

2017회계연도 서울특별시교육비특별회계 예비비 지출 승인안

검 토 보 고 서

I. 제안경위

- 「2017회계연도 서울특별시교육비특별회계 예비비 지출 승인안」은 서울특별시교육감이 2018년 5월 31일 제출한 것으로 소관 교육위원회의 예비심사를 거쳐 우리 위원회로 회부되었음

II. 2017회계연도 예비비 지출 개요

- 2017회계연도 예비비는 예산액 77억 2,900만원 중 29건의 사업에 대해 36억 4,100만원을 지출결정하고 33억 3,800만원을 지출하였음

〈표 2-1〉 예비비 지출 결과

(단위 : 백만원)

회계연도	예산액	지출결정액 (A)	지출액 (B)	다음연도 이월액 (C)	집행잔액 (A-B-C)
2017	7,729	3,641	3,338	150	153

Ⅲ. 검토의견

- 예비비는 「지방자치법」 제129조¹⁾ 및 「지방재정법」 제43조에 근거하여 예산운용의 탄력성을 부여한 제도로써 「지방재정법」 제43조 제1항²⁾ 및 교육부의 「지방자치단체 교육비특별회계 세입·세출 예산과목 구분과 설정에 관한 훈령」 제4조 제2항³⁾에 따라 예산총액의 100분의 1 범위 내의 금액을 예비비로 예산에 계상하도록 정하고 있음
- 예비비는 2014년 5월 개정된 「지방재정법」에 따라 지출결과에 대하여 별도 안건으로 지방의회의 승인을 받도록 정하고 있고⁴⁾, 「서울특별시교육비특별회계 세입·세출 결산서 제출 및 예비비 지출 승인에 관한 조례」⁵⁾에 따라 우리 의회에 예비비 지출 승인안을

- 1) 「지방자치법」 제129조(예비비) ① 지방자치단체는 예측할 수 없는 예산 외의 지출이나 예산초과지출에 충당하기 위하여 세입·세출예산에 예비비를 계상하여야 한다.
② 예비비의 지출은 다음 연도 지방의회의 승인을 받아야 한다.
- 2) 「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.
- 3) 「지방자치단체 교육비특별회계 세입·세출 예산과목 구분과 설정에 관한 훈령」 제4조(세출예산 과목구분과 설정) ② 세출예산의 성질별 분류는 목그룹, 목, 세목, 원가통계목별로 분류하며 세부분류내용은 [별표 3]과 같다.

[별표 3] 세출예산 과목구분과 설정(제4조제2항 관련)

목그룹	목	세목	원가통계목명	설 정
700	예비비 및 기타			
	710	예비비 및 기타		
		710-01	예비비	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방재정법 제43조제1항에 의한 예비비(예측할수 없는 예산외 지출 또는 예산초과지출액을 충당하기 위한 자금) ○ 예산총액의 100분의 1 범위 내 금액

- 4) 「지방재정법」 제43조(예비비) ④ 지방자치단체의 장은 예비비로 사용한 금액의 명세서를 「지방자치법」 제134조제1항에 따라 지방의회의 승인을 받아야 한다.
- 5) 「서울특별시교육비특별회계 세입·세출 결산서 제출 및 예비비 지출 승인에 관한 조례」 제3조(예비비 지출 보고 및 승인) ① 교육감은 예비비로 사용한 금액의 명세서를 다음 연도 의회에 제출하여 그 승인을 얻어야 한다.
② 교육감은 제1항에 따른 예비비 지출 승인은 제2조의 결산서와 별도의 안건으로 의회에 제출하여야 한다.
③ 교육감은 예비비를 사용한 경우에는 분기별로 분기만료일이 속하는 달의 다음 달 말일까지 그 사용 내역을 시의회 소관 상임위원회 및 예산결산특별위원회에 보고하여야 한다.

