

좋은법연구소 지방현안노트 제 3 호

6.3 지방선거와 지방재정위기설의 실상

충청북도의 본예산 편성 관행과 재정통제 회피 구조의 법리적 진단 및 세 갈래 입법 대안

이지은 (좋은법연구소 소장 · 법학박사)
2026. 7.

목차

1. 서론: 채무 1 조 원의 표층과 심층.....	1
2. 본론.....	2
가. 인건비 등 법정 의무경비의 과소 편성과 추경 의존 구조.....	2
나. 대규모 종합계획의 세부사업 파편화와 사전 재정통제장치 회피 의혹.....	4
다. 모태펀드 자(子)펀드 출자: 투자심사를 거치지 않는 다년도 고정 세출.....	7
3. 결론: 편성의 기술을 이기는 제도 — 지방재정법의 세 갈래 정비 방향.....	9
참고문헌.....	12

1. 서론: 채무 1 조 원의 표층과 심층

충청북도의 채무가 1 조 원을 넘어섰다. 2026 년 6 월 출범한 민선 9 기 인수위원회는 민선 8 기 4 년간
도의 채무가 1 조 260 억 원 증가하여 총 1 조 3,866 억 원에 이른다고 발표하였고,¹ 신임 도지사는 취임

¹ '충북 대전환 인수위원회' 기자회견(2026. 6. 30.) 발표 기준. 충청매일 2026. 6. 30.자 보도(<https://www.ccdn.co.kr/news/articleView.html?idxno=1085955>); 뉴데일리 충청 2026. 6. 30.자 보도(<https://cc.newdaily.co.kr/site/data/html/2026/06/30/2026063000259.html>); 더퍼블릭 2026. 6. 30.자 보도(<https://www.thepublic.kr/news/articleView.html?idxno=309590>). 같은 수치는 충청도의회 임시회에서도 인용되었다. 더퍼블릭 2026. 7. 14.자 보도(<https://www.thepublic.kr/news/articleView.html?idxno=311339>).

첫 결재로 ‘재정정상화위원회’ 구성을 지시하였다.² 그러나 채무 총량이 일정 규모를 넘어섰다는 사실 그 자체가 곧 재정 건전성의 훼손을 의미하지는 않는다. 채무의 성격이 미래 세대도 편익을 나누는 투자성 채무인지 경상적 부족을 메우는 적자성 채무인지, 원리금 상환 일정이 향후 재정 운용에 가하는 압박의 정도, 그리고 보유 자산과 가용 재원의 유동성 등을 고려하여 종합적으로 판단하여야 한다. 채무 규모라는 표층의 숫자만으로 재정위기를 선언하는 것은, 앞선 경기편·인천편에서 확인한 바와 같이 문제의 본질을 가리는 일이 되기 쉽다. 이하에서는 채무 총량이라는 표층 아래에서 작동하는 충청북도의 예산 편성·운용 방식을 구체적 데이터로 확인하고, 그에 대한 법제도적 통제 방안을 논의한다.

2. 본론

가. 인건비 등 법정 의무경비의 과소 편성과 추경 의존 구조

(1) 당초예산을 초과하는 결산 지출 — 과소 편성의 실증

충북의 경우 문제의 심층은 채무의 크기가 아니라 예산을 편성하고 운용하는 방식에 있다. 충청북도는 공무원 인건비 등 법정 의무경비를 본예산에 100% 편성하지 않고, 의도적으로 그중 일부를 누락시킨 후 추가경정예산을 통해 잔액을 편성하고 있는 것으로 확인된다. 실제로 최근 3개 회계연도의 인건비 편성·집행 내역을 보면 매년 당초예산이 추가경정예산으로 증액되었을 뿐 아니라, 회계 전체 기준으로는 3개 연도 모두 결산상 실제 지출액이 당초예산액을 초과하였다. 본예산의 인건비가 실제로 지출될 금액에도 미치지 못하게 편성되었다는 의미이다.³ 이는 충청북도 이외의 다른 지방자치단체에서도 확인되는 불합리한 관행이지만, 이 글에서는 충북에 한정하여 논의한다.

