

2014 서울특별시의회 연구용역 최종보고서

# 서울시 공공기관 운영위원회 설립 및 운영에 관한 연구

2015. 1.



서울특별시의회

SEOUL METROPOLITAN COUNCIL

# 제 출 문

## 서울특별시의회 의장 귀하

---

이 보고서를 「서울시 공공기관 운영위원회 설립 및 운영에 관한 연구」의 최종보고서로 제출합니다.

2015. 01

- 연구기관 : (사)한국노동사회연구소
- 책임연구원 : 노광표(한국노동사회연구소 소장)
- 연구원 : 김인재(인하대학교 법학전문대학원 교수)  
윤기석(대전발전연구원 책임연구위원)  
이정봉(한국노동사회연구소 연구위원)
- 보조연구원 : 전사랑(한국노동사회연구소 연구원)

### ■ 자문위원

- 박운기(서울시의회 의원)
- 당연직 : 지영림(서울시의회 입법담당관)  
김철수(서울시 공기업담당관)  
주우철(서울시의회 기획경제위원회 전문위원)
- 위촉직 : 김상범(세종사이버대 부동산경영학부 교수)  
김 철(사회공공연구원 연구실장)  
김태영(경희대학교 행정학과 교수)  
여영현(선문대학교 행정학과 교수)  
윤태범(방송통신대학교 행정학과 교수)



# 서울시 공공기관 운영위원회 설립 및 운영에 관한 연구

한국노동사회연구소 노광표

## 요 약

지방자치단체 출자·출연 기관에 대한 각종 채용부정과 **방만 경영** 등의 문제점이 꾸준히 제기되어 왔다. 정부는 지방자치단체 출자·출연 기관에 대한 체계적 관리를 위해 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률(이하, **지방 출자·출연법**)」 제정안을 2013년 11월 12일 국무회의를 거쳐 국회에 제출하였고, 국회에서 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률('14.03.24)」이 제정되어 9월 25일 시행되고 있다. 동법은 출자·출연 기관의 설립, 운영심의위원회 운영, 경영실적 평가와 공시 등에 관한 사항을 포함하고 있는 가운데, 지방자치단체는 이를 구체화하는 조례제정이 요구되는 상황이다.

지방자치단체 출자·출연 기관의 경영을 합리화하고 운영의 투명성을 높임으로써 지역주민에 대한 서비스 증진에 기여할 수 있도록 본 연구는 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」에 따른 서울시 차원의 출자·출연 기관의 운영에 관한 조례안 제시를 목적으로 한다. 더불어 서울시 공공기관(공기업, 출자·출연 기관)에 대한 체계적 운영 관리 및 이해관계자(노조 및 **시민**) 참여 방안을 검토하였다.

본 연구는 크게 지방자치단체 **공공기관** 관리체계, 서울시 출자·출연 기관에 대한 분석, **국내외 사례**, 서울시 출자·출연 기관 운영에 관한 조례안 제시로 구성되었다.

첫째, 지방자치단체 **공공기관** 관리체계는 설립, 운영, 사후관리로 나누어 중앙 공공기관, 지방공기업, 지자체 출자·출연 기관에 대한 관리체계를 검토하였고, 이와 함께 2014년 9월 지방 출자·출연법에 따라 고시된 540개 기관에 대한 기본 현황을 분석하였다. **분석 결과**, 「지방공기업법」의 규율을 받고 있는 지방공기업의 주요 정책과 전반적인 운영에 대해 심의의결하는 지방정부 차원의 외부지배구조가 부재한 점이 **확인되었다**.

둘째, 서울시 출자·출연 기관에 대한 **분석**은 이사회, 경영평가, 감사를 중심으로 이루어졌다. 분석결과를 살펴보면, 기관장 임명 과정에서 투명성 논란, 경영평가의 신뢰성 및 객관성 확보의 필요성, 내부지배구조의 실효성 확보와 같은 문제가 확인되었다.

셋째, **국내외 사례 검토**로 해외사례는 캐나다와 프랑스를 다루었고, 국내는 경영평가, 인사검증, **지방 출자·출연법** 제정 이후 지자체의 대응을 중심으로 살펴보았다. 캐나다 브리티시컬롬비아주는 공기업의 독립성과 책임성의 균형을 이루기 위한 방식으로 이사회 및 산하 위원회가 강조되고 있고, 이와 함께 공기업 운영 및 이사회를 지원하기 위한 지원기관을 두고 있다. 프랑스는 지방의원이 공기업 의결기구의 구성원으로 참여하여 투명한 경영체계와 외부 관리감독체계를 **발전시켜 왔고**, ‘공기업경영연구원’을 통해 지방공기업의 **경영** 합리화를 위한 전문적인 정책 자문기관을 두고 있다. 국내 지방자치단체는 최근 **산하 기관**에 대한 인사검증 제도를 적극적으로 도입하는 추세를 보였고, 한편으로 **지방 출자·출연법**에 따른 조례제정에서는 행정자치부의 표준조례안을 대부분 그대로 수용하는 형태를 띠고 있었다.

넷째, 서울시 출자·출연 기관 운영에 관한 조례안은 앞에서 검토한 내용을 바탕으로 서울시 출자·출연 기관의 체계적인 관리운영 방안으로 네 가지의 쟁점 사안을 검토한 후 수립되었다. **지방 출자·출연법**의 제정 취지에 따른 출자·출연 기관의 체계적 관리와 동시에 지역주민 및 이해당사자들의 참여와 통제를 보장할 수 있는 방안을 마련하기 위해 출자·출연 **기관 운영심의위원회**, 노동이사제도, 임원추천위원회, 인사검증제도에 대한 개선방안을 마련하였다.

우선 **출자·출연 기관 운영심의위원회**는 정수, 민간위원 분야, 추천 방식에서 민주적 통제를 강화할 수 있도록 하였다. 위원회 정수는 가부동수인 경우를 방지하기 위하여 홀수로 구성함과 동시에 민간전문가 위원이 다수가 되도록 하였다. 심의위원회 민간 전문가 위원이 위촉되는 분야에 시민단체를 추가하였고, 추천 방식에서 노동계와 시민단체로부터 ‘실질적인 추천’을 보장하는 규정을 추가하였다.

다음으로 노동이사제도는 출자·출연 기관의 이사회에 노동조합 또는 근로자들이 추천하는 1명 이상의 이사를 두도록 하였고, 노동이사를 해당 기관의 근로자로 한정하지 않았으며, 노동이사를 추천할 때 과반수 노동조합이 없는 경우에는 근로자들이 직접·비밀·무기명투표 방식으로 선출하도록 하였다.

그리고 임원추천위원회는 시장·시의회·이사회가 추천한 사람에 더하여 과반수 노동조합 또는 근로자의 과반수가 추천한 사람을 임원추천위원회의 위원으로 할 수 있도록 하였고, 임원추천위원회의 자격으로 노사관계 전문가, 노동단체 임원, 변호사, 노무사 및 해당 분야의 전문가를 추가하였다.

마지막으로 기관장 후보자에 대한 인사검증은 일정 규모 이상의 출자·출연 **기관**의 기관장 후보자에 대하여 임원추천위원회가 임원추천의 절차의 일환으로 행하고, 인사검증 결과를 임명권자에게 보고하며, 임명권자는 이에 기속되지 않도록 하여 임용권자의 법적 권한을 침해하지 않는 범위에서 검증제도를 신설하였다.

# 목 차

<b>I . 서론</b> .....	<b>1</b>
1. 연구의 배경 및 목적 .....	1
2. 연구의 범위와 방법 .....	3
가. 연구의 범위 .....	3
나. 연구의 방법 .....	4
<b>II . 지방자치단체 공공기관의 현황과 관리체계</b> .....	<b>5</b>
1. 공공기관의 개념 및 범주 .....	5
가. 공공기관의 개념 .....	5
나. 지방자치단체 출자·출연 기관의 범주 .....	8
2. 지자체 공공기관의 현황 .....	11
가. 지방자치단체 공기업 현황 .....	11
나. 지방자치단체 출자·출연 기관 현황 .....	13
3. 공공기관 관리체계 .....	16
가. 공공기관 지배구조의 구성요소 및 특징 .....	16
나. 공공기관에 대한 관리·감독 체계 .....	18
다. 공공기관에 대한 관리·감독체계 특징 .....	21
<b>III . 서울시 출자·출연 기관 실태와 과제</b> .....	<b>33</b>
1. 서울시 출자·출연 기관의 범주 .....	33
2. 서울시 출자·출연 기관의 현황 .....	34
가. 일반현황 .....	34
나. 재정현황 .....	37
3. 서울시 출자출연 기관 관리체계 .....	41
가. 예결산 .....	41

나. 이사회 및 임원추천위원회 .....	44
다. 경영평가 .....	50
라. 서울시 감사 .....	56
마. 시의회 행정사무감사 .....	58
4. 소결 .....	61

#### IV. 지방자치단체 공공기관 관리체계 사례 ..... 62

1. 캐나다 공기업 지배 및 규제 정책 .....	62
가. 캐나다의 공기업 .....	62
나. 브리티시컬럼비아 주의 공기업 .....	63
2. 프랑스 지방공기업 현황과 동향 .....	74
가. 지방공기업 이론적 검토 .....	74
나. 프랑스 지방공기업 활동 분야 .....	78
다. 프랑스 지방공기업 평가·관리체계 .....	81
라. 프랑스 지방공기업 개혁 및 동향 .....	82
3. 국내사례 .....	85
가. 경영평가의 문제 .....	86
나. 인사검증 .....	87
다. 지방 출자·출연법에 따른 조례 제정 .....	88
4. 함의 .....	90

#### V. 지자체 출자·출연 기관 운영 조례 법적 검토 ..... 92

1. 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」의 검토 .....	92
가. 입법의 배경과 체계 .....	92
나. 법의 적용대상 (법 제2조) .....	95
다. 지방자치단체의 출자·출연과 지정·고시 .....	97
라. 출자·출연 기관 운영심의위원회 (법 제6조) .....	101
마. 출자·출연 기관의 운영 .....	105
바. 경영실적의 평가와 공시 등 (법 제28조~제33조) .....	117
사. 기타 .....	121

2. 서울시 출자·출연 기관 운영 조례(안) 검토 .....	123
가. 서울시의 조례 제정계획 .....	123
나. 서울시 조례(안)의 주요 내용 및 검토 .....	123
3. 지자체 출자·출연 기관 운영 조례의 쟁점 .....	127
가. 문제의 소재 .....	127
나. 지방자치단체 조례제정권의 범위와 한계 .....	128
다. 출자·출연 기관 운영 조례 관련 법적 쟁점 .....	132
라. 지자체 공공기관 통합 운영위원회 검토 .....	141
<b>VI. 결론 .....</b>	<b>145</b>
1. 서울시 출자·출연 기관 운영 조례(안) [조례A] .....	146
가. 기본방향 .....	146
나. 출자·출연 기관 운영심의위원회 .....	147
다. 임원의 인사 .....	149
2. 서울시 공공기관 운영위원회 설치·운영 조례(안) [조례B] .....	158
가. 기본방향 .....	158
나. 조례의 제목 .....	158
다. 목적, 적용대상 및 용어 정의 .....	158
라. 서울시 공공기관 운영위원회의 설치 및 심의·의결사항 .....	159
마. 운영위원회의 구성·운영 .....	160
바. 운영위원회의 운영 등 .....	161
<b>참고문헌 .....</b>	<b>198</b>



## 표 목 차

〈표 2-1〉 공공부문과 민간부문의 구분 .....	5
〈표 2-2〉 공공기관 지정 요건 .....	6
〈표 2-3〉 공공기관 유형분류 .....	7
〈표 2-4〉 지방공기업과 출자·출연 기관 비교 .....	9
〈표 2-5〉 연도별 지방공기업 현황(2014.6.30. 기준) .....	11
〈표 2-6〉 지방공기업의 시도별 현황 .....	12
〈표 2-7〉 지방공기업 재무현황 및 경영성과 (2012년 결산) .....	13
〈표 2-8〉 출자·출연 기관 지역별 현황 .....	13
〈표 2-9〉 지자체 출연 기관의 성격별 현황 .....	14
〈표 2-10〉 지방자치단체 출자·출연 기관 기본현황(2013년 기준) .....	15
〈표 2-11〉 OECD의 공기업지배구조 가이드라인 .....	17
〈표 2-12〉 공공기관 신설 관련 법률 및 시행령 .....	23
〈표 2-13〉 공공기관 관리 감독 관련 법률 .....	23
〈표 2-14〉 경영실적평가 시기 .....	25
〈표 2-15〉 공공기관 경영평가제도 지표의 변화(공기업) .....	26
〈표 2-16〉 공공기관 감사원 감사 관련 법률 .....	27
〈표 2-17〉 지방 공공기관의 유형별 관리체계 .....	28
〈표 2-18〉 지방자치단체 출자·출연 기관에 대한 설립 근거법에 의한 관리체계 .....	30
〈표 3-1〉 서울특별시 지방공기업 및 출자·출연 기관 현황 .....	33
〈표 3-2〉 서울시 출자·출연 기관 설립근거 및 설립시기 .....	34
〈표 3-3〉 서울시 출자·출연 기관 인력현황(2014년 6월) .....	35
〈표 3-4〉 서울시 출자·출연 기관 기관성격 분류 .....	36
〈표 3-5〉 서울시 출자·출연 기관 주관부서 .....	36
〈표 3-6〉 서울시 출자·출연 기관 시 출연 재산 현황(2013년 말) .....	37
〈표 3-7〉 서울시 출자·출연 기관 지자체 수입 및 지원금(2013년) .....	38
〈표 3-8〉 서울시 출자·출연 기관 자산/부채/자본 .....	39
〈표 3-9〉 서울시 출자·출연 기관 수익/비용/당기순이익 .....	40
〈표 3-10〉 서울시 주요 출연 기관의 예결산 등 관련 사항 .....	43
〈표 3-11〉 서울시 출연 기관 임원의 종류·정수와 이사 임기 .....	46
〈표 3-12〉 서울시 출연 기관 이사 선임 및 이해관계자 추천 규정 .....	47
〈표 3-13〉 서울시 출연 기관 당연직 이사 현황 및 감사 규정 .....	48
〈표 3-14〉 서울시 출연 기관 임원추천위원회 구성 및 자격 .....	49
〈표 3-15〉 서울시 출연 기관 경영평가 대상 .....	50
〈표 3-16〉 서울시 출연 기관 경영평가 지표 영역별 배점 변화 .....	51

〈표 3-17〉 출연 기관 경영평가 사업지표 배점 .....	54
〈표 3-18〉 서울시 출연 기관 등급별 기관성과급 지급률 .....	56
〈표 3-19〉 서울시 출연 기관 감사 주요 지적사항 .....	57
〈표 3-20〉 서울시 출연 기관 기간제근로자 채용관련 감사결과 .....	58
〈표 3-21〉 서울시 출자출연 기관의 시의회 소관 상임위원회(2014년 기준) .....	59
〈표 3-22〉 서울시 출자출연 기관 행정사무감사 실시결과(2013년) .....	59
〈표 4-1〉 주 정부가 제시한 거버넌스 원칙 .....	65
〈표 4-2〉 연간 보고서의 주요 항목 .....	66
〈표 4-3〉 브리티시컬럼비아 공공부문 사업보고기준 .....	72
〈표 4-4〉 민선 5기 주요 지자체 신설 재단·공사 .....	85
〈표 4-5〉 지자체 ‘출자출연 기관 경영평가’ 관련 조례제정 현황 .....	86
〈표 4-6〉 출자출연 기관 운영에 관한 조례 지자체별 입법예고 현황 .....	89
〈표 5-1〉 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」의 체계 .....	95

## 그림 목 차

〈그림 2-1〉 지방자치단체 출자·출연 기관 관리체계 개념도 .....	22
〈그림 2-2〉 공공기관 대상별 관리주체 및 위원회 .....	29
〈그림 3-1〉 서울시 출자·출연 기관 지자체 지원금 및 비율 .....	38
〈그림 3-2〉 서울시 출연 기관 예산편성 절차 .....	41
〈그림 3-3〉 서울시 출연 기관 경영평가 공통지표 변화 .....	53
〈그림 3-4〉 2014년 출연 기관 경영평가 절차(안) .....	55
〈그림 4-1〉 crown agency의 분류 .....	64
〈그림 4-2〉 주 공공기관 관리체계 .....	70
〈그림 4-3〉프랑스 지방자치단체 계층제(레지옹, 데파르트망, 코문) .....	75
〈그림 5-1〉 지방자치단체 출자·출연 기관의 설립 절차 .....	101



# I. 서론

## 1. 연구의 배경 및 목적

공공부문의 개혁 요구가 거세다. 정부는 공공기관들의 과다 부채를 이유로 ‘공공기관 정상화’ 조치를 강력하게 추진하는 과정에서 공공기관들의 방만 경영, 도덕적 해이, 낙하산 인사 등에 관한 문제에 대한 사회적 공론화가 이루어졌다. 한편 지자체 소속 공기업, 출자·출연 기관들의 부채, 불투명한 경영, 인사 비리 등의 문제는 조금씩 사회적 관심을 받으며 제도적 기반이 마련되고 있다.

중앙 공공기관 못지않게 지방공기업 및 출자·출연 기관들은 많은 문제를 안고 있다. 국민권익위원회(2012)의 “자치단체 출자·출연 기관 운영 투명성 제고”에 따르면 “자치단체 출자·출연 기관은 지역사회의 경제진흥·문화체육·복지 등 자치단체별 정책 수요를 전문적·효율적으로 추진하기 위해 설립되었으나, 출자·출연 기관 설립 및 운영 전반에 대한 투명성 확보장치가 미비하여 임직원 채용 비리, 예산낭비, 도덕적 해이가 심각하고, 자치단체의 영향력 확대, 친인척 채용, 퇴직자 인사관리, 예산 편법집행 등이 빈발하고 있다”고 진단하고, “제도적인 기반이 미비한 상태에서 출자·출연 기관을 종합적으로 관리하는 기관도 없어 관리 사각지대에 놓여 있는 상태”라 평가하고 있다.

이런 상황의 해소 방안으로 정부는 지자체의 출자·출연 기관에 대한 체계적인 관리감독을 위한 입법을 추진하였다. 지방자치단체 출자·출연 기관에 대한 체계적 관리를 위해 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률(이하, 지방 출자·출연법)」 제정안을 2013년 11월 12일 국무회의를 거쳐 국회에 제출하였고, 국회에서 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률(’14.03.24)」이 제정되어 9월 25일 시행되고 있는 상황이다. 정부가 동 법을 입법 추진한 이유는 언론과 국회, 감사원과 국민권익위원회 등 관계기관들이 지자체 출자·출연 기관에 대한 각종 채용부정과 방만 경영 등의 문제점들을 꾸준히 제기해 왔기 때문이다. 지방 출자·출연법은 지방자치단체 출자·출연 기관의 설립, 운영심의위원회 운영, 경영실적 평가와 공시 등에 관한 사항을 포함하고 있어, 지방자치단체들은 이를 구체화하는 조례제정이 요구되는 상황이다.

한편 지자체 공공부문의 방만한 경영, 임직원 인사의 공정성과 투명성 부족, 각종 비리와 같은 문제가 반복됨에 따라 출자·출연 기관뿐만 아니라 지자체의 공기업(공사·공단), 지자체의 각종 보조기관 및 위탁운영기관에 대한 종합적이고 체계적인 관리방안도 요구되고 있다(김철, 2014). 그 일환으로 지방자치단체 공공부문의 고질적인 문제를 해결함과 동시에 공공성과 주민자치를 강화하는 차원에서 투명하고 내실 있는 거버넌스 모델이 강조되고 있다(곽채기 외, 2013; 김철, 2013; 신용덕·정창훈, 2013). 현재 지방공기업

을 비롯한 지방자치단체 출자·출연 기관, 위탁운영 기관들은 교통, 도시개발, 도시관리, 유통, 문화예술, 연구, 기금관리 등 지방정부의 주요정책을 수행하고 있음에도, 지방정부 차원에서는 「지방공기업법」의 규율을 받고 있는 지방공기업은 물론 지자체 출자·출연 기관 등의 주요 정책과 전반적인 운영에 대하여 심의·의결하는 기구가 없는 상황이다. 중앙정부 차원에서는 지방공기업 정책에 대한 각계의 의견 수렴 및 정책자문, 심의 기능을 강화하고 지방공기업 정책의 일관성과 효율성을 높이기 위하여 지방공기업정책위원회가 행정자치부 산하에 설치되어 있으나, 이는 지방정부 차원의 공공부문 거버넌스가 아니며, 지방정부 및 시민의 관여는 배제된 상황이다.

이상에서 보듯이 지자체 공공부문의 방만 경영 해소 및 효율적 경영을 통한 공공서비스의 강화 요구는 더 이상 미룰 수 없는 과제라 할 것이다. **이와 관련하여** 지자체 공공부문의 효율적 관리 운영 방안 마련에 있어 몇 가지 문제가 쟁점으로 제기되는데, 그 내용은 다음과 같다. 먼저, 중앙정부 차원의 관리 효율성과 지방자치의 기본원리를 어떻게 조화롭게 해결할 것인가의 문제이다. 즉, 표준화 및 관리시스템 구축의 필요성은 충분히 인정되지만, 이 과정에서 지방자치의 기본원리가 침해되어서는 안 되기 때문이다. ‘지방자치단체 출자·출연 기관 설립 및 운영 등에 관한 법률’을 제정하여 출자·출연 기관을 관리하는 방식으로는 행정자치부 주도로 가이드라인을 제시하는 ‘중앙집권적 모델’과 설립심사, 승인 등의 권한은 행정자치부가 갖되, 운영, 경영평가 등은 자치단체가 주관이 되는 ‘지방분권형 모델’ 및 이 두 모델을 절충하는 절충형 모델을 상정해볼 수 있다. 이중 중앙집권적 모델은 통일화·체계화된 관리체계를 구축할 수 있는 장점이 있는 반면 타 중앙부처 권한 및 자치권 침해 논란이 제기될 수 있고, 현행 개별 법령과의 충돌 우려가 있다. 반면에 지방분권형 모델은 지방자치단체 자치권을 보장할 수 있는 장점이 있으나 관리의 실효성과 체계성이 저하될 위험성이 있다. 따라서 지방자치단체 출자·출연 기관 관리를 위한 통칙법을 제정함에 있어서는 전국적 차원에서 표준모델을 구축하고, 이를 법제화하여 출자·출연 기관 관리의 효율성, 투명성, 책임성 등을 제고하는 것이 바람직하다고 할 수 있다 (곽채기 외, 2013).

다음으로 관리 운영시스템의 거버넌스 문제이다. 지방자치단체 공공부문의 고질적인 문제를 해결함과 동시에 공공성과 주민자치를 강화하는 차원에서 투명하고 내실 있는 거버넌스 모델이 강조되고 있다. 지자체 공기업의 재정적 위기의 원인으로 부실한 거버넌스 체계의 문제를 지적할 수 있다. 다원화되고 분권화된 사회에서는 어느 한 주체가 일방적으로 정책이나 사업을 추진해 나가기 어려우며, 따라서 정책이나 사업을 둘러싼 다양한 행위자들을 참여시켜 이해관계를 조정하고 상호 협력적으로 문제를 해결해 나가야 한다. 분권화의 확대, 시민사회의 성장, 민주성과 대응성의 강조, 그리고 고객지향적 행정의 강화 및 시민참여의 확대 등과 같은 지방자치 환경의 변화는 지방 거버넌스(local governance)에 대한 다양한 연구를 확산시켜 나가고 있다(주재복, 외, 2011). 이러한 거버넌스는 기본적으로 사회적 자본론(social capital)과 시민참여(citizen

participation)에 기반을 두고 있으며, 시민참여란 사업을 추진하면서 단순히 시민을 참여시키는 것을 의미하는 것이 아니라 사업의 주체로서 의견을 수렴하고 함께 만들어가는 협력적 정책 형성(Cooperative Policy-Making)의 추진방법을 의미한다. 이상과 같이 지자체 공공부문의 효율성 증진 및 서비스공공성의 강화를 위해서는 중앙정부와 지자체의 협의 그리고 지자체 공공부문의 거버넌스 혁신을 함께 꾀해야 할 것이다.

이번 연구는 지방자치단체 출자·출연 기관의 경영을 합리화하고 운영의 투명성을 높임으로써 지역주민에 대한 서비스 증진에 기여하기 위한 목적으로 제정된 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」 제정에 따른 서울시 및 서울시의회 차원의 후속 조치 사안을 마련하기 위한 목적으로 추진되었다. 먼저 이 연구는 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」과 연계하여 서울시 차원의 출자·출연 기관의 운영에 관한 조례를 구체화하기 위한 조례안 제시를 목적으로 한다. 더불어 서울시 공공기관(공기업, 출자·출연 기관)에 대한 체계적 **운영 관리 방안**을 검토하고자 한다.

## 2. 연구의 범위와 방법

### 가. 연구의 범위

본 연구의 범위는 크게 네 가지이다.

첫째는 지방 출자·출연법에 따라 고시된 540개(2014년 9월 기준) 지자체 출자·출연 기관에 대한 분석과 함께 중앙 공공기관, 지방공기업, 지자체 출자·출연 기관에 대한 관리체계를 검토하였다. 둘째는 서울시 출자·출연 기관 일반현황(설립, 인력, 재정 등)에 대한 개괄적인 검토와 관리체계에 대한 분석을 통해 관리운영체계의 문제점을 파악하고자 하였다. 셋째는 지방자치단체 공공기관에 대한 효율적인 관리운영체계에 대한 시사점을 얻기 위해 국내외 사례를 분석하였다. 마지막으로 서울시 출자·출연 기관 운영에 관한 조례(안)을 제시하기 위해 지방 출자·출연법과 서울시의 조례(안)을 분석하였다.

본 연구의 내용 구성은 다음과 같다. 먼저 2장에서는 공공부문의 관리 운영 제도의 실태와 현황을 검토한다. 중앙정부와 지방정부의 공공기관 개념과 범위, 공공부문의 관리 운영 체계 및 법·제도 분석을 통해 중앙정부 공공기관과 지자체의 공기업 및 출자·출연 기관에 적용되는 법 제도의 공통점과 차이점을 살펴본다. 이와 함께 2014년 9월 지방 출자·출연법에 따른 540개의 지자체 출자·출연 기관의 기본적인 현황을 분석한다.

3장은 서울시 출자·출연 기관의 운영 현황을 검토한다. 서울시 12개 출자·출연 기관의 유형별 현황과 운영 실태를 살펴본다. 이때 일반현황은 기관의 성격·규모, 주요사업, 관리 부서, 기관 운영의 근거법령 등이고, 운영현황은 운영체계, 재정실태, 관리·감독실태 등이

다. 실태 진단을 통해 관리 운영상에 제기되는 주된 쟁점을 살펴본다.

4장은 국내외 사례 검토이다. 해외 사례로는 기존 연구에서 다루어지지 않았던 캐나다와 프랑스의 사례를 살펴본다. 국내사례는 최근 지자체의 산하기관에 대한 인사검증 도입과 함께 지방 출자·출연법 제정 이후 대응에 관한 사항을 비교 검토하고, 이를 통해 서울시 출자·출연 기관들의 관리 운영상의 시사점을 얻는다.

5장은 지방 출자·출연법 및 서울시 출자·출연 기관 운영 조례(안)을 검토하고, 본 연구의 조례(안) 제시에서 쟁점이 되는 사안에 대해 분석한다. 즉, 출자·출연 기관 운영 심의위원회, 노동이사제, 임원추천위원회, 기관장 후보자 인사검증에 대한 법적 쟁점을 분석하고, 더불어 지자체 공공기관 통합 운영위원회에 대해 검토한다.

마지막 6장은 연구의 결론으로 서울시 공공기관 운영관리 방안을 조례안으로 제시한다. 조례안은 서울시 출자·출연 기관의 운영 전반에 대한 ‘서울시 출자·출연 기관 운영 조례(안)’(조례A)이 있고, 다음으로 출자·출연 기관과 지방공기업(공사·공단)을 포괄하는 운영위원회에 관한 ‘서울시 공공기관 운영위원회 설치·운영 조례(안)’(조례B)로 나누어 제시한다.

## 나. 연구의 방법

연구 방법은 문헌조사, 면접 및 사례 조사, 그리고 전문가 자문회의이다. 문헌조사에서는 공공부문의 운영과 관련된 제도를 중앙정부 공공기관과 지자체 공공기관으로 나누어 살펴보았다. 또한 서울시 공공기관의 운영을 파악할 수 있는 선행 연구 자료를 검토하였다.

면접조사는 서울시와 서울시 공공기관 관계자 약 10여명을 대상으로 심층면접조사(in-depth interview)를 실시하였다. 서울시 출자·출연기관 업무를 담당하는 공기업 담당관(출자출연팀)과 면접을 진행하였고, 출자·출연기관 노동조합 및 상급단체 담당자와 면접 및 간담회를 실시하였다.

사례조사 대상은 국내와 해외로 구분되는데, 국내는 광역자치단체 출자·출연 기관에 대한 인사검증, 경영평가 등을 중심으로 조례 및 공공기관 운영 사례를 검토하여 시사점을 도출하였다. 해외 사례조사는 선행 연구와 중복되지 않은 캐나다와 프랑스를 선정하여, 해당 국가의 지자체 공공기관의 관리 및 운영 실태에 대한 분석을 통해 정책적 함의를 도출하였다.

마지막으로 관련 연구의 전문가 의견수렴을 위한 간담회를 실시하였다. 지방자치단체 공공기관 관리체계, 지배구조, 경영평가 등에 대한 전문가들과의 회의를 통해 의견을 수렴하여 활용하였다.



## II. 지방자치단체 공공기관의 현황과 관리체계

### 1. 공공기관의 개념 및 범주

#### 가. 공공기관의 개념

한국 공공기관의 운영 실태 및 현황 파악에 앞서, 공공기관의 개념과 범위를 살펴보면 다음과 같다. 우리나라 중앙정부의 공공부문과 민간부문은 <표 2-1>과 같은 제도 단위로 구성되어 있다. 특정 제도단위가 공공부문과 민간부문 중 어느 쪽에 속하느냐는 해당 제도단위에 대한 소유와 통제의 주체가 정부냐 민간이냐에 따라 결정된다(오건호, 2012; 지방공기업평가원, 2013).<sup>1)</sup> 공공부문은 정부조직에서 공무원들이 직접 일하는 정부부문과 정부의 위탁을 받아 비공무원들이 수행하는 공공기관으로 나누어진다. 공공기관의 범위와 정의는 나라별로 시대적 상황에 따라 유동적으로 변화하나, 이 보고서는 공공기관을 “정부의 투자·출자 또는 정부의 재정지원 등으로 설립·운영되는 기관으로서 공공기관의 운영에 관한 법률 제4조 1항 각호의 요건에 해당하여 기획재정부장관이 지정한 기관”으로 정의한다.

<표 2-1> 공공부문과 민간부문의 구분

소유·통제주체 : 정 부		민 간								
← 공공성 →		← 공공성 → 기업성 →								
공공부문					민간부문					
정부부문		공공기관			비영리부문		영리부문			
정부부처 (정부기업)	책임운영기관		정부출연 연구기관	준정부기관		공기업		시민 단체 (NGO)	공익 법인 (NPO)	사기 업
	행정 기관	기업 기관		위탁집 행기관	기금관 리기관	준시장 형 공기업	시장형 공기업			
기재부 등 조달청 등	국과 수 등	경찰 병원 등	KDI 등	KOTRA 등	국민 연금 공단 등	관광공 사 등	한전 등	참여연 대 등	대한상 의 등	

자료: 지방공기업평가원(2013)

1) 공공부문을 구성하는 제도단위의 유형과 특성을 구분하는 또 다른 기준으로는 정부와의 거리 또는 자율성 수준이 있다. 공공부문을 구성하는 제도단위는 정부와의 거리가 가까울수록 공공성이 높게 요구되고 자율성이 낮아지며, 정부와의 거리가 멀어질수록 공공성에 대한 요구는 낮아지고 자율성이 높아지는 경향을 띠게 된다(지방공기업평가원, 2013).

중앙정부는 2007년 4월 1일부터 시행되고 있는 「공공기관의 운영에 관한 법률(법률 제8258호, 이하 “공운법”이라 함)」에 의거하여, 공공기관 중 공기업과 준정부기관에 대한 감독과 관리체계를 구축하여 운영하고 있다.<sup>2)</sup>

공운법은 정부의 재정지원 여부 등을 기준으로 공공기관 지정요건을 포괄적으로 규정하고 있는데(공운법 제4조), 기획재정부장관은 국가·지자체가 아닌 법인·단체 또는 <표 2-2>의 지정요건의 어느 하나에 해당하는 기관을 공공기관으로 지정할 수 있다. 다만, 상호부조 기관, 지자체 설립·운영 기관, KBS·EBS는 공공기관 지정 대상에서 제외하고 있다(공운법 제4조 2항).

<표 2-2> 공공기관 지정 요건

	내 용	예 시
1호	법률에 따라 설립되고 정부가 출연한 기관	신용보증 등
2호	정부의 직·간접지원액이 총수입액의 1/2 초과 * 정부지원액은 출연금·보조금 등 직접적 지원액 이외에 법적 독점권의 부여, 법적 위탁사업 등으로 인한 간접적 지원액을 포함 * 정부지원액 산정은 최근 3년간 결산 기준 재무제표를 기준으로 산정	한국거래소 등
3호	정부지분 ≥ 50% 또는 30% ≤ 지분 < 50%이면서 임명권 행사 등을 통해 정책결정에 사실상 지배력 확보	인천항만공사 등
4호	정부+1~3호기관 지분 ≥ 50% 또는 30% ≤ 지분 < 50%이면서 사실상 지배력 보유	한국전력 등
5호	1~4호기관 단독 또는 2이상 합해 지분 ≥ 50% 또는 30% ≤ 지분 < 50%이면서 사실상 지배력 보유	코레일유통 등
6호	1~4호기관이 설립하고, 정부 또는 설립기관이 출연한 기관	기초전력연구원 등

자료: 공운법 재구성

<표 2-3>은 공공기관의 유형분류이다. 공운법 제5조에 의하면, 기획재정부장관은 공공기관을 공기업·준정부기관과 기타공공기관으로 구분하여 지정하되, 공기업과 준정부기관은 직원 정원이 50인 이상인 공공기관 중에서 지정한다. 직원 정원이 50인 이상인 공공기관 중에서 공기업과 준정부기관을 지정하되, ‘공기업’은 자체수입액이 총수입액의 2분의 1이상인 공공기관 중에서 지정하고, ‘준정부기관’은 공기업이 아닌 공공기관 중에서 지정한다. 공기업은 ‘시장형 공기업’(자산규모가 2조원 이상이고 총수입액 중 자체수입액이

2) 기존 「정부투자기관관리기본법」 및 「정부산하기관관리기본법」을 일원화한 「공공기관의 운영에 관한 법률」이 2007년 1월 19일 제정되어 현행 공공기관 운영체계의 기본 틀을 형성하고 있다.

85%이상인 공기업)과 '준시장형 공기업'(시장형 공기업이 아닌 공기업)으로 구분하고, 준정부기관은 '기금관리형 준정부기관'(「국가재정법」에 따라 기금을 관리하거나 기금의 관리를 위탁받은 준정부기관)과 '위탁집행형 준정부기관'(기금관리형 준정부기관이 아닌 준정부기관)으로 구분한다.

〈표 2-3〉 공공기관 유형분류

구분	개수	지정요건	해당기관
공기업	30	자체수입비율 $\geq$ 50%, 직원정원 $\geq$ 50인	
시장형	14	자산규모 2조원 이상, 자체수입비율 $\geq$ 85%	가스공사, 석유공사, 전력공사, 지역난방공사, 중부발전(주), 수력원자력(주), 서부발전(주), 동서발전(주), 인천국제공항공사, 공항공사, 부산항만공사, 인천항만공사
준시장형	16	자체수입비율 50%~85%	조폐공사, 관광공사, 방송광고공사, 한국마사회, 대한석탄공사, 대한주택보증(주), 제주국제자유도시개발센터, 한국감정원, 도로공사, 수자원공사, LH공사, 철도공사, 울산항만공사, 해양환경관리공단
준정부기관	87	자체수입비율 $<$ 50%, 직원정원 $\geq$ 50인	
기금관리형	17	중앙정부 기금을 관리하는 기관	사학연금공단, 공무원연금공단, 국민연금공단, 근로복지공단, 언론진흥재단, 신용보증기금 등
위탁집행형	70	기금관리형 아닌 준정부기관	농어촌공사, 가스안전공사, 건강보험공단, 소비자원, 대한지적공사, 환경공단, 연구재단, 철도시설공단 등
기타공공기관	187	공기업·준정부기관을 제외한 공공기관	수출입은행, 산업은행, 한국투자공사, 서울대병원, 강원랜드, 노동연구원, 조세재정연구원 등
계	304		

주 : 1. 공공기관 선정은 2014. 1월 현재  
 2. 자체수입비율은 최근 3년간 결산 재무제표 기준  
 자료: 김철(2014)

한편, 중앙정부의 공공부문을 중앙행정기관, 준정부기관, 공기업으로 구분하는 것처럼, 지방자치단체의 공공부문도 '지방행정기관', '지방준정부기관', '지방공기업'으로 구분할 수 있다. '지방행정기관'은 지방자치단체에 포함되는 조직으로, 「지방자치법」 제3절의 규정에 따라 설치된 행정기구, 소속행정기관(직속기관, 사업소, 출장소, 합의제 행정기관 등), 하부행정기관, 교육·과학 및 체육에 관한 사무를 분장하는 별도 기관 등을 의미한다. 지방행정기관은 지방자치단체의 일반회계, 특별회계, 그리고 기금으로 운영된다는 점에서 중앙행정기관과 유사하다.

'지방준정부기관'과 '지방공기업'은 지방자치단체와 분리된 별도의 법인격을 가지고 있다. 지방자치단체와 별도의 법인격을 갖는 공공기관은 「지방공기업법」에 의해 설립된 지방

공사·지방공단 및 민관공동출자·출연 법인, 개별 사업법 또는 설립법(특별법)에 의해 설립된 특수법인, 「상법」에 의해 설립된 주식회사, 「민법」에 의해 설립된 재단법인·사단법인, 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」이나 지방자치단체 조례에 의해 설립된 재단법인·사단법인 등이 있다.

한편, 지방자치단체와 별도의 법인격을 갖는 공공기관은 설립 및 운영과정에서 지방자치단체로부터 재정지원을 받는 방식에 따라 지방자치단체 출자기관과 출연 기관으로 구분할 수 있다.

## 나. 지방자치단체 출자·출연 기관의 범주

지방자치단체 출자<sup>3)</sup>·출연<sup>4)</sup>기관은 지방공기업법에 근거해 설립한 기관(지방직영기업, 지방공사, 지방공단, 민관공동출자법인)과 개별 법률이나 조례에 근거하여 지방자치단체가 설립한 기관을 의미한다.

2014년 3월 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」(이하 ‘지방 출자·출연법’)이 제정됨으로서 지자체 출자·출연 기관은 지방자치단체가 설립하고 행정자치부장관이 매년 지정·고시하는 기관을 의미한다.

- 
- 3) ‘출자(出資)’란 자본의 전부 또는 일부를 현금이나 현물의 형태로 제공하는 것을 말한다. 대상이 되는 사업은 주로 공공성이 높고 대규모 자금이 필요한 사업으로서, 정부출자 규정을 둠으로써 해당되는 사업 또는 활동의 안정적인 운영과 능률적인 목표달성을 도모하려는 것이다. (출자의 근거) 출자는 출자하는 주체가 출자에 따른 권리를 취득하는 행위이기 때문에 출연과는 달리 엄격한 통제를 요하지 않는다. 따라서 법률의 근거가 없어도 예산만 확보되면 출자할 수 있다. 지방자치단체의 출자에 대해서는 「공유재산 및 물품 관리법」에서 행정재산을 출자할 수 없다거나 법률이나 조례에 따르지 않고서는 물품을 현물출자하는 것을 금하고 있을 뿐 출자 자체를 일반적으로 제한하는 규정은 두고 있지 않으므로, 지방자치단체의 경우에도 법률의 근거가 없어도 예산만 확보되면 출자할 수 있다. 「지방자치단체 출자·출연 기관 운영 등에 관한 지침」(안전행정부예규 제13호)에서는 ‘지방재정법 제18조 또는 각 개별 법령에 근거하여 지방자치단체가 지역경제의 발전과 주민 소득증대 등의 목적을 위해 출자하고 그에 해당하는 지분을 갖는 기관’을 출자기관으로 정의하고 있다(제2조 제1호).
- 4) ‘출연(出捐)’이란 일반적으로 자기의 의사에 따라 금전을 지급하는 등 자신은 재산상 손실을 입고 상대방은 재산을 증가시키는 일을 말하는데 일상생활에서는 ‘기부행위’라는 말을 더 많이 사용한다. 「민법」에서는 비영리재단법인의 설립과 관련하여 출연에 대한 규정을 두고 있다. 행정법령에서는 행정주체가 법령에 의하여 설치된 연구기관, 기금, 공단 등 출연 대상 주체에 대하여 특정 목적을 위하여 지원하는 금전급부를 말한다. (출연의 근거) 「국가재정법」 제12조에서 국가는 법률에 근거가 있는 경우에만 출연할 수 있도록 규정하고 있으므로, 출연을 하기 위해서는 법률에 근거가 있어야 한다. 지방자치단체의 출연에 관해서는 「지방재정법」 제17조에서 개인이나 일반 법인에게 출연할 수 있는 경우를 ① 법률에 규정이 있는 경우, ② 국고보조재원에 의한 것으로서 국가가 지정한 경우, ③ 용도를 지정한 기부금에 의한 경우, 그리고 ④ 보조금을 지출하지 않으면 사업의 수행이 불가능한 경우로서 지방자치단체가 원하는 사업을 위하여 필요한 경우로 한정하고 있다. 「지방자치단체 출자·출연 기관 운영 등에 관한 지침」(안전행정부예규 제13호)에서는 ‘지방재정법 제17조 또는 각 개별 법령에 근거하여 지방자치단체가 문화, 예술, 장학, 자선 등의 공익적 목적을 수행하는 기관에 설립과 운영에 필요한 자금을 제공한 기관’을 출연 기관으로 정의하고 있다(제2조 제2호).

지방 출자·출연법 제정 이전에 출자·출연 기관에 대한 개념은 「지방공기업법」, 「지방자치단체 출자·출연 기관 운영 등에 관한 지침」에서 확인할 수 있다. 먼저 「지방공기업법」 제77조3에서 출자·출연 기관은 지방자치단체 자본금 또는 재산의 10분의 1 이상, 2분의 1 미만을 출자 또는 출연하여 지방자치단체 외의 자와 공동으로 「상법」에 따른 주식회사 또는 「민법」에 따른 재단법인으로 정의하였다. 「지방공기업법」에 근거하여 설립한 지자체 출자·출연 기관은 민간부문과 공공부문이 설립에 공동 참여하는 제3섹터에 해당된다. 다음으로 행정자치부가 2013년 2월에 제정한 「지방자치단체 출자·출연 기관 운영 등에 관한 지침」에서 출자·출연 기관은 「지방재정법」에 근거하여 개념을 정의하고 있다. 즉, 출자기관은 지방재정법 제18조 또는 각 개별 법령에 근거하여 지방자치단체가 지역경제의 발전과 주민 소득증대 등의 목적을 위해 출자하고 그에 해당하는 지분을 갖는 기관에 해당하고, 출연 기관은 지방재정법 제17조 또는 각 개별 법령에 근거하여 지방자치단체가 문화, 예술, 장학, 자선 등의 공익적 목적을 수행하는 기관에 설립과 운영에 필요한 자금을 제공한 기관으로 규정하고 있다. 「지방자치단체 출자·출연 기관 운영 등에 관한 지침」은 사업내용을 중심으로 출자·출연 기관의 개념을 정의하고 있다.

