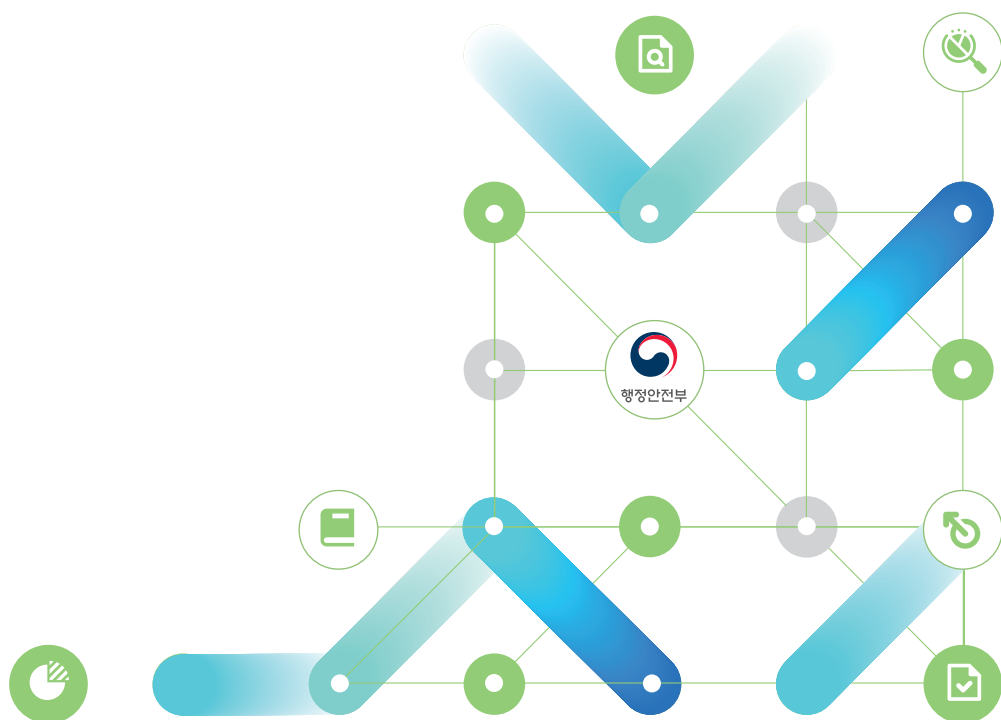


보통교부세 산정 시 단위비용 산출방식 개선방안 연구

홍근석, 이서희



▶ 참여연구진

저 자 연 구 진	홍근석, 이서희 연구책임자 홍근석 한국지방행정연구원 연구위원 공동연구원 이서희 한국지방행정연구원 부연구위원
---	--

연구진 연구책임자 홍근석 | 한국지방행정연구원 연구위원
공동연구위원 이서희 | 한국지방행정연구원 부연구위원

연구요약

1. 연구 개요

1) 연구 배경 및 목적

□ 연구 배경

- 단위비용은 보통교부세 산정에 사용하는 동종 단체별 경비를 결정하기 위해 측정단위 수치에 곱하는 단가로서의 의미를 가짐
 - 개별 지방자치단체가 어떤 동종 자치단체 유형에 포함되는지에 따라 개별 지방자치단체의 기준재정수요액 값은 변화하게 됨
- 이러한 측면에서 볼 때, 단위비용 산정 시 동종 자치단체 유형 분류를 어떻게 설정할 것인가는 매우 중요한 쟁점이 될 수 있음
 - 2025년 기준으로 단위비용 산정을 위한 동종 자치단체 유형 분류는 특별시, 광역시, 특별자치시, 도·특별자치도, 시, 군의 6개 유형으로 분류되어 있음
- 2026년 7월 전남광주통합특별시 출범에 따라, 보통교부세 단위비용 산정 방식의 개선 필요성이 증대되었음
 - 즉, 새로운 지방자치단체 유형인 전남광주통합특별시의 단위비용 산정 방식에 대한 검토가 필요함
- 세종특별자치시는 현행 차액 보정 방식이 한계점을 가지고 있고, 기초수요 산정 방식 역시 단층제 행정 구조 특성을 적절하게 반영하지 못하고 있다는 주장을 제기해 왔음
 - 이러한 측면에서 현행 단위비용 산정 방식이 세종특별자치시에 특별한 불이익을 주고 있는지를 검토할 필요성이 있음
- 다른 한편으로 강원 및 전북특별자치도는 제주특별자치도와 세종특별자치시 재정 특례와 유사한 수준의 보통교부세 특례를 요구하고 있음
 - 따라서 다른 도 지역과의 비교를 통해, 강원 및 전북특별자치도 단위비용 산정 방식의 적절성에 대해서 살펴볼 필요성이 있음

□ 연구 목적

- 6개의 동종 유형 자치단체별로 구분하여 표준적인 경비의 단위당 비용을 산출하고 있는 현행 단위비용 산정 방식의 적절성을 검토함
- 또한 2026년 7월에 출범하는 전남광주통합특별시를 고려하여, 현행 단위비용 산정 방식의 자치단체 유형 분류체계가 지방행정체제 개편에 따른 환경 변화를 반영할 수 있는지를 검토함
 - 이를 통해 전남광주통합특별시의 특수성을 반영할 수 있는 단위비용 산정 방식을 제시함
- 그리고 세종특별자치시와 강원 및 전북특별자치도의 특성을 고려한 단위비용 산정 방식을 제시함
- 단위비용 산정 방식 개선이 지방자치단체 보통교부세 규모에 미치는 영향 등을 파악하고자 함

2) 연구 주요 내용

□ 자치단체 유형별 단위비용 현황

- 단위비용 산정 방식에 따라 6개 자치단체 유형별로, 2016년부터 2025년까지 기간에 대한 단위비용 평균값을 살펴보면 다음과 같음
 - 16개 측정항목 중에 8개 측정항목(안전관리비, 문화관광비, 환경보호비, 아동복지비, 보건사회복지비, 산업경제비, 도로관리비, 교통관리비)은 군 지역에서 단위비용 평균값이 가장 높게 나타났음
 - 특별시의 경우 인건비, 기초생활보장비, 장애인복지비, 농업비, 임수산비, 지역관리비 등 6개 측정항목에서 단위비용 평균값이 가장 높게 나타났음
 - 한편, 도·특별자치도의 경우 임수산비와 도로관리비를 제외한 14개 측정항목에서 단위비용 평균값이 가장 낮게 나타났음

【 표 1 】 자치단체별·측정항목별 평균 단위비용(2016~2025)

(단위:원)

측정항목	특별시	광역시	특별자치시	도· 특별자치도	시	군
인건비	61,464,040	61,073,079	60,581,445	56,473,834	61,336,685	61,348,253
일반관리비	22,517,116	22,267,542	21,824,001	15,421,480	30,324,724	28,184,742
안전관리비	27,118	27,999	35,617	19,653	31,834	137,484
문화관광비	74,899	86,362	84,743	29,292	96,082	268,274
환경보호비	85,737	88,638	90,850	11,563	122,650	330,318
기초생활보장비	801,308	739,850	677,080	320,153	351,764	472,010
노인복지비	972,073	1,041,751	963,843	152,658	824,044	925,518
아동복지비	1,380,662	1,354,093	1,158,576	275,532	1,014,066	1,604,991
장애인복지비	1,552,962	1,550,405	1,392,041	200,639	962,702	950,736
보건사회복지비	110,143	108,177	99,307	32,026	90,462	221,885
농업비	611,512	249,479	232,991	62,833	292,964	289,604
임수산비	172,217	68,887	58,418	73,678	36,742	33,028
산업경제비	146,903	179,164	184,276	87,728	149,550	284,750
도로관리비	5,725,645	5,900,812	6,004,024	8,196,876	7,270,745	9,642,649
교통관리비	112,353	129,445	113,480	28,736	154,771	185,796
지역관리비	636,834	221,263	186,739	6,008	78,274	35,561

주: 측정항목별 단위비용 중 최고는 파란색 음영, 최저는 빨간색 음영으로 표시함.

자료: 행정안전부(2016~2025년). 지방교부세 산정해설.

□ 단위비용 산정 방식 개편의 영향

- 특별시·광역시·특별자치시의 단위비용 산정 방식은 2024년에 변화되었음
 - 즉, 2023년까지는 특별시·광역시·특별자치시를 동종 자치단체 유형으로 분류하여 단위비용을 동일하게 산정하였음
 - 그러나 2024년부터는 특별시, 광역시, 특별자치시를 별도의 자치단체 유형으로 분류하고, 각각 단위비용을 다르게 산정하였음

- 이에 따라 측정항목별로 기존보다 단위비용이 감소하거나 증가하는 현상이 나타났음
 - 대체로 특별시의 단위비용은 기존보다 증가한 반면, 광역시와 특별자치시의 단위비용은 기존보다 감소하는 경향을 나타냈음
 - 일반적으로 서울특별시의 세출 예산이 광역시와 특별자치시에 비해 많기 때문에, 이들을 동종 자치단체로 분류할 경우 광역시와 특별자치시는 상대적으로 평균이 상향 조정되는 효과를 얻을 수 있음
 - 즉, 이러한 결과는 광역시와 특별자치시가 다수의 측정항목에서 특별시와 동종 자치단체 유형으로 분류됨으로써 단위비용 산정에서 일부 혜택을 받아 왔다는 것을 의미함

□ 전남광주통합특별시 단위비용 산정 방안

- 단위비용 산정 시 통합특별시 유형을 신설하는 경우, 대부분의 측정항목에서 광역시 단위비용과 도·특별자치도 단위비용의 중간 수준에서 통합특별시 단위비용이 산정되는 것으로 나타남
 - 안전관리비, 산업경제비, 도로관리비를 제외한 나머지 측정항목은 광역시 단위비용보다 감소한 반면, 농업비와 임수산비를 제외한 나머지 측정항목은 도 단위비용보다 증가하는 것으로 나타났음
 - 단위비용 산정 시 통합특별시 유형을 신설하는 시나리오 1의 경우, 전남광주 통합특별시의 기초수요액은 기존 광주광역시와 전라남도의 기초수요 합산액보다 137억 원 감소하는 것으로 분석되었음
- 단위비용 산정 시 특별시 유형을 합산 적용하는 경우, 대부분의 측정항목에서 특별시 단위비용과 광역시 단위비용의 중간 수준에서 통합특별시 단위비용이 산정되는 것으로 나타나고 있음
 - 단위비용 산정 시 특별시 유형과 합산 적용하는 시나리오 2의 경우, 전남광주 통합특별시의 기초수요액은 기존 광주광역시와 전라남도의 기초수요 합산액보다 1조 101억 원 증가하는 것으로 분석되었음

- 지역관리비 등 9개 측정항목의 기초수요액은 기존보다 증가, 임수산비를 포함한 7개 항목의 기초수요액은 기존보다 감소하는 것으로 분석되었음
- 서울특별시가 보통교부세 불교부단체라는 점을 고려하면, 전남광주통합 특별시 기초수요액 증가는 다른 지방자치단체의 보통교부세 자연 감소를 초래함

□ 세종특별자치시 단위비용 산정 방안

- 이 연구는 세종특별자치시를 다른 자치단체 유형에 포함하여 단위비용을 산정하는 방안을 검토하였음
 - 2024년 이후 세종특별자치시는 단독으로 단위비용이 산정되고 있으며, 이에 따라 자신의 측정단위 수치와 세출 예산이 그대로 단위비용에 반영되는 구조로 운영되고 있음
 - 서울특별시의 경우에도 세종특별자치시와 동일한 조건이기는 하지만, 측정단위 수치와 세출 예산 규모가 압도적으로 큰 서울특별시의 경우 단일 자치단체 유형으로 분류되는 방식이 오히려 더 유리함
 - 세종특별자치시는 다른 시·도에 비해 매우 작은 규모의 측정단위 수치와 세출 예산을 가지고 있기 때문에, 단일 자치단체 유형으로의 분류는 세종특별자치시에 불리함
- 세종특별자치시의 특성을 고려하면 광역시와 동일 자치단체 유형으로 분류하는 것이 적절한 것으로 판단됨
 - 특별시와 광역시는 단위비용 산정 시 자치구 몫의 표준행정수요가 반영되기 때문에, 대부분 다른 자치단체 유형보다 높은 단위비용으로 산정됨
 - 광역과 기초자치단체 기능을 모두 수행하는 세종특별자치시의 단층제 특성을 고려하면, 단위비용 산정 시 자치구의 표준행정수요를 반영하는 특별시와 광역시와 동일 자치단체 유형으로 분류하는 것이 적절함
 - 다만, 특별시의 경우 세종특별자치시와 규모 측면에서 너무 큰 차이가 있어 동종 자치단체 유형으로 분류하기에는 부적절한 것으로 판단됨

- 따라서 세종특별자치시를 광역시와 동종 자치단체 유형으로 분류하여 단위 비용을 산정하는 방안을 검토해 볼 필요성이 있음

2. 정책 제언

□ 전남광주통합특별시 단위비용 산정 방식의 단계적 전환 설계

- 출범 초기(이행기)와 제도 정착기를 구분하여 단위비용 산정 방식을 단계적으로 설계해야 함
 - (이행기) 기존 광주광역시와 전라남도의 단위비용을 각각 분리 산정한 후 합산하는 방식을 적용하며, 이 기간 동안 전남광주통합특별시의 행·재정적 특성 데이터를 축적함
 - (전환기) 관련 법·제도 정비가 완료되고 전남광주통합특별시 고유의 세출 특성이 확인되는 시점에, 통합특별시 유형 신설 방안으로 전환함
- 도시형 수요와 농촌형 수요가 혼재하는 전남광주통합특별시의 특성을 단위비용 산정에 합리적으로 반영하기 위한 측정항목별 접근 방안을 검토해야 함
 - 사회복지·교통 등 도시형 수요 항목은 광역시 수준의 단위비용을 참조하고, 도로관리·임수산 등 농촌형 수요 항목은 도·특별자치도 수준을 참조하는 항목별 차등 보정 방안을 중장기 과제로 검토할 필요가 있음

□ 세종특별자치시 보통교부세 특례 갱신 및 단위비용 개선

- 2026년 말 일몰 예정인 세종특별자치시 보통교부세 특례(기준재정수요액과 기준재정수입액 차액의 25% 가산)를 연장하거나 새로운 방식의 특례로 대체할 것을 제안함
 - 기준재정수입액이 기준재정수요액보다 빠르게 증가함에 따라 차액이 줄어들고 있는 구조적 특성을 고려하면, 현재와 같은 차액 보정 방식의 단순 연장 보다는 단위비용 산정 방식 자체의 개선을 우선 추진하는 것이 바람직할 것으로 생각됨

- 세종특별자치시를 광역시와 동종 자치단체 유형으로 재분류하는 방안을 「지방교부세법 시행령」 제6조 개정을 통해 제도화할 것을 제안함
 - 세종특별자치시는 광역과 기초자치단체 기능을 단층 구조로 수행하고 있어, 자치구 몫의 표준행정수요가 단위비용에 반영되는 광역시와 동종으로 분류하는 것이 제도적 형평성에 부합함
 - 광역시와의 동종 분류 전환이 다른 광역시의 단위비용에 미치는 영향을 정량적으로 분석하고, 그 영향이 과도할 경우 별도 가중치 또는 측정항목별 보정계수를 설계하는 방안을 병행 검토해야 함
- 현재 5개 측정항목에 한정된 세종특별자치시 특성 변수 추가 방식을 확대 적용하는 방안을 중장기 과제로 추진할 것을 제안함
 - 단층제 특성이 반영되지 않는 나머지 측정항목에 대해 세종특별자치시의 행정수요를 적절히 반영할 수 있는 추가 특성 변수를 발굴하고, 회귀방정식 설계에 반영해야 함

□ 강원 및 전북특별자치도 단위비용 산정 모니터링 체계 구축

- 현재 시점에서 강원 및 전북특별자치도에 대한 별도의 단위비용 산정 방식 개선은 필요하지 않으나, 향후 특별법상 권한 이양의 실현 정도에 따라 재정수요 변화를 체계적으로 모니터링할 것을 제안함
 - 특별법에 규정된 특례들이 실질적으로 구현되고, 이에 따른 재정수요 증가가 확인되는 경우에 한하여 단위비용 산정 방식 개선을 추진해야 함
 - 지역균형발전특별회계 강원계정 및 전북계정의 신설 여부를 지속적으로 관찰하고, 이를 실질적인 제도 변화의 신호로 활용할 필요가 있음
- 보통교부세 특례 부여 여부는 ‘특별자치’라는 법적 지위가 아닌, 실질적인 행정기능 변화와 사무 이양 범위에 근거하여 판단해야 한다는 원칙을 명확히 설정할 것을 제안함

- 이를 위해 특별자치시·도의 재정 특례 부여 요건에 관한 일반 기준(권한 이양 범위, 행정기능 변화, 단층제 여부, 지리적 격리 여부 등)을 법령 또는 행정안전부 지침 수준에서 명문화할 필요가 있음

목 차

제 1 장 서 론

제1절 연구 배경 및 목적	3
1. 연구 배경	3
2. 연구 목적	7
제2절 연구 범위 및 방법	9
1. 연구 범위	9
2. 연구 방법	9
3. 연구 수행 체계	11

제 2 장 단위비용 산정 방식 및 주요 현황

제1절 단위비용 산정 방식	15
1. 단위비용 개념	15
2. 단위비용 산정 방식	17
3. 단위비용 산정 방식 개선의 의미	22
제2절 단위비용 산정 현황	24
1. 단위비용 추이	24
2. 기초수요 추이	48
3. 단위비용 산정 현황 종합	63

제 3 장 단위비용 산정 방식 관련 쟁점 검토

제1절 주요 쟁점	69
1. 지방자치단체 유형 신설 관련 쟁점	69
2. 특별자치시·도 특성 관련 쟁점	76
3. 관련 쟁점 종합	80

목 차

제2절 주요 쟁점별 검토 결과	82
1. 통합특별시 관련 쟁점 검토	82
2. 특별자치시·도 관련 쟁점 검토	88
3. 시사점	111

제 4 장 단위비용 산정 방식 개선 방안

제1절 기본 방향	117
제2절 전남광주통합특별시 유형 분류 방안	119
1. 동종 자치단체 유형 분류 개선(안)	119
2. 시나리오별 효과 분석	121
제3절 특별자치시·도 단위비용 산정 방안	126
1. 세종특별자치시 단위비용 산정 방안	126
2. 강원 및 전북특별자치도 단위비용 산정 방안	128

제 5 장 요약 및 정책 제언

제1절 연구 요약	133
제2절 정책 제언	137
참고문헌	139
부 록	141

표 목차

표 2-1	|	보통교부세 측정항목 및 측정단위	16
표 2-2	|	자치단체 유형별 인건비 단위비용 추이(2016-2025)	25
표 2-3	|	자치단체 유형별 일반관리비 단위비용 추이(2016-2025)	26
표 2-4	|	자치단체 유형별 안전관리비 단위비용 추이(2016-2025)	27
표 2-5	|	자치단체 유형별 문화관광비 단위비용 추이(2016-2025)	29
표 2-6	|	자치단체 유형별 환경보호비 단위비용 추이(2016-2025)	30
표 2-7	|	자치단체 유형별 기초생활보장비 단위비용 추이(2016-2025)	32
표 2-8	|	자치단체 유형별 노인복지비 단위비용 추이(2016-2025)	33
표 2-9	|	자치단체 유형별 아동복지비 단위비용 추이(2016-2025)	35
표 2-10	|	자치단체 유형별 장애인복지비 단위비용 추이(2016-2025)	36
표 2-11	|	자치단체 유형별 보건사회복지비 단위비용 추이(2016-2025)	38
표 2-12	|	자치단체 유형별 농업비 단위비용 추이(2016-2025)	39
표 2-13	|	자치단체 유형별 임수산비 단위비용 추이(2016-2025)	41
표 2-14	|	자치단체 유형별 산업경제비 단위비용 추이(2016-2025)	42
표 2-15	|	자치단체 유형별 도로관리비 단위비용 추이(2016-2025)	44
표 2-16	|	자치단체 유형별 교통관리비 단위비용 추이(2016-2025)	45
표 2-17	|	자치단체 유형별 지역관리비 단위비용 추이(2016-2025)	47
표 2-18	|	자치단체 유형별 인건비(평균) 기초수요 추이(2016-2025)	48
표 2-19	|	자치단체 유형별 일반관리비(평균) 기초수요 추이(2016-2025)	49
표 2-20	|	자치단체 유형별 안전관리비(평균) 기초수요 추이(2016-2025)	50
표 2-21	|	자치단체 유형별 문화관광비(평균) 기초수요 추이(2016-2025)	51
표 2-22	|	자치단체 유형별 환경보호비(평균) 기초수요 추이(2016-2025)	52
표 2-23	|	자치단체 유형별 기초생활보장비(평균) 기초수요 추이(2016-2025) ...	53
표 2-24	|	자치단체 유형별 노인복지비(평균) 기초수요 추이(2016-2025)	54
표 2-25	|	자치단체 유형별 아동복지비(평균) 기초수요 추이(2016-2025)	55
표 2-26	|	자치단체 유형별 장애인복지비(평균) 기초수요 추이(2016-2025)	56
표 2-27	|	자치단체 유형별 보건사회복지비(평균) 기초수요 추이(2016-2025) ...	57

표 목차

표 2-28	|	자치단체 유형별 농업비(평균) 기초수요 추이(2016-2025)	.....	58
표 2-29	|	자치단체 유형별 임수산비(평균) 기초수요 추이(2016-2025)	.....	59
표 2-30	|	자치단체 유형별 산업경제비(평균) 기초수요 추이(2016-2025)	.....	60
표 2-31	|	자치단체 유형별 도로관리비(평균) 기초수요 추이(2016-2025)	.....	61
표 2-32	|	자치단체 유형별 교통관리비(평균) 기초수요 추이(2016-2025)	.....	62
표 2-33	|	자치단체 유형별 지역관리비(평균) 기초수요 추이(2016-2025)	.....	63
표 2-34	|	자치단체별·측정항목별 평균 단위비용(2016-2025)	.....	64
표 2-35	|	자치단체 유형별·측정항목별 평균 기초수요(2016-2025)	.....	65
표 3-1	|	시·도별 측정단위 및 세출 예산(2026년 기준)	.....	83
표 3-2	|	측정항목별 자치단체 유형 간 단위비용 격차 분류(2025년 기준)	.....	86
표 3-3	|	광역시·도·특별자치도 간 단위비용 비교(2025년 기준)	.....	87
표 3-4	|	자치단체 유형 분류 방식 변화에 따른 단위비용 비교(인건비)	.....	90
표 3-5	|	자치단체 유형 분류 방식 변화에 따른 단위비용 비교(일반관리비)	.....	90
표 3-6	|	자치단체 유형 분류 방식 변화에 따른 단위비용 비교(안전관리비)	.....	91
표 3-7	|	자치단체 유형 분류 방식 변화에 따른 단위비용 비교(문화관광비)	.....	91
표 3-8	|	자치단체 유형 분류 방식 변화에 따른 단위비용 비교(환경보호비)	.....	92
표 3-9	|	자치단체 유형 분류 방식 변화에 따른 단위비용 비교(기초생활보장비)	.....	92
표 3-10	|	자치단체 유형 분류 방식 변화에 따른 단위비용 비교(노인복지비)	.....	93
표 3-11	|	자치단체 유형 분류 방식 변화에 따른 단위비용 비교(아동복지비)	.....	93
표 3-12	|	자치단체 유형 분류 방식 변화에 따른 단위비용 비교(장애인복지비)	.....	94
표 3-13	|	자치단체 유형 분류 방식 변화에 따른 단위비용 비교(보건사회복지비)	.....	94
표 3-14	|	자치단체 유형 분류 방식 변화에 따른 단위비용 비교(농업비)	.....	95
표 3-15	|	자치단체 유형 분류 방식 변화에 따른 단위비용 비교(임수산비)	.....	95
표 3-16	|	자치단체 유형 분류 방식 변화에 따른 단위비용 비교(산업경제비)	.....	96
표 3-17	|	자치단체 유형 분류 방식 변화에 따른 단위비용 비교(도로관리비)	.....	97
표 3-18	|	자치단체 유형 분류 방식 변화에 따른 단위비용 비교(교통관리비)	.....	97

표 목차

표 3-19	|	자치단체 유형 분류 방식 변화에 따른 단위비용 비교(지역관리비)	98
표 3-20	|	자치단체 유형 분류 방식 변화에 따른 단위비용 변화 종합	99
표 3-21	|	자치단체 유형 분류 방식 변화에 따른 기초수요 변화 종합	100
표 3-22	|	시·도별 세출 예산(국비 제외) 대비 표준행정수요 비율	102
표 3-23	|	시·도별 기초수요액	107
표 3-24	|	시·도별 기준재정수요액 추이	108
표 3-25	|	시·도별 기준재정수입액 추이	109
표 3-26	|	시·도별 보통교부세 산정액 추이	110
표 4-1	|	통합특별시 유형 신설 방안(시나리오 1)의 단위비용 변동 효과	122
표 4-2	|	통합특별시 유형 신설 방안(시나리오 1)의 기초수요 변동 효과	123
표 4-3	|	특별시 유형 적용 방안(시나리오 2)의 단위비용 변동 효과	124
표 4-4	|	특별시 유형 적용 방안(시나리오 2)의 기초수요 변동 효과	125
표 4-5	|	시·도별 기초수입액 추이	126
표 4-6	|	제주특별자치도와 타 특별자치시·도의 재정 특례 비교	130

그림 목차

| 그림 1-1 | 연구흐름도	11
| 그림 2-1 | 회귀분석에 의한 표준행정수요액 산정 논리	19
| 그림 2-2 | 기초수요액 산정 절차	23
| 그림 2-3 | 자치단체 유형별 인건비 단위비용 추이(2016-2025)	24
| 그림 2-4 | 자치단체 유형별 일반관리비 단위비용 추이(2016-2025)	26
| 그림 2-5 | 자치단체 유형별 안전관리비 단위비용 추이(2016-2025)	28
| 그림 2-6 | 자치단체 유형별 문화관광비 단위비용 추이(2016-2025)	29
| 그림 2-7 | 자치단체 유형별 환경보호비 단위비용 추이(2016-2025)	31
| 그림 2-8 | 자치단체 유형별 기초생활보장비 단위비용 추이(2016-2025)	32
| 그림 2-9 | 자치단체 유형별 노인복지비 단위비용 추이(2016-2025)	34
| 그림 2-10 | 자치단체 유형별 아동복지비 단위비용 추이(2016-2025)	35
| 그림 2-11 | 자치단체 유형별 장애인복지비 단위비용 추이(2016-2025)	37
| 그림 2-12 | 자치단체 유형별 보건사회복지비 단위비용 추이(2016-2025)	38
| 그림 2-13 | 자치단체 유형별 농업비 단위비용 추이(2016-2025)	40
| 그림 2-14 | 자치단체 유형별 임수산비 단위비용 추이(2016-2025)	41
| 그림 2-15 | 자치단체 유형별 산업경제비 단위비용 추이(2016-2025)	43
| 그림 2-16 | 자치단체 유형별 도로관리비 단위비용 추이(2016-2025)	44
| 그림 2-17 | 자치단체 유형별 교통관리비 단위비용 추이(2016-2025)	46
| 그림 2-18 | 자치단체 유형별 지역관리비 단위비용 추이(2016-2025)	47
| 그림 3-1 | 시·도별 세출예산(국비 제외)과 표준행정수요의 관계(2016-2025년) ...	103
| 그림 3-2 | 세출 예산과 표준행정수요액 간의 관계(2026년 기준_현행)	105
| 그림 3-3 | 세출 예산과 표준행정수요액 간의 관계(2026년 기준_통합 가정) ...	106

제 1 장

서론

제1절 연구 배경 및 목적

제2절 연구 범위 및 방법

제1절

연구 배경 및 목적

1. 연구 배경

□ 단위비용 산정 시 동종 자치단체 유형 분류의 중요성

- 단위비용은 보통교부세 산정에 사용하는 동종 단체별 경비를 결정하기 위해
 측정단위 수치에 곱하는 단가로서의 의미를 가짐
 - 즉, 단위비용은 기준재정수요액 산정의 기초가 되는 동종 자치단체별 단위당
 비용을 의미함
 - 단위비용은 동종 자치단체별 표준행정수요액의 합을 동종 자치단체별 측정
 단위 수치의 합으로 나눈 값으로 산정됨
- 따라서 개별 지방자치단체가 어떤 동종 자치단체 유형에 포함되는지에 따라
 개별 지방자치단체의 기준재정수요액 값은 변화하게 됨
 - 예를 들어 특별시, 광역시, 특별자치시의 경우 2023년까지는 동종 자치단체
 유형으로 분류되어 동일한 단위비용이 적용되었으나, 2024년부터는 모두
 다른 자치단체 유형으로 분류되어 개별적으로 단위비용이 산출되고 있음
 - 이에 따라 교통관리비 단위비용은 2023년 155,400원으로 3개의 자치단체
 유형에서 동일하였으나, 2024년에는 특별시 94,140원, 광역시 166,890원,
 특별자치시 67,610원으로 차이가 발생하게 되었음
- 이러한 측면에서 볼 때, 단위비용 산정 시 동종 자치단체 유형 분류를 어떻게
 설정할 것인가는 매우 중요한 쟁점이 될 수 있음
 - 2025년 기준으로 단위비용 산정을 위한 동종 자치단체 유형 분류는 특별시,
 광역시, 특별자치시, 도·특별자치도, 시, 군의 6개 유형으로 분류되어 있음
 - 단위비용 산정을 위한 표준행정수요액 산정 공식은 시·도, 시·군·구로 구분되며,
 5개 측정항목의 경우 세종특별자치시 산정 공식을 별도로 적용하고 있음

□ 전남광주통합특별시 출범에 따른 제도 개편 필요성

- 2026년 3월 5일 개정된 「지방교부세법」에서는 통합특별시를 보통교부세 교부 대상으로 새롭게 규정하고 있음
 - 전남광주통합특별시는 기존 광주광역시와 전라남도를 통합하여 2026년 7월부터 출범할 예정이며, 시·군·구 모두를 관할구역으로 하는 새로운 형태의 지방자치단체임
 - 따라서 보통교부세 산정에 있어서도 기존 「지방교부세법」에서 규정하고 있는 기존 지방자치단체 유형과는 다른 새로운 지방자치단체 유형으로 구분하는 것이 논리적으로 타당함
- 그러나 현실적인 측면에서 통합 초기에는 전남광주통합특별시의 단위비용을 별도로 산정하기 어려울 수 있음
 - 「지방교부세법 시행령」 제6조에 따르면, 단위비용은 지방자치단체의 직전 연도 예산을 기준으로 법률에 규정된 기준세율을 고려하여 산정함
 - 전남광주통합특별시의 경우 직전 연도 예산이 편성되어 있지 않기 때문에, 단위비용 산정에 활용할 기준값이 존재하지 않음
 - 또한, 전남광주통합특별시 출범 이후 실질적인 통합 지방자치단체의 역할을 수행하기 위한 제도 정비는 일정 시간이 지나야 완성될 수 있음
- 따라서 통합 초기 전남광주통합특별시가 형식적인 측면뿐만 아니라 실질적인 측면에서 다른 지방자치단체와 구별되는 행·재정적 특성을 가지고 있는지에 따라 단위비용 산정 방식이 달라질 수 있음
- 이러한 측면에서 새롭게 추가된 지방자치단체 유형인 전남광주통합특별시의 단위비용을 어떻게 산정할 것인가에 대한 검토가 필요함
 - 첫째, 단위비용 산정 시 전남광주통합특별시의 자치단체 유형을 어떻게 구분할 것인가?
 - 둘째, 표준행정수요액 산정 시 어떠한 특성 변수를 추가적으로 고려할 것인가?
- 전남광주통합특별시의 단위비용을 새롭게 산출하는 경우 고려해야 할 쟁점 중 하나는 새롭게 계산된 보통교부세 규모가 기존 보통교부세 규모보다 작아서는 안 된다는 점임

- 「전남광주통합특별시 설치를 위한 특별법」 제55조(불이익 배제의 원칙)와 제56조(예산에 대한 지원 및 특례) 등은 전남광주통합특별시에 대한 국가의 재정지원이 기존보다 감소하지 않도록 해야 한다고 규정함
- 이러한 측면에서 기존보다 보통교부세가 감소하지 않는 수준에서 전남광주통합특별시의 단위비용을 산정하는 방안을 모색할 필요성이 있음

□ 특별자치시·도의 제도 개편 요구에 대한 검토 필요성

- 특별자치시·도 중 제주특별자치도와 세종특별자치시는 보통교부세 산정 특례를 부여받고 있음
 - 먼저 제주특별자치도는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(이하 제주특별법)」 제124조에 근거하여 보통교부세 총액의 3%를 고정적으로 교부받고 있음
 - 세종특별자치시는 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법(이하 세종시법)」 제14조제2항에 근거하여 기준재정수요액과 기준재정수입액 간 차액의 25%를 추가 보정 받고 있음
 - 반면, 강원특별자치도와 전북특별자치도에 대한 보통교부세 특례는 없음
- 이와 관련하여 세종특별자치시는 현행 차액 보정 방식이 한계점을 가지고 있고, 기초수요 산정 방식 역시 단층제 행정 구조 특성을 적절하게 반영하지 못하고 있다는 주장을 제기해 왔음
 - 즉, 세종특별자치시는 단층제 행정 구조의 특성을 제대로 인정받지 못하고 있어 유사한 기능을 수행하는 중층제 지방자치단체보다 기준재정수요액이 과소 추정된다고 주장함
 - 예를 들어 세종특별자치시와 대전광역시의 산림면적은 큰 차이가 없음에도 불구하고, 임수산비는 대전광역시가 세종특별자치시보다 훨씬 크게 산정된다고 주장하고 있음(김홍주·김용운, 2025)
- 이러한 측면에서 현행 단위비용 산정 방식이 세종특별자치시에 특별한 불이익을 주고 있는지를 검토할 필요성이 있음

- 그러나 측정단위 수치가 유사한 지방자치단체보다 수요가 작게 산정되었다는 이유만으로, 세종특별자치시가 보통교부세 산정 시 특별한 불이익을 받고 있다고 단정할 수 없음
 - 이러한 현상이 실제로 단위비용 산정 방식의 구조적 문제점으로 인해 발생하고 있는지는 구체적인 분석을 통해 확인할 필요성이 있음
- 다른 한편으로 강원 및 전북특별자치도는 제주특별자치도와 세종특별자치시 재정 특례와 유사한 수준의 보통교부세 특례를 요구하고 있음
- 즉, 특별자치도가 성공적으로 추진되어 자체수입이 확대되면 기준재정수입액 증가로 보통교부세 규모가 감소할 수 있다고 주장함
 - 또한 중앙정부 사무 이양으로 인한 세출 수요 확대에 대응하기 위해 안정적 재원 확보가 필요하다고 주장하고 있음(전지성, 2025)
- 그러나 현재 상태에서 강원 및 전북특별자치도가 다른 도와 구분되는 차별적 특성을 갖는 것으로 보기 어려움
- 예를 들어 강원 및 전북특별자치도는 제주특별자치도 및 세종특별자치시와 같이 단층제 행정 구조 특성을 갖지 않음
 - 또한 서울특별시와 같이 다른 도와 명확하게 구분될 수 있을 정도의 재정적 여건이나 측정단위 수치를 보유하고 있는 것도 아님
 - 무엇보다 아직 「강원특별자치도 설치 및 미래산업글로벌도시 조성을 위한 특별법(이하 강원특별법)」이나 「전북특별자치도 설치 및 글로벌생명경제 도시 조성을 위한 특별법(이하 전북특별법)」에 규정된 특례들이 실현될 수 있는 여건이 마련되지도 않은 것으로 생각됨
- 이러한 점들을 고려할 때, 강원 및 전북특별자치도의 단위비용 산정방식이 다른 도와 차별성을 가져야 하는가에 대해서는 보다 구체적인 분석이 필요함
- 즉, 다른 도 지역과의 비교를 통해, 강원 및 전북특별자치도 단위비용 산정 방식의 적절성에 대해서 살펴볼 필요성이 있음

2. 연구 목적

□ 현행 단위비용 산정 방식의 적절성 검토

- 6개의 동종 유형 자치단체별로 구분하여 표준적인 경비의 단위당 비용을 산출하고 있는 현행 단위비용 산정 방식의 적절성을 검토함
 - 현재 특별시, 광역시, 특별자치시, 도·특별자치도, 시, 군 등의 6개 유형으로 분류하여 단위비용을 산정하고 있음
 - 단위비용 및 기초수요 등에 대한 실태분석을 통해 현행 단위비용 산정 방식의 적절성을 검토하고자 함
 - 즉, 현행 단위비용 산정 방식 하에서 특별히 불이익을 받고 있는 자치단체 유형이 존재하는지를 파악하고자 함
- 또한 2026년 7월에 출범하는 전남광주통합특별시를 고려하여, 현행 단위비용 산정 방식의 자치단체 유형 분류체계가 지방행정체제 개편에 따른 환경 변화를 반영할 수 있는지를 검토함
 - 최근 통합특별시, 특별지방자치단체, 특별자치시·도 등 기존과는 다른 다양한 형태의 거버넌스 구조가 나타나고 있음
 - 현행 단위비용 산정 방식이 지방행정체제 개편에 따른 행정 환경 변화에 대응할 수 있는지를 검토하고, 미래지향적 발전 방향을 제시하고자 함

□ 단위비용 산정 방식 개선 방안 제시

- 전남광주통합특별시의 특수성을 반영할 수 있는 단위비용 산정 방식을 제시함
 - 현행 단위비용 산정 방식은 6개 유형으로 지방자치단체를 구분하고 있음
 - 이러한 상황에서 전남광주통합특별시를 어떠한 자치단체 유형으로 분류하는 것이 바람직한지를 검토·제시하고자 함
- 세종특별자치시와 강원 및 전북특별자치도의 특성을 고려한 단위비용 산정 방식을 제시함
 - 이들 3개 지방자치단체 측면에서 현행 단위비용 산정 방식의 개선 필요성을 검토하고, 필요 시 단위비용 산정 방식 개선 방안을 제시함

