「지방정부연구」 제21권 제3호(2017 가을): 157-183
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.21 No.3 (2017 Autumn)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.21.3.6

교부세 감액과 인센티브의 운영 실태와 그 영향: 지방자치단체 간 비교와 차이분석을 중심으로*

주 기 완

국문요약

본 연구의 목적은 지방교부세 감액 및 감액재원을 활용한 인센티브의 운영 실태를 분석하고, 정부의 교부세 감액 및 인센티브 조치에 의한 지방자치단체 간의 재정건전성과 재정효율성의 차이를 분석하는 것이다.

분석결과를 보면, 첫째, 교부세 감액조치를 받은 지방자치단체의 감소는 다소 긍정적이지만, 교부세 감액조치에 대한 지방자치단체의 대응은 미흡한 것으로 분석되었다. 그리고 우수 지방자치단체에 교부하는 인센티브가 증가하였지만, 교부세 감액규모가 상대적으로 커서 보전재원의 규모는 매년 증가하는 것으로 나타났다.

둘째, 기초자치단체의 경우, 교부세 감액과 인센티브 조치에 의해서 구분한 자치단체 간의 재정건전성과 재정효율성에 유의한 차이가 있는 것으로 분석되었다. 즉 교부세 감액조치는 인센티브와 비교할 때, 재정건전성 측면에서 우려를 낳을 수 있는 반면, 재정효율성 측면에서 효율적일 수 있다는 것을 보여주었다.

이상의 결과를 종합해 볼 때, 지방자치단체의 건전하고 효율적인 재정운영을 위해서 정부는 교부세 감액제도의 강화와 인센티브 제도를 함께 개선할 필요가 있고, 지방자치단체는 책임 있는 교부세의 운영이 되도록 교부세 감액제도 연구팀 혹은 TF 팀 운영, 교부세 활용 제도 개선 등 적극적인 교부세 감액 최소화를 위한 대응노력이 필요하다.

주제어: 교부세 감액제도, 인센티브, 재정건전성, 재정효율성, 재정책임성

Ⅰ. 서론

지방자치단체는 재정력에 관계없이 일정한 수준의 행정서비스를 제공하도록 요구받고 있다. 지방자치단체는 행정서비스를 제공하기 위해서 지방세, 세외수입 등의 자체재원을 통하는 것이 바람직한 재원조달의 방법 및 활용이다. 하지만 우리나라는 재원의 중앙 집중과 지방자치단체 간의 세원불균형 등으로 인하여 지방세수 만으로 지방자치단체의 재정수요를 충당하기 어려울 뿐만 아니라 행정서비스를 제공하는데 한계를 가지고 있다.

지방교부세는 이런 지방자치단체 간의 재정불균형을 완화하고, 모든 지방자치단체가 일정한 행정수준을 확보할 수 있도록 지원하는 재정지원제도로서, 각 지방자치단체의 표준적인 재정수요

* 이 논문은 2017-2018년도 창원대학교 자율연구과제 연구비 지원으로 수행된 연구 결과임.

액과 재정수입액을 기초로 하여 객관적 기준통계와 산식으로 산정하여 재정수요액 대비 재정수입액이 부족한 지방자치단체에 대하여 그 부족액을 기초로 매년 교부하는 것을 원칙으로 하고 있다. 지방자치 실시 이후로 정부는 지방교부세를 지방재정개혁의 수단 중의 하나로 활용하였으며, 법정교부율의 상향조정, 교부세의 산정방식 및 종류변화 등 제도개선을 통하여 지방자치단체의 부족한 재원규모를 점진적으로 확대·보전하고, 지방자치단체 간 재정 형평화를 위해 노력해 왔다.[1)]

재정상황이 열악한 지방자치단체의 입장에서 보면, 지방교부세는 자주재원의 성격을 가지고 있어서 지방자치단체가 재정운영의 자율성을 가지는 중요한 수단이지만, 스스로 거두어 사용하는 재원이 아닌 중앙정부에 의존하는 성격을 가지고 있기 때문에 지방자치단체는 교부세의 운영에 대한 재정책임을 동시에 고려하여야 한다.

정부는 교부세의 책임있는 운영을 위해서 교부세 감액제도를 통하여 관리하고 있다. 최근 행정자치부에서 발표한 자료에 따르면, 최근 5년간(2012년도-2016년) 지방자치단체의 지방교부세 감액은 총 1,236억원으로, 해마다 감액수준은 증가하고 있고, 지방자치단체의 재정건전성에 대한 우려를 낳고 있다. 정부는 지방자치단체의 교부세 운영에 대한 관리를 강화하기 위하여 2015년 지방교부세법 및 지방교부세법시행령 개정을 통하여 교부세 감액제도를 개선하였다.[2)] 이와 같은 정부의 교부세 감액제도의 조치는 교부세에 대한 사후적 관리수단의 강화를 통하여 감액조치를 받는 지방자치단체로 하여금 지방재정운영에 대한 건전성과 효율성 제고를 통하여 재정책임성을 확보하겠다는 의미를 포함하고 있다.

하지만, 교부세 감액제도의 강화에 대한 우려의 목소리도 있다. 해마다 증가하고 있는 교부세의 감액규모가 자칫 열악한 재정환경을 가지고 있는 지방자치단체의 재정운영에 부정적 영향을 미칠 수도 있기 때문이다. 가령 지방교부세 감액조치 및 감액규모의 증가는 지방자치단체의 기존 사업을 축소시킬 수 있고, 혹은 사업을 그대로 유지하기 위하여 자체세입증대, 지방채 발행 등을 통한 부족한 재원을 충당할 수도 있다. 재정여건이 열악한 지방자치단체는 지방교부세 감액분을 메우기 위해서 지방채를 발행한 선례가 있다.[3)]

---

1) 지방교부세는 지방재정개혁의 단골메뉴로서 수차례의 제도적 변화를 통하여 지방정부의 재정확충의 수단으로 활용되었다. 법정교부율의 변화를 보면, 2000년 김대중 정부는 기존의 13.27%의 법정교부율을 15.0%로 인상하였고, 2005년 노무현 정부는 18.3%로 인상, 2008년부터 현재까지 19.24%에 이르고 있다. 또한 교부세 형평화를 위한 보통교부세의 산정공식의 변화를 추진하기도 하였다.

2) 2015년 5월 13일 정부는 국가재정전략회의에서 지출효율화 등 지방자치단체의 재정건전성 강화를 위해 지방교부세 감액제도에 대한 논의가 이루어졌고, 같은 해 6월에는 행정자치부가 지방재정개혁방안의 일환으로 지방교부세 감액제도 강화의 필요성을 주장하였다. 그리고 2015년 12월 1일에 지방교부세법시행령이 국무회의를 통과하면서 개정되었다. 개정의 핵심내용은 기존 교부세 감액의 범위 확대와 부동산 교부세 복지 비중의 확대(25% 35%)로서, 지방정부의 재정통제 강화와 감액된 재원을 활용한 우수 지방자치단체의 재정 인센티브 제공이다. 자세한 내용은 이론적 논의에서 다루도록 한다.

3) 광양시는 2009년에 정부로부터 70억원의 교부세 감액을 받았으며, 지방교부세 감액분을 충당하기 위해서 지방채를 발행하기도 하였다(광양뉴스 2009.09.24.; http://gynet.co.kr/news/articleView.html?idxno=11852).

한편, 정부는 교부세 감액재원을 활용하여 우수 지방자치단체에게 인센티브를 교부하고 있는데, 지방자치단체는 자율적으로 활용할 수 있도록 확보된 추가재원을 재정운영에 대한 도덕적 해이로 연결될 경우 인건비 인상이나 공무원의 수를 늘리는 등의 경상적 지출로 활용하거나,[4] 지방자치단체의 사업 확대와 연계되어 투자적 재원으로 활용할 수 있다.

현재 우수 지방자치단체에게 교부하는 인센티브의 수준은 교부세 감액규모의 절반에도 미치지 못하고 있으며, 차액에 해당하는 규모는 미감액 지방자치단체에 대한 보전재원으로 활용하고 있고, 그 규모는 해마다 증가하고 있는 추세이다.

이처럼 교부세 감액제도와 그 재원을 활용한 인센티브는 지방자치단체의 재정을 관리하기 위한 수단으로서, 우리나라 지방자치단체의 열악한 재정상황을 고려할 때, 지방자치단체의 재정운영에 미치는 영향은 적지 않다. 그럼에도 불구하고 교부세 감액제도와 관련한 연구는 그다지 활발하지 않은 실정이다. 따라서 교부세 감액 및 감액재원을 활용한 인센티브에 대하여 연구할 필요성이 있다.

이러한 인식 속에서 본 연구는 2012-2017년까지 지방자치단체의 교부세 감액 및 인센티브 자료를 바탕으로 교부세 감액 및 감액 재원을 활용한 인센티브의 운영현황과 전년도 대비 당해연도 지방자치단체의 감액 및 인센티브 조치의 변화를 분석하고, 2013~2015년의 지방재정분석 자료를 바탕으로 교부세 감액과 인센티브 조치를 받은 지방자치단체의 구분에 따라 지방자치단체 재정운영의 책임성[5]에 대하여 차이가 있는지에 대하여 분석하고자 한다.[6]

Ⅱ. 이론적 논의 및 선행연구 검토

1. 지방교부세와 교부세 감액제도의 의의

1) 지방교부세의 의의

모든 지방자치단체는 다양한 법령 등에 따라 의무가 부여된 행정서비스를 그 재정력에 관계없이 일정한 수준으로 제공할 것을 요구받고 있으며, 전국 어느 지역에 사는 국민이라도 표준적인 행정서비스는 제공받아야 한다(행정자치부, 2015: 3). 지방자치의 원리에 따르면, 지방자치단체는

4) 관료들은 재량적으로 활용할 수 있는 예산을 극대화하려고 하는데, 잉여재원의 일부를 관료조직의 인력증원, 혹은 관료의 이익에 간접적으로 기여할 수 있는 경상적 경비에 활용할 수 있다는 것이다(김종순, 2001: 117; 배인명, 2008: 214, 재인용).

5) 여기서 지방자치단체의 재정운영의 책임성은 재정건전성과 재정효율성을 중심으로 정의하여 분석하고자 한다. 구체적인 내용은 이론적 논의에서 다루도록 한다.

6) 지방자치단체의 재정성과 및 결과자료로 활용할 수 있는 지방재정 분석 자료의 최근 자료는 2015년까지 제공하고 있어 지방자치단체 재정운영의 책임성에 관한 집단 간 차이 분석의 데이터 범위는 2013-2015년으로 한정하도록 한다.

