

지역균형발전특별회계의 재원배분과 재정자원 분포 변화 : 기초자치단체 유형과 재정여건을 중심으로

Resource Allocation and Fiscal Resource Distribution under Korea's Regional Balanced Development Special Account

: Differences by Local Government Type and Fiscal Conditions

임 재 훈*

Lim, JaeHoon

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. 연구설계
- IV. 분석결과
- V. 결론

지역균형발전특별회계는 지역개발사업을 지원하는 대표적인 정부 간 이전재원이지만, 기존 연구는 제도의 운영구조나 지역경제 성과에 주로 초점을 두어 실제 수혜액의 지역별 귀착과 재정자원 분포 변화를 함께 분석한 연구는 제한적이었다. 이에 본 연구는 2014~2024년 전국 226개 기초자치단체를 대상으로 지특회계 반영 전후의 재정자원 분포 변화를 변이계수, 지니계수 및 Theil지수로 분석하고, 시와 군을 구분한 패널회귀분석을 통해 재원배분의 지역별 특성을 검토하였다.

분석 결과, 전체 기초자치단체의 1인당 재정자원을 기준으로 할 경우 지특회계 반영 이후 유형 간 격차가 확대되었으나, 자치구를 제외한 시·군만을 대상으로 하면 그 폭이 크게 축소되었고, 기준재정수요를 고려한 경우에는 오히려 격차가 완화되는 것으로 나타났다. 지방세만을 기준으로 확인된 유형 내부의 격차 완화 역시 보통교부세와 조정교부금 등 기존 재정조정재원을 반영하면 유지되지 않았다. 재원배분 분석에서는 시의 경우 재정력이 낮을수록 1인당 수혜액이 높아지는

* 한국섬진흥원 정책연구실 부연구위원

논문 접수일: 2026. 7. 30. 심사기간: 2026. 7. 30. ~ 2026. 9. 4. 게재확정일: 2026. 9. 4.

관계가 연도 고정효과를 포함한 합동모형에서만 유의하였고, 군의 경우 성장촉진지역 지정과 1인당 수혜액 간 정(+)의 관계가 지방자치단체·연도 이중고정효과 모형에서도 확인되었다. 이상의 결과는 1인당 재정자원에서 관찰된 불균등도의 증가가 분석대상과 측정기준에 따라 달라질 수 있음을 보여주며, 지특회계의 분포효과는 지방자치단체의 유형과 재정수요, 기존 재정조정재원을 함께 고려하여 해석할 필요가 있음을 시사한다.

□ 주제어: 지역균형발전특별회계, 자원배분, 재정격차, 지방재정

This study examines how Korea's Regional Balanced Development Special Account is allocated across local governments and how its inclusion changes the distribution of fiscal resources. Using panel data for 226 basic local governments from 2014 to 2024, we analyze changes in fiscal disparities using the coefficient of variation, Gini coefficient, and Theil index, and estimate separate panel regression models for cities and counties.

The results show that per capita fiscal disparities across local government types increase after transfers from the Special Account are included. However, this increase becomes much smaller when the sample is limited to cities and counties, while disparities decrease when fiscal resources are standardized by standard fiscal needs. The reduction in within-type disparities observed under the local-tax-only baseline also disappears when the Local Shared Tax and adjustment grants are included. In the allocation analysis, lower fiscal capacity is associated with higher per capita transfers among cities only in the pooled model, whereas designation as a growth promotion area is positively associated with transfers among counties even in the two-way fixed-effects model. However, the county-level result should be interpreted with caution, as only seven counties experienced changes in designation status during the study period and the within R^2 of the two-way fixed-effects model was low. These findings suggest that the distributional effects of the Special Account should be evaluated by considering local government type, fiscal needs, and existing intergovernmental transfers rather than relying solely on per capita fiscal disparities.

□ Keywords: Regional Balanced Development Special Account, Resource Allocation, Fiscal Disparity, Local Public Finance

I. 서론

지역균형발전특별회계는 지역의 특성과 발전수요를 반영하여 지역개발사업을 지원하는 대표적인 정부 간 이전재원이다. 2005년 국가균형발전특별회계로 도입된 이후 사업구조와 재정체계가 지속적으로 개편되었으며, 최근에는 지역자율계정의 확대를 중심으로 지방자치단체의 사업 선택과 자원운용의 자율성을 강화하는 방향으로 변화하고 있다. 지특회계의 전체 규모도 확대되어 왔으나, 주요 지역개발사업이 회계 전체에서 차지하는 비중은 감소하는 등 재원구조에도 변화가 나타났다. 이러한 변화는 지특회계를 단순한 총량의 확대 여부보다 실제 재원이 어느 지역에 귀착되고 있는지를 중심으로 검토할 필요가 있음을 시사한다.

지특회계는 지역의 발전여건과 정책적 지원 필요성에 따라 차등적으로 배분되는 재원이라는 점에서, 자원배분 자체의 지역적 차이는 제도의 성격과 밀접하게 관련된다. 그러나 특정 지역에 상대적으로 많은 재원이 배분되었다는 사실만으로 지방자치단체 간 재정자원의 분포가 어떠한 방향으로 변화하였는지를 판단하기는 어렵다. 특히 지방자치단체는 인구규모와 재정여건, 재정수요가 상이하기 때문에 동일한 자원배분이라 하더라도 측정기준에 따라 분포 변화에 대한 평가는 달라질 수 있다. 따라서 지특회계의 자원배분을 분석하기 위해서는 실제 수혜액의 지역별 귀착과 함께, 그에 따른 재정자원 분포의 변화를 구분하여 검토할 필요가 있다.

기존 연구는 지특회계의 운영구조와 자원배분의 결정요인, 경제성장·지방세·인구 등 지역발전 성과를 중심으로 이루어졌다(라소영, 2026; 이준영, 2024; 배인명, 2024 등). 특히 자원배분 연구에서는 지역의 낙후도와 재정여건뿐 아니라 정치·행정적 요인과 자원배분 간 관계가 주요하게 검토되었으며, 성과 관련 연구에서는 지특회계가 지역경제와 지방재정에 미치는 영향을 중심으로 분석이 이루어졌다. 반면 기초자치단체별 실제 수혜액의 귀착과 이에 따른 재정자원 분포 변화를 직접 분석한 연구는 상대적으로 제한적이다. 또한 재정력과 성장촉진지역 지정 등 지역여건과 실제 지특회계 수혜액 간 관계를 지방자치단체 유형별로 검토한 연구도 충분하지 않다.

이에 본 연구는 2014~2024년 전국 226개 기초자치단체를 대상으로 지특회계의 자원배분과 재정자원 분포 변화를 분석하였다. 먼저 변이계수, 지니계수 및 Theil지수를 활용하여 지특회계 반영 전후의 재정자원 분포 변화를 분석하고, 시·군·자치구의 유형 간 및 유형 내 격차를 구분하였다. 또한 기존 재정조정재원의 반영 여부, 측정단위 및 기준재정수요를 고려한 추가 분석을 통해 측정기준에 따른 결과의 차이를 확인하였다. 다음으로 시와 군을 구분한 패널회귀분석을 통해 재정력과 성장촉진지역 지정 등 지역여건과 1인당 지특회계 수혜액 간 관계를 분석하였다. 이를 통해 지특회계의 실제 자원배분과 재정자원 분포의 특성을 확인하고,

지방자치단체의 유형과 재정여건을 고려한 자원배분 방향에 대한 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 지역균형발전특별회계의 제도 변화와 자원구조

지역균형발전특별회계는 지역 간 불균형을 완화하고 지역의 자립적 발전을 지원하기 위한 재정수단으로 2005년 국가균형발전특별회계라는 명칭으로 도입되었다. 초기에는 각 부처에서 개별적으로 추진하던 지역개발사업을 하나의 특별회계로 통합하여 관리하였으나, 사업의 중복과 소규모 분산 등의 문제가 지속되었다. 이에 2010년을 전후하여 개별 지역개발사업을 포괄보조사업으로 통합하는 개편이 이루어졌으며, 이후 회계 명칭과 계정체계가 여러 차례 변경되는 과정에서도 지역 간 격차 완화와 지역의 자율적 사업추진을 지원한다는 기본적인 목적은 유지되어 왔다.

지특회계는 지역자율계정과 지역지원계정을 중심으로 제주특별자치도계정, 세종특별자치시계정 등으로 구성되어 있으며, 최근에는 초광역특별계정이 추가되는 등 그 범위가 확대되고 있다. 지역자율계정은 지방자치단체가 일정한 지출한도 내에서 사업을 선택하여 편성하는 구조이며, 지역지원계정은 중앙정부가 지역 간 협력이나 국가적 지원 필요성 등을 고려하여 편성하는 사업을 중심으로 운영되어 왔다. 최근에는 기존 지역지원계정 사업의 일부가 지방자치단체의 자율편성 범위로 전환되는 등 지방정부의 사업선택과 자원운용 권한을 확대하는 방향으로 제도개편이 이루어지고 있다.

