



세종특별자치시의회
세종시보통교부세
확충방안을 위한 연구모임

보통교부세 산정방식의 개선방안

2021. 9.

연구진

연구책임자 이희재 (창원대)

참여연구원 서정섭 (한국지방행정연구원)
김미나 (한국지방재정학회)

연구 자문위원

배정아 (전남대)

윤택섭 (충북대)

이 효 (한국지방행정연구원)

황창호 (동아대)

차례

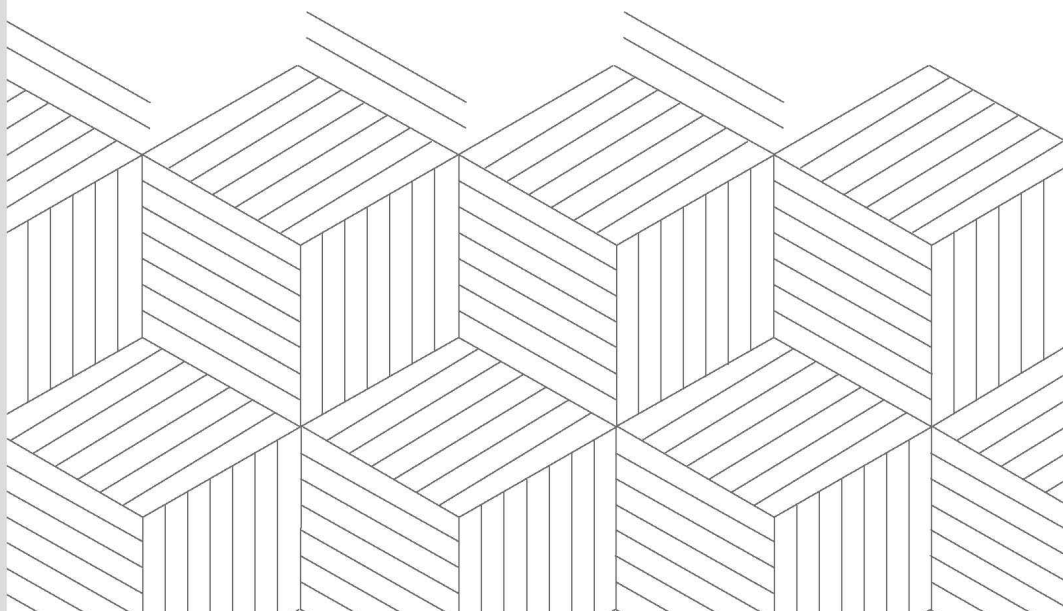
제1장 서론	1
제1절 연구배경과 목적	3
1. 연구 배경	3
2. 연구목적	5
제2절 연구범위와 방법	7
1. 연구 범위	7
2. 연구 방법	8
제2장 세종특별자치시 재정현황 분석 및 주요 쟁점	11
제1절 재정 현황 및 재정력 분석	11
1. 재정구조와 규모	11
2. 세입분석(일반회계)	16
3. 세출분석(일반회계)	25
4. 재정력 분석	31
제2절 인구특성 분석	33
1. 인구특성	33
제3절 주요 쟁점	38
1. 일반회계와 특별회계	38
2. 지방세입	38
3. 지방세출	41
제3장 세종특별자치시 보통교부세 기초수요 영향 검토	43
제1절 보통교부세 운영 현황	45
1. 보통교부세 산정 흐름과 방법	45
2. 기준재정수요액 산정	48
3. 기준재정수입액 산정	60

제2절 보통교부세 산정에 영향을 미치는 요인 탐색	67
1. 연구배경	67
2. 연구 모형의 설정	70
3. 연구가설의 설정과 연구결과	71
4. 소결	74
제4장 세종특별자치시 보정수요 개선 발굴	75
제1절 기준재정수요 및 재정특례 수요보정 평가	77
1. 보통교부세 배분실태	77
2. 기준재정수요의 평가	81
3. 세종특별자치시의 정책적 대응방안	89
제2절 재정특례 수요보정 방식 개선 필요성 및 방안	91
1. 중요 쟁점과 개선 필요성	91
2. 개선방안	92
제3절 지역균형수요의 개선 및 반영수요 발굴	94
1. 현행 지역균형수요 산정방식의 개선	94
2. 수질관련 수요의 반영	98
3. 세종특별자치시 국가시설 수요보정 방안	101
제5장 요약 및 정책제언	113
제1절 요약	115
1. 연구의 목적	115
2. 세종특별자치시의 재정여건	115
3. 기초수요의 검토	116
4. 보정수요를 중심으로 한 기준재정수요 검토	117
제2절 정책제언	119
1. 현행 지역균형수요 산정방식의 개선	119
2. 세종특별자치시 지역특성을 반영한 수요보정 방안	119
3. 지역균형수요산정방식에 대한 대응	120
4. 세종특별자치시의 국가시설에 대한 보정방안	121
참고문헌	123

제1장 서론

제1절 연구배경과 목적

제2절 연구범위와 방법



제1장 서론

제1절 연구배경과 목적

1. 연구 배경

- 지방교부세는 지방자치단체의 기본 행정서비스를 보장하기 위해 중앙정부가 재원배분 규모를 산정해 각 지방자치단체에 배분하는 수직적 재정조정제도임
 - 지방교부세는 보통교부세, 특별교부세, 부동산교부세, 소방안전교부세의 4가지로 구성됨
 - 먼저 보통교부세는 지방자치단체의 행정수행경비 부족분을 보전해주며, 내국세의 19.24% 중 97%를 재원으로 하고 있음
 - 특별교부세는 보통교부세를 산정할 때 예상치 못한 재정수요를 충당해주며, 내국세의 19.24% 중 나머지 3%를 재원으로 하고 있음
 - 부동산교부세는 종합부동산세 도입에 따른 지방자치단체 재원의 감소분을 보전하기 위한 것으로 당해연도 종합부동산세를 재원으로 하고 있음
 - 마지막으로 소방안전교부세는 지방자치단체의 소방 및 안전시설 확충을 목적으로 담배에 부과되는 개별소비세의 45%를 재원으로 하고 있음
 - 이 중에서 기능이나 재원의 규모 측면에서 중요성이 가장 큰 것은

보통교부세임

<그림 1> 지방교부세의 구성



<표 1-1> 2021년 지방교부세 규모

(단위 : 억원, %)

구분	배분비율	2020년	2021년	증감액	증감률
총계		522,068	517,547	△4,521	△0.9%
정률분소계	내국세의 19.24%	481,716	459,151	△22,565	△4.7%
보통교부세	정률분 중 97%	467,264	445,377	△21,887	△4.7%
특별교부세	정률분 중 3%	14,451	13,774	△677	△4.7%
부동산교부세	종합부동산세	33,210	49,357	16,147	48.6%
소방안전교부세	담배 개별소비세의 45%	7,143	9,039	1,896	26.5%

주) 당초예산 기준임

2. 연구 목적

- 본 연구의 목적은 세종특별자치시에 영향을 미치는 최근의 환경변화를 고려하여 현행 보통교부세 기준재정수요 산정방식의 합리적 개선방안을 도출하는 것임
- － 세종특별자치시 출범 이후 지속적인 개발과 인구유입, 공공시설물인수 등으로 재정수요가 가파르게 증가하고 있음
- － 세종시의 '21년 1차 추경기준 일반회계 세입은 1조 7,042억원으로, 지방세(46.6%), 보조금(24.8%), 보전수입등 및 내부거래(16.2%), 지방교부세(4.7%) 순서임
- － 세종시는 지방교부세의 비중이 낮은 편이지만, 이는 지방세의 호조에 기인하는 것으로 세입규모는 출범 이래 지속 증가 추세였으나, '19년에 최초로 세입결산 규모 감소, 지방세 결산액 감소, 지방채 발행 등 변화가 발생하였음
- － 지방세 규모의 1/3 이상은 취득세이나, 공동주택 공급계획의 점진적 소진에 따라 출범 초기의 취득세 호조 현상이 감소되고 있는 추세임
- － 이에 재정부족액을 일정 부분 보전해주는 지방교부세의 역할이 중요한 시점임

<표 1-2> 2021년도 보통교부세 규모 비교

구분	보통교부세(억)	1인당(천)	인구수(천)
세종특별자치시	678	197	343
광역시 평균	7,616	238	3,188
도 평균	8,043	229	3,502
세종특별시와 유사인구규모 시 (아산, 익산, 여수, 경산) 평균	2,617	918	285
제주특별자치도	13,358	2,018	662

○ 보통교부세는 기준재정수요 대비 기준재정수입 부족분이 기초가 되며, 산출된 재정부족액에 조정율을 곱하여 산정됨

- 세종특별자치시의 경우에는 특례를 인정받아 재정수요에 25%를 가산받고, 단층제 수요를 추가하여 반영받고 있음
- 그럼에도 불구하고 `21년 기준 시의 인구 1인당 보통교부세 산정액이 19만 7천원으로 전국 광역시·도 평균 23만 4천원에 비해 낮은 실정임
- 이에 시의 특성을 반영한 보통교부세 산정방식 및 제도 개선이 필요함
- 이를 위해 다음과 같은 연구를 수행할 예정임

○ 첫째, 세종특별자치시의 세입, 세출 예산 현황 및 재정여건 변화를 연구하여 보통교부세 산정에 적용가능한 시의 특성을 분석함

- 자치단체 재정여건의 정확한 분석을 통해 체계적인 현황진단 및 실질적 재정개선 지원에 필요한 사안을 파악함

○ 둘째, 개선을 위해 현행 보통교부세의 상황 분석 및 진단이 필요함

- 최근 5년간 보통교부세 추세 및 유사단체의 보통교부세액 산정에 영향을 미친 요인들을 살펴봄
- 2021년도 보통교부세 산정내역 및 해설 자료를 분석하여 세종특별자치시의 1인당 보통교부세 산정액이 가장 낮은 이유를 파악해 보고자 함

○ 셋째, 기준재정 수요 산정의 문제점을 살펴보고 개선방안을 도

출함

- 유사단체 특히 세종특별자치시와 상황이 유사한 제주특별자치도의 사례를 살펴봄으로써 기준재정수요 산정의 문제점을 분석함
- 기초 수요 산정의 개선 방안 및 세종특별자치시의 특성을 반영한 기초 및 보정수요를 발굴하도록 함

○ 본 연구에서는 이를 바탕으로 기준재정수요에 영향을 미치는 요인들을 분석하며, 기초수요를 개선하고 보정수요를 발굴하여 본 연구용역자료의 효과적인 활용방안을 제시하도록 하겠음

제2절 연구범위와 방법

1. 연구 범위

○ 본 연구의 연구범위는 다음과 같음

- 공간적 범위: 세종특별자치시 및 타 유사단체
- 시간적 범위: 최근 5년(2016~2020)과 2021년 현재
- 내용적 범위: 보통교부세 기준재정수요 산정의 문제점 등 분석 및 진단과 합리적 개선방안 도출

○ 본 연구는 기존의 제도에 대한 이해를 바탕으로 기존 제도의 문제점을 파악하고 기존 제도의 실제적인 개선안을 도출하는 것이 목표임

- 첫째, 세종특별자치시 재정여건 분석
- 둘째, 보통교부세 현황분석 및 진단

- 셋째, 기준재정수요산정에 영향을 미치는 요인 분석 및 개선방안 도출

2. 연구 방법

1) 자료수집 및 분석

- (문헌검토) 최근 5년 이내 지방교부세 관련 연구보고서 및 학술 논문 등 검토
- (현황 분석) 행정안전부 교부세과, 세종특별자치시, 대전세종연구원 자료에 의해 2016년~2021년 전국 및 세종특별자치시 현황 수집·분석

2) 전문가 활용

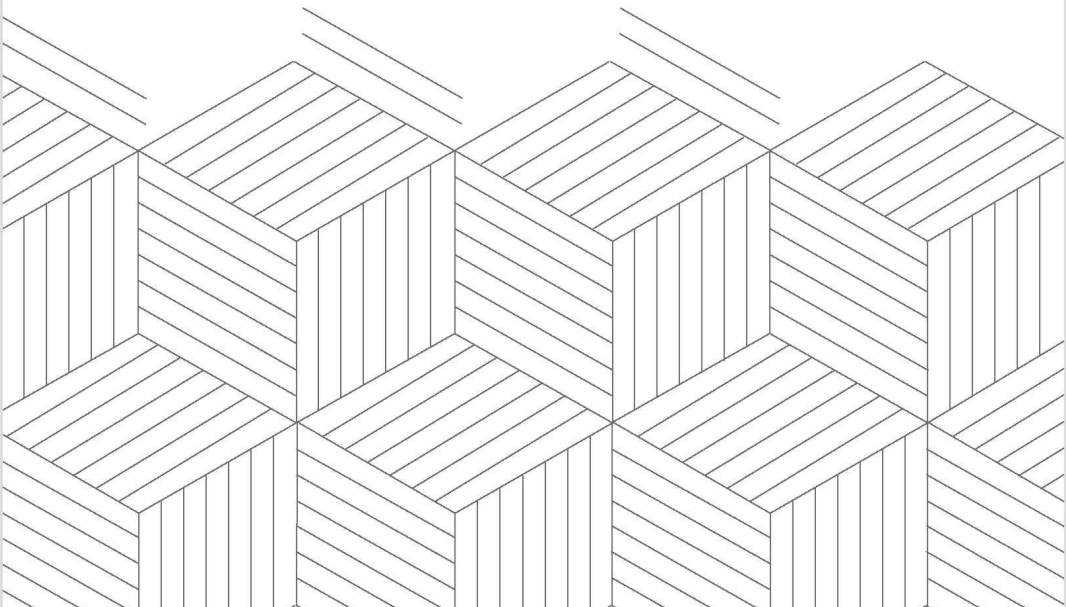
- 본 연구에서는 연구진 외에 2인~4인의 자문단을 구성·운영할 예정임
 - 자문단 구성은 한국지방행정연구원, 지방재정분석위원, 대전세종연구원, 기타 지방재정전문가로 구성
- 세종특별자치시 지역특성을 반영한 재정수요 지표, 지방교부세 개선방안 제시 등에 자문단과 논의 및 협의해서 방안 도출하고자 함
 - 이 과정에서 행정안전부, 지방자치단체의 담당 공무원들의 의견을 청취하고자 함

제2장 세종특별자치시 재정현황 분석 및 주요 쟁점

제1절 재정 현황 및 재정력 분석

제2절 인구특성 및 지역특성 분석

제3절 주요 쟁점



제2장 세종특별자치시 재정현황 분석 및 주요 쟁점

제1절 재정 현황 및 재정력 분석

1. 재정구조와 규모

- 먼저 세종특별자치시의 종합적인 재정구조를 알아보기 위해 시의 예산 및 기금, 공사·공단, 출자출연기관의 현황과 예산 분석
 - 세종특별자치시의 2021년도 예산은 1차 추경예산 기준으로 일반회계 1조 5,618억 원, 공기업특별회계 1,966억 원(상수도, 하수도, 공영개발사업), 기타특별회계 3,044억 원(학교용지부담금, 폐기물처리시설 등 14개 사업)으로 총 2조 628억 원임
 - 세종특별자치시의 기금은 통합재정안정화기금, 지역개발기금 등 14개이며, 2021년도 기금 운영계획의 예산은 3,003억 원으로 편성되어 있음
 - 공기업은 도시교통공사, 시설관리공단의 2개가 운영되고 있으며 2021년 진출금은 578억원임
 - 세종특별자치시가 출자한 기관으로 세종로컬푸드(주)가 있으며, 이외 매년 재정을 지원하는 출연기관은 세종시 문화재단 등 3개 기관¹⁾이 있음
 - 이들 3개 기관은 매년 세종특별자치시의 출연금과 자체수입으로 운영되며, 2019년 세종특별자치시는 3개 기관에 77억원 규모의 예산을 출연함

1) 지방 출자·출연기관이란 지방자치단체가 출자(지분율 10% 이상) 또는 출연하여 설립한 기관으로 「지방출자출연법」에 따라 지정·고시된 기관을 의미(2020년 세종특별자치시 재정공시 결산, p.48)

<표 2-1> 세종특별자치시 재정구조(2021년도)

(단위: 억 원)

일반회계	특별회계		기금	공사공단· 출자출연기관
	기타	공기업		
15,618	3,044	1,966	3,003	· 공사·공단 전출금 : 578 · 세종로컬푸드(주) 등 4개 기관 (출연금: 77)

주: 일반회계, 특별회계, 기금, 공사공단은 '21년도 1차 추경예산, 출자출연기관은 '20년 재정공시 결산 기준임

<표 2-2> 세종특별자치시 특별회계, 기금, 공사 및 출연기관 현황(2021년도)

(단위: 억 원)

특별회계명(예산규모)	기금명(조성규모)	공사공단· 출자출연기관
<p><공기업특별회계 : 1,966></p> <p>1. 상수도사업(1,237)</p> <p>2. 하수도사업(488)</p> <p>3. 공영개발사업(241)</p> <p><기타특별회계 : 3,044></p> <p>1. 의료급여기금(282)</p> <p>2. 주택사업(180)</p> <p>3. 도시개발(272)</p> <p>4. 기반시설(6)</p> <p>5. 학교용지부담금(920)</p> <p>6. 발전소주변지역지원사업(5)</p> <p>7. 소방(570)</p> <p>8. 수질개선(8)</p> <p>9. 특정자원지역자원시설세(34)</p> <p>10. 광역교통시설(0.5)</p> <p>11. 자치분권(175)</p> <p>12. 조치원·연기비행장 통합 이전 및 양여부지 개발사업(128)</p> <p>13. 폐기물처리시설(400)</p> <p>14. 교통사업(64)</p>	<p>1. 자활기금(10)</p> <p>2. 식품진흥기금(8)</p> <p>3. 폐기물처리시설주변지역주민지원기금(11)</p> <p>4. 농업발전기금(66)</p> <p>5. 중소기업육성기금(84)</p> <p>6. 재난관리기금(90)</p> <p>7. 재해구호기금(73)</p> <p>8. 투자진흥기금(44)</p> <p>9. 양성평등기금(10)</p> <p>10. 지역개발기금(610)</p> <p>11. 남북교류협력기금(12)</p> <p>12. 사회투자기금(0.8)</p> <p>13. 옥외광고발전기금(0.8)</p> <p>14. 통합재정안정화기금(1,981)</p>	<p><공사></p> <p>1. 도시교통공사</p> <p>2. 시설관리공단</p> <p><출자기관></p> <p>1. 세종로컬푸드(주)</p> <p><출연기관></p> <p>1. 세종시 문화재단(38)</p> <p>2. 세종시 복지재단(24)</p> <p>3. 세종시 인재육성평생교육진흥원(16)</p>

주: 일반회계, 특별회계, 기금, 공사공단은 '21년도 1차 추경예산, 출자출연기관은 '20년 재정공시 결산 기준임

○ 세종특별자치시의 재정규모는 2021년 1차 추경예산 기준 2조 628억 원으로 2016년의 1조 7,992억 원 보다 증가

- 세종특별자치시의 재정규모는 2016년부터 2020년까지 연평균 5.6% 증가하였으며, 일반회계는 2016년 1조 3,160억 원에서 2020년 1조 7,042억 원으로 연평균 6.9% 증가함
- 세종특별자치시의 재정은 2017년 소폭 감소한 이후 2020년까지 지속적인 증가를 보이고 있음
- 2017년은 전년 대비 4.0% 감소하였는데 이는 특별회계가 전년도 4,882억 원에서 2017년 3,907억 원으로 19.1% 감소했기 때문임
- 일반회계 기준으로 볼 때, 세종특별자치시의 재정수요는 지속적으로 증가하고 있지만 2019년은 다소 둔화된 현상을 보이고 있음
- 일반회계의 구성비가 73이상이므로 세종특별자치시의 재정수요는 지속적으로 증가하고 있는 것으로 파악할 수 있음

<표 2-3> 세종특별자치시 재정현황 추이

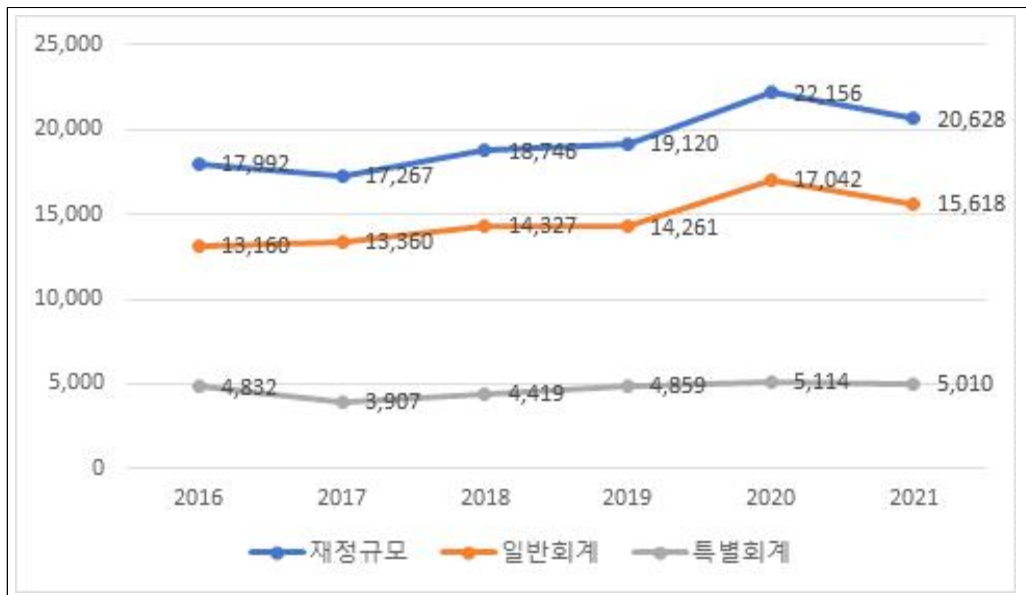
(단위: 억 원, %)

구분	재정규모		일반회계		특별회계	
	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
2016	17,992	100.00	13,160	73	4,832	27
2017	17,267	100.00	13,360	77	3,907	23
2018	18,746	100.00	14,327	76	4,419	24
2019	19,120	100.00	14,261	75	4,859	25
2020	22,156	100.00	17,042	77	5,114	23
2021	20,628	100.00	15,618	76	5,010	24

주: 2020년까지는 세입 결산(실제수납액), 2021년은 1차 추경예산 기준

<그림 2-1> 재정규모 추이

(단위 : 억 원)



○ 세종특별자치시의 재정규모를 세입·세출로 구분하여 연도별로 추이를 살펴보면 다음과 같음

- 세입의 연도별 추이를 보면 2016년 1조 7,992억 원에서 2020년 2조 2,156억 원으로 증가하였으며, 세출은 2016년 1조 2,901억 원에서 2020년 1조 6,819억 원으로 증가함
- 세입은 2016년~2020년 동안 연평균 5.6%정도 증가하고 있는 것으로 나타났으나 세출은 7.1% 증가하고 있는 것으로 나타남
- 일반회계 기준으로 보면, 2016년~2020년 동안 세입은 6.9%, 세출은 8.9% 증가하여 세입 증가율과 세출 증가율이 더 크며, 차이는 유사함
- 2020년과 2021년을 비교해 보면, 세입은 전년도에 비해 6.9% 감소한데 비해 세출은 전년도에 비해 22.6% 증가함
- 물론 2020년은 결산이고, 2021년은 예산이므로 차이가 발생할 수 밖에 없지만, 가급적 최신의 데이터를 사용하기 위해 비교해 본 것임

- 특정사업 중심으로 운영되는 특별회계를 제외하고, 일반적인 재정활동을 나타내는 일반회계 기준으로 보면, 2021년의 세입은 8.4% 감소한 반면, 세출은 9.9% 증가하여 세출수요 증가 대비 세입 증가가 미약한 실정임
- 종합하면, 2020년까지는 결산이고 2021년은 예산이라는 비교기준의 일치성을 고려하더라도 세종특별자치시는 종합적인 재정수요에 따른 재정지출이 재정수입을 초과하고 있는 현상을 보이고 있음
- 이러한 상황이 지속될 경우 향후 재정운영의 어려움이 커질 수 있다는 것을 의미함

<표 2-4> 세입·세출 변화현황

(단위 : 억 원)

구분	세입			세출		
	계	일반회계	특별회계	계	일반회계	특별회계
2016	17,992	13,160	4,832	12,901	10,157	2,743
2017	17,267	13,360	3,907	12,435	10,403	2,032
2018	18,746	14,327	4,419	13,834	11,725	2,109
2019	19,120	14,261	4,859	14,621	12,434	2,187
2020	22,156	17,042	5,114	16,819	14,217	2,602
2021	20,628	15,618	5,010	20,628	15,618	5,010

주: 2020년까지는 결산(세입은 실제수납액, 세출은 지출액), 2021년은 1차 추경예산 기준

2. 세입분석(일반회계)

○ 2020년 일반회계 기준으로 세종특별자치시 세입의 구성과 변화 추이를 살펴보면 다음과 같음

- 총 세입 1조 7,042억 원 중에서 지방세 46.6%(7,952억 원), 세외수입 4.45%(759억 원), 지방교부세 4.69%(800억 원), 국고보조금 24.76%(4,220억 원), 지방채 3.23%(550억 원), 보전수입 등 및 내부거래 16.20%(2,761억 원)임

○ 세입의 규모를 2019년도와 2020년을 비교할 경우 특이한 상황이 나타남

- 2020년은 전년도 대비 지방세 수입의 비중이 46.76%에서 46.66%로 감소하였으며, 보전수입의 비중도 22.14%에서 16.20%로 감소하였음
- 뿐만 아니라 세외수입의 비중과 지방교부세의 비중도 전년대비 감소하고 있음
- 국고보조금은 2019년 18.87%에서 2020년 24.76%로 크게 증가하였음
- 즉 자주재원이 감소하는 반면 지방비 부담을 요하는 국고보조금이 크게 증가한 현상을 보임

○ 자체수입(지방세+세외수입) 비중은 2016년 40.71%에서 2020년 51.11%로 증가하였으며, 특히, 지방세의 비중이 37.96%에서 46.66%로 크게 증가함

- 이는 신도시 특성으로 인한 부동산 가치 상승과 개발호재로 인한 취득세 및 재산세의 증가에서 기인한 것으로 판단됨

○ 의존수입(지방교부세+국고보조금) 비중은 2016년 27.00%에서 2020년 29.45%로 증가하였음

- 의존수입의 대다수는 국고보조금인 것으로 나타났으며 이는 2020년 24.76%를 차지하고 있음
- 지방교부세의 비중은 2016년 11.98%에서 2020년 4.69%로 절반 이하로 줄어든 것을 확인할 수 있음

○ 세종특별자치시의 지방채 발행은 2018년까지 없었지만, 2019년 처음으로 300억원을 발행하였음

- 직장어린이집 증축 등 16개 사업의 원활한 추진을 위해 일반회계에 서 지방채 300억원을 처음 발행하였음²⁾
- 이는 2020년 550억원으로 발행액이 매년 증가하고 있음

<표 2-5> 세입(일반회계)의 구성과 변화추이

(단위 : 억 원, %)