스스로의 힘으로 재원을 확보하고, 자율적인 재정운영을 통해서 재정에 대한 책임을 질 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 그 이유는 지방재정에 대한 책임의 명확성 때문이다. 그리고 세입과 세출에 대한 의사결정이 동시에 이루어져야만 효율적인 자원배분이 이루어질 수 있고, 지방자치단체의 재정운영에 대한 명확한 책임이 이루어질 수 있기 때문이다. 하지만 지방자치단체의 자주적 재원확보에 의한 재원조달은 조세재원의 중앙 집중과 지역 간의 세원 불균형으로 인하여 불가능하다. 지역 간의 사회·경제적 여건 차이에 의하여 지방자치단체 간의 경제력과 자주재원조달 능력의 차이를 보일 수 있고, 수직·수평적 형평성의 문제를 발생시킬 수도 있기 때문이다. 따라서 표준적인 행정서비스를 제공하는데 필요한 재원을 스스로 확보할 수 없는 재정부족 지방자치단체는 중앙정부 혹은 상위 단체로부터 재정적 지원을 받을 수밖에 없는데, 지방자치단체 간의 세원 편재와 재정불균형을 완화하고, 지역의 질적·양적 측면의 공공서비스 공급수준을 유지하도록 중앙정부 및 상위 단체의 재정적 지원을 보장하는 것이 지방재정조정제도이다. 보조금으로 지급된 자금의 사용용도가 제한되어 있는지 여부에 따라 조건부 보조금(conditional grants)과 무조건부 보조금(unconditional grants)으로 구분할 수 있으며, 우리나라는 지방교부세가 무조건 보조금에 해당되고 국고보조금은 조건부 보조금에 해당된다. 따라서 지방교부세는 자금의 용도가 지정되어 있지 않고, 지방재정의 상황이 열악한 자치단체들에게 많은 재원을 배분하여, 지방자치단체 간의 재정적 불균형을 완화하고, 재정의 자주성을 강화하는 것을 목적으로 하는 재원을 의미한다.

배인명(2008)은 무조건부 보조금인 지방교부세(특히 보통교부세)의 의의를 첫째, 지방교부세는 지역 간의 소득재분배의 수단으로 사용되고(Fisher, 1987: 347), 둘째, 보통교부세는 중앙정부와 지방자치단체의 수직적 재정불균형을 시정하려는 목적으로도 활용되고(King, 1984), 셋째, 보통교부세는 지방정부의 자주성을 강화해 준다고 정리하고 있다. 즉 지방교부세는 중앙에서 지방정부로 이전하는 재원이기는 하지만, 국가와 세원을 공유하는 세원 재배분의 한 형태이며, 지방자치단체의 독립된 고유재원이자 일반재원의 성격을 가지고 있기 때문에 자체재원(지방세와 세외수입)이 부족한 지방자치단체로 하여금 재정운영의 자율성을 높이는데 기여한다고 할 수 있다.[7)]

2) 지방교부세 감액제도의 의의와 그 활용

지방교부세는 스스로의 노력에 의해 거두어들이는 것이 아니라 정부가 지방자치단체에게 부족한 재원을 보전해 주기 위해 재정을 지원하는 특성을 가지고 있기 때문에 지방자치단체가 재정운영을 함에 있어서 도덕적 해이[8)]의 문제가 발생할 우려가 있다. 또한 지방교부세는 어

7) 지방교부세(특히 보통교부세)는 비록 의존재원이기는 하지만 국고보조금과는 달리 자금의 용도를 지정하지 않으며 재정적으로 어려운 지방자치단체에게 더욱 많은 재원을 배분함으로써 지방자치단체의 자주성을 강화해 줌과 동시에 지방자치단체 간의 재정적 불균형을 시정하는 목적으로 활용되는 재원이다(배인명, 2008: 205).

8) 끈끈이 효과(flypaper-effect)에서 지방교부세의 지방재정에 대한 효과를 유추할 수 있는데, 지방교부세가 증가할 경우 지방자치단체가 효율적인 재정운영을 위한 노력을 게을리 할 가능성이 높아지

떤 용도에 사용할 것인가에 대해서 지방자치단체의 자율에 맡겨져 있고, 일정한 조건을 붙이거나 용도제한을 할 수 없지만, 지방교부세의 사용은 법령에 반하여 제한 없이 자의적으로 사용할 수 있는 것이 아니다. 우리나라는 지방교부세의 도덕적 해이를 사전에 예방하고, 책임있는 재정운영을 위해서 지방교부세 감액제도를 2002년도에 도입하여 2004년부터 교부세에 적용하여 시행하고 있다.

우리나라의 지방교부세는 지방교부세법 시행령 제3조에 따라 시·도 또는 시·군이 제출한 자료를 기초로 산정하고 있고, 동법 시행령 제3조의2에 따라 지방교부세의 결정이후에 제출된 자료 검사 및 산정 과정에서의 착오를 시정할 수 있도록 하고 있다. 그리고 지방교부세법 시행령 제12조에 근거하여 착오와 시정은 지방교부세의 감액으로 조치가 이루어지고, 감액된 교부세는 행·재정적으로 우수한 지방자치단체에게 인센티브로 활용하도록 하고 있다. 이처럼 지방교부세 감액제도는「지방교부세법」제11조와 지방교부세법 시행령 제12조에 근거하여 운영하고 있고, 지방자치단체 재정운영의 건전성과 책임성을 확보하는데 목적을 두고 있다(김장호, 2015; 행정자치부, 2015).[9)]

지방교부세 감액제도의 감액 대상과 기준은 지방교부세법 제11조에 규정하고 있는데, 첫째, 지방교부세 산정에 필요한 자료를 거짓 혹은 부풀려 작성하여 교부받는 경우, 둘째, 법령을 위반하여 지나치게 많은 경비를 지출 혹은 수입확보를 위한 징수를 게을리 하는 경우, 셋째, 교부요건이나 용도를 위반하여 특별교부세를 사용한 경우 등으로 구분하고 있고, 부당 교부세 교부 및 사용에 대해서는 반환하도록 하거나 감액할 수 있도록 하고 있다. 이런 조치는 지방자치단체의 책임있는 재정운영을 강조하기 위한 것으로 볼 수 있다.

지방자치단체의 사회복지비 지출이 매년 증가하고 있는 상황에서 지방자치단체의 법적·의무적 경비는 예산에 편성하지 않고, 교육보조금 등 선심성 예산을 반영하는 등 지방재정의 문제점과 관련한 이슈가 지속적으로 제기되고 있다(김장호, 2015: 69). 뿐만 아니라 지방자치단체의 부당한 교부세 사용으로 인한 교부세 감액이 매년 증가하는 모습을 보이고 있다. 즉 지방자치단체의 책임있는 재정운영이 이루어지지 못하고, 효율적인 재정운영을 위한 지방자치단체의 대응은 소극적 태도를 취하고 있는 것처럼 비춰지고 있다. 이런 맥락에서 지방교부세 감액제도는 지방재정의 자율성과 책임성을 제고하고, 행·재정적으로 우수한 지방자치단체를 지원하기 위한 제도적 장치로서 부각되고 있다.

특히 정부는 지방자치단체의 재정건전성과 책임성을 강화하기 위하여 2015년 12월 10일 지방교부세법 시행령을 개정을 통해서 지방교부세의 감액 및 반환 대상에 대한 확대를 명확히 하였다. 그 주요 내용을 보면, 첫째, 지방자치단체가「지방재정법」제18조에 따른 출자 또는 출연의 제한

게 되어 도덕적 해이가 발생할 가능성이 있다(배인명, 2008).

9) 지방교부세법 시행령 제정 당시에 교부세의 반환 또는 감액에 대하여 다른 지방자치단체의 보전재원에 충당할 수 있다고 규정하였지만, 2011년 12월 30일 시행령 개정을 통하여 '반환하거나 감액한 금액은 다른 지방자치단체의 재원을 보전하는데 충당하거나 지방자치단체의 건전한 재정운영을 촉진하기 위한 재원으로 활용할 수 있다'고 개정하였다. 현재 감액재원은 지방자치단체의 재정분석을 통하여 우수 지방자치단체에게 인센티브로 교부하는 것과 보전재원으로 활용되고 있다.

규정 등을 위반하여 경비를 지출한 경우, 둘째, 「보조금 관리에 관한 법률」 제22조, 제31조 및 제33조의2를 위반하여 경비를 지출하거나 지급한 보조금을 환수하지 아니한 경우, 셋째, 지방자치단체의 장이 사회보장제도를 신설·변경하는 경우 사회보장제도에 관한 경비 지출의 중대한 결정 절차로서 반드시 거치도록 되어 있는 「사회보장기본법」 제26조제2항 및 제3항을 위반하여 협의·조정을 거치지 아니하거나 협의 및 조정 결과를 따르지 아니하고 사회보장제도를 신설·변경하여 경비를 지출한 경우 등에 대하여 지방교부세에서 감액하거나 반환을 할 수 있도록 하였다.

지방자치단체의 부당한 지방교부세 교부액의 감액은 행정자치부 감액심사위원회의 심의를 거쳐 결정되고[10], 반환 및 감액한 금액은 감액조치를 받지 않은 지방자치단체의 재원을 보전해주는 보전재원과 재정분야의 평가에서 우수한 평가를 받은 지방자치단체에게 지원하는 인센티브로 활용되고 있다.

재정우수성과 건전한 재정운영을 한 지방자치단체에게 지원하는 인센티브의 세부유형별 기준은 지방교부세법 및 시행령에 규정되어 있지는 않지만, 행정자치부에서 지원했던 2016년 교부세 감액재원 인센티브 자료를 기준으로 정리하면 아래와 같다.

〈표 1〉 2016년 전후 교부세 감액재원의 인센티브 세부유형별 기준

2016년 이전		2016년 이후	
예산집행률 제고	≫	지방재정혁신 우수사례	
예산효율화	≫	공기업 혁신	구조개혁
재정분석	≫		상하수도
지방세 체납액 축소	≫	재정분석	

자료: 지방재정365 홈페이지 자료 재구성.

2. 지방자치단체 재정책임성과 교부세 감액 및 인센티브

재정책임성은 국가 또는 지방자치단체가 하는 행정활동이나 공공정책에 필요한 재원을 조달하고 관리·사용하는 일체의 재정활동에 대하여 국민 또는 지역주민에게 책임을 지는 것을 의미한다. 우리나라는 지방자치실시 이후 지방자치단체의 재정운영에서 재정책임성과 투명성을 지속적으로 강조하고 있다. 하지만 중앙정부나 지방자치단체 모두 재정운영에 있어서 불건전성과 비효율적인 재정운영이 표출되고 있다. 지방자치 실시 이후 지방자치단체의 재정자립도는 지속적으로 하락하고 있고, 참여정부 이후 증가하고 있는 복지비는 열악한 지방재정구조를 가지고 있는 지방자치단체의 재정상황을 더욱 심화시키고 있다. 또한 일부 지방자치단체의 호화청사 건립 혹은 투자사업의 실패, 축제비의 증가 등 비효율적인 지방재정운영의 모습으로 인하여 지방재정에 대한 위기의식이 높아졌고, 재정책임성을 강화하는 것이 무엇보다 중요한 지방자치단체의 과제로 부각

10) 부당한 지방교부세를 교부받은 지방자치단체의 경우, 심의 결정에 따라 교부반환 금액 및 감액결정 내용을 언론매체나 인터넷을 통하여 공개하도록 하고 있다. 이것은 지방자치단체로 하여금 지방교부세의 활용에 있어서 책임성을 제고시키기 위한 부분이라고 볼 수 있다.

되고 있다.

