

서울특별시 평생교육진흥원 출연 동의안

검 토 보 고

1. 제출자 및 제출경과

- 의안번호 : 1793번
- 제 출 자 : 서울특별시장
- 제 출 일 : 2020년 8월 12일
- 회 부 일 : 2020년 8월 21일

2. 제안이유

- 서울시는 市 평생교육 정책에 따른 전문적인 사업 수행체계를 마련하여 평생교육 진흥 및 활성화를 위해 '서울특별시 평생교육진흥원'을 운영하고 있음.
- 이에 서울특별시 평생교육진흥원의 원활한 운영을 위하여 2021회계연도 서울특별시 세출예산에 반영하고자 「지방재정법」 제18조 제3항에 따라 서울시 평생교육진흥원 출연 여부에 대하여 사전 동의를 얻으려는 것임.

3. 주요내용

가. 대상기관 : 서울특별시 평생교육진흥원

나. 추진근거

- (공통)법령 : 「민법」 제32조,
「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」
- (개별)법령 : 「평생교육법」

- 조 레 : 「서울특별시 평생교육진흥에 관한 조례」 제24조
 ‘시장은 진흥원의 설립·운영 및 사업에 필요한 경비에
 충당하기 위하여 예산의 범위 안에서 진흥원에 출연금을
 교부할 수 있다’

다. 출연의 필요성

- 서울시 평생교육 정책수행의 컨트롤타워 및 허브기능 역할을
 수행하고 있는 서울특별시 평생교육진흥원의 운영을 지원하고,
- 평생교육 관련 정책개발 및 연구, 서울시 평생학습 네트워크 구축,
 동단위 평생학습센터, 모두의학교, 서울자유시민대학 운영 및 인문학
 지원 사업을 통해 지속 가능한 서울형 평생학습을 구현하기 위함

라. 출연 사무내용

- 서울시 평생교육 정책 개발 및 문화 확산
 - 서울시민 평생학습 참여 실태조사, 지역대학 연계 평생교육 운영방안 연
 구 및 평생학습 전문 매거진 발간, 온라인 소통 채널 운영
- 서울시 평생학습 활성화 지원
 - 한걸음에 닿는 동네배움터 지원, 평생교육 협력 네트워크 강화, 서울
 평생교육 및 유관분야 관계자 연수 운영 등 전문성 강화
- 서울시 문해교육 활성화
 - 문해교육 교원 양성연수, 비대면 학습을 위한 문해교육 콘텐츠 개발 등
 문해교육 기반조성 및 찾아가는 서울 문해교육 사업, 디지털 문해교육 등
 서울시 문해교육 특화사업 추진
- 함께 배우고 소통하는 모두의학교 운영
 - 시민참여형 학습 공간 운영 및 혁신 모델 전파, 서울형 평생학습 혁신프
 로그램 개발·운영. 시민 커뮤니티학교 활성화 지원 및 시민 문화서재 모
 두의책방 운영



바. 소요예산 및 산출근거(붙임1)

○ 출연금액 : 12,016백만원

- 인건비 2,881백만원, 운영경비 1,476백만원, 사업비 7,261백만원, 예비비 398백만원

사. 이사회 결과보고 및 서면결의서 : 붙임2

※ 코로나19로 서면 결의에 따라 회의록 이사회 결과보고 및 서면결의서로 회의록 같음

아. 결산보고서 : 붙임3

4. 참고사항

가. 관계법령 : 「지방재정법」

나. 예산조치 : 2021년도 예산편성.

5. 검토 의견

- 본 동의안은 평생교육 진흥 및 지역 평생학습 활성화 사업을 추진하고 있는 서울특별시 평생교육진흥원의 원활한 운영을 위한 출연금을 2021 회계연도 세출예산에 반영하고자 「지방재정법」에 따라 의회의 동의를 얻기 위해 제출되었음.

