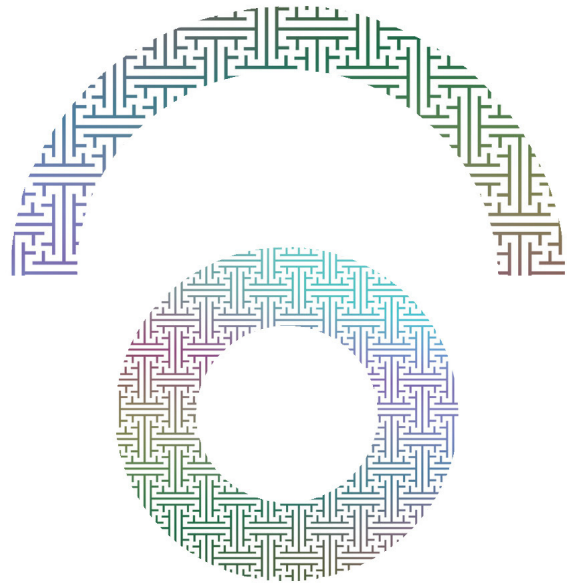


지방공기업과 출자·출연기관간 사업중복 최소화 방안



연구진

이삼주(한국지방행정연구원 선임연구위원)

이 효(한국지방행정연구원 선임연구위원)

연구 요약

1. 사업중복 원인 및 조정의 필요성

- 민선자치시대가 본격적으로 시작된 이후 각 지방자치단체에서는 주민의 복리증진이나 지역경제 활성화 등을 위하여 출자 또는 출연을 통해 기관을 설립하여 운영하는 사례가 증가하고 있음
 - 2016년 1월 기준 지방자치단체 출자·출연기관은 총 618개 기관으로 1998년(117개)에 비해 4.99배 이상으로 늘어났음
- 특히 설립과 관련하여, 지방공기업법의 적용을 받는 지방공기업과 유사중복이 발생하고 있으며, 출자와 출연기관 간에는 경계가 모호하여 어떤 방식으로 설립하든 자치단체의 의사결정에 전적으로 의존하고 있는 상황임
 - 지방자치단체 출자 및 출연기관은 지방자치단체와 주무부처(행자부)가 협의하여 설립하도록 하고 있으며, 많은 출자 및 출연기관이 정치적 요인에 의해 신설되고 기존의 기관과 유사중복되는 경향이 있음
- 이러한 유사중복이 발생하는 원인중 하나는 지방공기업법의 임의적용사업과 지방출자·출연기관의 사업범위가 중복되어 있기 때문임
 - 지방공기업법 제2조 제2항 제3호의 사업(체육시설업)은 지방출자출연법 제4조 제1항 제1호의 사업 중 “체육 분야에서 주민의 복리 증진에 이바지할 수 있는 사업”과 유사함
 - 또 지방공기업법의 임의적용사업중 “민간인의 경영 참여가 어려운 사업으로서 주민복리의 증진에 이바지할 수 있고, 지역경제의 활성화나 지역개발의 촉진에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업”은 그 범위가 광범위하여 지방출자출연법의 “지역주민의 소득을 증대시키고 지역경제를 발전시키며 지역개발을 활성화하고 촉진하는 데에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업”과 유사함

- 결과적으로 지방공기업법의 사업영역중 임의적용사업은 지방출자출연법과 유사한 사업으로 구성되어 있음
- 다만 지방공기업법상의 임의적용사업에 대해서는 경상경비의 50%이상을 경상수입으로 충당하는 것이 전제로 되어 있으나, 이 규정이 지방공사와 지방출자기관 그리고 지방공단과 지방출연기관 간을 구분하는 기준으로 작용하지 못하고 있는 것이 현실임
- 이러한 이유로 인해 지방자치단체에서는 지방공기업법에 의한 기관보다 지방출자출연법에 의한 기관설립을 선호하는 경향이 나타나고 있음
 - 게다가 지방출자출연법을 적용받는 기관은 지방공기업법에 의한 기관에 비해 운영, 재원활용 등에서 상당히 자율적인 회계제도를 운영할 수 있음
- 지방출자 및 출연기관은 제도적인 특성상 지방자치단체와 독립된 별개의 법인체이지만, 실제적으로는 지방자치단체가 설립하고 운영비의 대부분을 지방자치단체에 의존하고 있음
 - 이는 지방출자 및 출연기관이 운영상 곤란을 겪게 되면 지방재정 지출이 더욱 가속화됨을 의미함
- 결과적으로 지방출자 및 출연기관의 재정적 문제는 곧 지방자치단체의 책임으로 귀속됨
- 그러므로 지방공기업과 지방출자출연기관의 설립에 따라 지방자치단체의 운영비와 출연금이 증가된다는 것은 지방재정운영의 경직성이 강화되는 문제가 발생하게 된다는 점에서 양 법에 의한 중복부분을 최소화하는 것이 필요함
- 지방공기업법과 지방출자출연법에 의한 기관간 유사중복을 최소화할 경우, 양 법규중 어느 법을 중심으로 조정할지에 대한 판단이 필요함
 - 무분별한 설립 방지를 출발점으로 할 경우 지방공기업법을 중심으로 조정하게 될 것이며, 기관운영의 자율성 측면을 고려한다면 지방출자출연법을 중심으로 사업중복을 조정하게 될 것임

- 지방출자출연기관이 지방자치단체의 역할과 관련하여 갖는 중요한 의미는 “공공부문과 민간부문간의 자율적 연계 기능”을 유지하고 있다는 점임
 - 동일한 맥락에서 출자 및 출연금은 지방자치단체를 중심으로 민간과 직접적인 연계를 통해 지역을 운영하기 위한 재원임
 - 이는 지역의 특수한 상황에 따라 지역에 적합한 행정운영을 유지하기 위한 재원이라는 점에서 지방자치단체의 분권적 경향이 잘 들어나는 재원이기도 함
- 또 다른 관점에서 지방출자출연기관에서 나타나는 특징은 동 기관에 출자 및 출연되는 재원이 경직성 경비의 성격을 갖고 있다는 점임
 - 일부의 경우 지원이 중단될 경우 동 사업을 유지할 수 없는 현상이 나타날 수 있기 때문에 지속적인 지원이 이루어져야만 한다는 점에서 경직성 경비의 성격을 보유하고 있음
- 결과적으로 지방출자출연기관과 관련해서는 분권적 경향에 따른 자율성의 제고와 선심성 행정에 대한 엄격한 관리라는 두가지 방향이 공존하고 있음
- 이러한 두가지 방향중 중립적인 경향을 유지하되, 출자·출연기관의 무분별한 설립 및 이들 기관의 예산 낭비, 잘못된 인사관행, 도덕적 해이 등 방만한 운영이 지속적으로 지적되고 있다는 점을 고려하여, 무분별한 설립을 제어할 수 있는 방향에서 대안을 모색하는 것이 필요함

2. 사업중복 조정 방안

가. 대안 모색 방향

- 대안의 모색은 원칙적으로 지방공기업법과 지방출자출연법이 통합될 필요가 있음을 전제로 단기적 방안과 장기적 방안으로 구분함
- 단기적 방안은 양 법규를 존치하되, 양 법규의 사업영역을 조정하는 방안과 지분율을 기준으로 조정하는 방안을 모색함

- 사업영역을 조정하는 방안은 지방공기업법의 임의적용사업과 지방출자출연법의 지역경제 활성화 사업을 대상으로 조정하는 방안을 제시함
- 지분율을 기초로 조정하는 방안은 향후 양 법규의 통합을 염두해 두고, 사전적으로 중복대상을 조정할 수 있는 방안을 모색함
- 장기적 방안은 양 법규를 통합하는 방안으로, 통합방법, 장애요인 및 해소방안 등을 중심으로 탐색함

나. 사업영역 조정방안

임의적용사업과 지역경제 활성화 사업 조정

- 지방공기업과 지방출자출연기관간의 중복이 발생하는 부분은 지방공기업법의 임의적용사업과 지방출자출연법의 지역주민 소득증대 및 지역경제 활성화를 위한 사업영역임
 - 본 대안의 의미는 양 법규 간에 중복이 발생하고 있는 사업영역을 조정하기 위한 대안임
- 규정측면, 규제적 측면, 법적 성격 측면 등에서 지방공기업법에 규정된 임의 조정사업 영역을 대상으로 조정하는 것이 논리적으로 타당함
 - 현행 규정 측면, 지방출자출연법에 규정된 출자출연기관의 명확한 사업내용이 소수이기 때문에 지방출자출연법에서 사업을 조정하는 것이 곤란함
 - 둘째, 규제적 측면, 최근의 사회여론 및 분권화 추세에 비추어 만일 사업영역을 조정한다면 상대적으로 규제가 강한 법규를 조정하는 것이 필요함
 - 셋째, 법적 성격의 문제, 현행 지방출자출연법은 설립에 관한 법이 아닌 운영법이라는 점에서, 운영법에서 사업범위를 한정하는 것은 법적 성격상 논란의 여지가 있음

출연기관의 사업 조정

- 지방공단과 출연기관의 기능중복을 완화하기 위한 방법으로, 지방출연기관

만을 대상으로 사업을 조정하는 방안으로, 지방출연기관의 사업영역중 대행 사업에 대해서는 설립을 금지하는 방법, 출연기관에 대해서는 영리성 사업을 배제하는 방법, 지방자치단체의 경비지급 차별화 방법 등이 있음

- 출연기관의 대행사업 금지 방안은, 지방공단이 대행사업을 수행하고 있다는 점 그리고 지방공단과 지방출연기관이 사업영역 뿐만 아니라 수행기능에서도 중복되고 있다는 점을 고려하여 출연기관의 대행사업을 금지하기 위한 방안임
- 출연기관의 영리성 사업 배제 방안은, 출연기관의 특성상 영리성 사업을 추진하는 것은 적합하지 않으므로 이를 제외하는 것이 바람직한 인식에서, 출연기관이 영리성 사업을 추진하지 못하도록 조정하는 방안임
- 지방공단과 출연기관에 대한 지방자치단체의 경비지급 차별화 방안은, 출연기관의 소요경비에 대한 지자체의 출연금 지급비율을 점차 감소시키는 방안(출연금 지급준칙 마련 등)으로, 소요경비 의존도가 100%인 지방공단과 차별화를 도모하고자 하는 방법임
- 이중 출연기관에 대해서는 영리성을 배제하는 방법이 우선적으로 고려될 필요가 있음

다. 지분율 기준 조정 방안

- 지분율 50%를 기준으로 양 법규의 관할을 분리하는 방안
 - 이 방안은 지방자치단체의 지분율을 기준으로, 50% 이상 기관은 지방공기업법에 의해 설립하고, 50% 미만인 기관은 지방출자출연법에 의해 설립하도록 하는 방안임
 - 지방출자출연법에 의해 설립된 기관중 지방자치단체의 지분율이 50% 이상인 기관에 대해서는 지방공기업법의 적용대상으로 전환하는 방안임
 - 이 방안은 지방출자출연법에 의한 기관에 대한 지방자치단체의 지분율이

10% 이상으로 설정되어 야기되는 지방공기업법과 지방출자출연법 간의 중복문제에 대한 조정이 가능하기 때문에 두 개의 법이 관할하는 기관의 범위가 명확해질 수 있음

- 법 개정시 지방분권의 침해 및 규제강화 등에 중심이 있는 것이 아니라는 점에서 외부적인 설득력이 제고될 수 있음

□ 출자기관의 설립을 지방공기업법으로 이관하는 방안

- 지방자치단체가 지배하는 출자기관은 사실상 지방공사와 운영원리 측면에서의 차이가 적고 특수법인인 지방공사 형태가 공익적 목적 달성에 보다 적합하기 때문에 출자기관에 한하여 설립의 제한과 함께 지방공사의 규율대상으로 이관하는 것이 필요하다는 인식에서, 지자체 출자비율이 50% 초과하는 경우에 한하여 지방공사 형태만 허용하는 방안임
- 지방공기업법과 지방출자출연법 상의 관할 대상이 명확히 구분될 수 있음
 - 지방공기업법은 지방공단 및 공사에 대한 현행 규율내용을 적용할 수 있으며, 지방출자출연법은 개정을 통해 출연기관에 대해서만 규율할 수 있도록 하여 양 법의 관할 범위가 구분됨
- 지방출자기관의 남설을 최소화할 수 있음
 - 지방출자기관의 설립시 지방자치단체의 지분율이 50% 이상으로 한정하고 있을 뿐만 아니라 지방공기업법에 적용을 받게 되어 타당성 조사 등 엄격한 절차를 이수해야 하는 과정으로 인해 무분별한 설립을 예방할 수 있음

라. 지방공기업법과 지방출자출연법을 일원화하는 방안

- 지방공기업법과 지방출자출연법을 일원화하는 방안은 지방출자출연법을 폐지하고 지방공기업법을 중심으로 양 법을 통합하는 방안임
- 현행법은 50% 이상의 출자 및 출연기관에 대해서도 지방출자출연법을 근거로 설립 및 운영토록 하고 있어, 지분율 부분에서 양 법간의 기준이 모호하

- 계 설정되어 있지만, 법을 하나로 통일할 경우, 이에 대한 명확한 구분기준이 설정될 수 있음
- 뿐만 아니라 양 법률에 근거한 기관간 사업범위의 중복문제도 해결이 가능하게 됨

3. 정책건의

- 지방공기업법과 출자출연기관 간 사업중복을 최소화기 위한 방안으로, 사업영역 조정방안, 지분율을 기초로 조정하는 방안 등을 제시하였음
- 이중 사업영역을 조정하는 방안은 상대적으로 법 개정작업이 용이하다는 측면에서 정책적으로 현실화 가능성이 높으며, 지분율을 기준으로 하는 방안은 양 법규간의 중복조정 효과는 크지만 선결과제가 상당수 남게된다는 점에서 시간과 노력이 필요한 대안임
- 양 법규를 통합하는 방안은 효과적인 측면에서는 대단히 크지만 지방출자출연법이 제정되어 시행된지 얼마되지 않는 시점에서 과거로 회귀하기에는 여러 가지 측면에서 부담이 있을 수 밖에 없음
- 그러므로 단기적으로는 사업영역 조정을 추진하되, 점차로 지분율을 기초로 조정한 후 양 법규를 통합하는 방향으로 정책화하는 것이 필요함

차 례

제1장 연구목적 및 방법	1
1. 연구의 목적	3
2. 연구의 범위 및 방법	4
제2장 사업중복 조정의 당위성	7
1. 사업범위	9
2. 설립요건	12
3. 운영과정	16
4. 지방재정과의 관계	19
5. 결론	22
제3장 중복사업 조정 방향	25
1. 분석목적	27
2. 지방공기업과 출자출연기관의 성격 비교	28
3. 규범적 측면에서 기관간 비교	33
4. 법·제도적 측면에서의 기관간 비교	38
5. 결론	41
제4장 중복사업 조정방안	43
1. 기본방향	45
2. 사업영역 조정방안	47
3. 지분율 기준 조정 방안	55



4. 지방공기업법과 지방출자출연법을 일원화하는 방안	60
제5장 요약 및 정책건의	67
1. 요약	69
2. 정책건의	72
참고문헌	74



표 차례

<표 2-1> 지방공기업법과 지방출자법의 사업영역 비교	10
<표 2-2> 지방공기업법과 지방출자출연법의 각 기관 설립과정	14
<표 2-3> 지방출자출연기관과 지방공기업의 증가 추이	14
<표 2-4> 지방출자출연법에 의해 설립된 출자기관의 지분율 현황(2016년)	15
<표 2-5> 지방공기업법과 지방출자출연법의 회계관련 규정 비교	16
<표 2-6> 출자기관중 지방자치단체 지분율이 45% 이상인 기관(2016)	18
<표 2-7> 출자기관대 출연기관의 비중(2016)	19
<표 2-8> 지방출자출연금과 재정지표간 상관관계 분석결과	21
<표 3-1> 지방공기업의 정의	28
<표 3-2> 지방공기업법상 양 기관의 정의와 비교	29
<표 3-3> 지방공사·공단과 출자출연기관의 비교	29
<표 3-4> 지방자치단체의 소유 또는 지배	31
<표 3-5> 지방자치단체의 조직운영에 대한 의사 결정	32
<표 3-6> 사업의 내용, 목적과 수지균형 비교	33
<표 3-7> 지방공기업법과 지방출자출연법의 설립근거 규정 비교	39
<표 3-8> 지방공기업법과 지방출자출연법상의 각 기관간 유사 및 차별점	40

