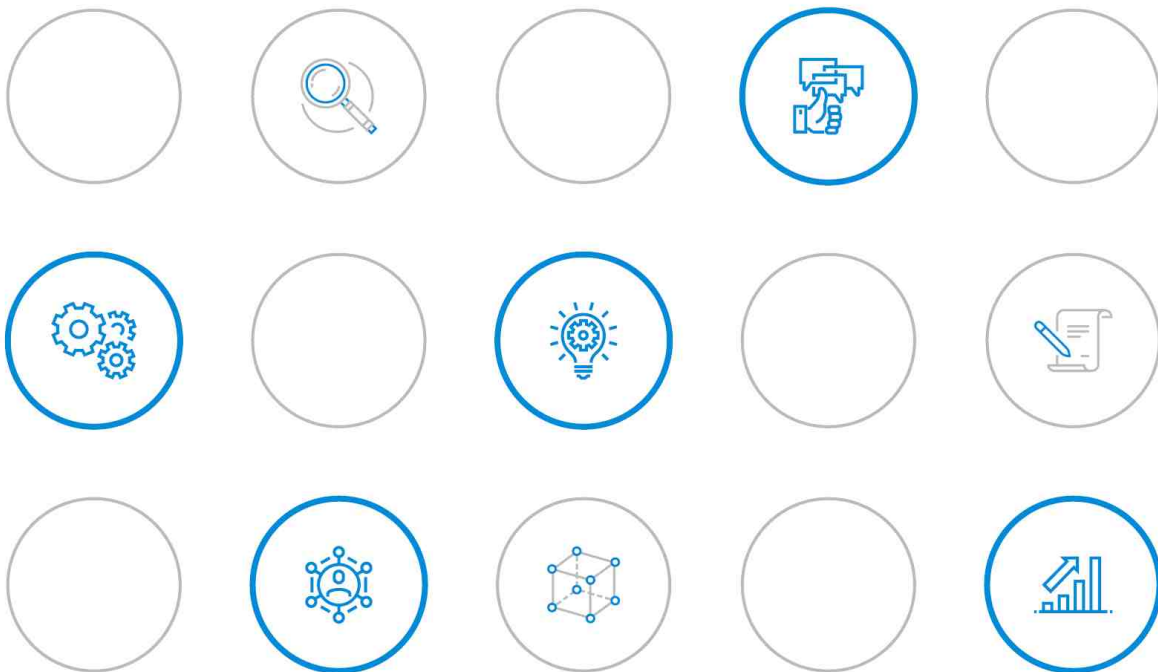


재정영향 분석을 통한 특례시 재정특례 강화 방안 연구

A Study on Strengthening Fiscal Special Provisions for Special Cities through Fiscal Impact Analysis

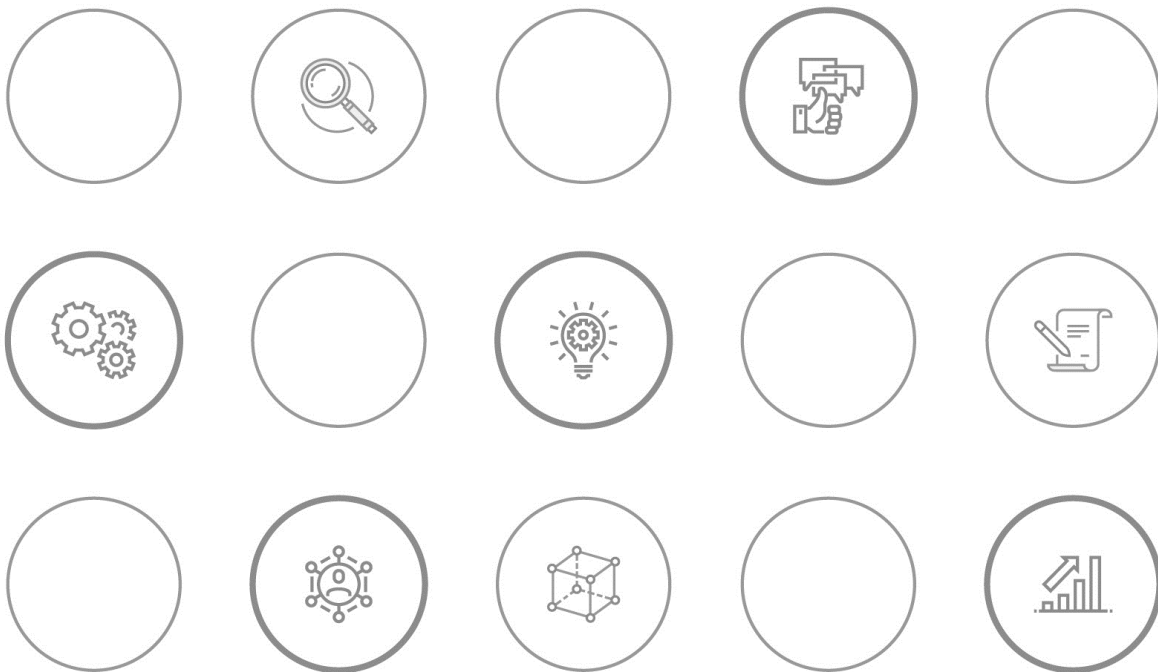
• 전영환, 전성훈, 김재형



재정영향 분석을 통한 특례시 재정특례 강화 방안 연구

A Study on Strengthening Fiscal Special Provisions for Special Cities through Fiscal Impact Analysis

• 전영환, 전성훈, 김재형



재정영향 분석을 통한 특례시 재정특례 강화 방안 연구

A Study on Strengthening Fiscal Special Provisions for Special Cities through Fiscal Impact Analysis

연구책임자

전영환 고양연구원 행정사회연구실, 부연구위원

연구진

전성훈 고양연구원 행정사회연구실, 연구위원

김재형 고양연구원 행정사회연구실, 연구원

정 책 제 안

□ 고양특례시 재정특례 강화 정책 방향

- 고양특례시가 부담하는 인구 100만 이상 대도시의 광역적 행정수요에 대응하고, 기초자치단체 수준에 머물러 있는 재정권한의 한계를 보완하기 위해 재정특례 강화 정책 방향을 “광역적 행정수요에 대응하는 자주재원 기반 특례시 재정체계 구축”으로 설정함

□ 고양특례시 재정특례 강화 추진전략

- 고양특례시 재정특례 강화의 주요 추진전략은 ① 기초지자체 재원 파이 확대를 위한 지방교부세·지방소비세 조정, ② 특례시 행정수요와 연계된 자동차 취득세분 특례시 이양, ③ 광역-기초 간 사무·재정책임 정합성 확보, ④ 징수교부금 조정 등 보완적 재정특례 패키지 구축으로 설정함

□ 단계별 추진전략

- 1단계(단기 확립, 1~2년) : 재정특례 논리 정비 및 우선과제 제도화
 - 고양·수원·용인·화성 등 경기도 내 특례시 공동 대응체계 구축
 - 특례사무별 행정비용과 재정수요 산정을 위한 기초자료 정비
- 2단계(중기 발전, 3~5년) : 자주재원 중심의 재정특례 제도화
 - 지방소비세율 및 지방교부세 조정을 통한 기초지자체 재원 기반 확대 추진
 - 자동차 취득세분의 도세에서 특례시 재원으로의 이양을 우선 검토과제로 설정
- 3단계(장기 정착, 5년 이상) : 특례시형 재정분권 모델 구축
 - 광역자치단체와 특례시 간 세원·사무·비용 배분 원칙 제도화
 - 지방세법, 지방교부세법, 지방재정법 등 관련 법령 및 도 조례의 패키지 개정 추진
 - 고양특례시 재정특례 효과에 대한 정기적 평가 및 환류체계 마련

요 약

1. 연구 개요

□ 연구 배경

- 2022년 1월 「지방자치법」 개정에 따라 고양시, 수원시, 용인시, 창원시가 특례시로 지정되었으며, 이후 화성시가 인구 100만 이상 요건을 충족하면서 특례시 논의 범위가 확대됨
- 특례시는 행정구역상 기초지방자치단체의 지위를 유지하지만, 인구 규모와 도시기능 측면에서는 일반 시와 구별되는 광역적 행정수요를 부담함
- 특례시 지정은 단순한 행정명칭 부여가 아니라 대도시 행정수요에 대응하는 사무·권한·재정체계의 재설계를 요구하는 제도 변화임
- 그러나 현행 제도는 사무특례 확대에 비해 재정특례가 충분히 제도화되지 못하고 있어 행정수요와 재정권한 간 불균형이 지속되고 있음

□ 연구 필요성

- 현행 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」은 대도시에 대한 사무특례와 재정특례 근거를 두고 있으나, 실제 재정특례는 도세 일부 추가교부 가능성과 소방분 지역자원시설세 귀속 등 제한적 장치에 머물러 있음
- 인구 50만 이상 대도시의 재정자립도는 전반적으로 하락하고 있으며, 보통교부세와 국고보조금 등 이전재원 비중은 확대되는 추세임
- 대도시의 복지, 교통, 환경, 안전, 도시관리 등 경직적 세출수요가 지속적으로 증가하는 반면, 자체세입 기반은 경기변동, 부동산시장, 산업구조 변화 등에 민감하게 반응함
- 따라서 특례시 재정문제는 개별 도시의 예산관리 차원이 아니라 대도시형 기초지방자치단체의 행정수요와 세입권한 간 구조적 불일치 문제로 접근할 필요가 있음

□ 연구 목적

- 고양특례시와 수원·용인·화성 등 경기도 내 주요 특례시의 재정현황을 비교하여 고양특례시의 상대적 재정여건을 진단함
- 지방교부세율 조정, 지방소비세율 조정, 지방교부세·지방소비세 동시조정, 자동차 취득세분 특례시 이양, 징수교부금 조정 등 주요 재정특례 대안의 효과성과 한계를 분석함
- 직접효과와 간접효과를 구분하여 재정특례 대안별 순증효과를 검토하고, 입법실현 가능성과 정책수용성을 함께 고려함
- 최종적으로 고양특례시에 적합한 단기·중기 재정특례 강화방안과 정책조합을 제안함

2. 특례시 재정특례의 제도적 쟁점

□ 특례시 지정과 특별법 논의

- 특례시 제도는 인구 100만 이상 대도시가 일반 기초지방자치단체와 다른 행정수요를 부담한다는 문제의식에서 출발함
- 2024년부터 특례시 지원 특별법 논의가 본격화되었으며, 의원발의안과 정부안은 특례시 지원계획 수립, 국가와 도의 책무, 행정적·재정적 지원, 특례 부여 절차 등을 제도화하는 방향으로 제출됨
- 법률안은 병합 심사를 거쳐 위원회 대안으로 정리되었고, 특례시 지원이 개별 도시의 요구에서 국회 차원의 통합 법률안 논의로 전환되었음
- 다만 특별법의 핵심은 행정지원과 절차적 지원에 가깝고, 세원 이양, 교부율 조정, 지방소비세 배분구조 개편 등 구체적 재정수단은 충분히 반영되지 못함

□ 사무특례 확대와 재정연계 한계

- 특례시 지원 특별법 논의에서 특례시장이 처리할 수 있는 사무 범위는 기존 13개에서 26개로 확대되는 방향으로 제시됨
- 확대 사무에는 지방건설기술심의, 건축허가, 공유수면 관리, 관광지 지정, 농지전용허가, 자동차 공회전 제한, 광역교통계획 의견제시, 대부업 등록·감독, 물류단지 지정·관리, 산림보호, 산업단지, 폐기물, 향만 관련 사무 등이 포함됨

- 이러한 사무는 단순 민원처리 사무가 아니라 인허가, 관리·감독, 부담금 부과·징수, 계획 수립, 광역교통·산업·환경 관리와 관련된 복합사무임
- 사무특례 확대는 전문인력, 행정조직, 정보시스템, 현장점검, 분쟁조정, 법무 대응 등 비용 증가를 수반하므로 재정지원 기준과 비용보전 체계가 병행되어야 함

□ 해외 사례의 시사점

- 일본 정령지정도시는 기초정부 지위를 유지하면서 도도부현 사무 일부를 처리하는 제도로, 사무이양과 재정조정의 연계 필요성을 보여줌
- 캐나다 토론토는 대도시 특별법적 지위에 따라 토지거래세 등 도시기반 세원을 운용하며, 대도시 경제활동과 도시정부 재원의 연결 가능성을 보여줌
- 미국 뉴욕시는 주정부 법제 승인 아래 도시 개인소득세, 판매세 등 도시 단위 과세권을 운용하며, 상위정부 법제 안에서도 대도시 단위 세원귀속을 차등적으로 설계할 수 있음을 보여줌
- 해외 사례는 한국 특례시에 그대로 이식할 모델이라기보다, 대도시 행정기능 확대와 재정권한 조정이 결합되어야 한다는 원칙을 제시함
- 특례시 재정현황 및 고양특례시의 특성

3. 대도시 재정구조

- 2025년 기준 인구 50만 이상 대도시·특례시는 총 19개이며, 이 중 특례시는 5개 지역임
- 2025년 당초예산 기준 인구 50만 이상 대도시의 세입예산 규모는 약 51조 6,444억 원이며, 일반회계는 44조 7,721억 원으로 전체의 86.7%를 차지함
- 일반회계 세입에서 보조금은 18조 2,289억 원으로 40.7%, 지방세수입은 13조 5,885억 원으로 30.3%를 차지하며, 두 항목의 합계는 71.0%에 달함
- 대도시 재정은 자체세입 기반과 중앙정부 보조사업 의존이 동시에 큰 구조이며, 재정자립과 재정의존이 병존하는 특징을 보임

□ 세출구조의 경직성

- 2025년 일반회계 당초예산 기준 대도시 세출에서 사회복지 부문은 20조 3,578억 원으로 전체의 45.4%를 차지함

- 사회복지 지출은 대부분 법정·의무성 지출과 중앙정부 보조사업과 연동되어 있어 단기적 조정이 어려움
- 사회복지 다음으로 수송 및 교통, 환경보호, 일반공공행정, 문화 및 관광, 국토 및 지역개발 등이 주요 세출 항목으로 나타남
- 대도시는 광역교통망, 환경기초시설, 문화·체육 인프라, 도시공간 관리 등 필수적 도시관리형 지출을 부담하므로 세출 조정 여지가 제한적임

□ 고양특례시 재정구조

- 2025년 일반회계 기준 고양특례시의 세입은 2조 8,096억 원이며, 지방세수입 7,722억 원, 세외수입 1,343억 원, 지방교부세 2,490억 원, 조정교부금 등 2,790억 원, 보조금 1조 2,386억 원으로 구성됨
- 고양의 지방세수입은 수원 1조 600억 원, 용인 1조 1,774억 원, 화성 1조 4,650억 원보다 낮아 경기도 내 주요 특례시 중 자체세입 기반이 상대적으로 약함
- 반면 보조금은 1조 2,386억 원으로 높은 수준을 보여, 고양은 지방세 기반보다 이전재원 의존이 큰 구조를 보임
- 고양특례시는 대규모 주거도시 성격, 수도권 광역생활권 교통수요, 도시기반시설 관리비용, 문화·체육시설 운영수요, 복지지출 증가가 결합된 재정수요를 부담하고 있음

4. 주요 재정특례 대안

□ 지방교부세 조정

- 지방교부세 조정은 기초지자체 전체의 일반재원 기반을 확대하는 보편적 제도개선 수단임
- 고양특례시와 같이 지방세 기반이 상대적으로 약하고 이전재원 비중이 높은 도시는 일반재원 보강 효과가 중요함
- 지방교부세 산정체계에 인구 100만 이상 대도시의 복지, 교통, 환경, 도시관리 수요를 반영할 필요가 있음
- 다만 지방교부세 조정은 전국 지방자치단체 간 자원배분에 영향을 미치므로 특례시만의 특수지원 논리보다는 기초자치단체 재정기반 강화 논리와 결합해야 함

□ 지방소비세율 조정

- 지방소비세율 조정은 지방세원 파이 확대에 직접 기여하는 재정분권형 대안임
- 특정 특례시에 대한 예외적 지원이 아니라 지방재정 구조개선 논리와 결합할 수 있어 정책수용성이 높음
- 지방소비세 배분구조 내 특례시 또는 대도시 행정수요 반영 기준을 마련하면 대도시형 세입기반 확충 효과를 기대할 수 있음
- 다만 지방소비세율 조정은 지방세 증가라는 직접효과와 함께 보통교부세 감소, 조정교부금 변동 등 간접효과를 동반하므로 순증효과를 기준으로 판단해야 함

□ 자동차 취득세분 특례시 이양

- 자동차 취득세분의 도세에서 특례시 재원으로의 이양은 특례시의 도시·교통 행정수요와 세입귀속을 연결하는 핵심 자주재원 확보수단임
- 자동차 등록 규모 증가는 도로 유지관리, 주차정책, 교통안전, 대기환경, 민원처리, 세무행정 등 다양한 행정수요를 발생시킴
- 2021년부터 2025년까지 전국 자동차 등록 총계는 2,491만 1,101대에서 2,651만 4,873대로 증가하여 자동차 관련 행정수요가 누적적으로 확대되고 있음
- 자동차 취득세분 이양은 신규 조세부담을 발생시키기보다 기존 도세 중 특례시 행정수요와 관련성이 높은 세원을 재배분하는 방식이므로 현실성과 효과가 모두 높은 대안임

□ 징수교부금 교부율 조정

- 징수교부금은 도세 징수 과정에서 발생하는 기초자치단체의 행정비용을 보전하는 성격의 재원임
- 고양특례시의 징수교부금은 최근 5년 평균 약 261억 원 수준의 세입원으로 기능하고 있으나, 안정적 증가세라기보다 감소와 변동을 반복하고 있음
- 현행 3%에서 3.3%로 상향할 경우 약 26억 원, 5%로 상향할 경우 약 174억 원의 추가 세입이 발생할 수 있으나, 이는 단순 산정 결과이며 실제 순증효과는 다른 이전재원 변화분을 고려하면 낮아질 수 있음
- 징수교부금 조정은 광역자치단체의 반발 가능성이 크고 재정확충 효과도 제한적이므로 단기 핵심과제보다 보완적·중장기 과제로 검토하는 것이 적절함



제1장 연구 개요	1
제1절 연구 배경 및 목적	3
제2절 연구의 범위와 방법	11
 제2장 특례시 재정특례 사례분석	 15
제1절 특례시 재정특례 강화 방안 관련 입법 동향	17
제2절 해외 재정특례 사례	22
 제3장 특례시 재정특례 영향분석	 27
제1절 특례시 재정현황	29
제2절 재정특례 분석	56
제3절 영향분석의 정책적 시사점	70
 제4장 재정특례 강화방안	 73
제1절 재정특례 강화방안의 검토	75
제2절 재정특례 강화를 위한 조치사항	78

참고문헌	81
Abstract	83

표 목차

표 1-1 2025년 특례시 일반회계 세입구조 비교	5
표 1-2 대도시 재정수요와 재정특례	6
표 1-3 재정특례와 주요 쟁점	7
표 1-4 시나리오 분석	8
표 1-5 고양특례시 재정특례 적용방안	9
표 1-6 연구질문	10
표 2-1 2025년 특례시 특별법 입법현황	18
표 2-2 특례시 특별법 주요 내용	19
표 2-3 특례시 대표사무	20
표 2-4 특례시 재정특례 적용방향	21
표 2-5 해외사례 검토기준	22
표 2-6 일본 사례	23
표 2-7 캐나다 토론토시 사례	24
표 2-8 미국 뉴욕시 사례	25
표 3-1 고양시 FY2025 세입	30
표 3-2 고양시 FY2025 세출	31
표 3-3 고양시 FY2025 주요재정지표	31
표 3-4 용인시 자원별 세입 현황(2025년)	32
표 3-5 용인시 분야별 세출 현황(2025년)	33
표 3-6 용인시 주요 재정지표 변화(2015-2025년)	33
표 3-7 화성시 자원별 세입 현황(2025년)	37
표 3-8 화성시 분야별 세출 현황(2025년)	38
표 3-9 화성시 주요 재정지표 변화(2015-2025년)	38
표 3-10 2014년~2017년 화성시와 경기도 시군 평균 부담금과 비중	41
표 3-11 화성시와 경기도 시군 평균 지방행정제재·부과금 주요항목 비교	42
표 3-12 시·군 평균 대비 수입 비율이 높은 화성시 세외수입 항목	43
표 3-13 시·군 평균 수입 초과분 기여도가 높은 세외수입 항목	45
표 3-14 수원시 자원별 세입 현황(2025년)	46
표 3-15 수원시 분야별 세출 현황(2025년)	47

표 3-16 수원시 주요 재정지표 변화(2015-2025년)	47
표 3-17 수원시 임시적 세외수입 증가 특징	54
표 3-18 분석 모형의 주요 세입 구성요소	56
표 3-19 수식 기호 정리	58
표 3-20 지방교부세율 조정과 지방소비세율 조정의 작동방식 비교	59
표 3-21 시나리오 구성	60
표 3-22 S1-1 지방교부세율 22.00% 적용 시 4개 특례시 세입 변화	61
표 3-23 S1-2 지방교부세율 24.24% 적용 시 4개 특례시 세입 변화	61
표 3-24 S2-1 지방소비세율 30.00% 적용 시 4개 특례시 세입 변화	62
표 3-25 S2-2 지방소비세율 35.00% 적용 시 4개 특례시 세입 변화	62
표 3-26 S3 지방교부세율·지방소비세율 동시 조정 시 4개 특례시 세입 변화 ..	63
표 3-27 시나리오별 4개 특례시 세입 순증효과 비교	63
표 3-28 도시별 정책적 해석	64
표 3-29 자동차 등록현황	64
표 3-30 차종별 자동차 등록 변화	65
표 3-31 고양특례시 징수교부금 수입 추이	68
표 3-32 고양특례시 징수교부금 교부율 조정 시 단순 증가효과	68
표 3-33 재정확보 방안별 현실성 및 효과	72

그림 목차

그림 3-1 화성시, 경기도 시군 평균 세외 수입액	39
그림 3-2 화성시와 경기도 시군 평균 세입과 세외수입 비중	40
그림 3-3 화성시와 경기도 시군 평균 경상적 세외수입과 비중	41
그림 3-4 화성시와 경기도 시군 평균 임시적 세외수입과 비중	42
그림 3-5 화성시와 경기도 시군 평균 지방행정제재 부과금과 비중	43
그림 3-6 세외수입 규모의 경기도와 수원시 비교	50
그림 3-7 세외수입 총액과 경상적 세외수입 변화 추이	53
그림 3-8 임시적 세외수입과 지방행정제재·부담금 변화 추이	55

제1장 연구 개요

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 범위와 방법

제1절 연구의 배경 및 목적

1. 연구의 배경

□ 특례시 제도화 이후 재정특례 논의의 본격화

- 2022년 1월 시행된 「지방자치법」 개정에 따라 고양시, 수원시, 용인시, 창원시, 화성시는 인구 100만 이상 대도시 요건을 충족하는 특례시로 지정됨. 특례시는 행정구역상 기초지방자치단체의 지위를 유지하지만, 인구 규모와 도시기능 측면에서는 일반 시와 구별되는 광역적 행정수요를 부담한다는 점에서 제도적 특수성을 가짐
- 특례시 지정은 단순한 명칭 부여가 아니라, 대도시 행정수요를 고려한 사무·권한·재정체계의 재설계를 요구하는 제도 변화로 이해되어야 함. 특례사무가 확대되고 행정책임이 강화되는 경우 이에 상응하는 재정권한이 병행되어야 하나, 현행 제도는 사무특례와 재정특례 사이의 연계가 충분히 제도화되어 있지 않음
- 현행 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」은 대도시에 대한 사무특례와 재정특례의 근거를 두고 있으나, 실제 재정특례는 도세 일부 추가교부 가능성과 소방분 지역자원 시설세 귀속 등 제한적 장치에 머물러 있음. 따라서 특례시의 행정수요 증가와 재정권한 간 불균형은 지속적인 정책과제로 제기됨
- 고양특례시는 수도권 북서부 거점도시로서 인구 규모, 광역교통, 복지서비스, 도시인프라 유지관리, 문화·체육시설 운영 등 복합적 재정수요를 부담하고 있음. 그럼에도 불구하고 세목 구조와 교부재원 체계는 일반 기초자치단체와 크게 다르지 않아, 특례시 지위에 부합하는 자주재원 확충 방안이 요구됨

□ 대도시 재정환경 변화와 중앙정부 의존구조 심화

- 최근 우리나라 기초지방자치단체의 재정자립도는 전반적으로 하락하는 추세를 보이고 있으며, 인구 50만 이상 대도시 역시 이러한 흐름에서 예외가 아님
- 2010년대 초반까지 40%대를 유지하던 대도시 재정자립도가 2025년 기준 대부분 30% 이하로 하락하였고, 보통교부세와 국고보조금 등 이전재원의 비중이 확대되면서 지방재정의 중앙정부 의존구조가 심화되고 있음을 지적함
- 대도시의 일반 기초자치단체에 비해 자체수입 규모가 상대적으로 크지만, 인구 규모와 도시기능의 확대에 따라 재정수요가 더 빠르게 증가하는 특징을 보임
- 특히 복지, 교통, 환경, 안전, 도시관리 분야의 지출은 주민 수 증가뿐만 아니라 도시구조의 복잡성, 기반시설 노후화, 광역생활권 확장에 따라 누적적으로 증가함
- 지방세와 세외수입의 증가는 경기변동, 부동산시장, 산업구조, 인구이동 등에 민감하게 반응함
- 반면 사회복지 지출, 법정·의무성 경비, 도시기반시설 유지관리비 등은 단기간에 축소하기 어려운 경직적 성격을 가짐
- 이로 인해 대도시는 세입 변동성이 확대되는 국면에서도 세출 조정 여지가 제한된 상태에서 재정을 운용해야 함
- 따라서 특례시 재정문제는 개별 도시의 예산관리 노력만으로 해결되기 어려움
- 이는 대도시형 기초지방자치단체의 행정수요와 세입권한 간 구조적 불일치의 문제이며, 중앙-광역-기초 간 자원배분 구조를 조정하는 제도개편 차원에서 접근할 필요가 있음

□ 인구 50만 이상 대도시의 재정규모와 세입구조

- 2025년 9월 기준 대도시 인구 규모는 약 50만 명 수준에서 120만 명 이상까지 넓게 분포하며, 면적도 약 50㎢ 수준에서 1,100㎢ 이상까지 다양하게 나타남
- 이는 대도시 간 행정수요의 유형과 강도가 동일하지 않음을 의미함
- 2025년 당초예산 기준 인구 50만 이상 대도시의 세입예산 규모는 약 51조 6,444억 원이며, 이 중 일반회계는 44조 7,721억 원으로 전체의 86.7%를 차지함
- 이는 대도시 재정운영의 중심이 일반회계에 집중되어 있음을 보여줌
- 일반회계 세입구조를 살펴보면 보조금은 18조 2,289억 원으로 40.7%, 지방세수입은 13조 5,885억 원으로 30.3%를 차지함
- 두 항목의 합계는 일반회계 세입의 71.0%에 달함
- 대도시 재정은 자체세입 기반과 중앙정부 보조사업 의존이 동시에 큰 구조이며, 이는 재정자립과 재정의존이 병존하는 특징을 보임
- 고양특례시의 경우 2025년 일반회계 세입은 2조 8,096억 원이며, 지방세수입 7,722억

원, 세외수입 1,343억 원, 지방교부세 2,490억 원, 조정교부금 등 2,790억 원, 보조금 1조 2,386억 원으로 구성됨

- 고양은 수원·용인·화성과 비교할 때 지방세 기반이 상대적으로 약하고 보조금 비중이 높은 구조를 보임

표 1-1 | 2025년 특례시 일반회계 세입구조 비교

도시	일반회계	지방세	세외수입	지방교부세	조정교부금 등	보조금	구조적 특징
고양	28,096	7,722	1,343	2,490	2,790	12,386	보조금 비중 높고 일반재원 보강 필요
수원	28,815	10,600	1,751	600	2,250	11,441	자체세입과 이전재원 혼합형
용인	29,322	11,774	2,262	150	2,587	10,386	자체세입 기반 상대적 우위
화성	31,188	14,650	1,575	113	2,186	10,656	지방세 기반 강함

자료: 전국대도시연구원협의회(2025). 단위: 억 원.

