



제418회 국회 (정기회)
제1차 행정안전위원회

지방교부세법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈신설 지방자치단체 교부세 교부 확대〉

- 모경중의원 대표발의(의안번호 제2200112호)
- 모경중의원 대표발의(의안번호 제2200137호)

2024. 9.

행 정 안 전 위 원 회

수석전문위원 유상조

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3

I. 제안경위

1. 지방교부세법 일부개정법률안(의안번호 제2200112호)

1. 발 의 자 : 모경종의원 등 12인
2. 발의연월일 : 2024. 6. 4.
3. 회부연월일 : 2024. 6. 11.

2. 지방교부세법 일부개정법률안(의안번호 제2200137호)

1. 발 의 자 : 모경종의원 등 14인
2. 발의연월일 : 2024. 6. 5.
3. 회부연월일 : 2024. 6. 11.

II. 제안이유 및 주요내용

1. 지방교부세법 일부개정법률안(의안번호 제2200112호)

현행법은 기준재정수입액이 단위비용 등을 고려하여 계산한 기준 재정수요액에 미달하는 지방자치단체에 대하여 그 미달액을 기초로 보통교부세를 교부하고 있고, 균형 발전을 위하여 필요한 경우 등 일정한 경우에는 보통교부세 산정에 유리하도록 단위비용을 조정하거나

기준재정수요액을 보정하고 있음.

그러나 설치 또는 분리되는 지방자치단체는 인력충원 등을 위한 예산 확보가 필요하나, 기존의 보통교부세 산정 기준으로는 이를 충족하지 못할 가능성이 있어 개선이 필요함.

이에 지방자치단체가 설치 또는 분리된 날이 속하는 회계연도와 다음 연속하는 2개 회계연도에 대통령령으로 정하는 비용에 대한 추가 수요가 있는 경우 보통교부세 산정에 유리하도록 단위비용을 조정하거나 기준재정수요액을 보정하도록 하려는 것임(안 제7조제3항).

2. 지방교부세법 일부개정법률안(의안번호 제2200137호)

현행법은 기준재정수요액의 산정방법으로는 파악할 수 없는 지역 현안에 대한 특별한 재정수요가 있는 경우 특별교부세 재원의 100분의 40에 해당하는 금액을 교부하도록 규정하고 있음.

한편, 지방자치단체를 설치하거나 나누어 새로운 지방자치단체가 설치된 경우에는 새로운 지방행정기관의 설치, 지역 인프라 확충 등에 많은 예산이 소요될 것으로 예상되나 특별교부세 교부의 근거 규정이 명확하지 아니하여 신설된 지방자치단체가 그 대상에 선정되기 어려운 것이 현실임.

이에 지방자치단체의 설치·분리로 새로운 지방자치단체가 설치되는 경우도 특별교부세의 교부 대상이 되도록 하려는 것임(안 제9조).

Ⅲ. 검토의견

개정안들은 신설 지방자치단체에 대한 지방교부세를 확대하기 위하여 보통교부세 산정시 보정요건(안 제7조제3항제4호 신설) 및 특별교부세 교부요건(안 제9조제1항제1호나목 신설)을 추가하려는 것임.