² 한국연합신문 2026. 7. 1.자 보도(<https://www.koreaunionnews.com/2198352>).

³ 충청북도, 각 연도 「세입세출예산서」 성질별 세출예산 총괄(당초예산) 및 각 회계연도 「결산서 I」 세출결산 목별조서(일반회계·소방특별회계)를 기초로 산정. '인건비'는 성질별 분류상 100 인건비 기준이며, '최종예산'은 결산서상 예산액(추가경정예산 성립 후), '결산 지출액'은 지출액 기준이다. 소방특별회계의 당초예산액은 기타특별회계 성질별 총괄의 인건비 전액을 계상한 것으로, 충청북도 특별회계 중 인건비가 편성된 회계는 소방특별회계가 유일함을 각 회계연도 결산서에서 확인하였다.

[표 1] 충청북도 인건비 당초예산·최종예산·결산 지출액 비교 (FY2022~FY2024, 단위: 억 원)

회계 연도	구분	당초예산(A)	최종예산(B)	결산 지출액(C)	추경 증액 (B-A)	지출-당초 (C-A)
2022	일반회계	1,632.8	1,682.4	1,605.3	+49.6 (+3.0%)	△27.6
	소방특별회계	1,597.6	1,709.4	1,693.2	+111.8 (+7.0%)	+95.5
	합계	3,230.5	3,391.9	3,298.4	+161.4 (+5.0%)	+68.0
2023	일반회계	1,682.1	1,717.6	1,653.9	+35.4 (+2.1%)	△28.2
	소방특별회계	1,690.0	1,739.3	1,736.6	+49.3 (+2.9%)	+46.6
	합계	3,372.1	3,456.9	3,390.5	+84.8 (+2.5%)	+18.4
2024	일반회계	1,819.8	1,900.1	1,875.7	+80.3 (+4.4%)	+55.9
	소방특별회계	1,983.1	2,018.6	1,974.2	+35.5 (+1.8%)	△8.9
	합계	3,803.0	3,918.8	3,850.0	+115.8 (+3.0%)	+47.0

주: △는 음수. 붉은 색은 결산 지출액이 당초예산을 초과한 경우.

(2) 기준인건비집행률 추이가 보여주는 의도성

이러한 편성 행태가 단순한 추계 오류가 아니라는 점은 행정안전부의 지방재정분석⁴ 지표에서도 확인된다. 중앙정부는 기준인건비 제도⁵를 통해 지방자치단체의 조직 규모를 재정적으로 통제하고 있는데, 충청북도의 기준인건비집행률(인건비 결산액을 행정안전부 통보 기준인건비 기준액으로 나눈 값)은 2022 회계연도 99.24%에서 2023 회계연도 103.53%, 2024 회계연도 108.50%로 상승하여 중앙정부의 지침선을 초과하는 추세가 뚜렷하다.⁶ 같은 기간 도(道) 유형의 기준인건비집행률 평균 역시 기준선을

⁴ 「지방재정법」 제 54 조에 따라 매년 행정안전부장관은 지방자치단체의 재정상황에 대한 분석을 시행한다.

⁵ 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제 4 조 에 따라 행정안전부장관이 매년 지방자치단체의 행정수요, 인건비 등을 고려하여 산정·통보한 기준인건비를 기준으로 지방자치단체가 기구와 정원을 자율적으로 운영하도록 하는 제도이다. 다만, 기준인건비를 초과하여 인건비를 지출했을 경우 보통교부세 산정에서 불이익 요인(지방교부세법 제 8 조의 2 및 지방교부세법 시행규칙 제 8 조 별표 6)이 될 수도 있다.

⁶ 행정안전부·한국지방세연구원, 「지방자치단체 재정분석 단체별보고서」 FY2022·FY2023·FY2024 각 연도 충북 본청 편. 기준인건비집행률은 일반회계 및 기타·공기업특별회계의 인건비 결산액을 기준인건비 기준액으로 나눈 값으로 정의되는 하향 지표이다(FY2024 보고서 지표 정의).

