

## 징세노력 유인을 위한 지방교부세 배분구조에 대한 제안

허재완

---

그 동안 지방교부세제도는 재정력 불균형의 조정기능 및 일정행정수준 유지를 위한 재정보장기능에 중점을 두어 왔으며 상대적으로 징세노력 유발기능에는 별다른 관심을 기울이지 않았다. 그러나, 취약한 지방재정을 강화하기 위해서는 우선적으로 지방자치단체들이 지방예산을 절약하거나 징세노력을 강화하는 등 건전한 지방재정운영을 위한 자구노력을 기울여야 한다. 본 연구의 기본 목적도 지방교부세의 지방자주재원 보장 및 재원 형평화 기능이라는 본래 취지를 살리면서 자구노력을 하는 자치단체에 '인센티브'를 부여하고 징세노력 정도를 지방교부세 결정에 적용하는 보다 현실적인 방법을 제안하고 이의 유용성을 실증분석을 통하여 검증하는데 있다.

---

### I. 연구 목적

본격적인 지방자치시대가 눈앞에 다가왔다. 지방자치의 궁극적인 목표는 행정의 민주화와 효율화를 구현하고 주민의 기대에 부응하는 행정서비스를 제공하는 것이라 할 수 있다. 그러나, 이 같은 목표의 성취를 위해서는 이를 뒷받침할 수 있는 건전한 지방재정의 확립이 필수적이다. 현행의 지방재정구조하에서 지방세와 함께 지방재정수입의 대종을 이루고 있는 것이 이른바 지방교부세이다. 1993년의 경우 지방교부세 규모가 약 4조 5,000억 원으로서 우리 나라 모든 지방자치단체들의 일반회계예산의 약 20%, 전체 지방세 징수액의 약 45%를 차지하고 있다. 더욱이 세입의 50% 이상을 지방교부세에 의존하고 있는 단체도 과반수에 이르고 있다. 이처럼 지방교부세는 1951년도에 제정된 이래 약 200조 원에 달하는 방대한 재원을 지방자치단체에 보조함으로써 지역발전과 지방자치의 밑거름이 되어 왔다.

---

중앙대학교 지역개발학과, 경기도 안성군 대덕면 내리 산 40-1, 456-756. 저자는 윤기중 교수에게 깊은 감사의 뜻을 표한다.

지방교부세제도의 기능은 크게 세 가지로 나누어 생각해 볼 수 있다. 첫 번째는 지방자치단체간의 재정력불균형을 조정하기 위한 것이다. 두 번째는 지방자치단체가 일정한 수준의 행정서비스를 유지하기 위한 재원의 보장이다. 그리고 세 번째는 지방자치단체의 자구노력 또는 징세노력(tax effort)을 유발하는 것이다. 그러나, 지금까지 우리나라의 지방교부세제도는 재정력 불균형의 조정기능 및 일정행정수준유지를 위한 재정보장 기능에 중점을 두어 왔으며 상대적으로 징세노력 유발기능에는 별다른 관심을 기울이지 않았다. 오히려 현재의 지방교부세제도는 자치단체의 징세노력을 저해하는 측면이 강하다.

향후 지방자치체의 성공적인 착근을 위해서는 현재 여러 측면에서 취약한 지방재정을 강화하는 것이 무엇보다도 요청된다. 이를 위해서는 우선적으로 지방자치단체들이 지방예산을 절약하거나 징세노력을 강화하는 등 건전한 지방재정운영을 위한 자구노력을 기울여야 한다. 이에 부응하여 중앙정부도 지방교부세 같은 지방재정조정제도를 통하여 지방자치단체들의 이러한 자구노력을 유발 및 촉진시키기 위한 유인장치를 마련하여야 한다. 본 연구의 기본목적도 지방교부세의 지방자주재원 보장 및 재원 형평화 기능이라는 본래 취지를 살리면서 자구노력을 하는 자치단체에 '인센티브'를 부여하고 징세노력 정도를 지방교부세 결정에 적용하는 구체적 방법을 강구하는데 있다.

본 연구는 크게 다섯 부분으로 구성되어 있다. 먼저 이어지는 제Ⅱ절에서는 징세노력 유발이라는 관점에서 현행의 지방교부세가 갖고 있는 문제점을 검토한다. 제Ⅲ절에서는 징세노력 유발을 위한 지방교부세 개편방안에 대한 기존의 연구결과를 소개하고 그 한계점을 논한다. 제Ⅳ절에서는 징세노력을 측정하기 위한 새로운 지표를 설정하고, 이에 근거하여 징세노력 촉진을 위한 새로운 지방교부세 배분방법을 제안한다. 그리고 제Ⅴ절에서는 제안된 새로운 방법의 유효성을 실증분석을 통하여 검토한다.

## Ⅱ. 지방교부세의 배분구조와 징세노력 유인 : 비판적 검토

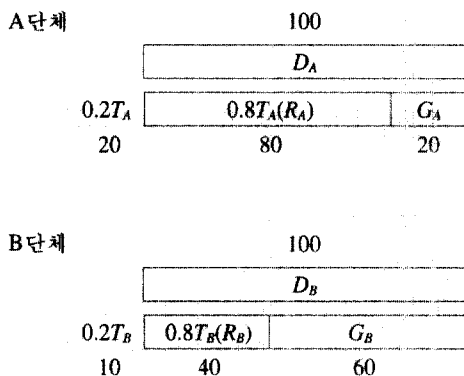
우리 나라의 지방교부세는 크게 보통교부세, 특별교부세, 증액교부금의 세 가지로 구분된다. 이 중 보통교부세는 지방교부세 총액의 10/11에 해당하는 금액으로서 지방자치단체의 기본적인 행정수요 유지를 위한 일반재원이다. 보통교부세는 매년도 기준 재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 지방자치단체에 대하여 그 미달액을 기초로 배분한다. 보통교부세는 보편적으로 이용할 수 있는 공표된 자료, 지정통계 등 공식력이 있는 자료를 기초로 해서 법규에서 정한 방식과 절차에 의하여 산정된<sup>1)</sup> 현재의 보통교부세 배분방법은 직접적으로 자치단체의 자구노력을 반영하고 있지 않으며, 결과

적으로 자치단체의 자구노력을 오히려 억제하는 경향이 강하다. 보통교부세는 자치단체의 재정보장에 가장 큰 중점을 두고 있기 때문에 기본적으로 지방자치단체의 공공지출수요와 자체수입 간의 차액을 보전하도록 설계되어 있다. 그 결과 공공지출수요가 동일할 경우 자체수입이 낮은 자치단체가 더 많은 지방교부세를 배분받게 되어, 지방교부금이 징세노력을 저해할 가능성이 높다.