- ※ 「지방재정법」 제18조(출자 또는 출연의 제한) ① 지방자치단체는 법령에 근거가 있는 경우에만 출자를 할 수 있다.
 - ② 지방자치단체는 법령에 근거가 있는 경우와 제17조제2항의 공공기관에 대하여 조례에 근거가 있는 경우에만 출연을 할 수 있다.
 - ③ 지방자치단체가 출자 또는 출연을 하려면 미리 해당 지방의회의 의결을 얻어야 한다.

- 서울특별시 평생교육진흥원(이하 '평생교육진흥원')은 2015년 설립되어, 2020년 7월 현재, 2국 6팀 1센터, 총 57명(일반직 49명, 계약직 8명)이 출연금 109억 2천 4백만원으로 평생교육사업을 추진하고 있음.

〈 평생교육진흥원의 연혁 〉

- 2014.04.03. : 평생교육진흥원 개원(서울연구원 부설)
- 2014.10.30. : 법인설립 준비위 창립총회
- 2015.03.05. : 독립 재단법인 설립 및 제1대 김영철 원장 취임
- 2015.05.14. : 조직개편(1국 3팀 : 사무국 → 기획조정국)
- 2017.10.28. : 모두의학교 개관
- 2017.12.27. : 조직개편(1국 4팀 → 2국 6팀)
- 2018.01.01. : 서울자유시민대학 위탁운영
- 2019.07.05. : 제2대 김주명 원장 취임
- 2020.01.01. : 서울자유시민대학 고유사무 운영
- 2020.02.27. : 조직개편(2국 6팀 → 2국 8팀 1센터)

- 평생교육진흥원은 평생교육의 정책, 연구개발, 근거리 학습센터 운영, 평생교육 컨설팅 등 평생학습 활성화 및 문해교육 사업을 추진하는 등 서울시의 평생학습의 확대를 위해 노력하고 있다는 점에서 진흥원의 역할은 필요하다고 하겠음.
- 2021회계연도 진흥원의 출연금 중
 - 사업비는 평생교육정책 과제 연구 개발의 연구비 5백만원을 전년도와 비교해 볼 때, 2억 5천만원으로 증액하는 등 14개 사업에서 27억 2천 7백만원을 증액하고, 동네배움터 지원 사업(△19억 2천만원) 등 6개 사업에 23억 3천 1백만원을 감액했으며,
 - 일반관리비는 ‘인건비(10억 1천 3백만원)’와 ‘운영경비(4억 1천만원)’를 각각 증액하고 예비비 7억 2천 7백만원을 감액하여
 - 전년(109억 2천 4백만원) 대비 9.999%(10억 9천 2백만원) 증액된 120억 1천 6백만원으로 제출하였음.
- ‘예비비’의 감액은 2020년 ‘예비비’로 편성된 증원인력의 보수를 2021년에는 ‘인건비’로 편성함에 따라 ‘예비비’를 감액 조정한 것으로 보이며, 2020년 증원인력의 보수가 2021년도에는 ‘인건비’로 편성됨에 따라 전년 인건비(18억 6천 8백만원) 대비 54.2%(10억 1천 3백만원) 증액한 28억 8천 1백만원으로 증액 조정한 것으로 보여짐.

※ 지방출자출연기관 예산편성지침 19p 발취

- 승진, 승급, 채용 등에 따른 추가 인건비 소요분은 총인건비 예산 범위 내에서 운영하되, 다음 사항은 예비비로 편성하고, 편성된 예산을 편법적인 인건비 인상으로 활용하지 않도록 한다.
- 지방출자출연기관 청년고용의무제 시범도입지침(' 18.3.23.)에 따른 별도정원에 소요되는 인건비

- 전환형 시간선택제 도입으로 고용보험법시행령에 따라 지원받는 지원금
- 정원과 현원의 차이에 해당되는 인건비와 지도·감독 자치단체와 협의를 거친 정원 증원에 해당하는 소요 인건비

