

서울특별시 출자·출연 기관의 운영에 관한 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

I. 회부경위

1. 의안번호 : 제3222호
2. 발 의 자 : 임춘대 의원(찬성자 34명)
3. 발의일자 : 2025년 10월 20일
4. 회부일자 : 2025년 10월 23일

II. 제안이유

- 현행 「서울특별시 출자·출연 기관의 운영에 관한 조례」 제22조의4제1항 제5호는 서울특별시장이 출자·출연 기관에 대한 출연 동의안을 서울특별시 의회에 제출할 때 ‘소요예산 및 산출근거’를 첨부하도록 규정하고 있음.
- 그러나 출연 동의 절차는 본예산 편성에 앞서 이루어지므로, 해당 단계에서 제출된 예산 관련 내용은 추후 예산안 심의 과정에서 필연적으로 중복 검토되어 행정력의 낭비와 절차적 비효율을 초래하고 있음.
- 또한, 동의안 제출 시점과 예산안 심의 시점의 차이로 인해 사업계획 변경 등에 따라 출연 규모가 변동될 경우, 사전 동의의 실효성이 저하되는 문제가 지속적으로 제기되어 왔음.
- 이에 출연 동의 단계에서는 사업 추진의 필요성·타당성 등 정책적 판단에 집중하고, 예산의 구체적인 규모와 산출내역의 적정성은 예산안 심의 단계에서 심층적으로 검토하도록 절차를 합리화하여 의회 심의 기능을 내실화

하고 행정 효율성을 제고하려는 것임.

Ⅲ. 주요내용

가. 출자·출연 동의안에서 소요예산 및 산출근거를 삭제함(제22조의4 제1항제5호 삭제)

Ⅳ. 검토의견(수석전문위원 이준석)

1. 개정조례안의 개요

- 동 개정조례안은 출자·출연 동의안 및 예산안 심의시에 중복적으로 검토되고 있는 ‘소요예산 및 산출근거’를 출자·출연 동의안의 내용에서 제외하여 행정력 낭비와 절차적 비효율을 해소하고자 발의됨.

2. 지방자치단체의 출자·출연 행위에 대한 지방의회 동의 제도

- 2011년 2월, 감사원은 일부 지방자치단체가 법령 또는 조례에 그 설립 및 운영에 관한 직접적인 규정이 없는 장학재단에 출연한 사례와 보조금을 통해 추진해야 하는 민간행사보조사업을 출연금을 통해 추진한 사례 등을 적발하였음.
- 이에 정부(행정안전부)는 ‘2012년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준’에서 “출연금 편성목 설정에 장학재단에 예산을 출연할 때에는 반드시 그 설립과 목적, 지자체의 지도·감독, 당연직 이사 선임, 이사장의 임면, 정관 변경 승인, 예산출연 기준 등을 규정한 조례를 근거로 예산을 편성토록 규정” 하였음¹⁾.
- 또한 2014년 5월에는 종전에 지방공기업에 대한 출자 및 지방의회의 출자 동의에 대해서만 규정된 「지방재정법」 제18조를 개정하여 공공기관에 대한 출연 및 출연 동의에 관한 규정을 추가하였음(2015.1.1. 시행).

1) ‘2012년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준’, 15p.

< 「지방재정법」 개정 내용(2014.5.28.) >

개정 전	개정 후
제18조(출자의 제한) ① 지방자치단체는 법령에 따라 출자(出資)할 수 있도록 정하여진 단체, 「지방공기업법」에 따른 지방공사·지방공단 외의 단체에는 출자를 할 수 없다. 다만, 지방자치단체가 「지방공기업법」 제2조에 따른 사업을 지방자치단체가 아닌 자와 공동으로 하려는 경우에는 그러하지 아니하다.	제18조(출자 또는 출연의 제한) ① 지방자치단체는 법령에 근거가 있는 경우에만 출자를 할 수 있다.
② 지방자치단체가 제1항에 따라 출자를 하려면 미리 해당 지방의회의 의결을 얻어야 한다.	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.

- 이에 따라 각 지방자치단체는 2016년도 예산안 편성에 앞서 출연 행위에 대한 해당 지방의회의 동의 여부를 묻는 출연 동의안을 제출하고 있으며, 서울시 역시 2015년 9월부터 출연 동의안을 제출해 왔음.
- 그러나 「지방재정법」 제18조는 출연 동의안에 포함해야 하는 구체적인 내용이나 제출시기 등을 명확히 특정하지 않았고, 그 하위법령이나 지침에도 이를 명시하지 않은바, 각 지방자치단체는 정부에 이에 대한 해석 기준을 요청하였음.
- 그 결과, 정부는 출자·출연 동의안의 ▶예산안 편성 및 심의와의 중복 여부, ▶출자·출연 동의의 의결 범위, ▶연례·반복적 또는 법령에 따른 의무적 출자·출연의 포함 여부, ▶동의안의 제출 시기 등에 대한 해석을 제공하였으며, 이외에 출연 동의안에 포함해야 하는 내용 등에 대해서는 각 지방자치단체가 별도로 정하고 있음²⁾.

