

지역상생발전기금 출연 동의안

검 토 보 고

I. 회부경위

1. 의안번호 : 제3052호
2. 제 출 자 : 서울특별시장
3. 제안일자 : 2025년 8월 11일
4. 회부일자 : 2025년 8월 14일

II. 제안이유

- 「지방재정법」 제18조제3항 및 「지방자치단체 기금관리기본법」 제17조의2 규정에 따라 2026년도 지역상생발전기금 출연안에 대해 서울특별시의회의 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 재원) 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 사·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) 한국지방재정공제회 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

○ 2026년 출연금 편성액(안) : 363,648,619천원

※ 국회예산정책처 중기 국세수입 전망('24~'28년)에 따른 잠정액으로, 실제 출연 금액은 세수에 따라 변동 가능

○ 2026년 산출근거(안)

- 1,004,759,476천원(기금 출연 대상 지방소비세¹⁾) × 35%
+ 11,982,802천원('24년 결산 기금정산분)

1) 지방소비세 인상 10%p분(약 12.4조원)에서 국가 균형발전특별회계 사업 지방이양에 따른 보전분 등 (약 4.5조원)을 제외한 잔여분(약 7.9조원)에 서울시 안분율(12.83%) 적용

Ⅳ. 검토의견 (수석전문위원 이준석)

1. 동의안의 개요

- 동 동의안은 「지방자치단체 기금관리기본법」(이하 “지방기금법”)에 따라 설치된 ‘지역상생발전기금’에 대한 출연에 앞서 「지방재정법」 제18조 제3항²⁾에 따라 서울특별시의회의 동의를 받고자 하는 것임.

2. 지역상생발전기금의 주요 내용

- 지역상생발전기금은 지방소비세의 도입³⁾에 따라 수도권에 집중되는 지방 소비세수의 일부를 비수도권 지역으로 배분함으로써 지역 간 재정 격차를 완화하고자 지방기금법 제17조⁴⁾에 따라 설치·운영되고 있으며, 기금의 관리와 운용은 지방자치단체조합인 “지역상생발전기금조합”⁵⁾에서 담당하고 있음.
- 동 기금의 재원은 수도권 광역지방자치단체(서울·인천·경기)의 출연금⁶⁾이며, 「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) 정부는 2008년에 이뤄진 수도권 규제완화정책에 따른 지방재원의 축소와 비수도권 지역의 손실을 보상하기 위한 정책수단으로 2010년부터 국세인 부가가치세의 5%(현재 23.5%)를 재원으로 지방세인 지방소비세를 신설했음.

4) 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.

5) 「지역상생발전기금조합 규약」 제5조에 따르면, 동 조합은 ▶조합 관리 기금의 조성 및 관리·운용, ▶지방채·공사채 인수, ▶지역발전 및 지역상생을 위한 재정지원 및 보조사업 지원, ▶법령에 따라 국가에서 지방자치단체로 전환되는 사업 지원, ▶지방소멸대응을 위한 재정지원, ▶기금 운용 성과분석 등의 사무를 처리하고 있으며 지방기금법 시행령 제12조제1항에 따라 “한국지방재정공제회”가 기금의 관리 및 운용 사무를 위탁받았음.

6) 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).

- 그리고 동 기금의 용도는 ▶지방채·공사채 인수, ▶예치금의 원리금 상환, ▶지역발전 및 지역상생을 위한 지방자치단체 재정지원 및 보조사업 지원, ▶대통령령에 따라 국가에서 지방으로 전환되는 사업의 비용 보전 등으로 운용됨.
- 당초 동 기금은 매년 3천억원씩 10년간 3조원 규모의 기금 조성을 목표로 2010년부터 10년간 일몰 형식으로 한시 운영될 계획이었으나, 법령 개정으로 인한 지방소비세액의 증가⁷⁾에 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, 기금 설치 당시에는 ‘재정지원계정’만 존재하였으나 2015년에 ‘융자관리계정’이 도입되어 각각의 계정에 출연금의 50%씩 배분되고 있으며, 2020년부터는 국가균형발전특별회계 사업의 지방이양으로 인한 사업비용을 보전하기 위해 전환사업보전계정이 신설됨.

< 기금 용도별 계정 현황 >

구 분	'25년 규모	재 원	도입	세부내용	배분기준
융자관리계정	7,220억원	출연금 50% (+융자관리비)	'15년	지역개발사업을 위한 융자지원	재정여건 등
재정지원계정	3,876억원	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

- 동 기금에 대한 수도권 광역자치단체의 누적 출연금은 7조 6,079억원이며, 특히 서울시가 3조 3,949억원(44.6%), 경기도가 3조 4,786억원(45.7%)을 출연하여 재원의 90%를 서울시와 경기도에 의존하고 있음.

7) 지방소비세는 국세인 부가가치세의 일부를 지방세로 전환한 세목으로, 2010년에 신설된 이후 부가가치세의 5%(2010) → 11%(2014) → 15%(2019) → 21%(2020) → 25.3%(2023)로 상향됨.