□ 대도시 세출구조의 경직성과 행정수요의 복합화

- 대도시 재정문제의 핵심은 세입 확충의 어려움뿐만 아니라 세출구조의 경직성에 있음
- 2025년 일반회계 당초예산 기준 대도시 세출에서 사회복지 부문은 20조 3,578억 원으로 전체의 45.4%를 차지함
- 이는 대도시 세출의 가장 큰 비중을 차지하는 항목이며, 대부분 법정·의무성 지출과 중앙 정부 보조사업과 연동되어 있어 단기적 조정이 어려움
- 사회복지 다음으로는 수송 및 교통, 환경보호, 일반공공행정, 문화 및 관광, 국토 및 지역 개발 등이 주요 세출 항목으로 나타남
- 이들 항목은 대도시가 광범위한 교통망과 환경기초시설을 운영하고, 문화·체육·행정서비스를 제공하며, 도시공간을 관리하는 과정에서 발생하는 필수적 지출임
- 수도권 대도시는 광역교통망 구축·운영, 도시개발, 환경기초시설 관리, 문화·체육 인프라 운영 등 도시관리형 지출 수요가 상대적으로 높음
- 고양특례시 역시 광역철도·도로 접근성, 주거도시 성격, 대규모 문화·체육시설 활용, 인구 고령화 및 복지수요 증가가 결합되어 세출 부담이 지속적으로 확대될 가능성이 큼
- 이러한 세출구조는 특례시 재정특례 논의를 단순한 세입 확대 요구가 아니라 행정수요와 재정권한의 정합성 문제로 이해해야 함을 보여줌
- 특례시가 수행하는 행정기능과 지출책임이 일반 기초자치단체보다 광역적 성격을 갖는다면, 자원 배분 역시 해당 기능과 비용을 반영하는 방향으로 조정되어야 함

표 1-2 | 대도시 재정수요와 재정특례

세출 영역	대도시 재정수요의 성격	특례시 재정특례와의 연결
사회복지	법정·의무성 지출 비중이 크고 보조사업과 연동	보조금 의존 완화와 일반재원 보강 필요
수송·교통	광역통행, 도로·대중교통 인프라 관리비 증가	교통 관련 세입귀속 및 도세 전환 논리 강화
환경보호	생활폐기물, 하수, 환경기초시설 관리 수요 확대	도시관리 비용을 반영한 재정수요 산정 필요
문화·관광	대규모 문화·체육시설 운영 및 지역활력 사업 수요	일시적 세외수입보다 안정적 자원 확보 필요
국토·지역개발	도시공간 관리, 노후 기반시설 유지보수, 개발수요 대응	인구와 면적을 함께 고려한 재정조정 필요

□ 현행 재정특례의 한계와 제도적 재설계 필요성

- 현행 재정특례 체계는 특례시의 행정적 특수성을 충분히 반영하지 못하고 있음
- 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」은 대도시에 대한 재정특례 근거를 두고 있으나, 재원확충 효과가 제한적이고 사무이양 규모와 비용을 자동적으로 연계하는 체계가 미흡함
- 특례시 재정특례가 단순한 보조금 확대 방식으로 설계될 경우, 타 지방자치단체와의 형평성 논란이 발생할 수 있음
- 또한 특정 유형의 도시만을 대상으로 중앙정부 재원을 추가 이전하는 방식은 재정분권의 논리보다는 재정지원의 논리로 해석될 가능성이 큼
- 반대로 개별 특례시가 자체적으로 신규 세원을 발굴하거나 지방세율을 인상하는 방식은 주민 조세부담을 직접적으로 증가시킬 수 있어 사회적 수용성과 정치적 실현가능성이 낮음
- 따라서 현실적인 대안은 기존 지방재정체계 내에서 법정률, 배분기준, 세원귀속, 교부기준을 조정하는 제도적 재설계 방식임
- 특례시 재정특례는 자주재원 중심의 확충방향을 지향해야 함
- 이는 중앙정부 이전재원의 단순 증액보다, 특례시가 수행하는 사무와 관련성이 높은 세원을 해당 도시의 재원으로 귀속하거나, 지방소비세·지방교부세·조정교부금 등 기존 재정조정 장치의 배분구조를 합리적으로 조정하는 방식이 바람직하다는 의미임
- 특히 경기도 내 특례시의 경우 광역자치단체와 기초자치단체 간 사무·재정책임 배분이 핵심 쟁점임
- 도세의 일부 전환, 징수교부금 조정, 조정교부금 배분기준 개선 등은 모두 광역-기초 간 재원배분 관계를 조정하는 과제이므로, 사무수행 주체와 재원귀속 주체 간 불일치를 해소하는 관점에서 접근해야 함

표 1-3 | 재정특례와 주요 쟁점

대안 유형	제도적 의미	주요 쟁점
지방교부세율 조정	중앙-지방 간 일반재원 배분 확대	전국적 재정조정 효과와 교부단체 수혜 편차
지방소비세율 조정	지방세 기반 확대와 재정분권 강화	광역 배분 후 기초단체 파급효과 분석 필요
도세 일부 특례시세 전환	사무수행과 세원귀속의 직접 연계	광역재정 감소 및 법률 개정 필요
징수교부금 조정	도세 징수 행정비용에 대한 환원 확대	광역-기초 간 이해관계 충돌 가능성
특례사무-재정연계 기준	사무이양 비용의 제도적 보전	비용 산정 기준과 하위법령 정비 필요

□ 재정조정 시나리오 분석의 필요성

- 재정특례 대안은 단순히 특정 세입항목을 늘리는 문제로 평가하기 어려움
- 지방재정체계에서는 하나의 세입 변화가 다른 세입항목과 재정지표에 연쇄적으로 영향을 미침
- 예컨대 지방소비세율 인상은 지방세 수입을 증가시키는 직접효과를 발생시키지만, 기준재정수입액 변화에 따라 보통교부세가 감소하거나 조정교부금이 변동되는 간접효과를 수반할 수 있음
- 대도시연구원협의회(2025)와 조세재정연구원(2023)은 지방자치단체 세입변화 분석에서 직접효과와 간접효과를 구분하는 접근을 취함
- 지방교부세율 조정은 보통교부세 재원 확대를 통해 교부단체의 일반재원을 증가시키는 반면, 지방소비세율 조정은 지방소비세 배분액 증가와 함께 보통교부세 및 조정교부금 변화라는 파급효과를 동반함
- 따라서 재정특례 대안의 효과성은 총증가액이 아니라 순증효과를 기준으로 판단해야 함
- 특히 고양특례시와 같이 지방교부세와 보조금, 조정교부금 등 이전재원 비중이 높은 도시는 지방세 기반 강화와 일반재원 보강이 어떤 방식으로 결합되는지에 따라 정책효과가 달라짐
- 정량 시나리오 분석은 재정특례 논의의 설득력을 높이는 데 필수적임
- 이는 특정 대안의 정치적 당위성만을 제시하는 방식에서 벗어나, 도시별 세입구조에 따른 효과 차이, 직접효과와 상쇄효과, 단기·중기 추진 가능성 등을 비교할 수 있게 함

표 1-4 | 시나리오 분석

분석 요소	의미	고양특례시 분석상 중요성
직접효과	제도 조정으로 특정 세입항목이 직접 증가하는 효과	세입 확충 규모의 1차 판단 근거
간접효과	보통교부세, 조정교부금 등 다른 재원에 파급되는 효과	증가분 상쇄 여부 및 순증효과 판단
재정지표 효과	재정자립도·재정자주도 등 지표 변화	정책대안의 자주재원 강화 정도 평가
도시별 편차	동일 시나리오가 도시별로 다른 결과를 만드는 현상	고양 맞춤형 정책조합 설계 필요
실행가능성	입법 수용성, 이해관계 조정 가능성, 사회적 수용성	단기·중기 추진전략 구분의 기준

□ 고양특례시 중심 분석의 필요성

- 고양특례시는 인구 100만 이상 대도시라는 특례시 공통의 조건을 공유하지만, 재정구조 측면에서는 수원·용인·화성과 구별되는 특성을 가짐
- 2025년 일반회계 기준 고양의 지방세수입은 7,722억 원으로, 수원 1조 600억 원, 용인 1조 1,774억 원, 화성 1조 4,650억 원보다 낮음
- 반면 보조금은 1조 2,386억 원으로 높은 수준을 보임
- 이는 고양특례시가 단순히 인구규모만으로 재정여력을 판단하기 어려운 도시임을 의미함
- 고양은 대규모 주거도시의 성격, 수도권 광역생활권의 교통수요, 도시기반시설 관리비용, 문화·체육시설 운영수요, 복지지출 증가가 결합되어 있으나, 자체세입 기반은 다른 경기도 특례시에 비해 상대적으로 제한적임
- 또한 세외수입 증가는 단기적으로 재정여력에 기여할 수 있으나, 공연장 수입이나 외부수요 변화에 기초한 세외수입은 구조적·안정적 자주재원으로 보기 어려움
- 따라서 고양특례시의 재정특례 전략은 일시적 세외수입 확대보다 법정 자원배분 체계와 세원귀속 구조의 조정을 중심으로 설계될 필요가 있음
- 고양특례시에는 두 가지 방향의 정책논리가 동시에 필요함
- 첫째, 특례시 공통의 제도개선 논리로서 인구 100만 이상 대도시의 행정수요와 재정권한 불균형을 제기해야 함
- 둘째, 고양의 상대적 재정구조를 근거로 지방교부세·지방소비세·도세 전환 등 대안별 적용 가능성을 선별해야 함

표 1-5 | 고양특례시 재정특례 적용방안

논리 구분	핵심 내용	정책적 활용
특례시 공통 논리	인구 100만 이상 대도시의 준광역급 행정수요를 부담	특례시 지원 법제 및 재정특례 필요성 주장
고양시 맞춤 논리	지방세 기반이 상대적으로 약하고 보조금 비중이 높음	일반재원 보강 및 자주재원 확충 필요성 제시
행정수요 연계 논리	교통·복지·환경·문화·도시관리 수요가 복합적으로 증가	자동차 취득세분 전환 등 세원귀속 조정 근거
제도실현 논리	정량효과와 입법수용성을 구분하여 추진전략 설계	단기 우선안과 중기 제도개편 과제 분리

2. 연구의 목적

□ 연구 목적의 구체화

- 본 연구의 목적은 고양특례시와 경기도 내 주요 특례시의 재정현황을 비교하고, 주요 재정 특례 대안별 재정영향과 제도적 실현가능성을 분석하여 고양특례시에 적합한 재정특례 강화방안을 도출하는 데 있음
- 첫째, 특례시의 행정수요 확대와 현행 재정권한 사이의 불균형을 이론적·제도적으로 정리함
- 이를 통해 재정특례 논의가 특정 도시의 추가재원 요구가 아니라, 사무와 재정의 정합성을 회복하기 위한 제도개편 과제임을 명확히 함
- 둘째, 고양·수원·용인·화성 등 경기도 내 특례시의 세입·세출 구조와 재정지표를 비교하여 고양특례시의 상대적 재정여건을 진단함
- 특히 지방세 기반, 보조금 의존, 지방교부세 및 조정교부금 구조를 중심으로 고양시의 재정 취약성과 정책수요를 도출함
- 셋째, 지방교부세율 조정, 지방소비세율 조정, 지방교부세·지방소비세 동시조정, 자동차 취득세분 특례시세 전환, 징수교부금 조정 등 주요 대안의 효과성과 한계를 검토함
- 이때 직접효과와 간접효과를 구분하고, 순증효과와 입법실현가능성을 함께 고려함
- 넷째, 고양특례시의 단기·중기 정책조합을 제안함
- 단기적으로는 실현가능성이 높은 지방소비세율 조정과 자동차 취득세분 특례시세 전환을 우선 검토함

표 1-6 | 연구질문

연구질문	분석 내용	정책적 활용
특례시의 행정수요와 재정권한 사이에는 어떤 불균형이 존재하는가	특례시 제도, 재정특례 근거, 대도시 행정수요 분석	재정특례 필요성 정립
고양특례시의 재정구조는 다른 특례시와 어떻게 다른가	일반회계 세입·세출, 지방세, 보조금, 교부세 구조 비교	고양시 맞춤형 논리 도출
재정특례 대안별 재정영향은 어떠한가	지방교부세·지방소비세 시나리오 및 도세 전환 논리 검토	대안별 효과성과 한계 판단
어떤 정책조합이 실현가능성과 효과성을 동시에 갖는가	정량효과, 제도수용성, 이해관계 조정 가능성 종합	단기·중기 추진전략 제안

제2절 연구의 범위와 방법

1. 연구의 범위

- 본 연구의 범위는 고양특례시 재정특례 강화방안 도출을 위해 시간적 범위, 공간적 범위, 내용적 범위로 구분하여 설정함
- 시간적 범위는 2025년 당초예산을 기준으로 설정함
 - 이는 특례시 재정현황과 재정특례 대안별 효과를 동일한 기준연도에서 비교하기 위한 것임
 - 다만 재정자립도, 재정자주도, 통합재정수지비율, 주민 1인당 자체수입액, 자체사업 및 보조사업 비중 등 주요 재정지표는 추세 분석이 필요하므로 최근 5년 또는 10년 범위의 자료를 함께 검토함
 - 또한 특례시 제도와 관련된 법률 및 입법동향은 「지방자치법」 개정에 따라 특례시가 출범한 2022년 이후의 제도 변화와 2024년 이후 본격화된 특례시 지원 특별법 논의를 중심으로 검토함
- 공간적 범위는 고양특례시를 중심으로 하되, 비교대상으로 경기도 내 주요 특례시인 수원특례시, 용인특례시, 화성특례시를 포함함
 - 고양특례시는 본 연구의 핵심 분석대상이며, 재정특례 강화방안의 정책 적용 가능성을 검토하는 주요 사례임
 - 수원특례시, 용인특례시, 화성특례시는 고양특례시와 동일하게 경기도에 소재한 인구 100만 이상 대도시로서, 광역자치단체와의 사무·재정책임 관계, 조정교부금 및 도세 구조, 수도권 대도시 행정수요라는 공통 조건을 공유함
 - 따라서 이들 도시는 고양특례시의 재정구조상 특성과 상대적 취약성을 파악하기 위한 비교대상으로 적합함
 - 다만 창원특례시는 특례시 지위를 가진 도시이나, 경상남도에 소재하고 산업구조와 행정환경이 경기도 특례시와 다르므로 본 연구의 정량 비교에서는 보조적 검토대상으로 제한함
- 내용적 범위는 특례시 재정특례의 필요성, 국내외 사례, 제도 및 입법동향, 특례시 재정현황, 재정특례 대안별 영향분석, 고양특례시 적용가능성 검토로 구성함
 - 첫째, 특례시의 행정수요와 재정권한 간 불균형을 분석하여 재정특례의 제도적 필요성을 정리함
 - 둘째, 국내 특례시 지정 및 특별법 논의 추이와 해외 대도시 재정특례 사례를 검토하여

고양특례시에 적용 가능한 시사점을 도출함

- 셋째, 고양·수원·용인·화성의 세입·세출 구조, 재정자립도, 재정자주도, 세외수입, 지방교부세, 조정교부금, 보조금 구조 등을 비교하여 고양특례시의 재정적 위치를 분석함
 - 넷째, 지방교부세 조정, 지방소비세율 조정, 지방교부세·지방소비세 동시조정, 자동차 취득세분 특례시 이양, 징수교부금 교부율 조정 등 주요 재정특례 대안을 검토함
 - 다섯째, 각 대안의 재정효과, 제도적 현실성, 광역자치단체와의 이해관계, 고양특례시 적용가능성을 종합하여 단기·중기·장기 정책조합을 제안함
- 본 연구는 특례시 재정특례를 단순한 세입 확대 수단으로 보지 않고, 사무와 재정의 정합성을 회복하기 위한 제도개편 과제로 접근함
 - 이에 따라 연구범위는 특정 재원 하나의 확대 여부에 한정되지 않으며, 지방세, 지방교부세, 지방소비세, 조정교부금, 징수교부금 등 복수의 재정조정 수단을 포괄함
 - 또한 고양특례시의 재정특례 강화방안은 단일 도시의 예외적 지원 요구가 아니라, 인구 100만 이상 대도시가 공통적으로 부담하는 광역적 행정수요와 기초지방자치단체 수준의 재정권한 간 구조적 불균형을 개선하는 방향에서 검토함
 - 따라서 본 연구의 범위는 고양특례시의 개별 재정문제 진단과 함께, 특례시 제도 전반의 재정특례 강화 논리를 제시하는 데까지 확장됨

2. 연구의 방법

- 본 연구는 문헌 및 제도분석, 재정통계 분석, 비교사례 분석, 시나리오 기반 재정영향 분석, 정책판단 분석을 종합적으로 활용함
- 연구의 목적이 고양특례시의 재정특례 강화방안을 도출하는 데 있으므로, 단순 현황분석에 그치지 않고 제도적 타당성, 정량적 효과, 정책적 실현가능성을 함께 검토함
- 특히 재정특례 대안은 하나의 세입항목 변화가 다른 세입항목 및 재정지표에 연쇄적으로 영향을 미칠 수 있으므로, 직접효과와 간접효과를 구분하여 분석함
- 또한 고양특례시의 특성을 보다 명확히 파악하기 위해 경기도 내 주요 특례시와의 비교분석을 병행함
- 첫째, 문헌 및 제도분석을 통해 특례시 재정특례의 개념과 제도적 필요성을 검토함
 - 「지방자치법」, 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」, 「지방재정법」, 「지방교부세법」, 「지방세법」 등 관련 법령을 분석하여 특례시 사무특례 및 재정특례의 법적 근거를 확인함
 - 특례시 지원 특별법 논의와 관련한 의원발의안, 정부안, 위원회 대안, 본회의 통과 법률의 주요 내용을 검토하여 특례시 지원체계의 제도화 과정을 정리함

- 특히 특례사무 확대와 재정지원 간 연계가 충분히 제도화되어 있는지를 검토하고, 재정 특례의 실질화를 위해 필요한 후속 입법과 하위기준의 쟁점을 분석함

○ 둘째, 재정통계 분석을 통해 고양특례시와 비교 특례시의 재정구조를 진단함

- 지방재정365, 지방자치단체 재정공시, 국가통계포털 등 공공 재정자료를 활용하여 세입·세출 구조와 주요 재정지표를 분석함
- 분석 항목은 일반회계 세입, 지방세수입, 세외수입, 지방교부세, 조정교부금, 보조금, 지방채, 보전수입 및 내부거래 등을 포함함
- 세출 측면에서는 사회복지, 수송 및 교통, 환경보호, 일반공공행정, 문화 및 관광, 국토 및 지역개발 등 주요 지출 분야를 검토함
- 이를 통해 고양특례시가 수원·용인·화성과 비교하여 지방세 기반, 보조금 의존도, 일반재원 구조, 자체수입 수준에서 어떤 차이를 보이는지 분석함

○ 셋째, 국내외 사례분석을 통해 특례시 재정특례 설계의 시사점을 도출함

- 국내 사례는 특례시 지정 추이, 특례시 지원 특별법 논의, 사무특례 확대, 재정특례 조정의 한계를 중심으로 검토함
- 해외 사례는 일본 정령지정도시, 캐나다 토론토, 미국 뉴욕시 등을 대상으로 대도시 행정기능과 재정권한 조정 방식의 특징을 비교함
- 해외 사례는 한국 특례시에 직접 이식할 수 있는 모델이라기보다, 대도시 행정수요와 재정권한의 정합성을 제도화하는 방식에 대한 비교사례로 활용함
- 이를 통해 특례시 재정특례가 단순한 보조금 확대가 아니라, 사무이양과 비용부담, 도시기반 세원과 행정수요, 상위정부 법제 내 차등적 세원귀속의 문제임을 확인함

○ 넷째, 시나리오 기반 재정영향 분석을 통해 주요 재정특례 대안의 효과를 검토함

- 지방교부세율 조정, 지방소비세율 조정, 지방교부세·지방소비세 동시조정 시나리오를 중심으로 특례시별 세입 변화와 순증효과를 검토함
- 지방교부세 조정은 보통교부세 재원 확대가 교부단체의 일반재원에 미치는 영향을 분석함
- 지방소비세율 조정은 지방소비세 증가라는 직접효과와 보통교부세 및 조정교부금 변화라는 간접효과를 함께 고려함
- 자동차 취득세분 특례시 이양과 징수교부금 교부율 조정은 자동차 등록현황, 교통·도로·환경 행정수요, 징수교부금 수입 추이 등을 바탕으로 제도적 타당성과 재정효과를 검토함

○ 다섯째, 정책판단 분석을 통해 대안별 우선순위와 추진전략을 도출함

- 각 재정특례 대안은 효과성, 현실성, 제도수용성, 광역자치단체와의 이해관계, 고양특례시 적용가능성을 기준으로 평가함

제2장 특례시 재정특례 사례분석

제1절 특례시 재정특례 강화 방안 관련 입법 동향

제2절 해외 재정특례 사례

제1절 특례시 재정특례 강화 방안 관련 입법 동향

1. 특례시 제도화와 재정특례 논의

- 특례시는 인구 100만 이상 대도시가 일반 기초지방자치단체와 다른 행정수요를 부담한다는 문제의식에서 출발함
- 2022년 1월 「지방자치법」 시행 이후 고양시, 수원시, 용인시, 창원시가 특례시 명칭을 사용하게 되었고, 이후 화성시가 인구요건을 충족하면서 특례시 논의의 범위가 확대됨
- 그러나 특례시 지정은 행정적 명칭과 일부 사무특례를 중심으로 제도화되었으며, 재정권한은 여전히 기초지방자치단체 수준에 머물러 있음
- 따라서 특례시 제도는 “지정” 자체보다 지정 이후 사무와 재정의 정합성을 어떻게 확보할 것인가가 핵심 쟁점임
- 현행 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」은 대도시에 대한 사무특례와 재정특례의 근거를 두고 있으나, 재정특례는 도세 일부 추가교부와 소방분 지역자원시설세 귀속 등 제한적 장치에 머물러 있음
- 특히 도세 10% 이내 추가교부는 대통령령 등 하위기준을 통해 구체화되어야 하나, 실제 적용 기준과 산정방식은 충분히 제도화되지 못함
- 이에 따라 특례시 특별법 논의는 단순히 행정상 지위를 부여하는 단계에서 벗어나, 특례시가 수행하는 도시계획, 건축, 환경, 교통, 안전, 산업, 향만, 산림 등 광역적 사무를 뒷받침할 재정지원 구조를 설계해야 하는 단계로 진입함