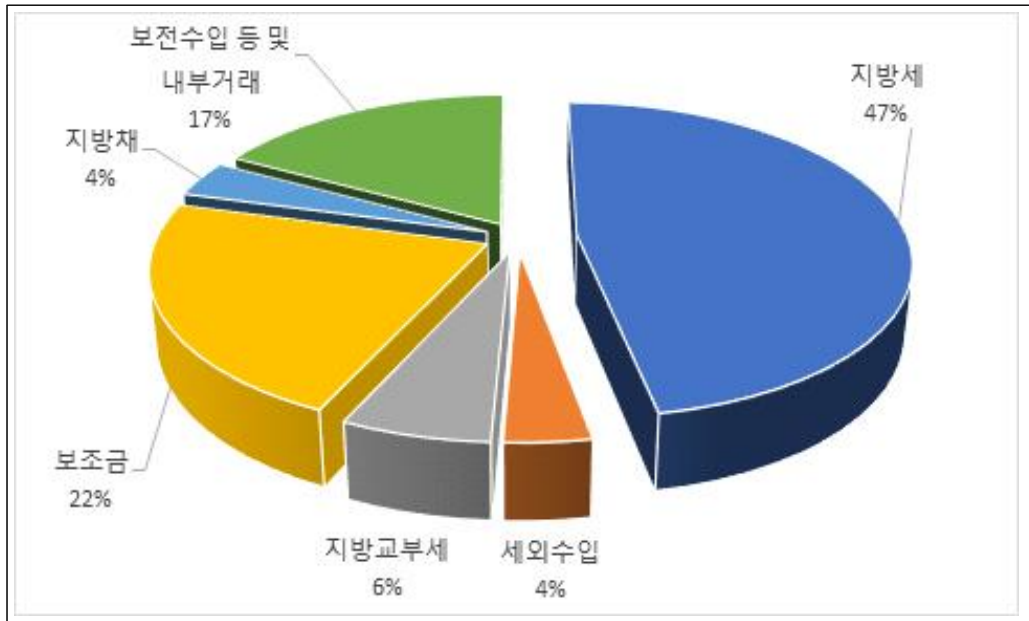
구분	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년
계	13,160	13,360	14,327	14,261	17,042	15,618
	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
지방세	4,996	6,651	6,707	6,669	7,952	7,356
	37.96	49.78	46.81	46.76	46.66	47.10
세외수입	362	409	608	701	759	560
	2.75	3.06	4.24	4.92	4.45	3.59
지방교부세	1,577	1,038	730	742	800	962
	11.98	7.77	5.10	5.20	4.69	6.16
보조금	1,976	2,022	2,329	2,691	4,220	3,487
	15.02	15.13	16.26	18.87	24.76	22.33
지방채	-	-	-	300	550	577
	-	-	-	2.10	3.23	3.69
보전수입 등 및 내부거래	4,248	3,239	3,954	3,158	2,761	2,676
	32.28	24.24	27.60	22.14	16.20	17.13

주: 2020년까지는 결산(실제 수납액), 2021년은 1차 추경예산 기준

2) 2020년 세종특별자치시 재정공시 결산, p.6

<그림 2-3> 세입(일반회계)의 구성(2021년)

(단위 : %)



- 2020년 기준 세종특별자치시의 지방세 수입은 7,952억 원이며, 이를 인구 1인당 지방세 부담액으로 환산하면 233만 4,999원임
- － 세종특별자치시의 지방세 수입은 2016년 4,996억 원에서 2020년 7,952억 원으로 증가함
- － 2019년에 전년대비 37억원 감소하기는 하였으나, 대체적으로 점차 증가함
- － 인구 1인당 지방세 부담액은 2016년 236만 9,198원에서 2020년 233만 4,999원으로 감소함
- － 이는 인구증가에서 기인하는 것으로 지방세증가액에 비해 인구증가가 더 많아 1인당 지방세 부담액이 감소된 것임
- － 그러나 여전히 유사한 타 자치단체에 비해 1인당 지방세 부담액은 높음

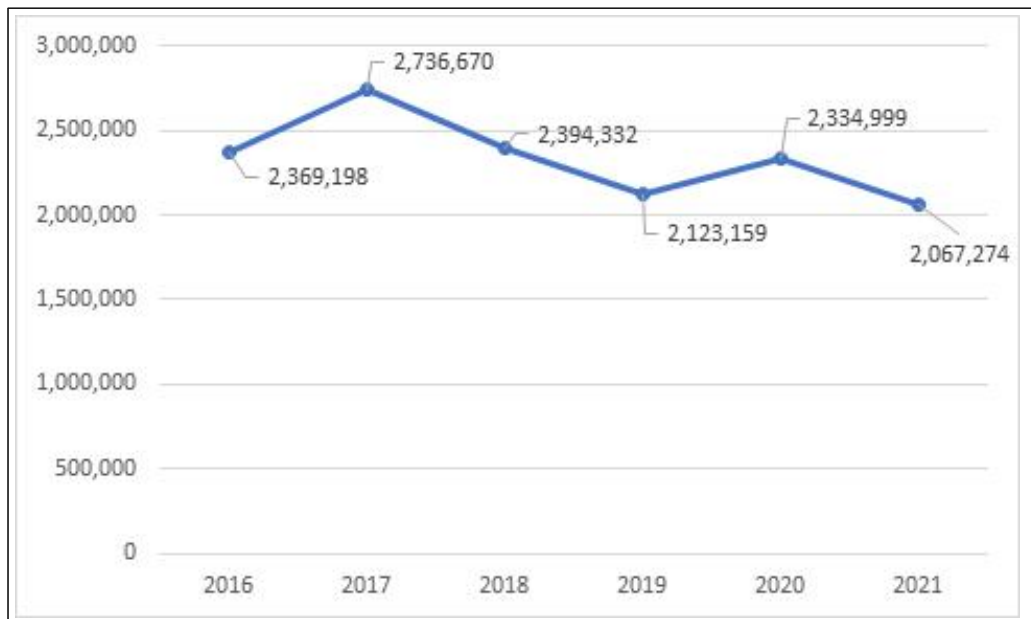
<표 2-6> 지방세부담액

구분	지방세(원)	인구(명)	1인당부담액(원)
2016년	499,626,024,700	210,884	2,369,198
2017년	665,142,289,130	243,048	2,736,670
2018년	670,652,392,100	280,100	2,394,332
2019년	666,939,332,570	314,126	2,123,159
2020년	795,242,221,880	340,575	2,334,999
2021년	735,600,000,000	355,831	2,067,274

주: 2020년까지는 결산, 2021년은 1차 추경예산 기준
인구 수는 내국인, 연초 기준임(2021년: `20.12.31.기준)

<그림 2-5> 1인당 지방세 부담액

(단위 : 원)



- 2020년 기준 세종특별자치시의 지방세외수입은 759억 원이며, 이를 인구 1인당 지방세외수입 부담액으로 환산하면 22만 2,847원임
- 2017년 16만 8,475원에서 2019년 22만 3,020원까지 증가하다가 이를 기점으로 감소하는 추세를 보이고 있음
- 세종특별자치시의 지방세외수입은 2016년 362억 원에서 2020년

759억 원으로 지속적으로 증가하였음

- 인구 1인당 지방세외수입 부담액은 2016년 17만 1,868원에서 2020년 22만 2,847원으로 증가함

<표 2-7> 1인당 지방세외수입 부담액

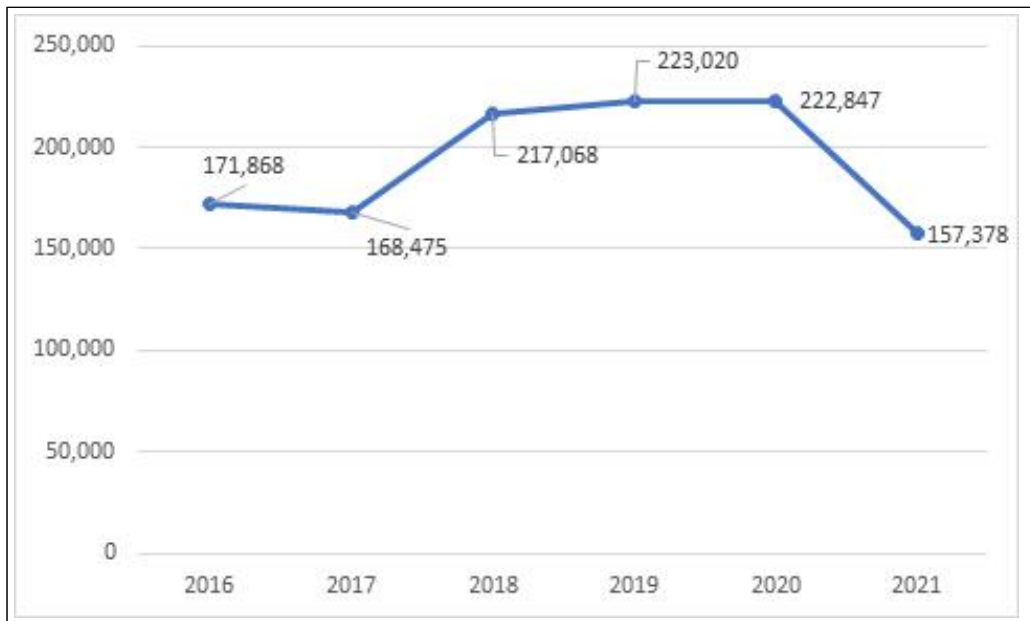
(단위: 원)

구분	지방세외수입(원)	인구(명)	1인당부담액(원)
2016년	36,244,213,200	210,884	171,868
2017년	40,947,477,072	243,048	168,475
2018년	60,800,826,244	280,100	217,068
2019년	70,056,390,167	314,126	223,020
2020년	75,895,970,676	340,575	222,847
2021년	56,000,000,000	355,831	157,378

주: 2020년까지는 결산, 2021년은 1차 추정예산 기준

<그림 2-7> 1인당 지방세외수입 부담액

(단위 : 원)



- 세종특별자치시의 지방세 수입을 세목별로 살펴보면, 2020년 기준 취득세(2,874억 원)가 전체 지방세 수입(7,952억 원)의 36.14%로 나타나 가장 많음
- 지방소비세 20.42%(1,623억 원), 재산세 12.12%(963억 원), 지방소득세 10.67%(848억 원)의 순서로 이들 상위 4개의 지방세 수입이 차지하는 비중이 전체 지방세 수입의 79.47%임
 - 2019년과 비교하면 취득세의 비중이 37.15%에서 36.14%로 줄었고, 지방소비세는 17.38%에서 20.42%로 증가하였으며, 재산세는 13.24%에서 12.12%로 감소하였고, 지방소득세는 10.85%에서 10.67%로 소폭 감소하였음
 - 주목해야 하는 부분은 취득세의 비중 감소 부분임
 - 지방소비세액의 증가 및 지방소비세 비중의 증가는 현 정부의 국세의 지방세 이양 정책에 따른 결과이며, 지방소득세의 비중은 큰 변화가 없음
 - 세종특별자치시의 지방세 중에서 당면 문제는 취득세액 및 취득세 비중의 지속적인 감소추세임
 - 취득세 비중을 살펴보면, 2016년 46.61%에서 2017년에는 49.89%로 세종시 지방세의 절반에 가까운 비중을 차지하였으나 2020년 36.14%까지 축소되었음
 - 2012년 출범하면서 시작된 신도시효과가 서서히 약해지고 있는 것이 수치상으로 확인되고 있음

<표 2-8> 세종시 지방세목별 규모변화

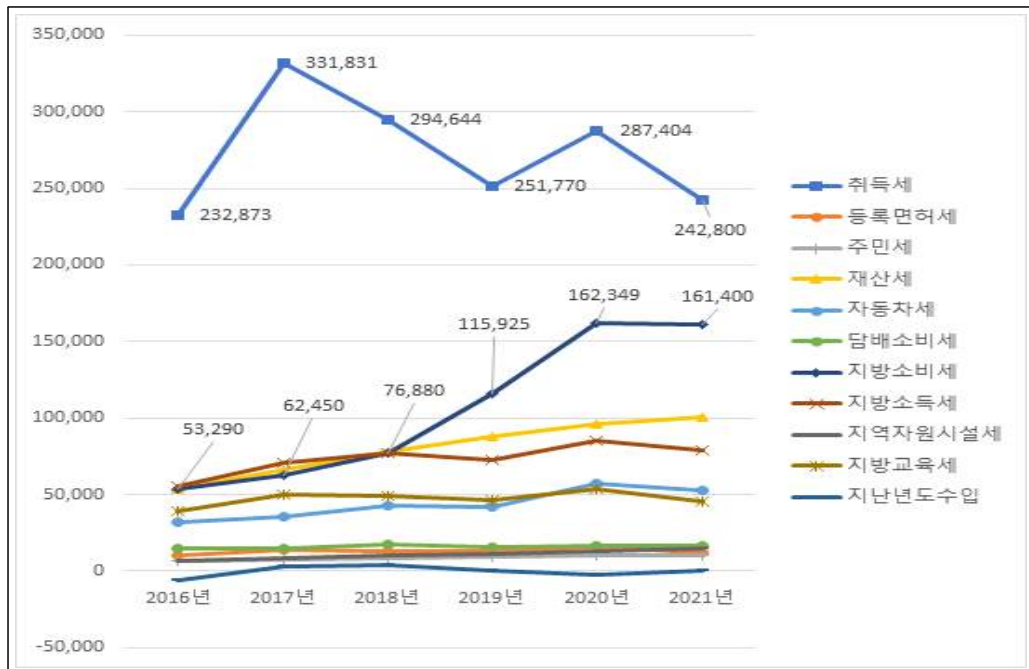
(단위: 백만 원, %)

	계	취득세	등록 면허세	주민세	재산세	자동차 세	담배 소비세	지방 소비세	지방 소득세	지역 자원 시설세	지방 교육세	지난 년도 수입
2016 년	499,626	232,873	10,114	6,948	53,883	31,645	15,032	53,290	55,049	6,804	39,546	-5,559
	100.00	46.61	2.02	1.39	10.78	6.33	3.01	10.67	11.02	1.36	7.92	-1.11
2017 년	665,142	331,831	13,497	7,615	65,971	35,765	15,146	62,450	71,160	8,630	49,643	3,434
	100.00	49.89	2.03	1.14	9.92	5.38	2.28	9.39	10.70	1.30	7.46	0.52
2018 년	670,652	294,644	12,920	8,231	77,651	42,412	17,369	76,880	76,702	10,672	49,528	3,642
	100.00	43.93	1.93	1.23	11.58	6.32	2.59	11.46	11.44	1.59	7.39	0.54
2019 년	666,939	251,770	12,965	9,214	88,310	42,129	15,662	115,925	72,376	11,613	46,865	109
	100.00	37.75	1.94	1.38	13.24	6.32	2.35	17.38	10.85	1.74	7.03	0.02
2020 년	795,242	287,404	15,608	10,197	96,344	56,935	16,820	162,349	84,877	13,069	53,636	-1,997
	100.00	36.14	1.96	1.28	12.12	7.16	2.12	20.42	10.67	1.64	6.74	-0.25
2021 년	735,600	242,800	11,700	10,500	101,000	52,800	16,300	161,400	79,400	14,400	45,200	100
	100.00	33.01	1.59	1.43	13.73	7.18	2.22	21.94	10.79	1.96	6.14	0.01

주: 2020년까지는 결산, 2021년은 1차 추경예산 기준

<그림 2-9> 지방세목별 규모

(단위 : 백만 원)



- 세종특별자치시의 2020년도 일반회계 경상세외수입은 327억 원으로 전체 세외수입 759억 원의 43.08%이며, 일반회계 전체 수입(1조 7,042억 원)의 1.92%임
- 세종특별자치시의 경상 세외수입 규모와 전체 세입 대비 비중은 그리 크지 않음
- 2020년의 경상세외수입은 전년도에 비해 16억원 증가한 것으로 나타남
- 이는 주로 사용료의 증가에 따라 나타난 것으로 사용료는 19년 대비 21억원 증가한 것으로 나타남
- 경상적 세외수입을 항목별로 살펴보면, 2020년 기준 사용료 수입이 전체 경상적 세외수입의 52.63%, 수수료 수입이 28.07%로 나타나 사용료 및 수수료 수입의 2개의 항목이 경상세외수입의 80.70%에 달함
- 2019년 대비 2020년을 보면, 사용료, 수수료, 재산임대수입이 증가하였고, 사업수입, 징수교부금, 이자수입은 감소한 것으로 나타남
- 종합적으로 비중이 높은 세외수입항목들이 증가하였으며, 비중이 낮은 세외수입항목들이 감소하였으므로 세종특별자치시의 경상세외수입 상황은 좋다고 볼 수 있음
- 다만 상기한 바와 같이 경상세외수입이 일반회계 전체 수입에서 차지하는 비중이 너무 낮아서 세종특별자치시의 전체 재정에 미치는 영향은 미미함

<표 2-9> 세종시 지방세외수입 목별 규모(경상적 세외수입)

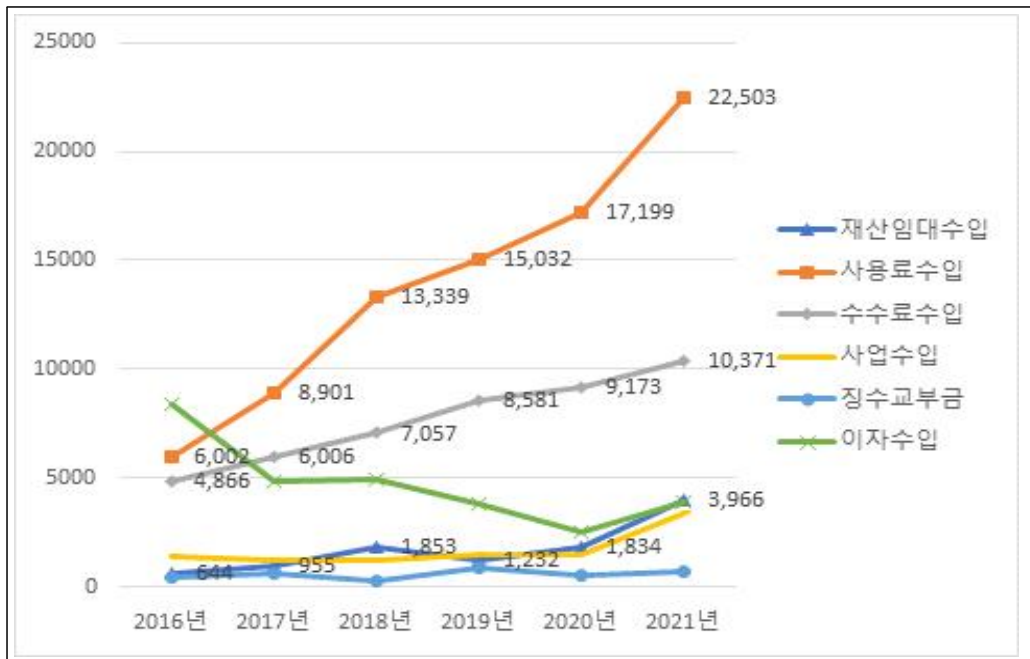
(단위: 백만 원, %)

구분	계	재산임대수입	사용료수입	수수료수입	사업수입	징수교부금수입	이자수입
2016년	21,767	644	6,002	4,866	1,420	441	8,394
	100.00	2.96	27.57	22.35	6.52	2.03	38.56
2017년	22,496	955	8,901	6,006	1,193	627	4,814
	100.00	4.25	39.57	26.70	5.30	2.79	21.40
2018년	28,657	1,853	13,339	7,057	1,173	274	4,961
	100.00	6.47	46.55	24.63	4.09	0.96	17.31
2019년	31,021	1,232	15,032	8,581	1,512	850	3,814
	100.00	3.97	48.46	27.66	4.87	2.74	12.29
2020년	32,679	1,834	17,199	9,173	1,488	495	2,489
	100.00	5.61	52.63	28.07	4.55	1.51	7.62
2021년	44,764	3,966	22,503	10,371	3,341	671	3,907
	100.00	8.93	50.22	23.21	7.37	1.56	8.71

주: 2020년까지는 결산, 2021년은 1차 추경예산 기준

<그림 2-11> 지방세외수입 목별 규모(경상적 세외수입)

(단위 : 백만 원)



<표 2-10> 기능별 일반회계 세출결산 추이

(단위 : 억 원, %)

구분	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년
계	10,157	10,403	11,725	12,434	14,217	15,618
	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
일반공공 행정	492	562	599	777	687	1,290
	4.84	5.40	5.11	6.25	4.83	8.26
공공질서 및 안전	403	318	638	608	627	720
	3.97	3.06	5.44	4.89	4.41	4.61
교육	810	766	878	809	733	1,063
	7.97	7.36	7.49	6.51	5.16	6.81
문화 및 관광	366	492	492	572	552	956
	3.60	4.73	4.20	4.60	3.88	6.12
환경보호	526	659	871	727	671	850
	5.18	6.33	7.43	5.85	4.72	5.44
사회복지	1,763	2,126	2,587	3,372	5,069	3,844
	17.36	20.44	22.06	27.12	35.65	24.61
보건	221	307	283	412	374	397
	2.18	2.95	2.41	3.31	2.63	2.54
농림해양 수산	789	917	772	793	811	1,038
	7.77	8.81	6.58	6.38	5.70	6.65
산업중소 기업	392	297	463	271	644	932
	3.86	2.85	3.95	2.18	4.53	5.97
수송 및 교통	816	705	881	844	1,020	1,028
	8.03	6.78	7.51	6.79	7.17	6.58
국토 및 지역개발	2,416	1,844	1,867	1,789	1,487	1,684
	23.79	17.73	15.92	14.39	10.46	10.78
과학기술	17	76	186	62	48	59
	0.17	0.73	1.59	0.50	0.34	0.38
예비비						147
						0.94
기타	1,147	1,334	1,208	1,397	1,493	1,610
	11.29	12.82	10.30	11.24	10.50	10.31

주: 2020년까지는 결산, 2021년은 1차 추경예산 기준

○ 사회복지비의 증가와 세출 대비 구성비 변동의 요인을 알아보기 위해 사회복지 지출을 세부적으로 살펴보면 다음과 같음

- 세종특별자치시의 사회복지비는 2018년 이후 크게 증가함
- 2015년 1,560억 원에서 2016년 1,763억 원(12.96% 증가), 2017년 2,125억 원(20.58% 증가), 2018년 2,587억 원(21.70% 증가), 2019년 3,639억 원(40.66% 증가), 2020년 5,332억 원(46.52% 증가)으로 갈수록 크게 증가됨

<표 2-11> 사회복지비 부문별 규모와 구성

(단위 : 억 원, %)

	2019		2020		2021	
	규모	구성	규모	구성	규모	구성
계	3,639	100	5,332	100	4,228	100
기초생활보장	464	12.8	533	10.0	542	12.8
취약계층지원	744	20.4	1,843	34.6	537	12.7
보육가족및여성	1,296	35.6	1,613	30.3	1,706	40.4
노인청소년	941	25.9	1,057	19.8	1,072	25.4
노동	117	3.2	193	3.6	119	2.8
보훈	29	0.8	29	0.5	27	0.6
주택	40	1.1	55	1.0	159	3.8
사회복지일반	8	0.2	9	0.2	67	1.6

주: 2020년까지는 결산, 2021년은 1차 추경예산 기준(특별회계 포함)

○ 주로 보육·가족 및 여성, 노인·청소년, 취약계층지원 부문에서 크게 증가하고 있음

- 세종특별자치시의 사회복지비의 구성을 보면 2017년~2019년까지 보육·가족 및 여성 부문이 35%~45%, 노인·청소년 부문이 25%~31%를 차지함
- 2020년의 경우 취약계층지원이 34.6%로 2019년 20.4%에서 큰 폭

으로 상승하였음

- 이러한 현상은 2019년 말부터 확산된 코로나19 영향으로 2020년도 재난지원금 지원 등을 통해 취약계층지원이 큰폭으로 늘었기 때문으로 판단됨
- 코로나 19와 같은 불확실성으로 나타난 전염병 확산은 궁극적으로 사회복지비 지출을 더욱 증가시킬 수 있음

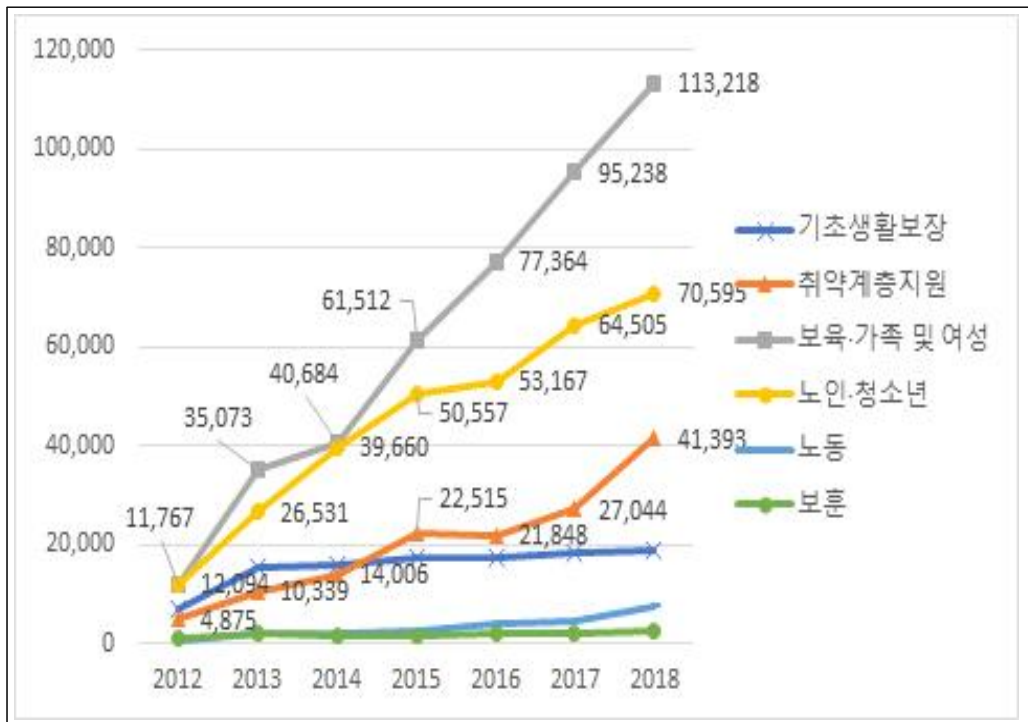
<표 2-12> 사회복지비 부문별 규모와 구성(일반회계 기준)

(단위 : 백만 원, %)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
세출총계	176,554	457,988	630,027	792,202	1,015,745	1,040,267	1,172,536
사회복지 분야 예산	37,819 (100.0)	94,106 (100.0)	113,777 (100.0)	156,070 (100.0)	176,300 (100.0)	212,585 (100.0)	258,718 (100.0)
기초생활보장	6,923 18.31	15,464 16.43	15,752 13.84	17,445 11.18	17,508 9.93	18,169 8.55	19,065 7.37
취약계층지원	4,875 12.89	10,339 10.99	14,006 12.31	22,515 14.43	21,848 12.39	27,044 12.72	41,393 16.00
보육·가족 및 여성	11,767 31.11	35,073 37.27	40,684 35.76	61,512 39.41	77,364 43.88	95,238 44.80	113,218 43.76
노인·청소년	12,094 31.98	26,531 28.19	39,660 34.86	50,557 32.39	53,167 30.16	64,505 30.34	70,595 27.29
노동	454 1.20	2,154 2.29	2,262 1.99	2,387 1.53	3,820 2.17	4,624 2.18	7,573 2.93
보훈	878 2.32	1,991 2.12	1,383 1.22	1,609 1.03	2,066 1.17	2,141 1.01	2,469 0.95
주택							3,099 1.20
사회복지 일반	828 2.19	2,554 2.71	29 0.03	45 0.03	527 0.30	864 0.41	1,306 0.50

<그림 2-15> 사회복지비 부문별 지출 규모 및 증가 추이

(단위 : 백만 원)



