

서울특별시 출자·출연 기관의 운영에 관한 조례
일부개정조례안

검 토 보 고

1. 회부경위

- 가. 의안번호 : 제854호
- 나. 발 의 자 : 박기재 의원 외 12명
- 다. 발의일자 : 2019년 8월 7일
- 라. 회부일자 : 2019년 8월 13일

2. 제안이유

- 최근 서울디자인재단은 <DDP 미디어 라이팅 콘텐츠 구축사업>추진을 위해 이사회 의결과 서울시장의 승인만으로 이러한 사업에 예비비를 편성한 바, 소관 상임위에는 이미 결정된 사항을 보고하는 등 시의회의 예산 승인권한을 무력화 시킨 사례가 있었음.
- 이에 따라 출자·출연기관이 결산이후 예산에 추가 편성된 순세계잉여금을 활용하여 10억 이상의 사업비를 새로이 편성하는 경우, 시의회 소관 상임위원회에 보고하게 함으로써
- 출자·출연기관에 대한 순세계잉여금 및 예비비 등의 자의적 지출을 막고

의회의 예산 심의권을 강화하여 출자·출연기관이 의회의 승인과 달리 자체 이사회를 통해 신규사업을 추진하거나 원래 편성된 예산을 목적 외로 사용하는 등의 문제점을 방지하여 출자·출연 기관의 재정 건정성과 운영의 투명성을 제고하고자 하는 것임.

3. 주요내용

- 출자·출연 기관이 결산이후 예산에 추가 편성된 순세계잉여금을 활용하여 10억 이상의 사업을 추진하는 경우 의회에 보고 절차를 규정함 (안 제22조의2제3항 신설).

4. 검토의견 (수석전문위원 강상원)

가. 개정안의 개요

- 개정안은 출자·출연기관이 결산이후 발생한 순세계잉여금을 예비비로 편성한 후, 신규 사업을 추진하는 등 순세계잉여금과 예비비의 무분별한 사용을 방지하고자 발의되었음.

나. 출자·출연기관 순세계잉여금의 처리 방법

- 개정안은 “출자·출연기관은 결산이후 예산에 추가 편성된 순세계잉여금을 활용하여 10억 이상의 사업비를 새로이 편성하는 경우 시의회 소관

상임위원회에 보고” 하는 규정을 신설하고 있음.

- 행정안전부는 관련법령에 따라 매년 「지방자치단체 출자·출연기관 예산 편성지침」 (이하 “출자·출연지침”)을 서울시에 통보하고, 서울시는 세부 사항을 추가한 「서울시 출자·출연기관 예산편성 기준」 (이하 “서울시 출자·출연기준”)을 통해 출자·출연기관의 예산을 편성하도록 하고 있음.
- 출자·출연지침에 따르면, 매 회계연도의 세입세출결산 결과 발생한 잉여금은 다음연도 세입예산에 포함하여 처리하는 것을 기본원칙으로 하고, 이를 기본재산으로 편입하거나 차입금변제에 우선 활용하도록 하고 있음 (참고자료1).
- 그러나 서울시 출자·출연기준에서는 경영성과 개선(자체노력에 의한 수입증대나 예산절감)을 통한 잉여금 증대분에 대해서는 예외적으로 기본재산이나 준비금 적립 외에 서울시 주요정책과 부합하는 사안에 대해 예비비 중 “내부유보금”으로의 편성과 집행을 허용하고 있음.
- 서울시 출자·출연기관 중 2018년도 결산 후 발생한 순세계잉여금을 10억원 이상 “내부유보금”으로 적립한 기관은 4개 기관¹⁾이며, 이를 2019년 예산으로 실제 집행한 기관은 서울디자인재단으로 순세계잉여금 32억 8천 6백만원 중 26억 9천 8백만원을 신규 사업에 집행했음.