라휘문(2016)은 재정책임성이란 중앙정부와 지방자치단체 간의 관계, 그리고 지방자치단체와 지역주민 간의 관계를 포함하는 것으로서, 중앙정부와 지방정부는 국민이 부담하는 세금을 적절하고 유용하게 사용하고 있는지에 대한 책임을 의미한다고 보았고, 지방자치단체 재정책임성의 하위요소 분석으로 재정건전성과 재정효율성을 포함하였다. 이재원·양기용(2014)은 지방자치단체가 재정수요를 충족하기 위해 자체재원을 징수·사용하고, 주민들에 대한 재정책임을 지는 것이 재정적 책임성이라고 개념화하였고, 그 하위요소의 지표로 재정효율성, 재정건전성, 재정 지속가능성, 재정수입확충, 재정투명성, 지역주민의 참여 등을 포함한 연구가 경험적으로 이루어지고 있다고 하였다. 배인명(2011)은 Cendeon(1999)의 책임성의 개념을 이용하여 정치적, 행정적, 전문적, 민주적 등 4가지 차원의 책임성 개념을 설명하면서, 재정책임성을 전문적 재정책임성과 민주적 책임성으로 구분하였다. 전문적 재정책임성은 재정적 자원을 효율적으로 사용하고 건전하게 운영하는 것을 의미하는 것으로, 민주적 책임성은 재정에 관련한 투명성과 시민참여를 의미하는 것으로 구분하여 정의하였다. 임성일(2012)은 국가와 지방자치단체가 주민에게 적정한 수준의 세금을 부과하고, 징수한 세금을 예산 원칙에 따라 효율적·효과적으로 사용하고 있음을 회계를 통해서 국민에게 입증하고 설명하는 재정운영 원리를 재정책임성이라고 정의하였다.

이처럼 지방자치단체의 재정책임성에 대하여 학자들마다 다양하게 정의하고 있다. 하지만, 이상의 논의를 종합해 보면, 지방자치단체의 재정책임성은 지방자치단체가 재정수요를 충족하고 사용하는 재정활동에 대한 재정건전성, 재정효율성, 재정투명성, 주민참여 등을 통하여 지역주민에게 책임지는 내용을 함축하고 있다. 즉, 배인명(2011)이 정리하고 있듯이 기존의 재정책임성에 관한 연구자들의 개념을 보면, 재정적 자원을 효율적으로 사용하고 건전하게 운영하는지를 판단하는 전문적 재정책임성과 재정 관련 정보의 공개와 예산과정의 주민의견 반영을 판단하는 민주적 책임성으로 구분할 수 있다.[11)]

이 가운데 교부세 감액제도와 인센티브는 중앙정부가 지방자치단체의 재정을 관리하기 위한 수단이라는 점에서 전문적 재정책임성과 관계가 깊다고 볼 수 있다. 특히 지방교부세는 지방자치단체의 중요한 세입원이면서, 중앙정부로부터 이전하는 재원 중의 하나로서, 지방자치단체의 자주재원 성격을 가지고 있는 무조건부 정부지원금이다. 동시에 지방교부세는 지방자치단체가 스스로의 노력을 통한 재원획득이 아니라는 점에서 지방자치단체의 도덕적 해이가 유발할 수 있기 때문에 철저한 지방재정관리가 필요하다. 즉 중앙정부로부터 지원받는 지방교부세를 적절하고 유용하게 사용해야 한다는 점에서 정부와 지방자치단체 상호 간에 재정책임성이 존재한다고 볼 수 있다. 교부세 감액제도는 지방자치단체 교부세의 책임있는 관리가 이루어지도록 하고, 교부세 감액재원을 활용한 인센티브는 지방자치단체로 하여금 건전하고 효율적인 재정운영을 유인할 수 있도록 하는 통제와 후원의 기능을 하는 지방재정관리 수단이라는 점에서 중앙정부와 지방자치단체

11) 다만, 학자들마다 재정건전성과 재정효율성에 대한 개념의 측정 및 평가에 있어서 어떤 지표를 활용할 것인가에 대한 일관된 합의는 이루어지지 않은 실정이다. 각 연구자들의 시각에 따라 측정지표와 개념화를 달리하고 있다.

간의 관계에서 이루어지는 재정관리제도라고 할 수 있다.

우리나라는 지방재정법 제3조 지방재정운영의 기본원칙 제1항 "지방자치단체는 주민의 복리증진을 위하여 그 재정을 건전하고 효율적으로 운용하여야 하며, 국가의 정책에 반하거나 국가 또는 다른 지방자치단체의 재정에 부당한 영향을 미치게 하여서는 아니 된다."에서 규정하고 있듯이, 지방자치단체의 재정운영에 대한 책임성은 지방재정의 건전하고 효율적인 운영을 기본으로 하고 있다. 또한 선행연구에서 보았듯이 전문적 재정책임성에 대한 하위지표로 재정건전성과 재정효율성을 포함하고 있는 것을 확인할 수 있다. 본 연구에서도 재정책임성을 재정적 자원을 효율적으로 사용하고 건전하게 운영하는 것으로 개념화하여 활용하고, 하위지표로 재정건전성과 재정효율성을 포함하고자 한다.

재정건전성은 세출이 세입을 초과하지 않아 채무가 없는 상태를 의미하는 것으로서(행정학 전자사전),[12] 현재 및 중장기적 관점에서 건전재정 원칙에 입각하여 자원을 합리적으로 배분하는 것을 의미한다(한국지방행정연구원, 2009). 따라서 지방자치단체의 재정건전성은 세출이 세입을 초과하지 않아 채무가 없는 상태를 의미하면서도, 지방자치단체의 공공자금을 다루는 모든 활동이 건전하고 효율적으로 이루어지는가에 대하여 평가하는 것을 의미한다.

재정효율성은 행정서비스의 양적·질적 향상을 꾀하는 동시에 주민의 부담을 적정한 한도에서 억제하는 것을 포함한 의미로서(Bahl & Linn, 1992; 정세욱, 2001: 9; 고성철·이승우, 2003; 현승현·윤성식, 2006; 차주현, 2011), 행정서비스 공급에 대한 재정효과와 투입비용을 고려하여 자원을 효율성을 사용하는 것을 의미한다(한국지방행정연구원, 2009). 임성일(2008)은 재정효율성을 정부의 창의적인 노력과 예산 절감, 행정의 생산성 향상을 통하여 국민의 만족을 높이고, 각종 낭비적 요소와 비경제적 경비를 최소화함으로써, 지방자치단체의 재정관리 혁신에 의한 저비용·고품질의 서비스를 제공하는 재정활동으로 보고 있다. 즉 재정효율성은 행정서비스의 양적 확대 및 질적 향상을 위하여 주민부담을 적정한 한도 내에서 억제하고, 세입범위 내의 재정지출관리를 통하여 계획적인 재정운영 및 자원의 효율적인 사용을 의미한다.

3. 선행연구 검토

지방교부세 대상으로 한 연구는 1980년대 후반부터 시작했으며, 패널티 및 인센티브와 관련하여 보통교부세의 산정방식 및 활용에 해당하는 연구(배인명, 2010; 정종필, 2005; 박완규, 2007; 김석태·현승숙, 2003; 박완규, 2002; 김정완, 1998)들이 주를 이루고 있다. 예를 들어, 배인명(2010)은 지방교부세 내에 효율적인 지방재정의 운영을 유도하기 위한 제도적 장치를 마련하는 것은 나름대로 정당성을 확보할 수 있다고 주장하면서, 인센티브제도를 활용하여 지방재정을 보다

12) 세입과 세출이 동일한 경우를 균형재정은 건전재정의 한 측면으로서, 재정책임성은 균형재정을 의미하기도 한다. 그 이유는 재정책임성은 재정이 파산 등의 위험 없이 안정적으로 운영되어야 한다는 측면에서 재정건전성의 의미를 포함하고 있기 때문이다.

효율적이고 효과적으로 운영될 수 있는 방안을 제시하였다.[13] 정종필(2005)은 수입인센티브 항목에 의한 세수노력의 효과를 이론적 논의에 근거하여 실증적 분석을 하였는데, 보통교부세 산정상의 인센티브를 개편할 때는 지방자치단체의 경제적·재정적 여건에 중립적인 항목들이 설계되어야 한다고 주장하였다. 박완규(2002)는 기준재정수요액과 기준재정수입액의 인센티브를 산정하는 문제점을 지적하고, 지방교부세 산정방식에 있어서 인센티브 항목인 경상비 절감, 상수도요금 현실화, 지방청사 적정화, 지방세 징수율 제고나 종합토지세 과표현실화, 주민세 개인균등할 인상에 대하여 개선방안을 제시하였다.

한편, 지방교부세에 있어서 인센티브제도가 부적절하다고 보는 연구도 있는데, 박완규(2007)는 보통교부세는 재정형평화 기능을 담당하기 있기 때문에 인센티브 제도의 활용은 적절하지 않고, 보통교부세보다는 특별교부세를 인센티브 재원으로 활용해야 한다고 주장하였다. 김석태·현승숙(2003)은 지방교부세의 재정인센티브에 대한 반응이 지방교부세의 교부단체와 불교부단체 간에 차이가 거의 없어 지방교부세의 건전재정 인센티브의 근본적인 목적을 달성하고 있다고 보기 어렵고, 인센티브에 대한 공무원의 반응도 효과가 부정적이라고 주장하였다. 그리고 해결점으로 적정항목의 인센티브를 선정하여 크기를 확대하는 방향과 보통교부세의 재정 형평화라는 순수성을 위해서 자구노력 인센티브제의 폐지를 방안으로 제시하였다.

다음으로 지방교부세의 증가가 지방재정행태에 미치는 효과를 분석한 연구가 있는데, 재정건전성에 초점을 맞추어 연구가 이루어졌다. 현승현·윤성식(2006)은 지방교부세의 법정세율의 변화가 지방재정지출효과와 재정건전성에 미친 영향을 분석하였는데, 지방교부세의 법정세율 이상이 지방재정지출에 효과는 있었지만, 재정건전성 측면에는 영향을 미치지 않은 것으로 나타났고, 장기적으로는 지방자치단체의 재정건전성확보 및 건전한 재정운영을 위한 체계적 관리가 필요하다고 주장하였다. 한편 배인명(2011)의 연구는 지방교부세의 법정교부율 인상에 따른 지방재정의 건전성과 세출구조에 어떠한 영향을 미쳤는지를 분석하였는데, 지방자치단체 유형별로 차이는 있으나 큰 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

이밖에 재정책임성에 관한 연구로는 책임성 제고 및 강화를 위한 연구(이창균, 2006), 지방자치단체의 재정책임성을 실증적으로 분석한 연구(배인명, 2011; 안종석, 2000; 임성일, 1999) 등이 있다. 이창균(2006)은 합리적 재정운용 및 지방자치단체의 재정운용의 책임성을 담보하기 위한 견제시스템 및 제도적 장치의 필요성을 주장하면서, 개선방안으로 재정출납관제도의 신설, 주민참여예산제도의 활성화, 외부감사제도의 도입, 사업평가시스템 구축 및 성과주의예산 활성화, 지방재정정보공개의 활성화 등을 제시하였다.

