

서울특별시 도시개발 조례 일부개정조례안 심사보고서

의안 번호	34
----------	----

2018. 9. 6.
도시계획관리위원회

1. 심사경과

- 제안일자 및 제안자 : 2018년 8월 16일 서울특별시시장 제출
- 회부일자 : 2018년 8월 21일
- 상정 및 의결일자
 - 제283회 임시회 제2차 도시계획관리위원회(2018.9.6. 상정·의결)

2. 제안설명 요지 (강맹훈 도시재생본부장)

가. 제안이유

- 「지방재정법」 제9조제3항에 따라 서울특별시도시개발특별회계의 존속기한을 명시하고, 그 기한을 연장하고자 함.
 - ※ 법률 제12687호 지방재정법 일부개정법률 부칙 제4조에 따라 조례에 특별회계의 존속기한을 명시하지 않은 경우 2018년 12월 31일을 존속기한으로 봄

나. 주요내용

- 서울특별시도시개발특별회계의 존속기한을 2023년 12월 31일까지로 하는 조항을 신설함

3. 검토보고 요지 (조정래 수석전문위원)

○ 이 개정조례안은 도시개발특별회계의 존속기한을 연장하려는 것으로 서울특별시장이 2018년 8월 16일 제출하여 같은 해 8월 21일 우리위원회에 회부된 사안임.

○ '14년 지방재정법이 개정되어, 특별회계 설치시 5년 이내 범위에서 존속기한을 명시토록 하고, 존속기한이 명시되지 않은 경우에는 '18년 12월 31일에 존속기간이 종료되는 가운데,

이 개정조례안은, 존속기한이 명시되어 있지 않아 올 연말에 종료되는 도시개발특별회계의 존속기간을 지방재정법에서 허용하는 최장 범위까지(5년) 연장하려는 것으로 이해됨.

※ 지방재정법

제9조(회계의 구분) ③ 지방자치단체가 특별회계를 설치하려면 5년 이내의 범위에서 특별회계의 존속기한을 해당 조례에 명시하여야 한다. 법률에 따라 의무적으로 설치·운용되는 특별회계는 그러하지 아니한다.(신설 2014.5.28.)

④ 지방자치단체의 장은 특별회계를 신설하거나 그 존속기한을 연장하려면 해당 조례안을 입법예고하기 전에 제33조제9항에 따른 지방재정계획심의위원회의 심의를 거쳐야 한다. 다만, 법률에 따라 의무적으로 설치·운용되는 특별회계는 그러하지 아니한다. (신설 2014.5.28.)

부 칙

제4조(특별회계에 관한 적용례 등) ② 이 법 시행 당시의 특별회계로서 제9조제3항의 개정규정에 따라 존속기한을 정하여야 하는 특별회계 중 해당 조례에 별도로 존속기한이 정하여지지 아니한 특별회계 및 존속기한이 2018년 12월 31일을 초과하여 정하여진 특별회계는 2018년 12월 31일을 그 존속기한으로 본다.

○ 지방재정법의 개정 취지는 특별회계의 당연 지속을 지양하고 특별회계의 계속 운용이 필요한지, 특별회계 취지에 맞게 운용되고 있는지 등 특별회계 운용현황을 점검케 함으로써 특별회계의

존속 여부와 더불어 필요시 특별회계 개선방안도 강구토록 하려는 것으로 이해됨.

- 도시개발법령 및 이 조례에 따라 '02년부터 운용되고 있는 서울 특별시도시개발특별회계의 재정규모는 연간 1조원이 넘고('18년 예산 1조 2,751억원), 서울시 전반적인 도시계획시설사업·도시개발사업 등에 사용되어 왔으며(붙임2), 앞으로도 도시계획시설 확충 및 정비 수요 등이 지속될 것임을 고려해 볼 때, 도시개발 특별회계 존속기한 연장은 필요하다고 판단됨.

