



제438회 국회(임시회)
제1차 행정안전위원회

세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈지방자치단체가 아닌 구 설치 허용 및 재정특례 강화〉

■ 김종민의원 대표발의(의안번호 제2219004호)

2026. 8.

행 정 안 전 위 원 회

수석전문위원 장지원

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 지방자치단체가 아닌 구 설치 허용	5
2. 지원위원회 심의결과에 대한 조치계획 및 결과 제출	9
3. 보통교부세 및 보통교부금 특례 강화	12

I. 제안경위

가. 제 안 자 : 김종민의원 등 10인

나. 제 안 일 : 2026. 5. 18.

다. 회 부 일 : 2026. 5. 19.

II. 제안이유 및 주요내용

제안이유

세종특별자치시는 2012년 출범 이후 실질적인 행정수도이자 자치분권의 상징적 도시로서 위상을 갖춰가고 있으나, 현행 단층제 행정체계는 급증하는 행정 수요와 공공시설물 유지·관리, 현장 민원 대응에 있어 비효율을 초래하고 공무원의 업무를 가중시키고 있음.

이에 「지방자치법」 제3조제3항에도 불구하고 관할 구역 내에 행정구를 설치할 수 있는 제도적 근거를 마련하여 주민 밀착형 지방자치 행정시스템을 구현하고자 함.

또한, 세종시지원위원회 심의결과에 대하여 중앙행정기관의 장이 필요한 조치 계획 및 결과를 지원위원회에 제출하도록 하여, 지원위원회의 기능과 권한을 명확히 하고, 중앙행정기관의 책임성을 높이하고자 함.

끝으로 재정 특례의 일몰 기한 폐지 및 보정 산식의 합리적 개선을

도모하여 행정수도 기능 유지와 자족기능 확충에 필요한 사업을 원활히 추진함으로써 세종특별자치시가 명실상부한 행정수도로 발전할 수 있도록 안정적이고 예측 가능한 재정 기반을 조성하려는 것임.

주요내용

가. 「지방자치법」 제3조제3항에도 불구하고 세종특별자치시의 관할 구역 안에 지방자치단체가 아닌 행정구를 둘 수 있도록 하여, 인구 증가와 행정 수요 확대에 탄력적으로 대응할 수 있는 행정 체계를 구축함(안 제6조).

나. 세종시지원위원회 심의결과에 대하여 중앙행정기관의 장이 필요한 조치 계획 및 결과를 지원위원회에 제출하도록 하여, 지원위원회의 기능과 권한을 명확히 하고, 중앙행정기관의 책임성을 높이하고자 함(안 제10조).

다. 2026년까지로 한정되어 있던 재정 부족액 보정 특례의 일몰 기한을 삭제하고, 세종특별자치시 보통교부세의 기준재정수요액과 수입액의 차액 산정 방식을 기준재정수요액에 100분의 25를 가산하여 보정하는 방식으로 개편하고, 세종특별자치시교육청의 보통교부금을 100분의 10 이상 100분의 25 이하 범위를 정함으로써, 세종특별자치시가 국정의 핵심 거점이자 행정수도로서 안정적인 재원 기반을 바탕으로 지속 성장할 수 있도록 함(안 제14조제2항·제3항).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 ① 세종특별자치시 관할구역 안에 지방자치단체가 아닌 구를 둘 수 있도록 하고, ② 세종시지원위원회 심의결과에 대한 중앙행정기관의 조치계획 및 결과제출 의무를 부여하며, ③ 보통교부세·보통교부금 재정특례의 일몰기한을 삭제하고 산정방식을 개편하려는 것임.

현행	개정안
제6조(설치 등) ①·② (생략) <u><신설></u> ③ 「지방자치법」 제3조제3항에도 불구하고 <u>세종특별자치시의 관할구역에 도시의 형태를 갖춘 지역에는 동을 두고, 그 밖의 지역에는 읍·면을 둔다.</u> ④ (생략)	제6조(설치 등) ①·② (현행과 같음) ③ 「지방자치법」 제3조제3항에도 불구하고 <u>세종특별자치시의 관할구역에 지방자치단체가 아닌 행정구를 둘 수 있다.</u> ④ ----- ----- <u>세종특별자치시 관할구역 또는 행정구</u> ----- ----- <u>동을</u> ----- ----- ⑤ (현행 제4항과 같음)
제10조(지원위원회 심의결과의 조치 등) 지원위원회는 제9조제1항 각 호의 사항에 대한 심의 결과를 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하고, 통보를 받은 관계 중앙행정기관의 장은 <u>필요한 조치를 하여야 한다.</u>	제10조(지원위원회 심의결과의 조치 등) ----- ----- ----- ----- ----- <u>필요한 조치</u> <u>계획 및 결과를 지원위원회에 제출 하여야 한다.</u>
제14조(재정 특례) ① (생략) ② 「지방교부세법」 제6조제1항에	제14조(재정 특례) ① (현행과 같음) ② -----

