치단체보다 지구노력의 여지가 많아 상대적으로 우수한 평가를 받았다고 하더라도 평가지표로 선정이 안된 지방재정운영 전반에 대한 그외의 여러 가지 내용 관한 사항은 다소 게을리 할 가능성도 배제할수 없을뿐만 아니라 지방재정운영 전반에 관한 종합적인 평가가 결여될 수 있다는 단점을 안고 있다. 또한 개개 평가지표마다 평가하고 그 결과에 따라 인센티브를 부여하게 되어 있어 매우 복잡한 구조가 될 수 있다는 단점을 내포하고 있다.

나. 종합적 평가지표

종합적 평가지표란 인센티브를 부여하는데 있어 평가지표를 종합화하여

종합적인 평가결과에 따라 인센티브를 일괄적으로 부여하는 형태라 할 수 있다.

종합적 평가지표의 형태를 취할 경우 평가하고자 하는 대상을 부문별로 유형화하여 각 부문별 몇 개의 평가지표를 선정하고, 각 평가지표마다 전국 평균을 이상인 부분만 합산하여 전 자치단체를 대상으로 상위그룹, 중위그룹, 하위그룹으로 분류한다.

그리고 다음으로 인센티브 재원 총액이 정해진 경우는 그 재원을 가지고 각 그룹별로 차등하여 인분한다. 만약 인센티브 재원 총액이 정해져 있지 않은 경우는 인센티브 적용재원을 가지고 전국 평균을 이상인 자치단체마다 그 평균을 이상에 해당하는 금액의 일정분을 자치단체마다 배분하는 형태를 고려할 수 있다.

이와 같은 종합적인 평가지표를 활용할 경우는 개별적 평가지표의 형태를 취하는 것보다 지방재정 운용 전반을 비교적 종합적으로 평가한 결과에 따라 인센티브가 부여된다는 장점을 가질 수 있다.

반면 개별적인 평가지표의 종합적인 결과에 의해 인센티브가 부여되기 때문에 지방자치단체 입장에서는 무엇을 어느정도 잘하고 잘못했는지를 판단하기가 비교적 어렵고 명확하게 드러나지 않는다는 단점이 있을 수 있다.

2. 적용시기별 분류

가. 사전적 적용

인센티브 적용시기별 분류란 인센티브요소가 제도속에 내재되어 있는지의 여부에 따라 분류될 수 있는데, 여기에는 사전적 적용형태와 사후적 적용형태로 나누어 볼 수 있다.

사전적 적용형태의 경우는, 예를들어 지방교부세의 보통교부세 산정방식에 보정계수로서 인센티브를 반영하는 경우, 일본의 경우처럼 유보율의 차등적용을 통한 인센티브의 부여, 그리고 프랑스의 경우처럼 정세노력등이 지방교부세의 산정기준으로 포함되어 있는 경우등 인센티브의 요소가 제도 속에 내재되어 산정기준에 반영되고 있는 형태라 할 수 있다.

이와같은 사전적 적용형태를 취할 경우는 인센티브 부여를 위하여 지방교부세를 별도로 산정한다든지 하는 노력이 없어도 지방교부세 산정과정속에서 저절로 인센티브가 부여되고 있으므로 지방교부세제도의 산정기준의 하나로 생각될 수 있어 인센티브제도로 보기보다는 지방교부세제도로 인식될 가능성이 있어 인센티브에 대한 자치단체의 노력이나 효과가 미약해 질 수 있다는 단점이 있다.

나. 사후적 적용

사후적 적용형태의 경우는 지방교부세의 보통교부세 산정후에 별도로 추가적으로 평가지표에 의한 평가결과에 따라 인센티브를 부여하는 형태라 할 수 있다.

인센티브제도 자체가 노력여부에 따라 보상적 차원에서 행해지는 것이 일반적인 인식이기 때문에 사전적 적용형태를 취하기 보다는 사후적 형태를 취하는 것이 보다 바람직하다. 왜냐하면 추가적으로 재정상의 보상적 차원에서 인센티브를 부여할 경우 지방자치단체간 지구노력에 대해 경쟁이 유도될 수 있고 또한 인센티브를 부여받은 사항이 명확히 드러나 인센티브의 효과가 크게 나타날 수 있기 때문이다.

3. 적용자원별 분류

가. 보통교부세

인센티브 적용자원별 분류란 인센티브 평가지표에 의한 평가결과에 따라 인센티브를 어떤 자원 및 방법으로 부여할 것인가에 따른 분류형태라 할 수 있다.

인센티브 적용자원 및 방법으로 고려될 수 있는 것은 여러 가지가 있겠으나 그중에서도 보통교부세, 특별교부세, 지방채제도, 국고보조금 제도를 활용할 수 있다. 물론 각 제도마다 특성이나 장단점이 있기 때문에 인센티브 적용재원으로 어느 제도를 활용할 것인지는 각국의 재정시스템이나 정부간 재정관계 그리고 인센티브를 부여하는 목적등 나라마다의 상황에 따라 선택되는 것이 바람직하다.

먼저 보통교부세를 재원으로 할 경우는 기준재정수입액 산정시 유보율을 차등하는 형태를 취할 수 있고 그리고 기준재정수요액 산정시 보정계수 등을 통하여 인센티브를 적용할 수 있다.

그러나 지방교부세의 보통교부세를 인센티브 적용재원으로 활용할 경우 지방교부세의 본래 목적인 재정조정기능과 자원보장기능이 왜곡될 가능성이 크다는 문제점을 안고 있기 때문에 이에 대한 고려가 있어야 할 것이다.

나. 특별교부세

특별교부세를 인센티브재원으로 활용할 경우 여러 가지 효과를 얻을 수 있다. 특별교부세를 활용할 경우는 먼저 인센티브 부여가 사후적으로 재정적 보상차원에서 추가적으로 이루어질 수 있어 인센티브의 취지에 보다 적합하고 또한 인센티브 부여 사실에 대해 명확하게 드러나는 등 그 효과가

매우 크게 나타날 수 있다.

또한 보통교부세를 재원으로 할 경우는 지방교부세제도의 재원보장기능이나 재정조정기능등이 왜곡되거나 저해될 가능성이 있으나 특별교부세를 재원으로 할 경우는 보통교부세의 배분과는 관계없기 때문에 이를 제거할 수 있다.

또한 특별교부세 배분에 있어서 투명성과 형평성 제고가 제기되고 있는 우리나라의 상황에서 특별교부세를 일정한 인센티브 평가지표에 의한 평가 결과에 따라 배분된다면 제도의 투명성 및 합리성이 제고되어 특별교부세제도가 보완되는 효과를 얻을 수 있다.

다. 국고보조금

국고보조금제도를 인센티브의 적용수단의 하나로 활용될 수 있는데, 이 경우 현재 제도화는 되어 있으나 활용되지 못하고 있는 차등보조금제도를 이용할 수 있다.

즉, 인센티브 평가지표에 의한 평가결과에 따라 국고보조금사업의 지방비 부담을 차등함으로써 인센티브를 부여하는 형태가 고려될 수 있다. 이 경우는 평가지표를 개별적으로 활용하기 보다는 지표를 종합화하여 적용하는 것이 바람직하다.

라. 지방채

한가지 더 예를 든다면 지방채제도를 인센티브 적용수단으로 활용할 수 있다. 이 경우 인센티브 평가지표에 의한 평가결과에 따라 지방채 발행을 완화하는 방법이 있을 수 있고 그리고 지방채 원금 상환비의 일정비율을 기준재정수요액에 반영해주는 방안등이 고려될 수 있다.

일본의 경우 엄격히 말해 인센티브라고는 규정하기는 어려운 면이 있겠으나 지방채 상환비를 기준재정수요액에 반영해 줌으로서 자치단체에 일종의 인센티브를 부여하고 있다.

그러나 우리나라의 상황에서는 일본의 경우와 같이 지방채를 활용하여 인센티브를 부여하는 형태를 취하기에는 인식상의 문제등으로 인하여 어려움이 있다. 따라서 본 연구에서는 개선방안에 지방채를 활용하는 방안은 제외하고 있다.

4. 적용형태별 분류

가. 인센티브 단독형

인센티브 적용형태별 분류란 인센티브제도를 시행하는데 있어서 인센티브만 부여할 것인지 동시에 재정벌칙도 병행할 것인지에 따른 분류라 할 수 있다.

먼저 인센티브 단독형이란 평가결과가 우수한 지방자치단체에 인센티브제도를 문자 그대로 재정상의 보상적인 차원에서만 활용하는 형태라고 할 수 있다.

나. 재정벌칙 복합형

재정벌칙 복합형이란 인센티브제도를 재정상의 보상적인 차원뿐만 아니라 평가지표 및 평가결과에 따라서는 재원을 삭감하는 등의 재정적 불이익을 동시에 부여하는 형태라 할 수 있다.

이는 자구노력을 유도하는 효과면에서는 인센티브 단독형보다 강력하다고 할 수 있으나 재정벌칙으로 인한 자치단체의 자원감소에 따라 발생하는

여러 가지 문제가 있을 수 있다.

5. 실시주체별 분류

가. 중앙정부 주체

인센티브 실시주체별 분류란 인센티브를 실시하는 주체가 어디에 있느냐에 따른 분류라고 할 수 있다. 먼저 중앙정부가 지방자치단체의 재정운영을 평가하여 인센티브를 부여하는 형태가 있을 수 있다.

우리나라의 내무부를 포함하여 인센티브를 시행하고 있는 외국의 경우를 보더라도 중앙정부가 실시주체가 되고 있다.

나. 지방자치단체 주체

지방자치단체가 인센티브의 실시주체가 되는 경우로서, 이는 광역자치단체가 기초자치단체의 재정운영을 평가하여 인센티브를 부여하는 형태라고 할 수 있다. 우리나라의 경우 일부 광역자치단체가 기초자치단체를 대상으로 시행되고 있는 형태이다.

이상에서 지방재정 인센티브제도로서 가능한 형태를 유형화하여 보았는데, 아직 체계적이라 할 수는 없겠으나 어느정도 지방재정에 대한 인센티브 제도를 이해하고 그리고 향후 인센티브제도의 틀을 짜는데는 하나의 유의한 기준이 될 수 있으리라 기대된다. 이하 정리하면 <표 2-2>와 같다.

<표 2-2> 지방재정 인센티브의 유형 및 장단점

| 유형 | 형태 | 방법 | 장단점 |
|--------|-----------|--|----------------------------------|
| 평가 지표별 | 개별적 평가지표 | 지방세 징수율, 인건비절감률 등 개별적인 지표를 선정하여 개별적으로 평가 | 노력여부 명쾌, 종합적인 평가 결여 |
| | 종합적 평가지표 | 평가할 대상을 부문별로 유형화하여 각 부문마다 평가지표 선정하여 평점을 합산 | 종합적인 평가가 가능, 각 지표별 노력여부가 명쾌 |
| 적용 시기별 | 사전적 적용 | 지방교부세제도에 인센티브 요소가 내재 | 자구노력유도가 약하고 인센티브 효과가 비교적 적음 |
| | 사후적 적용 | 별도의 추가적인 재정적 보상차원에서 인센티브 부여 | 자구노력을 유도하고 인센티브의 효과가 매우 큼 |
| 적용 재원별 | 보통교부세 | 기준재정수요액 및 기준재정 수입액 산정방식에 인센티브 요소 적용 | 자구노력 효과 미흡, 지방교부세 제도의 왜곡우려 |
| | 특별교부세 | 특별교부세 재원의 일부를 활용 | 특별교부세의 투명성 제고 및 기능보완 |
| | 국고보조금 | 국고보조사업 지방비부담률을 차등 | 차등보조금제도의 활성화 |
| | 지방채 | 지방채의 원리금 상환비의 일정비를 보전 | 제도시행이 복잡하고 인식상의 문제가 제기 |
| 적용 형태별 | 인센티브 단독형 | 재정적 보상차원에서 추가적으로 재정지원 | 인센티브 본래의 의미에 격함 |
| | 재정별칙 복합형 | 재정지원과 동시에 감역제도를 병행 | 효과는 크나 보상적인 차원의 인센티브 본래의 의미에 부적합 |
| 실시주체별 | 중앙정부 주체 | 중앙정부가 지방자치단체를 평가 | 재정문용 효율성 및 합리성제고, 재정통제 우려 |
| | 지방자치단체 주체 | 광역자치단체가 기초자치단체를 평가 | 상 동 |

제3장 지방재정 인센티브제도의 현황과 문제점

제1절 지방재정 인센티브제도의 현황

1. 보통교부세에 의한 인센티브

가. 경상적경비 절감

지방재정운영의 건전화와 경쟁력제고 및 재원의 효율적 배분을 위한 우리나라의 지방재정 인센티브제도는 보통교부세와 특별교부세를 재원으로 활용하고 있고 그리고 총8개(보통교부세에 의한 평가지표 5개, 특별교부세에 의한 평가지표 3개)의 개별적인 평가지표를 선택하여 인센티브를 부여하는 형태를 취하고 있다. 또한 인센티브 뿐만아니라 재정벌칙도 동시에 병행하는 형태를 취하고 있다.

보통교부세의 경우 기준재정수요액 및 기준재정수입액 산정에 인센티브를 반영하고 있는데, 1997년의 경우 5개 분야의 평가지표에 의한 평가결과에 따라 지방자치단체에 총 834억원을 인센티브 명목으로 증액하여 반영한 것으로 나타나고 있다.

먼저 경상적경비의 절감에 대한 평가지표의 경우는 매년 일반경비, 관서당경비등 경상적경비가 전년도 결산액과 대비하여 동종단체 평균 증가율보다 낮은 단체에 대하여 일반관리비수요액에 증액하여 보정하는 방법으로 인센티브를 부여하고 있다.

보정방법으로는 증가율이 평균보다 낮은 단체에 적용하고 있는데 산정방법은 다음과 같다.

$$\text{일반관리수요액} * (\text{동종단체 평균증가율} - \text{당해단체 증가율}) * 30\%$$

그 결과 1997년도의 경우 총 110억원이 보통교부세에서 지원되었는데, 자치단체별로 평균을 보면 광역시 10억원, 도 5억, 시 8,000만원, 군 7,000만원이다. 구체적으로 광역시중 대구 13억원, 대전 7억원, 도의 경우 전북 9억원, 전남 6억원, 충북 3억원, 시의 경우 안산 4억원, 충주 2억원등 40개시, 군의 경우는 인제 2억원, 용진 2억원등 49개군이 인센티브의 적용을 받았다.

