

서울특별시 교육경비 보조에 관한 조례 일부개정조례안 검 토 보 고

1. 제출자 및 제출경과

- 의안번호 : 1090번
- 제 출 자 : 김종길 의원 외 50명
- 제 출 일 : 2023년 8월 14일
- 회 부 일 : 2023년 8월 21일

2. 제안이유

- 서울특별시는 「지방교육재정교부금법」에 따라 교육재정 지원을 위해 지방세 10%, 담배소비세 45%, 지방교육세 100%를 의무적으로 전출하고 있으며, 「서울특별시 교육경비 보조에 관한 조례」 제5조에 따라 보통세의 0.6% 이내로 교육경비보조금을 지원하고 있음.
- 서울특별시 재정의 경우 부동산 침체 등에 따라 세입 증가폭은 둔화하고 있는 반면, 고령화·저출생에 따른 복지비 급증 등 경직성 경비는 확대되고 있어 재정 여력이 감소하는 추세임.
- 교육청은 학령인구 감소로 지출요인은 줄어들고 있음에도 서울시 교육경비 보조금은 지속 증가하고 있어 전전 연도 결산 기준 교육청의 통합재정수지(순세계잉여금 포함)가 0원보다 큰 경우에 교육경비 보조를 제한하도록 하여 서울특별시 재정과 서울특별시 교육청 재정간 격차를 완화하고 재정 수입을 융통성 있게 운용하고자 함.

3. 주요내용

- 교육경비 보조의 제한 사항에 전진 연도 결산 기준 교육청의 통합재정수지 (순세계잉여금 포함)가 0원보다 큰 경우에 보조금을 교부하지 않도록 함 (안 제6조의2제3호 신설).

4. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「지방교육재정교부금법」
- 나. 예산조치 : 해당없음(비용추계서 비대상사유서 별첨)
- 다. 입법예고(2023.8.24. ~ 8.28.) 결과 : 의견 없음.

5. 검토 의견

가. 조례 개정의 필요성 검토

- 본 일부개정조례안(이하 '본 개정안')은 서울특별시 재정과 서울특별시교육청의 재정간 격차를 완화하고 재정 수입의 융통성 있는 운용을 위하여 전전 연도 서울특별시교육청의 순세계잉여금을 포함한 통합재정수지가 '0원'보다 큰 경우 교육경비 보조를 제한하려는 것임.

< 신·구 조문대비표 >

현행	개정안
<p>제6조의2(교육경비 보조의 제한) 시장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 보조금을 교부하여서는 아니된다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 지방채를 발행하여 보조사업에 대한 보조금의 재원을 마련하고자 하는 경우 2. 해당연도의 일반회계세입에 계상된 지방세와 세외수입의 총액으로 해당 소속공무원의 인건비를 충당하지 못하는 경우 <p style="text-align: right;"><u><신 설></u></p>	<p>제6조의2(교육경비 보조의 제한) (현행과 같음)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. (현행과 같음) 2. (현행과 같음) 3. <u>전전 연도 결산 기준 교육청의 통합재정수지(순세계잉여금 포함)가 0원보다 큰 경우</u>

- 교육경비 보조는 「지방교육재정교부금법」에 따라 ‘지방자치단체가 정책 의지에 따라 관할구역 내 교육에 소요되는 경비를 보조하는 것’을 의미하며,
 - ‘통합재정수지’는 재정의 적자 또는 흑자를 표시하는 지표로, 순수한 재정 수입에서 순수한 재정지출을 차감한 수치(통합재정수지 = 총 수입 - 총지출)를 나타내며, 당해연도의 일반회계, 특별회계, 기금을 모두 포괄하고, 내부거래(회계-기금 간) 및 보전거래(차입, 채무상환 등)를 제외한 수지를 의미하여,
 - ‘0’보다 작으면 적자를, ‘0’보다 크면 흑자를 의미하는 수치임.
- 수치 : 수입과 지출을 함께 일컫는 말
- 수치 : 계산하여 얻은 값.

