좋은법연구소 지방현안노트 제 2 호

6.3 지방선거와 지방재정위기설의 실상

인천광역시의 산업연동형 세입구조와 특별회계 우회 차입 논란의 법리적 진단 및 이원적 대안

이지은 (좋은법연구소 소장 · 법학박사)

2026. 7.

목차

1. 서론: 광역세 집중 구조의 연혁적 배경과 현실의 괴리 1

2. 본론 3

천수답 재정에서 산업 연동형 구조로의 체질 전환 3

가. 광역시세 집중 구조와 세수 총량의 반등 3

나. 산업 연동형 세수 증가의 동인: 바이오·물류·산업단지 5

다. 지방소비세 배분 구조와 실질가치 평가 6

특별회계 우회 차입의 실상 8

가. 인수위의 문제 제기와 통합관리기금의 가교 역할 8

나. 법정 특별회계의 전출 금지 법리 9

다. 조례의 허점과 내부거래의 실증 10

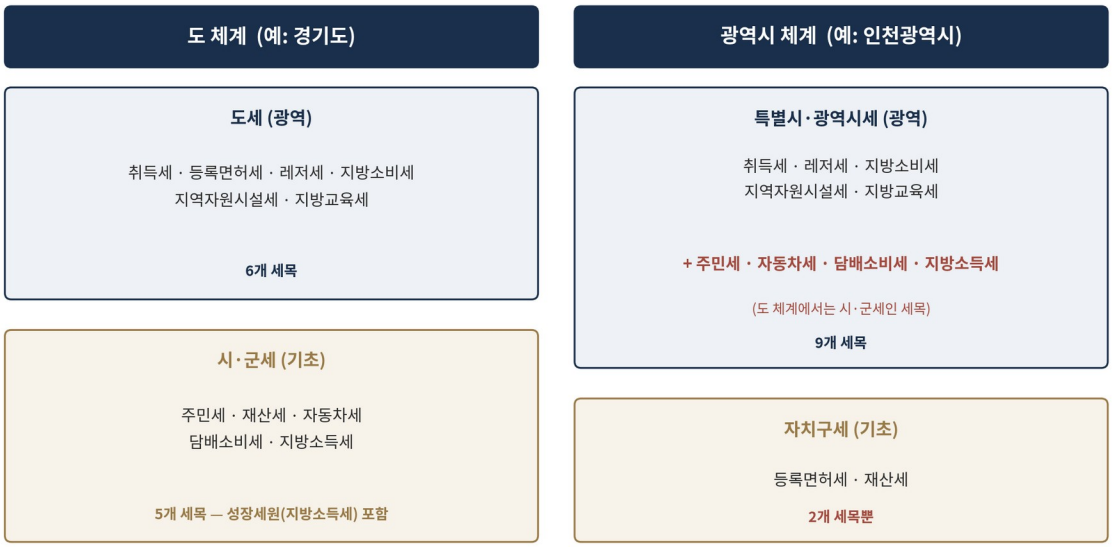
3. 결론 및 대안: 탄력성과 책임성의 조화를 위한 이원적 제도 설계 12

참고문헌 14

1. 서론: 광역세 집중 구조의 연혁적 배경과 현실의 괴리

민선 9 기 지방정부의 출범과 함께 각 지방자치단체는 전임 시정의 채무 누적과 재정 위기를 경고하며 단기적인 지출 구조조정 카드를 꺼내 들고 있다. 그러나 좋은법연구소는 단순한 세입 확충 요구나 임시방편식 지출 삭감만으로는 지방재정의 구조적 모순을 해결할 수 없음을 밝힌 바 있다. 특히 인천광역시의 재정 구조를 진단함에 있어 가장 먼저 전제해야 할 법리적 초석은, 인천이 경기도와 같은 광역자치단체이기는 하지만, 일반 도(道) 체계가 아닌 '광역시'라는 점, 그리고 그 관할 내에 자치구와 군

(郡)이 공존[1]한다는 점이다.



[그림 1] 도 체계와 광역시 체계의 지방세 세목 배분 구조 (지방세기본법 제 8 조)

1988 년 「지방자치법」 개정 당시, 자치구를 광역도시 내부의 제한적 행정 단위로 보아 시·군보다 적은 사무와 세입원(등록면허세와 재산세)을 배분했다. (<그림 1> 참조) 자치구 제도 설계 초기에는 자치구의 행정사무 처리에 소요되는 비용이 적을 것이라 추정했기 때문이다. 그러나 오늘날 자치구는 복지·환경 등 주민 밀착형 고유 사무뿐 아니라 광역자치단체로부터 막대한 양의 사무를 위임받아 집행하며 사무의 양적 측면에서 일반 시·군과 크게 다르지 않다. 오히려 자치구는 대도시에 위치하는 경우가 많아 인구밀집의 효과로 공무원 1 인이 처리해야 할 사무의 총량은 더 많아졌을 것이라는 추정도 가능하다. 그러나 현행 지방세체계는 여전히 과거의 세목 배분 구조를 유지하고 있다(「지방세기본법」 제 8 조).

