

보통교부세 세입확충 자체노력 반영 방식의 적정성 분석: 지방세징수율을 중심으로*

최 병 호

국문요약

이 논문의 목적은 보통교부세제도의 세입확충 자체노력 유인제도가 지닌 문제점 가운데 산정방식의 복잡성과 그로 인한 보상의 불확실성 문제를 이론적으로 분석함으로써 제도의 실효성을 검토하고 개선방향을 제안하는 것이다. 자체노력 유인제도에서는 어떤 자치단체가 금기에 지방세징수율을 높인다면 보통교부세 교부액에 미치는 금기의 한계효과는 0보다 적은 반면 2기 후에는 0보다 큰 한계효과가 발생한다. 또한 그 크기는 여러 가지 변수들의 상호작용에 의해 결정되기 때문에 해당 자치단체의 입장에서는 그 값의 정확한 크기를 알 수 없다. 자체노력을 발휘하는 주체인 자치단체의 입장에서는 노력에 따른 보상이 불확실하다는 것은 정확한 의사결정을 하는데 있어서 장애요인으로 작용하게 되는데, 이는 자체노력 유인제도가 그 필요성에도 불구하고 그 실효성에 관한 논란이 지속되는 것과 무관하지 않은 것으로 생각된다. 이 문제는 세입이 증가하더라도 기준재정수입액이 영향을 받지 않아서 보통교부세 교부액에 미치는 영향을 중립화한다면, 즉 세입확충의 한계효과가 0이 되도록 제도를 고안함으로써 해소할 수 있다.

주제어: 보통교부세 자체노력 지방세징수율 한계효과 불확실성

I. 서론

재정형평화교부금은 재정분권 시스템에서 재정지출책임의 할당과 세원할당 간의 괴리로 인한 수직적 및 수평적 재정격차 해소를 위한 재정이전제도이다. 그런데 재정형평화교부금제도는 대체로 하위정부의 재정여건이 좋지 않을수록 많은 재원을 교부하는 방식을 취하기 때문에 유인문제가 뒤따른다. 하위정부가 재정수입을 확충하거나 혹은 재정지출을 절감하기 위한 노력을 충분히 하지 않아서 재정여건이 나빠지는 경우에 보다 많은 금액이 교부된다면 하위정부의 유인은 왜곡되며, 이는 배분적 효율성의 훼손을 포함하여 여러 가지 문제를 야기한다. 때문에 재정형평화교부금에 대해서는 하위정부의 재정수입 확보나 재정지출 행위에 대해 적절한 유인을 제공하도록 고안되어야 한다는 점이 항상 강조된다(Bird and Smart, 2002; Smart, 2007 등).

* 이 논문은 부산대학교 기본연구지원사업(2년)에 의하여 연구되었음.

많은 국내외 선행연구에서는 잘못된 재정형평화교부금의 구조는 하위정부의 자체적인 노력을 적절히 유발하지 못함을 확인한다. 우리나라의 대표적인 재정형평화교부금제도인 보통교부세도 유사한 문제를 안고 있다. 보통교부세는 자치단체의 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차이로 계산되는 재정부족액을 기초로 교부액이 결정되는데, 이런 방식은 자치단체의 재정수요 축소와 재정수입 확충 유인에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 높다. 기준재정수입액을 예로 들면, 자치단체의 자체재원이 증가함에 따라 기준재정수입액도 증가하여 보통교부세 교부액이 줄어드는 부(-)의 한계효과로 인해 자체재원이 한 단위 증가하는 경우 총 재원은 한 단위보다 적게 증가한다. 이는 자체재원 확충을 위한 자치단체의 노력을 저하시킬 수 있다.

이와 같은 문제를 극복하기 위해 보통교부세제도에서는 세출효율화와 세입확충에 관한 자치단체의 노력을 측정하여 보통교부세 교부액 산정에 반영하는데, 지금은 세출효율화 및 세입확충에 관해 7개씩의 자체노력 측정항목을 두고 있다. 자체노력의 측정은 대체로 항목 별로 전전전년도의 성과와 전년도의 성과를 비교하는 방식을 사용하는데, 성과가 향상(저하)된 자치단체에 대해서는 기준재정수요액을 증가(감소)시키거나 기준재정수입액을 감소(증가)시킴으로써 세출절감과 세입확충노력이 보통교부세 배분액에 미치는 부정적인 영향을 상쇄시킨다.¹⁾

이른바 보통교부세 인센티브제도라고 불리는 이 제도는 1997년에 처음 도입된 후 지금까지 10차례가 넘는 반영항목의 추가 또는 감소와 항목별 산정방식의 변경을 경험해왔지만 실효성에 대해서는 여전히 의문이 있다. 예를 들어, 최병호 외(2013)는 실증분석을 통하여 자체재원 증가가 보통교부세 교부액에 미치는 부정적인 영향은 시간이 지날수록 차츰 심화됨을 보여주는데, 이는 세입확충 노력에 따른 보상이 제대로 주어지지 않음을 의미하는 것이다. 또한 여러 선행연구에서는 다양한 문제점을 지적하면서 자체노력 제도가 자치단체의 재정적 행태 변화를 유인하기에는 한계가 있음을 주장한다. 나아가 이러한 문제들과 관련하여 여러 가지 개선책도 제시된 바 있다.

이 연구에서는 자체노력 유인제도가 지닌 문제점 가운데 산정방식의 복잡성과 그로 인한 보상의 불확실성 문제에 대해 관심을 둔다. 정책당국이 경제주체의 행위를 바람직한 방향으로 유도하기 위해서는 적절한 유인체계를 제시해야 하는데, 이 때 가장 중요한 고려사항은 경제주체가 자신의 행위를 변경시킴에 따른 영향을 명확하게 파악할 수 있어야 한다는 점이다. 즉 경제주체는 자신의 행위를 변경시킴으로써 발생하는 비용과 편익을 비교하여 의사결정을 하는데, 행위의 변경에 따른 보상이 실제로는 매우 크다고 하더라도 그에 대한 충분한 정보를 가지지 못한다면 정확한 의사결정이 이루어지기 곤란하며, 이는 정책의 실효성을 저하시키게 된다.

세입확충 반영항목 중 지방세징수를 제고의 경우를 예로 들어보자. 인센티브 반영액은 당해 자치단체의 전전전년도와 대비한 전년도의 징수율을 비교하는 동시에 다른 자치단체들의 전전년도 평균 징수율과 당해 자치단체의 전전년도 징수율을 비교하여 산정한다. 따라서 당해 자치단체의 금기의 보통교부세 교부액은 자신의 과거 징수율 실적에 영향을 받을 뿐만 아니라 다른 자치단체들의 과거 실적에 의해서도 영향을 받는다. 나아가 전전년도의 지방세징수율 실적이 2기의 시차를 두고 금기의 보통교부세 산정에서 인센티브로 반영된다. 이러한 구조 때문에 자치단체는 징수율

1) 일부 항목에서는 예외적으로 다른 자치단체의 성과와 비교하는 상대평가 방식도 사용한다.

향상이 보통교부세 교부액에 미치는 영향을 파악하기 곤란하다. 결과적으로 자치단체는 자신의 행위를 변경시키는 것이 유리하다는 확신을 갖기 어렵게 된다.

이 논문에서는 세입확충노력 반영항목 중 대표적 항목인 지방세징수율을 대상으로 자치단체의 노력이 어떤 경로를 통하여 자신의 보통교부세 교부액에 영향을 미치는지를 이론적으로 분석한다. 또한 이러한 방식이 자치단체로 하여금 자발적인 노력을 발휘하도록 적절하게 유인할 수 있는지 여부를 검토한다. 나아가 분석을 통하여 밝혀진 문제점을 중심으로 세입확충 자체노력 유인의 실효성을 제고하기 위한 대안에 대해서도 검토한다.

이 논문은 다음과 같이 구성된다. 서론에 이어 제2절에서는 재정형평화교부금의 인센티브 문제에 관한 국내외 선행연구를 검토하고 이 논문의 차별성에 대해 설명한다. 제3절에서는 자체노력 유인제도의 변천 과정과 함께 현재 사용 중인 제도의 특징과 문제점 등을 살펴본다. 제4절에서는 자치단체의 지방세징수율 제고가 보통교부세 교부액에 미치는 영향에 대해 간단한 이론적 모형을 통하여 분석함으로써 그 문제점을 파악하며, 개선에 관한 대안을 제시한다. 제5절에서는 요약과 함께 결론을 내린다.

II. 재정형평화 교부금과 지방정부의 인센티브 문제

분권적 재정시스템을 채택하는 많은 국가에서 사용 중인 재정형평화교부금 제도는 대체로 하위정부의 재정여건이 좋지 않을수록 많은 교부금을 배분하는 방식을 채택하는 탓에 유인문제로부터 자유롭지 못하다.

