

서울특별시교육청 학교안전공제및사고예방기금운용심의위원회의
설치 및 운영에 관한 조례 일부개정조례안
검 토 보 고

I. 회부경위

1. 의안번호 : 제120호
2. 발 의 자 : 심미경 의원
3. 발의일자 : 2022. 8. 29.
4. 회부일자 : 2022. 9. 2.

II. 제안이유

- ‘학교안전공제 및 사고예방기금’ 과 관련하여 조례 제명에서와 같이 기금운용심의위원회에 관한 사항만을 규정하고 있을 뿐이므로 제명의 개정과 함께 기금의 용도, 관리·운영 등에 관한 사항을 신설하여 기금의 안정적인 운용을 도모하려는 것임.

III. 주요내용

- 조례명 「서울특별시교육청 학교안전공제및사고예방기금운용심의위원회의 설치 및 운영에 관한 조례」 를 「서울특별시교육청 학교안전공제및사고예방기금 설치 및 운용 조례」 로 하여 위원회 운영 중심에서 기금 운용 중심의 조례로 개정하고자 함.

- 기금의 용도를 규정함(안 제3조).
- 기금의 관리·운용을 신설하여 학교안전공제회가 기금을 관리하도록 하며, 기업회계의 원칙에 따라 기금을 회계처리하도록 함(안 제4조).
- 기금의 잉여금·손실금·차입금의 운용 방안을 규정함(안 제5조).
- 기금운용심의위원회 위원 구성은 13명 이내로 하고 민간위원이 전체 위원의 3분의 1 이상이 되도록 하며, 위원장 및 부위원장은 위원 중에서 호선하도록 함(안 제6조).

IV. 참고사항

1. 관계법령 : 「지방자치법」, 「학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률」, 「지방자치단체 기금관리기본법」
2. 예산조치 : 해당 없음(비용추계서 비대상사유서 참조).
3. 기 타
 - 입법예고(2022. 9. 7. ~ 9. 11.) 결과 : 의견 없음.

V. 검토 의견(수석전문위원 김창범)

1. 제안경위 및 주요내용

- 동 개정조례안은 2022년 8월 29일 심미경 의원에 의해 의안번호 제120호로 발의되어 2022년 9월 2일 우리 위원회로 회부되었습니다.
- 동 개정조례안은 ‘서울특별시학교안전공제및사고예방기금’의 관리 및 운용 등에 관한 사항을 규정함으로써 동 기금의 효과적인 운용을 위한 제도적 기반을 마련하기 위해 발의되었습니다.

2. 주요 검토의견

가. 조례안의 개정 취지 및 제명 개정에 대한 검토

- 「학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률」은 교육감으로 하여금 학교안전공제 사업 및 학교안전사고 예방 사업 추진을 위한 기금을 설치하도록 규정하고 있고,¹⁾ 서울시교육청은 이에 따라 ‘서울특별시 학교안전공제및사고예방기금’을 설치하여 운영하고 있습니다.²⁾
- 그리고 「지방자치단체 기금관리기본법」에 따르면 지방자치단체는 기금별로 기금운용심의위원회를 설치·운영하고 기금운용심의위원회의 구성과 운영에 필요한 사항은 조례로 정하도록 되어 있는바,³⁾

제10대 서울시의회는 지난 2020년 1월 「서울특별시교육청 학교안전

1) 제52조(기금의 설치 및 조성) ① 교육감은 학교안전공제 사업 및 학교안전사고의 예방 사업에 필요한 재원을 확보하고, 공제급여에 충당하기 위하여 학교안전공제및사고예방기금(이하 “기금”이라 한다)을 설치한다.

2) 동 기금의 관리·운용은 서울특별시학교안전공제회가 맡고 있음.

3) 제13조(기금운용심의위원회) ① 지방자치단체는 기금의 관리·운용에 관한 중요한 사항을 심의하기 위하여 기금별로 기금운용심의위원회(이하 “심의위원회”라 한다)를 설치·운영하여야 한다. 다만, 기금을 효율적으로 운용하기 위하여 필요한 경우에는 심의위원회를 통합하여 설치·운영할 수 있다.