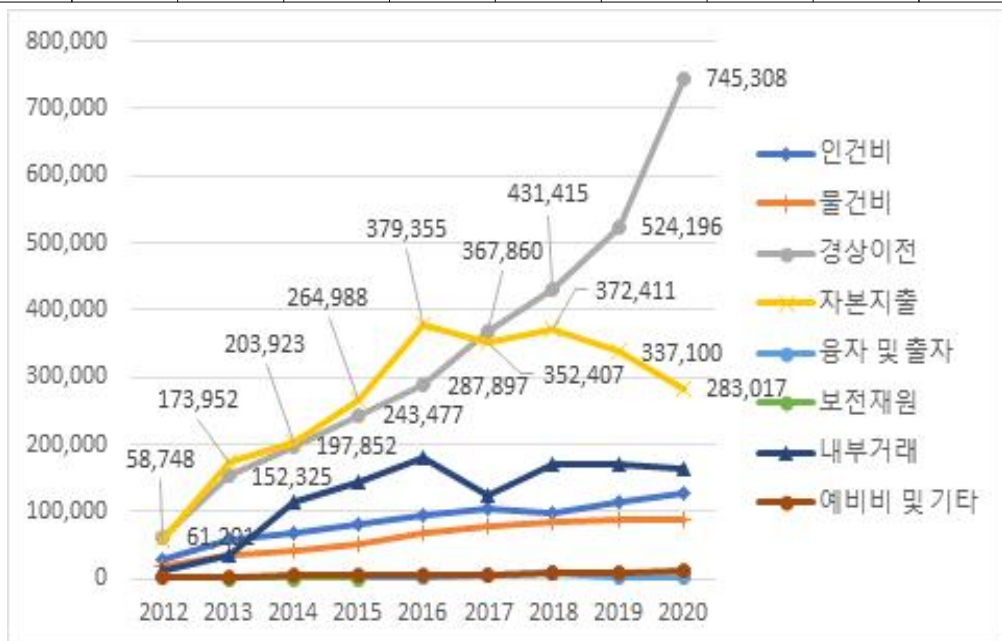
○ 경비 지출의 성질별로 분류하여 특성을 살펴보면, 2020년도에 경상이전이 전체 세출의 52.42%를 점하고 있음

- 경상이전은 자본지출과 함께 2012년 이후 전체 세출의 30%를 초과하고 있음
- 경상이전이 총액기준으로 지속적으로 증가하고 있음을 알 수 있음
- 자본지출은 2016년까지는 가장 큰 금액과 비중을 차지하고 있었으나, 2017년부터 감소되고 있는 경향을 보임
- 내부거래를 제외한다면, 경상이전과 자본지출 다음으로는 인건비와 물건비 순서로 경비에서 차지하는 총액이나 비중이 높은 편임

<표 2-13> 성질별 일반회계 세출결산 추이

(단위 : 백만 원, %)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
계	176,554 (100.0)	457,988 (100.0)	630,027 (100.0)	792,202 (100.0)	1,015,745 (100.0)	1,040,267 (100.0)	1,172,536 (100.0)	1,243,443 (100.0)	1,421,694 (100.0)
인건비	27,315 15.47	58,977 12.88	68,500 10.87	81,184 10.25	93,406 9.20	105,128 10.11	96,630 8.24	115,138 9.26	128,379 9.03
물건비	16,733 9.48	35,539 7.76	40,190 6.38	51,610 6.51	68,734 6.77	78,635 7.56	83,013 7.08	86,582 6.96	87,059 6.12
경상이전	61,201 34.66	152,325 33.26	197,852 31.40	243,477 30.73	287,897 28.34	367,860 35.36	431,415 36.79	524,196 42.16	745,308 52.42
자본지출	58,748 33.27	173,952 37.98	203,923 32.37	264,988 33.45	379,355 37.35	352,407 33.88	372,411 31.76	337,100 27.11	283,017 19.91
용자 및 출자				880 0.11	1,000 0.10	5,000 0.48	7,962 0.68	772 0.06	3,019 0.21
보전재원		42 0.01	42 0.01	42 0.01					
내부거래	10,788 6.11	34,665 7.57	113,526 18.02	144,011 18.18	178,619 17.59	124,864 12.00	171,341 14.61	171,221 13.77	164,500 11.57
예비비 및 기타	1,769 1.00	2,488 0.54	5,995 0.95	6,009 0.76	6,734 0.66	6,373 0.61	9,764 0.83	8,436 0.68	10,413 0.73



4. 재정력 분석

○ 세종특별자치시의 재정자립도와 재정자주도를 살펴보면 다음과 같음

- 세종특별자치시의 재정자립도는 2016년 59.0%에서 2021년 64.0%로 상승한 것으로 나타남
- 재정자주도는 2016년 76.0%에서 2021년 72.3%로 하락한 것으로 나타남
- 제주특별자치도와 비교시 세종특별자치시의 재정자립도는 제주특별자치도에 비해 훨씬 높지만, 재정자주도는 비슷한 수준임
- 즉 제주특별자치도의 재정수준은 지방교부세가 포함될 경우, 세종특별자치시와 비슷한 수준으로 변화된다는 뜻으로 그만큼 세종특별자치시의 지방교부세액이 유사자치단체에 비해 적음을 의미함

<표 2-14> 재정자립도와 재정자주도(세종특별자치시)

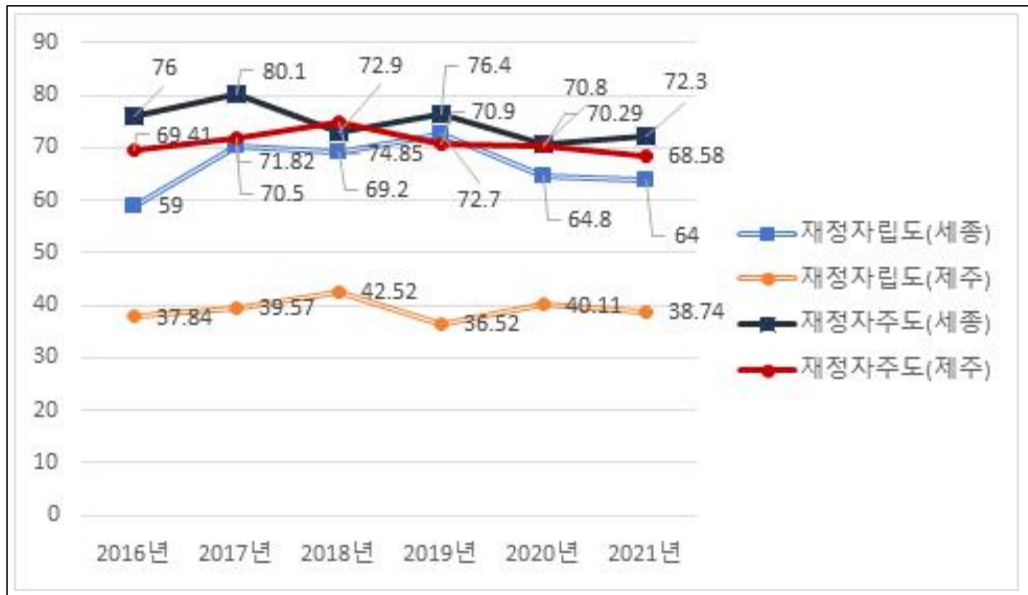
(단위: %)

구분	재정자립도		재정자주도	
	세종시	제주도	세종시	제주도
2016년	59(44.2)	37.84(31.23)	76(61.1)	69.41(62.80)
2017년	70.5(58)	39.57(33.68)	80.1(67.5)	71.82(65.92)
2018년	69.2(57.1)	42.52(34.51)	72.9(60.8)	74.85(66.84)
2019년	72.7(62.1)	36.52(33.00)	76.4(65.8)	70.90(67.38)
2020년	64.8(59.3)	40.11(32.88)	70.8(65.2)	70.29(63.06)
2021년	64(58.8)	38.74(32.65)	72.3(62.8)	68.58(62.49)

주: 당초예산기준, ()는 2014년도 세입과목 개편 후 기준으로 산정한 자료
 자료: 지방재정365

<그림 2-18> 재정자립도와 재정자주도

(단위 : %)



<그림 2-19> 지방교부세의 영향

(단위 : %)



제2절 인구특성 분석

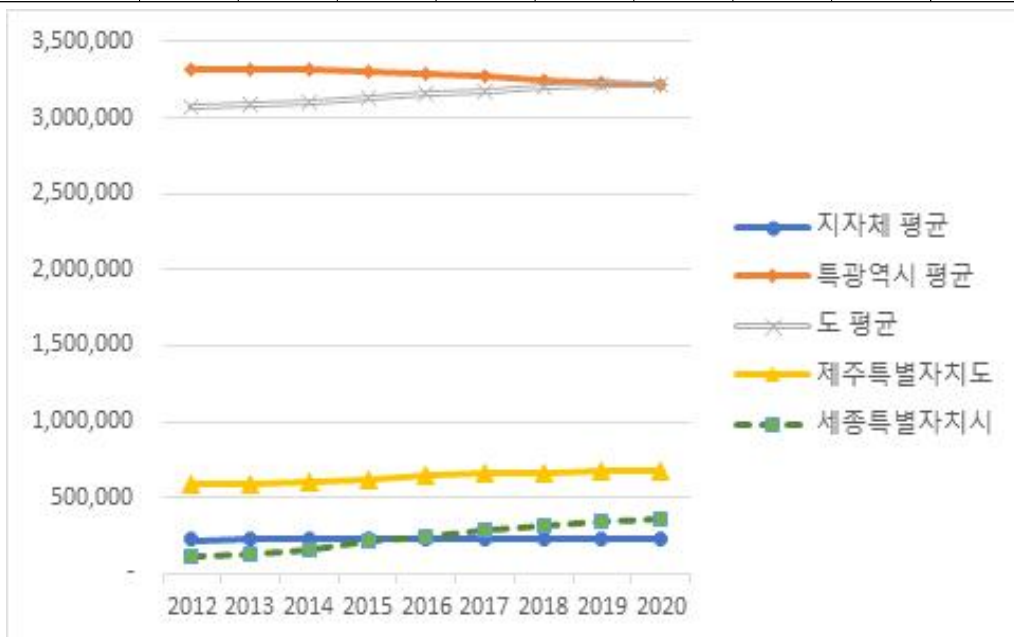
1. 인구특성

- 2020년 기준으로 우리나라 지방자치단체 평균 인구수는 227,320명임
 - 7개 특별 광역시 평균은 3,210,221명이며, 9개 도 평균은 3,222,405명으로 유사함
 - 세종특별자치시는 특수목적으로 형성된 행정수도로서 광역자치단체의 위상을 갖지만, 그 인구는 타 유형 광역자치단체와 비교시 많이 적은 상황임
 - 광역자치단체 중에서 그나마 세종특별자치시와 비교의 대상이 될 수 있는 자치단체는 단층제의 성격을 띠고 있으며, 자치에 관한 특별지위를 부여받고 있는 제주특별자치도임
 - 세종특별자치시가 2012년 출범에 비해서는 인구수가 크게 늘어난 상황이지만, 그럼에도 불구하고 제주특별자치도의 인구가 거의 2배 가량 많음
 - 세종특별자치시의 2020년 말 기준 인구는 355,831명으로 2012년도 출범이후 지속적으로 증가하고 있음이 확인됨
 - 이러한 인구의 증가는 세종특별자치시 재정수입 측면에서 긍정적인 요인으로 작용될 수 있음

<표 2-15> 인구증감 추이

(단위: 명)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
지자체 평균	223,457	224,305	225,122	226,006	226,738	227,099	227,307	227,412	227,320
특광역시 평균	3,317,783	3,316,407	3,313,225	3,302,016	3,287,523	3,268,997	3,246,912	3,231,052	3,210,221
도 평균	3,067,853	3,089,384	3,108,802	3,133,816	3,160,057	3,179,496	3,198,172	3,210,214	3,222,405
제주특별자치도	583,713	593,806	607,346	624,395	641,597	657,083	667,191	670,989	674,635
세종특별자치시	113,117	122,153	156,125	210,884	243,048	280,100	314,126	340,575	355,831



자료: 통계청, KOSIS(국가통계포털), 주민등록인구

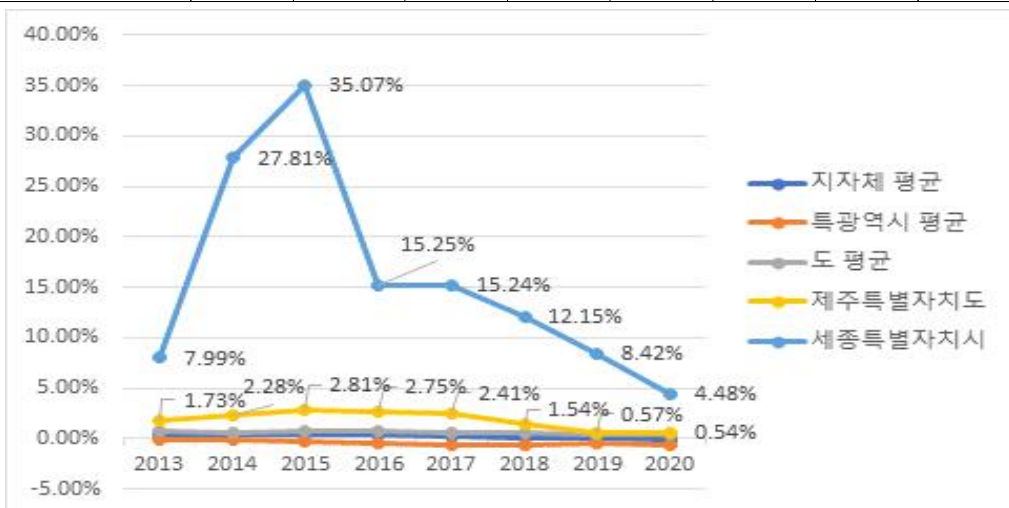
- 인구증감 추이를 살펴보면 2020년 기준으로 우리나라 지방자치단체 평균 인구는 전년대비 0.04% 감소하였음
- 7개 특별 광역시는 평균적으로 전년대비 0.64% 감소하였으며, 9개 도는 평균적으로 전년대비 0.38% 증가하였음
 - 세종특별자치시는 2020년 기준으로 전년대비 인구가 4.48% 증가한 것으로 나타났음
 - 비교대상이 될 수 있는 제주특별자치도는 전년대비 인구가 0.54% 증가한 것으로 나타났음

- 세종특별자치시와 제주특별자치도는 2012년부터 꾸준히 인구가 증가해왔음을 파악할 수 있음
- 제주특별자치도의 인구가 최대 2.81%까지 증가하였다가 최근 0.54%로 다소 증가폭이 감소한 것이 나타남
- 세종특별자치시의 인구는 최대 35.07%까지 증가하였으나 최근 4.48%로 증가폭이 감소하고 있음이 나타남
- 종합적으로 세종특별자치시와 제주특별자치도는 타 광역자치단체 유형과 달리 꾸준히 인구가 증가하고 있다는 특징을 공유하며, 그 증가폭은 해마다 작아지고 있고, 세종특별자치시의 인구증가율이 특히 높음이 확인됨

<표 2-16> 인구증감 추이

(단위: 명)

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
지자체 평균	0.38%	0.36%	0.39%	0.32%	0.16%	0.09%	0.05%	-0.04%
특광역시 평균	-0.04%	-0.10%	-0.34%	-0.44%	-0.56%	-0.68%	-0.49%	-0.64%
도 평균	0.70%	0.63%	0.80%	0.84%	0.62%	0.59%	0.38%	0.38%
제주특별자치도	1.73%	2.28%	2.81%	2.75%	2.41%	1.54%	0.57%	0.54%
세종특별자치시	7.99%	27.81%	35.07%	15.25%	15.24%	12.15%	8.42%	4.48%



자료: 통계청, KOSIS(국가통계포털), 주민등록인구

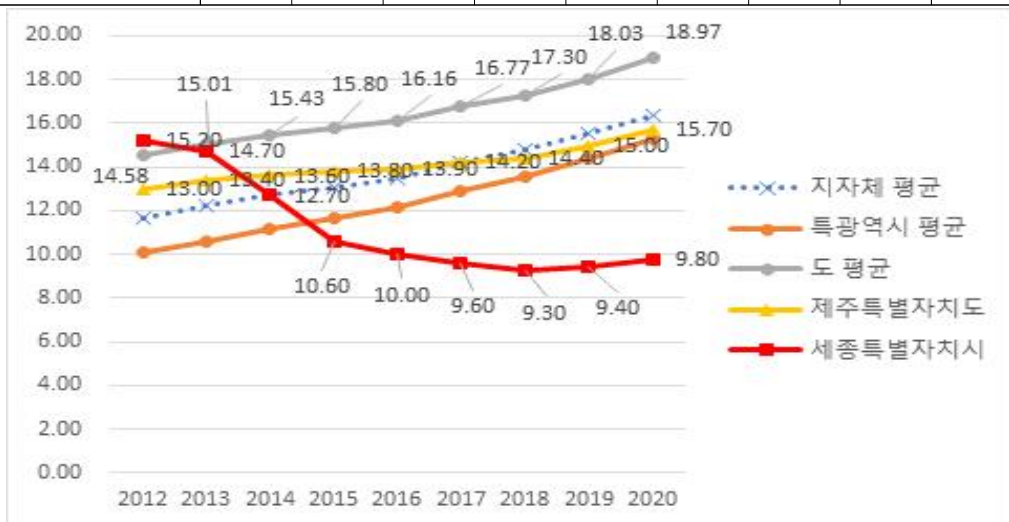
○ 인구구성에서 중요한 영향을 미치는 노령인구비율의 변화추세를 보면 다음과 같음

- 지방자치단체 평균을 보면 고령화로 인해 노령인구 비율은 지속적으로 늘어나고 있음
- 대체적으로 우상향의 증가추세를 보이고 있지만, 도 유형의 노령인구 비율이 높고 특광역시 유형의 노령인구 비율이 상대적으로 낮음을 알 수 있음
- 예외적으로 세종특별자치시의 경우 출범시 높았던 고령인구 비율이 지속적인 젊은 인구의 유입으로 인해 2018년까지 낮아지고 있었으며, 증가를 시작한 2019년 이후에도 타 유형에 비해 노령인구비율이 크게 낮은 것이 확인됨

<표 2-17> 노령인구 비율

(단위: %)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
지자체 평균	11.70	12.20	12.70	13.10	13.50	14.20	14.80	15.50	16.40
특광역시 평균	10.06	10.60	11.13	11.66	12.11	12.89	13.53	14.34	15.33
도 평균	14.58	15.01	15.43	15.80	16.16	16.77	17.30	18.03	18.97
제주특별자치도	13.00	13.40	13.60	13.80	13.90	14.20	14.40	15.00	15.70
세종특별자치시	15.20	14.70	12.70	10.60	10.00	9.60	9.30	9.40	9.80



자료: 통계청, KOSIS(국가통계포털), 주민등록인구

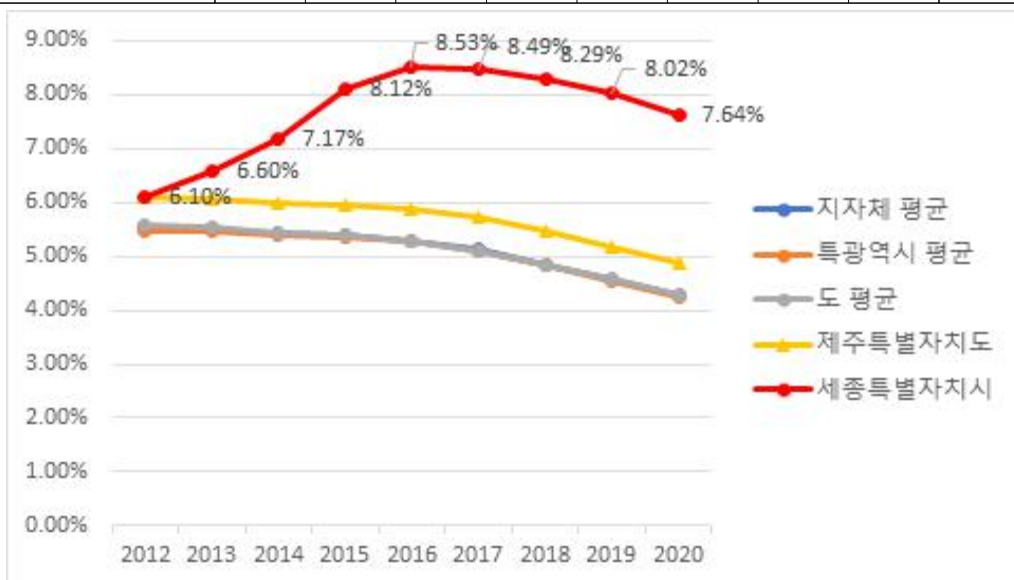
○ 인구구성 측면에서 만 6세 미만의 영유아 인구수는 전국적인 현상으로 감소 추세에 있음

- 세종특별자치시의 경우 전체 인구수 대비 영유아 인구수의 비율이 다른 유형에 비해 높은 상태에 있음
- 영유아 인구수가 많은 것은 향후 생산가능인구가 되기 때문에 긍정적이지만, 단기 또는 중기적으로는 사회복지비 지출의 증가를 가져올 수 있음

<표 2-18> 영유아 인구 비율

(단위: %)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
지자체 평균	5.55	5.52	5.43	5.38	5.30	5.12	4.86	4.58	4.29
특광역시 평균	5.48	5.47	5.40	5.36	5.29	5.11	4.84	4.55	4.24
도 평균	5.59	5.55	5.45	5.39	5.30	5.12	4.85	4.56	4.28
제주특별자치도	6.11	6.06	5.98	5.95	5.88	5.73	5.47	5.19	4.89
세종특별자치시	6.10	6.60	7.17	8.12	8.53	8.49	8.29	8.02	7.64



자료: 통계청, KOSIS(국가통계포털), 주민등록인구

제3절 주요 쟁점

1. 일반회계와 특별회계

- 세종특별자치시의 경우 앞의 분석에서 살펴본 것처럼 일반회계의 비중이 점차 증가하고 있는 것으로 나타남
 - 2016년 73%에서 2020년 77%로 증가
 - 일반회계의 비중이 높다는 것은 칸막이 재정운영이 되지 않는다는 점에서 긍정적인 면들이 존재함
 - 다만, 특별회계의 경우 특별한 목적에 지출하기 위하여 일반회계와 분리하여 별개로 설치하고 있는바 적정 수준은 확보될 필요가 있음

2. 지방세입

- 세종특별자치시의 지방세입에 대한 앞의 분석결과를 토대로 하면 몇 가지의 쟁점이 도출됨
- 첫째, 세종특별자치시의 지방세입을 일반회계 기준으로 보면, 자체재원의 비율이 의존재원의 비율에 비하여 높은 수준을 보이고 있음
 - 2020년 기준 자체재원(지방세+세외수입)의 비중은 51.11%이고 의존재원(지방교부세+국고보조금)의 비중은 29.45%의 수준임
 - 특히 지방세의 비중이 37.96%에서 46.66%로 크게 증가함
 - 의존재원의 대다수는 국고보조금인 것으로 나타났으며 이는 2020년 24.76%를 차지하고 있음
 - 지방교부세의 비중은 2016년 11.98%에서 2020년 4.69%로 절반 이하로 줄어든 것을 확인할 수 있음
 - 지방교부세가 자주재원임을 감안하면, 의존재원 중에서 지방교부세

의 비중이 줄어드는 것은 세종특별자치시의 재정자율성이 제약되고 있다는 것을 의미함

○ 둘째, 국고보조금이 차지하는 비율이 매우 높아지고 있는 추세임

- 2016년 기준 15.05%의 비중을 차지하고 있었던 국고보조금은 2020년 24.76%를 차지할 정도로 급증함
- 국고보조금의 증가는 보조금이 지방비 매칭을 전제로 보조되고 있으므로 세종특별자치시 재정지출의 자율성을 제약할 것이고 동시에 재정압박요인으로 작용할 수 있음

○ 셋째, 세종특별자치시의 경우 지방채도 매년 증가하고 있는 추세인 것으로 나타남

- 지방채가 없다가 2019년에 처음 300억원을 발행한 이후 2020년 550억원으로 발행액이 증가하고 있음
- 지방채규모가 크지는 않지만 지속적으로 증가하고 있는 것은 주의할 필요가 있음

○ 넷째, 지방세 수입 중 취득세가 차지하는 비중이 매우 높음

- 취득세 비중을 살펴보면, 2016년 46.61%에서 2017년에는 49.89%로 세종시 지방세의 절반에 가까운 비중을 차지하였으나 2020년 36.14%까지 축소되었음
- 세종특별자치시의 지방세 중에서 당면 문제는 취득세액 및 취득세 비중의 지속적인 감소추세임
- 2012년 출범하면서 시작된 신도시효과가 서서히 약해지고 있는 것이 수치상으로 확인되고 있음

○ 다섯째, 세종특별자치시의 경상세외수입 규모와 전체세입대비 비중은 그리 크지 않음

- 경상적 세외수입을 항목별로 살펴보면, 2020년 기준 사용료 수입이 전체 경상적 세외수입의 52.63%, 수수료 수입이 28.07%로 나타나 사용료 및 수수료 수입의 2개의 항목이 경상세외수입의 80.70%에 달함
- 그러나 세종특별자치시의 2020년도 일반회계 경상세외수입은 327억 원으로 전체 세외수입 759억 원의 43.08%이며, 일반회계 전체 수입 (1조 7,042억 원)의 1.92%에 불과함
- 경상세외수입이 일반회계 전체 수입에서 차지하는 비중이 너무 낮아서 세종특별자치시의 전체 재정에 미치는 영향은 미미함

○ 여섯째, 세종특별자치시의 재정자립도는 2020년 기준 64.8%이고 재정자주도는 70.8%인 것으로 나타남

- 재정자립도는 2016년에 비해 5.9%p 상승하였으나 재정자주도는 오히려 5.2%p가 하락한 것으로 나타남
- 정확한 유사단체라고 보기는 어렵지만, 그나마 비교대상으로 볼 수 있는 제주특별자치도와 비교해 볼 필요가 있음
- 제주특별자치도는 재정자립도가 5년 동안 2.3%p 상승하였고 재정자주도도 2.9%p 상승하였음
- 재정자립도는 높은 수준인데, 재정자주도는 낮은 수준으로 변화될 경우 지방재정조정제도에 대한 개편노력이 있어야 할 것임
- 이전재원에 의하여 자주도의 순위가 변화되는 역진현상이 발생하는 것은 바람직하지 않음
- 이러한 현상이 발생한 원인은 비합리적인 이전재원의 배분결과로 볼 수 있음

