

서울특별시 기획재정 분야 출연 동의안

# 심 사 보 고 서

의안번호	1995
------	------

2017. 8. 30.  
기 획 경 제 위 원 회

## I . 심사경과

가. 제출일자 및 제출자 : 2017년 8월 14일, 서울특별시장

나. 회부일자 : 2017년 8월 16일

다. 상정결과 :

【서울특별시의회 제276회 임시회】

- 제1차 기획경제위원회(2017. 8. 30)상정, 제안설명, 검토보고, 질의 및 답변, 토론, 의결(원안가결)

## II . 제안설명의 요지(기획조정실장 장혁재)

가. 서울시에서는 시정 정책과제에 대한 전문적인 조사·연구, 지역 균형 발전과 지방분권 촉진, 수도권과 비수도권의 상생 발전, 전문적이고 효율적인 지방공사·공단의 경영평가 지원 등 시민들의 다양하고 특화된 행정수요에 지속적이고 전문적인 서비스를 제공하기 위하여 기획재정 분야에서 서울연구원 등의 운영을 지원하고 있음.

나. 이에 2018 회계연도 서울특별시 세출예산에 반영하고자 하는 기획재정 분야 출연 여부에 대하여 「지방재정법」 제18조제3항에 의거 미리 그 동의를 얻고자 함

## 2. 주요내용

### 가. 출연 개요

- 1) 대상기관 : 지방공기업평가원, 서울연구원, 한국지방행정연구원, 지역상생발전기금조합
- 2) 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 및 같은 법 시행령
  - 지역상생발전기금조합 : 지방자치단체 기금관리기본법 및 같은 법 시행령

### 나. 출연의 필요성

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

## 다. 주요 사업

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

## Ⅲ. 검토보고 요지(수석전문위원 윤병국)

### 가. 동의안의 개요

- 본 동의안은 「지방재정법」 제18조제3항의1) 규정에 따라 서울시가 2018회계연도에 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

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

의무화 하도록 하였음.

- 이 조치에 따라 행정안전부<sup>2)</sup>는 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 하였음.
- 서울시(이하 “시”)는 이에 따라 각 실·본부·국별로 출자·출연 동의안을 제출하고 심의절차를 진행하고 있음.
- 이와 같은 조치는 지방자치단체의 출자·출연이 보조금과 달리 예산집행후 사후 정산을 의무화하지 않는 사정을 고려해 출자·출연에 대한 지원절차를 강화하고 엄격히 제한함으로써 선심성·낭비성 출자·출연을 사전에 막아 예산 운영의 투명성과 효율성을 강화하려는 취지로 해석됨.
- 또한, 과거 일부 지방자치단체가 법령이나 조례의 근거없이 장학재단에 출연하거나, 민간행사보조 사업을 출연금으로 편법적으로 지원하는 사례 등이 발생한 경우가 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

---

2) 과거 행정자치부였으나 변경된 명칭으로 사용함.

하는 관련법령의 정비취지에 공감하나 출연기관의 설립시 타당성검토, 운영심의위원회 심의, 행정안전부 협의, 조례안 의결 등의 절차를 거치는 점과 출연금의 적정성에 대해 매년 의회의 예산심의를 거쳐야 하는 사정을 고려할 때, 해석에 따라서는 지방의회 예산 심의권과의 충돌이 발생할 우려도 있음.

### 다. 기획재정 분야 출연의 적정성

- 현재 시는 기획재정분야에서 시민들의 다양하고 특화된 행정 수요에 지속적이고 전문적인 서비스를 제공하기 위해 지방공기업평가원을 포함한 모두 4개 기관의 운영을 위해 출연금을 편성·지원하고 있음.

#### 〈기획재정분야 출연 세부내용〉

	주요사업	출연근거	2018년 출연금(안)
지방공기업평가원	- 지방공기업 정책개발 및 연구 - 지방공기업 경영평가 등	「지방공기업법」 제 78조의4	78백만원
서울연구원	- 시정 정책과제에 대한 전문적·체계적인 조사·연구	「서울특별시 서울연구원 운영 및 지원조례」 제3조	27,018백만원
한국지방행정연구원	- 지역균형 발전과 지방분권 촉진	「한국지방행정연구원 육성법」 제3조	200백만원
지역상생발전기금	- 수도권과 비수도권의 상생 발전	「지방자치단체 기금관리기본법」 제 17조	187,753백만원

- 4개 출연기관 가운데 지방공기업평가원을 비롯해 한국지방행

정연구원, 지역상생발전기금조합에 대한 출연은 「지방공기업법」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.

- 이들 출연기관에 대한 출연금은 법령 혹은 이사회 의결에 따라 결정되며 출연금 규모는 연간 약 2,200억원 수준임.

〈최근 5년간 기획재정분야 출연금 출연내역〉

(단위 : 백만원)

대상기관	출연금 예산 및 정산내역				
	2013	2014	2015	2016	2017
계					
지방공기업평가원	-	-	-	78	78
서울연구원	15,512	15,667	18,467	20,972	21,997
한국지방행정연구원	-	-	100	150	200
지역상생발전기금	141,700	141,700	207,317	195,214	198,790

※ 지역상생발전기금은 '11년~14년 정산미납금(957억원)을 '15년~17년간 분할납부(매년 319억원) 하고 있음.

