

서울특별시 기획재정 분야 출연 동의안

검 토 보 고

1. 회부경위

- 가. 의안번호 : 제1322호
- 나. 제 출 자 : 서울특별시장
- 다. 제출일자 : 2016년 8월 12일
- 라. 회부일자 : 2016년 8월 16일

2. 제안이유

- 가. 서울시는 시정 정책과제에 대한 전문적인 조사·연구, 지역균형 발전과 지방분권 촉진, 수도권과 비수도권의 상생발전, 전문적이고 효율적인 지방공사·공단 경영평가 지원 등 시민들의 다양하고 특화된 행정수요에 지속적이고 전문적인 서비스를 제공하기 위하여 기획재정 분야에서 서울연구원 등의 운영을 지원하고 있음.
- 나. 이에 2017회계연도 서울특별시 세출예산에 반영하고자 하는 기획재정 분야 출연 여부에 대하여 「지방재정법」 제18조제3항에 의거 미리 그 동의를 얻고자 함.

3. 주요내용

가. 출연 개요

- 대상기관 : 지방공기업평가원, 서울연구원, 한국지방행정연구원, 한국지역진흥재단, 지역상생발전기금조합
- 관련법령 및 조례
 - 지방공기업평가원 : 지방공기업법 및 같은 법 시행령
 - 서울연구원 : 지방자치단체 출연 연구원의 설립 및 운영에 관한 법률, 서울특별시 서울연구원 운영 및 지원 조례
 - 한국지방행정연구원 : 한국지방행정연구원 육성법
 - 한국지역진흥재단 : 지방자치단체 예산편성 운영기준
- ※ 행정자치부에서 출연 근거 법령 제정 추진 중(2016년 9월 의원발의 예정)
- 지역상생발전기금조합 : 지방자치단체 기금관리기본법 및 같은 법 시행령

나. 출연 필요성

대 상 기 관	출연의 필요성
지방공기업평가원	- 지방공기업평가원으로서의 출연을 통하여 재정기반을 안정화하고 전문적·효율적인 지방공사·공단 정책연구 및 경영평가 실시
서울연구원	- 서울시 산하 출연기관으로, 주요 시책과제에 대한 전문적·체계적 조사·분석 및 정책 연구·개발을 통하여 시정 발전에 기여
한국지방행정연구원	- 급변하는 행정환경에 대응하고, 서울시가 수행하기 어려운 지방행정 과제 의뢰 및 지역균형 발전과 지방

	분권 촉진에 기여(법정 출연금)
한국지역진흥재단	<ul style="list-style-type: none"> - 지방자치단체가 공동으로 출연하여 설립·운영되고 있는 기관으로(17개 광역 시도 모두 출연중) - 지역 주요사업에 대한 홍보 및 컨설팅 지원과 지역간 상생 및 협력체계 구축, 지역경제 및 공동체 활성화 등에 기여
지역상생발전기금조합	<ul style="list-style-type: none"> - 지방자치단체 기금관리기본법 및 시행령에 따라 지역 상생발전기금에 출연하여야 함(법정 출연금) - 수도권과 비수도권 간의 상생 발전 제고

다. 주요 사업

대상 기관	주요 사업
지방공기업평가원	<ul style="list-style-type: none"> - 지방공기업 정책 개발 및 연구지원 - 지방공기업(광역+기초) 경영평가 및 경영진단 등 수행
서울연구원	<ul style="list-style-type: none"> - 서울시 행정에 관한 중장기계획 및 자료 조사·연구 - 서울시 행정의 주요 당면과제에 대한 조사·연구 - 국내외 연구기관 간 연구 및 정보 교류·협력
한국지방행정연구원	<ul style="list-style-type: none"> - 지방행정에 관한 중장기 계획 및 지방행정·지방재정·지역발전의 당면 현안에 대한 조사·연구
한국지역진흥재단	<ul style="list-style-type: none"> - 지역진흥을 위한 기획·조사 및 정보구축, 컨설팅, 교육 및 홍보 - 마을 경제·공동체 활성화 사업의 추진 및 지원 - 지역홍보센터 운영 및 지역 특산물 전시·판매 사업
지역상생발전기금조합	<ul style="list-style-type: none"> - 「지방자치법」 제124조에 따른 지방채의 인수 - 지역발전을 위한 지방자치단체 재정지원 및 보조사업 지원

4. 검토의견(수석전문위원 윤병국)

가. 동의안의 개요

- 본 동의안은 「지방재정법」 제18조제3항의1) 규정에 따라 서울시가 2017회계연도에 출연하고자 하는 사무에 대해 미리 서울특별시의회의 의결을 받고자 하는 것임.

