

서울시, 자체사업으로 바뀌는 국고보조사업 수행역량 강화 포함 재정 운영 전략 세워야

정부, 2017년부터 국정과제로 강력한 재정분권 추진해 지방재정 확충 도모

정부는 2017년 8월 중앙과 지방 간, 지방과 지방 간 재정과 기능의 불균형을 해소하고 균형발전을 도모하고자 재정분권을 국정과제로 추진하였다. 재정분권의 기본원칙은 크게 두 가지로 첫째, 지방의 자율성과 책임성을 개선하기 위해 국세와 지방세 비율을 7대 3에서 장기적으로 6대 4 수준까지 개선한다. 둘째, 지역 간 세원의 불균형을 보정하는 장치를 만들어 균형발전을 촉진하고 재정 격차를 완화한다. 2018년 9월 정부는 재정분권 추진 방향을 담은 자치분권 종합계획을 발표하고, 이를 토대로 범정부 차원의 재정분권 추진방안을 마련하였다. 재정분권은 1단계(2019~2020년)와 2단계(2021~2022년)로 구분하여 단계적으로 추진한다. 1단계에서는 비교적 추진이 쉬운 정책부터 실행하여 조속한 성과를 창출하고, 2단계에서는 근본적인 제도 개편을 추진한다.

2019~20년 1단계 재정분권 시행으로 지방재정 3.7조원, 서울시 4300억원 순확충

정부는 2019~2020년 1단계 재정분권을 추진하여 지방소비세율을 10%p(21%→31%) 인상하고, 약 3.5조 원 규모의 국고보조사업을 지방으로 이양하였다. 1단계 재정분권을 추진한 결과, 지방재정이 3.7조 원 순확충되었고, 지방자치단체의 자율성이 확대되었다. 또한, 1단계 재정분권 시 수도권과 비수도권 간 재정조정 장치를 마련하여 재정 격차를 완화하였다. 서울시는 지방소비세율의 인상으로 지방소비세 수입이 약 6,500억 원 늘어났다. 그러나 서울시는 수도권 광역자치단체에 해당하므로 인상분의 35%를 지역상생발전기금에 출연하고 국고보조사업을 자체 사업으로 전환한 결과, 지방소비세 수입이 약 4,300억 원 증가하였다.

2021년 7월 정부, 지방소비세율 인상 포함 2단계 재정분권 방안 확정해 발표

정부는 2021년 7월 당·정·청 회의를 개최하여 2단계 재정분권의 추진 방향을 수립하고, 8월 11일 지방재정전략회의에서 세부 추진방안을 확정하였다. 확정된 2단계 재정분권의 추진방안은 첫째, 지방소비세율을 4.3%p(21.0%→25.3%) 인상하여 지방재정을 확충한다. 둘째, 지방소멸대응기금을 신설하여 인구감소 위기 지역을 지원한다. 셋째, 기초연금 등 사회복지 분야 국고보조사업의 보조율을 인상하여 기초자치단체의 재정 부담을 완화한다. 넷째, 지역 밀착형 국고보조사업을 지방으로 이양하여 지방자치단체의 자율성을 높인다. 다섯째, 내국세 감소에 따른 지방교부세 감소분을 보전하지 않는다. 2단계 재정분권은 2022~2023년 단계적으로 추진되며, 지방소비세율은 2022년 2.7%p, 2023년 1.6%p가 인상된다. 2단계 재정분권이 추진되면, 지방재정이 약 2.2조 원 늘어나고, 국세와 지방세 비율은 72.6 대 27.4 수준까지 개선된다.

2단계 방안 이행시, 서울시 재정 최소 2802억원, 최대 5260억원 순확충될듯

이 연구는 2단계 재정분권 정책이 서울시 재정에 미치는 영향을 2022년(시나리오A), 2023~2026년(시나리오B), 2027년 이후(시나리오C)로 구분하여 분석하였다.

시나리오	기간	세율	1단계 전환사업	2단계 전환사업
시나리오 A	2022년	23.7% (△2.7%p)	보전 (3.57조 원)	보전 (1.03조 원)
시나리오 B	2023~2026년	25.3% (△4.3%p)	보전 (3.57조 원)	보전 (2.25조 원)
시나리오 C	2027년 이후		일몰	일몰

분석 결과, 첫째, 2022년 지방소비세율이 2.7%p 인상되고 1.03조 원 규모의 국고보조사업이 이양되면 서울시 재정은 2,802억 원 늘어날 것으로 전망된다. 서울시 본청의 재정은 1,000억 원, 서울시 25개 자치구의 재정은 1,802억 원 순확충된다. 둘째, 2023~2026년 지방소비세율이 4.3%p 증가하고 1.22조 원 규모의 국고보조사업이 이양되면, 서울시 재정은 3,899억 원 늘어날 것으로 전망된다. 순증 규모는 서울시 본청이 1,454억 원, 서울시 25개 자치구가 2,446억 원이다. 셋째, 2027년 지방소비세율이 4.3%p 늘어나고 국고보조사업 지방이양분과 1단계 전환사업의 선보전이 일

물리면, 서울시 재정은 5,260억 원 늘어날 것으로 전망된다. 서울시 본청의 재정은 2,339억 원, 서울시 25개 자치구의 재정은 2,921억 원 증가할 것이다.