여러 국내외 선행연구에서는 잘못된 형평화교부금의 구조로 인해 하위정부는 재정지출을 확충하거나 혹은 세수노력을 저하시킬 유인이 있음을 확인한다. Dahljberg et al.(2008)은 스웨덴의 연방정부 보조금이 지방정부의 행위에 미치는 영향을 실증적으로 분석하여 지방의 지출이 증가할수록 보다 많은 보조금이 교부되는 반면 지방세율 인하에는 영향을 미치지 않음을 확인한다. Smart(1998), Boothe and Hermanutz(1999), Dahlby(2002), Usher(2005) 등은 캐나다의 재정형평화 제도를 검토하는데, 배분공식으로 인해 주정부의 세율과 세목구성 등에 있어서 왜곡이 발생함을 확인한다. 한편 하위정부의 과세권이 인정되지 않는 독일의 경우는 재정형평화교부금은 지방세 수입 증가의 한계효과를 줄임으로써 지방세징수율을 낮추거나(Baretti, et al., 2002), 지방세 비과세 및 감면을 증가시키도록 유인(Bönke, et al., 2011)한다는 결과가 있다.

우리나라의 재정형평화교부금제도인 보통교부세도 유사한 문제를 안고 있다.²⁾ 보통교부세는 자치단체의 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차이에 따라 교부액이 결정되는데, 이런 방식 하에서는 자치단체의 재정지출 축소와 재정수입 확충 노력은 저하될 수 있다. 예를 들어 자치단체의

2) 특별·광역시 본청과 자치구 간의 조정교부금제도도 보통교부세와 유사한 배분방식을 가지며, 도와 시·군 간 조정교부금, 소방안전교부세, 부동산교부세 등 다른 유형의 이전재원의 교부액 결정에 있어서도 기준 재정수요액 대비 기준재정수입액으로 산정되는 재정력지수는 중요한 기준이 된다.

자체재원이 증가하면 기준재정수입액도 증가함에 따라 보통교부세 교부액은 줄어든다. 따라서 자체재원이 한 단위 증가하더라도 총 재원은 한 단위보다 적게 증가한다. 많은 선행연구에서 지적하듯이, 이와 같은 보통교부세 교부방식은 구조적으로 자치단체의 유인을 왜곡시킬 가능성을 안고 있다(최병호·정종필, 2002; 주만수, 2007; 최병호·정종필, 2007; 원윤희, 2008; 이근재·정종필·최병호, 2009; 주만수, 2009a, 2009b; 최병호·이근재, 2011; 최병호·이근재·정희완, 2013; 최병호, 2014 등).

보통교부세제도에서는 이러한 문제점을 극복하기 위하여 세출효율화와 세입확충에 관한 자치단체의 노력을 측정하여 보통교부세 교부액 산정에 반영한다. 이른바 보통교부세 인센티브라고 불리는 이 제도는 1997년에 도입된 후 지금까지 10차례가 넘는 반영항목의 추가 또는 감소와 항목별 산정방식의 변경을 겪어왔다. 하지만 제도의 실효성에 대해서는 여전히 의문이 있는데, 선행연구에서는 다음과 같은 점에서 자치단체의 재정적 행태 변화를 유인하기에는 한계가 있다고 지적한다.

첫째, 기준재정수요액과 기준재정수입액 산정에 각각 인센티브가 보정되어 반영되는 구조 때문에 자치단체가 인센티브를 명시적으로 체감할 수 없으며, 동일한 노력에 대해 서로 다른 규모의 인센티브가 주어지는 구조도 문제이며, 서로 다른 인센티브 항목 간에 상쇄되는 효과 등으로 인해 인센티브 반영의 실효성이 저하된다는 점 등이 문제점으로 지적된다(서정섭, 2010, 배인명, 2010 등). 둘째, 산정 항목별로 해당 자치단체의 과거 실적을 최근 실적과 비교하여 성과를 평가하는 방식 하에서는 매년 지속적으로 실적이 향상되지 않는다면 페널티를 받게 되는 것도 문제로 지적된다(최병호, 2014). 지방세징수율을 예로 들면, 징수율은 자치단체의 징수노력에도 영향을 받지만 다양한 사회경제적 상황에 의해 영향을 받으므로 지역의 경제상황이 나빠지는 경우 노력 여부에 관계없이 실적은 나빠질 수밖에 없다. 셋째, 세출효율화 항목의 경우는 특정 경비의 절감노력을 평가하여 인센티브 또는 페널티로 반영하는데, 자치단체별 사회경제적 특성이나 지방재정운영상의 특수성에 대한 고려가 없이 일률적으로 적용됨으로써 재정지출 상의 자율권을 과도하게 제약한다는 비판을 받을 수 있다(최병호, 2014).

한편 이러한 문제들과 관련하여 여러 가지 개선책 제시되었는데, 그 중 세입확충 관련 제도개선 대안으로는 보통교부세 교부액이 세수노력에 영향을 받지 않도록 인센티브 적용률을 고안하여 적용하는 방안(최병호·정종필, 2002), 보통교부세보다는 특별교부세 재원을 활용하는 방안(박완규, 2007), 가치 성과교부세제도를 도입하여 보통교부세 및 특별교부세의 인센티브 재원으로 운영하는 방안(서정섭, 2010; 배인명, 2010), 인센티브 관련 정보를 공개하여 자치단체가 인지하도록 하는 방안(배인명, 2010) 등이 제시된 바 있다.

이 논문은 세입확충노력의 대표적인 반영 항목인 지방세징수율을 대상으로 산정방식의 복잡성과 그로 인한 보상의 불확실성 문제에 초점을 맞추는데, 다음과 같은 내용을 담는다. 첫째, 자치단체의 지방세징수율 향상 노력이 보통교부세 교부액이 미치는 영향을 이론적으로 분석하는데, 특히 금기의 노력이 2기 후에 인센티브로 반영되는 방식을 구체적으로 고려한다. 둘째, 이러한 방식이 자치단체로 하여금 자발적인 노력을 발휘하도록 적절하게 유인할 수 있는지 여부에 대해서 검

토한다. 셋째, 분석을 통하여 밝혀진 문제점을 중심으로 세입확충 자체노력 유인의 실효성을 제고하기 위한 대안에 대하여 살펴본다.

이 논문은 보통교부세 자체노력 유인제도에 관한 선행연구들의 연장선상에 있지만, 이론적 분석을 통하여 복잡한 인센티브 산정구조가 자치단체의 의사결정에 미치는 불확실성에 초점을 맞추어 제도의 실효성을 평가한다는 점에서 차별적이다. 특히 금기의 자체노력에 대한 평가가 2기 후의 보통교부세 산정에 반영되기 때문에 자치단체가 의사결정을 하는 시점에 보상을 구체적으로 확인할 수 없다는 문제를 분석에서 명시적으로 고려한다.

Ⅲ. 보통교부세 자체노력 유인제도의 개요와 특징

1. 자체노력 유인제도의 주요 변천 과정

보통교부세 자체노력 유인제도는 지방자치단체의 세입확충과 세출절감 자체노력을 유인함으로써 건전한 지방재정운영을 유도한다는 목적 하에서 1997년부터 도입되었다. 도입 이후 지방의 재정책임성 강화 차원에서 반영항목의 범위를 차츰 넓혀왔으며, 2000년대 말에는 지역경제활성화, 녹색성장 등 정부정책과도 연계하여 그 범위가 더욱 확대되었다. 이런 가운데 인센티브 반영 방식이 지닌 문제와 함께 실효성에 대한 의문도 꾸준히 제기되어왔다.

2010년 12월 30일 개정된 지방교부세법 시행규칙에서는 자체노력 산정 항목과 반영 방식에 있어서 그 이전과는 상당히 차별적인 방식을 도입하였다.³⁾ 우선 인센티브(또는 페널티) 반영 방식은 다른 자치단체와 해당 항목의 성과를 비교하여 산정하던 기존의 상대평가 방식에서 기본적으로 해당 자치단체의 과거 성과와 비교하여 반영하는 방식으로 변경되었다. 또한 인센티브(또는 페널티)에 대한 자치단체의 반응을 촉구하기 위해 산정된 금액에 등급반영률이라는 이름의 가중치를 적용하기 시작하였다.⁴⁾ 나아가 2013년 12월 말 지방교부세법 시행규칙 개정을 통해 산정항목을 기준재정수요 관련(세출효율화) 6개 항목과 기준재정수입 관련(세입확충) 6개 항목으로 간소화하였다. 또한 현재 사용되는 방식은 2015년 12월 17일의 지방교부세법과 동법 시행규칙 개정을 통해 2016년 보통교부세 산정부부터 적용되고 있는데, 세출효율화 및 세입확충에 관해 7개씩의 자체노력 측정항목을 두고 있다. 이와 같은 변화를 거치면서 자체노력 유인제도는 상당히 강화된 것으로 평가된다.

〈표 1〉은 2010년 이후 보통교부세 자체노력 반영 항목의 변화과정을 보여준다. 세출효율화 부문은 시간이 지날수록 반영항목이 축소되는 경향을 보인 반면 세입확충 부문은 6개 항목으로 안

3) 2010년 12월 말의 시행규칙 개정에서는 기존의 기준재정수요액 반영사항은 세출효율화로, 기준재정수입액 반영사항은 세입확충으로 각각 그 명칭을 변경하였다.