- 동네배움터는 민선 7기 공약사항으로, 근거리에 평생교육시설을 설치하여 평생교육의 접근성을 높이는 사업으로, 2022년까지 424개소로 사업을 추진할 계획이었으나, 2021년 출연금에는 동네배움터의 운영지원비를 전액 감액하였음.
- 이는 평생교육국이 재정 지원을, 진흥원은 관리(선정·심사, 컨설팅, 평가 등) 업무를 하도록 하는 업무 분장에 따른 것으로 보여지며, 추후 평생교육국의 동네배움터 운영지원 예산 편성 여부에 대해서는 2021 회계연도 예산안 심의 시 세밀한 점검이 요망된다고 하겠음.
- 동네배움터를 4년 동안 서울전역에 424개소를 설치한다는 계획은 단기간에 과도한 투자 및 이에 따른 과중한 재정부담이라는 지적이 있었던바, 중간 평가 등을 통해 효과성에 대한 점검도 필요할 것으로 사료됨.

〈 동네배움터 관련 평생교육국 제출자료 〉

한 걸음에 닿는 동네배움터 운영 사업

- 민선7기 공약사항으로 2022년까지 총 424개 동네배움터 확대를 통해 근거리 평생학습망 기반 강화

사업명	'19년	'20년	'21년	'22년
한걸음에 닿는 동네배움터 운영 지원 (개소)	100	200 (누적)	300 (누적)	424 (누적)

※ 동네배움터 운영 지속성·자립성 확보를 위해 2년 연속 지원

- 서울자유시민대학 중 권역별학습장의 ‘인건비’를 감액하여 제출하였으며, 권역별 학습장은 대부분 무상임대로 사용하고 있어, 평생교육진흥원은 시민대학의 효율적 운영을 위하여 서울시가 소유한 공간을 중심으로 권역별 시민대학 개편의 준비단계로 권역별 캠퍼스의 인건비를 감액하는 것으로 설명하고 있음.
- 사업의 효율성 확보를 위해 운영개선은 필요하나, 평생교육 전달체계 개편에 대해 의회와 공유가 없이, 삭감예산을 먼저 제출하였는바, 합리적이고 타당한 평생교육 체계 개편을 위하여 타당성, 합리성 등에 대해서는 예산 심의 시 보다 세부적인 검토가 필요할 것으로 사료됨.

〈 서울자유시민대학 운영 사업의 기타인건비 감액현황 〉 (단위:천원)

	2020년 출연금	2021년 출연금(안)	증감액	증감률
본부캠퍼스의 기타인건비	438,245	417,350	△20,895	△4.8%
권역별학습장의 기타인건비	357,293	121,140	△236,153	△66.1%
대학연계 시민대학의 기타인건비	512,500	336,000	△176,500	△34.4%

〈 서울자유시민대학 운영 현황 〉

(단위:천원)

구분	본부 캠퍼스	도심권 캠퍼스	서북권 캠퍼스	독섬 캠퍼스	동북권 캠퍼스	서남권 캠퍼스	동남권 캠퍼스
위치	중구 송월길 52	중구 세종대로 110 지하 2층	은평구 은평로 245	성동구 아차산로 12	중랑구 망우로 67길 10	금천구 남부순환로 128길 42	강동구 고덕로 397
시설 규모	1,485㎡ (강의실6개 세미나실등)	태평홀(367㎡) 워크숍룸(196㎡)	738㎡ (강의실5개 도서관등)	129㎡ (강의실2개 사무실등)	1,135㎡ (강의실4개 상업실등)	2,482㎡ (강의실5개 도서관등)	11,812㎡ (자생층 자생층~자생층)
임대 구분	서울시 소유	시민소통담당관 ※일부시설 무상임대	서울시 소방서 ※소방서로부터 무상임대	방송통신대학교 ※학교협조로 무상임대	중랑구청 ※협약에 따라 무상임대	서울시 소유	서울시 소유

- 평생교육진흥원은 평생교육 정책 연구개발비를 5백만원에서 2억 5천만원으로 4,900%(2억 4천 5백만원) 증액 조정하였음.