---

13) 그는 몇 가지의 방안을 제시하였는데, 첫째, 인센티브제도의 가시화를 위하여 자체노력 항목을 기존의 기초 및 보정항목과 분리하여 공시하는 방안을 제시하였고, 둘째, 인센티브 항목별 편차에 대한 근거제시 등을 위하여 표준화 점수를 활용하는 방안을 제시하였고, 셋째, 지방자치단체 간 인센티브 규모의 불균형 문제를 해결하기 위하여 인센티브 산정 시 해당지방자치단체의 예산규모를 대신하여 동종 지방자치단체의 평균예산규모를 활용하는 방안을 제시하였고, 넷째, 지방자치단체의 예측력을 높이기 위하여 상대평가의 항목을 절대평가의 방식으로 전환하는 방식을 제시하였고, 다섯째, 지방재정 분석시 활용되고 있는 지표들을 참고하여 항목을 보완 등을 제시하였다.

배인명(2011)은 지방자치단체의 재정책임성을 전문적 책임성(재정건전성과 재정효율성)과 민주적 책임성(재정투명성, 시민참여) 중심으로 지방재정분석에서 활용하는 지표를 중심으로 연구를 하였는데, 전문적 책임성의 재정건전성은 글로벌 경제위기와 경제성장 둔화의 영향으로 악화되었지만, 재정효율성 측면에서는 큰 문제가 없는 것으로 나타났고, 민주적 책임성은 재정투명성과 시민참여 측면에 있어서 우수하기는 하지만 자료공개, 미래예측자료의 미흡, 주민참여예산을 위한 조례제정의 미흡 등 일부 측면에서 보완의 필요성을 주장하였다. 안종석(2000)은 지방자치단체간 자체세입의 격차가 지출의 격차에 어떠한 영향을 주는지에 대한 분석을 하였는데, 우리나라는 지방재정조정제도를 통한 재정조정에 있어 형평성을 지나치게 강조한 결과, 정부로부터 지원을 받는 시·군은 스스로 책임을 지는 재정운영이 곤란한 상태로 책임성 제고를 위한 방안 모색이 필요하다고 주장하였다.[14]

이상에서 보는 바와 같이 대부분 보통교부세의 산정에 대한 인센티브제도의 적절성 및 활용 대한 개선방안과 교부세의 증가가 지방재정에 미치는 영향의 연구가 대부분이고, 재정책임성에 관한 연구도 제도적 개선방안 혹은 재정책임성을 평가하기 위한 실증 연구로 진행되었다. 하지만, 지방교부세 감액제도의 운영 및 최근 제도개편을 통하여 지방자치단체의 재정운영에 대한 책임성을 강화하기 위한 노력을 독려함에도 아직까지 교부세 감액제도에 대한 실증연구는 거의 이루어지지 못하고 있다. 따라서 본 연구는 교부세 감액제도 및 인센티브의 운영 실태, 지방자치단체의 감액과 인센티브의 전년 대비 변화를 분석하고, 지방자치단체 재정운영의 건전성과 재정효율성 측면에서 교부세 감액과 인센티브 조치에 의한 집단 간에 차이가 있는지를 실증적으로 분석하고자 한다.

Ⅲ. 연구모형

1. 연구의 전반적인 개요와 집단구분

본 연구의 전반적인 과정에 따른 연구 분석틀은 〈그림 1〉와 같다. 크게 실태분석과 집단 간 차이에 의한 분석으로 구분하여 연구하였다. 우선 교부세 감액 및 인센티브에 대한 운영 실태와 지방자치단체의 연도별 변화에 대하여 분석을 하였다. 구체적으로 연도별 교부세 감액과 인센티브 조치에 따른 건수, 규모, 지방자치단체 수 및 교부세 감액과 인센티브 간의 차액의 규모 변화 등의 실태를 분석하였고, 전년도 교부세 감액 및 인센티브 조치에 따른 당해 연도 지방자치단체의 조치의 결과를 통해서 교부세 감액 및 인센티브 조치에 의한 지방자치단체의 변화양상을 살펴보았다.

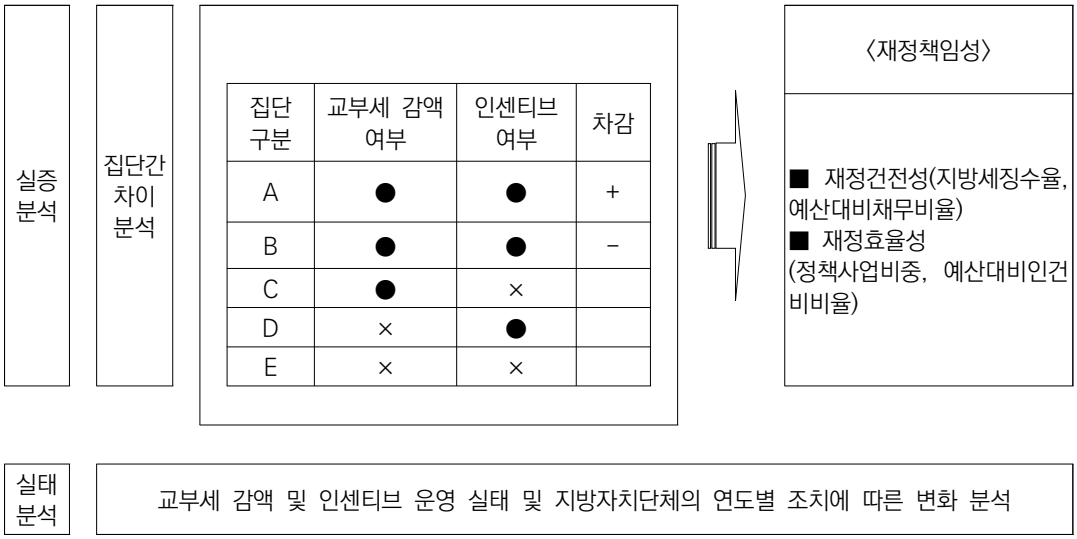
둘째, 교부세 감액과 인센티브 조치에 의한 지방자치단체의 재정건전성과 재정효율성이 차이를 분석하였다. 교부세 감액과 인센티브는 지방자치단체의 세입증감에 영향을 주기 때문에 한 해 동

14) 반면 조정교부금 형태로 받는 자치구의 경우에는 지방재정의 책임성이 비교적 양호한 것으로 나타나 시·군과는 재정책임성 부분에 있어서 대조적인 것으로 나타났다.

안 지방자치단체가 운영해야 하는 재정에 영향을 미칠 수 있고, 각 조치에 따른 재정건전성과 재정효율성은 차이가 있을 것이다. 특히 교부세 감액과 인센티브 조치에 의한 집단을 구분함에 있어서 교부세 감액과 인센티브의 조치를 통한 2×2에 의한 유형으로 구분하고, 특히 교부세 감액과 인센티브 조치가 모두 있는 지방자치단체는 조치에 따른 조정결과 값에 의해서 +인지 -인지를 세분화하여 총 5개 집단으로 구분하였다.[15)]

본 연구 분석을 위해서 데이터는 2013년부터 2015년까지의 지방자치단체의 재정분석 자료와 지방교부세 감액 및 인센티브 데이터를 활용하였다. 데이터의 수집을 위하여 지방재정365 홈페이지와 2013-2016년 지방재정분석보고서 자료를 이용하였다. 특히 집단 간 차이 분석은 재정분석 데이터가 2015년 결산자료까지 제공되어 있기 때문에 2013~2015년간의 시간적 범위를 가지고 분석을 실시하였다.

〈그림 1〉 연구분석 틀



2. 재정책임성(재정건전성과 재정효율성)의 차이분석을 위한 변수선정 및 설명

지방자치단체의 재정책임성은 지방자치단체의 재정건전성과 재정효율성으로 구분하고, 실질적인 지방재정에 대한 책임을 확인할 수 있는 지표를 포함하여 분석하고자 한다. 그 이유는 지방자치단체의 재정에 대한 자율성의 문제와 관련된 것으로서, 지방자치단체가 재정운영에 대한 결과가 스스로 통제할 수 없는 요인에 의한 부분이라면, 사실상 지방자치단체의 재정운영에

15) 교부세 감액과 인센티브 조치에 의한 집단을 총5개로 구분한 이유는 교부세 감액은 부정적인 수단이고, 인센티브는 긍정적인 수단이기 때문이고, 2개의 조치가 동시에 이루어진 집단의 경우는 부정적 혹은 긍정적 수단의 영향에 의한 차이가 있을 수 있으며, 개별적인 조치에 의한 결과와도 차이가 존재할 수 있다고 판단하였기 때문에 집단을 세밀화 하였다.

대한 책임을 묻기 어렵기 때문이다.[16] 따라서 지방교부세 감액제도 및 인센티브가 지방자치단체의 교부세에 대한 정부의 관리·감독을 통하여 지방자치단체의 재정책임성을 제고를 위한 것임을 고려할 때, 지방자치단체의 재정에 대한 자율적 관리가 이루어질 수 있는 지표로서, 재정건전성 지표는 예산대비채무비율, 지방세징수율을 고려하였고, 재정효율성 지표는 예산대비인건비비율, 정책사업비율을 포함하였다.

예산대비 채무비율은 지방자치단체의 재정건전성을 파악할 수 있는 기본적인 지표로서, 지방자치단체의 채무수준 및 개선의 정도를 판단할 수 있는 지표이다. 지방자치단체의 재정상황에 따라 다를 수도 있지만, 대부분의 교부세를 지원받는 지방자치단체는 교부세 감액의 정도가 크면 재정상황이 열악하기 때문에 세입확보에 부정적인 영향을 받을 수밖에 없다. 그리고 지방자치단체는 부족한 세입을 충당하기 위하여 지방채를 발행할 개연성이 높아져서, 예산대비 채무비율에도 영향을 미칠 수 있다. 즉 교부세 감액 및 인센티브를 받은 집단에 따라 지방자치단체의 예산대비 채무비율은 차이가 있을 것이라고 생각할 수 있다.

지방세징수율은 지방자치단체의 재원확충노력을 판단할 수 있는 지표로서, 지표값이 높아진다면 지방세 징수를 위하여 지방자치단체가 상대적으로 많은 노력을 기울인 것으로 판단할 수 있다. 지방자치단체의 입장에서 볼 때, 교부세 감액 및 인센티브는 교부세액의 증감을 가져오게 되어 지방자치단체의 재원확보에 영향을 미칠 수 있다. 특히 지방채발행을 지양하는 상황에서 지방자치단체의 재원확보수단은 자체재원 확충으로서 지방세징수율에 있어서 차이가 있을 수 있다. 한편, 지방세는 지방자치단체의 자율적이면서도 기본적인 세원으로서의 역할을 담당하고 있기 때문에 교부세를 감액 받았거나 인센티브를 받아서 추가재원의 확보되었다고 하여 지방세징수율이 급격하게 높아지거나 낮아지는 등의 변화 또는 차이를 보이지 않을 수도 있다.

