

서울특별시교육비특별회계 세입·세출 결산서 제출 및 예비비 지출 승인에 관한 조례안 검 토 보 고

I. 회부경위

가. 의안번호 : 제1196호

나. 발 의 자 : 김문수 의원

다. 발의일자 : 2016. 5. 26.

라. 회부일자 : 2016. 5. 27.

II. 제안이유

- 서울특별시교육감이 매 회계연도마다 제출하여 지출승인을 받도록 되어 있는 세입·세출 결산서와 예비비 지출 내역을 별도의 안건으로 분리하여 제출하도록 함으로써 시의회가 각각의 안건에 대해 동의와 부동의를 할 수 있도록 하는 한편,
- 예비비의 효율적 운용을 담보하기 위한 방편으로 당해연도 분기별로 예비비의 지출내역을 서울특별시의회의 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 제출하도록 함으로써 예비비 지출에 대한 감시·감독 기능을 강화하고자 함.

Ⅲ. 주요내용

- 가. 서울특별시교육감은 지방재정법 등에 따라 세입·세출결산서를 서울시의회에 제출하도록 함(안 제2조).
- 나. 서울특별시교육감은 예비비로 사용한 금액의 명세서를 다음 연도 지방의회에 별도의 안건으로 제출하여 승인을 받도록 함(안 제3조제2항).
- 다. 서울특별시교육감은 분기별로 예비비 지출내역을 서울특별시의회 소관 상임위원회 및 예산결산특별위원회에 제출하도록 함(안 제3조제3항).

Ⅳ. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「지방자치법」, 「지방재정법」, 「지방교육자치에 관한 법률」
- 나. 예산조치 : 해당사항 없음(비용추계서 미첨부 사유서 별첨).
- 다. 기 타 :
 - 입법예고 : 의견 없음(2016. 6. 2 ~ 2016. 6. 9).

V. 검토 의견(수석전문위원 김창범)

1. 제안경위 및 주요내용

- 동 조례안은 2016년 5월 26일 김문수 의원에 의해 의안번호 제 1196호로 발의되어 2016년 5월 27일 우리 위원회로 회부되었습니다.
- 동 조례안은 현행 지방자치법제가 일반자치와 교육자치를 구분하여 규정하고 있음에도 불구하고 그동안 「서울특별시 세입·세출 결산서 제출 및 예비비 지출 승인에 관한 조례」에서 서울특별시교육비특별회계에 관한 세입·세출 결산서의 제출과 예비비 지출 승인에 관한 사항을 통합하여 규정하였는바,

상위법령에서 규정한 지방자치체계에 부합하도록 이를 별도의 조례로 규정함으로써 교육자치의 특수성을 반영하고자 발의되었습니다.

2. 주요 검토의견

가. 제정 취지면에서의 검토

- 현재 지방교육자치는 「지방자치법」 제9조 및 「지방교육자치에 관한 법률」 제2조 및 제3조에¹⁾ 따라 광역자치단체별로 별도의 기관을 구

1) 「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 관리

다. ~ 마. (생략)

6. (생략)

「지방교육자치에 관한 법률」

제2조(교육·학예사무의 관장) 지방자치단체의 교육·과학·기술·체육 그 밖의 학예(이하 "교육·학예"라 한

성하여 운영하도록 규정하고 있습니다.

이에 따라 각 시·도 교육청은 매년 「지방재정법」 제51조 및 같은 법 시행령 제59조에²⁾ 따라 교육비특별회계의 세입·세출 결산서와 예비비 지출 사항을 광역의회에 제출하여 승인을 받고 있습니다.

따라서 동 조례안은 서울특별시의회에 제출하는 서울특별시교육비특별회계 세입·세출 결산서와 예비비 지출 승인에 관한 사항을 서울시 조례와 달리 별도의 조례로 제정함으로써 교육자치의 독자성을 확인함은 물론 현행 지방자치체계 및 관련 법령에 부합하도록 하는 것으로 바람직한 입법조치로 사료됩니다.

나. 주요 조문별 검토

1) 안 제3조(예비비 지출 보고 및 승인)

○ 안 제3조는 제1항에서 예비비 사용금액 명세서를 다음 연도 의회에 제출하여 승인을 받도록 하고, 제2항에서 제1항에 따른 예비비 지출

다)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.