예를 들어,<sup>2)</sup> 인구, 면적 및 행정규모가 동일하여 기준재정수요액( $D_i$ )이 동일한 A, B 두 지방자치단체를 상정하자. 그리고 <그림 1>에서 A, B 두 지방자치단체의 기준재정수요액이 100억 원으로 동일하나 지방세수입액은 A단체가 100억 원, B단체가 50억 원으로 A단체가 B단체보다 두 배 높은 징세노력을 보이고 있다. 그러나, 현행의 배분방식에 따를 경우 지방교부금 배분액은 A단체가 20억 원, B단체가 60억 원으로 징세노력이 낮은 B단체가 징세노력이 높은 A단체보다 세 배나 높은 교부금을 지원받는 결과가 나타난다.

그러나, 현행의 보통교부세 배분방법도 간접적으로는 자치단체의 자구노력, 특히 징

<그림 1> 지방자치단체의 징세노력과 지방교부금 배분의 예



$D_i$  = 기준재정수요액 ( $i = A, B$ ),       $T_i$  = 지방세외 수입액  
 $G_i$  = 지방교부금,                       $R_i$  = 기준재정수입액

1) 반면 특별교부세는 교부세총액의 1/11에 해당하는 금액으로서 보통교부세의 확실적인 산정방법으로 포착할 수 없는 재정수요에 대한 보완적 기능을 한다. 특별교부세는 회계연도중에 발생한 재해등 예측할 수 없었던 사태에 대처하거나 공공시설의 계획적인 확충·정비가 주목적이다. 특별교부세의 교부방법은 지방자치단체가 교부신청을 하는 경우 교부목적의 타당성을 검토한 후 교부여부 및 교부금액을 결정한다. 한편, 중액교부금 법정교부율(13.27%) 외에 국가가 별도로 제정한 교부금으로서 교부방법은 국가예산에 계상하는 내용에 따라 교부하며 재원의 성격은 특정재원에 속한다.

2) 한국개발연구원 [5], p. 226.

세노력을 유도하고자 하는 장치가 있다. 예를 들어, 기준재정수입액 산정의 경우 기준세율을 100분의 80으로 결정하고 있는데 이는 기본적으로는 자치단체의 행정운영상 자주성 존증을 위한 여유재원보장을 목적으로 하고 있지만 결과적으로 자치단체의 지방세 징수노력등 자체수입증대 의욕을 고취시킬 수 있는 유인장치가 된다.

또한, 지방교부세 '불교부단체'에 대한 처리도 이 같은 기능을 하고 있다. 현재 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 지방자치단체를 '재원부족단체'라 하고, 이에 비해 기준재정수입액이 준재정수요액을 초과하는 지방자치단체를 '재원초과단체'라 규정하고 있다. 그리고 현행의 지방교부세제도는 '재원초과단체'에 대해서는 당연히 보통교부세가 교부되지 않지만(이른바 '불교부단체'), 역으로 '재원초과단체'에 대해서 이를 납부하도록 하지는 않고 있다. 이것은 지방교부세가 재정력이 약한 단체에 대해서 재원을 보장하는 것을 주된 목적으로 하고는 있지만, 한편으로 지방자치단체의 재원확충을 위한 조세징수노력을 자극하기 위한 의도도 포함되어 있다.

그러나, 비록 현행 지방교부세가 부분적으로나마 자치단체의 자구노력을 유인하고자 하는 장치가 있긴 하나 그 실질적인 효력은 매우 미미하다. 그것은 징세노력을 촉진하는 유인장치가 모두 주목적이 아니라 부차적 목적으로 제시되어 있어 소극적인 유인에 불과하기 때문이다.

### Ⅲ. 징세노력 유인을 위한 선행연구 : 현황과 문제점

앞서 설명한 것처럼 현행의 지방교부세 배분제도가 징세노력을 유인하지 못하고 있기 때문에 이 같은 문제점을 보완하기 위한 차원에서 징세노력을 감안한 지방교부세의 배분방법이 이상희 [3], 박완규 [1], 최영환 [4] 등에 의해서 제안되었다.

이상희 [3]는 징세노력을 강화하기 위해 각 단체의 교부금을 결정할 때 해당자치단체의 징세노력지수에 따라 직접배분하는 방안을 제시하고 있다.

$$\text{교부금배부액} = \text{교부금총액} \times \text{징세노력배분비율} \times \text{해당단체의 징세노력지수}$$

$$\text{해당단체의 징세노력지수} = \frac{\text{해당단체의 징세노력을 나타내는 세수총액}}{\text{전국의 징세노력을 나타내는 세수총액}}$$

이것은 프랑스에서 실시하고 있는 소득세교부금제도와 유사한 형태로서<sup>3)</sup> 이 방법에

3) 프랑스는 소득세 수입 중 일정비율을 자치단체에 교부하고 있는데, 그 배분방법은 징세노력에 의한 배분과 해당단체의 특수사정에 의한 배분으로 나누어진다. 그러나, 실제에 있어서는 전자에 의한 배분이 절대적이다.

의할 경우 징세노력배분비율이 높을수록 그리고 해당 자치단체의 징세노력이 클수록 더 많은 교부금을 배분받게 되어 있다.

