

서울특별시교육청 의안의 비용추계에 관한 조례안 검 토 보 고

I. 회부경위

가. 의안번호 : 제1252호

나. 발 의 자 : 황준환 의원

다. 발의일자 : 2016. 6. 3.

라. 회부일자 : 2016. 6. 8.

II. 제안이유

- 서울특별시교육감이 예산상 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 제출하는 경우 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용추계에 관한 자료 제출을 의무화함으로써 책임성 있는 의안 제출과 심도 있는 의안 검토를 할 수 있도록 필요한 사항을 규정하려는 것임.

III. 주요내용

가. 용어를 정의함(안 제2조).

나. 비용추계를 첨부해야 할 대상과 예외를 규정함(안 제3조).

다. 비용추계 방법과 재원조달 방안 작성의 기준을 규정함(안 제4조와 제6조).

라. 비용추계서 작성 주관부서 및 예산담당부서와의 협의 등을 규정함(안 제7조).

IV. 참고사항

가. 관계법령 : 「지방자치법」 제66조의3, 「의안의 비용추계 등에 관한 규칙」

나. 예산조치 : 해당사항 없음.

다. 기 타

○ 입법예고 : 생략

V. 검토 의견(수석전문위원 김창범)

1. 제안경위 및 주요내용

- 동 조례안은 2016년 6월 3일 황준환 의원에 의해 의안번호 제 1252호로 발의되어 2016년 6월 8일 우리 위원회로 회부되었습니다.
- 동 조례안은 「지방자치법」 제66조의3에 따라 서울특별시교육감이 예산상 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 제출할 경우 그 의안의 시행에 따를 비용추계 자료 제출을 의무화하려는 것입니다.

2. 주요 검토의견

가. 조례 제정의 배경과 취지에 대한 의견

- 지방자치단체장이 제출하는 의안의 비용추계가 의무화된 것은 지난 2011년 7월 14일 「지방자치법」의 개정으로 제66조의3이¹⁾ 신설되면서 부터입니다.

특히 같은 법 제66조의3제2항에서 비용추계 및 재원조달방안에 대한 자료 작성 및 제출절차 등과 관련하여 조례에 위임하고 있어 현재 17개 시·도 교육청 중 14개 시·도 교육청이 이에 대한 조례를 제정하여 시행하고 있습니다.²⁾

1) 「지방자치법」

제66조의3(의안에 대한 비용추계 자료 등의 제출) ① 지방자치단체의 장이 예산상 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 발의할 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서와 이에 상응하는 재원조달방안에 관한 자료를 의안에 첨부하여야 한다.

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

2) 현재 전국 17개 시·도 교육청 중 비용추계 관련 조례가 제정되지 않은 교육청은 서울특별시, 대전광역시, 광주광역시 등 3개 교육청에 불과함.

○ 다만, 서울특별시의 경우는 「지방자치법」 개정 후, 「서울특별시 의안의 비용 추계에 관한 조례」(시행 2015. 1. 2)를³⁾ 제정하여 서울시와 서울시교육청을 구분하지 않고 서울특별시의회 의원이 발의한 의안과 서울특별시장이 제출한 그리고 서울특별시교육감이 제출한 의안까지 모두 서울시 조례로 비용추계를 해왔습니다.

○ 그러나 현행 지방교육자치에 관한 법률 제9조 및 제121조, 「지방교육자치에 관한 법률」 제2조 및 제3조에⁴⁾ 따라 교육·학예에 관한 사항을 광역자치단체별로 별도의 기관을 구성하여 운영하도록 규정하고 있는바,

현행 「서울특별시 의안의 비용 추계에 관한 조례」와 같이 교육행정 소관 사항을 일반행정 소관 조례로 규정하는 것은 일반자치와 교육자치의 구분 및 현행 지방자치제도를 규정한 상위법의 체계에 합치되지 않는

3) 「서울특별시 의안의 비용 추계에 관한 조례」

제1조(목적) 이 조례는 서울특별시의회 의원·서울특별시의회 위원회·서울특별시장·서울특별시 교육감이 서울특별시의회에 각각 제출하거나 발의, 제안하는 의안의 비용추계 및 재원조달방안에 관한 자료의 작성 등에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

4) 「지방자치법」

제9조(지방자치단체의 사무범위) ① 지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다.

