

‘사실상 불용’ 말장난이 감춘, 지방정부에 떠넘긴 불용
 세수결손은 23년 불용이 아니라 25년도에 정산하는 것이 법과 원칙과 관행
 9월 23조원 미지급 선언, 12월 3조원 별도지급하는 찬물, 뜨거운 물 행정
 역대 최대 불용, 양적인 측면보다 교부세 불용 질적인 측면이 더 문제

작성 : 이상민 수석연구위원

나라살림연구소 소장: 정창수 | 서울 마포구 동교로 201 | <http://www.narasallim.net/> | 336-0619

23년 총수입, 총지출 마감 결과 분석 -재정적, 법적, 경제적 의미 도출

- 요약 -

- ❖ 정부는 23년 총세입 총세출마감 결과를 발표하면서 지방교부세(금)은 ‘사실상 불용’이 아닌 국세수입과 연동된 감액 조정이라고 주장함. 그러나 지방교부세(금) 감액은 지방정부에 불용을 떠넘긴 것으로 사실상 불용보다 재정적, 법적, 경제적 문제가 있는 더 잘못된 불용임.
- ❖ 재정적 문제: 23년도 세수결손에 따른 교부세(금) 정산은 24년도에 진행한 23년 결산에 따라 25년도에 하는 것이 법과 원칙과 관행임. 23년도에 불용을 통해 임의로 교부세(금)을 지급하지 않을 수 없음. 23년 9월 국세수입예측치를 변경하여 세수결손금액을 59조원으로 인식하고 9월에 23조원을 임의로 지급하지 않음. 이후 12월에 국세수입예측치를 재변경하여 56조원의 결손금액을 인식하여 12월에 3조원을 다시 지급하는 오락가락 행정을 함.
- ❖ 법적 문제: 대한민국 헌법에 따라 22년말 국민의 대표인 국회에서 여야가 합의한 교부세(금) 금액을 행정부는 지출해야함. 이를 임의로 줄이거나 늘릴 수 없음. 실제로 행정안전부는 교부세를 미지급한다고 지방정부에 통보하면서도 법적근거가 부족해 공문조차 발송하지 못했음. 이에 일부 국회의원과 단체장은 헌법재판소에 권한쟁의심판청구를 제기하여 현재 헌재 심의가 진행중에 있음. 이에 교부세(금) 감액을 ‘사실상 불용’ 바깥에 존재하는 자연스러운 불용으로 해석하는 것은 헌법 논리에 위배됨.
- ❖ 경제적 문제: 23년 경제성장률은 1.4%에 불과함. 23년 낮은 경제성장률(1.4%)의 원인은 수출이 아닌 내수 문제. 내수문제 핵심은 민간소비보다는 정부재정지출 감소가 근본 원인임. 특히, 정부가 국회가 심의한 지출액을 임의대로 집행하지 않고 발생시킨 45.7조원의 불용이 경제성장률 저하의 진원지임. 특히, 정부 불용에 따라 내수가 위축, 내수 위축으로 세수입 감소, 세수입 감소로 재정건전성도 악화되는 악순환고리에 빠짐.

1. 분석 이유

- 정부는 오늘 2023년 세입세출 마감 결과를 발표함. 예산현액 540조원 중 490.4조원을 집행했음. 이는 예산현액 대비 49.5조원 감소, 전년보다는 대비 무려 69.3조원 줄어든 규모임.
- 불용규모는 45.7조원으로 전년도 불용액 12.9조원보다 무려 254% 증가한 사상 최대 규모임.

<11년 이후 연도별 불용액 및 불용률 규모 변화>

(단위: 조원, %)

	11~16년 평균	17년	18년	19년	20년	21년	22년	23년
불용액	11.5	7.1	8.6	7.9	6.6	8.3	12.9	45.7
불용률	3.7%	2.0%	2.3%	1.9%	1.4%	1.6%	2.2%	8.5%

- 그런데 정부는 45.7조원의 큰 규모의 불용을 ‘사실상 불용’이라는 창의적 개념을 통해 설명함. 정부에 따르면 국세 수입 감소에 연동한 지방교부세(금) 감액은 ‘사실상 불용’에 포함되지 않는다고 주장하면서 ‘사실상 불용’은 10.8조원에 불과하다고 주장함..
- 이에 나라살림연구소(소장: 정창수)는 23년 세입세출마감 결과에 대한 의미를 해석하는 보고서를 발표함. 특히, 지방교부세(금) 감액조정의 재정적, 법적, 경제적 의미로 구분하여 설명하고자 함.