현행	개정안
도 불구하고 행정안전부장관은 제6조에 따른 행정체계의 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. ③ 「지방교육재정교부금법」 제5조 제1항에도 불구하고 교육부장관은 세종특별자치시 설치 후 최초 도래하는 회계연도부터 2026년까지 세종특별자치시에 교부하는 보통교부금은 대통령령으로 정하는 바에 따라 매년 같은 법 제6조에 따른 기준재정수요액과 같은 법 제7조에 따른 기준재정수입액의 차액과 그 차액의 100분의 25 이내의 금액을 더한 규모로 산정되도록 기준재정수요액을 보정할 수 있다. ④·⑤ (생략)	----- ----- -----고려하여----- ----- ----- ---기준재정수요액에 기준재정수요액----- ----- -----가산하여 보정할 수 있다. ③ ----- ----- -----세종특별자치시에 교부하는 보통교부금을----- ----- ----- ----- ----- ----- 10 이상 100분의 25 이하----- ----- -----. ④·⑤ (현행과 같음)

1. 지방자치단체가 아닌 구 설치 허용

개정안은 「지방자치법」 제3조제3항에도 불구하고 세종특별자치시(이하 “세종시”) 관할구역에 지방자치단체가 아닌 구를 둘 수 있도록 하려는 것임.

현행	개정안
제6조(설치 등) ①·② (생략) <신설> ③ 「지방자치법」 제3조제3항에도 불구하고 <u>세종특별자치시의 관할구역에 도시의 형태를 갖춘 지역에는 동을 두고, 그 밖의 지역에는 읍·면을 둔다.</u> ④ (생략)	제6조(설치 등) ①·② (현행과 같음) ③ 「지방자치법」 제3조제3항에도 불구하고 <u>세종특별자치시의 관할구역에 지방자치단체가 아닌 행정구를 둘 수 있다.</u> ④ ----- ----- <u>세종특별자치시 관할구역 또는 행정구</u> ----- ----- <u>동을</u> ----- -----. ⑤ (현행 제4항과 같음)

현행 「지방자치법」 제3조제3항은 같은 법 제2조제1항제2호¹⁾에 따른 ‘시’ 중 인구 50만명 이상의 시에 한하여 자치구가 아닌 구(이하 “일반구”)를 둘 수 있도록 규정하고 있음.²⁾ 따라서 특별자치시인 세종시는

1) 「지방자치법」

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

1. 특별시, 통합특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도

2. 시, 군, 구

2) 「지방자치법」

제3조(지방자치단체의 법인격과 관할) ③ 제2조제1항제2호에 따른 시 중 인구 50만 이상의 시에는 자치구가 아닌 구를 둘 수 있고, 군에는 읍·면을 두며, 시와 구(자치구를 포함한다)에는 동을, 읍·면에는 리를 둔다.

현행법상 일반구 설치 대상에 포함되지 않으며, 주민등록인구도 '26년 6월 기준 39만 972명³⁾으로 일반시의 일반구 설치기준인 50만명에 미달함.

제안이유는 세종시의 단층제 행정체계 아래에서 증가하는 행정수요, 공공시설물 유지·관리 및 현장민원 대응의 어려움 등을 일반구 설치 필요 사유로 제시하고 있음.

세종시는 행정중심복합도시⁴⁾로서 국가균형발전과 국가경쟁력 강화에 이바지하기 위하여 설치된 특별자치시인 점을 감안하면,⁵⁾ 인구 규모 외에 중앙행정기관 등의 이전·입지에 따른 행정수요와 도시의 공간적·기능적 특성을 고려한 행정체계의 보완 필요성이 제기될 수 있음. 이러한 측면에서 일반구 설치는 생활권별 행정수요에 대응하고 주민밀착형 행정서비스를 제공하기 위한 방안으로 검토할 수 있을 것으로 보임.

세종시에 일반구 설치가 허용될 경우, 향후 생활권별 행정수요에 따라 시 본청 사무 일부를 지역 단위에서 분담할 수 있게 됨으로써 주민의 행정서비스 접근성과 현장 대응력을 높이는 데 기여할 수 있을 것임.

다만, ‘인구 50만명’ 기준은 일반구 설치에 수반되는 조직·인력 및 재정 부담 등을 고려하여, 일정 규모 이상의 인구 및 행정수요가 있는 일반시에 한정하여 일반구 설치를 허용하기 위하여 법률에서 정한 객관적

3) 행정안전부 주민등록인구통계, 2026년 7월 기준

4) 「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」 제2조제1호에 따르면, “행정중심복합도시”란 중앙행정기관 및 그 소속기관(대통령은 제외)의 이전에 따라 행정기능이 중심이 되도록 새로 건설하는 복합도시를 말함.

5) 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」

제1조(목적) 이 법은 행정중심복합도시인 세종특별자치시를 설치함으로써 수도권의 과도한 집중에 따른 부작용을 시정하고 지역개발 및 국가 균형발전과 국가경쟁력 강화에 이바지함을 목적으로 한다.

기준으로 볼 수 있음. 이에 세종시에 대하여 특별법으로 해당 인구기준의 예외를 인정하는 경우, 인구 50만명에 미달하는 일반시와의 형평성 문제가 제기될 가능성이 있다는 점을 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

참고로 2026년 8월 기준 전국 13개 시에 총 39개 일반구가 설치되어 있으며, 경기 남양주시·평택시·파주시·시흥시 및 경남 김해시는 2025년 말 기준 인구가 50만명을 상회하였음에도 일반구가 설치되어 있지 않음.

