

정책연구

# 균형발전특별회계 구조와 운영 개선방안

: 자율성 강화와 포괄보조예산  
확대를 중심으로

**박관규**  
정책연구실장  
(대한민국시도지사협의회)



대한민국시도지사협의회  
GOVERNORS ASSOCIATION OF THE REPUBLIC OF KOREA

# 01

## 균형발전특별회계 구조와 운영 개선방안 : 자율성 강화와 포괄보조예산 확대를 중심으로

박관규 정책연구실장(대한민국시도지사협의회)\*

### I 서론

### II 이론적 논의 : 포괄보조금과 균형발전특별회계

1. 포괄보조금 제도
2. 균형발전특별회계

### III 균형발전특별회계 구성과 운영의 주요 쟁점

1. 중앙정부 세출예산 증가에 비해 매우 낮은 균형발전특별회계 예산 증가
2. 포괄보조 방식의 예산 규모 감소와 지방정부 자율성·책임성 위축
3. 지역지원계정 사업 통합성 부족 및 지역자율계정 사업 자율성 제약

### IV 자율성·책임성 제고를 위한 균특회계 개선방안

1. 중앙정부 세출예산 증가 수준의 포괄보조 방식 균특회계의 확충
2. 포괄보조 방식 지역자율계정 예산의 확대

### V 결론

\* 전화번호 : 02-2170-6051 / 이메일 : kwan417@gaok.or.kr

## 연구 요약

지방정부의 자율성과 책임성 확대를 통한 지역균형발전 정책의 추진은 불가피하다. 윤석열 정부의 ‘지방시대’ 국정목표는 지방정부가 주도하여 성장동력을 확보함으로써 실현이 가능하다. 본 연구는 균형발전 실현을 위한 공공재정의 구조와 운영, 특히 균형발전특별회계의 구조와 운영을 진단하고 개선방안을 제시한다. 2005년부터 2022년까지 균특회계 예산 증가율은 5.3%인데 반해, 중앙정부 세출예산 증가율은 13.4%에 이르고 있다. 또한 지역자율계정 사업임에도 불구하고 중앙부처가 사업목록을 상세히 제시하는 방법 등으로 지방정부의 자율성을 제약하고, 지역지원계정과 지역자율계정 간의 연계성이 미흡한 문제가 있다.

본 연구는 균형발전특별회계 예산을 중앙정부의 세출예산 증가율에 맞도록 설정할 것을 제안한다. 이러한 방식을 따르게 되면, 2022년도 균특회계 예산은 6.2조 원이 늘어난 16.7조 원이 되고, 지역자율계정 예산은 4.9조 원이 증가한 7.2조 원으로 늘어나게 된다. 포괄보조 방식의 지역자율계정 예산을 확대하는 방법으로는 ① 기존의 일반회계, 기타 회계 또는 기금으로 추진되는 국고보조사업을 균특회계 자율계정으로 편입하는 방법과 ② 중앙정부 일반회계 예산에서 신규 재원을 추가하는 방법이 있다. 끝으로 균특회계 사업의 운영에 있어 지역자율계정 사업의 포괄성을 확대하여 목록을 축소할 것을 제안한다.

## I 서론

지역균형발전을 실현하기 위해 지역의 주도성을 보장하고, 그것을 뒷받침하기 위해서는 그에 상응하는 수준의 지방재원 확충이 필수적이다. 지역균형발전 재원으로 인식되고 있는 균형발전특별회계의 구조와 운영에 있어 지방정부의 자율성과 책임성을 강화하는 방향으로 실질적 개선이 필요하다. 지방정부가 재원을 확충하는 방법은 자체재원인 지방세와 지방세 외수입을 확대하거나 자주재원인 지방교부세를 확충하는 방안도 있다. 지방세를 확충하는 방법으로는 현재 지방세의 세율을 인상하거나 새로운 지방세 또는 세외수입을 도입하는 방법이 있을 수 있다. 본 글에서는 지역 간 불균형 발전이 심화되는 상황에서 균형발전특별회계를 지역 주도로 운용하고 지역 자율성이 강화된 예산을 확대하는 방안을 제시한다.

이러한 문제의식은 현행 균형발전특별회계의 구조와 운영 현황에서 출발한다. 균형발전특별회계는 2005년에 도입되었고, 그 예산의 총 규모는 완만하지만 꾸준히 증가하고 있다. 균형발전특별회계는 2개의 계정(현재, 지역지원계정 및 지역자율계정)으로 구성되고 있고, 지역자율계정은 포괄보조 방식으로 운용되고 있다. 다만 2개 계정의 예산 규모는 행정부(시기)별로 뚜렷한 차이가 존재한다. 어느 시기에는 지역지원계정(비포괄보조)의 비중이 높거나 다른 시기에는 지역자율계정(포괄보조)의 예산 비중이 높다. 이러한 문제상황의 개선이 필요하다.

또한 지방정부의 자율성 보장을 위한 균형발전특별회계 예산의 확대 방안에 대한 논의가 필요하다. 포괄보조 방식에 따른 사업과 예산의 확대를 위해 기존 국고보조사업을 균형발전특별회계에 포함시키는 방법을 활용하기도 한다. 이는 실질적인 균형발전특별회계 예산의 확충, 특히 지역자율성이 실효적으로 보장된 포괄보조금 지원으로 인정하기 어렵다. 새로운 재원을 확보하여 지역자율계정 예산을 확대하고, 지방정부의 실질적 사업편성권과 집행권 등을 보장함으로써 실효적 자율성과 책임성을 확보하는 제도 개선이 필요하다.

본 연구는 균형발전특별회계는 지역 간 심각한 불균형 발전의 문제를 해결할 수 있는 정도로 충실한 제도적 기반 위에서 효과적으로 운영되고 있는가라는 연구질문을 제기한다. 이에 대한 답변을 과거부터 현재까지의 균형발전특별회계 현황과 관련 재정 현황 등과의 비교를 통해 개선방안을 모색한다. 우선적으로 지방정부의 자율성과 책임성을 강화하기 위해 도입된 균형발전특별회계 지역자율계정 사업들이 포괄보조금 제도의 운영원리를 어느 정도 따르고 있는가를 진단한다. 그리고 지역자율계정 사업의 추진을 위한 중앙정부의 예산 편성 규모와 변화 추이를 분석하고 개선 방안을 제시한다. 이러한 제도개선의 방안은 관련 재정 지표들과의 비교 또는 시간적 흐름이나 정책변화에 따른 파급효과 등의 분석결과에 근거한다.

이에 제2장의 이론적 논의에서는 포괄보조금과 균형발전특별회계 제도에 대하여 논의한다. 포괄보조금제도의 개념, 특성 및 효과를 설명하고 대표적 사례를 소개한다. 그리고 균형발전특별회계의 도입 배경과 경과, 구조 및 예산 변화 등을 서술한다. 제3장은 균형발전특별회계를 둘러싼 쟁점과 문제점들을 제시하고 논의한다. 주요 문제점으로 다른 재정지표(중앙정부예산 및 국고보조금)에 비해 낮은 균형발전특별회계 예산의 증가율, 지역자율계정 예산의 축소와 자율성 위축, 계정 간 연계성 부족 및 자율계정사업의 자율성 제약 등을 다룬다. 제4장은 문제점 분석에 근거하여 개선방안을 제시하며, 주요 개선점으로는 중앙정부 세출예산 증가 수준의 균형발전특별회계 예산의 확대, 포괄보조 방식 예산의 확대 등을 제시한다. 끝으로 제5장 결론에서는 연구의 결과를 요약하고, 정책적 시사점과 향후 연구과제를 제시한다.

## II 이론적 논의 : 포괄보조금제도와 균형발전특별회계

### 1. 포괄보조금제도

#### 1) 포괄보조금의 개념과 특성

포괄보조금(block grant)이란 이론적으로 엄밀하게 정립된 개념으로 보기 어렵다. 다만 다양한 형태의 보조금이 운영되는 정책과 행정 현실에서 만들어진 개념으로 이해하는 것이 바람직하다. 포괄보조금은 여러 가지 형태의 정부 간 보조금 중에서 일반보조금과 특정보조금 사이에 존재하는 것으로 볼 수 있다.

역사적으로 포괄보조금에 대한 정의는 미국의 정부간관계자문위원회(Advisory Commission on Intergovernmental Relations : ACIR)가 제시한 바 있다. ACIR(1977a)은 포괄보조금을 “좀 더 포괄적으로 범주화한 사업들을 대상으로 법정 공식(formula)을 이용하여 배분하여 지방정부의 예산 편성권과 집행권을 확장한 재원”으로 정의하였다. 포괄보조금에 대비되는 보조금으로는 ‘개별사업 보조금(categorical subsidy)’이 있다. 이는 구체적인 사업별로 그 재원의 용도를 지정하고, 상급정부가 보조사업의 추진 과정과 그 성과 등을 관리하는 재원을 의미한다.

포괄보조금은 포괄적으로 규정된 목적이나 기능별 영역이 설정된다. 그리고 상위(중앙 또는 연방) 정부의 재정지원은 개별 사업단위로 산정되어 이루어지지 않고, 프로그램의 재정 수요 특성을 반영하는 공식에 따라 총량(또는 한도액)으로 배분된다. 이러한 방식을 통해 중앙정부 재량을 제한하면서 지방정부에게는 재정적 안정성을 제공한다. 이에 따라 포괄보조금은 일반 재원으로 운영되는 보통교부금과 다르며, 단순히 유사한 보조 단위사업들을 통합한 형태의 통합보조금과도 구별된다(송미령·권인혜, 2011).

미국 회계감사원(General Accounting Office : GAO)과 정부간관계자문위원회(ACIR)는 포괄보조금의 5가지 특징을 제시하고 있다.<sup>1)</sup> 연방정부가 주정부 또는 지방정부에 이전하는 국고보조금 중에서 포괄보조의 성격을 가지는 경우를 제시한 것이다. 첫째, 연방정부가 폭넓게 지정한 세출 기능 내에서 지방정부의 자유로운 선택과 활동이 보장된다. 둘째, 주정부 또는 지방정부는 정책문제를 스스로 정의하고, 그것을 토대로 정책사업의 선정과 재원 배분 등을 스스로 행사할 수 있는 실질적 재량권을 갖는다. 셋째, 연방정부는 정책목표를 이유로 주정부 또는 지방정부에 재정사업의 실적보고, 계획수립 등에 대해 최소한의 요구권을 지닌다. 넷째, 수많은 주정부 또는 지방정부에 대한 재원 배분은 연방정부의 재량이 아니라 법률로 정한 공식에 따라 산정하고, 필요시 세출한도제(Spending caps)를 적용한다. 다섯째, 포괄보조금을 둘러싼 주요 정책 결정의 권한은 선출직 및 일반 지방공무원에게 부여된다(GAO, 2009).

