주민중심, 지방주도의 정책연구 플랫폼 KRILA

지방자치 정책Brief

2026. 8.
제203호

지역 특성을 반영한 보통교부세 단위비용 산정 방안

홍근석 연구위원

주요내용

• 전남광주통합특별시 출범에 따른 단위비용 산정 방식 검토 필요

- 2026년 7월 전남광주통합특별시 출범에 따라 새로운 지방자치단체 유형이 신설됨으로써 보통교부세 단위비용 산정 방식에 대한 개선 필요성이 제기됨
- 「지방교부세법」 및 「지방교부세법 시행령」 개정을 통해 전남광주통합특별시 보통교부세 산정을 위한 근거는 마련하였으나, 아직 구체적인 산정 방안은 확정되지 않은 상태임
- 어떤 동종 자치단체 유형에 포함되느냐에 따라 전남광주통합특별시 단위비용 및 기초수요액이 크게 달라지기 때문에, 새로운 지방자치단체 유형인 전남광주통합특별시의 단위비용을 어떻게 산정할 것인가에 대한 검토가 필요함

• 단층제 특성을 보유한 세종특별자치시 단위비용 산정 방식 검토 필요

- 세종특별자치시는 단층제 특성을 보유하고 있으며, 다른 시·도에 비해서 매우 작은 규모의 측정단위 수치와 세출 예산을 가지고 있음
- 보통교부세 단위비용 산정 방식 개편에 따라 2024년 이후 세종특별자치시는 다른 자치단체에 포함되지 않고 단독으로 단위비용이 산정되고 있음
- 이러한 단위비용 산정 방식 개편은 세종특별자치시에 불리한 영향을 미쳤을 가능성이 높으며, 세종특별자치시의 특성을 반영한 단위비용 산정 방식에 대한 검토가 필요함

• 전남광주통합특별시 단위비용 산정 방식의 단계적 전환 설계

- 전남광주통합특별시 출범 초기와 정착기를 구분하여 보통교부세 단위비용 산정 방식을 단계적으로 설계할 필요성이 있음
  - (초기) 기존 광주광역시와 전라남도의 단위비용을 각각 분리하여 산정한 후 합산하는 방식을 적용하며, 이 기간에 전남광주통합특별시의 특성을 반영할 수 있는 행·재정적 특성 데이터를 축적해야 함
  - (정착기) 관련 법·제도 정비가 완료되고 전남광주통합특별시 고유의 세입·세출 특성이 확인되는 시점에 통합특별시 유형을 신설하여 단위비용을 별도 산정할 필요성이 있음
- 이와 함께 단위비용 산정 시 도시형 수요와 농촌형 수요가 혼재된 전남광주통합특별시 특성을 합리적으로 반영하기 위해 측정항목별 접근 방법을 검토해야 함

• 세종특별자치시 단위비용 산정 방식 개선

- 세종특별자치시를 광역시와 동종 자치단체 유형으로 재분류하는 방안을 검토할 필요성이 있음
  - 세종특별자치시는 광역과 기초자치단체 기능을 단층 구조로 수행하고 있어, 자치구 몫의 표준행정수요가 단위비용에 반영되는 광역시와 동종으로 분류하는 것이 타당할 것으로 판단됨

01

보통교부세 단위비용 산정 방식 개편 필요성

단위비용 산정 시 동종 자치단체 유형 분류의 중요성

- 단위비용은 보통교부세 산정에 사용하는 동종 단체별 경비를 결정하기 위해 측정단위 수치에 곱하는 단가로서의 의미를 가짐
  - 단위비용은 동종 자치단체별 표준행정수요액의 합을 동종 자치단체별 측정단위 수치의 합으로 나눈 값으로 산정됨
  - 따라서 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
  - 2026년 8월 기준 단위비용 산정을 위한 동종 자치단체 유형 분류는 특별시, 통합특별시, 광역시, 특별자치시, 도·특별자치도, 시, 군의 7개 유형으로 분류되어 있음

