

# 서울특별시 자치구의 재원조정에 관한 조례 일부개정조례안 검 토 보 고

## 1. 제출자 및 제출경과

- 의안번호 : 3070
- 발 의 자 : 최선의원 외 16명
- 발 의 일 : 2022년 1월 21일
- 회 부 일 : 2022년 1월 25일

## 2. 제안이유

- 서울시는 자치구간의 재정력 격차를 조정하기 위한 조정교부금의 한 종류로 자치구의 특별한 재정수요에 충당하기 위한 특별조정교부금을 조정교부금 총액의 10%로 운용하고 있음.
- 다만, 타당성 조사, 투자심사, 의회 동의절차 등의 선행이 필요한 일부 신규 사업과 의회 예산심의에서 삭감된 사업예산이 특별조정교부금으로 편성·집행되는 사례가 빈번히 발생하고 있는 바, 이에 대한 개선이 시급한 상황임.
- 따라서 특별조정교부금의 투명성 제고를 위해 기존 구의회 뿐만 아니라, 시의회의 예산심의 결과 폐지되거나 감액된 지출항목과 신규사업에 대해서도 특별조정교부금 교부를 금지하려는 것임.
- 또한, 분기별로 특별조정교부금 교부실적을 의회에 보고하도록 해 사업 집행 현황을 점검함으로써 서울시의 교부사업 이행실적 검토와 사후관리를 강화하고자 함.

### 3. 주요내용

- 시의회의 예산안 심의결과 폐지되거나 감액된 지출항목 또는 신규사업에 대해서는 특별한 사정이 없는 한 특별조정교부금을 교부하거나 신청할 수 없도록 함(안 제11조제5항).
- 특별조정교부금의 이행실적 검토와 사후관리를 위한 시의회 보고 근거를 규정 함(안 제11조제6항 신설).

### 4. 참고사항

가. 관계법령 : 「지방자치법」, 「지방재정법」

나. 예산조치 : 비용추계서 미첨부.

다. 입법예고(2022. 1. 27. ~ 2. 8.) 결과 : 의견 없음.

## 5. 검토의견

### 가. 자원조정교부금 제도 개관 및 조례 개정 입법취지

- 본 개정조례안은 시의회의 예산안 심의결과 폐지되거나 감액된 지출항목 또는 신규사업에 대해서 특별한 사정이 없는 경우에는 특별조정교부금을 교부하거나 신청할 수 없도록 하며(안 제11조제5항), 특별조정교부금의 이행실적 검토와 사후관리를 위해 시의회 보고의 근거를 규정하려는 것임(안 제11조제6항 신설).

※ 자치구 자원조정교부금제도는 관련 법령(「지방자치법」 제196조, 「지방재정법」 제29조의2) 및 제29조의3))을 근거로 자치구간 세원편재와 재정력 불균형을 해소하고, 25개 자치구 서울시민이면 누구나 문화·복지 등 표준 행정 서비스를 제공받을 수 있도록 하기 위한 목적으로 자치구의 여러 여건에 맞춘 기본적인 수요에 충족할 수 있는 재원을 보장해 주는 재정조정제도임.

- 특별조정교부금은 일반조정교부금 산정방법으로 측정하기 어려운 재정수요나 일반조정교부금 산정 후 발생한 자치구의 재해로 인한 특별한 재정수요가 있을 경우, 재해나 공공시설의 신설·복구·보수 등의 사유로 특정한 재정수요가 있는 경우 등에 교부하고 있음.

- 1) 「지방자치법」 제196조(자치구의 자원) 특별시장이나 광역시장은 「지방재정법」에서 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체의 관할 구역의 자치구 상호 간의 재원을 조정하여야 한다.
- 2) 「지방재정법」 제29조의2(자치구 조정교부금) 특별시장 및 광역시장은 대통령령으로 정하는 보통세 수입의 일정액을 조정교부금으로 확보하여 조례로 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체 관할구역의 자치구 간 재정력 격차를 조정하여야 한다.
- 3) 「지방재정법」 제29조의3(조정교부금의 종류와 용도) 제29조 및 제29조의2에 따른 조정교부금은 일반적 재정수요에 충족하기 위한 일반조정교부금과 특정한 재정수요에 충족하기 위한 특별조정교부금으로 구분하여 운영하되, 특별조정교부금은 민간에 지원하는 보조사업의 재원으로 사용할 수 없다.

□ 사업목적

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

□ 사업근거

- 「지방자치법」 제196조, 「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
- 7회의 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
- 2022년도 총사업비 : 3,812,308,120천원

- 교부절차는 현행 조례 제11조제2항에 따라 구청장이 특별교부금을 신청하면 시장이 이를 심사하여 교부하도록 하고 있으며, 소관부서의 타당성 검토를 거쳐 시장방침으로 결정되고,

- 지원결정시 고려사항으로는 서울시에서 광역적으로 추진해야 될 시책사업과 자치구와 협조관계 및 지역 현안사업에 대한 정치적 고려, 자치구별 재정력 차이 등을 감안하여 교부하고 있음.

