

서울특별시 자치구의 재원조정에 관한 조례 일부개정조례안 외 1건 검 토 보 고

1. 발의자 및 발의경과

가. 서울특별시 자치구의 재원조정에 관한 조례 일부개정조례안
(권수정의원)

- 의안번호 : 693
- 발 의 자 : 권수정 의원 외 11명
- 발 의 일 : 2019년 5월 24일
- 회 부 일 : 2019년 5월 30일

나. 서울특별시 자치구의 재원조정에 관한 조례 일부개정조례안
(이영실의원)

- 의안번호 : 856
- 발 의 자 : 이영실 의원 외 20명
- 발 의 일 : 2019년 8월 7일
- 회 부 일 : 2019년 8월 13일

2. 제안이유

가. 서울특별시 자치구의 재원조정에 관한 조례 일부개정조례안
(권수정의원)

- 특별조정교부금은 교부 기준에 대한 명확한 비율 기준이 없어 자칫 자치구 예산배정에 있어 포폴리즘성, 자치구 통제용으로써

교부금 배정이 발생할 가능성이 존재하여 특별조정교부금 교부에 있어 균형 잡힌 예산배정을 위한 각 호별 비율을 직접 명시하기 위하여 조례를 개정하고자 함.

나. 서울특별시 자치구의 자원조정에 관한 조례 일부개정조례안
(이영실의원)

- 자치구의 긴급한 재해복구, 공공시설의 신설·보수 등 특별한 재정수요를 충족시키기 위해 교부하는 특별조정교부금을 신청하고, 교부하는 과정에서 지역 민원과 주민의견을 반영하기 위해 시의회에 이를 알리고 협의하게 하고자 함.

3. 주요내용

가. 서울특별시 자치구의 자원조정에 관한 조례 일부개정조례안
(권수정의의원)

- 시장은 자치구에 특별교부금 교부 시 제11조 각호에 해당하는 사안에 대해 정해진 비율을 기준으로 교부할 수 있도록 함(안 제11조).
- 시장은 특별조정교부금의 세부명세를 매년 시 홈페이지 등에 공개함(안 제11조).
- 시장은 특별조정교부금을 교부함에 있어 교부의 타당성 등을 자문하기 위해 자문위원회를 둘 수 있음(안 제11조의2).

나. 서울특별시 자치구의 자원조정에 관한 조례 일부개정조례안
(이영실의원)

- 특별조정교부금의 신청이 있는 경우 이를 시의회에 통지하고 협의하도록 함(안 제11조의2 제1항).

- 특별조정교부금의 교부 결정이 있는 경우 이를 지체 없이 시의회에 통지하도록 규정함(안 제11조의2 제2항).

4. 참고사항

가. 서울특별시 자치구의 자원조정에 관한 조례 일부개정조례안 (권수정의원)

- 관계법령 : 「지방교부세법」
- 예산조치 : 비용추계서 참조.
- 입법예고 (2019. 6. 4. ~ 6. 12.) 결과

입법예고결과 요약서		
1. 조 문(개정안)	2. 제 출 의 건	
제11조(특별조정교부금의 교부) ① 특별조정교부금은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 이를 교부한다.	은평구	특별조정교부금 재원 비율에 대해 수정 의견
	중구	특별조정교부금 재원 비율에 대해 반대 의견(현행 유지)
	용산구	특별조정교부금 재원 비율에 대해 반대 의견(현행 유지)
	강동구	특별조정교부금 재원 비율에 대해 반대 의견(현행 유지)
	동작구	특별조정교부금 재원 비율에 대해 반대 의견(현행 유지)
	노원구	특별조정교부금 재원 비율에 대해 수정 의견
	성동구	특별조정교부금 재원 비율에 대해 반대 의견(현행 유지)
	관악구	특별조정교부금 재원 비율에 대해 반대 의견(현행 유지)
1. 재해로 인한 특별한 재정수요가 있어 예비비를 포함한 해당 자치구의 재원으로 충당할 수 없는 경우 : 특별조정교부금 재원의 100분의 50에 해당하는 금액	은평구	특별조정교부금 재원의 100분의 40에 해당하는 금액
	중구	특별조정교부금 재원 비율에 대해 반대 의견(현행 유지)
	용산구	특별조정교부금 재원 비율에 대해 반대 의견(현행 유지)
	강동구	특별조정교부금 재원 비율에 대해 반대 의견(현행 유지)
	동작구	특별조정교부금 재원 비율에 대해 반대 의견(현행 유지)
	노원구	다른 사유보다 우선하여 교부
	성동구	특별조정교부금 재원 비율에 대해 반대 의견(현행 유지)
	관악구	특별조정교부금 재원 비율에 대해 반대 의견(현행 유지)
2. 자치구의 청사 그 밖에 공공시설의 신설, 복구, 보수 등의 사유로 인한 특별한 재정수	은평구	특별조정교부금 재원의 100분의 50에 해당하는 금액
	중구	특별조정교부금 재원 비율에 대해 반대 의견(현행 유지)