현재 지방 출자·출연법에 따라 고시된 출자·출연 기관의 범주를 살펴보면, 출연 기관은 법령 또는 조례에 근거하여 지방자치단체가 출연하여 설립한 기관으로서, 출연금의 비율이 대상 포함여부에 영향을 주지 않는다. 출자기관은 법령 또는 조례에 근거하여 지방자치단체가 출자하여 설립한 기관으로서, 지자체가 기관 지분의 10% 이상인 경우를 포함하고, 단 2013년 12월 4일 이전에 지방공기업법 제77조3에 근거하여 지자체가 10% 미만을 출자하여 설립한 기관도 포함된다.

〈표 2-4〉 지방공기업과 출자·출연 기관 비교

설립근거	유 형	출자비율	성격	관리법률
지방 공기업법	직영기업	100%	지자체	지방 공기업법
	지방공사	50~100%	법인	
	지방공단	100%	법인	
	제3섹터	10~50% 미만	주식회사, 재단법인	출자 출연법
개별법률 (또는 조례)	출자출연 기관	제한없음	주식회사, 재단법인	

주: ■■■ 부분이 지방 출자·출연법에 따른 출자출자기관임.  
 자료: 대전광역시(2014)를 재구성

그리고 「지방공기업법」에 따라 설립된 지방직영기업, 지방공사, 지방공단, 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 기획재정부장관이 지정한 공공기관, 「민법」에 따른 사단법인, 그리고 지방자치단체와 소속 공무원을 회원으로 하면서 지방자치단체 간 발전과 소

속 공무원의 복리증진 등을 목적으로 설립한 기관을 제외하고 있다.

과거 지방공기업법에 근거해 설립되었던 지방공사 및 지방공단 외의 출자법인, 즉 제3 섹터형 기관은 2014년 3월 24일 지방 출자·출연법이 제정됨으로서 이 법률에 따라 설립되고 관리되게 된다(〈표 2-4〉 참조).

## 2. 지자체 공공기관의 현황

### 가. 지방자치단체 공기업 현황

지방공기업은 1969년 지방공기업법의 제정으로 운영되어, 1980년 지방공기업법 제1차 개정 전까지는 직접경영형태만을 운영하였으나 1980년 이후부터 간접경영형태로 지방공사, 지방공단을 운영하였다. 1992년 법률 개정(1993년 4월 1일 시행) 이후부터는 지방공사·공단 외의 출자·출연법인을 추가하여 운영하고 있다.

지방공기업은 1980년에 30개에 불과했지만, 1990년에 131개, 2000년에 269개로 증가하다가 2007년에 360개로 급증했으며, 2014년 6월말 현재 431개이다. 지방공기업의 유형별 설립경향을 살펴보면, 1980년대 이후 지방공사 형태의 공기업이 대두되기 시작했고, 1990년대 후반 이후에는 직영기업보다 지방공사와 공단이 더욱 증가하는 추세이며, 특히 지방공단이 두드러진 성장을 나타내고 있다.

〈표 2-5〉 연도별 지방공기업 현황(2014.6.30. 기준)

구 분		1980	1990	2000	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
계		30	131	234	360	384	405	411	411	420	427	431
직접 경영	소계	30	131	234	339	359	371	378	379	388	394	396
	지방직영기업	30	128	175	228	234	239	241	246	251	253	254
	- 상수도	27	73	94	108	111	112	113	115	115	116	117
	- 하수도	-	8	22	68	73	75	79	82	85	87	87
	- 공영개발 등	3	34	44	36	34	36	33	33	33	32	32
	- 지역개발기금	-	13	15	16	16	16	16	16	16	18	18
간접 경영	공사·공단	-	3	59	111	125	132	137	133	137	141	142
	- 도시철도	-	1	4	7	7	7	7	7	7	7	7
	- 도시개발	-	1	11	16	16	16	16	16	16	16	16
	- 기타공사	-	1	14	19	26	28	32	31	36	37	39
	- 지방공단	-	-	30	69	76	81	82	79	78	81	80
출자출연법인		-	-	-	21	25	34	33	32	32	33	35

출처: 안전행정부 (2014)

〈표 2-6〉은 지방공기업의 시도별 현황이다. 공기업의 수가 많은 지자체는 “경기(105) > 경남(44) > 경북(38) > 강원(38)” 순이다. 105개의 공기업을 갖고 있는 경기도의 경우 광역자치단체 소속 공기업은 7개(직영 4, 공사 3)인 반면, 기초자치단체의 공기업은 96개이다.

〈표 2-6〉 지방공기업의 시도별 현황

시도별	합계	지방공기업											자 연 인 출 법	
		소계	직영기업						공사·공단					
			계	상 수 도	하 수 도	공 용 개 발	지 역 개 발 기 금	계	도 시 철 도	도 시 개 발	기 타 공 사	지 방 공 단		
계	431	396	254	117	87	32	18	142	7	16	39	80	35	
서울	32	31	2	1	0	0	1	29	2	1	1	25	1	
부산	12	10	3	1	1	0	1	7	1	1	1	4	2	
대구	9	8	3	1	1	0	1	5	1	1	0	3	1	
인천	16	16	5	1	1	2	1	11	1	1	0	9	0	
광주	10	7	3	1	1	0	1	4	1	1	1	1	3	
대전	7	7	3	1	1	0	1	4	1	1	1	1	0	
울산	8	8	3	1	1	0	1	5	0	1	0	4	0	
세종	4	4	4	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	
경기	105	103	70	31	29	9	1	33	0	1	16	16	2	
강원	33	31	23	15	3	4	1	8	0	1	3	4	2	
충북	23	22	19	9	7	2	1	3	0	1	0	2	1	
충남	29	28	22	10	7	4	1	6	0	1	2	3	1	
전북	23	19	16	9	5	1	1	3	0	1	1	1	4	
전남	29	23	20	8	8	3	1	3	0	1	2	0	6	
경북	38	34	25	14	10	0	1	9	0	1	4	4	4	
경남	44	39	30	12	10	6	2	9	0	1	5	3	5	
제주	9	6	3	1	1	0	1	3	0	1	2	0	3	

출처: 안전행정부 (2014)

지방공기업의 예산은 2012년 48.0조원(직영기업 19.5조, 공사공단 28.7조)에서 2013년 51.2조원(직영기업 20.0조, 공사공단 31.2조)으로 늘어났으며, 지방공기업의 인력은 2012년 68천명(직영기업(공무원) 15천명, 공사공단 53천명)에서 2013년 74천명(직영기업(공무원) 15천명, 공사공단 59천명)으로 6천 명 정도가 늘어났다(김철, 2014).



〈표 2-7〉 지방공기업 재무현황 및 경영성과 (2012년 결산)

(단위: 조원)

구 분	'08년	'09년	'10년	'11년	'12년	'13년
자산	119.5	136.9	147.2	158.7	166.6	174.2
부채 (부채비율)	47.3 (65.6%)	58.2 (74.0%)	62.9 (74.6%)	67.8 (74.7%)	72.5 (77.1%)	73.9 (73.8%)
자본	72.2	78.7	84.3	90.9	94.1	100.3
경영손익	△0.18	△0.29	△0.78	△0.04	△1.5	△1.2

자료: 안전행정부(2013), 안전행정부 공기업과(2014).

## 나. 지방자치단체 출자·출연 기관 현황

지방자치단체는 지역사회의 경제진흥, 문화체육, 복지 등 자치단체별 정책수요를 전문적이고 효율적으로 추진하기 위해 자본금을 출자하거나 매년 출연금을 지원하여 별도의 법인형태로 출자·출연 기관을 두고 있다.

행정자치부에서 2014년 9월 25일 지방 출자·출연법에 따라 고시된 출자·출연 기관은 540개이고, 출자기관과 출연 기관이 각각 51개와 489개를 차지하고 있다. 출연 기관은 모든 시도에 설립되어 있는 가운데, 경기도가 84개로 가장 많고, 다음으로 경북(51개), 전남(49개), 충남(41개), 강원(41개), 경남(32개) 순서를 보인다. 출자기관은 대전광역시, 울산광역시, 세종특별자치시에는 설립되어 있지 않고, 경남과 전남이 8개로 가장 많고, 다음으로 강원(7개), 경북(7개), 전북(4개) 순서를 보인다.

한편 지자체 출연 기관의 관리주체별 실태를 살펴보면, 광역자치단체가 210개, 기초자치단체가 279개를 설립·운영하고 있다.

〈표 2-8〉 출자·출연 기관 지역별 현황

지역	출연 기관			출자기관	합계
	광역	기초	소계		
서울	11	19	30	1	31
부산	13	7	20	2	22
대구	10	11	21	1	22
인천	13	3	16	2	18
광주	15	0	15	2	17
대전	10	1	11	0	11
울산	4	3	7	0	7
세종	1	0	1	0	1

지역	출연 기관			출자기관	합계
	광역	기초	소계		
경기	18	66	84	3	87
강원	17	24	41	7	48
충북	11	12	23	2	25
충남	15	26	41	2	43
전북	11	26	37	4	41
전남	19	30	49	8	57
경북	24	27	51	7	58
경남	8	24	32	8	40
제주	10	0	10	2	12
합계	210	279	489	51	540

자료 : 행정자치부 고시 제 2014-42호 재구성

지자체 출연 기관을 사업(업무)성격을 기준으로 분류해 보면, 장학회 및 장학재단이 가장 많고(115개), 다음으로 문화재단(68개), 산업진흥원 및 재단(47개), 기타 연구기관(32개), 의료원(28개), 복지재단(27개) 등의 순서를 보이고 있다.

광역자치단체는 산업진흥원 및 재단이 31개로 가장 많고, 다음으로 의료원(26개), 문화재단(20개), 신용보증(16개), 테크노파크(15개), 지역연구원(15개) 등의 순서로 집계된다. 이에 반해 기초자치단체는 장학회 및 재단이 115개로 가장 많고, 다음으로 문화재단(68개), 산업진흥원 및 재단(47개), 기타연구기관(32개) 등의 순서로 집계된다.

출연 기관의 성격을 유형화해보면, 장학회 등 교육 영역(140개), 지역경제 영역(105개), 문화·예술·체육 영역(80개), 연구 영역(48개), 여성·복지·청소년 영역(56개), 의료 영역(28개), 조직위원회 등을 포함한 기타 영역(32개)으로 재분류 할 수 있다.

<표 2-9> 지자체 출연 기관의 성격별 현황

	광역		기초		합계	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
교육진흥	3	1.4%	7	2.5%	10	2.0%
인재육성	6	2.9%	9	3.2%	15	3.1%
장학회 및 재단	7	3.3%	108	38.7%	115	23.5%
관광	1	0.5%	5	1.8%	6	1.2%
산업진흥원 및 재단	31	14.8%	16	5.7%	47	9.6%
신용보증재단	16	7.6%	0	0.0%	16	3.3%
지역산업경제	13	6.2%	7	2.5%	20	4.1%
테크노파크	15	7.1%	1	0.4%	16	3.3%
문화재단	20	9.5%	48	17.2%	68	13.9%
예술	3	1.4%	2	0.7%	5	1.0%
체육	0	0.0%	7	2.5%	7	1.4%

	광역		기초		합계	
	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
기타연구기관	12	5.7%	20	7.2%	32	6.5%
지역연구원	15	7.1%	1	0.4%	16	3.3%
복지재단	7	3.3%	20	7.2%	27	5.5%
여성	11	5.2%	0	0.0%	11	2.2%
청소년	6	2.9%	12	4.3%	18	3.7%
의료원	26	12.4%	2	0.7%	28	5.7%
기타	14	6.7%	8	2.9%	22	4.5%
조직위	4	1.9%	6	2.2%	10	2.0%
합계	210	100.0%	279	100.0%	489	100.0%

자료 : 행정자치부 고시 제 2014-42호 재구성

지자체 출연 기관의 유형별 특징을 정리해보면, 광역자치단체는 지역경제 영역(산업진흥 및 재단, 신용보증재단, 지역산업경제, 테크노파크, 관광)의 출연 기관이 가장 높은 비율을 차지하고 있고, 기초자치단체는 장학회 및 재단과 문화재단이 높은 비율을 차지한다. 그리고 전체적으로 교육 영역, 지역경제 영역, 문화·예술·체육 영역의 순서로 높은 비율을 차지한다.

지방자치단체 출자·출연 기관은 2013년 말<sup>5)</sup> 기관수 533개에 근무인원 22,946명으로 지방자치단체 공공부문 중 상당한 규모를 차지하고 있다.<sup>6)</sup> 자산과 부채는 각각 14조 8,133억 원(출연 기관 11조 9,815억 원, 출자기관 2조 8,318억 원)과 4조 4,240억 원(출연 기관 2조 6,512억 원, 출자기관 1조 7,728억 원)으로 지방공기업의 직영 기업과 공사·공단에 비해 작은 규모이지만 근무인원은 23.6%에 이른다.

〈표 2-10〉 지방자치단체 출자·출연 기관 기본현황(2013년 기준)

구분	기관	근무인원	자산	부채	부채비율
출자기관	51	1,185	28,318	17,728	62.6%
출연 기관	482	21,761	119,815	26,512	22.1%
계	533	22,946	148,133	44,240	29.9%

자료 : 대전광역시(2014)를 재구성

5) 2014년 9월 25일 행정자치부에서 지방 출자·출연법에 따른 출자출연 기관 고시 이전에 파악한 기관에 대한 집계 자료임.

6) 지자체 출자·출연 기관은 1998년만 해도 110개에 불과했지만 2000년대 들어 급격히 늘어나기 시작했다. 2002년 180개, 2006년 278개, 2010년 435개, 2013년 533개까지 늘어났다.

### 3. 공공기관 관리체계

#### 가. 공공기관 지배구조의 구성요소 및 특징<sup>7)</sup>

공공기관 지배구조의 구성요소를 살펴보면, 내부지배구조는 공공기관 내부의 의사결정 구조로서 주주총회, 이사회, 기관장과 경영진, 노조 및 직원, 감사제도 등을 포함하고, 공공기관과 관련된 모든 이해관계자와의 관계를 의미하는 외부지배구조에는 행정기관과 이해관계자, 공공기관의 지주회사, 소비자보호기구, 공공기관의 경영평가, 경영공시, 외부감사 등이 포함된다(이상철, 2007; 조택, 2007: 257).

공공기관 지배구조는 공공기관의 경영형태, 당해 국가 사기업부문의 지배적인 기업지배 구조의 형태, 각국의 정치체제(내각제, 대통령중심제) 등에 따라 다양한 형태를 띠고 있고, 그리고 한 국가에서조차 공공기관의 경영진을 동일한 형태로 구성하기 위한 보편적 원칙이 거의 없기 때문에, 이를 일반화할 수 있는 유일의 모형이 있는 것은 아니다(유승민, 1997; OECD, 2004; 조택, 2007).

공공기관의 지배구조는 정부 및 민간기업의 지배구조와 차이를 보인다. 기존의 정부운영 방식 및 구조와 달리 기관운영의 자율성과 탄력성 등을 확보하며, 민간기업과 비교해 보면 절차적 합리성과 민주성, 공공성 등을 강조하여 정부와 국민에 대한 책임성을 강조한다. 공공기관은 정부로부터 일정한 자율성을 확보하고 있으며, 법률에 근거하여 일정한 통제만 받도록 설계되어 있다. 특히 특정 개인이나 기관이 아니라 다수의 관계자가 지배 구조에 참여하여, 공동의 책임을 지는 구조를 갖는다(박석희, 2010).

먼저, 공적 소유권의 내재적 특성상 자본시장과 금융시장을 통한 공공기관 규율기능은 작동하지 않으며, 자연적 또는 제도적 독점시장구조로 인하여 생산시장에서의 경쟁을 통한 공공기관 규율기능도 거의 작동하지 않게 된다. 또한 일반적으로 공공기관 최고경영자의 선임이 정치적 과정을 통해 이루어진다는 점에서, 이 과정에서 경영자 노동시장의 기능이 발휘되기는 어려운 실정이다. 결국 공공기관의 경우 시장기능 또는 시장기구를 통한 외부지배구조 내지 기업통제시장이 실질적으로 존재하지 않거나 거의 작동하지 않기 때문에 정부에 의한 경영자의 임면, 경영목표와 경영실적평가 등 인위적으로 외부지배구조를 설계하여야 한다. 이러한 외부지배구조는 공공기관과 관련된 모든 이해관계자와의 관계를 의미하므로, 외부지배구조에는 행정기관과 이해관계자, 공공기관의 지주회사, 소비자보호기구, 공공기관의 경영평가, 경영공시, 외부감사 등이 포함된다.

또, 공공기관의 경우 이사회의 전문성이 떨어지거나 유인체계 등과 같은 시장적 내부통제장치가 잘 작동하지 않는 등 내부지배구조의 효율성도 그리 높다고 할 수 없다. 게다가 정부가 소유자로서 공공기관 최고경영자와 이사회의 임면권을 행사하는 동시에 규제자로

7) 이 부분은 김철·김기범, 「지방정부출연 기관 지배구조의 현황과 개편방향」, 사회공공연구소, 2011.11, 22~25쪽을 요약하였음.

서의 역할도 동시에 수행하는 과정에서 소유와 경영이 실질적으로 분화되지 않고 있다.

따라서 공공기관의 지배구조는 정부-공공기관 관계를 중심으로 한 기관장의 임면, 경영 목표의 설정, 요금결정, 경영실적평가, 혁신평가 등 정부의 공적 지배권과 공공기관의 최고기관장, 이사회, 감사, 경영자보상제도 등 내부 통제기구의 설계 및 운용에 의해 형성되는 것이라고 할 수 있다.

〈표 2-11〉 OECD의 공기업지배구조 가이드라인

구분		주요내용
소유권기능 집중화		<ul style="list-style-type: none"> <li>◦공기업은 소유권 행사 기능의 집중화가 바람직</li> <li>◦공공정책의 목적을 추구하는 기관은 소유권 집중화가 반드시 적용되는 것은 아니며 준용가능</li> </ul>
내부 지배구조	이사회/기관장	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦이사회에 실질적 권한 부여(전략적 경영자문 및 경영감시를 수행하는데 필요한 권한·전문성·객관성 보유)</li> <li>◦이사회 의장과 CEO 분리는 좋은 관행</li> <li>◦이사회는 CEO 임면에 관한 권리 행사(소유권 행사기관의 동의나 협의를 거치는 방안도 가능)</li> <li>◦이사 임면에 이사회에 관여할 필요</li> <li>◦이사회에 전반적 성과에 대한 평가 필요</li> </ul>
	감사	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦이사회 내 특별위원회로서 감사위원회 설치</li> <li>◦효과적인 내부감사 절차 개발 필요</li> </ul>
외부 지배구조	전략적 목표설정	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦명확한 목표 설정, 우선순위 설정(목표 간 상충 관계 해결)</li> <li>◦소유권 정책과 공기업의 목표는 일반 국민에게 공개하고, 변경시 다양한 의견 수렴 절차 개발 필요</li> </ul>
	경영평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦성과평가를 위한 정기적인 보고 체계 구축</li> <li>◦공기업의 성과를 국내, 해외 민간기업 혹은 공공기관과 비교할 수 있는 지표(생산성, 노동·자본·자산의 효율적 이용 등)</li> </ul>
	경영공시	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦모든 공기업은 높은 수준의 국제적 기준에 따라 공시할 의무</li> <li>◦소유권 기관은 모든 공기업이 포함된 통합 연차 보고서 작성·공시</li> </ul>
	외부회계 감사	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦공기업은 국제기준에 기초하여 매년 독립된 외부 회계감사의 대상이 되어야 함.</li> </ul>
	자율성 관련 인프라구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦주어진 목표를 달성할 수 있도록 공기업에 경영자율적 보장(일상적 경영 개입 배제)</li> </ul>
	지배구조 정책기능	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦민간기업과의 공정경쟁을 보장하는 공기업 법령 체계 구축(회사법 등 일반 법령 적용배제 금지, 필요시 자본 구조조정이 가능하도록 탄력적인 법령체계 유지)</li> <li>◦정부 최고 감사기구와의 협력 체계 구축 및 지속적 대화 채널 유지</li> <li>◦소유권 행사기관은 법률·재무·경제·경영에 관련된 경험 및 기술 보유 필요</li> </ul>
	이해관계자 관계	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦이해관계자에 대한 책무를 인식하고 공기업과 이해관계자의 관계를 국민에게 보고</li> </ul>

자료: 한국개발연구원(2005)

공공기관은 기업지배구조를 형성하는 소유·경영·감독이 각기 다른 세 주체인 국민, 임명직 기관장과 종업원, 그리고 정치인·감사원·정부부처 등에 속하고 있다. 이들 각 주체들은

서로 다른 이해관계를 가지고 있기 때문에 이들 간의 이해관계를 조정하는 것이 공기업 경영의 주요 과제이다(조택, 2007).

## 나. 공공기관에 대한 관리·감독 체계

### 1) 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 의한 공공기관

현행 공운법은 공공기관을 둘러싼 소유권 기능과 규제·산업정책 기능을 최대한 분리해서 임원의 임면, 경영평가, 공시, 이사회 등에 있어 소유권 기능을 한 군데로 집중하도록 하는 OECD 공기업 지배구조 가이드라인에 따라 공기업에 대한 경영감독은 공공기관운영위원회(이하 “공운위”라 한다), 사업감독은 주무부처가 전담토록 **이원화하였다**. 준정부기관에 대해서는 주무부처가 정책사업을 위탁·대행하는 업무특성을 감안하여 주무부처가 경영감독·사업감독을 수행하도록 하였다. 단, 공운위가 공통의 경영지침을 제시하여 경영감독의 통일성을 확보하도록 하였다. 그리고 개별법에 규정된 주무부처의 공기업·준정부기관에 대한 포괄적 감독규정을 열거식·제한적 감독규정으로 대체하여 경영자율성을 실질적으로 보장하도록 하였다(동법 제51조).

공공기관에는 민간기업의 지배수단으로 중요한 역할을 수행하고 있는 시장기구를 통한 규율장치가 존재하지 않기 때문에, 이러한 시장기구를 대신하여 기획재정부, 주무부처 등의 정부의 권위적·계층제적 통제를 통한 지배구조가 작동하고 있다. 하지만 법규정상으로는 공운위가 공공기관에 관한 최고의사결정기구로서의 역할을 수행한다. **즉**, 공공기관에 대한 정부의 외부통제를 합리적·효율적으로 수행하기 위하여 기존에 각 관련 부처별로 분산되어 있던 공공기관들에 대한 관리를 집중화하여 기획예산처 내에 있던 정부투자기관운영위원회를 확대, 개편한 공운위를 설치·운영하고 있는 것이다.

공운위는 공기업·준정부기관과 **기타공공기관**의 지정·지정해제와 변경지정, 공공기관의 신설 심사, 공공기관의 **기능 조정**, 시장형 공기업과 준시장형 공기업의 **선임 비상임이사** 임명, 공기업·준정부기관의 임원 임명, 해임이나 해임 건의, 비상임이사·감사에 대한 직무수행실적평가, 공기업·준정부기관의 경영실적 평가 등을 담당하여 공공기관 지배구조와 관련하여 핵심적인 역할을 수행한다(동법 제8조). 공운위는 소유권 기능의 집중화와 연계된 것으로서, 민간기업의 주주총회와 같은 기능을 수행하여, 주주인 국민의 입장에서 공공기관에 대한 감독·관리 기능을 종합적이고 체계적으로 수행하기 위한 것이다(성명재 외, 2009: 190). 따라서 국가 공공기관에서는 공운위를 어떻게 구성할 것인가의 문제가 중요하게 부각된다.

공운위는 기획재정부장관을 위원장으로 하여, 국무총리실의 차관급 공무원, 대통령령이 정하는 관계 행정기관의 차관·차장급 공무원, 그 밖에 주무기관의 차관·차장급 공무원, 그

리고 공공기관의 운영과 경영관리에 관하여 학식과 경험이 풍부하고 중립적인 사람으로서 법조계·경제계·언론계·학계 및 노동계 등 다양한 분야에서 기획재정부장관의 추천으로 대통령이 위촉하는 임기 3년의 민간위원 11인 이내의 사람 등 20인 이내의 위원으로 구성하고 있다(동법 제9조).

## 2) 지방공기업법에 의한 지방공기업

지방공기업에 대해서는 기본 법령으로 「지방공기업법」과 동법시행령 및 동법시행규칙이 있고, 행정자치부의 예규와 지침으로 ‘지방공기업 설립·운영기준’(예규), ‘지방공기업 예산편성기준’(예규) 및 ‘지방공사채 발행제도 운영계획’(지침)이 있다.

지방공기업에 대한 지방자치단체의 지도·감독 수단을 지방공사 중심으로 살펴보면, 지방공기업에 출자한 지방자치단체가 주주권을 행사하고(「지방공기업법」 제55조), 정관변경 인가권(동법 제56조)과 임원에 대한 임면권(동법 제58조)을 갖고 있는데, 사장의 경영성과에 따라 임기 중 해임하거나 임기종료에도 불구하고 연임시킬 수 있다. 또한 지방자치단체는 결산 승인권(동법 제66조)과 공사채발행 또는 외국차관에 대한 승인권(동법 제68조)을 갖는다. 그리고 지방자치단체는 지방공사의 업무를 감독하고, 업무·회계 및 재산에 관한 사항을 검사하고 필요한 보고를 명할 수 있으며, 시·도지사는 시·군 및 자치구에서 설립한 지방공기업의 효율적인 경영을 위하여 필요한 지도·조언 또는 권고를 할 수 있다(동법 제73조, 제74조, 제78조 제5항). 지방공단의 경우에도 위와 같은 지도·감독 규정들이 대부분 준용된다.

행정자치부는 지방공기업에 대한 일반적인 지도·감독을 행하며, 경영평가를 수행한다. 먼저 행정자치부장관은 예산 및 결산에 관한 공통적인 기준을 작성·통보하는 권한을 갖고 있고(동법 제66조의2), 지방공사가 발행하려는 공사채가 같은 법 시행령이 정하는 기준을 초과하는 경우 지방자치단체의 장의 공사채 발행승인에 대한 사전승인권(동법 제68조)도 갖고 있다. 그리고 공사의 업무·회계 및 재산에 관한 사항을 검사하고 필요한 보고를 명할 수 있으며(동법 제74조), 부실 지방공기업의 효율적인 경영을 위하여 필요한 조치를 취할 수 있다(동법 제78조의2). 지방공단의 경우에도 위와 같은 지도·감독 규정들이 대부분 준용된다.

또한 행정자치부장관은 지방공기업의 경영목표의 달성도, 업무의 능률성, 공익성 및 고객서비스 등에 대한 경영평가를 실시하고, 그 결과에 따라 필요한 조치를 강구하여야 할 책무가 있다(동법 제78조).

그리고 행정자치부장관은 지방공기업 관련 주요 정책, 경영평가, 경영진단 및 그 밖의 경영 개선에 관한 사항을 심의하기 위하여 관계 전문가로 구성된 지방공기업정책위원회를 운영한다. 지방공기업정책위원회는 위원장 1명을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성한다

(동법 제78조의4). 그러나 국가 공공기관에서 공공기관운영위원회와 같은 소유권 기능을 수행하는 기관은 존재하지 아니한다. 국가 공공기관에서 공공기관운영위원회가 차지하는 위상처럼 지방공기업과 관련한 최고의사결정기구로서 지방공기업 관련 주요정책 및 경영평가 등에 관한 사항을 심의하도록 하였지만 그 권한이 형식적이어서 별다른 역할을 하지 못하고 있다.

### 3) 지방 출자·출연법에 의한 출자·출연 기관

앞에서 본 바와 같이 그 동안 지방자치단체의 출자·출연 기관을 규율하는 법령이 없었으나 지방 출자·출연법의 시행에 따라 지방자치단체 출자·출연 기관의 관리·감독 체계가 구축되었다. 지방 출자·출연법에 규정된 관리·감독의 규율체계는 다음과 같다.

#### 가) 설립 통제

첫째, 지방자치단체 출자·출연 기관의 대상사업은 ①문화, 예술, 장학(獎學), 체육, 의료 등의 분야에서 주민의 복리증진에 이바지할 수 있는 사업 또는 ②지역주민의 소득을 증대시키고 지역경제를 발전시키며 지역개발을 활성화하고 촉진하는 데에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업으로 한정하고 있다 (법 제4조).

둘째, 지방자치단체 출자·출연 기관에 대해서는 매년 행정자치부 장관이 주무기관의 장 및 지방자치단체의 장과 협의하여 법 적용대상 기관을 지정·고시하도록 하였다(법 제5조).

셋째, 지방자치단체 출자·출연 기관의 설립·운영과 관련하여 운영심의위원회의 심의·의결을 거쳐 지방자치단체장이 그 타당성을 검토하고 설립조례 **입법예고** 전에 상급기관과 협의하도록 규정하고 있다(법 제7조).

#### 나) 출자·출연 기관 운영심의위원회의 심의·의결

**지방 출자·출연법**은 **공운법**의 공공기관운영위원회와 같은 성격의 운영심의위원회에 관한 사항을 규정하고 있다(법 제6조 및 시행령 제4조~제6조). 운영심의위원회는 출자·출연 기관의 설립·운영의 타당성, 임원의 해임(요구), 경영실적 평가 제외 대상기관 선정, 경영진단 대상기관 선정, 경영진단에 필요한 조치, 기관장의 성과계약 평가, 경영실적 평가 등 출자·출연 기관의 운영에 관한 중요한 사항을 심의·의결한다.

운영심의위원회는 15인 이내 위원으로 구성되는데, 출자·출연 기관의 운영과 경영관리에 관하여 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 지방자치단체의 장이 임명 또는 위촉하고,



공무원인 위원은 1/4 이하로 한다. 동법시행령 제4조 제2항에서는 위원의 구성에 관하여 구체적인 규정을 두고 있다. 지방의회에서 추천하는 사람(지방의원 제외) 3명 이내, 전체 위원 수의 4분의 1 범위에서 해당 지방자치단체의 장이 지명하는 공무원, 법조계·경제계·언론계·학계 및 노동계 등의 분야에서 출자·출연 기관의 운영에 관한 전문지식과 경험을 가진 사람 중 위원장이 추천하는 사람으로 구성한다.

#### 다) 운영통제

지방 출자·출연법은 출자·출연 기관의 운영에 관한 규율을 통해서 관리·감독을 강화하고 있다. 예를 들어, 정관의 기재사항 및 변경 절차(법 제8조), 임원의 구성, 채용방식, 직무수행 원칙, 해임·손해배상 및 결격사유(법 제9조, 제10조), 기관장과의 성과계약(법 제11조), 예산과 회계(법 제16조~제19조), 출자·출연 기관의 해산 요청(법 제24조) 및 지도·감독 등(법 제25조, 제26조)의 규정을 두고 있다. 특히 행정자치부장관은 조직운영과 정원·인사관리 및 예산의 편성·집행과 자금운영에 관한 '운영지침'을 각 지방자치단체의 장 또는 출자·출연 기관의 장에게 통보할 수 있도록 하여 관리·감독을 강화하고 있다(법 제27조).

지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 이와 같은 법적·행정적 통제는 출자·출연 기관의 **경영 합리화**와 운영의 투명성 제고를 위하여 불가피한 측면이 있으나, 중앙정부의 과도한 통제는 오히려 지방자치단체 및 출자·출연 기관의 자율성을 침해할 여지가 있다는 비판이 가능할 것이다.

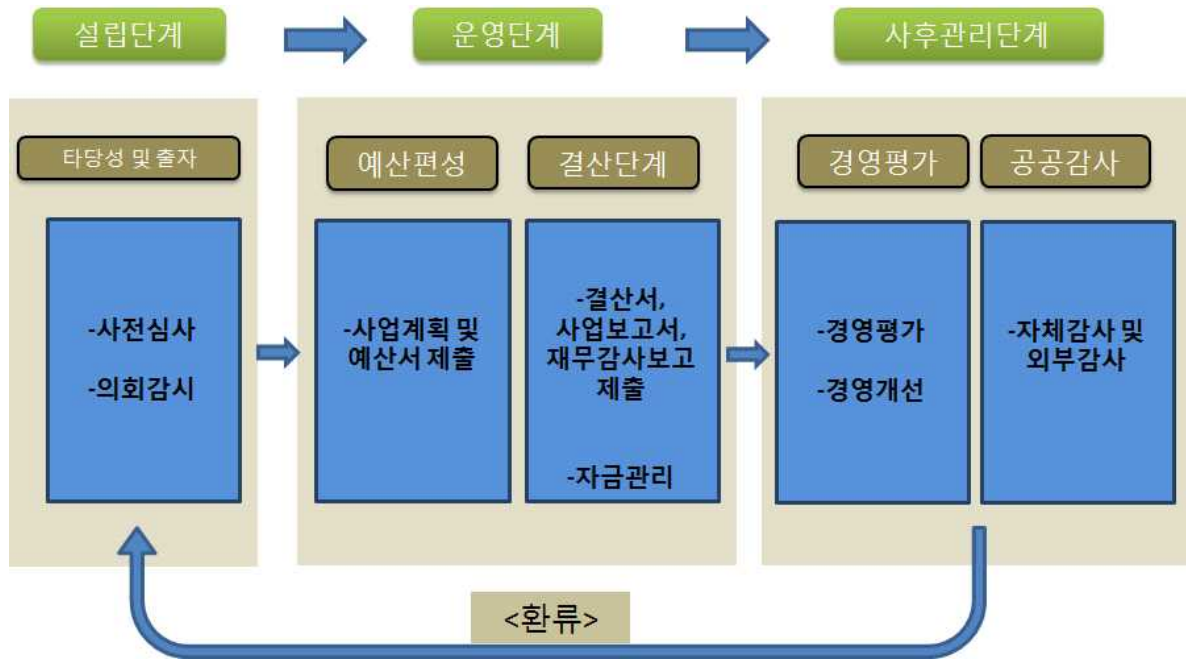
#### 라) 경영실적의 평가와 공시

공공기관의 관리·감독은 경영실적의 평가 및 경영공시에 의해서도 이루어진다. 지방 출자·출연법 또한 출자·출연 기관의 경영실적 평가 등에 관한 규정을 두고 있다. 예를 들어, 경영실적 평가와 대상기관(법 제28조, 제29조), 경영진단(제30조), 경영실적 평가와 경영진단 실시에 관한 조례 제정(법 제31조) 및 경영실적 평가 종합에 관하여 국회에 대한 보고(법 제36조) 등이 그것이다.

공공기관에 대한 경영평가 등을 통하여 공공기관의 **경영 합리화**와 운영의 투명성 제고 등을 확보할 수 있지만, 다른 한편으로는 경영평가 지표 및 평가결과의 활용 등에 따라서는 공공기관의 공공성 또는 자율성을 약화시키거나 해칠 우려도 있다. 따라서 공공기관의 평가에 있어서 신뢰성 확보방안 등을 강구할 필요가 있다.

### 다. 공공기관에 대한 관리·감독체계 특징

공공기관의 관리체계는 크게 '설립-운영-사후관리'라는 3단계의 분석 틀로 살펴볼 수 있다(류춘호, 2013). 이 분석 틀로 중앙부처 공공기관의 관리체계를 살펴보면 다음과 같다.



출처: 류춘호(2013)

〈그림 2-1〉 지방자치단체 출자·출연 기관 관리체계 개념도

### 1) 중앙부처 공공기관

먼저, 설립단계이다. 공공기관 신설에 대한 타당성 검토에 대한 법적 근거는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에서 찾아볼 수 있다. 공운법 제7조에 따라 주무기관의 장은 ① 법률안에 정부의 출연근거가 규정되어 있는 기관, ② 정부지원액이 총수입액의 2분의 1을 초과할 것으로 추계되는 기관, ③ 법률안에 정부가 단독으로 또는 정부와 공공기관이 합하여 자본금의 100분의 30 이상을 출자하는 것으로 규정되어 있는 기관 중 어느 하나를 신설하고자 할 때에는 그 법률안을 입법예고 하기 전에 기획재정부장관에게 그 기관 신설의 타당성에 대하여 심사를 요청하여야 하며, 주무기관으로부터 심사를 요청 받은 기획재정부장관은 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 기관 신설 및 재정지원 등의 필요성과 효과 등을 심사하고, 그 결과를 주무기관의 장에게 통보하여야 한다. 중앙정부는 공공기관에 법인격을 부여하는 법률의 제·개정에 관여할 수 있기 때문에 공공기관의 신설

에 관한 내용이 개별 법률안에 포함되는 것이 일반적이므로 그러한 내용의 법률안 제정 시 그 첫 단계인 입법예고 전에 기관의 신설의 타당성에 대한 사전심사를 거치도록 한 것으로 이해할 수 있다(〈표 2-142 참조〉).

〈표 2-12〉 공공기관 신설 관련 법률 및 시행령

공공기관의 운영에 관한 법률	공공기관의 운영에 관한 법률 시행령
<p>제7조(기관 신설에 대한 심사) ① 주무기관의 장은 법률에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 신설하고자 할 때에는 그 법률안을 입법예고하기 전에 기획재정부 장관에게 그 기관 신설의 타당성에 대하여 심사를 요청하여야 한다.</p> <p>1. 법률안에 정부의 출연근거가 규정되어 있는 기관</p> <p>2. 정부지원액이 총수입액의 2분의 1을 초과할 것으로 추계되는 기관</p> <p>3. 법률안에 정부가 단독으로 또는 정부와 공공기관이 합하여 자본금의 30퍼센트 이상을 출자하는 것으로 규정되어 있는 기관</p> <p>② 제1항에 따라 심사를 요청받은 기획재정부 장관은 제8조에 따른 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 기관신설 및 재정지원 등의 필요성과 효과 등을 심사하고, 그 결과를 주무기관의 장에게 통보하여야 한다.</p> <p>③ 제1항 및 제2항에 따른 기관 신설의 타당성심사 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>제9조(기관 신설에 대한 심사) 주무기관의 장은 법 제7조제1항에 따라 기획재정부 장관에게 기관 신설의 타당성에 대한 심사를 요청할 경우에는 다음 각 호의 사항을 첨부한 계획서를 제출하여야 한다.</p> <p>1. 기관의 사업범위 및 내용</p> <p>2. 신설기관이 제공하는 서비스·재화</p> <p>3. 향후 5년간의 연간 수입 및 정부지원 예산 소요</p> <p>4. 향후 5년간의 조직·인력 운영계획</p> <p>5. 기존에 설립된 유관기관 현황</p> <p>6. 그 밖에 기획재정부 장관이 요청하는 자료</p>

운영단계에서 기획재정부는 공공기관의 운영 및 활동에 대해 경영지침(예산편성지침) 및 공기업·준정부기관에 대한 경영감독을 통해 **관리·통제**한다. 기획재정부 장관은 경영지침을 통해 공공기관 운영 전반에 대한 통제권을 확보하고 있다. 기획재정부 장관은 공공기관의 “1. 조직 운영과 정원·인사 관리에 관한 사항, 2. 예산과 자금 운영에 관한 사항, 3. 그 밖에 공기업·준정부기관의 재무건전성 확보를 위하여 기획재정부 장관이 필요하다고 인정하는 사항”에 대해 경영지침을 통해 일상적인 관리권을 행사한다. 예컨대 매년 말 공공기관운영위의 의결을 거쳐 발표되는 ‘예산편성지침’은 공공기관 임직원의 보수, 경상경비, 업무추진비, 복리후생비, 사업비 등” 개별 공공기관의 운영 및 사업에 대한 가이드라인을 제시한다.

〈표 2-13〉 공공기관 관리 감독 관련 법률

제50조(경영지침)	제51조(공기업·준정부기관에 대한 감독)
① 기획재정부 장관은 공기업·준정부기관의 운영에	① 기획재정부 장관과 주무기관의 장은 공기업·준정

<p>관한 일상적 사항과 관련하여 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 다음 각 호의 사항에 관한 지침(이하 "경영지침"이라 한다)을 정하고, 이를 공기업·준정부기관 및 주무기관의 장에게 통보하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 조직 운영과 정원·인사 관리에 관한 사항</li> <li>2. 예산과 자금 운영에 관한 사항</li> <li>3. 그 밖에 공기업·준정부기관의 재무건전성 확보를 위하여 기획재정부장관이 필요하다고 인정하는 사항</li> </ol> <p>②공기업·준정부기관의 투명하고 공정한 인사운영과 윤리경영 등을 위하여 필요한 경우 소관 정책을 관장하는 관계 행정기관의 장은 제1항의 규정에 따른 경영지침에 관한 의견을 기획재정부장관에게 제시할 수 있다.</p>	<p>부기관의 자율적 운영이 침해되지 아니하도록 이 법이나 다른 법령에서 그 내용과 범위를 구체적으로 명시한 경우에 한하여 감독한다.</p> <p>②기획재정부장관은 공기업의 경영지침 이행에 관한 사항을 감독한다.</p> <p>③주무기관의 장은 다음 각 호의 사항에 대하여 공기업·준정부기관을 감독한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 법령에 따라 주무기관의 장이 공기업·준정부기관에 위탁한 사업이나 소관 업무와 직접 관련되는 사업의 적정한 수행에 관한 사항과 그 밖에 관계 법령에서 정하는 사항</li> <li>2. 준정부기관의 경영지침 이행에 관한 사항</li> </ol> <p>④기획재정부장관과 주무기관의 장은 제2항 및 제3항의 규정에 따라 행하는 감독의 적정성 여부를 대통령령이 정하는 바에 따라 점검하고, 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 개선에 필요한 조치를 취하여야 한다.</p>
--	---

**또한**, 이 지침에 대한 이행 여부를 확인하기 위해 일상적인 관리감독과 함께 매년 ‘경영평가<sup>8)</sup>’를 실시하고 있다. 공공기관 경영평가제도는 기본적으로 공공기관의 경영자율권을 보장하되, 결과에 대한 책임을 묻는 방식을 통해 책임경영체제를 확립하여 궁극적으로는 대국민 서비스를 향상시키려는 제도이다. 경영평가제도가 정부의 공공기관 관리에 있어 갖는 의의는 다음과 같다(윤태범, 2011). 먼저, 경영평가제도는 ‘성과계약’을 통해 정부와 공공기관의 관계를 재정립할 수 있게 한다. 정부와 공공기관의 역할을 명확하게 정의하고 명문화함으로써 정부 기관의 무분별한 개입 문제를 해소 할 수 있으며, 특히 정부와 공기업관계의 ‘탈정치화’를 실현할 수 있다. 둘째, 공기업 경영 및 준정부기관 관리에 있어서 창의성과 기업가 정신이 발휘되기 위한 기관 운영 자율성의 보장 수단으로, 경영 자율성을 확대하는 대신에 경영성과에 대한 사후적 평가기능을 강화하여 자율적 책임경영체제를 구축할 수 있다. 기관의 성과를 평가함으로써 공공기관의 장에게 경영성과를 제고하도록 하는 동기를 부여할 수 있다. **또한**, 평가를 통해 조직구성원들에게 목표달성에 대한 책임의식 및 동기부여를 보다 강화할 수 있다. 셋째, 공공기관의 도덕적 해이, 즉, 자유재량적 행동에 의한 자기목적의 추구, 위험 회피적 행동, 동기유발요인의 상실 등으로 인한 대리인 문제를 극복하기 위해서는 개별 공공기관별로 경영목표를 부여하고, 이를 사후에 평가하여 그 성과 수준에 따라 인센티브를 차등적으로 부여하는 것이 필요하다. 넷째, 공

8) 공공기관에 대한 경영평가는 1984년 「정부투자기관관리기본법」이 제정됨에 따라 최초로 제도화 되었고, 지난 30년간 평가대상, 방법, 지표체계 등에서 많은 변화가 있었다. 기존의 공기업에 한정되던 공공기관 경영평가제도는 2004년에 준정부기관으로 확대되었고, 2014년부터 기타 공공기관까지 포함됨에 따라 모든 공공기관이 대상이 되고 있다.