넘어섰다는 사실(2024 회계연도 110.54%)은, 행정수요 증가에 따른 조직·인건비 수요의 확대가 전국도 단위 자치단체가 공통으로 직면한 구조적 현상임을 보여준다. 요컨대 인건비는 정원과 보수 체계에 기반하여 회계연도 개시 전에 가장 정확하게 추계할 수 있는 경직성 경비이고, 그 수요가 중앙정부 지침선을 넘어설 만큼 증가하리라는 점 또한 확실히 예견되는 상황이었다. 그럼에도 충청북도 본예산의 인건비는 실제 지출액에도 미달하게 편성되었다. 수요는 위로 향하는데 편성은 아래로 향하는 이 괴리는, 과소 편성이 기술적 오류가 아니라 의도적 선택임을 방증한다. 나아가 기준인건비집행률은 예산이 아닌 결산 집행액을 기준으로 산정되므로, 본예산에 인건비를 적게 계상하더라도 기준인건비 초과에 따른 불이익은 전혀 회피되지 않는다. 결국 과소 편성의 실익은 중앙정부 지침의 준수가 아니라 본예산 단계의 가용재원 부풀리기에 있었다는 결론만 남는다.

(3) 이중의 부작용: 가용재원 부풀리기와 의회 심의의 형해화

이러한 관행의 근본적 부작용은 이중적이다. 첫째, 위에서 상세히 설명한 바와 같이 본예산 단계에서 반드시 지출하여야 할 경비를 덜어냄으로써 가용재원을 인위적으로 부풀리고, 그렇게 확보된 외견상의 여유 재원은 도지사의 치적사업 예산을 확보하는 수단으로 활용된다는 점이다. 둘째, 인건비 등 필수경비를 내용으로 하는 추경예산은 지방의회가 사실상 부결할 수 없으므로, 추경에 대한 의회의 심의·의결권은 형식만 남고 실질을 잃는다. 이는 헌법상 지방자치단체의 정체성을 확인할 수 있는 징표인 지방의회의 기능을 형해화시키는 것과 다르지 않아 지방자치의 근본적 이념을 약화시키고 있다.

나. 대규모 종합계획의 세부사업 파편화와 사전 재정통제장치 회피 의혹

(1) 9 조 원대 종합계획의 구성

레이크파크 르네상스는 민선 8기 충청북도의 핵심 공약사업으로, 충북도가 2023년 3월 15일 공식 발표한 계획에 따르면 2030년까지 총 9조 2,482억 원이 투입되는 대규모 종합계획이다. 그 구성을 보면 3대 분야별 전략사업 15개 과제(2조 4,286억 원)와 3대 권역별 중점사업 336개 과제(6조

FY2023 보고서는 통합재정수지비율 하락(-5.51%)의 원인 중 하나로 기준인건비집행률의 상승(99.24%→103.53%)을 명시하고 있다.

8,196 억 원) — 대청호권 121 개, 충주호권 123 개, 괴산호권 92 개 — 등 총 351 개 과제로 이루어져 있다.⁷

(2) 지방재정법상 사전 통제장치의 체계

지방재정법은 이처럼 대규모의 재정 부담을 수반하는 사업에 대하여 겹겹의 사전 통제장치를 두고 있다. 대규모 재정 부담을 수반하는 행사성 사업에 대해서는 사전에 지방재정영향평가를 실시하여 그 심사를 거치도록 하고(제 27 조의 6), 신규 투자사업은 예산 편성 전에 그 필요성과 타당성에 대한 투자심사를 거쳐야 한다(제 37 조). 투자심사에 관한 지방자치단체장의 자문에 응하기 위하여 지방재정투자심사위원회의 설치(제 37 조의 3)가 필수적이며, 특히 총사업비 500 억 원 이상인 신규사업에 대해서는 투자심사를 하거나 받기 전에 전문기관에 의뢰하여 타당성 조사(제 37 조의 2)를 실시하도록 하여 이중의 규제장치가 작동한다. 사업 규모가 클수록 더 엄격한 검증을 요구하는 이 체계는, 대규모 재정 투입의 적정성을 집행 전에 걸러내는 지방재정법상 핵심 통제장치이다.