입법예고결과 요약서

1. 조 문(개정안)	2. 제 출 의 건	
요가 있어 시장이 필요하다고 인정하는 경우 : 특별조정교부금 재원의 100분의 40에 해당하는 금액	용산구	특별조정교부금 재원 비율에 대해 반대 의견(현행 유지)
	강동구	특별조정교부금 재원 비율에 대해 반대 의견(현행 유지)
	동작구	특별조정교부금 재원 비율에 대해 반대 의견(현행 유지)
	노원구	특별조정교부금 재원 비율에 대해 반대 의견(현행 유지)
	성동구	특별조정교부금 재원 비율에 대해 반대 의견(현행 유지)
	관악구	특별조정교부금 재원 비율에 대해 반대 의견(현행 유지)
	3. 그 밖에 특별한 재정수입의 감소가 있거나 특별한 재정수요가 있어 시장이 필요하다고 인정하는 경우 : 특별조정교부금 재원의 100분의 10에 해당하는 금액	은평구
	중구	특별조정교부금 재원 비율에 대해 반대 의견(현행 유지)
	용산구	특별조정교부금 재원 비율에 대해 반대 의견(현행 유지)
	강동구	특별조정교부금 재원 비율에 대해 반대 의견(현행 유지)
	동작구	특별조정교부금 재원 비율에 대해 반대 의견(현행 유지)
	노원구	특별조정교부금 재원 비율에 대해 반대 의견(현행 유지)
	성동구	특별조정교부금 재원 비율에 대해 반대 의견(현행 유지)
	관악구	특별조정교부금 재원 비율에 대해 반대 의견(현행 유지)
⑥ 시장은 특별조정교부금의 세부 명세를 매년 시 홈페이지 등에 공개하여야 한다.	은평구	의견 없음.
	중구	의견 없음.
	용산구	의견 없음.
	강동구	의견 없음.
	동작구	의견 없음.
	노원구	의견 없음.
	성동구	의견 없음.
	관악구	의견 없음.
제11조의2(특별조정교부금자문위원회) ① 시장은 제11조에 따라 특별조정교부금을 교부함에 있어 특별조정교부금 교부의 타당성 등을 자문하기 위하여 특별조정교부금자문위원회(이하	은평구	의견 없음.
	중구	의견 없음.
	용산구	의견 없음.
	강동구	의견 없음.

입법예고결과 요약서	
1. 조 문(개정안)	2. 제 출 의 건
“위원회”라 한다)를 둘 수 있다.	동작구 의견 없음.
	노원구 의견 없음.
	성동구 의견 없음.
	관악구 자문위원회 불필요

나. 서울특별시 자치구의 재원조정에 관한 조례 일부개정조례안
(이영실의원)

- 관계법령 : 「지방교부세법」
- 예산조치 : 비용추계서 참조.
- 입법예고 (2019. 8. 19. ~ 8. 26.) 결과 및 자치구의견

자치구명	개정안	제출의견	검토 의견
종로구	구청장이 특별교부금 신청한 경우 시장이 시의회에 통지 및 협의	개정 반대	<ul style="list-style-type: none"> - 신속성을 요하는 특별조정교부금 사업을 사전에 시의회에 통지하고 협의하는 경우 소요기간이 과다 소요되어 적기에 재정투입이 될 수 없음. - 시의회와 협의 후 통지를 강행규정하는 것은 제도의 취지에 부적합함
중구	구청장이 특별교부금 신청한 경우 시장이 시의회에 통지 및 협의	개정 반대	<ul style="list-style-type: none"> - 조정교부금은 자치구의 재정력격차 해소를 위해 법률로써 그 재원의 확보를 규정하고 있음 - 자치구의 특별교부금 신청은 법률에서 보장하는 일종의 권리 위도 같다 할 수 있는 바, 이를 시의회에 통지하고 협의하는 절차는 자치구를 지나치게 규제하는 것으로 사료됨
용산구	구청장이 특별교부금 신청한 경우 시장이 시의회에 통지 및 협의	개정 반대	<ul style="list-style-type: none"> - 지방재정법 및 지방자치법에 따라 조정교부금의 운영 및 예산의 편성·집행 권한은 시장에게 있음 - 시의회는 특별교부금의 운영관련 예산안 심의, 행정사무감사 등을 통하여 사후에 감시·통제가 가능함 - 상위 법률에서 특별교부금의 운영에 관하여 시장의 권한행사를 견제·제한하는 규정을 조례로 제정할 있다는 규정이 없음 - 시장의 권한에 대하여 사전적·적극적 개입하는 것으로 적절하지 않다고 판단됨

자치구명	개정안	제출의견	검토 의견
성동구	구청장이 특별교부금 신청한 경우 시장이 시의회에 통지 및 협의	개정 반대	<ul style="list-style-type: none"> - 특별조부금은 제도의 취지상 자치구의 긴급하고 특별한 재정 수요에 대해 신청하는 것으로 지급시기가 상당히 중요함 - 특별교부금의 운영취지에도 맞지 않고 적기에 교부를 받지 못하는 사례가 발생할 우려가 있음
광진구	구청장이 특별교부금 신청한 경우 시장이 시의회에 통지 및 협의	개정 반대	<ul style="list-style-type: none"> - 의회의 예산심의를 거쳐 편성된 특별교부금을 집행하는 사항임 - 예산 교부가 지연되어 시급한 수요에 즉시 대응하거나 연도내 집행에 차질이 생길 수 있음
동대문구	구청장이 특별교부금 신청한 경우 시장이 시의회에 통지 및 협의	개정 반대	<ul style="list-style-type: none"> - 의회 의결을 통하여 지출이 기 승인된 자치구 조정교부금 예산 집행에 대하여 시의회와 추가 협의 시 사업지연으로 적기 사업 추진 어려움 우려됨
	시장이 특별교부금의 교부 결정 시 시의회에 통지	개정 반대	<ul style="list-style-type: none"> - 결산승인 및 행정사무감사 등 현행 제도의 활용을 통해 의회의 감시기능을 달성할 수 있을 것으로 사료됨
성북구	구청장이 특별교부금 신청한 경우 시장이 시의회에 통지 및 협의	개정 반대	<ul style="list-style-type: none"> - 특별한 재정수요의 경우 대부분 사업이 적기 추진 및 교부의 시급성이 필요한 사업임 - 시의회 협의 절차가 추가되는 경우 지역 민원과 최접점에 있는 자치구의 경우 사업의 적기 추진에 어려움이 따를 수 있음
강북구	구청장이 특별교부금 신청한 경우 시장이 시의회에 통지 및 협의	개정 반대	<ul style="list-style-type: none"> - 특별교부금은 자치구의 필요한 현안사업에 대하여 긴급히 교부할 수 있는 재원으로 자치구별 여건에 따라 탄력적인 운영이 필요함 - 시의회와 협의 절차 등으로 인하여 교부가 지체될 경우 사업의 적기 추진에 어려움이 있을 수 있음
도봉구	구청장이 특별교부금 신청한 경우 시장이 시의회에 통지 및 협의	개정 반대	<ul style="list-style-type: none"> - 특별교부금은 예산 집행에 관한 사항이며, 시의회와 사전 협의 해야 한다는 것은 현행 지방자치법, 지방재정법 등 관련 법령에 근거가 없음 - 지방자치단체장의 고유 권한을 침해함으로써 특별교부금 운영의 경직성을 초래할 우려가 있다고 판단되어, 보다 신중한 검토가 필요하다 봄
노원구	구청장이 특별교부금 신청한 경우 시장이 시의회에 통지 및 협의	개정 반대	<ul style="list-style-type: none"> - 특별교부금은 지방재정법 제29조의2에 의거 자치구간 재정력 격차를 조정하기 위한 자치구의 재원이자 할 수 있음. - 자치구의 특별한 사업 수요에 대해 시의회에서 사전에 관여 하는 것은 제도의 취지상 바람직하지 않다고 할 것임 - '시의회 협의'라는 내용은 개념이 모호하여 다양한 해석을 유발할 수 있는 바, 개정안의 내용으로 적절하지 않다고 판단됨
은평구	구청장이 특별교부금 신청한 경우 시장이 시의회에 통지 및 협의	개정 반대	<ul style="list-style-type: none"> - 특별교부금은 사업의 원활한 추진을 위해 그 교부시기의 적절성이 매우 중요함. - 시의회와 협의 등으로 특별교부금 지원이 지체될 경우 사업 추진에 막대한 어려움이 발생할 수 있음