결산서와 별도 안건으로 제출하도록 정하고 있으며, 동 조례에 따라 분기별 사용내역을 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 보고하도록 정하고 있음

- 서울시교육청은 2017년도 최종예산액 9조 5,963억 3,700만원의 0.08%인 77억 2,900만원을 예비비로 편성하여 29건, 36억 4,100만원을 지출결정하고 33억 3,800만원을 지출함

〈표 3-1〉 예비비 지출 현황

(단위 : 백만원, 건, %)

회계 연도	예산액 (A)	지출결정			지출액 (C)	다음연도 이월액 (D)	집행잔액 (B-C-D)
		금액(B)	건수	지출 결정률 (B/A)			
2017	7,729	3,641	29	47.1	3,338	150	153
2016	7,743	2,717	21	35.1	2,446	57	214
2015	7,714	2,602	36	33.7	2,287	163	152

- 2017회계연도 예비비 지출결정액(36억 4,100만원)은 직전회계연도(27억 1,700만원) 보다 9억 2,400만원 증가된 바,

〈표 3-2〉 예비비 지출결정액 증감 현황

(단위 : 건, 백만원)

성질별 예산구분	2017		2016		증 감 (A-B)
	건수	지출결정액(A)	건수	지출결정액(B)	
합 계	29	3,641	21	2,717	924
시설사업비	18	1,421	19	2,525	△1,104
교육사업비	9	1,758	2	192	1,566
기관운영비	1	26	0	0	26
학교신설비	1	436	0	0	436

○ 2017회계연도의 경우, 직전회계연도에는 없었던 소송 판결에 따른 배상금 및 부당이득금 지급, 학교신설을 위한 토지매입비 부족분 지급 등의 요인이 발생하여 2016회계연도에 비해 9억 2,400만원 증가된 것으로 검토됨

○ 예비비 지출결정액이 1억원 이상인 사업은 민사소송 확정판결에 따른 손해배상금 지급 등 8건으로 확인됨

〈표 3-3〉 예비비 집행내역(1억원 이상)

(단위 : 백만원)

연번	배정기관	사업명	지출 결정액	지출액	다음연도 이월액	집행잔액	지출 결정일
1	교육시설 안전과	민사소송 확정판결에 따른 손해배상금 지급	629	628		1	10.27.
2	중부교육지원청	청구초 수영장 기계설비 및 기타 보수	497	468		29	7.14.
3	교육재정과	가칭)항동유치원 토지매입비 부족분	436	436			12.7.
4	체육건강과	마스크착용교육지원(미세먼지대책)	320	320			5.2.
5	행정관리담당관	민사소송 확정판결에 따른 손해배상 및 부당이득금 지급	299	211		88	9.13.
6	동부교육지원청	송인중 수영장 구조보강 및 기계설비 보수보강	192	192			7.12.
7	성동광진교육지원청	민사소송 확정판결에 따른 부당이득금 반환	172	172			10.11.
8	성동광진교육지원청	변상금 과오납금 반환등 (반환가산금 포함)	133	133			2.3.

○ 교육시설안전과 소관 **민사소송 확정판결에 따른 손해배상금 지급**은 개축 및 유지관리업무 임대형 민자사업(BTL)으로 회경중 개축사업(지하주차장 복합화 병행)을 추진하면서 동대문구청에서 전액

부담하는 지하주차장 신축사업비에 대하여 「조세특례제한법」 6)에 의거 부가가치세의 영세율을 적용하여 산정한 기본계획을 고시하고 이를 시행하였으나, 세무당국은 동 사업비에 대하여 민간투자사업이 아닌 도급계약으로 판단하고 사업시행자에게 부가세 및 가산세를 과세한 바 사업시행자가 이를 과세당국에 납부한 후 이를 보상해달라는 소송에서 서울시교육청이 패소함에 따라 판결금 및 이자를 지급하고자 예비비 6억 2,900만원을 지출결정하고 6억 2,800만원을 지출하였음

- 중부교육지원청 소관 **청구초 수영장 기계설비 및 기타 보수**와 동부교육지원청 소관 **승인중 수영장 구조보강 및 기계설비 보수보강**은 수영장 내부 마감재 탈락 등으로 인한 안전사고 위험이 있어 각각 4억 9,700만원, 1억 9,200만원을 지출결정하고 각각 4억 6,800만원, 1억 9,200만원을 지출한 것임

- 그러나, 동 예비비 지출 건의 경우 예비비 지출 사유⁷⁾가 직전회계연도에 발생한 바, 그 시급성을 판단하여 2016년도 추가경정예산 등에 반영할 수 있었음에도 이에 대한 조치를 하지 아니하고 다음연도에 예비비를 집행한 것은 예비비의 법률적 한계⁸⁾를 준수하지 않은 사례로 예산 편성 과정의 오류를 희석시키는 행위로 사료됨

6) 「조세특례제한법」 제105조(부가가치세 영세율의 적용) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 재화 또는 용역의 공급에 대한 부가가치세의 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 영(零)의 세율을 적용한다.

