

좋은법연구소 지방현안노트 제1호

6.3 지방선거와 지방재정위기설의 실상

경기도 재정 건전성 논란의 본질과 실증적 대안

이지은 (좋은법연구소 소장 · 법학박사)
2026. 7.

목차

1. 서론: 인수위의 '재정 파탄설' 선포와 실질적 실체 규명의 필요성.....1

2. 본론.....2

 ① 명목적 세수 정체와 물가상승률 대비 실질 재정력의 침식 (거시 환경).....2

 ② 산하 공기업 재정 지원과 자치단체의 우발적 책임성 리스크 (조직 위험).....3

 ③ 지역개발기금 예수·예탁의 내부 회계 간 거래와 유동성 맹점 (내부 자금).....5

 ④ 지방기금법 제16조 통합재정안정화기금의 전입과 재정 완충력의 한계 (비상 자원).....6

 ⑤ 세출의 하방경직성과 복지 정책의 비가역성이 초래한 한계 (구조적 고정비).....8

3. 결론 및 대안: 낡은 지출 가위질을 넘어서 행정 체제 효율화 법제.....9

참고문헌.....11

1. 서론: 인수위의 '재정 파탄설' 선포와 실질적 실체 규명의 필요성

민선 9기 지방정부가 출범함과 동시에 전국 곳곳에서 지방재정의 위기 징후를 경고하는 목소리가 커지고 있다. 6.3 지방선거 직후 새로 취임한 단체장들은 인수위원회 단계에서 전임 시정의 누적 채무와 방만한 재정 운용을 지적하며 비상 상황임을 선포하기도 했었다. 선거 주기에 맞추어 정례화된 이러한 정쟁의 대안은 언제나 대동소이하다. 중앙정부를 향한 무조건적인 자원 확충 요구와 내부적인 유사·중복 사업 정리라는 단기적·정치적 가위질이다.

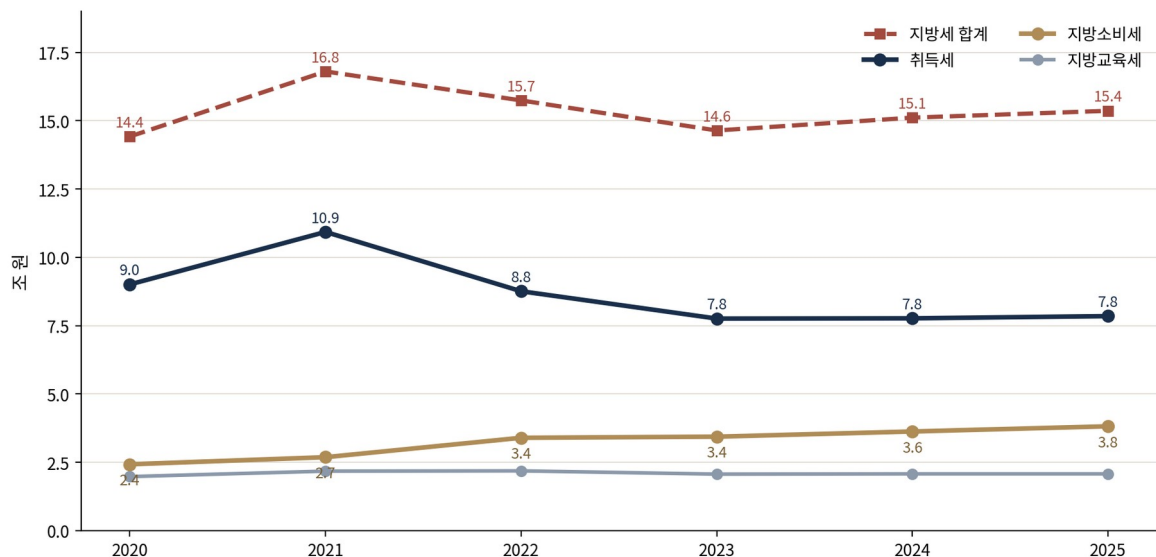
그러나 좋은법연구소는 단순히 세입을 늘려달라는 읍소나 단기성 지출 구조조정만으로는 현재의 구조적 재정 위기를 타개할 수 없다고 판단한다. 특히 대한민국에서 가장 거대한 광역자치단체인 경기도가 직면한 현 상황은 지방재정 시스템의 근본적인 모순을 가장 선명하게 투영하고 있다. 따라서 경기도의 세입·세출 구조를 실증적으로 진단하고, 인수위의 지적 요소를 건별로 분석하여 종합적인 대안을 제시하고자 한다.

