● 제320회 ●
서울특별시의회(임시회)
제1차 운영위원회

서울특별시 의안의 비용 추계에 관한 조례 일부개정조례안 검 토 보 고 서

2023. 9. 14.

운 영 위 원 회
수 석 전 문 위 원

【서울특별시 의안의 비용 추계에 관한 조례 일부개정조례안】

Ⅰ. 조례안 개요

1. 제안자 및 제안경과

가. 제 안 자 : 박환희 의원 외 40명 공동발의

나. 제 안 일 : 2023. 8. 11.

다. 회 부 일 : 2023. 8. 21.

라. 의안번호 : 1006

2. 제안이유 및 주요내용

가. 제안이유

○ 현재 의안의 비용 추계시 예상 비용이 연평균 5억원 미만(한시적으로 10억원 미만)인 경우 '비용추계서 미첨부 사유서'라는 형식으로 사실상 해당 의안의 비용추계서를 작성하고 있음에도 마치 비용추계서를 작성하지 않는 것처럼 오해할 소지가 있어 이 조건에 해당하는의안의 '비용추계서 미첨부 사유서'를 '비용추계서'로 통합하도록 관련 규정을 개정하려는 것임.

나. 주요내용

○ 시비용추계서 미첨부 사유서 제출 조건에 해당하는 연평균 5억원 미만(한시적으로 10억원 미만) 규정을 삭제하고, 의안 내용이 선언적·권고적인 경우에만 '비용추계서 미첨부 사유서'를 제출하도록 규정함(안 제3조제1항 및 제2항 수정).

3. 참고사항

가. 관계법령 : 「지방자치법」

Ⅱ. 검토의견 (수석전문위원 이병수)

1 개정안의 개요 및 취지

○ 본 개정조례안은 「지방자치법」 제78조에 따라 의안의 제출 시 수반되는 비용추계서의 제출범위를 규정함에 있어, 예상비용 연평균 5억 미만(한시적10억 미만)인 경우와 기술적으로 추계가 어려운 경우를 예외로 하여 '비용추계서 미첨부사유서'를 제출하던 것에서 기술적 추계가 어려운 경우를 제외한 모든 경우 비용추계서를 제출하도록 개선하고자 제안되었음.

2 의안의 비용추계 배경과 비용추계 예외 기준

가. 의안의 비용추계 목적과 주요내용

○ 의안의 비용추계는 재정이 수반되는 의안을 마련하는 과정에서 조례 제·개정에 따른 재정소요를 사전에 파악해 재정을 건전하게 운영하고 개별 조례안의 재정적 타당성을 평가하기 위한 것으로, 2003년 국회법상 법안의 비용추계 제도가 도입된 이후 지방자치단체에는 2011년 「지방자치법」 개정을 통해 도입되었음.

○ 「지방자치법」 제78조는 비용추계의 근거 규정으로 구체적인 추계방법 등에 대해서는 조례에 위임하고 있음.

- 비용추계서에는 비용발생 요인, 비용 추계의 전제 및 결과, 작성자 등을 포함하고, 의안 시행일부터 5년동안 발생되는 비용을 연도별로 구분 추계하여 그에 필요한 재원 조달 방안 등을 첨부함.

○ 비용추계서의 작성 대상은 「지방자치법」 상으로는 지방자치단체장이 제출하는 의안 중 예산상 기금상 조치가 필요한 의안이지만, 서울시의회를 비롯 전국 14개 시·도에서[1] 의원발의 조례에 대하여도 비용추계를 의무화 하고 있음.[2]

나. 비용추계 미첨부사유서 제출 대상

○ 한편, 현행 조례에 따라 비용추계서 작성 의무는 조례 제3조제1항 각호의 경우 예외되며 미첨부 사유서를 제출하도록 함(조례 제3조제2항).

○ **(제1호 사유 예외)** 예상되는 비용이 **연평균 5억원 미만이거나 한시적 경비로서 총 10억원 미만**인 경우(조례 제3조제1항제1호).