전남광주통합특별시 출범에 따른 단위비용 산정 방식 개편 필요성

- 2026년 7월 전남광주통합특별시가 새롭게 출범함에 따라 보통교부세 단위비용 산정 방식의 개편 필요성이 제기되었음
  - 「지방자치법」 및 「지방교부세법」 개정으로 자치단체 유형에 통합특별시가 포함되며, 「지방교부세법 시행령」 제6조는 통합특별시를 보통교부세 단위비용 산정 대상으로 규정하고 있음
  - 그러나 아직 전남광주통합특별시 단위비용을 어떻게 산정할 것인지에 대해서는 구체적인 방안이 제시되지 않은 실정임
- 따라서 새로운 자치단체 유형인 전남광주통합특별시의 단위비용 산정 방식에 대한 검토가 필요함
  - 전남광주통합특별시 출범에 따라 현행 동종 자치단체 유형 분류 방식의 적절성 검토가 필요함

세종특별자치시의 제도 개편 요구에 대한 검토 필요성

- 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
- 이러한 측면에서 현행 단위비용 산정 방식이 세종특별자치시에 특별한 불이익을 초래하고 있는지에 대해 검토할 필요성이 있음
  - 다만, 측정단위 수치가 유사한 지방자치단체보다 수요가 적게 산정되었다는 이유만으로, 세종특별자치시가 보통교부세 산정 시 특별한 불이익을 받고 있다고 단정할 수 없음
  - 따라서 보다 다양한 측면에서 단위비용 산정 방식의 적절성에 대한 검토가 필요함

02

보통교부세 단위비용 산정 현황

자치단체 유형별 단위비용 현황

• 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 나타남
- 특별시의 경우 인건비, 기초생활보장비, 장애인복지비, 농업비, 임수산비, 지역관리비 등 6개 측정항목에서 단위비용 평균값이 가장 높게 나타남
- 한편, 도·특별자치도의 경우 임수산비와 도로관리비를 제외한 14개 측정항목에서 단위비용 평균값이 가장 낮게 나타남

[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 일부 변화되었음
  - 즉, 2023년까지는 특별시·광역시·특별자치시를 동종 자치단체 유형으로 분류하여 이들 단위비용을 동일하게 산정하였음
  - 그러나 2024년부터는 특별시, 광역시, 특별자치시를 별도의 자치단체 유형으로 분류하고, 각각 단위비용을 다르게 산정하고 있음
- 이에 따라 측정항목별로 기존보다 단위비용이 감소하거나 증가하는 현상이 나타남
  - 대체로 특별시 단위비용은 기존보다 증가한 반면, 광역시와 특별자치시의 단위비용은 기존보다 감소하는 경향을 나타남
  - 일반적으로 서울특별시 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 받아왔다는 것을 의미함

[표 2] 자치단체 유형 분류 방식 변화에 따른 단위비용 변화 종합

구분	특별시	광역시	특별자치시	도·특별자치도	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.

03

전남광주통합특별시 단위비용 산정 방안

통합특별시 유형 신설 방안(시나리오 1)의 효과

[표 3] 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	△2	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

자료: 행정안전부 내부자료.

- 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 감소함
  - 농업비와 임수산비를 제외한 나머지 측정항목은 도 단위비용보다 증가하는 것으로 나타남
- 단위비용 산정 시 통합특별시 유형을 신설하는 경우, 전남광주통합특별시 기초수요액은 기존 광주광역시와 전라남도의 기초수요 합산액보다 137억 원 감소하는 것으로 분석됨

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
- 단위비용 산정 시 특별시 유형과 합산 적용하는 경우, 전남광주통합특별시 기초수요액은 기존 광주광역시와 전라남도의 기초수요 합산액보다 1조 101억 원 증가하는 것으로 분석됨
  - 지역관리비 등 9개 측정항목 기초수요액이 기존보다 증가하며, 임수산비를 포함한 7개 항목에서 기초수요액이 기존보다 감소하는 것으로 분석됨
  - 서울특별시가 보통교부세 불교부단체라는 점을 고려하면, 전남광주통합특별시 기초수요액 증가는 다른 지방자치단체의 보통교부세 자연 감소를 초래함

[표 4] 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	-	-	-

자료: 행정안전부 내부자료.

