

서울특별시교육청 교육재정안정화기금 설치 및 운용 조례
일부개정조례안

검 토 보 고

I . 회부경위

1. 의안번호 : 제2718호
2. 제 출 자 : 서울특별시교육감
3. 제출일자 : 2021. 8. 11.
4. 회부일자 : 2021. 8. 18.

II . 제안이유

1. 「지방재정법」에 따른 ‘재정안정화기금’과 「지방자치단체 기금관리기본법」에 따른 ‘통합관리기금’을 합한 ‘통합재정안정화기금’을 설치할 수 있도록 하는 내용으로 「지방재정법」 제14조와 「지방자치단체 기금관리기본법」 제16조가 개정(2020. 6. 9.)됨에 따라 이를 반영하고,
2. 통합재정안정화기금의 적립 요건을 구체화하며, 법제처의 “알기 쉬운 자치법규 정비기준”에 따라 용어를 정비하는 등 일부 미비점을 개선·보완하기 위하여 개정하고자 함

Ⅲ. 주요내용

1. 조례의 제명 및 관련 용어 변경

- 「서울특별시교육청 교육재정안정화기금 설치 및 운용 조례」 → 「서울특별시교육청 통합교육재정안정화기금 설치 및 운용 조례」
- 교육재정안정화기금 → 통합교육재정안정화기금으로 변경(안 제1조 및 제6조)

2. 기금 통합 설치 및 계정 구분(안 제2조)

- 통합교육재정안정화기금 설치
- 통합 계정과 재정안정화 계정으로 구분

3. 통합 계정의 재원 및 용도 신설(안 제3조)

4. 재정안정화 계정의 적립 요건 구체화(안 제4조)

5. 기금출납원과 기금운용심의위원회의 간사 명칭 변경(안 제5조 및 제10조)

6. 법제처의 자치법규 정비기준에 따라 용어·문장 정비(안 제5조 및 제6조, 제8조, 제11조) 및 심의위원회 운영세칙 및 시행규칙 삭제(제13조 및 제14조)

Ⅳ. 참고사항

1. 관계법규 : 「지방자치법」 제142조, 「지방재정법」 제9조의2, 「지방자치단체 기금관리기본법」 제16조, 「지방교육재정교부금법 시행령」 제4조, 같은 법 시행규칙 제7조
2. 예산조치 : 해당 없음(비용추계서 미첨부 사유서 별첨 2).
3. 협의 : 해당기관 없음.

4. 기 타

- 신 · 구조문 대비표 : 별첨 1
- 입법예고(2021. 6. 18. ~ 7. 14.) : 입법예고 결과 요약서(별첨 3)
- 규제심사 : 심사대상 규제사무 없음
- 부패영향평가 : 부패영향평가 결과 통보서(별첨 4)
- 성별영향분석평가 : 성별영향평가 검토의견 통보서(별첨 5)
- 학생인권영향평가 : 학생인권영향평가 검토의견 통보서(별첨 6)
- 관계법규 : 별첨 7

V. 검토 의견(수석전문위원 김창범)

1. 제안경위 및 주요내용

- 동 개정조례안은 2021년 8월 11일 서울특별시교육감에 의해 의안 번호 제2718호로 제출되어 2021년 8월 18일 우리 위원회로 회부되었습니다.
- 동 개정조례안은 「지방자치단체 기금관리기본법」(이하 “법”) 개정에 따른 사항을 반영하고, ‘통합교육재정안정화기금’의 적립요건을 규정함으로써 기금의 안정적 운용을 도모하고자 제출되었습니다.

2. 주요 검토의견

가. 개정취지에 대한 검토

- 동 조례는 세입이 감소하거나 재정 운영의 어려움이 발생될시 세입의 일부를 미리 적립하여 필요시 사용할 수 있도록 ‘재정안정화기금’을 설치·운용하기 위한 것으로, 동 조례는 지난 2020년 7월 16일 제정되었습니다.
- 그러나 당시 동 조례가 제출된 후 상위법인 「지방재정법」이 개정되었고, 이에 따라 ‘재정안정화기금’이 법 제16조에 따른 ‘통합관리기금’과 통합되어 운용되도록 ‘통합재정안정화기금’으로 변경되었습니다(「지방재정법」 제14조 삭제).¹⁾
- 이에 당시 교육위원회에서는 관련법령의 개정 이유를 들어 조례안의 근거 법령을 「지방재정법」에서 「지방자치단체 기금관리기본법」

1) 동 조례의 안건 제출일은 2020년 5월 25일이고, 「지방재정법」이 개정된 것은 2020년 6월 9일임.

