

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

심 사 보 고 서

의안 번호	2044
----------	------

2020년 11월 2일
운 영 위 원 회

1. 심사경과

가. 발의일자 및 발의자 : 2020.10.30. 김인호 의원 외 108명 공동발의

나. 회부일자 : 2020.11.2.

다. 상정 일자 : 제298회 정례회 제1차 운영위원회

- 2020년 11월 2일 상정·의결

2. 제안이유 및 주요내용

- 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

4. 전문위원 검토보고의 요지(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 ‘재정주의단체’(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.

5. 질의 및 답변요지 : 해당사항 없음.

6. 토 론 요 지 : 생략

7. 심 사 결 과 : 원안 가결

(재적위원 13명, 참석위원 13명 전원 찬성)

8. 소수 의견의 요지 : 없 음.

9. 기타 필요한 사항 : 없 음.

코로나19 위기 극복을 위한 지방자치단체 재정확충 및 자율성 강화 등을 위한 재정분권 신속 이행 촉구 결의안

의안 번호	2044
----------	------

발의연월일 : 2020년 10월 30일

발 의 자 : 김인호, 강대호, 강동길, 경만선,
 고병국, 권수정, 권순선, 권영희,
 김 경, 김경영, 김경우, 김광수,
 김기대, 김기덕, 김달호, 김상진,
 김상훈, 김생환, 김소양, 김소영,
 김수규, 김용석, 김용연, 김인제,
 김재형, 김정태, 김정환, 김제리,
 김종무, 김진수, 김창원, 김춘례,
 김태수, 김태호, 김평남, 김혜련,
 김호진, 김호평, 김화숙, 김희걸,
 노승재, 노식래, 문병훈, 문영민,
 문장길, 박기열, 박기재, 박상구,
 박순규, 봉양순, 서윤기, 성중기,
 성흠제, 송도호, 송명화, 송아량,
 송재혁, 송정빈, 신원철, 신정호,
 안광석, 양민규, 여 명, 오중석,
 오한아, 오현정, 우형찬, 유 용,
 유정희, 이경선, 이광성, 이광호,
 이동현, 이병도, 이상훈, 이석주,
 이성배, 이세열, 이승미, 이영실,
 이은주, 이정인, 이준형, 이태성,
 이현찬, 이호대, 임만균, 임종국,
 장상기, 장인홍, 전병주, 전석기,
 정재웅, 정지권, 정진술, 정진철,
 조상호, 채유미, 채인묵, 최기찬,
 최 선, 최영주, 최웅식, 최정순,
 추승우, 한기영, 홍성룡, 황규복,
 황인구 의원(109명)

1. 주 문

- 서울특별시의회는 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 촉구함.

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 운용의 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 등 국회와 중앙정부가 조속히 추진할 것을 강력히 촉구하고자 함.

3. 이 송 처

- 국회의장, 행정안전부장관, 대통령소속 자치분권위원회, 기획재정부장관

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

전 세계적인 코로나19의 팬데믹 상황이 계속되는 가운데, 우리 정부는 위기 극복을 위한 전방위적인 노력을 하고 있다. 지방자치단체 또한 각 지역단위에서 철저한 방역 태세를 유지하면서 침체된 민생경제 회복과 취약계층 지원을 위한 다각적인 정책을 마련하고, 추경예산을 적극 활용하는 등 확장적인 재정정책을 추진하고 있다. 그러나 취약한 재정 여건과 재정 운영의 자율성 부재 등 구조적인 문제로 인해 지방자치단체는 또 다른 위기에 직면해 있다.

1991년 지방자치가 부활한 지 30여 년이 지났지만, 지방자치단체는 재정적인 측면에서 여전히 중앙정부에 예속되어 있다. 국세와 지방세의 비율이 8:2에 불과하고, 재산과세 위주의 지방세는 구조적으로 조세 안정성과 신장성이 결여됐으며, 조세법률주의 원칙에 따라 지방자치단체가 자율적으로 지방세목과 세율을 정할 수 없는 실정이다. 옳친 데 덮친 격으로 사회복지 분야 국가 보조사업의 지방비 부담 증가와 재원 없는 국가사무의 지방이양 등으로 인해 지방재정은 더욱 악화되고 있다.

