

---

# 목포시 보통교부세 확충방안 연구용역 보고서

---

2022. 6

목      포      시  
(주)한국재정투자평가원

# **목포시 보통교부세 확충방안 연구용역 보고서**

2022. 6

**목      포      시**  
**(주)한국재정투자평가원**

# [ 제출문 ]

목포시장 귀하

위 보고서를 「목포시 보통교부세 확충방안 연구용역」의 용역보고서로 제출합니다.

2022. 6

주 소 : 경기도 용인시 기흥구 중부대로375,  
103-1502

상 호 : (주)한국재정투자평가원

대 표 자 : 강 선 화

대표전화 : 031-283-3166

홈페이지 : [www.kofia.re.kr](http://www.kofia.re.kr)

## 연구진

연구 책임자 | 허명환

연구 원 | 강혜경, 허재원

# [목 차]

1. 서 론 .....	10
2. 목포시 재정여건 .....	12
가. 목포시 개요 .....	12
나. 목포시 재정분석 .....	13
(1) 세출분석 .....	13
(2) 세입분석 .....	17
3. 목포시와 보통교부세 .....	20
가. 보통교부세제도 개요 .....	20
(1) 보통교부세의 특성 .....	20
(2) 기준재정수요액 산정 .....	25
(3) 기준재정수입액 산정 .....	44
나. 목포시의 보통교부세 배정 .....	54
(1) 보통교부세 배정 추이 .....	54
(2) 보통교부세 증감 사유 분석 .....	55
4. 목포시 보통교부세의 내생변수 .....	81
가. 이론적 근거 .....	81

나. 내생변수의 종류 .....	83
(1) 보정수요 항목 .....	84
(2) 보정수입 항목 .....	87
(3) 자체노력 항목 .....	95
다. 내생변수의 규모 .....	96
 5. 내생변수 관리를 통한 보통교부세 확충방안 .....	100
가. 획기적인 인식 전환 필요 .....	101
나. 목포시 지능형 보통교부세 확충시스템 구축 .....	105
(1) 실·과별 임무 부여 .....	106
(2) 지능형 보통교부세 확충시스템 구축 .....	113
다. 지능형 보통교부세 확충시스템 운영 원리 .....	117
(1) 절대적 내생변수의 운영 원리 .....	118
(2) 상대적 내생변수의 운영 원리 .....	122
(3) 종합 시뮬레이션 .....	139
라. 지능형 보통교부세 확충시스템의 효용성 .....	144
 6. 결론 및 제언 .....	150

## [표 목차]

〈표 1〉 목포시의 인구 등 추세변화 .....	12
〈표 2〉 목포시의 예산규모(백만원, 일반, 결산) .....	14
〈표 3〉 목포시의 주요 재정지표(천원) .....	15
〈표 4〉 목포시의 연도별 세입내역(백만원, %, 결산) .....	18
〈표 5〉 목포시의 연도별 지방세목별 세입변화(백만원, %) .....	19
〈표 6〉 연도별 보통교부세 조정을 추이 .....	21
〈표 7〉 시분 기초수요액 연도별 비중(%) .....	26
〈표 8〉 측정항목 및 측정단위표 .....	27
〈표 9〉 2022년 일반관리비 보정계수 산출과정 .....	33
〈표 10〉 인건비 항목 및 행사·축제성경비 항목 .....	41
〈표 11〉 목포시 연도별 보통교부세 교부 현황 .....	54
〈표 12〉 목포시의 연도별 재정력 변동 추이 .....	56
〈표 13〉 목포시의 재정부족액 등 전년대비 증감율(%) .....	57
〈표 14〉 2021년 기준재정수요액 주요 증감내역(백만원, %) .....	60
〈표 15〉 2021년 목포시의 주요 기준재정수입액 변화 .....	62
〈표 16〉 2021년 오차정산분 반영률(백만원) .....	63
〈표 17〉 2021년 목포시의 자체노력수요액 변화(백만원, %) .....	65
〈표 18〉 2021년 목포시의 자체노력수입액 변화(백만원, %) .....	67
〈표 19〉 2022년 기준재정수요액 주요 증감내역(백만원, %) .....	71
〈표 20〉 2022년 목포시의 기준재정수입액 변화(백만원) .....	74
〈표 21〉 2022년 주요 세입의 오차 정산분 반영률(백만원) .....	75
〈표 22〉 2022년 목포시의 자체노력수요액 변화(백만원, %) .....	76
〈표 23〉 2022년 목포시의 자체노력수입액 변화(백만원, %) .....	78
〈표 24〉 2022년도 목포시 안전·보건예산 수요액(백만원) .....	84
〈표 25〉 목포시의 연도별 자치단체 간 협력수요(백만원) .....	85
〈표 26〉 목포시의 연도별 미세먼지수요(백만원) .....	86
〈표 27〉 2020년 100억원 과소추계 시 총손익 예시(백만원) .....	88
〈표 28〉 2022년도 목포시 지방세정산분 분할 반영률 영향 .....	91
〈표 29〉 연도별 지방세 정산분 분할 반영률 추이 .....	92
〈표 30〉 목포시 연도별 내생변수액 내역(백만원) .....	96

〈표 31〉 목포시 연도별 내생교부세 비중(백만원)	99
〈표 32〉 2022년 시의 안전관리비 소요액(백만원)	120
〈표 33〉 2022년도 시의 안전관리비 비중 기술통계량	121
〈표 34〉 2024년 목포시 안전관리비 소요액 예측(백만원)	121
〈표 35〉 2022년 시의 지방보조금 절감 기준재정수요액(백만원)	124
〈표 36〉 목포시의 지방보조금 비율 추이(백만원)	124
〈표 37〉 2022년도 시의 지방보조금 비율 기술통계량	125
〈표 38〉 2024년 목포시 지방보조금 절감 소요액 예측(백만원)	126
〈표 39〉 동종단체 대비 자체노력수입 항목 중 연도별 기준	128
〈표 40〉 동종단체 대비 자체노력수요 항목 중 연도별 기준	128
〈표 41〉 시 예산집행노력 이월률 기술통계량	130
〈표 42〉 2024년 목포시 예산절감 이월 소요액 예측(백만원)	131
〈표 43〉 2022년 목포시 지방세수입 오차정산액(백만원)	137
〈표 44〉 목포시 내생교부세 전략률	141
〈표 45〉 세외수입 채납액 항목의 전략적 접근 사례(백만원)	147
〈표 46〉 목포시의 보통교부세 기회이익(백만원)	148



## [그림 목차]

(그림 1) 기준재정수입액 산정방식 .....	46
(그림 2) 지방세정산분의 분할반영 공개 사례 .....	93
(그림 3) 목포시의 지방보조금 비율 추이 .....	125
(그림 4) 목포시 지방세 결산액 추이(백만원) .....	135
(그림 5) 목포시 지방세 결산액의 회귀 검증 .....	136

## 1. 서론

- 목포시는 한반도 남서단의 영산강 하구 지점에 위치한 전라남도 소속 기초자치단체로서 해양과 내륙이 만나는 서남해안의 항구 도시이며, 예술과 문화를 바탕으로 관광도시로 도약하는 예향의 도시임
- 목포시 거주 인구는 매년 조금씩 감소되는 가운데 고령화가 진행되고 있고, 그에 따라 지방세수 비중도 매년 낮아져 점증하는 시의 재정수요를 충당하는데 애로를 겪고 있음
- 따라서 목포시는 자체재원 외에 중앙정부나 전라남도로부터의 이전재원에 대한 의존도가 높을 수밖에 없는 재정구조임
- 이전재원 중 행정안전부가 교부하는 보통교부세는 사용에 대한 제약이 없으며, 지방비 부담이 없고, 사후 결산 및 감사에 대한 의무가 없는 재원이므로 열악한 목포시의 재정수요를 충당하기에 가장 적합한 재원임
- 보통교부세는 행정안전부가 국세 수입의 일정분을 객관적인 통계수치에 의해 사전에 설정된 산식으로 자치단체의 재정력을 산정하고 이에 의거하여 배분하는 제도임
- 목포시의 열악한 재정여건은 보통교부세 산정공식에 반영되고 있으므로 이를 면밀히 분석한 후 목포시정을 그에 맞춰 효율적으로 운영함으로써 보통교부세 확충이라는 재정과제를 달성할 수 있음

- 본 보고서는 보통교부세 제도 운영에 대한 이해를 높이는 한편 목포시의 최근 2020년부터 2022년까지 3개년 동안 보통교부세 증감추이에 대한 원인을 심도 있게 분석함으로써, 향후 보통교부세 수입 증대를 도모할 수 있는 목포시의 시정운용 방안을 제시하고자 함
- 보통교부세 배정산식에 대해서는 이론적, 제도적으로 여러 가지 다양한 논의들이 진행되고 있으나 본 보고서는 현재 제도화되어 있는 보통교부세 배정산식의 틀을 전제로 하여 분석하고 개선방안을 제안할 것임
- 현행 배정산식을 분석하여 목포시 스스로의 노력으로 변화시킬 수 있는 통계변수들을 파악한 후, 이를 시스템으로 구축하여 합리적이고 효율적으로 관리함으로써 보통교부세를 증대하는 방안을 제시할 것임

## 2. 목포시 재정여건

### 가. 목포시 개요

- 목포시는 2020년 말 기준 인구 224,044명에 103,316세대가 살고 있으며, 인구 수는 <표 1>에서 보듯이 해마다 근소하게 감소하는 추세를 보임
- 행정구역 면적은 51.62km<sup>2</sup>로서, 6개 유인도를 포함한 11개 도서에, 행정조직은 5국, 1실, 1직속기관, 2사업단, 25개과, 23개동에 공무원 수는 2021년말 현원 기준 1,347명임
- 목포시 인구는 최근 매년 2천명 이상 지속적으로 감소추세를 보이고 있으나, 세대수는 오히려 완만하나마 증가 추세를 보이다가 최근 감소로 전환했으며, 공무원 수는 약간씩 증가하고 있음

<표 1> 목포시의 인구 등 추세변화

분	2018년	2019년	2020년	2021년	비 고
인 구	232,327	229,861	224,044	218,519	
세대수	101,609	102,481	103,316	103,162	
공무원수	1,203	1,259	1,296	1,347	

- 목포시는 서남해안의 관문 도시이자, 대양산업단지를 중심으로 하는 임해 도시이며, 온화한 기후와 풍부한 역사 유적 자원 및 산과 바다를 아우르는 풍부한 관광자원으로 관광 유동객이 많음

- 목포시는 서남해안에 산재한 수많은 도서의 중심관문 도시로서 전라남도청이 소재한 남악신도시와 함께 새로운 성장 기회를 추구하며, 구도심의 근대역사문화공간 및 유달산과 노적봉 등 관광 역사자원이 풍부한 예향의 도시임

## 나. 목포시 재정분석

### (1) 세출분석

- 목포시의 일반회계 결산규모는 <표 2>에서 보듯이 매년 증가하는 추세를 보이며 전년 대비 2019년은 31.8%, 2020년은 12.2%로 대폭 증가하였음
- 예산기능별 세출예산은 매년 증감 추세가 일정하지는 않으나 각 항목별 구성비는 대체로 일정한 추세를 보이고 있음
- 각 기능별 세출예산 중 사회복지비가 42%를 넘는 압도적인 비중을 차지하는 반면, 여타 항목은 10%를 넘지 못하고 있음
- 저소득층, 노인, 청소년, 보훈 등 사회적 약자에 대한 사회복지수요가 지속적으로 증가함에 따라 사회복지분야 지출이 증가되고 세출예산 구성비도 42% 이상으로 가장 높은 구성 비중을 차지함
  - 사회복지수요는 일단 시행되면 축소 내지 폐지가 현실적으로 어려운 성향을 가지기에 결국 사회복지비 증가는 목포시 세출예산의 경직성을 높이고 탄력성을 저하시키게 됨

- 또한 이와 관련된 세출수요는 타 지출수요에 비해 상대적으로 높은 우선순위를 갖게 됨으로 목포시의 재정운영에 상당한 압박요인으로 작용함

<표 2> 목포시의 예산규모(백만원, 일반, 결산)

구 분	2018년		2019년		2020년	
	금액	%	금액	%	금액	%
합 계	634,550	100	836,284	100	938,532	100
일반공공행정	22,631	3.6	32,760	3.9	93,749	10.0
공공질서 및 안전	4,409	0.7	4,652	0.6	5,766	0.6
교 육	15,292	2.4	17,105	2.0	14,516	1.5
문화 및 관광	35,342	5.6	55,574	6.6	54,886	5.8
환경보호	19,567	3.1	29,084	3.5	44,907	4.8
사회복지	293,209	46.2	355,719	42.5	411,429	43.8
보 건	13,743	2.2	15,234	1.8	17,689	1.9
농림해양수산	12,661	2.0	22,445	2.7	33,379	3.6
산업 및 중소기업	19,026	3.0	24,103	2.9	38,655	4.1
교통 및 물류	52,245	8.2	51,786	6.2	56,428	6.0
국토 및 지역개발	44,509	7.0	124,648	14.9	55,985	6.0
기 타	101,916	16.1	103,174	12.3	111,143	11.8

- 문화 및 관광비, 교통 및 물류비 그리고 국토 및 지역개발비는 꾸준히 5% 이상의 비중을 유지하고 있어 목포시정의 목표를 간접적으로 파악할 수 있음
- 일반공공행정비는 대체적으로 4% 미만의 비중을 유지하였으나 2020년에는 전년 대비 186.2%로 급격히 증가하고 전체 비중도 10.0%나 차지하였음

- 중앙정부가 추진하고 있는 지방분권 정책과 관련하여 국가사무의 지방이양이 지속적으로 진행됨과 동시에 그를 수행하는 경비에 대한 재정지원이 사무이양을 충분히 뒷받침하지 못할 경우 이 역시 목포시 재정악화 요인으로 작용할 것임

□ 자치단체의 재정상태를 나타내는 일반적인 지표로는 자체수입(지방세 + 세외수입)이 일반회계에서 차지하는 비중을 나타내는 재정자립도를 사용하는 바, 목포시는 2020년 당초예산 기준 19.2%로서 비교적 낮은 수준임

- 이는 시 평균 29.1% 보다 낮고, 전 자치단체 평균 45.2% 보다 크게 낮아, 목포시의 재정이 보통교부세 등 이전재원에 의존하는 바가 크다는 것을 보여줌

<표 3> 목포시의 주요 재정지표(천원)

구 분	2018년	2019년	2020년
재정자립도(%)	20.7	18.7	19.2
재정자주도(%)	53.8	52.8	54.7
주민1인당자체수입액	508	527	620
주민1인당지방세부담액	433	448	455
주민1인당세외수입액	75	79	165
주민1인당세출예산액	2,459	2,821	3,234

- 일반회계 중 자주재원으로 사용할 수 있는 재원(지방세 + 세외수입 + 교부세 + 조정교부금)이 차지하는 비중을 나타내는 재정자주도의 경우 2020년 당초예산 기준 목포시는 54.7%로서, 시 평균 59.4% 보다 낮아 여유재원이 작음을 보여줌

- 목포시민 1인이 부담하는 지방세와 세외수입 합계인 자체 수입액은 2020년 기준 620천원으로서 시 평균 894천원 보다 낮음
  - 목포시민 1인이 부담하는 지방세액은 2020년의 경우 455천원인바, 시 평균 743천원 보다 낮아 목포시의 자체 재정력은 상대적으로 낮음을 알 수 있음
  - 목포시민 1인이 부담하는 세외수입액은 2020년의 경우 165천원인바, 시 평균 151천원 보다 높아 세외수입 여건은 상대적으로 유리한 편임
  - 자체수입액 중 세외수입액은 시 평균보다 높음에도 전체적으로 자체수입액이 시 평균보다 낮다는 것은 그만큼 목포시의 지방세 여건이 열악하다는 것을 알 수 있음
- 목포시민 일반회계의 1인당 세출예산액은 2020년의 경우 3,234천원인바, 시 평균 3,074천원 보다 높음
  - 목포시민 1인당 지방세액이나 자체수입액이 시 평균 보다 낮으나 1인당 세출예산액이 시 평균 보다 높다는 것은 목포시의 이전재원 비중이 상대적으로 높다는 것을 반증함
  - 목포시의 이전재원에 대한 의존도가 높기에 구체적인 세입 구조 내역을 살펴보면서 보통교부세의 비중을 살펴 볼 것임



## (2) 세입분석

- 목포시는 영산강 하구를 거점으로 서남해안의 항구도시로서 발전전략을 추진하고 있으나, 대부분의 다른 도시와 마찬가지로 대규모 인구유입을 기대하기 어려운 관계로, 지방세와 세외수입을 합한 자체수입의 비중이 2020년에는 18.7%로 20%를 넘지 못하고 있어 지방교부세 등 의존재원의 비율이 증가되는 구조임
- 의존재원 중 지방교부세의 비중은 20% 내외의 규모를 차지하고 있으나 최근 비중이 감소하는 반면, 보조금사업의 비중이 크게 증가하여 2020년에는 이전재원의 규모가 40% 정도임
- 일반적으로 의존수입은 중앙정부로부터 교부받는 보통교부세, 특별교부세, 그리고 국고보조금이 있으며, 전라남도로부터 지원받는 재원으로는 조정교부금과 도비보조금이 있음
- 의존수입 중 보통교부세와 조정교부금은 지방비 부담이 수반되는 국고보조금과는 달리 목포시 입장에서는 많이 교부받을수록 유리함
  - 조정교부금은 배분산식이 징세실적, 인구 그리고 재정력에 의해 배분되기에 목포시에서 징수되는 전라남도세 징수실적이 저조할 경우 직접적으로 배정에 불리한 영향을 받게 됨. 따라서 <표 4>에서 보듯이 조정교부금이 세입에서 차지하는 비중은 2% 남짓 미미함

<표 4> 목포시의 연도별 세입내역(백만원, %, 결산)

구 분	2018년	2019년		2020년	
	금액	금액	증감	금액	증감
합 계	896,989	1,151,776	28.4	1,280,276	11.2
지방세	111,626	109,908	-1.5	136,735	24.4
세외수입	85,343	83,728	-1.9	102,645	22.6
지방교부세	213,134	282,712	32.6	237,255	-16.1
조정교부금	20,733	27,402	32.2	28,845	5.3
보조금	312,577	383,645	22.7	515,091	34.3
지방채 등	153,573	264,381	72.2	259,705	-1.8

□ 목포시 세입의 또 다른 특징은 각 세입원별 구성비가 대체적으로 안정적인 추세를 보이고 있어 급격한 세입 구성비의 변동을 기대하기 어렵다는 점임

○ <표 4>에서 나타나듯이 지방세, 세외수입, 지방교부세, 조정교부금 그리고 국고보조금의 경우 대체로 전체 세입에서 차지하는 구성비는 어느 정도 일정성을 보임

- 이것은 목포시 세입예측의 어려움을 감소하게 해주어 안정적인 재정운영에 긍정적인 영향을 미치게 됨

□ 목포시의 주된 지방세 수입원은 자동차세, 지방소득세이고 재산세와 담배소비세도 작지 않은 비중을 보이며, 이들 세목의 비중은 연도별로 안정적인 모습을 보이고 있음

<표 5> 목포시의 연도별 지방세목별 세입변화(백만원, %)

구 분	2018년	2019년		2020년	
	금액	금액	증감	금액	증감
합 계	111,625	109,908	-1.5	136,735	24.4
지방소비세	-	-	-	3,550	100.0
주 민 세	3,294	3,541	7.5	3,705	4.6
지방소득세	25,979	26,935	3.7	28,574	6.1
재산세	22,721	23,542	3.6	24,351	3.4
자동차세	39,034	35,085	-10.1	54,294	54.7
담배소비세	18,236	18,082	-0.8	19,248	6.4
과년도수입	2,361	2,723	15.3	3,013	10.7

- 목포시 전체 지방세수는 연도별로 등락 추세를 보이고 있으나 세목별로는 연도별 증감 추세가 상이하게 나타나고 있음
  - 자동차세가 가장 높은 비중을 차지하나, 연도별로 등락 추세를 보이고 있으며, 지방소득세는 두 번째로 비중이 높으면서 매년 증가 추세를 보이고 있음
- 재산세 수입의 비중이 높으면서 계속 증가하는 것은 긍정적인 재정여건이라 보겠으며, 소비세적 성격이 강한 담배소비세는 증감 추세를 보이고 있음
  - 대체적으로 목포시의 지방세입 여건은 상대적으로 안정적인 것으로 보이나 담배소비세 및 자동차세수의 안정적 확보를 위한 대책이 필요하겠음

### 3. 목포시와 보통교부세

#### 가. 보통교부세제도 개요

##### (1) 보통교부세의 특성

- 보통교부세(General Revenue Sharing GRS)는 모든 지방자치단체가 일정한 수준의 행정서비스를 제공할 수 있도록 표준수준의 기본적 행정수행경비를 산출하고 지방세 등 일반 재원수입으로 충당할 수 없는 부족분을 중앙정부가 교부하는 일반재원임
- 지방세의 세목, 세율, 과세표준 등에 대한 지방세법의 제약으로 자치단체가 스스로 세수를 징수할 수 있는 자율적인 권한에 한계가 있으므로, 자치단체의 최소 재정수요를 충당하게 하는 것은 중앙정부의 책무이며 그 정책수단이 보통교부세 제도임
- 보통교부세의 재원은 내국세 수입 중 목적세, 종합부동산세 그리고 개별소비세 총액의 45%를 제외한 금액의 97%에 해당하는 금액으로 함
  - 나머지 3%의 금액은 특별교부세 재원으로 하며 그 사용용도는 지역현안수요, 재난복구수요 그리고 기타 특별한 재정수요에 충당하도록 하고 있음
- 보통교부세 배분은 자치단체의 일반적인 재정수요를 산정하고 그에 상응하는 재정수입을 추정하여 그 재정부족액을 기초로 일률 배분하는 시스템을 택하고 있음

- 자치단체별 재정부족액은 기준재정수요액에서 기준재정수입액을 뺀 것을 말하며, 기준재정수입액이 기준재정수요액보다 커서 재정부족액이 음수가 되는 자치단체는 불교부단체가 됨

$$G_j = E_j - I_j \text{ 단 } E_j - I_j > 0 \quad (\text{식 1})$$

$G_j$  : 자치단체  $j$ 의 재정부족액

$E_j$  : 자치단체  $j$ 의 기준재정수요액

$I_j$  : 자치단체  $j$ 의 기준재정수입액

$j$  : 자치단체 1, 2, ..., n

- 재정부족액이 발생한 자치단체의 재정부족액 총액은 지방교부세법에 의한 보통교부세 총액( $G$ )<sup>1)</sup>으로 100% 충족되지 않는 데, 충족되는 비율을 조정률( $\nu$ )이라 함

$$\nu = \frac{G}{\sum_j G_j} \quad (\text{식 2})$$

- 최근 4년간 연도별 조정률 추이는 다음 <표 6>에 정리되어 있는바, 감소하는 추세를 보이고 있음

<표 6> 연도별 보통교부세 조정률 추이

구 분	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년
조 정 률( $\nu$ )	0.9154582	0.8643072	0.8356331	0.7385106	0.8598974

1) 보통교부세 총액의 3%가 할당되는 제주특별자치도분과 보통교부세 불교부단체에 교부되는 분권교부세 보전금은 제외

- 따라서 자치단체가 실제로 교부받는 보통교부세( $G^*$ )는 산출된 재정부족액에 조정률을 곱한 금액이 됨

$$G_j^* = \nu \times G_j \quad (\text{식 3})$$

- 목포시가 보통교부세를 많이 교부받기 위해서는 목포시의 재정 부족액을 증대시켜야 하고, 이를 위해 기준재정수요액은 증대시키고 기준재정수입액은 감소시켜야 함. 행정안전부가 채택하고 있는 자체노력 항목의 인센티브와 페널티 산식은 모두 이와 같은 원리에 기초하고 있음
- 보통교부세는 자치단체의 신청이 아니라 행정안전부가 자치단체의 재정력을 객관적 지표나 통계로 산정한 공식에 의해 배정하는 것이기에, 원칙적으로 자치단체가 인위적으로 단기간에 교부액을 증대시키는 것은 곤란함
- 인구, 행정구역 면적, 자동차 대수 등의 통계치에 의한 재정력 산정 과정은 전체 자치단체의 통계치 증감 및 매년 개선되는 산식변화 등이 상호 작용하여 재정부족액이라는 결과로 나타나기에 보통교부세 배정에 있어 일정한 예측성과 방향성을 예단하기는 어려움
- 결국, 자치단체 간에 상호 교호하는 통계치의 영향력 변화에 의해 기준재정수요와 기준재정수입액 산정이 이루어짐으로 보통교부세 배정은 기본적으로 개별 자치단체가 제어할 수 있는 영향력 범위 밖에 있는 것임

□ 그러나 행정안전부는 자치단체의 효율적인 세출예산 운용과 세입증대 자구 노력을 유도하기 위해 기준재정수요액과 기준재정수입액 산정시 자체노력분을 적극 반영하고 있음

○ 또한 각 측정항목별로 기준재정수요액을 산정하는 방식이 각 자치단체가 편성 운영하고 있는 세출예산을 기초로 하고 있기에 보통교부세 배정산식을 충분히 숙지할 경우 세출예산 편성을 보통교부세 배정에 유리하도록 자치단체가 노력할 수 있음

- 즉, 목포시가 통제할 수 있는 변수로 산정되는 재정수요는 증대되는 방향, 재정수입은 감소되는 방향으로 행·재정시책을 펴므로써 목포시 보통교부세 확충 노력이 현실화될 수 있는 것임

□ 그러므로 보통교부세 산식에 적용되는 통계를 목포시가 관리 통제할 수 있는지 여부로 구분하여 접근함으로써 목포시는 보통교부세 교부액을 증대시킬 수 있음

○ 목포시가 통제할 수 없는 통계, 예컨대 인구, 행정구역 면적, 합계출산율 등을 외생변수(Exogenous variable)로, 목포시가 통제할 수 있는 통계, 예컨대 지방세 징수율, 지방보조금 절감율 등을 내생변수(Endogenous variable)로 구분할 수 있음

- 변수란 크기가 변할 수 있는 것, 즉 여러 가지 값을 취할 수 있는 것을 의미하며, 내생변수는 수리경제학에서 모형으로부터 해(解)의 값이 구해지는 변수를 말하고, 모형 외부의 힘에 의해 결정되고 외부의 자료로서만 주어지는 변수는 외생변수라 함

- 모형을 자치단체로 치환하여 적용할 경우, 자치단체가 값을 결정할 수 있는 변수를 내생변수, 자치단체 외부의 힘에 의해 결정되고 주어지는 변수를 외생변수라 할 수 있음
- 목포시의 자구노력 결과를 내생변수로 표현할 수 있기에 내생변수 접근법은 보통교부세 극대화를 위해 목포시가 자구노력을 추진할 수 있는 타당한 명분 및 획기적인 수단이 됨<sup>2)</sup>
- 내생변수로 산정되는 기준재정수요와 기준재정수입 항목을 파악하고 기준재정수요는 증가되는 방향으로, 기준재정수입은 감소되는 방향으로 목포시의 행·재정시책을 집중 시행하는 것이 보통교부세 증대라는 결실로 연결될 수 있음
- 우선적으로 기준재정수요 중 기초수요와 보정수요, 그리고 기준재정수입 중 기초수입과 보정수입액 산정방식을 분석하여 목포시가 통제할 수 있는 내생변수를 파악하고, 이를 효율적으로 관리 운영하는 것이 바람직함
- 목포시의 노력을 반영하는 자체노력수요 및 수입액은 특별히 목포시에 크게 영향을 미치는 항목에 대해 집중 분석한 후 적절한 대처방안을 강구해야 할 것임
- 본 용역은 2020년부터 2022년까지 목포시의 보통교부세 배분 산식에 사용된 통계 변수를 내생변수 여부에 초점을 두고 분석할 것임

2) 본 용역은 “자치단체의 보통교부세 극대화를 위한 내생변수 관리 시스템 및 운용방법”의 특허(특허 10-2363248호)를 활용한 것임.



