



좋은법연구소 자치 / 재정

광역연합의 재정

특별회계 · 재정분담 · 과세권, 그리고 통합과 연합의 갈림길

특별지방자치단체 의원 워크숍 자료 (2026. 8.) · 공개판

이지은 · 좋은법연구소 소장 · 법학박사

시대의 변화에 응답하고 사람을 향해 움직이는 법 *Laws that respond to change and move toward people*

함께 볼 다섯 가지

01 지난 2~3 년, 달라진 것들

새 정부의 5 극 3 특, 새 법률, 그리고 초광역특별계정의 정밀 판독

02 광역연합의 지갑

특별회계와 재정분담의 법적 구조 — 지방자치법 제 206 조와 규약 제 17 조

03 일본 간사이의 15 년

과세권 없는 광역연합은 어떻게 사는가

04 통합이나, 연합 강화나

전남광주통합특별시의 영향, 그리고 충청의 선택

05 예산심의 체크리스트

연합의회가 바로 쓸 수 있는 여섯 가지 질문

이 자료가 답하는 세 가지 질문

Q1

**지난 2~3 년 ,
무엇이 달라졌나**

새 정부의 균형성장 전략 , 새 법률 (초광역특별계
정) ,
그리고 예산 환경의 변화

Q2

**전남광주통합특별시 ,
충청에 어떤 영향인가**

광역 간 행정통합의 첫 선례가
연합 트랙의 충청에 던지는 것

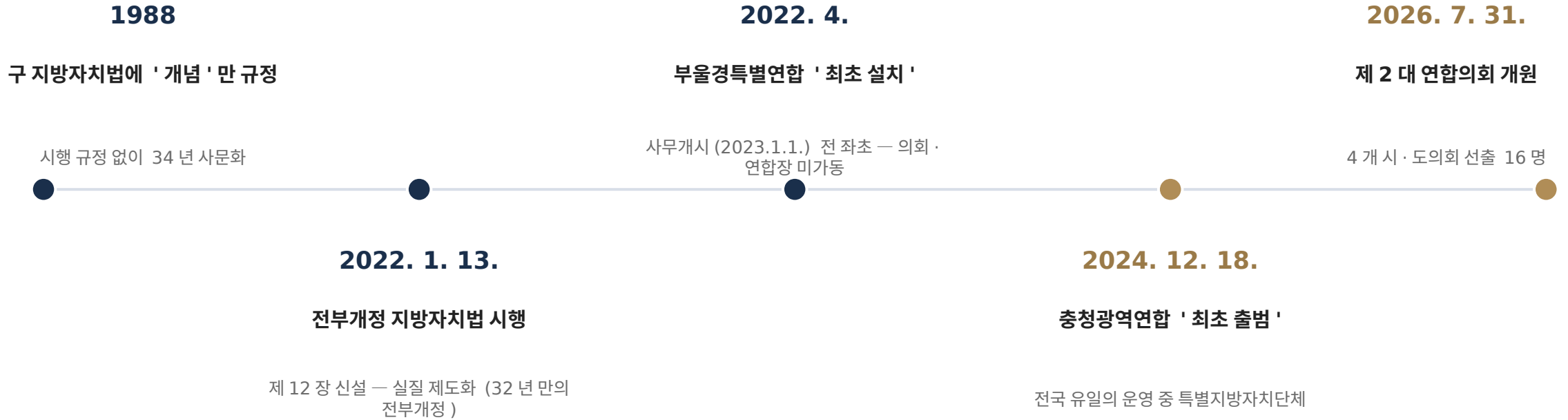
Q3

**통합으로 갈 것인가 ,
연합 강화에 충실할 것인가**

단기 유불리를 넘어 ,
판단 기준 자체를 다시 세우기

마지막 장에서 , 세 질문 모두에 조문과 숫자로 답할 수 있게 됩니다 .

34 년 잠자던 제도 , 충청이 처음 깨웠다



충청광역연합의회는 이 제도의 전국 유일 실전 운영자입니다 . 선례가 없으므로 — 그 예산 · 규약 심의가 곧 전국 표준이 됩니다 .

