

서울특별시교육청 의안의 비용추계에 관한 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

I. 회부경위

1. 의안번호 : 제1623호
2. 발 의 자 : 이경숙 의원
3. 발의일자 : 2024. 2. 5.
4. 회부일자 : 2024. 2. 7.

II. 제안이유

- 비용추계서를 첨부하지 않을 수 있는 경우를 기존 2가지에서 1가지로 축소하여 비용추계제도 대상범위를 확대하고, 비용추계 서식 문제를 개선하여 비용추계 정확성을 개선하고자 함.

III. 주요내용

1. 비용추계서를 첨부하지 않을 수 있는 경우 정비(안 제3조제1항)
2. 비용추계 결과 계산식 개선(안 별지 제1호서식)

IV. 참고사항

1. 관계법령 : 「지방자치법」
2. 예산조치 : 해당사항 없음 (비용추계 비대상사유서 별첨)

V. 검토 의견(수석전문위원 김창범)

1. 제안경위 및 주요내용

- 동 일부개정조례안은 2024년 2월 5일 이정숙 의원에 의해 의안번호 제1623호로 발의되어 2024년 2월 7일 우리 위원회로 회부되었습니다.
- 동 일부개정조례안은 비용추계 대상 범위를 확대하고 비용추계 서식 문제를 개선하여 서울시교육청 비용추계의 정확성을 개선하기 위해 발의되었습니다.

2. 주요 검토의견

가. 개정 취지에 대한 의견

- 비용추계는 「지방자치법」 제78조1)에 따라 의안의 시행에 의해 예상되는 비용을 추계하는 것이며, 관련 비용추계 및 재원조달 방안은 동 조 제2항에 따라 해당 지방자치단체의 조례로 정하도록 규정되어 있습니다.
- 이에 서울특별시교육청은 2016년에 「서울특별시교육청 의안의 비용추계에 관한 조례」를 제정하여 교육감이 비용을 수반하는 의안을 의회에 제출하는 경우 동 조례에 따라 비용추계서를 첨부하도록 하였습니다²⁾.

1) 「지방자치법」 제78조

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.

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

2) 의원이 발의하는 의안의 경우에는 「서울특별시 의안의 비용 추계에 관한 조례」에 따라 서울특별시의회에서 비용추계를 시행하고 있음.

- 또한 동 조례에서는 비용추계에 관한 제출 범위 등을 규정하면서 비용추계서를 첨부하지 않아도 되는 예외 사항을 2가지³⁾로 정하고, 이 경우 비용추계서 대신 ‘미첨부 사유서’를 제출하도록 하고 있습니다.

○ 그러나 이후 이와 같은 비용추계 대상 제외 조항이 입법에 따른 재정 부담 요인을 사전에 점검하기 위한 비용추계 도입 목적과 부합되지 않는다는 문제점 등이 제기되면서,

서울특별시는 2023년 9월, 「서울특별시 의안의 비용 추계에 관한 조례」에서 비용추계서를 첨부하지 않아도 되는 예외 사항 2가지⁴⁾ 중 1호를 삭제하는 것으로 개정할 바 있습니다⁵⁾.

○ 이에 동 일부개정조례안은 의원이 발의하는 비용추계를 규정하는 「서울특별시 의안의 비용 추계에 관한 조례」와 마찬가지로 비용추계서를 첨부하지 않아도 되는 예외 사항 중 1호를 삭제하고 비용추계서를 제출해야 하는 대상을 확대하는 등의 내용을 포함하고 있는 바, 개정취지면에서 시의적절한 것으로 사료됩니다.

나. 주요 조문에 대한 검토

1) 비용추계서의 제출 범위에 관한 사항(안 제3조)

○ 안 제3조제1항은 본문 단서⁶⁾에 따라 비용추계서를 첨부하지 않는 각

3) 「서울시교육청 의안의 비용추계에 관한 조례 일부개정조례안」 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 아니하다.

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

4) 「서울특별시 의안의 비용 추계에 관한 조례」 제3조(비용추계서의 제출 범위) ① 의원·위원회·시장·교육감이 비용을 수반하는 의안을 발의·제안 또는 제출하는 경우에는 비용추계서를 첨부하여야 한다. 다만, 의안이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

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

5) 제320회 서울특별시의회 임시회 본회의(2023.9.15.). 「서울특별시 의안의 비용추계에 관한 조례 일부개정조례안」 가결.

호 중 제1호(연평균 5억원 미만이거나 한시적인 경비로서 총 10억원 미만인 경우)를 삭제하고 제2호를 본문 단서에 규정하고 있습니다.