- 단위비용 산정 방식 개선이 지방자치단체 보통교부세 규모에 미치는 영향 등을 파악하고자 함
 - 다만, 단위비용 산정 방식의 구체적인 개선 방안 및 이에 따른 영향 분석을 수행하기 위해서는 단위비용 산정 시 활용된 데이터가 필요함
 - 이 연구에서는 연구진이 제시한 분석 시나리오를 바탕으로 행정안전부 보통교부세 분석 담당자가 분석을 수행하는 협업 방식으로 연구를 수행할 계획임

제2절**연구 범위 및 방법****1. 연구 범위****□ 시간적 범위**

- 이 연구는 2025년을 분석의 기준연도로 설정함
 - 다만, 2026년 보통교부세 산정내역 자료를 이용할 수 있는 시점이 되면, 이에 대한 비교·검토도 병행할 계획임
- 보통교부세 현황 분석은 최근 10년(2016-2025년) 간 시계열 자료를 활용할 계획임
 - 단위비용 산정 방식 개선 방안을 모색하는 데 필요한 항목들을 중심으로 10년간 변화 추이를 살펴보고자 함
- 전남광주통합특별시 출범 및 특별자치시·도 재정 특례 관련 법령은 2026년을 기준으로 검토할 계획임

□ 공간적 범위

- 이 연구는 16개 시·도를 주요 분석 대상으로 설정함
 - 보통교부세 산정 특례에 따라 제주특별자치도는 별도로 단위비용을 산정하지 않기 때문에, 이 연구의 분석 대상에는 포함하지 않음
- 다만, 연구 목적과의 연계성 제고를 위해 특별시, 광역시, 특별자치시, 도·특별자치도, 시, 군 및 통합특별시 등 7개 자치단체 유형으로도 구분하고자 함

2. 연구 방법**□ 문헌 및 제도 검토**

- 보통교부세 단위비용 산정 방식에 관한 국내·외 학술논문 및 연구기관 보고서 등을 검토하고자 함

- 이를 통해 현행 단위비용 산정 방식과 관련된 주요 쟁점을 도출하고, 분석을 위한 이론적·정책적 기반을 마련하고자 함
- 「지방교부세법」, 「전남광주통합특별시 설치를 위한 특별법」, 「세종시법」 등 관련 법령과 「지방교부세 산정해설」 등의 제도 운영 지침을 검토하고자 함
 - 이를 통해 지방행정체계 개편에 따른 단위비용 산정 방식의 제도적 쟁점을 도출하고, 법령 및 제도 개선 방향을 모색하고자 함

□ 현황 분석

- 단위비용, 기초수요, 표준행정수요액, 측정단위 수치 등 단위비용 산정 방식과 관련된 현황을 분석하고자 함
 - 이를 통해 현행 단위비용 산정 방식과 관련하여 제기되어 온 주요 쟁점 사항의 적절성을 검토하고자 함
- 특히 현황 분석을 통해 세종특별자치시와 강원 및 전북특별자치도에서 주장하는 것처럼 단위비용 산정 방식의 개선이 필요한지를 파악하고자 함
 - 이를 위해 6개 자치단체 유형 및 16개 시·도를 기준으로 최근 10년 동안의 단위비용과 기초수요 등의 변화를 비교·검토하고자 함

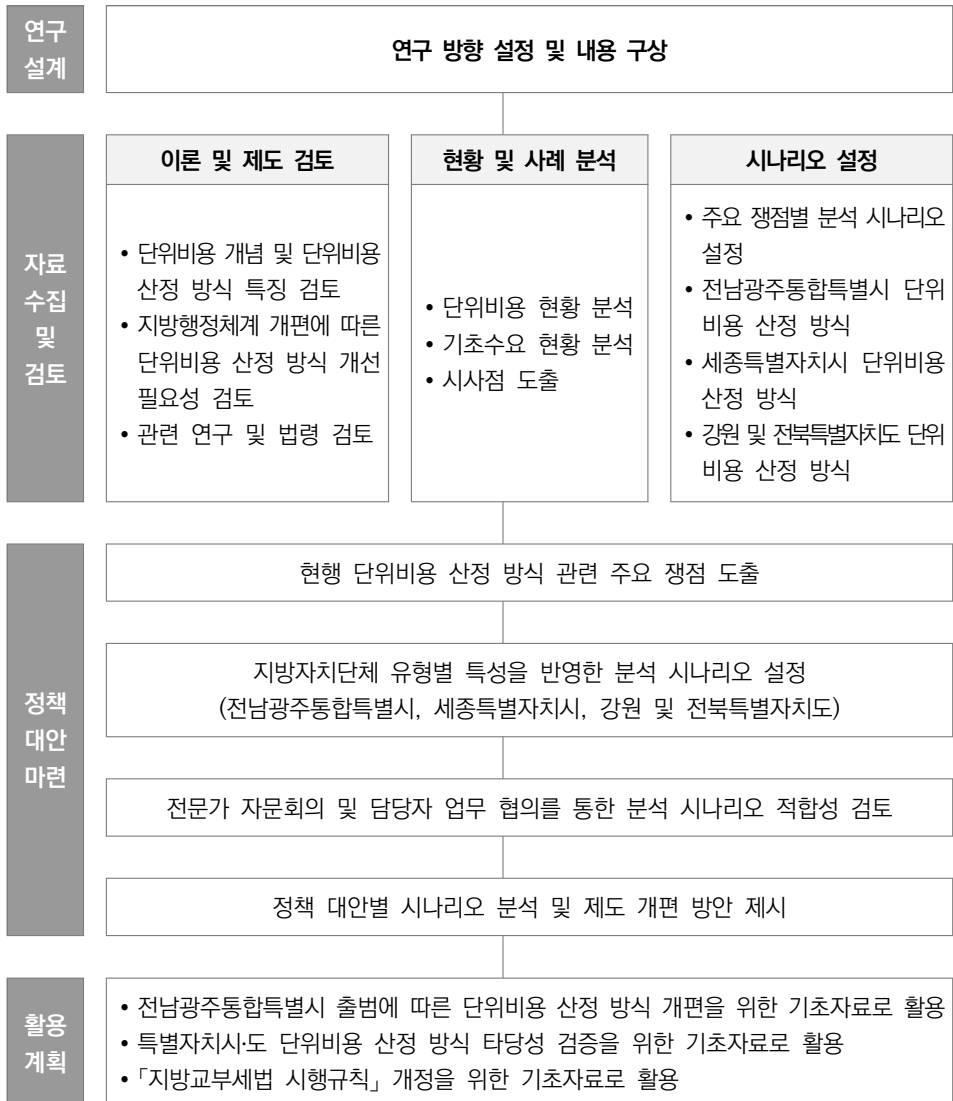
□ 시나리오 분석

- 구체적인 단위비용 산정 방식 개선 방안을 도출하기 위해 주요 대안별로 제도 개편 시나리오를 설정하고, 각 대안이 지방자치단체 보통교부세 배분액에 미치는 영향을 분석하고자 함
- 다만, 시나리오 분석을 수행하기 위해서는 단위비용 산정에 활용되는 자료의 획득이 전제되어야 함
 - 행정안전부와의 업무 협력을 통해 시나리오 분석을 수행하기로 하였으며, 동종 자치단체 유형 분류와 관련된 개선 방안을 중심으로 시나리오 분석을 수행하고자 함

3. 연구 수행 체계

□ 연구 수행 체계

| 그림 1-1 | 연구흐름도



제 2 장

단위비용 산정 방식 및 주요 현황

제1절 단위비용 산정 방식

제2절 단위비용 산정 현황

단위비용 산정 방식 및 주요 현황

제1절

단위비용 산정 방식

1. 단위비용 개념

□ 기초수요액과 단위비용 간 관계

- 단위비용의 개념을 파악하기 위해서는 기초수요액 산정에 활용되는 개념들에 대한 검토가 함께 이루어질 필요성이 있음
 - 행정안전부(2026)의 「지방교부세 산정해설」에 따르면, 기초수요액은 측정항목별로 상관성 있는 지표로 채택된 측정단위 수치에 단위비용과 보정계수를 곱하여 산정됨
 - 이러한 측면에서 단위비용 개념은 측정항목, 측정단위, 보정계수와의 관계 속에서 논의될 필요성이 있음

$$\text{기초수요액} = \sum \text{측정항목별 (측정단위 수치} \times \text{단위비용} \times \text{보정계수)}$$

- 먼저 측정항목은 지방자치단체의 실제 일반회계 세출 예산을 기능별·성질별로 분류하여 표준유형의 경비로 구분한 것을 의미함(행정안전부, 2026)
 - 측정항목에는 지방자치단체가 자체재원으로 수행하는 사무(사업)와 국고 보조사업 중 지방비 부담분이 반영되어 있음
 - 2026년 기준 4개 측정항목(일반행정비, 문화환경비, 사회복지비, 지역경제비)과 16개 세항목(인건비, 환경보호비, 노인복지비, 산업경제비 등)으로 구성됨
 - 측정항목은 「지방교부세법 시행령」 제5조제1항과 [별표 1]에 규정되어 있음

| 표 2-1 | 보통교부세 측정항목 및 측정단위

측정항목		측정단위	표시단위
1. 일반행정비	가. 인건비	공무원수	명
	나. 일반관리비	공무원수	명
	다. 안전관리비	인구수	명
2. 문화환경비	가. 문화관광비	인구수	명
	나. 환경보호비	인구수	명
3. 사회복지비	가. 기초생활보장비	국민기초생활보장수급권자수	명
	나. 노인복지비	노령인구수	명
	다. 아동복지비	아동수	명
	라. 장애인복지비	등록장애인수	명
	마. 보건사회복지비	인구수	명
	바. 농업비	경지면적	천제곱미터
	사. 임수산비	산림·어장·갯벌 면적	천제곱미터
4. 지역경제비	가. 산업경제비	사업체종사자수	명
	나. 도로관리비	도로면적	천제곱미터
	다. 교통관리비	자동차대수	대
	라. 지역관리비	행정구역면적	천제곱미터

자료: 「지방교부세법 시행령」 [별표 1].

- 다음으로 측정단위는 측정항목의 재정수요를 나타낼 수 있는 상관성 있는 지표 또는 척도를 의미함(행정안전부, 2026)
 - 측정단위는 공식적인 통계에 의해 쉽게 구할 수 있는 객관적인 수치를 활용함
 - 2026년 기준 16개 세항목의 측정단위는 14종임
 - 측정단위의 구체적 항목과 산정기준은 「지방교부세법 시행령」 제5조제2항, [별표 1], [별표 2]에서 규정하고 있음
- 그리고 보정계수는 측정단위 수치의 많고 적음에 따라 경비가 체증 또는 체감하는 경우, 해당 단위비용(또는 측정단위 수치)을 할증 또는 할감하기 위한 반영비율을 의미함(행정안전부, 2026)
 - 서로 다른 특성을 지닌 지방자치단체에 대해서 동일한 단위비용을 적용하기 어려우며, 이러한 이유로 기초수요액 산정 시 보정계수를 활용함

□ 단위비용 개념과 특성

- 단위비용이란 동종 자치단체별로 각 측정항목에서 표준적이고 합리적인 수준으로 지방행정을 수행하기 위해 필요한 경비의 단위당 비용을 의미함(행정안전부, 2026)
 - 즉, 단위비용은 보통교부세 산정에 사용하는 동종 단체별 경비를 결정하기 위해 측정단위 수치에 곱하게 된 단가로서의 의미를 가짐
- 이러한 단위비용은 지방자치단체에서 이루어지는 행정에 필요한 제반 경비로서,
 - ① 인건비, ② 법령에 따라서 지방자치단체의 의무적 부담으로 되어 있는 경비, ③ 정상적인 사무비와 사업비, ④ 기타 지방자치단체의 행정운영상 필요한 모든 경비가 포함되어 있음
 - 다만, 특별한 목적 수행을 위해 별도 운영되는 특별회계 경비는 제외됨
 - 또한, 단위비용은 지방자치단체가 스스로 일반재원에 의해서 충당하여야 할 재정수요를 나타내기 위한 측정단위의 단위당 경비이므로, 국고보조금, 특별교부세, 기타 용도가 지정되는 수입(특정재원)은 제외함

2. 단위비용 산정 방식

□ 단위비용 결정 방법

- 보통교부세 단위비용 결정 방법은 세 가지로 구분할 수 있음
 - 첫째, 자치단체 유형별로 표준적인 지방자치단체를 가상으로 설정하고, 가장 유사한 실제 단체를 기준으로 각 측정항목에 관련된 경비나 실제 재정 소요액을 분석해서 표준 단위비용을 산정함
 - 둘째, 동종 단체별로 집행한 경비나 앞으로 집행하여야 할 경비를 기준으로 지방자치단체별 관련 통계수치와 그 경비와의 상관성에 의한 표준함수식을 추출하고, 그 추출된 함수식에 지방자치단체별 통계를 적용하여 산출한 수요(표준행정수요)를 측정단위의 통계수치로 나누어 산정함
 - 셋째, 지방자치단체 유형별로 수년간의 최종예산을 기초로 하여 평균적인 예산액을 단위비용으로 산출함

○ 현재 우리나라는 두 번째 방법으로 단위비용을 산정하고 있음

- 2000년까지는 첫 번째 방법(표준적인 지방자치단체 설정)을 적용하여 단위 비용을 산정하였음
- 그러나 통계 모집단의 한계 등으로 인해 현실 재정수요와의 괴리가 발생하여 2001년부터는 지방자치단체의 실제 예산과 관련 통계와의 상관성을 기초로 산출하는 두 번째 방법을 택하여 단위비용을 산정하고 있음

$$\text{단위비용} = \frac{\text{동종 지방자치단체의 측정항목별 표준행정수요액의 합}}{\text{동종 지방자치단체의 측정항목별 측정단위 수치의 합}}$$

□ 단위비용과 표준행정수요액의 관계

○ 위에 제시된 것처럼, 단위비용은 측정항목별 표준행정수요액과 측정단위 수치에 의해 결정됨

- 공무원 수, 인구 수, 국민기초생활보장 수급권자 수 등과 같은 측정단위 수치는 공식적인 통계에 의해 산정됨
- 표준행정수요액은 동종 자치단체별 기준재정수요 분석에 의한 관련 예산액과 관련 통계자료와의 상관성에 의한 수요측정 항목별 함수식에 해당 자치단체의 통계수치를 반영하여 산정됨
- 이러한 측면에서 표준행정수요액은 단위비용 산정에 있어 직접적이고 중요한 영향력¹⁾을 가지며, 각급 지방자치단체가 일반재원으로 충당해야 할 표준적 수요를 의미함

○ 표준행정수요액의 함수식(산정 공식)은 수요 측정 항목별 해당 통계 수치를 독립변수로, 수요분석에 의해 산출된 경비종류별 예산액을 종속변수로 하는 회귀방정식에 의해 결정됨

- 이때, 측정항목(경비)에 따라 지방자치단체 실제 예산(수준)과 표준행정수요 간의 근접도를 감안한 비중유지계수(ω)가 적용됨

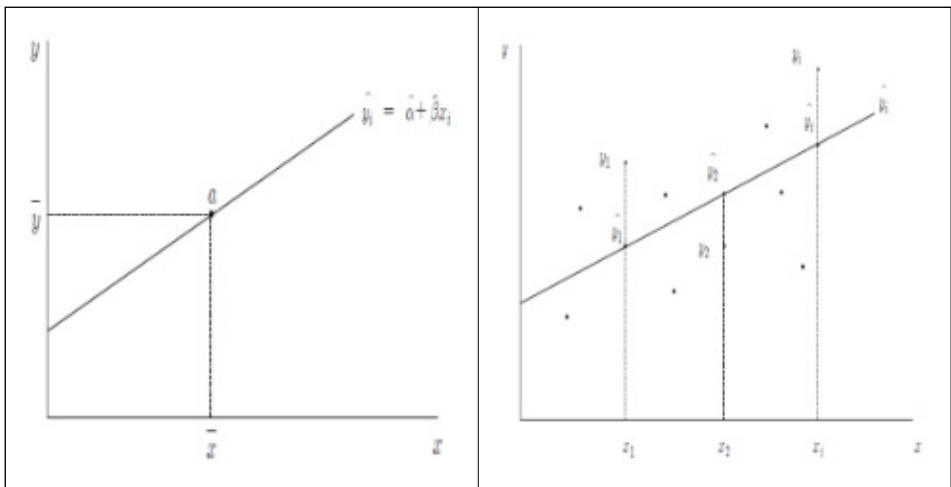
1) 이와 관련하여 선행연구들은 현행 보정계수가 제 기능을 다하지 못하고 있으며, 결과적으로 표준행정수요액과 기초수요액은 동일한 것으로 볼 수 있다는 주장을 제시하고 있다(조기현·이장욱, 2017; 주만수, 2020).

- 따라서 단위비용은 회귀방정식에 의한 OLS 추계치와 비중유지계수(ω) 값에 의해 결정되는 것으로 볼 수 있음

$$\text{표준행정수요액} = \text{OLS 추계치} \times \text{비중유지계수}(\omega)$$

- 회귀분석 기법을 통해 표준행정수요액을 산정하는 것은 아래의 그림에서 보는 것처럼 추계치 $\hat{y}_i$ 가 종속변수 평균치 $\bar{y}$ 와 설명변수 평균치 $\bar{x}$ 가 만나는 점 α 를 통과한다는 논리에서 출발함

【그림 2-1】 회귀분석에 의한 표준행정수요액 산정 논리



자료: 조기현·이장욱. (2017).

- 행정안전부(2026) 지방교부세 산정해설에서 설명하는 지방자치단체의 표준 경비란 $\hat{y}_i$ 을 의미함
 - $\hat{y}_i$ 주변에 분포되어 있는 동종 자치단체 i 의 예산 y_i 가 어디에 위치하든 $\hat{y}_i$ 가 동종 자치단체의 예산 y_i 를 대표하며, 또한 평균치 $\bar{y}$ 를 지나기 때문에 표준 행정수요는 ‘평균적인 재정수요’로 해석할 수 있음(조기현·이장욱, 2017)
 - 이것은 당해 지방자치단체가 처한 행정 규모나 행정 서비스 범위, 사회·경제적

및 지리적 조건 등과는 별개로 $\hat{y}_i$ 가 보편적이고 평균적인 행정수요를 나타낸다는 것을 의미함

- [그림 2-1]은 측정항목별 개별 자치단체의 예산 y_i 와 측정단위 x_i 의 관계를 나타내고 있는데, 통상최소자승법(OLS)으로 추계된 선형회귀선 $\hat{y}_i$ 에 있는 값은 y_i 와 x_i 간의 진정한 관계를 나타냄
 - 이것은 입지적 특수 상황으로 인하여 당해 자치단체의 예산에 반영된 경비가 y_1, y_2 일 수는 있지만, 이러한 특수한 상황을 제외하면 동종 단체 내 모든 자치단체에 공통적이면서 보편적으로 적용되는 경비는 $\hat{y}_i$ 이라는 것을 의미함
 - 모든 자치단체에 공통적이지 않고, 특별한 이유로 일부 자치단체만 수행하는 세출 예산은 표준행정수요가 아니라는 의미로 해석할 수 있음

□ 단위비용과 보정계수의 관계

- 앞에서 살펴본 것처럼 보정계수는 지방자치단체별 여건 차이를 고려하지 않고 일률적으로 ‘측정단위 × 단위비용’으로 기초수요액을 산정할 경우의 문제점을 보완하기 위한 계수임
 - 즉, 획일적인 기초수요액 산정 방법으로는 포착되지 않으면서 개별 지방자치단체에 현저히 영향을 미치는 자연적, 지리적, 사회적 조건 등에 의한 객관적인 사유가 인정될 때 해당 지방자치단체 기초수요액에 이를 반영할 필요가 있음
- 보정계수는 해당 지방자치단체의 수요항목별로 산정된 표준행정수요액을 해당 지방자치단체의 측정단위 수치(통계)로 나눈 값(해당 지방자치단체의 실수요 단위비용)을 동종 지방자치단체의 단위비용으로 나누어 구함
 - 즉, 보정계수는 개별 지방자치단체의 단위비용을 동종 지방자치단체의 단위비용으로 나눈 값을 의미함

$\text{보정계수} = \frac{\text{해당 지방자치단체의 표준행정수요액}}{\text{해당 지방자치단체의 측정단위 수치}} \div \text{동종 지방자치단체의 단위비용}$

□ 보통교부세 산정 시 단위비용의 역할

○ 보통교부세는 「지방교부세법」 제6조제1항 규정에 따라 매년 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 지방자치단체에 대하여 그 미달액(재정부족액)을 기초로 산정하여 교부됨(행정안전부, 2026)

- 기준재정수요액은 기초수요, 보정수요, 자체노력을 합산하여 산정함
- 기준재정수입액은 기초수입, 보정수입, 자체노력을 합산하여 산정함

$$(\text{기준재정수요액} - \text{기준재정수입액}) = \text{재정부족액}$$

$$\text{보통교부세} = \text{재정부족액} \times \text{조정률}$$

○ 앞에서 살펴본 것처럼 단위비용은 기준재정수요액 중 기초수요 산정에 직접적으로 영향을 미침

- 기초수요액은 측정항목별로 각 지방자치단체가 표준적인 수준의 행정을 수행하는 데 필요한 일반재원을 산정하는 것을 의미함
- 기초수요액은 측정항목별로 상관성(유의성) 있는 지표로 채택된 측정단위 수치(통계)에 단위비용과 보정계수를 곱하여 산정됨
- 단위비용은 측정단위 수치와의 관계를 통해 기초수요액에 직접적인 영향을 미치며, 이와 동시에 보정계수를 통해서도 기초수요액에 영향을 줌

○ 또한 단위비용은 표준행정수요액과의 관계를 통해 보정수요 산정에도 영향을 미침

- 보정수요 중 일부 항목은 표준행정수요액을 산정 공식에 포함하고 있음
- 예를 들어 지역균형수요 중 농어촌도로(시·군)는 ‘전전년도 농어촌도로 면적 × 동종 지방자치단체별 도로 면적 1천㎡당 도로관리비 표준행정수요액 × 10%’로 산정됨

농어촌도로(시·군) 수요액 산정 공식

전전년도 농어촌도로(포장+비포장) 면적 × 동종 지방자치단체별 도로 면적 1천㎡당 도로관리비 표준행정수요액 × 10%

3. 단위비용 산정 방식 개선의 의미

- 지금까지 내용을 종합하면 단위비용은 기준재정수요액을 산정하는 데 있어서 측정단위 수치(통계)의 1단위당 단가를 의미하며, 단위비용은 기초수요와 보정수요 산정에 직·간접적인 영향을 미침
- 현행 단위비용은 회귀방정식에 의한 OLS 추계치를 기초로 개별 지방자치단체의 측정항목별 표준행정수요액을 산출한 후 합산하여 측정단위 통계수치의 합으로 나누어 구함
 - 먼저 동종 자치단체별 일반회계 예산액을 기초로 분석한 경비별 일반재원 소요액을 종속변수로 하고, 경비별 연관 통계를 독립변수로 한 회귀방정식을 도출함
 - 이를 바탕으로 개별 지방자치단체의 측정항목별로 비중유지계수를 반영한 표준행정수요액을 산출한 후 합산하여 측정단위 통계수치(합)로 나누어 단위비용을 구하게 됨
- 지금까지의 논의를 종합할 때, 단위비용 산정 방식 개선 방안은 다음과 같은 측면에서 검토될 수 있음
 - 첫째, 6개의 현행 동종 지방자치단체 유형 분류가 적절한가?
 - 둘째, 회귀방정식에 의한 표준행정수요액 산정 방식이 적절한가?
 - 셋째, 회귀방정식에 포함되는 독립변수와 종속변수가 적절한가?
 - 넷째, 비중유지계수를 통해 실제 예산과 추정치(표준행정수요액) 간 차이를 조정하는 방식이 적절한가?
 - 다섯째, 단위비용과의 관계에 있어서 보정계수 산정 방식이 적절한가?
- 이 연구는 통합특별시, 특별자치시, 특별자치도의 단위비용을 어떤 방식으로 산정할 것인가에 초점을 맞추고 있음
 - 이러한 측면에서 이 연구는 ‘현행 동종 지방자치단체 유형 분류가 적절한가?’에 대한 검토를 중심으로 연구를 진행하고자 함
 - 이와 더불어 중장기적 측면에서 단위비용 산정 방식과 관련된 나머지 개선 방안들을 검토·제안하고자 함

| 그림 2-2 | 기초수요액 산정 절차

1단계	표준행정수요액 회귀식($\hat{Y}$) 도출
	• 측정항목별 상관관계가 높은 설명변수를 이용하여 도출 - 설명변수는 지방자치단체 유형에 따라 약간의 차이 존재 - $Y_{i,i}^k = \alpha + \beta_1 X_{i,1} + \beta_2 X_{i,2} + \cdots \beta_n X_{i,n}$ • 지방자치단체 유형별로 표준행정수요 회귀식 도출 - 기본적으로 특별·광역시·도·특별자치도/특별자치시/시·군·구로 구분하여 산정
2단계	비중유지계수(w)와 표준행정수요액 산정
	• 실제 예산과 표준행정수요 산정 공식에 의해 산정된 수요 간 차이를 완화하기 위한 조치 • 산정수요 대비 실제 예산비율($w_j^k = \frac{\sum_{i=1}^n Y_{i,j}^k}{\sum_{i=1}^n \hat{Y}_{i,j}^k}$) • 특별시/광역시/특별자치시/도·특별자치도/시/군/구별로 산정 • 표준행정수요 산정 공식 도출을 위한 자치단체 그룹화로 인해 실제 예산과 산정수요 간 차이를 조정하기 위한 조치 • 표준행정수요액 산정 - $SN_{i,j}^k = \hat{Y}_{i,j}^k \times w_j^k$
3단계	단위비용(AC) 산정
	• 동종 지방자치단체 표준행정수요액 합을 동종 지방자치단체 측정단위 수치의 합으로 나누어 산정 - $AC_j^k = \frac{\sum \hat{Y}_{i,j}^k \cdot w_j^k}{\sum X_{i,j}^k}$ • 특별·광역시/특별자치시/도·특별자치도/시/군별로 산정
4단계	보정계수(γ) 산출
	• 측정단위 수치의 많고 적음에 따라 경비가 체증 또는 체감하는 경우, 해당 단위비용을 할증 또는 할감하기 위한 반영 비율 - (해당 자치단체 표준행정수요액 ÷ 해당 자치단체 측정단위 수치) ÷ 동종 자치단체 단위비용 - $\gamma_{i,j}^k = \frac{\hat{Y}_{i,j}^k \cdot w_j^k}{X_{i,j}^k \cdot AC_j^k}$
5단계	항목별 기초수요 산정
	• 지방자치단체별 측정단위, 단위비용, 보정계수를 반영하여 산정 • 측정단위 × 단위비용 × 보정계수($BN_{i,j}^k = X_{i,j}^k \times AC_j^k \times \gamma_{i,j}^k$)

자료: 행정안전부(2017), 정종필 외(2017)를 바탕으로 저자 작성.

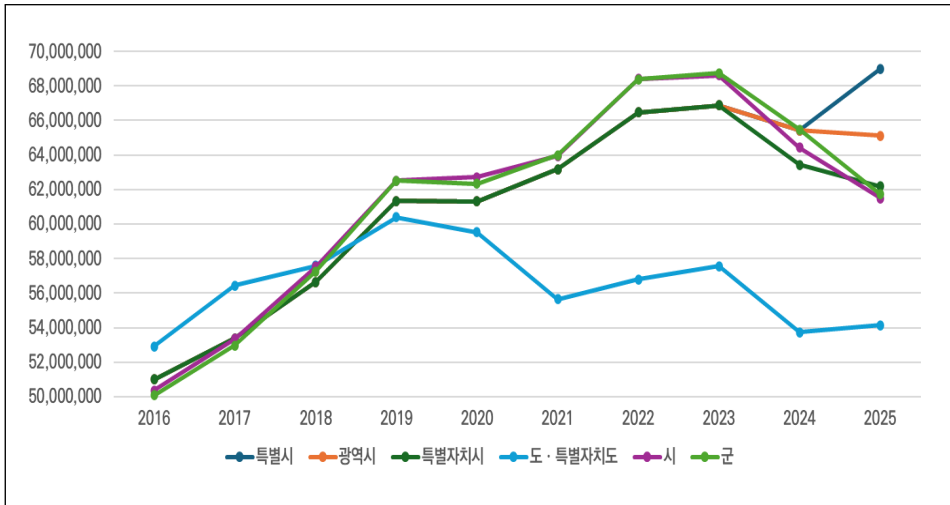
1. 단위비용 추이

1) 행정관리 부문

□ 인건비

- 2025년 기준으로 특별시의 인건비 단위비용이 69,002,700원으로 가장 높은 반면, 도·특별자치도가 54,131,530원으로 가장 낮은 수준임
- 2016년부터 2025년까지 기간 동안 특별시의 인건비 단위비용이 가장 빠르게 증가한(3.41%) 반면, 도·특별자치도의 연평균 증가율은 0.25%로 가장 낮음
- 2024년부터 특별시·광역시·특별자치시 단위비용을 개별 산정함에 따라 광역시와 특별자치시의 인건비 단위비용이 감소하는 추세를 나타냄

| 그림 2-3 | 자치단체 유형별 인건비 단위비용 추이(2016-2025)



| 표 2-2 | 자치단체 유형별 인건비 단위비용 추이(2016~2025)

(단위:원)

연도	특별시	광역시	특별자치시	도· 특별자치도	시	군
2016	51,010,130	51,010,130	51,010,130	52,905,490	50,367,630	50,078,600
2017	53,365,290	53,365,290	53,365,290	56,435,490	53,346,650	52,957,410
2018	56,633,310	56,633,310	56,633,310	57,596,860	57,530,810	57,251,000
2019	61,346,770	61,346,770	61,346,770	60,387,670	62,503,180	62,510,430
2020	61,319,270	61,319,270	61,319,270	59,527,830	62,729,870	62,338,360
2021	63,181,550	63,181,550	63,181,550	55,640,470	63,950,340	64,007,280
2022	66,473,880	66,473,880	66,473,880	56,803,770	68,403,930	68,385,180
2023	66,870,660	66,870,660	66,870,660	57,573,060	68,624,940	68,753,480
2024	65,436,840	65,415,110	63,443,480	53,736,170	64,421,750	65,467,440
2025	69,002,700	65,114,820	62,170,110	54,131,530	61,487,750	61,733,350
연평균 증가율	3.41%	2.75%	2.22%	0.25%	2.24%	2.35%

자료: 행정안전부(2016~2025년). 지방교부세 산정해설.

□ 일반관리비

- 2025년 기준으로 시의 일반관리비 단위비용이 35,944,430원으로 가장 높은 반면, 도·특별자치도가 15,847,910원으로 가장 낮은 수준임
- 지난 10년 동안 특별시의 일반관리비 단위비용이 가장 빠르게 증가한(7.04%) 반면, 도·특별자치도의 연평균 증가율은 1.57%로 가장 낮게 나타났음
- 2023년까지 특별시, 광역시, 특별자치시의 일반관리비 단위비용은 같았으나, 2024년부터는 3개 유형 중 특별자치시가 가장 낮은 수준으로 나타났음

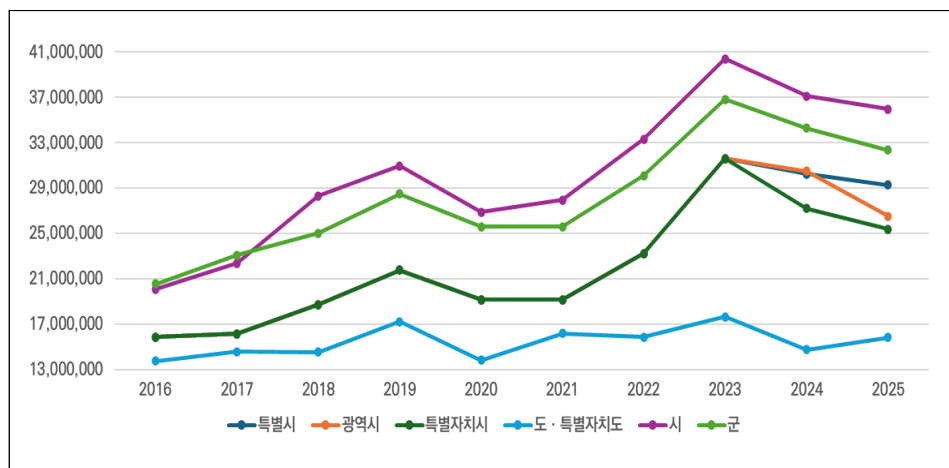
【표 2-3】 자치단체 유형별 일반관리비 단위비용 추이(2016~2025)

(단위:원)

연도	특별시	광역시	특별자치시	도· 특별자치도	시	군
2016	15,869,380	15,869,380	15,869,380	13,771,190	20,082,960	20,550,820
2017	16,167,970	16,167,970	16,167,970	14,564,680	22,377,910	23,084,970
2018	18,725,350	18,725,350	18,725,350	14,542,950	28,312,790	25,025,480
2019	21,777,510	21,777,510	21,777,510	17,234,120	30,931,260	28,484,820
2020	19,154,240	19,154,240	19,154,240	13,840,780	26,879,490	25,590,820
2021	19,144,900	19,144,900	19,144,900	16,180,080	27,940,290	25,588,630
2022	23,241,330	23,241,330	23,241,330	15,850,680	33,303,620	30,083,690
2023	31,598,130	31,598,130	31,598,130	17,636,200	40,369,770	36,824,020
2024	30,229,040	30,489,530	27,198,020	14,746,210	37,104,720	34,285,470
2025	29,263,310	26,507,080	25,363,180	15,847,910	35,944,430	32,328,700
연평균 증가율	7.04%	5.87%	5.35%	1.57%	6.68%	5.16%

자료: 행정안전부(2016~2025년). 지방교부세 산정해설.

【그림 2-4】 자치단체 유형별 일반관리비 단위비용 추이(2016~2025)



□ 안전관리비

- 2025년 기준으로 군의 안전관리비 단위비용이 211,920원으로 가장 높은 반면, 도·특별자치도가 32,000원으로 가장 낮은 수준임
- 2016년부터 2025년까지의 기간 동안 특별자치시의 안전관리비 단위비용이 가장 빠르게 증가한(28.83%) 반면에, 군의 연평균 증가율은 10.83%로 가장 낮게 나타났음
- 2023년까지 특별시, 광역시, 특별자치시의 안전관리비 단위비용은 같았으나, 2024년부터는 3개 유형 중 특별자치시가 가장 높은 수준으로 나타났음

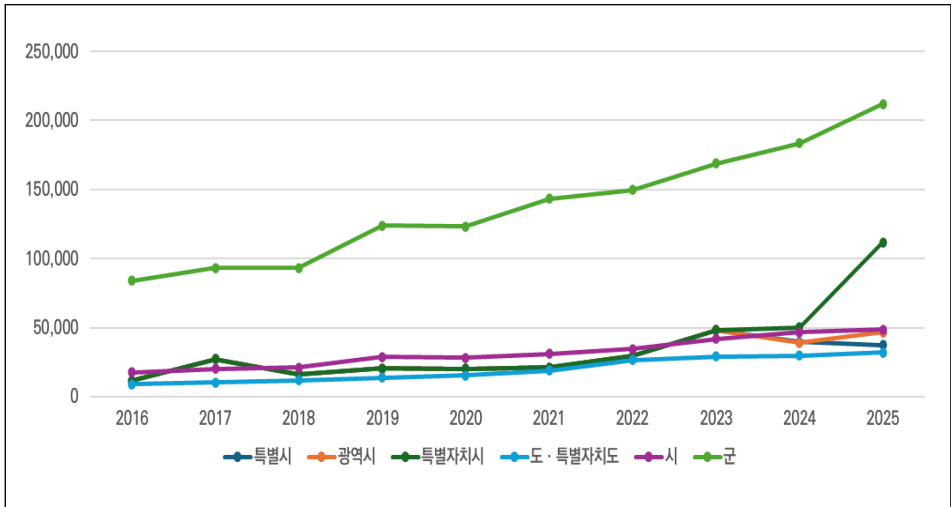
【 표 2-4 】 자치단체 유형별 안전관리비 단위비용 추이(2016~2025)

(단위:원)

연도	특별시	광역시	특별자치시	도· 특별자치도	시	군
2016	11,440	11,440	11,440	9,080	17,500	83,980
2017	27,040	27,040	27,040	10,290	20,230	93,260
2018	16,440	16,440	16,440	11,920	21,190	93,290
2019	20,370	20,370	20,370	13,720	28,700	123,770
2020	20,060	20,060	20,060	15,330	28,120	123,320
2021	21,270	21,270	21,270	18,950	31,000	143,260
2022	29,310	29,310	29,310	26,420	34,620	149,750
2023	48,200	48,200	48,200	29,100	41,760	168,730
2024	39,700	39,110	50,210	29,720	46,510	183,560
2025	37,350	46,750	111,830	32,000	48,710	211,920
연평균 증가율	14.05%	16.93%	28.83%	15.02%	12.05%	10.83%

자료: 행정안전부(2016~2025년). 지방교부세 산정해설.

| 그림 2-5 | 자치단체 유형별 안전관리비 단위비용 추이(2016-2025)



2) 문화·환경 부문

□ 문화관광비

- 2025년 기준으로 군의 문화관광비 단위비용이 330,980원으로 가장 높은 반면, 도·특별자치도가 34,100원으로 가장 낮은 수준임
- 2016년부터 2025년까지의 기간 동안 광역시의 문화관광비 단위비용이 가장 빠르게 증가한(7.93%) 반면, 특별시의 연평균 증가율은 -0.06%로 가장 낮게 나타났음
- 2023년까지 특별시, 광역시, 특별자치시의 문화관광비 단위비용은 같았으나, 2024년부터는 3개 유형 중 광역시가 가장 높은 수준으로 나타났음

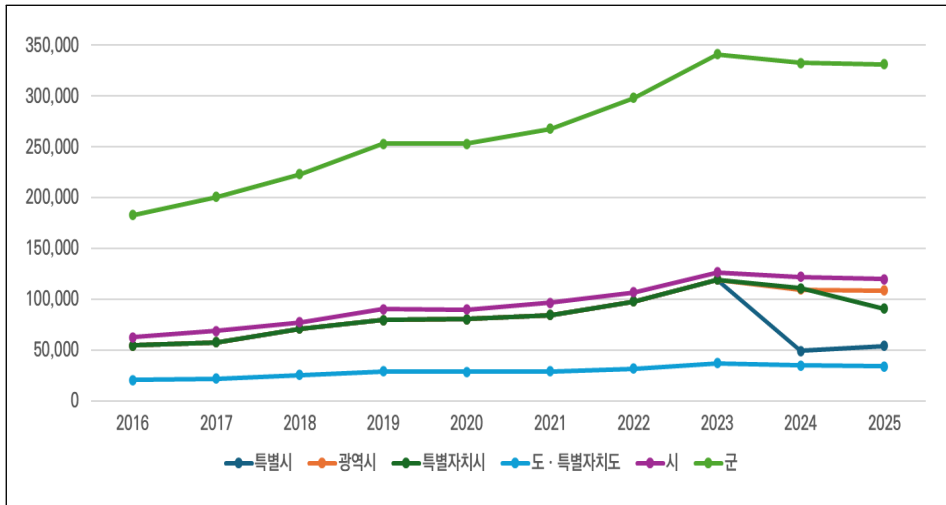
【 표 2-5 】 자치단체 유형별 문화관광비 단위비용 추이(2016~2025)

(단위:원)

연도	특별시	광역시	특별자치시	도· 특별자치도	시	군
2016	54,600	54,600	54,600	20,630	62,520	182,900
2017	57,860	57,860	57,860	21,940	68,690	200,730
2018	71,030	71,030	71,030	25,540	77,550	223,020
2019	79,400	79,400	79,400	28,950	90,350	252,970
2020	80,650	80,650	80,650	28,760	90,060	252,960
2021	84,670	84,670	84,670	28,930	96,520	267,540
2022	97,830	97,830	97,830	31,750	107,040	297,960
2023	119,470	119,470	119,470	37,250	126,390	341,050
2024	49,190	109,610	110,920	35,070	122,060	332,630
2025	54,290	108,500	91,000	34,100	119,640	330,980
연평균 증가율	-0.06%	7.93%	5.84%	5.74%	7.48%	6.81%

자료: 행정안전부(2016~2025년). 지방교부세 산정해설.