01

지난 2~3 년 , 달라진 것들

새 정부 · 새 법 · 새 돈 — 첫번째 질문



새 정부의 지도 : 5 극 3 특 — 충청권은 '5 극' 의 하나

- 새 정부 출범 후 첫 지방시대위원회 본회의에서 「5 극 3 특 균형성장 전략」 의결
- 수도권 일극 체제 → 5 개 초광역권 + 3 개 특별자치권 구도로 전환
- 충청권 : 5 극의 하나로 공식 지위 확보 — 초광역 협력의 국정과제 편입
- 의미 : 충청광역연합은 '지방의 실험' 이 아니라 국가 균형성장 전략의 공식 단위가 되었음



「지방자치분권 및 균형성장에 관한 특별법」 — 이번 강의의 핵심 뉴스

2026. 5. 7. 국회 통과 → 6. 2. 공포 (법률 제 21447 호) → 7. 1. 시행 (본체) 법령도 ' 지역균형발전 ' → ' 균형성장 ' 으로

제 76 조 (개정)

균형발전특별회계에 ' 초광역특별계정 ' 신설

2027. 1. 1. 시행

제 81 조의 2 (신설)

계정의 세입 (전입금 등) 과 세출 (초광역권 출연 · 보조 · 융자) 규정

2027. 1. 1. 시행

제 2 조 8 호의 3 · 제 30·31 조

' 초광역특별협약 ' 도입 — 국가 + 지자체 (특별지자체 명문 포함) + 민간의 협약

공포 후 6 개월

제 11 조의 3 (신설)

균형성장영향평가 — 주요 정책 · 예산의 균형성장 영향 사전 분석

2026. 12. 3. 시행

분담금 99.55% 단일 구조였던 광역연합 재정에 처음으로 ' 국비 ' 라는 단어가 들어온 사건 — 단 , 다음 장을 주의해서 볼 것

자료 출처 : 「지방자치분권 및 균형성장에 관한 특별법」 (법률 제 21447 호) , 행정안전부 보도자료 (2026. 5. 7.)

초광역특별계정 : " 파이프라인 " 이 아니라 " 링 " 이 생겼다

① 전용 재원이 없다

세입 (제 81 조의 2①) 은 일반회계 · 다른 계정으로부터의 전입금뿐 .
자율 · 지원계정의 주세 · 부담금 같은 법정 귀속 재원 없음 .

파이의 크기는 매년 편성 협상으로 — 총량 재배분 구조

② 신청 절차가 비어 있다

예산신청 조문 (제 84 조②) 의 대상 열거에 제 81 조의 2 누락 .
포괄보조 편성 단위 (제 86 조) 도 시 · 도 , 시 · 군 · 구뿐 .

연합의 ' 직접 ' 신청은 법률 개정 사항 — 시행령으로는 불가

③ 통로는 ' 협약 ' 이다

제 31 조 개정 : 특별협약 당사자에 특별지자체 명문 포함 .
초광역공동사업단은 특별지자체 직속기구로 설계 .

충청광역연합이 당사자가 되는 유일한 법정 통로

2026 년 하반기가 유일한 시간대입니다 . 초광역특별협약 준비 (공동사업단 구성 포함) 에 권역의 요구를 새겨 넣을 수 있는가가 관건 — 계정을 ' 들어올 돈 ' 으로 낙관하는 순간 , 링은 남의 경기장이 됩니다 .

행정통합 특별법 시대 — 자원 경합의 정확한 구조

전남광주통합특별시 2026. 7. 1. 출범 — 광역 간 행정통합 최초 .
특별법상 교부세 특례 등 재정 인센티브 내장

대구경북 행정통합 논의 특별법안 원안은 대안폐기로 확인 — 통합
입법의 향배는 유동적

통합 지역 재정 요구 약 60 조 원
정부 조달 계획 미공표 · 보도 기준 요구 · 추산 합계

법적 자원 채널은 별개 — 그러나 세 층위에서 간접 경합

일반회계 편성 총량

통합 지원 세출도 , 균특회계 전입도 결국 매년 우선순위 경쟁 — 전입금 의존 계정이 가장 취약

교부세 풀 (고정 총량)