한편, 박완규 [1]는 Inman [8]에 의하여 제안된 비용지수(cost index)개념에 입각하여 지방교부세를 배분하는 것이 징세노력 유발기능을 강화하는 방안이라 주장하였다. 구체적으로, 교부금을 자치단체의 재정부족액(= 자치단체의 지출액 - 수입액)의 크기에 의해 배분하되 수입액을 계산할 때 지방세수의 실제치와 예측치<sup>4)</sup>를 각각 구하여 실제 지방세수입이 예측치보다 큰 경우에는 실제수입을 이용하여 계산하고, 반대로 실제수입이 예측치에 미치지 못하는 경우에는 예측치를 대입하여 교부금액을 감소시킴으로써 징세노력을 반영할 수 있다고 제안하고 있다.<sup>5)</sup>

$$\text{교부금배분액} = \frac{\text{교부금총액} \times (\text{자치단체의 지출액} - \text{수입액})}{\text{자치단체의 지출액} - \text{수입액}}$$

$$\text{수입액} = \text{Max}(\text{지방세수실제치}, \text{지방세수예측치})$$

마지막으로 최영환 [4]은 미국의 세입분여방식(revenue sharing)을 원용하여 다음과 같은 교부세 배분공식을 제안하였다.

$$\begin{aligned} & \text{교부금배분액} \\ &= \text{교부금총액} \times \frac{(\text{인구비율} \times \text{상대평점비율} \times \text{징세노력지수})}{(\text{인구비율} \times \text{상대평점비율} \times \text{징세노력지수})} \end{aligned}$$

여기에서 인구비율은 해당단체인구를 총인구수로 나눈 값이며, 상대평점비율은 해당단체의 종합재정력 평점을 총평점으로 나누어서 얻은 값이다. 그리고 징세노력지수는 해당단체의 자체재원(=지방세+세외수입)을 지역소득<sup>6)</sup>으로 나눈 값이다.

지금까지 기존연구에서 자치단체의 징세노력을 어떻게 지표화하고 있으며, 이를 교부세 배분공식에서 어떻게 활용하고 있는지를 살펴보았다. 기존의 연구에서 제안된 방법들이 모두 나름대로의 장점을 가지고 있지만 현실적으로 적용되기에는 다음과 같은 몇 가지 한계가 있는 것으로 판단된다.

4) 여기서 지방세수 예측액은 회귀분석에 의하여 추정하였다. 구체적으로 지방세액을 종속변수, 그리고 가옥수, 자동차수, 사업체수를 독립변수로 한 회귀방정식을 추정한 후 이를 독립변수의 자치단체별 실제값을 대입함으로써 지방세수예측액을 구하였다.

5) 이 맥락에서 박완규 [1]는 징세노력지수를 다음과 같이 정의하고 있다.

$$\text{징세노력} = (\text{실제세수} - \text{예측치}) / \text{예측치}$$

6) 그러나, 최영환 [4]은 우리 나라 지역소득자료의 신뢰도가 낮고 또 이용가능 범위도 제한되어 있다는 이유로 지역소득 대변수로 지역별 저축액을 이용하였다.

첫째, 기존의 방법 중 자치단체의 세수를 자치단체외 소득으로 나누어 징세노력계수를 구하는 최영환 [4]의 방법은 합리적이긴 하나 반드시 지역경제력 및 잠재세입한도를 반영할 수 있는 신뢰성 있는 지역소득자료를 필요로 한다. 그러나, 우리 나라의 경우 아직 지역소득에 대한 정확한 통계가 없으며 최근 통계청에서 집계하고 있는 GRP도 개념적으로 적지 않은 문제가 있으며<sup>7)</sup> 더욱이 광역자치단체인 특별·광역시, 도에 대하여만 추계하고 있어 기초자치단체에 대한 지역소득 통계는 구득 자체가 불가능하다.

둘째, 회귀분석을 이용하여 징세노력을 추정하는 박완규 [1]의 방법은 지역소득자료를 이용할 필요가 없다는 점에서는 앞의 방법보다는 실용적이라 할 수 있다. 그러나, 이 방법은 지방세수입의 예측에 있어서 독립변수로 어떠한 변수를 이용하는 것이 바람직 하나에 대한 근거가 없어 연구자에 따라서 그 결과가 상당히 달라질 개연성이 높아 산정결과의 객관성 확보가 어렵다는 문제점을 가지고 있다.

셋째, 기존의 방법들은 모두 지방자치단체의 징세노력을 협의로만 해석하고 있어 다소 비현실적이라는 한계점을 갖고 있다. 협의의 의미로 보면 징세노력은 지방세(local tax)수입을 확대하는 노력이라고 할 수 있다. 그러나, 우리 나라의 경우 지방세 세율과 세목이 전국적으로 통일되어 있어 자치단체의 자율적인 노력으로 지방세수입이 증가될 수 있는 여지가 매우 제한되어 있다. 이 같은 이유로 현실적으로 많은 지방자치단체들이 지방세수입보다는 경영수익사업등의 확충을 통해 세외수입의 증대를 꾀하고 있다. 따라서, 이 같은 현실을 고려할 경우 징세노력을 보다 광의로 해석하여 지방세 및 세외수입, 즉 자체재원을 확대하는 노력이라고 정의하는 것이 바람직하다.<sup>8)</sup>

마지막으로 기존의 방법들은 배분공식에 있어서 징세노력의 유인에만 지나친 강조를 두고 있어 현행 지방교부세의 주요 기능인 자치단체의 재원보장기능과 자치단체간 재정력 불균형 문제를 상대적으로 소홀히 하고 있다는 한계를 갖는다. 우리의 지방재정여건하에서는 지방교부세의 지방자주재원 보장 및 재원형평화 기능이라는 본래 취지를 충분히 살리면서 징세노력의 강화와 자구노력을 하는 자치단체에 인센티브를 부여하는 방안을 모색하는 것이 더욱 바람직하다.

