

서울특별시 자치구의 재원조정에 관한 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

1. 발의자 및 발의경과

- 의안번호 : 3120
- 발 의 자 : 서울특별시의회 의장 (주민발안)
- 발 의 일 : 2025년 8월 26일
- 회 부 일 : 2025년 8월 26일

2. 제안이유

- 「주민조례발안에 관한 법률」제12조제4항 및 「서울특별시의회 회의규칙」 제18조의2에 따라 서울특별시의회 의장이 청구수리 완료(2025.7.28.)한 주민조례청구(「서울특별시 자치구의 재원조정에 관한 조례 일부개정조례안」)를 발의하려는 것임.

3. 주요내용

- 조정교부금의 재원을 보통세의 22.6%에서 27%로 변경(안 제4조)
- 기준재정수요액 측정항목·측정단위(별표 1) 및 측정단위별 수치산정기준(별표 2) 추가 및 변경(안 제8조제2항 관련 별표1)

4. 참고사항

가. 관계법령 : 「지방자치법」, 「지방재정법」, 「지방세기본법」

나. 예산조치 : 비용추계서 참조.

다. 입법예고(2025. 8. 29. ~ 9. 2.) 결과 : 의견 없음.

5. 검토 의견

- 본 일부개정조례안은 「주민조례발안에 관한 법률」 제12조제4항 및 「서울특별시의회 회의규칙」 제18조의2에 따라 서울특별시의회 의장이 청구수리 완료(2025.7.28.)한 주민청구조례안(「서울특별시 자치구의 재원조정에 관한 조례 일부개정조례안」)을 발의한 것임.

〈 본 주민조례청구 개요 〉

- 청 구 인: 강남구 주민자치위원장 22명(공동대표)
- 발 의 자: 서울특별시의회 의장 최호정
- 의안번호: 11-03120
- 제 안 일: 2025년 8월 26일
- 회 부 일: 2025년 8월 26일
- 청구사유: 조정교부금 제도 개선안 제시
- 주요내용: 조정교부금 교부율 상향 (22.6% → 27.0%)
기준재정수요액 측정단위 변경·추가(생활인구, 도서관, 지역축제 등)

〈 본 주민조례청구의 추진경과 〉

- 2024.8.30. 청구서 접수
- 2024.9.20.~2025.4.13. 주민서명 진행(교육감, 구로구청장 선거기간 제외)
- 2025.4.14. 청구인 명부 제출
- 2025.4.18.~4.28. 청구인 명부 공표 및 열람
- 2025.5.8. 이의신청 심사 결정
- 2025.7.28. 주민청구조례안 수리(37,662명 중 31,453명 유효서명)
- 2025.8.26. 서울특별시의회 의장 조례안 발의
- 2025.8.26. 상임위원회(행정자치위원회) 회부

- 본 일부개정조례안(이하 ‘본 개정안’)은 조정교부금의 재원을 현행 보통세의 22.6%에서 「지방재정법」 제29조제1항에 따른 시·군 조정교부금의 재원(도세의 27%)에 준하여 27%로 변경(안 제4조)하고, 기준재정수요액 측정항목·측정단위(별표1) 및 측정단위별 수치산정 기준(별표2) 중 일부를 실질적인 행정수요와 각 자치구의 문화적·관광적 특성을 반영하여 변경 및 신설하려는 것임.

현행	개정안
제4조(조정교부금의 재원) ① (생략)	제4조(조정교부금의 재원) ① (현행과 같음)
② 제1항에 따른 조정교부금의 재원은 「지방세기본법」 제8조제1항제1호 각 목에 따른 보통세의 100분의 22.6에 해당하는 금액과 제5조제2항에 따른 정산액으로 한다.	② ----- ----- ----- 100분의 27 ----- -----.
③ (생략)	③ (현행과 같음)

※ 본 개정안(주민청구조례안)의 주요 내용

- ▶ 조정교부금의 재원 규모 조정 (보통세 22.6% → 27%)
- ▶ 기준재정수요액 측정 단위·항목 신설 및 변경
 - 측정단위 변경 : 인구수 → ‘인구수’ 또는 ‘생활 인구수’ 중 큰 수
 - 측정단위 신설 : 문화지수, 자치구 산하기관 근로자 수

- 청구 사유는 서울시 자치구 간 재정불균형 완화와 진정한 지방자치 실현을 위하여 공동재산세 상향 및 배분 방식 변경안의 대안으로 「지방재정법」 제29조제1항에 따른 시·군 조정교부금의 재원(도세의 27%)에 준하여 조정교부금의 재원을 보통세의 현행 22.6%에서 27%로 상향하고, 자치구의 실질적인 행정수요와 각 자치구의 문화적, 관광적 특성을 반영하여 기준재정수요액 측정항목 및 측정단위를 변경하려는 것임.