이러한 특성은 이론적 또는 연역적으로 도출된 것이라기보다는 1970년대 이후 미국에서 다양한 운영을 통해 경험한 내용 중에서 공통적인 사항을 정리한 것에 가깝다. 앞서 제시한 5가지 요소를 모두 충족하는 보조금만이 포괄보조금으로 정의된다는 의미도 아니다. 즉 포괄보조금은 상대적 개념이며, 위에서 제시한 5가지의 특성 중에서 현실에 맞게 유연하게 운용할 수 있다(조기현, 2012).

미국의 ACIR이나 GAO가 제시하고 있는 포괄보조금의 특성은 그것의 도입 배경과 정책 목표를 잘 정리하고 있다. 포괄보조금은 재정 분권의 강화를 통해 지역발전의 촉진하고 지방공공서비스의 효율적 배분이 가능하다는 점을 강조하고 있다. 이러한 정책지향을 충족하기 위해 ① 서로 비슷한 단위사업들을 하나의 사업군(Block)으로 모아 편성하고, ② 단일의 사업군 내에서는 개별사업에 대한 지방정부의 선택권과 예산편성권을 인정하며, ③ 주정부 또는 지방정부별 세출한도액은 법정 공식에 따라 산정하고, ④ 상위정부는 최소한의 수준에서 하위정부의 선택과 결정에 관여해야 한다는 것이다.

포괄보조금으로 인정되기 위해서는 법정 기준에 따라 재원의 배분이 이루어지고 지방정부는 실질적 정책 권한과 재량권을 지닌 주체여야 한다. 보조금의 배분산식이 법령에 규정되어 있으므로 산정 내역을 공개하고, 포괄적 사업 범위(Block) 내에서 사업의 선택권과 사업계획의 수립권이 보장되는 경우에 한해 포괄보조금으로 인정할 수 있다. 이는 포괄보조금의 기본조건이 된다(조기현, 2012; 윤영진·이재원, 2006; 송미령·권인혜, 2011).

1) 미국 포괄보조금 도입의 역사를 간단하게 살펴보면 다음과 같다. 1946년 도입된 포괄보조금은 「사회보장법」(H.R. 5686)의 개정인 「공공복지법」을 통하여 도입되었으며, 이는 포괄보조금 도입을 위한 의회 최초의 노력으로 알려져 있다. 이는 노인 지원, 부양 자녀에 대한 지원, 시각장애인과 같은 대상에 대한 지원 사업의 선택과 설계를 주정부가 하도록 한 것이다. 이후 1949년 후버위원회에 의해 포괄보조금이라는 개념에 대한 인식이 생겨났고, 1966년 「Partnership for Public Health Act」를 통해서 처음으로 도입되었으며 2년 후인 1968년 「Omnibus Crime Control and Safe Streets Act」가 두 번째 포괄보조금으로 도입되었다(김현아, 2016).

이러한 특성을 반영하는 정도에 따라 포괄보조금도 비조건부 포괄보조금과 조건부 포괄보조금으로 구분할 수 있다. 비조건부 포괄보조금(Unconditional block grant)은 재원의 용도에 대한 자율성이 충분히 보장되고, 지방비 부담이 금지되거나 의무화되지 않은 보조금 유형을 의미한다. 한편, 조건부 포괄보조금(Conditional block grant)은 상위정부가 재원의 용도와 지방비 부담 등에 조건을 부가하는 경우에 해당한다. 다만, 이러한 경우일지라도 상위정부가 임의적으로 재원을 배분하거나 정책 결정의 주체로 활동하는 경우에 그 보조금은 포괄보조금으로 보기 어렵다.

**<표 1> 포괄보조금의 유형과 판단 기준**

조건의 세부 내용	포괄보조금 유형	비고
① 배분 방법 : 법정 공식주의 ② 정책 결정의 주체 : 지방	기본 조건	-
③ 용도 조건 : 블록 내 자율성 허용 ④ 지방비 부담 : 금지	비조건부 포괄보조금	-
⑤ 용도 조건 : 부분적 제한 가능 ⑥ 지방비 부담 : 가능	조건부 포괄보조금	정책 재량

출처 : 조기현(2012).

## 2) 포괄보조금의 효과

포괄보조금 제도하에서는 집행 단위에서 상당 부분 지방정부 재량이 인정되고 사업 우선순위 결정에 대한 중앙정부의 책임성이 줄어드는 강점이 있다. 보고와 행정관리 요건들이 대폭 축소되어 관리 효율성이 제고되는 측면도 있다. 그러나 현실에서는 비판적 목소리도 존재한다. 다양한 포괄보조금 제도를 활용하고 있는 미국의 경우 재량 축소와 범주화 문제가 나타났다. 미국에서 포괄보조금을 도입한 주요 이유 중 하나는 공공사업의 책임성을 연방정부에서 주정부로 이전하기 위한 것이다. 공공프로그램의 우선순위 설정, 프로그램 관리 및 주민에 대한 책무성 등을 주정부에 부여하기 위한 것이다.

미국 의회의 연구부문인 의회연구국(Congressional Research Service : CRS)은 포괄보조금을 옹호하는 집단과 반대하는 집단 간의 논쟁을 정리하고 있다. 포괄보조금 옹호론자들은 포괄보조금을 도입함으로써 서로 유사하거나 중복성이 있는 보조사업이 감소하여 재정 효율성이 증가한다고 주장한다. 즉 포괄보조금을 도입함으로써 정부 서비스를 줄이지 않고 정부지출을 줄이는 효과가 있다는 것이다. 그리고 행정 및 정책 권한을 지방으로 이양함으로써 행정절차의 간소화가 이루어지고, 결국 지방정부의 책무성이 확대되는 긍정적 효과가 있음을 강조한다.

한편, 포괄보조금 반대론자들은 국가적 목표를 달성하기 위한 정책 집행이 어렵게 되고, 정부의 지출을 감소시키려는 부정확한 수단에 지나지 않는다고 주장한다. 그리고 포괄보조금 특성과 지방분권 특성이 결합함으로써 포괄보조사업의 성과를 평가함에 있어 객관적 지표를 설정하여 적용하는 데 한계가 있다고 지적한다. 이에 따라 객관적 성과평가가 불가능하다고 본다(김현아, 2016). 실제로 행정 효율성이 창출되었는지에 대한 회의적 시각도 있다. 연방정부의 요구조건이 완화되고 행정부담이 감소했으나, 주정부의 경우 종전에 없던 새로운 프로그램에 대한 관리 부담이 증대했다. 미국 의회 회계국의 연구에서는 제도 변화에 따른 행정비용 축소 효과에 대해 부정적 평가를 내렸다(GAO, 1995).

포괄보조금의 집행률이 낮다는 비판도 있다. Faber and Koning(2013)은 네덜란드에서 조건부 포괄보조금이 지원되고 나서 보조금의 집행률이 감소한 현상을 지적했다. 이들은 기초자치정부(Municipalities)가 포괄보조금 재원을 모두 집행하지 않은 이유, 즉 전통적 보조금보다 포괄보조금의 예산 집행률이 낮게 나타난 이유를 제시하고 있다. 그들은 사업내용이 모호한 보조사업들이 포괄보조금에 포함되고, 그에 따라 사업내용을 구체화하는 데 필요한 간접비용이 발생하게 되어 실질적인 지방대응비가 필요하게 되기 때문이라는 것이다. 이에 따라 모호한 사업내용과 지방대응비 부담 등은 지방정부의 가용재원을 잠식하게 되어 결국 포괄보조사업의 집행을 지연시키는 결과를 초래한다는 것이다. 결국, 지방정부는 조건부 포괄보조금을 지원받았지만, 실제로는 폐쇄형 지방대응비 부담 보조금(Closed-ended matching grant)으로 작용하게 된 것이다.

### 3) 포괄보조금의 사례

#### ① 미국, 한시적 빈곤 가정 아동지원 프로그램(TANF)

미국 연방정부가 1996년 도입한 ‘한시적 빈곤 가정 아동지원(Temporary Assistance to Needy Families : TANF)’ 프로그램은 포괄보조금의 대표적 유형이다. 이는 기존의 개방형 조건부 보조금(Open-ended entitlement categorical grant)이던 빈곤 가정에 대한 아동복지 보조금(Aid to Families with Dependent Children : AFDC)을 포괄보조금으로 전환하면서 도입되었다. 이는 당시 빌 클린턴 대통령의 사회복지 정책 기조의 전환에 따른 것이었다(최대현, 2022).

한시적 빈곤 가정 아동지원제도(TANF)는 정책 보조금을 지급하는 제도로써 자녀가 있는 저소득 가정에 다양한 혜택과 서비스를 지원한다. 이는 1996년 개인 책임 및 근로기회법(Personal Responsibility and Work Opportunity Act)에 기반을 두고 있으며, 자녀가 있는 빈곤 가정의 현금 복지를 위한 주요 자금원이다. 미국의 개별 주(State)는 TANF를 활용하여 자녀가 있는 저소득 가정에 매달 현금 지원과 다양한 서비스를 제공한다. 즉 TANF는



18세 이하의 자녀를 부양하는 저소득 가정을 위한 일시적 현금 지원 프로그램이다. 다만, 주 정부의 재원부담 등은 부과하지 않지만, 수혜 대상자들에게는 수혜 기간의 제한과 근로의무 조건을 부과한 사회복지 프로그램이다. 저소득 가정의 아동이 18세까지 혜택을 받는 기간은 최대 5년(60개월)으로 제한되었으며, 가정의 부양의무자가 근로의무를 이행하지 않을 경우, 월 수령액(Benefit)을 삭감하거나 중단할 수 있다.