〈 2013년 이후 연도별 서울특별시교육청의 통합재정수지 현황 〉
(단위: 억원)

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
통합재정수지 I	△3,171	△1,737	△4,492	△621	3,782	5,577	4,573	△1,427	8,279
통합재정수지 II (순세계잉여금포함)	△127	△852	△3,235	2,570	8,836	10,729	12,272	2,385	11,552
순세계잉여금	3,044	885	1,257	3,191	5,054	5,152	7,699	3,811	3,273

- 본 개정안의 제안이유를 살펴보면, 학령인구가 감소함에도 법정전출금 규모 증가로 인해 서울특별시교육청(이하 ‘교육청’)은 원활한 재정운영(기금 적립, 유보금 편성 등)을 하고 있고, 서울특별시는 세입 감소 및 세출 확대 등으로 재정여력이 감소하고 있어, 조례상 전출금(교육경비보조금) 지원의 합리성을 확보하려는 것으로 보임.

- 교육청은 예산의 규모는 증가(2020년 10조원에서 2023년 12조 9천 억원 수준으로 증가)했고, 채무 비율은 감소(2017년 22.8% → 2020년 8.8%)했으나,
 - 서울특별시는 채무 비율(2007년 5.8% → 2021년 22.6%)과 채무액은 증가하고 있어 재정 건전성은 높지 않은 것으로 보임.

〈 서울특별시교육청 예산편성 현황 〉

(단위:백만원)

연도	2024(예상)	2023	2022	2021	2020
본예산액	10,956,141	12,891,521	10,588,635	9,741,994	10,084,661
전년 대비 증감	△1,935,380	2,302,886	846,641	△342,667	704,346
전년 대비 증감률	△15.0%	21.7%	8.7%	△3.4%	7.5%

출처 : 서울특별시교육청

〈 서울특별시 채무액 현황 〉

(매년 7월 기준, 단위:백만원)

	2023	2022	2021	2020	2019	2018
채무액	21,338,800	21,249,300	18,925,200	15,161,600	12,875,800	11,805,300

출처 : 서울재정보털

나. 세부 내용 검토

- 본 개정안은 서울특별시와 교육청의 건전재정 운영을 위하여 교육청의 재정 여력이 있을 경우 교육경비 보조를 제한하려는 것으로, 상호 재정의 건전성을 확보한다는 측면에서는 의미가 있다고 하겠으나, 다음과 같은 사항에 대해서는 검토가 필요하다고 하겠음.

1) 재정의 연관성 등

- 서울특별시와 교육청의 재정 연관성에 대해 다음과 같은 사항에 대해 검토할 필요가 있다고 보여짐.
- 첫째, 교육청의 세입은 국가(내국세의 20.79%) 및 서울특별시 세입(보통세의 10%, 담배소비세의 45%, 지방교육세 100%)의 일정 비율로 고정되어 있어, 국가 및 서울특별시 세입의 증감에 따라 교육청의 세입도 증감하는 구조이며,
 - 서울특별시의 월별 징수액 중 90% 이상을 다음 달 말일까지 전출하도록 규정하고 있어, 서울특별시 세입의 증감은 최소 1개월 또는 1분기 후 교육청 재정에 영향을 주고 있음.
- ※ 「지방교육재정교부금법」 제11조(지방자치단체의 부담) ④ 시·도는 제2항 각 호에 따른 세목의 월별 징수액 중 같은 항에 따라 교육비특별회계로 전출하여야 하는 금액의 100분의 90 이상을 다음 달 말일까지 교육비특별회계로 전출하되, 전출하여야 하는 금액과 전출한 금액의 차액을 분기별로 정산하여 분기의 다음 달 말일(마지막 분기는 분기의 말일로 한다)까지 전출하여야 한다.
- ※ 2023년은 9월 현재, 국가의 세입결손이 우려되는 상황이며, 서울시의 세입도 전년 동월 대비 감소하고 있어, 교육청의 세입도 감소하고 있으며, 향후 경기둔화 등으로 인한 본격적 세입감소가 발생할 경우 교육청의 재정상태도 악화될 것으로 사료됨.