2. 24년 45.7조원의 사상 최대 불용의 핵심은 지방정부에 떠넘긴 불용

1) 재정적 고찰: 예측가능성, 재정평탄화를 위해 23년 내국세 감소분은 25년에 반영해야

9월: 59조원 국세결손 예상, 교부세(금) 임의로 23조원을 감액; 12월: 56조원 국세결손 예상 변경 다시 3조원 교부법과 원칙과 관행에 따라 24년도 결산을 통해 25년도에 반영하지 않고 찬물 뜨거운물 오가는 행정이 낳은 불용

- 정부는 45.7조원의 불용 중 18.6조원의 지방교부세(금)의 불용은 세입여건 변화에 따른 (자연스러운)불용이며 이는 '사실상 불용'이 아니라고 주장함.
- 지방정부에 지급해야 할 교부세 및 지방교육청에 지급해야 할 교부금은 내국세에 연동되는 것으로 내국세 수입 규모에 따라 정산하는 것은 맞음. 그러나 교부세(금) 정산을 23년 불용을 통해 해결하는 것은 법과 원칙과 관행을 벗어나는 것임. 24년 진행하는 23년 결산에 따라 인식한 내국세 감액분을 25년에 차감정산 하는 것이 법과 원칙과 관행임.
- 23년 회계연도의 결산은 24년도에 이루어짐. 24년도 결산결과에 따라 내국세 초과세입 또는 세수결손 규모가 정해짐. 내국세 초과세입 또는 세수결손에 따라 교부세(금)은 추가정산 또는 차감정산을 해야함.
- 다만, 교부세(금) 차감정산 시기는 23년도 불용을 통해서가 아니라 25년에 하는 것이 원칙과 관행임. 지방정부는 균형재정 원칙에 따라 예산을 편성함. 즉, 중앙정부가 지급하기로 약속한 교부세(금) 전액을 세출예산서에 편성하고 집행함. 이미 예산을 편성하고 집행하는 상황에서 교부세(금)을 차감정산 한다면, 균형예산 편성이 원칙인 지방정부는 편성된 예산을 집행할 수 없음. 이에 23년도 회계연도 세수결손 금액은 24년도 결산때 차감정산 분을 인식하고 이를 25년 예산 편성에 반영 하는 것이 그동안 기획재정부와 행정안전부가 해왔던 법과 원칙과 관행임.
- 그러나 23년 9월 기획재정부는 국세 예산을 지나치게 과대추계했다며, 본예산 세입예산 금액을 수정(-59조원)했음. 국세수입 결손금액(-59조원)에 따른 교부세(금)을 23조원 정산분을 23년 임의로 지급하지 않을 것을 발표했다.
- 교부세(금)을 공식적으로 깎고자 한다면 중앙정부는 세입감액경정 추경안과 교부세(금) 감액경정 추경안을 국회에 제출하고, 국회의 의결을 통해 교부세(금)를 감액할 수는 있음. 그러나 정부는 국회에 추경안도 제출하지 않고 임의로 교부세(금)를 집행하지 않아 불용을 발생시켰음. 행정안전부는 불용을 통해 교부세를 감액한다는 통보를 지자체에 하면서도 법적근거가 없어서 공문조차 발송하지 못했음.
- 한편, 23년 12월말 기획재정부는 국세 결손분이 59조원이 아니라 약 56조원이라고 국세 예측치를 재수정했음. 이에 따라 약 3조원의 교부세를 12월에 추가지급했음.

- 그러나 교부세 지급은 11월말까지 완료하는 것이 원칙임. 12월에 추가로 받은 교부세는 12월에 지방정부가 추경을 하여 지출을 늘리지 않고서는 지급받은 교부세를 지출하기도 어려움.
- 즉, 기획재정부는 9월에 임의로 23조원의 교부세(금)을 지급하지 않는다고 통보를 하고 지방정부는 이에 따라 지방채를 발행하거나 지출규모를 감액 했음. 이후, 12월에 다시 3조원을 추가지급해서 12월에 새롭게 추경을 통해 지출규모를 다시 증액하거나 지자체에 잉여금을 증대시키는 ‘찬물 뜨거운물을 오가는 행정’의 결과가 18.6조원의 불용으로 발생하게 됨.
- 즉, 18.6조원의 지방교부세(금) 감액조정은 사실상 불용에서 제외되는 개념이 아니라 오히려 적극적이고 자의적인 불용임. 법과 원칙과 관행대로 23년도 불용이 아니라 24년도 결산을 통해 25년도에 정산을 했으면 예측가능한 행정과 재정의 평탄화를 이룰수 있었음.

