서울특별시 세입·세출 결산서 제출 및 예비비 지출 승인에 관한 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

1. 제출자 및 제출경과

○ 의안번호 : 1195
○ 제 출 자 : 김문수 의원(찬성자 18명)
○ 제 출 일 : 2016년 5월 26일
○ 회 부 일 : 2016년 5월 27일

2. 제안이유

○ 서울특별시 세입·세출 결산서 제출 및 예비비 지출 승인에 관한 조례는 서울특별시의회의 집행부 예산 사용에 대한 통제를 강화하기 위해 서울시장과 서울시교육감에게 예비비 지출 승인 등에 관한 의무부과 사항을 규정하고 있으나,

○ 「지방자치법」 제121조제1항에서 지방자치단체의 교육·과학 및 체육에 관한 사무는 별도의 법률에 근거하여 별도의 기관이 분장하도록 되어 있음에 따라 현재 서울시의 교육에 관한 사무는 별도의 법률인 「지방교육자치에 관한 법률」과 서울시교육청 소관 조례에 근거하여 이루어지고 있는 상태임.

○ 따라서 서울시교육감에 대한 의무부과는 별도의 서울시교육청 소관 조례에 따라 이루어져야 하는 바, 동 조례 중 서울특별시교육감에 대한 의무부과 사항은 삭제하고자 함.

3. 주요내용

가. 「지방교육자치에 관한 법률」에서 “세입·세출” 규정을 별도로 두고 있으므로 관련법령에 맞도록 서울특별시교육감을 삭제함(안 제2조).

나. 「지방교육자치에 관한 법률」에서 “예비비 지출 보고 및 승인” 규정을 별도로 두고 있으므로 관련법령에 맞도록 서울특별시교육감을 삭제함(안 제3조제1항~3항).

다. 세입·세출결산과 예비비 지출에 관한 의무 대상자에서 관련법령에 맞도록 교육감을 삭제함(안 제4조).

4. 참고사항

가. 관련 법령 : 「지방자치법」, 「지방재정법」, 「지방교육자치에 관한 법률」

나. 예산 조치 : 비용추계서 미첨부 사유서 붙임.

다. 기　　타 : 해당 없음.

5. 검토 의견

○ 본 개정조례안은 관계법령(「지방교육자치에 관한 법률」)에 적합하도록 세입·세출결산서 등의 제출 의무자를 변경하고(안 제2조), 예비비 지출 보고 승인관련 의무자를 변경(안 제3조)하는 한편, 세입·세출결산과 예비비 지출의 의회 불승인에 대한 의무이행자를 변경(안 제4조)하고 별도 조례(「서울특별시 교육비특별회계 세입·세출 결산서 제출 및 예비비 지출 승인에 관한 조례안」 - 김문수 의원 발의, 2016.5.26.)를 제정하려는 것으로, 상위법령과의 조화를 이루고 법의 연계성 등을 감안할 때 개정 필요성은 있다고 하겠음.

○ 다만, 세입·세출 결산서 제출 및 예비비 지출 승인에 대한 의무대상자(교육감)변경에 대한 관련 법령(「지방자치법」, 「지방교육자치법」)상 불분명한 부분이 존재하고, 법령해석상 논란의 여지는 있다고 하겠음.

〈 상위법령의 근거 〉

「지방자치법」 제9조 (지방자치단체의 사무범위) ①지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다. ②제1항에 따른 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각 호와 같다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다. 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 관리 **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.
「지방교육자치법」 제18조(교육감) ①시도의 교육학예에 관한 사무의 집행기관으로 시도에 교육감을 둔다. **제29조의2 (의안의 제출 등)** ① 교육감은 교육·학예에 관한 의안 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 의안을 시·도의회에 제출하고자 할 때에는 미리 시·도지사와 협의하여야 한다. 1. 주민의 재정적 부담이나 의무부과에 관한 조례안 2. 지방자치단체의 일반회계와 관련되는 사항 ② 그 밖에 교육·학예에 관한 의안과 청원 등의 제출·심사·처리에 관하여는 「지방자치법」을 준용한다. 이 경우 "지방자치단체의 장"은 "교육감"으로 본다.

※ 본 개정안(제2조~제14조)의 쟁점은 서울특별시 세입·세출 결산서 제출 및 예비비 지출 승인에 대한 의무대상자에서 교육감을 삭제하여 변경하려는 것인 바, ① 서울특별시 소관 조례를 통해 서울특별시 교육감에게 의무를 부과할 수 있는지 여부 ② 교육감에게 의무를 부과하는 규정이 존재하여도 그 의무를 반드시 이행해야 하는지 여부에 따라 교육감이 의무대상자에서 제외될 수 있는 사안임.

※ 지방자치법 제9조 및 지방교육자치법 제19조에 근거하여 교육·학예에 관한 사무는 교육감이 관장하는 것으로서 그 사무의 성격이 고유사무이든 기관위임사무이든 관계없이 조례의 제·개정을 통해 교육감에게 의무를 부과하는 것이 가능하나, 그 외의 사무는 지방자치단체의 장이 사무를 관리하고 집행하여야 하고, 교육감은 사무를 집행할 권한이 없는 자이므로 조례를 통한 교육감의 의무 규정은 불가할 것으로 보임.

