



2026. 7. 2.

국회에산정책처 | 사업평가

지역균형발전특별회계 평가

임길환



국회에산정책처
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE

지역균형발전특별회계 평가

지역균형발전특별회계 평가

총 괄 | 김경호 예산분석실장

기획·조정 | 전용수 사업평가심의관
변재연 경제산업사업평가과장

작 성 | 임길환 경제산업사업평가과 예산분석관

지 원 | 이연지 경제산업사업평가과 행정실무관
홍채원 경제산업사업평가과 자료분석연구원

본 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 발간되었습니다.

문의 : 예산분석실 경제산업사업평가과 | 02) 6788-3777 | eie@nabo.go.kr

이 책은 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)를 통하여 보실 수 있습니다.

- 이 보고서는 재생지를 사용하였습니다.

지역균형발전특별회계 평가

2026. 7.

이 보고서는 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여, 국회예산정책처 보고서발간심의위원회의 심의 (2026. 6.18.)를 거쳐 발간되었습니다.

요 약 / 1

I. 개요 / 1

1. 평가의 배경과 목적	1
2. 평가의 구성과 방법	4

II. 현황 / 6

1. 지역균형발전특별회계의 도입 및 운영체계	6
가. 지특회계의 도입 목적 및 주요 변화	6
(1) 설치 배경 및 주요 내용	6
(2) 주요 제도 및 회계 명칭의 변화	8
나. 지특회계의 편성방향 및 운영체계	11
(1) 지특회계 예산 편성방향	11
(2) 지특회계의 운영체계	17
다. 지특회계의 자원규모 및 추이	20
(1) 지특회계의 예산 추이	20
(2) 지특회계 예산의 분야별 현황	21
2. 해외 유사 제도 현황	23
가. 미국	23
(1) CDBG(Community Development Block Grant, 지역사회개발블록보조금)	23



CONTENTS

(2) 상무부의 EDA(Economic Development Administration) 프로그램	24
(3) 농무부의 Rural Development(농촌개발) 프로그램	25
(4) 초광역 권역별 개발위원회(Regional Commissions) 재정 지원	25
나. 영국	27
(1) LEP(Local Enterprise Partnerships, 지역기업파트너십)	27
(2) 프라이드 인 플레이스(Pride in Place) 및 지역재생기금(LRF)	28
(3) 공유번영기금(UKSPF, UK Shared Prosperity Fund) 및 신규 신성장기금	29
(4) 산업전략지구(Industrial Strategy Zones/舊투자구역 및 자유무역항)	29
다. 일본	30
(1) 지방창생 교부금	30
(2) 총무성의 지방교부세(地方交付税) 제도 중 '지방창생·균형발전 산정'	31
(3) 내각부·총무성의 디지털 전원도시 국가구상 교부금	31
라. 시사점	33

III. 주요 쟁점 분석 / 35

1. 지역균형발전특별회계의 세입 구조 및 운영 실태 분석	35
가. 지특회계의 세입 구조 및 예산운영 실태	35
(1) 지특회계 계정별 세입원 구성	35
(2) 지특회계 4개 계정별 세입예산 추이 및 운영 실태	37
나. 독자 세원 부족에 따른 안정적 자원 확보 미흡	39
다. 전입금 재원의 변동성으로 인한 사업지연 우려	41

2. 지역균형발전특별회계의 세출 구조 및 편성 체계 분석	45
가. 지방시대 종합계획과 지특회계 자원배분 간 형식적 연계 개선 필요	45
나. 불명확한 법정 세출 사업 범위 정비 및 이관 대상 사업의 신중한 검토 필요	53
(1) 계정별 법정 세출사업 범위를 정비하여 구분의 실익을 확보할 필요	53
(2) 사업이관 추진 시 회계·계정 목적과의 정합성을 신중히 검토할 필요	56
다. 포괄보조사업 범주의 포괄성 확보 및 계정 편성 체계 개편 논의 필요	63
(1) 포괄보조사업 유형의 재구조화 추진 필요	63
(2) 초광역특별계정 신설에 따른 계정 편성체계 전반의 개편 검토 필요	69
3. 지역균형발전특별회계 지출한도 배분모형의 정합도 분석	71
가. 지역자율계정 시·도 지출한도 배분 공식의 개선을 검토할 필요	71
나. 정부의 배분모형과 실제 배분내역 간 정합도 불일치	75
다. 차등지원 제도 시행의 투명성 확보 필요	81
4. 지역균형발전사업 운영 및 성과평가 실태 분석	85
가. 포괄보조사업 운영방식의 지자체 자율성을 강화 필요	85
나. 지역균형발전사업 평가체계의 개편을 검토할 필요	92
(1) 지특회계 사업평가와 시행계획 평가의 통합 운영 필요	92
(2) 지특회계 사업평가의 내실화를 위한 평가 이관을 검토할 필요	96

IV. 결론 및 시사점 / 101

요 약

1. 개 요

1. 평가의 배경 및 목적

- 지역균형발전특별회계(이하, 지특회계)는 2004년 1월 「국가균형발전 특별법」의 제정과 함께 국가균형발전을 위한 재정지원체계로 설치되어 지역소멸 대응 및 재정분권 강화의 정책수단으로 기능
 - 5차에 걸친 균형발전 종합계획의 추진에도 불구하고 수도권과 비수도권 간 생산, 고용, 기업, 인구 격차의 확대 및 지방인구 감소가 가속화되는 등 국가균형발전 성과의 획기적인 향상에는 미흡했다는 분석

[수도권과 비수도권 간 격차]



자료: 지방시대위원회

- 본 보고서는 정부의 지특회계 도입 이후 지특회계의 세입·세출구조와 운영·집행 실태를 살펴보고, 지역별 배분모형과 배분결과의 정합도 및 합리성 등을 분석
 - 최근 정부 정책기조에 따라 대폭 확대되고 있는 지역자율계정의 포괄보조사업 운영을 중심으로 지자체의 자율성과 소관부처의 책임성 사이에 파생되고 있는 문제점을 중심으로 진단

2. 평가의 구성과 방법

[평가의 구성 및 주요내용]

구분	내 용
I. 개요	<ul style="list-style-type: none"> • 평가의 배경 및 목적 • 평가의 구성 및 방법
II. 현황	<ul style="list-style-type: none"> • 지역균형발전특별회계의 도입 및 운영체계 • 해외 유사제도 현황
III. 주요 쟁점 분석	<ul style="list-style-type: none"> □ 지역균형발전특별회계의 세입 구조 및 운영 실태 분석 <ul style="list-style-type: none"> • 지특회계 4개 계정별 세입재원의 변화와 구성 • 지특회계 4개 계정별 세입예산 추이 및 운영 실태 • 세입재원의 안정성 및 개선방안 □ 지역균형발전특별회계의 세출 구조 및 편성 체계 분석 <ul style="list-style-type: none"> • 지방시대종합계획과 지특회계 예산배분의 연계성 • 법정 세출사업 범위 및 이관대상 사업의 적정성 • 포괄보조사업 범주의 포괄성 및 편성체계 개편 논의 □ 시·도 자율편성 사업의 지역별 배분모형 정합도 분석 <ul style="list-style-type: none"> • 지역자율계정 시도별 지출한도 배분모형 분석 • 정부의 배분모형과 실제 배분내역 간 정합도 분석 • 차등지원 제도의 타당성 검토 □ 지역균형발전사업 운영 및 성과평가 실태 분석 <ul style="list-style-type: none"> • 포괄보조사업 운영 방식의 적정성 • 지역균형발전사업 평가체계의 합리성 및 효율성
IV. 결론 및 시사점	<ul style="list-style-type: none"> • 종합 제언

II. 현황

1. 지역균형발전특별회계의 도입 및 운영체계

- 지특회계는 2004년 「국가균형발전 특별법」의 제정 및 “국가균형발전 5개년계획”을 수립하면서 관련 정책의 효율적·안정적 추진을 위한 제도적 기반으로 도입
 - 지역개발을 위한 각종 국고보조금을 하나의 특별회계로 통합함으로써 지자체가 자기 지역의 여건·특성을 반영하여 사업을 추진할 수 있는 재정지원체계 구축
- 2004년 「국가균형발전 특별법」 제정 이후 법률의 제·개정과 정권교체에 따른 정책 기조의 변화에 따라 회계 명칭과 주요 제도가 지속적으로 변화

[지역균형발전특별회계의 변천과정]

구분	2005~2006	2007~2009	2010~2014	2015~2018	2019~2023	2024~
회계	국가균형발전특별회계		광역·지역발전 특별회계	지역발전특별 회계	국가균형발전 특별회계	지역균형발전 특별회계
계정	지역혁신사업 계정	지역혁신사업 계정	광역발전계정	경제발전계정	지역지원계정	지역지원계정
	지역개발사업 계정	지역개발사업 계정	지역개발계정	생활기반계정	지역자율계정	지역자율계정
	-	제주특별자치도 계정	제주특별자치도 계정	제주특별자치도 계정	제주특별자치도 계정	제주특별자치도 계정
	-	-	-	세종특별자치시 계정	세종특별자치시 계정	세종특별자치시 계정
근거 법률	「국가균형발전 특별법」 제정 (2004. 1.)	「국가균형발전 특별법」 개정 (2006.12.)	「국가균형발전 특별법」 개정 (2009. 4.)	「국가균형발전 특별법」 개정 (2014. 1.)	「국가균형발전 특별법」 개정 (2018. 3.)	「지방자치분권 및 지역균형발 전에 관한 특 별법」 (2023. 7.)
회계 목적	균형발전사업을 통합 지원해 국가 불균형 해소		광역경제권의 경쟁력 향상 및 지역특화 발전 지원	지역주민의 삶의 질 향상 및 지역 경쟁 력 강화	지역 주도의 자립적 성장 기반 및 국가 균형발전지원	지역균형발전 관련 사업을 효율적으로 추진

자료: 균형발전종합정보시스템(NABIS) 및 행정안전부, 「지방자치단체 통합재정개요」, 각연도

- 현행 지특회계의 편성구조는 4개 계정 8개 사업군으로 구성되며, 지자체가 자율 편성하는 사업과 중앙부처가 직접편성하는 사업을 중심으로 구분
 - 재정효과가 특정지역에 국한되고, 지자체 자율성이 요구되는 사업은 지역자율계정에, 권역간 협력 및 투자 효율화 등을 위해 국가의 체계적인 수요·공급 관리, 기능 조정이 요구되는 사업은 지역지원계정에 편성

[지특회계의 편성구조]

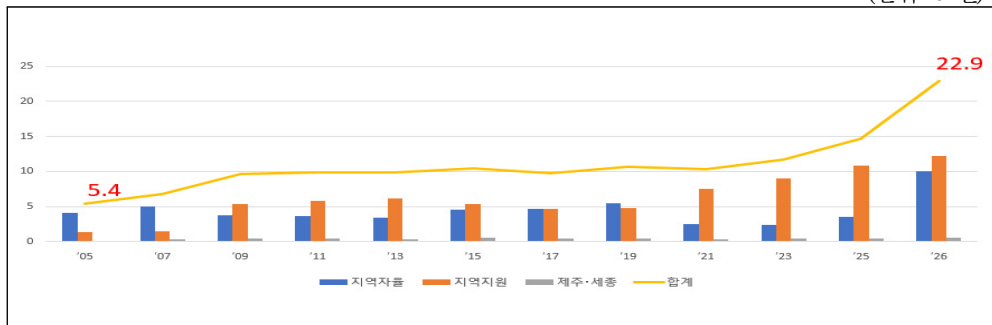
편성방식	계정	지역자율계정	지역지원계정	세종특별자치시계정	제주특별자치도계정
지자체 자율편성	사도	① 시·도 자율편성사업	-	③ 시·도 시·군·구 자율편성사업	④ 시·도 시·군·구 자율편성사업
	시·군·구	② 시·군·구 자율편성사업	-	* 시·군·구 기반 구축사업등 포함	* 시·군·구 기반 구축사업 등 포함 ⑤ 특별지방행정기관이관사무수행경비
부처직접편성		-	⑥ 부처직접 편성사업	⑦ 부처직접 편성사업	⑧ 부처직접 편성사업

자료: 기획예산처

- 2005년 약 5.4조원 규모로 시작한 지특회계는 지속적으로 증가하였으나, 2018년 정부의 재정분권 추진에 따라 다수의 사업이 지자체로 기능 이양되면서 잠시 정체되었다가 2026년 대폭 증액되어 22.9조원 수준

[지역균형발전특별회계 예산 추이]

(단위: 조원)



자료: 기획예산처

2. 해외 유사 제도 현황

- 지특회계와 유사한 제도인 미국의 CDBG¹⁾, 영국 LEP²⁾ 파트너십, 일본 지방창생교부금은 모두 중앙(연방)정부의 재원을 활용해 지역의 자생력을 높이고 불균형을 해소하려는 목적을 공유
 - 반면에, 다음과 같이 정책 목적, 거버넌스(민간 참여도), 성과 관리 방식에서 국가별 차이가 존재

[해외 주요국 유사사례 비교]

구분	미국 CDBG	영국 LEP	일본 지방창생교부금
목적	저소득중산층 삶의 질 향상, 낙후 지역 환경개선 및 경제개발	민간 주도 경제성장 전략 수립, 기술교육 및 일자리 창출	인구 감소, 초고령화 대응, 지방자립 경제권 구축 및 이주 촉진
거버넌스	지방정부 주도	민관파트너십	지방정부+민학연계
재원배분	법정산식(Formula) 기반	중앙정부 국책기금	공모 및 성과(KPI) 연동
집행의 자율성	매우 높음	높음	보통
성과관리	저소득층 수혜비율 유지를 위한 사후모니터링	비법정기구 한계 보완을 위해 지자체를 책임기관으로 지정·관리	수치화된 KPI 달성여부에 따라 차년도 예산 차등 삭감/증액

주: KPI는 Key Performance Indicator(핵심성과지표)

자료: 각국 참고자료를 바탕으로 작성

- 미국의 경우 지방정부의 자율성과 중앙의 가이드라인 사이에 적절한 균형이 유지되고, 영국은 민간 전문가 참여를 통해 비즈니스 감각을 수혈하는 제도적 통로를 마련하였으며, 일본은 수치화된 성과지표 등 엄격한 성과관리 시스템을 운영한다는 점에서 국가별 특색을 보유

1) Community Development Block Grant(지역사회개발블록보조금)

2) Local Enterprise Partnerships(지역기업파트너십)

III. 주요 쟁점 분석

1. 지역균형발전특별회계의 세입 구조 및 운영 실태 분석

가. 독자 세원 부족에 따른 안정적 재원 확보 미흡

- 지특회계의 계정별 세입원은 「지방자치분권 및 균형성장에 관한 특별법」 제78조~제81조에 따라 주세, 각종 부담금, 일반회계 전입금, 특별회계 전입금으로 구성
 - 지역자율계정의 경우, 용자금의 원리금 등 통상적인 재무 활동에 따른 세입원을 제외하고 주세(40%), 과밀부담금, 개발부담금, 전입금(일반회계·특별회계) 등이 주요 세입원
 - 지역지원계정도 통상적인 재무 활동을 제외하면, 주세(60%), 개발제한구역 보전 부담금, 광역교통시설부담금, 전입금(일반회계·특별회계) 등이 주요 세입원
 - 제주·세종 계정의 경우 통상적인 재무 활동을 제외하면, 일반회계 또는 다른 특별회계로부터의 전입금이 주요 세입원

- 지특회계의 독자 세원인 주세와 법정부담금만으로 안정적 재원 확보가 어렵고, 목적성이 강한 법정부담금의 경우 재원의 전략적·탄력적 배분에 제한이 있어 독자 세원 확보를 검토할 필요
 - 지특회계 예산 규모의 확대 과정에서 세입원으로서 주세의 비중이 축소되면서 안정적 독자 세원으로서의 역할에 한계

[지특회계 세입원의 주세 및 법정부담금 예산 추이]

(단위: 조원, %)

구분	2021		2022		2023		2024		2025		2026	
	금액 (a)	비중 (a/b)	금액 (a)	비중 (a/b)	금액 (a)	비중 (a/b)	금액 (a)	비중 (a/b)	금액 (a)	비중 (a/b)	금액 (a)	비중 (a/b)
주세	3.2	30.2	3.7	32.5	3.2	26.9	3.6	25.9	3.2	21.8	3.1	13.5
법정부담금	0.5	4.7	0.5	4.4	0.5	4.2	0.5	3.6	0.5	3.4	0.6	2.6
세입총액 (b)	10.6	100	11.4	100	11.9	100	13.9	100	14.7	100	22.9	100

주: 각연도 본예산 기준
 자료: 기획예산처(열린재정)

- 법정부담금은 특정한 목적에 사용하도록 사전에 용도가 정해져 있는 재원으로 지특회계의 다양한 사업에 자유롭게 배분할 수 없는 한계

[지특회계 세입원의 법정부담금 현황]

계정	주요 세입원
지역자율 계정	<ul style="list-style-type: none"> · 「수도권정비계획법」 제16조에 따라 회계에 귀속되는 과밀부담금 · 「개발이익 환수에 관한 법률」 제4조제1항에 따라 회계에 귀속되는 개발부담금
지역지원 계정	<ul style="list-style-type: none"> · 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제26조제1항에 따라 회계에 귀속되는 개발제한구역 보전 부담금 · 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」 제11의67조제1항에 따라 회계에 귀속되는 광역교통시설부담금

자료: 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제79조~제81조

나. 전입금 재원의 변동성 증가

- 지특회계 예산 확대를 위해 전입금 규모가 증가하면서 일반회계 전입금의 비중이 높아진 반면, 세수 결손에 따라 전입금 규모가 조정되는 등 재원의 변동성으로 인해 사업운영의 차질이 발생할 우려
- 주세 및 부담금 등 독자세원만으로 지특회계 세출예산 규모를 충당할 수 없게 되면서 일반회계·특별회계 전입금 비중이 점차 확대되고 있으며, 그 중 일반회계 전입금 비중이 상대적으로 높은 수준

[지특회계 세입원 중 전입금 예산 추이]

(단위: 백만원, %)

구분	2022	2023	2024	2025	2026	
					금액(a)	비중(a/b)
전입금	6,698,546	7,730,940	9,240,993	10,231,546	18,336,646	80.0
일반회계	4,183,975	4,858,286	6,197,012	5,953,324	12,713,576	55.5
특별회계	2,514,571	2,872,654	3,043,981	4,278,222	5,623,070	24.5
세입 총액(b)	11,408,656	11,927,280	13,868,920	14,703,645	22,911,235	100.0

자료: 기획예산처(열린재정)

- 일반회계특별회계 전출금은 지역자율계정으로의 법정 전출금³⁾을 제외하면 모두 임의전출금이라 안정적 재원으로 볼 수 없으며, 2023-2024년도에는 대규모 세수 결손으로 인해 지특회계 전입금이 미지급되는 등 재원의 변동성 존재

[지특회계 세입원 중 전입금 집행 현황]

(단위: 백만원)

구분		예산액(a)	집행액(b)	미집행액(a-b)	
2023 회계연도	지역 지원 계정	일반회계	4,560,966	4,177,247	383,719
		특별회계	1,873,008	1,873,008	-
	지역 자율 계정	일반회계	222,942	185,786	37,156
		특별회계	765,892	873,577	-
	제주 계정	일반회계	233,754	233,754	-
		특별회계	18,264	18,264	-
	세종 계정	일반회계	52,332	52,332	-
		특별회계	-	-	-
합계		7,727,158	7,413,968	313,190	
2024 회계연도	지역 지원 계정	일반회계	5,590,044	5,340,044	250,000
		특별회계	1,802,925	1,677,097	125,828
	지역 자율 계정	일반회계	306,516	306,516	-
		특별회계	1,208,963	808,899	400,064
	제주 계정	일반회계	255,596	255,596	-
		특별회계	31,214	31,214	-
	세종 계정	일반회계	44,856	44,856	-
		특별회계	879	879	-
합계		9,240,993	8,465,101	775,892	

주: 미집행액은 예산액 대비 과소 집행된 경우에 한해 작성
 자료: 기획예산처(舊기획재정부)

- 2015년~2021년까지 매년 세입 결손으로 결산잉여금이 이월소요보다 부족하여 일부 사업은 진도율에 상관없이 차년도로 이월되는 사례가 반복되었으며, 이는 연례적인 세입재원 없는 세출예산 이월⁴⁾로 인한 것

3) 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제82조제1항은 일반회계에서 지특회계 지역자율계정으로 교통·에너지·환경세의 2%에 해당하는 금액을 전출하도록 규정

4) 「국가재정법」은 원칙적으로 결산상 잉여금(총세입-총세출)을 다음 연도 세입에 우선 이입하도록 하고 있으나, 의무 규정이 아니기 때문에 결산상 잉여금이 부족한 경우 이를 다음 연도 세입에 이입하지 않고 세출예산만 이월하는 '세입재원 없는 세출예산 이월' 발생

2. 지역균형발전특별회계의 세출 구조 및 편성 체계 분석

가. 지방시대 종합계획과 지특회계 자원배분 간 형식적 연계 개선 필요

- 지방시대종합계획과 지특회계 예산 편성 간 형식적 연계성은 높은 것으로 나타나지만, 종합계획의 재정지원 계획이 포괄적이고 선언적인 내용에 그치고 있어 종합계획의 재정투자전략을 구체화하여 구속력을 확보할 필요
 - 제1차 지방시대종합계획 중 지특회계 운영 관련 사항은 지특회계 규모의 지속적인 확충과 포괄보조방식 확대를 제시하고 있는데, 명확한 목표치가 설정되어 있지 않는 등 구체성이 떨어져 형식적 연계에 그치고 있는 측면
 - 특히, 제1차 지방시대종합계획에 담겨진 주요 지역균형발전 시책에 대한 지특회계의 역할이 미제시되어 예산편성의 구속력 미확보⁵⁾

[지방시대 종합계획의 지특회계 관련 세부내용]

구분	주요내용	
지방재정 자율성 강화	지방정부가 지역현안 해결을 위하여 재정을 활용할 수 있도록 지특회계 확충, 보조사업·지방세 관련 제도 정비	
	지특회계	· 균형발전 목적에 부합하는 사업 신규 발굴, 타 회계·기금에서 이관하여 지역균형발전 특별회계 규모 지속 확충 * 지특회계 투자규모: ('22)10.8조원 → ('23)11.7조원
	포괄보조방 식 확대	· 지역의 사업 선택권을 높이기 위해 지자체 스스로 편성 가능한 포괄보조사업 유형* 확대 * 예시: (산림청)생활권도시숲조성 (문체부)야영장 안전 및 활성화 지원 등

자료: 지방시대위원회, 「제1차 지방시대 종합계획(2023~2027)」(2023.11.)

- 지방시대종합계획 이전 4차에 걸친 국가균형발전5개년계획에는 매년 연차별/부문별 재정(재원)소요계획이 포함되었으며, 「사회보장기본법」에 따른 「사회보장기본계획」, 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」에 의한 「탄소중립·녹색성장 기본계획」 등 대부분의 법정계획은 세부 과제별 자원 확보 및 투자계획을 연도별로 수치화하여 제시 중

5) 제1차 지방시대종합계획의 중점적인 지역균형발전시책인 “전략3. 일자리 늘리는 창조적 혁신성장”에 담긴 주요 정책수단인 기회발전특구 육성 등 지특회계 재원이 투입되는 정책과제에 대한 재정전략 미제시

나. 불명확한 법정 세출 사업 범위 정비 및 이관 대상 사업의 신중한 검토 필요

- 지특회계 계정별 세출사업의 범위가 불명확하고 계정간 사업범위가 중복될 뿐 아니라 사업간 경계가 모호하여 사업 범위의 정의를 종합적으로 정비할 필요
 - 지방분권균형발전법 제78조~제81조에서 규정하고 있는 법정 세출사업의 범위가 광범위하고 상호 중복되는 영역이 존재하여 구분의 실익을 상실한 측면⁶⁾
 - 현행 계정별 세출사업 범위의 모호성은 타 회계·기금으로부터 지특회계 대상 사업을 발굴·이관하는 과정에서 그 적절성에 대한 지적을 지속적으로 야기
- 지특회계가 사업이관을 통해 회계 규모를 확충해 오는 과정에서 이관대상 사업과 회계·계정 목적과의 정합성을 신중히 검토하여 이관을 추진할 필요
 - 지특회계는 최근 3년간 타 회계·기금으로부터 사업이관을 통해 규모를 확충해 왔으며, 특히 포괄보조방식의 지역자율계정⁷⁾ 예산 확대에 따라 포괄보조 사업의 수가 대폭 증가

[연도별 지특회계 지역자율계정 포괄보조사업 수의 변화]

(단위: 개)

구분	2022	2023	2024	2025	2026
시·도 자율편성	13	23	37	47	120
시·군·구 자율편성	5	5	5	5	6
합계	18	28	42	52	126

주: 포괄보조사업은 광역자치단체(시·도)가 자율편성하는 사업과 기초자치단체(시·군·구)가 자율편성하는 사업의 두가지 유형으로 구분

자료: 기획예산처

- 정부의 사업이관 대상 선정 과정에서 이관대상 사업 발굴을 위한 정책연구 용역 결과를 적절히 반영하고 있지 않아 대상 사업 선정의 객관성 및 공정성을 훼손할 우려

6) 지역지원계정이 과학기술(R&D) 분야와 대학 등 인적자원개발(HRD) 분야를 포함하고 있는 것, 출연·보조 또는 용자로 지원방식을 다각화한 것을 제외하면 지역자율계정과 명확히 구분되지 않음

7) 지자체가 스스로 사업을 기획하고 예산을 편성할 수 있도록 자율성을 부여한 계정으로, 각 지자체별 지출한도 내에서 자율적으로 지방 수요와 실정에 맞게 선택할 수 있는 포괄보조사업으로 운영

다. 포괄보조사업 범주의 포괄성 확보 및 계정 편성 체계 개편 논의 필요

- 포괄보조사업 유형이 126개로 다원화되면서 사업범주가 지나치게 세분화되어 지자체의 자율성을 저해할 우려가 있으므로, 유사 성격의 사업 등을 통폐합하여 유형을 단순화하고 지자체의 예산편성 권한을 보장할 필요
- 포괄보조사업은 용도를 포괄적으로 정의함으로써 자원배분 및 사업운영의 자율성을 부여한 것으로, 사업범주가 포괄적일수록 지자체의 자율성이 보장

[포괄보조 개념화]

요소		일반 보조	포괄보조		특정(개별) 보조
			(재량)←	→(규제)	
사업	범주	무제한	광·대범위	협·소범위	개별사업
	선택범위	무제한	선택 가능	부분 선택 가능	선택 불가
재원운용	평가·정산	無	효과·포괄정산	보조기준·사업별정산	개별사업
	자원배분	완전자율	최소기준	사업별 규율	규율
	매칭방식	정액	정액·정률(높은 보조율)	정률(낮은 보조율)	정률

자료: 한국지방세연구원, 「지방재정자율성 확대를 위한 균특회계 개편방안」(2023)

- 현행 126개의 포괄보조사업 유형은 사업 범주의 포괄성을 협소하게 만든 것으로 포괄보조사업 취지에 부합하지 않는 측면
- 특히, 지방분권균형발전법 시행령 제87조(포괄보조금의 지원)에서는 목적이 같은 유사 사업을 하나의 단위사업으로 통합, 용도를 포괄적으로 정해야 한다고 규정하고 있으나, 현행 포괄보조사업은 세부사업 단위로 운영 중
 - ※ 시·도가 포괄보조사업을 필요에 따라 취사 선택하는 것이 아니라 선택 가능한 포괄보조사업을 대부분 선택하여 운영하는 실정
- 「2027년도 지역균형발전특별회계 예산안 편성지침」(2026. 4.)에 따르면, 포괄보조사업 중 사업목적 및 성격이 유사한 사업을 통폐합하였으나, 사업명 자체가 겹치는 2개 사업군에 대하여 구조조정을 했을 뿐 여전히 사업 범주의 포괄성이 확보되었다고 볼 수 없는 수준
 - ※ “지역아동센터 운영비 지원”과 “지역아동센터 지원”, “문화도시 조성”과 대한민국 문화도시 조성“을 각각 통합

- “5극 3특 국가균형성장 전략”의 후속조치로 초광역특별계정이 신설되고, 강원, 전북의 특별계정 신설 요구 및 계정 구조의 복잡성 등을 고려할 때 지특회계 계정 편성체계 전반의 재구조화를 검토할 필요
 - 최근 “5극 3특 국가균형성장 전략”의 추진을 위한 지방분권균형발전법 개정으로 지특회계 내 초광역특별계정이 신설되었으며 2027년 시행 예정
 - 초광역특별계정은 초광역권 단위 사업을 통합지원·관리하기 위하여 설치·운영되는 특별계정으로, 5극 3특 전략의 핵심 과제인 초광역 경제권 조성의 안정적인 재정 기반 마련을 위해 상당한 규모의 편성이 예상
 - 이에 따라 지특회계 편성체계는 5개 계정, 9개 사업군으로 운영될 예정으로 계정 편성구조가 복잡해졌으며, 제주, 세종에 이어 특별계정이 3개로 늘어난 반면, 강원, 전북의 특별계정 신설 요구에 따라 형평성 문제가 제기

[초광역권특별계정 신설 후 지특회계의 편성구조]

계정		지역자율계정	지역지원계정	초광역특별계정	세종특별자치시계정	제주특별자치도계정
편성방식						
지자체 자율 편성	초광역권	-		⑨ 시·도 자율편성사업	③ 시·도 시·군·구 자율편성사업	④ 시·도 시·군·구 자율편성사업
	시·도	① 시·도 자율편성사업	-	-		⑤ 특별지방행정기관 사무행차비
	시·군·구	② 시·군·구 자율편성사업				
부처직접편성		-	⑥ 부처직접 편성사업	-	⑦ 부처직접 편성사업	⑧ 부처직접 편성사업

자료: 기획예산처

- 복잡한 계정 편성구조와 편성 목적에 부합하지 않는 운영 등 계정편성체계 전반의 재구조화 논의가 지속되어 왔으므로, 정부는 초광역권특별계정 신설에 그칠 것이 아니라 타 계정의 편성체계에 대해서도 개편 논의 필요

3. 지역균형발전특별회계 지출한도 배분모형의 정합도 분석

가. 지역자율계정 시·도 지출한도 배분 공식의 개선을 검토할 필요

- 지역자율계정의 지출한도 배분 산식은 단순한 모형으로 다양한 성격의 포괄보조사업에 공통 적용하는 것에 대한 실효성 문제가 지속 제기되어 왔으며, 변수 및 가중치 등 산정 공식에 대한 추가 검증 없이 20년째 동일한 산정 공식을 사용해 온 배분모형 및 배분 방식 전반에 대하여 종합적인 재검토 필요
- 지특회계의 지역자율계정은 포괄보조방식으로 운영되어 정부가 시·도별 지출한도를 통보하면 지자체가 지출한도 범위 내에서 자율편성하는 구조
- 시·도별 지출한도는 정부가 공개한 배분모형에 따라 산정하되 일부 정책보정 계수가 반영되지만 구체적인 내용과 산정결과는 비공개⁸⁾

[지역균형발전특별회계 시·도 지출한도 배분 방식]

〈시·도 지출한도 배분모형〉

$$\log(y_i) = \beta_0 + \beta_1 \log(\text{인구}_i) + \beta_2 \log(\text{면적}_i) + \beta_3 \log(\text{지방소득세}_i) \\ + \beta_4 \text{노령인구비율}_i + \beta_5 \text{재정력지수}_i + \epsilon_i$$

* 각 변수는 최근 3년 값 평균

자료: 기획예산처, 「2027년도 지역균형발전특별회계 예산안 편성지침」(2026)

- 정부의 시·도별 지출한도 배분모형은 2006년 도입 이후 사업환경 변화에 따른 변수 선택 및 가중치 부여 등에 대한 적정성 검증 없이 20년째 유지되고 있는 바, 관련 자료를 공개하고 배분모형의 개선 등을 검토할 필요

8) 17개 시·도에 대하여 기획예산처로부터 통보받은 지출한도 내역을 요구했지만, 모든 지자체가 기획예산처의 대외비 자료이기 때문에 기획예산처의 승인 없이 공개할 수 없다고 회신

나. 정부의 배분모형과 실제 배분내역 간 정합도 불일치

- 정부의 정책보정(차등지원, 재정안정성 등)이 반영되지 않은 순수한 배분모형 산출결과와 실제 시·도별 배분결과(부처 제출자료) 간 정합도 차이가 과도하게 나타나고 있어 배분모형이 실제 어떤 방식으로 운영되는지 세부적인 산정절차를 공개할 필요
- 정부의 배분모형에는 상수항(β_0)과 오차항(ϵ_i)의 값을 알 수 없으나, 나머지 5개 변수(인구, 면적, 지방소득세, 노령인구비율, 재정력지수)에 대한 회귀계수값($\beta_1, \beta_2, \beta_3, \beta_4, \beta_5$)은 배분모형 도입시 제시한 자료⁹⁾를 활용하여 산출 가능

[2005년 도입당시 공청회자료에 제시된 배분모형안]

$$\begin{aligned} \text{Log}[y] = & 3.78 - 0.34 \times (\text{재정력지수}) + 1.14 \times \text{Log}[\text{인구}] \\ & + 0.27 \times \text{Log}[\text{면적}] - 0.73 \times \text{Log}[\text{주민세소득세할}] \\ & + 8.11 \times (\text{노령인구비중}) \end{aligned}$$

자료: 한국조세연구원

- 이와 같은 방식으로 2025년도 예산안을 대상으로 배분모형에 따라 시·도별 지출한도 비중을 산출¹⁰⁾할 수 있으나, 다음과 같은 전제를 가정할 때 실제 배분결과와 정확히 일치하는 것은 불가능
 - 정부가 배분모형의 산출결과에 대하여 실시한 정책보정(전년도 평가실적에 따른 차등지원, 재정안정성 등을 고려한 추가할당 등) 결과는 미반영
 - 5개 변수별 계수값(β_n)이 2006년 도입 이후 일부 조정되었을 가능성

9) 국가재정운용계획 균형발전분야 작업반, 「2005~2009년 국가재정운용계획-균형발전분야」(2005. 3.) 공개토론회 자료집에 포함된 “제3장 국가균형발전특별회계 지자체별 자원배분 방안”(한국조세연구원 김정훈)에는 당시 배분모형의 산정공식으로 3개의 안을 제시하고 있으며, 이 중 세 번째 안(제1-A안)이 최종 채택되었으므로 해당 공식의 회귀계수값을 활용

10) 2026년의 경우 예산안 편성이 마무리되는 시점에 새로 64개 포괄보조사업이 추가되어 사전 지출한도 통보액과 최종 배분결과 간에 왜곡이 발생할 여지가 높기 때문에 분석대상에서 제외

- 전술한 배분모형을 바탕으로 산출한 결과와 2025년도 예산안에 실제 반영된 시·도별 배분 결과 간에 차이가 큰 만큼 정부의 개입 정도가 높다고 볼 여지가 있는 반면, 실제 분석 결과 양자간 상당한 차이 발생

[지출한도 배분모형 산정결과와 실제 배분내역(2025년 예산안 기준)]

(단위: 점, 백만원, %)

구분	재정수요	낙후도	지출한도		2025 예산안 배분 결과	
			금액	비중	금액	비중
서울	20.0	106.0	147,103	6.0	58,294	2.4
부산	18.9	140.8	178,720	7.3	122,461	5.0
대구	18.7	117.0	154,980	6.3	91,577	3.7
인천	18.9	91.0	129,823	5.3	107,068	4.4
광주	17.8	97.0	133,453	5.4	72,613	3.0
대전	17.9	102.0	138,502	5.6	65,192	2.6
울산	17.8	87.4	123,911	5.0	36,706	1.5
경기	21.2	70.3	114,675	4.7	288,628	11.7
강원	18.9	160.3	197,684	8.0	201,255	8.2
충북	18.7	132.4	170,040	6.9	143,212	5.8
충남	19.0	142.1	180,294	7.3	205,255	8.4
전북	18.8	164.1	201,358	8.2	175,861	7.2
전남	19.0	180.4	217,643	8.9	290,278	11.8
경북	19.5	166.6	205,195	8.4	288,054	11.7
경남	19.6	124.1	163,904	6.7	310,831	12.6
합계	-	-	2,457,285	100.0	2,457,285	100.0

주: 1. 인구, 면적, 지방소득세, 노령인구비율, 재정력지수는 국가통계(KOSIS) 기준 2021~2023년 통계의 평균값을 각각 적용

2. 재정수요 및 낙후도는 각각의 변수에 해당하는 가중치(25% 또는 75%)를 각각 적용하여 합산

자료: 국가통계 및 기획예산처 배분모형, 각부처 제출자료 등을 바탕으로 분석 및 작성

- 동 분석에서 신규 사업이관에 따른 별도 한도 설정, 차등지원 제도에 따른 추가 배분, 재정 안정성을 고려한 정책 보정 등을 고려하지 않았더라도, 양자간에 나타난 큰 차이는 지출한도 배분모형의 실효성을 의심할 수준
- 지출한도 배분모형과 실제 배분결과 간의 과도한 차이(불일치)는 정부가 재원배분 과정에서 과도한 재량권을 행사하는 것을 의미하며, 따라서, 예산배분의 투명성, 예측가능성 및 형평성 확보를 위해 예산안 배분, 정책보정 과정 등을 투명하게 공개할 필요

다. 차등지원 제도 시행의 투명성 확보 필요

- 법령에 따라 지특회계 예산 편성 시 운영하고 있는 차등지원 제도가 취지와 다르게 오남용될 여지가 있으며, 시행지침의 기준이 불분명하여 정부 재량의 범위가 과도한 측면이 있으므로, 기준과 시행지침을 명확히 제시하여 운영할 필요
- 정부는 지방분권균형발전법 제11조 및 제85조 등에 따라 지특회계 운영성과, 균형발전사업 추진실적 등을 토대로 차등지원 평가 결과에 따라 지자체별 차등지원 규모를 산정하여 예산 편성 과정에서 추가배분을 시행

[지특회계 차등지원제도 개요]

구분	주요내용
추진 근거	지방분권균형발전법 제11조 및 제85조 등
평가항목	지역균형발전특별회계 운영성과, 균형발전사업 추진실적 등
평가방법	지자체에서 제출한 실적 자료 등을 토대로 평가
결과 활용	평가결과에 따라 지자체별 차등지원 규모를 산정하여 예산편성 과정에서 추가 배분(7월말~8월초 통보 예정)

자료: 기획예산처, 「2026년도 예산안 지역균형발전특별회계 예산안 편성지침」(2025. 4.)

