

2022 서울특별시의회 연구용역 최종보고서

**출연기관 출연금 운영 실태와
공공감시 및 의회 통제 개선 방안**
(서울특별시의회 행자위
소관 출연기관 대상)

2022. 10. 14.



서울특별시의회
Seoul Metropolitan Council

제 출 문

서울특별시의회 의장 귀하

이 보고서를 「출연기관 출연금 운영 실태와 공공감시 및 의회 통제 개선 방안」의 최종보고서로 제출합니다.

2022. 10. 14.

- 연구기관 : 한국정책과학학회
- 책임연구원 : 신계균 (국민대학교, 교수)
- 연구원 : 금재덕 (서울시립대, 교수)
하현상 (국민대학교, 교수)
- 보조연구원 : 김태영 (국민대학교, 석사과정)
- 자문위원 : 구미경 (서울특별시의회 행자위 위원)
이희창 (한양여자대학교, 교수)
이세구 ((사)한국산업경제연구소, 소장)
은재호 (한국행정연구원, 선임연구위원)
최돈위 (한양대학교, 교수)

(요약문)

‘출연기관 출연금 운영 실태와 공공감시 및 의회 통제 개선 방안

한국정책과학학회 신계균·금재덕·하현상·김태영

요 약

지방자치단체는 지역주민의 복리증진과 공공서비스의 효과적인 전달 수단으로서 출연기관을 적극 활용하고 있다. 이들 출연기관 운영에 대한 투명성과 공공책임성은 지방의회의 행정사무감사 및 외부·자체감사, 그리고 지방자치단체의 경영평가라는 통제수단이 적극 실현되고 있음에도 불구하고 반복적인 지적사항이 발생하고 있고 이에 대한 문제점을 실질적으로 개선하는 데는 한계가 있다. 본 연구에서는 서울시의회 행정자치위원회 소관 4개의 출연기관(서울특별시 장학재단, 서울특별시 평생교육진흥원, 서울특별시 자원봉사센터, 한국지방세연구원)을 대상으로 출연금 운영실태와 출연기관의 설립, 운영, 사후관리 단계에서 실태와 문제점을 파악하고, 이에 대한 서울특별시(이하 서울시) 및 서울특별시의회(이하 서울시의회) 차원에서 효과적인 공공감시 방안을 마련하고자 하였다.

본 연구를 위해 서울시의회 행정자치위원회(이하 행자위) 소관 4개 출연기관의 설립 및 운영에 관한 조례, 정책 및 보고서, 최근 5개년 주요 사업계획서 및 결과보고서, 예산서 및 결산보고서, 사업보고서, 결산 및 자체·외부 감사보고서(재무보고서 포함), 회계감사 및 경영평가 결과보고서, 의회 지적사항 및 조치 결과 등 각종 문헌자료 분석을 통해 운영단계 및 사후관리 단계별 실태 및 문제점을 분석하였다. 이를 토대로 본 연구는 4개 출연기관 각각의 문제점에 대한 개선방안이 서울시와 서울시의회의 공공감시를 통해 실현될 수 있도록 운영단계에서 사업관리, 인사관리와 재정자원 관리, 그리고 사후관리 단계에서 성과관리 측면으로 구분하여 공공감시 방안 도출을 위한 근거들을 제시하였다.

4개 출연기관에 대한 주요 공통적 문제는 다음과 같다. 첫째, 운영단계에서 타 기관(유사기능 수행 중앙정부 산하기관 또는 서울시 산하기관)과 유사한 사업을 수행하고 있고, 중복수혜의 여부를 판단할 수 없는 점, 출연금 집행 부진이 매년 반복되고 있는 점이다. 또한, 이에 따라 출연금 집행 부진으로 인해 출연금 예산을 매년 기관이 적립하고 있고, 부적절한 방식으로 예산관리가 이루어질 가능성이 높은 점, 그리고 성과관리체계가 구축되지 않아 성과평가 및 환류가 제대로 이루어지고 있지 않은 점을

요 약

들 수 있다. 둘째, 사후관리단계에서 사업의 성과관리가 제대로 이루어지고 있지 않은 점, 경영평가 및 감사사안에 대한 조치이행이 미흡한 점 등을 들 수 있다.

이에 대한 구체적 개선사항으로 운영 단계상 다음과 같은 개선방안을 도출하였다. 첫째, 외부위원이 과반이상으로 구성된 자체평가위원회를 구성하여 사업계획수립부터 타 기관 혹은 내부적으로 중복되거나 유사한 사업이 아닌 차별화되고, 우선순위가 높은 사업들을 개발하고 추진될 수 있도록 협의할 필요가 있다. 둘째, 자체평가위원회가 분기 또는 반기별로 사업집행 점검을 실시하게 하여 집행 부진이 되지 않도록 할 필요가 있다. 셋째, 집행부 감독기관인 서울시와 서울시 의회 소관상임위원회는 자체평가위원회의 구성과 운영이 실질적으로 잘 되고 있는지, 성과관리체계가 잘 구축 운영되고 있는지의 여부를 매년 확인 점검 평가할 필요가 있다. 넷째, 출연금 계정과 비출연금 계정을 분리하여 예산 및 결산을 관리하게 하고, 출연금 집행 잔액을 기관이 매년 적립하지 못하도록 차년도 사업예산에 선반영하게 할 필요가 있다.

4개 출연기관의 공통적인 문제점과 개선사항을 종합할 때, 서울시의회와 집행부인 서울시 측면에서 다음과 같은 공공감시 방안을 제안할 수 있다.

먼저 서울시의회 측면의 공공감시방안으로, 첫째 설립목적에 따른 사업의 타당성 보고 및 승인을 의무화할 필요가 있다. 둘째는 인사관리와 관련하여 각 기관의 설립 목적과 사업에 특화된 높은 전문성과 책임성을 가지는 임원을 선임하기 위해 의회 차원에서 임원후보자의 기본적인 자질과 경영능력을 검증하는 인사청문회를 서울시와의 협의 하에 소관상임위원회 차원에서 인사청문특별위원회를 구성하여 운영하는 것을 제도화할 필요가 있다. 셋째는 재정자원관리 측면에서 행정사무감사 자료 요구 시 출연기관에 결산보고서 및 감사보고서에 대한 제출을 의무화함으로써 출연기관에 지속적인 예산·결산 과정에서 높은 책임성을 유도할 필요가 있다. 넷째는 출연금 예산에 경영평가 결과를 반영하여 예산안 심사를 실시할 필요가 있다. 마지막으로 성과관리를 포함하는 사후관리단계에서 서울시의회는 소관상임위원회에 별도의 감사위원회를 설치 운영할 필요가 있고, 기관의 개별 운영 조례에 내부 성과관리체계 구축, 자체평가 실시, 그 결과의 환류, 성과계획과 그 결과를 매년 시의회 상임위원회 보고의 의무화를 명시적으로 규정하고, 각 출연기관의 조례에 경영평가, 자체감사 및 외부감사 결과에 대한 의회 보고 의무화할 필요가 있다.

다음으로, 집행부 차원에서 서울시는 첫째, 출연기관의 상이한 기능과 사업을 공통적으로 관리할 수 있도록 인사 및 예산 포함하는 운영단계 전반에 관한 표준운영 지침 마련할 필요가 있다. 둘째, 출연기관의 독립성이 훼손되지 않는 범위에서 업무영역별, 기능별 종합 지도·감독으로 관리의 효율성을 제고할 방안을 강구할 필요가 있다. 셋째, 각 담당 실·국·과 예산담당관실의 담당자가 체계적인 업무 협조시스템을 구

요 약

축함으로써 출연금 집행에 대한 종합관리 체계를 구축할 필요가 있다. 넷째, 인사관리 측면에서 서울시는 운영심의위원회를 통해 출연기관의 목적 및 사업의 특성, 직무내용 등에 관한 구체적인 임원의 자격조건에 대한 심의가 이루어질 수 있도록 사전검증 단계를 제도화하는 것이 필요하다. 다섯째, 효율적 재정자원관리를 위한 감시 방안으로 출연기관의 출연금 불용액에 대한 처리기준을 마련하여 예산의 과다계상이나 과소지출을 사전에 예방하는 방안을 강구 할 필요가 있다. 여섯째, 사후관리단계에서 통제방안으로 성과관리위원회 또는 자체평가위원회를 통해 매년 성과계획의 수립과 집행점검 및 평가 후 결과를 반영하는 업무를 담당할 필요가 있다. 일곱째, 성과관리위원회는 과반 이상의 외부위원으로 구성하고, 위원회는 성과지표와 신규사업의 적정성·유사 중복성 검토를 포함하는 성과계획의 수립 적정성 검토를 포함하여, 사업계획과 집행의 적정성 점검, 성과평가 실시, 결과 환류의 적정성 검토 등과 같은 역할을 담당하게 하고, 경영평가의 신뢰성을 높이기 위해 경영평가 심의의결기구 설치를 고려할 필요가 있다.

다음으로, 지방의회의 전통적 기능인 법률의 제·개정과 함께, 행정사무감사를 통한 의회통제 기능의 강화는 출연기관의 투명하고 능률적인 수행관리와 성과달성을 유도함으로써 지역발전과 주민들의 삶의 질을 높인다는 측면에서 중요한 가치가 있다. 따라서 출연기관에 대한 서울시의회의 통제기능 효율화 방안으로 행정사무감사시 주요 감사 착안 사항을 제시하는 것이 중요하다. 본 연구에서는 행정사무감사의 기능적 효율성을 높이기 위한 측면에서 합법성, 행정적·경제적 효율성, 전문성, 책임성, 공공성, 투명성, 형평성, 그리고 윤리성의 9가지 기준에 근거하여 감사 주요 착안 사항을 제시하였다.

마지막으로, 출연기관에 대한 성과 평가지표는 무엇보다 사업의 효과 측정이 가능한 지표여야 한다. 이 연구에서는 서울시의 경영평가 대상이 아닌 한국지방세연구원을 제외한 세 개 출연기관에 대한 개별 사업 성과의 정량적 지표부분을 분석함으로써 출연기관별 출연금 성과 평가 지표 개선방안을 제시하였다. 분석 결과, 공통적으로 사업추진 성과의 적정성 측면에서 현재의 성과 평가지표는 출연기관의 다양한 사업에 대한 효과를 측정하는 결과지표로써는 한계가 있는 것으로 나타났다. 또한, 관련 계량 평가지표가 객관적으로 증빙되는 정보로 성과측정이 가능한지 분명하지 않은 것으로 파악된다.

목 차

I . 서론	1
1. 연구의 필요성과 목적	1
2. 연구의 범위와 방법	2
가. 연구의 범위	2
나. 연구의 방법	3
3. 연구의 기대효과 및 활용	5
II . 지자체 출연기관 운영에 관한 이론적 고찰	6
1. 선행연구 검토	6
가. 출연기관 설립에 관한 연구	6
나. 출연기관 운영 및 관리에 관한 연구	7
2. 지자체 출연기관의 의의와 현황	9
가. 지자체 출연기관의 의의	9
나. 지자체 출연기관의 현황	10
3. 지자체 출연기관 운영의 이론적 논의	12
가. 지자체 출연기관 운영실태 연구	12
나. 출연기관 운영 관리를 위한 이론적 접근	14
4. 연구의 분석틀	17
III . 지자체 출연기관 운영현황과 문제점	21
1. 설립단계	21
가. 설립기준	21
1) 설립타당성 검토	21
2) 운영심의위원회의 심의·의결	22
3) 설립전 사전협의	22
4) 조례 및 정관 제정	23
2. 운영단계	23
가. 인사 및 조직	23
1) 기본원칙	23
2) 출자·출연기관 임원의 인사	24

3) 출자·출연기관 직원의 인사	30
4) 출자·출연기관 임직원의 성과관리	30
5) 출자·출연기관의 조직과 정원 운영	31
나. 예산단계	31
1) 예산편성	31
2) 출연기관의 예산편성 원칙	33
3) 주요 항목별 편성기준	37
4) 예산집행 원칙	38
5) 주요 항목별 집행지침	39
다. 결산단계	41
1) 출자·출연기관 결산기준	41
2) 출연기관의 재무제표 작성특례	43
3) 수익인식과 회계처리	44
4) 예산결산	45
3. 사후관리단계	46
가. 행정감사	46
나. 회계감사	47
다. 경영평가	47
1) 출자·출연기관 경영평가 개요	48
2) 출연기관 경영평가 기준	49
3) 경영평가 등급 부여기준	52
IV. 행자위 소관 출연기관의 출연금 운영실태	54
1. 서울특별시의회 행자위 소관 출연기관의 설립 배경과 현황	54
2. 서울특별시 장학재단 실태분석	56
가. 현황 분석	56
1) 법적근거 및 주요 내용	56
2) 설립목적	58
3) 장학사업 현황 및 구분	59
4) 재무관리	63
5) 조직 및 인사관리	66
6) 성과관리	67

7) 사후관리	69
2. 쟁점사항 및 개선방안 논의	70
1) 중복·유사성 검토가 필요한 사업	70
2) 절차의 적정성 검토가 필요한 사업	73
3) 기본재산의 지속적 확충 필요	73
4) 기부금 수입의 확충 필요	73
5) 정상운영비 비중 감소를 위한 노력 필요	73
6) 조직인사 관리의 적정성 제고 필요	73
7) 성과관리의 적정성 제고 필요	74
8) 사후관리 단계의 적정성 제고 필요	74
3. 서울특별시 평생교육진흥원 운영실태 분석	76
가. 현황 분석	76
1) 법적근거 및 주요 내용	76
2) 설립목적	78
3) 평생교육진흥원의 주요 사업 현황	79
4) 재무관리	80
5) 조직 및 인사관리	82
6) 성과관리	83
7) 사후관리	84
나. 쟁점사항 및 개선 방안 논의	85
1) 설립목적에의 부합성 검토가 필요한 사업	85
2) 타 기관 사업과의 유사성 검토 필요	85
3) 순자산 변동(증가)의 적정성 검토	86
4) 사업운영외수익의 적정성 검토	86
5) 인건비 집행 및 처리의 적정성 검토	87
6) 성과관리의 적정성 제고 필요	87
7) 사후관리 단계의 적정성 제고 필요	88
4. 서울특별시 자원봉사센터 실태 분석	90
가. 현황 분석	90
1) 법적근거 및 주요사업	90
2) 재무관리	96
3) 조직 및 인사관리	97

4) 성과관리	99
5) 사후관리	103
나. 쟁점사항 및 개선 방안 논의	104
1) 기관목적과 사업범위 부합성 제고 필요	104
2) 사업별 명확한 KPI 설정을 통한 중장기적 사업관리 필요	105
3) 엄격한 재정관리 필요	106
4) 사후관리의 신속한 조치	107
5. 한국지방세연구원 실태 분석	108
가. 현황 분석	108
1) 법적 근거 및 주요 내용	108
2) 설립목적	109
3) 사업 내용과 현황	110
4) 재무관리	113
5) 조직 및 인사관리	116
6) 성과관리	118
7) 사후관리	121
나. 쟁점사항 및 개선 방안 논의	122
1) 지자체의 출연금에 부합한 연구지원강화 필요	122
2) 기관의 목적에 부합한 성과관리의 합리성 제고 필요	123
3) 한국지방세연구원의 재정운영에 대한 출연자 감시체계 강화 필요	124
V. 공공감시 개선방안	126
1. 서울특별시의회 행자위 소관 4개출연기관의 문제점과 개선방안	126
2. 집행기관 통제 방안	130
가. 운영단계에서 통제방안	130
나. 사후관리단계에서 통제방안	130
3. 의회통제 방안	130
가. 운영단계에서 통제방안	130
나. 사후관리단계에서 통제방안	131
다. 행정사무감사시 주요 감사착안 사항	133
4. 출연금 운영에 대한 성과평과 지표 개선방안	134

VI. 결론	145
1. 연구내용 요약	145
2. 연구의 한계 및 후속과제	146
〈 참고 문헌 〉	148

표 목 차

〈표 1. 출연기관 설립에 관한 연구 현황〉	7
〈표 2. 출연기관 운영 및 관리에 관한 연구 현황〉	8
〈표 3. 지자체 출자·출연기관 현황〉	11
〈표 4. 서울특별시 의회사무처 행정사무감사 주요감사사항〉	46
〈표 5. 경영평가영역별 주요 평가내용〉	49
〈표 6. 출연기관 지속가능경영 평가부문과 평가지표 정의〉	50
〈표 7. 출연기관 경영성과 평가부문과 평가지표 정의〉	51
〈표 8. 출연기관 사회적 가치 평가부문과 평가지표 정의〉	51
〈표 9. 경영평가 과정에서 허위·오류 발견 시 처리 규정〉	53
〈표 10. 경영평가 과정에서 허위·오류자료 발견 시 처리 규정(서울시 출연기관)〉 ..	53
〈표 11. 서울특별시 장학재단의 법적근거 및 주요 내용〉	56
〈표 12. 최근 5개년 재단법인 서울장학재단 주요 장학사업 현황〉	59
〈표 13. 조성방법에 따른 장학사업의 구분 및 주요 사업 내용〉	60
〈표 14. 2022년 수혜대상에 따른 장학사업 현황〉	61
〈표 15. 장학사업별 선정 및 지급절차 현황〉	62
〈표 16. 기본재산 이익잉여금처분액 및 차기이월미처분이익잉여금 변동추이〉	63
〈표 17. 연도별 세입실적과 출연금 수입 및 기부금 수입 실적의 비중 추이〉	64
〈표 18. 최근 5개년 세출실적과 장학사업비 및 경상운영비 실적의 비중 추이〉	64
〈표 19. 최근 3개년 장학사업별 지출 현황〉	65
〈표 20. 최근 5개년 서울장학재단 정원 및 현원관리 현황〉	66
〈표 21. 최근 3개년 서울장학사업별 선발인원의 목표대비 달성도 현황〉	67
〈표 22. 최근 3개년 서울장학사업별 장학금 집행실적의 목표대비 달성도 현황〉	68
〈표 23. 한국장학재단 학자금 중복지원 금지 내용〉	71
〈표 24. 서울장학재단 장학사업과 유사한 국가장학금 사업 현황〉	72
〈표 25. 서울희망공익인재장학금과 서울평화희망장학금의 목적 및 지급대상〉	72
〈표 26. 시의회 시정요구사항에 따른 조치결과 및 검토의견 예시〉	74
〈표 27. 서울특별시 평생교육진흥원의 법적근거 및 주요 내용〉	76
〈표 28. 최근 3개년 서울특별시 평생교육진흥원 주요 사업 현황〉	79
〈표 29. 기본재산 이익잉여금처분액 및 차기이월미처분이익잉여금 변동추이〉	80
〈표 30. 서울특별시 평생교육진흥원 수입과 지출 현황〉	81
〈표 31. 최근 2개년 일반목적사업비 예산액 및 지출액 현황〉	82
〈표 32. 최근 3개년 서울특별시 평생교육진흥원 정원 및 현원관리 현황〉	83
〈표 33. 서울특별시 평생교육진흥원 사업운영성과〉	83

〈표 34. 타 기관 사업과의 유사사업 현황〉	86
〈표 35. 최근 3개년 사업외수입 현황〉	87
〈표 36. 최근 3개년 인건비 예산액 및 지출액 현황〉	87
〈표 37. 주요사업별 성과지표〉	88
〈표 38. 2021회계연도 분기별 예산집행률 및 집행잔액 현황〉	88
〈표 39. 시의회 시정요구사항에 따른 조치결과 및 검토의견〉	89
〈표 40. 자원봉사센터의 법 및 조례 비교〉	90
〈표 41. 자원봉사센터의 주요사업 비교〉	93
〈표 42. 연도별 출연금 현황〉	96
〈표 43. 2022년 자원봉사센터의 출연금 편성현황〉	97
〈표 44. 자원봉사센터의 인력현황(2021.08.20. 기준)〉	98
〈표 45. 2021년 주요사업 성과〉	99
〈표 46. 최근 5년간 자원봉사 프로그램 운영 현황〉	102
〈표 47. 운영성과 비교〉	107
〈표 48. 한국지방세연구원의 설립목적〉	109
〈표 49. 2021년 사업계획과 실적〉	111
〈표 50. 수입 및 지출 현황〉	114
〈표 51. 2022년 지자체별 출연금 현황〉	114
〈표 52. 서울시의 출연금 현황〉	115
〈표 53. 한국지방세연구원 손익계산서〉	116
〈표 54. 한국지방세연구원 인력현황〉	117
〈표 55. 운영실적평가 지표체계〉	118
〈표 56. 연구과제수행 현황〉	122
〈표 57. 한국지방세연구원 잉여금 발생 현황〉	124
〈표 58. 서울특별시의회 행자위 소관 출연기관 주요 공통 문제점과 개선사항〉	126
〈표 59. 서울특별시의회 행자위 소관 출연기관별 주요 문제점과 개선사항〉	127
〈표 60. 공공감시 방안 준거틀〉	129
〈표 61. 서울특별시의회 행자위 소관 출연기관 공통 공공감시 개선방안〉	131
〈표 62. 출연기관 행정사무감사 시 주요 감사 착안 사항〉	134
〈표 63. 출자·출연기관 경영평가 공통지표 구성〉	135
〈표 64. 출자·출연기관 경영평가 세부 평가지표 구성〉	136
〈표 65. 서울장학재단 성과 평가 지표〉	139
〈표 66. 평생교육진흥원 성과 평가 지표〉	141
〈표 67. 자원봉사센터 성과 평가 지표〉	143

그림 목 차

〈그림 1. 연구흐름도(Research flow-chart)〉	3
〈그림 2. 서울특별시의회 행자위 소관 4개 출연기관 공공감시 접근 분석틀〉	20
〈그림 3. 결산 절차 및 일정〉	42
〈그림 4. 자원봉사센터 조직구성〉	98
〈그림 5. 미션 및 비전 체계〉	110
〈그림 6. 한국지방세연구원 조직도〉	117

I. 서론

1. 연구의 필요성과 목적

출연기관이란 「지방공기업법」 제77조의3, 「민법」 제32조 등 법령에 따라 지방자치단체(이하, “지자체”)가 문화, 예술, 장학, 자선 등의 공익적 목적을 실현하기 위해 개별법령이나 조례에 따라 설립하고 운영에 필요한 자분을 지원하는 기관·단체 또는 법인을 의미한다. 출연의 사전적 의미는 자신의 재산상 손실을 감안하고 결정에 따라 재정적 지원을 통해, 상대방의 금전적 이득을 증가시키는 일을 말한다. 안전행정부가 2013년 2월 7일 지자체 출자·출연기관에 대한 체계적 관리를 위한 「지방자치단체 출자·출연기관 운영 등에 관한 지침」의 시행을 거쳐, 2014년 3월 24일 운영지침을 법제화한 「지방자치단체 출자·출연기관 운영 등에 관한 법률」(이하, “「지출법」”)을 제정함에 따라 지자체 출자·출연기관의 체계적 관리를 위한 본격적인 법적 근거를 마련하였다. 지자체의 출연기관에 대한 “출연금”은 지자체가 조례에 따라 법인에 지원하는 경비를 의미한다. 출연기관 출연금은 반드시 그 설립과 목적, 지자체의 지도·감독, 당연직 이사 선임, 이사장의 임면 및 정관 변경 승인, 예산출연 기준 등을 규정한 조례를 근거로 예산을 편성하도록 한다.

지자체가 출연금을 편성할 경우 몇 가지 조건을 충족하여야 한다. 첫째, 지자체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우여야 하며, 둘째, 지자체의 소관에 속하는 사무의 수행을 위해 보조금을 지출해야 하고, 셋째, 재단출연금은 반드시 그 설립과 목적, 지자체의 지도·감독, 당연직 이사 선임, 이사장의 임면 및 정관 변경 승인, 예산출연 기준 등을 규정한 조례를 근거로 예산을 편성해야 한다.

지자체가 설립·운영하는 출연기관은 설립단계에서 자본금과 출연금, 운영단계에 출연예산과 민간위탁사업비 지원을 받고, 부동산의 취득에 따른 취득세 및 고유 업무 사용 목적의 부동산에 대한 재산세 등의 감면 혜택이 주어진다. 따라서 출연기관의 주된 운영자금인 출연금은 지자체의 법령 또는 조례에 따라 민간 및 법인에게 지원하는 경비적 성격으로 일정하게 지원되고 투명하게 관리되어야 한다. 하지만, 출연기관은 지자체의 의무적 지출의 성격을 가지는 출연금을 통해 자체사업을 추진하는 만큼 사업성보다는 지역의 개발과 지역 주민을 위한 양질의 공공서비스를 제공하는 공공기관으로서의 책임성과 공공성이 더욱 요구된다.

이러한 지자체 출연기관의 공익적 목적에도 불구하고 출연금 집행상 재량권이 크게 보장되고 사후정산과 반환 절차가 없으며, 동시에 행정상 재량권은 크게 보장되며, 출연금의 전출 이후에는 출연기관의 지출활동에 대한 사후 통제의 어려움이 따르는 등의 제도적 한계가 존재하는 만큼 출연기관에 대한 관리·감독의 어려움이 따른다. 출자·출연 기관은 지자체의 개별 법률이나 조례에 근거하여 지자체의 필요성에 따라 설립·

운영되고 있으나 지방공기업 설립 인가권이 지방에 이양된 이후(1999년) 설립과 운영 등에서 행정안전부의 관리·감독이 어렵고, 이에 따라 설립목적에 부합한 사업 수행 여부와 출연금 예산의 적정성에 대한 점검이 미흡하다. 또한, 자체감사나 외부감사, 지방의회의 행정사무감사 등을 통해 감시가 꾸준히 이루어지고 있으나, 실제 지자체에 대한 기관감사 등에서 부분적인 공공감사가 이루어짐으로써 감시의 제도적 사각지대에 놓여 있는 것이 현실이다.

출연기관은 「감사원법」 제22조, 제23조에 따라 필요적·선택적 감사대상기관이고, 「지방자치법 시행령」 제42조 제1항 제6호에 따라 행정사무감사 또는 행정사무조사 대상이다. 2018년부터 현재 서울특별시 출연기관은 「서울특별시 감사위원회 구성 및 운영에 관한 조례」 제20조에 따라 감사위원회 자체감사 대상이고, 또한 시의회는 「지방재정법」 제18조에 따라 예산 의결 전 관련 출연금에 대한 동의안 의결과 예산안 및 결산안 심사를 하고 있으나, 출연금 운영실태에 대해 사전 및 사후에 검증하기에 한계가 있다.

이러한 지자체 출연기관의 태생적 한계를 바탕으로, 본 연구에서는 서울특별시의회 행정자치위원회 소관 4개의 출연기관(서울특별시 장학재단, 서울특별시 평생교육진흥원, 서울특별시 자원봉사센터, 한국지방세연구원)을 대상으로 출연금 운영실태와 출연기관의 운영 및 사후관리 단계에서 실태와 문제점을 파악하고, 이에 대한 서울특별시의회 및 서울특별시 차원에서 효과적인 공공감시 방안을 마련하고자 한다.¹⁾ 본 연구에서는 출연기관의 전반적인 문제점과 포괄적 개선방안을 제시하는 대신, 서울특별시의회 행정자치위원회(이하, “행자위”) 소관 4개 출연기관을 대상으로 운영 및 사후관리 단계별 운영실태의 문제점 파악과 출연금 편성 및 집행과정에서 책임성 강화를 위한 조례 개정 등 제도 개선방안을 제시하는 데 목적을 둔다. 또한, 행정사무감사 및 사업 성과평가 등의 사후통제에 대한 착안 및 개선사항을 제시함으로써 시의회 차원에서 효과적인 통제수단 구축을 위한 공공감시 방안을 마련하는 데 중점을 둔다.

2. 연구의 범위와 방법

가. 연구의 범위

본 연구에서는 서울특별시의회 행자위 소관 4개 출연기관의 최근 5년간 설립단계, 운영단계, 사후관리 단계별 분석 근거에 근거하여 운영실태를 분석한다. 분석은 설립 목적에 부합한 사업수행, 심사기능 작동 여부, 존재 필요 여부 등에 맞추어 주요 문제점과 개선방안을 도출하는데 초점이 있다.

1) 서울특별시의회 행자위는 자원봉사센터, 평생교육진흥원, 장학재단의 3개 출연기관을 소관하고 있으며, 「지방세기본법」에 따라 한국지방세연구원에 출연금을 편성하여 교부하고 있음

또한, 서울시민의 대표기구인 서울특별시의회(이하 서울시의회)의 통제방안이라는 시각에서 출발하여, 의회 감시와 함께 출연기관의 공공가치 실현이라는 차원에서 서울시의회 출연금 동의안 심사 실효성 제고 방안, 행정사무감사 시 출연기관의 출연금 운영에 대한 주요 착안사항, 예산안 및 결산안 심사 시 출연기관의 출연금 운영에 대한 주요 심사 기준, 출연금 편성의 심사 및 출연금 집행과정에서 투명성과 책임성 제고 방안과 함께 성과지표에 근거하여 성과보고서를 시의회에 보고하는 등의 의회 감시 방안을 제시한다.

마지막으로, 출연기관의 효과적 공공감시 방안의 하나로 경영평가에 대한 개선안을 도출한다. 출연기관에 대한 성과 평가지표는 무엇보다 사업의 효과 측정이 가능한 지표여야 한다. 이에 따라, 서울특별시의 직접적인 경영평가 대상이 아닌 한국지방세연구원을 제외한 세 개 출연기관에 대한 개별 사업 성과의 정량적 지표 부분을 분석함으로써 출연기관별 출연금 성과 평가지표 개선방안을 제시한다.

나. 연구의 방법

본 연구는 선행연구와 서울특별시 주무부서와 4개 출연기관 및 서울특별시의회 행자위의 관련 문헌과 자료 분석을 통한 문헌조사를 통해 실태 파악과 개선방안 도출을 진행하였으며, 수시로 관련 전문가의 자문을 통하여 연구 내용의 신뢰성과 타당성을 제고하고자 하였다. 본 연구의 기본적인 흐름은 아래 <그림 1>과 같다.

〈그림 1. 연구흐름도(Research flow-chart)〉

연구의 흐름	주요내용	연구방법
1	<ul style="list-style-type: none"> • 출연기관 통제와 공공감시 이론 • 선행연구 분석 <ul style="list-style-type: none"> - 지자체의 출연기관에 대한 운영실태 및 통제 방안 연구 • 출연기관 출연금 운영실태 분석틀 도출 	<p>문헌연구(정부자료 및 연구 보고서 포함)</p>
2	<ul style="list-style-type: none"> • 분석틀에 따른 출연기관의 단계별 운영실태 분석 및 문제점 파악 후 공공감시 개선방안 도출 <ul style="list-style-type: none"> - 출연기관 설립단계(사전심사, 조례 의결)에서 심사기능 작동 실태 - 운영단계(예산편성(사업계획 및 예산서 제출) 및 결산단계(결산서, 사업보고서, 재무감사보고서, 자금관리))에서의 운영실태 - 사후관리단계(경영평가, 자체감사 및 외부감사) 측면에서의 운영실태 	<p>법·제도분석 문헌분석(정부자료 포함) 사례분석</p>
3	<ul style="list-style-type: none"> • 의회감시 체계 개선방안 제시 <ul style="list-style-type: none"> - 시의회의 출연금 동의안 심사, 행정사무감사, 예산안 및 결산안 심사 과정에서 의회통제 개선방안 제시 및 심사기준 마련 - 의회의 출연기관 감시체계 강화 방안으로 출연금 성과 평가지표 개발 제시 	<p>상기연구의 종합분석·정리</p>

본 연구는 서울특별시의회 행자위 소관 4개 출연기관의 설립 및 운영에 관한 조례, 정책 및 보고서, 최근 5개년 주요 사업계획서 및 결과보고서, 예산서 및 결산보고서, 사업보고서, 결산 및 자체·외부 감사보고서(재무보고서 포함), 회계감사 및 경영평가 결과보고서, 의회 지적사항 및 조치결과 등 각종 문헌 자료 분석을 통한 운영단계별 실태 및 문제점을 분석하였다. 구체적으로 본 연구는 다음과 같은 연구방법을 사용하였다.

첫째, 관련 제도 및 법적 검토로써 기관설립과 운영 등에 관련된 근거와 실태에 관한 법·제도적 차원 분석, 출연기관 경영평가 조례와 실태, 서울특별시의회 행자위 소관 4개 출연기관 설립 및 운영에 관한 조례를 바탕으로 출연기관의 운영 현황을 파악

하였다. 둘째, 재무보고서, 예산서 및 결산보고서, 연도별 예산사업설명서, 연도별 주요사업 계획서 및 사업결과 보고서, 회계감사 및 결산감사 보고서, 경영평가 결과보고서, 행정사무감사 처리결과 보고서 등의 자료 수집을 통해 소관 출연기관의 운영단계 및 사후관리 단계별 실태와 문제점을 파악하고, 관련 문헌분석을 통해 제도적 개선방안을 도출하였다. 이를 토대로 4개 출연기관 각각의 문제점에 대한 개선방안이 서울특별시 의회와 집행부의 공공감시를 통해 실현될 수 있도록 운영단계에서 사업관리, 인사관리와 재정자원 관리, 그리고 사후관리 단계에서 성과관리 측면으로 구분하여 공공감시 방안을 도출하였다.

3. 연구의 기대효과 및 활용

본 연구를 통해 기대하는 효과는 다음과 같다. 첫째, 본 연구는 공공감시체계의 기본 방향, 모델, 법제도 개선안, 세부시행을 포함하는 출연기관 공공감시 종합 매뉴얼을 만들고, 출연기관 운영감시체계 표준지침을 마련하는데 기여할 수 있다. 둘째, 본 연구는 집행기관인 서울특별시와 서울특별시 의회가 공공감시 측면에서 출연기관 통제를 위한 목적으로 활용할 수 있는 출연금 성과평가 지표에 대한 개선안을 마련하고, 체계적인 공공감시체계 구축을 위해 출연기관별 운영 관련 법령·제도 검토 및 집행기관 차원에서 통합적인 감시를 용이하게 하기 위한 제도개선 방안을 제시함으로써 출연기관에 대한 공공감시의 제도적 효율화에 기여할 수 있다. 셋째, 본 연구는 자체감사 및 외부감사 실태를 조사하여 출연기관 설립 및 운영 전반에 대한 지적사항을 파악하고 개선책을 제시함으로써 사후통제 수단으로써 의회 중심의 단계별 공공감시 방안을 마련하는데 기여할 수 있다.

본 연구를 통해 ①서울시의회 소관 4개 출연기관의 출연금 운영 실태와 문제점을 파악하고 ②각 기관의 운영단계와 사후관리단계에서 개선점을 도출한 다음, ③서울특별시의회와 집행기관 차원에서 단계별 공공감시 방안을 제시하고, ④행정사무감사시 주요 감사착안 사항을 제시하며, 마지막으로 ⑤각 소관 출연기관별 사업 성과평가 지표 개선안을 도출함으로써 행자위 소관 출연기관이 설립목적에 부합하는 사업성과를 높일 수 있도록 서울시의회 차원에서 지속적인 감시·관리 체계방안을 마련하는데 기여할 수 있을 것으로 본다.

II. 지자체 출연기관 운영에 관한 이론적 고찰

1. 선행연구 검토

출연기관에 대한 선행연구 검토는 주로 출연기관과 유사한 특성이 있는 출자기관을 포함한 연구가 다수 진행되었으며, 설립, 운영, 관리의 분류로 연구를 구분할 수 있다. 공통적으로 무분별한 출연기관의 설립 및 예산낭비와 부적절한 인사관행을 포괄하는 방만한 경영에 대한 문제점을 지적하고 있었다. 각 분류에 대해서는 주로 출연기관에 대한 실태조사를 통해 도출된 문제점과 이에 대한 개선방안을 제시하는 형태로 연구가 진행되었으며, 설립단계에서는 설립 영향요인에 관해 탐색하는 연구도 일부 이루어지고 있었다.

가. 출연기관 설립에 관한 연구

〈표 1〉에서 볼 수 있듯 출연기관에 관한 연구는 설립 근거가 되는 법체계에 대한 중복문제를 다룬 연구들이 다수를 이루었다. 한인섭 외(2020a)는 지방출자·출연기관에 대한 실태조사를 통해, 2014년 제정된 「지출법」에도 불구하고 출연기관은 여전히 증가하고 있고, 관련 규정을 준수하지 않는 사례를 다수 제시하였고, 이에 대해 설립 및 운영에 관련한 제도적 개선의 필요성을 제시하였다. 이를 위해, 기관설립 법정주의 준수와 근거 법령의 정비, 설립타당성 검토 제도, 지방출자·출연기관 운영심의위원회의 구성 및 운영방법, 지자체 합동평가의 활용, 하이브리드기관의 촉진과 유사·중복기관의 합리화, 부실 지방출자·출연기관에 대한 해산 및 통합 요건 등을 개선할 것을 주장하였다(한인섭 외, 2020a). 이삼주(2016)는 지방출자·출연기관의 설립 및 운영현황을 분석하여, 출연기관이 지방공기업법을 근거로 하는 기관과의 차별성이 모호하여 발생하는 유사중복 현상을 해결하기 위해, 법규의 조정과, 사업영역의 조정을 제시하였다. 김형진 외(2015)는 출연기관의 발전적 방안으로 설립단계에서는 출연기관에 대한 명확한 법적 정의와 사업영역의 구분, 지정기준에 대한 추가지정 신설, 설립타당성 검토에 대한 전문기관 의뢰 강제 등을 제시하였다. 김범석 외(2021a)는 전문기관의 설립타당성 검토항목 및 기준의 개선을 위해 제도의 문제점을 파악하여 사업의 타당성과 설립의 타당성을 구분하여 검토하여야 하며, 기관의 유형 및 사업의 유형에 적합한 분석방법을 탄력적으로 적용할 것을 제시하였다.

이외에도, 출연기관의 설립 영향요인을 탐색하기 위한 연구도 진행되었는데, 류숙원 외(2021a)는 지자체 출자·출연기관의 확산이 지자체의 재정적 요인, 서비스 수요에 있을 것이라는 가정하에 분석을 진행하였으며, 실제 연구결과는 재정적 조건과 출연기

관 확산 간에 상관관계는 높지 않은 것으로 나타났다. 하병규 외(2022)의 연구에서는 지자체의 출자, 출연기관의 설립요인의 탐색을 위해 재정지출 결정이론을 바탕으로, 사회경제적 요인, 정치적 요인, 재정적 요인을 중심으로 패널데이터 분석을 실시하였다. 사회경제적 측면에서는 지역의 집약도가 높아질수록 출연기관의 설립 압력이 높아질 것이며, 수도권을 중심으로 기관설립이 계속될 것으로 전망하였고, 이에 따라 범국가적 차원에서 행정서비스의 격차가 커지지 않도록 노력해야 하며, 행정서비스의 수요와 공급을 고려하여, 지자체의 기관 단독 설립 외에 복수 지자체의 공동 기관 설립의 필요성을 제시하였다(하병규 외, 2022). 또한, 출연기관 설립 시 최우선으로 고려해야 할 사항은 정책적 필요성 및 설립계획의 적절성임을 강조하면서, 중립적인 의사결정을 가능케하는 광역지자체 설립심의위원회의 중요성을 강조하였다(하병규 외, 2022). 세 번째로, 지방의 정치적 경쟁이 지방출자·출연기관 설립 억제에 효과가 있다는 점과, 마지막으로 지방재정조정제도가 끈끈이 효과에 따른 행정서비스의 격차와 효율적 자원배분을 저해할 가능성을 확인함에 따라, 수직적 재정조정 체계하에서 비효율적인 출자·출연기관 설립을 억제할 대안 마련을 촉구하였다(하병규 외, 2022).

〈표 1. 출연기관 설립에 관한 연구 현황〉

연구자	연구 제목
김형진·한인섭, 2015.	지방자치단체 출자·출연기관의 성장실태와 관리개선 방안 연구
이삼주, 2016.	지방출자·출연기관의 설립·운영 현황 및 문제점
한인섭·백승천·김정렬·박지호, 2020a.	지방출자·출연기관의 설립 실태와 합리화 방안
한인섭·백승천·김정렬·박지호, 2020b.	지방출자·출연기관 설립타당성 조사제도의 합리적 개선방안
김범석·김진호·김선형, 2021a.	지방출자출연기관의 제도개선 방안: 타당성검토를 중심으로
하병규·권영주, 2022.	지방출자·출연기관 설립에 미치는 영향요인에 관한 연구: 기초지방자치단체를 중심으로
류숙원·노성민, 2021a	지방출자출연기관 확산의 영향요인에 관한 탐색적 연구

나. 출연기관 운영 및 관리에 관한 연구

출연기관의 운영 및 관리에 관련한 연구는 〈표 2〉와 같다. 관리 및 통제 방안에 대한 연구는 전반적으로 출연기관에 대한 관리 및 통제 수준의 약화 또는 강화에 대한 흐름을 보여주고 있다. 출연기관의 특성상, 사업 운영에 있어 자율성을 부여하는 것과 관리 감독에 대한 측면 모두 고려해야 한다(김용운, 2015). 대체로 출연기관의 설립과 운영, 관리, 통제에 대한 연구들은 구분되는 특징을 가지고 있으며, 이러한 연구들은 여러 애로사항 및 문제점에 대한 연구와 이에 대한 개선방안을 논의한 연구로 구성되어 있다. 운영상 문제점에 대한 연구는 인력부족, 처우 개선, 예산 부족, 사업의 자

율성, 비전문적인 기관장 인사 등에 대해 애로사항이 있었으며(이자성, 2012), 다음으로 출연기관장 인사에 대한 문제(김형진 외, 2015), 출연기관의 특성을 반영하지 않은 획일화 된 평가기준(이삼주, 2016; 류숙원 외, 2021b), 모호한 경영평가 대상 기관 구분 및 평가기준(정성호, 2015), 성과 평가 방식의 적정성(이상미, 2014), 부채의 증가와 경영손실의 지속(신용덕 외, 2013) 등이 문제점으로 도출되었다. 종합하면 출연기관 운영 및 관리상 문제점은 자율성, 기관장 인사, 성과 평가, 회계 감사 등의 요소가 종합적으로 작동하고 있었다.

이에 대한 개선방안에 대해서, 출연기관에 대해 자율성이 부족하므로 이에 대한 개선이 필요하다는 의견(이상미, 2014; 류숙원 외, 2021b)이 있는 반면, 인사 및 평가에 대한 의회 통제가 필요하다는 의견(류춘호, 2017; 신용덕 외, 2013)이 있었으며, 더 나아가 외부회계 감사의 범위를 확대하여 회계투명성을 기해야한다는 연구도 있었다(송승아, 2020). 특히, 통제 방안 중 평가와 관련한 연구가 다수였는데, 성과 평가에 대해서는 성과평가 결과에 대한 환류기능을 확대하고(이남국, 2017), 성과평가에 있어 공정성, 신뢰성, 전문성을 제고하는 방안의 마련이 필요하며(이삼주, 2016), 경영평가의 경우 경영평가 대상 선정에 있어 합리적인 방안 도출이 필요함을 주장하였다(류숙원 외, 2021b).

〈표 2. 출연기관 운영 및 관리에 관한 연구 현황〉

연구자	연구 제목
김형진·한인섭, 2015.	지방자치단체 출자·출연기관의 성장실태와 관리개선 방안 연구
이삼주, 2016.	지방출자·출연기관의 설립·운영 현황 및 문제점
류숙원·손지은, 2021b.	지방연구원의 운영 및 관리체계 개선방안에 관한 연구: 정부출연연구기관과의 비교를 중심으로
이자성, 2012.	경상남도 출자·출연기관 운영상 애로사항 및 개선방안
이남국, 2017.	지방자치단체 출연·출자기관의 합리적 운영을 위한 개선 방안: 부산시 사례
이상미, 2014.	지방자치단체 출자·출연기관 사업운영 개선방안: 중소기업지원기관 경영평가를 통한 사업성과관리 사례분석을 중심으로
신용덕·정창훈, 2013.	지방자치단체 출자·출연기관 운영 개선방안에 관한 연구 - 테크노파크를 중심으로 -
정성호, 2015.	지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률의 쟁점 및 과제
원구환, 2007.	지방공기업 및 출자·출연기관 관리개선방안
신민철·김성수, 2018.	자치분권을 위한 자체감사의 역할 - 서울시 사례를 중심으로 -
한인섭, 2016.	지방자치단체 출자·출연기관 관리제도의 한계와 개선방안
김용운, 2015.	지방자치단체 출자출연기관 관리체계 현황과 과제
류춘호, 2021.	지방정부 출자·출연기관과 예산결산 심사 전략 Ⅲ
류춘호, 2017.	지방정부의 민간위탁과 공공감사 전략

연구자	연구 제목
류춘호, 2013.	지방정부의 출자·출연기관 운영 실태와 공공감사 접근전략
송승아, 2020.	출자·출연기관 외부회계감사의 필요성 및 감사범위 결정에 대한 연구

2. 지자체 출연기관의 의의와 현황

가. 지자체 출연기관의 의의

1987년 개헌 이후 지방자치의 부활과 함께 급속하게 팽창하는 국가 기능의 확대와 행정수요의 증대는 국가 운영의 측면에서 중앙과 지방의 분리와 책임 운영을 통해 행정의 효율화를 꾀하고, 중앙의 통제를 가급적 축소하며 지역 운영에 재정, 정치, 행정의 자율권이 지자체로 대폭 이양되어왔다. 이와 함께, 지방정부는 지역 시민을 위한 공공가치의 적극 실현과 주민 복리증진을 위한 방안으로 지방공기업과 함께 출자·출연기관을 확대 운영하고 있다.

지자체 출자·출연기관은 기본적으로 「민법」과 「상법」, 「지방공기업법」 및 개별 법률에 근거하여 설립 기반을 두고, 2014년 3월 24일 제정된 「지출법」과 「지출법 시행령」에 의하여 운영에 대한 지침을 두고, 행정자치부 지침, 지자체 조례 및 기관별 정관이나 내부 규정과 함께 체계를 갖추게 되었다. 하지만, 지방공기업은 「지방공기업법」에 따라 상대적으로 법적 정의가 명확하게 내려지지만, 지자체 출자·출연기관의 법적인 정의는 모호하다(한인섭 외, 2020a; 하병규 외, 2022). 「지출법」 제2조에서는 동법의 적용범위와 대상²⁾, 제4조 제1항에서는 출자·출연기관의 설립근거와 사업범위를 제시하고 있으나,³⁾ 구체적으로 출자기관과 출연기관의 명확한 구분 없이 사업의 범위를 지정하고 있다. 다만, 2014년 「지출법」 제정 이전에 시행되었던 「지방자치단체 출자·출연기관 운영 등에 관한 지침」 제2조(정의)에 따르면 출자기관은 “「지방재정법」 제18조 또는 각 개별 법령에 근거하여 지자체가 지역경제의 발전과 주민 소득증대 등의 목적을 위해 출자하고 그에 해당하는 지분을 갖는 기관”으로, 출연기관은 “「지방재정법」 제17조 또는 각 개별 법령에 근거하여 지자체가 문화, 예술, 장학, 자선 등의 공익적 목적을 수행하는 기관에 설립과 운영에 필요한 자금을 제공한 기관”으로 상대적 목적에 대해 명확하게 지침을 제시하고 있다.

2) 제2조(적용 대상 등) ① 이 법은 지방자치단체가 설립하고 제5조에 따라 지정·고시된 출자기관 또는 출연기관(이하 “출자·출연 기관”이라 한다)에 대하여 적용한다. 이 경우 출자기관은 지방자치단체의 지분(대통령령으로 정하는 방법과 산정 기준에 따라 계산한 것을 말한다. 이하 같다)이 100분의 10 이상인 경우를 말한다. ② 이 법은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관에 대해서는 적용하지 아니한다.

3) 제4조(지방자치단체의 출자·출연과 대상 사업 등) ① 지방자치단체는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 자본금 또는 재산의 전액을 출자 또는 출연하거나 지방자치단체 외의 자(외국인 및 외국법인을 포함한다)와 공동으로 출자하거나 출연하여 「상법」에 따른 주식회사나 「민법」 또는 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」에 따른 재단법인을 설립할 수 있다.

이를 종합적으로 판단할 때, 지자체 출자기관은 지자체의 지분이 포함된 지방공기업 등을 포함하는 상법상 주식회사로 공공성이 높은 대규모 지역 경제성장 목적의 사업으로써 공공조직의 경직성과 비효율성 개선을 통해 세외 수입 확보를 위해 설립한 기관이다. 반면, 지자체 출연기관은 지방연구원, 문화예술, 신용보증, 교육, 장학 등을 포함하는 지자체가 공공성과 시민의 복리증진을 목적으로 하는 사업에 필요한 자금을 제공하는 통상 재단법인 형태의 기관을 의미한다. 지자체의 지분이 포함된 프로젝트금융회사(project financing vehicle, PFV), 자산관리회사(asset management company, AMC), 특수목적법인(special purposed company, SPC) 등이 지자체 출자기관의 대표적 형태이고, 신용보증재단, 지방연구원, 문화재단, 예술재단, 장학재단, 복지재단, 교육재단, 기업진흥지원재단 등의 민법상 재단법인이 지자체 출연기관의 대표적 형태이다(한인섭, 2016).

2007년 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 의해 모든 정부산하기관이 준정부기관으로 흡수됨에 따라 자연스럽게 지방출자·출연기관을 준정부기관에 준하여 운영체도가 불확실하게 구축됨에 따라 출자·출연기관에 대한 운영단계의 체계적인 관리 미흡, 예산낭용과 부실경영 등의 부작용을 초래하였다. 이에 정부는 2014년 9월 「지방공기업법」의 ‘지방공사 및 지방공단 외의 출자법인 등’에 관한 규정을 삭제하고, 같은 기간 개별법령으로 「지출법」을 제정함으로써 설립·운영 및 경영평가 등에 관한 법적 실효성을 가진 공통기준을 마련함에 따라 출자·출연기관 운영에 관한 합리적 경영과 제도적 투명성을 정립하고자 하였다(한인섭 외, 2020a). 하지만, 지방공기업이 「지방공기업법」에 준하여 수행 가능한 사업과 기준을 정하고, 지자체 지분의 50% 이상을 출자할 수 있어야 한다는 엄격한 기준을 적용하는 반면, 지자체 출자·출연기관은 수행 가능한 사업의 범위가 지나치게 포괄적이고 운영에 있어 지자체의 자율성이 강조되는 경향이 뚜렷하다(김범석 외, 2021b). 이러한 점이 타 공공기관에 비하여 조직 운영의 유연성과 효율성 측면에서 장점이 될 수도 있으나, 이를 악용할 경우 결국 예산의 손실과 방만·부실 경영으로 이어질 수 있다는 우려도 존재한다.

나. 지자체 출연기관의 현황

지방공기업의 경우 「지방공기업법」 개정을 통해 설립단계에서 행정안전부의 승인을 거쳐야 하지만, 출자·출연 기관은 지자체별로 개별 법률이나 조례에 근거하여 지자체의 필요에 따라 설립되었으나 지방공기업 설립 인가권이 지방에 이양 된 이후(1999년) 행정안전부의 감독 기능은 전무하고 설립 통제장치 없이 설립 권한을 각 지자체장에게 위임함으로써 그 수가 점차 증가하고 있는 추세이다.⁴⁾ 다음 <표 3>은 2015년

4) 「지출법」 제5조에 따르면 “행정안전부장관은 매 회계연도 개시 후 1개월 이내에 주무기관의 장(관계 법령에 따라 그 출자 기관 또는 출연기관이 수행하는 업무와 관련한 사무를 관장하는 중앙행정기관의 장을 말한다. 이하 같다)과 지방자치단체의

1월부터 2022년 6월까지 설립된 지자체 출자·출연기관 년도별 추이를 보여주고 있다. 지자체 출자·출연기관은 2018년 이래 꾸준히 증가 추세에 있고, 이중 출연기관이 전체의 약 88%를 차지해왔다. 2022년 6월 30일 현재 총 845개가 설립·운영 중이고, 이중 98개가 출자기관 747개가 출연기관이다. 표에서 보이듯이 2018년 이래 총 152개, 연평균 38개의 출자·출연기관이 신규로 설립되었다. 특히, 서울특별시 출자·출연기관 또한 점진적인 증가 추세에 있었지만, 2020년 9월 이래 출연기관의 수는 62개를 유지해왔다.

이러한 지자체 출연기관의 증가는 2000년대 이후 삶의 가치와 행복을 추구하는 국민적 의식의 변화로 인한 문화, 체육, 예술 등에 대한 수요의 증가와 더불어, 지역주민 중심의 정책 마련과 행정서비스를 확 노력이 보편화되면서 문화시설과 체육시설을 확충하려는 지자체의 활동이 활성화된 결과로 볼 수 있다. 또한, 지역주민을 위한 복리증진과 공공서비스의 확충은 지자체 단위의 행정역량과 정책지원을 통해 보다 효과적으로 실현될 수 있다는 점에서 지자체 중심의 인프라 구축과 전문성에 대한 지속적인 공급이 필요하다는 점, 그리고 「지방공기업법」에 따라 설립에 관한 제한을 받는 지방공기업과 달리 지자체 출자·출연기관은 민법 등에 의해 설립이 비교적 자유롭다는 점 또한 지자체 출연기관을 증가하게 된 원인으로 이해될 수 있다(김형진 외, 2015; 한인섭 외, 2020a).

〈표 3. 지자체 출자·출연기관 현황〉

구분	총계	출자기관	출연기관
2018.4	693(52)	93(3)	600(49)
2018.7	696(55)	90(3)	606(52)
2019.1	699(56)	89(3)	610(53)
2019.9	715(59)	90(2)	625(57)
2020.3	742(62)	97(2)	645(60)
2020.6	754(63)	97(2)	657(61)
2020.9	771(65)	100(3)	671(62)
2021.3	798(65)	97(3)	701(62)
2021.6	805(66)	95(4)	710(62)
2022.3	843(67)	99(5)	744(62)
2022.6	845(67)	98(5)	747(62)

주: 괄호안은 서울특별시(본청과 자치구 모두 포함) 출자출연기관 현황

출처: 행정안전부, 지방자치단체 출자·출연기관 현황, 2022.06.30.

장과 협의하여 제2조에 따라 이 법의 적용 대상이 되는 출자·출연 기관을 새로 지정하거나, 지정을 해제하거나, 변경하여 지정하고 고시한다.” 이는 결국 출자·출연기관 설립을 위한 협의의 대상을 지자체장으로 한정함으로써 지방자치단체의 필요에 따라 설립될 수 있는 기회가 열려 있음을 의미한다.

3. 지자체 출연기관 운영의 이론적 논의

가. 지자체 출연기관 운영실태 연구

「지출법」 제3조에 의하면 출자·출연기관 경영의 기본원칙은 “해당 기관의 경영의 효율성을 높이고, 지역주민에 대한 공공복리가 증진될 수 있도록 노력,” 해야 함은 물론 “기관의 자율적인 운영을 보장하며, 공정하고 자유로운 경제질서를 해치지 아니하도록 노력하여야 한다”고 명시되어 있다. 이는 법적으로 출연기관이 지역 주민의 삶의 질 향상과 복리증진을 우선해야 함은 물론, 세외수익 증대를 목표로 경영의 효율성 증대를 위해 노력해야 한다는 점을 의미한다. 이러한 경제적·사회적 기능을 동시에 추구하는 출연기관의 역할을 두고 볼 때 수적으로 확산되는 지금의 추세를 단순히 부정적으로 평가하기는 어렵다. 다만, 경쟁기관이 있음에도 중복적으로 출연하거나 재정건전성을 고려하지 않은 설립 추진이 이루어졌을 경우 지자체의 즉각적인 행정비효율과 재정악화로 이어질 수 있다는 점을 유의할 필요가 있다(류숙원 외, 2021a).

