

서울특별시교육청 교육재정안정화기금 설치 및 운용 조례안

검 토 보 고

I . 회부경위

1. 의안번호 : 제1522호
2. 제 출 자 : 서울특별시교육감
3. 제출일자 : 2020. 5. 25.
4. 회부일자 : 2020. 5. 29.

II . 제안이유

1. 국내 경제의 호경기와 불경기가 반복되면서 지방교육재정은 호경기에는 증가, 불경기에는 감소되어 연도 간 재정수입 불균형이 발생하나, 회계 연도 독립의 원칙으로 인해 연도 간 안정적인 재정운영이 곤란함.
2. 따라서, 서울특별시교육청의 연도 간의 재원을 조정하여 교육재정을 건전하고 안정적으로 운용하기 위하여 여유재원이 발생한 해에 그 일부를 기금에 적립하고, 세입이 부족한 해에 적립한 기금을 회수하여 사용할 수 있도록 서울특별시교육청 교육재정안정화기금을 설치하고 그 관리 및 운용에 필요한 사항 등을 정하려는 것임.

III. 주요내용

1. 기금의 조성 재원은 교육비특별회계의 전입금, 기금의 운용으로 발생하는 수익금 및 그 밖의 수입금으로 함(안 제3조제1항)
2. 기금의 적립요건 및 비율은 최근 3년 평균증가율 비교 등을 통해 세입재원이 증가한 경우 또는 교육감이 필요하다고 인정한 경우, 기금운용심의위원회를 거쳐 교육감이 결정한 금액(안 제3조제2항)
3. 기금의 사용한도는 한 회계연도에 적립 총액의 50%를 초과하여 사용할 수 없고 그 사용용도는 교육비특별회계 세입의 보전, 대규모 재난·재해 대응 및 예방, 지방채의 원리금 상환 및 민자사업지급금(BTL)에 총당, 장기간이 소요되는 시설투자, 그 밖에 기금의 관리·운용에 필요한 경비 등에 지출하도록 함(안 제4조)
4. 기금의 관리·운용에 관한 중요한 사항을 심의하기 위하여 서울특별시교육청 교육재정안정화기금운용심의위원회를 두며, 심의위원회는 기금운용계획의 수립 및 결산보고서의 작성, 기금운용의 성과 분석 등을 심의하도록 함(제6조 내지 제10조)

IV. 참고사항

1. 관계법규 : 「지방재정법」, 「지방자치단체 기금관리기본법」 및 같은 법 시행령(조례안 [별첨 7])
2. 예산조치 : 해당 없음(조례안 [별첨 2]).
3. 협의 : 해당기관 없음.
4. 기타

**가. 입법예고(2020. 4. 20. ~ 5. 10.) : 입법예고 결과 요약서 (조
례안 [별첨3])**

나. 부패영향평가: 부패영향평가 결과 통보서(조례안 [별첨 4])

**다. 성별영향분석평가: 성별영향분석평가서 제출 제외 통보 확인서
(조례안 [별첨 5])**

**라. 학생인권영향평가: 학생인권영향평가 검토의견 통보서(조례안
[별첨 6])**

V. 검토 의견(수석전문위원 김창범)

1. 제안경위 및 주요내용

- 동 조례안은 2020년 5월 25일 서울특별시교육감에 의해 의안번호 제 1522호로 제출되어 2020년 5월 29일 우리 위원회로 회부되었습니다.
- 동 조례안은 「지방자치법」 제142조와¹⁾ 「지방재정법」 제9조의2²⁾ 그리고 「지방자치단체 기금관리기본법」 제16조에³⁾ 따른 재정안정화 기금을 설치하고자 제출되었습니다.