2단계 재정분권 시행으로 서울시 본청·자치구·교육청 간 재정관계 변화 ‘불가피’

첫째, 2단계 재정분권에서는 기초자치단체에 지방소비세를 직접 배분하여 서울시 자치구의 재정확충 효과가 크게 나타날 것으로 예상된다. 2단계 재정분권에서는 지방소비세 인상분의 60%를 광역에, 40%를 기초에 배분한다. 그러나 광역자치단체는 기초자치단체에 추가적인 조정교부금을 배분해야 하므로 본청보다 자치구의 재정 확충 효과가 더 크게 나타난다. 둘째, 재정분권으로 확충된 세입은 인구 비중(50%)과 역(逆)재정자주도 지수(50%)를 기준으로 배분하므로 서울시 25개 자치구 간 재정 격차가 완화될 것으로 전망된다. 즉, 인구가 많은 자치구일수록, 재정자주도가 낮은 자치구일수록 재정확충 효과가 더 크게 나타난다.

셋째, 2단계 재정분권의 추진으로 서울시 본청의 세입이 증가하여 교육청으로 이전되는 교육비 특별회계 전출금도 늘어날 것으로 전망된다. 서울시는 「지방교육재정교부금법」에 따라 세입의 10%를 교육비 특별회계로 전출해야 한다. 최근 학령인구 감소로 시·도 교육비 특별회계 제도의 개선이 필요한 만큼 서울시와 교육청 간 공동으로 재원을 활용할 수 있는 방안을 마련해야 한다.

2단계 재정분권 시행으로 자치구 조정교부금 늘어나 … 재원 보장기능 강화 필요

자치구 조정교부금 제도는 자치구의 부족한 재원을 보전하고 자치구 간 재정력 격차를 완화할 목적으로 서울시 세입의 일정 비율을 자치구에 교부하는 제도를 의미한다. 2021년 기준, 서울시는 보통세의 22.6%를 자치구 조정교부금으로 지원하고 있다. 자치구 조정교부금은 재원 보장 기능과 재정 형평화 기능을 수행한다. 조정교부금은 자치구가 지역 주민에게 표준적인 행정서비스를 공급할 수 있도록 부족한 재정을 지원한다는 점에서 재원 보장의 기능을 수행한다. 또한, 재정력이 적은 지역에 더 많은 재정을 지원하여 자치구 간 재정 격차를 해소한다는 점에서 재정 형평화 기능을 수행한다. 그동안 서울시 조정교부금 제도는 상대적으로 재정 형평화 기능을 수행했다.

예를 들어, 기준재정수요액 산정 시 ‘균형발전 수요’를 보정하고, 결산 차액 가산교부금 배분 시 재정 부족액 비율을 고려하여 자치구 간 재정 격차를 완화하였다. 한편, 2단계 재정분권으로 확충된 지방소비세입은 인구(50%)와 역재정자주도 지수(50%)를 기준으로 서울시 자치구에 배분된다. 이는 2단계 재정분권과 조정교부금 제도가 재정 형평화 기능을 중복해서 수행함을 보여준다. 따라서 자치구 조정교부금 제도는 재원 보장 기능을 강화하는 방향으로 개편될 필요가 있다.

서울시 세입증가, 교육청의 전출금증가로 연결 … 공동사업비 이용한 협력 바람직

2단계 재정분권으로 서울시 본청의 세입이 늘어나면 교육청으로 이전되는 교육비 특별회계 전출금도 증가한다. 이때, 서울시와 교육청 간 연계와 협력을 끌어내기 위해서는 공동사업비 제도의 도입이 필요하다. 공동사업비는 지방자치단체와 교육청이 공동으로 협력 사업을 발굴하고, 재원을 같이 부담하는 제도이다. 공동사업비 제도는 지방재정과 지방교육재정을 연계하여 서울시와 교육청 예산을 절감하는 효과가 있다.

2단계 재정분권으로 국고보조사업이 서울시 자체사업으로 전환 ‘역량 강화 필수’

2단계 재정분권이 추진되면, 약 1,626억 원(2022년 867억 원, 2023년 759억 원)의 국고보조사업이 서울시 사업으로 전환된다. 서울시는 국고보조 사업의 지방이양에 대응하여 사업수행 역량을 강화해야 한다. 먼저, 국고보조 사업에 대한 성과관리 역량을 갖춰야 한다. 현재 국고보조사업은 기획재정부가 국고보조사업 운용평가를 통해 성과를 관리한다. 서울시는 국고보조사업이 자체 사업으로 전환되면, 주요 재정사업 평가 제도를 통해 성과를 평가하고 개선대책을 마련해야 한다. 또한, 국고보조사업이 대규모로 이양되면, 서울시가 수행하던 기존의 사업과 유사·중복이 발생할 수 있다. 따라서 기존에 서울시가 수행하던 자체 사업과의 유사·중복을 사전에 검토하여 비효율성을 제거할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 한다.