2. 본론

① 명목적 세수 정체와 물가상승률 대비 실질 재정력의 침식 (거시 환경)

지난 6년간(2020~2025) 경기도의 지방세입은 다음의 그림에서 보는 바와 같다.

그림에서 보는 바와 같이 2020년 이후 경기도의 지방세 수입은 14조 원~15조 원대를 유지하고 있다. 취득세 감소를 지방소비세 증가가 상쇄하는 구조적 분산 효과가 나타나고 있기도 하다.

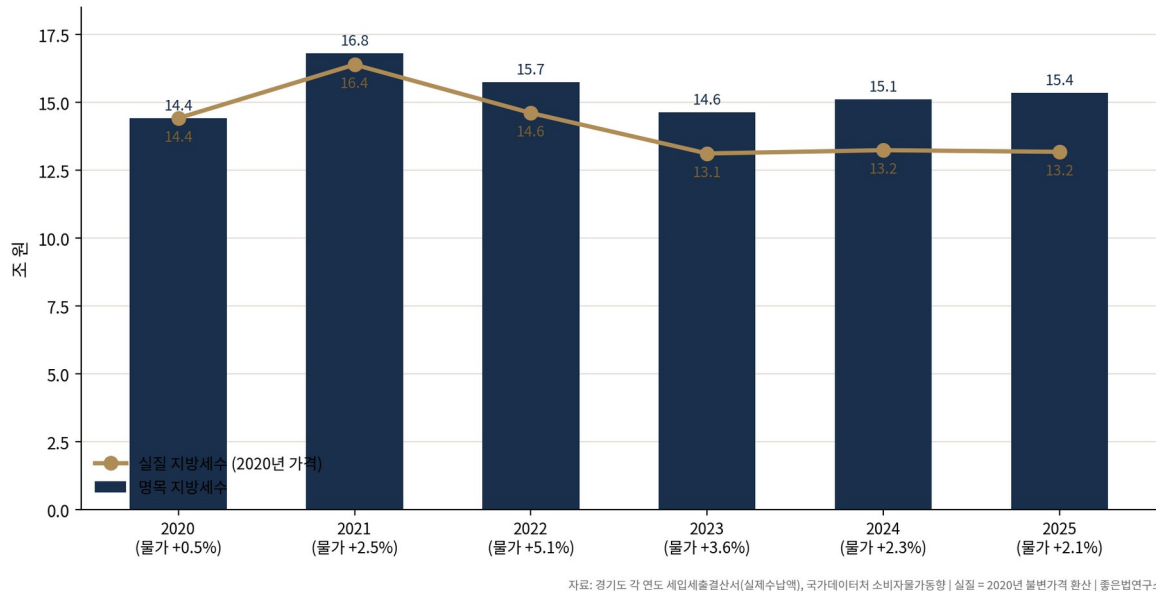


자료: 경기도 각 연도 세입세출결산서 일반회계 목별조서 | 좋은법연구소

[그림 1] 경기도 지방세 및 주요 세목 추이 (2020~2025)

취득세수가 정점(21년) 대비 큰 폭으로 감소한 것은 사실이지만 그것이 경기도 재정압박의 근본적인 원인이라고 보기는 어렵다. 오히려 명목상 지방세수가 꾸준히 일정수준을 유지하고 있음에도 물가상승률을 고려했을 때, 지방세수의 실질가치가 침식되었음을 주장하는 것이 타당할 것이다.

명목적 세수 정체를 물가상승률이라는 필터를 통해 다시 보면, 재정력의 상당한 압박이 발생할 수 밖에 없다는 점을 확인할 수 있게 된다.



