

지역상생발전기금 출연 동의안

검 토 보 고

I. 회부경위

1. 의안번호 : 제2055호
2. 제 출 자 : 서울특별시장
3. 제안일자 : 2024년 8월 12일
4. 회부일자 : 2024년 8월 14일

II. 제안이유

- 「지방재정법」 제18조제3항 및 「지방자치단체 기금관리기본법」 제17조의2 규정에 따라 2025년도 지역상생발전기금 출연안에 대해 서울특별시의회 의결을 받고자 함

III. 주요내용

1. 출연 사무명 : 지역상생발전기금 출연
2. 출연 추진근거 및 추진 필요성

가. 출연 근거

- 「지방자치단체 기금관리기본법」 제17조의2(발전기금의 재원)

< 지방자치단체 기금관리기본법 >

제17조의2(발전기금의 자원) ① 발전기금은 다음 각 호의 재원으로 조성한다.

3. 서울특별시·인천광역시·경기도의 출연금으로서 회계 연도별 지방소비세 세입 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 금액

- 「지방자치단체 기금관리기본법 시행령」 제12조의2(출연금)

< 지방자치단체 기금관리기본법 시행령 >

제12조의2(출연금) ① 법 제17조의2제1항제3호에서 “대통령령으로 정하는 금액”이란 해당 지방자치단체별로 다음의 계산식에 따라 산출한 금액을 말한다.

「지방세법 시행령」 제75조제2항제5호에 따라 산출한 해당 시·도의 안분액 × (35/100)

나. 출연의 필요성

- 「지방자치단체 기금관리기본법」에 따른 법정 출연금
- 2010년부터 수도권 3개 시·도(서울·인천·경기)의 출연으로 각 지방자치단체의 일자리 창출 및 지역개발 사업을 지원하여 수도권·비수도권 간 상생 발전을 도모

3. 출연 사무 내용

- 지역발전 및 지역상생을 위한 지방자치단체 재정지원 및 보조사업 지원
- 「지방자치법」 제139조에 따른 지방채의 인수 및 「지방공기업법」 제68조에 따른 공사채의 인수 등

4. 출연 기관 개요

- 기 관 명 : 지역상생발전기금조합
- 소 재 지 : 서울시 마포구 마포대로 136(공덕동, 지방재정회관 3층)

○ 규 모

- 지역상생발전기금조합 구성

구 분	정·현원	인원수	세부 내용
조합위원	정원	23인	사·도 기획조정실장 또는 국장(17인), 행정안전부 지방재정정책관(1), 행정안전부 균형발전정책관(1), 행정안전부장관이 추천하는 지방재정전문가(2인), 균형발전전문가(2인)
	현원	23인	서울특별시 재정기획관 및 16개 시도 기획조정실장(17인), 행정안전부 지방재정국장(1), 행정안전부 균형발전지원국장(1), 행정안전부장관이 추천하는 지방재정전문가(2인), 소멸대응전문가(2인)
사무직원	정원	4인	조합원 파견공무원 5급(1인) · 6급(1인) 한국 지방재정공제회 직원 또는 조합원 파견공무원 6급(2인)
	현원	4인	조합원 파견공무원 5급(1인) · 6급(1인), 한국 지방재정공제회 직원(2인)

- 지역상생발전기금조합 사무실 면적 : 108.9㎡(33평, 임차 사무실)

○ 위 치 도



<위 치 도>



<지방재정회관 건물>

5. 소요예산 및 산출근거

○ 2025년 출연금 편성액(안) : 307,619,608천원

※ 국회예산정책처 중기 국세수입 전망('23~'27년)에 따른 잠정액으로, 실제 출연 금액은 세수에 따라 변동 가능

○ 2025년 산출근거(안)

- 921,438,396천원(기금 출연 대상 지방소비세) × 35% + △14,883,830천원('23년 결산 기금정산분)

1) 지방소비세 인상 10%p분(약 11.6조원)에서 국가 균형발전특별회계 사업 지방이양에 따른 보전분 등(약 4.5조원)을 제외한 잔여분(약 7.1조원)에 서울시 안분율(12.96%) 적용

IV. 검토의견 (수석전문위원 이준석)

1. 동의안의 개요

- 동 동의안은 「지방자치단체 기금관리기본법」에 따라 설치된 ‘지역상생발전기금’에 대해 서울시 출연에 앞서 「지방재정법」 제18조 제3항2)에 따라 미리 서울특별시의회의 동의를 받고자 하는 것임.

