

서울특별시 기획조정실 소관 출연 동의안

# 검 토 보 고

## 1. 회부경위

- 가. 의안번호 : 제46호
- 나. 제 출 자 : 서울특별시장
- 다. 제출일자 : 2018년 8월 16일
- 라. 회부일자 : 2018년 8월 21일

## 2. 제안이유

- 가. 서울시에서는 시정 정책과제에 대한 전문적인 조사·연구, 지역균형 발전과 지방분권 촉진, 수도권과 비수도권의 상생 발전, 전문적이고 효율적인 지방공사·공단의 경영평가 지원 등 시민들의 다양하고 특화된 행정수요에 지속적이고 전문적인 서비스를 제공하기 위하여 기획 재정 분야에서 서울연구원 등의 운영을 지원하고 있음.
- 나. 이에 2019 회계연도 서울특별시 세출예산에 반영하고자 하는 기획 재정 분야 출연 여부에 대하여 「지방재정법」 제18조제3항에 의거 미리 그 동의를 얻고자 함 .

### 3. 주요내용

#### 가. 출연 개요

- 1) 대상기관 : 지방공기업평가원, 서울연구원, 한국지방행정연구원, 지역상생발전기금조합
- 2) 관련법령 및 조례
  - 지방공기업평가원 : 지방공기업법 제 78조의4 제3항 및 같은 법 시행령 제76조
  - 서울연구원 : 지방자치단체 출연 연구원의 설립 및 운영에 관한 법률 제13조 제2항, 서울특별시 서울연구원 운영 및 지원 조례 제4조
  - 한국지방행정연구원 : 한국지방행정연구원 육성법 제3조 제3항 및 같은 법 시행령 제3조 제2항
  - 지역상생발전기금조합 : 지방자치단체 기금관리기본법 제17조의2 및 같은 법 시행령 제12조의2

#### 나. 출연의 필요성

대 상 기 관	출연의 필요성
지방공기업평가원	- 지방공기업평가원으로의 출연을 통하여 재정기반을 안정화하고 전문적·효율적인 지방공사·공단 정책연구 및 경영평가 실시
서울연구원	- 서울시 산하 출연기관으로, 주요 시책과제에 대한 전문적·체계적 조사·분석 및 정책 연구·개발을 통하여 시정 발전에 기여
한국지방행정연구원	- 급변하는 행정환경에 대응하고, 서울시가 수행하기 어려운 지방행정 과제 의뢰 및 지역균형 발전과 지방분권 추진에 기여(법정 출연금)
지역상생발전기금조합	- 지방자치단체 기금관리기본법 및 시행령에 따라 지역상생발전기금에 출연하여야 함(법정 출연금) - 수도권과 비수도권 간의 상생 발전 제고

## 다. 주요사업

대 상 기 관	주 요 사 업
지방공기업평가원	- 지방공기업 정책 개발 및 연구지원 - 지방공기업(광역+기초) 경영평가 및 경영진단 등 수행
서울연구원	- 서울시 행정에 관한 중장기계획 및 자료 조사·연구 - 서울시 행정의 주요 당면과제에 대한 조사·연구 - 국내외 연구기관 간 연구 및 정보 교류·협력
한국지방행정연구원	- 지방행정에 관한 중장기 계획 및 지방행정·지방재정·지역발전의 당면 현안에 대한 조사·연구
지역상생발전기금조합	- 「지방자치법」 제124조에 따른 지방체의 인수 - 지역발전을 위한 지방자치단체 재정지원 및 보조사업 지원

## 4. 검토의견(수석전문위원 강상원)

### 가. 동의안의 개요

- 본 동의안은 「지방재정법」 제18조제3항의1)에 따라 서울시가 2019회계연도에 출연하고자 하는 사무에 대해 미리 서울특별시의회의 의결을 받고자 하는 것임.

### 나. 출자·출연시 지방의회 사전의결 의무화

- 정부는 2014년 5월 개정된 「지방재정법」을 통해 단체장의 무분별한 선심성·낭비성 출자·출연을 방지하기 위해 사

1) 제18조(출자 또는 출연의 제한) ③ 지방자치단체가 출자 또는 출연을 하려면 미리 해당 지방의회의 의결을 얻어야 한다.

전에 지방의회의 사전 의결을 의무화 하도록 하였음.

