

● 제298회 ●
서울특별시의회(정례회)
제1차 운영위원회

코로나19 위기 극복을 위한 지방자치단체 재정확충 및
자율성 강화 등을 위한 재정분권 신속 이행 촉구 결의안
검 토 보 고 서

2020. 11. 2.

운 영 위 원 회
수 석 전 문 위 원

【코로나19 위기 극복을 위한 지방자치단체 재정책충 및 자율성 강화 등을 위한 재정분권 신속 이행 촉구 결의안】

I. 결의안 개요

1. 제안자 및 제안경과

- 가. 제안자 : 김인호 의원 외 108명 공동발의
- 나. 제안일 : 2020. 10. 30.
- 다. 회부일 : 2020. 11. 2.
- 라. 의안번호 : 2044

2. 제안이유

- 지방자치단체는 코로나19 위기 극복을 위해 각 지역단위에서 철저한 방역 태세를 유지하면서 침체된 민생경제 회복과 취약계층 지원을 위한 다각적인 정책을 마련하고, 추경예산을 적극 활용하는 등 확장적인 재정정책을 추진하고 있음. 그러나 취약한 재정 여건과 재정 운영의 자율성 부재 등 구조적인 문제로 인해 지방자치단체는 또 다른 위기에 직면해 있음.
- 이에 서울특별시의회는 국세와 지방세 비율 상향 조정(7:3) 등 지방재정 확충을 위한 2단계 재정분권 추진 방안의 수립·시행, 지방채 발행 대상 사업 범위 확대 및 채무비율 완화를 위한 지방재정법 시행령 개정, 지하철 무임승차 손실분에 대한 국비 보전 등을 국회와 중앙정부가 조속히 추진할 것을 강력히 촉구하고자 함.

3. 참고사항

가. 관계법령 : 「지방자치법」 제122조, 제123조, 제124조, 「지방재정법」

나. 예산조치 : 별도 조치 필요 없음.

다. 이 송 처 : 국회의장, 행정안전부장관, 대통령소속 자치분권위원회,
기획재정부장관

II. 검토의견 (수석전문위원 김선희)

1 결의안의 개요 및 취지

- 본 결의안은 서울특별시의회가 중앙에 편중된 재원의 재분배를 통한 지방재정 확충과 지방자치단체 재정 운용의 자율성 강화, 지하철 무임승차 손실분에 대한 국비 보전 등을 조속히 추진할 것을 국회와 중앙정부 등에 강력히 촉구하고자 제안되었음.

2 결의안에 대한 검토

- 재정분권은 중앙정부가 정부 활동에 필요한 재원의 징수·지출에 대한 권한과 책임을 지방정부로 이양하는 것을 의미하며, 문재인 정부는 ‘고르게 발전하는 지역’을 국정 목표로 하여 ‘지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권’을 국정 과제의 하나로 제시하였음.¹⁾
- 문재인 정부는 재정분권 추진방안 1단계 사업을 통해 부가가치세의 지방소비세율 인상(11%→21%), 소방안전교부세율 인상(기존 20%→45%) 등 지방정부 재정 확충에 노력하였으나, 2021년부터 시행 예정인 2단계 사업에 대해서는 실행 계획 논의가 부재하며,²⁾ 그로 인해 애초 목표로 제시했던 ‘국세:지방세 비율 7:3’의 실현도 불확실한 상태임.

〈표 1〉 연도별 국세-지방세 세입 비율 변화

(단위: %)

구 분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
국 세	75.4	76.3	76.7	77.5	78.3
지방세	24.6	23.7	23.3	22.5	21.7

* 출처: 행정안전부, 『지방자치단체 통합재정 개요(상)』, 각 년도.

1) 국정기획자문위원회, 『문재인정부 국정운영 5개년 계획』 (2017.07).

2) 류영아, 「재정분권 추진의 의의와 주요 쟁점」, 국회입법조사처(2020.1.3).

- 서울시는 2020년 총 4차례, 4조 6,868억원의 추가경정예산(기정예산 대비 11.8%)을 편성해 코로나19 감염병 확산과 그에 따른 사회경제적 위기에 대응하고 있으나, 코로나19 사태로 예상되는 세수 감소와 전례 없는 확장 재정에 따른 예산 활용의 경직성은 우려되는 상황에 처해 있음.
- 지방세 수입이 한정된 조건에서 부족한 재원은 지방채 발행을 통해 충당할 수밖에 없으나, 현행 지방재정법과 같은 법 시행령은 지방채 발행 대상 사업과 지방정부의 예산대비 채무 비율을 엄격히 제한하여 지방정부의 재정 자율성을 제약하고 있음.
 - 지방채 발행 대상 사업은 ① 공유재산 조성, ② 재해예방 및 복구, ③ 천재지변에 따른 세입결함 보전, ④ 지방채 차환, ⑤ 교부금 차액 보전, ⑥ 명예퇴직 비용 충당임.
 - 지방재정법 시행령은 지방정부 재정 건전성 유지를 위해 ‘재정주의 단체’(예산대비 채무비율 25%~40%)와 ‘재정위기단체’(예산대비 채무비율 40% 초과) 지정을 규정하고 있으며,³⁾ 이 조건에 해당될 경우 지방자치단체가 재정건전화계획을 행안부장관에게 제출하도록 의무화하고 있음.
- 서울시 재정 압박의 또 다른 요인은 65세 이상 어르신과 장애인을 대상으로 하는 지하철 무임승차에 따른 손실액으로 2019년 3,709억원, 최근 5년 누적 1조 7,340억원에 달함.

〈표 2〉 서울 지하철 무임승차 손실액

(단위: 억원)

구 분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
손실액	3,144	3,442	3,506	3,539	3,709

* 출처: 서울교통공사

3) 지방재정법 시행령 상 재정주의단체와 재정위기단체의 판단 기준에는 예산대비 채무비율 외에도 통합재정수지 적자비율, 채무상환비 비율, 지방세 징수율, 금고잔액비율 등이 있음.

- 1982년 65세 이상 어르신에 대한 지하철 무임승차 제도 시행 당시 4%에 불과하던 65세 이상 인구 비율은 급격한 고령화로 2018년 14.3%를 넘어섰으며, 지하철 이용객의 약 20%가 무임승차인 상황을 고려할 때 서울 지하철 손실액은 앞으로 더 커질 것으로 예상됨.
- 문제는 정부가 법정 무임승차 제도를 유지하면서도 예산 부담을 이유로 공기업인 한국철도공사를 제외한 도시철도 운영자에 대한 손실 보전을 회피하고 있어 지방자치단체 재정에 상당한 부담으로 작용한다는 데 있음.

3 종합 의견

- 본 결의안은 서울특별시의회가 지방정부의 재정 확충과 자율성 강화를 위해 현 정부의 재정분권 추진방안 2단계 사업의 조속한 시행, 지방재정법 및 같은 법 시행령 개정을 통한 지방재정 운영 자율성 확대, 서울 지하철 무임승차 손실액 보전을 촉구한 것으로, 서울시를 비롯한 지방정부 재정 조건의 열악함과 코로나19 사태로 예상되는 세수 축소와 재정 경직성 등을 고려할 때, 매우 타당하고 시의적절한 것으로 판단됨.