2. 지역상생발전기금의 주요 내용

- 지역상생발전기금은 2010년 지방소비세가 도입됨에 따라 신설된 제도로, 수도권에 집중되는 지방소비세수의 일부를 비수도권 지역으로 배분함으로써 지역간 재정 격차를 완화하고자 「지방자치단체 기금관리기본법」 제17조³⁾에 따라 설치·운영되었음.
 - 동 기금이 설치된 배경은 2008년 당시 정부의 수도권 규제 합리화 정책에 따른 지방재원의 축소와 비수도권 지역의 손실을 보상하기 위한 정책수단으로 지방소비세를 도입하면서 신설된 것임.
- 동 기금은 서울·인천·경기 등 수도권 광역자치단체 출연금을 주된 재원⁴⁾으로 하며, 「지방세법 시행령」에 따라 산출한 지방소비세 안분액의 35%를 출연하게 됨(「지방자치단체 기금관리기본법 시행령」 제12조의2제1항).

2) 제18조(출자 또는 출연의 제한) ③ 지방자치단체가 출자 또는 출연을 하려면 미리 해당 지방의회의 의결을 얻어야 한다.

3) 제17조(지역상생발전기금의 설치·운영) ① 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 “시·도”라 한다)는 지방자치단체 간 상생(相生) 발전을 지원하고, 기금의 여유자금을 효율적으로 관리·활용하기 위하여 지역상생발전기금(이하 “발전기금”이라 한다)을 설치한다.

4) 그 밖에 조성 재원으로는 「지방자치단체 기금관리기본법」 제19조에 따른 기금의 예치금, 같은 법 제20조에 따른 지방채 발행 수입·일시차입금, 지방자치단체의 출연금, 지방자치단체가 회원인 공익법인 출연금, 발전기금 운용수익 등임(같은 법 제17조의2제1항).

- 동 기금은 17개 광역자치단체로 구성된 ‘지역상생발전기금조합⁵⁾’에서 관리·운영하고(「지방자치단체 기금관리기본법」 제17조제2항), 법령상 전문기관으로 명시된 한국지방재정공제회에 기금의 관리·운영 사무를 위탁·운영하고 있음(같은 법 시행령 제12조제1항).
 - 동 기금은 ▶지방채·공사채 인수, ▶예치금의 원리금 상환, ▶지역발전 및 지역상생을 위한 지방자치단체 재정지원 및 보조사업 지원 등으로 운용됨.
- 당초 동 기금은 매년 3천억원씩 10년간 3조원 규모의 기금 조성을 목표로 2010년부터 10년간 일몰 형식으로 한시 운영될 계획이었으나, 법령 개정으로 지방소비세액의 증가⁶⁾가 예상됨에 따라 수도권 지역의 세수 집중 및 지역 간 재정 불균형 심화를 방지하고자 2019년 법 개정을 통해 2029년 12월 31일까지 연장됨(법률 제9927호 및 법률 제13428호 부칙 제2조).
- 동 기금의 계정과 용도를 살펴보면, 2015년에 ‘융자관리계정’이 도입되면서 ‘재정지원계정’과 함께 각각 출연금의 50%씩 배분되고, 2020년에는 전환사업보전계정이 신설되어 지방으로 이양되는 균형발전특별회계의 사업 비용을 보전함.