인건비는 경직성 경비 중의 일부로서, 총세출에서 인건비가 차지하는 비율은 재정운영의 탄력성을 측정하는 지표로 활용될 수 있다. 반드시 지출하지 않으면 안 되는 고정지출경비인 지방자치단체의 인건비 예산 비율이 높아진다는 것은 재정운영의 경직성이 높아지는 것을 의미하기 때문에 재정운영의 효율성 정도를 판단하는 지표로 볼 수 있다. 교부세의 감액 또는 인센티브는 지방자치단체의 세입규모의 증감을 가져올 수 있고, 세출예산의 조정이 이루어질 수밖에 없으며, 그 중에 하나인 경직성 경비의 차이를 가져올 수 있다. 가령, 교부세 감액이 이루어진 경우에는 사업의 규모에 영향을 미칠 수밖에 없고, 사업축소에 따른 예산절감을 위한 인건비 지출의 감소가 이루어질 수 있을 것이다. 반면, 추가재원이 중앙정부로부터 교부되었을 때, 지방자치단체가 재정운영에 대한 도덕적 해이가 발생한다고 가정할 경우, Niskanen에 의하면 관료는 이윤을 추구하지도 않지만, 사업을 능률적으로 하려는 의욕이 적고, 업무가 명확하지 않기 때문에 자신의 권력을 극대화하기 위해서 예산을 극대화하려는 경향을 보이고, 이는 조직의 인력증원 혹은 경상적 경비로 활용할 수 있다(배인명, 2008: 214). 즉 교부세 감액 및 인센티브에 의해서 인건비의 비율은 차이가

16) 배인명(2008)은 조세법률주의에 의해서 지방세목과 세율이 결정되는 우리나라의 지방세는 지방정부의 자율적 통제관리가 이루어질 수 없다고 보았으며, 따라서 지방재정운영에 대한 건전성 여부를 보기 위해서는 지방정부가 충분히 자율적으로 관리할 수 있는 부분에 대해서만 고려할 필요가 있다고 보았다.

있을 가능성이 있다.

정책사업비중은 총세출에서 사업예산(자체사업+보조사업)이 차지하는 비율을 의미하는 것으로서, 지방자치단체의 투자적 성격의 재정지출을 통하여 자본형성의 최종결과를 가져오기 위한 재정운영의 성격을 가지고 있다. 사업예산비율이 높다는 것은 재정운영의 생산성이 높다는 점을 어느 정도 반영해 주는 측면이 있기 때문에 재정효율성 및 생산성 지표로 활용되고 있기도 하다(경기도, 2001; 배인명, 2008: 207). 교부세의 감액 및 인센티브의 활용은 지방자치단체의 재원감소 혹은 추가재원확보의 결과를 가져오게 되며, 이는 자주적 재정지출을 위한 사업의 규모 및 구조에 대한 조정이 이루어질 수 있기 때문에 지방자치단체의 사업예산에 영향을 미칠 수 있다.

Ⅳ. 분석결과

1. 지방교부세 감액제도 및 인센티브의 운영 및 변화분석

1) 지방교부세 감액제도 운영 및 전년대비 당해 연도 변화분석

(1) 교부세 감액 운영분석

우리나라는 지난 5년간의 지방교부세 감액제도 시행에 따라 감액된 총금액은 1,511.38억원이고, 매년 지방교부세 감액의 규모가 증가하고 있다. 구체적으로 보면, 감액 건수 측면은 2013년 178건에서 해마다 증가하여 2016년에는 297건으로, 2013년 지방교부세 감액 건 수 대비 1.7배 정도 증가하였고, 지방교부세 감액 규모 측면은 2014년을 제외하고 지속적으로 증가하였으며, 2017년도 교부세 감액규모의 수준은 2013년의 감액규모 대비 2.1배 정도인 것으로 나타났다.

〈표 2〉 지방교부세 감액 운영실적

(단위: 건, 억원, 개)

구분			2013	2014	2015	2016	2017	합계
감액 (전년 대비 증감율)	건수		178	255 (43.3%)	263 (3.1%)	297 (12.9%)	249 (-16.2%)	1,242
	금액	총계	211	181.65 (-13.9%)	302.72 (66.7%)	381.94 (26.2%)	434.07 (13.6%)	1,511.38
		평균	2.6	1.85	2.24	3.57	4.17	-
	특별광역시		8.64	15.54	55.34	129.58	103.63	312.73
	도		0.23	3.05	19.69	20.61	56.4	99.98
	시		131.86	108.93	121.04	105.84	167.45	635.12
	군		62.61	44.69	93.52	95.56	80.34	376.72
	자치구		7.66	9.44	13.13	30.35	26.25	86.83

자료: 지방재정365 홈페이지 자료 재구성.

최근 5년간의 교부세 감액규모를 지방자치단체별로 살펴보면, 광역자치단체가 27.3%(412.71억원), 기초자치단체는 72.7%(1,098.67억원)인 것으로 나타났고, 기초시는 635.12억원(42.0%)으로 가장 많은 교부세 감액이 이루어졌다.

지방교부세 감액사유별 운영 실적을 보면, 지난 5년간의 전체 감액사유 중 법령위반에 의한 과다지출이 70.7%, 수입징수태만이 25.8%로 나타났다. 이들 감액사유는 전체 사유 중 96.5%로 감액의 주요 원인임을 알 수 있다. 법령위반과다지출의 경우, 감액건수는 2016년 이후 감소하고 있지만, 감액규모는 계속해서 증가하는 것으로 나타났다. 수입징수태만의 경우 건수는 해마다 증가와 감소를 반복하는 것으로 나타났지만, 감액규모는 2016년까지 감소하다가 2017년 다소 증가한 것으로 분석되었다.

〈표 3〉 지방교부세 감액사유별 운영실적

(단위: 건, 억원)

구분			연도					전체
			2013	2014	2015	2016	2017	
감액사유	법령위반과다지출	건	124	176	211	193	174	704 (70.7%)
		억원	151.15	68.59	194	262.16	318.23	
	수입징수태만	건	52	77	35	94	62	258 (25.8%)
		억원	35.06	82.2	66.46	47.26	56.16	
	예산편성기준위반	건	0	0	7	5	4	12 (1.3%)
		억원	-	-	15.11	62.23	23.25	
	재정투융자미심사	건	2	2	9	5	5	18 (1.9%)
		억원	24.79	30.86	24.99	10.29	24.01	
	지방채발행미승인	건	0	0	1	0	0	1 (0.1%)
		억원	-	-	2.16	-	-	
	기타(이중사유)	건	0	0	0	0	4	0 (0.3%)
		억원	-	-	-	-	12.42	
전체			178	255	263	297	249	

자료: 지방재정365 홈페이지, 지방자치단체별 감액 및 인센티브 결정 내역(2012-2016) 재구성.

이상의 내용을 종합해 보면, 지방자치단체는 계속해서 증가하고 있는 교부세 감액규모를 줄이고, 지방교부세의 운영 및 집행을 개선하기 위해서 주요 교부세 감액사유에 해당하는 행위(법령위반과다지출, 수입징수태만)에 대하여 지방자치단체의 면밀한 관리·감독이 필요하다는 점을 지적할 수 있다.

(2) 전년도 교부세 감액조치에 따른 당해 연도 변화분석

전년도 지방교부세 감액조치에 따른 지방자치단체의 교부세 감액에 대한 대응의 결과를 보면, 전년도에 교부세 감액조치를 받지 않았던 지방자치단체 중에서 당해연도에도 감액조치를 받지 않은 지방자치단체는 2013년 69.7%, 2014년 54.0%, 2015년 42.5%로 줄어들다가 2016년 56.9%, 2017년 55.1%로 다소 증가하였지만, 당해연도에 감액조치를 받은 지방자치단체는 2013년 30.3%, 2014년 46.0%, 2015년 57.5%로 증가하다가 2016년 43.1%, 2017년 44.9%로 다소 줄어든 것으로 나타났다.

〈표 4〉 연도별 지방자치단체의 전년도 교부세 감액조치에 대한 당해 연도 변화

구분		감액여부		전년도 대비 감액여부 변화			
		無	有	감액X→감액X	감액X→감액O	감액O→감액X	감액O→감액O
연도*	2013	163	81	106	46	57	35
		66.8%	33.2%	69.7%	30.3%	60.9%	38.0%
	2014	147	97	88	75	59	22
		60.2%	39.8%	54.0%	46.0%	72.8%	27.2%
	2015	109	134	62	84	47	50
		44.9%	55.1%	42.5%	57.5%	48.5%	51.5%
	2016	138	105	62	47	76	58
		56.8%	43.2%	56.9%	43.1%	56.7%	43.3%
	2017	139	104	76	62	63	42
		57.2%	42.8%	55.1%	44.9%	60.0%	40.0%

주: *. 2015년 이후 청원군은 청주시로 통합되었기 때문에 2014년도 대비 2015년도 변화비율에 있어서 감액 無의 수를 147에서 146으로 변환·계산함(2014년의 청주시와 청원군의 감액여부는 無).

전년도에 교부세 감액조치를 받았던 지방자치단체의 교부세 감액조치에 대한 대응 결과를 보면, 감액조치를 받지 않은 지방자치단체는 2013년 60.9%, 2014년 72.8%로 증가하였으나 2015년에는 48.5%로 급격하게 줄어들다가 2016년 56.7%, 2017년 60.0%로 다시 증가한 것으로 나타났다. 연속해서 감액조치를 받은 지방자치단체는 2013년 38.0%, 2014년 27.2%로 줄어들었지만 2015년 51.5%로 큰 증가를 하였고, 2016년 43.3%, 2017년 40.0%로 다시 줄어드는 것으로 분석되었다.

2015년 교부세 강화조치에 따른 2016년과 2017년의 결과를 보면, 교부세 감액을 받지 않았던 지방자치단체가 교부세 감액조치를 받은 비율이 2016년에 비하여 2017년에는 1.8% 정도 증가하였으나, 감액을 받았던 지방자치단체가 감액조치를 받지 않은 비율이 3.3% 정도 증가한 것으로 나타났다.

결과적으로, 교부세 감액 지방자치단체 수의 비율이 2015년까지 증가하다가 교부세 강화조치의 움직임과 제도강화 이후 다소 줄어든 점, 전년도 감액조치에 대한 당해연도 지방자치단체의 변화가 다소 개선되고 있는 점은 다소 긍정적이라고 볼 수 있다. 특히 2015년 이후 감액조치로의 이동비율보다 감액조치를 받지 않는 이동의 지방자치단체 비율이 다소 높은 것으로 나타난 점은 행정자치부의 교부세 감액조치 강화에 대한 지방자치단체의 대응노력이 부분적으로 성과를 보여주고 있는 것으로 생각해 볼 수 있다.[17]

2) 인센티브 운영 및 지방자치단체의 전년도 대비 당해 연도 변화분석

(1) 인센티브 운영분석

지방교부세 감액 규모는 지방자치단체의 보전재원과 우수 지방자치단체에게 교부하는 보상재

17) 다만, 2015년 이후 계속해서 증가하고 있는 교부세 감액의 규모를 함께 고려해 본다면, 지방자치단체의 책임 있는 지방교부세 활용 노력에 있어서 여전히 미흡하다고 볼 수 있다.

원으로 활용하고 있다. 최근 5년간의 인센티브 교부규모를 보면, 2013년 125.5억원, 2014년 139억원, 2015년 150억원, 2016년 133억원, 2017년 213.5억원이 우수 지방자치단체에게 인센티브의 재원으로 활용되었고, 2016년을 제외하고 인센티브 규모는 해마다 늘어났고, 2013년 대비 2017년 인센티브 규모는 69.7% 증가하였다.