《인구 기준 상위 20개 市 일반구 설치 현황》

(단위: 명, km²)

연번 (인구순)	시	인구	면적	일반구 설치 여부
1	경기 수원시	1,186,515	121.11	설치(4개구)
2	경기 용인시	1,091,186	591.22	설치(3개구)
3	경기 고양시	1,060,081	268.15	설치(3개구)
4	경남 창원시	990,898	749.27	설치(5개구)
5	경기 화성시	989,969	700.64	설치(4개구)*
6	경기 성남시	905,794	141.63	설치(3개구)
7	충북 청주시	856,152	940.93	설치(4개구)
8	경기 부천시	758,796	53.46	설치(3개구)
9	경기 남양주시	729,754	458.13	미설치
10	충남 천안시	664,322	636.13	설치(2개구)
11	전북 전주시	625,437	206.01	설치(2개구)
12	경기 안산시	612,508	156.47	설치(2개구)
13	경기 평택시	610,402	458.45	미설치
14	경기 안양시	563,279	58.5	설치(2개구)
15	경남 김해시	533,035	463.62	미설치
16	경기 파주시	526,005	673.96	미설치
17	경기 시흥시	515,032	139.95	미설치
18	경북 포항시	488,707	1,130.75	설치(2개구)
19	경기 김포시	484,792	276.6	미설치
20	경기 의정부시	461,572	81.55	미설치

* 화성시는 2026. 2. 2.일자로 일반구 출범

자료: 2026년 지방자치단체 행정구역 및 인구 현황(행정안전부, 2025.12.31. 기준)

행정안전부는 세종시에 일반구 설치기준의 예외를 인정할 경우 다른 지역과의 형평성 문제가 제기될 수 있으므로, 세종시에 인구 50만명에 상응하는 행정수요가 존재하는지와 현행 단층제 체계만으로는 이를 해소하기 곤란한지에 관한 충분한 근거가 필요하다는 의견을 제시하였음. 또한 세종시는 인구가 유사한 다른 시보다 공무원 정원을 약 1.5배에서 1.8배 수준으로 운영하고 있고, 조치원읍 및 아름동을 책임 읍·면·동⁶⁾으로 지정하여 시 본청의 일부 기능을 분담하고 있다는 점도 함께 고려할 필요가 있다는 입장임.

따라서 세종시에 일반구 설치를 허용할 필요성은 다른 일반시와의 형평성 및 현행 단층제 행정체계만으로 대응하기 어려운 행정수요가 존재하는지 여부 등을 종합적으로 고려하여 검토할 필요가 있을 것으로 보임.

6) 책임 읍·면·동제란 권역 내 중심 읍·면에 기존 고유사무와 함께 시 본청의 주민밀착형 사무 일부를 위임하여 처리하도록 하는 제도임.

2. 지원위원회 심의결과에 대한 조치계획 및 결과 제출

개정안은 세종특별자치시 지원위원회의 심의결과를 통보받은 관계 중앙행정기관의 장에게 필요한 조치를 하도록 한 현행 규정에 더하여, 조치계획 및 그 결과를 지원위원회에 제출하도록 하려는 것임.

현행	개정안
제10조(지원위원회 심의결과의 조치 등) 지원위원회는 제9조제1항 각 호의 사항에 대한 심의 결과를 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하고, 통보를 받은 관계 중앙행정기관의 장은 <u>필요한 조치를 하여야 한다.</u>	제10조(지원위원회 심의결과의 조치 등) ----- ----- ----- ----- -----필요한 조치 계획 및 결과를 지원위원회에 제출 하여야 한다.

세종시 지원위원회는 국무총리 소속으로 설치되며, 국무총리가 위원장을 맡고 관계 중앙행정기관의 장, 관계 지방자치단체의 장 및 관련 전문가 등으로 구성됨. 지원위원회는 세종시의 중장기 발전방안, 행정·재정적 지원방안 및 행정사무 이관 등에 관한 사항을 심의함.⁷⁾

7) 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」

제9조(세종특별자치시 지원위원회의 설치) ① 세종특별자치시가 지역발전과 국토균형발전에 기여할 수 있도록 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 국무총리 소속으로 세종특별자치시지원위원회(이하 “지원위원회”라 한다)를 둔다.

1. 세종특별자치시의 중장기적 발전방안에 관한 사항
 2. 세종특별자치시의 행정·재정 자주권 제고 및 사무처리 지원에 관한 사항
 3. 공주시와 청원군 등 세종특별자치시에 관할구역의 일부가 편입되는 해당 지방자치단체에 대한 행정적·재정적 지원과 공동화 방지 지원 대책에 관한 사항
 4. 제4조제2항에 따른 협약체결 및 그 평가결과 활용에 관한 사항
 5. 그 밖에 지원위원회의 위원장 또는 시장이 필요하다고 인정하여 지원위원회에 부의하는 사항
- ② 지원위원회는 위원장 1명을 포함하여 25명 이상 30명 이하의 위원으로 구성한다.
- ③ 지원위원회의 위원장은 국무총리가 되며, 위원은 관계 중앙행정기관의 장, 관계 지방자치단체의 장 및 도시개발과 지방자치에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 국무총리가 임명하

현행법은 관계 중앙행정기관의 장에게 필요한 조치를 하도록 규정하고 있으나, 조치계획의 수립 및 조치결과의 제출에 관한 절차는 명시하지 않고 있음.⁸⁾ 이에 따라 지원위원회가 심의 이후 관계 중앙행정기관의 조치 내용과 추진 상황을 지속적으로 확인하고, 필요한 경우 관계 기관 간 협의·조정을 수행하는 데에는 어려움이 있을 수 있음.

