



지역균형발전특별회계의 투명성과 자율성 제고 과제

류 영 아

지역균형발전특별회계는 균형발전과 관련된 사업을 효율적으로 추진하기 위해 중앙정부가 지방자치단체를 지원하는 재원이다. 지역균형발전특별회계가 균형발전과 지방소멸 위기에 대응하기 위한 중요한 재원이라는 점에서, 지역별 배분 정보를 공개하고 지방자치단체의 자율성을 높여야 한다는 점을 제안한다.

1 지역균형발전특별회계 운용에 대한 문제제기

지역균형발전특별회계는 균형발전을 위해 중앙이 지방을 지원하는 재원이다. 지역균형발전특별회계는 지역 간의 불균형을 완화하고 균형발전을 달성하기 위하여 중앙정부가 지방자치단체를 재정적으로 지원하는 것으로, 지역 간 격차가 커지고 있고 지방소멸의 위기가 심각한 현 시점에서 매우 중요한 재원이다.

주지하다시피 1960년대 이후 우리나라는 신속한 경제 부흥을 위해 성장거점 위주의 지역발전 정책을 시행해 왔다. 이를 통해 국가의 경쟁력이 상승하였고 산업화의 성과가 있었으나, 수도권으로 인구와 산업이 과도하게 집중되며 지역 간의 불균형이 심화되었다. 2000년대부터 지역 간 격차를 줄이기 위해 균형발전 정책을 추진하였지만, 균형발전을 위한 노력에도 불구하고 우리나라는 수도권과 비수도권 간의 인구격차¹⁾ 및 재정격차²⁾가 지속되고 있다. 즉, 저출산·고령화로 대표되는 인구구조의 변화

와 비수도권의 인구 유출에 따른 인구감소 등으로 인해 지방소멸의 위기가 가속화되고 있다.

지역 간 격차를 완화해 국가 균형발전을 달성할 목적으로 시작된 지역균형발전특별회계가 20년 가까이 운용되어 오면서 투명성 및 자율성에 대한 문제제기가 지속되고 있다. 이에 따라, 이 글에서는 지역균형발전특별회계의 주요 내용과 한계점을 살펴보고 향후 과제를 제안하고자 한다.

2 지역균형발전특별회계의 주요 내용

(1) 지역균형발전특별회계의 연혁

낙후지역을 개발해 국가 균형발전을 달성하고자 노무현 정부는 2004년에 「국가균형발전 특별법」을 제정해 국가균형발전 5개년 계획을 수립하였다. 2005년에는 균형발전 관련 사업을 효율적으로 추진하기 위해 “국가균형발전특별회계(이하, 균특회계)”를 신설하였다. 균특회계는 중앙정부와 지방자치단체 간의 재원 구성을 국고보조금 중심으로 재조정하는 것으로, 그동안 국고보조사업·지방양여금사업 등으로 분산 추진되고 있던 균형발전 관련 사업들을 균특회계로 통합해 지원하였다.³⁾

1) 2022년 기준으로 수도권에 거주하는 국민의 비중이 전 국민의 50.5%를 차지하고 있다.

2) 2022년 기준으로 지방세 수입으로 지방공무원의 인건비를 해결하지 못하는 지방자치단체가 90개(37%)이고, 평균 재정자립도를 보면 특별시 80%, 광역시 48%, 도 40%, 시 32%, 군 16%, 구 28%이다.

3) 배득중, 「국가균형발전특별회계 제도의 개선」, 『한국지방재정학회 발표논문집』, 한국지방재정학회, 2006, p.131.



[표 1] 지역균형발전특별회계 연혁

구분	국가균형발전특별회계 (균특회계)	광역지역발전특별회계 (광특회계)	지역발전특별회계 (지특회계)	국가균형발전특별회계 (균특회계)	지역균형발전특별회계
근거 법률	「국가균형발전 특별법」				「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」
도입	2005년(노무현 정부)	2010년(이명박 정부)	2015년(박근혜 정부)	2019년(문재인 정부)	2023년(윤석열 정부)
회계 목적	균형발전사업을 통합 지원해 국가 불균형 해소	광역경제권의 경쟁력 향상 및 지역 특화발전 지원	지역주민의 삶의 질 향상 및 지역 경쟁력 강화	지역 주도의 자립적 성장 기반 및 국가균형발전 지원	지역균형발전 관련 사업을 효율적으로 추진
세부 계정	지역개발사업계정 (200여개 세부 사업)	지역개발계정(24개 포괄보조사업으로 통합)	생활기반계정 (25개 포괄보조사업)	지역자율계정 (43개 포괄보조사업)	지역자율계정 (29개 포괄보조사업)
	지역혁신사업계정	광역발전계정	경제발전계정	지역지원계정	지역지원계정
	제주특별자치도계정	제주특별자치도계정	제주특별자치도계정	제주특별자치도계정	제주특별자치도계정
	-	-	세종특별자치시계정	세종특별자치시계정	세종특별자치시계정

※ 자료: 행정안전부, 『지방자치단체 통합재정개요』, 각 연도를 참고해 저자 작성.