【 그림 2-6 】 자치단체 유형별 문화관광비 단위비용 추이(2016~2025)



□ 환경보호비

- 2025년 기준으로 군의 환경보호비 단위비용이 389,230원으로 가장 높은 반면, 도·특별자치도가 16,120원으로 가장 낮은 수준임
- 2016년부터 2025년까지 기간 동안 도·특별자치도의 환경보호비 단위비용이 가장 빠르게 증가한(12.22%) 반면, 군의 연평균 증가율은 5.62%로 가장 낮게 나타났다
- 2023년까지 특별시, 광역시, 특별자치시의 환경보호비 단위비용은 같았으나, 2024년부터는 3개 유형 중 특별자치시가 가장 높은 수준으로 나타났다

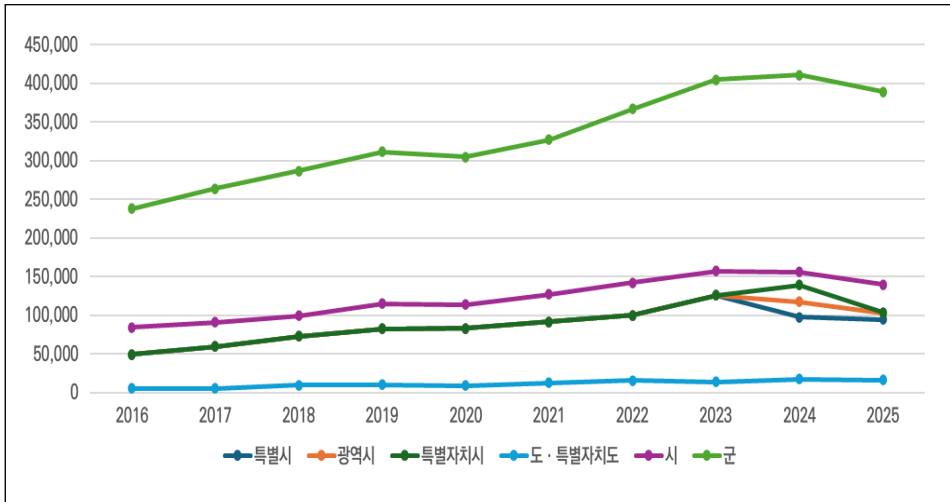
【표 2-6】 자치단체 유형별 환경보호비 단위비용 추이(2016-2025)

(단위:원)

연도	특별시	광역시	특별자치시	도· 특별자치도	시	군
2016	49,420	49,420	49,420	5,710	84,540	237,890
2017	59,760	59,760	59,760	5,540	91,150	263,630
2018	72,760	72,760	72,760	9,500	99,230	286,530
2019	82,550	82,550	82,550	10,100	114,930	311,410
2020	83,150	83,150	83,150	8,880	114,000	304,650
2021	91,450	91,450	91,450	12,650	126,960	327,410
2022	100,280	100,280	100,280	15,640	142,310	366,620
2023	126,250	126,250	126,250	14,120	157,480	404,980
2024	97,370	117,750	139,450	17,370	156,300	410,830
2025	94,380	103,010	103,430	16,120	139,600	389,230
연평균 증가율	7.45%	8.50%	8.55%	12.22%	5.73%	5.62%

자료: 행정안전부(2016-2025년). 지방교부세 산정해설.

[그림 2-7] 자치단체 유형별 환경보호비 단위비용 추이(2016-2025)



3) 사회복지 부문

□ 기초생활보장비

- 2025년 기준으로 특별시의 기초생활보장비 단위비용이 1,045,220원으로 가장 높은 반면, 도·특별자치도가 237,700원으로 가장 낮은 수준임
- 2016년부터 2025년까지 기간 동안 특별시의 기초생활보장비 단위비용이 가장 느리게 감소한(-5.14%) 반면에, 특별자치시의 연평균 증가율은 -14.50%로 가장 빠르게 감소함
- 2023년까지 특별시, 광역시, 특별자치시의 기초생활보장비 단위비용은 동일했으나, 2024년부터는 3개 유형 중 특별자치시가 가장 낮은 수준으로 나타났음

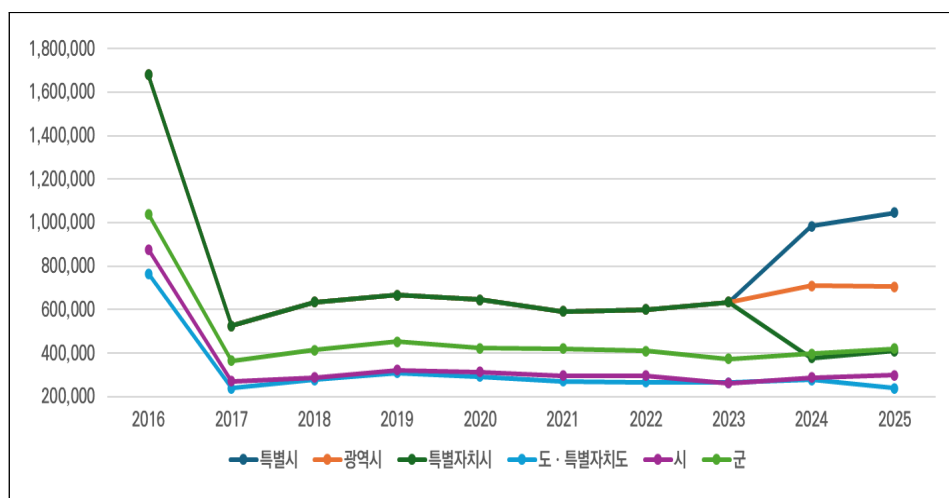
표 2-7 | 자치단체 유형별 기초생활보장비 단위비용 추이(2016~2025)

(단위:원)

연도	특별시	광역시	특별자치시	도· 특별자치도	시	군
2016	1,680,490	1,680,490	1,680,490	765,810	877,430	1,040,430
2017	525,210	525,210	525,210	239,150	270,510	365,120
2018	634,950	634,950	634,950	278,280	288,510	415,010
2019	666,910	666,910	666,910	308,850	322,720	453,620
2020	646,420	646,420	646,420	292,720	312,750	423,800
2021	593,060	593,060	593,060	271,200	296,850	419,800
2022	600,030	600,030	600,030	265,920	297,580	409,890
2023	635,830	635,830	635,830	265,470	262,690	374,300
2024	984,960	709,360	377,650	276,430	289,060	397,050
2025	1,045,220	706,240	410,250	237,700	299,540	421,080
연평균 증가율	-5.14%	-9.18%	-14.50%	-12.19%	-11.26%	-9.56%

자료: 행정안전부(2016~2025년). 지방교부세 산정해설.

그림 2-8 | 자치단체 유형별 기초생활보장비 단위비용 추이(2016~2025)



□ 노인복지비

- 2025년 기준으로 광역시의 노인복지비 단위비용이 1,058,910원으로 가장 높은 반면, 도·특별자치도가 141,010원으로 가장 낮은 수준임
- 2016년부터 2025년까지 기간 동안 군의 노인복지비 단위비용이 가장 빠르게 증가한(4.49%) 반면에, 특별자치시의 연평균 증가율은 -5.34%로 가장 낮게 나타났다
- 2023년까지 특별시, 광역시, 특별자치시의 노인복지비 단위비용은 같았으나, 2024년부터는 3개 유형 중 특별자치시가 가장 낮은 수준으로 나타났다

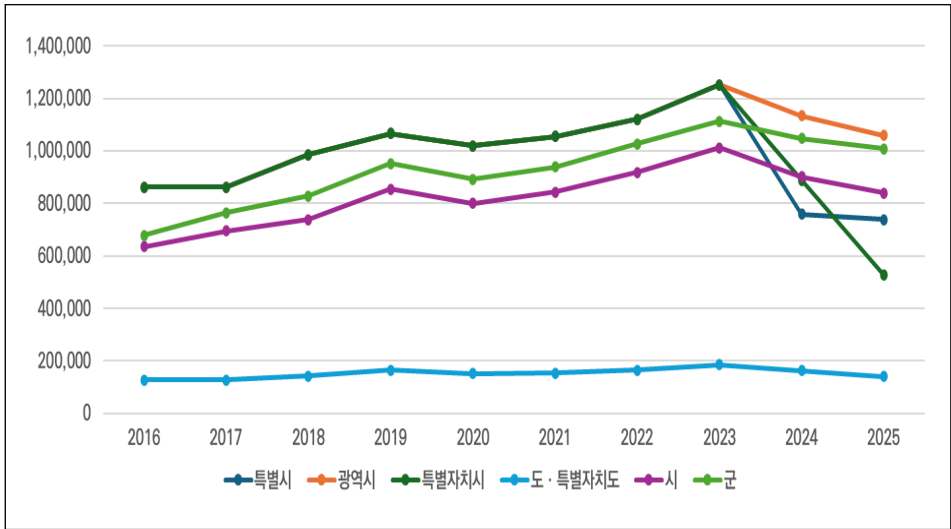
【표 2-8】 자치단체 유형별 노인복지비 단위비용 추이(2016~2025)

(단위:원)

연도	특별시	광역시	특별자치시	도· 특별자치도	시	군
2016	861,990	861,990	861,990	128,240	634,590	679,440
2017	862,410	862,410	862,410	128,470	694,910	764,470
2018	986,310	986,310	986,310	143,200	739,380	829,460
2019	1,065,680	1,065,680	1,065,680	165,210	854,710	951,530
2020	1,019,460	1,019,460	1,019,460	152,590	800,250	893,070
2021	1,055,360	1,055,360	1,055,360	153,160	842,890	939,840
2022	1,120,560	1,120,560	1,120,560	164,600	918,450	1,027,950
2023	1,251,990	1,251,990	1,251,990	185,940	1,012,500	1,112,490
2024	758,850	1,134,840	888,670	164,160	902,510	1,047,920
2025	738,120	1,058,910	526,000	141,010	840,250	1,009,010
연평균 증가율	-1.71%	2.31%	-5.34%	1.06%	3.17%	4.49%

자료: 행정안전부(2016~2025년). 지방교부세 산정해설.

| 그림 2-9 | 자치단체 유형별 노인복지비 단위비용 추이(2016-2025)



□ 아동복지비

- 2025년 기준으로 군의 아동복지비 단위비용이 2,096,480원으로 가장 높은 반면, 도·특별자치도가 324,540원으로 가장 낮은 수준임
- 2016년부터 2025년까지의 기간 동안 특별시의 아동복지비 단위비용이 가장 빠르게 증가한(10.87%) 반면, 특별자치시의 연평균 증가율은 -1.00%로 가장 낮게 나타났음
- 2023년까지 특별시, 광역시, 특별자치시의 아동복지비 단위비용은 같았으나, 2024년부터는 3개 유형 중 특별자치시가 가장 낮은 수준으로 나타났음

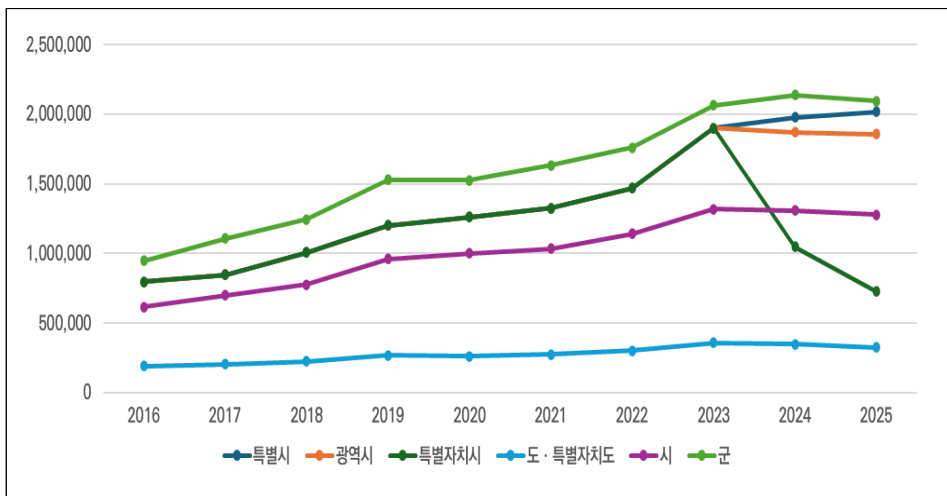
【 표 2-9 】 자치단체 유형별 아동복지비 단위비용 추이(2016~2025)

(단위:원)

연도	특별시	광역시	특별자치시	도· 특별자치도	시	군
2016	797,010	797,010	797,010	189,450	617,620	947,140
2017	847,530	847,530	847,530	205,170	700,970	1,106,520
2018	1,006,890	1,006,890	1,006,890	223,180	776,400	1,244,590
2019	1,200,250	1,200,250	1,200,250	268,030	960,190	1,530,120
2020	1,261,140	1,261,140	1,261,140	262,770	1,000,340	1,526,420
2021	1,326,230	1,326,230	1,326,230	274,210	1,036,030	1,633,400
2022	1,470,790	1,470,790	1,470,790	302,080	1,142,090	1,761,730
2023	1,901,650	1,901,650	1,901,650	358,450	1,317,700	2,066,270
2024	1,977,840	1,872,380	1,046,260	347,440	1,310,060	2,137,240
2025	2,017,290	1,857,060	728,010	324,540	1,279,260	2,096,480
연평균 증가율	10.87%	9.85%	-1.00%	6.16%	8.43%	9.23%

자료: 행정안전부(2016~2025년). 지방교부세 산정해설.

【 그림 2-10 】 자치단체 유형별 아동복지비 단위비용 추이(2016~2025)



□ 장애인복지비

- 2025년 기준으로 특별시의 장애인복지비 단위비용이 2,128,880원으로 가장 높은 반면, 도·특별자치도가 252,880원으로 가장 낮은 수준임
- 2016년부터 2025년까지의 기간 동안에 시의 장애인복지비 단위비용이 가장 빠르게 증가한(8.56%) 반면에, 특별자치시의 연평균 증가율은 0.28%로 가장 낮게 나타났음
- 2023년까지 특별시, 광역시, 특별자치시의 장애인복지비 단위비용은 같았으나, 2024년부터는 3개 유형 중 특별자치시가 가장 낮은 수준으로 나타났음

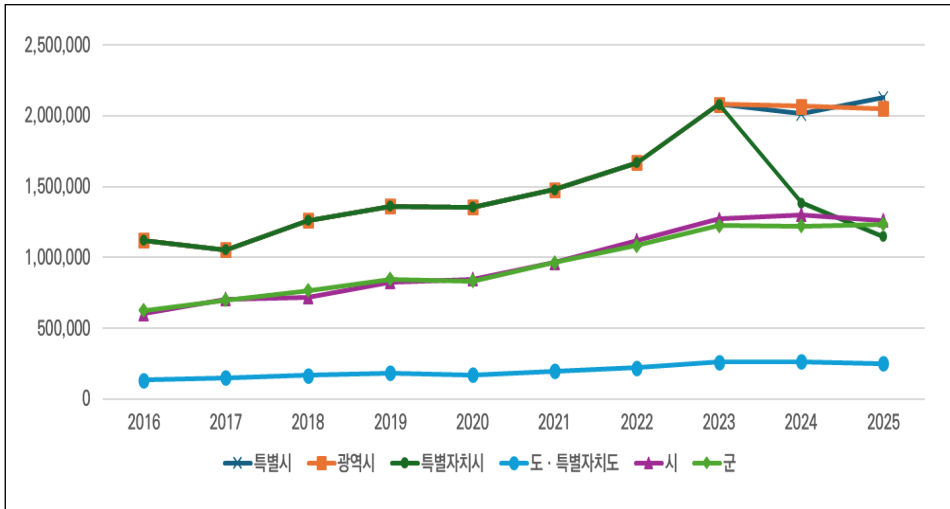
[표 2-10] 자치단체 유형별 장애인복지비 단위비용 추이(2016~2025)

(단위:원)

연도	특별시	광역시	특별자치시	도· 특별자치도	시	군
2016	1,121,120	1,121,120	1,121,120	134,410	602,360	625,910
2017	1,052,870	1,052,870	1,052,870	149,830	706,140	699,000
2018	1,262,740	1,262,740	1,262,740	168,900	720,910	767,550
2019	1,362,910	1,362,910	1,362,910	184,670	828,000	847,250
2020	1,355,110	1,355,110	1,355,110	172,180	846,080	833,720
2021	1,478,400	1,478,400	1,478,400	196,530	964,260	965,510
2022	1,668,650	1,668,650	1,668,650	219,870	1,122,200	1,085,410
2023	2,082,590	2,082,590	2,082,590	261,380	1,272,530	1,224,720
2024	2,016,350	2,067,700	1,386,300	265,740	1,303,080	1,222,980
2025	2,128,880	2,051,960	1,149,720	252,880	1,261,460	1,235,310
연평균 증가율	7.39%	6.95%	0.28%	7.27%	8.56%	7.85%

자료: 행정안전부(2016~2025년). 지방교부세 산정해설.

| 그림 2-11 | 자치단체 유형별 장애인복지비 단위비용 추이(2016~2025)



□ 보건사회복지비

- 2025년 기준으로 군의 보건사회복지비 단위비용이 246,960원으로 가장 높은 반면, 도·특별자치도가 37,050원으로 가장 낮은 수준임
- 2016년부터 2025년까지의 기간 동안 도·특별자치도의 보건사회복지비 단위 비용이 가장 빠르게 증가한(10.04%) 반면에, 특별자치시의 연평균 증가율은 0.78%로 가장 낮게 나타났음
- 2023년까지 특별시, 광역시, 특별자치시의 보건사회복지비 단위비용은 같았으나, 2024년부터는 3개 유형 중 특별자치시가 가장 낮은 수준으로 나타났음

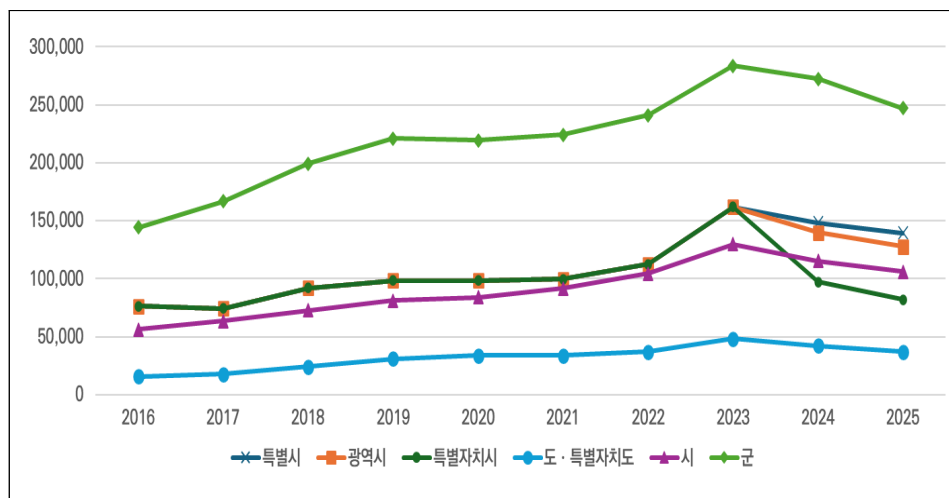
【표 2-11】 자치단체 유형별 보건사회복지비 단위비용 추이(2016~2025)

(단위:원)

연도	특별시	광역시	특별자치시	도· 특별자치도	시	군
2016	76,250	76,250	76,250	15,660	56,090	144,110
2017	74,500	74,500	74,500	17,650	63,440	166,860
2018	92,130	92,130	92,130	24,080	72,630	199,300
2019	98,490	98,490	98,490	31,130	81,100	221,100
2020	98,510	98,510	98,510	33,580	83,860	219,440
2021	99,800	99,800	99,800	33,740	91,800	224,110
2022	112,550	112,550	112,550	36,910	104,260	240,910
2023	161,870	161,870	161,870	48,060	129,920	283,690
2024	148,060	139,890	97,170	42,400	115,460	272,370
2025	139,270	127,780	81,800	37,050	106,060	246,960
연평균 증가율	6.92%	5.90%	0.78%	10.04%	7.33%	6.17%

자료: 행정안전부(2016~2025년). 지방교부세 산정해설.

【그림 2-12】 자치단체 유형별 보건사회복지비 단위비용 추이(2016~2025)



4) 산업·경제 부문

□ 농업비

- 2025년 기준으로 특별시의 농업비 단위비용이 2,300,900원으로 가장 높은 반면, 도·특별자치도가 86,580원으로 가장 낮은 수준임
- 2016년부터 2025년까지 기간 동안 특별시의 농업비 단위비용이 가장 빠르게 증가한(35.29%) 반면에, 특별자치시의 연평균 증가율은 4.29%로 가장 낮게 나타났음
- 2023년까지 특별시, 광역시, 특별자치시의 농업비 단위비용은 같았으나, 2024년부터는 3개 유형 중 특별자치시가 가장 낮은 수준으로 나타났음

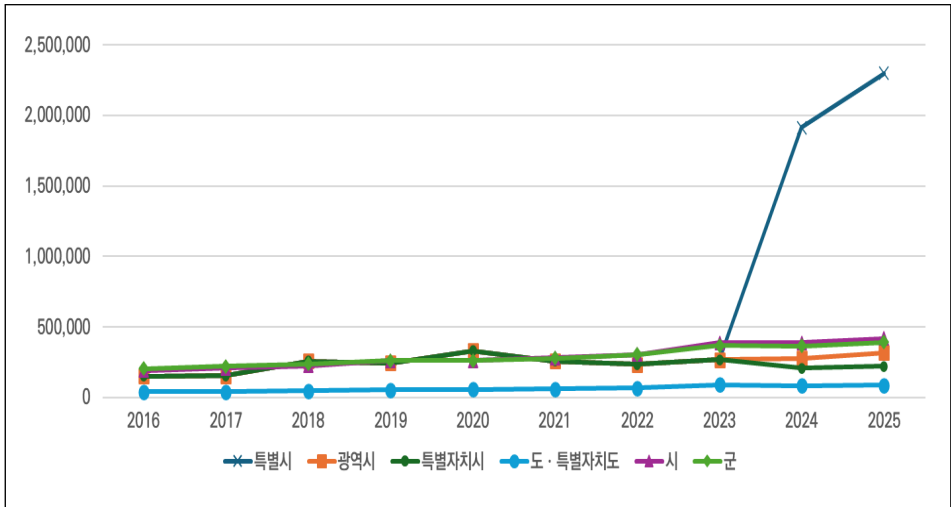
[표 2-12 | 자치단체 유형별 농업비 단위비용 추이(2016~2025)]

(단위:원)

연도	특별시	광역시	특별자치시	도· 특별자치도	시	군
2016	151,500	151,500	151,500	40,300	192,580	203,680
2017	155,350	155,350	155,350	40,820	207,550	220,750
2018	258,590	258,590	258,590	48,060	224,710	236,760
2019	242,960	242,960	242,960	52,640	261,500	261,770
2020	332,020	332,020	332,020	57,900	261,270	261,490
2021	256,650	256,650	256,650	62,210	282,650	279,430
2022	235,830	235,830	235,830	67,260	304,600	305,460
2023	267,540	267,540	267,540	90,080	387,990	367,980
2024	1,913,780	276,550	208,350	82,480	387,310	365,700
2025	2,300,900	317,800	221,120	86,580	419,480	393,020
연평균 증가율	35.29%	8.58%	4.29%	8.87%	9.04%	7.58%

자료: 행정안전부(2016~2025년). 지방교부세 산정해설.

| 그림 2-13 | 자치단체 유형별 농업비 단위비용 추이(2016-2025)



□ 임수산비

- 2025년 기준으로 특별시의 임수산비 단위비용이 753,810원으로 가장 높은 반면, 군이 42,640원으로 가장 낮은 수준임
- 2016년부터 2025년까지 기간 동안 특별시의 임수산비 단위비용이 가장 빠르게 증가한(35.48%) 반면에, 특별자치시의 연평균 증가율은 -0.04%로 가장 낮게 나타났음
- 2023년까지 특별시, 광역시, 특별자치시의 임수산비 단위비용은 같았으나, 2024년부터는 3개 유형 중 특별자치시가 가장 낮은 수준으로 나타났음

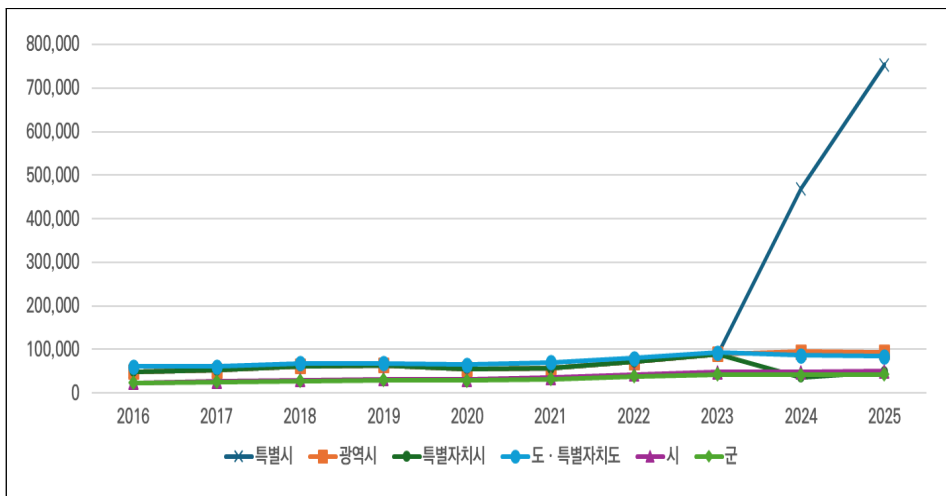
【 표 2-13 】 자치단체 유형별 임수산비 단위비용 추이(2016~2025)

(단위:원)

연도	특별시	광역시	특별자치시	도· 특별자치도	시	군
2016	49,030	49,030	49,030	60,710	23,650	22,800
2017	52,350	52,350	52,350	60,900	26,980	25,400
2018	61,920	61,920	61,920	68,320	29,950	27,720
2019	63,460	63,460	63,460	68,620	32,010	29,390
2020	55,850	55,850	55,850	65,170	31,330	28,790
2021	56,380	56,380	56,380	70,480	34,940	31,630
2022	70,940	70,940	70,940	79,480	42,280	37,830
2023	89,660	89,660	89,660	92,390	47,780	42,880
2024	468,770	94,970	35,750	86,200	47,930	41,200
2025	753,810	94,310	48,840	84,510	50,570	42,640
연평균 증가율	35.48%	7.54%	-0.04%	3.74%	8.81%	7.20%

자료: 행정안전부(2016~2025년). 지방교부세 산정해설.

【 그림 2-14 】 자치단체 유형별 임수산비 단위비용 추이(2016~2025)



□ 산업경제비

- 2025년 기준으로 군의 산업경제비 단위비용이 384,680원으로 가장 높은 반면, 특별시가 65,630원으로 가장 낮은 수준임
- 2016년부터 2025년까지 기간 동안 시의 산업경제비 단위비용이 가장 빠르게 증가한(14.15%) 반면에, 특별시의 연평균 증가율은 -6.42%로 가장 낮은 수준으로 나타났음
- 2023년까지 특별시, 광역시, 특별자치시의 산업경제비 단위비용은 같았으나, 2024년부터는 3개 유형 중 특별시가 가장 낮은 수준으로 나타났음

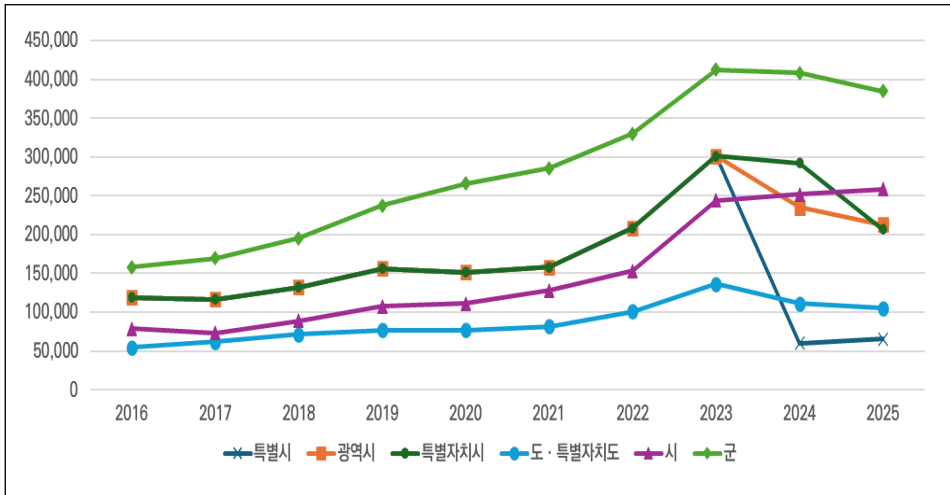
[표 2-14] 자치단체 유형별 산업경제비 단위비용 추이(2016-2025)

(단위:원)

연도	특별시	광역시	특별자치시	도· 특별자치도	시	군
2016	119,260	119,260	119,260	54,890	78,510	158,140
2017	116,300	116,300	116,300	61,570	73,540	169,180
2018	132,460	132,460	132,460	71,640	88,990	195,100
2019	156,350	156,350	156,350	77,050	107,740	237,420
2020	151,500	151,500	151,500	76,910	111,230	265,990
2021	157,760	157,760	157,760	81,660	128,140	285,670
2022	208,870	208,870	208,870	100,670	153,230	330,090
2023	301,070	301,070	301,070	136,600	244,030	412,730
2024	59,830	235,080	292,190	111,200	251,810	408,500
2025	65,630	212,990	207,000	105,090	258,280	384,680
연평균 증가율	-6.42%	6.66%	6.32%	7.48%	14.15%	10.38%

자료: 행정안전부(2016-2025년). 지방교부세 산정해설.

[그림 2-15] 자치단체 유형별 산업경제비 단위비용 추이(2016~2025)



5) 기반시설·지역관리 부문

□ 도로관리비

- 2025년 기준으로 도·특별자치도의 도로관리비 단위비용이 9,572,770원으로 가장 높은 반면, 특별시가 5,739,360원으로 가장 낮은 수준임
- 2016년부터 2025년까지 기간 동안 시의 도로관리비 단위비용이 가장 빠르게 증가한(5.89%) 반면에, 특별시의 연평균 증가율은 -0.88%로 가장 낮은 수준으로 나타났음
- 2023년까지 특별시, 광역시, 특별자치시의 도로관리비 단위비용은 같았으나, 2024년부터는 3개 유형 중 특별시가 가장 낮은 수준으로 나타났음

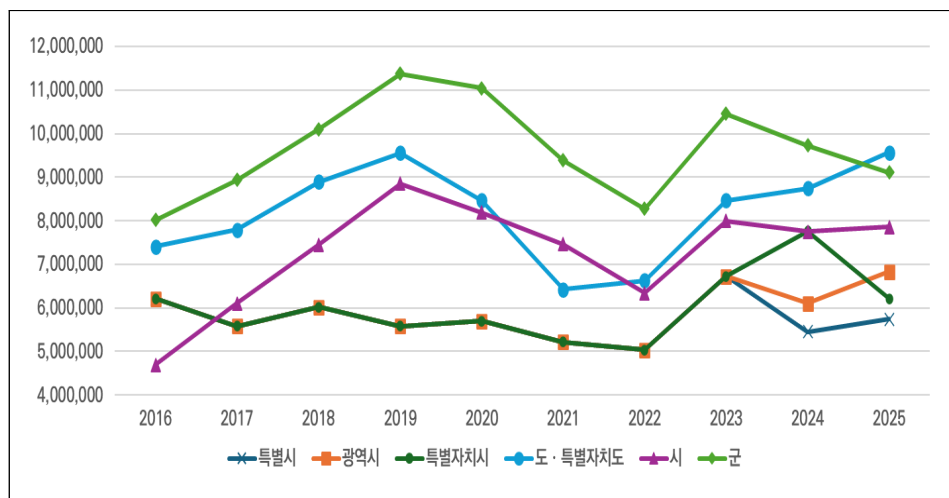
[표 2-15 | 자치단체 유형별 도로관리비 단위비용 추이(2016~2025)

(단위:원)

연도	특별시	광역시	특별자치시	도· 특별자치도	시	군
2016	6,213,260	6,213,260	6,213,260	7,405,040	4,697,180	8,016,340
2017	5,579,890	5,579,890	5,579,890	7,798,470	6,106,030	8,940,490
2018	6,017,400	6,017,400	6,017,400	8,897,930	7,454,800	10,099,460
2019	5,579,630	5,579,630	5,579,630	9,560,290	8,853,600	11,375,970
2020	5,700,910	5,700,910	5,700,910	8,466,070	8,190,960	11,047,290
2021	5,218,090	5,218,090	5,218,090	6,426,850	7,466,540	9,388,340
2022	5,036,560	5,036,560	5,036,560	6,623,320	6,335,650	8,270,570
2023	6,724,250	6,724,250	6,724,250	8,470,940	7,994,310	10,455,100
2024	5,447,100	6,107,750	7,764,040	8,747,080	7,746,470	9,727,620
2025	5,739,360	6,830,380	6,206,210	9,572,770	7,861,910	9,105,310
연평균 증가율	-0.88%	1.06%	-0.01%	2.89%	5.89%	1.43%

자료: 행정안전부(2016~2025년). 지방교부세 산정해설.