그림 차례

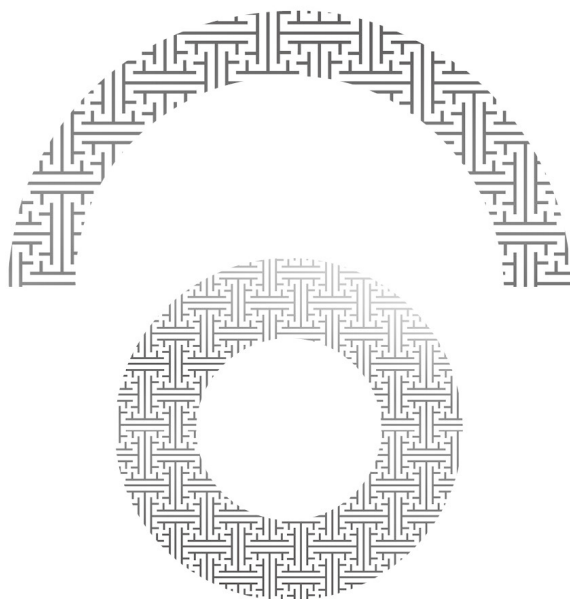
한국지방행정연구원

<그림 3-1> 지방공사 및 공단과 지방출자기관 및
출연기관 간의 관계 37



제1장

연구목적 및 방법



제1장

연구목적 및 방법

1. 연구의 목적

- 지방자치단체 출자출연법에 의한 기관은 지방자치단체가 출자하여 설립한 기관 중 지방자치단체의 지분이 10% 이상인 기관으로서 「지방공기업법」에 따라 설립된 지방직영기업 또는 지방공단·지방공사 등을 제외한 기관을 의미함
- 민선자치시대가 본격적으로 시작된 이후 각 지방자치단체에서는 주민의 복리증진이나 지역경제 활성화 등을 위하여 출자 또는 출연을 통해 기관을 설립하여 운영하는 사례가 증가하고 있음
- 2016년 1월 기준 지방자치단체 출자·출연기관은 총 618개 기관으로 1998년(117개)에 비해 4.99배 이상으로 늘어났고 출자·출연 누적 금액은 6.3조 원(2013년 말 기준)에 이르며 총 23,063명이 근무하고 있음
- 그간 지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관하여 공통으로 적용할 기준이 없었으나 2013. 2. 7. 「지방자치단체 출자·출연기관 운영 등에 관한 지침(구 안전행정부 예규)이 제정되었음
 - 이후 2014. 3. 24. 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」이 제정(2014. 9. 25. 시행)됨에 따라 기본 법령, 행정자치부 지침¹⁾, 지방자치단체 조례 및 기관별 규정 등의 순으로 체계를 갖추게 되었음
- 그럼에도 불구하고 출자·출연기관의 무분별한 설립 및 이들 기관의 예산 낭비, 잘못된 인사관행, 도덕적 해이 등 방만한 운영이 지속적으로 지적되고 있음²⁾

1) 2014. 9. 25. 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」이 시행되면서 위 지침이 폐지되고 「지방출자·출연기관 인사·조직 지침」이 제정됨

2) 국민권익위원회, 「자치단체 출자·출연기관 운영 투명성 제고」(2012년 6월)

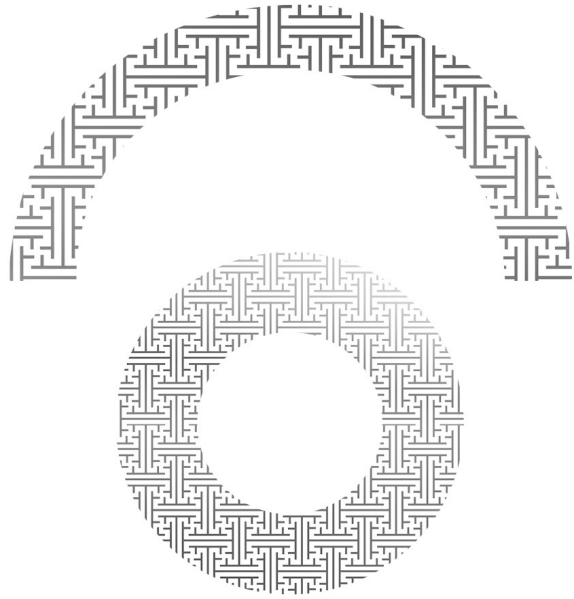
- 특히 설립과 관련하여, 지방공기업법의 적용을 받는 지방공기업과 유사중복이 발생하고 있으며, 출자와 출연기관 간에는 경계가 모호하여 어떤 방식으로 설립하든 자치단체의 의사결정에 전적으로 의존하고 있는 상황임
- 요컨대, 지방자치단체 출자 및 출연기관은 지방자치단체와 주무부처(행자부)가 협의하여 설립하도록 하고 있으며, 많은 출자 및 출연기관이 정치적 요인에 의해 신설되고 기존의 기관과 유사중복되는 경향이 있음
- 최근 지방공기업은 다양한 절차를 신설하여 설립이 용이하지 않도록 개선한 바 있는데 출자 및 출연기관은 이와 관련한 제도 개선이 이루어지지 않았음
- 따라서 지방공기업과 출자 및 출연기관의 범위를 명확히 하고, 양자간의 사업중복을 최소화하는 것이 필요함
- 이러한 인식을 출발점으로 하여, 본 연구는 지방공기업법에 의해 설립된 기관(공사 및 공단)과 지방출자출연법에 의해 설립된 기관(지방출자 및 출연기관)간 사업범위를 명확히 하고, 중복되는 부분을 최소화하기 위한 방안을 모색하고자 함

2. 연구의 범위 및 방법

- 본 연구는 지방공사 및 공단과 지방출자 및 출연기관 간의 사업중복을 최소화하기 위한 기준을 탐색하는데 목적이 있음
- 이를 위해 지방공기업과 출자출연기관 간의 범위 그리고 출자기관과 출연기관간의 범위를 명확히 할 필요가 있음
 - 이를 위해 지방공사 및 공단, 지방출자 및 출연기관의 사업을 비교하고, 유사중복 현황을 분석한 후 각 기관간 역할 범위를 설정함
- 대안을 탐색하는 과정은 먼저, 무엇이 중복되고, 왜 이런 현상이 나타나는지 그리고 이로 인해 발생하는 문제가 무엇인지를 통해, 양 법에 의해 설립된 기관간 사업중복을 최소화하는 이유 및 당위성을 분석함

- 이 과정에서는 각 기관의 설립요건 뿐만 아니라 운영과정에서도 사업중복의 원인이 되는 부분을 분석함
- 두 번째로 중복사업 조정을 위한 전체 방향을 모색함
 - 이 과정은 규범적 측면과 법·제도적인 측면으로 구분하여, 각 기관들간 유사점과 차별성을 탐색함
 - 유사점은 향후 사업중복의 조정시 근거로 활용하며, 차별성은 사업중복과정에서 장애요인으로 작용할 개연성이 있기 때문임
- 마지막으로, 대안은 지방공기업법과 지방출자출연법을 대상으로 일원화하는 방안과 양립하는 방안으로 구분함
 - 양 법규가 양립하는 방안은 사업영역의 조정방안과, 양 법규가 보유하고 있는 특성에 따라 기관을 구분하는 방안을 모색함
 - 각 대안에 대해서는 장애요인 및 완화방안을 함께 모색함
- 분석대상은 주로 지방공기업법과 지방출자출연법 등 제도적인 측면에 중심이 있지만, 각 제도와 관련된 운영 현황을 활용하여 논의의 현실성을 뒷받침함

제2장 사업중복 조정의 당위성



제2장

사업중복 조정의 당위성

1. 사업범위

□ 사업영역

- 지방공기업에서 규정하고 있는 사업중 당연적용사업은 지방출자출연법의 사업과 차별화되어 있음
- 그러나 임의적용사업은 지방출자·출연기관의 사업범위와 중복발생 소지가 있음
 - 지방공기업법 제2조 제2항 제3호의 사업(체육시설업)은 지방출자출연법 제4조 제1항 제1호의 사업 중 “체육 분야에서 주민의 복리 증진에 이바지할 수 있는 사업”과 유사함
 - 또 지방공기업법의 임의적용사업중 “민간인의 경영 참여가 어려운 사업으로서 주민복리의 증진에 이바지할 수 있고, 지역경제의 활성화나 지역개발의 촉진에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업”은 그 범위가 광범위하여 지방출자출연법의 “지역주민의 소득을 증대시키고 지역경제를 발전시키며 지역개발을 활성화하고 촉진하는 데에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업”과 유사함
- 결과적으로 지방공기업법의 사업영역중 임의적용사업은 지방출자출연법과 유사한 사업으로 구성되어 있음
 - 이러한 현상은 체육분야와 지역경제 활성화관련 사업에서 두드러지게 나타나고 있음
 - 또 지역경제 활성화관련 사업은 그 범위를 한정하기 어려울 정도로 광범위하게 구성되어 있어, 지방자치단체가 필요하면 지방공사 및 공단 그리고 지방출자기관 및 출연기관 등을 통해 어떤사업이든지 가능하도록 열어놓고 있다는 점에서 개정이 필요한 부분임

<표 2-1> 지방공기업법과 지방출자법의 사업영역 비교

지방공기업	지방출자·출연기관
<p>(가) 당연적용사업 : 지방공기업법 시행령에서 정하는 기준 이상의 규모에 해당되는 사업</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 수도사업 (마을상수도사업은 제외한다) 2. 공업용수도사업 3. 궤도사업 (도시철도사업을 포함한다) 4. 자동차운송사업 5. 지방도로사업 (유료도로사업만 해당한다) 6. 하수도사업 7. 주택사업 8. 토지개발사업 	
<p>(나) 임의적용사업 : 경상경비의 50퍼센트 이상을 경상수입으로 충당할 수 있는 것이 전제 조건으로 하는 사업</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 민간인의 경영 참여가 어려운 사업으로서 주민복리의 증진에 이바지할 수 있고, 지역경제의 활성화나 지역개발의 촉진에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업 2. 당연적용사업에 해당되는 사업이나 지방공기업법 시행령의 기준에 미달하는 사업 3. 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」에 따른 체육시설업 4. 「관광진흥법」에 따른 관광사업(여행업 및 카지노업은 제외한다) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 문화, 예술, 장학(장학), 체육, 의료 등의 분야에서 주민의 복리 증진에 이바지할 수 있는 사업 2. 지역주민의 소득을 증대시키고 지역경제를 발전시키며 지역개발을 활성화하고 촉진하는 데에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업

□ 전제조건

- 지방공기업법상의 임의적용사업에 대해서는 경상경비의 50%이상을 경상수입으로 충당하는 것이 전제로 되어 있음
 - 이는 지방공기업법을 근거로 시행하는 사업은 기업의 특성이 나타나야 한다는 지방공기업법의 특징이라는 점에서 지방출자출연법과 차별화되어 있는 부분임
- 그러나 이 규정이 지방공사와 지방출자기관 그리고 지방공단과 지방출연기관 간을 구분하는 기준으로 작용하지 못하고 있는 것이 현실임
 - 지방공사와 지방출자기관
 - 지방출자기관은 상법상의 회사이므로 당기순이익이 발생하여야 함
 - 지방출자기관이 존속하기 위해서는 사실상 경상수지비율이 100%를 초과하여야 함
 - 따라서 지방출자출연법에 경상수지비율 요건이 제시되지는 않았지만, 출자기관의 특성상 경상수지비율은 50%를 초과하여야 한다는 점에서 지방공사와 차별성이 없음
 - 지방공단과 지방출연기관
 - 지방공단은 지방공기업법에 의해 경상수지비율 기준을 적용받는다라는 점에서 지방출연기관과 차이가 있음
 - 그러나 실제 지방공단의 운영과정에서 경상수지비율 요건을 충족하지 못하는 상황에 있음(확인필요)
 - 따라서 경상수지 50%의 비율은 실질적으로 지방공단과 지방출연기관을 구분하는 기준으로 작동하지 못하고 있음

2. 설립요건

□ 설립과정

○ 지방출자출연법의 설립요건

- 지방자치단체 출자·출연기관의 설립요건은 지방자치단체가 설립(제2조)하고 행정자치부장관이 지정고시함으로써 완결됨(제5조)
- 이 경우 행자부 장관은 지방자치단체장과 협의하도록 하여, 중앙부처의 관여 수준을 최소화하고 지방자치단체의 자율성을 인정하고 있음
- 설립을 위한 사전 절차: 지방자치단체가 출자·출연기관을 설립하고자 할 경우에는 다음과 같은 사항을 사전에 검토하도록 하고 있음
 - 설립·운영의 타당성 등에 대하여 검토
 - 지방자치단체의 투자 및 사업의 적정성
 - 주민복리에 미치는 효과
 - 지역경제에 미치는 효과
 - 지방재정에 미치는 영향
 - 출자기관 또는 출연기관의 조직 및 인력 수요 판단에 관한 사항
- 타당성 조사
 - 무분별한 설립을 방지하기 위하여 사전타당성 등 절차를 규정하고 있는 바, 지방자치단체가 행정안전부장관에게 기관 신설의 타당성에 대하여 심사를 요청하도록 하고 있음
 - 타당성 조사는 민간의 전문기관 등에 위탁하여 실시할 수 있도록 하고 있음
- 타당성 심사 후 절차
 - 지방의회의원, 관계전문가, 당해지방자치단체의 관계공무원등으로 심의위원회를 구성하여 타당성 검토결과를 기초로 출자·출연기관의 설립 여부를 심의하도록 하고 있음

○ 지방공기업법

- 지방자치단체가 공사 및 공단을 설립하는 경우에는 설립, 업무 및 운영에 관한 기본적인 사항을 조례로 정하도록 하고 있으며, 그 이전에 광역자치단체는 행자부장관과 그리고 기초자치단체는 광역자치단체장과 협의하도록 하고 있음(제49조)
- 이 경우 전문기관에 의뢰하여 주민복리 및 지역경제에 미치는 효과, 사업성 등 지방공기업으로서의 타당성을 미리 검토하도록 하고 있음
- 이후 주민설명회와 심의위원회의 심의를 거쳐 조례를 제정토록 하고 있음

○ 양 법의 비교

- 최근 행정자치부에서는 출자·출연기관 설립 계획단계에서부터 행정자치부와 협의(광역자치단체의 출자출연기관)토록 하는 등 설립을 보다 까다롭게 하는 조치를 시행한 바 있음
- 이러한 조치는 지방출자출연법의 설립규정을 보다 엄격히 적용하고, 지방공기업법에 의한 기관과 유사한 수준의 설립과정을 거치도록 하는 것으로 이해할 수 있음
- 따라서 지방공기업법과 지방출자출연법에서 각 관련기관의 설립과정별 절차를 규정하고 있으나 양 법률에서 규정하고 있는 설립요건에는 차이가 크지 않음
- 양 법상의 가장 큰 차이는 지방공기업법의 임의적용대상에 대한 전제조건으로, 각 설립대상 기관이 경상경비의 50%를 경상수입으로 충당할 수 있는지에 대한 부분임
- 이미 기술하고 있는 바와 같이, 임의적용대상 사업에 대한 전제조건이 각 기관의 구별기준으로 작동하지 못하고 있는 상황에서는 동 조건이 기관설립의 형태를 결정지을 중요한 판단기준으로 작용할 여지가 있음
- 다시 말해 유사한 유형의 기관설립시 공사 및 공단으로 설립할지 아니면 지방출자출연법의 기관으로 설립할지는 경상경비와 경상수입에 대한 예측이 가장 중요한 기준으로 작용할 수 있음

<표 2-2> 지방공기업법과 지방출자출연법의 각 기관 설립과정

구분	지방공기업법	지방출자출연법	비고(주관)
검토단계	• 타당성 검토	• 타당성 검토	• 행자부장관 • 전문기관에 의뢰
심의단계	• 주민설명회 • 심의위원회 심의	• 심의위원회 심의	• 지방자치단체
조례제정단계	• 지방의회 심의	• 지방의회 심의	• 지방자치단체
설립단계	• 행자부장관과 협의 • 행자부장관 지정공시	• 행자부 장관과 협의 • 행자부 장관 지정공시	

- 전제조건을 충족하지 못하는 경우에는 출자 및 출연기관으로 설립하고자 할 수 있음
- 이는 지방공기업법에 의해 설립하는 것보다 지방출자출연법으로 설립하고자 하는 유인으로 작용하게 됨
- 이러한 경향은 지방공기업과 지방출자출연기관의 증가추이를 통해서도 확인이 가능한 바, 지방공기업에 비해 지방출자출연기관이 훨씬 크게 증가하였음
- 1998년부터 양 기관의 증가추이를 비교해 보면, 지방 공기업은 206개에서 2016년 1월까지 410개로 199.0%가 증가하였음
- 반면에 지방출자출연기관은 1998년 117개 기관에서 2015년 말까지 618개 기관으로 증가하여 528.2%의 증가율이 나타나고 있음

<표 2-3> 지방출자출연기관과 지방공기업의 증가 추이

(단위: %, 개)

구분		1998	2002	2006	2010	2014	2015
지방출자 출연기관	기관수	117	186	279	409	463	618
	증가율	100.0	159.0	238.5	349.6	395.7	528.2
공기업	기관수	206	247	322	382	398	410
	증가율	100.0	119.9	156.3	185.4	193.2	199.0

주: 2015년 공기업의 기관수는 2016년 1월 1일 기준임
 자료: 행자부 내부자료 및 지방공기업 결산 및 경영분석, 각 연도.