자치구명	개정안	제출의견	검토 의견
서대문구	구청장이 특별교부금 신청한 경우 시장이 시의회에 통지 및 협의	개정 반대	<ul style="list-style-type: none"> - 교부 신청 후 시의회와 협의 등으로 교부금 지원이 지연될 경우 사업추진에 막대한 어려움이 발생되며, 적기에 추진되어야 할 사업 지연에 따른 주민불편이 초래됨 - 제도의 취지 및 목적 맞게 절차적 요인 강화보다는 자치구별 여건과 수요를 고려한 탄력적인 운영이 필요함
마포구	구청장이 특별교부금 신청한 경우 시장이 시의회에 통지 및 협의	개정 반대	<ul style="list-style-type: none"> - 현재 서울시에서 특별교부금 신청전 시의원 등과 사전협의 하여 신청할 수 있도록 공문에 명시하여 시행하고 있음 - 자치구에서도 시의원 등과 특별교부금 신청사업에 대하여 사전협의 후 신청하고 있으므로 별도 시의회에 통지하고 협의하는 절차는 중복성이 있는 것으로 사료됨
	시장이 특별교부금의 교부 결정 시 시의회에 통지	개정 반대	<ul style="list-style-type: none"> - 특별교부금 교부 결정된 사업에 대하여는 해당 지역구 시의원 등에게 유선 등으로 안내하고 있음 - 해당 지역구 시의원간 불필요한 경쟁을 야기하여 긴급히 해결해야 하는 현안사업이 배제될 우려가 있음
양천구	구청장이 특별교부금 신청한 경우 시장이 시의회에 통지 및 협의	개정 반대	<ul style="list-style-type: none"> - 특별한 재정수요가 발생한 사업의 경우, 사업진행 일정상 시급을 요하는 경우가 많음 - 시의회 협의 지연 시 적정시기에 사업비 교부가 어려워 사업 진행에 차질이 발생할 수 있음.
강서구	구청장이 특별교부금 신청한 경우 시장이 시의회에 통지 및 협의	개정 반대	<ul style="list-style-type: none"> - 특별교부금 교부 신청에 따른 사전절차 이행에도 많은 시일이 소요되고 있는 바, 시의회 사전 협의절차 이행 시 교부신청에 더 많은 시간이 소요되어 시급한 사업수요에 대응이 곤란함
구로구	구청장이 특별교부금 신청한 경우 시장이 시의회에 통지 및 협의	개정 반대	<ul style="list-style-type: none"> - 특별조정교부금 신청 시 서울시에서 투자심사 등 사전절차 이행 여부를 종합적으로 검토 및 심사하여 교부결정하고 있음 - 이에 대하여 시의회와 별도 협의를 하는 것은 사업비 교부 시점이 지연되어 사업 추진 일정에 차질 등이 있을 수 있음.
금천구	구청장이 특별교부금 신청한 경우 시장이 시의회에 통지 및 협의	개정 반대	<ul style="list-style-type: none"> - 지방재정법에 따라 자치구에 특정한 긴급현안 사업에 대한 특별교부금 요구권한이 있다고 볼 수 있음 - 제도의 취지에 맞게 긴급현안 사업에 시의적절한 재정지원을 위해서는 시의회 사전협의 사항은 적절치 않다고 판단됨
영등포구	구청장이 특별교부금 신청한 경우 시장이 시의회에 통지 및 협의	개정 반대	<ul style="list-style-type: none"> - 시의회에 별도 통지하고 협의할 시 자치구간 불필요하게 과당 경쟁이 야기되어 사업비 교부가 지연되어 사업 추진 일정에 차질을 빚을 수 있음
관악구	구청장이 특별교부금 신청한 경우 시장이 시의회에 통지 및 협의	개정 반대	<ul style="list-style-type: none"> - 서울시 특별교부금 신청을 위한 유의사항에 따라 신청 사업에 대해 시의원과 업무공유를 진행 중임 - 협의에 따른 별도 기간이 소요될 경우 교부시기 지체로 인한 자치구의 당해 사업추진이 어려워 이월사업 다수 발생 우려가 있으므로, 현행 유지하는 것이 타당할 것으로 사료됨