## (2) 기준재정수요액 산정

- 기준재정수요액은 기초수요, 보정수요 그리고 자체노력수요로 대별되며, 2022년 기준으로 전자치단체의 전체 수요액에서 기초수요는 77.7%, 보정수요는 21.9% 그리고 자체노력수요는 0.4%의 비중을 차지함
- 중앙정부는 자치단체의 재정수요를 실제 집행한 예산으로 반영할 경우 자치단체의 방만하고 비효율적인 재정지출도 보통교부세로 뒷받침해주는 결과가 되어 도덕적 해이로 연결될 수 있으므로 기준적인 재정수요를 산정함
  - 기본적으로 기준재정수요액은 기본적인 수요를 기초수요로 반영하고, 시·도에만 해당되는 수요나 기초수요로 산정이 안 되는 수요 그리고 기초수요로 산정하고 있음에도 불구하고 특별히 보장할 필요가 있는 수요를 보정수요로 반영함
- 자체노력수요는 자치단체의 재정력을 객관적 지표로 산정하여 이를 형평화시킨다는 보통교부세제도의 기본취지에는 부합하지 않는 면이 있으나, 지방자치시대에 자치단체의 방만하고 비효율적인 재정운영을 제한적이거나 시정하고자 하는 중앙정부의 정책수단으로 시행되고 있음
  - 2022년 행정안전부는 자치단체의 세출 효율화를 유도하기 위하여 인건비 건전운영 등 6종을 자체노력수요로 반영하고 종전까지 운영했던 민간위탁금 절감 항목을 폐지함

## (가) 기초수요액

□ 기초수요액은 일반예산 과목구조에 상응한 항목들로 <표 7>에서 보듯이 일반행정비, 문화환경비, 사회복지비, 지역경제비의 4개 측정항목별로 산정하고 각 측정항목은 인건비 등 16개 세항별로 구분 산정됨

○ 2022년 市分 기초수요액 중 각 항목의 비중은 지역경제비, 사회복지비, 일반행정비, 문화환경비의 순서를 보임

<표 7> 시분 기초수요액 연도별 비중(%)

구 분	2020년	2021년	2022년	비 고
계	100	100	100	
일반행정비	28.7	28.2	28.4	
문화환경비	13.6	13.9	14.0	
사회복지비	28.5	28.3	28.5	
지역경제비	29.2	29.5	29.1	

- <표 7>에서 보듯이 지역경제비와 사회복지비의 비중이 50% 이상을 차지하고 문화환경비의 비중이 가장 낮으며, 각 항목은 연도별로 일정한 증감 추세를 보이지는 않음
- 일반행정비의 비중이 여타 항목에 비해 상대적으로 높은 이유는 자체수입으로 인건비도 충당 못하는 자치단체의 공무원 수 등에 대한 현실적인 행정운영경비를 보통교부세가 뒷받침하고 있기 때문임

<표 8> 측정항목 및 측정단위표

		측정단위	표시 단위
1. 일반행정비	① 인건비	공 무 원 수	
	② 일반관리비	공 무 원 수	명
	③ 안전관리비	인구수	명
2. 문화환경비	① 문화관광비	인구수	명
	② 환경보호비	인구수	명
3. 사회복지비	① 기초생활보장비	국민기초생활보장 수급권자수	명
	② 노인복지비	노령인구수	명
	③ 아동복지비	아동수	명
	④ 장애인복지비	등록장애인수	명
	⑤ 보건사회복지비	인구수	명
4. 지역경제비	① 농업비	경지면적	미 터
	② 임수산비	산림·어장·갯벌면적	천제곱 미 터
	③ 산업경제비	사업체종사자수	명
	④ 도로관리비	도로면적	천제곱 미 터
	⑤ 교통관리비	자동차대수	대
	⑥ 지역관리비	행정구역면적	천제곱 미 터

- 측정항목별(i) 자치단체 j의 기초 기준재정수요액(E)은 측정항목별 측정단위 수치(Q)에 단위비용(C) 그리고 보정계수(n)를 곱하여 산정함

$$E_j = \sum_i (Q_{ij} \times C_i \times n_{ij}) \quad (\text{식 4})$$

$E_j$  : 자치단체 j의 기초 기준재정수요액

$Q_{ij}$  : 자치단체 j의 측정항목 i의 측정단위량

$C_i$  : 측정항목 i의 단위비용

$n_{ij}$  : 자치단체 j의 측정항목 i의 보정계수

- 측정단위량은 인구 수, 공무원 수, 행정구역 면적 등 지방교부세법시행령에 규정되어 있으며 자치단체가 임의로 증감을 통제할 수 없는 외생변수를 활용함

- 공무원 수는 자치단체가 증원을 할수록 기준재정수요액이 증가되기에 효율성 측면에서 논란의 여지가 있는 측정단위임

- 그러므로 기준적인 수요산정이라는 측면에서 “지방자치단체의 행정기구와 정원 등에 관한 규정” 제4조에 따른 인건비 산정의 기초가 되는 기준인건비의 지방공무원 수를 사용함

- 인구수는 주민등록법 제6조제1항제1호에 따른 6개월 평균(1월~6월말 기준) 거주자 수를 적용하며, 거주불명자와 재외국민은 제외함

- 사회복지비 항목 중 국민기초생활보장 수급권자 수는 “국민기초생활보장법”에 의해 지정된 수급권자 수이며 매년 6.30기준으로 적용함
- 노령인구 수는 매년 6.30기준 65세 이상 노령인구 수, 아동 수는 매년 6.30 기준 18세 미만 인구 수, 등록장애인 수는 매년 12.31기준 자치단체에 등록된 장애인 수를 적용함
- 경제개발비 항목 중 경지면적은 “공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률”에 따라 매년 12.31기준 지목별(전, 답, 과) 국토이용 현황을 적용함
- 임수산비는 “산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률”에 따른 산림 면적, “수산업법” 등에 따른 어장 면적, 그리고 “습지보전법”에 따른 갯벌 면적(연안습지 면적)을 적용함
- “전국 사업체 기초통계 조사보고서”에 나타난 해당 사업체 종사자 수를 적용하고, 도로면적은 매년 12.31기준 “도로법”에 따라 지정 관리되는 도로 중 자치단체장이 관리하는 도로(포장, 미포장, 미개통)를 적용하며 도로면적은 차선별 연장과 기준 노폭으로 산출함
- 자동차 수는 “자동차관리법”에 따라 매년 12.31기준으로 등록된 자동차 대수를 적용함

○ 결국 측정단위량은 <표 8>에서 보듯이 각 자치단체가 임의로 가감할 수 없는 외생변수들로 설정하여 시계열분석(Time series analysis)상 안정된 경향을 보이게 되고, 결과적으로 기준재정수요액 산정의 안정성을 담보하게 됨

□ 단위비용은 측정항목별, 동종단체별로 달라지며 동일한 측정항목 및 동종단체 내에서는 단일의 단위비용이 적용됨

○ 2001년부터 표준행정수요 함수식 방법을 적용하고 있는 바, 동종단체별 측정항목별로 실제 집행한 경비나 집행하여야 할 경비를 추출하여 종속변수로 하고, 이 경비와 관련이 높은 통계수치를 한 개 이상 선정하여 독립변수로 적용한 단순 혹은 다중 회귀함수식을 도출하고 이것을 표준 함수식으로 활용함

- 도출된 회귀식에 자치단체별 각 변수의 통계치를 대입하여 표준행정수요액을 산출한 뒤, 동종 자치단체의 표준행정수요액을 모두 합한 값을 해당 측정항목의 측정단위량의 합으로 나눈 것을 단위비용으로 사용함

- 따라서 단위비용은 市에 공통적으로 적용되기에 목포시 입장에서는 외생변수에 해당됨

○ 예컨대, 2022년도 市의 일반관리비 단위비용을 산출하는 과정에 사용되는 자치단체  $j$ 의 표준행정수요액( $Y_j$ ) 함수식은 다음(식 5)와 같음

$$Y_j = b_0 + b_1(X_{1j} + X_{2j}) \quad (\text{식 5})$$

$Y_j$  : 자치단체  $j$ 의 일반관리비

$X_{1j}$  : 자치단체  $j$ 의 기준인건비 공무원 수

$X_{2j}$  : 자치단체  $j$ 의 지방의원 수

- 이 함수식에서 절편( $b_0$ )과 기울기( $b_1$ )를 구하기 위해 회귀분석이 사용되는 바, 지방교부세법시행규칙에 나타난 2022년 시의 일반관리비 표준행정수요 산정공식은 다음과 같음

$$Y_j = \{-1165.57755 + 33.55778 (L_j + C_j)\}w \quad (\text{식 6})$$

$L_j$  : 자치단체  $j$ 의 기준인건비공무원 수

$C_j$  : 자치단체  $j$ 의 지방의원 수

$w$  : 1.0042(비중유지계수)

- (식 6)을 사용하여 구한 각 시의 일반관리비 표준행정수요액의 합을 측정단위인 기준인건비공무원 수의 합으로 나눈 값이 시의 일반관리비 단위비용이 되는 것임

$$\text{☞ 시의 일반관리비 단위비용} = \left( \sum_j Y_j / \sum_j L_j \right) = 33,303,620\text{원}$$

$\sum_j Y_j$  : 시의 일반관리비 표준행정수요의 합(3,806,371백만원)

$\sum_j L_j$  : 시 기준인건비공무원 수의 합(114,293명)

□ 보정계수는 같은 한 단위의 행정서비스를 제공하더라도 각 자치단체가 위치한 사회·경제적 환경의 차이로 인한 행정비용의 격차를 조정해 주는 수단으로 기초수요액 산정의 핵심이라 할 수 있음

○ 기초수요액은 기본적으로 측정항목별로 각 자치단체의 측정단위 수치에 단위비용을 곱하여 산정함

- 그러나 각 자치단체는 같은 수준의 행정서비스를 제공함에 있어 영향을 미치는 자연적, 지리적, 사회적 조건 등에 의해 규모의 경제 등이 발생하여 소요 경비가 체증·체감됨으로 이를 수요액 산정 시 할증 혹은 할감하기 위해 보정계수가 사용됨

○ 각 자치단체별로 적용되는 보정계수는 도출된 표준행정수요 함수식에 따라 산출된 각 자치단체의 측정단위당 표준행정수요를 단위비용으로 나누어 산출함

- 2022년 시의 일반관리비 보정계수 산출과정은 다음 <표 9>와 같은 바, 각 시의 표준수요액은 (식 6)에 의해 산출된 값이며 일반관리비의 측정단위인 기준인건비 공무원 수를 기준으로 1인당 표준수요액을 구한 후 이를 단위비용으로 나눈 수치가 각 시의 보정계수가 됨



<표 9> 2022년 일반관리비 보정계수 산출과정

구 분	목 포	전 주	대 백
단위비용(C, 원)	33,303,620		
표준수요액(백만원)	46,042	75,730	21,273
기준인건비 공무원 수(P)	1,379	2,248	659
1인당표준수요액(Y, 원) <sup>3)</sup>	33,387,962	33,687,722	32,280,728
보정계수( $\alpha=Y/C$ )	1.003	1.012	0.969

- 기초수요액은 측정단위가 많을수록 많이 산정되나, 보정계수가 높아도 많이 산정되기에 보정계수가 외생변수인지 내생변수인지 판별하는 것이 중요함
  - 보정계수의 도출은 매년 동종자치단체별로 적용되는 종속변수와 독립변수의 값이 달라지고 그에 따라 다중회귀분석에 의한 기울기와 절편이 달라지기에 일정한 방향성을 가질 수가 없음
  - 보정계수와 일인당 표준예산의 상관계수는 1인 바, 각 자치단체별 보정계수는 일인당 표준행정수요를 기준으로 산정하기에 당연한 결과임. 이미 표준행정수요액 산출에 할증이나 할감 반영되었음에도 보정계수로 이중 반영하는 것이기에 제도개선이 필요한 사항임
- 여하튼, 목포시 입장에서 보정계수는 직접적으로 통제할 수 없는 외생변수라 할 것임

3) 행정안전부는 (식3)에서 보듯이 회귀식은 기준인건비공무원 수와 지방의원 수를 합한 것이나 1인당 표준수요액 산정에는 기준인건비공무원 수만 적용하였다.

- 비중유지계수( $\omega$ )는 매년 보통교부세 산정작업에 적용되는 각 자치단체의 통계치가 다르기에 산출된 기준재정수요액이 연도별로 급격한 증감을 보일 수 있어 이를 조정하기 위해 사용함
  - 즉, 자치단체별 보통교부세 배정액의 급격한 증감은 지방재정의 안정성을 해치게 되기에 측정항목별, 단체유형별 기준재정수요액의 비중을 안정되게 유지시키기 위해 행정안전부가 적용하는 외생변수임

## (나) 보정수요액

- 보정수요액은 기초수요액 산정 방식으로는 측정할 수 없는 수요로서 보편 타당하면서도 수요의 규모가 큼에 따라 기준재정수요액으로 반영하지 않을 경우 자치단체간 재정격차가 심화될 것으로 예상되는 수요를 대상으로 함
- 지방교부세법 제7조, 동법시행령 제7조 및 동법시행규칙 제5조에 의거 보정수요로 반영되는 항목은 법정수요, 지역균형 수요, 사회복지균형 수요 그리고 보정인구 반영수요가 있음
- 법정수요로는 일반조정교부금 수요, 시·도세 징수교부금 수요, 통합지방자치단체 수요, 세종특별자치시 수요, 그리고 지방선거경비 수요가 있음
  - 시·도세의 일정 분을 기초자치단체로 교부하는 일반조정교부금과 시·도세 징수총액의 3%를 징수교부금으로 교부하는 수요는 시·도의 법정지출 수요이므로 시·도의 보정수요로 반영하기에 목포시의 경우 해당사항 없음
  - 세종특별자치시 수요는 2013년부터 2023년까지 11년 동안 한시적으로 반영하는 수요로 세종특별자치시의 재정부족액의 25%를 수요액에 더하여 산정하는 것으로 목포시는 해당사항 없음
  - 지방의원 및 단체장 선거가 실시되는 연도의 선거관리 수행의 실제경비를 해당 년도 보정수요로 반영하며, 다만 재·보궐선거 경비는 대상에서 제외함

- 자치단체가 위치한 지역적인 제약이나 특성을 고려한 자원배분의 형평화와 지역간 균형있는 개발을 위하여 지역균형수요 항목으로 보정함
- 2021년부터 공공부문 비정규직을 정규직으로 전환을 유도하기 위하여 전환인원, 전환비용을 기초로 산정한 수요액을 반영
- 낙후·섬지역의 개발을 촉진하기 위하여 도서·낙후지역 인구수와 면적을 동종자치단체 일인당 및 1천㎡당 일반관리비 표준행정수요액을 곱한 것의 일정 비율을 일반관리비에 반영
  - 문화재보호구역 및 시도지정문화재 수, 상수원보호구역 등 개발제한으로 인한 지역불균형을 해소하기 위하여 1천㎡당 토지분재산세 징수액을 규제지역 면적에 곱하여 산정한 금액의 일정 비율을 문화관광비, 환경보호비에 반영
  - 도서·낙후지역 면적을 1천㎡당 지역관리비 표준행정수요액과 곱한 후 일정 비율을 지역관리비에 균형수요로 반영
  - 해안선·방조제 및 배수갑문과 농업종사자수·방과제 및 물량장 등이 있는 특정지역 수요를 환경보호비, 농업비, 임수산비에 반영
  - 군사시설 보호구역과 접경지역에 대한 개발 보전수요를 지역관리비에 일정 비율을 반영하고 2020년부터 미세먼지 관련 수요를 환경보호비에 반영

- 소·돼지·닭·오리 관련 가축 수요와 어업종사자 수를 축산농업비, 임수산비 항목에 일정 비율 반영
- 농어촌도로수요, 자전거도로 구축수요를 도로관리비에, 지역특화발전지역, 도심지역내 공장밀집지역, 도시공원수요를 지역관리비 항목에 반영
- 지역균형수요 항목은 폐기물, 미세먼지 대응, 농업비, 임수산비, 농어촌도로, 섬낙후지역 등 목포시에 유리하게 적용될 수 있는 항목이 많음
- 문화재보호구역, 자연환경보전지역, 상수원보호구역, 수변구역, 백두대간보호구역, 개발제한구역 및 군사시설보호구역에 대한 지역균형수요는 1천㎡당 각 자치단체의 토지분재산세 평균징수액을 사용하기에 내생변수라 할 것임
- 전전년도 토지분 재산세 징수액을 부과되는 천㎡ 면적으로 나눈 값을 해당 구역 면적에 곱한 값을 반영하기에 목포시가 재산세 토지분을 높일수록 유리하게 수요가 산정될 수 있음
- 일반적인 적용대상은 문화관광비(문화재보호구역), 환경보호비(자연환경보전지역, 상수원보호구역, 수변구역, 백두대간보호구역), 지역관리비(개발제한구역, 군사시설보호구역)임
- 목포시는 문화관광비(문화재보호구역)와 지역관리비(군사시설보호구역)만 해당됨

□ 저출산·고령화의 행정환경 변화 여건을 반영하고 저소득층에 대한 지원을 확대하기 위하여 사회복지균형 수요를 반영

○ 노령인구 수, 아동인구 수, 장애인등록자 수 및 국민기초생활수급자 수, 등록외국인 수, 생활형 집단거주시설 입소인원 수 등의 통계치를 인구수 대비 비율로 보정한 후 해당 항목별로 시의 표준행정수요액의 일정 비율에 곱한 수요액을 반영

- 등록외국인 수, 외국국적동포 국내거소자 수, 국적취득자, 국제결혼자녀 수, 북한이탈주민 수 등 다문화수요자 수, 저소득 한부모가정 세대원 수를 각각 시 표준행정수요액에 곱하여 산정한 금액의 일정 비율을 반영

- 65세 이상 노인비율을 4개 유형(7%, 14%, 20%, 25%)으로 구분 후 각각 60%, 90%, 120%, 180%를 고령단체 수요로 추가 반영

○ 사회복지균형수요에 반영하는 측정단위 값과 그들이 목포시 인구에서 차지하는 비율, 그리고 각 측정항목별 시의 표준행정수요액과 그 반영비율 조정은 목포시의 통제범위 밖이므로 외생변수라 할 것임

□ 주민등록 상의 인구수를 기준으로 기초수요액을 산정할 경우 산정되지 못하는 수요를 보정인구 수요로 반영

○ 군인(미군, 미군속 및 가족 포함), 의무경찰, 재소자, 의무소방대원 수를 환경보호비, 도로관리비, 지역관리비 항목별로 1인당 표준행정수요액에 곱한 금액의 60%를 보정인구1 수요로 반영

- 통합관제센터 관제인력 수와 특별사법경찰 수를 1인당 안전관리비 표준행정수요액을 곱한 금액의 10% 중 절반을 보정인구2 수요로 반영
- 등록외국인 수와 외국국적동포 국내거소자 수를 1인당 환경보호비와 지역관리비 표준행정수요액과 곱한 금액의 80%를 보정인구3 수요로 반영
- 2020년부터 유입인구가 유출인구보다 많은 경우 이들이 유발하는 쓰레기, 오페수 등 환경수요와 교통 혼잡에 따른 수요 반영
- 환경보호비, 도로관리비 및 지역관리비 항목에 1인당 환경보호비/도로관리비/지역관리비 표준행정수요액을 유동인구와 곱한 값의 20% 중 70%를 목포시에 유동인구 수요로 반영
- 보정인구수와 각 측정항목별 시의 1인당 표준행정수요액, 그리고 반영비율은 목포시의 통제 범위 밖이므로 외생변수임

#### (다) 자체노력수요액

- 자치단체의 건전재정운영을 도모하고, 세출절감 노력을 유도하기 위하여 9개 종류를 각 항목별로 반영하고 있었으나, 2021년부터 2개 항목은 보정수요로 이관하고 2022년부터 민간위탁금 절감 항목을 폐지하였음
- 보통교부세는 자치단체의 재정력을 객관적인 통계치로 산정하는 것이 기본 원리이므로 자체노력을 재정력에 반영하는 것은

본래 취지에 부합하지 않으나 기준재정수요액에서 차지하는 비중은 미미함(2022년 전자치단체 기준 0.38%, 시 전체는 0.44%)

- 그러나 중앙정부는 자치단체의 효율적이고 건전한 재정운영 노력을 보다 강력하게 유도하기 위하여 자체노력수요 규모를 매년 강화하고 있으며, 비록 비중은 낮다 하더라도 절대액 규모 면에서는 목포시 재정에 큰 도움을 줄 수 있음
  - 또한 산정방식도 단순 투명성을 제고함으로써 해당 자치단체가 자체노력이 보통교부세 배분액에 미치는 영향을 명확하게 인지할 수 있도록 하고 있음
  - 요컨대, 자체노력수요액은 자치단체의 노력에 의해 기준재정수요액 산정시 반영할 수 있는 것을 대상으로 하기에 기본적으로 내생변수라 할 것임
- 자치단체의 인건비 절감을 유도하기 위해 자치단체의 t-2년도 기준인건비 중 소방·사회복지·생활안전 분야, 무기계약근로자 퇴직금 등 행정안전부장관이 미리 정한 사유에 해당하는 금액을 제외한 기준금액 대비 결산액 비율이 1보다 작을 경우 자치단체의 기준액과 결산액의 차액을 곱하여 인센티브로 반영함
- 2020년부터 비정규직의 정규직 전환을 유도하기 위하여 t-2년도 해당 자치단체의 비정규직과 전환실적의 합 대비 전환실적 비율이 동종단체 평균 보다 상회할 경우에 한하여, 전환비용 증가분의 20%를 인센티브로 반영하였으나, 2021년부터 보정수요로 이관함



- 지방의회 경비는 의원국외여비, 의정운영공통경비, 의회운영업무추진비를 대상으로 목포시의 t-2년도 지방의회경비 기준액 대비 결산액 비율을 1을 기준으로 초과 혹은 부족 비율을 기준액에 곱하여 인센티브와 페널티로 반영
- 행사·축제성경비 절감은 일반회계와 기타특별회계를 대상으로 목포시 총결산액 대비 행사·축제성경비 결산액 비중의 t-3년도와 t-2년도의 증감율을 1을 기준으로 초과 혹은 부족 비율을 t-2년도 행사·축제성경비 결산액에 곱한 금액을 인센티브와 페널티로 반영
- 지방보조금(민간이전경비) 절감은 일반회계와 기타특별회계를 대상으로 목포시 총결산액 대비 민간이전경비 결산액 비중의 t-3년도와 t-2년도의 증감율을 1을 기준으로 초과 혹은 부족된 비율을 t-2년도 지방보조금 결산액에 곱한 금액의 50%를 인센티브와 페널티로 반영

<표 10> 인건비 항목 및 행사·축제성경비 항목

인건비항목	기본급, 수당, 정액급식비, 교통보조비, 명절휴가비, 가계지원비, 연가보상비, 기타직 보수, 무기계약근로자보수, 기관운영 업무추진비, 정원가산 업무추진비, 부서운영 업무추진비, 직책급 업무추진비, 직급보조비, 특정업무수행활동비, 성과상여금, 연금부담금, 국민건강보험금, 연금 지급금
행사·축제성경비항목	행사운영비, 행사실비 보상금, 민간행사보조, 행사 관련 시설비
지방보조금 절감항목	민간경상사업보조, 민간단체 법정운영비 보조, 민간자본사업보조

- 업무추진비 절감은 t-2년도 기관운영업무추진비, 시책추진업무추진비를 대상으로 목포시 업무추진비 기준액 대비 결산액 비율을 1을 기준으로 초과 혹은 부족 비율을 기준액에 곱하여 인센티브와 페널티로 반영
- 민간위탁금 절감을 유도하기 위하여 일반회계와 기타특별회계를 대상으로 t-2년도 총결산액 대비 민간위탁금 비율이 동종단체 상위 1/3단체의 비율을 초과할 경우에 한하여 페널티 적용
  - 상위 1/3단체 비율과의 차이분을 t-2년도 민간위탁금 결산액의 20%와 곱한 금액을 페널티로 부과하나 2022년부터 폐지함
- 일자리 창출 수요액은 2018년에 신설하였으나 보통교부세 산정에 필요한 결산액 자료가 생산되는 2020년도 분부터 반영하였고 2021년부터는 보정수요 산업경제비 항목으로 반영함
  - 해당 자치단체의 노동, 평생·직업교육, 산업·중소기업일반 결산액에 t-3년도와 t-2년도 고용률이 증가한 경우에 한하여 증가분과 t-3년도와 t-2년도 업체수 증가율이 0보다 큰 경우에 한하여 증가율을 합한 것을 곱한 금액을 인센티브로 반영
  - 고용률과 업체수 증가율은 직접적으로 자치단체가 통제할 수 있는 것은 아니라 외생변수 성향이 강한 항목임
- 자치단체 간 협약을 통하여 대규모 비용이 소요되는 시설의 공동사용을 장려하기 위해 2020년도에만 적용된 항목으로, 공동건립 및 운영시설의 t-2년도 시설비, 운영비, 기준인건비에 포