<표 3-1> 경상경비절감에 대한 인센티브

| | 광역시 | 도 | 시 | 군 | 증계 |
|-----------|-----------------|-------------------------|---------------------------|---------------------------|------|
| 자치단체 별 | 대구 13억 대전 7억 | 전북 9억 전남 6억 충북 3억 | 안산 4억 충주 2억 그외 38개시 | 인제 2억 용진 2억 그외 47개군 | |
| 평균 | 10억 | 6억 | 8천만 | 7천만 | 110억 |

경상적 경비절감에 따른 인센티브 부여현황을 <표 3-1>에서 알 수 있듯이 재정력이 낮은 시군보다 비교적 재정력이 좋은 광역자치단체나 도 지역에 인센티브가 많이 부여되는 경향을 보이고 있다. 이는 그만큼 재정력이 좋은 자치단체 일수록 경상적 경비를 줄일수 있는 자구노력의 여지가 상대

적으로 많아 평가결과가 좋게 나타나고 있다는 점을 나타내주고 있다고 할 수 있다

이와같이 인센티브제도로 인하여 인센티브를 부여받지 못한 재정력이 약한 시군의 경우는 대체로 지방교부세가 삭감되는 결과를 초래하게 되어 더욱 재정이 궁핍해지는 결과를 가져올 수 있다.

뿐만 아니라 인센티브를 부여받은 자치단체의 경우를 보더라도 시군의 경우 보다는 재정력이 좋은 광역자치단체가 상대적으로 인센티브를 많이 부여받고 있는 것으로 나타나고 있어 자치단체간 재정불균형이 오히려 심화되는 결과를 초래할 수도 있어 재정형평화가 기본목표인 지방교부세의 본래 취지에 위배되는 현상을 가져올 수 있다.

나. 지방세 징수노력

세원발굴 및 징수의욕고취를 위한 평가지표인 지방세 징수노력의 평가방법은 전년도 대비 지방세수 증가율이 높은 단체에 대하여 정산분 수입산정시 감액보정하는 형태로 인센티브를 부여하고 있다.

즉, 지방세 정산결과 세수결산액이 많은 자치단체는 그 증가분의 40%만 보통교부세의 기준재정수입으로 반영함으로써 잔여 60%는 당해단체의 자주재원으로 활용토록하여 징세의욕을 고취하고 있는데 평가방법으로는 다음과 같다.

$$\text{지방세정산액의 } 40\% \cdot (\text{동종단체 평균증가율} - \text{당해단체 증가율})$$

1997년 지방세 징수노력에 따른 인센티브 부여액은 총 257억원으로 나타나고 있는데, 단계별로 평균을 보면 광역시 5억, 도 10억, 시 4억, 군 6,000만원이다.

구체적으로 광역시의 경우 인천 22억, 광주 1억, 도의 경우 경기 43억, 충남 20억, 충북 9억, 시의 경우 고양 33억, 창원 25억등 37개 시가 혜택을 받았고 그리고 군의 경우 영암 3억 해남 2억등 40개 군이 혜택을 받았다. 한편 1996년 홍천군의 경우 당초 지방세수 추계액보다 13억 8,000만원을 더 많이 징수하여 8억 3,000만원을 자주재원으로 사용하게 되는 인센티브를 부여받은 것으로 나타나고 있다.

<표 3-2>에 나타나 있듯이 지방세 징수노력에 대한 인센티브를 부여한 경우도 앞의 경상적경비 절감에 따른 인센티브 부여 경우와 마찬가지로 자치단체간 재정불균형 확대 및 재정력이 열악한 자치단체가 재원보장에 있어 불이익을 초래하는 현상이 나타나고 있다.

광역자치단체 및 도의 경우보다 지방재정이 상대적으로 열악한 군의 경우가 인센티브의 혜택이 적게 나타나고 그리고 동급의 자치단체의 경우에도 인센티브의 편차가 크게 나타나고 있다.

<표 3-2> 지방세 징수노력에 대한 인센티브

| | 광역시 | 도 | 시 | 군 | 총계 |
|-------|-----------------|---------------------------|------------------------------|----------------------------|------|
| 자치단체별 | 인천 22억 광주 1억 | 경기 43억 충남 20억 충북 9억 | 고양 33억 창원 25억 그외 35개 시 | 영암 3억 해남 2억 그외 38개 군 | 257억 |
| 평균 | 5억 | 10억 | 4억 | 6천만 | |

지방자치단체간 인센티브의 편차가 크고 또한 광역시나 도의 경우가 인센티브의 혜택이 크게 주어지게 된 것이 전적으로 지방세 징수노력에 의한 결과라고 볼 수 있다면 그만큼 인센티브의 효과가 크다고 할 수 있겠으나 그러나 현실의 우리나라 지방재정 상황을 보면 그렇게 단정지을수 없는 측면을 내포하고 있다

왜냐하면 인천광역시나 경기도가 다른 시, 도에 비해 많은 인센티브 혜택을 받고 있는 것은 지방세 징수노력에 의한 측면도 있겠으나 그러나 지방세수의 기반인 지역경제의 기반이 강하여 비롯된 결과라고도 볼 수 있기 때문이다

따라서 인센티브 평가지표를 선정하는데 있어서 신중을 기해야 하는데, 예를 들어 단기적으로는 이미 주어진 것으로 볼 수 있는 지역경제력 및 그에 따른 지방재정력이 인센티브 평가에 큰 영향을 미쳐 재정력이 좋은 자치단체가 당연히 우수한 평가결과가 나오는 것을 막고 가능한 전 자치단체가 재정력과는 비교적 무관하게 그야말로 자구노력의 정도에 따라 평가결과가 나올 수 있는 평가지표가 선정되어야 할 것이다

다. 일용인부사용 억제

일용인부의 사용을 억제하여 예산절감에 노력하고 있는지의 여부도 인센티브의 평가지표로 사용되고 있는데, 그 평가방법으로는 인구수, 행정동수를 기준으로 단체를 유형화하여 동종단체의 표준정원에 비하여 일용인부 평균 사용 인원이 적은 단체에 대해 일반관리비수요를 증액반영하고 있다.

이 평가지표는 인센티브 뿐만아니라 재정벌칙을 동시에 병행하고 있다. 즉, 일용인부 평균사용 인원이 많은 단체는 감액반영함으로써 예산절감을

유도하고 있는데, 평가방식은 다음과 같다.

$$\text{일반관리비수요액} * \left(1 - \frac{\text{당해단체의 일용인부}}{\text{당해단체의 표준경원}} * \frac{\text{단체의 표준경원}}{\text{동종단체의 일용인부}} \right)$$

1997년도 일용인부 사용에 대한 평가결과 인센티브 또는 재정벌칙의 명목으로 총 198억원의 수요증감이 이루어졌다.

<표3-3>에 나타나 있듯이 광역시의 경우 증가단체는 부산 27억, 인천 10억, 광주 15억, 그리고 감액단체는 대구 28억, 대전 25억이 감액되었다. 도의 경우는 경기 34억, 경남 11억이 증액되었고 충남 10억, 전북 15억원이 감액되었다. 시의 경우는 평택 2억, 군산 6억, 여수 3억이 증액되었고 수원 3억, 청주 4억이 감액되었다. 군의 경우 양주 1억, 고창 1억이 증액되었고 화성 1억, 예산 1억이 감액되었다.

<표 3-3> 일용인부 사용억제에 대한 인센티브

| | 광역시 | 도 | 시 | 군 | 계 | 증감증액 |
|----------------|----------------------------|------------------|-------------------------|-------------------------|------|------|
| 증액단체 (인센티브) | 부산 27억 인천 10억 광주 15억 | 경기 34억 경남 11억 | 평택 2억 군산 6억 여수 3억 | 양주 1억 고창 1억 거창 1억 | 111억 | 198억 |
| 감액단체 (재정벌칙) | 대구 28억 대전 25억 | 충남 10억 전북 15억 | 수원 3억 청주 4억 | 화성 1억 예산 1억 | 87억 | |

한편 1996년의 경우, 예를 들어 여수시는 동일규모단체의 평균 일용인부

254명보다 146명이 적은 108명을 사용함으로써 인센티브 명목으로 보통교부세를 2억원 많게 배정받은 반면 서귀포시의 경우 동일규모단체 평균 일용인부 254명보다 94명이 많은 348명을 사용함으로써 재정벌칙 명목으로 보통교부세를 2억 6,000만원을 적게 배정받았다.

라. 지방세 징수율

지방세 징수율에 대해서도 인센티브와 재정벌칙을 병행하고 있는데, 자치단체별 지방세 결산액에 의한 징수율이 동종단체의 평균 징수율보다 높은 경우 징세비수요를 증액하여 인센티브를 부여하고 있고, 반면에 평균징수율보다 낮은 경우 재정벌칙으로 감액반영함으로써 징수노력을 제고하고 있다. 평가방법으로는 다음과 같다.

$$\text{징세비 수요액} * \left(\frac{\text{당해단체의 징수율}}{\text{동종단체의 징수율 평균}} - 1 \right)$$

1997년도 지방세 징수율에 대한 평가결과 총 22억원의 보통교부세가 자치단체에 따라 증감되는 결과가 나타났다. 광역시의 경우는 인천 4억, 광주 3억이 증액되었고 부산은 9억이 감소되었다. 도의 경우는 전남 5,000만원, 경북 4,000만원이 증액되었고 충북 3,000만원, 경남 4,000만원이 감액되었다. 시의 경우 정읍 3,000만원, 거제 3,000만원이 증액되었고 부천 3,000만원, 안산 3,000만원, 평택이 1억원이 감액되었다. 군의 경우는 예산 2,000만원, 부안 2,000만원, 고흥 3,000만원이 증액되었는 반면 광주 5,000만원, 포천이 1

역원 감액되었다.

한편 1996년도의 경우, 예를 들어 시의 지방세 평균징수율은 92%이나 남원시는 98%를 징수함으로써 500만원을 인센티브 명목으로 보통교부세가 증액배정되었고 경주시는 87%를 징수하여 보통교부세가 1,000만원이 감액배정되었다.

<표 3-4>에서 보듯이 지방세 징수율에 대한 인센티브 재원 총계는 22억 원으로 전체 인센티브 재원에서 차지하는 비율은 적으나 평가지표로서의 의의는 매우 크다고 할 수 있다. 왜냐하면 지방세 징수율은 자치단체의 재정력과는 직접 관계없이 징수노력에 의해 평가결과가 나타날 수 있어 비교적 자치단체가 동등한 입장에서 출발하여 평가받을 수 있기 때문이다.

<표 3-4> 지방세 징수율에 대한 인센티브

| | 광역시 | 도 | 시 | 군 | 계 | 증감총액 |
|----------------|----------------|------------------------|---------------------------------|-------------------------------------|-----------|------|
| 증액단체 (인센티브) | 인천 4억 광주 3억 | 전남 5,000만 경북 4,000만 | 경남 3,000만 거제 3,000만 | 예산 2,000만 부안 2,000만 고흥 3,000만 | 9억 2,000만 | |
| 감액단체 (인센티브) | 부산 9억 | 충북 3,000만 경남 4,000만 | 부천 3,000만 안산 3,000만 평택 1억 | 광주 5,000만 포천 1억 | 12억8,000만 | 22억 |

마. 공무원 표준정원 기준 인건비

자치단체별 표준정원기준으로 한 인건비를 평가지표로 하여 그 결과를 인건비수요에 산정함으로써 인센티브 및 재정벌칙을 부여하여 인력감축 및 적정인력운영을 유도하고 있다.

이는 1996년 현정원 기준으로 산정하여 인센티브를 부여하던 것을 1997년부터 표준정원 기준으로 바뀌었다. 1996년도의 인센티브 부여현황을 보면,

경남 의령군의 경우 총정원이 561명이나 현정원은 517명으로 절감인원 44명에 대한 인건비수요 9억원을 증액산정하여 교부세 총238억원을 배정하였다. 그리고 경기 광주군의 경우 총정원이 482명이나 현정원이 645명으로 초과인원 163명에 대한 인건비수요 10억원을 감액산정하여 교부세를 총65억원을 배정하였다

이것이 개정되어 1997년부터는 자치단체별 표준정원 기준으로 인건비를 산정하되, 급격한 수요변동 방지를 위해 표준정원 반영비율을 30%(1996년 15%)로 하고 있으나 그 반영비율을 연차적으로 2000년에는 100%로 확대적용할 방침이다.

<표 3-5> 공무원 표준정원 기준 인건비에 대한 인센티브

| | 서울 | 광역시 | 도 | 시 | 군 | 계 | 증감합계 |
|----------------|------|-----|----|----|-----|------|------|
| 증액단체 (이센티브) | | | 3억 | | 89억 | 92억 | 457억 |
| 감액단체 (재정벌칙) | 291억 | 71억 | | 3억 | | 365억 | |

1997년 공무원 표준정원 기준 인건비에 대한 인센티브 부여현황은 <표 3-5>과 같이 나타나고 있는데, 이는 1996년의 자치단체별 현정원에 의한 산정방식(1996년도의 경우는 증액단체가 92개 단체 530억원, 감액단체는 69개 단체로 530억원으로 절감액은 없는 것으로 나타났다.) 보다 총 273억원 정도 예산절감 효과를 보이고 있다.

예를들어 감액받은 단체는 서울시 291억, 광역시 71억, 시 3억으로 나타났다. 반면 증액받은 단체는 도 3억, 군 89억으로 나타나 전체적으로 273억원이 절감되는 효과를 보여주었다.

지방교부세 배정시 인건비 점유율은 34%정도로 매우 높기 때문에 연차적으로 공무원 표준정원 기준 인건비에 대한 인센티브 반영비율을 100%로 상향될 경우 효과는 높은 것으로 기대되고 있고, 나아가 인건비뿐만아니라 자치단체 일반회계 예산중 전체 경상적 경비를 평가지표로 할 경우는 보다 높은 예산절감 유도 효과가 기대될 수 있다.

