

좋은법연구소 지방현안노트 총괄편

재정통제의 우회로

경기·인천·충북 3 편의 종합 — 편성과 회계의 기술은 어떻게 법의 관문을 피해 가는가

이지은 (좋은법연구소 소장 · 법학박사)
2026. 8.

목차

1. 서론: 세 개의 시·도, 하나의 질문.....	1
2. 숫자가 보여주는 표면적 의미: 세 시·도의 재정 여건.....	2
3. 세 갈래 우회로.....	3
4. 공통 패턴: 잘 보이지 않는 입법적 흠결.....	5
5. 무엇을 어떻게 확인했는가.....	6
6. 입법 과제: 두 계열의 정비.....	7
7. 결론: 채무의 크기가 아니라 편성의 기술을 통제해야 한다.....	8
참고문헌.....	8

1. 서론: 세 개의 시·도, 하나의 질문

2026년 6월, 민선 9기 지방정부가 출범했다. 전국의 많은 지방자치단체장 인수위원회가 전임 도정·시정의 재정 운용을 일제히 비판했다. 경기도 인수위는 '재정 파탄'을 선언했다. 인천시 인수위는 '특별회계 우회 차입'을 지적했다. 충북 인수위는 '채무 1조 원'을 발표했다.¹ 선거가 끝날 때마다 반복되는 장면이다. 좋은법연구소는 이 위기설을 검증했다. 지방현안노트 제 1호(경기), 제 2호(인천), 제 3호(충북)가 그 결과다. 세 편의 결론은 한 문장으로 요약된다. **위기설은 절반만 사실이고, 진짜 문제는 다른 곳에 있다.** 채무 총량은 어느 시·도에서도 위기의 증거가 되지 못했다. 대신 세 시·도에서 모두 같은 구조의 문제상황이 발견된다. 『지방재정법』과 『지방기금법』이 정립한 법률상 재정통제장치를 예산 편성과 회계 운용의 기술로 피해 가는 구조이다.

¹경기: 더퍼블릭 2026. 7. 24.자 보도(<https://www.thepublic.kr/news/articleView.html?idxno=312496>). 인천·충북: 각각 지방현안노트 제 2호 본문, 제 3호 각주 1 참조.

이번 지방현안노트 기획연재 총괄편(2026.8.)은 경기(제 1 호), 인천(제 2 호), 충북(제 3 호) 현안노트의 발견을 하나의 틀로 종합하고(2~4 장), 시리즈가 어떤 자료를 어떻게 검증했는지 방법을 구체적으로 공개한다(5 장). 또 세 편의 현안노트에서 제시한 입법 대안을 하나의 정비 패키지로 정리한다(6 장). 각 시도의 상세한 분석은 각 호 현안노트를 참고하면 된다.

2. 숫자가 보여주는 표면적 의미: 세 시·도의 재정 여건

세 시·도는 서로 많이 다르다. 경기도는 인구 1,440 만 명, 세입 33 조 7,105 억 원의 최대 광역자치단체다. 재정력지수는 1.084 로 전국에서 드물게 1 을 넘는다. 인천은 부동산 경기에 종속되던 세입 구조를 산업 연동형으로 바꾸는 중이다. 충북은 재정자립도 28.6%로 총 세입의 절반 가까이를 이전재원에 기댄다. 규모도, 체질도, 자립의 정도도 전혀 다른 세 곳이다.