〈표 5〉 감액재원을 활용한 인센티브 운영실태

구분		2013	2014	2015	2016	2017	합계
금액(억원)	총계	125.5 (422.9%)	139.05 (10.8%)	150 (7.9%)	133 (-11.3%)	213.5 (60.5%)	761.05
	평균	1.43	1.28	1.13	2.11	2.16	-
특별광역시		22.1	33.5	26.95	45	34	161.55
도		20.4	21.5	25.20	12	41	120.1
시		31	35.3	43.35	37.5	60.5	207.65
군		23.5	27.3	25.75	22.5	37.5	136.55
자치구		28.5	21.45	28.75	16	40.5	135.2

자료: 지방재정365 홈페이지, 지방자치단체별 감액 및 인센티브 결정 내역(2013-2016) 재구성.

(2) 전년도 인센티브 조치에 따른 당해 연도 변화분석

전년도 인센티브를 받은 지방자치단체의 당해 연도의 변화를 보면, 2016년을 제외하고 전년도에 인센티브를 받았던 지방자치단체 중에서 연속해서 인센티브를 받은 지방자치단체의 비율이 전반적으로 50%를 넘었고, 인센티브를 받지 않았던 지방자치단체에서 인센티브를 받은 지방자치단체로의 변화비율은 35%이상으로서 전반적으로 높아지는 것으로 분석되었다. 이런 변화의 결과를 볼 때, 교부세 감액재원을 활용한 인센티브의 수단이 지방자치단체로 하여금 재정혁신 및 효율적인 재정운용을 유지하거나 개선하도록 유인하는데 일정부분 효과가 있다고 생각할 수 있다.

〈표 6〉 연도별 지방자치단체의 전년도 인센티브에 대한 당해 연도 변화

구분		인센티브 여부		전년도 대비 인센티브 여부 변화			
		無	有	인센티브X→ 인센티브X	인센티브X→ 인센티브O	인센티브O→ 인센티브X	인센티브O→ 인센티브O
연도*	2013	156	88	149	80	7	8
		63.9%	36.1%	65.1%	34.9%	46.7%	53.3%
	2014	135	109	100	56	35	53
		55.3%	44.7%	64.1%	35.9%	39.8%	60.2%
	2015	110	133	70	65	40	68
		45.3%	54.7%	51.9%	48.1%	37.0%	63.0%
	2016	180	63	88	22	92	41
		74.1%	25.9%	80.0%	20.0%	69.2%	30.8%
	2017	144	99	116	64	28	35
		59.3%	40.7%	64.4%	35.6%	44.4%	55.6%

주: *. 2015년 이후 청원군은 청주시로 통합되었기 때문에 2014년도 대비 2015년도 변화비율에 있어서 감액 無의 수를 147에서 146으로 변환·계산함.(2014년의 청주시와 청원군의 감액여부는 無)

3) 지방교부세 감액과 인센티브의 차액(보전재원) 및 변이계수

지방교부세 감액규모와 인센티브 규모의 차이에 의한 결과를 보면, 최근 5년간의 교부세 감액과 인센티브 간의 총차액은 750.33억원이고, 2013년 85.5억원에서 2017년 220.57억원으로서 2013년대비 차액(인센티브-교부세 감액)규모는 158.0%로 증가한 것으로 나타났다. 2015년과 2016년에 걸쳐서 전년대비 교부세 감액과 인센티브 간의 차액수준이 급격하게 증가하였는데, 2015년에는 기초자치단체의 차액규모가 급격하게 증가하였기 때문이고, 2016년에는 기초자치단체와 광역자치단체 모두에서 교부세 감액수준과 인센티브 간의 차액규모가 전년대비 증가하였기 때문이다.

연도별 차액 규모는 미감액 지방자치단체에 대한 보전재원으로 활용함으로써 지방자치단체로 이전되고 있다.[18)]

〈표 7〉 인센티브와 교부세 감액 간 차액규모 변화

(단위: 억원)

구분		2013	2014	2015	2016	2017	총계
차액 (인센티브-교부세감액)		-85.5	-42.6	-152.72	-248.94	-220.57	-750.33
	광역	33.63	36.41	-22.88	-93.19	-85.03	-131.06
	기초	-119.13	-79.01	-129.84	-155.75	-135.54	-619.27

2. 집단 간 차이 분석결과[19)]

1) 감액-인센티브 조치 구분에 따른 재정건전성 지표 분석결과

지방자치단체의 재정건전성지표로 지방세징수율과 예산대비채무비율을 포함하였고, 교부세 감액과 인센티브 조치여부에 의해 구분된 지방자치단체 간 지방세징수율과 예산대비채무비율의 차이를 분석하였다.

우선 지방자치단체의 재정건전성 지표로 고려할 수 있는 지방세징수율에 대한 결과를 보면, 광역자치단체와 기초자치단체는 공통적으로 감액조치를 받은 지방자치단체가 그렇지 않은 지방자치단체와 비교하여 평균 지방세징수율이 낮은 것으로 나타났다. 교부세 감액과 인센티브 조치를 동시에 받은 지방자치단체의 경우에도 교부세 감액의 규모가 인센티브 규모보다 큰 지방자치단체는 감액조치만을 받은 지방자치단체보다 평균 지방세징수율은 낮은 것으로 나타났다.

---

18) 교부세 감액재원의 활용은 우수 지방자치단체에게 교부하는 보상재원의 성격인 인센티브와 교부세 감액이 없는 지방자치단체를 대상으로 교부하는 보전재원으로 활용하고 있다. 교부세 감액이 이루어지지 않은 지방자치단체에게 교부하는 보전재원 규모가 커지는 것은 자칫 교부세 감액이 있는 지방자치단체와 그렇지 않은 지방자치단체 간의 격차를 발생시킬 우려가 있다.

19) 광역자치단체에 대한 분석은 한 집단(감액 no, 인센티브 no)의 n수가 1개밖에 되지 않아 사후분석이 가능하지 않아서 집단 간 차이분석만 실시하였다.

〈표 8〉 지방세징수율에 대한 평균 차이분석 결과

지방세징수율		평균	표준편차	F값/ 유의확률	사후검정결과
광역자치 단체	감액 no, 인센티브 no(a)	98.49	-	1.413/ 0.245	-
	감액 yes, 인센티브 no(b)	97.53	1.264		
	감액 no, 인센티브 yes(c)	98.04	0.635		
	감액 yes, 인센티브 yes & -(d)	97.53	0.956		
	감액 yes, 인센티브 yes & +(e)	98.10	0.532		
기초자치 단체	감액 no, 인센티브 no(a)	95.73	2.544	3.230/ 0.012	b<c (Scheffe)
	감액 yes, 인센티브 no(b)	95.30	2.340		
	감액 no, 인센티브 yes(c)	96.19	2.596		
	감액 yes, 인센티브 yes & -(d)	95.17	2.195		
	감액 yes, 인센티브 yes & +(e)	95.86	2.148		

교부세 감액과 인센티브 조치여부에 의한 집단 간의 지방세징수율에 대한 차이를 검정한 결과를 보면, 광역자치단체는 통계적으로 유의미하지 않았지만, 기초자치단체의 검정결과는 F값 3.230로 유의미한 차이가 있는 것으로 분석되었다. 즉, 기초자치단체의 경우 '교부세의 감액과 인센티브 조치여부에 의한 집단 간에 지방세징수율의 차이가 있다'는 것을 확인할 수 있다. 기초자치단체의 사후검정결과를 보면, 인센티브만을 받은 지방자치단체가 감액만 받은 지방자치단체보다 평균 지방세징수율이 높고, 통계적으로 유의한 차이가 있는 것으로 분석되었다.

다음으로 예산대비채무비율에 대한 집단 간의 차이의 결과를 보면, 교부세의 감액 조치가 이루어진 지방자치단체의 예산대비채무비율의 평균값이 교부세 감액이 없는 지방자치단체 또는 교부세 감액과 인센티브 조치가 있는 가운데 인센티브가 더 많은 지방자치단체와 비교해서 상대적으로 높은 것으로 나타났다.

예산대비채무비율에 대한 집단 간의 차이검정 결과를 보면, 광역자치단체는 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 하지만 기초자치단체는 교부세 감액과 인센티브 조치 여부에 따른 집단 간의 차이 검정은 F값 7.260으로 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 분석되었고, '교부세의 감액과 인센티브 여부에 따라서 예산대비채무비율의 차이가 있다'는 것을 검증하였다. 기초자치단체의 사후검정결과를 보면, 인센티브만 받은 지방자치단체는 교부세 감액과 인센티브를 받았으나 교부세 감액규모가 큰 지방자치단체, 교부세 감액과 인센티브를 받지 않은 지방자치단체, 교부세 감액만을 받은 지방자치단체와 비교할 때, 예산대비채무비율이 상대적으로 낮고, 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 분석되었다.

〈표 9〉 예산대비채무비율에 대한 평균 차이분석 결과

예산대비채무비율		평균	표준편차	F값/ 유의확률	사후검정결과
광역자치 단체	감액 no, 인센티브 no(a)	15.62	-	2.490/ 0.056	-
	감액 yes, 인센티브 no(b)	22.27	9.315		
	감액 no, 인센티브 yes(c)	16.33	4.967		
	감액 yes, 인센티브 yes & -(d)	22.79	8.058		
	감액 yes, 인센티브 yes & +(e)	16.78	5.631		
기초자치 단체	감액 no, 인센티브 no(a)	3.69	4.780	7.260/ 0.000	a,b,d〉c (Dunnett T3)
	감액 yes, 인센티브 no(b)	4.40	4.231		
	감액 no, 인센티브 yes(c)	2.22	3.453		
	감액 yes, 인센티브 yes & -(d)	5.39	6.335		
	감액 yes, 인센티브 yes & +(e)	3.17	3.608		

이상 분석결과를 종합해 보면, 교부세 감액과 인센티브 조치는 상대적으로 재정상황이 열악한 기초자치단체의 채무건전성과 재원확충노력에 있어서 차이를 가져올 수 있다고 볼 수 있다. 우선, 지방세징수율의 집단 간 차이에서 보듯이, 교부세 감액보다 교부세 감액 재원을 활용하여 교부하는 인센티브가 지방자치단체로 하여금 재원확충을 위한 노력을 하도록 유인한다고 생각할 수 있고, 역으로 생각해 보면, 교부세 감액조치로 인하여 발생할 수 있는 재원감소가 지방자치단체의 재원확보노력으로 연계되지 않았다는 점을 보여주는 결과라고 볼 수 있다.

다음으로 예산대비채무비율의 결과를 보듯이, 교부세 감액과 인센티브 조치에 의해서 기초자치단체의 채무건전성에 차이를 나타날 수 있고, 교부세 감액이 인센티브보다 상대적으로 채무건전성의 우려를 낳을 수 있다고 볼 수 있다. 가령 교부세 감액조치는 재정이 열악한 지방자치단체의 세입확보에 부정적 영향을 미칠 수 있고, 부족한 재원의 충당을 위해서 지방자치단체는 지방채를 발행할 가능성이 높을 수 있고, 반면 인센티브를 받은 지방자치단체 또는 교부세 감액보다 인센티브 규모가 큰 지방자치단체는 추가재원의 확보에 따라 지방자치단체의 재정운영에 있어서 여유를 가질 수 있기 때문에 예산대비채무비율에 차이를 가져온 것이라고 생각할 수 있다.