통합 지역 교부세 특례는 내국세 19.24% 의 고정 총량 안에서 운용 — 특례의 구체 설계 (불이익
배제 방식 등) 에 따라 배분 영향이 달라지므로 산정 방식을 관찰할 지점

균특회계 내부

초광역특별계정은 타 계정 전입으로 조성 — 회계 안에서도 제로섬

충청광역연합의 지금 — 숫자 네 개

56.25 억 원

2026 년 본예산 (전년 +0.45%)

56.0 억 · 동결

분담금 2 년째 시 · 도별 14 억 균등

0 원

국고보조 세입 — 아직 한 푼도 없음

6.9 억 → 0.35 억

예비비 축소로 신규 사업 흡수

- **관찰 포인트 :** 분담금이 동결된 채 신규 사업 (R&D 혁신 +184%, 교통통합 연구 2 억 , 환경 2.7 억 신규) 은 예비비를 깎아 흡수 — 지속가능한 구조인가 ?
- 제 2 대 체제 : 연합장 박수현 충남도지사 (순환) · 의장 구형서 · 의원 16 명 (2026. 7. 31. 개원)
- 제 1 대 의회의 유산 : 「국가 사무 이양 및 재정 기반 강화 촉구 건의안」 (2025. 12. 30.) — 제 2 대가 이어받을 의제

02

광역연합의 지갑

특별회계와 재정분담의 법적 구조



지방자치법 제 206 조 — 세 개의 항, 세 개의 포인트

제 1 항 — 경비의 분담

구성 지자체의 인구, 사무처리의 수혜범위 등을 고려하여 규약으로 정하는 바에 따라 분담

'왜 이렇게 나누는가'는 규약에 남아야 한다

제 2 항 — 특별회계 설치 의무

구성 지자체는 그 경비에 대하여 특별회계를 설치하여 운영하여야 한다

'광역연합 특별회계'는 연합이 아니라 대전 · 세종 · 충북 · 충남에 있다

제 3 항 — 위임사무 경비

국가 또는 시 · 도가 사무를 위임하면 위임한 쪽이 그 경비를 부담

광역 BRT 등 위임사무의 국가 부담 이행을 점검할 것

재정 통제는 이원 구조 — 연합 예산은 연합의회가, 분담금 특별회계는 각 시 · 도의회가 심의합니다. 양쪽을 모두 심의하는 사람은 전국에서 연합의회 의원 16 명뿐입니다.

규약 제 17 조가 연 다섯 개의 문 , 실제로 열린 문은 하나

규약 제 17 조 (경비부담) — 수입의 종류

① 구성단체 분담금	2026 년 56.0 억 원 — 유일한 실세입
② 사용료 · 수수료	0 원
③ 사업 수입	0 원
④ 국가 보조금 · 지원금	0 원
⑤ 그 밖의 수입	이자 등 0.25 억 원



- 제 17 조 제 2 항 :
운영비는 균등 부담 ,
사업비 등은 구성단체
간 ' 협의 '
- ' 규약상 가능 ' 과 '
현실 세입 ' 의 간극 —
오늘 강의 전체의
출발점

부울경이 남긴 교훈 — '협의'는 기준이 아니다

부울경특별연합 (2022)

- 규약 : 운영비 균등 + 사업비 별도 협의
- 사업비 분담 기준을 끝내 확정하지 못함
- 자원 배분 불신 속 사무개시 전 해산

충청광역연합 (현재)

- 규약 제 17 조② : 운영비 균등 + 사업비 등 '협의' — 부울경과 동일한 구조
- 지금은 사업 규모가 작아 문제가 잠복
- 사업 확대 · 계정 가동의 순간 '협의'가 시험대에 오름

기준은 미리, 규범으로. 분담 기준은 갈등이 생긴 뒤 협의하는 것이 아니라, 갈등이 없을 때 규약 · 규칙으로 못 박아 두는 것 — 다음 장의 일본 입법례와 간사이의 규칙 2 개가 그 실물입니다.

일본 지방자치법이 쓴 '분담의 문법' — 제 291 조의 9

제 291 조의 9 제 1 항 — 분부금 (分賦金) 의 산정 기준

「広域連合を組織する普通地方公共団体又は特別区の人口、面積、地方税の収入額、財政力その他の客観的な指標に基づかなければならない」

광역연합을 조직하는 보통지방공공단체 또는 특별구의 인구, 면적, 지방세 수입액, 재정력 그 밖의 객관적인 지표에 기초하지 아니하면 아니 된다.

