● 제320회 ●
서울특별시의회(임시회)
제1차 운영위원회

서울특별시의회 기본 조례 일부개정조례안
검 토 보 고 서

2023. 9. 14.

운 영 위 원 회
수 석 전 문 위 원

【서울특별시의회 기본 조례 일부개정조례안】

Ⅰ. 조례안 개요

1. 제안자 및 제안경과

가. 제 안 자 : 박환희 의원 외 38명 공동발의

나. 제 안 일 : 2023. 8. 11.

다. 회 부 일 : 2023. 8. 21.

라. 의안번호 : 1007

2. 제안이유 및 주요내용

가. 제안이유

○ 조례안이 의결·공포되는 경우, 시장 및 교육감이 해당 조례의 소요비용에 대한 예산반영계획을 수립하여 지방의회에 보고하는 절차를 마련함으로써, 조례와 예산을 연계하고 조례의 실효성을 확보하고자 함.

나. 주요내용

○ 시장 및 교육감이 공포된 조례의 시행에 따른 소요 비용에 대한 예산반영계획을 수립하여 예산안을 의회에 제출할 때 함께 보고하도록 규정함(안 제55조의2제4항 신설).

3. 참고사항

가. 관계법령 : 없음.

Ⅱ. 검토의견 (수석전문위원 이병수)

1 개정안의 개요 및 취지

○ 본 개정조례안은 의회에서 의결한 조례안이 공포되는 경우 그 시행에 수반되는 소요 비용에 대한 예산반영계획을 수립하여 예산안 제출 시 함께 제출하도록 함으로써 조례시행에 따른 예산편성여부·예산반영계획을 살펴 조례 입안의 실효성을 확보하고자 제안되었음.

2 공포된 조례에 대한 예산반영계획 수립 및 보고(안 제55조의2)

○ 개정조례안은 조례 제55조의2(예산안 및 예산집행상황의 제출 등)에 제4항을 신설하여 회계연도 시작 60일 전까지 의회에 예산안을 제출하는 때, 조례의 공포·시행에 따른 예산반영계획을 수립하여 의회에 보고하도록 하였음.

○ 현행 조례 제55조의2는 시장 및 교육감이 예산안 제출 시 의회에 제출 또는 보고해야 하는 사항들에 대한 규정으로,

- 제55조의2제2항은 세입예산 징수현황 및 세출예산 집행상황을 반기별로 의회에 제출하도록 하고 있으며,
- 제3항은 「지방재정법」에 따라 예산전용 시의 분기별 전용 내역 제출 의무를 규정하고 있음.

○ 이에 더해 제4항을 신설하여 일정 기간 동안 공포된 조례에 대한 집행기관의 예산반영계획 수립과 보고의무를 부과하려는 것임.

- 이는 지방자치법 제78조(의안에 대한 비용추계 자료 등의 제출)가

의안을 제출할 경우에 의안에 대한 비용추계 자료 등의 제출을 하도록 하고(제1항), 이에 관한 자료의 작성 및 제출절차 등에 관하여 필요한 사항은 조례로 정하도록 규정(제2항)하고 있는 취지에 상응하여, 조례 시행 후 재정수반조례에 대한 예산반영계획을 제출하도록 함으로써 조례 시행에 따른 예산과의 상호 연계성을 강화하여 조례의 실효성을 담보하고 지방재정 운영의 건전성과 효율성을 확보하는 등 재정민주주의를 구현하려는 취지로 해석됨.

- 나아가, 조례안 제안 단계에서 제출되는 비용추계나 재정조달방안 등에 대한 예산명세자료의 내용이 보다 정확하고 객관적이며 신뢰성있게 작성되도록 유도하고, 예산안 심사 시 적극적으로 조례와 연계할 수 있다는 점에서 긍정적인 효과가 기대됨.

- 「지방자치법」상 지방의회에 부여된 의안의 심의·의결권에 따라 의결된 조례 시행 후, 이를 근거로 한 사업 수행계획이 세워지고 예산편성이 적절하게 이루어졌는지를 사후적으로 심사하기 위하여, 당해 연도 예산 수립과 집행에 사전적·적극적 개입을 하는 것이 아닌 견제의 범위 내에서 자료제출을 요구하는 것이므로 그 필요성과 타당성이 충분히 인정됨.