7) 우리나라 지역소득 통계의 문제점에 관한 논의는 허재완 [6]을 참고할 수 있다.

8) 최영환 [4]은 예외적으로 징세노력을 광의로 해석하여 자체재원을 확대하는 노력으로 간주하고 있다. 그러나, 후술하는 것처럼 세외수입 중에서 지방채까지도 포함시키고 있어 다소의 문제점을 포함하고 있다.

## Ⅶ. 징세노력 촉진을 위한 지방교부세 배분방식 개선방안

### 1. 새로운 징세노력지수의 설정

징세노력 측정과 관련하여 제시된 제반 문제점을 고려하여 본 연구에서는 징세노력을 측정하는 보다 현실적인 지표로 '지방채를 제외한 주민 일인당 자체재원의 증가율'을 이용하기로 한다.

여기에서 일반적으로 이용하는 지방세 수입 대신에 이 같은 자체재원을 쓰는 이유는 앞서 설명한 바와 같이 우리 나라의 경우 지방세 세율과 세목이 전국적으로 통일되어 있어 자치단체의 자율적인 노력으로 지방세수입이 증가될 수 있는 여지가 매우 제한되어 있는데다가 현실적으로 많은 지방자치단체들이 지방세수입보다는 경영수익사업 등의 확충을 통해 재정력 강화를 꾀하고 있기 때문이다. 그리고 지방채를 제외한 이유는 현재 지방채수입은 여러 가지 여건상 일부 대도시에만 집중되어 있는데다가, 지방채 증가를 진정한 의미의 자치단체의 자구노력 강화라고 보기에는 한계가 있기 때문이다. 더욱이 이 방법은 잠재세입기반을 추정할 필요가 없기 때문에 지역소득이나 기타 통계 분석을 위한 추가자료가 필요치 않으며, 계산에 필요한 자체재원 관련자료는 공신력 있고 공표된 통계집에서 쉽게 구할 수 있어서 실용적이다.

한편, 증가율을 자치단체의 노력을 나타내는 지표로 이용하는 이유는 첫째, 자치단체의 징세력의 결과는 반드시 자치단체 세입의 증대로 이어져야 한다는 관점에서 징세노력과 자체재원 증가율은 높은 정의 상관관계를 가질 수밖에 없고, 둘째, 지역경제기반이 취약한 자치단체들에게 상대적으로 유리하기 때문이다. 여기에서 두 번째의 경우를 좀더 구체적으로 설명하기 위하여 다음과 같은 예를 들어 보기로 하자. A라는 지방자치단체의 전년도 세수입이 250억 원이고, 금년도 세수입은 300억 원이라고 하자. 반면 B라는 자치단체의 전년도 세수입은 100억 원이고, 금년도 세수입은 150억 원이라고 하자.

한편, A자치단체의 잠재세입기반이 1,000억 원, B자치단체의 잠재세입기반은 500억 원이라고 하자. 그리고 잠재세입기반은 전년도나 금년도 모두 동일하다고 가정하기로 한다. 이 같은 여건하에서, 금년도의 자치단체별 징세노력을 지표화해 보기로 하자. 잠재세입기반을 근거로 한 징세노력의 경우 A자치단체는  $0.3(= 300/1,000)$ , B자치단체도  $0.3(= 150/500)$ 으로 표시되어 결과적으로 양자치단체의 징세노력이 동일한 수준으로 계산된다. 반면 본 연구에서 제안된 자체수입증가율로 할 경우 A자치단체의 징세노력은  $0.25(= (250-200) / 200)$ , B자치단체의 징세노력은  $0.5(= (150-100) / 100)$ 로 주어진다.

〈표 1〉 징세노력지수와 지방교부세의 상관관계 : 기존연구

-0.16	-0.321

주 : 시자치단체를 대상으로 조사한 결과임.

〈표 2〉 새로운 징세노력지수와 지방교부세의 상관관계

시	-0.195
군	-0.105

이 경우 지역경제기반이 상대적으로 약한 B자치단체의 징세노력이 A자치단체의 징세노력보다 두 배나 높게 평가되어 결과적으로 B자치단체가 더 많은 중앙정부의 지원을 받을 수 있게 된다.

이제 징세노력을 “지방채를 제외한 주민 일인당 자체재원의 증가율”로 측정할 경우 이것이 기존의 연구에서 제안된 징세노력 지표들과 비교해 어느 정도의 유용성을 갖고 있는지를 평가해 보기로 한다. 기존 연구자들의 연구결과에 의하면 해당 연구에서 이용된 징세노력지표들이 교부세와 부의 상관계수를 나타내고 있다고 보고하고 있다. 예를 들어, 자치단체의 세수를 자치단체의 소득으로 나눈 값을 징세노력지표로 이용한 최영환 [4]의 경우 징세노력지수와 지방교부세의 상관계수가 -0.16으로 나타났고 (〈표 1〉), 회귀분석을 이용하여 실제 지방세수입과 예측액의 차이를 징세노력지수로 정의한 박완규 [1]의 경우는 -0.321로 보고되었다. 이 같은 기존 연구결과들을 감안할 때 본 연구에서 정의된 새로운 징세노력지표가 지방교부세와 비슷한 부의 상관관계를 갖는다면 기존의 징세노력지표들과 마찬가지로 유용성을 갖고 있다고 평가할 수 있다.

1992년도 지방재정자료를 이용하여 시·군별<sup>9)</sup> 징세노력지수, 즉 “지방채를 제외한 주민 일인당 자체재원 증가율”을 계산한 후<sup>10)</sup> 지방교부세와의 상관계수를 구한 결과 〈표 2〉에서 알 수 있는 것처럼 시자치단체의 경우 -0.195, 군자치단체의 경우는 -0.105의 값을 각각 나타내고 있다. 이 같은 결과는 본 연구에서 정의된 새로운 자구화 노력지수들이 기존 연구에서 이용된 지표들과 마찬가지로 현실적 유용성이 있음을 말해 준다.

9) 특별시 및 광역시는 제외되었다.