현행	개정안
제7조(기준재정수요액) ①·② (생략) ¹⁾ ③ 제1항과 제2항에 따라 기준재정수요액을 산정할 때에 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 단위비용을 조정하거나 기준재정수요액을 보정(補正)하여야 한다. 1. 대통령령으로 정하는 섬이나 외딴곳의 특수성을 고려할 필요가 있는 경우 2. 대통령령으로 정하는 낙후지역의 개발 등 지역 간의 균형 잡힌 발전을 촉진하기 위하여 필요한 경우 3. 단위비용의 획일적 적용 또는 그 밖의 사유로 각 지방자치단체의 기준재정수요액이 매우 불합리하게 책정된 경우 <u><신설></u>	제7조(기준재정수요액) ①·② (현행과 같음) ③ ----- ----- ----- ----- -----. 1. ~ 3. (현행과 같음)
제9조(특별교부세의 교부) ① 특별교부세는 다음 각 호의 구분에 따라 교부한다. 1. <u>기준재정수요액의 산정방법으로는 파악할 수 없는 지역 현안에 대한 특별한 재정수요가 있는 경우</u> : 특별교부세 재원의 100분의 40에 해당하는 금액 <u><신설></u>	4. <u>지방자치단체가 설치 또는 분리된 날이 속하는 회계연도와 다음 연속하는 2개 회계연도에 대통령령으로 정하는 비용에 대한 추가 수요가 있는 경우</u> 제9조(특별교부세의 교부) ① ----- -----. 1. <u>다음 각 목의 어느 하나에 해당하는</u> ----- ----- ----- 가. <u>기준재정수요액의 산정방법으로는 파악할 수 없는 지역 현안에 대한 특별한 재정수요가 있는 경우</u>

현행	개정안
<u><신설></u> 2. 보통교부세의 산정기일 후에 발생한 재난을 복구하거나 재난 및 안전관리를 위한 특별한 재정수요가 생기거나 재정수입이 감소한 경우: 특별교부세 재원의 100분의 50에 해당하는 금액 3. 국가적 장려사업, 국가와 지방자치단체 간에 시급한 협력이 필요한 사업, 지역 역점시책 또는 지방행정 및 재정운용 실적이 우수한 지방자치단체에 재정 지원 등 특별한 재정수요가 있을 경우: 특별교부세 재원의 100분의 10에 해당하는 금액 ② ~ ⑦ (생략)²⁾	<u>나. 지방자치단체의 설치·분리로 새로운 지방자치단체가 설치되는 경우(다만, 새로운 지방자치단체가 설치된 날부터 3년까지로 한다)</u> 2.·3. (현행과 같음) ② ~ ⑦ (현행과 같음)
부 칙 이 법은 2025년 1월 1일부터 시행한다.	

1) 「지방교부세법」

제7조(기준재정수요액) ① 기준재정수요액은 각 측정항목별로 측정단위의 수치를 해당 단위비용에 곱하여 얻은 금액을 합산한 금액으로 한다.

② 측정항목 및 측정단위는 대통령령으로 정하고, 단위비용은 대통령령으로 정하는 기준 이내에서 물가변동 등을 고려하여 행정안전부령으로 정한다.

2) 「지방교부세법」

제9조(특별교부세의 교부) ② 행정안전부장관은 지방자치단체의 장이 제1항 각 호에 따른 특별교부세의 교부를 신청하는 경우에는 이를 심사하여 특별교부세를 교부한다. 다만, 행정안전부장관이 필요하다고 인정하는 경우에는 신청이 없는 경우에도 일정한 기준을 정하여 특별교부세를 교부할 수 있다.

③ 삭제

④ 행정안전부장관은 제1항에 따른 특별교부세의 사용에 관하여 조건을 붙이거나 용도를 제한할 수 있다.

⑤ 지방자치단체의 장은 제4항에 따른 교부조건의 변경이 필요하거나 용도를 변경하여 특별교부세를 사용하고자 하는 때에는 미리 행정안전부장관의 승인을 받아야 한다.

⑥ 행정안전부장관은 제1항에 따른 특별교부세를 교부하는 경우 민간에 지원하는 보조사업에 대하여는 교부할 수 없다.

⑦ 제1항제3호에 따른 우수한 지방자치단체의 선정기준 등 특별교부세의 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

우선 보통교부세의 경우, 지방자치단체별 교부액은 “기준재정수요액 - 기준재정수입액”을 기초로 산정되며,³⁾ 이 중 기준재정수요액은 측정항목별로 “측정단위 × 단위비용”을 산정·합산하되⁴⁾ 일정한 경우 단위비용 또는 기준재정수요액을 보정⁵⁾하도록 하고 있음.⁶⁾ 개정안은 이러한 보정 요건에 지방자치단체가 신설된 후 3년 이하인 경우를 추가하려는 것임.