개정안은 관계 중앙행정기관의 장이 심의결과에 대한 조치계획 및 조치결과를 지원위원회에 제출하도록 함으로써, 지원위원회가 심의사항의 후속조치 및 이행상황을 확인할 수 있도록 하려는 것임. **행정안전부**도 각 부처의 실질적인 시정운영 및 제도개선을 유도하기 위하여 조치계획 및 조치결과의 제출 의무를 규정할 수 있다는 수용 의견을 제시하고 있음.

다만, 지원위원회의 심의사항에는 관계 중앙행정기관의 소관 사무, 예산·조직 운영, 관계 기관 간 협의 또는 법령 개정 등을 수반하는 사안이 포함될 수 있음. 이에 모든 심의결과에 대하여 조치계획 수립·제출을 의무화하는 경우 관계 중앙행정기관의 행정적 부담이 증가되는 측면이 있을 것으로 보임.

거나 위촉한다.

④ 지원위원회에서 심의할 안건에 대하여 검토하고 지원위원회로부터 위임받은 사항을 처리하기 위하여 실무위원회를 둔다.

⑤ 지원위원회의 사무를 처리하고 지원하기 위하여 실무지원단을 설치할 수 있다.

⑥ 이 법에서 규정한 사항 외에 지원위원회 및 실무위원회의 구성과 운영, 실무지원단의 설치와 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

8) 강원특별자치도 및 전북특별자치도도 국무총리 소속 지원위원회를 두고, 지원위원회의 심의결과를 통보받은 관계 중앙행정기관의 장에게 필요한 조치를 하도록 규정하고 있음. 다만, 현행 세종특별법과 마찬가지로 관계 중앙행정기관의 장이 조치계획 및 조치결과를 지원위원회에 제출하도록 하는 명문의 규정은 두고 있지 않음.

「강원특별자치도 설치 및 미래산업글로벌도시 조성을 위한 특별법」 제12조 및 「전북특별자치도 설치 및 글로벌생명경제도시 조성을 위한 특별법」 제15조 참조

이러한 점을 고려할 때, 관계 중앙행정기관의 장이 지원위원회의 심의 결과에 따라 필요한 조치를 하고, 그 조치결과를 지원위원회에 제출하도록 하는 방식으로 규정하는 방안도 검토할 수 있을 것임. 이 경우에도 지원위원회가 심의결과에 따른 조치 여부 및 이행상황을 확인하려는 입법목적은 일정 부분 달성될 수 있을 것으로 사료됨.

3. 보통교부세 및 보통교부금 특례 강화

개정안은 세종특별자치시에 대한 보통교부세 및 보통교부금의 재정 부족액 보정 특례의 적용기한을 삭제하고, 보통교부세는 현행 재정부족액 연동 방식 대신 기준재정수요액의 25%를 가산하는 방식으로 변경하며, 보통교부금은 재정부족액의 10% 이상 25% 이하를 가산하도록 하려는 것임.

현행	개정안
제14조(재정 특례) ① (생략)	제14조(재정 특례) ① (현행과 같음)
② 「지방교부세법」 제6조제1항에도 불구하고 행정안전부장관은 제6조에 따른 행정체계의 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.	② ----- ----- ----- -----고려하여----- ----- ----- ----- ---기준재정수요액에 기준재정수요액----- ----- -----가산하여 보정할 수 있다.
③ 「지방교육재정교부금법」 제5조제1항에도 불구하고 교육부장관은 세종특별자치시 설치 후 최초 도래하는 회계연도부터 2026년까지 세종특별자치시에 교부하는 보통교부금은 대통령령으로 정하는 바에 따라 매년 같은 법 제6조에 따른 기준재	③ ----- ----- -----세종특별자치시에 교부하는 보통교부금을----- ----- ----- -----

현행	개정안
정수요액과 같은 법 제7조에 따른 기준재정수입액의 차액과 그 차액의 100분의 25 이내의 금액을 더한 규 모로 산정되도록 기준재정수요액을 보정할 수 있다.	----- ----- ----- <u>10 이상 100분의 25 이하</u> ----- ----- -----.
④·⑤ (생략)	④·⑤ (현행과 같음)

가. 현행 제도

현행법 제14조는 세종시에 대한 재정특례를 규정하고 있음.⁹⁾ 제2항은 「지방교부세법」 제6조제1항¹⁰⁾에도 불구하고 세종시에 교부하는 보통교부세에 대하여, 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액(재정부족액)에, 그 차액의 25% 이내 금액을 가산할 수 있도록 기준재정수요액

9) 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」

제14조(재정 특례) ① 시장은 「지방세기본법」 제8조제1항 및 제3항에도 불구하고 광역시세 및 구세 세목을 세종특별자치시세의 세목으로 부과·징수한다.

