서울특별시교육청 '농촌 유학 사업' 추진 관련, 법령위반 여부에 대한 감사원 공익감사청구안 심 사 보 고 서

의 안 번 호 497

2023년 3월 10일 교 육 위 원 회

Ⅰ. 심사경과

1. 발의일자 및 발의자 : 2023년 2월 6일, 최호정 의원 등 76명 발의

2. 회부일자 : 2023년 2월 9일 회부

3. 상정일자

○ 제316회 서울특별시의회 임시회 제5차 교육위원회 (2023년 3월 10일 상정, 원안가결)

Ⅱ. 주문

○ 서울특별시교육청의 2023년도 '농촌 유학 사업'이 서울특별시의회의 예산안 심의과정에서 전액 삭감되었음에도, 교육청은 시민을 대상으로 사업 참여자를 모집하는 등 사업을 추진하여, 의회에게 예산 심의 · 확정권을 부여한 지방자치법과 예산심의 과정에서 삭감된 지출항목은 집행을 할 수 없게 한 지방재정법을 위반한 의혹이 있는바, 이 사업을

추진한 서울시교육청 공무원들이 공무원에게 부여된 법령 준수의 성실 의무를 어겼는지를 파악하기 위해 감사원 감사를 청구하고자 함.

Ⅲ. 제안설명의 요지(제안설명자 : 최호정 의원)

- 서울특별시교육청은 2022년 11월 서울특별시의회에 제출한 2023년도 서울특별시교육비특별회계 세입·세출예산안(기금 포함)에 '농촌유학'에 대한 예산을 계상하였음. 그러나 서울특별시의회 교육위원회는 2022년 11월 29일 '농촌유학'사업 관련 예산 전액을 삭감의결하였음. 서울특별시의회 예산결산특별위원회도 12월 7일 해당 사업예산을 교육위 의결과 같이 역시 전액 삭감하였으며, 12월 16일서울특별시의회 본회의에서 교육위와 예결위가 심의한 것과 같이 '농촌유학 사업'에 대한 지출항목을 삭감한 '2023년도 서울특별시교육비특별회계 세입·세출예산안(기금 포함)'이 의결되었음
- 서울특별시의회에 제출한 예산안에 포함된 사업이기는 하나, 교육 위원회와 예산결산특별위원회 심의과정에서 삭감된 지출항목이라면 사업추진을 잠정 보류하고 의회의 심의 완결과정을 기다리는 것이, 법령을 준수하여야 할 공직자의 기본 자세이고 사업추진이 무산됨 으로써 발생할 수 있는 시민의 피해를 사전에 예방하는 적절한 업무 집행이라 할 수 있음
- 그럼에도 서울특별시교육청은 시의회에서 예산 삭감이 충분히 예상된 12월 8일에 '23년도 농촌유학생 모집 공고'를 하고, 12월 13일 학부모설명회를 개최하며, 이 사업에 대한 예산 삭감이 확정된 12월 20일에도 사업참여 신청서 제출을 받았음. 이러한 서울시교육청의 일련의 행정처리는 지방의회에게 예산안 심의·확정권을 부여한 지방자치법과 모든 지출항목은 예산에 편성하고, 삭감 예산에 대해서는 설령

예비비 등이라도 지출을 할 수 없게 한 지방재정법을 위반한 소지가 있는바, 감사원에 감사를 청구하고자 함

Ⅳ. 검토보고 요지(수석전문위원 : 김창범)

1. 제안경위 및 주요내용

- 동 감사청구안은 2023년 2월 6일 최호정 의원 등 76명에 의해 의안 번호 제497호로 발의되어 2023년 2월 9일 우리 위원회로 회부되었습니다.
- 동 감사청구안은 2023학년도 농촌유학 사업 추진과정에 있어 관계 공무원이 지방의회의 예산심의·확정권을 침해하는 등 「지방자치법」을 비롯한 관계 법령의 위반 소지가 있어 서울특별시교육청의 농촌유학 사업 추진 사항 전반에 대해 감사원의 공익감사를 청구하려는 것입니다.