또한 연방정부의 전체적인 관리하에 주정부가 세부적인 자격 조건 및 혜택을 정하고 예산과 지출을 집행할 수 있도록 했다. 이러한 변화의 주된 목적은 정부 지원에만 의존하여 근로 활동을 회피하는 사람들의 지원을 제한해 사회의 구성원으로 자립하게 만든다는 복지정책의 변화라고 할 수 있다. 연방정부는 빈곤선의 185% 이하에 해당하는 경우에 한해 TANF를 지급할 수 있도록 제한한다. 이러한 핵심 기준에 따라 각 주정부는 가정의 자산 및 소득 기준 및 월 지급액 등을 자율적으로 결정할 수 있다.

TANF에는 매년 16억 7천만 달러가 투자되어 기존에 포괄보조금 중 가장 큰 비중을 가지고 있던 ‘지상교통프로그램(The Surface Transportation Program)’과 경쟁하게 되었다. TANF 보조금은 기존의 다른 포괄보조금과 마찬가지로 연방정부가 엄격한 기준을 가지고 주정부의 유연성에 대응하여 상호 균형을 맞추고자 하는 하이브리드 프로그램이다. 근로의무, 수급 기간 제한, 처벌 조항 등을 강화하여 복지수급자 감소 및 고용 증대를 목표로 했다. 실제 TANF 실행 이후 미국의 복지수급자 수는 크게 감소했고, 취업은 증가했으며 이러한 변화의 상당 부분이 TANF의 영향임이 실증연구를 통해 입증되었다(김현아, 2016).

## ② 미국 커뮤니티개발 포괄보조금(CDBG)

미국의 커뮤니티개발 포괄보조금(Community Development Block Grant : CDBG)은 1974년에 시작되었으며, 이는 지역의 특정 개발수요를 지원하기 위해 지방정부에 포괄적 재원을 제공하는 프로그램이다. CDBG는 구입 가능한 주택(Affordable housing)을 보장하고, 취약 지역에 서비스를 제공하며, 기업의 유지와 확장을 통해 일자리 창출을 촉진하는 데에 활용된다.

CDBG는 미국 연방 ‘주택도시개발부(Department of Housing and Urban Development : HUD)’가 관할한다. 주택도시개발부(HUD)는 CDBG의 프로그램을 관리하고, 주정부들과의 협력 관계를 발전시키기 위해 전국적으로 42개의 지역관리청을 설치·운영하고 있다. 그리고 주정부 및 지방정부 1,209개에 포괄보조금을 교부하고 있다. 주택도시개발부(HUD)는 지역사회의 재정수요를 측정하는 여러 변수로 구성된 공식을 사용해 포괄교부금 규모를 결정한다. 재정수요를 산정하는 주요 변수로는 빈곤 정도, 인구, 주택 혼잡, 주택 연한, 다른 도시들의 관계를 포함한 상대적 인구성장지체(Lag) 등이 사용된다.

주정부 및 지방정부들이 CDBG를 지원받기 위해서는 해당 지역에서 5년 단위 종합계획

을 수립하여 주택도시개발부(HUD)의 승인을 받아야 한다. 프로그램의 개별 시책은 저·중 소득층에 대한 편익, 슬럼과 황폐화 방지·제거, 시급한 지역사회 개발수요 등의 국가적 목적에 부합해야 한다. 포괄보조금을 지원받는 지역으로 선정되면, 의무적으로 향후 3년 동안 저·중소득층의 편익을 위해 70%의 재원이 사용되어야 한다. 또한 CDBG를 교부받은 지방정부와 주정부는 프로그램 재원, 영역별 지출 및 의무지출 내역, 프로그램 목표치 및 성과 등의 성과 정보를 해마다 주택도시개발부(HUD)에 제출하고 홈페이지에 공시해야 한다. 그리고 포괄보조금 프로그램에 참여하는 주정부는 커뮤니티개발 목적의 형성과 구체화, 포괄보조금 지원 지역에 대한 자원배분 결정, 포괄보조금 수혜 지방정부가 주정부와 연방정부의 법과 규정을 준수할 수 있는 방법 개발 등의 책임을 가진다.

### ③ 한국의 균형발전특별회계 지역자율계정 사업

2005년 이후 국가균형발전특별회계가 도입·운영되다가 2010년에 광역·지역발전특별회계로 전환되면서 포괄보조금 방식이 도입되었다. 이 당시 포괄보조금 제도의 도입 목적은 지방의 책임성을 바탕으로 지방정부에 지역개발사업의 자율성과 권한을 부여하는 것이었다(국회예산정책처, 2010). 즉 지역의 문제를 가장 잘 알고 지역의 특수한 요구에 가장 민감하게 반응할 수 있는 주체인 지방정부가 포괄적인 예산의 운영권을 가지고 지역에 필요한 일들을 자율적·창의적으로 추진할 수 있도록 새로운 보조금 제도를 도입한 것이다.

다만, 현재까지 지역자율계정과 같은 포괄보조금 계정 운영에 있어 절차의 복잡성이나 부처의 엄격한 사업지침 적용, 제도 설계상의 미비점 등으로 인해 지방정부가 자율적으로 사업을 편성하고 추진할 수 있는 여지가 부족하다는 비판을 받고 있다(송미령·권인혜, 2011). 현재 지역자율계정 사업의 편성 주체는 시·도 및 시·군·구 정부이며, 지방정부는 중앙부처(기획재정부)가 설정하고 지급하는 금액과 사업 범위(포괄보조사업 목록) 내에서 자율적으로 사업을 편성한다(기획재정부, 2022).<sup>2)</sup>

## 2. 균형발전특별회계

### 1) 균형발전특별회계의 의미, 경과 및 구조

국가균형발전특별회계는 국가균형발전특별법 제5장의 제30조에서 제32조까지의 규정에 따라 설치되어 운영되고 있다. 제30조는 설치의 근거, 제31조는 회계의 관리와 운영의 주제를 기획재정부장관으로 규정하고 있으며 다만, 회계의 예산은 중앙행정기관(중앙부처)별로 구분할 수 있다고 명문화한다. 그리고 회계의 계정을 4개(지역자율계정, 지역지원계정, 제주계정, 세종계정)로 구분해 운영하도록 규정하고 있다(기획재정부, 2022).

2) 포괄보조사업의 대상과 금액은 지속적으로 변화되어 왔다. 상세한 내용은 다음 절 '2. 균형발전특별회계의 예산과 규모'에서 논의한다.

**제30조(국가균형발전특별회계의 설치)** 국가균형발전계획과 관련 사업을 효율적으로 추진하기 위하여 국가균형발전특별회계(이하 “회계”라 한다)를 설치한다.

**제31조(회계의 관리·운영)** ① 회계는 기획재정부장관이 관리·운영한다.  
② 회계의 예산은 중앙행정기관의 조직별로 구분할 수 있다.  
③ 세출예산의 배정·자금운영·결산, 그 밖에 회계의 관리·운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

**제32조(계정의 구분)** 회계는 지역자율계정, 지역지원계정, 제주특별자치도계정 및 세종특별자치시계정으로 구분한다.

균형발전특별회계는 2005년에 신설되었다. 다만, 회계의 명칭과 계정의 구분 등은 행정부의 변화에 따라 예산편성 회계연도를 기준으로 변경되어 왔다. 2005년부터 2009년까지는 국가균형발전특별회계, 2010년에서 2014년까지는 광역·지역발전특별회계, 2015년부터 2018년까지는 지역발전특별회계, 그리고 2019년부터 2023년까지는 국가균형발전특별회계로 명명되고 있다. 계정의 구분은 아래 표와 같으며, 현재는 지역자율계정, 지역지원계정, 제주계정, 세종계정으로 구성·운영되고 있다.

국가균형발전특별회계는 2003년 12월 노무현 정부에서 제정된 국가균형발전특별법에 근거하고 있으며, 동법은 수도권 집중의 부정적 영향을 해소하고 골고루 잘사는 균형발전을 추진하기 위한 재원의 확보와 운영을 위해 특별회계를 설치하도록 규정하고 있다. 2008년 출범한 이명박 정부는 2009년 4월 국가균형발전특별법을 개정해 광역·지역특별회계로 명칭을 변경하고, 지역개발발전계정 사업을 포괄보조금 제도로 운영하도록 했다. 2011년도에 포괄보조금이 적용되는 지역개발계정은 기존의 200여 개 세부사업을 22개의 사업으로 축소하고, 세부내역사업은 시·도와 시·군·구가 자율적으로 설계해 집행하도록 했다. 그리고 해당 부처는 사업의 목적이나 취지 등에 따라 최소한의 가이드라인을 제시하도록 했다.<sup>3)</sup>

3) 지역개발계정을 포괄보조금 대상으로 전환하고 운영함에 따라 시·도와 시·군·구의 사업 설계와 집행의 자율성은 증가했다고 볼 수 있다. 다만, 그 제도의 본질적 취지와 목적에 부합하도록 운영되었는가의 평가적 관점은 다를 수 있다. 이에 대한 논의는 다음 장에서 논의한다.

<표 2> 역대 정부별 특별회계의 변천 과정

참여정부 (2005~2010)	이명박 정부 (2010~2014)	박근혜 정부 (2015~2018)	문재인/윤석열 정부 (2019~)
국가균형발전특별회계	광역·지역발전특별회계	지역발전특별회계	국가균형발전특별회계
'03.12 국가균형발전특별법 제정, 균특회계 신설	'09.4 균형발전특별법 개정 (제1차), 광특회계	'13.12 균형발전특별법 개정 (제2차), 지특회계	'19.12 균형발전특별법 개정 (제3차), 균특회계
지역개발계정, 지역혁신계정, 제주계정('07)	지역개발계정, 광역발전계정, 제주계정	생활기반계정, 경제발전계정, 제주계정, 세종계정('15)	지역자율계정, 지역지원계정, 제주계정, 세종계정

균형발전특별회계는 편성 주체에 따라 국고보조사업의 편성과 국고보조금의 유형이 다르다. 지역자율계정의 사업은 시·도와 시·군·구가 자율적으로 편성한다. 지역지원계정 사업은 중앙부처가 직접 편성한다. 제주계정과 세종계정은 특별자치도와 특별자치시가 자율편성하는 사업(시·군·구 기반구축사업 포함)과 부처 직접 편성사업을 모두 포함한다. 특히 제주계정은 특별지방행정기관의 사무이관에 따른 수행경비를 포함한다.