② 「지방교부세법」 제6조제1항에도 불구하고 행정안전부장관은 제6조에 따른 행정체계의 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.

③ 「지방교육재정교부금법」 제5조제1항에도 불구하고 교육부장관은 세종특별자치시 설치 후 최초 도래하는 회계연도부터 2026년까지 세종특별자치시에 교부하는 보통교부금은 대통령령으로 정하는 바에 따라 매년 같은 법 제6조에 따른 기준재정수요액과 같은 법 제7조에 따른 기준재정수입액의 차액과 그 차액의 100분의 25 이내의 금액을 더한 규모로 산정되도록 기준재정수요액을 보정할 수 있다.

④ 「지방교육재정교부금법」 제11조제2항제2호에도 불구하고 시장은 담배소비세의 100분의 45에 해당하는 금액을 교육비특별회계로 전출하지 아니할 수 있다.

⑤ 「지방교육재정교부금법」 제11조제2항제3호에도 불구하고 시장이 교육비특별회계로 전출하여야 하는 전출금은 세종특별자치시세 총액(「지방세기본법」 제8조제2항제2호에 따른 목적세, 「지방세법」 제71조제3항제3호가목 및 같은 항 제4호가목에 따라 특별자치시에 납입되는 지방소비세에 해당하는 금액은 제외한다)의 1천분의 36으로 한다.

10) 「지방교부세법」

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

을 보정할 수 있게 하고, 제3항은 「지방교육재정교부금법」에 따른 보통교부금에 대해서도 동일한 보정 구조를 두고 있음.

이러한 재정특례의 적용기한은 법 제정 당시 2013년부터 2017년까지 5년간으로 규정되었다가, 이후 세 차례 연장되어 현재는 2026년을 일몰기한으로 두고 있음.

지방교부세는 「지방교부세법」에 따라 국가가 재정적 결함이 있는 지방자치단체에 교부하는 재원으로,¹¹⁾ 보통교부세·특별교부세·부동산교부세·소방안전교부세로 구분됨.¹²⁾

이 중 보통교부세는 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 지방자치단체에 그 부족분을 기준으로 교부하는 재정조정제도로서, 지방자치단체 간 재정력 격차를 완화하고 표준적인 행정서비스 제공에 필요한 재원을 보장하는 기능을 수행함.

11) 「지방교부세법」

제2조(정의)

1. “지방교부세”란 제4조에 따라 산정한 금액으로서 제6조, 제9조, 제9조의3 및 제9조의4에 따라 국가가 재정적 결함이 있는 지방자치단체에 교부하는 금액을 말한다.

12) <교부세 비교>

구분	보통교부세	특별교부세	부동산교부세	소방안전교부세
법적 근거	「지방교부세법」 제6조	「지방교부세법」 제9조	「지방교부세법」 제9조의3	「지방교부세법」 제9조의4
주요 목적	지방자치단체 간 재정력 격차 완화 및 기본 행정수요 보장	보통교부세 산정으로 반영하기 어려운 지역 현안·재난·국가시책 등에 대한 지원	종합부동산세 도입에 따른 지방재정 보전 및 재정여건 등을 고려한 자원 배분	소방·재난 및 안전 분야의 재정수요 지원
재원	내국세 총액의 19.24% 중 보통교부세 배분분 (97%)	내국세 총액의 19.24% 중 특별교부세 배분분 (3%)	종합부동산세 총액	담배에 부과하는 개별 소비세 총액의 45%
교부 대상	지방자치단체 (기준재정수요액이 기준재정수입액을 초과하는 단체에 교부)	지방자치단체	지방자치단체	지방자치단체
지원 성격	일반재원	특정 현안·재난 등에 대응하는 보완적 재원	일반재원	소방·안전 분야 중심의 목적성 재원

기준재정수요액은 ① 측정항목별 기초통계와 단위비용에 따른 기초수요액, ② 섬·벽지, 낙후지역 개발 등 일반 산식만으로는 반영하기 어려운 특수한 사유를 반영하기 위한 보정수요액, ③ 지방자치단체의 자구 노력 정도를 반영하는 자체노력 항목 등으로 구성됨.¹³⁾

「지방교부세법」 제7조제3항은 보정수요액을 산정할 수 있는 사유를 제한적으로 규정하고 있어, 보정수요는 특수한 수요를 예외적으로 보완하는 장치로 기능함.

《2026년 보통교부세 산정결과》

(단위: 억원, 개)

구 분	기준재정수요액	기준재정수입액	재정부족액	교부세산정액	교부단체
계(174) (불교부 포함)	1,473,438 (1,792,605)	619,424 (957,233)	854,013	606,984	170
특·광역시(8)	317,123	202,723	114,400	80,169	7
도(8)	212,205	94,078	118,127	82,781	7
시(75)	598,344	261,139	337,205	236,306	73
군(82)	345,765	61,484	284,281	199,218	82
제주(1)	3% 정률교부			18,510	1

* 괄호 안은 불교부단체 포함분임. 교부세 산정액에는 산정 이후에 반영되는 감액·인센티브·보전분은 포함되어 있지 않음.