- 차등지원의 수단은 지자체별 지출한도와 같은 지원규모의 조정 뿐만 아니라 보조비율 등에 대해서도 차등을 둘 수 있는 반면, 현행 차등지원은 모두 예산 규모의 조정에 편중
- 차등지원 평가항목에 다양한 세부 평가항목 및 평가기준을 제시하고 있으나, 항목간 중복성이 있으며 평가항목별 반영 기준 등이 명확히 제시되어 있지 않아 이를 예산안에 반영하는 과정에서 과도한 재량권 부여
- 그 밖에 차등지원 기준(평가등급, 집행률, 협조도, 권고사업 추진 등)별로 차등지원 반영의 비율이 제시되어 있지 않고, 사업별 성과를 지자체별 지출한도에 반영하는 기준도 모호하여 자의적 해석의 여지

4. 지역균형발전사업 운영 및 성과평가 실태 분석

가. 포괄보조사업 운영방식의 지자체 자율성을 강화 필요

- 지특회계 지역자율계정의 포괄보조사업 운영방식이 기획예산처의 편성지침과 소관 부처의 가이드라인으로 인해 지자체의 자율성과 중앙정부의 책임성 사이에서 표류하는 측면이 있으므로 이를 개선할 필요
- 15개 시도가 편성한 포괄보조사업의 최근 3년간 현황을 살펴보면, 평균적으로 정부의 포괄보조사업(세부사업) 당 2개 내외의 내역사업을 편성

[시·도별 포괄보조사업 운영 현황]

(단위: 개)

구분	2023		2024		2025	
	세부사업 수 (포괄보조사업)	지자체 내역사업 수	세부사업 수 (포괄보조사업)	지자체 내역사업 수	세부사업 수 (포괄보조사업)	지자체 내역사업 수
전체	23개 포괄보조사업 유형		37개 포괄보조사업 유형		47개 포괄보조사업 유형	
시 평균	13.71	25.14	21.43	34.00	24.00	37.14
도 평균	22.99	38.50	33.00	70.25	37.00	76.88

주: 1. 세부사업 수는 정부가 제시한 각년도 포괄보조사업의 유형 중에 해당 지자체가 선택한 사업의 수이며, 지자체 내역사업의 수는 지자체가 선택한 세부사업(포괄보조사업 유형)에 대하여 다시 자율적으로 내역사업을 편성한 사업의 수임

2. 시 평균은 서울, 부산, 대전, 대구, 인천, 광주, 울산의 평균이고, 도 평균은 경기, 충북, 충남, 강원, 전북, 전남, 경북, 경남의 평균임

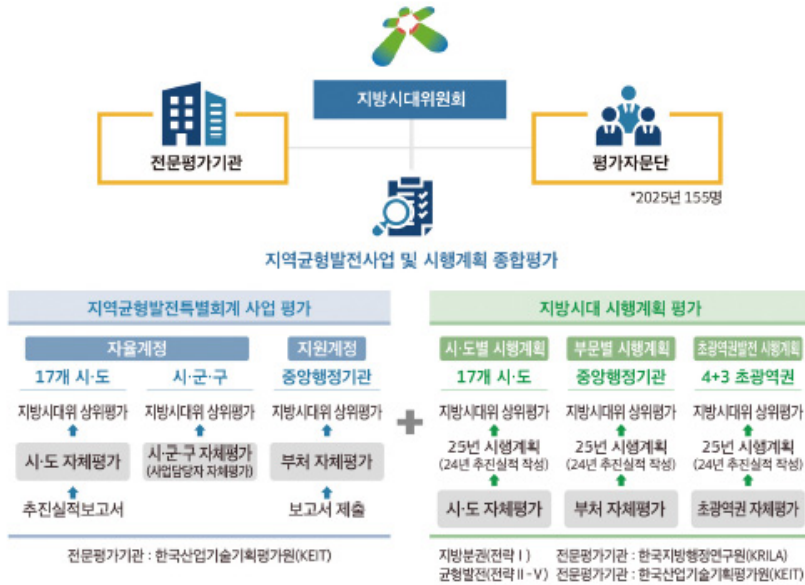
자료: 지특회계 포괄보조사업 소관부처 제출자료를 바탕으로 작성

- 시도별 구체적인 포괄보조사업 편성 내역을 살펴보면, 소관부처가 포괄보조사업 가이드라인을 통해 제시하고 있는 세부 내역만으로 구성되어 있어 포괄보조사업 내에서 지자체의 자율적 내역 편성은 전무한 수준
- 따라서 전술한 바와 같이 포괄보조사업 유형의 통합 조정을 통해 사업범주를 포괄적으로 제시하는 것과 함께, 지자체가 포괄보조사업 내에서 자유롭게 세부 내역을 편성할 수 있도록 소관부처의 가이드라인을 개선할 필요

나. 지역균형발전사업 평가체계의 개편을 검토할 필요

- 지특회계 사업평가와 새로 도입된 시행계획 평가는 공통 평가기준이 적용되어 동일한 절차로 시행되지만, 목적, 대상, 환류에 있어서 차이점이 존재하여 평가제도 운영 과정에서 혼선이 발생할 우려가 있으므로 통합 운영할 필요
- 지특회계 평가는 동일한 근거법령¹¹⁾에 따라 사업평가와 시행계획 평가로 이원화되어 운영 중이나, 법적 근거가 사업평가 시행근거로는 취약

[지역균형발전사업 및 시행계획 종합평가 추진체계]



자료: 지방시대위원회

- 동일한 정책대상을 사업과 계획(정책)으로 구분하여 평가체계를 운영하는 것이 평가대상의 중복 등 비효율적이고, 양 평가가 동일한 법적 근거에 따른 것이므로 이를 통합하여 운영하는 방안을 검토할 필요

11) 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」

제11조(시행계획의 평가 등) ① 지방시대위원회는 매년 시·도 시행계획, 부문별 시행계획 및 초광역권발전시행계획의 추진실적을 평가하여야 한다.

- 자율편성 사업평가를 중심으로 추진되는 지특회계 사업평가 체계는 지자체 자체평가에 대한 상위평가의 통제력이 확인되지 않고 세부 평가결과를 공개하지 않아 공정하고 내실 있는 평가체계 운영 여부가 불투명할 뿐 아니라 실질적인 정책환류 결과도 확인할 수 없으므로, 평가제도의 이관을 검토할 필요
- 지방시대위원회의 지역균형발전 사업평가는 지역지원계정의 사업평가가 통합재정사업 성과평가(부처-기획예산처)로 이관됨에 따라 지역자율계정(포괄보조사업) 사업만을 대상으로 하는 사실상 반쪽짜리 형태로 운영

[지역균형발전사업 종합평가 체계(2025년도 평가기준)]



자료: 지방시대위원회

- 현행 자율계정 사업평가의 경우, 지원계정 사업평가와 달리 지자체 자체평가 결과에 대한 지방시대위원회의 상위평가 과정에서 부적절 판단시 재평가를 수행하는 자체평가 통제수단이 부재
- 포괄보조사업의 급증에 따라 2026년 평가대상 사업의 수가 500개를 넘었고 지속 증가 예정이나 상위평가가 1개월 내 수행되는 등 평가의 형식화 우려
- 사업별 등급평가 결과만을 제시하고 예산안 반영 등 성과환류도 확인할 수 없으므로, 지역지원계정과 같이 통합재정사업 성과평가로 이관하거나 전문성을 확보하고 있는 부처 자체평가 방식에서의 개편을 검토할 필요

IV. 결론 및 시사점

- 지특회계 세입의 상당 부분을 차지하는 일반회계 전입금이 임의전출금 중심으로 구성되어 있어 세출예산 증액에 상응하는 안정적인 재원 확보가 불투명하고 세입 결손 및 예산이월 문제가 재발할 우려가 있으므로, 세입구조 안정화 방안을 마련할 필요
- 지방시대 종합계획의 재정지원 계획이 선언적 수준에 그치고 있어 구체적인 재정 투자전략을 수립하고 구속력을 확보할 필요가 있으며, 계정 및 사업편성체계의 재구조화를 검토할 필요
- 시·도 자율편성사업의 지출한도 배분모형은 변수나 가중치에 대한 추가 검증 없이 20년째 동일한 공식을 적용하고 있어 실효성이 떨어지는 측면이 있으며, 정부의 배분모형에 따른 결과와 실제 예산안 배분 내역 간에도 불일치 문제가 발생하고 있으므로 재원배분의 투명성 제고 방안을 마련할 필요
- 포괄보조사업의 지침을 완화하여 지자체의 재정 자율성을 실질적으로 보장하는 등 운영방식의 개선을 검토하고, 지특회계 성과평가 체계를 중앙정부 주도로 개편하여 평가의 형식화를 방지하는 한편, 지자체 사업운영에 대한 책임성을 강화하는 수단으로 활용할 필요

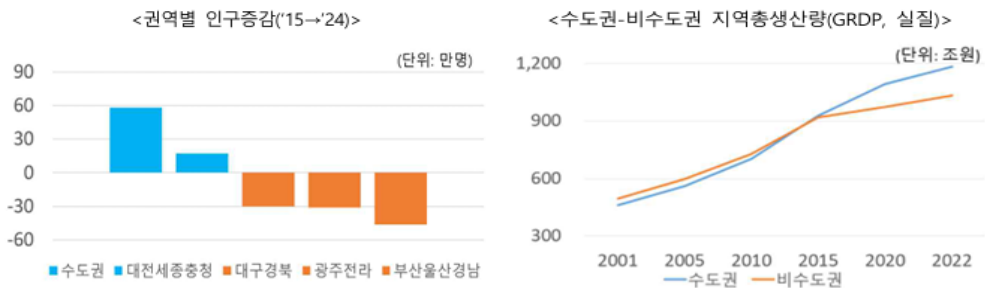
1

평가의 배경과 목적

지역균형발전특별회계는 2004년 1월 「국가균형발전 특별법」의 제정과 함께 국가균형발전을 위한 재정지원체제로 설치되어 지역소멸 대응 및 재정분권 강화의 정책수단으로 기능해 왔다. 그러나 5차에 걸친 종합계획(국가균형발전 5개년계획 포함) 추진에도 불구하고 국가균형발전 성과의 획기적 향상에는 미흡했다는 분석이다.

수도권과 비수도권 간의 생산, 고용, 기업, 인구 격차는 확대되었으며, 지방인구의 감소는 가속화되고 있다. 저출생, 초고령화, 청년인구 수도권 집중 등으로 전체 시·군·구의 40%(89개)가 인구감소지역으로 지정되었으며, 일자리·정주 여건 취약, 인구 유출, 인구 감소의 악순환이 반복되면서 국가 전체의 인구 위기를 초래하고 있다.

[주요 균형발전 지표의 수도권/비수도권 비교]



자료: 지방시대위원회

[수도권과 비수도권 간 격차]

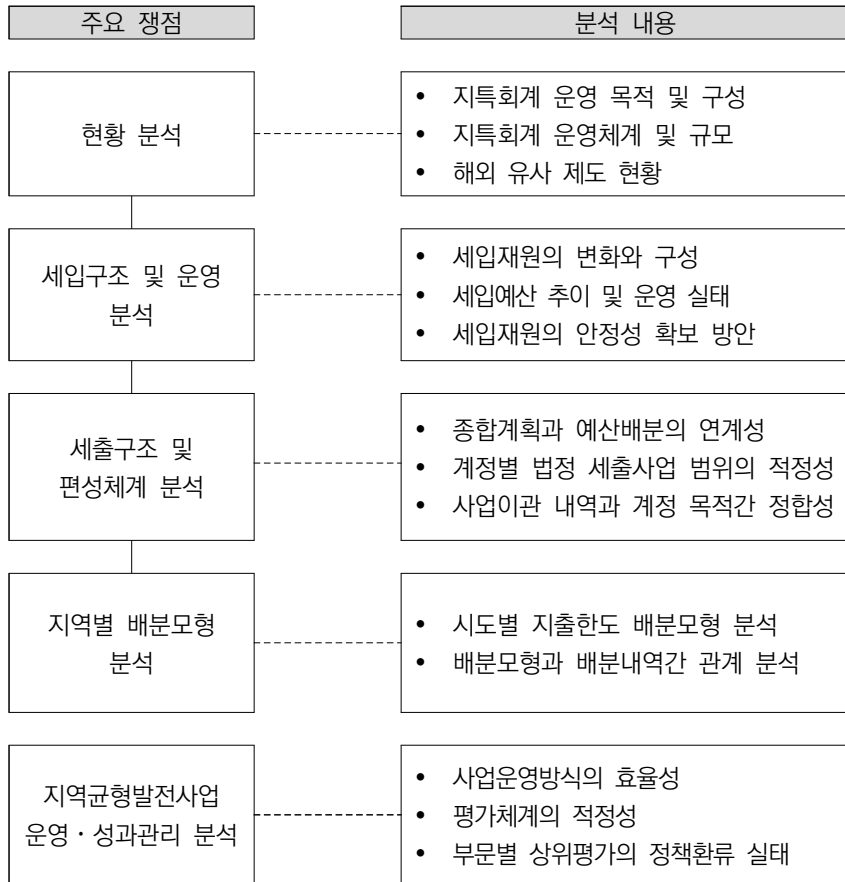


자료: 지방시대위원회

특히, 지역균형발전특별회계(이하, 지특회계) 재원의 한계로 공공기관 지방이전, 대규모 SOC 지역투자, 지역의료 시설·인력 확대 등 지역 수요를 충분히 반영하는 데 한계가 존재하며, 지역 인구 감소, 고령화 등으로 지역 주도의 근간이 되는 지역 혁신역량·체계의 활성화가 미흡하다는 지적이다. 이에 따라 「정부도 지방시대 종합계획(2023~2027)」 및 「5극 3특 국가균형성장 추진전략」(2025. 9.)을 통해 지특회계 예산 사전조정권 부여, 초광역특별계정 신설, 포괄보조금 대폭 확대, 지방우대정책 추진 등의 재정전략을 마련하고 추진 중에 있다.

따라서 본 보고서에서는 정부의 지역균형발전특별회계 도입 이후의 경과를 돌아보면서 지특회계의 세입·세출구조와 운영·집행 실태를 살펴보고, 지역별 배분모형과 배분결과의 정합도 및 합리성을 분석하는 한편, 지역균형발전사업의 운영, 성과관리 및 평가체계의 문제점 및 개선방안을 종합적으로 모색해 보았다. 특히, 최근 정부 정책기조에 따라 대폭 확대되고 있는 지역자율계정의 포괄보조사업 운영을 중심으로 지자체의 자율성과 소관부처의 책임성 사이에 파생되고 있는 문제점을 중심으로 진단하였다.

[분석의 흐름]



본 보고서에서는 지역균형발전특별회계에 대한 종합적인 평가를 위해 먼저 지역균형발전특별회계의 도입 및 추진경과를 살펴보고, 아래와 같이 주요 쟁점을 중심으로 분석을 실시하였다.

첫째, 지역균형발전특별회계의 세입 구조 및 운영 실태를 분석하였다. 지특회계 4개 계정별 세입재원의 변화 추이를 살펴보고, 세입재원의 변화에 따른 세입의 안정성 확보를 위한 개선방안을 검토하였다.

둘째, 지역균형발전특별회계의 세출 구조 및 편성체계를 분석하였다. 지방시대 종합계획 등 정부계획과 지특회계 재원배분의 연계성, 각 계정별 세출사업 범위의 적정성을 검토하고, 최근 대규모 사업이관을 통한 재정 확충 과정에서 회계의 계정별 목적과 이관 사업의 정합성을 분석하였다. 끝으로 계정·사업간 유사·중복 문제를 포함하여 계정구조 전반의 개편방안을 검토하였다.

셋째, 지역별 포괄보조금(지출한도) 배분모형을 제시하고 있는 시·도 자율편성사업의 배분내역을 분석하였다. 현행 배분모형의 변수 및 가중치 부여의 적정성을 검토하고 정부의 배분모형과 실제 배분내역간 정합도를 분석하였으며, 배분의 보정계수로 활용되는 차등지원제도의 타당성을 검토하였다.

넷째, 지역균형발전사업의 운영 및 성과관리 실태를 분석하였다. 지역자율계정 중심의 포괄보조사업 운영 실태 및 지역균형발전사업의 현행 평가체계가 적정한지를 분석하고, 평가결과의 정책환류 실태를 진단하였다.

[분석의 구성 및 주요내용]

구분	내용
I. 개요	<ul style="list-style-type: none"> • 분석의 배경 및 목적 • 분석의 구성 및 방법
II. 현황	<ul style="list-style-type: none"> • 지역균형발전특별회계의 도입 및 운영체계 • 해외 유사제도 현황
III. 주요 쟁점 분석	<ul style="list-style-type: none"> □ 지역균형발전특별회계의 세입 구조 및 운영 실태 분석 <ul style="list-style-type: none"> • 지특회계 4개 계정별 세입재원의 변화와 구성 • 지특회계 4개 계정별 세입예산 추이 및 운영 실태 • 세입재원의 안정성 및 개선방안 □ 지역균형발전특별회계의 세출 구조 및 편성체계 분석 <ul style="list-style-type: none"> • 지방시대종합계획과 지특회계 예산배분의 연계성 • 법정 세출사업 범위 및 이관대상 사업의 적정성 • 포괄보조사업 범주의 포괄성 및 편성체계 개편 논의 □ 시·도 자율편성 사업의 지역별 배분모형의 정합도 분석 <ul style="list-style-type: none"> • 자율계정 시도별 지출한도 배분모형 분석 • 정부의 배분모형과 실제 배분내역간 정합도 분석 • 차등지원 제도의 타당성 검토 □ 지역균형발전사업 운영 및 성과평가 실태 분석 <ul style="list-style-type: none"> • 포괄보조사업 운영 방식의 적정성 • 지역균형발전사업 평가체계의 합리성 및 효율성
IV. 결론 및 시사점	<ul style="list-style-type: none"> • 종합 제언

1

지역균형발전특별회계의 도입 및 운영체계

지역균형발전특별회계(이하 지특회계)는 국토의 불균형을 시정하고 지방의 자생적 성장 동력을 확보하기 위한 핵심적인 정책 도구로 기능해 왔다. 1960년대 이후 추진된 급격한 수출 주도형 경제 성장 정책은 수도권으로의 자원 및 인구 집중을 유발하였으며, 이는 장기적으로 국가 전체의 효율성을 저해하고 지역 간 갈등을 심화시키는 결과를 초래하였다. 이러한 구조적 문제를 해결하기 위해 참여정부는 2004년 「국가균형발전 특별법」을 제정하였고, 이에 근거하여 2005년 국가균형발전특별회계(現 지특회계)가 공식적으로 출범하였다. 도입 초기 약 5.4조 원 규모로 시작된 본 회계는 지난 20여 년간 정권의 교체와 행정적 수요의 변화에 따라 명칭과 구조, 운영 방식에서 끊임없는 진화를 거듭해 왔다.

가. 지특회계의 도입 목적 및 주요 변화

(1) 설치 배경 및 주요 내용

2004년 참여정부는 “국가균형발전 비전과 전략”을 발표하면서 「국가균형발전 특별법」을 제정하고, “국가균형발전5개년계획”의 수립 및 국가균형발전특별회계(現 지특회계)를 설치하는 등 국가균형발전정책의 효율적·안정적 추진을 위한 제도적 기반을 마련하였다.

지특회계 신설 이전에는 균형발전 관련 사업의 경직적·중복적 예산운영으로 유연성 및 효율성이 떨어진다는 지적이 제기되어 왔다. 지방양여금¹⁾은 법령에 의해 경직적으로 운영되면서 지방자치단체 선택의 폭이 제한되었고, 국고보조금은 공급자 중심으로 운영되어 중복투자 및 사업간 연계성이 부족하다는 한계가 지적되었다. 특히, 지방자치단체(이하, 지자체)는 지역발전계획과의 연계성을 고려하지 않고 중

1) 국가가 징수하는 특정 세목의 전부 또는 일부를 일정한 기준에 따라 지방자치단체에 양여하여 지방의 특정 목적사업 수요에 충당할 수 있도록 하는 지방재정 지원제도이며, 2004년 1월 「지방양여금법」 폐지에 따라 현재는 시행되지 않는다.

양부처가 제시한 사업의 예산 확보에 치중하여 자원배분의 왜곡 현상을 초래하였다.

이에 정부는 해외사례 등을 참고하여 지역개발을 위한 각종 국고보조금 사업의 재원을 하나의 특별회계로 통합함으로써 지자체가 자기 지역의 여건·특성을 반영하여 투자 우선순위를 정하고, 사업을 추진할 수 있는 재정지원체계를 구축한 것이다. 정부는 2004년에 총 533개 국고보조사업을 정비하면서 163개 사업은 분권교부세 사업으로 지방이양하였고, 126개 사업은 국가균형발전특별회계로 이관하였으며, 나머지 233개 사업은 국고보조사업으로 존치하였다.

[2004년 지특회계 도입에 따른 국고보조사업 조정]

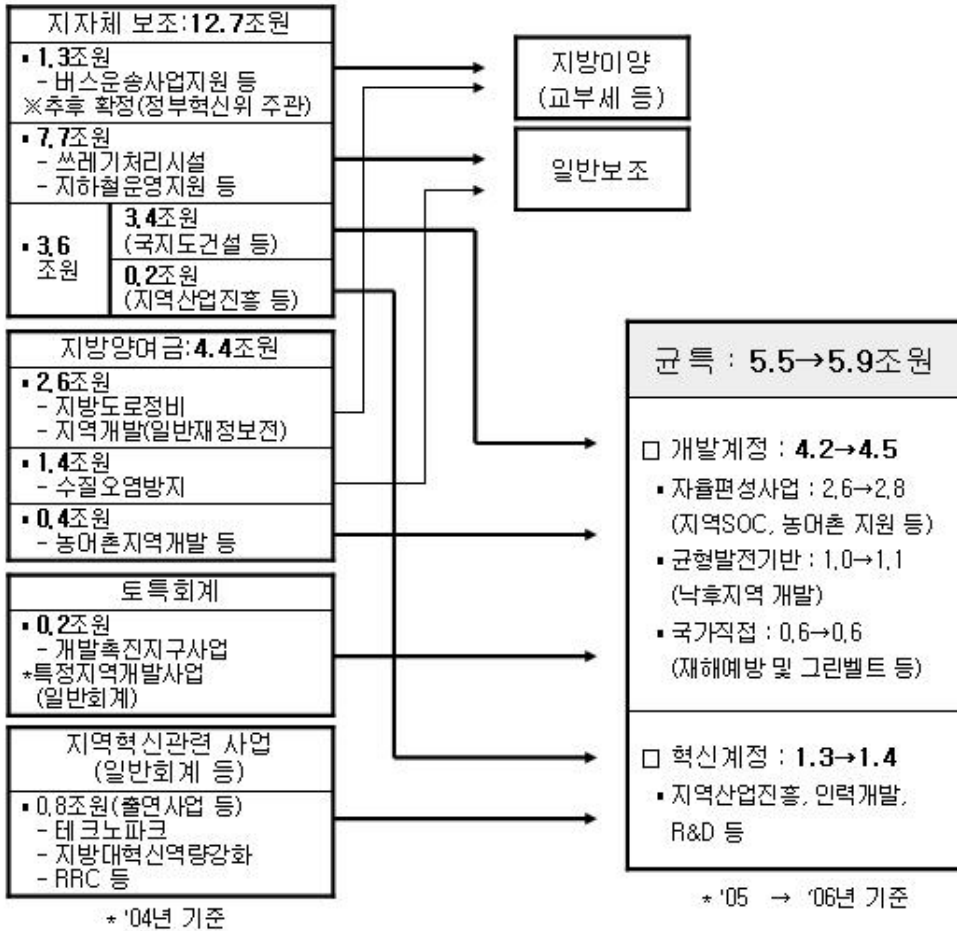
국고보조사업(533개, 12조 6,568억 원)		
↓		
분권교부세(지방 이양) 163개, 1조 689억 원	국가균형발전특별회계 이관 126개, 3조 5,777억 원	국고보조사업 존치 233개 사업 7조 9,485억 원

자료: 「지방재정자율성 확대를 위한 균특회계 개편방안」(한국지방세연구원, 2022)

또한, 지방양여금 사업 중 농어촌지역개발 사업(3,554억원)과 청소년육성사업(303억원)이 국가균형발전특별회계로 이관되었고, 그 밖에 토지관리및지역균형발전특별회계²⁾, 일반회계 등에서 추진되었던 균형발전사업이 이관되면서 약 5.4조원(2005년 기준) 규모의 지특회계가 출범하게 되었다.

2) 토지관리및지역균형발전특별회계는 「토지관리 및 지역균형개발특별회계법」 제1조에 따라 토지관리의 원활화 및 지역균형개발을 효율적으로 추진하기 위하여 운영되었던 특별회계로, 2005년 국가균형발전특별회계로 재편되었다.

[국가균형발전특별회계 도입 시 대상 사업 체계]



주: 토특회계는 토지관리및지역균형발전특별회계이며, 균특은 국가균형발전특별회계를 지칭함
 자료: 기획예산처(2006)

(2) 주요 제도 및 회계 명칭의 변화

지특회계는 2004년 「국가균형발전 특별법」 제정 이후 법률의 제·개정과 정권 교체에 따른 정책 기조의 변화에 따라 회계 명칭과 주요 제도가 지속적으로 변화해 왔다. 시기별 주요 변화를 살펴보면, 2004년 법률 제정과 함께 기존 지방양여금을 폐지하고 각 부처에 분산되어 있던 균형발전 사업을 하나로 통합하여 2005년에 국가균형발전특별회계가 신설되었으며, 지역개발사업계정과 지역혁신사업계정으로 운영되다가 2007년 제주특별자치도계정을 추가하였다.

이명박정부 시기인 2009년에는 법률 개정을 통해 ‘5+2 광역경제권’³⁾ 및 ‘기초생활권’⁴⁾ 정책을 뒷받침하기 위해 2010년부터 광역계정과 지역계정체계로 전면 개편하였으며, 지자체 자율성 제고를 위한 포괄보조금 제도가 본격 도입되었다.

2014년 박근혜정부에서는 법률 개정을 통해 시·군·구 기초자치단체 중심의 ‘지역행복생활권’ 구축과 주민 체감형 ‘새뜰마을 사업’을 효율적으로 지원하고자 2015년부터 지역발전특별회계로 명칭을 변경하고 세부계정도 생활기반계정과 경제발전계정 등으로 정비하여 밀착형 복지 및 인프라 확충에 중점을 두었다.

2018년 문재인정부에서는 지역혁신체계를 복원하고자 과거 참여정부 시절의 회계 명칭(국가균형발전특별회계)으로 다시 변경하고 포괄보조사업인 지역자율계정의 비중을 대폭 늘렸으며, 2020년에는 재정분권 정책의 일환으로 대규모 국고보조 사업을 지방재정으로 이양하였다.

2023년에는 기존 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」과 「국가균형발전 특별법」을 통합한 「지방자치분권 및 균형성장예 관한 특별법」(이하, 지방분권균형발전법)을 제정하고, ‘지방시대’ 국정 목표를 달성하기 위해 자치분권과 균형발전특별회계를 일원화하였으며, 지역자율계정의 포괄보조 재원을 대폭 확대하여 지방정부의 주도성과 재정적 자율성을 한층 더 강화해 운용하고 있다.

3) 기존 시·도 단위의 행정구역 중심에서 벗어나 5대 광역권(수도권, 충청권, 호남권, 대경권, 동남권)과 2대 특별권(강원권, 제주권)으로 구분하여 대광역권 단위로 연계·협력체계를 구축하겠다는 정책에 따라 등장한 광역계정의 분류단위이다.

4) 전국 163개 기초자치단체(시·군·구)를 대상으로 주민들의 기초적인 삶의 질을 보장하기 위해 추진된 정책에 따라 등장한 지역계정의 분류단위이다.

[지역균형발전특별회계의 변천과정]

구분	2005~2006	2007~2009	2010~2014	2015~2018	2019~2023	2024~
회계	국가균형발전특별회계		광역·지역발전 특별회계	지역발전특별 회계	국가균형발전 특별회계	지역균형발전 특별회계
계정	지역혁신사업 계정	지역혁신사업 계정	광역발전계정	경제발전계정	지역지원계정	지역지원계정
	지역개발사업 계정	지역개발사업 계정	지역개발계정	생활기반계정	지역자율계정	지역자율계정
	-	제주특별자치도 계정	제주특별자치도 계정	제주특별자치도 계정	제주특별자치도 계정	제주특별자치도 계정
	-	-	-	세종특별자치시 계정	세종특별자치시 계정	세종특별자치시 계정
근거 법률	「국가균형발전 특별법」 제정 (2004. 1.)	「국가균형발전 특별법」 개정 (2006. 12.)	「국가균형발전 특별법」 개정 (2009. 4.)	「국가균형발전 특별법」 개정 (2014. 1.)	「국가균형발전 특별법」 개정 (2018. 3.)	「지방자치분권 및 지역균형발 전에 관한 특 별법」 (2023. 7.)
회계 목적	균형발전사업을 통합 지원해 국가 불균형 해소		광역경제권의 경쟁력 향상 및 지역특화 발전 지원	지역주민의 삶의 질 향상 및 지역 경쟁 력 강화	지역 주도의 자립적 성장 기반 및 국가 균형발전지원	지역균형발전 관련 사업을 효율적으로 추진

자료: 균형발전종합정보시스템(NABIS) 및 행정안전부, 「지방자치단체 통합재정개요」, 각 년도

나. 지특회계의 편성방향 및 운영체계

(1) 지특회계 예산 편성방향

지특회계 운용 및 예산편성의 정책 방향을 제시하는 5년 단위 상위계획은 2004년의 「제1차 국가균형발전 5개년 계획(2004~2008)」 이래 2023년 법률 개정 에 따라 명칭이 변경된 「제1차 지방시대 종합계획(2023~2027)」까지 총 다섯 차례 수립·시행되어 왔다. 이 과정에서 5개년 계획의 내용에 따라 지특회계 예산편성 방향이 어떻게 변화하였는지 살펴본다.

제1차 5개년 계획(2004~2008)은 지역혁신체계(RIS; Regional Innovation System)에 기반한 역동적 지역발전 목표를 실현하기 위해 혁신주도형 발전기반 구축, 낙후지역 자립기반 조성, 수도권외의 질적 발전 추구, 네트워크형 국토구조 형성 등의 4대 추진전략을 설정하였다.

[제1차 5개년 계획(2004~2008)의 비전 및 전략]

비전	균형발전을 통한 제2의 국가도약	
목표	지역혁신체계(RIS)에 기반한 역동적 지역발전	
추진전략 및 과제	혁신주도형 발전기반 구축	· 지식·기술의 창출·확산·활용 · 지역별 혁신클러스터 육성
	낙후지역 자립기반 조성	· 지역간 격차 시정 · 도·농간의 상생발전
	수도권의 질적 발전 추구	· 수도권규제의 합리적 개선 · 수도권의 경쟁력 증진
	네트워크형 국토구조 형성	· 동서축의 새로운 대동맥 형성 · 지역간 교류·협력 확대

자료: 국가균형발전위원회·산업자원부, 「제1차 국가균형발전 5개년계획」(2004)

동 계획에서는 지역사업의 최종 수혜자인 지역의 특성과 여건을 적극 반영하여 국가균형발전 시책을 효과적으로 지원하고, 국가재정운용계획, 균형발전 5개년계획 등과 연계하여 예산 편성의 체계적이고 안정적인 재정지원을 통해 사업 효율성을 제고하겠다는 내용을 담고 있다. 또한 지자체의 재정 여건 및 기존 사업의 성과평가 결과를 고려하여 지역별 차등 지원하겠다고 밝히고 있다.