- 한편, 본 개정조례안이 정하는 조례의 시행에 따른 소요 비용에 대한 예산반영계획에 관한 명세사항은 「지방재정법」 제44조의2(예산안의 첨부서류) 제1항제14호 및 「지방재정법 시행령」 제49조의2(예산안의 첨부서류) 제6호의 '그 밖에 예산의 내용을 명백히 하는데 필요한 서류'에 해당한다고 볼 것임.

○ **(대상기간)** 예산반영계획 수립 대상 조례는 **예산안 제출 '직전 연도 5월부터 해당연도 4월까지 공포된 조례'**로 예산안 제출 전년도 5월

부터 1년간 공포·시행된 조례 중 비용을 수반하는 내용이 포함된 경우 그에 따른 해당 사업 예산반영계획을 별도로 보고하도록 한 것임.

- 예산안은 회계연도 시작 60일 전까지 의회에 제출해야 하며, 이에 따라 일반적으로 7월 말까지 각 사업부서에서 예산안을 마련한 후, 예산과에서 이를 심의하고 조정하면서 최종 예산안을 확정하는 과정을 거침.
- 개정조례안은 이러한 일정을 고려하여 다음연도 예산을 각 사업부서에서 편성·계획하는 시기 이전인 4월까지 공포된 조례안에 대해서 예산반영계획을 보고하도록 한 것으로 추정되나 예산편성 추진 일정상[1] 특정한 연관성을 찾기는 어려움.
- 이에 따라 본 조례 시행('24.1.1.) 후 최초로 보고의무가 부과되는 '25년 본예산안 제출 시에는 '23년 5월부터 '24년 4월까지 공포·시행된 조례들에 대해 예산반영계획을 보고하게 됨.

○ **(예산반영계획의 의미 및 대상 명확화 필요)** 다만, 예산반영계획을 수립하여 예산안을 의회에 제출할 때 함께 보고하도록 한 조문의 의미와 보고 시기 등을 명확하게 할 필요가 있음.

- 개정조례안은 '예산반영계획'을 보고하는 것으로 표현하고 있는데, 이는 조례가 시행된 후 당해연도에 해당 예산이 반영되었는지 여부를 확인하고 미반영시 이후 추경편성 등을 통해 최종적으로 조례에 예산이 수반되고 사업이 현실화 되는 지를 파악하려는 것이므로, 구체적으로 '당해연도 예산반영현황' 등으로 명확히 표현할 필요가 있음.

---

1) 참고로, 2024년 서울시 예산편성 추진 일정에 따르면 실본부국별 예산요구서 제출은 세입예산 요구서의 경우 6월, 세출예산 요구서의 경우 7월 말이며, 예산부서의 심의 및 실무조정을 9월까지 진행 후 전체 조정회의를 거쳐 11월 1일 제출 예정임.

- 또한 조례 제55조의2제3항의 경우 예산전용 결정 시 이를 분기별로 상임위원회에 보고하도록 하는 것에 대비하여 보고 시기나 보고 대상 등을 보다 구체적으로 규정할 필요가 있음.

○ 본 조례개정안에 대한 서울시(예산담당관)의 의견은, ⅰ) 구체적으로 사업추진 소관 실국에서 이에 대응하도록 '각 실국에서 소관 상임위원회로 보고'하도록 규정을 명문화 하고 ⅱ) 그 보고 시기 역시, 소관 상임위원회 '예산안 심의 전'까지로 수정하여 보고대상과 시기를 구체화 할 필요가 있다고 하여 다음과 같이 수정의견을 제출함.

개 정 안	문구수정(안)
55조의2④ 시장 및 교육감은 직전 연도 5월부터 해당 연도 4월까지 공포된 조례의 시행에 따른 **소요 비용에 대한 예산반영계획을 수립하여 예산안(제1항에 따른 예산안을 말한다)을 의회에 제출할 때 함께 보고하여야 한다.**	55조의2④ ~~(좌동)~ 소요 비용에 대한 **당해연도 예산반영 현황을 작성**하여 예산안(제1항에 따른 예산안을 말한다) **심의전까지 해당 상임위원회에 보고하여야 한다.**

○ 이와 더불어 실무상으로는 시행규칙이나 지침 등을 통해 보고에 필요한 통일적인 양식을 마련할 필요가 있음.