〈 서울특별시교육청 보통교부금(국가) 전입 현황 〉

(매년 8월 기준, 단위:억원)

구분	전입 누계액			전입률		
	2022	2023	증감	2022	2023	증감
보통교부금	51,080	40,210	△10,870	67.3	63.2	△4.1

출처 : 서울특별시교육청

〈 서울특별시교육청 법정전출금(서울특별시) 전입 현황 〉

(매년 8월 기준, 단위:억원)

구분	전입 누계액			전입률		
	2022	2023	증감	2022	2023	증감
법정전출금	19,386	16,235	△3,151	50.8	42.3	△8.6

출처 : 서울특별시교육청

- 둘째, 교육비는 예산의 성질에 따라 학교, 학급, 학생을 단위로 편성하고 있으며, 학생 수는 감소하고 있으나, 현재 1학급당 학생 수는 목표 인원(유치원 14명, 초등 20명)에 근접하고 있는 수준이며, '학교의 수와 학급의 수'는 '적정 학급당 학생 수'에 도달한 이후에 본격적으로 감소할 것으로 보여, 교육비의 감소는 학생 수의 감소 수준보다 느리게 진행될 것으로 사료됨.

〈 서울특별시 학급당 학생수 변동현황 〉

(단위:명)

구분	2023	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014
유치원	17.4	18.0	18.9	18.2	18.6	19.5	20.4	21.1	21.4	21.9
초등학교	21.3	21.4	21.7	22.1	22.6	22.9	23.0	23.4	24.0	24.3
중학교	23.8	24.2	24.5	23.9	23.7	24.4	25.6	26.6	28.5	30.2
고등학교	23.7	22.9	23.5	23.7	25.0	26.8	28.6	29.7	30.1	30.9

출처 : 서울교육통계

- 셋째, 학교 교사(전물)의 노후화 및 지속 발전하고 있는 교육의 신기술 도입 등을 고려할 때, 장기간에 걸친 대규모 재원이 투입에 대한 준비 등도 고려해야 할 것으로 보여, 방만한 재정운영에 대해서는 적극적 견제와 감독이 필요하나, '미래를 위한 교육'이라는 측면에서 최소한의 재정 여력의 확보는 필요한 부분이라고 사료됨.

2) 입법기술적 검토

- 본 개정안은 교육경비 보조와 관련한 상위 법령 및 규정 등을 함께 검토해야 할 것으로 보임.
- 첫째, 본 개정안의 취지는 교육경비 보조 중 조례상 전출금(본 조례 제5조, 보통세의 0.6% 이내)에 한정하여 제한하려는 것이나,
 - 「지방교육재정교부금법」은 학교로 전출하는 금액(제11조 제8항)과 교육청으로 전출하는 금액(제11조 제9항)을 각각 구분하여 규정하고 있고, 「서울특별시 교육경비 보조에 관한 조례」(이하 '본 조례')는 이를 통합(본 조례 제1조)하여 '교육경비 보조'로 규정하고 있어,
 - 본 개정안의 취지와 다르게 법정전출금을 제외한 '교육청 전출'과 '학교 지원'을 포괄하여 제한하려는 것으로 해석되며, 개정 취지와 개정문이 정확히 일치하는지 검토가 필요하다고 하겠음.

※ 「지방교육재정교부금법」제11조(지방자치단체의 부담)

- ⑧ 시·도 및 시·군·자치구는 대통령령으로 정하는 바에 따라 관할구역에 있는 고등학교 이하 각급학교의 교육에 드는 경비를 보조할 수 있다.
- ⑨ 시·도 및 시·군·자치구는 관할구역의 교육·학예 진흥을 위하여 제2항 및 제8항 외에 별도 경비를 교육비특별회계로 전출할 수 있다.

※ 「서울특별시 교육경비 보조에 관한 조례」제1조(목적) 이 조례는 「지방교육재정교부금법」 제11조제8항 및 제9항, 「지방자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정」에 따라 서울특별시 교육에 소요되는 경비를 보조함에 있어 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

※ '본 개정안'에서 의미하는 '교육경비 보조'

- 「서울특별시 교육경비 보조에 관한 조례」 제5조에 따른 서울특별시 세입 중 보통세의 0.6% 이내를 재원으로 하는 '교육경비 보조'로 일반교육경비보조와 특별교육경비보조로 구성된 재원임.