평생교육진흥원은 지금까지 연구개발비를 출연금과 내부유보금으로 편성하였으나, 2021년도에서는 내부유보금을 제외한 출연금으로만 편성하여 증액하였음.

- 출연금으로만 연구개발비를 편성한 사유를 살펴보면, 2020회계연도 제2회 추가경정예산(재난지원금)의 재원을 마련하기 위해, 2021년도의 예산을 편성해야 할 평생교육진흥원의 내부유보금을 2020년 예산에 편성한 것에 원인이 있다고 보여짐.

- ※ 2020회계연도 제2회 평생교육국 소관 추가경정예산안 중 평생교육진흥원 출연금 감액 내역
 - 동네배움터 : 180,000천원 삭감
 - 모두의학교 : 130,000천원 삭감
 - 시민대학 : 400,000천원 삭감
 - 인건비 : 90,000천원 삭감
 - 내부유보금 : 516,000천원 삭감

- ※ 내부유보금은 당해연도(2019회계연도)의 집행잔액으로, 차년도(2020회계연도)로 이월한 예산이며, 예산편성 시기와 결산시기의 차이로 차년도(2020회계연도) 예산에 편성되지 못하고 예비비로 편성되었다가, 차차연도(2021회계연도)에 사업예산에 편성되는 예산

〈 평생교육진흥원의 2020년 내부유보금 〉

(단위:천원)

2020년 예산		
세입 총계	출연금	내부유보금
13,218,517	12,255,687	454,771

- ※ 2021년도에 예정된 평생교육진흥원의 연구개발비 내역
 - 지역대학 연계 평생교육 운영방안 연구 40,000천원
 - 비대면 문해교육 콘텐츠 개발 연구 40,000천원
 - 장애인 통합 평생교육 운영방안 연구 40,000천원
 - 서울시민 평생학습 참여 실태조사 130,000천원

○ 평생교육진흥원은 2021년도에 ‘인문학 지원 사업’을 신규추진할 예정이며, 본 사업은 인문학 분야 연구자 및 기관·단체의 저술·번역 및 출판 비용 지원, 우수도서로 선정된 도서의 작가 또는 출판사를 지원하려는 것임.

※ 평생교육진흥원의 인문학 지원 사업의 내용

- 인문학 분야 저술·번역 지원
 - 인문학 저술·출판 지원
 - 인문학 분야 저술·번역 지원
 - 해외 인문학 명저 번역 지원
 - 우수 도서 선정·확산
- 인문학 교육·연구 활동 지원
 - 서울시 인문학 독립 연구자 지원
 - 서울시 인문학 기관·단체의 연구 지원
 - 서울시 인문 기관·단체의 교육활동 지원
- 인문학 대중화 사업
 - 서울시 인문학 포럼 개최
 - 서울시 인문동아리 지원
 - 서울시 인문학 기금 지원대상 선정 및 참여자 역량 강화
 - 인문도시 서울 홍보

〈 평생교육진흥원의 인문학 지원사업 내역 〉

(단위:천원)

사업명 / 통계목	2020년 출연금	2020년 출연금(안)	증감액	증감률
서울도시 인문학 지원 사업	-	1,000,000	1,000,000	순증
인문학 분야 저술·번역 지원	-	355,000	355,000	순증
지원금	-	320,000	320,000	순증
사업운영비	-	26,000	26,000	순증
행사홍보비	-	3,000	3,000	순증
회의운영비	-	6,000	6,000	순증
인문학 교육·연구 활동 지원	-	325,000	325,000	순증
지원금	-	325,000	325,000	순증
인문학 대중화 사업	-	320,000	320,000	순증
지원금	-	50,000	50,000	순증
사업운영비	-	30,700	30,700	순증
행사·홍보비	-	144,500	144,500	순증
회의운영비	-	54,800	54,800	순증
연구개발비	-	40,000	40,000	순증