자치구명	개정안	제출의견	검토 의견
동작구	구청장이 특별교부금 신청한 경우 시장이 시의회에 통지 및 협의	개정 반대	<ul style="list-style-type: none"> - 『지방재정법』 제29조의2, 『지방재정법 시행령』 36조의 2에 따라 조정교부금의 집행권한은 시장에게 있음 - 시의회 사전협의절차를 추가로 거치게 될 경우, 예산 교부 지연 등에 따라 자치구의 시급한 재정수요에 즉각 대응할 수 없는 등 사업 추진에 어려움이 발생할 가능성이 있음.
송파구	구청장이 특별교부금 신청한 경우 시장이 시의회에 통지 및 협의	개정 반대	<ul style="list-style-type: none"> - 시의회 협의가 사전절차로 추가될 경우 심의기간이 연장되어 자치구에서 긴급하게 추진해야 할 사업의 원활한 추진이 어려울 것으로 판단됨
강동구	구청장이 특별교부금 신청한 경우 시장이 시의회에 통지 및 협의	개정 반대	<ul style="list-style-type: none"> - 시의회 협의과정의 절차가 추가 될 경우, 구 재정운용상황을 종합 고려하여 특별한 재정수요를 총당코자 신청하는 특별 교부금의 사용목적을 원활히 달성하기 어려울 것으로 판단됨 - 현재에도 신청 후 교부결정과 자금교부에 상당한 시일의 소요로 사업추진의 적시성이 우려되는 바, 교부절차의 간소화가 요구됨

5. 검토 의견

가. 입법취지 및 필요성 검토

- 권수정 의원안은 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 의원안은 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	권수정의원안	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 신설, 복구, 보수 등의 사	2. ----- ----- -----	

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

※ 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 자치구의 기준재정수요 충족도를 감안하여 재정력이 낮은 구의 사업을 중심으로 지원하고 있음.

※ 교부절차는 현행 조례 제11조제2항에 따라 구청장이 특별교부금을 신청하면 시장이 소관 부서의 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.

[특별조정교부금 개요]

목 적

- 자치구간의 재정력 격차를 조정하기 위한 조정교부금의 한 종류로 자치구의 특별한 재정수요에 충당하기 위한 재원으로 운영

운용근거

- 지방자치법 제173조, 지방자치법 시행령 제117조
지방재정법 제29조의2 및 3, 지방재정법시행령 제36조의2
- 서울특별시 자치구의 자원조정에 관한 조례 및 시행규칙

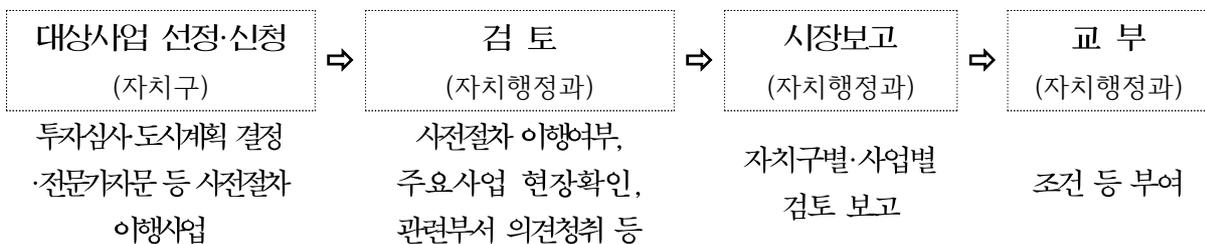
재 원 : 보통세의 22.6% 총액의 10%

- 2019년 재원규모 : 3,513억원('18년 최종 3,367억원 대비 146억원 증)
- ※보통세 : 취득세, 레저세, 담배소비세, 지방소비세, 주민세, 지방소득세, 자동차세

교부대상(조례 제11조 제1항)

- 재해로 인한 특별한 재정수요가 있어 자치구 재원으로 충당할 수 없는 경우
- 자치구 청사, 공공시설의 신설·복구·보수 등 특별한 재정수요가 있는 경우
- 그 밖에 특별한 재정수입 감소 또는 재정수요가 있어 시장이 인정하는 경우

신청·교부절차



추진일정

- 특별교부금 대상사업 자치구 수요조사 (정기 연 2회) '19.1월, 8월
 ※ 각 자치구에서 특별한 재정수요 및 긴급한 수요 발생 시 수시 신청
- 특별교부금 요청사업 검토 및 교부 (연중) '19.1월~12월

- 권수정 의원안은 재해재난·공공시설의 신설 및 복구 등 사유별 교부 비율을 명문화하고, 세부명세서를 공개토록 하여 특별조정교부금의 투명성 확보와 균형 잡힌 예산을 배정할 수 있는 명문근거를 마련한다는 측면에서 의미가 있다고 하겠으며,
이영실 의원안은 특별교부금 신청과 결정시 시의회에 통지하고 협의하도록 함으로써 시민들의 알권리 충족과 절차를 공개함으로써 투명성 제고에 기여할 것으로 사료됨.
- 다만, 입법예고시 특별교부금 운영의 경직성을 초래하고, 사업 추진이 지체될 여지가 있을 수 있다는 자치구의 의견과 특별조정교부금의 교부는 시장의 고유권한사항이며, 자치구간 과도한 경쟁이 유발될 수 있다는 행정국의 의견, 법률자문 결과 등을 감안하여 다각적이고 종합적인 논의가 요망된다고 하겠음.