합된 인건비는 제외한 인건비 결산액 합의 30%를 반영하였음

- 2020년부터 예산집행을 저조로 인한 과도한 잉여금 증가, 보통교부세 기준재정수요 과다 산정 문제를 개선하기 위하여 동종 자치단체 평균 이·불용률을 기준으로 인센티브와 페널티 부여
  - 불용액은 집행사유 미발생, 세출절감, 낙찰차액, 일반·재난예비비이며 초과세입 및 불가항력적 사유에 따른 불용액은 제외
  - 이월액은 재난 및 안전관리기본법에 따른 특별재난지역 선포지역의 재해복구예산으로서 하반기에 교부되는 예산 중 이월되는 예산, 국고보조사업 중 국비 미교부 등 불가항력적 사유에 따라 이월되는 예산은 예산현액 및 이월액에서 제외함
  - 동종 자치단체 평균률을 기준으로 불용액은 페널티만, 이용액은 인센티브만 부여하였으나, 2022년부터 이월·불용액이 중위 이월률과 불용률보다 높을 경우 페널티만 적용하였음

### (3) 기준재정수입액 산정

□ 기준재정수입액은 자치단체의 실제 재정수입이 아니라 객관적인 기준에 따른 표준 수준의 일반재원 수입액으로 산정되며 기초수입액, 보정수입액, 자체노력수입액으로 구성됨

○ 2022년도 기초수입액은 73.2%, 보정수입액은 26.0% 그리고 자체노력수입액은 0.8%의 규모를 보임

○ 자치단체가 스스로 세입증대 노력을 하지 않아 기준재정수입액을 낮춤으로써 보통교부세를 더 많이 받게 되는 도덕적해이가 발생하지 않도록 자치단체의 실제 재정수입이 아닌 기준적인 재정수입을 산정함

- 그러나 t-2년도까지 지방세 결산액을 기준으로 t년도 기준재정수입을 추계하여 적용하고, 2년 후 추계오차에 대한 정산액을 보정수입으로 반영하기에 결국은 실제 지방세입을 기준으로 한다고 볼 것임(t년도 : 보통교부세 배정년도)

#### (가) 기초수입액

□ 기초수입액은 보통세 수입의 80%를 산정함

○ 20%의 여유분을 두는 것은 자치단체의 징세노력을 제고하기 위한 간접적인 인센티브 효과를 노림과 동시에 기준재정수요액으로 반영되지 못하는 자율시책에 대한 재원 충족의 여지를 남김으로써 지방재정의 재정자율성과 신축성을 도모하기 위함임

- 기초수입액은 9개 세목으로서 도세는 취득세, 등록면허세, 레저세, 지방소비세 4종이며, 시군세는 주민세, 재산세, 자동차세, 담배소비세, 지방소득세 5종임
- 지방세 각 세목별 및 경상세외수입 추계방식은 지방세법시행규칙제4조의2에 규정되어 있는 바, 항목별로 가장 수입예측의 오차를 최소로 할 수 있는 기법을 적용하되 세목별·자치단체별 세수여건의 특수성 등을 고려하여 추계기법을 보정 적용함
  - 일반적으로 단순추계방식, 세수탄력성에 의한 방식, 시계열에 의한 방식, 연 평균증가율에 의한 방식, 단순평균방식 등을 적용하고 있는 바, 세수의 추계치와 세수의 실적치 간의 오차를 최소로 하는 방식을 택하게 됨
  - 사용되는 실적자료는 세목별로 동일한 기간의 징수액을 기초로 하는 것이 아니라 세목별 통계자료의 최적년도 기간을 채택하여 적용하고 있음

(그림 1) 기준재정수입액 산정방식

[별표 5] <개정 2015.12.17.>

지방세와 경상세외수입 등 수입액의 산정방식(제6조 관련)

구분			산정방식
지방세	보통세	취 득 세	선형회귀모델( $Y_t = a + bt$ )
		등록면허세	선형회귀모델( $Y_t = a + bt$ )
		레 처 세	전전년도 징수실적 × 연평균 증가율
		재 산 세	선형회귀모델( $Y_t = a + bt$ )
		담배소비세	선형회귀모델( $Y_t = a + bt$ )
		주 민 세	선형회귀모델( $Y_t = a + bt$ )
		지방소득세	선형회귀모델( $Y_t = a + bt$ )
		지방소비세	지방자치단체별 교부(예정) 금액 ※ 지방자치단체 순수 수입분만 해당한다.
		자동차세	전전년도 징수실적 × 연평균 증가율 ※ 자동차 주행에 대한 자동차세 중 운송업보조금분은 제외한다.
	목적세		< 삭 제 >
경상세외수입 (사용료, 수수료, 재산임대수입, 이자수입, 사업수입)			$Tt = \left( \sum_{i=1}^3 (at+bt+ct+dt+et) \right) \div 3$ [a: 사용료수입액, b: 수수료수입액, c: 재산임대수입액, d: 이자수입액, e: 사업수입액]
시·군 조정교부금(특별조정교부금은 제외한다)·시도세 징수교부금·재정특별보전금·지역상생발전기금 배분금액			해당 연도 시·도세 추계액 등을 기초로 산정
부동산교부세			지방자치단체별 교부(예정) 금액

비고

1. Y: 지방세수, t: 해당 연도(1, 2, ..., t)
2. 세목별·지방자치단체별로 세수여건의 특수성 등을 고려하여 추계기법을 보정 적용할 수 있다.
3. 지방세 중 「지방교육재정교부금법」 제11조 및 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」 제14조에 따른 교육비 특별회계로 전출하는 금액은 제외한다.

## (나) 보정수입액

- 보정수입액은 t년도 경상세외수입, 부동산 교부세, 조정교부금, 시도세 징수교부금과 t-2년도 지방세, 경상세외수입, 조정교부금, 시도세 징수교부금 그리고 부동산 교부세의 추계액과 결산액의 정산액을 반영함
- 일반회계 경상세외수입의 대상은 항시성과 일반성, 보편성이 강한 사용료, 수수료, 재산임대수입, 이자수입, 사업수입, 징수교부금 등이며 최근 3년간 평균징수액을 기초로 한 추계액과 정산액의 80%를 각각 적용함
- 부동산 교부세는 종합부동산세를 재정여건(50%), 사회복지(35%), 지역교육(10%), 부동산 보유세 규모(5%)에 따라 자치단체별 교부되는 예정액의 80%를 반영하고, 추계액과 결산액의 차액을 정산한 후 80% 반영함
- 시군 조정교부금도 시도세 추계액 및 지방소비세 금액의 27% (인구 50만 이상 시와 자치구가 아닌 구가 설치되어 있는 시의 경우 47%)에 해당하는 금액의 90%를 인구 50%, 징수실적 20%, 재정력 역지수 30%를 기준으로 산정한 금액의 80%를 반영하고, 추계액과 결산액의 차액 중 80%를 반영함
- 시군에서 대신 징수하여 납입한 특별시세, 광역시세, 도세 징수액의 3%를 징수실적에 따라 시군구에 교부하는 재원이므로 시도세 추계액의 3%와 정산액에 적용률 80%를 곱하여 반영함

○ 지역상생발전기금은 서울·경기·인천의 지방소비세액 35%로 구성된 기금을 추계하여 80%를 시·도에만 교부하기에 목포시는 관계 없음

□ 교부세 배정년도( $t$ )의 기초수입은 최신 세입 징수실적인 전전년도( $t-2$ ) 자료로 추계할 수밖에 없기에, 추계액과 결산액의 차이는 필연적으로 발생하고 이를 정산액으로 반영함

○ 통상 세입추계 방식은 선형회귀식을 가장 많이 활용하는 바, 세수가 감소 혹은 증가 추세로 변화할 경우 추계액의 오차가 크게 발생한다는 것이 내재적인 약점임

- 추계오차 정산분 반영을 통해 결국 자치단체가 실제 징수한 세입의 80%가 완전하게 기준재정수입액으로 반영되는 결과가 됨

○ 그러나 추계정산분의 규모가 상대적으로 클 경우 당해 자치단체의  $t$ 년도 재정부족액에 직접 작용을 해 보통교부세 교부액 규모에 크게 영향을 끼쳐 재정안정성을 위협하는 경우가 많음

-  $t$ 년도 지방세 추계는 행정안전부가 하기에 외생변수이지만, 추계오차 정산분이 클 때 이를 일시에 반영할 경우 목포시의 재정안정성을 위협하는 경우를 예방할 필요가 있음

- 행정안전부는 2020년부터 정산분을 3년 범위 내에서 분할하여 반영할 수 있도록 제도화(지방교부세법 시행규칙 제7조 제2항)하였기에 추계오차 정산분은 기본적으로 외생변수이나 연도별 분할 반영 및 반영률은 목포시가 대응할 수 있는 내생변수임



□ 최근 행정안전부는 추계오차 정산분의 분할 반영제도를 적극 활용하고 있어 자치단체는 내생변수 차원에서 적극 대응해야 함

○ 조정률이 매년 달라지기에 오차정산분의 보통교부세 가치는 매년 다르며, 또한 오차정산분의 연도별 분할 반영률에 따라 보통교부세 규모가 직접적이고 크게 영향을 받게 됨

- 그러나 행정안전부는 분할 반영률 적용 기준을 공개하지 않아 자치단체 입장에서는 기준의 일관성을 알 수 없어 재정력 형평화라는 보통교부세 목적에 비추어 심대한 논란의 여지가 있음
- 비록 행정안전부가 보통교부세의 급격한 증감으로 인한 재정충격을 완화하기 위하여 법적 근거를 갖고 분할 반영제도를 시행한다 하더라도, 자치단체 재정력 산정의 객관성을 위해서 적용 기준의 일관성과 투명성<sup>4)</sup>은 반드시 갖추어야 함
- 자치단체별 세입 추계는 행정안전부가 일방적으로 한 것이고, 자치단체는 열심히 세입증대 노력을 하였을 뿐임에도 오차 정산분 보정수입에 의한 재정충격을 자치단체가 일방적으로 감당할 이유가 없음
- 다만, 자치단체가 “권리 위에 잠자는 자 보호 받을 가치 없다”는 격언처럼 자신의 권리를 주장하지 못하는 것도 개선되어야 할 과제이기에, 자치단체는 내생변수 관리차원에서 보정수입 정산분에 적극 대응해야 할 것임

4) 행정안전부는 2022년부터 지방세, 경상세외수입, 일반조정교부금 정산분의 경우 보정액 외에 적용액을 신설하여 투명성을 실현하였음.

## (다) 자체노력수입액

- 자체노력수입액은 자치단체의 건전재정 운영을 도모하고 세입 증대 노력을 촉진 유도하기 위하여 6종 항목을 통해 기준재정 수입액 산정 시 반영하고 있음
- 자체노력수입액이 기준재정수요액에서 차지하는 비중은 미미하나(2022년 전자치단체 기준 0.79%, 시 전체는 1.59%), 기준재정수요액에서 차지하는 자체노력수요액의 비중보다는 높음
  - 중앙정부는 자치단체의 세입증대 노력을 보다 강력하게 유도하기 위하여 산식을 투명하게 하고 있어, 비록 비중은 낮다 하더라도 절대액 규모면에서는 목포시가 적극적으로 대응할 경우 보통교부세 증대로 직결될 수 있음
  - 요컨대, 자체노력수입액은 자치단체의 노력에 의해 기준재정수입액 산정시 반영할 수 있는 것을 대상으로 하기에 기본적으로 내생변수라 할 것임
- 자치단체의 지방세 징수 노력을 촉진하기 위하여 목포시의 지방세 징수율의  $t-3$ 년도와  $t-2$ 년도의 차이에  $t-2$ 년도 지방세 징수액을 곱한 금액의 180%를 인센티브는 음수(-)로, 페널티는 양수(+)로 반영함
  - 또한 지방세징수율이 높은 단체의 경우 매년 징수율 증가가 현실적으로 곤란하기에 징수율 상위 1/2 단체의 평균 보다 높은 지방세징수율을 달성한 단체에만 인센티브 부여함

- 목포시 입장에서는 지방세징수액과 연도별 지방세 징수율은 스스로 조정할 수 있으므로 내생변수임. 다만 지방세징수액은 지방세징수율의 변동에 따라 페널티일 경우는 작을수록, 인센티브일 경우는 클수록 유리한 양면성을 가짐
- 지방세 체납액 축소 유도를 위하여 t-3년도와 t-2년도의 지방세 체납액(불납결손액과 미징수액의 합)의 증감규모에 가중치 180%를 곱하여 인센티브나 페널티로 반영
- 결손처분과 자치단체 징세 노력과 관계없는 주행분 자동차세와 지방세 부과처분 취소소송 중인 지방세 체납액은 제외함
- 2021년부터 당해연도 지방세 체납징수 노력을 독려하기 위하여 체납징수율 상위 50% 자치단체(2022년부터는 중위 단체)의 평균에서 해당 자치단체의 체납징수율을 차감한 부분에 체납액 징수액을 곱한 금액을 인센티브로 추가 반영함
- 연도별로 가중치 비율은 외생변수이나 지방세 미징수액은 목포시가 조정할 수 있으므로 내생변수임
- 경상세외수입 증대노력을 유도하기 위하여 목포시의 t-3년도 대비 t-2년도 3년간 경상세외수입 평균징수액의 증감률에 t-2년도 평균징수액의 180%를 곱하여 인센티브나 페널티로 반영
- t-2년도 경상세외수입 징수율이 징수율 상위 1/2단체(2022년부터 중위 단체) 평균 보다 높은 경우에 한하여 그 차이를 t-2년도 경상세외수입 징수액에 곱하여 감액 인센티브로 반영함

- 일반회계 경상세외수입 중 지역경제 활성화 및 물가안정을 위하여 이자수입과 쓰레기봉투 판매수입은 제외하고, 임시적 세외수입은 포함함
- 목포시 입장에서는 가중치 비율(180%)은 외생변수이나 경상세외수입 징수실적 증감율과 3년간 경상세외수입 평균징수액은 스스로 조정할 수 있으므로 내생변수임
- 경상세외수입 평균징수액은 페널티일 경우는 작을수록, 인센티브일 경우는 클수록 유리한 양면성을 가짐
- 세외수입 체납액 축소를 유도하기 위하여 t-3년도의 미징수액을 기준으로 t-2년도의 세외수입 체납액(불납결손액과 미징수액의 합) 증감액에 가중치(180%)를 곱하여 인센티브나 페널티로 반영
- 일반회계 세외수입을 대상으로 하되, 세외수입 징수액 차감 시 t-2년도 결손처분 분은 제외함
- 2021년부터 체납징수 노력을 독려하기 위하여 체납징수율 상위 1/2단체(2022년부터 중위 단체)의 평균에서 해당 자치단체의 체납징수율을 차감한 부분에 체납 징수액을 곱한 금액을 감액 인센티브로 추가 반영함
- 가중치 비율은 외생변수이나 세외수입 체납액 증감액은 목포시가 조정할 수 있으므로 내생변수임

- 기준세율의 50%범위까지 가감산 적용이 가능한 탄력세율 활용을 장려하기 위하여 표준세율 보다 높게 운영하는 경우 표준세율을 적용한 경우의 과세총액과의 차액에 200% 가중치를 적용하여 수입액에서 빼주고 낮게 운영하는 경우는 더해줌
- 실제 주민세 개인균등분은 상한선이 1만원으로 정해져 있기에 페널티로만, 지역자원시설세는 가산 탄력세율만 채택하고 있기에 인센티브로만 적용하고 있음
- 2020년부터는 취득세, 등록면허세 부동산분, 재산세, 자동차세 소유분 등도 탄력세율을 적용할 수 있고 자치단체 스스로 재원 확보노력 유인을 위하여 확대 적용함
- 가중치 비율은 외생변수이나 탄력세율 적용은 목포시가 선택할 수 있으므로 내생변수이나, 주민세는 상한선을 적용하고 있어 해당 없음
- 지방자치단체의 무분별한 지방세 감면을 억제하기 위하여 조례로 감면한 세액의 100%를, 감면 범위를 초과한 감면 및 감면총량 규모를 초과한 감면은 감면액의 150%를 페널티로 반영
- 2020년부터 법령에서 정한 것보다 자치단체가 조례를 통해 낮은 감면율을 적용하는 경우에는 축소한 감면액의 180%를 인센티브로 적용함
- 목포시가 선택할 수 있어 내생변수이나 적용하고 있지 않음

## 나. 목포시의 보통교부세 배정

### (1) 보통교부세 배정 추이

- 최근 3년간 목포시의 보통교부세 배정의 주요 특징을 도출하기 위하여 분권교부세 보전분과 감액보전액을 제외하고 순수하게 당해년도에 산정된 보통교부세액을 대상으로 분석한 결과는 <표 11>과 같음

<표 11> 목포시 연도별 보통교부세 교부 현황

구 분		2020년	2021년	2022년
규 모 (백만원)	전체(A)	46,402,690	44,229,126	54,702,361
	시분(B)	17,812,944	16,909,774	20,968,627
	목포(C)	227,739	212,888	257,246
증가율 (%)	전체	-1.8	-4.7	23.7
	시분	-1.5	-5.1	24.0
	목포	-4.2	-6.5	20.8
비율 (%)	전체대비 (C/A)	0.49	0.48	0.47
	시분대비 (C/B)	1.28	1.26	1.23

- 2020년 목포시는 보통교부세를 전년대비 4.2% 감소한 2,277억 원을 교부받았고, 2021년은 전년대비 6.5% 감소한 2,129억 원을 교부받았으나, 20221년은 전년대비 20.8% 증가한 2,572억 원을 증액 교부받았음

- 목포시가 배정받은 교부세의 비중은 전체 대비는 매년 감소 (0.49 → 0.48 → 0.47%)하였고, 시분 대비 비중 역시 매년 감소(1.28 → 1.26 → 1.23%)하였으며 감소폭도 컸음

○ 최근 3년간 목포시의 보통교부세 배정 추이를 볼 때, 2020년, 2021년은 감소하였지만 시 평균보다 더 크게 감소하였고, 2022년은 증가하였지만 시 평균보다 낮게 증가하였음

- 따라서 2021년에 시 평균 이상으로 감소한 원인과 2022년에 시 평균보다 작게 증가한 원인을 집중 분석할 필요 있음

## (2) 보통교부세 증감 사유 분석

□ 최근 3년간 목포시의 기준재정수요액과 수입액은 <표 12>에서 보듯이 계속 증가하고 있고, 직접적으로 보통교부세 규모에 영향을 미치는 재정부족액도 2022년도에 가장 컸음

○ 2021년의 목포시 재정부족액은 <표 13>에서 보듯이 전년대비 5.8% 증가하였고, 2022년에는 3.8% 증가에 그쳤음

- 보통교부세의 배정은 당해년도 재정부족액이 자치단체 간에 차지하는 상대적인 비중에 따라 결정되기에 재정부족액에 직접 영향을 미치는 기준재정수요액과 기준재정수입액의 증감 내역을 세부적으로 분석할 필요가 있음

- 재정력지수는 기준재정수요액을 충당해주는 기준재정수입액 비중을 나타내는 것으로, 목포시의 보통교부세는 목포시의 재정

부족액이 전자치단체의 재정부족액에서 차지하는 비중에 따라 배정되기에 보통교부세 배정액과 재정력지수 간에 직접적인 상관관계는 없음. 그러나 최근 3년간 재정력지수가 30 ~ 37%대를 유지하고 있기에 목포시의 재정력은 상대적으로 양호한 것으로 추측할 수 있음

<표 12> 목포시의 연도별 재정력 변동 추이

	기준재정 수요액(억원)				기준재정 수입액(억원)				재정부족액 (C=A-B)	재정력지수 (B/A)	
	계(A)	기초 수요	보정 수요	자체 노력	계(B)	기초 수입	보정 수입	자체 노력			
2022	4,769	3,893	841	35	1,778	947	801	29	2,992	37.3	
2021	4,226	3,480	722	24	1,344	780	552	12	2,883	31.8	
2020	3,897	3,277	583	36	1,171	707	439	26	2,725	30.1	

- 2020년부터 2022년까지 목포시의 세부적인 기준재정수요와 수입액의 증감추이는 시 전체와 비교한 <표 13>에서 보듯이 일정한 추세를 나타내고 있지는 않음
- 2021년도 목포시 재정부족액은 전년대비 5.8% 증가하였으나 시 전체 7.4% 증가보다 낮아 불리하였고 그 결과 목포시의 보통교부세 점유율이 전체 대비와 시분 대비에서 감소되었음
  - 기준재정수요액은 전년 대비 증가하였지만 증가율이 시 전체보다 낮았고, 자체노력수요액은 시 전체보다 더 많이 감소하여 불리하였으나, 보정수요액이 시 전체보다 증가율이 더 높게 증가하여 그나마 상대적으로 유리하였음



- 기준재정수입액은 기초수입 증가율이 시 전체보다 낮았고, 자체노력수입액도 감소하여 유리하였지만, 보정수입액이 25.8% 증가하였기에 전체적으로는 불리하였음

<표 13> 목포시의 재정부족액 등 전년대비 증감율(%)

년 도	2021년		2022년		비고
구 분	시 전체	목 포	시 전체	목 포	
재정부족액	7.4	5.8	6.5	3.8	
수요액	9.1	8.5	4.7	12.8	
기초수요	7.8	6.2	3.0	11.9	
보정수요	16.9	23.8	14.0	16.5	
자체노력	-1.6	-33.5	4.7	46.3	
수입액	10.9	14.7	2.8	32.3	
기초수입	18.9	10.3	-11.5	21.5	
보정수입	-4.5	25.8	34.2	45.1	
자체노력	57.6	-51.8	-6.9	138.6	

- 2022년도 목포시의 재정부족액 증가율 3.8%는 시 전체 증가율 6.5%보다 낮아 상대적으로 불리하였고 그 결과 목포시의 보통교부세 점유율이 전체 대비 및 시분 대비에서 감소하였음
- 기준재정수요액 각 항목의 증가율이 모두 시 전체보다 높아 유리하였으나, 기준재정수입액의 각 항목은 모두 시 전체 증가율보다 높아 재정부족액 증가율이 낮게 됨으로써 전체적으로 불리하게 영향을 미쳤음

- 이하에서는 전년대비 목포시의 보통교부세 증감에 직접적인 영향을 미친 주요 원인을 각 항목별로 시 평균과 비교 분석하면서 살펴보겠습니다

#### (가) 2021년의 경우

- 2021년도 목포시의 보통교부세는 전년 대비 6.5% 감소한 14,851백만원이 감액되었는바, 전체 감소율 4.7% 및 시 전체 감소율 5.1%보다 더 감소되어, 목포시의 보통교부세가 전체에서 차지하는 비중(0.49% → 0.48%) 및 시 전체에서 차지하는 비중(1.28% → 1.26%)이 감소하였음
- 보정수요액은 23.8% 증가하여 시 평균보다 높았으나 기초수요액은 시 평균 7.8% 증가한데 비해 6.2% 증가에 불과하였고, 자체노력수요액은 33.5%나 감소하여 기준재정수요액에서 불리하였음
  - 반면에 기준재정수입액에서 보정수입액 증가율이 25.8%나 되어 시 평균 4.5% 감소에 비해 크게 불리하여, 기초수입 증가율이 시 전체보다 낮고 자체노력수입액은 오히려 감소하였음에도 전체적으로 불리하였음
- 요컨대, 2021년 목포시는 보정수요와 자체노력수입에서 상대적인 이익을 받았으나, 보정수입액에서 크게 불리하여 전체적으로 불이익을 받은 것으로 분석됨

- 이하에서는 항목별로 전년대비 증감율이나 증감 규모를 감안하여 목포시의 노력이나 의지에 의한 내생변수에 기인한 것인지에 초점을 두고 살펴보고자 함

## [기준재정수요액 분석]

- 기초수요액은 전년 대비 6.2% 증가하였는바, 시 전체 증가율 7.8%에 못 미치는 증가 수준을 보였으며, 증가 규모는 20,298백만원이었음
- 도로관리비는 목포시의 포장도 면적이 약간 증가(4,156 → 4,159천㎡)하고 포장도나 미개통도 면적은 증감 없었으며, 보정계수도 약간 증가(0.986 → 0.989)하였으나 단위비용이 감소(8,190,960 → 7,466,540원)함으로써 수요액이 8.5% 감소함
- 교통관리비는 행정구역 면적은 약간 감소(51,633 → 51,620천㎡)하였으나, 자동차대수 증가(99,780 → 101,238대) 및 보정계수 증가(0.217 → 0.241)에 단위비용이 증가(112,380 → 162,070원)하여 수요액이 62.5% 증가하였음
- 보정수요액은 전년대비 23.8% 증가하여 시 전체 증가율 16.9%에 비교해 높아 상대적으로 유리하였음
- 안전관리비는 2021년부터 자치단체 예산편성 운영기준 상 공공질서 및 안전과 보건분야 예산이 목포시 총예산에 차지하는 비중이 동종 자치단체별 1인당 안전관리비 표준행정수요액을 곱한만큼 수요액을 반영하는 산식으로 2,305백만원이 반영됨

<표 14> 2021년 기준재정수요액 주요 증감내역(백만원, %)

수 요	2020년	2021년	증감율	증감사유
<b>기초수요</b>	<b>327,732</b>	<b>348,030</b>	<b>6.2</b>	
도로관리비	33,565	30,712	-8.5	단위비용 감소
교통관리비	2,433	3,957	62.5	단위비용 증가
<b>보정수요</b>	<b>58,342</b>	<b>72,222</b>	<b>23.8</b>	
안전관리비	0	2,305	100.0	산식 신설
폐기물	3,913	3,838	-1.9	통계 감소
미세먼지대응	521	467	-10.4	통계 감소
농업비	1,946	2,245	15.4	비용 증가
산업경제비	17,586	25,303	43.9	비용 증가
자치단체협력사업	0	1,632	100.0	산식 신설
보정인구2	383	468	22.2	통계 증가
보정인구3	646	817	26.5	통계 증가

- 자치단체 협력사업은 기관·시설 등의 공동 건립 및 운용과 관련된 전전년도 목포시의 자체재원 결산액 총액의 30%를 반영하는 제도로써 2021년에 신설되어 1,632백만원의 수요액이 반영되었음
- 폐기물 수요액은 목포시의 2017년도 폐기물 매립량이 많이 감소(62,102 → 42,837톤)한 영향이 컸으나, 동종단체 폐기물 1톤당 환경보호비 표준행정수요액 증가(288,740 → 317,650원) 및 재활용처리량이 약간 증가(49,093 → 49,640톤)하고, 수질관리시설 일처리량이 동일(147,360m<sup>3</sup>)하여도 동종단체 수질정화량 1m<sup>3</sup>당 환경보호비 표준행정수요액 증가(227,990 → 252,380원)하여 전체 수요액은 1.9% 감소에 그쳤음