② 다음 각 호의 사항은 심의위원회의 심의를 거쳐야 한다.

1. 제8조에 따른 기금운용계획의 수립 및 결산보고서의 작성

2. 제14조에 따른 기금 운용의 성과 분석

3. 기금의 관리·운용에 관한 중요 사항으로서 지방자치단체의 장이 심의위원회의 회의에 부치는 사항

③ 심의위원회의 구성과 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 조례로 정한다.

공제및사고예방기금운용심의위원회의 설치 및 운영에 관한 조례」를 제정하여 기금운용심의위원회 구성·운영의 법적 근거를 마련하였습니다.

○ 그러나 동 조례는 그동안 기금운용심의위원회에 관한 사항만을 규정하고 있었는바,

이는 「지방자치법」에 기금의 설치·운영에 필요한 전반적 사항을 조례로 정하도록 규정되어 있는 점,⁴⁾ 서울시교육청 소관 여타 조례의 경우 기금운용심의위원회 외에 기금의 설치·운영 전반에 대한 사항도 규정하고 있다는 점에서 상위법의 취지와 조례 간 균형성 측면에서 적절하지 않다는 비판이 있어왔습니다.

이런 점에서 동 개정조례안이 기금운용심의위원회 외에 기금 설치 및 운영 전반을 규정하기 위해 조례 제명을 개정하고 기금의 용도 및 관리·운영 등에 관한 전반적인 사항을 명시하고자 한 것은 기금의 안정적인 운용과 서울시교육청 소관 조례 관리의 일관성 확보 측면에서 시의적절한 입법조치라 사료됩니다.

[표-1] 서울시교육청 소관 기금 관련 조례

연번	조례	심의위원회 규정
1	서울특별시교육청 통합교육제정안정화기금 설치 및 운용 조례	제6조~제10조, 제12조
2	서울특별시교육청 신청사 및 연수원 건립 기금 설치·운영 조례	제5조~제8조
3	서울특별시교육청 교육시설환경개선기금 설치 및 운용 조례	제6조~제13조
4	서울특별시교육청 생태전환교육 활성화 및 지원에 관한 조례	제14조~제18조
5	서울특별시교육청 남북교육교류협력 활성화에 관한 조례	제18조~제22조

4) 제159조(재산과 기금의 설치) ① 지방자치단체는 행정목적 달성하기 위한 경우나 공익상 필요한 경우에는 재산(현금 외의 모든 재산적 가치가 있는 물건과 권리를 말한다)을 보유하거나 특정한 자금을 운용하기 위한 기금을 설치할 수 있다.

② 제1항의 재산의 보유, 기금의 설치·운영에 필요한 사항은 조례로 정한다.

나. 목적(안 제1조) 및 기금의 설치(안 제2조)에 대한 검토

- 안 제1조에서는 동 개정조례안의 목적과 기금의 근거 법률을, 안 제2조에서는 기금의 설치에 대해 규정하고 있는바, 이는 총칙 규정으로 별도의 문제는 없는 것으로 사료됩니다.

다. 기금의 용도(안 제3조), 기금의 관리·운영(안 제4조) 및 잉여금·손실금·차입금(안 제5조)에 대한 검토

- 안 제3조 ~ 제5조는 기금의 용도 등 전반적인 기금 운용에 대하여 규정하고 있는바, 이는 동 기금의 근거법인 「학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률」의 제53조(기금의 용도), 제54조(기금의 관리·운영), 제56조(잉여금·손실금·차입금)을 그대로 인용한 것으로 입법기술적 측면이나, 내용적 측면에서 별도의 문제는 없는 것으로 사료됩니다.