- 본 개정안은 주민의 직접 청구에 의해 발의된 것으로, 지방자치의 주민 참여와 민주성을 강화한다는 측면에서 의미가 있는 것으로 사료됨.
- 주민 의사를 존중하는 것은 매우 중요하나, 서울특별시(이하 '시(市)'), 자치구 및 전체 시민 등에게 미치는 영향 등을 객관적이고 중립적으로 판단하는 것은 지방의회의 책임과 의무로 보이는바,
 - 본 개정안의 취지를 존중하되, 조례의 효력 범위(「지방자치법」 제28조, “법령의 범위에서”), 재원조정 제도의 목적을 감안한 교부율 인상 규모의 적정성, 시(市) 재정의 안정성, 타 광역시와의 비교, 각 자치구 간 형평성, 행·재정적 영향 등을 감안하여 면밀히 검토해야 할 사안으로 사료됨.
 - ※ 주민발안(안)은 법령의 범위 내에서 합리적 조정(수정·단계적 시행 등) 등도 검토할 수 있음.
- 특히, 조정교부금은 자치구의 부족한 세입을 보전하여 '최소한의' 또는 '균등한' 행정서비스를 보장하기 위한 제도로, 주민의 의사는 존중하되, 법령의 본래 목적을 훼손하지 않도록 신중한 접근이 필요함.

※ 「지방자치법」 제28조(조례) ① 지방자치단체는 법령의 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

※ 「서울특별시 자치구의 재원조정에 관한 조례」 제6조(일반조정교부금의 교부) ① 일반조정교부금은 매년도의 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달되는 자치구에 대하여 그 미달액(이하 "재정부족액"이라 한다)을 기초로 하여 교부한다.

② 일반조정교부금의 총액이 재정부족액이 있는 각 자치구의 재정부족액의 합산액에 미달하는 때에는 다음의 산식에 따른 조정률을 재정부족액이 발생한 자치구별 기준재정수요액에 곱하여 얻은 금액에서 해당 자치구의 기준재정수입액을 빼고 남은 금액을 해당 자치구에 교부한다.

$$\text{조 정 률} = \frac{\text{재정부족액이 발생한 자치구 기준재정수입액의 합산액} + \text{일반조정교부금의 총액}}{\text{재정부족액이 발생한 자치 기준재정수요액의 합산액}}$$

가. 조정교부금

- 조정교부금은 「지방자치법」(제196조)과 「지방재정법」(제29조의2, 제29조의3)을 근거로 자치구 간 재정력 격차를 완화하고 기본적인 행정서비스 제공 수준을 맞추기 위한 수직적 재정조정 제도임.
- 즉, 조정교부금은 자치구의 여유 재원을 형성하기 위한 재원이 아니며, 자치구의 기준재정수요액과 기준재정수입액 간 부족한 부분을 보전하는 “최소 보장적 성격”의 재원인바, 교부율의 급격한 상향이나 기준 재정수요 산정 방식의 변경은 재정수요 보전 취지를 벗어나, 과도한 이전 재원의 확대 또는 자치구 간 형평성 저해 문제가 발생하지 않도록 주의가 요구됨.

〈 조정교부금 제도의 개요 〉

○ 조정교부금 도입 배경

- 1988년 「지방자치법」 개정(행정구 → 자치구)에 따라 자치구 조정교부금 도입.
- 자치구 간 세원편차와 재정격차를 조정하여 표준적 행정서비스 제공(부족분 보전)

○ 조정교부금 제도의 개요

- 근거: 「지방자치법」 제196조, 「지방재정법」 제29조의2 및 3, 「서울특별시 자치구의 재원조정에 관한 조례」 및 시행규칙
- 재원: 서울특별시 보통세의 22.6% (24년 결산 기준 4조 2,440억원)
- 종류: 일반조정교부금(90%), 특별조정교부금(10%)
- 주요기능: ① 자치구 재원 보전기능(부족재원 지원), ② 자치구 재정 격차 완화
- 배분방식
 - 일반조정교부금 : 자치구별 재정부족액을 기초로 교부
 - 특별조정교부금 : 재난·재해 및 공공시설 신설·보수 등 특별한 재정수요에 교부

출처 : 행정안전부, 「자치구의 조정교부금 제도 개선」(2012, 2015) 중 ‘제도이력 및 정책실명제’ 발취 및 재구성

※ 「지방자치법」 제196조(자치구의 재원) 특별시장이나 광역시장은 「지방재정법」에서 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체의 관할 구역의 자치구 상호 간의 재원을 조정하여야 한다.