- 우선, 지방공기업평가원은 「지방공기업법」 제78조의4 규정에 따라 지방자치단체 및 지방공기업의 경영지도와 자문·평가를 전문적으로 지원하기 위해 1992년 설립되었으며 자치구 공기업의 경영평가 등의 업무를 수행하고 있음.
- 시는 그 동안 자치구 공기업 경영평가 수행을 위한 연구용

역비를 편성해 지원해왔으나 2015년 행정안전부의 지방공기업평가원 개편방안에 따라 연구용역비 대신 재정력지수(50%)와 공기업 수(50%)를 기준으로 산정된 일정비율의 출연금을 매년 정례적으로 각 지방자치단체들이 출연하고 있음.

- 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 교류연구, 정책 솔루션 제고, 메가시티 지식공유 등으로 연구의 외연을 확대하고 있음.
  - 다만, 연구주제의 선정이나 방향, 과도한 시 수탁과제 수행 등에 따른 독립성 문제에 대한 논란이 계속되고 있는 사정을 고려해 연구과정과 결과에 대한 독립성 강화 방안이 필요하고, 출연금 집행잔액 등으로 조성하는 연구원 자체기금을 고려해 매년 합리적인 출연금 수준을 산정할 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 등

의 사업을 수행하고 있음.

- 2015년 10월 「한국지방행정연구원 육성법 시행령」 개정으로 출연 지방자치단체에 특별시가 포함됨에 따라 시는 2015년부터 신규로 출연을 시작하였으며, 세종특별자치시를 제외한 16개 광역자치단체가 이사회 의결을 거쳐 매년 동일한 분담금을 출연해 운영하고 있음.
- 분담금 출연에 따라 지방행정연구원이 시가 필요로 하는 연간 1개의 과제를 수행하고 있으며, 2017년에는 지방자치단체 금고제도의 운영에 관한 비교 연구를 진행하고 있음.
- 지역상생발전기금 출연은 「지방자치단체기금관리기본법」 제 17조와 같은 법 시행령 제12조 등의 규정에 따른 것임.
- 2010년 당시 수도권 규제 완화를 추진하면서 지역균형발전을 목적으로 새롭게 도입된 지방소비세(부가가치세의 5%) 중 「지방자치단체 기금관리기본법 시행령」에 정한 기준에 따라 서울·경기·인천의 지방소비세의 35%를 ‘지역상생발전기금조합’에 매년 의무적으로 출연해 각 지방자치단체의 지역경제활성화와 일자리 창출사업 등의 지역개발사업에 지원하고 있음.
- 이에 따라 시는 2010년부터 2019년까지 10년간 법으로 정한 비율에 따라 지역상생발전기금을 지역상생발전기금조합에 출연하고 있으며, 올해까지 약 1조 3,171억원을 출연하고, 약 842억원을 배분



받았음.

〈서울시 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	-

라. 종합의견

- 개정된 「지방재정법」 과 행정안전부의 해석에 따라 2015년 10월 이후 지방자치단체가 출연하는 모든 행위에 대해 지방의회의 사전적 동의를 의무화한 조치는 지방자치단체의 선심성·낭비성 출연을 막아 재정건전화에 기여하기 위한 것으로 이해됨.
- 자의적이고 무분별한 출연관행을 막고자 하는 제도의 취지에 공감하며, 출연 동意的 실효성을 담보하기 위해서는 시가 출연하는 각종 출연금의 편성을 위한 명백한 출연근거가 필요하며<sup>3)</sup>, 법적인 근거외에도 출연금 산정을 위한 명확한 기준과 설명이 요구됨.

3) 시는 한국지역진흥재단에 대한 출연을 법적 근거가 부족하다는 이유로 중단하기로 결정함.

- 아울러, 출연금 출연이후에도 해당 출연기관의 이사회 참여 및 시정에 필요한 연구용역 수행요구 등의 적극적인 참여와 개입을 통해 출연기관으로서의 시의 역할과 이익을 강화하는 태도가 필요함.

IV. 질의 및 답변요지 : 「없음」

V. 토론요지 : 「없음」

VI. 심사결과 : 원안가결

(재적위원 11명, 참석위원 6명, 전원찬성)

VII. 소수의견 요지 : 「없음」

VIII. 기타 필요한 사항 : 「없음」

# 서울특별시 기획재정 분야 출연 동의안

의안 번호	1995
----------	------

제출년월일 : 2017년 8월 14일  
제출자 : 서울특별시장

## 1. 제안이유

- 가. 서울시에서는 시정 정책과제에 대한 전문적인 조사·연구, 지역균형 발전과 지방분권 촉진, 수도권과 비수도권의 상생 발전, 전문적이고 효율적인 지방공사·공단의 경영평가 지원 등 시민들의 다양하고 특화된 행정수요에 지속적이고 전문적인 서비스를 제공하기 위하여 기획재정 분야에서 서울연구원 등의 운영을 지원하고 있음
- 나. 이에 2018 회계연도 서울특별시 세출예산에 반영하고자 하는 기획재정 분야 출연 여부에 대하여 「지방재정법」 제18조제3항에 의거 미리 그 동의를 얻고자 함

## 2. 주요내용

### 가. 출연 개요

- 1) 대상기관 : 지방공기업평가원, 서울연구원, 한국지방행정연구원, 지역상생발전기금조합
- 2) 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 및 같은 법 시행령
  - 지역상생발전기금조합 : 지방자치단체 기금관리기본법 및 같은 법 시행령

## 나. 출연의 필요성

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

## 다. 주요 사업

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

### 3. 참고사항

가. 관계법령 : 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.

나. 예산조치 : 2018년도 예산편성

다. 합 의 : 해당사항 없음

※ 작 성 자 : 공기업담당관 출자출연팀 전인성 (☎ 2133-6784)