2. 특례시 지원 특별법 논의의 전개

□ 법률안 발의와 위원회 대안 형성

- 특례시 지원 특별법 논의는 2024년부터 본격화됨

- 의원발의안과 정부안은 명칭과 세부 내용에서 차이를 보였으나, 공통적으로 특례시 지원 계획 수립, 국가와 도의 책무, 행정적·재정적 지원, 특례 부여 절차 등을 제도화하려는 방향성을 가짐
- 2024년 6월 김성희 의원안을 시작으로 손명수, 김승원, 김영진, 김종양, 이상식 의원안과 정부안이 순차적으로 발의되었고, 2025년에는 권철승, 허성무 의원안이 추가됨
- 이들 법안은 국회 법안심사 과정에서 병합 심사되었고, 제433회 국회 제5차 법안심사제1 소위원회에서 위원회 대안으로 정리됨
- 이 과정은 특례시 지원이 개별 도시의 요구에서 국회 차원의 통합 법률안 논의로 전환되었음을 보여줌
- 즉, 특례시는 지방자치법상 명칭을 넘어 독자적인 지원체계와 계획수립 체계를 필요로 하는 정책대상으로 재정의됨

표 2-1 | 2025년 특례시 특별법 입법현황

시기	법률안·절차	핵심 의미
2024. 6. 4.	특례시 지원에 관한 특별법안(김성희 의원)	특례시 지원 특별법 논의의 출발
2024. 7.~11.	손명수·김승원·김영진·김종양·이상식 의원안 발의	자치권 보장, 지원체계, 재정특례 요구가 병행 제기
2024. 12. 27.	정부안 발의	정부 차원의 특례시 지원체계 제도화 시도
2025. 3.~7.	권철승·허성무 의원안 발의	특례시 공통 요구와 지역별 쟁점 반영
2026. 3. 31.	제433회 국회 법안심사제1소위원회 병합 심사 및 대안 의결	여러 법률안이 위원회 대안으로 통합
2026. 4. 22.	본회의 심의 회부	특례시 지원 특별법 제정 절차의 본회의 단계 진입
2026. 5. 7.	본회의 원안 가결	특례시 지원체계의 법률적 기반 마련

- 다만 법률안의 병합과 대안 형성은 특례시 지원체계 구축이라는 측면에서는 진전으로 평가될 수 있으나, 재정특례의 실질적 수단이 법률 본문에 충분히 반영되었는지는 별도의 평가가 필요함
- 지원계획과 특별지원 조항은 특례시 지원의 포괄적 근거를 제공하지만, 세원 이양, 교부율 조정, 지방소비세 배분구조 개편 등 구체적 재정수단은 후속 입법과 하위기준에 의존하기 때문임

3. 특별법 주요 조항과 제도적 성격

□ 목적·정의·책무 규정

- 특례시 지원 특별법의 목적 조항은 특례시가 지역 여건과 특성에 맞게 지역발전을 추진하도록 지원하고, 이를 통해 지역 활력과 경쟁력 강화를 도모하는 데 초점을 둠

- 이는 특례시를 단순히 인구가 많은 기초지방자치단체가 아니라, 국가와 도의 정책지원 대상이 되는 대도시형 행정단위로 위치시키는 의미를 가짐
- 정의 조항은 「지방자치법」상 인구 100만 이상 대도시를 특례시로 규정함으로써 기존 지방자치법 체계와 특별법 체계를 연결함
- 따라서 특례시 지원 특별법은 새로운 지방정부 계층을 창설하기보다, 기존 기초지방자치단체 지위 위에 지원과 특례를 추가하는 방식의 제도설계로 이해됨
- 국가 및 도의 책무 조항은 특례시 지원을 위한 법령 정비, 행정적·재정적 지원방안 마련, 규제완화 노력, 상생발전 시책 마련 등을 규정함
- 특히 도의 책무를 명시한 점은 특례시 재정특례 논의가 중앙정부와 특례시 간 관계만이 아니라, 광역자치단체와 특례시 간 사무·재정책임의 조정 문제임을 보여줌
- 특례시의 책무 조항은 특례시가 국가 및 도의 정책 수립·시행에 협력하고, 관할 도 및 인근 시·군과 상생발전을 도모하며, 도의 지위와 권한을 존중하도록 함
- 이는 특례시 지원이 광역자치단체의 권한을 일방적으로 축소하는 방식이 아니라, 광역-기초 간 협력과 책임 재조정을 전제로 해야 함을 의미함

표 2-2 | 특례시 특별법 주요 내용

조항 영역	주요 내용	재정특례 논의상 해석
목적	지역 여건과 특성에 맞는 특례시 지역발전 지원	특례시는 지역맞춤형 재정운영 자율성이 필요한 정책대상
정의	지방자치법상 인구 100만 이상 대도시를 특례시로 규정	기초정부 지위 유지 및 차등적 특례 부여 방식
국가·도의 책무	법령 정비, 행정·재정지원, 규제완화, 상생발전 지원	중앙-광역-특례시 간 비용부담 원칙 정립 필요
특례시의 책무	국가·도 정책 협력, 인근 지역과 상생, 도의 권한 존중	광역권 내 외부효과와 형평성 고려 필요
다른 법률과의 관계	특례시 지원 특례에 관한 우선 적용 규정	재정 관련 개별법 개정과의 연계 가능성 확보

- 따라서 특별법의 제도적 성격은 “특례시를 위한 포괄적 지원 플랫폼”에 가까움
- 재정특례 강화를 위해서는 이 플랫폼 위에 지방세법, 지방교부세법, 지방재정법, 조정교부금 관련 규정이 결합되어야 함

3. 사무특례 확대 수준 및 재정연계 수준

- 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」은 특례시 사무특례가 13개에서 26개로 확대되는 방향을 제시하고 있음
- 이는 특례시가 도의 기능 일부를 처리하는 범위가 더 넓어진다는 의미임

- 확대된 사무에는 지방건설기술심의, 건축허가, 공유수면 관리, 관광지 지정과 조성계획, 농업생산기반시설, 농지전용허가, 자동차 공회전 제한, 광역교통계획 의견제시, 대부업 등록·감독, 물류단지 지정·관리, 물환경, 산림보호, 산업단지, 산지전용, 소방, 수목원·정원, 폐기물, 터미널, 옥외광고물, 생태계보전부담금, 정보통신공사업, 주택 리모델링 기본계획, 택지개발, 항만 관련 사무 등이 포함됨
- 이러한 사무는 단순 민원처리 사무가 아니라 인허가, 관리·감독, 부담금 부과·징수, 계획 수립, 광역교통·산업·환경 관리와 관련된 복합사무임
- 따라서 사무특례 확대는 곧 전문인력, 행정조직, 정보시스템, 현장점검, 분쟁조정, 법무 대응 등의 비용 증가를 수반함

표 2-3 | 특례시 대표사무

사무 분야	대표 사무	재정수요 성격
도시·건축	건축허가, 리모델링 기본계획, 택지개발 관련 사무	전문심사 인력, 법정절차, 도시관리 비용 증가
교통·물류	광역교통대책, 여객자동차터미널, 물류단지 지정·관리	광역적 교통수요 대응 및 시설관리 비용
환경·안전	물환경, 대기, 폐기물, 생태계보전, 소방 관련 사무	점검·단속·재난대응 등 경상적 행정비용
산업·경제	대부업 등록·감독, 정보통신공사업, 산업단지 지원	감독·등록·분쟁처리 등 전문행정 수요
해양·항만·산림	공유수면, 항만, 산림보호, 산지전용	도 단위 관리기능 일부를 시가 수행

- 문제는 특별법이 사무특례를 제도화하면서도 이에 대응하는 재정특례는 충분히 구체화하지 못한다는 데 있음
- 지방자치단체가 자치사무 수행 경비를 부담한다는 원칙을 고려하면, 특례사무가 자치사무화될수록 특례시는 추가 비용을 자체적으로 부담해야 할 가능성이 커짐
- 사무가 늘어난 뒤 재정지원이 뒤따르지 않으면, 특례시는 명목상 권한은 확대되지만 실제로는 행정비용만 증가하는 구조에 놓일 수 있기에 특례시 재정특례는 사무특례 확대와 반드시 연계되어야 함

4. 특례시 특별법의 재정특례 한계와 보완방향

- 특례시 특별법 지정 추이는 세 단계로 요약할 수 있음
 - 첫째, 「지방자치법」 개정을 통해 특례시라는 행정적 지위가 형성됨
 - 둘째, 특례시 지원 특별법 논의를 통해 특례시 지원계획, 국가·도의 책무, 특례 부여 절차가 제도화됨

- 셋째, 사무특례 범위가 확대되면서 실제 수행사무와 재정권한의 불균형이 더욱 중요한 쟁점으로 부상함

- 그러나 위원회 대안과 본회의 통과 법률의 핵심은 행정지원과 절차적 지원에 가깝고, 재정 권한 이양의 구체성은 제한적임
- 특별법 위원회 대안의 경우 재정특례에 대한 규정이 부족하다고 평가될 수 있으며, 일부 의원안에 포함되었던 조정교부금 조정 및 소방분 지역자원시설세 관련 재정특례가 대안에 서는 삭제된 것으로 정리되어 있음
- 이러한 결과는 특례시 재정특례가 특별법 하나만으로 완결되기 어렵다는 점을 보여줌
- 특례시 재정특례는 지방자치법·특별법의 지원근거, 지방세법의 세원 귀속, 지방교부세법의 산정체계, 지방재정법상 조정교부금·징수교부금 구조가 결합될 때 실질성을 확보할 수 있음

표 2-4 | 특례시 재정특례 적용방향

정책과제	핵심 내용	고양특례시 적용방향
사무-재정 연계 기준	특례사무 이양 시 소요비용 산정 및 보전 기준 마련	이양사무별 인력·비용 추계자료 축적
자주재원 확충	의존재원 확대보다 지방세·도세 귀속구조 조정 중시	자동차 취득세분 등 도세 일부 전환 논리 개발
광역-기초 재정책임 조정	경기도 사무를 특례시가 수행할 경우 재원도 함께 조정	징수교부금·조정교부금 개선안 병행
전국적 형평성 확보	특례시만의 예외적 지원이 아닌 대도시 재정수요 반영	지방소비세·지방교부세 산정체계 논의와 연결
하위기준 구체화	대통령령·기본계획·지역계획에 재정지원 원칙 반영	특례시 지원 기본계획 수립 과정 적극 참여

제2절 해외 재정특례 사례

1. 해외사례 분석의 관점

- 해외 대도시 재정특례 사례는 한국 특례시에 그대로 이식할 수 있는 모델이라기보다, 대도시 행정수요와 재정권한의 정합성을 어떤 방식으로 제도화하는지를 보여주는 비교사례로 활용할 필요가 있음
- 국가별 지방자치 제도, 조세체계, 중앙-지방 관계, 광역정부의 존재 방식이 다르기 때문에 해외사례의 특정 세목이나 세율을 직접 모방하는 것은 적절하지 않음
- 다만 대도시가 광역적 기능을 수행할 때 과세권, 세원배분, 교부재원, 특별법적 지위가 함께 조정된다는 공통 원칙은 한국 특례시 재정특례 논의에 중요한 시사점을 제공함
- 본 연구에서는 해외사례를 네 가지 기준에서 검토함
 - 첫째, 대도시가 일반 기초정부와 다른 법적 지위를 가지는가를 검토함
 - 둘째, 대도시가 광역정부 또는 상위정부 사무를 일부 수행하는가를 검토함
 - 셋째, 그 사무수행에 대응하여 자체세원 또는 세입권한이 부여되는가를 검토함
 - 넷째, 중앙·광역정부와의 재정조정 장치가 제도화되어 있는가를 검토함

표 2-5 | 해외사례 검토기준

비교 기준	검토 내용	특례시 적용 시사점
법적 지위	일반 기초정부와 다른 특별법·지정제도 존재 여부	특례시 지원 특별법의 실질화 필요
사무권한	도시계획·복지·교통·환경 등 광역기능 수행 여부	사무특례 확대와 비용부담 연계
재정권한	독자 세목, 세율권, 징수권, 세원배분 조정 여부	자주재원 중심의 재정특례 설계
재정조정	상위정부와의 교부금·부담금·보조금 조정 여부	지방교부세·조정교부금 개편과 연계
외부효과 관리	인근 지자체와의 협력 및 형평성 조정 장치	경기도-특례시-인근 시군 상생 논리 확보

2. 해외 사례 1: 일본 정령지정도시 사례

- 일본의 정령지정도시는 인구 규모와 도시기능을 기준으로 일반 시보다 확대된 행정권한을 부여받는 대도시 제도임
- 정령지정도시는 기초정부의 지위를 유지하면서도 도도부현이 수행하던 사무 일부를 처리한다는 점에서 한국 특례시와 비교 가능성이 높음
- 정령지정도시는 도시계획, 복지, 교육, 교통, 환경, 보건위생 등 주민 생활과 도시관리 전반에 걸친 광역적 기능을 수행함
- 이는 단순한 행정편의 차원이 아니라, 대도시 주민의 생활권과 행정수요가 일반 기초자치단체보다 넓고 복잡적이라는 점을 제도적으로 인정한 것임
- 정령지정도시 사례에서 중요한 점은 사무이양과 재정조정이 분리될 수 없다는 것임
- 광역사무가 기초정부로 이전되면 해당 사무를 수행하기 위한 인력, 시설, 행정절차, 정책 기획 기능이 함께 요구됨
- 따라서 사무권한의 확대는 세원배분 또는 교부재원 산정에서 반영되어야 제도적 지속성을 확보할 수 있음

표 2-6 | 일본 사례

구분	정령지정도시의 특징	특례시에 주는 시사점
제도 성격	기초정부 지위를 유지하되 일반 시보다 확대된 사무권한 부여	특례시는 새로운 계층보다 차등특례 방식에 적합
사무 범위	도시계획, 복지, 교육, 교통 등 광역적 기능 일부 수행	특례사무 확대 시 분야별 비용산정 필요
행정구역 운영	구 단위 행정조직을 통해 대도시 내부 행정수요 대응	특례시 내부 권역별 행정수요 파악 필요
재정연계	사무이양에 대응한 재원조정 논리 형성	도세 전환·교부금 산정특례 검토 필요

3. 해외 사례 2: 캐나다 토론토

- 캐나다 토론토는 온타리오주 내 기초지방정부이나, 대도시 특별법적 지위에 따라 일반 지방정부와 구분되는 권한을 부여받은 사례로 평가됨
- 토론토 사례는 대도시가 주정부 체계 안에 있으면서도 도시의 규모와 기능에 맞는 재정권한을 부여받을 수 있음을 보여줌
- 토론토의 핵심은 대도시가 수행하는 도시관리 기능과 도시기반 세원이 연결되어 있다는 점임
- 토론토는 토지거래세 등 도시 부동산 거래와 관련된 세원을 운용함으로써, 대도시 내 경제 활동과 자산거래에서 발생하는 재정수입을 도시정부 재원으로 귀속시키는 구조를 가짐
- 이는 한국 특례시에 중요한 함의를 가짐
- 한국 특례시는 인구와 경제활동 규모가 크고 도시기반시설 관리비용이 높지만, 주요 세원은 여전히 국세·도세·기초세로 법정 구분되어 있음
- 특히 취득세 등 부동산·차량 관련 도세는 대도시 행정수요와 밀접하게 연관되어 있음에도 특례시 자체재원으로 귀속되지 않음

표 2-7 | 캐나다 토론토시 사례

항목	토론토 사례의 의미	특례시 적용 가능성
특별법적 지위	일반 기초정부와 다른 대도시 법제 적용	특례시 지원 특별법의 실질적 권한 부여 필요
도시기반 세원	토지거래 등 도시경제 활동과 연계된 자체수입 확보	취득세·등록 관련 세원 일부의 특례시 귀속 검토
재정자율성	도시정부가 지역 수요에 맞게 재원을 활용	보조금보다 자주재원 중심 특례 필요
정책 정당성	대도시 서비스 비용을 대도시 경제활동에서 일부 회수	교통·도로·환경 행정수요와 세입귀속 연계

- 토론토 사례를 한국에 적용할 경우 핵심은 새로운 독자세목의 신설보다, 기존 광역세 중 특례시 행정수요와 직접 관련성이 높은 세목의 귀속구조를 재검토하는 것임
- 자동차 취득세분의 특례시세 전환, 도세 징수교부금 조정, 지방소비세 배분구조 내 특례시 구간 설정은 이러한 관점에서 검토할 수 있음
- 고양특례시의 경우 대형 도시기반시설, 교통수요, 문화·전시·관광 기능, 광역 생활권 수요가 존재함
- 따라서 도시에서 발생하는 경제활동과 행정수요가 특례시 재원으로 일정 부분 연결되어야 한다는 논리를 강화할 필요가 있음

4. 해외 사례 3: 미국 뉴욕시

- 미국 뉴욕시는 주정부 법제의 승인 아래 도시 단위의 과세권을 운용하는 대표적 사례임
- 뉴욕시는 재산세뿐 아니라 도시 개인소득세, 판매세 등 도시정부 차원의 세입기반을 보유하고 있으며, 이를 통해 대도시 행정수요에 대응하는 재정자율성을 확보하고 있음
- 뉴욕시 사례의 핵심은 대도시가 광역적 기능을 수행하는 경우 상위정부 법제 안에서 차등적 과세권을 부여할 수 있다는 점임
- 이는 주정부와 도시정부 간 권한배분을 전제로 하며, 대도시가 전국 또는 주 전체와 동일한 세입구조만으로는 고밀도 도시행정 수요를 충족하기 어렵다는 인식에 기반함
- 한국 특례시와 비교하면, 뉴욕시처럼 광범위한 독자 과세권을 즉시 부여하기는 어려움
- 한국 지방세 체계는 세목 법정주의가 강하고, 기초지방자치단체가 임의로 세목을 만들거나 세율을 조정하기 어렵기 때문임
- 그러나 뉴욕시 사례는 상위정부 법률에 의해 도시 단위 과세권 또는 세원 귀속을 차등적으로 설계할 수 있다는 점에서 참고할 수 있음

표 2-8 | 미국 뉴욕시 사례

구분	뉴욕시 사례	특례시에 대한 해석
권한 부여 방식	주정부 법제에 근거한 도시세 권한 운용	중앙·광역 법령 개정을 통한 차등적 재정권한 가능
세입기반	도시 개인소득세, 판매세, 재산세 등 다층 세원	지방소비세·취득세·교부금 조정 논의와 연결
정책 논리	대도시 행정수요와 자체재원 기반의 결합	특례시 행정사무와 재원귀속의 정합성 확보
제약 조건	주정부 승인과 법률적 통제 전제	특례시도 도와 국가의 법제적 승인 필요

- 뉴욕시 사례가 고양특례시에 주는 시사점은 권한의 단계적 확대임
- 즉, 처음부터 포괄적 과세권을 요구하기보다 특례사무와 직접 관련된 세목 또는 재원부터 단계적으로 조정해야 함
- 예를 들어 자동차 취득세분, 지방소비세 배분구간, 조정교부금 산정방식, 징수교부금 교부율 조정은 법률 개정 가능성이 상대적으로 높은 단계적 대안임
- 또한 뉴욕시 사례는 대도시 재정특례가 재정형평성과 충돌할 수 있음을 동시에 보여줌
- 따라서 특례시 재정특례는 다른 기초자치단체의 재원잠식을 최소화하고, 상위정부 사무를 대신 수행하는 데 필요한 비용보전이라는 논리로 정교화되어야 함

5. 해외 사례 종합 및 고양특례시 시사점

- 일본 정령지정도시, 캐나다 토론토, 미국 뉴욕시 사례는 제도형태는 다르지만 공통적으로 대도시의 행정기능 확대와 재정권한 조정이 결합되어 있다는 특징을 가짐
- 대도시는 일반 기초정부보다 복합적인 행정수요를 부담하므로, 사무특례가 확대될 경우 세원배분, 교부재원, 자체세입 권한도 함께 조정되어야 함
 - 첫째, 일본 사례는 사무이양과 비용부담의 연계를 강조함
 - 이는 특례시 사무특례 확대가 재정특례 없는 권한 확대에 그쳐서는 안 된다는 점을 시사함
 - 둘째, 토론토 사례는 대도시 경제활동과 도시기반 세원을 도시정부 재원으로 연결하는 원칙을 보여줌
 - 셋째, 뉴욕시 사례는 상위정부 법제 안에서도 대도시 단위 과세권 또는 세원귀속을 차등적으로 설계할 수 있음을 보여줌
 - 이를 종합하면 고양특례시의 재정특례 강화방안은 네 가지 방향으로 정리됨
 - 첫째, 특례사무와 재정지원을 연계하는 하위기준을 마련해야 함
 - 둘째, 도시·교통·환경 행정수요와 밀접한 도세 일부를 특례시세로 전환하는 방안을 검토해야 함
 - 셋째, 지방소비세 배분구조 내 특례시 구간 신설 또는 지방소비세율 조정 논의를 통해 대도시형 자체재원 기반을 확대해야 함
 - 넷째, 지방교부세 산정체계에 특례시의 대도시 행정수요를 반영해야 함
- 특례시 재정특례는 단순한 지원금 확대가 아니라, 행정수요와 재정권한의 불균형을 제도적으로 조정하는 작업임
- 고양특례시는 특별법 지정 추이에서 나타난 제도적 진전을 활용하되, 재정특례의 실질화를 위해 지방세·교부세·조정교부금·징수교부금의 복합적 정책조합을 활용해야 함

제3장 특례시 재정특례 영향분석

제1절 특례시 재정현황

제2절 재정특례 분석

제3절 영향분석의 정책적 시사점

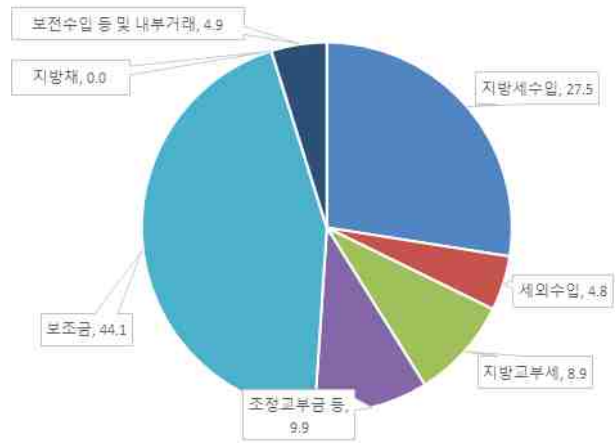
제1절 특례시 재정 현황

1. 고양시

- 2025년 고양시 예산 규모는 통합회계 기준 총 4조 586억 원으로, 2024년 3조 8,961억 원 대비 4.2% 증가함
- 일반회계 기준 세입 예산은 총 2조 8,096억 원으로, 세입의 32.3%를 자체수입(지방세 수입 27.5%, 세외수입 4.8%)으로 충당하고 있음
 - 이전수입 비중은 62.9%(지방교부세 8.9%, 조정교부금 등 9.9%, 보조금 44.1%)이며, 지방채는 0.0%, 보전수입 등 및 내부거래는 4.9% 비중을 차지함
- 세출 분야별 비중은 사회복지 부문이 50.3%로 가장 높고, 다음으로는 기타 12.5%, 환경 7.6%, 교통 및 물류 5.4%, 일반공공행정 4.8%, 문화 및 관광 3.9%, 국토 및 지역개발 3.2% 순임
- 2025년 당초 예산 기준 재정자립도는 32.27%, 재정자주도 51.06%로, 최근 하락 추세를 보임. 통합재정수지비율은 -5.05%로, 지속적인 적자 상태이며, 전년 대비 적자폭이 1.49%p 확대됨

표 3-1 | 고양시 FY2025 세입

구분	금액(억 원)	비중(%)
2025년 예산(통합회계)	40,586	-
일반회계 세입 예산	28,096	100.0
자체수입	9,065	32.3
지방세수입	7,722	27.5
세외수입	1,343	4.8
이전수입	17,666	62.9
지방교부세	2,490	8.9
조정교부금 등	2,790	9.9
보조금	12,386	44.1
지방채	-	0.0
보전수입 등 및 내부거래	1,364	4.9

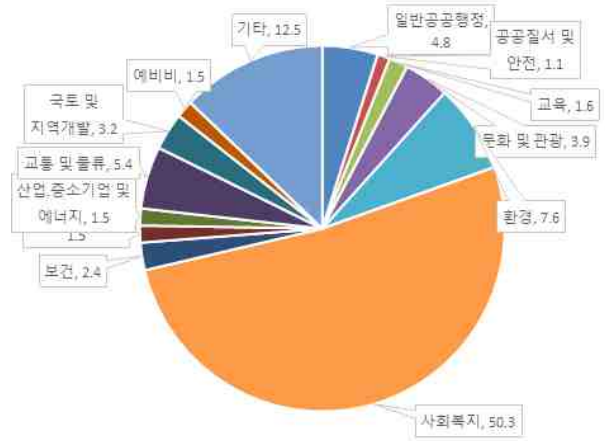


출처) 고양시 홈페이지 재정공시

- 주민1인당 자체수입액은 2015년 516천 원에서 매년 증가하여 2025년에는 847천 원 수준임
- 정책사업 비중은 2021년 이후 전체 세출의 80% 이상을 유지하고 있음. 한편, 자체사업 비중은 2015년 30.22%에서 2025년 25.22%로 감소한 반면, 보조사업 비중은 2015년 47.82%에서 2025년 58.21%로 증가함