<23년 교부세(금)임의감액, 임의추가지급, 불용 내역>

	13년 9월 임의 감액	13년 12월 추가지급	23년 불용규모
교부세, 교부금	23조원 내외	약 3조원	18.6조원

2) 법적 고찰: 교부세 불용에 따른 임의 감액, 지방정부와 헌재 권한쟁의심판청구 진행 중

22년말 여야는 지방정부에 주어야할 교부세(금) 금액을 심의 확정함. 행정부가 추경없이 임의로 불용할 수 없어 국회가 심의하여 확정된 교부세를 정상적으로 지급하라고 요구하는 지방정부와 기재부의 권한쟁의심판 진행 중

- 대한민국 헌법 제54조에 따라 국회는 국가의 예산안을 심의확정함. 헌법 제56조에 따라 정부는 예산에 변경을 가할 필요가 있을 때에는 추가경정예산안을 편성하여 국회에 제출할 수 있음.
- 이에 추가경정예산안을 편성하여 국회에 제출하지 않았다면, 국민의 대표인 국회에서 여야가 22년 말에 합의하여 지출하여야 하는 교부세(금) 금액만큼 행정부는 충실히 집행하여야 함. 임의대로 교부세(금)액을 집행하지 않고 불용을 발생하는 것은 헌법에 위배됨.
- 또한, 지방교부세법 제5조에는 추경에 따른 교부세 정산액과 내국세 예산액과 그 결산액의 차액으로 인한 교부세의 차액은 다음다음연도(25년)까지 정산해야 한다는 규정이 있음.
- 추경도 하지 않고, 결산도 하지 않은 23년도 교부세 지급액을 불용을 통해 임의로 당해 정산한다는 규정은 존재하지 않음. 실제로 추경과 결산 없이 교부세(금)을 임의로 불용을 통해 미지급하겠다고 발표한 적은 유례를 찾기 어려움. 이에, 23년에도 임의로 불용을 통해 미지급하겠다고 지방정부에 통보하면서도 법적형식을 갖춘 공문조차 발송하지 못했음.

지방교부세법

제5조(예산 계상) ① 국가는 해마다 이 법에 따른 교부세를 국가예산에 계상하여야 한다.
 ② 추가경정예산에 의하여 교부세의 재원인 국세(國稅)가 늘거나 줄면 교부세도 함께 조절하여야 한다. 다만, 국세가 줄어드는 경우에는 지방재정 여건 등을 고려하여 다음 다음 연도까지 교부세를 조절할 수 있다. <신설 2014. 1. 1.>
 ③ 다음 각 호의 교부세 차액은 늦어도 다음 다음 연도의 국가예산에 계상하여 정산하여야 한다.
 1. 내국세 예산액과 그 결산액의 차액으로 인한 교부세의 차액
 2. 종합부동산세 예산액과 그 결산액의 차액으로 인한 교부세의 차액
 3. 「개별소비세법」에 따라 담배에 부과되는 개별소비세 총액의 100분의 45에 해당하는 예산액과 그 결산액의 차액으로 인한 교부세의 차액

- 이에 기획재정부 등 행정부가 임의로 불용을 통해 교부세(금)을 지급하지 않는 것이 국회예산심의권에 따라 지방정부가 2023년도에 정상적으로 받아야 한다는 헌법재판소 권한쟁의심판 청구가 현재 진행중임.
- 기획재정부는 국가재정법 제 43조를 인용하여 교부세를 임의로 불용할 수 있다고 주장하기도 함. 그러나 국가재정법 제43조는 ‘분기별’ 예산배정을 ‘유보’하거나 배정된 예산의 집행을 ‘보류’하도록 조치를 취할 수 있는 규정일 뿐임.
- 즉, 집행을 거부할 수 있는 권한이 아니라 1분기, 2분기, 3분기, 4분기의 시기를 적절히 선택하여 유보하거나 보류할 수 있는 권한이 있을 뿐임.