제2차 5개년 계획(2009~2013)은 이명박정부의 균형발전정책으로 ‘광역경제권 구축’, ‘특성화된 지역발전’, ‘지역주도 발전’, ‘지역간 협력·상생발전’ 등의 4대 기

본방향을 설정하고 있다. 공간적으로는 기존의 시·도 단위를 벗어나 기초생활권(마을 단위), 5+2 광역경제권(수도권, 충청권, 호남권, 대경권, 동남권, 강원권, 제주권), 초광역권 등으로 세분화하여 균형발전 시책을 추진하였다. 균형발전정책의 기본방향으로는 행정구역 단위의 지역개발, 모든 지역의 획일적 발전, 중앙 주도 하향식(Top-down) 추진 등을 탈피하여 ‘광역화, 특성화, 분권화’를 지향하는 방향으로 전환되었다.

[제2차 5개년 계획(2009~2013)의 비전 및 전략]

비전	일자리와 삶의 질이 보장되는 경쟁력 있는 지역창조	
기본방향	<ul style="list-style-type: none"> · 세계화에 대응하는 광역경제권 구축 · 지역개성을 살린 특성화된 지역발전 · 지방분권·자율을 통한 지역주도 발전 · 지역간 협력·상생을 통한 동반발전 	
추진전략 및 과제	쏠국도의 성장 잠재력 극대화	기초생활권, 광역경제권, 초광역개발권 단위 차별화된 발전
	신성장동력 발굴 및 지역특화 발전	지역별 비교우위를 토대로 지역특성과 개성을 살린 신성장동력 구축
	행·재정적 권한 지방이양 등 분권강화	특별지방행정기관 지방이관, 지방재정 자율성 제고, 지방계획·개발권 강화
	수도권·지방 상생발전	지방 기업유치 및 투자여건 획기적 제고, 지방발전과 연계하여 수도권규제 합리화
	기존 시책 발전·보완	행정중심도시, 혁신도시, 기업도시의 발전적 보완

자료: 지역발전위원회, 「지역발전정책의 성과와 과제」(2013)

이에 따라 2010년 지특회계는 ‘지역주도의 개발’과 ‘국가재원의 전략적 배분’ 간의 조화를 통해 국가경쟁력을 달성하는 데 초점을 맞추어 개편되었고, 특별회계의 편성방향(2010년 기준) 또한 다음과 같이 설정되었다. 첫째, 행정구역 단위의 분산 투자를 지양하고 광역경제권 중심의 시·도간 연계투자를 활성화한다. 둘째, 낙후지역 개발사업을 4대 지역공간⁵⁾을 기준으로 패키지화할 수 있도록 기존 사업을 통합(200여개 세부사업→24개 포괄보조사업)하여 지역·중복투자를 방지하는 한편 사업의 투자 효율성을 제고한다. 셋째, 시·도가 사전 배분된 재원 한도 안에서 자율적으로 사업의 세부내역을 기획하고 관리하는 포괄보조금 제도를 도입한다. 넷째,

5) 일반농산어촌, 도시지역, 특수상황지역(도서 및 휴전선 접경지역), 성장축진지역(낙후 지정지역)

지자체별 자원 한도 배분의 실효성·합리성을 제고하고, 사전 준비 부족으로 인한 예산 이월과 낮은 집행률 문제를 해소하기 위해 준비된 사업 위주로 예산을 편성한다.

제3차 5개년 계획(2014~2018)은 박근혜정부의 균형발전정책으로, 주민이 체감하고 현장과 밀착된 정책, 지자체가 주도하는 정책으로 방향이 전환되었다. 이를 위해 ‘중앙정부 주도의 하향식 정책’에서 ‘주민·지자체 주도의 상향식·주민체감 정책’으로, ‘5+2 광역경제권’에서 ‘지역행복생활권’⁶⁾으로, ‘부처별 산발적 지원’에서 ‘맞춤형·패키지 지원’으로 정책방향이 바뀌었다. 균형발전정책을 지역희망(HOPE) 프로젝트로 명명하였고, 3대 추진전략으로 지역행복생활권 구현, 맞춤형·패키지 지원, 지역주도 및 협력 강화 등을 설정하였다.

[제3차 5개년 계획(2014~2018)의 비전 및 전략]

비전	“국민에게 행복을, 지역에 희망을!” - 지역희망(HOPE) 프로젝트	
기본방향	<ul style="list-style-type: none"> · (Happiness) 주민이 실생활에서 행복과 희망을 체감 · (Opportunity) 행복한 삶의 기회를 고르게 보장 · (Partnership) 자율적 참여와 협업의 동반자관계 · (Everywhere) 어느 곳에서도 정책사각지대 해소 	
추진전략 및 과제	지역행복생활권 활성화	지역주도 협력사업 확충, 주민체감 생활인프라구축, 지역중심지 활력증진, 지역교통·물류망 개선
	일자리 창출을 통한 지역경제 활력제고	일자리 창출 중심의 지역대표산업 육성, 지역투자 촉진기반 확대, 산업단지 고도화로 창조경제 구현 등
	교육여건 개선 및 창의적 인재양성	지방 초·중고 교육환경 개선, 창의적 인재를 키우는 지방대학 육성, 일과 학습병행을 통한 지역인재 양성 등
	지역문화 육성, 생태복원	지역 문화역량 강화 및 특성화 지원, 맞춤형 문화서비스를 통한 문화격차 해소, 지역관광산업 육성 등
사각없는 지역복지·의료	주민밀착형 복지전달체계 구축, 수혜자 특성을 반영한 맞춤형 복지시책 추진 등	

자료: 지역발전위원회·산업통상자원부, 「지역발전 5개년 계획」(2014)

이에 따른 지특회계 편성방향은 다음과 같이 설정되었다. 첫째, 부처에서 직접 편성하는 지특회계 및 일반회계 사업 중에서 지자체 자율편성이 보다 효율적인 사업을 포괄보조금으로 이관하여 지역의 자율성을 대폭 확대한다. 둘째, 6대 중점 기

6) 지역행복생활권(전국 63개)은 기존 행정구역 경계를 초월하여 주민생활에 필요한 일자리, 교육, 의료, 복지, 문화 등의 기본생활서비스가 충족되어 행복한 삶을 누릴 수 있는 공간으로서 시·군에서 자발적으로 설정한 권역을 말한다.

본방향 중에서 대표 시책인 ‘지역행복생활권 기반 확충’과 ‘사각 없는 지역 복지·의료’를 지원하기 위한 사업을 지특회계로 새로이 편성한다. 셋째, 지역행복생활권의 주민이 불편 없이 생활할 수 있도록 지원하기 위해 기초인프라, 일자리, 교육, 문화, 복지 분야의 사업을 확대한다. 넷째, 지자체가 ‘보여주기식’ 사업 예산보다는 주민의 건강·안전 관련한 투자를 확대하도록 유도하는 한편, 지역특화프로젝트(지역주도 발전전략)를 통한 지역경제 활력 회복을 위한 투자를 강화한다.

제4차 5개년 계획(2018~2022)은 문재인정부의 균형발전정책으로, ‘지역이 강한 나라, 균형 잡힌 대한민국’을 비전으로 제시하고 ‘지역주도 자립적 성장기반 마련’을 목표로 설정하였다. 이를 위한 3대 전략(사람, 공간, 산업)과 9대 핵심과제를 제시하였으며, 정책의 실행력을 제도적으로 뒷받침하기 위해 국가균형발전 프로젝트(예타 면제사업) 추진, 균형발전총괄지표 개발, 생활SOC사업 확대, 지역발전투자협약의 본격 추진, 지특회계 개편, 지역혁신체계 구축 등을 제시하였다.

[제4차 5개년 계획(2018~2022)의 비전 및 전략]

비전	지역이 강한나라, 균형잡힌 대한민국	
목표	지역주도 자립적 성장기반 마련	
추진전략 및 과제	(사람)안정되고 품격있는 삶	<ul style="list-style-type: none"> · 선순환 교육체계 · 특색있는 문화·관광 · 보건·복지체계 구축 · 생활·SOC 투자 확대
	(공간)방방곡곡 생기도는 공간	<ul style="list-style-type: none"> · 되살아나는 농산어촌 · 도시재생 뉴딜 및 중소도시 재도약 · 인구감소지역을 거주감소지역으로
	(산업)일자리가 생겨나는 지역 혁신	<ul style="list-style-type: none"> · 지역산업 혁신 · 혁신도시 시즌2 · 지역유휴자산의 경제적 자산화

자료: 국가균형발전위원회·산업통상자원부, 「제4차 국가균형발전 5개년 계획」(2019)

이를 위한 지특회계의 예산 편성 방향은 다음과 같이 설정되었다. 첫째, 지특회계의 예산 편성과정에서 국가균형발전위원회의 의견 제시 역할을 부활한다. 즉, 기존 지자체가 예산신청서를 중앙부처에 제출하던 방식에서 법률 개정을 통해 지자체가 국가균형발전위원회에도 예산신청서를 제출하도록 함으로써 중앙부처는 지자체의 예산신청서와 국가균형발전위원회의 의견을 기초로 작성한 예산요구서를 기획재

정부(現기획예산처)에 제출하도록 변경한 것이다. 둘째, 포괄보조사업을 추가하여 시·도 자율편성 사업을 확대(2018년 37개→2019년 43개)하고, 이어 포괄보조사업 23개(2020년, 약 3.5조원)를 지방이양하여 지자체의 자율성을 대폭 강화한다. 셋째, 문화체육시설 관련 문화체육관광부의 설립타당성 사전평가 대상사업을 명확하게 설정하여 지자체의 사업 선택 자율성을 보장한다. 넷째, 포괄보조사업의 집행 과정에서 둘 이상의 지자체가 지원금액을 상호 조정·집행하도록 허용하여 사업집행의 자율성을 강화한다.

제5차 5개년 계획(2023~2027)은 2023년 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제정에 따라 「제1차 지방시대 종합계획」⁷⁾으로 명칭이 변경되었으며, ‘대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대’를 비전으로 제시하고 ‘지방주도 균형발전, 책임있는 지방분권’을 목표로 설정하였다. 이를 위한 5대 전략 22대 핵심과제를 제시하고 있으며, 이중 균형발전정책에 해당하는 전략은 창조적 혁신성장, 주도적 특화발전, 맞춤형 생활복지로 볼 수 있다.

7) 지방시대 종합계획은 2004년 이후 개별적으로 수립되어 온 국가균형발전(지역발전) 5개년 계획 및 지방분권(자치분권) 종합계획을 최초로 통합하여 수립한 계획이다.

[제5차 5개년 계획(2023~2027)의 비전 및 전략]

비전	지역이 강한나라, 균형잡힌 대한민국	
목표	지역주도 자립적 성장기반 마련	
추진전략 및 과제	자율성을 키우는 과감한 지방분권	<ul style="list-style-type: none"> · 자율적 자치기반 마련 · 지방재정 경쟁력 강화 · 지방의 자치역량 제고 · 지역맞춤형 자치모델 개발 · 지방의 책임성 확보
	인재를 기르는 담대한 교육개혁	<ul style="list-style-type: none"> · 지역 어디서나 수준높은 교육기회 제공 · 지역-대학의 동반성장 지원 · 지방자치·교육자치 연계·협력 강화
	일자리 늘리는 창조적 혁신성장	<ul style="list-style-type: none"> · 기회발전특구와 혁신성장거점 육성으로 성장동력 확충 · 지역의 효율적 성장을 지원하는 공간조성 · 지역특화형 산업육성 및 일자리 창출 촉진 · 글로벌 선도형 지역과학기술 진흥 · 지역 디지털 혁신을 통한 균형발전 실현 · 지역 맞춤형 창업 및 혁신생태계 조성
	개성을 살리는 주도적 특화발전	<ul style="list-style-type: none"> · 지역의 자생적 창조역량 강화 · 지역고유자원을 활용한 문화·관광 육성 · 지역특성화 발전에 기여하는 핵심인프라 확충 · 지역주도의 경쟁력 있는 농산어촌 조성
	삶의 질 높이는 맞춤형 생활복지	<ul style="list-style-type: none"> · 지방소멸위기대응 지원 · 실질적 균형발전을 위한 지역생활여건 개선 · 삶의 질 높이는 지역의료·보건·복지 확충 · 지역 환경·생태자원의 보전 및 활용

자료: 지방시대위원회, 「제1차 지방시대 종합계획」(2023)

이를 위한 지특회계의 예산 편성 방향은 다음과 같이 설정되었다. 첫째, 지역자율계정(포괄보조사업) 재원을 대폭 확대한다. 둘째, 지방시대의 핵심 ‘4대 특구’(기회발전특구, 교육발전특구, 도심융합특구, 문화특구) 중심의 패키지 예산을 배정한다. 셋째, ‘5극 3특’ 기반의 초광역권 연계 사업을 우대한다. 넷째, 도로·지방 인프라 등 하드웨어 위주의 투자에서 생활인구 유입, 로컬 콘텐츠, 정주 여건 등 소프트웨어 중심으로 전환한다.

(2) 지특회계의 운영체계

지특회계의 예산 편성 체계를 살펴보면, 전술한 바와 같이 특별회계의 명칭, 예산편성 방향의 변경과 함께 편성 구조상의 계정 명칭 또한 수 차례 변경되어 왔다.

[지특회계 편성구조의 변천과정]

구분	2005~2006	2007~2009	2010~2014	2015~2018	2019~2023	2024~
회계	국가균형발전특별회계		광역·지역발전특별회계	지역발전특별회계	국가균형발전특별회계	지역균형발전특별회계
계정	지역혁신사업계정 · 국가직접편성		광역발전계정 · 국가직접편성	경제발전계정 · 부처직접편성	지역지원계정 · 부처직접편성	좌동
	지역개발사업계정 · 시도 자율편성 · 시군구 자율편성 · 국가직접편성		지역개발계정 · 시도 자율편성 · 시군구 자율편성	생활기반계정 · 시도 자율편성 · 시군구 자율편성	지역자율계정 · 시도 자율편성 · 시군구 자율편성	좌동
	-	제주특별자치도계정 · 자율편성 · 특지방경비 · 국가직접편성	제주특별자치도계정 · 자율편성 · 특지방경비 · 국가직접편성	좌동	좌동	좌동
	-	-	-	세종특별자치시계정 · 자율편성 · 국가직접편성	좌동	좌동

자료: 균형발전종합정보시스템(NABIS) 및 행정안전부, 「지방자치단체 통합재정개요」, 각연도

지자체 자율편성 사업은 지역개발계정(2005~2014) → 생활기반계정(2015~2018) → 지역자율계정(2019~)으로 명칭이 변경되었으나 2010년에 도입된 포괄보조금 지원방식이 현재까지 지속적으로 운영중이다. 한편 중앙부처 직접편성 사업의 경우, 지역혁신계정(2005~2009) → 광역발전계정(2010~2014) → 경제발전계정(2015~2018) 등의 변화를 거쳐 2019년부터 현재까지 지역지원계정이라는 명칭이 사용되고 있다.

현행 지특회계의 편성구조는 4개 계정 8개 사업군으로 구성되지만, 크게 지자체가 자율편성하는 사업(지역자율계정)과 중앙부처가 직접편성하는 사업(지역지원계정)을 중심으로 구분할 수 있으며, 회계 및 계정명칭의 변화에도 불구하고 이와 같은 기본 틀은 지속적으로 유지되어 왔다.

[지특회계의 편성구조]

계정		지역자율계정	지역지원계정	세종특별 자치시계정	제주특별 자치도계정
편성방식					
지자체 자율 편성	사도	① 시·도 자율편 성사업	-	③ 시·도 시·군· 구 자율편성사업	④ 시·도 시·군· 구 자율편성사업
	시·군·구	② 시·군·구 자율편성사업	-	* 시·군·구 기반 건축사업등 포함	* 시·군·구 기반 건축사업 등 포함 ⑤ 특별지방행정 기관이관사무 수행경비
부처직접편성		-	⑥ 부처직접 편성사업	⑦ 부처직접 편성 사업	⑧ 부처직접 편성 사업

자료: 기획예산처

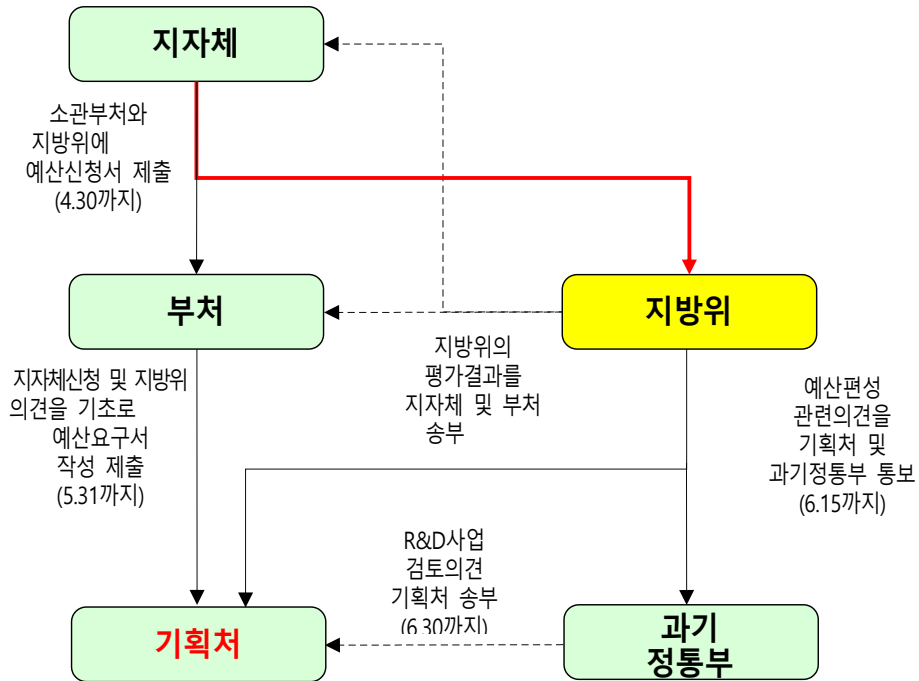
기본 구조상의 특징은 먼저, 사업 성격이 지역 간 불균형 해소 및 국가 균형발전에 부합하고, 지역 연계 투자로 효율화가 가능한 사업은 지역균형발전특별회계에서 수행하는 것을 원칙으로 한다. 지역자율계정은 사도 및 시·군·구 자율편성사업으로 구성하고, 지역지원계정은 부처 직접편성사업으로 구성하며, 지역균형발전특별회계 안에서도 재정효과가 특정지역에 국한되고, 지자체 자율성이 요구되는 사업은 지역자율계정에 포함해야 하는 반면, 권역간 협력 및 투자 효율화 등을 위해 국가의 체계적인 수요·공급 관리, 기능 조정이 요구되는 사업은 지역지원계정에 포함해야 한다.

제주특별자치도계정과 세종특별자치시계정은 각각 제주특별자치도와 세종특별자치시를 지원하는 재원으로, 이 두 계정의 일부는 지자체가 자율적으로 예산을 편성해 운용하고, 일부는 중앙부처가 예산을 편성하는 방식으로 운용된다.

지특회계 예산의 편성절차는 기획예산처가 3월에 지방시대위원회의 의견을 수렴하여 ‘차년도 지특회계 예산안 편성지침’을 마련하고 이때 각 지자체가 예산을 신청할 수 있는 총액한도인 ‘시도별 지출한도(Ceiling)’를 함께 지자체에 통보한다. 지자체는 기획예산처의 편성지침 및 지출한도에 따라 4월말까지 예산신청서를 작성하여 소관부처에 제출하게 되고, 소관부처는 지자체의 예산신청 및 지방시대위원회의

의견에 기초하여 5월말까지 예산요구서를 기획예산처에 제출하게 된다. 기획예산처는 지방시대위원회의 의견 및 R&D사업의 경우 과학기술정보통신부의 의견을 참고하여 소관부처의 예산요구안을 심의하고 최종 정부의 지특회계 예산안을 편성한다.

[지특회계의 예산편성 절차]



자료: 기획예산처

다. 지특회계의 자원규모 및 추이

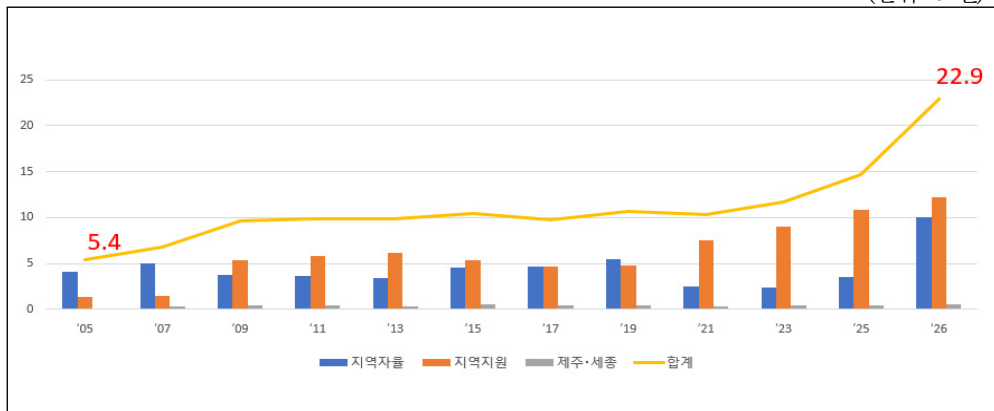
(1) 지특회계의 예산 추이

2005년 기존의 국고보조사업, 지방양여금, 토지관리및지역균형개발특별회계 등을 통합하여 약 5.4조원 규모로 시작한 지특회계는 2009년 9.6조원 규모까지 빠르게 증가하였고, 2009년~2017년 사이에는 9~10조원 안팎으로 완만한 성장세를 유지하였다. 2018년 문재인정부에서 재정분권과 지자체 기능 이양을 추진하면서 정부의 '1·2단계 재정분권' 추진에 따라 지특회계로 지원되던 다수의 사업(일반지방도로 정비, 하수도 정비 등)이 지자체 자체 사업으로 전환(기능이양)되면서 2020~2021년 일시적으로 지특회계 자체의 예산규모가 감소하거나 정체되는 것으로 나타나고 있다.

그러나 다시 지특회계 예산규모가 상승하면서 2026년에는 이례적으로 전년 대비 55.8%로 대폭 증액하여 22.9조원이 편성되었다. 2026년도 지특회계 예산 증가의 상당부분(80.5%)은 지역자율계정(포괄보조사업)의 증가에 따른 것으로 전년 대비 6.6조원 증가(188.6%)하여 총 10.1조원 규모가 되었다. 이는 전체 지특회계 예산의 44.1%를 차지하는 규모로 지역지원계정의 예산(12.2조원)에 상응하는 수준으로 증가한 것을 알 수 있다.

[지역균형발전특별회계 예산 추이]

(단위: 조원)



자료: 기획예산처

[지역균형발전특별회계의 계정별 예산 추이]

(단위: 조원)

계정	'05	'07	'09	'11	'13	'15	'17	'19	'21	'23	'25	'26
지역자율	4.1	5.0	3.8	3.6	3.4	4.5	4.7	5.5	2.5	2.4	3.5	10.1
지역지원	1.3	1.5	5.4	5.8	6.2	5.4	4.7	4.8	7.5	9.0	10.8	12.2
제주·세종	-	0.3	0.4	0.4	0.3	0.5	0.4	0.4	0.3	0.4	0.4	0.6
합계	5.4	6.8	9.6	9.9	9.9	10.4	9.8	10.7	10.3	11.7	14.7	22.9

주: 2021년 지역자율계정 예산 감소는 재정분권 연계조치로 인한 지자체 기능이양에 따른 것임
 자료: 기획예산처

(2) 지특회계 예산의 분야별 현황

지특회계 예산의 상승 폭이 커진 2024년부터 2026년까지 3년간 예산의 변화를 분야별로 살펴보면, 환경 분야가 2026년 기준 4조 5,848억원으로 가장 큰 비중으로 증가하였으며, 다음으로 사회복지 분야가 4조 4,268억원, 농림 수산 분야가 3조 3,649억원으로 그 뒤를 잇고 있다.

[최근 3년 간 지특회계 예산의 분야별 현황]

(단위: 백만원, %)

분야	2024년도 예산		2025년도 예산		2026년도 예산	
	금액 (a)	금액 (b)	증가율 (b-a/a)	금액 (c)	증가율 (c-b/b)	
공공질서및안전	956,164	951,533	△0.5	1,134,305	19.2	
과학기술	337,560	544,322	61.3	762,316	40.0	
교육	405,838	382,137	△5.8	407,103	6.5	
교통및물류	959,298	847,129	△11.7	984,279	16.2	
국토및지역개발	1,326,963	1,332,233	0.4	1,358,488	2.0	
농림수산	1,556,416	2,231,428	43.4	3,364,884	50.8	
문화및관광	386,796	535,714	38.5	537,566	0.3	
보건	351,313	214,785	△38.9	532,075	147.7	
사회복지	1,599,264	1,658,693	3.7	4,426,761	166.9	
산업중소기업및에너지	1,617,108	1,604,333	△0.8	1,897,133	18.3	
일반·지방행정	1,684,529	1,424,083	△15.5	2,655,127	86.4	
통신	272,199	243,198	△10.7	266,328	9.5	
환경	2,018,442	2,774,360	37.5	4,584,777	65.3	
합계	13,471,890	14,743,948	6.5	22,911,142	55.4	

자료: 기획예산처(열린재정)

2024년부터 2026년까지 3년간 예산의 변화를 부처별로 살펴보면, 분야별 비중과 유사하게 2026년 기준 사회복지 분야의 보건복지부가 4조 4,817억원으로 가장 큰 비중을 차지하였고 환경 분야의 기후에너지환경부가 4조 3,897억원, 공공질서 및 안전과 일반지방행정 분야를 담당하는 행정안전부가 3조 7,325억원, SOC 분야의 국토교통부가 2조 1,334억원으로 뒤를 잇고 있다.

[최근 3년 간 지특회계 예산의 부처별 현황]

(단위: 백만원, %)

부처명	2024년도 예산		2025년도 예산		2026년도 예산	
	금액 (a)	금액 (b)	증가율 (b-a/a)	금액 (c)	증가율 (c-b/b)	
경찰청	4,860	5,006	3.0	5,146	2.8	
고용노동부	183,887	122,902	△33.2	265,986	116.4	
과학기술정보통신부	743,110	920,355	23.9	1,314,159	42.8	
교육부	358,484	325,595	△9.2	233,255	△28.4	
국가보훈부	2,315	2,384	3.0	2,453	2.9	
국가유산청	-	29,608	-	44,509	50.3	
국토교통부	2,161,729	2,038,003	△5.7	2,133,368	4.7	
농림축산식품부	795,256	1,362,423	71.3	1,916,153	40.6	
농촌진흥청	85,234	113,812	33.5	132,804	16.7	
문화체육관광부	386,796	506,106	30.8	493,057	△2.6	
보건복지부	1,770,342	1,623,360	△8.3	4,481,731	176.1	
산림청	376,292	397,328	5.6	882,925	122.1	
산업통상부 (舊산업통상자원부)	1,225,888	1,187,801	△3.1	1,403,763	18.2	
식품의약품안전처	3,841	3,841	-	56,268	1,365.0	
성평등가족부 (舊여성가족부)	84,227	91,663	8.8	141,617	54.5	
중소벤처기업부	393,064	414,809	5.5	467,162	12.6	
해양수산부	503,761	639,194	26.9	814,602	27.4	
행정안전부	2,688,538	2,363,064	△12.1	3,732,472	57.9	
기후에너지환경부 (舊환경부)	1,897,357	2,596,694	24.1	4,389,712	69.1	
합계	13,470,889	14,743,948	6.5	22,911,142	55.4	

자료: 기획예산처(열린재정)

지역균형발전특별회계는 지역 간 불균형 해소 및 국가 균형발전을 목적으로 정부가 국고보조금 형태로 지자체에 배분하는 재원이므로, 낙후지역 개발 등 지역의 발전을 위해 중앙정부가 지방정부에 재정을 보조(지원)하는 방식을 중심으로 해외 주요국의 유사 제도를 살펴본다.

가. 미국⁸⁾

(1) CDBG(Community Development Block Grant, 지역사회개발블록보조금)

미국의 CDBG(Community Development Block Grant, 지역사회개발블록보조금) 제도는 주정부와 지방정부가 각 지역의 여건에 맞는 주거 환경 조성, 경제 개발, 공공시설 확충 등을 자율적으로 추진할 수 있도록 지원하는 미국의 대표적인 연방 보조금 프로그램이다. 1974년 주택지역개발법(Housing and Community Development Act)에 의거하여 도입된 이후, 50년이 넘는 기간 동안 미국 도시 재생과 저소득층 삶의 질 향상의 중추적인 역할을 담당해 왔다.

CDBG 제도는 연방정부가 세부적인 용도를 지정하여 교부하던 기존의 범주형 보조금들을 하나의 '블록(적합) 보조금'으로 통합하면서 시작되었으며, 이 제도의 핵심 목적은 저소득 및 중산층 주민에게 혜택을 제공하고, 낙후된 도시 환경(슬럼 및 불량 주거지)을 개선하며, 주민의 건강과 안전을 위협하는 긴급한 지역 문제를 해결하는 것이다. 보조금을 받는 지자체는 전체 집행 금액의 최소 70% 이상을 반드시 저소득·중산층 주민에게 직접적인 이익이 돌아가는 사업에 투입해야 한다는 엄격한 국가적 목표를 준수해야 한다.

CDBG의 가장 큰 특징은 '지방정부의 자율성과 유연성'으로 설명할 수 있다. 연방 주택도시개발부(HUD)가 큰 틀의 가이드라인과 최소한의 제한 사항(정부 청사

8) 미국의 유사제도 현황 자료는 미국 주택도시개발부(HUD)의 자료(HUD Community Planning and Development Formula Program Allocation, CDBG Entitlement Communities Program 등), 상무부 경제개발청(EDA) 자료(EDA Funding Opportunities and Distressed Communities Guidelines), 농무부(USDA) 자료(USDA Rural Development Program Metrics & Broadband ReConnect Program Report), ARC Performance and Accountability Report 등을 참조하였다.

건립 불가, 정치 활동 자금 활용 금지 등)만을 제시하면, 각 지자체는 주민 참여 공청회 등을 거쳐 주택 개보수, 공공 인프라(도로, 상하수도) 정비, 소상공인 지원 등 지역에 가장 시급한 사업을 스스로 설계하고 집행한다. 아울러 특별한 재난이 발생했을 때는 기본 보조금 외에 'CDBG-DR(재해 복구 보조금)'이라는 별도의 재원을 편성하여 피해 지역의 장기적인 물리·경제적 복구를 탄력적으로 지원하는 유연성도 갖추고 있다.

CDBG의 연간 정기 예산 규모는 예산 효율성 논쟁과 연방 재정 긴축 기조에 따라 일부 변동이 있으나, 최근 기준 연간 약 33억 달러(한화 약 4조 5,000억 원) 수준을 유지하고 있다. HUD는 이 재원을 일정한 법정 산식(Formula)에 따라 다음과 같은 구조로 배분한다.

[CDBG의 자원배분 구조 및 규모]

(단위: %)

구분	배분비율	주요 내용
의무 배분 지역	70	인구 5만명 이상의 대도시, 인구 20만명 이상의 우량 카운티 등 1,200여 개 지자체에 연방정부가 직접 교부
비의무 배분 지역	30	49개 주정부와 푸에르토리코에 배분되며, 주정부는 이를 다시 재정 여건이 열악한 관내 소도시와 농촌 지역에 재교부하는 방식으로 운용

자료: 지방시대위원회

개별 지자체별 배분액을 산정할 때는 인구 수뿐만 아니라 빈곤율, 주거 과밀도, 노후 주택(1940년 이전 건축) 비중, 인구 성장 지체 정도 등을 종합적으로 고려하는 '이중 산식(Dual Formula)'을 적용함으로써, 실질적으로 낙후도가 높고 재정 수요가 큰 지역에 더 많은 재원이 돌아가도록 설계되어 있다.

(2) 상무부의 EDA(Economic Development Administration) 프로그램

상무부 산하 경제개발청(EDA)이 주관하는 보조금 제도로, 미국의 대표적인 '지역 경제 활성화 및 일자리 창출' 재원이다. CDBG가 저소득층의 주거와 공공시설 개선에 무게를 둔다면, EDA는 낙후 지역의 대규모 산업 인프라를 확충하는 데 초점을 두고 있다.

주요 특징은 대량 실업이 발생했거나 제조업 쇠퇴로 타격을 입은 낙후 지역(Distressed Communities)을 집중 지원하며, 지자체가 민간 기업, 대학 등과 컨소시엄을 구성하여 산업단지 진입도로 개설, 테크노파크 조성, 창업 인큐베이터 건립 등의 사업을 제안하면 공모를 통해 재원을 매칭한다.

최근 미국 정부의 공급망 재편 및 첨단산업 육성 기조에 따라, 전국 낙후 지역을 첨단 기술 거점으로 키우는 '테크 허브(Tech Hubs)' 프로그램 등에 수십억 달러의 예산을 투입하며 국토 균형발전의 핵심 축으로 기능하고 있다.

(3) 농무부의 Rural Development(농촌개발) 프로그램

미국 국토의 대부분을 차지하는 농촌 및 소도시의 인구 유출을 막고 정주 여건을 개선하기 위해 농무부가 집행하는 거대 재정 프로그램으로, 인구 5만 명 이하(일부 사업은 2만 명 이하)의 철저한 농촌 지역만을 대상으로 한다.

주요 특징으로는 일반적인 보조금(Grant)뿐만 아니라 무이자·저리 용자(Loan) 및 대출 보증(Guarantees) 프로그램을 매우 강력하게 결합하여 운용한다는 것이다. 지원 범위는 농촌 지역의 초고속 인터넷망을 깔아주는 '브로드밴드 확충 사업(ReConnect Program)', 농촌 소형 병원 및 소방서 건립, 상하수도 정비는 물론, 농촌 지역 소상공인과 농민이 친환경 에너지 설비를 도입할 때 자금을 지원하는 등 농촌판 CDBG의 역할을 수행하고 있다.

(4) 초광역 권역별 개발위원회(Regional Commissions) 재정 지원

미국은 주(State)의 경계를 넘어 낙후도가 심한 특정 대형 지리적 권역을 묶어 연방정부와 해당 주정부들이 공동으로 위원회를 구성하고, 연방 재정을 특별 투입하는 방식을 취하는데, 최근 도입예정인 우리의 '초광역권 협력 사업'과 매우 유사한 구조다.