인천에서는 핵심 성장세원으로 볼 수 있는 지방소득세가 광역시세이기 때문에 자치구 지역의 지방소득세는 인천광역시 본청에 그 징수액이 귀속하고[2], 관내 강화군·옹진군 지역의 지방소득세는 '군세'로 분리되어

[1] 1990 년대 중반 선거구 인구 편차에 관한 헌법재판소의 결정으로 선거구 재획정이 필수적이었는데, 당시 경기도 김포군·강화군·옹진군 지역의 선거구 획정이 문제되면서 강화도와 옹진군 섬 지역 주민들의 주요 생활권 및 교통망이 경기도보다 인천에 훨씬 밀접하다는 이유로 강화군과 옹진군 및 김포군 검단면이 인천광역시로 편입되었다(「경기도 강화군·옹진군 등 관할구역 변경에 관한 법률」).

[2] 실무적으로 광역자치단체의 지방세 징수업무는 기초자치단체장에게 위임되어 있다는 점이 세목 배분 구조의 합리성을 의심하게 되는 부분이기도 하다(「지방세징수법」 제 17 조 「지방세징수법」 제 17 조제 2 항에 따라 기초자치단체가 담당하는 징수업무에 대하여 광역자치단체가 징수교부금(매월 납입한 징수금액의 3%, 징수금액과 건수를 7:3 으로 반영, 「지방세징수법 시행령」 제 24 조 제

그대로 기초지자체로 귀속된다. 따라서 인천광역시의 재정 문제는 이러한 점에 대한 인식을 기초로 파악하는 점에서 그 논의가 시작되어야 한다. 이하에서 인천시의 재정위기설의 실상을 집중적으로 살펴본다.

2. 본론

천수답 재정에서 산업 연동형 구조로의 체질 전환: 2025 년 세수 5.16 조원 반등의 실질적 동인

가. 광역시세 집중 구조와 세수 총량의 반등

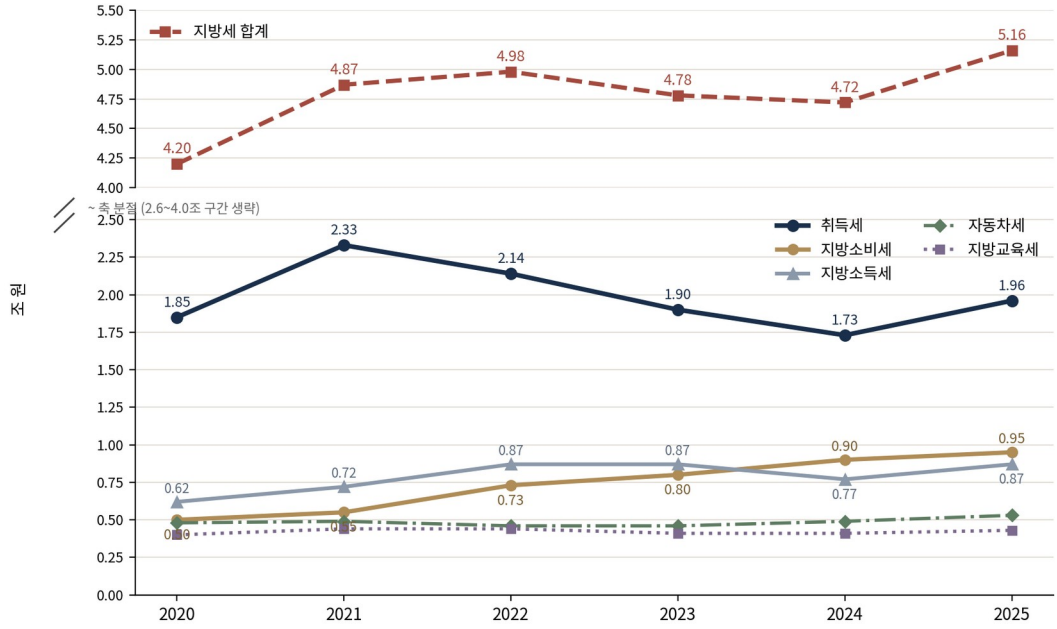
인천의 세목 구조의 특수성은 관내 9 개 자치구와 2 개 군 중 9 개 자치구[3]에 대해서는 등록면허세와 재산세를 제외한 모든 지방세 징수액이 인천광역시로 귀속된다는 점에서 찾아볼 수 있다. 이 점이 앞서 살펴본 경기도의 사례와는 크게 구분되는 점이다. 지방소득세는 근로소득에 부가하여 징수하거나(특별징수분) 법인세에 연동하여 징수하거나 혹은 개인의 종합소득·양도소득에 부가하여 징수한다. 지방소득세는 결국 개인 혹은 법인의 소득에 기초하므로 핵심성장세원이라고 할 수 있고, 지방소득세 과세 혹은 징수현황이 지역의 경제상황을 보여주는 중요한 지표로 작용하기도 한다. 아래 <그림 2>에서 보는 바와 같이 인천시는 핵심 성장세원 중 지방소득세를 직접 자주재원으로 활용할 수 있다는 점에서 경기도와는 근본적으로 차이가 있다.

