

서울특별시 지역균형발전 지원 조례 일부개정조례안

심 사 보 고 서

의안번호	202
------	-----

2018. 12. 17.
기 획 경 제 위 원 회

I . 심사경과

가. 제출일자 및 제출자 : 2018년 10월 17일, 서울특별시장

나. 회부일자 : 2018년 10월 29일

다. 상정결과 :

【서울특별시의회 제284회 정례회】

- 제10차 기획경제위원회(2018.12.17)상정, 제안설명, 검토보고, 질의 및 답변, 토론, 의결(원안가결)

II . 제안설명의 요지(기획조정실장 강태웅)

1. 제안이유

가. 강남·북 불균형 해소를 위해 추진하는 균형발전 사업을 재정적으로 지원하기 위해 ‘균형발전특별회계’를 설치·운용하고자 함.

2. 주요내용

- 지역균형발전계획 및 주요 균형발전 사업을 재정적으로 지원하기 위하여 균형발전특별회계를 설치·운영함(안 제11조).
- 특별회계의 세입은 「국가균형발전 특별법」 제34조제2항 및 제35조제2항에 따른 보조금, 「수도권정비계획법」 제16조에 따라 시에 귀속되는 과밀부담금의 50% 등으로 함(안 제12조 제1항).
- 특별회계의 세출은 지역균형발전 사업에 필요한 경비의 지출 및 사업비의 보조 등으로 함(안 제12조제2항).
- 특별회계의 존속기한은 2023년 12월 31일까지로 함(안 제13조).

Ⅲ. 검토보고 요지(수석전문위원 강상원)

가. 개정안의 개요

- 개정안은 강남·북 지역 간 불균형을 해소하고 지역균형발전계획과 관련 사업을 안정적으로 재정 지원하기 위해 ‘균형발전특별회계’를 설치·운용하려는 것임.

나. 특별회계 신설의 타당성(안 제11조)

- 서울시는 시장이 수립하는 지역균형발전계획에 따른 균형발전 사업을 재정적으로 지원하기 위해 ‘균형발전특별회계’(이하 “특별회계”)를 신설하고자 조례에 근거규정을 마련하였음.¹⁾
- 강남·북간 지역격차 해소에 대한 사회적 요구가 증대하고 있고, 대규모의 균형발전 사업을 자치구의 재정과 역할로만 추진하기 어려운 현실을 감안할 때 지역균형발전이란 특정한 목적을 달성하기 위해 서울시 차원의 특별회계의 설치 필요성은 공감할 수 있음.
- 특히, 지역 간 재정여건, 경제·산업 인프라, 사회기반시설 등의

1) 지방자치단체의 특별회계의 설치는 ① 「지방공기업법」에 따른 지방직영기업이나 ② 그 밖에 특정한 사업을 운영할 때, ③ 특정자금이나 특정세입·세출로서 일반세입·세출과 구분하여 회계 처리할 필요가 있을 때에만 법률이나 조례로 설치할 수 있음(지방재정법 제9조).

고질적 불균형 문제가 확대되는 상황에서 단기간에 집중 투자로 격차의 폭을 좁혀나가기 위해서는 서울시 차원의 지속적이고 일관성 있는 균형발전 정책수립과 자원 투입이 요구됨.

- 따라서 특별회계를 통해 지역균형발전의 추진의지와 실행력을 담보하는 한편, 지역 간 불균형 해소라는 공익적 가치를 실현하고, 지역의 특성에 맞는 자립적 발전을 도모할 수 있을 것으로 기대됨.
- 한편, 현재 5개 시·도 지역(경기, 충북, 충남, 경남, 제주)이 특별회계를 설치·운영하고 있으며, 일부 지역은 기금으로 운영하거나 기금 또는 특별회계의 설치 근거규정을 두고 있음(부산, 세종, 전북). [별첨2 참조]

다. 특별회계의 자원 구성(안 제12조)

(1) 세입구성

- 특별회계의 세입은 「국가균형발전 특별법」에 따른 보조금, 「수도권 정비계획법」에 따라 서울시에 귀속되는 과밀부담금의 50%, 지방채 및 재정투융자기금 차입금, 일반·특별회계 전입금 등으로 구성됨.

- 특별회계 운용기간(2019~2023) 중 총 세입규모는 ▷ 국가 균형발전특별회계 보조금 5,900억원, ▷ 서울시비 중 과밀 부담금 1,600억원, ▷ 일반회계 전입금 5,400억원 등 모두 1조 2,900억원으로 전망됨.