또한, 출연기관의 경우 운영 전반에 감시의 역할을 하는 지방의회를 주인(principal)으로, 출연기관은 지역주민을 대표하는 지방의회의 위임을 받아 역할을 수행하는 대리인(agent) 구조를 형성한다. 주인-대리인 이론(principal-agent theory)에 따르면 정보의 비대칭성을 극복하기 위하여 주인은 대리인에게 행정상의 기능을 위임하게 되고, 기대하는 목표 달성률과 생산성을 높이기 위해 대리인을 감시하고 보상을 제시하는 양면적인 기능을 수행한다(Moe, 1984). 하지만, 정보 획득의 우위를 가지는 대리인이 사적인 편익을 추구하기 위한 목적으로 비대칭성의 정보에 우위를 점할 때, 독과점과 부패가 발생할 수 있다. 마찬가지로, 주인인 지방의회가 지역성, 공공성, 그리고 기업성을 특징으로 지역주민과 지역에 밀착된 공공서비스를 제공하고 편익을 창출하는 대리인으로서 출연기관을 효과적으로 감시·통제하지 못할 경우 출연기관의 방만 경영을 낳을 수 있다. 이는 곧 출연기관이 설립단계의 관문을 통과하는 순간 지역 사업에 대한 정보의 우위를 가지고 운영상의 편리를 가질 수 있음을 의미한다.

더욱이, 관리적 역량이 높은 지방공기업보다 소규모의 출연기관은 생산성이 낮은 태생적인 한계가 있고, 개별 법령에 근거하여 조례에 따라 설립·운영되는 출연기관의 미흡한 체계 관리와 더해져 지자체장의 영향력 확대를 위한 수단으로 남용될 소지가 크다(류숙원 외, 2021a). 결국, 출연기관 본연의 목표를 성취하도록 유도하기 위해서는 지자체 출연기관에 대한 설립단계에서 타당성 제고, 내부 관리의 적정성 확보, 성과관리 및 평가관리를 통한 환류 기능의 강화, 그리고 운영 전반에 대한 상시적인 감시와 보완책 마련이 필요할 것이다(이남국, 2017). 하지만, 지자체 출연기관에 대한 명확한 문제점들이 공공감사 결과나 전문가 수준의 연구를 통해 반복적인 지적사항이

제기되고 있음에도 불구하고 이를 극복하고 기관 차원에서 책임경영을 유도하고 제도적 차원에서 이를 개선하기 위한 근본적인 해결책들이 제시되지 못하고 있다.

지금까지 출자·출연기관에 대한 많은 연구들이 설립 실태와 문제점을 개선하기 위한 방안을 제시해왔다. 하지만, 대부분의 연구에서 제시된 개선책들은 미시적 수준에서 설립, 운영, 감사 단계에서 문제가 되는 개별적인 사안을 파악하고 이를 보완하는 개선책들을 제시하거나 법적·제도적 개선사항을 제시하는 수준에 그치고 있다. 특별히, 「지출법」 시행 이전의 연구는 주로 지자체 출자·출연기관의 실태 파악에 주력하거나(예: 류춘호, 2013; 송상훈, 2009; 여영현, 2008) 효율적인 체계 관리방안(예: 박채기 외, 2013; 김철 외, 2011; 원구환, 2007)을 제시하는 데 초점을 두고 있었다. 그러나, 「지출법」 시행 이후 연구들은 구체적인 제도상의 개선방안과 공공감사 및 경영평가 개선사항을 제시함으로써 출자·출연기관이 본연의 역할 수행과 생산성을 높이는데 필요한 조직 차원의 방향성을 제시하는 데 목적을 두었다.

특별히, 「지출법」 시행 이후 연구들을 살펴보면 설립·운영 실태 파악과 동시에 단계별 제도적 장치 개선 방안을 제시하고 있다. 예를 들어, 한인섭 외(2020a, 2020b) 연구는 지자체 출자·출연기관의 설립 합리화를 위한 방안으로 운영심의위원회 구성과 운영방법, 지자체 합동평가 활용, 부실 기관에 대한 해산 및 통합 요건 등의 개선을 포함하는 「지출법」 자체에 대한 세부적 개선사항을 제시하였고, 김형진·한인섭(2015)과 한인섭(2016)은 출연기관의 인사 및 조직상의 문제점 해결을 위한 방안으로 출자 및 출연기관에 대한 법적 정의를 명확히 할 것과 설립·운영타당성 검토를 위한 전문기관 설립, 경영평가 강화 및 기관장 채용을 위한 인사검증 제도의 강화 등을 제시하였다. 이 외에 김범석 외(2021a)는 투자 및 설립계획의 적정성과 사업의 기대효과를 중심으로 사업 타당성과 설립 타당성을 구분하는 지자체 출자·출연 기관 설립에 관한 제도적 개선안을 제시하였다.

다수의 관련 연구들은 설립 이후 기관의 효율적 운영을 위한 개선방안을 모색하고 있다. 이상미(2014)는 출자·출연기관의 설립목적에 따른 사업 수행의 효율화를 위한 개선방안으로 사업성과 정보의 객관화를 통한 기관별 사업운영의 자율권 확대를 제안하였고, 유사한 맥락에서 정성호(2015)는 「지출법」의 쟁점 논의를 바탕으로 기관의 자율성을 높이고 규제를 최소화하기 위한 법적 개편을 제시하였다. 이남국(2017)은 내부관리의 적정성 확보와 성과평가 결과 환류를 통한 지속적 운영방안을 제시하였다. 또한, 류숙원 외(2021a)은 경영평가 전 과정에서 수용성과 책무성을 높이기 위한 시스템 구축을 강조하였고, 신민철 외(2018)와 신민철 외(2021)는 출연기관을 대상으로 감사기능의 역할 확대를 강조하였다. 특히, 자체감사의 전문성 및 독립성, 감사결과 공개율 확대, 전문감사 인력과의 협력과 기관별 특성에 따른 성과감사나 기관 내부 통제 활동 강화를 출연기관의 관리 효율화를 위한 개선방안으로 제시하였다. 유사한 관점에서 송승아(2020)는 출자·출연기관의 공공성 관점에서 기관의 규모와 상관없이

외부감사 의무대상의 범위를 확대함으로써 회계투명성과 비리 예비가능성을 높일 것을 주장하였다.

이상에서 제시하였듯이 출자·출연기관의 운영실태 개선을 위한 광범위한 처방적 제안에도 불구하고, 대부분의 연구들은 기관의 내적 역량 수준 개선을 고려한 운영단계별 문제점 해결에 초점을 두는 미시적 수준의 개선책을 제시하거나 법령 자체의 정비에 초점을 두어왔다. 이러한 단계별 제도적·법적 개선방안이 출연기관의 출연금 운영과정에서 효율적인 감시체계 마련을 위한 체계화된 관리체계 구축, 감사 사각지대의 보완, 각 단계별 통제 및 감시 역할분담을 위한 행정체계 구축 등을 포함하는 출자·출연기관의 통합적인 감시체계 마련하는데 기여하고 있지만, 이러한 단계별 보완책들은 사후적 점검과 적발 기제로써 통제 수단이지 사전 예방 차원의 수준에서 기관의 운영실태 개선과 성과달성을 유도하기에는 한계가 있다. 또한, 단계별 운영실태 점검과 감시를 위한 외부와 내부 감시의 주체가 어디이고 그 역할이 어디까지인지 명확하게 확립되지 않은 이상, 미시적 개선방안 도출은 분명 한계가 있다.

따라서, 본 연구에서는 거시적 수준의 감시체계 구축을 위해 행정운영상의 복잡성을 최소화시키고, 사전 및 사후점검을 통한 예방 차원에서 출연기관 통제방안을 마련하며, 지속적인 감시·감독을 위한 조직관리 제도 마련을 제시하는데 주안점을 둔다. 구체적으로, 주인-대리인 이론에 근거하여, 통제 효율화를 구축하기 위한 제도적 수준에서 지방의회의 공공감시 기능에 초점을 두고 출연기관의 출연금 운영의 개선방안을 도출한다. 「지출법」 시행으로 출연기관 설립단계에서 사전심사 기능, 지방공기업과의 사업 중복이나 지자체의 재정 능력을 고려하지 않은 무분별한 설립 문제, 임직원 채용비리 등의 내부 인사문제 등의 반복된 문제점이 다소간 해결은 되었지만, 기본적으로 개별 법령에 근거한 설립과 지자체장에게 과도하게 위임된 운영 권한의 문제는 여전히 문제점으로 남아 있다. 이를 해결하기 위한 근본적 방법은 결국 민주주의의 견제와 균형의 역할을 담당하는 체계화된 지방의회의 감시 역할 마련에 있다고 볼 수 있다.

나. 출연기관 운영 관리를 위한 이론적 접근

대부분의 지자체 출연기관들이 매년 운영비의 대부분을 관련 지자체의 출연금이나 시비보조금으로 지원받고 있고, 사업계획부터 예산 및 결산 등의 중요사항들이 지자체의 지도·감독 및 승인으로 이루어지는 만큼 사업과 예산 전반에 걸쳐 출연기관의 지자체 의존도는 매우 높다고 볼 수 있다. 또한, 지자체의 장은 출연기관의 설립과 운영 및 사업계획, 재정지원, 정관 제정 또는 변경에 관한 승인, 임원의 임면, 출연금 지원 중지 권한 등의 운영과정 전반에 개입이 가능한 바 지자체 출연기관은 이미 설립단계부터 지자체의 개입 경로 안에 있다고 볼 수 있다. 결국 출연기관에 대한 지자체의 체계적인 지도·감독이 이뤄지지 않는다면, 주민의 대표인 지방의회 차원에서 감시·통제

만이 지자체 출연기관의 책임성 확보를 위한 가장 효율적인 제도적 방안인 될 수 있다.

Jensen & Meckling (1976)에 따르면 대리인(agent)의 역할은 한 개 혹은 복수의 주인(principal)과의 계약 관계로 설명된다. 이는 주민의 대표성을 가지는 지방의회가 지자체 출연기관에게 사회적 가치와 공공성을 투명하고 책임성 있게 실현하는 조건으로 출연금을 편성하여 교부함과 동시에 권한을 대폭 위임하는 계약 관계가 둘 사이에 형성됨을 의미한다. 전통적인 주인-대리인 이론에 따르면, 지방의회는 지자체의 출연기관이 목적하는 사업에 관한 정보와 전문성이 부족한 반면, 출연기관은 지역 주민들을 위한 문화, 체육, 예술 등의 행정수요에 대비하고 삶의 질 향상을 위한 가치 창출을 목적으로 설립된 만큼 지역 주민들의 공공서비스에 대한 필요성을 충족시키기 위한 정보와 전문성을 더 많이 확보하고 있다. 궁극적으로 이러한 둘 사이의 정보의 비대칭성으로 인해 지방의회는 지자체 출연기관에게 관련 사업에 대한 관리와 책임을 전적으로 위임하게 된다. 따라서, 민주적 제도의 효율성 측면에서, 지자체장에게 과도하게 책정된 출연기관의 운영 권한이 무조건적으로 문제점으로 보기는 어렵다. 다만, 출연기관 스스로가 정보의 우위성을 이용하여 조직을 불투명하고 방만하게 운영할 경우, 계층적 구조에서 주민의 대표인 지방의회가 즉각적으로 개입하여 출연기관의 운영 권한을 제한하는 것이 효과적임을 주인-대리인 이론은 설명하고 있다. 즉, 지자체 출연기관의 감시는 출연한 지자체가 아닌 지방의회를 통한 정치적 통제가 가장 효과적인 감시·통제 수단이 될 수 있음을 의미한다.

주인-대리인 이론에 따르면 관료에 대한 의회의 통제는 사전 및 사후통제 단계로 구분될 수 있다(Huber & Shipan, 2002; Miller, 2005). 사전통제 단계에서 의회는 관료에게 권한의 위임 정도를 결정하고, 절차상 임명, 행정적 절차, 그리고 법령의 통제를 그 수단으로 한다. 반면, 사후통제 단계에서 의회는 공청회나 사업평가 및 재승인 등의 수단을 통해 바람직하지 않은 관료의 행위를 제재하고 감시하는 역할을 수행하게 된다. 이에 따르면, 지방의회는 지자체로부터 예비 출연기관에 대한 사전심사나 조례 의결을 포함하는 설립단계에서 존재 필요 여부와 심사기능 작동 여부에 대한 사전통제 기능을 수행하고, 예산편성 및 결산단계를 포함하는 운영단계, 그리고 경영평가, 자체감사 및 외부감사를 포함하는 관리단계에 대한 사후통제 기능을 수행할 수 있다.

의회 차원에서 지자체 출연기관 통제의 실효성과 함께 집행기관 측면에서 통제의 실효성을 논의하는 것도 중요하다. Lowi(1979)에 따르면 정책 과정의 효율화를 목적으로 정부가 정책 집행 과정상 과도한 재량권을 소유하게 되면 정책의 공식성과 본래의 목표가 왜곡될 수 있음을 지적하고 이에 대한 대책으로 의회가 더욱 정교한 법규를 제정하여 정부의 자율성을 제한함으로써 정책 집행과정에서 문제를 예방할 수 있다고 주장한다. 하지만, Lowi의 주장은 오늘날과 같이 다원화되고 복잡한 사회에서 의회가

현실 사회의 범위를 모두 포함하여 정부 관료의 재량권을 세부적으로 규정하는 것은 불가능에 가깝다. 자칫 정부의 정책 집행의 자율성이 과도하게 제한될 때 의회는 정보와 전문성의 한계에 직면하게 될 수 있고, 법의 내용이 구체적일수록 상황에 일일이 대응하여 수정해야 하는 번거로운 상황에 직면함으로써 과도한 정치적 책임감을 져야 하는 상황으로 내몰릴 수 있다(박천오·주재현, 2007; Ham & Hill, 1993). 또한, 정책 집행 현장에서 주민들과 직접 접촉하고 정책이 의도한 방향에서 효과가 나타나고 있는지 또는 필요한 정책이 무엇이고 개선해야 할 사항이 무엇인지에 대해, 보다 실무적 수준에서 파악하기 위해서는 일선관료들(street-level bureaucrats)에게 일정한 권한을 위임하는 것은 행정 효율화 측면에서 불가피한 측면이 있다. 따라서, 지자체 출연기관 운영의 효율화를 꾀하기 위해서는 지방의회 통제 수준을 높이고 정교화하는 것과 함께, 관련 집행기관 차원에서 공공감시 방안을 구축하는 것이 중요하다. 이를 종합하면, 결국 지방의회와 집행기관이 출연기관 운영 전반에 걸쳐 각각의 역할을 활용하고 한정된 자원의 효과적 활용을 통해 두 주체 간의 유기적 역할분담 체계를 구축하고, 효율적인 공공감시 실행방안을 마련하는 것이 중요하다.

사회학 이론으로써 정립된 구조 기능주의(Structural functionalism) 이론에 따르면 신체 각각의 장기가 기능하여 생존과 활동을 유지하는 것처럼, 사회는 다양한 기관과 제도 등이 유기적으로 결합하고 상호작용을 하면서 질서와 안정을 유지해 나간다(Durkheim, 1982). 이러한 관점에서 구조 기능주의는 정치와 행정의 효율적 역할 분담을 설명하는데 적용될 수 있다(Anton, 1989; Peterson, 1995; Shin, 2019). 기능주의 이론에 따르면 각각의 조직이 최적화 된 기능을 수행할 때 조직이 목표로 하는 성과달성이 극대화된다. 미국의 분권화된 연방주의 제도를 예를 들어 Peterson(1995)은 행정기능과 재정 기능의 효율화를 고려할 때 연방정부(federal government)는 재분배 정책에 책임을 갖고, 주(state government)나 지방정부(local government)는 시장경제의 구조를 따르는 경쟁적 관계로 경제개발 정책 추진에 역할을 할 때 연방주의 시스템은 최적의 기능으로 작동한다고 주장한다. 이는 결국 정부 정책의 성과는 관련된 각각의 기관이 가지는 비교적인 장점에 집중하여 핵심적 역할을 수행할 때 극대화 될 수 있음을 의미한다.

이러한 기능주의 이론의 논리는 출연기관 운영을 둘러싼 지방의회와 집행기관의 관계에서도 충분히 적용될 수 있다. 집행기관은 출연기관이 설립단계에서 조례안 작성과 정부터 운영과정에서 예산편성과 결산단계에 이르는 관리 감독, 그리고 경영평가와 자체 및 외부감사 과정에서 적극적 감시체계를 실행하고, 지방의회는 출연기관에 대한 조례 심사 의결부터, 예산안 및 결산안 심사, 행정사무감사 등을 통한 공공감시 체계를 운영함으로써 지방의회와 집행기관이 기능별 역할 분담을 통해 출연기관을 효과적으로 통제할 수 있을 것이다.

4. 연구의 분석틀

본 연구는 서울특별시의회 행자위 소관 출연 4개 기관인 서울특별시 장학재단, 서울특별시 평생교육진흥원, 서울특별시 자원봉사센터, 한국지방세연구원을 조사의 대상으로 하고, 최근 5년간 출연금 운영 사전 및 사후 측면에서 문제점을 파악하고, 이에 대한 개선점, 정책제언 및 조례 개정 방안을 제시하고, 서울특별시와 서울특별시의회 양측이 소관 출연기관을 통제하기 위한 공공감시 효율화 방안을 도출하는 데 목적이 있다. 본 연구에서는 지자체 출자·출연기관 운영에 관하여 공통적으로 적용할 기준이 되는 「지출법」과 지자체 출자·출연기관을 대상으로 한 지방의회 주요 행정사무감사 감사사항 및 감사원 감사 결과보고서의 감사 중점사항을 토대로 소관 출연기관에 대한 현황과 문제점을 파악하기 위한 분석틀을 제시한다.

행정안전부에서는 「지출법」 제27조에서 출자·출연기관에 공통적으로 적용할 운영지침을 정하고 있다.⁵⁾ 구체적으로 「지출법」 제27조 제1호에 따라 행정안전부는 지자체 출자·출연기관의 합리적이고 공정한 인사관리를 위해 「지방 출자·출연기관 인사·조직 지침」을, 재정운용의 균형 확보 등을 위한 목적으로 「지출법」 제27조 제2호 및 「지출법 시행령」 제14조 제2항에 따라 「지방 출자·출연기관 예산편성지침」을 제시하였다. 둘째, 행정안전부는 지자체 출자·출연기관의 회계처리 오류를 통해 발생할 수 있는 거래에 대한 구체적인 지침과 사업 유형별 특수성을 반영하여 회계처리 및 재무제표의 통일성·비교 가능성을 높이기 위한 통일된 기준 마련을 목적으로 「지방 출자·출연기관 결산기준」을 마련하고 있다. 셋째, 「지출법」에서는 인사⁶⁾ 및 회계⁷⁾에 관한 감사에 관한 지침을 명확히 하고 있으며, 「지출법」 제28조,⁸⁾ 제29조,⁹⁾ 「지출법

5) 제27조(운영지침의 통보) 행정안전부장관은 출자·출연 기관에 공통적으로 적용할 다음 각 호의 사항에 관한 운영지침을 정하고, 이를 각 지방자치단체의 장 또는 출자·출연 기관의 장에게 통보할 수 있다.

1. 조직 운영과 정원·인사 관리에 관한 사항
2. 예산의 편성·집행과 자금 운영에 관한 사항
3. 회계와 결산에 관한 사항

6) 제15조의3(인사감사 등) ① 지방자치단체의 장은 비위행위 중 채용비위의 근절 등을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 출자·출연 기관의 인사운영의 적정 여부를 감사(이하 이 조에서 “인사감사”라 한다)할 수 있으며, 필요한 경우 관계 서류를 제출하도록 요구할 수 있다. ② 지방자치단체의 장은 인사감사 결과 위법 또는 부당한 사실이 발견되면 지체 없이 해당 출자·출연 기관의 장에게 그 시정과 관련자에 대한 인사상의 조치 등을 요구하여야 한다.

7) 제19조(결산) 출자·출연 기관은 매 회계연도가 끝난 후 2개월 이내에 결산을 완료하고 지체 없이 결산서를 작성하여 지방자치단체의 장에게 제출하여야 한다. 이 경우 자산총액, 부채규모, 종업원 수, 수익 등이 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 출자·출연 기관은 「주식회사 등의 외부감사에 관한 법률」 제2조 제7호에 따른 감사인에 해당하는 자 중에서 선임한 회계감사인의 회계감사 보고서를 첨부하여 결산서와 함께 제출하여야 한다.

8) 제28조(경영실적의 평가) ① 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 출자·출연 기관에 대해서는 매 회계연도 종료 후 6개월 이내에 전년도 경영실적을 평가하고, 그 결과를 행정안전부장관에게 통보하여야 한다. ② 지방자치단체의 장은 제1항제2호에 따른 지방자치단체의 지분과 관련하여 지방자치단체의 지분이 해당 기관 자본금 또는 재산의 100분의 25 이상에서 100분의 25 미만으로 변동되는 행위를 하려면 미리 지방의회의 의결을 받아야 한다. ③ 출자·출연 기관의 장은 제1항에 따른 전년도 경영실적 평가를 위하여 매 회계연도 종료 후 3개월 이내에 다음 각 호의 사항을 지방자치단체의 장에게 제출하여야 한다.

9) 제29조(경영실적 평가의 제외 대상기관과 시기 조정) ① 지방자치단체의 장은 제28조에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 출자·출연 기관에 대해서는 경영실적 평가를 하지 아니하거나 경영실적 평가의 시기를 조정할 수 있다. ② 제1항제1호에 따라 경영실적을 평가하지 아니하는 출자·출연 기관에 대해서는 다른 법률에 따른 경영실적 평가의 결과를

시행령」에서 제19조,¹⁰⁾ 제20조는¹¹⁾ 「경영실적의 평가와 공시 등에 관한 운영 지침」을 제시하고 있다. 넷째, 지자체 출자·출연기관은 「지방자치법」 제41조 및 「지방자치법 시행령」 제39조 및 제53조, 각 지자체가 정하는 행정사무감사 및 조사에 관한 조례에 따라 매년 행정사무감사를 받고 있다. 또한, 지자체는 「감사원법」 제22조, 제23조 및 「공공감사에 관한 법률」 제2조에 따라 자체감사기구를 두어 출자·출연기관에 대한 모든 업무와 활동을 감사할 수 있는 설립 이후 조사·점검 활동을 실시하고 있다.

또한, 지자체 출자·출연기관 운영실태에 관한 감사원의 「특정감사 결과보고서와 감사원의 「자체감사 통합매뉴얼」, 「지자체 자체감사 감사사항」, 「지방의회 행정사무감사 및 사무감사 처리결과보고서」를 통해 출연기관 대상 중점감사 및 감사 착안사항을 확인함으로써 출연기관 운영실태에 대한 분석틀을 제시할 수 있다. 2015년 시행된 출자·출연기관 대상 감사원 특정감사 내용을 보면, 지자체 출자·출연기관에 대한 감사 주요 분야로 설립 및 관리·감독, 사업 및 재정운용, 인사 및 조직운영, 그리고 도적적 해이 등의 분야에 감사의 초점을 두었다. 또한, 감사원이 자체감사의 효율성을 제고하기 위한 목적으로 제안된 「자체감사 통합매뉴얼」을 보면 세입, 예산 편성 및 결산, 계약, 보조금 및 기금, 재산관리, 인사·조직, 인·허가를 주요 감사 착안사항으로 제시하고 있다.

지자체 출자·출연기관은 지방의회의 의결과 행정사무감사 또는 행정사무조사 대상이라는 차원에서 운영된다(류춘호, 2013). 행정사무감사의 주요 감사사항은 각 지자체별 의회의 감사 계획에 따라 차이가 있지만, 대부분의 지방의회는 사업의 적법성이나 공정성, 사업계획의 효율성과 효과성, 그리고 다양한 제도개선 실적을 공통된 감사 착안사항으로 두고 있다. 더불어, 행정사무감사의 주요 감사사항으로는 예산 및 결산, 민원처리 현황, 각종 감사 지적사항 및 처리결과 등이 있다. 또한, 지자체 출자·출연기관은 사후통제뿐 아니라 사전적 예방 차원에서 기관의 운영 전반에 대한 점검·평가 활동을 실시하는 자체감사 활동을 진행한다.

이를 종합해보면, 출연기관의 공통된 분석기준은 아래 <그림 2>에서 제시한 것처럼, 기관의 설립 타당성에 대한 검토단계부터 시작하여, 운영단계, 사후관리단계의 세 가지 틀에서 제도적인 절차상의 문제점을 파악하고, 출연기관의 출연금 운영실태에 대한 조사와 함께 통제 수단인 경영평가와 재무회계 보고, 자체감사 및 외부감사 결과 실태

활용할 수 있다. 이 경우 제1항제1호에 해당하는 기관은 경영실적 평가의 결과를 지방자치단체의 장에게 제출하여야 한다.

10) 제19조(경영실적 평가 대상기관) ① 법 제28조제1항제1호에 따라 경영실적 평가 대상이 되는 출자·출연 기관은 제1호에 따른 지원금이 제2호에 따른 총 수입액의 2분의 1 이상인 기관을 말한다. ② 제1항에 따른 지원금과 총 수입액의 구체적인 기준은 행정안전부장관이 정한다.

11) 제20조(경영실적 평가) ① 지방자치단체의 장은 법 제28조제1항에 따라 평가한 경영실적 결과를 매년 8월 31일까지 행정안전부장관에게 통보하여야 한다. 이 경우 시장·군수·구청장은 시·도지사를 거쳐서 통보하여야 한다. ② 법 제28조제3항제6호에서 “대통령령으로 정하는 사항”이란 다음 각 호의 사항을 말한다. ③ 시장·군수·구청장은 법 제28조에 따른 경영실적 평가를 위하여 필요한 경우에는 시·도지사에게 지원을 요청할 수 있다.

와 문제점을 파악한 뒤, 마지막으로 의회의 출연금 편성에 따른 출연기관의 투명성과 책임성을 제고하기 위한 서울특별시의회와 집행기관의 공공감시 활동이 주축이 된 효과적인 통제·감시체계 방안을 도출할 수 있다. 다만, 본 연구에서는 이미 설립된 행자위 소관 4개 출연기관에 대한 출연금 실태분석을 근거로 서울특별시의회와 서울특별시 차원에서 실행 가능한 향후 공공감시 방안을 제안하는 데 목적이 있으므로, 대상 출연기관의 현재 운영과정 상에서 인사·조직 관리 및 예산·결산의 운영단계와 경영평가 및 공공감사를 포함하는 사후관리단계에서의 쟁점에 대한 분석기준만을 다루기로 한다.

먼저 4개 출연기관의 운영실태를 평가하기 위하여 설립단계, 운영단계, 그리고 사후관리단계로 구분하고 각 단계별 중점 평가항목을 설정하였다. 첫째, 출연기관 설립단계에서 사전심사단계에 대한 관련 규정 점검과 사업 및 업무의 설립목적에 부합하여 심사기능이 제대로 작동했는지 분석한다. 둘째, 운영단계에서 예산 편성과 관련하여 사업계획이 적절하게 검토·실행되고 있는지, 출연기관의 설립과 목적부터 예산출연 기준 등을 규정한 조례에 근거하여 예산이 적절하게 편성되고 있는지 분석과 동시에 결산 과정에서 출연기관들이 재정자원을 얼마나 효율적으로 관리하고 있는지 파악한다. 또한, 결산서의 작성과 회계감사 보고서를 포함하는 제출 부속서류가 통일성 있게 준비 제출되고 있는지 파악하고, 출연기관에 대한 인력 파견에 대한 규정 및 실태 파악을 실시한다.

셋째, 사후관리 단계는 경영평가와 공공감시로 구분하여 성과를 분석한다. 경영평가는 경영평가 대상기관의 범위와 구체성 여부, 외부감사 및 자체감사의 감사결과 처분에 따른 집행전말 결과 추진실태 등을 중심으로 파악한다. 특별히, 이 단계에서 행자위 소관 4개 출연기관별 출연금 성과평가 지표를 개발 및 제시하고, 출연금 운영에 대한 성과평가 지표를 제시한 후, 소관 출연기관의 경영관리 측면, 사업운용 및 성과 측면에서 문제점을 포함하는 출연금 운영실태에 대해 집중적으로 분석하고, 마지막으로 사후 공공감시 차원에서 서울특별시의회의 출연금 동의안 심사, 업무보고, 행정사무감사, 예산안 및 결산에 대한 의회의 대응성을 파악한다.

〈그림 2. 서울특별시의회 행자위 소관 4개 출연기관 공공감시 접근 분석틀〉

설립단계	타당성 및 출자	<ul style="list-style-type: none"> • 설립기준 • 설립절차
	(중점 평가항목) <ul style="list-style-type: none"> • 사업 및 업무의 설립목적 부합성 	
운영단계	예산편성	<ul style="list-style-type: none"> • 사업계획 • 예산서 제출
	결산단계	<ul style="list-style-type: none"> • 결산서 • 사업보고서 • 재무감사보고
	인사 및 조직	<ul style="list-style-type: none"> • 임원의 인사관리 • 조직과 정원 운영
	(중점 평가항목) <ul style="list-style-type: none"> • 사업계획의 기관 목적 부합성(사업계획서) • 예산의 남용(용도별 목적에 따른 집행(예산서와 결산서 비교, 재무감사보고서 검토)) • 운영심의위원회 구성과 운영의 합법성, 실효성 등(운영심의위원회 회의록) • 공무원 인사(파견, 승진 등)와 기관의 조직구조/운영 합리성 검토 • 재정상태 및 운영 효율성(재무제표) 	
사후관리단계 (환류단계)	경영평가	<ul style="list-style-type: none"> • 경영평가 • 경영진단
	공공감사	<ul style="list-style-type: none"> • 자체감사 • 외부감사
	(중점 평가항목) <ul style="list-style-type: none"> • 경영평가 지적사항 개선 • 자체감사 지적사항 개선 • 외부감사(국정감사, 감사원 감사 등) 지적사항 개선 	

출처: 지방 출자출연기관 설립기준(2021. 2. 10) 「행정안전부」

Ⅲ. 지자체 출연기관 운영현황과 문제점

1. 설립단계

가. 설립기준

지자체 출연기관의 설립근거는 「지출법」 제7조와 시행령 제7조에 규정되어 있으며, 행정안전부는 「지방출자·출연기관 설립기준」을 통해 세부 설립절차와 기준을 제시하고 있다(행정안전부, 2021). 이에 따르면, 지방출자·출연기관의 설립절차는 설립방침 결정단계, 설립타당성 검토 및 심의단계, 설립 협의단계, 조례 및 정관 제정단계를 거쳐 설립단계로 구분된다. 이러한 법령과 세부 설립 절차들은 지자체 출자·출연기관들의 무분별한 설립을 방지하는 데 목적이 있다. 설립방침 결정과 조례·정관 제정 및 설립 단계 등은 자치단체의 내부절차에 해당하는 사항으로 지자체 출자·출연기관의 설립과 관련하여 설립타당성 검토, 운영심의위원회의 심의·의결, 행정안전부 및 시·도와의 사전협의절차 등이 중요한 절차상 단계이다(한인섭, 2020).

1) 설립타당성 검토

「지출법」 제7조는 지자체가 출자·출연 기관을 설립하는 경우에는 출자·출연 기관의 설립 및 운영의 타당성 등을 검토하고, 그 결과를 공개하도록 규정하고 있다. 이는 출자·출연기관의 설립 필요성과 타당성이 객관적으로 인정되는 경우에만 출자·출연기관을 설립할 수 있게 하려는 것이다. 이를 위해 지방출자·출연기관의 설립타당성 검토기준으로 사업의 적정성, 주민 복리에 미치는 효과, 지역경제에 미치는 효과, 사업수행 방식의 적절성, 다른 기관과의 유사·중복 기능 여부, 조직 및 인력분석, 적정 자본구조 분석, 공무원 정원 감축 계획 및 적정성 분석 등을 설정하고 있다(행정안전부, 2021a).

지자체 출자·출연기관의 설립을 위한 타당성 검토는 전문인력과 조사·연구능력 등 대통령령으로 정하는 요건을 갖춘 전문기관에 의뢰하여 실시하도록 규정하고 있다(시행령 제7조 제1항). 구체적으로, 사업타당성 검토 업무에 3년 이상 종사한 경력을 가진 사람 5명 이상과 5년 이상 종사한 경력을 가진 사람 2명 이상을 보유하고, 최근 3년 이내에 출자·출연기관, 공기업, 공공기관 또는 지방재정 관련 연구용역 실적이 있어야 한다. 이 경우에도 출자·출연기관을 설립하려는 지자체가 운영비의 전부 또는 일부를 지원하거나 자본금 또는 재산의 4분의 1 이상을 출자 또는 출연한 기관은 타당성 검토를 수행할 수 없도록 규정하고 있다. 해당 지자체의 출연 연구기관들을 타당성 검토를 위한 전문기관에서 배제한 이유는 지자체 출자·출연기관의 설립타당성을 검토

의 공정성과 객관성을 담보하기 위한 것으로 이해될 수 있다.

지자체가 지방출자·출연기관의 설립타당성 검토를 실시한 때에는 타당성 검토가 완료된 날로부터 7일 이내에 검토 참여자와 검토항목별 검토 결과를 지자체 홈페이지 등에 공개해야 한다. 이때, 지역주민이나 이해관계자 등의 의견을 반영할 수 있도록 타당성 검토 결과와 함께 의견제시 방법을 적시해야 하며, 외부 용역의 경우에는 용역 참여자 명단, 용역기간 및 계약금액 등도 공개해야 한다(행정안전부, 2021a). 이것은 지방출자·출연기관의 설립에 관한 지방의회와 지역주민 등의 관심과 참여를 제고하고, 이를 바탕으로 설립타당성 검토의 객관성과 책임성, 설립과정의 투명성 등을 높이기 위한 노력으로 볼 수 있다.

2) 운영심의위원회의 심의·의결

지방출자·출연기관의 설립타당성 검토결과에 대한 공개기간이 종료된 이후에 지자체는 출자·출연기관의 타당성 검토 결과를 심의·의결하기 위해 운영심의위원회를 개최해야 한다. 운영심의위원회는 위원장을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성하며, 위원장은 시·도의 경우에 부시장·부지사, 시·군·구의 경우에는 부시장·부군수·부구청장이 맡도록 되어 있다. 운영심의 위원회의 위원은 지방의회에서 지방의원을 제외하고 추천하는 사람 3명 이내, 전체 위원 수의 4분의 1 범위에서 해당 지자체의 장이 지명하는 공무원, 그밖에 법조계·경제계·언론계·학계 및 노동계 등의 분야의 전문가 중 위원장이 추천하는 사람으로 구성하도록 규정하고 있다. 운영심의위원회는 지자체 출자·출연기관의 설립 및 운영의 타당성, 임원의 해임 또는 해임 요구, 경영평가 및 기관장 성과계약의 평가, 경영진단 대상기관의 선정 및 경영진단 결과에 따라 필요한 조치, 운영심의위원회 위원의 해임 또는 해촉 등에 관하여 심의·의결한다.

3) 설립전 사전협의

지자체가 지방출자·출연기관을 설립하고자 할 경우에는 설립타당성 검토와 심의위원회의 심의·의결을 거친 다음에 행정안전부 장관이나 시·도지사와 협의해야 한다. 설립전 협의는 두 단계에 걸쳐서 이루어진다. 첫째, 설립타당성 검토를 하기 이전 단계에서 이루어지는 것으로, 설립 전 사전협의는 기존 지방공기업 및 출자·출연기관과의 기능 중복을 방지하고, 지자체 출자·출연기관의 설립 없이도 정책적인 효과를 확보할 수 있는 방안을 모색하며, 출자·출연기관 설립타당성 검토의 품질을 제고하는 데 근본적인 취지가 있다. 둘째, 설립타당성 검토와 심의운영위원회의 심의·의결 이후의 단계에서 이루어지는 것으로, 여기서는 주로 타당성 검토기준의 준수 여부, 타당성 검토시 사용한 가정이나 자료의 적정성, 당해 지자체의 기존 출자·출연기관 등과 중복사업 여

부, 공무원 인력 감축방안의 적정성, 주민의견 수렴 내용 및 조치계획, 출자·출연 보조금 등 재정지원계획 등이다(행정안전부, 2021a).

지자체 출자·출연기관의 설립을 위한 사전협의의 의미는 지자체의 설립 검토를 위한 전반적이고 포괄적 수준의 논의와 협의의 단계이지 설립 가능 여부를 사전에 결정하는 단계는 아니다. 또한, 이것은 지자체 출자·출연기관의 설립에 관하여 행정안전부나 시·도와 의견을 교환하는 절차나 과정을 규정한 것에 불과하고 강제력을 가지는 것은 아니다. 하지만, 상급단체와의 협의를 통해서 행정안전부나 시·도가 제시한 의견은 원칙적으로 반영하여야 하며, 반영하기가 곤란한 사항에 대해서는 그 사유를 명시하여 행정안전부나 시·도에 통보하도록 규정하고 있다. 협의가 완료된 경우에는 2주 이내에 지자체 운영심의위원회 심의·의결 결과, 타당성 검토에 대한 주민의견 반영 내용, 행정안전부나 시·도와의 협의결과, 행정안전부나 시·도의 의견에 대한 처리결과(반영 여부 및 미반영시 사유) 등을 지자체의 홈페이지에 15일 이상 공개해야 한다(행정안전부, 2021a).

4) 조례 및 정관 제정

「지출법」 제4조 제3항에서는 지자체 출자·출연기관의 설립을 위해서는 출자·출연기관의 설립·업무 및 운영에 관한 기본적인 사항을 조례로 정하도록 규정하고 있다. 조례제정은 지자체 출자·출연기관의 설립 단계에서 지방의회의 동의를 받는 마지막 단계로서의 의미를 가진다. 이는 다시 말해 조례제정을 지방의회로부터 동의받지 못하는 경우 기관 설립 자체가 불가능하다는 것을 의미한다. 하지만, 조례 동의안이 통과된 이후에는 지자체 출자·출연기관의 설립을 위한 세부적인 규정이나 임원임명 등의 최종 절차만 남게 된다 (한인섭 외, 2020b).

2. 운영단계

가. 인사 및 조직

1) 기본원칙

지자체 출연기관의 운영단계는 크게 인사 및 조직, 예산과 결산 과정으로 구분될 수 있다. 행정안전부에서는 「지출법」 제27조에 근거하여 지자체 출자·출연기관의 조직 및 운영에 관한 기준을 정하고, 이 기준에 따라 합리적이고 공정한 인사관리를 위해 「지방출자·출연기관 인사조직지침」을 두고 있다(행정안전부, 2021b).

지출법 제27조(운영지침의 통보)

행정안전부장관은 출자·출연기관에 공통적으로 적용할 다음 각 호의 사항에 관한 운영지침을 정하고, 이를 각 지방자치단체의 장 또는 출자·출연기관의 장에게 통보할 수 있다.

- 조직운영과 정원·인사 관리에 관한 사항
- 예산의 편성·집행과 자금운영에 관한 사항
- 회계와 결산에 관한 사항

「지방출자·출연기관 인사조직지침」에 따르면, 출자·출연기관은 출자·출연기관 인사운영의 기본원칙에 따라 지자체 출자·출연기관은 임원 및 임직원의 임용 과정에서 법령, 행정안전부 지침, 정관, 자체 규정이 정하는 바에 따라 공정하고 투명하게 운영하여야 한다. 둘째, 출자·출연기관 임직원의 신규채용이나 승진 등은 시험성적, 근무성적 등의 실증적인 정보에 근거하여 이루어져야 한다. 다만, 장애인, 저소득층 등에 대해서는 인사관리상의 우대 정책을 실시할 수 있다. 셋째, 임직원의 업무성과를 객관적으로 측정할 수 있는 성과관리체계를 구축·운영하여 책임 경영체제가 정착되어야 한다. 넷째, 다양한 프로그램 운영과 교육 훈련 예산 확보의 노력을 통해 임직원의 직무수행 능력 향상과 자기개발 기회가 확대되도록 하여야 한다. 다섯째, 지자체 출자·출연기관은 해당 기관의 설립 목표에 따른 목적 달성과 사업 수행을 위해 정원을 포함하는 적절한 규모의 조직을 운영하여야 한다(행정안전부, 2021b).

2) 출자·출연기관 임원의 인사

출자·출연기관의 임원은 「지출법」 제9조, 제10조의 규정에 따라 임명한다. 출자·출연기관의 임원 직위에 대해서 직위별로 직무수행에 관한 내용과 자격요건을 정관 또는 자체 규정으로 명확하게 설정하여야 한다. 다음 각 호의 사항에서 보는 바와 같이 임원 직위별 자격 요건은 조직 운영을 위한 전문가적 관리능력을 고려하여 정관 또는 자체 인사규정 등에 정해야 한다.

- 전문가적 능력, 전략적 리더십, 문제해결 능력, 조직관리 능력, 의사소통 능력, 협상 능력, 위기 관리 능력 등 임원으로서의 일반적인 기본역량
- 감사의 경우 조직운영 및 경영에 대한 감사 능력, 청렴성과 도덕성 등 건전한 윤리의식, 해당 분야의 이해도
- 기관의 특성과 여건을 반영하여 특별히 요구되는 고유 역량

행정안전부 지방 출자·출연기관 인사·조직지침에 의하면 임명 과정에서 출자·출연기관은 임원 임용의 공정성, 전문성, 투명성을 제고하기 위해 자체적으로 임원추천위원회를 설치하여 운영할 수 있다. 이때 위원회의 설치 및 운영과 관련해서 「지방공기업

인사운영기준」을 준용할 수 있다.

임원 후보자의 모집과 관련하여 출자·출연기관 임원은 공개 모집해야 하는 것이 원칙이다(「지출법」 제9조 제2항). 다만, 비상근·무보수 인원은 공개모집 방식 등을 다른 임원과 달리 간소화할 수 있다. 또한, 임원의 연임 시에는 성과계약의 이행실적(「지출법」 제11조), 경영실적 평가 결과(「지출법」 제28조), 직위별 이행 요건 및 자격 요건 등을 고려하여 절차상 공개모집 생략이 가능하다. 이러한 임원의 공개모집 원칙 및 그 방법은 특별한 사유가 없는 출자·출연기관의 정관 또는 내부 인사규정에 명시하도록 해야 한다.

임원 후보자의 인사와 관련된 예로서 서울특별시 평생교육원의 조례와 정관에 명시된 임원의 자격 요건과 상임이사의 자격요건은 다음 표에서 보는 바와 같다.

서울특별시 평생교육원 설립 및 운영에 관한 조례(예시)

제20조(임원)

- ① 진흥원에는 임원으로 이사장 및 원장을 포함한 이사와 감사를 둔다.〈개정 2014.10.20, 2017.7.13〉
- ② 이사장과 원장은 각각 시장이 임명한다. 〈신설 2014.10.20〉
- ③ 이사장과 원장의 임기는 각 3년으로 하되, 연임할 수 있다. 〈신설 2014.10.20〉
- ④ 임원의 정수, 이사 및 감사의 임면과 임기에 관한 사항은 정관이 정하는 바에 의한다. 〈신설 2014.10.20〉
- ⑤ 원장은 상근으로 하고, 원장을 제외한 임원은 비상근으로 한다. 〈개정 2017.7.13.〉〔제목 개정 2014.10.20.〕

제21조(임원의 직무)

- ① 원장은 진흥원을 대표하며, 진흥원의 업무를 총괄하고 소속 직원을 지휘·감독한다.〈개정 2014.10.20〉
- ② 감사는 진흥원의 회계 및 사무를 감사하며, 이사회에 출석하여 의견을 진술할 수 있다. 〈개정 2014.10.20〉
- ③ 진흥원에는 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 운영위원회를 둘 수 있다. 운영위원회의 구성 및 운영에 필요한 사항은 진흥원의 정관으로 정한다.〔제목개정 2014.10.20.〕

제22조(이사회)

- ① 진흥원의 사업수행에 관한 중요사항을 심의·의결하기 위하여 이사회를 두며, 이사회는 이사장과 이사로 구성한다.〈개정 2014.10.20〉
- ② 이사장은 필요하다고 인정하는 때에 이사회를 소집하고, 그 의장이 된다. 〈개정 2014.10.20〉
- ③ 이사장이 부득이한 사정으로 직무를 수행할 수 없을 때에는 원장이 그 직무를 대행한다. 〈신설 2014.10.20〉
- ④ 이사회는 재적인원 과반수의 출석과 출석 인원 과반수의 찬성으로 의결한다. 〈신설 2014.10.20.〉〔제목개정 2014.10.20〕

서울특별시 평생교육원 정관(개정 2022. 2. 28)

제2장 임원

제6조(임원의 구성)

① 진흥원에는 다음 각 호의 임원을 둔다.

1. 이사장 1인
2. 진흥원장 1인(이하 “원장”이라 한다)
3. 이사 13인 이내(이사장 및 원장 포함)
4. 감사 2인

② 상근 임원은 원장에 한하며, 상근 임원은 시장의 승인이 없는 한 다른 직무에 종사하지 못한다.

제7조(임원의 선임)

① 이사장은 이사 중에서 시장이 임명한다.

② 원장은 공개모집을 통해 시장이 임명하되, 구체적인 방법과 절차는 별도의 규정으로 정한다.

③ 이사는 당연직 이사와 선임직 이사로 구분하며, 선임직 이사는 이사회에서 추천하여 시장이 임명한다.

④ 당연직 이사는 다음 각 호에 해당하는 자로 한다.(개정2016.6.24)(개정2017.9.19)

1. 서울특별시 평생교육국장
2. 서울특별시교육청 평생진로교육국장
3. 서울특별시 재정기획관

⑤ 감사는 직무감사와 회계감사로 구분하며, 직무감사는 서울특별시 평생교육과장을 당연직으로 하고, 회계감사는 선임직으로 하되 이에 관한 사항은 별도의 규정으로 정한다.(개정 2016.6.24)(개정2017.9.19)

⑥ 임원의 임기만료에 따른 선임 절차 등에 관한 사항은 별도의 규정으로 정한다.

제8조(원장과의 계약)

① 진흥원은 원장이 임명된 경우 이사회가 정하여 시장의 승인을 얻는 계약안에 따라 원장과 계약을 체결하여야 한다. 이 경우 이사장이 진흥원을 대표하여 계약서에 서명한다.

② 제1항의 규정에 의한 계약서 안에는 원장이 임기 중 달성하여야 할 경영목표·성과급 등에 관한 사항이 포함되어야 한다.

③ 원장은 제1항의 규정에 의한 계약안을 정하는 이사회에 참여할 수 없다.

제9조(임원의 임기)

① 이사(이사장 및 원장을 포함한다)와 및 감사의 임기는 3년으로 하되, 1년 단위로 연임할 수 있다.(개정2019.2.26)

② 당연직 이사의 임기는 그 직을 상실한 때에 완료되며 후임자가 승계한다.

③ 선임직 이사 또는 감사 중에서 결원이 생기는 경우에는 2월 이내에 그 후임자를 선임하여야 하며, 이 경우 보선된 이사 또는 감사의 임기는 전임자의 잔여기간으로 한다. 다만, 잔여 임기가 6월 미만인 경우에는 보선하지 아니할 수 있다.

제10조(임원의 직무)

① 이사장은 이사회를 소집하고 그 의장이 된다.

② 원장은 진흥원을 대표하며, 진흥원의 업무를 통할하고 소속 직원을 지휘·감독하며, 원장이 부득이한 사정으로 업무를 수행하지 못 할 경우에는 제7조제4항의 당연직 이사 중 서울특별시 평생교육국장이 그 직무를 대행한다.(개정2019.2.26)

③ 이사는 이사회에 출석하여 진흥원의 업무 및 사업에 관련하여 부의된 사항을 심의·의결하며 이사회 또는 이사장으로부터 위임받은 사항을 처리한다.

제11조(감사)

- ① 감사는 이사회의 의결을 거쳐 선출한 자로 하되, 1인은 시의 평생교육과장으로 한다.
- ② 감사는 다음 각 호의 직무를 수행한다.
 - 1. 진흥원의 재산상황의 감사
 - 2. 이사회의 운영과 그 업무에 관한 사항 감사
 - 3. 제1호 및 제2호의 감사결과, 부정 또는 부당한 점을 발견한 경우 지체 없이 이사회에 그 시정을 요구하고 소속관청의 장에게 보고
 - 4. 제3호의 시정요구와 보고를 위하여 필요한 때 이사회 소집을 요구
 - 5. 그 밖에 이사회의 운영과 그 업무에 관한 사항에 대하여 이사회에 참석하여 의견을 진술하는 일

제12조(임원의 결격사유)

- ① 다음 각 호에 해당하는 자는 진흥원의 임원이 될 수 없다.(개정2019.2.26)(개정 2022.2.28)
 - 1. (삭제 2019. 2. 26)
 - 2. 미성년자
 - 3. 피성년후견인 또는 피한정후견인
 - 4. 파산선고를 받고 복권되지 아니한 자
 - 5. 금고 이상의 실형을 선고받고 그 집행이 끝나거나(집행이 끝난 것으로 보는 경우를 포함한다) 그 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 5년이 지나지 아니한 자
 - 6. 금고 이상의 실형을 선고받고 그 집행유예기간이 끝난 날부터 2년이 지나지 아니한 자
 - 7. 금고 이상의 실형의 선고유예를 선고받고 그 선고유예기간 중에 있는 자
 - 8. 법원의 판결에 따라 자격이 상실되거나 정지된 자
 - 8의2. 「형법」 제355조 및 제356조에 규정된 죄를 범한 자로서 300만원 이상의 벌금형을 선고받고 그 형이 확정된 후 2년이 지나지 아니한 자
 - 8의3. 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제2조에 규정된 죄를 범한 사람으로서 100만원 이상의 벌금형을 선고받고 그 형이 확정된 후 3년이 지나지 아니한 자
 - 8의4. 미성년자에 대한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 죄를 저질러 파면·해임되거나 형 또는 치료감호를 선고받아 그 형 또는 치료감호가 확정된 자(집행유예를 선고받은 후 그 집행유예기간이 경과한 자를 포함한다)
 - 가. 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제2조에 따른 성폭력범죄
 - 나. 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 아동·청소년대상 성범죄
 - 9. 제12조3항에 따라 해임된 후 3년이 지나지 아니한 자
 - 10. 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」을 위반하여 벌금형을 선고받고 2년이 지나지 아니한 자
- ② 임원이 제1항 각호의 어느 하나에 해당하게 되거나 임명 당시 그에 해당하는 사람으로 밝혀졌을 때에는 당연히 퇴직한다,
- ③ 시장은 진흥원 임원이 다음 각 호에 해당하는 때에 당해 임원을 해임할 수 있다.
 - 1. 관계 법령 또는 조례 및 정관을 위반한 때
 - 2. 진흥원의 명예를 훼손하거나 진흥원의 목적에 위배되는 행위를 하는 때
 - 3. 신체 또는 정신상의 장애로 인하여 직무수행이 현저하게 곤란하게 된 때

서울특별시 평생교육원 상임이사의 자격요건

다음 자격기준 중 1개 이상에 해당하는 경우

① 포괄적 자격요건

- 관련분야에 전문시식과 경험이 풍부한 자
- 비전제시 및 혁신능력을 갖춘 자
- 문제해결 및 조직관리 능력을 갖춘자
- 기타 직무수행에 적합한 자

② 필수요건

- 정관 12조 결격사유에 해당되지 아니한 자

③ 학력기준

- 박사학위 소지자: 공무원 또는 민간 근무 연구 경력 10년 이상인 자로서 관련분야 근무 연구 경력 7년 이상인 자
- 석사학위 이하인 자: 공무원 또는 민간 근무 연구경력 13년 이상인 자로서 관련분야 근무 연구 경력 7년 이상인 자

④ 경력기준

- 관련분야에서 근무 연구한 자로서 관리자급으로 5년 이상 또는 임원급으로 5년이상 근무한 경력이 있는자
- 관련분야에서 근무 연구한 자로서 대학의 조교수 이상으로 근무한 경력이 5년 이상인 자
- 관련분야에서 3년 이상 근무한 자로서 3급 또는 이에 상당하는 직급 이상의 공무원으로 근무한 경력이 있는 자
- 관련분야에서 5년 이상 근무한 자로서 4급 또는 이에 상당하는 공무원으로 근무한 경력이 있는 자

⑤ 실적기준

- 관련분야 및 타분야에서 탁월한 업무실적 및 수상경력 등이 있으며 직무수행요건에 부합하여 서울특별시 평생교육진흥원 임원추천위원회에서 인정하는 자

※ 기관장·이사·감사 등의, 임원 자격 요건은 위의 자료를 참고하여 정하되, 자격 요건을 과도하게 설정하여 부당하게 응모기회가 제한되지 않도록 유의함

임원후보자 대상 결정 시 출자·출연기관에서는 해당 분야에 대한 전문성과 경험을 평가할 수 있는 사항, 경영·경제에 관한 지식과 관련 분야에 대한 지식을 객관적으로 평가할 수 있는 사항, 과거 경영실적·경영 기간 등 경영경험을 객관적으로 평가할 수 있는 사항, 기타 해당 임원으로서 자질과 능력을 평가할 수 있는 사항 등의 심사기준에 의해서 임원후보를 심사한다(행정안전부, 2021b).

또한, 행정안전부 지방 출자·출연기관 인사·조직지침에 의하면 출자·출연기관의 장은 임원 채용 과정을 투명성과 공정성이 담보될 수 있도록 공개하여야 함을 원칙으로 하고 있다. 다만, 임원 후보자의 비공개 요청이 있는 경우, 공개로 인해 개인의 신상이

나 사생활을 현저히 침해할 소지가 있는 경우, 기타 이사회 등에서 공개하지 않기로 의결한 경우에는 공개하지 않을 수 있다. 한편, 추천(심사)위원회 등 위원은 기관의 임원 심사 과정에서 알게 된 비밀을 누설하여서는 안 되며, 이를 담보하기 위해 보안 각서 등을 요구해야 한다.

다음으로, 임원추천(심사)위원회 위원은 임원 또는 그 배우자나 배우자였던 자가 후보자인 경우, 임원 후보자와 친족 관계에 있거나 있었던 경우, 기타 이해당사자로서 공정을 기대하기 어려운 특별한 관계나 사정이 있는 경우 제척·기피·회피할 수 있으며, 기관장은 사전에 위원들에게 공지하여야 한다.

임명권자는 임원으로 추천된 후보가 「지출법」 제10조의 규정에 의한 임원의 결격 사유에 해당하거나 출자·출연기관의 경영에 현저하게 부적당하다고 인정되는 때에는 임원 후보의 재추천을 요구할 수 있다. 이 경우에는 지체 없이 임원 후보를 재추천하여야 한다.

지출법 제10조(임원의 결격사유 등)

① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 출자·출연기관의 임원이 될 수 없다.

1. 미성년자
2. 「지방공무원법」 제31조 제1호부터 제6호까지, 제6호의3, 제6호의4, 제7호 및 제8호의 어느 하나에 해당하는 사람
3. 「형법」 제355조 및 제356조에 규정된 횡령과 배임의 죄를 범한 사람으로서 300만원 이상의 벌금형을 선고받고 그 형이 확정된 후 2년이 지나지 아니한 사람
4. 제9조 제4항에 따라 해임된 후 3년이 지나지 아니한 사람

② 임원이 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하게 되거나 임명 당시 그에 해당한 사람으로 밝혀졌을 때에는 당연히 퇴직한다.

최종적으로 임명권자는 임원 추천 심의 결과 이의가 없다면 즉시 추천자 중에서 임원을 임명하여야 한다. 출자·출연기관장은 각 기관의 정관 등에서 정하는 바에 의해 연임이 가능하며, 임기 중이라도 해임이 가능하다. 먼저, 기관장의 연임기준은 성과계약에 의해 평가 결과(「지출법」 제11조) 및 경영실적의 평가 결과(「지출법」 제28조) 그 실적이 우수한 경우에 기관장의 연임이 가능하다. 다음으로, 기관장의 해임기준은 의무와 책임에 관한 사항의 불이행, 성과계약실적 목표치 미달, 경영실적 평가 결과 기준 미달, 경영진단 결과 해임 조치 필요시로 구분해 볼 수 있다. 「지출법」 제9조 제3항에 근거하여 의무와 책임을 이행하지 않았을 경우, 「지출법」 제11조에 근거하여 성과계약의 목표치가 50% 수준에 미달할 경우 기관장을 해임할 수 있다. 또한, 「지출법」 제28조에 근거하여 경영실적 평가의 결과 기관의 수익이 2년 이상 최근 5년간 평균 수익의 2분의 1이상 감소한 경우 해임이 가능하다. 마지막으로, 「지출법」 제30조에 의거 경영실적 평가 결과가 저조하여 해임 조치가 필요하다고 인정되는 경우 기관장의 해임이 가능하다.

임명권자는 임원 등이 비위 사실과 관련되어 조사 또는 수사 중인 때, 내부 혹은 외부감사기관에서 감사 결과 중징계 처분을 받거나, 징계위원회 등에 중징계의결 요구 중인 때에는 의원면직을 제한 할 수 있다.

