

서울특별시 자치구의 재원조정에 관한 조례 일부개정조례안 검 토 보 고

1. 제출자 및 제출경과

- 의안번호 : 2883
- 제 출 자 : 시장
- 제 출 일 : 2021년 10월 15일
- 회 부 일 : 2021년 10월 20일

2. 제안이유

- 자치구의 행정환경 및 재정여건 변화를 반영하여 일반조정교부금 산정을 위한 기준과 측정단위를 조정하고, 용어를 정비하고자 함.

3. 주요내용

- 가. 용어 사용의 통일성을 확보하기 위하여 「지방재정법」에 맞추어 용어를 정비함(안 제11조).
- 나. 기준재정수요액 측정단위 관련 사항을 조정함.
 - 측정항목의 측정단위를 개선 및 추가함(안 별표 1).
 - 측정단위의 수치산정기준을 보완함(안 별표 2).

4. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「지방자치법」, 「지방재정법」
- 나. 예산조치 : 비용추계서 미첨부.
- 다. 입법예고(2021. 8. 17. ~ 9. 6.) 결과 : 의견 없음.

5. 검토의견

가. 자원조정교부금 제도 개관 및 조례 개정 입법취지

- 자치구 자원조정교부금제도는 「지방자치법」 제173조와 「지방재정법」 제29조의2를 근거로 시세의 일정액을 활용한 합리적 자원배분을 통해 자치구간 재정격차 등을 완화함으로써 자치구간 재정력 불균형을 해소하고, 25개 자치구 서울시민이면 누구나 문화·복지 등 표준 행정서비스를 제공받을 수 있도록 하기 위한 목적으로 자치구의 여러 여건에 맞춘 기본적인 수요에 충족할 수 있는 재원을 보장해 주는 재정조정제도임.

자치구 자원조정교부금 개관

자원조정교부금의 교부는 현행 시세인 보통세의 22.6%를 재원으로 하고, 재원의 90%를 일반조정교부금 10%를 특별조정교부금으로 교부하며, 일반조정교부금은 자치구별 기준재정수요충족도를 산출하여 그 부족분을 보전하는 방식으로 교부하고 있음.

① 기준재정수요충족도 : 기준재정수입액으로 기준재정수요액을 충족할 수 있는 비율

$$\text{기준재정수요충족도} = \text{기준재정수입액} / \text{기준재정수요액}$$

※ 조정률 = $\frac{\text{재정부족액 발생 자치구의 기준재정수입액 합산액} + \text{보통교부금 총액}}{\text{재정부족액이 발생한 자치구 기준재정수요액 합산액}}$

② 기준재정수입액 : 자치구의 일반재원수입(자치구 자주재원)

- 지방세(재산세, 면허세, 사업소세, 지난해도 구세), 세외수입, 지방교부세, 재정보전금 수입을 기준재정수입액으로 산정.
- 산정한 기준재정수입액에 대하여 그 내용을 보정할 필요가 있을 때에는 전전년도 기준재정수입액과 해당 세입의 결산 차액 및 해당 연도 임시적 세외수입 등의 수입으로 보정할 수 있음.

③ 기준재정수요액 : 각 자치구의 지리적, 사회적 제반여건 등 행정환경을 합리적으로 반영한 표준적인 재정수요액

- 조례 규칙에 정해진 항목별로 측정단위(지방의원수, 인구수, 공무원수, 행정구역 면적, 도로면적, 기초생활수급자 수 등)의 수치를 해당 단위비용에 곱하여 얻은 금액과 고정비용을 합산한 금액
- 전년도 물가상승률과 자치구 행정상 또는 재정상 특수한 수요 발생한 경우 보정 가능.

- 본 개정조례안은 기준재정수요액 산정을 위한 [별표 1] 측정단위(‘기초생활수급자수’→‘저소득 취약계층’과 ‘공공보육시설정원’)와 [별표 2]의 수치산정기준을 변경(학생수, ‘초·중·고등학교 학생수’→‘초·중·고등학교 및 특수학교 학생수’, 기초생활수급자수, ‘기초생활보장 수급권자’→저소득취약계층 ‘기초생활보장 수급권자 및 차상위 계층’, 공공보육시설정원, ‘「영유아보육법」에 의해 설치 및 운영되는 자치구의 국공립어린이집 정원’)하고, 기 조례 개정시 누락되었던 “특별보조금”을 “특별조정교부금” 용어를 정비하려는 것임.

사업목적

- 서울시와 자치구 및 자치구 상호간의 합리적인 재원조정을 통해 자치구간 재정불균형을 개선하고 균형발전 도모

사업근거

- 「지방자치법」 제173조, 「지방재정법」 제29조의2 및 제29조의3
- 「서울특별시 자치구의 재원조정에 관한 조례」 및 시행규칙

추진경위

- '88. 4. 6. 지방자치법 개정으로 행정구가 법인격이 있는 자치구로 전환
- '88. 5. 7. 「서울특별시 자치구의 재원조정에 관한 조례」 제정으로 자치구 재정조정을 위한 조정교부금 제도 도입
- 6회의 조례 개정을 통해 우리시 자치구의 자연적·지리적·사회적 행정여건 등을 반영하여 합리적인 방향으로 제도 발전

사업내용

- 규 모 : 서울시 보통세의 22.6%
- 사업기간 : 2022. 1월 ~ 12월
- 사업내용
 - 일반조정교부금(90%) : 자치구 재정부족액 부족분 월별 교부
 - 특별조정교부금(10%) : 특별한 재정수요에 대한 수시 지원
- 총사업비 : 3,812,308,120천원

○ 동 개정조례안은 자치구세의 구조적 한계로 재정분권에 따른 세입 확보에 비해 코로나 19, 사회복지 등 신규 재정수요로 인한 세출증가가 더 크게 나타나고 있는 실정을 감안하고,

- 서울시 자치구간 기준재정수요 충족도 편차 심화와 새로운 행정수요를 반영한 조정교부금 제도의 개편을 통해 서울시 자치구의 재원을 보장하고 자치구 간 균형있는 발전을 도모하려는 것으로 보임.