2) 감액-인센티브 조치 구분에 따른 재정효율성 지표 분석결과

지방자치단체의 자원의 효율적 사용을 의미하는 재정효율성 지표로 정책사업비중과 인건비비율을 포함하였고, 교부세 감액과 인센티브 조치를 받거나 받지 않는 지방자치단체 간의 차이가 있는지를 집단 간 차이검정을 통하여 분석하였다.

정책사업비중에 대한 집단 간 평균값의 결과를 보면, 광역자치단체는 교부세 감액이 이루어진 지방자치단체가 그렇지 않은 지방자치단체보다 정책사업의 비중이 낮은 것을 나타났다. 이와 달리 기초자치단체는 교부세 감액조치가 있는 지방자치단체가 교부세 감액조치가 없는 지방자치단체보다 평균 정책사업비중이 높은 것으로 분석되었다.

〈표 10〉 정책사업 비중에 대한 평균 차이분석 결과

정책사업비중		평균	표준편차	F값/ 유의확률	사후검정결과
광역자치 단체	감액 no, 인센티브 no(a)	89.10	-	0.601/ 0.664	-
	감액 yes, 인센티브 no(b)	80.48	4.992		
	감액 no, 인센티브 yes(c)	84.08	6.056		
	감액 yes, 인센티브 yes & -(d)	83.61	4.976		
	감액 yes, 인센티브 yes & +(e)	83.99	5.089		
기초자치 단체	감액 no, 인센티브 no(a)	77.68	5.563	4.520/ 0.001	b〉a,c (Dunnett T3)
	감액 yes, 인센티브 no(b)	79.58	3.168		
	감액 no, 인센티브 yes(c)	77.69	5.668		
	감액 yes, 인센티브 yes & -(d)	78.56	4.363		
	감액 yes, 인센티브 yes & +(e)	78.84	3.735		

교부세 감액과 인센티브 조치여부의 구분에 의한 지방자치단체 간 차이검정 결과를 보면, 광역자치단체는 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났고(F=0.601, P〉0.05), 기초자치단체는 F값이 4.520(P〈0.05)으로 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 분석되었다. 즉 교부세 감액과 인센티브 조치여부 구분에 의한 지방자치단체 간에 정책사업비중은 차이가 있다는 것을 확인할 수 있다. 또한 기초자치단체의 사후검정결과를 보면, 교부세 감액만 있는 지방자치단체는 교부세 감액과 인센티브를 받지 않는 지방자치단체, 인센티브만 받는 지방자치단체와 비교할 때, 교부세 감액만 받는 지방자치단체의 정책사업비중의 평균이 높고, 통계적으로 유의미한 차이를 확인할 수 있다.

예산대비인건비비율에 대한 집단 간 평균값을 보면, 광역자치단체는 교부세 감액 또는 인센티브 조치를 받은 지방자치단체의 평균 예산대비인건비비율이 높은 것으로 나타났지만, 집단 간 차이는 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다(F=0.271, P〉0.05)).

기초자치단체는 교부세 감액 조치를 받은 지방자치단체가 교부세 감액조치가 없거나 인센티브 조치를 받은 지방자치단체보다 평균 예산대비인건비비율이 낮은 것으로 나타났다. 또한 집단 간 차이 검정결과는 F값 10.138, P〈0.05)로, 교부세 감액 조치와 인센티브 조치에 따른 지방자치단체 간에 예산대비인건비비율의 유의미한 차이가 있는 것으로 분석되었다. 기초자치단체의 사후검정 결과는 교부세 감액 및 인센티브를 받지 않는 지방자치단체가 감액만 받은 지방자치단체, 교부세 감액과 인센티브를 받았지만 감액규모가 큰 지방자치단체와 비교할 때, 예산대비인건비비율에 대하여 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 또한 인센티브만을 받은 지방자치단체는 교부세 감액과 인센티브를 받지 않은 지방자치단체를 제외한 다른 집단과 비교할 때, 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 분석되었다.

〈표 11〉 예산대비인건비비율에 대한 평균 차이분석 결과

예산대비인건비비율		평균	표준편차	F값/ 유의확률	사후검정결과
광역자치 단체	감액 no, 인센티브 no(a)	5.40	-	0.271/ 0.895	-
	감액 yes, 인센티브 no(b)	7.13	3.721		
	감액 no, 인센티브 yes(c)	6.56	2.780		
	감액 yes, 인센티브 yes & -(d)	5.83	0.648		
	감액 yes, 인센티브 yes & +(e)	6.40	2.164		
기초자치 단체	감액 no, 인센티브 no(a)	14.08	4.273	10.138/ 0.000	a>b,d c>b,d,e (Dunnett T3)
	감액 yes, 인센티브 no(b)	12.48	2.611		
	감액 no, 인센티브 yes(c)	14.54	4.033		
	감액 yes, 인센티브 yes & -(d)	11.95	2.457		
	감액 yes, 인센티브 yes & +(e)	13.13	3.144		

이상의 분석결과를 종합하면, 교부세 감액과 인센티브 조치여부는 기초자치단체의 재정운영의 생산성과 경직성의 차이를 가져올 수 있다고 볼 수 있다. 재정이 취약한 지방자치단체가 교부세 감액조치를 받게 되면 사업을 축소하거나 사업을 유지하는 방법을 선택하게 되는데, 어떠한 방법을 선택하더라도, 불필요하고 낭비되는 요소의 예산절감, 경상경비의 절감 등을 통하여 자원을 효율적으로 사용하고 탄력적인 재정운영을 위해서 노력할 것이기 때문이다.[20] 반면, 인센티브와 같은 여유재원이 생기는 경우 사업의 확대에 활용할 가능성도 있지만, 예산극대화 이론에서처럼 관료는 자신의 권력(이익)을 극대화하기 위해서 예산을 극대화하려는 경향이 있을 수 있고, 잉여재원의 일부를 조직인력의 충원 또는 관료의 이익에 간접적으로 기여할 수 있는 경상적 경비에 활용 및 운영할 수도 있기 때문에 상대적으로 정책사업비중과 예산대비인건비비율은 차이가 있을 수 있다고 생각할 수 있다.

V. 결론

본 연구의 목적은 지방교부세 감액과 감액재원을 활용한 인센티브의 운영 및 전년도 감액과 인센티브 조치에 대한 지방자치단체들의 변화를 분석하고, 교부세 감액과 인센티브 조치 여부에 의한 집단 구분에 따라 지방재정의 책임성(재정건전성과 재정효율성)에 차이를 보이고 있는지를 분석하는 것이다.

분석결과, 우선 지방자치단체의 교부세 감액에 대한 개선노력에 의해서 감액조치를 받는 지방자치단체 수와 건수는 다소 감소를 가져왔고, 전년도에 비해서 감액조치를 받지 않는 이동의 비율

20) 기초자치단체는 광역자치단체와 달리 주민과 직접적 관련성 높은 주민밀착형 정책사업이 대부분이기 때문에 재원이 부족하다고 하여 무조건적인 사업의 축소는 어려울 수 있고, 낭비적 요소를 포함한 사업 및 경상경비 절감 등 예산의 절감노력을 할 가능성이 높다.

이 높아진 것은 긍정적이라고 할 수 있다. 하지만, 감액규모의 측면에서의 감액증가 현상은 건수를 줄이려는 노력에 비해서 미흡하다고 볼 수 있다.

둘째, 감액재원을 활용한 인센티브의 규모와 인센티브를 받는 지방자치단체의 비율은 2015년까지 증가하다고 2016년과 2017년은 감소와 증가의 형태를 보이는 것으로 나타났다. 특히 2016년을 제외하고 인센티브를 받는 비율이 인센티브를 받지 않은 비율보다 높은 것으로 나타났다.

셋째, 교부세 감액규모와 인센티브 차액을 보면, 해마다 증가하고 있는 것으로 나타났고, 2017년에는 2013년(85.5억원) 대비 158% 증가한 220.57억원으로 나타났다. 즉 감액재원을 활용함에 있어서 우수지방자치단체에게 제공하는 보상재원인 인센티브보다 감액조치를 받지 않는 지방자치단체를 대상으로 교부하는 보전재원 규모의 증가가 뚜렷하다.

넷째, 집단 간의 지방자치단체 재정건전성과 재정효율성에 대한 차이에 대한 결과를 보면, 광역자치단체는 재정건전성과 재정효율성에 있어서 평균값의 차이가 있었지만, 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 분석되었고, 기초자치단체는 교부세 감액과 인센티브 여부에 의한 지방자치단체 간에 따라 재정건전성(지방세징수율, 예산대비채무비율), 재정효율성(정책사업비중, 예산대비인건비비율)에 있어서 유의미한 차이가 있는 것으로 분석되었다. 특히 지방세징수율과 예산대비채무비율의 경우, 인센티브를 받는 지방자치단체가 감액조치를 받은 지방자치단체와 비교하여 지방세징수율은 높고, 예산대비채무비율은 낮은 것으로 나타났다. 정책사업비중과 예산대비인건비비율의 경우, 감액을 받은 지방자치단체이거나 감액의 규모가 인센티브보다 큰 지방자치단체가 정책사업비중이 높고, 예산대비인건비비율이 낮은 것으로 분석되었다.

전체적으로 보면, 교부세 감액조치를 받는 지방자치단체의 수가 감소되고 있는 것은 긍정적이라고 볼 수 있지만, 감액규모와 건수의 증가는 여전히 지방자치단체의 교부세 활용에 대한 미흡한 부분이 있음을 지적할 수 있겠다. 또한 교부세 감액과 인센티브 조치에 의한 집단 간 재정건전성과 재정효율성에 대한 차이검정 결과, 기초자치단체에서 통계적으로 유의미한 차이를 보인다는 점은 상대적으로 열악한 재정환경을 가지고 있는 기초자치단체가 교부세 감액과 인센티브 조치에 의한 격차가 존재할 수 있음을 보여주는 것이라고 할 수 있다. 특히 교부세 감액조치를 받은 지방자치단체가 지방세 징수율은 낮게 나타나고, 예산대비채무비율에서는 높게 나타난 부분은 교부세 감액 제도의 활용이 지방자치단체의 건전한 재정운영으로 연계되지 못하고 있는 점을 보여주는 부분이라고 볼 수 있다.

교부세 감액제도는 정부가 지방자치단체의 교부세 사용에 대한 책임있는 관리를 유도하고, 지방자치단체의 재정운영의 건전성 및 효율성을 제고하기 위한 관리수단이다. 중앙의 재정의존도가 높은 우리나라의 재정관계를 고려한다면, 교부세 감액제도의 효과적인 운영을 위해서 정부와 지방자치단체는 적절한 관리대응이 필요하다.