(3) 세부사업 파편화와 심사 기준선 아래로의 분해

레이크파크 르네상스의 실제 추진 방식은 이 통제 체계의 예정과 정반대 방향을 향한다. 9 조 원대의 단일한 종합계획이 청남대 활성화, 수변 데크길 조성, 생태탐방로 구축 등 수백 개의 소규모 세부사업으로 나뉘어, 개별 사업 단위로 예산에 편성되고 집행되어 온 것이다. 현행 지방재정법 시행령 제 41 조 제 1 항이 정하는 투자심사의 실시 주체별 대상 기준을 보면(<표 2> 참조), 시·도의 사업은 이전재원이 포함된 총사업비 300 억 원 이상이면 행정안전부장관의 심사를, 총사업비 40 억 원 이상 300 억 원 미만이면 시·도지사의 자체심사를 거쳐야 하고, 공연·축제 등 행사성 사업은 총사업비 3 억 원 이상부터 심사 대상이 된다. 뒤집어 말하면, 총사업비 40 억 원 미만으로 분해된 세부사업은 원칙적으로 투자심사의 관문 자체를 통과할 필요가 없고, 300 억 원 미만으로만 나뉘어도 외부 검증인 행정안전부장관의 심사를 피해 도 내부의

⁷ 충청북도 2023. 3. 15. 발표 기준. 충청일보 2023. 3. 15.자 보도(<https://www.ccdailynews.com/news/articleView.html?idxno=2192123>); 한국경제(연합뉴스) 2023. 3. 15.자 보도(<https://www.hankyung.com/article/202303150226Y>); 청주일보 2023. 3. 15.자 보도(<https://www.cj-ilbo.com/news/articleView.html?idxno=1100758>).

자체심사로 내려온다. 세부사업 각각이 10 억~30 억 원 안팎에 머무는 구조라면, 9 조 원대 종합계획의 재정 부담 총량은 어느 단계에서도 법정 통제장치의 검증대에 오르지 않게 되는 것이다. 총 351 개라는 과제 수는 이러한 파편화의 정도를 그 자체로 보여준다. 과연 이 사업 구조가 재정통제 제도의 적용을 회피하기 위하여 의도적으로 설계된 것은 아닌지 의문을 제기하지 않을 수 없다.

[표 2] 시·도 재정투자사업의 투자심사 실시 주체별 대상 (「지방재정법 시행령」 제 41 조 제 1 항, 2025. 1. 7. 개정 기준)

심사 실시 주체	대상 사업	총사업비 기준	근거
시·도지사(자체심사)	이전재원이 포함된 사업	40 억 원 이상 300 억 원 미만	제 1 호 가목
	총사업비 전액을 자체재원으로 부담하는 청사·문화시설·체육시설 신축사업	40 억 원 이상 300 억 원 미만	제 1 호 나목
	총사업비 전액을 자체재원으로 부담하는 사업(나목 사업 제외)	40 억 원 이상	제 1 호 다목
	홍보관 사업	5 억 원 이상 300 억 원 미만	제 1 호 라목
	공연·축제 등 행사성 사업	3 억 원 이상 300 억 원 미만	제 1 호 마목
	시·도 간 공동협력사업	40 억 원 이상 500 억 원 미만	제 1 호 바목
	법 제 37 조제 1 항제 2 호에 따른 부담의 대상인 사업	부담 규모 100 억 원 미만	제 1 호 사목
행정안전부장관	이전재원이 포함된 사업	300 억 원 이상	제 2 호 가목
	외국 자본이 도입되는 사업	10 억 원 이상	제 2 호 나목
	총사업비 전액을 자체재원으로 부담하는 청사·문화시설·체육시설 신축사업	300 억 원 이상	제 2 호 다목
	홍보관 사업, 공연·축제 등 행사성 사업	300 억 원 이상	제 2 호 라목
	시·도 간 공동협력사업	500 억 원 이상	제 2 호 마목
	법 제 37 조제 1 항제 2 호에 따른 부담의 대상인 사업	부담 규모 100 억 원 이상	제 2 호 바목
	그 밖에 국가경제·사회정책상 필요하다고 인정하는 재정투자사업	—	제 2 호 사목

주: '자체재원'에는 지방채 제외(제 41 조 제 1 항 제 1 호 나목). '이전재원'은 국고보조금 등 외부재원이 포함된 경우를 말함.