[그림 2-16 | 자치단체 유형별 도로관리비 단위비용 추이(2016~2025)



□ 교통관리비

- 2025년 기준으로 군의 교통관리비 단위비용이 236,150원으로 가장 높은 반면, 도·특별자치도가 38,280원으로 가장 낮은 수준임
- 2016년부터 2025년까지 기간 동안 시의 교통관리비 단위비용이 가장 빠르게 증가한(12.19%) 반면에, 특별시의 연평균 증가율은 -5.76%로 가장 낮은 수준으로 나타났음
- 2023년까지 특별시, 광역시, 특별자치시의 교통관리비 단위비용은 같았으나, 2024년부터는 3개 유형 중 특별시가 가장 낮은 수준으로 나타났음

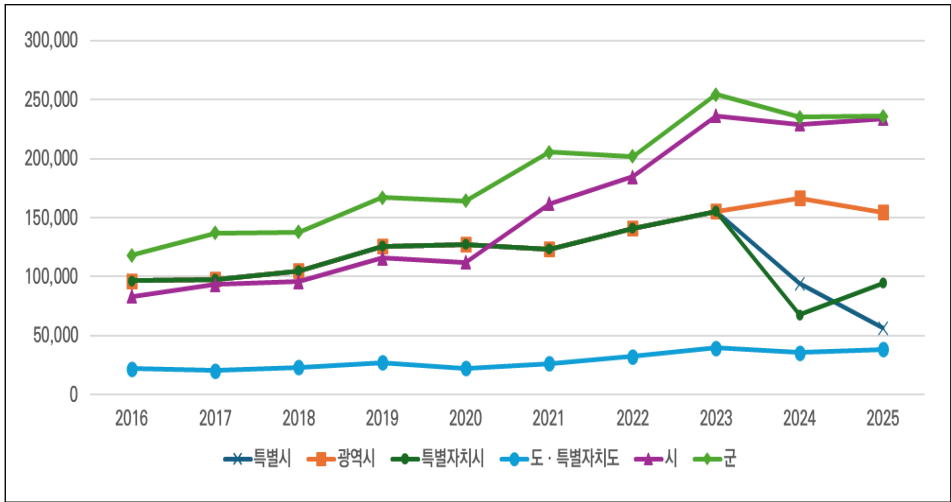
【표 2-16】 자치단체 유형별 교통관리비 단위비용 추이(2016-2025)

(단위:원)

연도	특별시	광역시	특별자치시	도· 특별자치도	시	군
2016	96,550	96,550	96,550	22,030	83,130	118,220
2017	97,770	97,770	97,770	20,290	93,480	137,040
2018	105,100	105,100	105,100	23,030	95,940	137,880
2019	125,870	125,870	125,870	27,260	115,980	166,950
2020	127,580	127,580	127,580	22,470	112,380	164,110
2021	123,320	123,320	123,320	26,210	162,070	205,780
2022	141,200	141,200	141,200	32,450	184,800	202,020
2023	155,400	155,400	155,400	39,790	236,630	254,540
2024	94,140	166,890	67,610	35,550	229,140	235,270
2025	56,600	154,770	94,400	38,280	234,160	236,150
연평균 증가율	-5.76%	5.38%	-0.25%	6.33%	12.19%	7.99%

자료: 행정안전부(2016-2025년). 지방교부세 산정해설.

| 그림 2-17 | 자치단체 유형별 교통관리비 단위비용 추이(2016-2025)



□ 지역관리비

- 2025년 기준으로 특별시의 지역관리비 단위비용이 2,255,240원으로 가장 높은 반면, 도·특별자치도가 7,880원으로 가장 낮은 수준임
- 2016년부터 2025년까지의 기간 동안 특별시의 지역관리비 단위비용이 가장 빠르게 증가한(39.19%) 반면에, 특별자치시의 연평균 증가율은 -3.49%로 가장 낮은 수준으로 나타났음
- 2023년까지 특별시, 광역시, 특별자치시의 지역관리비 단위비용은 같았으나, 2024년부터는 3개 유형 중 특별자치시가 가장 낮은 수준으로 나타났음

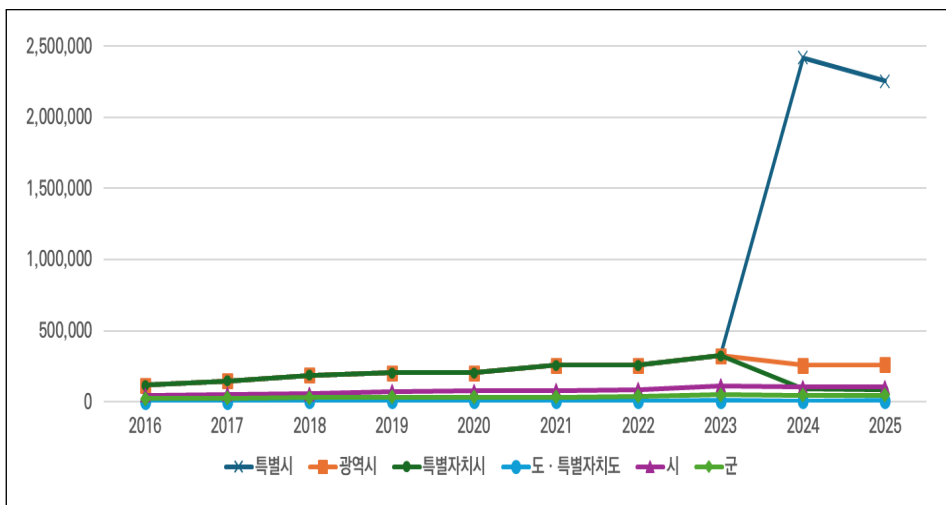
| 표 2-17 | 자치단체 유형별 지역관리비 단위비용 추이(2016-2025)

(단위: 원)

연도	특별시	광역시	특별자치시	도· 특별자치도	시	군
2016	115,040	115,040	115,040	3,610	44,230	23,160
2017	145,430	145,430	145,430	3,920	52,380	25,500
2018	186,950	186,950	186,950	5,050	55,830	28,810
2019	203,660	203,660	203,660	5,420	71,120	33,230
2020	201,820	201,820	201,820	5,650	75,960	33,550
2021	257,390	257,390	257,390	5,980	78,360	32,680
2022	258,750	258,750	258,750	6,460	86,610	39,530
2023	325,620	325,620	325,620	9,100	111,480	48,410
2024	2,418,440	257,380	89,160	7,010	102,720	44,700
2025	2,255,240	260,590	83,570	7,880	104,050	46,040
연평균 증가율	39.19%	9.51%	-3.49%	9.06%	9.97%	7.93%

자료: 행정안전부(2016-2025년). 지방교부세 산정해설.

| 그림 2-18 | 자치단체 유형별 지역관리비 단위비용 추이(2016-2025)



2. 기초수요 추이

1) 행정관리 부문

□ 인건비

- 2025년 기준 특별시의 인건비 기초수요액이 3,783,142백만 원으로 가장 크고, 군이 43,799백만 원으로 가장 작은 것으로 나타났음
- 특별시를 제외한 나머지 자치단체 유형의 경우 2023년 이후 인건비 기초수요액이 감소하는 추세임

[표 2-18] 자치단체 유형별 인건비(평균) 기초수요 추이(2016-2025)

(단위:백만 원)

연도	특별시	광역시	특별자치시	도·특별자치 도	시	군
2016	2,724,763	519,496	76,409	275,149	64,958	30,954
2017	2,773,159	555,967	86,410	304,417	69,369	32,964
2018	3,036,331	619,344	111,226	345,730	78,279	37,043
2019	3,308,178	696,123	135,205	390,952	87,566	41,519
2020	3,398,046	719,076	142,180	414,285	91,263	42,703
2021	3,556,600	763,590	153,931	410,443	95,924	44,847
2022	3,882,892	818,473	163,977	432,331	104,239	48,668
2023	3,759,697	825,081	166,785	440,050	105,075	49,094
2024	3,584,892	804,307	160,512	410,049	98,545	46,568
2025	3,783,142	801,709	159,715	412,776	94,109	43,799
연평균 증가율	3.71%	4.94%	8.54%	4.61%	4.21%	3.93%

자료: 행정안전부(2016-2025년). 보통교부세 산정내역.

□ 일반관리비

- 2025년 기준 특별시의 일반관리비 기초수요액이 1,604,390백만 원으로 가장 크고, 군이 22,937백만 원으로 가장 작은 것으로 나타남

- 일반관리비 기초수요액의 경우 2023년 이후 모든 자치단체 유형에서 감소하는 추세를 나타내고 있음

【 표 2-19 】 자치단체 유형별 일반관리비(평균) 기초수요 추이(2016-2025)

(단위:백만 원)

연도	특별시	광역시	특별자치시	도·특별자치 도	시	군
2016	705,213	161,643	27,150	71,607	25,901	12,703
2017	840,178	168,437	28,792	78,559	29,096	14,371
2018	988,626	204,796	35,542	87,285	38,524	16,191
2019	1,245,786	247,090	58,510	111,569	43,335	18,921
2020	1,125,558	224,690	52,982	96,321	39,103	17,530
2021	1,279,188	231,389	50,068	119,379	41,907	17,930
2022	1,431,792	286,196	48,866	120,647	50,756	21,410
2023	1,776,555	390,018	75,936	134,770	61,809	26,294
2024	1,656,068	374,939	68,811	112,540	56,754	24,388
2025	1,604,390	326,330	65,158	120,848	55,019	22,937
연평균 증가율	9.56%	8.12%	10.22%	5.99%	8.73%	6.79%

자료: 행정안전부(2016-2025년). 보통교부세 산정내역.

□ 안전관리비

- 2025년 기준 특별시의 안전관리비 기초수요액은 349,739백만 원으로 가장 크고, 군이 11,035백만 원으로 가장 작은 것으로 나타남
- 안전관리비 기초수요액은 전체적으로 증가하는 추세이며, 2016년부터 2025년 까지 기간 동안 광역시의 안전관리비 기초수요액이 16.44%로 가장 빠르게 증가하였음

표 2-20 | 자치단체 유형별 안전관리비(평균) 기초수요 추이(2016-2025)

(단위:백만 원)

연도	특별시	광역시	특별자치시	도·특별자치도	시	군
2016	95,859	24,967	15,487	31,115	5,522	4,489
2017	93,877	59,001	15,516	35,513	6,442	5,014
2018	78,741	35,488	20,198	41,141	6,755	5,002
2019	150,398	43,775	25,005	47,634	9,220	6,654
2020	151,892	42,894	16,573	53,509	9,100	6,582
2021	165,983	45,234	14,364	66,410	10,094	7,573
2022	202,472	61,913	12,276	93,002	11,354	7,883
2023	299,892	102,646	19,538	102,826	13,741	8,942
2024	374,190	82,524	18,569	104,609	15,278	9,621
2025	349,739	98,256	42,534	112,697	16,025	11,035
연평균 증가율	15.47%	16.44%	11.88%	15.37%	12.57%	10.51%

자료: 행정안전부(2016-2025년). 보통교부세 산정내역.

2) 문화·환경 부문

□ 문화관광비

- 2025년 기준 특별시의 문화관광비 기초수요액이 508,363백만 원으로 가장 크고, 군이 17,235백만 원으로 가장 작은 것으로 나타남
- 2016년부터 2025년까지 기간 동안 특별자치시의 문화관광비 기초수요액이 가장 빠르게 증가한(12.87%) 반면, 도·특별자치도의 연평균 증가율이 6.06%로 가장 낮게 나타났음
- 한편, 문화관광비 기초수요액의 경우 2023년 이후 모든 자치단체 유형에서 감소하는 추세를 나타내고 있음

| 표 2-21 | 자치단체 유형별 문화관광비(평균) 기초수요 추이(2016-2025)

(단위:백만 원)

연도	특별시	광역시	특별자치시	도·특별자치도	시	군
2016	289,387	119,141	11,644	70,707	19,727	9,776
2017	356,601	126,231	17,028	75,779	21,873	10,793
2018	431,665	153,339	28,802	88,155	24,719	11,956
2019	479,578	170,605	42,541	100,516	29,016	13,599
2020	501,542	172,465	35,769	100,412	29,145	13,501
2021	484,212	180,014	28,692	101,345	31,427	14,142
2022	532,116	206,589	34,357	111,757	35,106	15,686
2023	606,606	254,455	43,028	131,655	41,584	18,074
2024	463,637	231,246	41,022	123,477	40,094	17,434
2025	508,363	228,065	34,611	120,064	39,360	17,235
연평균 증가율	6.46%	7.48%	12.87%	6.06%	7.98%	6.50%

자료: 행정안전부(2016-2025년). 보통교부세 산정내역.

□ 환경보호비

- 2025년 기준 특별시의 환경보호비 기초수요액이 883,759백만 원으로 가장 크고, 군이 20,269백만 원으로 가장 작은 것으로 나타남
- 2016년부터 2025년까지 기간 동안 도·특별자치도 환경보호비 기초수요액이 가장 빠르게 증가한(12.57%) 반면, 특별자치시의 연평균 증가율이 4.02%로 가장 낮게 나타났음
- 한편, 특별시와 도·특별자치도의 환경보호비 기초수요액은 지속적으로 증가하는 추세를 나타낸 반면, 광역시와 특별자치시 등은 2023년 이후 환경보호비 기초수요액이 감소하였음

표 2-22 | 자치단체 유형별 환경보호비(평균) 기초수요 추이(2016-2025)

(단위:백만 원)

연도	특별시	광역시	특별자치시	도·특별자치도	시	군
2016	441,044	107,852	27,597	19,561	26,677	12,714
2017	563,230	130,384	36,431	19,155	29,027	14,176
2018	666,462	157,121	49,423	32,798	31,628	15,362
2019	652,573	177,423	73,394	35,058	36,911	16,742
2020	687,856	177,825	47,154	30,993	36,894	16,260
2021	708,392	194,481	45,056	44,293	41,339	17,306
2022	721,237	211,742	39,547	55,052	46,670	19,300
2023	817,072	268,907	57,196	49,920	51,814	21,461
2024	917,754	248,459	51,573	61,160	51,338	21,535
2025	883,759	216,487	39,339	56,777	45,929	20,269
연평균 증가율	8.03%	8.05%	4.02%	12.57%	6.22%	5.32%

자료: 행정안전부(2016-2025년). 보통교부세 산정내역.

3) 사회복지 부문

□ 기초생활보장비

- 2025년 기준 특별시의 기초생활보장비 기초수요액이 1,050,695백만 원으로 가장 크고, 군이 2,975백만 원으로 가장 작은 것으로 나타남
- 2016년부터 2025년까지 기간 동안 특별시의 기초생활보장비 기초수요액이 가장 빠르게 증가한(9.24%) 반면, 도·특별자치도의 연평균 증가율이 3.41%로 가장 낮게 나타났음
- 한편, 특별자치시와 도·특별자치도의 기초생활보장비 기초수요액은 2023년 이후 감소하는 추세를 나타냈음

| 표 2-23 | 자치단체 유형별 기초생활보장비(평균) 기초수요 추이(2016-2025)

(단위:백만 원)

연도	특별시	광역시	특별자치시	도·특별자치 도	시	군
2016	474,337	114,249	4,813	64,835	6,138	2,155
2017	547,245	121,782	6,471	68,856	6,540	2,440
2018	575,008	142,610	5,655	76,988	6,753	2,607
2019	690,929	146,706	8,146	83,234	7,419	2,708
2020	663,706	150,476	6,850	83,319	7,679	2,571
2021	703,576	147,853	6,988	81,402	7,761	2,599
2022	829,535	166,235	6,684	88,006	8,630	2,744
2023	979,239	211,086	7,545	106,530	9,367	2,880
2024	956,709	211,137	6,687	98,288	9,129	2,736
2025	1,050,695	217,869	7,506	87,702	9,851	2,975
연평균 증가율	9.24%	7.44%	5.06%	3.41%	5.40%	3.65%

자료: 행정안전부(2016-2025년). 보통교부세 산정내역.

□ 노인복지비

- 2025년 기준 특별시의 노인복지비 기초수요액이 1,299,002백만 원으로 가장 크고, 군이 16,419백만 원으로 가장 작은 것으로 나타남
- 2016년부터 2025년까지 기간 동안 시의 노인복지비 기초수요액이 가장 빠르게 증가한(8.52%) 반면, 특별자치시의 연평균 증가율이 5.38%로 가장 낮게 나타났음
- 노인복지비 기초수요액의 경우 2023년 이후 모든 자치단체 유형에서 감소하는 추세를 나타냈음

표 2-24 자치단체 유형별 노인복지비(평균) 기초수요 추이(2016-2025)

(단위:백만 원)

연도	특별시	광역시	특별자치시	도·특별자치도	시	군
2016	699,054	222,408	14,354	60,359	23,754	8,673
2017	854,930	231,477	17,689	62,358	26,969	9,931
2018	918,778	275,028	16,855	71,870	29,850	10,979
2019	1,076,543	311,793	26,056	86,316	36,181	12,879
2020	1,080,386	312,330	22,065	83,053	35,536	12,343
2021	1,137,318	343,473	25,308	88,099	39,861	13,444
2022	1,263,199	384,419	24,967	99,663	46,007	15,202
2023	1,416,522	451,444	32,445	117,997	53,445	16,975
2024	1,276,169	433,667	36,648	109,185	50,310	16,516
2025	1,299,002	427,659	23,014	98,678	49,578	16,419
연평균 증가율	7.13%	7.53%	5.38%	5.61%	8.52%	7.35%

자료: 행정안전부(2016~2025년). 보통교부세 산정내역.

□ 아동복지비

- 2025년 기준 특별시의 아동복지비 기초수요액이 2,160,844백만 원으로 가장 크고, 군이 12,049백만 원으로 가장 작은 것으로 나타남
- 2016년부터 2025년까지 기간 동안 특별자치시의 아동복지비 기초수요액이 가장 빠르게 증가한(11.15%) 반면, 도·특별자치도의 연평균 증가율이 3.43%로 가장 낮게 나타났음
- 아동복지비 기초수요액의 경우 2023년 이후 모든 자치단체 유형에서 감소하는 추세를 나타냈음

【 표 2-25 】 자치단체 유형별 아동복지비(평균) 기초수요 추이(2016-2025)

(단위:백만 원)

연도	특별시	광역시	특별자치시	도·특별자치 도	시	군
2016	1,309,899	306,476	24,111	119,292	37,209	7,419
2017	1,362,537	316,134	36,874	126,480	41,374	8,481
2018	1,598,371	363,181	46,307	134,261	44,814	9,299
2019	1,822,601	415,640	87,419	156,815	53,987	11,060
2020	1,802,947	418,965	67,203	149,143	54,699	10,563
2021	1,849,171	425,179	73,696	151,786	55,364	10,865
2022	2,015,087	455,427	67,825	163,465	59,764	11,377
2023	2,370,242	571,671	79,252	188,624	67,170	12,838
2024	2,191,548	550,249	91,195	178,047	65,132	12,801
2025	2,160,844	531,456	62,452	161,536	61,850	12,049
연평균 증가율	5.72%	6.31%	11.15%	3.43%	5.81%	5.54%

자료: 행정안전부(2016~2025년). 보통교부세 산정내역.

□ 장애인복지비

- 2025년 기준 특별시의 장애인복지비 기초수요액이 829,827백만 원으로 가장 크고, 군이 5,392백만 원으로 가장 작은 것으로 나타남
- 2016년부터 2025년까지 기간 동안 특별자치시의 장애인복지비 기초수요액이 가장 빠르게 증가한(11.41%) 반면, 광역시의 연평균 증가율이 7.77%로 가장 낮게 나타났음
- 2023년 이후 광역시와 특별자치시의 장애인복지비 기초수요액이 상대적으로 많이 감소한 것으로 나타났음

표 2-26 | 자치단체 유형별 장애인복지비(평균) 기초수요 추이(2016~2025)

(단위:백만 원)

연도	특별시	광역시	특별자치시	도·특별자치도	시	군
2016	399,371	113,431	5,628	24,317	9,057	2,698
2017	456,682	106,396	5,774	27,128	10,644	3,002
2018	473,521	128,611	7,049	30,919	11,015	3,316
2019	545,670	141,094	11,177	34,333	12,865	3,709
2020	557,475	142,764	9,581	32,574	13,408	3,693
2021	608,253	157,673	12,324	37,730	15,546	4,309
2022	705,782	178,791	12,299	42,512	18,271	4,840
2023	817,448	224,214	16,124	50,872	20,916	5,448
2024	790,125	224,126	17,832	51,843	21,548	5,431
2025	829,827	222,401	14,882	49,051	20,812	5,392
연평균 증가율	8.47%	7.77%	11.41%	8.11%	9.68%	8.00%

자료: 행정안전부(2016~2025년). 보통교부세 산정내역.

□ 보건사회복지비

- 2025년 기준 특별시의 보건사회복지비 기초수요액이 1,304,102백만 원으로 가장 크고, 군이 12,860백만 원으로 가장 작은 것으로 나타남
- 2016년부터 2025년까지 도·특별자치도의 보건사회복지비 기초수요액이 가장 빠르게 증가한(10.38%) 반면, 광역시의 연평균 증가율이 5.46%로 가장 낮게 나타났음
- 보건사회복지비 기초수요액의 경우 2023년 이후 모든 자치단체 유형에서 감소하는 추세를 나타냈음

표 2-27 | 자치단체 유형별 보건사회복지비(평균) 기초수요 추이(2016-2025)

(단위:백만 원)

연도	특별시	광역시	특별자치시	도·특별자치도	시	군
2016	757,464	166,396	13,279	53,652	17,700	7,702
2017	910,114	162,563	18,107	60,945	20,200	8,973
2018	1,055,082	198,932	27,431	83,101	23,149	10,684
2019	1,122,186	211,693	40,683	108,111	26,046	11,886
2020	1,185,511	210,677	34,971	117,193	27,140	11,713
2021	1,232,145	212,218	30,358	118,162	29,892	11,847
2022	1,368,340	237,665	27,215	129,988	34,194	12,684
2023	1,846,141	344,781	48,217	169,870	42,741	15,034
2024	1,395,530	295,151	35,937	149,255	37,924	14,276
2025	1,304,102	268,573	31,112	130,466	34,892	12,860
연평균 증가율	6.22%	5.46%	9.92%	10.38%	7.83%	5.86%

자료: 행정안전부(2016-2025년). 보통교부세 산정내역.

4) 산업·경제 부문

□ 농업비

- 2025년 기준 도·특별자치도의 농업비 기초수요액이 190,048백만 원으로 가장 크고, 특별자치시의 농업비 기초수요액이 22,453백만 원으로 가장 작은 것으로 나타남
- 2016년부터 2025년까지 기간 동안 특별시와 광역시의 농업비 기초수요액이 가장 빠르게 증가한(8.61%) 반면, 특별자치시의 연평균 증가율은 -1.75%로 자치단체 유형 중 유일하게 감소한 것으로 나타남

| 표 2-28 | 자치단체 유형별 농업비(평균) 기초수요 추이(2016~2025)

(단위:백만 원)

연도	특별시	광역시	특별자치시	도·특별자치도	시	군
2016	18,559	20,628	26,314	92,373	22,342	24,950
2017	20,382	20,882	33,240	92,993	23,889	26,927
2018	27,098	34,058	26,308	108,955	25,680	28,783
2019	24,295	31,523	34,498	118,780	29,694	31,725
2020	33,026	42,803	22,989	130,368	29,544	31,693
2021	33,581	32,647	26,495	139,507	31,747	33,867
2022	33,578	29,708	15,200	150,161	34,026	36,788
2023	38,769	33,712	22,565	201,120	43,340	44,315
2024	33,068	38,029	21,226	181,829	42,771	43,811
2025	39,016	43,368	22,453	190,048	46,065	46,975
연평균 증가율	8.61%	8.61%	-1.75%	8.35%	8.37%	7.28%

자료: 행정안전부(2016~2025년). 보통교부세 산정내역.

□ 임수산비

- 2025년 기준 특별시의 임수산비 기초수요액이 84,608백만 원으로 가장 크고, 특별자치시가 11,347백만 원으로 가장 작은 것으로 나타남
 - 2016년부터 2024년까지는 도·특별자치도의 임수산비 기초수요액이 가장 컸으나, 2025년 특별시가 앞선 것으로 나타남
- 2016년부터 2025년까지의 기간 동안 특별시의 임수산비 기초수요액이 가장 빠르게 증가한(19.52%) 반면, 도·특별자치도의 연평균 증가율이 4.47%로 가장 낮게 나타났음
- 2023년 이후 특별자치시와 도·특별자치도의 임수산비 기초수요액이 상대적으로 많이 감소하였음

| 표 2-29 | 자치단체 유형별 임수산비(평균) 기초수요 추이(2016~2025)

(단위:백만 원)

연도	특별시	광역시	특별자치시	도·특별자치 도	시	군
2016	17,003	18,142	3,548	44,284	6,491	8,451
2017	18,017	19,318	5,215	45,773	7,248	9,268
2018	20,052	22,855	3,355	51,809	8,050	10,129
2019	20,916	23,443	4,985	52,911	8,612	10,771
2020	20,861	20,753	4,453	50,243	8,426	10,559
2021	22,208	20,911	4,709	54,775	9,396	11,621
2022	30,050	26,111	7,829	62,417	11,122	13,722
2023	39,952	33,136	12,457	71,877	12,563	15,527
2024	52,615	35,116	8,306	67,014	12,603	14,917
2025	84,608	35,461	11,347	65,618	13,284	15,435
연평균 증가율	19.52%	7.73%	13.79%	4.47%	8.28%	6.92%

자료: 행정안전부(2016~2025년). 보통교부세 산정내역.

□ 산업경제비

- 2025년 기준 특별시의 산업경제비 기초수요액이 380,353백만 원으로 가장 크고, 군이 9,929백만 원으로 가장 작은 것으로 나타남
- 2016년부터 2025년까지 기간 동안 시의 산업경제비 기초수요액이 가장 빠르게 증가한(18.06%) 반면, 특별자치시의 연평균 증가율이 5.55%로 가장 낮게 나타났음
- 산업경제비 기초수요액의 경우 시 지역을 제외한 나머지 자치단체 유형에서 2023년 이후 감소하는 추세가 나타났음

| 표 2-30 | 자치단체 유형별 산업경제비(평균) 기초수요 추이(2016-2025)

(단위:백만 원)

연도	특별시	광역시	특별자치시	도·특별자치 도	시	군
2016	109,364	91,365	20,136	66,620	8,845	2,888
2017	142,222	91,598	23,807	77,940	8,640	3,254
2018	142,787	108,566	24,221	94,285	10,869	3,911
2019	173,130	131,564	32,663	103,832	13,492	4,854
2020	206,327	129,526	18,633	105,904	14,234	5,551
2021	285,261	137,841	27,808	116,256	16,962	6,151
2022	326,437	185,331	28,840	147,972	20,870	7,499
2023	523,019	283,934	48,758	219,049	36,066	10,538
2024	345,292	223,124	44,697	180,587	37,794	10,442
2025	380,353	204,136	32,741	173,291	39,406	9,929
연평균 증가율	14.85%	9.34%	5.55%	11.21%	18.06%	14.71%

자료: 행정안전부(2016-2025년). 보통교부세 산정내역.

5) 기반시설·지역관리 부문

□ 도로관리비

- 2025년 기준 특별시의 도로관리비 기초수요액이 274,925백만 원으로 가장 크고, 군이 10,791백만 원으로 가장 작은 것으로 나타남
- 2016년부터 2025년까지 기간 동안 시의 도로관리비 기초수요액이 5.99%로 가장 빠르게 증가하였음
- 반면, 특별자치시의 도로관리비 기초수요액은 같은 기간 동안 연평균 -3.20%씩 감소한 것으로 나타났으며, 자치단체 유형 중 유일하게 감소하였음

【 표 2-31 】 자치단체 유형별 도로관리비(평균) 기초수요 추이(2016~2025)

(단위:백만 원)

연도	특별시	광역시	특별자치시	도·특별자치 도	시	군
2016	183,207	128,898	24,637	111,265	20,386	8,892
2017	228,524	120,187	33,322	111,190	22,974	9,596
2018	260,474	133,626	66,970	127,595	28,884	10,886
2019	294,031	126,778	58,394	138,228	34,745	12,519
2020	282,514	130,554	47,119	123,018	32,414	12,346
2021	273,979	130,396	46,846	99,457	30,044	10,882
2022	262,686	128,981	31,754	103,074	28,730	10,293
2023	328,810	174,529	32,734	127,218	35,557	12,943
2024	272,099	161,663	26,126	133,199	36,010	12,052
2025	274,925	176,579	18,389	140,123	34,421	10,791
연평균 증가율	4.61%	3.56%	-3.20%	2.60%	5.99%	2.17%

자료: 행정안전부(2016~2025년). 보통교부세 산정내역.

□ 교통관리비

- 2025년 기준 특별시의 교통관리비 기초수요액이 180,620백만 원으로 가장 크고, 군이 8,291백만 원으로 가장 작은 것으로 나타남
- 2016년부터 2025년까지 기간 동안 시의 교통관리비 기초수요액이 가장 빠르게 증가한(15.87%) 반면, 특별시의 연평균 증가율이 -2.72%로 유일하게 감소한 것으로 나타남
- 한편, 특별시의 교통관리비 기초수요액은 타 자치단체 유형과 달리 변동성이 큰 것으로 나타남
 - 연도별로 기초수요액 감소와 증가 추세가 혼재되어 있는 것으로 나타남

| 표 2-32 | 자치단체 유형별 교통관리비(평균) 기초수요 추이(2016-2025)

(단위:백만 원)

연도	특별시	광역시	특별자치시	도·특별자치 도	시	군
2016	231,602	84,482	8,385	31,406	10,676	2,968
2017	231,005	89,368	14,433	30,223	12,536	3,628
2018	238,482	99,546	14,309	35,859	13,436	3,850
2019	295,359	122,895	14,373	44,025	16,844	4,866
2020	135,937	127,996	8,625	37,518	16,882	4,929
2021	125,984	126,130	8,923	44,755	24,920	6,418
2022	88,718	147,764	8,315	57,365	29,424	6,851
2023	137,733	163,851	8,052	72,447	38,715	8,440
2024	300,622	179,405	13,097	66,555	38,489	8,097
2025	180,620	169,272	18,702	73,177	40,189	8,291
연평균 증가율	-2.72%	8.03%	9.32%	9.85%	15.87%	12.09%

자료: 행정안전부(2016-2025년). 보통교부세 산정내역.

□ 지역관리비

- 2025년 기준 특별시의 지역관리비 기초수요액이 1,364,880백만 원으로 가장 크고, 군이 30,853백만 원으로 가장 작은 것으로 나타남
- 2016년부터 2025년까지 기간 동안 광역시의 지역관리비 기초수요액이 가장 빠르게 증가한(11.04%) 반면, 특별자치시의 연평균 증가율이 2.55%로 가장 낮은 것으로 나타남
- 지역관리비 기초수요액의 경우 2023년 이후 모든 자치단체 유형에서 감소하는 추세가 나타났음

【 표 2-33 】 자치단체 유형별 지역관리비(평균) 기초수요 추이(2016-2025)

(단위:백만 원)

연도	특별시	광역시	특별자치시	도·특별자치도	시	군
2016	808,397	92,073	30,966	41,732	23,416	15,499
2017	999,611	116,385	54,224	45,344	27,738	17,070
2018	1,047,470	150,127	68,222	58,413	29,576	19,288
2019	1,159,025	163,567	56,045	62,790	37,685	22,257
2020	1,196,949	162,078	58,924	65,493	40,253	22,472
2021	1,219,156	206,792	37,817	69,322	41,603	21,889
2022	1,452,206	207,922	42,705	74,791	45,932	26,485
2023	1,704,136	261,712	46,475	105,493	59,153	32,432
2024	1,463,737	233,431	41,451	80,723	54,486	29,958
2025	1,364,880	236,373	38,857	90,741	55,191	30,853
연평균 증가율	5.99%	11.04%	2.55%	9.01%	10.00%	7.95%

자료: 행정안전부(2016-2025년). 보통교부세 산정내역.

3. 단위비용 산정 현황 종합

□ 자치단체 유형별 단위비용

- 단위비용 산정 방식에 따라 6개 자치단체 유형별로, 2016년부터 2025년까지 기간에 대한 단위비용 평균값을 살펴보면 다음과 같음
- 16개 측정항목 중 8개 측정항목(안전관리비, 문화관광비, 환경보호비, 아동복지비, 보건사회복지비, 산업경제비, 도로관리비, 교통관리비)은 군 지역에서 단위비용 평균값이 가장 높게 나타났음
 - 특별시의 경우 인건비, 기초생활보장비, 장애인복지비, 농업비, 임수산비, 지역관리비 등 6개 측정항목에서 단위비용 평균값이 가장 높게 나타났음
- 한편, 도·특별자치도의 경우 임수산비와 도로관리비를 제외한 14개 측정항목에서 단위비용 평균값이 가장 낮게 나타났음

- 특별시와 광역시는 자치구 몫의 단위비용을 포함하여 산정하고 있는 반면, 도·특별자치도는 시·군과 별도로 단위비용을 산정하고 있기 때문에 이와 같은 결과가 나타나는 것으로 이해할 수 있음

○ 2023년까지 특별시, 광역시, 특별자치시는 동종 자치단체 유형으로 분류되어 동일한 단위비용을 적용받았기 때문에, 3개 자치단체 유형의 단위비용 평균값은 유사한 수준으로 나타났음

표 2-34 | 자치단체별·측정항목별 평균 단위비용(2016~2025)

(단위:원)

측정항목	특별시	광역시	특별자치시	도· 특별자치도	시	군
인건비	61,464,040	61,073,079	60,581,445	56,473,834	61,336,685	61,348,253
일반관리비	22,517,116	22,267,542	21,824,001	15,421,480	30,324,724	28,184,742
안전관리비	27,118	27,999	35,617	19,653	31,834	137,484
문화관광비	74,899	86,362	84,743	29,292	96,082	268,274
환경보호비	85,737	88,638	90,850	11,563	122,650	330,318
기초생활보장비	801,308	739,850	677,080	320,153	351,764	472,010
노인복지비	972,073	1,041,751	963,843	152,658	824,044	925,518
아동복지비	1,380,662	1,354,093	1,158,576	275,532	1,014,066	1,604,991
장애인복지비	1,552,962	1,550,405	1,392,041	200,639	962,702	950,736
보건사회복지비	110,143	108,177	99,307	32,026	90,462	221,885
농업비	611,512	249,479	232,991	62,833	292,964	289,604
임수산비	172,217	68,887	58,418	73,678	36,742	33,028
산업경제비	146,903	179,164	184,276	87,728	149,550	284,750
도로관리비	5,725,645	5,900,812	6,004,024	8,196,876	7,270,745	9,642,649
교통관리비	112,353	129,445	113,480	28,736	154,771	185,796
지역관리비	636,834	221,263	186,739	6,008	78,274	35,561

주: 측정항목별 단위비용 중 최고는 파란색 음영, 최저는 빨간색 음영으로 표시함.

자료: 행정안전부(2016~2025년). 지방교부세 산정해설.

□ 자치단체 유형별 기초수요

- 단위비용 산정 방식에 따라 6개 자치단체 유형별로, 2016년부터 2025년까지 기간에 대한 기초수요 평균값을 살펴보면 다음과 같음
- 특별시는 농업비와 임수산비를 제외한 14개 측정항목에서 기초수요 평균값이 가장 높은 것으로 나타난 반면, 군 지역은 동일하게 14개 측정항목에서 평균값이 가장 낮은 것으로 나타났음

【 표 2-35 】 자치단체 유형별·측정항목별 평균 기초수요(2016-2025)

(단위:백만 원)

측정항목	특별시	광역시	특별 자치시	도· 특별자치도	시	군
인건비	3,380,770	712,317	135,635	383,618	88,933	41,816
일반관리비	1,265,335	261,553	51,181	105,352	44,220	19,267
안전관리비	196,304	59,670	20,006	68,846	10,353	7,279
문화관광비	465,371	184,215	31,749	102,387	31,205	14,220
환경보호비	705,938	189,068	46,671	40,477	39,822	17,512
기초생활보장비	747,098	163,000	6,734	83,916	7,927	2,641
노인복지비	1,102,190	339,370	23,940	87,758	39,149	13,336
아동복지비	1,848,325	435,438	63,633	152,945	54,136	10,675
장애인복지비	618,415	163,950	11,267	38,128	15,408	4,184
보건사회복지비	1,217,662	230,865	30,731	112,074	29,388	11,766
농업비	30,137	32,736	25,129	140,613	32,910	34,983
임수산비	32,628	25,525	6,621	56,672	9,780	12,040
산업경제비	263,419	158,699	30,230	128,574	20,718	6,502
도로관리비	266,125	141,219	38,629	121,437	30,417	11,120
교통관리비	196,606	131,071	11,721	49,333	24,211	5,834
지역관리비	1,241,557	183,046	47,569	69,484	41,503	23,820

주: 측정항목별 기초수요 중 최고는 파란색 음영, 최저는 빨간색 음영으로 표시함.

자료: 행정안전부(2016-2025년). 보통교부세 산정내역.

제 3 장

단위비용 산정 방식 관련 쟁점 검토

제1절 주요 쟁점

제2절 주요 쟁점별 검토 결과

단위비용 산정 방식 관련 쟁점 검토

제1절

주요 쟁점

1. 지방자치단체 유형 신설 관련 쟁점

□ 전남광주통합특별시의 법적 지위

- 2026년 7월 출범 예정인 전남광주통합특별시의 단위비용을 어떤 방식으로 산정할 것인가를 결정해야 함
 - 이와 관련하여 전남광주통합특별시의 법적 지위가 무엇인지에 대한 검토가 우선되어야 함
- 현행 「지방자치법」 제2조는 지방자치단체의 종류를 규정하고 있음
 - 2026년 3월 5일 「지방자치법」 개정으로 통합특별시도 법률에서 규정하는 지방자치단체로 분류됨

지방자치법 제2조

제2조(지방자치단체의 종류) ① 지방자치단체는 다음의 두 가지 종류로 구분한다.

1. 특별시, 통합특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도
2. 시, 군, 구

- 「지방교부세법」 제2조제2호는 보통교부세 교부 대상을 규정하고 있음
 - 2026년 3월 5일 개정된 「지방교부세법」 역시 통합특별시를 보통교부세 교부 대상으로 규정하고 있음
 - 「지방교부세법」 상 지방자치단체는 특별시, 통합특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도, 시, 군, 자치구, 지방자치단체조합임

지방교부세법 제2조
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 2. “지방자치단체”란 「지방자치법」 제2조제1항 및 제2항에 따른 특별시·통합특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도 및 시·군·자치구와 같은 법 제176조제1항에 따른 지방자치단체 조합을 말한다.

- 2026년 3월 5일 제정된 「전남광주통합특별시 설치에 관한 특별법」 제7조제1항에 따라 2026년 7월 1일부터 전남광주통합특별시가 설치될 예정임
 - 따라서 2026년 7월 1일부터 전남광주통합특별시도 보통교부세 교부 대상에 포함됨

전남광주통합특별시 설치에 관한 특별법 제7조
제7조(전남광주통합특별시의 설치) ① 전라남도와 광주광역시를 각각 폐지하고 정부의 직할(直轄)로 통합특별시를 다음과 같이 설치하며, 약칭은 광주특별시로 한다.