- 이는 해당 지방자치단체의 특성과 여건을 감안하여 비용 기준을 자율적으로 정하도록 한 것에 따른 것이고,

- 현행 조례 제정 당시 예외 범위를 이와같이 도입한 것은 당시 지방자치단체장의 비용추계에 관해 규정하던 「서울특별시 자치법규의 입법에 관한 조례」가 제외 대상 비용 범위를 5억원 미만과 한시적 10억원 미만으로 규정한 현황을 유지했던 것임.

- 참고로, 2011년 「서울특별시 자치법규의 입법에 관한 조례」에 비용추계에 관한 내용을 도입하면서 타 시·도는 정부 추계액의 10분의 1 기준인 일반예산 연평균 1억원 미만, 한시적 경비 3억원 미만으로 정한

---

1) 전국 17개 시 · 도 중 대구 · 경북 · 전남을 제외한 모든 지방자치단체에서 의원발의 조례에 비용추계 의무화. 단, 대구광역시의 경우 현재 의안 계류 중임.

2) 법제처는, 비용추계 제도의 취지를 감안할 때 법에서 의안을 발의할 권한을 가진 의원 또는 위원회가 의안 발의 시 비용추계서를 제출하는 것을 금지하려는 것은 아니므로 법 제78조에 따라 조례에서 지방자치단체장 뿐만 아니라 의원 또는 위원회에 대해 비용추계서를 제출하도록 규정할 수 있다고 해석한 바 있음(법제처 의견 11-0247).

것과 비교하면, 요건을 완화해 비용 기준을 높게 책정함으로써 비용추계가 도입되는 입법취지를 충분히 고려하지 못한 결과를 초래할 수 있다는 지적도 있었음.

※ 17개 시도를 비교하면, 충청북도에서 비용적 예외는 없이 기술적으로 추계가 어려운 경우 및 군사에 관한 사항으로 비용추계서 첨부가 곤란한 경우 미첨부 사유서를 제출하도록 한 것 외에는 대부분 연평균 1억원 미만, 한시적 경비 3억원 미만의 비용적 예외사유를 정하고 있음.

<표-1> 정부 및 17개 시도 비용추계 제외 대상 의안 비용적 기준

단체	기준	'23년 예산규모 (단위 : 조원)
정부	연평균 10억원 미만 한시적 경비 총 30억원 미만	625.7
서울	**연평균 5억원 미만 한시적 경비 총 10억원 미만**	**47.8**
부산	연평균 1억원 미만 한시적 경비 총 3억원 미만	16.8
인천	연평균 1억원 미만 한시적 경비 총 3억원 미만	15.5
대구	연평균 1억원 미만 한시적 경비 총 3억원 미만	11.6
대전	연평균 1억원 미만 한시적 경비 총 3억원 미만	7.0
광주	연평균 1억원 미만 한시적 경비 총 3억원 미만	7.5
울산	연평균 1억원 미만 한시적 경비 총 3억원 미만	5.6
세종	연평균 1억원 미만 한시적 경비 총 3억원 미만	1.8
경기도	연평균 1억원 미만 한시적 경비 총 3억원 미만	58.1
충청북도	-	12.0
충청남도	연평균 1억원 미만 한시적 경비 총 3억원 미만	16.6
전라북도	연평균 1억원 미만 한시적 경비 총 3억원 미만	16.1
전라남도	연평균 1억원 미만 한시적 경비 총 3억원 미만	19.5
경상북도	연평균 1억원 미만 한시적 경비 총 3억원 미만	24.1
경상남도	연평균 1억원 미만 한시적 경비 총 3억원 미만	23.1
강원도	연평균 1억원 미만 한시적 경비 총 3억원 미만	14.9
제주도	연평균 1억원 미만 한시적 경비 총 3억원 미만	6.7

○ **(제2호 사유 예외)** 제1호 사유 예외와 더불어 의안의 내용이 선언적·권고적인형식으로 규정되는 등 기술적으로 추계가 어려운 경우에도 미첨부사유서 제출 대상이 됨(조례 제3조제1항제2호).