대표적인 사례로는 아팔라치아 지역위원회(ARC, Appalachian Regional Commission)로, 미국에서 가장 낙후된 석탄산업 중심의 아팔라치아 산맥 주변 13개 주를 지원하기 위해 1965년에 설립되었다. 연방정부는 매년 수억 달러의 특별 예산을 편성하여 이 지역의 도로망 건설, 보건 의료 확충, 일자리 전환 교육을 지원한다.

기타 권역으로는 미시시피강 유역의 낙후 지역을 지원하는 '델타 지역위원회 (DRA)', 캐나다 접경 낙후 지역을 지원하는 '북부 국경 지역위원회(NBRC)' 등 전국에 8개 안팎의 권역별 위원회가 운영되고 있다.

나. 영국⁹⁾

(1) LEP(Local Enterprise Partnerships, 지역기업파트너십)

영국의 LEP는 지역의 민간 기업과 지방정부(공공부문)가 자율적으로 협력체(파트너십)를 구성하여 공공·민간의 상생 발전과 지역 경제 성장을 도모하기 위해 2011년에 도입된 영국의 대표적인 '민관 협력형' 지역개발 제도이다.

기존의 방대하고 경직되었던 광역개발기구(RDA)를 대체하며 등장했으나, 최근 영국의 지방분권(Devolution) 정책 기조 변화에 따라 2024년 4월부터 연방정부의 직접적인 예산 지원이 종료되고 그 기능이 메트로 시장(Metro Mayor) 및 광역지방 정부(Combined/Local Authorities) 내의 '비즈니스 보어드(Business Boards)' 체제로 통합·이관되는 대대적인 구조 전환을 단행했다.

LEP는 중앙정부가 주도하는 일방적인 탑다운(Top-down) 방식에서 벗어나, 지역 경제의 실정을 가장 잘 아는 현지 기업인들과 지방의회가 함께 머리를 맞대고 지역 맞춤형 성장 전략을 수립하도록 돕는 데 목적이 있다. 잉글랜드 전역에 걸쳐 총 38개의 LEP가 지정되어 운영되었으며, 각 지역의 비즈니스 환경 개선, 고용 창출, 청년 및 성인 기술 교육(Skills), 스타트업 육성 등 실질적인 경제 활성화 프로젝트를 기획하고 조율하는 컨트롤 타워 역할을 수행해 왔다.

LEP의 가장 독특한 특징은 '민간 주도성(Business-led)'에 있다. 파트너십 이 사회의 의장을 비롯하여 이사진의 50% 이상을 반드시 지역 내 유망 기업의 임원 등 민간 비즈니스 리더들로 구성하도록 법제화했으며, 이를 통해 공공 행정이 놓치기 쉬운 시장의 수요와 역동성을 정책에 즉각 반영한다.

다만, 구속력이 없는 비법정기구(Non-statutory body)라는 한계가 있어 예산 집행과 책임성 확보를 위해 지자체를 '책임 기관(Accountable Body)'으로 지정해 협력하는 방식으로 보완해 왔다. 현재는 영국 정부의 지방 권한이양정책(Lavelling Up 및 지역 성장 계획)에 따라 LEP의 민간 전문성과 네트워크를 지자체 산하의 공식자문기구(Business Boards)로 흡수하는 거버넌스 효율화가 진행 중이다.

9) 영국의 해외 유사제도 현황은 영국정부의 자료(Spring Budget 2023(Chancellors Statement, Guidance on Local Enterprise Partnership integration into local democratic institutions, Pride in Place Programme Prospectus & Phase 2 Selection Methodology Note, UK Shared Prosperity Fund 등)를 참조하였다.

LEP 제도는 운영 기간 동안 연방정부로부터 막대한 재정적 지원을 받으며 성장했다. 도입 이후 제도 종료 시점까지 연방정부의 국책기금(Local Growth Fund 등)과 유럽연합(EU)의 구조기금을 연계하여 총 120억 파운드(한화 약 21조 원) 이상의 공공 자금을 관리하고 집행해 왔다.

영국 중앙정부는 예산 효율성과 민주적 책임성을 높이기 위해 2024년 4월 1일을 기점으로 LEP에 대한 직접적인 핵심 운영비(Core Funding) 지원을 전면 중단했으며, 이에 따라 기존에 배정되던 지역 성장 재원과 자산, 그리고 3대 핵심 기능(비즈니스 대변, 전략적 경제 기획, 성장 허브 및 기술 교육 등 정부 프로그램 운영)은 인구 50만 명 이상의 메트로 Combined Authority(연합지방정부) 및 상위 지방정부로 이관되었다.

현재 각 지자체는 기존 LEP가 축적해 둔 자산과 이관된 예산을 기반으로, 자체적인 '지역 성장 계획(Local Growth Plan)'을 수립하여 기업 지원 및 지역 인프라 확충 사업을 연속성 있게 추진하고 있다.

(2) 프라이드 인 플레이스(Pride in Place) 및 지역재생기금(LRF)

과거 영국의 대표적인 균형발전 재원이었던 '균형발전기금(Levelling Up Fund)'과 '타운스 펀드(Towns Fund)' 등이 하나로 통합·개편된 영국의 가장 최신 자본 투자 프로그램이다.

주요 특징으로는 중앙정부가 일일이 사업을 지정하던 방식에서 벗어나, 선정된 낙후 지역에 10년간 최대 2,000만 파운드(한화 약 350억 원) 규모의 예산을 '지속 가능한 장기 기금(Endowment Fund)' 형태로 부여한다는 것이다.

집행 방식은 지자체 공무원뿐만 아니라 지역 주민, 비즈니스 리더 등으로 구성된 '지역위원회(Neighbourhood Boards)'가 직접 예산 사용처를 결정하며, 쇠퇴한 구도심 상권 활성화, 지역 유산 복원, 공공 인프라 개선 등 주민들이 체감할 수 있는 생활 밀착형 재생에 집중하고 있다.

(3) 공유번영기금(UKSPF, UK Shared Prosperity Fund) 및 신규 신성장기금

영국이 EU를 탈퇴함에 따라 과거 EU로부터 받던 구조조정기금을 대체하기 위해 신설한 핵심 재정 보조금 제도로서, 하드웨어(건설) 중심의 개발을 넘어, 지역 주민의 고용 역량 강화와 중소기업 지원 등 인적 자본(Soft infrastructure) 투자에 상당한 재원을 투입하고 있다.

운용 방식은 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일스, 북아일랜드 등 영국 전역에 정해진 산식에 따라 배분되며, 주거 환경 개선, 지역 소상공인 창업 및 R&D 지원, 성인 문해력·디지털 교육 등 '기회의 장벽 제거'를 목적으로 유연하게 집행된다. 최근에는 연방정부의 성과 촉진 정책에 따라 생산성 잠재력이 높은 중북부 거점 도시를 집중 지원하는 새로운 '신성장기금(Local Growth Fund)' 형태로 순차 전환·연계되고 있다.

(4) 산업전략지구(Industrial Strategy Zones/舊투자구역 및 자유무역항)

산업전략지구는 특정 낙후 지역을 첨단 산업 거점으로 육성하기 위해 '대규모 재정 지원'과 '파격적인 세제 혜택'을 결합한 종합 특구 제도이다. 기존의 자유무역항(Freeports)과 투자구역(Investment Zones) 제도가 최근 정부의 신산업 정책에 맞춰 '산업전략지구'라는 하나의 우산 아래로 통합된 것으로, 청정에너지, 바이오, 디지털, 고급 제조업 등 미래 첨단 산업을 영국의 중북부 낙후 지역(예: 맨체스터, 리버풀, 셰필드 등)에 유치하기 위해 설계되었다.

지원 규모는 지구당 10년간 약 1억 6,000만 파운드(한화 약 2,800억 원) 규모의 재정 보조금이 직접 투입되며, 이와 동시에 해당 구역에 입주하는 기업에는 취득세·재산세 감면, 고용 보험료 혜택 등 강력한 세제 인센티브를 패키지로 제공하여 민간 투자를 유도한다.

다. 일본¹⁰⁾

(1) 지방창생교부금

일본의 지방창생교부금(地方創生交付金)은 급격한 인구 감소와 초고령화, 그리고 도쿄 등 수도권으로의 인구 집중 문제를 해결하기 위해 일본 정부가 2014년 '지방창생(地方創生)' 정책을 도입하며 신설한 대표적인 정부 재정 지원 제도이다.

지방자치단체가 스스로 지역의 중장기 비전을 담은 '지방판 종합전략'을 수립하면, 중앙정부가 이를 평가하여 예산을 차등 지원하는 '지자체 자율 기획 및 성과 중심'의 운용 방식을 취하고 있다. 최근 일본 정부는 정책 도입 10년을 맞아 디지털 전환(DX)과 경제 활성화를 결합한 '지방창생 2.0' 체제로 제도를 고도화하고 있다.

지방창생교부금의 궁극적인 목적은 지역 고유의 자원을 활용해 안정적인 일자리를 만들고, 활력 있는 정주 여건을 조성하여 지방에서 안심하고 아이를 키울 수 있는 환경을 구축하는 것이다. 이 제도는 과거 중앙정부가 사업의 종류와 용도를 일일이 지정해 주던 '하향식(Top-down) 보조금'의 한계를 극복하기 위해 탄생했다. 지자체가 지역의 강점과 약점을 분석하여 선제적으로 사업을 제안하면, 중앙정부(내각부)가 재원을 보조하여 각 지역이 자립적인 경제 순환 구조를 갖추도록 돕는다.

지방창생교부금의 가장 큰 특징은 '철저한 성과 중심 정책(KPI 기반)'과 '공공·민간·학계의 협력(産官學連動)'이다.

보조금을 신청하는 지자체는 단순한 예산 집행 계획을 넘어, '관광객 증가 수', '이주 인구 수', '창업 건수' 등 수치화된 객관적 성과지표(KPI; Key Performance Indicator)를 반드시 제시해야 하며, 사후 평가 결과에 따라 다음 해 교부액이 증감된다. 지자체 역시 사업비의 일정 비율(보통 50%)을 자체 재원으로 매칭해야 하므로, 선심성 사업을 지양하고 실효성 높은 국책·지방 연계 사업에 집중하게 된다. 최근에는 인공지능(AI)과 로봇 등 디지털 기술을 농림수산·관광업에 접목하는 '디지털 정원도시 국가구상'과 연계하여, 혁신적인 모델을 제시하는 지역에 더 많은 인센티브를 부여하는 방식을 취하고 있다.

지방창생교부금의 핵심 축인 '지방창생추진교부금(지역미래교부금 포함)'과 신

10) 일본의 해외 유사제도 현황은 일본 내각관방 및 내각부 지방창생추진실 공식 발표 자료(디지털전원도시 국가구상 교부금 교부요령), 한국농촌경제연구원 글로벌세션 보고서 「지방창생에서 디지털 정원도시 국가로」(2025. 2.), 일본총무성 지방교부세법 및 지방재정계획산정지침 등을 참조하였다.

규 정책 예산을 망라한 지방창업 관련 예산 규모는 연간 약 2,000억 엔 ~ 2,400억 엔(한화 약 1조 8,000억 원 ~ 2조 2,000억 원) 수준으로 편성되어 운용 중이며, 예산은 지자체가 제안한 사업의 혁신성, 실현 가능성, 지역 간 연계성(광역 협력) 등을 내각부 심사위원회가 평가하여 등급별로 배분한다.

일본 정부는 정부 교부금 외에도 기업이 지방 지자체의 창업 사업에 기부하면 대대적인 세액 공제 혜택을 주는 '지방판 고향납세(지방창업 응원 세제)' 제도를 교부금과 연계하여 운용하고 있으며, 이를 통해 연방 재정에만 의존하지 않고 민간 자본을 지방으로 유입시키는 시너지 효과를 거두고 있다.

(2) 총무성의 지방교부세(地方交付税) 제도 중 '지방창업·균형발전 산정'

일본의 지방교부세는 한국의 지방교부세와 유사하게 지역 간 재정력 격차를 조정하는 거대한 일반재원(연간 약 18조~20조 엔 규모)이며, 이 중 핵심인 보통교부세를 산정할 때, 국토균형발전을 위한 특수 수요를 대거 반영한다.

주요 특징으로는 지자체의 기본 행정 비용을 산정할 때 '단계보정(지자체 규모별 비용 차이 보정)'과 '인구감소보정'을 강력하게 적용하며, 인구가 급감하거나 면적 대비 인구 밀도가 낮아 행정 비용이 많이 드는 낙후 지역일수록 중앙정부가 더 많은 교부세를 자동으로 배분해 주는 시스템이다.

최근에는 지자체가 자체적으로 추진하는 지방창업 사업이나 탈탄소·디지털화 관련 단독 사업 비용을 지방교부세의 '기준재정수요액'에 직접 반영함으로써, 재정 자립도가 낮은 소도시도 균형발전 사업을 지속할 수 있도록 지원하고 있다.

(3) 내각부·총무성의 디지털 전원도시 국가구상 교부금

일본 정부가 강력하게 추진 중인 최신 균형발전 재정 제도로, 기존의 지방창업 교부금 체제를 '디지털 기술(DX)을 통한 지역 격차 해소'라는 목표 아래 확대·개편한 전용 기금이다.

이 기금은 "지방의 풍요로움을 그대로 유지하면서 도시의 편리성을 누리게 한다"는 취지로 단순히 건물을 짓는 토목 사업을 배제하고, 인공지능(AI), IoT, 드론, 원격의료 등 고도 기술을 지방에 이식하는 사업에 집중 투자하고 있다.

지원 분야는 농촌 지역의 드론 택배 시스템 구축, 중소도시의 자율주행 버스

도입, 지방 소상공인의 디지털 전환(DX), 원격 교육 및 사물인터넷 기반 독거노인 돌봄 서비스 등 인구 감소 시대에 부합하는 스마트한 균형발전 모델을 공모·선정하여 집중 지원하고 있다.

라. 시사점

미국의 CDBG, 영국 LEP 파트너십, 일본 지방창생교부금은 모두 중앙(연방)정부의 재원을 활용해 지역의 자생력을 높이고 불균형을 해소하려 한다는 공통점이 있으나, 다음과 같이 정책목적, 거버넌스(민간 참여도), 성과 관리 방식에서는 국가별 차이가 나타나고 있다.

[해외 주요국 유사사례 비교]

구분	미국 CDBG	영국 LEP	일본 지방창생교부금
목적	저소득중산층 삶의 질 향상, 낙후지역 환경개선 및 경제개발	민간주도 경제성장 전략 수립, 기술교육 및 일자리 창출	인구감소, 초고령화대응, 지방자립경제권 구축 및 이주촉진
거버넌스	지방정부 주도	민관파트너십	지방정부+민·학연계
재원배분	법정산식(Formula) 기반	중앙정부 국책기금	공모 및 성과(KPI) 연동
집행의 자율성	매우 높음	높음	보통
성과관리	저소득층 수혜비율 유지를 위한 사후모니터링	비법정기구 한계 보완을 위해 지자체를 책임기관으로 지정·관리	수치화된 KPI 달성여부에 따라 차년도 예산 차등 삭감/증액

자료: 각국 참고자료를 바탕으로 작성

이와 같은 국가별 사례를 통해 참고할 수 있는 시사점을 정리하면 다음과 같다.

미국 CDBG의 경우 지방정부의 자율성과 중앙의 가이드라인 사이에 균형이 유지되는 것으로 보인다. 우리의 경우 여전히 중앙부처가 사업 지침을 세밀하게 규정하여 지자체가 현장 맞춤형으로 예산을 변경하기 어렵다. 반면에 미국의 CDBG는 “전체 예산의 일정 비율(예: 70%)을 취약계층이나 소멸위기지역에 투입한다”는 거시적 목표(National Objective)만 명확히 제시하고, 구체적인 사업 선택권(인프라, 보육, 기업 지원 등)을 지자체에 완전히 일임하는 총액교부(Block Grant) 방식을 운영하고 있다.

영국의 LEP 사례의 경우, 지역 내 유망 기업인, 소상공인 등 민간 비즈니스 리더들이 지역 경제 전략의 의사결정 구조(기획 및 집행 단계)에 최소 50% 이상 참여할 수 있는 제도적 통로를 제공함으로써 민간의 비즈니스 감각을 수혈하고 있다.

일본 지방창생교부금의 경우, 수치화된 성과 지표(이주 유도, 고용 창출 등)를 엄격히 평가하여 예산을 차등 환류하는 시스템을 강하게 시행하고 있는 점에서 강점이 있다고 볼 수 있다.

가. 지특회계의 세입구조 및 예산운영 실태

(1) 지특회계 계정별 세입원 구성

지역균형발전특별회계의 계정별 세입원은 지방분권균형발전법 제78조~제81조 각 1항에 따라 주세, 각종 부담금, 일반회계 전입금, 특별회계 전입금 등으로 구성되어 있다.

계정별로 주요 세입원을 살펴보면, 지역자율계정은 용자금의 원리금 등 통상적인 재무 활동에 따른 세입원을 제외하고 주세, 과밀부담금, 개발부담금, 전입금(일반회계·특별회계) 등이 주요한 세입원이다. 지역지원계정도 통상적인 재무 활동을 제외하면, 주세, 개발제한구역 보전부담금, 광역교통시설부담금, 전입금(일반회계·특별회계) 등이 주요 세입원이다. 제주세종 계정의 경우 통상적인 재무 활동을 제외하면, 일반회계 또는 다른 특별회계로부터의 전입금이 주요 세입원이다.

주세의 경우, 전체 주세 수입(100%) 전액을 40:60의 비율로 지역자율계정과 지역지원계정의 세입으로 편성하고 있다. 주세는 지특회계 도입으로 인해 폐지된 지방양여금의 주요 재원으로, 지특회계 도입 후에도 주요한 세입원으로서 기능하고 있다. 한편 지역자율계정의 경우, 지역지원계정과 달리 「교통·에너지·환경세법」에 따른 교통·에너지·환경세의 2%에 해당하는 금액을 일반회계전입금으로 받도록 하고 있다.

지특회계의 세입원은 2005년 도입 이래 큰 변화 없이 현재까지 유지되고 있으며, 주세의 계정 간 배분율의 경우, 당초 지역개발계정(現지역자율계정)에 80%, 지역혁신계정(現지역지원계정)에 20% 배분되다가 2009년부터 현재와 같이 40:60의 비율로 각각 지역자율계정과 지역지원계정에 배분되는 것으로 개편되었다.

[지특회계 계정별 세입원 현황]

계정	주요 세입원
지역 자율 계정	<ul style="list-style-type: none"> · 「주세법」에 따른 주세의 100분의 40 · 「수도권정비계획법」 제16조에 따라 회계에 귀속되는 과밀부담금 · 「개발이익 환수에 관한 법률」 제4조제1항에 따라 회계에 귀속되는 개발부담금 · 「농어촌구조개선 특별회계법」 제4조제2항제4호, 제4조의2제2항제3호 및 제5조제2항제5호에 따라 회계로 전입되는 전입금 · 「공공자금관리기금법」에 따른 공공자금관리기금으로부터의 예수금 · 일반회계 또는 다른 특별회계로부터의 전입금 · 지역지원계정, 제주특별자치도계정, 세종특별자치시계정으로부터의 전입금 · 「교통·에너지·환경세법」에 따른 교통·에너지·환경세의 1000분의 20에 해당하는 일반회계 전입금 · 기타 일시차입금, 결산상 잉여금 및 그밖에 다른 법률에 따라 귀속되는 수입금
지역 지원 계정	<ul style="list-style-type: none"> · 「주세법」에 따른 주세의 100분의 60 · 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제26조제1항에 따라 회계에 귀속되는 개발제한구역보전부담금 · 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」 제11의67조제1항에 따라 회계에 귀속되는 광역교통시설부담금 · 「공공자금관리기금법」에 따른 공공자금관리기금으로부터의 예수금 · 일반회계 또는 다른 특별회계로부터의 전입금 · 지역자율계정, 제주특별자치도계정, 세종특별자치시계정으로부터의 전입금 · 기타 용자금의 원리금, 일시차입금, 결산상 잉여금, 소속재산의 임대료 및 매각대금 및 그밖에 다른 법률에 따라 귀속되는 수입금
제주특 별자치 도계정	<ul style="list-style-type: none"> · 일반회계 또는 다른 특별회계로부터의 전입금 · 지역자율계정, 지역지원계정, 세종특별자치시계정으로부터의 전입금 · 기타 일시차입금, 결산상 잉여금 및 그밖에 다른 법률에 따라 귀속되는 수입금
세종특 별자치 시계정	<ul style="list-style-type: none"> · 일반회계 또는 다른 특별회계로부터의 전입금 · 지역자율계정, 지역지원계정, 제주특별자치도계정으로부터의 전입금 · 기타 일시차입금, 결산상 잉여금 및 그밖에 다른 법률에 따라 귀속되는 수입금

자료: 「지방자치분권 및 균형성장에 관한 특별법」 제79조~제81조

(2) 지특회계 4개 계정별 세입예산 추이 및 운영 실태

지특회계의 예산은 아래와 같이 최근 6년간 지속적으로 증가하였으며, 특히 정부의 포괄보조금 확대라는 정책 기조에 따라 지역자율계정의 예산 증가가 두드러지는 것으로 나타났다. 이하에서는 지특회계 각 계정별로 주요 세입원별 예산의 추이를 살펴본다.

[지특회계 계정별 예산 추이]

(단위: 백만원)

구분	2021	2022	2023	2024	2025	2026
지역자율계정	2,838,076	2,859,652	2,553,359	3,288,492	3,540,052	10,051,012
지역지원계정	7,501,028	8,206,994	9,039,080	10,232,019	10,789,187	12,223,974
제주계정	211,132	270,408	277,510	294,300	316,551	554,188
세종계정	72,785	71,602	57,331	54,109	57,855	82,061
합계	10,623,021	11,408,656	11,927,280	13,868,920	14,703,645	22,911,235

주: 각연도 본예산 기준으로, 기획예산처의 공식 발표 통계와 일부 차이가 있을 수 있음
 자료: 기획예산처(열린재정)

지역자율계정의 주요세입원은 전술한 바와 같이 주세, 전입금(일반회계·특별회계) 및 법률에서 정하고 있는 각종 부담금이라고 할 수 있으며, 2025년까지는 주세가 가장 큰 비중을 차지하였으나 세입예산의 증가에 따라 전입금의 규모가 대폭 증가한 것을 알 수 있다. 특히, 농어촌구조개선특별회계를 포함한 특별회계 전입금의 규모가 상대적으로 컸으나 2026년부터 일반회계 전입금이 대폭 증가하여 이를 역전하였다.

[지역자율계정 주요 세입원별 예산 추이]

(단위: 백만원)

구분	2021	2022	2023	2024	2025	2026
주세	1,299,680	1,494,960	1,286,040	1,430,360	1,283,720	1,258,032
일반회계전입금	313,806	307,610	222,942	306,516	634,194	5,206,275
특별회계전입금	952,256	760,339	765,892	1,208,963	1,136,489	2,907,769
법정부담금	212,554	216,025	222,505	277,767	268,313	305,775
기타	59,780	80,718	55,980	64,886	217,336	373,161
합계	2,838,076	2,859,652	2,553,359	3,288,492	3,540,052	10,051,012

주: 각연도 본예산 기준
 자료: 기획예산처(열린재정)

지역지원계정의 주요세입원은 전술한 바와 같이 주세, 전입금(일반회계·특별회계) 및 법률에서 정하고 있는 각종 부담금이라고 할 수 있으며, 지속적인 예산 증가에 따라 주세 비중이 줄고 일반회계전입금 비중이 커진 것을 알 수 있다.

[지역지원계정 주요 세입원별 예산 추이]

(단위: 백만원)

구분	2021	2022	2023	2024	2025	2026
주세	1,949,520	2,242,440	1,929,060	2,145,540	1,925,580	1,887,048
일반회계전입금	3,292,423	3,551,256	4,560,966	5,590,044	4,986,707	7,038,984
특별회계전입금	1,716,929	1,742,749	1,873,008	1,802,925	3,112,144	2,576,890
법정부담금	266,321	244,466	250,189	225,414	247,752	248,869
기타	275,835	426,083	425,857	468,096	517,004	472,183
합계	7,501,028	8,206,994	9,039,080	10,232,019	10,789,187	12,223,974

주: 각연도 본예산 기준

자료: 기획예산처(열린재정)

제주·세종 계정의 경우, 전술한 바와 같이 일반회계 또는 다른 특별회계로부터 전입금이 주요 세입원이다. 제주계정은 세입예산 증가에 따라 일반회계전입금 규모가 지속적으로 증가한 반면, 세종계정은 세입예산 규모가 2023년부터 축소되어 등락을 반복하다가 2025년부터 다시 증가하였다. 세종계정은 일반회계전입금 위주의 세입원에서 2024년부터 특별회계전입금이 추가되어 점차 증가하는 추세다.

[제주 및 세종계정의 주요 세입원별 예산 추이]

(단위: 백만원)

구분	2021	2022	2023	2024	2025	2026	
제주 계정	일반회계전입금	230,886	253,525	22,046	255,596	282,902	403,914
	특별회계전입금	8,366	11,483	233,754	31,214	27,195	133,125
	기타	-30,141	5,400	21,710	7,490	6,454	17,149
	합계	209,111	270,408	277,510	294,300	316,551	554,188
세종 계정	일반회계전입금	63,279	71,584	52,332	44,856	49,521	64,403
	특별회계전입금	-	-	-	879	2,394	5,286
	기타	9,506	18	4,999	8,374	5,940	12,372
	합계	72,785	71,602	57,331	54,109	57,855	82,061

주: 2021년의 경우, 전년도세계잉여금이 -309억원 발생

자료: 기획예산처(열린재정)

나. 독자 세원 부족에 따른 안정적 재원 확보 미흡

지특회계의 독자 세원인 주세와 법정부담금으로는 안정적 재원 확보가 어렵고, 법정부담금의 경우 목적성이 강해 재원의 전략적·탄력적 배분에 제한이 있어 독자 세원 확보를 추가적으로 검토할 필요가 있다.

지특회계의 세입예산 중 전입금을 제외한 주요 세원은 주세와 각종 법정 부담금이다. 주세는 소비세의 일종으로 경기 및 소비패턴의 변화에 따라 세입 규모의 변동성이 존재한다. 실제로 주세 수입 추이를 보면 2015년 처음으로 3조원을 돌파한 이래 3조원 초·중반대에서 완만한 등락을 반복하고 있으며, 그에 따라 지특회계의 주세관련 세입예산 대비 수납 실적도 일정하지 않다.

[지특회계 주세수입의 연도별 예산 및 수납 현황]

(단위: 조원)

세목	2021		2022		2023		2024		2025		2026
	예산	수납	예산	수납	예산	수납	예산	수납	예산	수납	예산
주세	3.2	2.7	3.7	3.8	3.2	3.6	3.6	3.3	3.2	3.2	3.1

주: 각연도 본예산 기준
자료: 기획예산처(열린재정)

특히, 지특회계 예산 규모를 지속적으로 확대하는 과정에서 세입원으로서 주세의 비중이 크게 축소되고 있어 안정적 독자 세원으로서의 역할에는 한계가 있다고 볼 수 있다.

[지특회계 세입원의 주세 및 법정부담금 예산 추이]

(단위: 조원, %)

구분	2021		2022		2023		2024		2025		2026	
	금액 (a)	비중 (a/b)	금액 (a)	비중 (a/b)	금액 (a)	비중 (a/b)	금액 (a)	비중 (a/b)	금액 (a)	비중 (a/b)	금액 (a)	비중 (a/b)
주세	3.2	302	3.7	325	3.2	269	3.6	259	3.2	218	3.1	135
법정부담금	0.5	4.7	0.5	4.4	0.5	4.2	0.5	3.6	0.5	3.4	0.6	2.6
세입총액 (b)	106	100	11.4	100	11.9	100	13.9	100	14.7	100	22.9	100

주: 각연도 본예산 기준
자료: 기획예산처(열린재정)

법정부담금의 경우, 지특회계의 전체 세입예산 중 차지하는 비중이 미미할 뿐 아니라, 부담금은 특정한 목적에 사용하도록 사전에 용도가 정해져 있는 재원으로 지특회계의 다양한 사업에 자유롭게 배분할 수 없는 한계가 있다. 다만, 지역자율계정의 세입원인 과밀부담금, 개발부담금은 법령에서 사용용도를 명확하게 특정하고 있지는 않으며, 지역지원계정의 세입원인 개발제한구역보전부담금, 광역교통시설부담금은 법령에서 사용 용도를 매우 구체적으로 정하고 있다.¹¹⁾

[지특회계 세입원의 법정부담금 현황]

계정	주요 세입원
지역자율 계정	<ul style="list-style-type: none"> · 「수도권정비계획법」 제16조에 따라 회계에 귀속되는 과밀부담금 · 「개발이익 환수에 관한 법률」 제4조제1항에 따라 회계에 귀속되는 개발부담금
지역지원 계정	<ul style="list-style-type: none"> · 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제26조제1항에 따라 회계에 귀속되는 개발제한구역 보전 부담금 · 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」 제11의67조제1항에 따라 회계에 귀속되는 광역교통시설부담금

자료: 「지방자치분권 및 균형성장에 관한 특별법」 제79조~제81조

이와 같이 주세와 법정부담금은 지특회계 세입의 안정적 확보수단으로 미흡한 측면이 있으며, 이를 보완하기 위해 최근 전입금(일반회계 및 특별회계) 규모를 확대하고 있으나 전입금의 경우 후술할 문제점들로 인해 안정적인 재원으로는 한계가 있다.

따라서 정부는 지특회계 세출예산 확대 기초를 안정적으로 지원하기 위해 지특회계의 독자 세원 확보 등 세입구조 개선을 검토할 필요가 있다.

11) 개발제한구역보전부담금은 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제26조제2항에 따라 개발제한구역 내의 주민지원사업, 토지등의 매수 등 구체적인 용도를 정하고 있으며, 광역교통시설 부담금의 경우에도 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」 제11조의6에 따라 광역교통시설의 건설 또는 개량, 관련 교통시설 구축 등 구체적인 용도를 정하고 있다.

다. 전입금 재원의 변동성으로 인한 사업지연 우려

지특회계 예산 확대를 위해 전입금 규모가 증가하면서 일반회계전입금의 비중이 높아진 반면, 세수 결손에 따라 전입금 규모가 조정되어 불가피하게 사업 지연이 발생할 우려가 있으므로 세입 재원의 안정적 확보 방안을 검토할 필요가 있다.

정부의 정책 기조에 따라 지특회계 세출예산 규모는 연례적으로 증가하고 있으나, 전술한 바와 같이 주세 및 부담금 등 독자 세원만으로 이를 충당할 수 없기 때문에 일반회계 및 특별회계전입금의 비중이 점차 확대되고 있다. 2026년 예산 기준 지특회계의 전입금 규모는 전체의 80% 수준에 달하고 있으며, 그 중에서도 일반회계전입금의 비중이 상대적으로 높은 것을 알 수 있다.

[지특회계 세입원 중 전입금 예산 추이]

(단위: 백만원, %)

구분	2022	2023	2024	2025	2026	
					금액(a)	비중(a/b)
전입금	6,698,546	7,730,940	9,240,993	10,231,546	18,336,646	80.0
일반회계	4,183,975	4,858,286	6,197,012	5,953,324	12,713,576	55.5
특별회계	2,514,571	2,872,654	3,043,981	4,278,222	5,623,070	24.5
세입 총액(b)	11,408,656	11,927,280	13,868,920	14,703,645	22,911,235	100.0

주: 1. 각연도 본예산 기준

2. 전입금은 일반회계 및 특별회계 전입금을 합산한 금액임

자료: 기획예산처(열린재정)

지특회계의 주요 세입 재원인 일반회계·특별회계로부터의 전출금은 법정전출금¹²⁾인 지역자율계정으로의 일반회계 전출금을 제외하면 모두 임의전출금이기 때문에 안정적 재원이라고 보기 어렵다.

최근 지특회계의 계정별 전입금 결산 내역을 살펴보면, 2023년 및 2024년 두

12) 「지방자치분권 및 균형성장에 관한 특별법」 제82조제1항은 일반회계에서 지특회계 지역자율계정으로 교통·에너지·환경세의 2%에 해당하는 금액을 전출하도록 하고 있으며, 같은 법 제79~81조는 각각 일반회계와 특별회계에서 지역지원계정, 제주계정, 세종계정으로 재원을 전출할 수 있도록 하고 있다. 이때 지역자율계정으로의 일반회계 전출금은 법률에 따라 세수의 일정 비율을 전출받는 법정전출금이며 나머지 계정으로의 일반회계·특별회계 전출금은 법령에서 전입규모를 정하지 않고 있는 임의전출금이다.

차례에 걸쳐 대규모 세수결손에 대응하기 위해 지특회계 전입금이 각각 3,132억원, 7,759억원이 미지급된 바 있다.

2023년의 경우, 56.4조원의 세수결손이 발생함에 따라 지역자율계정의 일반회계전입금 예산액 2,229억원에 미치지 못하는 1,858억원만 집행되었으며, 지역지원계정의 일반회계전입금도 예산액 4조 5,610억원 중 4조 1,772억원만 집행되고 3,837억원이 미지급되었다. 2024년의 경우에도, 30.8조원의 세수결손에 대응하여 지역자율계정 및 지역지원계정의 일반회계-특별회계 전입금이 7,759억원 미지급되었다.

[지특회계 세입원 중 전입금 집행 현황]

(단위: 백만원)

구분		예산액(a)	집행액(b)	미집행액(a-b)	
2023 회계연도	지역 지원 계정	일반회계	4,560,966	4,177,247	383,719
		특별회계	1,873,008	1,873,008	-
	지역 자율 계정	일반회계	222,942	185,786	37,156
		특별회계	765,892	873,577	-
	제주 계정	일반회계	233,754	233,754	-
		특별회계	18,264	18,264	-
	세종 계정	일반회계	52,332	52,332	-
		특별회계	-	-	-
	합계		7,727,158	7,413,968	313,190
2024 회계연도	지역 지원 계정	일반회계	5,590,044	5,340,044	250,000
		특별회계	1,802,925	1,677,097	125,828
	지역 자율 계정	일반회계	306,516	306,516	-
		특별회계	1,208,963	808,899	400,064
	제주 계정	일반회계	255,596	255,596	-
		특별회계	31,214	31,214	-
	세종 계정	일반회계	44,856	44,856	-
		특별회계	879	879	-
	합계		9,240,993	8,465,101	775,892

주: 미집행액은 예산액 대비 과소 집행된 경우에 한해 작성
 자료: 기획예산처(舊기획재정부)

2023년 회계연도의 경우, 지역자율계정의 일반회계전입금은 지방분권균형발전법 제82조제1항13)에 따라 교통·에너지·환경세의 2%에 해당하는 금액을 일반회계로부터 지특회계로 전출해야 하는 ‘법정전출금’임에도 불구하고, 해당연도의 관련 세입실적 기준 전입금(징수실적의 2%)인 2,169억원에도 미치지 못하는 금액이 지급되어 문제가 된 바 있다. 이에 따라 2024년도에는 법정전출금인 지역자율계정의 일반회계전입금은 예산액 전액이 지급된 반면, 법정전출금이 아닌 지역지원계정의 일반회계·특별회계전입금이 미지급된 것으로 보인다.¹⁴⁾

[2023년도 지특회계 지역자율계정 일반회계전입금 현황]

(단위: 백만원)

구분	예산액	수납액 (실제 전입금)	교통·에너지·환경세	
			징수실적	세입실적 기준 전입금 (징수실적의 2%)
2023	222,942	185,786	10,843,590	216,872

자료: 디지털예산회계시스템 등을 바탕으로 재작성

정부가 세수 결손에 대응하기 위해 일반회계와 특별회계의 세출 절감 필요성은 인정되나, 지특회계의 경우, 세출사업의 대부분이 보조사업으로 구성되어 있어 전입금의 조정에 따른 국비지원 감소는 지자체의 재정부담 증가로 이어질 수 있다.