(4) 파편화가 남기는 것: 통제 체계의 사각지대화

만약 재정통제 제도의 적용을 회피하기 위한 의도가 실재한 경우라면, 이는 개별 사업의 타당성 문제를 훨씬 넘어서는 사안이 된다. 첫째, 투자심사·타당성 검증·재정영향평가로 이어지는 지방재정법상 사전 통제 체계 전체가 사각지대화되어, 제도의 취지 자체가 몰각된다. 둘째, 도의회의 예산 심의 역시 세부사업 단위로 분산되어, 종합계획 전체의 재정 부담과 우선순위를 놓고 심의할 기회를 구조적으로 상실한다. 이는

앞서 본 법정 의무경비 과소 편성이 추경 심의를 형해화시키는 것과 정확히 같은 구조 — 법이 예정한 재정 통제의 관문을 편성 기술로 우회하는 방식 — 의 반복이다.

다. 모태펀드 자(子)펀드 출자: 투자심사를 거치지 않는 다년도 고정 세출

(1) 모태펀드와 자(子)펀드 출자의 법적 구조

세 번째 쟁점은 벤처투자 모태펀드에 대한 지방자치단체의 출자이다. 「벤처투자 촉진에 관한 법률」 제 66 조에 따라 정부(중소벤처기업부)는 한국벤처투자를 설립하였고, 같은 법 제 70 조 제 1 항에 따라 정부·지방자치단체·민간 등 법률이 정하는 자가 상호 출자하여 벤처투자모태조합을 결성하며, 한국벤처투자가 그 자산을 관리·운용한다. 모태조합이 운용하는 모태기금의 출자로 모태펀드가 형성되고, 한국벤처투자는 공모로 운용사를 선정하여 모태펀드 출자금을 기반으로 자(子)펀드를 결성한다. 모태펀드는 중진계정(일반 벤처·스타트업), 지방·지역 계정(지역균형발전), 루키·초기창업 계정, 문화·영화·관광 계정(타 부처 연계) 등 계정별로 운영된다. 지방자치단체는 한국벤처투자에 직접 출자할 수 있고(제 66 조 제 4 항) 한국벤처투자의 개별사업(제 67 조 제 1 항 제 8 호)에 투자할 수도 있으나(제 67 조 제 3 항), 실제 충북의 펀드 출자가 취한 경로는 지방중소기업 육성 관련 기금을 통한 개별 벤처투자조합에의 출자로서, 그 법령상 근거는 같은 법 제 71 조(기금의 투자 등)와 「지역중소기업 육성 및 혁신촉진 등에 관한 법률」 제 8 조, 그리고 「충청북도 중소기업육성기금 설치 및 운용 조례」이다.

(2) 민선 8 기의 출자 누적: 의안 10 건, 약정 373 억 원

충청북도의 펀드 출자는 민선 8 기 들어 빠르게 누적되었다. 2022 년 9 월부터 2026 년 1 월까지 도의회에 제출된 펀드 출자 계획안·동의안은 10 건, 대상 자펀드는 15 개에 이르고, 도의 출자 약정 합계는 약 373 억 원이다. 개별 자펀드는 대체로 한국모태펀드가 최대 출자자로 참여하는 매칭형 구조(자펀드 규모 220 억~500 억 원, 도 출자 10 억~20 억 원)이고, 2026 년 1 월 제출된 충북형 지역성장펀드에 이르면 모펀드 1,000 억 원 가운데 도가 100 억 원, 관내 시·군이 185 억 원을 분담하는 구조로 확대되어 기초지방자치단체의 재정까지 동원되는 양상이 나타난다.⁸ 주목할 것은 이 모든 의안이 출자방식을 "

⁸ 충청북도의회 의안 제 35 호(2022. 9. 7.), 제 121 호(2022. 10. 31.), 제 339 호(2023. 7. 4.),

충청북도 중소기업육성기금을 통해 당해 펀드에 출자"로 명시하고 있다는 점이다. 즉 펀드 출자는 일반회계 세출예산이 아니라 기금의 운용계획에 편성되는 지출이다.