지역자율계정(시·도와 시·군·구 자율편성) 사업은 포괄보조 방식으로 운영된다. 지방정부별 포괄보조 금액은 기획재정부가 일정한 방식에 따라 산정한 금액이 되며, 시·도와 시·군·구는 그 금액(지출 한도) 내에서 자율적으로 예산을 편성한다.

중앙부처 직접편성사업은 지역지원계정 사업에 해당하며, 국가적으로 우선순위가 높은 사업으로써 각 중앙부처는 시·도 발전계획 및 중장기 투자계획 등에 의거해 지방정부 요구 등을 받아 국고보조사업으로 직접 예산을 편성한다(기획재정부, 2022).

균형발전특별회계 안에서도 재정효과가 특정 지역에 국한되고, 지방정부 자율성이 요구되는 사업은 지역자율계정에 포함하는 것을 원칙으로 한다. 한편 권역 간 협력 및 투자 효율화 등을 위해 중앙이 수요와 공급 관리, 기능 조정을 필요로 하는 사업은 지역지원계정에 포함한다. 2023년 지역자율계정 사업으로는 시·도 자율편성사업 24개와 시·군·구 자율편성사업 5개 총 29개이다.<sup>4)</sup> 그리고 2023년도의 지역지원계정 사업은 17개 중앙행정기관의 243개 사업으로 구성되어 있다.

제주계정과 세종계정 사업은 재정 운용의 자율성을 제고하기 위한 사업이다. 2023년의 경우, 제주계정은 7개의 자율편성사업, 24개의 특별지방행정기관 이관사무 사업 및 15개의 부처 직접 편성사업으로 구성되어 있다. 그리고 세종계정의 사업은 1개의 자율편성 사업과 13개의 부처 직접 편성사업으로 구성되어 있다.

4) 지역자율계정 포괄보조사업 목록은 부록 1 참조.

<표 3> 균형발전 특별회계의 예산 편성 구조

편성 방식		계정	지역자율계정	지역지원계정	세종계정	제주계정
지자체 자율 편성	시·도		시·도 자율편성사업	-		시·도 및 시·군·구 자율편성사업
	시·군·구		시·군·구 자율편성사업	-	시·도 및 시·군·구 자율편성사업  * 시·군·구 기반구축 사업 포함	* 시·군·구 기반구축 사업 포함  특별지방행정기관 이관사무 수행경비 시·도 및 시·군·구 자율편성사업
부처 직접 편성			-	부처 직접 편성사업	부처 직접 편성사업	부처 직접 편성사업

출처 : 기획재정부(2022)

## 2) 균형발전특별회계 예산의 변화

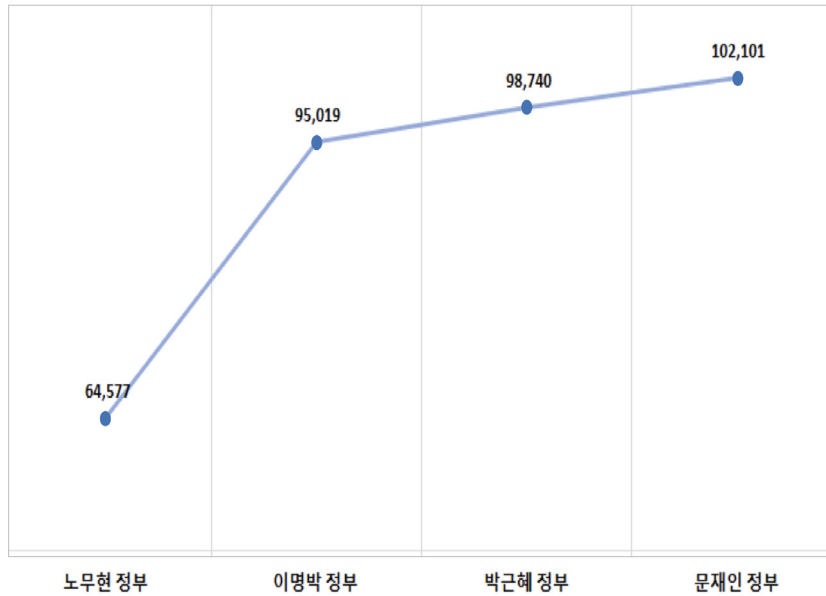
균형발전특별회계의 예산을 역대 정부별 평균값으로 나누어 보면, 꾸준히 증가하고 있다. 노무현 정부(2005~2008)에서는 균형발전특별회계 예산이 연평균 6조 4,577억 원, 이명박 정부는 연평균 9조 5,019억 원, 박근혜 정부는 연평균 9조 8,740억 원 그리고 문재인 정부는 연평균 10조 2,101억 원이다. 예산 규모는 이명박 정부에서 크게 증가(47.1%)하고, 그 이후에는 3.4%에서 3.9% 정도 소폭 증가했다.

지난 20여 년 동안 균형발전특별회계 예산의 크기에는 변화가 있다. 2005년 5.5조 원으로 시작하여 2010년 9.9조 원으로 79.5%(연평균 15%) 증가했다. 2011년부터 2022년 사이에는 최소 9.2조 원(2020년)에서 최대 10.9조 원(2022년) 규모로 크게 변화하지 않고 있다.

2007년 대비 균형발전특별회계의 전체 예산 규모는 지속적으로 증가하는 추세다. 다만, 지방정부의 자율편성 사업에 해당되는 포괄보조금 사업의 예산 비중과 규모는 감소하는 반면, 중앙부처 직접 편성 사업이 포함된 계정의 비중과 규모는 증가하고 있다. 즉 포괄보조금 제도로 전환된 2010년의 지역자율계정 사업의 예산 규모는 전년도에 6.2조 원에서 3.7조 원으로 크게 감소했다.

<그림 1> 역대 정부별 균형발전특별회계 예산 현황(임기 평균)

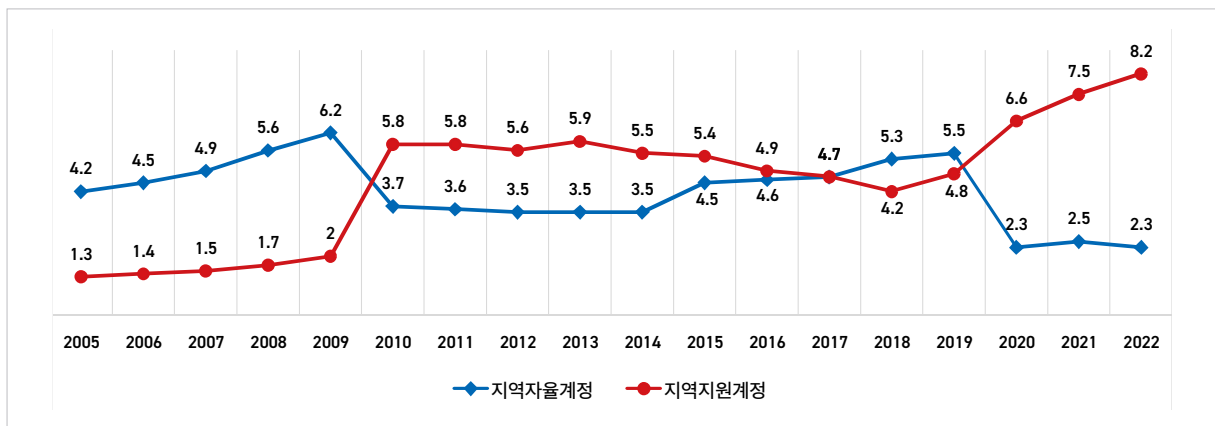
(단위 : 억 원)



최근 문재인 정부에서 추진된 재정분권 추진 과정에서 국세의 일부(부가가치세의 일부를 지방소비세로 전환)를 지방세로 이양함에 따른 중앙정부의 재정부담을 완화하기 위해 균형발전특별회계의 지역자율계정 사업을 대폭 축소했다. 이에 따라 지역자율계정 사업의 예산 규모가 크게 감소했다. 이에 따라 2020년에는 2019년에 비해 지역자율계정의 비중이 크게 감소하고, 중앙부처 직접 편성사업인 지역지원계정의 비중이 70%까지 정도까지 증가하는 결과를 초래했다.

<그림 2> 균형발전특별회계 예산 규모 변화

(단위 : 조 원)



주) 포괄보조금제도는 2010년에 도입되었기 때문에 2005~2009년까지 지역자율계정 예산으로 구분된 것은 엄밀한 의미의 포괄보조금으로 보기 어렵다.

### III 균형발전특별회계 구성과 운영의 주요 쟁점

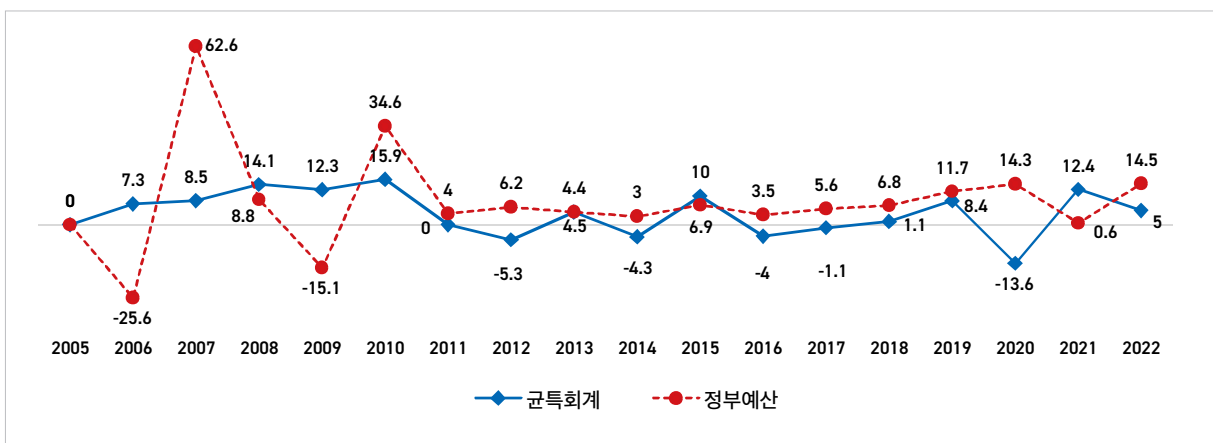
#### 1. 중앙정부 세출예산 증가에 비해 매우 낮은 균형발전특별회계 예산 증가

균형발전특별회계의 예산 규모는 2010년부터 9조 원대까지 증가해 약 10여 년 동안 비슷한 규모를 유지하다가 2019년부터 10조 원대에 진입하여 유사한 수준을 유지하고 있다. 수도권과 비수도권의 격차는 심화되고, 특히 비수도권 지역의 인구 감소와 지역경제산업 여건의 침체는 더욱 심해지고 있다. 공공부문의 예산 규모가 증가하는 상황에서 균형발전 예산이 정체된 것은 공공재정 정책의 방향이 잘못 설정된 것이라는 지적이 있다. 전반적으로 2005년부터 2022년까지 균형발전특별회계의 예산 규모는 연평균 5.3%씩 증가했다.