2. 특별교부세에 의한 인센티브

가. 학교폭력근절대책 우수단체 지원

특별교부세를 재원으로 하여 인센티브를 부여하고 있는데, 평가지표는 학교폭력근절 대책 상황, 재난관리 상황, 물가관리 상황등 내무행정시책에 대한 3개의 평가지표를 선정하여 시책추진 상황을 평가한 후 우수단체에 대해 특별교부세의 시책사업비를 가지고 지원하고 있다. 1997년 3개 평가지표에 각 지표마다 35억씩 총 105억원을 지원했다.

먼저 학교폭력근절 대책에 대한 평가내용을 보면, 학교폭력근절을 위한 추진조직체 운영실태, 청소년 선도, 그리고 유해환경정비등을 평가한 후 시책추진 우수단체에 시도별로 1억에서 7억 원을 지원함으로써 총 35억원이 지원되었다.

나. 재난관리 우수단체 지원

재난관리에 대한 평가내용으로는 산불발생 상황과 대책, 재난관리 상황, 재난예방 및 안전관리 실태등에 대해 평가한 후 우수단체에 시도, 시군구별로 1억원에서 11억원등 총 35억원이 지원되었다.

다. 물가안정관리 우수단체 지원

물가관리에 대한 평가내용으로는 물가안정노력, 총체적 물가관리체계 확립, 현장중심의 지도 및 점검등에 대해 평가한 후 우수단체에 시도, 시군구 별로 1억에서 3억원등 총 35억원이 지원되었다.

이상의 특별교부세에 의한 내무행정시책 우수단체에 대한 인센티브는 개별적인 3개 평가지표마다 각각 평가하는 형태를 취하고 있고, 그리고 보통 교부세의 경우와는 달리 재정별칙을 병행하지 않는 보상적 차원에서만 이루어지고 있다.

제5장에서 구체적으로 언급하겠지만, 현행 우리나라에서 시행되고 있는 지방재정 관련 여러 가지 제도중에서 인센티브의 재원이나 그 적용수단으로 활용할 수 있는 제도를 선택한다면 특별교부세가 여러 가지 측면에서 의의가 있고 바람직하다고 할 수 있다.

이와같은 측면에서 특별교부세를 인센티브 재원 및 적용수단으로 활용하고 있는 것은 그 타당성이 인정되나 현행 3개의 평가지표 모두가 국가시책의 목표달성노력에 대한 지표로만 구성되어 있다는 문제점을 안고 있고 또한 <표 3-6>에서 알 수 있듯이 재원이 미약한 실정이다.

<표 3-6> 특별교부세에 의한 인센티브

| 평가항목 | 학교폭력조절 | 재 난 관 리 | 물가안정관리 | 계 |
|------|--|------------------------------|-------------------|------|
| 평가내용 | *학교폭력근절 추진조직현황 *청소년 선도 *유해환경 정비 | *산물대책 *재난예방 및 관리 상황 | *물가 관리체계 *현장지도 | |
| 금 액 | 35억 | 35억 | 35억 | 105억 |

1997년도 특별교부세 총액 6,262억원중 30%로 규정되어 있는 시책사업수요를 재원으로 하여 총 105억원이 인센티브 재원으로 부여되었는데, 전체 특별교부세의 0.02%에도 미치지 않고 있어 인센티브의 효과면에서 본다면 미약한 실정이어서 인센티브 재원의 확충도 하나의 과제라고 할 수 있다.

3. 종합 및 동향

이상에서 밝힌 내무부의 지방교부세(보통교부세 및 특별교부세)를 통한 재정인센티브 부여는 예산절감 및 징세의욕 고취를 통하여 지방재정의 건전한 운영과 효율적인 운영을 위하여 지방교부세법 및 동법시행령의 규정에 근거하고 있다. 내무부의 재정인센티브제도 적용의 주된 내용은 인력감축 및 예산절감운영 단체, 징수노력 단체에 재정지원 등 자치단체간 선의의 경쟁을 통한 재정의 생산성을 제고토록 하는 것으로 제도적으로 매우 의의가 크다고 할 수 있다. 그러나 뒤의 제2절에서 밝히는 바와같이 향후 개선되어야 할 몇가지 과제를 안고 있다.

우리나라 지방재정 인센티브제도에 대한 평가지표 및 평가방법을 종합하여 정리하면 <표 3-7>과 같은데, 인센티브제도가 합리적으로 운영된다면 지방재정에 있어 새로운 방향성이나 효율성 및 생산성을 제고하는데 매우 큰 효과가 기대될 수 있다.

이와 같은 측면에서 인센티브제도의 긍정적인 효과를 기대하면서 재정경제원이나 지방자치단체에서도 인센티브제도를 도입하는 방향으로 추진되고 있다. 예를 들어 인천시와 제주도 등 광역자치단체에서도 기초자치단체를 대상으로 경영능력과 사업실적에 따라 예산을 차별 지원하는 인센티브제를 도입하기로 하였다. 먼저 인천광역시의 경우는 각 자치구에 대하여 경영능력에 따른 인센티브제도의 도입을 추진하고 있다.

<표 3-7> 현행 인센티브 평가지표 및 평가방법

| 적용 재원 | 평가항목 및 지표 | 평 가 방 법 | 인센티브 내용 | 효 과 |
|-----------------------|--------------|--|--|-----------------------------|
| 보 통 교 부 세 | 경상경비 절감 | 일반경비, 관서당경비 등 경비의 증가율이 동종단체 평균증가를 대비 낮은 정도 | 경상적 경비절감액 30%를 기준재정수요액 일반관리비 수요액에 증액함 | 예산절감과 투자적 경비 확충 유도 |
| | 지방세 징수노력 | 지방세 정산액 기준으로 동종단체 평가 증가율 대비 높은 정도 | 정산결과 증가분의 40%만 기준재정수입액으로 반영하고 60%는 자치단체의 자주재원으로 활용 | 세원발굴 및 징세의욕 고취, 자주재원 확보 |
| | 일용인부 사용억제 | 인구수, 행정동수 등 기준으로 동종단체 표준정원 대비 일용인부 평균사용 인원이 많고 적은 정도 | 평가를 기준으로 기준재정수요액 일반관리비 수요를 증액하거나 감액함 | 예산절감 및 생산성제고 |
| | 지방세 징수를 | 결산액이 동종단체 평균징수를 대비 높거나 낮은 정도 | 평가를 기준으로 기준재정수요액 징세비수요액을 증액하거나 감액함 | 징세의욕 고취 및 자주재원 확보 |
| | 공무원 표준정원 | 표준정원 산정공식에 의한 자치단체별 표준정원수 | 표준정원 기준으로 기준재정수요액 인건비수요를 증액하거나 감액함 | 인력감축을 통한 경영인력을 유지하고 생산성을 제고 |
| 특 별 교 부 세 | 학교폭력 근절 | 학교폭력근절을 위한 조직운영실태, 청소년 선도, 유해환경경비 등의 추진 정도 | 우수단체에 시책사업수요중 시,도별 1억에서 7억원을 차등지원 | 건강한 청소년의 육성과 청소년의 면학분위기 조성 |
| | 재난관리 | 산불대책, 재난예방 및 관리의 추진 정도 | 우수단체에 시책사업수요중 시,도,시,군 구별 1억에서 11억원 차등지원 | 재난관리를 통한 국민 생활안정 |
| | 물가안정 관리 | 물가관리체계 확립, 현장지도등을 통한 물가관리 추진 정도 | 우수단체에 시책사업수요중 시,도,시,군 구별 1억에서 3억원 차등지원 | 물가관리를 통한 국민생활 안정 |

이를 위해 1997년도 중 자치구에 대하여 시정종합평가를 실시해 그 결과에 따라 재정조정교부금과 특별교부금 등을 가지고 재정지원을 차등 적용해 지급할 계획이다.

인천광역시의 이같은 계획은 지방자치제 실시 이후 자치구가 자주재원 확보를 위해 활발한 경영수익사업을 벌이는 등 자주경영을 지향하고 있어 이를 뒷받침해 줌과 아울러 각 자치구간에 건전한 재정운동을 도모하기 위한 선의의 경쟁을 유도함으로써 건전경영풍토조성을 목적으로 하고 있다.

한편 인천광역시가 밝힌 인센티브제도는 그동안 일률·획일적으로 지급해오던 자치구에 대한 교부금 지원액을 지방자치 시대를 맞이하여 재정운동을 잘하는 자치구를 격려하고 부진한 자치구에는 분발의 기회를 제공하기 위한 것으로서, 인천광역시는 이 제도가 본격 시행되면 각 자치구간에 선의의 경쟁이 유도되어 자연스럽게 건전재정운동의 풍토가 조성될 것이라고 전망하고 있다⁷⁾.

한편 제주도의 경우는 1997년부터 시·군에 대하여 사업실적에 따라 추가 지원하는 인센티브제를 적용한 「시·군 보조금의 지원 지침」을 마련하여 시행하고 있다. 제주도의 인센티브제도의 내용은 평가 결과 우수 시·군에 대하여는 플예산 가운데 10%-20%범위내에서 추가로 우선 지원하고 특별교부세 등 중앙지원사업 신청시 우선배정할 계획이라는 내용이다.

제주도가 이 제도를 시행하고자 하는 것은 그동안 일률적이고 획일적으로 지원하던 방식에서 인센티브제를 적용하여 지원함으로써 재정운영에 탄력성을 부여하고자 하는 목적이 있다.

7) 인천일보, 96. 11. 9일자.

이를 위한 사업실적 평가부문은 4개 분야의 15개 항목을 평가하고 시·군 자체별로 특주시책을 실시할 경우 추가 점수를 배분하는 방법을 취하고 있는데, 내용을 정리해 보면 <표 3-8>과 같다.

<표 3-8> 제주도의 인센티브 평가 분야 및 항목

| 평가 분야 | 평가 항목 |
|-----------|--|
| 자주재원 확충노력 | 경영수익사업, 세수결합 최소화, 세외수입 확충, 지역경제활성화 |
| 건전재정운영 | 예산편성지침 준수여부, 정원관리, 보조비율에 따른 시·군비확보정도 |
| 도정 역점시책추진 | 자원봉사활동사항, 감귤생산조성 시행정도, 가정의례실천, 감귤원 흙살리기 운동상황 |
| 민원행정운영 | 집단민원 해소, 행정감사결과, 행정심판 인용실태, 행정신뢰도 확보 |
| 기타 | 시·군 자체별로 특주시책을 실시할 경우 점수 추가 |

자료 : 서경섭, 권계 연구보고서

제2절 지방재정 인센티브제도의 문제점

1. 자구노력에 대한 인센티브 반영 미흡

자치단체의 각종 자구노력에 대한 인센티브 반영비율이나 인센티브 적용재원 총액이 미미하여 전반적으로 인센티브제도의 효과가 미흡한 실정이다.

예를들어 지방자치실시후 각 자치단체는 소모적 경상경비의 증가(95년 대비 24% 증가)로 생산적인 투자적경비 확보를 동한시하는 경향을 보이고 있어 경상경비 절감 및 표준정원 기준 공무원 인건비 절감을 인센티브 평가

지표의 하나로 삼고 적정인력 유지 및 예산절감을 유도하고 있으나 그 절감액의 30%만을 반영하고 있고 또한 지방세 정산액의 40%만을 반영하고 있는데 그 반영비율이 낮아 자치단체의 적극적인 예산절감이나 징수노력에 상응하는 보상이 이루어지고 있지 않아 전반적으로 인센티브의 효과 및 유인력이 미흡하다고 할 수 있다.

이는 총정원 기준으로 현정원이 적은 단체의 인건비수요를 15%정도만 반영하는 1996년도의 경우보다는 개선되었다고 할 수 있으나 아직 미흡한 실정이다.

그리고 인센티브 재원 총액이 매우 미약하다는 점을 들 수 있다. 인센티브 재원 총액은 보통교부세 834억, 특별교부세 105억으로 총 935억원인데, 이는 지방교부세에 차지하는 비중은 물론 자치단체의 전체 예산규모에 비하면 극히 미약하여 인센티브를 부여받으려는 노력을 유인하기 어려운 실정이다. 따라서 자구노력을 유인할 정도의 일정수준까지 인센티브의 재원을 확충할 필요성이 있다.

2. 인센티브 평가지표의 부적정

현행 우리나라의 인센티브 평가지표는 보통교부세의 배정시 5개 지표, 특별교부세 배정시 3개 지표등 총 8개 평가지표로 나누어 개별적으로 각각 그 결과가 반영되고 있는데, 평가지표간 독립성이 결여되어 있다고 할 수 있다.

예를 들어 경상경비절감, 일용인부 사용억제, 공무원 표준정원 기준 인건비절감등의 평가지표들은 인건비를 중심으로 한 경비절감 노력을 평가하는 것인데, 이는 결국 전체적인 경상경비 절감노력으로 종합화 할 수 있다.

또한 평가지표가 자치단체의 전반적인 재정운영에 대한 자구노력이 종합

적으로 반영되지 못하고 있는 실정이다. 예를 들어 보통교부세 평가지표 5개, 특별교부세 평가지표 3개 지표만으로 인센티브를 적용하고 있어 8개 평가지표 이외의 자치단체의 재정운용결과는 반영되지 못하는 문제점을 안고 있다.

따라서 경상경비절감을 및 지방세징수율 등을 포함한 자치단체의 전반적인 재정운영에 대해 보다 종합적으로 평가할 수 있는 평가모형을 개발할 필요성이 있는데, 이는 현행 개별적으로 인센티브가 적용되는 복잡함을 제거할 뿐만아니라 현행 인센티브 평가지표 이외의 부분이 우수한 경우는 인센티브에 반영이 되지 않는 문제점이 보완되는등 자치단체의 종합적인 재정운영결과가 반영될 수 있는 효과를 기대할 수 있다.

3. 인센티브 적용재원 및 방법의 불합리성

지방교부세의 보통교부세를 재정인센티브의 재원으로 한다는데는 문제점이 나타나고 있다.