그러나, 그 동안의 도시개발특별회계 운용 현황을 보면 세출용도, 재정 운용 및 관리 등에서 개선방안이 필요하다고 사료됨.

※ 도시개발특별회계 재정규모 (자료: 도시활성화과)

(단위 : 백만원)

구분	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010
예산	1,275,127	1,271,773	1,361,208	1,041,890	1,246,904	1,163,927	1,109,995	994,102	880,600
증감	3,354	△89,435	319,318	△205,014	82,977	53,932	115,893	113,502	△434,140
증감률	0.3%	△6.6%	30.6%	△16.4%	7.1%	4.9%	11.7%	12.9%	△33.0%

구분	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002
예산	1,314,740	852,085	725,948	580,562	763,839	496,556	417,500	371,400
증감	462,655	126,137	145,386	△183,277	267,283	79,056	46,100	-
증감률	54.3%	17.4%	25.0%	△24.0%	53.8%	18.9%	12.4%	-

* 기준: 02~17년: 결산서 예산액 기준, 18년: 예산서 예산액 기준

※ 도시개발특별회계 규모가 '09년 급증하였다가 '10년 급감하였는데, '09년 도시고속도로망 및 간선도로망 확충 사업 예산이 크게 증가한 데 주로 기인한 것으로 파악되며, '10년에는 도로사업 예산과 생활권 공원확충사업 예산 등이 크게 감소한데 주로 기인한 것으로 파악됨.

“세출용도”

- 일반회계가 주로 지방세 세입으로 일반지출을 수행하는 서울시 재정운영의 기본회계인 반면, 특별회계¹⁾는 사업수입, 목적세·수수료·부담금 등을 세입으로 하여 특정한 사업 또는 자금을 별도로 운영할 필요가 있거나 특정한 세입과 세출을 직접 연계할 필요가 있을 때 설치하며, 도시개발법에는 도시개발특별회계 세출용도가 도시개발사업 또는 도시계획시설사업으로 명시되어 있음 (근거규정 붙임1).

재 원	용 도
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 체비지 대부료, 매각대금 및 변상금수입 ▪ 과밀부담금 도시개발특별회계 귀속분 25% ▪ 이자수익금, 그외수입금 ▪ 국고보조금등 ▪ 일반회계전입금 (재산세 도시지역분 70%) ▪ 차입금 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 도시개발사업비 ▪ 도시계획시설사업비 ▪ 도시개발사업 및 도시계획시설사업 공사비의 보조 및 용자 ▪ 그 밖의 특별회계의 조성·운영 및 관리를 위한 경비 등

- 그러나, 서울특별시 도시개발 조례에서는 상위법의 명시된 사항 외에 ‘첨단 정보통신, 과학, 문화시설 등 시범적 도시육성을 위하여 시장이 지원이 필요하다고 인정하는 유치시설에 대한 사업비의 지원(도시개발 조례 제11조제1항제5호, 붙임1)’ 등의 규정을 통해 도시개발특별회계가 특별회계의 고유 취지를 넘어 포괄적으로 사용될 수 있는 우려가 있고,

1) 특별회계는 치열한 분야별 예산 확보 다툼으로 일부 필수분야 사업이 경쟁에서 밀려 지연되는 것을 예방하기 위해 재정칸막이 설치를 통해 필수분야 예산을 안정적으로 확보하려는 제도임. 즉, 특별회계는 특정 목적 사업을 위해 안정적으로 당해 연도 재원을 확보하기 위한 제도로서, 특별회계의 가장 큰 특징은 일반회계와 달리 재원의 조성방법과 재원의 용도가 한정되어 있다는 점임. 특별회계의 재원은 특정 세입(일부 또는 전부)과 일반회계(또는 특별회계)로부터의 전입금으로 이루어짐에 반해 일반회계는 모든 세입과 각종 보조금 등을 재원으로 함. 그리고 특별회계는 설치 목적에 부합하는 사업에 한해서 지출을 할 수 있으나 일반회계는 모든 재정사업에 지출할 수 있음.