[서울시 자치구 기준재정수요충족도 추이]

(단위: %)

구분	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
강남구	162.5	177.3	203.1	211.7	191.1	237.2	252.4	196.6	197.9	223.4	224
강동구	42.3	46.8	49.7	45.8	45.7	50.3	52.5	52.9	52.1	68.8	66.6
강북구	29.8	31.1	35.1	31.1	32.3	33.2	31.4	31.4	26.7	46.6	54
강서구	47.4	51.0	57.2	52.9	51.4	57.3	52.9	49.9	45.4	60.8	60
관악구	37.3	37.7	38.0	35.8	37.0	38.8	35.3	34.5	33.5	47.4	53.1
광진구	40.7	44.6	45.7	41.7	39.0	38.8	37.4	40.5	39.5	61.3	66.4
구로구	44.4	44.7	47.7	44.9	42.7	40.4	42.1	44.3	39.1	54.0	58.9
금천구	35.8	37.7	40.2	38.0	36.2	35.3	30.8	30.7	32.8	53.7	59.6
노원구	37.3	38.0	38.9	38.1	34.3	35.8	33.9	31.3	31.9	44.0	49.6
도봉구	29.9	34.1	40.2	36.4	34.5	32.9	33.3	34.2	30.2	46.0	51.6
동대문구	34.7	40.5	41.4	39.6	39.5	40.7	38.5	37.4	36.7	53.1	59.0
동작구	40.2	41.8	42.4	40.2	42.9	44.6	43.6	41.0	38.5	54.6	61.9
마포구	44.9	47.4	52.4	47.9	41.1	46.1	45.5	48.8	54.0	61.4	64.7
서대문구	33.3	35.5	37.5	37.3	37.6	38.1	34.4	32.2	34.5	54.4	58.1
서초구	103.1	108.3	114.9	119.4	112.1	134.9	146.2	126.5	124.2	148.9	139.3
성동구	39.3	41.9	45.1	42.3	40.7	39.1	37.5	40.1	41.3	57.1	64.0
성북구	40.4	44.2	47.5	41.8	45.9	46.2	45.1	42.2	37.2	52.1	54.1
송파구	85.2	80.8	83.7	77.9	74.6	99.0	101.2	93.9	86.9	115.3	117.0
양천구	43.9	45.8	67.7	51.5	47.4	50.6	60.4	57.2	54.8	74.9	70.1
영등포구	79.5	87.3	99.5	95.9	87.4	95.3	85.0	81.1	79.3	92.6	93.0
용산구	50.5	54.5	55.5	53.2	49.4	52.4	58.3	53.3	54.1	75.4	81.0
은평구	33.6	35.9	37.3	33.3	30.8	35.5	31.9	30.3	27.5	43.2	49.3

(단위: %)

구분	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
종로구	72.1	77.7	85.5	83.6	83.6	88.8	82.4	88.4	73.3	88.8	101.0
중구	131.9	149.8	158.8	152.7	146.3	155.2	144.0	140.6	120.8	137.0	124.1
중랑구	34.2	35.6	36.1	34.4	34.2	32.9	31.1	26.3	26.5	42.3	48.6
평균	56.3	59.9	65.1	62.3	59.7	65.6	65.2	61.1	58.1	76.5	79.2
구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
강남구	176.7	143.3	173.6	146.5	145.5	150.8	171.9	172.2	179.6	182.3	203.1
강동구	59.8	65.5	60.8	60.9	61.8	61.7	61.1	59.3	60.1	62.4	62.2
강북구	47.6	51.6	48.2	47.8	49.4	48.3	45.6	44.0	47.0	53.2	52.8
강서구	58.7	61.9	56.1	57.6	59.9	59.9	59.1	57.8	59.7	60.9	61.5
관악구	51.2	57.4	49.8	51.5	53.3	52.7	51.4	49.8	52.3	54.5	52.7
광진구	59.5	59.3	51.0	52.1	53.1	52.9	52.8	51.9	56.8	62.3	62.4
구로구	57.0	59.1	51.6	53.3	55.0	54.5	54.0	51.8	54.0	56	55.8
금천구	54.6	60.7	61.8	63.3	64.0	63.7	62.5	59.4	59.9	61.9	60.4
노원구	47.6	49.2	39.7	40.0	40.7	40.1	38.0	36.8	40.4	43	45.4
도봉구	50.3	53.4	47.4	46.7	47.3	56.5	43.6	43.4	46.2	51.1	50.4
동대문구	58.1	62.4	56.6	56.6	58.5	58.7	57.1	53.9	54.8	57.2	53.5
동작구	58.6	64.2	60.0	60.5	61.4	61.4	60.3	58.4	59.9	61.7	61.2
마포구	63.1	66.1	65.8	67.7	69.0	70.0	69.2	68.7	70.9	72.9	72.4
서대문구	53.4	56.7	53.2	53.6	54.9	54.7	52.3	52.3	54.9	58.9	59.5
서초구	119.0	100.2	91.0	90.9	93.3	94.9	97.1	97.1	97.5	97.9	98.2
성동구	59.2	63.1	59.5	61.6	64.9	65.8	64.7	62.2	62.3	63.7	64.2
성북구	51.2	53.2	47.5	47.9	49.8	49.4	48.6	45.8	46.7	50.2	48.4
송파구	93.2	78.6	77.8	79.3	82.0	83.6	84.8	84.4	85.9	87.4	89.2
양천구	61.1	58.5	51.6	52.5	54.0	53.5	53.5	53.2	56.3	58.2	58.4
영등포구	85.4	80.2	73.1	76.5	75.7	76.9	76.1	74.9	76.2	77.8	77.9
용산구	76.5	78.3	74.9	77.2	77.3	79.0	77.7	75.8	76.9	78.5	78.9
은평구	48.0	50.6	51.3	51.2	53.0	53.1	51.1	49.2	50.9	55.2	54.9
종로구	99.4	85.6	73.2	76.4	77.8	78.1	77.3	77.1	78.3	81.4	82.1
중구	135.3	112.9	121.4	104.0	90.9	92.3	92.2	92.4	93.6	94.7	95.4
중랑구	45.3	51.7	49.8	49.2	50.1	50.1	47.9	46.2	48.7	52.7	51.7
평균	71.9	69.7	66.6	65.7	66.3	66.7	66.8	65.5	67.7	70.8	71.1