채무 지표만 보면 세 곳 모두 '위기'와는 거리가 있다.² 관리채무비율은 경기 10.01%, 인천 11.30%, 충북 12.52%다. 행정안전부 재정분석 과정에서 재정주의단체 혹은 재정위기단체로 지정된 곳은 없다. 인천은 오히려 3 년 연속 채무비율이 호전되고 있다.³

그런데 인수위의 발표는 공시된 채무와 다르다. 경기 인수위는 채무를 약 7 조 원이라고 발표했지만 공시된 지방채무는 4 조 9,848 억 원이다. 이 7 조 원은 공시 채무에 무엇을 더한 수치가 아니다. 인수위의 산식은 기금 내부차입금 5 조 1,000 억 원과 지방채 1 조 2,000 억 원에 이자 약 7,000 억 원을 더한 것이다.⁴ 공시 채무의 대부분이 지역개발채권 잔액인 것과 달리, 인수위는 일반회계가 실제로 갚아야 할 돈을 센 것이다. 그

²행정안전부·한국지방세연구원, 「FY2024 지방자치단체 재정분석 단체별보고서」 경기 본청·인천 본청·충북 본청 편. 표 1 의 인구·재정력지수·세입·재정자립도·관리채무비율·기준인건비집행률은 모두 이 보고서의 결산 기준 수치다. 재정자립도는 결산 기준으로, 당초예산 기준 공표치(예: 2024 년 경기 50.6%, 행정안전부 「2024 년도 지방자치단체 예산 및 기금 개요」)와 다르다. 참고로 2025 회계연도의 분석 보고서는 아직 미공개 상태이므로 부득이 공개된 최신 자료인 2024 년도 자료를 기초로 분석을 진행하였음을 밝혀둔다.

³지방채무 잔액(2024 결산 기준 공시): 경기 4 조 9,848 억 원(더퍼블릭 2026. 7. 24.자 보도), 인천 1 조 9,442 억 원(인천투데이 2026. 1. 28.자 보도, <https://www.incheontoday.com/news/articleView.html?idxno=314589>), 충북 1 조 1,481 억 원(제 3 호 각주 1 참조).

⁴더퍼블릭 2026. 7. 24.자 보도. 인수위 추계 약 7 조 원은 기금 차입금 5 조 1,000 억 원, 지방채 1 조 2,000 억 원, 향후 이자 7,000 억 원의 합산이다. 한편 공시된 경기도 지방채무 잔액은 대부분 자동차 등록 시 의무 매입되는 지역개발채권에서 발생한 것이다. KPI 뉴스 2025. 9. 24.자 보도.

최대 항목이 채무 통계에 잡히지 않는 내부차입이다. 이 계산법의 의미는 4 장에서 다시 본다. 여기서 확인할 것은 하나다. 공식 통계상 채무와 실제로 상환해야 할 빚 사이에 희미한 틈이 있고, 그 틈의 이름이 내부차입이라는 점이다.

숫자가 가리키는 표면적 의미에서 주목할 지표가 하나 더 있다. 기준인건비집행률이다. 세 시·도 모두 3 년 연속 기준인건비집행률이 상승해 나란히 기준선(100%)을 넘었다.⁵ 인건비 수요의 구조적 증가는 특정 광역자치단체의 문제가 아니라 전국 공통 현상이라는 뜻이다. 그런데 충북은 같은 시기에 공무원 인건비를 본예산에 실제 지출액보다 적게 편성했다. 수요는 위로 가는데 편성은 아래로 갔다. 이 괴리가 다음 장의 출발점이다.

[표 1] 세 시도의 기초 재정지표 (FY2022~FY2024, 결산 기준)

구분	경기도	인천광역시	충청북도
인구(명)	14,401,543	3,153,776	1,663,896
세입결산 규모	33 조 7,105 억 원	11 조 4,028 억 원	7 조 966 억 원
재정력지수	1.084	0.801	0.528
재정자립도('22→'24)	47.55 → 45.40	51.91 → 45.65	28.34 → 28.60
관리채무비율('22→'24)	6.93 → 10.01	11.87 → 11.30	9.96 → 12.52
지방채무 잔액('24 결산)	4 조 9,848 억 원	1 조 9,442 억 원	1 조 1,481 억 원
인수위 발표 채무('26. 6.)	약 7 조 원	재정 —	1 조 3,866 억 원
기준인건비집행률('22→'24)	102.12 → 108.77	97.92 → 104.51	99.24 → 108.50

단위: %(비율). 지표는 행정안전부 「FY2024 지방자치단체 재정분석 단체별보고서」(결산 기준), 채무 잔액은 2024 결산 공시 기준. 세부 출처는 각주 2·3.