최근 10년간 지특회계의 결산내역을 확인해 보면 2015년~2021년까지 매년 세입 결손으로 결산잉여금이 이월소요보다 부족하여 일부 사업은 진도율에 상관없이 차년도로 이월되는 사례가 반복되었으며, 이는 연례적인 세입재원 없는 세출예산 이월로 인한 것이다.¹⁵⁾

결론적으로 지특회계의 주요 세입예산을 구성하는 전입금이 임의전출금 중심의

- 13) 「지방자치분권 및 균형성장예 관한 특별법」 제82조(일반회계 또는 다른 특별회계로부터의 전입) ① 정부는 회계연도마다 「교통·에너지·환경세법」에 따른 교통·에너지·환경세의 1000분의 20에 해당하는 금액(이하 “교통·에너지·환경세전입액”이라 한다)을 일반회계로부터 이 회계에 전입하여야 한다.
- 14) 참고로 2023년도 지특회계 지역자율계정으로의 일반회계전입금 미지급에 대해 국회는 ‘기획재정부는 법정 규모 수준으로 일반회계 법정전출금을 전출하도록 시정을 요구’한 바 있다.
- 15) 「국가재정법」은 세출예산을 다음 연도로 이월하는 경우 원칙적으로 결산상 잉여금(총세입-총세출)을 다음 연도 세입에 우선 이입하도록 하여, 이월하는 세출예산의 재원을 안정적으로 확보하도록 하고 있다. 그러나 이러한 결산상 잉여금의 이입은 의무 규정이 아니기 때문에 결산상 잉여금이 부족한 경우 이를 다음 연도 세입에 이입하지 않고 세출예산만 이월하기도 하는데, 이를 ‘세입재원 없는 세출예산 이월’이라고 칭한다.

구조인 점을 고려할 때 증액된 세출예산에 상응하는 세입의 안정적 확보 여부가 불투명하고, 과거 반복되었던 세입결손 및 예산이월 문제가 재발하지 않고 회계를 지속 가능하게 운영할 수 있는지에 대한 검토가 필요하다.

가. 지방시대 종합계획과 지특회계 재원배분 간 형식적 연계 개선 필요

지방시대종합계획과 지특회계 예산편성 간 형식적 연계성은 높은 것으로 나타나지만, 종합계획의 재정지원 계획이 포괄적이고 선언적인 내용에 그치고 있어 종합계획의 재정투자전략을 보다 구체화하여 구속력을 확보할 필요가 있다.

지특회계의 재원배분 방향을 결정하는 상위계획은 지방분권균형발전법 제6조에 따라 5년 단위로 수립·시행하는 “지방시대 종합계획”이며, 동 계획은 지방시대위원회가 관계 중앙부처와 협의하고 지자체의 의견을 수렴하여 수립하며, 동 계획에는 지역균형발전특별회계의 운용에 관한 사항을 반드시 포함하여야 한다.

[지방시대 종합계획 개요]

구분	주요 내용
정의	지방시대위원회가 관계 중앙행정기관의 장과 협의하고 지방자치단체의 의견을 수렴한 후 지방자치분권 및 지역균형발전을 효과적으로 추진하기 위하여 5년 단위로 수립하는 법정계획
내용	<ol style="list-style-type: none"> 1. 지방자치분권 및 지역균형발전의 기본방향 및 추진목표 2. 지역균형발전시책 및 지방자치분권 과제의 추진 등에 관한 사항 3. 지역균형발전특별회계의 운용에 관한 사항 4. 그 밖에 지방자치분권 및 지역균형발전을 위하여 필요한 사항

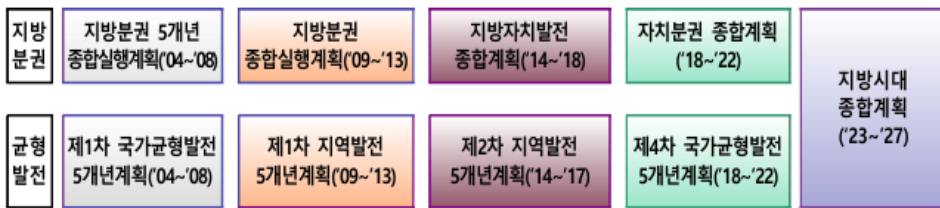
자료: 「지방자치분권 및 균형성장에 관한 특별법」 제6조를 바탕으로 재작성

지특회계는 지방분권균형발전법 제74조에 따라 지방시대 종합계획과 지역균형발전시책 지원 관련 사업을 효율적으로 추진하기 위하여 설치된 것으로, 동법 제75조에 따라 기획예산처가 관리·운영하기 때문에 기획예산처는 “지방시대 종합계획”에서 수립한 지특회계의 운용에 관한 사항을 중기 국가재정운용계획 및 각년도 지특회계 예산안 편성지침에 적절히 반영하여야 한다.

따라서, 제1차 지방시대 종합계획(2023~2027)에서 수립한 지특회계 운용에

관한 사항이 지특회계의 실제 예산안 편성과과정에서 적절히 반영되고 있는지 그 연계성을 살펴본다. 제1차 지방시대 종합계획은 지방분권균형발전법 제정(2023. 7)에 따라 처음 수립되었으나, 2004년 이후 개별적으로 수립되어 온 국가균형발전(지역발전) 5개년 계획 및 지방분권(자치분권) 종합계획을 통합한 것이므로 5차 계획에 해당한다.

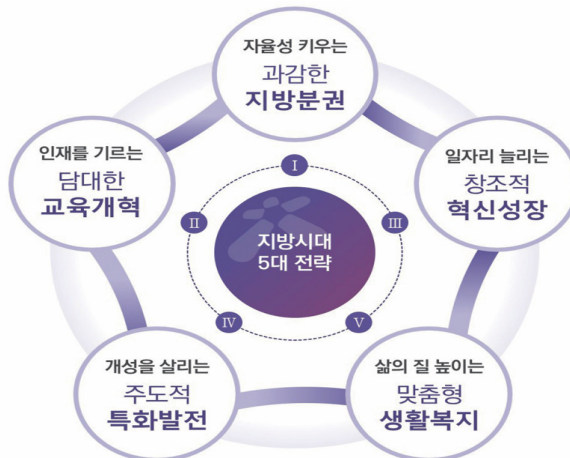
[지방시대 종합계획의 연혁]



자료: 지방시대위원회, 「제1차 지방시대 종합계획(2023~2027)」(2023.11.)

동 계획은 지방시대 5대 전략으로 지방분권, 교육개혁, 혁신성장, 특화발전, 생활복지를 제시하고 있다.

[지방시대 5대 전략]



자료: 지방시대위원회, 「제1차 지방시대 종합계획(2023~2027)」(2023.11.)

동 계획에서 지특회계와 직접적으로 연계된 과제를 찾아보면, 5대 전략의 22대 핵심과제 중 하나인 ‘자율성을 키우는 과감한 지방분권’ 전략의 ‘지방재정 경쟁력 강화’ 과제이며, 이 중 구체적으로 지특회계를 지목하고 있는 내용은 68개 실천과제 중 하나인 ‘지방재정 자율성 강화’ 과제라고 볼 수 있다.

[지방시대 종합계획의 재정지원 관련 과제]

5대 전략	22개 핵심과제		68개 실천과제	
I. 자율성 키우는 과감한 지방분권	I-1. 자율적 자치기반 마련	행안부	(1) 지방정부 행정권한 확대	행안부
			(2) 특별지방행정기관 기능 정비	행안부
			(3) 자치입법권 강화	행안부 법제처
	I-2. 지방재정 경쟁력 강화	행안부 기재부	(1) 자주재원 확충 및 세입기반 강화	행안부 기재부
			(2) 지방재정 자율성 강화	기재부 행안부
			(3) 지자체 간 재정균형장치 강화	행안부
	I-3. 지방의 자치역량 제고	행안부	(1) 지방정부 역량 강화	행안부
			(2) 지방의회 역량 강화	행안부
			(3) 주민참여 증진	행안부
	I-4. 지역 맞춤형 자치모델 개발	행안부	(1) 자치경찰 이원화	행안부 경찰청
			(2) 특별자치시도의 선도적 자치분권 모델 구현	행안부
			(3) 특별지방자치단체 등 지역 맞춤형 기능수행모델 개발	행안부
	I-5. 지방의 책임성 확보	행안부	(1) 지방정부 감사 기능 강화	행안부
			(2) 재정건전성과 투명성 제고	행안부
			(3) 지방의회 책임성 제고	행안부

자료: 지방시대위원회, 「제1차 지방시대 종합계획(2023~2027)」(2023.11.)

‘지방재정 자율성 강화’ 과제는 지방정부가 지역현안 해결을 위하여 재정을 활용할 수 있도록 지특회계 확충, 보조사업·지방세 관련 제도 정비를 추진하겠다는 내용으로, 지특회계와 관련한 구체적인 내용은 지속적인 규모 확충과 포괄보조방식 확대를 제시하고 있다. 즉, 제1차 지방시대 종합계획에 반영된 지특회계 관련 과제를 요약하면 첫째, 균형발전사업을 신규 발굴하여 타 회계·기금으로부터 이관함으로써 회계 규모를 지속적으로 키우는 것이며, 둘째, 지역의 자율성을 보장할 수 있는 포괄보조사업의 유형을 확대한다는 것이다.

[지방시대 종합계획의 지특회계 관련 세부내용]

구분	주요내용	
지방재정 자율성 강화	지방정부가 지역현안 해결을 위하여 재정을 활용할 수 있도록 지특회계 확충, 보조사업-지방세 관련 제도 정비	
	지특회계	· 균형발전 목적에 부합하는 사업 신규 발굴, 타 회계-기금에서 이관하여 지역균형발전 특별회계 규모 지속 확충 * 지특회계 투자규모: ('22)10.8조원 → ('23)11.7조원
	포괄보조 방식 확대	· 지역의 사업 선택권을 높이기 위해 지자체 스스로 편성 가능한 포괄보조 사업 유형* 확대 * 예시: (산림청)생활권도시숲조성 (문체부)야영장 안전 및 활성화 지원 등
	국고보조 사업	· 국가 주도 사업의 지방비 부담 증가에 따라 지방비 부담 적정성 평가를 위한 지방재정영향평가 대상 확대 등 사전심의 강화 * 예시: 국고보조사업 지방비 부담 : ('18)23.5조원 → ('22)33.4조원
	지방세	· 조례감면 자율성 확대* 등 관련 법령 개정 추진, 모범사례 발굴 등을 통해 지역 활력 제고 * (현재)서민생활 지원 등 제한적 허용 → (개선)

주: 음영부분은 지특회계 관련 내용임

자료: 지방시대위원회, 「제1차 지방시대 종합계획(2023~2027)」(2023.11.)

이상 지방시대 종합계획의 지특회계 관련 과제가 지특회계의 예산안 편성에 적절히 반영되었는지를 확인해 보면, 먼저 2024년 이후 지특회계 예산 규모가 대폭 증액되었으며, 특히 포괄보조사업을 지원하는 지역자율계정¹⁶⁾의 예산 확대가 두드러지게 나타나고 있다. 따라서 지속적인 신규사업 발굴을 통한 타 회계·기금이관을 추진하고 이를 통해 회계 규모를 지속 확충한다는 계획은 충실히 이행되고 있다고 볼 수 있다.

16) 지역자율계정은 지자체가 스스로 사업을 기획하고 예산을 편성할 수 있도록 자율성을 부여한 계정으로, 각 지자체별 지출한도 내에서 자율적으로 지방수요와 실정에 맞게 선택할 수 있는 포괄보조사업 중심으로 운영된다.

[지특회계 계정별 예산 추이]

(단위: 백만원)

구분	2022	2023	2024	2025	2026
지역자율계정 (포괄보조사업)	2,859,652	2,553,359	3,288,492	3,540,052	10,051,012
지역지원계정	8,206,994	9,039,080	10,232,019	10,789,187	12,223,974
제주계정	270,408	277,510	294,300	316,551	554,188
세종계정	71,602	57,331	54,109	57,855	82,061
합계	11,408,656	11,927,280	13,868,920	14,703,645	22,911,235

주: 각연도 본예산 기준

자료: 기획예산처(열린재정)

두 번째로, 지역의 자율성을 보장할 수 있는 포괄보조사업의 유형도 매년 확대되어 2026년에는 시도 자율편성 포괄보조사업만 120개에 이르고 있기 때문에 종합계획의 내용이 잘 반영되고 있다고 볼 수 있다.

[연도별 지특회계 지역자율계정 포괄보조사업 수의 변화]

(단위: 개)

구분	2022	2023	2024	2025	2026
시·도 자율편성	13	23	37	47	120
시·군·구 자율편성	5	5	5	5	6
합계	18	28	42	52	126

주: 포괄보조사업은 광역자치단체(시·도)가 자율편성하는 사업과 기초자치단체(시·군·구)가 자율편성하는 사업의 두가지 유형으로 구분

자료: 기획예산처

이상과 같이 지방시대 종합계획의 정책방향과 지특회계의 자원배분(예산편성) 간에는 적절한 연계가 이루어지는 것으로 보이지만, 실상은 다음과 같은 이유로 형식적 연계에 그치고 있다고 할 수 있으며, 상위계획과 자원배분의 유기적 연계를 위한 추가적인 검토가 필요하다.

첫째, 제1차 지방시대 종합계획의 지특회계 운용 관련 사항은 구체성이 떨어지며 명확한 목표치도 설정되어 있지 않아 지특회계 예산 편성 과정에서 편의적으로 활용된 측면이 있다.

동 계획에서 제시한 지특회계 규모 확충과 포괄보조사업 유형의 확대는 별개의

사안이라기보다는 동일한 범주의 내용으로 볼 수 있다. 먼저 회계 규모 확충의 수단이 신규사업을 기획하여 재원을 확보하는 것이 아니라 기존 타 회계·기금에서 추진 중인 사업을 이관받는 것을 내용으로 하고 있다. 이는 두 번째 포괄보조 유형의 확대와도 연결된 것으로 타 회계·기금의 사업이 지역자율계정으로 이관되는 경우 포괄보조사업의 유형이 확대되는 것이다. 실제로 2026년에 14개 부처에서 회계·기금 이관으로 41개 사업(4조 1,647억 9,600만원)이 넘어왔고 모두 지역자율계정에 편성되어 포괄보조사업의 유형을 확대하는 결과를 초래하였다.

동 계획에서는 타 회계·기금이관을 회계 규모 확충의 수단으로 제시하고 있는데, 이는 단순히 회계 규모를 확충하기 위한 방편으로 충분한 검토 없이 타 회계·기금사업의 이관이 이루어질 수 있다.¹⁷⁾ 즉, 회계 규모 확충의 수단을 사업이관으로 한정하여 추진한 것은 부적절하였으며, 대부분의 이관사업이 지역자율계정으로 편성되어 포괄보조사업 유형이 대폭 확대된 것으로 지특회계 운용의 효율성을 제고하였다고 단정할 수 없다.

특히, 회계규모의 지속적인 확충만을 제시하고 구체적인 목표치 없이 전년도 예산 확대 내역(10.8조원 → 11.7조원)만을 예시적으로 보여주고 있는데 연도별 예산 증가율 등 구체적인 목표치가 설정될 필요가 있다. 포괄보조사업의 유형 확대의 경우에도 구체적인 목표치나 실행방안을 제시하지 않고 있어 2024년, 2025년에는 10개 내외의 포괄보조사업 유형이 확대되었으나 2026년에는 대대적인 사업이관에 따라 포괄보조사업 유형이 73개가 늘었다. 이는 이관 사업을 모두 포괄보조사업 유형에 단순 편입시킨 결과 사업유형의 재구조화 등 운영 효율화를 위한 사전 검토가 생략된 측면이 있다.

둘째, 지특회계는 지역균형발전 시책의 효율적 추진을 위해 설치된 특별회계인 반면에 지방시대 종합계획에 담긴 주요 지역균형발전 시책에는 지특회계의 역할이 구체적으로 제시되어 있지 않아 예산편성의 구속력이 떨어지는 측면이 있다.

지방시대 종합계획은 전술한 바와 같이 지방자치분권과 지역균형발전 시책을 모두 담고 있는 통합계획이다. 제1차 지방시대 종합계획에서 가장 중점을 두고 있

17) 지특회계 규모 확충을 위한 타 회계·기금사업 발굴 및 이관의 문제는 다음 장에서 구체적으로 다루고 있다.

는 지역균형발전 시책은 “전략3. 일자리 늘리는 창조적 혁신성장”으로 볼 수 있으며, 그중에서도 기회발전특구 육성이 대표적인 정책수단으로 제시되어 있다.

[지방시대 종합계획의 혁신성장 관련 주요 내용]

5대 전략	22개 핵심과제		68개 실천과제	
III. 일자리 늘리는 창조적 혁신성장	III-1. 기회발전특구와 혁신성장거점 육성으로 성장동력 확충	산업부	(1) 기회발전특구 조성 및 지방 투자 활성화	산업부
			(2) 지역별 첨단산업 육성거점 신설	산업부
			(3) 지역 성장거점 고도화	산업부
	III-2. 지역의 효율적 성장을 지원하는 공간조성	국토부	(1) 지방 광역도시 융합 거점 개발	국토부
			(2) 강소지역의 자생력 강화 지원	국토부
	III-3. 지역특화형 산업육성 및 일자리 창출 촉진	산업부 고용부	(1) 지역 전략산업 발굴 및 혁신기반 확충	산업부 중기부
			(2) 지역 특화형 고용창출 촉진	고용부
	III-4. 글로벌 선도형 지역과학기술 진흥	과기부	(1) 글로벌 선도형 과학기술 혁신역량 확충	과기부
			(2) 지방과학기술 성과확산 및 사업화 촉진	과기부
			(3) 지역 과학기술문화 저변확대	과기부
	III-5. 지역 디지털 혁신을 통한 균형발전 실현	과기부 산업부 행안부	(1) 지역 디지털 경쟁력 강화를 위한 기반 구축	과기부 산업부
			(2) 디지털 격차 해소를 위한 디지털 기술 보급·확산	과기부 산업부
			(3) 디지털 기술 기반의 공공서비스 발굴 확산	행안부 과기부
	III-6. 지역 맞춤형 창업 및 혁신생태계 조성	중기부	(1) 지역 창업·벤처투자 기반 구축	중기부
			(2) 지역중소·중견기업 혁신생태계 구축 지원	중기부 산업부
			(3) 데이터 기반의 지역중소기업 제조혁신 촉진	중기부
			(4) 지역중소기업의 위기대응 역량 강화	중기부

자료: 지방시대위원회, 「제1차 지방시대 종합계획(2023~2027)」(2023.11.)

동 계획의 기회발전특구 관련 세부계획을 살펴보면, 기회발전특구 지원을 위해 ‘지방투자촉진보조금’을 지급하는 등 지특회계 재원이 투입되고 있으나, 연도별·사업별 구체적 재정소요계획이 제시되어 있지 않아 지특회계 자원배분 과정에서 구속력이 떨어지는 측면이 있다.

지방시대 종합계획으로 통합되기 전까지 지특회계의 상위계획이었던 「국가균형

발전 5개년 계획」은 4차 계획까지 매년 연차별/부문별 재정(재원)소요계획이 기본 계획에 포함되어 있었으며, 「사회보장기본법」에 따른 「사회보장기본계획」, 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」에 따른 「탄소중립·녹색성장 기본계획」 등 대부분의 법정계획은 세부 과제별 재원 확보 및 투자계획을 연도별로 수치화하여 제시하고 있다.

【제4차 국가균형발전 5개년 계획(2018~2022)의 재정소요계획】

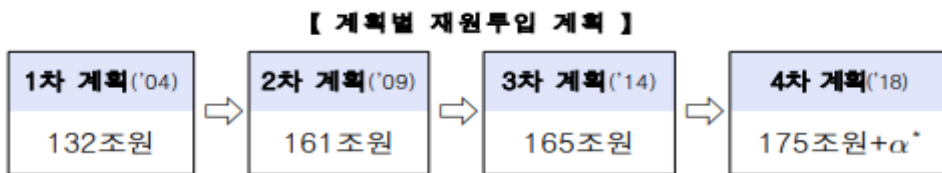
【 연차별 자원투입 계획 (단위 : 조원) 】

	총계	(비중)	2018	2019	2020	2021	2022
총투자액	174.8	(100)	26.9	36.1	35.8	38.6	37.5
· 국비	112.9	(64.6)	18.9	22.3	24.1	24.2	23.4
· 지방비	42.0	(24.1)	6.6	8.6	9.0	9.1	8.8
· 민자 등	19.8	(11.3)	1.4	5.2	2.7	5.2	5.3

□ 분야별 자원투입(총 174.8조원) 규모는 **공간, 산업, 사람**順

[사람] 안정되고 품격있는 삶	[공간] 방방곡곡 생기도는 공간	[산업] 일자리가 생겨나는 지역혁신	지역 내 불균형 완화
51.2조원(29.3%)	65.9조원(37.7%)	55.7조원(31.9%)	1.9조원(1.1%)

□ 제1차 계획 이후 자원투입 규모는 **지속 증가세**



* α는 균형발전 프로젝트로 선정되어 신속 추진되는 사업의 투자 규모

자료: 국가균형발전위원회·산업통상자원부, 「제4차 국가균형발전 5개년 계획(2018~2022)」(2019. 1.)

따라서, 지방시대 종합계획 수립 시에는 지역균형발전 시책 관련 주요 정책과제와 연계된 지특회계 재원을 명확히 구분하고 재정소요계획을 구체적으로 반영하여 지역균형발전 주요시책과 지특회계 예산편성의 연계성을 확보할 필요가 있다.

나. 불명확한 법정 세출 사업 범위 정비 및 이관 대상 사업의 신중한 검토 필요

(1) 계정별 법정 세출사업 범위를 정비하여 구분의 실익을 확보할 필요

지특회계 계정별 세출사업의 범위가 불명확하고 계정간 사업범위가 중복될 뿐 아니라 사업간 경계가 모호한 정의 규정이 많아 사업 범위의 정의를 종합적으로 정비할 필요가 있다.

지특회계의 계정별 세출사업의 범위는 지방분권균형발전법 제78조~제81조의 각 2항에서 매우 세세하게 열거하고 있지만 각 계정의 명확한 정의와 구분의 기준은 제시하지 않고 있다. 다만, 기획예산처가 매년 배포하는 각년도 지특회계 예산안 편성지침에서 지특회계 및 지역자율계정과 지역지원계정을 구분하는 기본 구조상의 특징(사업 성격)을 아래 표와 같이 설명하고 있다. 제주·세종계정의 경우 별도의 정의가 없지만, 지역자율계정과 지역지원계정 대상 사업의 구분 없이 지특회계 대상 사업 중에 지역적 범위가 제주특별자치도·세종특별자치시에 한정되는 것으로 이해할 수 있다.

[지특회계 및 계정별 대상 사업의 성격]

구분	기본 구조상의 특징(사업 성격)
지역균형발전특별회계	사업 성격이 지역 간 불균형 해소 및 국가 균형발전에 부합하고, 지역연계 투자로 효율화가 가능한 사업
지역자율계정	(시·도 및 시·군·구 자율편성사업) 재정효과가 특정지역에 국한되고, 지자체 자율성이 요구되는 사업
지역지원계정	(부처직접편성사업) 권역간 협력 및 투자 효율화 등을 위해 국가의 체계적인 수요·공급 관리, 기능 조정이 요구되는 사업

자료: 기획예산처, 각년도 지특회계 예산안 편성지침을 바탕으로 재작성

이와 같은 정의에 따르면, 지특회계는 ‘지역간 불균형 해소’ 및 ‘국가 균형발전’에 부합하고 지역연계 투자 효과가 있는 사업 전체를 대상으로 한다. 이중 재정효과가 특정지역에 국한되어 해당 지자체의 자율적 수행이 가능하면 지역자율계정으로 편성하여 포괄보조사업으로 운영하고, 권역간 협력 및 투자 효율화 등이 필요하여 국가의 개입이 요구되면 지역지원계정에 편성하여 부처가 수행하는 것으로 볼 수 있다. 즉, 양 계정의 구분은 수행주체(국가/지자체)와 지역의 범위(특정지역 국한/권

역간 연계)에 따른 것이다. 한편, 법률에서 정하고 있는 지특회계 계정별 세출사업의 범위 중에 각종 경비나 통상적인 재무활동을 제외하고 전술한 지특회계 고유 목적에 해당하는 사업만 추려보면 아래 표와 같다.18)

[지특회계 계정별 세출사업의 범위]

구분	세출사업 범위	법적 근거
지역 자율 계정	<ul style="list-style-type: none"> ㉠ 지방자치단체의 다음 각 목의 사업에 대한 보조 ① 성장촉진지역, 특수상황지역, 농산어촌 및 도시활력증진지역 등의 개발사업으로서 다음 각각의 사항(섬, 지방소도읍, 접경지역, 농어촌, 산촌개발 등)을 통합하여 실시하는 기초생활권 생활기반의 확충과 관련한 사업 ② 지역사회기반시설의 확충 및 개선 관련 사업 ③ 지역의 문화·예술·체육 및 관광자원의 개발 및 확충 관련 사업 ④ 지역의 물류·유통기반 확충 등 산업기반 조성 등에 관한 사업 ⑤ 지역의 특성 있는 향토자원의 개발 및 활용에 관한 사업 ⑥ 그 밖에 대통령령으로 정하는 사업(지방분권균형발전법 시행령 제78조)을 제외한 지방자치단체의 보조사업 	제78조 제2항
지역 지원 계정	<ul style="list-style-type: none"> ㉠ 초광역권 활성화 및 지역경쟁력 강화를 위한 교통·물류망 확충 관련 사업에 대한 출연(出捐)·보조 또는 용자 ㉡ 지역특화산업 및 초광역권산업의 육성과 투자 및 일자리 창출 촉진에 관련된 사업에 대한 출연·보조 또는 용자 ㉢ 지방대학의 경쟁력 향상 및 지역인적자원의 개발 관련 사업에 대한 출연·보조 또는 용자 ㉣ 지역의 과학기술의 진흥 및 특성화 관련 사업에 대한 출연·보조 또는 용자 ㉤ 공공기관·기업 및 대학 등 인구집중유발시설의 지방이전에 관한 사업에 대한 용자 등 필요한 경비의 지원 ㉥ 지역의 문화관광자원 육성, 지역 고유정신 문화 및 지역가치 발굴·선양, 환경 보전 사업 등에 대한 출연·보조 또는 용자 ㉦ 지역의 주요 성장거점에 대한 출연·보조 또는 용자 ㉧ 그 밖에 지역균형발전에 관한 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업*의 시행에 필요한 자금의 용자 등 필요한 경비의 지원 <p>* 기획재정부장관이 매년 「국가재정법」 제29조제1항에 따른 예산안편성지침에서 명시하거나 예산으로 정하는 사업</p>	제79조 제2항

자료: 지방분권균형발전법

18) 제주·세종계정의 경우, 지역자율계정 및 지역지원계정 세출사업의 조항을 모두 재인용하고 있으므로 생략한다.

지역자율계정의 세출사업을 정리하면, 기초생활권(시·군·구) 생활기반의 확충, 지역사회기반시설의 확충 및 개선, 지역의 문화·예술·체육 및 관광자원의 개발 및 확충, 지역의 산업기반 조성, 지역의 특성 있는 향토자원의 개발 및 활용에 관한 사업 등으로 그 범위가 광범위하여 사실상 법령에서 지원제외대상사업으로 분류한 사업 외에는 구분의 실익이 없어 보인다.

지역지원계정의 세출사업 역시 초광역권 및 지역 교통·물류망 확충, 지역특화 및 초광역권산업 육성과 투자 및 일자리 창출 촉진, 지방대학 및 지역인적자원의 개발, 지역의 과학기술의 진흥 및 특성화, 인구집중유발시설의 지방이전, 지역 문화·관광자원 육성, 지역 고유 정신문화 및 지역가치 발굴·선양, 환경 보전, 지역의 주요 성장거점에 대한 출연·보조 또는 융자 등으로 매우 광범위하다.

지역자율계정과 지역지원계정의 대상 세출사업을 굳이 구분하자면, 지역지원계정이 과학기술(R&D) 분야와 대학 등 인적자원개발(HRD) 분야를 포함하고 있는 것과, 출연·보조 또는 융자로 지원방식을 다각화한 것을 제외하고는 양 계정의 대상 사업이 명확히 구분되지 않는다. 기획예산처는 예산안편성지침에서 지역지원계정을 구분하는 기준으로 권역간 협력 및 투자 효율화를 위해 국가의 관리가 필요한 사업이라고 제시하고 있지만, 법정 세출사업의 범위에서는 초광역권만을 대상으로 하지 않고 있어 양 계정의 대상사업이 구분되지 않는다.

이와 같이 현행 법률상의 지특회계 계정별 세출사업 범위는 계정 구분의 기준으로 활용될 수 없는 수준이며, 이와 같은 법정 기준의 모호성은 타 회계·기금으로부터 지특회계 대상 사업을 신규 발굴하여 회계 규모를 확충하고 있는 추세에서 그 적절성에 대한 지적이 다수 나타나고 있다.¹⁹⁾

따라서, 정부는 현행 법률상의 지특회계 세출사업 범위를 수행주체와 지역의 범위를 기준으로 보다 일목요연하게 재정비하여 회계 및 계정 구분의 실익을 확보하고 사업이관 검토 등 회계 규모 확충 과정에서 객관적 기준으로 활용할 필요가 있다.

19) 국회 예산심사 과정에서 사업이관의 적절성 문제가 제기된 사업은 “지역산업맞춤형 일자리 창출 지원”(2024회계연도 결산), “하수관로정비BTL사업”(2025년도 예산안), “전통문화 체험지원”(2025년도 기금운용계획안), “자원봉사 활성화지원”(2025년도 예산안) 등이다.

(2) 사업이관 추진 시 회계·계정 목적과의 정합성을 신중히 검토할 필요

지특회계가 사업이관을 통해 회계 규모를 확충해 오는 과정에서 이관대상 사업과 회계 또는 계정 목적과의 정합성을 충분히 검토하지 않고 추진한 측면이 있으므로, 이를 개선할 필요가 있다.

지특회계가 최근 3년간 타 회계·기금으로부터 사업 이관을 통해 지속적으로 회계 규모를 확충해 왔으며, 이는 지역자율계정(포괄보조사업) 예산 확대에서 두드러지게 나타난다. 지역자율계정은 지자체가 스스로 사업을 기획하고 예산을 편성할 수 있도록 자율성을 부여한 계정으로, 각 지자체별 지출한도 내에서 자율적으로 지방 수요와 실정에 맞게 선택할 수 있는 포괄보조사업으로 운영된다.

[지특회계 계정별 예산 추이]

(단위: 백만원)

구분	2021	2022	2023	2024	2025	2026
지역자율계정	2,838,076	2,859,652	2,553,359	3,288,492	3,540,052	10,051,012
지역지원계정	7,501,028	8,206,994	9,039,080	10,232,019	10,789,187	12,223,974
제주계정	211,132	270,408	277,510	294,300	316,551	554,188
세종계정	72,785	71,602	57,331	54,109	57,855	82,061
합계	10,623,021	11,408,656	11,927,280	13,868,920	14,703,645	22,911,235

주: 각연도 본예산 기준
 자료: 기획예산처(열린재정)

따라서 지역자율계정은 지방재정의 자율성을 보장하는 정책수단으로 당초 지특회계 도입 취지에 가장 부합하는 계정²⁰⁾이며, 이에 지특회계 도입 이후 꾸준히 계정 규모가 확대되어 왔다. 그러나, 2020년 재정분권 정책의 일환으로 국고보조사업이 대대적으로 지방재정에 이양되면서 지역자율계정 예산이 2019년 5.5조원 규모에서 2021년 2.8조원으로 대폭 줄어들게 된다. 이후 포괄보조사업으로 운영하는 지역자율계정 규모의 확대 요구에 따라 타 회계·기금 사업 중 지특회계의 운영 목적에 부합하는 사업을 발굴하여 이관함으로써 지역자율계정의 규모를 확대하는 추세가 이어지고 있다.

20) 계정 명칭은 지역개발(사업)계정, 생활기반계정, 지역자율계정으로 몇 차례 변경되어 왔다.

최근 5년간 지역자율계정 포괄보조사업의 확대 추세를 보면 10개 내외의 사업이 꾸준히 지역자율계정으로 이관되다가 2026년에 갑자기 이관 대상 사업의 수가 74개로 대폭 증가한 것을 알 수 있다.

[연도별 지특회계 지역자율계정 포괄보조사업 수의 변화]

(단위: 개)

구분	2022	2023	2024	2025	2026
시·도 자율편성	13	23	37	47	120
시·군·구 자율편성	5	5	5	5	6
합계	18	28	42	52	126

주: 포괄보조사업은 광역자치단체(사도)가 자율편성하는 사업과 기초자치단체(시군구)가 자율편성하는 사업의 두가지 유형으로 구분

자료: 기획예산처

특히, 2026년 예산안 편성 시에 이관된 74개 사업의 경우, 당초 2026년도 지특회계 예산안 편성지침(2026.4.)에서는 10개 사업만 이관되는 것으로 결정되었다가 지자체의 예산안 편성 최종 단계인 8월에 64개 사업에 대해 추가 이관 및 예산 재편성이 요청되어 지자체가 지역 여건과 재정운용계획을 반영하여 사업을 재구조화하는데 한계가 있었다는 지적이 제기된 바 있다.²¹⁾

지역자율계정(포괄보조사업)의 확대는 제1차 지방시대 종합계획(2023)에서 지방재정 자율성 강화를 위한 과제로 채택되어 꾸준히 추진되어 왔으나, 정부가 2025년 8월에 경제관계장관회의를 통해 추가 사업이관을 통한 예산 확대를 발표하면서 그 규모가 대폭 확대된 것이다.²²⁾ 정부는 지특회계 사업을 확충할 수 있도록 매년 1·5월 지방시대위원회에서 이관사업을 발굴하여 관계 부처 및 기획재정부(현 기획예산처) 협의 후 이를 반영하도록 하고 있으나, 이 과정에서 이관대상 사업과 지특회계 지역자율계정의 운영 목적 간 정합성이 사전에 충분히 검토되었는지 확인해 볼 필요가 있다.