- 이후 행정안전부는 2015년 10월 관련 규정 해석을 통해 매년 다음 회계연도 출자·출연금 편성 전에 지방자치단체가 출자·출연하는 모든 행위(신규, 기존, 법정 모두 포함)에 대해 지방의회의 사전동의를 받도록 하였음.
- 서울시(이하 “시”)는 이에 따라 각 실·본부·국별로 출자·출연 동의안을 제출하고 심의절차를 진행하고 있음.
- 지방자치단체의 출자·출연은 보조금과 달리 예산집행후 사후 정산을 의무화하지 않는 등 예산집행 과정에서 감시·감독이 용이하지 않다는 점을 고려해 출자·출연 절차를 강화하고 선심성·낭비성 출자·출연을 사전에 막아 예산 운영의 투명성과 효율성을 강화하려는 취지로 해석됨.
- 또한, 과거 일부 지방자치단체가 법령이나 조례의 근거없이 장학재단 등에 출연하거나, 민간행사보조 사업을 출연금으로 편법적으로 지원하는 사례 등이 발생한 경우가 있어 지방자치단체가 행하는 부적정한 예산 출연을 사전적으로 통제하기 위한 조치로 이해됨.

#### 다. 기획재정 분야 출연의 적정성

- 현재 시는 기획재정분야에서 시민들의 다양하고 특화된 행정 수요에 지속적이고 전문적인 서비스를 제공하기 위해 개별법

또는 조례에 따라 지방공기업평가원 등 모두 4개 기관에 출연금을 편성·지원하고 있음.

〈기획재정분야 출연 세부내용〉

	주요사업	출연근거	2019년 출연금(안)
지방공기업평가원	- 지방공기업(광역+기초) 경영 평가	「지방공기업법」 제 78조의4	78백만원
서울연구원	- 시 행정에 관한 중·장기 계획 및 자료의 조사연구	「서울특별시 서울연구원 운영 및 지원 조례」 제3조	26,063백만원
한국지방행정연구원	- 지방행정·재정, 지역발전의 당면 현안에 대한 조사·연구	「한국지방행정연구원 육성법」 제3조	250백만원
지역상생발전기금	- 지방자치단체 재정지원 및 보조 사업 지원	「지방자치단체 기금 관리기본법」 제17조	226,605백만원

- 이들 출연기관에 대한 출연금은 법령 혹은 이사회 의결에 따라 결정되며 규모는 2019년 약 2,530억원 수준으로 예상되고 있음.

〈기획재정분야 출연금 출연내역〉

(단위 : 백만원)

대상기관	출연금 예산 편성내역					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019(안)
계	157,212	222,984	213,831	221,066	211,725	252,996
지방공기업평가원	-	-	-	78	78	78
서울연구원	15,512	15,667	18,467	21,998	23,694	26,063
한국지방행정연구원	-	-	150	200	200	250
지역상생발전기금	141,700	207,317	195,214	198,790	187,753	226,605

## 1) 지방공기업평가원

- 지방공기업평가원은 「지방공기업법」 제78조의4에 따라 지방자치단체 및 지방공기업의 경영지도와 자문·평가를 전문적으로 지원하기 위해 1992년 설립되었으며 지방자치단체 공기업의 경영평가 등의 업무를 주로 수행하고 있음.
- 2015년 행정안전부의 지방공기업평가원 개편방안에 따라 과거 연구용역비 형태로 지급하던 공기업평가 관련 비용 대신 재정력지수(50%)와 공기업 수(50%)를 기준으로 산정된 일정비율의 출연금을 매년 정례적으로 각 지방자치단체들이 출연하고 있음.
- 지방공기업평가원의 전체 예산 130억('18년)원 가운데 지방자치단체가 분담하는 출연금은 10억원 수준임.
- 현재 지방공기업평가원은 시 소속 투자기관(5개) 및 자치구공단(24개) 경영평가를 수행하고 있으며, 지방공기업정책에 관한 각종의 과제에 대한 연구도 수행하고 있음.
- 지방공기업평가원 비상임이사 중 5명은 각 시·도의 기획조정실장 가운데 4명이 2년마다 역임해 출연금을 납부하는 지방자치단체의 의견을 반영하도록 하고 있으며, 시 기획조정실장은 2011년부터 2년간 비상임이사직을 역임한 바 있음.

## 2) 서울연구원

- 서울연구원은 도시문제 해결을 위한 다양한 분야의 과제를 조사·연구해 시의 정책개발과 시정발전에 기여하기 위해 1992년 설립되어 현재까지 운영되고 있음.
- 연중 시의 행정과 관련한 중·장기계획 및 자료의 조사연구를 비롯한 각종 연구를 시행하고 있으며, 최근에는 국내외 교류 연구, 정책 솔루션 제고, 메가시티 지식공유 등으로 연구의 외연을 확대하고 있음.
- 다만, 연구주제의 선정이나 방향, 과도한 시 수탁과제 수행 등에 따른 독립성 문제에 대한 논란이 계속되고 있는 사정을 고려해 연구과정과 결과에 대한 독립성 강화 방안이 필요하고, 출연금 집행잔액 등을 연구원 자체기금으로 활용하고 있다는 점을 고려해 합리적인 출연금 수준을 결정할 필요가 있음.