나. 세부 내용 검토

1) 특별조정교부금의 교부비율 기준 명시(권수정의원안 제11조제1항)

- 안 제11조 제1항은 각 호에 규정된 교부사유별로 특별조정교부금을 정해진 비율만큼만 교부할 수 있도록 하려는 것임.

1. 재해로 인한 특별한 재정수요가 있어 예비비를 포함한 해당 자치구의 재원으로 충당할 수 없는 경우 : 특별조정교부금 재원의 100분의 50
2. 자치구의 청사 그 밖에 공공시설의 신설·복구·보수 등의 사유로 인한 특별한 재정수요가 있어 시장이 필요하다고 인정하는 경우 : 특별조정교부금 재원의 100분의 40
3. 그 밖에 특별한 재정수입의 감소가 있거나 특별한 재정수요가 있어 시장이 필요하다고 인정하는 경우 : 특별조정교부금 재원의 100분의 10

- 또한, 동 개정안은 「지방교부세법」 제9조에 따른 특별교부세 교부 비율을 준용하고 있고, 특별조정교부금의 교부시 각 호의 교부 비율을 명문화함으로써 특별조정교부금 교부의 예측 가능성을 제고하고, 특정사업에 편중 집행되는 현상을 예방하여 균형있는 집행에 일정 부분 기여할 수 있을 것으로 사료됨.

「지방교부세법」 제9조(특별교부세의 교부) ① 특별교부세는 다음 각 호의 구분에 따라 교부한다.	
1.	기준재정수요액의 산정방법으로는 파악할 수 없는 지역 현안에 대한 특별한 재정 수요가 있는 경우: 특별교부세 재원의 100분의 40에 해당하는 금액
2.	보통교부세의 산정기일 후에 발생한 재난을 복구하거나 재난 및 안전관리를 위한 특별한 재정수요가 생기거나 재정수입이 감소한 경우: 특별교부세 재원의 100분의 50에 해당하는 금액
3.	국가적 장려사업, 국가와 지방자치단체 간에 시급한 협력이 필요한 사업, 지역 역점시책 또는 지방행정 및 재정운용 실적이 우수한 지방자치단체에 재정 지원 등 특별한 재정수요가 있을 경우: 특별교부세 재원의 100분의 10에 해당하는 금액

구 분	특별교부세	특별교부금
목 적	지방자치단체의 행정운영에 필요한 재원을 교부하여 재정을 조정함	해당 지방자치단체의 관할 구역안의 자치구 간 재정격차를 조정함
근 거 법 령	지방교부세법, 동 시행령	지방자치법, 지방재정법 등 조례 및 시행규칙
운 영 주 체	행정안전부	특별시·광역시
재 원	해당연도 내국세 총액의 1만분의 1,924에 해당하는 금액의 100분의 3	보통세의 100분의 22.6에 해당하는 금액의 100분의 10
'19년 재 원 규 모	14,722억원(당초)	3,513억원(최종)
교부사유및기준	<ul style="list-style-type: none"> • 지방교부세법 제9조 - 지역현안수요 : 40% - 국가지방협력수요 : 10% - 재난안전수요 : 50% 	<ul style="list-style-type: none"> • 자치구의 자원조정에 관한 조례 제11조 - 재해수요 - 공공시설수요 - 그 밖의 수요

- 다만, 현실적으로 조례안의 교부비율과 실제 집행율의 괴리여부와 자치구로 당연히 교부되어야 하는 이전재원이 교부기준에 맞지 않아 불용되었을 경우의 문제 등에 대해 심도 있는 논의와 교부비율 적정성에 대한 정책적 판단이 필요할 것으로 사료됨.

[최근 3년간 사유별 특별조정교부금 교부 현황] (단위 : 백만원, %)

년 도	합 계	제1호 (재해발생)		제2호 (공공청사, 도로)		제3호 (그 밖의 수요)	
		실제 집행률	조례안 교부비율	실제 집행률	조례안 교부비율	실제 집행률	조례안 교부비율
2016년	268,686	-		84,068 (31.29%)		184,618 (68.71%)	
2017년	306,769	350 (0.11%)	50%	83,399 (27.19%)	40%	223,020 (72.70%)	10%
2018년	336,665	-		75,959 (22.56%)		260,706 (77.44%)	

○ 또한, 특별조정교부금 신청과 교부에 있어 재해발생 등 사유가 불명확한 사업들에 대해 이를 어떻게 구분하고 보완할 것인지에 대해서도 추가적인 논의가 필요할 것으로 사료됨.

○ 아울러, 특별조정교부금의 재원의 범위 한도를 제한함으로써 자치구간 재정력 격차를 조정하는 조정교부금제도 취지에 부합하는지 여부 및 특정한 재정수요에 충족하기 위한 특별조정교부금제도의 실질적 실현과 25개 자치구의 의견이 충분히 반영되었는지 등에 대한 거시적이고 종합적인 시각과 판단이 요구된다고 하겠음.

※ 행정국(자치행정과)은 재해를 중심으로 한 특별조정교부금의 운영은 자치구의 특별한 재정수요에 탄력적으로 대응하기 어렵고, 재해수요 비율 50%로 규정시 불용률(지난 3년간 총 1건 3억5천만원 교부)이 발생할 여지가 있고, 자치구의 경우 재해발생에는 자치구 예비비와 기금을 우선 사용하고 있는점을 감안하여야 한다는 의견을 개진함.

※ 특별조정교부금의 항목별 교부 비율 규정에 대해 25개 자치구중 8개 자치구(은평구, 중구, 용산구, 강동구, 동작구, 노원구, 성동구, 관악구)가 의견을 제출했으며, 8개 자치구중 6개 자치구(중구, 용산구, 강동구, 동작구, 성동구, 관악구)는 현행규정 유지를, 2개 자치구(은평구, 노원구)는 수정의견을 개진함.