공공기관이 비효율적으로 운영되거나 여러 형태의 대리인 비용이 유발되는 원인 중의 하나로 기관 내외부로부터의 경쟁압력이 결여되어 있다는 점을 꼽는다. 따라서, 공공기관의 경영혁신 또는 경영성과를 제고하기 위해서는 경쟁요소 또는 압력을 작동시키는 것이 필요하다. 즉, 공공기관 경영에 있어서 시장원리와 경쟁원리 그리고 혁신적 기업가정신을 촉발하기 위한 제도적 장치의 하나가 바로 경영평가제도이다. 마지막으로 경영평가 결과가 공공기관의 경영에 환류되어 경영 개선을 유도하는 관리 순환(management cycle)의 한 과정을 구성하고 있다. 경영평가 과정에서 경영현안에 대한 진단과 개선 방안이 도출될 수 있으며, 다른 기관의 우수한 제도나 관리시스템을 벤치마킹하는 노력을 촉진할 수 있게 한다.

현재 공공기관 경영평가제도는 ‘공공기관 기관평가(경영실적 평가제도)’, ‘공공기관 기관장 경영성과협약 이행실적 평가’, ‘상임감사·감사위원 직무수행실적평가제도’로 구성된다. 기재부장은 **공운법** 제4조 내지 제6조의 공공기관 유형 구분 기준에 따라 평가유형을 공기업 I, 공기업 II, 기금관리형, 위탁집행형, 강소형으로 구분하여 평가하고 있다. 경영평가 운영 및 절차와 관련하여 기획재정부가 구성한 평가단이 전년도 공공기관의 경영실적보고서를 중심으로 평가를 수행하고 매년 6월 20일까지 국회에 보고한다. (**표 2-14** **참고**)

〈표 2-14〉 경영실적평가 시기

시기	활동
회계연도 개시전	기획재정부장관 경영평가편람 확정
~3월 20일	기관의 경영실적보고서(결산서 포함) 및 기관장의 경영계획서 이행실적 보고서 제출
~6월 20일	경영실적 평가결과 국회 및 대통령 보고

평가지표는 평가 대상 공공기관의 경영실적을 체계적이고 종합적으로 평가할 수 있도록 「경영관리-주요사업」의 2개 범주로 구성된다. 2013년까지 ‘리더십·책임경영-경영효율-주요사업’ 세가지 범주로 평가했던 경영평가지표는 2014년 ‘경영관리-주요사업’ 두가지 범주로 개편되었다. 비계량평가지표의 비중이 줄어들고, 계량지표의 비중이 늘어난 점 (55%→65%)이 주목할 특징이다. (**표 2-15** 참조)

경영평가결과 활용을 보면 다음과 같다. 종합 평가결과는 부문별 평가 점수를 합산하여 ‘탁월(S)’, ‘우수(A)’, ‘양호(B)’, ‘보통(C)’, ‘미흡(D)’, ‘아주미흡(E)’의 6등급으로 구분하며 등급 구간은 기관 경영실적평가 평균점수 및 표준편차 등을 활용하여 경영평가 확정시에 공공기관운영위원회의 심의·의결로 결정된다.

〈표 2-15〉 공공기관 경영평가제도 지표의 변화(공기업)

2013년				2014년				
범주	평가지표	비중		범주	평가지표	비중		
		비계량	계량			비계량	계량	
리더십 책임경 영	1. 리더십	5		경영 관리	1. 경영전력 및 사회공헌 - 전략기획 - 국민평가 - 정부권장정책	2	4 5	
	2. 책임경영	3						
	3. 국민평가		5					
	4. 사회적기여 - 사회공헌 - 정부권장정책	2	5					
	소계	10	10					
경영효 율	1. 업무효율		6		3. 조직, 인적자원관리 및 성과관리	2		
	2. 조직 및 인적자원관리	2						
	3. 재무예산관리 및 성과 - 재무예산관리 - 재무예산성과 - 관리업무비	4	6 2					
	4. 보수 및 성과 관리 - 보수 및 성과 관리 - 충인건비인상률	4	3					
	5. 노사관리	3						
	소계	13	17					
	4. 재무예산관리 및 성과 - 재무예산관리 - 자구노력이행성과 - 재무예산성과 - 계량관리업무비		6 3	6 2				
5. 보수 및 복리후생 관리 - 보수및복리후생 - 충인건비인상률 - 노사관리		6	3 3					
소계		22	28					
주요사 업	주요사업계획 활동(비계량), 성과(계량)를 통합 평가	22	28	주요 사업	주요사업계획 활동(비계량), 성과(계량)를 통합 평가	13	37	
합계		45	55	합계		35	65	

자료: 권순조(2014)

경영평가의 결과는 임원인사, 성과급 차등 지급, 예산환류 및 경영 개선 등에 활용된다. 경영실적이 부진한 기관에 대해서는 기획재정부장관이 해당 기관장과 상임이사에 대해서 공운위의 의결을 거쳐 임명권자에게 해임을 건의할 수 있다. 경영평가 성과급은 직원의 경우 기관 경영실적 평가결과 등을, 기관장·임원의 성과급은 기관장 경영계약 이행실적 평가결과 등을 고려하여 공운위 의결을 거쳐 기획재정부장관이 구체적인 지급률을 결정한다. 또한 경영실적 우수기관은 차년도 예산편성 시 경비예산을 1% 이내에서 증액 반영토록 하는 반면, 부진기관에 대해서는 1% 이내에서 감액 반영토록 하며 부진기관에 대해서는 경영 컨설팅을 지원하고 경영 개선계획을 제출받아 이행실적을 차년도 평가에 반영하도록 함으로써 경영 개선을 유도하고 있다.

한편, 경영실적보고서 및 그 첨부서류 등을 제출하지 않거나 거짓으로 작성 제출한 경우에는 관련되는 지표를 '0점'으로 처리하는 것이 원칙이고, 해당기관의 경영실적 평가성

과급도 허위 또는 오류에 대한 책임 정도를 감안하여 공운위의 심의의결을 거쳐 결정된 수준보다 삭감할 수 있도록 하고 있다(노광표, 2012; 공공기관선진화 백서, 2011).

마지막으로 사후관리단계이다. 공공기관 감사는 기관 내부감사와, 외부감사인 감사원 감사가 있다. **외부감사**는 「감사원법」(22, 23조)에 의거하여 공기업·준정부기관의 업무와 회계에 관하여 감사를 실시할 수 있다. 매년 감사원은 주요 공기업에 대한 “공공기관 결산검사서<sup>9)</sup>”를 제출하고 있는데, 이는 공공기관의 **경영 합리성**과 책임성을 높이고 정부 투자의 효율적 관리 및 공공기관의 경쟁력 강화를 지원하는 것을 감사목표로 설정하고 있다.

〈표 2-16〉 공공기관 감사원 감사 관련 법률

제52조(감사원 감사)	제52조의2(감사결과 등의 국회 제출)
<p>①감사원은 「감사원법」에 따라 공기업·준정부기관의 업무와 회계에 관하여 감사를 실시할 수 있다.</p> <p>②감사원은 제1항의 규정에 따른 감사를 관계 행정기관의 장 등에게 위탁하거나 대행하게 할 수 있다.</p> <p>③제2항의 규정에 따라 공기업·준정부기관에 대한 감사원 감사를 위탁하거나 대행하게 할 수 있는 관계 행정기관의 장 등의 범위와 감사 결과의 보고와 처리 등에 관하여 필요한 사항은 감사원규칙으로 정한다.</p>	<p>①공기업·준정부기관은 다음 각 호에 해당하는 사항을 국회 소관 상임위원회에 지체 없이 제출하여야 한다.</p> <p>1.감사나 감사위원회가 실시한 감사결과를 종합한 감사보고서</p> <p>2.제52조에 따라 감사원이 실시한 감사에서 지적된 사항과 처분요구사항 및 그에 대한 조치 계획</p> <p>②기획재정부장관은 제36조제1항에 따라 실시한 감사나 감사위원회 감사위원의 직무수행실적 평가 결과를 국회에 지체 없이 제출하여야 한다.</p>

## 2) 지방자치단체 출자·출연 기관

중앙정부 공공기관은 기획재정부가 관리 운영에 대한 최종 책임을 갖고 있다면, **지자체 출자·출연 기관**의 설립 및 관리·운영 권한은 행정자치부와 지자체로 이원화되어 있다.

〈표 2-17〉은 **지자체** 공공기관의 유형별 관리체계 현황을 보여 주고 있다.

먼저, **지자체 공공기관**은 기관 성격에 따라 설립 및 운영에 차이를 보인다. 지자체의 공공기관을 공기업과 출자·출연 기관으로 구분할 때, 지방공기업은 지방공기업법에 의해 설립과 운영의 기본 골격이 짜여 있다. 지방공기업의 설립은 지방공기업법 제49조(설립)에 “① 지방자치단체는 제2조에 따른 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 경우에는 지방공사를 설립할 수 있다. 이 경우 공사를 설립하기 전에 특별시장, 광역시장, 특별

9) 결산검사서는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제43조 제3항에 따라 기획재정부장관과 주무기관의 장으로부터 제출받은 공공기관의 회계연도 결산서를 같은 법 같은 조 제4항에 따라 검사하고 작성하는 것이다.

자치시장, 도지사 및 특별자치도지사는 행정자치부장관과, 시장·군수·구청장은 관할 특별시장·광역시장 및 도지사와 협의하여야 한다. ② 지방자치단체는 공사를 설립하는 경우 그 설립, 업무 및 운영에 관한 기본적인 사항을 조례로 정하여야 한다. ③ 지방자치단체는 공사를 설립하는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 주민복지 및 지역경제에 미치는 효과, 사업성 등 지방공기업으로서의 타당성을 미리 검토하고 그 결과를 공개하여야 한다.10)” 고 하고 있다.

〈표 2-17〉 지방 공공기관의 유형별 관리체계

구 분		지방행정기관	지방공기업	지방준정부기관	지방의료원
통칙법		지방자치법 없음	지방공기업법	없음	지방의료원의설립 및운영에관한법률
설립 (설치) 근거	법률	×	상법, 민법	개별특별법, 민법, 상법 등	×
	조례	○	○	○	○
감독·관리주체		행정자치부, 지방자치단체	행정자치부, 지방자치단체	다수의 중앙행정기관, 지방자치단체	보건복지부, 지방자치단체

자료 : 광채기 외(2013)를 재구성

**또한**, 임원의 임면시에 임원추천위원회의 구성을 강제하고 있다. 제58조(임원의 임면 등)에 따르면 “③ 지방자치단체의 장은 제2항에 따라 사장과 감사를 임명할 경우 대통령령으로 정하는 임원추천위원회가 추천한 사람 중에서 임명하여야 한다. ④ 지방자치단체의 장은 사장의 경영성과에 따라 임기 중에 해임하거나 임기가 끝나더라도 연임시킬 수 있다. ⑤ 제4항에 따른 사장의 연임 또는 해임의 기준 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. ⑥ 이사는 임원추천위원회가 추천한 사람 중에서 임명하되, 상임이사는 사장이 임면하고 비상임이사는 지방자치단체의 장이 임면한다. 이 경우 이사의 임면에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. ⑦ 임원추천위원회는 임원후보자를 추천하려는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 후보자를 공개모집하여야 한다.”

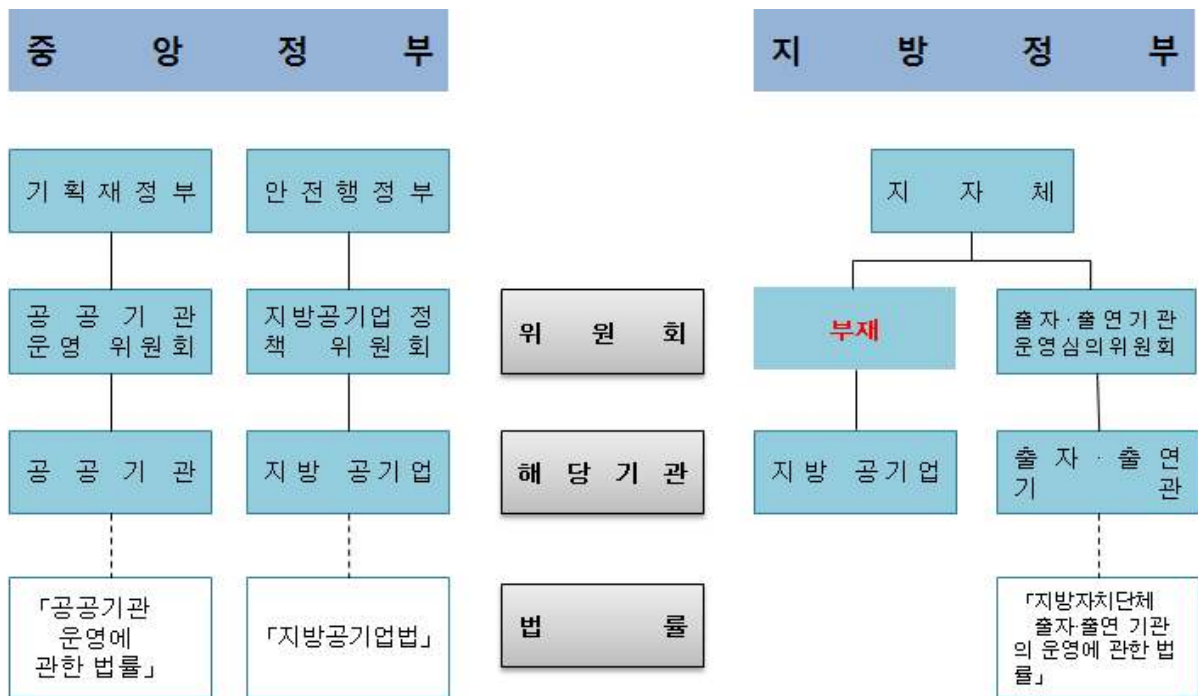
이와 함께 지방공기업의 운영 및 사업의 감독을 위해 경영평가를 실시하고 있다. 지방공기업 제78조(경영평가 및 지도)에 따르면 “①행정자치부장관은 제3조에 따른 지방공기업의 경영 기본원칙을 고려하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방공기업에 대한 경영평가를 하고, 그 결과에 따라 필요한 조치를 하여야 한다. 다만, 행정자치부장관이 필요

10) 현행 지방 공기업의 설립타당성은 “지방공기업법” 시행령 제47조에 의해 정의되어 있다. 타당성을 검토할 수 있는 전문기관의 구성 요건으로는 첫째, 공기업에 대한 타당성 검토를 정관상 주요 사업으로 규정하고 있고 둘째, 석사학위 이상의 학위를 소유한 전문 인력 5인 이상을 보유해야 하고, 셋째, 최근 3년 이내에 공기업 또는 지방재정관련 연구용역실적이 있어야 한다. 그리고 이 요건이 충족될 경우 공개경쟁을 통해 전문기관을 선정하여 타당성 검토를 시행하고 있다. 하지만 이들 요건들은 지방공기업의 타당성 조사를 수행하기에는 **턱 없이 낮은 조건이라 평가할 수** 있다.



하다고 인정하는 경우에는 지방자치단체의 장으로 하여금 경영평가를 하게 할 수 있다. ②제1항에 따른 경영평가에는 지방공기업의 경영목표의 달성도, 업무의 능률성, 공익성, 고객서비스 등에 관한 평가가 포함되어야 한다. ③ 행정자치부장관은 제1항에 따른 경영평가를 위하여 필요한 경우 지방공기업에 고객 명부 등 관련 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 지방공기업은 정당한 사유가 없는 한 이에 따라야 한다. ④ 행정자치부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 제1항 및 제2항에 따른 경영평가와는 별도로 사장에 대하여 업무성과 평가를 할 수 있다. 이 경우 공익성이 고려되어야 한다. ⑤ 행정자치부장관 또는 시·도지사는 지방공기업의 효율적인 경영을 위하여 필요한 지도, 조언 또는 권고를 할 수 있다.”

**한편**, 현재 「지방공기업법」의 규율을 받고 있는 지방공기업에 대한 주요 정책과 전반적인 운영에 대한 지방정부 차원에서 심의·의결하는 외부지배구조가 부재하다(〈그림 2-2〉 참조). 중앙정부 차원에서는 지방공기업 정책에 대한 각계의 의견 수렴 및 정책자문, 심의 기능을 강화하고 지방공기업 정책의 일관성과 효율성을 높이기 위하여 지방공기업정책위원회가 **행정자치부** 산하에 설치되어 있으나,<sup>11)</sup> 지방정부 차원의 공공부문 거버넌스가 아니며, 지방정부의 관여는 원천적으로 배제된 상황이다.



〈그림 2-2〉 공공기관 대상별 관리주체 및 위원회

11) 하지만 지방공기업정책위원회는 지방공기업 관련 주요 정책, 경영평가, 경영진단, 그 밖에 경영 개선에 관한 사항을 심의하는 기능으로 제한되어 있고, 위원 구성 또한 경영평가, 경영진단과 관련된 전문가로 한정되고 있음.

이상과 같이 지방공기업은 지자체 차원의 지배구조의 한계를 가지고 있음에도 공기업법에 의한 꼼꼼한 관리운영 시스템을 갖추고 있는 반면 지자체 출자·출연 기관은 관리의 사각지대에 있다고 할 수 있다. 지방자치단체의 출자·출연 기관은 **설립단계부터 사후관리단계까지 관리체계가 미흡**하면서 그림자 조직(shadow institution)의 특성을 보여 왔다 (김렬 외, 2005; 여영현, 2008; 이상철 외, 2007). **즉, 지방자치단체의 출자·출연 기관은 설립단계에서 타당성 검토가 취약하며, 설립 이후에서 기관에 대한 평가체계가 미비**하면서 조직의 설립목적과 사업수행에 괴리를 보임에도 조직이 유지되기도 한다. <표 2-18>은 출자·출연 기관에 대한 설립 근거법률에 의한 관리체계 사례이다.

<표 2-18> 지방자치단체 출자·출연 기관에 대한 설립 근거법에 의한 관리체계

기관유형	소관부처	근거법률	설립승인	관리감독	경영평가	운영공시
출연 연구원	행정자치부	지방자치단체 출연연구원의 설립 및 운영에 관한 법률	안행부장관	시도지사	시도지사	시도지사
지방 의료원	보건복지부	지방의료원의 설립 및 운영에 관한 법률	시도지사	시도지사, 보건복지부장관	보건복지부장관	의료원장
신용보증재단	중소기업청	지역신용보증재단법	중기청장	중기청장	시도지사	규정없음
중소기업 지원센터	중소기업청	지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률	시도지사	시도지사	규정없음	규정없음
문화재단	문화체육관광부	문화예술진흥법	규정없음 *조례로 설립	지자체장	규정없음	규정없음
테크노파크	산업통상자원부	산업기술단지지원에 관한 특례법	산업통상자원부장관	시도지사, 산업통상자원부장관	산업통상자원부장관	규정없음
교통연수원	국토교통부	여객자동차운수사업법 화물자동차운수사업법	규정없음 *조례로 설립	시도지사	규정없음	규정없음
지방문화원	문화체육관광부	문화원진흥법	규정없음 *조례로 설립	지자체장	규정없음	규정없음
산업진흥원	미래창조과학부	소프트웨어산업진흥법, 지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률, 민법 등	미래창조과학부장관	시도지사	규정없음	규정없음
장학재단	교육부	교육기본법, 공인법인의 설립·운영에 관한 법률, 민법 등	지자체장	지자체장	규정없음	규정없음

자료 : 광채기 외(2013)

이들 출자·출연 기관들의 관리체계상의 문제점은 다음과 같은 내용으로 정리할 수 있다. 첫째, 지방공기업법상 경영평가 등에서 제외되고 있다. 즉, 지방공기업법상 분류와 행정자치부의 경영평가 대상은 지방공사·공단에 한정되고 있다. 행정자치부는 경영평가, 경영성과 공개 등을 통해서 종합적인 관점에서 관리감독을 수행하고 있다. 출자기관인 제3

섹터의 경우 경영평가에서 제외되기 때문에 관리 감독상 한계가 존재한다. 둘째, 출연 기관의 경우 설립과 운영 등에서 행정자치부의 관리 감독권 밖에 존재하여 운영 성과와 재정지원의 적정성에 대한 점검이 미흡하다. 셋째, 공공감사는 공사공단, 제3섹터를 경영성과 등에 대한 기관운영 감사, 특정감사 등이 정기적으로 이루어지고 있다. 하지만 출자·출연 기관은 지방자치단체에 대한 기관감사 등에서 부분적으로 공공감사가 이루어지고 있다(류춘호, 2013).<sup>12)</sup>

이상과 같은 출자·출연 기관에 대한 관리체계상의 미비점은 출자·출연 기관들의 기능 중복, 불투명한 인사관리, 예산·회계 부정과 같은 문제들이 불거져 나오면서 관리체계를 위한 법률 제정의 근거로 작용하였다. 예컨대, 감사원(2011)은 지방자치단체 장학재단 감사결과에서 “△부적절한 방식의 장학기금 조성, △지도감독 미비, △예산의 부적절한 집행, △재산관리 등 지자체의 관리감독 소홀 등의 문제”를 지적하였다. 국민권익위원회(2012)는 지방자치단체 출자·출연 기관의 “△기능중복 및 공통 운영규정 부재, △불투명한 인사관리와 인사비리, △예산·회계의 부적절한 집행, △방만한 기관 운영으로 인한 예산낭비, △부패행위자에 대한 온정적인 처벌 관행”의 문제를 지적하였다. 이와 함께 제도 개선을 위한 기본 방향으로 “△자치단체에서 설립하는 출자·출연 기관에 대한 종합적 관리체계를 구축하여 재정낭비를 사전에 차단, △인사, 계약, 기관운영 등에 대한 표준운영규정과 지침을 마련하여 자의적인 집행과 부패를 방지, △기관운영 현황 전반을 공개하여 외부의 감시와 통제를 강화, 유사기관, 소규모 기관 등을 통합 조정하여 예산낭비요인 차단”을 제시하였다.

이와 같이 지방자치단체 출자·출연 기관의 운영상의 문제점이 공론화되고 기관의 경영 합리화와 투명성을 높이기 위한 방안들이 모색된 가운데, **안전행정부(현 행정자치부)**는 2013년 예규로 「지방자치단체 출자·출연 기관 운영 등에 관한 지침」을 제정하였다. **하지만**, 지침은 법적 규범성이 약할 뿐만 아니라 지방자치단체 출자·출연 기관의 지배구조와 관리제도에 관한 사항이 빠져 있는 한계가 제기되었다(곽채기 외, 2013). 이후 행정자치부는 정부 차원의 출자·출연 기관 운영에 관한 입법안을 준비하여 국회에 제출하였고 국회는 2014년 3월 24일 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」을 제

12) 이러한 문제점은 다른 연구에서도 동일하게 지적되고 있다. 실제로 각 지방자치단체가 설립·운영 중인 출자·출연 기관의 특징은 다음과 같다. 첫째, 지방정부의 정책수요 대응이다. 지방자치단체의 출자·출연 기관의 설립목적은 지역사회의 경제진흥·문화체육·복지 등 지방자치단체의 정책수요를 반영하여 전문적·효율적인 추진을 위해서 설립된다. 둘째, 설립의 자율성이다. 설립이 비교적 자유롭다. 지방공기업의 설립시 타당성 검토 절차를 거치나 출자·출연 기관은 실질적으로 당해 지방자치단체가 결정하며, 상위단체인 행정자치부와 협의 절차를 거치지 않는다. 셋째, 운영의 의존성이다. 지방자치단체의 출자·출연 기관은 각 사업목적에 따라 공공성, 기업성을 특징으로 운영하고 있으나 운영비의 대부분을 지방자치단체로부터 지원 받고 있다. 넷째, 지방자치단체의 정책이나 사업의 실질적으로 집행하는 기능을 수행한다. 지방자치단체의 시책을 추진하기 위한 전략적 정책수단으로 활용되고 있다. 다섯째, 지방자치단체의 관리 감독이 미흡하다. 지방자치단체가 직간접적으로 관리감독에 관한 규정을 두고 있으나 실질적인 관리 감독에서 벗어나 있다(국민권익위원회, 2012).

정하였는데, 동법은 9월 25일부터 시행되고 있다. 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」은 지방자치단체의 출자·출연 기관에 대해 일관성 있고 체계적으로 적용할 법률이 부재한 가운데, 기관 운영에 관한 공통의 기준을 마련하여 경영의 합리화와 운영의 투명성을 높임으로써 지역주민에 대한 서비스를 증진하고자 제정되었다.

다만, 지방 출자·출연법의 제정 필요성에도 불구하고, 동 법안은 중앙정부의 지자체 출자·출연 기관에 대한 과도한 관리와 통제에만 집중되어 있다는 비판적 의견도 제기되고 있다. 현 시기 지자체 출자·출연 기관에 요구되는 것은 지역주민과 이해당사자들에 의한 통제와 참여의 결핍 문제를 해결하기 위한 공공적 통제와 관리의 필요성이 시급함을 주장한다.<sup>13)</sup>

---

13) 분명 출자·출연 기관에 적용할 설립 절차 등을 정한 일반법이 필요한 것은 사실이지만, 이들 기관에서의 채용비리와 부실경영 등의 문제점을 해소하기 위한 것은 아니다. 오히려 이들 기관의 주인이라고 할 수 있는 지역주민과 이해당사자들에 의한 통제와 참여의 결핍 문제를 해결하기 위해 요구된다고 본다. 지방준정부기관으로서의 성격을 갖고 있는 지방 출자·출연 기관의 경우에는 지방공기업보다 더 높은 수준의 공공성을 확보해야 하는 기관유형에 해당하기 때문에 공공적 통제 및 관리의 필요성이 더 강하다고 할 수 있기 때문이다(김철, 2014; 광채기 외, 2013)

### Ⅲ. 서울시 출자·출연 기관 실태와 과제

#### 1. 서울시 출자·출연 기관의 범주

서울시가 출자나 출연을 하여 설립한 기관은 크게 지방공기업에 근거하여 설립한 기관과 개별 법률 및 조례에 근거하여 설립한 기관으로 분류된다. 우선 지방공기업법에 근거하여 설립한 기관은 총 8개이고, 운영주체에 따라 직영기업 2개, 공사 및 공단 5개, 지방공사 및 공단 외 출자법인 1개가 있다. 개별 법률 및 조례에 근거하여 설립한 기관은 12개이고, 민법상의 재단법인뿐만 아니라 개별 법령에 근거한 특수법인도 포함하고 있다.

「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」(이하 ‘지방 출자·출연법’)에 적용을 받는 기관은 총 12개로 <표 3-1>의 ④와 ⑤에 해당한다. 즉, 기존 지방공사 및 공단 외 출자법인이었던 서울관광마케팅(주)가 포함되고, 서울시자원봉사센터는 사단법인이어서 지방 출자·출연법에서 적용제외 된다.

<표 3-1> 서울특별시 지방공기업 및 출자·출연 기관 현황

설립근거	분류	기관	적용법률	
지방공기업법	① 직영(2)	상수도, 지역개발기금	지방공기업법	
	② 공사(4)	서울메트로 서울도시철도공사 SH공사 서울농수산식품공사		
		③ 공단(1)		서울시설공단
		④ 출자(1)		서울관광마케팅(주)
개별법률 및 조례	⑤ 출연(11)	서울의료원 서울연구원 서울산업진흥원 서울신용보증재단 세종문화회관 서울여성가족재단 서울시복지재단 서울문화재단 서울시립교향악단 디자인재단 장학재단	지방 출자·출연법	
		⑥ 출연(1)	서울시자원봉사센터	

## 2. 서울시 출자·출연 기관의 현황

### 가. 일반현황

서울시 출자·출연 기관은 1982년 서울의료원이 가장 먼저 설립된 이후(지방공사 설립인가 기준), 1990년대에 서울연구원을 포함한 4개 기관, 2000년대에 서울시여성가족재단을 포함한 8개 기관이 설립되었다.

서울시 출자·출연 기관의 법인형태를 살펴보면, 재단법인이 10개, 특수법인 1개, 사단법인 1개, 주식회사 1개이다. 서울의료원이 「지방의료원 설립 및 운영에 관한 법률」에 근거한 특수법인이고, 서울시자원봉사센터는 「자원봉사활동 기본법」에 근거한 사단법인이고, 서울관광마케팅주식회사는 주식회사이다.

〈표 3-2〉 서울시 출자·출연 기관 설립근거 및 설립시기

기관명	근거법률	설립년도	법인형태
서울의료원	지방의료원 설립 및 운영에 관한 법률	1982	특수법인
서울연구원	지방자치단체 출연연구원의 설립 및 운영에 관한 법률	1992	재단법인
서울산업진흥원	지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률지방자치법	1998	재단법인
서울신용보증재단	지역신용보증재단법	1999	재단법인
세종문화회관	민법	1999	재단법인
서울시여성가족재단	민법	2002	재단법인
서울시복지재단	민법	2003	재단법인
서울문화재단	민법, 문화예술진흥법 4조	2004	재단법인
서울시립교향악단	민법	2005	재단법인
서울디자인재단	민법, 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙 제42조	2008	재단법인
서울시자원봉사센터	자원봉사활동 기본법	2006	사단법인
서울장학재단	민법, 공익법인의 설립 운영에 관한 법률	2009	재단법인
서울관광마케팅(주)	지방공기업법	2008	주식회사

서울시 출자·출연 기관의 13개 기관의 정원은 2,663명이고, 상근임원, 직원, 무기계약직을 포함한 현원은 2,484명이다. 기간제 비정규직 인원은 739명으로 23.0%를 차지한다.

서울시 출자·출연 기관의 기관 당 평균인원은 249명이지만, 기관별로 인원규모의 차

이가 크게 나타난다. 서울의료원은 임직원이 1,203명으로 가장 규모가 크지만, 서울장학재단은 6명에 불과하다.

〈표 3-3〉 서울시 출자·출연 기관 인력현황(2014년 6월)

(단위: 명)

기관	정원	정규			파견	비정규 (기간제)	계
		임원(상근)	직원	무기계약			
서울의료원	1,074	3	1,008	59	1	132	1,203
서울연구원	108	1	95	-	2	157	255
서울산업진흥원	236	1	119	65	-	72	257
서울신용보증재단	292	2	286	-	1	102	391
세종문화회관	351	1	261	31	-	-	293
서울시여성가족재단	40	1	37	-	1	38	77
서울시복지재단	81	1	78	18	-	24	121
서울문화재단	98	1	70	42	-	96	209
서울시립교향악단	142	1	133	-	-	8	142
서울디자인재단	152	1	82	14	2	56	155
서울장학재단	24	-	5	-	1	-	6
서울관광마케팅(주)	57	1	42	-	-	46	89
자원봉사센터	8	1	24			8	33
계	2,663	15	2,240	229	8	739	3,231

주: 합계는 정규직원, 파견, 비정규 인원을 합친 수치임.

자료: 서울시(2014)

지방자치단체 출자·출연 기관은 문화, 예술, 장학, 의료 등의 분야에서 주민의 복리증진과 지역주민 소득 증대 및 지역 경제발전을 목적으로 설립되고, 서울시 출자·출연 기관 역시 이와 같은 사업내용을 갖는다.

출자·출연 기관의 사업내용을 바탕으로 기관의 성격을 분류해 보면, 교육영역 1개(서울장학재단), 의료영역 1개(서울의료원), 연구영역 1개(서울연구원), 지역경제영역 3개(서울산업진흥원, 서울신용보증재단, 서울관광마케팅주식회사), 문화영역 4개(세종문화회관, 서울문화재단, 서울시립교향악단, 서울디자인재단), 여성·복지영역 2개(서울시여성가족재단, 서울시복지재단), 기타 1개로 구분할 수 있다.

〈표 3-4〉 서울시 출자·출연 기관 기관성격 분류

영역	출연 기관	출자기관	기관수
교육	서울장학재단		1
의료	서울의료원		1
연구	서울연구원		1
지역경제	서울산업진흥원 서울신용보증재단	서울관광마케팅(주)	3
문화예술	세종문화회관, 서울문화재단 서울시립교향악단, 서울디자인재단		4
여성·복지	서울시여성가족재단 서울시복지재단		2
기타	자원봉사센터		1
계	12	1	13

서울시 출자·출연 기관의 13개 기관은 7개의 실국본부에서 담당하고 있다. 문화관광디자인본부에서 4개 기관으로 가장 많고, 경제진흥실에서 2개 기관을 복지건강실에서 2개 기관, 기타 실국본부에서 각 1개의 기관을 담당하고 있다.

〈표 3-5〉 서울시 출자·출연 기관 주관부서

기 관 명		주관부서	
		실국본부	부서명
출연 기관	서울의료원	복지건강실	보건의료정책과
	서울연구원	기획조정실	조직담당관
	서울산업진흥원	경제진흥실	경제정책과
	서울신용보증재단	경제진흥실	소상공인지원과
	세종문화회관	문화관광디자인본부	문화정책과
	서울여성가족재단	여성정책과	여성가족정책담당관
	서울복지재단	복지건강실	복지정책과
	서울문화재단	문화관광디자인본부	문화정책과
	서울시립교향악단	문화관광디자인본부	문화정책과
	서울디자인재단	문화관광디자인본부	디자인정책과
	서울시자원봉사센터	행정국	행정과
	서울장학재단	교육협력국	학교지원과
출자기관	서울관광마케팅(주)	문화관광디자인본부	관광정책과

출처: 서울시(2014c)



## 나. 재정현황

서울시 12개 출자·출연 기관의 시 출연 기본재산은 9,494억 원으로 기관 당 평균 863억 원이다. 출자·출연한 금액이 1억원 미만인 기관은 3개이고, 1억원 이상 10억원 이하인 기관은 2개이고, 100억 원 이상인 기관이 6개로 구성되어 있다.

서울시의 출자·출연 기관의 평균 출자자본금 비율은 46.9%이고, 서울의료원을 포함한 5개 기관은 자치단체 출자자본금의 비율이 100%이다. 지방 출자·출연법 상의 출자기관인 서울관광마케팅주식회사의 자치단체 출자자본금 비율은 48.3%를 차지하고 있다.

〈표 3-6〉 서울시 출자·출연 기관 시 출연 재산 현황(2013년 말)

(단위: 백만원)

	시	부처	기타	합계	자치단체 출자자본금 비율
서울의료원	29,999	-	-	29,999	100.0%
서울연구원	1,000	-	-	1,000	100.0%
서울산업진흥원	15,000	100	14,301	29,401	51.0%
서울신용보증재단	292,870	9,000	427,925	729,795	40.1%
세종문화회관	1	-	-	1	100.0%
서울시여성가족재단					
서울시복지재단	10,500	-	1,000	11,500	91.3%
서울문화재단	91,802	-	42,555	134,357	68.3%
서울시립교향악단	1	-	-	1	100.0%
서울디자인재단	1	-	-	1	100.0%
서울장학재단	4,400	-	8,746	13,146	33.5%
서울관광마케팅(주)	100	-	107	207	48.3%
계	445,674	9,100	494,634	949,408	46.9%

자료: 서울시(2014)

서울시 12개 출자·출연 기관이 사업을 수행하거나 정부·자치단체 및 민간으로부터 지원을 받아 획득한 수입액과 이에 파생하여 발생한 수입액은 2013년 5,833억 원이고, 기관 당 평균 472억원이다. 총수입이 1,000억 원 이상인 기관이 3개로서 서울신용보증재단의 총수입이 1,330억 원으로 사업규모가 가장 크며, 다음으로 서울산업진흥원(1,245억 원), 서울의료원(1,043억 원) 순을 보인다.

서울시 출자·출연 기관의 수입 중 출연금 또는 보조금 등 서울시로부터 이전받은 수입액 및 법령상 강제규정에 따라 민간 등으로부터 이전받은 수입액(지원금)은 2013년 2,907억 원이다.<sup>14)</sup> 서울시 지원금의 비율은 평균 49.8%이고, 지원금의 비율이 가장

14) 법령 또는 조례에 따라 직접 지방자치단체의 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을 부여 받

높은 기관은 서울장학재단(91.1%)이다.

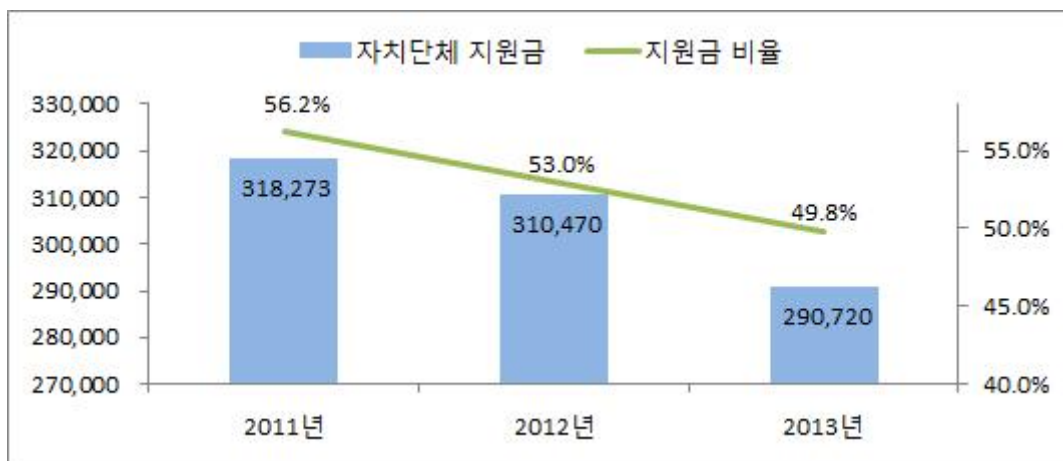
〈표 3-7〉 서울시 출자·출연 기관 지자체 수입 및 지원금(2013년)

(단위: 백만원)

기관	총수입(백만원)	지자체 지원금(백만원)	지원금 비율
서울의료원	104,315	20,031	19.2%
서울연구원	26,649	15,512	58.2%
서울산업진흥원	124,532	109,089	87.6%
서울신용보증재단	133,020	21,197	15.9%
세종문화회관	38,321	22,829	59.6%
서울시여성가족재단	8,828	5,029	57.0%
서울시복지재단	19,236	13,797	71.7%
서울문화재단	45,742	35,505	77.6%
서울시립교향악단	17,292	11,066	64.0%
서울디자인재단	38,815	14,056	36.2%
서울장학재단	12,208	11,118	91.1%
서울관광마케팅(주)	14,355	11,491	80.0%
합계	583,313	290,720	49.8%

주: 서울관광마케팅(주)의 '지자체 지원금'은 서울시와의 대행계약에 의한 금액임.

자료: 서울시(2014)



〈그림 3-1〉 서울시 출자·출연 기관 지자체 지원금 및 비율

서울시 출자·출연 기관의 재무현황을 살펴보면, 자산은 1조 3,037억 원이고, 자본과 부채는 각각 8,973억 원과 4,064억 원이다. 재무구조의 안정성을 나타내는 부채비율 ((유동부채+고정부채)/자본)은 45.3%로, 일반 기업에 비해 부채비율은 낮은 수준이다.<sup>15)</sup>

<sup>15)</sup> 은 기관의 위탁업무나 독점적 사업으로 인한 수입액을 포함하고 있음.

서울시 출자출연 기관의 부채비율이 50% 이상인 기관은 5개로서 서울산업진흥원이 100.7%로 가장 높고, 서울의료원(94.2%), 세종문화회관(90.7%), 서울연구원(68.0%), 서울신용보증재단(50.1%) 순이다.

2013년 서울시 출자출연 기관의 자산대비 부채비율은 31.2%로 전국 출자출연 기관의 자산대비 부채비율 26.2%(2012년 말 기준)보다 조금 높은 수준을 보인다.

〈표 3-8〉 서울시 출자·출연 기관 자산/부채/자본

(단위: 백만원)

기관	자산		부채		자본	부채 비율
	유동	비유동	유동	비유동		
서울의료원	25,752	35,288	11,830	17,780	31,430	94.2%
서울연구원	8,043	7,542	1,258	5,051	9,276	68.0%
서울산업진흥원	68,222	71,343	53,681	16,342	69,542	100.7%
서울신용보증재단	649,109	143,248	248,688	15,849	527,820	50.1%
세종문화회관	15,823	8,532	5,021	6,563	12,771	90.7%
서울시여성가족재단	5,713	1,346	1,471	638	4,950	42.6%
서울시복지재단	17,148	2,019	378	1,704	17,085	12.2%
서울문화재단	98,399	52,433	5,722	2,020	143,090	5.4%
서울시립교향악단	6,998	2,105	900	1,573	6,630	37.3%
서울디자인재단	48,707	4,767	3,008	3,503	46,963	13.9%
서울장학재단	16,213	54	11	48	16,208	0.4%
서울관광마케팅(주)	14,343	602	2,495	894	11,556	29.3%
합계	974,470	329,279	334,463	71,965	897,321	45.3%

자료: 서울시(2014)

서울시 출자출연 기관의 2013년 총수익은 5,024억 원이고, 비용은 5,698억 원으로 당기순이익은 -674억 원이다. 총수익에서 사업수익이 차지하는 비율은 90.8%이고, 총비용에서 사업비용이 차지하는 비율은 97.2%이다.

서울시 출자출연 기관 중 당기순손실이 발생한 기관은 총 7개이다. 당기순이익이 마이너스(-)인 기관의 당기순손실 총액은 923억 원이고, 평균 132억 원이다. 10억 미만의 당기순손실을 발생한 기관이 4곳인 반면 100억 원 이상의 손실을 기록한 기관이 2개로 손실규모의 편차가 크다. 당기순이익을 발생한 기관은 5곳으로 해당기관의 당기순이익의 합계는 248억 원이고 평균 순이익은 49억 원이다.

15) 2014년 3/4분기 상장사 609개의 부채비율은 78.18%임.

〈표 3-9〉 서울시 출자·출연 기관 수익/비용/당기순이익

(단위: 백만원)

기관	수익		비용			당기순이익
	사업	사업외	사업	사업외	법인세등	
서울의료원	75,995	26,876	111,601	5,549		-14,279
서울연구원	27,275	255	26,156	-		1,374
서울산업진흥원	121,722	2,817	118,790	2,920	289	2,540
서울신용보증재단	50,362	2,549	122,175	190		-69,454
세종문화회관	36,621	1,700	38,730	414		-823
서울시여성가족재단	11,757	163	12,441	-		-521
서울시복지재단	15,711	563	14,896	1,602		-224
서울문화재단	36,804	8,938	47,627	4,316		-6,201
서울시립교향악단	16,370	544	16,317	-		597
서울디자인재단	38,135	680	18,929	-	32	19,854
서울장학재단	11,712	496	11,314	373		521
서울관광마케팅(주)	13,533	822	15,157	49		-851
합계	455,997	46,403	554,133	15,413	321	-67,467

자료: 서울시(2014)

### 3. 서울시 출자출연 기관 관리체계

지방자치단체의 출자출연 기관은 자치단체장의 정치적 유인에 따라 무분별하게 설립되거나 관리가 체계적으로 이루어지지 않고 있다는 평가들이 **지속되던 중에도**(여영현, 2008a; 김철·김기범, 2011), 공공부문 내에서 작동되는 일정한 운영 및 관리제도에 적용을 받고 있다.