(3) 의결 하나로 성립하는 출자 — 투자심사의 공백

문제는 이러한 출자에 대하여 재정적 통제가 어떻게 작동하는가이다. 지방재정법 제 18 조는 지방자치단체의 직접 출자·출연을 원칙적으로 제한하면서, 법령에 근거가 있는 경우에는 출자를 허용하고(제 1 항), 그 경우 미리 해당 지방의회의 의결을 얻도록 한다(제 3 항). 뒤집어 말하면, 벤처투자법이라는 법령상 근거를 갖춘 펀드 출자는 지방의회의 의결 하나만 거치면 성립한다. 실제로 위 10 건의 출자안 가운데 지방재정투자심사를 거친 것은 산업통상자원부 연계 사업으로 추가경정예산 반영이 병기된 케이앤 소부장클러스터 1 호 투자조합 1 건뿐이고, 나머지는 모두 투자심사나 타당성 검증 없이 제 18 조 제 3 항의 의결만으로 성립하였다. 같은 규모의 재원을 투자사업의 사업비로 지출하려 하였다면 시행령 제 41 조의 기준에 따라 자체심사 또는 행정안전부장관의 심사를 거쳐야 하였을 것이나, 출자라는 형식을 취하는 순간 대부분 그 검증 체계 바깥으로 나가게 된 것이다. 재정 부담의 실질은 같은데 형식의 선택에 따라 통제의 밀도가 달라지는, 앞서 본 통제 회피 패턴의 세 번째 변주이다.

(4) 본예산을 비껴 간 편성: 기금 운용계획과 추경

예산 편성의 실태는 이 통제 공백을 그대로 보여준다. 연차별 출자액이 일반회계 당초예산에 편성된 사례는 사실상 없다. 일반회계 당초예산의 성질별 세출에서 출자금 목은 2022 년부터 2024 년까지, 그리고 2026 년에는 아예 존재하지 않고, 2025 년에 2.5 억 원이 계상되어 있을 뿐이다. 펀드 출자는

제 375 호(2023. 8. 29.), 제 420 호(2023. 10. 4.), 제 637 호(2024. 7. 3.), 제 657 호(2024. 8. 23.), 제 982 호(2025. 5. 30.), 제 1184 호(2025. 10. 24.), 제 1259 호(2026. 1. 12.) — 전건 산업경제위원회 소관. 도 출자 예정금액 합계는 각 의안 심의요구서 기준 약 373 억 원이다. 개별 자펀드는 대체로 모태펀드 매칭형(자펀드 규모 220 억~500 억 원, 도 출자 10 억~20 억 원)이고, 케이앤 소부장클러스터 1 호는 210 억 원 중 도가 50 억 원(2023~2025 년 3 년 분할), 충북 창업 노마드 혁신 펀드는 41 억 원 중 도가 40 억 원을 부담한다. 한편 충북형 지역성장펀드(제 1259 호)는 2026 년 1 월 중소벤처기업부 공모 선정을 전제로 미리 의결을 받은 사전 의결로서(의안에 '공모 선정 要' 명시) 결성이 확정된 약정은 아니며, 위 약정 누계 373 억 원에는 이 100 억 원이 포함되어 있다. 이를 제외한 확정분 약정 누계는 약 273 억 원이다.

중소기업육성기금의 운용계획으로 편성되었고, 그마저도 회계연도 중의 운용계획 변경으로 증액되거나 신규 편성되는 일이 반복되었다 — 2023년에는 연중 변경으로 벤처펀드 출자 20 억 원이 증액되면서 그 재원으로 통합재정안정화기금 예탁금이 감액되었고, 소부장 펀드 출자 20 억 원은 2023 년과 2024 년 모두 연중 변경으로 신규 편성되었다. 나아가 같은 기간 일반회계에서 집행된 최대 규모의 출자인 충북개발공사 출자 300 억 원(2023 년) 역시 당초예산 0 원에서 전액 추가경정예산으로 편성되었다. 본예산 심의라는 정면의 관문을 통과한 출자는 사실상 하나도 없었던 셈이다.⁹