〈표 1〉 지역균형발전특별회계의 계정구조와 편성방식

구 분	편성방식	주요 성격
지역자율계정	지방자치단체 자율편성	지역수요에 따른 사업 선택 및 편성
지역지원계정	중앙부처 중심 편성	국가적 지원 및 지역 간 연계가 필요한 사업
제주특별자치도계정	제주특별자치도 관련	제주특별자치도 사업 지원
세종특별자치시계정	세종특별자치시 관련	세종특별자치시 사업 지원
초광역특별계정	초광역권 관련	초광역 협력사업 지원

출처: 지특회계 지침서(2022~2027) 및 사업계획서를 바탕으로 연구자 작성

한편 지특회계는 지역 간 불균형을 완화하기 위한 제도인 만큼 일반적인 지역개발사업과 함께 상대적으로 규모가 작거나 발전여건이 취약한 지역을 대상으로 하는 지원사업을 지속적으로 포함해 왔다. 과거 소도읍육성, 도서개발 등 여러 부처에서 분산 추진되던 사업들은 포괄보조화 과정에서 재편되었으며, 이후 성장촉진지역개발, 특수상황지역개발, 일반농산어촌개발, 도시활력증진지역개발 등 지역의 특성과 발전여건을 고려한 사업체제로 운영되어 왔다. 이들 사업은 대상지역과 사업성격에 따라 상이한 국고보조율을 적용하고 있으며, 특히 성장촉진지역이나 접경지역·개발대상섬과 같이 정책적 지원 필요성이 높은 지역에는 상대적으로 높은 수준의 국고지원이 이루어진다.

〈표 2〉 시·군·구 자율편성 주요 지역개발사업의 지원 구조

구 분	소관부처	보조율	비 고
성장촉진지역 개발	국토교통부	100%	낙후도가 높은 지역에 대한 우선지원
특수상황지역 개발	행정안전부	80%	접경지역 및 성장촉진지역을 제외한 개발대상섬을 중심으로 지원 ¹⁾
일반농산어촌 개발	농림축산식품부	70%	농산어촌지역 생활기반 확충
도시활력증진 개발	국토교통부 ²⁾	40~60%	도시지역 생활환경 개선

출처: 지특회계 지침서(2022~2027) 및 사업계획서를 바탕으로 연구자 작성

이러한 구조는 지특회계가 지방정부의 자율성을 보장하면서도 발전여건이 취약한 지역에 대한 별도의 지원기능을 함께 수행하도록 설계되어 있음을 보여준다. 그러나 최근 특별회계와 기금의 사업이 지특회계로 이관되면서 회계의 외형이 확대되고, 동시에 지방정부의 자율편성 범위도 넓어지고 있다. 이에 따라 지특회계의 자원배분은 중앙정부가 설정한 정책대상뿐 아니라 지방자치단체의 사업선택과 정책적 우선순위에 의해서도 영향을 받을 가능성이 커지고 있다. 따라서 회계의 전체 규모가 확대되는 것과 취약지역에 실제로 귀착되는 재원이 확대되는 것은 구분하여 살펴볼 필요가 있다.

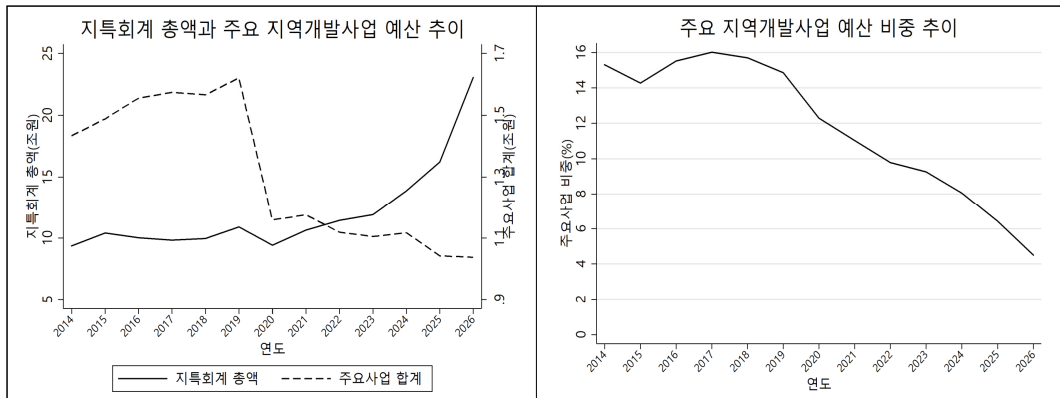
실제로 지특회계 전체 예산과 취약지역 및 기초생활권을 대상으로 하는 주요 지역개발사업의 예산은 서로 다른 흐름을 보이고 있다. 〈그림 1〉과 같이 지특회계 전체 예산은 최근 빠르게 확대된 반면, 성장촉진지역개발·특수상황지역개발·일반농산어촌개발·도시활력증진지역개발의 합계는 2019년 이후 감소하였다. 이에 따라 이들 사업이 지특회계 전체에서 차지하는

1) 법률상 특수상황지역의 범위에는 새만금사업지역 등이 포함되나, 본 연구가 분석하는 특수상황지역개발사업의 주요 대상은 접경지역과 개발대상섬이다.

2) 정부조직 개편에 따른 소관부처 명칭의 차이를 고려하여, 행정자치부·안전행정부는 행정안전부로, 국토해양부·건설교통부 등은 국토교통부로 통일하여 표기하였다.

비중도 2014년 약 15%에서 2026년 약 5% 수준까지 축소되었다.

〈그림 1〉 지특회계 총액 및 주요 지역개발사업 예산액 및 비중 추이(2014년~2026년)



주: 주요 지역개발사업은 성장촉진지역개발, 특수상황지역개발, 일반농산어촌개발 및 도시활력증진지역개발로 설정함

출처: 열린재정의 “재정사업별 설명자료”에 기반하여 연구진 작성

사업별로는 일반농산어촌개발사업의 감소가 전체 규모 축소에 가장 크게 작용한 반면, 특수상황지역개발사업은 상대적으로 규모와 비중이 확대되었다. 성장촉진지역개발사업은 분석 기간 동안 대체로 일정한 수준을 유지하였다. 즉 지특회계 전체 규모의 확대가 취약지역과 기초생활권을 대상으로 하는 주요 지역개발사업의 확대와 동일하게 나타난 것은 아니었다.

이러한 변화는 지특회계의 전체 규모만으로 지역균형발전을 위한 자원의 실질적인 배분을 판단하기 어렵다는 점을 보여준다. 특히 지방정부의 자율편성 범위가 확대되는 상황에서는 지역의 재정여건과 정책적 지원 필요성이 실제 자원배분에 어느 정도 반영되고 있는지를 별도로 확인할 필요가 있음을 시사한다.

2. 선행연구 검토

지특회계와 관련된 선행연구는 제도의 변천과 운영구조, 자원배분의 결정요인, 지역발전 성과 등 다양한 측면에서 이루어져 왔다. 본 연구의 연구문제와 관련해서는 이러한 논의를 크게 두 가지로 정리할 수 있다. 하나는 지특회계를 비롯한 지역개발재원이 어떠한 지역적 여건을 반영하여 배분되는지에 관한 연구이며, 다른 하나는 정부 간 이전재원의 배분이 지방정부 간 재정자원의 분포에 어떠한 변화를 가져오는지에 관한 연구이다. 전자는 재정력과 낙후도 등

지역의 구조적 여건과 실제 재원 귀착의 관계에 초점을 두며, 후자는 이전재원 반영 전후의 재정격차와 지방정부 유형에 따른 분포 차이를 주요하게 다룬다.

먼저 지특회계 및 지역개발재원의 배분을 다룬 연구에서는 제도적으로 설정된 정책목표와 실제 재원배분이 반드시 일치하지 않을 수 있다는 점이 공통적으로 제기되었다. 국내 연구에서는 지특회계의 재원배분에 지역의 발전수준이나 낙후도뿐 아니라 정치적·행정적 요인도 함께 작용하는 것으로 나타났다. 최낙혁·권향원(2023)은 지역의 발전수준이 낙후지역에 유리한 방향으로 작용하였으나 정치적 요인과 행정역량도 균특회계보조금 배분에 영향을 미쳤다고 분석하였다. 반면 조형석·양지숙(2021)은 대부분의 지역발전 요인이 유의하지 않은 가운데 단체장의 재선 여부와 지역 국회의원 수가 배분액과 유의한 정(+)의 관계를 보였다고 보고하였다. 두 연구는 지역발전 요인의 유의성에서는 차이를 보였으나, 지특회계의 실제 배분이 지역의 낙후도만으로 결정되지 않는다는 점에서는 공통된 결과를 제시하였다.