7) 청구초 : 2016년 3월 탈락 발생 / 승인중 : 2016년 긴급안전진단 결과 강제 기계 환기시설 필요

8) 「지방자치법」 제129조(예비비) ① 예비비는 예측할 수 없는 예산 외의 지출이나 예산초과지출에 충당하기 위하여 세입·세출예산에 예비비를 계상하여야 한다.

○ 교육재정과 소관 **가칭)항동유치원 토지매입비 부족분**은 2017년도 본예산에 토지매입비 33억 8,600만원을 편성하였으나, 당초 예상보다 토지 조성원가가 상승⁹⁾하여 부족분(4억 3,600만원)이 발생함에 따라 2019년 3월 개원을 위하여 2017년 12월 학교용 지매매계약 체결¹⁰⁾ 후 토지매입비 부족분 4억 3,600만원을 예비비로 지출한 것임

- 최근 3년 내 신설된 단설유치원 개원에 소요되는 공사기간¹¹⁾이 10개월 이내이고, 용지매매계약서 상 잔금지급일이 계약체결 후 60일까지¹²⁾로 토지매입비 부족분을 2018년도 본예산에 반영하여도 2019년 3월 개원에 문제가 없을 것으로 사료됨에도 불구하고 회계연도가 종료되기 불과 3일전에 예비비를 사용하여 잔금을 지급한 것은 당초 예산 편성의 오류에 대한 의회의 지적을 회피하기 위한 수단으로 사료됨

○ 행정관리담당관 소관 **민사소송 확정판결에 따른 손해배상¹³⁾ 및 부당이득금¹⁴⁾ 지급**은 민사소송 확정 판결에 따른 손해배상금 및 부당이득금과 이자를 지급하기 위하여 2억 9,900만원을 지출결정하여 2억 1,100만원을 지출하고 8,800만원의 집행잔액이 발생하였음

9) 서울항동 공공주택지구 내 유치원용지 매입여부 및 시기 조회(서울주택도시공사 판매부-3422, 2017.09.07.)

▶ 공급면적 : 1,600㎡, 조성원가 : 2,395,026원/㎡

10) 계약일 : 2017.12.7. / 매매금액 : 3,832,041,600원 / 잔금지급일 : 2017.12.28.

11) 최근 3년간 신설된 단설유치원 공사 기간

유치원명	개설일	공사 착공일	공사 준공일	비고
위례별유치원	2016. 4.	2015.07.16.	2016.05.02.	
마곡유치원	2015. 3.	2014.05.19.	2015.02.13.	
은곡유치원	2015. 3.	2014.08.04.	2015.02.23.	
청계숲유치원	2015. 3.	2014.08.14.	2015.02.24.	

12) 제4조(대금지급기일) “매수자”는 제2조의 매매대금에서 제3조의 계약금을 차감한 잔금 금삼십사억 사천팔백팔십삼만칠천사백사십원정(₩3,448,837,440)을 계약체결 후 60일까지 “매도자”에게 지급하기로 한다.

13) 신남중 안전사고(생물실 알코올램프 폭발에 따른 화재 발생) 관련 손해배상금 8,800만원 지급

14) 임용무효가 확인된 교육공무원의 29년간 근로제공에 대한 부당이득금 2억 1,100만원 지급

- 동 예비비의 지출 내역 중 학교안전사고 관련 손해배상금의 경우 「학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률」 제35조 제2항¹⁵⁾에 따라 학교안전공제회가 부담의무가 있으나 판결금 지급 지연에 따른 이자부담 최소화를 위하여 서울시교육청이 판결금을 선 지급한 후 학교안전공제회에서 반환된 판결금에 대하여 기 지출한 예비비에서 반납 처리하여 집행잔액이 발생한 것임
- 서울시교육청은 학교안전공제회에서 반환된 판결금에 대하여 과오지급금¹⁶⁾으로 간주하여 과오지급금 반납 처리하였으나, 예비비로 충당한 예산의 집행 잔액이 발생하여도 이를 다시 예비비로 환원할 수 없다는 점¹⁷⁾에서 동 반환금을 예산총계주의의 원칙¹⁸⁾에 따라 세입 예산으로 수납처리 되었어야 할 것으로 판단됨
- 다만, 2018년 2월 서울시교육청이 학교안전사고 판결금 지급과 관련한 정산 절차를 변경¹⁹⁾한 바, 향후 유사사례가 발생할 가능성은 낮은 것으로 사료됨

15) 제35조(공제급여액의 결정) ② 제1항의 규정에 불구하고 법원의 판결 등으로 학교안전사고로 인하여 피공제자가 입은 피해에 대하여 공제가입자 또는 피공제자가 지급하여야 할 보상액 또는 배상액이 확정되는 경우 확정된 보상액 또는 배상액(지연배상금을 포함한다)은 이 법에 따른 공제급여액으로 보아 공제회가 이를 부담한다.