인천시는 <그림 2>에서 보듯이 2025 년에 세수가 5.16 조 원으로 반등한 바 있다. 취득세징수액이 축소되었다가 회복 중에 있고 지방소비세와 지방소득세가 완만하지만 상승하고 있는 것으로 보인다. 이는 박찬대 시정 인수위가 주장한 단선적인 세입 붕괴 서사를 정면으로 반박하는 강력한 정량적 지표다. 특히 주목해야 할 점은 이러한 반등이 과거 지자체 세수를 견인하던 부동산 거래 기반의 취득세가 아닌, 지방소득세와 지방소비세의 유의미한 급증에 의해 달성되었다는 사실이다. 이는 인천시의 거시경제적·산업 구조적 체질 전환을 명확히 증명한다.

---

2 항 및 「인천광역시 시세 징수 조례」 제 3 조)을 교부하기는 하지만, 징수교부금의 교부가 현재와 같은 세원배분구조의 정당성을 확보하는 근거로 활용되기는 어렵다.

[3] 인천시는 2026 년 7 월 1 일 기준으로 행정체제가 개편되는 바, 이 현안노트에서 적시하는 자료(결산서 등)는 2 군 8 개 자치구를 기준으로 한다.



자료: 인천광역시 각 연도 세입세출결산서 일반회계 목별조서 | 좋은법연구소

[그림 2] 인천광역시 지방세 및 주요 세목 추이 (2020~2025)

좋은법연구소
자치 / 재정

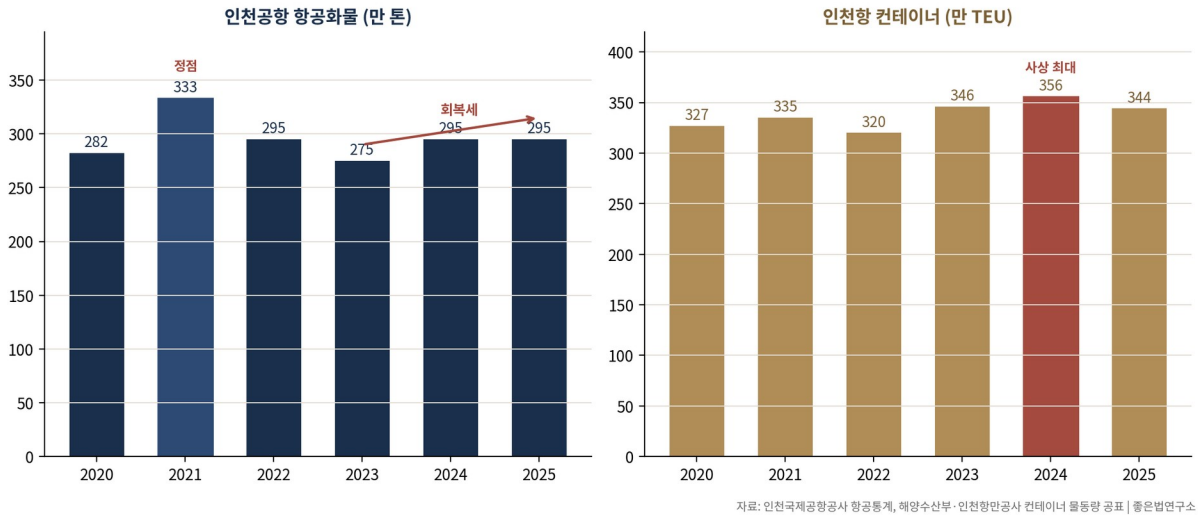
나. 산업 연동형 세수 증가의 동인: 바이오·물류·산업단지

[표 1] 인천 상장기업 영업이익 상위 5 개사 (2025 년 실적)

(단위: 억 원)

기업	영업이익	영업이익률	전년 대비
삼성바이오로직스	20,690	45.4%	+56.6%
셀트리온	11,680	28.1%	+137.5%
현대제철	2,190	1.0%	-
동진쎄미켐	1,720	14.4%	-
한국단자공업	1,390	9.7%	-
삼바+셀트리온 합계	**32,400**	**인천 상장사 전체(44,800)의 72.9%**	

자료: 인천상공회의소 「인천지역 상장기업 2025 년 영업실적 분석」 (중부일보 2026. 7. 보도 기준)



자치 / 재정

[그림 3] 인천공항·인천항 물동량 추이 (2020~2025)

먼저 위 <표 1>과 <그림 3>에서 보듯이, 인천 관내 송도 바이오 클러스터에 본점과 핵심 생산 기지를 둔 대형 CDMO 기업[4](삼성바이오로직스, 셀트리온 등)들이 글로벌 슈퍼 사이클을 타고 큰 폭의 영업이익을 경신하고 있어 법인소득세 징수액 증가에 기여할 것으로 전망되고, 인천공항과 인천항의 물동량이 회복세를 나타내고 있다는 점을 고려할 때 인천지역 물류기업들이 상당한 수준으로 개선되었다고 추정할 수 있다.