-
- 1) 「지방자치법」 제142조(재산과 기금의 설치) ① 지방자치단체는 행정목적 달성을 위한 경우나 공익상 필요한 경우에는 재산을 보유하거나 특정한 자금을 운용하기 위한 기금을 설치할 수 있다.
② 제1항의 재산의 보유, 기금의 설치·운용에 관하여 필요한 사항은 조례로 정한다.
③ 제1항에서 "재산"이란 현금 외의 모든 재산적 가치가 있는 물건과 권리를 말한다.
- 2) 「지방재정법」 제9조의2(회계·기금 간 여유재원의 예수·예탁) ① 지방자치단체의 장은 재정의 효율적 운용을 위하여 필요한 경우에는 다른 법률 또는 조례에도 불구하고 회계 및 기금의 목적 수행에 지장을 초래하지 아니하는 범위에서 회계와 기금 간, 회계 상호 간 그리고 기금 상호 간에 여유재원 또는 기금 예치금을 예탁하거나 예수하여 통합적으로 활용할 수 있다. 이 경우 그 내용을 예산 또는 기금운용계획에 반영하여야 한다.
② 제1항에 따른 여유재원의 예탁 및 예수와 기금 예치금의 예탁 및 예수는 「지방자치단체 기금관리기본법」 제16조에 따른 통합재정안정화기금의 통합 계정으로 운용하여야 한다.
- 3) 「지방자치단체 기금관리기본법」 제16조(통합재정안정화기금의 설치·운용) ① 지방자치단체는 회계연도 간의 재정수입 불균형 등의 조정 및 재정의 안정적 운용 또는 각종 회계·기금 운용 상 여유재원 또는 예치금의 통합적 관리를 위하여 통합재정안정화기금(이하 "통합기금"이라 한다)을 설치할 수 있다. 통합기금은 통합 계정과 재정안정화 계정으로 구분하여 운용하여야 한다.
② 통합 계정은 다음 각 호의 재원으로 조성한다.
1. 「지방재정법」 제9조의2에 따라 다른 회계 또는 기금으로부터 예탁받는 자금(이하 이 조에서 "예수금"이라 한다)
2. 다른 회계 또는 기금에 예탁한 자금의 원금 및 이자 수입
3. 통합기금 운용으로 발생하는 수익금
③ 통합 계정의 용도는 다음 각 호와 같다.
1. 다른 회계 및 기금으로의 예탁
2. 예수금 원금 및 이자 상환
3. 통합기금의 운용·관리에 필요한 경비
④ 재정안정화 계정은 세입 및 결산상 잉여금 등 다른 회계로부터의 전입금을 재원으로 한다. 다만, 특별회계로부터의 전입은 법령 또는 조례에 근거가 있는 경우에 한정한다.
⑤ 재정안정화 계정의 용도는 다음 각 호와 같다.
1. 다른 회계로의 전출
2. 지방채 원리금 상환
⑥ 지방자치단체가 한 회계연도에 재정안정화 계정에서 사용할 수 있는 금액은 전년도 말 기준 재정안정화 계정 적립금 총액 중 조례로 정하는 비율에 해당하는 금액을 초과할 수 없다. 다만, 지방채 원리금 상환에 사용하는 경우에는 그러하지 아니하다.
⑦ 제1항부터 제6항까지에서 규정한 사항 외에 통합기금의 조성, 용도 및 운용 등에 필요한 사항은 조례로 정한다.

2. 주요 검토의견

가. 제정취지에 대한 검토

- 교육청이 동 조례안에 따라 설치하고자 하는 ‘재정안정화기금’은 2016년 11월 7일 행정자치부의 「지방자치단체 재정안정화기금 도입 계획」에 따라 2017년 10월 24일 「지방재정법」 제14조가 신설되면서 도입된 기금입니다.⁴⁾

이후 동 ‘재정안정화기금’은 2020년 6월 9일 「지방재정법」이 개정되면서 「지방자치단체 기금관리기본법」 제16조에 따른 통합관리기금과 통합되어 ‘통합재정안정화기금’으로 변경되었습니다(「지방재정법」 제14조 삭제).

이러한 ‘재정안정화기금’은 각 지방자치단체가 세입이 증가할 때 일부를 기금으로 적립하였다가 세입이 감소하거나 심각한 지역경제 침체 등의 어려움이 발생했을 때 이를 사용할 수 있도록 한 것으로 동 기금은 경제여건에 따른 재정수입의 불안정성을 보완하여 자원 확보의 안정성을 담보할 수 있다는 긍정적인 효과가 있습니다.