2010년에 이명박 정부는 5+2 광역경제권·기초생활권 등의 지역발전 정책을 추진하고자 균특회계를 “광역·지역발전특별회계(이하, 광특회계)”로 개편하였다. 또한, 지방자치단체의 자율성을 확대하고자 200여개 세부 사업으로 운영되던 지역개발계정(現, 지역자율계정)을 포괄보조금 방식으로 변경하였다.

2015년에 박근혜 정부는 기초자치단체 수준의 지역행복생활권 정책을 추진하고자 광특회계를 “지역발전특별회계(이하, 지특회계)”로 개편하였고, 2019년에 문재인 정부는 지역 간 불균형 발전을 해소하기 위해 지특회계를 “국가균형발전특별회계(이하, 균특회계)”로 확대·개편하였다.

현 정부는 2023년 6월 9일에 지방분권과 균형발전을 동시에 달성할 목적으로, 기존에 운영되던 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」과 「국가균형발전 특별법」을 각각 폐지하고 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」으로 통합·제정해 7월 10일부터 시행하고 있다.⁴⁾ 이에 따라 기존의 균특회계가 “지역균형발전특별회계”로 명칭이 변경되었다. 이는 중앙정부가 아니라 지역이 주도하는 균형발전을 달성하기 위해서이다.⁵⁾ 지

역균형발전특별회계는 지역균형발전 시책과 관련된 사업을 효율적으로 추진할 목적을 가진다.

[표 1]에서 보듯이, 정부가 바뀔 때마다 지역균형발전특별회계의 목표가 국가의 균형발전, 광역경제권의 경쟁력 향상, 지역주민의 삶의 질 향상, 지역 주도의 균형발전, 지역균형발전사업의 효율적 추진 등으로 변경되고 그 명칭도 계속 변경되었다.

(2) 지역균형발전특별회계의 세부 계정

지역균형발전특별회계는 4개의 세부 계정이 있다. 각 세부 계정의 목표·운영방식 등이 다르고, 상당히 이질적인 사업들이 하나의 회계 내에서 관리되고 있다.⁶⁾ [표 2]에서 각 세부 계정의 예산편성의 내용을 정리하였다. 첫째, 지역자율계정은 성장촉진지역·특수상황지역·농산어촌·도시활력증진지역 등 낙후된 지역에 생활기반시설을 확충해 지역 간의 불균형을 해소할 목적의 재원으로, 형평성(equity)을 목표로 한다. 지역자율계정은 국고보조사업처럼 중앙정부의 예산 지원에 대해 지방자치단체가 대응지방비를 매칭(matching)하는 방식으로 운용된다.⁷⁾ 또한, 중앙정부가 유사한 사업을 묶어서 큰 범위로 예산을 지원하는 포괄보조금 방식이다. 포괄보조금 방식은 예산 내에서 지방자치단체

4) 지방분권을 담당하는 자치분권위원회, 균형발전을 담당하는 국가균형발전위원회가 있었는데, 현 정부는 자치분권위원회와 국가균형발전위원회를 통합해 지방시대위원회를 출범하였다.

5) 행정안전부, 「국회입법조사처 제출자료」, 2023.8.4.

6) 이희재, 「지역발전특별회계의 쟁점과 개선방안」, 『지방재정』 제35호, 한국지방재정공제회, 2017, p.58.

7) 지역자율계정의 포괄보조사업별 국고보조율은 사업에 따라 30~100% 수준으로 상이하다.

가 해당 지역에 적합한 사업을 선택할 수 있도록 자율성을 부여하기 위해 도입한 방식이다. 즉, 중앙정부가 예산을 지원하면 시·도 및 시·군·구가 부여받은 지출한도액 내에서 필요한 사업을 선택하고 예산을 편성해 운용하는 방식이다.