2) 「지방재정법」

제51조(결산서의 작성 및 제출) ① 지방자치단체의 장은 다음 각 호로 구성된 결산서를 작성하여 「지방자치법」 제134조제1항에 따라 지방의회가 선임한 감사위원에게 검사를 의뢰하여야 한다.

1. 결산개요
2. 세입·세출결산
3. 재무제표(주석을 포함한다)

가. 재정상태표

나. 재정운영표

다. 순자산변동표

4. 성과보고서

② 지방자치단체의 장은 지방의회에 결산 승인을 요청한 날부터 5일 이내에 결산서를 행정자치부장관에게 제출하여야 한다.

③ 결산업무의 기준, 절차 등에 관한 그 밖의 사항은 대통령령으로 정한다.

「지방재정법 시행령」

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

승인은 결산서와 별도의 안건으로 의회에 제출하도록 하였으며, 제3항에서 교육감에게 예비비 사용 내역을 분기별로 소관 상임위원회 및 예산결산특별위원회에 보고하도록 규정하고 있습니다.

- 예비비는 예측할 수 없는 예산외의 지출 등을 위하여 편성하는 비용으로 과도한 예비비 편성 및 자의적인 예산집행은 예산운영의 효율성과 투명성을 저해하는 요인이 되기도 합니다.

이러한 문제점을 개선하고자 지난 2014년 5월 28일 「지방재정법」 제43조가 개정되어(2014년 11월29일 시행) 예비비 편성을 일반회계 예산총액의 1% 이내로 제한하였고, 예비비 지출은 결산과는 별도로 지방의회의 승인을 받을 수 있도록 규정하였습니다.³⁾

이에 따라 서울특별시교육청도 2014년 회계연도 결산부터 예비비 지출 승인을 별도의 안건으로 의회에 제출하여 승인을 받고 있습니다.

- 따라서 교육감에게 예비비 지출 승인을 세입·세출 결산서와 별도의 안건으로 의회에 제출하도록 규정한 안 제3조는 예비비 지출 승인 심사가 결산안에 부가적으로 포함됨으로써 통과의례적인 심사가 될 우려를 불식시키고 재정효율성 증대 효과를 제고한다는 점에서 긍정적인 영향을 미칠 것으로 기대됩니다.
- 동 조례안과 관련하여 서울특별시교육청도 별도의 의견이 없음을 제출한 바 있습니다(교육재정과-11515, 2016. 6. 2)

2) 안 제4조(교육감의 의무)

3) 「지방재정법」

- 제43조(예비비) ① 지방자치단체는 예측할 수 없는 예산 외의 지출 또는 예산 초과 지출에 충당하기 위하여 일반회계 예산 총액의 100분의 1 범위 내의 금액을 예비비로 예산에 계상하여야 한다. 다만, 특별회계(교육비특별회계는 제외한다)의 경우에는 예비비를 계상하지 아니할 수 있다.
- ② 제1항에도 불구하고 재해·재난 관련 목적 예비비는 별도로 예산에 계상할 수 있다.
- ③ 지방자치단체의 장은 지방의회의 예산안 심의 결과 폐지되거나 감액된 지출항목에 대해서는 예비비를 사용할 수 없다.
- ④ 지방자치단체의 장은 예비비로 사용한 금액의 명세서를 「지방자치법」 제134조제1항에 따라 지방의회의 승인을 받아야 한다.

- 안 제4조는 세입·세출결산과 예비비 지출에 관해 다음 연도 의회의 승인을 받지 못할 경우, 교육감이 의회의 불승인 사유를 감안하여 적절한 조치를 취하도록 규정하였습니다.
- 이와 관련하여 「지방자치법」 제134조제1항도4) ‘결산심사 결과 위법·부당한 사항에 대하여 시정 요구하고, 시정요구 받은 사항을 지체 없이 처리하여 그 결과를 의회에 보고하도록’ 규정하고 있다는 점에서 안 제4조는 집행부의 위법·부당한 예산 집행을 방지하고, 세입·세출결산과 예비비 지출에 대한 의회의 심사권을 강화한다는 점에서 타당한 입법적 조치로 사료됩니다.
- 다만, 현행 법령의 한계로 인해 세입·세출결산과 예비비 지출에 관한 의회의 불승인에 대하여 교육감이 적절한 조치를 취할 것을 규정하더라도 결산심사 과정에 위법, 부당한 수입이나 지출에 대해 그 자체를 무효로 하거나 취소할 수 없는 상황입니다.