- 「서울특별시 교육경비 보조에 관한 조례」 제5조(교육경비보조금의 재원 등)
 - ① 제4조에 따른 교육경비 보조금의 규모는 해당연도 본 예산의 세입 중 「지방세기본법」 제8조제1항제1호 각 목에 따른 보통세의 1000분의 6이내의 금액으로 한다.
 - ② 교육경비 보조금의 종류는 일반교육경비보조금과 특별교육경비보조금으로 하고, 특별교육경비보조금의 재원은 교육경비보조금 총액의 100분의 10이내에 해당하는 금액으로 한다.
 - ③ 제2항의 특별교육경비보조금은 기본계획 수립 당시 예상치 못한 긴급하고 특별한 교육경비 보조 수요가 있는 경우에 유치원·학교 등(이하 "교육경비 보조대상"이라 한다)의 교부신청을 받아 시장과 교육감이 협의하여 교부를 결정한다. 그 밖에 특별교육경비보조금의 지원대상과 절차, 방법은 규칙으로 정한다.
 - ④ 교육경비 보조금은 목적 및 조건을 지정하여 특정 사업별로 교부한다.

< 2023년 교육경비 보조사업 내역 >

(단위:백만원)

구분		2022년	2023	증 감	추진목표
계		51,984	29,079	△22,905	
일반교육경비		29,706	3,036	△26,670	
1	특성화고 인재육성 지원	600	600	-	80개교
2	서울상도유치원 지원	660	660	-	1개원
3	예체능 및 디지털분야 협력강사 및 멘토링 지원	1,000	1,000	-	50개교
4	학교 현장체험학습버스 지원	0	776	776	330개교
-	학교체육관 건립	2,400	-	△2,400	
-	꿈을 담은 교실 만들기	7,300	-	△7,300	
-	학교CCTV 교체 지원	1,535	-	△1,535	
-	꿈을 담은 놀이터 만들기	1,346	-	△1,346	
-	뮤지컬, 음악 등 문화예술 특별교실 구축	1,080	-	△1,080	
-	미래형 교실 구축	940	-	△940	
-	학교 학습공간 시설개선 지원	2,000	-	△2,000	
-	공공도서관 혁신운영 지원	700	-	△700	
-	학교급식 노후조리기구 현대화 사업	4,000	-	△4,000	
-	학교시설물 개방 우수학교 시설보수비 지원	2,100	-	△2,100	
-	지역사회 결합형 학교 지원	1,125	-	△1,125	
-	스포츠스타와 함께하는 독서진흥 캠페인	500	-	△500	
-	유치원 아이놀터 조성	2,000	-	△2,000	
-	서울영어·창의마을 참가비 지원	420	-	△420	
초·중·고 입학준비금 지원		17,080	17,268	188	
대안교육기관 지원(신규)		0	7,000	7,000	
특별교육경비		5,198	1,775	△3,423	

〈 교육경비 보조의 기준 및 지원액 〉

(단위:억원)

연도	14년	15년	16년	17년	18년	19년	20년	21년	22년	23년
지원기준	보통세 0.4% 이내 (2013.10월 개정)					보통세* 0.6% 이내(2016.5월 개정) * 취득세, 레저세, 담배소비세, 지방소비세, 주민세, 지방소득세, 자동차세				
지원비율	0.40%	0.40%	0.40%	0.49%	0.22%	0.40%	0.47%	0.38%	0.31%	0.16%
지원규모	418	405	417	567	283	533	673	544	520	291

※ '본 조례'에서 규정하는 '교육경비 보조'

〈 학교 및 교육청으로 지원·교부하는 예산 내역 〉

(단위:천원)