- 보고 양식에는 ▲조례 시행을 위한 사업계획 수립 여부, ▲조례 시행 당해연도 예산편성여부, ▲당해연도 예산 미반영시 그 사유와 차년도 예산안 편성 여부, ▲사업계획이 수립되지 않았다면 그 수립 계획과 향후 수반되는 예산안 편성 계획, ▲예산반영에 따른 집행실적이 있다면 그 내용 등을 파악할 수 있도록 해야 할 것임.

3 종합 의견

○ 본 개정조례안은 시장 및 교육감이 공포·시행된 조례의 소요비용에 대한 예산반영계획을 예산안 제출 시 보고하도록 하여 조례와 예산을 연계하고 실효성을 확보하고자 한 것임.

○ 이러한 과정을 통해 조례 심의 과정에서 사업규모가 변경되는 등의 사유로 기존 비용추계와 달라지는 면들을 다시 계획하고, 실제 사업 시행 과정에서 조례 취지와 무관하게 예산이 편성되는 것을 방지하는 등 긍정적인 효과를 가져올 수 있음.[2)]

○ 다만, '예산반영계획'의 의미가 다소 모호하므로 제안취지를 충분히 나타낼 수 있도록 이를 '당해연도 예산반영현황'으로 구체화하고, 당해연도에 반영되지 않은 경우에는 향후 반영계획을 제출하도록 수정할 필요가 있음.

- 예산반영을 위해서는 사업계획의 구체화가 전제되어야 하고 사업부서가 사전절차를 거치는 등 절차들이 수반되어야 하므로 예산이 즉시 반영되지 않을 수는 있음.

- 그러나 조례 공포 당해연도에 예산이 반영되지 않은 경우 향후 사업계획은 언제 수립되는지 그에 따라 추경예산안이나 다음연도 예산에 반영 계획이 있는지 등을 제출하여 예측이 가능하도록 해야 할 것임.

○ 한편, 입법목적을 고려하면, 제1항에 따른 예산안 즉, 본예산안을 의회에 제출할 때 함께 보고하도록 하는 것은 본예산안 심사 시 첨부서류의

---

2) 박재용, "지방자치단체 비용추계제도 운영의 한계 및 개선방안: 비용추계 금액과 예산편성 금액 차이를 통해", 국회예산정책처, 예산정책연구(제6권제1호), 2017, 170면.

일환으로 상임위원회의 심의자료로 활용하려는 취지로 보임.

- 따라서, 예산반영현황을 의회에 제출하면 해당 상임위원회에서 예산안 심의 자료로 분석·활용할 수 있도록 다음과 같이 수정의견을 제안함.

<표-1> 수정의견

현 행	개 정 안	수정의견
제55조의2(예산안 및 예산집행상황의 제출 등) ① ~ ③ (생 략)	제55조의2(예산안 및 예산집행상황의 제출 등) ① ~ ③ (현행과 같음)	제55조의2(예산안 및 예산집행상황의 제출 등) ① ~ ③ (현행과 같음)
<신 설>	④ 시장 및 교육감은 직전 연도 5월부터 해당 연도 4월까지 공포된 조례의 시행에 따른 소요 비용에 대한 예산반영계획을 수립하여 예산안(제1항에 따른 예산안을 말한다)을 의회에 제출할 때 함께 보고하여야 한다.	④ 시장 및 교육감은 직전 연도 5월부터 해당 연도 4월까지 공포된 조례의 시행에 따른 소요 비용에 대한 당해연도 예산반영현황(당해연도에 반영되지 않은 경우에는 향후 예산반영계획)을 작성하여 예산안(제1항에 따른 예산안을 말한다)과 함께 의회에 제출하여야 한다.

붙임1	관계 부서 의견조회 결과

「서울시 의회기본조례 일부개정안」 검토의견

□ 조례안 개요

○ 의안번호 : 1007 (발의일자 : ’23. 8. 11.)