자료: 서울시, 열린데이터광장, <http://data.seoul.go.kr/dataList/datasetList.do>

○ 동 조례안은 3년을 주기로(2012년, 2015년, 2018년) 학술용역을 수행하여 측정항목과 측정단위를 검토하고 고정비용 및 단위비용을 재산정한 결과를 조례와 시행규칙에 반영하여 기초자료로 활용한다는 측면에서 의미가 있다고 하겠음.

※ 행정국은 새롭게 산정된 기준재정수요액 측정항목, 측정단위, 고정비용·단위비용에 기초하여 「서울특별시 자치구의 재원조정에 관한 조례」 및 시행규칙을 개정하고, 향후 3년간(2022년~2024년) 조정교부금 산정에 적용하려는 것으로 보임.

※ 본 개정조례안은 1988년 「지방자치법」 제2조의 개정으로 자치구가 별도의 법인격을 부여받아 자치행정을 수행할 수 있는 재정적 기반 확립이 요구됨에 따라 서울시는 1988년 5월 조정교부금 제도를 도입하여 자치구의 재원을 보장하고 자치구 간 재정을 조정하고 있음.

※ 2007년 서울시 자치구 조정교부금 제도개선 방안 학술용역의 실시 이후 자치구의 기준재정수요액 산정을 위한 고정비용 및 단위비용을 3년마다 합리적으로 산출하도록 「서울특별시 자치구의 재원 조정에 관한 조례」에 근거 조항(제8조 제2항)을 신설하였음.

나. 세부 내용 검토

1) 용어 변경(안 제11조제5항)

- 본 개정조례안 중 안 제11조에서 사용하고 있는 용어인 “특별교부금”을 “특별조정교부금”으로 변경하려는 것임.

현 행	개 정 안
제11조(특별조정교부금의 교부) ① ~ ④ (생략) ⑤ 자치구청장은 자치구의회의 예산안 심의결과 폐지되거나 감액된 지출항목에 대해서는 특별한 사정이 없는 한 <u>특별교부금</u> 을 신청할 수 없다.	제11조(특별조정교부금의 교부) ① ~ ④ (현행과 같음) ⑤ ----- ----- ----- ----- <u>특별조정교부금</u> ----- -----.

- “특별교부금”에서 “특별조정교부금”으로의 용어변경은 상위법령(「지방재정법」)에서 규정한 용어에 맞게 개정한다는 측면에서 의미가 있다고 하겠음.
- 다만, 상위법령(「지방재정법」)에서 “특별조정교부금”으로 용어가 개정(2014.5.28)된지 상당한 기간이 경과했음에도 불구하고, 조례에 적기에 반영하지 못하고 장기간 방치되었는 바, 이와 같은 상황이 재발하지 않도록 하는 행정국의 주의가 요망된다고 하겠음.

「지방재정법」 제29조의3(조정교부금의 종류와 용도) 제29조 및 제29조의2에 따른 조정교부금은 일반적 재정수요에 충당하기 위한 일반조정교부금과 특정한 재정수요에 충당하기 위한 특별조정교부금으로 구분하여 운영하되, 특별조정교부금은 민간에 지원하는 보조사업의 재원으로 사용할 수 없다.〔본조신설 2014. 5. 28.〕

2) 기준재정수요액 산정방식 변경(별표 1, 2)

- 개정안은 기준재정수요액의 [별표1] 측정항목·측정단위 분류표 중 “기초생활비” 측정단위를 ‘기초생활수급자수’에서 ‘저소득취약계층’으로 변경하고, “보육사업비” 측정단위에 ‘공공보육시설정원’을 신설하려는 것임.
- 또한, [별표 2] 측정단위별 수치산정기준표 중 현행 “학생수”의 수치산정기준인 ‘초·중·고등학교 학생수’에 더하여 ‘특수학교 학생수’ 까지 포함하고, 신설된 ‘공공보육시설정원’의 산정기준을 ‘「영유아보육법」에 의해 설치 운영되는 자치구의 국공립어린이집 정원’으로 하려는 것임.