□ 출자비용

- 지방공기업법에 의한 기관은 예외없이 출자출연비율이 50% 이상이어야 하지만, 지방출자출연법에 의한 기관은 10% 이상이면 가능함
- 이러한 출자 및 출연비중은 지방공기업법과 지방출자출연법 중 어느 법을 선택할지에 대한 또 하나의 준거기준으로 작용할 개연성이 있음
- 다시 말해 지방출자출연법의 기관은 10% 이상이면 출자비용에 관계없이 설립이 가능하다는 점에서, 지방공기업법에 비해 상대적으로 설립을 용이하게 하는 요인으로 볼 수 있음
 - 이는 재정이 열악한 지방자치단체에서 지방출자 및 출연기관의 설립이 가능토록 하는 요인으로 작용할 뿐만 아니라 출자비용이 50% 이상이어도 지방출자출연법에 의해 설립하고자 하는 동인으로 작용할 수 있음
- 2016년 2월 기준 지방출자출연법에 의해 설립된 출자기관은 총 74개이며, 이들중 지분율이 30% 대인 기관수가 전체의 37.8%로 가장 많으며 다음으로는 20% 대의 지분율 기관으로 29.7%를 점유하고 있음
 - 10%대의 기관은 6개 그리고 50% 이상인 기관도 4개가 존치되어 있음

<표 2-4> 지방출자 출연법에 의해 설립된 출자기관의 지분율 현황(2016년)

(단위: %, 개)

지분율	합계	10	20	30	40	50	60	70
기관수	74	6	22	28	14	1	1	2
점유비중	100.0	8.1	29.7	37.8	18.9	1.4	1.4	2.7

자료: 행자부 내부자료

3. 운영과정

회계적인 측면

- 지방공기업법의 적용을 받는 기관과 지방출자출연법의 적용대상 기관에 적용되는 회계적인 기준은 차별화되어 있음
 - 여기에 지방출자출연법의 기관은 지분율 50%를 기준으로 상이한 기준을 적용하고 있음
- 지방공기업법 상의 기관과 지분율 50% 이상의 지방출자출연기관은 대체로 유사한 기준을 적용하고 있으나, 50% 미만인 기관에 대해서는 상당한 재량권을 부여하고 있음
 - 양 기관의 차이는 회계형식, 회계연도, 회계기준, 결산완료시기, 회계감사 여부, 결산서 승인 등 다양한 부분에서 나타나고 있음

<표 2-5> 지방공기업법과 지방출자출연법의 회계관련 규정 비교

구분	공사 및 공단	출자기관	
		50% 이상	50% 미만
회계형식	발생주의, 복식부기	좌동	규정없음
회계연도	1/1 - 12/31	좌동	규정없음
회계기준	지침준수	좌동	규정없음
결산완료시기	익년 2월 말	익년 3개월내	규정없음
회계감사여부	감사실시	강제조항 없음	규정없음
결산서의 승인	감사보고서 첨부 의회승인	3년마다 업무, 회계, 재산검사	규정없음
결산공시	결산승인 5일 이내	홈페이지 공시	좌동
회계전담 직원유무	유	자체결정	좌동
경영평가 실시여부 (법28조)	실시	○ (지자체지원금이 총수입의 50%이상인 기관포함)	△ (지분율25%이상 또는 경영권행사가능 기관은 대상)
지자체통합재무보고서 표시 형태	출자금으로 원가법	좌동	좌동

- 결과적으로 지방출자출연법을 적용받는 기관중 지분율이 50% 미만인 기관은 지방공사, 지방공단, 지분율 50% 이상 기관에 비해 상당히 자율적인 회계제도를 운영할 수 있음
 - 이러한 현상은 결산완료시기가 3월말인 점, 회계감사를 의무화하고 있지 않은 점, 결산서의 자체승인이 가능한 점, 결산기준에 대하여 구체적인 기준이 마련되어 있지 않은 점을 들 수 있음
- 이러한 규정은 과거 지방재정법이 개정되기 이전에 규정되었던 제3섹터의 규정보다도 완화된 것임
 - 개정이전의 지방공기업법에서도 제3섹터의 경우에도 결산완료 회계감사, 자치단체의 승인 등에 대한 별도의 규정을 구비하지 않았었음
 - 그러나 지방자치단체가 자본금 또는 재산의 4분의 1 이상을 출자 또는 출연한 출자법인 또는 출연법인에 대하여 경영 상황에 관한 보고 및 서류의 제출을 요구, 지방자치단체의 출자 또는 출연과 관련된 업무, 회계 또는 재산에 대한 검사를 할 수 있었음
- 이에 따라 공기업법을 적용받는 기관보다 지방출자출연법을 그리고 지방출자출연기관중 지분율이 50% 이상인 기관보다 50% 미만인 기관을 설립하려는 의도가 나타날 수 있을 것으로 예상됨³⁾
- 2016년 현재 지방출자기관중 지분율이 40% 대에 있는 기관은 총 14개 기관이며, 이중 지분율이 49%인 기관이 3개, 48% 3개, 47% 2개로, 40% 후반대에 있는 기관이 8개임

3) 지분율이 50% 미만인 기관도 지방자치단체가 최대지분을 보유하고 지분의 분산도로 보아 주주권 등의 행사에 따른 기관 지배가 가능한 경우, 지방자치단체가 법령, 조례 또는 정관에 따라 해당 기관의 기관장 또는 이사회 구성원의 과반수의 임명(승인·제청 등을 포함한다)에 관여하는 경우, 지방자치단체가 법령, 조례 또는 정관에 따라 해당 기관의 예산 또는 사업계획을 승인하는 경우는 50% 이상 기관에 준하여 회계제도를 운영하고 있음

<표 2-6> 출자기관중 지방자치단체 지분율이 45% 이상인 기관(2016)

자치단체명	기관명	지분율
서울	(주)서울관광마케팅	48%
서울동작구	(주)어르신행복	49%
부산	(주)아시아드CC	48%
세종	(주)농업회사법인세종로컬푸드	48%
안산	(주)안산도시개발	49%
울진	(주)울진유통농업회사법인	47%
울진	(주)울진로하스코리아	49%
의령	(주)농업회사법인 의령군토요애유통	45%
합천	(주)농업회사법인 합천유통	47%

자료: 행자부, 내부자료.

□ 재원의 성격

- 거의 대다수의 지방공단은 설립 지방자치단체와 대행사업계약을 체결하고, 지방자치단체의 업무를 대행하며 그에 소요되는 경비 전액을 지방자치단체로부터 대행사업비 형태로 지급받는 방식으로 운영되고 있음
- 대행사업비를 출연금으로 대치하고 각 대행사업을 기관 고유사업으로 대치할 경우 재원조달의 측면에서 공단과 출연기관은 실질적 차이가 없는 경우가 다수임
- 뿐만 아니라 성격상 사용용도가 명확하게 지정되는 대행사업비에 비하여 출연금의 지출 재량권이 더 크기 때문에 경영자율성 측면에서는 오히려 출연기관이 더 양호할 개연성이 있음
- 이러한 요인으로 지방공기업법보다는 지방출자출연법을 그리고 출자기관보다는 출연기관을 선호하는 경향이 나타날 수 있음
- 2016년 기준 지방자치단체에서 설립한 출자출연기관은 총 618개이며 이중 출연기관이 544개로 전체의 88%를 차지하여, 지방자치단체에서는 출자기관보다 출연기관으로 설립하는 경향이 더욱 큰 것으로 나타나고 있음

<표 2-7> 출자기관대 출연기관의 비중(2016)

(단위: %, 개)

합계	출자기관	출연기관
618	74	544
100.0	12.0	88.0

자료: 행자부, 내부자료.

4. 지방재정과의 관계

출자 및 출연기관과 지방재정과의 관계

- 출자·출연기관의 경우 공공서비스를 제공하기 위하여 설립하지만, 일반적으로 수익이 발생하기 어려운 구조임
 - 그런 이유로 지방자치단체가 전체 혹은 일부의 기본재산을 지원하는 특징을 갖고 있음
- 지방자치단체는 출자·출연기관의 조직기반 마련뿐만 아니라 기관이 목적사업 내에서 공공성 확보차원의 자체사업을 추진하고 조직을 안정적으로 운영할 수 있도록 소요되는 경비를 지원하도록 하고 있음
 - 이로 인해 출자·출연기관은 지방자치단체의 관리 및 감독 대상임
- 이와 관련하여, 지방자치단체의 예산편성시 근거가 되는 출연금 편성목은 다음과 같은 조건 하에서 지출토록 하고 있음
 - 지방자치단체가 권장하는 사업에 대하여 필요하다고 인정되는 경우
 - 지방자치단체의 소관에 속하는 사무의 수행을 위하여 지출
 - 반드시 그 설립과 목적, 지방자치단체의 지도, 감독, 당연직 이사 선임, 이 사장의 임면 및 정관의 변경 승인, 예산출연기준 등을 조례를 근거로 편성
- 이외에도 출자·출연 기관 운영심의위원회는 기관의 설립·운영의 타당성, 임원에 대한 해임 또는 해임 요구, 경영실적 평가 제외 대상기관의 선정, 경영진단 대상기관의 선정, 경영진단 결과 필요한 조치, 조치 제외기관의 선정

등에 대한 기능을 수행하고 있음

- 이는 지방자치단체가 일정부분 설립에서부터 개입이 되어 있으며 당해 기관의 운영에 책임이 있음을 시사하는 것임
- 지방출자 및 출연기관은 제도적인 특성상 지방자치단체와 독립된 별개의 법인체이지만, 실제적으로는 지방자치단체가 설립하고 운영비의 대부분을 지방자치단체에 의존하고 있음
 - 따라서 지방자치단체가 지원하지 않으면 생존이 불가능하기 때문에 지속적인 지방재정이 소요되게 됨
 - 이는 지방출자 및 출연기관이 운영상 곤란을 겪게 되면 지방재정 지출이 더욱 가속화됨을 의미함
- 결과적으로 지방출자 및 출연기관의 재정적 문제는 곧 지방자치단체의 책임으로 귀속됨
- 그러므로 지방공기업과 지방출자출연기관의 설립에 따라 지방자치단체의 운영비와 출연금이 증가된다는 것은 지방재정운영의 경직성이 강화되는 문제가 발생하게 됨

□ 출자출연금과 재정력과의 관계

- 지방출자출연금이 지방재정에 미치는 관계를 살펴보기 위해 재정력, 재정운영, 부채 등과 관련있는 지표를 선정하여 상관분석을 실시하였음
 - 재정력(자체세입비율): 세입결산액 대비 자체세입(지방세와 지방세외수입)의 비율
 - 재정운영(통합재정수지비율): 세입과 세출을 비교하여 적자인지 아니면 흑자인지를 측정
 - 실질채무비율: 공기업특별회계를 포함한 전 회계를 대상으로 세입결산액 대비 지방채무 현재액(관리채무-융자금)의 비율
 - 공기업부채비율: 지방공기업(직영기업 포함)의 자기자본대비 부채액 비율

- 분석대상은 2014년 결산기준, 전 지방자치단체이며, 통계는 2015년 지방재정분석 결과를 활용하였음
- 분석결과 출연출자금비율은 재정력, 재정운영, 부채관련 지표에서 모두 (+)의 상관관계가 있는 것으로 나타났음
 - 재정력이 우수하거나 재정을 흑자로 운영하는 자치단체에서 출자 및 출연금의 비중이 높음
 - 지방의 채무 및 공기업 채무가 높은 단체일수록 세출에서 차지하는 출자 및 출연금의 비중이 높은 것으로 해석할 수 있음
 - 다만 지방출자출연금의 비중이 높을수록 공기업채무비율이 높게 나타나는 현상은 지방출자출연금에 지방공기업 자본전출금이 포함되는 있는 영향도 작용했을 것으로 판단됨⁴⁾
- 결과적으로 지방자치단체에서 지출하고 있는 출자 및 출연금은 아직까지 재정력이 상대적으로 우수한 자치단체에서 많은 지출을 하고 있음
 - 그러나 지방출자 및 출연금은 각 지방자치단체의 채무에는 부정적인 영향을 주고 있음

<표 2-8> 지방출자출연금과 재정지표간 상관관계 분석결과

통합재정수지비율	실질채무비율	자체세입비율	공기업부채비율
0.003899573	0.338405643	0.289994512	0.160368042

통합재정수지 생성 측면

- 지방자치단체 출자출연기관중 자치단체가 50% 미만의 지분을 보유하고 있는 기관은 자치단체의 실질적 통제를 받지 않으므로 일반적으로 IMF 정부통계기준의 포괄범위에서 제외됨

4) 지방출자출연금에는 출연금과 출자금 외에 전출금과 공기업자본전출금이 포함되어 있음

- 그러나 일부에서는 지방자치단체의 출자출연기관을 지방자치단체의 준정부 기관으로 간주하고, 지방재정의 범위에 포함되는 기관으로 인식하는 연구도 나타나고 있음(한국지방재정학회, 2012: 28)
- 출자출연기관이 GFS에 따른 통계범위에 해당한다면, 지방출자출연법에 의해 완화된 회계제도 운영(기준의 상이, 시기의 차이)으로 인해 정부전체의 통계를 생성하기 어려운 문제가 발생할 수 있을 것으로 판단됨