제 291 조의 9 제 2 항 — 분부금의 예산상 조치 의무 (우리 법에는 없는 안정화 장치)

「前項の規定により定められた広域連合の規約に基づく地方公共団体の分賦金については、当該地方公共団体は、必要な予算上の措置をしなければならない」

전항의 규정에 따라 정하여진 광역연합 규약에 근거한 지방공공단체의 분부금에 대하여는, 해당 지방공공단체는 필요한 예산상의 조치를 하여야 한다.

- 제 291 조의 12: 경비 분부에 위법·착오가 있으면 고지받은 날부터 30 일 이내 이의 신청 — 분쟁의 사전 처리 절차까지 설계
- 우리 지방자치법 제 206 조① (인구·수혜범위) 과 비교 : 기준 메뉴 · 납부 의무 · 이의절차의 3 박자를 갖춘 입법례

03

일본 간사이의 15 년

과세권 없는 광역연합은 어떻게 사는가



간사이광역연합 — 과세권 없이 15 년을 달려온 연합

2010. 12. 1.

설립 — 부현 단위 최초 · 최대 広域連合

12 개 단체

8 부현 + 4 정령지정도시

2,181 만 명

권역 인구 (전국의 약 17%)

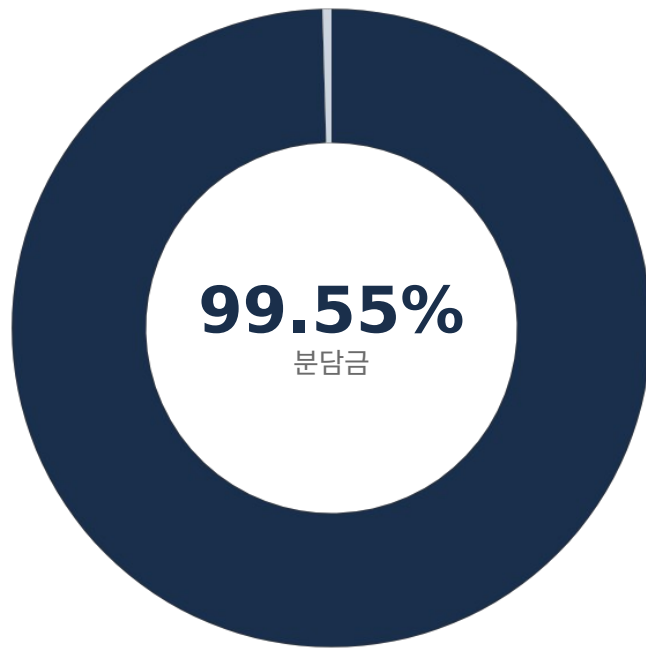
7 개 분야

방재 · 관광 · 산업 · 의료 · 환경 · 자격시험 · 연수

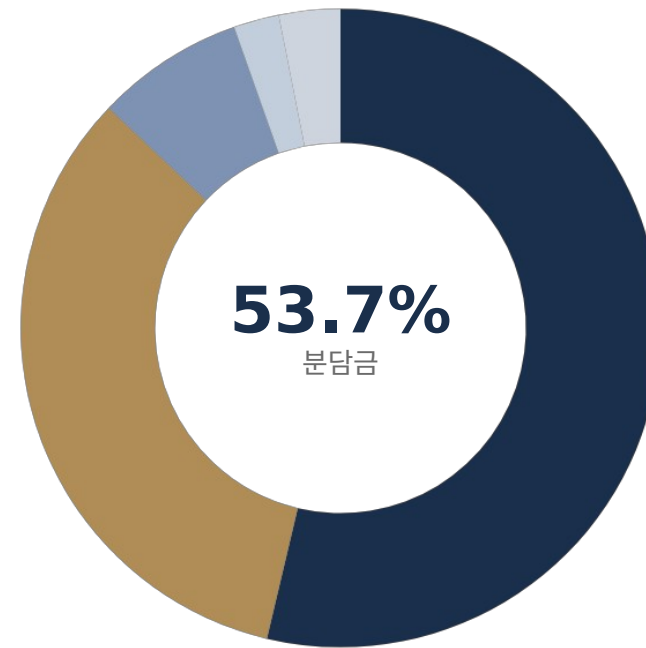
- 법적 근거 : 일본 지방자치법 제 284 조 제 3 항 — 광역계획 (広域計画) 을 작성하고 총무대신 허가로 설치하는 특별지방공공단체
- 설계 철학 : ' 주민이 체감하는 실체 사무 ' 중심 — 방재 앱 , 자격시험 통합 시행 , 광역 의료헬기 등
- 국가 권한 이양의 수령 창구 (제 291 조의 2) — 의회 의결을 거쳐 국가에 사무 이양을 ' 요청 ' 할 권한까지 보유
- **충청과 같은 점 : 과세권 없음 , 분담금 기반 / 다른 점 : 세입의 다변화 (다음 장)**