나. 출자·출연시 지방의회 사전의결 의무화

- 정부는 2014년 5월 개정된 「지방재정법」에 선심성·낭비성 출자·출연을 방지하기 위해 사전에 지방의회의 사전 의결을 의무화 하도록 하였음.
- 이 조치에 따라 행정자치부는 2015년 10월 관련 규정 해석을 통해 매년 다음 회계연도 출자·출연금 편성전에 지방자치단체가 출자·출연하는 모든 행위(신규, 기존, 법정 모두 포함)에 대해 지방의회의 사전동의를 받도록 하고 있음.
- 서울시(이하 “시”)는 이에 따라 각 실·본부·국별로 단일안건으로 수합·정리한 출자·출연 동의안을 제출하고 심의절차를 진행중임.
- 이와 같은 조치는 지방자치단체의 출자·출연이 보조금과 달리 예산집행후 사후 정산을 의무화하지 않는 사정을 고려해

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

출자·출연에 대한 지원절차를 강화하고 엄격히 제한함으로써 선심성·낭비성 출자·출연을 사전에 방지하려는 취지로 해석됨.

- 또한, 과거 일부 지방자치단체가 법령이나 조례의 근거없이 장학재단에 출연하거나, 민간행사보조 사업을 출연금으로 편법적으로 지원하는 사례 등이 발생한 사정이 있어 지방자치단체가 행하는 부적정한 예산 출연을 사전적으로 통제하기 위한 조치로 이해됨.
- 출자·출연에 대한 의회의 사전적 통제를 강화해 지방자치단체가 편법적 방법으로 예산을 낭비하는 사례를 방지하고자 하는 관련법령의 정비취지에 공감하나 출연기관의 설립시 타당성검토, 운영심의위원회 심의, 행정자치부 협의, 조례안 의결 등의 절차를 거치는 점과 출연금의 적정성에 대해 매년 의회의 예산심의를 거쳐야 하는 사정을 고려할 때 출연금액을 제외한 출자·출연의 여부만을 승인토록 하는 조치의 실효성은 크지 않을 것으로 예상되며 해석에 따라서는 지방의회 예산심의권과의 충돌이 발생할 가능성도 있음.

다. 기획재정 분야 출연의 적정성

- 현재 시는 기획재정분야에서 시민들의 다양하고 특화된 행정 수요에 지속적이고 전문적인 서비스를 제공하기 위해 서울연구원을 포함한 모두 5개 기관의 운영을 위해 매년 출연금을 편성·지원하고 있음.

〈기획재정분야 출연 세부내용〉

	주요사업	근거법령	2017년 예산편성(안) (백만원)
서울연구원	- 시 행정에 관한 계획 및 자료의 조사·연구 - 주요 당면과제에 대한 조사·연구 - 국내외 연구기관 간 정보교류·협력	「서울특별시 서울연구원 운영 및 지원 조례」	23,300
한국지방행정연구원	- 지방행정에 관한 중장기 계획 - 지방행정·지방재정·지역발전의 당면 현안에 대한 조사·연구	「한국지방행정연구원 육성법」	150
한국지역진흥재단	- 지역진흥을 위한 기획·조사 및 정보 구축, 컨설팅, 교육·홍보 - 마을 경제·공동체 활성화 사업 추진 및 지원 - 지역홍보센터 운영 및 지역 특산물 전시·판매사업	「지방자치단체 예산편성 운영기준」(행자부 훈령 제28호	207
지역상생발전기금조합	- 지역발전을 위한 지방자치단체 재정지원 및 보조사업 지원	「지방자치단체 기금관리기본법」 및 같은 법 시행령	198,790
지방공기업평가원	- 지방공기업 정책개발 및 연구지원 - 지방공기업 경영평가 및 경영진단	「지방공기업법」	78

- 기획재정분야의 5개 출연기관 가운데 한국지방행정연구원과 지역상생발전기금조합, 지방공기업 평가원은 「한국지방행정연구원 육성법」을 포함한 개별 법령에 근거해 출연금을 지원하고 있으며, 서울연구원의 경우 「서울특별시 서울연구원 운영 및 지원 조례」에 따라 연구원의 시설과 운영에 필요한 경비를 출연금 형태로 지원하고 있음.
- 다만, 한국지역진흥재단의 경우 법령에 명시적 규정은 없으나

「지방자치단체 예산편성 운영기준」에 근거해 출연금을 편성하고 있으며, 현재 17개 광역지방자치단체가 공무원 현원과 재정력 지수 등에 따른 분담비율에 따라 공동으로 출연해 운영하고 있음.