지특회계의 운영구조를 분석한 연구들도 실제 배분결과를 함께 살펴볼 필요성을 제기하였다. 황해동(2020)은 역사적 제도주의의 경로의존성 관점에서 균특회계의 제도 변화를 분석하였으며, 김홍환·박찬신(2021)은 제도개편 과정에서 일부 경로진화적 요소가 나타났음에도 중앙정부 중심의 예산편성 구조가 전반적으로 유지되었다고 평가하였다. 김홍환(2021)은 지역 자율계정이 포괄보조금으로 설계되었음에도 실제 운영에서는 개별보조사업과 유사한 성격을 보인다고 지적하였다. 김홍환·박찬신(2022)은 지특회계 전체 규모와 실질적으로 균형발전 목적에 활용되는 재원 사이에 상당한 차이가 존재할 수 있음을 제시하였다. 이러한 연구들은 회계의 제도적 규모나 편성구조만으로 실제 지역별 재원 귀착을 충분히 설명하기 어렵다는 점을 보여준다.

국외의 장소기반 지역개발재원 관련 연구에서도 정책대상과 실제 재원 귀착 사이에 차이가 발생할 수 있는 것으로 나타났다. Mantino et al.(2022)은 이탈리아 농촌개발사업을 분석한 결과, 개방경쟁 방식의 재원배분은 경제활동과 산업경쟁력이 높은 지역에 상대적으로 유리하게 작용한 반면, 명시적인 공간기준과 주변지역에 대한 가중치는 낙후지역으로의 재원 도달성을 높였다고 분석하였다. López-Villuendas & del Campo(2024)는 구조기금의 지원대상이 NUTS 2 단위에서 지정되더라도 그 내부의 NUTS 3 지역 간 격차는 확대될 수 있음을 확인하였다. de Rynck & McAleavey(2001)도 경제수준과 정부 간 협상에 의존한 재원배분은 지역의 실질적인 박탈과 취약성을 충분히 반영하기 어려우며, 집행과정에서는 지역 내부의 조직력과 정책 접근성이 높은 지역이나 집단이 상대적으로 유리할 수 있다고 지적하였다.

이러한 연구들은 취약지역 지원을 목적으로 하는 지역개발재원이라 하더라도 실제 배분이 지역의 낙후도나 재정여건만으로 결정되지 않으며, 제도의 설계와 사업추진 여건, 행정역량 및 정치적 요인이 함께 작용할 수 있음을 보여준다. 따라서 제도적으로 설정된 정책대상뿐 아

나라 실제 지방자치단체별 수혜액이 어떠한 지역에 귀착되는지를 함께 살펴볼 필요가 있다.

다음으로 정부 간 이전재원이 지방정부 간 재정자원의 분포에 미치는 영향을 분석한 연구에서는 재원의 총규모나 제도적 성격보다 실제 배분기준과 귀착결과가 중요하다는 점이 강조되었다. Akita et al.(2021)은 인도네시아 기초지방정부의 세입원별 격차를 분석한 결과, 일반배분기금은 자체세입 격차를 완화한 반면 천연자원과 세원 분포에 기초한 세입공유는 오히려 격차를 확대하였다고 분석하였다. 이는 동일한 정부 간 이전재원이라 하더라도 재원의 배분방식에 따라 지방정부 간 재정자원의 분포가 다르게 변화할 수 있음을 보여준다. Sudhipongpracha & Wongpredee(2017)도 인도네시아와 태국의 일반목적교부금을 비교하여, 재정력과 지역의 경제적 여건이 배분과정에 반영되는 방식에 따라 형평적 결과가 달라질 수 있음을 제시하였다.

이전재원의 분포효과는 지방정부의 재정력뿐 아니라 지출수요가 배분기준에 어떻게 반영되는지에 따라서도 차이를 보였다. Arachi et al.(2023)은 이탈리아 지방정부의 재정력과 표준 지출수요 간 격차를 반영한 산식교부금이 개편 이전보다 높은 재분배 효과를 보였다고 분석하였다. Sarmah & Panda(2023)는 인도 북동부 지역에서 이전재원 반영 이후 자체세입 격차가 완화되었으나 상당한 격차가 여전히 남아 있었으며, 일부 지역에서는 경제적 여건이 우수한 지역이 더 많은 1인당 이전재원을 배분받는 결과도 나타났다고 분석하였다. 이러한 결과는 이전재원의 분배적 성격을 제도적 목적만으로 판단하기보다, 이전재원 반영 전후의 실제 재정자원 분포 변화를 직접 확인할 필요가 있음을 보여준다.

다만 지방정부 간 재정형평화는 자체세입이나 1인당 재정자원의 수준뿐 아니라 지방정부별 재정수요까지 함께 고려하는 개념이라는 점에 유의할 필요가 있다. 특히 군 지역은 상대적으로 적은 인구와 넓은 행정구역 등으로 인해 동일한 수준의 공공서비스를 제공하더라도 주민 1인당 재정수요가 높게 나타날 수 있으므로, 시·군·자치구 간 1인당 재정자원의 차이를 단순한 재원배분의 차이로만 해석하기는 어렵다. 따라서 특정 이전재원을 반영한 이후 재정자원의 분포가 변화하였다는 사실을 곧바로 해당 제도의 재정형평화 효과와 동일하게 해석하기에는 한계가 있다. 이러한 점에서 본 연구는 지특회계가 지방정부의 재정수요를 완전하게 조정하는 형평화 제도로 작동하는지를 직접 평가하기보다, 지특회계 수혜액의 반영 전후에 지방자치단체 간 재정자원의 분포가 어떠한 방향으로 변화하는지를 중심으로 살펴보고자 한다.

재정자원 분포의 변화는 지방정부의 유형이나 분석단위에 따라 다르게 나타날 수도 있다. Yeeles(2015)는 필리핀 지방정부를 분석한 결과, 정부 간 이전재원이 전국 수준의 지방정부 세입격차를 상당히 완화하였으나 특정 공간집단 간 격차에는 제한적인 영향을 미쳤다고 분석하였다. 이는 전체 지방정부를 하나의 집단으로 분석한 결과가 개별 공간집단의 분포 변화를 그대로 보여주지는 못한다는 것을 의미한다. Crescenzi & Giua(2020)도 유럽연합 결속정책

의 성장 및 고용 효과가 회원국별로 상당한 차이를 보였음을 확인하여, 전체 평균에 기초한 정책평가가 지역별 이질성을 충분히 반영하지 못할 수 있음을 보여주었다.

국내 연구에서도 지특회계의 효과가 지방자치단체 유형에 따라 다르게 나타날 가능성이 확인되었다. 김흥주·박상철(2017)은 지역발전특별회계 수입이 지방정부의 경제개발비와 사회개발비를 증가시키는 지출자극효과를 갖는 것으로 분석하였으나, 그 효과의 크기와 유의성은 지방자치단체 유형에 따라 다르게 나타났다. 라소영(2026)은 균형발전지표의 변이계수를 비교하여 2005년과 2024년 사이 일부 지역격차가 완화되었음을 제시하였으나, 개별 지표와 정부별 결과에서는 개선과 심화가 혼재하였다. 반면 이준영(2024)은 균특회계 보조금이 비수도권의 경제성장과 인구유입에 기대한 방향으로 작동하지 않았다고 평가하였으며, 배인명(2024)도 지특회계 규모가 지방세 증가율과 인구증가율에 일관된 긍정적 영향을 미치지 않는 것으로 분석하였다. 이러한 결과는 지특회계의 성과가 분석대상과 성과지표에 따라 다르게 나타날 수 있음을 보여준다.

지방정부 유형별 재정격차를 구분하기 위한 방법으로는 Theil지수의 분해가 활용되어 왔다. Akita(2003)는 중국과 인도네시아의 지역격차를 상위 지역 간 격차와 하위 지역 내부의 격차로 분해하여 전체 격차의 변화가 집단 간 격차와 집단 내부 격차의 서로 다른 변화로 구성될 수 있음을 보여주었다. Akita et al.(2021) 역시 Theil지수를 지역집단별로 분해하여 개별 세입원이 전체 재정격차와 집단 간·집단 내 격차에 미치는 영향을 구분하였다. 이는 전체 기초자치단체의 재정자원 분포뿐 아니라 시·군·자치구와 같은 지방정부 유형별 차이를 함께 살펴볼 필요성을 뒷받침한다.