## 3) 한국지방행정연구원

- 한국지방행정연구원은 지방행정과 재정·세제 발전 등을 위한 연구·조사 전담기관으로 1984년 설립된 이후, 지방행정에 관한 중장기 계획 및 자료 조사, 지방행정·재정·지역발전 현안에 대한 조사연구, 각종 사업에 대한 (예비)타당성 조사 등의 사업을 수행하고 있음.
- 2015년 10월 「한국지방행정연구원 육성법 시행령」 개정

으로 출연 지방자치단체에 특별시가 포함됨에 따라 시는 2015년부터 신규로 출연을 시작하였으며, 현재 17개 광역 자치단체가 이사회 의결을 거쳐 매년 분담금을 출연해 운영하고 있음.

- 세종특별자치시는 1억 5천만원, 시를 포함한 16개 시·도는 2억 5천만원의 출연금을 분담해 납부하고 있음.
- 분담금 출연에 따라 지방행정연구원이 시가 필요로 하는 연간 1개의 과제를 수행하고 있으며, 시 기획조정실장이 당연직 이사로 참여하고 있음.

〈최근 3년 한국지방행정연구원이 추진한 시 관련 연구〉

구 분	연구 과제명
2016	- 지방분권 실태 진단분석(서울특별시를 중심으로)
2017	- 주요 외국의 지방자치단체 금고제도 및 운영에 관한 비교 연구
2018	- 자치분권에 부합하는 지방재정관리제도 개선 방안(연구중) - 서울시립노인요양시설 재정건전성 제고를 위한 개선 방향(연구중)

4) 지역상생발전기금조합

- 지역상생발전기금 출연은 「지방자치단체 기금관리기본법」 제17조와 같은 법 시행령 제12조 등에 따른 것임.

- 2010년 당시 수도권 규제 완화를 추진하면서 지역균형발전을 목적으로 새롭게 도입된 지방소비세(부가가치세의 11%) 중 「지방자치단체 기금관리기본법 시행령」에 정한 기준에 따라 서울·경기·인천은 지방소비세의 35%를 ‘지역상생발전기금조합’에 매년 의무적으로 출연해 각 지방자치단체의 지역경제활성화와 지역고용촉진 등의 지역개발사업에 지원하고 있음.
- 이에 따라 시는 2010년부터 2019년까지 10년간 법으로 정한 비율에 따라 지역상생발전기금을 지역상생발전기금조합에 출연하고 있으며, 올해까지 약 1조 5,483억원을 출연하고, 약 954억원을 배분(용자계정 303억 제외)받았음.

〈서울시 지역상생발전기금 출연 및 배분내역-정산기준〉

(단위 : 억원)

구 분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	계	
출연금	1,497	1,627	1,624	1,428	1,417	2,073	1,952	1,988	1,877	15,483	
배분금	지 원	107	119	135	143	147	73	77	74	79	954
	용 자						73	77	74	79	303

※ 2015년부터 배분금의 50%는 용자계정으로 적립해 지자체 용자재원으로 활용

- 한편, 시 기획조정실장은 지역상생발전기금의 조성과 관리·운용을 위해 2010년 설립한 지역상생발전기금조합의 조합위원을 맡고 있음.

## 라. 종합의견

- 「지방재정법」 과 행정안전부의 해석에 따라 2015년 10월 이후 지방자치단체가 출연하는 모든 행위에 대해 지방의회의 사전적 동의를 의무화한 조치는 지방자치단체의 선심성·낭비성 출연을 막아 재정건전화에 기여하기 위한 것으로 이해됨.
- 자의적이고 무분별한 출연 관행을 막고자 도입된 지방의회 출연 동의 제도의 취지에 공감하며, 출연 동의제도의 실효성을 담보하기 위해서는 시가 출연하는 각종 출연금의 편성을 위한 명백한 출연근거가 필요하며, 법적인 근거 외에도 출연금 산정에 필요한 명확한 기준과 설명이 요구됨.
- 아울러, 출연금의 규모를 막론하고 과거 관행에 따른 출연을 자제하도록 객관적인 출연 필요성에 대한 판단이 필요하며, 출연금 출연이 결정된 이후에도 이사회를 포함해 해당 출연기관의 운영에 적극적으로 참여하고 시의 이익이 충분히 반영될 수 있도록 노력하는 태도가 필요함.