- 「지방재정법」 제17조제2항에 따라 지방자치단체를 회원으로 하는 공익법인의 경우에도 출연금 출연이 가능하도록 하고 있으나, 같은 법 제18조제2항에서 공익법인의 경우 조례에 근거가 있어야 출연할 수 있다고 규정하고 있는 사정을 고려해 한국지역진흥재단에 대한 안정적인 출연을 위해 법적 근거를 마련하는 조치가 필요하다고 판단됨.
- 우선, 서울연구원은 도시문제 해결을 위한 다양한 분야의 과제를 조사·연구해 시의 정책개발과 시정발전에 기여하기 위해 1992년 설립되어 현재까지 운영되고 있음.
 - 연중 시의 행정과 관련한 중·장기계획 및 자료의 조사연구를 비롯한 각종 연구를 시행하고 있으며, 최근에는 국내외 교류 연구, 정책 솔루션 제고, 메가시티 지식공유 등으로 연구의 외연을 확대하고 있음.
 - 다만, 연구주제의 선정이나 방향, 과도한 시 수탁과제 수행 등에 따른 독립성 문제에 대한 논란이 계속되고 있는 사정을 고려해 연구과정과 결과에 대한 독립성 강화 방안을 마련할 필요가 있음.

- 한국지방행정연구원은 지방행정과 재정·세제 발전 등을 위한 연구·조사 전담기관으로 1984년 설립된 이후 지방행정에 관한 중장기 계획 및 자료 조사, 지방행정·재정·지역발전 현안에 대한 조사연구, 각종 사업에 대한 (예비)타당성 조사 등의 사업을 수행하고 있음.
- 2015년 10월 「한국지방행정연구원 육성법 시행령」 개정으로 출연 지방자치단체에 특별시가 포함됨에 따라 시는 2015년부터 신규로 출연을 시작하였으며, 세종특별자치시를 제외한 16개 광역자치단체가 매년 동일한 분담금을 출연해 운영하고 있으며, 시 기획조정실장이 당연직 비상임이사로 선임되어 활동하고 있음.
- 분담금 출연에 따라 지방행정연구원이 시가 필요로 하는 연간 1개의 과제를 수행하게 됨에 따라 기존의 서울연구원에서 수행하기 곤란한 연구용역 수행 요청을 통해 시정에 활용할 수 있도록 노력해야 할 것임.
- 한국지역진흥재단은 지방자치단체의 지역진흥 업무를 효율적으로 지원하기 위해 2007년 설립되었으며 정부와 지방자치단체가 필요경비를 공동으로 출연해 운영하고 있음²⁾.
- 매년 정부청사 전광판을 포함한 인터넷매체와 간행물을 통한 홍보와 중소기업 제품전시, 공무원 교육프로그램 참가

2) 30억원의 출연금 가운데 정부와 지자체가 각각 17억원과 13억원을 분담하고 있으며, 서울시는 지방자치단체 분담액 가운데 2007년 설립당시의 재정력지수와 공무원 수 등에 따라 정한 14.53%의 분담비율에 따라 매년 189,000천원의 분담액을 출연해 왔음.

등의 사업을 시행하고 있으나 대부분 사업의 내용과 방식이 시가 추진하는 기존의 사업들과 차별성이 크지 않아 사업의 효과성에 대한 평가가 요구됨.

- 아울러, 지난 해 시의회가 한국지역진흥재단에 대한 출연의 법적 근거 부족을 이유로 출연금 편성에 부동의 하였으며, 시를 포함한 전국의 광역자치단체의 출연이 무산되어 기존 사업수행과정에서 적립된 기금을 통해 올해 사업을 수행 중에 있음³⁾.
- 현재 행정자치부는 출연금과 관련한 법적 근거 마련을 위해 9월 발의를 목표로 기존의 한국지역진흥재단을 대체하는 '지역공동체진흥원' 설립을 주된 내용으로 하는 「지역공동체기본법」 제정을 추진하고 있음⁴⁾.
- 지역상생발전기금 출연은 「지방자치단체기금관리기본법」 제17조와 같은 법 시행령 제12조 등의 규정에 따라 2010년 설립된 '지역상생발전기금조합'에 매년 서울·경기·인천의 지방 소비세(부가가치세의 5%)의 35%를 의무적으로 출연해 각 지방자치단체의 지역경제활성화와 일자리 창출사업 등의 지역개발사업에 지원하고자 하는 것임.

- 시는 매년 법령에 정해진 분담비율에 따라 출연금을 출연하고

3) 약 34억원의 적립 기금 가운데 14억원을 2016년 사업비로 활용하고 있음.

4) 행정자치부는 지역공동체 활성화 정책개발 등을 효율적으로 추진하기 위해 '지역공동체진흥원'을 설립하려고 추진중에 있으며, 이 계획에 따르면 기존의 한국지역진흥재단의 재산과 권리·의무를 '지역공동체진흥원'이 승계할 예정임.