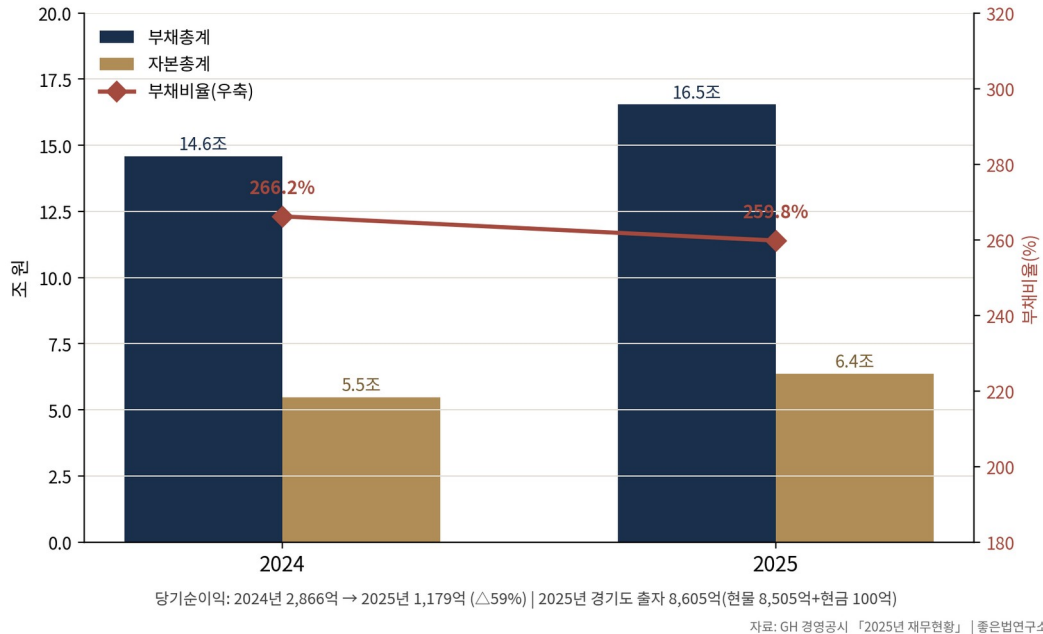
[그림 2] 경기도 지방세수의 명목·실질 가치 추이 (2020~2025)

연도별 물가상승률을 고려하면, 지방세수는 2020년 대비 8.6% 감소한 수준이고, 정점(21년) 대비 19.6%가 감소한 수준이다. 특히 2023년부터 점차 세수가 회복하고는 있지만, 물가상승률을 고려하면 세수의 상승은 전혀 의미 없는 수준에 도달한다. 추미애 경기도지사가 인수위시절 정치적인 서사라는 지적을 감수하면서도 중앙정부로부터 재정지원을 요구하는 불가피성이 일견 이해되는 지점이기도 하다.

② 산하 공기업 재정 지원과 자치단체의 우발적 책임성 리스크 (조직 위험)

현 추미애 경기도지사는 인수위 시절 경기주택도시공사(GH)의 3기 신도시 투자에 따른 공사채 발행과 차입금 누적, 교통공사 등 수익성이 낮은 신설 공기업들의 구조적 적자 문제를 지적했다. 부채가 실질적으로 매우 크다는 점은 사실이지만 경기주택도시공사(GH)의 경우, 이른바 “착한부채”에 해당하고 그나마도 적절히 관리되고 있는 것이 사실이다. 오히려 경기도 입장에서는 경기주택도시공사(GH)의 높은 부채비율보다는 경기주택도시공사(GH)에 대한 출자부담이 문제가 될 수 있다. 그나마도 현재 경기도의 출자는 도 소유의 토지나 시설을 통한 현물출자 방식으로 이루어지고 있으므로

경기주택도시공사(GH)의 자본비율 증가로 인한 부채 확대의 순환구조가 문제될 수 있을지언정 경기도 자체 재정압박의 근거로 산하 공기업인 경기주택도시공사(GH)의 재정상황을 거론하는 것은 적절하지 않다.