세부사업명	사업내용	통계목	금액
합 계			312,498,842
기초생활수급자 급여-교육급여	일반 및 시설수급자 학생(교육급여)	교육기관에대한보조	7,297,131
교육청도서관 운영비 지원	교육청도서관 운영비 지원	교육기관에대한보조	777,568
학생 안전 강화	학생 안전 강화 사업	교육기관에대한보조	5,000,000
초등학교 스쿨버스 운영	인건비, 운영경비 등	교육기관에대한보조	3,951,898
학교보안관 운영 등 지원	인건비 등	교육기관에대한보조	39,220,705
친환경 학교급식 지원	유치원급식비 지원	교육기관에대한보조	203,349,358
친환경 유치원급식 지원	학교급식비 지원	교육기관에대한보조	23,823,182
교육경비보조(조례상 전출금)	입학준비금, 대안교육기관 지원 등	비법정전출금	29,079,000

- 한편, 세부 사업('교육경비 보조(조례상전출금)')으로 한정한다고 하더라도, 세부 사업 내 다양한 사업(입학준비금, 대안교육기관 지원 등)이 포함되어 있어,
 - 교육청과 서울특별시의 재정 균형을 바로 잡으려는 목적과 다른 부수적 효과(정책의 전달력 축소, 공공서비스의 제한 등)로 인해 개정 취지가 희석될 여지는 없는지 검토할 필요가 있다고 사료됨.

○ 둘째, 법률(「지방교육재정교부금법」제11조 제8항, 제9항)에서는 지방자치단체장에게 권한(또는 재량, 교육에 소요되는 경비 보조 여부)을 부여하고 있고, 대통령령(「지방자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정」)은 기초 지방자치단체의 장을 대상으로 교육경비 보조를 제한할 수 있는 경우를 규정하고 있으나,

- 본 조례는 시장의 권한을 제한할 수 있는 근거(법령)가 없음에도 시장의 권한을 제한하고 있고, 본 개정안은 제한의 조건을 추가·신설하려는 것으로 본 개정안이 「지방자치법」에서 정한 ‘법령의 범위 내’에서 조례를 개정하는 것인지 점검이 필요하다고 하겠음.

※ 「지방자치단체의 교육경비 보조에 관한 규정」제3조(보조사업의 제한) 시장·군수 및 자치구의 구청장은 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 보조금을 교부하지 아니한다.

1. 지방채를 발행하여 보조사업에 대한 보조금의 재원을 마련하고자 하는 경우
2. 국고보조금 또는 특별시·광역시·도 보조금의 지원에 따라 법령 또는 조례의 규정에 의하여 시·군·자치구가 부담하여야 할 경비의 미부담액이 있는 경우
3. 당해연도의 일반회계세입에 계상된 지방세와 세외수입의 총액으로 당해 소속공무원의 인건비를 충당하지 못하는 경우

※ 「지방자치법」 제28조(조례) ① 지방자치단체는 법령의 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

○ 셋째, 시장의 예산편성권과 행정조직권은 지방의회가 사전적·적극적 견제·제한할 수 없는 전속적 권한으로, 법률에서 부여한 권한을 조례로 제한하는 규정의 적정성에 대해서는 다각적인 검토가 필요하다고 하겠음.

※ 대법원 2003. 9. 23. 선고 2003추13 판결

- 지방자치법은 지방자치단체의 의사를 내부적으로 결정하는 최고의결기관으로 지방의회를, 외부에 대하여 지방자치단체의 대표로서 지방자치단체의 의사를 표명하고

그 사무를 통할하는 집행기관으로 단체장을 독립한 기관으로 두고, 의회와 단체장에게 독자적인 권한을 부여하여 상호 견제와 균형을 이루도록 하고 있으므로, 법률에 특별한 규정이 없는 한 조례로써 견제의 범위를 넘어서 상대방의 고유권한을 침해하는 규정을 제정할 수 없는 것인바, 지방의회는 조례의 제정 및 개폐, 예산의 심의·확정, 결산의 승인, 기타 같은 법 제35조에 규정된 사항에 대한 의결권을 가지는 외에 같은 법 제36조 등의 규정에 의하여 지방자치단체사무에 관한 행정사무감사 및 조사권 등을 가지므로, 이처럼 법령에 의하여 주어진 권한의 범위 내에서 집행기관을 견제할 수 있는 것이지 법령에 규정이 없는 새로운 견제장치를 만드는 것은 집행기관의 고유권한을 침해하는 것이 되어 허용할 수 없다.