- 이러한 측면에서 이 연구는 2026년 7월 1일부터 새롭게 보통교부세 교부 대상으로 포함되는 전남광주통합특별시의 단위비용 산정과 관련된 제도 개선 방안을 검토하는 것을 주요 목적으로 하고 있음
 - 광주광역시와 전라남도의 통합을 통해 출범하게 된 전남광주통합특별시는 기존 지방자치단체와는 다른 특성을 나타낼 수 있음²⁾
 - 동종 지방자치단체 유형별로 단위비용을 산정하고 있는 현행 보통교부세 산정 방식을 따를 경우, 전남광주통합특별시는 개별 지방자치단체 유형으로 취급되어 별도의 단위비용을 산정해야 함
 - 그러나 전남광주통합특별시가 출범 초기에 어떠한 특성을 가진 지방자치단체 유형으로 분류될 것인지는 아직 명확하지 않음
 - 따라서 다양한 시나리오 분석을 통해 전남광주통합특별시의 단위비용 산정 방식을 검토할 필요성이 있음

2) 전남광주통합특별시는 시·군·구를 관할 기초자치단체로 두게 되며, 관련 법률에 따라 행·재정적 특례를 부여받게 된다. 따라서 전남광주통합특별시는 형식적인 측면에서 기존 지방자치단체와는 차이점을 가진다. 그러나 전남광주통합특별시가 실질적인 측면에서 기존 지방자치단체와 차이점을 가지는지는 전남광주통합특별시에 부여되는 행·재정적 권한과 책임의 크기와 특성에 따라 달라질 수 있다.

□ 측정항목 및 단위비용 관련 규정

- 전남광주통합특별시의 단위비용 산정 방식과 관련된 사항은 「지방교부세법」 제2조제5호부터 제7호까지 규정되어 있으며, 측정항목·측정단위·단위비용 등에 관한 사항을 포함하고 있음
- 「지방교부세법」 제2조제5호에 따르면, “측정항목”이란 각 지방자치단체의 기준재정수요액 측정을 위해 기능별·성질별로 분류하여 설정한 표준적인 경비의 종류를 의미함
 - 「지방교부세법」 제2조제6호에 따르면, “측정단위”란 기준재정수요액을 측정하기 위한 각 측정항목의 단위를 의미함
 - 「지방교부세법」 제2조제7호에 따르면, “단위비용”이란 기준재정수요액을 산정하기 위한 각 측정단위의 단위당 금액을 의미함

지방교부세법 제2조

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

5. “측정항목”이란 각 지방자치단체의 기준재정수요액을 합리적으로 측정하기 위하여 기능별·성질별로 분류하여 설정한 표준적 경비의 종류를 말한다.
6. “측정단위”란 기준재정수요액을 합리적으로 측정하기 위한 각 측정항목의 단위를 말한다.
7. “단위비용”이란 기준재정수요액을 산정하기 위한 각 측정단위의 단위당 금액을 말한다.

- 이와 관련하여 「지방교부세법 시행령」 제5조에서는 측정항목과 측정단위에 관한 사항을 규정하고 있으며, 구체적인 내용은 [별표 1]과 [별표 2]에 규정되어 있음
- 「지방교부세법 시행령」 [별표 1]은 측정항목(4개 측정항목, 16개 세항목)과 측정단위(14종)에 관한 사항을 규정하고 있음
 - 「지방교부세법 시행령」 [별표 2]는 14종 측정단위의 세부 산정기준에 관한 사항을 규정하고 있음

지방교부세법 시행령 제5조

제5조(측정항목 및 측정단위) ① 법 제7조제2항에 따른 측정항목 및 측정단위는 별표 1과 같다.
② 제1항에 따른 측정단위의 산정기준은 별표 2와 같다.

- 그리고 「지방교부세법 시행령」 제6조에서는 단위비용 기준을 규정하고 있음
 - 2026년 6월 23일자로 개정된 「지방교부세법 시행령」 제6조는 단위비용의 산정 대상으로 통합특별시를 규정하고 있음
 - 즉, 현행 법령상 단위비용은 특별시, 통합특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도, 시, 군으로 구분하여 산정됨

지방교부세법 시행령 제6조
제6조(단위비용의 기준) 법 제7조제2항에 따른 단위비용은 특별시·통합특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도·시 및 군별로 구분하여 정한다. 이 경우 지방자치단체의 직전 연도 예산을 기준으로 법 제8조제2항에 따른 기준세율을 고려하되, 물가상승 및 재정여건 등 단위비용 결정 요인의 변동이 있는 경우에는 이를 반영한다.

□ 구역 변경 등으로 인한 교부세 조정

- 「지방교부세법」 제12조는 지방자치단체 구역 변경이나 지방자치단체의 폐지·설치·분리·병합 시 해당 지방자치단체에 교부할 교부세를 대통령령에 따라 조정한다고 규정하고 있음
- 이 조항에 의하면 2026년 7월 1일에 출범하는 전남광주통합특별시는 지방자치단체 병합에 해당하며, 기존 광주광역시와 전라남도는 지방자치단체 폐지에 해당함

지방교부세법 제12조
제12조(구역 변경 등으로 인한 교부세 조정) 행정안전부장관은 지방자치단체의 구역을 변경하거나 지방자치단체를 폐지·설치·분리·병합하는 경우에는 해당 지방자치단체에 교부할 교부세를 대통령령으로 정하는 바에 따라 조정한다.

- 이와 관련하여 「지방교부세법 시행령」 제13조에서 동법 제12조에 관한 사항을 구체적으로 규정하고 있음
 - 지방자치단체 병합 시 보통교부세 조정에 관한 사항은 「지방교부세법 시행령」 제13조제1호에서 규정하고 있음
 - 즉, 둘 이상의 지방자치단체가 합하여 새로운 지방자치단체가 설치된 경우

중전 지방자치단체에 교부할 보통교부세·부동산교부세·소방안전교부세를 그대로 새로운 지방자치단체에 교부함

- 특별교부세는 「지방교부세법 시행령」 제13조제3호에 따라 다시 산정하여 새로운 지방자치단체에 교부함

지방교부세법 시행령 제13조
제13조(구역 변경과 폐지·설치·분리·병합의 경우) 행정안전부장관은 지방자치단체의 폐지·설치·분리·병합 또는 구역 변경이 있는 경우에는 다음 각 호의 구분에 따라 해당 지방자치단체에 교부할 교부세를 조정한다.
1. 둘 이상의 지방자치단체가 합하여 새로운 지방자치단체가 설치된 경우: 중전의 지방자치단체에 교부할 보통교부세·부동산교부세 및 소방안전교부세를 그대로 새로운 지방자치단체에 교부
3. 지방자치단체의 폐지·설치·분리·병합 또는 구역 변경이 있는 경우: 새로운 지방자치단체에 교부할 특별교부세는 법 제9조제1항 각 호의 요건을 고려하여 다시 산정

○ 또한 「지방교부세법 시행령」 제2조에서 지방교부세 산정일을 매년 1월 1일로 규정하고 있음

- 따라서 지방자치단체 구역 변경 또는 폐지·설치·분리·병합이 해당 연도 중간에 발생하는 경우 중전 지방자치단체를 기준으로 산정된 보통교부세를 새로운 지방자치단체에 교부하는 것이 타당함

지방교부세법 시행령 제2조
제2조(교부세액의 산정일) 지방교부세(이하 “교부세”라 한다)는 매년 1월 1일을 기준으로 산정한다. 다만, 「지방교부세법」(이하 “법”이라 한다) 제9조에 따른 특별교부세는 그 사유가 발생한 때를 기준으로 산정한다.

○ 이러한 규정을 따를 경우, 전남광주통합특별시의 단위비용은 현행과 동일하게 산정할 수도 있음

- 즉, 광주광역시와 전라남도의 단위비용을 각각 분리하여 산정하고, 이를 바탕으로 기초수요액을 산정한 후 합산하여 전남광주통합특별시의 기초수요액으로 활용하는 방안을 적용할 수 있음
- 다만, 이 방식은 전남광주통합특별시가 통합특별시로서의 정체성을 확보하지 못한 출범 초기에 한정하여 적용할 수 있을 것으로 생각됨

□ 고려 사항

- 전남광주통합특별시를 별도의 자치단체 유형으로 분류할 경우, 전남광주통합 특별시 단위비용이 광주광역시와 전라남도 단위비용을 합산한 것보다 작을 가능성이 크며, 전남광주통합특별시의 보통교부세가 기존보다 감소할 수 있음
 - 즉, 타 광역시 및 도와 비교할 때 광주광역시와 전라남도의 세출 예산 규모가 크지 않다면, 광주광역시와 전라남도의 지방자치단체 유형이 광역시 또는 도로 분류됨으로 인해 단위비용이 상승하는 혜택을 받았을 수 있음
 - 앞에서 언급한 것처럼 세종특별자치시는 2024년부터 개별 지방자치단체 유형으로 분류되어 별도의 단위비용을 산정하였으며, 그 이후 안전관리비를 제외한 15개 측정항목에서 기존보다 단위비용이 감소하였음
 - 특히 인건비, 기초생활보장비, 아동복지비, 장애인복지비, 농업비, 임수산비, 도로관리비, 지역관리비 등 8개 측정항목은 동종 자치단체 유형 분류 방식의 변화 영향으로 감소한 것으로 판단됨
 - 이와 같은 세종특별자치시 사례를 통해서 볼 때, 전남광주통합특별시도 이와 유사한 형태의 단위비용 감소가 발생할 것으로 생각됨
- 「전남광주통합특별시 설치에 관한 특별법」에서는 전남광주통합특별시에 대한 국가의 재정지원이 기존보다 감소하지 않도록 해야 한다고 규정하고 있음
 - 동법 제4조제3항에서 “국가는 이 법 시행에 따라 폐지되는 종전의 전라남도 및 광주광역시가 누리던 행정상·재정상 이익을 통합특별시가 계속 누릴 수 있도록 하여야 한다”라고 규정하고 있음
 - 동법 제55조에서 “전라남도와 광주광역시의 통합으로 인하여 전라남도와 광주광역시에서 종전에 누리던 행정상·재정상 이익이 상실되거나 그 지역 주민에게 새로운 부담이 추가되어서는 아니 된다”라고 규정함
 - 그리고 동법 제56조제3항에서 “국가는 통합특별시에 대한 재정지원이 통합 특별시 설치 이전에 지원한 수준 이상이 되도록 보장한다”라고 규정함

전남광주통합특별시 설치에 관한 특별법 제4조

제4조(국가의 책무) ③ 국가는 이 법 시행에 따라 폐지되는 종전의 전라남도 및 광주광역시가 누리던 행정상·재정상 이익을 통합특별시가 계속 누릴 수 있도록 하여야 한다.

전남광주통합특별시 설치에 관한 특별법 제55조
제55조(불이익 배제의 원칙) 전라남도과 광주광역시의 통합으로 인하여 전라남도과 광주광역시에서 종전에 누리던 행정상·재정상 이익이 상실되거나 그 지역주민에게 새로운 부담이 추가되어서는 아니 된다.
전남광주통합특별시 설치에 관한 특별법 제56조
제56조(예산에 대한 지원 및 특례) ③ 국가는 통합특별시에 대한 재정지원이 통합특별시 설치 이전에 지원한 수준 이상이 되도록 보장한다.

- 따라서 전남광주통합특별시의 단위비용을 산정하기 위해서는 먼저 전남광주통합특별시를 어떠한 지방자치단체 유형으로 분류할 것인지를 결정해야 함
 - 예를 들어 ① 전남광주통합특별시를 별도의 지방자치단체 유형으로 분류하는 방안, ② 전남광주통합특별시를 특별시·광역시·도 및 특별자치도 중 하나의 유형으로 분류하는 방안, ③ 현행과 동일하게 광주광역시와 전라남도의 단위비용 산정 방식을 적용한 후 합산하는 방안 등을 검토할 수 있음
 - 전남광주통합특별시가 출범 초기 단계부터 다른 특별시·광역시 및 도·특별자치도와 구별되는 특성을 나타낸다면, 전남광주통합특별시를 별도의 자치단체 유형으로 분류하고 단위비용을 별도로 산정하는 방안이 가장 합리적일 수 있음
 - 그러나 전남광주통합특별시 출범 초기에는 기존 광주광역시와 전라남도의 특성이 그대로 발현될 가능성이 높으며, 이 경우에는 현행과 동일하게 단위비용을 각각 산정한 후 합산하는 방안이 현실적일 수 있음
 - 또는 「전남광주통합특별시 설치를 위한 특별법」 제7조제2항 규정처럼 전남광주통합특별시가 서울특별시에 준하는 지위를 갖게 된다면, 서울특별시와 동등 자치단체로 구분하는 방안도 생각해 볼 수 있음
- 한편, 방법론적 측면에서 전남광주통합특별시의 단위비용을 별도로 산정할 때, 표준행정수요액 산정을 위한 회귀방정식을 어떻게 설정할 것인가에 대한 검토가 필요함
 - 어떤 측정항목에 대해 별도의 회귀방정식을 적용할 것인지, 그리고 추가적인 특성 변수로 어떤 변수를 적용할 것인지 등에 대한 검토가 필요함

- 세종특별자치시는 안전관리비, 노인복지비, 보건사회복지비, 교통관리비, 지역관리비 등 5개 측정항목에 대해 특성 변수³⁾를 추가한 회귀방정식을 적용하여 표준행정수요액을 산정하고 있음
- 전남광주통합특별시의 경우에도 특성 변수의 추가가 필요한지에 대한 검토가 필요함
- 아니면 더 나아가서 선형 회귀식 이외의 방법으로 표준행정수요액을 산정할 것인지에 대한 판단이 필요함
 - 예를 들어 과거의 표준자치단체 방식을 보완적으로 활용하거나, 머신러닝과 같은 비선형 회귀식을 활용하는 방안을 검토할 것인지 결정할 필요성이 있음

2. 특별자치시·도 특성 관련 쟁점

□ 세종특별자치시 재정 특례 및 단층제 특성

- 세종특별자치시는 현재 ‘기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액’에 25%를 가산하여 보통교부세액을 보정하는 재정 특례를 적용받고 있음
 - 그러나 세종특별자치시는 차액 보정 방식이 지방자치단체의 실질적인 재정 수요 변화를 적절히 반영하지 못하고 있으며, 이러한 재정 특례가 2026년 말에 만료 예정이라는 점 등을 들어 추가적인 재정 특례를 요구하고 있음
- 이와 관련하여 현행 「지방자치법」 제197조제2항은 세종특별자치시와 제주특별자치도의 재정 특례, 제197조제3항에서는 전남광주통합특별시의 재정 특례를 규정하고 있음
 - 반면, 「지방자치법」은 강원특별자치도와 전북특별자치도에 대한 별도의 재정 특례를 규정하고 있지 않음

3) 안전관리비는 소하천 길이, 노인복지비는 경로당 수, 보건사회복지비는 보건시설 면적, 교통관리비는 행정구역 면적, 지역관리비는 하천 길이를 세종특별자치시의 특성 변수로 추가하고 있다.

지방자치법 제197조
제197조(특례의 인정) ② 세종특별자치시와 제주특별자치도의 지위·조직 및 행정·재정 등의 운영에 대해서는 행정체제의 특수성을 고려하여 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다. ③ 전남광주통합특별시의 지위·조직 및 행정·재정 등의 운영에 대해서는 광역시와 도를 통합한 행정체제의 특수성을 고려하여 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다.

○ 또한 「지방교부세법 시행령」 제7조의2와 「세종시법」 제14조에서 보통교부세 관련 재정 특례를 규정하고 있음

- 세종특별자치시는 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액의 100분의 25에 해당하는 금액을 더하여 보정함
- 「세종시법」 제14조에 따르면, 세종특별자치시에 대한 보통교부세 특례는 2026년까지로 규정되어 있으며, 2013년부터 현재까지 3차례 연장을 거쳐 지속되고 있음
- 따라서 2026년은 해당 조항에 따른 보통교부세 산정 특례를 연장 또는 종료 하거나, 세종특별자치시에 새로운 방식의 보통교부세 특례를 제공할 것인지를 결정해야 하는 시기임
- 이와 더불어 세종특별자치시는 단층제 특성으로 인해 보통교부세 산정 시 불이익이 발생한다는 주장을 지속적으로 제기하고 있음
- 이러한 측면에서 세종특별자치시의 단층제 특성으로 인해 보통교부세 산정 시 불이익이 발생하는지에 대해서도 검토가 이루어질 필요성이 있음

세종시법 제14조
제14조(재정 특례) ② 「지방교부세법」 제6조제1항에도 불구하고 행정안전부장관은 제6조에 따른 행정체제의 특수성을 고려하여 2026년까지 세종특별자치시에 교부하는 보통교부세는 대통령령으로 정하는 바에 따라 매년 같은 법 제7조에 따른 기준재정수요액과 같은 법 제8조에 따른 기준재정수입액의 차액과 그 차액의 100분의 25 이내의 금액을 더한 규모로 산정되도록 기준재정수요액을 보정할 수 있다.

지방교부세법 시행령 제7조의2
제7조의2(세종특별자치시의 기준재정수요액 보정에 관한 특례) ① 행정안전부장관은 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」 제14조제2항에 따라 기준재정수요액을 보정할 때에는 기준재정수요액에 기준재정수입액과 기준재정수입액의 차액의 100분의 25에 해당하는 금액을 더하여 보정한다.

- 대표적으로 세종특별자치시는 기초수요 16개 항목 중 5개 항목에서만 세종특별자치시의 특수성을 반영하고 있어, 이에 대한 개선이 필요하다는 주장을 제기함 (김홍주 외, 2020; 김홍주·김용운, 2025)
 - 즉, 세종특별자치시는 단층제 행정 구조의 특성을 제대로 인정받지 못해 기준재정수요액 산정의 안정성이 확보되지 못하고 있으며, 이에 따라서 유사한 기능을 수행하는 중층제 지방자치단체보다 기준재정수요액이 과소 추정된다고 주장함
 - 예를 들어 세종특별자치시와 대전광역시의 산림면적은 큰 차이가 없음에도, 임수산비는 대전광역시가 세종특별자치시보다 훨씬 크게 산정된다고 주장하고 있음
- 그리고 세종특별자치시는 행정중심복합도시의 기능을 수행하기 위해 새롭게 설치된 지방자치단체라는 행정적 특수성을 가지고 있지만, 이러한 특성이 보통교부세 수요 산정을 위한 일반적 측정항목에는 반영되기 어려운 상황이라고 주장함
 - 세종특별자치시는 중앙행정기관인 행정중심복합도시건설청이 행정수도에 필요한 것으로 판단하여 완공한 다양한 공공시설에 대한 운영 책임을 갖고 있음
 - 특히 세종특별자치시의 재정 여건과 무관하게 다양한 공공시설을 이관받고 시설의 유지관리비를 전액 부담하고 있으며, 최근 공공시설 인수 대상이 증가함에 따라 유지관리 비용이 증가하는 추세에 있다고 설명함
- 이러한 측면에서 현행 단위비용 산정 방식이 세종특별자치시에 특별한 불이익을 주고 있는지를 검토할 필요성이 있음
 - 개념적으로 기초수요액은 측정항목별로 각 지방자치단체가 표준적인 수준의 행정을 수행하는 데 필요한 일반재원을 산정하는 것임
 - 그리고 단위비용은 동종 자치단체별로 표준적이고 합리적인 수준에서 지방 행정을 수행하는데 소요되는 측정항목별 경비의 단위당 비용을 의미함
 - 따라서 측정단위 수치가 유사한 지방자치단체보다 수요가 작게 산정되었다는 이유만으로, 세종특별자치시가 특별한 불이익을 받고 있다고 단정할 수 없음

- 이러한 현상이 실제로 단위비용 산정 방식의 구조적 문제점으로 인해 발생하고 있는지는 보다 구체적인 분석을 통해 확인할 필요성이 있음
- 따라서 이 연구는 세종특별자치시의 단위비용 산정모델의 적절성과 타당성을 검토하고, 이를 통해 세종특별자치시의 단위비용 산정 방식을 개선할 필요성이 있는지를 판단하고자 함

□ 강원·전북특별자치도 재정 특례 요구

- 2023년 6월과 2024년 1월에 특별자치도의 지위를 얻게 된 강원특별자치도와 전북특별자치도는 현재 보통교부세와 관련하여 특별한 특례를 갖고 있지 않음
- 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(이하 제주특별법)」 제124조에서 보통교부세 관련 특례를 규정함
 - 제주특별자치도는 별도로 재정부족액을 산정하지 않고 보통교부세 총액의 100분의 3을 교부받음

제주특별법 제124조
제124조(지방교부세에 관한 특례) 「지방교부세법」 제6조제1항에도 불구하고 행정안전부장관은 제주자치도에 같은 법에 따른 보통교부세 총액의 100분의 3을 보통교부세로 교부한다.

- 이에 따라 강원 및 전북특별자치도는 제주특별자치도와 세종특별자치시 재정 특례와 유사한 수준의 보통교부세 특례를 요구하고 있음
 - 이들은 「강원특별자치도 설치 및 미래산업글로벌도시 조성을 위한 특별법(이하 강원특별법)」과 「전북특별자치도 설치 및 글로벌생명경제도시 조성을 위한 특별법(이하 전북특별법)」에 부여된 산업 특례를 활용할 경우, 현재보다 자체수입이 증가함으로써 보통교부세가 감소할 가능성이 있다고 설명함
 - 또한 중앙정부 사무·권한의 대폭 이양 및 규제 완화 등으로 인한 현안 사업 확장에 대응하기 위해 보통교부세 산정 특례가 필요하다고 주장함(전지성, 2025)
 - 예를 들어 강원특별자치도는 2022년에 기준재정수요액과 기준재정수입액 간 차액의 50%를 기준재정수요액에 추가 보정하는 법률안을 발의했었음

- 그러나 강원 및 전북특별자치도가 단위비용 산출에 있어서 다른 도와 구분되는 차별적 특성을 가지고 있다는 명확한 근거는 아직 없음
 - 예를 들어 제주특별자치도와 세종특별자치시와 같이 단층제 행정 구조 특성을 가지고 있지 않음
 - 또한 서울특별시와 같이 다른 도와 명확하게 구분될 수 있을 정도의 재정적 여건이나 측정단위 수치를 보유하고 있는 것도 아님
 - 그리고 아직까지 「강원특별법」이나 「전북특별법」에 규정된 특례들이 실현될 수 있는 여건이 마련되지도 않은 것으로 생각됨
- 이러한 점들을 고려할 때, 강원 및 전북특별자치도의 단위비용 산정 방식이 다른 도와 차별성을 가져야 하는가에 대해서는 보다 구체적인 분석이 필요함

3. 관련 쟁점 종합

- 단위비용 산정 방식과 관련된 쟁점은 다양하게 제기될 수 있으나, 이 연구는 전남광주통합특별시 출범과 특별자치시·도의 제도 개선 요구에 초점을 맞추고 있음⁴⁾
- 따라서 이 연구에서 다루고자 하는 단위비용 산정 방식의 쟁점은 ① 전남광주통합특별시 출범에 따른 동종 자치단체 유형 분류 방식의 적절성, ② 세종특별자치시 및 강원·전북특별자치도의 특수성 반영의 적절성으로 요약할 수 있음
- 이러한 단위비용 산정 방식과 관련된 쟁점을 행정적 측면과 법률적 측면으로 구분하여 살펴보면 다음과 같음
- 첫째, 행정적 측면에서 전남광주통합특별시 출범, 세종특별자치시 재정 특례 및 단층제 특성, 강원 및 전북특별자치도 재정 특례 요구 등에 대응하기 위해 단위비용 산정 방식 개선 방안에 대한 검토가 필요함

4) 선행연구들은 단위비용 산정 방식의 문제점으로 ① 산정체계의 복잡성·형식성, ② 측정항목·측정단위의 부적절성, ③ 회귀분석 기반 산정 방식의 신뢰성 부족, ④ 비중유지계수의 투명성 부족, ⑤ 보정계수의 정책 기능 미작동, ⑥ 특별자치시·도 특수성 미반영 등을 제시하고 있다.

- 전남광주통합특별시가 어떠한 특성을 가진 지방자치단체로 운영되는지에 따라 전남광주통합특별시의 단위비용 산정 방식이 달라질 수 있음
 - 세종특별자치시의 경우 현행 재정 특례가 2026년에 일몰 예정이며, 지속적으로 단층제 특성으로 인한 보통교부세 산정 불이익을 주장하고 있어 이에 대한 검토가 필요함
 - 강원 및 전북특별자치도의 경우에도 특별자치도 출범 이후 보통교부세 관련 특례를 요구하고 있는 바, 이에 대한 타당성을 검토할 필요성이 있음
- 둘째, 법률적 측면에서 현행 「지방교부세법 시행령」상 단위비용은 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도, 시, 군별로 구분하여 산정되나, 통합특별시에 대한 유형은 추가되었으나 구체적 산정기준이 미비하다는 점에서 제도 개선 필요성이 제기됨
- 「지방교부세법」은 측정항목, 측정단위, 단위비용을 기준재정수요액 산정의 핵심 요소로 규정하고 있으며, 시행령은 자치단체 유형별로 단위비용을 구분하여 정하도록 하고 있음
 - 통합특별시는 기존 유형에 포함되어 있지 않으므로, 전남광주통합특별시를 별도 유형으로 볼 것인지, 특별시·광역시·도 등 기존 유형 중 하나로 볼 것인지, 또는 기존처럼 광주광역시와 전라남도의 산정 방식을 각각 적용한 후 합산할 것인지에 대한 기준 마련이 필요함

1. 통합특별시 관련 쟁점 검토

□ 개요

- 단위비용 산정 방식의 개선은 전남광주통합특별시 출범 측면에서 그 필요성이 요구됨
- 따라서 단위비용 산정 방식, 특히 동종 자치단체 유형 분류 방식의 개선 방안을 도출하기 위해서는 전남광주통합특별시가 단위비용 측면에서 어떠한 특성을 갖는지를 검토해야 함
- 이 연구는 전남광주통합특별시의 특성을 파악하기 위해 단위비용 산정 시 활용되는 요소들에 대한 비교·검토를 수행하였음
 - 전남광주통합특별시 단위비용 산정에 영향을 줄 수 있는 특성 요소는 대표적으로 세출 예산과 측정단위 수치임
 - 세출 예산은 표준행정수요액 산정 시 종속변수로 활용되며, 측정단위 수치는 표준행정수요액 산정 시 설명변수 및 단위비용 산정 공식의 분모로 활용됨
- 그리고 전남광주통합특별시의 행·재정적 특성을 규정하고 있는 「전남광주통합특별시 설치를 위한 특별법」의 내용을 검토하여 추가적인 특성을 파악하였음
- 다음으로 현행 단위비용 산정 현황을 바탕으로 전남광주통합특별시 단위비용 산정 시 고려해야 할 요소들을 검토하였음

□ 측정단위 및 세출 예산 특성

- 현행 광주광역시의 측정단위 수치와 세출 예산은 모든 항목에서 광역시 평균보다 낮은 수준으로 나타났음
 - 즉, 광주광역시는 광역시와 동종 자치단체로 분류됨에 따라 평균 수준으로 단위비용이 상향 조정되는 혜택을 받는 것으로 볼 수 있음

○ 전라남도의 측정단위 수치와 세출 예산은 평균보다 높은 항목과 낮은 항목이 혼재되어 있음

- 추가적인 분석이 필요하기는 하지만, 대략적으로 추정해 봤을 때 전라남도의 경우에도 단위비용 측면에서 일정 부분 혜택을 받는 것으로 판단됨

【표 3-1】 시·도별 측정단위 및 세출 예산(2026년 기준)

(단위: 명, 천㎡, 대, 백만 원)

구분	공무원수	인구수	국민기초 생활보장 수급권자수	노령인구수	아동수	등록 장애인수	사업체 종사자수
서울	55,643	9,316,446	1,041,002	1,846,094	1,037,794	386,316	5,800,617
부산	20,848	3,278,029	583,181	797,768	388,328	174,256	1,555,085
대구	13,536	2,366,055	388,906	505,235	308,837	130,674	1,028,785
인천	16,510	2,981,698	432,844	552,659	413,428	152,707	1,258,759
광주	9,597	1,414,103	239,059	253,525	204,731	69,175	678,748
대전	8,959	1,437,582	194,089	267,307	196,389	71,344	709,610
울산	6,550	1,100,067	100,278	195,516	159,226	51,055	551,628
세종	2,679	386,383	19,709	46,701	84,795	12,993	163,650
경기	15,720	13,576,994	1,128,280	2,343,082	1,980,074	587,910	6,187,581
강원	6,838	1,521,042	201,067	394,356	183,267	99,542	738,221
충북	4,975	1,588,282	191,287	357,693	210,160	96,694	845,108
충남	6,606	2,123,280	227,278	487,879	294,183	133,136	1,100,749
전북	5,649	1,748,100	312,186	448,129	219,298	128,993	799,091
전남	6,737	1,798,494	251,304	496,007	223,884	134,551	888,352
경북	8,055	2,545,507	364,265	672,988	307,823	177,436	1,263,352
경남	7,262	3,240,677	418,820	723,640	441,986	187,756	1,547,788
전남광주	16,334	3,212,597	490,363	749,532	428,615	203,726	1,567,100
광역시 평균	12,667	2,096,256	323,060	428,668	278,490	108,202	963,769
도 평균	7,730	3,517,797	386,811	740,472	482,584	193,252	1,671,280

(표 계속)

구분	경지면적	산림·어장·갯벌면적	도로면적	자동차대수	행정구역면적	세출 (일반회계)
서울	16,914	112,240	44,266	3,176,933	605,249	36,978,665
부산	86,355	272,500	30,620	1,559,310	771,323	14,404,625
대구	195,778	237,710	32,647	1,262,604	1,499,492	9,361,148
인천	232,080	848,049	33,126	1,747,927	1,069,512	11,464,348
광주	111,641	182,730	21,850	730,751	500,961	6,271,067
대전	56,192	262,060	21,211	737,012	539,778	5,739,415
울산	132,316	175,918	15,294	607,481	1,062,864	4,659,663
세종	100,995	232,337	2,937	202,257	465,008	1,742,921
경기	2,043,409	573,377	15,583	6,645,518	10,201,264	35,724,434
강원	1,560,518	406,729	11,267	874,655	16,875,861	7,446,300
충북	1,277,775	252,170	10,559	949,483	7,407,028	6,882,040
충남	2,448,162	641,945	12,640	1,272,954	8,247,534	10,603,800
전북	2,109,318	376,543	11,999	1,002,889	8,073,593	9,070,769
전남	3,201,846	3,146,494	16,071	1,277,926	12,363,012	10,458,713
경북	3,001,135	272,128	22,599	1,552,384	18,428,144	12,359,558
경남	1,861,054	565,506	16,343	1,982,320	10,542,545	12,761,182
전남광주	3,313,487	3,329,224	37,921	2,008,677	12,863,973	16,729,780
광역시 평균	135,727	329,828	25,791	1,107,514	907,322	8,650,044
도 평균	2,187,902	779,362	14,633	1,944,766	11,517,373	13,163,350

자료: 행정안전부(2026). 보통교부세 산정내역, 지방재정365. 지방재정연감(세출).

- 현행 광주광역시와 전라남도의 측정단위 수치와 세출 예산을 합산하면, 전남 광주통합특별시의 측정단위 수치와 세출 예산은 전반적으로 서울특별시와 부산광역시 중간 수준 정도로 나타남
 - 인구 기반 측정단위 수치는 대체로 부산광역시와 유사하거나 다소 큰 수준이며, 면적 기반 측정단위 수치는 기존 전라남도보다 조금 더 커지는 수준임
 - 세출 예산은 부산광역시보다 다소 많은 수준임

□ 「전남광주통합특별시 설치에 관한 특별법」 규정에 따른 특성

- 「전남광주통합특별시 설치에 관한 특별법」 제7조제2항은 전남광주통합특별시의 법적 지위를 서울특별시에 준하는 것으로 규정함
 - 이와 관련하여 중앙행정기관의 권한 이양, 특별행정기관의 사무 이관, 자치행정 특례, 자치재정 특례 등 전남광주통합특별시의 다양한 권한과 책임을 확대하는 것을 규정하고 있음
 - 동 법률에서 규정하고 있는 것처럼, 전남광주통합특별시의 설치 목적에 맞게 전남광주통합특별시의 권한과 책임이 확대된다면 일반 광역시 또는 도와는 차별화되는 특수성을 보유할 수 있음
 - 그리고 다양한 특례를 기반으로 글로벌 미래 첨단산업과 농어업의 조화로운 발전을 통해 지역발전을 실현할 경우 전남광주통합특별시는 서울특별시와 유사한 행·재정적 지위를 갖는 자치단체가 될 수 있음

전남광주통합특별시 설치에 관한 특별법 제7조	
제7조(전남광주통합특별시의 설치) ②	통합특별시는 이 법으로 정하는 범위에서 서울특별시에 준하는 지위를 가진다.

- 그러나 전남광주통합특별시 출범 초기에는 기존 제도를 정비하기 위한 시간이 필요하며, 제도 정비가 완성될 때까지는 기존 제도를 유지할 수밖에 없음
 - 이와 관련하여 「전남광주통합특별시 설치에 관한 특별법」 제11조제8항과 제9항은 전남광주통합특별시의 지방세와 조정교부금을 현행과 동일하게 적용하는 것으로 규정하고 있음
 - 행정구역 통합에 따른 중앙정부의 별도 재정지원을 제외하면, 해당 조항이 개정되기 전까지 전남광주통합특별시 세입은 기존 광주광역시와 전라남도 세입을 합산한 규모와 유사하게 유지됨
 - 따라서 전남광주통합특별시 출범 초기에는 기존 광주광역시와 전라남도의 세입·세출 특성이 그대로 유지될 가능성이 높음

□ 자치단체 유형 간 단위비용 차이

- 2016년부터 2025년까지 단위비용 평균값을 기준으로 자치단체 유형 간 단위 비용 격차를 분석한 결과, 측정항목에 따라 유형 간 격차의 크기가 상이하게 나타났음
 - 지역관리비의 경우 특별시(636,834원)와 도·특별자치도(6,008원) 간 단위 비용 차이가 약 106배 수준으로 매우 크게 나타났으며, 환경보호비(약 29배)의 경우에도 자치단체 유형 간 차이가 큰 것으로 나타났음
 - 반면 인건비는 특별시(61,464,040원)와 도·특별자치도(56,473,834원) 간의 차이가 약 1.1배에 불과한 수준임
- 10년 평균 단위비용의 최대-최소가 10배 이상 차이가 나는 측정항목은 2개이며, 9개 측정항목은 5배에서 10배 사이로 나타났음
- 전남광주통합특별시의 동종 자치단체 유형을 결정하는 것이 단위비용 산정 시 가장 중요한 부분이라는 점에서, 자치단체 유형 간 단위비용 차이가 크게 나타나는 것은 중요하게 고려해야 할 요소임

| 표 3-2 | 측정항목별 자치단체 유형 간 단위비용 격차 분류(2016~2025년 평균 기준)

격차 수준	측정항목	최고·최저 유형 간 배율
대 (10배 이상)	환경보호비, 지역관리비(2개)	29~106배
중 (5~10배)	안전관리비, 문화관광비, 노인복지비, 아동복지비, 장애인복지비, 보건사회복지비, 농업비, 임수산비, 교통관리비(9개)	5~10배
소 (5배 미만)	인건비, 일반관리비, 기초생활보장비, 산업경제비, 도로관리비(5개)	1~5배

자료: 행정안전부(2025). 「2025년 지방교부세 산정해설」을 바탕으로 저자 작성.

- 특히 광역시와 도·특별자치도 간 단위비용의 차이가 크게 나타난다는 점은 전남 광주통합특별시 단위비용 산정 시 반드시 고려해야 할 요소임
- 2025년 기준으로 광역시의 단위비용이 도·특별자치도보다 현저히 높은 항목은 사회복지·행정관리 부문에 집중되어 있음

- 노인복지비는 광역시(1,058,910원)가 도·특별자치도(141,010원)의 약 7.5배, 장애인복지비는 광역시(2,051,960원)가 도·특별자치도(252,880원)의 약 8.1배에 달함
- 교통관리비(약 4배), 기초생활보장비(약 3배), 문화관광비(약 3.2배)에서도 광역시가 도·특별자치도에 비해 높은 수준으로 나타났음
- 반면 도·특별자치도의 단위비용이 광역시보다 높게 나타나는 측정항목은 도로관리비가 유일함
 - 도로관리비는 도·특별자치도(9,572,770원)가 광역시(6,830,380원)보다 약 1.4배 높은 수준임

【표 3-3】 광역시-도·특별자치도 간 단위비용 비교(2025년 기준)

항목	광역시(원)	도·특별자치도(원)	배율	통합특별시 수요 성격
노인복지비	1,058,910	141,010	7.5배	도시형 우세
장애인복지비	2,051,960	252,880	8.1배	도시형 우세
교통관리비	154,770	38,280	4.0배	도시형 우세
기초생활보장비	706,240	237,700	3.0배	도시형 우세
문화관광비	108,500	34,100	3.2배	도시형 우세
도로관리비	6,830,380	9,572,770	0.7배	농촌형 우세
임수산비	94,310	84,510	1.1배	혼재
농업비	317,800	86,580	3.7배	도시형 우세

주: 도시형 수요(복지·행정·교통)와 농촌형 수요(도로·임수산·농업).

자료: 행정안전부(2025). 「2025년 지방교부세 산정해설」을 바탕으로 저자 작성.