「서울특별시 자치구의 재원조정에 관한 조례」 제11조(특별조정교부금의 교부)

- ① 특별조정교부금은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 이를 교부한다.
  1. 재해로 인한 특별한 재정수요가 있어 예비비를 포함한 해당 자치구의 재원으로 충당할 수 없는 경우
  2. 자치구의 청사 그 밖에 공공시설의 신설·복구·보수 등의 사유로 인한 특별한 재정수요가 있어 시장이 필요하다고 인정하는 경우

3. 그 밖에 특별한 재정수입의 감소가 있거나 특별한 재정수요가 있어 시장이 필요하다고 인정하는 경우

② 특별조정교부금은 자치구청장의 교부신청이 있는 경우 시장이 이를 심사하여 교부한다. 다만, 시장이 필요하다고 인정하는 경우에는 교부신청이 없는 경우에도 교부할 수 있다.

③ 제2항에 따른 특별조정교부금에는 그 사용에 관하여 조건을 붙이거나 용도를 제한할 수 있다.

④ 자치구청장은 제3항에 따른 교부조건이나 용도를 변경하여 특별조정교부금을 사용하고자 할 때에는 미리 시장의 승인을 얻어야 한다.

⑤ 자치구청장은 자치구의회의 예산안 심의결과 폐지되거나 감액된 지출항목에 대해서는 특별한 사정이 없는 한 특별교부금을 신청할 수 없다.

○ 동 개정조례안은 타당성 조사, 투자심사, 의회 동의절차 등의 선행이 필요한 일부 신규사업과 의회 예산심의에서 삭감된 사업예산이 특별조정교부금으로 편성·집행되는 사례를 방지하고 개선하려는 것으로 보이며, 분기별로 특별조정교부금 교부실적을 의회에 보고하도록 하여 사업 집행현황을 점검함으로써 서울시 교부사업 이행실적 검토와 사후관리를 강화하려는 것으로 보임.

○ 동 조례안은 특별조정교부금의 투명성 제고를 위해 기존 구의회 뿐만 아니라 시의회의 예산심의 결과에 따른 사업 폐지나 감액된 지출항목과 신규사업에 대한 특별조정교부금 교부를 금지하여 의회의 예산심의권을 보장하는데 의미가 있다고 하겠음.

○ 다만, 시장의 예산편성권 및 집행권을 침해할 우려는 없는지 여부와 자치구의 사업 제약 요인으로 작용할 여지는 없는지 여부 등 자치구의 우려를 해소할 방안 마련 등을 포함한 신중하고 종합적인 판단이 필요할 것으로 사료됨.

## 나. 세부 내용 검토

### 1) 특별조정교부금 교부 및 신청 금지 사유 확대(안 제11조제5항)

- 안 제11조제5항은 시장과 자치구청장은 서울특별시의회와 자치구의회 예산안 심사결과 폐지되거나 감액된 지출항목 또는 신규사업에 대해서 특별한 사정이 없는 경우 특별조정교부금을 교부하거나 신청할 수 없도록 변경하려는 것임.

현	행	개	정	안
제11조(특별조정교부금의	교부)	제11조(특별조정교부금의	교부)	
① ~ ④ (생	략)	① ~ ④ (현행과	같음)	
⑤ <u>자치구청장은</u> 자치구의회의	예산안 심의결과 폐지되거나 감	⑤ <u>시장과 자치구청장은 서울</u>	<u>특별시의회(이하 “시의회”라</u>	
액된 <u>지출항목</u> 에 대해서는 특	별한 사정이 없는 한 특별교부	<u>한다)와</u> -----		
금을 <u>신청</u> 할 수 없다.		---- <u>지출항목 또는 신규사업</u> ----		
		-----		
		---- <u>교부하거나 신청</u> ----		

- 동 개정안은 자치구의회 예산안 심의결과 폐지되거나 감액된 지출항목에 대해서 자치구청장이 특별교부금을 신청할 수 없도록 한 현행규정에서 서울특별시의회 예산안 심의결과 폐지되거나 감액된 지출항목과 신규사업에 대해서 시장이 교부하거나 신청할 수 없도록 교부 요건을 강화하려는 것으로 보임.
- 동 개정안은 자치구의회 뿐만 아니라 서울특별시의회의 예산안 심의결과를 존중하고, 이를 특별조정교부금 교부에 반영한다는 측면에서 의미가 있다고 하겠음.

- 서울시 현행조례(「서울특별시 자치구의 재원조정에 관한 조례」 제4조)상 조정 교부금은 총액의 90%를 일반조정교부금으로 하고 10%를 특별조정교부금으로 하고 있으나, 특별조정교부금 교부대상에 대한 조례 및 시행규칙상의 내용이 포괄적으로 정의되어 있는 바,
  - 특별조정교부금 교부대상의 신청과 선정 및 교부에 있어서 서울시의 자의적 판단을 최소화하고 객관적 교부기준을 정립하는데 도움이 될 것으로 사료됨.
  
