

서울특별시 자치구의 재원조정에 관한 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

1. 발의자 및 발의경과

- 의안번호 : 312
- 발 의 자 : 김용석 의원(찬성의원 11명)
- 발 의 일 : 2018년 12월 31일
- 회 부 일 : 2019년 1월 7일

2. 제안이유

- 자치구 상호간의 합리적인 재원조정과 균형발전을 도모하고, 자치구의 긴급한 재해복구, 공공시설의 신설·보수 등 특별한 자치구의 재정수요를 충족시키기 위해 교부하는 특별조정교부금 제도에 부합하도록 자치구 의회에서 예산심의시 폐지되거나 감액된 지출항목에 대해서는 특별조정 교부금 교부를 금지하여 자치구의회 의견 존중하고 반영하려는 것임.

3. 주요내용

- 가. 시장은 자치구의회 예산안 심의결과 폐지되거나 감액된 지출항목에 대해서는 특별교부금을 교부할 수 없도록 함(안 제11조제 5항).

4. 참고사항

- 가. 관계법규 : 「지방자치법」, 「지방재정법」
- 나. 예산조치 : 해당사항 없음.

다. 입법예고 (2019. 1. 11. ~ 1. 18) 결과 : 2건.

의견제출자	내 용
서울시 중구	<p>개정내용에 대한 의견 : 반대</p> <ul style="list-style-type: none"> - 의회의 예산(안) 심의과정에서 폐지되거나 감액되는 사업예산이라 하여 해당 사업이 불필요하다 할 수 없고, 이는 한정된 재원의 효율적 배분을 위한 필수 불가결한 과정이며, 한정된 재원으로 다양하게 급변하는 행정수요를 충족시켜야 하는 대민 최접점의 지방자치단체에 있어 특별교부금은 부족한 재원에 대한 보전적 성격의 것으로, “예산안 심의 결과 폐지되거나 감액된 지출항목에 대해서 특별교부금을 교부할 수 없도록 하는 규정”의 신설은 재검토됨이 바람직할 것으로 사료됨.
서울시 노원구	<ul style="list-style-type: none"> - 특별조정교부금 교부 결정시, 자치구의회의 의견을 존중하고자 하는 개정안의 취지에 대해서는 찬성함. - 그러나 지방의회가 예산 심의시 폐지 또는 감액하는 데에는 다양한 사유가 존재하므로 예외적인 단서조항이 필요 <p>의견) “단, 사업의 타당성은 인정되나 자치구 재정여건상 부득이 폐지 또는 감액된 경우는 예외로 한다.”</p>

5. 검토 의견

- 본 개정조례안은 자치구의회의 예산심의 결과 폐지되거나 감액된 지출항목에 대해서 특별조정교부금 교부를 금지하는 규정(안 제11조제5항)을 신설하려는 것임.

※ 자치구 자원조정교부금제도는 관련 법령(「지방자치법」 제173조), 「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 자치구의 기준재정수요 충족도를 감안하여 재정력이 낮은 구의 사업을 중심으로 지원하고 있음.
- 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.

- 1) 「지방자치법」 제173조(자치구의 자원) 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) 「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.

「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.

○ 안 제11조제5항 신설은 자치구의회 예산안 심의결과 폐지되거나 감액된 지출항목에 대해서 시장으로 하여금 특별조정교부금을 교부할 수 없도록 하여 자치구민들의 대의기관인 자치구의회 의견 반영하고 존중한다는 측면에서 의미가 있다고 하겠음.

현	행	개	정	안
제11조(특별조정교부금의 교부) ①~④ (생략)		제11조(특별조정교부금의 교부) ①~④ (현행과 같음)		
<u><신설></u>		⑤ <u>시장은 자치구의회 예산안 심의결과 폐지되거나 감액된 지출항목에 대해서는 특별교부금을 교부할 수 없다.</u>		

- 특히, 서울시 현행조례(「서울특별시 자치구의 재원조정에 관한 조례」 제4조4))상 조정교부금은 총액의 90%를 보통교부금으로 하고 10%를 특별교부금으로 하고 있으나, 현재 특별교부금 교부대상에 대한 조례 및 시행규칙 상의 내용이 포괄적으로 정의되어 있는 바, 특별교부금 교부대상의 선정 및 교부에 있어서 서울시의 자의적 판단을 최소화하고 교부기준을 정립하는데 도움이 될 것으로 사료됨.
- 다만, 자치구의회에서 폐지·감액된 지출항목이라도 자치구의회가 필요성을 인정하거나 재해 발생 등 특별한 경우가 발생할 수 있는 바, 긴급하고 예외적인 사항에 대해서는 교부금지 대상에서 제외하여 예산운영의 효율성을 위한 단서 조항이 필요한 것은 아닌지에 대한 다각적이고 종합적인 논의가 필요할 것으로 사료됨.
- 또한, 자치구의회 예산안 심의결과 폐지되거나 감액된 세부사업 항목에 대한 확인시스템이 구축되어 있지 않은 바, 폐지 및 지출항목 사업의 확인 방법과 주체를 누구로 할 것인지 여부 등에 대해서도 세부적인 방안이 강구되어야 할 것으로 사료됨.
 - ※ 행정국(자치행정과)은 구의회 예산 심의결과를 서울시에서 세부적으로 확인하는 것은 현실적으로 불가능하고 한계가 있으므로 조례의 실효성 확보를 위해 구청장에게 확인 의무를 부여하지는 수정의견을 개진함.