3) 출자·출연기관 직원의 인사

행정안전부 지방 출자·출연기관 인사·조직지침에 의하면 출자·출연기관의 장은 시험의 요건, 시험 방법 등에 관하여 직종·직위·직무의 특성을 고려하여 자체 인사규정 등으로 정하되, 개별 채용별로 그 절차와 방법을 기관장 등이 달리 정하도록 할 수 없도록 규정하고 있다. 또한, 직원을 모집 및 채용함에 있어서 연령 등을 이유로 차별하여서는 아니 된다. 직원을 신규로 채용하는 방법은 크게 공개경쟁시험과 경력경쟁시험이 있다. 출자·출연기관의 장은 신규로 직원을 채용할 때 불특정 다수인을 대상으로 공개경쟁시험을 통해 채용하는 것을 원칙으로 한다. 또한, 응시자의 공평한 기회 보장을 위하여 성별, 신체조건, 용모, 학력, 연령 등에 대한 불합리한 제한을 두어서는 안 된다. 또한, 공개경쟁시험에 의하여 충원이 곤란한 직위나 직무 분야에 대해서는 우수 전문인력 및 유경험자를 경력경쟁시험으로 채용할 수 있다. 경력경쟁 또한 동일한 요건에 해당하는 경력·자격을 가진 출자·출연기관 내부 및 외부 다수인을 대상으로 시험 공고를 하여 경쟁의 방법으로 채용하여야 한다. 공직에서와 마찬가지로 출자·출연기관에서도 공개경쟁시험이 존재하며, 직위 분류도 존재한다.

채용 후 출자·출연기관의 장은 보직을 보함에 있어 해당 직원의 전공 분야, 훈련, 근무경력, 전문성, 적성 등을 고려하여 적격한 직위에 임용하여야 한다. 출자·출연기관의 장은 교육훈련실적을 승진이나 전보 등 인사고과에 반영하여야 한다. 출자·출연기관의 장은 소속 직원의 보직을 체계적으로 관리하고 전문성을 향상시키기 위해 경력개발제도를 도입하여 운영할 수 있다. 또한, 출자·출연기관 장은 직원 선호도가 높거나 영향력이 큰 직위 등을 사전에 지정하고, 당해 직위에 대해 사내공모나 개방형 임용 등을 실시하여 능력 중심의 인사운영이 되도록 노력하여야 한다.

출자·출연기관의 장은 소속 직원에 대한 승진·전보 등 인사를 실시하기 전에 인사운영 방향과 기준을 사전에 공지하여 투명하고 예측 가능한 인사를 실시하여야 한다. 출자·출연기관의 장은 승진·전보 등 임용기준을 변경할 때에는 소속 직원이 알 수 있게 공문시행, 인터넷 홈페이지에 게시하는 방법 등으로 예고하여야 한다.

4) 출자·출연기관 임직원의 성과관리

행정안전부 지방 출자·출연기관 인사·조직지침에 의하면 지자체장과 출자·출연 기관 장은 회계연도 개시 후 1개월 이내에 성과계약을 작성해야 한다. 다만, 회계연도 중

채용되거나 출자·출연기관으로 신규 지정된 때에는 채용 날로부터 1개월 이내 성과계약서를 작성함을 원칙으로 한다. 출자·출연기관장과 실제로 기관의 경영을 총괄하는 자가 다른 경우에는 실제 경영을 총괄하는 자도 성과계약을 체결한다. 또한, 다음 연도 보수 책정 시에는 체결된 성과계약서의 달성 정도를 반영하여야 한다.

출자·출연기관의 장은 각 기관의 각 직위별 역할과 책임을 명확히 하고, 소속 직원의 업무성과를 객관적으로 측정하고 기관의 경영목표 등을 달성할 수 있도록 성과관리체계를 구축하고 운영해야 한다. 또한, 출자·출연기관의 장은 소속 직원에 대해 성과평가 결과에 따라 업무실적 성과급 및 연봉의 차등 지급, 승진·전보 등에 활용하는 등 다양하고 실효성 있는 보상체계를 구축 및 운영해야 한다(행정안전부, 2021b).

5) 출자·출연기관의 조직과 정원 운영

출자·출연기관은 「지출법」 제15조에 의해서 조직과 정원에 관한 내부규정을 정하거나 조직과 정원의 운영 시에 준수해야 할 원칙을 가진다. 첫 번째 원칙은 기관 하부조직은 기능상의 중복이 없도록 종합적이고 체계적으로 편성해야 한다는 것이며, 두 번째 원칙은, 효율적인 기관의 기능과 사무 수행을 위한 적정 규모의 조직과 정원을 운영하도록 해야 한다는 것이다. 세 번째 원칙은 직급별 정원 편성 시 상위직 중심으로 편성되지 않도록 합리적인 체계를 이룰 수 있도록 해야 한다는 것이며, 네 번째 원칙은 조직별·직급별 정원을 내부 규정에 명확하게 나타내야 한다는 것이다. 또한, 출자·출연기관의 장은 기능과 업무량의 변화에 따라 탄력적으로 조직과 정원을 조정하여야 한다. 다섯 번째 원칙은 출자·출연기관의 정원과 현원은 원칙적으로 일치하도록 운영하여야 한다는 것이며, 마지막 원칙은 출자·출연기관의 장은 퇴직제도를 자체규정 등으로 정하여야 한다는 것이다.

나. 예산단계

1) 예산편성

출자·출연기관의 예산은 행정안전부에서 발표한 출자·출연기관 예산편성지침을 준수하고 있다. 이 지침은 「지출법」 제27조 제2호 등에 따라 행정안전부장관이 출자·출연기관에 건전한 운용과 기관 간 재정운용의 균형 확보 등을 위해 공통적으로 적용하여야 할 사항에 관한 예산편성지침, 예산집행기준 등을 수록하고 있다. 「지출법 시행령」 제14조 제3항 등에 따라 지자체의 장은 지방출자·출연 예산편성지침에 관한 세부사항을 작성하여 출자·출연기관의 장에게 통보하여야 한다. 예산편성지침의 관련 내용은 매년 세부 항목이 다소 변경되기 때문에, 본 연구에서는 행정안전부 공기업지원과

에서 발표한 「2023년도 지방출자·출연기관 예산편성지침」의 2022년 6월 개정안을 참고로 서술한다. 예산편성지침은 「지출법」의 적용을 받는 출연기관과 지자체 지분이 100분의 50 이상인 출자기관에 적용된다. 예산편성지침에 별도의 규정이 없는 경우에는 「지방공기업 예산 편성기준」, 「지방자치단체 예산편성 운영기준」을 준용함을 원칙으로 한다. 다만, 경비의 주체, 지급 대상, 사용 용도 등 성격상 준용하기가 적절하지 않은 경우에는 반영하지 않는다.

기관장은 본 예산지침에 따라 편성한 예산(안)과 예산 심의에 필요한 부속서류(「수입·지출 계획서」를 포함한다)를 예산(안) 의결을 위한 이사회 개최일 15일전까지 이사회 구성원에게 송부하고, 지방자치단체의 장에게 함께 송부하여야 한다. 또한, 예산이 확정된 후 생긴 경영목표의 변경, 기타 불가피한 사유로 인하여 예산을 변경하는 경우에는 이사회 개최일 7일전까지 송부하고, 이사회의 심의·의결 또는 관계법령에 따라 예산이 확정되거나 변경된 때에는 지체 없이 그 내용을 지방자치단체의 장에게 보고해야 한다.

행정안전부 장관은 「지출법」 제27조 제2호 및 「지출법 시행령」 제14조 제3항에 따라 다음 연도 예산의 편성·집행과 자금운영에 관한 사항을 정하여 6월 30일까지 지자체의 장에게 통보하여야 한다. 지자체의 장은 「지출법 시행령」 제14조 제3항에 따라 통보받은 예산편성지침에 관한 세부사항을 작성하여 출자·출연기관의 장에게 통보하여야 한다. 이를 근거로 출자·출연기관의 장은 예산편성지침 및 세부사항에 의거하여 다음 연도 예산에 편성한다.

지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률

제27조(운영지침의 통보) 행정안전부장관은 출자·출연기관에 공통적으로 적용할 다음 각 호의 사항에 관한 운영지침을 정하고, 이를 각 지방자치단체의 장 또는 출자·출연기관의 장에게 통보할 수 있다.

2. 예산의 편성·집행과 자금운영에 관한 사항

지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률 시행령

제14조(예산의 편성 등)

③ 지방자치단체의 장은 제2항에 따라 통보받은 예산편성지침에 관한 세부 사항을 작성하여 출자·출연기관의 장에게 통보할 수 있다.

지방출자·출연기관 예산편성지침은 국가 및 지자체의 재정 운용과 연계하여 예산을 편성함에 있어 출자·출연기관이 공통적으로 적용할 기준을 제시한다. 이러한 기준은 지자체 일반회계와의 형평성 및 지방출자·출연기관 간의 균형을 유지하는 성격을 가진다. 또한, 예산운영의 건전성, 효율성 및 생산성을 도모하여 지방재정 확충에 기여하고 경영실적평가의 기초자료로 활용된다. 지자체에서는 공통기준 범위 내에서 자체적인 여건과 특성을 고려하여 세부지침을 마련하고 시행한다.

2023년도 예산편성 기본방향(예시)

- ▶ 공공서비스 질 향상 및 공공성 제고 뒷받침
 - 일자리 창출, 지역경제 활성화에 효과가 큰 사업에 대한 재정투자 지속 확대
 - 주민참여예산제 등 투명하고 민주적인 경영체제를 확립하고 사회적 가치를 창출할 수 있는 여건 마련
 - 주민의 눈높이에 맞추어 복리후생 수준을 점검하고, 불합리한 관행을 해소하기 위해 노력
 - 소상공인·자영업자 부담 완화 및 경영애로 해소 지원, 재정(신속) 집행을 통한 일자리 창출 등 지역경제 활성화 뒷받침

- ▶ 경영효율성 제고 노력 및 혁신성장 분야 투자 확대
 - 사업 수행방식 개선, 수입원 확대 발굴, 비업무용자산 매각 등을 통한 수익 증대로 경영수지 개선 도모
 - 성과관리, 예산사업 성과평가 등을 통한 지출 구조조정 및 경상경비 절감 등으로 불요불급한 예산편성 최대한 억제
 - 재무 건전성을 유지하면서 공공주택 건설 등 공적기능 강화와 지역경제 활성화 지원을 위한 합리적 범위 내 적정 부채수준 유지
 - 경영효율화를 통해 절감된 재원은 고유업무와 연관된 혁신성장분야에 선제적으로 투자, 지속가능한 성장의 토대 마련

- ▶ 책임경영을 통한 재무건전성 강화
 - 고유·핵심업무 중심으로 재원을 중점 배분하고, 일자리 창출, 지역경제 활성화에 효과가 큰 사업에 대한 재정투자 지속 확대
 - 관련법령 및 공통기준을 준수하고, 내부규정을 마련하여 예산운용의 질서와 원칙 확립
 - 계속사업은 완공 위주로 투자하고, 신규사업은 타당성 검토 등을 통한 사업수지를 정확히 분석한 후 재정 건전성을 해하지 않는 범위내에서 명확한 자원조달 방안을 확보하여 예산편성시 반영

출처: 행정안전부(2022). 2023년도 지방출자·출연기관 예산편성지침, 재인용

2) 출연기관의 예산편성 원칙

출자·출연기관의 예산 편성의 원칙은 재정건전성 강화의 원칙, 독립채산의 원칙, 발생주의 원칙, 회계연도 독립의 원칙, 예산총계주의 원칙, 잉여금의 처리 원칙으로 구분할 수 있다.

첫째, 재정건전성 측면에서 출자·출연기관은 지출경비를 합리적 기준으로 산정하고, 관련 자료에 의거 정확하게 수입을 산정하여 예산을 계상해야 한다. 또한, 재정의 건전한 운영을 위해 노력하고 지자체에 부담을 전가하는 사업이 시행되지 않도록 노력하여야 한다. 예산 편성의 효율성을 강화하기 위해서는 지출예산은 지출의 목적을 달성하기 위해 필요한 최소 경비만을 예산에 편성하고, 수입예산은 과대하게 편성되지 않도록 관련 근거에 의거하여 적정하게 편성되도록 해야 한다. 또한, 예산을 편성할 때 급격한 지출의 증가나 수입의 감소가 있을 경우에는 당해 연도와 다음 연도 재정상황

을 고려하여 편성하여야 한다. 지방출자·출연기관 예산 중 경상경비, 행사성 경비는 전년도 수준 내에서 편성하고, 기타 사업비는 자율 절감하여 생산성 사업 등에 재투자해야 한다.

또한, 예산집행의 투명성 강화를 위하여 국회, 감사원, 지자체, 지방의회, 언론 등의 지적사항에 대한 타당성을 면밀히 검토하여 예산을 편성·집행하여야 한다. 예산 집행이 투명하게 이루어지도록 외부회계감사, 개별경영공시·통합공시 공개 등을 내실 있게 추진하여야 한다. 예산 집행 과정 중 예산 절감이 가능한 부분은 적극적으로 절감을 위해 노력해야 하는데, 이에 대한 구체적인 방안은 다음과 같다.

첫째, 업무추진비 집행시 구체적인 집행사유를 기재하고, 공공요금 및 유류비 지급 등 예산집행 과정에서 발생된 신용카드 포인트 등은 연 1회 이상 세입 조치하여 다음 연도 예산에 반영하여 사용하여야 한다. 둘째, 원자재 가격 하락에 따른 사업비 감소 시, 예산 감액 조정을 하여야 한다. 셋째, 전자조달시스템 활용, 조달·구매예산은 수의 계약 축소, 경쟁확대 등을 통해 관련예산을 절감하기 위해 노력하여야 한다.

재정 건전성을 유지하기 위해 수지균형의 원칙에 따라 건전하게 운영하여야 하며, 세출은 세입의 범위 내에서 충당되어야 한다. 구체적으로, 출자·출연기관은 세입 증대 방안을 마련하고, 세출예산 집행 시 불요·불급한 지출은 최대한 억제하도록 하여야 한다.

둘째, 독립채산의 원칙에 따라, 출자·출연기관은 경영합리화에 의한 조직역량 강화 및 책임경영체제를 구축하기 위하여 당해 사업의 수입으로 그 비용을 충당할 수 있도록 노력해야 한다. 이를 위해서 사업수행과 지자체 또는 국가의 업무를 대행하는 경우에 수반되는 비용은 유발 원인자에게 최대한 부담하도록 하여야 한다. 「지출법」 제21조 제1항에 따라 출자·출연기관은 국가 또는 지자체의 업무를 대행할 수 있고, 업무대행에 수반되는 비용을 청구할 수 있다. 사업계획 수립, 사전조사와 용역 등에 소요되는 경비, 사업 집행에 소요되는 시설비, 인건비 및 부대경비, 사업 종료 후 결산 이전 또는 시설물 등의 인계 이전까지의 기간 동안 시설물 등을 관리하는데 소요되는 경비, 사업의 대행 혹은 위탁에 따른 수수료, 기타 사업집행에 필수적인 소요 경비 등이 관련 비용에 해당된다. 관련 비용의 부담 중 지자체 사무에 관한 경비의 범위, 비용 부담의 방법·절차, 그 밖에 필요한 사항은 조례로 정한다고 「지출법」 제21조 제2항에 명시되어 있다.

지출법 제21조(대행 사업의 비용 부담)

- ① 출자·출연기관은 국가 또는 지방자치단체의 사업을 대행할 수 있다. 이 경우, 그 대행에 필요한 비용은 국가 또는 지방자치단체가 부담한다.
- ② 제1항에 따른 비용의 부담 중 국가사무에 관한 경비의 범위, 비용 부담의 방법·절차, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 다만, 제1항에 따른 비용의 부담 중 지방자치단체 사무에 관한 경비의 범위, 비용 부담의 방법·절차, 그 밖에 필요한 사항은 조례로 정한다.

출자·출연기관은 사업을 대행하거나 수탁하고자 하는 경우에 국가 또는 지자체와 위탁계약을 체결할 수 있다. 위탁계약 체결 시에 사업별 위탁계약 체결방식을 적극적으로 활용하여 효율적인 경영 운영을 도모하고, 해당 기관은 사업위탁에 따른 자금 집행 계획을 국가 또는 지자체에 제출하여 다른 자기에 앞서 해당 사업에 대한 자금을 우선적으로 지원받을 수 있다. 대행 또는 위탁사업이 종료한 이후 지체없이 비용정산을 하고, 수수료를 포함하는 위탁대행 사업비 수입은 사업수익의 위탁대행 사업 수입에 계상하고, 위탁대행 사업비용은 위탁대행 사업 수익에 대응한 수입액 범위 내에서 영업비용의 해당 비목별로 계상한다.

셋째, 발생주의 원칙에 따라, 출자·출연기관은 경영의 성과 및 재무상태를 명백히 하기 위하여 재산의 증감 및 변동을 그 발생의 사실에 따라 기업회계원칙에 따라 처리하여야 한다. 출자·출연기관의 예산은 당해 사업연도의 사업운영을 위한 예산 손익계산서의 역할을 하는 것으로서, 이를 잘 나타내기 위해 비현금성 지출경비를 계상하여야 한다.

실현주의 원칙에 따라 수익은 그 수익을 조사결정한 날이 속하는 연도로 하여야 하며, 이에 의할 수 없는 경우에는 그 원인이 되는 사실이 속한 기간이 속하는 연도에 포함된다. 비용은 발생주의 원칙에 따라 지급을 수반하는 비용에 대하여는 채무가 확정된 날이 속하는 연도로 한다. 한편, 감가상각비는 감가상각을 행하여야 하는 날이 속하는 연도로 한다.

수입예산은 사업수익의 경우, 영업수익은 재화 및 서비스 공급의 공급량 등을 감안하여 적정하게 계상하고, 이자수입, 부대시설의 임대수입 등 각종 영업외수익은 현실성 있게 계상한다. 자본적 수입의 경우에는 관계규정 및 경비부담 구분의 원칙에 의해 계상한다. 차관을 포함한 사채수입은 국가 또는 지자체가 상환을 보증한 경우에 한해서만 계상한다. 지출예산은 예산편성 단계부터 사업계획 등을 면밀히 검토하여 불용액과다 발생 등 재원이 사장되는 사례가 없도록 편성한다. 경상비는 영기준(zero base) 예산을 활용하고, 편성 단계에서부터 예산 절감을 적극적으로 추진해야 한다. 투자사업은 중기지방재정계획과 연계하여 정확한 예측수요에 의한 사업비를 책정하고 사업의 필요성 및 타당성 등을 적극 검토하여 추진하되, 계속사업과 미완공사업의 마무리를 위주로 사업을 추진하여야 한다. 법령에 근거한 재정 투·융자 승인 또는 허가를 받아야 할 사항은 반드시 사전적 절차를 이행한 후 예산을 편성해야 한다. 부채 감축을 위한 채무관리의 효율성을 강화하고, 상환원리금 등 법정 필수경비는 연간 소요액을 당초 예산에 전액 계상한다.

현금을 수반하지 아니하는 경비의 계상 경우, 출자·출연기관의 예산에는 비현금성 경비를 계상하도록 하고 있기때문에 수입예산 총액과 지출예산의 총액이 반드시 일치하지는 않는다. 비현금성 경비로 계상한 감가상각비는 각 자산별 감가상각 방법에 따라 당년도 분을 계산하여 예산에 계상하고, 이에 따른 유보재원 등 보전재원을 최대한으

로 확보해야 한다.¹²⁾ 이익잉여금 등 보전재원은 예산총칙에는 명시하고, 자본적 수입의 예산과목에는 반영하지 않는다. 기타 경비는 사업별로 합리적으로 편성한다.

넷째, 회계연도 독립의 원칙에 따르면, 출자·출연 기관의 사업연도는 지자체의 일반회계의 회계연도에 의하며, 각 회계연도의 경비는 당해 연도 세입으로 충당하여야 하며, 매 회계연도의 세출예산은 다음 연도에 사용할 수 없다. 한편, 예산 운영상의 신축성을 유지하기 위한 회계연도의 독립의 원칙의 예외로 계속비, 예산의 이월, 세계잉여금의 세입 이입 등이 있다.

다섯째, 예산총계주의 원칙에 따라 한 회계연도의 모든 수입은 세입으로 하고 모든 지출은 세출로 하며, 세입과 세출은 모두 예산에 편입되어야 한다. 세입예산은 이자수입, 사업수입, 잉여금, 출연금, 출자금, 이월금 등이 포함되어야 하고, 세출예산은 인건비, 운영경비, 사업비, 예비비, 기본재산 적립, 보조금 반납금 등이 포함된다. 매 회계연도의 세입세출결산 결과 발생한 잉여금은 다음 연도 세입예산에 포함하여 처리한다. 출자·출연 기관은 '기본재산' 또는 '기금'을 감액하여 세입예산의 부족한 재원을 충당하고자 할 때는 세입예산에 '출연금수익'으로 계상하여야 하고, 순세계잉여금을 기본재산에 편입하여 적립하기 위해서는 세출예산에 '기본재산 적립'으로 계상하여 처리해야 한다. 2개 이상 회계를 구분하여 회계처리 하는 경우에는 예산·결산 시 회계별로 작성하여 내용이 누락되는 사례가 없도록 해야 한다. 모든 수입은 법령에서 별도로 정한 경우를 제외하고는 직접 사용해서는 안 되며, 세출예산에 계상하여 집행하여야 한다.

여섯째, 잉여금 처리 원칙과 관련하여, 매 회계연도 세입세출 결과 발생한 잉여금은 다음 연도 세입예산에 편성하여 처리하는 것이 기본원칙이다. 순세계잉여금을 반영하여 출연기관의 예산 요구액을 조정하고 보조금 형태의 목적사업 불용예산은 차감 후 예산을 요구한다. 출연기관의 세입세출결산 결과 발생한 잉여금은 세입예산에 편성하여 사업주관 부서와 협의 후 이사회 승인을 거쳐 기본재산(자본금)에 편입하거나 차입금변제에 우선적으로 활용한다. 발생주의 복식부기에 의한 재무회계 결산 결과로 이익이 생긴 경우에 출연기관은 사업주관 부서와 협의 후 이사회 승인 등을 거쳐 이월결손금을 보전한 후, 기본재산에 편입하거나 준비금 등으로 적립한다. 출자기관은 정관 등의 내부규정이 정하는 바에 따라 이사회 승인 등을 거쳐 이월결손금을 보전한 후 주주배당 등의 실시가 가능하다. 발생주의 복식부기에 의한 재무회계 결산에 따라 손실이 생긴 때에는 이사회 승인 등을 거쳐 준비금으로 이를 보전하고, 부족할 때는 이월한다.

12) 누계액으로 예산에 계상함으로써 예산규모를 과대하게 왜곡하는 사례는 금지한다.

3) 주요 항목별 편성기준

총인건비는 모든 인건비와 인건비 항목 외에 계정과목 및 명목여하에 불구하고, 임직원의 소득세법상 근로소득에 해당하는 모든 항목을 포함한다. 당해 연도 총 인건비 예산은 전년말 정원(무기계약직 포함)을 기준으로 인건비를 편성하되, 기존 직원과 무기계약직에 대한 인건비는 별도 관리하도록 하고 있다. 승진, 승급, 채용 등에 따른 추가 인건비 소요분은 행정안전부 장관이 제시하는 총인건비 인상률(저액인상률과 호봉승급분의 합) 범위 내에서 운영하며, 일부 사항¹³⁾에 한해서는 인건비가 아닌 목적예비비로 편성한다. 하지만, 편성된 예산을 편법적인 인건비 인상으로 활용하지 않도록 해야 한다. 총 인건비 인상률을 위반한 기관은 평가에 반영하여 패널티를 적용하고, 다음 연도 인건비 예산편성 시 인상률 위반 금액만큼 감액하여 편성한다. 기관장의 연봉액은 성과계약 이행실적 평가, 경영실적 평가 결과에 따라 상향 또는 삭감이 가능하다.

수당은 원칙적으로 총인건비 한도 내에서 운영하되, 인건비 부족사태를 방지하기 위해 새로운 수당, 복리후생비 등의 신설을 억제하고, 기본급 중심의 임금체제로 단순화하였다. 기본급 또는 기본연봉으로 전환된 수당은 재차 신설 할 수 없다.

퇴직급여충당금은 근속 1년당 30일분의 평균임금을 적용하여 산정한 퇴직금 추계액에 맞추어 매 분기별 우선적으로 적립한다. 다만, 퇴직연금제를 설정한 기관의 경우 제도에 따른 소요액을 반영하되, 법정 최소기준에 맞추어 제도를 운영하고, 제도 설정 전의 과거 근로기간까지 퇴직연금제 가입기간으로 산입하여 운영이 가능하다. 퇴직금의 기준이 되는 평균임금 및 통상임금은 고용노동부의 유권해석에 따라 산정하며, 퇴직금 누진제는 적용하지 않는다. 정년을 상향 조정하고자 하는 경우에는 임금피크제 등 임금유연화 프로그램 도입 여부를 설립 지자체와 사전에 협의한 후에 결정한다.

인건비 관련 비목에 잉여재원이 발생하더라도 인건비 관련 비목 상호간을 제외한 다른 비목으로 전용이 불가하다. 다만, 타당성이 인정되는 경우에는 예외적으로 전용이 가능하다.¹⁴⁾

비정규직 보수와 관련하여 비정규직 근로자의 퇴직금 및 법정경비 등의 예산과 외주화를 포함한 단순 노무인력의 인건비 단가는 고용노동부 「공공부문 비정규직 종합대책」 및 지자체의 「예산안 작성 세부지침」을 준용하여 편성한다.

13) 정원과 현원의 차이에 해당되는 인건비(정원대비 5% 이내), 설립 지자체와 협의를 거친 정원 증원에 해당하는 소요 인건비, 연도 중 퇴직, 병가, 장기교육, 출산휴직 등 6개월 이상 장기간 결원 인원의 업무공백에 대체하여 투입되는 대체인력 인건비, 임금피크제 권고안에 따라 임금피크제를 도입하고 「고용보험법 시행령」 제17조에 따라 지원받는 지원금(상생고용지원금), 지방출자·출연기관 청년고용의무제 시범도입지침('18.3.23)에 따른 별도 정원으로 승인 또는 협의된 청년근로자의 인건비

14) 인건비의 타 비목으로의 전용이 가능한 경우는 기관의 업무를 외부 위탁하는 경우의 관련 인건비를 위탁사업비로 전용하는 경우, 기타 공공요금 등 지출이 불가피한 경비의 부족이 발생하여 전용하는 경우로서 기관장이 특별히 그 필요성을 인정한 경우(업무추진비, 행사비용 등으로의 전용은 불가함)이다.

또한, 2013년 개정된 「고령자고용촉진법」에 따라 2016년부터 정년이 60세로 보장되면서 신규채용의 감소 등 문제가 발생하였고 이에 따라 임금체계의 개편이 불가피해짐에 따라, 지방출자·출연기관은 지자체와 협의하여 임금피크제를 도입하였다. 임금피크제를 적용하는 기관은 지자체와 사전협의를 통해 별도 정원을 인정받아 신규채용을 할 수 있으며, 별도 정원 인건비는 임금피크제 적용으로 발생한 절감재원으로 충당하고 별도로 지급하지 않는다. 임금피크제 도입을 통해 마련한 절감재원 중 신규자 인건비를 충당하고 남은 금액을 차년도 이월하여 별도 정원을 인정받아 채용한 자에 대한 인건비로 충당하려고 할 경우 인건비 내 별도의 과목을 만들어 관리할 수 있다. 임금피크제 도입을 통해 마련한 절감재원 중 신규자 인건비를 충당하고 남은 금액은 차년도로 이월하여 별도 정원을 인정받아 채용한 자에 대한 인건비로 충당하려고 할 경우 인건비 내 별도의 과목을 만들어 관리할 수 있다.

다음으로 경비와 관련하여 출자·출연기관은 경상경비, 복리후생비, 업무추진비, 관서업무비, 특정업무수행경비, 사내근로복지기금에 대한 규정이 있다. 또한, 경영평가에 따른 성과급을 예산에 편성함으로써, 경영평가와 개인별 근무실적에 따라 성과급을 지급하고, 관련 예산은 기관장, 임원급, 직원으로 구분하여 성과급 과목에 편성한다. 다만, 경영평가에 따른 성과급 지급은 지방자치단체 실정에 맞게 자율적으로 수정 가능하며, 이 경우 「출자·출연기관 예산편성지침」 중 경영평가에 따른 성과급 부분을 수정하여 시행한다. 또한, 예산성과급 운영을 통해 신기술적용이나 혁신 아이디어 등으로 절감된 사업비를 국고(지방재정) 수익증대의 특별한 사유가 발생한 경우 제한적으로 운영 가능하다. 출자·출연기관은 기관별 경영목표와 예산간의 연계를 강화하여 경영목표를 효율적으로 달성할 수 있는 범위에서 기관 고유업무와 핵심사업 위주로 사업비 예산을 편성하고, 인력증원과 정·현원차 보급예비비, 시간선택제일자리 예비비, 통상임금 예비비와 일반예비비로 구분하여 예비비 편성을 한다.

4) 예산집행 원칙

행정안전부는 지방출자·출연기관 예산편성지침과 함께 예산집행 기준을 제시하고 있다. 예산집행 기준에 따르면, 예산집행 원칙은 크게 10가지로 구분할 수 있다.

첫째, 지방출자·출연기관은 국가 또는 지자체의 정책에 반하거나 국가 또는 지자체의 재정에 부당한 영향을 미치는 재정지출을 하여서는 아니 된다. 둘째, 법령 또는 조례, 정관 등에 근거 없이 당해 출자·출연기관의 사업 목적과 관련 없는 경비를 지출할 수 없다. 셋째, 예산으로 정한 목적 외의 용도로 경비를 사용할 수 없다. 넷째, 예산은 회계연도 개시 전은 물론 당해 회계연도를 경과한 후에는 집행할 수 없으며, 전년도에 발생한 업무와 관련하여 당해 연도 예산에서 집행할 수 없다.¹⁵⁾ 다섯째, 출자·출연기

15) 다만, 예외적으로 예산의 이월, 지난 회계연도 지출, 회계연도 개시 전 예산지출 등은 당해 연도 예산에서 집

관의 모든 수입은 지자체와 협의하여 별도로 정한 경우를 제외하고는 법령 또는 정관에 따라 지정된 수납기관에 납부하여야 하며, 예산에 계상하여 집행해야 한다. 여섯째, 급여는 내부규정에 의하지 않고 어떠한 금전 또는 유가물로도 지급할 수는 없다. 각종 수당은 지자체의 장이 예산편성운영기준에서 제시하는 기준에 따라 집행해야 한다. 일곱째, 예산을 집행하는 경우 법령·조례·정관·내부규정 또는 계약·기타 정당한 사유로 당해 출자·출연기관에 대하여 채권(정당한 청구권)을 가진 자 외에는 집행할 수 없다. 다음으로 이월된 예산은 이월된 당해 사업에 충당하고 다른 사업으로 전환하여 집행하여서는 아니 된다. 다만, 이월된 예산이라 할지라도 지출원인 행위가 발생되지 않은 예산에 대하여는 동일한 사업을 추진하는 경우에 사용할 수 있다. 이월된 사업의 물량이 증가하여 이월된 예산으로 사업비가 부족한 경우 당해 연도 예산으로 충당하여 집행할 수 있다. 아홉째, 출자·출연기관장은 사업내용이 유사하거나 중복되는 사업은 법령의 범위 내에서 통합발주를 위하여 적극 노력하여 지출성과를 극대화할 수 있도록 해야 한다. 「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」에 의한 ‘동일구조물공사’ 및 ‘단일공사’는 기본적으로 통합발주를 해야 하며, 예산 집행 과정에서 단일사업으로 예상되는 경우에도 통합발주하여야 한다. 통합발주 시에는 계약사무의 위탁(지방출자·출연법 시행령 제13조) 방법을 적극 활용할 수 있다. 물품을 일괄하여 구매 또는 제조·구매하는 것이 예산 절감이 예상됨에도 특별한 사유 없이 이를 시기적으로 나누어 구매하여서는 아니 된다. 마지막으로 연초에 수립한 월별 집행계획을 분기별로 재검토하여 연말에 몰아서 지출하는 사례가 발생하지 않도록 유의해야 한다.

5) 주요 항목별 집행지침

주요 항목별 집행 지침은 다음과 같다.

첫째, 인건비는 예산의 범위 내에서 법령, 정관 또는 내부규정 등에 지급 근거가 명시된 대로 집행하여야 한다. 보수체계는 가급적 기본급 위주로 단순화하여 운영하고, 구체적으로 명시되지 않은 인건비성 경비는 예산편성지침에서 정한 규정대로 편성 지급하여야 한다. 정원과 현원의 차에 해당하는 인건비 예산은 인건비 인상 재원으로 활용할 수 없다. 또한 인건비 관련 비목에서 잉여재원이 발생하더라도 원칙상 인건비 관련 비목 상호 간을 제외한 다른 비목으로 전용할 수 없다. 예산에 인건비가 반영되지 않은 기구 및 인력 증원은 최대한 억제하고 증원이 불가피한 경우에도 소요되는 인건비는 예산상 인건비 및 급여성 복리후생비에서 충당하는 것을 원칙으로 하며, 여타 비목으로부터의 전용은 최소화해야 한다. 예비비에 계상하는 총인건비는 채용에 따른 실소요액 외의 다른 목적으로 사용할 수 없으며, 채용 이후에 예산을 전용하여 실소요액을 집행해야 한다. 기관장의 경우는 지자체의 장과 성과계약을 체결하고, 성과계약 및

행할 수 있다.

경영실적 평가 결과에 따라 연봉 및 성과급을 지급해야 한다.

둘째, 경상경비는 최대한 절감 집행하여야 하며, 회계연도 말에 집중적으로 집행하거나 과다 전용이 발생되지 않도록 하여야 한다. 또한, 예산으로 편성하지 않은 일시자금 등을 재원으로 임직원에게 과도한 복리후생비를 지원하지 않도록 한다. 사업추진을 위한 접대비 성격의 예산은 업무추진비에 일괄 계상하여 집행하여야 한다. 업무추진비는 집행 목적, 일시, 장소 및 집행 대상 등을 증빙서류에 기재하여 사용 용도를 명확히 하여야 한다. 업무추진비 사용 관행을 개선하고 투명한 사용을 위해 특별한 사유가 없는 한 「지방자치단체 회계관리에 관한 훈령」을 준용한다. 기관장 및 임원의 업무추진비 사용 내역은 매월 각 기관 홈페이지에 공개함을 원칙으로 한다. 「근로기준법」에서 정하고 있는 연차 유급휴가 외에 이와 유사한 형태의 휴가(경조사휴가, 출산휴가 등 「지방공무원 복무규정」 제7조의3에 해당하는 항목은 제외)를 운영하지 아니하며, 유급휴가의 사용을 촉진하기 위하여 적절한 조치를 취한다. 사용 촉구에도 불구하고 근로자가 휴가를 사용하지 아니하여 연차 유급휴가가 소멸된 경우에는 그 사용하지 아니한 휴가에 대하여 보상할 의무가 없다. 각 기관이 소유 또는 임차하고 있는 주택의 관리비는 입주한 임직원이 부담하도록 한다. 다만 재산세, 보험료, 등의 제세공과금과 건물 및 부대시설의 보존을 목적으로 하는 보수비는 각 기관이 부담할 수 있다. 국내·외 출장은 예산을 절약하는 방향으로 출장기간 및 출장인원을 적정하게 조정하여 시행한다. 출장이행 확인은 원칙적으로 신용카드 매출전표로 하되, 신용카드의 사용이 어려운 경우 기관장이 정하는 방법에 의한다. 국제회의 참석 등 행사는 행사계획 수립단계부터 효율적인 예산집행이 되도록 한다. 회의장 임차는 공공기관(예: 학교시설, 구민회관, 공공 문화시설 등)을 우선 활용하도록 노력하고, 국제회의·국제세미나는 국제관례와 상호주의를 적용한다.

셋째, 업무추진을 위한 접대성 경비 집행 또는 물품의 구매는 신용카드 또는 현금영수증 사용을 원칙으로 한다. 업무추진비의 경우 직무 관련성이 입증되는 객관적 증빙자료를 제출한 경우를 제외하고, 심야와 사용자의 자택근처 등 통상적 업무추진과 관련이 적은 시간과 장소에서는 사용할 수 없다.

넷째, 사업비와 관련하여 공사, 용역 등의 사업추진을 위한 계약은 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」을 적용한다. 배정된 예산을 전액 집행하여야 한다는 관행에서 탈피하여 집행 및 집행 규모를 주기적으로 점검하여 필요시에는 불용조치를 취하여야 한다. 또한, 각 부서별 또는 개인별 예산의 절감 또는 수입의 초과 달성실적을 내부평가에 반영할 수 있다.

마지막으로, 명목 여하에도 불구하고, 각종 수당 및 급여성 복리후생비를 신설 또는 변경할 경우에는 법령, 정관 등이 정하는 절차를 거쳐 내부규정 등에 근거를 마련한 후 그 근거 규정에 명시된 대로 지급하여야 한다. 명칭 여하에도 불구하고 급여성 경비는 인건비 및 복리후생비 이외의 비목에서 지급할 수 없다. 지자체가 자본금을 출자

하여 운영되는 주식회사에서는 이익이 발생하였을 경우 결손보전금이나 법정적립금 등 필수 소요에 충당하고 남은 금액은 주주에게 우선 배당하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 지자체가 위탁·대행한 사업을 다른 단체·법인에 일괄 위탁·대행할 수 없다.

다. 결산단계

1) 출자·출연기관 결산기준

결산은 출자·출연기관이 경영성과 및 재무상태에 근거한 당해 사업의 성과를 재무제표를 통해 결정하는 회계 절차로서, 출자·출연기관과 직·간접적 이해관계를 지니는 내·외부 정보이용자에게 경영성과와 회계정보를 투명하게 제공하는 데 의의가 있다. 하지만, 결산단계의 중요성에도 불구하고 최근 지자체의 출자·출연기관의 지속적인 증가 추세에 발맞춰 통일되고 신뢰성 있는 재무제표 작성을 위한 공통적인 내부통제 기준 및 결산 지침 마련에 대한 지침이 부족했다. 이에 따라 2020년, 행정안전부에서는 「지출법」 제19조에 따른 결산을 함에 있어 공통적으로 적용하여야 할 기준과 세부사항을 정하는 것을 목적으로 「출자·출연기관 결산기준」을 발표해 출자·출연기관의 결산에 적용하도록 하였다. 본 연구에서는 2021년 12월 발간한 행정안전부의 「2021 사업연도 지방출자·출연기관 결산기준」에 근거하여 출자·출연기관의 결산과정에 대한 기본적인 정보를 제공한다(행정안전부, 2021d).

먼저, 출자·출연기관 결산기준의 목적은 크게 네 가지로 구분된다. 첫째, 결산서의 정확성 및 비교가능성 제고이다. 출자·출연기관 결산기준에서는 회계처리 중 주로 오류가 발생하는 거래에 대한 구체적인 지침을 제공하며, 각 기관별 사업 유형에 따른 특수성을 반영하여 예산회계 및 재무제표의 통일성·비교 가능성을 높이기 위한 공통의 기준을 제시하고 있다. 둘째, 내부통제기준을 제시함으로써 신뢰성 있는 재무제표 작성을 위한 적절한 내부통제의 기준 및 검토 요령을 제시하고 있다. 셋째, 재무제표 등 주요 서식 작성 요령을 제공함으로써 결산에 대한 상세 정보 및 분석을 위한 결산 서식과 작성 요령을 제공하며, 주요 명세서의 작성을 통해 자체 결산의 적정성을 점검할 수 있게 한다. 넷째, 새로운 제도를 통해 도입된 내용 및 처리 방법을 정의하였다(행정안전부, 2021d).

출자·출연기관 결산기준은 「지출법」 제19조에 근거하여 제정되었다. 출자·출연기관에서는 매 회계연도가 끝난 후 2개월 이내에 결산을 완료하고, 그 이후에 지체없이 결산서를 작성하여 지자체장에게 제출하도록 하고 있다. 자산총액, 부채 규모, 종업원 수, 수익 등 「지출법 시행령」 제14조2)으로 정하는 기준에 해당하는 출자·출연기관은 「주식회사 등의 외부감사에 관한 법률」 제2조 제7호에 따른 감사인에 해당하는 자 중에서 선임한 회계감사인의 회계감사 보고서를 첨부하여 제출하도록 하고 있다. 출

자·출연기관 결산기준에서 정의하는 출자·출연기관의 회계연도는 「지출법」 제16조에 근거하여 지자체의 회계연도를 따르고, 「지방회계법」 제6조 제1항에 의거하여 지자체의 회계연도는 매년 1월 1일에 시작하여 12월 31일에 끝난다. 또한 「지출법」 제17조와 「지출법 시행령」 제11조에 의거하여 출자·출연기관은 경영 성과 및 재무상태를 명확히 하기 위하여 회계거래를 발생 사실에 따라 처리하며, 사업 분야별로 구분하여 회계 처리하도록 하고 있다.

결산서 작성에 대한 책임은 「공인회계사법」 제21조, 제33조 및 「주식회사의 외부감사에 관한 법률」 제6조 등을 준용한다. 결산서 작성의 책임은 감사인이 아닌 기관장과 이사 등을 포함하는 각 출자·출연기관의 임원에게 있으며, 외부회계감사인에게 의존하지 않고 담당자가 직접 결산을 수행하도록 하고 있다. 결산담당자가 업무에 미숙하여 자체결산서 작성이 어려운 경우에는 기관장은 결산담당자의 교육 확대, 회계업무 전문인력 확충 등을 통해 결산서 품질을 향상시키도록 노력해야 한다. 결산수행 시 결산서 작성 등의 결산업무를 외부전문가를 통해 수행하고자 할 경우에는 당해 기관의 외부회계감사인이 아닌 별도의 회계전문가를 선정하여 감사인의 업무 독립성이 훼손되지 않도록 해야 한다. 지자체장은 「지출법」 제25조와 「지출법 시행령」 제18조에 근거하여 출자·출연기관 회계업무의 관리·감독을 수행하고 문제점들에 대한 분석·개선 등의 노력을 하여야 하며, 업무 관리·감독 등에 필요한 사항은 내부규정으로 두어야 한다. 출자·출연기관장은 「지출법」 제32조, 제33조, 「지출법 시행령」 제21조, 제22조에 근거하여 결산서와 경영실적 평가 등을 기관 등의 인터넷 홈페이지에 공시하도록 하고 있다. 이때, 행정안전부 장관은 출자·출연기관이 경영공시 사항 중 주요 사항을 표준화하고, 이를 통합하여 클린아이시스템에 공시할 수 있다. 결산 절차 및 일정은 아래 <그림 3>에서 보이는 바와 같다.

〈그림 3. 결산 절차 및 일정〉

구분	일정	내용
결산	2022.02.28	직전 사업연도 결산
결산서 작성		직전 사업연도 결산서 작성
회계감사		회계감사인의 감사 완료
결산서 제출		설립 자치 단체장에게 제출
결산서 검증		설립 자치 단체장이 실시
자료제출	2022.07.10	기관 → 기초자치단체 → 광역자치단체 → 행정안전부
통합경영공시	2022.10.31	지방공공기관 경영정보 공개시스템 (클린아이, www.cleaneye.go.kr)

※ ‘출자·출연기관의 회계감사, 결산서 검증·제출·보고·승인’ 일정은 설립지자체와 내부적으로 결정하여 추진. 단, 결산서 제출·검증·보고·승인 일정은 자료제출 및 통합경영공시 전에 수행되어야 함.

출처: 행정안전부. 2021 사업연도 지방출자·출연기관 결산기준. p.15. 재인용. 2021d.

결산자료는 「지출법」 제33조에 따라 총괄표, 사업보고서, 예산·재무결산 보고서(부속명세 포함), 경영 분석지표, 참고자료 등을 제출하도록 하고 있으며, 지방출자·출연기관 예산편성기준상의 해당 서식을 준수하도록 하고 있다. 결산 결과를 공시하고 결산자료를 제출한 후에는 결산서의 재무수치를 임의로 변경하지 못한다. 부득이하게 결산서를 수정이 불가피 한 경우에는 설립 지자체장의 승인이 필요하다.

2) 출연기관의 재무제표 작성특례

공익법인회계기준을 최초 적용하는 출연기관은 「출자·출연기관 결산기준」의 부칙 제3조에 불구하고 비교재무제표를 작성해야 한다. 비교 표시하는 전기재무제표는 당기 재무제표의 계정과목에 따라 재분류한다. 회계기준의 최초 적용 등으로 인하여 순자산이 변동되는 경우에는 이를 소급하지 않고 당기 초부터 전진 적용하도록 한다.

출자·출연기관은 기관별로 위에 언급된 회계기준에서 규정하고 있는 재무제표를 작성한다. 계정과목의 경우는 「지방출자·출연기관 예산 편성지침」이 정하는 바에 따르도록 하고 있다. 보고기간 말(회계연도 말)에 각 출자·출연기관 명의로 보유하는 모든 예금 계좌는 재무제표에 표시되어야 한다. 현금 및 예금의 기록에 있어서, 수입·지출과 무관하게 기관의 관리 목적상 보유하고 있는 예금(예: 비용정산 계좌 및 지자체와의 사업정산 계좌 등) 등을 재무제표에서 제외하면 안 되며, 모든 계좌를 재무제표에 표시해야 한다. 수입지출외현금이란 출자·출연기관에서 발생하는 계약 또는 법률상 등

에 의해 일시적으로 보유하다 반환해야 할 성격의 보관현금(예: 입찰 보증금, 4대 보험료 등의 예수금 등)이다. 직원 개인사비 성격의 기금은 원칙적으로 기관의 자산으로 표시하는 것을 금지한다. 다만, 해당 기관이 법인 명의로 등록을 허용한 경우에는 예금으로 재무제표에 기재하며, 개인 명의로 등록한 경우에는 등록하지 않는다.

보조금 및 출연금은 그 명칭에 불구하고 목적에 따라 구분하여 회계 처리해야 한다. 자본금(또는 기본재산) 전입 목적일 경우에는 재무상태표의 '자본금' 또는 '기본재산'의 과목으로 하여 자본(순자산)의 증가로 처리해야 하고, 사업운영비재원 보전 목적일 경우에는 손익계산서(또는 운영성과표)의 '보조금수익' 또는 '출연금수익' 등의 과목으로 하여 수익으로 처리해야 한다. 또한 자산취득재원 보전 목적일 경우에는 재무상태표의 '국고보조금' 등의 과목으로 하여 관련 자산의 차감계정으로 처리한다.

「공익법인회계기준」을 적용하는 출연기관의 재무제표 작성특례는 「공익법인회계기준」을 적용하는 출연기관 등 기준에서 규정한 재무제표에 “IV. 결산 서식”에 제시하는 순자산변동표와 현금흐름표를 추가적으로 포함해야 한다. 「공익법인회계기준」을 적용하는 출연기관의 경우 기관의 필요에 따라 유동자산을 당좌자산과 재고자산으로 구분하여 표시할 수 있다. 출연기관의 법인세비용은 「공익법인회계기준」 제32조(법인세비용)에 불구하고 법인세법 등의 법령에 의하여 납부하여야 할 금액을 “법인세등”의 과목으로 표시할 수 있다.

3) 수익인식과 회계처리

출자·출연기관의 사업수익은 대행사업수익과 자체사업수익으로 구분한다. 대행사업수익은 지자체에서 출연기관에 업무를 위·수탁 시 포괄적으로 부담하는 대행사업비 교부액을 대행사업수익으로 인식한다.

「공익법인회계기준」은 동 기준에서 특별히 정하지 않는 거래나 사건의 인식과 측정, 재무제표 표시, 주석 기재에 대해서는 일반기업회계기준에 따르도록 하고 있으며(제7조), 일반기업회계기준상 대행 및 위탁사업 관련 수익·비용의 회계처리는, 대행사업 운영으로 인하여 수취한 위탁수수료만을 수익으로 인식하도록 한다. 그러나 이러한 방식의 회계처리를 적용할 경우, 출연기관의 영업성과 등의 회계정보가 구체적으로 나타나지 않아 출연기관 내·외부 정보이용자들이 요구하는 회계정보 제공이 어렵다. 이에 정보이용자들에게 목적 적합한 정보를 제공한다는 측면에서 출연기관의 대행사업 회계처리는 대행사업비 수취 시 수익, 집행 시 비용으로 처리하는 총액법으로 회계처리하며, 대행사업 관련 부대수익·비용(이자수익·비용 등)을 모두 손익계산서에 표시한다. 계속사업과 관련된 미집행 잔액은 반납 대상에서 제외하며(선수금 계상), 대행사업별로 예산 초과 집행액(단, 지자체로부터 초과 집행액에 대하여 청구 가능한 금액에 한함)이 발생하는 경우 대행사업수익과 미수금으로 회계처리한다.

4) 예산결산

예산결산이란 회계연도가 끝나고 예산집행이 종료된 후 1년 동안 실제 집행한 수입과 지출 내역을 예산과 비교하여 평가하는 과정이다. 이를 위해 통일된 예산결산 서식을 제공하여 기관 간 비교가능성 및 예산의 집행실적 검증 기능을 제고해야 한다. 또한 결산 절차를 통해 출자·출연기관이 시행한 사업이 당초에 기대했던 경제적 효율성, 주민편익 기여도, 지역발전에의 공헌도 등을 실현하였는가를 분석·평가하고, 재정구조의 건전성, 재정의 견실성·안전성 등을 분석·검토하는 자료 및 지표로 활용된다.

출자·출연기관은 재무결산 뿐만 아니라 예산제도에서도 발생주의 및 실현주의에 따라 회계처리해야 한다. 이에 지자체 회계와는 달리 자본거래와 손익거래를 구분토록 하였으며, 세입을 징수결정 수입으로, 세출을 채무 확정 및 지출로 명확히 구분하여 처리하도록 정하고 있다. 수익과 비용 등의 회계처리 연도 소속 구분은 현금주의에 따른 출납폐쇄 기한이나 출납사무완결 기한(「지방회계법」 제7조)의 적용을 배제하는 한편, 이를 보완하기 위해 미수금 및 미지급금제도를 운영한다.

순세계잉여금이란 당해 사업연도 말 (예산)결산상잉여금에서 다음 연도 이월액 및 미지급이월액을 제외한 금액을 의미한다. 결산상잉여금이란 당해 사업연도 총수입에서 총지출을 차감한 금액이며, 다음 연도이월액 및 미지급이월액은 당해 사업연도에 지출되지는 않았으나, 다음 연도 이후 지출이 확실히 예정되어 있는 항목이다. 전기로부터 이월된 순세계잉여금은 당해 사업연도 자본잉여금 수입처리한다.

출자·출연기관의 현금수지를 수반하는 수입 및 지출 중 그 채권 또는 채무가 확정된 때 즉시 현금의 수납 또는 지급을 하지 아니하는 것에 대하여는 미수금 또는 미지급금으로 정리하여야 한다. 미수금의 회계처리는 징수결정 시 및 수납 시, 미지급금의 회계처리는 채무 확정 시 및 지출 시 회계처리한다. 출자·출연기관의 수익을 징수결정 시 미수금 회계처리하고, 수납 시 미수금을 정리한다.

예산의 이월은 예산을 신축성 있게 운영할 수 있도록 하는 제도로, 예산을 다음 연도에 넘겨서 다음 연도의 예산으로 사용하는 것을 말한다. 예산은 1년에 한하여 효력을 가지게 되므로 미사용액은 불용처리하는 것이 원칙이나, 이는 연도 말에 불필요한 예산지출의 낭비를 유도하는 결과를 초래하므로 이를 방지하기 위하여 예산의 이월제도를 두어 예산의 연도 소속 구분을 제한적으로 완화하고 있다.

수입·지출예산결산 보고서 중 이월예산에 관한 사항으로, 이월자금 수입예산액과 이월자금 지출예산액은 일치하도록 작성하여야 한다. 수입예산결산보고서 중 이월재원 결산 작성은 전년도 예산결산 부속명세서 2. 예산이월액 조서 중 ‘차기이월액’과 일치하며, 당해 사업연도 최종예산서 총괄표 이월재원과 일치해야 한다. 미지급이월액에 대해서는 전년도 예산결산 부속명세서 6. 미수액조서, 미지급액 조서 중 미지급액 ‘기말잔액’과 일치하며, 당해 사업연도 최종예산서 총괄표 미지급이월액과 일치해야 한다.

출연기관은 기본재산의 관리를 위해 기본재산의 내용을 “IV. 결산 서식-6. 재무제표 부속명세서”에서 제시한 기본재산명세서에 기재한다. 단, 개별법이나 내부적 규정에 따라 설립 시 기본재산만 등기한 기관의 경우 “IV. 결산 서식-6. 재무제표 부속명세서”는 설립 시점의 기본재산만 작성하고 아래의 기본재산 예산처리 방법이 미적용된다. 보통재산에서 기본재산으로 편입하는 금액은 지출예산에 반영하고, 예산결산 시 자본적지출로 처리하여 차기이월금에서 제외하고, 다음 연도의 수입예산으로 편성하지 않는다.¹⁶⁾

또한, 기본재산으로 편입하는 금액에 상당하는 현금예금을 기본재산 계좌로 이체하고 재무제표 작성 시 재무상태표의 보통순자산에서 기본순자산으로 대체한다. 현금예금이 아닌 보통재산을 기본재산으로 편입하는 경우에는 지출예산에 반영하지 아니하고 재무상태표상 보통순자산 중 동 금액을 기본순자산으로 대체한다.

3. 사후관리단계

가. 행정감사

「지방자치법」 제49조 및 「지방자치법 시행령」 제41조부터 제53조까지, 각 지자체의 「행정사무감사 및 조사에 관한 조례」에 따라 행정사무감사를 실시하고 있다. 행정감사의 목적은 행정사무 전반에 관하여 종합적인 상태를 파악하고, 의정활동과 예산심사 등을 위해 필요한 자료 및 정보를 획득함과 아울러, 불합리한 제도개선과 행정의 잘못된 부분을 적발·시정 요구함으로써 주민의 복리증진과 발전을 도모하기 위함이다.

〈표 4. 서울특별시 의회사무처 행정사무감사 주요감사사항〉

감사방법	주요감사사항
<ul style="list-style-type: none"> • 감사자료 확인 • 현황 보고·청취 • 시책 질의·답변 • 서류 또는 현장확인 • 기타 	<ul style="list-style-type: none"> • 시정 및 교육행정 전반에 관한 사항 • 예산 및 결산에 관한 사항 • 민원처리 현황 • 각종 감사 지적사항 및 처리결과 등 • 기타 감사에 필요한 사항

출처: 서울특별시의회 행자위. 2021년도 서울특별시의회 행정사무감사 계획서. 2021a.

16) “200 자본적지출-290 기타자본적지출-291, 기본재산 적립-291-01 기본재산 적립”(「지방출자·출연기관 예산편성지침」의 “붙임2. 예산과목 및 과목해소” 참조)(행정안전부, 2022c)

나. 회계감사

지방출자·출연기관 결산기준에 의하면, 출자·출연기관은 매 회계연도가 끝난 후 2개월 이내에 결산을 완료하고 결산서를 작성하여 지자체의 장에게 제출하도록 하고 있다. 「주식회사 등의 외부감사에 관한 법률」 제2조 제7호에 따른 감사인에 해당하는 자 중에서 선임한 회계감사인의 회계감사 보고서를 첨부하여 지자체의 장에게 제출하도록 하고 있다(「지출법」 제19조). 출자·출연기관의 회계감사인으로 선임된 자는 한국공인회계사회에 의해 제정된 회계감사기준 및 회계감사기준지침에 따라 회계감사를 성실히 수행하여야 한다. 감사인은 일반적으로 공정·타당하다고 인정되는 회계감사기준에 따라서 회계감사를 수행하여야 한다.