자료: 2026년 지방교부세 산정해설(행정안전부)

13) 「지방교부세법」

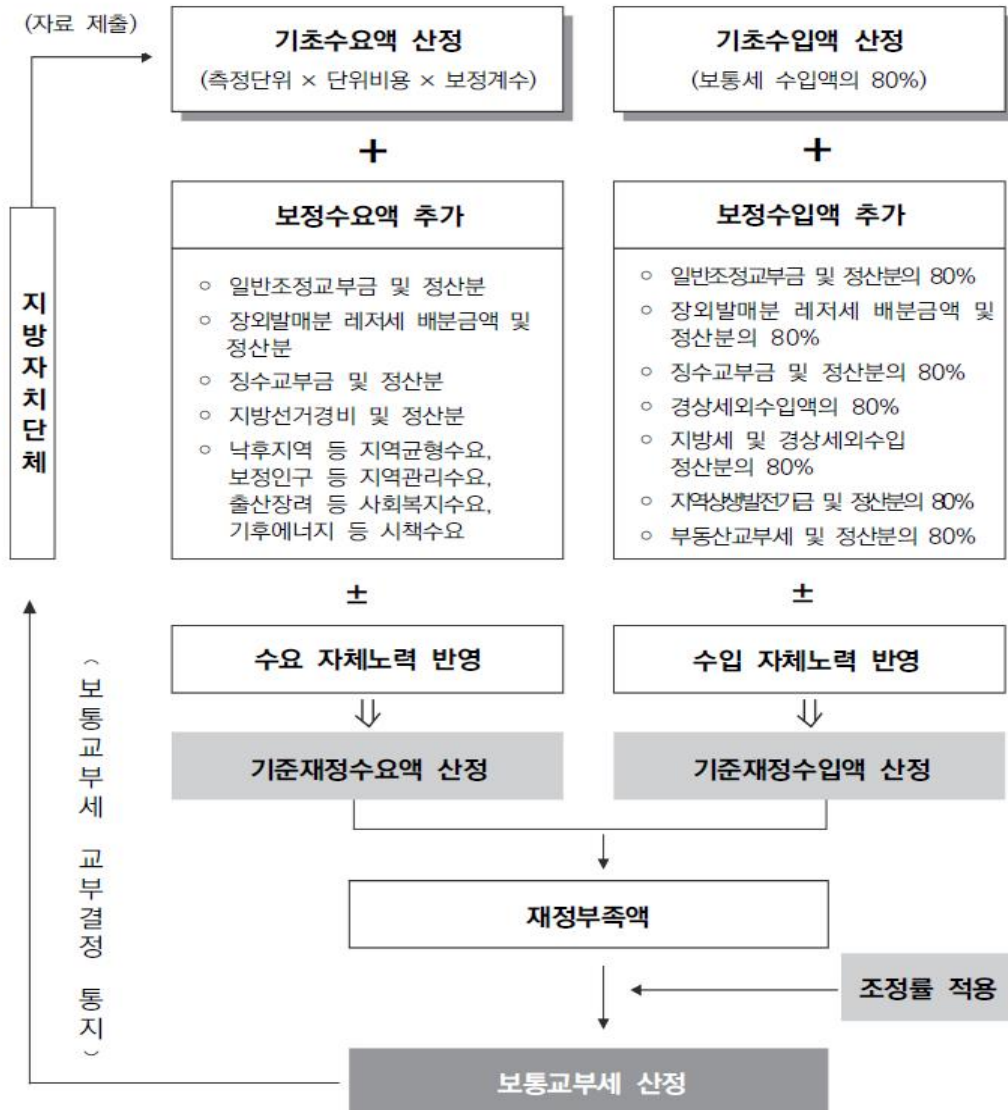
제7조(기준재정수요액) ① 기준재정수요액은 각 측정항목별로 측정단위의 수치를 해당 단위비용에 곱하여 얻은 금액을 합산한 금액으로 한다.

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

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

《보통교부세 산정 흐름도》



자료: 2026년 지방교부세 산정해설(행정안전부)

한편 지방교육재정교부금은 「지방교육재정교부금법」에 따라 지방자치단체가 교육기관 및 교육행정기관을 설치·운영하는 데 필요한 재원을 국가가 교부하는 제도로써,¹⁴⁾ 보통교부금과 특별교부금으로 구분

14) 「지방교육재정교부금법」

제1조(목적) 이 법은 지방자치단체가 교육기관 및 교육행정기관(그 소속기관을 포함한다. 이하 같다)을 설치·경영하는 데 필요한 재원(財源)의 전부 또는 일부를 국가가 교부하여 교육의 균형 있는 발전을 도모함을 목적으로 한다.

됨. 보통교부금은 교육부장관이 시·도교육청별 기준재정수입액이 기준 재정수요액에 미치지 못하는 경우 그 재정부족액을 기초로 총액으로 교부하는 일반재원임.