2. 주요 검토의견

가. 농촌유학 사업 개요 및 추진 경과 등에 대한 설명

- 서울특별시교육청(이하 '서울시교육청')이 추진하고 있는 '농촌 유학'은 서울특별시 내에서 초등학교와 중학교 1~2학년에 재학하는 학생들에게 농·산·어촌 소재 소규모 학교에 단기 농촌체험활동을 할 수 있도록 행·재정적 지원을 전개하는 사업입니다.
- 동 사업은 6개월에서 1년간 가족과 함께 농·산·어촌 지역에 이주 하거나 해당 지역주민의 가정 또는 지역 내 유학센터에 거주하면서 학교를 다니는 형태로 진행되고 있으며,

서울시교육청은 학생 또는 가정의 안정적인 정착을 지원하고자 해당 농산어촌 지역의 시·도 교육청과 각각 예산을 분담하여 초기정착금 및 최대 1년간 지원금 등을 지급하고 있습니다.

[표] 농촌유학 정착금 및 지원금 지원액

거주유형	유학비	지원액(월)	
		서울	전남·전북
가족체류형	월 임대료 및 생활비	학생 1인: 30만원, 학생 2인: 40만원 학생 3인: 50만원, 학생 4인: 60만원	30만원
홈스테이형	유학비(월 80~100만원)	30만원	30만원
유학센터형	유학비(월 70만원)	30만원	30만원
초기정착금		학생 1인당 50만원	-
취약계층 지원금		1가구당 20만원	-

자료: 서울시교육청 교육혁신과(2022.12.), 2023학년도 1학기 농촌유학 추진 계획.

- 2021학년도부터 시행된 농촌유학 사업은 2022학년도 2학기를 기준으로 전라남도에 236명, 전라북도에 27명의 학생이 참여하고 있으며, 지난해 서울특별시교육청 생태전환교육기금을 통해 지급된 초기정착금 및 지원금은 5억 8천 8백만원 수준입니다.1)
- 한편 서울시교육청은 2022년 11월 1일, 2023학년도 농촌유학 예산이 포함된 「2023년도 서울특별시교육비특별회계 예산안」과 「2023 년도 서울특별시교육청 기금운용계획안」이 서울시의회에 제출하였으나

11월 29일 교육위원회의 예비 심사와²⁾ 12월 7일 예산결산특별위원회심사,³⁾ 12월 16일 본회의 의결을⁴⁾ 거치면서 농촌유학 운영비와지원금 지급을 위한 기금 전출금 등이 상당 부분 감액된⁵⁾ 바 있습니다.

¹⁾ 서울시교육청 교육혁신과 내부자료, 2022년 농촌유학 사업 추진 결과(2022.12.31. 기준)

²⁾ 제315회 서울시의회 정례회 제8자 교육위원회 회의(2022.11.29.)

³⁾ 제315회 서울시의회 정례회 제4차 예산결산특별위원회 회의(2022.12.7.)

⁴⁾ 제315회 서울시의회 정례회 제6차 본회의(2022.12.16.)

⁵⁾ 심의 결과, 농촌유학 지원금 등을 집행하기 위한 생태전환교육기금 전출금 10억 원과 농촌유학 운영 비 및 업무추진비 578만 3천원이 감액되었고, 「2023년 서울특별시교육청 생태전환교육기금 운용계획 안」이 삭제되었음.

○ 그러나 서울시교육청은 12월 7일 「2023학년도 1학기 농촌유학 추진 계획(안)」(이하 '추진계획(안)')을 확정하고,6) 같은 날 교육혁신과 부서 홈페이지를 통해 농촌유학 모집에 관한 사항을 공표하였습니다.7)

[그림] 예산 삭감 이후 게시된 농촌유학생 모집 관련 홍보자료



○ 이후 12월 12일 서울시교육청 SNS(페이스북, 카카오스토리, 인스타 그램 등) 계정에 농촌유학생 모집에 대한 홍보글을 게시하고.10)

^{6) 2023}학년도 1학기 농촌유학 추진 계획(안)(서울시교육청 교육혁신과-18278, 2022.12.7.)