※ 대법원 2009. 8. 20., 선고, 2009추77, 판결

· 헌법 제117조 제1항과 지방자치법 제22조(현행 제28조)에 의하면 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 자치조례를 제정할 수 있고, 지방자치법은 의결기관으로서의 지방의회와 집행기관으로서의 지방자치단체장에게 독자적 권한을 부여하는 한편, 지방의회는 행정사무감사와 조사권 등에 의하여 지방자치단체장의 사무집행을 감시 통제할 수 있게 하고 지방자치단체장은 지방의회의 의결에 대한 재의요구권 등으로 의회의 의결권행사에 제동을 가할 수 있게 함으로써 상호 견제와 균형을 유지하도록 하고 있으므로, 지방의회는 자치사무에 관하여 법률에 특별한 규정이 없는 한 조례로써 위와 같은 지방자치단체장의 고유권한을 침해하지 않는 범위 내에서 조례를 제정할 수 있다고 할 것이다.

- 넷째, 「지방자치법」은 지방의회의 의결사항을 규정하고 있으며, 이 중 ‘예산의 심의·확정’은 집행기관을 견제·감독할 수 있는 지방의회의 권한으로, 시장의 예산편성(안)을 심의·의결하는 것은 정당하나, 본 개정안과 같이 사전(조례의 규정에 근거하여)에 예산편성을 제한하는 것은 의회의 권한을 제약하는 것으로 보이나,
 - 집행기관이 고려하지 못했거나, 반영하지 않은 예산에 대해 시민의 뜻을 예산에 반영(지역사회 여건의 변화, 시민 숙원 등, 시민 중심 정책, 중요도에 따른 우선순위, 예산의 규모 등)할 수 있도록 시장의 권한은 그대로 두고, 심의·확정 권한을 적극 활용하는 방안에 대해서도 검토가 필요할 것으로 사료됨.

※ 「지방자치법」제47조(지방의회의 의결사항) ① 지방의회는 다음 각 호의 사항을 의결한다.

1. 조례의 제정·개정 및 폐지

2. 예산의 심의·확정

3. 결산의 승인

4. 법령에 규정된 것을 제외한 사용료·수수료·분담금·지방세 또는 가입금의 부과 징수

5. 기금의 설치·운용

6. 대통령령으로 정하는 중요 재산의 취득·처분

7. 대통령령으로 정하는 공공시설의 설치·처분

8. 법령과 조례에 규정된 것을 제외한 예산 외의 의무부담이나 권리의 포기

9. 청원의 수리와 처리

10. 외국 지방자치단체와의 교류·협력

11. 그 밖에 법령에 따라 그 권한에 속하는 사항

○ 다섯째, 교육경비 보조 중 일부를 특별 교육경비 보조로 편성하고 있으며, 이 예산은 학생 안전에 현저한 위협, 긴급하고 예상치 못한 사건·사고 등을 대비하기 위한 예산으로,

- 교육청의 교육환경 시설개선 사업의 특징(노후도·긴급성·필요성 등에 따른 '순위'에 따른 순차적 사업추진) 등을 고려할 때, 본 개정안에 따라 교육경비 보조를 제한할 경우, 교육 현장의 안전사고 예방 및 대응이 어렵게 될 것으로 보이는바, 대안 마련에 대해서도 고려가 필요하다고 하겠음.

다. 종합검토

○ 본 개정안은 서울특별시와 교육청 간 상호 재정의 건전성을 확보한다는 측면에서는 의미가 있다고 하겠으나, 의도하지 않은 부수적 효과가 발생할 수 있어 신중하고, 종합적인 심의가 필요할 것으로 사료됨.

전 문 위 원	김 정 덕	입 법 조 사 관	정 찬 일
---------	-------	-----------	-------