실제로 도시개발사업 또는 도시계획시설사업과 직접 관련이 없는 용도에 집행되고 있고²⁾ 동일사업의 회계간 이동(붙임³⁾ 등을 감안해 볼 때, 도시개발특별회계의 세출용도를 도시개발법에 부합한 범위에서 구체화하는 조례 개정이 필요하다고 판단되며, 서울시 재정여건에 따라 특별회계 사업비를 편의적으로 편성하는 행태는 지양해야 할 것으로 사료됨.

“재정 운용”

- 도시개발특별회계는 주로 재산세도시지역분(70%)³⁾ · 체비지매각 사업수입⁴⁾ · 과밀부담금⁵⁾ 등으로 조성되는 가운데, 세출예산

2) 예) 서울창업허브 조성(경제진흥본부), 도시재생종합정보포털 운영 · 도시재생 거버넌스 구축운영 및 도시재생 정책개발 · 토지자원의 선제적 관리 및 사전협상제도와 시민참여 프로그램 운영(도시재생본부), 지역 거점 발전계획 수립(지역발전본부), 도시개발구역과 무관한 지구단위계획 등(도시재생본부, 도시계획국)

3) (자료: 도시활성화과)

- 납세의무자 : 도시지역 중 해당 지방의회의 의결을 거쳐 고시한 지역(지방세법 제112조) 내의 토지 · 건축물 또는 주택 소유자(개발제한구역 내 토지 · 전 · 답 · 과수원 · 임야, 공공시설용지 등은 비과세)
- 과세대상 및 과세표준 : 토지 · 건축물 또는 주택의 시가표준액에 공정시장가액비율을 곱하여 산정한 가액
- 세 율 : 1,000분의 1.4(0.14%)
- 재산세 도시지역분 전입 내역

세 목 명	근거법령 및 조례	회 계 별 비 율
기 타 회 계 전 입 금 (일 반 → 도 개 특)	도시개발법 제60조 ② 9호, 도시개발법시행령 제78조	① (일반회계 → 도시개발특별회계) : 70%
		② (일반회계 → 주택사업 도정계정) : 10%
		③ (일반회계 → 주택사업 재촉계정) : 10%
		④ (일반회계 → 교통사업 주차장관리계정) : 10%

4) (자료: 도시활성화과) 체비지 매각은 서울시 전 부서에 사용여부에 대하여 소요 조회를 거친 후 상용부서가 있을시 유상이관, 없을시 매각을 진행하며, 일반경쟁입찰(공개매각)에 따라 매각하되, 국가나 지방자치단체가 공용 또는 공공용으로 사용하려는 경우나 대부재산을 대부받은 자에게 매각하는 경우 등에는 수의계약으로 매각할 수 있음(도시개발 체비지 관리 조례 제4조)

5) (자료: 도시활성화과) 과밀억제권역 내 인구집중유발시설 중 업무용 건축물, 판매용 건축물, 공공청사 등을 건축하려는 자에게 부과하는 부담금으로(수도권정비계획법 제12조), 과밀억제권역 16개 권역(수도권정비계획법 시행령 제9조)중 서울특별시만 과밀부담금을 부과토록 되어 있으며(수도권정비계획법 시행령 제16조), 국고(국가균형발전특별회계)와 서울시에 각각 50% 귀속됨(수도권정비계획법 제16조).

※ 서울시(50%) : 도시개발특별회계 25%(도시개발조례 제10조) + 도시재생기금 25%(도시재생기

부족분을 충당하기 위하여 정부나 금융기관, 서울시 재정투융자 기금에서 차입하거나 일반회계에서 전입해 오고 있는 상황에서 정작 세출예산의 집행률은 저조한 편으로, 세출용도의 엄격화, 현실적 공정에 기반한 예산 편성, 이월 빈도·규모 관리 등 도시개발특별회계 재정 운용의 개선이 요구된다 하겠음.