3. 세 갈래 우회로

세 시도가 쓴 수단은 각각 다르다. 경기도는 기금을, 인천은 특별회계를, 충북은 편성 그 자체를 통로로 삼았다. 경로별로 요약한다.

⁵기준인건비집행률은 인건비 결산액을 행정안전부 통보 기준인건비 기준액으로 나눈 하향 지표다. 제도의 상세와 초과 시 불이익은 제 3 호 각주 5 참조. FY2024 도 유형 평균은 110.54%로 유형 전체가 기준선을 초과했다.

경기 — 기금이라는 우회로. 지방채 발행은 법령이 정하는 바에 따라 '한도제'가 적용되고 행안부장관이 승인이 필요하다. 경기도는 한도제에 따른 제한과 승인을 구하는 직진차선 대신 통합재정안정화기금에서 2022년 3,500억 원, 2023년 5,400억 원, 2024년 3,100억 원을 일반회계로 전입하는 우회로를 선택했다. 1조 2,800억 원을 넘던 기금 잔액은 2025년 300억 원대로 내려앉았다.⁶ 지역개발기금에서도 일반회계가 돈을 끌어 썼다. 우회로가 두 개나 있었던 셈이다. 미회수 잔액은 2019년 2,908억 원에서 2026년 약 3조 9,000억 원으로 늘었다.⁷ 이러한 우회로는 통계에 잡히지 않는다는 눈가림 효과도 있다.

인천 — 특별회계라는 우회로. 경제자유구역 특별회계는 법률이 다른 회계로의 전출을 엄격히 금지한다(경제자유구역법 제 27조의 7 제 2항). 수도권매립지 특별회계는 조례로 그 재원의 용도를 주민 피해 지역의 환경개선으로 고정한다. 이 두 특별회계에는 당장 지출하지 않아도 되는 여유자금이었다. 인천시는 여유자금의 탄력적 활용이라는 보기 좋은 명분을 내세워, 이 재원을 통합관리기금에 예탁하고, 통합관리기금은 일반회계에 그 돈을 빌려줬다. 통합관리기금이라는 가교가 갖는 특수성 때문에 가능한 일이었다. 조례는 예탁 기간의 하한(1개월)만 정할 뿐 그 상한과 상환에 대해서는 아무런 규정을 두지 않고 있다. 예탁 재원의 상환 만기는 내부 심의위원회 의결로 계속 연장됐다. 안전상의 이유로 통행을 금지하기 위해 내려둔 안전 바(법률상 전출금지, 특정 용도의 특별회계)에도 불구하고 인천시는 우회로를 활용해서 최근 6년간 약 7,400억 원이 넘는 재원을 순차입했다.⁸

충북 — 예산편성이라는 우회로. 충북의 우회로는 세 방향이다. 첫째, 인건비 등 반드시 지출될 법정 의무경비를 본예산에 '덜' 담았다. 모자란 만큼 반드시 추경예산을 편성했다. 인건비 추경을 의회가 부결할 수는 없으니까. 인건비 추경예산안에 대한 심의는 형식이 되고, 덜어낸 만큼 본예산의 가용재원은 부풀려진다. 둘째, 총 9조 2,482억 원 규모의 종합계획(레이크파크 르네상스)을 351개 과제로 나눠

⁶제 1호 표 3 및 본문. 통합재정안정화기금 잔액은 2021년 말 1조 2,841억 원에서 2024년 말 1,250억 원, 2025년 약 320억 원(추정)으로 감소했다.

⁷제 1호 표 2. 지역개발기금의 일반회계 미회수 채무 잔액은 2019년 2,908억 원에서 2026년 말 약 3조 9,000억 원(전망)으로 증가했다.

⁸제 2호 표 5. 2020~2025 회계연도 일반회계의 예수금 수입 합계에서 원리금 상환액을 차감한 순증의 누계는 약 7,441억 원이다(이자 포함 근사치).