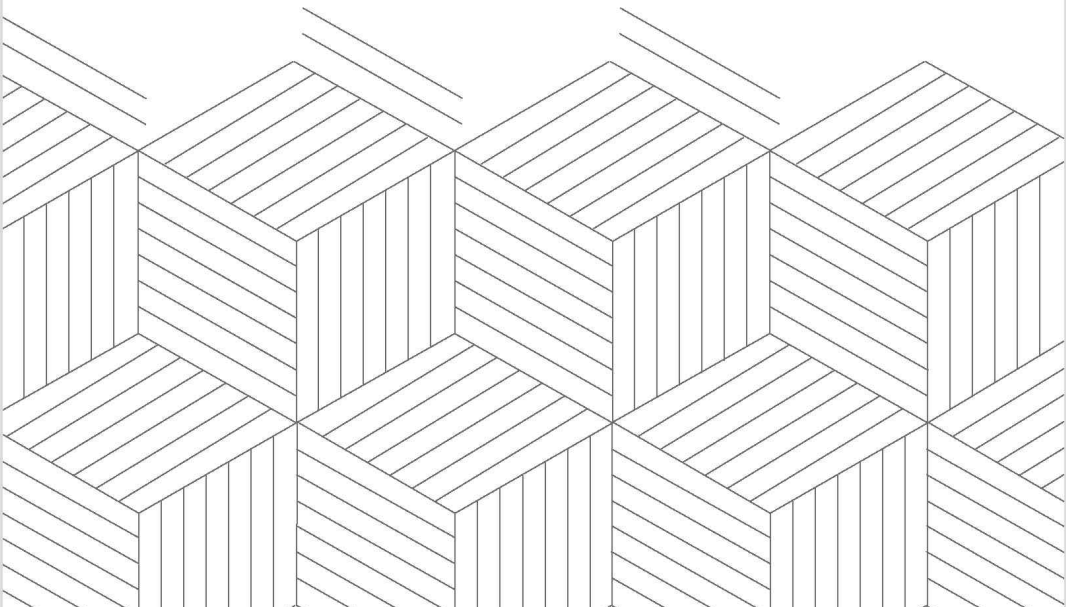
3. 지방세출

- 세종특별자치시의 지방세출에 대한 앞의 분석결과를 토대로 하면 다음 쟁점이 도출됨
- 지방세출 항목 중 가장 많은 비중을 차지하고 있는 것이 사회복지분야임
 - 일반회계 세출에서 사회복지비가 차지하는 비중은 2016년 17.36%에서 2020년 35.65%로 18.29%p 증가함
 - 2015년 1,560억 원에서 2016년 1,763억 원(12.96% 증가), 2017년 2,125억 원(20.58% 증가), 2018년 2,587억 원(21.70% 증가), 2019년 3,639억 원(40.66% 증가), 2020년 5,332억 원(46.52% 증가)으로 갈수록 크게 증가됨
 - 이러한 현상은 국고보조금의 비율이 증가하고 있는 속도와 긴밀하게 연계되어 있음

제3장

세종특별자치시 보통교부세 기초수요 영향 검토

제1절 보통교부세 운영 현황
제2절 보통교부세 산정에 영향을 미치는 요인 탐색



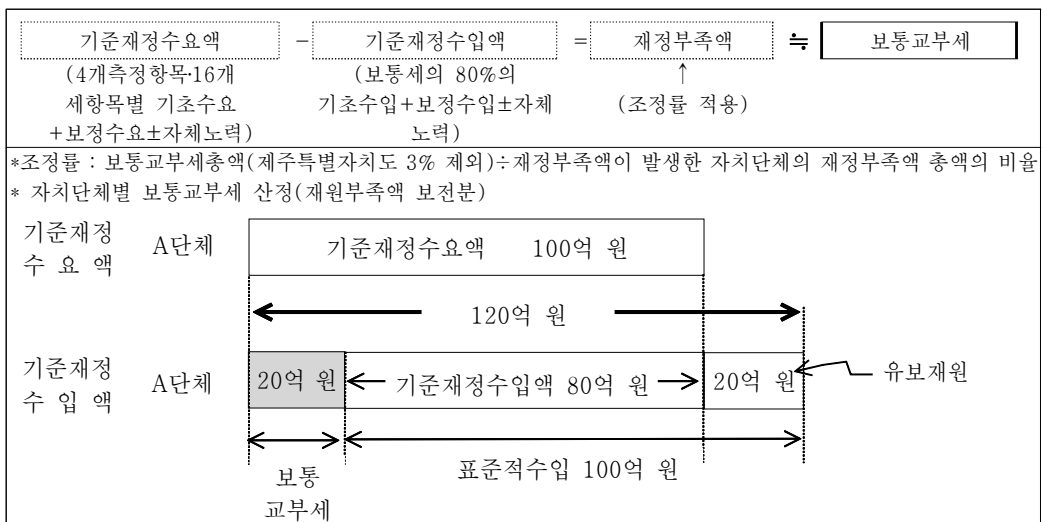
제3장 세종특별자치시 보통교부세 기초수요 영향 검토

제1절 보통교부세 운영 현황

1. 보통교부세 산정 흐름과 방법

- 보통교부세는 각 지방자치단체의 기본적인 행정수준 유지를 위한 행정수행 경비의 부족분을 중앙정부가 지원하는 재원
- 매년도 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 지방자치단체에 대하여 그 미달액(재정부족액)에 조정률(보통교부세 총 재원 대비 재원부족액의 비율)이 적용되어 산정
- 기준재정수요액은 기초수요액(16개 세항목) + 보정수요 ± 수요자 체노력으로 산정

<그림 3-1> 보통교부세의 산정흐름도

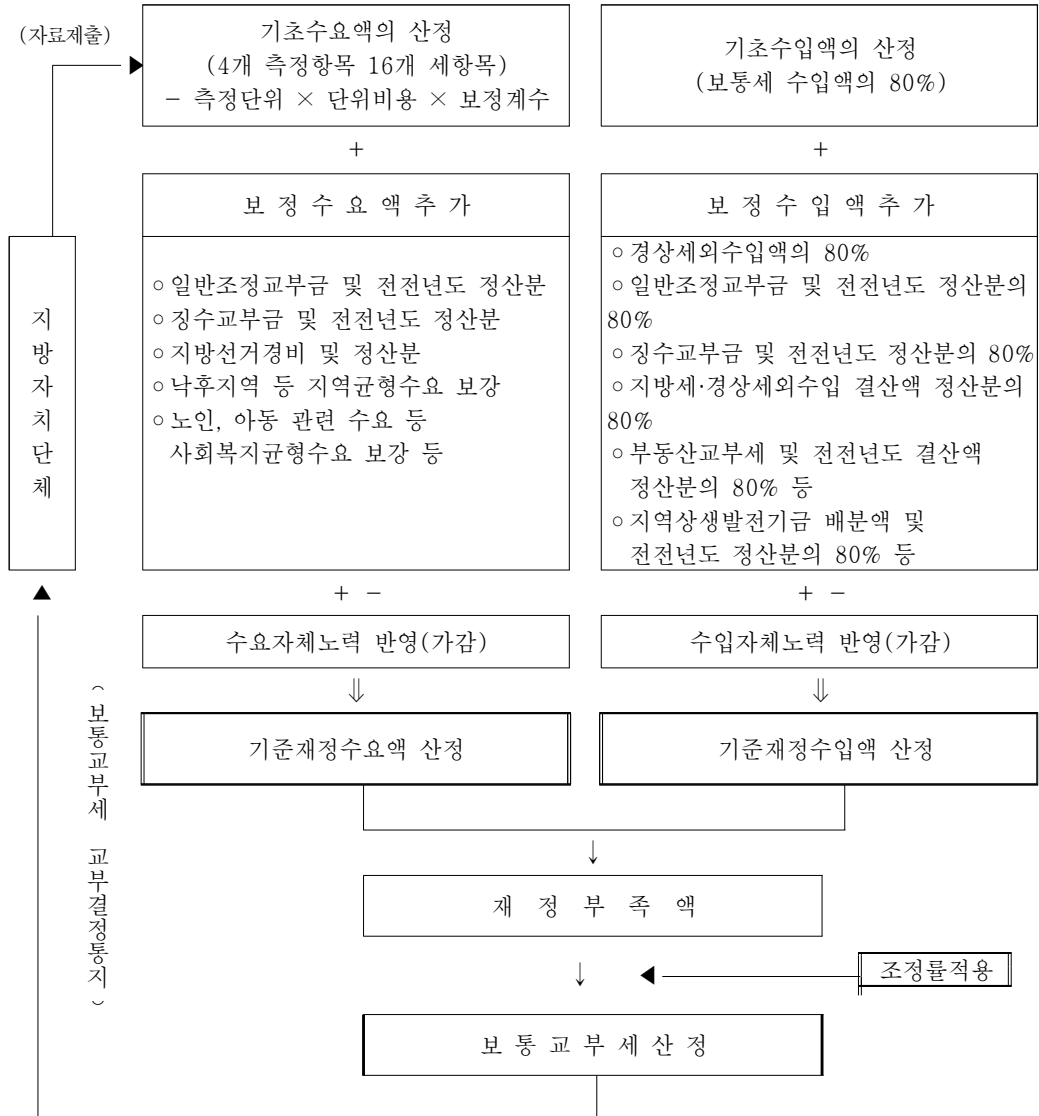


- 기초수요액은 지방자치단체별 기본행정수행을 위한 기본경비로서 측정단위 수치에 단위비용을 곱하여 산출

○ 기준재정수입액은 기초수입액(보통세 추계액의 80%) + 보정수입 ± 수입자체노력으로 산정

- 기초수입액이란 세목별 추계 공식에 의해 추계된 보통세수입액의 80%가 적용되어 산출
- 조정률이란 보통교부세 총액이 재정부족액을 완전 충족하지 못하므로 이를 조정하기 위한 비율(조정률 = 보통교부세 총액 ÷ 재정부족액 총액)로, 2018년도 91.5%, 2019년도 86.4%, 2020년도 83.6%, 2021년도 73.2%
- 즉 조정률은 재원부족액을 보전하는 비율임

<그림 3-2> 지방자치단체별 보통교부세 산정방법



자료 : 행정안전부, 2021년도 보통교부세 산정내역, 2021

2. 기준재정수요액 산정

○ 지방자치단체가 일정한 행정수준을 유지하는 데 필요로 하는 일반성·보편성 있는 기본적인 재정수요

- 각 지방자치단체가 실제 지출하거나 지출하려는 모든 경비를 의미하는 것이 아니라, 합리적·타당한 수준의 표준적인 재정수요
- 현행 「지방교부세법」 제7조 및 동법 시행령 제7조, 동법 시행규칙 제5조의 규정에 의해 각 지방자치단체의 재정수요가 일정한 방법에 의해 산정된 금액

○ 기준재정수요액의 산정방식은 다음과 같음

$$\text{기준재정수요액} = \text{기초수요액} + \text{보정수요액} \pm \text{수요자체노력}$$

1) 기초수요액

○ 기초수요액은 측정 항목별로 각 지방자치단체가 표준적인 수준의 행정을 수행하는데 필요한 일반재원을 산정하는 것

- 측정 항목별로 측정단위 수치에 단위비용과 보정계수를 곱하여 산정

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

- 측정항목은 지방자치단체에 ‘있어야 할 표준행정수요’의 총체를 나타내는 기준재정수요액을 합리적으로 산정하기 위해 행정수요를 표준 유형별로 포착하는 것이 필요

- 지방자치단체의 실제 예산을 기능별·성질별로 분류하여 표준 유형의 경비로 구분한 것으로, 일반회계 세출예산(국고보조금 제외)을 기준

으로 분류 설정한 재정수요 항목

－ 기초수요액의 산정은 4개 측정항목의 16개 세항목으로 측정

<표 3-1> 기초수요액 측정항목과 측정단위(2021년 현재)

측정항목		측정단위
1.일반행정비	① 인 건 비	공무원수
	② 일반관리비	공무원수
	③ 안전관리비	인 구 수
2.문화환경비	① 문화관광비	인 구 수
	② 환경보호비	인 구 수
3.사회복지비	① 기초생활보장비	국민기초생활보장수급권자수
	② 노인복지비	노령인구수
	③ 아동복지비	아동수
	④ 장애인복지비	등록장애인수
	⑤ 보건사회복지비	인 구 수
4.지역경제비	① 농업비	경지면적
	② 임수산비	산림·어장·갯벌 면적
	③ 산업경제비	사업체종사자수
	④ 도로관리비	도로면적
	⑤ 교통관리비	자동차대수
	⑥ 지역관리비	행정구역면적

○ 측정단위는 측정항목별 지방재정수요를 합리적이고 객관적으로 산정하기 위한 기준 단위

－ 측정항목별 재정운영현황에 대한 설명력(상관관계)이 가장 높은 간단·명료한 공식적인 통계를 채택하여 사용

－ 측정항목별 측정단위는 인구수, 공무원수 등 14개임

○ 단위비용은 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 시, 군의 동종 단체별 표준적인 조건을 구비한 지방자치단체가 합리적이고 타당한 수준에서 지방행정을 수행하는 경우 측정항목(세항목)별로 소요

되는 경비의 단위당 비용(unit cost)

- 단위비용³⁾은 동종단체별 경비를 결정하기 위해 측정단위의 수치에
곱하게 될 단가로서의 의미를 가짐
- 현재 측정항목(세항목)의 단위비용은 특별시, 광역시, 특별자치시,
도, 시, 군의 지방자치단체 종류별로 동일한 단위비용을 적용

$$\text{단위비용} = \frac{\text{동종 자치단체의 측정항목별 표준행정수요액의 합}}{\text{동종 자치단체의 측정항목별 측정단위수치의 합}}$$

※참고: 단체별, 항목별 기초수요액 ≡ 단체별 항목별 표준행정수요(실제 수요산정)

$$\text{단위비용} : \frac{\text{표준행정수요 합}}{\text{측정단위수치 합}} = \frac{\sum \Upsilon_i}{\sum X_i}$$

- 보정계수
:

$$\frac{i\text{단체 표준행정수요} / \text{측정단위수치}}{\text{단위비용}} = \frac{\Upsilon_i / X_i}{\sum \Upsilon_i / \sum X_i} = \frac{\Upsilon_i \sum X_i}{X_i \sum \Upsilon_i}$$

- 기초수요 : (측정단위수치 × 단위비용 × 보정계수)

$$= X_i \times \frac{\sum \Upsilon_i}{\sum X_i} \times \frac{\Upsilon_i \cdot \sum X_i}{X_i \cdot \sum \Upsilon_i} = \Upsilon_i = \text{표준행정수요}$$

○ 기초수요액은 기본적으로 각급 지방자치단체의 각 측정 항목별
로 측정단위의 수치에 단위비용을 곱하여 산정해야 하지만, 개
별 지방자치단체의 환경과 여건이 상이하기 때문에 이를 반영하
기 위한 것이 보정계수

3) 단위비용 결정방법은 ① 단체유형별로 표준적인 자치단체를 가상으로 설정하고 그 단체를 분석하여 표준단
위비용 산정, ② 실제 경비나 재정수요액을 기준으로 자치단체의 표준행정수요(경비와 관련통계의 함수식)
를 측정단위 수치로 나누어 산정, ③ 자치단체 유형별 수년간 최종예산을 기초로 평균적인 예산액을 활용하
는 방법이 있을 수 있다. 우리나라는 2001년부터 ②번째 방법을 택하고 있으며, 그 이전에는 ①을 채택하여
사용하였다(일본 방식임).

- 보정계수는 각 지방자치단체의 사회적·자연적 조건의 차이에 의한 경비 등의 차이를 가감 반영하는 것
- 측정단위 수치의 다소와 밀도 정도 등에 따라 경비가 체증(체감)하는 경우, 해당 단위비용을 할증하거나 할인하는 것

$$\text{보정계수} = \frac{\text{해당단체의 표준행정수요액}}{\text{해당단체의 측정단위 수치}} \div \text{표준 단위비용}$$

~표준행정수요 : 측정항목별로 산정

함수식(표준행정수요 산정공식)은 수요측정 항목별로 해당 통계수치*를 '독립변수'로, 수요분석에 의해 산출된 경비종류별 예산액을 '종속변수'로 한 회귀방정식에 의해 결정됨**. 이 때 측정항목에 따라 실제 예산(수준)과 표준행정수요간의 근접도를 감안한 '비중유지계수(ω)'가 적용됨

◆ 표준행정수요액 산정공식

▶ 특별 · 광역시 · 특별자치시 · 도 아동복지비의 경우

$$\ln Yi = (1,26722 + 0,86648 \ln Ch) \times \omega$$

▶ 시 · 군 · 구 아동복지비의 경우

$$\ln Yi = (2,79009 + 0,76313 \ln Ch) \times \omega$$

※ Ch : 아동 수, ω : 비중유지계수

* 기준재정수요분석에 의한 경비종류별 예산액과 통계적으로 대표성·연관성이 있는 통계를 선정, 적용함

**함수식에 대입하는 통계수치를 함수식의 형태에 따라 자연수 또는 자연대수(log)를 취하거나 지수, 루트(root)값으로 변경하여 적용할 수 있음

~단체별 표준행정수요를 산출한 후 단위비용 등을 구함

자치단체별 표준행정수요를 산출한 후, 이의 합산액을 측정항목의 기준 측정단위 통계수치(합)로 나누어 단위비용을 구함

예시) 2021년도 시(市)의 아동복지비 단위비용

단체별	관련통계	표준행정수요액 (백만원)	비고
	아동수(Hf1)		
합계	4,007,976	4,152,365	
수원시	193,069	157,675	
⋮	⋮	⋮	
전주시	110,530	103,017	
⋮	⋮	⋮	
양산시	62,405	66,596	

2) 보정수요액

○ 보정수요액은 현행 「지방교부세법」 제7조 제3항 및 동법 시행령 제7조, 동법 시행규칙 제5조의 규정에 의한 측정항목과 측정단위의 형태로는 산정할 수 없는 기초수요액 산정항목 이외의 추가 수요액으로, 이를 가산해 주는 방식

- 기초수요 산정으로 반영할 수 없는 경비 중 보편·타당하고, 지역의 균형있는 개발을 촉진하기 위한 수요와 인구 규모 및 자연조건 등의 차이에서 발생하는 재정수요 등을 그 대상으로 하고 있음
- 지방교부세법 제7조 제3항 및 시행령 제7조 제2항, 제3항에 근거하여 조정교부금(특별조정교부금 제외), 징수교부금, 통합 지방자치단체 수요, 세종특별자치시 수요, 지역균형수요, 사회복지균형수요 등

(1) 조정교부금 수요

○ 현행 「지방재정법」 제29조 및 시행령 제36조에 의해 시·도지사는 시·군에서 징수하는 광역시·도세⁴⁾ 및 지방소비세⁵⁾의 27%⁶⁾에 해당하는 금액을 시·군에 대한 조정교부금으로 확보

- 이 중에서 90%인 일반조정교부금(나머지 10%는 특별조정교부금)을 인구수, 징수실적(지방소비세 제외), 재정력지수를 기준⁷⁾으로 배분
- 일반조정교부금(특별조정교부금 제외)은 시·도의 법정 지출수요에 해당하기 때문에 이를 시·도의 보정수요에 반영

4) 화력발전·원자력발전에 대한 지역자원시설세, 특정부동산에 대한 지역자원시설세 및 지방교육세는 제외함 (「지방재정법」 제29조제1항)

5) 특별시를 제외한 시·도의 지방소비세액을 전년도 말의 해당 시·도의 인구로 나눈 금액에 전년도 말의 시·군의 인구를 곱한 금액임

6) 인구 50만 이상의 시와 자치구가 아닌 구가 설치되어 있는 시의 경우는 47%임

7) 「지방재정법」 시행령 제36조제3항에 의해 인구수 50%, 징수실적 20%, 재정력지수 30%를 기준으로 배분하고 있음

(2) 시·도세 징수교부금 수요

- 「지방세기본법」 제67조 및 동법 시행령 제55조에 따라 시·도에서 시·군으로 교부하는 시·도세 징수교부금(시·도세 징수총액의 3%)의 경우도 시·군으로 법정 지출되는 경비이기 때문에 시·도의 보정수요에 반영

(3) 통합 지방자치단체의 수요

- 「지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」 제2조제4호에 따른 통합 지방자치단체에 대해 동법 제34조(지방교부세 산정에 관한 특례)에 따라 보통교부세의 통합 전 수준을 유지하기 위해 통합된 지방자치단체의 재정부족액이 통합에 의해 폐지되는 각 지방자치단체별로 산정한 재정부족액의 합보다 적을 경우 그 차액을 통합 지방자치단체의 기준재정수요액에 더하여 산정하며 통합 후 4년 동안 보정수요로 반영⁸⁾

(4) 세종특별자치시의 수요

- 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」 제14조제2항 등에 따라 「지방교부세법」에 따른 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액의 100분의 25에 해당하는 금액을 기준재정수요액에 더하여 산정하며 2013년부터 2023년⁹⁾까지 보정수요로 반영

8) 통합 후 4년간 적용되는데 2019년 이후에는 적용단체가 없음

9) 2013년부터 2020년까지 8년동안 반영될 예정이었으나, 세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법이 개정(2020.10.20.)됨에 따라 2023년까지 반영하도록 연장됨

(5) 지방선거경비 수요

- 「공직선거법」 제277조제2항에 따라 지방자치단체가 부담해야 하는 지방선거 관련 경비로서 지방의원 및 단체장 선거가 실시되는 연도의 선거 관리·수행의 실제경비를 해당연도 보정수요로 반영
 - 수요반영액과 실제 집행한 금액과의 차액으로 정산하여 다음연도 보정수요로 반영

(6) 지역균형 수요

- 지역특성을 고려한 자원배분의 형평화와 지역 간 균형있는 개발을 위한 특수여건 수요를 반영하기 위하여, 해당 경비별 ‘지역균형수요’를 산정하여 반영하는 것
 - 2005년까지는 표준행정수요에 포함하여 산정하였으나, 2006년부터 보정수요에 포함하여 낙후지역 개발 등 지역특성을 반영
 - 수요별로 일몰기한을 설정하여 운영
 - 지역균형 수요에서 수요별로 일몰 기한을 설정하여 운영하는 주된 이유는 새로운 수요를 포함할 경우 보정수요액이 지나치게 확대되는 것을 방지하기 위함
 - 보정수요를 일정 수준으로 운영하기 위해서는 수요별로 일몰을 정하여 새로운 수요가 포함될 경우 기존의 수요를 일몰하는 방식으로 운영하기 위함

<표 3-2> 지역균형 보정수요(2021년 기준)

측 정 항 목		수요산정 요소	일몰 기한
1. 일반 행정비	(1) 인건비	① 비정규직의 정규직 전환 수요(전국)	'23
	(2) 일반관리비	② 낙후지역 수요(시·군·구) - 섬, 낙후지역 인구, 면적	
	(3) 안전관리비	③ 안전관리 수요(시·군·구) - 보정인구2 ④ 재난안전투자 수요 - 공공질서 및 안전보건 관련 세출예산 중 10% ⑤ 취약계층 보호구역 수요(시·군·구) - 어린이 노인 장애인 보호구역	'23 '23
2. 문화 환경비	(3) 문화관광비	① 문화재보호구역 수요(시·군·구) - 면적 ② 시·도지정문화재 수요(시·군·구) - 시·도지정문화재 수	
	(4) 환경보호비	① 해안지역 수요(시·군·구) - 해안선길이	'23
		② 댐지역 수요(시·군·구) - 댐면적, 연접지역 인구수	'23
		③ 마을상수도지역 수요(시·군·구) - 급수인원	'23
		④ 유동인구 수요(시·군·구) - 유인인구>유출인구	
		⑤ 환경보호관련 규제지역 수요(시·군·구) *자연환경보전지역, 상수원보호·수변구역, 백두대간보호지역	'23
		⑥ 보정인구 수요(시·군·구) - 보정인구 1, 3	
		⑦ 산업단지 수요(시·군·구) - 산업단지, 기업도시 분양면적	'23
		⑧ 자연공원 수요(시·군·구) - 자연공원 면적	'23
		⑨ 폐기물관련 수요(시·군·구) - 소각, 매립 재활용	'23
		⑩ 미세먼지 관련 수요(시·군·구) - 신재생에너지, 오염일수	'22
3. 경제 개발비	(5) 농업비	① 방조제, 배수갑문 수요(시·군·구) - 방조제길이, 배수갑문수 ② 농업 관련 수요(시·군·구) - 농업종사자 수 ③ 축산·가금류 관련 수요(시·군·구) - 소, 돼지, 닭, 오리	'21 '21 '21
	(6) 입수산비	① 방파제, 물양장(物揚場) 길이 수요 (시·군·구) - 길이 ② 수산 관련 수요(시·군·구) - 어업종사자수	'21 '21
	(7) 산업경제비	① 고용감소지역수요(시·군·구) - 해당지역 인구수 ② 일자리 수요(시·군·구) - 실업률	'22 '23
	(8) 도로관리비	① 농어촌도로 수요(시·군) - 포장, 비포장 면적 ② 자전거도로 수요(시·군·구) - 도로연장 ③ 유동인구 수요(시·군·구) - 유입>유출 ④ 보정인구 수요(시·군·구) - 보정인구 1	'21 '21 '21
		① 낙후지역대중교통 지원수요(시·군·구) - 인구, 면적 - 적자 도선(渡船), 벽지버스 수요(기존)	'22
		② 버스운수사업 재정지원 수요(시·도)	'22
	(10)지역관리비	① 지역개발 규제지역 수요(시·군·구) - 면적 - 개발제한구역, 군사시설보호구역	'22
		② 폐광지역, 개발촉진지구 수요(시·군·구) - 면적	'22
		③ 접경지역 수요(시·군·구) - 면적	'22
		④ 보정인구 수요(시·군·구) - 보정인구 1, 3	
		⑤ 낙후지역 수요(시·군·구) - 섬, 낙후지역 면적	'22
		⑥ 지역특화발전특구지역 수요(시·군·구) - 면적	'22
		⑦ 도심지 내 공장밀집지역 수요(시·군·구) - 면적	'22
		⑧ 도시공원 수요(시·군·구) - 관리면적	'22
		⑨ 성장촉진지역 수요(시·군·구) - 인구, 면적	'22
		⑩ 유동인구 수요(시·군·구) - 유입>유출	

- 주 ① 보정인구1 : 군인 수(미군 및 미 군속과 가족 포함) + 의무경찰 수 + 의무소방대원 수 + 재소자 수
 ② 보정인구2 : 통합관제센터 관제인력 수 + 특별사업경찰 수
 ③ 보정인구3 : 등록외국인 수 + 외국국적동포 국내 거주자 수
 ④ 행정구역 전체가 섬으로 이루어져 있고, 시청·군청 소재지가 섬에 위치하는 단체는 낙후지역균형수요 산정액의 500% 범위에서 추가 보정할 수 있음
 ⑤ 낙후지역: 인구밀도 및 주민 1인당 지방소득세 지료가 전국 면(面) 평균이하인 읍면 지역(주민이 거주하지 않는 면제외)

(7) 사회복지균형 수요

○ 지역주민의 삶의 질 향상과 사회적 취약계층에 대한 지원을 강화하기 위해 사회복지 분야의 측정항목별 사회복지균형 수요를 가산 반영하는 것

- 증가추세인 사회복지비의 실질적인 재정수요를 강화하기 위해 국민 기초생활보장 수급권자 비율, 노령인구 비율, 아동인구 비율, 장애인 비율, 가정위탁보호 아동수요, 다문화 수요, 저소득 한부모가족 수요, 출산장려 수요 등을 추가 반영

<표 3-3> 사회복지균형수요(2021년 기준)

항목	수요산정 요소	일몰
기초생활보장비	① 국민기초생활수급권자 비율 수요(시·군·구)-표준행정수요 30% 추가	
노인복지비	① 노령인구비율 수요(시·군·구)-표준행정수요 30% 추가 *고령단체 4유형은 수요 산정액의 150%, 3유형은 120%, 2유형은 90%, 1유형은 60% 각각 추가 반영 ② 노인요양시설 운영 수요(시·도)-요양급여대상자 수	
아동복지비	① 아동인구비율 수요(시·군·구)-표준행정수요 30% 추가 ② 가정위탁보호아동 수요(시·군·구)-보호아동수 ③ 출산장려 수요(시·군·구)-0세 아동수	'22
장애인복지비	① 장애인비율 수요(시·군·구)-표준행정수요 30% 추가	
보건사회복지비	① 다문화 수요(시·군·구)-등록외국인 수+국적취득자 수+국제결혼가정 자녀수+북한이탈주민수+외국국적동포국내거소자 ② 저소득 한부모가족 수요(시·군·구)-표준행정수요 30% 추가	

주: 고령단체 유형은 65세 이상 인구가 총 인구의 25% 이상인 경우를 고령 4유형, 20%-25% 미만을 고령 3유형, 14%-20%미만은 고령 2유형, 7%-14% 미만의 경우를 고령 1유형으로 구분함