4) 등급반영률은 항목별 성과 수준에 따라 우대 5등급과 불이익 5개 등급으로 구분하여 성과가 우수(열등)할 수록 산정된 인센티브(페널티) 반영액에 높은 가중치를 적용하는 방식을 사용하였다.

정적으로 유지되다가 2016년부터 적극적 세원발굴 및 관리 항목을 추가하고 있음을 알 수 있다.

〈표 1〉 2010년 이후 자체노력 반영항목의 변화

2010. 1. 8	2010.12.30	2012. 1. 1	2013. 3.23	2013. 12.31	2015. 12.17
기준재정수요액 반영사항	세출효율화				
- 건전예산 운영	- 인건비 절감	○	○	○	○
- 행사·축제성경비 예산 운영	- 지방의회경비 절감	○	○	○	○
- 지방상수도 우수율 제고	- 업무추진비 절감	○	○	○	○
- 읍면동 통합 운영	- 행사·축제성경비 절감	○	○	○	○
- 지방청사(면적) 관리 운영	- 민간이전경비 절감	○	○	○	○
- 사회문화·복지분야 예산운영	- 지방청사 관리 운영	○	○	○	○
- 지방조직운영	- 지방인력 감축	○			
- 지역경제활성화	- 지역경제활성화	○	○		
- 생활폐기물 절감	- 생활폐기물 절감	○	○		
- 신재생에너지 산업지원	- 읍면동 통합 운영	○	○		
	- 지방보조금 절감				○
	- 민간위탁금 절감				○
기준재정수입액 반영사항	세입확충				
- 지방세징수율 제고	- 지방세징수율 제고	○	○	○	○
- 주민세 개인균등분 인상	- 지방세 체납액 축소	○	○	○	○
- 탄력세율 적용	- 경상세외수입 확충	○	○	○	○
- 경상세외수입 확충	- 세외수입 체납액 축소	○	○	○	○
- 지방세체납액 축소	- 탄력세율 적용	○	○	○	○
- 지방세 세원 발굴	- 지방세 감면액 축소	○	○	○	○
	- 적극적 세원발굴·관리				○

주: 날짜는 지방교부세법 시행규칙 개정 일자를 나타냄.

자료: 지방교부세법 시행규칙.

〈표 2〉는 자체노력 반영액이 기준재정수요액과 기준재정수입액에서 차지하는 비중을 2001년부터 연도별로 정리하여 보여준다. 우선 세출 자체노력 반영액의 경우는 기준재정수요액 대비 비중이 지난 16년간 1%를 넘은 적이 단 한 번도 없는데, 특히 세출 반영항목을 10개로 확충한 2010년에도 그 전에 비해 큰 변화가 없음을 알 수 있다. 이는 관련 제도의 지속적인 변화를 통해 세출효율화를 유도하였음에도 불구하고 실제적인 효과는 크지 않았음을 보여준다.

한편 세입 자체노력 반영액의 경우는 기준재정수입액 대비 비중이 2007년부터 2%를 상회하기 시작했으며, 2011년에 가장 높은 4.1%를 기록한 후 등락을 거듭한 것으로 나타난다. 특징적인 점은 산정방식을 상대평가방식에서 해당 자치단체의 전년 대비 성과평가 방식으로 변경하고 가중치에 해당하는 등급반영률 제도를 도입한 2011년 이후에는 그 전에 비해 반영비율이 높아졌다는 점이다. 즉 최근 들어 인센티브 반영비율이 높아진 것은 자치단체들의 세수확충노력이 확대되었기 때문이라고 볼 수도 있지만, 성과에 대해 가중치를 적용하여 인센티브 반영액을 결정하는 방식 때문이라고 생각할 수도 있다.

〈표 2〉 기준재정수입과 기준재정수요에서 자체노력 인센티브의 비중

(단위: %)

	기준재정수요액			기준재정수입액			제도 변화 (시행년도 기준)
	기초 수요	보정 수요	세출 자체 노력	기초 수입	보정 수입	세입 자체 노력	
2001	90.7	8.7	0.7	86.6	15.5	-0.1	· 11개 산정항목 (세입 6개, 세출 5개)
2002	93.5	5.5	1.0	82.5	17.3	-0.1	· 산정항목 확대 (세입 8개, 세출 5개)
2003	94.5	5.1	0.5	72.0	28.7	-0.8	
2004	94.7	4.8	0.5	66.0	34.0	-0.1	
2005	95.0	4.9	0.1	64.8	33.6	1.6	
2006	88.6	12.0	-0.6	66.1	32.5	1.4	
2007	88.5	11.4	0.1	69.0	28.3	2.7	· 산정항목 축소 (세입 7개, 세출 3개)
2008	86.6	13.2	0.2	69.4	28.6	2.0	· 산정항목 확대 (세입 7개, 세출 4개)
2009	83.7	16.2	0.1	75.8	21.5	2.7	· 산정항목 확대 (세입 7개, 세출 8개)
2010	85.2	14.6	0.2	78.8	17.7	3.7	· 산정항목 확대 (세입 7개, 세출 10개)
2011	85.0	14.0	1.0	85.3	10.7	4.1	· 산정방식 변경 (상대평가 → 해당 자치단체 의 전년 대비 성과) · 등급 반영률(가중치) 도입
2012	83.1	16.4	0.5	83.0	12.7	4.3	· 산정항목 축소 (세입 6개, 세출 10개)
2013	83.0	16.6	0.4	84.6	12.4	2.9	· 산정항목 축소 (세입 6개, 세출 9개)
2014	81.7	17.8	0.5	78.4	16.8	4.8	· 산정항목 축소 (세입 6개, 세출 6개)
2015	82.6	17.0	0.4	78.9	18.3	2.8	
2016	80.6	19.0	0.5	76.9	19.8	3.3	· 산정항목 확대 (세입 7개, 세출 7개) · 등급 반영률(가중치) 폐지

주: 연도는 제도변경 시행일 기준임.

자료: 행정안전부, 보통교부세 산정내역, 각 년도.

자체노력 유인제도가 그 목적을 제대로 달성하였는지를 평가하는 것은 쉽지 않은 작업인데, 여기서는 제도 도입 이후 지금까지 빠짐없이 반영항목으로 포함되어온 지방세징수율을 살펴봄으로써 제도의 실효성을 간접적으로 검토한다. 〈표 3〉에는 1997년 이후 지방세징수율이 정리되어 있는데, 징수율 C1은 전체 지방세의 징수율을, C2는 보통교부세제도의 자체노력 반영항목에서 사용하는 정의에 따른 징수율을 나타낸다.⁵⁾ 전체 지방세징수율인 C1은 1997년 이후 2005년까지는 90%를 넘지 못하였으나, 그 이후 2010년까지는 91%대로 상승했으며, 2011년 이후에는 92~93%

로 상승하는 등 2000년대 중반 이후에는 지속적인 상승세를 나타내었다. 한편 C2는 2000년대 초 이후 매년 95%를 상회하는 높은 수준을 나타내었으며, 특히 2011년 이후에는 줄곧 96%를 상회하다가 2015년에는 97%까지 높아졌다. 이를 통해 2011년 이후 자체노력 유인제도의 강화가 징수율 제고에 영향을 미친 것으로 볼 수도 있다. 다만 조세징수율은 징수노력뿐만 아니라 경제상황, 지역적 특성 및 납세자의 성향 등 매우 다양한 요인에 의해 결정되기 때문에 단정적으로 결론짓기는 힘들다.

〈표 3〉 지방세 징수율의 추이

(단위: 10억원)

	부과액		징수액		징수율(%)	
	계1 (A1)	계2 (A2)	계1 (B1)	계2 (B2)	C1(=B1/A1)	C2(=B2/A2)
1997	20,652	18,973	18,406	15,469	89.1	94.5
1998	20,290	18,088	17,150	14,275	84.5	92.1
1999	22,191	19,090	18,586	15,600	83.8	93.9
2000	24,563	21,140	20,601	17,311	83.9	94.5
2001	30,666	27,099	26,665	22,258	87.0	95.7
2002	35,403	31,953	31,526	26,562	89.0	96.3
2003	37,130	33,730	33,133	28,055	89.2	96.1
2004	38,347	34,904	34,202	28,364	89.2	95.6
2005	39,987	36,630	35,977	29,912	90.0	95.9
2006	45,351	42,002	41,294	34,525	91.1	96.2
2007	47,612	44,280	43,524	35,956	91.4	96.2
2008	49,732	46,517	45,480	37,894	91.5	95.9
2009	49,371	46,171	45,168	37,268	91.5	95.9
2010	53,549	50,246	49,160	38,714	91.8	95.7
2011	56,554	53,126	52,300	41,513	92.5	96.4
2012	58,474	55,045	53,938	42,866	92.2	96.0
2013	58,251	54,717	53,779	42,775	92.3	96.5
2014	66,328	62,648	61,725	47,774	93.1	96.9
2015	75,793	72,327	70,978	56,757	93.6	97.0

주: 1) 부과액의 계1은 전체 부과액, 계2는 과년도 수입을 제외한 부과액을 의미함.