다음 특별교부세의 경우, 「지방교부세법」 제9조제1항제1호의 지역현안 수요특별교부세(재원의 40%), 제2호의 재난안전수요특별교부세(재원의 50%), 제3호의 국가지방협력수요특별교부세(재원의 10%)로 구성되며, 이 중 지역현안수요특별교부세는 “보통교부세(기준재정수요액)로 파악할 수 없는 특별한 재정수요가 있는 경우” 교부할 수 있도록 규정되어 있음. 개정안은 이러한 “특별한 재정수요”에 지방자치단체가 신설된 후 3년 이하인 경우가 포함된다는 점을 명시하려는 것임.

3) 「지방교부세법」

제6조(보통교부세의 교부) ① 보통교부세는 해마다 기준재정수입액이 기준재정수요액에 못 미치는 지방자치단체에 그 미달액을 기초로 교부한다. 다만, 자치구의 경우에는 기준재정수요액과 기준재정수입액을 각각 해당 특별시 또는 광역시의 기준재정수요액 및 기준재정수입액과 합산하여 산정한 후, 그 특별시 또는 광역시에 교부한다.

4) 「지방교부세법」

제7조(기준재정수요액) ① · ② (내용 생략)

5) 「지방교부세법」

제7조(기준재정수요액) ③ 제1항과 제2항에 따라 기준재정수요액을 산정할 때에 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 단위비용을 조정하거나 기준재정수요액을 보정(補正)하여야 한다.

1. 대통령령으로 정하는 섬이나 외딴곳의 특수성을 고려할 필요가 있는 경우
2. 대통령령으로 정하는 낙후지역의 개발 등 지역 간의 균형 잡힌 발전을 촉진하기 위하여 필요한 경우
3. 단위비용의 획일적 적용 또는 그 밖의 사유로 각 지방자치단체의 기준재정수요액이 매우 불합리하게 책정된 경우

6) 참고로 기준재정수입액은 지방자치단체 보통세 수입액을 기준으로 산정함.

「지방교부세법」

제8조(기준재정수입액) ① 기준재정수입액은 기준세율로 산정한 해당 지방자치단체의 보통세 수입액으로 한다.

② 제1항의 기준세율은 「지방세법」에 규정된 표준세율의 100분의 80에 해당하는 세율로 한다.

③ 제1항과 제2항의 기준세율로 산정한 각 지방자치단체의 기준재정수입액이 매우 불합리한 경우에는 이를 보정하여야 한다.

최근 지방자치단체가 신설된 사례로는 인천광역시 서구·동구·중구가 다음 표와 같이 서구·제물포구·영종구·검단구로 재편(2026년 7월 1일 시행)된 사례가 있으며,⁷⁾ 신설이 추진되는 사례로는 경기도 한강 북부 시·군을 중심으로 경기북도를 분리·신설하려는 사례⁸⁾, 인천광역시 연수구에서 송도동을 송도구로 분리·신설하려는 사례⁹⁾ 등이 있음.

[2026년 7월 인천광역시 자치구 재편 개요]

현 행	중구 (155,310명, 140.37km ²)		동구 (59,636명, 7.2km ²)		서구 (600,578명, 118.49km ²)	
	↓		↓			
개 편	제물포구 (102,971명, 21.74km ²)		영종구 (111,975명, 125.83km ²)		서구 (391,302명, 70.80km ²)	검단구 (209,276명, 47.69km ²)
	중구 내륙 + 동구		중구 섬 지역		서구 남부지역	서구 북부지역

주) 2022.12월 기준(인구는 2023.4월 기준)