회계감사를 수행하는 감사인은 「공인회계사법」 제23조 규정에 따라 설립된 회계법인 또는 「공인회계사법」 제41조에 따라 설립된 한국공인회계사회에 등록된 감사반을 뜻한다. 출자·출연기관에서는 당해 기관 및 감사 대상 업무 관련자 등으로부터 독립성을 유지하면서 회계감사를 수행할 자격을 갖춘 감사인을 공정하게 선정하도록 한다. 출자·출연기관 설립 단체장은 「지출법」 제19조의 규정에 따른 회계감사인을 지정하기 위해 필요한 사항을 설립 지자체의 내부규정으로 정해야 하며, 회계감사인 선정·지정은 당해 회계연도 개시일로부터 6월 이내에 마치도록 하고 있다. 만약 감사인을 변경하고자 하는 경우에는 설립 지자체의 규정에 따라 처리하여야 하며, 설립 지자체장은 감사인 변경과 관련한 사항을 내부규정으로 정해야 한다.

회계감사 계약은 「공공기관의 회계감사 및 결산감사에 관한 규칙」 제9조 제2항 및 제3항, 「주식회사 등의 외부감사에 관한 법률」 제9조 제5항의 규정 중 비상장법인에 대한 사항에 근거하여 이루어지고 있다. 출자·출연기관 감사인의 업무수행 기간은 감사인의 귀책 등 특별한 변경사유가 없는 한 연속하는 3개 회계연도로 하되, 감사계약은 1년을 단위로 매 회계연도마다 체결해야 한다. 또한, 동일한 감사인에게 연속하는 6개 회계연도를 초과하여 감사업무를 수행하도록 할 수 없다. 또한, 회계감사의 내실화를 위해 회계연도 중 1회 이상의 중간감사를 권고한다.

다. 경영평가

출자·출연기관의 경영평가는 「지출법」 제28조, 제29조, 「지출법 시행령」 제19조, 제20조에 의거하여 실시되고 있다. 출자·출연기관 경영평가의 평가자는 설립 지자체의 장으로 구성된다. 경영평가는 설립 지자체의 장이 매 회계연도 종료 후 6개월 이내에 완료하고 평가 결과를 8월 31일까지 행정안전부장관에게 통보하여야 한다. 행정안전부 장관은 10월 31일까지 평가 결과를 행정안전부 홈페이지 등에 공시하여야 한다. 행정안전부는 지자체에서 출자·출연기관 경영실적평가를 효율적으로 운영하기 위

한 정보제공 목적의 평가운영 및 방법, 지표 등에 관한 지침을 제공하고 있다. 여기서는, 행정안전부의 「2022년 지방출자·출연기관 경영평가 제안모델」을 토대로 출자·출연기관 경영평가에 대한 개략적인 정보를 서술한다(행정안전부, 2022d).

1) 출자·출연기관 경영평가 개요

경영평가의 대상은 지자체 지원금 규모 및 지분율에 따라 결정하며, 경영실적 평가 제안모델에서 정의한 평가 대상은 지자체의 지원금이 해당 기관 총수입액의 50% 이상인 기관, 지자체의 지분이 해당 기관 자본금 또는 재산의 25% 이상인 기관, 지자체의 지분이 해당 기관 자본금 또는 재산의 25% 미만인 기관 중 지자체가 실질적인 지배력을 행사하는 기관이다. 경영평가에서 제외되는 기관은 다른 법률에 따라 경영평가를 받는 기관, 전년도 결산서의 대상 기간이 1년 미만인 기관, 경영평가를 하는 것이 적정하지 않다고 인정되는 경우로서 행정안전부 장관과의 협의와 지방출자·출연기관 운영심의위원회의 심의·의결을 거쳐 경영평가를 하지 않기로 정한 기관이다.

경영평가 제외 대상의 경우 경영평가 제외 대상에 해당하더라도 지자체에서 판단하여 경영평가가 가능하다. 만약 직전연도에 평가대상에서 제외되었더라도, 당해연도에 다시 제외 여부를 판단해야 한다. 당해연도에도 제외 대상일 경우 출자·출연기관 운영심의위원회의 심의·의결을 다시 거쳐야 한다. 경영평가가 적정하지 않다고 인정되는 경우는 광역자치단체 출연기관인 경우 상근 정규직 정원(파견 제외)이 10명 이하이고, 최근 3년간(당해연도 말 기준) 지자체 평균 지원액이 10억 원 미만인 기관이 해당되고, 기초자치단체 출연기관인 경우 상근 정규직 정원(파견 제외)이 10명 이하이고, 최근 3년간(당해연도 말 기준) 지자체 평균 지원액이 5억 원 미만인 기관이 이에 해당된다.

출자·출연기관의 경영평가 시기는 매 회계연도 종료 후 6개월 이내에 완료하도록 하고 있으며, 평가 내용은 주민복지 증진, 지역경제 발전 등 지방출자·출연기관의 경영 원칙, 경영성과, 업무의 능률성, 공익성 및 고객서비스 등을 포함한다. 경영평가 방법은 지자체별로 전체 평가지표를 별도 확정하여 평가하며, 해당 평가 대상기관과 사전 협의를 통해 지자체별로 평가지표 중 혼합 활용하거나, 이미 사용 중인 지표를 사용하여 전체 평가지표를 확정한다.

경영평가단은 대학교수(지표별 전공자), 현장경험 전문가, 공인회계사, 노무사, 전문연구기관 연구위원 등으로 구성하며, 지방공기업 및 출자·출연기관 경영 및 관련 분야에 전문적인 지식을 보유한 대학 조교수 이상 또는 5년 이상 실무경험이 있는 공인회계사, 변호사, 노무사 또는 자문전문가, 지방출자·출연기관 경영평가에 대한 학식과 경험이 풍부한 자로 구성이 된다. 다만, 3년 연속 참여자와 이해관계자를 배제하는 것을 권장사항으로 한다.

또한, 청렴과 관련된 경영평가단 교육을 실시하여 평가의 공정성과 객관성을 제고하고, 청렴계약서를 체결하여 청렴기준을 미준수한 경우에 용역수행 대가를 환수조치하도록 하고 있다. 경영평가단의 수행품질 향상을 위하여 경영평가활동과 결과에 따른 수용도 조사를 실시하여 경영평가단 및 경영평가위원에 대한 경영평가 수행 과정, 평가 결과 등에 대한 수용도 조사를 실시해 차기 평가단 선정 시 활용하도록 권장한다.

경영평가 결과 후속조치로서, 경영평가 결과 최하위 등급 기관에 한하여 경영진단 등을 통하여 경영개선 방향을 제시하게 하고, 각 지자체의 「출자출연기관 운영심의위원회」 결정에 따라 경영실적평가 조치에 대한 진단을 실시하여 경영개선의 방향을 도모한다(「지출법」 제30조). 특히 신생 기관의 경영개선을 도모할 수 있도록 지방자치단체에서 조력한다.

2) 출연기관 경영평가 기준

출연기관의 경영평가지표는 크게 지속가능경영, 경영성과, 사회적 가치 대분류지표 그룹으로 나누어 각 대분류지표에 속하는 중분류지표와 세부지표로 구성된다. 출연기관의 평가지표를 살펴보면, 지속가능경영에 속하는 평가지표가 출자기관의 평가지표보다 더 많이 구성되어 있다. 다음 <표 5>는 지방출연기관에 대한 경영평가 영역별 주요 평가내용을 보여준다. <표 6>, <표7>, <표8>에서는 출연기관의 경영평가지표를 각각 지속가능경영, 경영성과, 사회적 가치 평가부문과 평가지표, 그리고 주요 평가내용을 정리하였다.

<표 5. 경영평가영역별 주요 평가내용>

평가영역(대분류)	평가부문(중분류)	평가지표(세부지표)	주요 평가내용
지속가능경영	경영층의 리더십	세부지표 1 세부지표 2	<ul style="list-style-type: none"> • 기관의 사명과 사회적 역할 파악 및 경영목표 달성을 위한 노력과 성과, 대내외 이해관계자와의 협력증진 노력과 성과 • 비전·미션 달성을 위한 경영전략 수립 및 실행, 핵심사업 성과 달성을 위한 자원배분 및 추진과정의 적정성 • 기관의 설립목적, 조직성과 달성을 위한 효율적인 기반 구축 및 운영 여부 • 지방출자·출연기관 관련 법령, 인사·조직지침, 예산편성 및 집행지침 등의 준수 여부
	전략 경영		
	조직인사관리		

평가영역(대분류)	평가부문(중분류)	평가지표(세부지표)	주요 평가내용
경영성과	재무관리		<ul style="list-style-type: none"> 주요사업성과, 고유사업목표의 적정성 및 달성정도, 고객만족도 등 경영활동 성과를 제대로 창출하고 있는지 여부
	기관유형별지표		
	사업성과 적절성		
오류 발견 시	고객만족		<ul style="list-style-type: none"> 일자리 창출 및 일·가정 양립을 통한 일자리확대와 소통 및 참여, 윤리경영, 인권경영, 재난·안전관리, 지역상생발전 등 사회적 책임을 통해 공동체 발전에 기여하고 있는지 여부
	일자리 확대		
	사회적 책임		

출처: 행정안전부. 2022 지방출자·출연기관 경영평가 제안모델. p.5 정리인용. 2022d.

〈표 6. 출연기관 지속가능경영 평가부문과 평가지표 정의〉

평가영역	평가부문	평가지표	지표 정의
지속가능 경영	리더십	경영층의 리더십	<ul style="list-style-type: none"> 기관의 사명과 사회적 가치 실현 및 경영목표 달성 노력과 조직구성원 동기부여 노력과 성과를 평가 지자체, 지방의회, 지역주민 등 대내·외 이해관계자와의 협력 증진을 위한 노력과 성과를 평가
		전략경영	<ul style="list-style-type: none"> 조직의 설립 목적 구현과 바람직한 미래상 달성을 위해 기울인 노력과 성과를 평가한 전기평가 지적사항, 외부감사 지적사항 등 이행의 적정성을 평가
	경영 시스템	조직·인사 관리의 적정성	<ul style="list-style-type: none"> 기관의 지속가능한 발전을 도모할 수 있는 조직·인사관리의 적정성 평가
		지원기능인력 비율	<ul style="list-style-type: none"> 당해 기관의 정원 대비 지원기능을 담당하는 인력의 비율이 효율적으로 구성되어 있는지를 평가
		관리직 비율	<ul style="list-style-type: none"> 당해 기관의 정원 대비 관리직 비율이 효율적으로 구성되어 있는지 평가
		외부전문가 구성 및 참여율	<ul style="list-style-type: none"> 당해 기관의 시험위원회 및 인사위원회의 외부전문가 구성비율 및 참여 현황을 측정하여 위원회의 전문성과 공정성을 확보하고 있는지 평가
		임·직원 교육실적	<ul style="list-style-type: none"> 인력의 전문성을 확보하기 위한 외·내부 교육실적을 평가
		채용비리 방지	<ul style="list-style-type: none"> 채용비리 방지를 위한 노력과 후속조치의 적정성을 평가
		블라인드 채용 도입여부	<ul style="list-style-type: none"> 직원의 채용 과정에서 불합리한 차별을 야기할 수 있는 항목을 삭제하는 블라인드 채용 도입 이행 여부 평가
		재무·예산관리의 적정성	<ul style="list-style-type: none"> 기관의 지속가능한 발전을 도모할 수 있는 재무·예산관리의 적정성 평가
		자체수입률	<ul style="list-style-type: none"> 지기관이 건전한 재무구조를 유지하고 재정자립 수준을 높이기 위하여 당해 기관의

평가영역	평가부문	평가지표	지표 정의
			총수입액 중에서 자체수입이 차지하는 비중이 적정한지 평가
		일반관리비 충당률	• 건전한 재무구조를 유지하는 차원에서 기관의 자체수입이 행정운영경비를 충당하는 일반관리비충당률이 합리적으로 운영되는지를 평가
		복리후생비 집행 및 공개	• 복리후생비 집행실적 및 공개 여부 등 복리후생을 위한 기관의 합리적이고 투명한 예산관리를 평가
		업무추진비 집행 및 공개	• 업무추진비 집행실적 및 공개 여부 등 기관의 업무추진비 관리 수준을 평가
		조달계약실적	• 기관의 전체 계약금액 중 조달청에서 계약한 금액(조달청을 통한 수의계약 포함)의 비중을 평가
		인건비 인상률 준수	• 총인건비 인상률 준수 여부 평가 • 총인건비 인상률은 실집행액을 기준으로 준수 여부를 평가 • 정책인상률 준수와 자연증가분 준수를 구분하여 평가
경영평가 성과급 지급	• 경영평가 성과급 운영이 정부기준에 적합한지 여부 평가		

출처: 행정안전부. 2022 지방출자·출연기관 경영평가 제안모델. p.73-89. 정리인용. 2022d.

〈표 7. 출연기관 경영성과 평가부문과 평가지표 정의〉

평가영역	평가부문	평가지표	지표 정의
경영성과	유형별 평가지표	유형별 경영성과 평가지표	• 출연기관 유형별로 각각의 평가지표를 적용
	사업성과 적절성	기관 고유사업 목표의 적정성 및 달성 정도	• 당해 기관의 고유사업에 대한 목표 부여·관리 및 환류체계가 적정한지를 평가 • 고유사업에 대한 목표 달성을 촉진하는 제도의 적절성을 평가
	고객만족	고객만족도 조사 결과	• 당해 기관의 외부고객 만족도를 조사하여 고객만족도를 평가

출처: 행정안전부. 2022 지방출자·출연기관 경영평가 제안모델. p.102-104. 정리인용. 2022d.

〈표 8. 출연기관 사회적 가치 평가부문과 평가지표 정의〉

평가영역	평가부문	평가지표	지표 정의
사회적 가치	일자리 확대	일자리 창출 및 일·가정 양립을 위한 노력	• 청년 의무고용 비율 달성도 등 당해 기관의 신규 일자리 창출을 위한 노력 및 실적 평가
	사회적 책임	소통 및 참여	• 내·외부고객(고객, 주민, 노사 등)에게 경영정보를 제공함으로써 소통과 경영에 참여시켜 만족도 제고 및 노사상생발전을 위한 기관의 노력 및 성과 평가

평가영역	평가부문	평가지표	지표 정의
		윤리경영	• 각종 불공정 행위나 부정, 부패행위 근절 등 공정사회를 구현하기 위한 노력과 성과 평가
		인권경영	• 임직원, 고객, 이해관계자, 지역주민 등 기관 내·외부에서 인간의 존엄과 가치를 향상하고 사람을 먼저 생각하는 인권경영을 구현하기 위한 노력과 성과를 평가한다.
		재난·안전관리	• 재난·안전관리를 위한 기관의 노력 정도를 평가
		안전사고 건수	• 안전사고는 내·외부 고객과 고객재산을 안전하게 관리하고 있는가를 평가
		지역상생발전	• 공공기관으로서 사회적 역할을 충실히 수행하기 위하여 추진한 지역 내의 다양한 공익적 활동과 기여도 평가

출처: 행정안전부, 2022 지방출자·출연기관 경영평가 제안모델, p.106-117, 정리인용, 2022d.

3) 경영평가 등급 부여기준

경영평가 등급은 평가 결과에 따라, 가(90점 이상), 나(85점 이상), 다(80점 이상), 라(75점 이상), 마(75점 미만) 5단계로 평가 등급을 부여한다.¹⁷⁾ 등급 부여기준은 절대점수기준을 원칙으로 하되, 상위 등급 비율이 과다할 경우(가, 나 등급 합계 40% 초과) 경영평가 유형별 상대적 격차 및 등급별 분포 등을 고려하여 ‘지방출자·출연기관 운영심의위원회’ 심의를 거쳐 등급 조정 가능하며, 등급 결정 방법은 ‘출자·출연기관 운영심의위원회’ 심의결과를 반영하여 지자체의 장이 결정한다.

기타 등급 부여 시 고려사항으로는 첫째, 경영실적평가와 관련하여 금품·향응 제공 등 공정한 평가를 저해한 기관은 원칙적으로 ‘마 등급’을 부여하되, 부정의 정도를 고려하여 ‘출자·출연기관 운영심의위원회’ 심의를 거쳐 조정이 가능하다. 둘째, 비리 등 도덕성 문제로 사회문제화된 출자·출연기관은 등급 부여 시 별도 고려 가능하며(단, 지방출자·출연기관 운영심의위원회의 심의·의결 필요), 셋째, 허위·오류 발견 시 다음 <표 9>와 <표 10>에 제시한 기준에 따라 처리하고, 필요 시 ‘출자·출연기관 운영심의위원회’ 심의를 거쳐 최하 평가등급으로 부여하거나 평가급 지급의 제외가 가능하다.

17) 2021년 서울시 출연기관 경영평가 등급기준은 평가결과에 따라 4단계인 가(90점 이상), 나(85점 이상), 다(80점 이상), 라(80점 미만)로 구분된다(서울특별시, 2021b)

〈표 9. 경영평가 과정에서 허위·오류 발견 시 처리 규정〉

고의성 여부	중대성 정도	결과 처리
허위 발견 시	중대한 사안	해당지표 0점 처리/등급 '따' 부여
	경미한 사안	해당지표 0점 처리/등급 1단계 하향 조정
오류 발견 시	중대한 사안	해당지표 0점 처리
	경미한 사안	해당지표 점수 보정

〈표 10. 경영평가 과정에서 허위·오류자료 발견 시 처리 규정(서울시 출연기관)〉

고의성 여부	중대성 정도 ¹⁸⁾	결과 처리
허위 발견 시	중대한 사안	“라” 등급 부여(성과급 지급 제외)
	경미한 사안	해당지표 0점 처리
오류 발견 시	중대한 사안	해당지표 0점 처리
	경미한 사안	해당지표 점수 보정

18) 허위·오류의 정도가 해당지표의 실제 받아야 할 점수에 50% 이상 영향을 끼친 경우 중대로 판정

IV. 행자위 소관 출연기관의 출연금 운영실태

1. 서울특별시의회 행자위 소관 출연기관의 설립 배경과 현황

서울특별시의 출연기관은 2022년 기준으로 총 5개의 출자기관과 62개의 출연기관이 운영되고 있고, 이 중 서울특별시 본청 소속 출연기관은 20개에 이른다. 여기서 본 연구의 조사 대상인 서울특별시의회 행자위 소관 출연기관은 서울특별시 장학재단(이하 서울장학재단), 서울특별시 평생교육진흥원(이하 평생교육진흥원), 서울특별시 자원봉사센터(이하 자원봉사센터), 한국지방세연구원이다.¹⁹⁾

서울장학재단은 2008년 「장학재단설립 및 운영조례」 공포를 시작으로 2010년 독립적으로 운영을 시행하였다. 서울장학재단은 「민법」 제32조, 「공익법인설립 운영에 관한 법률 및 지출법」, 「재단설립조례」를 설립근거로 하여, 서울시의 저소득가정 등록금 및 진로개발 학업장려 장학금 지원, 예체능 분야 우수 고등학생 지원, 공익인재 대학생 지원, 우수 대학생 지원, 코로나19 등 경제적 위기 극복을 위해 저소득 대학 졸업 예정자 및 소상공인가정 자녀 지원, 학교 밖 청소년 학업장려금 지원, 독립유공자후손 장학금지원 등의 장학사업과, 멘토링, 진로특강, 인문학 특강 등의 인재지원 및 교류 활성화를 위한 여러 지원사업을 운영하고 있으며, 이러한 운영 지원을 위해 서울특별시 재원의 출연으로 운영되고 있다. 서울장학재단의 최근 3개년 출연금은 2019년 11,141백만원, 2020년 11,481백만원, 2021년 10,100백만원이며, 2022년 출연 예산액은 9,512백만원으로 최근 2년간 다소 감소하는 추세이다. 장학재단은 상근임원 1명을 포함하여 정원 13명으로 구성되어 있으나, 매년 정원을 채우지 못하고 결원이 발생하고 있는 실정이다.

평생교육진흥원은 2015년 3월 「평생교육법」 제20조와 「서울특별시 평생교육진흥에 관한 조례」에 근거하여 설립되었고, 서울시 평생교육 정책의 개발 및 문화 확산, 서울시 평생학습 활성화 지원, 서울시 문해교육 활성화, 모두의 학교 운영, 서울자유시민대학운영, 서울시 장애인 평생교육센터 운영 등 평생교육에 관련한 여러 지원사업을 진행하고 있으며, 이에 대한 지원을 위해 서울특별시 재원을 출연하여 운영되고 있다. 최근 3개년 출연금은 2019년 5,639백만원, 2020년 8,891백만원, 2021년 10,224백만원이며, 당해 출연 예산액은 10,569백만원으로 꾸준히 증가하는 추세이다. 평생교육진흥원은 2022년 현재 상근임원 1명을 포함하여 정규직 정원 77명으로 구성되어 있다. 하지만, 2017년 정규직 총원 18명, 2018년 25명, 2019년 27명, 2020년 50명으로, 2019년 이후부터 급격하게 증가하는 추세이다. 이는 다양한 사업 확대(모두의 학교, 시민대학 등)가 원인일 수 있으나, 사업 활동에 따른 적정한 인

19) 원래 서울디지털재단은 행자위 소관이었으나 2022년 9월 6일 서울특별시의회 기본 조례 개정(서울특별시 조례 제8451호)에 따라 서울디지털재단을 관장하는 디지털 정책관의 소관 상임위원회가 주택공간위원회로 변경되었다.

력을 운용하고 있는지는 세부적으로 검토해 볼 필요가 있다.

자원봉사센터는 「민법」 제32조, 「지출법」, 「자원봉사활동 기본법」, 「서울특별시 자원봉사활동 지원 조례」를 설립근거로 2006년 1월부터 운영되었다. 민간 주도 자원봉사 및 지역 밀착형 현장지원을 강화하고, 자원봉사 사업 및 정책개발 역량을 제고하기 위한 사업을 주도해 왔으며, 이러한 사업 목적을 지원하기 위한 체계적 운영을 위해 서울특별시 재원의 출연으로 설립되었다. 최근 3개년 출연금은 2019년 4,986백만원, 2020년 5,362백만원, 2021년 4,590, 당해 출연 예산액은 백만 원이며, 당해 출연 예산액은 4,684백만원으로 증감을 반복하고 있다. 자원봉사센터는 현재 1명의 센터장을 포함하여 총 36명의 정원으로 구성되어 있다.

마지막으로, 한국지방세연구원은 2011년 2월 「지방세기본법」 제151조, 제152조, 「지방세기본법 시행령」 제94조를 근거로 설립되었고, 전국 243개 지자체 출연금을 재원으로 운영되고 있다. 지방세 정책 수단 개발에 관한 연구, 지방세 제도 및 행정의 개선방안에 관한 연구, 국세와 지방세의 합리적인 조정에 관한 연구 등의 수행을 위해 설립되었으며, 서울특별시를 비롯한 전국의 지자체가 직접 출연하고 운영하는 공동 연구기관이다. 서울특별시 본청이 한국지방세연구원에 최근 3년간 출연한 예산은 2019년 2,247백만원, 2020년 0원, 2021년 2,020백만원이며, 당해 출연 예산액은 2,636백만원이다. 한국지방세연구원에 대한 서울특별시의 출연금은 2020년에는 법정출연금이 전액삭감되었으나, 2020년 삭감분 내역 중 재산세 도시지역분 201백만원이 2021년에 증액 편성되었다. 한국지방세연구원은 원장 1명을 포함하여 정원 92명으로 구성되어 있으나, 매년 현원은 정원의 약 70%만 유지되어 왔으며, 특별히 연구직 정원 53명 중 약 70% 많이 채워져 왔다.

2. 서울특별시 장학재단 실태분석

가. 현황 분석

1) 법적근거 및 주요 내용

가) 법적근거

서울특별시 장학재단(이하 서울장학재단) 설립·운영·사후관리에 관한 법적근거는 「서울특별시 장학재단 운영 조례」, 「지자체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」, 「민법」 제32조, 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」이 있다. 특히 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」의 적용도 받는 이유는 사회 일반의 이익에 이바지하기 위하여 학자금·장학금 또는 연구비의 보조나 지급, 학술, 자선에 관한 사업을 목적으로 하는 재단법인이기 때문이다.

나) 주요내용

아래 <표 11>에서 보는 바와 같이 「서울특별시 장학재단 운영 조례」와 「지자체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」이 서울장학재단 설립·운영·사후관리에 관한 주요한 내용을 대부분 포함하고 있다.

<표 11. 서울특별시 장학재단의 법적근거 및 주요 내용>

설 립 단 계	<ul style="list-style-type: none"> 서울특별시 장학재단 운영 조례 	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률
	<ul style="list-style-type: none"> 목적(제1조): 사회가 필요로 하는 우수인재의 발굴 및 양성과 경제적 이유로 교육을 받기 곤란한 학생²⁰⁾ 및 서울시 소재 비인가 대안교육기관 소속의 학교 밖 청소년을 지원하기 위함 설립(제4조) 민법 제32조에 따른 재단법인으로 설립 	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체의 출자·출연과 대상사업 등 (제4조): 지방자치단체는 문화, 예술, 장학, 체육, 의료 등의 분야에서 주민의 복리 증진에 이바지할 수 있는 사업이나 지역주민의 소득을 증대시키고 지역경제를 발전시키며 지역개발을 활성화하고 추진하는데에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업을 효율적으로 수행하기 위해 출자 또는 출연하여 재단법인을 설립할 수 있음 지방자치단체에 의한 출자·출연기관 설립·운영의 타당성 검토와 설립 전 협의(제7조): 해산요청(제24조): 설립목적의 달성, 존립기간의 만료, 합병하거나 파산한 경우, 그 밖에 조례나 정관으로 정한 해산 사유가 발생한 경우 등



운
영
단
계

- **사업(제5조)**: 설립목적에 의해 다음의 사업을 수행함- 장학금 지원 사업, 인재육성을 지원 사업, 장학사업의 발전을 위하여 서울특별시장이 위탁하는 사업, 그 밖에 법인의 설립목적 달성에 필요한 사업
- **장학금의 지급대상(제6조)**: 서울특별시에 소재하는 학교의 학생 및 시 소재 비인가 대안교육기관 소속의 학교 밖 청소년
- 시민의 자녀이면서 타 시·도에 소재하는 학생으로 다음 각 호에 해당하여 장학금을 신청한 자(다만 국가와 지방자치단체 등 다른 기관으로부터 장학금을 받고 있는 자는 제외 가능)
- **재산의 조성(제7조)** 시의 출연금, 법인·단체 또는 개인의 기부금품, 그 밖의 수입금을 재원으로 **기본재산**을 조성(단 시의 출연금 한도액은 500억원 이내). 재단의 시설·운영 및 사업수행에 필요한 **운영재원**은 시의 출연금, 기금, 사업수입금 및 그 밖의 수입금과 기본재산운영과 관련한 이자수입금으로 조성해야 함
- **임원(제9조)** 이사장1인을 포함한 15인 이내의 이사와 감사 2인을 둠. 이사장은 이사 중에서 호선으로 선출함(시장의 승인 필요)
- **이사장과 감사의 직무 및 이사회 기능(제10조 내지 제12조)**:
- **수익사업(제14조)**: 설립목적의 범위 안에서 수익사업 가능(시장의 승인 필요)
- **사업계획 등의 제출(제16조)**: 사업계획서 및 예산서를 작성하여 시장의 승인을 얻어야 함(향후 3년간의 예상 수입 및 시의 지원 필요 예산에 관한 내용 포함)
- **경영의기본원칙(제3조)**: 출자·출연기관은 해당 기관의 경영의 효율성을 높이고 지역주민에 대한 공공복리가 증진될 수 있도록 노력해야 하며, 지방자치단체는 출자·출연기관의 자율적인 운영을 보장하며, 공정하고 자유로운 경제질서를 해치지 아니하도록 노력해야 함
- **대상 사업(제4조)**: 문화, 예술, 장학, 체육, 의료 등의 분야에서 주민의 복리 증진에 이바지할 수 있는 사업, 지역주민의 소득을 증대시키고 지역경제를 발전시키며 지역개발을 활성화하고 촉진하는 데에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업
- **지방자치단체의 조례로 정하는 사항(제4조 제3항)**: 설립목적, 주요 업무와 사업, 출자 또는 출연의 근거와 방법, 그 밖에 기관의 운영 등에 관한 기본적인 사항
- **지방자치단체의 출자·출연 기관의 설립·운영의 타당성 검토와 설립 전 협의 등(제7조)**: 지방자치단체의 투자 및 사업의 적정성, 주민복지에 미치는 효과, 그 밖에 지역경제에 미치는 효과 등 대통령령으로 정하는 사항은 공개해야 함
- **임원 모집방식(제9조)**: 공개모집을 통한 경쟁방식으로 모집함
- **지방자치단체의 장과의 성과계약(제11조)**: 임기 중 달성해야 할 경영목표와 보수 등에 관한 사항이 포함된 성과계약 체결, 매년 구체적인 경영목표에 관하여 성과계약서를 작성
- **공개경쟁시험과 경력경쟁시험을 통한 직원의 채용과 임직원에 대한 교육훈련(제12조 내지 제13조)**:
- **해당기관의 경영성과를 반영한 임직원의 보수와 조직과 정원 등의 운영(제14조 제15조)**:
- **발생사실에 의한 회계처리(제17조)**: 사업분야별로 구분하여 회계처리 가능, 일반경쟁입찰에 의한 계약체결이 원칙이나 필요한 경우 제한경쟁입찰 및 수의계약도 가능
- **예산편성(제18조)**: 매 회계연도 사업계획 등을 작성하고 그에 따른 예산을 회계연도 개시 전까지 편성하여 지방자치단체의 장에게 보고
- **지방자치단체장에 의한 지도·감독 및 검사·보고 요구(제25조 내지 제26조)**:

사 후 관 리 단 계	<ul style="list-style-type: none"> • 서울시장과 시의회에의 결산서류 제출(제 16조 제3항): 세입세출에 관한예산·결산보고서 및 발생주의 복식부기에 의한 재무회계 결산서, 공인회계사가 작성한 예산·결산보고에 대한 검토의견과 재무회계 결산에 대한 감사보고 	<ul style="list-style-type: none"> • 결산(제19조): 매 회계연도가 끝난 후 2개월 이내에 결산 완료하고 결산서를 지방자치단체장에게 제출(회계감사인의 회계감사 보고서 첨부) • 지방자치단체의 장에 의한 경영실적의 평가(제 28조): 매 회계연도 종료 후 6개월 이내에 전년도 경영실적을 평가하고 그 결과를 행안부장관에게 통보 • 지방자치단체의 장에 의한 경영진단의 실시(제 29조): 경영실적을 평가한 결과 해당 사유가 발생한 기관에 대해 경영진단 실시
----------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

2) 설립목적

「지출법」 제4조에 의하면 지자체는 문화, 예술, 장학, 체육, 의료 등의 분야에서 주민의 복리 증진에 이바지할 수 있는 사업이나 지역주민의 소득을 증대시키고 지역경제를 발전시키며 지역개발을 활성화하고 촉진하는 데에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업을 효율적으로 수행하기 위해 출자 또는 출연하여 재단법인을 설립할 수 있다고 규정하고 있다. 「지출법」 제4조에 따라 서울특별시는 「서울특별시 장학재단 운영 조례」를 제정하였고, 「서울특별시 장학재단 운영 조례」 제4조에 서울특별시 장학재단이라는 재단법인을 설립한다는 것과 「서울특별시 장학재단 운영 조례」 제1조에 동재단의 설립목적을 ‘사회가 필요로 하는 우수인재의 발굴 및 양성과 경제적 이유로 교육을 받기 곤란한 학생 및 서울시 소재 비인가 대안교육기관 소속의 학교 밖 청소년을 지원하기 위함’이라고 규정하고 있다.

상기 법률 및 조례에 근거하여 서울장학재단은 정관에 “사회가 필요로 하는 우수인재 발굴·양성과 경제적 이유로 교육을 받기 곤란한 학생 및 서울시 소재 비인가 대안교육기관 소속의 학교 밖 청소년을 지원하는 것을 목적으로 한다.”라고 규정함으로써 기관의 설립목적은 명확히 하였다.

20) 학생이라 함은 다음 각 목의 학교에 재학 중인 학생을 말함: 가. 초중등교육법 제2조에 따른 학교, 나. 고등교육법제2조에 따른 학교, 다. 평생교육법 제31조 제2항에 따른 학력인정 학교와 같은 법 제31조 제4항에 따른 전공대학 라. 근로자직업능력개발법 제2조제3호나목에 따른 지정직업훈련시설로서 학점인정등에 관한 법률 제3조제1항에 따라 교육부장관이 평가인정한 학습과정을 설치·운영하는 직업전문학교

3) 장학사업 현황 및 구분

가) 최근 5개년 주요 장학사업 현황

서울장학재단은 설립목적을 달성하기 위해 아래 <표 12>에서 보는 바와 같이 최근 5개년 동안 다양한 장학사업과 기타 사업을 추진하고 있다. 서울장학재단은 2017년의 경우 13개의 장학사업과 2개의 기타사업을 수행하였고, 이후 매년 증가하여 2021년에는 19개의 장학사업과 4개 기타사업을 수행하고 있다. 2020년에 독립유공자후손장학금이, 2021년에는 KT&G서울희망디딤돌장학금이 신설되는 등 매년 신규사업이 발굴되는 한편 서울희망고교장학금과 같이 폐지되는 사업도 있다.

<표 12. 최근 5개년 재단법인 서울장학재단 주요 장학사업 현황>

장학사업	2021	2020	2019	2018	2017
서울희망대학장학금	V	V	V	V	V(대학교분야)
서울희망고교장학금		V	V	V	V(고등학교분야)
서울희망하나고장학금	V	V	V	V	V
서울희망직업전문학교장학금	V				
서울희망대학진로장학금	V	V	V	V	
서울희망공익(인재)장학금	V	V	V	V	V(대학공익인재분야)
서울우수인재장학금	V	V			
서울평화희망장학금	V	V	V	V	V
청춘start장학금	V	V	V	V	V
유영아학업장학금	V	V	V	V	V
독립유공자후손장학금	V	V			
희망플러스장학금	V	V			
KT&G서울희망디딤돌장학금	V				
서울희망고교진로장학금	V	V	V	V	
서울희망예체능장학금	V	V	V	V	V(청소년재능분야)
오토꿈이룸서울장학금	V	V	V	V	V
청계천꿈디딤장학금	V	V	V	V	V
서울꿈길장학금	V	V	V		
소상공인디딤돌장학금	V	V	V		
서울희망SOS장학금	V	V	V	V	V
서울희망대학문화예술장학금			V		
공항리무진서울교환학생장학금			V		
H-jump스쿨장학금				V	V
서울교환학생장학금				V	

장학사업	2021	2020	2019	2018	2017
청춘Dream장학금					V
소계	19	18	17	15	13
기타사업					
홍보사업	V	V	V	V	V
장학생커뮤니티지원사업	V	V	V	V	
정보화사업	V	V	V	V	
(장학개선)연구사업		V			V
심사 및 선정사업(경비)	V	V	V	V	
소계	4	5	4	4	2

출처: 재단법인 서울장학재단, 2017년~2021년 재무회계결산서. 정리인용, 2017~2021.

나) 장학사업의 구분

① 조성방법에 따른 구분

아래 <표 13>에서 보는 바와 같이 서울장학재단의 장학사업은 조성방법에 따라 서울시 출연금으로 수행되는 사업과 민간의 기부금으로 수행되는 기부금사업으로 구분된다²¹⁾. 최근 5년 동안 수행되었던 총 25개 장학사업 중 16개 사업이 출연금 사업이며, 9개 사업(유영아학업장학금, H-점프스쿨장학금, 오토꿈이름서울장학금, 청춘start장학금, 청춘Dream 장학금, 청계천꿈디딤장학금, 공항리무진서울교환학생장학금, 서울SOS장학금, KT&G서울희망디딤돌장학금)이 기부금 목적사업이다.

<표 13. 조성방법에 따른 장학사업의 구분 및 주요 사업 내용>

구분	장학사업명	주요 사업 내용
서울시 출연 금 사 업	서울희망대학장학금	저소득 대학생에게 등록금 지원
	서울희망고교장학금	저소득 고등학생에게 학비 지원
	서울희망하나고장학금	기초생활수급권자와 차상위계층, 사회적배려대상자 등 저소득층에게 학업장려금 지원
	서울희망직업전문학교장학금	서울소재 학사 및 전문학사 교육과정으로 운영하고 있는 직업전문학교 저소득 학생에게 등록금 지원
	서울희망대학진로장학금	저소득 대학생에게 진로 탐색·개발비 지원
	서울희망공익(인재)장학금	사회통합형 우수인재 지원
	서울우수인재장학금	전공분야에 재능 및 학업 의지를 가진 저소득 대학생 지원

21) 기부금 목적사업의 경우 기부자의 의사가 중요하므로 검토대상에서 제외하는 것이 타당하므로 본 연구에서는 서울시 출연금 사업만을 대상으로 검토가 필요함

구분	장학사업명	주요 사업 내용
	서울평화희망장학금	인권운동, 사회정의, 인류평화 등의 공익적 활동을 주로 하는 대학생 지원
	독립유공자후손장학금	독립유공자의 후손인 대학생을 지원하는 장학사업
	희망플러스장학금	취업준비 및 학업지속을 위한 생활비 마련에 어려움을 겪는 대학교 졸업 예정자 지원
	서울희망고교진로장학금	저소득 고등학생의 진로탐색 지원
	서울희망예체능장학금	예체능에 재능 있는 저소득 고등학생 지원
	서울꿈길장학금	저소득 비인가대안학교(학교밖청소년) 학생 지원
	소상공인디딤돌장학금	폐업위기 또는 저소득 소상공인 가정 자녀의 학업환경 개선 지원
	서울희망대학문화예술장학금	문화예술분야를 전공하는 저소득 대학생 지원
	서울교환학생장학금	저소득 대학생 중 교환학생에 선발된 학생 지원
기 부 금 사 업	청춘start장학금	저소득 대학신입생에게 장학금 지원
	유영아학업장학금	성적 향상을 보인 저소득 대학생 지원
	KT&G서울희망디딤돌장학금	저소득 소상공인 가정의 대학생 지원
	오토꿈이룸서울장학금	저소득 특성화고 고등학생 지원
	청계천꿈디딤장학금	저소득 우수 특성화 고등학교 지원
	서울희망SOS장학금	긴급위기가정의 중·고·대학생 지원
	공항리무진서울교환학생장학금	저소득 대학생 중 교환학생에 선발된 학생 지원
	H-jump스쿨장학금	교육봉사활동 우수 대학생 지원
	청춘Dream장학금	저소득 문화예술 우수 인재 지원

② 수혜대상의 학력수준에 따른 구분

서울장학재단의 장학사업은 수혜대상에 따라 아래 <표 14>에서 보는 바와 같이 대학생 장학사업과 고등학생 장학사업으로 구분되기도 한다. 또한 비인가 대안학교 청소년, 직업전문학교 학생을 대상으로 하는 장학사업도 있으나, 전자는 고등학생 장학사업으로, 후자는 대학생 장학사업에 포함하였다.

<표 14. 2022년 수혜대상에 따른 장학사업 현황>

대학생 장학금	서울희망대학장학금, 서울희망대학진로장학금, 서울희망공익(인재)장학금, 서울우수인재 장학금, 서울평화희망장학금, 독립유공자후손장학금, 청춘start장학금, 유영아학업장학금, 희망플러스장학금, 청계천꿈디딤장학금, 소상공인디딤돌장학금, KT&G서울희망디딤돌장학금, 서울희망직업전문학교장학금(직업전문학교)
고등학생 장학금	서울희망고교진로장학금, 서울희망예체능장학금, 서울희망고교장학금, 서울희망하나고장학금, 오토꿈이룸서울장학금, 서울꿈길장학금(비인가 대안학교)
공통	서울희망SOS장학금

③ 사업목적에 따른 구분

사업목적에 따른 구분은 크게 저소득 학생에게 맞춤형 교육비를 지원하는 사업과 소득수준과 무관하게 재능·역량이 있는 학생에게 장려금을 지원하는 사업으로 구분된다. 전자는 다시 등록금 지원과 학업장려금 지원 및 긴급학자금 지원으로 세분화되고, 후자는 전공역량 지원과 공익리더 지원으로 구분될 수 있다. 서울희망대학장학금과 서울희망직업전문학교장학금 및 서울희망하나고장학금은 등록금 지원사업이고, 서울희망고교진로장학금, 서울희망대학진로장학금, 서울우수인재장학금, 독립유공자후손장학금, 희망플러스장학금, 서울꿈길장학금, 청춘스타트장학금, 청계천꿈디딤장학금, 오토꿈이름서울장학금은 학업장려금을 지원하는 사업이며 서울희망SOS장학금과 소상공인디딤돌장학금은 긴급학자금 지원사업으로 교육비 맞춤형 지원사업에 속한다. 아울러 서울희망예체능장학금과 유영아학업장학금은 전공역량지원 장학금이고, 서울희망공익인재장학금과 서울평화희망장학금은 공익리더지원 장학사업이다.

다) 장학사업별 선정 및 지급절차

서울장학재단 홈페이지에 공개된 장학사업별 선정 및 지급절차는 다음 <표 15>에서 보는 바와 같다.

<표 15. 장학사업별 선정 및 지급절차 현황>

장학사업	지급절차
서울희망대학장학금	온라인신청→학교장 추천→선정위원회심사→장학금 지급(학교)
서울희망대학진로장학금	온라인신청→적격심사·서류심사→선정위원회심사→장학금 지급(학생)
서울우수인재장학금	온라인신청→성적심사·서류심사→선정위원회심사→장학금 지급(학생)
서울평화희망장학금	장학생모집→심사→선정위원회 심사→장학금 지급(학생)
독립유공자후손장학금	온라인신청→우편서류제출→서류심사→선정위원회심사→장학금 지급(학생)
소상공인디딤돌장학금	온라인신청→서류심사→선정위원회심사→장학금 지급(학생)
희망플러스장학금	홈페이지에 선정절차 정보 미공개
서울희망공익(인재)장학금	온라인신청(우편신청)→서류심사→면접심사→선정위원회심사→장학금 지급(학생)
청춘Start 장학금	온라인신청→서류심사→면접심사→선정위원회심사→장학금 지급(학생)
유영아 장학금	온라인신청(우편신청)→서류심사→면접심사→선정위원회심사→장학금 지급(학생)
서울희망SOS장학금	자치구 추천→선정위원회심사→장학금 지급(학생)
서울희망직업전문학교장학금	학교별추천(온라인신청)→적격심사→선정위원회 심사→장학금 지급(학생)
서울희망하나고장학금	홈페이지에 선정절차 정보 미공개
서울희망고교진로장학금	학교장추천→서류심사→선정위원회심사→장학금 지급(학생)

장학사업	지급절차
서울희망예체능장학금	학교장추천→서류심사→면접실기심사→선정위원회심사→장학금 지급(학생)
서울꿈길장학금	장학금신청→서류심사→선정위원회심사→장학금 지급(학생)
오토꿈이룸서울장학금	학교장추천→서류심사→선정위원회심사→장학금 지급(학생)

출처: 재단법인 서울장학재단. 서울장학재단 홈페이지 자료(<https://www.hissf.or.kr/programs/user/other/index.asp>). 2022.08.30.

4) 재무관리

가) 순자산 변동 현황

재단의 재무상태의 구성항목 중 순자산은 기본재산과 이익잉여금으로 구성되어 있으며, 이익잉여금은 고유목적사업준비금과 미처분이익잉여금으로 구성되어 있다. 기본재산은 서울특별시 출연금 및 일반기부금 등을 재원으로 하고 있으며, 기 중에 증가된 기본재산은 전기에서 이월된 이익잉여금을 이사회 결의에 따라 기본재산으로 전입한 금액이다.

「서울특별시 장학재단 운영 조례」 제7조에 의하면 기본재산의 조성과 관련하여 서울시의 출연금 한도액이 500억원이지만, 2016년에 30,000,000원에 해당하는 이익잉여금의 기본재산전입이 발생한 후²²⁾, 이익잉여금의 기본재산전입은 없었다. 제9기(2017년 1월 1일-2017년 12월 31일)부터 제13기(2021년 12월 31일)까지의 기본재산과 이익잉여금 처분액과 차기이월미처분 이익잉여금의 변동추이는 아래 <표 16>에서 보는 바와 같다.

<표 16. 기본재산 이익잉여금처분액 및 차기이월미처분이익잉여금 변동추이>

단위: 천원

		9기	10기	11기	12기	13기
기본재산		13,600,000	13,600,000	13,600,000	13,600,000	13,600,000
이익 잉여금 처분액	기본재산전입	-	-	-	-	-
	고유목적사업 준비금	256,719	300,730	342,481	291,644	350,218
차기이월 미처분이익잉여금		911,710	911,061	841,049	572,639	883,312

출처: 재단법인 서울장학재단, 2017년~2021년 재무회계결산서. 정리인용, 2017~2021.

22) 서울장학재단 재무제표 제9기:2017년 1월 1일부터 2017년 12월 31일까지 6쪽 자본변동표 참조

나) 수입과 지출 현황

아래 <표 17>에서 보는 바와 같이 지난 5개년 동안 당기기부금 수입이 2-3%에 불과하고, 서울시 출연금 수입에 의존하고 있고 의존도는 더욱 높아지고 있는 추세이다.

<표 17. 연도별 세입실적과 출연금 수입 및 기부금 수입 실적의 비중 추이>

단위: 원

연도	세입합계	서울시 출연금 수입	비중	당기기부금 수입	비중
2017	11,923,613,374	9,757,945,000	0.82	332,531,000	0.03
2018	13,122,334,560	11,518,317,000	0.88	201,084,000	0.02
2019	12,726,800,059	11,141,308,000	0.88	299,140,000	0.02
2020	12,933,071,673	11,481,308,000	0.89	205,140,000	0.02
2021	11,351,491,881	10,100,254,000	0.89	359,130,000	0.03

출처: 재단법인 서울장학재단, 2017년~2021년 재무회계결산서. 정리인용, 2017~2021.

또한 경상운영비는 인건비와 경비 및 성과급으로 구성되어 있다. 최근 경상운영비의 비중이 세출에서 차지하는 비중이 커지고 있다. 특히 2021년에는 10%나 되는데, 이는 장학사업의 세출 실적이 전년 대비 대폭 축소되었기 때문이다. 아래 <표 18>에서 보는 바와 같이 서울시 출연금 수입이 축소되기는 했지만 이 보다 더 큰 규모로 세출의 축소가 이루어졌다.

<표 18. 최근 5개년 세출실적과 장학사업비 및 경상운영비 실적의 비중 추이>

단위: 원

연도	세출합계	장학사업비	비중	경상운영비	비중
2017	10,861,610,052	10,243,345,782	0.94	618,264,270	0.06
2018	12,192,817,549	11,180,911,988	0.92	1,011,905,561	0.09
2019	11,810,325,603	10,916,898,267	0.92	893,427,336	0.08
2020	12,283,966,445	11,321,771,380	0.92	962,195,065	0.08
2021	10,421,247,147	9,459,497,431	0.91	961,749,716	0.10

출처: 재단법인 서울장학재단, 2017년~2021년 재무회계결산서. 정리인용, 2017~2021.

특히 아래 <표 19>에서 보는 바와 같이 2020년 대비 2021년에는 서울희망대학장학금 세출이 축소되었고, 고교무상교육 시행으로 인해 희망고교장학금이 폐지되었음을 알 수 있다.

〈표 19. 최근 3개년 장학사업별 지출 현황〉

단위: 원

조성방법	장학사업명	2019 지출	2020 지출	2021 지출
서울시출연금	서울희망대학장학금	3,856,157,565	3,869,177,258	3,289,211,548
	서울희망고교장학금	3,828,046,950	1,341,666,962	-
	서울희망하나고장학금	69,326,170	47,673,211	60,562,200
	서울희망직업전문학교장학금	-	-	200,830,660
	서울희망대학진로장학금	410,998,280	604,961,090	756,054,630
	서울희망공익(인재)장학금	235,590,228	270,234,691	281,983,586
	서울우수인재장학금	-	422,444,010	414,965,023
	서울평화희망장학금	20,961,700	20,944,580	20,965,560
	독립유공자후손장학금	-	302,685,577	305,795,825
	희망플러스장학금	-	744,226,127	428,500,00
	서울희망고교진로장학금	997,766,450	1,992,461,353	1,987,562,675
	서울희망예체능장학금	308,498,813	488,395,486	462,083,400
	서울꿈길장학금	122,342,900	146,261,110	152,423,720
	소상공인디딤돌장학금	100,000,000	150,000,000	100,000,000
	서울희망대학문화예술장학금	83,951,703	-	-
기부금	청춘start장학금	104,999,943	106,787,105	103,999,176
	유영아학업장학금	40,535,460	46,595,341	50,627,591
	오토꿈이룸서울장학금	32,343,000	61,942,634	61,398,353
	청계천꿈디딤장학금	41,782,890	42,537,391	20,000,000
	서울희망SOS장학금	200,000,000	250,443,712	253,490,788
	공항리무진서울교환학생장학금	195,317,770	-	-
	KT&G서울희망디딤돌장학금	-	-	201,673,532

출처: 재단법인 서울장학재단, 2017년~2021년 재무회계결산서. 정리인용, 2017~2021.

5) 조직 및 인사관리

가) 조직의 구성

2021년 기준으로 서울장학재단의 조직은 1국(사무국) 2부(경영지원부, 사업운영부)로 구성되어 있다. 이사장 1명, 이사 10명(당연직 2, 선임직 8), 감사 2명(당연직 1, 선임직 1)이며, 서울장학재단의 이사장은 공석일 경우가 있고, 선임이 되더라도 비상근직인 것으로 나타났다.

나) 인력관리 현황

서울장학재단의 정원은 아래 <표 20>에서 보는 바와 같이 2017년에 8명에서 13명으로 대폭 늘어났고, 이후 정원이 증가한 만큼 현원도 증가하였으나, 매년 정원을 1-2명 정도 충족시키지 못하고 있는 상태이다.

<표 20. 최근 5개년 서울장학재단 정원 및 현원관리 현황>

연도	구분	계	상근임원	2급	3~4급	5급	6급
2010	정원	8	-	1	2	2	2
	현원	4	-	-	1	1	2
	과부족	△4	-	△1	△1	△1	
2017	정원	13	1	1	2	4	5
	현원	7	-	1	2	2	2
	과부족	△6	△1	-	-	△2	△3
2018	정원	13	1	1	2	4	5
	현원	10	0	1	2	4	3
	과부족	△3	△1	-	-	-	△2
2019	정원	13	1	1	2	4	5
	현원	12	0	1	2	4	5
	과부족	△1	△1	-	-	-	-
2020	정원	13	1	1	2	4	5
	현원	11	0	1	2	3	5
	과부족	△2	△1	-	-	△1	-
2021	정원	13	1	1	2	4	5
	현원	12	0	1	2	4	5
	과부족	△1	△1	-	-	-	-

출처: 서울특별시의회 행정위. 내부자료.

6) 성과관리

서울장학재단 성과지표는 계량과 비계량으로 구성되어 있고, 계량지표는 주로 장학생 선발인원과 장학금 집행실적이다. 2019년 총 7,485명/10,803,645천원이고, 2020년 장학금 전체 지원실적은 총 6,765명/11,016,482천원이며, 2021년 장학금 전체 지원실적은 총 5,955명/9,220,812천원으로 선발인원의 경우 매년 목표치를 100% 초과 달성하고 있으나, 집행실적의 경우 100%를 달성하지 못하지만 95%를 초과하는 등 비교적 양호한 것으로 나타났다.

또한, 2021년에 기존 교육비 맞춤형 장학사업으로 분류되던 오토꿈이룸서울장학금과 서울우수인재장학금 사업이 미래역량 장학사업으로 전환되었으며, 2020년부터 서울희망교환학생 장학사업이 폐지되기도 하였다. 아울러 <표 21>과 <표 22>에서 보는 바와 같이 2021년에 고교무상교육의 전면실시로 인해 서울희망고교장학금 사업이 폐지되어 전체적으로 목표치와 달성도가 감소하였다고 볼 수 있다.

<표 21. 최근 3개년 서울장학사업별 선발인원의 목표대비 달성도 현황>

단위: 백만원, %

사업명	2019			2020			2021			
	목표	실적	달성율	목표	실적	달성율	목표	실적	달성율	
총계	6,398	7,485	117.0	6,500	6,765	104.1	5,900	5,955	100.9	
교육비 맞춤형 장학사업	등록금 지원	4,720	5,877	124.5	3,312	3,577	108.0	2,725	2,778	101.9
	서울희망고교장학금	2,645	3,425	129.5	853	858	100.6	-	-	-
	서울희망하니고장학금	75	65	86.7	59	59	100.0	55	61	110.9
	서울희망대학장학금	2,000	2,387	119.4	2,400	2,660	110.8	2,470	2,515	101.8
	서울희망직업전문학교	-	-	-	-	-	-	200	202	101.0
	학업장려금 지원	1,078	1,059	98.2	2,536	2,536	100.0	2,248	2,250	100.1
	서울희망고교진로장학금	668	668	100.0	1,328	1,328	100.0	1,328	1,328	100.0
	서울희망대학진로장학금	200	200	100.0	300	300	100.0	375	375	100.0
	서울꿈길 장학금	100	82	82.0	100	100	100.0	100	103	103.0
	청춘스타트장학금	40	39	97.5	40	40	100.0	40	39	97.5
	청계천꿈디딤 장학금	40	40	100.0	40	40	100.0	20	20	100.0
	오토꿈이룸서울장학금	30	30	100.0	30	30	100.0	-	-	-
	서울우수인재장학금	-	-	-	103	103	100.0	-	-	-
	독립유공자후손장학금	-	-	-	100	100	100.0	100	100	100.0
희망플러스장학금	-	-	-	495	495	100.0	285	285	100.0	
긴급학자금지원	300	300	100.0	400	400	100.0	553	553	100.0	

단위: 백만원, %

사업명	2019			2020			2021			
	목표	실적	달성율	목표	실적	달성율	목표	실적	달성율	
미리역량	서울희망sos장학금	200	200	100.0	250	250	100.0	253	253	100.0
	소상공인디딤돌장학금	100	100	100.0	150	150	100.0	100	100	100.0
	KT&G서울희망 디딤돌	-	-	-	-	-	-	200	200	100.0
	합계	6,098	7,236	118.7	6,248	6,513	104.2	5,526	5,581	101.0
미리역량	전공역량 지원	140	139	99.3	182	182	100.0	304	304	100.0
	서울희망예체능장학금	100	100	100.0	160	160	100.0	150	150	100.0
	서울희망대학문화예술	20	20	100.0	-	-	-	-	-	-
	유영아학업장학금	20	19	95.0	22	22	100.0	24	24	100.0
	오토꿈이룸서울장학금	-	-	-	-	-	-	30	30	100.0
	서울우수인재장학금	-	-	-	-	-	-	100	100	100.0
	공익리더지원	60	60	100.0	70	70	100.0	70	70	100.0
	서울희망공익인재장학금	50	50	100.0	60	60	100.0	60	60	100.0
	서울평화희망장학금	10	10	100.0	10	10	100.0	10	10	100.0
	글로벌리더지원	50	50	100.0	-	-	-	-	-	-
	서울희망교환학생	50	50	100.0	-	-	-	-	-	-
	합계	300	249	99.6	252	252	100.0	374	374	100.0

출처: 재단법인 서울장학재단. 2019~2021년 장학사업 및 운영성과보고. 정리인용. 2019~2021.