기준재정수요액은 지방교육 및 교육행정 운영에 관한 표준적 재정 수요를 산정한 금액으로서, 각 측정항목별 측정단위의 수치에 단위비용을 곱하여 산정한 금액을 합산하는 방식으로 산정됨. 기준재정수입액은 지방자치단체 교육비특별회계의 교육·학예 관련 수입예상액으로서, 지방자치단체 일반회계 전입금, 지방교육세, 수업료 및 입학금 등을 기초로 산정됨.¹⁵⁾

보통교부금은 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 경우 그 재정부족액을 기초로 교부되어, 시·도교육청의 표준적 교육재정수요를 보전하는 기능을 수행함.¹⁶⁾

15) 「지방교육재정교부금법」

제6조(기준재정수요액) ① 기준재정수요액은 각 측정항목별로 측정단위의 수치를 그 단위비용에 곱하여 얻은 금액을 합산한 금액으로 한다.

제7조(기준재정수입액) ① 기준재정수입액은 제11조에 따른 일반회계 전입금 등 교육·학예에 관한 지방자치단체 교육비특별회계의 수입예상액으로 한다.

16) 「지방교육재정교부금법」

제5조(보통교부금의 교부) ① 교육부장관은 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미치지 못하는 지방자치단체에 대해서는 그 부족한 금액을 기준으로 하여 보통교부금을 총액으로 교부한다.

나. 세종시 재정 특성 및 문제제기

세종시는 행정중심복합도시 기능, 광역·기초 기능이 통합된 단층제 행정체계, 국가계획도시로서의 기반시설 부담 등으로 인하여 일반 지방자치단체와는 다른 행정·재정수요를 부담하고 있으며, 이러한 특수성이 현행 보통교부세·보통교부금 산정체계에 충분히 반영되지 못하고 있다는 문제인식이 세종시의회 결의안, 연구보고서¹⁷⁾, 언론보도 등을 통하여 제기된 바 있음.

세종시의회 결의안에 따르면, 세종시는 출범 이후 인구 및 도시 규모가 크게 확대되는 동안에도 보통교부세가 정체 또는 감소하는 양상을 보여 왔고, 같은 단층제 특별자치단체인 제주특별자치도가 보통교부세 총액의 3%를 정률교부¹⁸⁾받는 것과 비교할 때, 세종시에 대한 교부세 규모가 상대적으로 작다는 점이 지적되고 있음.¹⁹⁾

또한 최근 세종시장직 인수위원회는 단층제 행정구조, 부동산 경기 침체에 따른 세입 감소, 의무지출 증가 등이 복합적으로 작용하면서 세종시 재정이 중기적으로 구조적 위기에 직면해 있다는 진단을 내린

17) 김홍주·남영식·강인호, 『세종시 재정책충을 위한 지방교부세 개선방안』, 대전세종연구원 정책연구 2020-39, 2020. 본 보고서는 세종시의 세입 악화와 재정수요 증가에 대응하기 위해 ① 이관 공공시설물 유지관리비 및 정부청사 비과세에 따른 지역관리비의 보정수요 반영 건의, ② 보통교부세 재정특례 연장, ③교통·일반관리·노인복지비 등 세출 구조의 전략적 개선을 핵심 대안으로 제시하고 있음.

18) 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」

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

19) 세종특별자치시의회, 「세종특별자치시 보통교부세 산정방식 개선 및 재정 특례 확대 촉구 결의안」(2025.12.15.). 동 결의안은 세종시가 단층제 광역자치단체로서 광역·기초 기능을 모두 수행해도 도로관리 등 9개 필수 기초 행정수요가 산정에서 배제된 점을 지적하며, ①교부세 산정방식 내 기초 행정수요 전면 반영, ②제주와 유사한 '정률제' 방식 도입 또는 별도 재정 특례 신설, ③일몰 예정인 재정 특례의 항구적 연장 등을 정부와 국회에 촉구하고 있음.

바 있음.²⁰⁾

2026년도 예산 기준 재정지표를 보면, 세종시는 재정자립도가 51.6%로 전국 상위권(3위)인 반면 재정자주도는 59.9%로 중위권(13위)에 그치고 있음. 이는 자체세입 비중은 비교적 높으나 지방교부세 등 재정조정재원을 포함한 가용재원 측면에서는 상대적으로 제약이 있다는 문제의식으로 연결될 수 있음.

《재정자립도 및 재정자주도 현황(2026년 예산 기준)²¹⁾》

구 분	재정자립도		재정자주도		구 분	재정자립도		재정자주도	
	%	순위	%	순위		%	순위	%	순위
서울	74.0	1	75.2	1	경기	54.4	2	62.1	9
부산	41.4	7	55.1	17	강원	25.0	15	68.7	2
대구	38.6	8	58.4	15	충북	31.9	11	63.7	7
인천	47.3	4	58.7	14	충남	33.4	10	64.9	4
광주	38.2	9	57.2	16	전북	23.3	17	61.6	10
대전	42.6	6	60.9	12	전남	26.8	14	65.9	3
울산	44.3.	5	64.6	6	경북	23.5	16	64.9	5
세종	51.6	3	59.9	13	경남	31.0	13	61.2	11
					제주	31.0	12	62.2	8

자료: 지방재정365(지방재정통합공개시스템)