동일한 기간 동안 중앙정부 총지출 규모는 2005년 194.7조 원에서 2022년 639.0조 원으로 3.3배 정도 증가했다. 하지만 균형발전특별회계는 2배 정도 증가한 수준에 그쳤다. 중앙정부 세출예산(국가재정)의 연평균 증가율은 13.4%인 반면, 균형발전특별회계의 연평균 증가율은 5.3%에 불과한 것이다. 수도권과 비수도권 사이의 격차는 인구와 경제 등 모든 부문에서 벌어지고 있는 상황에서 균형발전 특별회계의 증가율이 국가재정 규모 증가율의 절반에도 미치지 못하고 있다. 특히 고령화와 저출산의 문제가 심화되고, 2017년 이후 국가재정 증가 폭이 매우 큰 시기임에도 불구하고 정부의 재정투자 방향은 균형발전 정책의 중요성을 간과하고 있다.

<그림 3> 정부예산과 균특회계 예산의 전년 대비 증가율

(단위 : %)



주) 연평균 증가율(2005-2022년) : 중앙정부예산 7.32%, 균특회계 3.88%

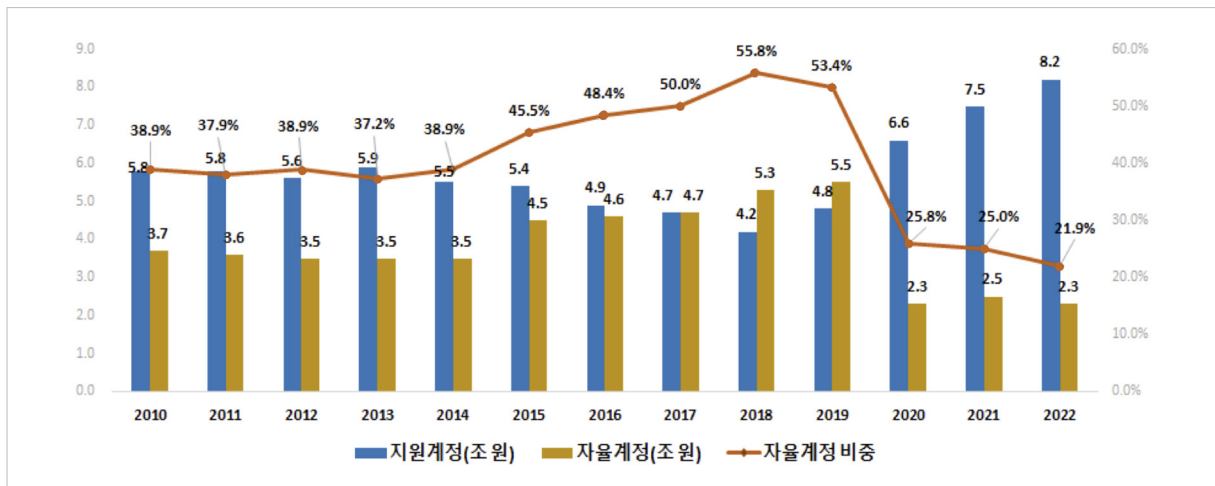
## 2. 포괄보조 방식의 예산 규모 감소와 지방정부 자율성·책임성 위축

앞에서 언급한 것처럼 지방정부의 자율성과 책임성이 강화된 포괄보조금으로 운영되는 지역자율계정 예산은 지역과 균형발전에 중요한 요인이 된다. 그럼에도 불구하고 문재인 정부에서 재정분권을 추진하면서 국세의 감소와 지방세의 증가에 따른 중앙재정의 부담을 완화하기 위해 국고보조금을 축소했다. 그렇게 축소한 국고보조금 대부분이 균형발전 특별회계의 지역자율계정 사업이었다. 즉 1단계 재정분권(2019~2020)에서 지방소비세율 10% 포인트 인상과 함께 3.57조 원 규모의 국고보조금을 축소했다. 그리고 2단계 재정분권(2022~2023)의 추진으로 1.5조 원 정도의 국고보조금이 추가로 감축되었다. 이에 따라 포괄보조금 성격의 사업이 대폭 감소됨으로써 지방정부의 자율성과 책임성이 위축되었다(전성만, 2022).

2019년에는 지역자율계정 사업예산이 5.5조 원이고, 균특회계 내 비중이 53.8%를 차지하고 있었지만, 2020년에는 지역자율계정 사업예산이 2.3조 원으로 급격히 감소했고, 2023년에는 1.1조 원까지 감축되었다. 재정분권의 추진에 따라 지역자율계정 사업은 3개년(2020년 3.5조 원, 2022년 0.4조 원 및 2023년 1.1조 원)에 걸쳐 5.1조 원 정도 감축되어 지방의 자치사무로 전환되었다.

<그림 4> 지역자율계정 예산의 변화 : 규모와 비중

(단위 : 조 원, %)



출처 : 열린재정(<https://www.openfiscaldata.go.kr/>) 데이터를 활용하여 구성

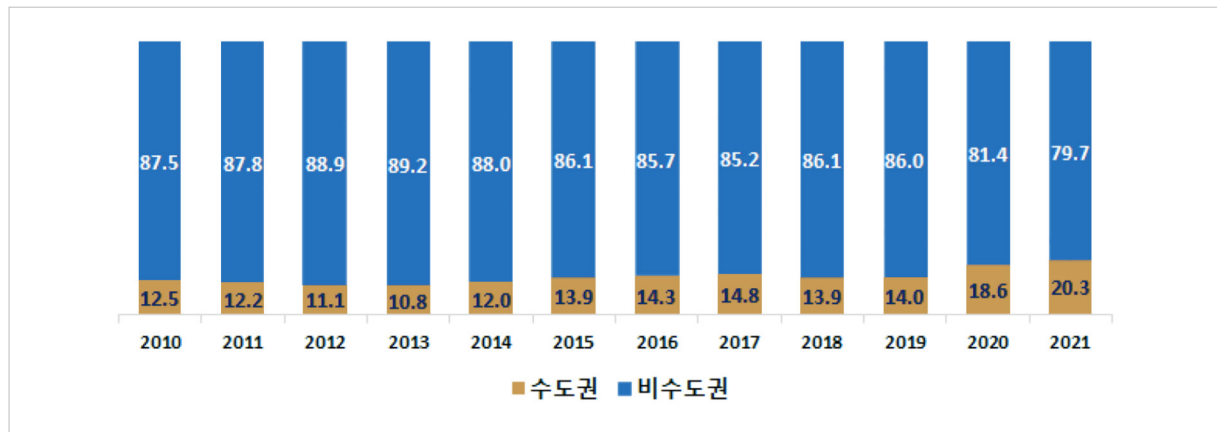


한편 정부는 균형발전특별회계의 총량이 감소하는 문제를 해소한다는 차원에서 기존 국고보조금 사업을 균형발전특별회계 지역발전계정(비포괄보조금) 사업에 포함하는 방법으로 균형발전특별회계의 예산 총액을 증가시켰다. 이러한 조치는 수도권에서 추진되는 광역교통망 확충 사업의 예산을 포함하게 되었으며, 이는 수도권 지역의 예산 규모와 비중을 증가시켜 균형발전의 정책목표와 균형발전특별회계의 정체성을 되찾아주는 결과를 초래했다. 즉 지역지원계정 비중이 상대적으로 큰 수도권의 균형발전특별회계 예산은 2019년 1.07조 원에서 2021년 1.17조 원으로 증가한 반면, 지역자율계정 사업예산의 비중이 큰 비수도권의 예산은 6.57조 원에서 4.58조 원으로 감소했다.

수도권과 비수도권의 균형발전특별회계 예산의 비중 변화를 살펴보면 수도권의 비중은 꾸준히 증가하고 있다. 2008년도 균형발전특별회계 예산 중 수도권 3개 시·도의 예산이 차지하는 비중은 9.4%였지만, 2021년도에는 20.3%까지 증가했다. 특히 문재인 정부의 재정분권 추진 과정에서 지역자율계정 사업을 지방 이양한 결과<sup>5)</sup>에 따라 비수도권 비중은 크게 감소해 2019년에는 비수도권 예산 비중이 86.0%였지만 2020년에는 81.4%로 4.6% 하락했다.

<그림 5> 균특회계 예산의 수도권-비수도권 비중 변화

(단위 : %)



출처 : 열린재정(<https://www.openfiscaldata.go.kr/>) 데이터를 활용하여 구성

5) 재정분권 추진과 연계하여 지방으로 이양한 균형발전특별회계 사업 현황은 부록 2 참조.

### 3. 지역지원계정 사업 통합성 부족 및 지역자율계정 사업 자율성 제약

균형발전특별회계의 계정은 2개의 사업 계정과 2개의 시·도 계정으로 구성되어 있다. 사업 계정은 지역지원계정과 지역자율계정으로 구성되고, 시·도 계정은 제주계정(2007년 신설)과 세종계정(2013년 신설)으로 구성되어 있다.