- 미세먼지 대응 수요액은 동종단체 환경보호비 표준행정수요액이 증가(2,766,789 → 3,100,448백만원)하고 신재생에너지 생산총량도 증가(6,271 → 8,686톤)하였으며 미세먼지 배출량 비중(0.006091)도 신설 반영하였으나, 목포시 총액 대비 대기관련부문 결산액 비중이 감소(0.004445 → .002966)하고 대기오염일수도 감소(35 → 24일)함으로써 10.4% 감소하였음
- 총액 대비 대기관련부문 결산액이 전년대비 감소(2,821 → 1,944백만원)함으로써 수요액이 감소하였던 바, 목포시가 조정할 수 있는 내생변수라 할 것임
- 농업비는 목포시의 농업종사자수는 동일(2,355명)하나 동종단체 농업인구 1인당 농업·농촌부문 일반재원이 증가(2,361,000 → 2,723,920원)하여 수요액이 15.4% 증가하였음
- 고용감소지역에 대한 산업경제비는 목포시의 아동·노령인구를 제외한 인구수가 감소(153,494 → 150,991명)하였으나 동종단체 인구 1인당 산업·중소기업분야 일반재원(68,306 → 85,635원), 노동부문 일반재원(21,789 → 27,376원), 평생·직업교육부문 일반재원(11,887 → 13,400원)이 증가하여, 산업단지부문 일반재원이 감소(12,581 → 10,071원)하여도 수요액은 43.9% 증가하였음
- 보정인구2 수요는 동종단체 안전관리 1인당 안전관리비 표준행정수요액이 증가(112,075,050 → 127,789,500원)하고 통합관제센터 관제인력수와 특별사법경찰수가 증가(57 → 61명)하여 22.3% 증가하였음

- 보정인구3 수요도 동종단체별 인구1인당 환경보호비 표준행정  
수요액 증가(114,000 → 126,960원) 및 동종단체별 인구1인당  
지역관리비 표준행정수요액 증가(124,390 → 127,770원)와 등  
록외국인 수의 증가(3,115 → 3.736명)로 수요액이 26.5% 증가  
하였음

### [기준재정수입액 분석]

□ 2021년도 목포시의 기준재정수입액은 전년 대비 14.7% 증가하여  
시 전체 10.9% 증가율에 대비하여 보통교부세 배정에 상대적으로  
불리하게 작용하였음

○ <표 15>에서 보듯이 2021년도 목포시의 기초수입은 전년 대비  
10.3% 증가하여 시 전체 18.9% 증가에 비해 아주 유리하였음

<표 15> 2021년 목포시의 주요 기준재정수입액 변화(백만원)

구 분	2020년	2021년	증가율(%)	비고
기초수입	70,698	77,952	10.3	
보정수입	43,871	55,188	25.8	
부동산교부세	12,577	18,994	51.0	
지방세 정산분	2,416	87	-96.4	
경상세외수입 정산분	870	104	-88.0	
조정교부금 정산분	-2,745	102	103.7	
징수교부금 정산분	-494	-58	88.3	
부동산교부세 정산분	920	621	-32.5	
정산분 이월적용액	0	2,415	100.0	

- 그러나 보정수입은 목포시가 25.8% 증가하였으나 시 전체는 4.5% 감소하여 상대적으로 불리하였으며, <표 15>에서 보듯이 보정수입의 주된 구성 항목인 부동산교부세, 조정교부금 정산분, 징수교부금 정산분 그리고 정산분 이월적용액의 증가 때문이었음

□ 기본적으로 지방세, 경상세외수입, 조정교부금, 징수교부금과 부동산교부세는 행정안전부가 일정 방식에 의해 추계하는 것이기에 외생변수이나 결산액에 따른 오차정산분 반영은 목포시가 영향을 미칠 수 있는 내생변수임

○ <표 15>에서 나타난 보정수입 정산분 중 경상세외수입과 조정교부금 정산분은 전액 반영한 것이 아니라 <표16>에서 보듯이 일부만 반영하였고, 나머지 2,901백만원은 2022년도로 이월하였음

<표 16> 2021년 오차정산분 반영률(백만원)

구 분		지 방 세	세외수입	조정교부금	비 고
2019추계액(A)		95,650	9,697	23,132	
2019결산액(B)		95,759	12,308	24,404	
오차정산액(C)		87	2,089	1,018	0.8*(B-A)
	2021년 반영(D)	87	104	102	
	반영률(%)	100%	5%	10%	D/C
	이월액	0	1,985	916	C-D
	소계	2,901			2022년 이월

- 만약 행정안전부가 2022년도로 2,901백만원을 이월하지 않고 전액 2021년도에 반영하였다면 보정수입이 그만큼 증가하였기에 2021년 조정률(0.7385106)을 적용한 2,142백만원의 보통교부세 추가 감액이 있었을 것임
- <표 15>의 정산분 이월적용액 2,415백만원은 2020년에 정산해야 할 2018년 지방세 추계액과 결산액의 오차 정산액 4,830백만원 중 50%만 반영하고 2021년으로 이월한 나머지 50%임
- 행정안전부는 목포시의 재정충격을 완화하기 위하여 지방교부세법시행규칙 제7조에 의거 3년 이내 분할 반영할 수 있다는 조항을 근거로 세외수입은 5%, 조정교부금은 10%만 2021년도에 반영하고, 2020년도 지방세 정산분 미반영분 50%를 이월하여 반영한 것임
- 2021년 목포시의 세외수입 정산분 이월 반영 비율 10%P는 209백만원에 해당하는바, 행정안전부가 5%가 아닌 30%, 50% 등 다른 비율을 적용하면 보통교부세 규모에 직접적인 영향을 미침
- 그러나, 오차 정산분을 이월 반영할 것인지, 이월 반영률을 어느 정도로 할 것인지에 대한 판단을 목포시와 협의 없이 행정안전부가 일방적으로 결정 시행하였고, 특히 이월 기준의 공개가 이루어지지 않고 있어 목포시의 적극적인 대응이 필요함
- 요컨대, 기초수입은 전형적인 외생변수이며, 보정수입 중 지방세 정산분 등 각종 정산분과 정산분 이월액은 목포시가 분할 반영 여부를 결정할 수 있는 내생변수임



- 정산분을 당해연도에 모두 반영하지 않고 익년도로 이월 반영 여부 및 이월률에 대한 결정을 전적으로 행정안전부가 하고 있으나, 목포시는 내생변수임을 인식하고 적극 대응해야 할 것임

## [자체노력수요 및 수입 분석]

- 2021년 목포시의 자체노력수요는 2020년 대비 시 전체는 1.6% 감소하였으나 목포시는 이보다 더 많게 33.5% 감소하여 상대적으로 불리하였음

<표 17> 2021년 목포시의 자체노력수요액 변화(백만원, %)

구 분	2020년	2021년	증감율	비 고
계	3,587	2,386	-33.5	
인건비건전운영	318	1,353	325.5	
지방의회 절감	71	110	54.9	
업무추진비 절감	89	72	-19.1	
행사·축제성경비	868	-1,299	-249.7	
지방보조금	2,015	1,124	-44.2	
일자리 창출	226	0	-100.0	

- 인건비 건전운영은 비정규직 전환실적을 보정수요로 이관하여 반영함으로써 수요액이 감소하게 되었지만, 인건비 기준액 대비 결산액 비중이 감소(0.9662 → 0.8954)하고 기준액 대비 결산액 차액도 증가(3,844 → 12,938백만원)하여 인센티브를 크게 받았음

- 지방의회 절감 항목 역시 기준액 대비 결산액 비중이 감소 (0.7685 → 0.6508)하여 인센티브를 받았음
  - 지방보조금 절감 항목은 t-3년도의 비중보다 t-2년도의 비중이 낮아져(0.0219 → 0.0188) 인센티브를 받았지만, 규모는 전년도에 비해 줄어들텔음
  - 업무추진비 절감 항목도 기준액 대비 결산액 비중이 1보다 낮아(0.8703 → 0.8974) 인센티브를 받았지만 규모는 전년 대비 감소하였음
- 행사·축제성경비는 t-3년도의 비중보다 t-2년도의 비중이 높아져(0.622 → 1.326) 페널티를 받게 되었고, 행사·축제성경비 결산액이 증가(650,199 → 851,511백만원)하여 1,299백만원의 페널티를 받은 것임
- 일자리 창출 항목은 2021년에 폐지되었음
- 2021년 자체노력수요액은 행사·축제성경비 절감 항목에서 받은 페널티가 크게 불리하였고, 지방보조금 절감 항목에서 인센티브 규모가 감소한 것이 불리하였던 것으로 분석됨
- 2021년도 목포시 자체노력수입은 시 전체로는 57.6% 증가하였으나 목포시는 51.8%의 감소율을 보여 상대적으로 유리하였던바, 모든 항목에서 긍정적으로 영향을 미쳤음

- 목포시의 지방세징수율이 t-3년도 0.9460에서 t-2년도 0.9507로 증가하고 지방세징수액도 증가(86,426 → 88,806백만원)하여 751백만원의 인센티브를 받았지만 규모는 전년대비 41.8% 감소하였음
- 시의 상위 1/2단체의 평균징수율(0.9658)보다 목포시의 t-2년도 징수율이 낮아 추가 인센티브는 받지 못했음

<표 18> 2021년 목포시의 자체노력수입액 변화(백만원, %)

구 분	2020년	2021년	증감율	비 고
합 계	2,557	1,232	-51.8	
지방세징수율 제고	-1,291	-751	41.8	
지방세체납액 축소	3,165	2,422	-23.5	
경상세외수입 확충	-594	-313	47.3	
세외수입체납액 축소	1,277	-126	-109.9	

- 지방세체납액 축소 항목은 t-2년도 체납액이 t-3년도 체납액보다 증가(8,957 → 10,303백만원)하여 2,422백만원의 페널티를 받았으나, 그 규모는 전년대비 23.5% 감소하였음
- 경상세외수입 확충 항목은 3년 평균 수입액이 증가하여(8,377 → 8,547백만원) 인센티브를 받았으나 그 규모는 줄어들었음
- 지방세징수율 항목에서와 같이 시의 상위 1/2단체 징수율(0.8688)보다 낮아(0.7618) 추가 인센티브는 받지 못했음

- 세외수입채납액축소 항목은 t-2년도 세외수입채납액 규모가 t-3년도보다 감소(2,724 → 2,654백만원)하여 인센티브를 받았으며, 2019년도에 받았던 페널티 대비 1,403백만원의 인센티브를 받은 결과임
- 2021년도 자체노력수입액은 세외수입 채납액 축소 항목에서 인센티브를 받았고, 지방세 채납액 축소 항목은 페널티 규모를 줄였으며, 지방세징수율과 경상세외수입 확충 항목은 줄어든 인센티브를 받아, 각 항목 모두 긍정적 역할을 하였음

## [평가]

- 2021년도 목포시 보통교부세 증감사유를 분석한 결과, 대부분 통계치 증감과 배분산식 변경 등 외생변수에 의해 규모가 결정되었으나, 내생변수가 미친 영향도 큰 것으로 파악됨
- 기준재정수요액에 크게 영향을 미친 항목들을 분석한 결과 기초수요 및 보정수요액 변화는 외생변수에 의한 것이며, 기준재정수입액 중 기초수입도 유리한 영향을 미쳤지만 외생변수임
- 그러나 목포시의 노력으로 영향을 미치는 내생변수에 의한 규모도 크게 영향을 미쳤음
  - 자체노력수요액 항목에서 행사·축제성 경비 절감 항목에서의 페널티와 지방보조금 절감 항목에서의 인센티브를 받았지만 규모가 감소한 것이 아주 불리한 영향을 미쳤으며, 자체노력수입액 항목은 전반적으로 좋은 성과를 보였음

○ 보정수입액 항목의 경우 경상세외수입과 조정교부금 정산분을 각각 5%, 10%만 반영하고 나머지를 2022년도로 이월하여 2021년 목포시 보통교부세 급감 충격을 완화할 수 있었음

- 다만, 정산분 이월 여부 및 이월률 결정이 목포시 보통교부세 규모 결정에 지대한 영향을 미치고 있어, 앞으로 세수추계 오차정산분에 대해 각별히 노력을 기울일 필요가 있음이 확인됨

#### (나) 2022년의 경우

□ 2022년도 목포시의 보통교부세는 전년 대비 20.8% 증가한 44,358백만원을 증액 교부받았지만, 시 평균 24.0% 증가에 비해 상대적으로 불리한 배정을 받았기에 목포시의 보통교부세가 시 전체에서 차지하는 비중은 1.26%에서 1.23%로 감소하였음

○ 기준재정수요액이 12.8% 증가하여 시 전체 4.7% 증가한 것에 비해 높아 유리하게 작용하였음

- 기초수요액은 11.9%, 보정수요액은 16.5%, 자체노력수요액은 46.3% 증가하여 전체적으로 목포시 기준재정수요액 증가에 상당 부분 기여하였음

○ 그러나 기준재정수입액은 32.3% 증가하여 시 전체 2.8% 증가한 것에 비해 상당히 불리하였기에, 기준재정수요액에서 유리한 점을 크게 상쇄하였음

- 목포시의 기초수입액은 시 전체가 11.5% 감소한 것에 비해 21.5%나 증가하였고, 보정수입액도 45.1% 증가하여 시 전체 34.2% 증가보다 높았고, 자체노력수입액은 시 전체는 6.9% 감소하였으나 반대로 138.6% 증가하여 전체적으로 불리하였음

### [기준재정수요액 분석]

- 행정안전부는 2022년도부터 보정수요 항목의 신설 및 폐지, 그리고 편제 조정 등 산식 개선을 많이 시도하였던 바, 목포시는 기초수요와 보정수요 모두에서 시 전체보다 유리하게 영향을 받았음
- 일반관리비는 지방의원 수는 동일(22명)하나 공무원 수가 증가(1,358 → 1,379명)하고 단위비용도 증가(27,940,290 → 33,303,620원)하며 보정계수도 약간 증가(0.989 → 1.003)함으로써 수요액은 22.7% 증가하였음
- 문화관광비는 인구 수는 감소(227,277 → 220,542명)하고 행정구역 면적은 동일(51,620천㎡)하나, 단위비용 증가(96,520 → 107,040원) 및 보정계수 증가(0.570 → 0.636)로 20.1% 증가하였음
- 임수산비는 산림면적은 감소(10,920 → 10,430천㎡)하고 어장면적은 증가(8,300 → 8,712천㎡)하며 갯벌면적은 동일(4,200천㎡)하나, 회귀식이 변경되어 보정계수가 증가(3.991 → 4.520)하였고, 단위비용도 증가(34,940 → 42,280원)하여 수요액은 36.6% 증가하였음

<표 19> 2022년 기준재정수요액 주요 증감내역(백만원, %)

수 요	2021년	2022년	증감율	증감사유
<b>기초수요</b>	<b>348,030</b>	<b>389,289</b>	<b>11.9</b>	
일반관리비	37,526	46,063	22.7	통계 증가
문화관광비	12,504	15,014	20.1	단위비용 증가
임수산비	3,266	4,461	36.6	단위비용 증가
교통관리비	3,954	5,642	42.7	통계 증가
<b>보정수요</b>	<b>72,222</b>	<b>84,135</b>	<b>16.5</b>	
농업비	2,245	3,588	59.8	통계 증가
축산비	303	857	182.8	통계 증가
수산비	2,692	3,388	25.9	재원 증가
자전거도로	304	-	-100.0	산식 폐지
섬낙후지역	484	49	-89.9	통계 감소
출산장려	431	0	-100.0	통계 감소
저소득한부모	285	384	34.7	통계 증가
보정인구3	817	1,075	31.6	통계 증가
인구감소지역	-	484	100.0	산식 신설
지역균형뉴딜	-	488	100.0	산식 신설

○ 교통관리비는 행정구역면적은 동일(51,620천㎡)하나, 자동차수가 증가(101,238 → 101,424대)하여 보정계수가 증가(0.241 → 0.301)하고, 단위비용도 증가(162,070 → 184,800원)하여 수요액이 42.7% 증가하였음

□ 보정수요는 산식 변경이 많았지만 전년 대비 16.5% 증가하여 시 평균 증가율 14.0%보다 높아 상대적으로 유리하였음

- 농업종사자 수요는 농업종사자 수가 대폭 증가(2,355 → 3,445명)하였고 동종단체 농업인구 1인당 농업·농촌부문 일반재원이 증가(2,723,920 → 2,975,120원)하여 59.8% 증가하였음
- 축산비는 동종 자치단체 축산(소) 두수 1마리당 축산부문 일반재원이 증가(307,070 → 310,160원)한데다, 소(1,491 → 1,558두), 돼지(2,200 → 15,070두), 닭(437 → 43,920수), 오리(15 → 5,018수) 등 축산 통계 증가로 수요액이 182.8% 증가하였음
- 어업종사자 수산비는 어업종사자 수가 감소(1,007 → 931명)하였으나 동종 자치단체 어업인구 1인당 해양수산·어촌부문 일반재원이 증가(7,635,580 → 10,396,850원)하여 25.9% 증가함
- 섬·낙후지역에 대한 지역관리비는 동종 자치단체 행정구역면적 1천㎡당 지역관리비 표준행정수요액은 증가(78,360 → 86,610원)하였으나 도서·낙후지역 면적이 크게 감소(10,282 → 900천㎡)하여 수요액이 89.9% 감소하였음
- 출산장려 아동복지비는 목포시의 0세 아동수가 감소(1,033 → 810명)하여 합계출산율이 감소(0.948 → 0.801)함으로써 수요산정액의 가중비율 50% 기준인 0.92에 못 미쳐 수요액 반영을 받지 못했음
- 저소득 한부모가족에 대한 보건사회복지비는 동종 자치단체별 인구 1인당 기초생활보장비 표준행정수요액이 증가(296,850 → 297,580원)하고 저소득 한부모가정 세대원수가 증가(1,467 → 1,911명)하여 수요액이 34.7% 증가하였음



- 보정인구3 지역관리비는 등록외국인과 외국국적동포 국내거소자 수가 증가(4,414 → 5,074명)하였고, 동종 자치단체별 인구 1인당 환경보호비 표준행정수요액 증가(126,960 → 142,310원) 및 동종 자치단체별 인구 1인당 지역관리비 표준행정수요액 증가(127,770 → 140,050원)와 산출된 수요액에 5%를 추가 반영함으로써 수요액이 31.6% 증가하였음
- 신설 내지 폐지된 항목도 많은바, 자전거도로에 대한 도로관리비는 폐지하였음
- 인구감소지역에 대한 지역균형 수요는 (인구감소지수/100)<sup>2</sup> 에 (자치단체 면적 × 시군 행정구역면적 1천m<sup>2</sup>당 평균 지역관리비 표준행정수요액)을 곱한 금액의 30%를 신설 반영하였음
- 지역균형뉴딜 수요액은 시의 친환경자동차 등록수 총계에 목포시의 친환경자동차 등록수의 비중예 동종 자치단체별 산업경제비 표준행정수요액(1,565,268백만원)을 곱한 금액의 4%, 그리고 시의 신재생에너지 생산량 총계에 목포시의 신재생에너지 생산량의 비중예 동종 자치단체별 산업경제비 표준행정수요액을 곱한 금액의 3%를 신설 반영하였음

#### [기준재정수입액 분석]

- 2022년도 목포시의 기준재정수입액은 전년 대비 32.3% 증가하였는바, 기초수입은 21.5% 증가하여 시 전체 11.5% 감소에 비해 아주 불리하였고, 보정수입은 45.1% 증가하여 시 전체 34.2% 증가한 것에 비해 상대적으로 불리하였음

- <표 20>에서 보듯이 2022년도 목포시의 보정수입 중 기초수입과 같은 방식으로 추계되는 부동산교부세가 49.3%나 증가하였고 규모도 28,359백만원이나 되어 불리하게 작용하였지만, 목포시 입장에서는 기초수입과 동일하게 외생변수임

<표 20> 2022년 목포시의 기준재정수입액 변화(백만원)

구 분	2021년	2022년	증가율(%)	비고
기초수입	77,952	94,743	21.5	
보정수입	55,188	80,074	45.1	
부동산교부세	18,994	28,359	49.3	
지방세 정산분	87	12,243	13972.4	
경상세외수입 정산분	104	1,193	1047.1	
일반조정교부금 정산분	102	2,084	1943.1	
징수교부금 정산분	-58	169	391.4	
부동산교부세 정산분	621	180	-71.0	
정산분 이월액	2,415	2,901	20.1	

- 징수교부금과 부동산교부세 정산분의 증감율은 크지만 규모가 크지 않기에 큰 영향은 없으나, 지방세, 경상세외수입, 조정교부금의 정산액에 대한 처리가 영향이 컸으며, 특히 지방세 정산분의 규모가 12,243백만원으로 전년대비 13,972.4% 증가한 것은 특별히 유의해야 할 사항임
- 정산분 이월액 2,901백만원은 <표 16>에서 설명하였듯이 2021년에 경상세외수입 정산분과 조정교부금 정산분 중 이월한 금액을 모두 반영한 것임

- 2022년은 지방세, 경상세외수입 그리고 일반조정교부금 정산분의 규모가 아주 컸으나, 행정안전부는 보통교부세 재원이 23.7%로 대폭 증가한 것을 이용하여 정산분을 100% 반영하였음
- 그러나, 예컨대 지방세 정산분의 이월률 10%P는 1,224백만원이기에 목포시가 50%를 2023년으로 이월하기로 하였다면 목포시는 6,122백만원에 상응하는 보통교부세를 더 받을 수 있었음

<표 21> 2022년 주요 세입의 오차정산분 반영률(백만원)

구 분		지 방 세	경상세외수입	조정교부금	비 고
2020추계액(A)		88,373	10,132	25,993	
2020결산액(B)		103,677	11,623	28,598	
오차정산액(C)		12,243	1,193	2,084	0.8*(B-A)
	2022년 반영(D)	12,243	1,193	2,084	
	반영률(%)	100%	100%	100%	D/C
	이월액	0	0	0	C-D

- 오차 정산분에 대한 이월 여부, 이월률 결정에 대한 행정안전부의 기준이 명확하지 않을 뿐더러 공개하지도 않고 있어, 내생변수라는 차원에서 목포시가 적극 대응할 경우 보통교부세 배정액에 상당한 영향을 미칠 수 있음을 알 수 있음
- 다만, 행정안전부는 2022년부터 처음으로 지방세, 경상세외수입 그리고 조정교부금의 정산분을 보정액과 적용액으로 구분 공표함으로써 반영률을 사실상 공개하기 시작했음

## [자체노력수요 및 수입 분석]

- 2022년 목포시의 자체노력수요는 전년대비 46.3% 증가하여 시 전체 4.7% 증가 보다 높아 보통교부세 배정에 상대적으로 유리하였음
- 인건비 건전운영은 기준인건비 대비 인건비 결산액 비율이 낮을수록 인센티브를 받게 되어 있는바, 비중이 1보다는 낮으나 전년대비 높아졌으며(0.8954 → 0.9308), 기준액과 결산액 차이도 감소하여(12,938 → 8,827백만원) 인센티브 규모가 전년 보다 감소(1,353 → 611백만원)되었음

<표 22> 2022년 목포시의 자체노력수요액 변화(백만원, %)

구 분	2021년	2022년	증감율	비 고
계	2,386	3,490	46.3	
인건비건전운영	1,353	611	-54.8	
지방의회 절감	110	116	5.5	
업무추진비 절감	72	143	98.6	
행사·축제경비	-1,299	1,062	181.8	
지방보조금	1,124	2,079	85.0	
예산집행노력	1,026	-521	-150.8	

- 지방의회경비 절감 항목은 기준경비 대비 결산액 비중이 1보다 낮아 인센티브를 받게 되었으며, 비중이 낮아지고(0.6508 → 0.6364), 기준액이 증가하여(315 → 319백만원) 수요액이 전년대비 5.5% 증가하였음

- 업무추진비 절감 항목은 기준경비 대비 결산액 비중이 낮아졌으며(0.8974 → 0.8017), 기준액도 증가하여(692 → 721백만원) 전년대비 98.6% 증가한 143백만원 인센티브를 받았음
- 행사·축제성 경비 절감 항목에서 총결산액 대비 행사·축제성 결산액 비중이 크게 감소(1.326 → 0.389)하여 1,062백만원 인센티브를 받았는데, 페널티를 받았던 2021년 대비 181.8% 소요액 증가를 시현했음
- 지방보조금 절감 항목에서 총결산액 대비 지방보조금 결산액 비중이 감소(0.860 → 0.636)하여 전년에 이어 2,079백만원 인센티브를 받았으며 증가율은 85.0%이었음
- 예산집행노력 항목에서 목포시는 불용액 규모(0.0299)가 시 평균 불용률(0.0334)보다 낮아 인센티브를 못 받았으나, 이월액 규모(0.0871)가 시 평균 이월률(0.0774)보다 높아 521백만원의 페널티를 받았음
- 반면, 자체노력수입액은 전년대비 138.6% 증가하여 시 전체 평균 6.9% 감소에 비해 크게 불리하게 작용하였음

<표 23> 2022년 목포시의 자체노력수입액 변화(백만원, %)

구 분	2021년	2022년	증감율	비 고
계	1,232	2,939	138.6	
지방세징수율제고	-751	-1,020	-35.8	
지방세체납액축소	2,422	1,037	-57.2	
경상세외수입확충	-313	1,142	464.9	
세외수입체납액축소	-126	1,780	1512.7	

- 지방세 징수율 제고에서 유일하게 인센티브를 받았고, 지방세 체납액 축소에서는 페널티를 받았지만 규모는 감소하였음. 그러나 세외수입 확충과 세외수입 체납액 축소 항목의 페널티 규모가 커, 전체적으로 보통교부세 배정에 불리하게 작용하였음
- 지방세징수율 제고항목은 t-2년도 징수율이 t-3년도 대비 증가(0.9507 → 0.9568)하여, 징수액 증가(88,806 → 92,939백만원)와 함께 1,020백만원 인센티브를 받았으며, t-2년도 목포시의 지방세징수율(0.9568)이 시 상위 1/2단체 평균 징수율(0.9628)보다 낮아 추가 인센티브는 받지 못했음
  - t-2년도 지방세징수율 시 평균이 0.9618이고, 최고는 과천시 0.9834이며 최저는 안산시 0.9311인바, 목포시의 지방세 징수율은 시 평균보다 낮았음
- 지방세체납액 축소 항목은 체납액 차액의 180%를 바로 수입액에 반영하는 항목인바, 체납액이 증가(8,207 → 9,066백만원)하여 1,546백만원의 페널티를 받았음