⁷⁾ 서울시교육청 교육혁신과 홈페이지 > 부서 업무방 > "2023학년도 1학기 농촌유학 추진 계획 및 각 종 서식(351번 게시글)"

http://buseo.sen.go.kr/web/services/bbs/bbsView.action?bbsBean.bbsCd=94&bbsBean.bbsSeq=9269&ctgC d=206 (검색일 2023.2.23.)

^{8) &}lt;a href="https://www.facebook.com/seouleducation">https://www.facebook.com/seouleducation (검색일 2023.2.23.)

^{9) &}lt;a href="https://blog.naver.com/seouledu2012/222953248376">https://blog.naver.com/seouledu2012/222953248376 (검색일 2023.2.23.)

¹⁰⁾ 서울시교육청 공식 SNS계정을 통해 2022년 12월 12일 게시된 '2023학년도 1학기 농촌유학 참가자 모집'의 링크는 아래와 같음.

⁻ 페이스북 : http://t2m.kr/QHCNG (검색일 2023.2.24.)

⁻ 카카오스토리 : https://storv.kakao.com/ch/seouleducation/5HWGL69ik69 (검색일 2023.2.24.)

12월 13일 공식 유튜브 계정을 통해 '학부모 대상 2023학년도 1학기 농촌유학 모집 설명회' 영상을 공개하는¹¹⁾ 등 적극적인 홍보 활동을 전개한 사실이 있습니다.

○ 이를 바탕으로 서울시교육청은 12월 14일부터 20일까지 1차 유학 신청을 시행했고, 학교 가배정과 사전방문 등을 거쳐 2023년 1월 5일부터 5일간 농촌 유학에 대한 1차 최종 신청을 시행하여 익일 최종 배정을 시행하였으며.12)

1차 신청에 대한 최종 확정이 이뤄진 후 12일부터 17일까지 신청자들에게 농촌유학 지원금 예산 삭감에 대한 공지가 문자메시지로 안내하면서 이들을 대상으로 한 온라인 설명회를 개최하였습니다. 13)14)

- 또한 서울시교육청은 2023년 1월 16일부터 진행된 2차 신청에서부터 지원금 지급이 예산 사정에 따라 달라질 수 있다는 사실을 안내하며 1차 신청과 동일한 절차를 진행하였습니다.
- 그리고 서울시교육청은 2월 6일 농촌유학 지원금 9억 5천 8백만원을 포함하여 편성된 「2023년도 제1회 서울특별시교육비특별회계 추가 경정예산안」(이하 '추경예산안')을 제출하였으나 2월 20일 추경예산안을 철회하였습니다.

⁻ 인스타그램: https://www.instagram.com/p/CmDnhDTPi,IZ/?igshid=YmMvMTA2M2Y=(검색일 2023.2.24.)

¹¹⁾ 서울특별시교육청 공식 유튜브 채널, 2023학년 1학기 농촌유학 모집 설명회 https://www.youtube.com/watch?v=HxkDy08LdS8 (검색일 2023.2.23.)

¹²⁾ 의원발의 결의안 등에 대한 의견 제출(서울특별시교육청 대외협력담당관-1247, 2023.2.21.)

¹³⁾ 대한경제(2023.1.15.), "'농촌유학'전학까지 했는데… 예산 전액삭감 날벼락" https://www.dnews.co.kr/uhtml/view.jsp?idxno=202301151408339260659 (검색일 2023.2.24.)

¹⁴⁾ 의원발의 결의안 등에 대한 의견 제출(서울시교육청 대외협력담당관-1247, 2023.2.21.)