10) 계산결과는 〈표 3〉 및 〈표 4〉의 V4 값으로 나타나 있다.



## 2. 징세노력을 감안한 지방교부세 배분방식

여기에서는 지방교부세의 지방자주재원 보장 및 재원 형평화 기능이라는 본래 취지를 살리면서, 자구노력을 하는 자치단체에 '인센티브'를 부여하고 징세노력 정도를 보통교부세 결정에 적용하는 구체적 방법을 강구하기로 한다.

우선 개념적으로 두 가지 방안을 생각해 볼 수 있다. 하나는 현행의 보통교부세 교부방법의 외형적 골격을 그대로 유지하면서 지방자치단체의 자구노력을 보정해 주는 방법이다. 예를 들어, 현행의 교부방식에 의하면 기준재정수입액은 보통세수입액에 기준세율 100분의 80을 적용해서 구하도록 되어 있는데, 이 기준세율을 징세노력 정도에 따라 자치단체별로 차등화해서 적용할 수 있다. 즉, 징세노력을 많이 한 자치단체들에게는 높은 기준세율을 적용함으로써 재정부족액을 높게 산정하고 그에 따라 더 많은 교부금이 교부되도록 하는 방안이다. 이 방법은 현행 교부공식의 기본골격을 유지하면서 징세노력을 반영할 수 있다는 장점이 있으나, 자치단체별로 교부된 지방교부금 중 징세노력에 의해 추가로 교부된 금액이 어느 정도인지를 파악할 수 없다는 한계점이 있다.

징세노력의 반영을 위해 생각할 수 있는 또 다른 방안은 현행의 지방교부세 배분방법을 이원화하여 전체 교부금 중 일부는 기존의 배분방식에 의하여 그대로 배분하고 그 나머지는 순수히 징세노력의 정도에 의하여 배분되도록 설정하는 방안이다. 이것은 전체적으로 지방교부세의 배분방법이 번잡해진다는 문제점이 있기는 하나 교부방법의 여건변화에 정부의 정책방향을 반영하기 용이하고 자치단체에 배분된 교부금 중 징세노력에 의한 기여분이 얼마인지를 쉽게 파악할 수 있다는 이점이 있다.

이상에서 검토한 두 가지 방향 중 본 연구에서는 후자의 방향에서 자치단체의 자구노력을 강화하기 위한 새로운 보통교부세의 교부방법을 기본적으로 다음과 같이 설정한다.

$$\begin{aligned} & \text{자치단체별 보통교부세배분액} \\ & = a \times (\text{보통교부세총액}) \times (\text{기존의 배분방법}) \\ & \quad + (1 - a) \times (\text{보통교부세총액}) \times (\text{새로운 배분방법}) \end{aligned}$$

여기에서  $a$ 는 정책가중치로서 정부가 지방자주재원 보장 및 자치단체간 재원형평화라는 현행의 지방교부세 배분목적에 어느 정도의 비중을 부여할 것인가를 나타낸다. 따라서,  $(1 - a)$ 는 징세노력에 대한 정책비중을 나타낸다. 예를 들어, 정부가 전체 보통교부세총액 중 90%는 지방자주재원 보장이라는 목적에 할당하고 나머지 10%는 징세

노력에 대한 인센티브라는 목적에 할당하기로 정책방향을 결정하였다고 하자. 이 경우  $a$ 의 값은 0.1이 된다. 만약  $a=1$ 로 주어질 경우 지방교부세 배분에 있어서 징세노력에 대한 고려는 없다는 것을 의미하며 이것은 곧 현행의 배분방법을 의미하게 된다. 여기에서 알 수 있는 것처럼 정부는 제반여건을 고려하여 보통교부세의 운영방향을 결정하고 그 결과로서 정책가중치인  $a$ 의 값이 주어지게 된다.

한편, 기존의 배분방법은 현행의 보통교부세 배분공식, 즉 다음을 의미한다.

$$\left( \frac{1}{\text{재정부족총액}} \right) \times (\text{기준재정수요액} - \text{기준재정수입액})$$

그리고 새로운 배분방법은 다음과 같이 정의된다.

$$S_r = \frac{(f_r - f)}{(\sum f_r - f)} \quad \text{단, } S_r = 0 \text{ if } f_r < f \quad (1)$$

$S_r$ : 자치단체  $r$ 의 배분비율

$f_r$ : 자치단체  $r$ 의 자체재원증가율

$f$ : 전국평균 자체재원증가율

여기에서 자체재원증가율이 전국 평균에 못미치는 자치단체의 경우에는 자동적으로  $S_r$  값이 0으로 정의되며, 따라서 이 경우에는 징세노력으로 인한 지방교부세의 배분은 없게 된다.

## V. 징세노력을 감안한 지방교부세 배분방식의 응용 및 평가

앞에서 설명된 새로운 교부방법의 실용성과 유용성을 검토하기 위하여 다음과 같은 전제하에 1992년도 지방재정 자료를 이용하여 실증분석을 시도하기로 한다.

정책가중치  $a$ 에 대한 값은 0.9로 결정한다. 즉, 보통교부세총액 중 90%는 지방자체재원 보장이라는 목적을 위하여 배분하고, 나머지 10%만 자구노력 인센티브 강화라는 목적을 위해 교부한다.

1992년도 지방재정 자료를 이용하여 징세노력을 감안한 새로운 보통교부세 교부방식을 적용하여 보통교부세를 배분한 결과가 <부록 1>, <부록 2>에 제시되어 있다. 여기에서 변수  $V1$ 은 원래의 자치단체별 보통교부세배분액,  $V2$ 는 징세노력을 감안한 자치단체별 보통교부세배분액,  $V3$ 는 징세노력 감안결과 변화된 자치단체별 보통교부세 금액을 각각 나타내고 있다.