표 3-2 | 고양시 FY2025 세출

구분	금액(억 원)	비중(%)
2025년 총예산(통합회계)	40,586	—
일반회계 세출 예산	28,906	100.0
일반공공행정	1,383	4.8
공공질서 및 안전	311	1.1
교육	469	1.6
문화 및 관광	1,121	3.9
환경	2,211	7.6
사회복지	14,552	50.3
보건	682	2.4
농림해양수산	421	1.5
산업·중소기업 및 에너지	423	1.5
교통 및 물류	1,549	5.4
국토 및 지역개발	924	3.2
과학기술	0	0.0
예비비	431	1.5
기타	3,622	12.5



출처) 고양시 홈페이지 재정공시

표 3-3 | 고양시 FY2025 주요재정지표

연도	재정자립도 (%)	재정자주도 (%)	통합재정 수지비율 (%)	주민1인당 자체수입액 (천 원)	정책사업 비중(%)	자체사업 비중(%)	보조사업 비중(%)
2025	51.06	-5.05	847	83.76	25.55	58.21	59.69
2024	52.72	-3.56	831	83.18	25.94	57.24	59.69
2023	54.5	-3.2	779	81.87	27	54.87	58.67
2022	56.2	-8.25	765	82.39	28.19	54.2	58.91
2021	56.53	-8.5	691	83.44	27.52	55.92	57.52
2020	59.3	-11.05	670	79.5	27.55	51.95	56.19
2019	56.43	-14.31	670	80.77	28.27	52.5	54.65
2018	57.6	-14.53	637	81.17	29.65	51.52	50.91
2017	57.97	-10.23	576	79.46	31.65	47.81	49.57
2016	61.16	-9.11	536	79.13	30.3	48.83	52.38
2015	60.53	-7.72	516	78.04	30.22	47.82	52.95

자료) 고양시 홈페이지 재정공시

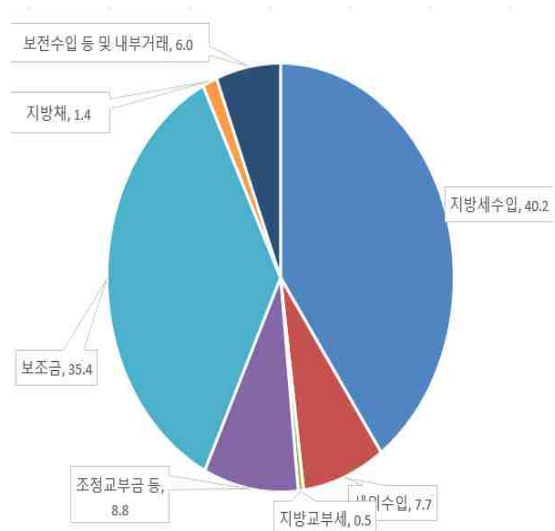
2. 용인시

1) 일반현황

- 2025년 용인시 예산 규모는 통합회계 기준 총 3조 5,271억 원으로, 2024년 3조 4,639억 원 대비 1.8% 증가함
- 2025년 일반회계 기준 세입 예산은 총 2조 9,322억 원으로, 세입의 47.9%를 자체수입(지방세 수입 40.2%, 세외수입 7.7%)으로 충당하고 있음
 - 이전수입 비중은 44.8%(지방교부세 0.5%, 조정교부금 등 8.8%, 보조금 35.4%)이며, 지방채는 1.4%, 보전수입 등 및 내부거래는 6.0% 비중을 차지함
- 세출 분야별 비중은 사회복지 부문이 41.6%로 가장 높고, 다음으로는 교통 및 물류 15.4%, 기타 11.3%, 일반 공공행정 6.9%, 환경 6.9% 순임
- 2025년 당초 예산 기준 재정자립도는 47.87%, 재정자주도 57.20%로, 2024년인 재정자립도는 49.73%, 재정자주도 58.65% 대비 최근 하락 추세를 보임. 통합재정수지비율은 -6.61%로, 2024년 -5.33% 대비 적자폭이 1.28%p 확대됨

표 3-4 | 용인시 재원별 세입 현황(2025년)

구분	금액(억 원)	비중(%)
2025년 예산(통합회계)	35,271	-
일반회계 세입 예산	29,322	100.0
자체수입	14,036	47.9
지방세수입	11,774	40.2
세외수입	2,262	7.7
이전수입	13,123	44.8
지방교부세	150	0.5
조정교부금 등	2,587	8.8
보조금	10,386	35.4
지방채	399	1.4
보전수입 등 및 내부거래	1,764	6.0



- 주민1인당 자체수입액은 2015년 784천 원에서 매년 증가하여 2025년에는 1,293천 원 수준임
- 정책사업 비중은 2017년 이후 전체 세출의 80% 이상을 유지하고 있음. 한편, 자체사업 비중은 2017년 42.33%으로 가장 높게 나타난 이후 지속적으로 감소하여 2025년 35.46%로 감소한 반면, 보조사업 비중은 2015년 42.08%에서 2025년 48.17%로 증가함

표 3-5 | 용인시 분야별 세출 현황(2025년)

구분	금액(억 원)	비중(%)
2025년 총예산(통합회계)	35,271	-
일반회계 세출 예산	29,322	100
일반공공행정	2,023	6.9
공공질서 및 안전	254	0.9
교육	809	2.8
문화 및 관광	1,088	3.7
환경	2,010	6.9
사회복지	12,201	41.6
보건	633	2.2
농림해양수산	839	2.9
산업·중소기업 및 에너지	430	1.5
교통 및 물류	4,522	15.4
국토 및 지역개발	1,093	3.7
과학기술	0	0.0
예비비	114	0.4
기타	3,306	11.3

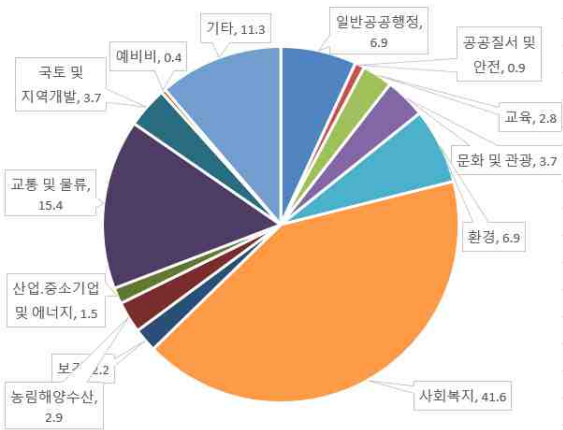


표 3-6 | 용인시 주요 재정지표 변화(2015-2025년)

연도	재정자립도 (%)	재정자주도 (%)	통합재정 수지비율 (%)	주민1인당 자체수입액 (천 원)	정책사업 비중(%)	자체사업 비중(%)	보조사업 비중(%)
2025	47.87	57.2	-6.61	1,293	83.63	35.46	48.17
2024	49.73	58.65	-5.33	1,300	82.79	35.1	47.69
2023	47.91	57.04	-9.36	1,251	83.54	37.93	45.61
2022	48.66	60.63	-5.35	1,173	82.91	34.79	48.13
2021	48.68	59.36	-7.02	999	84.17	35.42	48.75
2020	50.19	60.24	-8.26	1,005	84.1	37.81	46.3
2019	53.01	62.31	-7.52	998	84.88	40.49	44.39
2018	55.47	66.4	-6.16	1,031	82.86	41.82	41.04
2017	58.10	70.08	-5.3	909	83.41	42.33	41.08
2016	54.78	67.66	-5.66	848	75.12	35.79	39.33
2015	54.82	67.26	-4.98	784	70.89	28.82	42.08

2) 세외수입 현황 및 특성

(1) 세외수입 현황

- 2025년 용인시 일반회계 기준 세외수입은 2,262억 원이며, 일반회계 세입예산 2조 9,322억 원의 7.7%를 차지함.
 - 이는 자체수입 1조 4,036억 원 가운데 지방세수입 다음의 보완적 재원으로 기능하는 수준임. 용인시는 자체수입 비중이 47.9%로 높은 편이나(표2-1참조),
 - 세부현황을 살펴보면 지방세수입 비중이 40.2%, 세외수입 비중이 7.7%로 나타나 자체 수입 구조가 지방세 중심으로 형성되어 있음을 확인할 수 있음
- (세목특성)세외수입은 지방세와 달리 공공시설 이용, 행정제재 부과, 재산관리, 일시적 재산처분, 이자수입 등 다양한 행정활동과 직접 연계되는 특성을 가짐
 - 세외수입은 법령상 재산임대수입, 사용료수입, 수수료수입, 사업수입, 징수교부금수입, 이자수입 등의 정상적 세외수입과, 재산매각수입, 보조금 반환수입, 기타수입, 그리고 과징금·이행강제금·부담금 등으로 구성(지방행정제재·부과금의 징수 등에 관한 법률 시행규칙)
- 이와 같은 구조는 세외수입이 단순한 조세 외 수입이 아니라, 행정서비스 제공의 대가성 수입, 재산관리 수입, 행정제재성 수입, 일시적 수입이 혼재된 재원이라는 점을 의미
 - 국가기록원은 세외수입의 특성으로 수입 근거와 형태가 다양하고, 특히 임시적 세외수입 비중이 클 경우 자치단체 여건에 따라 연도별 변동성이 커질 수 있다고 규정하였음(국가기록원, 2026)
- 용인시 세외수입은 절대 규모 측면에서는 증가 경향을 보이고 있으나, 전체 세입 대비 비중은 큰 폭의 증가 없이 정체 또는 완만한 변화 추세를 나타내고 있음. 이는 인구 증가 및 도시 확장에 따른 지방세수입 증가 속도가 세외수입 증가 속도보다 빠르게 나타난 데 기인한 것으로 해석됨
 - 경기도 재정공시(2025)에 따르면, 경기도 지자체별 일반회계 기준 세외수입 비중은 약 3% 내외 수준으로 나타나고 있으며, 이를 고려할 때 용인시는 상대적으로 높은 세외수입 비중을 보이는 것으로 해석할 수 있음. 다만 이는 비교 시점 및 기준(예산 vs 결산)의 차이를 고려할 필요가 있음

(2) 세외수입 특성

- 용인시 세외수입의 주요 특성은 다음 4가지로 규정될수 있으며, 먼저 첫째, 지방세 중심 재정구조 내 보완적 재원 성격이 강함.
 - 특히 용인시는 수도권 남부 핵심 도시로서 지속적인 인구 증가와 도시 확장을 경험하고 있으며, 이러한 성장 과정에서 주거, 교통, 공공서비스 등 도시 인프라 수요가 급격히 확대되고 있음. 이에 따라 취득세·재산세 등 지방세수입 증가 효과가 크게 나타나면서 상대적으로 세외수입 비중은 정체되는 구조를 보임
- 둘째, 행정 및 정책 의존적 변동성이 높은 구조임.
 - 세외수입은 사용료, 과징금, 재산수입 등으로 구성되어 있어 경기 상황, 행정정책, 공공시설 이용 수준 등에 따라 연도별 변동폭이 크게 나타나는 특성을 가짐.
- 셋째, 재산관리 및 운영 성과에 따른 수입 확대 가능성 존재함
 - 용인시는 세외수입 운영 평가에서 대상 수상 사례가 있으며, 이자수입 확대, 누락 재산 발굴, 사용료 징수 강화 등을 통해 세외수입을 증대시킨 바 있음. 이는 세외수입이 단순한 구조적 한계뿐 아니라 행정적 노력에 따라 일정 수준 확대 가능성을 보여줌. (용인시청, 2025)
- 넷째, 도시개발 및 인구 증가의 이중적 영향에 의한 결과
 - 용인시는 반도체 클러스터, 플랫폼시티 등 대규모 개발사업이 진행 중이며, 이러한 사업은 공공시설 확대 및 행정수요 증가를 통해 세외수입 기반을 확대하는 요인이 될 수 있음. 다만 동시에 취득세·재산세 등 지방세수입 증가 효과가 더 크게 나타나면서 결과적으로는 세외수입 비중 확대보다는 지방세 중심 구조를 강화하는 방향으로 작용함.

(4) 세외 수입 세입 변화 추이 및 향후 전망

- (장기 세수구조 변화 전망) 반도체 산업단지(클러스터·국가산단) 조성에 따른 장기 세수전망을 고려할 때, 용인시 세외수입은 중장기적으로 규모 확대 가능성이 전망됨
 - 반도체 산업단지 조성에 따른 자체재원 장기 전망에 따르면, 용인시 세외수입은 최대 2025년 2,262억 원 → 2030년 2,849억 원 → 2040년 6,324억 원으로 증가하는 것으로 추정*됨
 - * 반도체 수퍼 사이클 후 이익감소 20% 가정과 '27년 SK하이닉스 영업이익의 예상치(100조원)와 영업이익의 법인지방소득세 전환율 2.37% 가정함
 - 세외수입 증가의 구조적 원인으로 반도체 산업단지 조성 및 운영과정에서 공공시설 이용 증가, 재산임대 및 사용수익 발생, 행정서비스 확대 등이 예측됨
- (안정적 산업 성장에 따른 세수증가) 추가적으로 반도체 산업은 AI·데이터 센터로 인한

안정적 성장경로가 예측되고 있어 이에 따라 세수 또한 단기 변동 이후 중장기적으로 안정적 증가 흐름을 보일 것으로 전망됨

- 이를 종합하면, 용인시 세외수입은 단기적으로는 행정수요 증가 및 개발사업 영향으로 점진적 증가 중장기적으로는 반도체 산업단지 조성에 따라 절대 규모는 크게 확대될 것으로 예측되지만, 지방세수입 증가폭이 더 크게 예측되므로 재정 내 비중은 현재와 유사한 수준을 유지하는 구조가 지속될 가능성이 높음

○ (도시 정책 패러다임 변화) 최근 용인시 도시정책은 단순 인구 유입 중심에서 벗어나 '정주(머무름)' 중심으로 전환되고 있으며, 삶의 질, 생활 인프라, 공공서비스 접근성이 중요한 요소로 부각되고 있음

- 이러한 정책 방향은 공공시설 확충, 생활SOC 확대, 문화·복지 서비스 증가 등으로 이어지며, 사용료·수수료·재산수입 등 세외수입 기반을 점진적으로 확대하는 요인으로 작용할 것으로 기대되고 있음
- 다만 이러한 변화는 동시에 공공서비스 지출 확대를 동반하므로 세외수입 확대가 재정 전체에서 차지하는 비중을 크게 증가시키기보다는 재정수요 증가 대응을 위한 보완적 재원 역할로 작용하는 경향으로 발전될 가능성이 있음

○ (향후 전망) 종합하면, 용인시 세외수입은 향후에도 절대 규모는 점진적으로 증가할 것으로 예상되나, 재정 전체에서 차지하는 비중은 현재와 유사한 수준에서 유지될 가능성이 높음

- 이는 ① 지속적인 인구 증가 및 도시 확장, ② 지방세수입의 구조적 확대, ③ 세외수입의 변동성 및 제도적 제약이 복합적으로 작용한 결과로 판단됨
- 따라서 향후에는 ① 재산관리 효율화, ② 사용료·수수료 체계 정비, ③ 체납관리 및 징수율 제고 등을 통해 세외수입의 안정성과 예측가능성을 강화할 필요가 있음

○ (결론) 세외수입은 지방세를 보완하는 재원으로서의 기능을 유지하면서, 행정역량 기반의 관리형 재원으로 발전할 필요가 있음

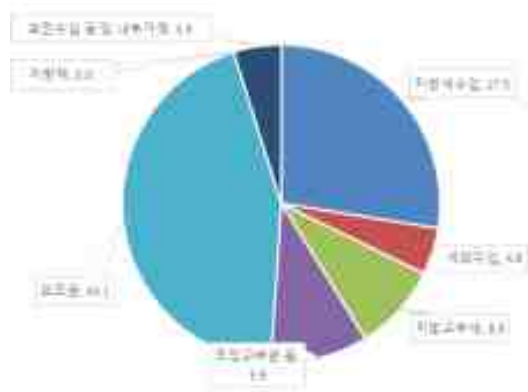
3. 화성시

1) 일반현황

- 2025년 화성시 예산 규모는 통합회계 기준 총 4조 586억 원으로, 2024년 3조 8,961억 원 대비 4.2% 증가함
- 일반회계 기준 세입 예산은 총 2조 8,096억 원으로, 세입의 32.3%를 자체수입(지방세 수입 27.5%, 세외수입 4.8%)으로 충당하고 있음
 - 이전수입 비중은 62.9%(지방교부세 8.9%, 조정교부금 등 9.9%, 보조금 44.1%)이며, 지방채는 0.0%, 보전수입 등 및 내부거래는 4.9% 비중을 차지함
- 세출 분야별 비중은 사회복지 부문이 50.3%로 가장 높고, 다음으로는 기타 12.5%, 환경 7.6%, 교통 및 물류 5.4%, 일반공공행정 4.8%, 문화 및 관광 3.9%, 국토 및 지역개발 3.2% 순임
- 2025년 당초 예산 기준 재정자립도는 32.27%, 재정자주도 51.06%로, 최근 하락 추세를 보임. 통합재정수지비율은 -5.05%로, 지속적인 적자 상태이며, 전년 대비 적자폭이 1.49%p 확대됨

표 3-7 | 화성시 재원별 세입 현황(2025년)

구분	금액(억 원)	비중(%)
2025년 예산(통합회계)	40,586	-
일반회계 세입 예산	28,096	100.0
자체수입	9,065	32.3
지방세수입	7,722	27.5
세외수입	1,343	4.8
이전수입	17,666	62.9
지방교부세	2,490	8.9
조정교부금 등	2,790	9.9
보조금	12,386	44.1
지방채	-	0.0
보전수입 등 및 내부거래	1,364	4.9



- 주민1인당 자체수입액은 2015년 516천 원에서 매년 증가하여 2025년에는 847천 원 수준임
- 정책사업 비중은 2021년 이후 전체 세출의 80% 이상을 유지하고 있음. 한편, 자체사업 비중은 2015년 30.22%에서 2025년 25.22%로 감소한 반면, 보조사업 비중은 2015년 47.82%에서 2025년 58.21%로 증가함

표 3-8 | 화성시 분야별 세출 현황(2025년)

구분	금액(억 원)	비중(%)
2025년 총예산(통합회계)	40,586	-
일반회계 세출 예산	28,906	100.0
일반공공행정	1,383	4.8
공공질서 및 안전	311	1.1
교육	469	1.6
문화 및 관광	1,121	3.9
환경	2,211	7.6
사회복지	14,552	50.3
보건	682	2.4
농림해양수산	421	1.5
산업·중소기업 및 에너지	423	1.5
교통 및 물류	1,549	5.4
국토 및 지역개발	924	3.2
과학기술	0	0.0
예비비	431	1.5
기타	3,622	12.5

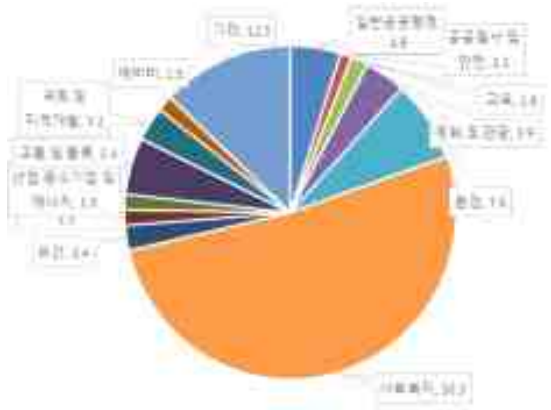


표 3-9 | 화성시 주요 재정지표 변화(2015-2025년)

연도	재정자립도 (%)	재정자주도 (%)	통합재정수지비율 (%)	주민1인당 자체수입액 (천 원)	정책사업 비중(%)	자체사업 비중(%)	보조사업 비중(%)
2025	51.06	-5.05	847	83.76	25.55	58.21	59.69
2024	52.72	-3.56	831	83.18	25.94	57.24	59.69
2023	54.5	-3.2	779	81.87	27	54.87	58.67
2022	56.2	-8.25	765	82.39	28.19	54.2	58.91
2021	56.53	-8.5	691	83.44	27.52	55.92	57.52
2020	59.3	-11.05	670	79.5	27.55	51.95	56.19
2019	56.43	-14.31	670	80.77	28.27	52.5	54.65
2018	57.6	-14.53	637	81.17	29.65	51.52	50.91
2017	57.97	-10.23	576	79.46	31.65	47.81	49.57
2016	61.16	-9.11	536	79.13	30.3	48.83	52.38
2015	60.53	-7.72	516	78.04	30.22	47.82	52.95

(3) 세외수입

□ 화성시 세외수입 변화 추이 및 특성

- 2025년 일반회계 당초 예산 기준 화성시 세외수입은 1,574억 원으로 전체 일반회계 세입 예산(3조 1,188억 원)의 5% 수준임. 화성시 세외수입은 점차 증가하는 추세로 2025년 기준 2014년(766억 9천2백만 원) 대비 2배 이상 증가함
- 2025년 경기도 31개 시·군의 평균 세외수입은 775억 3천1백만 원 수준으로 일반회계 세입 예산의 5.4%를 차지하고 있음. 경기도 31개 시·군의 평균 세외수입 역시 증가 추세를 보이고 있으나 증가 정도는 상대적으로 낮은 수준(2025년 기준 2014년 대비 82% 증가)
- 2014년에서 2025년 기간 경기도 31개 시·군의 평균(이하 경기도 시·군 평균) 세외 수입액은 598억 7천만 원 수준인 데 비해 화성시 평균 세외수입은 1,282억 3천4백만 원 수준으로 2.1배 이상 높게 나타나고 있음

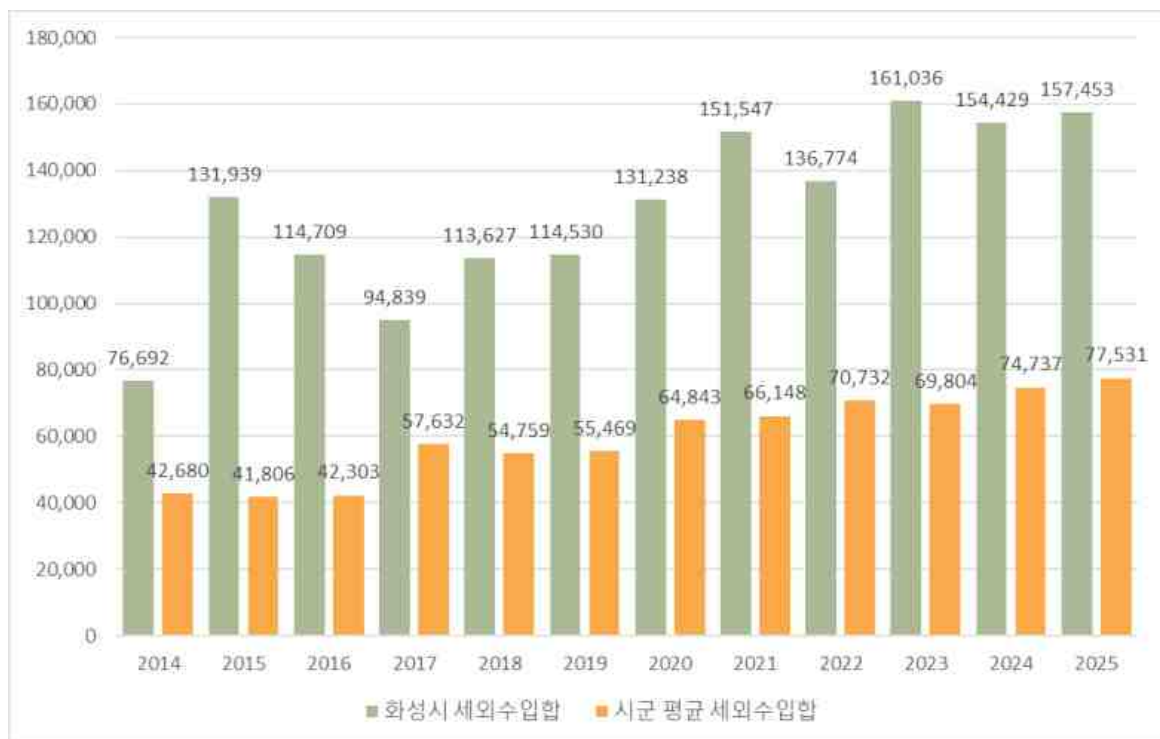


그림 3-1 | 화성시, 경기도 시군 평균 세외 수입액(단위: 백만 원)

- 전체 세입에서 세외수입이 차지하는 비중은 연도별 등락이 있으나, 2014년부터 2025년까지 전반적으로 다소 감소하는 추세이며, 2022년 이후 5% 수준을 유지하고 있음. 특히 일부 기간(2015년~2016년)을 제외하면 전체 세입 대비 세외수입 비중은 화성시와 경기도 시·군 평균이 유사하게 나타나고 있음.