- 본 사업은 당초 평생교육국에서 기금을 조성하여 추진하고자 했던 사업이나, 평생교육진흥원의 사업으로 추진하려는 것으로, 본 사업이 인문학 연구 생태계를 재생하여 향후 시민이 다양한 문화를 향유할 수 있게 한다는 점을 본 사업의 필요성과 기대효과로 제출하고 있음.
- 다만, 「공직선거법」은 ‘당해 선거구 안에 있는 자나 기관·단체·시설에 대해 재산상 이익의 제공 등을 기부행위로 정의하고 엄격히 금지하고 있으며, ① 법령이나 조례를 근거로 ② 대상·방법·범위를 구체적으로 정한 경우에만 기부행위로 보지 않고 있음.

※ 기부행위의 정의

「공직선거법」제112조(기부행위의 정의 등) ①이 법에서 "기부행위"라 함은 당해 선거구안에 있는 자나 기관·단체·시설 및 선거구민의 모임이나 행사 또는 당해 선거구의 밖에 있더라도 그 선거구민과 연고가 있는 자나 기관·단체·시설에 대하여 금전·물품 기타 재산상 이익의 제공, 이익제공의 의사표시 또는 그 제공을 약속하는 행위를 말한다.

※ 기부행위로 보지 않는 행위(「공직선거법」제112조 제2항 제4호 가목 및 나목)

4. 직무상의 행위

가. 국가기관 또는 지방자치단체가 자체사업계획과 예산으로 행하는 법령에 의한 금품제공행위(지방자치단체가 표창·포상을 하는 경우 부상의 수여를 제외한다. 이하 나목에서 같다)

나. 지방자치단체가 자체사업계획과 예산으로 대상·방법·범위 등을 구체적으로 정한 당해 지방자치단체의 조례에 의한 금품제공행위

- 평생교육진흥원은 본 사업의 근거를 「인문학 및 인문정신문화의 진흥에 관한 법률」제4조를 들고 있으나, 이 법령은 필요한 정책을 수립·시행하도록 하는 것으로, 이 규정을 민간지원의 구체적인(대상·방법·범위 등) 지원 방법을 규정한 것으로 해석할 수 있을지 여부에 대해서는 법적검토 등을 거친 사업추진이 요망된다고 하겠음.

※ 「인문학 및 인문정신문화의 진흥에 관한 법률」 제4조(국가와 지방자치단체의 책무) 국가와 지방자치단체(교육청을 포함한다. 이하 같다)는 인문학 및 인문정신문화의 진흥과 사회적 확산을 위하여 필요한 정책을 수립·시행하여야 한다.

- 「서울특별시 평생교육진흥에 관한 조례」는 평생교육관련 ① 프로그램 개발·운영, ② 기관·단체와의 협력 강화사업, ③ 참여를 촉진하기 위한 사업 등 사업범위를 특정하여 지원할 수 있다고 규정하고 있고, 지원대상에 대해 「서울특별시 지방보조금 관리 조례」를 준용하도록 규정하고 있으며,

※ 「서울특별시 평생교육진흥에 관한 조례」

제5조(평생교육진흥사업 운영 및 지원) ① 시장은 문자해득교육 등 평생교육진흥을 위한 교육프로그램의 개발·운영, 평생교육관련 기관 및 단체와의 협력관계 강화사업, 그 밖에 시민의 평생학습 참여를 촉진하기 위한 사업을 수행할 수 있고 이에 필요한 경비를 예산의 범위 안에서 지원할 수 있다.

② 시장은 서울특별시교육청(이하 "교육청"이라 한다), 자치구, 대학 및 관내 평생교육기관·단체 등에 대하여 평생교육 진흥사업에 필요한 비용을 예산의 범위 안에서 지원할 수 있다.