자료: 인천광역시 행정체제 개편 기본계획

지방자치단체가 신설되는 경우, 해당 지방자치단체에는 단체장 선거 비용,¹⁰⁾ 신규 단체장·지방의회의장 및 증원되는 직원들의 인건비·기본 경비, 청사 신축·확충 비용 등 다양한 재정수요가 발생할 것으로 예상됨.¹¹⁾

7) 「인천광역시 제물포구·영종구 및 검단구 설치 등에 관한 법률」

8) 의안번호 2200009 「경기북부특별자치도 설치 등에 관한 특별법안(정성호의원)」, 2200055 「경기북부특별자치도 설치 등에 관한 특별법안(박정의원)」, 2200399 「경기북부특별자치도 설치 및 접경지역경제자유특구 지정 등에 관한 특별법안(김성원의원)」, 2201612 「경기북부특별자치도 설치 등에 관한 특별법안(김용태의원)」

9) 의안번호 2200173 「인천광역시 송도구 설치 등에 관한 법률안(정일영의원)」

10) 「공직선거법」

제277조(선거관리경비) ②지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 선거의 관리준비와 실시에 필요한 다음 각호에 해당하는 경비는 당해 지방자치단체가 부담한다. (후단 생략)

1. 제1항 각호의 경비
2. 선거에 관한 소청에 필요한 경비
3. 선거에 관한 소청의 결과로 부담하여야 할 경비

11) 국회예산정책처, 「비용추계서 미첨부 사유서: 경기북도 설치 등에 관한 법률안」

개정안을 검토하기 위해서는 우선 보통교부세·특별교부세 중 지방자치단체 신설로 증가하는 재정수요를 충당하는데 적합한 유형을 판단할 필요가 있으며, 다음과 같은 이유에서 보통교부세 보다는 특별교부세가 상대적으로 적합할 것으로 보임.

첫째, 현행법은 지방자치단체의 인구·면적·수입여건 및 행정소요 등을 기준으로 결정되어 상대적으로 지속적인 재정수요를 충당하기 위해서는 보통교부세를 두고, 해당 기준으로 측정하기 어려운 일시적 재정수요를 충당하기 위해서 특별교부세를 보충적으로 두고 있음. 개정안은 신설요건의 적용기간을 지방자치단체 신설 후 3년으로 한정하는 등 일시적 재정수요의 충당을 목적으로 하는 것으로 보이므로, 특별교부세를 활용하는 것이 제도의 취지에 부합할 것으로 생각됨.

둘째, 지방자치단체 신설로 증가되는 재정수요 중 인건비·기본경비 및 청사관련 소요는 이미 보통교부세 기준재정수요액 중 공무원수·지방의회의원수 등을 기준으로 산정되는 항목인 일반행정비(인건비·일반관리비)에 반영되고 있고, 지방선거 관련 비용도 기준재정수요액의 보정수요로서 반영되고 있어,¹²⁾ 증가되는 재정수요의 상당 부분은 현행법 개정 없이도 충당될 것으로 보임. 이에 추가적인 충당이 필요한 것은 그 밖에 일시적 재정수요인데, 이는 전체 지방자치단체에 적용되는 보통교부세 산정기준에 반영하기보다 특별교부세로 충당하는 것이 제도운용의 효율성상 바람직할 것으로 보임.

12) 행정안전부, 「2022년 보통교부세 산정내역」, 2022.3., p.35.

[보통교부세 기준재정수요액(기초수요) 산정 기준]

측정항목		측정단위
일반행정비	인건비	공무원수
	일반관리비	공무원수, 지방의원수
	안전관리비	인구수, 행정구역면적, 안전관리대상시설수, 소방관서수, 소하천길이
문화환경비	문화관광비	인구수, 행정구역면적
	환경보호비	인구수, 행정구역면적
사회복지비	기초생활보장비	수급권자수
	노인복지비	65세이상 노령인구수, 경로당수
	아동복지비	0~17세 아동수
	장애인복지비	등록장애인수
	보건사회복지비	인구수, 보건시설면적
지역경제비	농업비	경지면적
	임수산비	산림면적, 어장면적, 갯벌면적
	산업경제비	사업체 종사자수
	도로관리비	도로면적
	교통관리비	자동차대수, 행정구역면적
	지역관리비	인구수, 행정구역면적, 하천길이

자료: 행정안전부, 「2024년 보통교부세 산정내역」, 2024.3., pp.15-34.