○ 발 의 자 : 박환희 의원(운영위원회, 국민의힘)

○ 주요내용

– 시장 및 교육감이 공포된 조례의 시행에 따른 소요 비용에 대한 예산 반영계획을 수립하여 예산안을 의회에 제출할 때 함께 보고하도록 규정

□ 검토의견 : 수정의결

○ 해당 조항은 조례와 예산을 연계하여 조례의 실효성을 확보하기 위하여 입안되었으나, 보고 방식이 모호하여 실효성 담보 어려움

○ 조례 입안은 市 정책 추진을 위한 사업근거를 마련하는 것으로, 사업부서는 해당 조례를 근거로 구체적인 사업계획을 수립하며 그 추진 시기 및 속도는 사업 특성에 따라 다름

○ 이에 따라, 사업추진 소관 실국에서 대응하기 위하여 각 실국에서 소관 상임위로 보고토록 규정 명문화 필요하며, 보고기한 등 내용을 명확히 규정하여 문구상 모호한 해석을 방지

※예산전용(의회기본조례 제55조의2 ③) : 해당 상임위원회에 보고

개 정 안	문구수정(안)
55조의2④ 시장 및 교육감은 직전 연도 5월부터 해당 연도 4월까지 공포된 조례의 시행에 따른 **소요 비용에 대한 예산반영계획을 수립하여** 예산안(제1항에 따른 예산안을 말한다)을 **의회에 제출할 때 함께 보고하여야 한다.**	55조의2④ ~~(좌동)~ 소요 비용에 대한 당해연도 예산반영현황을 작성하여 예산안(제1항에 따른 예산안을 말한다) 심의전까지 해당 상임위원회에 보고하여야 한다.

붙임2 관련 법령

□ 「지방재정법」

제49조(예산의 전용) ① 지방자치단체의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 각 정책사업 내의 예산액 범위에서 각 단위사업 또는 목의 금액을 전용(轉用)할 수 있다.

② 제1항에도 불구하고 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 전용할 수 없다. <신설 2020. 6. 9.>

1. ~ 3. (생 략)

③ 지방자치단체의 장이 제1항에 따라 전용을 한 경우에는 분기별로 분기만료일이 속하는 달의 다음 달 말일까지 그 전용 내역을 지방의회에 제출하여야 한다. <신설 2020. 6. 9.>

④ 제1항에 따라 전용한 경비의 금액은 세입·세출결산서에 명시하고, 그 이유를 적어야 한다. <개정 2020. 6. 9.>

□ 「지방재정법」 시행령

제49조의2(예산안의 첨부서류) 법 제44조의2제1항제14호에서 "대통령령으로 정하는 서류"란 다음 각 호와 같다.

1. 법 제38조제2항에 따른 지방자치단체 예산편성기준
2. 전전년도 결산의 총계표 및 순계표와 전년도 세입·세출결산 추정액의 총계표 및 순계표
3. 지방채증권 및 차입금에 관한 전전년도 말의 발행 및 상환실적, 전년도말 및 해당 연도말의 현재액의 추정액
4. 지방채증권 및 차입금에 관한 연차별 상환계획에 관한 조서
5. 「지방세특례제한법」 제5조제1항에 따른 지방세지출보고서
6. 그 밖에 예산의 내용을 명백히 하는데 필요한 서류

□ 「지방자치법」

제142조(예산의 편성 및 의결) ① 지방자치단체의 장은 회계연도마다 예산안을 편성하여 시·도는 회계연도 시작 50일 전까지, 시·군 및 자치구는 회계연도 시작 40일 전까지 지방의회에 제출하여야 한다.

② 시·도의회는 제1항의 예산안을 회계연도 시작 15일 전까지, 시·군 및 자치구의회는 회계연도 시작 10일 전까지 의결하여야 한다.

③ 지방의회는 지방자치단체의 장의 동의 없이 지출예산 각 항의 금액을 증가시키거나 새로운 비용항목을 설치할 수 없다.

④ 지방자치단체의 장은 제1항의 예산안을 제출한 후 부득이한 사유로 그 내용의 일부를 수정하려면 수정예산안을 작성하여 지방의회에 다시 제출할 수 있다.