국가재정법

제43조(예산의 배정) ① 기획재정부장관은 제42조의 규정에 따른 예산배정요구서에 따라 분기별 예산배정계획을 작성하여 국무회의의 심의를 거친 후 대통령의 승인을 얻어야 한다.
 ② 기획재정부장관은 각 중앙관서의 장에게 예산을 배정한 때에는 감사원에 통지하여야 한다.
 ③ 기획재정부장관은 필요한 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 회계연도 개시 전에 예산을 배정할 수 있다.
 ④ 기획재정부장관은 예산의 효율적인 집행관리를 위하여 필요한 때에는 제1항의 규정에 따른 분기별 예산배정계획에도 불구하고 개별사업계획을 검토하여 그 결과에 따라 예산을 배정할 수 있다.
 ⑤ 기획재정부장관은 재정수지의 적정한 관리 및 예산사업의 효율적인 집행관리 등을 위하여 필요한 때에는 제1항의 규정에 따른 분기별 예산배정계획을 조정하거나 예산배정을 유보할 수 있으며, 배정된 예산의 집행을 보류하도록 조치를 취할 수 있다.

3) 경제적 고찰: 23년 1.4%의 낮은 경제성장률은 정부의 불용이 만들어낸 ‘정부재정위기’

23년 낮은 경제성장률(1.4%)의 원인은 수출이 아닌 내수 문제. 내수문제 핵심은 민간소비보다는 정부재정지출 정부가 국회가 심의한 지출액을 임의대로 집행하지 않고 발생시킨 45.7조원의 불용이 경제성장률 저하의 진원지 정부 불용에 따라 내수가 위축, 내수 위축으로 세수입 감소, 세수입 감소로 재정건전성도 악화되는 악순환고리

- 2023년 우리나라 경제 성장률은 1.4%에 머무름. 이는 98년 외환위기(-5.1%), 09년 금융위기(0.8%), 20년 코로나위기(-0.7%)에 이은 최저 수준의 경제 성적표임. 그런데 23년에는 외환위기, 금융위기, 코로나위기 등 이전 경제위기와 같은 뚜렷한 원인이 없었음.
- 경제성장률에 대한 수출, 민간, 정부의 성장기여도를 통해 경제 둔화의 원인을 보면, 23년 경제 둔화의 원인은 수출이나 민간소비보다는 정부지출 감소로 인해 발생했음.
- 특히, 23년 정부지출 감소는 23년 정부지출 규모를 줄이자는 결단, 국민적 합의, 국회의 심의 결과때문이라 아니라 행정부가 임의로 불용을 확대한 결과임.
- 실제로 한국은행 국민계정을 통해 우리나라 3분기 까지 국내총생산 성장률을 분석해 보면 올해 우리나라 경기 둔화 및 침체는 수출 등 외부적인 요인이라기보다는 내수요인임. 경제성장률(GDP 증가율)은 '소비+투자+순수출'임. 그런데 23년 수출은 3분기(누적)까지 7.2% 증가해서 수입 증가율 2.9%를 크게 상회함.
- 23년 낮은 경제성장의 원인은 내수임. 23년 투자(총고정자본형성)는 역성장 함.(1분기 -0.7%, 2분기, -0.1%, 3분기 0.4%) 소비(최종소비지출)도 겨우 마이너스 성장을 벗어났음. 03년 카드대란 위기(0.6%), 20년 코로나 위기(-2.2%)를 제외하고는 최저의 소비 증가율을 보임.
- 그리고 내수 둔화 및 침체의 원인은 민간소비보다는 정부지출의 감소가 근본원인임. 민간소비는 23년에도 미세하나마 +성장을 이어나갔음. 다만, 정부지출이 마이너스가 되어 내수회복을 끌어당기고 있음.
- 결국, 23년도 경제위기는 '정부재정 위기'가 만든 위기이며 이는 45.7조원의 역대급 불용이 근본 원인임.