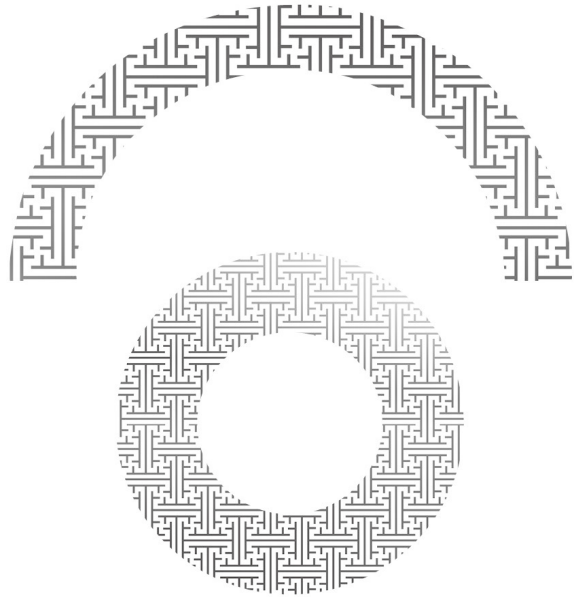
5. 결론

- 본 장에서는 지방공기업법의 기관과 지방출자출연법의 기관간에 중복되는 부분은 어디인지, 중복으로 인해 어떤 문제가 발생하는지 그리고 왜 그런 현상이 나타나고 있는지에 대하여 분석하였음
 - 법제도를 중심으로 분석하되 운영적인 측면에서는 현상적인 특징을 중심으로 보완하였음
- 첫째, 양 법규간에는 사업의 범위 특히 임의적용사업에서 중복이 발생하고 있음
 - 지방공기업법에는 이러한 문제를 완화하고자 지방공기업법에 임의적용사업에 한하여 전제조건을 규정하고 있으나, 본 조건이 양 기관을 차별화하는데 준거기준으로서 한계가 나타나고 있음
- 둘째, 양 법규상의 기관을 차별화하는 또 하나의 기준은 자치단체 지분율이며, 이는 지방공기업법이 개정되기 이전에는 구별기준으로 역할을 할 수 있었음
 - 그러나 현행 지방출자출연법에서는 지분율에 대한 상한선이 없이 하한선만 규정(10% 이상)하고 있어 이 역시 양 기관을 구분하는 기준으로 활용하기에는 미흡함

- 이러한 상황에서 지방공기업법의 임의적용사업 설립요건중 하나인 전제조건은 유사한 상황에서 지방출자출연기관으로 설립을 유도하는 역할을 수행할 수 있음
 - 이외에도 기관의 설립요건, 회계관련 규정, 재원의 성격 등에서 지방공기업법에 의한 기관보다는 지방출자출연법에 의한 기관으로 설립을 유도하는 경향이 나타나고 있음
- 사업이 중복되는 상황에서 어느 한쪽의 설립이 다른 쪽에 비해 상대적으로 용이할 경우, 이는 설립 및 운영이 용이한 쪽으로 설립하려는 경향이 나타날 수 밖에 없음
- 지방공기업 및 지방출자출연기관의 설립으로 인해 지방자치단체의 채무에 영향을 미치고 동 기관의 운영에 대한 최종적인 책임을 지방자치단체가 부담해야 한다면 중복되는 사업영역의 조정을 통해 일관성을 유지하고 중복을 최소화하는 것이 필요함

제3장

중복사업 조정 방향



제3장

중복사업 조정 방향

1. 분석목적

- 본 장에서는 지방공기업법에 의해 설립된 기관(공단과 공사)과 지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률에 의해 설립된 기관(이하 지방출자출연법, 출자기관과 출연기관) 간에 유사한 부분과 차별화된 부분을 규범적으로 탐색하고자 하는데 목적이 있음
- 유사한 부분은 향후 사업중복 조정시 근거로 활용하고, 차별화된 부분은 장애요인이 될 수 있기 때문임
- 지방공기업법과 지방출자출연법간에 중복되는 부분을 조정하기 이전에 각 법의 성격과 각 기관이 보유하고 있는 특징을 분석하고자 함
 - 직접적으로 사업중복을 조정하는 기준은 아니지만 각 법 및 기관이 존재하는 이유 및 당위성은 전체를 포괄하는 방향을 제시할 수 있다는 점에서 의미를 찾을 수 있음
 - 이를 통해 향후 조정시의 준거기준으로 설정하기 위함임
- 이러한 의미에서, 법적인 측면과 기관의 성격 측면으로 구분하고, 법적인 측면에서는 지방공기업법과 지방출자출연법의 성격을 비교하고, 기관의 성격 측면은 출자 및 출연금의 특징을 중심으로 기술함
- 특히 양 법간의 비교는 핵심개념, 소유(또는 지배), 경영참여, 사업(수지균형)을 기준으로 구분하여 그 성격을 비교 함
- 이후 선행연구를 중심으로 각 기관들의 개념을 살펴보고, 이후 법·제도적 측면에서 실제 운영되고 있는 현황과 비교·분석함
- 특히 지방공기업법 상의 공사와 지방출자출연법 상의 출자기관 그리고 공단과 출연기관을 중심으로 분석함

2. 지방공기업과 출자출연기관의 성격 비교

가. 공기업의 성격

- 일반적으로 공기업은 국가 또는 지방자치단체가 소유 또는 지배하는 기업임
 - 소유란 지분율이 직·간접적으로 일정수준 이상인 경우를 말함
 - 지배란 최고경영층의 임명 등을 통해 경영 의사결정을 할 수 있는 힘을 가지는 것을 의미함
 - 다른 관점에서는 국가 또는 지방자치단체가 수행하는 사업 중 기업적인 성격을 지닌 것을 공기업으로 정의하기도 함
- 이러한 관점에서 보면 지방공기업의 성격은 지방자치단체가 소유 또는 지배하거나 기업적인 성격을 가진 조직을 말하는 것으로 이해할 수 있음
 - 한편 지방공기업법(제1조)에서는 지방공기업을 지방자치단체가 직접 설치·경영하거나, 법인을 설립하여 경영하는 기업으로 정의하고 있어 설립주체를 중심으로 지방공기업의 성격을 정의하고 있는 것이 특징임

<표 3-1> 지방공기업의 정의

지방공기업법	학술적인 개념
- 지방자치단체가 직접 설치,경영하거나, 법인을 설립하여 경영하는 기업	- 지방자치단체가 소유하는 기업
	- 지방자치단체가 지배하는 기업
	- 지방자치단체가 수행하는 사업 중 기업적인 성격을 가진 것

나. 지방출자출연기관의 성격

- 지방출자출연기관은 지방자치단체가 설립하고 지정·고시된 출자기관 또는 출연기관을 법의 적용대상임
- 출자기관의 경우 지방자치단체의 지분율이 100분의 10 이상인 경우로 규정하고 있는 것이 특징임

- 출자출연기관의 성격에 대해 지방출자출연법에서는 경영 효율성과 함께 지역주민의 공공복리가 증진되어야 한다고 규정하고 있어 사업목적의 공공성을 추가로 언급하고 있음

<표 3-2> 지방공기업법상 양 기관의 정의와 비교

설립	고시	출자기관	경영원칙
지방자치단체가 설립한 기관	(행정자치부가) 지정고시한 기관	지분율이 10% 이상	지역주민의 공공복리 증진

다. 지방공기업과 출자출연기관의 비교

□ 지방공기업법의 정의

- 지방자치단체가 직접 설치·경영하거나, 법인을 설립하여 경영하는 기업을 공기업으로 정의한다면 출자기관은 경우에 따라 이에 해당되거나 해당되지 않을 수도 있을 것임
- 이와 관련하여 지방자치단체가 직접 설치·경영하는 경우를 자치단체내 회계(fund)의 하나로 운영되는 지방직영기업(지방공기업특별회계)을 지칭하는 설명으로 이해한다면, 법인을 설립하여 경영하는 기업은 지방공사 및 지방공단을 지칭하는 것으로 볼 수 있음
- 이 경우 지방직영기업을 제외하고 독립적인 법인의 경우를 중심으로 출자출연기관과의 비교를 하여 보면 다음과 같음

<표 3-3> 지방공사·공단과 출자출연기관의 비교

지방공사·지방공단	출자기관	출연기관
법인	○	○
설립	△	○
경영(기업)	△(○)	○(×)

- 출자기관은 별도의 법인이지만 민간기업(민간인)이 법인설립에 참여한 것으로 볼 수 있으며 기업의 성격상 지분을 등 경영권을 민간기업 등이 가지고 있어 지방자치단체가 경영하는 기업이라고 보기 어려움
 - 다만, 회사설립을 함께 주도하고 기업경영에 있어서도 출자약정, 정관 등에 따라 이사파견 등 지방자치단체의 실질적인 경영참여가 이루어지는 경우라면 출자기관과 지방공기업의 차이가 불분명해지는 경우도 있을 수 있음
- 한편 출연기관은 별도법인으로 설립되며 통상 지방자치단체가 주도적으로 설립하여 운영하는 경우가 많으며, 필요에 따라서는 지방자치단체의 직원이 파견되는 경우도 있음
 - 다만 출연기관은 비영리법인으로, 기업의 성격을 가지고 있지 않는 점이 다르다고 볼 수 있음

□ 지방자치단체의 소유 또는 지배

- 소유란 회사의 지분율과 관련된 개념이며 소유란 개념을 적용하기 위해서는 일반적으로 해당 회사의 지분율이 50% 이상인 경우를 의미함
 - 공기업의 특징으로 소유를 수반하지 않은 지배는 실질지배력을 가지고 있는지를 판단하는데 어려움이 있는 것이 사실임
- 비영리법인인 출연기관의 경우 회사가 아니어서 지분율이란 개념이 존재하지 않으므로 소유란 개념을 적용하기는 어려울 것으로 판단됨
 - 한편 출자기관의 경우 지분율이 50%미만(법에서는 10%이상)인 경우로서 지방자치단체가 소유하고 있다고 보기 어려우며, 이 점이 공기업과 차이가 있음
 - 다만 지분율이 50%에 미치지 못하지만 실질지배력이 있을 수 있기 때문에 이 경우 명목상의 소유와 실질소유의 개념이 대립될 수 있는 부분이 있음

- 참고로 공공기관의 운영에 관한 법률(제4조)에서는 공적인 이익을 목적으로 하는 기관을 공공기관으로 정의하면서, 해당되는 기관으로 ① 다른 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관, ② 정부지원액이 총수입의 2분의 1을 초과하는 기관, ③ 정부가 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통해 당해 기관의 정책결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관 등으로 정의하고 있음
 - 따라서 지분율이 50%에 미치지 못해도 실질지배력이 있는 경우에는 공공기관에 포함하도록 규정하고 있음

<표 3-4> 지방자치단체의 소유 또는 지배

지방공사·지방공단	출자기관	출연기관
○	○	×

□ 지방자치단체의 직·간접적인 경영

- 지방공기업 중 특히 지방공사 및 지방공단은 지방공기업법에 따라 자치단체가 최고경영자를 임명하거나 인사, 예산, 재무 등 조직운영에 관한 주요사항의 결정과정에 개입하거나 그 내용을 통제할 수 있음
 - 이러한 관점에서 보면 일반적으로 출자기관의 경우 민간기업으로 정관, 출자협약 등에 별도로 규정된 사항이 없는 경우 일반적으로 지방자치단체는 출자자의 지위만을 가질 뿐임
 - 다시말해 최고경영자 임명, 조직, 인사, 재무 등의 운영에 관해서는 권한을 가진다고 보기는 어려운 것이 사실임
- 반면 출연기관의 경우 정관 등에 따라 지방자치단체가 최고경영자 임명, 예산, 재무, 조직 등에 관한 주요사항에 대한 결정권을 가지는 것이 일반적이어서 출자기관과는 다른 특징을 가지고 있음

<표 3-5> 지방자치단체의 조직운영에 대한 의사 결정

지방공사·지방공단	출자기관	출연기관
○	×	○

□ 사업과 수지균형

- 기업적 성격이란 사업내용에 있어 공공서비스의 공급을 주요 사업으로 한다는 특징이 있음
 - 또한 수지균형의 측면에서는 조직운영에 필요한 경비를 해당 사업을 운영하면서 벌어들인 수익으로 충당하여 수익과 비용의 균형을 이루는 것이 특징임
 - 이와 관련하여 수지균형을 이루기 위해서는 사용자부담원칙 및 독립채산제 등의 원리를 적용하고 있는 것이 특징임
- 출자기관의 경우 공공서비스 제공을 통한 지역공공수요의 충족보다는 해당 사업목적 달성을 통한 이윤확보를 원칙으로 하고 있어 지방공기업과는 차이가 있음
 - 출연기관의 경우에는 비영리법인으로 공익성을 원칙으로 하고 있어 출자기관과는 설립목적이 상이함
 - 사실상 출자기관은 민관합작기업으로 적정이윤의 확보를 위해 조직경영의 기본원칙인 수지균형을 목적으로 하고 있으며 출연기관의 경우에도 동일한 원칙을 가지고 있음
- 사업의 목적에 있어 지방공단은 공익성을 우선으로 하는 반면 지방공사는 공익성과 수익성의 조화를 꾀하는 것이 특징임
 - 반면 출자기관은 수익성을 우선으로 하며 출연기관은 비영리법인으로 공익성을 우선하고 있음

<표 3-6> 사업의 내용, 목적과 수지균형 비교

구분	지방공사, 지방공단	출자기관	출연기관
사업의 내용 (공공서비스제공)	○	×	○
사업의 목적	공익성, 수익성	수익성	공익성
수지균형	○	○	○

- 일반적으로 지방공기업에 있어 공공성은 지방자치의 발전에서 찾을 수 있음
 - 즉 지방자치단체의 목적이 주민의 복리증진에 있기 때문에 지방자치단체에 의하여 운영되는 지방공기업도 지방공공복리의 차원에서 운영되어야 함
- 지방자치 관점에서 지방공기업의 경우 지역생활환경의 개선과 지역경제 활성화를 위한 사업을 대상으로 하게 됨
 - 이에 따라 지방공기업법에서는 지방공기업의 사업으로 상하수도, 철도, 자동차운송, 도로, 주택 및 토지개발사업을 핵심적 대상범위로 제시하고 있음

3. 규범적 측면에서 기관간 비교

지방공사 및 지방공단

- 지방공기업법에는 지방공사와 지방공단을 구분하여 규정하고 있으나 이 양자의 본질적인 차이에 대해서는 명확한 규정이 존치되어 있지 않음
- 지방공단은 지방자치단체의 업무중 일부를 위탁받아 처리하는 행정대행방식의 법인을 의미함(이상희, 1985: 497)
 - 행정대행방식은 단순·경미하면서 비교적 서비스양이 많고 또한 즉각적으로 처리하는 사무 그리고 특수하고 전문적인 서비스로 지방자치단체가 직

영방식으로 처리하는 것이 적절하지 않은 사업이 주요 대상임

- 이와 관련하여 손희준 외(2005: 293)는 지방공단에 대하여 지방정부로부터 특정사무를 위·수탁받는 일종의 공공기관으로 정의하고 있음
- 지방공사는 지방자치단체가 일정한 사업을 수행하기 위하여 설립하거나 출자한 법인을 의미함(이상희, 1985: 497)
 - 지방공사는 지방자치단체와 독립된 법인의 형태를 취하며 지방공기업법에 의해 설립된 기관을 지칭함
- 지방공사와 지방공단을 비교할 때, 지방공단은 재정적인 측면과 설립배경 부분에서 지방공사와 차별화된 특징이 나타나고 있음
 - 재정적인 측면에서 공단의 운영경비는 원칙적으로 지방자치단체의 출연금과 위탁금으로 운영하며 민간출자는 허용하지 않는 특징을 갖고 있음(이희봉, 2011: 814)
 - 공단을 설립하는 배경에는 과거 지방자치단체의 직제에 부수해서 처리해 오다가 점차 서비스양이 확대되어 특정단체가 관계시설의 처리운영을 인수함에 따라 독립된 사업단체로 전환되는 특징이 있음

□ 지방출자 및 출연기관

- 지방출자·출연기관은 지방자치단체가 지역 주민의 복리 증진을 위하여 직·간접적으로 경영하는 사업 중 「지방공기업법」 또는 각 지방자치단체 조례의 적용을 받는 사업, 지방자치단체가 소유하고 직·간접으로 운영하는 기업적 혹은 지방적 특성이 생산, 판매 및 소비 등에 강력하게 영향을 미치는 공기업으로 정의하고 있음(송상훈, 2009: 10)
 - 자치단체가 일정한 예산을 부담 하면서 공공서비스를 공급하기 위하여 설립된 조직을 의미함(여영현, 2008: 94)
- 이러한 조직은 매우 다양한 형태로 나타날 수 있다는 점에서 비정형화된 산하기관 및 그림자 기관을 지칭하고 있음(김렬·이상철 외, 2005: 여영현, 2008)