2) 징수액의 계1은 전체 징수액, 계2는 지방소비세, 레저세, 담배소비세, 주행세, 과년도 수입을 제외한 징수액을 의미함.

자료: 행정자치부, 지방세통계연감, 각 년도; 행정자치부, 보통교부세 산정내역, 각 년도.

5) 지방세 가운데 제도적으로 징수율이 100%인 지방소비세, 레저세, 담배소비세 및 주행세의 징수율과 과년도 수입의 징수율을 제외한 징수율을 의미한다.

2. 현행 세입확충 자체노력 유인 방식의 개요, 특징 및 문제점

〈표 4〉에는 현행 보통교부세의 자체노력 유인제도 중 세입확충 반영항목별로 구체적인 반영방식을 정리하고 있는데, 다음과 같다.⁶⁾

첫째, 지방세징수율 제고 항목의 인센티브는 해당 자치단체의 전전전년도와 전전년도의 지방세징수율의 차이 및 전전년도 징수율 상위 1/2 자치단체 평균 징수율과 전전년도 해당 자치단체의 징수율의 차이를 고려하여 산정한다. 특히 전자의 경우는 구해진 값에 1.8을 곱하는데, 이는 징수율 향상(저하)에 따른 인센티브(페널티)를 가중하여 반영하기 위한 것이다. 둘째, 지방세체납액 축소 항목의 경우는 전전전년도와 전전전년도의 체납누계액의 차이로 반영액을 산정하는데, 여기서도 산정된 값에 1.8을 곱하여 반영액을 가중한다. 셋째, 경상세외수입 확충 항목은 전전전년도 기준 과거 3년간 경상세외수입 평균 징수액과 전전전년도 기준 과거 3년간 경상세외수입 평균징수액의 차이로 반영액을 산정하는데, 여기서는 산정된 값에 1.5을 곱하여 반영액을 가중한다. 넷째, 세외수입 체납액 축소 항목의 경우는 세외수입 체납액을 대상으로 지방세 체납액 축소 항목과 동일한 산정방식을 취하며, 역시 산정된 값에 1.8을 곱하여 반영액을 가중한다. 다섯째, 탄력세율 적용 항목은 주민세 개인균등분과 지역자원시설세로 구분되는데, 둘 다 전전년도의 표준세율과 당해 자치단체의 적용세율 간의 차이를 기준으로 산정하며, 산정된 값에 2.0을 곱하여 반영액을 가중한다. 여섯째, 지방세감면액 축소 항목은 전전전년도 기준 당해 자치단체의 감면조례에 따른 감면액, 법령에서 정한 범위를 초과한 감면액 및 지방세 감면규모 초과액을 기준으로 산정하며, 산정된 값에 1 또는 1.5의 가중치를 적용한다. 일곱째, 적극적 세원발굴 및 관리항목은 당해 자치단체의 신세원징수액의 100%를 반영하여 산정하며, 시간이 지날수록 반영액을 차감한다.

이처럼 보통교부세를 교부하는 정책당국의 입장에서는 상당히 체계적인 자체노력 반영방식을 마련해두고 있지만 다음과 같은 문제가 있음을 지적할 수 있다. 첫째, 다양한 세입확충 자체노력 반영항목을 두고 항목 별로 복잡한 산정과정을 거친다. 둘째, 항목별로 다소 차이는 있지만 대체로 과거의 성과가 현재의 보통교부세 교부액에 반영되는 방식을 사용한다. 셋째, 자체노력을 실제로 발휘하는 자치단체의 입장에서는 자신의 행위를 변경함에 따른 영향을 정확히 파악하기 힘들며, 이는 결과적으로 제도의 실효성에 의문을 가지게 한다.

6) 세출효율화 항목은 인건비 절감, 지방의회경비 절감, 업무추진비 절감, 행사·축제성 경비 절감, 지방보조금 절감, 지방청사 관리·운영, 민간위탁금 절감 등 7개 항목으로 구성되는데, 주로 특정 경비의 절감(또는 증가)을 인센티브(또는 페널티)로 반영한다. 이 논문에서는 지방세징수율 등 세입확충 부문에 초점을 맞추므로 별도로 검토하지 않는다.

〈표 4〉 현행 세입확충 자체노력 반영항목 및 산정방식

반영항목	산정 방식
1. 지방세 징수율 제고	$\textcircled{1} (e_{i,t-3} - e_{i,t-2}) \times LT_{i,t-2} \times 1.8$ $\textcircled{2} (e_{t-2}^H - e_{i,t-2}) \times LT_{i,t-2}$ <p>※ e_i: 자치단체 i의 지방세 징수율; LT_i: 해당 자치단체 지방세 징수액; e^H: 동종 자치단체 징수율 상위 1/2 단체 평균 징수율 ※ 지난 연도분 부과 징수실적 및 주행세, 지방소비세의 부과 징수실적을 제외하고 수입은 $\textcircled{1}+\textcircled{2}$를 반영함; 단 $\textcircled{2}$는 불이익은 없음</p>
2. 지방세 체납액 축소	$(ULT_{i,t-2} - UTL_{i,t-3}) \times 1.8$ <p>※ UUL_i: 자치단체 i의 지방세 체납 누계액 ※ 지방세 징수액 차감 시 전전년도 결손처분분을 제외, 주행분 자동차세 미 징수액은 산정에서 제외함</p>
3. 경상세외 수입 확충	$\left(1 - \frac{ANTR_{i,t-2}}{ANTR_{i,t-3}}\right) \times ANTR_{i,t-2} \times 1.5$ <p>※ $ANTR_i$: 과거 3년간 해당 자치단체 평균 징수액 ※ 일반회계 경상세외수입을 대상으로 함; 이자수입, 쓰레기판매수입은 제외함</p>
4. 세외수입 체납액 축소	$(UNTR_{i,t-2} - UNTR_{i,t-3}) \times 1.8$ <p>※ $UNTR_i$: 해당 자치단체 세외수입 체납 누계액; α: 등급반영률 ※ 일반회계 세외수입을 대상으로 함; 단 세외수입 징수액 차감 시 전전년도 결손처분분은 제외함</p>
5. 탄력세율 적용	[주민세 개인균등분] $POP_{i,t-2} \times (STr - ATr_{i,t-2}) \times 2.0$ <p>※ $POP_{i,t-2}$: 자치단체 i의 과세인원 STr: 표준세율; ATr_i: 자치단체 i의 적용세율</p>
	[지역자원시설세] $(ST_i,t-2 - AT_i,t-2) \times 2.0$ <p>※ ST_i: 표준세율로 산출한 자치단체 i의 해당 세목의 과세 총액 AT_i: 자치단체 i의 적용세율로 산출한 해당 세목의 과세 총액</p>
6. 지방세 감면액 축소	$\textcircled{1} TD_{i,t-2} \times 1.0$ <p>※ TD_i: 자치단체 i의 감면조례에 따른 감면액(법령에 따른 감면 등은 제외함)</p> $\textcircled{2} HTD_{i,t-2} \times 1.5$ <p>※ HTD_i: 법령에서 정한 감면범위를 초과하여 자치단체 i의 조례로 정한 감면액</p> $\textcircled{3} OTD_{i,t-2} \times 1.5$ <p>※ OTD_i: 해당 자치단체 지방세 감면규모 초과액 ※ 감면액은 $\textcircled{1}+\textcircled{2}+\textcircled{3}$을 반영함</p>
7. 적극적 세원 발굴 및 관리	$NTB_i \times \alpha$ <p>※ NTB_i: 신세원 징수액; α: 적용률(최초 100% 적용, 1년 경과마다 20%씩 차감하여 반영함)</p>

자료: 지방교부세법 시행규칙.

IV. 지방세징수율 제고 반영방식의 문제점과 개선방향

1. 지방세 징수노력과 보통교부세 교부액 결정 구조

이제 현행 보통교부세 산정방식을 이용하여 지방세징수율 제고를 통해 세입을 확충하는 지방자치단체의 노력이 보통교부세 교부액에 미치는 영향에 대해 이론적으로 분석한다.