3 비용추계 미첨부사유 대상이 되는 비용범위의 삭제(안 제3조)

○ 본 개정조례안은 예상되는 비용이 연평균 5억원 미만이거나 한시적 경비로서 총 10억원 미만인 경우 비용추계서 미첨부사유서를 제출하도록 한 예외 규정(조례 제3조제1항제1호)을 삭제하여, **비용을 수반하는 모든 의안에 대해서 비용추계서를 작성**하도록 하려는 것임.

○ 제안이유에 따르면 실무상 비용추계서 미첨부사유에 해당하는지 여부를 판단하기 위해서는 일정한 비용추계가 선제되어야 하고, 결과적으로 제3조제1항제1호에 해당하는 의안들에 대하여는 비용추계가 이루어지고 있음에도 '비용추계서 미첨부 사유서'를 제출하여 비용추계를 하지 않는 것으로 오인할 소지가 있어 이를 개선하고자 하였음.

<표-1> 의회사무처 최근 3년간 비용추계서 및 미첨부사유서 회답 실적

구분	비용추계서		미첨부 1호	미첨부 2호	비대상	소계
2021년도	57		138	74	313	582
2022년도	21	←	46	46	195	308
2023년도 (8월 기준)	23		64	114	321	522

※ 개정조례안에 따르면 미첨부 1호의 경우 향후 비용추계서 작성 건수에 포함될 것임.

○ 이처럼, 비용추계의 현실을 반영하고 예산과 조례의 연계성을 강화하는 등 비용추계의 취지를 살려 의안심사 과정에서 재정적 영향을 분석하는데 도움이 되도록 비용추계서 작성 대상 범위를 확대할 필요가 있다는 점에서 개정 필요성이 인정된다고 할 것임.

- 조례안이 시행되는 경우 발생할 재정적 요소를 사전에 점검하여 안정적

으로 지방재정을 관리하기 위한 비용추계 제도의 목적을 감안하면 비용기준(예산규모)에 관계 없이 비용이 수반되는 모든 경우 비용추계서를 작성하도록 하는 것이 바람직하기 때문임.

○ 다만, 제도 도입 당시 서울시의 재정수준을 고려하여 미첨부사유서 제출 대상 비용기준을 타 지방자치단체에 비해 완화해 도입하였던 면이 있으므로 비용추계서에 재원조달방안을 추가적으로 첨부해야하는[3] 집행기관의 경우 현재에 비해 비용추계를 위한 행정력이 추가될 수 있음.

4 종합 의견

○ 본 개정조례안은 의안의 비용추계 예외 사항인 예상비용 연평균 5억 미만(한시적10억 미만)을 삭제해 비용이 수반되는 의안에 대해서는 예외 없이 비용추계를 하도록 제도를 개선하려는 것임.

○ 비용추계제도를 통해 입법과정에서 사전적 예산 검토가 수반되면 입법과정과 예산편성 간 유기적 연계가 가능해지며, 예산이 법적 근거 없이 편성되는 문제를 보완하게 됨.

---

3) 조례 별지 제1호 및 제2호 서식의 요구사항

비용추계서 미첨부 사유서(별지 제1호서식)	비용추계서(별지 제2호서식)
1. 비용발생 요인 2. 미첨부 근거 규정(조례 제3조제2항에 해당하는지 표시) 3. 미첨부 사유(사유를 구체적으로 설명하거나 관련자료 제시) 4. 작성자	1. 비용발생요인 2. 비용추계의 전제 3. 비용추계의 결과 4. 재원조달방안(조례 제4조 및 제6조에 따라 의원발의안은 제외) 5. 덧붙이는 의견 6. 작성자

- 비용을 고려한 조례 입안은 지방재정 운영에 부담을 줄일 수 있는 측면이 있는 등 비용추계의 취지와 여러 긍정적인 측면[4]을 고려하면, 본 개정조례안과 같이 기술적 추계가 어려운 경우에만 미첨부사유서를 제출하도록 함으로써 그 취지가 보다 충분히 실현될 수 있을 것임.