결국 의회에서 세입·세출결산과 예비비 지출에 대해 불승인하더라도 의회가 할 수 있는 법적인 제재에는 한계가 있으므로 교육감에게 정치적 책임을 추궁할 수밖에 없다는 제도적인 한계점은 여전히 개선되어야 할 과제로 판단됩니다.

□ 이상으로 「서울특별시교육비특별회계 세입·세출 결산서 제출 및 예비비 지출 승인에 관한 조례안」에 대한 검토보고를 마치겠습니다.

4) 「지방자치법」

제134조(결산) ④ 지방자치단체의 장은 출납 폐쇄 후 80일 이내에 결산서와 증빙서류를 작성하고 지방의회가 선임한 감사위원의 감사의견서를 첨부하여 다음 연도 지방의회의 승인을 받아야 한다. 결산의 심사결과 위법 또는 부당한 사항이 있는 경우에 지방의회는 본회의 의결 후 지방자치단체 또는 해당 기관에 변상 및 징계 조치 등 그 시정을 요구하고, 지방자치단체 또는 해당 기관은 시정요구를 받은 사항을 지체 없이 처리하여 그 결과를 지방의회에 보고하여야 한다.

② 지방자치단체의 장은 제1항에 따른 승인을 받으면 5일 이내에 시·도에서는 행정자치부장관에게, 시·군 및 자치구에서는 시·도지사에게 각각 보고하고 그 내용을 고시하여야 한다.

③ 제1항의 감사위원의 선임과 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

관 계 법 령

지방자치법

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

제134조(결산) ① 지방자치단체의 장은 출납 폐쇄 후 80일 이내에 결산서와 증빙서류를 작성하고 지방의회가 선임한 감사위원의 감사의견서를 첨부하여 다음 연도 지방의회의 승인을 받아야 한다. 결산의 심사결과 위법 또는 부당한 사항이 있는 경우에 지방의회는 본회의 의결 후 지방자치단체 또는 해당 기관에 변상 및 징계 조치 등 그 시정을 요구하고, 지방자치단체 또는 해당 기관은 시정요구를 받은 사항을 지체 없이 처리하여 그 결과를 지방의회에 보고하여야 한다.

② 지방자치단체의 장은 제1항에 따른 승인을 받으면 5일 이내에 시·도에서는 행정자치부장관에게, 시·군 및 자치구에서는 시·도지사에게 각각 보고하고 그 내용을 고시하여야 한다.

③ 제1항의 감사위원의 선임과 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

지방재정법

[시행 2016.1.1.] [법률 제13638호, 2015.12.29., 일부개정]

제43조(예비비) ① 지방자치단체는 예측할 수 없는 예산 외의 지출 또는 예산 초과 지출에 충당하기 위하여 일반회계 예산 총액의 100분의 1 범위 내의 금액을 예비비로 예산에 계상하여야 한다. 다만, 특별회계(교육비특별회계는 제외한다)의 경우에는 예비비를 계상하지 아니할 수 있다.

② 제1항에도 불구하고 재해·재난 관련 목적 예비비는 별도로 예산에 계상할 수 있다.

③ 지방자치단체의 장은 지방의회의 예산안 심의 결과 폐지되거나 감액된 지출항목에 대해서는 예비비를 사용할 수 없다.

④ 지방자치단체의 장은 예비비로 사용한 금액의 명세서를 「지방자치법」 제134조제1항에 따라 지방의회의 승인을 받아야 한다.

제51조(결산서의 작성 및 제출) ① 지방자치단체의 장은 다음 각 호로 구성된 결산서를 작성하여 「지방자치법」 제134조제1항에 따라 지방의회가 선임한 감사위원에게 검사를 의뢰하여야 한다.

1. 결산개요
2. 세입·세출결산
3. 재무제표(주석을 포함한다)
 - 가. 재정상태표
 - 나. 재정운영표
 - 다. 순자산변동표
4. 성과보고서

② 지방자치단체의 장은 지방의회에 결산 승인을 요청한 날부터 5일 이내에 결산서를 행정자

치부장관에게 제출하여야 한다.

③ 결산업무의 기준, 절차 등에 관한 그 밖의 사항은 대통령령으로 정한다.

지방재정법 시행령

[시행 2015.12.4.] [대통령령 제26691호, 2015.12.4., 일부개정]

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

지방교육자치에 관한 법률

[시행 2015.12.23.] [법률 제13335호, 2015.6.22., 일부개정]

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.