추진했다. 총사업비 40 억 원 미만이면 투자심사가 면제되고, 300 억 원 미만이면 행정안전부 심사 대신 자체심사로 대체된다(지방재정법 시행령 제 41 조). 파편화된 사업은 어느 단계에서도 총량으로 검증할 수 없게 된다. 셋째, 벤처펀드 출자는 사업비 지출 대신 출자라는 형식을 택했다. 법령상 근거가 있는 출자는 의회의 출자동의만으로 가능하다(지방재정법 제 18 조 제 3 항). 민선 8 기 출자 의안 10 건, 약정 누계 약 373 억 원 가운데 투자심사를 거친 것은 1 건뿐이다.⁹

[표 2] 세 갈래 우회 경로의 비교

구분	경기 (제 1 호)	인천 (제 2 호)	충북 (제 3 호)
우회된 통제장치	지방채 발행 한도 (행정안전부 통제)	특별회계 전출 금지 (경제자유구역법 §27 의 7 ② 등)	본예산 심의 · 투자심사(§37) · 출자 통제(§18)
우회 수단	통합기금 전입 + 지역개발기금 내부차입	특별회계 → 통합관리기금 → 일반회계 (가교 + 롤오버)	의무경비 과소 편성 + 종합계획 파편화 + 출자 형식 선택
입법적 흠결	통제가 '지방채'만 봄 — 기금 차입은 통제 밖	금지가 '직접 전출'만 막음 — 가교 경유는 규율 밖	심사가 '개별 사업·사업비'만 봄 — 쪼개거나 형식을 바꾸면 밖
확인된 규모	기금 전입 3 개년 1 조 2,000 억 지역개발기금 미회수 3 조 9,000 억	순차입 6 년 누계 약 7,400 억	종합계획 9 조 2,482 억(351 개) 출자 약정 누계 약 373 억

금액 단위: 원. 세부 수치와 산출 근거는 각 호 본문 각주 참조.

4. 공통 패턴: 잘 보이지 않는 입법적 흠결

세 시·도가 선택한 우회로는 다르지만 근본적인 구조는 매우 유사하다. 어느 것도 법률을 정면으로 위반하지 않았다. 대신 잘 보이지 않는 입법의 흠결을 교묘하게 통과했다. 지방채 통제는 '지방채'에만 초점을 두고 있어 기금 차입은 고려하지 않는다. 전출 금지는 '직접 전출'만을 금지하므로 가교를 거치면 그만이다. 투자심사는 '개별 사업'만 보므로 쪼개면 그만이고, '사업비 지출'만 보므로 출자로 바꾸면 가능한 것이다. 법적 통제는 세출의 '형식'을 기준으로 설계되어 있지만, 단체장의 재정운용은 그 '형식'을 선택할 수 있다. 형식을 기준으로 한 통제는 그 선택권으로 무기력해졌다. 이것이 세 편을 관통하는 결론이다.

⁹충청북도의회 펀드 출자 계획안·동의안 10 건(2022. 9.~2026. 1., 전건 산업경제위원회 소관). 의안 목록과 약정액 산출은 제 3 호 각주 8 참조. 투자심사를 거친 1 건은 케이앤 소부장클러스터 1 호 투자조합 출자 동의안이다.

우회로의 활용한 대가는 중첩적으로 누적되어 부작용을 드러낸다. 첫째, 재정 부족이 은폐된다. 내부차입으로 메운 세입은 통계상 정상으로 보이고, 갚아야 할 돈은 채무 통계 밖에 쌓인다. 둘째, 의회 심의가 형해화된다. 부결할 수 없는 추경, 총량이 보이지 않는 파편 사업, 의결 하나로 끝나는 출자 앞에서 심의권은 형식이 된다. 셋째, 구조조정의 시기를 놓친다. 문제가 통계에 보이지 않으니 대응도 늦다. 경기도가 완충 기금을 소진한 뒤에야 감액 추경에 이른 경위가 그 예다.