[특별조정교부금 교부 비율에 대한 법률자문 결과]

자 문	자 문 의 견	
특별조정교부금 비율(안 제11조 제1항)을 조례로 규정할 수 있는 지 여부	자문 1 (긍정)	- 「지방재정법 시행령」 제36조 제5항에 일반조정교부금의 배분시기 등 집행에 관한 사항과 특별조정교부금의 구체적인 배분기준, 산정방법 등에 관한 사항은 시도 조례로 정한다고 규정되어 있으므로 가능.
	자문 2 (긍정)	- 「지방교부세법」 등과 같이 교부율, 산정방법 등을 특정하여 차용하더라도 「지방자치법」, 「지방재정법」에 저촉되지 않음.
	자문 3 (긍정)	- 「지방교부세법」 등과 같이 교부율, 산정방법 등을 특정하여 차용하더라도 「지방자치법」, 「지방재정법」에 저촉되지 않음.

2) 특별조정교부금의 세부명세서 공개(권수정의원안 제11조 제6항)

- 안 제11조 제6항은 특별조정교부금의 세부 명세를 매년 시 홈페이지 등에 공개하고자 하는 것인바, 시민들의 알권리 충족과 특별조정교부금의 사후적 통제에 기여할 수 있을 것으로 보임.

현 행	개 정 안
제11조(특별조정교부금의 교부) <u><신 설></u>	제11조(특별조정교부금의 교부) <u>⑥ 시장은 특별조정교부금의 세부명세를 매년 시 홈페이지 등에 공개하여야 한다.</u>

- 다만, 세부명세를 언제 공개해야 하는지 공개시점과 공개 대상 기간 범위 등이 불분명하여 이를 명확히 규정할 필요성에 대해서는 추가적인 논의가 필요할 것으로 사료됨.

※ 행정국은 행정안전부에서 「지방재정법」 제60조에 따른 ‘지방재정 운용상황 공시’ 제도 개선을 통해 2019년 8월부터 과년도 특별교부금 내역 공개를 추진 중이므로 서울시에서도 중앙부처의 시행에 부합하게 세부명세를 공개할 예정인 바, 지난연도 교부내역에 한정해야 한다는 의견을 개진

[홈페이지 공개에 대한 법률자문 결과]

자 문	자 문 의 견	
특별조정교부금 세부명세서 매년 시 홈페이지 등에 공개	자문 1 (긍정)	- 세부명세서 공개는 소극적·사후적으로 개입하여 시장의 고유권한을 침해하는 것이 아니므로 규정 가능
	자문 2 (부정)	- 상위법령에 명시적인 근거 규정이 없는 이상 조례제정권의 한계를 일탈
	자문 3 (긍정)	- 세부명세서를 공개한다고 하여 지방자치법과 시장의 권한을 침해하지 않으므로 규정 가능

- 또한, 홈페이지 이외의 다른 공개 방식과 방법을 구체적이고, 명확하게 적시할 필요는 없는지에 대해서도 추가적인 논의가 필요하다고 하겠음.
- 아울러 당해 회계연도내에 교부된 특별조정교부금의 내역 공개가 자치구별 과도한 경쟁유발 요인으로 작용할 여지는 없는지 여부와 자치구별 형평성에 대한 또 다른 논란의 소지를 유발할 우려는 없는지 등에 대한 종합적이고 다각적인 논의가 필요할 것으로 사료됨.

3) 특별조정교부금 관련 자문위원회 설치(권수정의원안 제11조의2)

- 안 제11조의2는 교부의 타당성 등을 자문하기 위한 특별조정교부금 자문위원회를 설치할 수 있는 근거를 마련하고(안 제11조의2 제1항), 위원회 위원 위촉을 위한 것임(안 제11조의2 제2항).

현 행	개 정 안
<신 설>	제11조의2(특별조정교부금자문위원회) ① 시장은 제11조에 따라 특별조정교부금을 교부함에 있어 특별조정교부금 교부의 타당성 등을 자문하기 위하여 특별조정교부금자문위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둘 수 있다.

	<u>② 위원회의 위원은 특별조정교부금 담당 국장급 공무원과 자문 안전 관련 전문가 중에서 시장이 위촉한다.</u>
--	--

- 자문기관은 지방자치단체 장의 의사결정에 참고가 될 의견을 제공하는 기능을 수행하는 바, 특별조정교부금 교부에 대해 자문을 통해 조정교부금의 운영 방향과 절차적 정당성 등을 마련해 준다는 측면에서 의미가 있다고 하겠음.
- 다만, 자문위원회의 자문의 범위를 어디까지 한정할 것인지 여부와 개최 시기, 자문 결과가 상이할 경우 이를 어떻게 처리할 것인지 등에 대한 세부적이고 종합적인 논의가 필요할 것으로 사료됨.
- 또한, 안 제11조의2제2항에서는 “자문안전 관련 전문가”로 규정하고 있는 바, 자문안전 전문가를 어떻게 구성해서 운영할 것인지가 모호하고, 이를 시장에게 위임하여 운영하기 위한 규정이 필요한 것은 아닌지에 대해 추가적인 논의가 필요할 것으로 사료됨.
 - ※ 행정안전부는 지방교부세심의위원회를 연2회 개최하고 있으며, 교부세의 운영 방향 및 감액 등에 관한 자문의 범위를 한정하고 있음.
 - ※ 행정국(자치행정과)은 특별교부금 자문위원회 설치에 위원별 의견이 상이할 수 있고, 상시 개최가 어려운 상황이 발생할 경우 구청장이 요청한 긴급한 사업에 신속히 대응할 수 없으므로 위원회 운영이 불가능하다는 의견을 개진함.
 - ※ 대법원(대법원 2009.9.24.선고, 2009추53판결)에서는 지방자치단체의 장은 합의제 행정기관을 설치할 고유권한을 가지고, 지방의회는 집행권한의 고유권한에 속하는 사항의 행사에 관해서는 견제의 범위내에서는 소극적·사후적으로 개입할 수 있도록 판시하고 있음.