담당조사관	연 락 처
박 태 헌	2180-8055

## 〈참고자료 1〉

# 관련 법령

## 〈 지방재정법 〉

제18조(출자 또는 출연의 제한) ① 지방자치단체는 법령에 근거가 있는 경우에만 출자를 할 수 있다.

② 지방자치단체는 법령에 근거가 있는 경우와 제17조제2항의 공공기관에 대하여 조례에 근거가 있는 경우에만 출연을 할 수 있다.

③ 지방자치단체가 출자 또는 출연을 하려면 미리 해당 지방의회의 의결을 얻어야 한다.

## 〈 지방공기업법 〉

제78조의4(지방공기업평가원의 설립·운영) ① 지방공기업에 대한 경영평가, 관련 정책의 연구, 임직원에 대한 교육 등을 전문적으로 지원하기 위하여 지방공기업평가원(이하 "평가원"이라 한다)을 설립한다.

③ 지방자치단체 또는 지방공기업은 평가원의 업무수행을 지원하기 위하여 평가원에 출연할 수 있다. 이 경우 출연의 지급, 사용 및 관리 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

## 〈 지방공기업법 시행령 〉

제76조(지방공기업평가원에 대한 출연) ① 법 제78조의4에 따라 설립되는 지방공기업평가원(이하 "평가원"이라 한다)의 이사장은 다음 각 호의 기준에 따라 편성한 전체 및 각 지방자치단체·지방공기업별 다음 연도 출연금 요구안에 대하여 매년 7월 31일 까지 행정자치부장관과 협의하여 출연금 규모를 결정하여야 한다.

1. 지방자치단체 출연금 편성기준: 재정력, 공기업 수 등

2. 지방공기업 출연금 편성기준: 매출액, 직원 수, 자산 등

## 〈 지방자치단체 출연 연구원의 설립 및 운영에 관한 법률 〉

제13조(운영재원) ② 지방자치단체는 지방연구원의 설립 및 운영에 드는 경비에 충당하기 위하여 지방연구원에 필요한 출연금 및 보조금을 예산의 범위에서 교부할 수 있다.

## 〈 서울특별시 서울연구원 운영 및 지원 조례 〉

제3조(출연금) 서울특별시는 연구원의 시설비 및 운영비와 제2조 기금을 충당하기 위하여 필요한 출연금을 예산의 범위 안에서 교부한다.

## 〈 한국지방행정연구원 육성법 〉

제3조(출연금) ③ 지방자치단체는 연구원의 시설비 및 운영비와 제2조의 기금에 충당하기 위하여 필요한 출연금을 예산의 범위에서 지급한다.

## 〈 지방자치단체 기금관리기본법 〉

제17조(지역상생발전기금의 설치·운용) ① 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 "시·도"라 한다)는 지방자치단체 간 상생(相生) 발전을 지원하고, 기금의 여유자금을 효율적으로 관리·활용하기 위하여 지역상생발전기금(이하 "발전기금"이라 한다)을 설치한다.

② 제1항에 따라 발전기금을 설치하는 시·도는 발전기금의 관리·운용을 위하여 「지방자치법」 제159조에 따른 지방자치단체조합(이하 "조합"이라 한다)을 설립하여야 한다.

제17조의2(발전기금의 재원) 발전기금은 다음 각 호의 재원으로 조성한다.

3. 서울특별시·인천광역시·경기도의 출연금으로서 회계 연도별 지방소비세 세입 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 금액

4. 지방자치단체의 출연금

## 〈 지방자치단체 기금관리기본법 시행령 〉

제12조의2(출연금) ① 법 제17조의2제3호에서 "대통령령으로 정하는 금액"이란 해당 지방자치단체별로 지방소비세액의 100분의 35에 해당하는 금액을 말한다.

② 서울특별시시장·인천광역시시장·경기도지사는 제1항에 따른 출연금을 분기별로 균등히 분할하여 조합의 장이 지정하는 계좌에 분기말일까지 납입하여야 한다. 다만, 법 제17조의2제2항에 따라 「지방세법」 제71조제1항에 따른 납입관리자가 발전기금에 우선 출연하는 경우에는 같은 법 제71조제3항에서 정한 기간 이내에 조합의 장이 지정하는 계좌에 납입하여야 한다.

③ 제2항에 따른 해당 연도 출연금의 총액이 해당 연도에 실제로 납입된 지방소비세액의 100분의 35와 다를 경우에는 그 차액에 해당하는 금액을 다음 연도의 추가경정예산에 계상하여 그 해 6월 30일까지 정산하여야 한다.