- 그리고 연평균 증가율 측면에서도 도·특별자치도는 인건비(0.25%), 일반관리비(1.57%) 등 주요 행정관리 부문에서 타 유형 대비 가장 낮은 증가율을 나타냈음
- 전남광주통합특별시는 초기에 광주광역시와 전라남도의 특성을 나타낼 가능성이 높으며, 이러한 두 가지 특성을 단위비용 산정 방식에 어떻게 적용할 것인가에 대한 고민이 필요함
 - 만약 전남광주통합특별시를 도·특별자치도와 유사한 자치단체 유형으로 분류하게 되면, 다수의 측정항목에서 현재보다 단위비용이 감소할 가능성이 있음

- 반대로 전남광주통합특별시를 광역시와 유사한 자치단체 유형으로 분류하게 되면, 다수의 측정항목에서 현재보다 단위비용이 증가할 가능성이 있음
- 따라서 전남광주통합특별시가 출범 초기에 어떠한 특성을 나타낼 것인지에 따라 단위비용 산정 방식이 달라질 수 있음
- 앞에서 검토한 것처럼, 광주광역시와 전라남도의 측정단위 수치와 세출 예산을 단순 합산할 경우에, 전남광주통합특별시는 광역시와 유사한 수준을 나타내는 것으로 볼 수 있음
- 이러한 측면에서 이 연구는 단위비용 산정과 관련하여 전남광주통합특별시가 도·특별자치도의 특성보다는 광역시와 유사한 특성을 나타낼 것으로 판단하였음

2. 특별자치시·도 관련 쟁점 검토

1) 단위비용 산정 방식 변화의 영향

(1) 개요

- 앞에서 살펴본 것처럼 특별시·광역시·특별자치시의 단위비용 산정 방식은 2024년에 일부 변화되었음
 - 즉, 2023년까지는 특별시·광역시·특별자치시를 동종 자치단체 유형으로 분류하여 단위비용을 동일하게 산정하였음
 - 그러나 2024년부터는 특별시, 광역시, 특별자치시를 별도의 자치단체 유형으로 분류하고, 각각 단위비용을 다르게 산정하였음
- 이에 따라 측정항목별로 기존보다 단위비용이 감소하거나 증가하는 현상이 나타났음
 - 대체로 특별시의 단위비용은 기존보다 증가한 반면, 광역시와 특별자치시의 단위비용은 기존보다 감소하는 경향을 나타냈음
 - 이러한 결과는 광역시와 특별자치시가 다수의 측정항목에서 특별시와 동종 자치단체 유형으로 분류됨으로써 단위비용 산정에서 일부 혜택을 받아왔다는 것을 의미함

- 일반적으로 서울특별시의 세출 예산이 광역시와 특별자치시에 비해 많기 때문에, 이들을 동종 자치단체로 분류할 경우 광역시와 특별자치시는 상대적으로 평균이 상향 조정되는 효과를 얻을 수 있음
- 이 연구에서는 16개 측정항목별로 2023년과 2025년의 자치단체 유형별 단위비용 변화를 비교하는 것을 통해, 동종 자치단체 유형 분류 방식의 변화가 단위비용 산정에 미친 영향을 구체적으로 살펴보고자 함
 - 6개 자치단체 유형의 단위비용이 2023년과 2025년에 어떻게 변화했는지를 살펴봄으로써, 동종 자치단체 유형 분류가 단위비용에 미친 영향을 간접적으로 파악하고자 함
 - 동종 자치단체 유형 분류가 변화된 특별시, 광역시, 특별자치시뿐만 아니라 동종 자치단체 유형 분류가 변화하지 않은 도·특별자치도, 시, 군의 단위비용 변화도 함께 검토함으로써 제도 변화의 효과를 구분하고자 하였음

(2) 분석 결과

① 행정관리 부문

□ 인건비

- 2023년과 2025년의 인건비 단위비용 변화를 살펴보면, 특별시를 제외한 나머지 자치단체 유형은 모두 감소하였음
- 동종 자치단체 유형으로 분류되어 있던 특별시, 광역시, 특별자치시 중 특별시의 단위비용만 증가하고, 나머지 2개 자치단체 유형의 단위비용은 감소했다는 점을 고려하면 인건비의 경우 제도 변화의 영향이 있는 것으로 볼 수 있음
- 다만, 동종 자치단체 유형이 변하지 않은 시, 군의 단위비용 변화가 가장 큰 것으로 볼 때, 인건비의 경우 제도 변화의 영향은 상대적으로 크지 않은 것으로 판단할 수 있음

[표 3-4 | 자치단체 유형 분류 방식 변화에 따른 단위비용 비교(인건비)

구분	2023년(원)	2025년(원)	증감률	변화 방향
특별시	66,870,660	69,002,700	3.19	▲ 증가
광역시	66,870,660	65,114,820	-2.63	▼ 감소
특별자치시	66,870,660	62,170,110	-7.03	▼ 감소
도·특별자치도	57,573,060	54,131,530	-5.98	▼ 감소
시	68,624,940	61,487,750	-10.40	▼ 감소
군	68,753,480	61,733,350	-10.21	▼ 감소

자료: 행정안전부(2023, 2025). 「지방교부세 산정해설」을 바탕으로 저자 작성.

□ 일반관리비

- 일반관리비의 경우 모든 자치단체 유형에서 감소하는 것으로 나타났음
- 특별시, 광역시, 특별자치시의 일반관리비 단위비용이 모두 감소하고 있다는 점을 고려하면, 일반관리비는 제도 변화의 영향이 없는 것으로 판단할 수 있음

[표 3-5 | 자치단체 유형 분류 방식 변화에 따른 단위비용 비교(일반관리비)

구분	2023년(원)	2025년(원)	증감률	변화 방향
특별시	31,598,130	29,263,310	-7.39	▼ 감소
광역시	31,598,130	26,507,080	-16.11	▼ 감소
특별자치시	31,598,130	25,363,180	-19.73	▼ 감소
도·특별자치도	17,636,200	15,847,910	-10.14	▼ 감소
시	40,369,770	35,944,430	-10.96	▼ 감소
군	36,824,020	32,328,700	-12.21	▼ 감소

자료: 행정안전부(2023, 2025). 「지방교부세 산정해설」을 바탕으로 저자 작성.

□ 안전관리비

- 안전관리비의 경우 특별시와 광역시는 감소하고, 나머지는 증가한 것으로 나타났음
- 특별자치시의 변화가 매우 크게 나타난 것으로 볼 때, 안전관리비의 경우 제도 변화의 영향이 존재하는 것으로 판단할 수 있음

| 표 3-6 | 자치단체 유형 분류 방식 변화에 따른 단위비용 비교(안전관리비)

구분	2023년(원)	2025년(원)	증감률	변화 방향
특별시	48,200	37,350	-22.51	▼ 감소
광역시	48,200	46,750	-3.01	▼ 감소
특별자치시	48,200	111,830	132.01	▲ 증가
도·특별자치도	29,100	32,000	9.97	▲ 증가
시	41,760	48,710	16.64	▲ 증가
군	168,730	211,920	25.60	▲ 증가

자료: 행정안전부(2023, 2025). 「지방교부세 산정해설」을 바탕으로 저자 작성.

② 문화·환경 부문

□ 문화관광비

- 문화관광비의 경우 모든 자치단체 유형의 단위비용이 감소한 것으로 나타났음
- 특별시, 광역시, 특별자치시의 문화관광비 단위비용이 모두 감소하고 있다는 점을 고려하면, 문화관광비는 제도 변화의 영향이 없는 것으로 판단할 수 있음

| 표 3-7 | 자치단체 유형 분류 방식 변화에 따른 단위비용 비교(문화관광비)

구분	2023년(원)	2025년(원)	증감률	변화 방향
특별시	119,470	54,290	-54.56	▼ 감소
광역시	119,470	108,500	-9.18	▼ 감소
특별자치시	119,470	91,000	-23.83	▼ 감소
도·특별자치도	37,250	34,100	-8.46	▼ 감소
시	126,390	119,640	-5.34	▼ 감소
군	341,050	330,980	-2.95	▼ 감소

자료: 행정안전부(2023, 2025). 「지방교부세 산정해설」을 바탕으로 저자 작성.

□ 환경보호비

- 환경보호비의 경우 도·특별자치도 단위비용은 증가한 반면, 나머지 자치단체 유형의 단위비용은 감소한 것으로 나타났음

- 특별시, 광역시, 특별자치시의 단위비용이 모두 감소하고 있다는 점을 고려하면, 환경보호비는 제도 변화의 영향이 없는 것으로 판단할 수 있음

| 표 3-8 | 자치단체 유형 분류 방식 변화에 따른 단위비용 비교(환경보호비)

구분	2023년(원)	2025년(원)	증감률	변화 방향
특별시	126,250	94,380	-25.24	▼ 감소
광역시	126,250	103,010	-18.41	▼ 감소
특별자치시	126,250	103,430	-18.08	▼ 감소
도·특별자치도	14,120	16,120	14.16	▲ 증가
시	157,480	139,600	-11.35	▼ 감소
군	404,980	389,230	-3.89	▼ 감소

자료: 행정안전부(2023, 2025). 「지방교부세 산정해설」을 바탕으로 저자 작성.

③ 사회복지 부문

□ 기초생활보장비

- 기초생활보장비의 경우 특별자치시와 도·특별자치도의 단위비용은 감소한 반면, 나머지 자치단체 유형의 단위비용은 증가한 것으로 나타났음
- 특별자치시의 단위비용이 크게 감소한 점을 고려하면, 기초생활보장비는 제도 변화의 영향이 존재하는 것으로 판단할 수 있음

| 표 3-9 | 자치단체 유형 분류 방식 변화에 따른 단위비용 비교(기초생활보장비)

구분	2023년(원)	2025년(원)	증감률	변화 방향
특별시	635,830	1,045,220	64.39	▲ 증가
광역시	635,830	706,240	11.07	▲ 증가
특별자치시	635,830	410,250	-35.48	▼ 감소
도·특별자치도	265,470	237,700	-10.46	▼ 감소
시	262,690	299,540	14.03	▲ 증가
군	374,300	421,080	12.50	▲ 증가

자료: 행정안전부(2023, 2025). 「지방교부세 산정해설」을 바탕으로 저자 작성.

□ 노인복지비

- 노인복지비의 경우 모든 자치단체 유형의 단위비용이 감소한 것으로 나타났음
- 특별시, 광역시, 특별자치시의 단위비용이 모두 감소하고 있다는 점을 고려하면, 노인복지비는 제도 변화의 영향이 없는 것으로 판단할 수 있음

【표 3-10】 자치단체 유형 분류 방식 변화에 따른 단위비용 비교(노인복지비)

구분	2023년(원)	2025년(원)	증감률	변화 방향
특별시	1,251,990	738,120	-41.04	▼ 감소
광역시	1,251,990	1,058,910	-15.42	▼ 감소
특별자치시	1,251,990	526,000	-57.99	▼ 감소
도·특별자치도	185,940	141,010	-24.16	▼ 감소
시	1,012,500	840,250	-17.01	▼ 감소
군	1,112,490	1,009,010	-9.30	▼ 감소

자료: 행정안전부(2023, 2025). 「지방교부세 산정해설」을 바탕으로 저자 작성.

□ 아동복지비

- 아동복지비의 경우 특별시와 군은 증가하고, 나머지는 감소한 것으로 나타났음
- 특별자치시의 단위비용이 크게 감소한 점을 고려하면, 아동복지비는 제도 변화의 영향이 존재하는 것으로 판단할 수 있음

【표 3-11】 자치단체 유형 분류 방식 변화에 따른 단위비용 비교(아동복지비)

구분	2023년(원)	2025년(원)	증감률	변화 방향
특별시	1,901,650	2,017,290	6.08	▲ 증가
광역시	1,901,650	1,857,060	-2.34	▼ 감소
특별자치시	1,901,650	728,010	-61.72	▼ 감소
도·특별자치도	358,450	324,540	-9.46	▼ 감소
시	1,317,700	1,279,260	-2.92	▼ 감소
군	2,066,270	2,096,480	1.46	▲ 증가

자료: 행정안전부(2023, 2025). 「지방교부세 산정해설」을 바탕으로 저자 작성.

□ 장애인복지비

- 장애인복지비의 경우 특별시와 군은 증가하고, 나머지는 감소한 것으로 나타났음
- 특별자치시의 단위비용이 크게 감소한 점을 고려하면, 장애인복지비는 제도 변화의 영향이 존재하는 것으로 판단할 수 있음

| 표 3-12 | 자치단체 유형 분류 방식 변화에 따른 단위비용 비교(장애인복지비)

구분	2023년(원)	2025년(원)	증감률	변화 방향
특별시	2,082,590	2,128,880	2.22	▲ 증가
광역시	2,082,590	2,051,960	-1.47	▼ 감소
특별자치시	2,082,590	1,149,720	-44.79	▼ 감소
도·특별자치도	261,380	252,880	-3.25	▼ 감소
시	1,272,530	1,261,460	-0.87	▼ 감소
군	1,224,720	1,235,310	0.86	▲ 증가

자료: 행정안전부(2023, 2025). 「지방교부세 산정해설」을 바탕으로 저자 작성.

□ 보건사회복지비

- 보건사회복지비의 경우 모든 자치단체 유형의 단위비용이 감소한 것으로 나타났음
- 특별시, 광역시, 특별자치시의 단위비용이 모두 감소하고 있다는 점을 고려하면, 보건사회복지비는 제도 변화의 영향이 없는 것으로 판단할 수 있음

| 표 3-13 | 자치단체 유형 분류 방식 변화에 따른 단위비용 비교(보건사회복지비)

구분	2023년(원)	2025년(원)	증감률	변화 방향
특별시	161,870	139,270	-13.96	▼ 감소
광역시	161,870	127,780	-21.06	▼ 감소
특별자치시	161,870	81,800	-49.47	▼ 감소
도·특별자치도	48,060	37,050	-22.91	▼ 감소
시	129,920	106,060	-18.37	▼ 감소
군	283,690	246,960	-12.95	▼ 감소

자료: 행정안전부(2023, 2025). 「지방교부세 산정해설」을 바탕으로 저자 작성.

④ 산업·경제 부문

□ 농업비

- 농업비의 경우 특별자치시와 도·특별자치도의 단위비용은 감소한 반면, 나머지 자치단체 유형의 단위비용은 증가한 것으로 나타났음
- 특별자치시의 단위비용이 상대적으로 크게 감소한 점을 고려하면, 농업비는 제도 변화의 영향이 존재하는 것으로 판단할 수 있음

【표 3-14】 자치단체 유형 분류 방식 변화에 따른 단위비용 비교(농업비)

구분	2023년(원)	2025년(원)	증감률	변화 방향
특별시	267,540	2,300,900	760.02	▲ 증가
광역시	267,540	317,800	18.79	▲ 증가
특별자치시	267,540	221,120	-17.35	▼ 감소
도·특별자치도	90,080	86,580	-3.89	▼ 감소
시	387,990	419,480	8.12	▲ 증가
군	367,980	393,020	6.80	▲ 증가

자료: 행정안전부(2023, 2025). 「지방교부세 산정해설」을 바탕으로 저자 작성.

□ 임수산비

【표 3-15】 자치단체 유형 분류 방식 변화에 따른 단위비용 비교(임수산비)

구분	2023년(원)	2025년(원)	증감률	변화 방향
특별시	89,660	753,810	740.74	▲ 증가
광역시	89,660	94,310	5.19	▲ 증가
특별자치시	89,660	48,840	-45.53	▼ 감소
도·특별자치도	92,390	84,510	-8.53	▼ 감소
시	47,780	50,570	5.84	▲ 증가
군	42,880	42,640	-0.56	▼ 감소

자료: 행정안전부(2023, 2025). 「지방교부세 산정해설」을 바탕으로 저자 작성.

- 임수산비의 경우 특별시·광역시·시의 단위비용은 증가한 반면, 나머지 자치단체 유형의 단위비용은 감소한 것으로 나타났음
- 특별자치시의 단위비용이 상대적으로 크게 감소한 점을 고려하면, 임수산비는 제도 변화의 영향이 존재하는 것으로 판단할 수 있음

□ 산업경제비

- 산업경제비의 경우 시의 단위비용은 증가한 반면, 나머지 자치단체 유형의 단위비용은 감소한 것으로 나타났음
- 특별시, 광역시, 특별자치시의 단위비용이 모두 감소하고 있다는 점을 고려하면, 산업경제비는 제도 변화의 영향이 없는 것으로 판단할 수 있음

【표 3-16】 자치단체 유형 분류 방식 변화에 따른 단위비용 비교(산업경제비)

구분	2023년(원)	2025년(원)	증감률	변화 방향
특별시	301,070	65,630	-78.20	▼ 감소
광역시	301,070	212,990	-29.26	▼ 감소
특별자치시	301,070	207,000	-31.25	▼ 감소
도·특별자치도	136,600	105,090	-23.07	▼ 감소
시	244,030	258,280	5.84	▲ 증가
군	412,730	384,680	-6.80	▼ 감소

자료: 행정안전부(2023, 2025). 「지방교부세 산정해설」을 바탕으로 저자 작성.

⑤ 기반시설·지역관리 부문

□ 도로관리비

- 도로관리비의 경우 광역시와 도·특별자치도의 단위비용은 증가한 반면, 나머지 자치단체 유형의 단위비용은 감소한 것으로 나타났음
- 특별시와 특별자치시의 단위비용이 감소한 점을 고려하면, 도로관리비는 제도 변화의 영향이 일정 부분 존재하는 것으로 판단할 수 있음

| 표 3-17 | 자치단체 유형 분류 방식 변화에 따른 단위비용 비교(도로관리비)

구분	2023년(원)	2025년(원)	증감률	변화 방향
특별시	6,724,250	5,739,360	-14.65	▼ 감소
광역시	6,724,250	6,830,380	1.58	▲ 증가
특별자치시	6,724,250	6,206,210	-7.70	▼ 감소
도·특별자치도	8,470,940	9,572,770	13.01	▲ 증가
시	7,994,310	7,861,910	-1.66	▼ 감소
군	10,455,100	9,105,310	-12.91	▼ 감소

자료: 행정안전부(2023, 2025). 「지방교부세 산정해설」을 바탕으로 저자 작성.

□ 교통관리비

- 교통관리비의 경우 모든 자치단체 유형의 단위비용은 감소한 것으로 나타났음
- 특별시, 광역시, 특별자치시의 단위비용이 모두 감소하고 있다는 점을 고려하면, 교통관리비는 제도 변화의 영향이 없는 것으로 판단할 수 있음

| 표 3-18 | 자치단체 유형 분류 방식 변화에 따른 단위비용 비교(교통관리비)

구분	2023년(원)	2025년(원)	증감률	변화 방향
특별시	155,400	56,600	-63.58	▼ 감소
광역시	155,400	154,770	-0.41	▼ 감소
특별자치시	155,400	94,400	-39.25	▼ 감소
도·특별자치도	39,790	38,280	-3.79	▼ 감소
시	236,630	234,160	-1.04	▼ 감소
군	254,540	236,150	-7.22	▼ 감소

자료: 행정안전부(2023, 2025). 「지방교부세 산정해설」을 바탕으로 저자 작성.

□ 지역관리비

- 특별시의 지역관리비 단위비용은 증가한 반면, 나머지 자치단체 유형은 감소함
- 특별자치시의 단위비용이 크게 감소한 점을 고려하면, 지역관리비는 제도 변화의 영향이 존재하는 것으로 판단할 수 있음

| 표 3-19 | 자치단체 유형 분류 방식 변화에 따른 단위비용 비교(지역관리비)

구분	2023년(원)	2025년(원)	증감률	변화 방향
특별시	325,620	2,255,240	592.60	▲ 증가
광역시	325,620	260,590	-19.97	▼ 감소
특별자치시	325,620	83,570	-74.34	▼ 감소
도·특별자치도	9,100	7,880	-13.41	▼ 감소
시	111,480	104,050	-6.66	▼ 감소
군	48,410	46,040	-4.90	▼ 감소

자료: 행정안전부(2023, 2025). 「지방교부세 산정해설」을 바탕으로 저자 작성.

□ 종합

- 특별시·광역시·특별자치시의 동종 자치단체 유형 분류 방식 변화는 인건비, 안전관리비, 기초생활보장비, 아동복지비, 장애인복지비, 농업비, 임수산비, 도로관리비, 지역관리비 등 9개 측정항목 단위비용에 영향을 미친 것으로 판단됨
- 특별시의 경우 7개 측정항목의 단위비용이 증가한 반면, 특별자치시는 8개 측정항목의 단위비용이 감소하였음
 - 광역시의 경우 4개 측정항목의 기초수요액은 증가한 반면, 5개 측정항목은 감소하였음
- 특별시·광역시·특별자치시의 동종 자치단체 유형 분류 방식 변화는 인건비, 안전관리비, 환경보호비, 기초생활보장비, 장애인복지비, 농업비, 임수산비, 도로관리비 등 8개 측정항목 기초수요액에 영향을 미친 것으로 판단됨
 - 이 중 환경보호비, 아동복지비, 지역관리비의 변화 방향은 단위비용과 일치하지 않음
 - 이러한 결과는 세출 예산 규모나 비중유지계수 등의 영향으로 추정됨
- 특별시의 경우 7개 측정항목의 기초수요액이 증가한 반면, 특별자치시는 7개 측정항목의 기초수요액이 감소하였음
 - 광역시의 경우 4개 측정항목의 단위비용은 증가한 반면, 5개는 감소하였음

- 지금까지의 논의를 종합하면, 동종 자치단체 유형 분류 방식 변화는 특별자치시 단위비용 감소에 영향을 미친 것으로 볼 수 있음
- 따라서 동종 자치단체 유형 분류 방식 변화에 따른 특별자치시의 불이익을 완화하는 방안을 모색할 필요성이 있음

【표 3-20】 자치단체 유형 분류 방식 변화에 따른 단위비용 변화 종합

구분	특별시	광역시	특별 자치시	도· 특별 자치도	시	군	영향
인건비	3.19	-2.63	-7.03	-5.98	-10.40	-10.21	○
일반관리비	-7.39	-16.11	-19.73	-10.14	-10.96	-12.21	×
안전관리비	-22.51	-3.01	132.01	9.97	16.64	25.60	○
문화관광비	-54.56	-9.18	-23.83	-8.46	-5.34	-2.95	×
환경보호비	-25.24	-18.41	-18.08	14.16	-11.35	-3.89	×
기초생활보장비	64.39	11.07	-35.48	-10.46	14.03	12.50	○
노인복지비	-41.04	-15.42	-57.99	-24.16	-17.01	-9.30	×
아동복지비	6.08	-2.34	-61.72	-9.46	-2.92	1.46	○
장애인복지비	2.22	-1.47	-44.79	-3.25	-0.87	0.86	○
보건사회복지비	-13.96	-21.06	-49.47	-22.91	-18.37	-12.95	×
농업비	760.02	18.79	-17.35	-3.89	8.12	6.80	○
임수산비	740.74	5.19	-45.53	-8.53	5.84	-0.56	○
산업경제비	-78.20	-29.26	-31.25	-23.07	5.84	-6.80	×
도로관리비	-14.65	1.58	-7.70	13.01	-1.66	-12.91	○
교통관리비	-63.58	-0.41	-39.25	-3.79	-1.04	-7.22	×
지역관리비	592.60	-19.97	-74.34	-13.41	-6.66	-4.90	○

자료: 행정안전부(2023, 2025). 「지방교부세 산정해설」을 바탕으로 저자 작성.

[표 3-21 | 자치단체 유형 분류 방식 변화에 따른 기초수요 변화 종합

구분	특별시	광역시	특별자치시	도· 특별자치도	시	군
인건비	0.62	-2.83	-4.24	-6.20	-10.44	-10.79
일반관리비	-9.69	-16.33	-14.19	-10.33	-10.99	-12.77
안전관리비	16.62	-4.28	117.70	9.60	16.62	23.41
문화관광비	-16.20	-10.37	-19.56	-8.80	-5.35	-4.64
환경보호비	8.16	-19.49	-31.22	13.74	-11.36	-5.55
기초생활보장비	7.30	3.21	-0.52	-17.67	5.17	3.30
노인복지비	-8.30	-5.27	-29.07	-16.37	-7.24	-3.28
아동복지비	-8.83	-7.03	-21.20	-14.36	-7.92	-6.15
장애인복지비	1.51	-0.81	-7.70	-3.58	-0.50	-1.03
보건사회복지비	-29.36	-22.10	-35.48	-23.20	-18.36	-14.46
농업비	0.64	28.64	-0.50	-5.51	6.29	6.00
임수산비	111.77	7.02	-8.91	-8.71	5.74	-0.59
산업경제비	-27.28	-28.10	-32.85	-20.89	9.26	-5.78
도로관리비	-16.39	1.17	-43.82	10.14	-3.19	-16.63
교통관리비	31.14	3.31	132.27	1.01	3.81	-1.77
지역관리비	-19.91	-9.68	-16.39	-13.98	-6.70	-4.87

자료: 행정안전부(2023, 2025). 「지방교부세 산정해설」을 바탕으로 저자 작성.

2) 특별자치시·도 특성 반영 필요성

□ 개요

- 세종특별자치시, 강원 및 전북특별자치도는 보통교부세 산정 방식에 자신들의 특수성이 반영되지 않아 보통교부세 산정 시 불이익을 받는다고 주장함
- 특히 세종특별자치시는 지속적으로 보통교부세 산정 방식에 있어서 자신들이 불이익을 받고 있다고 주장하고 있는 바, 이 연구에서는 이러한 주장의 적절성을 검토하고자 함
 - 첫째, 표준행정수요액 산정에 있어서 특별자치시의 추가 특성 변수가 반영되는 5개 측정항목을 제외하고 나머지 항목은 세종특별자치시의 단층제 특성이

잘 반영되지 못하는 문제가 있다고 주장함

- 둘째, 특별자치시의 추가 특성이 반영되는 5개 측정항목의 경우에도 특성 반영 수준이 적절한지에 대한 의문을 제기하고 있음
- 셋째, 국가 시설 이관에 따른 유지관리 비용에 대한 행정수요 반영이 적절하게 이루어지지 않는다고 주장함(김홍주·이희재, 2021; 홍준현 외, 2022)

○ 즉, 이들의 주장대로 특별자치시·도의 특성을 반영하여 단위비용 산정 방식을 개선할 필요성이 있는지를 검토하고자 함

□ 세출예산 대비 표준행정수요액 비율

○ 이 연구에서는 세종특별자치시와 강원 및 전북특별자치도가 단위비용 산정 측면에서 불합리하게 불이익을 받고 있는지를 판단하기 위해 국비를 제외한 세출예산 대비 표준행정수요액의 비율을 검토하였음

- 단위비용은 지방자치단체가 스스로 일반재원에 의해서 충당하여야 할 재정 수요를 나타내기 위한 측정단위의 단위당 경비이며, 국비를 제외한 일반회계 세출예산으로 측정함
- 그리고 단위비용 산정을 위한 표준행정수요액은 모든 지방자치단체에 공통으로 적용할 수 있는 보편적이고 평균적인 행정수요를 의미함
- 따라서 국비를 제외한 지방자치단체 세출예산을 표준행정수요가 얼마나 충당하고 있는지를 살펴보면, 단위비용 산정 방식이 특정한 지방자치단체에 과도한 불이익을 부여하고 있는지를 판단할 수 있음

○ 세종의 세출예산(국비 제외) 대비 표준행정수요 비율은 2025년 기준 51.7%이며, 16개 시·도 중 7위로 중간 수준임

- 대체적으로 세종의 비율은 광역시보다는 낮은 수준인 반면, 도 지역보다는 높게 나타남

○ 세종의 경우 2015년 대비 2025년 비율은 5.04%p 감소하였으며, 16개 시·도 중 6번째로 많이 감소하였음

- 세출예산 증가율보다 표준행정수요 증가율이 낮기 때문에, 세종의 비율이 2015년 대비 감소하였음

| 표 3-22 | 시·도별 세출예산(국비 제외) 대비 표준행정수요 비율

(단위: %)

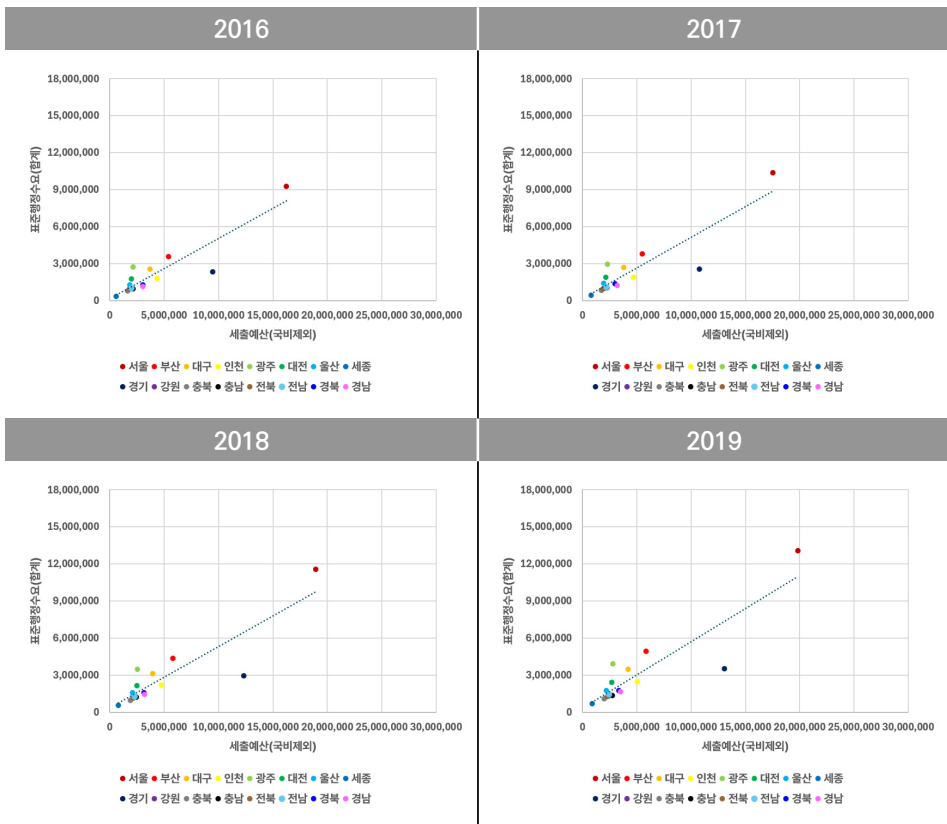
구분	2015(A)	2017	2019	2021	2023	2025(B)	B-A
서울	55.72	59.25	65.92	61.01	64.35	55.31	-0.41
부산	66.65	69.15	84.34	79.19	98.31	84.13	17.48
대구	70.64	71.26	82.77	76.24	89.86	85.30	14.66
인천	45.53	40.01	48.75	45.12	53.01	44.63	-0.90
광주	118.74	130.42	139.30	126.97	146.91	127.17	8.43
대전	88.37	86.78	89.37	80.61	92.68	85.74	-2.63
울산	75.20	71.92	81.27	83.44	97.35	77.35	2.15
세종	56.74	56.32	80.78	57.49	59.56	51.70	-5.04
경기	25.23	23.76	26.89	24.73	27.03	22.53	-2.70
강원	56.17	49.62	55.22	48.66	50.85	47.90	-8.27
충북	50.87	47.41	55.47	50.30	52.10	41.53	-9.34
충남	52.06	45.36	48.68	42.42	48.41	39.78	-12.28
전북	51.72	51.35	54.83	45.18	49.88	44.12	-7.60
전남	51.19	50.74	59.13	44.45	46.67	50.61	-0.58
경북	46.16	44.60	52.07	45.32	47.59	39.96	-6.20
경남	40.15	38.81	47.17	39.37	44.81	40.72	0.57
평균	54.26	54.02	61.25	55.51	61.67	53.42	-0.84
도 평균	39.73	37.25	42.09	36.97	40.13	35.09	-4.64

자료: 행정안전부(2015-2025), 보통교부세 산정내역, 지방재정365, 통합재정개요(예산).

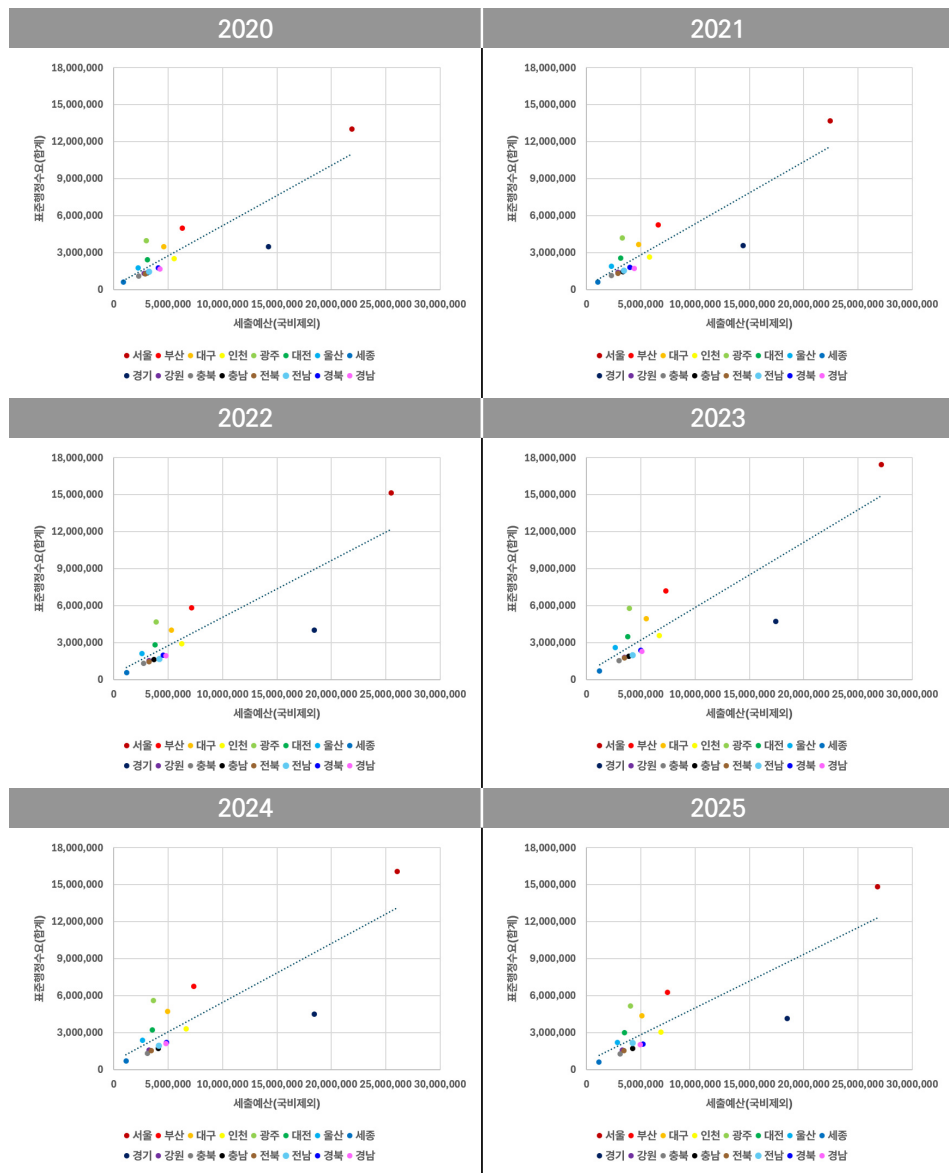
- 강원과 전북의 세출예산(국비 제외) 대비 표준행정수요 비율은 2025년 기준 각각 47.9%(9위)와 44.12%(11위)임
 - 강원은 도 지역 중 높은 수준을 유지하고 있으며, 전북 역시 도 지역 중 세출예산(국비 제외) 대비 표준행정수요 비율이 높은 것으로 나타났음
- 2015년 대비 2025년 비율은 강원과 전북이 각각 8.27%p와 7.60%p 감소하였음
 - 강원과 전북의 비율 감소는 다소 높은 편이기는 하지만, 충남(-12.28%p)과 충북(-9.34%p)보다는 양호한 수준임

- 종합하면, 세종특별자치시의 경우 세출예산 대비 표준행정수요액 비율이 광역시보다는 낮은 반면, 도·특별자치도에 비해서는 높은 수준임
 - 광역시에는 자치구의 표준행정수요가 반영되어 있기 때문에, 도·특별자치도에 비해서 높을 수밖에 없는 구조임
 - 이러한 점을 고려하면, 세종특별자치시의 세출예산 대비 표준행정수요액 비율 측면에서 큰 문제가 존재한다고 보기는 어려움
- 강원 및 전북특별자치도의 경우에도 도·특별자치도 중에서는 중간 이상 수준을 유지하고 있어, 특별히 표준행정수요액이 과소 산정된다고 보기는 어려움

| 그림 3-1 | 시·도별 세출예산(국비 제외)과 표준행정수요의 관계(2016~2025년)



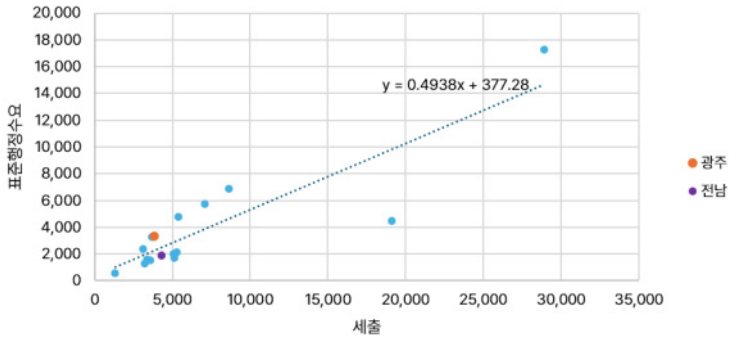
[그림 계속]