○ 화성시 세외수입이 경기도 시·군 평균의 2.1배 이상임에도 불구하고 화성시 평균 세입 규모 역시 경기도 시·군 평균 세입의 2배 이상 높은 수준이므로 세외수입 비중은 유사하게 나타나고 있음



그림 3-2 | 화성시와 경기도 시·군 평균 세입과 세외수입 비중(단위: 백만 원)

○ 2014년에서 2025년 기간 화성시 경상적 세외수입은 평균 806.5억 원으로 경기도 시·군 평균 375.8억의 2.1배 수준이며, 전체 세외수입에서 차지하는 평균 비중은 화성시 62%, 경기도 시·군 평균 63%로 유사하게 나타나고 있음

- 화성시와 경기도 시·군의 2017년 이후 경상적 세외수입 비중 변화는 유사한 양상을 보이거나 수입액 격차는 최근 더 심화되고 있으며, 2017년을 기점으로 화성시의 경상적 세외수입 비중이 상대적으로 다소 높은 양상을 보임

○ 2015년과 2017년에 화성시 경상적 세외수입액이 큰 변동이 없었음에도 불구하고 비중은 급격한 등락을 보였음. 이는 경상적 세외수입 자체의 변동이 아닌, 임시적 세외수입 등 세외수입을 구성하는 다른 항목의 변동이 큰 점에서 기인함



그림 3-3 | 화성시와 경기도 시군 평균 경상적 세외수입과 비중(단위: 백만 원)

○ 2014년에서 2025년 기간 화성시 임시적 세외수입은 평균 405.8억 원으로 경기도 시·군 평균 196.8억의 약 2.1배 수준이며, 전체 세외수입에서 차지하는 평균 비중은 모두 33%로 동일하게 나타나고 있음

- 화성시 임시적 세외수입액은 2015년과 2016년 급격히 증가한 반면 이후 경기도 시·군 평균 수입액은 같은 시기 감소한 것으로 나타남. 2017년 이후 임시적 세외수입 비중 추이는 화성시와 경기도 시·군 평균이 유사한 양상을 보이고 있으나 경기도 시·군 평균 임시적 세외수입 비중은 연도별 등락이 상대적으로 높게 나타나고 있음
- 임시적 세외수입액의 급격한 증가는 전술한 2015년~2017년 사이 경상적 세외수입 비중의 변동과 밀접한 관련을 지니며 그 원인은 임시적세외수입 항목 “부담금 수입액”의 변동에 있음

표 3-10 | 2014년~2017년 화성시와 경기도 시군 평균 부담금과 비중(단위: 백만 원)

연도	화성시 부담금	시군 평균 부담금	배율	화성시 임시적 세외수입액	부담금 비중
2014	22,518	2,882	7.8배	33,710	66.8%
2015	65,365	4,772	13.7배	80,943	80.8%
2016	43,733	3,833	11.4배	60,329	72.5%
2017	12,226	4,229	2.9배	33,343	36.7%

- 부담금은 지방자치단체가 특정 사업 시행에 따라 수익을 받는 자 또는 원인 제공자에게

부과하는 수입으로, 개발부담금·기반시설부담금·광역교통개선대책 분담금 등 다양하게 존재함. 동 시기는 동탄 동탄2신도시 택지개발사업의 분양 착공 시기와 맞물려 있어 대규모 개발 사업으로 인한 부담금 수입의 일시적 급등 현상에서 기인한 것으로 볼 수 있음



그림 3-4 | 화성시와 경기도 시군 평균 임시적 세외수입과 비중(단위: 백만 원)

- 2021년에서 2025년 기간 화성시 “지방행정제재·부과금”은 평균 약 168억 원으로 경기도 시·군 평균 64억의 약 2.6배 수준이며, 전체 세외수입에서 차지하는 평균 비중은 화성시 11%, 경기도 시·군 평균 9%로 화성시가 다소 높게 나타나고 있음
 - 경기도 시·군 평균 대비 수입 비율이 높은 화성시 “지방행정제재·부과금” 항목은 과징금, 이행강제금, 과태료, 부담금 등으로 나타나고 있음

표 3-11 | 화성시와 경기도 시군 평균 지방행정제재·부과금 주요항목 비교(단위: 백만 원)

연도	과징금			이행강제금		
	화성	시군평균	비율	화성	시군평균	배율
2021	832	201	4.1x	3,688	724	5.1x
2022	897	214	4.2x	3,520	822	4.3x
2023	995	231	4.3x	3,146	838	3.8x
2024	792	180	4.4x	3,278	845	3.9x
2025	800	182	4.4x	3,019	791	3.8x
누적	4,316	1,008	4.3x	16,651	4,020	4.1x

연도	과태료			부담금		
	화성	시군평균	비율	화성	시군평균	배율
2021	4,941	1,470	3.4x	5,374	5,556	1.0x
2022	5,101	1,540	3.3x	6,311	2,928	2.2x
2023	4,986	1,535	3.2x	5,269	2,847	1.9x
2024	5,409	1,652	3.3x	8,752	2,583	3.4x
2025	5,423	1,773	3.1x	10,336	4,476	2.3x
누적	25,860	7,970	3.2x	36,042	18,390	2.0x

- 화성시 “지방행정제재·부과금”수입은 증가추세이며, 2023년 이후 세외수입에서 차지하는 비중 역시 증가 양상을 보이고 있음



그림 3-5 | 화성시와 경기도 시군 평균 지방행정제재 부과금과 비중(단위: 백만 원)

○ 아래의 표는 화성시 세외수입을 견인하는 주요 세외수입 항목을 나타낸 것으로 선정 기준은 1) 경기도 시·군 평균 대비 수입액 배율이 높은 항목 그리고 2) 경기도 시·군 평균 대비 세외수입에 대한 기여도가 높은 항목임

표 3-12 | 시·군 평균 대비 수입 비율이 높은 화성시 세외수입 항목(단위: 백만 원)

연도	징수교부금(경상)			수수료(경상)		
	화성	시군평균	비율	화성	시군평균	배율
2014	12,136	5,355	2.3x	16,596	8,350	2.0x
2015	19,024	5,695	3.3x	17,026	8,766	1.9x
2016	19,553	6,695	2.9x	20,164	9,386	2.1x

2017	20,543	7,626	2.7x	22,119	10,065	2.2x
2018	25,980	8,933	2.9x	24,388	10,560	2.3x
2019	25,431	9,359	2.7x	27,264	11,637	2.3x
2020	27,546	9,346	2.9x	33,688	13,073	2.6x
2021	26,839	9,828	2.7x	36,354	14,252	2.6x
2022	28,351	11,626	2.4x	31,900	14,308	2.2x
2023	34,417	11,947	2.9x	36,745	15,067	2.4x
2024	31,436	10,187	3.1x	35,924	15,345	2.3x
2025	31,023	9,813	3.2x	33,819	15,512	2.2x
중앙값	2.89x			2.27x		

연도	이자수입(경상)			사용료수입(경상)		
	화성	시군평균	비율	화성	시군평균	배율
2014	3,148	2,161	1.5x	8,051	6,277	1.3x
2015	2,643	1,862	1.4x	9,070	6,758	1.3x
2016	1,713	1,757	1.0x	9,996	7,640	1.3x
2017	4,484	1,909	2.3x	11,066	8,428	1.3x
2018	4,900	1,903	2.6x	12,238	9,006	1.4x
2019	5,710	2,320	2.5x	15,203	9,843	1.5x
2020	6,150	2,685	2.3x	18,255	10,396	1.8x
2021	4,733	1,987	2.4x	20,434	9,892	2.1x
2022	4,398	1,882	2.3x	15,098	9,496	1.6x
2023	7,845	3,098	2.5x	22,197	11,066	2.0x
2024	11,125	4,575	2.4x	23,649	12,266	1.9x
2025	7,412	4,829	1.5x	28,954	13,571	2.1x
중앙값	2.34x			1.57x		

연도	지난연도수입(임시)			사업수입(경상)		
	화성	시군평균	비율	화성	시군평균	배율
2014	6,030	2,606	2.31x	1,726	2,447	0.7x
2015	8,238	2,693	3.1x	1,741	2,626	0.7x
2016	9,266	3,061	3.0x	1,815	2,494	0.7x
2017	12,000	3,516	3.4x	1,964	2,358	0.8x
2018	16,500	3,858	4.3x	2,071	2,212	0.9x
2019	15,400	3,852	4.0x	2,272	2,455	0.9x
2020	15,500	3,857	4.0x	2,910	2,665	1.1x
2021	24,500	4,010	6.1x	3,828	2,156	1.8x
2022	20,000	7,724	2.6x	6,168	2,624	2.4x
2023	20,000	5,665	3.5x	9,433	2,754	3.4x
2024	21,000	6,604	3.2x	9,438	3,192	3.0x
2025	20,800	5,657	3.7x	9,986	4,788	2.1x
중앙값	3.45x			1.01x		

표 3-13 | 시·군 평균 수입 초과분 기여도가 높은 세외수입 항목(단위: 백만 원)

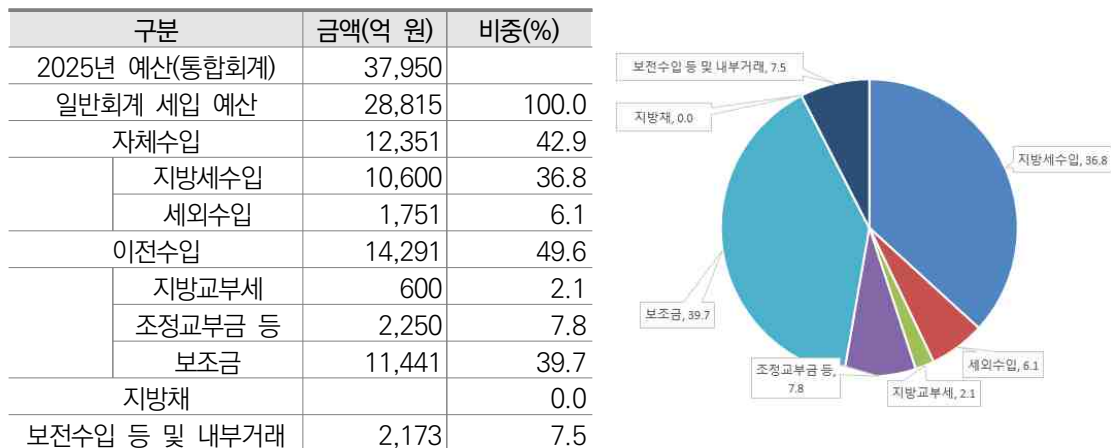
순위	세목명	화성시 누적	시군평균 누적	초과분 누적	기여 비중	비중 누계	배율 평균	배율 중앙값	전기간배 율
1	징수교부금수 입	302,279	106,409	195,870	23.9%	23.9%	2.84x	2.89x	2.84x
2	수수료수입	335,987	146,321	189,666	23.1%	47.0%	2.27x	2.27x	2.30x
3	부담금	168,243	33,565	134,678	16.4%	63.4%	3.68x	1.85x	5.01x
4	지난연도 수입	162,404	44,840	117,564	14.3%	77.7%	3.72x	3.47x	3.62x
5	사용료수입	194,211	114,640	79,571	9.7%	87.4%	1.64x	1.57x	1.69x

4. 수원시

1) 일반현황

- 2025년 수원시 예산 규모는 통합회계 기준 총 3조 7,950억 원으로, 2024년 3조 7,321억 원 대비 1.7% 증가함
- 일반회계 기준 세입 예산은 총 2조 8,815억 원으로, 세입의 42.9%를 자체수입(지방세 수입 36.8%, 세외수입 6.1%)으로 충당하고 있음
 - 이전수입 비중은 49.6%(지방교부세 2.1%, 조정교부금 등 7.8%, 보조금 39.7%)이며, 지방채는 0.0%, 보전수입 등 및 내부거래는 7.5% 비중을 차지함
- 세출 분야별 비중은 사회복지 부문이 51.1%로 가장 높고, 다음으로는 기타 13.2%, 교통 및 물류 7.0%, 일반공공행정 6.0%, 문화 및 관광 5.4%, 환경 5.2% 국토 및 지역개발 3.9% 순임.
- 2025년 당초 예산 기준 재정자립도는 42.86%, 재정자주도 52.75%로, 2024년을 최저점으로 다시 상승 추세를 보임. 통합재정수지비율은 -6.33%로, 지속적인 적자 상태를 보이 나 전년 대비 적자 폭이 2.20%p 축소됨.

표 3-14 | 수원시 자원별 세입 현황(2025년)



- 주민1인당 자체수입액은 2015년 629천 원에서 매년 증가하여 2025년에는 1,035천 원 수준임
- 정책사업 비중은 2021년 이후 전체 세출의 80% 이상을 유지하고 있음. 한편, 자체사업 비중은 2015년 40.15%에서 2025년 28.58%로 크게 감소하는 추세이며, 이에 반하여 보

조사업 비중은 2015년 39.90%에서 2025년 55.41%로 15.51%p가 증가함.

표 3-15 | 수원시 분야별 세출 현황(2025년)

구분	금액(억 원)	비중(%)
2025년 총예산(통합회계)	37,950	
일반회계 세출 예산	28,815	100.0
일반공공행정	1,720	6.0
공공질서 및 안전	225	0.8
교육	709	2.5
문화 및 관광	1,558	5.4
환경	1,503	5.2
사회복지	14,700	51.0
보건	635	2.2
농림해양수산	253	0.9
산업·중소기업 및 에너지	425	1.5
교통 및 물류	2,019	7.0
국토 및 지역개발	1,119	3.9
과학기술		0.0
예비비	142	0.5
기타	3,807	13.2

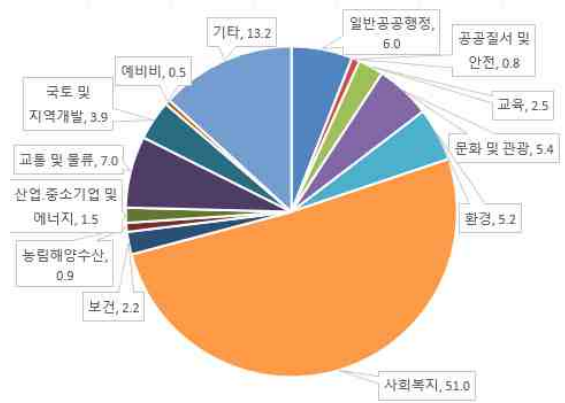


표 3-16 | 수원시 주요 재정지표 변화(2015-2025년)

연도	재정자립도 (%)	재정자주도 (%)	통합재정수지비율 (%)	주민1인당 자체수입액 (천 원)	정책사업 비중(%)	자체사업 비중(%)	보조사업 비중(%)
2025	42.86	52.75	-6.33	1,035	83.99	28.58	55.41
2024	39.84	49.83	-8.53	923	82.60	28.57	54.03
2023	45.98	55.69	-4.94	1,061	83.09	30.54	52.55
2022	44.19	55.73	-6.18	960	83.12	31.66	51.45
2021	44.83	54.89	-7.45	890	83.15	30.36	52.78
2020	45.94	56.14	-12.78	917	83.19	34.59	48.60
2019	48.09	56.16	-15.68	913	82.52	37.17	45.34
2018	49.31	59.48	-17.06	831	84.20	39.96	44.24
2017	51.87	62.77	-17.39	753	84.24	43.08	41.16
2016	51.43	63.40	-17.97	732	82.19	44.65	37.54
2015	51.84	63.90	-13.93	692	80.05	40.15	39.90

- 2015년부터 2025년까지 수원시 주요 재정지표를 살펴보면, 재정자립도와 재정자주도는 전반적으로 하락하는 반면, 주민 1인당 자체수입액은 증가하는 특징을 보임. 이는 자체수입의 절대 규모는 증가하고 있으나, 세출 규모 확대와 이전재원 증가 속도가 더 빠르게 나타나면서 재정구조상 자율성이 약화되고 있음을 의미함.
- 재정자립도는 2015년 51.84%에서 2025년 42.86%로 하락하였음. 특히 2017년 51.87%를 기록한 이후 대체로 하락세를 보였으며, 2024년에는 39.84%까지 낮아진 뒤 2025년 42.86%로 일부 회복됨. 이는 수원시의 자체수입 기반이 절대적으로 약화되었다기보다는, 복지·보조사업 확대 등에 따른 전체 예산 규모 증가와 이전재원 비중 확대의 영향으로 자체수입의 상대적 비중이 낮아진 결과로 해석할 수 있음.
- 재정자주도 역시 2015년 63.90%에서 2025년 52.75%로 하락하였음. 재정자주도는 지방세·세외수입 등 자체수입뿐 아니라 지방교부세, 조정교부금 등 일반재원을 포함한 지표라는 점에서, 재정자립도보다 자치단체의 실질적 재량재원 수준을 포괄적으로 보여줌. 수원시의 재정자주도가 2015년 60%대 초반에서 2020년 이후 50%대 중반 이하로 낮아진 것은, 수원시가 대도시 규모의 행정수요를 부담하고 있음에도 불구하고 재량적으로 활용 가능한 재원의 비중은 지속적으로 축소되고 있음을 시사함.
- 통합재정수지비율은 전 기간에 걸쳐 마이너스 값을 보이고 있으나, 최근으로 올수록 적자 폭은 다소 완화된 양상을 보임. 2016년 -17.97%, 2017년 -17.39%, 2018년 -17.06%, 2019년 -15.68% 등 2010년대 중후반에는 비교적 큰 폭의 적자 구조가 나타났으나, 2023년 -4.94%, 2024년 -8.53%, 2025년 -6.33%로 개선됨. 이는 세입 확충, 지출 구조 조정, 재정운용 관리 강화 등이 복합적으로 작용한 결과로 볼 수 있음. 다만 여전히 통합재정수지비율이 음수라는 점에서, 수원시 재정운용은 세출수요 증가에 대응한 안정적 재원확보가 지속적으로 요구되는 구조임.
- 주민 1인당 자체수입액은 2015년 692천 원에서 2025년 1,035천 원으로 증가하였음. 2023년에는 1,061천 원으로 가장 높은 수준을 기록하였고, 2024년 923천 원으로 하락한 뒤 2025년 1,035천 원으로 다시 증가하였음. 이는 수원시의 지방세 및 세외수입 등 자체수입 기반이 장기적으로는 확대되고 있음을 보여줌. 앞서 살펴본 세외수입 증가와 함께, 도시규모 확대, 공공서비스 이용수요 증가, 공유재산 활용, 공공요금 현실화 등이 자체수입 증가에 일정 부분 기여한 것으로 판단됨.
- 정책사업 비중은 2015년 80.05%에서 2025년 83.99%로 상승하여, 전체 예산 중 정책사업이 차지하는 비중은 비교적 높은 수준에서 안정적으로 유지되고 있음. 이는 수원시 예산이 행정운영경비나 재무활동보다는 시민서비스 제공 및 정책사업 수행 중심으로 편성되고 있음을 의미함. 다만 정책사업 내부 구성을 살펴보면 자체사업 비중은 감소하고 보조사업 비중은 증가하는 구조적 변화가 나타남.
- 자체사업 비중은 2016년 44.65%, 2017년 43.08%로 높은 수준을 보였으나, 2025년에는

28.58%까지 하락하였음. 반면 보조사업 비중은 2016년 37.54%에서 2025년 55.41%로 크게 증가하였음. 이는 수원시 정책사업의 총량은 유지 또는 확대되고 있으나, 그 구성은 자체 재량에 기반한 사업보다 중앙정부 및 경기도 보조사업 중심으로 전환되고 있음을 의미함. 특히 복지, 보건, 안전, 도시관리 등 법정·의무적 성격의 보조사업이 확대될 경우, 기초자치단체의 재정 부담은 증가하지만 사업 설계와 지출 조정의 자율성은 제한될 수 있음.

- 종합하면, 수원시는 주민 1인당 자체수입액 증가에서 확인되듯 자체수입 기반이 일정 수준 확대되고 있음에도 불구하고, 재정자립도와 재정자주도는 장기적으로 하락하고 있음. 또한 정책사업 비중은 높은 수준을 유지하고 있으나, 자체사업 비중 감소와 보조사업 비중 증가는 수원시 재정운용의 자율성이 점차 축소되고 있음을 보여줌. 따라서 수원시 재정의 핵심 과제는 단순한 세입 증가가 아니라, 대도시 행정수요에 대응할 수 있는 자주재원 확충과 자체사업 수행 여력 회복에 있다고 할 수 있음.

(3) 세외수입

□ 세외수입 변화 추이 및 특성

- 2025년 현재 경기도 전체(경기도 본청+31개 시·군) 세외수입 규모는 3조 1,158억원이며, 수원시는 1,668억원으로 경기도 전체 세외수입 규모의 5.4%를 차지함. 경상적 세외수입은 경기도 전체 규모가 1조 6,454억원이며, 수원시는 1,380억원으로 경기도 전체 경상적 세외수입 규모의 8.4%를 차지함. 임시적 세외수입은 경기도 전체 규모가 1조 2,181억원이며, 수원시는 178억원으로 경기도 전체 임시적 세외수입 규모의 1.5%를 차지함. 마지막으로 지방행정 제재·부과금은 경기도 전체 규모가 2,523억원이며, 수원시는 110억원으로 경기도 전체 지방행정 제재·부과금의 4.4%를 차지하는 것으로 나타남

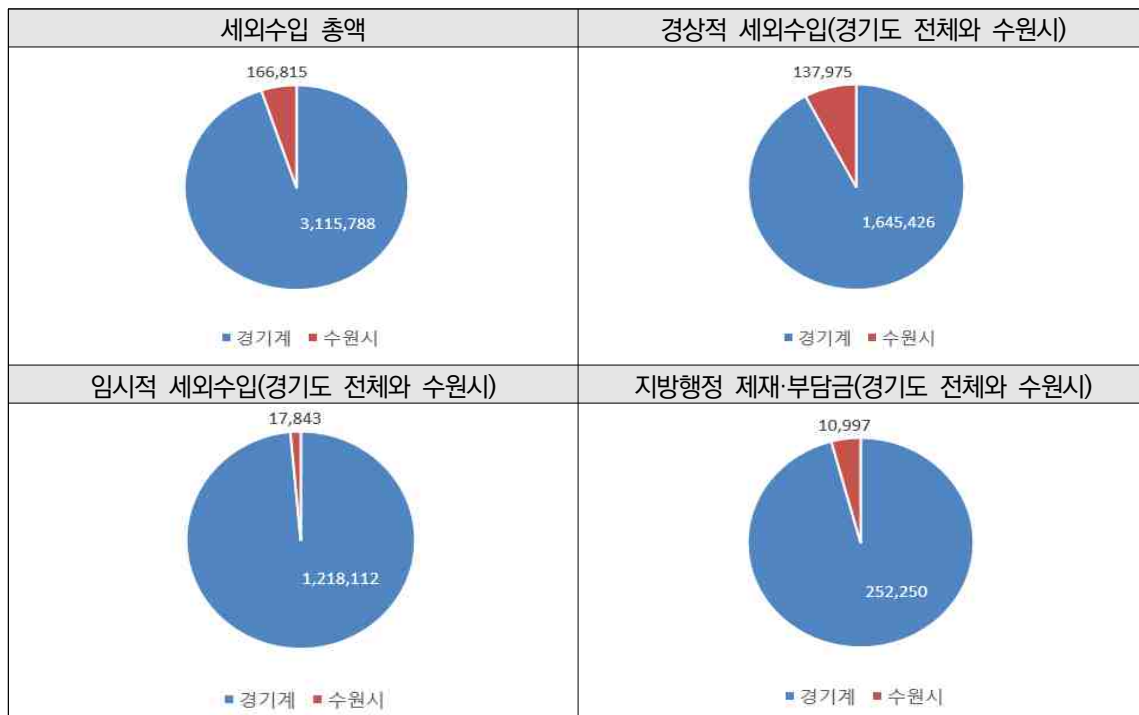


그림 3-6 | 세외수입 규모의 경기도와 수원시 비교(단위: 백만원)

- 2014년부터 2025년 까지 경기도 전체(도 본청+31개 시·군) 세외수입 규모는 연평균 5.35%가 증가함. 경상적 세외수입은 연평균 6.02%가 증가하였고, 임시적 세외수입은 연평균 2.88%가 증가함. 그러나 지방행정 제재·부과금은 2021년부터 2025년 까지 연평균 4.87%가 감소함
- 2014년부터 2025년 까지 수원시의 세외수입 총 규모는 경기도 전체의 세외수입과 유사한