- 이중 출연기관은 민법, 공익법인의 설립·운영에 관한 법률 또는 개별 법률에 근거하여 지방자치단체가 출연을 통해 설립하고 조례 등에 따라 운영을 지원하는 기관을 의미함
 - 지방자치단체 출연기관은 문화·예술진흥, 교육·장학사업, 의료사업, 복지사업, 지역 현안 조사·연구 등 설립 목적이 다양함
- 지방자치단체 출자기관은 지역경제 활성화 또는 지역개발 촉진을 위하여 설립된 기관이 대부분으로, 컨벤션사업이나 농수산물 유통사업 등 민간인의 경영 참여가 어려운 사업을 수행하는 기관임
- 이와 관련하여, 지방자치단체 출자·출연기관 운영 등에 관한 지침에서는 출자기관에 대하여 지방자치단체가 지역경제의 발전과 주민 소득증대 등의 목적을 위해 출자하고 그에 해당하는 지분을 갖는 기관으로 정의하고 있으며, 출연기관에 대해서는 지방자치단체가 문화, 예술, 장학, 자선 등의 공익적 목적을 수행하는 기관에 설립과 운영에 필요한 자금을 제공한 기관으로 기술하고 있음

□ 소결

- 개념적 측면의 각 기관별 정의는 각 기관들의 특성을 중심으로 정의한 부분과 법규를 근거로 정의한 부분이 혼재되어 나타나고 있음
- 그러므로 개념적인 측면에서 구분할 때, 지방공사, 지방공단, 지방출연기관, 지방출자기관 간에는 명확한 구분기준을 발견하기 어려움
- 이중 지방출자·출연기관의 개념은 학문적으로 아직 정립되어 있지 않은 상황으로, 명확한 구별기준은 발견하기 어려우나, 양 기관의 교과서적인 기준에 의하면 다음과 같이 구별할 수 있음
 - 출자기관: 자본의 전부 또는 일부를 현금이나 현물의 형태로 제공하여 출자하는 주체가 출자에 따른 권리를 취득하는 기관으로, 특수법인은 법률로 설립해야 하기 때문에 보통 그 설립법에 출자의 근거가 규정되어 있음

- 출연기관: 출연금은 일반적으로 자기의 의사에 따라 금전을 지급하는 등 자신은 재산상 손실을 입고 상대방은 재산을 증가시키는 행위로, 행정주체가 법령에 의하여 설치된 출연대상에 대하여 특정 목적을 수행하기 위하여 지원하는 기관을 의미함
- 다만 출자 및 출연액을 기준으로할 때, 출자액이 50% 미만인 기관에 대해서는 각 기관에 공통적으로 제3섹터의 성격이 나타나고 있음
- 제3섹터는 형태와 기능 면에서 매우 다양하고 광범위하여 하나의 개념으로 정의하기가 매우 곤란하지만, 공공부문과 민간부문의 속성을 합치거나 절충한 것으로, 민관공동출자, 민관공동경영, 민간위탁 등으로 구분됨(손희준 외, 2005: 296-298)
 - 민관공동출자: 민관의 협력관계는 사업에 필요한 재원의 공동부담에 국한되며, 운영은 민간전문업체가 담당하는 유형임
 - 민관공동경영: 사업자본금을 공동으로 부담할 뿐만 아니라 사업의 운영도 공동으로 관리하는 유형임
 - 민간위탁: 기본시설에 필요한 투자는 정부가 부담하되, 민간은 시설운영 및 관리를 책임지고 수익금도 민간에 귀속되는 유형임
- 기능적인 측면에서 지방공단과 지방출연기관이 행정대행방식을 수행하면서 경영을 민간에 위탁하고 있다는 점에서 민간위탁경영의 성격을 일부 보유하고 있음
 - 다만 민간위탁의 경우 지방자치단체가 보유하는 시설이나 자본을 소유하고 있는 상태에서 경영권만을 민간에 위탁하여 운영하는 것이라는 점에서 양자간에 차별화되어 있음
- 지방공사와 지방출자기관은 출자방식을 취하고 있다는 점에서 제3섹터의 성격을 보유하고 있음
 - 제3섹터는 형태와 기능 면에서 매우 다양하고 광범위하여 하나의 개념으로 정의하기가 매우 곤란하지만, 지방공사형과 주식회사형으로 구분되며, 지방공사형은 지방자치단체가 50% 이상의 자본금을 출자한 법인이며, 주

- 식회사형은 지방자치단체가 50% 미만을 출자 및 출연하여 설립한 법인을 의미함
- 따라서 지방공사중 출자비율이 50% 미만인 지방공기업의 경우 제3섹터와 유사한 특징을 갖고 있음
- 결론적으로 지방공사 및 지방공단 그리고 지방출자기관 및 지방출연기관 간에는 기능적 측면과 지분율(출자 및 출연금) 측면에서 일부 공통적인 현상이 나타나고 있음
- 기능적 측면에서, 지방공사는 지방출자기관과 그리고 지방공단은 지방출연기관과 유사한 성격을 보유하고 있음
 - 지방공사와 출자기관은 영리성을 가지나 지방공단과 출연기관은 그렇지 않음
 - 영리성 유무가 조직의 운영방식을 결정하는 중요한 요인이라는 점에서 지방공사와 출자기관 사이에 그리고 지방공단과 출연기관 사이에 유사성이 존재함
 - 지분율 측면에서, 지분율이 50% 미만인 기관은 제3섹터의 성격이 공통적으로 나타나고 있음
- 이 경우에도 출자 및 출연기관중 지방자치단체가 50% 이상을 출자 및 출연한 경우에는 여전히 구분이 곤란한 상황임
(아래 그림중 빗금친 부분)



<그림 3-3> 지방공사 및 공단과 지방출자기관 및 출연기관 간의 관계

4. 법·제도적 측면에서의 기관간 비교

분석방향

- 지방공사와 지방공단 그리고 지방출자기관과 지방출연기관 간의 차이점이 개념적으로는 명확히 나타나고 있지 않음
- 이러한 기관간의 차이점이 법·제도적으로는 어떻게 차별화되고 있는지를 살펴보고, 이를 개념적인 측면과 비교·분석하여 유사점과 차별점에 대한 보다 명확한 근거를 탐색하고자 함
 - 개념을 중심으로 각 기관들간에 명확한 차이를 발견하기 어려울 때에는 법규 및 실제 운용되는 현실을 중심으로 판단할 필요가 있기 때문임

설립근거

- 지방공사 및 공단은 지방공기업법에 의해 설립되며, 지방출자 및 출연기관은 상법이나 민법에 의하여 설립됨
 - 지방공사 및 공단은 예외 없이 지방공기업법에 따라 법인격을 부여받는 특수법인이나, 지방출자 및 출연기관은 다른 법률에 따라 설립된 경우가 아니라면 상법이나 민법에 따라 설립되므로 특수법인이 아닌 경우가 다수임
 - 향후 지방공사 및 공단과 지방출자 및 출연기관 간 중복된 부분을 조정할 때, 설립근거가 되는 법률간 조정문제가 남게 됨
- 지방공사 및 공단은 지방공기업이라는 사실만으로 특정 사업을 수행할 수 있는 경우가 다수 존재하지만, 출자기관과 같이 상법에 의해 설립된 주식회사는 요건을 갖추어야만 사업시행자가 될 수 있음
(예: 도시개발법 제11조 제1항에 따라 지방공사는 별다른 조건 없이 사업시행자가 될 수 있음)
- 지방공사 및 공단은 지방자치단체의 지분율이 50% 이상이기 때문에 예외 없이 지방자치단체가 지배(의사결정권 보유)하나, 지방출자기관은 10%에서

100%까지 다양한 지분율을 인정하고 있기 때문에 지배하는 기관과 단순 지분참여기관이 혼재되어 있음

<표 3-7> 지방공기업법과 지방출자출연법의 설립근거 규정 비교

구분	지방공기업	지방출자기관
법인의 특성	특수법인 (지방공기업법에 따라 법인격 부여)	대부분 일반법인 (상법·민법에 따라 법인격 부여, 다른 법률에 따라 설립된 경우는 특수법인)
자치단체 출자·출연비율	지방공사 : 50% 초과 지방공단 : 100%	10% 이상 (50% 미만인 경우는 일부 규정 미적용)

- 지방자치단체가 지배한다면(50% 이상의 경우), 운영측면에서 지방공기업과 지방출자·출연기관 사이의 실질적 차이는 크지 않을 수 있음
 - 특히 지방자치단체의 지배를 받는 비영리 지방출연기관은 민간으로부터의 기부금품 모집이 금지되므로 재원의 조달 측면에서 지방자치단체의 존도가 높을 수밖에 없으므로 지방공단과 큰 차이가 없음

□ 소결

- 양 법상 각 기관들 간의 유사점을 제2장에서 기술한 중복부분을 포함하여 살펴보면 다음과 같음
 - 첫째, 지분율이 50% 이상인 경우 지방자치단체가 실질적 지배권을 보유하고 있는 점은 모든 기관에서 동일하게 나타나고 있음
 - 둘째, 지방공기업법상의 임의적용사업은 지방출자출연법의 대상사업과 유사 분야이며, 특히 체육분야 및 지역경제 활성화 분야는 양 법이 중복적용되고 있음
 - 셋째, 지방공기업법 상의 임의적용사업에 대한 전제조건인 경상경비의 50%

를 경상수입으로 조달해야 한다는 규정은 비록 지방출자출연법에는 규정되어 있지 않지만 실제 운용과정에서는 구분실익이 없음

- 반면에 양 법상에 규정중 차별화되어 있는 부분은 다음과 같음
 - 첫째, 지방공기업에 근거를 두고 있는 법인은 특수법인인데 반해 지방출자출연법의 기관은 대부분이 민법과 상법에 근거를 두고 있는 일반법인임
 - 둘째, 지방출자출연법에 의한 기관은 10%에서 100%까지 다양한 지분율을 보유할 수 있으나, 지방공기업법은 50% 이상의 지분율을 보유한 기관에 한해 적용하고 있음
 - 셋째, 지방공기업법의 당연적용사업 분야는 지방출자출연법에는 규정되어 있지 않은 차별화된 사업영역임

<표 3-8> 지방공기업법과 지방출자출연법상의 각 기관간 유사 및 차별점

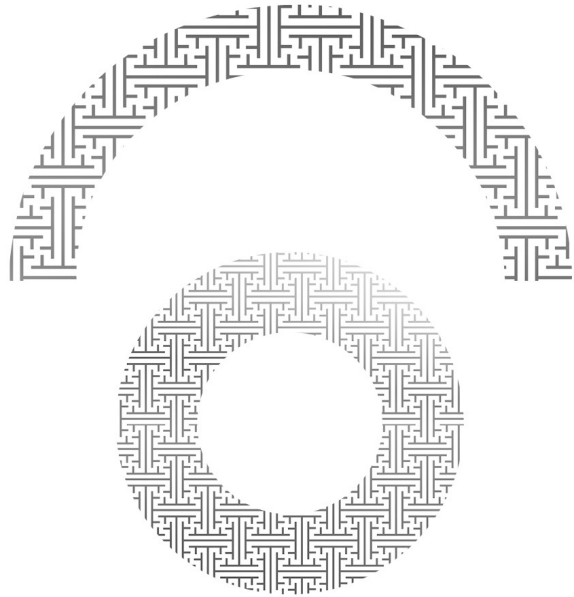
구분기준		지방공기업법	지방출자출연법	유사성 및 차별성
설립근거		특수법인 (지방공기업법)	대다수 일반법인 (상법, 민법)	차별
지분율	50% 이상	실질적 지배	실질적 지배	유사
	50% 미만	없음	단순참여	차별
사업 범위	당연적용사업	수도사업 등	없음	차별
	임의적용사업	체육, 관광, 지역경제활성화	문화, 예술, 장학, 의료, 체육, 지역경제 활성화	일부 유사 (체육, 지역경제 활성화)
재원조달 (임의적용사업)		경상경비의 50%를 경상수입으로 조달	조건없음	실질적으로 유사

- 이상에서 기술하고 있는 유사점은 향후 양 법 또는 각 기관들의 중복되는 부분을 조정할 때 근거로 작용할 부분이며, 차이점은 기관조정시 쟁점으로 부각될 수 있는 부분임

5. 결론

- 개념적으로는 지방공사와 지방출자기관 그리고 지방공단과 지방출연기관 간에 유사한 성격을 갖고 있으며, 지분율을 기초로 할 때 50% 미만의 기관은 제3섹터의 성격이 공통적으로 나타나고 있음
 - 다만 지분율이 50% 이상인 기관의 경우에는 명확히 구분되지 않는 것으로 나타났음
- 반면에 법·제도적으로는 지분율 50% 이상의 경우 실질적 지배권을 소유하게 된다는 점에서 각 기관 모두에 공통적인 성격이 나타나고 있음
- 결과적으로, 공기업법에 근거한 기관(지방공사 및 지방공단)과 지방출자출연법에 근거한 기관(지방출자기관, 지방출연기관)의 중복 가능성을 조정할 가능성이 있는 부분은 다음과 같이 좁혀질 수 있을 것으로 판단됨
 - 첫째, 기관의 성격 측면에서 지방공사는 지방출자기관과 그리고 지방공단은 지방출연기관과 조정 가능성이 있음
 - 둘째, 지분율이 50% 이상인 기관에 대해서는 실질적 지배권을 근거로 조정이 가능할 것으로 판단됨
 - 셋째, 지분율이 50% 미만인 기관은 제3섹터의 성격을 공통적으로 보유하고 있다는 점에서 조정이 가능함
- 다만 이 경우에도 각 기관의 사업범위, 설립근거법 등 법제도적으로 차별화되어 있는 부분은 여전히 쟁점으로 남게 됨

제4장 중복사업 조정방안



제4장

중복사업 조정방안

1. 기본방향

- 본 연구는 지방공기업법에 의해 설립된 기관(공사 및 공단)과 지방출자출연법에 의해 설립된 기관(지방출자 및 출연기관)간 사업범위를 명확히 하고, 중복되는 부분을 최소화하는 목적에서 출발하고 있음
- 이 경우 지방공기업법과 지방출자출연법 중 어느 법규를 중심으로 조정할지에 대한 판단이 필요함
 - 무분별한 설립 방지를 출발점으로 할 경우 지방공기업을 중심으로 조정하게 될 것이며, 기관운영의 자율성 측면을 고려한다면 지방출자출연법을 중심으로 사업중복을 조정하게 될 것임
 - 지방공기업과 지방출자출연기관 간에는 사업의 범위 특히 임의적용사업에서 중복이 발생하고 있으며, 지방출자출연기관이 지방공기업에 비해 설립요건, 운영과정 등에서 상대적으로 용이한 상황에 있음
 - 사업이 중복되는 상황에서 어느 한쪽의 설립이 다른 쪽에 비해 상대적으로 용이할 경우, 이는 설립 및 운영이 용이한 쪽으로 설립하려는 경향이 나타날 수 밖에 없음
- 지방출자출연기관이 지방자치단체의 역할과 관련하여 갖는 중요한 의미는 “공공부문과 민간부문간의 자율적 연계 기능”을 유지하고 있다는 점임
 - 동일한 맥락에서 출자 및 출연금은 지방자치단체를 중심으로 민간과 직접적인 연계를 통해 지역을 운영하기 위한 재원임
 - 이는 지역의 특수한 상황에 따라 지역에 적합한 행정운영을 유지하기 위한 재원이라는 점에서 지방자치단체의 분권적 경향이 잘 드러나는 재원이기도 함