[표] 2023학년도 농촌유학 예산편성 등 사업 추진 개요

 일시	내용	
2022.11.1.	「2023년도 서울특별시교육비특별회계 예산안」및「2023학년도 서울특별시교육청 기금운용계획안」제출 (교육청→시의회)	
2022.11.29.	서울시의회 교육위원회, 2023년 예산안 및 기금운용계획안 의결 * 생태전환교육기금 운용계획안 삭제, 전출금 전액 및 농촌유학 운영비 등 578만 3천원 감액	
2022.12.7.	서울시의회 예산결산특별위원회, 2023년 예산안 및 기금운용계획안 의결 * 교육위원회 예비심사 결과와 동일	
2022.12.7.	「2023학년도 1학기 농촌유학 추진 계획」게시 (교육혁신과)	
2022.12.12.	공식 SNS계정에 2023학년도 1학기 농촌유학생 모집 관련 홍보물 게시 (교육청)	
2022.12.13.	2023학년도 1학기 농촌유학 모집 설명회 영상 게시(교육청 공식 유튜브 채널)	
2022.12.14. ~ 2022.12.20.	2023학년도 1학기 농촌유학 1차 모집 신청 게시	
2022.12.16.	서울시의회 본회의, 2023년 예산안 및 기금운용계획안 의결	
2023.1.5. ~ 2023.1.9.	2023학년도 1학기 농촌유학 1차 모집 최종신청서 제출	
2023.1.12. ~ 2023.1.17.	농촌유학 지원금 예산 삭감에 대한 학부모 안내 진행 (문자메시지 및 온라인 설명회 개최 등)	
2023.1.16. ~ 2023.1.20.	2023학년도 1학기 농촌유학 2차 모집 신청 게시 * 추가모집 최종 배정일 : 2023.2.10.(금)	
2023.2.6.	「2023년도 제1회 서울특별시교육비특별회계 추가경정예산안」제출 (교육청→시의회) * 농촌유학 지원금 지출을 위한 9억 5천 8백만원 포함 편성	
2023.2.9.	「2023학년도 1학기 농촌유학 추진 계획(수정)(안)」 변경	
2023.2.10.	2023학년도 1학기 농촌유학 신규 참가자 안내사항 게시 (교육혁신과)	
2023.2.20.	「2023년도 제1회 서울특별시교육비특별회계 추가경정예산안」철회 (교육청→시의회)	

자료: 서울특별시의회 전자회의록, 「의원발의 결의안 등에 대한 의견 제출」(서울시교육청 대외 협력담당관-1247, 2023.2.21.), 「2023학년도 1학기 농촌유학 추진 계획(수정)」(2023.2.) 등을 바탕으로 정리한 것임.

나. 감사청구의 적정성 등에 대한 검토의견

- 1) 공익감사 청구의 적정성에 대한 검토의견
 - 「공익감사청구 처리규정」 제4조제1항은 공익감사청구의 대상을 "공공기관의 사무처리가 위법 또는 부당하여 공익을 해친다고 판단되는 경우"로 한정하고, 같은 조 제2항에서는 수사·재판 중이거나국가기밀·안전 보장 등에 관한 사건은 감사청구 대상에서 제외하고있습니다.15)
 - 동 감사청구안에서 제기하고 있는 서울시교육청의 농촌유학 사업 추진에 관한 사항은 「지방교육자치에 관한 법률」에 따라 지방자치 단체의 교육·학예 사무를 관장하는 기관의 사무에 해당하는바, 공익감사 청구대상에 해당한다고 판단됩니다.
 - 또한, 동 감사청구안은 서울시교육청의 농촌유학 사업 추진에 대해서 「지방자치법」 및 「지방재정법」 위반 소지와 해당 업무를 추진한 공무원의 「국가공무원법」 및 「지방공무원법」상 성실의무 위반을 지적하고,

이에 따른 서울시의회의 고유 권한 침해와 참여 학생 및 학부모의 피해 발생 등에 대해 문제를 제기하고 있으므로 공익감사 청구의 주요 요건이라고 할 수 있는 "위법 또는 부당하여 공익을 해친다고 판단되는 경우"에도 부합한다고 사료됩니다.

^{15) 「}공익감사청구 처리규정」 제4조(청구대상) ① 감사청구는 공공기관의 사무처리(그에 소속한 공무원 등의 직무를 포함한다. 이하 같다)가 위법 또는 부당하여 공익을 해친다고 판단되는 경우를 대상으로 한다.

② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항은 감사청구의 대상에서 제외한다. 1. 수사 중이거나 재판(헌법재판소 심판을 포함한다. 이하 같다), 행정심판, 감사원 심사청구 또는 화해·조정·중재 등 법령에 따른 불복절차가 진행 중인 사항. 다만, 제13조의 공익감사청구 자문위원 회 자문 결과, 수사 또는 재판, 행정심판 등에 직접적인 영향을 주지 않고 감사실시의 필요성이 인정되는 경우에는 제외하지 아니한다.

^{2.} 수사, 판결, 재결, 결정 또는 화해·조정·중재 등에 의하여 확정된 사항이나 형 집행에 관한 사항 3. 국가의 기밀 및 안전보장에 관한 사항

^{4. ~ 7. (}생략)

- 이와 함께 동 사안이 「공익감사청구 처리규정」 제4조제2항에서 규정된 감사청구 대상 제외 요건에 해당하지 않으며, 같은 규정 제6 조에 따른 청구 기간에도¹⁶⁾ 하자가 없으므로 공익감사청구에 별도 문제는 없는 것으로 판단됩니다.
- 2) 서울시교육청의 의견에 대한 검토
- 한편 서울시교육청은 동 사안에 대해 "삭감한 농촌 유학 사업 예산을 집행하지 않았고, 생태전환교육기금을 사용하지 않는 방법으로 사업을 준비한 것이므로 의회의 심의·의결권을 침해하지 않았다"고 주장하고 있습니다.17)

이어 교육청은 "의회의 지적 및 의견을 존중하여 교육비특별회계로 추경예산 편성을 추진"하고 있으며, "「지방재정법」 상 허용되지 않은 집행 방법(예비비 등)을 적용하거나 고려한 바가 없어 「지방 재정법」 위반 사항은 없다"는 의견을 제출하였습니다.18)

- 그러나 농촌유학 추진에 대한 일련의 과정은 예산 사용 여부를 떠나 재원이 동반되는 정책사업을 의회 동의 없이 자체적으로 추진한 것으로서 이는 「지방자치법」 제47조제1항제2호에서 규정된 지방의회의 예산 심의・확정권을 침해했다고 볼 수 있습니다.
- 더욱이 이와 같은 행위는 참여 학생 또는 그 가정에게 실제 피해나 피해 발생 가능성을 야기함으로써 「행정기본법」 제12조에 따른 신뢰 보호의 원칙을 훼손했다고 볼 여지가 있습니다.
- 3) 종합 의견
- 지금까지의 사실관계와 검토 의견 등을 종합했을 때 동 감사청구안은

^{16) 「}공익감사청구 처리규정」 제6조(청구기간)에 따라 감사청구는 해당 사무처리가 있었던 날로부터 5년이 경과하는 경우 제기할 수 없음.

¹⁷⁾ 의원발의 결의안 등에 대한 의견 제출(서울특별시교육청 대외협력담당관-1247, 2023.2.21.)

¹⁸⁾ 위의 글.

감사원 감사청구의 요건을 충족하며, 서울시교육청의 농촌 유학 사업 추진과정에서 제기된 담당 공무원 등의 성실의무 위반과 의회의 예산 심의·확정권 침해 사항에 대한 문제 제기는 타당한 것으로 판단됩니다.

○ 다만, 농촌유학사업과 관련해서는 의회신문고를 통해 참여 학생의 심리적 치유와 농어촌 체험 기회 확대 등 농촌유학 사업의 유익성에 대한 여러 의견이 꾸준히 제시되고 있는바,¹⁹⁾ 이러한 사항들을 종합적 으로 고려하여 동 안건을 심의할 필요가 있는 것으로 생각됩니다.

Ⅴ. 질의 및 답변요지 : 없음.

Ⅵ. 토론요지 : 없음.

₩. 수정안의 요지 : 없음.

Ⅷ. 심사결과 : 원안 가결(재석의원 12명, 찬성 8명, 반대 4명).

IX. 소수의견 요지 : 없음.

X. 기타 필요한 사항: 없음.

¹⁹⁾ 의회신문고에 2023년 1월 12일 이후부터 농촌유학 예산 삭감에 관한 민원이 16건 접수되었음.