지역지원계정의 운영에 있어서는 몇몇 문제점이 제기되어 왔다. 우선, 균형발전특별회계에 있는 국고보조사업의 부처별 및 사업별 칸막이가 높다는 것이다. 이에 따라 많은 사업이 분절적으로 추진되어 사업 간 연계가 미흡하며, 일반회계 등 타 회계의 국고보조사업들과의 차별성이 매우 낮다는 문제점이 지적되고 있다(김찬준 외, 2018). 예를 들어, 지역 R&D 사업은 산업통상자원부, 교육부, 농림축산식품부, 중소벤처기업부, 국토교통부, 환경부, 농업진흥청 등의 부처별 사업들이 서로 연계되지 않아 시너지 효과를 제대로 창출하지 못하고 있으며, R&D 사업이 진행되는 지역 차원에서 통합과 조정의 기능이 매우 미흡하다는 한계가 있다. 그리고 광역도로, 산업단지 진입도로 등과 같이 교통시설특별회계를 통해 추진되고 있는 SOC 사업이 지역지원계정의 사업으로 추진되고 있기 때문에 균형발전특별회계에 포함되더라도 새로운 균형발전 사업으로 볼 수 없는 문제도 있다.

지역자율계정의 사업은 포괄보조금으로 운영되는 특징이 있다. 그렇지만 포괄보조금이 중앙정부에 의해 불투명하게 재원이 배분되고 있으며<sup>6)</sup>, 포괄보조금 사업목록을 사전에 중앙부처가 지정하기 때문에 지역 주도성과 자율성이 충분히 발휘되기 어려운 구조이다. 시·도 자율편성사업에 대한 재원배분 방식에 대한 비판적 의견은 유사하다. 즉 지역자율계정 사업에 대한 재원배분을 위해 중앙정부는 외형적으로 재원배분 모형을 사용하고 있지만, 실질적으로는 정부가 임의로 조정하고 있다고 비판한다. 그리고 지역별 재원배분 내역을 공개하지 않고 있기 때문에 포괄보조사업의 성과에 대한 객관적 평가가 어려우며, 나아가 국회의 결산심사와 예산심의에 관한 권한을 제한하고 있다고 주장한다.

6) 균형발전특별회계의 시·도 지역자율계정의 지출한도 배분액은 크게 2개 수요에 근거하여 설정된다. 우선, 재정수요는 시도의 인구와 면적을 변수로 하며, 전체 가중치는 25%이다. 다음으로 낙후도 수요는 지방소득세입, 노령인구 비중 및 재정력 지수 등 3가지 변수를 기준으로 산정되며 가중치는 전체의 75%를 적용하고 있다. 다만, 각 변수의 측정값은 최근 3년 값의 평균을 사용한다. 따라서, 지역자율계정의 시·도 지출 한도 배분모형은 다음과 같다.  $\log(y_i) = \beta_0 + \beta_1 (\text{인구}_i) + \beta_2 (\text{면적}_i) + \beta_3 (\text{지방소득세}_i) + \beta_4 (\text{노령인구비율}_i) + \beta_5 (\text{재정력지수}_i) + \epsilon_i$ (기획재정부, 2022).

또한 단일 중앙부처가 여러 개의 포괄보조사업 목록을 제시하여 지방정부의 자율성을 제약하고 있는 문제도 지적되고 있다(김성주 외, 2018). 2023년에는 12개 중앙부처·청이 평균 2개의 포괄보조 대상 세부사업, 총 24개 세부사업 목록을 제시하고 있다.<sup>7)</sup> 보건복지부는 4개의 사업을 제시하고 있으며, 각각의 사업은 연계성이 매우 부족하고, 시·도의 사업편성 자율성을 제약하고 있다. 예를 들어, 보건복지부의 ‘지역아동센터 운영비 지원’ 사업은 지역에 존재하는 지역아동센터의 운영을 위해 인건비와 운영비를 지원하는 사업으로 시·도 정부가 사업의 내용을 지역 특성에 맞도록 조정하는 것을 거의 불가능하도록 제약하고 있다. 이러한 구조와 형식으로 운영되고 있어 포괄보조 방식의 본질적 취지를 충실히 반영하지 못하고 있으며, 지역 주도의 자율적 사업 추진에 의한 성과 달성이 미흡하다는 평가를 받고 있다(김찬준 외, 2018; 김현아, 2016). 지방정부 입장에서 지역자율계정의 사업 종류가 많기 때문에 유사한 사업들을 중복적으로 수행하는 비효율성이 나타나며, 지역 특화 산업이나 발전 분야에 대한 집중적 투자를 제약하는 문제가 있다.

## IV 자율성·책임성 제고를 위한 균특회계 개선방안

### 1. 중앙정부 세출예산 증가 수준의 포괄보조 방식 균특회계의 확충

지방시대 국정목표에 부합하는 균형발전특별회계의 운용을 위해서는 지역자율계정 중심의 예산 규모 확대가 필요하다.<sup>8)</sup> 앞에서 언급한 것처럼 중앙정부 세출예산의 증가 속도에 비해 균형발전특별회계 예산의 증가 속도는 완만하다.

2005년부터 2022년까지 본예산을 기준으로 중앙정부의 세출예산과 균형발전특별회계 예산의 추이를 살펴보면 균형발전특별회계의 증가율이 매우 낮다. 중앙정부 세출예산은 연평균 7.32%가 증가했지만, 균형발전특별회계 예산은 단 3.88% 증가했다. 이러한 결과는 동일 기간 동안 비수도권 시·도의 지역총생산, 인구, 문화시설 및 교육여건 등 다양한 지표에서 비수도권의 상대적 저발전이나 낙후 정도를 악화시켰다. 이와 같이 불균형 발전이나 수도권 집중에 따른 부작용, 대규모 기회비용 발생 등을 고려할 때 균형발전특별회계 예산의 낮은 증가율은 사회적 비효율성을 초래하게 된다.

7) 지역자율계정 포괄보조사업 목록은 부록 1 참조.

8) 기본적으로 지방시대 국정과제의 수행과 국정목표의 달성을 위해서는 지방정부의 자체수입과 자주재원의 확충이 우선되어야 한다. 본 연구는 이러한 조건이 충족된 상태에서 중앙정부와 지방정부가 협력해 지역균형발전 정책을 추진함으로써 전국 어디서나 골고루 잘사는 대한민국을 만들어 가기 위해 국고보조금 사업을 운용하는 경우, 지역자율계정 사업을 우선 확충하는 것이 바람직하다는 점을 강조하는 것이다.

따라서 균형발전특별회계 예산의 확충이 필요하며, 우선적 확충방안은 지역자율계정의 확대이다. 지역자율계정 사업의 확대를 위해 포괄보조금 규모를 확대하는 것이 필요하다. 만일 균형발전특별회계 지역자율계정을 중앙정부 세출예산의 증가율 수준(연평균 7.3%)으로 확대했다면, 2022년의 지역자율계정 예산은 13.5조 원으로 증가했을 것이다. 따라서 재정분권 추진에 따른 전환사업 예산액 약 5.8조 원을 고려하더라도 지역자율계정 예산은 추가로 5.4조 원(13.5조 - 5.8조 - 2.3조) 정도 더 확대할 수 있다는 의미가 된다. 그리고 2005년 균형발전특별회계 전체 예산은 5.5조 원이었는데, 연평균 7.32%씩 증가했다면 2022년에는 18.3조 원까지 확대될 수 있다는 의미가 된다. 따라서 균특회계 예산을 추가로 7.7조 원(18.3조 - 10.5조) 확충하는 것이 적절하다고 말할 수 있다.

<표 4> 중앙정부 세출예산과 균특회계 예산 규모의 변화

(단위 : 조 원, %)

구분	2005년	2010년	2022년	연평균 증가율 (2005-2022)	균특회계 연평균 7.32% 증가 경우	
중앙정부 예산	194.7	292.8	639.0	7.32	-	
균특회계 예산	전체	5.5	9.5	10.5	3.88	18.3
	자율계정	-	5.8	2.3	-5.3 <sup>1)</sup>	13.5 <sup>2)</sup>

출처 : 열린재정(www.openfiscaldata.go.kr) 세출 본예산 기준. 균특회계 경우, 세부사업 예산 편성 현황

주 1) 지역자율계정 예산의 연평균 증가율은 포괄보조금이 도입된 2010년부터 2022년까지의 변화를 계산함

주 2) 2022년 지역자율계정 추정 예산액 13.5조 원은 재정분권 추진에 따른 전환사업 예산액(5.8조 원)을 포함함

## 2. 포괄보조 방식 지역자율계정 예산의 확대

지역자율계정 사업의 확대를 위해 포괄보조 방식의 예산을 확충하는 것이 필요하며, 포괄보조 예산의 확충은 다양한 방법으로 가능하다. 이러한 관점에서 국가균형발전위원회(2022)는 기존의 다양한 국고보조사업(균형발전5개년계획, 생활SOC, 지역균형뉴딜 및 기타 보조사업)을 검토해 52개의 사업을 지역자율계정으로 전환하는 방안을 제시하고 있다.<sup>9)</sup> 지역자율계정 포괄보조 방식의 예산을 확대하는 방법은 2가지를 제시할 수 있다.

9) 국가균형발전위원회(2022)가 산업연구원에 위탁하여 연구한 결과에 따라 지역자율계정으로 전환 가능한 것으로 제시한 52개 사업의 목록은 부록 3을 참조.