현행			개정안			
[별표 1] 측정항목·측정단위 분류표 (제8조제2항)			[별표 1] 측정항목·측정단위 분류표 (제8조제2항)			
분야	측정항목	측정단위	분야	측정항목	측정단위	
1. ~ 5. (생략)			1. ~ 5. (현행과 같음)			
6. 사회복지	⑦ 일반복지비	세대수	6. -----	⑦ -----	----	
	⑧ 기초생활비	기초생활수급자수		⑧ -----	저소득취약계층	
	⑨ 보육사업비	영유아수		⑨ -----	-----	공공보육시설정원
		<신설>				
	⑩ 노인복지비	노인수		⑩ -----	----	
	⑪ 아동복지비	아동청소년수		⑪ -----	-----	
⑫ 장애인복지비	등록장애인수	⑫ -----	-----			
7. ~ 11. (생략)			7. ~ 11. (현행과 같음)			

현 행

[별표 2]
 측정단위별 수치산정기준표
 (제8조제2항 관련)

측정단위	수치산정기준	단위
1. ~ 3. (생략)		
4. 학생수	공식적으로 조사된 최근 통계에 의한 자치구의 초·중·고등학교 학생수	명
5. ~ 7. (생략)		
8. 기초생활수급자수	「국민기초생활보장법」에 의한 기초생활보장 수급권자	명
9. (생략)		
< 신 설 >		
10.노인수	「주민등록법」의 주민등록표에 의한 자치구의 65세 이상 인구수	명
11.아동청소년수	공식적으로 조사된 최근 통계에 의한 자치구의 6세-24세 인구수	명
12.등록장애인수	「장애인복지법」의 규정에 의한 등록장애인수	명
13.도시시설물연장	「도로법」 및 「국도의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 자치구에서 관리하는 도시시설물로서 교량, 고가차도, 보도육교, 지하보차도, 일반터널의 연장	m
14.도로면적	「도로법」 및 「국도의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 자치구에서 관리하는 도로 면적	m ²
15.미개설도로면적	「도로법」 및 「국도의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 도시시설로서, 자치구청장이 공부에 등재하여 관리하는 미포장도로 및 미개설도로의 면적	m ²
16.자동차대수	「자동차관리법」에 의하여 자치구에 등록된 자동차대수	대
17.도시계획면적	「국도의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 도시관리계획(용도지역) 수립 면적	km ²
18.녹지대면적	자치구청장이 관리하는 일반녹지, 분리대, 수벽, 수림대 등 녹지대 면적	m ²
19.하천연장	「하천법」에 의한 당해 자치구청장이 관리하는 하천의 길이	m
20.공무원수	자치구 소속 지방공무원 정원수	명

개 정 안

[별표 2]
 측정단위별 수치산정기준표
 (제8조제2항 관련)

측정단위	수치산정기준	단위
1. ~ 3. (현행과 같음)		
4. ----	공식적으로 조사된 최근 통계에 의한 자치구의 초·중·고등학교 및 특수학교 학생수	--
5. ~ 7. (현행과 같음)		
8. 저소득취약계층	「국민기초생활보장법」에 의한 기초생활보장 수급권자 및 차상위 계층	--
9. (현행과 같음)		
10.공공보육시설정원	「영유아보육법」에 의해 설치 및 운영되는 자치구의 국공립어린이집 정원	명
11.-----	-----	--
12.-----	-----	--
13.-----	-----	--
14.-----	-----	--
15.-----	-----	--
16.-----	-----	--
17.-----	-----	--
18.-----	-----	--
19.-----	-----	--
20.-----	-----	--
21.-----	-----	--

- 동 개정안은 기준재정수요액 산정에 필요한 고정비용 및 단위비용을 합리적으로 재산정하여 자치구간 재원 배분의 효율성과 형평성을 제고하고, 변화하는 행정수요를 반영하여 조정교부금 측정항목 및 측정단위를 보강하며 신규 보정수요를 마련한다는 측면에서 필요성은 인정된다고 하겠음.

「서울특별시 자치구의 재원조정에 관한 조례」 제8조(기준재정수요액의 산정) ① 기준재정수요액은 각 측정항목별로 측정단위의 수치를 해당 단위비용에 곱하여 얻은 금액과 고정비용을 합산한 금액으로 한다.
 ② 측정항목·측정단위는 별표 1에, 측정단위별 수치산정기준은 별표 2에 각각 따르고, 고정비용 및 단위비용은 3년마다 측정항목별 자치구의 본예산 중 국비, 시비 등 보조금을 제외한 최근 3년간의 세출예산 평균액을 기초로 측정단위별로 산출하여 규칙으로 정한다.

- 다만, 본 개정안은 별표에 열거된 제한적 측정항목과 측정단위에서 기준재정수요액이 산정되는 형태인 바, 산정할 수 없는 행정수요를 어떻게 반영할 것인지 등을 포함한 산정방식의 적정성에 대한 종합적인 검토가 요망된다고 하겠음.
 - 특히, 현행 기준재정수요 18개 측정항목과 25개 측정단위에서 ‘보육비’ 측정항목 중 측정단위를 1개 추가(공공보육시설정원)확대하는 것이 조정교부금 기준재정수요액 측정항목과 측정단위의 수요를 현실적으로 반영하고 있는지에 대해서는 면밀한 검토가 요망된다고 하겠음.
 - ※ 서울시는 기준재정수요액을 산정하기 위해 11개 측정항목별로 측정단위와 단위비용을 곱하여 기초수요액을 산정한 후 이를 합산하는 방식으로 기준재정수요액을 산정하고 있음.
- 본 개정안과 관련하여 행정국에서는 각 자치구마다 의견 수렴을 하였는 바, 수렴된 의견들에 대해 충분히 검토하였는지 살펴보아야 할 것임(별첨 1).

- 특히, 측정기준의 미미한 변화에도 자치구마다 몇 십억원씩 교부규모의 증감이 발생하는 제로섬 성격을 가지고 있기 때문에 자치구의 모든 의견을 수렴하기에는 한계가 있을 것으로 사료됨.