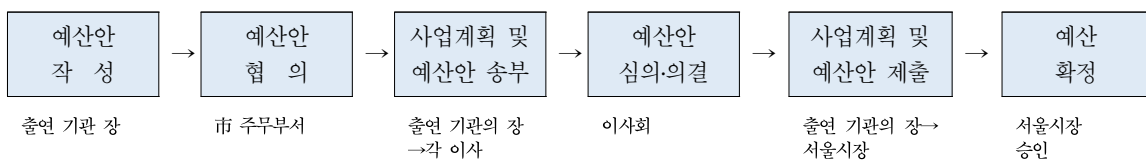
출자출연 기관의 관리체계를 설립, 운영, 관리단계로 구분해 보면(류춘호, 2013), 각 단계별로 관련 법률, 조례, 자치단체의 자체제도 등에 따른 운영관리방식이 운용되고 있다. 운영단계에서 공공기관은 사업계획 및 예산 편성과 결산에 대한 기준을 제시받으며 운영을 하고, 관리단계에서 경영평가와 공공감사를 통해 조직의 문제점을 발견하고 발전 방향을 수립한다.

#### 가. 예결산

서울시 출연 기관에 대한 조례 및 각 기관의 정관은 예산서 제출 시기, 결산보고서 제출시기, 공인회계사 **감사결과보고서** 제출 여부 등에 대한 사항을 규정하고 있다.

우선 출연 기관의 예산편성 절차를 살펴보면, 서울시가 ‘지방공기업 예산편성기준’과 ‘지방자치단체 예산편성 기준’을 이용하여 재정운용 및 예산편성 방향, 예산편성 원칙, 예산편성 절차를 제시한다. 이와 더불어 예산편성 일반지침 및 주요 경비 공통기준, 예산과목을 하달하여 기관에서 이를 적용하도록 한다.

서울시 출연 기관은 서울시가 제시한 예산편성기준을 바탕으로 예산안을 작성하고, 개별 기관의 예산안은 본청 주무부서와 협의를 거쳐 조정된다. 개별 기관과 시 주무부서 간 조정된 예산안은 기관의 이사가 사업계획 및 예산안을 검토하는데, 이때 이사회 개최 30일 전까지 송부되어야 한다. 출연 기관의 이사회에서 의결된 사업계획 및 예산안은 회계연도 개시 전까지 시장에게 제출하여 시장의 승인을 얻어야 한다.



출처: 서울시 경영기획관(2014)

〈그림 3-2〉 서울시 출연 기관 예산편성 절차

현재 지방 출자·출연법 상 사업계획과 예산을 “회계연도 개시 전까지 편성하여야” 하고, 기관의 예산이 성립되거나 변경되었을 때 “지체 없이 지방자치단체의 장에게 보고하여야” 하는 것으로 규정하고 있다. 서울시 출연 기관의 경우 정관 상 사업계획 및 예산안 제출 시기는 회계연도 개시 전까지 제출하거나 승인받도록 되어 있어 지방 출자·출연법에 위배되지 않게 규정되어 있다.

다만, 서울의료원은 사업계획서 및 예산에 대한 **이사회 의결시점**을 명시하고 있는 차이를 보이고, 서울디자인재단은 시장에게 제출하여 승인받는 시점이 빠른 특징을 보인다.

〈표 3-10〉 서울시 주요 출연 기관의 예결산 등 관련 사항

구분	사업계획서 및 예산 제출시기	결산보고서 제출시기	결산보고서	공인회계사 감사결과
서울의료원	사업년도 20일 전까지 이사회결 후 시장의 승인	다음 연도 2월 말까지	재무제표와 부속서류	○
서울연구원	사업연도 개시 전 1개월 전까지 이사회 의결 후 시장의 승인	회계연도 종료 후 3개월 이내	수지결산	○
서울산업진흥원	회계연도 개시 전	회계연도 종료 후 2월 이내 결산감사 완료 결산완료 후 지체없이 제출	결산보고서	○
서울신용보증재단	사업연도 개시 전까지	당해연도가 종료된 날로부터 2월 내	결산보고서 대차대조표, 손익계산서 기본재산계산표	○
세종문화회관	회계연도 개시 전까지	회계연도 종료 후 2월 이내	결산보고서 (업무현황, 재산목록, 감사결과보고서)	○
서울시여성가족재단	회계연도 개시 전	회계연도 종료후 2월 이내 결산감사 완료 ·결산완료 후 지체없이 제출	결산보고서	○
서울시복지재단	회계연도 개시 전	사업연도 종료후 2월 이내	세입·세출의 결산서	○
서울문화재단	회계연도 개시 전	회계연도 종료 후 3월 이내	결산보고서	○
시립교향악단	사업연도 개시 1월전까지	사업연도 종료 후 3월 이내	결산보고서 (업무현황, 재산목록, 감사결과보고서)	○
디자인재단	이사회의 의결을 거쳐 사업연도 개시 1개월 전까지 시장에게 제출	사업연도 종료후 3개월 이내	결산보고서 (업무현황, 재산목록, 감사결과보고서)	○
서울장학재단	회계연도 개시 1월전까지 이사회 의결 후 시장의 승인	회계연도 종료 후 3월 이내	대차대조표, 손익계산서 재무회계결산서	○
지방 출자·출연법	회계연도 개시 전까지 편성	회계연도가 끝난 후 3개월 이내	결산서	

지방 출자·출연법에서 결산은 “매 회계연도가 끝난 후 3개월 이내에 결산서를 작성하여 지방자치단체의 장에게 제출하여야” 하는 것으로 정하고 있다. 서울시 출연 기관의 경우 정관 상 결산서 제출 시기는 지방 출자·출연법에서 정하는 범위 내에서 규정되어 있고, 크게 △회계연도 종료 후 2개월 이내와 △회계연도 3개월 이내로 결산서를 제출하는 기관이 구분된다. 결산보고서의 경우 기관별로 정관 상 서류의 명칭을 달리 규정하고 있다.

**한편,** 출연 기관 각 정관에서 결산서의 범위를 다양하게 정하고 있고, 일부 기관은 결산서를 ‘결산보고서’로 통칭하기도 하고 다른 기관은 결산서의 세부 목록을 적시하고 있다.

## 나. 이사회 및 임원추천위원회

이사회는 공공기관의 업무집행에 관한 의사결정을 위해 임원으로 구성된 기구로서, 공공기관의 주요 경영 전략과 목표를 검토하고 경영 전반에 감독할 권한을 갖는 최고 의사결정기구이다(김철·김기범, 2011). 이에 이사회(및 이사)는 기관의 경영자문 및 경영감시에 필요한 권한, 전문성, 객관성을 요구받는다.<sup>16)</sup>

현행 지방 출자·출연법 상 임원은 공개모집을 통한 경쟁을 원칙으로 규정하고 있고, 그 방식은 「지방 출자·출연 기관 인사·조직 지침」(2014년 9월)을 통해 임원추천위원회를 제시하고 있다. 즉, 동 지침에서 지자체 출자출연 기관은 “임원 임용의 공정성, 전문성, 투명성을 제고하기 위해 자체적으로 임원추천위원회를 설치·운영할 수” 있도록 하고 있다.

출자출연 기관의 임원추천위원회의 설치 및 운영에 관한 사항은 「지방공기업 인사운영기준」을 준용하도록 하고 있고, 동 기준은 「지방공기업법」 및 시행령에 근거하여 임원추천위원회의 구성, 위원 자격, 회의 및 의결 등에 관한 사항을 포함하고 있다. 먼저 임원추천위원회의 구성은 임원의 임기 만료의 2월 이전에 추천위원회를 구성하고, 구성인원은 △지방자치단체의 장이 추천하는 자 2인, △지방의회가 추천하는 자 3인, △지방공사(공단)의 이사회가 추천하는 자 2인 이상 7인으로 구성하도록 하고 있다.<sup>17)</sup>

16) 2007년 11월 「공공기관 운영에 관한 법률」 대상 공공기관 298개의 혁신업무 담당자를 대상으로 기관의 지배구조 개선방안에 대한 의견조사 결과, 이사회의 독립성과 전문성을 강화해야 한다는 의견이 지배적임(김판석 외, 2008).

17) 임원추천위원회 구성에서 지방공사·공단을 최초로 설립하는 때에는 지방자치단체의 장이 추천하는 4인과 지방자치단체 의회에서 추천하는 자 2인으로 구성하고, 추천위원회는 해당 지방자치단체에 둬.



다음으로 추천위원회의 위원은 경영전문가, 경제 관련 단체의 임원, 4급 이상 공무원으로 퇴직한 자, 공인회계사, 공기업경영에 관한 지식과 경험이 있다고 인정되는 자로 하고, 지방공사·공단 임직원(비상임이사 제외) 및 그 지방자치단체의 공무원(지방의회의원 포함)은 추천위원회의 위원이 될 수 없다.

서울시 출연 기관의 이사회 이사는 137명으로 10개 기관이 정원에 못 미치게 임원이 구성되어 있다. 당연직 이사는 30명으로 현원의 22%를 차지한다.

이사회 구성에서 이해관계자 추천 조항을 두는 기관이 3개 존재한다. 서울의료원은 「지방의료원 설립 및 운영에 관한 법률」에 근거해서 지역보건의료계, 시의회, 소비자 관련 단체에서 추천하는 각 1인을, 서울여성가족재단은 **서울시 성평등위원회 위촉직 위원장**이 추천하는 성평등위원회 위원 중 1인을 이사회에 포함하도록 규정하고 있다. 서울연구원은 학계, 산업계 등의 추천을 받는 것으로 되어 있으나 인원에 대한 규정은 두고 있지 않다.

서울시 출연 기관은 3개 기관을 제외한 9개 기관이 정관에서 임원 선임과정에서 임원추천위원회를 두도록 하고 있으며, 서울신용보증재단의 경우 정관에는 임원추천위원회에 관한 사항이 없으나 2014년 9월 이사장 채용과정에서 임원추천위원회를 운영하였다.

〈표 3-11〉 서울시 출연 기관 임원의 종류·정수와 이사 임기

기관	임원종류와 정수	이사		
		정원	상임	임기
서울의료원	의료원장 1인, 6인 이상 10명 이하의 이사, 감사 1인	11	2	의료원장 3년(연임가능), 이사 3년(1회만 연임)
서울연구원	이사장 1인, 이사 12인 이내(이사장 및 원장 포함), 감사 2인, 원장 1인	12	1	원장 3년(연임가능), 이사 3년(연임가능)
서울산업진흥원	이사장 1명, 대표이사 1명, 이사 10명 이내, 감사 2명	10	1	임원 3년(연임가능)
서울신용보증재단	이사장 1인, 상임이사 2인 이내, 비상임이사 5인 이내, 감사 1인	8	3	이사장 3년(연임가능), 이사 3년(연임가능)
세종문화회관	이사장 1인, 상임이사(사장) 1인, 이사 15인 이내, 감사 2인	15	1	임원 3년(1회만 연임)
서울여성가족재단	이사장 1인, 대표이사 1인, 이사 20인 이내(이사장 및 대표이사 포함), 감사 2인	20	1	임원 3년(연임가능)
서울시복지재단	이사장 1명, 대표이사 1명, 이사 6명 이상 10명 이내(이사장 및 대표이사 포함), 감사 2명	10	1	임원 3년(연임가능)
서울문화재단	이사장 1인, 대표이사 1인, 이사 15인 이내(이사장 및 대표이사 포함), 감사 2인 이내	15	1	임원 3년(연임가능)
서울시립교향악단	이사장 1인, 대표이사 1인, 이사 9인 이내(이사장 및 대표이사 포함), 감사 1인	9	1	임원 3년(1회만 연임)
디자인재단	이사장 1인, 대표이사 1인, 이사 5명 이상 15인 이내(이사장 및 대표이사 포함), 감사 2인	15	1	이사(이사장, 대표이사 포함) 3년(연임가능)
서울장학재단	이사 11명(이사장 포함), 감사 2명	11	-	이사장 3년(1회만 연임), 선임직 이사 2년(연임가능)
서울시자원봉사센터	이사장 1인, 센터장 1인, 이사 25인 이내(이사장, 센터장, 당연직 이사 포함), 감사 2인 이내	25	1	선임직 이사 2년(연임가능)

〈표 3-12〉 서울시 출연 기관 이사 선임 및 이해관계자 추천 규정

기관	기관장 선임	이사 선임	이해관계자 추천
서울의료원	의료원장은 임추위 추천을 받아 시장이 임명	임추위 추천을 받아 시장이 승인 후 의료원장이 임명	지역보건의료계1, 소비자단체1, 지방의회1 추천
서울연구원	원장은 시장이 추천한 자 중 이사회 의결을 거쳐 이사장이 임명	원장이 학계, 산업계 등의 추천을 받아 이사회 의결을 거쳐 시장이 임명	학계, 산업계 등의 추천을 받음
서울산업진흥원	이사장은 행정부시장으로 함	임원은 임추위에서 추천된 자 중에서 임명하되 대표이사 선임직 감사 선임직 이사는 시장이 임명	이해관계자 추천 조항 없음
서울신용보증재단	이사장은 이사회 의결을 받아 시장이 임명	선임직 이사는 이사장의 제청으로 시장이 임명	이해관계자 추천 조항 없음
세종문화회관	사장은 임추위에서 추천된 자 중에서 시장이 임명 / 이사장은 이사회 의결을 거쳐 시장이 임명	임원은 임추위에서 추천된 자 중에서 시장이 임명	이해관계자 추천 조항 없음
서울여성가족재단	대표이사는 임추위를 거쳐 이사회에서 추천한 자를 이사장의 제청으로 시장이 임명	임원은 임추위에서 추천된 자 중에서 시장이 임명	서울시성평등위원회 위촉직위원장이 추천하는 성평등위원 중 1명
서울시복지재단	임원은 임추위에서 추천된 자 중에서 이사회 의결을 거쳐 시장이 임명	임원은 임추위에서 추천된 자 중에서 이사회 의결을 거쳐 시장이 임명	이해관계자 추천 조항 없음
서울문화재단	임원은 임추위에서 추천된 자 중에서 시장이 임명	임원은 임추위에서 추천된 자 중에서 시장이 임명	이해관계자 추천 조항 없음
서울시립교향악단	임원은 임추위에서 추천된 자 중에서 임명하되, 이사장 대표이사 감사 선임직 이사는 시장이 임명	임원은 임추위에서 추천된 자 중에서 임명하되, 이사장 대표이사 감사 선임직 이사는 시장이 임명	이해관계자 추천 조항 없음
디자인재단	임원은 임추위에서 추천된 자 중에서 임명하되, 이사장 대표이사 선임직 이사 감사는 시장이 임명	임원은 임추위에서 추천된 자 중에서 임명하되, 이사장 대표이사 선임직 이사 감사는 시장이 임명	이해관계자 추천 조항 없음
서울장학재단	이사장은 이사의 호선으로 시장 및 감독청의 승인을 받아 취임	이사와 감사는 이사회에서 선임하여 시장 및 감독청의 승인을 받아 취임	이해관계자 추천 조항 없음
서울시자원봉사센터	임원은 임추위에서 추천된 자 중에서 총회에서 선출하되 이사장은 총회 및 이사회 의결을 거쳐 시장의 승인	임원은 임추위에서 추천된 자 중에서 총회에서 선출	이해관계자 추천 조항 없음

〈표 3-13〉 서울시 출연 기관 당연직 이사 현황 및 감사 규정

기관	당연직이사		감사			
	정원	구성	인원	임기	형태	선임
서울의료원	2	시 소관 부서국장, 보건소장	1	3년 (1회만 연임)	비상임	감사는 시장이 임명
서울연구원	4	시 기획조정실장, 정책기획관, 행정국장, 시립대총장	2	3년	비상근	이사회 의결을 거쳐 이사장이 임명(1명은 서울시 감사관)
서울산업진흥원	4	시 산업경제정책관, 정책기획관, 서울지방중소기업청장, (행정부시장)	2	2년(연임가능)	비상임	임추위에서 추천된 자 중 시장이 임명(1명은 서울시 경제정책과장)
서울신용보증재단	2	중소기업청장이 지명하는 소속 직원 1인, 시장이 지명하는 소속 직원 1인	1	2년(연임가능)	비상임	감사는 중소기업청장과의 협의를 거쳐 시장이 임명
세종문화회관	2	시 기획조정실장, 문화관광디자인본부장	2	3년	비상근	임추위에서 추천된 자 중에서 시장이 임명
서울여성가족재단	4	시 여성가족정책실장, 복지건강실장, 경영기획관, 여성가족부 추천 실국장급 공무원 1인, 서울시 성평등위원회 위촉직 위원장이 추천하는 성평등위원 1인	2	3년(연임가능)	비상근	시장이 지정하는 공무원 1인과 임추위에서 추천하는 자 1인을 시장이 임명
서울시복지재단	2	시 복지정책관, 경영기획관	2	3년(연임가능)	비상근	복지정책과장을 당연직 감사, 임추위에서 추천하는 자 1인을 시장이 임명
서울문화재단	2	시 기획조정실장, 문화관광디자인본부장	2	3년	비상근	임원은 임추위에서 추천된 자 중에서 시장이 임명
서울시립교향악단	2	시 기획조정실장, 문화관광디자인본부장	1	3년 (1회만 연임)	비상근	임원은 임추위에서 추천된 자 중에서 임명하되, 이사장 대표이사 감사 선임직 이사는 시장이 임명
디자인재단	2	시 문화관광디자인본부장, 경영기획관	2	3년(연임가능)	비상임	직무감사는 시 디자인정책과장을 당연직 감사
서울장학재단	2	시 교육협력국장, 시 교육청 기획조정실장	2	2년(연임가능)	비상임	직무감사는 시 감사담당관을 당연직, 회계감사는 이사회에서 선출한 자
서울시자원봉사센터	2	시 행정국장, 복지건강실장	2	2년(연임가능)	비상근	감사 중 1인은 시장이 추천한 자

〈표 3-14〉 서울시 출연 기관 임원추천위원회 구성 및 자격

기관	정관에 명시 여부	인원	구성	위원 자격
서울의료원	정관에 명시	7	이사회 4인, 시장 2인, 시의회 1인 추천	해당 지방의료원의 이사회가 추천하는 자 4인, 해당 지방자치단체의 장이 추천하는 자 2인, 해당 지방의회가 추천하는 자 1인
서울연구원	임추위에 관한 사항 명시 안 됨			
서울산업진흥원	정관에 명시	7	시장 2인, 시의회 3인, 이사회 2인 추천	경제전문가, 경제관련 단체의 임원, 4급 이상 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 일반직공무원으로 퇴직한 자, 공인회계사, 공기업 경영에 관한 지식과 경험이 있다고 판단되는 자, 해당 분야의 전문가
서울신용보증재단	임추위에 관한 사항 명시 안 됨(2014년 9월 운영)			
세종문화회관	정관에 명시	6	시장3인, 시의회 3인	문화예술계 인사, 경영전문인, 공인회계사, 공기업경영에 관한 지식과 경험이 있다고 인정되는 자, 해당 분야의 전문가
서울여성가족재단	정관에 명시	7	시장2인, 시의회 3인, 이사회 2인 추천	여성가족보육저출산, 아동청소년관련 전문가, 여성관련단체의 임원, 4급이상 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 일반직공무원으로 퇴직한 자, 공인회계사, 공기업경영에 관한 지식과 경험이 있다고 인정된 자, 해당 분야의 전문가
서울시복지재단	정관에 명시	7	시장2인, 시의회 3인, 이사회 2인 추천	경영전문가, 사회복지전문가, 4급 이상 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 일반직 공무원으로 퇴직한 자, 공인회계사, 공기업경영에 관한 지식과 경험이 있다고 인정되는 자, 해당 분야의 전문가
서울문화재단	정관에 명시	7	시장2인, 시의회 3인, 이사회 2인 추천	경영전문가, 문화예술계 인사, 공인회계사, 공기업경영에 관한 지식과 경험이 있다고 인정되는 자, 해당 분야의 전문가
서울시립교향악단	정관에 명시	7	시장2인, 시의회 3인, 이사회 2인 추천	문화예술계 인사, 경영전문가, 4급 이상 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 일반직공무원으로 퇴직한 자, 공인회계사, 공기업경영에 관한 지식과 경험이 있다고 인정되는 자, 해당 분야의 전문가
디자인재단	정관에 명시	7	시장2인, 시의회 3인, 이사회 2인 추천	경영전문가, 디자인분야 전문가, 4급 이상 공무원 또는 이에 준하는 공무원으로 퇴직한 자, 공인회계사, 변호사, 변호사 등 전문가, 해당 분야의 전문가
서울장학재단	임추위에 관한 사항 명시 안 됨			
서울시자원봉사센터	정관에 명시	7	시장1명, 시의회 2명, 센터 이사회 4명	자원봉사관련 전문가, 자원봉사관련단체의 임원, 4급이상 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 일반직공무원으로 퇴직한 자, 공인회계사, 공기업경영에 관한 지식과 경험이 있다고 인정되는 자, 해당 분야의 전문가

## 다. 경영평가

1990년대 이후 공공부문에서 평가(evaluation)는 핵심적인 의제 중 하나로 자리 매김한 가운데(이창길·최성락, 2009), 중앙정부의 공공기관, 지방공기업에 대한 경영평가제도가 도입되어 시행되고 있다. 지방자치단체의 출자출연 기관에 대한 평가는 일부 상위법에 근거하여 경영평가를 실시하는 기관(시도 발전연구원, 테크노파크, 지방의료원)을 제외하고는 지자체 출자출연 기관에 대한 경영평가는 지방정부의 임의적인 사항이었다. 이런 속에서 광역자치단체는 상당수가 산하 출자출연 기관에 대해 경영평가를 실시하고 있고, 지방공기업의 경영평가체계를 대부분 적용하고 있다.

서울시는 경영실적을 평가하고 경영상의 문제점과 개선방안을 제시함으로써 경영 합리화를 도모하도록 유도하기 위해 2004년 산하 출연 기관 7개 중 5개에 대해 2003년도에 대한 경영평가(‘경영실적평가’)를 시행하였다.

〈표 3-15〉 서울시 출연 기관 경영평가 대상

구분	2012년 (2011년도)		2013년 (2012년도)		2014년 (2013년도)		2015년 (2014년도)	
	경영 대상	경영 등급	경영 대상	경영 등급	경영 대상	경영 등급	경영 대상	경영 등급
서울의료원	○	다	○	다	○	나	○	
서울연구원	○	다	○	나	○	다	○	
서울산업진흥원	○	다	○	가	○	나	○	
서울신용보증재단	○	가	○	나	○	나	○	
세종문화회관	○	다	○	다	○	다	○	
서울여성가족재단	○	가	○	나	○	가	○	
서울시복지재단	○	나	○	나	○	나	○	
서울문화재단	○	나	○	나	○	다	○	
서울시립교향악단	○	나	○	라	○	다	○	
서울시자원봉사센터	○	다	○	나	○	다	○	
서울디자인재단	○	라	○	나	○	다	○	
서울장학재단							○	
서울관광마케팅주식회사							○	
계	11		11		11		13	

주: 1) 2015년은 장학재단과 서울관광마케팅주식회사가 경영평가 대상에 포함됨.

2) 2013년 서울장학재단은 예비평가를 실시함.

매년 경영평가에 대한 개선사항을 보완하여 2014년 장학재단을 제외한 11개 출연 기관에 대한 경영평가를 실시하였다. 서울시 출자출연 기관에 대한 2015년 경영평가는 「지방자치단체 출자·출연 기관에 운영에 관한 법률」과 「서울시 투자·출연 기관 평가 등에 관한 조례」에 근거하여 실시될 예정이다. 2015년 출연 기관의 경영평가는 근거 법률에 따라 평가대상에서 변화가 있는데, 장학재단과 서울관광마케팅주식회사가 추가되었다.<sup>18)</sup>

### 1) 평가지표의 특징

서울시 출자출연 기관의 경영평가 지표는 크게 공통지표와 사업지표로 구성되어 있다. 최근 3년 공통지표와 사업지표 가중치는 50:50으로 동일한 비중을 가졌으나, 2015년의 경우 사업지표의 가중치가 70점으로 확대되는 변화를 보였다.

〈표 3-16〉 서울시 출연 기관 경영평가 지표 영역별 배점 변화

	2012년 (2011년도)	2013년 (2012년도)	2014년 (2013년도)	2015년 (2014년도)
공통지표	50	50	50	30
사업지표	50	50	50	70

공통지표는 전체 출연 기관에 동일하게 적용되는 지표로서 2014년 3개 분야 14개 지표에서 2015년 2개 분야 7개 지표로 조정되었다. 2015년 공통지표는 ‘리더십 전략’ 분야에서 기관장 리더십, 정책준수, 청렴도 향상, 시민만족도 지표가, ‘경영시스템’ 분야에서 조직관리, 인사관리, 재무예산관리 지표가 포함되어 있다.

서울시 출자출연 기관의 2015년 경영평가 공통지표는 전체적으로 배점 비중이 축소되면서 지표가 제외되거나 배점이 줄어들었다. 예를 들어, 2014년 효율적인 경영 분야의 ‘경영정보관리의 합리성’ 지표는 제외되었고, 시민감동 분야의 ‘시민만족도 조사 결과’ 지표는 2014년 10점에서 2015년 6점으로 축소되었다. 이와 함께 공통지표는 크게 지표신설과 같은 지표내용과 평가방식에서 변화가 확인된다.

먼저 지표내용의 변화 중 경영시스템 분야의 지표를 살펴보면, 하나는 인사관리 지표에서 ‘노사관리 합리성’ 항목을 신설하였다. 노사관리 합리성은 △노사관계 선진화를 위한 전략 등의 합리적 개발·실천, △합리적이고 적법한 **노사관계** 구축 및 협력의 구

18) 서울시자원봉사센터는 「지방자치단체 출자·출연 기관에 운영에 관한 법률」의 적용 대상이 아니고, 향후 「서울시 출자출연 기관 운영에 관한 조례」가 제정되어 기존 「서울시 투자·출연 기관 평가에 관한 조례」가 폐지될 경우 법률과 조례에 대한 근거가 없어지는 문제가 있음. 다만 서울시의 사업방침에 따라 추진될 것으로 보임.

체적인 성과, △노사 간의 공감대 형성을 위한 의사소통과 노사관계 관리 역량 강화를 위한 노력과 성과에 대해 평가하며, 노조의 유무, 노조 혹은 노사협의회의 유무에 따라 차이를 두고 있다. 다른 하나는 재무예산관리 지표에서 '경영진단 대상 여부 평가 항목'을 추가하여 출자·출연 기관 운영심의위원회에서 경영진단 실시대상에 대한 심의기준으로 활용할 수 있도록 하였다. 이와 함께 재정운용 성과 항목을 다양화 했는데, 기존 '경영성과 평가' 항목으로 당기순이익 또는 손실 발생 정도로 평가했던 것을 사업수행 효율성, 계량관리업무비, 부가가치노동생산성으로 세분화하면서 배점을 높였다.<sup>19)</sup>

서울시 출자출연 기관 경영평가 공통지표의 평가방식은 2014년에 비해 계량평가방식의 배점이 늘어난 특징을 보인다. 2014년의 경우 계량평가 방식의 배점이 50점 중 18.66점(37.3%)이었으나, 2015년은 30점 중 16점(53.3%)으로 비중이 확대되었다. 이는 그동안 비계량지표의 평가에서 발생하는 평가객관성에 대한 문제제기가 반영된 결과로 볼 수 있다.

---

19) 재정사업수행 효율성은 순사업비/평균근무인원으로, 계량관리업무비는 관리업무비/매출액으로, 부가가치노동생산성은 부가가치/평균근무인원으로 계산함. 단 관광마케팅주식회사는 당기순이익 또는 당기순손실 발생 정도를 반영함.



2013년(2012년도)				2014년(2013년도)				2015년(2014년도)			
지표 분야	지 표 명	평가 방법	가 중 치	지표 분야	지 표 명	평가 방법	가 중 치	지표 분야	평가지표	평가 방법	가 중 치
책임 경영	소계		15	책임 경영	소계		15	리더십 전략	소계		15
	기관장 리더십	비계량	5		기관장 리더십	비계량	5		기관장 리더십	비계량	4
	지적지시사항에 대한 개선 노력	비계량	3		지적지시사항에 대한 개선 노력	비계량	3		정책준수	계량	3
	청렴도 향상	계량	3		청렴도 향상	비/계량	3		청렴도 향상	계량	2
	사회공헌	비/계량	4		사회공헌	비/계량	3		시민만족도	계량	6
	정보공개 확대노력	계량	1								
효율적인 경영	소계		20	효율적인 경영	소계		20	경영 시스템	소계		15
	조직관리의 합리성	비계량	4		조직관리의 합리성	비계량	4		조직관리	비계량	3
	인사관리의 합리성	비계량	4		인사관리의 합리성	비계량	4		인사관리	비계량	4
	내부평가제도의 합리성	비계량	2		내부평가제도의 합리성	비계량	2		재무예산관리	비/계량	8
	경영정보관리의 합리성	비계량	1		경영정보관리의 합리성	비계량	1				
	재정 및 예산관리의 합리성	비계량	4		재정 및 예산관리의 합리성	비계량	4				
	재정운영 성과	계량	3		재정운영 성과	계량	3				
	업무개선 노력도	비/계량	2		업무개선 노력도	비계량	2				
시민 감동	소계		15	시민 감동	소계		15	합계			30
	시민감동 경영체계 구축 노력	비계량	5		시민감동 경영체계 구축 노력	비계량	5				
	시민만족도 조사 결과	계량	10		시민만족도 조사 결과	계량	10				
합계			50	합계			50	합계			30

〈그림 3-3〉 서울시 출연 기관 경영평가 공통지표 변화

출연 기관 경영평가 중 사업지표는 공통지표와 마찬가지로 계량평가방식의 배점 비율이 전체적으로 늘어난 특징을 보인다. 세종문화회관, 시립교향악단, 자원봉사센터, 디자인재단은 타 기관에 비해 사업지표 내 계량평가방식의 배점 비율이 낮았으나 2015년부터 배점비율이 동일해졌다. 다만, 서울의료원의 경우 2014년부터 사업지표 중 계량평가방식의 지표가 차지하는 비율이 높았고 2015년은 64.3%를 차지한다.

〈표 3-17〉 출연 기관 경영평가 사업지표 배점

구분		2012년		2013년		2014년		2015년	
		배점	비율	배점	비율	배점	비율	배점	비율
서울의료원	배점	50		50		50		70	
	계량지표	20	40.0%	20	40.0%	23	46.0%	45	64.3%
서울연구원	배점	50		50		50		70	
	계량지표	20	40.0%	20	40.0%	20	40.0%	37	52.9%
산업진흥원	배점	50		50		50		70	
	계량지표	20	40.0%	20	40.0%	20	40.0%	35	50.0%
신용보증재단	배점	50		50		50		70	
	계량지표	20	40.0%	20	40.0%	20	40.0%	35	50.0%
세종문화회관	배점	50		50		50		70	
	계량지표	20	40.0%	19	38.0%	18	36.0%	35	50.0%
여성가족재단	배점	50		50		50		70	
	계량지표	20	40.0%	20	40.0%	20	40.0%	35	50.0%
서울복지재단	배점	50		50		50		70	
	계량지표	20	40.0%	20	40.0%	20	40.0%	35	50.0%
문화재단	배점	50		50		50		70	
	계량지표	20	40.0%	20	40.0%	20	40.0%	35	50.0%
시립교향악단	배점	50		50		50		70	
	계량지표	20	40.0%	20	40.0%	13.3	26.7%	35	50.0%
자원봉사센터	배점	50		50		50		70	
	계량지표	20	40.0%	20	40.0%	19	38.0%	35	50.0%
디자인재단	배점	50		50		50		70	
	계량지표	20	40.0%	20	40.0%	14	28.0%	35	50.0%

서울시 출연 기관의 2015년 경영평가 사업지표의 변화는 평가방식의 배점 비율과 함께 '목표부여제' 및 '사업일몰제' 도입의 변화를 보였다. '목표부여제' 및 '사업일몰제'는 기준치(직전년도 실적 혹은 최근 3년간 평균)의 110%를 최고 목표로 부여하고, 반대로 기준치의 50%를 최저목표제로 하여 일정기간 목표달성이 어려운 경우 '사업일몰제'를 적용할 방침을 가지고 있다.

## 2) 평가절차

서울시 출연 기관의 경영평가는 시 담당부서에서 경영평가 방침을 수립한 후 경영평가를 담당할 용역기관을 선정하고, 경영평가 용역기관은 경영평가단을 구성하여 각 기

관의 경영실적보고서에 대한 서면·현장 실사를 진행한다. 경영평가단에서 작성한 평가 결과는 경영평가자문회의에서 보고된 후 확정된다.

출연 기관 경영평가의 절차에서 제기되는 문제는 크게 평가시기, 평가검증, 평가활용으로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 현재의 평가일정은 경영평가 결과를 다음 연도 사업에 반영하기 어려운 구조이다. 2014년도 경영평가 계획 상 평가기간은 4월부터 진행하여 8월에 결과를 통보하는 것으로 예정하였으나, 경영평가단으로부터 2014년은 10월 경영실적 평가보고서가 제출되었고, 개별 기관에 12월에 최종 통보되었다. 이러한 흐름은 2013년도에 대한 경영평가 결과를 2014년도에 반영하기 어려운 구조이고, 2015년 사업계획 수립에 있어서도 충분히 담기 어려울 수 있다. 이에 서울시는 2015년 경영평가를 상반기 내에 실시하여 피드백 기간을 단축한다는 계획을 가지고 있다.

실시계획 수립(방침)	주관부서	14. 2월
경영실적보고서 제출	출연 기관	14. 4월 1일
평가(서면·현장평가 병행)	경영평가단	14. 4~7월
평가 중간결과 보고	경영평가단→경영평가자문회의	14. 6월중
평가결과 확정	경영평가자문회의	14. 7월 중
결과보고 및 통보	재정담당관→주관부서, 기관	14. 8월

주: 일정은 계획안으로서 실제 기간은 변동되었음.

출처: 서울시(2014b)

〈그림 3-4〉 2014년 출연 기관 경영평가 절차(안)

둘째, 평가검증에 있어 경영평가 결과를 충분히 검토하기 어려운 구조이다. 경영평가위원이 기관의 사업내용을 충분히 파악하고, 정밀한 현장실시를 하기에 다소 짧은 기간인 점을 감안하면, 평가를 강화하기 위한 장치가 미비하다. 즉, 경영평가단이 작성한 경영평가 실적보고서는 경영평가자문회의에 보고되는데,<sup>20)</sup> 경영평가자문회의는 경영평가 실적보고서에 대한 검증에 한계가 있다.

셋째, 경영평가 활용의 문제이다. 현재 출자출연 기관 경영평가 편람에서 경영평가

20) 2012년까지 경영평가위원회로 불리다가 2013년부터 경영평가자문회의로 명칭이 변경됨.

결과는 기관의 대표연봉 및 기관 성과급에 반영되고, 더불어 다음 연도 사업선정 시 세출예산 기초자료로 활용함으로써 출연금 교부 등 시 지원의 지원근거로 활용되는 것으로 되어 있다. 실제 경영평가 결과 활용은 대표경영성과계약 이행실적 평가에 반영하고, 기관 성과급의 경우 평가등급에 따라 지급률이 0~300%까지 반영된다. '라' 등급의 경우는 성과급이 없고, 나머지 등급은 세 단계로 세분화되어 지급률이 결정된다.

〈표 3-18〉 서울시 출연 기관 등급별 기관성과급 지급률

등급	평가점수	지급률(%)
가	95.0이상	300
	95.0미만~92.5이상	275
	92.5미만~90.0이상	250
나	90.0미만~88.0이상	220
	88.0미만~86.5이상	190
	86.5미만~85.0이상	160
다	85.0미만~83.0이상	130
	83.0미만~81.5이상	100
	81.5미만~80.0이상	70
라	80.0미만	0

출처: 서울시(2014b)

## 라. 서울시 감사

서울시는 「서울특별시 행정감사규칙」에 따라 본청 및 소속기관, 시금고 및 시비 보조단체·기관, 시에서 설립한 지방공사·공단과 시에서 출자 또는 출연한 법인, 자치구, 자치금고 및 자치구비 보조단체·기관에 대한 감사 대상으로 한다.<sup>21)</sup> 행정감사는 종합감사, 특정감사, 재무감사, 성과감사, 복무감사로 나뉜다. 종합감사는 감사대상 기관의 주기능·주임무 및 조직·인사·예산 등 업무전반의 적법성·타당성 등을 점검하기 위하여 실시하는 감사로서, 지방공사 및 공단과 출자출연 기관은 3년을 주기로 한다.

2011년 11월부터 2012년 7월까지 서울시 출연 기관을 대상으로 인사·조직, 급여, 예산·회계 등의 분야에 대한 감사를 실시한 결과 인사권 남용, 회계처리의 부적정과 같은 문제가 확인되고 있다. 수당, 성과급 등 임금에 대한 사항이 공통적으로 지

21) 「서울특별시 행정감사규칙」은 「공공감사에 관한 법률」 및 시행령, 「중앙행정기관 및 지방자치단체 자체감사기준」, 「지방자치법」, 「지방자치단체에 대한 행정감사 규정」에 근거함.

적되었고, 대부분의 기관에서 직원 채용에 대한 문제가 적발되었다.

〈표 3-19〉 서울시 출연 기관 감사 주요 지적사항

기관	감사종류	주요 지적사항
서울산업진흥원	특별감사 (2011.11.21 -2011.12. 9)	[인력운용]별도직군 무단 신설 및 정원 등 [인력운용]상임고문 부당운영 [인사관리]대표이사 채용 부적정 [인사관리]경력직 및 계약직 채용 등 부적정 [급여수당]급여 편법인상 등 임직원 보수 방안 운영 [계약회계]급여 편법인상 등 임·직원 보수 방안 운영 [계약회계]법인카드 사용 부적정
서울신용보증재단	종합감사 (2012. 6.18 -2012. 7. 6)	[급여수당]특별성과급 임의 지급 등 과도한 보수지급 [인사관리]비상근 전문위원 운용 부적정 [인사관리]계약직 채용관리 부적정 [계약회계]구상채권상각충당금 과소계상으로 성과왜곡
서울여성가족재단	종합감사 (2012. 1.30 -2012. 2.10)	[계약회계]전문건설업 무등록업체 시공 및 특혜제공 [인력운용]계약직 운용 부적정, 직원채용 부적정 [급여수당]수당 부당지급
서울시복지재단	종합감사 (2012. 3.28 -2012.4 .10)	[일반사업]사회복지시설 위탁운영체 선정 부적정 [인사관리]연구개발 사업의 정원외인력 채용 부적정 [급여수당]관리자 연장근로수당 부당 지급 [급여수당]개인·기관 성과급 지급 부적정 [계약회계]업무추진비 목적외 사용 [계약회계]검수기간 미준수
서울문화재단	종합감사 (2012. 3. 5 -2012. 3.16)	[인사관리]정원초과 및 사업계약직 부당 승진임용 [계약회계]업무추진비 등 부당 집행 [급여수당]성과급지급 부적정
서울디자인재단	종합감사 (2011.12.22 -2012. 1.13)	[인사관리]임용결격자 부당채용 [인사관리]특정인 채용 부적정 및 연봉과다지급 [계약회계]특정하도급업체 선정 및 제품구매 부당지시 [급여수당]시간외근무수당 등 과다지급

자료: 서울특별시(2013)

**특히,** 출연 기관의 채용에 대한 문제는 지속적으로 나타나는데, 2014년 2월 3일부터 28일까지 서울시 투자기관 5곳과 출연 기관 12곳에 대한 투자출연 기관 기간제 근로자 채용관련 조사결과, 출연 기관 8곳에서 채용 과정에서 문제나 제도적 보완점이 확인되었다. 서울시립교향악단의 경우 특별채용 대상이 아님에도 기간제근로자를 특별 채용하였고, 서울디자인재단은 공고에서 제시한 기준에 미달된 자를 채용하는 문제를 보였다.

〈표 3-20〉 서울시 출연 기관 기간제근로자 채용관련 감사결과

기관명	주요 지적사항
서울의료원	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦인사 규정 상 특별채용 대상이 포괄적이어서 전 직종 특별채용 가능</li> <li>◦특별채용시 서류심사 기준 불명확</li> <li>◦예비합격자를 공개하지 않아 임의 채용의 개연성 존재</li> </ul>
서울연구원	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦면접심사위원을 내부위원으로만 구성하는 등 심사의 공정성 미흡</li> </ul>
서울산업진흥원	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦예비합격자를 공개하지 않아 임의 채용의 개연성 존재</li> </ul>
세종문화회관	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦예비합격자를 공개하지 않아 임의 채용의 개연성 존재</li> <li>◦서류심사의 객관적 기준 미비</li> </ul>
서울시여성가족재단	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦예비합격자를 공개하지 않아 임의 채용의 개연성 존재</li> <li>◦서류심사의 객관적 기준 미비</li> </ul>
서울시복지재단	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦예비합격자를 공개하지 않아 임의 채용의 개연성 존재</li> <li>◦서류심사의 객관적 기준 미비</li> </ul>
서울시립교향악단	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦기간제근로자 특별채용 등 부적정</li> </ul>
서울디자인재단	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦응시자격 미달자를 기간제근로자로 채용</li> <li>◦예비합격자를 공개하지 않아 임의 채용의 개연성 존재</li> </ul>

자료: 서울시 감사관(2014)

2012년 출연 기관 4개 기관은 자체감사기구의 감사활동에서 적발된 사항에 대해 신분상·재무상 조치가 전혀 없어 감사 실효성에 대한 문제가 제기되었고, 이들 기관 모두 자체감사기구가 독립적으로 설치되어 있지 않다는 공통점을 가지고 있다. 이러한 문제는 출연 기관은 조직 정원 및 기능, 자산총액 등이 상대적으로 소규모인 관계로 감사인력이 2~3명에 불과하고 감사기구의 장도 내부 순환인사를 통해 이루어지고 있어 독립적인 감사활동에 한계가 있다(서울시 감사관, 2013).

#### 마. 시의회 행정사무감사

시의회는 행정전반에 대한 종합적인 감사를 통해 위법·부당한 행정처리를 통제하고, 불합리한 제도개선과 올바른 정책 방향을 제시하여 시민의 복리증진과 시정발전을 도모하고자 행정사무감사를 실시한다. 행정사무감사는 「지방자치법」 및 시행령, 「서울특별시 행정사무감사 및 조사에 관한 조례」, 「서울특별시의회 기본조례」에 근거하여 실시된다.

주요 감사사항으로 △시정 및 교육행정 전반에 관한 사항 △예산 및 결산에 관한 사항 △민원처리 현황 △각종 감사 지적사항 및 처리결과 등 △기타 감사에 필요한 사항을 다루며, 감사방법으로 감사는 감사위원회(각 상임위원회) 소관 부서별 운영 전반에 관한 감사 자료를 요구하고, 현황보고 및 청취, 시책질의 및 답변 등의 순으로 진행된다.