## 1) 기존 보조사업의 지역자율계정 사업 전환

현재 균형발전특별회계 지역지원계정 사업을 지역자율계정 사업으로 전환하는 것이다. 예를 들어, 2023년도 17개 정부 부처(청 단위 포함)의 지역지원계정 사업은 243개 사업(36개 R&D 사업 포함)으로 구성되어 있다. 우선적으로 전환이 가능한 사업은 지역지원계정과 지역자율계정 사업의 특성이 비슷한 것들이다. 정부도 2023년도의 지역자율계정 사업목록을 확대하면서 기존 15개 보조사업을 지역자율계정으로 전환했다.<sup>10)</sup>

국고보조사업의 서비스 수혜대상 또는 SOC 사업의 목적이 유사한 것은 지역자율계정 사업으로 통합하는 것이 가능하다. 예를 들어, ‘지역자율형 사회서비스 투자사업’은 지역자율계정과 지역지원계정 사업에 모두 포함되어 있다. 또한 지역자율계정 사업인 ‘지식산업센터 건립’은 지역지원계정의 ‘투자유치기반조성’ 또는 ‘주요기반시설지원’ 등과 사업의 목적이 비슷하다. 그리고 지역지원계정의 R&D 사업은 연구개발 대상을 중심으로 통합하여 지역자율계정으로 전환하는 것이 가능하다. 예를 들어, 교육부의 5개 사업(산학연 고도화 지원, 지자체-대학 협력기반 지역혁신 사업, 전문대학 혁신 지원, 전문대학 미래기반 조성, 마이스터대 지원, 학교기업지원사업), 과학기술정보통신부의 11개 R&D 사업(산학연협력 활성화 지원, 지역연구개발혁신지원, 지역균형발전SW·ICT융합기술개발, 5G기반 조선해양스마트통신플랫폼및융합서비스개발, 디지털트윈 기반 스마트시티LAB 실증 단지 조성, 인공지능중심산업융합집적도시 조성, 연구개발특구육성, 초전도 도체 시험설비 구축, 다목적 방사광 가속기 구축, 수출용 신형 연구로 개발 및 실증, 중입자가속기 구축 지원 등)을 연구 분야와 대상 및 연관산업 등을 기준으로 통합하여 시·도의 지역자율계정 사업으로 전환하는 것이 필요하다. 이러한 전환은 지역의 전략산업과 교육과 연구개발 여건에 적합한 연구개발 과제를 발굴하여 추진할 수 있도록 지역의 연구개발 기반과 역량을 강화하는 효과도 창출할 수 있다.

---

10) 2023년도에 추가된 지역자율계정 사업 15개는 ① 스마트빌리지 보급 및 확산, ② 공공도서관 개관시간 연장, ③ 친환경 농업기반 구축, ④ 농촌 유휴시설활용 창업 지원, ⑤ 지역자율형 사회서비스 투자, ⑥ 읍면동 맞춤형 통합서비스 지원, ⑦ 지역 아동센터 운영비 지원, ⑧ 다함께 돌봄센터 지원, ⑨ 미세먼지 불법배출 예방감시 지원, ⑩ 슬레이트관리 종합지원, ⑪ 가족센터 건립, ⑫ 수소도시 지원, ⑬ 지식산업센터 건립, ⑭ 전통시장 주차환경 개선, ⑮ 도시 바람길숲 조성 등이다. 이 사업들은 기존의 다른 회계 및 기금에서 추진되고 있던 국고보조사업이었다(기획재정부, 2022).

## 2) 신규 예산을 확보를 통한 새로운 지역자율계정 사업의 발굴

둘째, 지역자율계정 사업 예산의 확대는 기존 국고보조사업(일반회계 및 균형발전특별회계 포함)을 전환하는 것이 아니라 완전히 새로운 형태의 포괄보조 사업목록을 만들고 신규 재원을 확보하는 방법이다. 이는 신산업 또는 전략산업 등과 같이 지역이 직면한 새로운 문제의 해결을 위해 필요한 재원 그리고 새롭게 등장하는 주민들의 행정수요를 충족시키기 위해 필요하다(박진경·이제연, 2018). 특히 지역지원계정 사업을 지역자율계정 사업으로 전환하면서 현재와 같이 조건을 부과하거나 세분화되고 분절적인 형태로 운영되면 지역자율계정의 본래 목적을 달성할 수 없으며, 여전히 중앙정부에 대한 의존성을 유지하게 되는 문제가 있다. 따라서 중앙정부의 세출예산 증가액을 시·도에 대한 포괄보조금으로 지원함으로써 지역 주도의 균형발전을 더욱 효과적으로 실현할 수 있다.

새로운 포괄보조 방식의 사업은 윤석열 정부의 국정과제 및 지역공약 이행을 위해 적극적으로 검토할 필요가 있다. 기획발전특구, 글로벌혁신특구 및 교육특구 등과 같이 새로운 혁신동력을 실효적으로 추진하기 위해서는 중앙정부의 재정지원은 지역의 자율성과 책임성을 확보하는 방안으로 추진하는 것이 바람직하다. 즉 지방정부의 지역 맞춤형 경제산업, 교육 및 연구개발 발전전략이 통합적으로 구상될 수 있도록 포괄보조 방식의 재정지원 방안을 실행하는 것이 필요하다.

이러한 과정에서 포괄보조금의 배분은 보다 투명하게 공개될 필요가 있다. 현재와 같이 기획재정부가 배분모형에 따라 재원을 배분한다고 하지만, 실제로는 그렇지 않다는 의견을 수용하여 포괄보조금 산정 내역과 일정 기간이 지난 후에 공개적으로 실적을 평가하는 시스템을 갖추는 것이 동시에 진행되어야 한다.

## V 결론

본 연구는 점점 심화되고 있는 지역 간 불균형 발전의 문제를 해결하기 위한 방안의 하나로 공공재정 분야를 진단하고 개선방안을 제시하는 것을 목적으로 한다. 20여 년 전에 이러한 문제를 공공 정책의제로 다루면서 공공재정과 정책사업의 통합적 관리를 위해 균형발전특별회계를 설치하고 낙후지역 중심의 재정지원 정책을 시행하고 있다. 그리고 2010년부터는 지역의 사업편성과 집행의 자율성을 강화하기 위해 포괄보조 방식을 도입했다.

이러한 정책추진의 경과 속에서 균형발전특별회계의 구조와 운영 방식에 변화가 있었다. 균형발전특별회계 현실과 현황에 대한 진단은 예산 규모의 변화에서 시작했다. 2005년부터 2022년까지 균특회계 예산의 증가율은 5.3%인데 반해, 중앙정부의 세출예산 증가율은 13.4%에 이르고 있다. 결국 균형발전특별회계 예산은 매우 미미하여 지역균형발전의 책무

를 충실히 이행하지 못한 것으로 평가할 수 있다. 또한 균형발전특별회계 예산은 완만하게 증가했지만, 2019년 이후로 지방의 자율성과 주도성이 강화된 형태의 포괄보조 방식의 예산은 감소하고 있다. 특히 재정분권 추진에 따라 지방세입의 확충에 대한 반대급부로 지역 자율계정의 보조사업을 지방 책임으로 전환(중앙 기능 지방 이양)함에 따라 지역자율계정 예산은 2019년 5.5조 원에서 2022년에는 2.3조 원으로 감소했다. 더불어 지역자율계정 예산이 포괄보조 방식으로 운영된다고 하지만 실제 운영단계에서는 사업 편성과 예산 집행에 있어 중앙부처의 관리가 존재하여 실질적 자율성이 훼손되고 있다.

이러한 쟁점과 문제점을 진단하고 제도 개선방안을 제시한다. 우선 균형발전특별회계 예산의 확충이 필요하며, 확충 규모는 최소한 중앙정부의 세출예산 증가율 수준으로 설정할 것을 제안한다. 이러한 제도개선을 시행하는 경우, 2022년도 균형발전특별회계 전체 예산 규모는 18.3조 원 수준으로 확대되어야 하며, 지역자율계정은 13.5조 원까지 확대하는 것이 적절하다. 다만, 재정분권 추진에 따른 전환사업 예산을 고려하면 지역자율계정 예산은 7.7조 원으로 확대하는 것이 가능하다. 포괄보조 방식의 지역자율계정 예산의 확대는 2가지 방안(기존 국고보조사업 정비 및 신규 재원 확보)으로 접근할 것을 제안한다.

첫째는 기존의 일반회계 또는 다른 회계나 기금에 의한 국고보조사업을 균특회계로 편입하여 예산 규모를 확대하는 것이다. 특히 지역지원계정 사업을 지역자율계정 사업으로 전환하고 그 사업예산으로 확대하는 방안이 있다. 유사한 목적과 사업 대상을 지니고 있는 지역 지원계정의 사업(예 : R&D 사업 등)을 통합하여 지역자율계정으로 전환하는 방안을 추진할 수 있다. 다만, 이 방법은 지방정부의 자율성을 확대하는 효과가 있지만, 기존 국고보조금의 전환에 불과하여 실질적 균형발전 성과를 도출하기 어려우며, 지역 낙후도를 고려한 재원 배분을 고려하는 경우, 재정적으로 손실을 입는 지방정부가 나타날 수 있는 단점이 있다.

둘째는 중앙정부 일반회계 예산에서 신규 재원을 확보해 지역자율계정 예산을 확대하는 방안이다. 정부세출 예산의 증가분으로 국고보조사업을 추진하기보다는 지역 주도의 균형발전 추진을 위한 재원으로 확보하여 포괄보조 방식으로 지원하는 것이 적절하다.

이러한 연구 결과가 제시하는 시사점은 분명하다. 첫째, 복잡하고 어려운 정책과제는 지역 현장에서 문제를 진단하고 해결하는 시스템을 정립해야 한다. 둘째, 포괄보조 방식의 균특회계 예산의 확충은 지방정부들이 장기적 시각에서 계획을 수립하여 적절한 사업을 구상해 추진할 수 있는 제도적 기반을 강화하는 정책으로 평가되며, 매우 바람직하다. 지방정부들은 지역의 산업경제, 보건, 도로교통, 연구개발과 교육 및 생활여건 개선 등 다양한 사업을 추진할 수 있게 된다. 셋째, 윤석열 정부의 지방시대 국정목표에 부합하며 지역 중심으로 국가 전체의 성장동력을 강화하는 핵심 기반이 된다.

본 연구는 균형발전특별회계를 둘러싼 쟁점과 문제점의 분석을 단순 기술통계 분석 또는 관련 재정지표와의 비교 방법을 활용한다. 균형발전특별회계 운영 경험이 20년에 가까워지는 시점에서 향후에는 균특회계의 운영과 재정투자가 지역발전 또는 균형발전에 미친 효과나 영향을 엄밀한 가정에 기반해 가설을 설정하고 검증하는 연구가 필요하다. 지난 17년 동안 균특회계는 전국 방방곡곡에서 다양한 사업으로 추진되어 왔다. 다양한 사업들을 계량적 지표로 측정하여 성과를 계량적 분석으로 평가하는 연구가 필요하다는 것이다. 보다 엄밀하게 설계된 성과평가에 근거하여 균특회계의 개선방안을 제시할 수 있다.