주지하는 바와 같이 지방교부세제도는 자치단체의 재원보장과 자치단체간의 재정조정을 주된 목적으로 하는 제도이다. 먼저 재원보장기능이란 행정경비와 주민의 세부담에 기초한 수입과의 차, 즉 재원부족을 보전하는 기능이다. 지역간에 존재하는 경제력의 격차에 의해 필요최저한의 공적서비스를 유지하는데 필요한 모든 재원을 모든 지방자치단체에서 스스로 확보할 수 없다. 여기에 지방자치단체의 필요한 재원을 보장한다고 하는 지방교부세의 역할이 생성된 것이다. 즉, 전국 일률적인 행정서비스 수준 (Natural Minimum)을 확보하기 위하여 각 지방자치단체에 대해 표준적인 행정서비스를 공급하는데 필요한 세출액을 산정하고 이 필요세출액에 대해 재원부족이 생기는 지방자치단체에 대해 지방교부세를 배분하는 것이다.^{B)}

그리고 재정조정기능이란 자치단체 상호간의 행정수준, 즉 주민의 세부담을 불공평하게 하지 않고 재정력수준을 평균적인 수준으로 조정하는 기능이다. 자본주의 시장경제의 발전하에서는 지역경제의 불균등발전은 피하기 어려워 세원이 불균등하게 나타나고 있다. 지역간에 경제력의 격차가 있는 경우에는 세원의 편재때문에 동일세제하에서는 지방자치단체에 따라서는 재정수입과 재정수요와의 사이에 과부족이 생기게 마련이다. 그리고 이와같은 상태를 방지하는 경우는 지역에 따라 주민의 세부담등에 현저한 불공평이 생기고 또 행정서비스의 수준에 있어 상당한 격차를 초래하게 된다.⁸⁾

따라서 어느정도는 지방자치단체의 재정력의 균등화를 기할 필요성이 나타나는데, 여기서 재정조정기능이란 각 지방의 경제력격차에 의해 각각의 주민이 지방자치단체로 부터 받는 공공서비스에 큰 차이가 나지 않도록 지역간에 이루어지는 재원이전조치를 말한다.

이와 같이 지방교부세는 재정형평화기능과 재원보장기능이 목적인데 비해 인센티브는 기본적으로 생산성이나 효율성을 목적으로 한다. 그러나 제1절 현황분석에서 나타난 바와 같이 지방교부세를 인센티브 재원으로 활용한 결과 대체로 재정력이 취약한 자치단체의 경우 재원보장 측면이나 재정조정 측면에서 오히려 불이익을 받고 있는 것으로 나타나고 있어 지방교부세의 본래의 목적인 재정형평성이나 재원보장기능이 위축되고 있다.

즉, 현행의 평가지표를 가지고 지방교부세의 보통교부세를 인센티브 재원으로 활용할 경우 그 인센티브로 활용되는 금액만큼은 지방교부세 일반적인 산정공식에 의해 배분되는 총액에서 줄게되어 비교적 재정이 열악한 자치단체 일수록 인센티브제도 이전보다 재정불이익을 받을 수 있다. 왜냐하면 지

8) 이장균, 지방교부세제도의 합리적 개선방안, 한국지방행정연구원 연구보고서, 1997, 2, 21-22쪽.

9) 石原信雄 「地方財政調整制度論」, ぎょうせい, 1984, 3-4쪽.

방재정이 취약한 자치단체의 경우는 지구노력의 여지가 상대적으로 적고 있다 하더라도 재정력이 좋은 자치단체의 지구노력보다 좋게 평가받기가 어려운 실정이므로 결국 인센티브의 실행으로 인하여 오히려 재정적 격차가 심화될 가능성이 내포되어 있다.

또한 인센티브의 적용방법에 있어서도 부분적으로 재정벌칙을 병행하고 있다는 점도 하나의 문제점으로 지적될 수 있다. 왜냐하면 대체로 재정력이 취약한 자치단체가 평가에 있어 저조하게 나타나고 있는데, 이들 재정력이 취약한 자치단체에 대해 일률적으로 보통교부세를 감액할 경우 도로개발, 오지개발, 정주권개발등 보통교부세로 이루어지는 지역사업들이 제때 이루어질 수 없을 가능성이 있다.

따라서 인센티브는 문자 그대로 보상적 차원에서 이루어지는 것이 인센티브의 본래의 취지에 보다 부합된다고 할 수 있다. 인센티브만을 부여하는 형태를 취할 경우라도 인센티브를 부여받지 못한 자치단체의 경우는 그 자체가 상대적으로 재정적 불이익을 받는 결과가 되기 때문에 어떤 면에서는 재정벌칙이 인센티브제도내에 포함되어 있다고 할 수 있다.

그러나 재정벌칙을 표면화시켜 재정적 불이익을 줄 필요성이 있을 경우는 일본의 경우처럼 지방교부세 산정시 허위기재 사실이나 부당하게 교부받은 사실이 있을 경우 그 사실에 해당하는 금액에 한해 재정벌칙을 가하여 시정하는 방향으로 이루어지는 것이 보다 바람직한 형태라 할 수 있다.

제4장 일본의 지방재정 인센티브

제1절 지방교부세와 인센티브

1. 기준재정수요액과 자치단체 재정수요

외국의 경우 우리나라와 같이 지방재정 인센티브제도라는 이름으로 제도화된 나라는 없으나 우리나라의 인센티브제도에 해당되는 사례는 몇가지 찾아볼 수 있는 정도이다.

예를들어 프랑스 코뮌(Commune)의 경우 우리나라 지방교부세에 해당하는 평형교부금(DGF)의 배분기준 중 한 요소로서 정세노력[실제수입/재정력(과표·전국평균세율)]을 반영하고, 영국의 경우 중앙정부가 추정한 재정지출 상한액을 초과하는 단체에 대하여 지방세, 지방채, 세입지원교부금(RSG)을 통하여 재정적 벌칙을 부여하고 있는 경우가 이에 해당된다고 볼 수 있다.

한편 일본의 경우는 지방교부세의 기준재정수요액을 산정하는데 있어 광역자치단체와 기초자치단체간 유보율을 차등화(도부현 20%, 시정촌 25%)함으로써 기초자치단체에게 지방세 정세노력에 대한 인센티브를 제공하고 있으며 또한 지방세수의 감소에 대해 각종 재원보전조치를 취함으로써 인센티브를 부여하고 있다. 그리고 경비의 과다지출 및 지방교부세의 부당한 산정으로 부당하게 지방교부세를 교부받았을 때 해당금액분을 반환하는 조치를 취하는 형태로 일종의 재정벌칙을 제도화하고 있다.

일본은 우리나라와 같이 인센티브에 대한 평가지표를 별도로 선정하고

평가하여 이를 적용하는 형태를 취하기 보다는 보통교부세 산정과정을 통해서 보정율의 조정, 국가역점시책수요의 경우 우선적으로 보정하는 간접적인 방법으로 조정을 하고 있는 정도이다. 예를들어 도로, 하천등 기준재정수요 통계분석을 면밀하게하여 각종 보정을 통해 자치단체의 실정을 구체적으로 반영하고 있다.

이와같이 일본은 자치단체의 재정수요를 가능한 보통교부세의 기준재정수요액에 산정하고 있다. 하나의 사례로서 일본 지방교부세법 제10조의 3에 의하면 법률 또는 정령에서 정한 지방공공단체 또는 지방공공단체의 기관이 실시해야 하는 재해에 관한 사무로써, 지방세법(1950년 법률 제226호) 또는 지방교부세법(1950년 법률 제211호)에 의해서는 재정수요에 알맞는 재원충당이 곤란한 사업을 행하기 위하여 필요한 일부 경비에 대해서는 국가가 경비의 일부를 부담하게 되어 있다.

그리고 제11조2에서 위의 제10조의 3에 규정하는 경비중 지방공공단체가 부담해야 할 부분은, 지방교부세법이 정하는 바에 따라 지방공공단체에 교부해야 할 지방교부세액의 산정에 이용하고 있는 재정수요액에 산입하기로 규정하고 있어 재해에 관한 일부 경비를 보통교부세의 기준재정수요액에 적극적으로 반영하고 있다.

이상과 같이 일본은 자치단체의 지역특성과 상황에 의한 추가적인 재정수요를 보통교부세의 기준재정수요액에 가능한 반영해 오고 있는데, 최근에는 여기에 덧붙여 지방분권추진법이 제정되어 구체적인 지방분권을 추진해 오고 있는 가운데 하나의 중요한 과제로서 지방교부세제도에 대해서도 지방분권의 시대에 적용할 수 있도록 보완할 필요성이 제기되고 있다.

이러한 움직임가운데 중요한 과제의 하나로서 지역진흥에 대한 재정인센티브로서의 지방교부세에 의한 감수보전조치등과 같은 것이 채택되고 있어

보다 자치단체의 재정수요를 지방교부세에 의해 산정해 주는 방향으로 전개되고 있다.

2. 지방교부세에 의한 인센티브

최근 지역진흥을 목적으로 한 법률들이 제정됨으로서 여러 가지 지역진흥시책이 실시되고 있는데 이러한 지역진흥법에는 시책을 원활하게 추진하기 위하여 재정인센티브로서의 조치가 강구되고 있다. 그중 중요한 하나가 지방교부세에 의한 감수보전조치를 들 수 있는데, 이는 지역지정을 받은 지방자치단체가 일정의 요건에 의해 기업등의 시설정비에 대해 고정자산세등의 불균일과세를 행한 경우에 지방교부세상 그 감수액의 일정비율을 고려하여 보전하는 것으로 현실적으로 일정한 성과를 거두고 있다.

그러나 자치단체의 스스로의 결정에 의해 지방세감면등을 행한 사실을 두고 지방교부세로 그 감면분을 보전한다는 것은 기본적으로 지방교부세의 근본 목적인 재원보장기능이나 재정조정기능을 위축하게 된다.

이와같이 지방세의 감면에 따른 자치단체의 지방세수 부족분을 지방교부세의 재원을 가지고 보전해줌으로서 지방교부세 산정의 공정성을 왜곡시키면서까지 인정되고 시행되고 있는 것은 다음과 같은 기준이나 이유에서라고 인식되고 있다.¹⁰⁾

첫째, 국가의 정책목적으로서의 지역진흥의 달성에 있어 지방자치단체가 협력하는 것이 타당하다고 생각될 정도의 공공성 및 공익성이 인정될 경우

둘째, 과세면제나 불균일과세의 조치가 당해 지역의 진흥에 큰 효과가 있다고 인정될 경우

10) 兵谷芳康, 地方交付税における減收補てん措置について, 地方財政 96年1月号

셋째, 당해조치에 의한 지역진흥이 그 지역뿐만아니라 주변지역에도 인적 또는 경제적인 파급효과를 가져올 수 있다고 인정될 경우

넷째, 지방세구 감소분을 보전해 줄 경우 그 시점에서는 결과적으로 다른 지방자치단체에 배분하는 지방교부세의 액이 감소하게 되지만 그 정책목적의 달성에 의하여 장래 그 지방의 세수가 증가하면 결과적으로 지방교부세 재원이 되는 국세의 증수에 의한 지방교부세 총액이 증가함과 동시에 당해 지방자치단체의 세수증가에 따른 당해 단체로의 지방교부세의 감소에 따른 다른 지방자치단체에 배분되는 지방교부세가 증가하는 효과, 즉 세원함양효과가 있다고 인식되고 있기 때문에 지방교부세에 의한 인센티브가 이루어지고 있다고 할 수 있다

제2절 인센티브 적용실태

1. 과세노력에 대한 인센티브

일본의 지방재정 인센티브로는 과세노력에 대한 인센티브, 지방세수 감수에 따른 인센티브, 유보율의 차등화에 따른 인센티브, 그리고 지방교부세 산정시 부당행위에 대한 재정벌칙등으로 요약될 수 있다.

먼저 과세노력에 대한 인센티브 방법으로는 법정외보통세 수입, 표준세율 이상의 초과과세 부분, 지방세징수율이 평균이상인 부분에 대해 기준재정수입액에 산입하지 않음으로서 전액 자치단체의 여유재원으로 사용할 수 있게끔 인정하고 있다.

지방교부세는 지방자치단체공유의 고유재원이고 지방자치단체의 재원을 보장하는 것이다. 즉 지방재정계획의 책정을 통해서 매크로적인 측면에서 총액으로서 지방자치단체의 재원보장을 행하고 그리고 기준재정수요액과 기준재정수입액의 산정을 통해서 마이크로적인 측면에서 개개 지방자치단체의 재원보장을 행하고 각 지방자치단체가 합리적이고 타당한 수준에서 자주적으로 사무를 수행하고 재산을 관리하는데 필요한 경비를 확보하고 있다.

여기서 기준재정수요액은 자치단체가 필요로 하는 재정수요액을 말하고 기준재정수입액은 자치단체의 표준적인 수입을 그 대상으로 산정하고 있다. 먼저 기준재정수입액의 중심은 물론 세수입이지만 표준적인 수입을 산정하는 경우는 원칙적으로 지방세법상 비과세되고 있는 것이나 과세표준의 특례 조치(일정비율의 삭감)가 행해지고 있고 또한 면세점이하에 대해서는 제도적으로 과세되지 않기 때문에 당연 표준적인 재정수입 산정대상에서 제외되고 있다.

또한 세를 거두어들이는 자체가 지방자치단체의 임의인 법정외보통세나 그 비도가 보편적이지 않는 목적세에 대해서도 마찬가지로 대상에서 제외되어 있고 게다가 초과과세 부분이나 표준세율을 하회하는 과세에 대해서도 산정상 고려하지 않는 것으로 되어 있다. 이것들은 지방교부세의 보통교부세 산정상의 공평성을 확보하기위한 당연한 조치로서 받아들여지고 있다.

따라서 지방세법 제6조의 규정에 의한 지방자치단체의 공익상등의 이유에 따라 행해지고 있는 불균일과세로 인한 세수의 증가분에 대해서는 그 자체가 각 지방자치단체의 재량이기 때문에 지방교부세의 기준재정수입액의 산정에 고려되지 않고 그부분은 전액 자치단체의 여유재원으로 부여하고 있다.