〈표 3-21〉 서울시 출자출연 기관의 시의회 소관 상임위원회(2014년 기준)

상임위원회	기관명
행정자치위원회	행정국(서울시자원봉사센터)
기획경제위원회	서울연구원, 서울산업진흥원, 서울신용보증재단
문화체육관광위원회	세종문화회관, 서울문화재단, 서울시립교향악단, 서울디자인재단, 서울관광마케팅(주)
보건복지위원회	서울여성가족재단, 서울복지재단, 서울의료원

시의회는 서울시 출자출연 기관에 대한 위법·부당한 행정에 대한 감시 및 불합리한 사항에 대한 개선을 위해 행정사무감사를 실시하고 있다. 2013년 시의회 행정사무감사 결과, 출자출연 기관에 대한 시정처리 요구사항은 109건, 건의사항은 93건으로, 서울시여성가족재단을 제외한 모든 기관에서 시정처리 요구 및 건의 사항이 나타났다.

〈표 3-22〉 서울시 출자출연 기관 행정사무감사 실시결과(2013년)

기관	시정처리 요구사항	건의사항	계
서울의료원	7	1	8
서울연구원	8	10	18
서울산업진흥원	8	11	19
서울신용보증재단	12	21	33
세종문화회관	19	6	25
서울시여성가족재단	-	-	-
서울시복지재단	4	1	5
서울문화재단	8	7	15
서울시립교향악단	13	24	37
서울디자인재단	17	3	20
서울관광마케팅(주)	10	6	16
합계	106	90	196

서울시 출연 기관에 대한 시의회 행정사무감사 내용은 기관의 예산운용, 사업, 인사 및 인력운영 등에 대한 요구사항과 더불어 업무개선 등의 기관의 운영 합리화에 대한

건의사항이 주를 이루고 있다. 시의회 행정사무감사에서 출자출연 기관의 기관운영에 대한 문제가 지적되는 것은 행정에 대한 감시 장치로서 의회의 기능이 작동되고 있음을 보여준다. 하지만 이는 출자출연 기관의 채용, 계약 등 자체 규정에 따라 준수되어야 할 기본적인 사항이 지켜지지 않는다는 점에서 내부 운영관리체계에 대한 보완 필요성이 요구된다.<sup>22)</sup>

---

22) 예를 들어, 2013년 시의회 문화체육관광위원회는 세종문화회관의 직원(전문위원)의 채용절차에 하자가 있음을 지적하였고, 시립교향악단에 대해서는 악기 무단반출에 대한 문책을 요구하였으며, 서울관광마케팅주식회사에 대해서는 사업특성과 다른 계약방식으로 체결되는 것에 대한 문제를 지적하였음.



## 4. 소결

본 장에서는 서울시 출자출연 기관의 현황과 함께 이사회, 경영평가, 시 감사, 시의회 행정사무감사를 중심으로 관리체계를 살펴보았다.

서울시 출자출연 기관은 3개 기관을 제외한 9개 **기관**이 정관에서 임원추천위원회를 두도록 규정하면서 임원 선임과정에서 공정성을 확보하기 위한 노력을 기울이고 있다. 개별 기관의 최고의사결정기구로서 이사회가 기관운동을 책임있게 수행하기 위해서는 공정한 절차에서 전문성과 책임감을 겸비한 임원이 선출되는 것을 중요하다. 하지만 기관장 임명과정에서 낙하산 등의 논란이 나타나는 바와 같이 현재 운영되는 임원추천위원회 제도의 한계는 존재하는 것으로 평가된다.

이에 이사회 및 임원추천위원회의 구성에 대한 제도에 대한 변화를 검토해 볼 필요가 있다. 현재 임원추천위원회는 「지방공기업 인사운영기준」을 준용하여 대부분 **지자체장** 추천 2인, 지방의회 추천 3인, 기관 이사회 추천 2인으로 구성하고 있는데, 직원(또는 노동조합) 대표가 추천하는 1인을 포함하여 임원 추천 단계에서 투명성을 높이는 방안을 고려해 볼 수 있다. **이와 함께**, 현재 서울시 출연 기관의 이사회 구성은 이해관계자 추천 조항을 두는 기관이 3곳에 불과한데, 이사회에 이해관계자의 추천을 일정하게 포함시키는 방안도 검토가 필요하다.

경영평가는 서울시가 2004년부터 실시하면서 평가지표, 평가방식 등에 대한 지속적인 개선방안을 도출하며 객관성을 높이고, 경영평가 결과가 경영 개선에 반영될 수 있도록 평가체계를 개편하고 있다. 하지만 1년 단위의 평가주기 속에서 단기간에 평가를 실시해야 한다는 조건 때문에 평가의 신뢰성을 높이기 위한 과제는 여전히 존재한다. 현재 서울시 출연 기관에 대한 경영평가는 경영평가단이 구성되어 서면 및 현장 실사를 통해 이루어지는데, 경영평가 실적보고서에 대한 심의의결기구가 존재하지 않고, 이에 대한 검증 장치가 미약하다. **즉**, 경영평가자문회의는 특별한 권한 없이 경영평가단이 작성한 경영평가 실적보고서에 대해 보고를 받고 논의를 하는 수준에 그친다. 출연 기관에 대한 경영평가를 심의의결할 수 있는 단위를 설치하고, 이를 일상적으로 지원할 수 있는 방안을 마련하여 경영평가의 객관성과 신뢰성을 높일 필요가 있다.

서울시 출연 기관의 외부감시 장치로서 시 감사와 시의회 행정사무감사는 기관운영의 효율성과 투명성을 높이는데 기여하고 있다. 하지만 **출연 기관의 내부감시 기구의 작동은 원활하지 않다**. **즉**, 채용 등 인사, 수당 등 임금지급과 같은 사항이 반복적으로 지적되는 것은 법률, 조례, 지침, 내규 등에 근거한 조직운영이 이루어지지 않고, 더불어 내부감시 기구를 통해 시정되지 않고 있다는 **것이다**. 따라서 출연 기관 내부감시 기구의 실효성을 높이기 위한 방안을 모색할 필요가 있다.

## IV. 지방자치단체 공공기관 관리체계 사례

본 장에서는 지방자치단체의 출자·출연 기관에 대한 체계적인 운영관리시스템을 마련하기 위해 국내외 사례를 검토하고자 한다. 우선 해외 사례는 지방자치단체의 공공기관에 대한 관리통제 체계가 발달된 국가를 다루고자 하였고, 국내 사례는 지방 출자·출연법 제정 이후 주요 지자체의 대응을 검토함으로써 서울시 공공기관에 대한 관리와 ‘서울시 출자·출연 기관 운영에 관한 조례’ 제정을 위한 함의를 얻고자 했다.

우선 캐나다는 정부형태가 의원내각제를 취하고 있지만, 공공기관의 관리방법이 한국과 유사한 구조를 가지고 있고, 공공기관에 관한 관리 및 운영에 투명성을 인정받고 있다(공공기관정책연구센터, 2010b). 또한 캐나다는 이사회 권한을 강화시켜 주는 방식을 선호하면서 동시에 경영의 독립성을 보장하는 동시에 내외부 지배구조를 통한 감시를 철저히 하는 특징을 갖는다.

프랑스는 국가주도형 시장경제의 전통을 바탕으로 공공기관의 대주주인 정부에 의해 경영진을 감시, 통제하는 내부통제시스템이 발달되어 있고(공공기관정책연구센터, 2010a), 공기업의 관리체계는 의결기구와 집행기구가 분리되어 있는 특징을 보인다. 즉, CEO와 이사회 이사장을 분리하고 이사회 의장은 정부대표 이사가 담당하고 이사회 내에 전문위원회를 설치(기업지배구조위원회 등)하는 방식을 보인다(대외경제정책연구원, 2008),

국내 지자체 사례로 지자체 차원에서 출자출연 기관에 대한 관리방식을 개괄하고 지방 출자·출연법 제정 이후 지자체의 대응과 주요 쟁점을 분석한다.

### 1. 캐나다 공기업 지배 및 규제 정책

#### 가. 캐나다의 공기업

한국에서 중앙정부 공기업과 지방 공기업이 구분되어 있는 것처럼, 캐나다에서도 주(州) 관할 공기업(provincial crown corporation)과 연방 공기업(federal crown corporation)으로 구분을 한다.<sup>23)</sup> 일반적으로 ‘crown corporation’이란 주 또는 연방에 의해 관리되는 법인을 뜻하는데, 그 운영 방식에 따라 영리 공기업

23) 본 보고서에서는 한국의 공기업과 비슷한 역할을 담당하는 crown corporation에 초점을 맞추도록 하며, 편의상 crown corporation은 공기업으로 부르도록 함.

(commercial crown corporation)과 서비스 제공 공기업(service delivery corporation)으로 나누기도 한다.

일반적인 공기업과 달리, 캐나다 연금투자협의회(Canada Pension Plan Investment Board)와 같이 법적으로 연방에서부터 비교적 독립적인 연방 공기업도 존재한다. 여기에 해당하는 기업은 연방 공기업에 적용되는 연방 재정관리법(Financial Administration Act)의 규제에 적용되지 않지만, 다수의 연방 공기업은 연방 정부의 강력한 통제를 받고 있다.

주 또는 연방 공기업은 해당 기업의 역할에 따라 주 또는 연방 정부의 특정 부처에 소속되어 있다.<sup>24)</sup> 예를 들어, 연방 공기업 캐나다 자연박물관(the Museum of Nature)은 캐나다 연방 문화부(the Minister of Canadian Heritage)에 속해 있고, 공기업의 담당 부처가 거버넌스 구조의 핵심적인 요소로 역할을 한다. 공기업의 이사회 임원은 해당 기업이 속해있는 정부 부처에 의해 임명되며, 내각 대표(주에서는 lieutenant-governor, 연방에서는 governor-in-council)가 CEO를 임명하며 이사회 및 CEO의 임금을 결정한다. 주(州) 공기업의 이사회 임원에 관한 정책은 주(州)별로 다르며, 본 절에서는 브리티시컬럼비아 주(州)(이하 'BC주')의 사례를 다루도록 한다.

## 나. 브리티시컬럼비아 주의 공기업

### 1) 공기업의 범주와 종류

주 정부에 속해 있는 모든 공공기관을 통칭한 crown agency는 영리공기업과 서비스 제공 공기업을 포함한 주 공기업(crown corporations)뿐만 아니라 교육청, 대학, 기술 대학, 의료시설, 자문기관, 심사위원회 등 준정부기관 등이 이에 속한다.<sup>25)</sup> crown agency는 그 종류에 따라 독립성이 다르지만 주(州) 정부의 이사회 인사 임명, 주(州) 정부의 지분 확보, 자산 공개 등 '캐나다 공공부문 회계 심의회 편

24) 캐나다는 주 내각의 적극적인 실권 확보를 통해 한국보다 상대적으로 지방분권이 훨씬 강력하게 적용되고 있다. 캐나다의 의회는 주 의회와 연방 의회로 나뉘어져있는데, 주 행정부의 수반인 주 총리는 주 의회의 여당이 임명해 선출된다. 주 행정부는 부서가 아닌 부처(ministry)로 분담되어 있으며, 각 부처가 실질적인 행정 업무를 수행한다. 연방 정부가 주 재정에 기여를 하긴 하지만 2014/2015 예산안을 기준으로 그 비율이 높지 않아 주 정부의 예산안은 연방으로부터 재정적인 측면에서 상당한 수준의 독립을 이룬 상태다.

25) 주 산하 공기업을 연방 단위에서 직접 규제하는 기구나 법안은 아직까지 준비되어 있지 않다.

람(the Canadian Public Sector Accounting Board Handbook)에 규정되어 있는 공공기관 보고 의무에 따른 의무가 있다.



출처 : British Columbia Crown Agency Registry. Victoria, B.C.: Crown Agencies Resource Office, 2014.

〈그림 4-1〉 crown agency의 분류

공기업이란 ‘예산 투명성 및 책무법’(Budget Transparency and Accountability Act)의 영향을 받는 법적 주체인 정부 기관으로서 정부 보고 주체로서 작용한다.<sup>26)</sup> 공기업은 사기업과는 달리 공기업에만 적용되는 법안의 영향을 받는데, 여기에는 감사법(Auditor General Act), 예산 투명성 및 책무법(Budget Transparency and Accountability Act), 예산관할법(Financial Administration Act), 예산공개법(Financial Disclosure Act), 예산정보법(Financial Information Act), 다문화법(Multiculturalism Act), 옴부즈맨법(Ombudsman Act), 공공부문고용법(Public Sector Employers Act), 정보자유 및 프라이버시 보호법(Freedom of Information and Protection of Privacy Act) 등의 법안이 포함되어 있다.

BC주의 공기업은 영리 공기업(commercial crown corporations)과 서비스 제공 공기업(service delivery corporations)으로 구분된다(〈별첨 1〉 참조). 영리 공기업은 이윤 창출을 통해 주 정부의 직접 투자 외 재정을 충당하며, 서비스 제공 공기업의 예산은 대부분 정부 자금을 통해 제공된다. 영리 공기업에서 창출된 이익 중 다수의 금액은 정부 보유 지분을 통해 주 정부 예산 수입으로 들어가게 된다. 이 같은 이유로 내각에서 정부 자금을 확보하기 위해 영리 공기업의 서비스 가격을 의도적으로 상승시킨다는 비판이 제기될 때도 있고,<sup>27)</sup> 이러한 폐단을 예방하기 위해, 무분별한 서비스 가격 인상을 방지하기 위해 브리티시컬럼비아 공익사업위원회(BCUC)도 설립되어 있다.

26) *Guidelines for Crown Corporation Service Plans 2015/16-2017/18*. Victoria, B.C.: Crown Agencies Resource Office, 2014.

27) "Government Grabbing Cash from ICBC, BC Hydro as They Raise Rates, NDP Charges." *The Vancouver Sun* 19 Feb. 2014.

BC 주의 공기업은 주 정부의 영향을 받으며 공적인 역할을 수행함과 동시에 민간 기업과 유사한 성격을 가지는 이중적인 구조를 가지고 있다. 종종 특별 법안을 통해 역할이 확립되는 공기업도 존재하지만,<sup>28)</sup> 다수의 공기업은 설립 부처 및 감사원장, 법무부, 총리 산하 공공기관 사무국 간의 논의를 거쳐 기업법(Business Corporations Act), 즉, 일반 민간 기업의 형성에 적용되는 법률에 의해 설립된다.<sup>29)</sup>

## 2) 공기업 관리체계

### 가) 보고 및 행정계획을 통한 통제

브리티시컬럼비아 주 정부 차원에서의 공기업 통제는 일반적으로 crown agency 의 통제와 맥락을 같이 하고, 각 공기업의 독립성과 법적 책임 사이의 균형을 이루기 위해서, 공공기관지원센터(Crown Agencies Resource Office, CARO)는 다음과 같은 거버넌스 원칙을 내세우고 있다.

〈표 4-1〉 주 정부가 제시한 거버넌스 원칙

공익성	공기업은 내각 및 의회가 결정한 정책을 시행하는 도구적인 역할을 수행함.
부처 및 위원회 역할 강화	공기업이 속한 주 정부 부처는 내각의 정책 실현 방향이 공기업에 잘 드러날 수 있도록 해야 하며, 의회에 이를 보고할 책임이 있음. 각 공기업의 이사회는 정부 부처 및 정부의 거버넌스 가이드라인에 따른 기업 운영 및 총괄에 대한 책임이 있음.
리더십과 윤리	공기업은 정부가 지정한 규제 원칙에 복종해야 함.
투명성과 책임성	정부는 공기업에 대한 정책 보고에 있어서 투명성을 가짐. 공공 규제는 납세자의 이익을 보호해야 함.
효율성과 효과성	공기업 규제는 효과적이며 공기업의 활동을 도울 수 있도록 제정되어야 함.
비례의 원칙	공기업은 해당 공기업의 목표를 수행하기 위해 필요한 권한 및 권리를 가짐.
소통과 협력	공기업 및 공기업이 속한 해당 부처는 항상 열린 의사소통을 위해 협업을 시행함.

출처: *Shareholder's Expectations For British Columbia Crown Agencies*. Victoria, B.C.: Crown Agencies Resource Office, 2011.

28) Community Living Authority Act.

29) *Crown Agency Start-Up*. Victoria, B.C.: Board Resourcing and Development Office, 2014.

### ① 연간 보고서

대부분의 공기업은 실적, 회계, 그리고 앞으로의 3년간 계획으로 구성된 연간 보고서를 매년 해당 공기업을 담당하는 주 정부 부처에 제출해야 한다. 단, 재정 규모가 작거나 커다란 구조조정을 겪고 있는 공기업에게는 예외로 적용된다.

보고서를 통해 연방 정부는 주기적으로 각 공기업의 경영 상황 및 업무를 분석함으로써 공기업의 실적을 평가하는데, 이때의 평가를 통해 특정 공기업의 민영화 여부 및 지분 매각이 결정되기도 한다.

#### <표 4-2> 연간 보고서의 주요 항목

---

##### [총괄적 정보]

관련 법안, 선언서, 목표, 기업 원칙, 업무 분야, 사업을 통한 공익적 가치의 형성에 관한 설명, 고객과 파트너 등에 관한 목록, 제공되는 서비스에 관한 설명, 서비스 제공 위치 등

##### [거버넌스 정보]

이사회 임원 목록 및 역할, 각 운영위의 임원 목록 및 역할, 수석 메니저먼트 담당 인사의 이름 및 직함, 해당 기업의 거버넌스 원칙, 담당 부처와 해당 부처의 장관 등과 맺는 보고 의무와 관련된 정보들, BRDO에서 규정한 원칙을 준수했는지 확인하는 체크리스트 등

##### [업무 보고]

금년 및 앞으로 2년 간의 목표, 전략, 그리고 성과 측정법, 금년을 포함한 근 3년 간의 성과 보고, 금년의 목표 및 실 측정치 간의 차이를 설명할 수 있는 정보, 금년 목표가 변경됐다면 그 이유, 도입한 성과 측정법에 사용된 데이터 및 선정 이유, 금년 업무에 영향을 준 사회적/경제적/인구적/산업적 변화에 관한 논의, 금년 사업에 영향을 끼친 주요한 리스크 등

##### [정부 요구 서한]

연간 정부 요구 서한의 직접 인용 및 서한에 명시된 각 요구 사항을 만족하기 위해 취한 업무 보고, 기후 변화 및 탄소 감축을 위한 정책 보고, 기타 정부에서 요구한 사항을 충족하기 위해 시행했던 업무 보고 등

##### [경영 보고]

기업 경영과 관련한 논의 및 분석, 경영 책임에 관한 성명, 감사 보고, 감사 받은 재무재표 등

##### [자회사 정보 보고]

자회사 목록 및 명칭, 자회사의 주요 업무, 자회사 위치, 자회사 거버넌스 구조, 이사회 및 수석 메니저먼트 임원의 각 명칭, 예산안 및 실수익/지출 및 순손익 등

---

해당 보고서에는 해당 공기업의 이사회 목록, 후술할 ‘이사회지원 및 개발센터’(BRDO)의 이사회 정책과의 부합 여부, 실적 측정 방법, 최근 3년간의 실적, 금년의 목표, 앞으로 3년 간의 목표, 역할이 비슷한 기관과의 비교를 통한 벤치마킹, 정부

정책과의 부합성, 그리고 수입·지출·부채·예산안 등의 자세한 회계 내역 등의 내용이 포함돼 있다. 보고서의 주요 수록 항목은 다음과 같은데, 이처럼 연간 보고서는 기업의 단순 재무·인사 정보뿐만 아니라 정부 정책의 이행 여부를 확인하는 목표를 가지고 있다.

## ② 정부 요구 서한

공공교통공사(BC Transit)나 수자원공사(BC Hydro) 등 규모가 큰 특정 공기업에 한정해서, 각 공기업이 속한 해당 주 정부 부처는 매년 연간 정부 요구 서한(Letter of Expectations)을 내각의 최종 승인을 받아 해당 기업에 보내고 발표한다. 요구 서한에는 각 공기업이 주(州) 정부의 우선 과제, 정책 목표 및 기대 업무 등을 만족시킬 수 있도록 정책 방향 및 정부 지시를 공적으로 **확인·발표**할 수 있는 내용이 포함되어 있다.

**특히**, 요구 서한에는 담당 부처가 최대 네 가지의 특정 업무를 지시할 수 있는데, 이때 제시되는 목표는 해당 업무의 진행도를 반드시 향후 측정 가능해야 되는 것이다(measurable).<sup>30)</sup> 이는 각 서한에 명시된 담당 부처의 요구 사항이 연간 보고서 및 업무 계획의 근간을 이뤄 당해의 목표와 실적을 비교하는 일종의 바로미터로서 작용되기 때문이다. 그 외에도 요구 서한에는 지금까지의 활동에 대한 평가 및 업무 수행을 위한 정부 부처 측에서의 가능한 지원 언급 등이 포함된다.

## 나) 공기업 내외부 지배구조

### ① 공기업에서의 이사회 및 산하 위원회의 역할

브리티시컬럼비아 주 공기업 이사회 및 산하 위원회의 실권이 강력한 만큼, 담당 부처와 관련 기관을 통한 공기업의 이사회 임명 과정의 통제는 브리티시컬럼비아 주의 공기업 거버넌스 구조의 핵심을 이룬다.

공기업의 이사회는 예산안의 최종 승인, 업무 감독, 이사회 지원 및 개발 센터(BRDO)에서 필요로 하는 이사회 임원 선정 기준의 제시, 실적 관리 등의 역할을 맡아<sup>31)</sup> 각 공기업에서 핵심적인 역할을 수행한다. 실질적인 업무를 총괄하는 CEO 또한 이사회 임원의 결정을 통해 선출된다. CEO 및 이사회의 임명에 관한 사항은 이사회 내부 의결 이후 주 재정부의 동의를 받아야 한다. 각 이사회 산하의 위원회 또한

30) *Government's Letter of Expectations - TEMPLATE INSTRUCTIONS 2014/15*. Victoria, B.C.: Crown Agencies Resource Office, 2014.

31) *Best Practice Guidelines*. Victoria, B.C.: Board Resourcing and Development Office, 2005.

기업 업무 전체를 총괄할 수 있는 강력한 실권을 가지고 있다.

각 이사회에는 예산, 거버넌스, 인적 자원 및 보수, 감사를 담당하는 총 4개의 위원회가 설립되어 있으며, 이사회 재량에 따라 네 가지 위원회와 별개로 환경, 학술 등의 역할을 맡는 위원회를 설립하는 것도 가능하다. 각 위원회의 임원 및 위원장은 이사회 의장에 의해 추천되며, 이사회 구성원 전원의 동의에 의해 임명이 확정된다.<sup>32)</sup> 예산 위원회(Finance Committee)는 예산 총괄 및 기획, 리뷰, 그리고 투자 가이드라인을 제시하는 역할을 맡으며, 인적자원 및 보수 위원회(Human Resources and Compensation Committee)는 CEO 평가 및 보수 총괄, 그리고 담당 공기업의 인사 및 보수 정책이 공공부문사용자위원회(Public Sector Employer's Council)의 정책에 부합하는지 확인하는 역할을 맡아 두 위원회 모두 기업 내부 행정에서 강력한 실권을 가지고 있다.

이 두 위원회의 내부 행정적 성격과는 다르게, 거버넌스 위원회(Governance Committee)와 감사 위원회(Audit Committee)는 담당 공기업과 정부 간의 관계를 확인하는 대외적인 역할을 수행한다.

거버넌스 위원회는 이사회 업무에 필요한 기술 및 경력 확인, 위원회 및 감독의 업무 평가, 정부 통제 구조에 준하는 이사회 매뉴얼 준비 및 갱신 등 거버넌스 구조를 공고히 하는 임무를 가지고 있다. 감사 위원회는 이사회 재정 운영 및 책임을 확인하는 역할을 가지며, 감사 위원회의 인적 구성에 관해서는 타 위원회보다 더 엄밀한 검증이 요구된다. 감사위원회의 각 임원은 해당 공기업과 직간접적인 관계를 가지고 있지 않으며(independence), 재무표 및 회계 문제를 이해할 수 있어야(financial literacy) 한다고 규정된 바가 있다.

감사 위원회는 정부 및 이해관계자에게 제공하는 재정 정보의 확인 및 승인, 리스크 매니지먼트 확인 및 승인, 내부 감사 승인 및 총괄, 외부 감사원(후술할 BC 주 감사원장 측 인사) 추천 및 보상, 감사원과의 협력 등을 통해<sup>33)</sup> 투명성을 확인하는 역할을 한다. 외부 감사원은 기업의 경영진과는 일절 관계를 맺지 않으며, 기업 내 감사 위원회를 통해 이사회와 관계를 맺는다. 외부 감사원과 마주할 때에도, 감사위원회가 경영진을 대동하는 것은 불가능하다.

브리티시컬럼비아 주 내각 하 공기업의 이사회 임원 다수는 해당 기업이 속해있는 정부 부처 또는 의회에 의해 최종 임명된다.<sup>34)</sup> 이 임명 과정을 총괄하는 기관으로 이사회 지원 및 개발 센터(Board Resourcing and Development Office, BRDO)라는 공공기구가 존재하는데, 이 기관의 역할에 대한 자세한 설명은 후술하도

---

32) Ibid.

33) Ibid.

34) 주 정부가 이사회 인사의 임원직을 해직하는 것도 가능하다.



록 한다.

② 이사회지원 및 개발센터(Board Resourcing and Development Office, BRDO) 및 임원 임명 과정

BRDO는 공기업을 포함하는 공공기관에 대한 통치 강화를 위해 2001년, 주 내각 기술혁신시민부(Ministry of Technology, Innovation and Citizens' Services) 산하에 신설된 기구로, 이사회 임원의 임명 과정을 총괄하기 위해 설립되었다. BRDO는 이사회 임원의 조건, 이사회 역할, 공기업 감사, 윤리 규정, 연간 보고서 작성 항목 제정을 통한 공공기관 평가 기준 및 공기업과 내각 간의 의사소통 등에 관한 구체적인 가이드라인을 제시함으로써 이사회와 행정부 간의 커뮤니케이션을 관장하며, 각 공기업 이사회 임원 프로필 및 임기 또한 홈페이지를 통해 공시함으로써 정보 공개 창구로서의 역할도 수행한다.

이사회 인사의 임기가 만료될 즈음, 해당 공기업은 담당 부처와의 협의를 통해 BRDO에 임기 만료 등의 이유로 이사회 임명 과정이 필요하다는 사실을 알리는 임명 요청서(the Request for Appointment)를 제출해 동의를 받아야만 한다. 임명 요청서를 최종 승낙하게 되면, BRDO는 공석을 채울 새 이사회 임원 후보를 선정하는 과정을 진행한다. 이때, 이사회 및 담당 부처의 추천 인사뿐만 아니라 BRDO에서 만든 인재 풀 데이터베이스(DB)의 인사 또한 가능한 후보로서 고려된다.<sup>35)</sup> 또한, 임명 요청서가 수령되면, BRDO 공식 홈페이지에 이사회 임원을 모집한다는 소식을 공시해 해당 공기업 및 담당 부처가 추천하지 않았던 인사 또한 이사회 임원으로 지원할 수 있도록 공개적으로 알리는 작업을 진행한다. 공식 홈페이지뿐만 아니라, 지역 신문과 라디오 방송 등 다양한 매체를 통해 이사회에 공석이 있다는 사실을 알릴 수 있도록 한다. 이 같은 과정에서 BRDO는 단순히 모집 공고뿐만 아니라 적합한 후보가 지원할 수 있도록 해당 공기업에서의 임원 선정의 기준을 함께 공고하는데, 아주 드문 경우가("in very rare instances") 아닌 이상 선거를 통해 선출된 정부 인사는 이사회 후보가 될 수 없다. 공기업의 CEO나 해당 공기업의 다른 임직원 또한 임원 후보가 될 수 없도록 규정되어 있다.<sup>36)</sup>

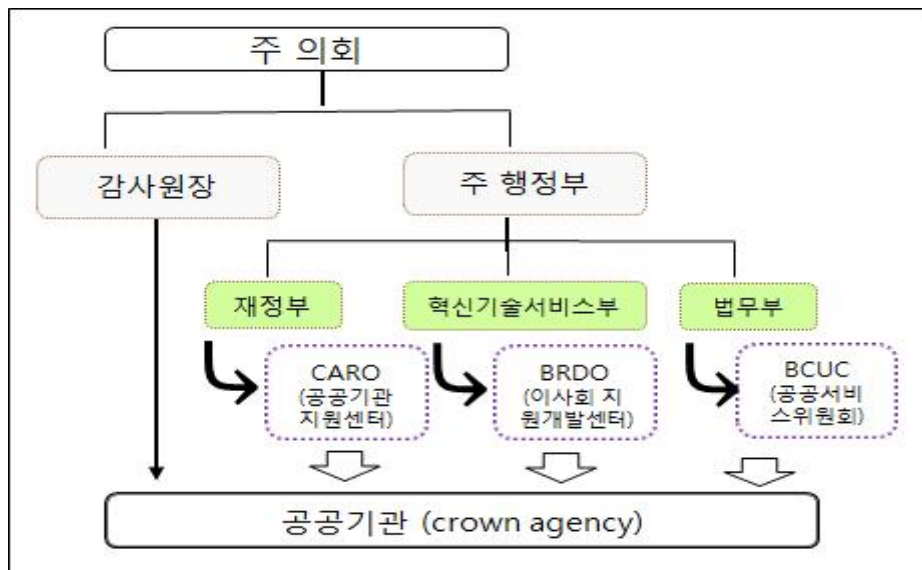
후보 지원 과정이 완료되면, BRDO가 해당 이사회 공기업 및 담당 부처와의 합의하에 최종 후보 목록을 결정한다. 합의 과정에서는 공고 과정에서 명시한 기준을 중심으로 후보를 평가하도록 한다. 이후, BRDO는 각 최종 후보에게 후보 프로필 및 선언서를 작성하도록 하여 각 후보의 이해 충돌 여부 및 정직성을 확인한다.

35) Appointment Guidelines. Victoria, B.C.: Board Resourcing and Development Office, 2007.

36) Shareholder's Expectations For British Columbia Crown Agencies. Victoria, B.C.: Crown Agencies Resource Office, 2011.

공기업에 따라 임원 선정의 최종 결정권이 다른데, 크게 담당 부처(Minister's Order) 또는 의회 결정(Order in Council)으로 나뉜다. 담당 부처의 결정에 따라 최종 임명 과정이 진행되는 기업이라면, 담당 부처가 BRDO의 최종 후보 목록에서 후보를 선정한 뒤 BRDO의 최종 승인을 받아 임명 과정을 마무리한다. 반면, 의회 결정에 따라 최종 과정이 진행된다면, 담당 부처가 BRDO의 최종 후보 목록에서 후보를 선정한 뒤 BRDO 및 의회의 법제처의 최종 승인을 받는다. 이때, 추가로 내각에도 담당 부처의 후보 선정 사실을 알려 내각 안건으로도 후보 임명을 토의할 수 있도록 한다.

최근, 2014년 들어 각종 공기업의 고위 인사가 퇴직 이후 해당 공기업과 경쟁 중인 사기업에 들어가 혜택을 얻는다는 사실이 언론을 통해 집중적으로 비판 받아, 퇴직 이후 특정 기간 동안에는 사기업에서 근무를 금지하는 냉각기간제(cooling-off period)를 실시하기로 약속했다.<sup>37)</sup>



〈그림 4-2〉 주 공공기관 관리체계

그 외의 거버넌스 구조에서 핵심적인 역할을 수행하는 단체로는 공공기관지원센터(Crown Agencies Resource Office, CARO), 브리티시컬럼비아 주 감사원장, 브리티시컬럼비아 **공익사업위원회**(British Columbia Utilities Commission, BCUC)가 있다. CARO는 주 내각과 공기업 간의 커뮤니케이션 과정을 총괄하며 관련 가이드라인을 제시한다. **브리티시컬럼비아 주** 감사원장은 공공기관에 대한 회계 감사를 통해 부정행위를 감시하며, 기타 감사 활동을 통해 각 기업의 업무 이행에 압력

37) "Accountability Principles Strengthen Public Sector Governance." British Columbia Newsroom, 11 June 2014.

을 가한다. BCUC는 요금 정책 심의 및 직접적인 명령을 하달하는 역할을 담당함으로써 공기업의 권력 남용을 감시하는 역할을 수행한다.

③ 공공기관지원센터(Crown Agencies Resource Office, CARO)

CARO는 **브리티시컬럼비아 주** 내각 재정부(Ministry of Finance) 산하 부서로서, 주 산하 공공기관(crown agency)정책의 총체적인 가이드라인 개발 및 지원을 총괄하는 **공공기관지원센터**로, 주 내각과 공공기관 간의 커뮤니케이션을 지원하는 역할을 수행한다. 각 공기업 및 담당 부처가 가이드라인을 준수하는지 확인하기 위해, 앞서 언급했던 각 부처에서 담당 공기업에 하달하는 정부 요구 서한 작성에 CARO가 참여하기도 한다.<sup>38)</sup>

④ 브리티시컬럼비아 주 감사원장(Auditor General of British Columbia)

의회에 속해, 회계 감찰 및 업무 보고 평가, 부정행위 감시 등을 통해 공공기관이 정책 수행을 바르게 하고 있는지 감시하는 역할을 수행한다. 주 감사원장은 공기업뿐만 아니라 대학, 지방 교육청, 의료 기관 등의 공공기관(crown agency)에 대한 회계 감사 또한 시행함으로써 공공기관 전체에 대한 감사 수행을 총괄적으로 감독한다.

주 감사원장은 매년마다 각 공공기관의 감사를 담당하는 감사원을 주 의회에 추천함으로써 공기업을 포함한 공공기관을 감사한다. 주 의회 의원으로 구성된 임명위(Select Standing Committee on Public Accounts, PAC)에서 후보를 심의한 뒤 최종 임명을 완료하는데, 임명위는 내각 부처와의 이해관계자를 배제한 인사로 구성되며, 임명위의 의장으로는 야당 의원이 배정된다. 감사원장은 공기업 평가기준 및 업무보고 원칙을 규정함으로써 감사원 전체 활동의 총괄적인 가이드라인을 제시한다.<sup>39)</sup> 이후 감사 결과는 정부부처나 공기업으로부터 독립성을 유지하기 위해 관할 정부가 아닌 의회에서 직접 발표한다. 또한, 특수한 경우에는 특정 공기업에 대해 감사원장에 의한 직접적인 감찰 역시 가능하다.

공기업 담당 부처, 감사원장, 의회 산하 감사원 임명위 등 공기업이 보고서를 제출할 때는, 감사원장(Auditor-General)과 주 정부가 규정한 다음의 총 8가지의 기준을 중점적으로 보고할 수 있도록 규정되어 있다.

38) *Shareholder's Expectations For British Columbia Crown Agencies*. Victoria, B.C.: Crown Agencies Resource Office, 2011.

39) *Performance Reporting Principles for the British Columbia Public Sector*. Victoria, B.C.: Office of the Auditor General of British Columbia, 2003.

〈표 4-3〉 브리티시컬럼비아 공공부문 사업보고기준

- 
1. Explain the public purpose served  
(제공된 공공목적을 설명할 것)
  2. Link goals and results  
(목표와 실제 결과를 연결할 것)
  3. Focus on the few, critical aspects of performance  
(실적의 주요한 양상에 초점을 맞출 것)
  4. Relate results to risk and capacity  
(실제 결과를 수용력 및 리스크와 연관지을 것)
  5. Link resources, strategies and results  
(자원, 전략, 그리고 실제 결과를 연결할 것)
  6. Provide comparative information  
(비교할 수 있는 정보를 제공할 것.)
  7. Present credible information, fairly interpreted  
(공정하게 해석된, 신뢰 가능한 정보를 제공할 것)
  8. Disclose the basis for key reporting judgements  
(보고과정에서 사용된 주요한 판단 기준을 명시할 것)
- 

⑤ 브리티시컬럼비아 **공익사업위원회(BCUC)**

BCUC는 일부 대형 영리 공기업의 요금정책 심의 과정에 개입하며 각 공기업의 정책 수행에 직접 명령을 내림으로써 공기업 통제의 강력한 역할을 맡고 있다. 브리티시컬럼비아 주의 수자원 및 전력 공급을 담당하고 있는 영리 공기업 BC Hydro는 공기업임에도 불구하고 방만 경영 및 지나친 투자 확장, 그리고 막대한 부채 등이 문제가 되어 민영화도 수차례 제기된 바 있는데,<sup>40)</sup> BCUC는 이 같은 폐단을 방지하기 위해서 주 정부 법무처 산하에 설립되었다. BCUC는 전기, 천연가스뿐만 아니라 자동차 보험 정책 또한 규제하는 심의위(tribunary)로서,<sup>41)</sup> 전기와 천연가스는 민간 기업이 제공하는 경우도 있기 때문에 공기업뿐만 아니라 민간 기업 또한 BCUC가 총괄하는 기업에 포함된다. BCUC의 위원장은 의회 내각 대표(lieutenant governor)가 추천한 인물로 결정된다.<sup>42)</sup>

BCUC는 매년마다 각 기업의 요금 정책을 재확인해, 불합리한 가격이나 서비스와 관한 문제가 있을 때 시정 요구를 해당 기업에 전달한다. 뿐만 아니라 BCUC는 서비스 제공 당사자의 불만을 담당 공기업에게 전달하는 일종의 중재자의 역할도 수행함으로써 각 기업의 서비스 정책이 소비자의 요구에 부합하는지 확인하는 역할을 맡는다.

---

40) Howe, Bruce, and Frank Klassen. "The Case of BC Hydro: A Blueprint for Privatization." The Fraser Institute, 1996.

41) 캐나다에서 자동차 보험은 자동차 보유 가족에 한해 의무적으로 가입하게 되어있으며, 이를 총괄하는 기업 역시 주 공기업 BC Insurance Company임.

42) Utilities Commission Act.

BCUC가 가지고 있는 강력한 권한에 의해 이 같은 시정 요구는 반강제적인 성격을 띠는데, 시설서비스법(Utilities Commission Act)에 따르면, 위원회가 가진 권한으로는 공익사업 확대, 장비 구비 등과 관련된 명령을 내릴 권한(23조), 그리고 위원회가 승인하지 않았던 사업이 시행될 시 이를 중단시킬 권한이 있다(47조).<sup>43)</sup>

---

43) *The British Columbia Utilities Commission: Customer Complaints Guide*.  
Victoria, B.C.: The British Columbia Utilities Commission, 2013.

## 2. 프랑스 지방공기업 현황과 동향

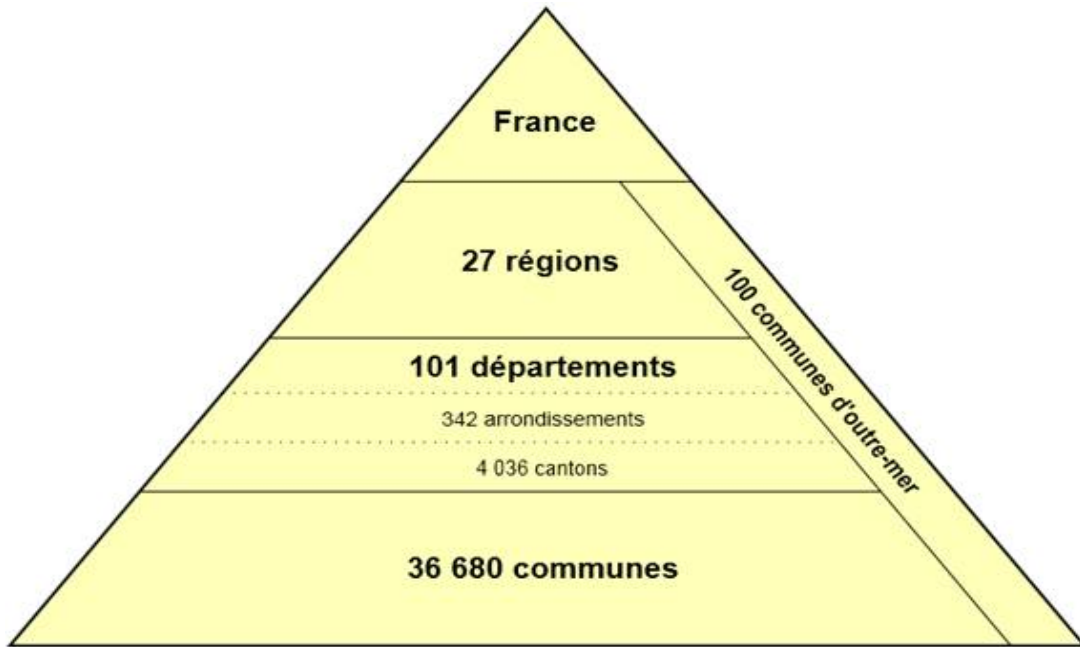
### 가. 지방공기업 이론적 검토

#### 1) 지방공기업 정의

프랑스의 경우 지방공기업은 최소 2곳 이상의 자치단체가 협력하여 설립할 수 있다고 지방자치법령은 정하고 있다. 프랑스에서 볼 수 있는 지방공기업의 설립형태는 자치단체 간 협력을 통해 설치된 협력제도의 산물이라는 점에 있다. 따라서 지방공기업의 자본금은 자치단체가 자본금 100%를 모두 출자하는 형태이며, 사업의 영역은 산업·상업 그리고 공익적인 사업과 관련된 모든 분야에서 공공서비스를 제공하는 기관으로 설명할 수 있다.

한편, <그림 4-3>에서 볼 수 있듯이 프랑스의 자치단체 구조는 크게 3단계의 계층제로 구성되어 있는데, 즉, 광역(Région), 도(Département), 그리고 기초자치단체(Commune) 등으로 구분되어 있다. 그런데 이중 기초자치단체인 코뮌은 그 숫자가 무려 36,680개에 달해서, EU 선진국의 모든 지방자치단체 수를 합친 것보다도 더 많다고 볼 수 있다. 그렇기 때문에 프랑스의 경우 지방자치단체의 특성상 기초자치단체는 우리나라의 기초자치단체보다 그 규모가 너무 작아서 지방자치단체 수준에서 주민생활과 관련된 지방공기업은 오랜 역사와 경험을 갖고 있으며, 인근 자치단체와 협력의 형태로 설치·운영되어 왔다고 볼 수 있다. 이를테면, 프랑스 자치단체 수준에서 공공서비스를 생산·유통·판매 하는 조합제도(협력)는 이와 관련하여 대표적인 사례라고 볼 수 있는데, 이는 역사적으로 볼 때 절대왕권 시절인 루이 14세 시대로부터 시작되어 왔기 때문에 오늘날 볼 수 있는 프랑스 지방공기업은 긴 역사와 전통을 갖고 다양하게 활동하고 있다고 평가할 수 있다.

이러한 배경을 고려하여 본 절에서는 프랑스 지방공기업의 현황을 체계적으로 검토하면서 우리나라 지방공기업의 발전을 위해 어떠한 점이 유의미한 시사점을 줄 수 있을 것인지를 제시한다. 먼저 프랑스 공기업의 개념적 정의와 유형을 살펴본 후, 프랑스 국민들이 자국의 지방공기업에 대해서 어떤 생각들을 갖고 어떻게 평가하고 있는지를 최근 프랑스에서 이루어진 여론조사를 통해 확인하고, 지방공기업의 주요 사업 분야가 어떠한 것이 있으며 또 어떻게 운영되고 있는지를 살펴보기로 한다.



〈그림 4-3〉프랑스 지방자치단체 계층제(레지옹, 데파르트망, 코뮌)

## 2) 지방공기업의 유형

프랑스는 1982년 지방자치법을 제정하면서 본격적인 지방자치를 실시하였다. 그러나 모두에서 설명하였듯이 지역수준에서 지역주민을 위한 광범위한 공공사업을 위하여 활동한 지방공기업의 역사는 이미 오래전부터 시작되었다고 할 수 있다. 프랑스 지방공기업의 유형과 공기업 구조는 매우 복잡한 구조를 갖고 있으며, 이를 정리하면 다음과 같다.