※ 「지방재정법」 제29조의2(자치구 조정교부금) ① 특별시장 및 광역시장은 대통령령으로 정하는 보통세 수입의 일정액을 조정교부금으로 확보하여 조례로 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체 관할구역의 자치구 간 재정력 격차를 조정하여야 한다.

※ 「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.

※ 「지방재정법 시행령」 제36조(시·군 조정교부금의 종류와 배분) ① 법 제29조 및 제29조의2에 따른 조정교부금의 종류와 용도는 다음 각 호와 같다.

1. 일반조정교부금: 시·군의 행정운영에 필요한 재원을 보전하는 등 일반적 재정수요에 충당하기 위한 교부금
2. 특별조정교부금: 시·군의 지역개발사업 등 시책을 추진하는 등 특정한 재정수요에 충당하기 위한 교부금

※ 「지방재정법 시행령」 제36조의2(자치구 조정교부금) ② 자치구의 조정교부금의 구성에 관하여는 제36조제2항을 준용한다. 이 경우 “일반조정교부금”은 “자치구 일반조정교부금”으로, “조정교부금”은 “자치구 조정교부금”으로, “특별조정교부금”은 “자치구 특별조정교부금”으로 본다.

※ 지방재정 조정제도

- 수직적 자원조정: 상위 정부(국가→광역, 광역→기초)가 하위 정부에 재정을 이전하여 하위 정부의 재정 부족을 보완하는 방식의 재정조정 제도. (국가→지방교부세, 국가→국고보조금, 시·도→시·군·구 조정교부금, 서울시→25개 자치구 조정교부금 등)
- 수평적 자원조정: 같은 수준의 지방자치단체(기초↔기초, 광역↔광역) 간 재정 격차를 조정하기 위해 재원을 재배분하는 제도. 재정 규모가 큰 자치단체가 내고, 재정 규모가 작은 자치단체가 받거나, 공동 재원을 모아 형편에 따라 나누는 방식. (서울특별시의 재산세 공동과세 제도)
- 서울특별시의 자원 조정: 서울특별시는 각 자치구의 자원 형평화를 위해 ‘재산세 공동과세’와 ‘조정교부금’을 혼합하여 사용. 수직적·수평적 자원조정이 혼합된 방식으로, 각 자치구별 재정 형평화 기능은 유효하나, 제도 설계가 복잡하고, 각 자치구별 갈등 조정 수단이 필요함.

※ 조정교부금 관련 주요 용어

- **기준재정수요액**: 인구, 면적 등 자치구 여건에 비추어 표준적으로 소요되는 재정수요
- **기준재정수입액**: 자치구별 징수 가능한 재정수입
- **기준재정수요 충족도** : 자치구의 재정수입이 행정수요를 감당할 수 있는 비율
→ $(\text{기준재정수입액} / \text{기준재정수요액}) \times 100$
- **배분후충족도**: 기준재정수입액과 일반조정교부금의 합계가 행정수요를 감당할 수 있는 비율
→ $(\text{기준재정수입액} + \text{일반조정교부금 배분액}) / \text{기준재정수요액} \times 100$
- **재정부족액**: 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달되는 금액
→ $\text{재정부족액} = \text{기준재정수요액} - \text{기준재정수입액}$
- **재정자립도**: 자체 수입으로 운영 가능한 재정 → $[(\text{지방세} + \text{세외수입}) / \text{일반회계 예산규모}] \times 100$
- **재정자주도**: 스스로의 자원성을 갖고 운영 가능한 재정
→ $[(\text{지방세} + \text{세외수입} + \text{지방교부세} + \text{조정교부금}) / \text{일반회계 예산규모}] \times 100$

- 한편, 안 제4조에서 조정교부율을 상향하려는 비율(22.6%→27%)이 시(市)에는 적용되지 않는 「지방재정법」 제29조를 기준으로 발안한 제안 이유가 타당한지와 조정교부율 상향으로 인한 시(市) 및 자치구에 미치는 효과 등에 대한 면밀한 검토가 요구됨.

※ 「지방재정법」 제29조(시·군 조정교부금) ① 시·도지사(특별시장은 제외한다. 이하 이 조에서 같다)는 다음 각 호의 금액의 27퍼센트(인구 50만 이상의 시와 자치구가 아닌 구가 설치되어 있는 시의 경우에는 47퍼센트)에 해당하는 금액을 관할 시·군 간의 재정력 격차를 조정하기 위한 조정교부금의 재원으로 확보하여야 한다.