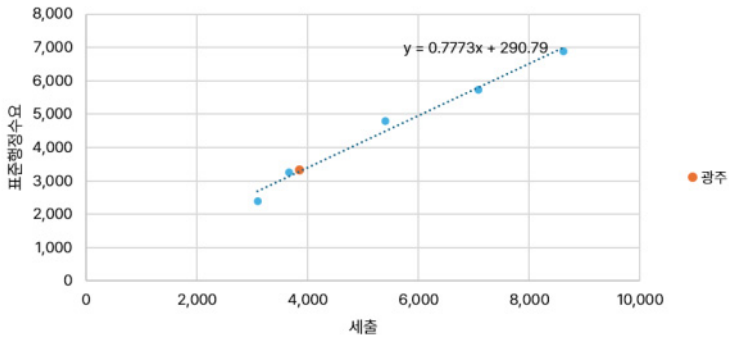
- 한편, [그림 3-3]에 제시된 것처럼 전남광주통합특별시는 광역시 또는 도와는 다른 특성을 나타낼 가능성이 높은 것으로 생각됨
- 광역시와 도 중에서는 광역시의 특성에 더 가까운 것으로 판단됨

| 그림 3-2 | 세출예산과 표준행정수요액 간의 관계(2026년 기준_현행)

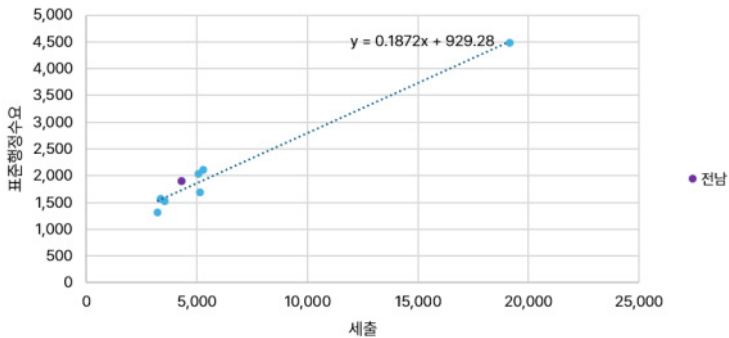
현행 16개 시·도(광주, 전남)



광역시(광주)

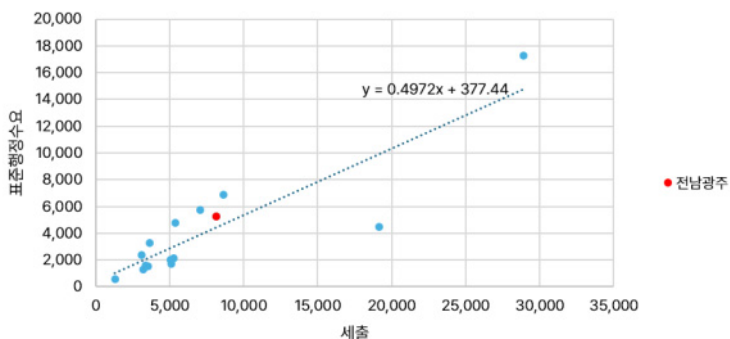


도(전남)

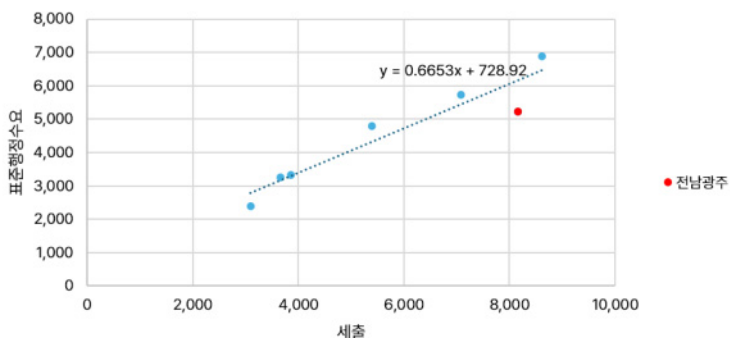


[그림 3-3 | 세출예산과 표준행정수요액 간의 관계(2026년 기준_통합 가정)

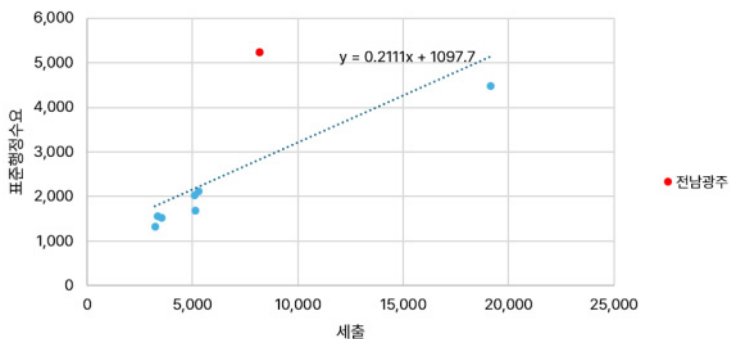
15개 시·도(전남광주통합특별시)



광역시(전남광주통합특별시)



도(전남광주통합특별시)



- 그리고 산포도를 통해 대략적인 평균선과 개별 자치단체의 분포를 확인할 때, 현재 상태에서는 16개 시·도에 대해 하나의 회귀선을 설정하는 것보다 광역시와 도를 구분하여 회귀선을 설정하는 것이 자치단체 특성을 보다 잘 반영할 가능성이 있는 것으로 판단됨

□ 기초수요 등 추이

- 세종의 기초수요액은 2015년 3,054억 원에서 2025년 6,228억 원으로 연평균 19.50% 증가하였음
- 2015년부터 2025년까지 세종의 기초수요액 규모는 16개 시·도 중 가장 작은 수준이나, 연평균 증가율은 가장 빠르게 증가한 것으로 나타남

| 표 3-23 | 시·도별 기초수요액

(단위: 억 원, %)

구분	2015	2017	2019	2021	2023	2025	연평균 증가율
서울	89,848	92,645	103,983	136,850	174,618	160,983	15.70
부산	34,476	35,877	37,944	52,387	71,749	65,422	17.37
대구	24,650	25,583	27,003	36,414	49,540	45,840	16.78
인천	26,315	27,451	29,611	41,843	57,920	53,167	19.22
광주	16,888	17,889	18,868	26,234	35,571	32,476	17.76
대전	16,842	17,783	18,740	25,538	35,034	31,742	17.17
울산	12,252	12,917	14,001	18,934	25,898	23,592	17.80
세종	3,054	3,345	4,333	5,934	7,171	6,228	19.50
경기	24,045	23,414	25,526	35,670	47,151	42,557	15.34
강원	10,085	9,694	10,114	14,074	17,824	16,254	12.67
충북	8,221	7,821	8,317	11,570	15,491	13,393	12.98
충남	10,011	9,476	10,233	14,200	18,893	17,116	14.35
전북	9,785	9,336	9,811	13,186	17,532	15,571	12.32
전남	10,695	10,295	11,135	15,247	19,759	19,680	16.47
경북	13,397	12,718	13,460	18,191	23,721	21,500	12.55
경남	12,253	11,509	12,416	17,312	22,854	20,617	13.89

자료: 행정안전부(2015~2025). 보통교부세 산정내역.

- 강원과 전북의 기초수요액은 2025년 기준 16,254억 원(13위)과 15,571억 원(14위)이며, 16개 시·도 중 낮은 수준임
 - 강원과 전북은 기초수요액 연평균 증가율에서도 상대적으로 낮은 수준이며, 특히 전북의 증가율은 16개 시·도 중 가장 낮은 것으로 나타남
- 세종의 기준재정수요액은 2015년 3,966억 원에서 2025년 7,906억 원으로 연평균 18.83% 증가하였음
 - 세종의 기준재정수요액 규모는 16개 시·도 중 가장 작은 수준이며, 연평균 증가율은 9위로 중간 수준임

표 3-24 | 시·도별 기준재정수요액 추이

(단위: 억 원, %)

구분	2015	2017	2019	2021	2023	2025	연평균 증가율
서울	96,920	113,257	144,634	153,244	198,519	185,750	17.66
부산	37,026	42,226	55,923	59,713	82,777	77,260	20.19
대구	26,318	29,873	39,641	41,063	55,797	53,940	19.65
인천	28,307	33,041	43,729	47,693	65,707	61,263	21.29
광주	17,917	20,762	27,434	29,120	39,336	36,509	19.48
대전	17,778	20,480	26,660	28,181	38,662	35,737	19.07
울산	12,989	15,378	19,862	21,474	28,664	26,471	19.48
세종	3,966	5,352	8,592	7,569	9,434	7,906	18.83
경기	44,854	56,247	77,384	80,976	112,785	95,803	20.89
강원	14,074	14,732	20,053	21,666	29,219	27,047	17.74
충북	11,954	13,046	17,010	18,988	24,981	22,497	17.12
충남	15,112	16,902	22,280	23,624	30,686	30,076	18.78
전북	14,138	15,483	20,041	20,921	28,067	25,650	16.06
전남	15,999	17,254	22,104	24,587	31,262	32,026	18.95
경북	20,806	23,235	29,889	31,246	41,446	38,226	16.42
경남	19,537	22,393	29,220	30,894	40,068	35,427	16.04

자료: 행정안전부(2015~2025). 보통교부세 산정내역.

- 2025년 기준 강원과 전북의 기준재정수요액은 27,047억 원(12위)과 25,650억 원(14위)으로 다소 낮은 수준임

- 기준재정수요액 규모와 증가율 측면에서 강원은 도 지역의 중간 수준이며, 전북은 상대적으로 낮은 수준임
- 세종의 기준재정수입액은 2015년 1,968억 원에서 2025년 6,301억 원으로 연평균 33.77% 증가하였음
 - 세종의 기준재정수요액 규모는 16개 시·도 중 가장 작은 반면, 연평균 증가율은 가장 빠르게 증가한 것으로 나타남
- 강원과 전북의 기준재정수입액은 2025년 기준 12,126억 원(12위)과 10,294억 원(15위)이며, 16개 시·도 중 낮은 수준임
 - 2015년부터 2025년까지 강원의 기준재정수입액은 빠르게 증가한 반면, 전북의 기준재정수입액은 3번째로 느리게 증가한 것으로 나타났음

【표 3-25】 시·도별 기준재정수입액 추이

(단위: 억 원, %)

구분	2015	2017	2019	2021	2023	2025	연평균 증가율
서울	99,827	126,131	165,686	163,774	279,407	191,718	17.72
부산	27,819	34,096	43,490	44,763	61,114	51,864	16.85
대구	16,998	21,625	27,387	27,647	38,072	32,814	17.87
인천	23,324	27,986	36,789	37,471	52,851	47,373	19.38
광주	11,956	13,755	15,980	16,319	23,671	21,204	15.40
대전	12,170	13,514	15,057	15,223	23,225	21,202	14.89
울산	12,198	13,707	15,282	15,524	16,464	13,585	2.73
세종	1,968	4,587	8,008	6,650	7,889	6,301	33.77
경기	41,322	56,566	85,009	83,528	140,881	113,000	28.60
강원	5,606	5,329	7,877	8,544	13,720	12,126	21.27
충북	6,320	7,368	8,699	9,819	13,828	11,215	15.42
충남	9,179	10,697	13,486	13,868	18,690	17,090	16.81
전북	6,849	7,236	8,199	7,937	12,466	10,294	10.72
전남	6,931	8,215	8,903	9,495	13,117	13,344	17.79
경북	10,452	14,265	16,198	15,288	17,651	12,026	3.57
경남	13,241	16,531	21,202	21,913	27,165	20,807	11.96

자료: 행정안전부(2015~2025). 보통교부세 산정내역.

○ 세종의 보통교부세 산정액은 2015년 1,732억 원에서 2025년 1,159억 원으로 연평균 9.56% 감소하였음

- 세종의 보통교부세 감소는 기준재정수입액 연평균 증가율(33.77%)이 기준 재정수요액 연평균 증가율(18.83%)보다 매우 높기 때문임
- 이 기간에 기준재정수입액 연평균 증가율이 기준재정수요액 연평균 증가율보다 높은 지역은 세종, 경기, 강원, 서울 등 4개뿐임
- 이 중에서도 세종은 14.94%p로 압도적으로 높은 수준을 나타내고 있으며, 인구 유입 증가와 기반 시설 확충에 따른 효과로 파악할 수 있음
- 따라서 보통교부세 산정액 측면에서 세종이 불합리한 대우를 받고 있다고 보기는 어려움

【표 3-26】 시·도별 보통교부세 산정액 추이

(단위: 억 원, %)

구분	2015	2017	2019	2021	2023	2025	연평균 증가율
서울	0	0	0	0	0	0	-
부산	7,981	7,646	10,746	11,041	17,684	18,329	23.10
대구	8,079	7,757	10,592	9,908	14,469	15,247	17.21
인천	4,320	4,744	5,998	7,549	10,494	10,025	23.43
광주	5,167	6,590	9,900	9,454	12,788	11,046	20.92
대전	4,861	6,552	10,028	9,569	12,602	10,490	21.20
울산	686	1,572	3,958	4,394	9,959	9,300	91.88
세종	1,732	719	505	679	1,261	1,159	-9.56
경기	3,062	0	0	0	0	0	-100.00
강원	7,341	8,844	10,523	9,691	12,651	10,769	10.06
충북	4,884	5,341	7,183	6,772	9,104	8,142	13.63
충남	5,143	5,836	7,601	7,204	9,793	9,372	16.19
전북	6,318	7,756	10,234	9,589	12,736	11,083	15.08
전남	7,861	8,501	11,410	11,145	14,812	13,484	14.44
경북	8,975	8,436	11,833	11,785	19,424	18,909	20.48
경남	5,458	5,513	6,930	6,633	10,533	10,552	17.92

자료: 행정안전부(2015~2025). 보통교부세 산정내역.

- 다음으로 2025년 기준 강원과 전북의 보통교부세 산정액은 10,769억 원(7위)과 11,083억 원(5위)으로 두 지역 모두 2015년 대비 순위가 상승하였음
 - 2015년부터 2025년까지 강원도의 보통교부세 산정액 연평균 증가율은 10.06%로 다소 낮은 수준임
 - 강원도의 경우도 세종과 유사하게 기준재정수입액 연평균 증가율(21.27%)이 기준재정수요액 연평균 증가율(17.74%)보다 높아, 보통교부세 산정액의 연평균 증가율이 상대적으로 낮은 수준으로 나타났음
 - 즉, 기준재정수요액보다 기준재정수입액이 빠르게 증가하여 재정부족액이 감소했기 때문임
 - 같은 기간 동안 전북의 보통교부세 산정액은 연평균 15.08%씩 증가하였으며, 이는 도 지역에서 4번째로 높은 수준임
 - 따라서 보통교부세 산정액 측면에서 강원과 전북이 불합리한 대우를 받고 있다고 보기는 어려움
- 다만, 기초수요 산정 시 세종에 대한 동종 자치단체 유형 분류의 적절성은 검토가 필요할 것으로 생각됨
 - 즉, 최근 10년 간 세종의 기초수요액 연평균 증가율은 가장 높은 수준이지만, 2024년 제도 개편 이후에는 충북과 함께 13% 이상 감소하여 가장 감소폭이 크게 나타나고 있음
 - 이러한 측면에서 동종 자치단체 유형 분류 방식의 변화가 세종특별자치시의 단위비용과 기초수요액 산정에 불리하게 작용했을 가능성이 있음

3. 시사점

□ 전남광주통합특별시 단위비용 산정 관련 시사점

- 전남광주통합특별시의 측정단위 수치 및 세출예산은 광주광역시와 전라남도의 단순 합산 기준으로 볼 때, 전반적으로 광역시에 준하는 수준으로 나타남
 - 인구 기반 측정단위는 부산광역시와 유사하거나 다소 높은 수준이며, 세출예산은 부산광역시보다 다소 높은 수준임

- 면적 기반 측정단위의 경우 기존 전라남도보다 다소 높은 수준으로 농촌형 수요도 상당 부분 포함하고 있는 것으로 볼 수 있음
- 「전남광주통합특별시 설치에 관한 특별법」 제7조제2항은 서울특별시에 준하는 법적 지위를 부여하고 있으나, 출범 초기에는 기존 광주광역시·전라남도의 세입·세출 구조가 그대로 유지될 가능성이 높음
 - 특히 동법 제11조제8항·제9항에 따라 지방세 및 조정교부금 등 세입 구조가 현행과 동일하게 유지되는 동안에는 제도적 전환에 상응하는 재정 자율성 확대에 한계가 존재함
 - 따라서 단위비용 산정 방식 개편은 출범 초기의 과도기적 특성을 충분히 고려하여 단계적으로 설계될 필요가 있음
- 동종 자치단체 유형 분류는 단위비용 산정에서 핵심 변수로 작용하며, 전남광주통합특별시의 유형 귀속 방향에 따라 다수 측정항목의 단위비용이 현행 대비 증감하는 방향으로 재편될 수 있음
 - 도·특별자치도 유형으로 분류될 경우, 노인복지비(약 7.5배 격차)와 장애인 복지비(약 8.1배 격차) 등 사회복지 부문에서 단위비용이 현저히 감소할 우려가 있음
 - 광역시 유형으로 분류될 경우, 도로관리비 등 면적·농촌형 수요 항목에서 단위비용이 과소 산정될 가능성이 있음
 - 이를 감안할 때, 전남광주통합특별시의 도시형·농촌형 혼재 특성을 반영한 별도의 동종 자치단체 유형 신설 또는 측정항목별 차등 적용 방안에 대한 검토가 요구됨

□ 특별자치시·도 단위비용 산정 관련 시사점

- 2024년 동종 자치단체 유형 분류 방식 개편(특별시·광역시·특별자치시 분리)은 9개 측정항목의 단위비용에 유의미한 영향을 미친 것으로 분석됨
 - 특별시는 농업비·임수산비·지역관리비 등 7개 항목에서 단위비용이 증가한 반면, 특별자치시는 안전관리비를 제외한 8개 항목에서 단위비용이 감소하는 결과를 나타냄

- 이는 서울특별시와 동종으로 분류되는 과정에서 세종특별자치시가 누렸던 평균 상향 조정 효과가 제도 개편으로 사라진 데 따른 것임
- 세종특별자치시의 세출예산(국비 제외) 대비 표준행정수요액 비율은 2025년 기준 51.7%(16개 시·도 중 7위)로 중간 수준에 해당하며, 보통교부세 감소는 기준재정수입액의 빠른 증가(연평균 33.77%)에 기인한 것으로 단위비용 산정 방식에 따른 불이익으로 보기는 어려움
 - 다만, 2024년 제도 개편 이후 세종의 기초수요액이 13% 이상 감소하여 전체 시·도 중 큰 감소폭을 나타냈다는 점에서, 동종 자치단체 유형 분류 변화가 단층제 특성을 가진 세종에 구조적으로 불리하게 작용했을 가능성을 배제하기 어려움
- 강원 및 전북특별자치도의 경우, 세출예산 대비 표준행정수요 비율과 보통교부세 산정액 추이 측면에서 특별히 과소 산정이 이루어지고 있다고 판단하기 어려움
 - 다만, 도 지역 평균과 비교하여 강원 및 전북특별자치도의 기초수요액과 기준재정수요액 증가율이 상대적으로 낮은 점은 지속적인 모니터링이 필요한 사안임
- 종합하면, 특별자치시·도에 대해서는 단위비용의 절대적 과소 산정 여부보다는, 2024년 제도 개편에 따른 구조적 불이익 여부를 측정항목별로 정밀 검토하는 것이 더 적절한 접근임
 - 특히 세종특별자치시에 대해서는 단층제·신도시 성장도시 특성을 반영한 측정항목 추가 또는 보정계수 도입 방안을 검토할 필요가 있음

제 4 장

단위비용 산정 방식 개선 방안

제1절 기본 방향

제2절 전남광주통합특별시 유형 분류 방안

제3절 특별자치시·도 단위비용 산정 방안

제1절

기본 방향

- 지금까지 논의를 살펴보면, 이 연구에서 다루어야 할 단위비용 산정 방식 개선 방안은 크게 2가지로 구분할 수 있음
 - 첫째, 전남광주통합특별시의 실질 수요를 제대로 반영하여 단위비용을 산정하는 방안을 제시할 필요성이 있음
 - 둘째, 세종특별자치시, 강원특별자치도, 전북특별자치도가 주장하는 보통교부세 관련 재정 특례의 적절성을 검토하고, 이와 관련된 단위비용 산정 방식을 제시할 필요성이 있음
- 이 연구의 단위비용 산정 방식 개선 방안은 다음의 네 가지 전제조건하에서 설계됨
- 첫째, 현행 보통교부세 제도의 기본적인 틀을 유지하는 수준에서 단위비용 산정 방식 개선 방안을 검토함
 - 즉, 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액을 기초로 교부액을 산정하는 방식을 유지함
 - 그리고 측정항목·측정단위·단위비용·보정계수로 구성되는 기초수요 산정 체계도 그대로 유지함
 - 이러한 측면에서 표준자치단체 방식으로의 회귀, 인구·면적 기반 단순화 방식으로의 전환 등 보통교부세 제도 구조를 근본적으로 변경하는 방안은 이 연구의 범위에서 제외함
- 둘째, 전남광주통합특별시의 실질적인 수요가 합리적으로 반영될 수 있도록 단위비용 산정 방식을 설계함

- 전남광주통합특별시는 현행 방식 적용 시 통합 이전 광주광역시와 전라남도의 합산 교부액보다 감소할 가능성이 구조적으로 존재함
 - 「전남광주통합특별시 설치를 위한 특별법」 제56조제3항의 재정지원 보장 원칙에 따라, 단위비용 산정 방식 개선 방안은 통합특별시의 실질 수요가 합리적으로 반영될 수 있도록 설계되어야 함
 - 다만, 이러한 제도 설계는 특혜적 지원이 아닌 실질 수요에 근거한 합리적 보정을 원칙으로 함
- 셋째, 세종특별자치시 및 강원·전북특별자치도의 단위비용 산정 방식 개선은 법적 지위나 명칭이 아닌, 실질적인 행정 체계 변화와 사무 이양 수준에 근거하여 설계함
- 단순히 ‘특별’이라는 법적 지위만을 근거로 한 단위비용 상향 조정은 타 자치 단체와의 형평성을 저해할 수 있으므로 지양해야 함
- 넷째, 단위비용 개선 방안은 전남광주통합특별시 유형 분류 방안과 특별자치시·도 단위비용 산정 방안으로 구분하여 제시함
- 전남광주통합특별시 유형 분류에 관한 개선 방안은 정량적 효과 분석을 통해 보통교부세 배분에 미치는 영향을 분석함
 - 2027년 보통교부세 산정 시 반영이 필요한 부분을 중심으로 단기 개선 방안을 설계하고, 행정안전부가 제공하는 데이터 범위 내에서 정량적 효과 분석을 수행함
 - 특별자치시·도 단위비용 산정 방안은 정량적 효과 분석을 수행하지 않고, 대략적인 개선 방안만을 제시함

제2절

전남광주통합특별시 유형 분류 방안

1. 동종 자치단체 유형 분류 개선(안)

□ 통합특별시 유형 신설(시나리오 1)

- 현행 「지방교부세법 시행령」 제6조에 의하면, 단위비용은 특별시, 통합특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도, 시, 군으로 구분하여 산정됨
 - 2026년 6월 「지방교부세법 시행령」 개정을 통해 통합특별시가 단위비용 산정 대상에 포함되었음
 - 그러나 아직까지 구체적인 통합특별시 단위비용 산정 방식은 제시되지 않은 상황이며, 이에 따라 통합특별시 단위비용 산정 방식에 대한 검토가 필요함
- 단위비용 산정 측면에서 전남광주통합특별시는 다른 지방자치단체와 구별되는 별도의 유형으로 파악할 수 있음
 - 그러나 전남광주통합특별시가 별도 자치단체 유형으로 분류되기 위해서는 법적 지위뿐만 아니라 실제 세출 수요 측면에서도 다른 자치단체와 구별되는 고유한 특성을 가지고 있어야 함
 - 「전남광주통합특별시 설치를 위한 특별법」에서 규정하는 다양한 특례들이 실현되고, 관련 법·제도 정비가 완료되어 고유한 특성을 갖기 위해서는 일정 시간이 경과해야 함
- 그리고 전남광주통합특별시를 별도 유형으로 분류할 경우, 세종특별자치시 사례처럼 단위비용이 급격하게 감소할 가능성이 있음
 - 전남광주통합특별시에 대한 재정지원이 통합 이전보다 줄어들어서는 안 된다는 법률 규정을 고려할 때, 해당 시나리오는 단위비용 산정 이후에 발생하는 재정 보전 규모가 지나치게 증가하는 문제점을 초래할 수 있음
 - 이와 관련하여 시나리오 분석을 통해 구체적인 효과를 파악할 필요성이 있음

□ 특별시 유형 적용(시나리오 2)

- 한편 「전남광주통합특별시 설치에 관한 특별법」은 전남광주통합특별시를 서울특별시에 준하는 지위를 갖는 자치단체로 규정하고 있음
- 그리고 단위비용 산정에 활용되는 측정단위 수치와 세출예산 규모 등을 볼 때, 전남광주통합특별시는 개별 광역시 및 도보다는 높은 수준을 나타내고 있음
- 이러한 점을 고려하면, 전남광주통합특별시를 서울특별시와 동종 자치단체 유형으로 분류하여 단위비용을 산정하는 방안을 검토해 볼 수 있음
 - 즉, 서울특별시와 전남광주통합특별시를 동종 자치단체 유형으로 설정함
- 그러나 공무원 수, 인구수, 노령인구 수 등 인구 기반 측정단위 수치와 세출예산 규모에서 서울특별시가 전남광주통합특별시보다 월등히 높은 수준임
 - 따라서 이 시나리오를 적용할 경우, 전남광주통합특별시의 단위비용 및 기초 소요액은 현행보다 증가할 것으로 예상됨
 - 이 경우 보통교부세로 전남광주통합특별시 통합 비용을 지원하는 효과가 발생할 수 있으며, 나머지 자치단체의 보통교부세 자연 감소를 초래할 수 있음

□ 현행 방식 유지(시나리오 3)

- 앞에서 살펴본 것처럼, 전남광주통합특별시 출범 초기에는 기존처럼 광역시와 도의 특성을 모두 나타낼 가능성이 높음
 - 즉, 광주광역시와 전라남도를 단순 통합할 경우 인구 기반의 도시형 수요는 광역시와 유사한 형태를 나타내는 반면, 면적 기반의 농촌형 수요는 도와 유사한 형태로 나타날 가능성이 높음
 - 따라서 전남광주통합특별시 출범 초기에는 기존 광주광역시와 전라남도 지역의 단위비용을 각각 분리하여 산정한 후, 두 지역의 단위비용을 합산하는 방식을 적용하는 방안을 검토해 볼 수 있음
- 또한 「전남광주통합특별시 설치에 관한 특별법」에서 전남광주통합특별시의 세입 관련 현행 제도들이 유지되는 것으로 규정하고 있다는 점과 각종 특례들이 실현되기 위해서는 일정한 시간이 필요하다는 점을 고려해야 함

- 이러한 측면에서 통합 초기에는 기존 단위비용 산정 방식을 유지하는 방안이 적절할 수 있음
- 이와 관련하여 「지방교부세법 시행령」 제13조에서는 둘 이상의 지방자치단체가 합하여 새로운 지방자치단체가 설치된 경우, 종전 지방자치단체에 교부할 보통 교부세를 그대로 새로운 지방자치단체에 교부하는 것으로 규정하고 있음
- 그러나 이 시나리오인 전남광주통합특별시가 지향하는 미래 비전과 부합하지 않을 수 있음
 - 따라서 현행 방식 유지는 출범 초기에만 적용할 수 있는 것으로 생각됨

2. 시나리오별 효과 분석

□ 통합특별시 유형 신설 방안(시나리오 1)의 효과

- 단위비용 산정 시 통합특별시 유형을 신설하는 경우, 대부분의 측정항목에서 기존 광역시 단위비용과 도·특별자치도 단위비용의 중간 수준에서 통합특별시 단위비용이 산정되는 것으로 나타남
 - 안전관리비, 산업경제비, 도로관리비를 제외한 나머지 측정항목은 광역시 단위비용보다 감소하였음
 - 농업비와 임수산비를 제외한 나머지 측정항목은 도 단위비용보다 증가하는 것으로 나타났음
- 시나리오 1의 경우 인건비, 일반관리비, 도로관리비 측정항목이 다른 지방자치단체 유형에 영향을 많이 미치는 것으로 나타났음
 - 예를 들어 도로관리비의 경우 특별시의 단위비용은 157천 원 감소하며, 광역시는 316천 원, 도·특별자치도는 387천 원 감소하는 것으로 나타났음
- 시나리오 1에서 광역시와 도·특별자치도의 중간 수준에서 단위비용이 산정된 이유는 아직까지 전남광주통합특별시의 특성이 세출예산에 반영되지 않았기 때문이며, 이러한 측면에서 출범 초기에 통합특별시 유형을 신설하여 단위비용을 산정하는 것은 적절하지 않을 수 있음

표 4-1 | 통합특별시 유형 신설 방안(시나리오 1)의 단위비용 변동 효과

(단위: 천 원)

측정항목	특별시			광역시			도·특별자치도			통합특별시		
	현재	변경안	차액	현재	변경안	차액	현재	변경안	차액	현재	변경안	차액
인건비	67,543	67,549	7	65,056	65,089	33	55,008	55,217	209	-	60,186	60,186
일반관리비	28,503	28,440	△63	29,347	29,508	161	18,877	18,214	△663	-	27,056	27,056
안전관리비	31	31	△0	35	34	△1	27	27	△0	-	37	37
문화관광비	63	63	△0	118	114	△4	35	33	△2	-	97	97
환경보호비	107	107	0	110	109	△1	14	13	△1	-	62	62
기초생활보장비	1,071	1,072	0	737	740	3	226	224	△2	-	479	479
노인복지비	748	748	0	1,070	1,032	△38	137	141	4	-	535	535
아동복지비	2,052	2,053	0	1,919	1,891	△29	348	350	2	-	1,191	1,191
장애인복지비	2,410	2,410	0	2,258	2,159	△99	270	270	1	-	1,229	1,229
보건사회복지비	162	162	0	153	149	△4	40	40	0	-	105	105
농업비	2,416	2,418	2	335	318	△17	88	95	7	-	75	75
임수산비	509	510	0	80	79	△1	76	128	52	-	31	31
산업경제비	65	65	0	201	192	△8	107	105	△2	-	196	196
도로관리비	6,525	6,369	△157	6,013	5,696	△316	5,174	4,787	△387	-	8,269	8,269
교통관리비	71	71	0	171	160	△10	41	43	2	-	74	74
지역관리비	3,278	3,276	△2	269	259	△9	9	9	△0	-	24	24

- 단위비용 산정 시 통합특별시 유형을 신설하는 경우, 전남광주통합특별시의 기초수요액은 기존 광주광역시와 전라남도의 기초수요 합산액보다 137억 원 감소하는 것으로 분석되었음
- 인건비를 포함한 8개 측정항목에서 기초수요액이 기존보다 감소하는 것으로 나타났으며, 임수산비가 1,430억 원으로 가장 많이 감소하는 것으로 분석되었음
- 일반관리비를 포함한 8개 측정항목에서 기초수요액이 기존보다 증가하는 것으로 나타났으며, 도로관리비가 1,036억 원으로 가장 많이 증가하는 것으로 분석되었음

- 다만, 연구진이 직접 분석한 결과가 아니기 때문에, 구체적인 분석 방법과 분석 절차에 대한 추가적인 검토가 필요함

표 4-2 | 통합특별시 유형 신설 방안(시나리오 1)의 기초수요 변동 효과

(단위: 억 원)

측정항목	전남광주통합특별시		
	현행(광주+전남)	변경안	차액
계	52,378	52,241	△137
인건비	9,928	9,831	△98
일반관리비	4,087	4,419	332
안전관리비	925	1,190	265
문화관광비	3,037	3,131	94
환경보호비	2,171	2,000	△171
기초생활보장비	2,293	2,350	57
노인복지비	4,087	4,010	△77
아동복지비	5,264	5,106	△158
장애인복지비	2,039	2,503	464
보건사회복지비	3,121	3,367	246
농업비	2,993	2,497	△497
임수산비	2,457	1,028	△1,430
산업경제비	3,097	3,068	△29
도로관리비	2,100	3,136	1,036
교통관리비	1,894	1,488	△406
지역관리비	2,884	3,118	234

□ 특별시 유형 적용 방안(시나리오 2)의 효과

- 단위비용 산정 시 특별시 유형을 합산 적용하는 경우, 대부분의 측정항목에서 특별시 단위비용과 광역시 단위비용의 중간 수준에서 통합특별시 단위비용이 산정되는 것으로 나타남
 - 서울특별시 단독으로 산정할 때와 비교하면, 특별시 유형의 단위비용은 12개 측정항목에서 감소하는 것으로 나타났음

- 인건비, 기초생활보장비, 도로관리비를 제외한 나머지 측정항목은 광역시 단위비용보다 감소하였음
- 농업비, 임수산비, 산업경제비를 제외한 나머지 측정항목은 도 단위비용보다 증가하는 것으로 나타났음

표 4-3 | 특별시 유형 적용 방안(시나리오 2)의 단위비용 변동 효과

(단위: 천 원)

측정항목	특별시			광역시			도			통합특별시		
	현재	변경안	차액	현재	변경안	차액	현재	변경안	차액	현재	변경안	차액
인건비	67,543	65,937	△1,605	65,056	65,074	18	55,008	55,131	123	-	-	-
일반관리비	28,503	27,859	△644	29,347	29,601	254	18,877	18,256	△621	-	-	-
안전관리비	31	32	1	35	34	△0	27	27	△0	-	-	-
문화관광비	63	71	8	118	114	△4	35	33	△2	-	-	-
환경보호비	107	96	△11	110	109	△2	14	13	△1	-	-	-
기초생활보장비	1,071	906	△166	737	739	3	226	224	△2	-	-	-
노인복지비	748	678	△70	1,070	1,031	△39	137	141	4	-	-	-
아동복지비	2,052	1,814	△239	1,919	1,889	△30	348	349	2	-	-	-
장애인복지비	2,410	2,004	△406	2,258	2,158	△100	270	270	0	-	-	-
보건사회복지비	162	149	△13	153	149	△4	40	40	0	-	-	-
농업비	2,416	70	△2,347	335	320	△15	88	95	8	-	-	-
임수산비	509	40	△469	80	80	△0	76	129	52	-	-	-
산업경제비	65	87	22	201	193	△7	107	106	△1	-	-	-
도로관리비	6,525	6,613	88	6,013	5,737	△275	5,174	4,818	△356	-	-	-
교통관리비	71	68	△3	171	161	△9	41	43	2	-	-	-
지역관리비	3,278	177	△3,101	269	257	△11	9	9	△0	-	-	-

- 단위비용 산정 시 특별시 유형과 합산 적용하는 경우, 전남광주통합특별시의 기초수요액은 기존 광주광역시와 전라남도의 기초수요 합산액보다 1조 101억 원 증가하는 것으로 분석되었음
- 지역관리비 등 9개 측정항목의 기초수요액이 기존보다 증가하며, 임수산비를 포함한 7개 항목에서 기초수요액이 기존보다 감소하는 것으로 분석되었음

- 서울특별시가 보통교부세 불교부단체라는 점을 고려하면, 전남광주통합특별시 기초수요액 증가는 다른 지방자치단체의 보통교부세 자연 감소를 초래함
- 다만, 이 역시 연구진이 직접 분석한 결과가 아니기 때문에, 구체적인 분석 방법과 분석 절차에 대한 추가적인 검토가 필요함

【표 4-4】 특별시 유형 적용 방안(시나리오 2)의 기초수요 변동 효과

(단위: 억 원)

측정항목	서울특별시			전남광주통합특별시		
	현행	변경안	차액	현행(광주+전남)	변경안	차액
계	172,504	161,423	△11,080	52,378	62,479	10,101
인건비	37,583	37,608	26	9,928	9,852	△77
일반관리비	15,860	16,032	172	4,087	4,020	△68
안전관리비	2,865	3,032	167	925	939	14
문화관광비	5,831	5,087	△745	3,037	3,776	739
환경보호비	9,944	9,220	△724	2,171	2,755	584
기초생활보장비	11,154	10,381	△773	2,293	3,490	1,197
노인복지비	13,811	13,890	79	4,087	3,716	△371
아동복지비	21,301	20,367	△934	5,264	6,227	962
장애인복지비	9,310	8,925	△385	2,039	2,899	860
보건사회복지비	15,102	14,718	△383	3,121	4,011	890
농업비	409	359	△49	2,993	1,962	△1,031
임수산비	572	435	△136	2,457	945	△1,513
산업경제비	3,779	4,640	861	3,097	1,784	△1,313
도로관리비	2,888	3,205	316	2,100	2,231	131
교통관리비	2,257	2,215	△42	1,894	1,337	△557
지역관리비	19,839	11,308	△8,530	2,884	12,539	9,655

1. 세종특별자치시 단위비용 산정 방안

□ 단위비용 산정 방식 개선 필요성

- 세종특별자치시의 보통교부세 산정액이 감소하는 것처럼 보이는 이유는 기준 재정수요액보다 기준재정수입액이 더 빠르게 증가해 왔기 때문임

| 표 4-5 | 시·도별 기초수입액 추이

(단위: 억 원, %)

구분	2015	2017	2019	2021	2023	2025	연평균 증가율
서울	99,384	101,486	131,703	134,929	218,604	182,351	16.39
부산	21,700	26,347	35,724	38,625	53,529	48,894	22.52
대구	13,652	16,218	21,968	23,692	32,489	31,160	22.91
인천	20,921	23,112	29,119	33,414	45,002	43,208	19.88
광주	8,499	10,407	13,635	14,449	20,319	19,229	22.64
대전	9,051	10,297	12,369	14,083	18,536	19,404	21.00
울산	9,220	11,216	13,857	14,028	16,969	13,412	9.82
세종	1,372	3,088	5,184	6,376	7,678	6,031	44.79
경기	46,429	50,605	70,213	77,169	114,644	112,560	24.78
강원	6,144	5,619	7,520	6,951	12,443	13,065	20.76
충북	5,019	5,715	7,547	9,228	13,132	13,153	27.24
충남	7,444	8,775	11,514	13,531	17,905	18,376	25.35
전북	5,256	6,250	8,443	7,887	11,656	10,514	18.93
전남	4,860	6,049	8,069	9,882	12,491	11,954	25.23
경북	7,903	10,488	15,322	15,064	19,734	16,507	20.22
경남	15,076	15,856	20,270	21,641	28,726	23,336	11.54

자료: 행정안전부(2015~2025). 보통교부세 산정내역.