[측정단위 개편 전·후 자치구별 일반조정교부금 규모 변동]

(단위 : 백만원)

자치구	'21년 본예산 (개정 전)	'22년 본예산 기준 (개정 후)	증감액
합계	2,950,646	3,431,077	480,431
종로구	48,265	62,034	13,769
중 구	10,145	13,767	3,622
용산구	60,442	72,203	11,761
성동구	97,638	114,419	16,781
광진구	119,818	140,258	20,440
동대문	152,965	177,927	24,962
중랑구	166,348	190,507	24,159
성북구	190,572	217,172	26,600
강북구	168,914	196,731	27,818
도봉구	165,662	190,394	24,732
노원구	224,463	255,041	30,578
은평구	183,950	213,014	29,064
서대문	128,748	148,256	19,507
마포구	90,035	106,655	16,620
양천구	134,227	153,685	19,458
강서구	165,029	191,132	26,103
구로구	157,563	182,297	24,734
금천구	115,735	133,691	17,956
영등포	77,720	92,455	14,735
동작구	127,205	149,227	22,022
관악구	180,994	210,535	29,541
서초구	3,666	6,763	3,097
강남구	-	-	-
송파구	43,292	53,973	10,682
강동구	137,254	158,944	21,690

○ 또한, 개정되지 않은 측정단위인 인구 수, 학생 수, 영유아 수, 노인 수, 아동청소년 수, 장애인 수 등이 통계적으로 유의미할지는 몰라도 인구수에 너무 많이 연동되어 있는 바, 자치구가 재정수요 부족에 대한 충분한 논리적 설득력이 있는지에 대해 살펴볼 필요가 있다고 하겠음.

※ 예를 들면, 지방의원 수는 법의 인구수에 의해 정해져 있는데, 제도 시행전부터 있었던 이러한 지표들이 여전히 살아 있고, 안전에 관해서는 자치구마다 안전취약 시설이 얼마나 있고 이를 위해 얼마나 투자되어야 할 것인지, 교육환경에서도 방과 후 학교 등 강남 수준의 교육환경을 조성하기 위해서 필요한 수요는 무엇이고, 각 자치구마다 얼마의 재정투자가 필요한지에 대한 충분한 연구조사가 필요할 것으로 보임.

[특별·광역시별 기준재정수요액 산정 방법 비교]

구분	측정분야	측정항목	측정단위	단위비용	기준재정수요액 산정방식
서울	11	18	25	회귀분석	$\Sigma[(\text{측정단위} \times \text{단위비용}) + \text{고정비용}]$
인천	12	12	16	회귀분석	$\Sigma[(\text{측정단위} \times \text{단위비용}) + \text{고정비용}]$
부산	11	17	20	보통교부세 및 전년도 예산액	$\Sigma(\text{측정단위} \times \text{단위비용})$
대구	10	19	21	전년도 예산액	$\Sigma(\text{측정단위} \times \text{단위비용})$
대전	12	19	25	전년도 예산액, 회귀분석	$\Sigma[(\text{측정단위} \times \text{단위비용}) + \text{고정비용}]$
광주	12	18	25	전년도 예산액, 회귀분석	$\Sigma(\text{측정단위} \times \text{단위비용})$
울산	11	18	18	전년도 예산액	$\Sigma(\text{측정단위} \times \text{단위비용})$

주 1) 회귀분석은 3개년도 기준임

2) 전년도 예산액 = (항목별 예산총액) ÷ (측정단위 총량)

자료: 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/>)

분야	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산
농림해양 수산 ·산업 ·중소기업 ·과학기술		농림수산비		농수산비	농업경제비	농림해양 수산비	농수산비
							임업비
	산업경제비	산업경제비	지역경제비	지역경제비	산업경제비	산업·중소기업 비	지역경제비
수송 및 교통	도로관리비	도로관리비	도로관리비	교통관리비	도로관리비	도로유지 관리비	도로개량비
	교통관리비	교통관리비	교통관리비		교통관리비	교통관리비	도로교통비
국토 및 지역개발	지역개발비	지역개발비	지역개발비	도시행정비	지역개발비	국토및지역 개발비	지역개발비
			공원녹지비				
기타	인건비	인건비		행정운영비	인건비	과학기술 및 기타비	인건비

- 다만, 개선·보강된 기준재정수요액 측정항목, 측정단위와 새롭게 산정된 고정비용, 단위비용을 조례 및 시행규칙에 반영하여 개정되는 만큼 적절한 조정교부금 산정과 적용이 이루어지도록 하는 노력이 요망된다고 하겠음.
- 또한, 측정항목 및 단위에 포함되기 어려운 신규 행정수요는 보정수요로 반영하여 2022년 조정교부금 산정시부터 적용하도록 하고, 자치구 간 자원배분의 효율성과 형평성을 제고할 수 있는 가산교부 방식을 반영하는 행정국의 세심한 주의가 필요할 것으로 사료됨.
- 특히, 금번 조례 개정에 따른 자치구별 일반조정교부금 배분안 변화 추이 시뮬레이션 결과 등에 대한 관련 자료가 미제출 되어 개정안의 자치구별 재정증감 변화를 정확하게 분석할 수 없고, 각 항목별로 미치는 영향 분석이 어려운 바, 그에 따른 예측성과 신뢰성 훼손에 대한 행정국의 명확한 해명과 함께 일관된 기준 설정 마련 등을 위한 전면적인 재검토 및 검증이 요망된다고 하겠음.