지방시대위원회와 기획예산처는 매년 정례적으로 이루어지는 이관 대상 사업의 협의와 관련하여 대상사업의 목록과 선정 협의 결과 등의 내역을 일체 비공개하고

21) 국회예산정책처, 「2026년도 예산안 총괄분석III」(2026.10.) 257쪽~262쪽 참조

22) 지방시대위원회 보도자료, “지방재정 자율성 대폭 높인다! 지역균형발전특별회계 포괄보조사업 10조원 이상으로 확대”(2025.8.14.)

있는 관계로, 지방시대위원회(舊국가균형발전위원회)가 추진한 관련 정책연구용역보고서의 결과를 바탕으로 사실관계를 유추해 보고자 한다. 2026년 현재 지방시대위원회의 사업이관 대상 발굴을 위한 정책연구용역보고서는 총 3건이 공개되어 있다.²³⁾ 이중 가장 최신 보고서인 한국조세재정연구원(2022)과 중앙대학교(2024) 연구용역보고서를 바탕으로 지역자율계정으로 이관가능한 사업 발굴 현황과 실제 이관사업 실태를 비교해 보았다.

지방시대위원회는 지특회계 이관대상 사업의 발굴을 위해 정책연구용역 수행결과를 바탕으로 기획예산처와 사업이관 관련 협의를 진행한다고 밝힌바 있으며, 지방시대위원회와 기획예산처의 정례협의 일정을 고려할 때, 해당 보고서는 각각 2024년도 및 2026년도 예산안 편성 시 참고한 자료로 추정할 수 있다. 먼저 2022년도 한국조세재정연구원의 보고서에 따르면, 지역자율계정으로 최종 이관 가능한 사업으로 8개 부처, 18개 사업을 발굴하였고 이를 우선순위에 따라 즉시이관 9개 사업, 단기이관 8개 사업, 증장기 이관 1개 사업으로 분류하였다.²⁴⁾

23) 지특회계의 이관 가능 사업 발굴을 위한 정책연구보고서는 산업연구원, 「국가균형발전특별회계 개편 연구」(2019. 4.), 한국조세재정연구원, 「국가균형발전특별회계 확충을 위한 이관 가능 사업 발굴 연구」(2022.12.), 중앙대학교, 「지역균형발전특별회계 규모 확대를 위한 국가재정 DB현황 분석 및 이관사업 발굴방안 연구」(2024. 7.)이다.

24) 우선순위의 기준은 서치키워드를 통해 1차 발굴한 이관 가능 사업을 대상으로 전문가 정성평가 결과 5~9점은 즉시이관, 3~4점은 단기이관, 1~2점은 증장기이관으로 분류한 것이다.

[한국조세재정연구원 보고서(2022)의 최종 이관대상 사업 발굴 내역]

(단위: 점, 백만원)

우선순위	접수	부처명	세부사업명	2023년 예산안
즉시이관	9	해양수산부	수산산업창업투자지원	5,525
	8	농촌진흥청	신기술보급사업(보조)	55,019
	8	농촌진흥청	농가경영개선지원(보조)	6,549
	8	농촌진흥청	농업전문인력양성(보조)	15,570
	7	행정안전부	지방소멸대응특별양여금	1,000,000
	7	여성가족부	아이돌봄지원	354,613
	6	행정안전부	새마을운동지원	857
	6	여성가족부	청소년활동지원	3,825
	5	행정안전부	정보화마을조성및활성화(정보화)	1,102
			소계	1,443,060
단기이관	4	행정안전부	주한미군기지이전에따른평택지원	13,889
	4	행정안전부	주한미군공여구역주변지역등지원	71,461
	4	고용노동부	중장년층취업지원	22,281
	4	국토교통부	해안권및내륙권발전지원	106
	3	과학기술정보통신부	지역과학관활성화지원사업	12,614
	3	과학기술정보통신부	국민공감국민참여 R&SD 선도사업(R&D)	4,400
	3	고용노동부	사회적기업육성	24,621
	3	고용노동부	지역노사민정협력활성화	1,602
			소계	150,974
중장기이관	2	교육부	지역평생교육활성화지원	1,900

주: 1. 접수는 전문가 정성평가 결과임

2. 부처명은 2022년도 기준임

자료: 한국조세재정연구원, 「국가균형발전특별회계 확충을 위한 이관 가능 사업 발굴 연구」(2022.12.)

2024년 중앙대학교의 연구용역보고서는 지역자율계정으로 이관 가능한 사업으로 9개 부처, 22개 사업을 발굴하였으며, 이중 기금사업 2개, 타 특별회계 사업 10개, 일반회계 사업 4개, 지특회계 타계정 사업 6개이다.

[중앙대학교 보고서(2024)의 최종 이관대상 사업 발굴 내역]

(단위: 개, 백만원)

순번	기존회계	부처명	세부사업명	2023년 예산안
1	기금	기획재정부	탄소중립도시숲조성	140,737
2	기금	기획재정부	산림탄소흡수원복원	6,683
3	특별회계	국토교통부	혁신도시정주여건 개선 및 활성화 지원	4,465
4	특별회계	농림축산식품부	농업에너지이용효율화	17,363
5	특별회계	농림축산식품부	농촌보육여건개선	4,416
6	일반회계	문화체육관광부	국립지방박물관 운영	48,166
7	일반회계	문화체육관광부	국립부여박물관 백제 국보관 건립	8,906
8	특별회계	해양수산부	국가어항	306,328
9	특별회계	해양수산부	어촌발전기반조성지원	380
10	일반회계	행정안전부	주한미군공여구역주변지역	110,101
11	특별회계	환경부	면단위하수처리장 설치	34,455
12	특별회계	환경부	농어촌폐기물처리시설	3,570
13	특별회계	환경부	스마트 지방상수도 지원	22,679
14	특별회계	환경부	생태관광자원이용기반	15,822
15	일반회계	문화체육관광부	문화예술 인프라 구축	43,179
16	특별회계	농림축산식품부	농촌공간계획및재생지원	82,591
17	지특회계	환경부	하수관로 정비	1,281,593
18	지특회계	국토교통부	도시재생사업	429,540
19	지특회계	국토교통부	노후공단재정비지원	51,614
20	지특회계	보건복지부	장사시설 설치	44,843
21	지특회계	산업통상자원부	기타 기반시설지원	34,550
22	지특회계	국토교통부	부처연계형노후산단개발	39,930
소계				2,731,911

주: 부처명은 2024년도 기준임

자료: 중앙대학교, 「국가균형발전특별회계 확충을 위한 이관 가능 사업 발굴 연구」(2022.12.)

이상 지방시대위원회가 이관대상 사업 발굴을 위해 2022년 및 2024년에 실시한 정책연구 용역 결과, 지역자율계정으로 이관 가능한 사업은 39개 사업(중복 1개)이 발굴되었다.

한편, 2024~2026년도 예산 편성 시 지역자율계정으로 신규 이관된 사업의 수는 2024년 14개, 2025년 10개, 2026년도 74개 사업으로 총 98개 사업이다. 최근 3년간 지역자율계정으로 신규 이관된 98개 사업과 지방시대위원회의 정책연구용역에서 발굴한 지역자율계정으로 이관 가능한 사업(39개)을 비교해 본 결과, 7개 사

업이 겹치는 것으로 나타났다. 즉, 지방시대위원회에서 정책연구용역을 통해 발굴한 지역자율계정 이관 대상 39개 사업 중 7개 사업만이 실제로 사업이관 조치되었으며, 나머지 91개 사업은 사업 이관 대상 추천목록에 없는 사업이 이관된 것이다. 특히, 2026년 신규이관 사업 중에 지방시대위원회 연구용역 결과와 일치하는 5개 사업 모두 2025년 8월에 추가이관 결정된 64개 사업에 포함되어 있는 것으로 나타나, 당초 사업이관 협의 과정에서 반영된 사업은 2025년 2개에 불과하다.

[지역자율계정으로 이관된 사업 중 지방위 연구용역 결과와 일치하는 사업 현황]

(단위: 개)

구분	지역자율계정 (포괄보조사업) 신규 이관 사업 수	지방위 연구용역 발굴 사업 포함 건수	지방위 연구용역의 지역자율계정 이관대상 발굴 사업명
2024	14	-	-
2025	10	2	생태관광자원이용기반(환경부), 장사시설설치(복지부)
2026	74	5	농업전문인력양성(농진청), 해안권내력권발전지원(국토부) 면단위하수처리장 설치(환경부), 하수관로 정비(환경부) 도시재생사업(국토부)

자료: 지방시대위원회 정책연구용역보고서 및 각년도 지특회계 예산안 편성지침을 바탕으로 작성

따라서, 지방시대위원회의 연구용역으로 발굴한 지역자율계정 이관 가능 사업과 실제 이관조치된 사업 간에는 별다른 연관성이 없다고 볼 수 있으며, 최근 3년간 정부가 지역자율계정으로 이관한 91개 사업은 어떤 근거로 이관대상에 포함되었는지 확인하기 어렵다.

특히, 지방시대위원회 연구용역 결과와 불일치하는 91개 사업 중 4개 사업은 지방시대위원회의 정책연구용역에서 지역지원계정으로 이관하는 것이 적절하다고 판단한 사업이었는데, 실제로는 지역자율계정으로 이관된 것으로 나타났다. 중소벤처기업부의 “민관협력중소벤처 스마트지구 조성”, 국토교통부의 “스마트시티확산”, 농림축산식품부의 “임대형 스마트팜”, 해양수산부의 “친환경 어구보급” 사업은 지방시대위원회 정책연구용역에서 지역지원계정으로의 이관이 적절한 사업으로 분석된 것이다.

[지역자율계정으로 이관된 사업 중 지방위 연구용역의 지역지원계정 이관대상 사업 현황]
(단위: 개)

구분	지역자율계정 (포괄보조사업) 신규 이관 사업 수	지방위 연구용역 결과 지역지원계정 이관대상 발굴 사업명
2024	14	민관협력중소벤처스마트혁신지구 조성(중기부)
2025	10	-
2026	74	스마트시티확산사업(국토부), 임대형스마트팜(농식품부), 친환경 어구보급(해수부)

자료: 지방시대위원회 정책연구용역보고서 및 각년도 지특회계 예산안 편성지침을 바탕으로 작성

이와 같은 결과는 지특회계 예산안 편성 시 지방시대위원회와 기획예산처 간 신규 이관대상 사업 협의 과정에서 지방시대위원회의 정책연구용역 결과가 거의 활용되지 않는다는 것을 보여준다. 따라서, 정부가 이관대상 사업 선정 과정에서 목표 재원 규모를 정해 놓고 부처 의견 등을 반영하여 임의적으로 사업이관 대상을 선정했을 개연성도 배제할 수 없다.

이는 지역자율계정이 지자체가 자율편성하는 포괄보조사업으로 운영되기 때문에 사업이 해당 계정으로 이관되는 순간 부처의 역할이 대폭 줄어들어 소관부처 입장에서는 이관 여부가 참여한 쟁점이 될 수 있다. 반면에 지역지원계정으로의 사업 이관은 동일하게 부처직접편성 사업으로 운영되는바 단순히 회계·계정의 변동에 그칠 뿐 아니라 상대적으로 이관 규모도 크지 않다.

지방시대위원회의 정책연구용역에서는 이관대상 사업 발굴을 위해 법령상의 계정별 사업 범위에 기초하여 이관 기준을 확정하고, 해당 이관기준과의 정합성을 반영한 검색키워드를 추출한다. 해당 검색키워드를 통해 전체 사업예산요구서를 대상으로 텍스트마이닝 분석을 실시하여 지특회계 계정별 이관대상 1차 사업 목록을 추출한다. 이렇게 추출한 1차 사업목록에 대하여 전문가의 정성평가(체크리스트)를 수행하여 최종 이관대상 사업을 발굴하는 절차를 거치고 있다. 이와 같은 분석방법론은 해당 연구용역에서 공통적으로 적용하고 있다.

정책연구용역의 결과는 정책 결정의 참고를 위한 기초자료일 뿐 최종 이관대상 결정에 구속력을 갖는다고 볼 수는 없다. 그러나, 해당 연구결과와 과도하게 차이가 나는 이관대상 선정결과는 선정 과정의 공정성에 대한 신뢰도를 훼손시킬 수 있다. 따라서 정부는 추후 사업이관 대상 선정 시에는 보다 객관적인 근거를 바탕으로 사업과 회계·계정 간 정합성 검토를 신중하게 수행할 필요가 있다.

다. 포괄보조사업 범주의 포괄성 확보 및 계정 편성 체계 개편 논의 필요

(1) 포괄보조사업 유형의 재구조화 추진 필요

사업이관을 통해 포괄보조사업 유형이 126개로 다원화되면서 사업범주가 지나치게 세분화되어 지자체의 자율성을 저해할 우려가 있으므로, 유사 성격의 사업 등을 통합하여 유형을 단순화하고 지자체의 예산편성 권한을 보장할 필요가 있다.

전술한 바와 같이 지특회계 지역자율계정은 지속적인 신규 이관대상 사업 발굴을 통해 계정의 규모를 확충하여 온 결과, 2026년 현재 포괄보조사업 목록 중 시·도 자율편성 사업이 120개, 시·군·구 자율편성 사업이 6개로 총 126개에 이르고 있다.

정부는 포괄보조사업의 유형이 다양화되었기 때문에 지자체가 자율적으로 126개 유형 중에 해당 지역에 필요한 사업유형을 취사선택하여 예산을 편성할 수 있기 때문에 사업 선택의 폭이 넓어졌다는 입장이다. 즉, 정부가 지자체별로 할당할 지출한도(자율편성 한도) 내에서 각 지자체(시·도 또는 시·군·구)가 필요한 포괄보조사업을 선택하고, 사업별 세부내역을 자율적으로 설계한다는 것이다. 그러나 정부의 입장과 달리 포괄보조사업의 유형이 많아지면 사업 선택의 폭이 넓어지는 것이 아니라 사업 선택의 자율성이 제약을 받게 된다.

통상적인 포괄보조금(Block Grant)의 개념은 용도를 정하지 않은 일반보조금(지방교부세)과 용도를 정한 특정보조금(국고보조사업) 사이 중간 영역에 해당하는 보조사업 운영방식을 말한다. 즉, 용도를 포괄적으로 정의함으로써 포괄적인 범위 안에서 재원배분 및 사업운영의 자율성을 부여한 것으로, 포괄보조의 사업적 특징은 재정사업 묶음(Package)의 크기, 사업의 선택 범위 등으로 구분하여 접근할 수 있다.

포괄보조로 묶인 사업의 범위 또는 규모가 얼마나 포괄적인가에 따라 포괄보조적 성격이 강하고 약한 것을 구분하는데, 예컨대 3~5개 사업을 하나의 포괄보조 패키지로 묶는 것과 10~15개 사업을 패키지로 묶는 것은 지자체 입장에서 상당한 자율성의 차이가 발생하게 된다. 따라서 사업 범주의 포괄성이 클수록 지자체의 자율성이 더 보장된다고 볼 수 있다.

[포괄보조 개념화]

요소		일반 보조	포괄보조		특정(개별) 보조
			(재량)←	→(규제)	
사업	범주	무제한	광·대범위	협·소범위	개별사업
	선택범위	무제한	선택 가능	부분 선택 가능	선택 불가
자원운용	평가·정산	無	효과·포괄정산	보조기준·사업별정산	개별사업
	자원배분	완전자율	최소기준	사업별 규율	규율
	매칭방식	정액	정액·정률(높은 보조율)	정률(낮은 보조율)	정률

자료: 한국지방세연구원, 「지방재정자율성 확대를 위한 균특회계 개편방안」(2023)

특히, 지방분권균형발전법 시행령 제87조25)에서는 포괄보조사업을 사업목적이 같은 여러 개의 유사사업을 하나의 단위사업으로 통합하고 해당 사업의 용도를 포괄적으로 정해야 한다고 규정하고 있는데, 현행 포괄보조사업의 단위는 단위사업 하위의 세부사업으로 편성되어 있다.

따라서, 현행과 같은 126개 포괄보조사업의 유형(메뉴판)이 제시된 것은 사업 선택의 폭을 넓힌 것이 아니라 사업범주의 포괄성을 협소하게 만든 것으로 이해될 수 있다. 실제로 126개 포괄보조사업 중 시·군·구 자율편성(6개)를 제외한 120개 사업의 경우 사업 범주가 포괄적이라고 보기 어려우며, 사업명을 통해 직관적으로 판단해 보더라도 사업범위가 특정된 사업들을 찾을 수 있다.

[2026년도 지특회계 지역자율계정 포괄보조사업 목록]

구분	부처	세부사업명	구분	부처	세부사업명
시도 자율편성			시도 자율편성		
1	교육부	어린이집 기능보강 사업	61	문체부	광역권 관광개발
2	과기부	스마트빌리지보급및확산	62	문체부	지역관광 다양성 사업
3	행안부	접경권발전지원	63	문체부	폐광지역 관광산업 활성화
4	행안부	지역사회 활성화 기반조성	64	농식품부	친환경농자재지원
5	문체부	공공도서관 개관시간 연장	65	농식품부	곤충미생물산업육성지원
6	문체부	문화도시 조성	66	농식품부	농기계임대
7	문체부	폐산업시설 등 유휴공간 문화재생사업	67	농식품부	농촌경제활성화지원
8	문체부	생태녹색관광활성화	68	농식품부	스마트팜 실증단지
9	문체부	레저스포츠관광활성화	69	농식품부	임대형 스마트팜

25) 지방자치분권 및 균형성장에 관한 특별법 시행령

제87조(포괄보조금의 지원) ① 기획예산처장관은 법 제86조에 따라 포괄보조금으로 사업을 편성하려는 경우에는 **사업 목적이 같은 여러 개의 유사사업을 하나의 단위사업으로 통합하고, 해당 사업의 용도를 포괄적으로 정해야 한다.**

구분	부처	세부사업명	구분	부처	세부사업명
10	문체부	야영장 안전 및 활성화지원	70	농식품부	청년농업인영농정착지원
11	문체부	근린생활형 소규모 체육관 건립지원	71	농식품부	청년농촌보급자리조성
12	농식품부	친환경농업기반구축	72	농식품부	유기농산업복합서비스지원단지조성
13	농식품부	반려동물인프라구축	73	농식품부	그린바이오산업인프라구축
14	농식품부	농촌유휴시설활용지역활성화	74	농식품부	전통발효식품육성
15	농식품부	농촌형교통모텔	75	산업부	마을단위 LPG 소형 저장탱크 보급
16	기후부	지역에너지절약 시설보조	76	산업부	읍면단위(중규모) LPG배관망 구축
17	기후부	수소생산기지 구축	77	산업부	지방주도형투자일자리지원
18	복지부	지역자율형 사회서비스 투자사업	78	복지부	경로당 지원
19	복지부	읍면동 맞춤형 통합서비스 지원	79	복지부	노인일자리 및 사회활동지원
20	복지부	지역아동센터 지원	80	기후부	면단위 하수처리장 설치
21	복지부	다함께 돌봄센터 지원	81	기후부	스마트하수도 관리체계 구축운영
22	복지부	봉안시설 설치	82	기후부	하수관로 신설 및 분류식화
23	복지부	농어촌보건소 등 이전신축	83	기후부	하수처리장 설치
24	기후부	상수도시설 확충 및 관리	84	기후부	업사이클센터 설치사업
25	기후부	노후상수도정비	85	기후부	다회용기 재사용 촉진 지원
26	기후부	미세먼지 불법배출 예방감시 지원	86	기후부	생물자원 보전시설 설치 및 운영
27	기후부	슬레이트관리	87	기후부	야생동물 피해예방 관리
28	기후부	생태관광자원 이용기반	88	기후부	국토생태네트워크구축
29	성평등부	가족센터 건립	89	기후부	습지보전관리
30	국토부	혼잡도로 건설	90	노동부	지역산업맞춤형일자리지원
31	국토부	국가지원지방도 건설	91	성평등부	청소년지도사 배치지원
32	국토부	도시형교통모텔	92	국토부	버스공영차고지 지원
33	국토부	벽지노선지원	93	국토부	민관협력 지역상생협약
34	국토부	수소도시지원	94	국토부	해안및내륙권발전사업지원
35	해수부	해양 및 수자원 관리	95	국토부	스마트시티확산사업
36	중기부	지식산업센터	96	국토부	도시재생사업
37	중기부	상권활성화 사업	97	국토부	노후공단 재정비지원
38	중기부	민관협력 중소벤처 스마트 혁신지구 조성	98	해수부	관광어산업육성
39	중기부	전통시장 주차환경 개선	99	해수부	수산식품 수출단지 조성
40	농진청	지역농촌지도사업활성화지원	100	해수부	수산식품새싹기업도약지원
41	산림청	정원도시조성	101	해수부	수산장비(임대)활용
42	산림청	임도시설	102	해수부	친환경 어구보급
43	산림청	국산목재목조건축실연	103	해수부	친환경 에너지절감장비 보급
44	산림청	도시바람길숲 조성	104	해수부	친환경양식어업육성
45	산림청	생활권도시숲조성	105	해수부	친환경에너지보급 및 용수관리
46	과기부	디지털배움터	106	해수부	권역별 해양바이오 특성화 거점 구축
47	과기부	정보통신보조기기 보급 활성화	107	해수부	해양레저관광기반
48	과기부	연구개발지원단 육성지원	108	중기부	지역특화산업육성
49	과기부	지역산업연계 대학 Open Lab 육성지원	109	유산청	매장유산 유존지역 정보 고도화
50	과기부	지역의 미래를 여는 과학기술 프로젝트	110	농진청	지역특화작목연구기반고도화
51	과기부	지역주도디지털혁신지원	111	농진청	농업전문인력양성
52	과기부	특구 기반시설 구축	112	산림청	산림생명산업

구분	부처	세부사업명	구분	부처	세부사업명
53	과기부	공립 전문과학관 건립(소재분야)	113	산림청	산림서비스도우미
54	과기부	공립 전문과학관 건립(항공우주분야)	114	산림청	숲가꾸기
55	행안부	서해5도종합발전지원	115	산림청	정원 운영 및 박람회 지원
56	행안부	섬 발전 협력사업 추진	116	산림청	조림
57	행안부	착한가격업소 활성화 지원	117	산업부	지역투자촉진(세종)
58	문체부	지역 공연예술 인프라 조성	118	행안부	자원봉사활성화지원(제주)
59	문체부	지역콘텐츠산업 균형발전 지원	119	농식품부	토양개량제사업(제주)
60	문체부	관광자원 기반조성	120	기후부	자연환경 보전 및 관리(제주)

자료: 기획예산처, 「2027년도 지역균형발전특별회계 예산안 편성지침」(2026)

기획예산처는 지난 4월에 「2027년도 지역균형발전특별회계 예산안 편성지침」을 발표하면서 포괄보조사업 중 사업목적 및 성격이 유사한 사업을 통폐합하였으나, 사업명 자체가 겹치는 2개 사업군에 대하여 구조조정을 했을 뿐 여전히 사업 범주의 포괄성이 확보되었다고 볼 수 없다.

[사업목적·성격이 유사한 사업 통합 및 개편]

(단위: 억원)

개편전	'26예산	개편후	'26예산
<input type="checkbox"/> 지역아동센터 운영비 지원 (자율·제주·세종계정)	2,528	<input type="checkbox"/> 지역아동센터 지원 (자율·제주·세종계정)	2,891 (+362)
<input type="checkbox"/> 다함께 돌봄센터 지원 (자율·제주·세종계정)	788	<input type="checkbox"/> 다함께 돌봄센터 지원 (자율·제주·세종계정)	792 (+4)
<input type="checkbox"/> 지역아동센터 지원 (자율·제주·세종계정)	366		
○ 지역아동센터 시간연장 등 특성화 교육	362		
○ 다함께돌봄센터 운영시간 연장	4		
<input type="checkbox"/> 문화도시 조성 (자율계정)	180	<input type="checkbox"/> 문화도시 조성 (자율·세종계정)	680
<input type="checkbox"/> 대한민국 문화도시 조성 (자율·세종계정)	500		

자료: 기획예산처, 「2027년도 지역균형발전특별회계 예산안 편성지침」(2026)

실제로 지자체가 포괄보조사업의 유형이 다양화되어서 이를 전략적으로 활용하고 있는지 확인하기 위해 제주·세종을 제외한 15개 시·도의 2023~2025년 3년간 수행한 포괄보조사업의 수를 살펴 본 결과,²⁶⁾ 대부분의 시·도가 많은 유형의 포괄

26) 2026년의 경우, 2025년 8월에 추가기관을 통해 64개 포괄보조사업이 추가되었기 때문에 지자체가 자율편성한 사업이 아니라 기관 전에 부처 직접편성에 의해 운영되는 사업으로 볼 수 있기 때문에 제외하였다.

보조사업을 선택적으로 운영하는 것이 아니라 해당 지자체에서 수행할 수 있는 포괄보조사업의 대부분을 선택하고 있는 것으로 나타났다.

시와 도 간 사업 수가 다른 것은 사업유형이 도시에서 수행할 수 없는 사업들이 있기 때문이며, 대부분의 도는 선택 가능한 포괄보조사업 목록의 80% 수준으로 선택하고 있다. 특히, 시·도별로 선택한 포괄보조사업의 유형이 대동소이한 것으로 보아 지자체의 자율적 선택의 폭이 실제로는 제한적이라는 걸 알 수 있다. 해당 포괄보조사업(세부사업)에 대하여 자체 편성한 내역사업의 수가 많지 않은 것은 사업 범주 자체가 포괄적이지 않기 때문이며, 지자체가 자체 편성한 대부분의 내역사업 역시 시·군·구 단위로 분리된 것일 뿐 사업내용은 동일한 것으로 나타났다.²⁷⁾

27) 예컨대, “전통시장 주차환경개선” 사업의 경우 기초자치단체별로 내역사업이 분리된 것일 뿐 동일한 사업내용이며, “노후상수도정비” 사업의 경우에도 마찬가지로 기초자치단체별로 분리한 내역사업이 많은 것일 뿐 하나의 포괄보조사업(세부사업) 내에서 다양한 사업이 편성된 사례는 거의 없었다.

[시·도별 포괄보조사업 운영 현황]

(단위: 개)

구분	2023		2024		2025	
	세부사업 수 (포괄보조사업)	지자체 내역사업 수	세부사업 수 (포괄보조사업)	지자체 내역사업 수	세부사업 수 (포괄보조사업)	지자체 내역사업 수
전체	23개 포괄보조사업 유형		37개 포괄보조사업 유형		47개 포괄보조사업 유형	
서울	10	23	20	42	20	43
부산	16	33	23	38	27	46
대전	13	24	19	28	23	36
대구	15	24	24	36	25	38
인천	16	31	25	39	33	41
광주	13	21	18	28	22	32
울산	13	20	21	27	18	24
평균	13.71	25.14	21.43	34.00	24.00	37.14
경기	22	36	34	67	38	75
충북	19	27	31	54	33	56
충남	22	32	32	65	39	73
강원	22	41	33	76	36	80
전북	21	34	33	67	38	77
전남	24	52	35	86	38	82
경북	23	45	33	81	38	88
경남	23	41	33	66	36	84
평균	22.00	38.50	33.00	70.25	37.00	76.88

주: 세부사업 수는 정부가 제시한 각년도 포괄보조사업의 유형 중에 해당 지자체가 선택한 사업의 수이며, 지자체 내역사업의 수는 지자체가 선택한 세부사업(포괄보조사업 유형)에 대하여 다시 자율적으로 내역사업을 편성한 사업의 수입

자료: 지특회계 포괄보조사업 소관부처 제출자료를 바탕으로 작성

이와 같이 현행 지특회계 지역자율계정의 포괄보조사업 운영 방식은 포괄보조의 당초 목적에 부합하지 않게 설계되어 있으며 2026년 포괄보조사업의 대규모 이관에 따라 이러한 문제가 더 심화되었으므로, 유사 사업간 통폐합 등을 통해 포괄보조사업 유형을 단순화하는 등 재구조화를 검토할 필요가 있다.

(2) 초광역특별계정 신설에 따른 계정 편성체계 전반의 개편 검토 필요

“5극 3특 국가균형성장 전략”의 후속조치로 초광역특별계정이 신설되고, 강원, 전북의 특별계정 신설 요구 및 계정 구조의 복잡성 등을 고려할 때 지특회계 계정 편성체계 전반의 재구조화를 검토할 필요가 있다.

최근 “5극 3특 국가균형성장 전략”의 추진을 위한 지방분권균형발전법 개정안이 국회 통과되어 시행 중에 있다.²⁸⁾ 주요 내용 중에는 초광역 협력 활성화를 위한 초광역특별계정 신설이 포함되어 있으며, 2027년 시행에 따라 기존 4개 계정, 8개 사업군으로 편성된 지특회계 계정에 특별계정이 추가되는 구조가 될 예정이다.

초광역특별계정은 초광역권 단위 사업을 통합지원·관리하기 위하여 설치·운영되는 특별계정으로, 5극 3특 전략의 핵심 과제인 초광역 경제권 조성의 안정적 재정 기반 마련을 위해 상당한 재정 규모로 편성될 것으로 예상된다. 이에 따라 지특회계 편성체계는 5개 계정, 9개 사업군으로 운영될 예정이다.

[초광역권특별계정 신설 후 지특회계의 편성구조]

계정		지역자율계정	지역지원계정	초광역특별계정	세종특별자치시계정	제주특별자치도계정
편성방식						
지자체 자율 편성	사도	① 시·도 자율편성사업			③ 사·도·시·군·구 자율편성사업	④ 사·도·시·군·구 자율편성사업
	시·군·구	② 시·군·구 자율편성사업	-	-		⑤ 특별지방행정기관 사무행정비
부처직접편성		-	⑥ 부처직접 편성사업	⑨ 부처직접 편성사업	⑦ 부처직접 편성사업	⑧ 부처직접 편성사업

자료: 기획예산처

28) 의안번호 2213398(2025.9.30.) 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 일부개정법률안이 2026. 5. 7 국회 본회의를 통과하여 2026년 6월 2일 공포·시행 중이다.

초광역권특별계정의 사업은 부처 직접편성사업 형태로 운영될 예정이며, 구체적인 운영방안을 마련중에 있다. 다만, 초광역권 협력 사업의 특성 상 다수의 이해관계 집단(복수의 광역자치단체, 중앙정부, 민간 등)이 참여하는 복잡한 구조로 운영될 예정으로, 효율적으로 사업을 추진하기 위한 방안이 수반될 필요가 있다.

한편, 초광역권특별계정의 신설로 지특회계 5개 계정 중에 3개 계정이 특별계정 형태로 운영될 예정이나, 강원 및 전북특별자치도의 특별계정 신설 요구도 지속적으로 제기되고 있어 특별계정 중심의 기형적인 계정 구조로 변질될 우려가 있다. 강원 및 전북특별자치도의 경우 소관 특별자치도 설치 법률에 지특회계 계정 설치에 관한 특례조항²⁹⁾을 근거로 꾸준히 특별계정 설치를 요구하고 있으며, 기존 제주·세종특별계정과 의 형평성 논란이 반복되고 있다.

특히, 지특회계 편성체계는 전술한 지역자율계정(포괄보조사업)의 문제점 뿐만 아니라 지역지원계정의 문제점도 꾸준히 제기되어 왔다. 지역지원계정은 부처 직접편성 방식이기 때문에 부처별·사업별 칸막이 운영 방식 및 분절적 추진에 따른 사업간 연계 추진의 한계 등 기존 부처 주관 사업(타 회계 사업)과의 차별성이 부족하다는 지적이 많았다.³⁰⁾

이와 같이 지특회계는 복잡한 계정 편성구조와 편성 목적에 부합하지 않는 운영 등 계정편성체계 전반의 재구조화 논의가 지속되어 왔으므로, 정부는 초광역권 특별계정 신설에 그칠 것이 아니라 타 계정의 편성체계에 대해서도 개편 논의를 검토해 볼 필요가 있다.

29) 「강원특별자치도 설치 및 미래산업글로벌도시 조성을 위한 특별법」 제19조(지역균형발전특별회계 계정 설치에 관한 특례) 및 「전북특별자치도 설치 및 글로벌 생명경제도시 조성을 위한 특별법」 제116조(지역균형발전특별회계 계정 설치에 관한 특례)에서는 각각 소관 지자체의 안정적인 재정확보를 위하여 각종 국가보조사업의 수행 등에 소요되는 비용에 대하여 지특회계에 별도 계정을 설치하여 지원할 수 있다는 근거를 명시하고 있다.

30) 지방시대위원회는 이와 같은 지적에 따라 지특회계 개편을 위한 연구용역을 지속 추진하여 왔으며, 초광역권특별계정 신설을 위한 개편연구 등 다수의 편성체계 개편 대안을 검토하였으나 특별한 개편 없이 초광역권특별계정의 신설만 반영된 지방분권균형발전법이 개정되었다.

가. 지역자율계정 시·도 지출한도 배분 공식의 개선을 검토할 필요

현행 지출한도 배분 산식은 단순한 모형으로 다양한 성격의 포괄보조사업에 공통 적용하는 것에 대한 실효성 문제가 지속 제기되어 왔으며, 변수 및 가중치 등 산정 공식에 대한 추가 검증 없이 20년째 동일한 산정 공식을 사용해 온 바 배분모형 및 배분 방식 전반에 대하여 종합적으로 재검토할 필요가 있다.

전술한 바와 같이 지특회계의 지역자율계정은 지자체가 사업 유형을 자유롭게 선택하여 예산을 편성하는 포괄보조사업(자율편성 사업)으로 운영되며, 이 때 기획예산처는 매년 시·도 및 시·군·구 자율편성사업에 대하여 자치단체별 지출한도를 설정하고 있다. 즉, 각 지자체는 기획예산처가 산정한 지자체별 지출한도를 초과하지 않는 범위에서 예산을 자유롭게 편성하여 운영할 수 있다.

특히, 상대적으로 비중이 큰 시·도 자율편성 사업의 경우, 2006년부터 정부가 제시하고 있는 지출한도 배분모형을 바탕으로 산정하되 일부 정책보정 계수가 반영되지만, 구체적인 내용과 지출한도 산정결과는 모두 비공개하고 있다.³¹⁾

시·도 지출한도 배분산식은 국책연구기관(한국조세연구원)의 연구용역 및 지자체 의견수렴³²⁾을 거쳐 2006년 예산안 편성부터 지출한도 배분 모델로 사용하고 있다. 배분모형은 재정수요(인구, 면적)와 낙후도 요소(노령인구비율, 지방소득세, 재정력지수)를 종합적으로 고려한다고 밝히면서 재정수요의 가중치는 25%, 낙후도 요소의 가중치는 75%로 설정하고 있다. 가중치의 경우, 과거 재정수요(30%), 낙후도 요소(70%)에서 2022년 낙후지역 우대 강화를 이유로 현재의 가중치로 변경되었다.