둘째, 남동·부평산업단지가 전통적 자동차 부품에서 전기차 전장 및 2 차전지 소재 산업으로 고도화에

[4] **CDMO** 는 위탁개발생산(Contract Development and Manufacturing Organization)의 약자로, 제약·바이오 분야에서 "약의 개발부터 대량 생산까지 전 과정을 대행해 주는 전문 기업"을 의미한다. 지방소득세 중 가장 비중이 높은 법인지방소득세의 경우 최소 법인세액의 10%이상(매출액에 따라 차등)을 차지하므로 인천시의 지방소득세 징수액 증가에 큰 기여를 했을 것으로 추정할 수 있다.

성공하며 고용 기반을 지탱하고 근로소득세분 지방소득세의 두터운 우상향 곡선을 그리고 있다고 추정할 수 있다. <표 2>에서 알 수 있듯이, 지방소득세 특별징수분(근로소득 등 원천징수)은 5 년 연속 증가(+51.7%)하여 부동산·경기 변동에 흔들린 다른 유형의 경우와는 달리 한 해도 감소하지 않고 지속적인 상승세를 나타내고 있다. 지방소득세 법인세분이 2022~23 년 4 천억대 정점 후 2024 년 3,072 억으로 조정(2023 년 법인 실적 반영)됐다는 점을 고려하면 매우 유의미한 지표이다. 이는 산업단지 고용 기반의 꾸준한 확대가 지방소득세 원천징수분을 통해 인천시 지방세의 세수 하방을 지지한다는 점을 의미한다.

[표 2] 인천광역시 지방소득세 과세유형별 징수 추이 (2020~2024)

(단위: 억 원)

구분	2020	2021	2022	2023	2024	'20 대비
특별징수분 (근로소득 등 원천징수)	**2,288**	**2,501**	**2,935**	**3,177**	**3,471**	**+51.7%**
법인세분	2,591	2,754	4,016	4,113	3,072	+18.6%
개인 소득세분 (종합·양도)	1,503	2,078	1,936	1,604	1,379	△8.3%
합계	**6,382**	**7,333**	**8,887**	**8,894**	**7,921**	**+24.1%**

자료: 행정안전부 「지방세통계」 지방소득세 징수현황(KOSIS, 징수액 기준) | 결산서 실제수납액과는 집계 기준 차이로 일부 상이할 수 있음

다. 지방소비세 배분 구조와 실질가치 평가

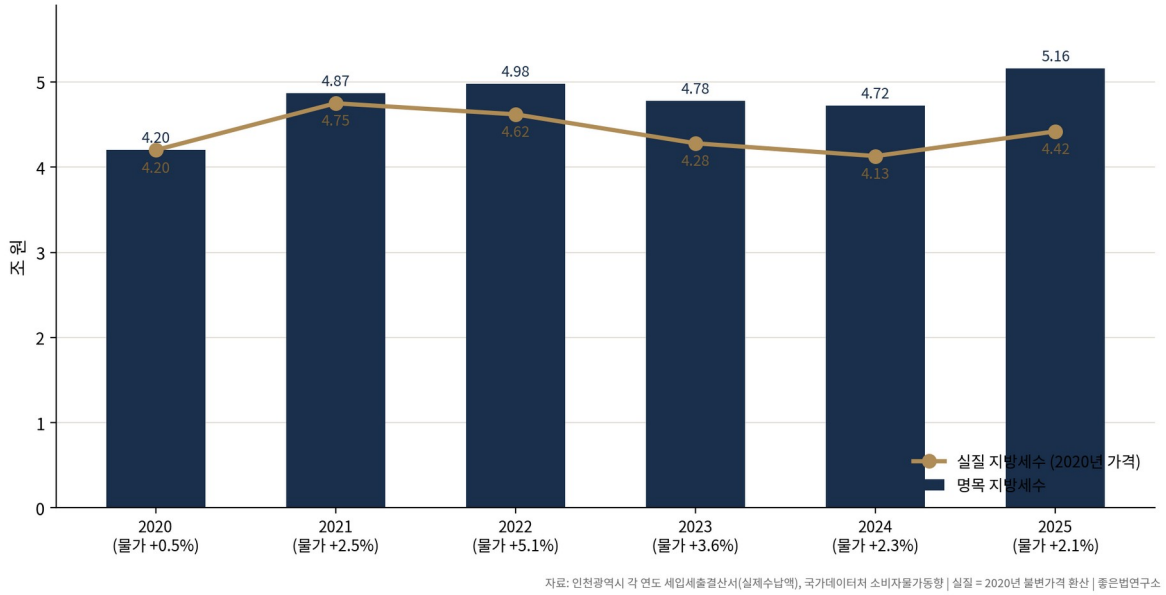
마지막으로 「지방세법 시행령」 제 75 조에 따른 지방소비세의 배분 구조를 뜯어보면 인천의 성장은 더욱 독보적이라는 점을 알 수 있다. 인천은 수도권 광역지방자치단체로서 비수도권(가중치 200~300%)에 비해 배분 비율에서 원천적으로 불리한 가중치 100%가 적용된다. 그럼에도 불구하고 지방소비세 총량이 상당한 수준으로 증가했다는 것은 배분 산식의 유리함이 아니라, 지방소비세 배분의 기초가 되는 인천시 관내의 실질 민간 소비 지출액과 가계 소비 총량(지역별 소비지수)이 우수한 편이라는 점을 방증한다.[5]