② 제1항에 따른 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각 호와 같다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다.

1. ~ 4. (생략)

5. 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무

가. 유아원·유치원·초등학교·중학교·고등학교 및 이에 준하는 각종 학교의 설치·운영·지도

나. 도서관·운동장·광장·체육관·박물관·공연장·미술관·음악당 등 공공교육·체육·문화시설의 설치 및 관리다. ~ 마. (생략)

6. (생략)

제121조(교육·과학 및 체육에 관한 기관) ① 지방자치단체의 교육·과학 및 체육에 관한 사무를 분장하기 위하여 별도의 기관을 둔다.

② 제1항에 따른 기관의 조직과 운영에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.

「지방교육자치에 관한 법률」

제2조(교육·학예사무의 관장) 지방자치단체의 교육·과학·기술·체육 그 밖의 학예(이하 "교육·학예"라 한다)에 관한 사무는 특별시·광역시 및 도(이하 "시·도"라 한다)의 사무로 한다.

제3조(「지방자치법」과의 관계) 지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무를 관장하는 기관의 설치와 그 조직 및 운영 등에 관하여 이 법에서 규정한 사항을 제외하고는 그 성질에 반하지 않는 한 「지방자치법」의 관련 규정을 준용한다. 이 경우 "지방자치단체의 장" 또는 "시·도지사"는 "교육감"으로, "지방자치단체의 사무"는 "지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무"로, "자치사무"는 "교육·학예에 관한 자치사무"로, "행정자치부장관"·"주무부장관" 및 "중앙행정기관의 장"은 "교육부장관"으로 본다.

것이라 하겠습니다.

- 따라서 서울특별시교육감이 예산상의 조치를 수반하는 의안을 제출할 경우 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용추계 등에 관한 사항은 교육행정 소관의 별도 조례로 규정하는 것이 상위법령의 취지에 부합하는 것이라 하겠습니다.

동 조례안은 서울특별시교육감에게 의안 제출시의 비용추계 등에 대한 의무사항을 서울시 조례와 구별된 별도의 조례로 규정함으로써 의안 제안의 책임성과 의안심사의 효율성을 높여 지방재정운영의 건전성을 제고시킬 수 있다 하겠는바, 조례 제정 취지면 에서 바람직한 입법적 조치로 사료되며 조례 제정에 따른 별도의 문제는 없는 것으로 사료됩니다.

나. 주요 조문별 검토의견

1) 비용추계서 제외대상(안 제3조)

- 동 조례안 제3조에서는 비용추계의 제출범위를 규정하면서 비용추계 제외대상을 연평균 5억원 미만이거나 한시적 경비로서 총 10억원 미만인 경우, 그리고 의안의 내용이 선언적·권고적으로 규정되는 등 기술적으로 추계가 어려운 경우로 규정하고 있습니다.
- 이는 국회에서 비용추계의 근거로 삼고 있는 「의안의 비용추계 등에 관한 규칙」 제3조에 따른 것으로 5) 동 규칙에서는 국회의원, 위원회 및 정부 등의 비용추계 제외대상으로 ① 연평균 10억원 미만이거나 한시적 경비로서 총 30억원 미만인 경우와 ② 비용추계의 대상이 국가안전보장·군사기밀에 관한 사항인 경우 및 ③ 의안의 내용이 선언