이상의 선행연구를 종합하면, 지역개발재원의 정책적 지원대상과 실제 재원 귀착은 반드시 일치하지 않을 수 있으며, 이전재원의 분포효과 또한 지방정부의 재정여건과 유형에 따라 다르게 나타날 수 있다. 따라서 지특회계의 배분과 분포를 이해하기 위해서는 실제 수혜액의 귀착과 지방정부 유형별 재정자원 분포를 함께 살펴볼 필요가 있다.

3. 본 연구의 차별성

기존 연구는 지특회계의 제도적 운영구조와 자원배분의 결정요인, 지역발전 성과를 다양한 측면에서 분석하면서 제도의 작동방식과 성과를 이해하는 데 중요한 기여를 해왔다. 특히 지특회계의 실제 배분이 지역의 낙후도뿐 아니라 행정적·정치적 요인의 영향을 받을 수 있고, 그 효과 역시 분석대상과 성과지표에 따라 다르게 나타날 수 있다는 점을 제시하였다. 국외 연구 또한 정부 간 이전재원의 분포효과가 배분기준과 실제 귀착에 따라 달라질 수 있으며, 전체 지

방정부를 대상으로 한 결과와 하위 지역집단의 결과가 서로 다를 수 있음을 보여주었다.

다만 기존 지특회계 연구는 재원배분의 결정요인과 지역발전 성과를 각각 분석한 경우가 많아, 지방자치단체별 실제 수혜액이 지역의 재정여건에 따라 어떻게 배분되고 그 결과 재정 자원의 분포가 어떻게 달라지는지를 하나의 분석틀에서 검토한 연구는 상대적으로 제한적이 었다. 특히 지특회계가 취약지역을 지원하는 기능을 포함하고 있다는 점을 고려하면, 정책적 지원 필요성이 실제 재원 귀착에서 어떠한 방식으로 나타나는지와 이러한 배분이 지방자치단 체 간 재정자원 분포와 어떤 관계를 갖는지를 함께 살펴볼 필요가 있다.

이에 본 연구는 지특회계의 재원배분과 재정자원 분포 변화를 함께 분석한다. 지방자치단 체별 지특회계 수혜액과 재정력·인구 등 지역여건의 관계를 검토하는 한편, 지특회계 재원 반 영에 따라 기초자치단체 간 재정자원 분포가 어떻게 변화하는지를 전체와 지방자치단체 유형 별로 살펴본다. 이를 통해 지특회계의 정책적 지원방향이 실제 지역별 재원 귀착과 재정자원 분포에서 어떠한 모습으로 나타나는지를 보다 종합적으로 확인하고자 한다.

III. 연구설계

1. 분석대상 및 분석방법

본 연구는 2014~2024년 전국 226개 기초자치단체를 대상으로 분석하였다. 분석대상은 시 75개, 군 82개, 자치구 69개이며, 11개 연도의 재정 및 지역특성 자료를 결합하여 총 2,486개 지방자치단체-연도 관측치의 균형패널을 구축하였다. 다만 성장촉진지역 지정 여부는 매년 독립적으로 변화하는 변수가 아니라 2014년, 2019년 및 2024년의 재지정 결과가 각각 적용기간 동안 유지되는 정책변수이다. 분석은 크게 두 가지로 구성하였다. 첫째, 지특 회계 수혜액 반영 전후의 재정자원 분포 변화를 살펴보았다. 둘째, 지방자치단체의 재정여건 과 지역적 특성을 고려하여 지특회계 수혜액의 배분 차이를 분석하였다.

1) 지특회계 반영에 따른 재정자원 분포 변화

재정자원 분포 분석에서는 지방자치단체의 자체재원을 구성하는 핵심 세입원인 지방세수입 을 기준 재정자원으로 설정하고, 여기에 지특회계 수혜액이 추가될 때 나타나는 분포 변화를 확인하였다. 지방세는 지방자치단체의 자체재정 여건을 비교할 수 있는 공통적인 재원이라는

점에서 주 분석의 기준으로 활용하였다. 다만 지방세수입과 지특회계 수혜액은 자원의 성격이 서로 다르다. 지방세는 지방자치단체가 자율적으로 활용할 수 있는 일반재원인 반면, 지특회계 수혜액은 대부분 용도가 특정된 사업재원이다. 따라서 본 연구는 두 재원을 동일한 성격의 재원으로 간주하지 않으며, 지특회계 수혜액이 기존 지방재정에 추가적으로 귀착될 때 지방자치단체 간 재정자원의 분포가 어떻게 변화하는지를 비교하기 위해 지방세수입을 기준재원으로 설정하고 여기에 지특회계 수혜액을 추가한 경우를 비교하였다. 이에 따라 지특회계 반영 후의 합산값은 지방자치단체의 재정력이나 자율적으로 처분 가능한 일반재원을 의미하는 것이 아니라, 지특회계 수혜액을 포함하여 해당 지방자치단체에 귀착된 재정자원의 규모를 나타내는 분석지표로 해석하였다. 이는 자원배분 분석(제2절)에서 지방자치단체의 재정수요 대비 자체 재정능력을 나타내는 재정력지수와는 구분되는 개념이다. 또한 지방세만으로는 보통교부세·조정교부금 등 기존 재정조정재원의 영향을 반영하지 못하므로, 이에 대해서는 추가 분석을 통해 별도로 확인하였다. 주 분석에서는 지방세수입만을 기준으로 한 경우와 지특회계 수혜액을 합산한 경우의 재정자원 분포를 비교하였다. 지방자치단체 간 인구규모의 차이를 고려하여 1인당 금액을 기준으로 하였으며, 지특회계 반영 전·후의 재정자원은 각각 (식 1)과 같이 산정하였다.

$$\text{식 1 : } B_{i,t} = \frac{T_{i,t}}{P_{i,t}}, \quad A_{i,t} = \frac{T_{i,t} + S_{i,t}}{P_{i,t}}$$

여기서 $B_{i,t}$ 는 지특회계 반영 전 재정자원, $A_{i,t}$ 는 반영 후 재정자원이며, $T_{i,t}$ 는 지방세수입, $S_{i,t}$ 는 지특회계 수혜액, $P_{i,t}$ 는 주민등록인구를 의미한다. 재정자원의 분포 변화는 변이계수(CV)와 지니계수(Gini)를 활용하여 측정하였다. 변이계수는 평균 대비 상대적 산포를 나타내는 반면, 지니계수는 분포 전체의 불균등도를 나타내며 분포의 중간 영역 변화에 상대적으로 민감한 특성을 갖는다. 이에 두 지표를 함께 활용하여 지특회계 반영 전후의 분포 변화가 특정 지표의 특성에 좌우되는지를 확인하였다. 각 지표의 변화는 (식 2)와 같이 지특회계 반영 후 값에서 반영 전 값을 차감하여 산출하였다. 따라서 ($\Delta I_t < 0$)이면 격차가 감소하고, ($\Delta I_t > 0$)이면 격차가 증가한 것으로 해석하였다.

$$\text{식 2: } \Delta I_t = I(A_t) - I(B_t), \quad I \in CV, Gini$$

전체 기초자치단체를 하나의 집단으로 분석할 경우 시·군·자치구 간 구조적 차이가 함께 반영될 수 있으므로, 전체 226개 지방자치단체와 함께 시·군·자치구별 지표를 각각 산출하였

다. 또한 전체 재정자원 격차가 지방자치단체 유형 간 차이와 유형 내부의 차이 가운데 어느 부분에서 발생하는지를 구분하기 위해 Theil지수를 활용하였다. Theil지수는 지니계수에 비해 분포의 극단값 변화에 상대적으로 민감한 특성을 갖는다. 또한 전체 불평등을 집단 간 성분과 집단 내 성분으로 가법적으로 분해할 수 있어 지방정부 유형별 격차의 구조를 구분하는데 적합하다(Akita, 2003; Akita et al., 2021). 본 연구에서는 이러한 분해 특성을 활용하여 전체 격차의 변화가 시·군·자치구 간 재정자원 차이와 각 유형 내부의 차이 중 어느 부분에서 발생하는지를 구분하였다. 전체 Theil지수와 시·군·자치구를 기준으로 한 분해는 각각 (식 3)과 (식 4)와 같이 산정하였다.

$$\text{식3 : } T_t = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \left(\frac{y_i}{y} \right) \ln \left(\frac{y_i}{y} \right)$$

$$\text{식4 : } T_t = T_B + T_W = \sum_{g=1}^G \frac{N_g \bar{y}_g}{N \bar{y}} \ln \left(\frac{\bar{y}_g}{\bar{y}} \right) + \sum_{g=1}^G \frac{N_g \bar{y}_g}{N \bar{y}} T_g$$

여기서 T_B 는 시·군·자치구 유형 간 격차, T_W 는 각 유형 내부의 격차를 의미한다. 이를 통해 지특회계 반영 이후 전체 분포의 변화가 지방자치단체 유형 간 평균적인 재정자원 차이에서 발생하는지, 동일 유형 내부의 분포 변화에서 발생하는지를 구분하였다.