- 그러한 측면에서 지방자치단체의 특수성과 단체장의 경영철학이 반영된 재원의 성격을 갖고 있음
- 이러한 인식을 바탕으로 할 때, 지방출자출연기관의 설립이 용이하다고 해서 사업을 조정하는 것은 한계가 있을 수 있음
- 또 다른 관점에서 지방출자출연기관에서 나타나는 특징은 동 기관에 출자 및 출연되는 재원이 경직성 경비의 성격을 갖고 있다는 점임
 - 일부의 경우 지원이 중단될 경우 동 사업을 유지할 수 없는 현상이 나타날 수 있기 때문에 지속적인 지원이 이루어져야만 한다는 점에서 경직성 경비의 성격을 보유하고 있음
- 이외에도 지방출자출연기관과 관련된 현상에는 자치단체장의 선심성 행정 경향이 강하게 나타나는 특징이 있음
 - 동 기관의 설립 필요성에 대한 판단 역시 단체장의 주관적 판단이 중요한 요소로 작용하게 된다는 점에서 선심성 판단이 가미될 수 밖에 없는 특징을 보유하고 있음
- 결과적으로 지방출자출연기관과 관련해서는 분권적 경향에 따른 자율성의 제고와 선심성 행정에 대한 엄격한 관리라는 두가지 방향이 공존하고 있음
- 이러한 두가지 방향 중 본 연구는 중립적인 경향을 유지하되, 출자·출연기관의 무분별한 설립 및 이들 기관의 예산 낭비, 잘못된 인사관행, 도덕적 해이 등 방만한 운영이 지속적으로 지적되고 있다는 점을 고려하여, 무분별한 설립을 제어할 수 있는 방향에서 대안을 모색함
- 대안의 모색은 원칙적으로 지방공기업법과 지방출자출연법이 통합될 필요가 있음을 전제로 단기적 방안과 장기적 방안으로 구분함
- 단기적 방안은 양 법규를 존치하되, 양 법규의 사업영역을 조정하는 방안과 지분율을 기준으로 조정하는 방안을 모색함
 - 사업영역을 조정하는 방안은 지방공기업법의 임의적용사업과 지방출자출연법의 지역경제 활성화 사업을 대상으로 조정하는 방안을 제시함

- 지분율을 기초로 조정하는 방안은 향후 양 법규의 통합을 염두해 두고, 사전적으로 중복대상을 조정할 수 있는 방안을 모색함
- 장기적 방안은 양 법규를 통합하는 방안으로, 통합방법, 장애요인 및 해소방안 등을 중심으로 탐색함

2. 사업영역 조정방안

가. 임의적용사업과 지역경제 활성화 사업 조정

의미

- 지방공기업과 지방출자출연기관간의 중복이 발생하는 부분은 지방공기업법의 임의적용사업과 지방출자출연법의 지역주민 소득증대 및 지역경제 활성화를 위한 사업영역임
- 그러므로 본 대안의 의미는 양 법규 간에 중복이 발생하고 있는 사업영역을 조정하기 위한 대안임
- 양 법규 간의 사업영역을 조정하는 방안은 어떤 법규를 중심으로 하느냐에 따라 다음과 같이 구분할 수 있음
 - 제1안: 지방공기업법 상의 임의적용사업 조정
 - 제2안: 출자출연기관의 사업영역 조정

각 대안의 의미

- 지방공기업법과 지방출자출연법상의 사업영역중 중복이 가장 빈번하게 발생하는 부분이 양 법에 규정된 지역경제 활성화와 관련된 규정임
 - 지방공기업법의 임의적용사업중 “민간인의 경영 참여가 어려운 사업으로서 주민복리의 증진에 이바지할 수 있고, 지역경제의 활성화나 지역개발의 촉진에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업”
 - 지방출자출연법의 “지역주민의 소득을 증대시키고 지역경제를 발전시키며

지역개발을 활성화하고 촉진하는 데에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업”

- 양 법에 규정된 지역경제 활성화와 관련된 사업범위는 광범위하기 때문에, 실제적으로 사업범위를 한정하는 것은 어려움
- 그러므로 양 법에서 동시에 규정하고 있는 부분을 하나의 법으로 일원화시켜 중복을 최소화하는 것이 필요함
 - 제1안은 지방공기업법상의 임의적용사업을 폐지하고 지방출자출연법으로 일원화하는 방안임
 - 제2안은 지방출자출연법의 지역경제 활성화 규정을 지방공기업법으로 일원화하여, 양 법간의 중복문제를 해소하고, 현행법상 명확한 범위를 한정하기 어려운 사업영역에 대해서는 설립과정부터 면밀한 검토를 할 수 있도록 하는 방안임
 - 제2안의 경우 지방출자출연법 상의 나머지 사업영역은 존치함

□ 각 대안에 대한 검토

- 제1안과 제2안은 지방공기업법(임의적용사업)과 지방출자출연법(지역경제 활성화) 상의 사업영역을 조정할 경우 어느 법을 중심으로 조정할 지에 대한 판단과 관련이 있음
 - 그러므로 제1안과 제2안은 대체관계로, 어느 대안을 선택해야 하는지를 판단할 필요가 있음
- 이와 관련하여 현행 규정측면, 규제적 측면, 법적 성격 측면 등에서 지방공기업법에 규정된 임의적용사업 영역을 대상으로 조정하는 것이 논리적으로 타당함
- 첫째, 현행 규정 측면, 지방출자출연법에 규정된 출자출연기관의 명확한 사업내용이 소수이기 때문에 지방출자출연법에서 사업을 조정하는 것이 곤란함
 - 현행 지방출자출연법에 규정된 사업은 문화, 예술, 장학(장학), 체육, 의료 등의 분야에서 주민의 복리 증진에 이바지할 수 있는 사업과 지역주민의

소득을 증대시키고 지역경제를 발전시키며 지역개발을 활성화하고 촉진하는 데에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업 등으로 규정되어 있음

- 이중 지역주민의 소득을 증대시키고 지역경제를 발전시키며 지역개발을 활성화하고 촉진하는 데에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업을 삭제할 경우, 문화, 예술, 장학(장학), 체육, 의료 분야만이 남게 되어, 사업영역이 지나치게 축소됨
- 둘째, 규제적 측면, 최근의 사회여론 및 분권화 추세에 비추어 만일 사업영역을 조정한다면 상대적으로 규제가 강한 법규를 조정하는 것이 필요함
 - 지방자치단체의 재정운영 자율성을 침해할 수 있다는 논리에 대해서는 양 법간에 중복되는 부분을 조정하기 위한 것이라는 점에서 규제로 인식하기 어렵다는 반론을 제기할 수는 있지만
 - 지방공기업법과 지방출자출연법을 비교할 때, 회계적 측면, 평가측면, 설립과정 측면 등에서 지방공기업의 규제적 성격이 상대적으로 강한 것으로 인식될 수 있음
 - 특히 평가의 경우 지방공기업은 중앙에서 평가하지만 출자출연기관은 당해 자치단체에서 평가하고 있음
 - 따라서 사회적 수용을 용이하게 하기 위해서는 지방공기업법의 사업영역을 조정하는 것이 필요함
- 셋째, 법적 성격의 문제, 현행 지방출자출연법은 설립에 관한 법이 아닌 운영법임
 - 운영법에서 사업범위를 한정하는 것은 법적 성격상 논란의 여지가 있음
- 결론적으로 지방공기업법과 지방출자출연법 상에 중복규정된 사업영역을 조정한다면 지방공기업법상의 영역을 조정하는 제1안이 적절함

각 대안별 기대효과 및 선결과제

- 사업의 영역에서 지방공기업법과 지방출자출연법 간의 사업중복을 최소화

할 수 있음

- 뿐만 아니라 지방공기업법과 지방출자출연법의 적용을 받는 사업유형이 명확해 질 수 있음
- 법 개정이 상대적으로 용이하다는 점에서 현실화 가능성이 큼
- 지방출자출연법에 의할 경우 설립, 운영, 재원의 성격 등에서 지방공기업법을 적용할 때보다 용이하다는 점에서 지방출자출연기관의 설립이 더욱 증가할 가능성이 있으며, 동일한 이유에서 방만한 지방재정운영을 방조한다는 비난에 직면할 가능성이 있음
 - 지방출자출연기관의 설립타당성 검토기준을 지방공사와 동일한 수준으로 대폭 강화하여, 무분별한 설립을 사전에 차단할 수 있도록 하는 것이 필요함
- 기 설립된 지방공기업의 경우 당연적용사업 외에 임의적용사업도 존재하고 있는 바, 이에 대한 검토가 필요함
 - 기 설립된 지방공기업의 유형을 검토하여, 적용사업의 범위를 확대시킬 필요가 있음
- 지역경제 활성화 사업 분야에서 이미 설립되어 운영하고 있는 기관에 대한 법 적용 부분이 쟁점으로 부각될 가능성이 있음
 - 기 설립된 기관에 대해서는 인정을 하고 신규 설립되는 기관에 대해서만 적용하는 방법 및 유예기간을 두는 방안을 강구해 볼 수 있음

나. 출연기관의 사업 조정

의미

- 지방공단과 출연기관의 기능중복을 완화하기 위한 방법으로, 지방출연기관만을 대상으로 사업을 조정하는 방안임
- 지방출연기관의 사업을 조정하는 방안은 다음과 같음

- 지방출연기관의 사업영역중 대행사업에 대해서는 설립을 금지하는 방법
 - 출연기관에 대해서는 영리성 사업을 배제하는 방법
 - 지방자치단체의 경비지급 차별화 방법
- 출연기관의 대행사업 금지
- 지방출자출연법 제4조 제1항과 제2항의 규정에 의할 경우 출연기관의 사업영역은 사실상 제한이 없는 상태임
 - 지방출자출연법 제4조 제1항: ‘문화, 예술, 장학, 체육, 의료 등의 분야에서 주민의 복리 증진에 이바지할 수 있는 사업’과 ‘지역주민의 소득을 증대시키고 지역경제를 발전시키며 지역개발을 활성화하고 촉진하는 데에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업’
 - 이러한 상황에서 지방공단이 대행사업을 수행하고 있다는 점에서, 지방공단과 지방출연기관이 사업영역 뿐만 아니라 수행기능에서도 중복되고 있다는 점을 고려하여 출연기관의 대행사업을 금지하기 위한 방안임
- 출연기관의 영리성 사업 배제
- 출연기관의 사업영역 중 ‘지역주민의 소득을 증대시키고 지역경제를 발전시키며 지역개발을 활성화하고 촉진하는 데에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업’은 개발행위와 관련이 있고 이는 경영수익사업에 근접해 있다는 점에서 영리적 성격이 있음
 - 출연기관의 특성상 영리성 사업을 추진하는 것은 적합하지 않으므로 이를 제외하는 것이 바람직하다는 인식에서, 출연기관이 영리성 사업을 추진하지 못하도록 조정하는 방안임
 - 동일한 맥락에서 비영리성을 공유하는 지방공단의 사업영역에서도 지역경제의 활성화나 지역개발의 촉진에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업, 관광사업 등에 대해서도 제외하는 것을 검토할 필요가 있음
- 지방공단과 출연기관에 대한 지방자치단체의 경비지급 차별화
- 출연기관의 소요경비에 대한 지자체의 출연금 지급비율을 점차 감소시키는 방안(출연금 지급준칙 마련 등)으로, 소요경비 의존도가 100%인 지방

공단과 차별화를 도모하고자 하는 방법임

- 이 경우 대행사업(지방공단)은 현행 규정상으로도 지자체의 소요경비 지급 의무가 명시되어 있으므로 지방공기업법의 규정변경은 불필요함

□ 각 방안에 대한 검토

- 운영 측면에서 지방공단과 지방출연기관 간에는 유사성이 제기되고 있으며, 사업에 소요되는 경비의 지방자치단체 의존도가 100%라는 특성(출연기관은 경우에 따라 의존도가 다소 낮을 수는 있음)을 공유하고 있음
- 이러한 상황에서 유사사업을 수행하기 위한 기관을 설립할 경우 보다 느슨한 규제에 따라 수행할 수 있는 기관 즉 지방출연기관을 선호하게 됨
- 지방공단과 지방출연기관의 기능중복을 완화하기 위한 방법으로, 지방출연기관의 사업영역 중 대행사업에 대해서는 설립을 금지하는 방법, 출연기관에 대해서는 영리성 사업을 배제하는 방법, 지방자치단체의 경비지급 차별화 방법 등이 고려될 수 있음
- 이중 지방출연기관의 사업영역 중 대행사업에 대해서 설립을 금지하는 방법과 관련하여,
 - 이 방법은 지방공단의 사업운영 형태인 대행사업을 고유한 운영형태로 간주하고, 양자간에 중복부분인 대행사업에 대해 지방출연기관이 수행하지 못하도록 하는 방안임
 - 그러나 조정과정에서 규제강화라는 반론이 제기될 수 있는 위험성이 있음
- 다음으로, 지방자치단체의 경비지급 차별화 방법은, 사업범위에 대한 규율보다는 지방출연기관에 대한 출연금 지급에 대한 준칙을 마련하는 대안임
 - 즉, 지방출연기관의 사업에 대한 소요경비 지급규모의 축소나 민간기부 활성화를 전제로 하여 출연금의 규모를 결정하도록 유도하는 방법임
 - 대행사업(지방공단)의 경우 100% 지방자치단체가 지원하고 있다는 점에서 지방공단과 지방출연기관의 차별성을 도모할 수 있는 방법임

- 이를 통해 무분별한 지방출연기관 설립을 방지하는 효과를 달성할 수 있을 것으로 판단됨
- 다만 이 경우에도 출연금 지급에 관한 준칙(가칭) 및 민간기부를 위한 법 개정 등 다소 복잡한 과정을 진행해야 하는 문제가 남아 있음
- 마지막으로, 출연기관에 대해서는 영리성 사업을 배제하는 방법은 출연기관의 특성을 기초로 고려될 수 있는 대안임
 - 다시 말해 출연기관은 기관 특성상 이익을 내기 어렵다는 점을 기초로 출연기관의 사업영역에서 영리성 사업을 배제하기 위한 것임
 - 이 방안은 지방출자출연법에서 개발행위와 관련된 ‘지역주민의 소득을 증대시키고 지역경제를 발전시키며 지역개발을 활성화하고 촉진하는 데에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업’ 적용을 배제하는 방안임
 - 이를 통해 지방출자기관과 지방출연기관간 차별화가 가능할 것으로 판단됨
- 결론적으로 지방공단과 지방출연기관의 기능중복을 완화하기 위한 방법으로, 지방출연기관의 사업영역 중 대항사업에 대해서는 설립을 금지하는 방법, 출연기관에 대해서는 영리성 사업을 배제하는 방법, 지방자치단체의 경비지급 차별화 방법 등이 고려될 수 있으나, 이중 출연기관에 대해서는 영리성을 배제하는 방법이 우선적으로 고려될 필요가 있음

□ 기대효과 및 선결과제

- 지방공단과 지방출연기관간 기능중복 및 성격의 차별화가 가능함
- 출연기관이 영리성 사업을 추진하는 것은 기관의 특성에 적합하지 않다는 점에서 대외적인 설득력을 제고할 수 있음
- 지방출자출연법의 조항 중 일부 개정(신설)으로 현실화가 가능함
- 향후 현행 지방출자출연법의 규율대상 중 출자기관과 출연기관의 분리가 필요하다는 점에서 정책적으로 유용할 수 있음⁵⁾

- 현재 운영 중인 출연기관의 처리문제: 현재의 출연기관은 인정하되 신규기업에 대하여 제한 및 유예기간을 적용하는 방안을 마련할 필요가 있음

다. 지방공기업의 임의적용사업 전제조건 삭제

의미

- 지방공기업법상의 임의적용사업에 전제가 되고 있는 조건을 삭제하는 방안임
- 지방공기업법상의 임의적용사업에 대해서는 경상경비의 50%이상을 경상수입으로 충당하는 것이 전제로 되어 있음
- 이러한 전제조건은 지방공기업법과 지방출자출연법 간의 차별적 기준 중 하나이지만, 현실적으로 공사와 공단 그리고 출자기관과 출연기관 간 구분하는 기능을 수행하지 못하고 있음
 - 지방공사와 지방출자기관은 모두 경상수지비율은 50%를 초과하여야 한다는 점에서 차별성이 없음
 - 지방공단과 지방출연기관은 실제 운영과정에서 경상수지비율 요건을 충족하지 못하고 있다는 점에서 차별화되지 못하고 있음
- 이러한 상황에서 임의적용사업에 대한 전제조건은 유사한 사업유형의 설립을 지방출자출연법으로 유인하는 원인이 될 수 있음
- 지방공기업법의 특성상 기업적인 특성이 유지되어야 한다는 점에서 동 조항의 필요성은 인정되나 현실적으로 의도하는 역할수행이 어렵기 때문에 이를 삭제하는 것이 필요함