- 그러나 t-2년도 목포시의 지방세 체납징수율(0.4470)이 시 상위 누적 50%단체의 체납징수율(0.278)보다 높아 509백만원의 인센티브를 받음으로써 전년대비 페널티 규모를 57.2% 줄였음
- 경상세외수입확충 항목은 t-2년도의 3년간 경상세외수입 평균액이 t-3년도 보다 감소(8,547 → 7,857백만원)하였기에 1,142백만원 페널티를 받았음
- t-2년도 징수율(0.9746)이 시 상위 누적 50%단체의 세외수입 징수율(0.9871) 보다 낮아 추가 인센티브는 받지 못했음
- 세외수입체납액 축소항목은 지방세체납액 축소 항목과 같은 방식으로 수입액에 반영하는 바, 목포시의 세외수입체납액이 증가(2,388 → 3,019백만원)한데다 180% 할증을 받았기에 1,780백만원 페널티를 받았고 페널티 규모는 2021년 대비 1,512.7%로 급증하였음
- t-2년도 세외수입 체납징수율(-0.0607)이 시 상위 누적 50%단체의 세외수입 체납징수율(0.2106) 보다 낮아 추가 인센티브는 받지 못했음

## [평가]

- 2022년도 목포시 보통교부세 증감사유를 분석한 결과, 통계치 증감과 배분산식 변경 등 외생변수의 영향이 컸으나, 목포시의 노력으로 영향을 받는 내생변수에 의한 영향도 컸었음

- 기초수요 증가로 유리하였고, 기초수입 증가로 불리하였던 것은 외생변수에 기인한 것이었고, 보정수요가 시 평균보다 크게 증가하여 상대적으로 유리했던 것도 외생변수에 기인한 바가 컸음
- 자체노력수요 항목에서는 대부분 인센티브 증가 내지 페널티 감소로 유리하였던바, 행사·축제성경비와 지방보조금 절감 항목의 인센티브가 영향이 컸음
- 자체노력수입 항목에서는 지방세 징수율 제고 항목에서만 인센티브를 받았고, 나머지 항목에서는 페널티를 받았기에 더욱 체계적이고 과학적인 관리가 필요함이 드러남
- 보정수입액 항목 중 5대 세입의 정산분은 모두 2022년에 반영하여 이월분이 없었던바, 이는 2022년 보통교부세 재원이 급증하였기 때문임
- 그러나, 지방세 정산분의 규모가 급증한 것에서 알 수 있듯이, 행정안전부가 일방적으로 목포시의 기초수입을 추계하고 있으며, 코로나 사태 등으로 세입 추세 변화 단계로 진입하고 있기에 향후 보정수입 중 세입오차 정산분을 목포시가 내생변수 관리 차원에서 적극적으로 대응하는 것이 목포시 보통교부세 극대화에 직결될 것임



## 4. 목포시 보통교부세의 내생변수

### 가. 이론적 근거

- 보통교부세는 자치단체가 위치하는 지리경제적 여건에 따라 세입과 세출의 재정여건이 상이하기에 중앙정부가 자치단체간 재정력 형평화를 이루어줌으로써 자치단체간 경쟁이라는 지방자치의 이념을 달성하게 하는 정부간 관계론(Inter-Governmental Relations)의 중요한 정책수단임
- 자치단체의 재정력을 어떻게 정의하고 어떤 방식으로 산정하는가에 따라 보통교부세는 다양하게 배분될 수 있으나, 기본적으로 공식에 의해 배분되며, 지방비 부담이 없이 자치단체의 자주재원으로 활용되는 것을 핵심 특징으로 함
  - 재정력을 정의하는 기본 개념은 자치단체 간 양질의 행정서비스를 저렴한 비용(Better quality, less cost)으로 제공할 수 있도록 경쟁의 기회를 균등(equal opportunity)하게 해 주는 것과 자치단체의 제한된 자치권을 감안하여 전국 어디에서나 균질한 행정서비스를 담보할 재원을 확보해주는 개념으로 구분할 수 있음
  - 자치단체가 지방세에 대한 과세자주권 등이 확보되어 있을 경우 자치단체의 재정력 형평화를 통해 기회균등을 보장함으로써 자치단체 간 비용에 의한 서비스 차등화를 도모할 수 있을 것이며, 이 방식은 지방자치가 고도로 발달된 미국, 영국 등 서구 국가에서 활용하고 있는 제도임

- 반면, 3할 자치라고 통칭되는 바처럼 지방자치가 상대적으로 제한된 일본과 우리나라는 재원보장 방식을 택하고 있음

□ 우리나라 보통교부세제도는 자치단체의 행정운영에 필요한 재원을 교부하여 그 재정을 조정함으로써 지방행정을 건전하게 발전시키도록 함을 목적으로 운영되고 있음

○ 자치단체의 과세자주권이 제약된 상태에서 중앙정부는 자치단체가 일정한 수준의 행정서비스를 제공할 수 있도록 표준수준의 기본적 행정수행경비를 산출하고, 지방세 등 일반 재원수입으로 충당할 수 없는 부족분을 중앙정부가 교부하는 재원보장 방식을 택하고 있음

- 이 경우 문제점은 자치단체가 비효율적으로 세출예산을 운영하고, 스스로 세입증대를 위한 노력을 게을리 하여도 중앙정부가 보통교부세로 그 재원을 확보해 주기에 자치단체의 도덕적 해이(Moral hazard)가 발생하게 되는 점임

○ 따라서 보통교부세 산정공식에 자치단체가 세출예산의 비효율을 줄이고, 세입증대 노력을 게을리 하지 않도록 자치단체의 자구노력을 유도하는 방안이 포함되어 있음

- 기준재정수요액을 산정할 때 자치단체의 방만하고 비효율적인 세출예산 운영분을 단위비용 산정 과정 등에서 배제되도록 하거나, 그에 상응한 인센티브 내지 페널티를 부여하는 방식을 채택하고 있음

- 기준재정수입액 산정 시 자치단체가 세입증대 노력을 게을리하거나 혹은 적극적으로 노력하는 경우에 상응하여 페널티나 인센티브를 부여하는 방식을 시행하고 있음

○ 자치단체의 자구노력을 유도하는 보통교부세 산식은 우리나라의 현행 지방자치제 하에서는 필연적으로 항구적인 틀을 유지할 것이며, 나아가 향후 그와 같은 노력을 강화하는 방향으로 운영될 것이 전망됨

- 그러므로 보통교부세 산식에 투입되는 변수를 자치단체가 스스로 통제 내지 관리할 수 있는 내생변수와 그렇지 못한 외생변수로 구분하여 접근하는 방식은 자치단체가 보통교부세 배정 극대화를 추구하는 한 반드시 도입해야 할 정책방향임

## 나. 내생변수의 종류

□ 보통교부세 배정에 사용되는 통계 중에서 목포시가 통제할 수 있는 내생변수에 의해 산정되는 기준재정수요액과 수입액이 어느 정도 규모인지 파악하는 것이 중요

○ 제3장에서는 2020년부터 2022년도 보통교부세 배정분까지 기준재정수요액과 수입액 증감에 크게 영향을 미친 주요 항목들을 분석하였으나 이제부터는 내생변수 중심으로 분석할 것임

- 기초수요액은 통계 값의 변화, 회귀분석 산식의 변화, 단위비용이나 보정계수의 변화 등 외생변수에 기인하고 있음

- 기초수입액은 행정안전부가 세목별 다양한 추계방법에 따라 추계액을 도출하는 것이기에 목포시 입장에서는 전형적인 외생변수임

## (1) 보정수요 항목

□ 기준재정수요액 중 보정수요도 대부분은 기초수요액과 같이 산식, 표준행정수요액, 가중치의 변화 등 외생변수에 영향을 받으나 일부 항목은 목포시의 노력에 따라 증감에 영향을 주는 내생변수 항목들이 있음

○ 2022년부터 보정수요 중 시책수요 항목을 신설하여 각종 시책수요를 모아 두었는바, 이 중에는 목포시의 노력에 따라 수요액이 증감될 수 있는 내생변수 항목들이 있음

○ 2021년에 신설되어 2023년까지 반영하는 지역균형수요 중 일반행정부의 안전관리비(재난안전투자) 항목은 내생변수임

- 동종 자치단체별 1인당 안전관리비 표준행정수요액(851,527백만원)과 반영률(10%)은 외생변수이나 총예산 대비 안전·보건예산 비율은 목포시가 관리할 수 있음

<표 24> 2022년도 목포시 안전·보건예산 수요액(백만원)

총예산(A)	공공질서 및 안전(B)	보건(C)	비율((B+C)/A)	수요액
743,354	3,505	15,260	0.0252	2,150

- 목포시가 편성하는 공공질서 및 안전 분야 중 경찰, 재난방재·민방위, 소방부문 예산과, 보건 분야 중 보건의료와 식품의약품안전 부문 예산의 비중은 조정할 수 있기 때문이며, 2022년도 수요액은 2,150백만원으로 큰 규모였음

- 자치단체 간 협력 수요 항목은 2021년부터 자체노력수요에서 보정수요로 이관된 산식으로서 기관·시설 등의 공동 건립 및 운용과 관련된 t-2년도 목포시 자체재원 결산액 총액의 30%를 수요액으로 반영하는 내생변수임

<표 25> 목포시의 연도별 자치단체 간 협력 수요(백만원)

구 분	2021년	2022년	증감액	비 고
공동재원 결산액	5,440	5,149	-291	▽5.4%
시책수요액	1,632	1,545	-87	

- 대규모 비용이 소요되는 기관이나 시설의 공동 사용을 장려하기 위한 산식으로서 2023년까지만 반영할 예정이나 연장 여부는 미정임

- 미세먼지 수요 항목 중 목포시의 대기관련 결산액이 총액에서 차지하는 비중이 시의 환경보호비 표준행정수요액을 곱한 금액의 2% 중 60%를 수요액으로 반영함

- 시의 환경보호비 표준행정수요액과 반영률(2%) 그리고 시군 반영률(60%)은 외생변수이나 대기관련 결산액의 비중은 목포시가 조정할 수 있으므로 내생변수임

<표 26> 목포시의 연도별 미세먼지 수요(백만원)

구 분	2020년	2021년	2022년	비고
환경보호비 표준수요액(A)	2,766,789	3,100,448	3,500,297	
전체 비중(B)	0.609985	0.657927	1.224038	
목포시 결산총액(a)	634,551	655,468	743,354	
대기관련액(b)	2,821	1,944	3,740	
비중(C=b/a)	0.004446	0.002966	0.005031	
시책수요액(A*C/B*2%*60%)	242	168	173	

- <표 26>에서 보듯이 목포시가 대기관련 예산이 전체 총액에서 차지하는 비중을 증가시킬 경우, 여타 변수가 동일하다면 그만큼 시책수요액을 증액 반영시킬 수 있음
- 목포시가 대기관련 예산을 10억원 추가 증액할 경우 시물레이션 결과 9천만원 정도 수요액 증액 효과가 있는 것으로 분석됨
- 문화재보호구역에 대한 문화관광비와 군사시설보호구역에 대한 지역관리비는 해당 구역 면적에 목포시의 t-2년도 천㎡당 토지분 재산세를 곱한 금액을 수요액으로 산정함
  - 목포시의 해당 구역 면적은 동일하나 수요액의 연도별 증가율은 목포시의 천㎡당 토지분 재산세의 증가율과 동일한바, 결국 내생변수 수요액인 것임
- t-2년도 목포시의 비정규직 중 정규직으로 전환한 인원에 전국 공통의 1인당 정규직 전환비용을 곱한 금액을 수요액으로 반영함

- 정규직 전환 실적은 목포시의 의지로 조정할 수 있으므로 내생 변수이나 목포시는 해당 실적이 없음

## (2) 보정수입 항목

□ 기준재정수입액 중 기초수입과 보정수입 중 정산분을 제외한 지방세 등 5개 세입의 추계액은 목포시의 통제범위 밖에 위치하는 외생변수이나 5개 세입의 정산분은 내생변수임

○ t-2년도 추계액과 결산액의 차액인 정산분은 통상 2년의 시차를 두고 t년도의 보정수입액으로 반영되는바, 정산분의 규모가 클 경우 목포시의 재정안정성을 위협하는 요인이 되기에 내생 변수로서 목포시가 대응해야 하는 항목임<sup>5)</sup>

- 분석대상 기간 동안 징수교부금과 부동산교부세 정산분은 비교적 규모가 크지 않았지만, 지방세, 경상세외수입, 조정교부금 정산분은 목포시 보통교부세 결정에 심대한 영향을 미쳐 왔음

□ 추계오차는 2년 후에 동일한 금액이 정산되기에 문제가 없다고 하는 것은 명목 오차정산액만 감안한 것으로 중대한 착각임

○ 명목 오차정산액이 아니라 목포시가 실제 받는 보통교부세로 판단해야 하는바, 매년 달라지는 조정률 그리고 3년 이내 오차정산액을 어떤 비율로 분할 반영하는가에 따라 목포시가 받는 보통교부세의 규모가 달라지기 때문임

5) 지방교부세법시행규칙제7조제2항 : 정산분의 과다 과소에 따른 지방자치단체의 재정 충격을 완화하기 위하여 필요한 경우에는 보통교부세 증감률, 지방자치단체별 보통교부세 증감액 규모 등을 고려하여 3년의 범위에서 정산분을 분할 반영할 수 있다.

## (가) 조정률의 영향

- 매년 내국세의 19.24%로 확보되는 보통교부세 재원이 매년 전체 자치단체의 재정부족액을 충당해주는 비율을 조정률이라 하는 바, <표 6>에서 보듯이 매년 변화하게 됨
- 따라서 오차액을 동일 금액 그대로 2년 후 정산 반영한다 하더라도 매년 달라지는 조정률 때문에 실질적으로 정산되는 금액은 동일하지 않게 됨
  - 게다가, 단년도에 오차정산분을 반영하지 않고 이월 반영할 경우, 이월 반영된 연도의 조정률에 따라 전체적인 이익이나 손해에 직접적인 영향을 받게 됨
- 만약 2020년도 목포시의 지방세 추계를 100억원 과소추계하였다고 가정할 경우 2년 뒤인 2022년에 오차정산분 100억원을 어떻게 반영하는가에 따라 목포시의 보통교부세에 미치는 영향은 <표 27>에 예시로 정리되어 있음

<표 27> 2020년 100억원 과소추계 시 총손익 예시(백만원)

구 분	합계(손익)	2020년	2022년	2023년
조정률(예시)		80%	90%	75%
2022년:2023년				
100%:0%	-1,000	8,000	-9,000	
80%:20%	-700	8,000	-7,200	-1,500
50%:50%	-250	8,000	-4,500	-3,750
10%:90%	750	8,000	-900	-6,750



- 2020년에 100억원 과소추계된 것은 그만큼 기준재정수입액이 감소되어 재정부족액을 증가시켜 이익인 바, 2020년의 조정률을 적용할 경우 목포시 보통교부세는 8,000백만원 증액된 효과를 봄
  - 2년 뒤인 2022년에 과소추계되었던 금액 100억원을 정산하게 되는데, 기준재정수입액에 증액 반영함으로써 재정부족액이 감소되어 손해를 받는 바, 2022년 조정률을 적용할 경우 9,000백만원이 감소됨. 결국 2020년 이익액과 2022년 손해액을 합산하면 목포시는 1,000백만원 손해를 본 것임
- <표 27>에서 예시한 조정률은 다르게 예상할 수도 있지만 핵심 논점은 매년 조정률이 같을 수는 없기에 2년 뒤에 동일 금액의 오차정산액을 반영한다 하더라도 이익과 손해 발생은 필연적이라는 것임
- 따라서 목포시는 해당 연도의 조정률을 감안하여 손실 최소화나 이익 극대화의 선택을 하여야 보통교부세 극대화를 달성할 수 있게 되는 것임

#### (나) 분할 반영률의 영향

- 최근 행정안전부는 오차정산분을 단년도에 반영하지 않고 2~3개 년도에 분할 반영하는 자치단체 수가 많아지고 있는바, 분할반영률을 어떻게 하는가에 따라 두 가지 요인에 의해 직접적인 영향을 받게 됨

- 첫째, 오차정산분을 연도별로 분할하여 반영할 경우 각 연도의 조정률에 의해 목포시는 손해와 이익을 넘나들게 됨
  - <표 27>은 2022년에 오차정산분을 100% 반영하지 않고 2022년과 2023년에 80%:20%, 50%:50%, 10%:90%로 임의 분할 정산할 경우 각각의 이익과 손해의 전체 합계를 나타내고 있음
  - 분할 반영률의 변화에 따라 손해액 규모가 달라짐을 알 수 있는바, 2022년에 80%를 반영할 경우 700백만원 손해가 되나 10%만 반영할 경우 오히려 750백만원 이익을 볼 수 있음이 나타남
- 둘째, 당해연도에 오차정산분을 낮게 반영할수록 비록 다음 연도에 그만큼 이월 부담이 전가되기는 하지만, 당해연도에는 그만큼 목포시 보통교부세는 증가하게 된다는 사실임
  - 이는 목포시가 중요하게 고려해야 할 사항으로서, 다음 연도에 목포시가 받을 보통교부세 규모는 내국세 규모의 증감, 행정안전부의 제도 개선으로 인한 기준재정수요 및 수입액 변동 등이 어우러져 종합적인 영향을 받기에, 금년에 반영했어야 할 오차정산분이 다음 연도에도 동일하게 영향을 준다고 할 수 없음
  - 따라서, 목포시는 향후 연도별 재정소요 현황을 고려하여 당해연도와 다음 연도에 오차정산분 분할 반영률을 보통교부세 극대화 목표에 부합하게 결정하여야 함
- 요컨대, 매년 달라지는 조정률과 함께 분할 반영률이 목포시의 보통교부세 규모 결정에 직접적인 영향을 미친다는 사실임

□ 오차정산분의 분할 반영률이 목포시 보통교부세에 미치는 영향력이 어느 정도인지는 <표 28>에 정리되어 있음

○ 2022년도 목포시의 지방세 오차정산분의 분할 반영률 10%P가 1,224백만원이기에 반영률을 20%, 30% 등 어느 선에서 결정하는가에 따라, 보정수요 항목에서 제 아무리 수요 보강을 받아도 규모 면에서 영향이 대단히 미약함을 보여 줌

<표 28> 2022년도 목포시 지방세정산분 분할 반영률 영향

구 분	금 액	비 고
지방세 정산분 10%P	1,224	백만원
문화재보호구역 수요액	3	
군사시설보호구역 수요액	4	

- 2022년 목포시의 문화재보호구역 문화관광비는 3백만원, 군사시설보호구역 지역관리비는 4백만원 반영되었으나, 지방세 정산분 반영률을 10%P만 증감하여도 1,224백만원의 수입액이 증감되기에 이러한 항목의 보정수요액 반영은 의미가 사라질 정도로 강력함

□ 이와 같이 절대적인 영향력을 행사하는 오차정산분 분할 반영률에 대해 행정안전부는 일관된 기준 없이 불투명하게 운영하고 있음

○ <표 29>는 최근 4년간 행정안전부가 지방세 정산분을 분할 반영한 비율과 해당 자치단체 숫자를 정리한 것임

- 연도별로 분할 반영률 기준이 동일하지 않고 매년 바뀌고 있으며, 분할 비율을 적용하는 기준도 없고, 이러한 내용을 공개하고 있지도 않아, 결국 개별 자치단체별로 행정안전부가 임의로 보통교부세 규모를 정하여 주는 결과가 되고 있음

<표 29> 연도별 지방세 정산분 분할 반영률 추이

구 분	2019년	2020년	2021년	2022년
시군 수	157	157	157	157
100%반영	141(89.8%)	95(60.5%)	79(50.3%)	148(94.3%)
100% 이외 반영률	10% 10(6.4%) 40% 5(3.2%) 50% 1(0.6%)	20% 14(8.9%) 30% 10(6.4%) 40% 13(8.3%) 50% 23(14.6%) 80% 2(1.3%)	0.1% 1(0.6%) 5% 69(43.9%) 20% 7(4.5%) 30% 1(0.6%)	10% 3(1.9%) 30% 1(0.6%) 50% 5(3.2%)

- 행정안전부가 2022년부터 비로소 보정액과 적용액 란을 구분하여 분할 내용은 사실상 공개하고 있으나 대부분의 자치단체는 자기 자치단체에 오차정산분이 얼마나 발생하고, 이것이 어떻게 분할 반영되고 있는지 모르는 상태임
- (그림 2)는 행정안전부가 지방세 정산분을 2022년도에 전액 반영하지 않고 일부 이월한 자치단체(의정부, 안양, 평택, 안산시)를 간접적으로 공개하고 있음을 보여줌

(그림 2) 지방세 정산분의 분할반영 공개 사례

{2021년}						{2022년}						
단 체 별	시도세 징수교부금		지방세 정산분			단 체 별	시·도세 징수교부금		지방세 정산분			
	징수 교부금(H)	보정액 (H×0.8)	2019추계액 (I)	2019결산액 (J)	적용액 (J-I)×0.8		징수 교부금(H)	보정액 (H×0.8)	2020추계액 (I)	2020결산액 (J)	보정액 (J-I)×0.8	적용액
계	427,960	342,368	17,129,905	18,221,383	69,368	계	461,882	369,504	17,550,225	17,953,090	322,286	382,920
수 원	16,577	13,262	972,306	1,079,186	4,275	수 원	17,440	13,952	857,358	926,723	55,492	55,492
성 남	18,800	15,040	984,973	1,050,545	52,458	성 남	21,697	17,358	1,070,682	1,154,235	66,842	66,842
의정부	5,324	4,259	167,756	186,522	751	의정부	5,685	4,548	174,855	198,647	19,034	5,710
안 양	8,790	7,032	338,378	380,479	1,684	안 양	7,680	6,144	334,768	403,582	55,051	16,515
파 주	8,904	7,123	412,136	419,233	284	파 주	10,195	8,156	421,601	447,609	20,806	20,806
광 양	6,922	5,538	161,600	177,648	642	광 양	5,666	4,533	161,433	192,085	24,521	24,521
평택	14,409	11,527	448,214	573,040	4,993	평택	13,118	10,494	499,359	554,111	43,802	13,141
동두천	697	558	37,150	39,416	91	동두천	723	578	36,964	42,192	4,183	4,183
안 산	8,406	6,725	478,326	466,036	-1,966	안 산	11,142	8,914	521,206	478,865	-33,873	-16,937
고 양	20,236	16,189	589,267	601,200	477	고 양	17,229	13,783	691,831	644,012	-38,255	-38,255

- 그러나 여전히 분할 반영 비율이 어떤 기준으로 적용되고 있는지는 공개하지 않아, 자치단체의 재정력을 객관적으로 산정하여 이를 형평화함으로써 건전한 지방자치제를 육성한다는 보통교부세 제도 취지에 비추어 시급한 대책이 필요함

□ 이상의 분석에서 추계오차액을 2년 뒤에 정산하는 것은 결코 조삼모사가 아니라 조정률과 연도별 분할 반영 비율을 어떻게 적용하는가에 따라 실질적이고 직접적으로 목포시 보통교부세 규모에 영향을 미치는 것을 알 수 있음

- 행정안전부가 각각의 세입 항목에 대하여 어떠한 추계방식을 사용한다 하더라도 추계오차액은 반드시 발생할 수밖에 없어 내생변수로서 정산분 보정수입에 대한 목포시의 관심과 노력이 필히 요구되는 이유임

- 전년도의 오차 정산분을 내년도에 100% 정산할지, 내년도와 내후년도에 걸쳐 분할 정산한다면 분할 비율을 얼마로 정할 것인지의 현재년도의 오차 정산분을 알아야 판단 가능함
- 만약 현재년도의 오차 정산분이 과도하게 커 내후년도 목포시의 보통교부세 배정에 큰 영향을 미침에도, 전년도의 이월 반영분을 내후년도에 더 한다면 목포시는 더욱 불리한 영향을 받을 수 있기 때문임
  - 이와 같은 상황에서 자치단체 예산부서 공무원의 인위적인 노력만으로는 이와 같은 사항들을 파악할 수 없기에, 매년 전년도 세입결산이 지방의회에서 확정되면 자동으로 지능형 보통교부세 확충시스템에 의해 세입 정산분에 대한 내생변수 정보를 인지하고 목포시가 적절한 판단 및 대응을 할 수 있어야 함
- 목포시의 오차정산분의 분할 반영 여부에 대한 입장이 정해지면 매년 9월경 보통교부세 산정작업이 이루어지고 있는 행정안전부 교부세과에 요청 공문을 발송하면 됨

### (3) 자체노력 항목

□ 기준재정수요액 중 자체노력수요액과 기준재정수입액 중 자체노력수입액은 목포시가 노력함에 따라 증감에 영향을 줄 수 있는 전형적인 내생변수임

○ 자체노력분을 반영하는 것은 자치단체간 재정력 형평화라는 기본적인 보통교부세 제도 취지에 부합하지 않는 면은 있으나, 자치단체의 재정효율화와 자구노력 강화를 유도하는 정책목표를 달성하기 위해 정당성을 유지하고 있음

- 따라서 자체노력분은 중앙정부의 정책의지에 따라 반영률을 증감할 수 있으므로 각각 항목에서 목포시는 절대적으로 규모액을 관리할 수 있어야 함

○ 현재 자체노력분과 관련하여 해당 실·과에서 단절적으로 나름 노력을 기울이고는 있으나, 관련 부서와 연관하여 목포시 차원에서 종합적이고 체계적인 관리 노력을 하지 못하고 있음

- 보통교부세는 항상 동종자치단체를 비교하여 경쟁을 도입하고 있기에 목포시는 시 전체의 평균이나 최고, 최소의 통계 정보를 숙지하고 동종자치단체 내에서 목포시가 어느 정도 위치를 점하고 있는지를 아는 것이 자체노력분 증가에 유용함