으로 수정하여 가결한바 있습니다.

- 그러나 조례 제정 이후 교육부는 시·도교육청 예산과장 회의를 통해 안정적 기금운용을 위해 조례의 명칭을 ‘통합교육재정안정화기금’으로 변경하고, 기금을 통합계정과 안정화계정으로 구분·운용할 것을 독려하면서 조례를 정비할 것을 요청하였습니다.²⁾
- 따라서 동 개정조례안은 법 제16조의 사항과 교육부의 ‘통합교육재정안정화기금 조례 예시(안)’ (이하 “조례 예시안”)에 따른 변경사항을 반영하려는 것으로 조례 개정에 따른 별도의 문제는 없는 것으로 사료됩니다.

나. 주요 조문에 대한 검토

1) 재정안정화 계정의 재원과 용도에 관한 검토(안 제4조)

- 안 제4조는 재정안정화계정의 재원(제1항)과 적립요건(제2항), 그리고 용도(제3항)에 관한 사항을 규정하고 있습니다.
- 먼저 안 제4조제1항은 현행 조례 제3조제1항에서 규정하고 있는 기금의 조성재원 중 제1호의 ‘교육비특별회계’를 ‘서울특별시교육비특별회계’로 용어를 정리한 것으로 별도 문제는 없는 것으로 사료됩니다.
- 다음으로 안 제2항은 기금의 적립요건과 범위를 규정하고 있는바 이는 현행 조례가 교육청의 자체적 판단에 따라 기금의 적립기준과 금액을 정할 수 있도록 규정한 것(제3조제2항³⁾)을 구체화한 것임

2) 교육부 지방교육재정과, “시·도교육청 예산과장 회의자료”, 2020.10.8.

3) 제3조(기금의 조성) ① (생략)

② 교육감은 다음 각 호에 해당하는 금액을 제1항에 따른 전입금으로 기금에 적립할 수 있다.

1. 최근 3년 평균증가율 비교 등을 통해 세입재원이 증가했다고 판단될 경우, 기금운용심의위원회를 거쳐 교육감이 결정한 금액

니다.

- 우선 안 제4조제2항제1호에서는 직전 회계연도 결산서상 ‘보통교부금’ 및 ‘「지방교육재정교부금법」 제11조제2항에 따른 지방자치단체전입금’, 그리고 ‘자체수입’의 합계액이 최근 3년 평균금액을 초과한 경우에 초과분의 10퍼센트 이상을 적립할 수 있도록 규정하고 있습니다.
- 또한 제2호에서는 직전 회계연도 결산서상 순세계잉여금의 20퍼센트 이상, 제3호에서는 해당 연도 보통교부금 중 기준재정수요로 산정한 재정안정화 지원액을 적립 요건으로 규정하고 있습니다.
- 이와 같은 구체적 적립요건은 조례 예시안과 행안부 재정안정화기금 적립비율⁴⁾을 준용한 것으로,

행안부 기준에서는 기금 적립을 위한 전년도 증가율에 대해 명확한 기준이 없는데 반해 동 조례안은 직전 회계연도 결산을 기준으로 증가율을 산정하도록 하여 조례 규정의 모호함을 해소했다는 점에서 의미있는 규정이라고 사료됩니다.
- 한편 안 제4조제3항은 기금의 용도를 규정한 것으로 이는 현행 조례 제4조와 대부분 동일한 내용입니다.