※ 「지방세기본법」 제8조(지방자치단체의 세목) ① 특별시세와 광역시세는 다음 각 호와 같다. 다만, 광역시의 군(郡) 지역에서는 제2항에 따른 도세를 광역시세로 한다.

1. 보통세

- | | | | |
|--------|----------|----------|----------|
| 가. 취득세 | 나. 레저세 | 다. 담배소비세 | 라. 지방소비세 |
| 마. 주민세 | 바. 지방소득세 | 사. 자동차세 | |

나. 교부율 상향(22.6%→27%)

- 안 제4조제2항은 교부율을 현행 보통세의 22.6%에서 27%로 4.4% 상향하려는 것으로, 2026년 본예산 기준 약 8,772억원이 필요할 것으로 추산하고 있음.

※ ‘조정교부금’의 규모는 보통세 증감에 따라 결정되어, 향후 경기 변화에 따라 부담 규모가 확대·축소될 가능성도 존재함.

〈 조정교부금의 조정교부율 변경 내역〉

1988.5.	1991.1.	2011.1.	2013.1.	2016.1.
취·등록세의 60%	취·등록세의 50%	취득세의 50%	보통세의 21.0%	보통세의 22.6%
조정교부금 신설	특별조정교부금 신설	재원 변경	재원 변경	재원규모 변경

출처 : 행정국 자치행정과

〈 조정교부율 변경(22.6% → 27%)에 따른 조정교부금 증액 규모 추계 〉

(2026년 본예산 기준 / 단위: 천원)

구 분	22.6%	27.0%	증액 규모
조정교부금	4,523,357,600	5,400,531,744	877,174,144
보통세	4,505,485,376	5,382,659,520	877,174,144
당해연도분	4,469,529,454	5,339,703,330	870,173,876
지난연도분	35,955,922	42,956,190	7,000,268
레저세	16,520,624	16,520,624	-
지역자원시설세	1,351,600	1,351,600	-

출처 : 행정국 자치행정과

〈 최근 3년간 조정교부금 배분 전·후의 기준재정수요충족도 〉

(단위: %)

자치구명	2026년		2025년		2024년	
	배분 전	배분 후	배분 전	배분 후	배분 전	배분 후
종로구	79.9	98.1	81.4	97.2	80.1	96.2
중구	93.2	98.1	93.2	97.2	92.4	96.2
용산구	79.3	98.1	79.4	97.2	78.0	96.2
성동구	69.6	98.1	69.2	97.2	67.0	96.2
광진구	63.5	98.1	63.9	97.2	63.6	96.2
동대문구	58.9	98.1	58.6	97.2	56.5	96.2
중랑구	57.7	98.1	56.1	97.2	54.2	96.2
성북구	53.7	98.1	53.2	97.2	51.4	96.2
강북구	51.6	98.1	52.5	97.2	52.9	96.2
도봉구	52.4	98.1	51.3	97.2	50.0	96.2
노원구	51.2	98.1	53.1	97.2	48.3	96.2
은평구	54.5	98.1	55.1	97.2	53.7	96.2
서대문구	61.8	98.1	63.1	97.2	61.7	96.2
마포구	74.7	98.1	75.0	97.2	73.4	96.2
양천구	64.4	98.1	63.2	97.2	61.3	96.2
강서구	63.9	98.1	64.5	97.2	62.7	96.2
구로구	59.5	98.1	60.3	97.2	58.2	96.2
금천구	63.7	98.1	63.3	97.2	61.5	96.2
영등포구	79.6	98.1	78.8	97.2	77.3	96.2
동작구	63.0	98.1	63.1	97.2	61.0	96.2
관악구	54.5	98.1	55.0	97.2	52.6	96.2
서초구	96.2	98.1	95.6	97.2	94.7	96.2
강남구	137.3	137.3	131.5	131.5	148.1	148.1
송파구	88.3	98.1	88.3	97.2	87.3	96.2
강동구	66.8	98.1	66.4	97.2	64.5	96.2

출처 : 행정국 자치행정과

〈 교부율 상향 시 자치구별 기준재정수요충족도 〉

(2026년 본예산 기준 / 단위: 억원, %)