○ 또한, 2022년 예산안과 동 조례안을 함께 제출하였는바,

- 자치구별 교부금액이 변동 될 수 있는 상황에서 명확하지 않은 배분안을 가지고 의회 심의를 진행하는 것은 의회의 조례심의권과 각 자치구의 예산편성권을 훼손하는 결과를 초래하는 심각한 사안으로 행정국의 책임있는 해명과 재발방지 대책 마련이 요구된다고 하겠음.

[측정항목별 기준재정수요액 변화(2021년 기준)]

(단위: 백만원)

측정항목	개편 전(A)		개편 후(B)		증감(B-A)	
	수요액	비중	수요액	비중	증감액	증감률
① 지방의회비	41,327	0.6%	46,895	0.5%	5,567	13.5%
② 일반관리비	649,887	9.5%	825,722	9.5%	175,835	27.1%
③ 안전관리비	67,659	1.0%	105,863	1.2%	38,204	56.5%
④ 교육지원비	189,931	2.8%	307,059	3.5%	117,128	61.7%
⑤ 문화체육비	296,775	4.4%	463,831	5.3%	167,057	56.3%
⑥ 환경보호비	633,770	9.3%	884,211	10.1%	250,440	39.5%
⑦ 일반복지비	66,128	1.0%	126,815	1.5%	60,687	91.8%
⑧ 기초생활비	188,162	2.8%	211,962	2.4%	23,801	12.6%
⑨ 보육사업비	408,819	6.0%	660,382	7.6%	251,563	61.5%
⑩ 노인복지비	438,871	6.4%	576,643	6.6%	137,772	31.4%
⑪ 아동복지비	55,063	0.8%	94,299	1.1%	39,236	71.3%
⑫ 장애인복지비	118,352	1.7%	194,590	2.2%	76,238	64.4%
⑬ 보건위생비	130,851	1.9%	166,654	1.9%	35,803	27.4%
⑭ 산업경제비	39,239	0.6%	95,065	1.1%	55,825	142.3%
⑮ 도로관리비	160,296	2.4%	262,236	3.0%	101,940	63.6%
⑯ 교통관리비	17,384	0.3%	36,666	0.4%	19,282	110.9%
⑰ 지역개발비	201,906	3.0%	375,976	4.3%	174,070	86.2%
⑱ 인건비	3,104,978	45.6%	3,300,208	37.8%	195,230	6.3%
합 계	6,809,397	100.0%	8,735,074	100.0%	1,925,677	28.3%

- 한편, 특별조정교부금의 효율적인 운영과 투명성제고 및 교부과정에서 주민의견이 반영할 수 있도록 「서울특별시 자치구의 재원조정에 관한 조례 일부개정조례안」이 발의되어 있는 바,
 - 본 일부개정조례안 심의시 통합처리가 필요한 것은 아닌지에 대해서도 심도있는 논의가 필요할 것으로 사료됨.
 - ※ 권수정 의원안(2019. 5. 24. - 의안번호 693)은 특별조정교부금의 효율적인 운영과 투명성 제고를 위하여 특별조정교부금의 사유별 교부 비율을 명확하게 규정하고(안 제11조 제1항), 세부명세를 매년 시 홈페이지 등에 공개하도록 하며(안 제11조 제6항), 교부의 타당성 등을 자문하기 위한 자문위원회(특별조정교부금 자문위원회)를 구성(안 제11조의2)하려는 것임.
 - ※ 이영실 의원안(2019. 8. 07. - 의안번호 856)은 특별조정교부금을 신청하고 교부하는 과정에서 지역 민원과 주민의견을 반영하기 위해 시의회에 이를 알리고 협의하도록 하고(안 제11조의2 제1항), 교부 결정이후에 시의회에 통지하도록 하려는 것임(안 제11조의2 제2항).

[개정안 비교표]

현 행	권수정의의원안	이영실의원안
제11조(특별조정교부금의 교부) ① 특별조정교부금은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 이를 교부한다.	제11조(특별조정교부금의 교부) ① ----- ----- ----- -----.	
1. 재해로 인한 특별한 재정수요가 있어 예비비를 포함한 해당 자치구의 재원으로 충당할 수 없는 경우	1. ----- ----- ----- -- <u>경우 : 특별조정교부금 재원의 100분의 50에 해당하는 금액</u>	
2. 자치구의 청사 그 밖에 공공시설의 신	2. ----- -----	

현 행	권수정의원안	이영실의원안
<p>설·복구·보수 등의 사유로 인한 특별한 재정수요가 있어 시장이 필요하다고 인정하는 <u>경우</u></p> <p>3. 그 밖에 특별한 재정수입의 감소가 있거나 특별한 재정수요가 있어 시장이 필요하다고 인정하는 <u>경우</u></p> <p>② ~ ⑤ (생략)</p> <p>〈신설〉</p> <p>〈신설〉</p>	<p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>----- <u>경우</u> : 특별조정교부금 재원의 100분의 40에 해당하는 금액</p> <p>3. -----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p><u>경우</u> : 특별조정교부금 재원의 100분의 10에 해당하는 금액</p> <p>② ~ ⑤ (현행과 같음)</p> <p>⑥ 시장은 특별조정교부금의 세부명세를 매년 시 홈페이지 등에 공개하여야 한다.</p> <p>제11조의2(특별조정교부금자문위원회) ① 시장은 제11조에 따라 특별조정교부금을 교부함에 있어 특별조정교부금 교부의 타당성 등을 자문하기 위하여 특별조정교부금자문위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둘 수 있다.</p> <p>② 위원회의 위원은 특별조정교부금 담당 국장급 공무원과 자문 안전 관련 전문가 중에서 시장이 위촉한다.</p>	<p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>제11조의2(특별조정교부금의 사전협의) ① 시장은 제11조제2항에 따라 구청장이 특별조정교부금의 교부를 신청한 경우 이를 시의회에 통지하고 협의하여야 한다.</p> <p>② 시장은 제11조제1항에 따라 특별조정교부금의 교부를 결정하였을 때에는 지체 없이 시의회에 통지하여야 한다.</p>

- 또한, 국민권익위원회에서 의결(「지방자치단체 특별조정교부금 투명성 제고」)된 “특별조정교부금 위법·부당 집행사례”에서 특별조정교부금의 운영상 문제점을 지적하고 투명성 제고를 의결하였는바, 의결에 대한 개선방안 마련도 병행되어야 할 것으로 사료됨.