다만 지난 2021년 5월 20일 서울시교육청은 교육시설의 환경개선

2. 그 밖에 교육감이 필요하다고 인정한 경우, 기금운용심의위원회를 거쳐 교육감이 결정한 금액

4) 행안부, “지방자치단체 재정안정화기금 도입계획”

□ 적립 비율

○ 각 자치단체 지방세·경상일반재원 초과분의 10%이상, 순세계잉여금 초과분의 20%*이상 적립

* (참고) 현재 감채기금의 경우 자치단체별 조례로 순세계잉여금 총액의 20~50%를 적립

적립비율	시도(17개) 및 인구 50만 이상 시(15개)	인구 50만 미만 시 및 군, 자치구(211개)
	① 지방세 초과분의 10% 이상 ② 순세계잉여금 초과분의 20% 이상	① 경상일반재원 초과분의 10% 이상 ② 순세계잉여금 초과분의 20% 이상

- ①과 ② 요건에 동시 해당하는 경우, 둘 중 큰 값을 선택 적립 가능

에 필요한 재정을 안정적으로 운용하기 위해 ‘교육환경개선기금’을 설치함에 따라 현행 조례 제4조제4호에 규정된 환경개선 관련 규정이 삭제되었는바,

기금운용의 혼선을 방지하고 단일 기금을 통한 명확한 재정운용 체계를 확립할 수 있다는 점에서 별도의 문제는 없는 것으로 생각됩니다.

2) 기금의 존속기한에 관한 검토(안 제12조)

○ 안 제11조는 기금의 존속기한에 대해 현행 조례가 시행일로부터 5년이라고 규정한 것을 2024년 12월 31일까지로 개정하고 있습니다.

○ 이와 같은 기금의 존속기한은 법 제4조⁵⁾에 따른 것인바, 기금의 존속기한은 최대 5년을 초과하지 않는 범위 내에서 정할 수 있을 뿐만 아니라, 법률에 따라 의무적으로 설치·운영되는 기금의 경우에는 존속기한을 명시하지 않을 수도 있습니다(법 제4조제1항 단서).

○ 한편 현행 조례는 지난 2020년 7월 16일에 시행되어 동 기금의 존속기한은 현행 조례 제12조에 따라 조례 시행일로부터 5년에 해당하는 2025년 7월 15일까지입니다.

○ 다만 서울시교육청은 동 조례가 시행되었음에도 불구하고 현재까지 기금을 설치하지 않고 있고 이에 따라 금번에 동 조례를 개정하면서

5) 제4조(기금의 존속기한) ① 지방자치단체가 기금을 신설하여 운용하려는 경우에는 기금의 존속기한을 해당 조례에 명시하여야 한다. 다만, 법률에 따라 의무적으로 설치·운영되는 기금과 「지방공기업법」 제19조제2항에 따른 지역개발을 위한 기금은 존속기한을 명시하지 아니할 수 있다.

② 기금의 존속기한은 기금의 설치목적 달성을 위하여 필요한 최소한의 기간으로 설정하여야 하며, 그 기간은 5년을 초과할 수 없다.

③ 존속기한을 넘어서까지 기금을 존치할 필요가 있을 때에는 조례를 개정하여 5년의 범위에서 기금의 존속기한을 연장할 수 있다. 이 경우 「지방재정법」 제33조제9항에 따른 지방재정계획심의위원회의 심의를 거쳐야 한다.

④ 지방자치단체의 장은 기금의 존속기한 및 통합·폐지에 관한 사항 등을 포함한 5년 단위의 기금정비계획을 매년 작성하여 이를 「지방재정법」 제33조제1항에 따른 중기지방재정계획에 반영하여야 한다.

기금의 존속기한을 제정 조례의 시행일로부터 역산하여 2024년 12월 31일까지로 규정한 것으로 사료됩니다.

기금의 존속기한은 비록 기금이 설치되지 않았다 하더라도 실제 기금 조례의 제정일(규정일)을 기금 설치의 기준일로 판단된다는 점을 종합적으로 감안할 때(법제처 의견12-03566),

동 기금의 존속기한은 조례 제정 시행일에 맞춰 2025년 7월 15일 까지로 보는 것이 타당할 것으로 사료되며, 동 조례안이 회계연도와 맞추기 위해 전년도 12월 31일까지로 존속기한을 정한 것은 별도의 문제가 없는 것으로 판단됩니다.

3) 운영세칙과 시행규칙의 삭제에 관한 검토

- 동 조례안은 현행 조례 제13조에 규정되어 있던 운영세칙과 제14조에 규정되어 있던 시행규칙을 삭제하였는바,

먼저 제13조는 교육재정안정화기금 운용심의위원회에 필요한 사항은 「서울특별시교육청 각종 위원회 설치 및 운영 조례」(이하 “위원회 조례”)에 따르면 그 이외의 사항은 심의위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정하도록 규정한 것입니다.