있으며 일정 비율의 지원금을 배분받고 있음.

〈지역상생발전기금 출연 및 배분내역〉

(단위 : 억원)

구 분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
출연금	1,497	1,479	1,428	1,417	1,417	2,073 (1차정산 319)	1,952 (2차정산 319)	1,988 (3차정산 319)
배분금	107	119	131	129	121	73	70	-

- 지방공기업평가원은 「지방공기업법」 제78조의3 규정에 따라 지방자치단체 및 지방공기업의 경영지도와 자문·평가를 전문적으로 지원하기 위해 1992년 설립되었으며 자치구 공단의 경영평가 등의 업무를 수행하고 있음.
- 시는 그 동안 자치구 공기업 경영평가 수행을 위한 연구용역비를 편성해 지원해왔으나 2015년 7월 실시한 행정자치부의 지방공기업평가원 개편방안에 따라 연구용역비 대신 재정력지수와 공기업 수를 기준으로 산정된 일정비율의 출연금을 매년 정례적으로 각 지방자치단체들이 출연하도록 요청하고 있는 상황임.
- 행정자치부의 요청에도 불구하고, 매년 일정규모의 출연금을 정례적으로 출연하기 위해서는 출연금 규모와 배분비율에 대한 납득 가능한 명확한 근거와 기준이 마련되어야 할 것임.

<참고자료 1>

관련 법령

1. (공통)관련법령

< 지방재정법 >

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

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

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

< 지방자치단체 예산편성 운영기준 >

(행정자치부훈령 제28호)

< 별표12 세출예산 성질별 분류(목그룹·편성목·통계목) >

306 출연금

1. 지방자치단체가 법령 또는 조례에 의거 민간 및 법인에게 지원하는 경비

- 한국지방행정연구원 및 한국지역정보개발원, 한국지역진흥재단, 한국지방세연구원, 지방공기업평가원 등 출연금

※ ▶ 장학재단 등 재단출연금은 반드시 그 설립과 목적, 지방자치단체의 지도·감독, 당연직 이사 선임, 이사장의 임면 및 정관 변경 승인, 예산출연 기준 등을 규정한 조례를 근거로 예산을 편성

▶ 사립학교 설립을 위한 학교법인 설립에 필요한 소요자금은 지원할 수 없음

2. 법령에 근거가 있는 경우와 제17조 제2항의 공공기관에 대하여 조례에 근거가 있는 경우에 한하여 출연하되, 출연을 하려면 미리 해당지방의회의 의결을 얻어야 함(지방재정법 제18조 제2항 및 제3항)

3. 「지방재정법」 제17조에 의한 한국지방재정공제회 출연금 다만, 보험성격의 재해복구(관공선 포함) 및 배상공제 관련 예산은 일반운영비중 공공요금 및 제세에 계상

2. (기관별)관련법령

① 지방공기업평가원

< 지방공기업법 >

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

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

< 지방공기업법 시행령 >

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

1. 지방자치단체 출연금 편성기준: 재정력, 공기업 수 등
2. 지방공기업 출연금 편성기준: 매출액, 직원 수, 자산 등

② 서울연구원

< 지방자치단체 출연 연구원의 설립 및 운영에 관한 법률 >

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

< 서울특별시 서울연구원 운영 및 지원 조례 >

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

③ 한국지방행정연구원

< 한국지방행정연구원 육성법 >

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

④ 한국지역진흥재단

※ 행정자치부에서 한국지역진흥재단 출연 근거 법령 제정 추진 중(16. 9월 의원 발의 예정)

⑤ 지역상생발전기금조합

〈 지방자치단체 기금관리기본법 〉

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

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

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

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

4. 지방자치단체의 출연금

〈 지방자치단체 기금관리기본법 시행령 〉

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

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

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

〈참고자료 2〉

최근 5년간 기획조정실소관 출연금 편성내역

대상기관	출연금 예산 편성내역(백만원)					
	2012	2013	2014	2015	2016	2017(안)
서울연구원	6,793	15,512	15,667	18,467	20,972	23,300
한국지방행정연구원	-	-	-	100	150	200
한국지역진흥재단	189	189	189	189	-	207
지역상생발전기금조합	164,241	142,765	141,700	207,317	165,216	198,790
지방공기업평가원	-	-	-	-	78	78
계	171,226	158,466	157,556	226,073	186,416	222,575

※ 한국지역진흥재단의 경우 2008~2014의 경우 공공운영비(분담금)으로 편성

※ 지역상생발전기금의 경우 2010~2015는 공공운영비(분담금)으로 편성