31) 17개 시·도에 대하여 기획예산처로부터 통보받은 지출한도 내역을 요구했지만, 모든 지자체가 기획예산처의 대외비 자료이기 때문에 기획예산처의 승인 없이 공개할 수 없다고 회신하였다.

32) 기획예산처의 자료에 따르면, 한국조세연구원의 연구용역 및 지자체 의견수렴(2004.09~2005.03)을 거쳐 국회 예결위 보고(2005.03)를 거쳐 2006년 예산안부터 지출한도 배분모델로 사용하고 있다고 밝히고 있지만, 해당 연구용역자료는 비공개하고 있다.

[지역균형발전특별회계 시·도 지출한도 배분 방식]

〈시·도 지출한도 배분모형〉

$$\log(y_i) = \beta_0 + \beta_1 \log(\text{인구}_i) + \beta_2 \log(\text{면적}_i) + \beta_3 \log(\text{지방소득세}_i) \\ + \beta_4 \text{노령인구비율}_i + \beta_5 \text{재정력지수}_i + \epsilon_i$$

* 각 변수는 최근 3년 값 평균

자료: 기획예산처, 「2027년도 지역균형발전특별회계 예산안 편성지침」(2026)

이와 같이 지특회계의 시·도 지출한도 배분모형은 2006년 이후 가증치의 미세조정 외에 아무런 변화 없이 20년 동안 유지되고 있으나, 지출한도 산정 결과 및 실제 배분 결과 등을 일체 비공개하고 있다. 정부 입장에서는 지방재정에 미치는 영향을 고려할 때 지자체별 이해관계가 복잡하게 얽혀있어 불필요한 논란에 휘말리지 않기 위한 불가피한 결정이었다고 볼 수 있다.

그럼에도 불구하고 정부의 지출한도 관련 비공개 원칙은 보조금 운영의 투명성·객관성을 확보해야 한다는 전제 하에 다음과 같이 불합리한 측면이 있다. 첫째, 해당 모형이 국책연구기관의 전문적인 연구와 지자체의 의견을 수렴하였다는 것 외에 모형 산출의 배경과 근거를 확인할 수 있는 일체의 자료를 비공개하고 있어 당초 모형설계의 합리성에 대한 의혹을 해소하지 못한다.

둘째, 지출한도 배분모형에 의한 산정결과와 실제 배분결과 간에 다양한 조건³³⁾에 의해 편차가 발생할 수 있는데 정부가 공식적인 통계를 비공개함으로써 불필요한 억측과 해석을 야기하는 측면이 있으며, 사업의 재정 파급효과 또는 다른 재정 제도와의 연계 효과 등을 파악하기 어렵다.

셋째, 2006년에 배분모형이 적용된 후 20년 동안 지특회계의 규모, 운영방식, 보조사업의 형태 등 크고 작은 변화가 있어 왔음에도 불구하고 한번도 지출한도 배분모형의 개선이 이루어진 바 없으며, 관련하여 몇 차례의 제도개선을 위한 연구용

33) 정부의 차등지원(사업성과 등) 제도 반영, 추가적인 낙후도요소나 특수상황 반영, 계속사업 외 신규 및 종료사업의 영향, 전년도 미집행 잔액의 이월 등 지출한도 산정과 무관하게 최종 배분결과에 영향을 미칠 수 있는 조건들을 제거하지 못하고 공개자료를 가공하여 분석하는 오류가 나타나고 있다.

역을 수행하였지만 이또한 일체 비공개하고 있어 배분모형 개선에 대한 건전한 논의를 원천적으로 차단하고 있다.

정부가 제시하고 있는 지출한도 배분모형은 매우 단순한 수식으로 이루어져 있으며, 유사한 제도로 지방교부세와 비교되곤 한다. 다만, 교부세의 경우 자치단체별 재정부족액을 채워주는 방식으로 지역간 재정력 격차를 조정할 목적으로 운영되며, 지특회계는 지역균형발전시책의 추진을 재정적으로 지원하기 위한 역할로 지역간 불균형을 시정하는 교정적 성격과 지역사업 지원을 위한 보조사업적 성격을 동시에 보유하고 있기 때문에 교부세와는 차별화하여 볼 필요가 있다.

[지특회계와 지방교부세 비교]

구분	지특회계	지방교부세
용도	지역개발·혁신사업 지원	용도지정없이 행정경비 지원
성격	사업보조 + 교정재원	교정재원
배분기준	자치단체별로 지출한도 배분	자치단체별 재정부족액(기준재정수요-기준재정수입) 기준

자료: 한국조세연구원(2005), 「국가균형발전특별회계 지자체별 자원배분 방안」

즉, 지특회계 지역자율계정(포괄보조사업)은 도입 당시부터 지역개발을 위한 개발소요(사업재원)와 낙후지역을 배려하는 균형적 요인(교정재원)를 모두 고려하였기 때문에 현재와 같이 재정수요와 낙후도요소를 모두 반영한 배분모형이 제시되었다고 볼 수 있다.

그러나 지출한도 배분모형과 관련하여 다음과 같은 두가지 측면에서 지속적으로 문제점이 제기되어 왔다.³⁴⁾ 첫째, 배분 모형의 변수에 대한 논란이다. 그간 동 배분모형과 관련하여 인구와 면적을 반영한 재정수요 변수가 불필요하다는 지적, 낙후도 지표가 이미 지역의 재정 여건과 수요를 내재하고 있어 인구, 면적을 반영하는 것이 이중적이라는 지적, 그와 같은 이유로 지출한도 배분모형 산출 시 낙후도에 따른 교정 재원으로서의 기능이 떨어진다는 지적 등이 제기되어 왔다. 특히 낙후도 요소와 재정수요 변수들에 대해 일률적으로 가중치를 부여하는 것의 적절성도 검토될 필요가 있다. 예컨대, 재정력지수, 지방소득세 및 노인인구비중이 같은 비중으로

34) 한국산업연구원, 한국지방세연구원, 한국지방행정연구원 및 다수의 연구논문 등을 통해 공통적으로 제기된 문제점을 중심으로 소개한다.

다루어질 수 있는 낙후도요소인지에 대한 설득력이 부족하다. 낙후도를 판단하는 지표는 지방교부세의 보통교부세 및 특별교부세 배분 시 반영하는 낙후도 지표와의 비교도 필요할 것으로 보인다.³⁵⁾

둘째, 동 모형의 도입 시기에는 지특회계 사업이 주로 농경지 관련 사업 및 SOC사업 위주로 구성되어 있었으나 현재는 경제·산업, 문화·관광, 사회복지, 과학기술, 교육, 환경 등 전분야에 걸쳐 추진되고 있어 사업 유형과 비중을 고려하지 않고 일률적인 배분 방식을 적용하는 것에 대해서도 고려가 필요하다. 정부 입장에서는 지자체별로 해당 지자체에 유리하게 작용할 수 있는 요인을 중심으로 모형의 개편을 요구한다고 판단하였을 가능성이 높다. 따라서 미국 CDBG 등의 제도를 참고하여 의도적으로 단순한 배분모형을 도입한 것으로 이해된다. 그러나 단순한 배분모형의 결과를 어떤 방식으로 보정하는가에 따라 단순한 배분모형의 정당성은 다르게 수용될 수 있다.

[포괄보조사업 유형]

분류	세부 내용	주요 사업 예시
경제/산업	지역 내 일자리 창출 및 산업 기반 구축	지역특화산업, 지식산업센터 건립
인프라/SOC	생활 편의 시설 및 교통망 확충	공영주차장, 노후 상수도 정비
문화/관광	지역 테마 개발 및 생활 체육 보급	관광지 조성, 공공도서관 및 체육관
농·산·어촌	농어민 삶의 질 향상 및 환경 보전	농촌중심지 활성화, 어촌기반시설

자료: 한국지방세연구원

따라서, 정부는 현재의 지출한도 배분모형의 변수 선택 및 가중치 부여에 대한 적정성을 재검증하고, 사업유형의 다각화에 따른 유형별 배분모형의 필요성 등을 종합적으로 고려하여 배분모형과 배분 방식의 개선을 검토할 필요가 있다.

35) 보통교부세 배분 시 보정계수에 반영하는 낙후도지표는 성장촉진지역 가중치, 인구밀도 보정계수 등을 반영하며, 특별교부세의 경우 낙후도지표로 재정력지수, 재정자립도, 성장촉진지역 여부 등을 반영한다.

나. 정부의 배분모형과 실제 배분내역 간 정합도 불일치

정부의 정책보정(차등지원, 재정안정성 등)이 반영되지 않은 순수한 배분모형 산출결과와 실제 시·도별 배분결과(부처 제출자료) 간 정합도 차이가 과도하게 나타나고 있어 배분모형이 실제 어떤 방식으로 운영되는지 세부적인 산정절차를 공개할 필요가 있다.

전술한 바와 같이 정부는 지특회계의 시·도 지출한도 배분모형에 따라 산출한 지자체별 지출한도액과 최종 배분결과를 공개하지 않고 있다. 정부의 지출한도 배분모형에는 상수항(β_0)과 오차항(ϵ_i)의 값을 알 수 없으나, 나머지 5개 변수(인구, 면적, 지방소득세, 노령인구비율, 재정력지수)에 대한 회귀계수값($\beta_1, \beta_2, \beta_3, \beta_4, \beta_5$)은 배분모형 도입시 제시한 자료³⁶⁾를 활용하여 산출해 볼 수 있다.

[2005년 도입당시 공청회자료에 제시된 배분모형안]

$$\begin{aligned} \text{Log}[y] = & 3.78 - 0.34 \times (\text{재정력지수}) + 1.14 \times \text{Log}[\text{인구}] \\ & + 0.27 \times \text{Log}[\text{면적}] - 0.73 \times \text{Log}[\text{주민세소득세할}] \\ & + 8.11 \times (\text{노령인구비중}) \end{aligned}$$

자료: 한국조세연구원

이와 같은 방식으로 2025년도 예산안을 대상으로 배분모형에 따라 시도별 지출한도 비중을 산출해 보았다. 2026년의 경우 예산안 편성이 마무리되는 시점에 새로 64개 포괄보조사업이 추가되어 사전 지출한도 통보액과 최종 배분결과 간에 왜곡이 발생할 여지가 높기 때문에 분석대상에서 제외하였다. 또한 본 결과값에는 다음과 같은 가정이 전제되었기 때문에 기획예산처의 실제 내역과는 다르다는 것을

36) 국가재정운용계획 균형발전분야 작업반, 「2005~2009년 국가재정운용계획-균형발전분야」(2005. 3.) 공개토론회 자료집에 포함된 “제3장 국가균형발전특별회계 지자체별 자원배분 방안”(한국조세연구원 김정훈)에는 당시 배분모형의 산정공식으로 3개의 안을 제시하고 있으며, 이 중 세 번째 안(제1-A 안)이 최종 채택되었으므로 해당 공식의 회귀계수값을 활용하였다.

이해할 필요가 있다.

첫째, 정부의 정책보정(평가실적 등에 따른 차등지원, 재정안정성 등을 고려한 추가 할당 등)이 반영될 수 있는 상수항(β_0)과 오차항(ϵ_i)의 값은 제외하였다.

둘째, 재정수요 계수(β_1, β_2) 및 낙후도 요소 계수($\beta_3, \beta_4, \beta_5$)의 값은 정부가 배분모형 도입안 검토 시 공청회 자료에 명시한 회귀계수를 반영하여 산출하였다.

셋째, 각 변수(인구, 면적, 지방소득세, 노인인구비중, 재정력지수)의 값은 정부의 발표대로 최근 3년간 통계치의 평균값을 산입하였다.

넷째, 기획예산처가 시·도에 할당한 지출한도 총액을 확인할 수 없기 때문에, 편의상 2025년도 지특회계 지역자율계정 예산안 중 시·도 자율편성 사업(세부사업)의 시·도별 배분내역을 해당 부처에 요구하여 이를 취합한 후 합산하여 계산하였다. 따라서 지출한도 총액이 기획예산처 배분모형 적용 시의 값과 다를 수 있다.

다섯째, 특별계정을 운영하는 제주·세종을 제외하고 지역자율계정 포괄보조사업을 수행하는 15개 시·도만을 대상으로 하였다.

이와 같이 산출한 결과가 실제 정부의 내역과 다를 수 있음에도 불구하고 동 분석을 수행한 이유는 기획예산처가 공개하지 않는 지출한도 배분방식과 결과 간에 정책보정 등 정부개입이 어느 정도 비중을 차지하고 있는지를 가늠할 수 있기 때문이다. 특히, 정부가 공개하고 있는 배분모형이 실제로 유효하게 배분기준으로 활용되고 있는지를 개략적으로나마 판단할 수 있다.

전술한 가정에 따라 15개 시·도별 지출한도 배분모형을 계산해 보면, 다음 표와 같이 재정수요 점수와 낙후도 점수가 산출된다. 먼저 재정수요 점수의 경우, 가장 낮은 광주·울산(17.8점)과 가장 높은 경기(21.2점)의 차이가 3.4점으로 크지 않다. 낙후도 점수의 경우, 가장 높은 전남(180.4)점과 가장 낮은 경기(70.3점)의 차이가 110.1점으로 나타났다. 이와 같은 결과는 다른 조건(정책보정 등)을 배제했을 때 재정수요의 가중치가 25%로 비중이 작기 때문에 낙후도에 따라 지출한도의 결과가 좌우된다는 걸 시사한다.

[2025년 예산안의 시·도별 재정수요 및 낙후도 점수]

(단위: 명, km², 백만원, %, 점)

구분	인구	면적	지방소득세	노령인구 비율	재정력 지수	재정 수요	낙후도
서울	9,441,288	605	8,082,056	17.61	74	20.0	106.0
부산	3,320,518	771	1,027,099	21.48	68.5	18.9	140.8
대구	2,375,688	1,500	597,734	18.51	68.8	18.7	117.0
인천	2,971,033	1,070	837,144	15.7	76.7	18.9	91.0
광주	1,430,633	501	432,756	15.6	59.3	17.8	97.0
대전	1,446,846	540	453,120	16.1	55.7	17.9	102.0
울산	1,111,972	1,063	581,415	14.8	66.5	17.8	87.4
경기	13,595,234	10,201	5,838,917	14.7	110.3	21.2	70.3
강원	1,534,266	16,831	324,605	22.8	45.2	18.9	160.3
충북	1,595,318	7,407	605,765	18.8	55.6	18.7	132.4
충남	2,124,138	8,248	856,029	20.6	43.3	19.0	142.1
전북	1,770,406	8,075	363,299	23.2	43.0	18.8	164.1
전남	1,818,239	12,363	554,301	25.2	41.6	19.0	180.4
경북	2,593,808	18,428	796,459	23.72	46.7	19.5	166.6
경남	3,281,945	10,543	753,739	19.5	70.2	19.6	124.1

주: 1. 인구, 면적, 지방소득세, 노령인구비율, 재정력지수는 국가통계(KOSIS) 기준 2021~2023년 통계의 평균값을 각각 적용

2. 재정수요 및 낙후도는 각각의 변수에 해당하는 가중치(25% 또는 75%)를 각각 적용하여 합산
 자료: 국가통계 및 기획예산처 배분모형 등의 자료를 바탕으로 분석 및 작성

한편, 2023년도부터 2025년까지 3년간 15개 시·도의 포괄보조사업(시·도 자율편성) 예산의 규모를 비교해 보면 다음 표와 같다.³⁷⁾ 본 분석의 대상이 된 2025년도 예산을 살펴보면, 예산총액 2조 4,573억원에 대하여 15개 시·도별 배분액은 울산이 가장 작은 367억원이고 경남이 가장 많은 3,108억원으로 약 2,741억원의 차이가 났다.

37) 시·도별 포괄보조사업(시·도 자율편성) 예산은 해당 사업의 소관부처(14개)를 대상으로 소관 포괄보조사업(시·도 자율편성)의 시·도 배분내역을 제출받아 이를 취합·정리한 것이다.

[15개 시·도 자율편성사업(지역자율계정)의 예산 내역]

(단위: 백만원, %)

구분	2023년도 예산		2024년도 예산		2025년도 예산	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중
서울	60,242	4.8	56,557	3.0	58,294	2.4
부산	71,693	5.7	79,838	4.2	122,461	5.0
대구	45,851	3.6	52,386	2.7	91,577	3.7
인천	76,931	6.1	93,794	4.9	107,068	4.4
광주	48,851	3.9	60,114	3.1	72,613	3.0
대전	36,440	2.9	43,160	2.2	65,192	2.6
울산	17,856	1.4	28,062	1.5	36,706	1.5
경기	185,164	14.6	256,169	13.3	288,628	11.7
강원	86,369	6.8	154,524	8.0	201,255	8.2
충북	69,932	5.5	140,567	7.3	143,212	5.8
충남	95,015	7.5	172,728	9.0	205,255	8.4
전북	102,209	8.1	163,704	8.5	175,861	7.2
전남	161,277	12.7	256,377	13.3	290,278	11.8
경북	103,173	8.2	193,803	10.1	288,054	11.7
경남	103,195	8.2	171,092	8.9	310,831	12.6
합계	1,264,198	100.0	1,922,875	100.0	2,457,285	100.0

자료: 각 부처 제출자료를 바탕으로 재작성

2023년도~2025년도 시도 예산의 변화를 살펴보면, 전체 예산총액 대비 각 시도의 비중이 제각각 변하고 있는 것을 알 수 있다. 서울의 경우 2023년 4.8%에서 2024년도 3.0%, 2025년도 2.4%로 비중이 줄고 있으며, 경북, 경남의 경우 8% 초반에서 12% 수준까지 비중이 늘어난 것을 알 수 있다.

이러한 결과만 보더라도 정부의 지출한도 배분모형이 전체 예산 비중의 변화에 유의미하게 작용했다고 보기 어렵다는 것을 알 수 있다. 지출한도 배분모형은 지출한도 총액 대비 각 시도의 지출한도액을 배분하는 모형이기 때문에 결국 각 시도의 예산 비중을 할당하는 공식이다. 그런데 배분모형의 5개 변수 모두 매년 크게 변화하는 수치가 아니기 때문에 연도별 지출한도액 비중에 큰 차이가 나기 어렵다. 따라서 지특회계 시도자율편성 포괄보조사업에는 배분모형에 따른 배분보다는 그 밖의 요인에 의한 정책보정이 상당히 개입되고 있음을 유추할 수 있다.

실제로, 앞에서 정리한 시도별 재정수요 점수 및 낙후도 점수에 각각의 가중치(25:75)를 반영하고, 2025년 시도 자율편성 포괄보조사업의 예산 총액인 2조 4,573억원을 지출한도 총액으로 가정하였을 때³⁸⁾ 배분모형에 따른 시도별 지출한

도는 아래 표와 같이 나타난다. 실제 2025년 예산안 배분내역과 비교해 보면 상당한 차이를 발견할 수 있다.

[지출한도 배분모형 산정결과와 실제 배분내역(2025년 예산안 기준)]

(단위: 점, 백만원, %)

구분	재정수요	낙후도	지출한도		2025 예산안 배분 결과	
			금액	비중	금액	비중
서울	20.0	106.0	147,103	6.0	58,294	2.4
부산	18.9	140.8	178,720	7.3	122,461	5.0
대구	18.7	117.0	154,980	6.3	91,577	3.7
인천	18.9	91.0	129,823	5.3	107,068	4.4
광주	17.8	97.0	133,453	5.4	72,613	3.0
대전	17.9	102.0	138,502	5.6	65,192	2.6
울산	17.8	87.4	123,911	5.0	46,706	1.5
경기	21.2	70.3	114,675	4.7	288,628	11.7
강원	18.9	160.3	197,684	8.0	201,255	8.2
충북	18.7	132.4	170,040	6.9	143,212	5.8
충남	19.0	142.1	180,294	7.3	205,255	8.4
전북	18.8	164.1	201,358	8.2	175,861	7.2
전남	19.0	180.4	217,643	8.9	290,278	11.8
경북	19.5	166.6	205,195	8.4	288,054	11.7
경남	19.6	124.1	163,904	6.7	310,831	12.6
합계			2,457,285	100.0	2,457,285	100.0

주: 1. 인구, 면적, 지방소득세, 노령인구비율, 재정력지수는 국가통계(KOSIS) 기준 2021~2023년 통계의 평균값을 각각 적용

2. 재정수요 및 낙후도는 각각의 변수에 해당하는 가중치(25% 또는 75%)를 각각 적용하여 합산

자료: 국가통계 및 기획예산처 배분모형, 각부처 제출자료 등을 바탕으로 분석 및 작성

지출한도 배분모형의 결과값과 실제 시도별 배분내역간 차이가 나는 것은 동 분석에서 신규 사업이관에 따른 별도 한도 설정, 차등지원 제도에 의한 추가 배분, 재정 안정성을 고려한 정책 보정 등을 고려하지 않았기 때문이다. 그러나 앞에서 전제했던 가정과 실제와의 오차 및 그 밖에 추가적인 정부의 정책보정 등이 반영되더라도 이 정도 수준의 차이라면 지출한도 배분모형이 실효적으로 작동하는 모형이라고 보기는 어려운 수준이다.

이와 같이 정부가 공개한 시·도별 지출한도 배분모형과 실제 시·도별 배분결과 간에 불일치한 결과는 다음과 같이 예산배분의 투명성, 예측 가능성 및 형평성 측면에서 개선될 필요가 있다.

38) 지특회계 지역자율계정의 경우 시도별 자율편성한 포괄보조사업으로 운영되기 때문에 국회 예산안 심사과정에서 조정되지 않고 원안대로 확정된다.

첫째, 정부가 매년 시·도별 지출한도를 정하고 재원배분을 하는 과정에서 배분 모형 및 차등지원 제도와 같이 객관화된 결정 요소를 넘어 임의적으로 배분 규모를 조정하는 등 과도한 재량권을 행사할 우려가 있다.

둘째, 지자체 입장에서는 매년 정부가 지출한도를 통보하기 전까지 재원배분 규모를 예측할 수 없기 때문에 중장기적인 투자 및 사업계획을 수립하는 데 한계가 있다.

셋째, 배분모형의 변수 설정에 따라 재정수요 및 낙후도가 반영되는 재원 배분의 기본 원칙이 왜곡되는 수준의 배분 결과는 재원 배분의 형평성을 담보할 수 없다.

따라서 정부는 배분모형 산정 시 적용하는 변수별 정확한 회귀계수를 공개하고, 그 결과와 실제 배분내역간 차이가 나는 사유가 어떤 정책적 요인에 의해 결정되었는지 명확하게 설명함으로써 지특회계 지역자율계정의 시·도별 자율편성 예산 편성 과정의 투명성을 제고할 필요가 있다.

다. 차등지원 제도 시행의 투명성 확보 필요

법령에 따라 지특회계 예산 편성 시 운영하고 있는 차등지원 제도가 취지와 다르게 오남용될 여지가 있으며, 시행지침의 기준이 불분명하여 정부 재량의 범위가 과도한 측면이 있으므로, 기준과 시행지침을 명확히 제시하여 운영할 필요가 있다.

정부는 지방분권균형발전법 제11조 및 제85조³⁹⁾ 등에 따라 지특회계 운영성과, 균형발전사업 추진실적 등을 토대로 차등지원 평가를 실시하여 그 결과에 따라 지자체별 차등지원 규모를 산정함으로써 예산 편성 과정에서 추가배분을 시행하고 있다.

[지특회계 차등지원제도 개요]

구분	주요내용
추진 근거	지방분권균형발전법 제11조 및 제85조 등
평가항목	지역균형발전특별회계 운영성과, 균형발전사업 추진실적 등
평가방법	지자체에서 제출한 실적 자료 등을 토대로 평가
결과 활용	평가결과에 따라 지자체별 차등지원 규모를 산정하여 예산편성 과정에서 추가 배분(7월말~8월초 통보 예정)

자료: 기획예산처, 「2026년도 예산안 지역균형발전특별회계 예산안 편성지침」(2025. 4.)

39) 「지방자치분권 및 균형성장에 관한 특별법」

제11조(시행계획의 평가 등) ① 지방시대위원회는 매년 시·도 시행계획, 부문별 시행계획 및 초광역권발전시행계획의 추진실적을 평가하여야 한다.

제85조(세출예산의 차등 지원) ① 정부는 회계의 세출예산을 편성할 때 지방자치단체의 재정 상황 및 제11조에 따른 평가 결과 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 기준에 따라 지방자치단체별로 지원규모·보조비율 등에 차등을 둘 수 있다.

② 정부는 다음 각 호에 해당하는 사업에 대해서는 예산편성 시 우선 반영하고, 사업별로 지원규모·보조비율 등에 차등을 둘 수 있다.

1. 둘 이상의 지방자치단체의 관할 구역에 효과가 미치는 사업을 해당 지방자치단체가 공동으로 추진하는 사업

2. 제78조제2항의 사업 중 둘 이상의 시설을 복합화하여 건설하는 사업

3. 제78조제2항의 사업 중 성장촉진지역에 대한 지원 사업

4. 그 밖에 지역의 경쟁력과 투자의 효율성을 향상시키기 위하여 필요한 사업

③ 정부는 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 기업유치 등 지역경제 활성화의 성과를 평가하여 이에 따라 지방자치단체에 재정지원을 할 수 있다.

그런데 현행 지특회계 차등지원 제도는 다음과 같은 측면에서 개선을 검토할 필요가 있다.

첫째, 차등지원의 수단은 지자체별 지출한도와 같은 지원규모의 조정 뿐만 아니라 보조비율 등에 대해서도 차등을 둘 수 있는 반면, 현행 차등지원은 모두 예산 규모의 조정에 편중되어 있다.

차등지원 제도의 시행을 위한 관련 법률에는 세출예산의 차등지원의 방식으로 지방자치단체별 지원규모 및 보조율 등에 차등을 둘 수 있다고 규정하고 있다. 즉, 지특회계의 세출예산을 통해 지자체별 차등지원하는 방법은 국고보조금을 증액하는 방법과 국고보조율을 높여주는 두 가지 방법이 있다. 국고보조율을 높이면 대응지방비 예산이 절감되기 때문에 지자체 입장에서는 국고보조금을 증액하는 것보다 더 유리한 경우도 있다.

[지특회계 차등지원 제도]

구분	주요내용
세출예산의 차등지원	① 정부는 회계의 세출예산을 편성할 때 지방자치단체의 재정 상황 및 제11조에 따른 평가 결과 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 기준에 따라 지방자치단체별로 지원규모·보조비율 등에 차등을 둘 수 있다. ② 정부는 다음 각호에 해당하는 사업에 대해서는 예산편성 시 우선 반영하고, 사업별로 지원규모·보조비율 등에 차등을 둘 수 있다. <ol style="list-style-type: none"> 1. 둘 이상의 지방자치단체의 관할 구역에 효과가 미치는 사업을 해당 지방자치단체가 공동으로 추진하는 사업 2. 제78조제2항의 사업 중 둘 이상의 시설을 복합화하여 건설하는 사업 3. 제78조제2항의 사업 중 성장촉진지역에 대한 지원 사업 4. 그 밖에 지역의 경쟁력과 투자의 효율성을 향상시키기 위하여 필요한 사업

자료: 「지방자치분권 및 균형성장예 관한 특별법」 제85조

그런데 현행 정부의 차등지원 방식은 추가배분을 통해 정부지원규모를 증액시켜주는 방식의 차등지원만 시행하고 있으므로, 법률에서 규정한 대로 보조율 조정을 통한 차등지원 방식도 운영할 필요가 있다.

둘째, 차등지원 평가항목에 다양한 세부 평가항목 및 평가기준을 제시하고 있으나, 항목간 중복성이 있으며 평가항목별 반영 기준 등이 명확히 제시되어 있지 않다.

정부는 차등지원 평가에 반영하는 평가항목으로 크게 다섯 가지를 제시하고 있다. 이중 “지특회계 운영성과”, “균형발전사업 추진실적” 및 “지역경쟁력향상사업 지원”은 평가관점이 조금씩 다르지만 평가세부항목에 중복이 있다. 또한 다섯 가지 복잡한 세부 평가항목을 제시하고 있을 뿐 이들 항목에 대한 평가배점과 기준 등 세부평가 기준은 제시되어 있지 않다.

[지특회계 차등지원 평가항목]

구분	주요내용
지특회계 운영성과	<ul style="list-style-type: none"> · 지특회계 시도 및 시군구 자율편성사업 운영성과 - 예산 실집행률, 매칭비율 준수 여부, 성과부진사업 세출구조조정 여부, 사전이행절차 완료 여부
균형발전사업 추진실적	<ul style="list-style-type: none"> · 지특회계 대상 지자체 국고보조사업 추진실적 - 사업기획의 타당성, 사업집행의 효율성 등
균형발전정책 협조도	<ul style="list-style-type: none"> · 균형발전정책에 대한 협조도 - 지방이양사업 추진 현황, 신규 포괄보조 이관사업 추진현황, 광역·기초지자체의 지방공공요금 감면 및 인상시기 조정 실적
지역경쟁력향상사업 지원	<ul style="list-style-type: none"> · 지특회계 시도 및 시군구 자율편성사업의 관련 실적 · 기초 지자체간 공동추진사업, 복합시설 사업 및 광역 지자체의 성장촉진지역 지원사업에 대한 예산 신청 실적
예산운용 성과평가	<ul style="list-style-type: none"> · 지자체 예산집행 실적 - 지자체별 상반기 지방재정 목표액 대비 실적 등 집행관리 실적 종합 평가

자료: 기획예산처, 연도별 차등지원제도 시행지침을 바탕으로 재작성

셋째, 그 밖에 차등지원 기준(평가등급, 집행률, 협조도, 권고사업 추진 등)별로 차등지원 반영의 비율이 제시되어 있지 않아 정부의 재량권이 과도하며, 사업별 성과를 지자체별 지출한도에 반영하는 기준도 모호하여 자의적 해석의 여지가 높다.

이와 같은 모호한 기준으로 인해 차등지원 평가결과가 어떻게 반영되었는지 예측할 수 없으며, 전술한 시도별 지출한도 배분결과의 설명력이 떨어지는 결과를 초래하고 있는 것이다. 따라서, 정부는 이상과 같은 문제점을 검토하여 차등지원 제도를 보다 투명하고 공정하게 운영하는 한편 지특회계 지출한도 배분의 객관성을 제고할 필요가 있다.

가. 포괄보조사업 운영방식의 지자체 자율성을 강화 필요

지특회계 지역자율계정의 포괄보조사업 운영방식이 기획예산처의 편성지침과 소관부처의 가이드라인으로 인해 지자체의 자율성과 중앙정부의 책임성 사이에서 표류하는 측면이 있으므로 이를 개선할 필요가 있다.

전술한 바와 같이 지특회계 지역자율계정의 포괄보조사업은 정부의 계정규모 확대 정책기조에 따라 급격한 예산증가와 함께 포괄보조사업의 유형이 126개로 확대되었다. 이에 유사한 사업유형 간 통·폐합 구조조정을 통해 사업범주의 포괄성을 확보하여 지자체의 자율편성이라는 제도 취지에 부합하도록 개편할 필요가 있다고 본 보고서에서 지적한 바 있다.

이와 관련하여 보다 구체적인 포괄보조사업 운영실태를 파악하기 위해 시도별 포괄보조사업 운영 현황, 기획예산처의 지특회계 예산안 편성지침과 소관부처의 포괄보조사업 가이드라인 등의 내용을 바탕으로 사업운영의 측면에서 살펴보았다.

먼저, 통상적인 포괄보조사업의 성격은 ① 사업선택 범주의 포괄성, ② 사업편성의 자율성, ③ 재원배분의 자율성, ④ 통합적인 평가 및 정산으로 요약할 수 있다.⁴⁰⁾

40) 한국지방세연구원, 「지방재정자율성 확대를 위한 균특회계 개편방안」(2024) 및 한국지방행정연구원, 「포괄보조금제도의 개선방안」(2018) 등 다수 연구자료 및 논문을 참조하여 포괄보조사업의 성격을 유형화한 것이다.

[포괄보조 개념화]

요소		일반 보조	포괄보조		특정(개별) 보조
			(재량)←	→(규제)	
사업	범주	무제한	광·대범위	협·소범위	개별사업
	선택범위	무제한	선택 가능	부분 선택 가능	선택 불가
재원운용	평가·정산	無	효과·포괄정산	보조기준·사업별정산	개별사업
	재원배분	완전자율	최소기준	사업별 규율	규율
	매칭방식	정액	정액·정률(높은 보조율)	정률(낮은 보조율)	정률

자료: 한국지방세연구원, 「지방재정자율성 확대를 위한 균특회계 개편방안」(2023)

본 장에서는 이 중 사업 운영과 관련하여 사업편성의 자율성 및 재원배분의 자율성을 중심으로 현행 포괄보조사업 운영방식을 분석해 보았다. 사업편성 및 재원 배분의 자율성이란 정부가 제시한 포괄보조사업 유형(시도 자율편성 120개) 중 하나의 사업(세부사업)을 지자체가 선택한 후에 해당 시도별 지출한도 범위 내에서 하위 내역사업을 편성하고 재원을 배분하는 데 자율성이 보장된다는 의미다.

다시 말해 포괄보조사업 유형별 사업범주의 포괄성이 확보될 경우, 포괄적인 범주 내에서 지자체별로 해당 지역에 필요한 사업(내역사업)을 차별화하여 기획·편성할 수 있으며, 그 과정에서 다수의 내역사업으로 기획하여 재원을 배분할 수도 있다. 이와 같은 자율성을 보장하는 것이 포괄보조사업의 목적에 부합한다고 할 수 있다.

그런데, 앞서 지적한 바와 같이 15개 시도가 편성한 포괄보조사업의 최근 3년간 현황을 살펴보면, 평균적으로 정부의 포괄보조사업(세부사업) 당 2개 내외의 내역사업을 편성하고 있는 것으로 나타났다.

[사·도별 포괄보조사업 운영 현황]

(단위: 개)

구분	2023		2024		2025	
	세부사업 수 (포괄보조사업)	지자체 내역사업 수	세부사업 수 (포괄보조사업)	지자체 내역사업 수	세부사업 수 (포괄보조사업)	지자체 내역사업 수
전체	23개 포괄보조사업 유형		37개 포괄보조사업 유형		47개 포괄보조사업 유형	
서울	10	23	20	42	20	43
부산	16	33	23	38	27	46
대전	13	24	19	28	23	36
대구	15	24	24	36	25	38
인천	16	31	25	39	33	41
광주	13	21	18	28	22	32
울산	13	20	21	27	18	24
평균	13.71	25.14	21.43	34.00	24.00	37.14
경기	22	36	34	67	38	75
충북	19	27	31	54	33	56
충남	22	32	32	65	39	73
강원	22	41	33	76	36	80
전북	21	34	33	67	38	77
전남	24	52	35	86	38	82
경북	23	45	33	81	38	88
경남	23	41	33	66	36	84
평균	22.00	38.50	33.00	70.25	37.00	76.88

주: 세부사업 수는 정부가 제시한 각년도 포괄보조사업의 유형 중에 해당 지자체가 선택한 사업의 수이며, 지자체 내역사업의 수는 지자체가 선택한 세부사업(포괄보조사업 유형)에 대하여 다시 자율적으로 내역사업을 편성한 사업의 수입

자료: 지특회계 포괄보조사업 소관부처 제출자료를 바탕으로 작성

구체적인 사업편성 내역을 확인하기 위해 2025년도 기준 가장 많은 지자체 내역사업을 편성하고 있는 경북의 내역사업 편성내역을 살펴보았다.