4) 「서울특별시 자치구의 재원조정에 관한 조례」 제4조(조정교부금의 재원) ① 서울특별시(이하 "시장"이라 한다)은 서울특별시(이하 "시"라 한다)와 자치구간의 재원을 합리적으로 조정하기 위하여 자치구의 조정재원을 확보하여야 한다. ② 제1항에 따른 조정교부금의 재원은 「지방세기본법」 제8조제1항제1호 각 목에 따른 보통세의 100분의 22.6에 해당하는 금액과 제5조제2항에 따른 정산액으로 한다. ③ 일반조정교부금의 재원은 제2항에 따른 조정교부금 총액의 100분의 90에 해당하는 금액으로 하고, 특별조정교부금의 재원은 제2항에 따른 조정교부금 총액의 100분의 10에 해당하는 금액으로 한다.

※ 다만, 구청장으로 하여금 폐지 및 감액된 지출항목에 대한 확인의무를 부과할 수 있는지 여부와 특별교부금 신청에 근거가 되는 자치구의회의 심의과정을 관리·감독할 수 있는 보고체계 구축의 필요성에 대해서는 논의의 여지가 있다고 하겠음.

○ 한편, 개정조례안에서는 예산안 심의결과 폐지되거나 감액된 지출항목에 대해서 특별교부금을 교부할 수 없는 기간이 정해져 있지 않은 바, 해석상 논란의 여지가 존재하고, 기간이 과도하게 연장될 수 있으므로 이에 대한 보완대책이 필요한 것은 아닌지 여부에 대해서도 추가적인 논의가 필요할 것으로 사료됨.

※ 행정국(자치행정과)은 특별조정교부금 교부금지 대상에 대한 해석상 논란을 사전에 차단하고 범위가 과도하게 늘어나지 않도록 제한하기 위해서 당해연도로 한정하지는 수정 의견을 개진함.

현 행	개 정 안	행정국의견
제11조(특별조정교부금의 교부) ①~④(생략) <u><신설></u>	제11조(특별조정교부금의 교부) ①~④(현행과 같음) ⑤ <u>시장은 자치구의회의 예산안 심의결과 폐지되거나 감액된 지출항목에 대해서는 특별교부금을 교부할 수 없다.</u>	제11조(특별조정교부금의 교부) ①~④(현행과 같음) ⑤ <u>구청장은 자치구의회의 예산안 심의결과 폐지되거나 감액된 지출항목에 대해서는 특별한 사정이 없는 한 당해연도에 특별교부금을 신청할 수 없다.</u>

○ 더 나아가, 특별조정교부금의 내실화를 위하여 자치구의회의 예산결산위원회에서 삭감된 예산을 특별교부금으로 재추진하는 것에 대한 패널티(환수조치)를 부과하는 등 예방 및 사후대책 마련이 필요할 것으로 사료됨.

- 또한, 2018년 행정사무감사와 2016년 결산검사위원의 결산검사의견에서 지적된 바와 같이 특별교부금이 상·하반기에 균형적으로 교부되지 않고, 하반기에 집중적으로 교부되고 있어 자치구에서의 적기예산 집행을 어렵게 하는 문제가 지적됐음에도 불구하고 여전히 개선되지 않고 있는 바, 이와 관련한 제도개선을 위한 행정국의 전향적인 노력이 요망된다고 하겠으며,
 - 특히, 특별조정교부금의 사후관리 문제 및 특별조정교부금이 당초취지에 부합하지 않는 목적과 자치구 길들이기식 시책추진의 인센티브 방식으로 교부되는 문제점 등이 나타나고 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 제도개선을 위한 종합적인 검토가 요망된다고 하겠음.
- ※ 행정국에 2018년 자치구별 특별교부금 집행잔액의 활용실태 및 관리 감독에 대해 문의하였으나, 자치구별 실태파악이 미진한 것으로 나타나 이에 대한 개선 대책 마련도 필요할 것으로 사료됨.

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