지방자치단체 i 의 기준재정수요액, 기준재정수입액과 세입확충 자체노력 반영액을 각각 SFN_i , SFR_i 와 $ICT_{i,t}$ 두면, i 의 t 기의 보통교부세 교부액 $G_{i,t}$ 는 다음의 공식에 따라 결정된다.⁷⁾

$$G_{i,t} = \beta_t [SFN_{i,t} - (SFR_{i,t} + ICT_{i,t})] \quad (1)$$

$$= \begin{cases} \beta_t [SFN_{i,t} - (\alpha LT_{i,t} + ICT_{i,t})] & \text{if } N_{i,t} > \alpha LT_{i,t} + ICT_{i,t} \\ 0 & \text{if } N_{i,t} \leq \alpha LT_{i,t} + ICT_{i,t} \end{cases}$$

즉 i 의 기준재정수요액이 기준재정수입액과 세입확충 자체노력 반영액의 합보다 크다면 이 자치단체는 재정부족 단체로서 보통교부세가 교부된다. 이때 교부액은 재정부족액에 조정률 β_t 를 곱하여 산정된다. 또한 기준재정수입액의 산정에는 t 기의 지방세(보통세)수입 $LT_{i,t}$ 만 반영되는 것으로 가정하는데, 기준재정수입액은 지방세수입 $LT_{i,t}$ 에 80%에 해당하는 기준세율 α 를 곱하여 산정된다.⁸⁾ 한편 조정률 β_t 는 t 기의 보통교부세 재원 총액 \bar{G}_t 와 재정부족 자치단체들의 재정부족액의 합 간의 차이를 조정하기 위한 파라미터로서 다음과 같이 계산된다.⁹⁾

$$\beta_t = \frac{\bar{G}_t}{\Sigma [SFN_{j,t} - (\alpha LT_{j,t} + ICT_{j,t})]} \quad (2)$$

여기서는 현행 보통교부세제도에서 사용하는 7개의 세입확충 자체노력 반영항목 가운데 지방세징수율 제고 항목을 구체적으로 고려하는데, i 의 지방세징수율 제고 노력에 따른 자체노력 반영액은 다음과 같이 계산된다.

$$ICT_{i,t} = ICT_{i,t}^1 + ICT_{i,t}^2 \quad (3.1)$$

7) 여기서는 세입확충 자체노력을 대상으로 분석하므로 세출효율화 자체노력은 명시적으로 포함시키지 않는다.

8) 물론 경상세외수입 등 기준재정수입액을 구성하는 다른 요소들을 포함시키더라도 분석결과는 변하지 않는다.

9) 식 (2)의 분모는 재정부족액이 발생한 자치단체들의 재정부족액의 합이다.

$$ICT_{i,t}^1 = (e_{i,t-3} - e_{i,t-2}) \times LT_{i,t-2} \times 1.8 \quad (3.2)$$

$$ICT_{i,t}^2 = \begin{cases} (\bar{e}_{H,t-2} - e_{i,t-2}) \times LT_{i,t-2} & \text{if } \bar{e}_{H,t-2} < e_{i,t-2} \\ 0 & \text{if } \bar{e}_{H,t-2} \geq e_{i,t-2} \end{cases} \quad (3.3)$$

여기서 보듯이 i 에 대한 t 기의 보통교부세 산정에서 지방세징수율 제고 자체노력 $ICT_{i,t}$ 는 $ICT_{i,t}^1$ 과 $ICT_{i,t}^2$ 의 두 항목으로 구성된다. 우선 $ICT_{i,t}^1$ 은 기본적으로 자치단체 i 의 $t-3$ 기의 징수율($e_{i,t-3}$)과 $t-2$ 기의 징수율($e_{i,t-2}$)을 비교하여 결정된다. 또한 $ICT_{i,t}^2$ 는 i 와 동종 자치단체 중 $t-2$ 기의 지방세징수율 실적이 상위 1/2인 자치단체의 평균징수율($\bar{e}_{H,t-2}$)과 자치단체 i 의 $t-2$ 기의 지방세징수율($e_{i,t-2}$)을 비교하여 결정된다.¹⁰⁾ 한편 지방세부과액을 LTI 로 두면, $e_{i,t-2}$, $e_{i,t-3}$ 및 $\bar{e}_{H,t-2}$ 는 각각 다음과 같이 표현된다.

$$e_{i,t-2} = \frac{LT_{i,t-2}}{LTI_{i,t-2}}; e_{i,t-3} = \frac{LT_{i,t-3}}{LTI_{i,t-3}}; \bar{e}_{H,t-2} = \frac{\sum_{j=1}^{n/2} LT_{j,t-2}}{\sum_{j=1}^{n/2} LTI_{j,t-2}}$$

이제 식 (3.2)와 (3.3)에 나타난 징수율제고 자체노력 산정방식에 대해 구체적으로 살펴보자. 우선 $ICT_{i,t}^1$ 은 자치단체 i 의 $t-3$ 기의 징수율 $e_{i,t-3}$ 과 $t-2$ 기의 징수율 $e_{i,t-2}$ 의 관계에 의해 결정된다. 만약 $e_{i,t-3} < e_{i,t-2}$ 라면 $t-3$ 기에 비해 $t-2$ 기의 징수율이 향상되었음을 의미하며, $ICT_{i,t}^1 < 0$ 는 기준재정수입액을 감소시키는 인센티브로 작용한다. 이때 $ICT_{i,t}^1$ 의 크기는 징수율 인상 폭에 $t-2$ 기의 지방세수 $LT_{i,t-2}$ 를 곱한 값에 다시 1.8의 가중치를 곱하여 산정된다. 반면 만약 $e_{i,t-3} > e_{i,t-2}$ 라면 $ICT_{i,t}^1 > 0$ 으로서 기준재정수입액을 증가시키는 불이익으로 작용한다. 이 경우 $ICT_{i,t}^1$ 의 크기는 징수율 하락 폭에 $t-2$ 기의 지방세수 $LT_{i,t-2}$ 를 곱한 값에 다시 1.8의 가중치를 곱하여 산정된다.

한편 $ICT_{i,t}^2$ 는 $t-2$ 기의 자치단체 i 의 징수율 $e_{i,t-2}$ 과 동종 자치단체 중 상위 1/2 자치단체의 평균 징수율 $\bar{e}_{H,t-2}$ 간의 관계에 의해 결정된다. 만약 $\bar{e}_{H,t-2} < e_{i,t-2}$ 라면 자치단체 i 는 동종 자치단체 중 징수율 상위 자치단체들에 비해 평균적으로 높은 징수노력을 기울였음을 의미하며, 이때는 $\bar{e}_{H,t-2} - e_{i,t-2} < 0$ 이 되어 기준재정수입액을 감소시키게 된다. $ICT_{i,t}^2$ 의 크기는 상위 자치단체들의 평균징수율과 i 의 징수율 간의 차이에 지방세수 $LT_{i,t-2}$ 를 곱한 값으로 결정되며, 가중치는 적용되지 않는다. 단 $ICT_{i,t}^2$ 의 경우는 $e_{i,t-2}$ 가 $\bar{e}_{H,t-2}$ 보다 적더라도 불이익은 반영하지

10) 단 지방세징수율 계산에서 지난 연도분 부과·징수 실적 및 자동차 주행에 대한 자동차세와 지방소비세의 부과·징수 실적은 제외한다.

않는데, 즉 $\bar{e}_{H,t-2} \geq e_{i,t-2}$ 이면 $ICT_{i,t}^2 = 0$ 이 된다.

이상을 고려하여 식 (3.1)을 다시 표현하면

$$ICT_{i,t} = \begin{cases} ICT_{i,t}^1 + ICT_{i,t}^2 & \text{if } e_{t-2}^H < e_{i,t-2} \\ ICT_{i,t}^1 & \text{if } e_{t-2}^H \geq e_{i,t-2} \end{cases} \quad (4)$$

로 나타낼 수 있다. 따라서 자치단체 i 에 대한 t 기의 보통교부세 교부액은 자신의 기준재정수요액과 기준재정수입액, 보통교부세 재원 총액, 다른 자치단체의 재정부족액 등의 변수와 함께 자신과 다른 자치단체의 과거 지방세징수율에 의해 영향을 받는 자체노력 인센티브에 의해서 결정된다. 즉

$$G_{i,t} = f[SFN_{i,t}, SFR_{i,t}(LT_{i,t}), \bar{G}_t, \Delta_{j,t}, ICT_{i,t}(e_{i,t-2}(LT_{i,t-2}), e_{t,t-3}(L_{i,t-3}), e_{j,t-2}(LT_{j,t-2}))]$$

로 표현할 수 있다.

2. 지방세징수율 제고 반영방식의 문제점

어떤 자치단체가 금기의 지방세징수율을 높임으로써 지방세수가 증가하는 경우 지방세와 보통교부세를 포함한 전체 지방세수는 어떤 영향을 받게 되는지를 간단한 수학적 분석을 통해 검토해 보자.

자치단체 i 가 t 기에 지방세징수율을 높인다면 이는 세 가지 경로를 통해 자신의 재정수입에 영향을 미친다. 첫째, t 기의 지방세징수율 향상은 당해 기의 지방세수를 증가시킴으로써 재정수입($TR_{i,t}$)을 증가시킨다. 둘째, t 기의 지방세징수율 향상으로 지방세수가 증가하면 당해 기의 보통교부세 산정에서 기준재정수입액이 증가하여 보통교부세 교부액을 감소시키고 재정수입을 감소시킨다. 셋째, t 기의 지방세징수율 향상은 $t+2$ 기의 보통교부세 산정에서 인센티브로 반영되어 $t+2$ 기의 보통교부세 교부액을 증가시키고 재정수입($TR_{i,t+2}$)을 증가시킨다.