○ 현행 비용추계는 「지방자치법」 제78조7)에 따라 비용추계 및 재원조달 방안에 관한 자료 작성 및 제출 절차 등을 지방자치단체 조례로 정하도록 규정하고 있으며, 동 조례 제3조제1항 각호에 따라 비용적 기준에 따른 대상과 추계가 곤란한 대상은 비용추계를 첨부하지 않도록 규정하고 있습니다.

○ 서울시교육청은 동 조례 제정 당시까지 교육감이 제출한 의안에 대해 「서울특별시 의안의 비용 추계에 관한 조례」(이하 ‘서울시 비용추계 조례’)에 따라 비용추계를 해왔고,

이후 「지방자치법」 개정에 따라 교육자치와 일반자치를 구분하면서 교육행정 소관의 조례에 대한 비용추계 사항을 동 조례로 제정하면서 종전 서울시 비용 추계 조례에 있던 규정을 그대로 유지해왔습니다.

○ 그러나 2023년 9월 서울시 비용 추계 조례의 경우 비용추계서 미첨부 사유와 관련하여 미첨부 사유서 제출 조건에 해당했던 비용적 기준을 삭제해 비용을 수반하는 모든 의안에 대해서 비용추계서를 작성하도록 개정하여 비용추계의 범위를 확대한 바 있습니다⁸⁾.

○ 아울러 타 시·도교육청의 비용추계 제외 대상 기준을 살펴보면, 전북

6) 「서울시교육청 의안의 비용추계에 관한 조례 일부개정조례안」 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

7) 「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.

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

8) 제320회 서울특별시의회 임시회 제1차 운영위원회. 「서울특별시 의안의 비용추계에 관한 조례 일부개정조례안」 원안가결(2023.9.14.)

특별자치도교육청⁹⁾ 및 전라남도교육청¹⁰⁾을 제외하고는 대부분 비용추계 제외 대상의 비용적 기준이 ‘연평균 1억원 미만, 한시적 경비 3억원 미만’으로 규정되어 있는 바,

서울시교육청이 동 조례를 기초로 비용추계 미실시 요건으로 정한 ‘5억원 미만(한시적 경비는 10억원)’ 기준은 타 시·도교육청에 비해 매우 높은 상황으로 안건의 내실있는 심의를 위해 조정이 필요하다고 하겠습니다.

- 이런 점을 종합적으로 고려할 때 안 제3조제1항과 같이 비용추계서를 첨부하지 않는 사유 중 1호를 삭제하여 비용추계의 범위를 확대한 것은 예산과 조례의 연계성을 강화한다는 측면에서 별도 문제는 없는 것으로 생각됩니다.

[표-1] 타 시·도교육청 비용추계 제외 대상 기준

구분	기준
강원특별자치도교육청	연평균 1억원 미만이거나 한시적인 경비로서 총 3억원 미만인 경우
경기도교육청	연평균 1억원 미만이거나 한시적인 경비로서 총 3억원 미만인 경우
경상남도교육청	연평균 1억원 미만이거나 한시적인 경비로서 총 3억원 미만인 경우
경상북도교육청	연평균 1억원 미만이거나 한시적인 경비로서 총 3억원 미만인 경우
광주광역시교육청	연평균 1억원 미만이거나 한시적인 경비로서 총 3억원 미만인 경우
대구광역시교육청	연평균 1억원 미만이거나 한시적인 경비로서 총 3억원 미만인 경우
대전광역시교육청	연평균 1억원 미만이거나 한시적인 경비로서 총 3억원 미만인 경우
부산광역시교육청	연평균 1억원 미만이거나 한시적인 경비로서 총 3억원 미만인 경우
세종특별자치시교육청	연평균 1억원 미만이거나 한시적인 경비로서 총 3억원 미만인 경우
울산광역시교육청	연평균 1억원 미만이거나 한시적인 경비로서 총 3억원 미만인 경우
인천광역시교육청	연평균 1억원 미만이거나 한시적인 경비로서 총 3억원 미만인 경우
전라남도교육청	-
전북특별자치도교육청	연평균 2억원 미만이거나 한시적인 경비로서 총 5억원 미만인 경우

9) 전북특별자치도교육청은 비용추계 제외 기준이 ‘연평균 2억원 이하이거나 한시적인 경비로서 5억원 미만’임.

10) 전라남도교육청은 의안의 비용추계에 관한 조례가 제정되어 있지 않음.