○ 다만, 이러한 긍정적인 효과에도 불구하고, 의원입법 절차에 비해 긴 입법예고기간과 조례규칙심의회 등 추가적인 절차가 요구되는 집행기관의 입법과정을 고려하면, 곧바로 모든 의안에 대해 비용추계를 하도록 하는 경우 입안 과정에 지연을 가져올 수 있는 점에서, 조례 시행시기를 조정할 필요가 있음.

○ 또한 개정조례안에 따르면 교육감 제출 의안에 대해서는 예상되는 비용이 연평균 5억원 미만이거나 한시적 10억원 미만인 경우 비용추계 미첨부사유서를 제출하도록 규정하고 있는 「서울특별시교육청 의안의 비용추계에 관한 조례」제3조제1항제1호와 상충된다고 할 것이므로 조례 간 체계정당성 등을 고려하여 통일성을 갖출 수 있도록 후속 조치가 필요할 것임.

<수정의견>

현 행	개 정 안	수정의견
제3조(비용추계서의 제출 범위) ① 의원·위원회·시장·교육감이 비용을 수반하는 의안을 발의·제안 또는	제3조(비용추계서의 제출 범위) ① ------- ---------- ---------- ----------	

4) 박재용, “지방자치단체 비용추계제도 운영의 한계 및 개선방안: 비용추계 금액과 예산편성 금액 차이를 통해”, 국회예산정책처, 예산정책연구(제6권제1호), 2017, 153면.

현 행	개 정 안	수정의견
제출하는 경우에는 비용추계서를 첨부하여야 한다. 다만, 의안이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.	---------- ---------- ----. <단서 삭제>	
1. 예상되는 비용이 연평균 5억원 미만이거나 한시적인 경비로서 총 10억원 미만인 경우	<삭 제>	
2. 의안의 내용이 선언적·권고적인 형식으로 규정되는 등 기술적으로 추계가 어려운 경우	<삭 제>	
② 제1항 단서에 따라 비용추계서를 첨부하지 아니하는 경우에는 별지 제1호서식의 비용추계서 미첨부 사유서를 제출하여야 한다.	② 제1항에도 불구하고 의안의 내용이 선언적·권고적인 형식으로 규정되는 등 기술적으로 추계가 어려운 ----------.	
③ ~ ⑤ (생 략)	③ ~ ⑤ (현행과 같음)	
	부 칙	부 칙
	이 조례는 공포한 날부터 시행한다.	이 조례는 2024년 1월 1일부터 시행한다.

붙임1 관련 법령

□ 「지방자치법」

제78조(의안에 대한 비용추계 자료 등의 제출) ① 지방자치단체의 장이 예산상 또는 기금상의 조치가 필요한 의안을 제출할 경우에는 그 의안의 시행에 필요할 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서와 그에 따른 재원조달방안에 관한 자료를 의안에 첨부하여야 한다. <개정 2021. 10. 19.>

② 제1항에 따른 비용의 추계 및 재원조달방안에 관한 자료의 작성 및 제출절차 등에 관하여 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

□ 「서울특별시교육청 의안의 비용추계에 관한 조례」

제3조(비용추계서의 제출 범위) ① 서울특별시교육감(이하 "교육감"이라 한다)이 비용을 수반하는 의안을 서울특별시의회에 제출하는 경우에는 별지 제1호 서식에 따른 비용추계서를 첨부하여야 한다. 다만, 의안이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니한다.

1. 예상되는 비용이 연평균 5억원 미만이거나 한시적인 경비로서 총 10억원 미만인 경우
2. 의안의 내용이 선언적 · 권고적인 형식으로 규정되는 등 기술적으로 추계가 어려운 경우

② 제1항 단서의 규정에 따라 비용추계서를 첨부하지 아니하는 경우에는 별지 제2호 서식의 비용추계서 미첨부 사유서를 제출하여야 한다.