〈표 22. 최근 3개년 서울장학사업별 장학금 집행실적의 목표대비 달성도 현황〉

단위: 백만원, %

사업명	2019			2020			2021			
	목표	실적	달성율	목표	실적	달성율	목표	실적	달성율	
총계	10,964	10,804	98.5	10,981	11,016	100.3	9,572	9,221	96.3	
교육비 맞춤형	등록금 지원	8,112	7,993	95.5	5,404	5,452	100.9	4,062	3,721	91.6
	서울희망고교장학금	4,022	3,907	97.2	1,359	1,370	100.8	-	-	-
	서울희망하나고장학금	90	69	77.0	55	48	86.7	62	61	98.3
	서울희망대학장학금	4,000	4,016	100.4	3,990	4,034	101.1	3,800	3,460	91.1
	서울희망직업전문학교	-	-	-	-	-	-	200	200	100.0
	학업장려금 지원	1,722	1,684	97.8	4,397	4,386	99.8	3,740	3,729	99.7
	서울희망고교진로장학금	1,002	995	99.3	1,992	1,988	99.8	1,992	1,984	99.6
	서울희망대학진로장학금	400	400	100.0	600	600	100.0	750	750	100.0
	서울꿈길 장학금	150	122	81.5	150	144	96.0	150	150	100.0
	청춘스타트장학금	100	98	98.0	100	100	100.0	100	98	98.0
	청계천꿈디딤 장학금	40	40	98.8	40	40	100.0	20	20	100.0
	오토꿈이룸서울장학금	30	30	100.0	60	60	100.0	-	-	-

단위: 백만원, %

사업명		2019			2020			2021		
		목표	실적	달성율	목표	실적	달성율	목표	실적	달성율
	서울우수인재장학금	-	-	-	412	412	100.0	-	-	-
	독립유공자후손장학금	-	-	-	300	300	100.0	300	300	100.0
	희망플러스장학금	-	-	-	743	743	100.0	428	428	100.0
	긴급학자금지원	300	300	100.0	400	400	100.0	553	553	100.0
	서울희망sos장학금	200	200	100.0	250	250	100.0	253	253	100.0
	소상공인디딤돌장학금	100	100	100.0	150	150	100.0	100	100	100.0
	KT&G서울희망디딤돌	-	-	-	-	-	-	200	200	100.0
	합계	10,134	9,977	98.5	10,201	10,238	100.4	8,354	8,003	95.8
미래역량	전공역량 지원	420	417	99.2	524	523	99.7	958	958	100.0
	서울희망예체능장학금	300	299	100.0	480	479	99.7	450	450	100.0
	서울희망대학문화예술	80	80	100.0	-	-	-	-	-	-
	유영아학업장학금	40	38	95.0	44	44	100.0	48	48	100.0
	오토꿈이룸서울장학금	-	-	-	-	-	-	60	60	100.0
	서울우수인재장학금	-	-	-	-	-	-	400	400	100.0
	공익리더지원	220	220	100.0	256	256	100.0	260	260	100.0
	서울희망공익인재장학금	200	200	100.0	236	236	100.0	240	240	100.0
	서울평화희망장학금	20	20	100.0	20	20	100.0	20	20	100.0
	글로벌리더지원	190	190	100.0	-	-	-	-	-	-
	서울희망교환학생	190	190	100.0	-	-	-	-	-	-
	합계	830	827	99.6	780	779	99.8	1,218	1,218	100.0

출처: 재단법인 서울장학재단. 2019~2021년 장학사업 및 운영성과보고. 정리인용. 2019~2021.

7) 사후관리

또한 서울장학재단 사업의 사후관리 장치는 시의회에 의한 행정사무감사와 결산 및 집행기관에 의한 경영평가제도 등이다.

2. 쟁점사항 및 개선방안 논의

1) 중복·유사성 검토가 필요한 사업

가) 장학생커뮤니티지원사업의 중복혜택 및 중복투자 검토 필요

주요사업의 대부분은 장학사업이고, 기타 사업 또한 장학사업을 지원하기 위한 목적으로 수행되는 것이므로 설립목적에 부합하는 것으로 판단된다. 다만 장학생 커뮤니티 지원사업의 경우 중복혜택의 문제 및 설립목적 부합성 등의 측면에서 신중한 검토가 필요하다고 판단된다. 장학생커뮤니티지원사업의 경우 장학금을 지급받은 학생들을 대상으로 썸토링(멘토링 운영: 2021년 79명 멘티 참여), 썸포터즈(리더십 역량교육 등: 2021년 22명 참여), 썸투게더(취업스터디와 독서·문화모임 및 봉사활동: 2021년 60명 참여), 썸클래스(진로설정과 자기계발 및 취업역량강화: 2021년 273명 참여) 서비스를 제공하는 사업이다. 이러한 장학생커뮤니티지원사업의 세부활동은 기존에 장학생으로 선발된 학생을 대상으로 서비스를 제공하는 것이므로 중복혜택의 문제가 발생할 수 있고, 재단이 제공하는 위 사업들은 각 대학에서도 유사한 사업을 운영하여 학생들에게 제공하고 있으므로 중복 투자라는 우려가 제기될 수 있다. 더하여 재단은 수행하는 업무에 비해 매년 인력이 부족하다고 주장하고 있는바, 인력부족의 문제를 해결하고 기관의 설립목적에 부합하는 고유 목적 사업을 충실하게 수행하기 위해서는 동 사업을 축소하거나 폐지할 필요가 있다고 판단된다.

나) 국가장학금과의 중복성 검토 필요

한국장학재단은 「한국장학재단 설립 등에 관한 법률」 제50조의5(중복 지원의 방지), 「국가장학사업 운영규정」 제13조(중복 지원의 방지), 「학자금 중복지원방지 기본계획(교육부 지침)」에 따라 중복지원을 막기 위해 노력하고 있다. 특히, 등록금 지원과 같은 장학금의 경우 중복지원을 원칙적으로 금지하고 있으나, 국가근로장학금과 같은 대가성 장학금과 생활비 무상보조 및 1회성 포상 성격의 지원금 등은 예외적으로 중복을 허용하고 있다. 자세한 내용은 아래 <표 23>에서 보는 바와 같다.

〈표 23. 한국장학재단 학자금 중복지원 금지 내용〉

구분	종류
장학금	<ul style="list-style-type: none"> • 한국장학재단 장학금 <ul style="list-style-type: none"> - 예시 : 한국장학재단 국가장학금 I·II 유형, 다자녀 국가장학금, 지역인재장학금, 대통령과학장학금, 국가우수장학금(이공계), 인문100년장학금, 예술체육비전장학금, 대학원생지원장학금, 국가전문대학우수장학금, 전문기술인재장학금, 푸른등대 기부장학금, 중소기업 취업연계장학금(희망사다리장학금) 등 한국장학재단 지원 장학금 • 타기관(정부, 지자체, 공공기관, 지방공기업, 비영리 재단법인, 기업, 대학 등) 장학금 <ul style="list-style-type: none"> - 예시 : 교내장학금, 국가유공자장학금, ○○인재육성재단 장학금, 서울희망대학장학금, 삼성꿈장학재단장학금, 호국장학재단 장학금, 직원 및 직원 자녀 장학금 등
중복 지원 예외 사항	국가근로장학금, BK21 연구장학금 등 연구활동 보조비, 멘토링장학금 등 대가성 장학금 및 군가산복무 지원금(군 가산복무 지원금 지급대상자 규정 시행규칙 제11조제1항)을 비롯한 생활비 무상보조 등의 추가 지원은 등록금과 무관할 경우 인정, 1회성 포상 성격의 상금 또는 지원금 , 한국장학재단 이사장이 지정한 경우(※ 단, 등록금 지원 목적으로 장학금을 수여한다는 점이 직·간접적으로 드러나는 경우 불인정)

출처: 한국장학재단, 중복지원방지 제도 안내(https://www.kosaf.go.kr/ko/tuition.do?pg=tuition11_01_01&type=scholar), 2022.08.30.

2021년 기준으로 대학생을 대상으로 하는 서울장학재단의 서울시 출연금 장학사업의 경우 사업목적과 수혜대상이 국가장학금과 유사한 것들이 있다(〈표 24〉 참조). 서울희망대학장학금은 국가장학금 1유형과 2유형과 사업목적과 지급대상이 유사하고, 서울우수인재장학금의 경우 대통령과학장학금, 국가우수장학금, 인문100년장학금과 같은 국가장학사업은 물론 각 대학에서 지급하는 성적장학금과 유사하다. 즉, 어떤 특정한 학생이 서울희망대학장학금과 서울우수인재장학금을 지급받지 못하더라도 국가장학금이나 대학의 성적장학금을 지급받을 수 있다. 또한 국가장학금 II유형은 I유형 탈락자에게 등록금을 지원하는 장학금을 지급하고, I유형 수혜대상자라 하더라도 등록금 차액에 대해 장학금을 지급할 수 있어 8구간²³⁾ 학생들까지 등록금 전액에 해당하는 장학금을 지급하기도 한다.

이러한 이유로 서울장학재단의 서울희망대학장학금과 서울우수인재장학금 사업은 사업목적과 지급대상에 있어서 국가장학금 및 대학의 성적장학금과의 차별화가 필요하다. 예컨대 국가장학금 수혜자라 하더라도 중복이 허용되는 기초생활수급대상자, 보호종료학생, 소년소녀가장, 저소득장애인 등에게 생활비 무상 보조와 같은 학업장려금을 지원하는 방향으로 개선을 검토해 볼 필요가 있다. 이는 저소득 대학생에게 등록금을 지원하는 서울희망대학장학금의 경우 경쟁률이 낮아 지출이 감소하고, 다른 학업장려금을 지원하는 장학금의 경우 경쟁률이 치열하다는 추세에도 부합하는 것으로 판단된다.

23) 8구간은 4인가구 기준 월평균 가구소득이 10,242,160원 이하인 가구를 말한다.

〈표 24. 서울장학재단 장학사업과 유사한 국가장학금 사업 현황〉

장학사업	목적 및 지급대상	유사 국가장학금
서울희망 대학장학금	저소득 대학생에게 등록금 지원 (기초생활수급자, 차상위계층, 학자금 지원 4구간 이하, 연간 최대 300만원)	- 국가장학금 I 유형은 국내 대학에 재학 중인 학자금 지원 8구간 이하 대학생 중 학점 및 성적기준 충족자(단 재정 지원제한 유형 II 대학 제외)에게 등록금을 소득에 따라 차등지원: 기초/차상위의 경우 학기당 최대 350만원에서 4구간 학기당 195만원까지 지급, 단 기초/차상위의 경우 신청자 본인이 둘째인 경우 전액) - 국가장학금 II 유형은 참여대학(등록금 미인상 대학)이 자체기준을 마련하여 지급하되 소득구간은 9구간(4인가구 월 15,363,240원 이하)까지 지급가능(대학의 자체 기준은 대학별로 차이가 있으나, 학점과 성적기준 미달로 인한 I 유형탈락자와 I유형 지급대상자이더라도 해당 대학의 등록금과 I유형 지급 장학금과의 차액)
서울 우수인재 장학금	전공분야에 재능 및 학업 의지를 가진 저소득 대학생 지원	- 대통령과학장학금, 국가우수장학금(이공계), 인문100년장학금 등 우수인재 장학금, 각 대학 성적장학금 등

다) 서울희망공익인재 장학금과 서울평화희망장학금간 중복성

서울희망공익(인재)장학금과 서울평화희망장학금과 같은 장학사업의 경우 선발기준이 추상적이긴 하지만 공익을 실천하는 인재라는 측면에서 유사성을 띠고 있어 통합운영이 가능할 것으로 판단된다.

〈표 25. 서울희망공익인재장학금과 서울평화희망장학금의 목적 및 지급대상〉

장학사업명	사업목적	지원대상
서울평화 희망장학금	사회현상에 관심을 가지고 진취적이고 창의적인 대안을 탐구하는 기회를 제공하여 공익적 가치를 실천하는 인재로 성장하도록 지원	- 서울소재 대학생 - 최근 3년 내 사회공익분야 활동 경험을 가진 학생
서울희망 공익인재 장학금	인류의 평화와 소외된 이웃의 인권, 사회정의를 위해 다양한 활동을 하고 있는 대학생의 공익활동 장려	- 서울소재 대학생(학부) - 인류평화활동, 소외된 이웃의 인권운동, 사회정의활동 등을 지속적으로 실천해 온 대학생

출처: 재단법인 서울장학재단. 2021년 장학사업 및 운영성과보고. p.102-106. 2021.

2) 절차의 적정성 검토가 필요한 사업

〈표 15〉에서 기술한 장학사업별 선정 및 지급절차를 보면 다음과 같이 개선이 필요한 부분이 있다. 먼저, 온라인 신청의 경우 누구에게나 접근할 수 있는 기회가 제공되지만, 서울평화희망장학금과 서울희망SOS장학금과 같이 신청접수가 온라인이 아니고 모집, 추천 등의 방법을 활용할 경우 접근할 수 있는 기회를 갖지 못하는 학생들이 있을 수 있으므로 향후 접근기회를 공평하게 제공할 수 있도록 개선이 필요하다. 또한 희망플러스장학금과 같이 홈페이지에 선정절차에 대한 정보가 공개되지 아니한 장학사업의 경우 투명성과 공정성을 제고하기 위해 선정절차에 대한 정보를 공개할 필요가 있다.

3) 기본재산의 지속적 확충 필요

「서울특별시 장학재단 운영 조례」 제7조에 의하면 기본재산의 조성과 관련하여 서울시의 출연금 한도액이 500억원이지만, 2016년에 30,000,000원에 해당하는 이익잉여금의 기본재산전입이 있는 후²⁴⁾ 이익잉여금의 기본재산전입은 없었다. 따라서 향후 지속적으로 기본재산의 확충이 필요한 것으로 판단된다.

4) 기부금 수입의 확충 필요

앞서 살펴 본 바와 같이 지난 5개년 동안 당기기부금 수입이 2-3%에 불과하고, 서울시 출연금 수입에 의존하고 있고 의존도는 더욱 높아지고 있는 추세이므로 향후 기부금 수입을 확보하기 위한 노력이 필요한 것으로 판단된다.

5) 경상운영비 비중 감소를 위한 노력 필요

앞서 살펴 본 바와 같이, 출연금 수입이 감소된 규모보다 장학사업의 세출 실적의 감소가 더 크기 때문에 경상운영비가 세출에서 차지하는 비중이 2021년에 10%를 초과하였다. 따라서 재단은 향후 경상운영비 비중을 낮추기 위해 장학사업의 구조 개선 등을 포함한 다양한 방안을 마련할 필요가 있다.

6) 조직인사 관리의 적정성 제고 필요

앞서 언급한 바와 같이 지난 5개년 동안 당기기부금 수입이 2-3%에 불과하고, 서

24) 서울장학재단 재무제표 제9기:2017년 1월 1일부터 2017년 12월 31일까지 6쪽 자본변동표 참조

울시 출연금 수입에 의존하고 있고 의존도는 더욱 높아지고 있는 추세이므로 향후 기부금 수입을 확보하기 위한 노력을 기울이기 위해서는 이사장의 상근직 전환이 필요하다고 판단된다.

7) 성과관리의 적정성 제고 필요

장학생 선발인원과 장학금 집행실적이 2021년에 모두 감소하였으므로 이를 개선하기 위해 사업방향을 재검토할 필요가 있다. 특히 장학금 지급 인원의 목표치를 달성하는 것보다 더 중요한 것이 재단의 설립목적이나 시정방향(예컨대 사회적 약자와의 동행)에 부합하는 장학사업으로의 구조 개편을 검토해 볼 필요가 있다.

8) 사후관리 단계의 적정성 제고 필요

가) 경영평가단 지적사항에 대한 조치결과의 적정성 제고 필요

「2021년 (2020년 실적) 경영평가단 지적사항 총평」에 의하면, 서울장학재단의 단기, 중장기 발전을 위해서는 상임 기관장 선임을 통해 기관 운영의 효과성 제고 방안 마련이 요구된다는 지적이 있었으나, 여전히 상임 기관장은 선임되지 않은 상태이다. 또한 소규모 인력에서 육아휴직 대체인력 운영상 발생할 수 있는 애로사항을 해소할 필요성이 있다는 지적이 있었지만, 이행 노력이 부족하다는 지적이 있었고, 최근 수행하고 있는 장학사업의 수와 현원 수에 있어서 큰 변동이 없다(서울특별시, 2021b). 따라서 앞으로 장학사업의 통폐합 등 구조적 개선이 이루어지지 않는 한 기관의 애로사항을 해소하기는 어려울 것으로 판단된다. 또한 성과관리체계 운영수준이 낮으며, 부서업적에 대한 조직성과와 개인성과의 연계구조가 미확립되어 개선이 요구된다는 경영평가단 지적사항도 여전히 유효한 것으로 판단된다.

나) 시의회 지적사항에 대한 조치결과의 적정성 제고 필요

2020년, 2021년 시의회 행정사무감사 지적사항 및 조치결과는 아래 <표 26>에서 보는 바와 같다. 다만 장학재단이 조치결과가 시정 및 처리 요구사항의 방향과 불일치하는 부분이 있어 이에 대한 재검토가 필요하다.

〈표 26. 시의회 시정요구사항에 따른 조치결과 및 검토의견 예시〉

시정 및 처리 요구사항	조치결과 및 향후추진계획	검토의견
○서울장학재단은 서울희망대학진로장학금을 서울희망대학장학금의 수혜자를 대상으로 주고 있어 중복지원의 우려가 있으므로 일반 대학생에게도 대학진로장학금의 기회를 제공할 수 있도록 개선이 필요함.	○추진상황 : 완료 ○추진내용: 서울희망대학진로장학금 신청자격을 기초생활수급자, 차상위계층은 물론 저소득층 대학생 전체로 확대하여 '22년 장학사업 추진(선발인원 확대)	○향후 추진방향: 시정요구사항의 핵심은 중복지원 금지에 있는 것으로 볼 수 있으므로 신청자격을 확대하는 것으로는 해결이 불가능함. 따라서 양 사업을 통합하여 운영하되 기초생활수급자와 차상위계층에게는 생활비 무상 보조 등을 통해 두텁게 보호할 필요가 있음
○예체능에 맞는 장학금과 관심이 적은 분야와 미래인재분야 등에 서울 장학금을 확대할 필요가 있음.	○추진상황: 완료 ○추진내용: 지원분야 확대 검토	○향후 추진방향: 대학생을 대상으로 하는 예체능 등 소외분야 우수인재 대상 장학금 지급은 국가장학금과의 중복성을 검토할 필요가 있음
○서울장학재단 업무분석 및 장기적으로 재단업무 재설계 등을 통하여 적절한 인력운영 방안을 마련하고, 적절한 인력운영 방안을 마련하여 상임위원회에 보고하기 바람	○추진상황: 완료 ○추진내용: 재단의 비전 및 전략방향 재설계 및 재단 사업구조 재편성 및 인력 구성 등	○향후 추진방향: 장학사업과 기타 사업의 수는 매년 증가하고 있음. 향후 장학사업의 통폐합을 고려할 필요가 있음

출처: 2020, 2021 서울특별시의회 행자위 행정사무감사 처리결과 보고서 참조

3. 서울특별시 평생교육진흥원 운영실태 분석

가. 현황 분석

1) 법적근거 및 주요 내용

가) 법적근거

서울특별시 평생교육진흥원(이하 평생교육진흥원) 설립·운영·사후관리에 관한 법적근거는 「평생교육법」 제20조, 「서울특별시 평생교육진흥에 관한 조례」, 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」이 있다.

나) 주요내용

아래 <표 27>에서 보는 바와 같이 「서울특별시 평생교육진흥에 관한 조례」와 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」이 평생교육진흥원 설립·운영·사후관리에 관한 주요한 내용을 대부분 포함하고 있다.

<표 27. 서울특별시 평생교육진흥원의 법적근거 및 주요 내용>

설 립 단 계	<ul style="list-style-type: none"> 서울특별시 평생교육진흥에 관한 조례 	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률
	<ul style="list-style-type: none"> 목적(제1조): 평생교육법에 따라 서울특별시의 평생교육진흥에 필요한 사항을 정함이 목적임 정의(제2조): 3. 서울특별시 평생교육진흥원이란 시장이 서울특별시 교육감과 협의하여 서울특별시의 평생교육 진흥을 위하여 설립한 평생교육진흥원을 말함 설립(제17조): 시장은 평생교육진흥과 관련된 업무를 지원하기 위하여 서울특별시평생교육진흥원을 법인으로 설립 	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체의 출자·출연과 대상사업 등 (제4조): 지방자치단체는 문화, 예술, 장학, 체육, 의료 등의 분야에서 주민의 복리 증진에 이바지할 수 있는 사업이나 지역주민의 소득을 증대시키고 지역경제를 발전시키며 지역개발을 활성화하고 촉진하는 데에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업을 효율적으로 수행하기 위해 출자 또는 출연하여 재단법인을 설립할 수 있음 지방자치단체에 의한 출자·출연기관 설립·운영의 타당성 검토와 설립 전 협의(제7조): 해산요청(제24조): 설립목적의 달성, 존립기간의 만료, 합병하거나 파산한 경우, 그 밖에 조례나 정관으로 정한 해산 사유가 발생한 경우 등

- **사업(제5조)**: 설립목적에 의해 다음의 사업을 수행할 수 있음-평생교육관련 정책개발 및 연구, 평생교육진흥프로그램 개발·운영 및 지원, 자치구와 평생교육기관 간의 연계체계 구축, 평생교육 정보제공 및 학습상담, 학습동아리 육성·활동지원, 취약계층에 대한 평생교육 참여 지원... .. 시장이 평생교육진흥을 위하여 위탁하는 사업, 그 밖에 진흥원 목적 달성을 위하여 필요한 사업
- **임원(제20조)** 이사장 및 원장을 포함한 이사과 감사를 둠. 이사장과 원장은 각각 시장이 임명하고 임기는 3년으로 하되 연임 가능함. 원장은 상근으로 하고, 원장을 제외한 임원은 비상근으로 함
- **임원의 직무와 이사회 및 직원에 관한 규정(제21조 내지 제23조)**:
- **출연금과 운영재원(제24조 내지 25조)**
- **사업연도와 사업계획 등의 제출(제26조 내지 제27조)**: 사업연도는 시의 회계연도에 따르고, 진흥원은 사업연도마다 사업계획서 및 예산서를 작성하여 사업연도 개시 1개월 전까지 시장의 승인을 얻어야 함
- **수익사업(제28조)**: 설립목적의 범위 안에서 수익사업 가능(시장의 승인 필요)
- **사업의 위탁 및 자료제공(제29조)**
- **지도감독(제31조)**: 시장은 필요한 경우에 진흥원의 운영상황 및 필요한 사항을 보고하게 하거나 소속공무원 또는 지정하는 자로 하여금 그 업무를 확인·검사하게 할 수 있음
- **경영의기본원칙(제3조)**: 출자·출연기관은 해당기관의 경영의 효율성을 높이고 지역주민에 대한 공공복리가 증진될 수 있도록 노력해야 하며, 지방자치단체는 출자·출연기관의 자율적인 운영을 보장하며, 공정하고 자유로운 경제질서를 해치지 아니하도록 노력해야 함
- **대상 사업(제4조)**: 문화, 예술, 장학, 체육, 의료 등의 분야에서 주민의 복리 증진에 이바지할 수 있는 사업, 지역주민의 소득을 증대시키고 지역경제를 발전시키며 지역개발을 활성화하고 촉진하는 데에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업
- **지방자치단체의 조례로 정하는 사항(제4조 제3항)**: 설립목적, 주요 업무와 사업, 출자 또는 출연의 근거와 방법, 그 밖에 기관의 운영 등에 관한 기본적인 사항
- **지방자치단체의 출자·출연 기관의 설립·운영의 타당성 검토와 설립 전 협의 등(제7조)**: 지방자치단체의 투자 및 사업의 적정성, 주민복지에 미치는 효과, 그 밖에 지역경제에 미치는 효과 등 대통령령으로 정하는 사항은 공개해야 함
- **임원 모집방식(제9조)**: 공개모집을 통한 경쟁방식으로 모집함
- **지방자치단체의 장과의 성과계약(제11조)**: 임기 중 달성해야 할 경영목표와 보수 등에 관한 사항이 포함된 성과계약 체결, 매년 구체적인 경영목표에 관하여 성과계약서를 작성
- **공개경쟁시험과 경력경쟁시험을 통한 직원의 채용과 임직원에 대한 교육훈련(제12조 내지 제13조)**:
- **해당기관의 경영성과를 반영한 임직원의 보수와 조직과 정원 등의 운영(제14조 제15조)**:
- **발생사실에 의한 회계처리(제17조)**: 사업분야별로 구분하여 회계처리 가능, 일반경쟁입찰에 의한 계약체결이 원칙이나 필요한 경우 제한경쟁입찰 및 수의계약도 가능
- **예산편성(제18조)**: 매 회계연도 사업계획 등을 작성하고 그에 따른 예산을 회계연도 개시 전까지 편성하여 지방자치단체의 장에게 보고
- **지방자치단체장에 의한 지도·감독 및 검사·보고 요구(제25조 내지 제26조)**:

사 후 관 리 단 계	<ul style="list-style-type: none"> • 서울시장과 시의회에의 결산서류 제출(제27조 제3항): 진흥원은 결산서류(세입·세출에 관한 결산보고서 및 재무회계 결산서, 결산 검토의견 및 재무회계 결산에 대한 감사보고서, 경영평가서)를 해당 사업연도 종료 후 2개월 이내에 시장에게 제출하여야 함 • 평가(제31조 제5항): 시장은 진흥원 및 평생교육 업무의 효율적인 운영을 위하여 평가를 실시할 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> • 결산(제19조): 매 회계연도가 끝난 후 2개월 이내에 결산 완료하고 결산서를 지방자치단체장에게 제출(회계감사인의 회계감사 보고서 첨부) • 지방자치단체의 장에 의한 경영실적의 평가(제28조): 매 회계연도 종료 후 6개월 이내에 전년도 경영실적을 평가하고 그 결과를 행안부장관에게 통보 • 지방자치단체의 장에 의한 경영진단의 실시(제29조): 경영실적을 평가한 결과 해당 사유가 발생한 기관에 대해 경영진단 실시
----------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

2) 설립목적

서울특별시 「평생교육법」에 따라 「서울특별시 평생교육진흥에 관한 조례」를 제정하였고, 「서울특별시 평생교육진흥에 관한 조례」 제17조는 평생교육진흥원이라는 재단법인의 설립에 대하여 규정하고 있으며, 「서울특별시 평생교육진흥에 관한 조례」 제1조에 조례의 목적을 규정하고 있다.

또한 상기 법률 및 조례에 근거하여 평생교육진흥원은 정관에 기관의 설립목적을 “평생교육진흥과 관련된 업무를 효율적으로 수행함으로써 시민의 평생교육 활성화에 기여함을 목적으로 한다”고 명확하게 규정하고 있다.

「서울특별시 평생교육진흥에 관한 조례」 제18조는 설립목적의 달성을 위해 서울특별시 평생교육진흥원이 수행해야 할 사무를 다음과 같이 열거하고 있다.

서울특별시 평생교육진흥에 관한 조례 제18조

1. 평생교육관련 정책개발 및 연구
2. 평생교육진흥프로그램 개발·운영 및 지원
3. 자치구와 평생교육기관 간의 연계체계 구축
4. 평생교육 관계자 연수
5. 평생교육 정보제공 및 학습상담
6. 학습동아리 육성·활동지원
7. 소외계층에 대한 평생교육 참여 지원
8. 자치구 및 평생교육기관 등에 대한 평생학습 진흥사업 지원
9. 자치구 및 평생교육기관 등에 대한 평가 및 지도
10. 자치구 및 평생교육기관 등에 대한 장애인 평생교육과정 설치·운영 지원
11. 평생학습축제 등 시민의 평생교육 참여확산을 위한 사업
12. 시장이 평생교육진흥을 위하여 위탁하는 사업
13. 그 밖에 진흥원 목적 달성을 위하여 필요한 사업

3) 평생교육진흥원의 주요 사업 현황

가) 주요사업 현황

평생교육진흥원은 설립목적을 달성하기 위해 일반목적사업과 위탁(대행)사업을 수행하고 있다. 2019년의 경우, 서울시 평생교육진흥과 네트워크구축 사업과 서울시 평생학습 문화 확산 사업 및 함께 배우고 소통하는 모두의 학교 운영 사업을 포함한 3개의 사업이 일반목적사업이었고, 위탁 및 대행사업으로 서울시민대학 사업과 청년인생설계학교 사업이 있었으나, 2020년부터 현재와 같이 서울자유시민대학 사업이 일반목적사업으로 전환되었으며, 서울시 평생교육 진흥과 네트워크 구축 사업이 서울시 평생학습 활성화지원, 서울시문해교육활성화, 서울시평생교육 정책 개발 및 문화확산 사업 등으로 전환되었다. 위탁 및 대행사업의 경우 청년인생설계학교의 경우 지속적으로 수행되어 온 사업이며, 나머지는 해마다 신설 또는 폐지되기도 하였다. 일반목적사업의 사업별 주요 내용은 아래 <표 28>에서 보는 바와 같다.

<표 28. 최근 3개년 서울특별시 평생교육진흥원 주요 사업 현황>

사업 유형	예산사업명	주요 사업 목적 및 내용
일반목적사업	서울시 평생학습 활성화지원	시민 누구나 생활권에서 평생학습에 참여할 수 있는 근거리 평생학습센터 「동네 배움터」 지원 및 이의 활성화를 위한 성과관리 체계 구축, 다양한 평생교육 기관·단체와의 긴밀한 네트워크 구축 및 체계적이고 전문적인 컨설팅을 통한 서울 평생학습 허브로서의 역할 제고, 동네서점을 기반으로 시민들의 직무역량·전문성 향상 및 삶과 생활을 성찰할 수 있는 교육기회 확대, 장애인 평생교육 교강사 양성 및 관계자 연수를 통해 장애인 평생교육 전문성 강화 및 질 높은 교육 서비스를 제공함
	서울시 문해교육 활성화	서울지역 문해교육 강사 양성 연수 운영, 문해교육 관계자 보수 교육, 문해교육 콘텐츠 배포 등을 통한 서울시 문해 교육 기반을 조성하고, 권역별로 자치구와 문해교육기관을 지원하여 문해교육 특화사업을 운영하게 함으로써 근거리에서 수준 높은 평생학습 활성화 지원 및 학습자에게 질 높은 문해교육 기회를 제공함
	서울시 평생교육 정책 개발 및 문화 확산	서울시 평생교육발전 방향 연구 및 기반 마련, 과제개발을 통한 서울시와 자치구의 정책 수립 지원, 평생학습 전문 매거진 발간·각종 뉴미디어 운영·각종 홍보물 제작·시민참여형 캠페인 등의 전개로 서울시 평생교육의 인지도 제고 및 대중화 기반 마련 등
	함께배우고 소통하는 모두의 학교운영	시민 누구에게나 열려 있는 서울시 평생학습종합센터 「모두의학교」 학습 공간 운영체제 구축 및 운영, 실험적인 프로그램 연구 개발 및 제공을 통해 서울형 평생학습 혁신 프로그램 운영, 학습 커뮤니티를 기반으로 시민이 평생학습 수혜자에서 개발 주체로 성장할 수 있도록 시민이 스스로 기획·운영하는 프로그램 운영 및 지원, 모두의학교 정신에 부합하고 다양한 세대와 영역이 화합할 수 있는 공간(모두의 책방 운영)과 문화공유의 기회(도서 서비스와 북 큐레이션) 제공

사업 유형	예산사업명	주요 사업 목적 및 내용
	서울시민대학 본부캠퍼스 운영	본부캠퍼스 운영(인문학, 서울학 등 체계적인 정규교육과정 운영 및 서울시민대학 전문가 자문단 운영 등), 권역별 학습장 운영(시민이 가까운 곳에서 학습할 수 있도록 권역별 학습장 운영을 통해 시민역량 강화), 대학연계 시민대학 운영(30개 연계 대학의 특성과 전문성 발휘 가능한 다양한 강좌 구성), 명예시민학위제(시민 석·박사과정 포함), 민간연계 시민대학 운영(인문단체·대사관·기업 등 민관협력 시민대학 구축 및 프로그램 발굴·운영), 서울시민대학 동남권 캠퍼스 운영
	서울시민대학 동남권 캠퍼스 운영	동남권 캠퍼스 특화과정운영(서울 동남권 지역의 미래·디지털, 생활환경 특화캠퍼스로 발돋움하기 위하여 세대를 아우르는 특화교육과정 기획·운영 및 문화예술사업 추진), 동남권 캠퍼스 지역밀착형 인문교양 정규과정(인문학/시민학/서울학/사회경제학/문화예술학) 운영, 시민이 만드는 시민지혜오름 운영(서울시민 주도로 프로젝트를 해결하고 시민이 직접 가꾸는 시민주도대학 운영), 동남권 캠퍼스 시설관리 및 운영 등

출처: 서울특별시 평생교육진흥원. 2022년 서울특별시 평생교육진흥원 예산 및 사업계획(안). 2021b.

4) 재무관리

가) 순자산 변동 현황

평생교육진흥원 재단은 「서울특별시평생교육진흥원 설립 및 운영에 관한 조례」에 따라 서울특별시의 출연금을 기본재산으로 한다. 정관에 등재된 기본재산은 기본순자산 항목의 기본재산 계정으로 표시하고, 운영성과에 따른 순손익의 누적액을 보통순자산 항목의 미처분이익잉여금 계정으로 계상하고 있다(재단법인 서울특별시 평생교육원의 재무제표, 2021:11) 제4기(2018년 1월 1일-12월 31일)부터 제7기(2021년 12월 31일)까지의 기본재산과 미처분이익잉여금의 변동추이는 아래 <표 29>에서 보는 바와 같다. 특이한 점은 제6기의 미처분 이익잉여금이 급증한 것인데 이는 코로나로 인해 당해연도 예산액 대비 지출액이 급감하였기 때문이다.

<표 29. 기본재산 이익잉여금처분액 및 차기이월미처분이익잉여금 변동추이>

단위: 원

	4기(18)	5기(19)	6기(20)	7기(21)
기본재산	15,197,797	15,197,797	15,197,797	15,197,797
미처분이익잉여금	1,226,359,412	1,373,769,061	3,228,925,684	3,806,508,333
순자산 총계	1,376,557,209	1,523,966,858	3,379,123,481	3,956,706,130

출처: 서울특별시 평생교육진흥원. 2018~2021년 회계연도 결산서. 2019~2022.

나) 수입과 지출 현황

재단법인 서울특별시 평생교육진흥원의 수입과 지출의 항목은 사업수입과 사업비용 및 사업외 수입과 사업외비용으로 분류된다. 사업수입은 출연금수입, 보조금수입, 참가비수입, 수탁사업 및 대행사업 수입으로 구성되고, 사업비용은 사업원가와 일반관리비로 구성되며, 사업원가는 세부적으로 기본사업인건비와 경비 및 지원사업비와 수탁사업인건비와 경비 등으로, 일반관리비는 급여, 성과급, 제수당, 퇴직급여, 복리후생세금과공과, 지급임차료, 감가상각비, 업무추진비 등이 이에 속한다. 특이한 점은 아래 <표 30>에서 보는 바와 같이 2019년 대비 2020년에 사업이익과 당기순이익이 대폭 증가하였다. 앞서 언급한 바와 같이 2020년의 사업이익과 당기순이익이 증가한 것은 코로나의 영향이 크고, 일반관리비가 대폭 증가한 것은 위탁사업으로 운영되어 오던 서울시민대학운영사업이 고유목적사업으로 전환함으로써 인건비가 대폭 증가하였기 때문이다. 동일한 사유로 인해 2020년 대비 2021년 일반관리비 또한 대폭 증가하였다.

<표 30. 서울특별시 평생교육진흥원 수입과 지출 현황>

단위: 원

과목/연도	2018	2019	2020	2021
사업수익	7,590,699,988	9,577,728,030	12,202,550,295	11,305,680,978
출연금수입	4,678,284,000	5,639,651,000	10,924,354,000	10,224,797,000
보조금수입	10,000,000	10,000,000	25,000,000	68,611,060
참가비수입	4,000,000	3,000,000	3,000,000	3,000,000
수탁사업수입	2,898,415,988	3,319,287,030	-	-
대행사업수입	-	605,790,000	1,242,420,000	1,006,437,773
학습비수입	-	-	7,666,295	2,320,145
대관료수입	-	-	110,000	515,000
사업비용	7,260,816,180	9,445,490,402	10,499,064,496	10,866,781,144
사업원가	5,137,711,238	7,128,052,495	6,911,455,106	6,191,694,640
일반관리비	2,123,104,941	2,317,437,907	3,587,609,390	4,695,086,504
사업이익	329,883,809	132,237,628	1,703,485,799	418,899,834
사업운영외수익 (이자수익 등)	2,011,583	15,172,021	151,670,824	212,669,027
사업운영외비용	-	-	-	-
당기순이익	331,895,392	147,409,649	1,855,156,623	628,670,861

출처: 서울특별시 평생교육진흥원. 2018~2021년 회계연도 결산서 운영성과표 참조. 2019~2022.

다) 서울특별시 평생교육진흥원 일반목적사업비 예산액 및 지출액 현황

아래 <표 31>에서 보는 바와 같이 2020년과 2021년을 비교해 볼 때, 일반관리비는 늘어난 반면, 사업비는 감소한 것을 알 수 있다. 또한 매년 일반관리비는 물론 사업비 모두 예산액보다 지출액이 적고, 이 차액이 결국 사업수익으로 귀결됨을 알 수 있다.

<표 31. 최근 2개년 일반목적사업비 예산액 및 지출액 현황>

단위: 천원

예산과목		2020		2021	
		예산액	지출액	예산액	지출액
일반관리비		4,059,014	3,340,324	4,853,188	4,344,203
	인건비	2,798,337	2,352,539	3,550,487	3,260,117
	운영경비	1,260,677	987,785	1,302,701	1,084,085
사업비		7,865,183	7,323,499	5,929,609	5,459,910
일반 목적 사업	서울시평생학습 활성화지원	2,280,230	2,267,812	340,550	296,325
	서울시문해교육활성화	229,000	216,168	457,820	413,673
	서울시평생교육정책개발및문화확산	584,350	534,535	403,900	387,097
	함께배우고소통하는모두의학교운영	1,012,180	915,563	685,345	641,967
	서울시민대학 운영	3,759,423	3,389,421	4,041,994	3,720,848
	서울도시인문학 지원 사업	-	-	200,000	183,793

출처: 서울특별시 평생교육진흥원. 2018~2021년 회계연도 결산서 내 예산지출세부내역서 참조. 2019~2022.

5) 조직 및 인사관리

가) 조직의 구성

2021년 기준으로 서울특별시 평생교육진흥원의 조직은 이사장, 이사회, 원장, 감사 및 2국(기획조정국, 시민대학국) 9팀(경영지원팀, 정책홍보팀, 사업팀, 청년팀, 모두의학교팀, 시민대학운영팀, 시민대학사업팀, 동남권운영팀, 동남권사업팀), 1센터(문해교육센터)로 구성되어 있다. 2017년 2국 6팀으로 개편되었으나, 그동안 위탁운영 해 오던 서울시민대학 업무를 고유업무로 전환하면서 2020년 12월에 현 조직체제로 재개편되었다.

나) 인력관리 현황

서울특별시 평생교육진흥원의 정원은 2019년에 25명에서 75명으로 대폭 늘어났고, 이후 2021년말 기준으로 정원이 증가한 만큼 현원도 증가하였다. 계약직의 수는 2019년 20명에서 2021년말 기준 3명으로 17명이나 줄어들었다. 최근 갑작스럽게 정원이 증가한 만큼 4급 직원의 현원이 정원보다 많고, 2-3급 직원의 경우 현원보다 정원이 많은 것으로 나타났다.

〈표 32. 최근 3개년 서울특별시 평생교육진흥원 정원 및 현원관리 현황〉

단위: 명

연도	구분	계	임원	1급	2급	3급	4급	기능직	계약직
2019	정원	25	1	1	4	8	11	-	20
	현원	25	1	1	3	6	14		
	과부족	-	-	-	△1	△2	+3		
2020	정원	75	1	2	9	18	28	17	6
	현원	66	1	2	8	11	27	17	
	과부족	△9	-	-	△1	△7	△1	-	
2021	정원	77	1	1	10	19	27	18	3
	현원	77	1	1	8	12	36	18	
	과부족	-	-	-	△2	△7	+9	-	

출처: 서울특별시 평생교육진흥원, 2019~2021년 사업추진결과보고 참조, 2020~2022.

6) 성과관리

서울특별시 평생교육진흥원이 결산서에 사업추진실적을 포함시킨 것은 2020년 결산부터이다. 결산서에 포함된 사업추진실적은 아래 〈표 33〉에서 보는 바와 같다. 성과지표는 계량지표이나 대부분이 투입지표와 산출지표이다. 또한 일부 지표는 2021년에 폐지되기도 하였다.

〈표 33. 서울특별시 평생교육진흥원 사업운영성과〉

지표	연도	2021		2020	증감
		목표	실적	실적	
평생교육협력 네트워크강화		컨설팅 3개	컨설팅 4개	컨설팅 5개	컨설팅 - 1개
		협의회 5회	협의회 5회	협의회 6회	협의회 -1개

연도 지표	2021		2020	증감
	목표	실적	실적	
동네서점기반 우리동네 책방배움터	20곳 운영	20곳 운영	20곳 운영	-
서울평생교육 전문성강화	역량강화연수 7회	역량강화연수 7회	역량강화연수 8회	역량강화 연수 -1회
문해교육 강사 양성 연수 운영	30명	30명	30명	-
문해교육 특화사업	디지털문해강사 36명	디지털문해강사 36명	신규	-
모두의 학교 프로그램 운영	75개	120개	62개	58개 증가
모두의 학교 시민커뮤니티 학교	19개팀 운영	19개팀 운영	14개팀 운영	5개팀 증가
서울시민대학 프로그램 운영	474개	601개	395개	206개 증가
세이프런키트제작배포	20,000개	20,000개	신규	-
한걸음에 닿은 동네배움터 운영 지원	-	-	182개소 (목표 180개소)	지표 폐지
문해교육프로그램운영	-	-	62개(목표 62개)	"
평생학습문화 확산	-	-	이용자수 25,654명/게시물 건수218 (목표:이용자수 25,214명/게시물 건수 212)	"
서울자유시민대학 교육운영			395개(목표:342 개)	"

출처: 서울특별시 평생교육진흥원. 2020~2021년 회계연도 결산서. 2021~2022.

7) 사후관리

또한 서울특별시 평생교육진흥원 사업의 사후관리 장치는 시의회에 의한 행정사무감사와 결산 및 집행기관에 의한 경영평가제도 등이다.

나. 쟁점사항 및 개선 방안 논의

1) 설립목적에의 부합성 검토가 필요한 사업

평생교육진흥원의 정관에서는 “평생교육진흥과 관련된 업무를 효율적으로 수행함으로써 시민의 평생교육 활성화에 기여함”을 설립목적으로 정하고 있으나, 「모두의 책방」과 「동네서점 기반 우리동네 책방 배움터 사업」의 경우 평생교육진흥과 관련된 업무보다는 「독서문화진흥법」에 따른 국민 독서문화 장려 업무에 더 적합한 것으로 보인다. 만약 동 사업이 평생교육 진흥과 관련이 된다고 하더라도 서울특별시 평생교육진흥원은 정관에 따라 평생교육진흥과 관련된 업무를 효율적으로 수행해야 하는 바, 다양한 평생교육진흥원 다른 사업들 보다 동 사업이 평생교육 진흥을 보다 많은 지역에서 보다 많은 주민들에게 효율적으로 평생교육진흥업무를 수행하는데 기여할 수 있는지에 대한 검토를 한 후 동 사업들을 추진할 필요가 있다.

2) 타 기관 사업과의 유사성 검토 필요

가) 평생교육진흥원의 서울시민대학과 50플러스재단 교육과정

평생교육진흥원 내 본부캠퍼스는 인문학, 서울학 등을 포함한 체계적인 정규교육과정의 운영 및 은평학습장과 같이 시민이 가까운 곳에서 학습할 수 있도록 권역별 학습장 운영을 통해 시민역량 강화를 도모하고 있고, 동남권 캠퍼스는 서울 동남권 지역의 미래·디지털, 생활환경 특화캠퍼스로 발돋움하기 위하여 세대를 아우르는 특화교육과정을 기획·운영하고 있으며, 문화예술사업의 추진은 물론 지역밀착형 인문교양 정규과정(인문학/시민학/서울학/사회경제학/문화예술학)을 운영하고 있다. 또한 동남권캠퍼스는 서울시민 주도로 프로젝트를 해결하고 시민이 직접 가꾸는 시민주도대학인 시민지혜오름 프로그램을 운영하고 있다. 이러한 서울특별시 평생교육진흥원의 시민대학 프로그램은 50플러스재단의 각 센터에서 제공하고 있는 교육과정(SNS과정, 목공, 인생설계, 문화강좌 등)과 유사성을 띄고 있어 중복성 검토 후 차별화를 위한 노력이 필요하다고 판단된다.

나) 평생교육진흥원의 모두의학교 및 동네배움터와 유사사업

아래 <표 34>에서 보는 바와 같이 평생교육진흥원이 제공하고 있는 「동네배움터」 사업의 경우 자치구 자치회관 프로그램과 유사하고, 「모두의 학교」 사업의 경우 50플러스재단의 커뮤니티지원사업과 유사하므로 차별화를 위한 노력이 필요하다.

〈표 34. 타 기관 사업과의 유사사업 현황〉

프로그램 제공자 및 사업명		주요 내용
서울시 평생교육진흥원	모두의 학교	학습커뮤니티를 기반으로 시민이 평생학습 개발 주체로 성장할 수 있도록 프로그램 기획·개발·운영 지원
	동네배움터	시민누구나 근거리평생학습센터인 동네배움터에서 건강증진, 문화예술, 인문교양, 직업능력, 기초문해, 시민참여프로그램에 참여할 수 있도록 지원)
자치구 자치회관 프로그램		건강, 문화, 예술 강좌
50플러스 재단 커뮤니티지원사업/모두의 카페		생애 설계(일·학습·문화·사회공헌) 관련 활동 중이거나 계획이 있는 3인 이상 모임에 활동비 지원

출처: 서울특별시 평생교육진흥원, 강남구민회관/광진문화예술회관, 서울시립대, 50+재단 홈페이지 참조

3) 순자산 변동(증가)의 적정성 검토

위 〈표 29〉에서 보는 바와 같이 미처분이익잉여금이 2019년에 약 15억 2천 4백만원에서 2020년에 33억 7천 9백만원으로, 2021년에 39억 5천 7백만원으로 대폭 증가하였음을 알 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이 그 원인은 2020년과 2021년에 일반관리비와 사업비의 예산액보다 지출액이 적어 불용액이 발생하였으며, 이 불용액이 사업이익으로 처리되었기 때문이다. 출연기관의 출연금 불용액은 시금고로 회수되지 않기 때문에 출연기관은 이와 같이 예산의 과다계상이나 과소지출의 유혹에 빠지지 쉽다. 따라서 서울시는 출연기관의 출연금 불용액에 대한 처리기준을 마련하여 예산의 과다계상이나 과소지출을 사전에 예방할 필요가 있다.

4) 사업운영외수익의 적정성 검토

아래 〈표 35〉에서 보는 바와 같이 사업운영외수익은 2019년 대비 대폭 증가하였다. 특히 이자수입과 사업비반납수익이 크게 늘어났음을 알 수 있다. 이자수익이 증가한 이유는 순자산이 증가하였기 때문이다. 최근 금리가 상승한 것을 반영한다면 향후 이자수입은 더 크게 증가할 것으로 예상된다. 사업비반납수익의 경우도 10배이상 증가하였는데 사업비반납수익이 출연금 사업의 채무불이행으로 인한 것이나 출연금 사업의 과오지급으로 인한 것일 경우 문제가 될 수 있다. 특히 이를 엄격하게 관리하지 않을 경우 기관이 이를 적극적으로 채무이행을 독려하지 않거나 예산집행의 정확성과 책임성이 훼손될 여지가 있기 때문이다. 따라서 향후 출연금의 수입과 지출은 별도의 계정으로 관리하여 타 계정과 섞이지 않도록 구분하여 처리할 필요가 있다.

〈표 35. 최근 3개년 사업외수입 현황〉

단위: 원

과목/연도		2019	2020	2021
사업운영외수익 합계		15,172,021	151,670,824	212,669,027
	이자수익	3,010,365	4,391,120	16,922,358
	사업비반납수익	10,775,338	147,098,093	194,669,369
	잡이익	1,386,318	181,611	1,077,300

출처: 서울특별시 평생교육진흥원. 2019~2021년 회계연도 결산서 운영성과표 참조. 2020~2022.

5) 인건비 집행 및 처리의 적정성 검토

최근 3개년 동안 인건비 예산액 대비 지출액을 살펴보면, 19년 260,516천원, 20년 445,798천원, 21년 290,370천원의 집행잔액이 있음을 알 수 있다. 인건비 집행잔액이 발생하는 이유는 퇴직자가 발생하거나, 당초 계획된 인력의 채용이 지연되거나, 정원만큼 채용이 이루어지지 않은 경우 등 다양하다. 어떤 이유로 발생하였더라도 결원인건비에 대한 관리는 철저히 하여 인건비 집행을 적정하게 할 필요가 있으며, 추후 인건비는 보다 면밀하게 책정할 필요가 있다.

〈표 36. 최근 3개년 인건비 예산액 및 지출액 현황〉

단위: 천원

예산과목	2019		2020		2021	
	예산액	지출액	예산액	지출액	예산액	지출액
일반관리비	2,568,724	2,189,944	4,059,014	3,340,324	4,853,188	4,344,203
인건비	1,667,728	1,407,211	2,798,337	2,352,539	3,550,487	3,260,117

출처: 서울특별시 평생교육진흥원. 2019~2021년 회계연도 결산서 내 예산지출세부내역서 참조. 2019~2022.

6) 성과관리의 적정성 제고 필요

아래 〈표 37〉에서 보는 바와 같이 서울특별시 평생교육진흥원이 활용하고 있는 사업운영의 성과지표는 계량지표이긴 하나 대부분이 투입지표와 산출지표이다. 따라서 향후 사업별로 예시와 같이 결과지향적인 성과지표를 개발할 필요가 있다.

〈표 37. 주요사업별 성과지표〉

주요 사업	현 성과지표	결과지향적 성과지표 예시
평생교육협력네트워크 강화	컨설팅 회수, 협의회 개최횟수	컨설팅 이용자 수 및 컨설팅 만족도
서울평생교육전문성강화	역량강화, 연수 횟수	프로그램의 현업활용도 프로그램 참가자 수
문해교육 강사 양성 연수 운영	강사양성 수	프로그램 참가 현업활용도 문해교육 수혜자 수 및 만족도
문해교육 특화사업	디지털문해강사 양성 수	
모두의 학교 프로그램 운영	프로그램 운영 개수	모두의학교 참가자 수 참가자 만족도
모두의 학교 시민커뮤니티 학교	커뮤니티 운영 팀수	
서울시민대학 프로그램 운영	프로그램 운영 개수	시민대학 프로그램이수자 수/ 낙오자비율

출처: 서울특별시 평생교육진흥원. 2020~2021년 회계연도 결산서 사업운영성과. 수정인용. 2021~2022.

7) 사후관리 단계의 적정성 제고 필요

가) 경영평가단 지적사항에 대한 조치결과의 적정성 제고 필요

2021년 (2020년 실적) 경영평가단 지적사항 총평에 의하면, 평생교육진흥원의 고유사업에 대한 사업비 집행이 하반기에 집중되어 분기별 예산편성 대비 집행률 관리가 필요하다는 지적이 있었다(서울시, 2021 출연기관 경영평가보고서) 이러한 지적에 따라 평생교육진흥원은 분기별 집행률 제고 및 관리를 위해 노력을 한 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 아래 〈표 38〉에서 보는 바와 같이 1분기에는 집행이 저조하고, 2분기에는 다소 초과집행되었다가 3분기에 집행률이 다소 저조한 것으로 나타났다.

〈표 38. 2021회계연도 분기별 예산집행률 및 집행잔액 현황〉

단위: 천원

구분		1분기	2분기	3분기	4분기	합계
2021 회계연도	예산(A)	635,756	1,638,350	1,046,646	2,809,857	6,130,609
	집행(B)	259,623	1,681,983	924,238	2,777,860	5,643,705
	집행률 (B/A)	40.84%	102.66%	88.30%	98.86%	92.06%
	집행잔액 (A-B)	376,133	△43,633	122,408	31,996	486,905

출처: 서울특별시. 2022 서울시 출연기관 경영평가 보고서. 2021b.

나) 시의회 지적사항에 대한 조치결과와 적정성 제고 필요

2020년, 2021년 시의회 행정사무감사 지적사항 및 조치결과는 아래 <표 39>에서 보는 바와 같다. 다만 서울특별시 평생교육진흥원이 조치결과가 시정 및 처리 요구사항의 방향과 불일치하는 부분이 있어 이에 대한 재검토가 필요하다.

<표 39. 시의회 시정요구사항에 따른 조치결과 및 검토의견>

시정 ·처리 요구사항/건의사항	조치결과 및 향후추진계획	검토의견
<ul style="list-style-type: none"> ○ (2021 시정 ·처리 요구사항) - 서울특별시 평생교육진흥원은 2019년에 비해 예산불용액이 많음. - 서울시 2.6%, 평생교육국 0.4%, 진흥원 10.6%임. 예산규모가 크지 않는데 불용액이 많은 것은 예산원칙, 재정관리 원칙에 입각해서 예산을 수립·집행하지 않는다는 것임. - 결산결과 등을 면밀히 분석해서 예산을 수립하고, 불용액이 과다하게 발생하지 않도록 건전한 재정을 관리하기 바람 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 추진상황 : 완료 ○ 추진내용 - 20년의 경우 코로나19로 인한 시설 미개방 및 사업의 정상적인 추진이 어려워 예산집행률이 낮았음. - 21년 사회적 거리두기에 맞는 사업계획 수립과 예산을 집행하였으며, 향후 불용액이 과다하게 발생하지 않도록 면밀하게 예산을 수립 하겠음 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 향후 추진방향: 2021년 결산을 보면, 여전히 일반관리비의 경우 10% 이상 불용액이 존재하고 사업비도 10%미만이긴 하나 불용액의 비중이 높은 편임. 향후 불용액이 과다하게 발생하지 않도록 조치가 필요함
<ul style="list-style-type: none"> ○ (2021 건의사항) - 자치구별 평생교육 격차에 대한 정확한 원인분석과 프로그램 질적인 문제에 대한 고민으로 만족도 제고를 위한 근본적인 프로그램지원 방안을 검토하기 바람 ○ (2020 시정 ·처리 요구사항) - 자치구별 평생교육 운영 현황(기관 수, 프로그램 수) 차이가 큼. - 서울특별시 평생교육진흥원은 평생교육의 지역 간 불평등을 해소할 수 있는 정책적 노력이 필요함 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 추진상황: 완료 (도봉·동대문·중랑구 등 평생교육시설이 부족한 자치구의 동네배움터 개소수 확대) ○ 추진내용: 서울시 내 지역 간 평생교육 격차 파악 및 원인분석을 위한 실태조사를 체계적으로 실시 ○ 향후계획: 동네배움터 확대 지정, 모두의 학교 운영모델 확대, 서울 시민대학 등을 통해 시민에게 공공영역의 평생교육 프로그램이 양과 질적 측면에서 만족도 높은 수준으로 제공될 수 있도록 노력 하겠음 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 향후 추진방향: 매년 자치구 간 격차 실태를 분석하고 격차 완화를 위해 실시한 구체적인 활동 내역을 기술할 뿐만 아니라, 자치구 간 격차완화 효과를 측정한 후 그 결과를 시의회에 제출할 필요가 있음

시정·처리 요구사항/건의사항	조치결과 및 향후추진계획	검토의견
○(2020 건의사항) - 서울시 인문학 지원사업에서 저술 지원 사업 등은 선거법 저촉 사항이 될 수 있으므로, 사업 추진 시 선거법 저촉 여부에 대한 법적·정치적 검토 후 추진하기 바람	○ 추진상황: 완료 ○ 추진내용 - 서울시 인문학 지원사업 추진 시 선거법에 저촉되지 않도록 사업 검토 후 추진 ※ '21년은 개인 저술 지원이 아닌 「동네서점 기반 시민인문학 대중화 사업」 추진	○ 향후 추진방향: 동네서점 기반 배움터 사업이 서울특별시 평생교육진흥원 설립목적에 부합하는지 혹은 효율적으로 평생교육업무를 진흥할 수 있는지에 대하여 면밀한 검토가 필요함

출처: 서울특별시의회 행자위, 2020~2021 서울특별시의회 행자위 행정사무감사 처리결과 보고서 참조, 2020a, 2021c.

4. 서울특별시 자원봉사센터 실태 분석

가. 현황 분석

1) 법적근거 및 주요사업

가) 법적근거

서울특별시는 「민법」 제32조(비영리법인의 설립과 허가), 「지출법」과 「자원봉사활동 기본법」에 근거하여 「서울특별시 자원봉사활동 지원조례」를 제정하면서 서울특별시 자원봉사센터(이하 자원봉사센터)를 설립하도록 규정하고 있다.