3) 자체노력 반영(2010년 9종)

- 「지방교부세법」 시행규칙 제8조의 규정에 의해 지방자치단체의 건정재정 운영을 도모하고, 각 지방자치단체의 세출 절감과 세입증대 노력을 촉진·유도하기 위한 것
 - 기준재정수요와 기준재정수입액 산정과 직접적으로 관련된 14개 항목별로 자체노력 정도를 평가하여 기준재정수요액(7종)과 기준재정수입액(7종) 산정 시 가감하여 반영
 - 2021년에는 기준재정수요 9개 항목 중 2개 항목을 보정수요로 이관하여 폐지

(1) 인건비 건전운영

- 지방자치단체의 인건비 절감과 비정규직의 정규직 전환 등을 유도하기 위한 항목
 - ① 기준인건비 대비 결산액 절감액, ② 비정규직 전년도 정규직 전환비용 대비 당해연도 전환비용 결산액을 기초로 산정
 - 인센티브만 적용

(2) 지방의회경비 절감

- 해당 지방자치단체의 지방의회경비 기준액 대비 결산액의 초과액·절감액을 기초로 산정

(3) 업무추진비 절감

- 해당 지방자치단체의 업무추진비 기준액 대비 결산액의 초과액·절감액을 기초로 산정

(4) 행사·축제성 경비절감

- 해당 지방자치단체의 행사·축제성 경비 결산액 비중의 증감을 기초로 산정
 - 일반회계와 기타특별회계를 대상으로 하되, 기획재정부가 인정하는 국제행사와 문화체육관광부가 인정하는 행사·축제, 전국체전 및 도민체전은 제외

(5) 지방보조금 절감

- 해당 지방자치단체의 일반회계와 기타특별회계를 대상으로 지방보조금(민간이전경비 : 민간경상사업보조, 민간단체 법정운영비보조, 민간행사사업보조, 민간자본사업보조 등) 결산액 비중의 증감을 기초로 산정

(6) 민간위탁금 절감

- 동종 지방자치단체의 결산액 대비 민간위탁금 결산액 비율 상위 1/3단체 비율의 평균값을 기초로 산정
 - 페널티만 적용

(7) 예산집행노력('19년도 신설)

○ 예산집행률 저조로 인한 과도한 잉여금 증가, 보통교부세 기준 재정수요액 과다산정의 문제를 개선하기 위하여 2019년에 신설된 항목

- 2020년에는 이·불용액을 대상
- 동종 지방자치단체 평균 불용액 대비 해당 지방자치단체의 불용액이 높은 경우 페널티
- 낮은 경우 인센티브가 적용

3. 기준재정수입액 산정

- 기준재정수입액은 기준재정수요액에 대응하는 개념으로, 각 지방자치단체의 재정수입을 합리적으로 측정하기 위하여, 지방자치단체의 실제 모든 수입액이 아니라 표준적인 일반재원 수입액을 기초로 산정
 - 기준재정수입액은 산정된 결과를 모두 반영하는 것이 아니라 80%만을 반영
 - 지방세입의 여력을 확보하여 재정운영을 신축성을 보완하고 각 지방자치단체의 징세노력을 촉구
- 기준재정수입액은 「지방세법」상 표준세율의 100분의 80에 해당하는 세율인 기준세율로 산정한 개별 지방자치단체의 지방세 보통세 수입액을 기초수입액으로 하고, 여기에 보정수입액을 더하고, 수입과 관련된 지방자치단체의 노력 정도를 가감하여 산정

$$\text{기준재정수입액} = \text{기초수입액} + \text{보정수입액} \pm \text{수입자체노력}$$

1) 기초수입액

- 기초수입액은 「지방교부세법」 제8조에 의한 「지방세법」상 표준세율로 산정한 보통세 수입액의 80%에 해당하는 금액으로 산정

$$\text{기초수입액} = \text{해당연도 보통세 추계액} \times 80\%$$

- 따라서 기초수입액은 지방세 중 보통세(취득세, 등록면허세, 레저세,

지방소비세, 주민세, 재산세, 자동차세, 재산세, 담배소비세, 지방소득세)를 대상으로 추계

- 추계한 보통세 수입액의 80%¹⁰⁾만 반영

2) 보정수입액

- 기초수입액인 보통세 추계 80% 이외에 경상세외수입의 80% 등을 기준재정수입에 산정에 반영

$$\text{보정수입액} = (\text{경상세외수입 추계 등}) \times 80\%$$

- 보정수입액은 보통세 80%의 기준재정수입 등을 보완하기 위한 것으로 「지방교부세법」 시행령 제8조 및 시행규칙 제7조에서 규정하고 있는 경상세외수입 등을 대상으로 함¹¹⁾

(1) 경상세외수입

- 경상세외수입은 2001년부터 반영

- 일반회계의 경상세외수입은 자체재원이며 용도가 지정되어 있지 않은 일반재원이기 때문에 기준재정수입에 반영하고자 하는 것
- 현재 사용료, 수수료, 재산임대수입, 이자수입, 사업수입 등 5가지를 대상으로 최근 3년간 평균 징수액을 기초로 한 추계액의 80%를 반영

10) 80%만을 반영하는 이유는 개별 자치단체별 행정운영에 소요되는 여유재원 보장과 지방세 징수노력 등 자체수입 증대 의욕을 고취하기 위한 것이라고 함(행정안전부, 2020 지방교부세 산정해설, 2020, p.88)

11) 목적세는 2015년도까지 보정수입으로 반영하였으나, 2016년부터 특정목적에 사용하기 위해 특별회계로 운용되는 목적세는 기준재정수입에서 제외하고 2015년 정산분을 2017년도에 마지막으로 반영하였음

(2) 지방세 결산액 정산 보정

○ 개별 지방자치단체의 세수 변동요인을 완벽하게 100% 반영하는 것이 불가능하기 때문에 추계액과 징수실적의 차액인 정산분을 보정하는 것

- 전전년도(2019년도) 지방세 추계액과 지방세 결산액의 차액을 정산한 후, 적용률 80%를 곱하여 2021년 보통교부세 산정에 반영

(3) 시·도세 징수교부금

○ 시·도세 징수교부금은 「지방세기본법」 시행령 제55조에 따라 시·군에서 대신 징수하여 납입한 특별시세·광역시세·도세 징수액의 3%에 해당하는 금액을 징수실적에 따라 시·군·자치구에 교부하는 재원

- 2005년부터 반영
- 당해년도 시·도세 추계액의 3%에 해당하는 금액과 전전년도 추계액과 결산액과의 차액에 적용률 80%를 곱하여 산정

(4) 시·군 조정교부금

○ 시·군의 일반조정교부금(특별조정교부금 제외)은 「지방재정법」 제29조 제1항에 따라 당해연도 시·도세 추계액과 지방소비세의 27%(인구 50만 이상의 시와 자치구가 아닌 구가 설치되어 있는 시의 경우에는 47%)에 해당하는 금액의 90%에 해당하는 금액인 일반조정교부금(나머지 10%는 특별조정교부금)을 인구수 50%, 징수실적 20%, 재정력지수 30%를 기준으로 산정

한 시·군별 금액의 80%를 보정수입으로 반영

- 전전년도 시·군의 일반재정보전금 추계액과 결산액의 차액을 정산
- 적용률 80%를 곱하여 산정 반영

(5) 부동산교부세

○ 부동산교부세는 국세인 종합부동산세가 신설됨에 따라 감소되는 지방세수 보전을 위해 2005년에 도입된 교부세

- 교부기준이 도입 당시에는 지방세 감소분 우선
- 2010년 지방소비세가 도입되면서 재정여건, 사회복지, 지역교육, 부동산보유세 등을 기준으로 전액 지역균형발전 재원으로 교부
- 당해 연도 종합부동산세의 교부예정액의 80%를 반영하고, 전전년도 정산액의 경우에도 적용률 80%를 적용하여 반영

(6) 지역상생발전기금 배분액

○ 지역상생발전기금 배분액은 「지방자치단체 기금관리기본법」 제 17조의2와 동법 시행령 제12조의2 등에 따라 서울특별시, 인천광역시, 경기도 지방소비세 세입의 출연금(지방소비세액의 35%, 2019년 12월 31일까지 출연)으로 조성된 지역상생발전기금에서 지역발전을 위한 재정지원과 보조사업 지원을 위해 2010년에 신설

- 당해 연도 지방소비세 추계액을 기준으로 한 지역상생발전기금 출연금 추계액의 시·도별 예상배분액을 기준으로 80%를 적용하고 전전년도 지역상생발전기금 정산액의 경우도 역시 80%를 적용하여 산정

3) 수입 자체노력(7종)

- 수입 자체노력은 지방자치단체 재정운영의 건전성을 도모하고, 세입증대 노력을 촉진하고 유도하기 위한 것
 - 기준재정수입액 산정 시 가감하여 반영
 - 수입자체노력 항목은 항목별로 실제 결과에 180%~200%와 같은 가중치를 부여
 - 항목별로 높은 가중치를 두는 것은 세입 확충노력에 대해 가산하여 반영하는 것임
 - 수입자체노력은 수입으로 산정된 값이 (+)이면 페널티이고, (-)이면 인센티브로 적용
 - 2021년 현재 수입자체노력 항목은 지방세 징수율 제고, 지방세 체납액 축소, 경상세외수입 확충, 세외수입체납액 축소, 탄력세율 적용, 지방세 감면액 축소, 적극적 세원 발굴 및 관리 등 7종임
 - 2022년 탄력세율적용, 적극적 세원 발굴 및 관리 2종은 타 항목에 통합 반영 예정임

(1) 지방세 징수율 제고

- 지방자치단체의 지방세입 증대노력을 평가하여 반영
 - 이전년도 징수율이 매우 높은 단체의 경우 한계가 있기 마련이므로, 동종 지방자치단체 지방세 징수율 1/2이상 단체의 평균 징수율보다 높은 자치단체에 대해 인센티브를 반영

(2) 지방세 체납액 축소노력

- 지방세 징수율 제고의 경우 전년도 징수노력을 반영하고 있음에

따라 전전년도 부과한 세금의 징수노력도 고려될 수 있도록 전전년도분 체납액의 축소 결과 역시 가감 반영

- 해당 지방자치단체의 이전년도 대비 지방세 체납액이 감소하면 인센티브, 증가하면 페널티를 부여

(3) 경상세외수입 확충

○ 지방자치단체 세입증대 노력을 유도하기 위한 것

- 해당 지방자치단체의 이전년도 대비 경상세외수입 징수액이 증가하면 인센티브를, 감소하면 페널티를 부여

(4) 세외수입 체납액 축소노력

○ 경상세외수입 확충은 징수실적만 고려하고 있어 체납액 축소노력도 고려

- 해당 지방자치단체의 이전년도 대비 세외수입 체납액이 감소하면 인센티브, 증가하면 페널티를 부여

(5) 탄력세율 적용노력

○ 「지방세법」상 기준세율의 50% 범위 내에서 가감 적용할 수 있는 탄력세율의 가산 적용을 장려하기 위한 것

- 2019년도까지는 주민세와 지역자원시설세만 해당
- 2020년부터 탄력세율이 적용되는 모든 세목으로 확대하여 적용하여 반영
- 2022년에는 타 항목에 통합하여 반영 예정(항목 축소)

(6) 지방세 감면액 축소노력

- 지방자치단체의 무분별한 감면을 억제하기 위해 지방자치단체가 「지방세특례제한법」 제4조에 따라 조례로써 지방세의 세율 경감, 세액감면 및 세액공제 등 지방세를 감면한 것에 대해서는 감면액의 100%, 법령에서 정한 감면범위를 초과한 감면 및 감면총량 규모를 초과한 감면은 감면액의 150%를 페널티로 반영
 - 2020년부터 법령에서 정한 것보다 조례로 낮은 감면율을 적용할 경우 축소 감면액의 180%를 인센티브로 적용

(7) 적극적 세원 발굴 및 관리

- 숨겨진 세원의 적극적 발굴을 통한 과세대상의 확대 등 지방자치단체의 노력으로 징수된 세입에 대해서는 인센티브를 적용
 - 적용연도 최초에는 100%를 적용하고 1년이 지날 때마다 20%씩 차감하여 반영
 - 2020년까지 실제 적용된 바 없음
 - 2022년에는 타 항목과 통합하여 반영(항목 축소)

<표 3-4> 수요·수입 자체노력 항목

(수요 자체노력 : 7종)	(수입 자체노력: 7종)
① 인건비 건전운영 ② 지방의회 경비절감 ③ 업무추진비 절감 ④ 행사축제성경비절감 ⑤ 지방보조금 절감 ⑥ 민간위탁금 절감 ⑦ 예산집행노력	① 지방세징수율제고 ② 지방세 체납액 축소 ③ 경상세외수입 확충 ④ 세외수입 체납액 축소 ⑤ 탄력세율 적용 ⑥ 지방세 감면액 축소 ⑦ 적극적 세원발굴 및 관리

제2절 보통교부세 산정에 영향을 미치는 요인 탐색

1. 연구 배경

1) 보통교부세 산정에 대한 연구

○ 보통교부세는 다양한 항목과 복잡한 산식을 통해 산출되고 있음

- 특별교부세에 비해 정치적 개입 영역이 낮다고 인식
- 보통교부세에 영향을 미치는 요인들은 해당 측정 항목들이며 이는 주어진 것으로 받아들이는 경향이 강함
- 지방세수와의 관계(2016), 인센티브의 영향(2017, 2018), 인구변화와의 관계(2018, 2019) 등이 최근 연구되고 있음

○ 최근 다양한 방식으로 지방자치단체에서 보통교부세 산정방식이 연구되고 있음

- 특정자치단체의 유불리가 개입
- 주로 보정수요에 초점이 맞추어 짐
- 기초수요는 객관적인 지표로 산출되므로 개입의 여지가 없다고 생각하기 때문임

2) 보통교부세의 특징

○ 총액이 고정된(내국세의 19.24%의 97%) 상황에서 자치단체들에게 배분되므로 제로섬게임의 양상을 띠게 됨

- 특정 자치단체(불교부단체)의 신규 교부가 다른 자치단체의 금액축소로 이어지게 됨
- 중요한 것은 교부세교부액이 아니라 총교부세에서 자치단체가 받은

교부액이 차지하는 비율임

○ 매년마다 표준산정액, 보정계수, 조정률이 변화되고 새로 산정되므로 자치단체가 예측하기 거의 불가능함

- 그럼에도 불구하고 전년도와 비교할 때, 액수의 차이가 크게 나타나는 않음

- 전년도 보통교부세액의 비율이 현년도보통교부세액의 비율에 영향을 미칠 가능성에 대해 고려할 필요가 있음

○ 인구가 큰 영향을 미칠 것으로 짐작되나, 선행연구마다 그 효과가 각기 다른 것으로 나타남

- 일반적으로 총인구변화는 보통교부세와 반대방향인데, 노인, 아동, 공무원 등 세부 인구의 변화는 선행연구에 따라 연구결과가 다양하게 나타남

○ 자치단체 유형에 따라 보통교부세 산정방식에 차이가 발생함

- 자치단체 유형에 따라 보통교부세 산정에 적용되는 기초수요변수와 보정수요변수에 차이가 발생하지만, 많은 선행연구들은 변수나 모형의 변화 없이 유형만을 구분하여 분석하고 있음

3) 연구문제의 설정

○ 보통교부세의 결정에 영향을 미치는 요인은?

○ 수령한 보통교부세 비율이 전년도에 비해 상향된 자치단체들의

특징은 무엇인가?

○ 재정수요 요인과 재정수입 요인은 대체적으로 보통교부세 수령 비율에 어떤 영향을 미치고 있는가?

○ 보통교부세 산정방식의 개선방향은?

- 선행연구들의 개선방향 정리
- 본 연구결과에 따르면 어떤 방식으로 개선되어야 할 것인지 정리

4) 연구방법의 선정

○ 패널데이터 분석

○ 2016-2021년 6년 패널데이터 구성

- 보통교부세는 2000년~2006년 기간 동안 여러 차례의 법 개정을 거치면서, 지방교부세 법정세율이 13.27%에서 19.24%까지 확대되었으며, 보통교부세의 재원이 지방교부세의 10/11에서 분권교부세를 제외한 지방교부세의 96/100으로 확대됨
- 분권교부세가 2015년에 보통교부세에 흡수됨
- 2015년 지방교부세법 개정으로 소방안전교부세가 도입됨에 따라, 소방안전교부세의 재원이 지방교부세 재원에서 제외됨
- 따라서 현재 제도변화없이 패널구성이 가능한 자료는 2016~2021년 임
- 기존 연구들이 단년도분석을 시도하거나 패널분석으로 2010~2019로 수행한 것과 차이가 있음

2. 연구 모형의 설정

○ 종속변수로 보통교부세액 사용(모형1)

- 보통교부세액을 그대로 활용하여 해석은 간단하지만 통상 물가상승에 따라 증가하게 되며, 6개연도에서 받은 금액이 매년 동일한 가치를 갖는다고 보기 어렵다는 문제가 있음

○ 종속변수로 보통교부세증감률사용(모형2)

- 보통교부세는 19.24%의 국세를 배분하는 것이므로 중요한 것은 교부액이 아니라 보통교부세에서 차지하는 교부액비율의 증감임
- 비율만 살펴보게 되므로 해석상에 화폐가치 환산이 곤란함

○ 독립변수 총 11개 사용

- 독립변수는 기초수요를 이루는 변수 중에서 변동이 가능한 8개 변수 사용
- 독립변수로 보정수요를 이루는 변수 중에서 버스운수사업 재정지원 수요, 노인요양급여대상자수의2개 변수와 보정수입에 해당하는 경상세외수입 1개 변수 추가 사용(광역시도)
- 이 중에서도 특히 기초수요에 영향을 미치는 8개 변수에 초점

3. 연구가설의 설정과 연구결과

○ 연구가설은 다음과 같이 설정됨

- 공무원의 수는 늘어날수록 기초수요가 늘어나 보통교부세가 증가할 것임

<표 3-5> 연구가설 및 연구 결과

	예상	모형1		모형2	
공무원수	+A	+2.832***	0.007	+2.148***	0.000
총인구	-B	-12.383***	0.000	-8.174***	0.009
기초생활수급권자수	+C	+0.257*	0.083	+0.189	0.188
노령인구수	+D	+0.095	0.947	-0.784	0.567
아동수	+E	+6.428***	0.004	+4.163**	0.048
등록장애인수	+F	+3.404***	0.007	+4.750***	0.000
사업체종사자수	+G	0.834	0.434	-0.310	0.763
자동차대수	+H	-0.425	0.445	-1.288**	0.018
버스운수사업 재정지원	+I	-0.315	0.168	-0.530**	0.018
노인요양급여대상자	+J	+1.034***	0.002	+0.989***	0.003
경상세외수입	-K	-1.799***	0.001	-1.383***	0.006
상수항	L	1777772.347	0.007	58.841	0.000
표본 수	96	96(16)		96(16)	
모형 설명력		74.5%		76.1%	

- 총인구의 수는 늘어날수록 기초수요가 늘어나 보통교부세가 증가할 것이라 생각되지만 실제로 선행연구들에 따르면 공통적으로 보통교부세는 줄어드는 것으로 나타나고 있으며, 이는 총인구의 증가가 기본세입의 증가로 이어지기 때문임
- 기초생활수급권자의 수는 늘어날수록 기초수요가 늘어나 보통교부세가 증가할 것임
- 노령인구 수는 늘어날수록 기초수요가 늘어나 보통교부세가 증가할 것임
- 아동 수는 늘어날수록 기초수요가 늘어나 보통교부세가 증가할 것임
- 등록장애인 수는 늘어날수록 기초수요가 늘어나 보통교부세가 증가할 것임
- 사업체종사자 수는 늘어날수록 기초수요가 늘어나 보통교부세가 증가할 것으로 예상되지만, 사업체종사자수의 증가는 기본세입의 증가를 동시에 가져오게 되므로 효과가 어떻게 나타날 지는 불확실함
- 자동차 대수는 늘어날수록 기초수요가 늘어나 보통교부세가 증가할 것으로 예상되지만, 자동차 대수의 증가는 기본세입의 증가를 동시에 가져오게 되므로 효과가 어떻게 나타날 지는 불확실함

○ 샘플 개수의 문제가 있어서 분석에는 패널데이터 분석이 아닌 Pooled Ols를 사용하였음

- 모형의 독립변수가 11개인데, 샘플은 96개(15개 자치단체*6개년)에 불과하기 때문에 식별의 문제가 발생할 가능성이 우려되기 때문임

○ 연구 결과를 이해하기 쉽게 금액으로 환산하면 다음과 같음

- 공무원 수 1인 증가시 보통교부세 8,330만원 증가
- 회귀식의 특징을 이해해야 함. 다른 조건이 모두 동일한 경우에 공무

- 원 수가 300명인 자치단체보다 공무원 수가 301명인 자치단체의 보통교부세가 8,330만원 많을 것이라는 것임. 현실에서 공무원 숫자를 늘리면 보통교부세가 그만큼 늘어나는 것이 아님
- 총인구 1인 감소시 보통교부세 130만원 증가
 - 다른 조건이 모두 동일한 경우에 인구 5만명인 자치단체보다 인구 5만 1명인 자치단체의 보통교부세가 130만원 적을 것이라는 것임
 - 이는 전술한 바와 같이, 총인구가 늘어나면 그만큼 기초수요가 늘어나게 되지만, 기초수입도 함께 늘어나게 되기 때문임
 - 총인구가 늘어났을 때 기초수요가 늘어나는 효과보다 기초수입이 늘어나는 효과가 더 크기 때문에 결과적으로 교부세는 줄어들게 됨
 - 기초생활수급자수 1인 증가시 보통교부세 40만원 증가
 - 다른 조건이 모두 동일한 경우에 기초생활수급자 1,000명인 자치단체보다 기초생활수급자 1,001명인 자치단체의 보통교부세가 40만원 많을 것이라는 것임
 - 노인인구수 영향 없음
 - 아동수 1인 증가시 보통교부세 400만원 증가
 - 다른 조건이 모두 동일한 경우에 아동수 10,000명인 자치단체보다 아동수 10,001명인 자치단체의 보통교부세가 400만원 많을 것이라는 것임
 - 등록장애인수 1인 증가시 보통교부세 900만원 증가
 - 다른 조건이 모두 동일한 경우에 장애인수 10,000명인 자치단체보다 장애인수 10,001명인 자치단체의 보통교부세가 900만원 많을 것이라는 것임
 - 사업체종사자수 영향 없음, 자동차대수 영향 없음
 - 단, 위 해석은 6년동안 화폐가치가 일정하며, 교부세 산식이 그대로 유지되는 등 다른 조건의 변화가 없다는 엄격한 가정 하에서 가능

4. 소결

○ 보통교부세 증감에 영향을 미치는 기초수요는 연구결과에 따르면, 공무원 수, 총인구, 아동수, 장애인수로 나타남

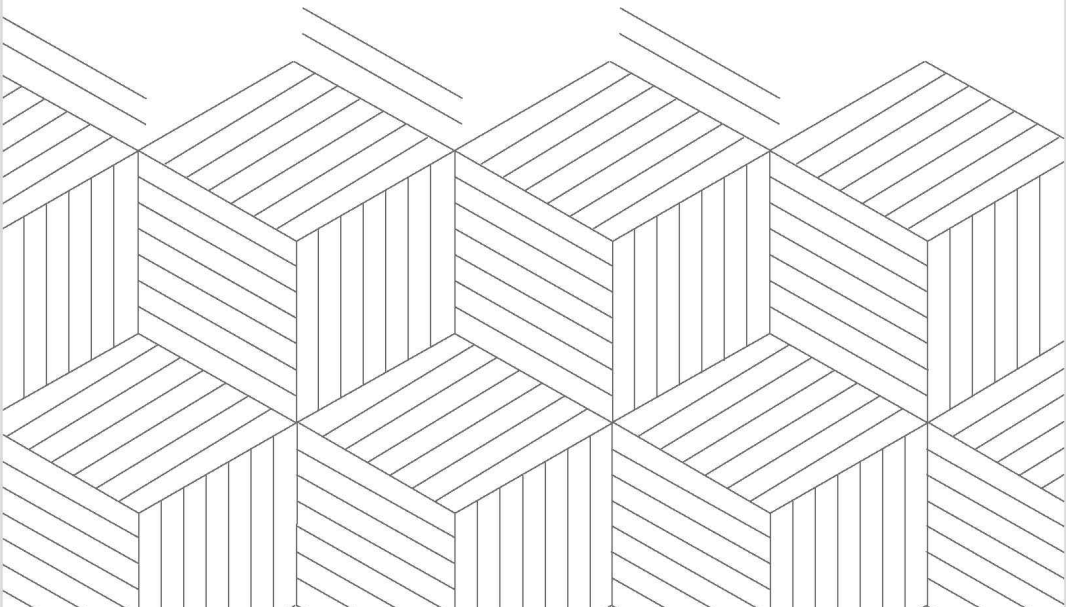
- 공무원 수가 많거나 총인구가 적거나 아동수가 많거나 장애인 등록이 늘어나면 보통교부세가 늘어나게 됨
- 총인구가 늘어나면 그만큼 기초수요가 늘어나게 되지만, 기초수입도 함께 늘어나고, 기초수요가 늘어나는 효과보다 기초수입이 늘어나는 효과가 더 크기 때문에 결과적으로 교부세는 줄어드는 결과임
- 이는 단기적으로 증감 조정이 어려움
- 보통교부세 체계나 규정에 따르면, 기초수요의 조정이나 산정방식 개선을 시도할 가능성이 낮음
- 실제로 보정수요조정을 통해 문제해결 및 개선을 시도하고 있음

○ 보정수요에 대한 검토

- 따라서 다음 장에서는 세종시가 추가를 건의할 만한 보정수요관련 변수 개발에 치중하고자 함
- 참고로 기초수요 산정을 위한 기초수요액에 대한 세종시 특례 5가지에 대해 검토해 보았음
- 검토 결과, 특례라고 보기 어려운 것을 확인할 수 있음
- 기초수요의 산정방식에 대한 연구 실익이 크지 않으며, 오히려 세종시가 고려하지 못하고 있던 기존의 보정수요 부분을 개선하거나 신규 보정수요를 제안할 필요가 있음
- 보정수요 개선방안을 중심으로 정책대안을 도출하도록 하겠음

제4장 세종특별자치시 보정수요 개선·발굴

제1절 재정특례 보정수요 개선
제2절 지역균형수요 발굴



제4장 세종특별자치시 보정수요 개선·발굴

제1절 기준재정수요 및 재정특례 수요보정 평가

1. 보통교부세 배분실태

- 세종특별자치시의 보통교부세 배분 실태를 산정액 기준으로 2013년도부터 2021년까지 살펴보면 2017년부터 크게 감소하고 있음
 - 2013년도 대비 2014년도에는 보통교부세가 1,591억원에서 1,843억원으로 증가하였으나 2015년도부터 감소하고 있음
 - 특히 2017년도에는 719억원으로 산정되어 전년 대비 44%(565억원)가 감소되었으며, 이후 더욱 감소되어 2018년~2021년 기간 동안 매년 500억원~600여 억원을 유지하고 있음
- 2017년부터 보통교부세가 크게 감소한 것은 기준재정수입이 큰 폭으로 증가하였기 때문임
 - 2017년도의 기준재정수입은 전년 대비 1,750억원, 62%가 증가하였으며, 2018년도 및 2019년도에도 각각 전년 대비 1,444억원, 31% 및 1,977억원, 25%가 증가하였음
- 하지만, 2020년도와 2021년도에는 기준재정수입이 큰 폭으로 감소하였음에도 불구하고 보통교부세가 증가하지 않고 있는데,