이러한 문제 해결을 위해 문재인 정부는 ‘지방재정의 자립 기반을 위한 강력한 재정분권’을 국정과제로 선정하고, 2018년 10월 ‘지역의 자율성과 책임성 강화’, ‘국가 균형발전 촉진’이라는 두 가지 목표의 달성을 위한 단계적인 재정분권 추진 방안을 제시했다. 그 핵심내용은 현재 8:2 수준인 국세와 지방세 비율을 2022년까지 7:3으로 개선하고 지역 간 재정격차를 완화시키겠다는 것이었다.

이에 따라, 부가가치세의 11%였던 지방소비세율을 21%까지 상향 조정해 약 5조원에 달하는 지방정부 재원을 확충하고, 소방공무원의 국가직 전환에 따른 소방안전교부

세율을 45%까지 인상하는 등 1단계 추진방안으로 지방재정 수입 약 8.5조원이 증대되는 성과를 이뤄냈다.

그러나 2단계 재정분권 추진 방안에 대해서는 구체적인 정책 대안이 제시되어 있지 않고, 그 논의조차 진척되지 못하고 있다. 특히, 코로나19의 국가적 위기 상황 속에서 서울시를 비롯한 지방자치단체는 지역 단위의 민생경제 회복과 취약계층 지원을 위해 뼈를 깎는 사업구조조정을 실시하고, 그럼에도 불구하고 부족한 재원은 불가피하게 지방채를 발행해 충당할 수밖에 없었다.

중앙정부는 코로나19 장기화에 따른 지방자치단체 차원의 과감하고 확장적인 재정정책 추진을 독려하고 있으나, 지방재정법령에 따른 지방채 발행 대상 사업이 매우 협소하고, 재정주의단체 지정 예산대비 채무비율 기준 역시 25%로 엄격하게 제한하고 있어 탄력적인 운용이 불가능한 실정이다.

한편, 서울시의 경우 만 65세 이상 어르신 무임승차 혜택에 따른 손실이 눈덩이처럼 불어나 재정의 큰 부담으로 작용하고 있다. 서울교통공사에 따르면 만 65세 이상 무임승차 손실액은 금년에만 약 4,000억 원에 달하고 최근 5년간 누적 적자액은 1조원이 훨씬 넘는다. 그러나 주무부처인 국토교통부는 한국철도공사에만 지하철 무임승차 손실분을 보전하고, 서울시를 비롯한 지방정부 산하공기업에게는 일방적으로 무임을 요구하면서도 비용은 알아서 처리하라는 식의 차별적인 행태를 보이고 있다.

지방자치는 지방정부가 지역 주민들의 삶과 맞닿아 있는 다양한 정책을 마련하고 예산을 통해 사업을 집행할 수 있어야 한다. 그리고 이를 위해서는 지방정부가 일정 수준의 재정력을 갖춰야 한다. 지방분권은 거스를 수 없는 시대적 과제이고, 지방분권은 지방재정의 확충에서 출발한다. 이제라도 지방재정의 자율성과 책임성이 실질적인 조화를 이룰 수 있도록 중앙에 편중된 재원의 재분배와 국비 지원 확대 등과 같은 정책

방안이 조속히 추진되어야 한다. 이에 서울특별시의회는 국회와 중앙정부 등에 다음과 같이 촉구한다.

첫째, 문재인 정부의 국정과제 완수를 위해 현행 부가가치세의 21%인 지방소비세율을 10%p 추가 인상해 2022년까지 국세와 지방세 비율 7:3 달성을 위한 재정분권 2단계 추진 계획을 신속히 수립하고 이를 이행할 것을 촉구한다.

둘째, 코로나19의 장기화로 인해 악화된 지방정부의 재정여력을 개선하기 위해 지방채 발행 대상 사업을 확대하고, 재정주의단체 지정기준인 예산대비 채무비율을 상향 조정(기존 25%⇒30%)하는 등 재정운영의 자율성과 책임성에 입각한 탄력적 운용이 가능하도록 지방재정법 시행령을 개정할 것을 촉구한다.

셋째, 서울시 지하철 무임승차제도는 국가의 복지사무라는 점에서 그 손실분에 대한 국비 보전을 조속히 추진할 것을 촉구한다.

2020. 10. 30.

서울특별시의회의원 일동