〈표 40. 자원봉사센터의 법 및 조례 비교〉

서울특별시 자원봉사활동 지원조례	지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률
제4조(설립 및 사업 등) ① 「자원봉사활동 기본법」 제19조제1항의 규정에 의하여 「민법」의 규정에 의한 비영리사단법인으로 서울특별시 자원봉사센터(이하 "센터"라 한다)를 설립한다.(개정 2015.10.8)	제4조(지방자치단체의 출자·출연과 대상 사업 등) ① 지방자치단체는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 자본금 또는 재산의 전액을 출자 또는 출연하거나 지방자치단체 외의 자(외국인 및 외국법인을 포함한다)와 공동으로 출자하거나 출연하여 「상법」에 따른 주식회사나 「민법」 또는 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」에 따른 재단법인을 설립할 수 있다.

서울특별시 자원봉사활동 지원조례	지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률
	1. 문화, 예술, 장학(獎學), 체육, 의료 등의 분야에 서 주민의 복리 증진에 이바지할 수 있는 사업 2. 지역주민의 소득을 증대시키고 지역경제를 발전 시키며 지역개발을 활성화하고 촉진하는 데에 이바 지할 수 있다고 인정되는 사업 ② 제1항에 따라 지방자치단체가 출자하거나 출연하 는 비율을 산정할 때에 그 지방자치단체가 설립한 출자·출연 기관 또는 지방공기업이 출자하거나 출 연한 경우에는 그 지방자치단체가 출자하거나 출연 한 것으로 본다. <개정 2019. 12. 3.> ③ 출자·출연 기관과 관련한 다음 각 호의 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다. 1. 설립 목적 2. 주요 업무와 사업 3. 출자 또는 출연의 근거와 방법 4. 그 밖에 기관의 운영 등에 관한 기본적인 사항

「서울특별시 자원봉사활동 지원조례」의 제3조의 2에서 자원봉사활동의 범위를 아
 래와 같이 제시하고 있다.

<p>서울특별시 자원봉사활동 지원조례 제3조의2(자원봉사활동의 범위) 이 조례의 적용을 받는 자원봉사활동의 범위는 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 사회복지 및 보건증진에 관한 활동 2. 지역사회개발·발전에 관한 활동 3. 환경보전 및 자연보호에 관한 활동 4. 사회적 취약계층의 권익증진 및 청소년의 육성보호에 관한 활동 5. 교육 및 상담에 관한 활동 6. 인권옹호 및 평화구현에 관한 활동 7. 범죄예방 및 선도에 관한 활동 8. 교통 및 기초질서계도에 관한 활동 9. 재난관리 및 재해구호에 관한 활동 10. 문화·관광·예술 및 체육진흥에 관한 활동 11. 부패방지 및 소비자보호에 관한 활동 12. 공명선거에 관한 활동 13. 국제협력 및 해외봉사활동 14. 공공행정분야 사무 지원에 관한 활동 15. 그 밖에 공익사업의 수행 또는 주민복리의 증진에 필요한 활동

서울특별시장은 자원봉사센터를 지도 및 감독할 수 있으며, 자원봉사센터와 회계연
 도 개시 후 1개월 내에 자원봉사센터장과 성과계약을 체결하도록 규정하고 있다. 또

한, 서울특별시장은 자원봉사센터의 성과계약 이행실적을 평가하고 경영실적을 평가한다. 그리고 시민 만족도 조사를 실시하고, 예산의 범위 내에서 운영비와 사업비를 출연할 수 있도록 하고 있다. 한편, 자원봉사센터가 예산지원을 받고자 할 때는 그 사업계획서 및 예산서를 해당 사업연도가 시작되기 1개월 전까지 서울특별시장에게 제출해야 한다.

서울특별시의회는 출연동의안에 의하면 자원봉사센터의 체계적인 운영을 지원하는 것이 첫 번째 이유이며 도시문제를 해결하는데 시민들의 자발적 참여를 촉진함으로써 지역공동체를 회복 및 발전시키고 자원봉사활동의 민·관파트너십 구축으로 자원봉사활동을 범시민운동으로 확산시키는데 기여하고자 하는데 두 번째 이유를 두고 있다.

서울특별시 자원봉사활동 지원조례

제4조의2(센터의 조직 등)

- ① 제4조제1항의 규정에 의해 설립된 센터에는 센터를 대표하는 이사장과 센터의 운영에 관한 업무를 총괄하는 센터장을 둔다.<개정 2015.10.8>
- ② 제1항의 이사장과 센터장은 센터에서 선임하여 시장의 승인을 받아야 한다.
- ③ 센터에는 자원봉사업무를 담당하는 직원으로 구성된 사무국을 둔다.
- ④ 총회의 회원은 제3조의2에 규정한 자원봉사활동분야의 대표성이 확보될 수 있도록 구성하여야 한다.
- ⑤ 센터의 감사 중 1인은 시장이 추천한 자로 한다.

[본조신설 2007.7.30]

제4조의3(센터장의 선임절차 등)

- ① 제4조의2의 규정에 의한 센터장은 「자원봉사활동 기본법 시행령」 제14조의 규정에 의한 자격요건을 갖춘 자를 공개모집한다.
- ② 센터장 선임을 위하여 센터이사, 서울시 관련국장, 시의원, 외부전문가 등 10인 이내로 구성된 "채용심사위원회"를 운영하며, 그 구성과 운영에 관한 사항은 센터에서 별도로 정한다.
- ③ 센터장은 "채용심사위원회"에서 선정된 자를 대상으로 센터 이사회의 의결을 거쳐 시장의 승인을 받아 이사장이 임명한다.

[본조신설 2007.7.30]

나) 주요사업

서울특별시의회 행자위에 의하면 자원봉사센터는 관련 조례(「서울특별시 자원봉사활동 지원 조례」)에서 '사회복지 및 보건증진에 관한 활동' 등 15개 항목에 대해 자원봉사활동의 범위를 정하고 있다. 한편, 자원봉사센터의 홈페이지에 제시하고 있는 주요사업은 다음과 같다(서울시자원봉사센터, 2021b).

첫째, 민간주도 자원봉사 및 지역밀착형 현장지원을 강화하는 것에 대한 내용으로,

- ① 자치구센터 운영지원 및 도시회복 안녕네트워크, ②동 단위 자원봉사 활성화 운영지원, ③자원봉사 프로그램 개발 및 자원봉사 교육 플랫폼 운영을 포함하고 있다.

다음으로 자원봉사 사업 및 정책개발을 위한 역량을 제고하는 내용으로써, 세부사업

은 ①정책개발 연구 및 국제협력, ②동행 대학생 봉사활동 지원 및 청년 기획봉사 활동 지원의 내용을 포함하고 있다.

세 번째 주요사업은 거버넌스 및 파트너십을 확대하는 것으로, 세부사업은 ①온라인 플랫폼 V세상 운영, ②기업네트워크 및 공공기관 자원봉사 확대 등 민관 자원봉사 협력, ③광역단위 안전네트워크 운영을 포함하고 있다(서울시자원봉사센터, 2021b).

〈표 41. 자원봉사센터의 주요사업 비교〉

조례 근거 자원봉사센터의 주요사업	홈페이지 근거 자원봉사센터의 주요사업
<p>제4조(설립 및 사업 등) ② 센터는 다음 각 호의 사업을 수행한다.<개정 2007.7.30></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 센터의 운영에 관한 계획의 수립 및 시행 2. 자치구의 자원봉사센터, 자원봉사단체(그 기관을 포함한다. 이하 같다), 학교 및 기관에 대한 협력·지원 3. 자원봉사를 필요로 하는 공공기관(「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제2조제3호의 규정에 의한 공공기관을 말한다), 비영리법인·단체 또는 그 기관 및 개인(이하 "자원봉사수요자"라 한다)의 협력·지원 4. 특별시·광역시·도 지역의 기관·단체들과의 상시협력체계 구축 5. 자원봉사 관리자 및 지도자의 교육훈련 6. 자원봉사 프로그램의 개발 및 보급 7. 자원봉사 조사 및 연구 8. 자원봉사 정보자료실 운영 9. 그 밖에 특별시·광역시·도 지역의 자원봉사 진흥에 기여할 수 있는 사업 	<p><input type="checkbox"/> 지역밀착형 자원봉사 지원사업</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 시·구 자원봉사센터 협력체계 운영사업 2. 자원봉사 수요처 및 단체 운영·관리 지원 사업 3. 동 단위 자원봉사 캠프 모델 개발 및 맞춤형 지원사업 4. 청소년 봉사학습 지원사업 5. 대학(원)생 멘토링 봉사활동 지원사업 6. 청년 기획봉사활동 지원사업 <p><input type="checkbox"/> 자원봉사 활동역량 지원사업</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 자원봉사 교육 플랫폼 운영 사업 2. 자원봉사 정책개발 연구사업 3. 자원봉사 국제협력 지원사업 4. 자원봉사센터 정보화시스템 유지관리 및 고도화 지원사업 <p><input type="checkbox"/> 거버넌스 및 파트너십 구축사업</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 재난 대응 통합자원봉사지원단 운영사업 2. 기업 사회공헌활동 및 지역 단체 협력사업 3. 공공기관 자원봉사 협력사업 4. 온라인 플랫폼(V세상) 운영사업 5. 자원봉사 홍보사업

출처: 「서울특별시 자원봉사활동 지원조례」, 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/자치법규/서울특별시자원봉사활동지원조례>), 2019.12.31., 서울시자원봉사센터, 2022년 주요사업 계획(안), 2021b.

「서울특별시 자원봉사활동 지원조례」에 의하면, 자원봉사센터는 자치구별 자원봉사센터와 자원봉사단체를 지원 및 협력하는 역할을 수행하고 자원봉사를 필요로 하는 공공기관이나 비영리법인과 단체, 개인에 대한 협력과 지원하는 역할을 수행한다. 또한, 지자체의 기관 및 단체들과 협력체계를 구축하고 자원봉사 관리자 및 지도자 교육훈련을 담당한다. 그리고 자원봉사 프로그램을 개발하여 보급하고 자원봉사와 관련된 조사 및 연구, 자원봉사 정보자료실 운영 등을 수행한다.

한편, 자원봉사센터의 홈페이지에서 제시한 주요사업을 보면, 지역밀착형 자원봉사지원사업, 자원봉사 활동역량 지원사업, 거버넌스 및 파트너십 구축사업을 수행한다. 조례에서 명시한 사업과 홈페이지에서 제시한 사업이 유사한 것으로 판단되지만 홈페이지에 제시한 사업들이 보다 구체적으로 규정하고 있어서 확장 가능성에서 다소 한계가 있는 것으로 판단된다.

다) 사업계획 및 추진현황

① 2022년 주요사업계획

2022년 서울시자원봉사센터의 주요사업계획을 간략하게 정리하면 다음과 같다. 자원봉사센터는 12개의 사업을 중심으로 제시하고 있다. 자세한 내용은 아래와 같다.

1. 자치구자원봉사센터 운영지원 (150,000천원)

- 시·구자원봉사센터간 유기적인 협력체계 강화
 - 공동협력체계 구축을 위한 통합 사업설명회 및 워크숍, 센터장 회의, 권역별 네트워크 운영
- 자치구자원봉사센터의 자원봉사 수요처 및 단체 운영·관리 역량제고
 - 수요처 및 단체 담당자 역량강화 워크숍(3회), 교육 콘텐츠 개발, 수요처 단체 운영체계 마련을 위한 전수조사
- 지역 맞춤형 네트워크 개발을 통한 자치구센터 역할강화 운영지원(8개구)
 - 시민참여 과제 발굴 및 지역 중심의 협력적인 네트워크 개발 지원, 지역 네트워크 구조화 및 사업화 지원

2. 동 단위 자원봉사 활성화 운영 지원 (339,495천원)

- 자치구자원봉사센터 주도의 자원봉사 캠프 운영역량 강화를 위한 맞춤형 지원사업(25개구)
- 지역에서의 주민참여 확대를 위한 자원봉사 운영모델 개발 및 지원사업 운영
 - 학습과 자원봉사를 결합한 자원봉사 운영 모델 개발 및 지원(25개 캠프), 손쉬운 자원봉사 참여를 유도하는 ‘안녕캠페인’전개(25개구, 370개 캠프)
- 캠프 활동가의 역량강화를 위한 교육 프로그램 운영(양성과정, 역량강화 과정 등)

3. 청소년 봉사학습 개발 및 지원 (100,000천원)

- 지역사회 연계형 청소년봉사학습 지원 사업 확대 운영(25개구)
- 교육과정 연계형 청소년봉사학습 운영기반 조성
 - 청소년 봉사학습 매개자(멘토, 교사, 학부모, 담당자) 교육(10회) 및 교육과정 연계 봉사학습 콘텐츠 개발
- 지속가능 한 봉사학습 운영체계 구축(서울시교육청, 청소년 활동 진흥센터, 사회복지협의회)
 - 청소년 봉사학습 관련 정책 및 제도개선을 위한 네트워크 운영 및 공동사업, 공동포럼, 공동연수 추진

4. 자원봉사 교육 플랫폼 운영 (60,000천원)

- 자원봉사 관리자의 지속적인 성장을 지원하는 통합교육 과정 운영(입문·직무·전문과정 9회)
- 자원봉사 문화 확산과 성숙한 시민으로 성장을 지원하는 시민교육 과정 운영(8회)·보급
- 상시학습 지원을 위한 온라인 교육 시스템(e-러닝 플랫폼) 운영(콘텐츠 개발 연계 10강좌)

5. 시·구 전산시스템 운영지원 (294,000천원)

- 정보화 사업의 효율적 통합 운영 관리(상시시스템 유지관리 및 기능개선)
 - 센터홈페이지, V세상 플랫폼 운영 및 서울동행 시스템 노후화로 인한 기능 개선
- 개인정보보호 및 정보보안업무 내실화(관리자 교육지원, 시스템 점검 등)
- 자치구자원봉사센터 관리자 전산업무 역량강화(전산교육 및 전산인프라 자문 등)

6. 정책개발 연구 및 국제협력 (35,000천원)

- 자원봉사 정책의 다층적 접근 전략 발굴·연구(자원봉사 조사연구 3건)
- 정책연구 관련 의견조사 및 전문가 집담회(4회) 및 연구자문위원회(2회) 운영
- 국내·외 자원봉사 전문자료 보급 확산(기관 사업관련 영문자료 발간 및 보급 3회)

7. 대학(원)생 멘토링 봉사활동 지원 (498,420천원)

- 초·중고생 학습소외 예방 및 정서적 지지를 위한 대학생 멘토링 프로그램 운영(5,250명)
 - 멘토링 봉사활동(교육, 돌봄, 재능) 프로그램 연중운영지원, 활동기관 현장 모니터링, 참가자 만족도 조사 등
- 봉사경험 체계화 및 소셜 리더십 강화를 위한 참여자별 맞춤형교육(동행학 개론, 동행 실천론, 동행 인문학 75회)
- 안전한 서울동행 봉사활동을 위한 활동 지원 및 인정격려(문화나눔 700명)
- 서울동행 성장경험 및 활동사례 중심 온라인 홍보 강화

8. 청년 기획봉사 활동지원 (170,468천원)

- 서울동행-대학 사회봉사 연계 '메타러닝'교육 및 활동과정 운영(20개교)
 - 온라인 멘토링을 중심으로 한 사회봉사 활동과정 운영, 서울동행-대학 사회봉사 업무 협업 확대
- 대학 내 자원봉사 참여문화 확산을 위한 대학별 대표단 운영(20개교)
 - 서울 시내 대학생이 겪는 공동 사회문제 도출 및 연합 프로젝트 운영, 자원봉사 참여문화 확산
- 프로보노-청년 연계 사회변화 프로젝트(15팀), 학생 자원봉사 활성화 지원을 위한 영상크루(4팀)
- 청년활동 지원 확대를 위한 프로보노-청년 봉사자 매칭데이 운영(6회)

9. 자원봉사 홍보사업 (55,000천원)

- 기관 인지도 강화를 위한 전략적 대중매체 홍보(온오프라인광고 10회, 기획보도 4건, 수시보도 27건)
- 자원봉사에 대한 대중적 관심도 향상을 위한 사례발굴 및 인식확장 콘텐츠(35건) 확산

10. 온라인 플랫폼 V세상 (50,000천원)

- 온라인 자원봉사 플랫폼(V세상) 협력 단체 발굴 및 인큐베이팅(5개)
- 사회이슈 해결을 위한 다자간(공공기관, 기업, 민간단체) 연대협력 시민 캠페인 추진(4건)

11. 민·관 자원봉사 협력사업 (14,495천원)

- 사회적 가치실현을 위한 민·관 협력 자원봉사 운영 지원 및 파트너십 강화
- 기업 사회공헌활동 지원(13회) 및 단체 연계(5회)를 통한 사회적 가치 창출

12. 재난대응 자원봉사 지원체계 운영 (50,000천원)

- 재난 대응력 및 지역단위 재난 회복력 강화사업(재난회복캠프, 마을 속 재난학교 총 11회)
- 효과적인 재난 현장 대응을 위한 통합자원봉사 지원단 운영(6회)
 - 재난 자원 현황조사, 재난 담당자 및 네트워크 단체 역량강화 교육, 통합자원봉사지원단 운영(코로나대응, 재난 등)

출처: 서울특별시의회 행자위. 서울특별시 자원봉사센터 출연 동의안 심사보고서. p. 22-24. 재인용. 2021c.

자원봉사센터는 12가지의 사업계획을 비교적 체계적으로 수립하였지만, 코로나19가 지속됨에 따라 많은 사업을 축소하였고 자원봉사 프로그램에서도 참여하는 인원수도 감소한 것으로 조사되었다(서울특별시의회 행자위, 2021b). 따라서 post-코로나에 대비하여 사업추진이 어려워 사업계획 변경이 필요한 사업은 없는지 여부와 새롭게 부활시켜야 할 사업들을 보다 체계적으로 검토할 필요가 있을 것이다. 서울시 다른 기관 사업들과의 유사 중복 사업 여부 및 예산의 중복투자 가능성에 대해서도 종합적으로 재검토하여서 사업의 재구조화에 신중할 필요가 있을 것이다.

2) 재무관리

가) 수입과 지출 현황

서울시 자원봉사센터는 2021년에 4,590백만원을 출연하였으며 2022년에는 2.1% 상승한 4,684백만원을 출연하였다. 2016년부터 예산을 보면, 2020년까지 지속적으로 증가하였으며 2021년에 코로나-19로 예산이 크게 감소하였으나 2022년에 다시 증가추세로 전환된 것으로 판단된다. 증액 사유는 자치구센터 수요처 관리를 위한 컨설팅 사업비 등을 반영한 것으로 보인다.

〈표 42. 연도별 출연금 현황〉

단위: 백만원

2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년 (예정)
2,524	2,621	4,576	4,986	5,362	4,590	4,684

출처: 서울특별시의회 행자위. 서울특별시 자원봉사센터 출연 동의안 심사보고서. p.4. 재인용. 2021b.

2022년 자원봉사센터의 예산편성 현황을 보면, 인건비가 38.6%로서 전년도에 비하여 다소 금액은 증가하였지만, 비율은 감소하였다. 그러나 사업비에서 38.8%로 약 0.8% 증가하였고 금액도 증가하여 사업의 규모와 가중치가 모두 증가한 것으로 분석된다.

〈표 43. 2022년 자원봉사센터의 출연금 편성현황〉

단위: 백만원, %

구 분	2021년 출연금 (A)	%	2022 요구액(안) (B)	%	증감 (B-A)	%	증감사유
총 계	4,589,741	100	4,683,989	100	94,248	2.1	
인 건 비	1,792,175	39.1	1,809,131	38.6	16,956	0.9	-인건비 현원 호봉승급분 1.4% 반영 -7급 코디네이터 정원 증원분 (3명) 반영
경 비	841,807	18.3	850,420	18.2	8,613	1.0	-인건비 증가분에 따른 4대보 험료 반영 -센터 관리비 인상률 CPI 2% 반영 -비대면 업무 확대에 따른 여 비, 업무추진비, 도서인쇄비 등 감액
사 업 비	1,743,199	38.0	1,816,878	38.8	73,679	4.2	-서울동행 관리시스템 노후화 로 인한 기능개선 증액(지구 전산시스템운영지원) -자치구센터 수요처 관리를 위 한 컨설팅 사업비 반영(자치 구자원봉사센터운영지원) -코로나19로 인한 안녕캠페인 축소 및 캠프 모델링 지원 예 산 감액(동단위자원봉사활성 화운영지원)
자 본 지 출	11,000	0.2	6,000	0.1	△5,000	△45.5	-센터 교육장 엠프 시설 교체 비 삭감
성 과 급	201,560	4.4	201,560	4.35	0	0.0	-전년도 기준으로 반영
예 비 비	0	0.0	0	0.0	0	0.0	

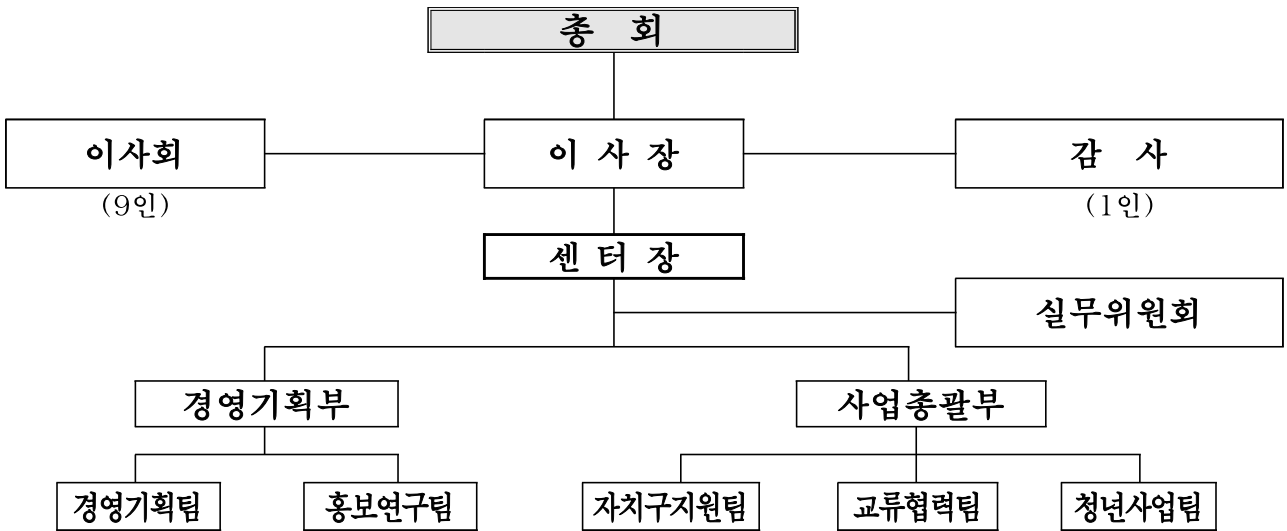
출처: 서울특별시의회 행자위. 서울특별시 자원봉사센터 출연 동의안 심사보고서. p.5. 재인용. 2021b.

3) 조직 및 인사관리

가) 조직의 구성

자원봉사센터의 조직구성을 보면, 센터장 하에 2개 부서와 5개 팀으로 구성되었다. 경영기획을 담당하는 팀이 2개이며 사업을 담당하는 팀이 3개로 구성되어 있다.

〈그림 4. 자원봉사센터 조직구성〉



출처: 서울특별시의회 행자위. 서울특별시 자원봉사센터 출연 동의안 심사보고서. 재인용. 2021b.

센터의 조직구성은 이사장과 센터장이 있으며 이들은 서울특별시장의 승인을 받아야 한다. 그리고 센터는 사무국을 두며 총회를 두어서 자원봉사활동 분야의 대표성을 갖는 구성원으로 회원을 구성할 필요가 있으며, 센터 감사 중 1인은 시장이 추천하도록 되어 있다. 그리고 센터에서 가장 중요한 역할을 담당하는 센터장은 공개모집하며 채용심사위원회를 통하여 선정 하며 서울특별시장의 승인을 받아서 이사장이 임명하도록 되어 있다.

나) 인력관리 현황

위에서 언급한 조직은 총 35명으로 가장 낮은 7급에서 정원을 초과하였지만 1급~6급에서는 정원보다 현원이 적은 것으로 분석된다.

〈표 44. 자원봉사센터의 인력현황(2021.08.20. 기준)〉

구분	계	임원	일반직						
		센터장	1급	2급	3급	4급	5급	6급	7급
정원	36	1	2	2	4	6	9	12	
현원	35	1	1	2	3	5	7	16	
증감	△1	-	△1	-	△1	△1	△2	+4	

※ 정원 외 직원: 총 4명(도시회복 네트워크 전담직 1명, 육아휴직 대체인력 3명)

출처: 서울특별시의회 행자위. 서울특별시 자원봉사센터 출연 동의안 심사보고서. p.6. 재인용. 2021b.

4) 성과관리

가) 2021년 사업성과

자원봉사센터의 2021년 주요사업 성과를 보면, 기관의 주요사업을 비교적 성실하게 추진하였지만, 자원봉사센터 정보화시스템 유지관리 및 고도화 지원사업, 재난대응 통합자원봉사지원단 운영사업, 기업 사회공헌활동 및 지역단체 협력사업은 다소 미흡한 것으로 판단된다.

〈표 45. 2021년 주요사업 성과〉

주요 사업개요	2021년 주요사업 성과
<p>□ 지역밀착형 자원봉사 지원사업</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 시·구 자원봉사센터 협력체계 운영사업 2. 자원봉사 수요처 및 단체 운영·관리 지원 사업 3. 동 단위 자원봉사 캠프 모델 개발 및 맞춤형 지원사업 4. 청소년 봉사학습 지원사업 5. 대학(원)생 멘토링 봉사활동 지원사업 6. 청년 기획봉사활동 지원사업 	<p>□ 민간주도 자원봉사 및 지역 밀착형 현장지원 강화</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 자치구자원봉사센터 운영지원 <ul style="list-style-type: none"> - 시·구 센터 간 현장중심의 소통 및 협력 강화 · 자치구별 순회방문(21회), 센터장회의(12회), 권역별 네트워크(2회)를 통한 현장 의견 수렴 - 지역 내 자원봉사 협력체계 구축과 활동 기반 조성 신규 · 참여 자치구(6개)별 지역 자원봉사 네트워크 협의체 신규 및 운영(48개 기관) · 자치구센터-협의체 공동사업 운영을 통한 자원봉사자 참여 증가(취약계층 지원 등 10,572명) - 자원봉사 수요처 경험관리 보급을 통한 자원봉사자 관리 내실화 · 자원봉사 수요처 온라인 교육 콘텐츠 대폭 증가(743명 증가, 197.8% / '20년 371명, '21년 1,105명) · 경험관리 운영도구 개발 및 자원봉사 수요처 보급(3,000부) 확대 ○ 동단위 자원봉사 활성화 운영지원 <ul style="list-style-type: none"> - 자원봉사 캠프 공동 프로그램 개발·지원 사업을 통해 52개 캠프 지원 · 이웃간 서로 돌봄 봉사프로그램 운영 25개 캠프, 탄소 줄이기 실천활동(클라우드액션 방식)운영 27개 캠프 · 탄소 줄이기 실천 활동(줍깅, 투명플라스틱 분리배출 등)을 통한 1천여명 주민이 일상 속 실천경험(탄소절감 41,902kg) - 코로나19로 어려운 이웃 돌봄, 관계를 회복하는 지역 내 봉사활동('안녕 캠페인') 진행(4회, 16,000명) · 3대 돌봄 주제(이웃돌봄, 지구돌봄, 서로돌봄)로 자원봉사 활동 촉진 : 8,000명 참여 · '함께 안녕! 이웃의 날' 캠페인 : 8,000명 참여, '이웃온도 UP, 지구온도 DOWN' 활동 전개 ○ 자원봉사 교육 플랫폼 운영 <ul style="list-style-type: none"> - 'e러닝 플랫폼 도입'을 통한 교육 방식의 전환 시도 : 자기주도 학습과

주요 사업개요	2021년 주요사업 성과
	<p>상시학습이 용이해짐</p> <ul style="list-style-type: none"> · V클래스 교육 운영 - 27개 강좌, 41회, 3,397명 참여 - 교육 환경 개선 및 전문기관과 연계를 통한 양질의 콘텐츠 제공으로 학습 효과 극대화 · 관리자교육 참여 교육생 증가 : '20년 대비 70% 증가(2,586명 → 4,421명) · 참여자 만족도 : '20년 4.31점 → '21년 4.46점 / 5점 척도 ○ 청소년 봉사학습 개발 및 지원 - 청소년봉사학습 실천 거점 학교(서울시 교육청 연계) 확대 운영(96개교, '20년 57개교) · 학교교육과정과 연계한 지역사회 청소년 봉사활동 진행(청소년 50,940명) - 코로나19로 인한 청소년 봉사활동 축소 등의 급변하는 교육제도에 선제 대응 · 1365를 통해 봉사활동에 참여하는 청소년은 매년 감소 · 실천학교를 거점으로 청소년 봉사체험 - 청소년봉사학습의 제도 기반 조성을 위한 자원봉사 대표기관 연계 협력 체계 구축 · 서울시교육청, 서울시립청소년활동진흥센터, 서울특별시사회복지협의회 업무협약('21.3월)
<p>□ 자원봉사 활동역량 지원사업</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 자원봉사 교육 플랫폼 운영 사업 2. 자원봉사 정책개발 연구사업 3. 자원봉사 국제협력 지원사업 4. 자원봉사센터 정보화시스템 유지관리 및 고도화 지원사업 	<p>□ 자원봉사 사업 및 정책개발 역량 제고</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 정책개발 및 국제협력 - 포스트 코로나 및 자원봉사 현장 변화에 대응하는 정책연구 수행 · 자원봉사센터의 지역사회 네트워크 운영 모델 연구, 포스트 코로나 시민의 자원봉사 참여 욕구연구 등 3건 - 서울의 자원봉사 정책 및 사업성과 영문자료 공유 등의 글로벌 교류 활동 : 3건 · 내용 : 대학생기획봉사성과영문보고서, 자원봉사활동기본법소개영문자료, 도시회복실천네트워크사업소개 · 교류기관 : IAVE(세계자원봉사협의회) 파트너 기관 123개, DB 구축 : 99개국 244개소(신규 97개 확대) → 영국, 독일, 덴마크 등 유럽 42개국, 아르헨티나, 칠레, 멕시코 등 아메리카 14개국, 홍콩, 싱가포르 등 아시아 25개국, 콩고, 케냐 등 아프리카 14개국, 기타 4개국 DB 구축 ○ 대학생 멘토링 봉사활동 지원 - 대학생 멘토링 봉사활동 : 5,133명 참여 ('20년 4,042명 대비 27% 증가) · 20주 이상의 장기 활동 봉사자 증가(676명) : '20년 632명 → '21년 1,308명(107% ↑) · 지역아동센터 대학생 배치인원 확대 : 20년 1,378명 → '21년 1,788

주요 사업개요	2021년 주요사업 성과
	<p>명</p> <ul style="list-style-type: none"> - 참가자 만족도 및 변화 성과 향상 : 대학생(91.5%, 3.8%↑), 관리교사(97.2%, 1.9%↑), 청소년(89.1%, 0.5%↑) ○ 청년 기획봉사 활동 지원 - 대학(원)생들의 주도적인 자원봉사 활동 확대 지원 · 기획봉사(30일, 200일, 사회변화, 영상프로젝트) 64개팀 271명 활동('20년 57개팀) · 기획봉사 활동과정('준비→실행→회고→평가→확산')을 기반으로 일시적 경험으로 휘발되지 않는 '체화된 경험학습'이 될 수 있도록 교육 지원 · 참여자의 사회참여의식과 자기주도성 역량강화 : '20년 4.3점 → '21년 4.8 / 5점 척도 - 프로보노의 전문성(지식·경험·네트워크)을 활용하여 청년들의 사회참여 지원확대 및 성장 촉진 · 청년의 사회참여 및 사회진출 지원 확대 : 13회, 1,138명(33%↑) ※ 20년 12회, 853명 → 프로보노 참여 : 193명 ('20년 171명) · 참여자 만족도 증가 : 청년 4.77점, 97.2% / 프로보노 4.78점, 98.6% → 증가 사유 : 매칭 정확도 향상, 멘토링 지원 강화, 체계적 운영 등 ○ 자원봉사 가치 확산 및 기관 인지도 제고를 위한 홍보사업 - 서울시 운영매체 및 언론사 등 연계 홍보 확대(59.4%증가, '20년 37회 → '21년 59회)
<p>□ 거버넌스 및 파트너십 구축사업</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 재난대응 통합자원봉사지원단 운영사업 2. 기업 사회공헌활동 및 지역 단체 협력사업 3. 공공기관 자원봉사 협력사업 4. 온라인 플랫폼(V세상) 운영사업 5. 자원봉사 홍보사업 	<p>□ 거버넌스 및 파트너십 구축</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 온라인 자원봉사 플랫폼 운영 - 신규 단체 발굴 : 72개 단체(148.3% 증가, '20년 29개) - 자원봉사활동 등록 : 94건(51.6% 증가, '20년 62건) - 시민 캠페인(2회), 파트너 단체 제안 캠페인(4회) 운영 : 11,179명 참여 ○ 재난대응 자원봉사지원체계 운영 - 코로나19 대응 활동 및 현장 자원봉사 활동 지원 확대 · 예방접종센터 자원봉사, 방역인력 활동지원, 의료진 물품지원 등 '20년 26회 → '21년 34회 - 시민들의 일상화 된 재난 대응 역량 및 지역중심 공동체 회복력 강화 · 재난의 이해, 재난 자원봉사 일감 개발 워크숍을 통한 재난 대응력 강화 프로그램 확대('20년 14회 → '21년 20회)하여 활동에 참여한 시민들의 안전의식 제고(평균 : 사전 3.6점 → 사후 4.2점) - 재난 대응 자원봉사자 및 실무담당자 역량강화 교육 확대 : '20년 30명 → '21년 7회, 146명 ○ 민·관 자원봉사 협력사업 - 기업 지정기탁금품 증가 : 기탁금 23.6%, 기탁물품 586% 증가 · 지정기탁금 150백만원('20년 121백만원)으로 23.6% 증가

주요 사업개요	2021년 주요사업 성과
	<ul style="list-style-type: none"> · 지정기탁물품 환산가액 1,263백만원('20년 184백만원)으로 586% 증가 - 기업 연계 코로나19 대응 자원봉사활동 지원(8회, 326곳, 65,188개) · 코로나19 대응 자원봉사자 및 의료진 격려를 위한 물품지원(8회, 326곳, 65,188개) · 코로나19 희망백신 예방접종 자원봉사자 감사 캠페인(응원 손편지) 추진 - 기후변화에 대응하는 ESG 자원봉사 프로그램 개발 : 4개 기관 협력, 114명 참여

출처: 서울시자원봉사센터. 2022년 주요업무 보고. p.8-11. 재인용. 2022.

한편, 서울특별시의회의 행자위가 작성한 「서울특별시 자원봉사센터 출연 동의안 심사보고서」의 서울특별시 자원봉사센터의 사업추진 실적을 살펴보면, 코로나19의 연장으로 다양한 사업들을 적극적으로 추진하여 비교적 좋은 성과를 창출하였다고 볼 수 있으나, 당초 사업계획 대비 사업추진 자체가 미추진되거나 축소운영되었으며, 추진 횟수가 미진한 사업들이 다수 존재하는 것으로 판단된다. 이에 대해 단위사업들의 실적을 제고시키기 위해서 다양한 노력이 필요할 것으로 판단된다(서울특별시의회의 행자위, 2021).

나) 자원봉사 프로그램 운영현황

자원봉사 프로그램 지원사업의 운영현황을 보면, 지역거점(캠프) 자원봉사 프로그램, 청소년 봉사학습 프로그램, 대학생 주도 기획봉사 프로그램은 지속적으로 추진하였지만, 나머지 사업들은 연속성을 갖지 못한 경향이 있다. 한편, 도시회복 실천네트워크 시범사업은 최근에 시작하였으며, 프로청사이(프로보노와 청년들이 만들어가는 사회참여이야기)라는 사업을 새롭게 시작하기도 하였다.

〈표 46. 최근 5년간 자원봉사 프로그램 운영 현황〉

자원봉사 프로그램 지원사업	2017	2018	2019	2020	2021
풀뿌리단체 자원봉사 프로그램	136	폐지	폐지	폐지	폐지
지역거점(캠프) 자원봉사 프로그램	11	10	30	50	52
자치구센터 특성화 프로그램	8	11	19	16	폐지
도시회복 실천네트워크 시범사업	-	-	-	-	6
청소년봉사학습 프로그램	8	16	22	21	20
소모임 활성화 프로그램	11	12	폐지	폐지	폐지

자원봉사 프로그램 지원사업	2017	2018	2019	2020	2021
어린이가족봉사 프로그램	6	6	폐지	폐지	폐지
기업자원봉사 프로그램	6	4	8	폐지	폐지
대학생주도 기획봉사 프로그램	-	9	9	24	44
프로청사이(프로보노와 청년들이 만들어가는 사회참여이야기)	-	-	20	22	20
계	186	68	108	133	142

출처: 서울특별시의회 행자위, 서울특별시 자원봉사센터 출연 동의안 심사보고서, p.9. 재인용, 2021b.

5) 사후관리

자원봉사센터는 서울특별시장의 감독을 받으며, 서울특별시장이 소속공무원 및 담당자를 지정하여 업무를 확인할 수 있도록 하고 있다. 그리고 매년 초에 성과계약을 하도록 하고 있으며 성과계약 이행실적과 경영실적을 평가하도록 하고 있다. 그리고 평가를 활용하여 성과급 지급의 근거로 활용하며 시정이 필요하면 시정명령을 하도록 규정하고 있다.

서울특별시 자원봉사활동 지원조례

제4조의4(지도·감독)

- ① 시장은 센터를 지도·감독할 수 있다.
- ② 시장은 필요한 경우에 센터에 운영상황 등 필요한 사항을 보고하게 하거나 소속 공무원 또는 시장이 지정하는 사람에게 센터의 업무를 확인·검사하게 할 수 있다.

[본조신설 2018.1.4]

제4조의5(성과계약)

- ① 시장은 회계연도 개시 후 1개월 내(회계연도 중 센터장이 새로 임명된 경우 임명일로부터 1개월 내)에 센터장과 성과계약을 체결해야 한다.
- ② 매 회계연도 성과계약서의 성과계약기간은 매년 1월 1일(센터장의 최초 임명일이 해당 연도 1월 1일 이후인 때에는 최초 임명일을 말한다)부터 12월 31일까지로 한다. 다만, 센터장의 해당 연도 근무기간이 3개월 미만인 경우에는 해당 연도 성과계약서를 체결하지 아니할 수 있다. <개정 2019.12.31>
- ③ 센터장은 매년 3월 말까지 시장에게 성과계약 이행실적과 증빙서류를 제출하여야 한다.
- ④ 시장은 다음 각 호의 사유가 발생한 경우 성과계약의 내용을 변경할 수 있다. 다만, 보수에 관한 사항은 변경할 수 없다.
 1. 정부·서울시 정책 및 경영환경의 변화 등으로 경영목표 변경이 필요한 경우
 2. 성과계약에 중대한 오류나 결함이 있는 경우

[본조신설 2018.1.4]

제4조의6(업무의 평가)

- ① 시장은 센터에 대하여 다음 각 호의 평가를 시행할 수 있다.

1. 성과계약 이행실적 평가
2. 경영실적 평가
3. 시민만족도 조사

② 시장은 제1항의 업무를 전문기관 또는 법인에 위탁할 수 있다.

[본조신설 2018.1.4]

제4조의7(평가의 활용)

- ① 시장은 제4조의6에 따른 평가 결과를 예산에 최대한 반영하여야 한다.
- ② 시장은 예산의 범위에서 제4조의6에 따른 경영실적 평가 결과를 센터에 대한 성과급 지급의 근거로 활용할 수 있다.
- ③ 시장은 제4조의6에 의한 평가계획 및 결과와 제2항에 의한 성과급 지급률 등을 시의회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.

[본조신설 2018.1.4]

제4조의8(시정명령)

- ① 시장은 제4조의6에 따른 평가 결과 시정이 필요한 사항이 있는 경우에는 센터에 그 시정을 명령할 수 있다.
- ② 제1항의 시정명령을 받은 센터는 지체 없이 이에 따른 조치를 하고 그 결과를 시장에게 보고하여야 한다.
- ③ 시장은 제1항에 따른 시정명령의 이행상황을 확인·점검할 수 있다.
- ④ 시장은 제3항에 따른 점검을 하려는 때에는 센터에 미리 점검계획을 통지하여야 한다. 다만, 긴급을 요하거나 점검목적에 지해할 우려가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.
- ⑤ 시장은 확인·점검 결과 이행이 부진한 사항에 대해 센터에 보완조치를 할 수 있다.

나. 쟁점사항 및 개선 방안 논의

1) 기관목적과 사업범위 부합성 제고 필요

자원봉사센터는 자원봉사활동을 위해서 사회복지 및 보건증진을 위한 활동부터 지역 사회발전, 환경보전, 재난관리, 범죄예방, 부패방지, 국제협력, 문화·관광·예술 및 체육진흥을 위한 다양한 활동을 할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 조례에서 제시한 기관의 주요사업을 보면, 공공기관이나 비영리법인의 협력과 지원, 지자체들에 대한 협력지원, 자원봉사 관리자의 교육훈련과 조사 및 연구를 주요사업으로 설정하였다. 그리고 기관의 홈페이지에서도 지역밀착형 자원봉사와 자원봉사 활동역량, 거버넌스 및 파트너십 구축을 주로 설정하고 있어서 조례에서 보다 폭넓게 제시한 환경 및 자연보호, 국제협력, 공공행정분야 사무지원 등의 봉사활동으로 다각화시키지는 못하고 있는 것으로 판단된다. 자원봉사센터의 자원봉사활동의 사업범위에 부합하는 활발한 활동을 위해서는 활동의 범위를 적극적으로 확대하는 노력을 할 필요가 있을 것으로 판단된다.

그리고 2017년 감사위원회의 기관감사결과에 따르면, 기타 자원봉사활동의 비중이

지속적으로 증가하고 있는 만큼, 자원봉사 표준포의 유형을 지속적으로 개선하여 기타로 분류된 자원봉사활동의 범위(유형)을 새로운 유형으로 재정립하고 통일되고 체계적으로 인증시간을 부여하는 노력을 지속적으로 추진할 필요가 있다(서울특별시 감사위원회, 2017).

최근 5년간의 자원봉사 프로그램 운영현황에서 볼 수 있듯이 6개 프로그램이 폐지되었고 불과 3개의 사업이 새로 만들어졌다. 단순한 수치를 가지고 지적을 하는 것이 합리적이지는 않지만 다양한 프로그램을 발굴하여 개선하는 노력이 필요하다는 지적은 가능할 것이다, <표 46>에 의하면 5년간의 통계에서는 5개가 폐지되고 3개가 새롭게 만들어져서 현재 5개만 운영하고 있다.

서울연구원이 실시한 「서울시 자원봉사 실태와 활성화 방안」 연구에서는, 환경변화, 수요처의 변화, 자원봉사자의 욕구변화를 반영하여 다양한 프로그램을 개발할 필요가 있다는 기획역량제고의 필요성이 제기되기도 하였다(최상미 외, 2017). 자원봉사자들의 연령대와 특성을 고려한 맞춤형 자원봉사 프로그램을 발굴하여 프로그램으로 제시할 필요가 있다. 특히, 시민들의 선호변화를 적극적으로 반영한 방식과 다양한 영역으로 확대하여서 참여방식을 모델화할 필요가 있다(최상미 외, 2017).

2) 사업별 명확한 KPI 설정을 통한 중장기적 사업관리 필요

자원봉사센터는 주요사업별 계획수립에서 사업목표를 대부분 설정하였지만, 일부 사업은 사업별 목표를 수립하지 않은 것으로 분석된다. ‘협력체계강화’, ‘효율적 통합운영관리’와 같이 다소 모호한 표현으로 사업계획 및 목표를 수립하고 있는 사업들이 있는데, 이러한 사업들에 대해서도 명확하게 KPI를 설정하여 성과관리가 가능한 객관적으로 될 수 있도록 할 필요가 있을 것이다. 2022년 주요사업 계획(안)에서도 예산, 추진계획, 추진일정을 제시하고 있지만, 사업별 목표치를 명확하게 설정하여 제시하지는 않고 있는 것으로 분석된다 (서울시자원봉사센터, 2021b).

주요사업의 성과를 제시하는데 있어서도 활동실적이나 목표대비 성과달성을 명확하게 제시하여 목표달성을 하였는지를 보여줄 필요가 있다. 사업별 운영현황을 살펴보면, 전년도에 비해 사업의 운영 수준이 많이 증가한 것을 보여주고 있으나, 일부 사업은 단년도 성과만 제시하고 있는 것으로 판단된다. 사업성과를 가능한 통일되게 목표대비 달성도와 전년대비 증감으로 표현하여 목표달성을 객관적으로 달성하였는지 여부와 전년대비 어느정도 변화했는지를 객관적으로 관리하고 제시할 필요가 있다(서울시자원봉사센터, 2021b).

감사위원회의 2017년 기관운영감사 결과에서도 효율적인 성과관리에 대한 지적이 있었다(서울특별시 감사위원회, 2017). 자원봉사센터의 자원봉사 프로그램 개발 및 보급 사업의 핵심은 프로그램 운영 초기 재료비 등 활동비 일부를 지원함으로써 프로

그램을 성공적으로 정착시키고, 이들 프로그램이 1365 자원봉사포털(행정자치부 소관)에 자원봉사 수요처로 등록됨으로써 자원봉사 분야를 확대하고, 자원봉사 참여율을 높이고자 하는 것이다. 그러나 서울시자원봉사센터는 연도 말에 예산 지원한 프로그램의 집행내역에 대한 점검과 단기평가만을 하고 있었으며, 1365 자원봉사포털에 수요처로 등록되었는지 여부, 예산지원 없이도 프로그램이 지속적으로 존속하는지 여부 등의 사업성과에 대한 관리는 미흡하다는 지적이 있었다. 결과적으로 예산지원이 1회성에 그치지 않고, 실질적으로 자원봉사 분야 확대 및 참여율 제고에 실질적으로 기여하도록 사업을 관리할 필요가 있다.

더불어, 자원봉사센터가 현재 활용하는 성과목표들은 사실 자원봉사센터의 목적에 부합하도록 설정된 성과지표나 목표라기 보기는 어렵다. 자원봉사프로그램을 운영하는 기관이 자원봉사자의 등록률, 참여율과 같은 지표로 평가를 받는 것보다는, 중간지원 기관으로서의 활동 실적을 평가받을 수 있도록, 지표를 보다 정확하고, 대표성을 갖도록 전반적으로 점검할 필요성이 있는 것으로 판단된다.

3) 엄격한 재정관리 필요

자원봉사센터의 15기(2020년)와 16기(2021년) 간의 운영성과표를 보면, 15기에는 당기순이익이 233백만원 정도 발생하였지만, 16기에 오면서 275백만원 정도의 당기순손실이 발생하였다(서울시자원봉사센터, 2021a). 특히, 사업손실이 277백만원이 발생하여 당기순손실로 이어진 것으로 분석되는데, 사업관리를 보다 엄격하고 적극적으로 실시할 필요가 있다. 그리고 사업외 수익과 사업외 비용에서도 15기와 16기에서 큰 차이를 보이고 있다. 사업외 수익이 증가하는 것은 바람직하지만, 사업외 비용이 크게 증가하거나 사업외 수익이 크게 감소하는 것은 신중하게 관리할 필요가 있다. 사업 수익과 비용, 사업 외 수익과 비용의 각각에서 손실이 발생하지 않도록 보다 합리적으로 사업계획에 예산을 분석하여 배정하고 예산계획에 부합하도록 체계적인 집행이 필요하다.

〈표 47. 운영성과 비교〉

단위: 원

구분	제 16기(2020)	제 15기(202)
사업수익	4,471,637,980	5,338,421,886
사업비용	4,748,431,390	5,121,106,489
사업이익(손실)	(276,793,410)	217,315,397
사업외 수익	6,354,908	17,104,987
사업외 비용	4,702,011	1,289,973
당기순이익(손실)	(275,140,513)	233,130,411

출처: 서울시자원봉사센터. 2021년 서울시자원봉사센터 재무제표. 재정리. 2021a.

또한, 기관은 출연금 계정과 비출연금 계정을 명확하게 분리하여 예산 및 결산을 관리할 필요가 있다. 출연금의 성격상 집행잔액을 기관이 사업계획에 맞게 최대한 활용할 수 있도록 할 필요가 있다.

4) 사후관리의 신속한 조치

자원봉사센터의 경영평가 결과를 보면, 사회적 책임에서 상대적으로 다소 개선의 필요성이 높으며, 인사관리와 재무예산관리에서도 개선의 필요성이 있다. 사회적 책임의 윤리경영이 교육, 사회적 공헌, 재난관리 등에서 적극적인 노력이 필요하며, 일가정양립을 위해서도 초과근무에 대한 인정에서도 일률적으로 제한할 것이 아니라 실제 초과근무시간을 적극적으로 반영할 수 있는 제도적 개선이 필요하며 연차축진제도 등을 도입하여 근무환경이 개선될 수 있도록 더 적극적인 노력을 할 필요가 있다.

또한, 인사관리에서도 교육, 성과 및 보상체계에서, 보다 적극적으로 개선노력을 할 필요가 있다. 그리고 재무예산관리에서는 재무건전화 계획과 목표를 수립할 때 현실적 목표를 토대로 조직의 능력을 향상시키고 성취감을 갖도록 설정하고 추진하는 계획이 필요할 것이며, 중장기적인 측면에서도 계획을 수립하고 지속적으로 관리할 필요가 있다.

5. 한국지방세연구원 실태 분석

가. 현황 분석

1) 법적 근거 및 주요 내용

가) 법적근거

한국지방세연구원은 「지방세기본법」 제151조에 근거하여 설립하였으며 전국 지자체들이 출연하여 설립하였다. 「지방세기본법」 제151조를 보면, “지방세입 제도의 발전에 필요한 연구, 조사, 교육 및 이와 관계된 지자체 사업을 위한 지원을 위해서 지자체들이 출연하여 운영하기 위한 법인으로 설립한다”라고 제시하였다. 그리고 한국지방세연구원은 정관을 통하여 구체적인 사항들은 규정하도록 하고 있으며, 「민법」 제32조와 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」을 준용하도록 하고 있다.

나) 주요내용

한국지방세연구원을 설립하기 위한 「지방세기본법」의 제151조를 구체적으로 제시하면 아래 내용과 같다.

지방세기본법 제151조(지방세연구기관의 설립·운영)

- ① 지방세입 제도의 발전에 필요한 연구·조사·교육 및 이와 관계된 지방자치단체 사업을 위한 지원 등을 하기 위하여 지방자치단체가 출연·운영하는 법인으로 지방세연구기관(이하 “한국지방세연구원”이라 한다)을 설립한다. <개정 2020. 12. 29.>
- ② 한국지방세연구원의 이사회는 성별을 고려하여 이사장과 원장을 포함한 12명 이내의 이사로 구성하고, 감사 2명을 둔다. 이 경우 이사는 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사 및 시장·군수·구청장이 각각 협의하여 공무원, 교수 등 지방세에 대한 조예가 있는 사람을 각각 같은 수로 추천·선출하되, 이사장은 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사가 협의하여 추천한 사람 중에서 이사회의 의결을 거쳐 선출한다.
- ③ 한국지방세연구원의 원장 및 감사는 이사회의 의결을 거쳐 이사장이 임명하며, 이사장과 감사는 비상근으로 한다.
- ④ 한국지방세연구원의 설립·운영에 관한 사항은 정관으로 정하되, 이 법에서 정하지 아니한 그 밖의 사항에 관하여는 「민법」 제32조와 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」(같은 법 제5조는 제외한다)을 준용한다.
- ⑤ 행정안전부장관은 한국지방세연구원에 지방세입과 관련한 연구·조사 등의 업무를 수행하게 할 수 있다. 이 경우 행정안전부장관은 해당 업무를 수행하는 데 필요한 비용을 지원하기 위하여 한국지방세연구원에 출연할 수 있다.

그리고 「공익법인이 설립·운영에 관한 법률」을 제시하면 아래와 같다.

공익법인이 설립·운영에 관한 법률 제4조(설립허가 기준)	
①	주무 관청은 「민법」 제32조에 따라 공익법인의 설립허가신청을 받으면 관계 사실을 조사하여 재단법인은 출연재산의 수입, 사단법인은 회비·기부금 등으로 조성되는 재원(財源)의 수입(이하 각 “기본재산”이라 한다)으로 목적사업을 원활히 수행할 수 있다고 인정되는 경우에만 설립허가를 한다.
②	주무 관청은 공익법인의 설립허가를 할 때 대통령령으로 정하는 바에 따라 회비 징수, 수혜(受惠) 대상에 관한 사항, 그 밖에 필요한 조건을 붙일 수 있다.
③	공익법인은 목적 달성을 위하여 수익사업을 하려면 정관으로 정하는 바에 따라 사업마다 주무 관청의 승인을 받아야 한다. 이를 변경하려는 경우에도 또한 같다.

2) 설립목적

한국지방세연구원은 지방재정 분권 실현 및 지방세 확충을 위한 이론적 연구와 지자체의 지방세·재정 관련 사업을 일괄적으로 추진하기 위해서 설립하였다. 한국지방세연구원에서 제시하고 있는 설립목적은 정리하여 제시하면 다음 <표 48>와 같다.

<표 48. 한국지방세연구원의 설립목적>

지방재정 분권 실현 및 지방세 확충을 위한 이론적 연구	지방자치단체의 지방세·재정 관련 사업의 일괄추진
지방재정 분권 실현, 자주재원 확충, 지방세계 및 세무행정제도 발전을 위한 이론적 연구 수행	전국 지방자치단체의 교육, 홍보, 워크숍 등 다양한 지방세 현안에 대하여 통일적이고 일관된 사업을 연구원에서 추진

출처: 한국지방세연구원, 한국지방세연구원 조직도(<https://www.kilf.re.kr/frt/ko/introduce/organization.do>), 2022.08.30.

그리고 기관 홈페이지에서 제시한 미션과 비전, 그리고 전략목표와 7대 추진전략을 제시하면 다음과 같다. 한국지방세연구원의 미션은 “지방정부 재정역량 강화”이며 비전은 “지방의 발전을 선도하는 한국의 대표 연구기관”으로 수립하였다, 그리고 그 이하에 7대 추진전략을 보면 다음 <그림 5>에서 제시한 것과 같다.

〈그림 5. 미션 및 비전 체계〉



출처: 한국지방세연구원 홈페이지 (<https://www.kilf.re.kr/>). 2022.08.30.

3) 사업 내용과 현황

한국지방세연구원의 2021년 사업계획과 집행실적을 제시하면 아래 〈표 49〉와 같다. 사업계획에 따르면, 연구과제 수행, 지방세 네트워크 포럼, 과표연구센터 사업 수행, 세외수입연구센터 사업 수행, 특례연구센터 사업 수행, 세정제도 개선센터사업, 학술행사, 연구관련회의, 홍보 및 홈페이지 운영, 간행물 발간, 지방세 교육, 지자체 세정운영 협력지원, 지방세법령정보시스템 운영에 대한 업무를 수행한다.

한국지방세연구원의 각 사업계획에 대한 집행실적을 제시하면 다음과 같다. 한국지방세연구원은 사업계획 대비 성과를 달성하였지만 일부 사업에서 성과에 미치지 못하였다. 예를 들어, 학술행사에서 브라운백 세미나 개최를 상대적으로 적게 실시하였으며, 연구관련회의 자문위원회와 유관기관협조회의 개최 실적이 계획대비 적게 실시하였다. 그리고 간행물 발간, 쟁송사무지원사업, 지방세홍보자료 제작 등에서 계획대비

다소 미흡한 실적을 보여주었다.