역설적인 확인도 있다. 경기 인수위는 채무 7 조 원을 계산하면서 기금 내부차입 5 조 1,000 억 원을 포함했다. 내부차입의 실질이 채무라는 것 — 그것이 바로 이 시리즈의 핵심 논지다. 전임 도정을 공격하는 쪽도 그 사실에 기대고 있는 셈이다. 내부거래는 회계 기술의 문제가 아니라 갚아야 할 돈(빚)의 문제다. 덧붙일 것이 있다. 이 구조는 특정 정당, 특정 단체장의 문제가 아니다. 세 시·도의 전임 도정·시정은 소속 정당이 갈린다. 그런데도 수단만 다를 뿐 같은 구조를 활용하고 있는 것이다. 제도의 틈은 누가 운전하든 같은 자리에 있기 때문이다. 처방이 사람이 아니라 제도를 향해야 하는 이유다.

5. 무엇을 어떻게 확인했는가

시리즈의 모든 수치는 발표 주체의 1 차 자료로 확인하는 것을 원칙으로 삼았다. 언론 보도는 발표 사실의 확인에만 쓰고, 수치는 원자료로 검증했다. 자료 유형별 확인 방법은 다음과 같다.

[표 3] 검증 자료와 확인 방법

자료	확인 방법	적용례
세입세출결산서·당초예산서	결산 지출액과 본예산 편성액을 목별로 대조	충북 인건비 과소 편성(3 개년), 경기 세입 추이(6 개년)
지방의회 의안 원문	출자 계획안·동의안 전수 수집, 심사 여부 대조	충북 펀드 출자 의안 10 건 전수
행안부 재정분석 보고서	동일 지표·동일 기준의 3 개년 시도 간 비교	표 1 의 전 지표
재정공시·기금운용계획	채무 잔액·기금 잔액·전입 경로 확인	경기 통합기금 잔액, 인천 예수금 흐름
법령·조례 원문	국가법령정보센터·자치법규시스템에서 조문 확인	경제자유구역법 §27 의 7, 지방재정법 시행령 §41 등

한계도 밝혀 둔다. 충북의 세부사업 파편화 논증은 공표된 사업 구성과 법정 심사 기준의 대조에서 나온 정황 논증이다. 세부사업별 투자심사 이력의 전수 확인은 후속 과제로 남긴다. 인천의 예수금 원천은 기금 지출조서와 일반회계 세입의 대조로 확인한 것으로, 회계 간 자금 흐름의 완전한 추적에는 내부 자료의 공개가 필요하다. 검증 가능한 것과 추정인 것을 구분해 표기하는 것 — 그것이 이 시리즈가 지키려는 원칙이다.

6. 입법 과제: 두 계열의 정비

세 편의 대안은 두 계열로 정리된다. 기금 계열은 회계·기금 사이의 자금 이동을, 편성·심사 계열은 예산의 수립과 지출 형식을 규율한다.

[표 4] 입법 과제 종합 — 지방기금법·지방재정법 정비 패키지

계열	대상	내용	대응 쟁점
기금	통합재정안정화기금 (지방기금법 §16)	목적형 기금과 구별되는 '특수 기금'으로 재정의, 예산에 준하는 절차적 통제 부과	기금 전입 상시화 (경기·인천)
기금	회계 간 예탁	총량 상한(캡) 도입, 설치 법령의 전출 금지 규정이 통합기금 경유에도 우선함을 명시	가교·롤오버 (인천)
기금	기금 적립·인출	흑자 연도 의무 적립, 감액 추경 연동형 인출 쿼터로 연도 간 조정 기능 복원	완충력 조기 고갈 (경기)
편성·심사	지방재정법 §3	법정의무경비의 본예산 전액 계상 원칙 명문화	과소 편성·추경 의존 (충북)
편성·심사	지방재정법 §37의 5 신설	대규모 종합계획의 세부사업 구성·분산 사유·심사 결과 공개 + 전체 단위 심의	파편화·심사 회피 (충북)
편성·심사	지방재정법 §18 개정	일정 규모 이상·다년도 출자에 투자심사 연계(지방채 발행에 준하는 심사 강도)	심사 없는 출자 (충북)