- 특히 교육청과 같이 세입예산 중 내국세 등의 이전수입이 약 94%에 이르는 의존재원형 세입구조에서는 경기침체에 따른 이전수입 감소에 대비하기 위한 방안으로 활용될 수 있는 제도라고 하겠습니다.
- 이에 따라 교육부는 2019년부터 각 시·도교육청을 대상으로 지방교육재정안정화 기금 설치와 관련하여 의견을 수렴하고, 교육재정안정화기금 설치를 위한 조례제정 예시(안)을 안내하였으며,⁵⁾ 올해에는 시·도교육청 부교육감 회의 및 예산과장 회의를 통해 ‘재정안정화기금’의 설치를 독려한 바 있습니다.⁶⁾

4) 행정자치부, 지자체, 연도간 재원조정 위한 「재정안정화기금」 도입, 2016.11.7

5) 교육부 지방교육재정과-1600, 2019.3.22.

6) 5월 12/14일 회의개최; 교육부는 재정안정화기금 설치·적립 실적을 보통교부금 산정기준(기준재정수요

○ 따라서 동 조례안이 현재 코로나19 사태 등에 따른 경제침체로 전반적인 세수감소가 전망되고 있는 상황에서 교육재정 축소에 대비하기 위해 ‘재정안정화기금’을 설치하려는 것은 재정운용의 안전성 측면에서 필요한 입법적 조치로 사료됩니다.

이와 관련해서 현재 17개 시·도교육청 중 13개 교육청이 동 기금을 설치·운영하고 있습니다.

[표] 전국 시·도교육청의 재정안정화기금 설치 및 적립 현황(2020. 4 기준)

(단위 : 억원)

시도	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	강원	충북	충남	전북	경북	경남
총 적립액	3,900	0	0	248	470	0	1,762	2,100	1,530	0	1,200	2,270	500
2019 기적립	3,900	0	0	0	290	0	1,738	2,100	1,530	0	0	2,270	0
2020 예정	0	0	0	248	180	0	24	0	0	0	1,200	0	500

※ 11개 교육청 평균 적립액 1,271억원

나. 주요 조문별 검토

1) 조례안의 체계와 구성

○ 동 조례안은 총 14개 조문으로 구성되어 있는바, 안 제1조는 기금 설치의 목적을 규정하고 있고 안 제2조부터 제5조까지는 기금의 설치와 조성, 기금의 용도와 관리 및 운용에 대해 규정하고 있습니다.

그리고 제6조부터 제10조까지는 교육재정안정화기금 운용심의위원회의 설치 및 구성과 회의 등의 사항에 대해 규정하고 있으며, 제11조부터 제14조까지는 기금운용관 등의 회계공무원의 지정과 기금의 존속기한(5

년) 등을 규정하고 있습니다.

- 전반적으로 동 조례안은 교육부의 ‘교육재정안정화기금 시도별 조례제정 예시(안)’을 따르고 있다는 점에서 조례제정에 따른 별도의 문제는 없는 것으로 사료됩니다.

2) 상위법령 개정에 따른 수정 사항

- 동 조례안 제1조에서는 「지방재정법」 제14조를 동 기금 설치의 직접적인 근거 법령으로 명시하고 있으나, 앞의 제정취지에서 살펴보았듯이 현재 「지방재정법」 제14조는 삭제되어 「지방재정법」 제9조의2와 「지방자치단체 기금관리기본법」 제16조에 따른 통합재정안정화기금으로 개정되었는바, 안 제1조의 근거 법령은 수정이 필요할 것으로 사료됩니다.
- 다만, 상위법령 개정에 따른 동 조례안의 제명변경 여부와 관련하여 「지방자치단체 기금관리기본법」은 통합재정안정화기금을 규정하면서 통합계정과 재정안정화계정을 구분하고 있는바,

[표][통합재정안정화기금의 구조]

구분	통합재정안정화기금	
	통합계정	재정안정화 계정
재원 조성	1. 「지방재정법」 제9조의2에 따라 다른 회계 또는 기금으로부터 예탁받는 자금 2. 다른 회계 또는 기금에 예탁한 자금의 원금 및 이자 수입 3. 통합기금 운용으로 발생하는 수익금	1. 세입 및 결산상 잉여금 등 다른 회계로부터의 전입금

통합계정이 다른 회계 또는 기금으로부터 예탁받는 자금 등으로 조정하는 것과 달리 재정안정화 계정은 다른 회계(교육비특별회계)의 세입 및 결산상 잉여금 등의 전입금을 재원으로 한다는 점에서 구별되므로

동 조례안의 재정안정화기금은 다른 기금으로부터 예탁받는 자금을 재원으로 조성하는 것이 아니라는 점에서 제명 등 조문상의 기금 명칭은 별도의 문제가 없는 것으로 생각됩니다.