- 내생변수에 대한 시계열 통계 정보와 향후 정확한 예측값을 활용할 경우 더욱 효과적인 보통교부세 증가로 연결될 수 있을 것임

## 다. 내생변수의 규모

□ 최근 3년간 목포시의 보통교부세 중 내생변수에 의해 결정된 규모가 <표 30>에 각 항목별로 정리되어 있음

○ 내생변수액은 목포시의 전체 기준재정수요액과 수입액 중 내생변수에 의해 결정된 것을 지칭하며, 여기에 각 년도 조정률을 적용한 것이 실제 목포시가 받을 수 있는 보통교부세 규모, 즉 내생교부세가 됨

<표 30> 목포시 연도별 내생변수액 내역(백만원)

구 분	2020년	2021년	2022년
합 계	20,023	16,286	29,255
보정수요액	249	3,817	3,875
보정수입액	9,860	3,873	15,869
자체노력수요액	3,587	4,984	4,532
자체노력수입액	6,327	3,612	4,979

- 목포시가 매년도 교부받은 보통교부세 중 내생교부세가 차지하는 비중이 결국 목포시의 노력에 의해 증액받을 수 있었던 보통교부세의 규모가 되는 것임
- 목포시 보통교부세가 외생변수에 의해 영향 받는 것은 타 자치단체와 비슷할 것이기에 목포시가 내생변수를 여하히 효율적으로 관리하느냐에 따라 보통교부세 증감에 직접적인 영향을 주게 될 것임



□ 내생변수액을 통상 자체노력수요액과 수입액만으로 인식하지만, 분석 결과 보정수요는 물론 보정수입의 규모가 상당히 컸고 또한 목포시 보통교부세 배정의 큰 특징이 되고 있음

○ 보정수요액 중 내생변수액은 문화재보호구역에 대한 문화관광비, 군사시설보호구역에 대한 지역관리비 그리고 재난안전투자에 관한 일반행정비, 정규직 전환 시책수요, 자치단체 간 협력사업 지역관리비, 그리고 미세먼지 대응 환경보호비가 대상임

○ 보정수입액 중 내생변수액은 지방세, 경상세외수입, 일반조정교부금, 징수교부금 그리고 부동산교부세의 정산분과 정산분이월액임

- 정산분 이월액의 경우 여타 세입의 정산분과는 달리 전년도 내생변수액에 포함하였음. 왜냐하면 익년도로 이월할 것인지, 하더라도 분할 비율을 얼마로 할 것인지를 결정한 것은 전년도에 이루어져야 하기 때문임

- 음과 양의 부호를 무시한 각 항목의 절대 값의 합임. 왜냐하면 음 혹은 양의 값으로 인해 목포시의 재정부족액의 증감에 미친 영향보다 수요는 수요대로 수입은 수입대로 보통교부세 규모에 미친 영향이 분석의 대상이기 때문임

○ 자체노력수요액과 수입액은 전형적인 내생변수액이며, 양자 중 보통교부세 배정에 더 큰 영향을 미치는 항목은 매년 상황에 따라 달라짐

- 보정수입액과 마찬가지로 규모는 부호를 무시한 절대 값의 합임. 양의 값이든 음의 값이든 목포시의 보통교부세 규모 결정에 미친 영향을 분석하기에 절대 값을 사용하는 것임
- 연도별로 자체노력수요액과 수입액은 큰 등락 추세를 보이고 있는바, 목포시는 반드시 효율적으로 관리함으로써 안정적인 보통교부세 배정으로 연결할 수 있어야 할 것임

□ 최근 3년간 내생변수액에 조정률을 반영한 내생교부세가 목포시 보통교부세에서 차지하는 비중이 <표 31>에 정리되어 있음

- 목포시의 내생변수 교부세 규모는 행정안전부가 보통교부세를 총액(Lump-sum)으로 교부하기에 의견상 분명하게 인식하기는 어렵지만, 행정안전부가 매년 발간 배포하는 「보통교부세 산정내역」을 분석할 경우 그 규모를 정확하게 파악할 수 있음
- 목포시의 내생변수액은 증감을 반복하는 등락 추세를 보이면서 전체적으로 감소하는 추세를 보임
- 목포시가 교부받은 보통교부세 중 내생변수액이 차지하는 비중은 2020년 7.35%, 2021년 5.65% 그리고 2022년 9.78% 수준이며, 규모도 2021년 120억원에서 2022년 252억원으로 높은 수준을 보이고 있음
- 매년 목포시 보통교부세가 외생변수에 의해 영향 받는 것은 타 자치단체와 비슷할 것이기에, 결국 내생교부세의 증감을 목포시가 잘 관리한다면 보통교부세 증대와 직결될 것임

<표 31> 목포시 연도별 내생교부세 비중(백만원)

구 분	2020년	2021년	2022년
내생변수액	20,023	16,286	29,255
조정률	0.8356331	0.7385106	0.8598974
내생교부세(B)	16,732	12,027	25,156
증감율(%)	-	-28.1	109.2
보통교부세(A)	227,739	212,888	257,246
비중(B/A, %)	7.35	5.65	9.78

- 내생변수액은 상·하한선이 정해진 것이 아니고 목포시의 내생 변수 관리노력에 따라 감소 추세를 증가 추세로 바꿀 수 있음은 물론, 규모도 증대시킬 수 있음
- 따라서 목포시는 1차적으로 내생변수의 효율적 관리를 통한 노력으로 보통교부세 극대화라는 목표를 거둘 수 있음이 분석 파악되었으므로, 지금까지 분석 결과를 시정운영에 적절히 반영하면 목포시 재정력 확충에 확실한 도움이 될 것임
- 다음 장에서는 이와 같은 분석 결과를 기초로 목포시가 보통교부세를 더 교부받기 위해 목포시가 구체적으로 어떻게 대응하여야 하는 지를 제안할 것임

## 5. 내생변수 관리를 통한 보통교부세 확충방안

- 보통교부세는 행정안전부가 내국세 수입의 19.24%를 재원으로 확보한 후, 자치단체의 신청이 아닌 일정한 산식에 의해 자치단체별 통계를 적용하여 일방적으로 교부하는 일반재원임
- 보통교부세 산식에 적용되는 모든 통계가 목포시의 통제 범위 밖에서 결정되는 외생변수는 아님을 그 동안의 분석 결과로 알 수 있음
  - 최근 3년간 목포시에 교부된 보통교부세 산식에서 내생변수를 찾아 종합 분석한 결과 내생변수의 비중이 목포시가 교부받는 보통교부세의 5.65% ~ 9.78%에 달하고, 규모 면에서는 120억원에서 252억원이나 되는 것으로 분석되었음
- 따라서 목포시가 보통교부세를 극대화하기 위한 구체적인 방안은 내생변수를 어떻게 효율적으로 관리하는가에 달려 있다는 인식을 기초로 접근하여야 함
  - 제4장에서 내생변수의 종류와 규모에 대한 분석 결과를 토대로 구체적인 담당 부서 도출과 이들을 연계한 시스템적 운영 방식을 목포시정에 도입함으로써 목포시의 보통교부세 극대화가 가능하게 되는 것임
  - 이하에서는 내생변수를 목포시가 효율적으로 관리 운영하여 보통교부세를 확충하는 방안을 중점 설명할 것임

## 가. 획기적인 인식 전환 필요

- 무엇보다도 보통교부세란 행정안전부가 통계와 산식에 의해 일방적으로 교부하는 재원이라는 인식에서 벗어나, 목포시가 내생변수를 효율적으로 관리함으로써 보통교부세를 증가시킬 수 있다는 점을 확고하게 인식하여야 함
- 보통교부세는 목포시 세입의 20% 내외의 규모를 차지하는 중요한 세입원이기에 관심도는 아주 높으나, 교부세 통계와 산식의 복잡성 및 불투명성 그리고 목포시 보통교부세의 90% ~ 94% 정도가 외생변수에 의해 결정되는 점 등으로 인해 대부분의 자치단체와 마찬가지로 사실상 후순위 업무로 처리되고 있음
  - 그러나 내생변수란 목포시가 통제 내지 관리할 수 있는 변수이기에, 목포시가 정책목표를 주도적으로 설정할 수 있고, 목표에 따라 집행상황을 관리하면 보통교부세 극대화가 달성 가능하다는 의미가 됨으로 무엇보다도 기존의 보통교부세에 대한 인식을 획기적으로 전환시켜야 함
- 제4장에서 분석한 결과에서 나타났듯이 목포시의 보통교부세 중 내생변수에 의해 결정되는 규모도 상당한 수준이기에 목포시가 시정운영에서 약간의 노력만 하여도 보통교부세 증액이라는 과실을 얻을 수 있을 것임
  - 보통교부세 산식이 t-3년도와 t-2년도의 통계를 사용하기에, 현재년도에 내생변수를 잘 관리하여 성과를 낼 경우 2년 뒤 보통교부세 증대로 연결된다는 인식 전환이 긴요한 것임

- 보통교부세 내생변수 접근법은 보통교부세 제도의 이론적 근거 및 산식의 내재적 한계 때문에 단기간이 아니라 항구적으로 유효한 수단이 될 것임
- 이론적 근거로는 우리나라의 보통교부세 산식은 기회균등 방식을 택한 서구형과는 달리 지방재정 자주권이 제약되어 있기에 재원보장 방식을 택하고 있다는 점임
  - 또한 내재적인 한계로는 기준재정수입액을 추계하여 산정하고 있어 결산액과의 오차 발생은 필연적이라는 점임
- 재원보장 방식을 택하고 있기에 자치단체가 세출예산을 비효율적이고 방만하게 운영하는 것과 세입증대 노력을 소홀히 하는 것을 방지하기 위하여 중앙정부는 기준재정수요액과 수입액 산정에 자치단체의 자구노력을 유도하는 산식을 채택하고 있음
- 지방자치제가 성숙되어 감에 따라 지방재정 운용의 자율성도 높아지나 그에 따른 책임성을 확보하기 위하여 지방재정의 효율성 제고 및 자구노력 강화를 중앙정부는 역점시책으로 추진하고 있음
  - 또한 행정안전부는 매년 자치단체의 협조가 필요한 중앙정부의 역점 정책을 보통교부세 배정산식 개선을 통해 반영하고 있으며, 중앙정부의 의도를 자치단체가 정확하게 인식할 수 있도록 배정산식의 단순화, 투명화를 위한 제도개선을 지속적으로 추진해오고 있음

- 자치단체의 자구노력 정도 및 중앙정부 시책 호응도에 따라 인센티브와 페널티를 부여하고 있으며, 향후 그와 같은 정책방향은 강화되었으면 강화되었지 약화될 여지는 미약하기에 목포시는 인센티브를 많이 받는 방향으로, 또한 페널티를 받지 않도록 하되, 받아야 하는 경우도 최소한 받도록 시정을 운영하여야 할 것임

□ 또한 보통교부세 기준재정수입액을 추계방식으로 산정하는 한, 결산액과 차액인 오차 정산분을 어떻게 정산하는가는 산식에 내재하는 필연적인 내생변수로서 목포시가 관리하여야 할 대상임

○ 목포시의 보정수입 중 오차 정산분을 어떻게 정산하는가에 따라 목포시 보통교부세 규모 결정에 엄청난 영향을 미치고 있음을 <표 28>에서 살펴보았음

○ 현실적으로 행정안전부가 오차 정산분 처리 기준을 명확하게 설정 공개하고 있지 않아 보통교부세 산식의 합리성과 투명성 제고 차원에서 우선적으로 개선되어야 할 과제는 분명함

- 그러나 매년 오차 정산분은 보통교부세 배정과정에서 행정안전부가 처리 방안을 결정하고 있기에 목포시는 내생변수로서 적극적인 관리 자세를 가져야 할 것임

○ 결국 목포시가 보통교부세 산식에 부응하여 내생변수를 효율적으로 관리 운영하는 것은 중앙정부 국정시책에 부응함으로써 중앙정부의 정책 효과를 높임과 동시에, 현행 산식 하에서 목포시 보통교부세 극대화로 연결될 수 있다는 인식을 가져야 함

- 각 내생변수 별로 목포시는 정책목표를 설정하고 관리하는 과정에서 합리적이고 과학적인 정책결정 기법의 도움을 받아 보통교부세 극대화를 달성할 수 있음
- 예측기법(Forecasting analysis)과 민감도 분석(Sensitivity analysis) 등의 정책분석 및 평가 기법은 목포시가 보통교부세 극대화를 달성할 수 있도록 내생변수를 효율적으로 관리할 수 있게 해 줌
  - 그 동안 목포시의 내생변수 업무는 각 실·과별로 단편적이고 독립적으로 수행되어 왔으나, 시스템을 통해 내생변수를 효율적으로 관리함으로써 내생교부세를 증액하는 것이 목포시의 확실한 보통교부세 확충방안이 될 수 있는 것임
- 본 보고서는 지방재정 최초로, 보통교부세 교부에 영향을 미치는 내생변수를 중심으로 목포시의 관련 실·과별 구체적 대응방안을 제시하여 목포시의 재정력 확충을 도모하고자 함



## 나. 목포시 지능형 보통교부세 확충시스템 구축

- 지능형 보통교부세 확충시스템은 새로운 기준재정수요 항목 신설 등 제도개선을 통한 외생변수 확충방식이 아니라, 현행 지방교부세법 등 관련 법령 하에 목포시가 내생변수 관리의 효율성을 제고함으로써 보통교부세를 확충하는 방안임
- 과일을 선별할 때 일일이 사람 손으로 선별하여도 소기의 목적을 달성할 수는 있지만, 과일 선별기를 활용할 경우 과일 선별의 효율성, 정확성 및 생산성을 높일 수 있어 결과적으로 수익을 제고할 수 있음
- 마찬가지로 목포시가 내생변수를 각 실·과별로 단절된 역량으로도 관리할 수도 있지만 시스템으로 종합 연계하여 과학적, 체계적인 관리를 하여 효율성을 높일 경우 실질적인 보통교부세 증액이 가능하게 된다는 것임
- 요컨대, 목포시가 자체적으로 내생변수에 의해 결정되어지는 지능형 보통교부세 확충시스템을 구축하여 운영해 봄으로써 목포시의 시정 운영이 보통교부세 배정과 직결되는 구조를 직접 파악하게 되어 목포시 보통교부세 극대화를 가능하게 함
- 보통교부세는 전전전년도와 전전년도 통계실적을 기초로 산정하기에 보통교부세는 과거 통계에 의해 주어지는 것으로 인식되어 왔으나, 지능형 보통교부세 확충시스템은 현재연도의 목포시정 성과를 2년 뒤 보통교부세 실적으로 직접 연결하기에 내생변수 성과관리에 대한 높은 관심과 노력을 확보하게 함

## (1) 실·과별 임무 부여

□ 2020년부터 2022년까지 목포시의 보통교부세 배분내역 및 사유를 분석한 결과, 내생변수와 관련된 업무를 담당하며 통계수치를 생산하는 부서는 10개 실·과로 도출됨

- 기획예산과, 자치행정과, 세정과, 보건위생과, 안전총괄과, 도시계획과, 건강증진과, 환경보호과, 도시문화재과, 의회사무국(의정팀)이며, 각 실·과가 담당하는 통계수치 및 이를 관리하는 요령은 다음과 같음

### ① 기획예산과

○ 관리 통계 : 7개 항목 19종

- 업무추진비 : t-2년도 업무추진비 결산액과 기준액
- 민간위탁금 : t-2년도 총결산액과 민간위탁금 결산액
- 보정수입 정산분 : t-2년도 지방세, 경상세외수입, 조정교부금, 시도세징수교부금, 부동산교부세 추계액, 조정교부금과 부동산교부세 결산액
- 행사·축제성 경비 : t-3년도 및 t-2년도 총결산액과 행사·축제성경비 결산액
- 지방보조금 : t-3년도 및 t-2년도 총결산액과 지방보조금 결산액
- 이월액 : t-1년도 예산현액 및 이월액
- 불용액 : t-1년도 불용액

※ t-3년도 및 t-2년도 총결산액은 중복됨

## ○ 관리 요령

- 업무추진비와 민간위탁금은 단년도 실적으로 자체노력 소요액을 결정하기에 결산액 대비 비중을 낮출수록 유리
- 행사·축제성 경비와 지방보조금은 전년도 결산액 비중 보다 현재년도의 결산액 비중이 낮아야 인센티브를 받을 수 있음. 즉 전년도 결산액 비중은 이미 알려진 상황이기때 이를 기준으로 업무를 추진해야 할 것임
- 보정수입 정산분은 관련 항목의 추계치는 이미 알고 있으므로 세정과 작업으로 전년도 결산액이 확정되면 정산분 규모를 파악할 수 있음
- 정산분을 반영할 경우 목포시의 보통교부세 배정에 미치는 영향을 다른 내생변수와 함께 종합적으로 검토하고, 필요할 경우 행정안전부에 2~3년간 분할 정산토록 요구함(지방교부세법시행규칙 제7조제2항)

## ② 자치행정과

### ○ 관리 통계 : 3개 항목 7종

- 인건비 : t-2년도 인건비 결산액과 기준 인건비
- 비정규직 전환 : t-3년도 및 t-2년도 비정규직 인원과 정규직 전환 인원 수
- 자치단체 간 협력사업 : t-2년도 기관·시설 공동 건립 및 운

## 용과 관련된 자체재원 결산액

### ○ 관리 요령

- 인건비는 단년도 실적으로 자체노력 수요액을 결정하기에 결산액 비중을 낮출수록 유리
- 비정규직 전환은 목포시의 전환 실적이 시 평균 전환비율 보다 높을 경우 단년도 성과로 인센티브 여부가 결정됨. 다만, 전년도 전환비용과 차액의 20%를 수요액으로 반영하고 있으나, 향후 행정안전부가 반영비율을 상향 조정할 수도 있음
- 현재년도 인근 자치단체와 기관·시설 공동 건립 및 운용과 관련된 목포시 자체재원 결산액의 30%를 수요액으로 보장 받음

### ③ 세정과

#### ○ 관리 통계 : 7개 항목 23종

- 재산세 토지분 : t-2년도 징수액, 징수면적(천㎡)
- 보정수입 결산액 : t-2년도 지방세, 시도세징수교부금 결산액
- 지방세 징수율 : t-3년도 및 t-2년도 지방세 부과액과 징수액
- 보정수입 결산액 : t-2년도 경상세외수입 결산액
- 지방세 체납액 : t-3년도 지방세 미징수액, t-2년도 불납결손액과 미징수액
- 경상세외수입 징수율 : t-2,3,4,5년도 경상세외수입(사용료, 수수료, 재산임대수입, 이자수입, 사

업수입) 징수액과 t-2년도 부과액

- 경상세외수입 체납액 : t-3년도 미징수액, t-2년도 불납결손액  
과 미징수액

#### ○ 관리 요령

- 재산세 토지분은 높을수록 관련 항목(문화재보호구역, 군사시설보호구역)의 보정수요액 증액에 유리함
- 전년도 보정수입 결산액 항목은 기획예산과에서 정산분 반영  
규모 판단에 활용됨
- 지방세 징수율은 전년도 통계수치를 이미 알고 있는 상황에서  
현재년도 업무를 추진하기에, 목포시 보통교부세 증감에 대한  
판단 및 그에 상응하는 조치를 사전에 할 수 있음
- 전년도 보정수입 결산액 항목은 기획예산과에서 정산분 반영  
규모 판단에 활용됨
- 지방세 체납액 그리고 경상세외수입 징수율과 체납액은 전년도  
통계수치를 이미 알고 있는 상황에서 현재년도 업무를 추진하  
기에, 목포시 보통교부세 증감에 대한 판단 및 그에 상응하는  
조치를 사전에 할 수 있음

#### ④ 보건위생과

#### ○ 관리 통계 : 1개 항목 1종

- 식품관련 예산 : t-2년도

○ 관리 요령

- 전체 예산 대비 식품관련 예산 비중이 높을수록 보정수요액이 증가하여 유리

⑤ 안전총괄과

○ 관리 통계 : 4개 항목 4종

- 경찰, 재난방재, 민방위, 소방관련 예산 : 각 t-2년도

○ 관리 요령

- 전체 예산 대비 경찰, 재난방재, 민방위, 소방관련 예산 비중이 높을수록 보정수요액이 증가하여 유리

⑥ 도시계획과

○ 관리 통계 : 1개 항목 1종

- 군사시설보호구역 : t-2년도, 천m<sup>2</sup>

○ 관리 요령

- 면적이 증가할수록 보정수요액이 증가하여 유리

⑦ 건강증진과

○ 관리 통계 : 2개 항목 2종

- 보건의료, 의약관련 예산 : t-2년도

○ 관리 요령

- 전체 예산 대비 보건의료, 의약 관련 예산 비중이 높을수록 보정수요액이 증가하여 유리

⑧ 환경보호과

○ 관리 통계 : 2개 항목 2종

- 대기 및 환경보호일반 부문 일반재원 총액 : t-2년도

○ 관리 요령

- 전체 예산 대비 대기 및 환경보호일반 부문 예산 비중이 높을수록 보정수요액이 증가하여 유리

⑨ 도시문화재과

○ 관리 통계 : 1개 항목 1종

- 문화재보호구역 면적 : t-2년도, 천m<sup>2</sup>

○ 관리 요령

- 면적이 증가할수록 보정수요액이 증가하여 유리

⑩ 의회사무국(의정팀)

○ 관리 통계 : 1개 항목 2종

- 지방의회경비 : t-2년도 지방의회경비 결산액과 기준액

○ 관리 요령

- 지방의회경비는 단년도 실적으로 자체노력 수요액을 결정하기에 결산액 비중을 낮출수록 유리

- 목포시의 보통교부세와 관련된 내생변수를 담당하는 부서는 기획예산과 등 10개 실·과이며, 내생변수 통계 종류는 29개 항목에 62개 종류로 도출되었음



## (2) 지능형 보통교부세 확충시스템 구축

### □ 시스템 구축 필요성

- 목포시가 내생변수 운영을 통해 보통교부세 확충을 단년도가 아니라 지속적으로 추구하고자 한다면, 10개 실·과에 산재한 업무를 다음과 같은 이유 때문에 시스템으로 구축할 필요성 있음

#### ① 관련 공무원의 인사이동

- 목포시의 보통교부세 교부액에 직접 영향을 미치는 업무는 기획예산과에서만 처리할 수 있는 것이 아니라 다수의 실·과에 분산되어 있음
- 각 실·과 업무담당자가 보통교부세 관련 업무를 부가 업무로 인식하는 상황에서 수시로 담당공무원이 바뀌면 업무의 연속성과 숙련도를 유지하기 어려워짐
- 따라서 보통교부세 관련 업무를 시스템화하여 담당자의 인사이동에도 불구하고 안정적으로 업무 수행이 가능하여야 함

#### ② 행정안전부의 연례적 제도개선

- 행정안전부는 국가 역점시책이나 지방재정의 효율성을 제고하기 위하여 보통교부세 배분산식을 매년 개선해 오고 있음

- 기준재정수요액 산정 과정에서 회귀식의 변경, 단위비용의 증감, 산식의 변경 등은 목포시에서 직접 대응할 사항은 아니나, 자체노력 부분에서 반영비율의 증감, 새로운 항목의 추가나 삭제 등을 지속적으로 반영하기 위해서는 시스템으로 대응해야 함

### ③ 목포시정 차원에서 종합적 대응

- 목포시가 보통교부세 교부액에 직접 영향을 미치는 내생변수가 29개 항목 62개 종으로 분산 다기화되어 있어, 기획예산과에서 종합적으로 상황을 판단할 수 있기 위해서는 각 실·과의 업무협조가 반드시 시스템으로 연결되어 있어야 함
- 파악된 내생변수 별로 파생되는 부수적인 하위 통계도 많은바, 각각의 하위 통계들에 대한 계량분석 및 예측 기법 적용, 그리고 상위 내생변수 항목들과의 연계성이 일목요연하게 체계적으로 연결되어야 함
- 각 실·과에서 시기별로 조치하는 내용에 따라 전체 보통교부세에 미치는 영향이 달라지기에 목포시정 차원에서 종합적으로 파급효과를 파악하고 대응할 수 있어야 함
- 특히 보정수입 중 정산분의 분할 반영은 행정안전부에 건의해야 할 사항이기에 건의 여부, 건의할 경우 분할률 등 정산 계획을 과학적으로 결정할 수 있어야 함. 그러나 각종 계량분석 기법 활용 및 적용은 목포시의 역량 한계를 벗어나기에 시스템의 도움을 받아야 함

## □ 지능형 보통교부세 확충시스템 개요

- 목포시만의 보통교부세 배정산식을 전산화하여 구축 운영하는 것이 바람직하나<sup>6)</sup> 아날로그 방식으로 추진할 경우 기획예산과에서 주도해야 할 것임
- 목포시의 보통교부세 증가 여부의 핵심은 각 실·과별 업무담당자가 생산하는 현재연도 내생변수 통계의 실적치임
  - 각 실·과 업무담당자는 단년도 변수이든, 전년도 대비 변수이든 보통교부세 증감 여부에 대한 기준을 매년 초에 관계 당사자들 간의 회의를 통해 결정하고 이를 연도 중 유용한 업무지침으로 활용할 수 있어야 함
  - 29개 항목 62종의 내생변수는 목포시 내생교부세 규모 결정에 직접적인 작용을 하지만, 관련된 각종 통계 분석도 중요하기에 발달된 각종 계량 기법의 도움을 받아 정확하고 합리적인 업무수행을 하게 됨
- 각 실·과별로 현재연도 내내 업무를 수행하는 과정에서 목포시가 내생변수에 의해 교부받게 될 보통교부세 규모를 항상 정확하게 추계할 수 있어야 함
  - 목포시의 주요 의사결정이 보통교부세 증감에 미치는 영향을 시뮬레이션을 통해 즉시 예측할 수 있게 됨으로써 효율적인 시정 운영이 가능함

6) 자치단체의 보통교부세 극대화를 위한 내생변수 관리시스템 및 운용방법(특허 10-2363248)

- 아날로그 방식 대신 디지털 방식으로 시스템을 구축할 경우 내생교부세 규모를 둘러싼 목포시의 제반 업무를 재설계하고 (Business Process Reengineering BPR), 이를 정보화함으로써 지능형 시스템을 구축하게 됨
  - 행정안전부에서 운영 중인 보통교부세 기초통계자료 시스템과 필요할 경우 공동활용 기반을 구축함으로써 데이터 주권 실현 가능
  - 내생변수 통계자료 통합관리 기능 구축
  - 통계자료별 증감 사유 관리 기능
  - 연도별 기초 통계자료의 정보 조회 기능
  - 지방세, 경상세외수입 및 추계오차액 등 과학적인 세수 예측
  - 각종 관련 통계자료의 이력관리 및 분석
- 행정안전부에서 사용 중인 보통교부세 기초통계자료 시스템은 통계자료 수집의 전산화가 목적인바 본 보고서가 제안하는 목포시의 지능형 보통교부세 확충시스템과는 전혀 관계 없음