< 기금 용도별 계정 현황 >

구 분	'24년 규모	재 원	도입	세부내용	배분기준
융자관리계정	6,500억원	출연금 50%	'15년	지역개발사업을 위한 융차지원	재정여건 등
재정지원계정	4,271억원	출연금 50%	'10년	지역발전 및 지역상생 사업 재정지원	
전환사업 보전계정	5조 8,202억원	지방소비세 중 정액지원분	'20년	국가에서 지방으로 이양되는 균형발전특별회계 사업 비용 보전	이양사업 규모

5) 「지역상생발전기금조합 규약」 제5조에 따르면, 동 조합은 ▶조합 관리 기금의 조성 및 관리·운영, ▶지방채·공사채 인수, ▶지역발전 및 지역상생을 위한 재정지원 및 보조사업 지원, ▶법령에 따라 국가에서 지방자치단체로 전환되는 사업 지원, ▶지방소멸대응을 위한 재정지원, ▶기금 운용 성과 분석 등의 사무를 처리함.

6) 지방소비세는 국세인 부가가치세의 일부를 지방세로 전환한 세목으로, 2010년에 신설된 이후 '10(5%) → '14(11%) → '19(15%) → '20(21%) → '22(25.3%)로 상향됨.

- 동 기금 신설 이후 현재까지 수도권 광역자치단체의 누적 출연금은 6조 8천억원 규모이며, 특히 서울시와 경기도는 각각 3조원대의 출연규모를 보이고 있음.

< 수도권 광역자치단체 출연 현황 >

(단위 : 억원)

구분	계	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	'23	'24
계	68,093	3,079	3,391	3,456	3,558	3,711	3,614	3,826	4,333	4,425	4,677	4,451	5,147	6,955	6,684	6,785
서울	30,697	1,497	1,627	1,644	1,681	1,745	1,675	1,755	1,967	2,000	2,097	1,924	2,221	2,999	2,963	2,900
인천	6,568	278	311	318	330	347	340	361	412	422	448	439	508	688	690	677
경기	30,828	1,304	1,453	1,494	1,547	1,619	1,599	1,710	1,954	2,003	2,132	2,089	2,418	3,268	3,031	3,207

* '10년~'22년 정산기준, '23년~'24년 기금운용계획 기준

- 한편 같은 기간 서울시는 3조 697억원을 출연하고 8,207억원을 배분 받았으며, 배분된 재원을 통해 2024년의 경우 재정지원계정은 ‘동행 일자리 사업’ 으로, 융자관리계정은 ‘SOC 조성사업’ 에 활용됨.

< 서울시의 기금 배분 현황 >

(단위 : 억원)

구분	계	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22	'23	'24
총계	8,203	107	119	135	143	147	146	154	164	175	178	447	453	1,432	2,199	2,204
재정지원	1,632	107	119	135	143	147	73	77	82	87	89	83	98	135	127	130
융자적립	982	-	-	-	-	-	73	77	82	88	89	83	98	135	127	130
전환사업*	5,615	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	281	283	1,162	1,945	1,944

* '20년 국가 균형발전특별회계 사업 지방 이양분에 대한 재정지원

* '24년 실제 배분 규모 168억 : 130억 + 38억('22년 정산분)

< 서울시의 기금 활용 SOC 조성사업 현황 >

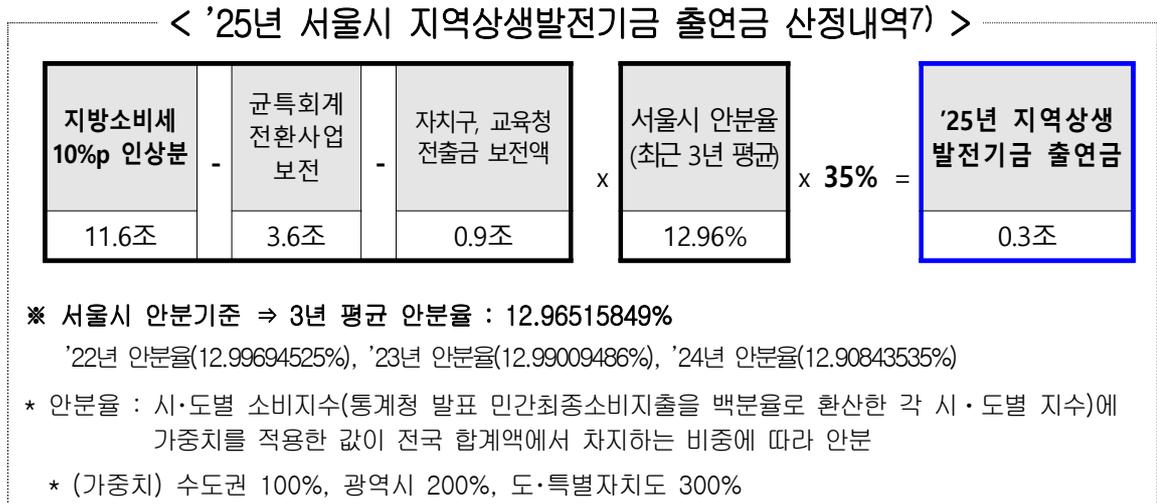
(단위 : 억원)