이것은 각 지방자치단체의 특수사정에 기초한 것이기 때문에 이들을 기

준재정수입액의 산정상 고려하면 오히려 지방자치단체간의 공평성을 저해하는 결과를 초래하기때문인 것으로 해석할 수 있다. 그러나 지역활성화가 부진한 지역에 대해서는 그 지역의 진흥을 목적으로 한 각종의 입법조치가 취해지고 있는데, 예를 들어 과세면제나 불균일과세에 대해서는 지방교부세에 의한 감수보전조치가 취해지고 있다.

따라서 초과과세, 법정외보통세, 징수율이 높은 부분에 대해서는 그 전액이 보장되는 체계로 되어 있어 세를 더 거두어들인 부분의 재원만큼은 기준재정수요액에 산입하지 않음으로서 인센티브를 부여하고 있다. 특히 향후 지역활성화를 위한 재원에 충당하기 위하여 과세노력의 일환으로 주민의 부담을 증가시키는 초과과세를 행하는 자치단체에 대해 현행 이상의 인센티브를 부여하는 것에 대해서는 표준적인 행정을 보장하는 지방교부세법이나 지방재정계획과의 관계정리등 해결되어야 하는 문제점이 많지만 자치단체가 추진하고자 하는 사업에 대해 수익과 부담의 관계를 명확히 하고 지방자치단체의 자주성 및 자립성의 관점에서 검토할 필요성이 제기되고 있다.

이상과 같이 일본의 정세노력에 대한 인센티브는 다음의 세가지 경우로 주어지고 있다고 할 수 있다.

첫째, 표준세율 이상의 초과과세 부분에 대한 지방세수증가분 전액을 기준재정수입액에 산정하지 않고 그 자치단체의 여유재원으로 인정하고 있다.

둘째, 법정외보통세 수입 전액을 기준재정수입액에 산정하지 않고 그 자치단체의 여유재원으로 인정하고 있다.

셋째, 지방세징수율이 평균징수율보다 높은 단체에 대해 해당 세수증가분 전액을 자치단체의 여유재원으로 보장하고 있다.

이와 같은 방식을 취할 경우는 우리나라와는 달리 지방교부세의 배분원칙을 그대로 유지하기 때문에 직접적으로 지방교부세의 기능이 왜곡되는 현

상을 막을 수 있을 뿐만아니라 과세노력에 의한 자치단체의 추가적인 세수
입을 그대로 해당 자치단체에 여유재원으로 부여하기 때문에 과세노력에 대
한 유인효과는 매우 강하다고 할 수 있다. 그러나 우리나라와 같이 법정외
보통세제도나 초과과세제도가 없이 지방세목이나 세율이 정해져 있는 경우
는 그대로는 적용할 수 없는 실정이다.

2. 지방세 감수보전에 의한 인센티브

이상의 징세노력에 의해 세를 더 거두어 들인 부분은 전액 자치단체의
재원으로 인정하는 인센티브와는 달리 한편으로는 지역활성화를 위하여 세
를 면제하거나 표준세율 이하로 과세할 필요성이 인정된 경우에는 이로 인
해 지방세수가 감소된 부분은 지방교부세로 보전함으로써 인센티브를 부여
하고 있다. 이 경우 엄격히 말해 인센티브의 일종으로 보기 어려운 면도 있
으나 그러나 중앙정부 차원에서 자치단체의 지역활성화를 유인하기 위하여
그에 대한 보상적인 차원에서 재정적인 보전조치를 취하고 있음은 분명하다
고 할 수 있다.

즉, 감수보전조치가 제도화되어 있어 자치단체가 스스로 결정하여 지방자
치단체의 조례로 당해 조치를 이용할 것인가 아닌가는 각 단체의 임의이다.
따라서 조치를 이용할 것인가 아닌가 그리고 이용하더라도 과세면세로 할것
인지 아니면 불균일과세로 할것인지 그리고 불균일과세의 경우 그 율을 어
느정도 설정할 것인가등에 대해서는 각 자치단체에 달려 있기 때문에 당해
조치에 대한 인센티브 금액이나 부여받은 자치단체수등은 매년 다르게 나타
날 수 있어 일률적으로 파악하는 것은 곤란하게 되어 있다. 따라서 현재의
지방재정계획에는 감수보전조치에 관한 금액이 계상되어 있지 않다.

이와같이 사전에 지방재정계획에 계상되어 있지 않기 때문에 실제 감수

보전조치가 행해진 부분에 해당하는 금액은 감수보전조치를 받지 않은 기타 지방자치단체의 지방교부세 배분에 영향을 미치게 되어 결국 이들 자치단체가 최종적으로 조금씩 부담하게 된다. 만약 감수보전금액이 미리 지방교부세의 일정금액이나 일정비율로 정해져 사전에 지방재정계획에 계상되어 있으면 그 감수보전부분에 대해서는 다른 지방자치단체에 영향을 미치지 않게 된다.

이와같은 지방교부세에 의한 감수보전조치는 어느정도 공익성이나 장래의 세원함양에 있어 효과가 인정되고 있다고는 하지만 현시점에서 지방교부세 산정상의 공정성이라는 관점에서 보면 문제가 없지 않다.

즉, 자치단체가 독자적으로 필요에 의해 지역활성화를 위한 사업이나 시책을 추진하는 등의 독자적인 시책에 대해 전 지방자치단체의 공유재원인 지방교부세의 배분에 나쁜 영향을 미치는 것은 결코 바람직하지 않다. 왜냐하면 원래 자치단체의 독자적인 시책은 독립재원을 가지고 해야 하는 것이 마땅하다. 따라서 지방교부세에 의한 감수보전조치에 대해서는 임시적 혹은 특례적인 조치로서 장래에는 정리하거나 축소해 나가야 한다는 주장이 제기되고 있는 상황이다.

그럼에도 불구하고 각 지방자치단체는 기업입지를 촉진하기 위하여 독자적인 제도에 의한 다각적인 세의 감세조치, 재정원조조치등이 이루어지고 있고 그리고 현재와 같은 국가가 지역진흥을 위한 메뉴를 제시하고 그것을 자치단체가 조례를 제정할것인지 아닌지 최종판단은 각 지방자치단체가 결정하고 있는 시스템으로 되어있기 때문에 지방분권의 입장에서 보면 바람직한 것이라고도 할 수 있다.

따라서 이와같은 감수보전조치가 제도화되고 있는데, 이 감수보전조치는 주로 지역활성화를 위한 각종 특별법에 의해 이루어지고 있다. 이 특별법에

따라 감수보전조치의 내용이 다르게 나타나고 있는데, 현재의 감수보전조치에는 대개 재정력이 하나의 기준이 되어 특별법의 지정을 받을 수 있는지가 판단된다.

예를 들어 과소지역활성화특별조치법(과소법), 저개발지역공업개발촉진법(저공법)은 자체내에 지역지정의 요건으로서 일정수준의 재정력요건이 설정되어 있는데, 이는 재정력이 약한 자치단체에 대해 감수보전조치를 인정하겠다는 취지로 설정되어 있는 것이다.

그러나 재정력요건은 지역을 지정할 당시의 재정력이고 그후 상황까지를 고려한 재정력이 아니기 때문에 지역을 지정할 당시에 비록 재정력이 취약하여 지정을 받았지만 그후 재정력이 일정수준 이상으로 향상되었을 경우에도 계속해서 지정대상에서 제외되지 않고 있는 문제점이 있다.

예를들어 1995년도 재정력지수 0.72(재정력요건에 있어서 시의 재정력지수 평균)이상의 단체가 저공법의 대상단체는 17단체나 되고 금액으로도 전체의 8.3%를 점하고 있다. 또한 농촌지역공업등도입촉진법(농공법)에서는 9단체, 금액으로는 7.3%를 차지하고 있다. 신산업도시건설촉진법(신산법)에서는 대상단체는 6단체로 금액으로는 58.1%를 차지하고 있고 공업정비특별지역정비촉진법(공특법)이나 중부권의 도시정비구역, 도시개발구역 및 보전구역의 정비등에 관한 법률(중부권법)에서는 대상단체수는 얼마안되지만 금액으로는 96.9%, 80.7%를 차지하고 있다.

이상과 같이 감수보전조치가 지방교부세의 산정상의 공평성을 저해하면서까지 마련되어 있고 또한 재정력지수가 시의 평균을 상회하는 재정력이 높은 단체까지 이 특례조치를 받게 됨으로서 그 결과 재정력이 약한 단체로부터 지방교부세를 조금씩 분담하여 재정력이 높은 자치단체에 그것을 배분하는 결과가 되고 있는 경우도 있다. 이것은 객관적으로 산출되는 각 지방

자치단체의 재원부족에 대해 공평하게 배분하는 것을 기본으로 하는 지방교부세제도의 본질에 위배되는 문제라고 할 수 있다.

이와같은 입장에서 일본에서도 현행 감수보전조치에 의한 인센티브 적용은 개선되어야 한다고 제기되고 있다.

첫째, 지방세법 제6조의 감수보전조치는 본래 개별의 사정을 고려하여 행해지는 조치이고 그 개별사정을 구체적으로 법률화하는 것은 이례적인 것이기 때문에 향후 국가적정책을 추진하는데 있어서 인센티브제도가 반드시 필요하다고 인정되는 경우에 한해 지방세제상 비과세이든 과세표준의 특례이든 법률에 명확하게 규정해야하고 신규의 감수보전조치에 대해서는 극히 예외적인 경우에 한정할 필요성이 있다.

둘째, 이미 정책적 목적을 충분히 달성했다고 생각되는 것이나 장기간 지방세 감수액이 적어 보전금액이 미미한 것에 대해서는 향후 그 정책적인 인센티브효과가 그정도 기대되지 못한다고 생각되기 때문에 그 특례조치를 폐지할 필요성이 있다. 예를 들어 수도권법, 공업재배치법, 테크노폴리스법등이 이에 해당된다.

셋째, 최근 특례대상이 되고 있는 자치단체의 절반이 재정력지수가 높은 경우인데, 이에 대해서는 특례조치 그자체를 폐지할 필요성이 있다.

넷째, 제도로서 존속시킬 필요성이 있는 것에 대해서는 적어도 그 대상단체에 계속적으로 재정력요건을 설정하여 재정력지수가 일정치 이상의 단체가 그 대상이 되지 않도록 해야 한다고 제기되고 있다.

3. 유보율의 차등에 의한 인센티브

보통교부세 기준재정수입액 산정시 지방세 추계액의 일정비율을 반영하

고 나머지 비율은 유보해 주고 있는데, 이 비율을 유보율이라 한다. 유보율을 두고 있는 목적은 자치단체에게 여유재원을 부여하여 각 자치단체의 독자적인 시책추진을 원활하게 하고 정세노력을 고취시키기 위한 것이다.

기준재정수입액의 산정시 유보율은 우리나라의 경우는 광역자치단체와 기초자치단체에 일률적으로 20%를 적용하고 있지만, 일본의 경우는 광역자치단체(20%)보다 기초자치단체(25%)에 높게 책정함으로써 기초자치단체의 정세노력에 대한 인센티브로서 부여하고 있다.

즉, 일본의 경우 유보율은 전자자치단체를 대상으로 차등을 두지 않고 광역자치단체와 기초자치단체간에 유보율을 차등함으로써 기초자치단체에 재원의 여유를 더 줌과 아울러 정세노력을 유도하는 일종의 인센티브의 형태를 취하고 있다.

4. 부당행위에 따른 재정벌칙

이상의 인센티브에 덧붙여 재정벌칙을 제도화하고 있는데, 예를 들어 경비를 과다하게 지출한 경우, 지방교부세 산정 근거자료의 조작등으로 인하여 부당하게 재정운영을 하였을 경우는 강력하게 지방교부세를 감액조치하고 있다.

지방교부세법 제19조4에 자치단체가 제출하는 지방교부세 산정에 이용하는 자료를 조작하거나 또는 허위기재 함으로써 지방교부세를 부당하게 교부 받은 경우에는, 자치성장관은 당해 자치단체가 받아야 할 액을 초과하는 부분(초과액)에 대해서 그 사실을 발견한 즉시 초과액을 반환시켜야 한다고 규정하고 있다.

그리고 동법 제20조의 2에서는 자치단체가 법률 또는 법률에 근거한 정

령에 의해 정해진 규모와 내용을 갖추는데 태만함으로써 그 지방행정의 수준을 저하시키고 있다고 인정되는 경우에는 당해 자치단체에게 이에 대한 취지의 권고를 행할 수 있다고 규정하고 있으며, 또한 동법 제26조에 교부세의 감액으로 자치단체가 법령의 규정에 위배해서 현저하게 다액의 경비를 지출하거나 또는 확보해야 할 수입의 징수등을 태만했을 경우, 국가는 당해 자치단체에 대해 교부해야 할 지방교부세액을 감액하거나 이미 교부한 지방교부세액의 일부 반환을 명할 수 있다고 규정하고 있다.

이와 같은 조치는 우리나라의 지방교부세법에도 규정되어 있으나 아직 세부적인 규정이 마련되어 있지 않아 시행되고 있지 않는데, 직접적인 재정벌칙에 관한 사항은 기본적으로는 이를 적극적으로 활용함으로써 이루어지는 것이 바람직하다.

제5장 지방재정 인센티브제도의 발전방안

제1절 기본방향

1. 지방재정 효율성 제고

지방재정 인센티브제도는 기본적으로 자치단체의 자구노력과 자치단체간 선의의 경쟁을 유인하여 그 결과 궁극적으로 지방재정운용의 효율성 및 합리성을 제고하고 나아가 자치단체의 경영능력을 향상시킬 수 있는 방향으로 개선방안이 모색되어야 할 것이다. 이를 위해서는 인센티브 평가지표 및 적용방법의 개선과 아울러 적용재원이 보다 확충될 필요성이 있다.

그리고 인센티브는 문자 그대로 자치단체의 자구노력에 대한 재정적 보상이 중심이 되도록 운영하여야 한다. 현행과 같이 인센티브의 평가지표에 의한 평가결과에 따라 인센티브와 재정적 벌칙을 동시에 부과하기 보다는 자구노력의 정도에 따라 재정적 보상을 차등하여 재정운영의 효율성과 합리성 제고를 위해 더 많은 노력을 기울이게 유도하는 방향으로 개선될 필요성이 있다.