〈표 3〉 징세노력 반영에 따른 교부금 증감지역 : 시자치단체

성남, 부천, 광명, 송탄, 고양, 과천, 구리, 오산, 군포, 의왕, 하남, 원주, 속초, 청주, 제천, 동광양, 김천, 점촌, 경산, 창원, 진주, 진해, 충무, 삼천포, 장승포 (25).	의정부, 동두천, 평택, 미금, 시흥, 춘천, 강릉, 동해, 태백, 삼척, 청주, 천안, 공주, 대천, 온양, 서산, 전주, 군산, 이리, 정주, 남원, 김제, 목포, 여수, 순천, 나주, 경주, 안동, 구미, 영주, 영천, 상주, 마산, 김해, 밀양, 제주, 서귀포 (37)
---	--

〈표 4〉 징세노력 반영에 따른 교부금 증감지역 : 군자치단체

남양주, 용인, 안성, 김포, 용진, 춘천, 양구, 명주, 보은, 옥천, 영동, 진천, 연기, 공주, 보령, 청양, 고창, 옥구, 광양, 여천, 무안, 나주, 함평, 장승포, 완도, 진도, 신안, 영일, 경주, 의령, 함안, 창령, 양산, 김해, 창원, 동양, 거제, 사천, 북제주 (39).	양주, 여주, 평택, 화성, 파주, 광주, 연천, 포천, 가평, 양평, 이천, 강화, 홍천, 횡성, 원주, 영월, 평창, 정선, 철원, 화천, 인제, 고성, 양양, 삼척, 청원, 괴산, 음성, 증원, 제천, 단양, 금산, 논산, 부여, 서천, 홍성, 예산, 서산, 태안, 당진, 아산, 천안, 완주, 진안, 무주, 장수, 임실, 남원, 순창, 정읍, 부안, 김제, 익산, 담양, 곡성, 구례, 송주, 고흥, 보성, 화순, 장흥, 강진, 해남, 영암, 영광, 달성, 군위, 의성, 안동, 청송, 영양, 영덕, 영천, 경산, 청도, 고령, 성주, 칠곡, 금릉, 선산, 상주, 문경, 예천, 영풍, 봉화, 울진, 울릉, 진양, 밀양, 울산, 고성, 남해, 하동, 산청, 함양, 거창, 합천, 남제주 (97).
---	---

먼저 시자치단체의 경우를 보면 징세노력을 감안함으로써 보통교부세배분액이 증가된 자치단체는 성남·부천을 비롯한 모두 25개 자치단체이다. 그 중에서도 하남이 약 49억 원으로서 그 증가액이 가장 많으며 오산(45억 원), 구리(43억 원) 등이 그 다음 순이다. 반면, 배분액이 감소된 단체는 의정부·동두천을 비롯한 37개시에 달한다.

한편, 군자치단체의 경우를 보면 징세노력으로 인해 교부세배분액이 증가된 지역은 남양주·용인·안성 등 모두 39개 자치단체에 달한다. 이 중에서도 진도가 약 287억 원으로 가장 많이 증가하였다. 반면, 배분액이 감소된 단체는 양주·여주 등 모두 97개 단체에 달한다.

한편, 징세노력을 감안하여 보통교부세를 재배분한 결과가, 교부세와 징세노력 간의

관계를 어느 정도 개선시켰는지를 측정하기 위해 앞에서와 마찬가지로 방법으로 상관계수를 구한 결과 시자치단체의 경우에는 -0.162, -0.243으로 나타났다. 여전히 징세노력과 교부세 간의 관계가 부의 형태로 나타났지만 원래의 -0.195, -0.311보다는 상관관계가 훨씬 개선된 결과를 보여 주고 있다. 이것이 전체 보통교부세총액의 10%만을 징세노력에 배정한 결과라는 것을 감안한다면 이러한 형태의 징세노력 감안방법이 상당히 효과적임을 암시하고 있다. 그리고 군자치단체의 경우도 상관계수값이 0.168, 0.195로 각각 나타났는데 이 역시 자구노력 감안 전의 -0.105, 0.056에 비하면 자구노력과 교부세 간의 상관관계가 상당히 개선된 결과를 보여 주고 있다.

한편, 이 같은 징세노력 감안결과가 원래 교부세의 기본목적인 자치단체간 재정력 형평화효과를 현저히 저해하게 되면 그 의미가 퇴색하게 된다. 이를 분석하기 위해 징세노력을 감안하지 않은 채 배분된 보통교부세(V1)와 징세노력을 감안하여 배분된 보통교부세(V2)의 변이계수(coefficient of variation: CV)를 각각 계산하였다. 그 결과 시자치단체의 경우 변이계수가 0.782에서 0.741로 오히려 낮아졌으나 군자치단체의 경우에는 0.430에서 0.480으로 다소 높아졌다. 이 같은 결과는 시지역의 경우 징세노력을 감안한 결과 지방교부세의 지역간 형평화 효과가 오히려 개선되어졌으나, 군지역의 경우는 형평화 효과가 다소 악화되었음을 말해 준다. 그러나, 그 정도가 상대적으로 약하기에 전반적인 결과를 볼 때 본 연구에서 제시된 징세노력 감안방법이 교부세의 본래 취지인 지방자주재원 보장 및 재원 형평화 기능을 살리면서도 자구노력을 하는 자치단체에 인센티브를 부여할 수 있는 효과적인 방안이라는 것을 시사하고 있다.