※ 도시개발특별회계 집행률(%) (자료: 도시활성화과)

	2018.7.	2017	2016	2015	비고
서울시	32.7	75.0	73.5	85.7	
도시재생본부	20.0	41.4	45.4	50.3	

※ 도시개발특별회계 주요 세입 (자료: 도시활성화과)

(단위 : 백만원)

		2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011
총 세입		1,277,927	1,558,585	1,534,562	1,227,835	1,472,281	1,317,779	1,178,155	1,065,861
주요 세입	재산세 도시지역분 (70%) (추경안 941,412)	904,931	820,164	791,731	727,762	685,097	636,766	657,027	676,725
	매각사업 수입	92,659	88,585	199,314	26,097	28,938	32,924	15,572	76,466
	과밀부담금	33,897	53,654	36,893	24,097	24,740	28,752	18,511	27,973
	재투자입금 (예수금)	-	80,000	232,000	40,000	-	-	-	-
	기타차입금 (지방채 등)	75,720	2,545	75,873	6,659	43,063	18,093	23,548	27,468
	일반회계 전입금 (추경안)	68,082			47,000				

* 2011~2017 결산서 실제 수납액 기준, 2018 예산서 본예산 기준

금 설치 및 운용에 관한 조례 제5조)

※ 부과대상 및 산정기준

용도	기준면적(연면적)	산정기준
업무용·복합용	25,000㎡ 이상	○부과권자 : 시장 ○부과시기 : 건축허가일(설계변경, 용도변경, 증축 등 포함) ○납부기한 : 사용승인일 ○기본식 : (건축면적-주차장면적-기초공제면적) × 표준건축비 × 0.1 ※2018년 표준건축비 : 1,859,000원, 기초공제면적 : 5,000㎡
판매용	15,000㎡ 이상	
공공청사	1,000㎡ 이상	

※ 도시개발특별회계 재정투융자기금 운용 현황(예수금누계 3,520억원)

(단위: 백만원)

구 분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
예탁금	-	190,380	-	-	-	-	-	-
상환금	175,820	163,220	422,622	422,917	95,446	-	-	-
예탁누계	913,825	940,985	518,363	95,446	-	-	-	-
이자수입	41,635	33,254	9,494	4,538	594	-	-	-
차입(예수금)					40,000	232,000	80,000	-

(자료: 도시활성화과)

“회계 관리”

- 도시개발특별회계의 세입총괄은 도시재생본부(도시활성화과)가, 세출총괄은 기획조정실(예산담당관)이 소관하고 있고, 세입·세출 예산은 관련된 여러 실국본부에서 운용되며 시의회의 예·결산 심사도 소관위원회별로 각각 (예비)심사하고 있어서, 도시개발특별회계 운용·관리에 사각지대가 발생할 가능성이 높을뿐더러 특별회계 운용의 효율성을 저하시킬 수 있으므로, 도시개발특별회계 세입·세출의 통합적 관리방안이 마련될 필요가 있다고 사료됨.

4. 질의 및 답변요지 : 생략

5. 토론요지 : 없음

6. 심사결과 : 원안 가결

7. 소수의견의 요지 : 없음

서울특별시조례 제 호

서울특별시 도시개발 조례 일부개정조례안

서울특별시 도시개발 조례 일부를 다음과 같이 개정한다.

제9조제3항을 다음과 같이 신설한다.

- ③ 특별회계의 존속기한은 2023년 12월 31일까지로 한다.

부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

신·구조문 대비표

현 행	개 정 안
제9조(특별회계의 설치) ①·② (생략)	제9조(특별회계의 설치) ①·② (현행과 같음)
<신설>	③ 특별회계의 존속기한은 2023년 <u>12월 31일까지로 한다.</u>