#### 다. 지능형 보통교부세 확충시스템 운영 원리

- 지능형 보통교부세 확충시스템은 현재연도에 목포시 각 실·과 업무담당자가 내생변수를 효율적으로 성과를 관리하여 연도 말에 소기의 목표치를 달성하게 하는 것임
- 보통교부세 산식은 전전년도( $t-2$ 년도)의 통계를 전전전년도( $t-3$ 년도)의 통계와 비교하는 것이기에 목포시가 보통교부세 실적을 통보받을 때는 이미 과거의 실적이기에 업무담당자가 자신의 현재 일로 인식하기가 어려움
  - 그러나, 지능형 보통교부세 확충시스템은 전년도( $p-1$ )와 비교하여 현재년도( $p$ )에 내생변수를 효율적으로 운영 관리하여 유리한 실적을 달성함으로써 그 운영 성과를 내후년도( $p+2$ )의 보통교부세로 보상받게 하는 시스템임
    - 전년도( $p-1$ ) :  $t-3$ 년도의 통계치
    - 현재년도( $p$ ) :  $t-2$ 년도의 통계치
    - 내후년도( $p+2$ ) : 목표연도( $t$ 년도)
  - 비록 2년의 시차가 있어 현안 중심의 업무처리에서 순위가 밀릴 수는 있지만, 그럼에도 불구하고 이것은 자치단체가 보통교부세를 대하는 획기적인 사고의 전환인바, 목포시정의 성과와 보통교부세를 직접 연계시키게 되어 작게는 목포시의 재정확충으로, 크게는 중앙정부의 정책방향에 호응하는 효과를 거양할 수 있게 함

## □ 내생변수의 종류

- 현행 보통교부세 산식은 두 가지 방식을 택하고 있는바, 현재 년도의 내생변수 통계만으로 산정하는 경우와 전년도의 통계나 동종 자치단체의 평균 등과 비교한 실적으로 산정하는 경우로 대별됨
  - 전자는 절대적 내생변수로, 후자는 상대적 내생변수로 관리하게 되고, 상대적 내생변수는 비교 기준에 따라 3가지로 분류되는데, 각각 합리적이고 과학적인 관리기법을 활용하여 생산성과 효율성을 제고함으로써 보통교부세 극대화를 달성하게 됨
- 보통교부세 배정산식은 각 내생변수 별로 현재년도(p) 목표가 설정되는 단계에서 내후년도(p+2)에 목표시의 보통교부세가 어느 정도 증가 내지 감소하는지를 정확하게 예측함
  - 각 항목별로 월별, 분기별, 반기별 목표 대비 실적을 점검하여 목표 달성 여부를 판단하게 되며 필요할 경우 목표를 수정함으로써 전체적으로 목표시의 보통교부세 극대화를 달성하게 되는 것임

### (1) 절대적 내생변수의 운영 원리

- 절대적 내생변수는 목표시의 현재년도(p)의 실적에 의해 내후년도(p+2) 보통교부세 규모가 결정되는 변수임

○ 절대적 내생변수는 보정수요, 보정수입, 자체노력수요 그리고 자체노력수입 항목에 있음

- 문화재보호구역에 대한 문화관광비, 군사시설보호구역에 대한 지역관리비, 정규직 전환 시책수요, 재난안전투자에 대한 안전관리비, 자치단체 간 협력 수요, 인건비 건전운영, 업무추진비 절감, 지방의회경비 절감 항목이 절대적 내생변수에 해당됨

○ 주요 내생변수별로 지능형 보통교부세 확충시스템의 운영 원리는 다음과 같음

- 목포시의 보통교부세 내생변수가 파악되고 이를 담당하는 실·과 및 담당자가 확정되면 각 내생변수별로 현재년도(p)의 목표값을 정하게 됨
- 29개 내생변수 항목별로 정책목표 값을 설정하는 과정을 거쳐야 하는바, 내생변수 외에도 수 백 가지의 하위통계가 투입되나 이하에서는 안전관리비 항목에 대해서 개념 위주로 논의를 진행함<sup>7)</sup>

### (안전관리비 항목)

○ 목포시의 총예산 대비 공공질서 및 안전과 보건분야 예산의 비중을 시의 1인당 안전관리비 표준행정수요액을 곱한 금액 중 10%를 수요액으로 반영함

7) 자치단체의 보통교부세 극대화를 위한 자체노력수요 및 자체노력수입 중 내생변수의 합리적 운용시스템 및 그 운용방법(특허 10-2380378호)

$$E_{p+2}^{\omega} = \frac{B_p^{\omega}}{B_p} \times \tilde{\omega}_p \times 0.1 \quad (\text{식 7})$$

$E_{p+2}^{\omega}$  : 내후년도 안전관리비 기준재정수요액

$B_p$  : 현재년도 목포시 총예산

$B_p^{\omega}$  : 현재년도 목포시 안전·보건 예산

$\tilde{\omega}_p$  : 현재년도 시의 1인당 안전관리비 표준행정수요액

- 목포시가 공공질서 및 안전과 보건분야 예산( $B_p^{\omega}$ )을 어느 정도 편성할지는 목포시의 의사결정 사항으로 내생변수이며 그 비중을 높일수록 수요액은 증액되는 구조임
- 2022년 목포시는 2,150백만원의 수요액을 받았는바, 시의 평균 2,487백만원보다 낮았으며, 광양시가 최대(4,795백만원), 춘천시가 최소(1,604백만원)의 수요액을 받았음

<표 32> 2022년 시의 안전관리비 수요액(백만원)

평 균	표준편차	최 대	최 소	목 포
2,726.8	788.7	4,795(광양)	1,604(춘천)	2,150

- 2022년도 목포시의 안전관리비 비중은 <표 33>에서 보듯이 0.02524로 시 평균 0.032023보다 낮았으며, 광양시는 시 최고(0.05631), 춘천시는 시 최저(0.01884)의 비율을 보였음



<표 33> 2022년도 시의 안전관리비 비중 기술통계량

평 균	최 대	최 소	표준편차	목 포
0.032023	0.05631(광양)	0.01884(춘천)	0.00926	0.02524

- 이상과 같은 통계분석을 기초로 목포시가 목표로 세울 수 있는 내생변수 목표 비율은 2022년 목포시 비율(I, 0.02524), 2022년 시 평균(II, 0.032023), 시 최대 비율(III, 0.05631), 시 최소 비율(IV, 0.01884)로 상정해볼 수 있음
- 2022년도 1인당 안전관리비 표준행정수요액은 전년 대비 12.5% 증가<sup>8)</sup>하였으나 이하에서는 변동 없다고 가정하고 각각의 목표별 예상 기준재정수요액을 계산한 결과는 다음 <표 34>와 같음

<표 34> 2024년 목포시 안전관리비 수요액 예측(백만원)

2022년 목표 비율	I	II	III	IV
1인당 안전관리비 표준행정수요액	851,527			
2024년 기준재정수요액	2,150	2,727	4,795	1,604
추가 안전관리비	0	5,039	23,093	-4,760

- 추가 안전관리비는 기준재정수요액을 대안별로 받고자 할 때 목포시가 현재 안전관리비에서 추가로 증감해야 할 예산 규모를 표시한 것인바, 목포시가 대안II를 채택할 경우 안전관리비 예산 규모를 5,039백만원 증액하면 2년 후 교부받게 될 보통교부세 수요액은 2,727백만원이 된다는 것임

8) 2021년도는 757,025백만원임.

- 현재 안전관리비에서 추가로 예산을 편성하는 정도에 따라 추가로 얻게 되는 보통교부세 규모는 4가지 시뮬레이션 대안 이외에도 연속적으로 상응하여 산출될 수 있음

○ 목포시가 현재년도의 예산을 편성할 때 2년 뒤 보통교부세 수요액과 연결되는 구조를 파악하고 최대한 비율을 높게 안전관리 예산을 편성하면 될 것인바, 비록 2023년까지 한시적으로 유효하더라도 수요액 비중이 아주 높기에 적극 대응해야 할 내생변수라 하겠음

## (2) 상대적 내생변수의 운영 원리

□ 상대적 내생변수는 전년도 통계 대비 변화, 시 평균 대비 목포시의 실적 그리고 후년도의 통계 변화를 감안하여 보통교부세 규모가 결정되는 변수를 지칭함

○ 목포시의 보통교부세 규모에 큰 영향을 미치는 것은 절대적 내생변수보다 상대적 내생변수이므로 집중적인 관심과 노력이 요구되는 변수들이며, 이하에서는 전년대비, 동종단체 대비, 후년대비 변수들로 구분하여 설명할 것임

### ㉠ 전년 대비

○ 전년 대비 내생변수는 지방세징수율(±), 지방세 체납액 축소(±), 세외수입 체납액 축소(±), 세외수입 확충(±), 지방보조금 절감(±), 행사·축제성 경비 절감(±) 항목이 대상임

- 이하에서는 지방보조금 절감 항목을 중심으로 배정산식 운영원리를 설명함

### (지방보조금 절감 항목)

○ 지방보조금 절감의 자체노력수요액 산식은 다음과 같음

$$E_{p+2}^{\eta} = \left(1 - \frac{\eta_p}{Y_p} / \frac{\eta_{p-1}}{Y_{p-1}}\right) \times \eta_p \times 0.5 \quad (\text{식 } 8)$$

$E_{p+2}^{\eta}$  : 내후년도 지방보조금 절감 기준재정수요액

$\eta$  : 지방보조금 결산액

$Y$  : 총결산액

- 현재년도(p년도) 총결산액 대비 지방보조금 결산액의 비중이 전년도(p-1년도) 총결산액 대비 지방보조금 결산액의 비중보다 낮으면 괄호 내의 값이 양수가 되어 기준재정수요액을 증액하는 인센티브가 되며, 반대의 경우는 페널티가 되게 하여 지방보조금의 비중을 낮추도록 유도하는 산식임
- 산출되는 수요액 규모가 큰 관계로 행정안전부는 산출된 수요액의 50%만 반영하도록 하고 있어 외생변수에 해당함
- 내생변수는 현재년도에 총결산액 대비 지방보조금의 비율인바, 목포시가 이것을 어느 정도 목표로 달성하는가에 의해 내후년도 목포시의 지방보조금 절감 기준재정수요액이 결정되는 것임

- 2022년 시의 지방보조금 절감 기준재정수요액은 <표 35>에서 보듯이 목포시는 2,079백만원 인센티브를 받았던바, 시 평균 1,131.6백만원 인센티브보다 높았음. 순천시의 최대(5,655백만원) 인센티브와 서산시의 11,799백만원의 페널티를 비교하여 볼 때 목포시가 노력하기에 따라 인센티브의 여지가 많음

<표 35> 2022년 시의 지방보조금 절감 기준재정수요액(백만원)

평 균	표준편차	최 대	최 소	목 포
1,131.6	2,645.6	5,655(순천)	-11,799(서산)	2,079

### ○ 현재년도 목포시의 지방보조금 비율( $\frac{\eta_p}{Y_p}$ ) 목표

- 목포시가 현재년도의 지방보조금 비율을 정하기 위해서 목포시의 과거 2008년부터 2020년까지 13년간 지방보조금 비율의 내용을 살펴보면 <표 36>과 같음

<표 36> 목포시의 지방보조금 비율 추이(백만원)

평 균	최 대	최 소	표준편차	비 고
0.0761	0.1706(2011년)	0.012(2020년)	0.05351	

- (그림 3)에서 보듯이 2011년의 지방보조금 비율이 가장 컸으나 이후 점차적인 하락 추세를 보이고 있음

(그림 3) 목포시의 지방보조금 비율 추이



- 2022년도 시의 지방보조금 비율 평균은 0.02321로 목포시보다 높았으며 최소는 남양주시의 0.0088 그리고 최고는 안동시의 0.0497이었음

<표 37> 2022년도 시의 지방보조금 비율 기술통계량

평 균	최 대	최 소	표준편차	비 고
0.02321	0.0497(안동)	0.0088(남양주)	0.00917	

### ○ 2024년도 지방보조금 절감 기준재정수요액( $E_{p+2}^n$ ) 전망

- 목포시가 선택할 수 있는 현재년도 지방보조금 비율을 구분하여 시뮬레이션을 해 볼 수 있는바 그 결과는 <표 38>에 정리되어 있음. 단 2022년 총결산액은 전년대비 10% 증가한 것으로 가정함<sup>9)</sup>

- I : 2021년도와 동일한 수준(0.0120)
- II : 2021년보다 0.002P% 감소 비율 적용(0.010)
- III : 2022년 시 평균 지방보조금 비율 적용(0.023215)
- IV : 2022년 시 최소 지방보조금 비율 적용(0.0088)

<표 38> 2024년 목포시 지방보조금 절감 수요액 예측(백만원)

2022년 보조금비율 목표	I	II	III	IV
2021년 지방보조금 비율	0.0120			
2022년 총결산액(+ 10%가정)	1,051,171			
2022년 지방보조금	12,570	10,512	24,403	9,250
2024년 기준재정수요액	0	861	-11,487	1,221

- 2021년도의 지방보조금 규모가 11,427백만원이었기에 대안 II의 비중을 선택한다면 861백만원 정도의 수요액 증액이 가능한 것을 감안하여 목포시는 현실적으로 달성가능한 지방보조금 비중을 선택할 수 있을 것임
- 이 항목이 의미하는 바는, 무조건 지방보조금을 감소할 것을 요구하는 것이 아니라 총결산액 대비 비율에 의해 수요액이 결정되는 것이기에 목포시가 지방보조금 사업을 전면 검토하여 비율을 적절하게 관리한다면 충분히 더 많은 인센티브를 얻을 수 있다는 것임

9) 2022년 당초예산을 편성할 때 총결산액이 전년대비 몇 % 증가할 것인지는 알 수 있어, 각 대안별로 지방보조금 예산규모는 도출될 수 있음.

#### ㉔ 동종단체 대비

- 대부분의 상대적 내생변수는 목포시의 전년대비 현재년도의 실적을 기초로 하여 기준재정수요액과 수입액을 산정하나, 행정안전부는 동종 자치단체간의 경쟁을 통한 세출의 효율화 및 세입증대노력을 유도하기 위하여 추가적으로 동종단체와 비교한 산식을 채택하고 있음
  - 대상은 보정수요 중 미세먼지 시책수요(+), 자체노력수입 항목 중에는 지방세징수율 제고(+), 지방세체납액 축소(+), 세외수입 확충(+), 세외수입 체납액 축소(+) 항목에 인센티브를, 그리고 자체노력수요 항목 중에는 민간위탁금 절감(-) 그리고 예산집행노력(-) 항목에는 페널티를 적용함
- 자체노력수입액 항목에서 반영하고 있는 동종단체 대비 항목과 실시 연도별 기준은 다음 <표 39>와 같음
  - 지방세징수율 상위 1/2단체 평균과 세외수입 상위 1/2단체 평균 징수율을 상대적으로 적용한 기간이 오래 되나, 지방세체납액 상위 1/2단체와 세외수입 체납 상위 1/2단체 평균 징수율은 2021년부터 시행된 제도임

<표 39> 동종단체 대비 자체노력수입 항목 중 연도별 기준

구 분	지방세징수율 상위1/2단체 징수율	지방세체납액 상위1/2단체 징수율	세외수입 상위1/2단체 평균징수율	세외수입 체납 상위1/2 평균징수율	비 고
2020년	0.9628	0.0278	0.9871	0.2106	
2019년	0.9658	0.4176	0.8688	0.3349	
2018년	0.9658	-	0.9913	-	
2017년	0.9635	-	0.9924	-	
2016년	0.9620	-	0.9924	-	
2015년	0.9594	-	0.9918	-	
2014년	0.9641	-	-	-	

- 자체노력수요액 항목에서 반영하고 있는 동종단체 대비 상대적  
내생변수 항목과 항목별로 적용했던 연도별 기준은 다음 <표  
40>과 같음

<표 40> 동종단체 대비 자체노력수요 항목 중 연도별 기준

구 분	민간위탁금 상위1/3단체 평균비율	동종단체 평균 불용률	동종단체 평균 이월률	비 고
2020년	폐지	0.0334	0.0774	중위
2019년	0.0619	0.0429	0.1266	
2018년	0.0675	-	-	
2017년	0.070	-	-	
2016년	0.075	-	-	
2015년	0.086	-	-	
2014년	0.094	-	-	



- 동종단체 평균 불용률과 이용률을 적용한 것은 2021년부터이며, 민간위탁금 상위 1/3단체 평균을 적용한 것은 2016년도(t-2년도는 2014년) 보통교부세 배정부부터 채택한 제도이나 2022년부터 폐지함

○ 목포시는 예산집행노력 중 이월액에서 동종단체 대비하는 이 제도에 의한 불이익을 보고 있어 이를 중심으로 설명할 것임

### (예산집행노력 이월액 항목)

○ 예산집행노력 이월액 수요는 중위 단체의 이월률보다 클 경우 페널티를 부여하는 것으로 산식은 다음과 같음

$$E_{p+2}^{\delta^*} = (\bar{\delta}_p - \delta_p) \times B_p \times 5\% \quad (\text{식 9})$$

$E_{p+2}^{\delta^*}$  : 내후년도 예산집행노력 이월 기준재정수요액

$\bar{\delta}_p$  : 현재년도 시 중위단체 이월률

$\delta_p$  : 현재년도 목포시 이월률

$B_p$  : 현재년도 목포시 예산현액

- 현재년도 목포시의 이월률이 시 중위단체 이월률보다 높으면 괄호 안이 음의 값이 되어 수요액이 줄어드는 페널티를 받게 되는바, 2022년부터 인센티브는 적용하지 않음
- 내생변수는 현재년도 이월률( $\delta_p$ )이며, 현재년도 시 중위단체 이월률은 시 평균이 아닌 중위단체 이월률을 택함

○ 2022년의 경우 시 중위단체 이월률이 0.0774인바, 목포시는 그보다 높은 0.0871이었기에 페널티 521백만원을 받았음

- 페널티를 받은 자치단체 중 최고인 원주시는 4,642백만원을, 최저인 계룡시는 4백만원의 페널티를 받았으며, 평균 1,090백만원의 페널티를 받았음

○ 2024년도 예산집행노력 이월액 기준재정수요액( $E_{p+2}^{\delta*}$ ) 전망

- 현재년도의 이월률은 내생변수로서 목포시가 노력하는 정도에 따라 변화시킬 수가 있지만, 현재년도의 시 중위단체 이월률이 어느 정도일지 알아야 2024년 기준재정수요액을 전망할 수 있음.<sup>10)</sup> 현재년도 예산 현액은 작년말에 목포시 의회에서 의결된 현재년도의 예산액을 사용하면 됨

#### < 현재년도 시 중위단체 이월률 추계 >

- 이 제도가 도입된 2021년과 2022년도 예산집행노력 이월률의 변화 내용을 살펴보면 <표 41>과 같음

<표 41> 시 예산집행노력 이월률 기술통계량

연도	평 균	중위값	표준편차	최 대	최 소	목 포
2022	0.07552	0.0774	0.026197	0.1361 (안성)	0.0084 (평택)	0.0871
2021	0.12656	0.1298	0.036657	0.2046 (안성)	0.0439 (부천)	0.1058

10) 중위률은 목포시가 파악하기 어려운 통계이기에 목포시가 결정하는 내생변수와는 달리, 고급 통계 분석을 활용하여 통계값을 예측해야 하는 변수는 외부 컨설팅을 받으면 유리할 것임.

- 이월률의 2022년 평균, 중위값, 최대 및 최소값 그리고 목포시의 수치가 2021년 대비 감소하고 있어 행정안전부가 자치단체의 이월률을 감소하고자 하는 정책 목표가 달성되고 있음을 알 수 있음

○ 목포시가 전년도 이월률을 유지할 경우(I), 그리고 시 중위단체 이월률을 달성할 경우(II)의 수요액 페널티 규모를 <표 42>에 정리하였음. 단 2022년 예산현액은 전년대비 10% 증가한 것으로 가정함

- I : 전년도 목포시 이월률(0.0871)
- II : 시 중위단체 이월률(0.0774)

<표 42> 2024년 목포시 예산절감 이월 수요액 예측(백만원)

2022년 이월률 목표	I	II
시 중위단체 이월률	0.0774	
2022년 예산현액	1,231,456	
2022년 이월액	107,251	95,314
2024년 기준재정수요액	-597	0

○ <표 42>의 분석결과에 따라 목포시의 예산절감 이월률 정책 방향이 도출됨

- 예산절감 이월률은 인센티브가 없고 페널티만 적용하는 항목이기에 목포시는 페널티를 최소화하는 쪽으로 노력해야 함

- 대안 I의 경우 전년 수준의 이월률을 보일 경우 597백만원의 페널티를 받고, 대안 II는 시 중위단체 이월률을 달성했을 경우 페널티가 없음을 보여줌
- 이 항목 관리요령은 이월액이 없어야 페널티를 받지 않는 것이 아니라, 대안 II의 경우 이월액이 전년대비 1,437백만원 증가하였음에도 페널티를 받지 않을 수 있기에 시 중위단체 이월률을 기준으로 목포시의 이월률을 관리하는 것이 관건임을 알 수 있음

#### ㉔ 후년 대비

- 매년 6월경 전년도 세입 징수실적이 결산액으로 확정됨에 따라 전년도(p-1년도) 추계오차 정산분을 행정안전부는 내년도(p+1년도) 보통교부세 산식에 최종적으로 반영하게 됨
  - 매년 상반기에 목포시는 전년도 세입결산 작업을 완료되면 당초 행정안전부가 전년도 기초 및 보정수입으로 추계했던 금액과의 차액을 정산분으로 확정할 수 있음
- 전년도(p-1년도)의 기초 및 보정수입액을 행정안전부가 일정한 산식에 의해 추계한 금액을 사용하였기에 사후 결산액과의 오차액은 필히 발생할 수밖에 없음
  - 그러나 오차 정산분의 규모가 기대 이상으로 목포시 보통교부세 규모에 영향을 미치는 경우가 많아 목포시 재정의 안정성을 해칠 우려가 크고, 특히나 목포시가 받게 되는 재정충격의 귀

책사유와 목포시는 전혀 무관하기에 행정안전부는 목포시의 오차정산분의 균분 반영 요청에 반드시 응해야 할 법적 도의적 책임을 지게 됨

- 지방세, 경상세외수입, 조정교부금, 징수교부금, 부동산교부세의 오차 정산분이 대상임

## ① 지방세 오차정산분 항목

○ 전년도 지방세 오차정산분의 기준재정수입액 산식은 다음과 같은 선결조건에 기초하여 (식 10)과 같이 도출하였음

- 목포시는 지방세 오차정산분과 관련하여 다음 두 가지를 결정해야 함<sup>11)</sup>

① 정산분을 분할 반영할지 여부

② 분할 반영할 경우 분할 비율은 어떻게 할지

$$\epsilon_{p-1}^t = I_{p+1}^t [n\% \times \epsilon_{p-1}^t] + I_{p+2}^t [(100-n)\% \times \epsilon_{p-1}^t] \quad (\text{식 10})$$

$\epsilon_{p-1}^t$  : 전년도 지방세 오차정산액

$I_{p+1}^t$  : 내년도 지방세 오차정산액 기준재정수입액

$I_{p+2}^t$  : 내후년도 지방세 오차정산액 기준재정수입액

$n\%$  : 분할 반영비율( $0 < n \leq 100$ )

11) 자치단체의 보통교부세의 보정수입 중 정산분 반영의 합리성을 제고하는 내생변수 관리시스템 및 운용방법(특허 10-2380377호)

- 전년도(p-1년도) 지방세 추계오차액은 2년 뒤 지방세정산분 기준재정수입액( $I_{p+1}^t$ )으로 반영되는바, 통상 100% 반영하기에 (식)의 후항은 0이 되어 (식 11)과 같이 됨

$$I_{p+1}^t = \epsilon_{p-1}^t \quad (\text{식 11})$$

○ 그러나 p+1년도에 한꺼번에 반영할 경우 재정충격 등으로 재정 안정성을 해칠 우려가 있다고 판단되면 내년도(p+1년도)와 내후년도(p+2년도)에 분할하여 반영하게 되는바, 분할 반영비율도 결정해야 함

- 이를 결정하기 위한 필요조건은 현재년도 결산액을 알아야 함. 내후년도(p+2년도)에 정산 반영할 현재년도 지방세 오차정산분 규모가 어느 정도일지를 판단할 수 있어야 하기 때문임
- 보통교부세 배정에 사용되었던 목포시의 현재년도의 수입액은 이미 행정안전부가 추계하여 사용하였기에 현재년도 결산액만 추계하면 내후년도의 정산분도 계산할 수 있음
- 작년도의 정산분을 2년간 분할 반영한다는 것은 내년도(p+1)와 내후년도(p+2)에 나누어 반영하는 것이기에, 내후년도에 정상적으로 반영될 현재년도의 정산분 규모가 분할 반영 여부를 결정하는데 핵심 변수가 됨

□ 현재년도(2022년)에 보통교부세 배정에 반영해야 할 목포시의 2020년도 지방세 오차정산분은 12,243백만원으로 <표 21>에 정리되어 있음

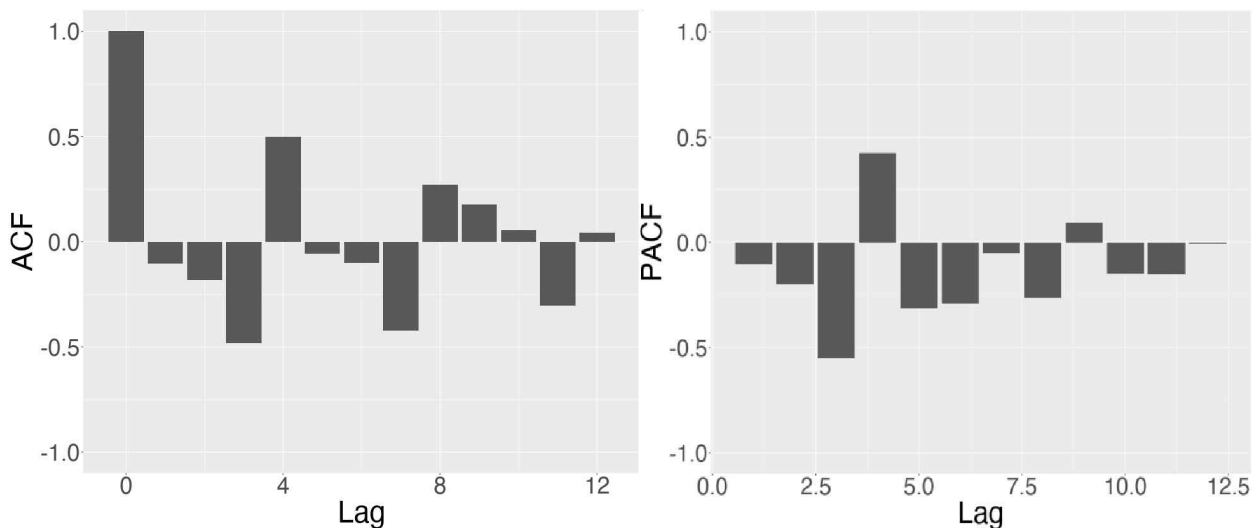
- 2022년도 한 해에 모두 반영하기에는 규모가 크기에 2023년으로 분할하여 이월 반영하고자 하더라도 2023년에 반영해야 할 2021년 지방세 오차정산분 규모가 어느 정도인지 알아야 함
- 이미 행정안전부가 사용한 2021년도 목포시 지방세 추계액은 확정되어 있기에 2021년도 지방세 결산액만 알면 정산분 규모를 판단할 수 있음
- 목포시의 2021년 지방세 결산액은 2022년 상반기 중 목포시 의회가 확정하면 알 수 있지만, 행정안전부가 기준재정수입액 산정시 반영하는 지방세 결산액과는 차이가 있고, 이것은 “2023년 보통교부세 산정내역” 이 발간 배포되는 2023년 4월경이라야 알 수 있기에 추계하여 판단할 수밖에 없음
- 2021년 지방세 결산액은 2020년까지의 목포시 지방세 결산액 실적을 기초로 추계할 수 있는바, (그림 4)에서 보듯이 2004년부터 2020년까지 목포시 지방세입은 상향 추세를 보임

(그림 4) 목포시 지방세 결산액 추이(백만원)



- 비선형 방식으로 Box-Jenkins의 ARIMA 모델을 적용하기 위해 각 년도의 결산액을 로그(log)값으로 변환 후 차분을 구해 자기상관성(ACF, Auto Correlation Function)과 편자기상관성(PACF, Partial ACF) 검증으로 오차의 분산안정성을 확인함

(그림 5) 목포시 지방세 결산액의 회귀검증



- 모형추정은 ARIMA(p, d, q)를 이용해 아카이케 기준(AIC Akaike Information Criteria), Ljung-Box 테스트 등 검정통계를 분석한 결과 MA(3) 모델을 채택하고, 이 모델에 의한 목포시의 2021년 지방세 결산액은 95% 신뢰구간에서 110,102백만원임<sup>12)</sup>(104,640 ~ 115,849백만원)
- 여기서 사용한 추계는 구간추정 방법이기때 최대 및 최소 오차정산분을 파악하여 분할 반영 여부를 결정할 수도 있으며, 향후 빅데이터를 활용한 보다 정확한 추계가 가능하면 점추정을 활용할 수도 있을 것임

12) 2021년 실제 지방세 결산액은 131,685백만원인바, 2023년도 목포시 보통교부세 배정에 큰 영향을 미칠 것으로 예상됨.