둘째, 지역지원계정은 지역특화산업·광역협력권 사업·지방대학 육성 등 지역경쟁력 강화를 위한 사업에 투입되는 재원으로, 효율성(efficiency)을 목표로 한다. 중앙정부가 사업을 선정한 후 예산을 편성해 배분하면 지방자치단체가 이를 받아서 해당 사업에 활용한다.

셋째, 제주특별자치도계정과 세종특별자치시계정은 각각 제주도와 세종시를 지원하는 재원이다. 이 두 계정의 일부는 지방자치단체가 예산을 편성해 운용하고, 일부는 중앙의 사업부처가 예산을 편성하는 방식으로 운용된다.⁸⁾

[표 2] 지역균형발전특별회계 세부 계정별 예산편성

구분	지역자율계정	지역지원계정	제주계정	세종계정
지자체 자율편성 (포괄보조금 방식)	시·도 시·도 자율편성사업	-	지자체 자율편성 사업	지자체 자율편성 사업, 특별지방행정기관 이관사무 수행경비
	시·군·구 시·군·구 자율편성사업	-		
중앙정부 직접편성	-	부처직접 편성사업	부처직접 편성사업	부처직접 편성사업

※ 자료: 행정안전부, 『지방자치단체 통합재정개요』, 2023, p.83.

(3) 지역균형발전특별회계의 규모

지역균형발전특별회계의 연도별 규모를 정리하면 [표 3]과 같다. 2005년에 5.4조원 규모였는데 2023년에 11.7조원 규모로, 약 20년 동안 그 규모가 2배가량 확대되었다.

8) 2023년 7월 10일에 신설된 강원특별자치도에서 지역균형발전특별회계에 별도 계정을 설치하는 것을 요구하고 있다. 향후, 전북특별자치도가 설치된다면 전북 계정도 요구할 것으로 보이므로, 장기적인 관점에서 관리가 필요할 것이다.

[표 3] 지역균형발전특별회계 전체 규모 (단위: 조원)

2005	2006	2007	2008	2009
5.4	5.9	6.8	7.9	9.6
2010	2011	2012	2013	2014
9.9	9.8	9.4	9.9	9.3
2015	2016	2017	2018	2019
10.4	10.0	9.8	9.9	10.7
2020	2021	2022	2023	합계
9.2	10.3	10.9	11.7	176.8

※ 자료: 행정안전부, 『지방자치단체 통합재정개요』, 각 연도.

[표 4]에서 지역균형발전특별회계의 세부 계정별 규모를 보면 2023년에 지역자율계정 2.4조원, 지역지원계정 9.0조원, 제주특별자치도계정 0.3조원, 세종특별자치시계정 0.1조원이다. 지역자율계정은 지역균형발전특별회계 전체 액수의 20.5% 정도의 규모이다.

[표 4] 지역균형발전특별회계 세부 규모 (단위: 조원)

구분	2019	2020	2021	2022	2023
지역자율계정	5.5	2.3	2.5	2.3	2.4
지역지원계정	4.8	6.6	7.5	8.2	9.0
제주특별계정	0.3	0.2	0.2	0.3	0.3
세종특별계정	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
합계	10.7	9.2	10.3	10.9	11.7

※ 자료: 국가균형발전종합정보시스템(<https://www.nabis.go.kr/>).

3 지역균형발전특별회계, 이대로 좋은가?

(1) 지역별 자원 배분 정보 비공개

지역균형발전특별회계의 지방자치단체별 자원 배분과 관련된 정보 및 통계가 공개되지 않아, 지역균형발전특별회계 사업의 재정파급 효과와 다른 재정 제도와와의 연계 효과 등을 파악하기 어려운 문제가 있다.⁹⁾ 특히, 지역자율계정은 낙후지역 등을 개발 목적으로 운용되는 재원인데, 지방자치단체별 지출한도액이 공개되지 않아서 낙후지역 등에 실질적인 혜택이 돌아가고 있는지를 확인하기 어렵다.

9) 강대훈, 「국가균형발전특별회계의 개선과제」, 『예산현안분석』 제15호, 국회예산정책처, 2007, p.23.; 조형석·양지숙, 「지역발전수준과 국가균형발전특별회계 간 관계」, 『정책분석평가학회보』 제31권 제3호, 한국정책분석평가학회, 2021, p.94.