주 분석에 더해 재정자원의 정의와 측정기준에 따른 결과의 차이를 확인하기 위한 추가 분석을 실시하였다. 먼저 지방세만을 기준으로 할 경우 보통교부세와 조정교부금 등 기존 재정조정재원의 영향을 고려하지 못한다는 점을 감안하여, 시·군은 지방세와 보통교부세, 자치구는 지방세와 조정교부금을 합산한 재정자원을 기준으로 동일한 분석을 반복하였다. 다음으로 1인당 기준에 따른 결과의 차이를 확인하기 위해 지방세와 지특회계 수혜액의 총액을 기준으로 변이계수·지니계수 및 Theil지수를 다시 산출하였다. 마지막으로 지방자치단체별 재정수요의 차이를 고려하기 위해 기준재정수요액이 산정되는 157개 시·군을 대상으로 재정자원을 기준재정수요액 대비 비율로 표준화하여 동일한 분석을 실시하였다. 이를 통해 기준 재정자원의 범위와 측정단위, 재정수요 반영 여부에 따른 결과의 차이를 확인하였다.

2) 지특회계 자원배분 분석

재정자원 분포 분석과 별도로, 어떠한 지역에 지특회계 재원이 상대적으로 많이 배분되는지를 확인하기 위해 패널회귀분석을 실시하였다. 자원배분 분석은 지방자치단체의 구조적 차

이를 고려하여 시와 군을 각각 구분하였다. 자치구는 성장촉진지역 지정대상에 포함되지 않고, 보통교부세 산정대상인 시·군과 달리 별도의 조정교부금 체계를 적용받는 등 재정구조에서도 차이가 있어 분석대상에서 제외하였다. 이에 시 75개 825개 관측치와 군 82개 902개 관측치를 각각 별도의 표본으로 구성하였다.

종속변수는 1인당 지특회계 수혜액으로 설정하였다. 주요 설명변수는 성장촉진지역 지정 여부와 재정력지수이며, 지역의 구조적 여건을 고려하기 위해 노령인구비율, 주민등록인구 및 행정구역 면적을 통제하였다. 인구와 면적은 자연로그로 변환하였다. 성장촉진지역 지정 여부는 2014년, 2019년 및 2024년 지정자료를 적용기간별로 연결하여 지방자치단체-연도별 상태변수로 구축하였다. 분석기간 중 지정상태가 변화한 지방자치단체는 시 6개와 군 7개 등 총 13개였으며, 2024년 제3기 지정은 분석기간상 1개 연도만 관찰되었다. 따라서 지방자치단체 고정효과 모형의 성장촉진지역 계수는 제한된 지정상태 변화에 기초한다는 점을 고려하여 해석하였다. 연도별 공통요인을 고려한 기본 모형은 식 5와 같이 설정하였다.

$$Y_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 Growth_{i,t} + \beta_2 Fiscal_{i,t} + \beta_3 Aging_{i,t} + \beta_4 \ln Pop_{i,t} + \beta_5 \ln Area_{i,t} + \lambda_t + \epsilon_{i,t}$$

여기서 $Y_{i,t}$ 는 지방자치단체 i 의 t 년도 1인당 지특회계 수혜액이며, $Growth_{i,t}$ 는 성장촉진지역 지정 여부, $Fiscal_{i,t}$ 는 재정력지수, $Aging_{i,t}$ 는 노령인구비율을 의미한다. $\lambda_{i,t}$ 는 연도별 공통요인을 통제하기 위한 연도 고정효과이다.

본 연구에서는 시와 군 각각에 대해 연도 고정효과를 포함한 합동(pooled) 모형과 지방자치단체·연도 이중고정효과 모형을 추정하였다. 이중고정효과 모형은 (식 6)과 같이 지방자치단체 고정효과 α_i 를 추가하여 개별 지역의 시간불변 특성을 통제하였다.

$$\text{식6: } Y_{i,t} = \beta_1 Growth_{i,t} + \beta_2 Fiscal_{i,t} + \gamma' X + \alpha_i + \lambda_t + \epsilon_{i,t}$$

여기서 $X_{i,t}$ 는 노령인구비율, 인구 및 면적 등 지역특성 변수이며, α_i 는 지방자치단체 고정효과를 의미한다. 표준오차는 동일 지방자치단체 내 반복관측에 따른 상관을 고려하여 지방자치단체 단위로 군집화하였다.³⁾ 또한 종속변수의 비대칭적 분포에 따른 영향을 확인하기 위해 $\ln(1+1\text{인당 지특회계수혜액})$ 을 종속변수로 한 모형을 추가로 추정하였다.

3) 성장촉진지역 지정주기를 기준으로 한 군집화도 검토하였으나, 분석기간에 포함되는 지정주기가 3개(1기 2014~2018년, 2기 2019~2023년, 3기 2024년)에 불과하여 충분한 군집 수를 확보하기 어려웠다. 이에 지방자치단체 단위의 군집표준오차를 적용하였다.

2. 분석자료

본 연구의 지방자치단체 단위 분석자료는 2014~2024년 전국 226개 기초자치단체를 대상으로 구축하였다. 주요 재정자료는 지방재정365와 행정안전부의 「보통교부세 산정내역」을 활용하였으며, 주민등록인구와 노령인구비율 및 행정구역 면적은 통계청 국가통계포털(KOSIS), 성장촉진지역 지정 여부는 국토교통부의 연도별 지정 고시를 활용하였다.

지방세수입, 보통교부세 및 지특회계 수혜액은 지방재정365의 기초자치단체별 세입결산자료를 활용하여 구축하였다. 지특회계 수혜액은 국가균형발전특별회계 및 지역균형발전특별회계 보조금에 해당하는 세입결산액을 추출하였으며, 회계 명칭이 변경된 기간에도 제도의 연속성을 고려하여 동일한 지특회계 수혜자료로 처리하였다. 본 연구에서 활용한 세입결산자료에서 지특회계 수혜액은 순계 기준으로는 내부거래 상계로 확인되지 않아, 총계 기준의 세입결산액을 활용하였다.

기존 재정조정재원을 고려한 추가 분석에서는 시·군의 보통교부세와 자치구의 조정교부금을 활용하여 지방세수입과 합산한 대안적 재정자원을 구성하였다. 자치구의 조정교부금은 광역자치단체가 관할 자치구에 배분하는 이전재원으로, 지특회계 수혜액과 마찬가지로 순계 기준에서는 상계되어 나타나지 않으므로 총계 기준의 세입결산액을 활용하였다.

재원배분 분석에 사용한 재정력지수는 행정안전부의 연도별 「보통교부세 산정내역」에서 수집한 기준재정수입액을 기준재정수요액으로 나누어 산출하였다. 재정력지수는 지방교부세법상 시·군 및 특별자치시·도에 대해서만 산정되므로, 자치구를 대상으로 하는 분석에서는 사용하지 않았다. 성장촉진지역 지정 여부는 2014년, 2019년 및 2024년 지정 고시를 각 적용 기간에 연결하여 기간 별 지정지역은 1, 미지정지역은 0으로 구축하였다.

지역의 구조적 특성을 통제하기 위해 주민등록인구, 노령인구비율 및 행정구역 면적을 활용하였다. 세 변수 모두 통계청 국가통계포털(KOSIS)의 자료를 이용하였으며, 면적은 제곱미터(m^2) 단위로 구축한 후 회귀분석에서는 인구·면적 모두 자연로그로 변환하였다.

〈표 3〉 분석자료 및 출처

구 분	활용 데이터명	단위	출처
지방세	세입세목별 세입자료 (일반회계, 총계 기준)	천 원	지방재정365 (지방재정연감)
지특회계 예산			
보통교부세, 조정교부금			
재정력 지수	보통교부세 산정내역	%	지방재정365
주민등록인구	주민등록인구 수	명	통계청 Kosis
고령인구 비율	시군구 고령인구 비율	%	
행정구역 면적	시·군·구 별 행정구역 면적	m^2	
성장촉진지역 지정	성장촉진지역 지정 고시 (2014년 2019년, 2024년 재지정)	지정=1, 미지정=0	국토교통부 홈페이지

출처: 연구진 작성

IV. 분석결과

1. 지특회계 반영에 따른 재정자원 분포 변화

본 절에서는 지특회계 수혜액 반영 전후의 재정자원 분포를 비교하여, 지방자치단체 간 재정자원의 분포가 어떠한 방향으로 변화하는지를 확인하였다. 〈표 4〉는 분석에 활용한 주요 재정변수의 기초통계이다. 분석기간 동안 기초자치단체의 1인당 지방세수입은 평균 599.07천 원, 1인당 지특회계 수혜액은 평균 258.01천 원으로 나타났다.