## ○ 2023년도 지방세정산분 기준재정수입액( $I_{p+1}^t$ ) 전망

- MA(3) 모델로 추계한 2021년 결산액을 사용하여 2021년 보통교부세 배정에 사용했던 추계액과 계산한 10,130백만원이 2023년에 지방세 오차정산분으로 반영해야 할 규모로서, 전년에 비해 줄어들었지만 여전히 큰 규모임
- 2022년도에 반영해야 할 2020년도의 지방세 오차정산액 12,243백만원 중 50%만 반영하고 나머지는 2023년으로 이월할 수도 있으나, 2023년에 반영해야 할 2021년도 지방세 오차정산분 역시 10,130백만원으로 크기에 2002년도 오차정산분은 2022년에 100%반영하는 것이 목포시 보통교부세 극대화에 부합하는 것으로 판단할 수 있음

<표 43> 2022년 목포시 지방세수입 오차정산액(백만원)

구 분	오차 정산액 ( $\epsilon_{p-1}^t$ )	2022년 반영 ( $I_{p+1}^t$ )	2023년 이월 ( $I_{p+2}^t$ )	비 고
합 계	22,373	12,243	10,130	
2020정산분	12,243	12,243(100%)	0	
2021정산분	10,130		10,130	

- 2021년도 지방세 오차정산분 10,130백만원을 2023년에 모두 반영할지, 아니면 2023년과 2024년에 걸쳐 반영할 것인지는 후년 대비 상대적 내생변수 관리 절차를 다시 밝음으로써 판단하여야 할 것임

## ② 경상세외수입, 조정교부금, 징수교부금, 부동산교부세 정산분

- 지방세 정산분에 대한 시스템에 의한 분석 검토 과정은 경상세 외수입, 부동산교부세, 조정교부금 그리고 징수교부금의 경우에도 동일하게 시스템을 적용하여야 함
- 통상 징수교부금과 부동산교부세의 정산분은 영향이 미미하여 분할 반영하는 경우가 거의 없지만, 경상세외수입과 조정교부금 정산분은 지방세 정산분과 함께 고려해야 할 중요 항목들임

### (3) 종합 시뮬레이션

#### □ 각 내생변수 항목별 현재년도 정책목표 도출

○ 지방세징수율 항목의 경우처럼 각 내생변수 별로 전년도 실적치를 기초로 하여 합리적이면서 실현가능한 정책목표 대안을 도출

- 각 내생변수 별 정책목표 대안을 대입하면서 민감도 분석(Sensitivity analysis)을 통해 (식 12)에 의거 내생변수 재정부족액 극대화를 가능케 하는 최적의 정책목표 값들을 확정해 나감

$$Max(\sum_i E_i - \sum_j I_j) \quad s.t \quad \sum E_i - \sum I_j \geq 0 \quad (\text{식 12})$$

- 보통교부세 배정산식에는 29개 항목 62개 종류의 통계는 물론, 내생변수 통계를 뒷받침하는 하위 통계도 다양하게 활용해야 하기에 이들도 시뮬레이션 과정에서 적용 분석되어야 함

○ 지방보조금 절감율 항목의 경우 절감율 목표치에 따라 기준재정수요액의 규모가 결정되듯이, 절대적 내생변수는 물론 상대적 내생변수 항목들에 대해서도 동일한 시스템이 작동됨

- 각각의 내생변수 별로 최적의 목표값을 찾기 위한 노력을 하는 과정에서 전체적으로 목포시의 보통교부세 수준 결정에 어떻게 영향을 미치는지도 함께 검토할 수 있어야 하는바, 지능형 보통교부세 확충시스템은 이를 가능하게 해줌

## □ 내생변수 항목들 간의 목표조정을 통한 재정부족액 극대화

- 목포시의 보통교부세 극대화는 목포시의 재정부족액 극대화를 통해 가능하게 되며, 재정부족액 극대화는 내생변수 기준재정 수요액( $E_i$ )과 내생변수 기준재정수입액( $I_j$ ) 차이를 극대화함으로써 가능함
  - (식 12)는 중요한 함의를 갖는바, 목포시가 보통교부세 극대화를 위해서 수요액은 증가, 수입액은 감소시키는 것이 원칙이나, 수요액이 감소되어야 할 경우는 수입액도 그만큼 더 감소시키고, 수입액이 증가되어야 할 경우는 수요액도 그만큼 더 증가시킴으로써 재정부족액 크기를 유지한다면 보통교부세 극대화가 가능하다는 의미가 도출되기 때문임
  - 예컨대, 지방세징수율은 전년도보다 증가하면 인센티브를, 감소하면 페널티를 받으나, 지방세징수율이 계속 증가할 수는 없으며, 아무리 증가하여도 1을 초과할 수는 없기에 페널티를 받아야 할 년도는 필연적으로 존재하게 됨
- <표 44>는 목포시의 보통교부세 내생변수를 절대적 및 상대적 내생변수, 그리고 상대적 내생변수를 전년 대비, 동종 대비, 그리고 후년 대비로 구분하여 각각의 기준재정수요액과 기준재정수입액<sup>13)</sup>을 종합한 것임

13) 각 항목의 수치는 가상치임

<표 44> 목포시 내생교부세 전략률

1. 절대 내생변수 가. 단년 기준	탄력세율적용	0
	지방세감면액축소	0
	지방세감면액축소(법정)	0
	문화재보호구역	4
	자연환경보전지역	29
	상수원보호구역	-
	수변구역	-
	백두대간보호구역	-
	개발제한구역	-
	군사시설보호구역	857
	인건비건전운영	1,957
	지방의회경비 절감	60
	업무추진비 절감	241
	안전관리비	3,493
	소계	6,642
2. 상대 내생변수 가. 전년 대비	지방세징수율	-889
	지방세채납액	4,018
	경상세외수입확충	-448
	세외수입채납축소	29
	행사축제성	1,389
	지방보조금	359
	소계	4,458
	나. 동종 대비	
	지방세징수율1/2	0
	지방세 채납액1/2	0
	경상세외수입확충1/2	0
	세외수입채납1/2	-273
	민간위탁금절감1/3	0
	예산집행노력(평균)	0
	소계	-273
	다. 후년 대비	
	지방세정산분	-10,001
	경상세외수입 정산분	3,372
	일반조정교부금 정산분	-565
	시도세 징수교부금 정산분	-201
	부동산교부세 정산분	1,103
	정산분 이월액	3,203
	소계	-3,088
	총내생수요액	8,390
	총내생수입액	24,100
	총내생변수액	32,491
	순내생수요액	8,390
	순내생수입액	-651
	내생재정부족액	9,041

○ 총내생변수액은 총내생수요액과 총내생수입액의 합임

- 기준수요액은 증가하고 기준재정수입액은 감소할수록 유리하나, 비록 수요액이 감소하고 수입액이 증가하였다 하더라도 그만큼 해당 실·과에서 목포시 보통교부세 규모에 영향을 미친 것이기에 그 규모를 파악할 수 있어야 함으로 절대값의 크기가 중요한 성과관리 기준이 됨

○ 각각의 수요액과 수입액에서 부호를 반영하여 계산한 순내생수요액과 순내생수입액의 차액이 내생재정부족액이며, 이것이 직접적으로 목포시의 노력이 보통교부세에 기여한 부분임

- <표 44>는 각 내생변수 항목별로 목표 값을 설정함에 따라 수요액과 수입액이 즉시 연동 계산되어 전체 재정부족액이 바로 파악되기에 내생변수 목표와 목포시 보통교부세 규모를 바로 분석할 수 있게 해 줌

□ 각 내생변수 항목별 연중 목표관리 실시

○ 지능형 보통교부세 확충시스템을 활용하여 각 내생변수 별로 최적의 정책목표를 정한 후, 각 실·과 내생변수 담당자는 월별, 분기별 혹은 반기별로 업무 성과를 목표 대비 비교 평가함으로써 피드백 과정을 수행하게 됨

- 목포시는 시정 수행 과정에서 변화되는 재정 여건에 맞추며 보통교부세 극대화를 달성할 수 있도록 지능형 시스템을 통한 각 내생변수 항목별 정책 목표를 수시로 관리하게 됨

- 업무담당자는 물론 시장 이하 지휘부까지 지능형 보통교부세 확충시스템에 의해 보통교부세 증액에 대한 최신 현황을 수시로 파악하고 적절하게 시정을 운영함으로써 자율적인 성과관리를 달성하게 함

## □ 내생변수에 대한 과학적 관리로 전략적 운영

- 그 동안 목포시가 자체노력수요 및 수입 항목에 관심과 노력을 단편적이거나 기울여 왔다 하더라도, 보정수요는 물론 보정수입 중 정산분에 대한 체계적인 관리는 이루어지지 못 했음
  - 각 내생변수와 그 하위 통계에 대한 예측(forecasting) 값의 정확성은 지능형 보통교부세 확충시스템의 효율성 제고에 중요함. 예측의 정확성은 내생변수의 통계 수(observation)의 증가로 제고할 수 있는바, 연도별 자료를 월별, 분기별, 반기별로 활용하면 통계 수가 증가되기에 해결할 수 있음
- 목포시의 지능형 보통교부세 확충시스템은 향후 빅데이터를 활용하도록 진화함으로써 통계 예측의 정확성으로 목포시정의 효과성과 효율성을 제고할 수 있을 것임
  - 지방세 결산액, 지방보조금 등 보통교부세 배정에 사용되는 각종 통계에 대한 현행 이론은 대부분 다중회귀분석(Multiple Regression) 모델에 의한 이론 구성에 의존하고 있으나, 통계의 부정확성과 필요 통계의 부재 그리고 이론적 한계로 인하여 정확성이 낮기에, 향후 빅데이터를 사용하면 이 모든 장애를 극복할 수 있기 때문임

## 라. 지능형 보통교부세 확충시스템의 효용성

□ 지능형 보통교부세 확충시스템의 핵심은 목포시가 내생변수에 대한 전략적 관리 통제로 보통교부세 확충이 가능하다는 점임

○ 보통교부세 배분은 자치단체 간의 전형적인 제로섬(Zero sum) 사안인바, 목포시의 노력으로 보통교부세가 증액된다는 것은 목포시를 제외한 나머지  $n-1$  자치단체에 배정될 보통교부세를 십시일반 각출(釀出)하는 것을 의미함

- 역(逆)의 경우는 타 시·군에 목포시의 몫을 뺏긴다는 의미가 되기에 목포시는 언제나 모든 내생변수 관리에 최선을 다해야 할 것인바, 지능형 시스템은 목포시의 내생변수들에 대한 최선의 관리를 가능하게 함

□ 지능형 보통교부세 확충시스템은 크게 네 가지 기능으로 목포시의 보통교부세 확충에 도움을 주게 됨

① 합리적인 목표관리 기능(MBO Management By Objective)

○ 목포시 관련 10개 실·과의 업무수행에 수치화된 목표를 부여하여 지휘 관리함으로써 기준재정수요액의 증대와 기준재정수입액의 감소를 통해 목포시가 받을 수 있는 보통교부세 규모를 알 수 있다는 점임

- 각 내생변수의 목표를 설정하게 됨에 따라 관련된 예산편성 및 집행의 합리적 기준이 되고, 의회나 시민 설득을 용이하게 함



- 지능형 시스템이 구축 운영되었다면 2020년에 사용한 2018년 미징수액 8,957백만원은 이미 알고 있으므로, 2021년에 미징수액을 어느 수준으로 줄이느냐에 따른 보통교부세 증가 규모를 알 수 있기에 지방세 체납행정의 효율화를 도모할 수 있음

### < 사례 1 >

2021년도 자체노력수입액 중 지방세체납액 축소 항목에서 2,422백만원의 페널티를 받았음

- 요컨대, 지능형 보통교부세 확충시스템은 지방세 체납액에 대한 월별 변화 추이를 모니터링함으로써 불이익을 최소화하는 수준으로 당해년도 지방세 체납행정을 관리할 수 있게 함

### ② 정확한 정보 파악으로 사후대응 기능

- 목포시정 결과로 집적되는 내생변수 통계가 목포시 보통교부세 배정에 불이익을 주게 될 경우 이를 완화 내지 해소시킴

- 목포시의 경우 행정안전부가 추계하는 지방세액과 지역경제 여건 변화에 따른 징세실적과의 차이가 크기에 지방세 정산분을 어떤 비율로 나눌 것인지, 정산 이월액은 어떻게 처리할 것인지에 따라 보통교부세에 미치는 영향은 직접적이고 심대함
- 비록 행정안전부가 제반 여건을 감안하여 정산분을 반영하더라도 목포시 스스로 상황을 파악하고 필요한 의견을 개진하는 것이 목포시 보통교부세 확충에 큰 작용을 할 것임

- 지능형 보통교부세 확충시스템이 구축 운영될 경우 현재년도에 전년도 세입항목의 결산액을 추계하여 기 파악된 전년도 추계액과의 오차가 자동 산정되고, 경고 신호가 발동되면 행정안전부에 후년도 오차 정산분 반영에 대해 요청을 함으로써 불이익을 최소화하거나 이익을 극대화할 수 있음

## < 사례 2 >

2021년도 목포시 지방세 추계액과 결산액의 오차정산분이 10,130백만원으로 예측되는 바, 2023년과 2024년에 어떻게 분할 반영해야 할지를 판단할 수 있음

- 정산 반영을 단년도 혹은 2~3년으로 할지 결정하는 것은 지능형 시스템으로 모든 세입항목의 오차액 규모를 분석한 후 목포시 보통교부세 배정 극대화 방향으로 결정할 것임

## ③ 전략적 대응으로 기회이익 현실화

- 보통교부세 기회이익이란 각각의 내생변수들에 대해 정확한 정보를 바탕으로 효율적인 관리를 하였을 경우 추가로 더 교부받을 수 있었거나, 혹은 감소 당하지 않았을 때의 보통교부세를 의미함
- 지능형 보통교부세 확충시스템은 목포시가 각각의 내생변수가 보통교부세에 미치는 영향력을 파악할 수 있기에 전략적인 내생변수 관리로 기회이익을 현실화할 수 있음

○ 지능형 보통교부세 확충시스템은 목포시가 특정 내생변수 항목에 대해 시계열적인 전략을 구사함으로써 보통교부세를 증가시킬 수 있게 함

- <표 45>는 세외수입 체납액 항목에 대한 시계열적인 접근법의 사례로서, 단순히 미징수액 규모가 크다고 페널티만을 받는 것이 아니라 전략적으로 미징수액 규모를 감소시킬 경우 344억원의 인센티브도 받을 수 있음을 보여주고 있음

<표 45> 세외수입 체납액 항목의 전략적 접근 사례(백만원)

구 분	2018년	2019년	2020년	2021년	비 고
전년도 미징수액	38,823	35,786	33,983	32,928	
현재년도 미징수액	40,407	37,267	34,454	13,819	
불납결손액	4,621	3,284	1,526	224	
미징수액	35,786	33,983	32,928	13,595	
기준재정수입액	2,851	2,666	848	-34,396	

○ <표 46>은 목포시가 지능형 보통교부세 확충시스템을 운영하여 적절하게 내생변수를 관리하였을 경우를 가정한 기회이익을 예시적으로 나타낸 것임

- 각 항목에서 10억원 정도 가감 노력을 했다고 가정했을 경우 인센티브 증가 내지 페널티 감소분, 그리고 안전관리비에서 시 평균 수준을 달성했을 경우의 기회이익을 추산한 것임

<표 46> 목포시의 보통교부세 기회이익(백만원)

구 분	2020년	2021년	2022년	비 고
기준재정수요 증액	-	1,651	577	
기준재정수입 감액	3,601	1,211	2,327	
보통교부세 증가	3,009	2,114	2,497	조정률 반영 후

○ <표 46>은 내생교부세의 기회이익을 예시한 것으로 기회이익에 상·하한선이 없기에 목포시의 노력 정도에 따라 이보다 더 증가 혹은 감소시킬 수 있음

- 특히 목포시의 기초수입은 과소추계 성향이 강하고, 그 결과 오차정산분이 미치는 영향이 크기에 지능형 보통교부세 확충 시스템에 의해 오차정산분이라는 내생변수를 여하히 효율적으로 관리하느냐에 따라 목포시 보통교부세 규모는 수 십억원 이상 영향을 받을 것으로 분석되었음

#### ④ 목포시의 교부세 역량 배양

○ 인사이동에 의한 업무 단절을 보완해줌

- 보통교부세와 관련된 실·과의 공무원은 일정 기간 근무하면서 업무능력도 함께 숙달되지만, 인사이동에 따라 새로운 담당자가 업무를 담당하면 업무 숙달의 연속성이 유지되기 어려운 것이 현실이나, 지능형 보통교부세 확충시스템은 이를 보완해 줌

○ 보통교부세 제도 운영에 대한 이해도 제고

- 매년 행정안전부는 보통교부세 제도개선을 추진해오고 있으나, 목포시 업무담당자가 세세한 내용과 그 효과를 제대로 숙지하는 데에는 한계가 있음
- 그러나 지능형 시스템에 의해 매년 제도개선 사항이 시스템 업데이트로 반영되어 최신 상태를 유지하게 되기에 목포시 업무담당자의 교부세에 대한 이해력은 증강됨

○ 과학적이고 합리적인 통계 및 관리기법 활용

- 지능형 보통교부세 확충시스템을 통하여 내생변수 관리에 대한 각종 과학적이고 합리적인 통계분석 방법 및 시스템적인 관리기법의 도움을 받게 되어 목포시 업무담당자의 보통교부세 역량은 증대하게 됨

## 6. 결론 및 제언

- 보통교부세는 자치단체의 재정력을 객관적인 통계를 사용하여 공식에 의해 산정하기에 원칙적으로 자치단체의 임의적인 노력에 의해 교부액이 변동될 수 없는 제도임
- 그러나 현행 보통교부세 배정산식의 기준재정수요액은 목포시가 편성하는 세출예산을 기초로 산정하고, 기준재정수입액은 수입추계액을 사용하기에 목포시의 세입 결산액에 따른 오차정산분을 반드시 반영하게 되어 있음
  - 또한 행정안전부가 의도적으로 자치단체의 자구노력 강화를 유도하기 위하여 채택하고 있는 자체노력수요 및 수입 항목도 목포시의 노력에 영향을 받게 됨
  - 따라서 현행 산식에는 목포시의 행·재정적 노력에 따라 보통교부세 교부액의 변화를 추구할 여지가 상당 수준 있음
- 본 보고서는 현행 보통교부세 배정산식을 목포시에 초점을 두고 분석하되, 목포시의 노력에 의해 변화될 수 있는 요인을 내생변수, 목포시의 노력 범위 밖에 있는 요인을 외생변수로 분류하여 접근하였음
  - 분석 결과, 목포시가 교부받는 보통교부세 중 내생변수에 의해 영향을 받는 규모가 2020년부터 2022년까지 5.65% ~ 9.78%인바, 상당한 수준임을 확인하였음

□ 본 보고서는 목포시가 자체 노력으로 보통교부세 확충이라는 목표를 달성할 수 있는 구체적인 방안으로 목포시 전용 지능형 보통교부세 확충시스템의 구축 및 운영 방안을 제안하였음

○ 보통교부세 배정에 영향을 미칠 수 있는 내생변수는 29개 항목 62종으로 파악되었으며, 관련된 10개 실·과를 도출하였고, 각 내생변수를 관리하는 지능형 보통교부세 확충시스템 구축 및 활용 방안을 제시함

- 보통교부세에 사용되는 통계는 전전전년도( $t-3$ 년)와 전전년도( $t-2$ 년) 두 개 년도의 것을 사용하기에 보통교부세 통계는 항상 과거의 것이라고 인식함으로써 보통교부세에 대한 무관심의 큰 원인이 되고 있음

- 그러나,  $t-2$ 년도를 현재년도,  $t-3$ 년도를 전년도로 인식하고 각 내생변수의 전년도 통계수치를 기준으로 현재년도의 목표 값을 설정하면, 목포시의 내후년도 내생변수의 보통교부세 규모를 결정할 수 있다는 획기적인 인식 전환을 기초로 지능형 보통교부세 확충시스템은 제안된 것임

- 내후년도 목포시의 보통교부세 극대화를 달성할 수 있도록 현재년도의 29개 항목 62종의 내생변수를 종합 시뮬레이션 하여 각 내생변수 별로 최적의 목표 값을 도출하고, 현재년도 중에는 목표에 따라 월별, 분기별, 반기별 등 일정 주기별로 성과 관리(MBO Management By Objective)하는 방안을 제안하였음

○ 보정수입 중 오차 정산분이 목포시 보통교부세 규모에 미치는 영향이 지대함을 파악하였고 이에 적절히 대처할 수 있는 합리적이고 과학적인 의사결정 과정을 상세하게 설명하였음

- 지능형 보통교부세 확충시스템은 지방세 등 세입 항목의 오차 정산분이 보통교부세 배정에 불리하게 작용하는 경우에 대비하여 효율적이고 적절한 사후대응을 함으로써 보통교부세 극대화에 기여하게 됨

○ 또한 업무담당자의 인사이동으로 단절될 수 있는 업무연속성을 유지하고, 행정안전부가 매년 시행하는 보통교부세 제도개선 사항을 시스템 업데이트로 최신 상태를 유지하며, 각종 과학적인 통계분석 기법 및 관리기법의 도움으로 목포시 보통교부세 담당공무원의 역량을 배양할 수 있음

- 최종적으로 지능형 보통교부세 확충시스템은 내생변수에 대한 전략적이고 시계열적인 대응을 할 수 있게 함으로써 목포시의 보통교부세 기회이익을 현실화하여 보통교부세 극대화를 달성하게 함

□ 내생변수에 대한 지능형 보통교부세 확충시스 구축을 후속 사업으로 제안함

○ 목포시의 보통교부세 규모와 관련하여 외생변수는 전 자치단체에 공통적으로 적용되기에, 목포시의 보통교부세 극대화는 내생변수를 효율적이고 과학적으로 관리할 때 가능함



- 본 보고서에서는 지능형 보통교부세 배정산식의 개념 원리를 설명하였으나 10개 실·과가 관련되는 29개 항목 62종의 내생 변수를 관리하기 위해 배정산식의 전산시스템화는 필수적임
  - 목포시 전용 지능형 보통교부세 확충시스템을 구축 운영할 때 궁극적으로 목포시의 보통교부세가 확충되고, 그에 따라 목포시의 열악한 재정에 실질적인 도움이 될 것임
- 목포시의 보통교부세 교부증대를 위한 노력은 여타 자치단체에서도 이루어질 수 있는 사항이기에, 목포시의 노력은 모든 시의 노력 가운데서 상대적으로 비교 평가된다는 점을 유념해야 함
- 그러므로 본 보고서가 제안한 목포시만의 지능형 보통교부세 확충시스템을 조속히 착수 구축하고 적극적으로 운영할 경우, 2023년도 분 보통교부세 배정부터 목포시는 바라는 바를 얻을 수 있을 것임

## 참 고 문 헌

2020년도 지방교부세 산정내역, 행정안전부  
2020년도 지방교부세 산정해설, 행정안전부  
2021년도 지방교부세 산정내역, 행정안전부  
2021년도 지방교부세 산정해설, 행정안전부  
2022년도 보통교부세 산정내역, 행정안전부  
2022년도 보통교부세 산정해설, 행정안전부