〈 연차별 재원 규모 〉

(단위 : 백만원)

구 분	계	2019	2020	2021	2022	2023
계	1,290,000	180,000	262,000	275,000	283,000	290,000
국가균형발전특별회계 보조금	590,000	80,000	120,000	125,000	130,000	135,000
과밀부담금	160,000	-	38,000	39,000	41,000	42,000
일반회계 전입금 등	540,000	100,000	104,000	111,000	112,000	113,000

가) 「국가균형발전특별법」에 따른 보조금

- 정부는 국가균형발전계획과 관련 사업을 효율적으로 추진하기 위해 「국가균형발전특별법」에 따라 국가균형발전특별회계를 설치·운영하고 있으며, 주세, 과밀부담금 등을 재원으로 지방자치 단체에 보조금(지역자율계정, 지역지원계정)²⁾을 지원하고 있음.
 - 국가균형발전계획에 따라 정부로부터 보조받는 서울시 균형발전 사업의 재원은 향후 5년간 약 5,900억원으로 전망되며, 이번 특별회계의 주된 세입재원으로 활용될 예정임.

2) 「국가균형발전특별법」 제34조제2항 및 제35조제2항

〈 국가균형발전특별회계 보조금 전망치 〉

(단위 : 백만원)

구 분	2019	2020	2021	2022	2023
국가균형발전 특별회계 보조금	80,000	120,000	125,000	130,000	135,000

※ 2019년은 특별회계 설치 이후 추경예산부터 운용예정임.

나) 과밀부담금

- 수도권 과밀억제권역에 인구유발시설을 신·증축하는 경우 부과하는 과밀부담금³⁾의 서울시 귀속분(2018년)은 678억원이며, 이 중 50%를 세입 재원으로 특별회계에 활용하게 되면 향후 5년간 1,600억원이 발생할 것으로 전망됨.
- 현재는 과밀부담금 세입 중, 도시개발특별회계에 50%, 도시재생기금에 50%를 세입으로 편성하고 있으며, 2020년부터 ‘도시개발특별회계⁴⁾의 과밀부담금 수입분 전부를 ‘특별회계’ 세입으로 전환시킬 계획임.
- 정부 또한, 과밀부담금의 국가균형발전특별회계 귀속분(50%) 전액을 국가균형발전사업(지역자율계정의 세출)으로 보조하고 있는

3) 수도권정비계획법 제12조에 따라 과밀억제권역에 인구집중유발시설(학교, 공장, 공공 청사, 업무용 건축물 등)을 신축 증축, 용도변경 등을 할 경우 건축비의 5~10%를 납부함.

4) 도시개발특별회계(1조 2751억원, '18년)는 주요 재원인 재산세 도시지역분(70%) 9,049억원(71.0%)이며, 과밀부담금 수입(339억원)이 차지하는 비중은 2.7%임.

상황이므로, 서울시에 귀속되는 과밀부담금을 균형발전재원으로 활용하는 것은 적절한 조치로 판단됨.

- 한편, 과밀부담금은 2019년도 도시개발특별회계 예산에 이미 편성되어 있어 2020부터 세입 편성하기 위해 부칙으로 시행 경과 규정을 두었음.

〈 서울시에 귀속되는 과밀부담금(50%) 전망치 〉

(단위 : 백만원)

구 분	2019	2020	2021	2022	2023
과밀부담금 (50%)	-	38,000	39,000	41,000	42,000

※ 2019년도는 도시개발특별회계 예산에 이미 편성되어 있어 미반영

다) 일반 및 기타 특별회계 전입금 등

- 국가균형발전특별회계 보조금이나 과밀부담금 수입 이외 부족 재원을 충당하기 위해 일반회계 또는 다른 특별회계로부터 전입할 수 있도록 근거규정을 두고 있음.
- 서울시는 일반회계 전입금의 규모를 보통세 징수액⁵⁾의 1% 이내로 전망하고 있으며, 이 경우 5년간 총 5,400억원의 전입금이 발생할 것으로 예상되고 있음.