- 이와 같이 제13조는 동 조례와 위원회 조례에서 규정하지 못한 사항들에 대해서는 심의위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정할 수 있도록 권한을 부여하고 있는바,

위원회를 운영하면서 발생할 수 있는 모든 사항을 법률이나 조례로 규정할 경우 오히려 위원회 운영의 자율성을 저해할 우려가 있고 실질적으로 위원회를 운영하는데 있어 발생할 수 있는 모든 사항을 조

6) 기금의 존속기한을 정하는 것은 그 기금을 설치하고 운용하기 위하여 마련된 조례 전체의 존속기한을 정한 것과 같다고 볼 것임(법제처 2014.10.27.회신, 의견14-0213참조), 기금의 존속기한...(중간 생략)... 원칙적으로 기금의 설치 시(조례 제정 시)부터 동 규정이 적용된다고 보아야 할 것이고(법제처 2021.11.16.회신, 의견12-0356)

레나 법률로 전부 규정하는 것은 실질적으로 불가능하므로,

위원회 운영상에 있어 야기될 수 있는 혼란을 미연에 방지하고자 조례를 통해 이를 해결할 수 있는 근거를 규정한 것은 문제가 없는 것으로 판단됩니다.⁷⁾

- 따라서 서울시교육청이 현행 조례에 규정되어 있는 운영세칙에 관한 사항을 굳이 삭제하고자 한다면 위원회 운영 과정에서 발생할 수 있는 문제에 대한 결정을 어떠한 방식으로 해결할 것인지에 대해 구체적인 설명이 필요할 것으로 생각됩니다.
- 한편 제14조는 조례 시행에 필요한 사항을 교육규칙으로 정할 수 있도록 한 규정인바, 조례의 위임이 없더라도 조례의 집행에 필요한 사항에 대해서는 지방자치단체장이 규칙으로 규정할 수 있다는 점(법제처 의견18-00258)에서 교육규칙 규정의 삭제는 별도의 문제가 없다고 생각합니다.

4) 기타 사항에 관한 검토

- 동 조례안은 제명을 “서울특별시교육청 통합교육재정안정화기금 설치 및 운용 조례”로 변경하고, 조례 본문에 규정되어 있던 ‘교육재정안정화기금’을 ‘통합교육재정안정화기금’으로 일괄 변경하였는바, 이는 동 기금의 명칭을 법 16조 따른 통합재정안정화기금으로 변경한데 따른 것으로 법적 체계와 안정성을 도모한다는 측면에

7) 위원회의 업무를 처리하는데 필요한 위원회 심의에 앞선 실무자간 협의·조정을 위한 실무위원회 규정, 예산분석 등 전문적 연구를 위한 전문인력 규정, 회의록 작성 및 보존에 관한 규정, 자료 수집을 위한 관계 기관에 관한 협조 요청 규정, 의견수렴을 위한 공청회·세미나 개최에 관한 규정 등의 보다 세부적인 사항은 위원장이 위원회의 의결을 거쳐 운영세칙으로 정하도록 하기도 한다.·법제처, ‘2018 자치법규 입안 길라잡이’, 217쪽 참조

8) 「지방자치법」제23조 및 제24조에 따르면 지방자치단체의 장은 법령이나 조례가 위임한 범위에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 규칙을 제정할 수 있다고 규정하고 있는 바, 지방자치단체의 규칙은 법령·조례에서 위임한 사항에 대하여 당연히 규정할 수 있지만, 위임이 없더라도 법령·조례의 집행에 필요한 사항에 대하여 규정할 수 있고, 지방자치단체장의 권한에 속하는 사무인 경우 상위법령이나 해당 지방자치단체의 조례 또는 상급지방자치단체의 조례나 규칙을 위반하지 아니하는 범위에서 규칙을 제정할 수 있다고 할 것임.

서 바람직하다 할 것입니다.

○ 또한 제11조에 규정되어 있던 회계공무원에 관한 사항을 안 제5조 제2항으로 변경하고, 알기쉬운 자치법규 정비기준에 따라 일부 용어를 정리한 것으로 별도 문제는 없는 것으로 사료됩니다.

□ 이상으로 「서울특별시교육청 교육재정안정화기금 설치 및 운용 조례 일부개정조례안」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 2021. 4. 6.] [법률 제17836호, 2021. 1. 5., 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.