〈표 4〉 기초자치단체 1인당 재정자원 기초통계

(단위: 천 원)

구 분	N	평균	표준편차	최솟값	최댓값
1인당 지방세	2,486	599.07	324.22	96.04	2,729.60
1인당 지특회계 수혜액	2,486	258.01	338.43	0.00	3,009.54
1인당 재정자원(지특회계 반영 후)	2,486	857.09	495.51	101.99	3,736.91

출처: 지방재정연감, KOSIS 주민등록인구 자료에 기반하여 저자 작성

전체 226개 기초자치단체를 대상으로 반영 전후의 변이계수와 지니계수를 비교한 결과(〈표 5〉), 두 지표 모두 대부분의 연도에서 양(+)의 변화를 보여 격차가 확대된 것으로 나타났다(평균 $\Delta CV = +0.052$, 평균 $\Delta Gini = +0.034$). 반면 시와 자치구에서는 분석기간 내내 두 지표가 모두 음(-)으로 나타났으며, 군에서도 평균적으로는 격차가 완화되는 것으로 분석되었다.

〈표 5〉 지방자치단체 유형별 재정격차 변화 요약(2014년~2024년)

구 분	평균 ΔCV [95% CI]	평균 $\Delta Gini$ [95% CI]	격차 확대연도수	
			CV	Gini
시	-0.0544 [-0.0781, -0.0250]	-0.0221 [-0.0353, -0.0073]	0	0
군	-0.0230 [-0.0889, 0.0463]	-0.0151 [-0.0454, 0.0186]	5	4
구	-0.0386 [-0.0582, -0.0118]	-0.0141 [-0.0231, -0.0038]	0	0
전체(비가중)	0.0517 [0.0087, 0.0987]	0.0338 [0.0152, 0.0537]	10	11

출처: 연구진 작성

이러한 격차 변화의 통계적 유의성을 확인하기 위해 지방자치단체를 블록 단위로 하는 부트스트랩(2,000회)을 통해 95% 신뢰구간을 산출하였다. 전체·시·자치구의 평균 변화는 신뢰구간이 모두 0을 포함하지 않아 통계적으로 유의하였으나, 군의 평균 변화는 신뢰구간이 0을 포함하여 통계적으로 유의하지 않았다. 이는 군에서 지특회계 반영 전후의 격차 변화 방향이 11개 연도 가운데 5개 연도에서 확대로 나타나는 등 다른 유형에 비해 연도별 일관성이 낮았던 결과와 부합한다.

전체와 유형별 결과가 상반되게 나타난 원인을 확인하기 위해 Theil지수를 유형 간·유형 내 성분으로 분해하였다(〈표 6〉). 반영 후 전체 Theil지수에서 유형 간 성분이 차지하는 비중은 59.7~69.4%로 유형 내 성분보다 높았으며, 유형 간 성분은 11개 연도 모두 증가한 반면 유형 내 성분은 10개 연도에서 감소하였다. 이는 전체 격차의 확대가 동일 유형 내부의 변화보다 시·군·자치구 간 평균적인 재정자원 차이에서 주로 비롯되었음을 의미한다.

〈표 6〉 지특회계 반영 전후 Theil지수 분해 요약(2014~2024년)

구 분	반영후 유형간 비중	유형간 평균 증감	유형내 평균 증감
지방세 기준	59.7~69.4%	0.049(11/11)	-0.015(10/11)

주 1: 반영후 유형간 비중은 2014~2024년 11개 연도 각각의 값 중 최솟값~최댓값 범위임

주 2: 연도별 상세 수치는 부록 〈표 A-2〉에 수록함

출처: 연구진 작성

다만 위 분석은 지방세수입만을 지특회계 반영 전 재정자원으로 설정하고 있어, 보통교부세와 조정교부금 등 기존 재정조정재원의 영향을 고려하지 못한다는 한계가 있다. 이에 시·군은 지방세와 보통교부세를, 자치구는 지방세와 조정교부금을 합산한 재정자원을 기준으로 동일한 분석을 반복하였다(〈표 7〉). 그 결과 전체 기초자치단체의 격차 확대와 유형 간 성분의 우위는 재정조정재원을 반영한 이후에도 유지되었다. 다만 유형 내부의 변화는 기존 재정자원의 정의에 따라 다르게 나타나, 시와 군에서는 지특회계 반영 이후 격차가 확대되는 방향으로 전환되었으며 자치구에서는 격차 완화 폭이 크게 축소되었다.

〈표 7〉 반영 전 재정자원 정의에 따른 결과 비교

구 분	지방세 (A)	재정조정자원 포함 (B)
전체 평균 ΔCV (확대연도)	0.0517 (10/11)	0.0244 (11/11)
시 평균 ΔCV	-0.0544 (0/11)	+0.0137 (11/11)
군 평균 ΔCV	-0.0230 (5/11)	+0.0113 (11/11)
자치구 평균 ΔCV	-0.0386 (0/11)	-0.0021 (6/11)
Theil 유형간 비중(반영후)	59.7~69.4%	73~79%

주: (B)는 시·군은 보통교부세, 자치구는 조정교부금을 지방세에 합산한 결과임
출처: 연구진 작성

한편 1인당 기준은 인구규모의 차이를 고려할 수 있는 반면, 인구규모가 작은 지방자치단체일수록 동일한 절대액이 상대적으로 크게 평가될 수 있다는 한계를 가진다. 이러한 가능성을 확인하기 위해 지방세와 지특회계 수혜액의 총액을 기준으로 동일한 분석을 반복한 결과, 반영 이후 변이계수와 지니계수는 1인당 기준과 달리 오히려 감소하는 것으로 나타났다(부록 〈표 A-1〉). 이는 지특회계 수혜액의 반영에 따른 재정자원 분포 변화의 방향이 측정단위에 따라 달라질 수 있음을 보여준다. 특히 인구규모가 작은 지방자치단체에서는 동일한 자원배분도 1인당 기준으로 환산할 경우 상대적으로 크게 평가될 수 있으므로, 1인당 기준의 결과를 지특회계의 일반적인 분포효과로 해석하는 데에는 주의가 필요할 것이다.

또한 1인당 기준의 격차 확대가 지방자치단체의 표준적인 재정수요 차이를 반영하지 못한 결과일 가능성을 확인하기 위해, 기준재정수요액이 산정되는 157개 시·군을 대상으로 재정자원을 기준재정수요액 대비 비율로 표준화하여 동일한 분석을 추가로 실시하였다(〈표 8〉). 동일한 157개 시·군을 1인당 기준으로 분석한 경우 전체 변이계수의 평균 변화는 +0.002에 그쳐, 226개 전체를 대상으로 한 결과보다 격차 확대 폭이 크게 축소되었다. 반면 기준재정수요 대비 비율을 기준으로 할 경우 변이계수와 지니계수는 11개 연도 모두 감소하였으며, Theil지수의 유형 간·유형 내 성분도 모두 감소하였다.

〈표 8〉 표본 및 측정기준에 따른 결과 비교

구 분	226개 전체 (1인당)	157개 시·군 (1인당)	157개 시·군 (재정수요 대비)
전체 평균 ΔCV (확대연도)	0.0517 (10/11)	0.0017 (6/11)	-0.2317 (0/11)
전체 평균 $\Delta Gini$ (확대연도)	0.0338 (11/11)	0.0062 (7/11)	-0.1192 (0/11)
Theil 유형간 증감(증가연도)	0.0488 (11/11)	0.0108 (11/11)	-0.0810 (0/11)
Theil 유형내 증감(감소연도)	-0.0145 (10/11)	-0.0091 (9/11)	-0.0765 (11/11)

출처: 연구진 작성

이상의 결과를 종합하면, 지특회계 반영 이후 1인당 재정자원의 유형 간 격차는 확대되었으나, 이러한 결과는 분석대상과 재정수요의 반영 여부에 따라 달라졌다. 전체 기초자치단체를 기준으로 할 경우 격차 확대가 확인되었지만, 시·군만을 대상으로 하면 그 폭이 크게 축소되었고, 기준재정수요를 고려한 경우에는 오히려 격차가 완화되는 것으로 나타났다. 따라서 1인당 재정자원에서 확인된 불균등도의 증가를 지특회계의 일반적인 분포효과로 해석하기보다는, 지방자치단체의 유형과 재정수요 및 측정기준을 함께 고려하여 해석할 필요가 있을 것이다.