이러한 점들을 고려하면 인천시는 과거 부동산 경기에 전적으로 종속되던 '천수답 재정'에서 탈피하여, 관내 기업의 실질적 생산성과 부가가치 창출력에 연동되는 '선진형 자생 구조'로 진화했음을 확인할 수 있다.

다만, 인천시 역시 물가상승률을 고려하면, 인천의 실질 지방세수(2020 년 가격)는 2022 년 4.62 조 정점 후 2023 년 4.28 조, 2024 년 4.13 조로 연속 하락했다가 2025 년 4.42 조로 반등했지만, 명목으로는 2025 년이 6 개년 최고치(5.16 조)지만 실질로는 여전히 정점 대비 −4.3%로, 명목 반등에도 실질 구매력은 3 년 전 수준을 회복하지 못한 것이라는 점에서 아쉬움이 남는 것은 사실이다. 그러나 물가상승률은 특정

[5] 사실 경기도의 경우에도 지방소비세 징수액은 상당부분 증가하였다. 이는 지방소비세의 총량(부가가치세의 23.7%)이 과거에 비해 증가(21%)했기 때문이기도 하고, 여전히 수도권 지역의 소비지수가 타 지역에 비해 높다는 것을 의미하기도 한다.

지방자치단체에 국한된 문제가 아니라는 점을 고려하면 지방의 세입원 관점에서 제도개선이 필요하다는 결론에 도달할 수는 있겠으나 인천시 내부의 문제로 다룰 것은 아니라는 판단이다.



[그림 4] 인천광역시 지방세수의 명목·실질 가치 추이 (2020~2025)

특별회계 우회 차입의 실상

가. 인수위의 문제 제기와 통합관리기금의 가교 역할

인천시가 주장하는 재정압박 혹은 재정위기론과 관련하여 살펴봐야 할 중요한 쟁점은 특별회계와 관련된 부분이다. 인수위에 따르면, 인천시가 '수도권매립지 주변 환경개선 특별회계'와 '경제자유구역 특별회계'의 여유 자금 약 2,500 억~3,000 억 원을 통합기금으로 전입시켜 일반회계 적자 보전용으로 쓰는 '우회 차입 관행'을 유지하고 있기 때문이고, 이는 박찬대 시장 인수위가 재정위기론을 주장하는 주요 이유이기도 하다. 만일 이러한 지적이 사실이라면 통합기금이라는 가교를 통해 전출을 금지하고 있는 법적 통제를 우회하고, 또 1~2 년 단기 상환이 원칙이지만 조례 개정을 통해 내부 차입금의 상환 만기 연장(Roll-over)을 지속하고 있어 인천시 장기 채무를 고착화하고 있는 것으로 보인다.

[표 3] 인천광역시 통합관리기금 조성·사용 추이 (2020~2025)

(단위: 억 원, 연도말 조성액 기준)

구분	2020	2021	2022	2023	2024	2025
연도 중 조성액	1,481	2,300	3,461	2,114	1,126	2,614
연도 중 사용액	124	70	214	394	**3,673**	491
연도말 잔액	**2,578**	**4,808**	**8,055**	**9,776**	**7,230**	**9,353**

자료: 인천광역시 각 회계연도 세입세출결산서 「기금조성총괄」 (2024 년부터 '통합관리기금(통합계정)'으로 표기)

나. 법정 특별회계의 전출 금지 법리: 경제자유구역·수도권매립지 특별회계

인천시 본청이 운용 중인 '경제자유구역 특별회계'는 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」 제 27 조의 7 에 의해 운용되는 법률에 의하여 그 설치·운용이 강제되는 법정 특별회계이다. 경제자유구역은 외국인투자기업 및 국내복귀기업의 경영환경과 외국인의 생활여건을 개선하기 위하여 조성된 지역으로서 그 지정 및 운영은 원칙적으로 국가사무이며, 법령이 정하는 바에 따라 그 권한의 일부가 인접 시·도지사에게 위임되어 있을 뿐이다. 이러한 이유로 경제자유구역청의 세입과 세출[6]은 인접 자치단체와는 엄격하게 구분하여 관리되어야 하고 경제자유구역 특별회계는 그 구분계리의 특성에 의하여 법률로써 설치·운용을 강제하고 있는 것이다. 따라서 경제자유구역청장의 임명권이 인정되는 인접자치단체의 시·도지사[7]라 할지라도 경제자유구역 특별회계에서 다른 회계 또는 계정으로 자금의 전출이 엄격하게 금지된다(「경제자유구역법」 제 27 조의 7 제 2 항).