우선, 대표적으로 소개할 수 있는 사례는 민관혼합형주식회사(la société d'économie mixte)형의 지방공기업의 경영 방식이다. 이 방식은 지방자치단체가 직접 경영에 참여하는 체제이다. 이러한 방식 이외에도 민간기업이 갖고 있는 전문성을 행정 분야에 민간위탁형태로 도입하면서 법률자문, 감사분야의 정책적 조언, 행정정보의 IT 기술, 노인 복지 등 민간사업자의 참여를 확대할 수 있는 위탁방식들이 다양하게 도입되었다. 한편, 프랑스 지방공기업들이 가장 활발하게 참여하는 분야로는 대체로 두 부류의 사업들이다. 먼저 상공업형 도시서비스업으로 에너지, 수자원, 정화, 쓰레기, 도로, 교통(운송), 지방 텔레커뮤니케이션 등이 있으며, 다른 하나는 복지형 개별서비스업으로 사회사업, 문화사업, 의료사업 등이 있다. 이처럼 프랑스 지방자치단체가 지방공공서비스 관리를 위해서 도입·적용하는 경영기법은 다양하다고 볼 수 있다. 위와 같은 특징을 고려하면서 프랑스 지방공기업의 유형을 보다 더 구체적으로 설

명하면 다음과 같다.

#### 가) 공법인을 통한 지방공기업 경영방식

지방자치단체가 직접 관리하는 직영기법의 유형이다. 이 방식은 법률의 근거에 따라 프랑스 내무부가 정하는 사업계획규정에 기초해서 각 지방자치단체 조례로 사업자 지정 및 사업운영규정을 정한 뒤 시행한다. 이를 다시 세부적으로 분류하면 3가지가 있다. 하나는 소속 행정기관 형 직영방식인데, 가장 전통적인 관리기법이고 전형적으로 민원업무, 위생서비스, 소규모 공익사업 및 지원 등이 대상이며, 이를 위하여 관리 법인을 별도로 설치하지 않고 있다. 또한, 예산상 독립채산제나 별도의 서비스 운영기관을 조직하지 않고 있다. 두 번째로는 조금 더 자율권을 부여한 간접직영방식이다. 이는 행정기관에 행·재정 자율권을 부여하면서 부속예산에 근거해서 운영한다. 세 번째는 주로 수입을 발생시키는 경우에 적용하는 자율직영방식이 있다. 사업주체가 법인체는 아니지만 별도의 직영관리사업자의 지위를 부여해 주고 독립채산제와 지방공기업 사업조례에 의거하여 사업경영내용을 확정해 운영한다. 수자원관리와 같은 상수도사업, 매장묘지사업, 대중교통사업, 시장 운영, 쓰레기 수거, 도서관, 박물관, 연극회관, 수영장 등 체육·문화시설의 관리, 시문화사업장 운영, 관광장소의 유락설비·시설 관리 등이 이에 해당된다고 볼 수 있다.

반면에 이와는 다르게 자치단체가 특정법인으로 설립한 공공기관이 자치단체의 공공사업을 대리로 경영하는 방식이 있다. 이 운영 방식은 위임이나 위탁에 의존하기 보다는 법률적 근거에 의거하여 공공서비스를 수행하는 방식이다. 즉, 지방자치단체의 관할 행정구역에만 국한된 사업이 아닌 전국을 단위로 지방공공서비스를 관리하는 상황에 적용되는 특징을 보여준다. 가장 대표적인 사례로는 (도립, 시립)병원, 중고등학교 운영체제이다. 프랑스 전기가스공사(EDF), 철도공사(SNCF)등과 같은 공기업도 전국단위로 지방공공서비스를 책임지는 공기업들이다. 이 방식도 4가지로 세분된다. 하나는 상공업형 공공기관(EPIC) 방식인데, 상공업 부문의 공공서비스를 공급하는 공기업으로서 전기가스공사, 파리의 교통공사 등이 그러한 사례이다. 두 번째로는 지방자치단체가 의무적으로 설립·운영하는 행정형 공공기관인데 광역자치단체가 관할하는 중고등학교, 기초자치단체가 운영하는 학교활동보조금고, 자치단체신용금고 등이다. 주요사업으로는 대중교통서비스사업, 묘지사업, 공영 주택, 시립박물관, 체육시설 등에 적용된다. 이 경영방식은 독립채산제, 수익사업의 독립화가 가능하다. 세 번째로는 지방개별공사 방식으로 운영하는 지방공기업인데, 이것도 지방의회가 조례를 근거로 자본출자금과 내부 규칙을 제정하여 상급기관의 승인을 받아 사업을 시행한다. 주로



국영전기공사 관할이 아닌 지방 전기사업망, 지방철도사업, 가정쓰레기 수거, 시 운영 도살장, 도시재개발사업, 지방도로관리, 관광시설관리, 도시에너지 공급사업 등에 활용된다.

#### 나) 사인에 의한 지방공기업 경영 방식

한편, 자치단체가 아닌 민간인이 직·간접으로 공공서비스의 경제활동을 책임지는 방식으로 민간위탁(Régime de concession) 또는 행정계약에 의한 위탁경영(Régime de convension) 방식이 있다. 이 경우에는 민간인이 사업자가 되는 것이기 때문에 전문기술성과 재정적 사유에 의한 **위탁경영방식**의 정당성이 인정되어야만 한다. 사인이 경영하는 방식이 **여러가지** 있지만 전체적으로 볼 때 양도(concession)에 의한 허가방식이 약 3/4정도 되고, 그 다음으로 선호하는 관리방식은 행정계약 형태에 토대를 둔 공공시장계약, 경쟁입찰 계약(appel d'offre)에 의한 운영이다. 이 방식이 보여주고 있는 가장 특징적인 것은 지방자치단체의 자율적 의사에 따라서 공개경쟁입찰 절차를 밟아 행정계약에 기초해서 사업자 및 사업운영내용 등을 선정한다. 가장 선호하는 양도허가방식은 사업관리를 민간의 독립법인에게 위탁하고 의무계약 이행서(cahier des charges)에서 정한 조건에 의해 일정 계약기간 동안 운영자금 대신 서비스 사용료를 징수해 운영하게 하는 방식이다. 지방자치단체가 직영방식으로 운영하다가, 민간 양도사업자를 정해서 계약으로 위탁 경영시키는 **'양도 허가**에 의한 위탁경영' 기법이다. 지방자치단체와 **위탁경영업자** 간에는 행정계약관계가 성립되고, 재원은 국민들이 사용한 후 지불하는 서비스 사용료로 이를 대체한다. 민간위탁운영자는 계약서 내용에 따라 **공공서비스**를 충실히 공급하고, 계약에 명시한 질적 수준까지 담보해야 한다.

**그러나**, 실제로 정책적·정치적 책임은 모두 고스란히 지방자치단체에 귀착된다. 이 경영방식을 채택하는 주된 이유는 공공서비스의 질적 향상과 생산성, 수익성을 동시에 제고하려는 목적이 크고, 지방자치단체의 예산상의 불균형 문제를 해결하고 부족한 운영재정을 민간자본으로부터 빌려 공공서비스 공급체계를 확보하고 사용료로 재원 부족을 메우면서 동시에 공공서비스를 확대하기 위한 목적으로 채택하는 방식이다. 이와 같은 사업적 특성 때문에 프랑스에서는 주로 상수도 공급, 주차장 운영, 대중교통 등의 사업에서 자주 활용된다. 특히 대중교통분야는 지방자치단체의 재정참여가 거의 일반화되어 있다. 다른 유사한 종류를 보면, 지방자치단체가 서비스시설을 완공시켜 기업체에 임대형식으로 경영책임을 양도하는 지방공공서비스 임대차 경영방식이 있고, 직영기업과 양도허가의 중간 형태로서 사법에 귀속된 상인이 **공공서비스**의 경영책임을 맡아 경영결과에 대한 책임을 직접 지고 사용자로부터 수익을 거둬 운영하는 책임 경

영, 그리고 지방자치단체를 대신하는 대리사업경영자로 하여금 관리책임과 사업의 수익금 전액을 책임지게 하지만 경영결과와 상관없이 계약에 의한 보수를 받는 대리 **경영방식 등이 있다.** 이 외에도 공공건설계약, 임의계약 등의 운영기법도 활용된다.

다) 민관혼합형 지방주식회사(1a société d'économie mixte locale: SEML)

이 형태는 지방자치단체와 사(법)인 간의 협력관계에 의해 가장 빈번하게 적용되고 있는 제3섹터형 공동경영방식이다. 2차 대전 이후 각 지방자치단체의 재정상황을 호전시키고, 지방자치단체로 하여금 지역경제의 활성화를 담당할 수 있는 방안을 보장해 주기 위한 목적으로 활성화 되었다. 가장 대표적인 사례로 민관지방혼합주식회사(1a société d'économie mixte locale: SEML)를 설명할 수 있다. 위 공기업은 사법의 지배를 받는 회사로서 자본금은 하나 또는 둘 이상의 공법인(지방자치단체, 영조물 기관)과 하나 또는 둘 이상의 사법인이 나누어 출자한 회사이다. 민관지방혼합주식회사는 설립목적이 무엇이든 상법의 지배를 받는 상업회사의 일종으로 경영 이사회, 이사, 감사 이사회를 설립할 수 있다. **그런데,** 지방자치단체는 회사자본의 다수 지분을 보유하고 있어야만 한다. 즉, 자치단체는 **자본금을 과반수 이상,** 즉, 50~85%까지 출자할 수 있으며, 반면에 민간자본은 50%이상을 출자할 수 없도록 되어 있다. 일반적으로 인가된 사업영역은 개발사업, 건설사업, **상공업,** 공공서비스업 등 다양하다.

이처럼 민관의 협력 파트너십에 의한 지방공기업의 경영방식은 역사적인 필요와 실용적 가치에 따라 점진적으로 개선되어 발전되어 왔다고 볼 수 있다. 이러한 경영방식의 장점들을 설명하면 다음과 같다. 첫째, 지방자치단체 스스로가 공공서비스의 내용을 결정할 수 있고, 공공서비스의 공급과 품질보장을 직접 수행하지 않으면서 감독권을 갖고 통제가 가능하다. 둘째, 민간부문 양도경영권자가 인·허가와 행정계약에 따른 필요한 재정을 대부분 부담하면서 공공서비스를 제공할 경우에는 지방자치단체가 직접 투자를 하지 않고서도 공공서비스를 국민에게 보장해 줄 수 있다는 장점이 있다. 셋째, 민간자본의 유치와 활용은 지방자치단체의 기채 발생을 피하고, 재정부족을 보완할 수 있는 장점이 있다. **다만,** 이와 같은 경영방식은 공공서비스를 이용하는 주민들로부터 받는 사용료가 서비스 운영에 필요한 충분한 비용을 감당할 수 있을 정도가 되어야 한다는 전제조건이 있어야 한다.

## 나. 프랑스 지방공기업 활동 분야

프랑스의 경우 지방자치단체는 지역 자치행정의 주체로서 일정한 조건을 구비하면 공공서비스를 제공해주는 지방공기업을 설립·운영할 수 있도록 되어 있다. 이와 같은 권한은 이미 1870년부터 법률에 근거하기만 하면 지방자치단체가 지방공기업을 자율적으로 설치·운영할 수 있도록 하는 폭 넓은 권한을 갖게 해 준 오랜 역사성을 보여주는 사례이다. 그러나, 1982년 새로운 지방자치제도가 시행되고 1983년 사무배분법이 제정된 후부터는 이러한 지방자치단체의 포괄적 설치·운영권한이 법률로 제한된 권한으로 바뀌었다. 그 이유는 과거 지방자치단체가 광범위하게 담당해 왔던 공공서비스분야가 이제는 개방경제, 세계화의 영향으로 민간부문에서 담당하도록 하게 하는 것이 보다 더 효과적일 것이라는 결정에 근거한다.

과거에는 풀뿌리 자치주의 원리 하에서 지방자치단체들이 적극적으로 다양한 지역경제활동에 참여했었다. 직접참여 외에도 지역경제의 활성화를 위하여 민간 기업에 대한 보조금 지원 등과 같은 간접적인 관여도 빈번하였다. 따라서, 의료사업 뿐만 아니라, 수익성 있는 **상공업 분야에서도** 지방자치단체들이 적극적으로 관여하였던 것이다. 하지만 현재 공공서비스 분야에서 민간의 참여를 제도적으로 보장하고 국민의 복지를 위해 최소한의 공공서비스를 보장하고, 최소의 관여와 보완적 차원에서만 지방자치단체가 민간 분야에 관여하도록 하게 하는 신자유주의적 글로벌 환경에서 프랑스 지방공기업의 활동도 이러한 환경에 적응하려는 측면이 있다고 볼 수 있다. 또 다른 **측면**에서는 공공기관이 직·간접으로 관여하게 되면, 국민들의 자율적인 상공업행위 등을 해치거나 제한 영향을 주어 자유 시장 경제에서 자율적 경제원칙이 손상됨으로 의도하지 않은 결과를 초래할 수도 있다고 보기 때문에 이와 같은 제한적 조치가 단행되었다고 볼 수 있다.

이러한 맥락에서 프랑스 정부는 지방공기업의 공공서비스 활동분야를 법률에 근거규정을 두게 하고, **법원 판례** 중심으로 안정적으로 활동을 하도록 하고 있다. 또한, 일반원칙으로서 지방자치단체가 지방공기업을 설치·운영하는 경우에는 크게 5가지의 예외적 원칙에 기초하여 그 유연성을 보장해 주고 있다. 이를 정리하면 다음과 같다.

① 사실적 독점 상태일 경우인데, 이는 경제적 목적을 가진 지방기업들이 실제 독점상태인 경우이다. 특히 공공설비(용지)를 이용하는 수단을 통해서만 기업 활동이 이루어지는 경우에 한해서는 지방자치단체에 의한 **지방기업 운영**이 허가될 수 있다. 예를 들면, 이러한 공공서비스는 대중교통, 상수도, 가스, 전기 등이다.

② 지방자치단체가 합법적인 권한으로 위임받아 수행하는 사무권한의 경우이다. 프랑스 법원 판례에 따르면 지방자치단체의 산업 활동이 적법한 사무권한의 하나인 공

공서비스 확보 의무와 일치하는 경우에 지방공기업 활동의 적법성을 인정하고 있다. 프랑스 최고행정법원(국사원)은 이러한 공기업의 활동이 지방자치단체의 정상적인 임무수행이라고 인정하고 있다. 과거의 판례를 보면, 위생경찰법에 근거를 둔 공동샤워장, 공동세탁장의 설치·운영이 여기에 해당된다. 현재의 사례로는 지방자치단체가 관리주체인 공영 수영장, 주민체육관 운영 등의 사례가 해당된다.

③ 지방공기업의 기업 활동이 주민의 공익을 위한 것으로 인정된 경우이다. 법원은 “시간적, 장소적 특별한 상황에 처한 공익적 경제활동에 대해서는 지방자치단체에 의한 합법적 경제행위로 인정한다”고 판시하였다. 여기서 ‘특별한 상황’에 대한 몇 가지 예를 들면, 민간기업의 참여가 전혀 없어서 경쟁상태가 존재하지 않은 경우, 또는 민간기업의 경영능력 부족으로 인하여 주민이 요구하는 수준으로 공공서비스를 실현시키지 못한 경우 등이 발생한 때로서, 이 경우에는 지방자치단체가 지방공기업을 설립하여 경제 활동을 할 수 있도록 하였다. 하지만, 이 ‘특별한 상황’이 다시 정상적으로 환원된 후에는 지방공기업에 의한 투자비용이 정상적인 감가상각에 이르게 되는 기간까지만 활동을 하고 끝내야 한다는 제한조건이 있다.

④ 지역주민을 위한 공익이 정당화 될 경우이다. 즉, 프랑스에서는 지방자치단체의 재정확보 수단으로 지방공기업이 하는 경제활동은 금지되어 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 주민을 위한 공익의 개념은 넓게 해석될 수 있는 여지가 있기 때문에 주로 행정법원의 판례를 통해서 지방공기업이 관여할 수 있는 경제활동 범위가 구체적으로 결정된다. 이에 해당되는 사례로 연극공연장 운영, 식품 경영, 주택 공급 등이 있다.

한편, 지방공기업 활동과 관련하여 공익(Intérêt public)의 개념을 보완적인 측면에서 설명하면, 지방공기업은 ‘시장 경제의 실패’에 따른 민간기업의 부족한 활동범위를 보완해 주고 서비스 수준을 보충하는 것은 물론이고, 역량이 부족한 민간기업의 활동을 건전한 방향으로 유도하는 길잡이 역할을 선도적으로 추진할 수 있기 때문에 이 경우 필요에 따라 자치단체는 지방공기업을 설치·운영할 수 있다.

⑤ 또한, 프랑스 법원 판례에서는 지방자치단체의 재정균형을 위해 지방공기업 활동을 합법적으로 인정하고 있다. 예를 들면, 수익성이 좋은 대중교통망을 연장할 수 있는 상황에서와 같이, 기존에 합법적으로 활동하던 공공서비스 사업의 경우, 사업경영 측면에서 지방자치단체의 재정균형을 확보해 주는 수익성이 높은 상·공업형 공공서비스를 개척하거나 또는 확대할 수 있다고 결정하였다.

정리하면, 프랑스 지방자치단체들이 지방공기업을 설립해서 기업 활동할 수 있는 분야로는 자치행정의 포괄적인 대상인 도시재개발(도시계획, 환경보호, 국토 정비), 도시행정(대중교통, 공용도로 건설·관리, 방재사업, 장재사업), 교육·문화행정(학교운영, 도서관, 박물관), **경제활성화행정**(문화극장, 수영장, 캠핑장, 호텔), 보건의료행정 등에 집중되어 있다고 볼 수 있다. 간접적인 지원활동으로 관여하는 경우에는 장소대여업, 민관공동출자회사(지분)참여, 신용판매, 산업단지조성 등처럼 지역경제 활성화를 위한 직·간접적인 보조금 지원 활동으로 이 경우도 넓게 해석하면 지방공기업의 활동 범위에 속한다. 이렇게 놓고 보면 지방자치단체의 경제적 사업과 상공업 활동의 범위는 상당히 넓다고 볼 수 있다. **하지만**, 이와 같은 활동근거는 어디까지나 일반적으로 받아들이고 있는 예외적인 원칙이다. 더 명확한 점은 모든 국민은 법 앞에 평등하기 때문에 '상공업 행위에 관한 자유의 원칙'에 따라, **지방자치단체뿐만** 아니라 국가도 경제활동에 관여할 때에는 많은 제약을 받게 된다. 결과적으로 국가와 지방자치단체가 주체가 되는 공기업의 경제활동은 헌법적 가치에 의한 제약을 받기 때문에 법률적 권한에 귀속되어 있다는 점을 항상 염두에 두어야 할 필요성이 있다. 이러한 한계에도 불구하고 프랑스 지방공기업들은 현재 우리나라보다도 더욱 더 다양한 형태로 운영되고 있다고 평가할 수 있다.

#### 다. 프랑스 지방공기업 평가·관리체계

프랑스 상법의 관점에서 보면 프랑스 지방공기업은 출자금 전액을 자치단체(코뮌, 도, 레지옹, 자치단체 연합체, 코뮌 연합체)에서 받기 때문에 주식회사의 형태를 띠 수 있다. **그러나** 공공자금이 투입되는 관계로 지방공기업의 운영에 대한 관리감독은 국가기관에 의하여 진행된다. **예컨대**, 지방공기업 운영의 투명성 확보를 위해 해당 자치단체와 의회 등을 통해 평가·감사를 받고 있고 지방에 설치되어 있는 '지역회계심사원(la Régionales des Comptes)'은 지방공기업 제정운영에 대한 회계감사를 실시하고 있다. 이를 정리하여 내·외부 감독체계를 구분하여 설명하면 다음과 같다.

① 내부 관리감독의 경우, 지방공기업에 출자한 자치단체는 자치단체 소속의 지방 의원을 최소 1명 이상을 지방공기업 이사회 및 재정 감사위원회의 위원으로 파견하여 행정감사의 기능을 수행하고 있다. **그리고** 지방공기업 이사회는 기업에 자본금을 출자한 자치단체에 매년 경영보고서를 제출하여 행정감사를 받도록 정해져 있다.

② 외부 관리감독 체계는 두 가지의 측면에서 진행된다. 첫 번째는 중앙정부에서

임명하여 지방에 설치된 **관선 도지사**(le Représentant de l'Etat)에 의한 '합법적 통제'를 설명할 수 있다. **관선 도지사**는 관할 구역의 지방공기업에 대한 사후 행정감사를 한다. 이 경우 **관선 도지사**는 지방공기업에 출자한 지방자치단체의 투자 규모, 회의록 등을 사후에 감사하면서 법률적 위반 여부를 **감독하고, 특히,** 주식규모, 배분, 사업계약 등에 대한 합법률적인 감사를 한다. 만일 이 과정에서 문제가 발생한 경우 관선도지사는 지방공기업의 경영활동 계획에 대한 시정, 변경을 요청할 수 있으며, 만일 지방공기업이 이를 거부한 경우에는 행정법원에 제소할 수 있다. 두 번째로 지방공기업의 회계 재정지출에 관한 평가 및 감사는 '**지방회계감사원**(la Chambre régionale des Comptes)'이 수행한다. 지방회계감사원은 자치단체의 재정활동 및 사업결과에 대한 평가·**감사뿐만** 아니라 지방공기업에 대해서도 자치단체와 동일한 수준의 회계감사를 하며, **특히,** 지방공기업 활동에 대한 성과평가도 동시에 수행한다.

## 라. 프랑스 지방공기업 개혁 및 동향

### 1) 지방공기업 활동에 대한 프랑스 사회의 평가

다른 한편, 지방공기업 활동에 대한 프랑스 사회 내부의 평가는 프랑스 지역사회에서 지방공기업이 차지하는 공익적 역할, 사회경제적 기능, 사회적 책무성 등을 확인할 수 있는 수단이다. 이와 관련하여 최근 2013년 프랑스 소비자 시장 및 여론조사기관인 BVA와 「공기업 경영 연구원」(Institut de la Gestion Déléguée)이 공동으로 조사한 지방공기업들에 대한 설문조사 결과는 위의 사실을 확인하게 한다.<sup>44)</sup> 위의 두 기관이 2013년 1월 ~ 2월 간 프랑스 오피니언 **리더 400명**(정치인, 기업 CEO, 방송언론인)을 대상으로 설문조사를 한 결과에 따르면, 지방공기업은 프랑스 정부의 공공투자의 효율성을 제고하는 효과적인 수단이라고 응답한 수치는 72%, 그렇지 않다고 답한 결과는 26%를 보여주어 지방공기업이 프랑스 정부의 재정투자의 효과성을 확보하고 공공서비스의 품질을 향상시키는 데에 중요한 역할을 수행하고 있음을 확인시켜준다. 이러한 결과는 지난 2011년에 조사한 설문조사에서 프랑스 국민들이 **가장** 중요하게 생각하는 지방공공서비스는 물(48%), 전기(47%), 쓰레기처리(36%)를 제시하였고 2010년 **5월의** 조사 결과에서 가장 중요하다고 판단한 지방공기업 서비스 분야로 쓰레기 수거(43%), 상수도(41%), 초고속 인터넷(37%), 대중교통을 제시하였는데 위와 같은 공공서비스 사업을 추진함에 있어서 지방공기업의 역

44) 프랑스공기업경영연구원(IGD) 참조

할이 매년 높아지고 있다는 사실을 확인하게 해준다.

한편, 지방공기업의 관리수준에 대한 평가를 조사하면 비교적 높은 평가(잘되고 있다 75%, 잘못되고 있다 15%)를 받고 있다. 이러한 결과는 지난 2011년 조사결과와 비교할 때(잘되고 있다 46%, 잘못되고 있다 41%), 매우 고무적인 결과를 보여주는 경우라고 볼 수 있다. 위 답변 내용을 좀 더 구체적으로 조사해 보면 조사대상자 중 정치인(상하원 의원, 지방의원)은 지방공기업의 관리 수준이 잘 되고 있다(64%)로 평가하였고, 기업의 CEO는 61%, 방송언론인은 64%로 지방공기업의 공공서비스 기능이 지역차원에서 원활히 수행되고 있다고 평가하고 있다. 이러한 결과는 2011년에 조사한 결과(국민 1,005명을 대상으로 조사)와 비교하였을 때 약 22%만 지방공기업의 공공서비스가 잘된다고 보았고, 34%는 전 보다 관리가 잘 되고 있지 못하고 있다는 응답에 비하여 훨씬 높은 만족도를 보여준 결과라고 볼 수 있다. 이러한 결과는 다른 시각에서 볼 때 지방공기업의 서비스 수준이 과거에 비하여 많이 향상되었다는 사실을 반영한 것이라고 볼 수 있다.

정리하면 지방공기업의 **존재 이유**는 전적으로 지역의 공공서비스를 보장하는 임무를 가지고 있기 때문에 프랑스 국민은 민간기업보다도 공기업에 대해서 더욱 중요한 가치를 두고, 기대치도 더 높이 두고 있다는 사실을 보여주는 사례라고 하겠다. 이처럼 국민의 기대치에 상응하는 지방공기업 공익활동의 성격을 구체적으로 조사할 수 있는 경우는 지방공기업 현장의 내용을 통해서 파악할 수 있다.

## 2) 프랑스 지방공기업의 공익적 책임 이행 원칙: 지방공기업 현장

프랑스 지방공기업은 지역주민을 위한 공공서비스를 제공하는 과정에서 지켜야할 중요한 조건이 있다. 즉, '사회적 책임성'을 강조하고 있는데 사회적 책임의 실천여부가 최종적으로 국가의 지속가능한 발전과 사회적 가치의 창출, 특히, 중앙과 지방의 공생 발전에 기여한다는 측면에서 사회적 책임성은 지방공기업의 활동에 있어서 기본원칙이 되고 있다.

프랑스는 이러한 사회적 책임 정신을 실천하기 위하여 2002년부터 '지방공기업현장'을 제정하여 현장에 담긴 원칙들을 실천하면서 공익적 책임을 철저히 준수하고자 노력하고 있다. 현장의 내용을 구체적으로 **살펴보면**, 지방공기업현장은 지방정부의 각 이해관계자인 지방정치인(시장, 의원), 중앙부처, 지방공기업 경영자, 주민대표의 사용자들이 참여와 협력의 원칙하에 제정·적용하고 있는 협약으로 지방공공서비스를 책임 있게 경영하기 위한 원칙들을 제시하고 있다. 유럽 선진 국가에서도 보편적으로 적용되고 있는 프랑스의 지방공기업현장 원칙은, 지방공기업들이 지역주민들이 직접 선출한 주민대표(도지사, 시장, 지방의원)의 책임 하에 주민들에게 최선의 공공서비스를

제공할 수 있도록 지방공기업의 관리를 자율적으로 운영하도록 보장해 주는 원칙이기도 하다. 동시에 지방공기업의 최종책임자들이 다양한 분야의 공공서비스 공급업체를 관리·운영함에 있어서 정책결정의 투명성과 경영기법의 자율성을 보장해 주면서, 경영성과와 결과에 대한 책임도 함께 지는 거버넌스 정신에 기초한 지방공기업 대경영 원칙으로 제시하고 있다.

프랑스 지방공기업헌장의 내용은 크게 7가지 원칙을 기본으로 하고 있다. “① 공공서비스를 제공하는 지방공기업 책임자 역할의 명확화 ② 지방공공서비스 공급과 더 나은 결과 창출을 위한 지방공기업 임무의 명확화 ③ 지방정치인에게 지방공기업 경영방식을 선택하게 할 수 있는 경영자율권 보장 ④ 지방공공서비스를 공급함에 있어 경영기법과 사업자를 선택함에 있어서 객관적인 비교를 통해 다양한 선택이 가능하도록 건전한 경쟁원칙의 보장 ⑤ 지방공공서비스를 공급하는 이해관계자 간의 지속적이고 책임감 있는, 그리고 균형적 **파트너십 관계** 형성을 위한 신뢰와 협력의 원칙 ⑥ 비용의 투명성을 보장하고 성과창출의 결실을 공정하게 **배분하기 위한** 투명과 공정의 원칙 ⑦ 중요한 결정과 관련해서 다양한 **이해관계자**들이 자율적으로 평가한 사실에 기초하여 정당한 공적 대화의 장이 열릴 수 있도록 평가와 지방민주주의의 보장 원칙” 등으로 되어 있다.

이러한 기본원칙들은 2003년 일본 교토에서 개최된 물에 관한 세계 포럼, 2004년 9월 바르셀로나의 세계도시포럼, 2004~2005년 UN의 지속가능발전위원회 회의 등이 **개최되었을** 때에 국제적으로 큰 주목을 받았다. 프랑스의 「공기업위탁경영연구원」이 이러한 내용들을 전파하였으며, 그 결과 2005년 UN-Habitat에서 공식적으로 이 헌장을 지방공기업 경영원칙으로 채택하였다. 이후 「공기업위탁경영연구원」은 이 원칙에 기초한 지방공기업 실천 안을 **매 2년마다 구체화하여** 제안하였으며, 2007년부터는 공식적으로 UN경제사회이사회의 특별자문기관 자격으로 활동하면서 선진국들의 지방공기업 활동보고서를 발간하고, 세계경제발전을 위한 관련 정책을 UN에 제안하고 있다.



### 3. 국내사례

본 절은 지방자치단체 공공기관 관리체계의 국내 사례로 서울시 출자출연 기관에 대한 체계적인 관리방안을 모색하는데 시사점을 도출하기 위해 지자체 차원에서 출자출연 기관에 대한 관리실태를 분석하고 지방 출자·출연법 제정 이후 지자체의 대응 상황을 검토한다.

지자체 출자·출연 기관에 대한 관리가 미흡하다는 지적에서 첫 번째로 언급되는 사안은 기관의 설립문제이다. 지자체 출자·출연 기관은 2000년 이후 신설된 기관이 331개로 약 70%에 이르고, 2008년부터 2013년 4월까지 설립된 기관이 164개에 이를 만큼 **기관설립이 남발되는 것에 대한** 문제가 제기되었다(안전행정부, 2013b).

지난 지자체 민선 5기에서 임기 시작부터 3년 간 69개('10년 14개, '11년 32개, '12년 23개)의 출자·출연 기관이 설립되었고, 이 중에는 해당 **지자체** 내에서 기관 간 업무 중복과 예산낭비라는 지적을 받고 있다. 대표적으로 대전광역시의 대전복지재단은 당시 이미 시장의 핵심 정책을 수행 중인 '복지만두레팀'이 행정조직 내에 있는데도 설립되어 중복 논란을 빚고 있다. **또한**, 2015년 1월 경남 산청군과 의령군은 각각 자체 개발공사를 설립하기로 했으나, 인구와 예산이 작은 상태에서 운영될 예정이어서 운영 실효성에 대한 논란을 낳고 있다.

〈표 4-4〉 민선 5기 주요 지자체 신설 재단·공사

지역	신설 재단과 공사
대전	대전복지재단, 대전마케팅공사, 대전평생교육진흥원, 고암미술문화재단
광주	광주문화재단, 광주여성재단, 그린카부품산업진흥재단
경북	경북행복재단, 경북관광공사
충북	충북문화재단
제주	제주해운공사

주: 2011년 9월 기준

출처: 서울신문, '재단 신설'(2011)

지방자치단체 출자·출연 기관이 설립단계에서 충분한 검토가 이루어지지 않고 설립되었더라도 해당 지자체의 관리체계에 포함되어 관리감독을 받게 된다. **즉**, 설립 이후 운영에 대한 관리시스템이 존재하고 운영관리시스템에 따른 기관의 기능 조정 및 소멸이 이루어질 수 있다. **하지만**, 지방자치단체의 출자출연 기관은 그림자 조직(shadow institution)의 특징을 보일 만큼 일반적인 조직의 생애주기와 차이를 보이고 있다. 이는 기존 지자체 출자출연 기관에 대한 지자체의 운영관리시스템이 한계가 있음을 보

여준다.

## 가. 경영평가의 문제

대부분의 광역 단위 지방자치단체는 출자출연 기관에 대한 경영평가를 실시하고 있다. 충남, 충북, 경남을 제외한 광역자치단체는 출자출연 기관에 대한 경영평가 조례를 제정하였고,<sup>45)</sup> 이에 근거하여 경영평가를 실시하고 있다.

지자체에 따라 경영평가의 주기와 대상을 달리하고 있다. 먼저 평가주기에 있어 경기도, 대전광역시 등은 매년 실시하고, 전라남도, 제주도, 울산광역시, 광주광역시는 2년 마다 실시하고, 대구광역시는 3년마다 실시하는 것으로 조례에 정하고 있다. 평가대상은 지자체 산하 모든 출자출연 기관을 대상으로 하지 않는데, 이는 다른 법률에 근거하여 이미 평가가 이루어지는 이유 이외에도 지자체의 자본금 비중이나 조직규모도 고려된다. 부산광역시의 경우 “시가 자본금 또는 재산의 4분의 1 이상을 출자하거나 출연한 출자기관·출연 기관과 예산의 2분의 1 이상을 보조하는 기관·단체 또는 법인에 대하여 적용”하고 있다.

〈표 4-5〉 지자체 ‘출자출연 기관 경영평가’ 관련 조례제정 현황

지역명	법령명	공포일자
강원	강원도 출자·출연 기관 경영평가에 관한 조례	2014. 1. 3
경기	경기도 공공기관 경영평가 등에 관한 조례	2008.12. 3
경북	경상북도 출자·출연 기관 경영평가 등에 관한 조례	2012. 5.31
광주	광주광역시 출자·출연 기관 경영평가 조례	2009. 7.15
대구	대구광역시 출자·출연 기관 경영평가 조례	2013. 7.10
대전	대전광역시 출자·출연 기관 경영평가에 관한 조례	2009. 7.17
부산	부산광역시 출자·출연 기관 등 경영평가에 관한 조례	2013. 7.31
서울	서울특별시 투자·출연 기관 평가 등에 관한 조례	2011. 9.29
울산	울산광역시 출자·출연 기관 경영평가에 관한 조례	2010. 5.13
인천	인천광역시 공사·공단 및 출자·출연 기관 경영평가에 관한 조례	2011.10.24
전남	전라남도 출연 기관 등의 관리 및 운영에 관한 조례	2012.10.12
전북	전라북도 출연 기관 등의 경영평가 기본조례	2012.10. 5
제주	제주특별자치도 출자·출연 기관 등 경영평가에 관한 조례	2010. 1.13

주: 경남은 2014년 12월 지방 출자출연법에 근거하여 「경상남도 출자출연 기관의 운영에 관한 조례」를 제정하였고, 경기도는 기존 조례를 폐지하고 「경기도 출자출연 기관의 운영에 관한 기본조례」를 제정하였음.

45) 충남과 충북은 조례가 아닌 관련 규칙에 근거하여 경영평가를 시행하고 있음.

경영평가 결과활용은 대부분의 지자체에서 유사하게 규정하고 있다. 경영평가 결과에 따른 시정 사항에 대한 권고, 평가결과에 근거한 성과급 지급, 사업 중지 및 변경, 조직의 폐지에 이르기까지 범위가 다양하다.

그동안 지자체 출자출연 기관에 대한 경영평가는 그동안 신뢰성에 대한 문제를 지적 받아 왔고(최길수·한상우, 2010; 김철·김기범, 2011; 부산시의회 2012; 국민권익위원회, 2012), 이는 평가지표 상의 문제와 더불어 평가결과 활용과도 관계된다. 평가지의 문제를 살펴보면, 대전광역시의 경우 평가항목이 다른 공공기관 경영평가에 비해 상대적으로 많고, 부산광역시의 유사한 사업을 수행하는 기관의 평가지표가 차이를 보이는 경우도 보이고 있다.

지자체 출자출연 기관에 대한 경영평가의 신뢰성에 대한 문제는 평가지표, 평가위원, 평가방식 등 다양한 측면에서 제기될 수 있지만, 결국 지자체가 경영평가의 활용을 어떻게 할 것인가의 문제와 연동된다. 즉, 경영평가를 통해 조직의 문제점 및 개선사항을 확인하기 위한 도구로 활용하려는 의지가 충분하지 않는 이상 평가는 형식적일 수밖에 없다. 이는 출자출연 기관에 대한 경영평가 용역의 비용에서 일정하게 확인할 수 있는데, 광주광역시의 경우 2014년 13개 출자출연 기관의 경영평가 용역비로 5,500만원이 예산으로 잡혔고, 강원도의 경우 7개 출자출연 기관에 대한 경영평가와 고객만족도조사에 대한 용역비로 6,530만원의 예산이 책정되었다.

## 나. 인사검증

지방자치단체 출자출연 기관에서 가장 심각한 문제로 지적되었던 문제는 임원 선임에 관한 사항이다. 그동안 지방자치단체장은 주민편익이나 **효율성 측면**보다 정치적 영향력의 행사, 선거에서 지원기관의 확대 등을 위해 선호하는 사람을 지방출연 기관의 장으로 임명하는 참호구축효과(intrenchment effect)를 보여왔다(여영현, 2008). 이는 기관 운영에 필요한 전문성이 결여되는 등 낙하산 인사라는 논란을 낳게 된다.

**또한**, 퇴직 고위공무원들이 해당 지자체의 출연 기관장으로 임명되는 사례가 빈번하게 나타난다. 바른사회시민회의가 분석한 ‘광역시 산하 지방공기업의 경영-이사진 분석’ 보고서에 따르면, 서울, 인천, 대전, 울산, 대구, 부산, 광주 지역의 공사공단 28개 기관의 기관장 중 18개 기관(64%)에서 지자체 관료 출신 인사가 기관장으로 임명된 것으로 확인된다. 이는 행정관료의 전문성 활용이라는 긍정성도 있지만, 지자체 출연 기관 임원에 퇴직공무원들이 자리를 차지하는 관행 때문에 **공모를** 해도 전문성과 능력을 갖춘 인물들이 기피하는 악순환을 만들게 된다(김철·김기범, 2011),

지자체 출자출연 기관의 기관장 임명에서 제기되는 낙하산 논란을 해소하기 위해 지자체 의회를 중심으로 출자출연 기관장에 대한 인사검증 절차를 강화하기 장치를 마련하고 있다.

현재 지자체 출자출연 기관의 기관장에 대한 인사검증제도로 일부 지자체에서 인사청문회가 시행되고 있다. 제주도는 2006년 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 근거하여 「제주특별자치도의회 인사청문회 조례」를 제정하면서 광역자치단체 중 인사청문회를 가장 먼저 도입하였다. 산하기관 중 인사청문회 대상은 5개 기관(개발공사, 에너지공사, 관광공사, 제주국제컨벤션센터, 제주발전연구원)이고, 청문회는 공개를 원칙으로 하나 국가 안전보장을 위해 필요한 경우, 개인의 명예나 사생활 침해 우려가 명백한 경우, 기업 및 개인의 정보가 누설될 우려가 있는 경우 등에는 공개하지 않을 수 있다.

경기도는 2014년 민선6기 도지사가 취임하면서 경기도의회와 정책합의로 산하기관 6개(경기도시공사, 경기문화재단, 경기개발연구원, 경기중소기업종합지원센터, 경기과학기술진흥원, 경기신용보증재단)의 기관장에 대한 인사청문회를 실시하고 있다.

대전광역시 역시 2014년에 민선 6기 시장의 취임 이후 인사청문회가 도입되었는데, 시의회가 9월 23일 ‘대전시 인사청문간담회 운영규정안’을 통과시켜 훈령을 제정하여 운영하는 방식을 취하고 있다.

전라북도는 2014년 12월 「전라북도 출연 기관 등의 장에 대한 인사검증 조례」를 제정하였고, 인사검증은 출자출연 기관의 장을 대상으로 한다. 인사검증의 **소관**은 상임위원회가 되고, 인사검증 대상자는 임명된 날부터 60일 이내에 인사검증을 실시해야 한다.

광주광역시는 2015년 1월 시의회와 협약을 통해 산하기관 8개에 대한 기관장 인사청문회를 실시하기로 합의했다. 이에 앞서 광주광역시의회는 2012년 6월 「광주광역시 지방공기업 사장 등에 대한 인사검증공청회 운영 조례안」을 의결했으나 2013년 9월 대법원은 이 조례가 ‘단체장의 임용권을 침해한다’는 이유로 위법하다는 판결을 내렸다. 동 조례안은 후보자에 대한 인사검증 절차라는 점에서 현재 타 시도에서 시행되고 있는 인사검증과 차이를 보인다.

#### 다. 지방 출자·출연법에 따른 **조례 제정**

지방자치단체 출자출연 기관의 운영에 관한 법률안을 **안전행정부(현 행정자치부)**가 국회에 제출하였고, 2014년 3월 국회는 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」을 제정하였다. 동법이 2014년 9월 **25일**부터 시행됨에 따라 지방자치단

체는 조례 제정 등의 후속조치를 취하게 되었다.

2015년 1월 현재 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」에 근거하여 조례를 제정한 광역자치단체는 2곳(경기도, 경상남도)이고, 입법예고를 한 광역자치단체는 12곳이다.

지방 출자·출연법에 따라 조례를 제정한 경기도와 경상남도는 안정행정부의 ‘지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 표준 조례(안)’의 내용을 준용하였고, 일부 조항만 수정하여 조례를 제정하였다. 경상남도 조례는 ‘표준 조례(안)’의 제10조 제6항을 삭제하였고,<sup>46)</sup> 경기도는 ‘표준 조례(안)’의 제6조(성과계약서의 작성과 평가 등)에서 성과계약체결 과정에 관한 사항을 추가하였다.<sup>47)</sup>

부산광역시의회의는 「부산광역시 출자·출연 기관의 운영에 관한 조례안」 제5조에 “부산광역시의회의는 출자·출연 기관의 임원에 대한 해임을 요구할 수 있다”는 규정을 둘 수 있는지를 법제처에 질의하였으나, 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」에 위배된다는 회신을 받고 조례안에서는 제외하였다.

〈표 4-6〉 출자출연 기관 운영에 관한 조례 지자체별 입법예고 현황

지역	공포일자	공고(공포)명
강원	2014년12월05일	강원도 출자출연 기관의 운영에 관한 조례안 입법예고
광주	2014년11월18일	광주광역시 출자·출연 기관 운영 조례안 입법예고
대구	2014년12월22일	대구광역시 출자·출연 기관의 운영에 관한 조례안 입법예고
대전	2014년12월26일	대전광역시 출자출연 기관 운영에 관한 조례안 입법예고
부산	2014년10월08일	부산광역시 출자·출연 기관의 운영에 관한 조례안 입법예고
세종	2014년12월24일	세종특별자치시 출자출연 기관의 운영에 관한 조례제정조례안 입법예고
서울	2014년12월18일	서울특별시 출자출연 기관의 운영에 관한 조례안 입법예고
울산	2015년01월15일	울산광역시 출자출연 기관의 운영에 관한 조례 제정안 입법예고
인천	2015년02월02일	인천광역시 출자·출연 기관의 운영에 관한 조례안 입법예고
제주	2014년11월01일	제주특별자치도 출자출연 기관의 운영에 관한 조례안 입법예고
충남	2014년11월20일	충청남도 출자·출연 기관의 운영에 관한 조례안 입법예고
충북	2014년12월26일	충청북도 출자출연 기관의 운영에 관한 조례안 입법예고

46) 표준조례안 제10조제6항: 시장(도지사)은 영 제20조제3항에 따라 시장·군수·구청장이 해당 출자·출연 기관의 경영실적 평가를 요청할 경우에는 해당 기관의 경영실적을 평가하고 그 결과를 통보할 수 있다.