16) 「서울특별시 교육비특별회계 재무회계 규칙」 제91조(지출금의 반납절차) ① 지출원은 출납폐쇄기한이 지나지 아니한 과오지급금과 일상경비 및 개산금의 정산결과 생긴 불용액 또는 잔액을 반납하고자 할 때에는 반납결의서(별지 제53호 서식)에 따라 반납고지서(별지 제54호 서식)를 발부하여야 한다.

17) 「2017년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준」 (행정안전부, 2016.7.) p.405
▶ 예비비로 충당한 예산의 집행 잔액이 발행한 경우 다시 예비비로 환원 사용할 수 없음

18) 「지방재정법」 제34조(예산총계주의의 원칙) ① 한 회계연도의 모든 수입을 세입으로 하고 모든 지출은 세출로 한다.

② 세입과 세출은 모두 예산에 편입하여야 한다.

19) 학교안전사고 판결금 지급 관련 정산 절차 알림(서울시교육청 행정관리담당관-1615, 2018.02.20.)
법원 판결 → 서울시교육청은 판결금 전체에 대하여 학교공제회에 지급 요청 → 학교안전공제회는 매년 11월 20일까지 지급한 판결금 중 공제급여 지급대상이 아닌 위자료 등에 대하여 서울시교육청에 정산 요청 → 서울시교육청은 검토 후 학교안전공제회에 지급

○ 교육시설관리사업본부 소관 **고덕평생학습관 배수로 정비**의 경우 「지방재정법 시행령」 제56조 제3항²⁰⁾에 따라 세출예산인 “직속기관시설관리” 세부사업으로 배정 통지²¹⁾되었음

- 그러나, 교육시설관리본부는 에듀파인시스템²²⁾ 상 세부사업을 변경하지 아니하고 신청하였고 예산담당관은 이에 대한 확인을 소홀히 하여 당초 배정 통지된 “직속기관시설관리” 세부사업으로 변경되지 않고 “예비비”에서 직접 세출예산으로 집행한 것으로 확인됨²³⁾

- 이로 인하여 지출되고 남은 예비비 지출결정액 집행잔액이 예비비로 환원되는 결과를 초래²⁴⁾한 바, 이는 예비비 집행의 기본 원칙을 위배한 사항으로 예비비 지출에 대한 기본 매뉴얼 조차 바르게 인지하고 있는지 의문시되는 사례로 사료됨

〈표 3-4〉 교육시설관리본부 예비비 집행 내역

(단위 : 백만원)

배정기관	세부사업	목	사업명	지출 결정액	지출액	집행 잔액	지출 결정일
교육시설 관리본부	예비비	건설비	고덕평생학습관 배수로 정비	20	14	6	7.25.

20) 「지방재정법 시행령」 제56조(예산배정계획) ③ 예비비의 지출을 결정한 때에는 세출예산으로서 배정하여야 한다.

21) 예비비 배정 통지(고덕평생학습관)(서울특별시교육청 예산담당관-7220, 2017.07.21.)

22) 지방교육행재정통합시스템을 지칭하는 것으로 사업별 예산제도와 발생주의·복식부기 회계제도를 기반으로 예산요구편성 및 예산배정의 체계적 관리가 가능하며, 지출에서 결산까지 One-Stop처리와 자동분개를 통한 재무보고서 작성과 맞춤형 재정분석이 가능한 통합시스템

(출처 : 에듀파인 지원서비스 <http://www.edufine.go.kr>)

23) 예비비 승인 내역 및 에듀파인시스템 입력 내역 현황

세출예산 항목	예비비 승인 내역	에듀파인시스템 승인 내역
정책사업	기관운영관리	예비비및기타
단위사업	교육행정기관시설	예비비및기타
세부사업	직속기관시설관리	예비비
세출과목	건설비	건설비

24) 「2017년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준」(행정안전부, 2016.7.) p.405

▶ 예비비로 충당한 예산의 집행 잔액이 발행한 경우 다시 예비비로 환원 사용할 수 없음

- 2017회계연도 예비비 지출 결정 사업 중 남부교육지원청 소관 **당중초 식당동 구조보수보강** 및 서부교육지원청 소관 **명지고 정화조 개선** 2건의 사업이 다음연도로 이월되어 집행된 것으로 확인됨

〈표 3-5〉 예비비 중 이월액 발생사업 세부내역

(단위 : 백만원)

연번	배정기관	사업명	지출 결정액	지출액	다음연도 이월액	집행 잔액	지출 결정일
1	남 부 교육지원청	당중초 식당동 구조보수보강	70	5	65	-	7.4.
2	서 부 교육지원청	명지고 정화조 개선	85	-	85	-	11.20.