기대효과 및 선결과제

- 지방공기업법상의 임의적용사업에 대한 전제조건은 지방공기업법과 지방출

5) 출연기관에는 지분율 기준 적용이 불가능하므로 지방공기업 및 출자기관을 같은 법률에서 규율하고, 출연기관은 다른 법률을 적용하는 것이 보다 합리적인 규율체계일 것임

자출연기관 간에 유일하게 차별화할 수 있는 규정이라는 점에서, 동 조항을 삭제할 경우 양 법간에 차별화가 어렵고 양 법상의 기관간 중복현상이 더욱 가중될 가능성이 있음

- 중복현상이 더욱 가중될 가능성이 있다는 점에서 전제조건 만을 대상으로 조정하기 보다는 임의조정사업 전체의 조정과 동시에 추진될 필요가 있음
- (앞에서 기술한 임의적용사업과 지역경제 활성화 사업 조정 방안 중) 제1안과 제2안이 선택되면 자연스럽게 해결될 수 있는 방안임
- 지방공기업법상의 임의적용사업에 규정되어 있는 전제조건을 삭제함으로써, 유사한 사업을 지방출자출연법에 의해 설립하고자 하는 경향을 줄일 수 있음
- 지방공기업법의 적용을 받고 있는 기관 중 경상수지비율을 충족하지 못하고 있는 기관을 현실화할 수 있음

3. 지분율 기준 조정 방안

가. 지분율 50%를 기준으로 양 법규의 관할을 분리하는 방안

의미

- 지방자치단체의 지분율을 기준으로, 50% 이상 기관은 지방공기업법에 의해 설립하고, 50% 미만인 기관은 지방출자출연법에 의해 설립하도록 하는 방안임
- 지방출자출연법에 의해 설립된 기관 중 지방자치단체의 지분율이 50% 이상인 기관에 대해서는 지방공기업법의 적용대상으로 전환하는 방안임
- 지분율이 50% 이상인 기관에 대해서는 지방자치단체가 실질적 지배권을 보유하고 있다는 점을 근거로 조정하는 방안임

기대효과

- 지방출자출연법에 의한 기관에 대한 지방자치단체의 지분율이 10% 이상으

로 설정되어 야기되는 지방공기업법과 지방출자출연법 간의 중복문제에 대한 조정이 가능함

- 두 개의 법이 관할하는 기관의 범위가 명확해질 수 있음
- 법 개정시 지방분권의 침해 및 규제강화 등에 중심이 있는 것이 아니라는 점에서 외부적인 설득력이 제고될 수 있음
- 향후 지방공기업법과 지방출자출연법의 통합을 위한 사전정리 과정이라는 점에서 의미가 있음

□ 선결과제 및 대안

- 지방출자출연법은 설립에 대한 법률이 아니라 운영에 관한 법률이라는 점에서 동 법의 개정이 필요함
 - 지방출자출연법을 설립 및 운영에 관한 법률로 개정하는 것이 필요함
- 출연기관의 처리 문제
 - 출연기관의 지분율 산정이 현실적으로 명확하지 않은 점에 대한 처리 방법이 필요함
 - 출연기관은 재산으로 구성되어 있는 특성에 근거하여 기본재산 또는 출연재산의 비율을 기준으로 지분율을 산정하는 방식을 고려해 볼 수 있음
 - 이 외에도 출연기관에 대해서는 예외로 하는 것도 대안이 될 수 있음
- 지분율이 50% 미만이라도 실질적인 권한을 행사하는 기관에 대한 처리 방법 모색이 필요함
 - 공운법의 적용 기준을 근거로 실질적 지배권을 보유하고 있는 기관에 대해서는 지방공기업법을 적용토록 하는 것이 필요함
 - 지방자치단체의 지분율이 50% 미만인 기관일지라도, 30% 이상의 지분율에 사실상의 지배력을 보유하고 있는 기관은 지방공기업법의 적용을 받도록 하는 것이 필요함

- 공공기관 운영에 관한 법률 -

제4조(공공기관) ①기획재정부장관은 국가·지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 공공기관으로 지정할 수 있다.

1. 다른 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관
2. 정부지원액(법령에 따라 직접 정부의 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을 부여받은 기관의 경우에는 그 위탁업무나 독점적 사업으로 인한 수입액을 포함한다. 이하 같다)이 총수입액의 2분의 1을 초과하는 기관
3. 정부가 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
4. ~~~~
5. ~~~~
6. 제1호 내지 제4호의 어느 하나에 해당하는 기관이 설립하고, 정부 또는 설립 기관이 출연한 기관

○ 현재 설립되어 운영 중인 기관에 대한 처리 방법이 필요함

- 현재 설립되어 운영 중인 기관은 일반법으로 설립되었기 때문에, 동 기관을 지방공기업법으로 전환할 때 먼저 기관을 폐지 및 청산하고 다시 설립해야 하는 문제가 발생할 가능성이 있음
- 현재 설립되어 운영 중인 기관 중 지분율이 50% 이상인 기관은 4개 기관임

나. 출자기관의 설립을 지방공기업법으로 이관하는 방안

□ 의미

- 근거: 지방자치단체가 지배하는 출자기관은 사실상 지방공사와 운영원리 측면에서의 차이가 적고 특수법인인 지방공사 형태가 공익적 목적 달성에 보다 적합하기 때문에 출자기관에 한하여 설립의 제한과 함께 지방공사의 규율대상으로 이관하는 것이 필요함
- 제한내용: 지방출자기관에 대해서는 지방자치단체의 지분율이 50% 이상인

경우에 한해 설립할 수 있도록 제한함

- 따라서 지자체 출자비율이 50% 초과하는 경우에 한하여 지방공사 형태만 허용하는 방안임

○ 이관내용: 지방출자출연법이 아닌 지방공기업법에 의해서만 설립할 수 있도록 하는 방안임

□ 기대효과

○ 지방공기업법과 지방출자출연법 상의 관할 대상이 명확히 구분될 수 있음

- 지방공기업법은 지방공단 및 공사에 대한 현행 규율내용을 적용할 수 있으며, 지방출자출연법은 개정을 통해 출연기관에 대해서만 규율할 수 있도록 하여 양 법의 관할 범위가 구분됨

○ 지방출자기관의 남설을 최소화할 수 있음

- 지방출자기관의 설립시 지방자치단체의 지분율이 50% 이상으로 한정하고 있을 뿐만 아니라 지방공기업법에 적용을 받게 되어 타당성 조사 등 엄격한 절차를 이수해야 하는 과정으로 인해 무분별한 설립을 예방할 수 있음

○ 출연기관의 지분율 산정이 곤란하기 때문에 발생하는 문제의 소지가 적음

□ 선결과제

○ 지나친 규제라는 지적을 피하기 어려울 뿐만 아니라 이미 설립된 출자기관의 처리방법을 고려하여야 함

- 지방자치단체가 지배하지 않는 출자기관은 지역개발사업 수행을 위한 SPC와 농림축산식품부의 정책에 따라 설립된 농업회사법인이 다수를 점하고 있음
- SPC는 도시개발공사의 부채 규제 우회수단으로 사용될 소지가 있으므로 지방공사에서만 설립할 수 있도록 하는 것이 필요함
- 농업회사법인은 지방공사와 무관한 사업을 수행하는 경우가 대부분이라 출자하

는 것이 적합하지 않음

- 지방출자출연법을 지방출연기관 설립 및 운영에 관한 법(가칭)으로 개정이 필요함

다. 소결

- 지방공사와 지방출자기관은 출자라는 행위가 수반된다는 측면에서 공통점이 있으며, 지방자치단체의 지배 의도가 집약되는 것이 출자 지분비율이므로 통제권의 차별성 측면에서 지분율은 중요한 구분기준이 될 수 있음
- 지방출자기관의 설립은 주식 등 출자권 재산의 취득이 수반되기 때문에 경영상의 부실로 이를 해산하려면 출자재산의 포기가 수반되어야 하므로 설립에 대한 규제가 필요함
- 그러므로 지방자치단체가 지배하는 기관은 상대적으로 강한 통제 기준(지방공기업법)을 적용하고, 지방자치단체가 지분참여 만한 기관은 상대적으로 약화된 통제기준(지방출자출연법) 적용하는 것이 필요함
- 다만 이 경우에도 사업중복, 설립 이후 지분율 변동, 출연기관의 지분율 산정 등에 대한 문제는 남게됨
- 첫째, 사업중복과 관련하여, 지방공기업법과 지방출자출연법의 사업이 중복될 가능성은 여전히 있으나, 지분율은 특정 사업에 대한 지자체의 참여 의도 및 지배권에 따라 결정되는 것이므로 사업범위가 중복되어도 양 법규는 충분히 차별화될 수 있음
 - 따라서 양 법률간의 사업범위 중복문제는 최소화할 수 있음
- 둘째, 설립 이후 지분율 변동과 관련하여, 설립 이후 지분율 변동으로 관할 법규의 변화가 수반될 가능성이 있는 바, 이 경우에는 초과지분 매각 및 지방공사로의 전환 등에 대한 대안을 마련할 필요가 있음
 - 지방공사로 전환할 경우에는 설립타당성 검토에 준하는 전환타당성 실시가 전제될 필요가 있음

- 셋째, 출연기관의 지분율 산정과 관련하여, 현실적으로 출연기관의 지분율을 산정하는 것이 곤란하다는 점에서, 지분율 50%를 기준으로 구분하는데 한계로 작용할 가능성이 있음
 - 이와 관련하여 출연기관에 대해서는 기본재산 또는 출연재산의 비율을 기준으로 지분율을 산정하는 방식을 고려해 볼 수 있음
 - 이외에도 출연기관에 대해서는 지분율을 적용하지 않는 것도 대안이 될 수 있음
 - 이 대안에 따르면 지방출자출연법 중에서 출자기관 부분을 제거한 후 출연기관의 운영에 관한 법률로 재편하는 것이 필요함

4. 지방공기업법과 지방출자출연법을 일원화하는 방안

의미

- 지방공기업법과 지방출자출연법을 일원화하는 방안은 지방출자출연법을 폐지하고 지방공기업법을 중심으로 양 법을 통합하는 방안임
- 이 방안은 지방출자출연법 제정 이전으로 회귀하는 것으로 이해될 수 있음
 - 과거 출자기관의 경우 50%를 기준으로, 50% 이상은 지방공사 및 공단의 규정을 적용 받도록 하고, 50% 미만의 경우에도 제3섹터로 구분하여 지방공기업법의 적용을 받도록 한 바 있음
- 현행법은 50% 이상의 출자 및 출연기관에 대해서도 지방출자출연법을 근거로 설립 및 운영토록 하고 있어, 지분율 부분에서 양 법간의 기준이 모호하게 설정되어 있지만, 법을 하나로 통일할 경우, 이에 대한 명확한 구분기준이 설정될 수 있음
 - 뿐만 아니라 양 법률에 근거한 기관간 사업범위의 중복문제도 해결이 가능하게 됨
- 일원화 방안
 - 지방공기업법에 제3섹터(공동출자)를 규정하는 별도의 장을 신설하고, 지

방자치단체의 출자지분이 50%미만인 출자기관 및 출연기관에 대하여 적용함

- 출연기관은 지방공단 그리고 출자기관은 지방공사의 규정을 준용함

□ 선결과제

① 50% 이상 100% 미만의 출연기관 처리문제

○ 원인

- 이 방안은 지방공기업법을 중심으로 출자기관은 지방공사로 그리고 출연기관은 지방공단의 규정을 적용하는 방안임
- 제3섹터를 별도의 장으로 설치할 경우, 50% 미만에 대하여는 출자든 출연이든 모두 대상이 될 수 있음
- 50% 이상 출자기관은 지방공사의 규정을 적용할 수 있다는 점에서 문제가 없음
- 그러나 50% 이상 100% 미만 출연기관에 대해서는 지방공단의 규정을 적용하기 곤란한 상황이 발생할 수 있음
 - 지방공단이 갖고 있는 특성상 민간의 출연을 허용하지 않고 지방자치단체만이 출연이 가능하기 때문임
- 따라서 50% 이상 100% 미만 출연기관을 지방공기업상의 공단규정을 적용하기 위해서는 100% 출연기관으로 전환해야 하는 문제가 예상됨

○ 대안: 50% 이상 출연기관에 대하여 기부금품법의 예외조항 적용

- 지방출자출연법에서 출연기관의 기부금품 모집을 허용하는 근거는 다음과 같음
 - 출연기관 중 개수로는 비중이 큰 장학재단은 민간으로부터의 기부금품 모집으로 재원을 확충하는 기능이 없다면 그 역할이 극히 제한적임
 - 민간으로부터 자원조달 기능이 있어야 현재 전적으로 지방자치단체로부터의 재원에 의존하고 있는 지방공단과의 본질적 차별성이 부각될 수 있음
 - 지방출자출연법의 규제를 적용받는 대신 민간부문으로부터의 자원조달을

활성화하여 출연기관 본래의 목적을 용이하게 달성하도록 유도하는 것이 필요함

- 문화예술진흥법의 적용을 받는 출연기관은 당해 법률 규정에 따라 기부금품 모집이 가능하므로 기관 간 형평성도 고려할 필요가 있음
- 지방자치단체의 권한을 남용하여 기부금품 모집 목적으로 출연기관이 설립될 우려가 있으므로, 기부금품 모집행위에는 홈페이지에 계좌번호를 게시하는 행위 등도 포함되므로 모집행위 중 일정부분만을 제한적으로 허용하는 방안도 검토할 필요가 있음

- 기부금품법 -

국가기관이나 지방자치단체의 장으로부터 대표자의 임면과 업무 감독, 예산 승인, 조직원에 대한 인사 등에 실질적인 지휘·통제를 받지 아니하는, 국가 또는 지방자치단체에서 출자·출연하여 설립된 법인·단체만 기부금품 모집 가능(제5조 제1항 단서 및 동 시행령 제13조). 다만, 문화예술진흥법에 따라 문화예술 분야의 진흥을 위한 사업과 활동을 지원하기 위하여 국가 또는 지방자치단체가 설립한 비영리법인 중 전문예술법인·단체로 지정된 경우는 기부금품 모집이 가능(제3조, 문화예술진흥법 제7조)

② 근거법 간의 상충문제

○ 원인

- 지방공사 및 공단은 특별법인 지방공기업법에 의해 설립 및 운영되는데 반해 지방출자 및 출연기관은 일반법에 의해 설립되고 있음
- 민간이 출자하는 지방공사는 상법 중 주식회사의 규정을 준용하고 있음
- 또 공단의 경우는 민간의 출자를 불허하므로 상법을 준용하지 않음
- 이러한 상황에서 지방출자출연법을 폐지하고 지방공기업법으로 일원화할 경우, 양 기관간 설립근거가 되는 법이 달라 현재 설립되어 운용되는 기관들은 폐지 및 청산하고 다시 설립해야 하는 문제가 발생할 수 있어 직접적인 일원화는 곤란함

- 대안: 신규 설립되는 기관에 만 적용하거나 유예기간 설정
 - 기존에 설립된 기관을 제외하고 새롭게 설립되는 기관에 대해서만 일원화된 지방공기업법을 적용함
 - 이 경우 법체계 상 구법과 신법의 적용을 받는 기관이 혼재하게 되어 정책목적에 맞는 체계적인 공기업 및 출자출연기관 관리가 어려울 수 있음
 - 그러므로 지방출자출연법에 의해 설립된 기존기관을 지방공기업으로 유도하되, 기존에 설립된 기관에 대해 유예기관을 두거나 특례규정을 두어 일원화된 지방공기업법의 개념 및 조건에 맞게 기관성격을 정리, 조정하도록 유도하는 것이 필요함