여섯 개의 과제를 관통하는 원칙은 두 가지다. 하나는 **실질 기준의 통제**다. 재정 부담의 실질이 같으면 형식이 무엇이든 같은 밀도의 검증을 받아야 한다. 다른 하나는 **총량의 가시화**다. 파편화의 유인은 총량이 보이지 않는 데서 나온다. 총량을 보이게 만드는 것이 가장 값싸고 효과적인 통제다. 이는 지방자치에 대한 새로운 규제가 아니다. 우회로의 폐쇄이고, 지방자치의 필수 요소인 재정작용으로서 '예산'이라는 핵심 작용을 의회와 주민의 눈앞으로 되돌리는 일이다.

7. 결론: 채무의 크기가 아니라 편성의 기술을 통제해야 한다

세 시·도의 진단이 보여준 것은 세 시·도만의 문제가 아니다. 기준인건비집행률은 도 유형 전체가 기준선을 넘었다. 기금과 특별회계는 모든 광역자치단체에 있다. 투자심사의 문턱은 전국 어디서나 같은 높이다. 같은 틈이 있는 곳에서는 같은 우회로가 활용된다. 이 시리즈가 경기·인천·충북을 다룬 것은 세 곳이 특별해서가 아니라, 민선 9 기의 첫 국면에서 가장 선명한 사례를 보여 주었기 때문이다.

재정 위기설은 선거철마다 돌아올 것이다. 그때마다 채무 총량의 숫자가 오갈 것이다. 그러나 물어야 할 것은 숫자의 크기가 아니라 그 숫자를 만든 편성의 기술이다. 편성의 기술을 통제할 수 있을 때, 재정 정상화는 특정 도정의 구호가 아니라 제도의 일상이 된다. 좋은법연구소는 이 관찰을 다른 시·도로 넓히고, 주민이 직접 지역 재정을 진단할 수 있는 도구로 잇는 작업을 계속할 것이다.

참고문헌

좋은법연구소, 지방현안노트 제 1 호 「6.3 지방선거와 지방재정위기설의 실상 — 경기도 재정 건전성 논란의 본질과 실증적 대안」, 2026. 7.

좋은법연구소, 지방현안노트 제 2 호 「인천광역시의 산업연동형 세입구조와 특별회계 우회 차입 논란의 법리적 진단 및 이원적 대안」, 2026. 7.

좋은법연구소, 지방현안노트 제 3 호 「충청북도의 본예산 편성 관행과 재정통제 회피 구조의 법리적 진단 및 세 갈래 입법 대안」, 2026. 7.

행정안전부·한국지방세연구원, 「지방자치단체 재정분석 단체별보고서」 FY2022·FY2023·FY2024, 경기·인천·충북 본청 편.

더퍼블릭, "[집중분석] 공식 채무는 4 조 9848 억, 인수위 계산은 7 조...경기도 '빚'의 두 얼굴", 2026. 7. 24.

인천투데이, "인천시 2024 년 결산기준 지방채 2 조원 채무비율 11% 재정 '양호'", 2026. 1. 28.

[정정 2026. 8. 6.] 2 장의 경기 인수위 채무 서술을 바로잡았다. 인수위 발표 약 7 조 원은 공시 지방채무(4 조 9,848 억 원)와의 차액에 관한 수치가 아니라, 기금 내부차입금 5 조 1,000 억 원·지방채 1 조 2,000 억 원·이자 약 7,000 억 원을 합산한 별도 산식이다. 아울러 재정분석 단체별보고서의 발간 기관 표기를 바로잡았다(한국지방행정연구원 → 한국지방세연구원, FY2022 이후 발간분).

© 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.