전남광주통합특별시 단위비용 산정 방식의 단계적 전환 설계

- 전남광주통합특별시 출범 초기와 정착기를 구분하여 보통교부세 단위비용 산정 방식을 단계적으로 설계할 필요성이 있음
  - (초기) 기존 광주광역시와 전라남도 단위비용을 각각 분리하여 산정한 후 합산하는 방식을 적용하며, 이 기간에 전남광주통합특별시 특성을 반영할 수 있는 행·재정적 특성 데이터를 축적해야 함
  - (정착기) 관련 법·제도 정비가 완료되고 전남광주통합특별시 고유의 세입·세출 특성이 확인되는 시점에 통합특별시 유형을 신설하여 단위비용을 별도 산정할 필요성이 있음
- 「전남광주통합특별시 설치를 위한 특별법」 제55조 및 제56조제3항의 불이익 배제 원칙과 재정지원 보장 원칙을 실현하기 위한 보완 장치를 함께 마련해야 함
  - 출범 초기 단위비용 합산 방식 적용 시 기존 합산액보다 감소하는 측정항목에 대해 한시적 보정계수 또는 특례 조항을 설계하여 제도적 지원 방안을 마련할 필요가 있음
- 그리고 단위비용 산정 시 도시형 수요와 농촌형 수요가 혼재된 전남광주통합특별시의 특성을 합리적으로 반영하기 위해 측정항목별 접근 방법을 검토해야 함
  - 사회복지·교통 등 도시형 수요 항목은 광역시 단위비용을 참조하고, 도로관리·임수산 등 농촌형 수요 항목은 도·특별자치도 수준을 참조하는 항목별 차등 보정 방안을 중장기 과제로 검토할 수 있음

04

세종특별자치시 단위비용 산정 방안

광역시 유형과의 통합 산정 필요

- 세종특별자치시를 다른 자치단체 유형에 포함하여 단위비용을 산정하는 방안에 대한 검토가 필요함
  - 2024년 이후 세종특별자치시는 단독으로 단위비용이 산정되고 있으며, 이에 따라 자신의 측정단위 수치와 세출 예산이 그대로 단위비용에 반영되는 구조로 운영되고 있음
  - 서울특별시도 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
- 세종특별자치시 특성을 고려하면 광역시와 동일 자치단체 유형으로 분류하는 방안에 대한 검토가 필요함
  - 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 특별시 또는 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 단위비용을 산정하는 방안을 검토해 볼 필요성이 있음

세종특별자치시 단위비용 산정 방식 개선 및 보통교부세 특례 연장 검토 필요

- 단위비용 산정 시 세종특별자치시를 광역시와 동종 자치단체 유형으로 재분류하는 방안을 제도화할 필요성이 있음
  - 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
- 이와 함께 2026년 말 일몰 예정인 세종특별자치시의 보통교부세 산정 특례(기준재정수요액과 기준재정수입액 차액의 25% 가산)를 연장하거나 새로운 방식의 특례로 대체할 필요성이 있음
  - 다만, 기준재정수입액이 기준재정수요액보다 빠르게 증가함에 따라 차액이 줄어들고 있는 세종특별자치시의 구조적 특성을 고려하면, 차액 보정 방식의 단순 연장보다는 단위비용 산정 방식 자체의 개선을 우선 추진하는 것이 바람직함

참고문헌

- **홍근석·이서희(2026)**「보통교부세 산정 시 단위비용 산출방식 개선방안 연구」. 한국지방행정연구원.

내용문의

- **홍근석** 한국지방행정연구원 지방재정경제실 연구위원(033-769-9878, hong0582@krila.re.kr)

한국지방행정연구원 Korea Research Institute for Local Administration
TEL. 033)769-9999 FAX. 033)769-9805 E-mail. brief@krila.re.kr
(26464) 강원도 원주시 세계로 21(반곡동) COPYRIGHT(C) BY KRILA. ALL RIGHTS RESERVED

본 메일의 수신을 원하지 않으실 경우 brief@krila.re.kr로 회신해주시기 바랍니다.