- 특히 세종특별자치시의 기초수입액은 2015년 1,372억 원에서 2025년 6,031억 원으로 연평균 44.79% 증가하였음
 - 즉, 세종의 기초수입액 규모는 16개 시·도 중 가장 작은 수준이나, 이 기간 동안 연평균 증가율은 가장 높게 나타났음
- 이러한 측면에서 보면 행정도시 기능을 수행하기 위해 건설된 다양한 국가 시설은 도시의 기본 인프라로 활용되며, 인구 유입을 통한 자체수입 확대에 기여한 것으로 판단할 수 있음
 - 즉, 세종특별자치시는 국가 시설 이관에 따른 운영 비용 증가를 단위비용 산정 방식 개선의 근거로 제시하고 있으나, 국가 시설을 국비로 건설함에 따라 발생한 편익까지 고려할 필요성이 있을 것으로 생각됨
- 그러나 앞에서 살펴본 것처럼, 세종특별자치시는 2024년 동종 자치단체 유형 분류 방식 변경으로 인해 가장 큰 영향을 받은 지방자치단체임
- 따라서 동종 자치단체 유형 분류 변화가 단층제 특성을 가진 세종특별자치시에 구조적으로 불리하게 작용했을 가능성을 고려할 필요성이 있음

□ 단위비용 산정 방식 개선 방안

- 2024년 이후 세종특별자치시는 단독으로 단위비용이 산정되고 있으며, 이에 따라 자신의 측정단위 수치와 세출예산이 그대로 단위비용에 반영되는 구조로 운영되고 있음
- 서울특별시의 경우에도 세종특별자치시와 동일한 조건이기는 하지만, 측정단위 수치와 세출예산 규모가 압도적으로 큰 서울특별시의 경우 단일 자치단체 유형으로 분류되는 방식이 오히려 더 유리함
- 반면에 세종특별자치시의 경우 다른 시·도에 비해 매우 작은 규모의 측정단위 수치와 세출예산을 가지고 있기 때문에, 단일 자치단체 유형으로의 분류는 세종특별자치시에 불리하게 작용할 수밖에 없음
- 이러한 점에서 세종특별자치시를 다른 자치단체 유형에 포함하여 단위비용을 산정하는 방안이 필요할 것으로 생각됨

- 그리고 세종특별자치시의 특성을 고려하면 광역시와 동일 자치단체 유형으로 분류하는 것이 적절한 것으로 판단됨
 - 특별시와 광역시는 단위비용 산정 시 자치구 몫의 표준행정수요가 반영되기 때문에, 대부분 다른 자치단체 유형보다 높은 단위비용으로 산정됨
 - 광역과 기초자치단체 기능을 모두 수행하는 세종특별자치시의 단층제 특성을 고려하면, 단위비용 산정 시 자치구의 표준행정수요를 반영하는 특별시와 광역시와 동일 자치단체 유형으로 분류하는 것이 적절함
 - 다만, 특별시의 경우 세종특별자치시와 규모 측면에서 너무 큰 차이가 있어 동종 자치단체 유형으로 분류하기에는 부적절한 것으로 판단됨
 - 따라서 세종특별자치시를 광역시와 동종 자치단체 유형으로 분류하여 단위 비용을 산정하는 방안을 검토해 볼 필요성이 있음
- 다른 한편으로는 현재 5개 측정항목에 대해 적용하고 있는 특성 변수 추가 방식을 확대하는 방안을 검토할 수 있음

2. 강원 및 전북특별자치도 단위비용 산정 방안

- 강원 및 전북특별자치도의 경우, 세출예산 대비 표준행정수요 비율과 보통교부세 산정액 추이 측면에서 특별히 과소 산정이 이루어지고 있다고 판단하기 어려움
 - 다만, 도 지역 평균과 비교하여 강원 및 전북특별자치도의 기초수요액과 기준 재정수요액 증가율이 상대적으로 낮은 점은 지속적인 모니터링이 필요한 사안임
- 그리고 제주특별자치도와 비교를 통해서 볼 때에도, 현재 상황에서 강원 및 전북특별자치도가 보통교부세 측면에서 특별한 혜택을 받아야 할 이유는 없는 것으로 판단됨
- 제주특별자치도는 기초자치단체를 폐지하고 광역과 기초 기능을 모두 도에서 수행하는 단층제 특성을 가지고 있음
 - 또한, 제주특별자치도는 섬이라는 지리적 특성 때문에, 인접 지방자치단체와 행정 인프라를 분담할 수 없어 단위 행정비용이 높고, 규모의 경제가 작동하지 않음

- 이에 반해 강원·전북특별자치도는 기존 시·군 체계를 그대로 유지하고 있어, 행정비용 부담이 도 지역으로 집중되지 않음
 - 앞에서 살펴본 것처럼 도·특별자치도의 단위비용이 상대적으로 낮은 이유는 시와 군에서 행정비용 부담을 상당 부분 나눠 갖고 있기 때문임
 - 또한, 강원·전북특별자치도는 지리적으로 격리되지 않아 인접 지방자치단체와의 협력을 통해 행정비용을 감소시킬 수 있음
- 그리고 제주특별자치도는 2006년 출범 이후 4,660건의 권한을 중앙정부로부터 이양받았음(민기, 2021)
 - 제주특별자치도는 국가 사무 및 특별지방행정기관 이양에 따른 재정수요 증가에 대응하기 위해 다양한 재정 특례를 부여받았음
 - 행정, 교육, 관광, 환경, 산업 등 전 분야에 걸쳐 중앙정부 권한을 이양받았으며, 자치경찰 실시와 교육자치권 확대 등으로 자치권이 고도화되어 있음
 - 이에 따라 제주특별자치도는 「제주특별법」 제124조에 근거하여 보통교부세 총액의 3%를 정률로 교부받고 있으며, 「지방분권균형발전법」 제76조에 근거하여 지역균형발전특별회계 제주특별자치도계정을 설치하였음
- 이에 반해 강원·전북특별자치도는 일부 분야에 한정된 규제 특례 중심의 권한 이양이 추진되고 있음
 - 강원특별자치도의 경우 산림, 농업, 환경, 국방 등 4대 규제 분야의 완화와 권한 이양에 초점을 맞추고 있음
 - 전북특별자치도의 경우 농생명, 문화·관광, 고령친화, 미래첨단, 민생특화 산업에 초점을 맞추고 있으며, 구체적인 권한 이양은 농생명 분야에 대한 규제 특례 중심으로 이루어지고 있음
- 제주특별자치도의 경우 전체 분야에 대한 실질적인 권한 이양이 이루어짐으로써 재정수요가 확대된 것과 달리, 강원·전북특별자치도는 아직 일부 분야에 대한 규제 완화에 초점을 맞추고 있어 특별자치도 출범에 따른 실질적인 재정수요 증가는 많지 않은 것으로 판단할 수 있음
 - 강원·전북특별자치도의 경우 아직 특별자치도 출범 이전과 비교해서 크게 달라진 점이 없으며, 이에 따라 각 특별법에서 강원계정과 전북계정 설치를

- 규정하고 있음에도 불구하고 「지방분권균형발전법」에 반영되지 않고 있는 실정임
- 제주특별자치도의 경우 다양한 국가 사무와 특별지방행정기관을 이양받았으며, 세종특별자치시의 경우 행정수도 기능을 수행하는 특수한 재정수요가 있음
 - 지역균형발전특별회계에 강원·전북특별자치도의 계정이 설치되지 않고 있는 점도 아직 강원·전북특별자치도 설치로 인해 특별한 재정수요가 발생하지 않았다는 사실을 반증하는 것일 수 있음

【 표 4-6 】 제주특별자치도와 타 특별자치시·도의 재정 특례 비교

구분	제주특별자치도	세종특별자치시	강원특별자치도	전북특별자치도
보통교부세	정률 3% (특별법 제124조)	수요-수입 차액 25% (특별법 제14조)	없음	없음
지역균형발전 특별회계	제주계정 (지방분권균형 발전법 제76조)	세종계정 (지방분권균형 발전법 제76조)	없음 (특별법에 규정, 미반영)	없음 (특별법에 규정, 미반영)
권한 이양 범위	전 분야 포괄 이양(4,660개)	행정수도 기능, 분야별 특례 제한적	규제 완화 특례	규제 완화 특례
재정 특례	강행 규정 성격	행정수도 지원	선언적 성격	선언적 성격
행정기능	단층제	단층제	중층제(시·군)	중층제(시·군)

○ 이러한 점을 고려하면, 현재 상황에서 강원 및 전북특별자치도의 단위비용 산정 방식을 개선할 필요성은 없는 것으로 판단됨

제 5 장

요약 및 정책 제언

제1절 연구 요약

제2절 정책 제언

제1절

연구 요약

□ 연구 배경 및 목적

- 2026년 7월 전남광주통합특별시 출범과 세종특별자치시와 강원 및 전북특별자치도의 단위비용 산정 방식 개선 요구가 동시에 제기됨에 따라, 보통교부세 단위비용 산정 방식의 개선 필요성이 증대되었음
 - 「지방자치법」 및 「지방교부세법」 개정(2026년 3월 5일)으로 통합특별시가 별도의 지방자치단체 유형으로 법제화되었음
 - 그러나 「지방교부세법 시행령」 제6조는 통합특별시를 단위비용 산정 대상에 포함하고 있으나, 구체적인 규정은 마련되어 있지 않음
 - 세종특별자치시는 보통교부세 특례가 2026년 말 일몰 예정이며, 단층제 특성 미반영 및 국가 시설 이관에 따른 운영비 급증 등을 이유로 보통교부세 산정 방식 개선을 지속적으로 제기하고 있음
 - 강원 및 전북특별자치도는 제주특별자치도와 세종특별자치시 수준의 보통교부세 특례를 요구하고 있음
- 이 연구는 보통교부세 단위비용 산정 방식 개선과 관련된 두 가지 핵심 쟁점을 검토하고, 정책 개선 방안을 제시하는 것을 목적으로 함
 - 첫째, 전남광주통합특별시 출범에 따라 현행 동종 자치단체 유형 분류 방식의 적절성을 검토함
 - 둘째, 세종특별자치시 및 강원·전북특별자치도의 단위비용 특수성 반영의 적절성을 검토함
 - 이에 따라 선행연구에서 제시하는 이론적 측면의 단위비용 산정 방식 개선 방안에 대한 검토는 이 연구의 범위에서 제외됨

□ 전남광주통합특별시 단위비용 산정 관련 주요 내용

- 측정단위 수치 및 세출예산 분석 결과, 광주광역시와 전라남도의 합산 기준으로 볼 때, 전남광주통합특별시는 전반적으로 광역시에 준하는 수준으로 나타남
 - 인구 기반 측정단위는 부산광역시와 유사하거나 다소 높은 수준이며, 세출예산은 부산광역시보다 다소 높은 수준임
 - 면적 기반 측정단위는 기존 전라남도보다 다소 높은 수준이며, 농촌형 수요를 상당 부분 포함하고 있음
- 자치단체 유형 간 단위비용 격차 분석 결과, 유형 귀속 방향에 따라 단위비용이 크게 달라질 수 있음
 - 16개 측정항목 중 9개 항목에서 광역시와 도·특별자치도 간 단위비용 차이가 3배 이상으로 나타났으며, 특히 노인복지비(7.5배)와 장애인복지비(8.1배) 등 사회복지 부문의 격차가 두드러짐
 - 도로관리비는 도·특별자치도(9,572,770원)가 광역시(6,830,380원)보다 약 1.4배 높은 수준으로, 농촌형 수요가 높은 전남광주통합특별시의 특성을 반영할 필요가 있음
- 동종 자치단체 유형 분류 시나리오별 기초수요 변동 효과는 다음과 같음
- 첫째, 시나리오 1(통합특별시 유형 신설)의 주요 결과는 다음과 같음
 - 전남광주통합특별시의 기초수요액이 기존 광주광역시와 전라남도 합산액보다 137억 원 감소하는 것으로 분석됨
 - 출범 초기 전남광주통합특별시의 행·재정적 특성이 세출에 충분히 반영되지 않은 상태에서 통합특별시 유형을 신설하는 것은 적절하지 않을 수 있음
 - 즉, 이 경우 단위비용이 전남광주통합특별시의 실제 특성을 반영하지 못하고 광역시와 도의 중간 수준에서 산정되는 문제가 발생할 수 있음
- 둘째, 시나리오 2(특별시 유형 적용)의 주요 결과는 다음과 같음
 - 전남광주통합특별시의 기초수요액이 기존 광주광역시와 전라남도 합산액보다 1조 101억 원 증가하는 것으로 분석되어, 시나리오 2에서는 전남광주통합특별시의 보통교부세가 대폭 증가하는 것으로 나타났음

- 반면, 서울특별시 단위비용의 하락과 타 자치단체 보통교부세의 자연 감소를 초래할 수 있음
- 시나리오 3(현행 방식 유지)의 경우 출범 초기 기존 광주광역시와 전라남도의 단위비용을 각각 산정한 후 합산하는 방식으로, 「지방교부세법 시행령」 제13조의 병합 규정에도 부합하며 과도기적 안정성을 담보할 수 있음

□ 특별자치시·도 단위비용 산정 관련 주요 내용

- 2024년 동종 자치단체 유형 분류 방식 개편(특별시·광역시·특별자치시 분리)은 9개 측정항목의 단위비용에 유의미한 영향을 미친 것으로 분석됨
 - 특별시는 7개 항목에서 단위비용이 증가한 반면, 특별자치시는 안전관리비를 제외한 8개 항목에서 단위비용이 감소하였음
 - 이는 기존에 서울특별시와 동종으로 분류됨으로써 누렸던 평균 상향 조정 효과가 제도 개편으로 사라진 데 따른 것으로 판단됨
- 세종특별자치시의 세출예산(국비 제외) 대비 표준행정수요 비율은 2025년 기준 51.7%(16개 시·도 중 7위)로 중간 수준이며, 보통교부세 감소는 기준재정수입액의 급격한 증가(연평균 33.77%)에 기인한 것으로 단위비용 산정 방식의 구조적 불이익으로 단정하기 어려움
 - 다만, 2024년 제도 개편 이후 세종의 기초수요액이 13% 이상 감소하여 전체 시·도 중 가장 큰 감소폭을 나타냈다는 점에서, 단층제 특성을 가진 세종특별자치시에 동종 자치단체 유형 분류 변화가 구조적으로 불리하게 작용했을 가능성을 배제하기 어려움
- 강원 및 전북특별자치도의 경우, 세출예산 대비 표준행정수요 비율과 보통교부세 산정액 추이 측면에서 과소 산정이 이루어지고 있다고 판단하기 어려움
 - 강원과 전북의 세출예산 대비 표준행정수요 비율은 2025년 기준 각각 47.9%(9위)와 44.12%(11위)로 도 지역 중 중간 이상 수준을 유지하고 있음
 - 제주특별자치도와 달리 강원·전북특별자치도는 중층제 행정 구조를 유지하고 있으며, 전 분야 포괄적 권한 이양이 아닌 일부 분야의 규제 완화 중심의 특례만이 부여되어 있어 실질적인 재정수요 증가 근거가 불충분함

□ 단위비용 산정 방식 개선 방안

- 전남광주통합특별시의 동종 자치단체 유형 분류 방안으로 3가지 시나리오를 검토한 결과, 출범 초기와 제도 정착 이후를 구분하여 단계적 접근 방식을 적용하는 것이 타당함
 - (단기) 출범 초기에는 기존 광주광역시와 전라남도의 단위비용 산정 방식을 각각 유지하여 합산하는 현행 방식(시나리오 3)을 적용하되, 법률에서 규정한 재정지원 보장 원칙에 따라 한시적 재정지원을 병행 설계할 필요가 있음
 - (중장기) 전남광주통합특별시의 행·재정적 특례가 실질적으로 구현되고 세출예산에 특성이 반영되는 시점에 맞추어, 통합특별시 유형 신설(시나리오 1) 또는 특별시 유형 적용(시나리오 2)으로의 전환을 단계적으로 추진함
- 세종특별자치시의 단위비용 산정 방식 개선 방안으로 광역시와의 동종 자치단체 유형 통합 분류 방안을 제안함
 - 세종특별자치시는 광역과 기초자치단체 기능을 모두 수행하는 단층제 특성을 가지고 있어, 자치구 몫의 표준행정수요를 반영하는 광역시와 동종으로 분류하는 것이 합리적임
 - 특별시와는 규모 측면에서 과도한 격차가 존재하므로 동종 분류가 부적절하며, 광역시와의 동종 분류가 현실적인 대안임
 - 아울러 현재 5개 측정항목에 적용 중인 특성 변수 추가 방식을 추가 항목으로 확대하는 방안도 함께 검토할 필요가 있음
- 강원 및 전북특별자치도에 대해서는 현재 시점에서 단위비용 산정 방식 개선의 필요성이 없는 것으로 판단함
 - 다만, 향후 특별법상 특례의 실현 정도와 권한 이양 범위의 확대에 따라 재정 수요 변화 여부를 지속적으로 모니터링하고, 실질적인 변화가 확인되는 시점에 단위비용 산정 방식 개선을 검토할 필요가 있음

제2절

정책 제언

□ 전남광주통합특별시 단위비용 산정 방식의 단계적 전환 설계

- 출범 초기(이행기)와 제도 정착기를 구분하여 단위비용 산정 방식을 단계적으로 설계해야 함
 - (이행기) 기존 광주광역시와 전라남도의 단위비용을 각각 분리 산정한 후 합산하는 방식을 적용하며, 이 기간 동안 전남광주통합특별시의 행·재정적 특성 데이터를 축적함
 - (전환기) 관련 법·제도 정비가 완료되고 전남광주통합특별시 고유의 세출 특성이 확인되는 시점에, 통합특별시 유형 신설 방안으로 전환함
- 도시형 수요와 농촌형 수요가 혼재하는 전남광주통합특별시의 특성을 단위비용 산정에 합리적으로 반영하기 위한 측정항목별 접근 방안을 검토해야 함
 - 사회복지·교통 등 도시형 수요 항목은 광역시 수준의 단위비용을 참조하고, 도로관리·임수산 등 농촌형 수요 항목은 도·특별자치도 수준을 참조하는 항목별 차등 보정 방안을 중장기 과제로 검토할 필요가 있음

□ 세종특별자치시 보통교부세 특례 갱신 및 단위비용 개선

- 2026년 말 일몰 예정인 세종특별자치시 보통교부세 특례(기준재정수요액과 기준재정수입액 차액의 25% 가산)를 연장하거나 새로운 방식의 특례로 대체할 것을 제안함
 - 다만, 기준재정수입액이 기준재정수요액보다 빠르게 증가함에 따라 차액이 줄어들고 있는 구조적 특성을 고려하면, 현재와 같은 차액 보정 방식의 단순 연장보다는 단위비용 산정 방식 자체의 개선을 우선 추진하는 것이 바람직할 것으로 생각됨
- 세종특별자치시를 광역시와 동종 자치단체 유형으로 재분류하는 방안을 「지방교부세법 시행령」 제6조 개정을 통해 제도화할 것을 제안함
 - 세종특별자치시는 광역과 기초자치단체 기능을 단층 구조로 수행하고 있어,

- 자치구 몫의 표준행정수요가 단위비용에 반영되는 광역시와 동종으로 분류하는 것이 제도적 형평성에 부합함
- 광역시와의 동종 분류 전환이 다른 광역시의 단위비용에 미치는 영향을 정량적으로 분석하고, 그 영향이 과도할 경우 별도의 가중치 또는 측정항목별 보정계수를 설계하는 방안을 병행 검토해야 함
- 현재 5개 측정항목에 한정된 세종특별자치시 특성 변수 추가 방식을 확대 적용하는 방안을 중장기 과제로 추진할 것을 제안함
- 단층제 특성이 반영되지 않는 나머지 측정항목에 대해 세종특별자치시의 행정수요를 적절히 반영할 수 있는 추가 특성 변수를 발굴하고, 회귀방정식 설계에 반영해야 함

□ 강원 및 전북특별자치도 단위비용 산정 모니터링 체계 구축

- 현재 시점에서 강원 및 전북특별자치도에 대한 별도의 단위비용 산정 방식 개선은 필요하지 않으나, 향후 특별법상 권한 이양의 실현 정도에 따라 재정수요 변화를 체계적으로 모니터링할 것을 제안함
- 특별법에 규정된 특례들이 실질적으로 구현되고, 이에 따른 재정수요 증가가 확인되는 경우에 한하여 단위비용 산정 방식 개선을 추진해야 함
- 지역균형발전특별회계 강원계정 및 전북계정의 신설 여부를 지속적으로 관찰하고, 이를 실질적인 제도 변화의 신호로 활용할 필요가 있음
- 보통교부세 특례 부여 여부는 '특별자치'라는 법적 지위가 아닌, 실질적인 행정기능 변화와 사무 이양 범위에 근거하여 판단해야 한다는 원칙을 명확히 설정할 것을 제안함
- 이를 위해 특별자치시·도의 재정 특례 부여 요건에 관한 일반 기준(권한 이양 범위, 행정기능 변화, 단층제 여부, 지리적 격리 여부 등)을 법령 또는 행정안전부 지침 수준에서 명문화할 필요가 있음

[국내 및 해외 문헌]

- 김성태. (2005). 한국 지방교부세제도의 장기개선방안 분석-정책모의실험을 중심으로. 한국지방재정논집, 10(1): 115-142.
- 김흥주·김용운. (2025). 특별자치 실효성 제고를 위한 보통교부세제도 개선방안. 한국 지방자치학회보, 37(3): 119-150.
- 김흥주·남영식·강인호. (2020). 세종시 재정확충을 위한 지방교부세 개선방안. 대전 세종연구원 정책연구 2020-39.
- 김흥주·이희재. (2021). 보통교부세 산정제도 전략수립연구: 보정수요개선을 중심으로. 대전세종연구원.
- 민 기. (2021). 지방분권 시범도로서의 제주특별자치도 자치재정권. 지방재정, 56: 46-67.
- 배인명. (2001). 기준재정수요액 산정방식의 개선방안에 대한 연구. 한국행정연구, 10(4): 267-291.
- 이재호·편상훈. (2013). 보통교부세 산정기준의 개편 방안. 한국사회와 행정연구, 24(2): 593-615.
- 이창균. (2015). 보통교부세 기준재정수요 산정기준 개편방향. 한국지방행정연구원.
- 이현정. (2024). 보통교부세 산정방식의 적정성 분석: 표준행정수요액 산정을 기준으로. 한국지방세연구원.
- 전지성. (2025). 강원-전북 특별법 특례 발굴 공동연구: 재정. 강원연구원.
- 정종필·최병호·이근재. (2017). 기준재정수요액 산정의 인구수 보정방안 연구. 재정정책 논집, 19(4): 149-180.
- 조기현. (2017). 보통교부세 보정계수의 정책기능 회복을 위한 대안 모형에 관한 연구. 지방행정연구, 31(3): 195-220.
- 조기현·윤태섭. (2015). 보통교부세 표준행정수요 산정모델 개발 연구. 한국지방행정연구원.
- 조기현·이장욱. (2017). 보통교부세 보정계수 기능 개선에 관한 연구. 한국지방재정논집, 22(1): 99-122.

- 주만수. (2020). 보통교부세 기초수요액 산정의 특성 분석: 사회복지비를 중심으로. 한국지방재정논집, 25(1): 1-32.
- 주만수. (2023). 보통교부세 산정, 신뢰할 수 있는가? 기초수요액 사례 연구. 예산정책 연구, 12(3): 63-94.
- 주만수·임성일. (2004). 지방교부세의 표준행정수요 산정방식에 관한 연구. 한국지방재정논집, 9(1): 5-26.
- 최병호·정종필·이근재·임응순. (2014). 보통교부세 기준재정수요 산정방식 개선방안. 행정안전부 연구용역 보고서.
- 홍준현 외. (2022). 세종특별자치시 출범 10년 성과 및 발전모델 연구. 중앙대학교 산학협력단.
- 행정안전부. 지방교부세 산정해설. (2015-2025).
- 행정안전부. 보통교부세 산정내역. (2015-2026).
- 「지방교부세법시행규칙」 [별표1] 측정항목·측정단위별 단위비용(제4조제1항관련).
- 「지방교부세법시행규칙」 [별표2] 측정항목별 표준행정수요액 산정방식(제4조제2항관련).
- 국가법령정보센터 홈페이지(<https://www.law.go.kr/main.html>).
- 「강원특별자치도 설치 및 미래산업글로벌도시 조성을 위한 특별법(약칭: 강원특별법)」. (법률 제21738호, 2026. 6. 2., 타법개정).
- 「전북특별자치도 설치 및 글로벌생명경경제도시 조성을 위한 특별법(약칭: 전북특별법)」. (법률 제21738호, 2026. 6. 2., 타법개정).
- 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법(약칭: 세종시법)」. (법률 제21738호, 2026. 6. 2., 타법개정).
- 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(약칭: 제주특별법)」. (법률 제21738호, 2026. 6. 2., 타법개정).

부 록

부록 1. 단위비용 산정 방식 관련 선행연구 종합

부록 표 1-1 | 선행연구에서 제시한 단위비용 산정 방식의 문제점

구분	주요 내용	선행연구
산정 체계의 복잡성·형식성	산식상 단위비용과 보정계수를 거치지만 최종적으로 표준행정수요액과 동일해지는 구조, 직관성·예측 가능성 부족	이재호·편상훈(2013), 조기현(2017), 주만수(2020, 2023), 이현정(2024) 등
측정항목·측정단위의 부적절성	측정항목이 과다·복잡하고 예산체계와 불일치, 일부 항목의 낮은 예산 비중, 인건비 중복 반영, 측정단위의 낮은 설명력	김성태(2005), 최병호 외(2014), 이창균(2015) 등
회귀분석 기반 산정의 신뢰성 부족	설명변수의 정태성, 단년도 자료 활용의 불안정성, 자치단체가 인위적으로 조정 가능한 변수 사용, 산정자료 비공개로 외부 검증 곤란	최병호 외(2014), 이창균(2015), 주만수(2020, 2023), 이현정(2024) 등
자치단체 유형 구분·비중유지계수·보정계수 결함	시·도와 시·군·구 양분 방식의 한계, 비중유지계수의 불투명성, 보정계수의 정책 기능 미작동	주만수·임성일(2004), 조기현·윤태섭(2015), 조기현(2017), 주만수(2020) 등
특수 자치단체 반영 미흡	단층제 구조 미반영, 국가 시설 입지에 따른 재정 손실 반영 부족, 차액 보정 방식의 한계	김흥주·김용운(2025)

부록 2. 자치단체 유형 분류 개편의 효과

부록 표 2-1 | 자치단체 유형 분류 개편 이후 기초수요 변화 비교(인건비)

구분	2023년(백만원)	2025년(백만원)	증감률	변화 방향
특별시	3,759,697	3,783,142	0.62	▲ 증가
광역시	825,081	801,709	-2.83	▼ 감소
특별자치시	166,785	159,715	-4.24	▼ 감소
도·특별자치도	440,050	412,776	-6.20	▼ 감소
시	105,075	94,109	-10.44	▼ 감소
군	49,094	43,799	-10.79	▼ 감소

자료: 행정안전부(2023, 2025). 「지방교부세 산정해설」을 바탕으로 저자 작성.

| 부록 표 2-2 | 자치단체 유형 분류 개편 이후 기초수요 변화 비교(일반관리비)

구분	2023년(백만원)	2025년(백만원)	증감률	변화 방향
특별시	1,776,555	1,604,390	-9.69	▼ 감소
광역시	390,018	326,330	-16.33	▼ 감소
특별자치시	75,936	65,158	-14.19	▼ 감소
도·특별자치도	134,770	120,848	-10.33	▼ 감소
시	61,809	55,019	-10.99	▼ 감소
군	26,294	22,937	-12.77	▼ 감소

자료: 행정안전부(2023, 2025). 「지방교부세 산정해설」을 바탕으로 저자 작성.

| 부록 표 2-3 | 자치단체 유형 분류 개편 이후 기초수요 변화 비교(안전관리비)

구분	2023년(백만원)	2025년(백만원)	증감률	변화 방향
특별시	299,892	349,739	16.62	▲ 증가
광역시	102,646	98,256	-4.28	▼ 감소
특별자치시	19,538	42,534	117.70	▲ 증가
도·특별자치도	102,826	112,697	9.60	▲ 증가
시	13,741	16,025	16.62	▲ 증가
군	8,942	11,035	23.41	▲ 증가

자료: 행정안전부(2023, 2025). 「지방교부세 산정해설」을 바탕으로 저자 작성.

| 부록 표 2-4 | 자치단체 유형 분류 개편 이후 기초수요 변화 비교(문화관광비)

구분	2023년(백만원)	2025년(백만원)	증감률	변화 방향
특별시	606,606	508,363	-16.20	▼ 감소
광역시	254,455	228,065	-10.37	▼ 감소
특별자치시	43,028	34,611	-19.56	▼ 감소
도·특별자치도	131,655	120,064	-8.80	▼ 감소
시	41,584	39,360	-5.35	▼ 감소
군	18,074	17,235	-4.64	▼ 감소

자료: 행정안전부(2023, 2025). 「지방교부세 산정해설」을 바탕으로 저자 작성.

| 부록 표 2-5 | 자치단체 유형 분류 개편 이후 기초수요 변화 비교(환경보호비)

구분	2023년(백만원)	2025년(백만원)	증감률	변화 방향
특별시	817,072	883,759	8.16	▲ 증가
광역시	268,907	216,487	-19.49	▼ 감소
특별자치시	57,196	39,339	-31.22	▼ 감소
도·특별자치도	49,920	56,777	13.74	▲ 증가
시	51,814	45,929	-11.36	▼ 감소
군	21,461	20,269	-5.55	▼ 감소

자료: 행정안전부(2023, 2025). 「지방교부세 산정해설」을 바탕으로 저자 작성.

| 부록 표 2-6 | 자치단체 유형 분류 개편 이후 기초수요 변화 비교(기초생활보장비)

구분	2023년(백만원)	2025년(백만원)	증감률	변화 방향
특별시	979,239	1,050,695	7.30	▲ 증가
광역시	211,086	217,869	3.21	▲ 증가
특별자치시	7,545	7,506	-0.52	▼ 감소
도·특별자치도	106,530	87,702	-17.67	▼ 감소
시	9,367	9,851	5.17	▲ 증가
군	2,880	2,975	3.30	▲ 증가

자료: 행정안전부(2023, 2025). 「지방교부세 산정해설」을 바탕으로 저자 작성.

| 부록 표 2-7 | 자치단체 유형 분류 개편 이후 기초수요 변화 비교(노인복지비)

구분	2023년(백만원)	2025년(백만원)	증감률	변화 방향
특별시	1,416,522	1,299,002	-8.30	▼ 감소
광역시	451,444	427,659	-5.27	▼ 감소
특별자치시	32,445	23,014	-29.07	▼ 감소
도·특별자치도	117,997	98,678	-16.37	▼ 감소
시	53,445	49,578	-7.24	▼ 감소
군	16,975	16,419	-3.28	▼ 감소

자료: 행정안전부(2023, 2025). 「지방교부세 산정해설」을 바탕으로 저자 작성.

| 부록 표 2-8 | 자치단체 유형 분류 개편 이후 기초수요 변화 비교(아동복지비)

구분	2023년(백만원)	2025년(백만원)	증감률	변화 방향
특별시	2,370,242	2,160,844	-8.83	▼ 감소
광역시	571,671	531,456	-7.03	▼ 감소
특별자치시	79,252	62,452	-21.20	▼ 감소
도·특별자치도	188,624	161,536	-14.36	▼ 감소
시	67,170	61,850	-7.92	▼ 감소
군	12,838	12,049	-6.15	▼ 감소

자료: 행정안전부(2023, 2025). 「지방교부세 산정해설」을 바탕으로 저자 작성.

| 부록 표 2-9 | 자치단체 유형 분류 개편 이후 기초수요 변화 비교(장애인복지비)

구분	2023년(백만원)	2025년(백만원)	증감률	변화 방향
특별시	817,448	829,827	1.51	▲ 증가
광역시	224,214	222,401	-0.81	▼ 감소
특별자치시	16,124	14,882	-7.70	▼ 감소
도·특별자치도	50,872	49,051	-3.58	▼ 감소
시	20,916	20,812	-0.50	▼ 감소
군	5,448	5,392	-1.03	▼ 감소

자료: 행정안전부(2023, 2025). 「지방교부세 산정해설」을 바탕으로 저자 작성.

| 부록 표 2-10 | 자치단체 유형 분류 개편 이후 기초수요 변화 비교(보건사회복지비)

구분	2023년(백만원)	2025년(백만원)	증감률	변화 방향
특별시	1,846,141	1,304,102	-29.36	▼ 감소
광역시	344,781	268,573	-22.10	▼ 감소
특별자치시	48,217	31,112	-35.48	▼ 감소
도·특별자치도	169,870	130,466	-23.20	▼ 감소
시	42,741	34,892	-18.36	▼ 감소
군	15,034	12,860	-14.46	▼ 감소

자료: 행정안전부(2023, 2025). 「지방교부세 산정해설」을 바탕으로 저자 작성.

| 부록 표 2-11 | 자치단체 유형 분류 개편 이후 기초수요 변화 비교(농업비)

구분	2023년(백만원)	2025년(백만원)	증감률	변화 방향
특별시	38,769	39,016	0.64	▲ 증가
광역시	33,712	43,368	28.64	▲ 증가
특별자치시	22,565	22,453	-0.50	▼ 감소
도·특별자치도	201,120	190,048	-5.51	▼ 감소
시	43,340	46,065	6.29	▲ 증가
군	44,315	46,975	6.00	▲ 증가

자료: 행정안전부(2023, 2025). 「지방교부세 산정해설」을 바탕으로 저자 작성.

| 부록 표 2-12 | 자치단체 유형 분류 개편 이후 기초수요 변화 비교(임수산비)

구분	2023년(백만원)	2025년(백만원)	증감률	변화 방향
특별시	39,952	84,608	111.77	▲ 증가
광역시	33,136	35,461	7.02	▲ 증가
특별자치시	12,457	11,347	-8.91	▼ 감소
도·특별자치도	71,877	65,618	-8.71	▼ 감소
시	12,563	13,284	5.74	▲ 증가
군	15,527	15,435	-0.59	▼ 감소

자료: 행정안전부(2023, 2025). 「지방교부세 산정해설」을 바탕으로 저자 작성.

| 부록 표 2-13 | 자치단체 유형 분류 개편 이후 기초수요 변화 비교(산업경제비)

구분	2023년(백만원)	2025년(백만원)	증감률	변화 방향
특별시	523,019	380,353	-27.28	▼ 감소
광역시	283,934	204,136	-28.10	▼ 감소
특별자치시	48,758	32,741	-32.85	▼ 감소
도·특별자치도	219,049	173,291	-20.89	▼ 감소
시	36,066	39,406	9.26	▲ 증가
군	10,538	9,929	-5.78	▼ 감소

자료: 행정안전부(2023, 2025). 「지방교부세 산정해설」을 바탕으로 저자 작성.

| 부록 표 2-14 | 자치단체 유형 분류 개편 이후 기초수요 변화 비교(도로관리비)

구분	2023년(백만원)	2025년(백만원)	증감률	변화 방향
특별시	328,810	274,925	-16.39	▼ 감소
광역시	174,529	176,579	1.17	▲ 증가
특별자치시	32,734	18,389	-43.82	▼ 감소
도·특별자치도	127,218	140,123	10.14	▲ 증가
시	35,557	34,421	-3.19	▼ 감소
군	12,943	10,791	-16.63	▼ 감소

자료: 행정안전부(2023, 2025). 「지방교부세 산정해설」을 바탕으로 저자 작성.

| 부록 표 2-15 | 자치단체 유형 분류 개편 이후 기초수요 변화 비교(교통관리비)

구분	2023년(백만원)	2025년(백만원)	증감률	변화 방향
특별시	137,733	180,620	31.14	▲ 증가
광역시	163,851	169,272	3.31	▲ 증가
특별자치시	8,052	18,702	132.27	▲ 증가
도·특별자치도	72,447	73,177	1.01	▲ 증가
시	38,715	40,189	3.81	▲ 증가
군	8,440	8,291	-1.77	▼ 감소

자료: 행정안전부(2023, 2025). 「지방교부세 산정해설」을 바탕으로 저자 작성.

| 부록 표 2-16 | 자치단체 유형 분류 개편 이후 기초수요 변화 비교(지역관리비)

구분	2023년(백만원)	2025년(백만원)	증감률	변화 방향
특별시	1,704,136	1,364,880	-19.91	▼ 감소
광역시	261,712	236,373	-9.68	▼ 감소
특별자치시	46,475	38,857	-16.39	▼ 감소
도·특별자치도	105,493	90,741	-13.98	▼ 감소
시	59,153	55,191	-6.70	▼ 감소
군	32,432	30,853	-4.87	▼ 감소

자료: 행정안전부(2023, 2025). 「지방교부세 산정해설」을 바탕으로 저자 작성.

정책연구 2026-03

보통교부세 산정 시
단위비용 산출방식 개선방안 연구

저	자	홍근석 | 한국지방행정연구원 연구위원 이서희 | 한국지방행정연구원 부연구위원
발	행	일 2026년 07월 02일
발	행	처 한국지방행정연구원
주	소	(26464) 강원특별자치도 원주시 세계로21(반곡동)
전	화	033-769-9999
홈	페이지	http://www.krila.re.kr
인	쇄	처 웃고문화사 033-748-6577