5) 「의안의 비용추계 등에 관한 규칙」

제3조(비용추계서의 제출 범위) ① 국회의원·위원회 또는 정부가 비용을 수반하는 의안을 발의·제안 또는 제출하거나 위원회에서 수정된 의안이 비용을 수반하는 경우에는 비용추계서를 첨부하여야 한다. 다만, 의안이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 예상되는 비용이 연평균 10억원 미만이거나 한시적인 경비로서 총 30억원 미만인 경우
2. 비용추계의 대상이 국가안전보장·군사기밀에 관한 사항인 경우
3. 의안의 내용이 선언적·권고적인 형식으로 규정되는 등 기술적으로 추계가 어려운 경우

적·권고적인 형식으로 규정되는 등 기술적으로 추계가 어려운 경우로 하고 있습니다.

- 동 개정조례안의 비용추계 제외대상은 국가와 지방간의 예산 운용규모의 차이 및 사무구분 등에 따라 구분하여 규정한 것으로 판단되고 다른 시·도 교육청과의 비교, 그리고 서울특별시교육청의 예산 운용규모 등의 여건을 고려할 때 적절한 기준으로 사료됩니다.⁶⁾

비용추계서 작성 제외 대상 의안 비교

| 정 부 | 서울시교육청 조례 | 다른 시·도 교육청 |
|---|--|--|
| ○연평균 10억원 미만이거나 한시적 경비로서 총30억원 미만인 경우 | ○연평균 5억원 미만이거나 한시적 경비로서 총10억원 미만인 경우 | ○연평균 1억원 미만이거나 한시적 경비로서 총3억원 미만인 경우 |
| ○법령안의 성격상 재정소요 추계가 기술적으로 어려운 경우 ○국가의 안전보장 또는 군사 등에 관한 사항으로서 재정소요 추계의 내용을 첨부하기 곤란한 경우 | ○의안의 내용이 선언적·권고적으로 규정되는 등 기술적으로 추계가 어려운 경우 | ○의안의 내용이 선언적·권고적으로 규정되는 등 기술적으로 추계가 어려운 경우 |

2) 비용추계서 작성방법 및 재원조달 방안의 작성(안 제4조~ 제6조)

- 안 제4조는 비용추계서 작성방법을, 안 제5조는 비용추계 기간에 대한 기준을, 그리고 안 제6조는 재원조달 방안의 작성을 규정하고 있습니다.
- 이는 앞서 언급한 국회의 「의안의 비용추계 등에 관한 규칙」 제4조부터 제6조까지의⁷⁾ 사항을 지방행정 현실에 맞게 반영한 것으로 현행

6) 서울특별시의 경우도 「서울특별시 의안의 비용 추계에 관한 조례」 제3조제1항 각호에서 비용추계서 제외 대상을 1. 예상되는 비용이 연평균 5억원 미만이거나 한시적인 경비로서 총 10억원 미만인 경우와 2. 의안의 내용이 선언적·권고적인 형식으로 규정되는 등 기술적으로 추계가 어려운 경우로 규정하고 있음.

7) 「의안의 비용추계 등에 관한 규칙」

제4조(비용추계서의 작성) ① 비용추계서에는 비용추계의 결과, 재정수반요인, 비용추계의 전제 등이 포함되어야 하고, 정부가 제출하는 의안의 비용추계서에는 재원조달방안에 관한 자료가 포함되어야 한다.

② 비용추계서의 내용·서식 등 비용추계서의 작성에 관하여 필요한 사항은 국회의장이 규정으로 정한다.

제5조(비용추계의 방법 등) ① 비용추계는 의안의 규정에 따라 의무적 또는 임의적으로 발생하는 비용과 하위 법령에의 위임으로 발생하는 비용에 대하여 실시한다.

② 의안의 시행으로 인한 재정지출 또는 재정수입의 증감액은 상계하지 아니하고 이를 비용추계서에

「서울특별시 의안의 비용 추계에 관한 조례」 제4조부터 제6조까지의 규정과 동일한 규정으로 동 조례안이 규정한 비용추계서의 작성방법, 기간, 재원조달 방안 등과 관련하여 별도의 문제는 없는 것으로 사료 됩니다.