1) 세종문화회관(17억 3천 8백만원), 서울디자인재단(32억 8천 6백만원), 50플러스재단(12억 5천 1백만원), 120다산콜재단(13억 4천 6백만원)

- 개정안은 서울시 출자·출연기준의 예외조항을 활용해 내부유보금으로 신규 사업을 추진하고 있는 사례를 입법적으로 통제하여 임의적이고 무분별한 예산 사용을 막아, 출자·출연 기관의 재정건정성과 운영의 투명성을 강화하고자 하는 것임.
- 이에 대해 서울시는 개정안이 법령에 따라 시장에게 부여한 기관의 예산편성과 집행에 대한 지도·감독권을 침해할 수 있고, 출자·출연기관 운영의 자율성을 침해할 수 있다는 의견을 제시하였음.
- 그러나 개정안은 보고 의무를 명시하고 있을 뿐, 보고 후 시의회의 의결이나 의견에 따라야 하는 법적 구속력이 없어 단체장의 권한을 사전적·적극적으로 제약하는 것으로 판단하기는 어려움.
- 대법원 역시 조례상 보고나 의견청취에 대해 지방자치단체장의 집행권을 본질적으로 침해한 것이라고 볼 수 없다고 판시한 바가 있음(참고자료2).
- 다만 개정안의 내용 중 순세계잉여금은 회계절차(예산총계주의 원칙)²⁾상 직접 사업비로 집행하는 것이 아니라, 이를 예비비(내부유보금)로 적립한 후에야 사업비로 집행할 수 있다는 점에서 순세계잉여금을 직접적인 규율대상으로 하기 보다는 추가로 편성된 예비비(내부유보금)의 사용을 통제하는 방향으로 수정할 필요가 있음.

2) 예산총계주의 원칙: 한 회계연도 모든 수입은 세입으로 하고, 모든 지출은 세출로 하며, 세입과 세출은 모두 예산에 편입되어야 함.

- 이와 관련해 「서울특별시 결산서 등의 제출 및 예비비 지출 승인에 관한 조례」에서는 서울시 예비비 사용내역을 분기별로 보고토록 하고 있으므로, 서울시 출자·출연 기관의 예비비 사용도 이에 맞춰 정기적 사후보고³⁾로 일원화하는 대안을 고려해 볼 수 있음.
- 또는 행정안전부의 출자·출연지침에 맞춰 잉여금을 세입예산에 편성하여 기본재산에 편입하거나 차입금변제, 또는 준비금으로만 활용하도록 제한하는 방안도 있음.
- 한편 조례상 보고절차는 「서울특별시의회 기본 조례」에서 따로 정하고 있으므로⁴⁾, 개정안 단서의 “폐회 중 위원장 보고 같음” 규정은 기본 조례에 맞도록 정비해야 할 것임.

개 정 안	수 정 의 건
제22조의2(예산 및 결산의 제출 등) ①、② (현행과 같음) ③ 출자·출연기관은 결산이후 예산에 추가 편성된 순세계잉여금을 활용하여 10억 이상의 사업비를 새로이 편성하는 경우 시의회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다. 다만, 비회기의 경우, 소관 상임위원회 위원장에게 보고하는 것으로 같음할 수 있다.	제22조의2(예산 및 결산의 제출 등) ①、② (현행과 같음) ③ 출자·출연기관은 예비비를 사용한 경우에는 분기별로 시의회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다. 다만, 보고시기가 폐회 중일 때는 의장과 상임위원장에게 우선 보고한 후 다음 회기 회의에서 안전으로 상정하여 보고한다.

3) 예비비는 재정활동을 수행함에 있어 예측할 수 없는 불가피한 지출소요에 적절하게 대처토록 하는 탄력적인 예산운용제도이므로 사전에 예비비 지출을 견제하는 것은 제도의 기본 취지에 부합하지 않게 됨.

4) 「서울특별시의회 기본 조례」 제55조의3(조례상 보고 등) 시장 및 교육감은 법령 또는 조례에서 의회와 상임위원회에 보고하도록 한 사항에 대해 보고의 건으로 보고시기와 가장 가까운 회기에 보고하여야 한다. 다만, 보고시기가 폐회 중일 때는 의장과 상임위원장에게 우선 보고한 후 다음 회기 회의에서 안전으로 상정하여 보고한다.