사업명	융자금
양재대로 구조 개선	240
신림~봉천터널 건설	100
서부간선도로 일반도로화 및 친환경공간 조성	60

* 위 사업의 융자는 '24년 9월 실행 예정임(2년 거치 8년 균등분할 상환)

3. 기금 출연의 적정성 검토

- 2025년 기금 출연금 편성액은 3,076억 2천만원(잠정액)으로, 이는 서울시가 받는 지방소비세 안분액(9,214억 3천 8백만원)의 35%에 2023년도 결산 기금 정산분(△148억 8천 4백만원)을 합하여 산정됨.



- 동 기금 출연금은 「지방자치단체 기금관리기본법」 및 같은 법 시행령에 따라 법정 출연의무가 있고, 인구감소 위기 및 지방소멸의 위험을 해소하기 위해 비수도권의 SOC 건설, 기업 유치, 투자사업 등 지역개발사업을 지원할 필요가 있다는 점에서 출연의 당위성은 인정됨.
- 다만 지방소비세 배분 구조와 관련하여 지역 간 배분 단계에서 가중치(수도권 100%, 광역시 200%, 도·특별자치도 300%) 적용을 통해 이미 수도권 및 비수도권 간의 배분을 조정하고 있음에도 불구하고, 수도권의 광역자치단체에 한정하여 동 기금의 출연 의무를 부여하는 구조가 타당한 것인지 출연금 배분 방식 전반에 대한 심도 있는 논의가 필요함.

7) 해당 산출 근거는 「지방자치단체 기금관리기본법 시행령」 제12조의2제1항에 따른 산출 방법을 도식화한 것임.

- 한편 「지방자치단체 기금관리기본법」 제21조제1항 및 같은 법 시행령 제18조제3항⁸⁾에 따르면 조합의 장은 인터넷 홈페이지 등을 통해 성과 보고서를 공개하여야 하나 동 기금을 위탁운영하고 있는 한국지방재정공제회의 홈페이지에는 출연금 배분내역 자료가 공개되어 있지 않고, 기금 성과보고서는 전체 분량이 아닌 요약본만을 제공⁹⁾하고 있음.
- 따라서 기금의 효율적인 운용을 위해서는 기금 운용 성과분석 및 결과 공개를 통해 제도의 투명성을 높일 필요가 있으며, 이를 위한 조합 측의 적극적인 공개 노력이 필요할 것으로 사료됨.
- 그리고 2023년 분야별 기금사업 현황¹⁰⁾을 살펴보면, 기금사업 58개 중 사회복지 분야 25개 사업(43.1%), 산업·중소기업 분야 16개 사업(27.6%), 농림해양수산 분야 9개 사업(15.5%), 국토·지역개발 분야 8개 사업(13.8%) 순으로, 사회복지 분야 사업의 비중이 가장 높은 것으로 나타남.

< 기금사업의 분야별 사업수 >

(단위 : 개수)

시도	계	국토·지역개발	농림해양수산	사회복지	산업·중소기업
서울	1			1	
부산	1	1			
대구	3			2	1
인천	2	1		1	
광주	1			1	
대전	4			2	2
울산	6	1	1	3	1
세종	2	2			
경기	5	2	1	1	1
강원	4		2	1	1
충북	4		2	1	1

8) 「지방자치단체 기금관리기본법」 제21조(발전기금의 성과 분석 및 공개) ① 조합은 회계연도마다 발전기금의 성과를 분석하고, 그 결과를 공개하여야 한다.