자치구명	22.6%			27.0%		
	부족액 (수요액-수입액)	충족도		부족액 (수요액-수입액)	충족도	
		배분전	배분후		배분전	배분후
종로구	873	79.9	98.1	873	79.9	104.6
중구	301	93.2	98.1	301	93.2	104.7
용산구	947	79.3	98.1	947	79.3	104.7
성동구	1,406	69.6	98.1	1,406	69.6	104.5
광진구	1,784	63.5	98.1	1,784	63.5	104.3
동대문구	2,172	58.9	98.1	2,172	58.9	104.3
중랑구	2,371	57.7	98.1	2,371	57.7	104.0
성북구	2,588	53.7	98.1	2,588	53.7	104.0
강북구	2,412	51.6	98.1	2,412	51.6	104.5
도봉구	2,323	52.4	98.1	2,323	52.4	104.2
노원구	3,091	51.2	98.1	3,091	51.2	104.0
은평구	2,618	54.5	98.1	2,618	54.5	104.3
서대문구	1,883	61.8	98.1	1,883	61.8	104.3
마포구	1,382	74.7	98.1	1,382	74.7	104.0
양천구	1,924	64.4	98.1	1,924	64.4	104.1
강서구	2,422	63.9	98.1	2,422	63.9	104.0
구로구	2,246	59.5	98.1	2,246	59.5	104.1
금천구	1,686	63.7	98.1	1,686	63.7	104.3
영등포구	1,154	79.6	98.1	1,154	79.6	104.3
동작구	1,801	63.0	98.1	1,801	63.0	104.4
관악구	2,541	54.5	98.1	2,541	54.5	104.1
서초구	217	96.2	98.1	217	96.2	104.3
강남구	-	137.3	137.3	-	137.3	137.3
송파구	843	88.3	98.1	843	88.3	103.9
강동구	1,998	66.8	98.1	1,998	66.8	104.0

출처 : 행정국 자치행정과

- 시(市)는 광역 시·도 중 가장 많은 부채(18조 6천억원, 경기도의 281.9%)와 채무(11조 3천억원, 경기도의 227.4%)를 가지고 있음에도 불구하고, ‘민생안정’, ‘도시안전’, ‘미래투자’ 등을 중심으로 현재 강북권 대규모 투자, 노후 도시 인프라 개선, 대중교통 재정지원 등 광역 단위 투자수요가 증가하고 있음.
- 시(市)는 자원부족 및 가중되는 부채와 채무 등의 개선을 위해 ‘차등 국고 보조율 개선’, ‘대중교통 환급’, ‘지하철 무임승차 및 1~8호선 노후시설 재투자’, ‘노후 하수관로 정비’ 등에 대해서 정부의 적극적인 국고보조를 요청하고 있는 상황임을 감안할 필요가 있음.
- 이에 교부율 인상은 자치구 재정여건 개선에는 기여할 수 있을 것이나, 시(市)의 광역적 투자 여력의 저하를 초래할 수 있을 것으로 보여, 시(市)-구 재정 균형, 자치구 간 재정 형평성 제고 등에 대해서는 면밀한 검토가 필요할 것으로 사료됨.

〈 최근 5년간 서울특별시 채무 규모 〉

(매년 5월 기준, 단위: 백만원)

2026.5.	2025.5.	2024.5.	2023.5.	2022.5.
11,463,055	11,217,922	10,871,131	10,869,862	10,967,458

출처 : 서울재정포털(<https://openfinance.seoul.go.kr>, 2026.6.1. 발채 및 재구성)

〈 최근 5년간 서울특별시 부채 규모 〉

(2024년 결산기준, 단위: 백만원, %)

	2024년	2023년	2022년	2021년	2020년
자산	155,210,905	152,514,808	152,170,872	149,366,846	141,257,533
부채	18,628,158	18,089,182	19,360,205	18,793,544	14,562,810
부채비율	12.00%	11.86%	12.72%	12.58%	10.31%

출처 : 서울재정포털(<https://openfinance.seoul.go.kr>, 2026.6.1. 발채 및 재구성)

〈 광역지방자치단체의 부채 및 지방채 현황 〉

(단위: 억 원)

	자산 대비 부채비율 (2024 결산기준)			예산 대비 채무비율 (2024 예산기준)		
	부채	자산	부채비율	채무잔액	최종예산액	채무비율
서울	186,282	1,552,109	12.00	113,375	526,690	21.53
경기	66,086	432,552	15.28	49,848	417,140	11.95
부산	54,291	501,097	10.83	31,413	189,768	16.55
대구	26,525	387,736	6.84	23,385	122,301	19.12
인천	28,401	647,868	4.38	19,442	172,353	11.28
광주	21,182	222,792	9.51	18,236	83,151	21.93
대전	16,484	257,625	6.40	13,974	79,853	17.50
울산	10,411	154,627	6.73	7,894	60,453	13.06
세종	5,580	97,277	5.74	4,315	23,290	18.53
강원	15,010	161,041	9.32	11,071	94,014	11.78
충북	13,904	122,443	11.36	11,481	84,984	13.51
충남	19,205	165,563	11.60	17,097	116,438	14.68
전북	9,976	155,270	6.43	9,856	104,200	9.46
전남	17,367	259,425	6.69	14,580	130,306	11.19
경북	16,790	308,687	5.44	14,540	147,582	9.85
경남	14,432	232,226	6.21	10,398	135,727	7.66
제주	18,477	293,014	6.31	13,276	89,724	14.80