담당 조사관	연락처
최 범 준	02-2180-8058

[참고자료1]

「지방자치단체 출자출연기관 예산편성지침」

5

예산총계주의 원칙

- ◇ 한 회계연도의 모든 수입은 세입으로 하고 모든 지출은 세출로 하며, 세입과 세출은 모두 예산에 편입되어야 함
- 세입예산은 이자수입, 사업수입, 잉여금, 출연금, 출자금, 이월금 등이 포함되어야 하고, 세출예산은 인건비, 운영경비, 사업비, 예비비, 기본재산 적립, 보조금 반납금 등이 포함됨
 - 매 회계연도의 세입세출결산 결과 발생한 잉여금은 다음연도 세입예산에 포함하여 처리
 - 출자출연기관은 '기본재산' 또는 '기금'을 감액하여 세입예산의 부족한 재원을 충당하고자 할때는 세입예산에 '출연금수익'으로 계상하여야 하고
 - 순세계잉여금을 기본재산에 편입하여 적립하기 위해서는 세출예산에 '기본재산 적립'으로 계상하여 처리하여야 함
- 2개 이상 회계를 구분하여 회계처리 하는 경우에는 예산·결산시 회계별로 작성하여 내용이 누락되는 사례가 없도록 함
- 모든 수입은 법령에서 별도로 정한 경우를 제외하고는 직접 사용하여서는 아니되며, 세출예산에 계상하여 집행하여야 함

6

잉여금의 처리

- ◇ 매 회계연도 세입세출결과 발생한 잉여금은 다음연도 세입 예산에 편성하여 처리함이 기본원칙임
- 순세계잉여금 반영
 - 순세계잉여금을 반영하여 출연기관의 예산 요구액을 조정 하고, 보조금 형태의 목적사업 불용예산은 차감후 예산요구
- 출연기관의 세입세출결산 결과 발생한 잉여금은 세입예산에 편성하여 사업주관 부서와 협의후 이사회 승인을 거쳐 기본재산(자본금)에 편입하거나 또는 차입금변제에 우선활용
- 발생주의 복식부기에 의한 재무회계 결산 결과 이익이 생긴 경우
 - 출연기관은 사업주관 부서와 협의후 이사회 승인 등을 거쳐 이월결손금을 보전한 후, 기본 재산에 편입 하거나 준비금 등으로 적립
 - 출자기관은 정관 등 내부규정이 정하는 바에 따라 이사회 승인 등을 거쳐 이월결손금을 보전한 후, 주주 배당 등 실시 가능
- 발생주의 복식부기에 의한 재무회계 결산에 따라 손실이 생긴 때에는 이사회 승인 등을 거쳐 준비금으로 이를 보전하고, 부족할 때에는 이월

- 출자출연기관은 결산결과 이익이 생긴 때에는 「손익금의 처리」 절차에 따라 처리하되, 기관의 재정자립도를 높이고 기관 고유목적사업을 안정적으로 추진할 수 있는 「중장기 계획」을 마련하여 추진
 - 자체 노력에 의한 수입증대, 예산절감 등 경영성과 개선을 통한 잉여금 증대는 기본재산에 편입하거나 준비금 등으로 적립하여 재정자립도 제고
 - 사업축소·중단, 낙찰차액 등 집행잔액은 다음연도 수입으로 이월하여 사용
 - 지방자치단체는 출연금을 이월금 상당액 만큼 감액하여 편성

「서울시 출자출연기관 예산편성 기준」

6

잉여금의 처리

- ◇ 매 회계연도 세입세출결과 발생한 잉여금은 다음연도 세입예산에 편성하여 처리함이 기본원칙
- ◇ 자체 노력에 의한 수입증대, 예산절감 등 경영성과 개선을 통한 잉여금 증대는 기본재산에 편입하거나 준비금 등으로 적립하여 재정자립도 제고
- ◇ 사업축소·중단, 낙찰차액 등 집행잔액은 다음연도 수입으로 이월하여 사용하고 출연금을 이월금 상당액 만큼 감액하여 편성