이를 정리하면, 자치단체 i 가 t 기에 지방세징수율을 높임으로써 지방세수를 증가시킨다면 전체 재정수입은 다음과 같이 결정된다.

$$TR_{i,t} + TR_{i,t+2} = g[LT_{i,t}, G_{i,t}(SFR_{i,t}(LT_{i,t})), G_{i,t+2}(ICT_{i,t+2}(LT_{i,t}))] \quad (5)$$

따라서 t 기의 지방세징수율 증가를 통한 지방세수 증가가 지방세수에 미치는 영향은 식 (5)를 $LT_{i,t}$ 로 편미분함으로써 구할 수 있다. 즉

$$\begin{aligned} \frac{\partial(T_{i,t} + T_{i,t+2})}{\partial LT_{i,t}} &= \frac{\partial LT_{i,t}}{\partial LT_{i,t}} + \left(\frac{\partial G_{i,t}}{\partial SFR_{i,t}} \frac{\partial SFR_{i,t}}{\partial LT_{i,t}} \right) \\ &+ \frac{1}{(1+r)^2} \left(\frac{\partial G_{i,t+2}}{\partial ICT_{i,t+2}} \frac{\partial ICT_{i,t+2}}{\partial LT_{i,t}} \right) \end{aligned} \quad (6)$$

가 된다. 식 (6)에서 우변의 첫 번째 항은 t 기의 지방세수 증가로 인한 직접적인 재정수입 증가 효과이며, 두 번째 항은 t 기의 지방세수 증가로 인해 당해기의 보통교부세 교부액이 감소함으로써 재정수입이 감소하는 효과이다. 또한 마지막 항은 t 기의 지방세수 증가가 $t+2$ 기의 보통교부세 산정에서 인센티브로 반영되어 보통교부세 교부액을 증가시키는 효과이다. 여기서 r 은 이자율을 나타내는데, 따라서 $1/(1+r)^2$ 는 t 기의 인센티브 금액을 현재가치로 환산하기 위한 것이다.

이제 식 (6)에 대해 구체적으로 살펴보자. 우선 t 기의 지방세수 증가가 t 기의 재원에 미치는 영향은

$$\begin{aligned} \frac{\partial TR_{i,t}}{\partial LT_{i,t}} &= 1 + \frac{\partial G_{i,t}}{\partial LT_{i,t}} \\ &= 1 + \frac{\partial \beta_t}{\partial LT_{i,t}} \Delta_{i,t} + \beta_t \frac{\partial \Delta_{i,t}}{\partial LT_{i,t}} \\ &= 1 + \alpha \beta_t \left(\frac{\Delta_{i,t}}{\Delta_t} - 1 \right) \end{aligned} \quad (7)$$

로 구해진다. 여기서 우변의 두 번째 항은 지방세수 증가가 보통교부세 교부액에 미치는 한계효과로서 0보다 적으면서 -1보다 큰 값이므로 전체적으로는 $0 < \partial TR_{i,t} / \partial LT_{i,t} < 1$ 이 성립한다. 즉 t 기의 지방세수 증가 1원 증가는 보통교부세 교부액을 줄이는 부의 한계효과로 인해 전체 재원은 1보다 적게 증가한다.

다음으로 t 기의 지방세수 증가는 2기 후에 인센티브로 반영되어 $t+2$ 기의 보통교부세 교부액을 증가시키는데, 그 값은

$$\begin{aligned} \frac{\partial T_{i,t+2}}{\partial LT_{i,t}} &= \frac{\partial G_{i,t+2}}{\partial LT_{i,t}} = \frac{\partial \beta_{i,t+2}}{\partial LT_{i,t}} \Delta_{i,t+2} + \beta_{t+2} \frac{\partial \Delta_{i,t+2}}{\partial LT_{i,t}} \\ &= \begin{cases} -5.6\beta_{t+2}e_{i,t} \left(\frac{\Delta_{i,t+2}}{\Delta_{t+2}} - 1 \right) > 0 & \text{if } e_{i,t} > \bar{e}_{H,t} \\ -3.6\beta_{t+2}e_{i,t} \left(\frac{\Delta_{i,t+2}}{\Delta_{t+2}} - 1 \right) > 0 & \text{if } e_{i,t} \leq \bar{e}_{H,t} \end{cases} \end{aligned} \quad (8)$$

이 된다. 따라서 t 기의 지방세수 증가는 $t+2$ 기의 보통교부세를 증가시킨다. 한편 식 (8)에서 보듯이, t 기의 지방세수 증가가 $t+2$ 기의 보통교부세 교부액에 미치는 영향은 여러 변수의 영향을 받는다. 예를 들어 자신과 다른 자치단체의 재정부족액이 미치는 영향은 각각

$$\frac{\partial G_{i,t+2}^2}{\partial LT_{i,t} \partial \Delta_{i,t+2}} = 11.2e_{i,t} \frac{\beta_{t+2}}{\Delta_{t+2}} \left(\frac{\Delta_{i,t+2}}{\Delta_{t+2}} - 1 \right) < 0 \quad (9.1)$$

$$\frac{\partial G_{i,t+2}^2}{\partial LT_{i,t} \partial \Delta_{j,t+2}} = 5.6e_{i,t} \frac{\beta_{t+2}}{\Delta_{t+2}} \left(\frac{2\Delta_{i,t+2}}{\Delta_{t+2}} - 1 \right) < 0 \quad (9.2)$$

과 같이 구해진다.

결과적으로 t 기의 지방세수 증가로 인한 재원증가는 식 (7)과 식 (8)의 합에 의해 계산되는데, 그것은

$$\frac{\partial(T_{i,t+2} + TR_{i,t+2})}{\partial LT_{i,t}} \quad (10)$$

$$= \begin{cases} 1 + \alpha\beta_t \left(\frac{\Delta_{i,t}}{\Delta_t} - 1 \right) + \frac{1}{(1+r)^2} \left[-5.6\beta_{t+2}e_{i,t} \left(\frac{\Delta_{i,t+2}}{\Delta_{t+2}} - 1 \right) \right] & \text{if } e_{i,t} > \bar{e}_{H,t} \\ 1 + \alpha\beta_t \left(\frac{\Delta_{i,t}}{\Delta_t} - 1 \right) + \frac{1}{(1+r)^2} \left[-3.6\beta_{t+2}e_{i,t} \left(\frac{\Delta_{i,t+2}}{\Delta_{t+2}} - 1 \right) \right] & \text{if } e_{i,t} \leq \bar{e}_{H,t} \end{cases}$$

가 된다. 여기서 보듯이, 이 값은 각 기의 조정률, t 기의 자치단체 i 의 지방세징수율, 각 기의 자치단체 i 의 재정부족액과 전체 재정부족액, 이자율 등 매우 다양한 변수에 의해 결정되며, 1보다 큰 지 여부는 결정되지 않는다.

이상에서 검토한 바에 의하면 보통교부세제도에서 세수노력 확충을 위해 지방세징수율 제고를 유인하기 위한 방식은 일견 합리적으로 보이지만 다음과 같은 여러 가지 문제가 있음을 알 수 있다. 첫째, 가장 중요한 문제는 지방세징수율을 결정하는 주체인 자치단체가 자신의 노력에 따른 정확한 보상의 크기를 확인하기 힘들다는 것이다. 자치단체가 금기에 지방세징수율을 높인다면 금기에는 부(-)의 한계효과가 나타나며, 2기 후에는 정(+)의 한계효과가 발생한다. 하지만 한계효과 크기는 여러 가지 변수들의 상호작용에 의해 결정되기 때문에 해당 자치단체의 입장에서는 그 값의 정확한 크기를 파악할 수 없다. 이러한 불확실성은 자치단체의 의사결정에 대해 장애요인으로 작용하게 된다.

둘째, 식 (9.1)과 (9.2)를 통해 알 수 있듯이, 금기의 세수증가가 2기 후의 보통교부세에 미치는 영향은 일정한 값으로 정해지는 것이 아니라 여러 변수들의 상호작용에 의해 결정된다. 따라서 징수율제고를 통한 세수증가의 한계효과는 자치단체 별로 차이가 나게 된다. 이 처럼 세수를 한 단위 증가시킴에 따른 보상이 자치단체 간에 서로 차이가 난다는 것은 징수율제고 유인에도 차이가 날 수 있음을 의미하며, 또한 동일한 노력으로 얻을 수 있는 보상에 차이가 나므로 공정하지 않다는 점도 지적할 수 있다.

셋째, 여기서는 지방세징수율의 경우에 대해 검토하지만, <표 4>에 정리된 전체 세입확충노력 반영 항목간의 차별적인 인센티브 반영액도 중요한 문제이다. 세입확충 노력 반영항목은 모두 지방세수 또는 경상세외수입이 증가할 때 기준재정수입액이 증가하여 보통교부세 교부액에 미치는

부정적인 영향을 해소하기 위한 것이다. 그러므로 지방세입 확충이라는 측면에서는 어떤 항목을 통해 지방세입을 확충하더라도 동일한 보상이 주어지는 것이 합리적이다. 즉 지방세징수율 제고를 통해 지방세수가 1원 증가하는 경우와 지방세체납액 축소노력을 통해 지방세수가 1원 증가하는 경우는 기준재정수입액에 미치는 영향은 동일하므로 동일한 방식과 같은 금액의 인센티브를 부여해야 한다는 것이다.