출처 : 지방재정통합공개시스템(<https://www.lofin365.go.kr>), 2026.6.1. 개별정보 발취 및 재구성

다. 가산교부

- 조정교부율을 27%로 상향할 경우, 각 자치구의 재정부족액을 충당한 후에도 잔여액이 발생하고, 조례는 잔여액을 기준(「서울특별시 자치구의 재원 조정에 관한 조례」 제7조, 「서울특별시 자치구의 재원조정에 관한 조례 시행규칙」 제2조)에 따라 가산교부할 수 있다고 규정하고 있음.
- 가산교부는 자치구 재정에 기여할 수 있으나, 그 규모가 과도할 경우 조정 교부금의 본래 목적과 취지(재정 부족분 보존)를 훼손하고, 조정교부금의 효과를 약화시키며, 자치구의 수입 예측가능성 저하, 자치구 간 형평성 왜곡, 갈등 또는 자치구의 도덕적 해이(주민 복리가 아닌 가산교부액 추가 획득을 위한 행정으로 전환) 등 부작용을 초래할 우려가 있어, 과도한 가산교부는 지양해야 할 것으로 사료됨.
- ※ 「서울특별시 자치구의 재원조정에 관한 조례」 제7조(일반조정교부금의 가산교부) ① 일반조정 교부금의 총액이 재정부족액이 있는 각 자치구의 재정부족액을 충당하고도 잔여액이 있는 경우에는 전체 자치구에 대하여 가산교부할 수 있다.
 - ② 제1항에 따른 가산교부금액은 자치구 건전재정운영에 대한 평가 등 객관적 기준을 통해 배분하고 건전재정운영에 대한 평가기준은 규칙으로 정한다.
- ※ 「서울특별시 자치구의 재원조정에 관한 조례 시행규칙」 제2조(가산교부) ① 「서울특별시 자치구의 재원조정에 관한 조례」 (이하 "조례"라 한다) 제5조제2항의 조정교부금의 차액 중 일반조정 교부금의 차액은 당초 신청결과 재정부족액이 발생한 자치구에 대하여 재정부족액 비율에 따라 가산교부를 한다. 다만, 각 자치구의 재정부족액을 충당한 이후에는 조례 제7조제2항에 따라 가산교부할 수 있다.
 - ② 조례 제7조제2항에 따른 건전재정운영에 대한 평가기준은 별표 1과 같다.

※ **건전재정운영 평가기준** (「서울특별시 자치구의 재원조정에 관한 조례 시행규칙」 제2조제2항 관련, 별표1)

· 별표1 요약 (산식 제외)

1. **재정건전성**: ① 통합재정수지비율, ② 통합유동부채비율
2. **자체수입비율**: ① 지방세 수입비율, ② 지방세 수입증감률, ③ 세외수입 비율, ④ 세외수입 증감률
3. **지방보조금 비율**: ① 지방보조금 비율, ② 지방보조금 증감률
4. **재정 효율성**
 - 출자·출연·전출금 비율: ① 출자·출연·전출금 비율, ② 출자·출연·전출금 증감률
 - 자체경비 비율: ① 자체경비 비율, ② 자체경비 비율 증감률
5. **재정계획성**: ① 세수 오차 비율, ②이월 운용비 비율