한편 재정적 벌칙은 일본의 경우처럼 각종 법령의 규정에 위반하여 비합리적이고도 과도한 재정지출을 한 사실이 있는 자치단체에 한하여 시정하도록 유인하는 방향으로 이루어지는 것이 보다 바람직하나 경우에 따라서는 종합적인 재정운영에 대한 다수의 평가지표속에 재정벌칙에 해당하는 평가

지표를 포함시키는 방법이 고려될 수 있다.

2. 평가지표의 객관성 확보

지방재정 인센티브제도의 성공여부는 무엇보다도 평가지표의 객관성 확보가 중요하다. 만일 평가의 객관성이 확보되지 못한 채 재정력이 좋은 자치단체가 재정운형을 잘한 단체로 선정되어 재정지원을 더 많이 받는 결과가 일반적인 현상으로 받아들여 진다면 인센티브의 의미는 상실하게 될 것이다.

따라서 인센티브는 자치단체의 자구노력에 중심을 두고 그리고 평가지표는 자구노력의 여부를 판단할 수 있는 지표가 선정되어야 하며 또한 자치단체가 신뢰할 수 있는 객관성과 타당성이 확보되어야 할 것이다.

이를 위해서는 자구노력에 대한 객관적인 평가지표가 개발되어야 하는데 이 때 가장 중요한 점은 자구노력의 반영으로 인해 재정격차가 심화되어서는 안되며, 또한 전 지방자치단체가 현 시점에서 같은 조건에서 시작하여 노력 여부를 판단할 수 있는 평가지표가 선정되어야 하는 것이 무엇보다도 중요한 과제라 할 수 있다.

3. 기존 제도의 기능보완성

인센티브의 실시로 인하여 현행과 같이 보통교부세의 재원보장기능 및 재정조정기능등 기존 제도를 저해시켜서는 안되고 기존 제도의 불합리성을 보완하는 방향으로 인센티브제도가 모색되어야 할 것이다.

이를 위해서는 현행과 같은 평가지표에 보통교부세를 재원으로 활용하는 데는 개선의 여지가 있다. 즉, 인센티브의 반영으로 인해 자치단체간 재정격

차가 심화되어서는 안될 것이고 또한 재정력이 취약한 단체에게 재정별칙이 부여되고 재정력이 좋은 단체에 더 많은 재정지원이 이루어지지 않도록 하기 위해서는 현행 평가지표를 개선함과 아울러 보통교부세를 적용재원으로 하는 것 보다는 특별교부세를 재원으로 하는 것이 보다 바람직하다.

그러나 보통교부세를 인센티브 재원으로 할 경우라도 보통교부세의 기능이 가능한 저해되지 않는 평가지표를 재선정할 필요성이 있다

제2절 인센티브 평가지표의 재선정과 활용방안

1. 세출효율성부문 자구노력 평가지표

가. 대안1 : 투자적경비증가율

이미 밝혔듯이 현행 지방재정 인센티브 평가지표는 8개의 개별적인 지표로 구성되어 각 지표마다 평가하여 인센티브를 부여하고 있는데, 평가지표의 타당성에 있어 문제점이 제기되고 있기 때문에 이들 평가지표를 재선정할 필요성이 있다.

재정을 평가하고 진단하는 데는 평가하고자 하는 그 목적이나 대상 그리고 진단방법에 따라 다르다. 예를 들어 주민에게 재화와 서비스를 제공할 재정적인 능력을 평가하는 경우, 지방자치단체가 1회계년도 동안 재정운동을 얼마나 건전하게 운영하였는가를 평가하는 경우, 그리고 재정의 건전성, 탄력성, 적정성등 종합적인 재정구조자체를 평가하는 경우, 한편 재정운용에

있어서도 지구노력의 정도를 평가하는 경우등이 있다. 이들 목적이나 경우는 기본적으로 맥락을 같이하고 있으나 경우에 따라서 평가지표가 달리 적용되어야 하는데, 본 연구에서는 지구노력에 대한 평가지표를 선정하는 것으로 한다.

주지하는 바와 같이 재정운용에 대한 지구노력의 정도를 파악하기 위한 평가지표로서 논란의 여지가 없는 절대적이거나 완벽한 평가지표는 있을 수 없기 때문에 평가지표의 선정에 있어서는 항상 논란의 여지가 많다. 어떤 지표를 선정하더라도 다소의 문제점이 있을 수 있고 그리고 나름대로의 장단점을 가지고 있다고 할 수 있다. 따라서 중요한 것은 먼저 평가하고자 하는 부문이나 대상을 명확히 정하는 것이 중요하다고 할 수 있다.

이와 같이 평가지표를 체계적으로 선정하기 위해서는 먼저 무엇을 평가할 것인가라는 평가부문 및 대상을 선정할 필요가 있는데, 본 연구에서는 세입확보부문 노력도, 세출효율성부문 노력도, 재정운영건전성노력도등 3개 부문으로 유형화하여 각각의 부문별로 평가지표를 선정한다. 이 세부문은 자치단체의 재정운용에 관한 전반적인 사항을 모두 함축하는 의미가 있다고 할 수 있다.

세출효율성부문 지구노력도는 자치단체의 재정지불능력이 아니라 어느정도 주어진 세출능력속에서 효율적인 운용을 위하여 노력했는가를 평가하는 것이다. 여기에는 투자적경비비율 및 증가율, 경상경비비율 및 절감율, 인건비비율 1인당투자비등이 지표로 고려될 수 있으나 투자적경비증가율과 경상경비절감율이 현실적으로 가장 대표성이 있는 지표라고 할 수 있다.

그러나 자치단체들은 모두 나름대로의 특성을 갖고 있기 때문에 이들의 지구노력을 하나의 평가지표를 통해 평가하여 인센티브를 부여한다는 것은 매우 어렵다. 그리고 자치단체의 궁극적인 목적은 지역주민들이 필요로하는

공공재를 공급하고 지역의 발전을 꾀하는데 있으므로 지구노력의 최종 결과는 지역발전 또는 주민의 만족도 일것이나 이들을 확인하는 것은 매우 어렵기 때문에 최종 산출을 이끄는 중간단계에서 지구노력의 흔적을 찾아보는 것이 필요하다. 따라서 세출부문의 효율성제고에 대한 노력도 평가지표의 하나로 중요한 것으로는 투자적경비증가율을 들 수 있다.

왜냐하면 투자적경비는 장기적으로 지역의 경제력 증진과 그로인한 재정자립기반의 확충에도 도움이 될 수 있는 매우 중요한 지출이기 때문에 지방재정세출중 경상적경비의 비중을 줄이고 투자적경비의 비중이 늘어나도록 유인해야 할 필요성은 매우 크다.

그러나 지방자치제의 본격적인 실시로 인하여 더욱 자치단체의 세출은 증가하고 있는데 비해 투자적 경비는 그만큼 증가를 가져오지 못하고 경상적경비의 증가가 계속 같은 수준을 점유하고 있는 상황을 보면, 우리나라 지방재정은 전반적으로 세출 측면에서의 지구노력이 미약하다는 진단을 가능하게 하며 바람직하지 못한 재정운영이 이루어지고 있다는 판단을 하게 만든다.

따라서 투자적경비증가율을 인센티브 평가지표로 삼아 자치단체가 생산적인 투자적경비를 확보하도록 유도할 필요성이 있고 그 의의는 매우 크다고 할 수 있다.

그리고 투자적경비비율이 아니라 증가율로 설정한 이유는 자치단체가 재정력에 관계없이 현시점에서 동등한 입장에서 노력의 정도를 평가하기 위해서이다. 투자비비율을 평가지표로 선정할 경우는 재정력이 좋은 자치단체가 대체로 투자적경비비율이 높기 때문에 평가결과가 대체로 재정력이 좋은 자치단체가 좋은 평가를 받을 수 있다는 점을 조금이나마 제거하기 위해서이다.

나. 대안2 : 경상경비절감을

일반적으로 공공부문에서의 경상적경비의 지출은 효율성이 확보되기 어려운 것으로 인식되고 있는데, 이와 같은 측면에서 본다면 우리나라 지방재정의 경우 경상적경비의 증가율이 세출의 증가율과 거의 동일한 것으로 나타나고 있다. 이는 그만큼 재정운영의 비효율성을 함축하고 있다는 의미이기도 하다.

따라서 자치단체의 경상경비절감을 세출부문의 지구노력 평가지표의 하나로 고려할 의의는 매우 크다. 이 지표가 선정될 경우 현재 경상경비중 표준정원에 기초한 인건비절감, 일용인부 사용억제, 경상비 절감등이 개별적인 지표로 각각 인센티브에 반영하고 있어 지표간에 독립성이 결여되고 평가가 복잡하다는 문제점이 보완될 뿐만아니라 인건비를 포함한 자치단체의 전체적인 경직성경비를 줄여 투자적경비의 확보를 유도할 수 있는 보다 높은 인센티브의 효과를 얻을 수 있다. 이러한 노력이 장기적으로 재정의 열악성을 극복하고 자립성을 향상시키는 방안이 될 수 있을 것으로 기대된다.

그러나 경상적경비와 투자적경비를 각각 개별적인 지표로 동시에 활용하는 것은 무리가 있다. 왜냐하면 투자적경비가 늘어나려면 경상적경비가 줄어들어야 하는등 두 지표간에 상관관계가 매우 높다고 할 수 있으므로 지표로서의 독립성이 결여될 수 있기 때문이다.

한편으로는 경상적경비절감과 투자적경비증가율과는 상관관계가 높다고 하더라도 두 지표를 동시에 활용할 의의는 있다. 우리나라와 같이 경상적경비를 줄여 재원배분의 효율성을 제고하는 것이 하나의 중요한 과제가 되고 있는 경우에는 정책목적 차원에서 경상적경비절감을 유도해야할 필요성이 있는 경우가 그러하다. 그리고 경상적경비를 줄였다고 해서 반드시 그

만큼 직접 투자적경비증가로 이어진다는 보장은 없고 마찬가지로 투자적경비가 늘었다고 해서 반드시 그 만큼 경상적경비가 줄어진다고는 볼 수 없기 때문에 이 두 지표는 지방재정에 있어서는 각각 매우 중요한 의의를 가지고 있다는 점을 고려한다면 그러하다.

2. 세입확보부문 지구노력 평가지표

가. 대안1 : 지방세 징수율

세입확보부문 노력도는 단기적으로는 이미 한정되어 있는 자치단체의 경제력, 인구등 세입능력을 평가하는 것이 아니라 주어진 자치단체의 잠재세입능력속에서 세수확보에 어느정도 노력을 했는가를 평가하는 것이다. 여기에는 지방세징수율, 자주재원증가율, 세수증가율, 세외수입증가율, 경영수익사업 증가율, 주민1인당 지방세부담액등이 평가지표로 고려될 수 있는데, 이 중에서 지방세징수율과 자주재원증가율이 가장 타당한 지표로 생각된다.

이들 지표들은 결국 징세노력으로 대별될 수 있는데, 징세노력은 재정주체가 거둘 수 있는 조세 가운데 이를 얼마나 거두었느냐로 정의될 수 있다. 개념적으로는 매력적인 측면을 많이 갖고 있지만 이를 어떻게 측정하느냐는 명백한 함의가 없는 애매한 개념이기 때문에 구체적인 평가지표 선정이 바람직하다.

왜냐하면 우리나라의 경우 지역소득에 관한 신빙성있는 추계가 이루어지지 않고 있으므로 대변수를 통한 회귀분석에 의존할 수 밖에 없으므로 많은 한계를 나타내고 있다. 또한 우리나라에 적용하기 어려운 점은 지방정부에서 부과하는 지방세의 세목과 세율이 동일하다는 점이다. 국가 별로 또는 자치단체별로 다른 세목과 세율을 부과할 수 있어야만 그들이 가능한 세원을 모

두 활용하여 스스로 세입을 늘리려는 최대한의 노력을 했느냐가 의미가 있을 수 있다.

만약 세목과 세율이 같다면 세목별 과표기준의 크기에 따라 조세부과액은 자연스럽게 결정될 것이므로 자치단체가 노력할 부분은 매우 적다. 이러한 측면에서 정세노력을 현실적으로 대변할 수 있는 지표중의 하나로 지방세징수율은 의의가 있다고 할 수 있다.

나. 대안2 : 자주재원증가율

본격적인 지방자치제가 실시되었으나 아직 대부분의 자치단체는 자주재원으로 인건비 해결에 급급할 정도로 지방재정이 취약한 실정이다. 이와 같은 상황속에서 지방자치단체들의 세입을 확충하려는 지구노력을 유도하는 것은 매우 중요하며 그리고 이를 평가하여 인센티브를 제공한다면 지방재정의 건전성을 증가시킬 수 있으므로 이의 측정노력은 필요하다.

자치단체의 세입부문 지구노력의 또 하나의 중요한 지표로 고려될 수 있는 것은 자주재원증가율을 들 수 있다. 전통적으로 정세노력의 개념에서는 지방세만을 대상으로 하여 왔으나 본 연구에서는 세외수입을 포함한 개념인 자주재원의 증가율을 지표로 선정하고 있다. 물론 세외수입에는 이월금이 많은 비중을 차지하고 있다는 문제점은 있지만 현재 자치단체들이 경영수익 사업을 활발히 벌이고 있는 우리나라 지방재정의 현황에서는 세외수입까지를 포함하여야 자치단체들의 세입확보의 지구노력에 대한 측정이 더 의미가 있을 것으로 판단된다.

자주재원의 증가는 한편으로는 과세표준 크기의 급속한 변화 즉, 자연적인 변화에 의한 가능성이 있고 다른 한편으로는 과세노력에 의한 것일 수도 있다. 따라서 자연증가에 대한 의미를 줄이고 과세노력에 의한 의미를 보다

부여하기 위해서는 평가지표를 자주재원비율 보다는 자주재원증가율이 보다 바람직하다. 왜냐하면 증가율로 할 경우는 자치단체의 재정력에 크게 좌우 되지 않고 자치단체를 현 시점에서 비교적 동등한 출발선상에서 평가할 수 있기 때문이다.