(5) 과소 편성과의 결합: 유동성 위기의 자기 제조

이 지점에서 앞서 논의한 법정 의무경비 과소 편성과의 결합 효과가 드러난다. 본예산에서 인건비 등 반드시 지출될 경비를 덜어내 가용재원을 부풀린 상태에서, 그 외견상의 여유 재원은 펀드 출자와 같은 단체장 역점 사업의 약정을 뒷받침하는 근거처럼 기능한다. 그러나 일단 약정이 체결되면 연차별 출자 의무액은 임의로 줄일 수 없는 고정 세출이 된다. 세수가 줄어드는 해에도 출자금은 예정대로 지출되어야 하므로, 다년도 분할 출자 약정은 그 자체로 매년 지방자치단체의 유동성을 압박하는 원인이 되었다. 요컨대 편성 단계에서는 의무경비를 숨겨 여력을 만들어 내고, 그 여력으로 심사 없는 출자 약정을 쌓아 올리며, 약정은 다시 장래 예산의 경직성을 높이는 — 유동성 위기를 스스로 제조하는 순환 구조가 완성되는 것이다.

자 치 / 재 정

3. 결론: 편성의 기술을 이기는 제도 — 지방재정법의 세 갈래 정비 방향

지금까지 확인한 충청북도의 재정 상황은 채무 1 조 원이라는 총량의 문제가 아니라, 예산의 수립과 세출에 대한 지방재정법상 통제장치가 충분히 정교하지 못하다는 문제로 요약된다. 법정 의무경비를 본예산에서

⁹ 충청북도 각 연도 「세입세출예산서」 성질별 세출예산 총괄(당초예산) 및 2023·2024 회계연도 「결산서 I」(일반회계 세출결산 목별조서, 중소기업육성기금 결산) 기준. 일반회계 당초예산의 성질별 세출에 출자금(502) 목은 2022~2024 년과 2026 년에는 존재하지 않고 2025 년에 2.5 억 원이 있을 뿐이다. 중소기업육성기금의 벤처창업성장지원펀드 조성은 2023 년 계획 56.8 억 원이 연중 운용계획 변경(2023. 9. 26.)으로 76.8 억 원이 되어 67.8 억 원이 집행되었고(추가 출자 재원은 통합재정안정화기금 예탁금 20 억 원 감액), 소부장 펀드 20 억 원은 2023·2024 년 모두 연중 운용계획 변경으로 신규 편성되었다. 한편 2023 년 일반회계 결산의 출자금 300 억 원(충북개발공사 출자)은 당초예산 0 원에서 전액 추가경정예산으로 편성되어 집행되었다.

덜어내는 편성, 9 조 원대 종합계획의 세부사업 파편화, 심사 없이 쌓여 가는 다년도 출자 약정 — 세 가지 모두 현행법의 문언을 정면으로 위반하였다기보다 그 문언의 틈을 교묘하게 통과하였다. 그렇다면 처방 역시 개별 사업의 정리나 특정 도정에 대한 정치적 문책이 아니라 통제장치 자체의 정교화, 곧 입법적 조치를 통해서 찾아야 한다. 앞의 논증에 대응하여 세 가지 정비 방향을 제안한다.

(1) 법정 의무경비의 본예산 계상 원칙 명문화 — 지방재정법 제 3 조

첫째, 법정 의무경비의 본예산 전액 계상 원칙을 지방재정법 제 3 조에 도입하여야 한다. 인건비 등 경직성 경비로서 지출이 확실히 예정되어 있는 법정 의무경비는 본예산에 계상하여야 한다는 것을 지방재정 운영의 기본원칙으로 명문화하는 것이다. 원칙 조항 하나로 모든 관행이 사라지지는 않겠으나, 본예산 단계에서 의무경비를 덜어내 가용재원을 부풀리는 편성이 원칙 위반임을 법률이 선언하는 것만으로도, 예산안 심의에서 의회가 따져 물을 규범적 근거와 감사·재정분석에서 지적할 판단 기준이 마련된다.