<97년 이후 GDP 증가율에 대한 민간, 정부 성장 기여도>

	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	
국내총생산 (GDP, %)	6.2	-5.1	11.5	9.1	4.9	7.7	3.1	5.2	4.3	5.3	5.8	3	0.8	6.8	
최종소비지출 (소비, %)	3.9	-9.4	10.7	7.8	5.9	8.6	0.6	1.2	4.8	5.5	5.5	2.3	1.6	4.7	
- 민간(%p)	5.2	-5.1	11	8.1	4	7.1	2	4.3	3.5	4.3	4.9	2.4	-1.5	6.9	
- 정부(%p)	0.8	0	0.5	0.9	1	0.7	1.1	0.8	0.6	1	1	0.7	2.3	-0.1	
- 내수(%p)	2.1	-16.2	13.8	9.4	4.4	8.2	2.1	2.1	3.8	5.2	5.3	1.4	-2.3	8.1	
- 순수출(%p)	4	11.2	-2.3	-0.5	0.5	-0.5	1	3	0.3	0.1	0.5	1.7	3.1	-1.3	
	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23 Q1	23 Q2	23 Q3
국내총생산 (GDP, %)	3.7	2.4	3.2	3.2	2.8	2.9	3.2	2.9	2.2	-0.7	4.3	2.6	0.3	0.6	0.6

최종소비지출 (소비, %)	2.9	2.3	2.4	2.5	2.6	3	3.1	3.7	3.2	-2.2	4.1	4.1	0.9	-3.1	-0.8
- 민간(%p)	3.6	1.8	2.2	2.8	2	2	2.5	2.1	0.7	-1.8	3.6	2.1	0.6	1.1	0.5
- 정부(%p)	0.1	0.5	0.9	0.4	0.8	0.9	0.7	0.8	1.6	1.1	0.7	0.5	-0.3	-0.5	0.2
- 내수(%p)	2.9	0.6	1.9	2.7	3.6	3.8	5.2	1.9	1.4	-1.2	3.6	2.5	0.4	-0.8	0.3
- 순수출(%p)	0.8	1.7	1.2	0.5	-0.8	-0.9	-2	1	0.8	0.5	0.7	0.1	-0.2	1.4	0.4

- 한국은행 국민계정, 이상민(2023) 지방교부세 임의 삭감 법적, 재정적, 경제적 의미 재인용
- 금융위기 시절인 09년도 경제성장률을 +성장으로 유지한 원동력은 정부재정지출이었음. 09년 금융위기 여파로 민간소비는 0.2% 성장, 민간 투자는 -4.5% 성장했을때 정부소비는 6.7%, 정부투자는 24.6%로 증가하여 전체 소비는 1.6% 증가, 전체 투자는 0.4% 증가함.
- 03년 카드위기 때도 마찬가지임. 민간소비는 -0.4% 역성장 했으나 정부소비가 5.1% 증가하여 최종소비를 +성장하게 만들었음. 이는 코로나 위기인 2020년도에도 동일함. 민간소비가 -4.8% 역성장했으나 정부소비가 5.1% 증가하여 정부가 경제위축을 방어함.
- 그러나 2023년 경제위기의 진원지는 민간이 아님. 민간소비는 올해 증가추세이나 정부소비가 역성장해서 내수 경기 악화의 진원지가 되었음.
- 투자도 마찬가지임. 올해 민간투자는 누적기준으로는 증가했으나 정부투자가 감소하여 전체 투자도 역성장했음. 실제로 GDP 성장 기여도를 보면 민간 소비는 매분기 경제성장률을 0.5% 이상 끌어올리고 있으나 정부소비가 경제성장을 음수로 끌어내리고 있음..

<경제위기 시절 민간, 정부 지출 증가율; 민간, 정부 경제성장 기여도>

	1997	1998	2003	2008	2009	2020	2021	2022	2023 /Q1	2023/ Q2	2023 /Q3
국내총생산(GDP, %)	6.2	-5.1	3.1	3	0.8	-0.7	4.3	2.6	0.3	0.6	0.6
최종소비지출	3.9	-9.4	0.6	2.3	1.6	-2.2	4.1	4.1	0.6	-0.7	0.3
- 민간(%)	4.2	-11.9	-0.4	1.6	0.2	-4.8	3.6	4.1	0.6	-0.1	0.3
- 정부(%)	2.4	4	5.1	4.8	6.7	5.1	5.5	4	0.4	-2.1	0.1
- 민간기여도(%p)	5.2	-5.1	2	2.4	-1.5	-1.8	3.6	2.1	0.6	1.1	0.5
- 정부기여도(%p)	0.8	0	1.1	0.7	2.3	1.1	0.7	0.5	-0.3	-0.5	0.2
총고정자본형성(투자)	-0.5	-20.5	5.3	-0.6	0.4	3.5	3.2	-0.5	-0.7	-0.1	0.4
- 민간(%)	-2	-23.5	4	-0.8	-4.5	3.6	4.9	0.4	0.9	0.1	-0.4
- 정부(%)	8	-5.2	12	0.4	24.6	3.4	-4.9	-5.1	-8.8	-1.3	4.8