[그림 3] 경기주택도시공사(GH) 부채·자본·부채비율 추이 (2024~2025)

신설 지방공기업인 경기교통공사의 경우 자산 444억의 소규모기관으로 부채비율 역시 86%로 건전한 재정 운영을 하고 있다. 23년 적자에서 2년 연속 흑자 경영을 함으로써 결손까지 해결했다.

[표 1] 경기교통공사 재무 요약

(단위: 억 원)

항목	2025	2024	2023
자산총계	444	378	-
부채총계	206	227	-
자본총계	238	151	-
부채비율	86.4%	150.9%	-
당기순이익	+88	+47	△28 (적자)
이익잉여금(결손금)	+54	△34	-

자료: 경기교통공사 「2025 회계연도 결산서」 (부채비율·이익잉여금은 결산서 기준 산출)

다만, 경기교통공사의 주요사업은 준공영제 혹은 공영제로 버스운영의 적자를 보전해주는 사업인 바,

이 사업의 적자 보전 방식이 도·시군 예산으로 이루어지는 탓에 경기도가 재정 압박요인으로 이를 지적하지 않을 수 없었던 것이다. 실제로 2024년 연간 재정지원 규모가 1270억원이었는데, 2025년에는 상반기에만 1470억원이 소요된 바 있다. 다만, 이는 버스운영의 준공영제 혹은 공영제가 내포한 제도적 문제이며, 교통공사의 경영상의 문제는 아니라는 점이 분명히 명시되어야 한다. 또한 한번 확대된 행정서비스는 쉽게 축소할 수 없다는 복지행정서비스의 비가역적 특성이 여실히 드러나는 영역이기도 하다.

③ 지역개발기금 예수·예탁의 내부 회계 간 거래와 유동성 맹점 (내부 자금)

지역개발기금의 주 수입원은, 경기도가 도민에게 자동차를 등록하거나 그 외 인·허가를 신청하는 자 혹은 경기도와 소속 시·군 및 그 출자·출연기관과 계약을 체결하는 자에게 지역개발채권을 매입하게 하여 조성한 발행수입금이다(『경기도 지역개발기금 설치 조례』). 지역개발기금은 조례가 정하는 바에 따라 특정사업에 대한 융자금으로만 사용할 수 있고 현재 융자금으로 사용되지 않는 부분이라 하더라도 언젠가 조례에서 정한 이자를 붙여 반드시 돌려줘야 하는 예수금 성격의 자본이다. 실제로 지역개발채권의 만기가 돌아오면 경기도는 반드시 그 원리금을 상환해야 하는데, 2028년부터 5년간 매년 5000억원 이상의 상환이 이루어질 것으로 예상된다.

그런데 이 지역개발기금이 본래의 목적을 벗어나 부족한 재원을 충당하기 위한 보이지 않는 비밀 창고처럼 쓰였다는 점은 문제라고 지적하지 않을 수 없다. 지방자치단체가 필요재원이 부족할 경우에는 지방채 발행 등 차입을 통해 재원을 충당하게 되는데, 지방채 발행은 재정건전성을 이유로 중앙정부(행정안전부)의 엄격한 통제(한도)를 받게 되므로 역시 한계에 부딪히게 된다. 아마도 이러한 이유로 경기도는 지역개발기금으로부터 일반회계로 전입하는 방식의 내부거래를 통해 부족재원을 충당하였던 것으로 추정된다. 또 의도하지는 않았겠지만, 더불어 재정상황의 부정적 요소는 외부에 드러나지 않게 된다. 그러나 내부거래이기는 하지만 회계간 차입 역시 상환의무가 뒤따르는 부채라는 점, 자칫 투명한 재정운용의 기치에 역행하는 방식의 자원 충당이라는 점에서 이 부분은 경기도가 반드시 개선해야 할 영역이다.