기획재정부가 매년 발간하는 예산안 편성지침에서 지역자율계정의 배분 기준을 인구·면적·지방소득세·노령인구비율·재정력지수로 하고 지역 간 편차를 조정한다고 밝힐 뿐,¹⁰⁾ 지방자치단체별 지출한도액을 공개하지 않고 있다.¹¹⁾

(2) 지역자율계정에서 지방의 자율성 부족

지역자율계정을 포괄보조금 방식으로 운영하고 있으나, 사업을 선택하고 예산을 편성하는데 지방자치단체의 자율성이 충분하지 않다.¹²⁾ 지방자치단체에 예산을 지급하기 전에 중앙정부 내에서 여러 부처가 검토 및 조정하는 단계를 거친 후 중앙의 사업부처별로 사업을 구분해 지방자치단체에 예산을 지급하기 때문에, 지방자치단체는 사업부처가 제시한 사업 내에서만 세부 사업을 선택할 수 있다.¹³⁾ 즉, 중앙의 예산부처(기획재정부)가 사업부처별·기능별·광역자치단체별 지출한도액을 설정하면, 중앙의 사업부처가 지출한도액 범위에서 사업을 조정하며 사업부처의 소관 사업으로 예산을 결정하고, 지방시대위원회 의견을 수렴한 후, 지방자치단체별 최종 지출한도액을 확정해 지방자치단체에 예산을 배분한다.

4 지역 주도 지역균형발전특별회계의 방향

(1) 지역별 자원 배분 정보 공개

지역균형발전특별회계의 투명하고 효율적인 운용을 위해 지방자치단체별 자원 배분 정보를 공개해야 할 것이다.¹⁴⁾ 이렇게 공개한 지방자치단체별 자원 배분 내역을 분석해 지역균형발전특별회계의 지역경제 파급효과, 균형발전 효과 등을 측정하고

10) 기획재정부, 『2023년도 국가균형발전특별회계 예산안 편성지침』, 2022, p.50.

11) 참고로, 행정안전부는 매년 “지방교부세 운영사항 보고”라는 책자를 발간해 각 지방자치단체의 지방교부세 배분액을 공개하고 있다.

12) 강대훈, 앞의 글, p.23.; 박진경, 『지방분권형 균형발전정책의 실효적 추진방안』, 한국지방행정연구원, 2018, p.283.

13) 조형석·양자숙, 앞의 글, pp.76-77.

14) 국회예산결산특별위원회, 『2023년도 예산안 및 기금운용계획안 검토보고(요약)』, 2022, p.26.

정책적 시사점을 도출할 수 있을 것이다.

한편, 포괄보조금은 배분 공식에 따라 객관적으로 배분하고 그 결과가 투명하게 공개되는 것이 바람직하다.¹⁵⁾ 포괄보조금 방식으로 운용되는 지역자율계정 배분의 투명성을 확보하고 지역자율계정이 지역 간의 불균형을 해소하는지 확인할 수 있도록, 지역자율계정의 지방자치단체별 지출한도액을 공개해야 할 것이다.

(2) 지역자율계정에서 지방의 자율성 제고

지역자율계정이 포괄보조금 방식이라는 점에서, 지역자율계정에 대해서는 지방자치단체가 자율성을 가지고 지역에 필요한 사업을 선정해 예산을 편성하도록 재량권을 줄 수 있을 것이다. 즉, 중앙의 예산부처가 포괄보조금 배분공식에 따라 지방자치단체별 지출한도액을 포괄적으로 설정하면, 지방자치단체가 이 지출한도액 내에서 자신의 우선순위를 고려해 사업을 선정할 수 있도록, 지방자치단체에 사업 선택 및 예산 편성의 자율성을 부여해야 할 것이다.

5 마치며

지역균형발전특별회계는 지역의 균형발전과 지방소멸의 위기에 대응하기 위한 중요한 자원이다. 지역 간의 불균형을 해소하기 위해 안정적이고 지속가능한 예산을 확보하는 것이 필요하다는 점에서, 종합적인 관점으로 지역균형발전특별회계의 배분 및 운용이 관리되어야 할 것이다. 중앙정부가 포괄적으로 예산을 지원하면 지방자치단체가 스스로의 우선순위에 따라 균형발전 사업을 구체적으로 계획·추진할 수 있어야 할 것이다.

『이슈와 논점』은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 정보 소식지입니다. 이 보고서의 내용은 국회의 공식 입장이 아니라 국회입법조사처의 조사분석 결과입니다.

15) 조기현, 『지방재정 건전성 제고를 위한 포괄보조금제도 발전방안』, 한국지방행정연구원, 2011, p.97.