〈표 49. 2021년 사업계획과 실적〉

2021년 사업계획	2021년 집행실적
<p>□ 연구과제 수행</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 총 124건 연구과제 수행 <ul style="list-style-type: none"> - 기본과제 : 15건 - 기획과제 : 15건 - 정책과제 : 50건 - 위탁과제 : 11건 - 수탁과제 : 9건 - 수시과제 : 24건 	<p>□ 연구과제 수행</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 총 140건 연구과제 수행 <ul style="list-style-type: none"> - 기본과제 : 4건 - 기획과제 : 25건 - 정책과제 : 38건 - 위탁과제 : 32건 - 수탁과제 : 4건 - 수시과제 : 37건 ※ 연구과제 정책화 기여도 : 총 16건 - 법률 및 행정입법(시행령, 명령, 규칙, 조례 기준 등) 입법 반영 ※ 정책과제 질적 향상으로 국내 학술지 게재 실적 증가
<p>□ 지방세 네트워크포럼</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 지방세·재정포럼 : 연2회 <ul style="list-style-type: none"> - 지방세·재정 전문가 및 유관기관 관계자들과 함께 지방세 확충 등에 대한 시의성 있는 주제 모색 	<p>□ 지방세 네트워크포럼</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 지방세·재정포럼 : 연3회 <ul style="list-style-type: none"> - 지방세·재정 전문가 및 유관기관 관계자들과 함께 지방세 확충 등에 대한 시의성 있는 주제 모색
<p>□ 과표연구센터 사업 수행</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 2021년 건축물 및 기타물건 시가표준액 조사사업 	<p>□ 과표연구센터 사업 수행 : 완료</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 2021년 건축물 및 기타물건 시가표준액 조사사업 <ul style="list-style-type: none"> ※ 기타물건 조정기준 책자 개정 반영
<p>□ 세외수입연구센터 사업 수행</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 세외수입 업무편람 개정 및 배포 	<p>□ 세외수입연구센터 사업 수행 : 완료</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 지방세외수입 운영실태 분석·진단 <ul style="list-style-type: none"> ※ 지방자치단체 세외수입 운영 실적 우수사례 평가, 전문가집단 심층 인터뷰 등
<p>□ 특례연구센터 사업 수행</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 지방세 특례 타당성 분석 	<p>□ 특례연구센터 사업 수행 : 완료</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 지방세 특례 예비타당성 조사 및 심층평가 연구
<p>□ 세정제도개선센터 사업</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 지방세실무세미나 6회 ○ 지방세제도개선세미나 6회 ○ 지방세제도개선토론회 2회 	<p>□ 세정제도개선센터 사업</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 지방세실무세미나 8회 ○ 지방세제도개선세미나 4회 ○ 지방세제도개선토론회 2회
<p>□ 학술행사</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 지방세 발전포럼 : 1회 ○ 공동 학술행사 : 3회 ○ 현안대응 정책토론회 : 2회 ○ 학회 학술행사 지원 : 2회 ○ 브라운백 세미나 : 12회 	<p>□ 학술행사</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 지방세 발전포럼 : 1회 ○ 공동 학술행사 : 6회 ○ 현안대응 정책토론회 : 3회 ○ 학회 학술행사 지원 : 7회 ○ 브라운백 세미나 : 6회 ○ 소터디 : 11회 ※ 코로나19 관련 집합행사의 어려움으로 인하여 방역수칙을 준수한 비대면 및 온라인 중계행사 개최

2021년 사업계획	2021년 집행실적
<input type="checkbox"/> 연구관련회의 ○이사회(예산심의소위 포함) : 5회 ○연구원자문위원회 : 2회 ○유관기관협조회의 : 24회	<input type="checkbox"/> 연구관련회의 ○이사회(예산심의소위 포함) : 5회 ○자문위원회 : 1회 ○유관기관협조회의 : 8회
<input type="checkbox"/> 홍보 및 홈페이지 운영 ○언론보도 및 기자 간담회 ○홍보동영상 제작 ○홈페이지 관리	<input type="checkbox"/> 홍보 및 홈페이지 운영 ○ 언론보도 및 기자 간담회 - 보도자료 배포 : 19회 - 언론보도 : 624건 ○홍보동영상 제작 : 1건 ○홈페이지 관리 : 발간물, 최신 소식 등 200여건 업데이트
<input type="checkbox"/> 간행물발간 ○지방세포럼 발간(6회) ○연차보고서(1회) ○KILF Report 발간(24회) ○지방재정논집 ○10주년 성과자료집	<input type="checkbox"/> 간행물발간 ○지방세포럼 발간(6회) ○연차보고서(1회) ○KILF Report 발간(18회) ○이슈페이퍼TIP(30회) ○지방재정논집(3회) ○10주년 성과자료집(발간)
<input type="checkbox"/> 지방세교육 ○17과정 52회 운영 3,540명 교육 - 전문교육 : 11과정 38회, 1,840명 - 순회교육 : 4과정 9회, 1,510명 ○지방세교육교재 제작	<input type="checkbox"/> 지방세교육 ○21과정 55회 운영 9,300명 교육 - 전문교육 : 16과정 44회 4,499명 - 순회교육 : 5과정 11회 4,801명 ○교육교재 고도화 - 최신 법령 적용 사항 반영(7분야) - 지방세 교육동영상 나라배움터 업로드 : 12과목 267차시 교육 동영상
<input type="checkbox"/> 지방자치단체 세정운영 협력지원 ○지자체 토론회 및 워크숍 지원 - 제도개선 업무워크숍 : 4회 - 세목별워크숍 : 11회 - 매뉴얼 합동작업 : 11회 ○모니터제도 운영 : ○연구동아리 지원 : 1회(40팀 지원) ○지방세 비과세·감면 사례집 발간 ○지방세 홍보자료 제작(지방세 길라잡이)	<input type="checkbox"/> 지방자치단체 세정운영 협력지원 ○공동연찬회 지원 : 12개 단체 19회 ○모니터제도 운영 : 4회(대면2회, 서면2회) ○연구동아리 지원 : 1회(31팀 지원 10팀 시상) ○지방세 비과세·감면 사례집 발간 : 1회 ○지방세 홍보자료 제작(지방세 길라잡이) 1회
<input type="checkbox"/> 지방세법령정보시스템 운영 ○시스템 유지보수 ○시스템 고도화 ○자료구축 운영 ○법령정보시스템 홍보	<input type="checkbox"/> 지방세법령정보시스템 운영 ○법령정보시스템 유지보수 - 법령정보시스템 기능개선 추진 ○법령정보 자료구축 - 판례와 해석 : 1,352건 - 공무원마당 : 8,436건 - 지방세상담 : 2,422건 ○법령정보시스템 홍보 - 지방자치단체방문 설명회 : 48회 - 법령정보시스템 활용 평가 대회 : 48명

2021년 사업계획	2021년 집행실적
<input type="checkbox"/> 지방세 판례 등 관련 최신 소식지 발간 - 지방세 알림e E-Book발간 : 6회	<input type="checkbox"/> 지방세 판례 등 관련 최신 소식지 발간 - 지방세 알림e E-Book발간 : 7회
<input type="checkbox"/> 쟁송사무지원 사업 ○지방세 불복사건 자문지원 ○쟁송사무지원 사례집 발간 ○쟁송사무 워크숍 : 4회 ○하급심판례수집 : 1,000건 수집	<input type="checkbox"/> 쟁송사무지원 사업 ○지방세 불복사건 자문지원 : 256건 ○자문회의 : 8회 ○쟁송사무지원 사례집 : 450부 배포, E-Book 1회 제작 ○쟁송사무 워크숍 : 2회 ○하급심판례수집 : 1,621건 수집
<input type="checkbox"/> 지방세정 지원 책자 발간 ○지방세 비과세·감면 사례집 발간 ○세목별 업무매뉴얼 제작 ○FIU정보의 지방세 활용을 위한 업무매뉴얼 제작	<input type="checkbox"/> 지방세정 지원 책자 발간 ○지방세 비과세·감면 사례집 발간(300부) ○FIU정보의 지방세 활용을 위한 업무매뉴얼 제작(580부) ○2021년 지방세외수입 업무 해설집 발간(500부)
<input type="checkbox"/> 지방세 홍보자료 제작 ○지방세길라잡이 ○지방세법개정안내서 ○다문화가정을 위한 지방세 안내책자 ○SNS 운영	<input type="checkbox"/> 지방세 홍보자료 제작 ○지방세길라잡이 발간(1,100부) ○다문화가정을 위한 지방세 안내책자 발간(49,000부) 및 E-book 제작
<input type="checkbox"/> 지방세 납부안내 홍보 ○지방세 납부안내 홍보 ○개인지방소득세 홍보 ○개인지방소득세 콜센터	<input type="checkbox"/> 지방세 납부 관련 사업 ○지방세·세외수입 신용카드 수납비용지원 : 900,000천원 ○납부안내 캠페인 송출 : 3개 세목 지자체 자체활동 지원(광고영상 모델 초상권 계약) ○개인지방소득세 홍보 - 영상물 제작·송출 : 제작완료, KTX역사 전광판 홍보 - 옥외전광판 영상 송출 - 모바일 안내문자 발송 - 콜센터 운영 : 1개월, 61명, 71,991건 응대

출처: 한국지방세연구원. 2021년 주요사업 결과보고서. 재인용. 2022b.

4) 재무관리

가) 수입과 지출 현황

한국지방세연구원의 출연금은 연구수행 관련 소요 비용에 사용되는데, 서울특별시를 포함한 지자체들의 세수 확충방안과 세제개선 과제들을 이론적으로 뒷받침하고 지방세 실무 공무원들에 대한 역량 강화 등 역할 수행을 수행한다는 목적하에 전국 광역 및 기초 지자체에서는 의회에 출연금 동의안을 제출하여 출연을 요구한다.

그리고 지자체는 지방세수가 지속적으로 호전되면서 지자체가 한국지방세연구원 출연 등을 위해 적립하는 지방세 발전기금 적립 비율을 하향 조정하고자 하는 「지방세기본법 시행령」을 개정하였다. 이에 따라 지방세 발전기금 적립비율은 전전년도 보통세 수입결산액의 0.015%에서 0.012%로 하향 조정하였다.

한국지방세연구원의 수입 및 지출현황을 보면, 2021년에 비하여 2022년에 출연금이 증가하였고 수탁용역과 조사수수료는 모두 증가하였지만 전기 이월금이 2022년에는 없는 것으로 분석된다. 한편, 지출을 보면, 대부분 증가하였지만, 기금 적립금이 2022년에는 없었다. 그러나 전반적으로 2021년에 비하여 2022년에는 수입과 지출이 모두 증가하였다. 보수는 2022년 공무원 보수 인상률(1.4%)을 적용하였다. 지출과 수입현황을 제시하면 <표 50>와 같다.

<표 50. 수입 및 지출 현황>

단위: 천원

수 입			지 출		
과 목	2022	2021	과 목	2022	2021
계	14,200,663	12,805,837	계	14,200,663	12,805,837
출 연 금	11,160,552	10,422,639	인 건 비	7,441,895	6,506,328
전기이월금	-	645,269	사 업 비	3,875,130	3,236,777
수 탁 용 역	2,912,111	1,723,929	수 탁 연 구 비	1,808,129	883,971
조 사 수 수 료	114,000		경 상 경 비	899,097	829,101
이 자 수 익 등	14,000	14,000	시 설 비	164,860	126,420
			기 금 적 립 금	-	1,220,000
			예 비 비	11,552	3,240

출처: 한국지방세연구원. 2022년 예산서. 2021.

2022년도 출연금 현황을 보면, 서울시와 경기도에서 가장 높은 비율을 차지하고 있는 것으로 조사된다.

<표 51. 2022년 지자체별 출연금 현황>

단위: 천원

구 분	출연금 (A+B)	광역단체 (A)	기초단체			
			소계 (B)	시	군	구
합 계	11,160,552	7,512,632	3,647,920	2,362,494	420,291	865,135
서울	2,814,646	2,368,712	445,934	-	-	445,934

단위: 천원

구 분	출연금 (A+B)	광역단체 (A)	기초단체			
			소계 (B)	시	군	구
부산	675,181	539,658	135,523	-	17,952	117,571
대구	433,061	338,181	94,880	-	24,925	69,955
인천	560,473	442,159	118,314	-	7,775	110,539
광주	249,040	207,835	41,205	-	-	41,205
대전	247,041	202,310	44,731	-	-	44,731
울산	226,688	159,014	67,674	-	32,474	35,200
세종	87,319	87,319	-	-	-	-
경기	2,801,254	1,435,329	1,365,925	1,342,417	23,508	-
강원	290,272	166,856	123,416	86,773	36,643	-
충북	304,634	158,896	145,738	99,017	46,721	-
충남	449,235	234,744	214,491	176,423	38,068	-
전북	324,178	181,289	142,889	111,449	31,440	-
전남	393,659	222,787	170,872	102,836	68,036	-
경북	498,387	253,565	244,822	194,753	50,069	-
경남	628,724	337,218	291,506	248,826	42,680	-
제주	176,760	176,760	-	-	-	-

출처: 한국지방세연구원. 2022년 예산서. p. 4. 재인용. 2021.

지난 10년간 서울시의 출연금 현황을 보면, 2017년에 시본청은 출연금을 지급하지 않았지만 2017년분 서울시 출연금 미지급분(1,965백만원)을 2018년에 반영하여 4,044백만원을 지급하였다. 그리고 2020년에는 한국지방세연구원에 대한 출연동의안이 법정 출연률의 부당성, 출연률 인하 부진, 방만한 연구원 예산 운영, 연구실적 저조 등의 사유로 동의안 채택이 보류되어, 예산편성 및 출연이 2022년 현재까지 이행되지 않고 있다. 그리고 2021년에도 2020년의 미지급금은 출연하지 않고 보류한 상태이다.

〈표 52. 서울시의 출연금 현황〉

단위: 백만원

구 분	계	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
전 국	77,729	3,940	4,597	6,587	7,712	7,137	8,267	7,570	12,102	10,844	8,973	10,423
서울시	3,045	잘못된 계산식	잘못된 계산식	잘못된 계산식	잘못된 계산식	잘못된 계산식	잘못된 계산식	잘못된 계산식	잘못된 계산식	2,631	414	2,424
시본청	14,051	795	953	955	1,975	1,446	1,636	-	4,044	2,247	-	2020
자치구	3,564	174	181	326	328	312	314	362	366	384	414	404

출처: 서울특별시의회 행자위. 한국지방세연구원에 대한 출연동의안 검토보고서. p.4. 재인용. 2021d.

〈표 53. 한국지방세연구원 손익계산서〉

한국지방세연구원

(단위 : 원)

과목	제 11(당) 기		제 10(전) 기	
I. 총수익		12,363,935,080		12,504,535,677
1. 출연수입	10,640,006,000		11,391,697,760	
2. 수탁수입	1,723,929,080		1,112,837,917	
II. 총운영사업비(주12)		11,093,965,769		9,822,761,969
1. 급여	5,987,087,520		5,722,303,578	
2. 복리후생비	627,765,905		551,495,905	
3. 연구사업비	2,439,414,042		1,807,513,339	
4. 경상운영비	1,534,589,737		1,263,206,951	
5. 감가상각비(주6)	473,957,204		463,174,895	
6. 무형자산상각비(주9)	31,151,361		15,067,301	
III. 운영수익		1,269,969,311		2,681,773,708
IV. 영업외수익		12,018,289		13,041,013
1. 이자수익	11,271,004		8,557,873	
2. 잡이익	747,285		4,483,140	
V. 영업외비용		-		7,059,047
1. 이자비용	-		7,059,047	
VI. 법인세비용차감전순이익		1,281,987,600		2,687,755,674
VII. 법인세등(주11)		-		-
VIII. 당기순이익		1,281,987,600		2,687,755,674

출처: 한국지방세연구원. 2021년 결산서. p. 10 재인용. 2022a.

그리고 한국지방세연구원의 손익계산서를 살펴보면, 다른 〈표 53〉와 같다. 11기(2021년)과 10기(2020년)을 비교해보면, 운영수익이 2배 이상 크게 감소하였고, 영업외 수익도 다소 감소하였다. 따라서 2021년에는 당기순이익이 2020년에 비하여 2배 이상 감소하였다.

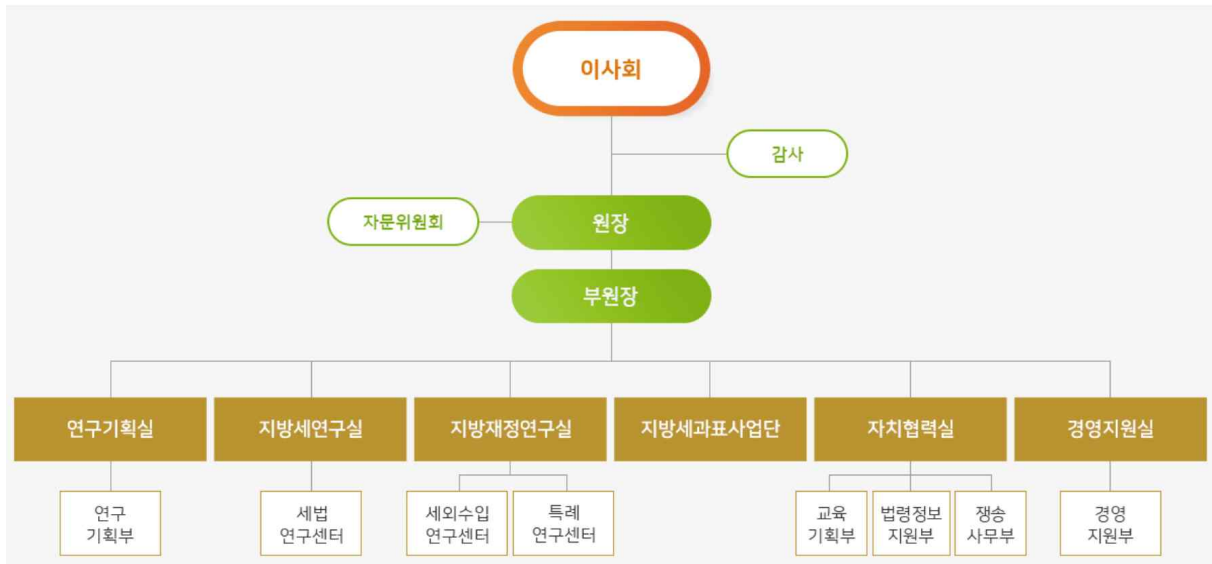
5) 조직 및 인사관리

가) 조직의 구성

한국지방세연구원은 지방세입제도의 발전에 필요한 연구·조사·교육, 이와 관련된 지자체 사업을 위한 지원 등을 통해 자주재원의 확충, 그리고 지방재정 자율성 강화에

기여하여 실질적 지방자치 실현의 기반을 조성하는 것이 목적이라고 규정하면서 전국 243개 지자체가 직접 출연·운영하는 공동 연구기관이다. 수도권과 비수도권, 광역과 기초 지자체 등 다양한 지방세 현안 및 쟁점에 대응하기 위하여 모든 지자체가 공동 출연하고 있다.

〈그림 6. 한국지방세연구원 조직도〉



출처: 한국지방세연구원 홈페이지 (<https://www.kilf.re.kr/>). 재인용. 2022b

그리고 한국지방세연구원은 원장 하에 5실 1단으로 구성되어 있으며, 그 하부에 3센터, 5부, 1단으로 구성되어 있다.

나) 인력관리 현황

한국지방세연구원의 인력현황을 보면 2022년 현재 76명으로 구성되어 있다. 2021년에 비하여 연구위원직 3명, 연구원 1명, 조사분석직 7명, 전문직 1명이 증가하였고 사무직에서 3명이 감소하여 총 9명이 증가하였다.

〈표 54. 한국지방세연구원 인력현황〉

구 분	계	원 장	부원장	연구직			관리직	전문직	사무직등
				연구위원	연구원	조사분석			
정 원	92	1	1	28	20	9	2	6	25
2021년(A)	67	1	1	22	16	0	1	3	23
2022년(B)	76	1	1	25	17	7	1	4	20
증감(B-A)	9	-	-	+3	+1	+7	0	+1	-3

출처: 한국지방세연구원, 2022년 예산서, p. 10. 재인용, 2021.

6) 성과관리

한국지방세연구원은 2014년도부터 매년 연구원 운영실적을 이사회에 보고하고 있으며, 2016년도부터는 연구기관 평가의 전문성을 보유한 외부 전문가를 평가위원으로 선정하여 평가를 시행하고 있다. 이 평가에서는 지자체들의 출연 연구기관으로서의 연구성과와 사업수행 결과를 평가받고 있으며, 운영실적 평가결과는 공공 연구기관으로서 합리적 조직 운영과 제도개선의 지표로 활용한다. 그리고 연구원장의 성과 평가 및 직원 기본연봉 산정에 반영한다.

그리고 한국지방세연구원은 운영실적평가를 아래 〈표 55〉와 같이 연구 분야, 경영 분야, 지자체 협력사업 분야로 구분하여 실시하고 있다. 운영실적평가의 방식은 먼저 각 평가 지표별 운영현황을 제시하고 평가에서 잘된 점과 개선할 점을 적시하는 방식으로 평가를 실시하고 있다. 그리고 운영현황 설명에서는 사업성과를 제시하고 평가에서 평가위원의 시각에서 잘된 점과 개선할 점을 제시해주고 있다. 배점은 연구분야가 400점으로 가장 높고 경영과 지자체 협력사업 분야는 300점을 배정하고 있다.

〈표 55. 운영실적평가 지표체계〉

평가영역	평가지표	배점
연구분야	연구기획 -과제 기획과 선정 -연구의 질 관리 연구의 수행과 성과 -연구과제 수행실적 -연구의 성과 연구성과의 확산과 지속가능성 -연구성과의 확산 노력과 실적 -연구원의 데이터 축적 및 개방 노력 -연구 성과확산을 위한 대외협력 활동	400
경영분야	경영목표 실천계획 달성도 -경영목표 실천계획의 적정성 -실천과제별 성과 목표대비 달성도 조직 및 인적자원 관리의 효율성 -효율적 조직운영 및 우수인력 확보를 위한 성과 보수 및 예산관리 -예산편성 및 집행의 적정성 -인건비 인산률 및 결사잉여금 처분의 적정성 내외부 감사결과 개선사항 -내외부 감사 결과에 대한 개선 노력 정도 사회적 포용 -사회적 포용	300
지자체 협력사업 분야	교육사업 -사업 추진계획의 적정성 -사업집행의 적절성 -사업 성과의 적정성 -사업 환류활동의 적절성 법령정보사업 -사업추진계획의 적정성 -사업집행의 적절성 -사업성과의 적정성 -사업환류활동의 적절성 쟁송사무지원사업 -사업추진계획의 적정성 -사업집행의 적절성 -사업성과의 적정성 -사업환류활동의 적절성 지방세정협력사업 -사업추진계획의 적정성 -사업집행의 적절성 -사업성과의 적정성 -사업 환류활동의 적절성	300

출처: 한국지방세연구원. 2021년도 한국지방세연구원 운영실적평가 최종보고서. p. 5-11 정리인용. 2022c.

그리고 한국지방세연구원은 아래에 제시한 것처럼 매년 사업계획을 수립하여 제시하고 있다. 아래는 2022년 사업계획을 제시한 것이다(한국지방세연구원, 2022d)

1 지방재정·세계 발전을 위한 연구사업 추진

○ 연구과제 수행 : 총 110건 예정

- 과제 수보다 질 향상에 중점을 두어 수행, 기본·기획과제 확대

구분	합계	기본	기획	정책	수시	수탁	위탁
2022년	110	10	25	35	25	5	10
2021년	140	4	25	38	37	4	32

【 2022년 중점 연구방향 】

- ① 지방세·재정 선도 연구 활성화
- ② 현안대응 및 정책기여 기능 강화
- ③ 지방세 과세자료(데이터)기반 연구 확대

○ 국정과제, 주요 정책이슈에 관한 선도 연구

- 지방세·재정 네트워크포럼 확대 (내·외부 전문가 정기 협의체 운영)
- 입법논리·정책대안 마련을 위해 국책 및 시도연구원 등과 공동연구
- 연구결과의 정책 제언을 위한 공동 학술행사 추진

※ 선도연구 발굴, 현안대응 등을 위해 연구기획 기능 강화(조직개편)

○ 정책 현안을 신속히 분석·대응하는 발간물 확대

- 현안발생 시 이슈보고서 우선 작성 후 연구(기획과제) 수행
- 연구결과물 발신 및 논문집 등 발간

※ 이슈페이퍼, 부동산동향, 지방세포럼, KILF Report, 지방재정논집 등

○ 연구센터별 기능 강화

- (과표) 지방세 과표의 독자적 산정체계 구축을 통한 과세자주권 확보
 - ※ 시가표준액 조사사업 확대(11억원→23억원)
- (세법) 지방세관계법 연구를 통한 입법지원 및 지방세제 개선에 기여
- (세외수입) 지방세외수입 징수제도 개선 및 신수입원 발굴 연구
- (특례) 지방세 지출예산의 효율적인 운영 및 지방재정의 확충 방안 연구

② 지방자치단체 협력·지원 사업 추진

○ 지방자치단체 지방세 담당공무원 업무역량 강화를 위한 지방세 교육

- 2022년 18개 교육과정, 55회 운영, 3,710명 교육 계획

구 분	과 정	횟 수	인 원
2022년	18과정	55회	3,710명
2021년	17과정	52회	6,700명

※ ('21년) 온라인교육으로 수강인원 제한 없음, ('22년) 집합교육 계획

- 세목별 전문교육 및 맞춤형 교육 실시(전문, 특별과정)

- 지방세 강사 양성, 교육교재 발간, 교육 동영상 제공

○ 지방세 불복사건에 대한 서면자문 등 지원

- 지방세 불복사건에 대한 자문을 통해 지자체 협력 강화, 합리적인 세수확보에 기여

- 쟁송사무지원 사례집 발간을 통한 지방세 불복사건에 대한 환류기능 강화

- 전국단위 불복사건 및 주요 쟁점 사건의 토론 등을 위한 워크숍 개최

- 다양한 대응 논리 개발을 위한 하급심 판례 구축 및 제공

○ 세정실무 정보제공을 위한 지방세 법령정보시스템 운영

- 지방세법령정보시스템 안정적 운영 및 차세대지방세입정보시스템 연계

- 「공무원마당」 질의응답·지방세상담 등 다양한 자료 구축

- 「지방세법령정보시스템 활용평가대회」 운영 및 홍보활동 강화

- 「지방세알림e」 발간

○ 지방세정 협력 및 지원

- 지방세 연구동아리 지원, 지자체 세정부서와 공동연찬회 개최,

외국지방세제도 비교연수, 지방자치단체 의견 수렴 제도 운영 등

- 지방세 납부 안내 및 콜센터 운영 지원

- 지방세입 수납처리 비용 지원(900백만원/년)

※ 금융결제원 협약기간('20.4월~'22.12월) 이후 계속사업 여부 협의 필요

출처: 한국지방세연구원, 2022년 사업설명서, 재인용, 2022d.

7) 사후관리

한국지방세연구원은 전문가를 중심으로 평가단을 구성하여 성과평가 지표에 근거하여 서면평가와 실사평가를 실시한다. 그리고 이 운영실적 평가에서 지자체 협력·지원 사업의 경우, 환류활동의 적절성을 확인하는 지표를 각 지표별로 설정하여서 자체평가와 연계한 환류 활동의 적절성, 사업운영 관련 외부 네트워크 구축 및 운영의 적절성, 외부 지적사항과 연계한 환류 활동의 적절성을 평가한다. 그러나 연구분야와 경영분야에서는 이러한 환류기능이 구체화되어 있지 않은 것으로 분석된다. 더불어 기관은 결

산감사, 회계감사를 실시하고 있지만 개선사항을 적극적으로 확인하는 단계나 절차는 구축되어 있지 않은 것으로 판단된다.

나. 쟁점사항 및 개선 방안 논의

1) 지자체의 출연금에 부합한 연구지원강화 필요

한국지방세연구원의 주요사업은 지방세·재정에 관한 정책 조사 및 연구, 지방세 담당 공무원에 대한 전문 교육과정 운영, 지방세·재정에 관한 정책 법령 정보 관리, 지방세정 전문성 강화를 위한 지방세 쟁송사무 지원사업을 추진하는 것이다 (서울특별시의회 행자위, 2021d). 그리고 이러한 주요사업을 수행하기 위해서 매년 사업계획을 수립하고 평가단에 의해서 운영실적평가를 받는다. 그러나 지자체들에서 제안한 연구과제의 실제 추진 비율에서 다소 아쉬움이 있다는 지적이 있다. 아래 <표 56>에 의하면 지자체가 제안한 과제를 수행한 건수보다 행안부 제안과 기타 수행과제가 항상 더 많은 것으로 분석된다. 지자체가 출연하여 운영하는 연구기관임에도 불구하고 지자체가 제안한 과제보다 월등히 더 많은 과제를 행안부 제안이나 기타과제를 수행한 것은 기관의 목적상 한계가 있는 것으로 판단된다. 각 지자체의 요구사항을 적극적으로 지원하는 연구 및 기타 지원을 강화하는 경영방침의 개선이 필요할 것으로 판단된다.

<표 56. 연구과제수행 현황>

기관	최근 5년 간 연구수행 건수				
	'15년	'16년	'17년	'18년	'19년
총 계 (수행)	90	104	100	113	97
지자체소계 (수행)	42	34	35	45	43
지자체소계 (제안채택)	63	35	35	49	45
서울	12	11	16	6	9
부산	2	2	1	1	3
대구	3	3	0	2	3
인천	5	2	3	3	1
광주	0	0	0	2	1
대전	8	2	2	0	1
울산	4	4	2	2	2
세종	0	0	0	0	1
경기	9	4	4	20	8

기관	최근 5년 간 연구수행 건수				
	'15년	'16년	'17년	'18년	'19년
강 원	3	1	1	1	0
충 북	3	0	0	1	2
충 남	2	1	1	1	
전 북	6	0	1	3	4
전 남	2	0	2	3	1
경 북	3	2	2	1	4
경 남	1	2	0	2	1
제 주	0	1	0	1	3
행안부 소계 (수행)	19	26	25	37	17
행안부 소계 (제안 채택)	19	29	25	37	17
기타 소계 (수행)	29	44	40	31	37

출처: 서울특별시의회 행자위. 한국지방세연구원에 대한 출연동의안 검토보고서. p. 28. 재인용. 2020b.

2) 기관의 목적에 부합한 성과관리의 합리성 제고 필요

한국지방세연구원은 대한민국시도지사협의회, 시장군수구청장협의회, 당연직감사가 각 1명씩 추천한 평가위원으로 평가단을 구성하여 운영실적을 평가하고 있다. 그런데 연구분야, 경영분야, 지자체 협력사업 분야에서 1000점 만점에서 연구분야가 400점인데, 연구의 질의 관리를 위해서 60점을 배정하고 연구과제의 질적인 성과의 우수성을 평가하기 위해서 50점을 배정하고 있다. 그리고 연구기획에 120점, 양적성과에 90점, 연구확산에 120점을 배정하였다. 연구성과의 양적·질적 성과지표에서 지자체를 위한 양적 연구지원과 질적 담보가 가능한 적절한 비율로 성과지표의 배점을 개선할 필요가 있을 것이다.

또한, 지자체 협력사업 분야를 위해서 300점을 배정하고 있는데, 교육사업에 대한 성과지표가 140점이고, 지방세정협력사업이 불과 45점인데, 지자체가 출연하여서 운영하는 연구원인 만큼, 지자체의 세정개선을 위한 연구사업수행을 강화하고 질적 개선을 위한 성과지표 및 성과관리가 될 수 있도록 성과지표를 개선할 필요가 있다. 그리고 지방세정 개선이 중요한 만큼, 지방세정협력사업 배점을 높이는 방향도 고려해볼 필요가 있다.

3) 한국지방세연구원의 재정운영에 대한 출연자 감시체계 강화 필요

한국지방세연구원의 지출결산 현황을 보면, 최근 5년 평균 8억 5천만원 수준의 잉여금이 발생하여 기금으로 적립하거나 다음연도에 이월하였다. 더욱이 서울시의 출연이 보류되었던 2017회계연도(1,965백만원)에도 5억 4천 8백만원, 2020회계연도에도 6억 4천 5백만원의 잉여금이 발생하는 것으로 조사되었다.

〈표 57. 한국지방세연구원 잉여금 발생 현황〉

단위: 천원

회계연도	2016	2017	2018	2019	2020
잉여금	1,429,293	547,750	877,283	761,768	645,269
잉여금 처리	기금적립 1,367,813천원	이월	이월	이월	이월
	이월 61,780천원				

출처: 서울특별시의회 행자위, 한국지방세연구원에 대한 출연동의안 검토보고서, p. 9. 재인용, 2021d.

그러나 한국지방세연구원 목적사업과 무관한 청사매입 등을 통한 방만한 운영을 하는 실태를 보였으며, 연구원 원장을 포함한 간부급 직원을 행정안전부 고위 관료 출신 위주로 임용하는 등의 다소 비합리적인 인사실태를 보여주고 있다.

일반적으로 출연기관의 설립은 지방출자출연법에 근거하여 주식회사 또는 재단법인으로 설립·등기하고, 출연자인 지자체가 출연기관을 지도·감독하여야 하는데, 한국지방세연구원의 경우는 「지방세기본법」에 설립 근거를 마련하면서, 그 운영은 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」(이하 “공익법인법”)을 준용하도록 규정하고 있다. 그러나 한국지방세연구원은 공익법인법에서 허용하는 ‘재단법인’이나 ‘사단법인’이 아닌, 「민법법인 및 특수법인 등기규칙」에 따른 특수법인(기타법인)으로 설립·등기하여서 「지방출자출연법」의 적용에서 벗어나도록 구조화되어 있고 출연자가 아닌 행정안전부를 주무관청으로 하여 운영되고 있는 실정이다. 출연금 규모 또한 출연기관의 사업계획에 대한 심사를 통하지 않고, 「지방세기본법」과 시행령에 따라 지방세(보통세)세입액에 법정 고정 비율을 적용하여 출연금을 산정하고 있다. 그럼에도 불구하고 출연자로서 한국지방세연구원에 대한 사업계획이나 예산에 대한 심의가 불가능한 문제점이 있다(서울특별시의회 행자위, 2021d).

이러한 한계점들을 개선하기 위해서는 출연자들이 한국지방세연구원의 재정운영을 감시하기 위한 장치를 추가할 필요가 있을 것이다. 지자체의 출연동의안 요건으로 출

연금 활용의 적정성을 검토 계획과 결과를 첨부하여 보고하도록 하고 위반할 경우 출연금 삭감이나 정지할 수 있는 권한을 부여하는 방안도 고려해볼 필요가 있다. 그리고 잉여금에 대해서도 사용계획을 합리적으로 수립하고 결과보고서를 함께 제출하도록 하여 회계관리가 더욱 엄격하게 이루어질 수 있도록 할 필요가 있다.

V. 공공감시 개선방안

1. 서울특별시의회 행자위 소관 4개 출연기관의 문제점과 개선방안

서울특별시 행자위 4개 출연기관에 대한 운영현황 및 실태분석 결과 <표 58>에서 보는 바와 같이 공통 문제점과 개선사항을 파악할 수 있다.

<표 58. 서울특별시의회 행자위 소관 출연기관 주요 공통 문제점과 개선사항>

단계	공통 사항	
	문제점	개선방안
운영 단계	<ul style="list-style-type: none"> 타 기관(유사기능 수행 중앙정부 산하기관 또는 서울시 산하기관)과 유사한 사업을 수행하고 있고, 중복수혜의 여부를 판단할 수 없는 점, 출연금 집행부진이 매년 반복되고 있는 점 출연금 집행부진으로 인해 출연금 예산을 매년 기관이 적립하고 있고, 부적절한 방식으로 예산관리가 이루어질 가능성이 높은 점 성과관리체계가 미구축되어 성과평가 및 환류가 제대로 이루어지고 있지 않음 	<ul style="list-style-type: none"> 외부위원 과반이상으로 구성된 자체평가위원회를 구성하여 사업계획수립부터 타 기관 혹은 내부적으로 중복되거나 유사한 사업이 아닌 차별화되고, 우선순위가 높은 사업들이 개발되고, 효과적인 사업방식으로 추진될 수 있도록 할 필요가 있음 자체평가위원회가 분기 또는 반기별로 사업집행을 점검 실시하게 하여 집행부진이 되지 않도록 할 필요가 있음. 집행기관 감독기관인 주무부서와 의회 소관 상임위원회는 자체평가위원회의 구성과 운영이 실질적으로 잘 되고 있는지, 성과관리체계가 잘 구축 운영되고 있는지의 여부를 매년 확인 점검 평가할 필요가 있음 출연금 계정 비출연금 계정을 분리하여 예산 및 결산을 관리하게 하고, 출연금 집행잔액을 기관이 매년 적립하지 못하도록 차년도 사업예산에 선반영하게 할 필요가 있음(현재와 같이 결산 후 차차년도 사업예산에 반영하는 방식의 개선이 필요함)
사후 관리 단계	<ul style="list-style-type: none"> 사업의 성과관리가 제대로 이루어지고 있지 않은 점 등 경영평가 및 감사 사안에 대한 조치이행 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> 성과관리체계의 구축 및 운영을 통해 유사중복되는 사업을 폐지하고, 기관의 설립목적에 부합하되 효율적이고 효과적으로 목적을 달성할 수 있도록 사업의 구조와 방향을 전환시킬 필요가 있으며, 각 사업별 성과지표 또한 결과지향적이고 정량적인 지표를 설정하도록 유도할 필요가 있음

또한, 4개 출연기관 각각의 운영단계별 고유의 문제점과 개선방안의 주요 내용은 아래 <표 59>에서 보는 바와 같다. 다만, 이미 설립된 대상 출연기관의 설립단계에서의 문제점을 다루는 것은 적절하지 않으므로, 기관 각각의 문제점에 대해서는 사후관리단계를 포함하는 현재 운영 과정상에서의 쟁점에 대해서만 다루기로 한다.

<표 59. 서울특별시의회 행자위 소관 출연기관별 주요 문제점과 개선사항>

기관	단계	출연기관별 감시사항	
		문제점	개선방안
장학재단	운영 단계	<ul style="list-style-type: none"> 장학금 중복혜택의 문제와 대학별 유사 장학사업과 중복 문제 발생 국가장학금과 유사한 사업 발생 장학사업별 선정 및 지급절차에 대한 정보 공개 불투명 출연금 수입에 대한 의존도 높음 기본재산 확충이 미흡 낮은 기부금 비중과 경상운영비 비중 높음 상임 기관장 부재와 장학사업 대비 인력 부족 	<ul style="list-style-type: none"> 유사한 사업에 대한 축소 혹은 폐지 필요 중복사업에 대한 차별화 필요 장학사업별 정보 파악이 용이하고, 홈페이지 등을 통한 신청절차에 대한 투명성을 높이기 위한 온라인 정보시스템 개선 및 구축 기부금 등을 포함하는 기본재산에 대한 지속적인 확충 방안 마련과 함께 경상운영비 비중 축소 노력 필요 비상근직 이사장을 상근직으로 전환하여 인력관리의 적정성을 제고하고, 기부금 확충을 위한 노력 필요
	사후관리 단계	<ul style="list-style-type: none"> 낮은 성과관리 운영체계 성과관리가 사업 본래의 취지를 살리기보다 장학금 지급 인원을 늘리기 위한 양적 달성에 치중 행정사무감사 지적사항과 조치결과가 불일치하는 부분 다수 존재함 	<ul style="list-style-type: none"> 재단의 설립목적과 시정방향에 부합한 성과관리 방안 개선필요 조직성과와 개인성과 연계방안 마련 필요 행정사무감사 처리 요구사항과 일치하는 사업 추진 및 장·단기 추진계획 수립
평생교육진흥원	운영 단계	<ul style="list-style-type: none"> 설립목적에 부합하지 않은 사업 운영(예: 모두의 책방, 동네서점 기반 우리동네 책방 배움터 사업) 타 기관 사업과 중복(예: 서울특별시 평생교육진흥원 시민대학 프로그램과 50플러스재단 교육과정) 불용액 발생으로 인한 예산의 과다 계상 혹은 과소지출 우려 재무관리 측면에서 순자산의 지속적 증가(결산잉여금의 차년도 예산 반영 미흡) 순자산 증가가 최근 금리인상과 맞 	<ul style="list-style-type: none"> 사업 운영의 효율성을 높이기 위해 관련 업무들에 대한 설립목적의 부합성 재검토 필요 타 기관과 차별화된 고유사업 유지 및 개발을 위해 운영사업 전반에 대한 재검토 필요 사업운영외수익에서 사업비반납금이 포함되어 있고 그 비중이 대폭 늘어난 점은 도덕적해이를 유발할 수 있으므로 향후 엄격하게 관리할 필요가 있음 출연금 계정을 마련하여 출연금의 수입과 지출을 나머지와 구분 처리하고, 사

기관	단계	출연기관별 감시사항	
		문제점	개선방안
		물려 이자 수입의 증가로 이어지고 있음	<ul style="list-style-type: none"> 업비 반납금도 출연금 계정에서 관리하게 함으로써 타 용도로 전환되지 않게 할 필요 있음 향후 미처분이익잉여금의 철저한 통제를 통해 출연금 집행잔액은 반드시 차년도 예산에 반영하게 하고, 기타 수입의 증가는 기본재산으로 이전하게 하여 엄격하게 재정을 관리하도록 유도해야 함
	사후관리 단계	<ul style="list-style-type: none"> 경영평가단 지적사항으로 예산편성 대비 집행률 관리 노력 미흡 시의회 행정사무감사 지적사항에 대한 조치 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> 경영평가단 지적사항에 대한 조치결과 의 적정성 제고 필요 시의회 지적사항에 대한 조치결과 의 적정성 제고 필요
자원봉사 센터	운영 단계	<ul style="list-style-type: none"> 기관목적 및 사업범위에 부합하는 프로그램 부족 운영 프로그램의 체계성 부족 일부 사업에 대한 사업별 목표 수립 미흡 인사관리에서 교육, 성과 및 보상 체계 개선 노력 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> 자원봉사활동의 유형별 체계화와 인증 시간에 대한 지속적 운영체계 필요 다양한 프로그램 개발을 위한 기획역량 제고 필요 사업별 명확한 KPI 설정을 통한 중장기적 사업관리 노력 필요 목표 기반 성취감 제고를 위한 중장기적 인적 관리체계 노력 필요
	사후관리 단계	<ul style="list-style-type: none"> 기관의 사회적 책임에 대한 기여 부족 재무건전화 계획과 목표 수립에 대한 현실성 부족 	<ul style="list-style-type: none"> 사회적 책임의 윤리경영에 대한 보완 및 관련 프로그램 개발 필요 일가정양립 제도 개선 차원에서 초과근무 시간에 대한 적극적 반영 노력, 연차축진제도 등의 도입을 통한 근무환경 개선 노력 필요
한국지방세 연구원	운영 단계	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체들이 제안한 연구과제의 실제 추진 비율 보다 행안부 제안과 기타 수행과제에 대한 추진 비율이 더 높음 재정운영에 대한 불투명 	<ul style="list-style-type: none"> 지자체 전체가 출연하는 바 지자체 전체에 대한 대표성과 책임성을 높이기 위한 차원에서 각 지방자치단체의 요구사항을 우선적으로 반영하는 연구 지원 방침 수립 필요 재정운영 감시 장치 강화 필요 지자체 출연 동의안 요건으로 출연금 활용의 적정성 검토 계획과 결과 첨부 보고, 이에 대한 출연금 예산에 대한 제재 방안을 각 지자체에게 위임
	사후관리 단계	<ul style="list-style-type: none"> 성과관리의 합리성 부족, 즉 양적 연구지원 비율이 질적 담보 비율보다 더 높은 비중을 가짐 	<ul style="list-style-type: none"> 연구의 양적 성과와 질적 성과평가에 대한 균형 필요 지자체 세정개선을 위한 연구사업수행

기관	단계	출연기관별 감시사항	
		문제점	개선방안
		<ul style="list-style-type: none"> 기관의 목적과 달리 지방세징협력 사업에 대한 성과보다 지자체 협력 사업, 교육사업 분야에 대한 평가 비중이 더 높음 	<ul style="list-style-type: none"> 강화 필요 잉여금 사용계획에 대한 합리적 수립을 위한 회계관리 필요

본 연구에서는 서울시 행자위 소관 4개 출연기관의 효율적 관리와 출연금 편성에 따른 집행의 투명성과 책임성을 제고하기 위한 방안으로써 지방의회와 집행기관 차원에서 공공감시 방안을 도출하였다. 앞서 파악한 4개 출연기관 각각의 문제점에 근거한 개선방안이 서울특별시의회와 서울특별시의 공공감시를 통해 실현될 수 있도록 운영단계에서 사업관리, 인사관리와 재정자원 관리, 그리고 사후관리 단계에서 성과관리 측면으로 구분하여 공공감시 방안 도출을 위한 준거들을 제시하였다. 4개 출연기관의 공통적인 문제점과 개선사항을 종합할 때, 사업관리와 관련한 효율적 공공감시 방안을 도출하기 위해 기관별 설립목적과의 부합성, 사업의 유사성과 중복성, 사업의 체계성, 목표수립의 적정성, 정보공개 및 절차의 투명성 정도를 파악할 필요가 있으며, 인사관리의 경우 인력 운용의 효율성, 교육훈련, 우수 인력 확보를 위한 노력, 성과 및 보수 체계의 합리성 등을 검토할 필요가 있을 것이다. 또한, 재정자원관리 차원에서 공공감시 방안 마련을 위해 출연금 규모, 기본재산 및 기부금 확충, 경상운영비의 효율적 관리, 미처분이익잉여금 통제, 순자산 증가 및 재정운영 투명성 확보 등을 검토한다. 마지막으로, 성과관리 측면에서 외부·내부 감사를 통한 실질적 성과 및 개선 등의 이행 실적, 성과관리 운영체계, 사회적 책임성을 위한 성과달성 등에 근거하여 공공감시 체계 개선방안을 제시한다.

〈표 60. 공공감시 방안 준거들〉

감시방안 준거들	
구분	내용
사업관리	• 사업목적과의 부합성, 유사사업과 중복사업, 사업의 체계성, 목표수립, 정보 공개 및 절차의 투명성
인사관리	• 인력 운용, 교육훈련, 우수인력 유입, 성과/보수 체계
재정자원관리	• 출연 예산금, 기본재산 확충, 기부금과 경상운영비, 미처분이익잉여금 통제, 순자산 증가, 재정운영의 투명성
성과관리	• 성과관리 운영체계, 경영평가 및 감사이행실적, 사회적 책임

2. 집행기관 통제 방안

가. 운영단계에서 통제방안

재정자원관리와 관련하여 집행기관 차원에서, 서울특별시는 출연기관의 출연금 불용액에 대한 처리기준을 마련하여 예산의 과다계상이나 과소지출을 사전에 예방하는 방안이 필요하다. 또한, 출연기관의 상이한 기능과 사업을 공통적으로 관리할 수 있도록 운영(인사 및 예산 포함) 전반에 관한 표준운영 지침을 마련하고, 종합관리체계 구축을 위해 각 담당 실국과 예산담당관실의 체계적인 업무시스템을 구축할 필요가 있다. 더불어, 운영심의위원회를 통해 출연기관의 목적 및 사업의 특성, 직무내용 등에 관한 구체적인 임원의 자격조건에 대한 심의가 이루어질 수 있도록 사전검증 단계를 제도화할 필요가 있다.

나. 사후관리단계에서 통제방안

조례에 성과관리체계 구축 및 운영이 의무화됨에 따라 집행기관에서는 성과관리위원회 또는 자체평가위원회를 매년 성과계획의 수립과 집행점검 및 평가 후 결과를 반영하는 업무를 담당하게 할 필요가 있다. 성과관리위원회는 외부위원 과반이상으로 구성하고, 위원회는 성과계획의 수립 적정성 검토(성과지표와 신규사업의 적정성·유사중복성 검토 포함), 사업계획과 집행의 적정성 점검, 성과평가 실시, 결과 환류의 적정성 검토 등과 같은 역할을 담당하게 하고, 경영평가의 신뢰성을 높이기 위한 방안으로써 경영평가 심의의결기구 설치를 고려할 필요가 있다.

3. 의회통제 방안

가. 운영단계에서 통제방안

먼저, 서울특별시의회는 설립목적에 따른 사업의 타당성 보고 및 승인 의무화할 필요가 있다. 출연기관의 효율적 인사관리를 위해 운영심의위원회를 서울특별시의회 소관으로 이전하는 방안을 고려할 수 있다. 이는 곧 기관의 설립·운영, 임원에 대한 해임, 경영평가 결과에 관한 결과 조치 등에 이르기까지 의회의 역할이 강화됨으로써 운영위원회의 독립성이 높아지게 됨을 의미한다. 또한, 임원후보자의 자질과 경영능력검증을 위한 소관 상임위원회 차원에서 인사청문특별위원회를 구성하여 운영하고 출연금 예산에 경영평가 결과를 반영하여 예산안 심사를 진행하고, 행정사무감사 자료 요구시 결산보고서 및 감사보고서 제출 의무화하는 것이 필요하다.

나. 사후관리단계에서 통제방안

각 기관의 설립목적과 사업에 특화된 높은 전문성과 책임성을 가지는 임원을 선임하기 위해 의회 차원에서 임원후보자의 기본적인 자질과 경영능력을 검증하는 인사청문회를 집행기관과의 협의 하에 소관상임위원회 차원에서 인사청문특별위원회를 구성하여 운영하는 것을 제도화할 필요가 있다. 비록 지방의회 차원에서 인사청문 도입은 관련 상위법에 근거가 없어 예규나 의회 지침 수준에서 운영된다는 점에서 지자체장의 인사권을 제한할 만한 실효성은 떨어지겠지만, 적어도 지역 주민이나 언론에 관심을 환기시킴으로써 후보자와 인사권자를 사전에 압박하는 효과가 있을 것이다. 동시에, 집행기관은 운영심의위원회를 통해 출연기관의 목적 및 사업의 특성, 직무내용 등에 관한 구체적인 임원의 자격조건에 대한 심의가 이루어질 수 있도록 사전검증 단계를 제도화할 필요가 있다.

또한, 재정자원관리 측면에서 의회가 업무보고를 통해 혹은 행정사무감사 시에 출연기관의 사업추진 과정이나 성과를 이해하고 상시적으로 감시하기에는 한계가 있다. 따라서, 행정사무감사 자료 요구 시 출연기관에 결산보고서 및 감사보고서에 대한 제출을 의무화함으로써 출연기관에 지속적인 예산·결산 과정에서 높은 책임성을 유도할 수 있다.

출자·출연기관의 독립성이 훼손되지 않는 범위에서 업무영역별, 기능별 종합 지도·감독으로 관리의 효율성을 제고할 방안을 마련할 필요가 있다. 그러나 여기서도 중요한 점은 관리와 감독의 목적이 출자·출연기관이 업무 목적을 달성하고 효율적으로 운영되게 하는 점이라는 것이다. 또한, 종합적 관리를 위해서는, 관리 주체가 통일이 되어야 하는데, 예산담당관실에서 모든 기관들을 다 관리한다는 것도 어려우며, 이것을 위해서 별도의 부서를 만든다는 것도 또 하나의 낭비요인이 될 수 있으므로 주의할 필요가 있다. 따라서 현실적으로 종합관리 체계는 각 담당 실국과 예산담당관실의 담당자가 체계적인 업무 협조시스템을 구축함으로써 달성해 나아가는 것이 의미 있는 방법이 될 것이다.

성과관리 측면에서 서울특별시의회는 출연기관의 자체감사 활동에 대한 독립성과 감사업무 효율화 제고를 위해 소관 상임위원회에 별도의 감사위원회를 설치 운영함으로써 의회를 통해 자체감사기구의 장이 기관장으로부터 감사 권한의 독립성이 유지되도록 하는 외부견제의 효과를 높일 수 있을 것이다.

이상의 4개 출연기관에 대한 집행기관 및 의회의 공공감시 방안을 요약하면 아래 <표 61>에서 보는 바와 같다.

〈표 61. 서울특별시의회 행자위 소관 출연기관 공통 공공감시 개선방안〉

단계		공통 감시사항	
		서울특별시의회	집행기관
운영 단계	사업 관리	<ul style="list-style-type: none"> • 설립목적에 따른 사업의 타당성 보고 및 승인 의무화 	<ul style="list-style-type: none"> • 출연기관의 상이한 기능과 사업을 공통적으로 관리할 수 있도록 운영(인사 및 예산 포함) 전반에 관한 표준운영 지침 마련 • 종합관리체계 구축을 위해 각 담당 실국과 예산담당관실의 체계적인 업무 협조시스템 구축 운영
	인사 관리	<ul style="list-style-type: none"> • 출연기관의 효율적 인사관리를 위해 운영심의위원회를 서울특별시의회 소관으로 이전하는 방안 고려 • 임원후보자의 자질과 경영능력검증을 위한 소관 상임위원회 차원에서 인사청문특별위원회를 구성하여 운영 	<ul style="list-style-type: none"> • 운영심의위원회를 통해 출연기관의 목적 및 사업의 특성, 직무내용 등에 관한 구체적인 임원의 자격조건에 대한 심의가 이루어질 수 있도록 사전검증 단계를 제도화
	재정 자원 관리	<ul style="list-style-type: none"> • 출연금 예산에 경영평가 결과를 반영하여 예산안 심사 • 행정사무감사 자료 요구시 결산보고서 및 감사보고서 제출 의무화 	<ul style="list-style-type: none"> • 출연기관 출연금 불용액에 대한 처리기준 마련
사후 관리 단계	성과 관리	<ul style="list-style-type: none"> • 기관의 개별 운영 조례에 내부 성과관리체계 구축, 자체평가 실시, 그 결과의 환류, 성과계획과 그 결과를 매년 시의회 상임위원회 보고의 의무화를 명시적으로 규정할 필요가 있음 • 각 출연기관의 조례에 경영평가, 자체감사 및 외부감사 결과에 대한 의회 보고 의무화 명시 • 행정사무감사시 전년도 경영평가, 자체감사 및 외부감사 결과 처리 내역 제출 의무화 • 출연기관의 자체감사 활동에 대한 독립성과 감사업무 효율화를 위해 소관 상임위원회에 별도의 감사위원회를 설치 운영 	<ul style="list-style-type: none"> • 조례에 성과관리체계 구축 및 운영이 의무화됨에 따라 집행기관에서는 성과관리위원회 또는 자체평가위원회를 매년 성과계획의 수립과 집행점검 및 평가 후 결과를 반영하는 업무를 담당하게 할 필요가 있음 • 성과관리위원회는 외부위원 과반이상으로 구성하고, 위원회는 성과계획의 수립 적정성 검토 (성과지표와 신규사업의 적정성·유사중복성 검토 포함), 사업계획과 집행의 적정성 점검, 성과평가 실시, 결과 환류의 적정성 검토 등과 같은 역할을 담당하게 함 • 경영평가의 신뢰성을 높이기 위한 방안으로써 경영평가 심의의결기구 설치

다. 행정사무감사 시 주요 감사 착안 사항

지방의회의 전통적 기능인 법률의 제·개정과 함께, 행정사무감사를 통한 의회통제 기능의 강화는 출연기관의 투명하고 능률적인 수행관리와 성과달성을 조장함으로써 지역 발전과 주민들의 삶의 질을 높인다는 측면에서 중요한 가치가 있다. 따라서 출연기관에 대한 서울특별시의회의 통제기능 효율화 방안으로 행정사무감사 시 주요 감사 착안 사항을 제시하는 것이 중요하다. 아래 <표 62>에서 보는 바와 같이 행정사무감사의 기능적 효율성을 높이기 위한 측면에서 합법성, 행정적·경제적 효율성, 전문성, 책임성, 공공성, 투명성, 형평성, 그리고 윤리성의 9가지 기준에 근거하여 감사 주요 착안 사항을 제시하였다.

첫째, 합법성의 측면에서 행정사무감사 시 기관별 진행 혹은 신규 출연 사업에 관한 법규 준수 여부, 업무절차의 오류, 횡령이나 비리, 그리고 채용비리 및 조직 내 성평등 기반조성 여부 등을 확인할 필요가 있다.

둘째, 행정적 효율성 측면에서 감사 착안 사항으로 특정 사업의 기존사업과 혹은 타 기관 사업과 유사 및 중복되는지의 여부, 신규 출연 사업이 기관의 설립목적과 부합 정도와, 사업 수행과 관련된 합리적 인력 운영과 교육 및 성과 체계 작동 유무에 대한 확인 여부, 그리고 사업 집행의 적정성과 결과에 대한 확인이 필요할 것이다.