우선 정부는 교부세 감액과 인센티브의 균형 있는 제도의 강화 및 개선이 필요하다. 정부는 교부세 감액제도의 효과적인 활용을 위하여 이미 2015년 말 교부세 감액대상의 범위확대 및 제도 강화 시행에 따라 지방자치단체의 교부세 사용에 대한 책임있는 관리를 유인하고 있다. 지방자치단체의 부적절하거나 위법한 교부세 사용에 대한 조치는 이루어져야 할 부분이지만, 동시에 지방자

치단체의 적극적인 행정운영을 통하여 재정운영이 합리적으로 개선되었다면, 그에 대한 보상도 적절하게 이루어지도록 해야 할 것이다. 즉 정부는 지방자치단체의 책임있는 재정운용을 제고하기 위하여 교부세 감액제도와 그 활용 수단을 조화롭게 활용해야 할 것이다.

다음으로, 지방자치단체는 지방교부세를 사용하는 주체로서, 교부세의 활용에 책임감을 가질 필요가 있고, 교부세 감액제도 강화에 따른 적극적인 대응이 필요하다. 지방교부세는 지방자치단체의 재정형평성을 고려하여 교부하는 재정관리수단이지만, 지방자치단체의 고유재원 및 일반재원적 성격을 가지고 있는 재원으로서 지방자치단체의 입장에서는 매우 중요한 재원이다. 교부세 감액의 결정은 재정이 열악한 지방자치단체에게 더 악화된 재정상황을 만들어 줄 수 있기 때문에 정부의 교부세 감액제도 강화에 따른 적극적인 지방자치단체의 대응이 필요하다. 최근 일부 지방자치단체가 교부세 감액제도의 강화 조치에 대응하여 '교부세 감액 제로' 또는 교부세 감액을 줄이기 위한 대응 TF팀 구성 등 다양한 형태로의 교부세 감액에 대한 지방자치단체의 적극적인 태도 변화가 나타나고 있다.[21] 이처럼 지방자치단체가 지방교부세 감액에 대하여 적극적으로 대응하고, 교부세 활용에 대한 책임성을 제고하도록 변화가 필요하다. 또한 감액결정을 받는 지방자치단체의 수는 줄었으나 그 규모와 건수는 줄어들지 않고 있는 부분을 고려하여, 해당 지출행위를 담당하는 공무원의 사전 검토 및 추가적인 제도장치 마련 등을 통해 교부세 활용에 오류를 줄이고, 집행과정의 지속적 관리에 의한 신중을 기하도록 해야 한다고 생각한다. 마지막으로 정부가 감액재원을 인센티브로 활용하겠다고 공공연하게 밝히고 있듯이 지방자치단체는 재정혁신, 지방공기업 혁신, 지방재정운영 등에 있어서 개선을 위한 꾸준한 노력도 있어야 할 것이다.

참고문헌

고성철·이승우. (2003). 지방재정조정제도 운영현황에 대한 분석: 기초자치단체 예산의 자주성과 건전성 측면을 중심으로. 「지방행정연구」 17(2): 119-151.

김기재. (1993). 지방교부세가 지방재정지출에 미치는 영향. 「지방행정연구」 8(2): 2185-2199

김석태·현승숙. (2003). 보통교부세 인센티브제의 반응성과 그 함의. 「한국지방자치학회보」 15(3): 237-253.

김장호. (2015). 장(長) 지방재정이 성장하다: 특집 2015년 지방재정의 전망 및 운용; 2015년 지방교부세 제도의 운영방향. 「지방재정」 2015(1): 56-75.

김정완. (1998). 지방교부세 배분에 있어 자구노력에 대한 인센티브제도의 대안적 모델 모색. 「한국행정학보」 32(2): 165-181.

21) 전라남도는 예산부서와 사업부서, 시·군까지 유기적인 협력을 통한 논리와 자료준비를 가지고 중앙부처의 방문·면담을 하여 감액규모를 줄여 전국 최저 수준을 기록하기도 하였다(세계일보, 2015.12.17). 남원시는 2017년 지방교부세 감액 ZERO 시대를 선언하고, 예산동아리 활동 등 전방위적인 선제적인 대응 노력을 기울이고 있고(전북매일신문, 20170.08.10)

김종순. (2001).「지방재정학」. 서울: 삼영사.
김흥주·박상철·구찬동. (2014). 지방재정조정제도의 지역 간 형평화 효과분석: 강원도의 지방교부세와 보조금을 중심으로.「지방정부연구」18(2): 507-537.
금재덕·차주현·노승용. (2012). 지방재정 자율성이 효율성에 미치는 영향에 관한 연구.「사회과학연구」28(3): 297-321.
라휘문. (2016). 지방재정의 자율성과 책임성 진단 및 정책방향. 지역정책연구 27(2): 23-47.
박완규. (2007). 지방교부세제도의 개선방안 연구 -재원 및 인센티브제도를 중심으로-.「지방행정연구」21(1): 3-27.
_____. (2002). 지방교부세 산정방식에 대한 연구 -보정계수 및 인센티브 제도를 중심으로-.「한국지방재정논집」7(2): 67-96.
배인명. (2008). 지방교부세 법정교부율 인상의 지방재정운영 행태에 대한 효과분석: 시·군 자치단체를 중심으로.「정부학연구」14(4): 201-238.
손희준. (1999). 지방자치제 실시에 따른 지방재정지출의 결정요인 분석.「한국행정학보」33(1): 81-97.
안종석. (2000). 지방재정의 책임성에 관한 연구.「재정연구」7(1): 57-91.
원윤희 (2008). 지방자치단체의 재정책임성 제고방안 연구.「기획재정부 발간자료」.
양지숙·김민정. (2015). 지방자치단체장의 재정운영과 책임성 확보방안.「한국지방재정학회 세미나자료집」2015(3): 69-93.
이승우. (2003).「한국 지방재정조정제도의 성과와 전망」. 서울: 도서출판 해남.
이성근·고수정·서준교. (2016). 지방재정의 건전성에 영향을 미치는 요인에 관한 연구.「지방정부연구」19(4): 25-42.
이재원·양기용. (2014). 지방재정의 자율성과 책임성에 대한 지방공무원의 인식과 정책과제 : 군자치단체를 중심으로.「한국지방재정논집」19(1): 77-108.
이재호·편상훈. (2013). 보통교부세 산정기준의 개편방안.「한국사회와 행정연구」24(2): 593-615.
이창균. (2006). 자치단체의 재정운용 책임성 제고에 관한 연구.「지방행정연구」20(4): 183-206.
임성일. (2012). 지방재정 운영의 재정 책임성 제고방안.「지방재정」2012(3): 8-33.
_____. (1999). 지방자치단체의 재정책임성에 관한 연구: 일반시를 중심으로.「재정논집」13(2): 93-112.
정세욱. (2001). 지방재정운용의 건전성 확보방안.「지방재정」2001(2): 4-24.
정종필. (2005). 보통교부세 수입인센티브항목의 세수노력 유인효과.「경제연구」23(1): 119-144.
차주현. (2011). 재정분권이 지방재정효율성에 미치는 영향분석.「한국행정학보」45(4): 117-151.
최원익. (2007). 지방재정조정제도가 국가경제에 미치는 영향분석.「지방정부연구」11(4): 187-199.
한국지방행정연구원. (2003). 지방재정의 책임성 강화방안 -인센티브·페널티제도를 중심으로-.
_____.(2009).「FY2008 지방자치단체 재정분석종합보고서」.
허명순. (2003). 정부간 재정지원금의 변화에 따른 지방정부의 반응.「한국행정학보」18(3): 189-210.
현승현·윤성식. (2006). 지방교부세 법정세율의 변화에 따른 재정지출효과와 건전성 분석.「한국지방자치학회보」18(3): 53-75.

행정자치부. (2015).「2015년 지방교부세 산정해설」.
행정자치부. (2016).「2016년도 지방교부세 운영사항 보고」.

〈외국문헌〉
Bal Roy &Linn Johnnes F. (1992). *Urban Public Finance in Developing Countries*, New York Oxford University Press.
Bennett, R. J. (1985). *Central Grants to Local Governments*, Cambridge University Press.
Cendon A. B., (1999). "Accountability and Public Administration: Concepts, Dimensions, Developments", in *Openness and Transparency in Governance: Challenges and Opportunities*, (NISPAcee and IEPA).
Fisher, Ronald C. (1987). State and Local Public Finance. Glenview, Illinois: Scott. Foreman and Company.
_____. (1982). Income and grant effects on local expenditure: The flypaper effect and other difficulties, *Journal of Urban Economics*, 12(3): 324-345.
King, D. N., (1984). *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government*. London: George Allen & Unwin.
Niskanen, William A. (1993). *Bureaucracy and Public Economics*(2nd ed.) Brookfield, VM: Edward Elgar Publishing Company.
_____. (1975). *Bureaucracy and Representative government*. NY: Aldine, Atherton.

〈기타〉
광양뉴스. 2009.09.24. "지방채 발행 부족한 교부세 메운다: 올해말 70억 발행, 2012년 상환예정"
세계일보. 2015.12.17. "지방교부세 감액 전국 최저 기록한 전남"
전북매일신문. 2017.08.10. "지방교부세 감액 제로 선언"
지방재정 365 홈페이지(http://lofin.mois.go.kr/portal/main.do)
행정자치부 홈페이지(http://www.mois.go.kr/frt/a01/frtMain.do)

주기완(朱起完): 고려대학교 일반대학원에서 행정학 박사학위(2010)를 취득하였으며, 현재 창원대학교 행정학과 조교수로 재직 중이다. 주 연구분야는 예산, 지방재정, 성과평가, 공공관리 등이다. 최근 논문으로 지방의회 예산심의의 개선방안에 대한 인식 차이분석(2017), 창원시 주민자치센터의 서비스에 대한 만족도와 개선방안(2016), 경상남도 주민참여예산제도의 개선방안에 관한 연구(2015) 등이 있다(jookiwan@changwon.ac.kr).

〈논문접수일: 2017. 9. 5 / 심사개시일: 2017. 9. 28 / 심사완료일: 2017. 10. 11〉

Abstract

A Study on the Status and Influence of the Local Share Tax Reduction and Incentives: Focusing on the Comparison among Local Governments and the Analysis of Difference*

Joo, Ki-Wan

The purpose of this study is to examine the status of the local share tax reduction and the incentives, and to analyze the difference for the fiscal soundness and financial efficiency of the local governments affected by the local share tax reduction and the incentives.

The results of the analysis are as follows. First, it is a positive aspect that the number of local governments to be enforced with the local share tax reduction decreased, but their responses were not sufficient to complement it. In addition, the size of the finance for preservation continuously increased because the amount of the local share tax reduction was larger than the incentives although the amount of incentives granted to outstanding local governments increased.

Second, it was analyzed that there was significant difference in the fiscal soundness and financial efficiency among the municipalities classified by the reduction of the local share tax and the incentive. Specifically, compared to the incentives, the local share tax reduction may cause concern to aggravate the fiscal soundness while it can be effective in terms of the financial efficiency.

As a result of this study, the government needs to improve the incentive system as well as strengthen the local share tax reduction system in order to ensure the efficient financial management of local governments. Local governments should effort to actively minimize the local share tax reduction through effective approaches such as the organization of the research team or task force team for the local tax reduction and the improvement of the local share tax utilization system.

Key Words: local share tax reduction system, incentive, financial soundness, financial efficiency, fiscal accountability

* This research was supported by Changwon National University in 2017~2018.