「지방자치단체 특별조정교부금 투명성 제고」 (의결일 2021. 8. 9.)
【특별조정교부금 위법·부당 집행사례】

□ **실태조사 개요**

- 대상기관: 4개 권역(수도권·충청·경상·전라) 내 90개 시·군·구(전체 226개 중 39.8%)
 - ※ IV. 문제점 관련 운영실태는 15개 광역시·도 및 226개 시·군·구 전수조사
- 대상사업: ‘18~‘19년에 교부된 특별조정교부금(이하 ‘특조금’이라 함) 사업
 - ※ 법률 및 제도목적·취지에 위반되는 집행사례 중심으로 조사
- 조사기간: ‘21. 1 ~ 6월
- 조사방법: 서면·실지조사 병행

□ **특별조정교부금 운영상 문제점**

1. 사업 신청 전 사전검증 장치 미흡
2. 공정·투명한 제도운영을 위한 외부 참여절차 부재
3. 교부사업 사후 점검 및 관리 부실
4. 상이한 감액·반환기준으로 제재의 형평성 및 일관성 저해
5. 부적정한 교부금 처리방식으로 지방의회 예산 심의권 침해
6. 불충분한 정보공개로 주민의 알권리 제한

□ **특별조정교부금 운영 개선방안**

1. 특별조정교부금 신청사업 사전 검증절차 강화
2. 외부 전문가가 참여하는 ‘특별조정교부금 위원회’ 신설

3. 교부사업 집행현황 점검 및 관리 강화
4. 반환·감액 기준 정비로 제재의 실효성 제고
5. 최종 추경예산 성립 후 교부된 경비 처리기준 구체화
6. 정보공개 범위 확대 및 법적근거 명확화

전문위원	김태한	입법조사관	김정덕
------	-----	-------	-----

○ 기준재정수요액

구 분	의견제출 내용
기초수요액 산정	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 측정단위당 단위비용은 본예산이 아닌 결산액에 물가상승률을 반영한 금액을 이용하여 현실성 있게 산정(종로구) ▶ 고령화에 따른 노인 수에 대한 가중치 부여 필요(도봉구) ▶ 급격한 사회복지비 증가에 따라 3년 평균액으로 기초수요액 산정 시 정확한 반영이 어려우므로 직전연도 세출예산 기초로 비용 산정 필요(노원구) ▶ 사회복지분야에 대한 추가 가중치 부여 필요(노원구) ▶ 각종 측정단위 변경 및 추가 ⇒ 다음 페이지 참조
균형발전 보정	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 균형발전 기준을 1위와의 격차 대신 지표별 상·중·하 그룹으로 구분하여 보정(성동구) ▶ 균형발전지표에 예산 투입으로 개선이 가능한 측정단위 반영(성동구) ▶ 노인복지비 지표에 의무 설치시설인 사립경로당 제외(성동구) ▶ 경직성 경비를 제외한 여유 가용재원에 따른 격차를 지표에 반영(금천구)
기타 수요액 보정	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 민원서류 발급량 등 행정서비스 제공 지표, 시세 징수 기여도 지표 추가(중구) ▶ 노후 시설물 관리비용 등 구도심 상황을 반영할 수 있는 지표 추가(중구, 동대문구) ▶ 기피시설 수용 및 운영에 따른 민원발생, 관리비용에 대해 보정수요 반영(성동구, 동대문구, 중랑구, 은평구, 강서구, 송파구) ▶ 장외발매소 소재지에 대한 사회적 비용부담 완화를 위한 특수수요 보정(중랑구) ▶ 교부 이후 재정자주도 역전현상을 방지하기 위해 지표에 재정자립도 반영(강서구)

○ 기준재정수입액

구 분	의견제출 내용
기초수입액 산정	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 수입액 산정 시 순세계잉여금을 제외하여 순세계잉여금 산정에 대한 부담을 줄이고, 집행절약에 의한 순세계잉여금을 자체재원으로 활용할 수 있는 재량 부여(종로구)

○ 가산교부 및 기타

구 분	의견제출 내용
가산교부	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 교부 이후 기준재정수요충족도가 100% 초과할 경우 당초 재정부족액 비율이 아닌 전 자치구가 동일한 재정력지수가 되는 비율로 가산교부(종로구, 서초구) ▶ 건전재정운영평가기준에 건전재정을 위한 노력도를 정성평가 기준으로 추가(마포구)
교부율 변경	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 보조사업 지속적 확대에 따른 교부율 상향 조정(종로구) ▶ '15년 행자부 권고안에 따라 교부율 상향(23.3%)(도봉구) ▶ 자치구의 장기적 재정안전 도모를 위해 교부율 상향(송파구)
기타	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 제약이 많은 특별교부금 교부비율을 특별교부세 기준(3%)으로 낮추고 일반조정교부금 비율을 높여 자치구 예산편성 및 집행에 자율성 부여(도봉구)