5) 서울시 2018년 보통세징수액은 15조 1,883억 5,900만원(2019년 15조 8,599억 8백만원)

〈 ‘일반회계 전입금 등’ 전망치 〉

(단위 : 백만원)

구 분		2019	2020	2021	2022	2023
시 비	일반회계 전입금 등	100,000	104,000	111,000	112,000	113,000

- 그러나 타 시·도의 경우 보통세 징수액 또는 보통교부세 교부액의 1.5% ~ 5% 규모를 조례상에 명시하고 있는데 반해, 서울시는 재원 징수 범위를 별도로 설정하지 않고 지나치게 탄력적으로 대응하고 있는 바, 지역균형발전의 지속가능한 실행 기반을 자치 입법적으로 뒷받침할 수 있을지 우려됨.
- 따라서 강남·북 간 지역 격차를 해소하고 시민들이 체감할 수 있는 가시적인 균형발전을 이루기 위해서는 일반회계 전입금의 범위에 대한 명시적인 규정이 마련되어야 할 것임.

(2) 세출구성

- 개정안은 특별회계의 세출용도로 지역균형발전 사업에 필요한 경비의 지출, 필요 사업비의 보조, 위탁사업비 지원, 지방채·차입금 등의 원리금상환, 그 밖에 특별회계 운용에 필요한 경비로 규정하고 있음.

- 서울시는 ‘2030 서울생활권계획’과 연계해 지역 간 불균형이 있는 생활서비스시설⁶⁾ 확충사업을 포함해 법령에서 개별 특별회계로 규정된 사업을 제외하고, 일반회계의 지역균형발전 전체 사업은 모두 균형발전특별회계로 전환할 계획임.
- 그러나, 비강남권 4개 도시철도(면목선, 우이신설연장선, 목동선, 난곡선)와 광역철도사업, 주차장 건설 등 같은 대규모 도시인프라 구축사업과 세운상가·영등포 등 도시정비사업 등은 기존의 개별 특별회계(도시철도건설사업비특별회계, 교통사업특별회계, 도시개발특별회계, 주택사업특별회계 등)에서 중점 추진해오고 있어 균형발전특별회계 신설의 의미를 퇴색시키고 있음.
- 또한, 일반회계에서 특별회계로 전환시킬 시범적 실행사업들도 기존의 일반회계 사업과 별다른 차이가 없고, 소규모 생활서비스시설확충 사업에 집중되어 있어 지역격차해소의 실효성과 정책수행 결과의 시민체감도를 떨어뜨리는 문제가 있음.
- 따라서, 일반회계 사업의 무분별한 특별회계 전환을 막고 기존의 특별회계와 기금 사업과 중복되지 않기 위해서는 특별회계의 설치 목적에 맞는 균형발전 사업들을 보다 구체적으로 제시할 필요가 있음.

6) 생활서비스시설: 문화시설 장애인복지시설 주민복지시설 보건소공원주차장도서관 노안여가복지시설 청소년동부지시설 보육시설 공공체육시설 등

〈 균형발전특별회계 시범사업 편성(안) 〉

분야	사업 내용
교육 문화·돌봄 시설 확충	대학연계 다양한 교육·진로 프로그램 운영
	동북권 학교에 체육관 설치(29개) 및 공연전시공간(1개), 수영장(4개), 주차장(4개) 신축후 개방해 지역 거점공간화
	동북권 학교에 문화교실(108개) 및 IT 기반 학습환경 조성(120개)
	다양한 예술교육이 가능한 아동·청소년 예술교육센터 설치
	청소년 아지트 조성 및 청소년 문화의 집 등 건립
	서울도서관 분원(5개) 설치, 비강남권 구립도서관 확충지원(20개)
	강북권 서울시 어린이 전문 병원 설치
	비강남지역에 신규 국공립 어린이집 90% 이상 설치 (열린육아방 373개, 우리동네 키움센터 357개)

라. 특별회계의 존속기한(안 제13조)

- 개정안은 시장이 5년 단위로 수립하도록 한 균형발전 기본계획을 지원하기 위해 특별회계 존속기한을 5년(2019~2023년)으로 설정하고 있음.
- 이는 「지방재정법」에서 5년 이내의 범위에서 조례로 특별회계의 존속기한을 명시하도록 하고 있고(제9조 제3항), 또한 5년 단위로 ‘서울시 지역균형발전계획’을 수립하고 있는 실태와 부합하기 위한 조치로 판단됨.

마. 기타 사항(안 부칙 제1조 및 제2조)

- 기타 부칙 사항은 도시개발특별회계에 전입되는 과밀부담금이

2020년부터 ‘균형발전특별회계’로 흡수됨에 따라, 시행시점에 맞춰 「서울특별시 도시개발 조례」에서 과밀부담금 규정을 삭제함으로써 법적 일관성을 유지하고자 하는 것임.