'수도권매립지 주변지역 환경개선 특별회계'는 「인천광역시 수도권매립지 주변지역 환경개선 특별회계 조례」 제 4 조에 의거하여 주민 피해보상 목적으로만 집행해야 하는 목적 고정형 회계이다. 인천시 서구 오류동과 왕길동 일원에는 매립지가 광범위하게 조성되어 있다.[8] 이 지역은 인천 관내의 폐기물 이외에도 서울특별시와 경기도의 폐기물이 매립되는 수도권매립지가 위치해 있고, 주거지와는 담장 하나를 사이에 두고 맞닿아 있어 이 지역 주민들은 악취, 미세먼지, 대형 수송차량 통행으로 인한 소음·진동 등 환경적 피해를 가장 직접적으로 받게 된다. 오랜 세월 관련 분쟁이 적지 않았는 바, 이를 개선하기 위한 여러 제도들이 시행중에 있다. 먼저 이 지역의 환경개선사업과 주변영향지역 주민의 소득 향상 및 복리 증진 지원사업을 위해 수도권매립지 주변지역 특별회계를 설치하였다. 관할 광역자치단체 지원금[9], 「

좋은법연구소
자치 / 재정

---

[6] 경제자유구역의 세입과 세출은 「경제자유구역법 시행령」 제 28 조의 3 이 규정하고 있는바, 특히 세출은 「경제자유구역법」에 따른 개발 및 투자유치에 필요한 사업비, 경제자유구역청장의 운영비, 그 밖에 경제자유구역의 활성화를 위해 인정되는 필요경비로 제한되어 있다.

[7] 시·도지사는 산업통상부장관과의 협의를 전제로 경제자유구역청장의 임명권이 있다(「경제자유구역법」 제 27 조의 2).

[8] 제 1 매립장: 인천 서구 오류동 일원 (1992 년~2000 년 사용 후 매립 완료, 현재 골프장인 드림파크 CC 및 체육시설 등으로 활용), 제 2 매립장: 인천 서구 오류동·왕길동 일원 (2000 년~2018 년 사용 후 매립 완료), 제 3-1 매립장: 인천 서구 오류동 일원 (현재 실제 쓰레기 반입 및 매립이 진행 중인 활성 매립장), 기타 부지: 제 3 매립장 잔여부지 및 제 4 매립장 예정 부지, 안암호, 수도권매립지관리공사 본관 등 주요 기반시설이 모두 서구 오류왕길동 관내에 집중되어 있다.

[9] 「인천광역시 수도권매립지 주변지역 환경개선 특별회계 설치 및 운용조례」 제 2 조 제 2 호 2. “관할 광역자치단체 지원금”이란 「수도권매립지관리공사의 설립 및 운영 등에 관한 법률」 제 19 조제 1 항제 5 호가목에 따라 수도권매립지관리공사가 징수하는 반입수수료의 100 분의 50 에 해당하는 금액을 추가로 징수하여 수도권매립지관리공사에서 인천광역시로 전입된 자금을 말한다.

폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률」 제 21 조에 따른 주민지원기금[10], 이자 등, 수도권매립지 관련 공유재산의 매각·임대수입금 등을 재원으로 하는데, 이 특별회계는 두 가지 용도사업 즉, 매립지 주변지역 환경개선 및 주민편익사업과 그 밖의 환경개선사업에 필요비용에 대해서만 지출이 가능하다.

다. 조례의 허점과 내부거래의 실증

박찬대 시장 인수위의 주장에 따르면, 인천시는 통합관리기금[11]의 설치·운용의 근거조례인 「인천광역시 통합관리기금 설치 및 운용조례」의 허점을 이용하여 위 두개 특별회계의 여유재원을 일반회계의 부족한 재원을 채우는 용도로 유용하였다고 한다. 이는 통합관리기금의 조성재원을 정확히 확인하고서야 그 주장의 사실 여부를 확인할 수 있다.

[표 4] 인천광역시 일반회계 내부거래 지출 추이 (2020~2025)

(단위: 억 원, 지출액 기준)

구분	2020	2021	2022	2023	2024	2025
기타회계전출금	6,192	7,654	7,616	8,252	7,656	6,563
기금전출금	1,824	3,018	2,442	1,537	1,747	1,385
교육비특별회계전출금	7,091	7,785	8,090	7,594	7,474	7,568
예수금원리금상환	**1,060**	**2,034**	**898**	**1,276**	**1,788**	**2,616**
그 밖의 내부거래	681	153	1,308	213	1,105	1,176
내부거래 합계	**16,848**	**20,644**	**20,354**	**18,872**	**19,770**	**19,308**

자료: 인천광역시 각 회계연도 세입세출결산서 일반회계 세출결산 목별조서(내부거래) | '그 밖의 내부거래'는 공사·공단 전출금 등 합계와 세부 항목의 차액

다만, 실질적으로 아래 <표 4>에서 보는 것처럼 인천시의 내부차입을 이유로 한 상환액(표의 예수금원리금상환)이 매년 증가하고 있는 것은, 적어도 일반회계의 부족 재원을 회계·기금 간 재원의 이동을 통해 해소하고 있다는 의미라는 점에서 그 정확한 실상 파악을 통한 근본적인 구조조정이 필요성이 인정되는 것은 사실이다.