## 부 록

### 〈부록 1〉 분석결과 : 시자치단체

(단위 : 100만 원, %)

수 원	0	0.0	0.0	0.125108
성 남	12139	12520.87	381.878	0.294531
의정부	6365	5728.5	-636.5	0.013072
안 양	0	0.0	0.0	-0.03273
부 천	0	831.7989	831.7989	0.234084
광 명	4890	4948.376	58.3769	0.211580
송 탄	7491	10135.94	2644.941	0.436813
동두천	11070	9963.0	-1107.0	0.033706
안 산	0	0.0	0.0	0.149157

고양	11642	12626.92	984.929	0.338314
과천	0	3024.841	3024.841	0.407601
구리	5947	10303.84	4356.84	0.560046
평택	8339	7505.1	-833.9	0.068900
미금	8594	7734.6	-859.4	-0.06436
오산	6339	10896.29	4557.291	0.579007
시흥	7730	6957.0	-773.0	-0.01764
군포	912	1102.297	190.2978	0.190543
의왕	6837	8262.685	1425.685	0.335169
하남	10373	15306.31	4933.319	0.640677
춘천	14235	12811.5	-1423.5	-0.01604
원주	11626	13109.96	1483.968	0.377672
강릉	14072	12953.30	-1118.69	0.191097
동해	15572	15174.25	-397.743	0.260009
태백	17748	15973.2	-1774.8	-0.19926
속초	10298	10543.06	245.066	0.269140
삼척	9558	8602.2	-955.8	0.036972
청주	6681	7744.933	1063.933	0.305312
충주	15044	13539.6	-1504.4	0.068057
제천	13560	13848.44	288.444	0.298382
천안	9466	8878.248	-587.751	0.193363
공주	11191	10071.9	-1119.1	0.111281
대전	9679	8711.1	-967.9	-0.08660
온양	8355	7519.5	-835.5	0.201586
서산	8882	7993.8	-888.2	-0.07013
전주	15865	14278.5	-1586.5	-0.05615
군산	15484	13935.6	-1548.4	0.151283
이리	13518	12166.2	-1351.8	0.013402
정주	13015	11713.5	-1301.5	-0.07957
남원	10555	9499.5	-1055.5	-0.20181
김제	13119	11807.1	-1311.9	-0.08047
목포	22376	20138.4	-2237.6	0.137032
여수	15802	14221.8	-1580.2	0.043284
순천	14083	12674.7	-1408.3	-0.28097
나주	13204	12449.58	-754.418	0.21305
여천	0	0.0	0.0	0.10031
동광양	1745	1947.058	202.0582	0.19806
포항	0	0.0	0.0	0.10657
경주	14568	13337.10	-1230.89	0.18614
김천	10112	10114.15	2.155	0.24844
안동	12834	11550.6	-1283.4	-0.1439
구미	1866	1679.4	-186.6	0.07767
영주	11751	11307.22	-443.771	0.22631

영 천	9920	9116.974	-803.025	0.18322
상 주	12050	10845.0	-1205.0	-0.0085
점 촌	9783	10045.04	262.049	0.26640
경 산	5348	7494.419	2146.419	0.38041
창 원	0	563.6463	563.6463	0.21286
울 산	0	0.0	0.0	0.15312
마 산	9208	8287.2	-920.8	0.12395
진 주	13720	16088.90	2368.905	0.46425
진 해	12889	15615.70	2726.702	0.48599
충 무	10844	10955.44	111.447	0.26288
삼천포	12734	13502.47	768.476	0.32982
김 해	5122	4760.776	-361.223	0.18021
밀 양	8640	7776.0	-864.0	0.16442
장승포	7569	10893.38	3324.384	0.49118
제 주	17094	16756.77	-337.228	0.27683
서귀포	13926	12533.4	-1392.6	0.12858

V1 : 원래의 교부세배분액

V2 : 조정된 교부세배분액(징세노력 반영 후)

V3 : 조정으로 인한 교부세 차이 (= V2 - V1)

V4 : 징세노력지수

<부록 2> 분석결과 : 군자치단체

(단위 : 100만 원, %)

양 주	8094	7284.6	-809.4	0.177163
남양주	9538	10644.33	1106.338	0.359994
여 주	13007	11706.3	-1300.7	-0.00241
평택	9826	8843.4	-982.6	0.186115
화성	7307	6576.3	-730.7	0.031178
파주	16091	14481.9	-1609.1	0.094092
광주	9779	8801.1	-977.9	-0.01813
연천	14355	13017.28	-1337.71	0.195980
포천	14865	14701.16	-163.838	0.298355
가평	15261	13734.9	-1526.1	0.135878
양평	19752	17776.8	-1975.2	0.094968
이천	9369	8432.1	-936.9	-0.09731
용인	0	2756.210	2756.210	0.418171
안성	16219	20704.31	4485.313	0.698248
김포	9067	13318.33	4251.333	0.618915
강화	19050	17982.45	-1067.54	0.257802
옹진	14960	15169.14	209.1497	0.330324
춘천	20291	22623.11	2332.114	0.552317

홍천	24389	21950.1	-2438.9	-0.18588
횡성	20288	18259.2	-2028.8	-0.35055
원주	16490	14841.0	-1649.0	-0.22163
영월	20654	18588.6	-2065.4	-0.56897
평창	17561	15804.9	-1756.1	-0.26269
정선	20263	18236.7	-2026.3	-0.22267
철원	15481	13932.9	-1548.1	0.028455
화천	15460	13961.42	-1498.57	0.191772
양구	13148	13726.29	578.2996	0.346032
인제	18390	16551.0	-1839.0	0.051960
고성	12985	11993.08	-991.912	0.213432
양양	14087	13154.37	-932.622	0.227598
명주	17774	18345.73	571.7334	0.384148
삼척	19719	17747.1	-1971.9	-0.20228
청원	23387	22263.60	-1123.39	0.289383
보은	18484	19495.10	1011.100	0.426804
옥천	16198	22961.09	6763.092	0.888448
영동	20446	25980.48	5534.487	0.821267
진천	13227	26146.76	12919.76	1.378190
괴산	19815	17833.5	-1981.5	-0.12146
음성	15112	13600.8	-1511.2	-0.07273
증원	20461	18414.9	-2046.1	-0.39470
제천	18009	16208.1	-1800.9	-0.49317
단양	16254	14628.6	-1625.4	-0.49822
금산	19910	17919.0	-1991.0	0.150483
연기	13827	14811.58	984.5828	0.385665
공주	22164	23869.31	1705.316	0.515584
논산	23268	22702.73	-565.262	0.335036
부여	26457	24526.49	-1930.50	0.247583
서천	20853	19043.17	-1809.82	0.210832
보령	18618	19513.92	895.9231	0.418298
청양	17894	19653.18	1759.180	0.484397
홍성	19308	18570.23	-737.763	0.287511
예산	20484	18435.6	-2048.4	0.019694
서산	16068	14461.2	-1606.8	-0.11647
태안	17708	15937.2	-1770.8	0.166275
당진	19671	17703.9	-1967.1	0.101581
아산	16021	15998.26	-22.7399	0.319810
천안	15768	14932.69	-835.303	0.249765
완주	23674	21306.6	-2367.4	0.158459
진안	19540	17586.0	-1954.0	0.090909
무주	16196	15762.54	-433.457	0.286945
장수	17512	20626.90	3114.905	0.594516