바. 종합의견

- 지역균형발전을 견인하는 사업에 안정적인 재정 지원을 위한 별도의 특별회계를 신설하는 것은 지역의 특성에 맞는 자립적 발전에도모하고, 지역균형발전의 추진의지와 실행력을 담보한다는 측면에서 긍정적으로 평가됨.
- 다만, 법령이나 조례에 따라 분야별 시정 추진 방향을 담은 각종 기본계획이 수립·시행되고 있으므로 시정 전반을 균형발전의 관점에서 조정하고 이끌 수 있도록 개별 기본계획과의 연계성을 강화해야 할 것임.
- 또한, 강남·북 지역 간 불균형 해소를 위해서는 격차발생 요인에 대한 정확한 조사와 분석이 선행되어야 할 것이며, 시민 체감도가 높은 지역균형발전 사업을 적극 발굴하여 추진할 수 있도록 충분하고 안정적인 재원마련이 뒷받침되어야 할 것임.

IV. 질의 및 답변요지 : 「생략」

V. 토론요지 : 「없음」

VI. 심사결과 : 원안가결

(재적위원 12명, 참석위원 11명, 전원찬성)

VII. 소수의견 요지 : 「없음」

VIII. 기타 필요한 사항 : 「없음」

서울특별시 지역균형발전 지원 조례 일부개정조례안

서울특별시 지역균형발전 지원 조례 일부를 다음과 같이 개정한다.

제11조부터 제13조까지를 각각 다음과 같이 신설한다.

제11조(특별회계의 설치) 시장이 수립한 지역균형발전계획을 재정적으로 지원하기 위하여 균형발전특별회계(이하 “특별회계”라 한다)를 설치·운용한다.

제12조(특별회계의 세입과 세출) ① 특별회계의 세입은 다음 각 호와 같다.

1. 「국가균형발전 특별법」 제34조제2항 및 제35조제2항에 따른 보조금
2. 「수도권정비계획법」 제16조에 따라 시로 귀속되는 과밀부담금의 50%
3. 지방채 및 재정투융자기금 차입금
4. 일반회계 또는 다른 특별회계로부터의 전입금
5. 그 밖의 보조금, 수입금 등

② 특별회계의 세출은 다음 각 호와 같다.

1. 지역균형발전 사업에 필요한 경비의 지출
2. 지역균형발전 사업에 필요한 사업비의 보조
3. 지역균형발전을 위한 위탁사업비 지원
4. 지방채 및 융자금의 원리금 상환
5. 그 밖에 특별회계 운용에 필요한 경비

제13조(특별회계 존속기한) 특별회계의 존속기한은 2023년 12월 31일로 한다.

부칙

제1조(시행일) 이 조례는 공포한 날부터 시행한다. 다만, 제12조제1항제2호 개정규정 및 부칙 제2조는 2020년 1월 1일부터 시행한다.

제2조(다른 조례의 개정) 서울특별시 도시개발 조례 일부를 다음과 같이 개정한다.

제10조를 삭제한다.

신·구조문 대비표

현 행	개 정 안
<p><신 설></p>	<p>제11조(특별회계의 설치) 시장이 수립한 지역균형발전계획을 재정적으로 지원하기 위하여 균형발전특별회계(이하 “특별회계”라 한다)를 설치·운용한다.</p>
<p><신 설></p>	<p>제12조(특별회계의 세입과 세출) ① 특별회계의 세입은 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 「국가균형발전 특별법」 제34조제2항 및 제35조제2항에 따른 보조금 2. 「수도권정비계획법」 제16조에 따라 시로 귀속되는 과밀부담금의 50% 3. 지방채 및 재정투융자기금 차입금 4. 일반회계 또는 다른 특별회계로부터의 전입금 5. 그 밖의 보조금, 수입금 등 <p>② 특별회계의 세출은 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 지역균형발전 사업에 필요한 경비의 지출 2. 지역균형발전 사업에 필요한 사업비의 보조 3. 지역균형발전을 위한 위탁사업비 지원 4. 지방채 및 융자금의 원리금 상환 5. 그 밖에 특별회계 운용에 필요한 경비
<p><신 설></p>	<p>제13조(특별회계 존속기한) 특별회계의 존속기한은 2023년 12월 31일로 한다.</p>