2. 지특회계 자원배분의 지역별 특성

본 절에서는 지방자치단체의 재정여건과 지역적 특성에 따라 지특회계 수혜액이 어떠한 차이를 보이는지 확인하기 위해, 시 75개와 군 82개를 대상으로 각각 패널회귀분석을 실시하였다. 〈표 9〉는 연도 고정효과를 포함한 합동모형과, 지방자치단체·연도 이중고정효과를 포함한 모형의 추정결과를 시와 군으로 구분하여 제시한 것이다.

〈표 9〉 지특회계 자원배분 패널회귀분석 결과

구 분	시		군	
	Pooled OLS	Two-way FE	Pooled OLS	Two-way FE
성장추진지역	87.87*** (22.42)	18.00 (46.17)	-3.12 (57.84)	101.51** (39.47)
재정력	-47.00** (21.57)	-13.93 (9.08)	-213.71 (209.14)	-243.03* (147.32)
노령인구비율	6.46*** (2.27)	10.60 (7.05)	-1.73 (5.09)	19.22 (14.66)
ln_인구	-34.87***	-78.66	-443.00***	52.74

구 분	시		군	
	Pooled OLS	Two-way FE	Pooled OLS	Two-way FE
	(8.21)	(60.32)	(50.59)	(298.41)
ln_면적	15.48***	-	-107.73*	-
	(4.71)		(55.13)	
연도 고정효과	포함	포함	포함	포함
지자체 고정효과	미포함	포함	미포함	포함
R^2	0.692		0.480	
within R^2		0.117		0.017

주 1: ()안의 값은 지방자치단체 단위로 군집화한 표준오차를 의미함

주 2: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

주 3: 연도 고정효과의 개별 계수는 지면 관계상 표에서 생략함

출처: 연구진 작성

시의 경우 연도 고정효과 모형에서 성장촉진지역 계수가 유의한 정(+)의 값을 보였으나 (87.87), 지방자치단체 고정효과를 추가한 이중고정효과 모형에서는 유의성이 유지되지 않았다. 이는 지방자치단체 간 차이를 활용한 모형에서 확인된 관계가, 지방자치단체 내부의 시간에 따른 변화만을 활용한 모형에서는 나타나지 않았음을 의미한다. 재정력지수는 연도 고정효과 모형에서 유의한 부(-)의 관계를 보여, 재정력이 낮은 시일수록 1인당 수혜액이 높게 나타났다.

군의 경우 시와 다른 양상을 보였다. 연도 고정효과 모형에서는 성장촉진지역 계수가 유의하지 않았다. 반면 이중고정효과 모형에서는 지방자치단체 및 연도 고정효과를 통제한 이후 성장촉진지역과 1인당 지특회계 수혜액 사이에 유의한 정(+)의 관계가 확인되었다.

한편 군 이중고정효과 모형의 within R^2 는 0.017로 낮게 나타났다. 이는 지방자치단체 고유의 특성과 연도별 공통충격을 제거한 이후 남는 변동, 즉 동일 지방자치단체 내부의 시간에 따른 변화만을 설명 대상으로 삼는 이중고정효과 모형의 특성에 기인하며, 특히 군에서는 성장촉진지역 지정상태가 실제로 변화한 사례가 7개에 불과하여 설명 가능한 변동의 폭 자체가 제한적이다. 따라서 본 모형의 결과는 지특회계 수혜액의 연도별 변동 전체를 설명하는 것으로 해석하기보다는, 주요 변수와 수혜액 간의 조건부 관계를 확인하는 것으로 한정하여 해석하였다.

종속변수의 비대칭적 분포를 고려하여 $\ln(1+1인당 지특회계 수혜액)$ 을 종속변수로 한 모형을 추가로 추정한 결과, 재정력지수의 부(-)의 방향은 시와 군 모두에서 유지되었으나, 성장촉진지역의 유의성은 함수형태에 따라 다소 달라졌다.

이상의 결과를 종합하면, 시에서는 재정력이 낮을수록 1인당 지특회계 수혜액이 높은 관계가 상대적으로 뚜렷하게 나타났다. 군에서는 성장촉진지역 지정과 수혜액 간의 관계가 이중

고정효과 모형에서 확인되었으나, 전환 사례가 적고 모형의 설명력이 높지 않다는 점에서 제한적으로 해석할 필요가 있다.

V. 결론

지역균형발전특별회계는 지역의 특성과 발전수요를 반영하여 지역개발사업을 지원하는 대표적인 정부 간 이전재원으로, 지방자치단체의 지역개발 재원에서 중요한 비중을 차지하고 있다. 그러나 기존 연구는 제도의 운영구조나 지역경제 성과에 주로 초점을 두어 왔으며, 기초자치단체별 실제 수혜액이 어떠한 지역에 귀착되고 그에 따라 재정자원의 분포가 어떻게 변화하는지를 함께 분석한 연구는 상대적으로 제한적이었다. 이에 본 연구는 2014~2024년 전국 226개 기초자치단체를 대상으로 지특회계 반영 전후의 재정자원 분포 변화를 분석하고, 시와 군을 구분한 패널회귀분석을 통해 자원배분의 지역별 특성을 검토하였다.

분석기간 동안 지특회계의 전체 규모는 확대된 반면 주요 지역개발사업의 비중은 감소하는 등 회계 내부의 재원구조에도 변화가 나타났다. 이러한 변화 속에서 실제 재원이 기초자치단체에 어떠한 방식으로 귀착되었는지를 분석한 결과는 다음과 같다.

첫째, 전체 기초자치단체의 1인당 재정자원을 기준으로 할 경우 지특회계 반영 이후 유형 간 격차가 확대되는 것으로 나타났다. 그러나 시·군만을 대상으로 할 경우 그 폭은 크게 축소되었고, 기준재정수요를 고려한 분석에서는 오히려 격차가 완화되었다. 또한 시·군의 보통교부세와 자치구의 조정교부금을 반영할 경우 유형 내부의 분포 변화도 달라지는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 1인당 재정자원에서 확인된 불균등도의 증가를 지특회계의 일반적인 분포효과로 해석하기 어렵고, 지방자치단체의 유형과 재정수요 및 측정기준을 함께 고려할 필요가 있음을 보여준다.

둘째, 지특회계 수혜액과 지역여건의 관계는 시와 군에서 서로 다르게 나타났다. 시에서는 연도 고정효과를 포함한 합동모형에서 재정력지수와 1인당 수혜액 간 유의한 부(-)의 관계가 나타났으나, 지방자치단체 고정효과를 추가하면 유의성이 유지되지 않았다. 반면 군에서는 성장촉진지역 지정과 수혜액 간 정(+)의 관계가 이중고정효과 모형에서도 확인되었다. 다만 지정상태가 변화한 군이 7개에 불과하므로 결과의 해석에는 주의가 필요하다. 이러한 차이는 지특회계의 실제 재원 귀착이 모든 지방자치단체에서 동일한 방식으로 나타나지 않으며, 지방자치단체 유형에 따라 배분구조를 구분하여 살펴볼 필요가 있음을 시사한다.

본 연구의 결과는 다음과 같은 정책적 함의를 갖는다. 첫째, 지특회계의 전체 규모뿐 아니

라 정책대상별 실제 재원 귀착을 지속적으로 점검할 필요가 있다. 회계 규모의 확대가 특정 정책대상이나 기초생활권 관련 사업의 재원 확대로 곧바로 이어지는 것은 아니므로, 회계 총량과 함께 지역 및 사업유형별 최종 배분결과를 관리할 필요가 있다. 둘째, 지특회계의 분포 효과를 단일한 1인당 지표만으로 평가하는 데에는 한계가 있다. 시·군의 보통교부세와 자치구의 조정교부금, 지방자치단체별 재정수요를 함께 고려함으로써 실제 재정여건에 부합하는 평가가 이루어질 필요가 있다. 셋째, 성장촉진지역 등 정책적 지원대상의 지정이 실제 추가적인 재원 귀착과 어떠한 관계를 갖는지를 지방자치단체 유형별로 지속적으로 점검할 필요가 있다. 특히 동일한 정책대상 기준이라도 시와 군에서 재원배분의 관계가 다르게 나타날 수 있다는 점을 고려할 필요가 있다.

본 연구는 지특회계의 제도적 구조나 지역경제 성과에 초점을 둔 기존 연구와 달리, 기초자치단체별 실제 수혜액을 장기간 구축하여 재원배분과 재정자원 분포 변화를 하나의 분석틀에서 함께 검토했다는 점에서 의의가 있다. 또한 전체적인 분포 변화뿐 아니라 지방자치단체 유형 간·유형 내 차이를 구분하고, 보통교부세와 조정교부금, 표준적인 재정수요를 함께 고려함으로써 지특회계의 분포효과를 어떠한 기준에서 해석해야 하는지를 보다 구체적으로 제시하였다.