3. 개선 방향

앞서 설명한 바와 같이 보통교부세제도에서 세입확충 자체노력 유인제도를 두는 이유는 자치단체가 세수를 증가시키는 경우 기준재정수입액이 증가하여 보통교부세 교부액이 감소하는 부(-)의 한계효과 때문이다. 그러므로 세입이 증가하더라도 기준재정수입액이 영향을 받지 않아서 보통교부세 교부액에 미치는 영향을 중립화시킨다면, 즉 세입확충의 한계효과가 0이 되도록 제도를 고안한다면 이런 문제는 해소될 수 있다. 예를 들어 식 (1)에서 보통교부세 교부액이 다음의 공식을 따르도록 하는 경우를 생각해보자.

$$G_{i,t} = \beta_t (SFN_{i,t} - \overline{SFR}_{i,t})$$

여기서 지방세수가 증가하더라도 기준재정수입액이 변하지 않아서 $\partial \overline{SFR}_{i,t} / \partial LT_{i,t} = 0$ 이라면 보통교부세의 변화와 지방재정수입의 변화는 각각

$$\frac{\partial G_{i,t}}{\partial LT_{i,t}} = 0; \quad \frac{\partial TR_{i,t}}{\partial LT_{i,t}} = 1 + \frac{\partial G_{i,t}}{\partial LT_{i,t}} = 1$$

이 된다. 즉 지방세수 증가의 보통교부세 교부액에 대한 한계효과는 0이 되며, 따라서 지방세수 1단위 증가는 지방재정수입을 1단위 증가시키게 된다. 이런 경우에는 세수확충노력이 부(-)의 한계효과로 인해 위축되지 않을 것이다.

이를 위해서는 보통교부세제도에서 기준재정수입액 산정방식의 근본적인 개편이 필요하다. 현행 제도 하에서는 당해 연도의 지방재정수입 추계에 따른 실제 수입액을 기초로 기준재정수입액을 산정하는데, 이러한 방식 하에서는 유인문제가 불가피하게 나타나며, 이를 해소하고자 한다면 자체노력을 유인하기 위한 별도의 제도를 둘 수밖에 없는 구조이다. 그런데 만약 실제 수입액이 아닌 수입확보능력을 이용하여 기준재정수입액을 산정한다면 이 문제는 해소될 수 있다. 여기서 수입확보능력이란 자치단체가 평균적인 노력을 통해 확보할 수 있는 재정수입을 의미한다. 이 경우에는 어떤 자치단체가 수입확보노력을 평균 이상으로 발휘하여 실제 수입액이 증가하더라도 기준재정수입액은 변화되지 않으므로 보통교부세 교부액에 미치는 부의 한계효과는 나타나지 않는

다. 같은 차원에서 평균보다 낮은 수입확보노력을 한 탓에 실제 수입액이 감소하더라도 기준재정 수입액은 역시 변화되지 않으므로 부의 한계효과는 나타나지 않는다.

이와 같이 제도를 디자인함에 있어서는 캐나다의 재정형평화교부금제도에서 활용하는 이른바 표준세율제도(Representative Tax System; RTS)은 좋은 참고가 될 수 있다.¹¹⁾ RTS 하에서는 주정부 i 가 표준적인 세율을 적용할 때 확보할 수 있는 1인당 세수가 같은 세율을 적용하여 확보할 수 있는 전국 표준적인 1인당 조세수입보다 적다면 그 주는 형평화교부금의 교부 대상이 된다. 즉 1인당 수입확보역량이 전국 평균적인 수준에 못 미치는 주정부에게는 그 격차를 보전해주며, 전국 평균에 비해 높은 재정력을 보유한 주정부에 대해서는 자체적으로 확보한 수입을 보장해준다.

구체적으로 RTS 방식에 따른 형평화보조금의 배분은 다음과 같이 진행된다. 첫째, 주정부 i 가 세목 $j(j = 1, 2, \dots, n)$ 에 대해 전국 평균적인 1인당 세원 B_s 를 보유하고 전국 평균적인 표준세율 t_s 를 적용하는 경우 확보할 수 있는 가상의 표준적인 조세수입을 산정한다. 둘째, 주정부 i 가 세목 $j(j = 1, 2, \dots, n)$ 에 대해 실제 보유한 1인당 세원 B_{ij} 에 전국 평균적인 표준세율 t_s 를 적용할 경우 확보할 수 있는 조세수입을 의미하는 수입확보능력을 산정한다. 셋째, P_i 를 i 의 인구로 두면, 주 정부 i 에 대한 교부액 E_i^* 는 다음과 같이 위에서 구한 표준적인 세수와 i 의 수입확보능력 간의 차이에 의해 산정된다.

$$E_i^* = \sum_{j=1}^n t_s (B_s - B_{ij}) P_i$$

이와 같은 방식에 따르면 주정부의 수입확보능력은 주정부가 과세하는 세목에 관계없이, 또한 세율과도 무관하게 결정됨으로써 자체수입 확보에 관한 주정부의 유인 문제는 나타나지 않는다. 즉 어떤 주정부가 특정 세목에 대해 낮은 세율을 적용하거나 혹은 과세하지 않더라도 수입확보능력은 영향을 받지 않으며, 또한 특정 세목에 대해 높은 세율을 적용하거나 혹은 모든 세목에 대해서 과세하더라도 수입확보능력은 영향을 받지 않는다. 주정부의 세목이나 세율결정에 의해 수입확보능력이 영향을 받지 않으므로 주정부가 조세수입이 증가되거나 감소되더라도 형평화교부금 교부액은 영향을 받지 않는다. 이러한 제도는 조세수입 증가의 한계효과를 0으로 만듦으로써 주정부로 하여금 자체수입을 증가시킬 유인을 제공한다.

캐나다와는 달리 우리나라에서는 지방자치단체의 세목과 세율결정권을 인정하지 않기 때문에 동일한 방식을 사용할 수는 없지만, 그 성격을 반영할 수 있는 방법은 있다. 여기서 고려하는 지방세징수율의 경우를 생각해보자. 실제 지방세징수율을 평가하여 2기 후에 보통교부세 산정에서 인센티브나 페널티로 반영하는 지금 방식 대신 전년도 또는 수년간의 전국 평균적인 지방세징수율을 적용하여 자치단체별 세수확보능력을 계산하고 이를 기준재정수입액에 반영한다. 이런 경우

11) 표준세율제도에 관해서는 Dahlby(2002, 2008), Usher(2005), 최병호(2014) 등을 참조할 수 있다. 여기서 설명하는 표준세율제도는 Usher(2005)와 최병호(2014)에서 관련 부분을 발췌하여 정리한 것이다.

어떤 자치단체의 지방세징수율이 평균적인 지방세징수율을 뛰어넘어서 실제 지방세수가 세수확보능력보다 많지더라도 기준재정수입액은 영향을 받지 않는다. 또한 어떤 자치단체의 실제 징수율이 평균보다 낮아서 실제 지방세수가 세수확보능력에 비해 적어지더라도 역시 기준재정수입액은 영향을 받지 않는다. 결과적으로 지방세징수율 변화가 보통교부세에 미치는 한계효과는 0이 되므로 유인문제는 해소될 수 있다.

V. 요약 및 결론

선행연구들이 꾸준히 지적한 바와 같이 보통교부세제도에서 사용 중인 자체노력 유인제도는 여러 가지 문제점을 안고 있다. 이 논문에서는 특히 자체노력을 발휘하는 주체인 자치단체의 입장에서 볼 때, 노력에 따른 보상이 불확실하다는 점과 그에 따른 문제점에 초점을 맞춘다.

현행 보통교부세 자체노력 유인제도는 많은 반영항목, 복잡한 산정방식, 그리고 현재의 노력이 미래의 보통교부세 산정에서 인센티브로 반영되는 구조 등으로 인하여 자치단체의 입장에서는 자체노력에 따른 보상을 정확히 파악하기 힘들게 설계되어있다. 특히 본문을 통하여 파악된 지방세징수율 제고 항목과 관련한 문제점은 다음과 같다.

첫째, 자치단체가 금기에 지방세징수율을 높인다면 금기에는 부(-)의 한계효과가 나타나며, 2기 후에는 정(+)의 한계효과가 발생한다. 그런데 한계효과의 크기는 여러 가지 변수들의 상호작용에 의해 결정되기 때문에 자치단체의 입장에서는 그 값의 정확한 크기를 파악할 수 없다. 둘째, 금기의 지방세징수율 제고에 따른 세수증가가 2기 후의 보통교부세에 미치는 영향은 자치단체 별로 차이가 난다. 세수증가에 따른 보상이 자치단체 간에 차이가 난다는 것은 징수율제고 유인에도 차이가 남을 의미하며, 또한 동일한 노력으로 얻을 수 있는 보상에 차이가 나므로 공정하지 않다. 셋째, 전체 세입확충노력 반영 항목간의 차별적인 인센티브 반영액도 중요한 문제이다. 지방세징수율 제고를 통해 지방세입을 확충하는 경우와 다른 노력을 통하여 지방세입을 확충하는 경우에 세입확충의 크기가 같다면 동일한 보상이 주어져야 한다.