47) 경기도 출자·출연기관의 운영에 관한 기본조례 제7조제6항(성과계약서의 작성과 평가 등): 제1항 및 제2항에 따른 성과계약의 체결 및 성과계약서 작성은 주무부서의장이, 성과계약서 실적평가는 총괄부서의장이 추진하며, 주무부서의장은 성과계약의 체결 및 성과계약서 작성 시 사전에 총괄부서의 협조를 거쳐야 한다.

## 4. 합의

본 장에서는 지방자치단체의 출자·출연 기관에 대한 체계적인 운영관리시스템을 마련하기 위해 해외사례로 캐나다와 프랑스를 검토하였다.

캐나다의 BC주 공기업의 독립성과 책임성의 균형을 이루기 위한 방식으로 이사회 및 산하 위원회가 강조되고 있고, 이와 함께 공기업 운영 및 이사회를 지원하기 위한 외부 지원기관을 두고 있다.

우선 이사회는 공기업의 운영에 실질적인 역할을 하는 기구로 자리 잡고 있고, 이는 산하위원회의 활동을 통해서 이루어진다. 이사회 산하 위원회 중 감사위원회는 기관의 투명성을 높이는 핵심적인 역할을 하고 있다. 감사위원회의 위원은 재무 및 회계에 대한 전문성과 더불어 엄밀한 검증을 통해 선임되고, 외부 감사위원은 기업의 경영진과 일절 관계를 맺지 않으며 기업 내 감사위원회를 통해 이사회와 관계를 맺을 만큼 독립성을 가진 견제장치로 역할을 한다.

캐나다 공기업에서 이사회가 강조되는 만큼 이사회를 구성하는 임원의 선임과 이사회 기능의 효율성을 높이기 위한 체계가 뒷받침 되고 있다. 앞에서 언급했듯이, '이사회 지원 및 개발센터'(BRDO)는 주 내각 기술혁신시민부 산하에 설치되어 공기업 이사회 임원의 임명 과정을 총괄하고, 더불어 이사회 임원의 조건, 이사회 역할, 공기업 감사, 연간보고서 작성 항목 제정 등을 통해 공공기관 평가 기준 및 공기업과 내각 간의 의사소통 등에 관한 구체적인 가이드라인을 제시한다.

프랑스의 경우 '지방공기업'의 성격은 국가나 자치단체에 편입되어 있는 일종의 행정 부서가 아니라 '독립된' 법인격을 갖고 전문적인 사업을 수행하는 것을 특징으로 한다는 것을 설명할 수 있다. 따라서 프랑스에서 공공기관의 정의는 공공서비스 개념에 종속되어 있는 기본적인 구조를 가지고 있을 뿐만 아니라 추가적으로 '법인격'의 요소가 있음을 이해하여야 한다. 이러한 맥락에서 프랑스에서의 공기업의 성격은 크게 행정적 공공기관과 상공업적 공공기관으로 분류할 수 있고 공기업의 관리체계는 의결기구와 집행기구가 분리되어 있음을 알 수 있다.

앞에서 설명하였듯이 프랑스 지방공기업은 역사적인 발전을 거듭해 오면서 얻은 프랑스 자치행정의 중요한 자산으로 해석할 수 있다. 이 점에서 지방공기업은 공공서비스의 질적 향상 및 공익 우선의 거버넌스 운영체계 등을 발전시켜 왔다고 볼 수 있다. 지방공기업에 출자한 자치단체의 지방의원이 공기업 의결기구의 구성원으로 참여하여 책무를 이행하는 사례는 이와 관련하여 시사점이 있다고 볼 수 있다. 프랑스 국민이 지방공기업에 대해서 보여주고 있는 상당한 수준의 만족도는 바로 이처럼 투명한 경영체계와 공정한 외부 관리감독체계에서 비롯된 당연한 결과라고 해석할 수 있다. 좀 더 구체적으로 설명을 하면, 프랑스 지방공기업의 서비스 품질 향상의 배경에는 이처럼

민관협력이 효과적으로 이행되었기 때문에 가능하다고 설명할 수 있다.

이와 같은 프랑스 사례를 고려한다면 우리나라의 지방공기업도 사회적 책임을 위한 국제기준 ISO 26000의 원칙들을 지켜야 하겠지만 공익을 최우선으로 고려한 경영원칙과 투명한 경영 기법을 우선적으로 정착시키고, 프랑스의 사례처럼 ‘지방공기업헌장’과 같은 실천 강령이나 최선의 공기업 경영노하우 등을 더 많이 개발하여 확산시켜야 할 것으로 본다. 또한, 다양한 지방공기업의 운영체계를 갖추기 위해서는 정부 구매에 국한된 공적인 계약보다는 더 체계적이고 일반화된 ‘행정계약’을 체계화시킬 필요성도 있다고 본다. 특히, 이 과정에서 민간부문의 역할도 제고할 필요성이 있다고 본다. 즉, 지방공기업 경영에 대한 관리감독의 차원에서 시민단체가 **의결기구**에 참여할 수 있는 방안도 고려할 필요성이 있다고 본다.<sup>48)</sup>

끝으로 프랑스에서는 ‘공기업경영연구원(IGD)’이 지방공기업 경영 합리화를 위한 정책적 자문 역할을 하고 있다. 이 연구원이 프랑스 지방공기업의 합리적 경영 활동에 커다란 의미를 주고 있는 것처럼 우리나라에서도 ‘지방공기업평가원’이 이와 같은 중요한 미션을 수행하는 정책자문기관으로써의 역할을 강화할 필요성이 있다고 본다. 이러한 결과 지방공기업의 혁신과 투명하고 합리적인 경영지원, 그리고 지방공기업을 위한 **싱크탱크** 기관으로써의 위상을 제고할 필요성이 있다고 본다.

한편, 지방자치단체 출자출연 기관에 대한 국내사례는 경영평가와 인사청문회를 중심으로 살펴보았다. 먼저 출자출연 기관의 경영평가는 평가지표 등의 문제로 신뢰성에 문제제기가 이루어지고 있고, 이는 지자체가 경영평가를 기관의 책임성과 효율성을 높이기 위한 수단으로 적극적으로 활용하려는 의지가 크지 않음을 보여준다. 특히 작은 예산 규모로 수행되는 경영평가는 평가의 질을 담보하기 어려움을 시사한다.

지방자치단체 산하 기관에 대한 인사청문회는 최근 광역자치단체 차원에서 적극적으로 활용되고 있고, 이후 인사검증 대상이 확대될 가능성을 보여준다. 제주도와 전라북도만이 조례가 제정되어 있고, 인사검증제도를 실시하는 타 광역자치단체는 훈련 또는 협약을 통해 실시하고 있다. 현재 지방자치단체 산하 기관장에 대한 인사검증제도는 지자체별로 방식의 차이가 있는 가운데 여러 문제점을 보이고 있지만, 제도 초기에 발생하는 문제로 볼 수 있다.

48) 프랑스는 공공부문 민주화에 관한 법률에서 공적인 성격이 강한 사업체들(공공기관, 국가가 과반수 이상의 지분을 보유하고 있으면서 200명 이상의 직원을 고용하고 있고 전체 주식의 90% 이상이 공공부문의 주주로 이루어진 경우, 법률 제5조에서 개별적으로 명시한 기업들)에서 국가, 기업의 직원, 서비스 이용자들이 각각 대표자를 세워 공기업을 운영하는 방식을 취하고 있다. 원칙적으로 이들 세 부류의 대표들(각 6인 내지 5인)은 대등한 의사결정권을 갖는다(김도승 외, 2012)

# V. 지자체 출자·출연 기관 운영 조례 법적 검토

## 1. 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」의 검토

### 가. 입법의 배경과 체계

#### 1) 입법 목적

「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」(이하 ‘지방 출자·출연법’이라 한다)은 지방자치단체가 출자·출연한 기관의 경영의 효율성 및 투명성을 제고하여 지역 주민의 서비스 증진에 기여하기 위한 법(법 제1조)으로, 2014년 3월 24일 법률 제 12507호로 제정되고, 6개월 후인 동년 9월 25일부터 시행되고 있다.<sup>49)</sup> 동법시행령은 2014.9.24. 대통령령 제25621호로 제정되었으며, 현재 지방자치단체의 조례가 제정 중이다.<sup>50)</sup>

한편, 동법은 경영의 효율성 제고, 지역주민에 대한 공공복리 증진, 자율적 운영 보장 및 공정하고 자유로운 경제질서 침해금지 등을 출자·출연 기관 경영의 기본원칙으로 선언하고 있다(법 제3조).

<p><b>법 제1조(목적)</b> 이 법은 지방자치단체가 출자(出資)하거나 출연(出捐)하여 설립한 기관의 운영에 필요한 사항을 정하여 그 기관의 경영을 합리화하고 운영의 투명성을 높임으로써 지역주민에 대한 서비스 증진에 이바지함을 목적으로 한다.</p> <p><b>법 제3조(경영의 기본원칙)</b> ① 출자·출연 기관은 해당 기관의 경영의 효율성을 높이고, 지역주민에 대한 공공복리가 증진될 수 있도록 노력하여야 한다.</p> <p>② 지방자치단체는 출자·출연 기관의 자율적인 운영을 보장하며, 공정하고 자유로운 경제질서를 해</p>
--

49) 동법은 정부가 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률안」(의안번호 제 1907767호, 2013.11.14.)으로 국회에 제출한 것을 국회 안전행정위원회가 수정·의결하였다. 국회 안전행정위원회는 “지방자치단체의 지분이 50% 미만인 출자기관이더라도 임원의 임명권 등을 통해 기관 지배가 가능한 경우에는 성과계약, 직원의 공개채용, 발생주의 회계 규정 등을 적용하도록 하고, 정관의 최초 작성에 대하여 지방자치단체의 장과 협의하도록 규정을 보완하는 한편, 지방자치단체의 지분이 50% 이상인 기관 등에 대해서는 지방자치단체가 업무, 회계 등에 관한 사항을 정기적으로 검사하도록 하는 등 일부 미비점을 보완함”을 수정이유로 하였다.

50) 안전행정부(2014.11.19. 이후 행정자치부)는 2014.11.5. 각 지방자치단체에 ‘지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 표준 조례(안)’를 통보하고, 서울시는 2014.11.28. ‘서울특별시 출자·출연 기관의 운영에 관한 조례 제정 계획’을 확정하였다.



치지 아니하도록 노력하여야 한다.

## 2) 입법 배경(취지)

정부가 제출한 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」의 제안이유는 다음과 같다.

“지방자치단체의 출자·출연 기관은 「민법」, 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」, 「상법」과 개별 법률에 근거를 두고 지방자치단체의 조례에 따라 다양하게 운영되고 있으나 이들 기관에 일관성 있고 체계적으로 적용할 설립 전의 절차와 지도·감독 권한 등의 규정이 없어 출자·출연 기관에서 매년 채용 비리와 부실 경영 등의 문제가 발생되고 있는바, 지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 공통의 기준을 마련하고, 인사·조직·예산의 운영 등에 필요한 사항을 정하여 기관의 경영을 합리화하고 운영의 투명성을 높임으로써 지역주민에 대한 서비스 증진에 기여할 수 있도록 하려는 것임.”

지방자치단체의 출자(出資)·출연(出捐) 기관은 지역사회의 문화·체육·장학·경제 등의 분야에서 주민의 복리를 증진하기 위하여 설립된 것으로 「지방공기업법」에 따른 지방공기업 또는 「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하 ‘공공기관운영법’이라 한다)에 따른 공공기관 등으로 분류되지 않는 기관을 말한다. 지방자치단체 출자·출연 기관은 2014년 9월 25일 현재 540개(출자기관 51개, 출연 기관 489개)이며,<sup>51)</sup> 설립 이후 출자·출연한 금액은 12조 5,438억원(12년말 기준)에 이르고 있다. 동법의 적용을 받는 서울특별시 출자·출연 기관은 12개 기관이 있다.<sup>52)</sup>

이러한 출자·출연 기관은 「민법」, 「상법」, 개별 법률<sup>53)</sup> 또는 조례를 근거로 설치·운영되고 있으나, 이들에 대한 종합적인 관리시스템이 존재하지 않음에 따라 출자·출연 기관의 무분별한 설립, 채용비리 및 방만한 경영 등 각종 문제가 발생하고 있어 감사원 및 국민권익위원회로부터 출자·출연 기관에 대한 체계적 관리방안을 마련하라는 지적을 받은 바 있다.<sup>54)</sup>

51) 안전행정부고시 제2014-42호(2014.9.25.) 참조.

52) 서울의료원, 서울연구원, 서울산업통상진흥원, 서울신용보증재단, 세종문화회관, 서울여성가족재단, 서울시복지재단, 서울문화재단, 서울시립교향악단, 서울디자인재단, 서울장학재단, 서울관광마케팅(주). 이 중에서 서울관광마케팅(주)는 출자기관이고, 나머지는 출연 기관이다.(서울특별시, “서울시 출자·출연 기관 현황자료”, 2014.7 참조) 한편, 서울시는 「지방공기업법」의 적용을 받는 SH공사, 서울메트로, 서울도시철도공사, 서울시농수산물공사 및 시설공단을 합하여, 18개 기관(투자기관 5, 출연 기관 12, 출자기관 1)에 대하여 「투자·출연 기관 혁신방안」을 발표한 바 있다(2014.11.25. 보도자료 참조).

53) 이러한 개별법으로는 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」, 「지역신용보증재단법」, 「지방의료원 설립 및 운영에 관한 법률」 등이 있다.

54) 국민권익위원회, “공공기관 등의 출자·출연 기관 설립·운영의 투명성 제고”(의안번호 제2013-424호, 2013.11.18) 및 “자치단체 출자·출연 기관 운영 투명성 제고”(의안

이러한 감사원과 국민권익위원회의 지적에 따라, 출자·출연 기관 운영 전반에 대한 관리를 위해 출자·출연 기관의 설립·운영 및 경영평가 등에 대한 일반적인 기준을 규정하고, 이를 통해 출자·출연 기관의 무분별한 설립을 방지하여 불필요한 예산지출을 줄이는 한편, 지역주민에 대한 서비스를 향상시키기 위하여 동법이 제정된 것이다.<sup>55)</sup>

이와 같이 지방 출자·출연법은 ‘(국가)공공기관의 운영’에 관한 사항을 규율하는 공공기관운영법 및 ‘지방자치단체가 직접 설치·경영하거나, 법인을 설립하여 경영하는 기업의 운영’에 관한 사항을 규율하는 「지방공기업법」과 함께 공공기관의 운영에 관한 기본법의 한 축을 형성하고 있다.

### 3) 주요 내용 및 법률체계

지방 출자·출연법의 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 지방자치단체의 출자·출연 기관의 설립에 관하여, 지방자치단체는 타당성 검토 및 상급 지방자치단체와의 협의를 거치고, 타당성 심의 결과를 주민에게 공개하도록 하여 출자·출연 기관이 객관적인 절차를 거쳐 설립되도록 규정하고 있다.

둘째, 임직원의 인사 등에 관하여, 공개모집을 통한 채용, 성과에 근거한 기관장의 보수지급 등을 규정하여 인사운영의 객관성, 임원의 책임성 등을 강화하고 있다.

셋째, 발생주의 회계원칙을 비롯한 예산과 회계처리에 대한 구체적인 절차와 방법 등을 규정하여 출자·출연 기관의 재정운영이 투명하게 이루어질 수 있도록 하였다.

넷째, 출자·출연 기관에 대한 경영실적을 평가하고 이를 공개토록 하여 출자·출연 기관의 경영의 투명성을 제고하고 경영이 보다 효율적으로 이루어지도록 유도하고 있다.

동법은 본문 5장 37조와 부칙 10조로 구성되어 있으며, 「지방공기업법」에 규정되었던 일부 지방공기업(지방공사 및 지방공단 외의 출자법인, 지방자치단체의 출자비율이 50% 미만 법인)을 출자·출연 기관으로 재분류 하고 있다. 이에 따라 「지방공기업법」 제77조의3~제77조의7은 삭제되었다.

---

번호 제2012-58호, 2012.5.21) 참조.

55) “국민권익위원회에서는 지방자치단체 출자·출연 기관의 인사와 관련하여 채용뿐만 아니라 승진 등 인사관리에 대해서도 지적하였으나(국민권익위원회에서는 승진 등 인사와 관련하여 일정 비율 이상의 민간인이 포함된 위원회를 통해 결정하라고 권고하였다), 동법에서는 이에 대한 구체적인 규정이 없고, 출자·출연 기관의 기능 중복 및 예산낭비를 위한 통합조정 방안을 마련하라는 지적에 대해서도 구체적인 수단을 규정하고 있지 않으며, 출자·출연 기관에 대한 주기적인 감사가 이루어질 수 있도록 규정하고 있지 않아, 경영의 효율성 및 투명성 제고에 있어 미흡한 측면이 있으므로 이에 대한 추가적인 보완이 있어야 할 것으로 보인다.”는 지적이 있다(국회 안전행정위원회, 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률안 검토보고서」, 2014.2, 10쪽 참조).

〈표 5-1〉 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」의 체계

편 제	주요 내용
제1장 총칙 (제1조~제3조)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 목적 및 적용대상</li> <li>○ 경영의 기본원칙</li> </ul>
제2장 지방자치단체의 출자·출연과 지정·고시 등 (제4조~제7조)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 출자·출연 대상 사업</li> <li>○ 출자·출연 기관의 지정·고시 등</li> <li>○ 출자·출연 기관 운영심의위원회</li> <li>○ 출자·출연 기관의 타당성 검토 등</li> </ul>
제3장 출자·출연 기관의 운영 (제8조~제27조)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 정관</li> <li>○ 임직원의 인사 등</li> <li>○ 예산과 회계</li> <li>○ 재정지원과 해산 등</li> <li>○ 지도·감독 등</li> </ul>
제4장 경영실적의 평가와 공시 등 (제28조~제33조)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 경영실적의 평가</li> <li>○ 경영진단</li> <li>○ 경영공시</li> <li>○ 경영실적 평가 결과의 통합공시</li> </ul>
제5장 보칙 (제34조~제37조)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 벌칙 적용 시 공무원 의제</li> <li>○ 관계 서류 제출 등의 협조</li> <li>○ 국회에 대한 보고</li> <li>○ 「상법」과 「민법」의 준용</li> </ul>
부칙	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 시행일</li> <li>○ 적용례 및 경과조치</li> </ul>

## 나. 법의 적용대상 (법 제2조)

지방 출자·출연법은 원칙적으로 지방자치단체가 설립하고 행정자치부장관이 지정·고시하는 출자·출연 기관에 대하여 적용된다(제2조 제1항).<sup>56)</sup> 다만, 「지방공기업」에 의한 지방공기업, 공공기관운영법에 따라 지정된 공공기관, 공무원의 복리증진기관 및 「민법」에 따른 사단법인에는 적용되지 않는다(제2조 제2항).

또 출자기관에 대한 지방자치단체의 지분이 50% 미만인 경우에, 임·직원에 관한 사항, 기관장의 성과계약, 발생주의 회계원칙, 예산시정명령 및 결산서 제출 등 일부 조항이 적용되지 않는다. 그러나 출자기관에 대한 지자체의 지분이 50% 미만이라도, ①지방자치단체가 최대지분을 보유하고 지분의 분산도(分散度)로 보아 주주권 등의 행사에 따른 기관 지배가 가능한 경우, ②지방자치단체가 법령, 조례 또는 정관에 따라 해당 기관의 기관장 또는 이사회 구성원의 과반수의 임명(승인·제청 등 포함)에 관여하는 경우, ③지방자치단체가 법령, 조례 또는 정관에 따라 해당 기관의 예산 또는 사업계획을 승인하는 경우 등에는 동법이 전부 적용된다(제2조 제3항).<sup>57)</sup>

56) 출자기관은 지방자치단체의 지분이 10% 이상인 경우에만 적용된다.

이와 같이 지방자치단체 출자·출연 기관을 동법의 전부 적용기관, 적용제외기관, 일부 적용기관으로 구분하여 관리 범위 수준을 구분하고 있으며, 개별 법률에 직접 근거하여 설립된 출자·출연 기관은 근거 법률에 특별한 규정이 있는 경우에 동법보다 우선 적용될 수 있도록 하여 법령 간 상충을 방지하고 있다(제2조 제4항).

**법** 제2조(적용 대상 등) ①이 법은 지방자치단체가 설립하고 제5조에 따라 지정·고시된 출자기관 또는 출연 기관(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.

②이 법은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관에 대해서는 적용하지 아니한다.

1. 「지방공기업법」 제2조, 같은 법 제3장 및 제4장에 따른 다음 각 목의 지방공기업
  - 가. 지방직영기업
  - 나. 지방공사
  - 다. 지방공단
2. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제6조에 따라 기획재정부장관이 지정한 공공기관
3. 지방자치단체와 지방자치단체 소속 공무원을 회원으로 하면서 지방자치단체 간 발전과 지방자치단체 소속 공무원의 복리증진 등을 목적으로 설립한 기관
4. 「민법」에 따른 사단법인

③지방자치단체의 지분이 100분의 50 미만인 출자기관에 대해서는 제9조, 제11조, 제12조, 제14조부터 제17조까지, 제18조제3항·제4항 및 제19조를 적용하지 아니한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 예외로 한다.

1. 지방자치단체가 최대지분을 보유하고 지분의 분산도(分散度)로 보아 주주권 등의 행사에 따른 기관 지배가 가능한 경우
2. 지방자치단체가 법령, 조례 또는 정관에 따라 해당 기관의 기관장 또는 이사회 구성원의 과반수의 임명(승인·제청 등을 포함한다)에 관여하는 경우
3. 지방자치단체가 법령, 조례 또는 정관에 따라 해당 기관의 예산 또는 사업계획을 승인하는 경우

④출자·출연 기관에 대하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다.

**시행령 제2조**(지방자치단체 출자기관에 대한 지분 산정 기준) 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영

57) 「공공기관의 운영에 관한 법률」에서도 ‘사실상 지배력을 확보하고 있는지 여부’를 공공기관의 지정의 중요한 기준으로 보고 있다.

동법 제4조(공공기관) ①기획재정부장관은 국가·지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관(이하 “기관”이라 한다)으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 공공기관으로 지정할 수 있다.

3. 정부가 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관

4. 정부와 제1호 내지 제3호의 어느 하나에 해당하는 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사를 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관

5. 제1호 내지 제4호의 어느 하나에 해당하는 기관이 단독으로 또는 두개 이상의 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관.

에 관한 법률」(이하 “법”이라 한다) 제2조제1항 후단에서 “대통령령으로 정하는 방법과 산정 기준에 따라 계산한 것”이란 출자기관이 발행한 주식의 총수에서 각 지방자치단체가 보유한 출자기관의 주식의 총수가 차지하는 비중을 백분율로 계산한 것을 말한다.

## 다. 지방자치단체의 출자·출연과 지정·고시

### 1) 지방자치단체 출자·출연의 대상 사업 (법 제4조)

지방자치단체는 ①문화, 예술, 장학(獎學), 체육, 의료 등의 분야에서 주민의 복리증진에 이바지할 수 있는 사업 또는 ②지역주민의 소득을 증대시키고 지역경제를 발전시키며 지역개발을 활성화하고 촉진하는 데에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 자본금 또는 재산의 전액을 출자 또는 출연하거나 지방자치단체 외의 자(외국인 및 외국법인 포함)와 공동으로 출자하거나 출연하여 「상법」에 따른 주식회사나 「민법」 또는 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」에 따른 재단법인을 설립할 수 있다(제4조 제1항). 이 경우 지방자치단체가 출자하거나 출연하는 비율을 산정할 때에 그 지방자치단체가 설립한 출자·출연 기관이 출자하거나 출연한 경우에는 그 지방자치단체가 출자하거나 출연한 것으로 본다(제4조 제2항). 지방자치단체 출자·출연 기관의 대상사업을 주민의 복리증진과 주민소득 및 지역경제 관련 사업으로 한정하고 할 수 있다.

한편, 출자·출연 기관의 ①설립 목적, ②주요 업무와 사업, ③출자 또는 출연의 근거와 방법, ④그 밖에 기관의 운영 등에 관한 기본적인 사항에 관해서는 해당 지방자치단체의 조례를 제정하여야 한다(제4조 제3항). 지방자치단체에게 개별 출자·출연 기관의 설립·운영의 근거에 관하여 중요한 사항을 조례로 정하도록 한 것이다. 동법 시행 전에 지방자치단체가 출자·출연하여 설립된 기관 중 동법에 따른 조례를 제정하지 아니한 지방자치단체는 이 법 시행 후 6개월 이내에 동법에 따른 조례를 제정하여야 한다(부칙 제5조).<sup>58)</sup>

58) 이에 따라 각 기관의 설립조례 제·개정에 관한 서울시의 향후 계획은 다음과 같다.

구 분	근 거	조치내용	조치시기	조치부서 (기관)
기관 설립 조례 개정	법 제4 조	- 대상 : 11개 출연 기관 및 서울관광마케팅주식회사 설치·운영 조례 - 조치사항 : 각 조례에 대한 개정 필요사항 검토 및 개정 ① 기관설립 목적 ② 주요업무와 사업 ③ 출자 또는 출연의 근거와 방법 ④ 그 밖에 기관의 운영 등에 관한 기본적인 사항 명시여부 검토 및 필요사항 개정	법 시행 후 6개월 이내	지도·감독 부서

**법 제4조(지방자치단체의 출자·출연과 대상 사업 등)** ①지방자치단체는 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.

1. 문화, 예술, 장학(獎學), 체육, 의료 등의 분야에서 주민의 복리 증진에 이바지할 수 있는 사업
2. 지역주민의 소득을 증대시키고 지역경제를 발전시키며 지역개발을 활성화하고 촉진하는 데에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업

②제1항에 따라 지방자치단체가 출자하거나 출연하는 비율을 산정할 때에 그 지방자치단체가 설립한 출자·출연 기관이 출자하거나 출연한 경우에는 그 지방자치단체가 출자하거나 출연한 것으로 본다.

③출자·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

**법 부칙 제5조(출자·출연 기관의 설립 등 관련 조례의 제정에 관한 특례)** 이 법 시행 전에 지방자치단체가 출자 또는 출연하여 설립된 기관 중 제4조제3항에 따른 조례를 제정하지 아니한 지방자치단체는 이 법 시행 후 6개월 이내에 같은 항에 따른 조례를 제정하여야 한다.

## 2) 지방자치단체 출자·출연 기관의 지정·고시 (법 제5조)

행정자치부장관은 매 회계연도 개시 후 1개월 이내에 주무기관의 장<sup>59)</sup>과 지방자치단체의 장<sup>60)</sup>과 협의하여 지방 출자·출연법의 적용대상이 되는 출자·출연 기관을 새로 지정하거나, 지정을 해제하거나, 변경하여 지정하고 고시한다. 다만, 회계연도 중이라도 출자·출연 기관이 설립된 경우 또는 동법의 적용을 받지 아니하게 되거나 그 지정을 변경할 필요가 있는 경우에는 출자·출연 기관을 새로 지정하거나, 지정을 해제하거나, 변경하여 지정하고 고시할 수 있다(법 제5조).<sup>61)</sup>

공공기관운영법과 비교할 때, 지방 출자·출연법의 적용대상 출자·출연 기관의 지정·고시에 있어서 운영심의위원회의 심의·의결을 거치지 않고 행정자치부장관이 주무기관장과 지방자치단체장의 협의만을 거치도록 하고 있다는 점이 다르다. 다만, 아래에서

59) 관계 법령에 따라 그 출자기관 또는 출연 기관이 수행하는 업무와 관련한 사무를 관장하는 중앙행정기관의 장.

60) 출자·출연 기관을 설립한 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 및 특별자치도지사(시·도지사)나 시장·군수 또는 자치구의 구청장.

61) 안전행정부는 동법 제5조 및 부칙 제6조에 따라 이 법의 적용대상이 되는 출자기관 51개와 출연 기관 489개를 지정·고시하였다. 안전행정부고시 제2014-42호(2014.9.25.) 참조.

보는 바와 같이 출자·출연 기관의 설립 전에 운영심의위원회의 심의·의결을 거쳐 타당성을 검토하도록 하고 있다.

**법 제5조(출자·출연 기관의 지정·고시 등)** 행정자치부장관은 매 회계연도 개시 후 1개월 이내에 주무기관의 장(관계 법령에 따라 그 출자기관 또는 출연 기관이 수행하는 업무와 관련한 사무를 관장하는 중앙행정기관의 장을 말한다. 이하 같다)과 지방자치단체의 장(출자·출연 기관을 설립한 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 및 특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)나 시장·군수 또는 구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)을 말한다. 이하 같다)과 협의하여 제2조에 따라 이 법의 적용 대상이 되는 출자·출연 기관을 새로 지정하거나, 지정을 해제하거나, 변경하여 지정하고 고시한다. 다만, 회계연도 중이라도 다음 각 호의 구분에 따라 출자·출연 기관을 새로 지정하거나, 지정을 해제하거나, 변경하여 지정하고 고시할 수 있다.

1. 출자·출연 기관이 설립된 경우: 신규 지정
2. 출자·출연 기관으로 지정된 기관이 통합·폐지·분할 또는 관계 법령의 개정·폐지 등에 따라 이 법의 적용을 받지 아니하게 되거나 그 지정을 변경할 필요가 있는 경우: 지정 해제 또는 변경 지정

### 3) 출자·출연 기관의 설립·운영의 타당성 검토와 설립 전 협의 (법 제7조)

지방자치단체는 출자·출연 기관을 설립하려는 경우에 출자·출연 기관 운영심의위원회의 심의·의결을 거쳐 출자·출연 기관의 설립·운영 등의 타당성을 미리 검토하고, ① 지방자치단체의 투자 및 사업의 적정성, ② 주민복지 효과, ③ 지역경제에 미치는 효과, ④ 지방재정에 미치는 영향, ⑤ 출자·출연 기관의 조직 및 인력 수요 판단에 관한 사항 등에 관하여 그 결과를 공개하여야 한다(법 제7조 제1항 및 시행령 제7조 제2항).

또, 지방자치단체가 출자·출연 기관을 설립하려는 경우에 조례안을 입법예고하기 전에 시·도지사는 행정자치부장관과, 시장·군수·구청장은 관할 시·도지사와 협의하여야 한다. 다만, 다른 법률(「민법」과 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」 제외)에 출자·출연 기관의 설립 승인과 협의 등에 관한 규정이 있는 경우 및 그 밖에 출자·출연 금액이 대통령령으로 정하는 기준에 미달하는 기관(시·도의 출자금 5억원, 출연금 2억원 미만, 시·군·구의 출자금 3억원, 출연금 1억원 미만)을 설립하려는 경우에는 그 협의를 하지 아니할 수 있다(법 제7조 제2항 및 시행령 제8조 제3항). 출자·출연 기관 설립의 타당성 검토 및 검토결과 공개절차와 설립에 대한 협의절차를 통해 출자·출연 기관의 무분별한 설립을 방지하려는 것이다.<sup>62)</sup>

62) 출자·출연 기관 설립에 대한 타당성 검토 결과를 상급 지방자치단체와의 협의 전에 공개하도록 규정하고 있는데, 상급 지방자치단체와의 협이가 원만히 진행되지 못할 경우 출자·출연 기관의 설립은 어려울 수 있으므로 협이가 원만히 종료되기 전에 타당성 검토 결과를 외부에 공개하는 것은 별다른 실익이 없다는 지적이 있다. 이 입장에서는 타당성 검토 결과는 상급 자치단체와 협의 완료 후 출자·출연 기관 설립에 관한 조례를 입법예고할 때 공개하도록 하여 지역 주민들이 출자·출연 기관 설립에 대한 조례안과 타당성

**법** 제7조(출자·출연 기관의 설립·운영의 타당성 검토와 설립 전 협의 등) ①지방자치단체는 출자·출연 기관(제2항제2호에 따라 협의를 하지 아니할 수 있는 출자·출연 기관을 포함한다)을 설립하려는 경우에는 심의위원회의 심의·의결을 거쳐 출자·출연 기관의 설립·운영의 타당성 등에 대하여 미리 검토하고, 다음 각 호의 사항에 관하여 그 결과를 공개하여야 한다.

1. 지방자치단체의 투자 및 사업의 적정성
2. 주민복리에 미치는 효과
3. 그 밖에 지역경제에 미치는 효과 등 대통령령으로 정하는 사항

②지방자치단체가 출자·출연 기관을 설립하려는 경우에는 제4조제3항에 따른 조례안을 입법예고하기 전에 시·도지사는 행정자치부장관과, 시장·군수·구청장은 관할 시·도지사 및 협의하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 협의를 하지 아니할 수 있다.

1. 다른 법률(「민법」 및 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」은 제외한다)에 출자·출연 기관의 설립 승인 및 협의 등에 관한 규정이 있는 경우
2. 그 밖에 출자하거나 출연하는 금액이 대통령령으로 정하는 기준에 미달하는 기관을 설립하려는 경우

③제1항과 제2항에 따른 출자·출연 기관의 설립·운영의 타당성 등 검토 및 공개와 설립 전 협의에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

**시행령** 제7조(출자기관 또는 출연 기관의 설립·운영의 타당성 검토 및 검토 결과의 공개) ①지방자치단체는 법 제7조제1항에 따른 출자기관 또는 출연 기관의 설립·운영의 타당성 검토를 위하여 필요한 경우에는 관련 분야 전문기관에 타당성 검토를 의뢰할 수 있다.

②법 제7조제1항제3호에서 “지역경제에 미치는 효과 등 대통령령으로 정하는 사항”이란 다음 각 호의 사항을 말한다.

1. 지역경제에 미치는 효과
2. 지방재정에 미치는 영향
3. 출자기관 또는 출연 기관의 조직 및 인력 수요 판단에 관한 사항

③지방자치단체는 법 제7조제1항에 따른 검토를 마쳤을 때에는 그 결과를 7일 이내에 지방자치단체의 홈페이지 또는 지방 일간지 등에 공개하여야 한다. 이 경우 검토 결과에 대한 지역주민 등의 의견을 듣기 위하여 의견 제시 방법과 절차에 관한 사항을 함께 공개하여야 한다.

④행정자치부장관은 제1항에 따른 출자기관 또는 출연 기관의 설립·운영의 타당성 검토를 위하여 필요한 경우에는 세부적인 검토 기준을 정하여 지방자치단체의 장에게 통보할 수 있다.

**시행령** 제8조(출자기관 또는 출연 기관의 설립 시의 협의 등) ①시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 법 제7조제2항 각 호 외의 부분 본문에 따른 협의를 하려는 경우에는 행정자치부장관 또는 시·도지사에게 다음 각 호의 사항을 첨부한 출자기관 또는 출연 기관 설립 계획서를 제출하여야 한다.

1. 사업의 범위와 내용
2. 제공하는 서비스와 재화
3. 설립 후 5년간 연도별 예상 수입과 지출
4. 설립 후 5년간 지방자치단체의 지분 보유계획, 지원금 지급 계획
5. 설립 후 5년간 기구와 인력의 운영 계획
6. 해당 지방자치단체에서 설립·운영 중인 출자·출연 기관의 현황
7. 법 제7조제1항에 따른 설립·운영 타당성 검토 결과 및 이 영 제7조제3항 후단에 따른 지역주민 등의 의견제시 내용

②행정자치부장관 또는 시·도지사는 제1항에 따라 협의를 요청받은 날부터 1개월 이내에 협의의

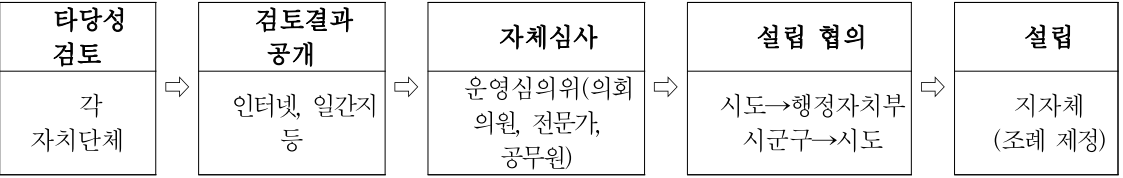
검토에 대한 결과를 같은 시점에 볼 수 있도록 하는 것이 보다 타당하다고 한다.(안전행정부위원회 검토보고서 참조)



결과를 시·도지사 또는 시장·군수·구청장에게 통보하여야 한다.  
 ③시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 법 제7조제2항제2호에 따라 행정자치부장관 또는 시·도지사와의 협의를 생략할 수 있다.

1. 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도(이하 "시·도"라 한다)가 출자·출연하는 금액이 다음 각 목의 구분에 따른 금액 미만인 경우
  - 가. 출자금: 5억원
  - 나. 출연금: 2억원
2. 시·군·구(자치구를 말한다. 이하 같다)가 출자·출연하는 금액이 다음 각 목의 구분에 따른 금액 미만인 경우
  - 가. 출자금: 3억원
  - 나. 출연금: 1억원

동법에 따른 지방자치단체 출자·출연 기관의 설립절차는 다음과 같다. 출자·출연 기관의 설립에 대하여 이와 같은 각종 절차를 거치도록 하는 것은 다방면의 검토를 통해 출자·출연 기관 설립을 보다 신중하게 추진하도록 하려는 것으로 보인다.



〈그림 5-1〉 지방자치단체 출자·출연 기관의 설립 절차

**라. 출자·출연 기관 운영심의위원회 (법 제6조)**

지방 출자·출연법은 지방자치단체 출자·출연 기관의 설립·운영에 있어서 효율성과 투명성을 제고하기 위하여 지방자치단체 별로 운영심의위원회를 설치하도록 하고 있다. 이는 공공기관운영법에 따른 공공기관 운영위원회(이하 '공운위'라 한다)와 유사하다.<sup>63)</sup> 출자·출연 기관 운영심의위원회는 ①지방자치단체 출자·출연 기관의 설립·운영

63) **공공기관운영법 제8조**(공공기관운영위원회의 설치) 공공기관의 운영에 관하여 다음 각 호에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 기획재정부장관 소속하에 공공기관운영위원회(이하 "운영위원회"라 한다)를 둔다.

1. 제4조 내지 제6조의 규정에 따른 공기업·준정부기관과 기타 공공기관의 지정, 지정 해제와 변경지정
2. 제7조의 규정에 따른 기관의 신설 심사
3. 제11조제1항제13호에 따른 공공기관의 경영공시
4. 제12조제3항에 따른 공시의무 등의 위반에 대한 인사상 조치 등
5. 제14조의 규정에 따른 공공기관의 기능 조정 등
6. 제15조의 규정에 따른 공공기관의 혁신지원 등
7. 제21조제2항 단서에 따른 시장형 공기업과 준시장형 공기업의 선임비상임이사 임명

의 타당성, ②임원의 해임(요구), ③경영실적 평가 제외 대상기관 선정, ④경영진단 대상기관 선정, ⑤경영진단 결과 필요한 조치, ⑥기관장의 성과계약 평가, ⑦경영실적 평가 등 출자·출연 기관의 운영에 관한 중요한 사항을 심의·의결한다(법 제6조 제1항 및 시행령 제4조 제1항). 운영심의위원회는 위원장 1명을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성하며, 출자·출연 기관의 운영과 경영관리에 관하여 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 지방자치단체의 장이 임명 또는 위촉하되, 공무원인 위원이 전체 위원 수의 4분의 1을 초과하여서는 아니 된다(제6조 제2항). 심의위원회의 위원장은 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도의 부시장·부지사(행정 부시장·부지사), 시·군·구(자치구)의 부시장·부군수·부구청장이 된다(제6조 제3항).<sup>64)</sup>

**법** 제6조(출자·출연 기관 운영심의위원회) ①출자·출연 기관의 운영 등에 관한 다음 각 호의 사항을 심의·의결하기 위하여 지방자치단체에 출자·출연 기관 운영심의위원회(이하 “심의위원회”라 한다)를 둔다.

1. 제7조제1항에 따른 출자·출연 기관의 설립·운영의 타당성 등
2. 제9조제4항에 따른 출자·출연 기관의 임원에 대한 해임 또는 해임 요구
3. 제29조제1항제3호에 따른 경영실적 평가 제외 대상기관의 선정
4. 제30조제1항 및 제2항에 따른 경영진단 대상기관의 선정
5. 제30조제3항 각 호에 따른 경영진단 결과 필요한 조치
6. 제30조제4항에 따른 조치 제외기관의 선정
7. 그 밖에 출자·출연 기관의 운영과 관련하여 대통령령으로 정하는 사항

8. 제25조 및 제26조의 규정에 따른 공기업·준정부기관의 임원 임명 등
9. 제33조에 따른 보수지침
10. 제35조제2항의 규정에 따른 공기업·준정부기관의 임원에 대한 해임이나 해임 건의 등
11. 제36조의 규정에 따른 비상임이사·감사에 대한 직무수행실적 평가 등
12. 제48조의 규정에 따른 공기업·준정부기관의 경영실적 평가 등
13. 제50조의 규정에 따른 공기업·준정부기관의 경영지침
14. 제51조제4항의 규정에 따른 공기업·준정부기관에 대한 감독의 적정성 여부의 점검과 개선
15. 그 밖에 공공기관의 운영과 관련하여 대통령령이 정하는 사항

64) **공공기관운영법 제9조**(운영위원회의 구성) ①운영위원회는 위원장 1인 및 다음 각 호의 위원으로 구성하되, 기획재정부장관이 위원장이 된다.

1. 국무조정실의 차관급 공무원으로서 국무조정실장이 지명하는 공무원 1인
2. 대통령이 정하는 관계 행정기관의 차관·차장 또는 이에 상당하는 공무원
3. 제2호에 해당하지 아니하는 주무기관의 차관·차장 또는 이에 상당하는 공무원
4. 공공기관의 운영과 경영관리에 관하여 학식과 경험이 풍부하고 중립적인 사람으로서 법조계·경제계·언론계·학계 및 노동계 등 다양한 분야에서 기획재정부장관의 추천으로 대통령이 위촉하는 11인 이내의 사람

**제10조**(운영위원회의 회의) ①운영위원회의 회의는 위원장을 포함하여 20인 이내의 위원으로 구성하되, 제9조제1항제2호 및 제3호에 해당하는 위원 중 운영위원회의 회의에 참석하는 위원은 위원장이 안전별로 지명하고, 동항제4호에 해당하는 위원의 수가 회의 구성원의 과반수가 되도록 하여야 한다.

②운영위원회의 회의는 구성원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

- ② 심의위원회는 위원장 1명을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성하며, 출자·출연 기관 운영과 경영관리에 관하여 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 지방자치단체의 장이 임명 또는 위촉하되, 공무원인 위원이 전체 위원 수의 4분의 1을 초과하여서는 아니 된다.
- ③ 심의위원회의 위원장은 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도의 부시장·부지사(행정업무를 총괄하는 부시장·부지사를 말한다), 시·군·구(자치구를 말한다)의 부시장·부군수·부구청장이 된다.
- ④ 공무원이 아닌 위원의 임기는 2년 이내로 하되, 한 차례만 연임할 수 있다.
- ⑤ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 심의위원회의 구성과 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

출자·출연 기관 운영심의위원회는 출자·출연 기관 운영의 전반에 대하여 심의의 전문성 및 공정성을 확보하기 위한 구성이 필요하다. 특히, 출자·출연 기관 운영심의위원회는 지방자치단체의 장 소속으로 되어 있으므로 지방자치단체의 장에게 유리하도록 위원을 구성할 경우 동 위원회가 당초 취지에 맞지 않게 운영될 소지가 있으므로 위원회 구성 및 운영에 있어 전문성과 공정성을 확보할 수 있도록 규정하고 있다(법 제6조 제2항).