2025년도 경북의 경우, 47개 포괄보조사업 유형 중 38개의 세부사업을 선택하여 88개의 지자체 내역사업을 운영하고 있다. 이중 세부사업 내에서 복수의 내역사업을 편성한 사업은 11개 세부사업이며, 해당 세부사업의 총 내역사업의 수는 62개로 나타났다.

[경북의 포괄보조사업 중 복수의 내역사업을 편성한 사업현황(2025)]

소관부처명	포괄보조사업 유형 (세부사업)	지자체 내역사업명
국토교통부	도시형교통모델(자율)	공공형버스 지원
		공공형택시 지원
	국가지원지방도 건설	강구대교
		단산-부석사
		마령재터널
		운문-도계
		포항-안동
		효자-상원
		온정-원남
		죽장-달산
		강동-안강
		고령-성주
		상원-청하
기후에너지환경부	노후상수도정비(자율)	포항시 노후상수관망정비('24)
		택전정수장 개량('22공모)
		경주시 노후상수관망정비('24)
		탐동정수장 개량('24)
		가흥정수장 개량('22공모)
		풍기정수장 개량('24)
		흥덕정수장 개량('24)
		경산시 노후상수관망정비
		청송군 노후상수관망정비('23)
		영덕군 노후상수관망정비('24)
		고령군 노후상수관망정비('24)
		봉화군 노후상수관망정비('24)
		남양정수장 개량('24)
		의성군 노후상수관망정비('25)
		울릉군 노후상수관망정비('25)
		청도군 노후상수관망정비('25)
		영천시 노후상수관망정비('25)
		예천군 노후상수관망정비('25)
상주시 노후상수관망정비('25)		
구미시 노후상수관망정비('25)		
문화체육관광부	야영장 안전 및 활성화 지원(자율)	야영장 안전·위생시설 개보수 지원
		야영장 화재안전성 확보
		야영장 활성화 프로그램
		캠핑카 인프라 구축
	근린생활형 소규모 체육관 건립지원(자율)	김천혁신도시국민체육센터건립
		상주시 소규모체육관 건립
		일월면 소규모체육관 건립
		호명 근린생활형 소규모 다목적체육관 건립
		칠곡종합운동장국민체육센터건립

소관부처명	포괄보조사업 유형 (세부사업)	지자체 내역사업명
보건복지부	지역자율형 사회서비스 투자사업(자율)	지역사회서비스투자사업
		가사간병방문지원사업
	다함께 돌봄센터 지원(자율)	인건비
		운영비
		설치비
지역아동센터 운영비 지원(자율)	지역아동센터 운영비 지원	
	지역아동센터 인건비 지원	
산림청	임도시설(자율)	간선임도
		산불진화임도
	생활권도시숲 조성	자녀안심그린숲
		생활밀착형숲(소읍지역) 생활밀착형숲(실내정원)
해양수산부	해양 및 수자원 관리	연안정비
		해양쓰레기정화
중소벤처기업부	전통시장 주차환경 개선(자율)	고령대가야시장 주차환경개선사업
		안강시장 주차환경개선사업
		풍기토종인삼시장 주차환경개선사업
		영주문화시장 주차환경개선사업
		큰동해시장 주차환경개선사업
		영일대북부시장 주차환경개선사업

자료: 지특회계 포괄보조사업 소관부처 제출자료를 바탕으로 작성

이와 같은 결과는 사업당 평균 6개 가까운 내역사업을 운영하고 있는 것으로 보이지만, 실상은 기초지자체(군) 등 지역별로 내역사업을 분리한 “국가지원 지방도 건설”(11개 내역사업), “노후 상수도 정비”(20개 내역사업), “근린생활형 소규모 체육관 건립지원”(5개 내역사업) 및 “전통시장 주차환경 개선”(6개 내역사업)이 영향을 준 것으로 이를 제외하면 평균 3개 내외의 내역사업을 편성한 것이다.⁴¹⁾

그런데, 해당 내역사업도 소관부처의 포괄보조사업 가이드라인에 따라 내역사업의 유형을 제시하고 있기 때문에 지자체가 자율편성한 내역사업은 단 한 건도 없다. 재원배분의 자율성 측면에서도 소관부처의 포괄보조사업 가이드라인에 따라 내역사업 유형별 국비지원 규모를 정하고 있기 때문에 지자체가 특정 포괄보조사업 유형(세부사업)을 선택하면 편성 가능한 내역사업과 내역사업별 재원배분 규모까지 확정되는 형태로 운영되고 있다.

41) 포괄보조사업의 취지는 유사사업의 통합하여 사업용도를 포괄적으로 부여함으로써 지자체의 자유로운 세부내역 편성 및 재원배분을 보장하는 것인 반면, 기초지자체 단위의 세부내역으로 구성된 사업의 경우 사업범주가 포괄적인 것으로 볼 수 없으며, 동일한 내용의 사업을 지역별로 구분한 것이다.

예컨대, 문화체육관광부의 “야영장 안전 및 활성화 지원” 사업 가이드라인에 따르면, 편성가능한 내역사업의 범위와 사업내용, 지원조건, 지원규모 및 보조율(매칭비율)까지 세부적으로 상세하게 규정하고 있다. 야영장 활성화 프로그램의 경우, 사업내용별 프로그램 예시까지 별도로 제시되어 있기 때문에, 해당 예시를 벗어난 사업의 자유로운 운영을 제한할 우려가 있다.⁴²⁾

[야영장 안전 및 활성화 지원 사업 가이드라인의 주요내용]

구분	주요내용	지원규모
야영장 안전·위생 시설 개보수 지원	· (안전)전기·가스시설, 경보기, 재해방지시설, 조명시설, CCTV, 긴급방송시설, 대피소, 비상용발전기, 안전·안내 게시물, 낙석·붕괴 방지시설, 잔불처리 시설 · (위생)급수·배수시설, 상하수도 시설, 화장실 및 취사시설 개보수	(공공)사업체당 최대 4천만원 (민간)사업체당 최대 2천만원
야영장 화재안전성 확보	일산화탄소 경보기, 단독경보형 연기감지기, 소화기 및 보관함, 글램핑 시설의 방염천막 교체, 글램핑 또는 트레일러의 이격거리(3미터 이상) 확보를 위한 이설설치 지원	(공공)사업체당 최대 3천만원 (민간)사업체당 최대 1.5천만원
야영장 활성화 프로그램	야영장 활성화를 위한 문화예술 프로그램, 지역여행 프로그램, 각종 체험 프로그램, 오락/가족 프로그램 등 지원(시설 및 장비 구입 등은 지원항목 제외, 등록 야영장이 아닌 공간에서 진행되는 프로그램은 제외)	(공공/민간)프로그램당 최대 1억원
캠핑카 인프라 구축	덤프스테이션 설치, 야영장 진입로, 부지내 도로 및 사이트 면적 확대 등 캠핑카 이용 야영기반 구축 지원	(공공)사업체당 최대 6천만원 (민간)사업체당 최대 3천만원

자료: 문화체육관광부, 「2025년 문화체육관광부 소관 지특회계 포괄보조사업 가이드라인」을 바탕으로 재작성

특히, 기획예산처의 각년도 지특회계 예산안 편성지침에 따르면, 소관부처의 가이드라인을 미준수하는 지자체의 경우 차년도 국비를 반영하지 않으며, 차등지원 평가에서도 준수 여부를 중요한 평가항목으로 반영하고 있기 때문에 지자체의 경우 소관부처의 가이드라인을 벗어난 사업편성과 운영은 사실상 불가능하다. 2026년 현

42) 이에 대해 문화체육관광부는 동 사업의 가이드라인이 「관광진흥법 시행령」 별표1(야영장시설의 종류) 및 별표7(야영장의 안전·위생기준)에 기초하여 작성된 것으로, 지자체의 자율성을 훼손하는 것이 아니며, 야영장 활성화 프로그램의 항목은 예시에 불과하며 그 밖의 프로그램도 운영된 사례도 있다는 입장이다.

재 포괄보조사업 유형을 운영하는 13개 부처·청 중에서 별도의 포괄보조사업 가이드라인을 마련하지 않은 부처는 중소벤처기업부 한 곳 뿐이며, 나머지 12개 부처·청⁴³⁾이 매년 소관 포괄보조사업의 가이드라인을 배포하고 있다.

정부가 지역자율계정의 포괄보조사업에 대하여 예산안 편성지침과 사업 가이드라인 등을 통해 상세한 사업운영지침을 제시하는 이유는 지자체가 사업기획·운영·관리 능력이 떨어져 예산의 효율적 집행 등에 차질이 발생할 우려가 있기 때문이다. 그러나 현행과 같은 운영체계를 유지하면서 이들 사업을 포괄보조사업으로 분류하는 것은 지역자율계정의 편성 취지에 부합하지 않을 뿐 아니라 지자체의 재정자율성 강화에도 아무런 효과가 없다고 할 수 있다.

특히, 지방분권균형발전법 시행령 제87조⁴⁴⁾에서는 포괄보조사업을 사업목적이 같은 여러 개의 유사사업을 하나의 단위사업으로 통합하고 해당 사업의 용도를 포괄적으로 정해야 한다고 규정하고 있는데, 현행 포괄보조사업의 단위는 단위사업 하위의 세부사업으로 편성되어 있다. 또한 지방분권균형발전법 제86조⁴⁵⁾에서는 정부가 포괄보조사업의 세부내역을 구분하지 못하게 하고 있는데 현행 부처별 가이드라인은 세부내역을 구속하는 결과를 초래하고 있다.

따라서 전술한 바와 같이 포괄보조사업 유형별 사업범주를 포괄적으로 구조조정하는 한편 포괄적 사업범주에 적합한 사업운영 지침을 마련하여 사업편성과 재원배분의 자율성을 지자체에 부여하는 방향으로 포괄보조사업 운영 방식을 개편할 필요가 있다. 다만, 사업 운영·관리 과정의 운영 미숙, 집행 부진, 개선과제 등의 문제점은 사업평가 제도의 개선을 통해 해결하는 방향을 모색할 필요가 있다.

43) 과학기술정보통신부, 교육부, 국토교통부, 기후에너지환경부, 농촌진흥청, 농림축산식품부, 산림청, 문화체육관광부, 보건복지부, 성평등가족부, 행정안전부, 해양수산부

44) 지방자치분권 및 균형성장예 관한 특별법 시행령 제87조(포괄보조금의 지원) ① 기획예산처장관은 법 제86조에 따라 포괄보조금으로 사업을 편성하려는 경우에는 **사업 목적이 같은 여러 개의 유사사업을 하나의 단위사업으로 통합하고, 해당 사업의 용도를 포괄적으로 정해야 한다.**

45) 「지방자치분권 및 균형성장예 관한 특별법」 제86조(포괄보조금의 지원) ① 정부는 제78조제2항에 따른 지역자율계정의 세출예산을 편성할 때 대통령령으로 정하는 바에 따라 각 시·도 및 시·군·구별로 세출예산의 용도를 포괄적으로 정한 보조금(이하 “포괄보조금”이라 한다)으로 편성하여 지원한다.

② 제1항에 따라 정부가 포괄보조금으로 편성한 사업에 대하여 관계 중앙행정기관의 장이 예산을 교부할 때에는 해당 사업 내에 **여러 개의 세부 내역을 구분하여서는 아니 된다.**

나. 지역균형발전사업 평가체계의 개편을 검토할 필요

(1) 지특회계 사업평가와 시행계획 평가의 통합 운영 필요

지특회계 사업평가와 새로 도입된 시행계획 평가는 공통의 평가기준이 적용되어 동일한 절차로 시행되고 있으나, 목적, 대상, 환류에 있어서 차이점이 존재하여 평가 제도 운영 과정에서 혼선이 발생할 우려가 있으므로 통합 운영할 필요가 있다.

지특회계 사업평가는 주관기관의 변화를 기준으로 세 차례 평가체계가 변화하였으며, 2023년 지방시대위원회 출범과 함께 현행 체계를 갖추었으나 정부 재정사업 평가체계 개편에 따라 2026년부터 지역지원계정 평가가 통합재정사업평가로 이관되었다. 그 간 지특회계 평가체계는 관련 법률 및 정책 개편에 따라 평가주관기관, 평가절차 등 평가체계의 기본 골격이 변화하였으며, 2009년 이후 지방시대위원회 주관의 현행 체계가 정착되었다.

[지역균형발전특별회계 평가제도 변천과정]

구분		2005~2006년		2007~2008년		2009~2023년
평가 주관	연도	2005	2006	2007	2008	2009~
	지역별	균형위 (연구용역)	산자부 (KISTEP)	행자부 (KEIT)	행안부 (지방행정연)	지방시대위원회 (KEIT)
	부문별		균형위	산자부 (KISTEP)	지경부 (KEIT)	
평가 절차	지역지원계정	부처→균형위→산자부		부처→균형위		부처→균형위
	지역자율계정	시·도→부처→ 균형위→산자부		시·도→부처→ 행자부→균형위		시·도→(광역위) →부처→ 지방시대위
평가실행		평가위원회 (균형위)		평가위원회 (균형위)		평가자문단 (지방시대위)
근거(시행령)		2004. 4. 1.		2007. 3. 9.		2009. 5. 9.

주: 1. 2015년부터 상위(메타)평가 도입

2. 지방시대위원회의 기관명 변경 이력 : ('03~'09)국가균형발전위원회(균형위) → ('09~'18)지역발전위원회(지역위) → ('18~'23)국가균형발전위원회(균형위) → ('23)지방시대위원회(지방시대위)

3. KISTEP은 한국과학기술기획평가원, KEIT는 한국산업기술기획평가원임

자료: 산업연구원, 「지특회계 사업평가 20년 고찰 및 향후 발전방안」(2024)

현행 지특회계 평가체계는 2026년에 시행하는 2025년도 지역균형발전사업 평가에서부터 적용되며 가장 크게 달라진 점은 지역지원계정의 사업평가가 통합재정 사업 성과평가로 이관된 것이다. 이에 따라 지방시대위원회는 지역자율계정(포괄보조사업) 사업을 대상으로 지자체 자체평가와 지방시대위원회 상위평가의 형태로 운영하며, 지역지원계정의 사업평가를 시행하지 않는다.

[지역균형발전사업 종합평가 체계(2025년도 평가기준)]



자료: 지방시대위원회

이와 함께 2025년도부터 신규 도입된 지방시대 종합계획의 시행계획 평가와 함께 지특회계 사업평가(지역균형발전사업 평가)와 이원화된 평가체계를 운영하고 있다.

[지역균형발전사업 및 시행계획 종합평가 추진체계]



자료: 지방시대위원회

지방시대 종합계획 시행계획 평가의 경우, 매년 시행계획을 수립하는 과정(전년도 추진실적의 자체평가 과정)에서 미흡한 사항을 발굴하여 이를 보완하고, 성과가 우수한 사항은 계승하는 방식을 통해 차년도 시행계획의 완성도를 높이려는 목적의 평가라고 할 수 있다. 지특회계 사업평가는 지특회계에 포함된 사업에 특정하여 평가를 실시하는 반면, 시행계획 평가는 특정 사업에 편향되지 않고 계획 단위의 성과를 측정한다는 면에서 평가 대상이 일치한다고 볼 수는 없다.

[지방시대 계획체계]



[지특회계 사업평가와 시행계획 평가 비교]

구분	지특회계 사업평가	지방시대 시행계획 평가
평가목적	등급평가를 통해 인센티브와 패널티를 부여하여 지특회계 사업의 전반적인 효과 제고	전년도 추진실적의 자체평가 과정에서 미흡한 사항을 발굴하여 차년도 시행계획의 완성도 제고
평가대상	지특회계 사업(사업비 20억원 이상) - 2026년 평가(2025년도 추진실적)부터 지원계정 제외	시·도 시행계획, 부처 시행계획, 초광역권 시행계획
도입시기	2005년	2025년 시범운영, 2026년 본격 도입
평가환류	- 종합평가: 시행령 제15조에 근거하여 평가결과 송부 - 자체평가: 상위평가를 위한 자료제공 측면에서 자체환류 미흡	- 종합평가: 시행령 제15조에 근거하여 평가결과 송부 - 자체평가: 시행계획 수립과정에서 자체환류(점검)의 과정 수행
자체평가 위원회구성	- 지자체 자율편성 사업에 대한 자체평가위원회 구성 의무	- 자체평가위원회 구성 불필요 - 시·도 지방시대위원회 심의·의결
평가결과 및 예산반영	평가백서를 통해서 평가결과 공개 및 차년도 예산안 반영	평가결과 비공개, 우수사례 공유, 차년도 예산안 미반영

자료: 산업연구원, 「지특회계 사업평가 20년 고찰 및 향후 발전방안」(2024)

그럼에도 불구하고, 동일한 정책대상을 사업과 계획으로 명확히 구분하여 별개의 평가체계를 운영한다는 것은 불가능하며, 상당 부분 평가대상이 중복되는 것은 필연적이다. 또한 양 평가가 법적 근거로 삼고 있는 조항이 동일하여 이를 이원화하여 운영할 실익이 있는지도 판단하기 어렵다.⁴⁶⁾

46) 이에 대해 지방시대위원회는 법적 근거의 동일성은 통합 논거가 아니라 단일 주체(지방시대위원회)

[지특회계 사업평가와 시행계획 평가의 근거 법령]

구분	조문 내용
제11조(시행계획의 평가 등)	① 지방시대위원회는 매년 시·도 시행계획, 부문별 시행계획 및 초광역권발전 시행계획의 추진실적을 평가하여야 한다. ② 지방시대위원회는 제1항에 따른 평가업무를 수행하기 위하여 평가자문단을 둘 수 있으며, 평가업무를 지원하기 위하여 전문평가기관을 지정하여 운영할 수 있다. ③ 제1항에 따른 평가의 기준, 절차 및 방법, 제2항에 따른 평가자문단의 설치와 전문평가기관의 지정 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

자료: 「지방자치분권 및 균형성장예 관한 특별법」

지방분권균형발전법 제11조 및 동시행령 제14조~17조에 따르면, 지역균형발전사업(지특회계 사업) 평가의 근거로는 오히려 취약하며 시행계획의 평가 실시 의무만을 부여하고 있다. 따라서 지방시대위원회는 동일한 법적 근거를 갖는 평가체계를 이원화하여 운영하지 않고 통합 운영하는 방안을 검토할 필요가 있다.

(2) 지특회계 사업평가의 내실화를 위한 평가 이관을 검토할 필요

현행 지특회계 평가체계는 자율편성 사업평가를 중심으로 추진되고 있는데 지자체 자체평가에 대한 상위평가의 통제력이 확인되지 않고 세부 평가결과를 공개하지 않아 공정하고 내실 있는 평가체계 운영 여부가 불투명할 뿐 아니라 실질적인 정책 환류 결과도 확인할 수 없으므로, 평가제도의 이관을 검토할 필요가 있다.

전술한 바와 같이 2026년 통합재정사업 성과평가 도입에 따라 지역균형발전사업의 경우 지역자율계정 사업(포괄보조사업)의 평가만을 수행하고 있으며, 지역지원계정의 사업은 기획예산처의 통합재정사업 성과평가로 이관되었다. 따라서 현행 지특회계 사업평가는 지특회계 대상 사업 중 재정규모 면에서 절반 수준에 해당하는 사업(지역자율계정, 제주·세종계정)을 평가하고 있다.

수행의 정당성 근거이며, 제85조는 평가결과를 차등지원에 반영하도록 규정하고 있어 사업평가의 독자적 기능을 뒷받침하고 있다는 입장이다.

한편, 과거 지역지원계정 평가의 경우, 부처별 자체평가 결과에 대해 상위평가(지방시대위원회)에서 부적절 판단 시 재평가를 수행하였으나, 지역자율계정의 경우 상위평가의 적절성 점검을 통한 자체평가 통제수단이 부재한 실정이다.⁴⁷⁾ 포괄보조사업이 지자체의 재정 자율성을 보장하는 취지이지만 지자체의 재정운용 및 사업관리 능력이 중앙정부에 비해 떨어지는 현실적인 한계를 고려할 경우, 지자체 자체평가의 공정성·전문성·객관성을 담보하기 어렵다.

[지역균형발전사업 평가방법]

- (시·도) 지자체 자체평가(점수·등급 부여) → 지방시대위원회 상위평가
 - (자체평가) 각 시·도가 선정한 자체평가 대상사업간 상대평가 실시, 3단계로 등급배분
 - * 시도별 포괄보조사업 수 기준으로 우수(20% 내외), 보통(65% 내외), 미흡(15% 내외)
 - (상위평가) 지방시대위원회(이하 지방시대위)는 자체평가결과를 그대로 수용하되, 상위평가에서 자체평가 과정·결과·환류의 적절성을 점검
- (시·군·구) 지자체 자체평가(점수 부여) → 지방시대위 상위평가(점수·등급 부여)
 - (자체평가) 각 시·군·구 사업담당자는 '25년 수행사업 자체평가보고서 작성(자체평가위 미구성) → 사업별 점수 부여
 - (상위평가) 시·군·구에서 제출한 자체평가보고서 및 증빙자료에 근거하여 평가하며, 자체평가 기준과 동일한 평가기준 적용(자체평가 점수는 참고로만 활용)
 - 포괄보조사업별로 지자체간 상대평가 → 평가점수 부여 및 등급 배분
 - * 포괄보조사업별 기준으로 우수(20% 이하), 보통(65% 내외), 미흡(15% 이상)
 - ** 평가결과 동일 점수일 경우, 성과-집행-기획 순으로 높은 점수에 상위등급 부여

자료: 지방시대위원회

47) 이에 대해 지방시대 위원회는 매년 성과계획서 수립지침 마련을 통해 자율편성 사업의 성과목표/지표의 적절성을 검토하고 성과계획-평가-사후관리의 연계성을 높일 수 있도록 성과를 모니터링하고 있는 등 상위평가의 통제 강화를 위한 일련의 업무를 진행하고 있다는 입장이다.

현재 지방시대위원회는 지자체의 자체평가 기준을 제시하고 해당 자체평가 결과에 대한 상위평가를 평가전문기관을 통해 실시하고 있지만, 지역자율계정 규모의 확대에 따라 포괄보조사업 유형이 급증하면서 평가대상 사업의 수가 2025년부터 500개를 넘기는 수준에 이르러 상위평가의 적절한 감시기능이 이행되고 있는지 판단하기 어렵고 자칫 형식화될 우려가 높다. 지방시대위원회의 종합평가 추진일정에 따르면 상위평가는 대략 1.5개월 정도 소요되고 있다.

[지역균형발전사업 종합평가 추진일정]

프로세스	수행주체	추진 일정	내용
2026년 평가계획 및 자체평가 지침 통보	지방시대위 → 지자체	'25.12월초	<ul style="list-style-type: none"> • '26년 평가계획 및 지침 통보 • 평가계획 설명회('25.12.4.)
↓			
(자체평가 보고서 작성 및 자체평가 실시)	지자체	'25.12월 ~'26.2월	<ul style="list-style-type: none"> • 포괄보조사업별 자체평가보고서 작성 (작성기준 : '25.1.1~'25.12.31)
↓			
자체평가 실시 및 평가결과 제출	지자체 → 지방시대위	'26.02.09. ~ '26.02.13.	<ul style="list-style-type: none"> • (사도) 자체평가 결과 제출 * 사도 자체평가결과 종합보고서 및 증빙자료, 포괄보조사업별 추진실적보고서 및 증빙자료 • (사군구) 자체평가 보고서 제출 * 포괄보조사업별 자체평가보고서 및 증빙자료
↓			<ul style="list-style-type: none"> → 지방시대위 : 공문 및 보고서, 증빙 제출 → eval.nabis.go.kr : 보고서, 증빙 업로드
지방시대위 상위평가(1차)	지방시대위 (KEIT)	'26.3월	<ul style="list-style-type: none"> • (사도) 자체평가에 대한 상위평가 실시 • (사군구) 포괄보조사업별 상위평가 실시
↓			
(이의신청)	지자체 → 지방시대위	'26.3~4월	<ul style="list-style-type: none"> • 평가지표별로 이의신청 의견작성, 추가 증빙자료 제출
↓			
지방시대위 상위평가(2차)	지방시대위 (KEIT)	'26.4월	<ul style="list-style-type: none"> • 1차 이의제기 내용에 대한 상위 평가 실시
↓			
평가결과 통보	지방시대위	'26.4월	<ul style="list-style-type: none"> • '26년 평가결과 통보

자료: 지방시대위원회

이와 같이 현행 평가체계는 상위평가의 통제력을 확인하기 어렵고, 차년도 예산안 편성 시 반영하는 17개 시·도별 평가등급(우수·보통)만 산출하는 수준에 머물고 있다. 상대평가를 통해 10% 내외의 미흡사업만 발굴하여 예산안 편성에 반영하는 절차만으로는 평가의 형식화를 방지하기 곤란할 뿐 아니라 해당 평가 결과가 기획예산처의 지특회계 차등지원 시 반영된다고는 하지만 직접적인 반영 여부를 확인할 수 있는 방법도 없다.

사업별 평가 결과가 최종점수(등급)로만 공개되는 반면, 해당 사업에 직접 매칭되어 차년도 예산안에 환류된다고 보기 어려우며, 예산안 반영 이외의 평가 결과에 대하여 후속조치 이행 여부에 대한 판단을 지자체의 자체평가 결과에 의존하고 있는 반면, 지방시대위원회는 사업별 최종 등급 판정 외 어떠한 자료도 공개하지 않아 해당 결과를 확인할 수 없는 구조다. 2025년도에 시행한 자율계정 사업평가의 경우, 504개(시도사업 144개, 시군구사업 360개)의 세부사업에 대하여 각각의 평가등급(우수/보통/미흡)만을 공개하고 있으며, 2026년 시행중인 평가의 경우 평가대상 사업이 518개(시도사업 166개, 시군구사업 352개)인 것으로 나타났다.

[2025년도 시행 2024년도 자율계정(시·도 사업) 평가결과]

〈자율계정(시·도 사업) 상위평가 결과〉

※ 시·도 자체평가에 대해 자체평가위원회 구성의 적절성, 자체평가위원회 운영의 적절성, 대상선정, 등급배분, 평가결과의 적절성, 지출구조조정, 사업구조조정 항목을 상위 평가하여 등급 산출

'우수' 등급(가나다순)		
경기도	경상남도	대전광역시
부산광역시	세종특별자치시	울산광역시
전라남도	전북특별자치도	
'보통' 등급(가나다순)		
강원특별자치도	경상북도	광주광역시
대구광역시	서울특별시	인천광역시
제주특별자치도	충청남도	충청북도

〈시·도 지자체별 평가대상사업 자체평가 결과〉

※ 평가대상: 시 최소 5개 사업, 도 최소 9개 사업을 자체평가 대상 선정기준에 따라 자율적으로 선택

도	구분	자체평가 결과				도	구분	자체평가 결과			
		우수	보통	미흡	계			우수	보통	미흡	계
경기		2	6	1	9	서울	1	3	1	5	
강원		2	7	1	10	부산	1	4	1	6	
충북		2	7	1	10	대구	1	3	1	5	
충남		3	10	2	15	인천	1	3	1	5	
전북		2	7	2	11	광주	1	3	1	5	
전남		3	9	2	14	대전	1	3	1	5	
경북		2	7	1	10	울산	1	3	1	5	
경남		2	6	1	9	세종	1	3	1	5	
제주		3	10	2	15	총계	29	94	21	144	

자료: 지방시대위원회

포괄보조사업의 경우 사업편성 및 운영의 자율성을 지자체에 보장하고 있지만, 재정사업 운영의 전문성, 체계성, 효율성 등이 현저히 떨어지는 지자체의 사업관리 환경을 고려할 때 공정하고 투명한 평가체계 구축이 필요하다.

앞에서 살펴본 바와 같이 현행 지역자율계정 포괄보조사업이 포괄보조적 특성을 반영하지 못하고 기획예산처와 소관부처의 세밀한 운영·관리의 대상이 되고 있지만, 이를 계정 도입의 취지에 맞게 지자체의 자율성을 보장하는 방향으로 개선하는 대신에 사업 성과평가를 내실화하는 방향으로 사업운영의 책임성을 확보하는 것이 바람직할 것이다. 이 경우 지역지원계정과 같이 통합재정사업 성과평가로 이관하거나 사업평가의 전문성을 확보한 부처 자체평가 방식으로 개편하는 것도 대안으로 검토할 필요가 있다.

정부의 지역균형발전특별회계(이하 지특회계)는 지난 20여 년간 국토의 불균형을 시정하고 지방의 자생적 성장 동력을 확보하기 위한 재정지원체제로 설치·운영되어 왔다. 그러나 5차에 걸친 종합계획 추진에도 불구하고 수도권과 비수도권 간의 생산, 고용, 인구 격차는 오히려 확대되었으며, 지방의 인구 감소 및 지역소멸 위기는 갈수록 심화되고 있는 실정이다.

최근 정부는 ‘지방시대 종합계획(2023~2027)’ 등을 통해 지특회계 규모 확충과 포괄보조사업 대폭 확대 등의 재정전략을 추진하고 있으나, 평가 결과 세입·세출 구조, 지출한도 배분모형, 성과평가 체계 전반에서 개선해야 할 다음과 같은 문제점이 확인되었다. 따라서 향후 지역균형발전을 실질적으로 견인하고 재정 운영의 효율성을 높이기 위해 다음과 같은 제도 개선 방안을 검토할 필요가 있다.

첫째, 지특회계 세입 재원의 안정성 확보 및 부적정 편성 구조의 개선을 검토할 필요가 있다.

현재 지특회계 세입의 상당 부분을 차지하는 일반회계 전입금이 임의전출금 중심으로 구성되어 있어, 세출예산 증액에 상응하는 안정적인 재원 확보가 불투명하고 세입결손 및 예산이월 문제가 재발할 우려가 있다. 따라서 중장기적으로 회계의 지속가능성을 보장하기 위해 추가 세원 확보 또는 법정전입금 비율 제고 등 세입구조의 안정화 방안을 마련할 필요가 있다.

둘째, 지방시대 종합계획과 예산 배분 간의 구속력을 강화하고, 계정 및 사업 편성체계의 재구조화를 검토할 필요가 있다.

현재 지방시대 종합계획의 재정지원 계획이 선언적 수준에 그치고 있어 구체적인 재정투자전략을 수립하고 구속력을 확보할 필요가 있다.

단순히 회계 규모를 확충하기 위해 충분한 정합성 검토 없이 타 회계·기금의 사업들을 지역자율계정으로 대거 이관함에 따라 포괄보조사업의 유형이 급증하고

회계 운용의 효율성이 저하된 측면이 나타났다. 아울러 부처 직접 편성 방식인 지역 지원계정의 칸막이식 분절적 운영 문제 등도 지속되고 있으므로, 정부는 초광역권 특별계정 신설에만 그칠 것이 아니라, 지특회계 계정 편성체계 전반의 재구조화 논의를 종합적으로 검토할 필요가 있다.

셋째, 시·도별 지출한도 배분모형의 정합성을 제고하고 차등지원 제도의 투명성을 확보할 필요가 있다.

현행 지출한도 배분 산식은 변수나 가중치에 대한 추가 검증 없이 20년째 동일한 공식을 적용하고 있어, 다양한 성격의 포괄보조사업에 공통 적용하기에는 실효성이 떨어지는 측면이 있으며, 정부의 공식 배분모형에 따른 결과와 실제 예산안 배분 내역 간에도 정합도가 일치하지 않는 불일치 문제가 발생하고 있다.

배분의 보정치로 활용되는 차등지원 제도의 경우, 평가항목 간 중복성이 존재하고 세부 평가 배점과 기준이 명확히 공개되지 않아 투명성이 미흡하므로, 배분모형 전반을 재검토하고 평가 결과와 반영 기준을 투명하게 공개할 필요가 있다.

넷째, 포괄보조사업의 지침을 완화하여 지자체의 재정 자율성을 실질적으로 보장하는 등 운영방식의 개선을 검토할 필요가 있다.

현재 지역자율계정의 포괄보조사업들은 중앙부처의 가이드라인과 상세한 사업 운영지침에 묶여 있어 사실상 소관부처의 통제를 벗어난 사업 편성이 불가능한 구조이다. 이는 포괄보조사업의 도입 취지 및 지자체 재정 자율성 강화 목적에 부합하지 않으므로, 사업 범주를 포괄적으로 구조조정하고 이에 적합한 완화된 사업운영 지침을 마련하여 지자체에 실질적인 편성 권한을 부여할 필요가 있다.

다섯째, 지특회계 성과평가 체계를 정부주도로 개편하여 평가의 형식화를 방지하는 한편, 지자체 사업운영에 대한 책임성을 강화하는 수단으로 활용할 필요가 있다.

지특회계 사업평가와 신규 도입된 시행계획 평가는 공통의 기준이 적용되나 목적과 대상이 달라 현장에서 혼선이 발생할 수 있으므로 두 평가 제도의 통합 운영을 검토할 필요가 있다.

아울러 포괄보조사업 유형의 급증으로 평가 대상 사업 수가 500개를 초과하는

상황에서 상위평가가 대략 1.5개월 내에 단기 수행되어 형식화될 우려가 높고, 평가 결과가 차등지원에 직접 반영되는지 여부도 확인하기 어렵다. 따라서 단순 상대 평가를 통해 미흡사업(10% 내외)만 발굴하는 절차에서 벗어나 평가 결과가 실질적으로 예산 편성에 연계되고 정책 환류가 이뤄질 수 있도록 성과관리 체계가 내실화되어야 하며, 사업운영의 책임성 강화를 위해 중앙정부 주도로 평가제도의 이관도 검토할 필요가 있다.

지역균형발전특별회계 평가

발간일 2026년 7월 2일
발행인 국회예산정책처장 지동하
편 집 예산분석실 경제산업사업평가과
발행처 **국회예산정책처**
서울특별시 영등포구 의사당대로 1
(tel 02 · 2070 · 3114)
인쇄처 (주)디자인여백플러스(tel 02 · 2672 · 1535~6)

이 책은 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)에서
보실 수 있습니다.

ISBN 979-11-6799-257-4 93350
© 국회예산정책처, 2026



(07233)서울특별시 영등포구 의사당대로 1
Tel. 02-2070-3114 www.nabo.go.kr

발 간 등 록 번 호

31-9700486-002304-01



국회에산정책처
NATIONAL ASSEMBLY BUDGET OFFICE