같은 무 (無) 과세권 연합 , 다른 지갑 — 2026 년 세입 구성

충청광역연합 · 56.25 억 원



간사이광역연합 · 32.5 억 엔



- 분담 · 부담금
- 국고보조금
- 수수료
- 기금 · 기타

주의해서 읽기 : 간사이의 국고 33.4% 는 연합에 대한 포괄 지원이 아니라 이관받은 실체 사무 (자격시험 · 의료) 에 붙어 온 개별 국고 — ' 사무가 오면 돈이 온다 ' 는 순서입니다 .

15 년 지속의 비결 — " 참여한 만큼 , 예측 가능하게 "

1

사무별 기준 차등

방재 = 인구할 / 관광 = 인구할 1/2 + 숙박시설수할 1/2 / 산업 = 인구할 1/2 + 사업소수할 1/2 / 자격시험 = 수험자수할 / 총무비 = 균등할 (규약 별표)

2

정령시 1/2 산정

정령지정도시의 인구 등 지표는 2 분의 1 로 계산 (규약 제 20 조②) — 정령시 주민이 소속 부현의 부담금 산정에도 포함되는 이중 계산을 조정하기 위한 설계로 해석

3

총무비 감액 규칙

참여 사무 3 개 이하 단체는 총무비 절반 — 총액 ÷ (단체수 × 2 — 감액대상수) 로 산출하는 별도 규칙 존재

4

개산 → 정산

부담금은 개산 청구 후 다음 연도 실적 정산 (부담금규칙) — 예측 가능성의 제도화

정교한 비율이 아니라 편익 귀속의 규범화 — 총무비는 균등 (회원 부담), 사업비는 편익 기반 . 사무마다 ' 편익이 누구에게 가는가 ' 를 지표로 바꿔 별표에 적었을 뿐 — 충청도 규약 개정 한 번으로 할 수 있다

광역연합에 과세권을 줄 수 있는가

“

과세권은 조세법률주의에 따라 국회가 직접 결정한 법률로써 부여되며 , 국가와 지방 간 과세권의 배분은 「국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률」에 따라 이루어진다 .

특별지방자치단체가 과세권이 부여되는 지방자치단체인지는 별도의 논의를 통해 해석을 이끌어내는 것이 타당하다 . 다만 일부 광역적 사무 수행의 필요성을 매개로 한 연합체인 특별지방자치단체를 , 과세권을 갖는 보통의 지방자치단체와 같다고 해석하기는 어렵다 .

그렇다면 실천 과제는 과세권 ' 요구 ' 가 아니라 —

분담 기준의 규범화

간사이형 규칙 명문화

국비 통로의 설계

초광역특별협약 중심

사무 실체의 축적

' 사무가 오면 돈이 온다 '

04

통합이냐, 연합 강화냐

전남광주의 영향, 그리고 충청의 선택 — 두번째, 세번째 질문



전남광주통합특별시가 충청에 미치는 세 가지 영향

직접 효과 — 학습

광역 간 통합의 선례 등장 (2026. 7. 1.). '통합 시 특별법 재정특례가 적용된다' 는 학습효과 → 충청권 내 통합론 재점화 가능성

경쟁 효과 — 자원

통합 지역 재정 요구 (약 60 조 · 보도 기준) 와 충청의 초광역 자원은 법적 채널은 별개이나 , 일반회계 총량 · 교부세 풀 · 균특회계 전입의 세 층위에서 간접 경합

