

서울특별시 자치구의 재원조정에 관한 조례 일부개정조례안 검 토 보 고

1. 발의자 및 발의경과

- 의안번호 : 1532
- 발 의 자 : 박기열 의원 외 12명
- 발 의 일 : 2016년 11월 16일
- 회 부 일 : 2016년 11월 21일

2. 제안이유

- 자치구의 긴급한 재해복구, 공공시설의 신설·보수 등 특별한 자치구의 재정수요를 충족시키기 위해 교부하는 특별조정교부금을 신청하고 교부하는 과정에서 지역 민원과 주민의견을 반영하기 위해 해당 지역 시의원에게 알리고 협의토록 함.

3. 주요내용

- 가. 시장은 자치구청장의 특별조정교부금 교부신청이 있는 경우와 교부한 경우에는 이를 해당 자치구 출신 서울특별시의회 의원에게 알리고 협의토록 함(안 제11조 제3항 신설).

4. 참고사항

- 가. 관련 법령 : 해당사항 없음
- 나. 예산 조치 : 해당사항 없음(비용추계 비대상 사유서 별첨)
- 다. 입법예고(2016. 11. 24 ~ 2016. 12. 1)결과 1건이 접수되었으며, 주요 의견은 다음과 같음.

연번	성명	의견 제출일	주요 의견
1	서울특별시 구청장 협의회	2016.11.25	지방자치법 및 지방재정법에 따라 특별조정교부금의 운용은 지방자치단체자의 고유권한이라 할 수 있으므로, 법령의 근거없이 집행기관의 고유권한에 속하는 사항의 행사에 관하여 의원의 사전개입을 명시하는 해당 개정조례안은 조례제정권의 범위를 벗어난 위법한 조항이라 판단됨.

5. 검토 의견

가. 특별조정교부금 교부기준 마련(안 제11조제2항)

- 현재 특별조정교부금은 시장이 필요하다고 인정하는 경우에는 자치구의 교부신청이 없어도 교부할 수 있도록 하고 있으나, 개정안은 “시장 필요하다고 인정하는 경우라도 일정한 기준을 정하여” 교부하도록 하고자 하는 것임.

현 행	개 정 안
<p>제11조(특별조정교부금의 교부) ① 특별조정교부금은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 이를 교부한다. <개정 2015.12.31.></p> <ol style="list-style-type: none"> 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 <p>② 특별조정교부금은 자치구청장의 교부신청이 있는 경우 시장이 이를 심사하여 교부한다. 다만, 시장이 필요하다고 인정하는 경우에는 <u>교부신청이 없는 경우에도</u> 교부할 수 있다.</p>	<p>제11조(특별조정교부금의 교부) ① 특별조정교부금은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 이를 교부한다. <개정 2015.12.31.></p> <ol style="list-style-type: none"> 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 <p>② 특별조정교부금은 자치구청장의 교부신청이 있는 경우 시장이 이를 심사하여 교부한다. 다만, 시장이 필요하다고 인정하는 경우에는 <u>자치구청장의 교부신청이 없는 경우에도 일정한 기준을 정하여</u> 교부할 수 있다.</p>

- 특별조정교부금이 시장의 시정철학 등에 따라 남발된다면 자치구의 자치권을 저해할 수 있는바, 일정한 기준을 정하여 교부하도록 하는 것은 일정부분 긍정적인 측면이 있다고 하겠음.

- 다만, 현재 서울시 특별조정교부금은 시책사업 중에서 자치구에 필요하다고 판단되는 정책이나 제도의 정착을 위해 교부하는 경우가 많음을 감안할 때, “일정한 기준을 정하여” 라는 재량이 많은 기준보다는 보다 구체적이고 명료한 기준이 필요한 것은 아닌지에 대한 검토의 여지는 있다고 하겠음.