이에 개정안 중 특별교부세 교부기준을 신설하는 내용(안 제9조제1항 제1호 각 목 신설)을 살펴보면, 현행법 제9조제1항제1호는 “보통교부세(기준재정수요액)로 파악할 수 없는 특별한 재정수요가 있는 경우” 특별교부세를 교부할 수 있도록 포괄적으로 규정하고 있으며 “지방자치단체 신설”이 해당 요건에 포함된다면 이를 추가적으로 규정할 실익은 크지 않을 수 있음.

그러나 “보통교부세로 파악할 수 없는 특별한 재정수요”라는 요건은 다소 추상적이므로 “지방자치단체 신설”이라는 객관적 요건을 별도로 명시한다면 그로 인하여 증가하는 재정수요를 보다 확실하게 보전받는 효과가 있을 것으로 보임.

다만, 특별교부세 교부 요건으로 “지방자치단체 신설”을 추가하는 경우, 다음과 같은 점을 고려 또는 보완할 필요가 있음.

개정안은 “지방자치단체 신설”을 “지방자치단체의 설치·분리로 새로운 지방자치단체가 설치되는 경우”로 표현하고 있는데, 이는 「지방자치법」상 지방자치단체 변동의 유형인 구역변경·폐지·설치·분리·합병¹³⁾ 중 “지방자치단체의 신설”로 연결되는 경우가 설치·분리뿐이라는 점을 고려한 것으로 이해됨.

그러나 강원도·전라북도가 각각 강원특별자치도·전북특별자치도로 변경된 것처럼 관할구역을 유지하면서 자치단체 유형만 변경되는 경우에도 실무적으로 기존 지방자치단체를 폐지하고 신규 지방자치단체를 설치하는 형식을 취하기 때문에,¹⁴⁾ 개정안에 따르면 해당 경우에도 특별교부세를 교부하는 상황이 발생할 수 있으므로 이를 보완할 필요가 있음.

또한 지방자치단체가 분리되는 경우에도, 분리되어 나가는 지방자치단체에는 추가적인 재정소요가 발생할 수 있으나 그에 해당하지 않는 지방자치단체는 추가적인 재정소요가 발생하지 않을 수 있으므로, 이에 대한 구분도 명시할 필요가 있을 것으로 보임.

13) 「지방자치법」

제8조(구역의 변경 또는 폐지·설치·분리·합병 시의 사무와 재산의 승계) ① 지방자치단체의 구역을 변경하거나 지방자치단체를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합칠 때에는 새로 그 지역을 관할하게 된 지방자치단체가 그 사무와 재산을 승계한다.

14) 「법률 제18875호 강원특별자치도 설치 및 미래산업글로벌도시 조성을 위한 특별법」 부칙 제2조(중전 강원도의 폐지) 중전의 강원도를 폐지한다.

「법률 제19214호 전북특별자치도 설치 등에 관한 특별법」 부칙 제2조(중전 전라북도의 폐지) 중전의 전라북도를 폐지한다.

한편, 행정안전부는 보통교부세 보정요건 신설의 경우 지방자치단체 신설로 증가되는 재정수요 대부분이 현행 기준재정수요액 산정기준을 통해서도 반영된다는 이유로, 특별교부세 교부요건 신설의 경우 현행법 제9조제1항제1호의 “보통교부세(기준재정수요액)로 파악할 수 없는 특별한 재정수요가 있는 경우”에 포함된다는 이유로 개정안에 대한 신중한 검토를 요청하고 있음.

문 의 처
02)6788-5333