※ **가산교부 관련 의견**

- **목적**: 가산교부금의 목적은 재정건전성 제고와 재정 형평성 확보임. ‘건전재정운영평가기준’은 조정교부금 제도의 목적과 충돌 없어야 하며, **가산교부는 보조적 기능임**에도 불구하고 과도한 규모로 편성될 경우 재원조정의 목적을 왜곡할 수 있는바, 조정교부금 배분취지를 훼손하거나, **자치구 간 재정 형평성을 저해할 가능성이 현저할 경우**, 조례의 개정 및 시장의 재량으로 가산교부의 제한 또는 중단도 고려할 수 있는 사안으로 사료됨.
- **객관성 및 정량성**: 가산교부금의 평가기준 중 특정 지표가 특정 자치구에 유리하게 설계되거나, 지표의 모호, 해석의 여지 등이 있으면 **자치구 간 갈등 및 형평성 논란**이 발생하여 명확성, 객관성, 정량성 등이 우선 고려해야 할 것으로 보임.
- **평가항목 간 균형**: 지표별의 성격(수입성, 지출성, 효율성 등)은 구분되어 있으나, 가산점이 특정 항목에 집중되면 재정 형평성이 저하될 수 있으며, 특히 단기 실적 중심의 지표에 대한 가중치, 극단적인 지표(일시적 세외수입 감소) 등이 전체 평가에 영향을 미칠 가능성을 최대한 축소할 필요가 있음.
- **‘자치구 노력’과 ‘구조적 요인’ 분리**: 일부 지표는 자치구의 노력(세외수입 확충)이고, 또 다른 지표는 구조적 요인(인구구조, 재산세 기반 등)으로, 재정 취약 자치구가 가산 및 가중치에서 불리해지는 구조 및 가중치의 합리성이 있는지 점검이 필요할 것으로 사료됨.
- **예측 가능성 및 일관성**: 자치구는 다음 연도의 예산운영을 계획해야 하여 평가기준과 결과가 예측 가능해야 하며, 변경 시 자치구 전문가·실무자 의견 수렴 절차 등을 통한 시민 생활의 안전 및 행정의 예측가능성을 확보하기 위해 가산교부 기준의 일관성을 최대한 유지할 필요가 있음.

〈 교부율 27% 상향 시 자치구별 가산교부액 규모 〉

(2026년 본예산 기준, 단위: 억원)

자치구명	22.6%					27.0%				
	수요액	수입액	부족액	교부액	가산액	수요액	수입액	부족액	교부액	가산액
합계	129,063	86,081	42,982	40,549	-	129,063	86,081	42,982	42,982	5,462
종로구	4,336	3,463	873	792	-	4,336	3,463	873	873	201
중구	4,426	4,125	301	218	-	4,426	4,125	301	301	210
용산구	4,570	3,623	947	861	-	4,570	3,623	947	947	214
성동구	4,618	3,212	1,406	1,319	-	4,618	3,212	1,406	1,406	209
광진구	4,887	3,103	1,784	1,692	-	4,887	3,103	1,784	1,784	211
동대문구	5,283	3,112	2,172	2,072	-	5,283	3,112	2,172	2,172	228
종랑구	5,601	3,230	2,371	2,266	-	5,601	3,230	2,371	2,371	225
성북구	5,587	2,999	2,588	2,483	-	5,587	2,999	2,588	2,588	224
강북구	4,983	2,571	2,412	2,318	-	4,983	2,571	2,412	2,412	226
도봉구	4,879	2,557	2,323	2,231	-	4,879	2,557	2,323	2,323	204
노원구	6,332	3,241	3,091	2,972	-	6,332	3,241	3,091	3,091	251
은평구	5,757	3,139	2,618	2,509	-	5,757	3,139	2,618	2,618	247
서대문구	4,924	3,042	1,883	1,790	-	4,924	3,042	1,883	1,883	212
마포구	5,462	4,079	1,382	1,279	-	5,462	4,079	1,382	1,382	221
양천구	5,408	3,484	1,924	1,822	-	5,408	3,484	1,924	1,924	219
강서구	6,714	4,292	2,422	2,295	-	6,714	4,292	2,422	2,422	268
구로구	5,540	3,294	2,246	2,141	-	5,540	3,294	2,246	2,246	229
금천구	4,639	2,953	1,686	1,598	-	4,639	2,953	1,686	1,686	198
영등포구	5,669	4,515	1,154	1,047	-	5,669	4,515	1,154	1,154	245
동작구	4,872	3,072	1,801	1,709	-	4,872	3,072	1,801	1,801	216
관악구	5,583	3,042	2,541	2,435	-	5,583	3,042	2,541	2,541	230
서초구	5,779	5,561	217	108	-	5,779	5,561	217	217	248
강남구	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
송파구	7,195	6,352	843	708	-	7,195	6,352	843	843	282
강동구	6,019	4,020	1,998	1,885	-	6,019	4,020	1,998	1,998	243

출처 : 행정국 자치행정과

라. 산정기준 (측정항목 및 측정단위의 신설 및 변경)

- 안 별표1과 안 별표2 중 총 5개 ‘란’에서 ‘인구수’ 대신 ‘인구수’와 ‘생활 인구수’ 중 큰 수를 반영하고, 자치구의 도서관 수, 국가유산 수, 3년 이상 개최된 지역축제 수 등을 신설하는 것은 ‘인구의 흐름·이동 경향 등’에 따른 행정수요 등을 반영할 수 있으며, 문화지수, 자치구 산하기관 근로자 수 등 신규 항목을 포함하는 것은 재정수요의 다변화·복잡화 측면을 적용하려는 것으로 보임.