## 참고문헌

- 국가균형발전위원회(2022a). 2023년 국가균형발전사업 평가계획(내부자료).
- 국가균형발전위원회(2022b). 국가균형발전 재정지원제도 개선방안(내부자료).
- 국회예산정책처(2010). 광역·지역발전특별회계 포괄보조금 사업 평가. 국회예산정책처.
- 기획재정부(2021). 2022년도 국가균형발전특별회계 예산안 편성 지침.
- 기획재정부(2022). 2023년도 국가균형발전특별회계 예산안 편성 지침.
- 김성주·홍근석·김미나(2018). 포괄보조금제도의 개선방안: 국가균형발전특별회계를 중심으로. 한국지방행정연구원 정책연구 2018-32.
- 김정훈·김현아(2006). 균형발전특별회계의 평가와 발전방향. 한국조세연구원 연구보고서.
- 김찬준·송하율·정종석·송우경·이두희 외(2019). 국가균형발전특별회계 개편 연구. 국가균형발전위원회·산업연구원 연구보고서.
- 김현아(2016). 국고보조금의 포괄보조금 전환효과 분석. 한국조세재정연구원 연구보고서.
- 박진경·이제연(2018). 지방분권형 균형발전정책의 실효적 추진방안 : 균특회계를 중심으로. 한국지방행정연구원 연구보고서 2018-14.
- 윤영진·이재원(2006). 국가균형발전특별회계의 개선을 위한 포괄보조제도에 관한 연구. 기획예산처 용역보고서.
- 이재원·김은정·김준현·김교원 외(2012). 지역 사회서비스 투자사업 포괄보조 전환방안. 부경대학교 산학협력단 연구보고서.
- 전성만·황해동(2022). 인구감소 지역에 대한 균특회계 지원 확충 방안. 한국지방행정연구원 2022 정책이슈리포트.
- 조기현(2012). 포괄보조금제도의 운용실태와 발전방향 : 광역지역발전특별회계를 중심으로, 한국지방재정논집 22(1) 41-73.
- 한국지방행정연구원. 2005. 국가균형발전특별회계의 개선방안.
- 송미령·권인혜(2011). 포괄보조금제도 운영의 실태와 개선방향. 농촌경제연구원 보고서. 국가균형발전특별법.
- 국가균형발전특별법 시행령.
- GAO(1995). Block Grants: Characteristics, Experiences and Lessons Learned. GAO/HEHS-95-74.
- GAO(2009). Formula Grants: Funding for the largest Federal Assistance Programs is based on Census related Data and other factors. GAO-10-263.
- GAO(2012). Grants to state and local governments: An overview of federal funding levels and selected challenges. GAO-12-1016.

## 부록 1. 균형발전특별회계 지역자율계정 포괄보조사업 목록

구분	부처	세부사업명	보조율	예산 내역사업
시·도 자율 편성 사업	국토부	① 도시형교통모델	50%	공공형택시지원 등
		② 수소도시지원	50%	수소도시지원
	농식품부	③ 반려동물인프라구축	30~40%	동물보호센터 설치지원
		④ 농촌형교통모델	50%	농촌교통지원
		⑤ 친환경농업기반구축	30%	친환경농업기반구축
		⑥ 농촌유휴시설활용창업지원	50%	농촌유휴시설활용창업지원
	농진청	⑦ 지역농촌지도사업활성화지원	50%	농촌지도기반조성 ※장비지원 제외
	문체부	⑧ 공공도서관 개관시간 연장	50%	공공도서관 개관시간 연장
		⑨ 폐산업시설 등 유휴공간 문화재생	50%	폐산업시설 등 유휴공간 문화재생
	산림청	⑩ 임도시설(국유림 제외)	70%	임도시설(간선임도)
		⑪ 도시바람길숲 조성	50%	도시바람길숲 조성
	해수부	⑫ 해양맞수자원 관리	50%, 70%	연안정비등
	행안부	⑬ 지역사회활성화기반조성	50%	지역사회 활성화 공간조성 및 조사연구
	환경부	⑭ 상수도시설확충및관리	70%	도서지역 식수원 개발
		⑮ 미세먼지 불법배출 예방감시 지원	50%	미세먼지 불법배출 예방감시 지원
		⑯ 슬레이트관리	50%, 70%	슬레이트 처리지원 등
	과기부	⑰ 스마트빌리지보급및확산	80%	스마트빌리지서비스 발굴 및 실증 등
	복지부	⑱ 지역자율형 사회서비스 투자	50%, 70%	지역사회서비스 등
		⑲ 읍면동맞춤형통합서비스지원	50%, 70%	읍면동맞춤형통합서비스지원
		⑳ 지역아동센터 운영비 지원	30%, 50%	지역아동센터 인건비·운영비 지원
		㉑ 다함께 돌봄센터 지원	30~100%	다함께 돌봄센터 인건비·설치비·운영비
	여가부	㉒ 가족센터 건립	정액	가족센터 건립
	중기부	㉓ 지식산업센터 건립	70%	지식산업센터 건립
		㉔ 전통시장 주차환경 개선	60%	전통시장 주차환경 개선
시·군·구 자율 편성 사업	국토부	㉕ 성장촉진지역개발	100%	지역개발지원등
		㉖ 도시활력증진지역개발	40~60%	우리동네살리기 등
	농식품부	㉗ 일반농산어촌개발	70%	농촌중심지 활성화 등
		㉘ 취약지역생활여건개조	70~80%	취약지역개선 등
	행안부	㉙ 특수상황지역개발	80%	기초생활기반확충 등

## 부록 2. 균형발전특별회계 지역자율계정 사업의 시도별 지방 이양 현황

(단위 : 개수, %)

시·도	유지		이양		합계	유지 비율	이양 비율
	시·군·구 사업	시·도 사업	시·군·구 사업	시·도 사업			
서울	0	19	2	38	59	32.2	67.8
경기	69	123	127	301	620	31.0	69.0
인천	44	29	10	46	129	56.6	43.4
부산	1	45	14	87	147	31.3	68.7
울산	1	8	3	31	43	20.9	79.1
광주	1	52	16	50	119	44.5	55.5
대구	1	29	21	91	142	21.1	78.9
대전	1	27	5	69	102	27.5	72.5
세종	4	12	10	32	58	27.6	72.4
강원	127	129	139	416	811	31.6	68.4
경남	171	145	285	612	1,213	26.1	73.9
경북	169	175	300	538	1,182	29.1	70.9
전남	329	285	318	926	1,858	33.0	67.0
전북	123	126	216	582	1,047	23.8	76.2
제주	25	38	41	201	305	20.7	79.3
충남	119	171	210	486	986	29.4	70.6
충북	76	87	171	266	600	27.2	72.8
합계	1,261	1,481	1,888	4,734	9,362	29.3	70.7

### 부록 3. 지역자율계정으로 전환 가능한 사업 목록(국가균형발전위원회, 2022)

구분	세부사업	부처	회계
1	지역산업 맞춤형 일자리창출 지원	고용부	균특(지원)
2	사회적기업 육성	고용부	균특(지원)
3	여성경제활동 촉진지원	여가부	일반회계
4	농어촌폐기물처리시설	환경부	환특회계
5	면단위하수처리장 설치	환경부	환특회계
6	비점오염저감사업	환경부	환특회계
7	슬레이트 관리 종합대책	환경부	환특회계
8	도시침수대응	환경부	환특회계
9	문화유산 활용 진흥	문화재청	일반회계
10	도시재생사업	국토부	균특(지원)
11	주민자치형 공공서비스 구축지원	행안부	일반회계
12	지역공동체일자리사업	행안부	균특(지원)
13	지역공동체 기반조성 및 역량강화	행안부	일반회계
14	혁신도시건설지원	국토부	혁특회계
15	농촌융복합산업 활성화 지원	농식품부	농특회계
16	농업농촌 사회적가치 확산 지원	농식품부	농특회계
17	친환경 농업기반 구축	농식품부	균특(지원)
18	귀농귀촌 활성화 지원	농식품부	농특회계
19	농촌유휴시설활용 창업 지원	농식품부	농특회계
20	지역자율형 사회서비스 투자사업	복지부	균특(지원)
21	가족센터 건립	여가부	균특(지원)
22	공공체육시설 개보수 지원	문체부	체육기금
23	국민체육센터 건립지원	문체부	체육기금
24	국민체육센터 건립지원(개방형다목적체육관 건립지원)	문체부	체육기금
25	우수저류시설 설치	행안부	일반회계
26	재해위험지역 정비	행안부	일반회계
27	전선로 지중화 지원[그린뉴딜]	산업부	전력기금
28	스마트 그린도시[그린뉴딜]	환경부	환특회계
29	스마트 지방상수도 지원[그린뉴딜]	환경부	환특회계
30	사업장 미세먼지 관리사업[그린뉴딜]	환경부	환특회계
31	스마트시티 확산사업[디지털뉴딜]	국토부	일반회계
32	공공건축물 그린리모델링[그린뉴딜]	국토부	일반회계

구분	세부사업	부처	회계
33	신중년사회공헌활동 지원	고용부	일반회계
34	재정비축진사업 지원	국토부	일반회계
35	수소도시 지원	국토부	일반회계
36	혁신도시 정주여건 개선 및 활성화 지원	국토부	혁특회계
37	청년농업인 영농정착 지원	농식품부	농특회계
38	신기술 보급사업(농업신기술시범)	농진청	일반회계
39	도시관광 및 산업관광 활성화(관광거점도시 육성)	문체부	관광기금
40	어린이집 확충	복지부	일반회계
41	다함께 돌봄사업(다함께 돌봄센터 설치비 지원)	복지부	일반회계
42	공공사회복지전달체계 개선	복지부	일반회계
43	자활사업(자활근로, 자활장려금, 광역/지역자활센터)	복지부	일반회계
44	숲가꾸기(정책숲가꾸기)	산림청	농특회계
45	사방사업(사방시설 조성 및 유지관리)	산림청	일반회계
46	아이돌봄 지원	여가부	일반회계
47	전통시장 주차환경 개선(공영주차장 건립)	중기부	소상기금
48	어촌뉴딜 300 (어촌뉴딜을 통한 혁신어촌 조성)	해수부	농특회계
49	지역주도형 청년일자리 사업	행안부	일반회계
50	하수처리수 재이용 사업	환경부	환특회계
51	하수처리장 설치(하수처리장 확충, 농어촌하수도정비)	환경부	환특회계
52	하수관로 정비(도시침수, 하수관로)	환경부	환특회계