□ **이상으로 「서울특별시교육청 의안의 비용추계에 관한 조례안」에 대한 검토보고를 마치겠습니다.**

각각 표시한다.

③ 법령·예산 및 기금운용계획에 따라 이미 비용이 발생하고 있는 경우에는 당해 의안에 따른 총 소요비용에서 기존의 비용을 상계한 나머지 비용을 추계한다.

④ 비용추계의 기간은 해당의안의 시행일부터 5년으로 하되, 재정소요기간이 5년 미만인 경우에는 그 기간으로 한다. 다만, 5년의 기간으로 비용의 추이를 파악하기 어려운 경우에는 추계기간을 연장할 수 있다.

⑤ 비용추계서에는 장래에 확정되거나 합리적으로 예측되는 비용을 계량적으로 표시하여야 한다. 다만, 계량적인 표시가 곤란한 경우에는 이를 대신하여 비용 측면에서 예상되는 결과를 기술할 수 있다.

⑥비용추계 값의 표시 등 비용추계의 방법에 관하여 필요한 사항은 국회의장이 규정으로 정한다.

제6조(재원조달방안의 작성) 정부는 규정이 정하는 바에 따라 재원조달방안을 작성하되, 당해 의안에 수반되는 비용의 재원조달을 위한 조세수입, 세외수입, 국채발행, 일반회계·특별회계 및 기금으로부터의 전입 등 정부내부수입, 차입금, 예비비 등의 방안을 구체적으로 명시하여야 한다.

관계 법령

지방자치법

[시행 2015.6.4.] [법률 제12738호, 2014.6.3., 타법개정]

제66조의3(의안에 대한 비용추계 자료 등의 제출) ① 지방자치단체의 장이 예산상 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 발의할 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서와 이에 상응하는 재원조달방안에 관한 자료를 의안에 첨부하여야 한다.

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

의안의 비용추계 등에 관한 규칙

[시행 2015.7.24.] [국회규칙 제192호, 2015.7.24., 일부개정]

제1조(목적) 이 규칙은 「국회법」 제66조 및 제79조의2의 규정에 따른 의안의 비용추계 및 재원조달방안에 관한 자료의 작성 등에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 규칙에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. "비용추계서"라 함은 발의·제안 또는 제출되는 의안이 시행될 경우 소요될 것으로 예상되는 재정지출의 순증가액 또는 재정수입의 순감소액(이하 "비용"이라 한다)에 관하여 추계(이하 "비용추계"라 한다)한 자료를 말한다.
2. "재정지출"이라 함은 국가와 지방자치단체의 일반회계·특별회계의 세출 및 「국가재정법」 별표 2의 규정에 따른 법률에 의하여 설치된 기금(이하 "기금"이라 한다)의 지출을 말한다.
3. "재정수입"이라 함은 국가와 지방자치단체의 일반회계·특별회계의 세입 및 기금의 수입을 말한다.

제3조(비용추계서의 제출 범위) ① 국회의원·위원회 또는 정부가 비용을 수반하는 의안을 발의·제안 또는 제출하거나 위원회에서 수정된 의안이 비용을 수반하는 경우에는 비용추계서를 첨부하여야 한다. 다만, 의안이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 예상되는 비용이 연평균 10억원 미만이거나 한시적인 경비로서 총 30억원 미만인 경우
2. 비용추계의 대상이 국가안전보장·군사기밀에 관한 사항인 경우
3. 의안의 내용이 선언적·권고적인 형식으로 규정되는 등 기술적으로 추계가 어려운 경우

② 제1항 단서의 규정에 따라 비용추계서를 첨부하지 아니하는 경우에는 규정이 정하는 바에 따라 그 사유서를 제출하여야 한다.