가. 세입·세출결산서 등의 제출 대상자 변경(안 제2조)

○ 안 제2조는 "시장과 교육감"은 관계법령(「지방재정법 시행령」 제59조)[1]에 따라 세입·세출결산서를 시의회에 제출하도록 규정하고 있는 바, 상위법령(「지방자치법」 및 「지방교육자치법」)에 근거하여 현행 "시장과 교육감"에서 "시장"으로 변경하고자 하는 것으로 지방교육자치의 기본원리를 강화하려는 취지로 보임.

현 행	개 정 안
제2조(세입·세출결산서 등의 제출) 서울특별시장(이하 "시장"이라 한다)과 서울특별시교육감(이하 "교육감"이라 한다)은 지방재정법 시행령 제59조 등의 규정에 따라 세입·세출결산서(이하 "결산서"라 한다)를 작성하여 서울특별시의회(이하 "의회"라 한다)에 제출하여야 한다.	**제2조(세입·세출결산서 등의 제출)** 서울특별시장(이하 "시장"이라 한다)은 지방재정법 시행령 제59조 등의 규정에 따라 세입·세출결산서(이하 "결산서"라 한다)를 작성하여 서울특별시의회(이하 "의회"라 한다)에 제출하여야 한다.

1) **「지방재정법 시행령」** 제59조 (결산서 등의 제출)
① 지방자치단체의 장은 회계연도마다 법 제51조에 따라 작성한 결산서에 「지방자치법」 제134조제1항에 따른 검사위원의 검사의견서를 첨부하여 다음 회계연도 5월 10일까지 이를 지방의회에 제출하여야 한다.

나. 예비비 지출 보고 및 승인 대상자 변경(안 제3조)

○ 안 제3조는 “시장과 교육감”의 예비비 지출 보고 및 승인에 관한 사항을 규정하고 있는 바, 상위법령(「지방자치법」 및 「지방교육자치법」)에 근거하여 보고 및 승인대상자에서 교육감을 삭제하고자 하는 것임.

현 행	개 정 안
제3조(예비비 지출 보고 및 승인) ① 시장과 교육감은 예비비로 사용한 금액의 명세서를 다음 연도 의회에 제출하여 그 승인을 얻어야 한다. ② 시장과 교육감은 제1항에 따른 예비비 지출 승인은 제2조의 결산서와 별도의 안건으로 의회에 제출하여야 한다. ③ 시장과 교육감은 예비비를 사용한 경우에는 분기별로 분기만료일이 속하는 달의 다음 달 말일까지 그 사용 내역을 서울특별시의회 소관 상임위원회 및 예산결산특별위원회에 보고하여야 한다.	**제3조(예비비 지출 보고 및 승인)** ① 시장은 예비비로 사용한 금액의 명세서를 다음 연도 의회에 제출하여 그 승인을 얻어야 한다. ② 시장은 제1항에 따른 예비비 지출 승인은 제2조의 결산서와 별도의 안건으로 의회에 제출하여야 한다. ③ 시장은 예비비를 사용한 경우에는 분기별로 분기만료일이 속하는 달의 다음 달 말일까지 그 사용 내역을 서울특별시의회 소관 상임위원회 및 예산결산특별위원회에 보고하여야 한다.

라. 시장 등의 의무 이행 대상자 변경(안 제4조)

○ 안 제4조는 “시장과 교육감”은 세입·세출결산과 예비비 지출에 대해 의회의 승인을 받지 못할 경우 적절한 조치를 취해야 하는 바, 상위법령(「지방자치법」 및 「지방교육자치법」)을 근거로 불승인에 따른 의무이행 대상자에서 교육감을 제외하고 시장으로만 한정하려는 것임.

현 행	개 정 안
제4조(시장 등의 의무) 시장과 교육감은 세입·세출결산과 예비비 지출에 관해 다음 연도 의회의 승인을 받지 못할 경우, 의회의 불승인 사유를 감안하여 적절한 조치를 하여야 한다.	**제4조(시장의 의무)** 시장은 세입·세출결산과 예비비 지출에 관해 다음 연도 의회의 승인을 받지 못할 경우, 의회의 불승인 사유를 감안하여 적절한 조치를 하여야 한다.

〈 헌법재판소의 입장 〉

헌법재판소(헌재 2002.3.28., 2000헌마283)는 지방교육자치의 기본원리로는 주민참여의 원리, 지방분권의 원리, 일반행정으로부터의 독립의 원칙 등을 들고 있으며, 일반행정으로부터의 독립의 원칙은 중앙정부로 부터의 독립은 물론 지방의회 또는 지방자치단체의 장으로부터의 독립까지 포함하는 것으로 보고 있음.

○ 다만, 세입 · 세출결산서 등의 제출을 교육감에게 제출하도록 하는 의무부과가 지방교육자치의 기본원리로써 일반행정으로부터의 독립원칙에 위배되는지 여부가 관건이며, 각각의 독립된 기관에 대해 의무를 부과할 수 있는지에 대해서는 다양한 의견이 제시되고 있는 바, 이에 대한 검토에 있어서는 신중한 접근이 요망된다고 하겠음.

※ 서울시의 법률자문(3건)결과, 2건은 교육감의 일반행정사무로 본 반면, 1건은 유보적 입장을 보임.

전 문 위 원	김 태 한
입법조사관	김 정 덕