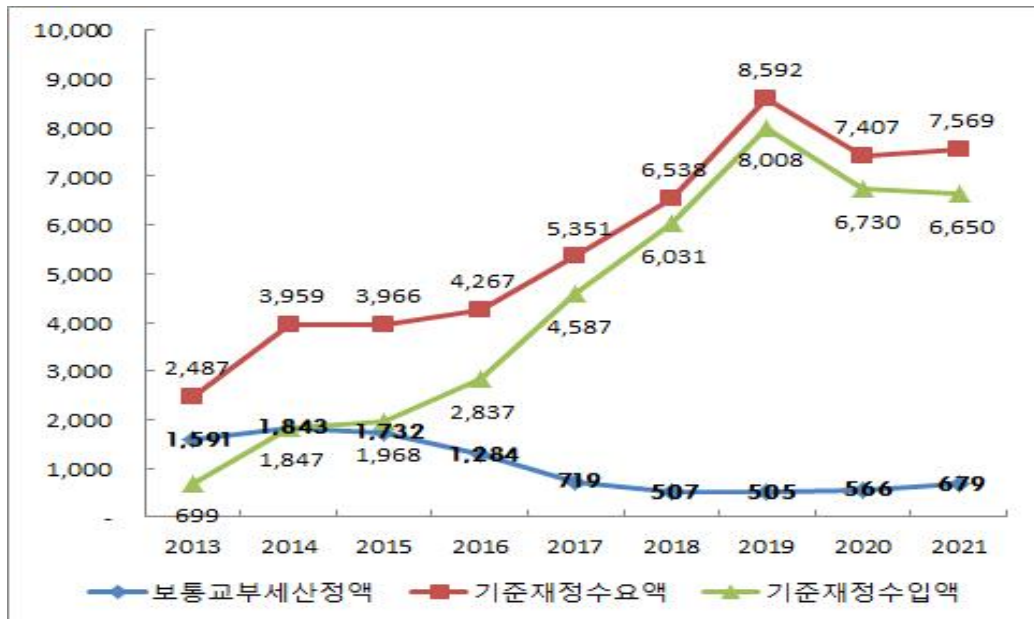
이는 2020년~2021년도의 기준재정수요가 2019년 대비 감소하였기 때문이다

- 기준재정수입이 2019년 대비 2020년도에 1,278억원, 16% 감소하였음에도 불구하고, 동시에 기준재정수요액이 2019년도 대비 2020년도에 1,185억원, 14%가 감소되어 결과적으로 교부세가 늘어나지 않음

<표 4-1> 세종특별자치시 보통교부세 산정 현황

(단위: 억원)

연도	보통교부세산정액	기준재정수요액(A)	기준재정수입액(B)	차이(A-B)	조정율(%)
2013	1,591	2,487	699	1788	0.890
2014	1,843	3,959	1,847	2112	0.873
2015	1,732	3,966	1,968	1998	0.867
2016	1,284	4,267	2,837	1430	0.897
2017	719	5,351	4,587	764	0.941
2018	507	6,538	6,031	507	0.915
2019	505	8,592	8,008	584	0.864
2020	566	7,407	6,730	677	0.836
2021	679	7,569	6,650	919	0.739



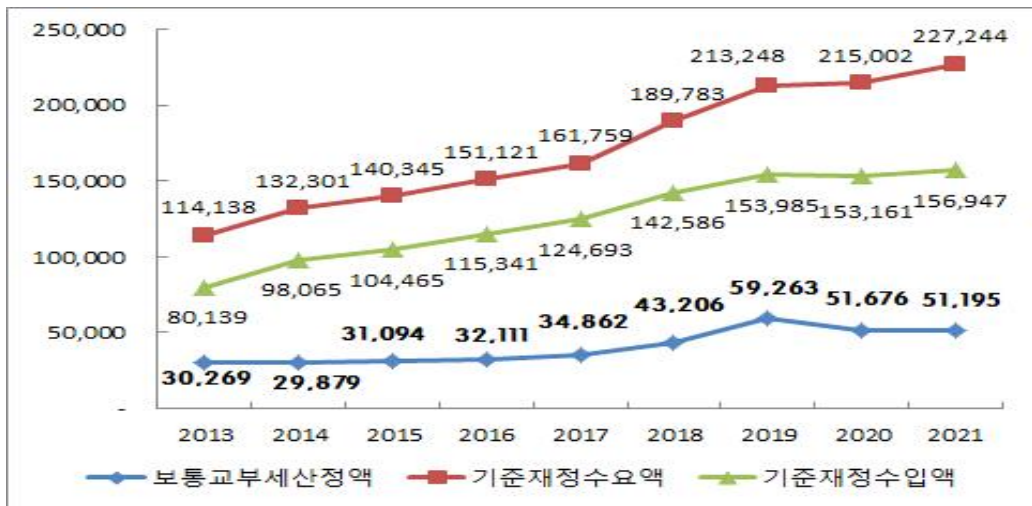
자료: 행정안전부, 보통교부세 산정내역, 각년도

- 참고로 6개 광역시의 보통교부세 배분(산정액 기준), 기준재정수요액 및 기준재정수입액의 관계를 살펴보면, 세종특별자치시와 비교되는 특징이 있음
- 우선 보통교부세 산정액이 2020년도 및 2021년도에 감소되는 것은 동일한 상황임
 - 세종특별자치시의 경우 기준재정수입액이 큰 폭으로 감소된 반면, 6개 광역시의 기준재정수입액의 감소가 없고, 2021년 증가함
 - 6개 광역시의 기준재정수요액이 2020년도 이후 계속 증가하고 있는 반면, 세종특별자치시의 기준재정수요액은 큰 폭으로 감소되었음

<표 4-2> 6개 광역시 보통교부세 산정(총액 기준) 현황

(단위: 억원)

연도	보통교부세산정액	기준재정수요액	기준재정수입액
2013	30,269	114,138	80,139
2014	29,879	132,301	98,065
2015	31,094	140,345	104,465
2016	32,111	151,121	115,341
2017	34,862	161,759	124,693
2018	43,206	189,783	142,586
2019	59,263	213,248	153,985
2020	51,676	215,002	153,161
2021	51,195	227,244	156,947



자료: 행정안전부, 보통교부세 산정내역, 각년도

○ 세종특별자치시와 6개 광역시의 기준재정수요액과 기준재정수입액을 비교할 경우 다음과 같은 비교되는 점이 있음

- 6개 광역시는 기준재정수입액이 증가하며 동시에 기준재정수요액이 더 큰 폭으로 증가하고 있음
- 반면, 세종특별자치시의 경우 기준재정수입액이 크게 감소하며, 동시에 기준재정수요액도 큰 폭으로 감소하고 있음

○ 이를 종합하여 보면 세종특별자치시의 기준재정수요 산정에 대한 면밀한 검토가 필요하여 후술하는 ‘2항 및 3항’에서 다양한 측면에서 검토하고자 함

2. 기준재정수요의 평가

- 세종특별자치시의 기준재정수요 및 기초수요가 2018년 정점에서 감소하고 있음

<표 4-3> 기준재정수요 변화

(단위: 억원)

구분		전국	특별·광역·특별 자치시	6개 광역시	세종 특별 자치시	도	시	군
기준 재정 수요	‘18	1,094,095	325,026	189,783	6,538	207,381	358,381	203,306
	‘19	1,262,443	366,474	213,248	8,592	237,981	423,874	234,114
	‘20	1,276,975	368,094	215,002	7,407	243,899	429,072	235,911
	‘21	1,360,141	388,057	227,244	7,569	252,901	468,448	250,734
기초 수요	‘18	880,787	290,742	169,634	5,519	117,533	309,098	163,415
	‘19	1,009,995	327,406	189,703	7,091	134,008	362,713	185,868
	‘20	1,010,083	327,418	191,152	5,961	133,868	364,289	184,508
	‘21	1,069,688	344,133	201,349	5,934	139,450	392,841	193,265

자료: 행정안전부, 보통교부세 산정내역, 각년도

- 그 원인을 살펴보기 위해 첫째, 보통교부세 운영의 제도변화, 산정방식의 변화를 검토하였으나 2018년 이후 큰 변화는 없었음

- 다만, 후술하는 <표 4-2>에서 보는 바와 같이 환경보호비 산정에서 2019년부터 ‘수질관리처리용량’ 측정단위가 제외되어 환경보호비의 수요액이 대폭 감소됨

- 둘째, 보통교부세 산정시 활용되는 세종특별자치시의 측정단위 통계치를 살펴본 결과 통계치 오류도 크게 나타나지 않았음

- 하지만, 안전관리대상시설수가 2019년 대비 2020년에 감소되어 안전관리비의 수요액이 대폭 감소됨
- 이 외에도 소하천길이, 경지면적, 도로면적, 하천길이 등의 측정단위 통계값이 감소되고 있어 이들에 대한 점검이 필요함

<표 4-4> 기초수요 산정 시 활용된 측정단위의 값

측정항목		측정단위	2018	2019	2020	2021
일반 행정비	인건비	기준인건공무원수(명)	1,833	2,099	2,271	2,417
	일반	기준인건공무원수(명)	1,833	2,099	2,272	2,417
	관리비	지방의원수(명)	15	18	18	18
	안전 관리비	인구수(명)	252,326	291,505	321,851	343,333
		행정구역면적(천㎡)	464,870	464,850	464,913	464,950
		안전관리대상시설수(개소)	254	262	204	211
		소방관서수(개소)	11	11	11	12
		소하천길이(m)	221,133	201,254	201,254	200,499
문화 환경비	문화 관광비	인구수(명)	252,326	291,505	321,851	343,333
		행정구역면적(천㎡)	464,870	464,850	464,913	464,950
	환경 보호비	인구수(명)	252,326	291,505	321,851	343,333
		행정구역면적(천㎡)	464,870	464,850	464,913	464,950
		수질관리처리용량(㎡/일) (분뇨) (하수처리) (마을하수처리) (축산폐기물처리)	77,803 (67) (76,200) (1,416) (120)	제외(제도 변화)		
사회 복지비	기초생활 보장비	수급자수(명) (일반) (시설)	11,506 (9,995) (1,511)	11,144 (10,123) (1,021)	12,350 (11,310) (1,040)	14,162 (13,117) (1,045)
		노령인구수(명)	25,355	27,911	30,314	33,076
		경로당개수(개소)	445	455	477	496
	아동 복지비	0-17세아동(명)	62,828	718,990	77,678	81,478
	장애인 복지비	등록장애인수(명)	9,845	10,623	11,404	12,046
	보건사회 복지비	인구수(명)	252,326	291,505	321,851	343,333
		보건시설면적(㎡)	8,181	8,102	8,102	7,910
지역 경제비	농업비	경지면적(㎡)	110,583	109,393	109,556	109,010
		산림면적(㎡)	236,610	236,870	236,610	236,610
	임수산비	어장면적(㎡)	-	7	7	7
		갯벌면적(㎡)	-	-	-	-
	산업 경제비	사업체종사자수(명)	83,764	90,672	99,827	115,585
	도로 관리비	도로면적(천㎡)	3,211	3,289	3,289	2,930
	교통 관리비	자동차대수(대)	110,419	129,765	147,925	163,339
		행정구역면적(천㎡)	464,870	464,850	464,913	464,950
		행정구역면적(천㎡)	464,870	464,850	464,913	464,950
	지역 관리비	인구수(명)	252,326	291,505	321,851	343,333
		하천길이(m)	185,580	185,580	185,580	183,900

자료: 행정안전부, 보통교부세 산정내역, 각년도

- 셋째, 기초수요를 산출하는 산정방식을 검토한 결과 특·광역시 산정방식을 사용하고 있으며, 특·광역시 측정단위에서 제외된 5개의 시군구 측정 단위를 포함하여 수요액을 산정함
- 이 방식은 세종특별자치시가 광역기능과 기초기능을 동시에 수행하는 단일행정체제로 산정방식은 합리적이라 평가할 수 있음
 - 안전관리비 수요액 산정: 소하천길이 측정단위 포함
 - 노인복지비 수요액 산정: 경로당수 측정단위 포함
 - 보건사회복지비 수요액 산정: 보건시설면적 측정단위 포함
 - 교통관리비 수요액 산정: 행정구역면적 측정단위 포함
 - 지역관리비 수요액 산정: 하천길이 측정단위 포함

<표 4-5> 세종특별자치시의 시군구 측정단위 포함한 수요 산정방식 예: 지역관리비

16. 지역 관리 비	특별시·광역시	$\ln Y_i = (2.04965 + 0.33555 \ln A + 0.32544 \ln P) \times \omega$
	특별자치시	$\ln Y_i = (2.04965 + 0.33555 \ln A + 0.32544 \ln P) \times \omega + 0.01987 R_i$
	도	$Y_i = (-537.95346 + 0.00435 A + 0.01187 P) \times \omega$
	시·군·구	$Y_i = (-1381.3876 + 0.02469 A + 0.05763 P + 0.03738 R_i) \times \omega$
	※ A : 행정구역 면적, P : 인구 수, R : 하천 길이	

- 넷째, 특·광역시의 산출방식이 아닌 시군구 산정방식의 적용이 가능한가를 검토한 결과 다음과 같은 문제가 발생함
- 하나는 세종특별자치시는 광역기능과 기초기능을 동시에 수행하는 광역자치단체로 기초자치단체인 시군구 산정방식의 적용은 논리적으로 합리적이지 않을 수 있음
 - 세종특별자치시를 시군구 산정방식을 적용하기 위해서는 세종특별자치시를 ‘시’에 포함하여 측정항목별 수요액 산정방식(회귀식)을 새로

도출해야 하나, 세종특별자치시는 기초자치단체가 아니기 때문에 제도적으로 가능하지 않음

- 다른 하나는 기초수입 산정에서 광역시세와 자치구세(혹은 도세와 군세)의 모든 지방세를 기초수요 산정의 대상으로 하고 있기 때문에, 기초수요 산정을 별도의 시군구 방식으로 분리하여 산정하는 것은 불합리함
- 기초수요는 시군구 산정방식으로 산출하고, 기초수입은 특·광역시 산정방식으로 분리하여 산출하는 것은 제도적으로 설계가 불가능함
- 또한 실제 시군구 산정방식으로 기초수요를 산정한다 하더라도 수요액이 증가하지 않을 수 있음
- 예를 들면, <표 4-5> 및 아래 <표 4-6>에서 보는 바와 같이 시군구 산정방식을 적용할 경우, 측정단위 계수 값이 특·광역시 또는 시·도의 계수 값보다 작아 수요액이 적게 산출될 수 있음

<표 4-6> 시·도와 시·군·구의 산정방식 비교 예: 임수산비

12. 임수산비	시·도	$Y_i = [17740 + 0.16002 F_o + 0.01182 (F_g + M_f)] \times \omega$
	시·군·구	$Y_i = [2342.50797 + 0.02030 F_o + 0.03844 (F_g + M_f)] \times \omega$
	※ F_o : 산림 면적, F_g : 어장 면적, M_f : 갯벌 면적	

- 한편, 16개 측정항목에 대하여 시군구 산정방식에 세종특별자치시의 측정단위 값을 적용하여 수요액을 산출해 보는 시뮬레이션은 본 연구에서 진행하기는 한계가 있으며, 산출해 보아도 그 결과는 위에서 언급한 논리에 의해 의미가 없다고 판단함

○ 다섯째, 16개 측정항목별 기초수요액 증감을 2019년과 2021년을 비교하면 다음과 같음

- 16개 측정항목 중 인건비 외 15개 측정항목 모두 감소되었으며, 2021년의 경우 2019년 대비 기초수요액이 16.3%(1,153억원) 감소되었음
- 안전관리비, 문화관광비, 환경보호비, 보건사회복지비, 농업비, 교통관리비, 지역관리비는 20%~40% 정도 감소하였음

<표 4-7> 기초수요 증감 현황

(단위: 억원)

측정항목		2019 (A)	2020 (B)	2021 (C)	증감(C-A)		비고
					규모	비중	
일반 행정비	인건비	1352	1422	1539	187	13.8	
	일반관리비	585	530	501	-84	-14.4	
	안전관리비	250	166	144	-106	-42.4	안전관리대상 시설수 감소
문화 환경비	문화관광비	425	358	287	-138	-32.5	
	환경보호비	734	472	451	-283	-38.6	수질관리처리용량 측정단위 삭제
사회 복지비	기초생활 보장비	81	68	70	-11	-13.6	
	노인복지비	261	221	253	-8	-3.1	
	아동복지비	874	672	737	-137	-15.7	
	장애인복지비	112	96	123	11	9.8	
	보건 사회복지비	407	350	304	-103	-25.3	
지역 경제비	농업비	345	230	265	-80	-23.2	
	임수산비	50	45	47	-3	-6.0	
	산업경제비	327	186	278	-49	-15.0	
	도로관리비	584	471	468	-116	-19.9	
	교통관리비	144	86	89	-55	-38.2	
	지역관리비	560	589	378	-182	-32.5	
기초수요 계		7,091	5,961	5,938	-1,153	-16.3	

자료: 행정안전부, 보통교부세 산정내역, 각년도

- 기초수요 감소의 주 원인은 (1) 다른 특·광역시에 비해 인구수가 적고, (2) 측정단위 삭제(수질관리처리용량), (3) 측정단위 감소(안전관리대상시설수, 경지면적, 도로면적, 소하천길이 및 하천길이), (4)

다른 특·광역시와의 측정 단위 통계치 증가(세종특별자치시보다 더 증가) 등으로 판단됨

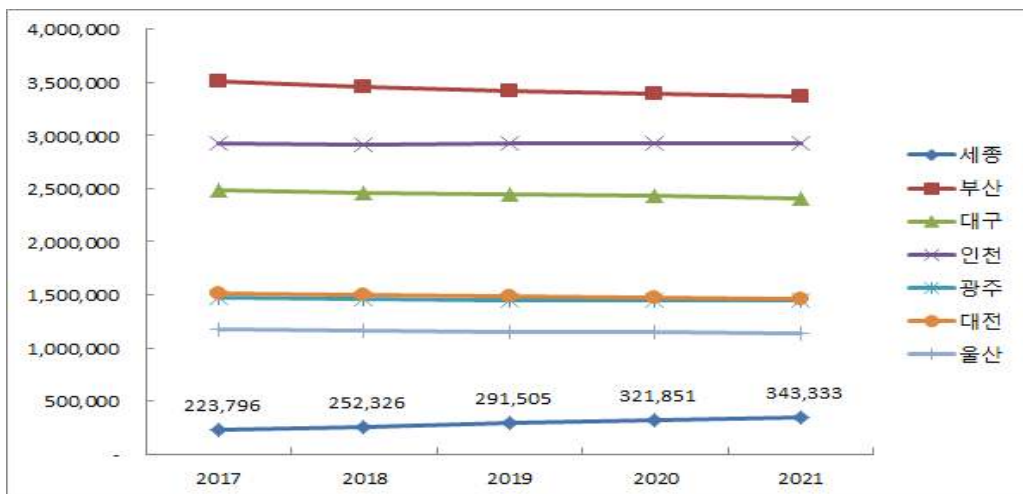
○ 마지막으로, 세종특별자치시의 기준재정수요의 감소 상황을 다른 광역시와 인구 측면, 실제 재정지출 측면, 제도변화 측면에서 비교하면 다음과 같음

- 인구측면에서 6개 광역시와 세종특별자치시를 비교하면, 2017년 이후 6개 광역시는 인구가 모두 감소하고 있으나 세종특별자치시만 증가하고 있음
- 세종특별자치시 기준재정수요가 감소한 2019년 이후를 보더라도 6개 광역시는 인구가 감소하지만, 세종특별자치시는 인구가 5%이상 증가하였음에도 불구하고 기준재정수요가 감소하는 것은 문제가 있다고 판단됨

<표 4-8> 세종특별자치시·6개 광역시 인구규모 추이

(단위: 명)

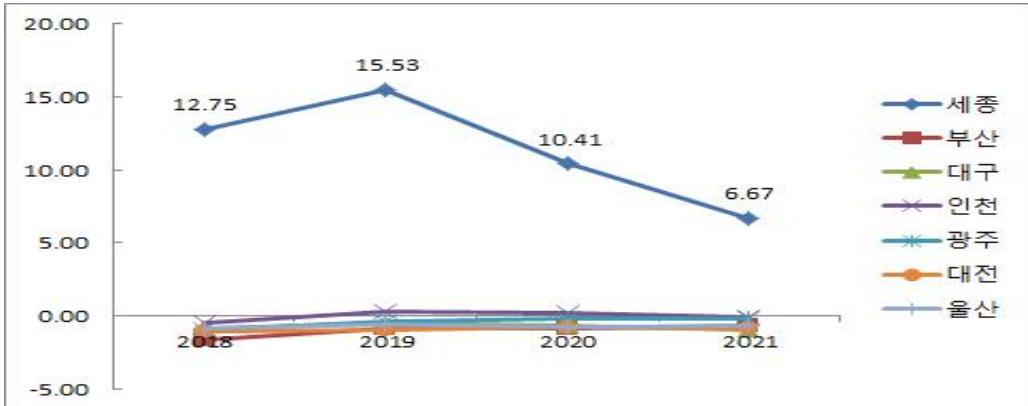
연도	세종	부산	대구	인천	광주	대전	울산
2017	223,796	3,511,880	2,486,023	2,931,170	1,472,166	1,517,077	1,173,148
2018	252,326	3,453,272	2,463,881	2,916,108	1,458,501	1,500,514	1,162,714
2019	291,505	3,423,555	2,452,762	2,923,408	1,452,702	1,486,590	1,155,582
2020	321,851	3,395,293	2,436,494	2,927,815	1,450,033	1,475,258	1,146,642
2021	343,333	3,372,221	2,413,881	2,923,982	1,446,990	1,461,968	1,138,470



<표 4-9> 세종특별자치시·6개 광역시 인구 증가율 추이

(단위: %)

연도	세종	부산	대구	인천	광주	대전	울산
2018	12.75	-1.67	-0.89	-0.51	-0.93	-1.09	-0.89
2019	15.53	-0.86	-0.45	0.25	-0.40	-0.93	-0.61
2020	10.41	-0.83	-0.66	0.15	-0.18	-0.76	-0.77
2021	6.67	-0.68	-0.93	-0.13	-0.21	-0.90	-0.71



- 실제 재정지출(일반회계)과 기준재정수요 산정액을 비교하면, 6개 광역시와 비교하여 세종특별자치시의 기준재정수요 산정액이 실제 지출 대비 과소하게 산정되고 있음
- 특히, 대전과 울산에 비해 기준재정수요가 매년 과소하게 산정되고 있음
- 또한 2021년의 경우 실제 재정지출과 비교하였을 때, 6개 광역시 모두에 비해 기준재정수요가 상대적으로 과소 산정되어 있음

<표 4-10> 기준재정수요 산정액과 실제 재정지출(일반회계) 비중 비교

(단위: 억원)

구분		세종(규모)	부산	대구	인천	광주	대전	울산
기준 재정 수요 비중	2018	6,538	0.13	0.18	0.16	0.26	0.26	0.35
	2019	8,592	0.13	0.18	0.17	0.27	0.27	0.37
	2020	7,407	0.13	0.19	0.17	0.27	0.28	0.37
	2021	7,569	0.13	0.18	0.16	0.26	0.27	0.35
실제 재정 지출 비중	2018(결산)	11,725	0.13	0.20	0.18	0.31	0.32	0.39
	2019(결산)	12,434	0.13	0.19	0.16	0.27	0.30	0.39
	2020(최종)	14,334	0.12	0.17	0.16	0.25	0.29	0.41
	2021(1회)	15,617	0.19	0.20	0.17	0.29	0.31	0.47

- 2019년부터 기초수요-문화환경비-환경보호비 산정에서 수질관리처리용량 변수의 제외로 세종특별자치시는 기준재정수요의 상당한 감소 효과를 가져왔으며 6개 광역시보다 그 영향이 더욱 큼
- 수질처리용량($m^3/일$)은 분뇨, 하수처리, 마을하수도, 축산폐기물처리로 2018년 기준 세종특별자치시의 수요산정액은 49,428백만원임
- 수질처리용량에 의한 수요산정액은 문화환경비의 62.79%, 기초수요액의 8.96%, 기준재정수요액의 7.77%로, 6개 광역시의 기준재정수요액 대비 비중이 5% 내외임을 고려하면 세종특별자치시가 3%p 정도 비중이 큼
- 제도변화로 세종특별자치시는 다른 광역시보다 기준재정수요 산정에서 수요감소 요인으로 크게 작용하였으며, 이를 보통교부세로 환산하면($49,428\text{백만원} \times 91.5\%$ (2018년 조정율)) 45,227백만원 정도 감소되었음을 추정할 수 있음
- 이와 같은 미세한 제도 변화에 의해 특정 지방자치단체에 부정적 영향이 클 경우 이에 대한 보정은 반드시 필요함
- 세종특별자치시에 대한 보정의 방법은 ① 세종특별자치시 재정특례수요보정, ② 기초수요-환경보호비 산정의 회귀식 상의 ω 를 통한 보정, ③ 지역균형수요 항목에 포함하는 보정의 방법이 있을 수 있음

<표 4-11> 수질관리처리용량의 기준재정수요 산정액 비중 비교

(단위: 백만원, %)

	세종		부산	대구	인천	광주	대전	울산
	산정액	비중						
기준재정수요	635,828	7.77	4.81	4.74	5.15	5.02	5.10	5.20
기초수요	551,873	8.96	5.45	5.39	5.78	5.39	4.51	5.86
문화환경비	78,724	62.79	53.09	50.73	51.90	48.99	48.37	46.88
환경보호비	49,428	100	100	100	100	100	100	100

주: 비중은 수질처리용량의 수요액에 대한 비중임

3. 세종특별자치시의 정책적 대응방안

1) 기준재정수요 감소에 대한 대응

○ 세종특별자치시의 기준재정수요(재정특례 수요보정 이전)는 2019년 이후 감소하고 있음

- 2019년 대비 2020년 1,064억원(12.98%) 감소, 2021년 1,039억원(12.68%) 감소
- 감소의 원인은 제도변화(세종특별자치시에 유리한 측정단위 제외: 수질관리처리용량), 측정단위의 세종특별자치시 통계값 축소(안전관리시설 수, 경지면적, 도로면적, 소하천길이 및 하천길이) 등도 원인 이지만, 근본적으로 다른 특·광역시와 비교하여 적은 인구수, 측정 단위 통계값이 다른 특·광역시에서 더 증가하는데 따른 결과로 볼 수 있음

○ 기준재정수요의 급격한 감소는 보통교부세의 감소로 연결되어 재정운영의 건전성과 효율성을 저해하고, 시민의 공공서비스 제공을 제한할 수 있으므로 ‘기준재정수요 감소 최고 상한제’를 도입하여 법령 등에서 정한 최고 상한액을 초과하는 경우 초과분 전체를 수요 보정할 필요가 있음

- 세종특별자치시의 경우 기준재정수요액이 2019년도 대비 2020년도, 2021년도에 각각 12%를 초과하여 감소한 점, 다른 지방자치단체도 유사하게 감소될 수 있다는 점을 고려하여 5% 감소를 최고 상한제로 설정하는 방안을 제시할 수 있음
- 현행 보통교부세 산정방식 하에서는 다른 지방자치단체와 비교되어 기준재정수요가 산정되기 때문에 이러한 충격을 해소하기 위해 지방교부세법 시행령에 규정될 수 있도록 세종특별자치시는 노력할 필요가 있음