- 안전사고 예방 및 악취 발생에 따른 민원 등을 해결하고자 예비비를 지출한 것이나, 행정안전부가 ‘다음연도로의 이월을 전제로 한 경비에 예비비를 지출해서는 아니된다’ 는 예비비의 내재적 제약²⁵⁾을 예규로 명시하고 있는 바,
- 동 예비비 지출 사례는 예비비의 내재적 제약을 위반한 것으로 판단된다는 점에서 예비비 지출을 기정예산을 집행하듯이 사고이월시키는 행위를 지양하고 관련규정 및 예비비의 지출한계와 집행기준 등을 준수해야 할 것으로 판단됨

25) 「2017년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준」 (행정안전부, 2016. 7.) p.406
다. 예비비의 지출제한

- 내재적 제약

① 연도중의 계획이나 여건변동에 의한 대규모 투자지출의 보전

② 예산편성이나 지방의회의 심의과정에 삭감된 경비

③ 다음 연도로의 이월을 전제로 한 경비에 소요되는 것이나, 이용전용 등으로 재원의 소요를 우선적으로 충당할 수 있는 경우에는 예비비를 지출해서는 안 됨

- 실정법상 제약(지방재정법 시행령 제48조)

업무추진비·보조금 등이 그 예로서 이들에 대해서도 예비비를 지출할 수 없음. 단, 긴급재해대책을 위한 보조금으로는 집행이 가능

- 예비비는 당해 회계연도에 재정활동을 수행함에 있어서 예측할 수 없었던 불가피한 예산외의 지출 또는 예산초과지출에 대처할 수 있도록 예산 운용에 탄력성을 부여한 제도로써 사후승인을 전제로 운영되는 제도인 바,
- 「서울특별시교육비특별회계 세입·세출 결산서 제출 및 예비비 지출 승인에 관한 조례」²⁶⁾가 제정된 취지를 감안하여 「지방재정법 시행령」 제48조²⁷⁾ 및 행정안전부 「지방자치단체 예산편성 운영기준」에 따른 예비비의 지출한계가 준수되어야 할 것으로 판단됨

26) 「서울특별시교육비특별회계 세입·세출 결산서 제출 및 예비비 지출 승인에 관한 조례」 제1조(목적) 이 조례는 서울특별시교육비특별회계 세입·세출 결산서와 예비비 지출 승인에 관한 사항을 규정하여 서울특별시의회로 하여금 서울특별시교육청의 예산 집행에 대한 통제를 강화함으로써 시민의 소중한 세금 사용에 대한 민주적 정당성을 제고하는데 이바지함을 목적으로 한다. 제2조(세입·세출 결산서 등의 제출) 서울특별시교육감(이하 "교육감"이라 한다)은 「지방재정법 시행령」 제59조 등의 규정에 따라 세입·세출결산서(이하 "결산서"라 한다)를 작성하여 서울특별시의회(이하 "시의회"라 한다)에 제출하여야 한다. 제3조(예비비 지출 보고 및 승인) ① 교육감은 예비비로 사용한 금액의 명세서를 다음 연도 의회에 제출하여 그 승인을 얻어야 한다. ② 교육감은 제1항에 따른 예비비 지출 승인은 제2조의 결산서와 별도의 안건으로 의회에 제출하여야 한다. ③ 교육감은 예비비를 사용한 경우에는 분기별로 분기만료일이 속하는 달의 다음 달 말일까지 그 사용 내역을 시의회 소관 상임위원회 및 예산결산특별위원회에 보고하여야 한다. 제4조(교육감의 의무) 교육감은 세입·세출 결산과 예비비 지출에 관해 다음 연도 의회의 승인을 받지 못할 경우, 의회의 불승인 사유를 감안하여 적절한 조치를 하여야 한다.

27) 「지방재정법 시행령」 제48조(예비비 사용의 제한) 업무추진비·보조금(긴급재해대책을 위한 보조금을 제외한다)에 대하여는 법 제43조의 규정에 의한 예비비의 계상을 할 수 없다.