[표 2] 경기도 지역개발기금 일반회계 미회수 채무 잔액 추이

(단위: 억 원)

구분	2019년 (결산)	2021년 (결산)	2023년 (결산)	2024년 (결산)	2026년 (말 기준)
일반회계 미회수 채무 잔액	2,908	17,853	약 28,000	약 34,000	약 39,000
주요 차입 원인	대규모 택지· 인프라 투자	재난기본소득 (8.2천억) 등	세수 결손에 따른 보전 차입	구조적 적자 보전 지속	누적 채무 최고치

자료: 경기도의회 예산정책담당관 기금운용계획안 검토보고서 및 행정사무감사 제출자료 재구성

④ 지방기금법 제16조 통합재정안정화기금의 전입과 재정 완충력의 한계 (비상 자원)

현 경기도지사는 인수위 시절 경기도의 재정 건전성 악화의 핵심 징후 중 하나로 '통합재정안정화기금(이하 통합기금)의 고갈'을 강력하게 성토했다. 인수위는 전임 도정이 세수 부족 사태에 직면할 때마다 근본적인 지출 구조조정이나 행정 슬림화를 단행하는 대신, 자치단체의 최후 보루인 비상 금고(통합기금 재정안정화계정)를 무분별하게 털어 일반회계의 적자를 메우는 '임시방편식 재정 운용'을 감행했다고 지적했다. 이러한 미봉책이 결국 경기도 재정의 체질 개선 타이밍을 실기하게 만들었고, 결과적으로 차기 도정에 완충력이 전무한 '마른 곳간'을 넘겨주는 무책임한 결과를 초래했다는 것이 인수위 주장의 요체다.

자 치 / 재 정

인수위의 이와 같은 '재정 파탄 서사'는 정치적 수사를 제외하고 결산 수치 자체만 놓고 보면 상당 부분 정량적인 실체와 부합한다. 경기도 재정공시(기금운용현황) 및 추경예산서를 바탕으로 연도별 통합기금(재정안정화계정)의 흐름을 실증적으로 추적한 결과, 단년도 경제 충격 완화라는 본래 목적과 달리 '수년에 걸친 정례적 세입 댄질' 관행이 뚜렷하게 확인된다.

실제 2021년 말 기준 1조 2,800억 원을 상회하던 여유 재원은 부동산 경기 침체와 물가상승률 미달에 따른 실질 세수 정체가 본격화된 2022년부터 급격한 하향 곡선을 그렸다. 경기도는 2022년 3,500억 원, 2023년 5,400억 원, 2024년 3,100억 원 등 3개년 연속으로 수천억 원대 기금 재원을 일반회계 세입으로 예탁·전입시켰다.

[표 3] 경기도 통합재정안정화기금(안정화계정) 연도별 추이

(단위: 억 원)

구분	2021년 (결산)	2022년 (결산)	2023년 (결산)	2024년 (결산)	2025년 (추정)
연도말 잔액 (A)	12,841	9,765	4,120	1,250	320
일반회계 전입액 (B)	1,500	3,500	5,400	3,100	-
전년 대비 잔액 증감률	-	-23.9%	-57.8%	-69.6%	-74.4%

문제는 이 과정에서 발생한 '재정 부족의 은폐'와 '착시효과'다. 내부 비상금을 꺼내 일반회계 통장에 채워 넣음으로써 당해 연도의 명목상 총수입 목표치는 달성되었고, 이는 외부적으로 재정이 건전하게 유지되는 듯한 착시를 유발했다. 결국 비상금에 의존해 방만한 세출 기조를 유지하다가, 2024년 말 잔액이 1,000억 원대 분계선까지 추락하여 완충력(Resilience)을 완전히 상실한 시점에 이르러서야 사상 초유의 '감액 추경'이라는 한계 상황에 직면하게 된 것이다.(사실 감액 추경은 통합재정안정화기금만이 원인이라기보다는 위에서 언급한 지역개발기금의 문제와 결합하여 불가피한 상황이다.)

이처럼 통합기금이 지자체의 손쉬운 우회적 차입 창구로 오용되게 된 원인은 관련 제도 및 법령의 변천에서 찾아 볼 수 있다.