- 한편, 현재 교육청은 「서울특별시교육청 감채기금 설치 및 운용 조례」에 따른 감채기금과 「서울특별시교육청 신청사 및 연수원 건립 기금 설치·운영 조례」에 따른 건립기금을 운용하고 있는바,

이중 감채기금의 경우 재정건전성 확보라는 측면에서 재정안정화기금과 성격이 유사할 뿐만 아니라 기금의 존속기한도 도래하고 있으며 수년간 기금 적립 없이 형식적으로 운용되어 왔다는 점에서 교육청은 이를 폐지하기 위한 「서울특별시교육청 감채기금 설치 및 운용 조례 폐지조례안」도 함께 제출하였습니다.

이는 실효성 없는 기금을 정리함으로써 기금운용의 혼선을 방지하고 단일 기금을 통한 명확한 재정운용 체계를 확립할 수 있다는 점에서 바람직한 입법적 조치로 생각됩니다.

- **이상으로 「서울특별시교육청 교육재정안정화기금 설치 및 운용 조례안」에 대한 검토보고를 마치겠습니다.**

관계 법령

지방재정법

[시행 2020. 6. 9.] [법률 제17390호, 2020. 6. 9., 일부개정]

제9조의2(회계·기금 간 여유재원의 예수·예탁) ① 지방자치단체의 장은 재정의 효율적 운용을 위하여 필요한 경우에는 다른 법률 또는 조례에도 불구하고 회계 및 기금의 목적 수행에 지장을 초래하지 아니하는 범위에서 회계와 기금 간, 회계 상호 간 그리고 기금 상호 간에 여유재원 또는 기금 예치금을 예탁하거나 예수하여 통합적으로 활용할 수 있다. 이 경우 그 내용을 예산 또는 기금운용계획에 반영하여야 한다.

② 제1항에 따른 여유재원의 예탁 및 예수와 기금 예치금의 예탁 및 예수는 「지방자치단체 기금관리기본법」 제16조에 따른 통합재정안정화기금의 통합 계정으로 운용하여야 한다.

지방자치단체 기금관리기본법

[시행 2020. 6. 9.] [법률 제17388호, 2020. 6. 9., 일부개정]

제16조(통합재정안정화기금의 설치·운용) ① 지방자치단체는 회계연도 간의 재정수입 불균형 등의 조정 및 재정의 안정적 운용 또는 각종 회계·기금 운용 상 여유재원 또는 예치금의 통합적 관리를 위하여 통합재정안정화기금(이하 "통합기금"이라 한다)을 설치할 수 있다. 통합기금은 통합 계정과 재정안정화 계정으로 구분하여 운용하여야 한다.

② 통합 계정은 다음 각 호의 재원으로 조성한다.

1. 「지방재정법」 제9조의2에 따라 다른 회계 또는 기금으로부터 예탁받는 자금(이하 이 조에서 "예수금"이라 한다)

2. 다른 회계 또는 기금에 예탁한 자금의 원금 및 이자 수입

3. 통합기금 운용으로 발생하는 수익금

③ 통합 계정의 용도는 다음 각 호와 같다.

1. 다른 회계 및 기금으로의 예탁

2. 예수금 원금 및 이자 상환

3. 통합기금의 운용·관리에 필요한 경비

④ 재정안정화 계정은 세입 및 결산상 잉여금 등 다른 회계로부터의 전입금을 재원으로 한다. 다만, 특별회계로부터의 전입은 법령 또는 조례에 근거가 있는 경우에 한정한다.

⑤ 재정안정화 계정의 용도는 다음 각 호와 같다.

1. 다른 회계로의 전출

2. 지방채 원리금 상환

⑥ 지방자치단체가 한 회계연도에 재정안정화 계정에서 사용할 수 있는 금액은 전년도 말 기준 재정안정화 계정 적립금 총액 중 조례로 정하는 비율에 해당하는 금액을 초과할 수 없다. 다만, 지방채 원리금 상환에 사용하는 경우에는 그러하지 아니하다.

⑦ 제1항부터 제6항까지에서 규정한 사항 외에 통합기금의 조성, 용도 및 운용 등에 필요한 사항은 조례로 정한다.