- 패턴(연평균 4.8% 증가)을 보이고 있는데 2020년에 세외수입 규모가 큰 폭으로 증가되는 특징을 보이는 것으로 나타남. 이는 임시적 세외수입의 증가가 주요 원인인 것으로 나타남
- 경상적 세외수입의 경우, 수원시는 연평균 5.44%로 경기도 전체(6.02%)에 비해 완만하게 증가하고 있으나, 전 기간에 걸쳐 안정적인 상승 궤도를 유지하고 있다는 점에서 경기도 전체 추세와 방향성을 같이 함
 - 경상적 세외수입이 안정적으로 증가되는 이유는 수원시가 갖고 있는 도시성장, 공유재산의 누적, 요금 현실화 등 구조적 요인에 기인하는 것으로 판단됨
 - 마지막으로 수원시는 2024년부터 상수요요금 현실화 1단계를 시행(인상폭: 1㎥당 60원) 하였고, 2026년 2단계를 시행할 예정에 있는 등 요금 현실화 등을 통해 적자를 최소화 하기 위해 노력한 결과가 경상적 세외수입의 안정적인 증가에 기여한 것으로 판단됨.
 - 수원시는 경기도의 수부도시로서 인구유입이 지속되고 이에 따른 개발이 확대됨에 따라 공공시설 이용수요가 증가하게 됨. 이는 사용료와 수수료 증가에 직접적인 영향을 미치는 요인으로 작용함
 - 또한 수원시가 보유한 공유재산을 활용한 임대수입 여건이 호전됨에 따라 안정적인 임대수입이 확대되었기 때문임
 - 수원시의 세외수입 증가는 단순한 일시적 수입 확대라기보다는, 대도시 행정수요 증가와 공공서비스 공급기반 확대에 따라 사용료·수수료·사업수입 등 경상적 세외수입 기반이 누적적으로 확대된 결과로 해석할 수 있음
 - 수원시는 세외수입을 지방세 외 자체수입으로 정의하고 있으며, 일반회계 기준 경상적 세외수입에는 재산임대수입, 사용료수입, 수수료수입, 사업수입, 징수교부금수입, 이자수입 등이 포함됨. 또한 특별회계에서는 상·하수도 등 공기업·기타특별회계의 사업수입과 사업외수입이 세외수입에 포함됨. 따라서 수원시의 세외수입 증가는 공공시설 이용, 행정서비스 제공, 상·하수도 요금, 공유재산 활용 등과 직접적으로 연결되는 구조를 가짐
 - 수원시의 경우 인구규모와 도시기능이 경기도 내에서도 높은 수준을 유지하고 있어, 세외수입 증가의 수요기반이 상대적으로 안정적임. 경기도는 2025년 2월 ‘2040년 수원 도시기본계획’을 승인하면서 수원시의 2040년 계획인구를 각종 개발사업, 노후계획도시 정비, 통계청 인구추계 등을 고려하여 128만 명으로 설정하였음. 또한 향후 도시발전에 대비하여 시가화예정용지 5.711㎢를 지정하고, 기존 개발지 56.835㎢를 시가화용지로 확정하였음
 - 이는 수원시가 향후에도 일정 수준의 인구·공간 성장 압력을 유지할 가능성이 있음을 의미하며, 공공시설 이용료, 각종 행정수수료, 상·하수도 사업수입 등 경상적 세외수입의 기반이 지속될 수 있음을 시사함
 - 특히 수원시의 세외수입은 공공서비스의 제공과 밀접하게 연결되어 있다는 점에서, 도시

규모 확대와 생활서비스 수요 증가는 세외수입 증가의 핵심적인 배경으로 볼 수 있음. 수원시는 세외수입의 특징으로 지방자치단체의 독자적 노력에 따라 세수 증대가 가능한 자재원이라는 점, 그리고 사용료·수수료가 공공시설 사용이나 행정서비스 제공에 대한 대가라는 점을 제시하고 있음. 이러한 특성상 인구·세대·사업체·공공시설 이용수요가 높은 대도시일수록 사용료 및 수수료 수입의 안정성이 높아질 수 있음

- 다만 수원시 세외수입의 증가를 모두 지역경제 성장의 결과로만 해석하는 데에는 주의가 필요함. 세외수입은 지방세와 달리 개별 서비스 공급, 공유재산 운영, 공공요금 조정, 체납 관리, 과태료·부담금 부과 등 행정관리 방식에 따라 달라질 수 있음. 따라서 수원시의 세외수입 증가는 ① 도시규모 및 공공서비스 수요 증가, ② 사용료·수수료 및 공공요금 현실화, ③ 공유재산의 관리·운영, ④ 세외수입 징수관리 강화가 결합된 결과로 보는 것이 타당함
- 수원시 경상적 세외수입의 안정적 증가에는 상수도 요금 등 공공요금 현실화가 일정 부분 기여한 것으로 판단됨. 수원시는 2024년 8월 고지분부터 가정용과 일반용 상수도 요금을 1㎥당 60원 인상하였고, 2026년 8월 고지분부터 1㎥당 60원을 추가 인상할 예정임. 2024년 인상에 따라 가정용 요금은 1㎥당 470원에서 530원으로 조정되었으며, 일반용도 구간별로 60원씩 인상되었음
- 상수도 요금 현실화는 세외수입 확대의 전형적인 경상적 요인임. 상·하수도 요금은 특정 공공서비스 제공에 대한 사용료 성격을 갖고 있으며, 공급원가와 요금 간 격차가 존재할 경우 요금 현실화를 통해 사업수입을 보전하게 됨. 보도자료에 따르면 수원시는 상수도 요금을 두 차례에 걸쳐 단계적으로 조정하는 방식을 선택하였는데, 이는 급격한 주민부담을 완화하면서도 노후관 교체 등 상수도 시설투자 재원 확보와 공기업 재정의 건전성을 제고하려는 조치로 볼 수 있음
- 공공체육시설 등 공공시설 사용료 조정 역시 경상적 세외수입 증가의 보조적 요인으로 작용할 수 있음. 수원시는 2019년 당시 공공체육시설 적자 문제를 배경으로 체육시설 사용료 인상을 추진한 바 있으며, 생활체육시설은 물가누적 상승률을 적용하여 6.4~22%, 전문체육시설은 평균 32% 인상하는 방안이 제시되었음. 이는 공공시설 운영비용 증가에 대응하여 이용자 부담을 일부 현실화하려는 흐름으로, 이후 사용료 수입 증가의 제도적 기반이 될 수 있음
- 이러한 요금 및 사용료 현실화는 세외수입의 양적 확대뿐만 아니라 세입 구조의 안정성 측면에서도 의미가 있음. 임시적 세외수입은 재산매각, 보조금 반환, 기타수입 등 일회성 요인의 영향을 크게 받는 반면, 경상적 세외수입은 공공서비스의 반복적 제공과 이용수요에 기반하기 때문에 지속성이 상대적으로 높음. 수원시의 경상적 세외수입이 전 기간에 걸쳐 안정적 증가 흐름을 보인 것은, 상수도·공공시설·행정서비스 등 반복적 서비스 공급기반이 유지되고 있기 때문으로 해석할 수 있음
- 다만 요금 현실화에 따른 세외수입 증가는 주민부담 증가와 연결되므로, 재정확충 효과와

공공요금 부담 간 균형을 고려할 필요가 있음. 특히 공공요금 및 시설사용료는 취약계층, 다자녀가구, 고령층 등 특정 계층의 생활비 부담에 영향을 미칠 수 있으므로, 세입 확충을 목적으로 한 일률적 인상보다는 원가보상률, 물가상승률, 서비스 질 개선, 감면제도 등을 종합적으로 고려한 단계적 현실화 방식이 요구됨

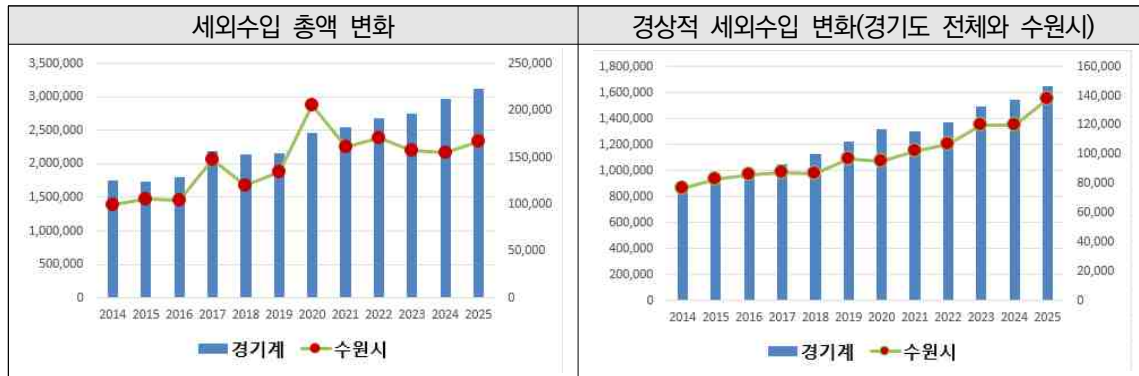


그림 3-7 | 세외수입 총액과 경상적 세외수입 변화 추이(단위: 백만원)

- 임시적 세외수입에서는 경기도 전체가 연평균 2.88% 증가한 반면, 수원시는 연평균 -2.09%로 역성장하고 있어 뚜렷한 차이를 보임. 특히 수원시는 2020년 이후 지속적인 감소세를 보이는 반면, 경기도 전체는 연도별 등락을 반복하는 패턴을 유지하고 있음
- 수원시의 임시적 세외수입의 특이점으로는 2017년과 2020년에 특별회계 폐지에 따른 전입금이 임시적 세외수입에 포함됨으로써 임시적 세외수입이 큰 폭으로 증가하는 특징을 보임
- 2017년 임시적 세외수입의 급증 원인은 [기반시설 기타특별회계]의 폐지에 따른 특수 상황이 영향을 미친 것으로 판단됨
 - 2011년부터 시작된 광교신도시 입주가 단계적으로 진행 되면서 기반시설 설치가 마무리 되고, 특별회계의 존치 필요성이 소멸하자 정산-폐지 절차를 밟은 것임. 이는 2007년 법률 개정시에 조건부로 삼았던 기반시설부담금 제도 자체가 폐지된 데 따른 것임
 - 특별회계 폐지에 따라 해당 특별회계에 누적되어 있던 기반시설부담금 잔여금 및 적립금 전액이 일반회계로 전입되면서 임시적 세외수입 내 '일반부담금' 항목이 2016년 799백만원에서 2017년 40,795백만원으로 약 51배 증가하는 결과를 가져왔음
- 2020년 임시적 세외수입의 급증 원인은 [공영개발사업 공기업특별회계]를 폐지했기 때문임. 공영개발사업 특별회계가 보유하고 있던 미매각 공유재산(토지)과 누적 부담금 잔여재원이 일반회계로 귀속되면서 두 항목이 동시에 폭증하였음
 - 공유재산매각수입 24,024백만원(약 240억원): 특별회계 보유 토지의 일반회계 이관 후 매각

- 일반부담금 58,582백만원(약 586억원): 공영개발사업 정산 과정의 개발부담금·기부채납 등 전입
- 이 두 항목의 합산인 약 826억원이 단일 연도에 임시적 세외수입으로 계상되면서, 2020년 임시 세외수입이 전년 대비 약 3배(109,449백만원)로 증가하였으며, 2021년에 26,240백만원으로 급격히 정상화된 것도 일회성 요인이었음을 방증하는 것이라 하겠음

표 3-17 | 수원시 임시적 세외수입 증가 특징

구분	2017	2020
원인	기반시설특별회계 폐지	공영개발사업특별회계 폐지
성격	회계 간 잔여금 전입 (일회성)	회계 간 자산·잔여금 전입 (일회성)
주요항목	일반부담금 (+40,795백만원)	공유재산매각 (+21,524 백만원) + 일반부담금 (+54,048백만원)
정상화	2018년 즉시 감소	2021년 즉시 감소

- 지방행정 제재·부과금은 지방자치단체의 장이 행정목적을 달성하기 위해 법률에 근거하여 부과·징수하는 조세 이외의 금전 수입으로 양날의 검과 같음
 - 제재·부과금이 많다는 것은 그만큼 행정법규 위반이나 의무 불이행이 빈번하다는 신호일 수 있음
 - 한편으로 제재·부과금이 지나치게 낮거나 미부과 사례가 많으면, 행정력 낭비와 재정 누수로 이어질 수 있음
 - 따라서 지방행정 제재·부과금은 안정적으로 축소되는 것이 타당함
- 이러한 맥락에서 볼 때 경기도 전체와 수원시 모두 감소세를 보이고 있다는 점에서 유사하나 수원시는 2021년과 2022년을 기점으로 매우 크게 감소하는 모습을 보임
 - 그 이유는 2023년부터 지방행정 제재·부과금 세입목이 새로운 코드로 전면 개편되었기 때문임. 그동안 기존에 포괄적으로 집계되던 코드가 폐지되고, 과징금(22301)·이행강제금(22302)·변상금(23301)·차량관련과태료(23401)·기타과태료(23402)·부담금(23601) 등 개별 세목으로 명확히 분리 집계되었기 때문임
 - 더 나아가 코로나 19 방역 과태료가 2023년 5월부터 소멸되었기 때문에 지방행정 제재·부과금이 큰 폭으로 감소되는 모습을 보이는 것으로 나타남
- 한편 수원시는 경기도 전체의 지방행정 제재·부담금의 추세와 달리 2025년에 다시 증가하는 모습을 보이는데, 이는 수원 당수지구 대규모 택지개발 개시에 따른 부담금 증가와 세외수입 징수 강화 기조가 반영되었기 때문인 것으로 판단됨
 - 수원시 권선구 당수동 일원에 조성된 당수지구는 당수 1·2지구를 합쳐 총면적 1,662,627㎡로 3만 2천 명이 넘는 인구가 거주하게 되는 대규모 택지지구임

- 이 지구가 2024~2025년 본격적인 사업 착공·준공 단계에 진입하면서 광역교통시설부담금, 개발부담금, 환경개선부담금 등 각종 부담금이 수원시 일반회계로 귀속되기 시작한 것이 핵심 원인임
- 수원시는 경기 침체 등 어려운 여건 속에서도 전년보다 525억원 증가한 2,911억원을 징수하며, 행안부 주관 '2025년 지방세외수입 종합평가'에서 최우수 지자체로 선정된바 있음
- 이처럼 수원시가 세외수입 징수 강화를 핵심 재정 전략으로 채택하면서, 체납 부담금 적극 추적·징수 및 신규 부담금 부과 확대 방침이 2025년 예산에 반영된 것으로 판단됨

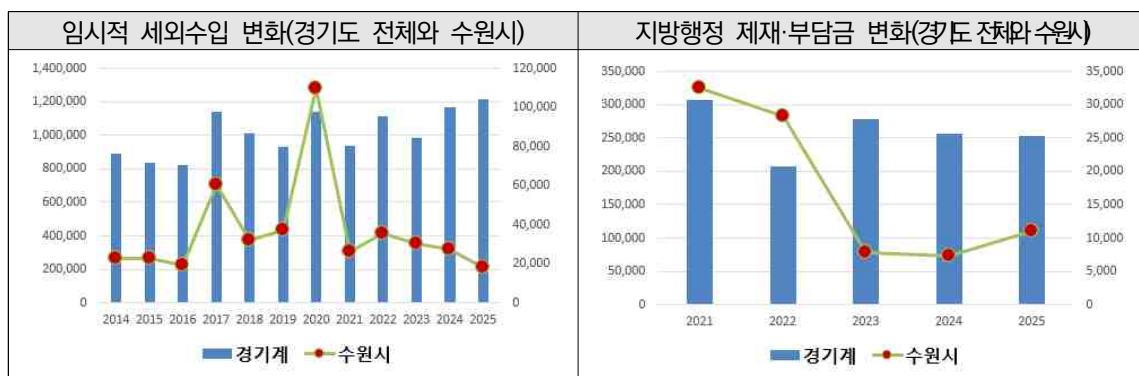


그림 3-8 | 임시적 세외수입과 지방행정제재·부담금 변화 추이(단위: 백만원)

제2절 재정 특례 분석

1. 재정조정 시나리오 분석 모형

1) 분석 모형의 가정

- 본 연구의 시나리오 분석 모형은 중앙정부의 재정정책 변화가 지방자치단체 세입에 미치는 효과를 직접효과와 간접효과로 구분하여 파악함. 직접효과는 특정 재원 조정이 해당 자치단체 세입에 곧바로 미치는 효과이며, 간접효과는 특정 자치단체의 재원 변화가 보통교부세, 조정교부금 등 다른 이전재원 산정 구조를 통해 다시 지방자치단체 세입에 파급되는 효과를 의미함
- 분석 모형은 대도시연구원협의회(2025) 및 지방세연구원(2023) 연구의 산식을 도입하며, 세입 구성요소를 지방세, 보통교부세, 자치구 및 시·군 조정교부금, 징수교부금으로 한정하며, 세외수입, 특별교부세, 부동산교부세, 소방안전교부세, 국고보조금 등은 외생적으로 주어진 것으로 간주함. 이는 분석의 초점을 지방교부세율과 지방소비세율 조정에 따른 일 반재원 변화에 맞추기 위한 것임
- 또한 세입 변화는 광역자치단체, 자치구, 시·군을 구분하여 산정한다. 광역자치단체는 지방세 변화와 보통교부세 변화뿐 아니라, 기초자치단체로 이전되는 조정교부금 및 징수교부금, 교육특별회계 전출금 변화까지 반영함. 반면, 시·군은 지방세, 보통교부세, 조정교부금, 징수교부금 변화분을 반영하여 총세입 변화를 추정함

표 3-18 | 분석 모형의 주요 세입 구성요소

구분	주요 구성요소	모형상 처리 방식
지방세	지방소비세 등 지방세 수입	정책변화에 따른 직접효과로 반영
보통교부세	재정부족액과 조정률에 따라 산정되는 이전재원	지방교부세율 또는 기준재정수입 변화에 따라 재산정
조정교부금	광역자치단체 세입 일부가 시·군·구로 재배분되는 재원	지방소비세 변화에 따른 간접효과로 반영
징수교부금	광역세 징수와 관련하여 기초자치단체에 교부되는 재원	모형 구성요소에는 포함하되 본 시나리오 효과의 중심은 아님
기타 재원	세외수입, 특별교부세, 부동산교부세, 국고보조금 등	외생적으로 주어진 것으로 가정

2) 분석 모형의 수식 체계

- 대도시연구원협의회(2025)의 분석 모형은 지방자치단체 유형을 광역자치단체, 자치구, 시·군으로 구분하고, 각 유형별 현행 총세입에 지방세·보통교부세·조정교부금·징수교부금 등 변화분을 더하거나 차감하여 정책 변화 이후의 총세입을 산정함

(1) 총세입 변화 산정식

식 3-1 | 광역자치단체 총세입 변화식

$$\begin{aligned} TR_i^{M,\Delta} &= TR_i^M + \Delta TR_i^M \\ &= TR_i^M + \Delta LT_i^M + \Delta GST_i - \sum_j \Delta MRS_{ij} - \sum_j \Delta PRS_{ij} - \sum_j \Delta PLG_{ij} - \Delta EDU_i \end{aligned}$$

주: 광역자치단체의 총세입 변화는 지방세와 보통교부세 증가분을 더하되, 기초자치단체로 이전되는 조정교부금·징수교부금 및 교육특별회계 전출금 변화분을 차감하여 산정함

식 3-2 | 자치구 총세입 변화식

$$\begin{aligned} TR_{ij}^{AD,\Delta} &= TR_{ij}^{AD} + \Delta TR_{ij}^{AD} \\ &= TR_{ij}^{AD} + \Delta LT_{ij}^{AD} + \Delta MRS_{ij} + \Delta PLG_{ij} \end{aligned}$$

주: 자치구는 지방세 변화분, 자치구 조정교부금 변화분, 징수교부금 변화분을 총세입 변화에 반영함

식 3-3 | 시·군 총세입 변화식

$$\begin{aligned} TR_{ij}^{C,\Delta} &= TR_{ij}^C + \Delta TR_{ij}^C \\ &= TR_{ij}^C + \Delta LT_{ij}^C + \Delta GST_{ij} + \Delta PRS_{ij} + \Delta PLG_{ij} \end{aligned}$$

주: 본 문서의 분석대상인 고양·용인·수원·화성은 시·군 유형에 해당하므로 식 3-3이 핵심적인 총세입 변화식임

(2) 지방교부세율 변화 관련 수식

식 3-4 | 보통교부세 재원 산정식

$$\begin{aligned} GST_jeju &= (0.1924 \times NT) \times 0.97 \times 0.03 \\ GST &= (0.1924 \times NT) \times 0.97 \times 0.97 \end{aligned}$$

주: NT는 내국세 총액, GST_jeju는 제주특별자치도 우선 교부분, GST는 제주분을 제외한 보통교부세 재원을 의미함. 대도시연구원협의회(2025)는 보통교부세를 지방교부세 재원의 97%로 가정함

식 3-5 | 보통교부세 및 조정률 산정식

$$\begin{aligned} GST_i &= \beta FG_i, \quad \text{if } FG_i > 0 \\ GST_i &= 0, \quad \text{if } FG_i \leq 0 \\ \beta &= GST / \sum_{h=1}^r FG_h \end{aligned}$$

주: FG_i 는 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차이인 재정부족분이며, β 는 보통교부세 재원을 재정부족분 합계로 나눈 조정률이기에 따라서 화성과 같은 불교부단체는 지방교부세율 인상에도 직접효과가 발생하지 않음

(3) 지방소비세율 변화 관련 수식

식 3-6 | 지방소비세 변화 반영 후 기준재정수입액·기준재정수요액

$$\begin{aligned} BFR_i^{M,\Delta} &= BFR_i^M + \Delta LT_i^M \\ BFN_i^{M,\Delta} &= BFN_i^M + \sum_j \Delta MRS_{ij} + \sum_j \Delta PRS_{ij} + \sum_j \Delta PLG_{ij} + \Delta EDU_i \end{aligned}$$

주: 지방소비세율 인상은 광역자치단체의 지방세 변화를 통해 기준재정수입액을 증가시키며, 동시에 조정교부금·징수교부금·교육특별회계 전출금 변화가 기준재정수요액에 반영됨

식 3-7 | 지방소비세 변화 반영 후 재정부족분 재산정식

$$\begin{aligned} FG_i^{M,\Delta} &= BFN_i^{M,\Delta} - BFR_i^{M,\Delta} \\ &= BFN_i^M + \sum_j \Delta MRS_{ij} + \sum_j \Delta PRS_{ij} + \sum_j \Delta PLG_{ij} + \Delta EDU_i - BFR_i^M - \Delta LT_i^M \\ &= FG_i^M - (\Delta LT_i^M - \sum_j \Delta MRS_{ij} - \sum_j \Delta PRS_{ij} - \sum_j \Delta PLG_{ij} - \Delta EDU_i) \end{aligned}$$

주: 지방소비세 증가로 기준재정수입액이 증가하면 재정부족분이 축소되므로 보통교부세 감소 효과가 발생할 수 있음

식 3-8 | 시·군 총세입 구성식

$$TR_{ij}^C = LT_{ij}^C + GST_{ij} + PRS_{ij} + PLG_{ij}$$

주: 시·군 총세입은 지방세, 보통교부세, 시·군 조정교부금, 징수교부금으로 구성되는 것으로 단순화함

식 3-9 | 지방소비세 변화에 따른 시·군 조정교부금 변화식

$$\begin{aligned} \Delta PRS_{ij}^C &= 0.27 \times (\Delta LT_{ij}^M + \theta_{ij} \Delta LCT_i), \text{ if } p_{ij} < 500,000 \\ \Delta PRS_{ij}^C &= 0.47 \times (\Delta LT_{ij}^M + \theta_{ij} \Delta LCT_i), \text{ if } p_{ij} \geq 500,000 \end{aligned}$$

주: θ_{ij} 는 해당 시·군 인구가 광역자치단체 인구에서 차지하는 비중, ΔLCT_i 는 지방소비세 변화분을 의미함. 고양·용인·수원·화성은 인구 50만 이상 시이므로 조정교부금 변화 산정 시 47% 기준이 적용되는 구조임

표 3-19 | 수식 기호 정리

기호	의미	비고
TR	총세입	정책 변화 전후의 세입 총량
LT	지방세	지방소비세 등 지방세 변화 포함
GST	보통교부세	재정부족분과 조정률에 따라 산정
MRS	자치구 조정교부금	광역자치단체에서 자치구로 교부
PRS	시·군 조정교부금	광역자치단체에서 시·군으로 교부
PLG	징수교부금	광역세 징수 관련 교부재원
EDU	교육특별회계 전출금	광역자치단체 세입 변화에 따라 조정 가능
BFR	기준재정수입액	보통교부세 산정의 수입 측 기준
BFN	기준재정수요액	보통교부세 산정의 수요 측 기준
FG	재정부족분	$BFN - BFR$
β	보통교부세 조정률	보통교부세 재원 / 재정부족분 합계
θ	인구비중	해당 시·군 인구 / 광역자치단체 인구
LCT	지방소비세	지방소비세율 변화의 직접 대상

3) 지방교부세율 변화 모형

- 지방교부세는 내국세의 일정 비율로 산정되며, 분석 모형에서는 보통교부세와 특별교부세로 구분하여 접근함. 현행 체계에서는 내국세 총액의 19.24%가 지방교부세 재원으로 설정되며, 이 중 97%는 보통교부세, 3%는 특별교부세로 배분됨. 또한 제주특별자치도에는 보통교부세의 3%가 우선 교부되고, 나머지 보통교부세 재원이 다른 지방자치단체의 재정부족분에 따라 배분됨

- 보통교부세 산정의 핵심은 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차이인 재정부족분임. 재정부족분이 0보다 큰 자치단체에 대해 보통교부세가 배분되며, 보통교부세 재원을 재정부족분 합계로 나눈 값이 조정률로 작동함. 따라서 지방교부세율을 인상하면 보통교부세 총재원이 확대되고, 조정률이 상승하여 교부단체의 보통교부세 수입이 증가함
- 이 모형에서 지방교부세율 변화는 기준재정수요액이나 기준재정수입액 자체를 변화시키지는 않음. 즉, 지방교부세율 인상의 효과는 보통교부세 재원 총량 확대를 통해 발생하며, 그 효과는 재정부족분이 큰 자치단체에 상대적으로 크게 나타남. 반대로 화성시와 같이 재정부족액이 없는 불교부단체는 지방교부세율 인상만으로는 직접적인 세입 증가가 발생하지 않음