나. 교부신청시 의원에게 알리고 협의(안 제11조제3항)

현 행	개 정 안
<p>제11조(특별조정교부금의 교부) ①~② (생략) <u><신설></u></p>	<p>제11조(특별조정교부금의 교부) ①~② (생략) <u>③ 시장은 제2항에 따른 자치구청장의 교부신청이 있는 경우와 교부한 경우에는 이를 해당 자치구 출신 서울특별시의회 의원에게 알리고 협의하여야 한다.</u></p>

- 안 제11조제3항은 자치구청장이 특별조정교부금 교부신청이 있는 경우와 교부한 경우에는 해당 자치구 출신 서울특별시의회 의원에게 알리고 협의하도록 하려는 것임.
- 개정안을 통해 자치구에 교부되는 특별조정교부금의 용도 및 목적을 해당 자치구를 대표하는 시의원에게 알리고, 협의토록 함으로써 특별조정교부금이 주민의 수요와 필요를 충족시키는데 사용될 수 있도록 하는 긍정적인 측면이 있을 것으로 사료됨.

※ 자치구 조정교부금제도의 개요

- 「지방자치법」 제173조와 같은 법 시행령 제117조를 근거로 시세의 일정액을 활용하여 합리적 재원배분을 통해 자치구간 재정력 불균형을 해소하고, 25개 자치구 서울시민이면 누구나 문화·복지 등 표준 행정서비스를 제공받도록 하기 위해 자치구의 재원을 보장해 주는 재정조정제도로,
그 종류는 일반조정교부금과 특별조정교부금이 있음(「지방재정법 제29조의2」).
- 일반조정교부금 : 자치구의 재정부족액 보전을 위해 교부
- 특별조정교부금 : 자치구의 특별한 재정 수요에 대하여 수시 교부

- 다만, 「지방자치법」 상 예산 편성·집행을 포함한 특별조정교부금의 교부는 시장의 권한으로 규정되어 있는바, 시의원과 협의하도록 강행규정을 두는 것이 「지방자치법」을 위반하는지 여부에 대해서는 검토의 여지는 있다고 하겠음.
- 안 제11조제3항과 관련하여 첫째, 동 조항이 「지방자치법」을 위반할 소지가 있는지와 둘째, 협의의 성격이 무엇인지에 대해 검토할 필요가 있을 것으로 사료됨.
- 집행부는 특별조정교부금은 시와 자치구 및 자치구 상호간의 재원조정 및 균형발전을 도모하기 위한 조정교부금의 일부로, 자치구의 특별한 재정수요에 대처하기 위한 자치구의 재원이며, 「지방자치법」 제9조 및 제103조에 의거 예산의 편성·집행 등 사무관리 및 집행은 지방자치단체장에게 부여된 고유한 권한에 해당하는바, 집행기관의 고유권한에 대하여 법령의 근거없이 특별조정교부금 교부 전에 지방의회가 사전에 개입하도록 하는 것은 지방자치단체장의 통할대표권 및 집행권을 침해하는 것이라는 의견을 제시하고 있음.
- 다만, 사전에 알리고, 협의하도록 하는 것이 반드시 지방자치권을 훼손하고 침해하는 것인지에 대해서는 “협의”의 성격에 따라 이견이 있을 것이라고 사료되며,
- 법제처의 법령입안심사기준에 따르면, ‘협의’¹⁾는 주로 ‘상대방의 의견을 구할 때에 쓴다’라고 되어 있는바, 이러한 협의가 지방자치권을 훼손하는 것인지에 대해서는 면밀히 살펴보아야 할 것으로 사료됨.

1) 협의/합의/승인/동의

‘협의’는 주로 상대방의 의견을 구할 때에 쓰고, ‘합의’는 상대방과 의사를 합치해야 할 때에 쓴다. ‘승인’은 주로 감독자나 상급자에게 감독을 받는 자나 하급자가 인정의 의사를 구할 때에 쓰고, ‘동의’는 상대방에게 찬반의 의견을 구할 때에 쓴다. 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 한다(출처: 법령입안심사기준, 법제처, 2012, 662p).