[특별조정교부금 자문위원회 설치에 대한 법률자문 결과]

자 문	자 문 의 견	
특별조정교부금 자문위원회 설치 가능 여부	자문 1 (긍정)	- 자문기관은 지방자치단체의 장의 의사결정에 의견제공에 불과하고, 단체장은 의견에 기속되지 않으므로 「지방자치법」 제116조의2에 따라 자문기관 설치운영이 가능
	자문 2 (부정)	- 지방의회가 합의제 행정기관의 설치에 관한 조례안을 발의하여 의결하는 것은 지방자치단체장의 고유권한에 속하는 사항의 행사에 관하여 적극적으로 개입하는 것으로서 법령에 위반
	자문 3 (긍정)	- 특별조정교부금은 자치사무의 범위이고, 전문지식을 가진 자문이 필요한 경우가 많다는 점, 의결기구가 아니고 자문기구이므로 조례로 설치 가능

4) 특별조정교부금 교부금신청시 시의회에 통지 및 협의(이영실의원안 제11조의2 제1항)

- 안 제11조의2 제1항은 자치구청장이 특별조정교부금 교부신청이 있는 경우에는 시장이 이를 시의회에 통지하고 협의하도록 하려는 것임.

현 행	개 정 안
〈신 설〉	제11조의2(특별조정교부금의 사전 협의) ① 시장은 제11조제2항에 따라 구청장이 특별조정교부금의 교부를 신청한 경우 이를 시의회에 통지하고 협의하여야 한다.

- 동 개정안을 통해 자치구에 교부되는 특별조정교부금의 용도 및 목적을 서울시민의 대의기관인 시의회에 통지하고, 협의토록 함으로써 특별조정교부금이 주민의 수요와 필요에 따라 교부될 수 있는 민주적 절차를 마련한다는 측면에서 의미가 있다고 하겠음.
- 다만, 「지방자치법」 상 예산 편성·집행을 포함한 특별조정교부금의 교부는 시장의 권한으로 규정되어 있는바, 시의회와 협의하도록 강행규정을 두는 것이 「지방자치법」을 위반하는지 여부에 대해서는 해석상 논란의 여지가 있다고 하겠음.

- ※ 현행 지방자치법 제173조1)는 특별시장은 지방재정법에서 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체의 관할 구역 안의 자치구 상호간의 재원을 조정하여야 한다고 정하고 있고, 지방재정법 제29조의22)에서는 시장으로 하여금 대통령령으로 정하는 보통세 수입의 일정액을 조정교부금으로 확보하여 조례로 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체 관할구역의 자치구간 재정력 격차를 조정하도록 규정하고 있음.
- ※ 협의란 둘 이상의 당사자가 서로 토의하고 의논하여 일정한 사항을 결정하는 법적 구속력이 없는 행위형식으로, 관계당사자가 협의결과에 대하여 법적 구속력을 부여하려면 공법상 계약, 확약 등의 행위형식에 의하여야 한다고 봄.
- ※ 법제처에서는 대체로 대등한 행정기관 간에 ‘협의’를 한다고 할 때, 상호 간에 의사를 완전히 합치해야한다는 의미인지 아니면 양쪽이 의견을 교환하는 정도로 충분한 것인지에 의문이 있으므로 입안 시에 구체적으로 규정하여야 한다고 보고 있음3).
- ※ 협의의 법적 성격은 협의규정을 두게 된 취지 또는 목적, 협의의 내용과 성질, 협의에 관한 법령의 규정형식, 협의의 필요성 정도 등을 종합적으로 고려하여 판단하여야 할 것임.

구분	의미(정의)
협의	주로 상대방의 의견을 구할 때
합의	상대방과 의사를 합치해야 할 때
승인	주로 감독자나 상급자에게 감독을 받는 자나 하급자가 인정의 의사를 구할 때
동의	상대방에게 찬반의 의견을 구할 때

(출처: 법령입안심사기준, 법제처, 2012, 662 p).

- ※ 서울시(행정국)는 지방자치단체의 장의 고유권한인 특별교부금의 교부행위에 대해 시의회가 협의하도록 규정하는 것은 사전에 적극적으로 개입하는 것으로써 조례 제정권의 범위를 벗어난 위법한 행위라고 의견을 제시하고 있는 상황임.

1) 「지방자치법」 제173조(자치구의 재원) 특별시장이나 광역시장은 「지방재정법」에서 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체의 관할 구역 안의 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) 「법령입안심사기준」, 법제처, 2012, 662p.

<법률 자문 결과>

구 분	자문 1	자문2	자문3
	부정	부정	부정
구청장이 특별조정교부금의 교부를 신청한 경우, 시장이 이를 시의회에 통지하고 협의토록하는 것이 조례제정권을 벗어난지와 시장의 권한 침해 여부	- 각 자치구에 대한 특별교부금 결정 여부는 시장의 예산집행권에 속하는 것이고, 의회가 조례로 통지 및 협의를 요구하는 것은 시장의 권한을 침해	- 특별조정교부금의 교부는 시장이 자치구간 재정력 격차를 조정하기 위해 시장에게 부여된 고유권한이므로 의회가 결정과정에 개입하는 것은 위법	- 특별조정교부금의 결정 및 교부는 시장의 고유권한이므로 지방의회가 이에 개입하는 것은 시장권한을 침해

○ 또한, 동 개정안에서 협의의 대상을 ‘시의회’라고 규정하고 있는 바, 시의회가 소속 상임위원회를 의미하는지, 시의회 사무처를 의미하는지, 해당 지역구 시의원을 의미하는지 협의의 대상에 대해서도 추가적인 검토가 필요할 것으로 사료됨.