제도 신호 — 병존

정부는 5 극 3 특 아래에서 통합 (전남광주) 과 연합 (충청) 을 모두 인정 — 어느 한쪽이 정답이라는 신호는 없음 . 선택의 책임은 권역에 있음

한 특별시, 두 세제 — 기업 하나가 드러낼 불균형

舊 광주 관할 — 자치구

구세 2 세목 : 등록면허세 · 재산세

기업이 “구”에 입주하면 → “구”에는 재산세만 남고, 지방소득세는 특별시세로 귀속

舊 전남 관할 — 시·군 (예 : 해남군)

시·군세 5 세목 : 지방소득세 · 주민세 · 재산세 · 자동차세 · 담배소비세

(가상 시나리오 · 보도 기준) 해남 인근 반도체 팹이 현실화되면 → 법인지방소득세 + 재산세 + 지방소비세 시·군·구 배분분까지 군에 직접 귀속

- **정확한 독법 : 이 비대칭은 통합이 만든 것이 아니라 원래 있던 것 — 통합은 그것을 가시화하고, 처리할 단일 포럼 (특별시의회) 을 만들었다**
- **처리의 두 경로 — 문제는 도구가 아니라 설계 : ① 재배분형 (조정교부금 · 서울형 재산세 공동과세) ② 환원형 — 세수 증가분을 광역 (특별시세) 으로 귀속시키되, 초광역협력사업 등 행정공급으로 지역에 환원하는 구조 . 세수의 귀속처와 편익의 귀속처는 분리해 설계할 수 있다 — 전남광주는 이를 ' 종전 유지 ' 로 미룬 채 출범**

감시 의제 : 지방소비세 배분 특례 (지방세법 제 71 조③ 제 3·4 호 가·나목) 의 유효기간이 2026. 12. 31. — 연장 · 재설계 입법의 향방이 충청권 시·군·구 세입에 직결됩니다 .

두 경로의 법적 · 재정적 비교

구분	행정통합 (통합특별시형)	광역연합 기능 강화 (특별지자체형)
법적 성격	단일 보통지자체 신설 (기존 시 · 도 폐지) — 특별법 필요	특별지자체 — 구성 시 · 도 존속 , 법인격 병존 (규약 · 행안부 승인)
사무	두 시 · 도의 전 사무 포괄 승계	규약에 열거된 초광역 사무만 — 단위 확장 가능
재원	자체 지방세 + 교부세 + 특별법 재정특례 (교부세 산정 변화 리스크)	구성단체 분담금 중심 (과세권 없음) + 국고보조 · 위임경비
의회 · 집행부	단일 의회 · 단일 단체장 (직선)	겸직 연합의회 + 시 · 도지사 중 선출 연합장
되돌리기	사실상 불가역	가입 · 탈퇴 가능 — 유연하나 부울경형 좌초 리스크
선례	전남광주통합특별시 (2026. 7. 출범)	충청 (운영 중 , 국내 유일) / 간사이 (2010~)

재정 리스크의 비대칭 : 통합 시 지방세는 세목 재편에 그치지만 , 보통교부세는 산정 결과 예측 곤란 — ' 불이익 배제 특례 ' 가 관건 (이지은 · 윤상호 2021, 대구경북 재정영향분석)

자료 출처 : 지방자치법 제 12 장 , 전남광주통합특별시 설치를 위한 특별법 , 이지은 · 윤상호 (2021)

질문을 바꾸면 답이 보인다 — 판단 기준의 전환

“어느 체계가 지금 유리한가”



“어느 체계가 인구 급감기에
더 많은 선택지와 협상력을 보존하는가”

통합 = 불가역

잘못 고르면 되돌릴 수 없다 — 설계 없이 들어가면
10 년을 구속

연합 = 가역

유연하지만 부울경처럼 증발할 수 있다 — 실적
없는 가역성은 취약

기준 = 옵션 보존

지금의 손익이 아니라, 10 년 뒤 협상 테이블에
무엇을 들고 앉을 것인가

충위의 구분 인구소멸→생존→흡수통합의 서사는 일차적으로 시·군·구 기초 단위의 문제입니다. 충청의 논의는 광역 단위의 규모의 경제·수도권 대항력의 문제 — 기초
단위 재편은 광역이 '설계자'로 개입할 다음 의제입니다.