- 단순 집행 잔액 : 시 출연금 예산의 단순 집행 잔액 및 비수익 사업 집행 잔액
 - ⇨ 전액 다음 연도 예산(수입)으로 편성하고, 이월금만큼 출연금 감액 편성
 - 다만, '19년도 예산편성 시 예산과에서 사업비를 감액하여 발생한 부족분의 보충에 대하여 예산과 및 주관부서와 사전협의한 기관은 '18회계연도 발생 잉여금(단순 집행 잔액)을 '18회계연도 목적사업에 편입 가능
 - 이 경우에도 잉여금의 인건비 명목 사용은 불가함
- 자체 노력 : 수입증대(자체 사업) 및 예산절감(사업비 절감을 위해 특수공법 사용 등의 뚜렷한 예산절감 효과가 있는 사업)
 - ⇨ 기본재산, 준비금 적립 또는 예비비로 편성
 - 출연금과 자체재원이 혼합 편성된 사업에서 잉여금이 발생했을 때는 재원별 비율에 따라 단순 집행잔액과 자체 노력분으로 구분
 - 준비금은 고유목적사업에 지출을 목적으로 적립된 예산으로 5년 이내에 사용해야함(예: 건물 또는 부지 매입, 장학금 지급, 기부금 지출 등 목적을 명시하여 적립)
 - **예비비로의 편성은 서울시의 주요정책과 부합하는 사안에 관하여 한정적으로 가능하며 편성 전 반드시 시(공기업담당관 및 주관부서)와 사전 협의하여야 함**
(예: 비정규직의 정규직 전환에 따른 인건비 등에 사용목적)

[참고자료2]

대법원 2001. 11. 27 선고 2001추57 판결(조례안재의결무효확인청구)
〔공2002.1.15.(146),182〕

【관시사항】

(1)~(5) (생략)

(6) 시장으로 하여금 가스공급시설 공사계획의 수립 또는 도시가스의 공급조건에 관한 공급규정의 승인이나 변경시 시의회에 보고하고 의견을 청취하도록 규정한 지방자치단체의 조례안이 시장의 집행권을 본질적으로 침해하는 것으로 법령에 위배되는지 여부(소극)

(7) (생략)

【판결요지】

(1)~(5) (생략)

(6) 지방자치단체의 도시가스공급안정에관한조례안에서 시장이 도시가스사업법 제18조의3의 규정에 의한 가스공급시설 공사계획을 수립하고자 할 때에 시의회 소관 상임위원회에 보고하게 하고 있으나, 이는 그 공사계획의 적정성 여부에 대한 통제수단으로 비록 그 수립 전에 사전적으로 통제하는 것이기는 하나 매년 당해 연도를 포함한 2년간의 계획을 수립하는 것이고 이미 제출된 일반도시가스사업자의 가스공급계획을 기초로 수립되는 것이며, 보고 후 반드시 시의회의 의결이나 의견에 따라야 하는 등 법적 구속도 없으므로 지방자치단체장의 고유한 집행권을 침해한 것이라고 할 수 없고, 또한 시장이 같은 법 제20조의 규정에 따라 도시가스의 요금 및 기타 공급조건에 관한 공급규정을 승인하거나 상당한 기간을 정하여 변경을 요구하는 경우에도 먼저 위 공급규정이 같은 법 제20조 제2항 각 호의 기준에 적합한지 여부에 대하여 사전 검토가 선행될 것이고 그 검토 의견 또한 공개되어야 할 사항이며, 반드시 시의회의 의결이나 의견에 따라야 하는 공급규정의 승인이나 변경 요구를 하여야 하는 등 법적 구속도 없으므로, 위 조례안에서 그 공급규정의 승인이나 변경 요구 전에 시의회에 보고하고 의견을 청취하도록 규정하였다고 하여 지방자치단체장의 집행권을 본질적으로 침해한 것이라고 할 수 없고, 같은 법 제20조 제3항에 규정된 산업자원부 장관의 시·도지사에게 대한 공급규정의 내용변경을 위한 필요한 명령권한을 박탈하거나 배제하는 것이 아니어서 그에 직접적으로 위배된다고 할 수도 없다.

(7) (생략)