다만 본 연구에도 몇 가지 한계가 있다. 전국 단위의 재원구조와 기초자치단체별 재원 귀착은 자료의 집계단위가 달라 두 결과를 직접적인 인과관계로 연결하기 어렵다. 또한 성장촉진지역 지정상태가 변화한 지방자치단체가 제한적이어서 고정효과 모형의 결과를 일반화하는데 주의가 필요하다. 아울러 기준재정수요를 활용한 분석은 해당 자료가 산정되는 시·군으로 분석대상이 제한되므로 자치구까지 포함한 비교에는 한계가 있다. 향후 연구에서는 지방자치단체의 다양한 재정수요와 사업별 재원 귀착을 보다 세분하여 지특회계의 배분구조와 분포효과를 검토할 필요가 있을 것이다.

【참고문헌】

- 김성록·김지석. (2022). 국가균형발전계획 수립절차의 실무적 개선방안에 관한 연구: 시·도발전계획을 중심으로. 「한양법학」, 33(4): 189-209.
- 김재훈. (2022). 지역균형발전 이론과 정책의 패러다임 대전환. 「지역사회연구」, 30(3): 23-60.
- 김홍환. (2021). 국가균형발전특별회계 지방자치단체 자율편성계정의 포괄보조 성격 분석. 「한국지방재정논집」, 26(3): 61-102.
- 김홍환. (2023). 지역균형발전특별회계 현황과 발전방안. 「공공정책」, 2023년8월호: 25-27.
- 김홍환·박찬신. (2021). 「국가균형발전특별회계의 경로의존성과 정부 간 재정관계 변화」. 기본과제2021-03. 서울: 한국지방세연구원.
- 김홍환·박찬신. (2022). 「국가균형발전특별회계 재원성격과 사업특성 분석을 통한 개편 방향 제언」. 기획과제2022-06. 서울: 한국지방세연구원.
- 김흥주·박상철. (2017). 포괄보조금(Block Grants)으로서 지역발전특별회계가 지방정부의 재정지출에 미치는 영향에 관한 연구. 「한국행정논집」, 29(3): 455-488.
- 라소영. (2026). 균형발전특별회계는 지역격차를 완화했는가?: 균형발전지표 변이계수 기반 정부별 비교와 재설계 함의. 「한국정책연구」, 26(1): 109-141.
- 배인명. (2024). 지역균형발전특별회계의 지역성장률에 대한 효과분석: 시와 군을 중심으로. 「GRI 연구논총」, 26(1): 71-96.
- 오문성·김경하. (2022). 지역균형발전 특구 조세지원제도의 문제점과 개선방안. 「세무와 회계연구」, 11(4): 73-102.
- 이준영. (2024). 「지역균형발전특별회계의 지역 경제성장 효과 연구: 지방자치단체 보조금 사업을 중심으로」. 연구자료2024-13. 세종: 산업연구원.
- 전성만·정현민. (2023). 국가균형발전정책의 성과와 한계에 관한 연구. 「한국지방행정학보」, 20(3): 57-83.
- 조형석·양지숙. (2021). 지역발전수준과 국가균형발전특별회계 간 관계: 시·군·구 자율편성사업 예산 배분의 영향요인 분석. 「정책분석평가학회보」, 31(3): 71-99.
- 최낙혁·권향원. (2023). 보조금 배분과 행정, 정치: 국고보조금과 균형발전특별회계를 중심으로. 「한국정책연구」, 23(1): 183-205.
- 황해동. (2020). 지방재정조정제도의 경로의존성에 관한 연구: 국가균형발전특별회계를 중심으로. 「지방정부연구」, 23(4): 99-137.
- Akita, T. (2003). Decomposing Regional Income Inequality in China and Indonesia Using Two-stage Nested Theil Decomposition Method. *The Annals of Regional*

- Science*, 37(1): 55-77.
- Akita, T., A. A. Riadi & A. Rizal. (2021). Fiscal Disparities in Indonesia in the Decentralization Era: Does General Allocation Fund Equalize Fiscal Revenues? *Regional Science Policy & Practice*, 13(6): 1842-1865.
- Arachi, G., F. Porcelli & A. Zanardi. (2023). Redistribution and Risk-sharing Effects of Intergovernmental Transfers: An Empirical Analysis Based on Italian Municipal Data. *Regional Studies*, 57(8): 1523-1534.
- Crescenzi, R. & M. Giua. (2020). One or Many Cohesion Policies of the European Union? On the Differential Economic Impacts of Cohesion Policy across Member States. *Regional Studies*, 54(1): 10-20.
- De Rynck, S. & P. McAleavey. (2001). The Cohesion Deficit in Structural Fund Policy. *Journal of European Public Policy*, 8(4): 541-557.
- López-Villuendas, A. M. & C. del Campo. (2024). The Impact of European Regional Cohesion Policy on NUTS 3 Disparities. *The Annals of Regional Science*, 73(3): 1297-1319.
- Mantino, F., G. De Fano & G. Asaro. (2022). Analysing the Policy Delivery System and Effects on Territorial Disparities in Italy: The Mechanisms of Territorial Targeting in the EU Rural Development Programmes 2014-2020. *Land*, 11(11): 1883.
- Sarmah, G. & P. K. Panda. (2023). Intergovernmental Transfers and Fiscal Equalization across the North-eastern States of India: Evidence from Panel Data. *Journal of Public Affairs*, 23(4): e2872.
- Sudhipongpracha, T. & A. Wongpredee. (2017). Fiscal Decentralization in Comparative Perspective: Analysis of the Intergovernmental Grant Systems in Indonesia and Thailand. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 19(3): 245-261.
- Yeeles, A. (2015). Intergovernmental Fiscal Transfers and Geographical Disparities in Local Government Income in the Philippines. *Journal of Southeast Asian Economies*, 32(3): 390-401.

임 재 훈: 충남대학교에서 행정학 박사학위(「지방정부의 순세제잉여금이 지방재정효율성에 미치는 영향」, 2022)를 취득하고, 현재 한국섬진흥원 정책연구실 부연구위원으로 재직하고 있다. 주요 관심 분야는 지방재정, 정부 간 재정관계, 재정형평성이며, 주요 논문으로 “보통교부세 보정수요의 중복성과 재정효과 분석: 낙후지역 관련 수요를 중심으로”(『한국지방재정논집』, 2026), “고향사랑 기부금의 재정형평화 효과 분석: 보통교부세 배분 시나리오와의 비교를 중심으로”(『한국지방재정논집』, 2026), “보통교부세 기준재정수요 산식의 구조적 한계와 정밀화 방안: 섬 지역 행정비용 특성을 중심으로”(『한국지방재정논집』, 2026) 등이 있다(keroro_s@naver.com).

[부록 1] 추가 분석 및 분석 상세결과

〈부표 A-1〉 측정단위에 따른 변이계수·지니계수 비교

구 분	1인당 ΔCV	총액 ΔCV	1인당 $\Delta Gini$	총액 $\Delta Gini$
전체	0.052	-0.166	0.034	-0.071
시	-0.054	-0.083	-0.022	-0.038
군	-0.023	-0.402	-0.015	-0.142
구	-0.039	-0.052	-0.014	-0.025

출처: 연구진 작성

〈부표 A-2〉 지특회계 반영 전·후 Theil 지수 (2014년~2024년)

연도	지특회계 반영 전 Theil 지수			지특회계 반영 후 Theil 지수			유형 내 증감	유형 간 증감
	유형 내	유형 간	합계	유형 내	유형 간	합계		
2014	0.08265	0.05461	0.13726	0.07632	0.11322	0.18954	-0.0063	0.0586
2015	0.08489	0.05531	0.14020	0.06087	0.10061	0.16148	-0.0240	0.0453
2016	0.07809	0.06309	0.14118	0.05817	0.12929	0.18746	-0.0199	0.0662
2017	0.07355	0.06434	0.13790	0.05456	0.12367	0.17824	-0.0190	0.0593
2018	0.08187	0.05883	0.14069	0.05859	0.10333	0.16191	-0.0233	0.0445
2019	0.08851	0.05288	0.14139	0.05862	0.10748	0.16610	-0.0299	0.0546
2020	0.05191	0.04835	0.10026	0.04447	0.08477	0.12924	-0.0074	0.0364
2021	0.05650	0.04550	0.10201	0.04571	0.08318	0.12889	-0.0108	0.0377
2022	0.05977	0.04548	0.10524	0.04713	0.07794	0.12507	-0.0126	0.0325
2023	0.05328	0.05004	0.10332	0.04477	0.09769	0.14246	-0.0085	0.0476
2024	0.04786	0.04548	0.09334	0.05028	0.09991	0.15019	0.0024	0.0544

주: 유형 내·유형 간 증감은 지특회계 반영 후 성분에서 반영 전 성분을 차감한 값임.

출처: 연구진 작성