4) 지방소비세율 변화 모형

- 지방소비세율 변화는 지방교부세율 변화보다 복합적인 경로로 작동함. 지방소비세는 지방세이므로 세율 인상은 우선 지방자치단체의 기준재정수입액을 증가시킴. 기준재정수입액이 증가하면 기준재정수요액이 동일하다는 전제하에서 재정부족액이 축소되고, 이는 보통교부세 산정액을 감소시키는 요인으로 작용함
- 동시에 지방소비세율 인상으로 광역자치단체에 귀속되는 지방세입이 증가하면, 그 일부가 시·군 조정교부금 재원으로 재배분되기에 기초자치단체인 시·군의 조정교부금 수입은 증가할 수 있음. 그러나 조정교부금 증가 역시 기준재정수입액에 반영되므로 보통교부세 감소 효과를 다시 유발할 수 있음
- 따라서 지방소비세율 조정의 효과는 지방소비세 증가분만으로 판단할 수 없음. 최종 세입 변화는 지방소비세 증가, 보통교부세 감소, 조정교부금 증가가 결합된 순효과로 해석해야 하며, 이러한 점에서 지방소비세율 조정은 자체재원 확충 효과와 이전재원 조정 효과가 동시에 나타나는 재정조정 수단임

표 3-20 | 지방교부세율 조정과 지방소비세율 조정의 작동방식 비교

구분	지방교부세율 조정	지방소비세율 조정
직접효과	보통교부세 총재원 확대	지방소비세 세입 증가
기준재정수입 변화	직접 변화 없음	지방소비세 증가로 기준재정수입 확대
보통교부세 영향	조정률 상승으로 교부단체 보통교부세 증가	재정부족액 감소로 개별 교부액 감소 가능
조정교부금 영향	직접 영향 없음	광역세 증가에 따라 시·군 조정교부금 증가
수혜 구조	재정부족분이 큰 교부단체에 유리	불교부단체에도 지방소비세 및 조정교부금 경로로 효과 발생
해석 기준	보통교부세 증가분 중심	지방소비세·보통교부세·조정교부금의 순효과 중심

- 고양, 용인, 수원, 화성은 모두 인구 100만 이상 특례시이나 재정구조가 동일하지 않음. 고양은 보통교부세 수혜가 상대적으로 큰 구조이고, 수원과 용인은 보통교부세 수혜가 제한적임. 화성은 불교부단체로 분류되어 지방교부세율 조정만으로는 세입 증가가 발생하지 않음
- 따라서 네 도시를 대상으로 한 시나리오 분석은 단순히 총증가액을 비교하는 것이 아니라, 각 도시가 어떤 재정조정 수단에 민감하게 반응하는지를 구분하여 해석해야 함. 지방교부세율 조정은 고양에 상대적으로 유리하고, 지방소비세율 조정은 네 도시 모두에 효과를 주되 화성처럼 불교부단체에도 세입 확대 경로를 제공함. 동시 조정 시나리오는 두 효과가 결합되어 고양의 세입 증가 폭을 크게 확대하지만, 용인처럼 지방소비세 증가에 따른 보통교부세 감소 효과가 크게 나타나는 도시에서는 순효과가 제한될 수 있음

2. 특례시 재정특례 시나리오 분석

1) 제1절 분석 대상 및 시나리오 구성

- 본 연구의 분석 대상은 고양, 용인, 수원, 화성 4개 특례시로, 지방교부세율 조정, 지방소비세율 조정, 지방교부세율·지방소비세율 동시 조정 분석을 통해 시나리오를 분석하였음

표 3-21 | 시나리오 구성

시나리오	조정 내용	해석 기준
S1-1	지방교부세율 19.24% → 22.00%	보통교부세 증가 효과
S1-2	지방교부세율 19.24% → 24.24%	보통교부세 증가 효과 확대
S2-1	지방소비세율 25.30% → 30.00%	지방소비세 증가, 보통교부세 감소, 조정교부금 증가의 순효과
S2-2	지방소비세율 25.30% → 35.00%	지방소비세 확대 효과의 강화
S3	지방교부세율 24.24% 및 지방소비세율 35.00% 동시 적용	이전재원과 자체자원 동시 확대 효과

2) 지방교부세율 조정 시나리오

(1) S1-1: 지방교부세율 22.00% 적용

- S1-1은 지방교부세율을 19.24%에서 22.00%로 인상하는 경우임. 이 시나리오에서는 보통교부세 총재원이 확대되지만 지방소비세나 조정교부금에는 직접 변화가 없음. 따라서 세입 변화는 보통교부세 증가분과 동일하게 나타남

표 3-22 | S1-1 지방교부세율 22.00% 적용 시 4개 특례시 세입 변화

도시	현행 일반회계	조정 후 일반회계	세입 변화	보통교부세 변화	변화율(%)
고양	2,809,601	2,843,382	33,781	33,781	1.2
용인	2,932,199	2,935,761	3,562	3,562	0.1
수원	2,881,488	2,888,767	7,279	7,279	0.3
화성	3,118,753	3,118,753	-	-	0.0

단위: 백만 원, %.

- 고양은 337.81억 원 증가하여 네 도시 중 지방교부세율 인상에 따른 세입 증가 규모가 가장 큼. 수원은 72.79억 원, 용인은 35.62억 원 증가에 그치며, 화성은 불교부단체로 세입 변화가 없음. 이는 지방교부세율 인상이 재정부족분이 존재하는 교부단체에 집중적으로 작동한다는 점을 보여줌

(2) S1-2: 지방교부세율 24.24% 적용

- S1-2는 지방교부세율을 19.24%에서 24.24%로 인상하는 경우임. 인상폭이 S1-1보다 크기 때문에 보통교부세 증가 효과도 확대됨. 다만 작동 경로는 S1-1과 동일하며, 불교부단체에는 직접효과가 발생하지 않음

표 3-23 | S1-2 지방교부세율 24.24% 적용 시 4개 특례시 세입 변화

도시	현행 일반회계	조정 후 일반회계	세입 변화	보통교부세 변화	변화율(%)
고양	2,809,601	2,871,498	61,897	61,897	2.2
용인	2,932,199	2,938,726	6,527	6,527	0.2
수원	2,881,488	2,894,826	13,338	13,338	0.5
화성	3,118,753	3,118,753	-	-	0.0

단위: 백만 원, %.

- 고양은 618.97억 원 증가하여 S1-1보다 증가폭이 확대됨. 수원은 133.38억 원, 용인은 65.27억 원 증가함. 화성은 S1-1과 동일하게 변화가 없음. 따라서 지방교부세율 인상은 고양과 같이 보통교부세 의존도가 상대적으로 높은 특례시에 유리한 대안으로 해석됨

3) 지방소비세율 조정 시나리오

(1) S2-1: 지방소비세율 30.00% 적용

- S2-1은 지방소비세율을 25.30%에서 30.00%로 인상하는 경우임. 이 시나리오에서는 지방소비세 증가라는 직접효과와 함께 보통교부세 감소, 조정교부금 증가가 동시에 발생함. 따라서 최종 효과는 세 항목을 합산한 순세입 변화로 판단해야 함

표 3-24 | S2-1 지방소비세율 30.00% 적용 시 4개 특례시 세입 변화

도시	현행 일반회계	조정 후 일반회계	소계	지방소비세	보통교부세	조정교부금	변화율(%)
고양	2,809,601	2,825,941	16,340	18,430	-12,647	10,557	0.6
용인	2,932,199	2,944,206	12,007	18,071	-16,002	9,938	0.4
수원	2,881,488	2,894,965	13,477	19,559	-16,926	10,845	0.5
화성	3,118,753	3,144,784	26,031	15,875	-	10,156	0.8

단위: 백만 원, %.

- S2-1에서 네 도시 모두 세입이 증가함. 화성은 260.31억 원 증가하여 네 도시 중 가장 큰 증가폭을 보이며, 고양은 163.40억 원, 수원은 134.77억 원, 용인은 120.07억 원 증가함. 화성은 불교부단체이므로 보통교부세 감소가 발생하지 않고, 지방소비세와 조정교부금 증가분이 그대로 순증으로 연결됨. 반면 고양·용인·수원은 지방소비세와 조정교부금이 증가하지만 보통교부세 감소로 일부 상쇄됨

(2)S2-2: 지방소비세율 35.00% 적용

- S2-2는 지방소비세율을 25.30%에서 35.00%로 인상하는 경우임. S2-1과 동일한 구조가 유지되지만 인상폭이 더 크기 때문에 지방소비세와 조정교부금 증가분이 확대됨. 동시에 기준재정수입 증가에 따른 보통교부세 감소 폭도 커짐

표 3-25 | S2-2 지방소비세율 35.00% 적용 시 4개 특례시 세입 변화

도시	현행 일반회계	조정 후 일반회계	소계	지방소비세	보통교부세	조정교부금	변화율(%)
고양	2,809,601	2,842,953	33,352	38,070	-26,526	21,808	1.2
용인	2,932,199	2,964,549	32,350	37,328	-25,508	20,530	1.1
수원	2,881,488	2,908,645	27,157	40,402	-35,646	22,401	0.9
화성	3,118,753	3,172,526	53,773	32,793	-	20,980	1.7

단위: 백만 원, %.

- S2-2에서도 화성의 순증효과가 537.73억 원으로 가장 큼. 고양은 333.52억 원, 용인은 323.50억 원, 수원은 271.57억 원 증가함. 지방소비세율 조정은 지방교부세율 조정과 달리 불교부단체인 화성에도 실질적 세입 증가 효과를 제공한다는 점에서 특례시 전체에 보편적으로 적용 가능한 재정분권 수단으로 해석할 수 있음

3) 지방교부세율·지방소비세율 동시 조정 시나리오

- S3은 지방교부세율을 24.24%로, 지방소비세율을 35.00%로 동시에 상향하는 경우임. 지방소비세율 인상은 기준재정수입을 증가시켜 재정부족액을 축소시키는 반면, 지방교부세율 인상은 보통교부세 총재원을 확대함. 따라서 S3은 자체재원 확충과 이전재원 확대가

동시에 작동하는 종합 시나리오임

표 3-26 | S3 지방교부세·지방소비세 동시 조정 시 4개 특례시 세입 변화

도시	현행 일반회계	조정 후 일반회계	소계	지방소비세	보통교부세	조정교부금	변화율(%)
고양	2,809,601	2,899,033	89,432	38,070	29,554	21,808	3.2
용인	2,932,199	2,964,549	32,350	37,328	-25,508	20,530	1.1
수원	2,881,488	2,912,936	31,448	40,402	-31,355	22,401	1.1
화성	3,118,753	3,172,526	53,773	32,793	-	20,980	1.7

단위: 백만 원, %.

- S3에서 고양은 894.32억 원 증가하여 네 도시 중 가장 큰 세입 증가 효과를 보임. 이는 고양의 지방소비세율 인상에 따른 지방소비세·조정교부금 증가를 얻는 동시에, 지방교부세율 인상으로 보통교부세도 증가하기 때문임. 화성은 불교부단체로 보통교부세 증가가 없지만 지방소비세와 조정교부금 증가만으로 537.73억 원 증가함. 용인과 수원은 지방소비세와 조정교부금이 증가하지만 보통교부세 감소가 나타나 순증효과가 각각 323.50억 원, 314.48억 원으로 제한됨

3. 시나리오별 종합 비교

표 3-27 | 시나리오별 4개 특례시 세입 순증효과 비교

도시	S1-1	S1-2	S2-1	S2-2	S3	최대효과 시나리오
고양	337.8	619.0	163.4	333.5	894.3	S3
용인	35.6	65.3	120.1	323.5	323.5	S3
수원	72.8	133.4	134.8	271.6	314.5	S3
화성	-	-	260.3	537.7	537.7	S3

단위: 억 원. 각 시나리오의 세입 변화 소계를 억 원 단위로 환산하여 비교함.

- 종합하면 고양은 지방교부세율 조정과 동시 조정에서 가장 큰 수혜를 보임. 이는 고양의 재정구조가 보통교부세 변화에 민감하게 반응하기 때문임. 반면 화성은 지방교부세율 조정에서는 효과가 없지만, 지방소비세율 조정과 동시 조정에서는 지방소비세 및 조정교부금 증가를 통해 큰 순증효과를 보임
- 용인과 수원은 지방소비세 증가에도 불구하고 보통교부세 감소 효과가 함께 나타나 순증효과가 상대적으로 제한됨. 특히 용인은 S2-2와 S3의 순증효과가 동일한 것으로 나타나는데, 이는 동시 조정에서 지방교부세율 인상에도 불구하고 기준재정수입 증가에 따른 보통교부세 감소 효과가 유지되기 때문임

표 3-28 | 도시별 정책적 해석

도시	주요 결과	정책적 시사점
고양	S3 894.3억 원, S1-2 619.0억 원으로 지방교부세 관련 시나리오 손해가 큼	보통교부세 산정체계 개편 및 지방교부세율 조정 논리를 중기 핵심 대안으로 제시할 필요
용인	S2-2 및 S3 323.5억 원, 지방소비세 증가분이 보통교부세 감소로 일부 상쇄	지방소비세율 조정 및 자체재원 확대 논리를 우선하되 보통교부세 상쇄효과를 함께 고려
수원	S3 314.5억 원, S2-2 271.6억 원으로 지방소비세 조정 효과가 중심	지방소비세와 조정교부금 확대를 통한 일반재원 보강 논리가 적합
화성	S1 시나리오 효과 없음, S2-2 및 S3 537.7억 원으로 지방소비세 조정 수혜 큼	불교부단체 특성을 고려할 때 지방교부세보다 지방소비세·조정교부금 중심의 재정특례 논리가 적합

4. 자동차 취득세분 및 징수교부금 재정특례 검토

1) 자동차 취득세분 특례시 이양

□ 자동차등록대수 증가추이

- 2021년부터 2025년까지 전국 자동차 등록 총계는 2,491만 1,101대에서 2,651만 4,873대로 증가함. 4년 동안 160만 3,772대가 증가하였으며, 전체 증가율은 약 6.4%임. 이는 자동차 관련 행정수요가 일시적 현상이 아니라 도시생활 구조 속에서 누적적으로 확대되고 있음을 보여줌
- 등록 규모 확대는 특례시 재정특례 논의와 직접 연결됨. 자동차 등록대수 증가는 도로 혼잡, 주차장 수요, 교통안전 시설, 환경관리, 등록·세무 민원 등 행정비용을 증가시킴. 그러나 자동차 취득세는 도세로 귀속되기 때문에 행정수요 발생 주체와 세입 귀속 주체가 일치하지 않는 문제가 발생함

표 3-29 | 자동차 등록현황

연도	구분	승용	승합	화물	특수	총계	변화율(%)
2021	계	20,410,648	749,968	3,631,975	118,510	24,911,101	3.2
2022	계	20,952,759	723,961	3,696,317	130,041	25,503,078	1.1
2023	계	21,390,202	694,574	3,726,400	138,025	25,949,201	1.1
2024	계	21,771,120	666,166	3,716,743	143,890	26,297,919	1.7
2025	계	22,038,603	633,824	3,695,232	147,214	26,514,873	

- 위 표는 특례시 재정특례 논의에서 자동차 관련 세원이 단순한 조세 항목이 아니라 대도시 교통행정 수요와 연결되는 재원임을 보여줌. 등록대수의 지속적 증가는 자동차 취득세분 이양을 안정적·반복적 자치재원 확보수단으로 검토할 필요성을 강화함
- 자동차 등록현황은 특례시의 도시·교통 행정수요를 설명하는 핵심 지표임. 자동차 등록대수는 단순한 차량 보유 규모가 아니라 도로 유지관리, 주차정책, 교통안전, 대기환경, 민원

처리, 세무행정 등 복합적 행정수요를 발생시키는 기반 변수로 이해할 수 있음

- 특히 인구 100만 이상 특례시는 일반 기초자치단체보다 넓은 생활권, 높은 통행량, 광역교 통망과의 연계성, 도시기반시설 유지관리 부담을 동시에 가짐. 자동차 관련 행정수요는 이러한 대도시 기능이 일상적으로 작동하는 과정에서 반복적으로 발생함
- 따라서 자동차 등록현황은 자동차 취득세분 이양의 정당성을 설명하는 경험적 근거가 됨. 즉, 차량의 취득·등록 이후 발생하는 교통·도로·환경·안전 비용이 특례시 단위에서 집중적으로 발생한다면, 관련 세원의 일부를 특례시 재원으로 재배분하는 것은 행정수요와 세입 귀속의 정합성을 높이는 방향으로 해석할 수 있음
- 차종별로 보면 자동차 등록 증가는 승용차 중심으로 나타남. 2021년 2,041만 648대였던 승용차는 2025년 2,203만 8,603대로 증가하여 162만 7,955대가 늘었고 전체 자동차 증가분의 대부분이 승용차에서 발생하고 있어, 일상적 통행·주차·도로혼잡·생활권 교통관리 수요가 지속적으로 확대되고 있음을 의미함
- 승합차는 2021년 74만 9,968대에서 2025년 63만 3,824대로 감소하였음. 이는 대중교통·통학·단체수송 영역에서 차량 유형의 변화가 발생하고 있음을 시사함. 반면 특수차는 11만 8,510대에서 14만 7,214대로 증가하여 24.2%의 높은 증가율을 보임. 특수차 증가는 물류, 건설, 재난대응, 도시시설 관리 등 전문적·고비용 행정수요와 연결될 수 있음

표 3-30 | 차종별 자동차 등록 변화

차종	2021년	2025년	증감	증감률	연평균 증가율	총계	변화율(%)
승용	20,410,648	22,038,603	+1,627,955	+8.0%	+1.94%	24,911,101	3.2
승합	749,968	633,824	-116,144	-15.5%	-4.12%	25,503,078	1.1
화물	3,631,975	3,695,232	+63,257	+1.7%	+0.43%	25,949,201	1.1
특수	118,510	147,214	+28,704	+24.2%	+5.57%	26,297,919	1.7
총계	24,911,101	26,514,873	+1,603,772	+6.4%	+1.57%	26,514,873	

주: 연평균 증가율은 2021~2025년 4개 연도 구간의 CAGR 기준.

□ 자동차등록대수 증가와 재정권한 불균형

- 특례시는 인구 100만 이상 대도시로서 일반 기초자치단체와 다른 도시기능을 수행함. 대규모 통근·통학 수요, 광역도로망, 버스·택시·화물 등 교통수단 관리, 주차·교통안전·환경규제 등은 모두 자동차 등록 규모와 밀접하게 관련됨. 그러나 특례시는 기초자치단체의 법적 지위에 머물러 있어 이러한 행정수요에 대응하는 재정권한이 충분하지 않음

- 자동차 등록 및 관리사무는 민원서비스 성격을 갖는 동시에 세무·교통·환경 행정과 결합됨. 등록, 이전, 말소, 번호판 관리, 과태료, 취득 관련 안내, 자동차세 연계, 배출가스 및 공회전 단속 등은 행정현장에서 반복적으로 발생함. 따라서 등록대수 증가가 누적될수록 인력, 전산, 민원공간, 단속체계, 도로·교통 인프라 비용도 함께 증가함
- 문제는 이러한 비용을 발생시키는 행정수요가 특례시 내부에서 발생함에도, 자동차 취득세는 도세로 운영된다는 점임. 현재 구조에서는 특례시가 도시·교통 행정수요를 상당 부분 부담하지만, 자동차 취득 단계에서 발생하는 주요 세원은 광역자치단체에 귀속됨. 이는 광역적 사무를 수행하는 기초자치단체와 세입권한 사이의 불균형으로 볼 수 있음
- 따라서 자동차 등록현황은 자동차 취득세분 이양 논의의 경험적 근거가 됨. 등록대수 증가와 차종별 수요구조의 변화는 특례시의 교통·도로·환경 행정수요가 확대되고 있음을 보여 주며, 이에 상응하는 자치재원 확보가 필요하다는 정책논리를 강화함
- 특히 2021~2025년 등록 총계는 매년 증가하고 있음. 이는 자동차 관련 행정수요가 특정 연도의 경기변동이나 일회성 요인에만 좌우되지 않고, 도시생활의 기본 구조와 결합되어 있음을 의미함. 따라서 자동차 관련 재정특례는 단기 보조금보다 안정적·반복적 세입 기반으로 설계될 필요가 있음
- 자동차 취득세분의 도세에서 특례시 재원으로의 이양은 이러한 요구에 부합함. 취득세는 자동차 취득이라는 과세 원인과 도시 내 자동차 행정수요가 비교적 명확하게 연결되며, 특례시의 교통·도로·환경 행정비용을 보전하는 재원으로 설명하기 쉬움. 이는 지방소비세나 지방교부세처럼 전국적 재정조정 논리와 병행될 수 있는 특례시 맞춤형 자치재원 확보수단임
- 행정수요를 고려하여보았을때도 추가 부담은 제한적일 것으로 판단됨. 자동차 등록 및 관리는 이미 차량등록사업소에서 수행하고 있으며, 이미 차량세무팀이 자동차 취득세 및 등록면허세 관련 사무를 담당하고 있음. 즉, 자동차 취득세가 도세에서 특례시세로 전환되더라도 완전히 새로운 사무가 발생하는 것이 아니라, 기존 조직과 업무체계 내에서 세입 귀속 주체가 변경되는 성격이 강함
- 특히 2025년 용인시 조직진단 결과에 따르면 차량세무팀의 전체 업무시간은 다소 높은 수준이나, 자동차분 특례시세 전환과 직접 관련되는 차량취득·등록면허세 자납분 검증 및 추정, 차량취득·등록면허세 신고 접수 업무의 1인당 업무시간은 용인특례시 평균 업무시간을 초과하지 않는 수준으로 나타남.
- 이는 자동차 취득세분 이양은 세수 확대 효과는 크지만 추가 인력 채용이나 별도 조직 신설을 요구할 정도의 행정소요 증가는 크지 않은, 현실성과 효과가 모두 높은 재정특례 수단으로 평가될 수 있다는 것임
- 다만 자동차 등록대수 증가만으로 모든 재정특례의 정당성이 자동으로 확보되는 것은 아

님. 실제 제도 설계에서는 세입 이양 규모, 광역자치단체 재정 감소분, 기존 조정교부금과의 관계, 특례시 간 배분기준, 사무이양 비용 산정 방식 등을 함께 검토해야 함

□ 자동차 취득세분 특례시 이양의 한계

- 자동차 취득세분 특례시 이양은 세입 증가 효과가 명확하다는 장점이 있으나, 취득세분 이양시 세수효과 산정이 곤란하고 중앙정부 자동차 정책 변화에 따라 세입수준 변동의 장기 추산이 불확실하다는 한계를 가지고 있음
- 그러나 이미 재정권한과 행정소요간의 불균형이 나타나고 있다는 점에서 적극적인 자동차 취득세분 특례시 이양을 통해 특례시 재정안정성 강화를 목표로 해야 함

2) 징수교부금 교부율 조정 검토

□ 징수교부금의 제도적 성격

- 징수교부금은 광역자치단체가 부과·징수하는 도세에 대하여 기초자치단체가 징수사무를 수행하거나 행정적으로 협력하는 데 따른 비용 보전 성격의 재원임
- 도세는 세입 귀속 주체가 광역자치단체이나, 실제 납세자 민원, 과세자료 관리, 체납관리, 현장 행정지원 등은 시·군 단위 행정체계와 밀접하게 연결되어 있음
- 따라서 징수교부금은 단순한 이전재원이 아니라, 도세 징수 과정에서 발생하는 기초자치단체의 행정비용을 일정 부분 보전하는 제도적 장치로 이해할 수 있음
- 특히 특례시는 인구 100만 이상 대도시로서 납세자 규모, 거래 규모, 자동차 등록·취득 관련 민원, 부동산·차량 취득 관련 행정수요가 일반 기초자치단체보다 크기 때문에 징수행정 부담 또한 상대적으로 높음
- □ 이러한 점에서 징수교부금 교부율 조정은 광역자치단체와 특례시 간 세원 귀속 구조를 전면적으로 변경하지 않으면서도, 기초자치단체의 징수행정 부담을 일부 보전할 수 있는 재정특례 수단으로 검토될 수 있음
- 다만 징수교부금은 지방교부세나 지방소비세처럼 기초자치단체 전체의 세원 규모를 확대하는 방식은 아니며, 자동차 취득세분 이양처럼 특정 세목의 귀속을 조정하는 방식도 아님
- 따라서 징수교부금 조정은 특례시 재정특례의 핵심 수단이라기보다, 광역-기초 간 징수행정 비용 배분을 보완하는 성격이 강함

□ 고양특례시 징수교부금 현황

- 최근 5년간 고양특례시의 징수교부금 수입은 전반적으로 감소세를 보이고 있음
- 2021년 고양시의 징수교부금 수입은 284억 8,200만 원이었으나, 2025년에는 248억

6,600만 원으로 감소함

- 2021년 대비 2025년 감소액은 약 36억 1,600만 원이며, 감소율은 약 12.7% 수준임
- 다만 2024년에는 302억 7,500만 원으로 일시적으로 증가한 바 있어, 징수교부금은 경기 변동, 도세 징수 규모, 부동산 및 차량 취득 관련 세원 변화에 따라 변동성이 존재하는 재원으로 볼 수 있음