이 가운데 지방세징수율 제고가 보통교부세에 미치는 영향이 불확실하다는 점은 자치단체가 정확한 의사결정을 하는데 있어서 장애요인으로 작용하게 되는데, 이는 자체노력 유인제도가 그 필요성에도 불구하고 오랫동안 그 실효성에 관한 논란이 지속되는 것과 무관하지 않은 것으로 생각된다. 아무리 좋은 유인제도를 마련해두더라도 자치단체가 자신의 행위를 변경시키에 따른 영향을 명확하게 파악할 수 없다면 정확한 의사결정이 이루어지기는 곤란하며, 이로 인해 정책의 실효성은 저하된다.

제도개편에 있어서 핵심은 세입이 증가하더라도 기준재정수입액이 영향을 받지 않아서 보통교부세 교부액에 미치는 영향을 중립화시킴으로써 세입확충이 보통교부세에 미치는 한계효과가 0이 되도록 하는 것이다. 이를 위해서는 캐나다의 재정형평화교부금제도에서 사용하는 표준세율제도를 원용하는 방식을 고려할 수 있다. 즉 실제 지방세징수율을 평가하여 사후적으로 보통교부세

산정에서 인센티브나 페널티로 반영하는 방식 대신 전년도 또는 수년간의 전국 평균적인 지방세 징수율을 적용하여 자치단체별 세수확보능력을 계산하고 이를 기초로 기준재정수입액을 산정하는 방식을 고려할 수 있다. 이 경우에는 어떤 자치단체의 지방세징수율이 평균적인 지방세징수율 보다 높거나 낮아서 실제 지방세수가 세수확보능력보다 많아지거나 적어지더라도 기준재정수입액은 영향을 받지 않는다. 즉 지방세징수율 변화가 보통교부세에 미치는 한계효과는 0이 되므로 유인문제는 해소될 수 있다.

재정형평화교부금인 보통교부세는 그 목적과 산정방식 상 자치단체의 자체노력을 저하시킬 가능성을 내포하고 있다. 지방재정의 전체적인 성과를 높이기 위해서는 이러한 문제를 제대로 통제할 필요가 있다. 이 논문에서는 지방세징수율을 대상으로 현행 자체노력유인 방식의 문제점을 파악하고 대안을 제시하지만, 다른 항목도 동일한 문제가 있는 만큼 유사한 대안을 사용할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 김정훈. (2001). 「지방교부세의 형평화 효과에 관한 연구」. 서울: 한국조세연구원.
- 배인명. (2010). 보통교부세 인센티브 공개방안에 관한 연구. 「한국지역정보화학회지」, 13(3): 91-111.
- 서정섭. (2011). 보통교부세 인센티브제도 운영에 관한 연구. 한국지방재정학회 춘계학술대회 발표논문.
- 이근재·정종필·최병호. (2009). 재정이전이 지역간 재정형평화와 소득격차 완화에 미친 효과 분석. 「국토연구」, 60: 233-249.
- 주만수. (2009). 지방재정의 형평성 분석과 이전재원에 의한 순위 변동. 「경제학연구」, 57(1): 101-129.
- 주만수. (2009). 지방자치단체 자체재원과 지방재정조정제도의 관계 분석. 「재정학연구」, 2(2): 121-149.
- 최병호. (2014). 지방재정 인센티브 및 감액제도의 개선방안. 2014 재정네트워크 최종보고서. 세종: 한국조세재정연구원.
- 최병호·이근재. (2011). 인구구조 변화와 비법정 보정수요의 강화. 「한국지방재정논집」, 16(1): 113-141.
- 최병호·정종필. (2002). 보통교부세에 있어서 세수노력 및 재정형평화에 대한 기준세율과 수입 인센티브 제도의 효과. 「공공경제」, 7(2): 105-131.
- 최병호·정종필. (2007). 재정형평화 교부금체계의 문제점과 개편방향-부동산교부세제도와 자치구 재정문제를 중심으로. 한국지방재정학회 특별세미나 발표논문집.
- 최병호·이근재. (2011). 인구구조 변화와 비법정 보정수요 강화-행정구역통합에 대한 함의. 「한국지방재정논집」, 16(1): 113-141.

- 최병호·이근재·정희완. (2013). 자치단체의 자체재원 확충 노력이 보통교부세 교부액에 미치는 영향에 관한 실증분석. 「지방정부연구」, 16(4): 335-357.
- 행정자치부, 「보통교부세 산정내역」, 각 년도.
- 행정자치부, 「지방세통계연감」, 각 년도.
- Baretti, C., B. Huber, and K. Lichtblau. (2002). A Tax on Tax Revenue: The Incentive Effects of Equalizing Transfers: Evidence from Germany. *International Tax and Public Finance*, 9(6): 631-649.
- Bernard, J.-Y. (2012). The Canadian Equalization Program: Main Elements, Achievements and Challenges. *The Federal Idea*, Dec. 2012.
- Bird, Richard and Michael Smart. (2002). Intergovernmental Fiscal Transfers: International Lessons for Developing Countries. *World Development*, 30(6): 899-912.
- Boothe, Paul and Derek Hermanatz. (1999). Simply Sharping: An Interprovincial Equalization Scheme for Canada. *C. D. Howe Institute Commentary* No 128. C. D. Howe Institute.
- Dahlby, B. (2002). The Incentive Effects of Fiscal Equalization Grants, *Equalization: Welfare Trap or Helping Hand?*, Halifax: Atlantic Institute for Market Studies.
- Dahlby, B. (2008). The Canadian Federal-Provincial Equalization System. *CESifo DICE Report*, Jan. 2008.
- Dahlberg, Matz, Eva Mörk, Jørn Rattsø, and Hanna Ågren. (2008). Using a Discontinuous Grant Rule to Identify the Effect of Grants on Local Taxes and Spending. *Journal of Public Economics*, 92(12): 2320-2335.
- Liu, Yongzheng and Jianmei Zhao. (2011). Intergovernmental Fiscal Transfers and Local Tax Efforts: Evidence from Provinces in China. *Journal of Economic Policy Reform*, 14(4): 295-300.
- Mogues, Tewodaj and Samuel Benin. (2012). Do External Grants to District Governments Discourage Own Revenue Generation? A Look at Local Public Finance Dynamics in Ghana. *World Development*, 40(5): 1054-1067.
- Panda, Prasant Kumar. (2009). Central Fiscal Transfers and States' Own-Revenue Efforts in India: Panel Data Models. *The Journal of Applied Economic Research*, 3(3): 223-242
- Rajaraman, Indira and Garima Vasishtha. (2000). Impact of Grants on Tax Effort of Local Government. *Economic and Political Weekly*, 35(33): 2943-2948.
- Smart, Michael. (1998). Taxation and Deadweight Loss in a System of Intergovernmental Transfers. *Canadian Journal of Economics*, 31(1): 189-206.
- Smart, Michael. (2007). Raising Taxes through Equalization. *Canadian Journal of Economics*, 40(4): 1188-1212.
- Smart, Michael. and Richard Bird. (1996). Federal Fiscal Arrangements in Canada: An Analysis of Incentives. Proceedings of the National Tax Association Annual Conference on

Taxation. Boston.

Usher, Dan. (2005). Miscellaneous Ramblings about the Representative Tax Structure: The Micro Formula and Fiscal Capacity. Submission to the Expert Panel on Equalization and Territorial Formula. <http://www.eqtf-pfft.ca/submissions/Usher.pdf>.

Usher, Dan. (2007). The Reform of Equalization Payments. Queen's Economics Department Working Paper No.1121, Dept. of Economics, Queen's University.

최병호(崔炳虎): Texas A&M University에서 경제학박사학위(재정학 전공)를 취득하고 부산대학교 경제학부 교수로 재직 중이며, 2016년 4월부터 현재까지 한국재정학회 회장을 맡고 있다. 최근 주요 논문으로는 “지방세 세수추계 오차의 발생 원인에 관한 연구”(재정학연구, 2016), “지방세수 추계오차와 지방재정지출의 효율성”(한국지방재정논집, 2016) 등이 있다(bhchoe@pusan.ac.kr).

〈논문접수일: 2017. 1. 10 / 심사개시일: 2017. 1. 13 / 심사완료일: 2017. 2. 17〉

Abstract**A Study on the Structure of Tax Effort Incentive in the Local Share Tax System**

Choe, Byeongho

The paper evaluates the incentive mechanism for inducing local tax efforts in the Local Share Tax (LST) system theoretically and suggest a proposal to reform. It is shown that a local government's local tax collection efforts in year t has a negative marginal effect on its share of LST in the year t while it has a positive marginal effect in the year $t + 2$. Moreover, since the effect on LST share of the effort is determined by the interaction of many fiscal factors of its own and other local governments, the local government is unable to identify the overall effect of its tax efforts on its share of LST. This result explains the long-lasting questions on the effectiveness of the incentive mechanism regardless of the necessity of the mechanism in the LST system. It is suggested that the standard fiscal revenue is required to be assessed based on the revenue raising capacity of local government, so that the LST share of a local government is neutral to its tax effort.

Key Words: Local share tax, Tax efforts, Tax collection rate, Marginal effect, Uncertainty