2) 17개 광역자치단체 중 출자·출연 동의안에 포함해야 하는 내용을 조례로 정한 사례는 5개 단체(서울, 경기, 인천, 광주, 부산)로 확인됨.

< 출자·출연 동의안 관련 주요 해석 내용 >

해석요청 사항	해석 내용
예산안 편성 및 심의와의 중복 여부	보조금과 달리 정산을 의무화하지 않는 출자·출연 행위에 대한 지원 절차를 강화 하여 출자·출연을 엄격히 제한함으로써 선심성·낭비성 출자·출연을 방지하려는 것이 취지
출자·출연 동의의 의결 범위	출자출연 대상기관의 사업내용, 출자출연 필요성 등을 종합 고려하여 출자출연 여부를 지방의회에서 미리 승인하는 것으로, 출연 금액을 확정하는 것까지 포함하는 것은 아님
연례·반복적 또는 법령에 따른 의무적 출자·출연의 포함 여부	자치단체가 출자출연하는 모든 행위에 대해 미리 의결을 받도록 규정한 취지로 신규 및 기존, 법정 의무 출연을 모두 포함
동의안의 제출 시기	예산편성 전에 출자출연기관에 대해 지방의회의 의결을 받는 것이 바람직 하나, 불가피하게 사전의결안과 예산편성안을 지방의회에 함께 제출(혹은 출자·출연 의결안이 먼저 제출되었으나 의결되지 않은 상태에서 예산안을 지방의회에 제출)하는 경우에는 예산안 의결 전에 출자출연안이 먼저 의결되어야 함

- 이에 따라 서울시 및 서울시의회는 통일된 규정 없이 각 상임위원회에서 분야별(예: 기획재정 분야 출연 동의안) 또는 기관별로 출연 동의안을 처리하다가 2019년에 동 조례 제22조의4를 신설하여 출자·출연 동의안에 출자·출연의 ▶사무명, ▶추진근거 및 추진 필요성, ▶사무 내용, ▶기관 개요(소재지, 규모, 지원시설, 위치도), ▶소요예산 및 산출근거, ▶이사회 회의록, ▶결산 보고서, ▶그 밖에 심의에 필요한 사항을 포함하도록 하였음.
- 그러나 이후 출자·출연 동의안과 예산안의 작성 시기 불일치 등으로 인해 출자·출연 동의안과 예산안에 명시된 소요예산 및 산출근거와의 차이가 지속적으로 발생함에 따라 출자·출연 동의안에서 소요예산 및 산출근거를 명시하는 것이 적절한지에 대한 논의가 지속되었음.
- 이와 같은 상황이 다른 지방자치단체에서도 발생하자 정부는 2021년도 부터 ‘지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준’을

통해 법령에 따른 의무적인 출자·출연 및 연례적·반복적 출자·출연에 대해서는 조례로 정하는 경우에 한하여 지방의회의 사전의결을 일정 기간 정하여 얻을 수 있도록 하였음.

- 그러나 정부의 이러한 대안은 출연 동의안 및 예산안 간의 소요예산 및 산출근거의 불일치 문제를 해소할 수 없고, 연도별 예산의 사정이나 정책적 판단 여부가 반영되기 어려워 오히려 동의안과 예산안 간의 편차를 가중시킬 우려가 있다는 점에서 사실상 적용이 어려움.
- 이에 동 개정조례안은 출자·출연 동의안의 내용에 포함해야 할 사항에서 ‘소요예산 및 산출근거’를 제외함으로써 동의안의 제출 및 수정의결 등의 과정에서 발생하는 행정력의 낭비와 절차적 비효율을 해소하고자 하는 것임.
- 이는 ‘출자·출연에 대한 지방의회 동의 제도’의 취지가 출연금의 구체적인 규모를 심의하기 위한 것이 아니라 지방자치단체의 출자·출연 행위에 대한 절차를 강화하여 출자·출연을 엄격히 제한함으로써 선심성·낭비성 출자·출연을 방지하고자 하는데 있고, 정부 역시 출자·출연금의 구체적인 심의는 예산안 편성 및 심의 시에 이루어져야 한다는 입장을 견지하고 있다는 점에서 타당한 측면이 있음.
- 특히 2026년도 서울신용보증재단 출연 동의안과 같이 동의안 상의 출연 금액과 2026년도 서울시 예산안 상의 출연금 간의 과도한 차이(81.5%)의 발생은 오히려 동의안 심의의 왜곡을 야기한다는 점에서 동 개정조례안은 바람직한 입법조치로 사료됨.

입법조사관	연락처
최범준	02-2180-8056