표 3-31 | 고양특례시 징수교부금 수입 추이

구분	2021	2022	2023	2024	2025	5년 평균
징수교부금 수입	28,482	24,909	21,981	30,275	24,866	26,103

단위: 백만 원

- 5년 평균 기준 고양특례시의 징수교부금 수입은 약 261억 원 수준임
- 이는 고양시 재정에서 일정한 세입원으로 기능하고 있으나, 전체 일반회계 규모를 고려할 때 독립적인 재정특례 수단으로서 재정구조를 크게 변화시키기에는 제한적인 규모임
- 특히 최근 추세가 안정적 증가가 아니라 변동과 감소를 동반하고 있다는 점에서, 징수교부금은 구조적·확장적 재원이라기보다 보완적 재원에 가까움

□ 교부율 조정 시 재정효과

- 현행 징수교부금 교부율이 3%라고 가정할 경우, 교부율을 3.3% 또는 5%로 조정하면 고양특례시의 세입은 일정 부분 증가할 수 있음
- 교부율을 3.0%에서 3.3%로 상향하는 것은 현행 대비 10% 증가를 의미함
- 교부율을 3.0%에서 5.0%로 상향하는 것은 현행 대비 약 66.7% 증가를 의미함
- 5년 평균 징수교부금 수입 261억 원을 기준으로 할 때, 교부율 조정에 따른 단순 세입증가 효과는 다음과 같이 추정됨

표 3-32 | 고양특례시 징수교부금 교부율 조정 시 단순 증가효과

구분	산정 방식	추가 세입 추정액
현행 3.0%	기준	261.0억 원
3.3% 상향	현행 대비 10% 증가	약 26.1억 원
5.0% 상향	현행 대비 66.7% 증가	약 174.0억 원

- 2025년 징수교부금 수입 248.7억 원을 기준으로 하면, 3.3% 상향 시 약 24.9억 원, 5.0% 상향 시 약 165.8억 원의 추가 세입이 발생할 수 있음
- 따라서 징수교부금 교부율 조정은 일정 수준의 세입 증가 효과가 있으나, 지방소비세율 조정이나 자동차 취득세분 이양과 비교할 때 재정확충 효과는 상대적으로 제한적임

- 특히 3.3% 조정안은 현실적 조정 가능성은 상대적으로 높을 수 있으나, 고양특례시 재정 구조 개선 효과는 연간 20억 원대 수준에 그칠 가능성이 큼
- 5% 조정안은 재정효과가 더 크지만, 광역자치단체의 세입 감소를 직접 수반하기 때문에 제도적 수용성과 정치적 현실성이 낮아질 가능성이 큼

□ 징수교부금 조정의 정책적 한계

- 징수교부금 조정은 세입 증가 효과가 명확하다는 장점이 있으나, 다음과 같은 한계를 가지고 있음
- 첫째, 광역자치단체와의 이해충돌 가능성이 큼
 - 징수교부금 교부율 상향은 경기도 등 광역자치단체가 보유하는 도세 재원 중 기초자치단체에 이전되는 비율을 높이는 방식임
 - 따라서 특례시 입장에서는 세입 증가 효과가 있으나, 광역자치단체 입장에서는 세입 감소 또는 가용재원 축소로 인식될 수 있음
 - 특히 복수의 특례시 또는 대도시가 동시에 교부율 상향을 요구할 경우, 광역자치단체의 재정 부담과 도내 시·군 간 형평성 논란이 확대될 가능성이 있음
- 둘째, 실질적 재정확충 효과가 제한적임
 - 고양특례시의 최근 5년 평균 징수교부금 수입은 약 261억 원 수준이며, 3.3% 상향 시 추가 세입은 약 26억 원 수준에 그침
 - 이는 개별 사업 또는 일부 행정수요 보전에는 의미가 있으나, 특례시의 광역적 행정수요 전반을 감당할 수준의 자치재원 확충 효과로 보기는 어려움
 - 따라서 징수교부금 조정만으로 특례시 재정특례의 핵심 목표인 자치재원 기반 강화와 재정권한 확대를 달성하기에는 한계가 있음
- 셋째, 세입의 안정성과 확장성이 낮음
 - 고양특례시의 징수교부금은 2021년 284.8억 원에서 2023년 219.8억 원으로 감소한 뒤, 2024년 302.8억 원으로 증가하였다가 2025년 248.7억 원으로 다시 감소함
 - 이는 징수교부금이 안정적으로 증가하는 세입원이 아니라 도세 징수규모와 경기상황에 따라 변동하는 재원임을 의미함
 - 따라서 징수교부금 교부율을 조정하더라도 장기적·구조적 재정특례 수단으로서의 안정성은 제한적임
- 넷째, 행정수요와 세입 간 직접적 연계성이 자동차 취득세분 이양보다 약함
 - 징수교부금은 징수행정 비용 보전의 성격이 강하기 때문에, 특례시가 부담하는 교통·도로·환경·복지 등 광역적 행정수요 전반과 직접 연결되지는 않음
 - 반면 자동차 취득세분 이양은 자동차 등록, 교통혼잡, 도로 유지관리, 환경관리 등 특례

시의 도시·교통 행정수요와의 연계성이 상대적으로 명확함

- 따라서 징수교부금 조정은 핵심 재정특례라기보다 보조적 재정조정 수단으로 보는 것이 타당함

제3절 영향분석의 정책적 시사점

- 특례시는 인구 100만 이상 대도시로서 광역적 행정수요와 기초자치단체로서의 제한된 재정권한이 병존하는 구조적 한계를 가지고 있음. 이에 특례시 재정특례는 단순한 보조금 확대나 의존재원 보강이 아니라, 특례시가 수행하는 광역적 사무와 행정수요에 대응할 수 있도록 자치재원의 기반을 실질적으로 확충하는 방향으로 설계될 필요가 있음
- 첫째, 지방교부세율 조정은 고양에 가장 직접적인 재정효과를 제공함. 고양은 S1-1에서 337.8억 원, S1-2에서 619.0억 원 증가하여 네 도시 중 지방교부세율 조정 수혜가 가장 큼. 이는 고양의 재정부족분과 보통교부세 의존 구조가 다른 특례시와 다르다는 점을 보여줌
- 둘째, 지방소비세율 조정은 네 도시 모두에 세입 증가 효과를 제공함. 특히 화성은 불교부단체임에도 지방소비세와 조정교부금 증가를 통해 S2-1에서 260.3억 원, S2-2에서 537.7억 원 증가함. 따라서 지방소비세율 조정은 특례시 간 재정구조 차이를 완화하면서도 자체재원 확충 논리와 결합할 수 있는 대안임
- 셋째, 동시 조정은 고양의 세입 증가 효과를 가장 크게 확대함. S3에서 고양은 894.3억 원 증가하여 네 도시 중 최대 효과를 보이며, 이는 지방교부세율 인상에 따른 이전재원 확대와 지방소비세율 인상에 따른 자체재원 확대가 동시에 작동한 결과임
- 넷째, 정책 설계 측면에서는 단일 수단보다 도시별 재정구조에 맞춘 조합이 필요함. 고양은 지방교부세율 조정 또는 동시 조정의 근거가 강하고, 화성은 지방소비세율 조정이 보다 적합함. 수원과 용인은 지방소비세 조정의 효과는 있으나 보통교부세 감소 상쇄효과를 고려한 순효과 중심의 논리가 요구됨
- 다섯째, 특례시의 자치재원 확보는 다변적 방식으로 추진되어야 함. 자동차 취득세분의 도세에서 특례시 재원으로의 이양은 도시 규모, 교통·도로·환경 관련 행정수요와 연계성이 높아 현실성과 효과 측면에서 우선 검토할 필요가 있음. 반면 징수교부금 교부율 조정은 광역자치단체의 반발 가능성이 크고 재정확충 효과도 제한적이므로 보완적 과제로 검토하는 것이 적절함

표 3-33 | 재정확보 방안별 현실성 및 효과

재정확보 방안	현실성	효과	검토 의견
지방교부세 조정	높음	중간	기초지자체 재원 기반을 확대하는 보편적 제도개선으로 추진 가능성이 높음
지방소비세율 조정	높음	높음	기초지자체 세원 파이 확대에 직접 기여하며 재정분권 논리와 연계 가능
징수교부금 교부율 조정	낮음	낮음	광역자치단체와의 이해충돌 가능성이 크고 재정확충 효과도 제한적
자동차 취득세분도 → 특례시 이양	높음	높음	특례시의 도시·교통 행정수요와 연계성이 높아 실질적 자치재원 확보수단으로 적합

- 종합하면, 단기적으로는 지방교부세 및 지방소비세 조정과 자동차 취득세분 이양을 중심으로 제도개선을 추진하고, 징수교부금 조정은 광역자치단체와의 협의 및 사무비용 산정 체계 정비 이후 중장기 과제로 다루는 것이 바람직함. 이러한 전략은 특례시 공통의 대도시 행정수요 논리와 고양특례시의 자치재원 확충 필요성을 동시에 반영함

제4장 재정특례 강화방안

제1절 재정특례 강화방안의 검토

제2절 재정특례 강화를 위한 조치사항

제1절 재정특례 강화방안의 검토

- 본 연구는 고양특례시를 중심으로 특례시 재정특례 강화의 필요성과 정책대안을 검토하였음
- 특례시는 인구 100만 이상 대도시로서 일반 기초지방자치단체와 구별되는 광역적 행정수요를 부담하고 있음
- 그러나 현행 지방재정체계에서 특례시는 기초지방자치단체의 법적 지위와 세입구조를 유지하고 있어, 행정수요 확대와 재정권한 간 불균형이 지속되고 있음
- 이는 특례시 재정문제가 단순한 세입 부족의 문제가 아니라, 사무와 재정의 정합성, 광역적 행정수요와 자치재원 간 불일치의 문제임을 의미함
- 특례시 제도는 「지방자치법」 개정을 통해 행정적 지위를 확보하였으나, 재정특례 측면에서는 아직 제도적 완결성이 부족함
- 특례시 지원 특별법 논의는 특례시 지원계획 수립, 국가와 도의 책무, 특례 부여 절차, 행정·재정적 지원의 포괄적 근거를 마련했다는 점에서 의의가 있음
- 그러나 특별법은 특례시 지원을 위한 플랫폼 성격이 강하며, 세원 이양, 교부율 조정, 지방소비세 배분구조 개편, 지방교부세 산정체계 조정 등 구체적 재정수단은 충분히 제도화하지 못한 한계가 있음
- 특히 특례사무의 범위가 확대될수록 이를 수행하기 위한 인력, 조직, 정보시스템, 현장점검, 법무 대응, 민원처리 비용이 증가하지만, 사무이양 비용과 재정지원이 자동적으로 연계되는 체계는 미흡함
- 따라서 특례시 재정특례는 특별법의 포괄적 지원근거 위에 지방세법, 지방교부세법, 지방재정법, 조정교부금 및 징수교부금 관련 제도개선을 결합하는 방식으로 추진되어야 함
- 고양특례시는 다른 경기도 내 특례시와 비교할 때 상대적으로 취약한 자체세입 구조를 가지고 있음

- 2025년 일반회계 기준 고양특례시의 지방세수입은 수원, 용인, 화성보다 낮은 수준이며, 보조금 비중은 상대적으로 높게 나타남
- 이는 고양특례시가 인구 100만 이상 대도시임에도 불구하고, 인구 규모만큼 충분한 자체 세입 기반을 확보하지 못하고 있음을 보여줌
- 고양특례시는 대규모 주거도시 성격, 수도권 북서부 광역생활권의 교통수요, 도시기반시설 유지관리, 문화·체육시설 운영, 복지지출 증가 등 복합적인 재정수요를 부담하고 있음
- 반면 세목 구조와 교부재원 체계는 일반 기초자치단체와 크게 다르지 않아, 특례시 지위와 재정권한 사이의 괴리가 나타나고 있음
- 대도시 재정문제는 세입 확충의 어려움과 세출구조의 경직성이 동시에 작용하는 구조적 문제임
- 인구 50만 이상 대도시의 세입구조는 지방세와 보조금 비중이 크며, 자체세입 기반과 중앙 정부 이전재원 의존이 병존하는 특성을 보임
- 지방세와 세외수입은 경기변동, 부동산시장, 산업구조, 인구이동 등에 민감하게 반응하는 반면, 사회복지, 교통, 환경, 안전, 도시관리 등 주요 세출은 단기간에 조정하기 어려운 경직적 지출임
- 특히 사회복지 지출은 법정·의무성 경비와 국고보조사업과 연동되어 있으며, 대도시의 경우 광역교통망, 환경기초시설, 문화·체육 인프라, 도시공간 관리 등 도시관리형 지출도 지속적으로 증가하고 있음
- 따라서 특례시 재정특례는 단순히 특정 세입항목을 확대하는 방식이 아니라, 대도시형 행정수요를 지방재정제도에 반영하는 구조개편으로 접근해야 함
- 재정특례 대안은 직접효과와 간접효과를 함께 고려하여 평가되어야 함
- 지방재정체계에서는 하나의 세입 변화가 다른 세입항목과 재정지표에 연쇄적으로 영향을 미침
- 예컨대 지방소비세율 조정은 지방세 수입을 증가시키는 직접효과를 가지지만, 기준재정수입액 변화에 따라 보통교부세와 조정교부금이 변동되는 간접효과를 수반할 수 있음
- 따라서 재정특례 대안의 효과성은 총증가액이 아니라 순증효과를 기준으로 판단해야 함
- 특히 고양특례시와 같이 지방교부세, 조정교부금, 보조금 등 이전재원 비중이 높은 도시는 지방세 기반 강화와 일반재원 보강이 어떤 방식으로 결합되는지에 따라 정책효과가 달라짐
- 본 연구에서 검토한 재정특례 대안은 지방교부세 조정, 지방소비세율 조정, 자동차 취득세 분 특례시 이양, 징수교부금 교부율 조정으로 구분할 수 있음

- 지방교부세 조정은 기초지방자치단체 전체의 일반재원 기반을 확대하는 보편적 제도개선 수단으로 의미가 있음
- 특히 고양특례시와 같이 자체세입 기반이 상대적으로 약하고 일반재원 보강 필요성이 큰 도시는 지방교부세 산정체계 개선을 통해 재정안정성을 높일 필요가 있음
- 다만 지방교부세 조정은 전국 지방자치단체 간 자원배분에 영향을 미치므로, 특례시만의 예외적 지원 논리보다는 기초지자체 재정기반 강화와 대도시 행정수요 반영 논리를 결합해야 함
- 지방소비세율 조정은 지방세원 파이 확대에 직접 기여하는 재정분권형 대안임
- 지방소비세율 조정은 특정 특례시에 대한 선별적 지원이 아니라 지방재정 전체의 세원 확대라는 점에서 정책수용성이 높음
- 또한 지방소비세 배분구조 내에 특례시 또는 대도시 행정수요 반영 기준을 마련할 경우, 인구 100만 이상 대도시의 특수성을 제도적으로 반영할 수 있음
- 지방소비세율 조정은 효과성과 현실성이 모두 높은 대안으로 평가되지만, 보통교부세 감소 및 조정교부금 변동 등 간접효과를 함께 고려하여 순증효과 중심으로 설계되어야 함
- 자동차 취득세분의 특례시 이양은 고양특례시에 적합한 핵심 자주재원 확보수단임
- 자동차 등록규모는 도로 유지관리, 주차정책, 교통안전, 대기환경, 민원처리, 세무행정 등 다양한 행정수요를 발생시키는 핵심 지표임
- 자동차 취득 이후 실제 교통·도로·환경 관련 행정수요는 특례시 생활권에서 발생하지만, 자동차 취득세는 도세로 귀속되는 구조임
- 이는 행정수요 발생 주체와 세입 귀속 주체 간 불일치를 보여주는 대표적 사례임
- 자동차 취득세분 이양은 신규 조세부담을 발생시키지 않으면서 기존 도세 중 특례시 행정수요와 직접 관련성이 높은 세원을 재배분하는 방식이므로, 현실성과 효과가 모두 높은 대안으로 평가됨
- 징수교부금 교부율 조정은 보완적·중장기 과제로 검토하는 것이 타당함
- 징수교부금은 도세 징수 과정에서 기초자치단체가 수행하는 행정협력과 징수행정 비용을 보전하는 성격의 재원임
- 고양특례시의 징수교부금은 일정한 세입원으로 기능하고 있으나, 최근 추이를 보면 안정적인 증가세라기보다 감소와 변동을 반복하는 특성을 보임
- 교부율을 현행 3%에서 3.3% 또는 5%로 상향할 경우 추가 세입이 발생할 수 있으나, 실제 순증효과는 조정교부금 등 다른 이전재원 변화분을 고려할 때 단순 산정보다 낮아질 수 있음

- 또한 징수교부금 조정은 광역자치단체의 세입 감소를 직접 수반하므로 이해충돌 가능성이 크고, 재정확충 효과도 지방소비세율 조정이나 자동차 취득세분 이양에 비해 제한적임
- 따라서 징수교부금 조정은 단기 핵심과제보다는 광역-기초 간 징수행정 비용 배분의 정합성을 높이는 보완적 제도개선 과제로 위치시키는 것이 바람직함
- 종합하면, 고양특례시 재정특례 강화는 단일 대안이 아니라 복합적 정책패키지로 추진되어야 함
- 단기적으로는 현실성과 효과가 높은 지방소비세율 조정과 자동차 취득세분 특례시 이양을 우선 검토할 필요가 있음
- 지방교부세 조정은 기초지방자치단체의 일반재원 기반을 확대하는 보편적 제도개선 논의와 결합하여 병행 추진해야 함
- 징수교부금 교부율 조정은 광역자치단체와의 협의, 징수행정 비용 산정, 특례사무 수행비용 분석이 선행된 이후 보완적·중장기 과제로 다루는 것이 타당함
- 이러한 전략은 특례시 공통의 대도시 행정수요 논리와 고양특례시의 상대적 재정취약성을 동시에 반영할 수 있음

제2절 재정특례 강화를 위한 조치사항

- 정책적으로는 다음의 방향이 필요함
 - 첫째, 특례사무와 재정지원의 연계 기준을 명문화해야 함
 - 사무특례 확대가 재정특례 없는 권한 확대에 그치지 않도록, 사무이양 규모, 행정비용, 인력수요, 시설관리비용 등을 반영한 비용보전 기준을 마련해야 함
 - 둘째, 지방소비세와 지방교부세 제도에 대도시 행정수요를 반영해야 함
 - 지방소비세 배분구조 내 특례시 또는 대도시 수요 반영 기준을 검토하고, 지방교부세 산정체계에도 복지, 교통, 환경, 도시관리 등 대도시형 수요를 제도적으로 반영해야 함
 - 셋째, 자동차 취득세분 이양을 우선 재정특례 과제로 추진해야 함
 - 자동차 취득세분 이양은 특례시의 교통·도로·환경 행정수요와 세입 귀속을 연결한다는 점에서 정책논리가 명확하며, 신규 조세부담을 발생시키지 않는다는 점에서 실현가능성도 높음
 - 넷째, 징수교부금 조정은 보완적 수단으로 제도화하되, 광역자치단체와의 갈등을 최소화할 수 있는 객관적 비용산정 체계를 마련해야 함
- 결론적으로 고양특례시 재정특례는 자주재원 중심의 특례시형 재정분권 모델로 설계되어야 함

- 특례시가 수행하는 광역적 행정수요에 대응하기 위해서는 단순한 보조금 확대나 일회성 지원이 아니라, 세원 귀속과 재정조정 체계의 구조적 개편이 필요함
- 고양특례시는 수원·용인·화성과 비교하여 자체세입 기반이 상대적으로 약하고 이전재원의 존도가 높은 재정구조를 보이므로, 일반재원 보강과 자주재원 확충을 동시에 추진해야 함
- 또한, 이를 위하여서는 100만 이상 특례시, 50만 이상 대도시와 연합하여 재정특례 논의를 확대할 필요성이 있음
- 이를 위해 지방교부세 조정, 지방소비세율 조정, 자동차 취득세분 이양, 징수교부금 조정을 협의와 조정을 통해 단계적으로 결합하는 전략이 요구됨
- 최종적으로 고양특례시 재정특례 강화는 사무와 재정의 정합성을 회복하고, 특례시의 광역적 행정수요에 상응하는 재정권한을 확보하며, 지방분권의 실질화를 구현하는 방향으로 추진되어야 함

참고문헌

[국내문헌]

- 라휘문. (2019). 중앙정부와 특례시 간 재정조정에 대한 고찰. 지방재정연구, 24(3), 45-70.
- 라휘문, 박충훈. (2020). 특례시 도입에 따른 재정특례 대안과 재정영향 분석 - 경기도와 31개 시군을 중심으로 -. 지방재정연구, 25(1), 89-118.
- 박충훈. (2020). 특례시 도입에 따른 경기도 영향과 대응방향. 경기연구원 정책브리프 2020-21.
- 박상수, 신미정. (2020). 특례시세 도입방안 검토 - 창원시를 중심으로 -. 한국지방세연구원 수시연구 20-22.
- 임상빈. (2019). 인구 100만 이상 특례시의 자주세원 확보방안. 지방정부연구, 23(4), 201-225.
- 전국대도시연구원협의회. 2025. 「대도시 재정건전성 제고를 위한 재정조정 시나리오 연구」. 전국대도시연구원협의회.
- 최원구. (2023). 특례시 재정특례 확보·강화방안. 한국지방세연구원 정책연구 2023-28.
- 한국지방세연구원. 2023. 「특례시 재정특례 확보·강화방안」. 서울: 한국지방세연구원.
- 행정안전부. 2025. 「지방재정365: 지방재정통합공개시스템」. <https://www.lofin365.go.kr>, 검색일: 2026. 5. 21.

Abstract

A Study on Strengthening Fiscal Special Provisions for Special Cities through Fiscal Impact Analysis

Young-hwan Jeon¹⁾, Sung Hoon Jeon²⁾, Jae Hyung Kim³⁾

This study examines fiscal special provisions for South Korea's Special Cities, with a particular focus on Goyang Special City. Since the revision of the Local Autonomy Act in January 2022, cities with a population of more than one million, including Goyang, Suwon, Yongin, Changwon, and later Hwaseong, have been granted the administrative title of "Special City." However, despite their expanded administrative responsibilities and metropolitan-level service demands, their fiscal authority remains largely within the framework of ordinary basic local governments. This mismatch between administrative functions and fiscal capacity has become a central issue in strengthening local autonomy and fiscal decentralization.

The study analyzes the fiscal structure of Goyang in comparison with other major Special Cities in Gyeonggi Province, including Suwon, Yongin, and Hwaseong. The findings show that Goyang has a relatively weaker local tax base than the other Special Cities, while its dependence on grants and intergovernmental transfers remains high. At the same time, Goyang faces growing expenditure demands in welfare, transportation, environmental management, urban infrastructure, cultural facilities, and metropolitan service provision. These characteristics suggest that Goyang's fiscal

1) Associate Research Fellow, Goyang Research Institute, Korea

2) Research Fellow, Goyang Research Institute, Korea

3) Assistant Researcher, Goyang Research Institute, Korea

challenges cannot be addressed merely through short-term revenue increases or administrative cost control, but require a structural redesign of fiscal authority and revenue allocation.

This study reviews key fiscal reform options, including adjustment of the local shared tax system, reform of the local consumption tax allocation structure, transfer of the automobile acquisition tax portion from provincial tax to Special City revenue, and adjustment of tax collection grants. Among these, local consumption tax reform and automobile acquisition tax transfer are evaluated as highly feasible and effective measures. Local shared tax adjustment is also important as a broader measure to strengthen the general revenue base of basic local governments. In contrast, adjustment of tax collection grants is considered a supplementary and medium- to long-term option due to likely conflicts with provincial governments and its limited revenue effect.

The study concludes that fiscal special provisions for Special Cities should not be designed as simple subsidies or additional dependent transfers. Instead, they should aim to strengthen autonomous revenue sources in accordance with the metropolitan administrative functions performed by Special Cities. For Goyang, a combined policy package is required: expanding the overall fiscal base of basic local governments through local shared tax and local consumption tax reforms, securing city-specific autonomous revenue through automobile acquisition tax transfer, and reviewing tax collection grant adjustment as a complementary measure. Ultimately, the fiscal reform strategy for Goyang Special City should restore the institutional consistency between administrative responsibilities and fiscal authority, while balancing fiscal decentralization, equity among local governments, and the practical feasibility of legislative reform.

Keywords: Special City, fiscal special provisions, Goyang Special City, local autonomy, fiscal decentralization, local consumption tax, local shared tax, automobile acquisition tax

정책 26-02

재정영향 분석을 통한 특례시 재정특례 강화 방안 연구

발 행 일 2026년 05월 22일
저 자 전영환, 전성훈, 김재형
발 행 인 김현호
발 행 처 고양연구원
주 소 10464 경기도 고양시 덕양구 고양대로 1415, 창조혁신캠퍼스성사 C존 9층
전 화 031-8073-8341
홈 페이지 www.goyang.re.kr
S N S <https://www.facebook.com/goyangre/>
I S B N 979-11-24069-18-9

이 보고서의 내용은 연구진의 개인적인 견해로서, 고양연구원의 공식 견해와는 다를 수 있습니다.
해당 보고서는 KoPubWorld서체를 사용하여 제작되었습니다.

재정영향 분석을 통한 특례시 재정특례 강화 방안 연구

A Study on Strengthening Fiscal Special Provisions for Special Cities through Fiscal Impact Analysis