2) 재정특례 수요보정에 대한 대응

- 현재 재정특례 수요보정 25% 적용(기준재정수요액-기준재정수입액=차액의 25% 수요보정)은 충족하고 있는 것으로 나타남
 - 세종특별자치시 출범 이듬해인 2013년도에는 법정보정을 25%가 그대로 적용되었으나 이후부터 현재까지 25%가 초과되고 있음
 - 그 원인은 「지방교부세법 시행령」 제7조의2의 제2항에 근거하여 기준재정수요 측정항목에 제대로 반영되지 않은 항목 등을 고려하여 추가 조정되고 있는 것으로 판단됨

- 보통교부세 기준재정수요액 산정의 측정항목에 활용되는 측정단위는 전국적 보편적 측정 단위가 사용되므로, 특정 지방자치단체의 특정한 요소가 발생시키는 재정수요는 반영되기 어려움
 - 세종특별자치시는 행정중심복합도시를 운영하기 위해 설치된 지방자치단체이므로 다른 지방자치단체에 비하여 행정적 특수성이 있음
 - 이에 따라 보통교부세 수요산정의 측정항목에 포함되기 어려운 특수성이 존재함

- 세종특별자치의 경우 특정한 재정수요를 재정특례 수요보정을 활용하는 대응을 할 필요가 있음
 - 행정중심복합도시건설청의 이관시설에 대한 유지관리비 소요 및 증가, 정부세종청사 등 국가시설 입지에 따른 재산세 등의 비과세, 국가공무원의 직주분리에 따른 유동인구 발생 등 세종특별자치시의 의지와는 관계없이 발생하는 재정수요, 재정수입 손실 등의 문제를 지속적으로 제기하여 재정특례 수요보정에 반영될 수 있도록 할 필요가 있으며, 현행 재정특례 수요보정 방식의 타당성 검토도 필요함

제2절 재정특례 수요조정 방식 개선 필요성 및 방안

1. 중요 쟁점과 개선 필요성

- 첫째, 세종특별자치시 재정특례 수요보정은 ‘재정수요액-재정수입액=차이’의 ‘25%’를 기준재정수요에 추가하여 조정하는데, 여기서 차액은 수요라기 보다는 보통교부세액으로 볼 수 있음
 - 재정특례 수요보정은 수요에 대한 보정이 되어야 하지만, 현재 방식은 보통교부세액을 보정하고 있음
 - 수요가 수입의 증가폭이나 감소 등에 의해 영향을 받게 되므로 수요보정의 취지상 합리적이지 못함
 - 세종특별자치시의 수요보정을 제대로 재정특례로 인정하려면, 차액의 몇 %가 아니라 수요의 몇 %로 보정해야 재정특례 수요보정의 의미가 있음
 - 따라서 현재의 수요보정 특례방식(재정수요액-재정수입액=차이의 25%)은 재검토가 필요하며 산출된 수요에 일정율을 추가하여 수요가 보정되도록 개선되어야 할 것임
- 둘째, 행정중심복합도시는 정부정책에 따라 수도권의 과도한 집중에 따른 부작용을 시정하고 국가균형발전과 국가경쟁력 강화를 목적으로 건설·운영되는 도시이며, 세종특별자치시는 이 관할 구역에 설치된 정부 직할의 지방자치단체로서 특수성이 있음
 - 행정중심복합도시 건설, 정부청사의 입지, 각종 정부시설 건설과 세종특별자치시로의 이관·운영, 정부부처 공무원의 상주, 지방자치단체 및 관련 기관 직원들의 방문, 지역주민과의 융합 환경 조성 등의 세종특별자치만의 특수성이 있음
 - 이와 같은 세종특별자치시의 특수성은 일반적·보편성을 중심으로 하는 보통교부세 수요산정 방식으로는 제대로 반영할 수 없음

- 따라서 행정중심복합도시의 특수성과 이를 운영하는 세종특별자치시의 행정특성을 고려하여 세종특별자치시만의 수요보정 재정특례가 합리적으로 개선되어야 할 필요성이 있음

2. 개선방안

- 현행 수요보정 특례 방식(기준재정수요액-기준재정수입액=차액의 25%)을 기준재정수요 산정액의 일정율로 수요보정하는 방식으로 전환되어야 함

○ 기준재정수요액 일정율의 시뮬레이션(2021년 기준)

- 전제: 기준재정수요액은 2021년 기준으로 하며 재정특례 수요보정 금액을 제외한 기준재정수요로 하며, 기준재정수입은 2021년에 산정된 기준재정수입으로 시뮬레이션을 시행함
- 결과: 재정특례 수요보정 방식을 수요-수입의 차액 25% 추가 수요반영을 기준재정수요의 일정율(10%~25%)로 변경할 경우 기준재정수요가 증가하고, 기준재정수입의 증감에 영향을 받지 않으므로 보통교부세 확보에 유리하며, 이 방식이 수요를 합리적으로 보정한 방식으로 판단됨

<표 4-14> 재정특례 수요보정 방식 변경의 시뮬레이션 결과

(단위: 억원)

	2021년 기준		수요 보정 방식 변경			
	재정특례 이전	재정특례 (현행 방식)	10%	15%	20%	25%
기준재정수요	7,154	7,569**	7,869	8,227	8,585	8,943
기준재정수입	6,650	6,650	6,650	6,650	6,650	6,650
재정부족액	504	919	1,219	1,577	1,935	2,293
보통교부세 산정액*	373	679	902	1,167	1,432	1,696

주: * 조정율 74% 적용, ** 재정특례 수요보정 415억원 포함

○ 법령개정

- 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」 제14조 제2항 및 지방교부세법 시행령 제7조의2 제1항의 “--- 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액과 그 차액의 100분의 25 이내의 금액을 --- ”을 “--- 당초 산정된 기준재정수입액의 100분의 ○○ 이내의 금액을 ---”로 변경할 필요가 있음

제3절 지역균형수요의 개선 및 반영수요 발굴

1. 현행 지역균형수요 산정방식의 개선

- 세종특별자치시의 경우 지역균형수요는 지역의 특성상 해당되지 않는 수요를 제외하고 모두 반영되고 있으나 미반영되고 있는 수요가 있음
 - 인건비 항목의 ‘비정규직의 정규직 전환 수요’
 - 산업경제비의 ‘일자리 수요’

- 비정규직의 정규직 전환 수요는 2021년도부터 반영 수요에 포함되었으며 그 기준은 2019년도 지방자치단체의 정규직 전환인원임
 - 세종특별자치시의 경우 2019년도에 비정규직의 정규직 전환인원이 없어 2021년도 수요에 미반영 되었음
 - 참고로 광역자치단체 중 강원도와 충청북도의 경우도 정규직 전환인원이 없어 수요에 미반영되었음
 - 세종특별자치시의 경우 비정규직의 정규직 전환 수요는 정규직 전환인원이 발생하면 반영되기 때문에 제도적으로 문제가 없음

- 하지만, 산업경제비 항목의 ‘일자리 수요’는 반영될 수 없는 체제로 산정방식이 설계되어 있어 이의 개선이 필요함
 - 일자리 수요 산정은 ‘해당 지방자치단체의 실업율에 동종 지방자치단체별 산업경제비 표준행정수요액의 5%를 곱하여 산출함
 - 수요 산정은 시·군·구별로 산정하여, 시·군의 경우는 수요산정액의 50%를 시도에 배분하고, 특광역시외의 경우는 해당 특·광역시별로 자

치구의 평균값으로 산정되고 있음

<일자리 수요 산정방식>

(해당 지방자치단체 실업률 x 동종 지방자치단체별 산업경제비 표준행정수요액) x 5%

※ 실업률 = 실업자수 / 경제활동인구수(취업자+실업자)

※ 수요산정액의 50%는 시·도, 50%는 해당 시·군·구의 기준재정수요액에 반영한다.

※ 동종 자치단체 산업경제비 표준행정수요액

특별시(285,045원), 광역시(826,888원), 도(930,059원), 자치구(158,951원), 자치시(27,817원)

- 세종특별자치시의 경우 당연히 실업율에 대한 수요 반영이 되어야 하나, 시·군·구인 기초자치단체에도 해당되지 않고, 자치구가 설치되어 있지 않은 광역자치단체라는 이유로 수요 반영이 되지 않는 것은 문제임
 - 세종특별자치시는 광역기능과 기초기능을 동시에 수행하는 단일행정체제임을 고려하지 않음
 - ※ 기초수요에서는 시·군·구 수요를 포함하여 수요를 산출하고 있음
 - 또한 세종특별자치시 외 모든 광역자치단체와 시·군에 일자리 수요가 반영되고 있는 점에서도 불합리함
- 세종특별자치시는 단일행정체제임을 고려하여 실업율에 대한 일자리 수요를 반영하여 일자리창출에 소요되는 재원을 충당할 수 있도록 해야 함
 - 2021년 일자리 수요에 활용된 실업율은 서울 3.3%, 부산 3.1%, 대

구 2.6%, 인천 3.8%, 광주 2.8%, 대전 4.2%, 울산 3.5%임

- 세종특별자치시의 실업율은 통계청 자료에 의하면 2019년 2.7%, 2020년 2.8%로 나타나고 있음
- 참고로 광주광역시의 경우 실업율 2.8%가 기준재정수요액에 반영된 수요액은 560백만원으로, 이는 보통교부세액로 산정하면 414백만원 (수요액 560만원 \times 조정을 73.9% 적용)에 해당함

○ 세종특별자치시에 일자리 수요가 반영되게 하기 위해서는 산정 방식이 다음과 같이 개선되어야 함

산업경제비 - 일자리 수요

산정방식 : 해당지방자치단체 실업률 \times 동종 지방자치단체 산업경제비 표준행정수요액 \times 5%

- 실업율 : 실업자수 / 경제활동 인구수(취업자+실업자)
- 수요산정액의 50%는 시·도, 50%는 해당 시·군·구의 기준재정수요액에 반영한다
- **세종특별자치시는 시 전체의 실업율을 적용하고, 수요산정액의 100%를 기준재정수요액에 반영한다(삽입)**

<표 4-15> 지역균형 수요의 세종특별자치시 적용 여부

측 정 항 목		수요산정 요소	반영 여부
일반 행정비	인건비	① 비정규직의 정규직 전환 수요(전국)	-
	일반관리비	② 낙후지역 수요(시·군·구) - 섬, 낙후지역 인구, 면적	×
	안전관리비	③ 안전관리 수요(시·군·구) - 보정인구2	○
		④ 재난안전투자 수요 - 공공질서 및 안전보건 관련 세출예산 중 10%	○
		⑤ 취약계층 보호구역 수요(시·군·구) - 어린이 노인 장애인 보호구역	○
문화 환경비	문화관광비	① 문화재보호구역 수요(시·군·구) - 면적	○
		② 시·도지정문화재 수요(시·군·구) - 시·도지정문화재 수	○
	환경보호비	① 해안지역 수요(시·군·구) - 해안선길이	×
		② 댐지역 수요(시·군·구) - 댐면적, 연접지역 인구수	×
		③ 마을상수도지역 수요(시·군·구) - 급수인원	○
		④ 유동인구 수요(시·군·구) - 유입인구>유출인구	○
		⑤ 환경보호관련 규제지역 수요(시·군·구)	○
		⑥ 보정인구 수요(시·군·구) - 보정인구 1, 3	○
		⑦ 산업단지 수요(시·군·구) - 산업단지, 기업도시 분양면적	○
		⑧ 자연공원 수요(시·군·구) - 자연공원 면적	○
		⑨ 폐기물관련 수요(시·군·구) - 소각, 매립 재활용	○
		⑩ 미세먼지 관련 수요(시·군·구) - 신재생에너지, 오염일수	○
	농업비	① 방조제, 배수갑문 수요(시·군·구) - 방조제길이, 배수갑문수	×
		② 농업 관련 수요(시·군·구) - 농업종사자 수	○
		③ 축산·가금류 관련 수요(시·군·구) - 소, 돼지, 닭, 오리	○
	임수산비	① 방파제, 물양장(物揚場) 길이 수요(시·군·구) - 길이	×
		② 수산 관련 수요(시·군·구) - 어업종사자수	○
	산업경제비	① 고용감소지역수요(시·군·구) - 해당지역 인구수	×
		② 일자리 수요(시·군·구) - 실업률	×
경제 개발비	도로관리비	① 농어촌도로 수요(시·군·구) - 포장, 비포장 면적	○
		② 자전거도로 수요(시·군·구) - 도로연장	○
		③ 유동인구 수요(시·군·구) - 유입>유출	○
		④ 보정인구 수요(시·군·구) - 보정인구 1	○
	교통관리비	① 섬·낙후지역대중교통 지원수요(시·군·구) - 인구, 면적	×
		② 버스운수사업 재정지원 수요(시·도)	○
	지역관리비	① 지역개발 규제지역 수요(시·군·구) - 면적	○
		② 폐광지역 수요(시·군·구) - 면적	×
		③ 접경지역 수요(시·군·구) - 면적	×
		④ 보정인구 수요(시·군·구) - 보정인구 1, 3	○
		⑤ 낙후지역 수요(시·군·구) - 섬, 낙후지역 면적	×
		⑥ 성장촉진지역수요(시·군·구) - 성장촉진지역 인구, 면적	×
		⑦ 지역특화발전특구지역 수요(시·군·구) - 면적	×
		⑧ 도심지 내 공장밀집지역 수요(시·군·구) - 면적	○
		⑨ 도시공원 수요(시·군·구) - 관리면적	○
		⑩ 유동인구 수요(시·군·구) - 유입>유출	○
		⑪ 지방자치단체간 협력수요(전국) - 공공시설치의 자체재원	○

- 주 ① 보정인구1 : 군인 수(미군 및 미 군속과 가족 포함) + 의무경찰 수 + 의무소방대원 수 + 재소자 수
 ② 보정인구2 : 통합관제센터 관제인력 수 + 특별사업경찰 수
 ③ 보정인구3 : 등록외국인 수 + 외국국적동포 국내 거주자 수
 ④ 행정구역 전체가 섬으로 이루어져 있고, 시청·군청 소재지가 섬에 위치하는 단체는 낙후지역균형수요 산정액의 500% 범위에서 추가 보정할 수 있음
 ⑤ 낙후지역: 인구밀도 및 주민 1인당 지방소득세 지표가 전국 면(面) 평균이하인 읍면 지역(주민이 거주하지 않는 면제외)

2. 수질관련 수요의 반영

1) 수질관련 수요 반영의 필요성

○ 환경보호는 수질, 폐기물, 대기, 해양, 자연환경 등의 분야로 지방자치단체의 주요 기능 중의 하나이기 때문에 이에 소요되는 경비의 일부를 보통교부세로 지원해주고 있음

－ 폐기물(소각, 매립, 재활용 등), 대기(미세먼지, 신재생에너지 등), 해양(해안선 길이, 갯벌면적 등), 자연환경(환경보호 규제, 자연공원 등) 등의 수요를 지역균형수요로 반영하고 있음

－ 반면 수질을 오염시키는 주요 요인인 분뇨, 하수, 마을하수도, 가축분뇨의 처리 관련 수요는 2018년까지 환경보호비 기초수요 산정의 주요한 요소이었으나 2019년부터 제외되어 수질관련 수요는 기초수요 및 지역균형수요로 반영되지 못하고 있음

· 2019년부터 기초수요의 환경보호비는 해당 지방자치단체의 인구와 면적에 의해 산정되고 있음

· 인구와 면적에 의한 환경보호비의 산정만으로 지방자치단체의 수질관련 수요를 제대로 반영할 수 없음

· 뿐만 아니라 폐기물·대기·해양·자연보호는 지역균형수요로 별도의 추가적인 수요를 반영하고 있으나 수정 수요가 제외되는 것은 문제가 있음

○ 산업화 및 도시화로 인한 수질오염은 토양과 하천을 오염시켜 생태계 파괴 및 인간의 삶의 질에 악영향을 주기 때문에 지방자치단체는 수질오염방지에 인력과 예산을 지출하기 때문에 보통교부세 기준재정수요에 반영되어야 할 필요성이 큼

－ 2018년까지 환경보호비-기초수요를 인구, 면적, 수질처리용량(1일)으로 산정하였지만, 2019년부터 인구, 면적으로 산정하고 수질처리용

량을 제외하였음

- 이에 제외된 수질처리용량이 지역균형수요로 반영될 필요가 있음

2) 수질관련 수요의 지역균형수요 반영의 논리와 방법

○ 수질관련 수요의 반영 논리

- 첫째, 수질오염은 생태계 파괴 및 인간 삶의 질 악화시키기 때문에 수질오염 방지는 중요함
- 둘째, 수질오염 방지는 지방자치단체의 중요한 역할이면서 예산지출이 많은 분야임
- 셋째, 폐기물, 대기 등은 기준재정수요에 반영되고 있지만, 수질은 그동안 기초수요에 반영되다가 2019년부터 제외되어 현재 기준재정수요에 반영되지 않아 지역균형수요로 반영되어야 함
- 넷째, 세종특별자치시 입장에서 보면 환경보호비 산정에서 인구, 면적으로 산정하고 수질처리용량(분뇨처리, 하수처리, 마을하수도, 축산분뇨)이 제외되어 다른 광역시보다 환경보호비 수요가 감소되어 이의 보정이 필요

○ 지역균형수요 반영 방안

- 반영항목: 문화환경비-환경보호비-‘수질관련 수요’로 반영
- 반영방법

<추가: 수질관련 수요 신설>

□ 수질관련 수요(시·군·구)

해당 지방자치단체 수질처리용량(㎥/일) × 동종 지방자치단체 인구1인당
환경보호비 표준행정수요 × 20%

- 수질처리용량은 분뇨처리, 하수처리, 마을하수도, 가축분뇨로 한다.
- 수요 산정액의 20%는 시도, 80%는 시군구에 반영한다
- 세종특별자치시는 100%를 반영한다.

○ 세종특별자치시의 효과

- 14억원 정도의 수요가 산정되며, 이를 보통교부세액으로 환산하면 2021년 조정을 74%를 적용할 경우 11억원 정도임

<표 4-16> 지역균형수요에 수질관련 수요 포함시 효과

(단위: 억원)

세종특별자치 수질처리용량(㎥/일) (2018년도 기준)	인구1인당 환경보호비 표준행정수요(원) (2021년도 기준)	수요액 $A \times B \times 20\%$ (원)
77,803	92,509 *인구 합 13,100,845명 *환경보호비 표준행정수요 합 1,211,942,681원	1,439,479,985

3. 세종특별자치시 국가시설 수요보정 방안

1) 행정복합도시건설청 이관시설 유지관리 비용 발생 및 증가

○ 세종특별자치시는 행정중심복합도시의 관할 구역에 설치된 지방자치단체로, 중앙행정기관인 행정복합도시건설청으로부터 청사 등 공공시설을 이관 받아 운영하고 있음

- 행정중심복합도시는 「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법 (약칭: 행복도시법)」에 의해 건설되는 도시임
- 세종특별자치시청사, 지역별 복합커뮤니티센터(주민센터를 포함한 생활SOC), 광역복지지원센터, 세종예술의전당 등은 국가계획에 의해 건설되어 세종특별자치시로 이관되어 운영되고 있음
- 행정복합도시건설청의 계획에 의하면 현재 세종특별자치시청사, 22개의 행정복지커뮤니티센터를 계획하고 있으며, 6개의 광역복지지원센터, 세종예술의전당을 건립하였거나 계획하고 있음
- 이 중 세종특별자치시청사, 12개의 행정복지커뮤니티센터, 3개의 광역복지지원센터의 건설이 완료되어 세종특별자치시로 이관되었음
- 앞으로 10개의 행정복지커뮤니티센터, 3개의 광역복지지원센터(1개 건설 중), 세종예술의전당 등이 건립되어 세종특별자치시로 이관될 예정에 있음
- 현재 세종특별자치시는 이들 시설의 운영기관으로 각 시설의 유지관리비를 전액 부담하고 있음

○ 세종특별자치시가 중앙행정기관인 행정복합도시건설청으로부터 이관받았거나 이관받을 예정인 시설과 각 시설의 유지관리비는 다음과 같음

－ 2020년까지 이관받은 시설과 유지관리비 현황은 다음표와 같음

<표 4-17> 2020년까지 이관 받은 시설과 연도별 유지관리비

(단위: m², 천원)

시설명	연면적	2017	2018	2019	2020	2021
세종시청사	30,356	2,106,000	2,284,000	2,290,000	2,299,000	2,392,000
한솔동 복컴	4,719	53,200	37,684	121,848	134,848	140,318
아름동 복컴	11,414	250,000	275,000	321,100	321,950	356,530
도담동 복컴	11,890	300,000	292,200	276,300	266,878	292,166
어진동 복컴	13,461	262,872	286,400	234,639	324,090	323,860
종촌동 복컴	12,502	340,960	335,960	335,960	335,960	347,740
고운A 복컴	11,793	250,172	276,900	306,720	225,985	298,475
고운B 복컴	12,075	—	74,910	243,600	208,000	242,160
보람동 복컴	15,360	493,172	427,610	504,200	501,070	471,250
대평동 복컴	12,023	—	266,799	330,520	275,360	245,000
새롬동 복컴	14,100	—	184,950	276,360	236,548	298,578
소담동 복컴	14,213	—	186,299	310,240	228,300	317,422
다정동 복컴	12,380	—	—	—	116,500	286,818
종촌종합복지센터	15,873	345,047	381,200	336,980	311,080	325,800
새롬종합복지센터	15,664	353,487	352,315	390,453	319,200	359,000
보람종합복지센터	14,931	—	—	—	195,400	338,000
계		4,754,910	5,662,227	6,278,920	6,300,169	7,035,117

자료: 세종시의회 제공

- － 2021년부터 이관 예정인 시설별 유지관리비를 추정하면 다음과 같음

<표 4-18> 2021년부터 이관 받을 시설과 유지관리비

(단위: m², 천원)

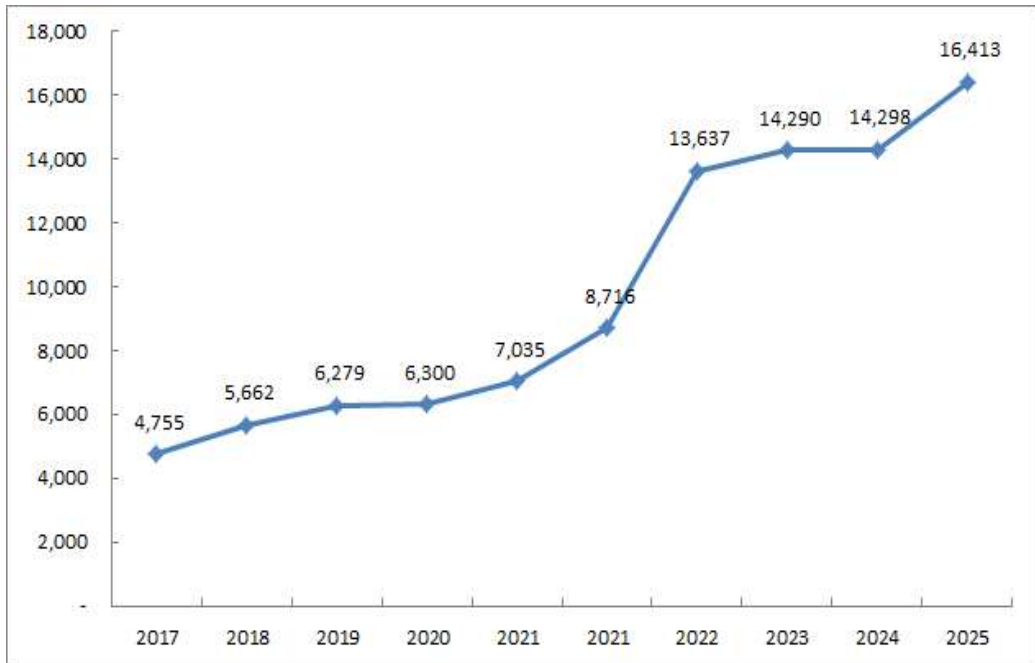
시설명	연면적	2021	2022	2023	2024	2025
해밀동 복컴	12,187	150,000	301,000	301,000	301,000	301,000
반곡동 복컴	12,638	150,000	301,000	301,000	301,000	301,000
나성동 복컴	12,380	－	－	301,000	301,000	301,000
합강동 복컴	12,380	－	－	－	－	301,000
집현동 복컴	15,700	－	－	－	－	301,000
다솜동 복컴	15,700	－	－	－	－	301,000
용호동 복컴	12,380	－	－	－	－	301,000
누리동 복컴	12,380	－	－	－	－	301,000
한별동 복컴	15,700	－	－	－	－	301,000
산울동 복컴	12,380	－	－	－	－	301,000
4생활권종합복지센터	13,420	－	－	352,000	360,000	368,000
세종 예술의전당	16,186	1,380,415	6,000,000	6,000,000	6,000,000	6,000,000
계		1,680,415	6,602,000	7,255,000	7,263,000	9,378,000

자료: 세종시의회 제공

- － 세종특별자치시로 이관되었거나 2021년부터 이관예정인 시설의 유지관리비는 물가상승 등을 고려하지 않고 2021년 시점에서 보면 2021년 87억원에서 2022년부터 급격히 증가하여 136억원으로 증가되고 현재 계획 중인 시설이 이관되는 2025년도에는 164억원으로 증가함

<그림 4-1> 2020년까지 이관 받은 시설과 연도별 유지관리비

(단위: 백만원)



2) 정부세종청사 부지의 비과세로 인한 수입 손실 발생과 국가공무원 이동에 따른 이동수요 발생

○ 정부세종청사 부지의 비과세

- 정부세종청사의 부지 면적은 588,491㎡로 공시지가를 적용하여 재산세를 산출하면 78억 1,829만원 정도 산출되지만 비과세되고 있음
- 국가시설의 입지로 인한 재산세 손실분은 수요로 반영될 수 있으며, 현행 제도적 상 ‘규제 또는 보호 등으로 인한 경제적 손실’이 발생되면 반영될 수 있어 정부세종청사는 이 조건에 부합함
- 세종특별자치시의 정부청사 부지의 면적 대한 수요 반영은 타당성이 있으며, 향후 국회 분원 등이 입지할 경우에도 해당 부지는 경제적 손실을 발생하기 때문에 수요 보정이 반드시 이루어져야 함

<표 4-19> 정부세종청사 면적과 재산세 추정

(단위: m², 천원, 백만원)