③ 평생교육진흥과 관련된 지원경비의 관리는 「서울특별시 지방보조금 관리 조례」를 준용한다

- 「서울특별시 지방보조금 관리 조례」는 보조대상을 지출의 근거가 조례에 직접 규정되어 있는 경우로 특정할 뿐만 아니라 그 필요성도 함께 인정하는 경우로 한정하고 있는바,
- 본 사업으로 추진하고자 하는 인문학 분야의 연구자 및 단체 지원, 번역 지원, 출판지원 등이 조례로 정한 지원이 가능한 대상이라고 단정하기에 모호한 부분은 없는지 살펴볼 필요가 있다고 하겠음.

※ 「서울특별시 지방보조금 관리 조례」

제4조(보조대상) 서울특별시시장(이하"시장"이라 한다)은 「지방재정법」(이하"법

"이라 한다) 제17조에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에 한하여 그 사업에 필요한 경비의 일부 또는 전부를 보조할 수 있다.

1. 법률에 규정이 있는 경우
2. 국고보조 재원에 의한 것으로서 국가가 지정한 경우
3. 시가 권장하는 사업으로서 지방보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없고, 그 사업에의 지출근거가 다른 조례에 직접 규정되어 있는 경우로서 필요하다고 인정되는 경우

- 또한, 평생교육 관련 직접 지원한 사례는 없는 것으로 보이며, 인문학진흥과 관련하여 문화체육관광부는 인문정신문화 진흥 기본계획(2017~2021) 중 민간저술 지원을 본 사업이 아닌 시범사업으로 운영하고 있으며,
 - 문화체육관광부는 직접 지원하는 방식이 아닌 연구관련 일자리를 창출하여 관련 인사를 고용하거나, 학술대회 개최로 연구자를 지원하는데 그 역량을 집중하고 있다는 점을 참고할 필요가 있다고 하겠음.

〈 문화체육관광부의 인문정신문화 진흥 기본계획 〉

- (고전인문학당) 필독 고전목록을 정하여 공동읽기 및 토론을 진행하는 '고전인문학당' 확대('16년 30개 도서관→'21년 150개관)

【고전인문학당 사례: 대구 파이데리아 아카데미아】 시카고대학의 '위대한 저서 읽기 프로그램'을 모델로 한 고전읽기 및 토론 프로그램으로 12년차까지 연차적으로 운영하는 장기 프로그램

- (민간저술 촉진) 자서전, 향토문화연구, 지역인물조사 등 저술지원 프로그램 시범 운영, 개인경험·역량을 사회적 자산으로 확산

※ 인문정신문화 진흥 기본계획 12p 발췌

- 결론적으로, 인문학 지원 사업의 필요성, 시급성 및 예산규모의 적정성, 적법성 등에 대해서는 2021회계연도 예산심의 시 구체적으로 살펴볼 필요가 있다고 사료되며,

- 시민대학 운영의 일관성 확보, 동네배움터 관리업무의 집중 등 평생교육 활성화 및 저변화라는 평생교육진흥원 고유업무에 집중하도록 하는 방안이 마련되어야 할 것으로 사료됨.

※ 평생교육진흥원의 사업

「서울특별시 평생교육진흥에 관한 조례」

제18조(사업) 진흥원은 서울시 평생교육진흥을 위해 다음 각 호의 사업을 수행한다.

1. 평생교육관련 정책개발 및 연구
2. 평생교육진흥프로그램 개발·운영 및 지원
3. 자치구와 평생교육기관 간의 연계체계 구축
4. 평생교육 관계자 연수
5. 평생교육 정보제공 및 학습상담
6. 학습동아리 육성·활동지원
7. 소외계층에 대한 평생교육 참여 지원
8. 자치구 및 평생교육기관 등에 대한 평생학습 진흥사업 지원
9. 자치구 및 평생교육기관 등에 대한 평가 및 지도
10. 자치구 및 평생교육기관 등에 대한 장애인 평생교육과정 설치·운영 지원
11. 평생학습축제 등 시민의 평생교육 참여확산을 위한 사업
12. 시장이 평생교육진흥을 위하여 위탁하는 사업
13. 그 밖에 진흥원 목적 달성을 위하여 필요한 사업

전 문 위 원	김 태 한
입 법 조 사 관	정 찬 일