또한 아래 <표 5>에서 보듯이 최근 6 개년 인천시 일반회계에는 내부차입(내부거래)이 적지 않게 이루어지고 있고 순차입이 최근 6 년간 꾸준히 양의 값이라는 점을 고려하면 매년 상환한 금액을

[10] 폐기물처리시설 설치기관(수도권매립지관리공사)의 출연금, 해당 폐기물시설에 반입되는 폐기물에 대하여 징수한 수수료의 20%의 범위에서 법령이 정하는 요소를 고려하여 산정한 금액, 폐기물수수료에 대한 가산금, 기금 운용 수익, 해당 폐기물처리시설에 폐끼물을 반입·처리하려는 다른 지방자치단체(서울, 경기)의 출연금

[11] 동일 회계연도 내 기금 간 여유 재원의 활용 목적의 '통합관리기금'과 회계연도 간 재정수입불균형을 조정하기 위한 '재정안정화기금'이 통합되어 '통합재정안정화기금'으로 변경되었으나 인천시의 경우 이를 엄격하게 구분하지 않고 '통합관리기금'으로 표기하고 있다.

제외하고서도 6 년 누적 약 7,400 억원을 더 차입한 셈이다. 일반회계로 이전한 예수금이 어떤 특별회계 혹은 기금 재원인지는 정확하게 파악하기 어려우나 통합관리기금의 목적과 용도를 고려할 때, 아마도 내부거래 방식으로 차입한 재원의 출처는 높은 확률로 통합관리기금일 것이라고 판단된다.

[표 5] 인천광역시 일반회계의 예수금 수입과 상환 (2020~2025)

(단위: 억 원, 실제수납액·지출액 기준)

구분	2020	2021	2022	2023	2024	2025
통합관리기금 예수금수입	1,854	1,731	-	3,200	2,000	3,163
지역개발기금 예수금수입	-	1,300	1,200	102	2,163	400
예수금 수입 합계 (A)	**1,854**	**3,031**	**1,200**	**3,302**	**4,163**	**3,563**
예수금원리금상환 (B)	1,060	2,034	898	1,276	1,788	2,616
상환 차감 후 순증 (A−B)	**+794**	**+997**	**+302**	**+2,026**	**+2,375**	**+947**

자료: 인천광역시 각 회계연도 세입세출결산서 일반회계 세입·세출결산 목별조서 및 기금결산 조서 | 예수금수입의 원천은 통합관리기금(통합계정)으로, 2025 년 기금 지출조서상 예탁금(3,163 억 원)과 일반회계 예수금수입 일치 확인 | 순증은 원리금 상환(이자 포함) 차감 기준의 근사치

박찬대 시장 인수위의 주장에 기초하여, 이런 방식의 내부거래가 지속되는 원인을 파악하면, 현행 조례가 그 원인이라고 볼 수 있다. 「인천광역시 통합관리기금 설치 및 운용 조례」는 통합관리기금의 예탁기간을 1 개월 이상으로 한다는 최소한의 기준만 명시(제 5 조)하고 있을 뿐 최대 예탁 기간(상한선)이나 강제 상환 기한에 대한 규정을 두고 있지 않고 예탁금 및 융자금의 이자율과 '기간의 조정'을 통합관리기금운용심의위원회의 심의 사항으로 규정하고 있어, 내부심의위원회의 의결만으로 예탁 기간을 연장(Roll-over)하여 사실상 일반회계 적자 메우기용 자금으로 장기간 묶어 둘 수 있는 구조이다. 이러한 편법과 법적 통제 회피가 가능한 것은 「지방기금법」이 둔 통제가 정작 문제의 통로를 비껴가 있기 때문이다. 「지방기금법」 제 16 조는 인출 한도를 재정안정화 계정에만 둔다. 한 회계연도에 재정안정화 계정에서 쓸 수 있는 금액은 전년도 말 적립금 총액 중 조례로 정하는 비율을 넘지 못한다(제 16 조 제 6 항). 그러나 인천시가 특별회계 여유재원을 일반회계로 돌리는 실제 통로는 통합 계정을 통한 회계 간 예탁·예수이고, 여기에는(제 16 조 제 2 항·제 3 항) 총량 한도도, 인출 요건도, 롤오버(만기 연장)에 대한 제한도 없다. 있는 한도마저 그 비율이 조례에 위임되어 있고, 인출의 '요건'은 아예 규정되어 있지 않다(제 16 조 제 6 항·제 7 항). 요컨대 규율의 공백은 규정이 부족해서가 아니라, 통제가 필요한 통로에는 통제가 없고 통제가 있는 계정마저 그 밀도를 하위규범에 열어 둔 데 있다.