[표-2] 법률 규정 기재 조항

동 개정조례안	「학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률」
안 제3조(기금의 용도)	제53조(기금의 용도)
안 제4조(기금의 관리·운영)	제54조(기금의 관리·운영)
안 제5조(잉여금·손실금·차입금)	제56조(잉여금·손실금·차입금)

- 다만 법제처는 이와 같은 상위법령의 조례 재기재는 입법경제상 제정의 실익이 낮고, 법령 개폐 시 조례의 효력 다툼 우려 등을 이유로 바람직하지 않다는 의견을 제시하고 있습니다.⁵⁾

5) (법제처 2015. 8. 27. 회신 15-0224 의견제시 사례) 일반론적으로 자치법규로서 대외적으로 법규성을 가지는 조례에 단순히 다른 법령에서 이미 규정하고 있는 사항을 확인하고 재기재하는 규정을 두는 것은 바람직하지 않고, 아울러 입법 체계적으로도 법률의 내용을 조례에 재기재한 경우, 재기재한 법률이 개폐되었음에도 조례의 내용이 함께 정비되지 아니하는 경우에는 조례의 효력에 관한 다툼이 있을 수 있기 때문에 적절한 자치입법은 아니라고 할 수 있음.

- 그러나 동 조례가 학교안전공제와 사고 예방에 대한 기금 설치·운용 및 관리 전반을 다루고 있다는 점에서 상위법의 재기재는 집행기관 및 시민의 학교안전공제기금에 대한 종합적 이해도를 높이는 효과도 있을 것으로 사료됩니다.

라. 기금운용심의위원회의 설치·구성 등(안 제6조)에 대한 검토

1) 위원회의 구성에 대한 검토(안 제6조제2항)

- 먼저 안 제6조제2항에서는 기금운용심의위원회를 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함하여 13명 이내의 위원으로 구성하고, 공무원이 아닌 민간위원이 전체 위원의 3분의 1 이상이 되도록 규정하고 있습니다.
- 이와 관련하여 동 기금 설치의 근거 법률인 「학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률」과 기금운용심의위원회 설치의 근거 법률인 「지방자치단체 기금관리기본법」은 기금운용심의위원회의 구성과 관련하여 그 위원 정수에 있어 달리 제한을 두고 있지 않다는 점에서 위원 정수의 상한 조정에 별도의 문제는 없을 것으로 사료됩니다.
- 다만 위원 중 민간위원 3분의 1 이상 규정은 기금운용심의위원회 구성의 근거 법령인 「지방자치단체 기금관리기본법 시행령」 제7조에 이미 규정되어 있다는 점에서 상기의 안 제3조부터 제5조까지와 마찬가지로 상위법령의 조례 재기재 문제가 제기될 수 있을 것으로 생각됩니다.⁶⁾

2) 위원장 및 부위원장 호선에 대한 검토(안 제6조제4항)

- 안 제6조제4항에서는 기금운용심의위원회의 위원장 및 부위원장을

6) 제7조(기금운용심의위원회의 구성 및 운영 등) ① 법 제13조제1항에 따른 기금운용심의위원회(이하 “기금운용심의위원회”라 한다)에는 기금운용 또는 기금 관련 분야에 관한 전문지식을 갖춘 민간전문가가 3분의 1이상 참여하도록 하여야 한다.

위원 중에서 호선하도록 규정하고 있습니다.

- 현재 서울시교육청은 기금운용심의위원회를 운영함에 있어 조례에 위원장 1명, 부위원장 1명을 두도록만 규정하고 있을 뿐 위원장과 부위원장의 선임 방법을 별도로 규정하고 있지 않은 상황입니다. 따라서 현재 동 기금운용심의위원회의 위원장 및 부위원장은 위원 중에서 호선하여 선임하되 위원장은 서울시교육청의 소관부서 국장(교육행정국장)이, 부위원장은 민간위원이 맡고 있습니다.