임실	20839	18755.1	-2083.9	0.186328
남원	22197	20055.84	-2141.15	0.194372
순창	19705	17734.5	-1970.5	0.180567
정읍	24551	22095.9	-2455.1	-0.42185
고창	24921	25154.33	233.3375	0.415599
부안	24137	22998.10	-1138.89	0.294355
김제	22142	20886.88	-1255.11	0.267968
옥구	18752	22090.36	3338.362	0.623556
익산	21608	19447.2	-2160.8	-0.04700
담양	18402	16561.8	-1840.2	0.077465
곡성	19287	17358.3	-1928.7	0.088336
구례	16066	14459.4	-1606.6	0.132993
광양	14006	16891.79	2885.796	0.546064
여천	21140	21379.12	239.1264	0.384481
승주	23056	21278.88	-1777.11	0.231978
고흥	31405	28537.24	-2867.75	0.210604
보성	22810	20529.0	-2281.0	0.031927
화순	22776	22452.74	-323.254	0.351151
장흥	22343	20770.31	-1572.68	0.243105
강진	19759	17896.36	-1862.63	0.197274
해남	30237	28555.63	-1681.36	0.3
영암	19511	17559.9	-1951.1	0.138853
무안	19167	19308.99	141.9958	0.359873
나주	22554	31853.92	9299.924	1.153600
함평	18356	25495.92	7139.924	0.937981
영광	19895	18991.79	-903.202	0.278600
장성	18824	28062.90	9238.902	1.117324
완도	25553	31737.79	6184.792	0.918303
진도	20447	49170.63	28723.63	2.759420
신안	29930	45950.82	16020.82	1.776986
달성	11600	10937.06	-662.937	0.229352
군위	15885	14296.5	-1588.5	0.115927
의성	27893	25103.7	-2789.3	-0.30064
안동	28650	25785.0	-2865.0	-0.39274
청송	17112	15400.8	-1711.2	-0.06704
영양	16378	14740.2	-1637.8	-0.42132
영덕	18652	16786.8	-1865.2	-0.29498
영일	22294	25569.75	3275.757	0.647928
경주	22712	25331.16	2619.162	0.596543
영천	20961	18864.9	-2096.1	-0.39938
경산	12916	11624.4	-1291.6	-0.18219



청도	19380	17442.0	-1938.0	-0.25243
고령	14544	13089.6	-1454.4	-0.44213
성주	16716	15044.4	-1671.6	-0.51592
칠곡	15346	13811.4	-1534.6	-0.22199
금릉	23533	21179.7	-2353.3	-0.54000
선산	16247	14622.3	-1624.7	-0.44872
상주	28368	25531.2	-2836.8	-0.46610
문경	19760	17784.0	-1976.0	-0.42011
예천	21191	19071.9	-2119.1	-0.47129
영풍	18458	16612.2	-1845.8	-0.62254
봉화	20394	18354.6	-2039.4	-0.58536
울진	19575	18563.04	-1011.95	0.266836
울릉	8235	7411.5	-823.5	-0.55540
진양	23170	20853.0	-2317.0	-0.26294
의령	18291	20385.80	2094.809	0.515767
함안	16861	17583.38	722.3802	0.389108
창령	20824	22725.29	1901.292	0.520764
밀양	22096	19918.07	-2177.92	0.190455
양산	6455	7084.115	629.1154	0.294340
울산	13034	13033.95	-0.04708	0.296742
김해	12449	15078.60	2629.608	0.511638
창원	15361	17350.88	1989.882	0.482509
통영	15951	20622.19	4671.197	0.711544
거제	18442	19717.12	1275.124	0.448520
고성	19532	17719.24	-1812.75	0.199545
사천	15842	16192.20	350.2003	0.349484
남해	18355	16519.5	-1835.5	0.137591
하동	21678	19510.2	-2167.8	0.177324
산청	21201	19271.88	-1929.11	0.203770
함양	19864	17877.6	-1986.4	0.077362
거창	20143	18128.7	-2014.3	0.028647
합천	25673	23198.14	-2474.85	0.195534
북제주	26617	27721.42	1104.428	0.502580
남제주	20743	19601.31	-1141.68	0.265755

V1 : 원래의 교부세 배분액

V2 : 조정된 교부세 배분액(징세노력 반영 후)

V3 : 조정으로 인한 교부세 차이(= V2 - V1)

V4 : 징세노력지수

◆참고문헌◆

1. 박완규, "지방교부세제의 개선방안", 『재정론집』, 제4집, 1990.
2. 오연천, 『한국지방재정론』, 1987, 박영사.
3. 이상희, 『지방재정론』, 1983, 계명사.
4. 최영환, "지방재정조정제도와 자주재원 확충노력에 관한 연구", 1992, 건국대 박사 학위 논문.
5. 한국개발연구원, 『지역균형개발을 위한 정책과제』, 1991.
6. 허재완, "지역경제활성화에 따른 지역통계의 수요와 개발과제", 『중앙대 사회과학 논문집』, 제36집, 1993.
7. Aronson, J. R., *Public Finance*, 1985, McGraw-Hill.
8. Inman, R., *The Fiscal Performance of Local Governments*, 1979, Johns Hopkins University Press.