통합관리기금 제도는 지방자치단체 기금관리기본법(제16조)이 제정되던 2006년부터 시행되었다. 기금의 내재적인 특성상 여유자금이 있는 경우라도 그 설치근거가 되는 조례별로 칸막이가 쳐져 사장될 수밖에 없었는데, 그 여유 자금을 한데 모아 재정 용자 등에 효율적으로 활용할 수 있도록 하는 '재정 민주주의적' 발상 차원에서 마련된 것이다. 그러나 이 제도가 자리를 잡게 되면서 지방자치단체는 행정안전부의 엄격한 지방채 발행 통제 혹은 외부 금융기관의 심사 없이 조례 개정만으로 내부 자금을 끌어다 쓰는 '내부 차입 메커니즘'에 익숙해지기 시작하는 문제점도 드러나기 시작했다.

이후 2020년 6월, 정부는 세입 결손 완충용 저축 계정으로 회계연도 간 재정수입불균형을 조정하기 위한 '지방재정안정화기금'¹과 동일 회계연도 내 각 기금 간 여유 자금을 융통하던 '통합관리기금'을 하나로 묶어 현행 '통합재정안정화기금'으로 전면 확대 개편했다. 이 개편은 자금 관리의 효율성을 높였으나 역설적으로 자치단체 내부 회계 간 거래 경로를 제도적으로 더욱 넓혀주는 결과를 낳았다.

특히 2020~2021년 코로나19 팬데믹 정국을 거치며 취약계층 지원 등을 이유로 기금의 일반회계 전입 요건과 한도 한시 완화라는 예외 규정이 반복되면서, "재정이 부족하면 기금에서 꺼내 쓴다"는 행정적 관행이 고착화되었다는 점에는 아쉬움을 금할 수 없다. 결국 단년도의 일시적 거시경제 충격을 미시적으로 조정하라는 **지방기금법 제16조의 본질적 취지**는 가려진 채, 수년간 이어진 구조적 세수 정체를 땀질하는 우회로로 작동하며 비상 재원의 조기 고갈을 야기한 법제도적 맹점으로 귀결되었다.

⑤ 세출의 하방경직성과 복지 정책의 비가역성이 초래한 한계 (구조적 고정비)

인수위원회는 민선 7~8기를 거치며 경기도의 세출 구조가 극도로 경직되어, 거시경제 충격에 대응할 수 있는 재정 탄력성을 완전히 상실했다고 지적했다. 특히 전임 도정이 도입한 각종 보편 복지 및 현금성 지원 사업들을 '복지 포퓰리즘적 알박기'로 규정하며 강하게 비판했다. 경기 침체로 세입이 줄어들면 지출도 그에 맞춰 줄여야 마땅하나, 한번 늘려놓은 복지성 고정 비용은 제도적·정치적 저항 탓에 후퇴가 불가능하여 결국 도 재정을 파탄으로 몰고 간 주범이 되었다는 것이 인수위의 시각이다

이러한 문제 제기는 '세출의 하방경직성(Downward Rigidity)'과 '복지 정책의 비가역성(Irreversibility)'의 전형적인 메커니즘으로 설명된다. 경기도의 경우 인건비와 시·군에 대한 조정교부금을 대표적인 법정 의무지출로 볼 수 있다. 특히 조정교부금은 도세 징수액의 27% (인구 50만 이상 시는 47%)를 31개 시·군에 의무적으로 나누어 주어야 하므로, 세출의 경직성을 확인할 수 있을 뿐 아니라 광역자치단체인 경기도의 재정압박이 시·군에 전이될 수 있음을 염려해야 하는

1 재정안정화기금은 2017.10.24. 지방재정법 제14조가 신설되면서 도입된 제도로 회계연도 간 재정수입 불균형을 조정하고 재정의 안정적 운용을 위한 장치였다. 당시 통합관리기금과는 완전히 분리되어 있었으나 2020년 기금의 효율성 제고를 위하여 양 기금이 통합되기에 이르렀다.

요소이기도 하다.