서울특별시교육청 '농촌 유학 사업' 추진 관련, 법령위반 여부에 대한 감사원 공익감사청구안

서울특별시 교육행정을 위한 서울특별시교육비특별회계 예산 편성은 서울특별시 교육감의 재량입니다. 그러나 예산의 사용은 의회의심의를 거쳐 확정되어야 가능합니다. 이것이 시민의 세금을 기초로행하는 모든 행정에서, 집행기관과 의결기관이 나눠 가진 민주적 권한과 역할입니다.

지난해 11월부터 12월 16일까지 서울특별시의회는 2023년 서울시 교육청 사업에 필요한 본예산을 심의·의결하였습니다. 이 과정에서 교육청의 '농촌유학' 사업은 예산이 삭감되었으나, 교육청은 사업 추진을 강행하고 있습니다. 서울시의회는 교육청의 이런 행태가 의회의 의결 권한을 훼손하고, 자칫 신청학생과 학부모의 피해로 이어질수 있어, 감사원에 사업 추진 과정 전반에 관한 공익감사를 청구합니다.

2022년 11월 서울시의회에서는 2023년 교육청 본예산 심의를 하며 교육청의 '농촌유학' 사업 지원을 위해 편성된 생태전환교육기금 운용계획안의 구조적 문제 등이 제기되었습니다. 이에 11월 29일 교육위원회는 이 사업에 대한 예산을 전액 삭감으로 의결했고, 교육위예비심사 결과를 반영하여 예산결산특별위원회도 12월 7일 해당 사업

의 예산을 삭감했습니다.

공직의 정상적인 업무 수행 방식으로 보자면, 교육청은 최소한 12월 8일 예정되었던 신청자 모집공고는 본회의 심의 결과를 기다리며 잠정 보류하는 게 타당합니다.

그러나 교육청은 의회의 심의 결과에 아랑곳하지 않고 사업을 밀어 붙였습니다. 예산결산특별위원회 의결 다음 날인 12월 8일 교육청은 2023년도 농촌유학생 모집공고를 게시하고, 본회의에서 예산이 최종 삭감된 12월 16일 전후로도, 학부모 설명회(12.13.), 신청서 제출 (12.14.~12.20.), 사전방문(12.26.~'23.1.4.), 최종 배정('23.1.11.)에 이어, 추가모집 절차를 진행했습니다.

서울시교육청의 이러한 업무집행은 의회의 예산 심의·의결 권한을 부정하는 것이라고 사료됩니다. 이를 방치할 경우 집행기관과 의결기 관의 균형과 견제는 정상적으로 작동할 수 없습니다. 의회의 당연한 역할이자 고유 권한인 예산 심의 기능의 회복을 위해 제대로 된 조사 와 재발방지책 마련이 시급하다고 판단됩니다.

'농촌유학' 사업의 강행과정에서 교육청 내 업무처리의 적절성 여부도 조사되어야 합니다. 의회 심의 결과가 무시되는 과정에서 예산과 사업부서 간 칸막이와 소통 부재가 있었던 것은 아닌지 확인이 필요합니다.

서울시교육청은 이 사업에 대한 예산이 반영되지 않았음에도 서울 시내 전역의 아파트 엘리베이터에서 홍보 영상을 게시하는 등 사업 홍보와 참가자 모집을 진행했습니다. 교육청은 학생과 학부모들의 피 해와 민원 발생이 크게 우려되는 상황을 스스로 초래했습니다.

또한 예산 삭감의결 이후에도 학부모들에게 사업 및 지원내용의 변경에 관한 설명을 한 달가량 미루며 제대로 공지하지 않았습니다.

서울시교육청의 '농촌유학 사업'은 업무처리 전반에 걸쳐 법령 위반 소지가 있고, 추진한 공무원들은 국가공무원법 및 지방공무원법이 규정한 성실의무(법령준수)를 위반한 의혹이 제기되고 있습니다.

우리 서울특별시의회는 해당 사업 추진에서 위법과 부적절한 사항을 가리고 책임소재를 분명히 함으로써, 향후 교육청의 정상적인 사업추 진을 도모하고 유사 사례의 재발 방지를 위하여 감사원 감사를 강력 히 요구합니다.

2023. 2.

서울특별시의회 의원 일동