※ 제9대 의회(제271회 정례회)에서 “시장은 제2항에 따른 자치구청장의 교부신청이 있는 경우와 교부한 경우에는 이를 해당 자치구 출신 서울특별시의회 의원에게 알리고 협의하여야 한다”라는 본 개정안과 유사한 개정안이 발의 된 바 있었으나, 부정적인 법률자문 결과와 자치구 및 행정국의 반대 의견 등으로 보류되었다가 임기만료로 폐기된 사례가 있었음.

5) 특별조정교부금 교부금결정시 시의회에 통지 및 협의(이영실의원안 제11조의2 제2항)

현 행	개 정 안
<신 설>	제11조의2(특별조정교부금의 사전협의) ② 시장은 제11조제1항에 따라 특별조정교부금의 교부를 결정하였을 때에는 지체 없이 시의회에 통지하여야 한다.

○ 안 제11조의2 제2항은 시장이 특별조정교부금의 교부를 결정하였을 때에 이를 시의회에 통지하도록 하려는 것임.

○ 동 개정안은 시민들의 알권리를 충족하고, 특별조정교부금의 사용을 내실화 할 수 있는 사후적 통제기능을 발휘할 수 있다는 측면에서는 의미가 있다고 하겠음.

※ 서울시(행정국)는 지방자치단체의 장의 고유권한인 특별교부금의 교부행위에 대해 법률에 규정이 없는 새로운 견제 장치를 조례로 규정하려는 것은 조례제정권의 범위를 벗어나며, 교부 결정시 마다 해당 사항이 자치구 전체에 공개될 가능성 때문에 자치구간 과도한 경쟁을 유발할 우려가 있다는 의견을 제출하였음.

○ 그러나, 교부결정 통지가 지방자치단체장의 고유권한의 적극적·사전적으로 침해하는지 여부에 대한 법률자문결과는 침해하지 않는다는 긍정적 의견(2건)과 교부결정은 교부과정이므로 의회가 개입하는 것은 시장의 권한 침해라는 부정적 의견이 있었음을 감안한 심사가 요망된다고 하겠음.

※ 대법원(대법원 2007.2.9.선고, 2006추45판결)은 지방의회의 견제의 범위를 적극적·사전적이지 않은 범위내에서 소극적·사후적으로 개입하는 것은 허용된다고 일관되게 보고 있음.

<입법 자문 의견>

구 분	자문 1	자문2	자문3
	긍정	긍정	부정
교부가 결정되었을 경우 시의회에 통지하도록 의무가 가능한지 여부와 조례제정권을 벗어나는지와 시장의 권한 침해 여부	- 특별교부금의 교부가 결정된 후 의회에 통지하는 것이므로 시장의 권한을 침해하지 않아 입법 가능	- 특별교부금이 결정된 이후 의회에 통지하는 사후적 행위이므로 입법 가능	- 특별교부금의 교부가 결정을 의회에 통지하는 것도 특별조정교부금의 교부과정이므로 의회가 개입하는 것은 시장의 권한 침해

○ 다만, 동 개정안에서 교부결정시 시의회에 ‘통지’하도록 규정하고 있는 바, 시장이 통지를 누구를 대상으로 어떤 방법으로 할 것인지에 대해서는 추가적인 논의가 필요할 것으로 사료됨.

구분	의미(정의)
통지	행정청의 의사 또는 특정한 사실 등을 타인에게 알리는 행위
통보	통보는 보고하다라는 의미로, 그냥 알려주는게 아니라 어떠한 결정된 사항을 보고의미
알림	알림은 알려주는 그 자체를 의미

지하수법 시행령
<p>제12조의3(지하수개발·이용허가 유효기간의 연장) ① 법 제7조의3제3항에 따라 지하수 개발·이용허가 유효기간의 연장허가를 받으려는 자는 국토해양부령으로 정하는 바에 따라 유효기간 만료일 30일 전까지 연장허가신청서에 최근 6개월 이내에 조사·작성된 지하수영향조사서를 첨부하여 시장·군수·구청장에게 제출하여야 한다.</p> <p>② 시장·군수·구청장은 지하수개발·이용허가 유효기간이 끝나는 날의 6개월 전까지 지하수개발·이용허가를 받은 자에게 연장절차와 해당 기간까지 연장신청을 하지 아니하면 연장을 받을 수 없다는 사실을 미리 알려야 한다.</p> <p>③ 제2항에 따른 통지는 휴대폰을 이용한 문자전송, 전자메일, 팩스, 전화, 문서 등으로 할 수 있다.</p>

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

최근3년 특별조정교부금 교부 현황

(단위 : 백만원)

자치구명	2016년	2017년	2018년
합 계	268,686	306,769	336,665
종로구	8,084	7,597	5,636
중구	3,949	8,199	6,722
용산구	6,299	7,852	6,601
성동구	10,658	10,941	16,632
광진구	9,642	12,521	10,544
동대문	12,856	14,746	15,304
중랑구	12,239	14,384	16,940
성북구	13,252	13,609	17,382
강북구	19,483	14,087	21,026
도봉구	13,773	11,930	15,673
노원구	13,786	18,130	17,396
은평구	11,471	15,357	14,169
서대문	18,736	19,631	20,239
마포구	9,231	12,766	13,446
양천구	11,721	12,120	15,050
강서구	13,613	15,159	18,115
구로구	13,013	13,421	14,515
금천구	9,234	9,118	13,143
영등포	9,078	13,684	14,725
동작구	10,020	10,692	10,063
관악구	12,620	12,348	13,155
서초구	4,841	9,004	8,494
강남구	1,426	1,609	4,661
송파구	8,384	13,243	14,882
강동구	11,277	14,621	12,152