- 한국은행 국민계정, 이상민(2023) 지방교부세 임의 삭감 법적, 재정적, 경제적 의미 재인용

3. 나라살림연구소 의견

1) 요약 및 의의

- 23년 45.7조원 불용금액 및 8.5% 불용률은 역대 최고수준임. 특히, 이중 18.6조원 지방교부세(금)을 임의로 지급하지 않고 불용으로 처리한 것은 국세수입 감소에 따라 자연스럽게 발생한 불용이 아니라 법과 원칙과 관행을 위배한 잘못된 불용임. 즉, '사실상 불용'금액 10.8조원 보다 지방교부세(금) 감액조정 18.6조원이 더 잘못된 불용이며, 23년 불용의 핵심은 지나치게 많이 발생했다는 양적인 측면보다 법과 원칙과 관행을 벗어나는 불용을 했다는 질적인 측면이 더 중요함.
- 23년도의 세수결손 및 초과세수를 정산하는 법과 원칙과 관행은 24년도 결산에서 인식하고 25년도에 정산하는 것임.
- 지방정부는 균형재정 원칙에 따라 중앙정부가 지급하기로 약속한 교부세 금액에 맞춰 세출예산을 편성하고 이미 집행을 상당부분 완료한 지방정부는 예측가능한 재정 운용에 큰 차질이 발생할 수밖에 없음.
- 그러나 이를 25년도에 정산하지 않고 23년 불용으로 해결하고자 9월에 23조원을 미지급한다고 통보하고 12월에 3조원을 추가지급하는 찬물 뜨거운 물을 오가는 행정이 발생했음. 이는 국회의 예산심의권을 어기고 예측가능한 재정 운용에 위배되고 재정 평탄화(경기 둔화로 세수가 부족한 23년도 정산분을 경기가 회복될 25년도에 반영하는 효과) 효과를 저해하는 잘못된 불용임.
- 특히, 교부세(금)를 불용을 통해 지급하지 않는 행위는 법적인 근거조차 없다는 점에서 문제가 더욱 심각함. 행정안전부는 23조원 교부세 지급을 임의로 하지 않겠다고 지자체에 통보하면서도 공문조차 발송하지 못했음. 23조원의 행정 집행에 대한 법적인 근거가 부족하여 공문조차 보내지 못하고 발생한 행정의 결과가 45.7조원의 불용임.
- 실제로 몇몇 국회의원과 단체장은 헌법재판소에 권한쟁의심판청구를 제기하여 현재 심의가 진행 중임. 이러한 법적인 근거가 없는 교부세(금) 불용을 '사실상 불용' 밖에 존재하는 자연스러운 불용으로 해석하는 것은 합리적이지 못함.
- 특히, 2023년 1.4%에 불과한 경제위기의 진원지는 정부재정지출 감소이며 이런 경제위기는 '정부 재정 위기'라고 불러야 함. 국가 살림 원칙은 가정 살림 원칙과 반대임. 가정은 수입이 늘면 지출을 늘리고 수입이 줄면 허리띠를 조여야 하지만 국가 재정은 내수가 나쁘면 지출을 확대하고 내수가 좋으면 지출을 줄여 경기 조절 역할을 해야 함. 실제로 과거 경제위기 때는 예외 없이 정부가 지출을 늘려 민간소비, 민간투자를 방어했음. 올해 경제 위기는 정부 발 재정위기라는 점이 과거 경제위기 대책과 다름.
- 23년 정부재정지출 감소는 의도적이거나 계획적인 것이 아니라 국회가 확정된 예산을 정부가 임의대로 집행하지 않아서 발생함. 과거의 불용은 국회가 심의 확정된 예산을 충실히 집행하는

과정에서 피치못할 사정으로 발생한 불용이라면 교부세(금) 미지급은 정부가 의도적으로 불용을 강제했다는 점에서 더 부정적인 측면이 있음.