구분	지번	면적 (공부)	공시 지가	재산세 과표	재산세 본세(A)	도시지 역분(B)	재산세 (A+B)	비고
계		588,491			5,843	1,975	7,818	
여진동	563	7,444	3,490	18,186	91	25	116	제5주차장
	501	36,053	2,607	65,793	262	92	354	스포츠센터부속토지
	502	11,096	3,389	26,324	104	37	141	어린이집부속토지
	505	24,622	3,285	56,618	225	79	305	국민권익위원회건물토지
	507	12,023	3,389	28,522	113	40	153	우정사업본부건물토지
	509	8,961	3,389	21,259	106	30	136	공영주차장
	535	6,342	1,229	5,456	27	8	35	공원
	552	22,524	3,613	56,966	285	80	364	솔비타어린이집+주차장
	555	22,537	3,329	52,518	209	74	282	기획재정부건물토지
	556	28,211	3,329	65,740	262	92	354	농림수축산식품부토지
	558	9,641	3,534	23,850	119	33	152	주차장
	560	42,469	3,613	107,409	428	150	579	정부청사6동토지
	567	5,066	3,120	11,064	55	15	71	보건복지부 주차장
	568	9,848	3,389	23,361	92	33	125	보건복지부건물토지
	569	8,232	3,836	22,104	87	31	118	국가보훈처건물토지
	570	5,512	3,120	12,039	60	17	77	주차장2
	576	9,429	3,120	20,593	103	29	132	주차장
	579	7,167	3,432	17,217	68	24	92	교육부건물토지
	581	32,369	3,725	84,401	336	118	455	고용노동부건물토지
	583	11,546	3,725	30,105	119	42	161	산업통상자원부건물토지
	584	11,548	3,725	30,112	119	42	161	산업통상자원부건물토지
	585	7,040	3,120	15,375	60	22	82	산업통상자원부건물토지
	586	5,617	3,120	12,268	61	17	78	주차장
	590	8,586	3,725	22,389	112	31	143	주차장
	591	4,888	3,120	10,676	42	15	56	산업통상자원부건물토지
	593	5,323	3,466	12,914	50	18	69	문화재단부속토지
	594	5,980	3,466	14,508	57	20	77	라운어린이집부속토지
	598	5,475	1,029	3,944	15	6	20	공원
	604	4,580	3,432	11,002	43	15	58	청사원예시설부속토지
	615	28,162	3,329	65,626	261	92	353	국무조정실부속토지
	618	21,214	2,932	43,539	173	61	234	행정지원센터부속토지
	620	13,975	3,213	31,432	125	44	169	컨벤션센터부속토지
	622	23,379	3,329	54,481	217	76	293	공정거래위원회부속토지
	626	7,348	3,026	15,565	78	22	99	주차장
	627	7,922	3,432	19,033	75	27	102	경비대 부속토지
	634	14,772	3,432	35,488	141	50	190	교육부 부속토지
	650	18,426	3,329	42,937	171	60	231	문체부 부속토지
	651	8,167	3,120	17,836	70	25	95	차오름어린이집부속토지
	652	2,495	3,120	5,449	27	8	35	주차장
	655	6,187	3,432	14,864	74	21	95	주차장
나성동	770	27,551	4,705	90,740	362	127	489	국세청부속토지
	772	10,688	4,846	36,255	144	51	195	제2청사부속토지
	773	9,524	4,281	28,541	113	40	153	한국방송정책원부속토지
	774	8,551	4,408	26,386	104	37	141	제2청사부속토지

○ 국가공무원 이동에 따른 재정수요 발생

- 2021년 7월 기준으로 세종특별자치시로 이전한 중앙기관은 총 45개 기관으로 소속공무원은 15,930명(정원 기준)임
- 국가공무원의 이동은 이동에 따른 교통관리, 지역관리, 환경보호관리
의 수요를 발생시켜 지역균형수요의 보정인구 또는 유동인구로 반영
할 수 있는 방법이 있음
- 다만, 보정인구, 유동인구나 보정인구로 반영하기 위해서는 매년 세
종특별자치시 비거주자와 거주자가 구분되어야 하는 어려움이 있음

<표 4-20> 세종특별자치시로 이전한 중앙행정기관 및 소속기관 및 인력(정원)

(단위:명)

단계	이전시기	중앙행정기관(23개)	정원	소속기관(22개)	정원
1단계 (15개)	'12.9. ~'12.	국무조정실	258	조세심판원	125
		국무총리비서실	97		
	'12.11. ~'12.	기획재정부	1,057	북권위원회	27
		공정거래위원회	489	-	
		국토교통부	1,001	중앙토지수용위원회	40
		해양수산부	592	항공·철도사고조사위원회	11
		환경부	612	중앙해양안전심판원	75
		농림축산식품부	617	중앙환경분쟁조정위원회	23
		행복청	135	-	
		보건복지부	852	-	
2단계 (16개)	'13.12.	고용노동부	570	중앙노동위원회	89
				최저임금위원회	8
		국가보훈처	313	산업재해보상보험재심사위원회	25
		교육부	642	보훈심사위원회	56
		문화체육관광부	670	교원소청심사위원회	26
				해외문화홍보원	57
		산업통상자원부	901	경제자유구역기획단	17
				광업등록사무소	26
				무역위원회	46
				전기위원회	9
3단계 (5개)	'14.12.	법제처	234	-	
		국민권익위원회	476	-	
		-		우정사업본부	360
		국세청	894	-	
4단계 (4개)	'15.11. ~'16.9.	(舊 국민안전처) ※카운트 제외	-	한국정책방송원	117
		인사혁신처	386	정부청사관리본부	749
		소방청	239	소청심사위원회	35
5단계 (2개)	'19.2. ~'20.8.	행정안전부	1,598	-	
		과학기술정보통신부	797	대도시권광역교통위원회	67
추가 (2개)	'21.7	중소벤처기업부('21.7.26.)	499	주민등록번호변경위원회	13

3) 세종특별자치시의 국가시설에 대한 보정방안

(1) 1안: 재정특례 수요보정 방식을 개선하여 보정하는 방안

○ 세종특별자치시는 행정중심복합도시건설에 따라 정부기관(청사)의 입지, 각종 국가시설의 건설과 동시에 이관, 국가공무원 등의 이동 등이 이루어지는 특수성이 있어, 이에 따른 경제적 손실, 운영비 부담, 국가공무원 등의 이동에 따른 재정수요가 발생함

- 첫째, 정부세종청사의 입지는 국가시설로 해당부지는 비과세되어 경제적 손실을 발생시킴
- 둘째, 행정복합커뮤니티센터, 광역복지지원센터, 세종예술의전당 등은 국가시설이었으나 그 운영이 세종특별자치시로 이관됨에 따라, 연간 발생하는 유지관리비는 전액 세종특별자치시의 부담이 되었음
- 셋째, 16,000여 명에 달하는 국가공무원이 정부세종청사에 근무하므로 인해 비거주자의 이동, 정부청사입지로 인한 국가 및 지방공무원, 일반인의 이동에 따른 다양한 재정수요가 발생함

○ 재정특례 수요보정 방식 개선

- 현재 세종특별자치시에 대한 보통교부세 산정 상의 재정특례 수요보정은 ‘기준재정수요-기준재정수입=차액의 25%’를 기준재정수요액으로 추가반영하는 방식을 취하고 있음
- 세종특별자치시에 대한 재정특례 ‘차액의 25% 추가 반영’은 시행되고 있으나, 수입에 따라 추가분이 달라지게 되어 수요의 반영방식으로 보기에는 합리적이지 못함
- ‘위’에서 검토한 경제적 손실, 이관시설 운영비 부담, 국가공무원 등의 이동에 따른 재정수요 등은 수입과 관계없이 발생하는 요소이기

때문임

- 따라서 앞의 2절에서 제시한 바와 같이 재정특례 수요보정 방식을 ‘기준재정수요-기준재정수입=차액의 25%를 기준재정수요에 추가적으로 반영’하는 방식을 ‘당초 산정된 기준재정수요액의 일정율(예, 10%~25%)을 추가적으로 반영’하는 방식으로 전환하여야 함

(2) 2안: 보정수요의 지역균형수요로 보정하는 방안

○ 지역균형수요는 기초수요로 반영할 수 없는 지역의 자연적, 사회·경제적 특성에 의해 재정수요 또는 수입손실을 발생시킨 것에 대해 재정수요로 반영하는 것임

- 세종특별자치시의 정부세종청사, 각종 국가시설의 이관·운영은 경제적 손실(재산세 비과세), 이관시설의 운영에 따른 유지관리비 부담의 재정수요를 발생시키고 있음
- 정부세종청사, 국가시설의 입지는 비과세가 되고 있기 때문에 일종의 규제지역으로 볼 수 있으며, 경제적 이득을 손실하고 있기 때문에 경제개발비-지역관리비-지역개발규제지역 수요에 포함하여 지역균형수요로 보정하는 방안이 있음

○ 지역균형수요 보정의 ‘지역경제비-지역관리비’로 반영

- ① 1안: 현행 지역관리비-지역개발 규제지역 수요 보정 방식(개선)

- 지역개발 규제지역 수요 산정공식 -

개발제한구역 또는 군사시설보호구역 면적 \times 1천㎡당 토지분 재산제
평균징수액 \times 20%

- ※ 개발제한구역 수요산정액은 해당 시군구의 기준재정수요액에 모두 반영하고, 군사시설 보호구역 수요 산정액의 40%는 시도, 60%는 해당 시군구의 기준재정수요액에 반영한다.
- ※ 2022년 산정분까지만 산정한다.

- 세종특별자치시의 정부세종청사 및 국가시설의 부지는 다른 경제활동이 가능하지 않은 규제지역에 해당하기 때문에, 국가시설 부지 면적을 다음과 같이 개선하여 수요보정을 해야 함

- 지역개발 규제지역 수요 산정공식 -

개발제한구역, 군사시설보호구역, **국가시설 구역** \times 1천㎡당 토지분 재산제
평균징수액 \times 20%

- ※ 개발제한구역, **국가시설구역** 수요산정액은 해당 시군구의 기준재정수요액에 모두 반영하고, 군사시설 보호구역 수요 산정액의 40%는 시도, 60%는 해당 시군구의 기준재정수요액에 반영한다.
- ※ **세종특별자치시는 100% 반영한다(2022년 일몰에서 제외).**
- ※ 2022년 산정분까지만 산정한다.

- ② 2안: 지역관리비 내에 ‘국가시설 수요’ 보정 방식(신설)

- 국가시설 수요 산정공식 -

(국가시설 부지 면적 \times 동종지방자치단체 1천㎡당 지역관리비 표준행정수요) \times
20%

- ※ 국가시설 부지 면적은 공공청사의 건축물이 포함한 부지의 전체 면적이다.
- ※ 국가시설 부지 면적 수요산정액은 해당 시군구의 기준재정수요액에 모두 반영하고, 세종특별자치시에 모두 반영한다

○ 참고사항

- 국가시설의 부지면적을 지역균형 수요로 반영하기 위해서는 유사단체와 공동으로 대응노력이 필요함
- 전국적으로 국가시설(청사 및 공공용 건축물)이 입지한 지방자치단체는 상당수 있으며, 세종특별자치시가 정부청사 및 이관되는 국가시설을 포함할 경우 가장 많을 것으로 판단됨

<참고 사항: 정부청사 및 국가시설>

■ 정부 청사 분포

기관명	주소	대지면적 (㎡)
정부세종청사	세종특별자치시 다솜2로 94 정부세종청사	555,286
정부서울청사(본관)	서울특별시 종로구 세종대로 209 (세종로)	18,582
정부서울청사(별관)	서울특별시 종로구 사직로 8길 60 (도림동)	7,369
정부서울청사(창성동)	서울특별시 종로구 효자로39 (창성동)	4,302
정부과천청사	경기도 과천시 관문로 47 (중앙동)	369,991
정부대전청사	대전광역시 서구 청사로 189 (둔산동)	518,338
대구지방합동청사	대구광역시 달서구 화암로 301 (대곡동)	32,708
인천지방합동청사	인천광역시 미추홀구 석정로 239(도화동)	20,009
광주지방합동청사	광주광역시 북구 첨단과기로 208번길 43 (오룡동)	47,483
경남지방합동청사	경상남도 창원시 마산 합포구 제2부두로 10	26,160
제주지방합동청사	제주특별자치도 제주시 청사로 59 (도남동)	34,831
고양지방합동청사	경기도 고양시 덕양구 화정로 104번길 50 (화정동)	3,271
춘천지방합동청사	강원도 춘천시 후석로 440번길 64 (후평동)	7,388
충남지방합동청사	충청남도 홍성군 홍북읍 충남대로 45	10,000
경북지방합동청사	경상북도 예천군 호명면 금능리 743	10,000

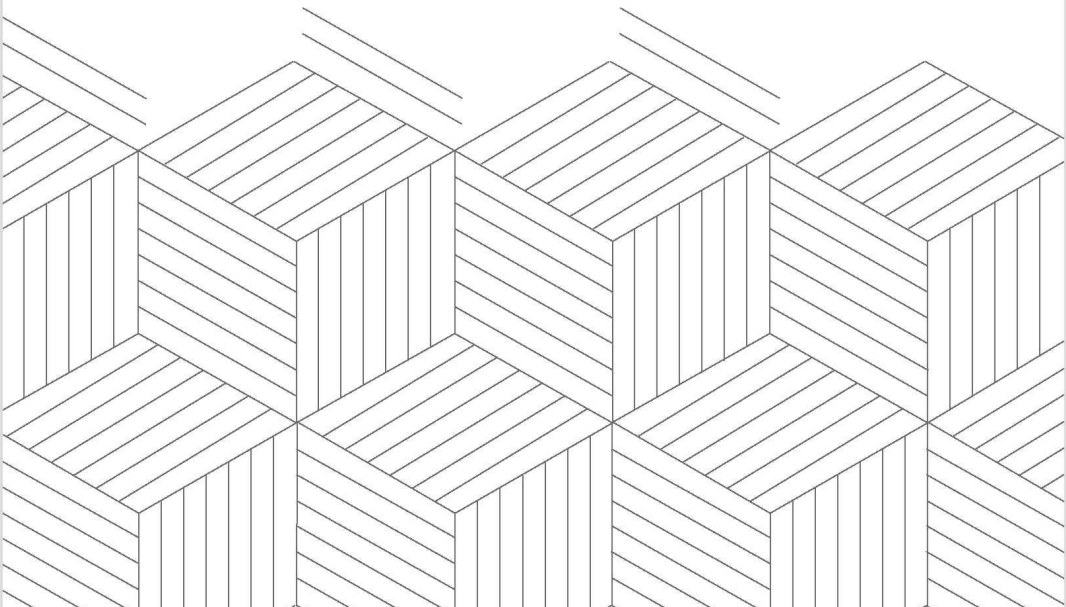
■ 청주시 오송보건의료타운 예

- 주소 : 청주시 흥덕구 오송읍 연제리 643번지
- 기관규모: 부지 면적 400,256㎡, 연면적 136,654㎡(지하1층 지상6층 19개동)

구 분	계	식 품 의약품안 전청	식 품 의약품 안 전 평가원	질 병 관 리 본 부	국 립 보 건 연구원	보 건 산 업 진흥원	보건복지 인 력 개발원	기 타 시 설
연면적 (㎡)	136,654	36,896	29,665	4,523	31,533	7,633	14,667	11,737
임직원 (명)	2,492	870	440	313	415	328	126	-

제5장 요약 및 정책제언

제1절 요약
제2절 정책제언



제5장 요약 및 정책제언

제1절 요약

1. 연구의 목적

- 본 연구의 목적은 세종특별자치시에 영향을 미치는 최근의 환경변화를 고려하여 현행 보통교부세 기준재정수요 산정방식의 합리적 개선방안을 도출하는 것임
 - － 첫째, 세종특별자치시의 세입, 세출 예산 현황 및 재정여건 변화를 연구하여 보통교부세 산정에 적용가능한 시의 특성을 분석함
 - － 둘째, 개선을 위해 현행 보통교부세의 상황 분석 및 진단을 수행함
 - － 셋째, 기준재정 수요 산정의 문제점을 살펴보고 개선방안을 도출함

2. 세종특별자치시의 재정여건

- 세종특별자치시의 재정여건은 다음과 같음
 - － 첫째, 세종특별자치시의 지방세입을 일반회계 기준으로 보면, 자체재원의 비율이 의존재원의 비율에 비하여 높은 수준을 보이고 있음
 - － 둘째, 국고보조금이 차지하는 비율이 매우 높아지고 있는 추세임
 - － 셋째, 세종특별자치시의 경우 지방채도 매년 증가하고 있는 추세인 것으로 나타남
 - － 넷째, 지방세 수입 중 취득세가 차지하는 비중이 매우 높음

- 다섯째, 세종특별자치시의 경상세외수입 규모와 전체세입대비 비중은 그리 크지 않음
- 여섯째, 지방세출 항목 중 가장 많은 비중을 차지하고 있는 것이 사회복지분야임

○ 종합하면 세종특별자치시의 재정여건은 현재 취득세를 중심으로 하는 지방세 수입이 많아 자체재원의 비율이 높지만, 사회복지 분야에 대한 수요가 늘어나 지출이 증가하고 있는 구조임

- 신도시 개발의 효과가 점점 사라져가고 있는 상황에서 지방세의 대부분을 차지하는 취득세가 낮아지게 되면 세종특별자치시의 재정 구조는 타격을 받게 될 가능성이 높음
- 세종특별자치시의 재정자립도는 2020년 기준 64.8%이고 재정자주도는 70.8%인 것으로 나타나 재정자립도는 2016년에 비해 5.9%p 상승하였으나 재정자주도는 오히려 5.2%p가 하락한 것으로 나타남
- 제주특별자치도는 재정자립도가 5년 동안 2.3%p 상승하였고 재정자주도도 2.9%p 상승하였음을 감안하면, 세종특별자치시의 향후 보통교부세 확보방안이 필요함

3. 기초수요의 검토

○ 보통교부세 증감에 영향을 미치는 기초수요는 연구결과에 따르면, 공무원 수, 총인구, 아동수, 장애인수로 나타남

- 다른 조건이 동일하다는 전제 하에서 공무원 수가 많거나 총인구가 적거나 아동수가 많거나 장애인 등록이 늘어나면 보통교부세가 늘어나게 됨
- 총인구가 늘어나면 그만큼 기초수요가 늘어나게 되지만, 기초수입도 함께 늘어나고, 기초수요가 늘어나는 효과보다 기초수입이 늘어나는

효과가 더 크기 때문에 결과적으로 교부세는 줄어드는 결과임

- 그러나 이러한 기초수요 변수들은 단기적으로 증감 조정이 어려움
- 더구나 보통교부세 체계나 규정에 따르면, 기초수요의 조정이나 산정방식 개선을 시도할 가능성이 낮음
- 실제로 보통교부세의 변천과정을 살펴보면, 기초수요 조정 보다는 주로 보정수요 조정을 통해 문제해결 및 개선을 시도하고 있음
- 기초수요의 산정방식에 대한 연구 실익이 크지 않으며, 오히려 세종시가 고려하지 못하고 있던 기존의 보정수요 부분을 개선하거나 신규 보정수요를 제안할 필요가 있음
- 따라서 보정수요 개선방안을 중심으로 정책대안을 도출하였음

4. 보정수요를 중심으로 한 기준재정수요 검토

○ 2018년 이후 세종특별자치시와 6개 광역시의 기준재정수요액과 기준재정수입액을 비교할 경우 다음과 같은 비교되는 점이 있음

- 6개 광역시는 기준재정수입액이 증가하며, 동시에 기준재정수요액이 더 큰 폭으로 증가하고 있음
- 반면, 세종특별자치시의 경우 기준재정수입액이 크게 감소하며, 동시에 기준재정수요액도 큰 폭으로 감소하고 있음

○ 2018년 이후 세종특별자치시의 기준재정수요에 대해 검토한 결과는 다음과 같음

- 첫째, 환경보호비 산정에서 2019년부터 ‘수질관리처리용량’ 측정단위가 제외되어 환경보호비의 수요액이 대폭 감소됨
- 둘째, 안전관리대상시설수가 2019년 대비 2020년에 감소되어 안전관리비의 수요액이 대폭 감소되었으며, 소하천길이, 경지면적, 도로면

적, 하천길이 등의 측정단위통계 값이 감소되고 있어 이들에 대한 점검이 필요함

- 셋째, 기초수요 산출과정에서 특·광역시 산정방식을 사용하고 있으며, 특·광역시 측정단위에서 제외된 5개의 시군구 측정 단위(소하천길이, 경로당수, 보건시설면적, 행정구역면적, 하천길이)를 포함하여 수요액을 산정하고 있는데, 이 방식은 세종특별자치시가 광역기능과 기초기능을 동시에 수행하는 단일행정체제로 합리적인 산정방식으로 평가됨
- 넷째, 특·광역시의 산출방식이 아닌 시군구 산정방식의 적용이 가능
한가를 검토한 결과 다음과 같은 문제가 발생함
 - 기초수요는 시군구 산정방식으로 산출하고, 기초수입은 특·광역시 산정방식으로 분리하여 산출하는 것은 제도적으로 설계가 불가능함
 - 실제 시군구 산정방식으로 기초수요를 산정한다 하더라도 측정단위 계수 값이 특광역시 또는 시도의 계수 값보다 작아서 수요액이 적게 산출될 가능성이 높음
- 다섯째, 16개 측정항목별 기초수요액 증감을 2019년과 2021년을 비교한 결과, 인건비를 제외한 15개 측정항목 모두 감소되었으며, 안전관리비, 문화관광비, 환경보호비, 보건사회복지비, 농업비, 교통관리비, 지역관리비는 20%~40% 정도 감소한 것을 확인함
 - 기초수요 감소의 주 원인은 (1) 다른 특·광역시에 비해 인구수가 적고, (2) 측정단위 삭제(수질관리처리용량), (3) 측정단위 감소(안전관리대상시설수, 경지면적, 도로면적, 소하천길이 및 하천길이), (4) 다른 특·광역시의 측정 단위 통계치 증가(세종특별자치시보다 더 증가) 등으로 판단됨

제2절 정책제언

1. 기준재정수요 감소에 대한 대응

- 기준재정수요의 급격한 감소는 보통교부세의 감소로 연결되어 시민의 공공서비스 제공을 제한할 수 있으므로 ‘기준재정수요 감소 최고 상한제’를 도입하여 법령 등에서 정한 최고 상한액을 초과하는 경우 초과분 전체를 수요 보정할 필요가 있음
- 세종특별자치시의 경우 기준재정수요액이 2019년도 대비 2020년도, 2021년도에 각각 12%를 초과하여 감소한 점, 다른 지방자치단체도 유사하게 감소될 수 있다는 점을 고려하여 5% 감소를 최고 상한제로 설정하는 방안을 제시할 수 있음
- 현행 보통교부세 산정방식 하에서는 다른 지방자치단체와 비교되어 기준재정수요가 산정되기 때문에 이러한 충격을 해소하기 위해 지방교부세법 시행령에 규정될 수 있도록 노력할 필요가 있음

2. 재정특례 수요보정에 대한 대응

- 세종특별자치의 경우 특정한 재정수요에 재정특례 수요보정을 적극적으로 활용하는 대응을 할 필요가 있음
- 행정중심복합도시건설청의 이관시설에 대한 유지관리비 소요 및 증가, 정부세종청사 등 국가시설 입지에 따른 재산세 등의 비과세, 국가공무원의 직주분리에 따른 유동인구 발생 등 세종특별자치시의 의지와는 관계없이 발생하는 재정수요, 재정수입 손실 등의 문제를 지속적으로 제기하여 재정특례 수요보정에 반영될 수 있도록 할 필요가 있으며, 현행 재정특례 수요보정 방식의 타당성 검토도 필요함
- 현재의 수요보정 특례방식(재정수요액-재정수입액=차이의 25%)은 재검토가 필요하며, 산출된 수요에 일정율을 추가하여 수요가 보정되도록 개선되어야 할 것임

3. 지역균형수요 산정방식에 대한 대응

- 세종특별자치시의 경우 지역균형수요는 지역의 특성상 해당되지 않는 수요를 제외하고 모두 반영되고 있으나 미반영되고 있는 수요가 있음
 - 인건비 항목의 ‘비정규직의 정규직 전환 수요’ : 2019년 전환인원이 없음
 - 산업경제비의 ‘일자리 수요’ : 세종특별자치시 외 모든 광역자치단체와 시·군에 일자리 수요가 반영되고 있는 점에서 불합리함
- 세종특별자치시에 일자리 수요가 반영되게 하기 위해서는 산정방식이 다음과 같이 개선되어야 함

산업경제비 - 일자리 수요

산정방식 : 해당지방자치단체 실업률 \times 동종 지방자치단체 산업경제비 표준행정수요액 \times 5%

- 실업률 : 실업자수 / 경제활동 인구수(취업자+실업자)
- 수요산정액의 50%는 시·도, 50%는 해당 시·군·구의 기준재정수요액에 반영한다
- **세종특별자치시는 시 전체의 실업율을 적용하고, 수요산정액의 100%를 기준재정수요액에 반영한다(삽입)**

- 지방자치단체는 수질오염방지에 인력과 예산을 지출하기 때문에 보통교부세 기준재정수요에 반영되어야 할 필요성이 큼
 - 2018년까지 환경보호비-기초수요를 인구, 면적, 수질처리용량(1일)으로 산정하였지만, 2019년부터 인구, 면적으로 산정하고 수질처리용량을 제외하였음
 - 이에 제외된 수질처리용량이 지역균형수요로 반영될 필요가 있음

- 반영항목: 문화환경비-환경보호비-‘수질관련 수요’로 반영

<추가: 수질관련 수요 신설>

☐ 수질관련 수요(시·군·구)

해당 지방자치단체 수질처리용량($\text{m}^3/\text{일}$) \times 동종 지방자치단체
인구1인당 환경보호비 표준행정수요 \times 20%

- 수질처리용량은 분뇨처리, 하수처리, 마을하수도, 가축분뇨로 한다.
- 수요 산정액의 20%는 시도, 80%는 시군구에 반영한다
- 세종특별자치시는 100%를 반영한다.

4. 세종특별자치시의 국가시설에 대한 보정방안

○ 재정특례 수요보정 방식 개선

- 현재 세종특별자치시에 대한 보통교부세 산정 상의 재정특례 수요보정은 ‘기준재정수요-기준재정수입=차액의 25%’를 기준재정수요액으로 추가반영하는 방식을 취하고 있음
- 세종특별자치시에 대한 재정특례 ‘차액의 25% 추가 반영’은 시행되고 있으나, 수입에 따라 추가분이 달라지게 되어 수요의 반영방식으로 보기에는 합리적이지 못함
- ‘위’에서 검토한 경제적 손실, 이관시설 운영비 부담, 국가공무원 등의 이동에 따른 재정수요 등은 수입과 관계없이 발생하는 요소이기 때문임
- 따라서 앞의 2절에서 제시한 바와 같이 재정특례 수요보정 방식을 ‘기준재정수요-기준재정수입=차액의 25%를 기준재정수요에 추가적으로 반영’하는 방식을 ‘당초 산정된 기준재정수요액의 일정율(예, 10%~25%)을 추가적으로 반영’하는 방식으로 전환하여야 함

○ 지역균형수요 보정의 ‘지역경제비-지역관리비’로 반영

- ① 1안: 현행 지역관리비-지역개발 규제지역 수요 보정 방식(개선)
- 세종특별자치시의 정부세종청사 및 국가시설의 부지는 다른 경제활동이 가능하지 않은 규제지역에 해당하기 때문에, 국가시설 부지 면적을 다음과 같이 개선하여 수요보정함

- 지역개발 규제지역 수요 산정공식 -

개발제한구역, 군사시설보호구역, **국가시설 구역**×1천㎡당 토지분 재산제
평균징수액×20%

※ 개발제한구역, **국가시설구역** 수요산정액은 해당 시군구의 기준재정수요액에 모두 반영하고, 군사시설 보호구역 수요 산정액의 40%는 시도, 60%는 해당 시군구의 기준재정수요액에 반영한다.

※ **세종특별자치시는 100% 반영한다(2022년 일몰에서 제외).**

※ 2022년 산정분까지만 산정한다.

- ② 2안: 지역관리비 내에 ‘국가시설 수요’ 보정 방식(신설)

- 국가시설 수요 산정공식 -

(국가시설 부지 면적×동충지방자치단체 1천㎡당 지역관리비 표준행정수요)×
20%

※ 국가시설 부지 면적은 공공청사의 건축물이 포함한 부지의 전체 면적이다.

※ 국가시설 부지 면적 수요산정액은 해당 시군구의 기준재정수요액에 모두 반영하고, 세종특별자치시에 모두 반영한다

참고문헌

통계청. 국고보조금, 재정자주도 등 통계별 지표 설명. 각 년도
(2011~2021)

행정안전부. 보통교부세 산정내역. 각 년도(2011~2021)

행정안전부. 지방교부세 산정해설. 각 년도(2011~2021)

행정안전부. 지방재정연감. 각 년도(2011~2021)

행정안전부. 지방자치단체 통합재정개요. 각 년도(2011~2021)

한국지방행정연구원(2011). 청주·청원 통합시 모델제시를 위한 연
구, 충청북도·청주시·청원군 용역보고서.