3. 재정운영건전성부문 자구노력 평가지표

가. 대안1 : 실질수지비율

자치단체의 재정운용 자구노력에는 이상의 세입확보 노력과 세출부문의 노력외에 또 하나의 중요한 과제는 지방재정운용을 합리적이고 계획적으로 행해야한다는 과제를 안고 있다. 따라서 자치단체의 계획적인 재정운용을 유도하여 효율성 및 생산성을 높여야 할 것이다.

이와 같은 관점에서 재정운영건전성 노력도는 단순한 세입세출의 결과가 아니라 어느정도 수지균형을 맞추어 계획성있게 재정운용을 했는가 그리고 법령에 맞게 합리적으로 운영을 했느냐를 평가하는 것이다. 평가지표로 고려될 수 있는 것은 실질수지비율, 경상수지비율, 법령위배 및 과다지출 건수, 사고이월비율, 경상적자율(일반재정경상적자/순경상세입)등을 들 수 있는데, 이 중에서 실질수지비율과 법령위배 및 과다지출 건수가 보다 현실적으로 고려될 수 있다.

먼저 실질수지비율이 적정수준을 이루느냐에 대해 인센티브를 부여함으로써 자치단체의 무계획적이고 방만한 재정운용을 억제하여 기본적으로 균형예산을 이루도록하여 자치단체의 건전한 재정운용을 유도할 수 있는 효과를 얻을 수 있다.

나. 대안2 : 법령위배 및 과다지출 건수

지방자치제 이후 일부 자치단체에서는 방만한 재정운영이나 법령에 위반하여 지출한 사례가 발생하고 있는 실정이다. 따라서 자치단체의 재정운영이 방만하지 않고 절약적이며 법령에 위배되지 않도록 유도하여 지방재정의 합리성과 효율성을 증대시킬 필요성이 요구되고 있다.

법령위배 및 과다지출 건수를 평가지표로 삼는다는 그 성격이 애매하고 자의적인 판단의 개입 가능성이 있기 때문에 평가지표로서의 무리가 따를 수 있다. 따라서 위배사항이 명백하게 드러나는 경우에 한하여 그 건수를 인정해야 한다. 그리고 건수가 적을수록 인센티브를 부여하는 것으로 한다. 이상의 각 부문별로 제시된 평가지표를 정리하면 <표 5-1>과 같다.

<표 5-1> 자구노력에 대한 인센티브 평가지표

| 평가 부문 | 평 가지 표 | 효 과 |
|------------|-----------------------------|--------------------------|
| 세입확보 부문 | * 지방세 징수율 * 자주재원 증가율 | 자주재원 확충 및 세입증대 |
| 세출효율성 부문 | * 투자적경비 증가율 * 경상경비 절감율 | 경상경비 절감과 투자적경비확충으로 생산성제고 |
| 재정운영건전성 부문 | * 실질수지비율 * 법령위배 및 과다지출건수 | 예산절감 및 재정운영의 건전성과 합리성 제고 |

4. 평가지표의 활용방안

가. 대안1 : 평가지표를 개별적으로 활용하는 방안

이상 지방재정운용 전반에 대한 3개 부문의 자구노력 평가지표를 제시했

는데, 다음으로는 이들 평가지표를 어떻게 선택하여 어떤 형태로 활용할 것인가 결정되어야 한다. 여기에는 크게 제시된 평가지표를 각각 개별적으로 활용하는 방안이 있을 수 있고 그리고 6개의 평가지표를 종합하여 활용하는 방안이 있을 수 있다.

먼저 평가지표를 개별적으로 활용하는 방안으로는 각 평가지표가 추구하는 내용에 대해 전국 평균을 이상인 비율에 해당하는 금액의 일정분을 주로 보통교부세의 기준재정수요액 및 기준재정수입액에 보정하여 주는 형태를 고려할 수 있다.

평가지표를 개별적으로 활용할 경우는 다음과 같은 장단점이 있다. 장점으로는 평가지표를 개별적으로 각각 인센티브를 반영할 경우 각 자치단체들이 자신들의 세입 및 세출부문의 각 평가지표의 산정방법과 이의 반영으로 인한 지구노력의 효과를 쉽게 확인할 수 있다는 장점이 있다.

이는 자치단체들로 하여금 인센티브를 부여받기 위하여 의식적으로 지구노력의 목표를 분명히 정할 수 있도록 도와주며 적절한 행동대안들을 마련할 수 있는 바탕을 제공해준다. 이 방법은 또한 기존의 방법을 크게 바꾸지 않으면서 적용방법이 쉽다는 장점이 있다.

그러나 단점으로는 평가가 개별적으로 이루어질 경우 자치단체의 종합적이고 전반적인 재정운영결과가 전체적으로는 잘 파악되지 않는다는 점을 들 수 있다.

나. 대안2 : 평가지표를 종합하여 활용하는 방안

앞에서 제시한 6개의 각 부문별 평가지표를 종합하여 활용하는 방안으로는 각 평가지표마다 표준점수화하여 전 자치단체를 대상으로 상위그룹, 중위그룹, 하위그룹으로 분류한다. 만약 인센티브 재원 총액이 정해진 경우는

그 재원을 가지고 각 그룹별로 차등하여 안분한다. 그러나 인센티브 재원 총액이 정해져 있지 않은 경우는 인센티브 적용재원을 가지고 전국 평균을 이상인 자치단체에게 그 평균을 이상에 해당하는 금액의 일정분을 자치단체마다 배분하는 형태를 고려할 수 있다.

이 방안은 현재 인건비절감정도 및 지방세징수노력정도등 사항별로 개별적으로 인센티브가 적용되는 복잡함을 제거할 뿐만아니라 현재 인센티브 적용기준 이외의 부분이 우수한 경우는 인센티브에 반영이 되지 않는 문제점이 보완되는등 자치단체의 종합적인 재정운영결과가 반영될 수 있다는 장점이 있다.

그러나 재정운영의 결과가 종합되어 분석되기 때문에 평가지표마다 개별적으로 평가하는 것보다 재정운영의 결과가 명확하게 드러나지 않는다는 단점이 있다.

제3절 인센티브 적용재원 및 적용방법의 개선방안

1. 보통교부세 활용방안

가. 대안1 : 평가지표별로 보통교부세에 반영하는 방안

평가지표가 설정되고 그 평가지표의 활용방법이 결정되면 다음으로는 그 평가결과에 따라 직접 인센티브를 부여할 재원이 필요하며 또한 그 적용을 어떤 형태로 할 것인가가 결정되어야 한다. 인센티브 적용재원으로 고려될

수 있는 것은 보통교부세, 특별교부세, 국고보조금 등을 들 수 있다.

먼저 보통교부세를 활용하는 방안에 대해서는 기본적으로는 무리가 따르는 경우가 있다. 보통교부세의 재원보장기능이나 재정조정기능이 저하될 여지가 있기 때문이다. 따라서 보통교부세를 활용할 경우는 이 점에 주의하여 가능한 보통교부세의 기능이 저하되지 않는 방향으로 활용되어야 할 것이다.

그러나 어떤 면에서는 지방교부세를 활용할 의의는 있다고 보여진다. 예를 들어 보통교부세가 전국적으로 최소한의 행정서비스를 보장할 수 있는 일반재원을 보전해 주는데, 이는 중앙정부가 모든 자치단체를 동일하고 평등하게 취급하여야 할 의무가 있음을 의미한다. 따라서 중앙정부는 지구노력을 하지않는 단체에게도 최소한의 재원은 보장하여야 한다는 제약을 갖게되며 이는 재원의 효율적인 활용여부와 무관하기 때문에 배분의 비효율성을 어느정도 감수해야 하는 측면을 내포하고 있다.

이와 같은 측면에서 본다면 지방자치단체 입장에서 자체재원 확보노력을 하지 않아도 최소한의 행정비용을 확보할 수 있기 때문에 알게 모르게 지구노력을 게을리 할 가능성이 있다.

그리고 지방교부세가 지방재정력의 균등화를 목적으로 하고 있다는 것은 재정력이 강한 단체보다 약한 단체에게 더 많은 재원을 배분함을 의미한다. 따라서 지방교부세는 필요한 비용을 자체수입으로 해결하지 못하는 정도가 클수록 많이 배분되어야 한다.

이러한 배분은 재정력의 취약성이 자치단체의 노력으로는 극복하기 어려운 주어진 환경(예를 들어 그 지역의 산업구조, 인구구조, 경제력, 자연환경, 사회간접자본)등에 기인하는 경우 정당화될 수 있으며 이것은 지방교부세제도의 취지이기도 하다.

그러나 재정력의 취약성은 지방정부 또는 지역주민들의 지구노력 부족에 의하여 초래될 수도 있다. 이러한 경우 중앙정부가 특별히 배려한다는 것은 그 자치단체의 의존성향을 더욱 강화시키며 다른 자치단체들의 지구노력도 감소시키게 되며 배분의 효율성을 훼손함은 물론 형평화기능도 저해한다. 재정력의 취약성이 환경에서 기인하는가 또는 지구노력의 부족에서 기인하는가를 구분하는 것은 매우 중요한 작업이나 현실적으로 양자는 혼합되어 나타난다고 할 수 있다.

따라서 이와 같은 측면에서 보통교부세내에는 지구노력을 결여시키는 측면도 없지않기 때문에 지구노력을 보통교부세제도에 내재시키는 것은 나름 대로의 의의는 있다고 할 수 있다.

그 방안으로는 앞에서 제시한 3개 부문중 재정운영전성성부문의 지표는 보통교부세를 활용하여 인센티브를 부여하기에는 부적절하고 나머지 세입부문과 세출부문에 대한 평가지표들은 보통교부세를 활용하여 적용할 수 있다.

즉, 세입부문의 지방세징수율과 자주재원증가율의 경우는 전국 평균증가율을 기준으로 평균이상의 비율에 해당하는 금액을 일본의 경우처럼 기준재정수입액에 산입하지 않고 자치단체의 여유재원으로 보장해주는 방안을 고려할 수 있다. 그리고 세출부문의 경상경비절감율과 투자적경비증가율의 경우는 전국 평균 절감율 및 증가율을 기준으로 평균이상의 절감율 및 증가율에 해당하는 금액을 현행의 경우처럼 기준재정수요액에 증액하여 반영해주는 방안이 고려될 수 있다. 이상을 정리하면 <표5-2>와 같다.

<표5-2> 평가지표별로 보통교부세에 반영하는 방안

| 평가항목 | 평가지표 | 적용방안 |
|---------|--------------------------|---|
| 세입 확보부문 | - 지방세 징수율 - 자주재원증가율 | 각각 전국평균을 기준으로 그 이상의 비율에 해당하는 금액을 기준재정수입액에 반영하지 않고 자치단체의 여유재원으로 보장 |
| 세출효율성부문 | - 투자적 경비증가율 - 경상경비절감율 | 각각 전국평균을 기준으로 그 이상의 비율에 해당하는 금액을 기준재정수요액에 증액보정 |

나. 대안2 : 평가지표 종합화에 의한 유보율을 차등하는 방안

현행 기준재정수입액의 기준세율은 표준세율의 100분의 80으로 모든 자치단체에 대해 일률적으로 적용되고 있는데, 이를 앞에서 제시한 6개의 평가지표를 종합하여 그 결과에 따라 유보율을 차등적용하는 방안을 고려할 수 있다.

방법으로는 예를 들어 각 평가지표별로 표준점수화하여 그 결과를 전 자치단체를 대상으로 상위그룹(20%), 중위그룹(30%), 하위그룹(50%)으로 그룹화하여 하위그룹에 해당하는 자치단체의 경우는 유보율을 현행 20%를 그대로 유지하고 중위그룹에는 23%, 상위그룹에 해당하는 단체는 26%로 차등을 통하여 인센티브를 부여하는 방안이 고려될 수 있다. 이때 유보율의

차등비율은 향후 인센티브 재원규모의 확대 필요성 및 중앙과 지방의 재정 관계를 감안하여 상황에 따라 조정하는 것이 바람직하다.

<표5-3> 평가지표 종합화에 의한 유보율의 차등지원 방안

| 평가항목 | 평가결과 합계 | 합계에 의한 자치단체 등급 | 유보율의 차등 |
|--|--------------------------------------|-------------------------------------|--------------------------|
| 세입 확보부문 - 지방세징수율 - 자주재원증가율 세출효율성부문 - 투자적경비증가율 - 경상경비절감율 재정운영건전성부문 - 실질수지비율 - 법령위배 및 과다지출 건수 | 각각의 지표 마다 표준점 수화하여 이 를 합계 함 | 하위그룹(50%) 중위그룹(30%) 상위그룹(20%) | 현행 20% - 23% - 26% |

이와 같이 보통세 수입액의 일정비율을 기준재정수입액 산정시 유보하는 이유는 자치단체의 행정운영에 필요한 여유재원을 보장케하여 자치단체의 독자적인 시책추진을 가능케 하는 동시에 지방세 징수노력 등 자체수입 증대의욕을 고취하기 위한 것인데, 이 비율을 재정운영의 종합적인 평가결과에 따라 중상위단체에 재정적 보상차원에서 인센티브로서 제공할 경우 자치단체의 재정운영 효율성이 보다 제고되는데 보다 큰 효과가 기대된다. 이상을 정리하면 <표5-3>과 같다.

2. 특별교부세 활용방안 : 인센티브수요(가칭) 신설

특별교부세를 인센티브 적용재원으로 할 경우 여러 가지 측면에서 효과가 기대되고 있다.

첫째, 보통교부세를 인센티브 재원으로 활용할 경우는 보통교부세의 재정 조정기능이나 재원보장기능이 약화될 가능성이 있다는 문제점이 있으나 특별교부세를 활용할 경우는 보통교부세의 배분에 영향을 미치지않기 때문에 이러한 문제점이 제거될 수 있다. 즉, 보통교부세 배분의 목적 및 방법은 그대로 두고 가장 강력한 인센티브를 제공할 수 있으며 방법상 여러 가지 선택의 범위가 넓다는 측면에서 장점이 있다.

둘째, 보상적 차원에서 추가적으로 재정지원을 하는 것이기 때문에 인센티브의 취지에도 가장 합치된다고 할 수 있다.