구분	기준
제주특별자치도교육청	연평균 1억원 미만이거나 한시적인 경비로서 총 3억원 미만인 경우
충청남도교육청	연평균 1억원 미만이거나 한시적인 경비로서 총 3억원 미만인 경우
충청북도교육청	연평균 1억원 미만이거나 한시적인 경비로서 총 3억원 미만인 경우

2) 비용추계 결과 계산식 개선에 관한 사항(안 별지 제1호서식)

- 안 별지 제1호서식은 비용추계서 양식 중 ‘총 비용’의 산출 방식을 ‘a(세입)-b(세출)’에서 ‘b(세출)-a(세입)’로 변경하는 것을 규정하고 있습니다.
- 이와 관련하여 동 조례 제2조11)에 따르면 서울시교육청의 비용추계는 제출한 의안이 시행될 경우 소요될 것으로 예상되는 세출의 ‘순증가액’ 또는 세입의 ‘순감소액’에 관하여 추계하는 것을 의미합니다.
- 비용추계는 조례에 규정된 사업의 시행으로 비용이 발생할 경우를 전제로 하므로, ‘총 비용[세입(a)-세출(b)]’은 항상 ‘음수’로 표기될 수밖에 없는바, 논리적 편의를 위해 안 별지 제1호서식에서 ‘총 비용[세입(a)-세출(b)]’을 ‘총 비용[세출(b)-세입(a)]’으로 변경하는 것이 바람직할 것으로 사료됩니다.

[표-2] ‘별지 제1호서식’의 비용추계 결과 양식

구분		연도	1차년도	2차년도	3차년도	4차년도	5차년도	합계
세입	○							
	소계(a)							
세출	○							
	소계(b)							
□ 총 비용(a-b)								

11) 「서울특별시교육청 의안의 비용추계에 관한 조례」 제2조(정의) 이 조례에서 ‘비용추계서’란 제출한 의안이 시행될 경우 소요될 것으로 예상되는 세출의 순증가액 또는 세입의 순감소액(이하 “비용”이라 한다)에 관하여 추계(이하 “비용추계”라 한다)한 자료를 말한다.

- 한편 서울시교육청의 비용추계는 의안이 시행될 경우 예상되는 세출의 ‘순증가액’ 및 세입의 ‘순감소액’ 만 작성하도록 규정되어 있습니다.
- 그러나 의안의 비용추계는 의안의 시행에 따른 총 소요 비용에서 기존의 비용을 제외한 나머지 비용만을 추계하는 것을 의미하는바¹²⁾, 기존 사업 예산이 이미 편성되어 시행되고 있는 경우 비용추계를 ‘세입·세출¹³⁾’ 로 정리할 경우, 기존 사업 예산을 포함하여 비용이 작성되어 의안의 시행에 따른 비용 파악에 어려움이 있다고 할 것입니다.
- 이런 점에서 국회에서도 비용추계시 ‘세입·세출’ 이 아니라 ‘수입·지출’ 로 비용추계를 하고 있는 바, 동 조례에서도 조례안 시행에 따른 비용추계의 신뢰성을 확보하기 위해 국회와 동일하게 별지 제1호서식 구분의 ‘세입·세출’ 을 ‘수입·지출’ 로 변경하고, ‘수입’ 을 ‘b’ 로, ‘지출’ 을 ‘a’ 로 규정하는 것이 타당할 것으로 사료됩니다¹⁴⁾.
- 한편 안 제1조와 안 제3조제2항은 상위법률의 추가 및 자구수정으로 별도 문제는 없는 것으로 사료됩니다.
- 참고로 서울시교육청은 동 조례안과 관련하여 별도의 의견이 없음을 밝혔습니다(행정관리담당관-1917, 2024. 2. 16.).

12) 「서울특별시교육청 의안의 비용추계에 관한 조례」 제4조(비용추계서의 작성방법) ① ~ ③ 생략

④ 세출과 세입이 같이 발생하는 경우에는 상계(相計)하지 아니하고 각각 표시하며, 법령 등에 따라 이미 비용이 발생하고 있는 경우에는 의안의 시행에 따른 총 소요비용에서 기존의 비용을 상계한 나머지 비용을 추계한다.

13) 일반적으로 ‘세입·세출’은 한 회계연도의 모든 ‘수입·지출’을 의미함.

14) 참고로 국회의 비용추계 결과 양식에서도 ‘지출(a)·수입(b)’ 용어를 사용하고 있으며, ‘총 비용’을 ‘지출(a) - 수입(b)’로 규정하고 있음.

[표] 국회 비용추계 결과 양식

구분	연도	2016	2017	2018	2019	2020	합계
지출	○						
	○ 소계(a)						
수입	○						
	○ 소계(b)						
총 비용(a-b)							

- 이상으로 「서울특별시교육청 의안의 비용추계에 관한 조례 일부개정조례안」에 대한 검토보고를 마치겠습니다.

의안심사지원팀장	정진국(2180-8263)	입법조사관	이가영(2180-8270)
----------	----------------	-------	----------------