같은 법 시행령 제18조(발전기금의 성과분석) ③ 조합의 장은 제2항에 따라 제출받은 발전기금 성과보고서를 바탕으로 해당 연도 6월 30일까지 발전기금의 전년도 성과를 분석하고, 그 결과를 인터넷 홈페이지 등을 통하여 공개해야 한다.

9) 한국지방재정공제회의 디지털 자료실은 성과분석 결과의 요약본(10p 내외)만을 제공하고 있음.
<<https://ebook.lofa.or.kr/home/list.php?code=20>>

10) 한국지방재정학회, ‘2023년도 지역상생발전기금 성과분석 최종보고서’, 2024. 6. 10.; 기금의 성과 분석은 한국지방재정학회에서 수행함.

충남	1			1	
전북	6		3	1	2
전남	13			6	7
경북	1	1			
경남	1			1	
제주	3			3	
계	58	8	9	25	16
구성비(%)	100	13.8%	15.5%	43.1%	27.6%

- 이와 관련하여 입법 당시 동 기금의 신설 취지는 수도권 규제완화를 통한 개발이익을 기업유치 및 투자촉진, 사회간접자본(SOC) 건설 등 비수도권의 지역 현안 사업에 필요한 자금을 지원하는 것이었음¹¹⁾.
- 그러나 2023년 기금 성과보고서에 따르면 동 기금사업은 지역발전과 직접적인 관련성이 부족한 사회복지 분야를 중심으로 투자가 이루어지고 있고, 오히려 관련성이 높은 국토·지역개발 분야의 사업 추진은 미흡하다는 점에서 기금 본래의 용도와 목적에 맞는 적합한 사업발굴 및 추진 노력이 요구된다 하겠음.
- 한편 서울시는 동 동의안 상의 출연규모를 국회예산정책처의 중기국세 수입전망 보고서에 따라 3,076억 2천만원으로 제출하였으나 2025년도 서울시 예산안에는 정부(기획재정부)의 국세수입예산안을 반영하여 동 기금의 출연금을 동의안보다 57억 2백만원이 증액한 3,133억 2천 2백만원으로 명시하고 있음.
- 이는 「지방재정법」 제18조제3항의 “지방자치단체가 출자 또는 출연을 하려면 미리 해당 지방의회의 의결을 얻어야 한다” 는 규정에 근거하여, 동 동의안이 정부 예산안 발표(9월) 이전에 제출됨에 따라 발생한 것임.
- 이와 같은 현상은 과거부터 지속되어왔던 것으로, 시의회의 기금 출연

11) 국회 행정안전위원회, ‘지방자치단체 기금관리기본법 일부개정법률안 검토보고서’, 2009. 12., p.33.

동의안의 심의는 궁극적으로 출연 여부를 결정하는 과정이기는 하나 이를 위해서는 출연 사업의 효과성, 출연 규모의 적정성, 법적 근거의 타당성 등에 대한 전반적인 검토가 선행되어야 한다는 점에서, 출연 여부 판단의 가장 중요한 요소 중의 하나라고 할 수 있는 출연 규모에서 과도한 차이가 발생하는 것은 출연 자체에 대한 심각한 왜곡을 발생시킬 수 있고, 이는 결국 시의회의 심의권을 훼손하는 결과로 이어질 수 있음.

- 따라서 서울시는 동 기금 출연 동의안을 비롯한 서울시 출연기관에 대한 출연 동의안의 제출시기와 관련하여 근본적인 대안을 마련할 필요가 있을 것으로 판단됨.
- 참고로 위와 같은 문제로 인하여 동 동의안의 출연금은 2025년도 서울시 예산안에 명시된 3,133억 2천 2백만원으로의 수정이 필요함.

담당 조사관	연락처
최범준	02-2180-8056
김수은	02-2180-8064