3. 결론 및 대안: 탄력성과 책임성의 조화를 위한 이원적 제도 설계

지방재정 관료들은 통합재정안정화기금(이하 통합기금)을 통한 특별회계 자금 융통을 「지방기금법」 제 16 조가 보장하는 '자본의 탄력적 이용'이라는 미명 하에 정당화한다. 기금은 개념내재적으로 예산총계주의

등 엄격한 예산 통제로부터 탄력적인 자금운용이 가능하도록 설계된 제도이기 때문이다. 이에 좋은법연구소는 다음과 같은 대안을 제시한다.

<통합재정안정화기금의 특수기금적 성격 규범화>

통합기금은 법률로써 여타의 목적형 사업 기금(재난관리기금 등)과 완전히 궤를 달리하는 '특수 기금'으로 재정의되어야 한다. 이 기금은 독자적 재원 없이 법령상 용도가 고정된 특별회계 혹은 기금의 자원을 흡수하여 회계 간 유동성을 조율하는 '재정 조정 및 통정(統整) 시스템'의 실질을 지닌다. 더욱이 이 기금의 방만한 운용은 단일 기금의 부실로 끝나지 않고, 일반회계의 적자를 은폐하여 전체 재정 구조조정 타이밍을 놓치게 만드는 시스템 리스크를 유발한다. 따라서 통합관리기금(통합재정안정화기금)에는 예산에 준하는, 혹은 그 이상의 엄격한 책임성과 절차적 통제 장치가 가해지는 것이 법리적으로 타당하다.

<단년도 회계 간 거래의 책임성 확보를 위한 '회계 간 예탁 총량 캡(Cap)' 도입>

단년도 회계 간 거래의 책임성 확보를 위한 '회계 간 예탁 총량 캡(Cap) 제도' 도입이 필요하다. 「지방기금법」 제 16 조 제 6 항은 재정안정화 계정의 연간 사용액에는 한도를 두었으나, 정작 회계 간 자금 융통의 통로인 통합 계정의 예탁에는 총량 한도를 두지 않았다. 이 공백을 메우는 장치가 예탁 총량 캡이다. 또 특정 특별회계 자산의 일정 비율 내에서만 차입을 허용하여 고유 목적 사업의 근간을 보호해야 한다. 혹은 특별회계나 기금의 설치 근거가 되는 법령에 타 회계·기금으로의 전출금지 규정이 있을 때에는 통합재정안정화기금의 성격에도 불구하고 그 법령이 우선한다는 점을 명시하는 것도 한가지 방법일 수 있다. 이와 함께 중기재정계획상 지출 스케줄과 기금 만기를 연동하는 '목적 사업 조기경보 시스템'을 구축하여 일반회계로의 위험 전이를 차단하는 것도 효과적인 통제방식이라 할 것이다.

<회계연도 간 세입 불균형 조정 기능 정상화를 위한 '흑자 회계연도 의무 적립제' 도입>

회계연도 간 세입 불균등 조정 기능 정상화를 위한 초과 세수가 발생하는 호황기에 비상금을 강제 적립하게 함으로써 재정 과속을 막아야 한다. 반대로 불황기에는 단년도 예산 짜기 편의용 인출을 제한하고, 공식적인 감액 추경 단행 시에만 누적 잔액의 일정 쿼터 내에서 꺼내 쓰도록 하는 '감액 추경 연동형 동적 인출 쿼터제'를 설계하여 통합재정안정화기금의 본래 목적 중 하나인 재정안정화기금의 본질을 살려야 할 것이다.

낡은 지출 가위질이나 규제 일변도의 사용 금지는 대안이 될 수 없다. 기금의 내부거래 역시 그 실질이 차입과 다르지 않다는 제도적 통제 위에서 기능할 수 있도록 법령과 조례를 정비하는 것만이 인천시를 포함한 여러 지방자치단체 지방재정의 지속 가능한 완충력(Resilience)을 확보하는 유일한 길이다.

참고문헌

인천광역시, 각 회계연도 『세입세출결산서』 (2020~2025 회계연도): 세입결산총괄, 일반회계 세입·세출결산 목별조서, 기금조성총괄, 기금결산 조서, 인천광역시 정보공개.

행정안전부, 「지방세통계」 지방소득세 징수현황·과세유형별 과세현황 (2020~2024), 국가통계포털 (KOSIS).

인천상공회의소, 「인천지역 상장기업 2025 년 영업실적 분석」, 2026. 7.

인천국제공항공사, 항공통계(연도별 화물 운송실적).

해양수산부·인천항만공사, 연도별 컨테이너 물동량 공표자료.

국가데이터처, 「연간 소비자물가동향」 각 연도.

인천광역시 인수위원회(2026. 6.) 발표자료 및 관련 보도.

[정정 2026. 8. 19.] 「지방기금법」 제 16 조 제 6 항(재정안정화 계정의 인출 한도)의 존재를 반영하여, 본론 2.다와 결론부의 규율 공백 서술을 통합 계정의 예탁·롤오버 중심으로 정밀화하였다. 논지(규율 공백)는 유지된다.

© 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