- 다만, 개정안에서는 서울특별시의회에서 폐지·감액된 지출항목은 물론 신규사업까지 교부하거나 신청할 수 없도록 규정하고 있는 바, 재난·재해 등과 같은 특별한 경우가 발생할 수 있다는 점을 감안하여 볼 필요성은 없는지 여부와
  - 긴급하고 예외적인 사항에 대해서는 특별조정교부금을 교부하거나 신청할 수 있도록 ‘특별한 사정’에 대한 명확하고, 구체적인 규정의 필요성은 없는지 살펴볼 필요가 있다고 사료됨.
  
- 또한, 서울시의회 예산안 심의결과 폐지되거나 감액된 세부사업 및 신규사업 항목에 대한 확인을 어떻게 할 것인지 여부와 폐지 및 감액된 지출항목과 신규사업의 확인 방법과 주체를 누구로 할 것인지 여부 등에 대한 세부적인 방안도 강구되어야 할 것으로 사료됨.
  
- 한편, 개정조례안에서는 예산안 심의결과 폐지되거나 감액된 지출항목 및 신규사업에 대해서 특별교부금을 교부할 수 없는 기간을 특정하고 있지 않은 바, 기간 특정에 대한 해석상 논란의 여지가 존재하고, 신청 및 교부 금지 기간에 대한 추가적인 기준 마련과 보완대책이 필요한 것은 아닌지에 대해서도 논의가 요망된다고 하겠음.

## 2) 특별조정교부금 교부사항 상임위원회 보고 신설(안 제11조제6항 신설)

- 안 제11조제6항은 특별조정교부금 교부에 따른 사업실적을 분기별로 시의회 소관 상임위원회에 보고하도록 신설하려는 것임.

현 행	개 정 안
제11조(특별조정교부금의 교부) <p style="text-align: center;"><u>&lt;신 설&gt;</u></p>	제11조(특별조정교부금의 교부) <p style="text-align: center;"><u>⑥ 시장은 제1항에 따라 특별 조정교부금을 교부한 경우에는 분기별로 분기만료일이 속하는 달의 다음 달 말일까지 그 교부 실적을 시의회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다. 다만, 보고시기가 폐회 중일 때는 의장과 상임위원장에게 우선 보고한 후 다음 회기 회의에서 안건으로 상정하여 보고한다.</u></p>

- 동 개정안은 특별조정교부금의 시의회 보고 근거를 명문화하여 이행실적을 검토하고, 사업실적들을 정기적으로 보고하도록 하고 있는 바, 특별조정교부금 교부에 따른 사업진행 상황과 절차 등을 보고 받음으로써 사업의 투명성과 내실화 및 사후관리 강화라는 측면에서 도움이 될 것으로 사료됨.
- 다만, 분기별로 시의회 소관 상임위원회에 교부 실적을 보고하도록 하여 자치구별 세부 사업 공개에 따른 과다 경쟁 요인으로 작용할 여지는 없는지 대해서는 추가적인 논의가 요망된다고 하겠음.



- 한편, 특별조정교부금의 사후관리 문제 및 특별조정교부금이 당초 취지에 부합하지 않는 목적과 자치구 길들이기식 시책추진의 인센티브 방식으로 교부되는 문제점 등이 시의회에서 지적되고 있는 바,
  - 특별조정교부금의 철저한 사후 관리·감독을 위한 근거 마련 등 조정교부금 본래의 취지에 부합하게 제도를 운용하는 행정국의 적극적인 노력과 함께 특별조정교부금 교부비율의 하향 조정 등을 포함한 종합적인 제도개선의 노력도 요망된다고 하겠음.
- 또한, 특별조정교부금의 민주적인 운영과 투명성제고 등을 위해 「서울특별시 자치구의 재원조정에 관한 조례 일부개정조례안」 이 발의(권수정 의원안·이영실의원안)되어 있는 바,
  - 본 일부개정조례안 심사시 통합처리하는 방안에 대해서도 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).



현행	권수정의원안	이영실의원안
〈신설〉	제11조의2(특별조정교부금자문위원회) ① 시장은 제11조에 따라 특별조정교부금을 교부함에 있어 특별조정교부금 교부의 타당성 등을 자문하기 위하여 특별조정교부금자문위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둘 수 있다. ② 위원회의 위원은 특별조정교부금 담당 국장급 공무원과 자문 안건 관련 전문가 중에서 시장이 위촉한다.	제11조의2(특별조정교부금의 사전협의) ① 시장은 제11조제2항에 따라 구청장이 특별조정교부금의 교부를 신청한 경우 이를 시의회에 통지하고 협의하여야 한다. ② 시장은 제11조제1항에 따라 특별조정교부금의 교부를 결정하였을 때에는 지체 없이 시의회에 통지하여야 한다.

- 또한, 국민권익위원회에서 의결(「지방자치단체 특별조정교부금 투명성 제고」)된 “특별조정교부금 위법·부당 집행사례”에서 특별조정교부금의 운영상 문제점을 지적하고 투명성 제고를 위한 권고 사항을 의결하였는바, 권고에 대한 행정국의 개선 노력과 방안 마련도 필요할 것으로 사료됨.

<b>「지방자치단체 특별조정교부금 투명성 제고」 [의결일 2021. 8. 9.]</b> <b>[특별조정교부금 위법·부당 집행사례]</b>	
□ 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
------	-----	-------	-----