- 동 개정안에 대한 입법자문 결과, 적법하다는 의견 2건과 위법하다는 의견이 1건이 제출되었으며, 주요 내용은 다음과 같음.

<입법 자문 의견>

구 분	자문 1	자문2	자문3
시장이 특별조정교부금의 교부신청이 있는 경우와 교부한 경우에는 이를 해당 자치구 출신 서울특별시의회 의원에게 알리고 협의하여야 하는 것이 시장의 권한 침해인지 여부	「지방자치법」과 「지방재정법」 위법 소지 ²⁾ 있음. 시장의 고유권한을 침해할 뿐만 아니라 「지방자치법」과 「지방재정법」 등의 규정취지에 비추어 조례제정권의 범위를 벗어나 위법한 것으로 판단됨.	본 개정안은 시장의 권한에 대한 간접적이고 소극적인 통제에 불과하다고 볼 수 있어 적법하다고 인정될 가능성이 높음.	적법함. 특별조정교부금을 교부하기 이전 심사하는 과정에서 사전에 지역민원과 주민의 의견을 반영하도록 협의절차를 밟을 것을 요구하는 것이므로 이는 교부 심사의 충실을 도모할 수 있는 개정안이므로 당연히 조례로 정할 수 있다고 할 것임

- 따라서, 종합적으로 살펴 볼 때, 안 제13조제3항의 협의의 성격, 구속력 등에 대해 명확성을 기하여 다툼과 분쟁의 소지가 없도록 하는 방안에 대한 검토의 여지는 있다고 하겠음.

※ 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.

다만, 현행 법령상 어느 행정기관이 그 권한행사에 있어 다른 행정기관의 협의를 얻도록 하고 있는 경우 그 협의의 법적 성격은 자문 또는 의견을 구하는 협의, 합의 또는 동의를 구하는 협의, 면허 허가 등에 상당하는 협의 등으로 크게 구분하여 볼 수 있으나, 그 협의의 개념과 법적 성격이 불분명한 바, 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(출처 : 법령상 협의규정에 관한 검토, 월간 법제, 2005)

전문위원 : 김태한
입법조사관 : 신정희

2) 「지방자치법」제173조 특별시장이나 광역시장은 「지방재정법」에서 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체의 관할 구역 안의 자치구 상호 간의 재원을 조정하여야 한다.
같은법 시행령 제117조(자치구의 재원 조정) ① 법 제173조에 따른 자치구 상호 간의 조정 재원은 해당 시세(市稅) 중 「지방세기본법」 제8조제1항제1호 각 목에 따른 보통세(광역시의 경우에는 「지방세법」 제7장제3절에 따른 주민세 재산분 및 같은 법 제8장제3절에 따른 지방소득세 종업원분은 제외한다)로 한다.
② 자치구 상호 간의 재원 조정 방법을 정하는 조례에는 조정교부금의 교부율·산정방법 및 교부시기 등이 포함되어야 한다.
「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.

참고자료

1. 특별조정교부금 2015년 신청 및 교부내역

(단위 : 백만원)

자치구	신청액	교부액
	288,927	222,129
종로구	10,764	7,097
중구	17,136	7,011
용산구	7,660	5,396
성동구	8,480	9,952
광진구	12,563	8,704
동대문	12,886	9,688
중랑구	10,200	9,993
성북구	9,636	11,421
강북구	18,405	16,199
도봉구	10,275	11,322
노원구	10,290	10,613
은평구	11,800	9,756
서대문	12,216	9,513
마포구	12,428	7,389
양천구	12,554	8,699
강서구	11,180	9,281
구로구	13,775	10,408
금천구	9,122	8,544
영등포	9,134	7,107
동작구	12,239	10,058
관악구	12,361	10,364
서초구	12,694	4,712
강남구	13,528	2,679
송파구	9,786	6,644
강동구	7,815	9,579