< 수도권 광역자치단체 출연 현황 >

(단위 : 억원)

구분	계	'10.	'11.	'12.	'13.	'14.	'15.	'16.	'17.	'18.	'19.	'20.	'21.	'22.	'23.	'24.	'25.
계	76,079	3,079	3,391	3,456	3,558	3,712	3,614	3,826	4,333	4,425	4,677	4,452	5,147	6,955	6,574	7,127	7,753
서울	33,949	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	2,815	3,020	3,282
인천	7,344	278	311	318	330	347	340	361	412	422	448	439	508	688	654	710	778
경기	34,786	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	3,106	3,397	3,693

* 2010년 ~ 2024년 정산기준, 2025년 기금운용계획 기준

- 그리고 동 기간 중 서울시가 배분받은 금액은 1조 492억 원이며, 이 중 국가균형발전특별회계 사업의 이양에 따른 재정지원(전환사업보전계정)을 제외한 배분 규모는 2,932억 원에 불과함.

< 서울시의 기금 배분 현황 >

(단위 : 억원)

구분	계	'10.	'11.	'12.	'13.	'14.	'15.	'16.	'17.	'18.	'19.	'20.	'21.	'22.	'23.	'24.	'25.
총 계	10,492	107	123	135	143	147	146	154	164	175	178	447	479	1,432	2,198	2,222	2,242
재정지원	1,793	107	123	135	143	147	73	77	82	87	89	83	98	135	126	139	149
융자적립	1,139	-	-	-	-	-	73	77	82	88	89	83	98	135	126	139	149
전환사업	7,560	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	281	283	1,162	1,946	1,944	1,944

* 전환사업: 2020년 국가 균형발전특별회계 사업 지방 이양분에 대한 재정지원

* 2025년 기금운용계획 기준(2010년 ~ 2024년 정산기준)

- 한편 서울시의 경우 2025년 재정지원계정에서 배분받은 예산은 ‘서울 동행일자리’ 사업에, 융자관리계정에서 배분받은 예산은 ‘SOC 조성사업’에 활용하고 있음.

< 서울시의 기금 활용 SOC 조성사업 현황 >

(단위 : 억원)

연도	사업명	융자금
2019	신림~봉천터널 건설	242
2020	서부간선도로 일반도로화 및 친환경공간 조성	412
2024	양재대로 구조 개선 외 2개 사업	400

3. 기금 출연의 적정성 검토

- 서울시의 2026년 지역상생발전기금 출연금 예상규모는 3,636억 4천 9백만원으로, 이는 서울시가 받는 지방소비세 안분액(1조 47억 5천 9백만원)의 35%에 2024년도 결산 기금 정산분(119억 8천 3백만원)을 합하여 산정된 것임.

< '26년 서울시 지역상생발전기금 출연금 산정내역 >

지방소비세 10%p 인상분	-	균특회계 전환사업 보전	-	자치구, 교육청 전출금 보전액	x	서울시 안분율 (최근 3년 평균)	x 35%	=	'26년 지역상생 발전기금 출연금
12.4조		3.6조		0.9조		12.83%			0.35조

⇒ 0.36조(2026년 최종 출연금) = 0.35조(2026년분 출연금(안)) + 0.01조(2024년 정산분)

※ 서울시 안분기준 ⇒ 3년 평균 안분율 : 12.83435121%

'23년 안분율(12.99009486%), '24년 안분율(12.90843535%), '25년 안분율(12.60452343%)

* 안분율 : 시·도별 소비지수(통계청 발표 민간최종소비지출을 백분율로 환산한 각 시·도별 지수)에 가중치를 적용한 값이 전국 합계액에서 차지하는 비중에 따라 안분

* (가중치) 수도권 100%, 광역시 200%, 도·특별자치도 300%

- 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.

- 또한 「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.
- 이는 2025년 출연 동의안 제출시에도 지적되었으나 여전히 개선되지 않고 있으므로 조합회의 등에서 지속적으로 개선을 요구할 필요가 있음.
- 한편 동 동의안의 출연금 산정을 위해 활용된 지방소비세 안분액은 국회 예산정책처의 ‘중기 국세수입 전망(2024~2028)’에 따른 추정액으로 정부 예산안 및 국회의 예산 심의·확정 과정에서 변동될 가능성이 높음.
- 이는 「지방재정법」 제18조제3항의 “지방자치단체가 출자 또는 출연을 하려면 미리 해당 지방의회의 의결을 얻어야 한다”는 규정에 따라 시의회의 다음연도 서울시 예산안 심의 이전에 출연 동의안이 제출됨에 따라 지방소비세 안분액의 추계근거가 되는 정부 예산안 발표(9월) 이전에 출연 동의안이 제출되어 발생하는 문제임.
- 출연 동의안에 대한 심의는 궁극적으로 출연 규모가 아닌 출연 여부를 결정하는 과정이기는 하지만 그러한 결정을 위해서는 출연 사업의 효과성, 출연 규모의 적정성, 법적 근거의 타당성 등에 대한 전반적인 검토가 선행되어야 함.

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>>

- 그러나 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.

담당 조사관	연락처
최범준	02-2180-8056