- ③ 양 법규 관할 지분율의 차이
- 원인
 - 현행 지방공기업법과 지방출자출연법은 관할 지분율에서 차이가 발생하고 있음
 - 특히 지방출자출연법은 지분율이 10% 이상되는 출자 및 출연기관에 대하여 적용하고 있음
 - 양 법규를 일원화할 경우 지방공기업법의 관할 범위, 특히 50% 미만 기관 중 어느선(하한선)까지를 규율대상으로 할지에 대한 판단이 필요함
 - 구 지방공기업법에서는 자치단체가 출자 또는 출연한 자본금 또는 재산의 25% 이상인 출자법인 및 출연기관을 대해서만 중점관리 대상으로 인식한 바 있음
- 대안
 - 지방공기업법의 관할 지분율 범위에 대한 대안으로는 10%(제1안)와 실질적 지배력을 가지고 있는 30%(제2안)가 상정될 수 있음
 - 제1안은 현행 지방출자출연법의 관할 범위를 변경하지 않고 유지하는 것임
 - 제2안은 공운법의 관리대상과 일관성을 유지하면서 GFS에 따른 통계범위

를 고려한 대안임

- 제1안은 현행 관리대상 범위를 유지한다는 점에서 법 개정시 혼란을 최소화할 수 있으나, 관할 대상이 지나치게 많게 되는 문제가 있음
- 제2안은 국가와 지방간 일관성을 유지할 수 있다는 장점은 있으나, 30% 미만의 기관에 대한 관리가 어렵다는 문제가 있음
- 지방출자출연법과의 중복문제 해소, 지방재정에 대한 관리 강화 등을 고려할 때, 관리대상의 범위는 현행과 같이 출자비율이 10% 이상인 기관에 대해 적용하는 것이 적정할 것으로 판단됨
- 다만 출자출연비율이 30% 이상이고 실질적 지배력을 보유한 기관에 대해서는 50% 이상의 기관과 동일한 관리체계를 유지하는 것이 필요함

□ 논점: 향후 법 개정과정에서 고려할 부분

○ 출자기관과 출연기관의 성격차이

- 과거 지방출자출연법이 제정되기 이전의 구 지방공기업법의 경우에도 출자기관과 출연기관의 성격에 대한 명확한 구분과 설정이 부족한 상황에서 지방공기업에 함께 기술하면서 법체계 및 제도적 관점에서 혼선이 있었음
- 지방공기업법으로 법규가 통합되는 경우 출자기관 및 출연기관의 구분이 필요함

○ 출연기관의 예산관리

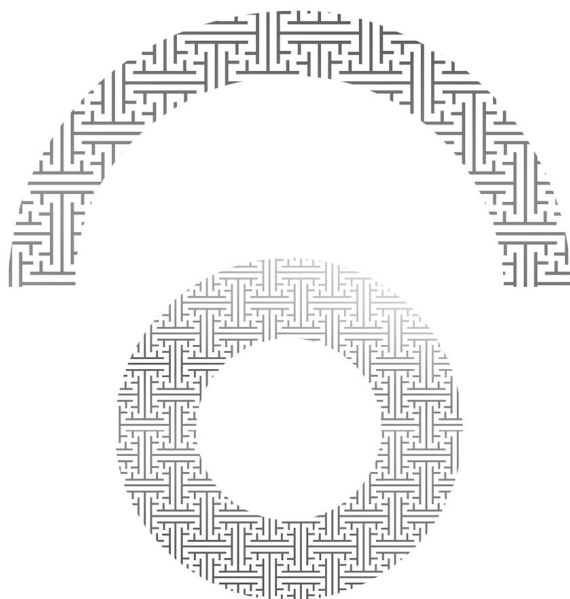
- 출연이 자치단체에서 한 개의 예산목(출연금)으로 지출되는 것과 달리 출연기관에서는 자본출연과 경상출연으로 구분하여 세입결산 및 재무제표에 반영되는 현실을 고려하여 “재산”의 개념에 대한 명확한 규정설정이 필요함
- 최근 자치단체의 지역통합통계 작성과정에서 파악된 바에 따르면 지방출자출연법 도입이후에도 자치단체 출연기관의 세입세출 예산 및 결산운영은 자치단체별, 기관별로 일관성이 부족한 것으로 나타났음
- 법규 일원화 과정에서는 이러한 구체적인 운용에 대한 부분도 함께 고려하는 것이 필요함

○ 10% 미만 출자기관에 대한 조치

- 지방출자출연법에서는 법 적용대상 출자기관의 범위를 자치단체가 10% 이상의 지분을 가지는 경우로 한정하고 만약 지분율이 10% 미만이 되는 경우 의회의 의결을 거쳐 소유주식 처분 등의 조치를 취하도록 하고 있음
- 그러나 일부 자치단체의 경우 10%미만 출자가 있는 경우가 존재(예: 경상북도 자치단체의 상장법인인 (주)케이씨피드 지분소유)하거나 특수목적 사업법인 설립 등의 과정에서 소규모 출자가 이루어질 가능성도 있음
- 법에서 출자자체를 10% 이상으로 규정한 부분에 대한 의미, 현실적용 등에 대한 재검토도 필요함

제5장

요약 및 정책건의



제5장

요약 및 정책건의

1. 요약

- 본 연구는 지방공기업과 출자 및 출연기관의 범위를 명확히 하고, 양자간의 사업중복을 최소화하는 것을 연구목적으로 하고 있는 바, 그 이유는 지방자치단체 출자 및 출연기관은 지방자치단체와 주무부처(행자부)가 협의하여 설립하도록 하고 있으며, 많은 출자 및 출연기관이 정치적 요인에 의해 신설되고 기존의 기관과 유사중복되는 경향이 있기 때문임
- 중복이 나타나는 부분은 지방공기업의 임의적용사업과 지방출자·출연기관의 사업범위로, 체육분야와 지역경제 활성화관련 사업에서 두드러지게 나타나고 있음
 - 또 지역경제 활성화관련 사업은 그 범위를 한정하기 어려울 정도로 광범위하게 구성되어 있어, 지방자치단체가 필요하면 지방공사 및 공단 그리고 지방출자기관 및 출연기관 등을 통해 어떤 사업이든지 가능하도록 열어놓고 있다는 점에서 조정이 필요한 부분임
 - 지방공기업법상의 임의적용사업에 대해서는 경상경비의 50%이상을 경상수입으로 충당하는 것이 전제로 되어 있으나, 이 규정 역시 지방공사와 지방출자기관 그리고 지방공단과 지방출연기관 간을 구분하는 기준으로 작용하지 못하고 있는 것이 현실임
- 지방자치단체 입장에서 지방공기업법에 의한 기관보다는 지방출자출연기관에 의한 기관을 선호하는 이유는 다음과 같음
- 첫째, 지방출자출연법의 기관은 10% 이상이면 출자비율에 관계없이 설립이 가능하도록 하고 있기 때문에 지방공기업법에 비해 상대적으로 설립이 용이한 상황임
 - 이는 재정이 열악한 지방자치단체에서 지방출자 및 출연기관의 설립이 가

능토록 하는 요인으로 작용할 수 있음

- 둘째, 지방출자출연법을 적용받는 기관중 지분율이 50% 미만인 기관은 지방공사, 지방공단, 지분율 50% 이상 기관에 비해 상당히 자율적인 회계제도를 운영할 수 있음
 - 이에 따라 공기업법을 적용받는 기관보다 지방출자출연법을 그리고 지방출자출연기관중 지분율이 50% 이상인 기관보다 50% 미만인 기관을 설립하려는 의도가 나타날 수 있음
- 셋째, 성격상 사용용도가 명확하게 지정되는 대행사업비에 비하여 출연금의 지출 재량권이 더 크기 때문에 경영자율성 측면에서는 출연기관이 더 선호할 개연성이 있음
 - 이러한 요인으로 지방공기업법보다는 지방출자출연법을 그리고 출자기관보다는 출연기관을 선호하는 경향이 나타날 수 있음
- 지방자치단체에서 자율적으로 설립 및 운영하는 출자출연기관에 대하여 일정 부분 외부적인 관여가 필요한 이유는 지방출자출연기관에 의한 지방재정의 경직성이 강화되기 때문임
- 다시말해 지방출자 및 출연기관은 제도적인 특성상 지방자치단체와 독립된 별개의 법인체이지만, 실제적으로는 지방자치단체가 설립하고 운영비의 대부분을 지방자치단체에 의존하고 있음
 - 따라서 지방자치단체가 지원하지 않으면 생존이 불가능하기 때문에 지속적인 지방재정이 소요되게 됨
 - 이는 지방출자 및 출연기관이 운영상 곤란을 겪게 되면 지방재정 지출이 더욱 가속화됨을 의미함
- 결과적으로 지방출자 및 출연기관의 재정적 문제는 곧 지방자치단체의 책임으로 귀속됨
- 그러므로 지방공기업과 지방출자출연기관의 설립에 따라 지방자치단체의 운영비와 출연금이 증가된다는 것은 지방재정운영의 경직성이 강화되는 문

제가 발생하게 됨

- 지방공기업법과 지방출자출연기관 간의 중복부분을 조정하는 것이 필요하다고 할 때, 지방공기업법과 지방출자출연법중 어느 법규를 중심으로 조정할지에 대한 판단이 필요함
 - 무분별한 설립 방지를 출발점으로 할 경우 지방공기업을 중심으로 조정하게 될 것이며, 기관운영의 자율성 측면을 고려한다면 지방출자출연법을 중심으로 사업중복을 조정하게 될 것임
- 지방출자출연기관이 지방자치단체의 역할과 관련하여 갖는 중요한 의미는 “공공부문과 민간부문간의 자율적 연계 기능”을 유지하고 있다는 점이며, 이러한 인식을 바탕으로 할 때, 지방출자출연기관의 설립이 용이하다고 해서 사업을 조정하는 것은 한계가 있을 수 있음
- 또 다른 관점에서 지방출자출연기관에서 나타나는 특징은 동 기관에 출자 및 출연되는 재원이 경직성 경비의 성격을 갖고 있으며, 자치단체장의 선심성 행정 경향이 강하게 나타나고 있다는 점임
- 결과적으로 지방출자출연기관과 관련해서는 분권적 경향에 따른 자율성의 제고와 선심성 행정에 대한 엄격한 관리라는 두가지 방향이 공존하고 있음
- 이러한 두가지 방향중 중립적인 경향을 유지하되, 출자·출연기관의 무분별한 설립 및 이들 기관의 예산 낭비, 잘못된 인사관행, 도덕적 해이 등 방만한 운영이 지속적으로 지적되고 있다는 점을 고려하여, 무분별한 설립을 제어할 수 있는 방향에서 대안을 모색하는 것이 필요함
- 대안은 단기적 방안과 장기적 방안으로 구분하고, 단기적 방안은 양 법규를 존치하되, 양 법규의 사업영역을 조정하는 방안과 지분율을 기준으로 조정하는 방안을 제시하였음
 - 장기적 방안은 양 법규를 통합하는 방안으로, 통합방법, 장애요인 및 해소 방안 등을 중심으로 탐색하였음

2. 정책건의

- 지방공기업법과 지방출자출연법 상의 기관간 사업중복을 최소화하는 방안으로 단기적 대안과 장기적 대안으로 구분하고, 단기적 대안으로는 사업영역 조정방안과 지분율을 기준으로 조정하는 방안을 제시하고 있으며, 장기적 방안으로는 양 법규를 통합하는 방안을 제시하였음
- 이중 사업영역을 조정하는 방안은 상대적으로 법 개정작업이 용이하다는 측면에서 정책적으로 현실화 가능성이 높으며, 지분율을 기준으로 하는 방안은 양 법규간의 중복조정 효과는 크지만 선결과제가 상당수 남게된다는 점에서 시간과 노력이 필요한 대안임
- 양 법규를 통합하는 방안은 효과적인 측면에서는 대단히 크지만 지방출자출연법이 제정되어 시행된지 얼마되지 않는 시점에서 과거로 회귀하기에는 여러 가지 측면에서 부담이 있을 수 밖에 없음
 - 따라서 양 법규를 통합하는 방안은 장기적인 대안으로 강구하는 것이 필요함
- 이러한 관점에서 각 대안별 우선순위는 다음의 표와 같이 요약할 수 있음

순위	대안명	법 개정 범위	조정범위	접근시기
1	사업영역 조정	양 법규중 1개의 법 개정	미시적	단기적
2	지분율 기준 조정	양 법규 모두 개정	미시적	단기적
3	양 법규 일원화	양 법규 모두 개정	거시적	장기적

- 다만 양 법규 간의 사업영역을 조정할 경우에는, 지방공기업법상의 영역을 조정하는 것이 적정하며, 이때 기 설립된 지방공기업의 경우 당연적용사업 외에 임의적용사업도 존재하고 있는 바, 기 설립된 지방공기업의 유형을 검토하여, 적용사업의 범위를 확대시킬 필요가 있음
 - 이와 동시에 출연기관에 대해서는 대행사업 및 영리성 사업을 금지하는 것도 고려해 볼 필요가 있음

- 지분율을 기준으로 조정하는 방안은 지분율 50%를 기준으로 양 법규의 관할을 분리하는 방안과 출자기관 설립을 지방공기업법으로 이관하는 방안으로 구분될 수 있음
- 이중 전자는 법 개정시 지방분권의 침해 및 규제강화 등에 중심이 있는 것이 아니라는 점에서 외부적인 설득력이 제고될 수 있으나, 지분율이 50% 미만이라도 실질적인 권한을 행사하는 기관에 대한 처리 방법에 대한 고려가 필요함
 - 이에 대한 대안으로는 공운법의 적용 기준을 근거로 실질적 지배권을 보유하고 있는 기관에 대해서는 지방공기업법을 적용토록 하는 것을 고려해볼 수 있음
- 후자의 경우 지방자치단체가 지배하는 출자기관은 사실상 지방공사와 운영원리 측면에서의 차이가 적고 특수법인인 지방공사 형태가 공익적 목적 달성에 보다 적합하기 때문에 출자기관에 한하여 설립의 제한과 함께 지방공사의 규율대상으로 이관하는 것을 의미함
 - 이 방안은 지나친 규제라는 지적을 피하기 어려울뿐만 아니라 이미 설립된 출자기관의 처리방법을 고려하여야 하기 때문에 현실화하기 위해서는 시기적인 선택이 중요함

【참고문헌】

- 감사원(2015), 지방자치단체 출자·출연기관 운영 실태.
- 강경민, 황경수, 김상명, 위탁개발에 의한 지방자치단체 공유재산의 효율적 관리방안, 재정정책논집, 2011.
- 고경훈, 공유재산 민간위탁 관리와 수수료체계의 개선방안, 지방계약연구, 2010.
- 고승희, 박광배, 충청남도 지방재정의 효율화 방안, 지방재정과 지방세, 2010.
- 국민권익위원회(2012), 지방자치단체 출자·출연기관 운영 투명성 제고.
- 김건수, 지방자치단체의 국공유재산 관리의 문제점 및 개선방안, 지방재정과 지방세, 2011.
- 김두형, 공유재산분할의 세법적 관건, 민사법연구, 2005.
- 김영신 외(2015), 지방공기업 남설과 부실화, KERI Insight.
- 김형진 외(2015), 지방자치단체 출자·출연기관의 성장실태와 관리개선 방안 연구, 한국행정연구, 제24권, 제4호.
- 노시평, 지방정부 공유재산의 효율적 관리방안에 관한 연구, 한국정책과학학회보, 2003.
- 류춘호, 지방재정의 건전성과 공유재산 관리의 정책적 의미, 한국지방정부학회 학술발표논문집, 2010.
- 배병욱, 주상현, 지방자치단체 국공유지 관리실태와 관리방안, 한국자치행정학보, 2012.
- 손희준 외(2005), 지방재정론, 대영문화사.
- 이상희(1985), 지방재정론, 계명사.
- 이희봉(2011), 거버넌스 지방재정, 사회문화사.
- 정창훈 외(2012), 지방자치단체 출자·출연기관 체계적 관리 방안, 한국지방재정학회.
- 지방공기업 평가원(2013), 자치단체 출자출연기관 경영평가 및 설립 타당성 표준모델 개발.
- 한국지방행정연구원(2009), 지방자치단체 공공기관의 범위에 관한 연구.
- 행정안전부(2012), 지방공기업 설립·운영기준 개정.