(2) 대규모 종합계획의 전체 심의와 정보 공개 — 제 37 조의 5 신설

둘째, 지방자치단체의 행정계획 형식으로 확정되는 대규모 종합계획에 대해서는 반드시 그 전체에 대하여 의회의 심의를 받도록 법제화하여야 한다. 레이크파크 르네상스와 같은 사례라면, 세부사업으로 파편화되었더라도 적어도 권역별 중점사업 수준에서는 의회의 심의를 거치도록 하는 것이다. 아울러 가령 지방재정법 제 37 조의 5(대규모 종합계획의 공개)를 신설하여 관련 정보를 민간에 공개하도록 하는 방안도 고려할 수 있다. 예컨대 다음과 같은 형태이다.

"지방자치단체의 장이 대규모 종합계획을 통하여 수 개의 재정투자사업을 시행하려는 경우에는 ① 대규모 종합계획을 구성하는 세부사업의 종류, ② 세부사업으로 분산하여 시행하려는 이유, ③ 세부사업에 대한 투자심사 결과 및 그 추진 상황, ④ 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항을 공개하여야 한다."

이러한 공개 의무만으로도 의회는 공개된 정보를 통해 종합계획 전체의 규모와 분할의 경위를 파악하여 행정작용에 대한 감시와 견제의 기능을 수행할 수 있고, 주민에 의한 자연스러운 통제를 유도할 수도 있다. 파편화의 유인은 총량이 보이지 않는 데서 나오므로, 총량을 보이게 만드는 것이 가장 값싸고 효과적인

통제이다.

(3) 다년도·대규모 출자에 대한 투자심사 연계 — 제 18 조 개정

셋째, 출자에 관한 지방재정법 제 18 조의 개정을 고려하여야 한다. 일정 금액 이상을 출자하거나 여러 해에 걸쳐 지속적으로 출자하는 경우에는 지방의회의 의결 외에 투자심사의 경로를 거치도록 하는 것이다. 재정 부담의 실질이 같다면 사업비 지출이든 출자든 검증의 밀도도 같아야 한다는 것이 그 취지이며, 앞서 본 케이앤 소부장클러스터 1 호의 사례는 출자에 대한 투자심사가 실무상 불가능하지 않음을 이미 보여 주고 있다. 다년도 분할 출자가 장래 예산의 경직성을 높이는 고정 세출이라는 점을 고려하면, 지방채 발행에 준하는 심사 강도가 오히려 자연스럽다.

이상의 세 가지는 지방자치에 대한 새로운 규제가 아니다. 예산이라는 자치의 핵심 작용을 의회와 주민의 눈앞으로 되돌려 놓자는 것일 뿐이다. 채무 1 조 원이라는 결과의 숫자가 아니라 그 숫자를 만들어 낸 편성의 기술을 통제할 수 있을 때, 재정 정상화는 특정 도정의 구호가 아니라 제도의 일상이 된다. 그것이 충북편이 전국의 광역자치단체에 던지는 결론이다.

좋은법연구소
자치 / 재정

참고문헌

충청북도, 각 연도 「세입세출예산서」 성질별 세출예산 총괄 (2022~2026 회계연도 당초예산).

충청북도, 「결산서 I」 2022·2023·2024 회계연도 (세출결산 목별조서: 일반회계·소방특별회계,
중소기업육성기금 결산 포함).

행정안전부·한국지방행정연구원, 「지방자치단체 재정분석 단체별보고서」 FY2022·FY2023·FY2024,
충북 본청 편.

충청북도의회, 펀드 출자 계획안·동의안 의안 원문 10 건 (제 35 호·제 121 호·제 339 호·제 375 호·제 420
호·제 637 호·제 657 호·제 982 호·제 1184 호·제 1259 호, 산업경제위원회, 2022~2026).

충청북도, 레이크파크 르네상스 종합계획 발표 (2023. 3. 15.) 및 관련 보도.

'충북 대전환 인수위원회' 발표 (2026. 6. 30.) 및 관련 보도.

© 2026 이지은 · 좋은법연구소 (goodlaw.re.kr) | 이 글은 CC BY-ND 4.0 에 따라 출처를 표시하면 자유롭게 이용할 수
있으며, 변경물의 배포는 허용되지 않습니다.

좋은법연구소
자치 / 재정