※ ‘인구수’를 ‘생활인구수’로 변경

- 측정항목·측정단위(안 별표1)
 - ‘1. 일반공공행정’ 란 중 ‘② 일반관리비’
 - ‘4. 문화및관광’ 란 중 ‘⑤ 문화체육비’
 - ‘7. 보건’ 란 중 ‘⑬ 보건위생비’
- 측정단위별 수치산정기준(안 별표2) 중 ‘2. 인구수’ 란

※ ‘신설’ 항목

- 측정항목·측정단위
 - ‘4. 문화및관광’ 란 중 ‘⑤ 문화체육비’의 측정단위로 ‘문화지수’ 신설
 - ‘11. 기타’ 란 중 ‘⑱ 인건비’의 측정단위로 ‘자치구산하기관근로자수’ 신설
- 측정단위별 수치산정기준표
 - ‘5. 문화지수’를 신설하고, 수치산정 기준을 다음과 같이 신설함.
”공식적으로 조사된 최근 통계에 의한 자치구의 도서관수, 국가유산수, 3년 이상 개최된 지역축제수“

- 다만, 추가적 재원을 확보하려는 자치구의 노력이 ‘자료의 왜곡’으로 변질될 우려, 신규 지표(문화지수, 생활 인구수 등)의 객관성·형평성 확보 여부, 항목을 확대할 경우 시(市)-자치구, 자치구 간 재정 형평성 변화, 특정 자치구의 기준재정수요액이 과도하게 확대될 가능성 등에 대해서는 면밀한 검토가 필요하다고 하겠음.

- ‘필요한 재원 조정액의 총합(기준재정수요액 - 기준재정수입액)’이 본 개정안이 규정하려는 보통세의 27%에 미치지 못할 수 있어,
본 개정안의 조정교부금의 총합이 각 자치구의 부족분을 상쇄하기 적절한 규모인지, 과다·과소 여부, 법령이 규정한 재원조정 교부금의 목적과 취지에 부합(부족분 보전)한 개정인지 여부에 대한 검토는 필수적일 것으로 사료됨.
- 한편, 행정국은 ‘교부율 조정’ 또는 ‘측정단위 및 측정항목의 변경’ 필요성 및 타당성에 대한 근거가 부재하여, 객관적·합리적 분석을 위한 연구가 필요하다는 입장을 밝히고,
2026년 1월에 조정교부금과 관련한 학술용역을 추진하고 있어, 연말에 준공 예정인 행정국의 연구용역 결과를 참고하여, 합리성과 객관성 등에 기반한 판단도 고려해 볼 여지도 있음.

〈 2026년 행정국의 조정교부금 관련 학술용역 개요 〉

- 과 제 명: 서울시 조정교부금의 적정 교부율 및 합리적 제도개선에 관한 연구
- 추진기간: 2026.2.~12 (11개월, 26.1.27.계약체결)
- 추진기관: 서울연구원
- 주요과업내용
 - 시·구 재정여건 및 정부정책 변화를 고려한 적정 교부율(안) 제시
 - 자치구의 변화된 행정수요를 반영한 기준재정수요액 재산정
 - ※ 강남구 주민참여조례안 제안 측정항목·단위 등 조정교부금 합리적 산정방식 검토
 - 균형발전수요액 산정지표 개선 및 산정 방식 재검토
 - 기타 조정교부금 제도개선 및 시·구 재정정책 상 연구가 필요한 사항

출처 : 행정국 자치행정과

〈종합의견〉

- 본 개정안은 주민 청구에 따라 발의된 것으로, 자치구 재정 확보와 주민 참여 확대라는 측면에서 의미가 있으나,
 - 자치구의 부족분보다 큰 재원이 편성할 경우, 시(市) 재정의 비효율성 및 긴급한 예산의 집행 불가 등이 이어질 수 있어, 안정성 및 광역 투자 이행 가능성 등 다양한 분야에 걸쳐 심도있는 논의가 필요한 것으로 사료됨.
- 특히, 조례는 법령의 범위 내에서만 효력을 갖는바, 법령의 목적(“부족한 세입 보전, ‘최소한’ 행정 서비스 제공 등을 보장하는 것”)을 고려하여, 본 개정안으로 인해 자치구의 과도한 여유 자원 형성 등이 발생하지 않도록 주의가 요구됨.
- 결론적으로, 주민발안 취지를 존중하되, 조례의 효력 범위, 본 개정안에 대한 자치구 및 전문가 등의 의견수렴, 객관성·타당성·형평성 및 행·재정적 영향 등(행정국의 연구용역 결과 포함)을 종합적으로 고려해야 할 것으로 보임.

전 문 위 원	정 찬 일
---------	-------