20) 뉴데일리 대전·충청·세종, “세종시 ‘올 하반기 1천억 재정 부족’... 시정5기, 전면 재정혁신 나선다”, 2026.06.26. <https://cc.newdaily.co.kr/site/data/html/2026/06/26/2026062600005.html>

21) 재정자립도: 지방세와 세외수입 등 지방자치단체가 자체적으로 확보한 수입이 일반회계 예산에서 차지하는 비율로서, 지방자치단체의 재원조달 측면의 자립 정도를 나타내는 지표

재정자주도: 자체수입에 지방교부세, 조정교부금 및 재정보전금 등 용도가 특정되지 않아 지방자치단체가 재량을 가지고 사용할 수 있는 자주재원을 더한 금액이 일반회계 예산에서 차지하는 비율로서, 지방자치단체의 재원사용 측면의 자율성을 나타내는 지표

《2026년 보통교부세 시·도별 배정내역》

(단위: 억원)

구 분	계	시·도 본청분	시분	군분
계	616,984	181,485	236,285	199,214
서울	1	1	-	-
부산	21,127	19,817	-	1,311
대구	20,499	15,855	-	4,645
인천	14,223	10,500	-	3,723
광주	11,769	11,769	-	-
대전	11,359	11,359	-	-
울산	11,954	9,654	-	2,301
세종	1,203	1,203	-	-
경기	43,565	11	37,943	5,611
강원	65,317	11,245	24,378	29,694
충북	38,824	8,042	14,580	16,203
충남	53,789	9,465	26,452	17,873
전북	56,829	10,384	26,996	19,449
전남	78,589	14,155	18,900	45,533
경북	98,789	18,404	52,352	28,033
경남	70,635	11,112	34,684	24,840
제주	18,511	18,511	-	-

자료: 2026년 지방교부세 산정해설(행정안전부)

다. 개정안의 검토

개정안은 세종시에 대한 보통교부세 및 보통교부금 특례의 적용기한을 삭제하여 계속 적용할 수 있도록 하고, 보통교부세의 보정기준을 재정부족액에서 기준재정수요액으로 변경하며, 보통교부금에 대해서는 재정부족액의 10% 이상 25% 이하를 가산하도록 하려는 것임.

현행 보통교부세 및 보통교부금 재정특례는 세종시의 출범 이후 단층제 행정구조 및 행정중심복합도시 건설 과정에서 제기된 행정·재정수요 등을 고려하여 마련된 것으로 볼 수 있으며, 이후 세 차례에 걸

처 총 9년 연장되어 2026년까지 적용되고 있음.

이에 특례를 적용기한 없이 계속 적용할 필요성이 있는지는 세종시 출범·정착 지원을 위한 특례의 도입 경위, 그간의 운용 현황, 세종시의 재정여건 및 일반 산정체계로 충분히 반영되기 어려운 추가 재정수요의 존재 여부 등을 종합적으로 고려하여 판단할 필요가 있을 것으로 보임.

보통교부세는 「지방교부세법」에 따라 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액인 재정부족액을 기초로 교부하는 재정조정제도임. 개정안과 같이 재정부족액 대신 기준재정수요액의 25%를 가산하도록 하는 방안은 현행 보통교부세의 산정구조 및 지방자치단체 간 재정력 격차 조정 기능과의 관계를 고려하여 추가적인 검토가 필요하다고 보임.

이와 관련하여 행정안전부는 보통교부세가 재정부족액을 기준으로 산정·교부되는 제도인 만큼, 특례 적용기한의 삭제 및 기준재정수요액에 대한 일정 비율의 보정이 제도 취지와 조화될 수 있는지 검토할 필요가 있으며, 다른 지방자치단체에 대한 교부재원에 영향을 미칠 가능성이 있는 점을 고려하여 지방자치단체 간 논의가 필요하다는 의견을 제시하고 있음.

한편 보통교부금은 한정된 법정 재원을 바탕으로 시·도교육청에 배분되는 구조라는 점에서, 특정 지역의 보통교부금 보정률의 하한을 10%로 법률에 정하는 경우 다른 시·도교육청과의 재원배분 형평성에 영향을 미칠 수 있다는 점을 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

이에 대하여 교육부는 특례가 세 차례 연장되는 과정에서 세종시교육청의 학교 및 교육시설 등 물적 기반 확충을 위한 재정지원이 이루어진 점 등을 고려할 때, 항구적인 보정 특례가 필요한지에 대해서는 신중한 검토가 필요하다는 입장임. 또한 보정률 하한의 설정은 다른 시·도교육청과의 형평성에 부합하지 않고, 보통교부금의 규모가 외생적으로 결정되므로 10%의 하한을 보장하기는 어렵다는 의견을 제시하고 있음.

종합하면, 개정안 제14조의 입법 여부는 특례를 계속 적용할 필요성, 보통교부세 보정기준 변경의 제도적 정합성, 보통교부금 최소 보정률의 객관적 근거 및 다른 지방자치단체와 시·도교육청의 재원에 미칠 수 있는 영향 등을 종합적으로 고려하여 검토할 필요가 있을 것으로 보임.

문 의 처

02)6788-5338