[표-3] 기금운용심의위원회 위원장 및 부위원장 조례 규정 현황

연번	조례	위원장	부위원장
1	서울특별시교육청 통합교육재정안정화기금 설치 및 운용 조례	부교육감	기획조정실장
2	서울특별시교육청 신청사 및 연수원 건립 기금 설치·운용 조례	부교육감	교육행정국장
3	서울특별시교육청 교육시설환경개선기금 설치 및 운용 조례	부교육감	교육행정국장
4	서울특별시교육청 생태전환교육 활성화 및 지원에 관한 조례	소관부서 국장	위원 중 호선
5	서울특별시교육청 남북교육교류협력 활성화에 관한 조례	부교육감	소관부서 국장

[표-4] 학교안전공제및사고예방기금운용심의위원회 위원 명단

연번	구분	직
1	당연직(위원장)	교육행정국장
2	당연직	교육재정과장
3	당연직	예산담당관
4	민간위원(부위원장)	회계사
5	민간위원	변호사
6	민간위원	변호사
7	민간위원	교수

- 따라서 안 제6조제4항이 현재 운영되고 있는 기금운용심의위원회의 운영 현실을 반영하여 위원장 및 부위원장 선임 방식의 제도적 근거를 마련한 것은 바람직한 것으로 사료됩니다.

- 그러나 안 제6조제4항은 위원장 및 부위원장을 위원 중에서 호선하도록 규정함으로써 임시적인 민간위원이 위원장에 선임될 수 있도록 하고 있는바 이에 대해서는 기금운용에 대한 책임성 확보 측면에서 신중한 검토가 필요한 것으로 사료됩니다.
- 동 기금운용의 책임성과 관련하여, 중앙부처에서는 「국가재정법」에 기금관리주체의 장이 기금운용심의회 위원장을 수행하도록 규정되어 있고⁷⁾, 국회에서도 「국가재정법안(정부제출)」, 「국가건전재정법안(박재완의원 대표발의)」 등에 대한 심의 과정에서 기금관리주체의 책임성 확보 차원에서 기금운용심의위원회 위원장은 기금관리주체의 장이 맡는 것이 바람직하다는 국회운영위원회 수석전문위원의 검토의견이 있었습니다.⁸⁾
- 아울러 서울시교육청과 동일하게 학교안전공제기금운용심의위원회를 두고 있는 경기도교육청의 경우도⁹⁾ 위원회의 위원장을 소관부서 국장이 맡도록 조례에 명시하고 있고¹⁰⁾ 서울시교육청도 다른 기금 관련 조례들과 같이 부교육감을 위원장으로 규정하는 것을 수정의견으로 제출하였습니다(행정관리담당관-13500, 2022. 9. 6.).
- 따라서 기금운용심의위원회 위원장과 부위원장을 모두 위원 중 호선하는 방식에 대해서는 위원회 운영의 투명성과 자율성 제고와 기금운용의 책임성 확보를 종합적으로 고려하여 검토할 필요가 있는 것으로 생각됩니다.
- 그리고 현재 학교안전공제기금의 관리주체는 학교안전공제회며 기금관리주체의 장은 학교안전공제회 이사장인바, 이사장이 기금관리주체

7) 제74조(기금운용심의회) ③ 심의회의 위원장은 기금관리주체의 장이 되며, 위원은 위원장이 위촉하되, 학식과 경험이 풍부한 사람으로서 공무원이 아닌 사람을 2분의 1 이상 위촉하여야 한다.

8) 국회운영위원회 수석전문위원 유병곤(2005.4.), 「국가재정법안(정부제출)」, 「국가건전재정법안(박재완의원 대표발의)」 등 5개 안건에 대한 검토보고서, 122-123쪽.

9) 타 시·도교육청 중 학교안전공제기금운용심의위원회 관련 조례는 서울시교육청과 경기도교육청만이 시행 중임.

10) 「경기도교육청 학교안전공제및사고예방기금운용심의위원회 운영 조례」 제4조(구성) ② 위원회의 위원장은 행정국장이 되고, 부위원장은 위원 중에서 호선한다.