※ 기준재정수요액 측정단위 변경 · 추가

분야	측정항목	측정단위	측정단위 변경 의견	측정단위 추가 의견
1. 일반공공행정	① 지방의회비	지방의원수	-	-
	② 일반관리비	인구수	주민등록인구+등록외국인+외국국적동포(영등포구)	생활인구(중구, 마포구) 인구밀도(동대문구)
행정구역면적		-	-	-
2. 공공질서 및 안전	③ 안전관리비	사업체종사자수	-	생활인구(종로구) CCTV설치대수(중랑구)
		세대수	⇒ -	-
3. 교육	④ 교육지원비	학생수	-	공공도서관수(은평구)
4. 문화및관광	⑤ 문화체육비	인구수	주민등록인구+등록외국인+외국국적동포(영등포구)	생활인구(종로구, 중구, 마포구)
5. 환경보호	⑥ 환경보호비	사업체종사자수	인구수(송파구)	생활인구(종로구) 쓰레기 재활용물(성동구) 인구수(노원구)
		하수도연장	-	-
6. 사회복지	⑦ 일반복지비	세대수	⇒ 인구수(송파구)	여성복지시설수(은평구)
	⑧ 기초생활비	기초생활수급자수	-	차상위계층 및 한부모가족 등 저소득계층(마포구)
	⑨ 보육사업비	영유아수	-	출생자수(은평구)
	⑩ 노인복지비	노인수	-	독거노인수 및 노인여가복지시설수(은평구)
	⑪ 아동복지비	아동청소년수	-	저소득 한부모가구수 및 보육시설수(은평구)
	⑫ 장애인복지비	등록장애인수	⇒ -	장애인편의시설수(은평구)
7. 보건	⑬ 보건위생비	인구수	주민등록인구+등록외국인+외국국적동포(영등포구)	생활인구(중구)
8. 농림해양수산·산업·중소기업·과학기술	⑭ 산업경제비	사업체종사자수	-	시장수(동대문구, 은평구) 소상공인수(금천구)
9. 수송 및 교통	⑮ 도로관리비	도로시설물연장	-	생활인구(종로구) 지중화물(동대문구)
		도로면적	-	
		미개설도로면적	⇒ -	-
⑯ 교통관리비	자동차대수	통행량(성동구)	지하철 지상운행구간 등 교통유발비용(성동구) 운수업체차량수(은평구)	
10. 국토 및 지역개발	⑰ 지역개발비	도시계획면적	-	수변구역면적(성동구) 공원면적(성동구, 은평구)
		녹지대면적	-	
		하천연장	-	
11. 기타	⑱ 인건비	공무원수	-	무기계약근로자수(노원구)

○ 측정단위 개편 의견

측정항목	측정단위 (기존)	자치구 공통 의견		자치구 소수 의견	
		측정단위 (변경)	자치구	측정단위 (변경)	자치구
① 지방의회비	지방의원수			정책보좌관수	서대문
② 일반관리비	인구수	생활인구수	중구, 성동, 서대문, 강남	인구밀도	동대문
				민원서류 발급량	중구
				공공시설물 운영개소수	중구
				인허가관리 사업장수	중구
③ 안전관리비	사업체종사자수 세대수	생활인구수	종로, 마포	외국국적동포 거소신고자수	영등포
		cctv설치대수	중랑, 서대문	빗물펌프장수	동대문
				전통시장수	동대문구
④ 교육지원비	학생수	유치원 및 특수학교 학생수 포함	서울시	-	-
⑤ 문화체육비	인구수	생활인구수	종로, 중구, 마포, 강남	공공도서관수	은평
				외국국적동포 거소신고자수	영등포
⑥ 환경보호비	사업체종사자수 하수도연장	생활인구수	종로, 마포, 강남	교통량	영등포
		인구 수	노원, 송파		
		쓰레기발생량 대비 재활용률, 쓰레기 감량 비율	성동, 송파	외국국적동포 거소신고자수	영등포
		미세먼지 발생량	서대문, 서초		
⑦ 일반복지비	세대수	인구수	강북, 송파	사회복지 시설수	성동
⑧ 기초생활비	기초생활 수급자수	저소득 한부모 가구수	강북, 은평, 마포	탈북민 수	강북
		차상위계층 가구수	강북, 마포	기초생활수급 자 시설수	성동

측정항목	측정단위 (기존)	자치구 공통 의견		자치구 소수 의견	
		측정단위 (변경)	자치구	측정단위 (변경)	자치구
⑨ 보육사업비	영유아수	보육시설수	은평, 성동	출생자수	은평
				여성복지시설	은평
⑩ 노인복지비	노인수	노인복지 시설수	은평, 성동	독거노인수 가중치	은평
				구립노인시설 운영비	양천
⑪ 아동복지비	아동청소년수	아동청소년 시설수	중랑, 성동	청년인구수	관악
⑫ 장애인복지 비	등록장애인수	장애인 시설수	은평, 성동	-	-
⑬ 보건위생비	인구수	-	-	생활인구수	중구
				외국국적동포 거소신고자수	영등포
⑭ 산업경제비	사업체종사자수	전통시장수	종로, 동대문, 은평	거리가게수	동대문
				소상공인수	금천
⑮ 도로관리비	도시계획면적 녹지대면적 미개설도로면적	생활인구수	종로, 마포	지중화율	동대문
				외국국적동포 거소신고자수	영등포
				야간안전 (가로등) 관련 시설수	영등포
⑯ 교통관리비	자동차대수	-	-	교통량	성동
				운수업체 차량대수	은평
⑰ 지역개발비	도시계획면적 녹지대면적 하천연장	공원면적	은평, 서대문, 강남	공원 이용인구수	성동
⑱ 인건비	공무원수	무기계약 근로자수	강북, 노원	출자출연기관 인력수	노원