- 특히, 23년 국세수입 감소에 연동되는 지방교부세 차감정산은 23년 또는 25년 시기만 다르고 총 지출금액은 동일한 조삼모사임. 즉, 25년도에 차감정산 할 것을 23년 불용을 통해 미지급하는 것은 재정건전성에도 도움되지 않음.
- 역사적으로 기획재정부는 줄곧 내수위기 때 정부가 재정을 투입하고 이후에 정부지출을 줄이는 정책을 펼쳐왔음. 유독 2023년만 '23년 추경은 없다'는 말만을 형식적으로 지키고자 경제성장, 재정건전성, 재정예측가능성, 재정평탄화 모든 가치를 희생시키고 지방정부에 교부세 등을 임의로 삭감해서 만든 불용책임.
-

2) 해결방안: 지방정부 교부세 감소 등은 법, 원칙, 관행에 따라 다음다음해에 반영해야

- 지방정부는 중앙정부와는 달리 균형재정이 원칙임. 즉, 중앙정부는 지출규모를 국민적 합의에 따라 정치적으로 정할 수 있으나 지방정부는 세입규모에 맞춰 자동으로 지출규모가 정해짐.
- 즉, 필요한 지출규모를 정하고 국채 발행 및 상환 등을 이용하여 흑자재정이나 적자재정을 편성할 수 있는 중앙정부와는 달리 지방정부는 세입규모에 해당하는 지출규모를 편성할 수밖에 없어 세입규모의 변동은 지방정부 행정에 큰 부담이 됨.
- 반면, 중앙정부 내국세 규모에 교부세 및 교부금 규모가 자동으로 연동되어 내국세가 큰 폭으로 증가하거나 감소하게 되면 그 피해를 오롯이 지방정부가 질 수밖에 없는 구조임.
- 이에 현재 지방교부세법은 지방정부의 세수 평탄화를 위해 본예산보다 내국세가 늘거나 줄었을 때, 즉각적으로 반영하지 않고 그 차액을 다음연도 또는 다음 다음연도에 나누어서 반영할 수 있음. 실제로 14년 지방재정법 개정 이후 기재부는 세수결손분을 2년 뒤에 잘 반영해왔음.
- 지난 2020년 코로나19로 인해 내국세가 줄어들고 이를 지방교부세에 반영할 때, 당시 나라살림연구소는 2020년 내국세 감소를 즉시 반영하지 말고 2021년 또는 2022년에 나누어서 반영할 것을 주장한 바 있음. [나라살림브리핑제50호:교부세반영시기](#)
- 그러나 당시 정부는 2020년 추경을 통해 즉시 지방교부세를 감액한 이후 2021년 및 2022년 오히려 세입이 폭증하여 지방교부세를 큰 폭으로 추가로 지급한 적이 있음.
- 또한 정부는 2022년 초과세수 발생시 추경을 통해 지방교부세를 큰 폭으로 지급하고 2023년 세수 결손시에 지방교부세 교부를 줄이고 있음. 다만, 23년에는 추경조차 없이 임의로 교부세를 감액함

- 즉, 정부는 지방교부세법에 명시된 지방재정 평탄화 방안을 활용하지 않고 세입이 줄면 급작스럽게 찬물을 틀고, 세입이 늘면 급히 뜨거운 물을 트는 ‘잘못된 수도꼭지 처방’을 반복하고 있음.
- 이에, **2024년** 내국세 감소로 지방 이전재원이 감소한다는 사실을 감안하여 **2023년** 세입결손은 **2025년** 이후에 반영했어야 함. 앞으로는 과거 기재부가 그랬듯이 법과 원칙과 관행을 지켜 국세수입 결손분은 다음해(또는 추경을 통해) 결산에서 인식하고 다음다음해에 반영해야 함.

정창수 나라살림연구소 소장

문의 : 이상민 수석연구위원 010 5212 7667

E-mail : rsmtax@gmail.com

‘나라살림브리핑’은 나라살림연구소에서 관련 전문가 및 경제부 기자에게 발송하는 재정관련 브리핑입니다. 재정, 조세, 예산 관련 정부, 국회, 학계 및 시민사회의 동향을 통계적으로 분석하여 전달하는 한편 나라살림연구소의 비판과 대안이 담겨 있습니다. 이 브리핑을 받고자 하시는 분은 나라살림레터 구독 신청을 해주십시오. [구독 신청하기 클릭!](#)