이고 동 기금을 관리·운용하고 있음에도 불구하고 동 기금운용심의 위원회의 위원으로 참여하고 있지 않은 상황입니다. 만약 학교안전공제회 이사장의 위원회 비참여가 이사장이 기관장이고 비상임 임원이라는 제약 때문이라면 기금을 관리·운용하는 실질적 집행주체인 사무국장 등을 당연직으로 규정하여 기금운용의 내실화를 도모하는 것에 대해서도 검토가 필요할 것으로 생각합니다.

마. 위원의 명칭(안 제7조제3항)에 대한 검토

○ 안 제7조제3항에서는 교육감이 위촉한 위촉위원을 민간위원으로 수정하고 있습니다. 현재 동 기금운용심의위원회의 위원 중 당연직 3명은 교육감이 임명하고 민간위원 4명은 교육감이 위촉하고 있는 바 동 조례에서 위촉위원은 민간위원을 뜻한다는 점에서 의미상 혼동의 여지는 없어 보입니다.

○ 그러나 현행 「지방자치단체 기금관리기본법 시행령」은 위촉된 위원을 위촉위원으로 규정하고 있는바¹¹⁾ 상위법령과의 용어 통일성을 고려할 때 교육감이 위촉한 위촉위원을 민간위원으로 수정하는 것에 대해서는 신중한 검토가 필요한 것으로 생각합니다.

○ 법제처는 ‘자치법규 입안 길라잡이’에서 자치법규 입안 시 용어 사용

11) 제21조(광역 및 기초지원계정심의위원회의 구성 및 운영) ① 법 제26조제1항제1호에 따른 광역지원계정심의위원회(이하 “광역지원계정심의위원회”라 한다) 위촉위원은 다음 각 호의 사람으로 한다.

1. 시·도에서 지방소멸대응기금 업무를 담당하는 국장급 이상 공무원 중에서 법 제22조제2항에 따른 기금관리조합(이하 “기금관리조합”이라 한다)의 장이 위촉하는 사람 9명

2. 인구감소, 균형발전, 지방재정 등의 분야에 전문적 지식이나 경험이 풍부한 사람 중에서 성별을 고려하여 기금관리조합의 장이 위촉하는 사람 10명. 이 경우 10명 중 4명은 기획재정부장관, 행정안전부장관, 「국가균형발전 특별법」 제22조제1항에 따른 국가균형발전위원회 위원장 및 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제44조에 따른 자치분권위원회 위원장이 각각 추천하는 사람으로 위촉한다.

② 법 제26조제1항제2호에 따른 기초지원계정심의위원회(이하 “기초지원계정심의위원회”라 한다) 위촉위원은 다음 각 호의 사람으로 한다.

1. 시·군·구에서 지방소멸대응기금 업무를 담당하는 국장급 이상 공무원 중에서 기금관리조합의 장이 위촉하는 사람 9명

2. 인구감소, 균형발전, 지방재정 등의 분야에 전문적 지식이나 경험이 풍부한 사람 중에서 성별을 고려하여 기금관리조합의 장이 위촉하는 사람 10명. 이 경우 10명 중 4명은 제1항제2호 후단의 추천권자가 각각 추천하는 사람으로 위촉한다.

규정을 제시하면서 “하위법령에서는 상위법령에서 사용하는 용어를 특별한 사정이 없으면 다른 용어로 바꾸어 사용하면 안 된다”고 적시하며, 하나의 법령 또는 서로 밀접한 관련이 있는 법령 간의 용어 통일성을 중요하게 다루고 있습니다.¹²⁾

따라서 동 개정조례안이 「지방자치단체 기금관리기본법 시행령」을 근거로 하고 있고 상위법령과 달리 규정해야 할 특별한 사유가 존재하지 않는 한 상위법령과 용어를 일치하여 사용하도록 함이 법적안정성 면에서 바람직한 것으로 사료됩니다.

- **이상으로 「서울특별시교육청 학교안전공제및사고예방기금운용 심의위원회의 설치 및 운영에 관한 조례 일부개정조례안」에 대한 검토보고를 마치겠습니다.**

12) 법제처(2018), 「2018 자치법규 입안 길라잡이」, 377쪽.