충청의 선택 — 연합은 통합의 대기실이 아니라 '설계실'이다

A 안 · 기능 강화 우선론

통합은 불가역 · 고비용 · 특별협약 · 계정 개입으로
사무 · 재정 실적을 먼저 쌓고, 통합은 실적 위에서만

B 안 · 단계론

연합을 독자 완성형으로 보되 (간사이 15 년),
사무가 임계점을 넘으면 통합 공론화 배제 안 함 —
부울경과 전남광주를 양쪽 경계석으로

C 안 · 사전 설계형 단계 통합론 — 강조

통합의 최대 갈등 요인인 세수 귀속 · 재정조정 규범을 연합 단계에서 4 개 시 · 도가 미리 합의하고,
훗날 통합특별법에 그 설계를 처음부터 새겨 넣는다 .

- 부울경 좌초 원인 (자원 배분 불신) 의 정반대 접근
- 전남광주는 ' 종전 유지 ' 로 배분 설계를 미룬 채 출범 — 반면교사
- 충청은 광역시 (대전) + 도 둘 (충북 · 충남) + 단층제 (세종), 세 가지 세제 체계의 결합 — 사전 설계 없는 통합의 충돌이 전남광주보다 큼
- 국가의 세원 배분조차 특례 위에 서 있음 (지방소비세 제 71 조③ , 2026.12.31. 일몰) — 배분 규범의 사전 설계는 사치가 아니라 전제조건

“통합이나 연합이나의 택일이 아니라, 연합 단계에서 무엇을 설계해 두느냐가 두 경로 모두의 성패를 결정한다.”

광역연합 예산심의 체크리스트 — 여섯 가지

분담금 기준

1

규약 제 17 조②의 '사업비 등 협의'를 언제, 어떤 규칙으로 확정할 것인가 —
간사이는 규칙 2 개로 해결

4 개 시·도 특별회계

2

지방자치법 제 206 조②의 특별회계가 실제 설치·운영되는가 — 각 시·도의회
심의에서 확인

위임사무 경비

3

제 206 조③ — 광역 BRT 등 위임사무의 국가 경비 부담이 제대로 이행되는가

초광역특별계정 3 단 질의

4

㉠ 신청 주체를 법률에 넣는 개정 (제 84 조) 건의 여부 ㉡ 초광역특별협약 ·
공동사업단 준비 상황 ㉢ 지연 시 대안 경로인 시·도 경유 방식 (분담금 증액 · 사업비
위탁) 의 비교

건의안 (2025. 12.) 후속

5

사무 이양 · 재정 기반 강화 촉구의 후속 조치 — 日 제 291 조의 2 ' 이양 요청권 '
입법례가 논거

지방소비세 특례 일몰

6

지방세법 제 71 조③ 특례 유효기간 2026. 12. 31. — 연장 · 재설계 입법의 공동
감시



세 문장으로 요약합니다

하나 . 링은 생겼습니다 . 오를지는 충청에 달렸습니다 .

초광역특별계정은 보장이 아니라 기회 — 특별협약이 승부처

둘 . 특별회계와 분담금 , 양쪽을 심의하는 사람은 연합의회뿐입니다 .

연합 예산과 4 개 시 · 도 특별회계 — 이원 구조의 유일한 교차점이 연합의회

셋 . 연합은 통합의 대기실이 아니라 설계실입니다 .

세수 귀속과 재정조정의 규범을 지금 설계하는 권역만이 , 통합이든 연합이든 다음 10 년의 협상력을 가집니다

시대의 변화에 응답하고 사람을 향해 움직이는 법 Laws that respond to change and move toward people



좋은법연구소 자치 / 재정

시대의 변화에 응답하고 사람을 향해 움직이는 법 *Laws that respond to change and move toward people*

goodlaw.re.kr | contact@goodlaw.re.kr

감사합니다