복지 지출은 일단 제도가 시행되어 주민들이 혜택을 체감하기 시작하면, 재정 상황이 악화되더라도 이를 축소하거나 폐지하기가 사실상 불가능한 비가역적 특성을 지닌다. 실제로 경기도의 재정 구조를 분석해 보면 사회복지분야 총지출이 약 12조원~14조원으로 일반회계의 40% 안팎을 차지하는 수준이다.² 특히 기초연금, 생계급여 등은 국비보조금에 연동되는 사업으로 도비 부담금을 매칭하지 않으면 국비를 반납해야 하는 구조이고, 고물가와 고령화 현상은 대상자 확대 및 수급단가 증액으로 귀결되어 특별한 복지확장기조가 없는 경우에도 매년 자동적으로 증액되는 구조이다.

3. 결론 및 대안: 낡은 지출 가위질을 넘어서 행정 체제 효율화 법제

국가재정이 확충되면 지방재정 문제도 자동으로 해결될 것이라는 '재원 확충 만능론'은 허구에 가깝다. 물이 새는 항아리에는 아무리 많은 물을 부어도 채울 수 없듯이, 가변적인 자주세원에 연동되는 현행 예산 구조를 방치한 채 단기적인 사업 가위질에만 몰두하는 것은 미봉책에 불과하다.

경기도가 반복되는 재정 위기와 채무의 구속에서 벗어나기 위해서는 더 이상 낡은 구조에 얽매이지 않고 새로운 행정 효율화를 전향적으로 고려해야 한다. 좋은법연구소를 이를 위해 단기적으로는 개별적인 법령과 제도개선이 요구된다는 점과, 장기적으로는 수요자 중심으로 행정 전달체계를 슬림화하는 '지자체 조직 개편'이 필수적이라는 점을 확인하고 이를 위해 다음과 같이 제안한다.

첫째, 지방기금법 및 조례 개정을 통한 기금에 대한 구조적 통제 방안 설계 단기적으로는 관련 법령과 조례 개정을 통해 통합재정안정화기금이 부족한 세입을 충당하는 수단으로 전락하여 구조조정 시기를 실기하지 않도록 법률상 통제수단을 정교하게 제도화하고, 내부거래에 대해서도 그 실질이 차입과 다르지 않다는 제도적 통제위에서 기능할 수 있도록 법령을 정비할 필요가 있다.

둘째, 주민에 의한 독립적 재정 감시 기구 설치 중기적으로 주민과 주민의 대표로서 의회에, 경기도의 재정정보를 투명하게 공개하고 그 정보를 통해 상시적으로 지방재정현황을 감시할 수 있는 독립기구를

2 각 연도 예산결산기준 경기도 재정공시, 행정안전부 지방재정통합공개시스템(지방재정365) 참고.

설치할 필요가 있다. 단순히 예산서와 결산서를 공개하는 수준이 아니라 이를 통한 분석자료 등을 실시간으로 확인할 수 있는 수준이 요구될 것이지만, 현재의 기술발전 속도를 고려할 때, 특히 AI를 적극 활용하면 멀지 않은 시점에 현실화될 수 있을 것이라 판단한다.

셋째, 공급자 중심에서 수요자 중심으로 행정 전달체계 개편 장기적으로는 유사·중복 기능을 수행하는 지방자치단체 내부 조직과 인력 구조를 법적으로 면밀히 진단하고 과감하게 통폐합할 방안을 찾아야 한다. 인구 및 재정 구조 변화를 반영하여 상시적으로 세출이 자동 절감되도록 일하는 방식의 슬림화를 제도적으로 유도해야 한다.



좋은법연구소
자치 / 재정

참고문헌

경기도, 각 회계연도 『세입세출결산서』 「일반회계 세입결산 목별조서」 (2020~2025 회계연도),

경기도청 정보공개(예산·결산).

경기도, 각 연도 재정공시(기금운용현황) 및 추가경정예산서.

경기도의회 예산정책담당관, 『기금운용계획안 검토보고서』 및 행정사무감사 제출자료.

경기주택도시공사(GH), 경영공시 「2025년 재무현황」, 클린아이 지방공공기관 경영정보 공개시스템 (cleaneye.go.kr).

경기교통공사, 『2025회계연도 결산서』.

국가데이터처, 「연간 소비자물가동향」 각 연도.

행정안전부, 지방재정통합공개시스템(지방재정365, lofin.mois.go.kr).

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

좋은법연구소
자치 / 재정