셋째, 특별교부세의 투명성제고가 꾸준히 제기되고 있는 상황속에서 특별교부세의 일정비율을 구체적인 평가지표에 의해 투명하게 배분한다면 특별교부세의 투명성제고의 문제가 다소 해결될 수 있을 뿐만아니라 제도자체의 합리성이 제고될 수 있다.

이와 같이 특별교부세를 활용하는 의의는 매우 크다고 할 수 있는데, 인센티브 재원을 마련하는 방법으로는 특별교부세 배분기준에 인센티브수요(가칭)을 신설하는 방안이 고려될 수 있다.

인센티브수요의 신설에 따른 재원은 현행의 특별교부세에서 차지하는 지역현인수요 비율 40%중 20%를 재원으로 하는 것이 바람직하다. 왜냐하면 특별교부세의 시책사업수요등은 비교적 배분기준이 투명하나 지역현인수요는 가장 투명성이 결여되어 자의성의 개입 가능성이 크므로 이의 비율을 낮게함과 동시에 이를 인센티브의 재원으로 할 경우 인센티브제도의 효과도 기대될 수 있으며 특별교부세의 배분이 보다 공정하게 이루어질 수 있다.

또한 인센티브 재원규모 면에서도 1997년 특별교부세 6,262억원중 20%는

약 1,200억원으로 이는 1997년 인센티브 재원규모 약900억원보다 확충될 수 있어 인센티브 효과가 높아지게 될 것이다. 이 특별교부세의 인센티브수요 재원을 가지고 앞에서 제시한 6개의 종합적인 평가지표 활용방안에 의해 배분하는 것으로 한다.

3. 국고보조금제도의 활용방안 : 국고보조사업 지방비부

담 경감

국고보조사업에 대한 국고보조비율을 차등화함으로써 인센티브를 부여하는 방안이 고려될 수 있다. 즉, 국고보조사업에 대한 자치단체의 지방비부담을 앞에서 제시한 6개의 평가지표의 종합적인 결과에 따라 차등하여 줄여주는 방안이다.

이 방안은 현재 제도화되어 있으나 제대로 시행되고 있지 않은 차등보조율제도가 정착되는 효과를 얻을 수 있다. 또한 재정력이 취약한 자치단체는 국고보조사업에 대한 지방비부담을 확보하지 못하여 추진되어야 할 지역현안사업을 제대로 추진하지 못하는 사례가 있어 인센티브로서 지방비부담을 줄여줄 경우 자치단체의 사업추진이 보다 원활하게 이루어지게 될 것이고 또한 자치단체의 자구노력이 보다 유도되는 효과를 기대할 수 있다.

국고보조사업에 대한 지방비부담을 줄여주는 방안으로는 보통교부세 활용방안 대안2와 마찬가지로 평가결과에 따라 자치단체를 상위그룹(20%), 중위그룹(30%), 하위그룹(50%)으로 나누어 자치단체의 지방비부담율을 현행 차등보조율 기준으로 하위그룹에 속하는 단체는 기준보조율을 그대로 부여하고 중위그룹에 속하는 단체는 기준보조율에다 10%를 증가시켜 보조해 주고 그리고 상위그룹에 속하는 단체는 15%를 증가시켜 보조해 주는 방안이

고려될 수 있다. 이상 정리하면 <표5-4>와 같다.

<표5-4> 국고보조금을 활용할 경우의 지방비차등지원 방안

| 평가항목 | 평가결과 합계 | 합계에 의한 자치단체 등급 | 기준보조율 의 차등 |
|---|-------------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------|
| 세입확보부문 - 지방세징수율 - 자주재원증가율 세출효율성부문 - 투자적경비증가율 - 경상경비절감율 재정운영건전성부문 - 실질수지비율 - 법령위배 및 과다지출 건수 | 각각의 지표 마다 표준점 수화하여 이 를 합계함 | 하위그룹(50%) 중위그룹(30%) 상위그룹(20%) | - 기준보조율 - 10% 증가 - 15% 증가 |

제6장 요약 및 정책건의

제1절 요약

지방재정 인센티브란 지방재정운용을 효율적으로 유도하기 위한 하나의 적극적인 유인책이라 할 수 있다. 여기에는 긍정적인 효과와 더불어 부정적인 측면을 동시에 내포하고 있다. 먼저 긍정적인 측면은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 자치단체간의 선의의 경쟁을 유도하여 지구노력에 의한 전체적인 재정운용 효율성 및 지방자치의 경영능력을 제고할 수 있다. 둘째, 방만한 재정운용을 억제함과 아울러 인건비등 경상적 경비를 줄여 투자적경비의 확보를 유도할 수 있는 효과를 얻을 수 있다. 셋째, 지방세징수율등 지방세 징수노력에 대해 인센티브를 부여함으로써 보다 높은 징세노력을 유도하여 지방재정을 확충할 수 있다. 넷째, 중앙정부 입장에서 재정지원의 탄력성과 국가적 차원에서 재원배분의 효율성을 제고할 수 있다. 다섯째, 중앙정부와 지방정부간 주요시책 및 재정운용에 있어 연계성이 강화되어 국가 전체적인 측면에서 볼 때, 재원배분이나 재정운용에 있어 효율성 및 종합성이 제고될 수 있다.

그리고 지방재정 인센티브제도의 부정적 측면으로는 첫째, 중앙정부의 시책을 일방적으로 유도하거나 행·재정통제수단으로 활용될 여지가 있다는 점을 들 수 있다. 둘째, 지방교부세에 의한 지방자치단체의 재원보장 기능이 약화될 우려가 있다. 셋째, 재정조정기능의 저하로 인하여 지역불균등발전이

확대될 가능성이 있다.

이와 같은 지방재정 인센티브제도는 외국에서도 보편화되어 있는 제도가 아니기 때문에 이에 대한 이론적이고 체계적인 정립이 필요하다. 본 연구에서는 인센티브의 형태를 평가지표별 분류, 적용시기별 분류, 적용방법 및 자원별 분류, 적용형태별 분류 등 크게 5가지의 유형으로 분류하여 각각의 유형에 대해 체계화를 시도하였다. 이는 향후 인센티브의 유형을 선택하고 제도를 개선하는데 있어 하나의 판단기준이 될 것으로 기대된다.

이상의 인센티브제도가 우리나라에 현실적으로 시행됨으로 인하여 재정력이 약한 자치단체가 대체로 인센티브를 부여받지 못하거나 그 혜택을 상대적으로 적게 받는 결과가 되어 지방교부세의 자원보장 및 재정조정기능이 약화되어 자치단체간 재정불균형이 오히려 심화되는 결과를 초래할 수도 있어 재정형평화가 기본목표인 지방교부세의 본래 취지에 위배되는 현상을 초래하는 경향을 보이고 있다.

즉, 우리나라 지방재정 인센티브제도의 문제점으로는 크게 지구노력에 대한 인센티브 반영 미흡, 인센티브 평가지표의 부적정, 인센티브 적용자원 및 방법의 불합리성등으로 요약될 수 있다.

따라서 이와 같은 문제점을 제거하고 지방재정 인센티브제도를 개선하기 위해서는 무엇보다도 인센티브 평가지표의 개선정과 적용방법이 재검토되어야 할 것이다.

제2절 정책건의

이미 지적했듯이 우리나라의 지방재정 인센티브제도를 개선하기 위해서는 인센티브 평가지표와 그 적용방법이 개선되어야 하는데, 본 연구에서 제시한 방안을 정리하면 다음과 같다.

먼저 평가지표의 개선 방안으로는 먼저 무엇을 평가할 것인가라는 평가부문 및 대상을 선정할 필요가 있는데, 본 연구에서는 세입확보부문 노력도, 세출효율성부문 노력도, 재정운영건전성노력도등 3개 부문으로 유형화하여 각각의 부문별로 대표성 있는 평가지표를 선정한 결과 다음과 같다.

<자구노력에 대한 인센티브 평가지표>

| 평가부문 | 평가지표 | 효과 |
|------------|-----------------------------|--------------------------|
| 세입확보 부문 | * 지방세 징수를 * 자주재원 증가를 | 자주재원 확충 및 세입증대 |
| 세출효율성 부문 | * 투자적경비 증가를 * 경상경비 절감률 | 경상경비 절감과 투자적경비확충으로 생산성제고 |
| 재정운영건전성 부문 | * 실질수지비율 * 법령위배 및 과다지출건수 | 예산절감 및 재정운영의 건전성과 합리성 제고 |

그리고 평가지표가 설정되면 다음으로는 그 평가결과에 따라 직접 인센티브를 부여할 재원이 필요하며 또한 그 적용을 어떤 형태로 할 것인가가 결정되어야 한다. 본 연구에서는 보통교부세, 특별교부세, 국고보조금제도를 활용하는 것으로 방안을 제시하고 있다.

먼저 보통교부세를 활용할 경우는 다음과 같은 방안이 고려되어야 할 것이다.

<평가지표별로 보통교부세에 반영하는 방안>

| 평가항목 | 평가지표 | 적용방안 |
|---------|--------------------------|---|
| 세입 확보부문 | - 지방세 징수율 - 자주재원증가율 | 각각 전국평균을 기준으로 그 이상의 비율에 해당하는 금액을 기준재정수입액에 반영하지 않고 자치단체의 여유재원으로 보장 |
| 세출효율성부문 | - 투자적 경비증가율 - 경상경비절감율 | 각각 전국평균을 기준으로 그 이상의 비율에 해당하는 금액을 기준재정수요액에 증액보정 |

그리고 특별교부세를 활용할 경우는 특별교부세 배분기준에 인센티브수요(가칭)을 신설하는 방안이 고려할 필요성이 있다. 인센티브수요의 신설에 따른 재원은 현행의 특별교부세에 차지하는 지역현안수요 비율 40%중 20%를 재원으로 하는 것이 바람직하다. 이 특별교부세의 인센티브수요 재원을 가지고 앞에서 제시한 6개의 종합적인 평가지표 활용방안에 의해 배분하는 것으로 한다.

마지막으로 국고보조사업에 대한 국고보조비율을 차등화함으로써 인센티브를 부여하는 방안이 고려될 수 있다. 즉, 국고보조사업에 대한 자치단체의 지방비부담을 앞에서 제시한 6개의 평가지표의 종합적인 결과에 따라 차등하여 줄여주는 방안이다.

<국고보조금을 활용할 경우의 지방비차등지원 방안>

| 평가항목 | 평가결과 합계 | 합계에 의한 자치단체 등급 | 기준보조율 의 차등 |
|---|-------------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------|
| 세입확보부문 - 지방세징수율 - 자부재원증가율 세출효율성부문 - 투자적경비증가율 - 경상경비절감율 재정운영건전성부문 - 실질수지비율 - 법령위배 및 과다지출 건수 | 각각의 지표 마다 표준점 수화하여 이 를 합계함 | 하위그룹(50%) 중위그룹(30%) 상위그룹(20%) | - 기준보조율 - 10% 증가 - 15% 증가 |

참고문헌

국내문헌

- 한국지방행정연구원, 지방재정운영 평가의 지표개발 및 활용 방안, 1992
-----, 지방정부의 재정상황평가, 1993
-----, 지방재정진단제도의 효율적 운영방안, 1996
-----, 지방재정지표의 합리적 개선방안, 1996
-----, 지방교부세제도의 합리적 개선방안, 1997
김수근외, 재정격차 완화를 위한 합리적인 재정조정제도 연구, 1995
이창균, 지방교부세제도의 합리적 개선방안, 1997
박완규, 지방재정조정기능평가모델 개발연구, 지방경제연구회, 1991
이상용, 지방재정조정제도의 인센티브 부여방안, 지방재정, 1996.3

국외문헌

- 兵谷芳康, 地方交付税における減收補てん措置について, 地方財政, 1996.1
- 久保田勇夫, 「日本の財政」, 東洋經濟新報社, 1990.
- 大島通義 外, 「政府間財政關係論」, 有斐閣, 1989.
- 佐藤 進, 「地方財政總論」, 稅務經理協會, 1984.
- 宮本憲一, 「地方財政の國際比較」, 勁草書房, 1986.
- 日本 大藏省主計局 調査課, 「財政統計」, 1993.
- 渡邊精一, 「入門地方財政論」, 有斐閣, 1993.
- 和田八束, 「日本の稅制」, 有斐閣, 1988.
- 本間正明編著, 「現代財政入門」, 日本經濟新聞社, 1990.
- 橋本徹 外, 「地方財政」, 有斐閣, 1991.
- 和田八束 外, 「現代の地方財政」, 有斐閣, 1992.
- 佐藤進 外, 「地方財政讀本」, 東洋經濟新聞社, 1987.
- 齊藤慎 外, 「地方財政論」, 新世社, 1991.
- 能勢哲也 外, 「現代地方財政學」, 有斐閣, 1987.
- 橋本徹 外, 「基本財政學」, 有斐閣, 1990.
- 橋本徹 外, 「現代の地方財政」, 東洋經濟新聞社, 1988.
- 橋本徹 外, 「日本型稅制改革」, 有斐閣, 1987.
- 山田雅俊 外, 「財政學」, 有斐閣, 1992.
- 具塚啓明, 「財政學」, 東京大學出版會, 1990.
- 大川政三 外, 「新財政論」, 有斐閣, 1989.
- 重森曉, 「現代地方自治の財政理論」, 有斐閣, 1988.
- 佐藤進, 「財政學入門」, 同文館, 1970.
- 石原信雄, 「地方財政調整制度論」, きよせい, 1984.
- 藤田武夫, 「日本地方財政の 歴史と課題」, 同文館, 1987.

- 池上惇, 「地方財政論」, 同文館, 1979.
- 岩元和秋, 「現代地方財政論」, 時潮社, 1971.
- 島恭彦, 「財政學概論」, 岩波書店, 1981.
- 松下圭一, 「シビルミニマムの思想」, 東京大學出版會, 1984.
- 宮本憲一, 「補助金の政治經濟學」, 朝日新聞社, 1990.
- 中村剛次郎, 「地域經濟の不均等發展と地域問題」, 地域開發(1) 大阪市立大
經營研究, 第136號, 1975.
- 李昌均, 「日本地方財政調整制度における集權と分權 - 成立, 變遷, 現狀にお
ける 総合的評價 -」, 經濟政策學博士學位論文, 京都大學, 1993.