셋째, 경제적 효율성과 관련한 착안 사항으로 신규 출연사업에 대한 재정 부담의 수준이 적절한지, 예산 낭비 및 남용 요소는 없는지, 회계처리의 정확성을 준수하고 있는지, 목표하는 사업이 어느 정도 달성되었는지 등의 사항을 확인할 필요가 있다.

넷째, 전문성 측면에서 출연사업과 관련한 예산의 규모는 어느 정도인지, 기관 내부 구성원들의 수행 사업 관련 근무경력이 얼마나 되는지, 자체 감사 실시와 관련하여 감사 인력의 전문성은 어느 정도인지 파악할 필요가 있다.

다섯째, 책임성과 관련하여 공공 및 내부 감사 성과 및 이행 실태, 경영 평가 결과 및 이행 실태, 사업자와 사업 관련 공무원의 책임성 확보 여부 등을 확인할 필요가 있다.

여섯째, 공공성 측면에서 서울특별시의회 행자위는 각 소관 기관이 사회적 역할에 따른 관련 사업을 적극적으로 추진하였는지, 특별히 지역 주민을 위한 공익적 사업과 지역 사회의 가치를 창출하기 위한 사업을 추진하였는지 등을 확인할 필요가 있다.

일곱 번째, 투명성 측면에서 사업자 선정 기준 및 사업집행 과정의 투명성 여부, 경영성과 및 감사결과 등에 대한 정보 공개 여부 등을 행정사무감사에서 확인할 필요가 있고, 다음으로 형평성 측면에서 기관이 특정 이익집단이나 개인에 대한 특혜 부여 여부와 사업의 편익이 지역 사회의 주민과 사업자들에게 공정하게 분배되는지 등의 여부가 확인될 필요가 있다.

마지막으로, 서울특별시의회 행자위는 소관 출연기관 내부 공무원의 위법·부당한 지

시 및 행위 여부, 잘못된 인사관행이나 부당한 인사조치가 있었는지, 과도한 복리후생이나 업무실적과 관련 없는 성과급이나 인건비 지급 등의 경상경비를 방만하게 집행하는 도덕적 해이가 있었는지 등의 윤리적 측면을 행정사무감사 주요 착안 사항으로 확인할 필요가 있을 것이다.

〈표 62. 출연기관 행정사무감사 시 주요 감사 착안 사항〉

구 분	주요 감사 착안 사항
합법성	<ul style="list-style-type: none"> • 기관별 진행 혹은 신규 출연 사업에 관한 법규 준수 여부 • 업무절차의 오류, 횡령이나 비리 유무 • 채용비리 및 조직 내 성평등 기반 조성 여부
행정적 효율성	<ul style="list-style-type: none"> • 특정 사업이 기존의 사업과 혹은 타 기관 사업과 유사 및 중복되는지의 여부 • 신규 출연 사업이 기관의 설립목적과 부합하는지의 여부 • 사업 수행과 관련된 합리적 인력 운영과 교육 및 성과 체계 작동 여부 • 사업 집행의 적정성과 결과에 대한 확인
경제적 효율성	<ul style="list-style-type: none"> • 신규 출연사업에 대한 재정 부담의 적절성 점검 • 예산 낭비 및 남용 요소 유무 • 회계처리의 적정성 여부 • 기대하는 사업 목표 달성 여부
전문성	<ul style="list-style-type: none"> • 사업수행과 관련한 예산 규모 • 내부 구성원의 근무경력 • 자체감사 인력의 전문성 여부
책임성	<ul style="list-style-type: none"> • 감사 성과 및 이행 실태, 경영 평가 결과 및 이행 실태 여부 • 사업자와 사업 관련 공무원의 책임성 확보 여부
공공성	<ul style="list-style-type: none"> • 사회적 역할에 따른 사업추진 여부 • 공공성을 강화하는 사업추진 여부
투명성	<ul style="list-style-type: none"> • 사업자 선정 기준 및 사업집행 과정의 투명성 여부 • 경영성과 및 감사결과 등에 대한 정보공개 여부
형평성	<ul style="list-style-type: none"> • 특정 이익집단이나 개인에 대한 특혜 부여 여부 • 사업의 편익이 지역사회 주민과 사업자들에게 공정하게 분배되는지의 여부
윤리성	<ul style="list-style-type: none"> • 내부 공무원의 위법·부당한 지시 및 행위 여부 • 잘못된 인사관행이나 부당한 인사조치 여부 • 과도한 복리후생이나 업무실적과 관련 없는 성과급이나 인건비 지급 등의 경 상경비를 방만하게 집행하는 도덕적 해이 여부

4. 출연금 운영에 대한 성과평가 지표 개선방안

앞서 4개 출연기관에 대한 문제점과 개선사항을 통해서 확인되었듯이, 출연기관은 행정사무감사나 경영평가를 통해 중복적 사업, 출연금 집행 부진, 성과관리의 체계성 부족 등의 지적사항이 반복되어오고 있다. 물론, 출연기관 자체가 이러한 지적사항들을 인지하고 개선하려는 노력이 필요하지만, 실제 강력한 견제와 감시 수단 없이 자발

적으로 이행하려는 노력을 끌어내기에는 부족한 것이 현실이다. 결국, 특정한 정책 수요를 충족시키기 위한 목적으로 출연기관 설립의 타당성을 인정해야 한다면, 서울특별시와 서울특별시의회 차원에서 철저한 감시 노력과 함께 출연기관이 설립 목표에 부합한 업무를 수행하고 성과를 내도록 유도하는 일도 중요한 일이라고 생각한다. 이와 같은 인식하에, 출연금 운영에 대한 성과 평가 지표를 체계화하고 출연기관의 특성에 맞는 사업성과를 평가하는 지표를 개발하는 것이 매우 중요하다.

출연기관에 대한 성과 평가 지표는 공통지표와 개별지표로 구분된다. 공통지표는 기관장 리더십, 전략기획, 정책준수, 시민만족도를 포함하는 리더십·전략 지표, 조직·인사·재무예산관리를 포함하는 경영시스템 지표, 일자리 창출 및 질 개선, 윤리경영, 사회적 공헌활동, 재난·안전관리와 이해관계자 참여를 포함하는 사회적 책임 지표, 코로나19 대응성과 및 기관별 사업성과를 포함하는 사업성과 지표로 구분된다. 출연기관에 적용할 경영평가 개별지표는 대상기관의 사업별 특징에 따라 사업성과에 대한 세부적인 지표로 구성되어 있다.

〈표 63. 출자·출연기관 경영평가 공통지표 구성〉

평가지표	지표성격	가중치	지표의 정의
1. 리더십·전략	-	15점	
1) 기관장 리더십 (임·직원 및 조직 관리)	정성	4점	기관의 사명과 사회적 역할에 따라 공공성 측면에서 사업추진의 노력과 성과를 확인하고, 기관의 비전과 목표 구현, 주요 현안과제 해결 및 미래과제에 대비하기 위한 기관장의 노력과 성과를 평가
2) 전략기획 (비전, 경영목표, 전략제시, 달성노력·성과)	정성	2점	기관의 중장기 발전을 위한 전략을 수립하고, 비전체계에 따른 경영목표 달성을 위한 노력과 성과를 평가
3) 정책준수	정량	4점	법령상 명시되어 있는 의무 및 권장사항 등 주요정책에 대한 이행실적을 평가
4) 시민만족도 (만족도 조사결과 및 개선도)	정량	5점	시민만족도 조사결과와 개선도를 평가
2. 경영시스템	-	12점	
1) 조직관리 (조직효율성 증진노력 및 발전성과)	정성/정량	1점	기관 핵심사업의 성공적 수행을 위한 조직효율성 증진 및 조직발전 등에 대한 노력 및 성과를 평가
2) 인사관리 (인사제도 및 인적자원 개발)	정성/정량	4점	인적자원을 합리적이고 효과적으로 관리하기 위한 인사제도 및 인적자원 역량개발 등에 대한 노력 및 성과를 평가
3) 재무예산관리	정성/정량	7점	지속가능하고 건전한 재무구조 및 합리적 예산운용을 위한 효율적 재무예산관리 시스템 구축 및 운영 노력과 성과를 평가

평가지표	지표성격	가중치	지표의 정의
3. 사회적책임		23점	
1) 일자리 창출 및 질 개선	정성/정량	7점	신규 일자리 창출 및 일자리 질 개선을 위한 기관의 노력 및 실적을 평가
2) 윤리경영	정성/정량	7점	각종 불공정 행위나 부정, 부패행위 근절 등 공정사회를 구현하기 위한 노력과 성과를 평가
3) 사회적 공헌활동	정성/정량	2점	공공기관으로서 사회적 역할을 충실히 수행하기 위하여 추진한 지역내의 다양한 공익적 활동과 기여도를 평가
4) 재난·안전관리	정성/정량	3점	재해·재난 및 안전사고 사전예방 및 사후처리 활동을 체계적·효과적으로 수행하기 위한 재난·안전관리시스템 구축, 역량강화, 관리활동 수행 등이 적절히 이루어지고 있는지를 종합적으로 평가
5) 이해관계자 참여	정성/정량	4점	고객만족을 위한 구체적인 실천방안 마련과 고객의견 반영을 통한 경영개선 노력 및 성과를 평가
4. 사업성과	-	50점	
1) 코로나19 대응 성과	정성	5점	코로나19 상황에 대응·극복하기 위한 기관의 대응계획 수립의 적정성, 추진노력, 달성 성과에 대하여 평가
2) 기관별 사업성과	정성/정량	45점	기관별 세부 사업에 대하여 평가
총점	-	100점	

출처: 2021년 서울시 출연기관 경영평가 편람(안) 참조. 2021a.

〈표 64. 출자·출연기관 경영평가 세부 평가지표 구성〉

평가지표	지표성격	가중치
1. 리더십·전략		15.0점
1) 기관장 리더십(임·직원 및 조직 관리)	정성	4.0점
2) 전략기획(비전, 경영 목표, 전략 제시, 달성노력·성과)	정성	2.0점
3) 정책준수	정량	3.0점
① 임금피크제 이행실적	정량	0.5점
② 블라인드 채용 이행실적	정량	0.5점
③ 이사회 운영기준 준수	정량	감점(-2.0점)
④ 총인건비 인상률 준수	정량	1.0점
⑤ 경영평가 성과급 지급기준 준수	정량	감점(-1.0점)
⑥ 경영평가 지적사항 이행실적	정량	감점(-2.0점)
⑦ 감사 지적사항 이행실적	정량	2.0점

⑧ 시정명령 이행실적	정량	감점(-4.0점)
4) 시민만족도(만족도 조사결과 및 개선도)	정량	5.0점
① 시민만족도 조사결과	정량	3.0점
② 전년대비 개선도	정량	2.0점
2. 경영시스템		12.0점
1) 조직관리(조직효율성 증진노력 및 발전성과)	정성/정량	1.0점
① 조직효율성 증진 노력	정성	1.0점
② 지원기능 인력비율	정량	감점(-0.5점)
③ 관리직 비율	정량	감점(-0.5점)
2) 인사관리(인사제도 및 인적자원 개발)	정성/정량	4.0점
① 인사운영 원칙 및 기준의 합리성·공정성	정성	1.0점
② 인력개발의 효과성	정성	1.0점
③ 성과관리 및 보상체계의 적정성	정성	1.0점
④ 외부전문가 구성 및 참여율	정량	0.5점
⑤ 임직원 교육실적	정량	0.5점
3) 재무예산관리	정성/정량	7.0점
① 예산편성의 합리성	정량	1.0점
② 출연금 관리의 적정성(※ 서울의료원 미적용)	정량	2.0점
③ 재정관리 개선 노력	정성	4.0점
3. 사회적책임		23.0점
1) 일자리 창출 및 질 개선	정성/정량	7.0점
① 일자리 창출을 위한 노력	정성	1.0점
② 일자리 질 개선을 위한 비정규직 고용구조 개선 실적	정량	1.0점
③ 일·가정 양립을 위한 노력	정성	2.0점
④ 청년고용의무제 준수 / 장애인·고졸자·북한이탈주민 채용 실적	정량	3.0점 (감점 - 1.5점)
2) 윤리경영	정성/정량	7.0점
① 채용비리 근절	정량	감점 -3.0점
② 성평등 기반조성	정량	2.0점 (감점 - 4.0점)
③ 청렴도 향상(부패방지 시책평가 결과 및 개선도)	정량	4.0점
④ 인권경영	정량	1.0점
3) 사회적 공헌활동	정성/정량	2.0점
① 지역경제 공헌 및 지역발전을 위한 공익사업 추진	정성	1.0점
② 사회적약자 기업 제품 구매 실적	정량	1.0점
4) 재난·안전관리	정성/정량	3.0점
① 재난안전관리 역량의 충실성, 안전대책의 적정성 등	정성	3.0점

	② 안전사고 발생시 경중에 따라 감점	정량	감점(-3.0점)
5) 이해관계자 참여		정성/정량	4.0점
	① 이해관계자(시민 등) 소통 및 협력활동	정성	1.0점
	② 소통활동 강화	정량	1.0점
	③ 정보공개제도 운영실적	정량	1.0점
	④ 노사협의 노력	정성	1.0점
4. 사업성과			50.0점
	1) 코로나19 대응 성과	정성	5.0점
	2) 기관별 사업성과	정성/정량	45.0점
총점			100.0점

출처: 서울특별시, 2021년 서울시 출연기관 경영평가 편람(안) 참조, 2021a.

출연기관에 대한 사업성과 평가지표는 무엇보다 사업의 효과 측정이 가능한 지표여야 한다. 즉, “사업의 운영이 성과지표치를 높이기 위한 활동으로 이루어진다고 볼 때, 성과지표가 사업의 효과를 측정하는 소위 결과지표(outcome measure)이면 사업의 효과를 제고하기 위한 활동이 유발될 수 있고, 성과지표가 사업량을 측정하는 산출지표(output measure)일 경우에는 자원의 투입을 제고하려는 활동이 유발될 수 있을 것이다”(이상미, 2014). 따라서, 공통 경영평가 지표 외 출연기관별 사업성과 평가지표는 정성적인 부분보다 정량적인 부분에 평가를 통해 실제 출연기관 원래의 사업목적에 부합하는지, 그리고 관련 사업의 효과를 유도하기 위한 효과적인 성과 평가지표인지 파악할 필요가 있다. 이 연구에서는 서울시의 경영평가 대상이 아닌 한국지방세연구원을 제외한 세 개 출연기관에 대한 개별 사업 성과지표를 분석함으로써 출연기관별 출연금 성과평가지표 개선방안을 제시하였다.

먼저, 서울장학재단 경영평가의 경우, 기관공통지표와 사업성과지표의 비중이 50:50으로 구성되어 있다. 다만, 2020년부터 시작된 코로나19 감염병에 대비한 5점에 해당되는 기관차원에서 위기 대응·관리 노력의 평가가 추가되었으나, 이는 시대적 특수사항임을 반영한다면 기관별 순수한 사업성과 지표에 대한 평가가 중요하다. 사업성과영역에서도 사업 분야별 평가지표를 정성과 정량평가를 병행함으로써 사업에 대한 평가가 구체적으로 이루어지고 있다. 3개 사업분야에 대해 각각 4개씩 총12개 평가지표로 사업성과를 평가하고, 이중 비계량지표가 9개 계량지표는 3개로 구성되어 있다. 계량지표는 장학생 지원실적으로 산정된 목표 달성 실적평가와 프로그램 참가 장학생의 만족도를 통해 사업추진 성과의 적정성이 평가되고 있다.

개별 성과지표의 성격을 살펴보면, 서울장학재단의 12개의 세부지표 가운데 결과지표, 즉 사업의 효과를 측정하는 성과지표의 수는 3개의 정량적 평가 부분이다. 3개의 결과지표는 장학재단이 기본적으로 청소년 지원을 위한 장학사업 추진에 설립목적이

있으므로 장학생 지원실적과 함께 장학금 지원 프로그램에 대한 참가자의 만족도 조사를 통해 사업 결과를 평가하는 것은 적합한 결과지표로 여겨진다. 서울장학재단은 ‘교육비 맞춤형 장학사업’ 추진계획의 하나로 ‘장학생 지원 실적’ 지표를 관리하기 위해 교육적 취약계층을 위한 장학금 지원 기회를 확대하려고 노력할 것으로 예상할 수 있다. ‘재능·미래역량 장학사업’ 추진계획의 하나로 ‘장학생 지원 실적’ 지표를 관리하기 위해 미래 잠재력과 성장 가능성을 지닌 학생을 발굴하여 재능을 발휘할 기회를 제공하려고 노력할 것으로 예상할 수 있다. 또한, ‘장학생 성장지원 기반 사업’의 추진계획 수립의 정량적 평가지표로 ‘프로그램 참가 장학생 만족도’ 지표를 관리하기 위해 서울장학재단 장학생으로 선정된 고등학생 및 대학생 대상의 진로 및 문화소양 프로그램 참여자의 질적 만족도를 높이기 위해 노력할 것으로 예상할 수 있다. 다만, 결과지표가 만족도 평가에만 한정됨으로써, 실제 관련 프로그램을 개발하고 확대하기 위한 재단의 노력을 파악하기는 어렵다. 따라서, ‘장학생 성장지원 기반사업’의 지표정의를 고려할 때 관련 프로그램의 양적 평가도 추가되어야 할 것으로 보인다.

추가적으로, ‘장학생 지원 실적’은 사업별 장학 지원인원을 근거로 산출되는데, 기본적으로 사업량으로 평가되는 이러한 지표들의 경우, 출연예산이 증액되지 않거나 출연금을 제외한 기부금 등을 포함하는 기본재산 확충을 위한 노력이 병행되지 않는다면 소액으로 분산 지원함으로써 지원 인원만을 증가시키는 행태를 야기할 수도 있을 것이다. 이러한 행태는 실제 장학금 수여자들의 만족도를 떨어뜨림으로써 사업내용의 개선 보다는 단순히 평가 결과치만을 관리하려는 부작용을 초래할 수 있다.

〈표 65. 서울장학재단 성과 평가 지표〉

지표분야	평가지표	평가방법	가중치
교육비 맞춤형 장학사업	<u>지표정의</u> : ‘교육비 맞춤형 장학사업’의 추진계획의 수립, 추진 내용, 집행실적, 성과 및 환류활동의 적정성을 평가한다. - 교육적 취약계층에게 교육받을 권리를 보장하기 위하여 장학금 지원 기회를 넓혀 장학금의 공공성을 강화하는 장학사업을 의미함 - 지원범위: 중위소득 90% 이하의 고등학교와 대학교의 등록금 및 학업장려금, 위기가정과 소상공인 대상 긴급 학자금 지원		(28.00점)
	(1) 사업계획 수립의 타당성	정성	4.80점
	(2) 사업수행 노력의 적정성	정성	4.60점
	(3) 사업추진 성과의 적정성	정량	
	① 장학생 지원 실적	정량	14.00점
(4) 사업환류의 적정성	정성	4.60점	

재능·미래역량 장학사업	지표정의: '재능·미래역량 장학사업'의 추진 계획 수립, 추진 내용, 집행실적, 성과 및 환류활동의 적정성을 평가한다. - 미래 잠재력과 성장 가능성을 지닌 학생을 발굴하여 자신의 재능을 발휘하는 기회를 제공함으로써 서울의 미래 경쟁력을 강화하는 장학사업을 의미함 - 지원범위: 우수한 전공수행·공익적 리더십·글로벌 역량을 지닌 고등학생 및 대학생		
			(12.00점)
	(1) 사업계획 수립의 타당성	정성	2.00점
	(2) 사업수행 노력의 적정성	정성	2.00점
	(3) 사업추진 성과의 적정성	정량	
① 장학생 지원 실적	정량	6.00점	
(4) 사업환류의 적정성	정성	2.00점	
장학생 성장지원 기반 사업	지표정의: '장학생 성장지원 기반 사업'의 추진계획 수립, 추진 내용, 집행실적, 성과 및 환류활동의 적정성을 평가한다. - 교육적 취약계층 장학생의 역량 강화 기회를 제공하고 장학생 간 교류를 활성화하기 위한 재단 장학생 대상 통합형 커뮤니티 사업임 - 지원범위: 최근 3년 내 서울장학재단 장학생으로 선정된 고등학생 및 대학생 대상의 진로 및 문화소양 프로그램 운영		
			(5.00점)
	(1) 사업계획 수립의 타당성	정성	0.84점
	(2) 사업수행 노력의 적정성	정성	0.83점
	(3) 사업추진 성과의 적정성	정량	
① 프로그램 참가 장학생 만족도	정량	2.50점	
(4) 사업환류의 적정성	정성	0.83점	
합계			45.00점

출처: 서울특별시, 2021년 서울시 출연기관 경영평가 편람(안) 참조, 2021a.

평생교육진흥원 경영평가의 경우, 기관공통지표와 코로나19 대응성과를 포함하는 사업성과지표의 비중이 50:50으로 장학재단과 배점 구성이 같다. 사업성과영역에서도 사업분야별 평가지표를 정성과 정량평가를 병행함으로써 사업에 대한 평가가 구체적으로 이루어지고 있다. 3개 사업분야에 대해 각각 4개씩 총12개 평가지표로 사업성과를 평가하고, 이중 비계량지표가 9개, 계량지표는 3개로 구성되어 있다. 계량지표는 각 지표분야별 '사업추진 성과의 적정성' 세부 평가지표에 각각 2개의 정량 지표로 구

성되어 있다.

개별 성과지표의 성격을 살펴보면, 평생교육진흥원의 12개의 세부지표 가운데 사업의 효과를 측정하는 성과지표의 수는 총 6개의 정량적 평가 부분이다. 6개의 결과지표는 평생교육진흥원의 설립목적이 서울시민의 평생교육 활성화에 있는바 평생교육 관련 프로그램 운영 수나 관련 시설물 설치나 콘텐츠 개발 수, 참여율을 조사함으로써 사업 결과를 평가하는 것은 적합한 결과지표로 여겨진다. 평생교육진흥원은 ‘평생학습 기회제공’ 추진계획의 하나로 ‘평생교육 프로그램 참여자 수’와 ‘평생교육 프로그램 운영 수’ 지표를 관리하기 위해 관련 평생교육 프로그램을 확대하고, 교육의 수혜자를 확대하기 위해 노력할 것으로 예상할 수 있다. 그리고 ‘평생학습 인프라 구축’ 지표를 관리하기 위해 관련 시설 확충과 평생교육 관계자 역량 강화를 위해 노력할 것으로 예상할 수 있다. 또한, ‘평생학습 문화확산’ 추진계획 수립의 정량적 평가지표로 ‘문화교육 특화사업 참여자 수료율’과 ‘뉴미디어 운영 및 콘텐츠 개발’ 지표를 관리하기 위해 특화사업 개발이나 다양한 콘텐츠 개발 등을 통해 평생교육 활성화를 위해 노력할 것으로 예상할 수 있다. 다만, 결과지표로 참여자 수의 조사와 함께 프로그램 참여자에 대한 만족도 평가가 병행될 때 좀 더 세부 운영프로그램에 대한 질적 수준을 높이기 위한 기관의 활동을 유도할 수 있을 것이다. 또한, ‘평생학습 문화확산’ 지표 가운데 ‘뉴미디어 운영 및 콘텐츠 개발 수’는 단순히 기관에서 운영하는 블로그, 유튜브, 페이스북, 인스타그램, 카카오톡 플러스친구 등에 기관 및 사업 홍보를 위해 업로드 하는 콘텐츠 게시물 건수로 측정되는데, 건수 자체보다는 각각의 뉴미디어에 대한 평생교육 프로그램에 대한 홍보 효과를 구체적으로 파악함으로써 실제 ‘평생학습 문화확산’ 계량지표 실적자료로써 납득할 만한 증빙 근거가 확인될 필요가 있다.

〈표 66. 평생교육진흥원 성과 평가 지표〉

지표분야	평가지표	평가방법	가중치
평생학습 기회 제공	지표정의: 서울시평생교육진흥원 서울자유시민대학, 모두의학교, 동네 배움터, 청년인생설계학교 4개 학교의 평생교육 프로그램 운영 등을 통한 서울 평생학습 기회제공을 위한 노력과 성과를 평가한다.		
	(20.00점)		
	(1) 사업계획 수립의 타당성	정성	3.33점
	(2) 사업수행 노력의 적정성	정성	3.33점
	(3) 사업추진 성과의 적정성	정량	
	① 평생교육 프로그램 참여자 수	정량	7.00점
② 평생교육 프로그램 운영 수	정량	3.00점	
(4) 사업환류의 적정성	정성	3.34점	

지표분야	평가지표	평가방법	가중치
평생학습 인프라 구축	지표정의: 서울시 평생학습 활성화를 위한 평생학습망 구축 및 평생교육 관계자 역량강화를 위한 서울시평생교육진흥원의 노력과 성과를 평가한다.		
			(15.00점)
	(1) 사업계획 수립의 타당성	정성	2.50점
	(2) 사업수행 노력의 적정성	정성	2.50점
	(3) 사업추진 성과의 적정성	정량	
① 동네배움터 설치 수	정량	5.00점	
② 평생교육 관계자 역량강화 참여자 수	정량	2.50점	
(4) 사업환류의 적정성	정성	2.50점	
평생학습 문화확산	지표정의: 서울 시민의 일상에서 학습문화 정착을 위한 평생학습 활성화를 위한 노력과 성과를 평가한다		
			(10.00점)
	(1) 사업계획 수립의 타당성	정성	1.66점
	(2) 사업수행 노력의 적정성	정성	1.67점
	(3) 사업추진 성과의 적정성	정량	
① 서울 문해교육 특화사업 참여자 수료율	정량	2.50점	
② 뉴미디어 운영 및 콘텐츠 개발 수	정량	2.50점	
(4) 사업환류의 적정성	정성	1.67점	
합계			45.00점

출처: 서울특별시, 2021년 서울시 출연기관 경영평가 편람(안) 참조. 2021a.

자원봉사센터 경영평가의 경우, 앞서 두 출연기관과 마찬가지로 기관공통지표와 코로나19 대응성과를 포함하는 사업성과지표의 비중이 50:50으로 사업성과영역에서도 사업분야별 평가지표를 정성과 정량평가를 병행함으로써 사업에 대한 평가가 구체적으로 이루어지고 있다고 판단된다. 서울특별시 평생교육진흥원과 마찬가지로 3개 사업분야에 대해 각각 4개씩 총 12개 평가지표로 사업성과를 평가하고, 이중 비계량지표가 9개, 계량지표는 각 지표분야별 '사업추진 성과의 적정성' 세부 평가지표에 각각 2개의 정량 지표로 구성되어 있다.

개별 성과지표의 성격을 살펴보면, 서울특별시 자원봉사센터의 12개의 세부지표 가

운데 사업의 효과를 측정하는 성과지표의 수는 총 6개의 정량적 평가 부분이다. 6개의 결과지표는 자원봉사센터의 설립목적이 사회복지 및 보건증진에 관한 활동으로 자원봉사 활성화에 있는바 관련 프로그램 지원 건수와 참여도, 사업건수 및 관련 교육횟수의 양적 평가를 통해 사업 결과를 평가하는 것은 적합한 결과지표로 여겨진다. 가령, 자원봉사센터는 ‘자치구 자원봉사 지원사업’ 추진계획의 하나로 실제 자치구에서 수행한 프로그램 및 역량강화 지원 수행성과 지표를 관리하기 위해 관련 자원봉사 지원 프로그램을 확대하고, 현장 지원사업에 적극적으로 참여율을 높임으로써 자치구 지원 사업의 운영성과를 높이기 위해 노력할 것으로 기대된다. 그리고 ‘교류협력을 통한 네트워크 사업’ 지표를 관리하기 위해 교류협력을 통한 네트워크 사업에 대한 센터의 직접적인 참여와 사업 추진 성과를 높이기 위해 노력할 것으로 예상할 수 있다. 또한, ‘대학생 자원봉사 활성화 지원’ 추진계획 수립의 정량적 평가지표로 ‘대학생 주도 봉사활동 수행성과’와 ‘대학생 자원봉사 역량강화 지원성과’ 지표를 관리하기 위해 대학생 주도의 봉사활동 운영과 대학생 자원봉사 역량 강화를 위해 노력할 것으로 예상할 수 있다.

다만, 자원봉사센터가 지역 중심의 현장 지원, 자원봉사 사업 및 정책개발을 위한 역량 제고, 거버넌스 및 파트너십 확대를 포함하는 다양한 영역에서 사업을 추진하고 있는바 실제 기존의 결과지표로 추진 사업의 효과를 제고하는 유발 효과를 이끌어 내기에는 다소 한계가 있다. 가령, 지역밀착형 현장지원을 강화하기 위한 센터의 사업에 대한 성과지표로 자치구 지원 프로그램 운영에 대한 지원과 역량강화 지원 평가에 한정되어 있고 실제 자치구 자원봉사 프로그램 개발이나 교육 플랫폼 운영에 대한 결과지표는 포함되어 있지 않다. 또한, 자원봉사 사업 및 정책개발을 위한 역량 제고 세부 사업으로 정책개발 연구 및 국제협력, 동행 대학생 봉사활동 지원 및 청년 기획봉사활동 지원이 있는데, 실제 결과지표에는 대학생 자원봉사 활동 지원 결과를 평가하는데 한정되어 있다. 따라서, 정책개발 연구 성과와 대학생 뿐만이 아니라 청년 기획봉사 활동에 대한 성과평가 지표가 포함될 필요가 있다. 결과적으로 현재의 성과 평가지표는 자원봉사센터의 다양한 사업에 대한 효과를 측정하는 결과지표로써 한계가 있다.

또한, ‘교류협력을 통한 네트워크 사업’의 계량 평가지표가 객관적으로 증빙되는 정보로 성과측정이 가능한지 분명하지 않다. 제시된 지표정의에 따라 성과 측정이 기업네트워크, 안전네트워크운영, 국제협력, 공공분야 자원봉사회원, 자원봉사 V세상 운영 등 교류협력을 통한 네트워크 등의 다양한 사업을 대상으로 하는 만큼, 이를 종합하는 통합지표로써 어떤 자료를 사용하고 산출식을 도출해 낼지에 대해 좀 더 명확한 검증이 필요해 보인다.

〈표 67. 자원봉사센터 성과 평가 지표〉

지표분야	평가지표	평가방법	가중치
자치구 자원봉사 지원사업	지표정의: 자치구센터의 역량강화를 위한 자치구 사업지원의 적정성, 추진 성과를 평가한다. 평가대상 사업범위는 자치구자원봉사센터 민간주도성 강화, 동 단위 자원봉사 활성화 운영, 자원봉사 프로그램 개발 및 지원, 자원봉사 관리자 및 시민리더 역량강화 등으로 설정한다.		
	(1) 사업계획 수립의 타당성 (2) 사업수행 노력의 적정성 (3) 사업추진 성과의 적정성 ① 자치구 지원 프로그램 수행성과(지원건수) ② 자치구 역량강화 지원 수행성과(참여인원) (4) 사업환류의 적정성	정성 정성 정량 정량 정량 정성	2.50점 2.50점 4.00점 3.50점 2.50점
교류협력을 통한 네트워크 사업	지표정의: 교류협력을 통한 네트워크 사업 추진에 있어 주요사업별 추진 체계와 비계량적 성과를 평가한다. 평가대상범위에는 기업네트워크, 안전네트워크운영, 국제협력, 공공분야 자원봉사지원, 자원봉사 V세상 운영으로 설정한다.		
	(1) 사업계획 수립의 타당성 (2) 사업수행 노력의 적정성 (3) 사업추진 성과의 적정성 ① 센터 직접추진 사업성과(건수) ② 교류 및 네트워크를 통한 연계성과(건수) (4) 사업환류의 적정성	정성 정성 정량 정량 정성	2.50점 2.50점 4.00점 3.50점 2.50점
대학생 자원봉사 활성화 지원	지표정의: 대학생 자원봉사 활성화 지원 추진에 있어서 주요사업별 추진 체계와 비계량적 성과를 평가한다. 평가대상사업범위에는 대학생 자원봉사 활동 지원 및 역량강화 교육으로 설정한다.		
	(1) 사업계획 수립의 타당성 (2) 사업수행 노력의 적정성 (3) 사업추진 성과의 적정성 ① 대학생 주도 봉사활동 수행성과(팀수) ② 대학생 자원봉사 역량강화 지원성과(교육횟수) (4) 사업환류의 적정성	정성 정성 정량 정량 정량 정성	2.50점 2.50점 4.00점 3.50점 2.50점
합계			45.00점

출처: 서울특별시, 2021년 서울시 출연기관 경영평가 편람(안) 참조, 2021a.

VI. 결론

1. 연구내용 요약

공공기관의 방만경영, 채용비리, 부패 및 비리 등의 문제는 오랫동안 국민들의 공공기관에 대한 부정적 이미지를 형성하는 원인이 되어 왔다. 이러한 공공기관에 대한 문제 인식으로부터 지자체 출연기관 또한 자유롭지 못하다(이상미, 2014). 국민권익위원회는 “출자·출연기관 설립 및 운영 전반에 대한 투명성 확보장치가 미비하여 임직원 채용 비리, 예산낭비, 도덕적 해이가 심각”하다고 지적하였고,²⁵⁾ 감사원 또한 “재무구조가 갈수록 악화되고 있는데도 인건비 및 복리후생비 등 경상 경비를 방만하게 집행하는 등 출자기관의 도덕적 해이가 심각”하다고 지적하였다.²⁶⁾ 또한, 서울디지털재단을 대상으로 2020년 실시된 서울특별시의회 행정사무감사 결과보고서에 의하면, 채용공고가 서울특별시 홈페이지가 아닌 시민들도 모르는 소규모 언론사나 사이트에 채용 공고를 내고, 채용관련 서류전형 위탁수수료, 교통비 지급, 면접관 수당 변경 등 집행기준과 일관성 없는 지출행태를 지적하였다.

재정권한적 측면에서는 여전히 중앙정부의 권한이 강하고, 국고보조사업의 지속적인 확대를 통해 지방정부의 자율과 책임성이 취약해져 가는 가운데 지자체는 고질적으로 재정운용과 건전성 측면에서 취약한 구조를 형성하고 있다. 결국, 공공성의 실현을 위한 무분별한 출연기관의 확대는 지자체의 재정건전성을 악화시키고, 설립 및 운영단계에서 지역주민을 비롯한 지방의회와의 갈등 문제를 야기시킬 수 있으며, 나아가 중복감사 등을 통한 행정 비용 상승 등을 통한 지자체의 문제가 주민들에게 고스란히 부담으로 전가될 수 있다. 절차적 정당성이 미흡한 상황에서 출연기관이 무분별하게 설립될 경우 지역주민을 위한 복리증진 보다는 오히려 부담을 증가시키는 상황이 발생하게 될 수 있는 것이다. 이에 대한 책임은 지자체보다 지역 주민의 대표기관인 지방의회가 출연기관의 관리와 감시를 소홀히 했다는 책임을 온전히 떠안을 수 있음을 의미한다. 결국 설립단계에서 철저한 타당성 검토를 통해 설립 여부가 결정되는 것이 중요하고, 운영단계에서 책임 있는 경영을 유도하기 위해서는 감시 및 통제방안 구축이 출연기관의 효율적 관리와 운영을 위한 중요한 수단임을 시사하고 있다.

출연기관의 설립과 운영에 대한 우려에도 불구하고, 증가하는 공공서비스에 대한 수요와 지역경제 발전을 위한 지역주민들의 높은 기대는 지자체의 행정력만으로 감당하기에는 한계가 있을 수밖에 없으며, 이에 대한 대안 측면에서 출연기관의 역할은 중요할 수밖에 없다. 따라서, 출연을 통한 공공서비스의 확대와 주민 복리증진을 위해 출

25) 국민권익위원회 의결(2012.5.21., 의안번호 제2012-58호), “지방자치단체 출자·출연기관 운영 투명성 제고” 권고안.

26) 감사원 감사결과보고서(2015.2., 특정감사). 지방자치단체 출자·출연기관 운영실태

연기관의 순기능적인 측면을 고려할 때 반드시 지자체의 재정적·정치적·행정적 부담이라는 측면에서 설립 제한 또는 의회 및 집행기관의 감시에 초점을 두는 것이 타당한 것만은 아니다. 다만, 설립 이후 출연금 운영과정과 사후관리단계에서 체계적이고 책임 있는 관리가 무엇보다 중요하다. 결국, 출연기관을 직접 관리하는 서울특별시의회와 서울특별시 두 기관 간에 기능적인 역할 및 책임 분담을 통해 효과적인 공공감시 방안을 구축하고 실행해가는 것이 더 중요하다고 할 수 있다.

본 연구는 서울특별시의회 소관 4개 출연기관의 실태를 문제점과 개선점을 위주로 파악하여, 기관의 효율적 운영과 공공성을 높이는 방안으로 사업관리, 인사관리, 재정지원관리, 성과관리 측면에서 서울특별시의회와 서울특별시 차원에서 공공감시 방안을 제안하였다. 또한, 사후관리적 측면에서 의회의 감시 역할이 중요한 만큼 합법성, 행정적 효율성, 경제적 효율성, 전문성, 책임성, 공공성, 투명성, 형평성, 윤리성을 기준으로 하여 행정사무감사 착안사항을 제시하였고, 출연기관 본연의 업무를 효과적으로 수행할 수 있도록 각 기관별 개별평가 항목인 사업성과 평가지표에 근거하여 효과적인 사업성과관리 개선방안을 도출하였다.

2. 연구의 한계 및 후속과제

지자체장이 설립 권한을 가지는 출연기관의 지속적인 증가 추세에도 불구하고, 출연기관의 출연금 운영실태 파악과 사업운영 과정을 효과적으로 감시하기 위한 내부통제 방안에 대해 고민하는 연구가 매우 부족한 실정이다. 이에 따라 본 연구에서는 서울특별시의회 행자위 소관 4개 출연기관에 대한 실태파악과 서울시의회와 서울시 차원에서 효과적인 공공감시 방안을 마련하고자 시도하였다. 하지만, 향후 출연기관의 연구는 서울시 전체 출연기관을 대상으로 운영실태와 문제점을 파악함으로써, 좀 더 포괄적 수준에서 의회와 집행부의 공공감시 방안을 도출해 낼 필요가 있을 것이다.

또한, 출연기관의 근본적인 설립목적이 공공성 확보에 주어진 만큼, 본 연구에서 제시된 서울시의회와 서울시 차원에서 공공감시 방안, 행정사무감사 착안사항, 그리고 사업성과 평가지표의 개선사항이 출연기관의 공공성을 높이기 위한 방안으로서 효과적 인지 분명하지 않다. 따라서, 향후 연구는 제시된 방안과 출연기관의 공공성 확보 수준 및 사업성과 간의 인과관계에 대한 계량적 증거가 필요할 것으로 생각된다.

나아가 실제 의회와 집행부의 공공감시 체계가 지자체 출연기관의 성과를 높이는지 보다 구체적인 증명과정이 필요하다. 본 연구에서 제시된 출연기관 공공감시 방안과 개선된 성과지표가 출연기관의 책임성 확보와 사업성과 측면에서 실질적인 효과를 가지는지 파악하기 위해, 서울시의회 및 집행부의 관련 당사자들과의 수용도 조사가 향후 연구를 통해 실시될 필요가 있을 것이다. 추가적으로, 연구의 방법론적 측면에서 해외사례 검토 연구를 통해 서울시 행자위 소관 출연기관뿐만 아니라 서울시 전체 출

연기관의 한계를 보완하고 전문성 확보를 위한 효과적인 공공감시 방안을 도출할 필요가 있을 것이다.

마지막으로, 서울시민의 대표기구인 서울시의회 통제방안이라는 시각에서 의회감시와 함께, 출연기관의 공공가치 실현이라는 차원에서 시민통제 혹은 시민감시의 방안이 논의될 필요가 있을 것이다. 이를 통해 추가적인 조례개정 방안이나 기타 조직 및 제도적 개선 방안이 후속 연구를 통해 논의되는 것도 의미가 있을 것이다.

〈 참고 문헌 〉

■ 연구논문 및 단행본

- 곽채기·정창훈·정성호, 지방재정의 건전성 확보를 위한 지방정부 준공공부문 관리체계 구축 방안, 지방재정, 8: P120~147, 2013
- 김범석·김진호·김선형, 지방출자출연기관의 제도개선 방안: 타당성검토를 중심으로, 경영컨설팅연구, 21(2): P393~404, 2021a
- 김범석·하병규·김우섭, 뉴스 빅데이터 분석을 통한 지방출자출연기관 동향에 관한 연구: 지방출자·출연법 개정 시점을 중심으로, 한국지방공기업학회보 17(2): P73~105, 2021b
- 김용운, 지방자치단체 출자출연기관 관리체계 현황과 과제, 자치발전, 2015년 8월호: P24~31, 2015
- 김형진·한인섭, 지방자치단체 출자·출연기관의 성장실태와 관리개선 방안 연구, 한국행정연구, 24(4): P67~98, 2015
- 류숙원·노성민, 지방출자출연기관 확산의 영향요인에 관한 탐색적 연구, 공공정책연구 38(3): P167~194, 2021a
- 류숙원·손지은, 지방연구원의 운영 및 관리체계 개선방안에 관한 연구: 정부출연연구기관과의 비교를 중심으로, 한국정책과학학회보, 25(2): P55~85, 2021b
- 류춘호, [의정활동 이슈와 쟁점] 지방정부 출자·출연기관과 예산결산 심사 전략Ⅲ, 월간 공공정책, 193: P82~85, 2021
- 류춘호, 지방정부의 민간위탁 관리실태와 공공감사 기법, 감사논집, 29: P33~79, 2017
- 류춘호, 지방정부의 출자,출연기관 운영 실태와 공공감사 접근전략, 한국행정학회 학술발표논문집, P877~905, 2013
- 박천오·주재현, 정부관료제와 민주주의: 정부관료제의 책임과 통제 확보를 통한 조화의 모색, 행정논총, 45(1): P221~253, 2007
- 송상훈, 「지방자치단체의 출자·출연기관 실태와 개선과제」, 경기개발연구원 정책연구, 85, 2009
- 송승아, 출자·출연기관 외부회계감사의 필요성 및 감사범위 결정에 대한 연구, 정부회계연구, 18(3): P141~174, 2020
- 신민철·김성수, 자치분권을 위한 자체감사의 역할 - 서울시 사례를 중심으로 -, 감사논집, 31: P125~150, 2018
- 신민철·박성문, 공공부문 자체감사기구 평가제도를 통한 역량진단에 관한 연구 : 서울시 투자·출연기관을 중심으로, 한국부패학회보, 26(1): P31~56, 2021

- 신용덕·정창훈, 지방자치단체 출자·출연기관 운영 개선방안에 관한 연구: 테크노파크를 중심으로, 한국지방행정학보(KLAR), 10(2): P75~113, 2013
- 여영현, 지방산하기관의 실태조사 및 그림자 조직화 방지연구, 한국조직학회보, 5(1): P83~115, 2008
- 원구환, 특집 : 신정부의 지방재정 발전전략 ; 지방공기업 및 출자,출연기관 관리개선방안, 지방재정, 2007년 6월호: P48~61, 2007
- 이남국, 지방자치단체 출연·출자기관의 합리적 운영을 위한 개선 방안: 부산시 사례, 현대사회와 행정, 27(1): P193~219, 2017
- 이삼주, 지방출자·출연기관의 설립·운영 현황 및 문제점, 지방재정, 2016년 6월호: P12~41, 2016
- 이상미, 지방자치단체 출자 출연기관 사업운영 개선방안, 한국지방공기업학회보, 10(1): P71~90, 2014
- 정성호, 지방출자출연법률의 쟁점 및 법적 과제, 한국비교정부학보, 19(3): P197~220, 2015
- 최민수, 건전한 지방재정을 위한 출자·출연기관의 운영에 관한 법률 제정, 월간 공공정책, 108: P96~98, 2014
- 하병규·권영주, 지방출자·출연기관 설립에 미치는 영향요인에 관한 연구: 기초지방자치단체를 중심으로, 한국공공관리학보, 36(2): P23~50, 2022
- 한인섭, 지방자치단체 출자·출연기관 관리제도의 한계와 개선방안, 한국행정연구 25(1): P77~108, 2016
- 한인섭, 지방자치단체 출자·출연기관 관리제도의 한계와 개선방안, 한국행정연구 25(1): P77~108, 2016
- 한인섭·백승천·김정렬·박지호, 지방출자·출연기관 설립타당성 조사제도의 합리적 개선방안, 공기업논총, 21(2): P15~39, 2020a
- 한인섭·백승천·김정렬·박지호, 지방출자·출연기관의 설립 실태와 합리화 방안, 한국거버넌스학회보, 27(3): P309~334, 2020b
- Anton, Thomas J., *American federalism and public policy: How the system works*, New York: Random House, 1989
- Durkheim, Emile., *The rules of sociological method*, New York: The Free Press, 1982
- Ham, Christopher, & Hill, Michael., *The policy process in the moderan capitalist state*, London: Harvester Wheatsheaf, 1993
- Huber, John D., and Charles R. Shipan., *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*, New York: Cambridge University Press, 2002

- Jensen, Michael C. & Meckling, William H., Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure, *Journal of Financial Economics*, 3(4), P305~360, 1976
- Lowi, Theodore, J. (1979)., *The end of liberalism: The second republic of the United States*, New York: Norton, 1979
- Miller, Gary J., The political evolution of principal-agent models, *Annual Review of Political Science*, 8: P203~225, 2005
- Moe, T. M., The New Economics of Organization, *American Journal of Political Science*, 28(4): P739~777, 1984
- Peterson, Paul E., Who should do what? Divided responsibility in the Federal system, *The Brookings Review*, 13(2): P6~11, 1995
- Shin, Geiguen., Welfare, innovation capacity, and economic performance: Evidence from American federalism, *Public Policy and Administration*, 34(3): P349~381, 2019

■ 보고서 및 자료

- 감사원, 「감사결과보고서-지방자치단체 출자·출연기관 운영실태-」, 2015
- 감사원, 「자체감사 통합매뉴얼」, 2018
- 서울특별시의회 감사위원회, 「서울연구원·서울시자원봉사센터 기관운영 감사결과」, 2017
- 국민권익위원회, 「자치단체 출자·출연기관 운영 투명성 제고」, 2012
- 김철·김기범, 「지방정부출연기관 지배구조의 현황과 개편방향」, 사회공공연구소 연구보고서, 2011년 04호, 2011
- 서울시자원봉사센터, 「2021년 서울시자원봉사센터 재무제표」, 2021a
- 서울시자원봉사센터, 「2022년 주요사업 계획(안)」, 2021b
- 서울시자원봉사센터, 「2022년 주요업무 보고」, 2022
- 서울특별시 평생교육진흥원, 「2018년 회계연도 결산서」, 2019
- 서울특별시 평생교육진흥원, 「2019년 사업 추진 결과 보고」, 2020a
- 서울특별시 평생교육진흥원, 「2019년 회계연도 결산서」, 2020b
- 서울특별시 평생교육진흥원, 「2020년 사업 추진 결과 보고」, 2021a
- 서울특별시 평생교육진흥원, 「2022년 서울특별시 평생교육진흥원 예산 및 사업계획(안)」, 2021b
- 서울특별시 평생교육진흥원, 「2021년 사업 추진 결과 보고」, 2022a
- 서울특별시 평생교육진흥원, 「2021년 회계연도 결산서」, 2022b

서울특별시, 「2021년 서울시 출연기관 경영평가 편람(안)」, 2021a

서울특별시, 「2021년 서울시 출연기관 경영평가보고서」, 2021b

서울특별시의회 행정자치위원회, 「2020 행정사무감사 처리결과보고서」, 2020a

서울특별시의회 행정자치위원회, 「한국지방세연구원에 대한 출연 동의안 검토보고서」, 2020b

서울특별시의회 행정자치위원회, 「서울특별시의회 행정자치위원회 2021년도 행정사무감사 계획서」, 2021a

서울특별시의회 행정자치위원회, 「서울특별시자원봉사센터출연동의안 심사보고서」, 2021b

서울특별시의회 행정자치위원회, 「2021 행정사무감사 처리결과보고서」, 2021c

서울특별시의회 행정자치위원회, 「한국지방세연구원에 대한 출연 동의안 검토보고서」, 2021d

이자성, 「경상남도 출자·출연기관 운영상 애로사항 및 개선방안」, 중점정책연구 현안연구, P63~82, 2012

재단법인 서울장학재단, 「2017년 재무회계결산서」, 2018

재단법인 서울장학재단, 「2018년 재무회계결산서」, 2019

재단법인 서울장학재단, 「2019년 장학사업 및 운영성과 보고」, 2020a

재단법인 서울장학재단, 「2019년 재무회계결산서」, 2020b

재단법인 서울장학재단, 「2020년 장학사업 및 운영성과 보고」, 2021a

재단법인 서울장학재단, 「2020년 재무회계결산서」, 2021b

재단법인 서울장학재단, 「2021년 장학사업 및 운영성과 보고」, 2022a

재단법인 서울장학재단, 「2021년 재무회계결산서」, 2022b

최상미·신경희·이혜림, 「서울시 자원봉사 실태와 활성화방안」, 서울연구원, 2022

한국지방세연구원, 「2022년 예산서」, 2021

한국지방세연구원, 「2021년 결산서」, 2022a

한국지방세연구원, 「2021년 주요사업 결과보고서」, 2022b

한국지방세연구원, 「2021년도 한국지방세연구원 운영실적평가 최종보고서」, 2022c

한국지방세연구원, 「2022년 사업설명서」, 2022d

행정안전부, 「지방출자·출연기관 인사조직 지침」, 2021a

행정안전부, 「2021 사업연도 지방출자·출연기관 결산 기준」, 2021b

행정안전부, 「지방출자출연기관 설립기준」, 2021c

행정안전부, 「2022년 지방출자·출연기관 경영평가 제안모델」, 2022a

행정안전부, 「2023년도 지방공기업 예산편성기준」, 2022b

행정안전부, 「2023년도 지방출자출연기관 예산편성지침」, 2022c

■ 법령 및 기타자료

- 감사원법, 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/법령/감사원법>), 2020.10.20.
- 강남구, 강남구통합예약사이트(<https://life.gangnam.go.kr/fmcs/1>), 2022.08.30.
- 고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률, 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/법령/고용상연령차별금지및고령자고용촉진에관한법률>), 2022.06.10.
- 공공기관 운영에 관한 법률, 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/법령/공공기관의운영에관한법률>), 2022.08.04.
- 공공기관의 회계감사 및 결산감사에 관한 규칙, 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/법령/공공기관의회계감사및결산감사에관한규칙>), 2009.09.08.
- 공익법인의 설립·운영에 관한 법률, 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/법령/공익법인의설립·운영에관한법률>), 2017.12.12.
- 공익법인회계기준, 국가법령정보센터([https://www.law.go.kr/행정규칙/공익법인회계기준\(2017-35,20171207\)](https://www.law.go.kr/행정규칙/공익법인회계기준(2017-35,20171207))), 2018.01.01.
- 공인회계사법, 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/법령/공인회계사법>), 2021.07.21.
- 광진구시설관리공단, 광진문화예술회관(<https://booking.gwangjin.or.kr/lecture/l1ist/index/GWANGJIN03>), 2022.08.30.
- 근로기준법, 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/법령/근로기준법>), 2021.11.19.
- 독서문화진흥법, 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/법령/독서문화진흥법>), 2022.07.19.
- 민법, 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/법령/민법>), 2021.01.26.
- 민법법인 및 특수법인 등기규칙, 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/법령/민법법인및특수법인등기규칙>), 2021.12.09.
- 서울시50플러스재단, 서울50플러스포털(<https://50plus.or.kr/>), 2022.08.30.
- 서울특별시 감사위원회 구성 및 운영에 관한 조례, 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/LSW//ordinInfoP.do?ordinSeq=1287254>), 2017.05.18.
- 서울특별시 자원봉사활동 지원 조례, 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/자치법규/서울특별시자원봉사활동지원조례>), 2019.12.31.
- 서울특별시 장학재단 설립 및 운영에 관한 조례, 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/자치법규/서울특별시장학재단설립및운영에관한조례>), 2020.12.31.
- 서울특별시 평생교육진흥에 관한 조례, 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/자치법규/서울특별시평생교육진흥에관한조례>), 2020.10.05.
- 서울특별시 평생교육진흥원, 모두의학교·동네배움터 소개(<http://smile.seoul.kr/>), 2022.08.30.

서울특별시의회 행정사무감사 및 조사에 관한 조례, 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/자치법규/서울특별시의회행정사무감사및조사에관한조례>), 2022.01.13.

서울특별시평생교육진흥원, 「제규정집」, 2022

자원봉사활동 기본법, 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/법령/자원봉사활동기본법>), 2017.07.26.

재단법인 서울장학재단, 서울장학재단 홈페이지(<https://www.hissf.or.kr/programs/user/other/index.asp>), 2022.08.30.

주식회사 등의 외부감사에 관한 법률, 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/법령/주식회사등의외부감사에관한법률>), 2021.05.20.

지방공기업법, 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/법령/지방공기업법>), 2022.07.12.

지방공무원 복무규정, 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/법령/지방공무원복무규정>), 2022.01.13.

지방세기본법 시행령, 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/법령/지방세기본법시행령>), 2022.06.29.

지방세기본법, 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/법령/지방세기본법>), 2022.02.03.

지방자치단체 예산편성 운영기준, 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/행정규칙/지방자치단체예산편성운영기준>), 2022.07.22.

지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준, 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/행정규칙/지방자치단체입찰및계약집행기준>), 2022.01.11.

지방자치단체 출자·출연기관 운영 등에 관한 지침, (<https://www.law.go.kr/행정규칙/지방자치단체출자·출연기관운영등에관한지침>), 2013.02.07.

지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률, 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/법령/지방자치단체출자·출연기관의운영에관한법률>), 2020.12.10.

지방자치단체 회계관리에 관한 훈령, 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/행정규칙/지방자치단체회계관리에관한훈령/>), 2022.04.01.

지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률, 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/법령/지방자치단체를당사자로하는계약에관한법률>), 2022.01.13.

지방자치단체출자·출연기관의운영에관한법률시행령, 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/법령/지방자치단체출자·출연기관의운영에관한법률시행령>), 2021.06.09.

지방자치법 시행령, 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/법령/지방자치법시행령>), 2022.01.13.

지방자치법, 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/법령/지방자치법>), 2022.01.13.

지방재정법, 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/법령/지방재정법>), 2022.01.13.

지방회계법, 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/법령/지방회계법>), 2022.01.13.
평생교육법, 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/법령/평생교육법>), 2021.12.09.
한국장학재단, 중복지원방지 제도 안내(https://www.kosaf.go.kr/ko/tuition.do?pg=tuition11_01_01&type=scholar), 2022.08.30.
한국지방세연구원, 한국지방세연구원 홈페이지 (<https://www.kilf.re.kr/>). 2022.08.30.
행정안전부, 지방공기업 인사운영 기준(https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type001/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000062&nttId=82937), 2021.01.29.
행정안전부, 지방출자출연기관현황(https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type001/commonSelectBoardArticle.do;jsessionid=heJlvQwR9G5h0vH2C81BPPX1.node50?bbsId=BBSMSTR_000000000062&nttId=93762), 2022.06.30.

(판권지)

출연기관 출연금 운영실태와 공공감시 및 의회 통제 개선방안

발행처 : 서울특별시의회 사무처

발행인 : 서울특별시의회 사무처장 김상인

주관부서 : 행정자치위원회(수석전문위원 김정덕, 입법조사관 최석훈)

입법담당관(입법담당관 전태석, 입법조사관 김영재, 주무관 김창민)

홈페이지 : <http://www.smc.seoul.kr>

연락처 : 서울특별시 중구 덕수궁길 15 서울특별시의회 의원회관

전화) 02-2180-8024 (행정자치위원회)

전화) 02-2180-7905 (입법담당관)

과제제안 : 서울특별시의회 행정자치위원회

연구기관 : (사)한국정책과학학회

책임연구 : 신계균

연락처 : 02-910-4432

발간등록번호 : 51-6110100-000266-01

※ 본 학술연구용역보고서의 지식재산권은 서울특별시의회와 용역수행자가 공동으로 소유하며, 내용은 서울특별시의회의 공식적인 견해와 다를 수 있음을 알려드립니다.

(지식재산권은 서울특별시의회와 용역수행자가 공동으로 소유하되, 서울특별시의회가 해당 학술연구용역 보고서를 대국민 공개한 이후 용역수행자가 복제, 배포, 개작, 전송 등의 사용·수익을 할 수 있음)