공공기관운영법에 따른 공공기관 운영위원회와 마찬가지로 출자·출연 기관 운영심의위원회의 민간위원의 경우에 ‘법조계·경제계·언론계·학계 및 노동계 등’을 예시하고 있을 뿐 노동조합이나 시민단체의 추천 인사를 당연직 위원으로 하는 규정을 두고 있지 않다.<sup>65)</sup>

65) 지방공기업법에는 지방 출자·출연법에 따른 운영심의위원회와 같은 성격의 위원회가 존재하지 않는다. 다만, 운영심의위원회의 일부 기능을 수행하는 지방공기업정책위원회가 행정자치부에 구성되어 있을 뿐이다.

「지방공기업법」 제78조의4(지방공기업정책위원회) ① 행정자치부장관은 지방공기업 관련 주요 정책, 경영평가, 경영진단, 그 밖에 경영 개선에 관한 사항을 심의하기 위하여 관계 전문가로 구성된 지방공기업정책위원회를 운영한다.

- ② 지방공기업정책위원회는 위원장 1명을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성한다.
- ③ 지방공기업정책위원회의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

「지방공기업법 시행령」 제72조(지방공기업정책위원회의 구성) ① 법 제78조의4제3항에 따른 지방공기업정책위원회(이하 “정책위원회”라 한다)의 위원장은 행정자치부차관이 되고, 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 행정자치부장관이 임명 또는 위촉한다.

1. 경영평가와 경영진단에 관한 풍부한 경험을 가진 전문가
  2. 5년 이상 실무경험이 있는 공인회계사
  3. 「고등교육법」 제2조제1호부터 제6호까지 중 어느 하나에 해당하는 학교의 부교수 이상 직위에 있는 사람으로서 공기업 경영 및 그 밖에 관련 분야에 관한 전문지식이 있는 사람
  4. 지방공기업에 관한 업무를 담당하는 3급 이상의 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 일반직공무원
- ② 위촉위원의 임기는 2년으로 하고, 한 차례만 연임할 수 있다.

③ 위촉위원의 사임 등으로 새로 위촉한 위원의 임기는 전임위원의 남은 임기로 한다.

제73조(정책위원회의 운영) ① 위원장은 정책위원회의 회의를 소집하고 그 의장이 된다.

② 정책위원회는 재적위원 과반수의 출석으로 개의(開議)하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

③ 정책위원회의 위원장은 필요하다고 인정하는 경우에는 지방자치단체의 공무원, 지방공

**시행령** 제4조(출자·출연 기관 운영심의위원회의 구성과 운영) ①법 제6조제1항제7호에서 “대통령령으로 정하는 사항”이란 다음 각 호의 사항을 말한다.

1. 법 제11조에 따른 출자·출연 기관의 장에 대한 성과계약의 평가에 관한 사항
2. 법 제28조에 따른 경영실적 평가에 관한 사항
3. 제5조제1항에 따른 지방자치단체 출자·출연 기관 운영심의위원회(이하 “심의위원회”라 한다)위원의 해임 또는 해촉(解屬)에 관한 사항
4. 그 밖에 심의위원회 위원장(이하 “위원장”이라 한다)이 필요하다고 인정하는 사항

②위원장은 심의위원회의 회의를 소집하고 그 의장이 된다.

③위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 위원장이 미리 정한 위원이 위원장의 직무를 대행한다.

④심의위원회 위원은 다음 각 호에 해당하는 사람 중에서 지방자치단체의 장이 임명하거나 위촉한다.

1. 지방의회에서 추천하는 사람(지방의원은 제외한다) 3명 이내
  2. 전체 위원 수의 4분의 1 범위에서 해당 지방자치단체의 장이 지명하는 공무원
  3. 법조계·경제계·언론계·학계 및 노동계 등의 분야에서 출자·출연 기관의 운영에 관한 전문지식과 경험을 가진 사람 중 위원장이 추천하는 사람
- ⑤심의위원회의 회의는 위원 과반수의 출석으로 개의(開議)하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.
- ⑥심의위원회는 업무 수행을 위하여 필요할 때에는 관계 공무원이나 출자·출연 기관의 임직원 등에게 출석, 자료 제출 및 의견 진술을 요구할 수 있다.
- ⑦심의위원회의 민간위원에게는 예산의 범위에서 수당, 여비 또는 그 밖에 필요한 경비를 지급할 수 있다.
- ⑧제1항부터 제7항까지에서 규정한 사항 외에 심의위원회의 구성과 운영에 필요한 사항은 지방자치단체의 조례로 정한다.

**시행령** 제5조(심의위원회 위원의 해임 등) ①지방자치단체의 장은 심의위원회 위원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 위원을 해임하거나 해촉할 수 있다.

1. 해당 지방자치단체의 출자·출연 기관의 임원이 된 경우. 다만, 당연직 임원인 경우는 제외한다.
2. 직무와 관련한 형사사건으로 기소된 경우
3. 심신장애로 인하여 직무를 수행할 수 없게 된 경우
4. 직무태만, 품위손상이나 그 밖의 사유로 인하여 위원으로서 직무를 수행하기에 적합하지 아니하다고 인정되는 경우

②제1항에 따라 해임 또는 해촉된 위원의 후임으로 임명된 위원의 임기는 전임 위원 임기의 남은 기간으로 한다.

**시행령** 제6조(심의위원회 위원의 제척·기피·회피) ①심의위원회 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항에 대한 심의·의결에서 제척(除斥)된다.

1. 위원과 직접적인 이해관계가 있는 사항

기업의 임직원, 그 밖의 관계인으로 하여금 출석하여 발언하게 할 수 있다.

④정책위원회의 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 정책위원회에 분과위원회를 둘 수 있다. 이 경우 분과위원회의 위원장과 위원은 정책위원회의 위원장이 정책위원회 위원 중에서 임명한다.

⑤정책위원회의 사무를 처리하기 위하여 정책위원회에 간사 1명을 둔다.

⑥간사는 지방공기업에 관한 업무를 담당하는 행정자치부의 과장이 된다.

**제74조**(수당 등) ①정책위원회의 위원 등에 대하여는 예산의 범위에서 수당과 여비를 지급할 수 있다. 다만, 공무원인 위원이 그 소관 업무와 직접적으로 관련되어 정책위원회에 출석하는 경우에는 그러하지 아니하다.

②이 영에서 규정한 사항 외에 정책위원회의 운영에 필요한 사항은 행정자치부장관이 정한다.

- 2. 위원의 배우자, 4촌 이내의 혈족, 2촌 이내의 인척 또는 위원이 속한 기관과 이해관계가 있는 사항
- 3. 위원 또는 위원이 속한 기관이 자문·고문(顧問) 등을 하고 있는 자와 이해관계가 있는 사항
- ② 당사자는 위원에게 공정한 심의·의결을 기대하기 어려운 사정이 있는 경우에는 위원회에 기피 신청을 할 수 있고, 위원회는 의결로 이를 결정한다. 이 경우 기피 신청의 대상인 위원은 그 의결에 참여하지 못한다.
- ③ 위원이 제1항 각 호에 따른 제척 사유에 해당하는 경우에는 스스로 해당 안건의 심의·의결에서 회피(回避)하여야 한다.

**마. 출자·출연 기관의 운영**

1) 정관의 기재사항 및 작성·변경 절차(법 제8조)

출자·출연 기관은 정관에 목적, 명칭, 주된 사무소가 있는 곳, 자본금 또는 출연금, 주식 발행에 관한 사항, 주주총회에 관한 사항, 임직원에 관한 사항, 이사회 운영, 사업 범위 및 내용과 그 집행, 예산과 회계, 정관의 변경, 해산에 관한 사항, 사채(社債)의 발행, 공고의 방법, 임원의 공석에 따른 직무대행에 관한 사항 등을 기재하여야 하며, 정관을 작성하거나 변경하려는 경우 미리 지방자치단체의 장과 협의하여야 한다(법 제8조 및 시행령 제9조).

- 법 제8조(정관)** ①출자·출연 기관의 정관에는 다음 각 호의 사항을 기재하여야 한다. 다만, 출자·출연 기관의 형태와 특성이나 업무 내용상 해당하지 아니하는 사항은 기재하지 아니할 수 있다.
1. 목적
  2. 명칭
  3. 주된 사무소가 있는 곳
  4. 자본금 또는 출연금
  5. 주식 발행에 관한 사항
  6. 주주총회에 관한 사항
  7. 임직원에 관한 사항
  8. 이사회 운영
  9. 사업 범위 및 내용과 그 집행
  10. 예산과 회계
  11. 정관의 변경
  12. 해산에 관한 사항
  13. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항
- ② 출자·출연 기관은 제5조에 따라 출자·출연 기관으로 지정된 후 3개월 이내에 제1항에 따른 정관을 작성하여 미리 지방자치단체의 장과 협의하여야 한다. 정관의 기재사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

**시행령 제9조(정관 기재사항)** 법 제8조제1항제13호에서 “대통령령으로 정하는 사항”이란 다음 각 호의 사항을 말한다.

- |   |
|---|
| 1. 사채(社債)의 발행<br>2. 공고의 방법<br>3. 임원의 공석에 따른 직무대행에 관한 사항 |
|---|

정관은 회사 등 기관의 조직·활동 등에 대한 기본적인 규칙을 규정한 것으로 출자·출연 기관의 운영의 투명성 확보를 위해 정관의 기본적인 사항을 법률로 규정하고 있다. 이러한 정관의 기본적인 규정사항은 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제16조를 참고하여 작성한 것으로 보인다.<sup>66)</sup>

2) 임직원의 인사 등

가) 임원의 구성 등(법 제9조, 제10조)

동법 제9조는 출자·출연 기관의 임원 구성, 임원의 채용방식, 임원의 직무수행 원칙, 임원에 대한 해임 및 손해배상 등에 대한 내용을 규정하고 있으며, 법 제10조에서는 임원의 결격사유 등을 규정하고 있다.

이에 따라 출자·출연 기관에는 임원으로 기관장을 포함한 이사와 감사(감사위원회 포함)를 두며, 이사와 감사를 제외한 임원은 출자·출연 기관별 형태, 특성과 업무내용을 고려하여 정관으로 정한다(법 제9조 제1항). 출자·출연 기관의 임원(당연직 공무원은 제외)은 공개모집을 통한 경쟁의 방식으로 임명한다(법 제9조 제2항). 또, 출자·출연 기관의 임원은 법령과 정관 등으로 정하는 바에 따라 그 의무와 책임에 관하여 직무상 의무를 성실히 수행하고, 고의나 중대한 과실로 해당 기관에 손실이 생기지 아니하도록 하고, 직무 여부와 관계없이 품위를 손상하는 행위를 하지 아니하여야 한다(법 제9조 제3항). 주무기관의 장이나 지방자치단체의 장은 임원이 이러한 의무와 책임을 이행하지 아니하거나 이를 **게을리 한** 경우 심의위원회의 심의·의결을 거쳐 그 임원을 해임하거나 그 임명권자에게 해임을 요구할 수 있고, 그 출자·출연 기관으로

66) 각 기관의 정관과 관련하여 서울시의 향후 계획은 다음과 같다.

구 분	근 거	조치내용	조치시기	조치부서 (기관)
기관 정 관 개정	법 제8 조	- 대상 : 11개 출연 기관 및 서울관광마케팅주식회사 정 관 - 조치사항 : 각 정관에 대한 개정 필요사항 검토 및 개정 ① 목적 ② 명칭 ③ 주된 사무소가 있는 곳 ④ 자본금 또는 출연금, ⑤ 주 식 발행에 관한 사항 ⑥ 주주총회에 관한 사항 ⑦ 임직원에 관한 사항 ⑧ 이 사회의 운영 ⑨ 사업 범위 및 내용과 그 집행 ⑩ 예산과 회계 ⑪ 정관의 변경 ⑫ 해산에 관한 사항 ⑬ 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항의 명시여 부 ※ 재정담당관: 표준정관 개정 시행(안행부 지침 시행시)	안전행정 부 지침 시행 후 3개월 이내	출자·출연 기관

하여금 손해배상을 청구하도록 요구할 수 있다(법 제9조 제4항).

출자·출연 기관의 장은 그 기관의 이익과 자신의 이익이 상반되는 사항에 대하여 출자·출연 기관을 대표하지 못한다. 이 경우 감사가 출자·출연 기관을 대표한다(법 제9조 제5항).

한편, 피성년후견인 또는 피한정후견인, 파산선고를 받고 복권(復權)되지 아니한 사람, 금고(禁錮) 이상의 실형을 선고받고 그 집행이 끝나거나 그 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 2년이 지나지 아니한 사람, 법원의 판결에 따라 자격이 상실되거나 정지된 사람 및 「형법」상 횡령과 배임의 죄를 범한 사람으로서 300만원 이상의 벌금형을 선고받고 그 형이 확정된 후 2년이 지나지 아니한 사람은 출자·출연 기관의 임원이 될 수 없으며, 임원이 이 중 어느 하나에 해당하게 되거나 임명 당시 그에 해당하는 사람으로 밝혀졌을 때에는 당연히 퇴직한다(법 제10조).

기관의 임원이 주요 의사결정자임을 감안하여 지위와 역할에 맞는 최소한의 자격요건을 두는 한편, 의무 해태 등에 대해서는 책임을 물을 수 있는 근거를 마련하여 도덕성과 직무 전념성을 확보할 수 있도록 하려는 것이라고 설명하고 있다.

그러나 공운법상의 규정과 달리, 지방 출자·출연법에서는 임원의 임면에 관한 사항을 심의운영위원회의 심의·의결사항으로 규정하지 않고 있으며, 임원추천위원회에 관한 사항도 규정하고 있지 않다. 다만, 행정자치부의 인사·조직지침에는 임원추천위원회에 관한 규정을 두고 있다.<sup>67)</sup>

**법 제9조(임원)** ①출자·출연 기관에는 임원으로 기관장을 포함한 이사와 감사(감사위원회를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)를 둔다. 다만, 이사와 감사를 제외한 임원은 출자·출연 기관별 형태, 특성과 업무내용을 고려하여 정관으로 정한다.  
②출자·출연 기관의 임원(지방자치단체 소속 공무원이 당연직인 경우는 제외한다)은 공개모집을 통한 경쟁의 방식으로 임명한다.  
③출자·출연 기관의 임원은 법령과 정관 등으로 정하는 바에 따라 그 의무와 책임에 관한 다음 각 호의 사항을 준수하여야 한다.  
1. 직무상 의무를 성실히 수행할 것  
2. 고의나 중대한 과실로 해당 기관에 손실이 생기지 아니하도록 할 것  
3. 직무 여부와 관계없이 품위를 손상하는 행위를 하지 아니할 것  
④주무기관의 장이나 지방자치단체의 장은 임원이 제3항에 따른 의무와 책임을 이행하지 아니하거나 이를 게을리한 경우 심의위원회의 심의·의결을 거쳐 그 임원을 해임하거나 그 임명권자에게 해임을 요구할 수 있고, 그 출자·출연 기관으로 하여금 손해배상을 청구하도록 요구할 수 있다.  
⑤출자·출연 기관의 장은 그 기관의 이익과 자신의 이익이 상반되는 사항에 대하여 출자·출연 기관을 대표하지 못한다. 이 경우 감사가 출자·출연 기관을 대표한다.  
**법 제10조(임원의 결격사유 등)** ①다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 출자·출연 기관의 임원이 될 수 없다.

67) 안전행정부 재정관리과, 「지방 출자·출연 기관 인사·조직 지침」, 2014.9.25, 3면 참조. 출자·출연 기관은 임원 임용의 공정성, 전문성, 투명성을 제고하기 위하여 자체적으로 임원추천위원회를 설치·운영할 수 있음. 위원회의 설치·운영과 관련하여 「지방공기업 인사운영기준」을 준용할 수 있음.

1. 피성년후견인 또는 피한정후견인
  2. 파산선고를 받고 복권(復權)되지 아니한 사람
  3. 금고(禁錮) 이상의 실형을 선고받고 그 집행이 끝나거나(집행이 끝난 것으로 보는 경우를 포함한다) 그 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 2년이 지나지 아니한 사람
  4. 법원의 판결에 따라 자격이 상실되거나 정지된 사람
  5. 「형법」 제355조 및 제356조에 규정된 횡령과 배임의 죄를 범한 사람으로서 300만원 이상의 벌금형을 선고받고 그 형이 확정된 후 2년이 지나지 아니한 사람
- ②임원이 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하게 되거나 임명 당시 그에 해당하는 사람으로 밝혀졌을 때에는 당연히 퇴직한다.

나) 기관장과의 성과계약 (법 제11조)

지방자치단체의 장은 출자·출연 기관의 장(소속 공무원이 당연직인 경우는 제외)과 그 기관의 장의 임기 중 달성하여야 할 경영목표와 보수 등에 관한 사항이 포함된 성과계약을 체결하고, 매 회계연도 개시 후 1개월 이내에 해당 연도에 달성하여야 할 구체적인 경영목표에 관하여 성과계약서를 작성하여야 한다. 다음 연도 보수를 책정할 때에는 위 성과계약서상 계약 내용의 달성 정도를 반영하여야 한다. 성과계약과 성과계약서의 작성과 평가 등에 관한 구체적인 사항은 지방자치단체의 조례로 정한다(법 제11조).68)

**법 제11조(지방자치단체의 장과의 성과계약)** ①지방자치단체의 장은 출자·출연 기관의 장(지방자치단체 소속 공무원이 당연직인 경우는 제외한다)과 그 기관의 장의 임기 중 달성하여야 할 경영 목표와 보수 등에 관한 사항이 포함된 성과계약을 체결하고, 매 회계연도 개시 후 1개월 이내에 해당 연도에 달성하여야 할 구체적인 경영 목표에 관하여 성과계약서를 작성하여야 한다.  
 ②다음 연도 보수를 책정할 때에는 제1항에 따른 성과계약서상 계약 내용의 달성 정도를 반영하여야 한다.  
 ③제1항에 따른 성과계약과 성과계약서의 작성과 평가 등에 관한 구체적인 사항은 지방자치단체의 조례로 정한다.

다) 직원의 채용, 교육훈련 및 보수 등 (법 제12조~제15조)

출자·출연 기관은 직원을 신규 채용할 때에는 불특정 다수인을 대상으로 균등한 기

68) 서울시의 향후 계획은 다음과 같다.

구 분	근 거	조치내용	조치시기	조치부서 (기관)
대표 경영성과 계약 체결	법 제11조	-대상 : 장학재단, 서울관광마케팅주식회사 -조치사항 : 시장과 기관장과의 경영성과계약 체결 ※ 재정담당관: 경영성과계약 체결계획 수립 시행(9월 중)	법 시행 후 1개월 이내	장학재단, 서울관광마케팅(주), 학교지원과, 관광정책과



회를 보장하고 보다 우수한 인력을 선발하기 위하여 공개경쟁시험으로 채용하는 것을 원칙으로 한다. 공개경쟁시험에 따른 충원이 곤란한 직위·직무 분야에 대해서는 동일한 요건에 해당하는 경력·자격을 가진 다수인을 대상으로 시험공고를 하여 경쟁의 방법으로 채용하는 경력경쟁시험을 통하여 우수한 전문 인력과 경험이 풍부한 사람을 채용할 수 있다. 출자·출연 기관의 장은 직원을 신규 채용할 때에는 응시자에게 공평한 기회를 보장하기 위하여 성별·신체조건·용모·학력·연령 등에 대한 불합리한 제한을 두거나 차별해서는 아니 된다. 출자·출연 기관은 직원 채용의 구체적인 절차와 방법을 내부 규정에 반영하여야 한다(법 제12조).

출자·출연 기관 임직원의 보수는 해당 기관의 경영성과가 반영될 수 있도록 하여야 하며, 예산의 범위에서 법령과 해당 기관의 정관 또는 내부규정에 명시된 지급근거에 따라 집행하여야 한다. 지방자치단체의 장은 출자·출연 기관의 임직원의 보수와 관련하여 필요한 경우 해당 지방자치단체의 회계 관계 규정 등의 범위에서 구체적인 운영 방법, 기준 및 절차를 정하여 소관 출자·출연 기관에 통보할 수 있다(법 제14조).

출자·출연 기관은 조직과 정원에 관한 사항을 해당 기관의 정관 또는 내부규정으로 정하고, 그 범위에서 운영하여야 한다(법 제15조).

<p><b>법 제12조(직원의 채용)</b> ①출자·출연 기관은 직원을 신규 채용할 때에는 불특정 다수인을 대상으로 균등한 기회를 보장하고 보다 우수한 인력을 선발하기 위하여 공개경쟁시험으로 채용하는 것을 원칙으로 한다.</p> <p>②출자·출연 기관은 공개경쟁시험에 따른 충원이 곤란한 직위·직무 분야에 대해서는 동일한 요건에 해당하는 경력·자격을 가진 다수인을 대상으로 시험공고를 하여 경쟁의 방법으로 채용하는 경력경쟁시험을 통하여 우수한 전문 인력과 경험이 풍부한 사람을 채용할 수 있다.</p> <p>③출자·출연 기관의 장은 제1항과 제2항에 따라 직원을 신규 채용할 때에는 응시자에게 공평한 기회를 보장하기 위하여 성별·신체조건·용모·학력·연령 등에 대한 불합리한 제한을 두거나 차별해서는 아니 된다.</p> <p>④출자·출연 기관은 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 직원 채용의 구체적인 절차와 방법을 내부 규정에 반영하여야 한다.</p> <p><b>법 제13조(임직원에 대한 교육훈련)</b> ①출자·출연 기관은 임직원에 대하여 해당 기관의 경영성과와 지역주민에 대한 공공복리가 증대될 수 있도록 필요한 교육훈련을 실시하여야 한다.</p> <p>②제1항에 따른 교육훈련의 실시 등을 위하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p><b>법 제14조(임직원의 보수 등)</b> ①출자·출연 기관 임직원의 보수는 해당 기관의 경영성과가 반영될 수 있도록 하여야 하며, 예산의 범위에서 법령과 해당 기관의 정관 또는 내부규정에 명시된 지급근거에 따라 집행하여야 한다.</p> <p>②지방자치단체의 장은 출자·출연 기관의 임직원의 보수와 관련하여 필요한 경우 해당 지방자치단체의 회계 관계 규정 등의 범위에서 구체적인 운영 방법, 기준 및 절차를 정하여 소관 출자·출연 기관에 통보할 수 있다.</p> <p><b>법 제15조(조직과 정원 등의 운영)</b> 출자·출연 기관은 조직과 정원에 관한 사항을 해당 기관의 정관 또는 내부규정으로 정하고, 그 범위에서 운영하여야 한다.</p> <p><b>시행령 제10조(임직원의 교육훈련)</b> ①출자·출연 기관의 장은 법 제13조제1항에 따라 임직원에 대하여 교육훈련을 실시하려는 경우에는 자체 교육계획을 수립하고 교육훈련 비용을 예산에 반영하여야 한다.</p>
---

- ②출자·출연 기관의 장은 임직원이 교육훈련 기관과 과정을 선택하여 교육훈련을 받을 수 있도록 지원하여야 한다.
- ③출자·출연 기관의 장은 교육훈련을 실시할 때 국가기관, 공공단체 또는 민간기관의 교육과정이나 교육시설을 최대한 활용하여야 한다.

### 3) 예산과 회계

#### 가) 회계처리의 원칙 등 (제16조, 제17조)

출자·출연 기관의 회계연도는 지방자치단체의 회계연도에 따르며, 출자·출연 기관은 경영성과 및 재무상태를 명확히 하기 위하여 회계거래를 발생 사실에 따라 처리하여야 하고, 사업 분야별로 구분하여 회계처리할 수 있다(법 제16조 및 제17조 제1항과 제2항).

출자·출연 기관이 계약을 체결하는 경우에는 일반경쟁방식을 원칙으로 한다. 다만, 계약의 목적·성질 및 규모 등을 고려하여 참가자의 자격을 제한하거나 참가자를 지명하여 경쟁에 부치거나 수의계약으로 할 수 있다(법 제17조 제3항). 또 출자·출연 기관은 공정한 경쟁이나 계약의 적정한 이행을 해칠 것이 명백하다고 판단되는 자에 대해서는 2년의 범위에서 입찰참가자격을 제한할 수 있다(법 제17조 제4항 본문). 출자·출연 기관의 회계처리, 계약의 기준 및 절차와 입찰참가자격의 제한 등에 관하여는 그 성질에 반하지 아니하는 범위에서 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」의 일부 조문을 준용한다(동법시행령 제12조 제1항).

- 법** 제16조(회계연도) 출자·출연 기관의 회계연도는 지방자치단체의 회계연도에 따른다.
- 법** 제17조(회계처리의 원칙 등) ①출자·출연 기관은 경영 성과 및 재무 상태를 명확히 하기 위하여 회계거래를 발생 사실에 따라 처리한다.
- ②출자·출연 기관은 사업 분야별로 구분하여 회계처리할 수 있다.
  - ③출자·출연 기관이 계약을 체결하려는 경우에는 일반경쟁의 방식으로 하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 계약의 목적·성질 및 규모 등을 고려하여 참가자의 자격을 제한하거나 참가자를 지명하여 경쟁에 부치거나 수의계약으로 할 수 있다.
  - ④출자·출연 기관은 공정한 경쟁이나 계약의 적정한 이행을 해칠 것이 명백하다고 판단되는 자에 대해서는 2년의 범위에서 입찰참가자격을 제한할 수 있다. 이 경우 해당 출자·출연 기관의 장은 불가피한 사유가 있는 것으로 인정되는 경우를 제외하고는 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제32조에 따른 계약심의위원회에서 그 입찰참가자격 제한 여부에 관하여 심의할 수 있도록 지방자치단체의 장에게 요청하여야 한다.
  - ⑤출자·출연 기관은 제4항에 따라 입찰참가자격을 제한받은 자와 수의계약을 체결해서는 아니 된다. 다만, 제4항에 따라 입찰참가자격을 제한받은 자 외에는 적합한 시공자·제조자가 존재하지 아니하는 등 부득이한 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.
  - ⑥제1항부터 제5항까지의 규정에 따른 회계처리, 계약의 기준 및 절차와 입찰참가자격의 제한 등에 관하여 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

<p><b>시행령</b> 제11조(회계사무의 처리) 행정자치부장관은 법 제17조제1항 및 제2항에 따른 출자·출연 기관 회계처리의 통일적인 운용을 위하여 국가 및 지방자치단체의 회계 관계 법령을 고려하여 회계처리 기준을 정할 수 있다.</p> <p><b>시행령</b> 제12조(계약사무의 처리) ①법 제17조제6항에 따른 계약의 기준 및 절차와 입찰참가자격의 제한 등에 관하여는 그 성질에 반하지 아니하는 범위에서 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제2조, 제7조부터 제42조까지, 제42조의2부터 제42조의4까지, 제43조부터 제49조까지, 제51조, 제52조, 제54조부터 제56조까지, 제64조, 제66조부터 제71조까지, 제71조의2, 제71조의3, 제72조부터 제78조까지, 제78조의2, 제80조부터 제86조까지, 제86조의2, 제87조부터 제89조까지, 제89조의2, 제90조부터 제92조까지, 제94조부터 제97조까지, 제97조의2, 제98조, 제98조의2, 제99조, 제100조, 제100조의2, 제101조 및 제103조를 준용한다. 이 경우 “지방자치단체”는 “출자기관 또는 출연 기관”으로, “지방자치단체의 장”은 “출자기관 또는 출연 기관의 장”으로, “공무원”은 “직원”으로 본다.</p> <p>②제1항에도 불구하고 지방자치단체의 출연 기관 중 제19조제1항제1호에 따른 지원금이 같은 항 제2호에 따른 총 수입액의 2분의 1 미만인 출연 기관에 대해서는 제1항을 적용하지 아니한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 지방자치단체가 법령, 조례 또는 정관에 따라 해당 기관의 기관장 또는 이사회 구성원 과반수의 임명(승인·제청 등을 포함한다)에 관여하는 경우</li> <li>2. 지방자치단체가 법령, 조례 또는 정관에 따라 해당 기관의 예산 또는 사업계획을 승인하는 경우</li> </ol> <p><b>시행령</b> 제13조(계약사무의 위탁) 출자·출연 기관의 장은 계약사무의 전부 또는 일부를 다음 각 호의 기관에 위탁할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장</li> <li>2. 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제6조제2항에 따른 전문기관</li> <li>3. 행정자치부장관이 계약 또는 회계 등 관련 분야에서 전문성이 있다고 인정하는 기관 또는 법인</li> </ol>
---

## 나) 예산과 결산 (제18조, 제19조)

출자·출연 기관은 매 회계연도의 사업계획 등을 작성하고, 그에 따른 예산을 회계연도 개시 전까지 편성하여야 한다. 출자·출연 기관은 예산이 성립되거나 변경되었을 때에는 지체 없이 지방자치단체의 장에게 보고하여야 한다. 지방자치단체의 장은 제2항에 따라 보고된 예산이 법령에 위반되거나 해당 지방자치단체의 회계 관계 규정 등을 고려하여 필요하다고 인정되는 경우에는 그 시정을 명하여야 한다. 제3항에 따라 지방자치단체의 장이 시정을 명한 경우 출자·출연 기관은 특별한 사정이 없으면 이에 따라야 한다(법 제18조 제1항~제4항). 출자·출연 기관의 예산의 편성 등과 그 보고와 관련하여 그 밖에 필요한 사항은 동법시행령 제14조에 규정되어 있다.

출자·출연 기관은 매 회계연도가 끝난 후 3개월 이내에 결산서를 작성하여 지체 없이 지방자치단체의 장에게 제출하여야 한다(법 제19조).

**법 제18조(예산의 편성 등)** ①출자·출연 기관은 매 회계연도의 사업계획 등을 작성하고, 그에 따른 예산을 회계연도 개시 전까지 편성하여야 한다.  
 ②출자·출연 기관은 예산이 성립되거나 변경되었을 때에는 지체 없이 지방자치단체의 장에게 보고하여야 한다.  
 ③지방자치단체의 장은 제2항에 따라 보고된 예산이 법령에 위반되거나 해당 지방자치단체의 회계 관계 규정 등을 고려하여 필요하다고 인정되는 경우에는 그 시정을 명하여야 한다.  
 ④제3항에 따라 지방자치단체의 장이 시정을 명한 경우 출자·출연 기관은 특별한 사정이 없으면 이에 따라야 한다.  
 ⑤제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 예산의 편성 등과 그 보고와 관련하여 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

**법 제19조(결산)** 출자·출연 기관은 매 회계연도가 끝난 후 3개월 이내에 결산서를 작성하여 지체 없이 지방자치단체의 장에게 제출하여야 한다.

**시행령 제14조(예산의 편성 등)** ①출자·출연 기관이 법 제18조제1항에 따라 편성하는 예산에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.  
 1. 소속 임직원 등의 인건비  
 2. 계속비에 관한 설명서  
 3. 채무부담행위 설명서  
 4. 예산이월 설명서  
 ②행정자치부장관은 법 제27조제2호에 따라 다음 연도의 예산의 편성·집행과 자금 운영에 관한 사항을 정하는 운영지침(이하 “예산편성지침”이라 한다)을 매년 6월 30일까지 지방자치단체의 장 또는 출자·출연 기관의 장에게 통보하여야 한다.  
 ③지방자치단체의 장은 제2항에 따라 통보받은 예산편성지침에 관한 세부 사항을 작성하여 출자·출연 기관의 장에게 통보할 수 있다.

#### 4) 재정지원 및 대행사업 비용부담 (법 제20조, 제21조)

지방자치단체는 필요하다고 인정되는 경우 출자·출연 기관에 출자금·출연금 또는 보조금을 교부할 수 있다(법 제20조 제1항). 출자·출연 기관에 대한 지방자치단체의 재정지원 근거 및 한계를 규정함으로써 적정수준의 재정이 지원될 경우 출자·출연 기관을 통한 서비스 제공이 안정적으로 이루어지는데 도움이 될 것으로 예상된다.<sup>69)</sup>

또, 출자·출연 기관은 국가 또는 지방자치단체의 사업을 대행할 수 있으며, 이 경우에 그 대행에 따른 비용은 국가 또는 지방자치단체가 부담하여야 한다(법 제21조 제1항). 이에 따른 비용의 부담 중 국가사무에 관한 경비의 범위, 비용부담의 방법·절차, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정하고, 비용의 부담 중 지방자치단체 사무에 관한 경비의 범위, 비용부담의 방법·절차, 그 밖에 필요한 사항은 조례로 정한다

69) “출자·출연 기관에 대한 지방자치단체의 지원방식을 출자금·출연금 또는 보조금 교부로 한정하고 있는데, 경우에 따라서는 공유재산에 대한 사용·수익허가 등의 지원도 필요할 것으로 예상되므로 출자·출연 기관에 무상으로 공유재산의 사용·수익허가를 할 수 있도록 규정을 보완하는 것이 필요하다”는 지적이 있다.(앞의 안전행정위원회 검토보고서 참조)

(법 제21조 제2항). 출자·출연 기관이 국가 또는 지방자치단체의 사업을 대신 수행할 경우 국가 또는 지방자치단체가 사업 수행비용을 부담하는 것은 타당한 것으로 보인다.

<p><b>법 제20조(재정 지원)</b> ① 지방자치단체는 제4조제1항 각 호의 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 해당 출자·출연 기관에 출자금·출연금 또는 보조금을 교부할 수 있다.          ② 제1항에도 불구하고 제24조에 해당하거나 해당할 것으로 예상되는 출자·출연 기관에 대해서는 재정 지원을 할 수 없다.          ③ 출자금·출연금 또는 보조금의 교부·관리 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p><b>법 제21조(대행 사업의 비용 부담)</b> ① 출자·출연 기관은 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, 비용부담의 방법·절차, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 다만, 제1항에 따른 비용의 부담 중 지방자치단체 사무에 관한 경비의 범위, 비용부담의 방법·절차, 그 밖에 필요한 사항은 조례로 정한다.</p> <p><b>법 제22조(출자기관의 상환 보증)</b> 지방자치단체는 출자기관이 사채(社債)를 발행하거나 금융회사 등으로부터 자금(외국으로부터의 차관을 포함한다)을 차입하는 경우 그 상환을 보증할 수 있다. 이 경우 지방자치단체는 재해의 복구를 위한 경우나 그 밖에 대통령령으로 정하는 사유가 있는 경우를 제외하고는 해당 지방자치단체의 출자금액을 초과하여 보증할 수 없다.</p> <p><b>법 제23조(지방자치단체의 주주권 행사)</b> 지방자치단체가 출자기관에 대하여 소유하는 주식에 대한 주주권(株主權)은 지방자치단체의 장이나 지방자치단체의 장이 지정하는 소속 공무원이 행사한다.</p>
---

<p><b>시행령 제15조(출자금·출연금 등의 관리)</b> 출자·출연 기관은 법 제20조에 따른 출자금·출연금 또는 보조금의 관리를 위하여 별도의 계좌를 사용하여야 한다.</p> <p><b>시행령 제16조(대행 사업의 비용 부담)</b> ① 출자·출연 기관은 법 제21조제1항 후단에 따라 국가 또는 지방자치단체가 대행에 필요한 비용을 부담하는 경우에는 미리 자금집행계획을 수립하여 국가 또는 지방자치단체에 제출하여야 한다.          ② 제1항에 따른 자금집행계획을 제출받은 국가 또는 지방자치단체는 다른 자금을 앞서 이에 대한 자금을 우선적으로 지급하되, 그 지급시기를 조정하려는 때에는 출자·출연 기관과 협의하여야 한다.          ③ 출자·출연 기관은 국가 또는 지방자치단체 사업의 대행을 종료하였을 때에는 지체 없이 국가 또는 지방자치단체가 부담한 비용을 정산하여야 한다.          ④ 출자·출연 기관은 국가 또는 지방자치단체의 사업을 대행할 때에 특히 필요한 경우에는 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장의 승인을 받아 그 사업의 일부를 제3자로 하여금 시행하게 할 수 있다.          ⑤ 법 제21조제2항에 따른 국가사무에 관한 경비의 범위는 다음과 같다.          1. 사업계획의 수립, 사전조사와 용역 등에 드는 경비          2. 사업의 집행에 드는 시설비, 인건비 및 부대(附帶) 경비          3. 사업의 종료 후 결산 이전 또는 시설물 등의 인계 이전까지의 기간 동안 시설물 등을 관리하는 데 드는 경비          4. 사업의 대행에 따른 대행 수수료          5. 그 밖에 사업의 집행을 위하여 필수적으로 드는 경비</p> <p><b>시행령 제17조(출자기관의 상환 보증 범위)</b> 법 제22조 후단에서 "대통령령으로 정하는 사유가 있는 경우"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.          1. 출자기관이 재해예방을 위한 사업비를 조달하기 위하여 필요하다고 지방자치단체의 장이 인정하는 경우          2. 지역경제 활성화를 위한 사업비를 조달하기 위하여 필요한 경우          3. 국제행사를 위한 시설비를 조달하기 위하여 불가피한 경우</p>
--

## 5) 출자·출연 기관의 해산 요청 (법 24조)

지방자치단체의 장은 출자기관에 대한 해당 지방자치단체의 지분이 100분의 10 미만이었을 때에는 지체 없이 지방의회의 의결을 거쳐 소유한 주식을 전부 처분하거나 다른 사람의 주식을 인수하는 등 필요한 조치를 하여야 한다(법 제24조 제1항, 시행일 2015.9.25).

또 지방자치단체의 장은 ①설립 목적의 달성, 존립기간의 만료, 그 밖에 조례나 정관으로 정한 해산 사유가 발생한 경우, ②합병하거나 파산한 경우, ③법원의 명령 또는 판결에 따라 해산 사유가 발생한 경우, ④경영진단을 실시하여 해산을 청구하거나 민영화 추진의 대상 기관으로 정하여진 경우에 해당 출자·출연 기관에 대해서는 해산을 요청하는 등 필요한 조치를 하여야 한다(법 제24조 제2항).

<p><b>법</b> 제24조(출자·출연 기관의 해산 요청 등) ①지방자치단체의 장은 출자기관에 대한 해당 지방자치단체의 지분이 100분의 10 미만이었을 때에는 지체 없이 지방의회의 의결을 거쳐 소유한 주식을 전부 처분하거나 다른 사람의 주식을 인수하는 등 필요한 조치를 하여야 한다. &lt;시행일 2015.9.25&gt;</p> <p>②지방자치단체의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 발생한 출자·출연 기관에 대해서는 해산을 요청하는 등 필요한 조치를 하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. 설립 목적의 달성, 존립기간의 만료, 그 밖에 조례나 정관으로 정한 해산 사유가 발생한 경우</li><li>2. 합병하거나 파산한 경우</li><li>3. 법원의 명령 또는 판결에 따라 해산 사유가 발생한 경우</li><li>4. 제30조제1항에 따라 경영진단을 실시하여 같은 조 제3항제3호에 따라 해산을 청구하거나 민영화 추진의 대상 기관으로 정하여진 경우</li></ol> <p>③제2항에 따라 해산되는 출자·출연 기관의 해산 절차와 방법 등은 관계 법령과 해당 기관의 정관으로 정하는 바에 따른다.</p>
---

## 6) 지도·감독 등

출자·출연 기관이 부적절하게 운영될 경우 지방자치단체가 직·간접적으로 부담을 안게 될 가능성이 크기 때문에 이를 사전에 예방하기 위한 지도·감독 등의 규정을 두고 있다. 이러한 지도·감독 등에 대한 규정을 둬으로써 출자·출연 기관의 투명성을 제고할 수 있을 것이다.

### 가) 지도·감독 (법 제25조 제1항)

지방자치단체의 장은 법령이나 조례에 따라 지방자치단체가 출자·출연 기관에 위탁

한 사업과 지방자치단체의 소관 업무와 직접 관련되는 사항으로서 ①지방자치단체가 출자금·출연금 또는 보조금을 교부한 사업, ②출자·출연 기관이 대행하는 사업, ③지방자치단체가 상환을 보증한 사업, ④해당 지방자치단체의 조례에서 지방자치단체의 장이 지도하거나 감독할 수 있도록 규정하고 있는 사업에 대하여 해당 출자·출연 기관을 지도하거나 감독할 수 있다(법 제25조 제1항 및 시행령 제18조 제1항).

나) 자치단체장과의 협의 (법 제25조 제2항)

출자·출연 기관의 장은 기구 및 정원의 변동에 관한 사항, 임직원의 채용과 면직, 보수체계 등 대통령령으로 정하는 중요한 사항(임직원의 채용, 면직 및 임원의 승진 등에 관한 사항, 임금, 성과급, 퇴직금 및 복리후생비 등 보수체계에 관한 사항, 그 밖에 재산의 취득·처분 등 재산의 중요한 변동에 관한 사항)에 관한 규정의 제정·개정 및 폐지에 관한 사항에 대해서는 지방자치단체의 장과 협의하여야 한다(법 제25조 제2항 및 시행령 제18조 제2항).

다) 검사·보고 (법 제26조)

지방자치단체의 장은 출자·출연 기관의 업무, 회계 및 재산에 관한 사항을 검사할 수 있으며, 해당 기관에 필요한 보고를 하게 할 수 있다. 지방자치단체의 장은 지방자치단체의 지분이 100분의 50 이상인 기관 또는 지방자치단체의 지분이 100분의 50 미만인 기관 중 제2조제3항 각 호의 요건에 해당하는 기관에 해당하는 출자·출연 기관에 대해서는 적어도 3년마다 업무, 회계 및 재산에 관한 사항을 검사하여야 한다(법 제26조).<sup>70)</sup>

라) 운영지침의 통보 (법 제27조)

행정자치부장관은 출자·출연 기관에 공통적으로 적용할 조직 운영과 정원·인사 관리에 관한 사항과 예산의 편성·집행과 자금 운영에 관한 사항에 관한 운영지침을 정하고, 이를 각 지방자치단체의 장 또는 출자·출연 기관의 장에게 통보할 수 있다(법 제

70) 서울시의 향후 계획은 다음과 같다.

구 분	근 거	조치내용	조치시기	조치부서 (기관)
업무 등에 관한 사항 검 사	법 제26 조 사	- 대상: 11개 출연 기관 및 서울관광마케팅주식회사 - 조치사항: 각 기관의 업무, 회계, 재산에 관한 사항 검	법 시행 후 필요시	지도·감독부 서 경영감사담당 관

<p><b>법</b> 제25조(지도·감독 등) ①지방자치단체의 장은 다음 각 호의 사업에 대하여 해당 출자·출연 기관을 지도하거나 감독할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 법령이나 조례에 따라 지방자치단체가 출자·출연 기관에 위탁한 사업</li> <li>2. 지방자치단체의 소관 업무와 직접 관련되는 사항으로서 대통령령으로 정하는 사업</li> </ol> <p>②출자·출연 기관의 장은 다음 각 호의 사항에 대해서는 지방자치단체의 장과 협의하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 기구 및 정원의 변동에 관한 사항</li> <li>2. 임직원의 채용과 면직, 보수체계 등 대통령령으로 정하는 중요한 사항에 관한 규정의 제정·개정 및 폐지에 관한 사항</li> </ol> <p><b>법</b> 제26조(검사·보고 등) ①지방자치단체의 장은 출자·출연 기관의 업무, 회계 및 재산에 관한 사항을 검사할 수 있으며, 해당 기관에 필요한 보고를 하게 할 수 있다.</p> <p>②지방자치단체의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 출자·출연 기관에 대해서는 적어도 3년마다 업무, 회계 및 재산에 관한 사항을 검사하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 지방자치단체의 지분이 100분의 50 이상인 기관</li> <li>2. 지방자치단체의 지분이 100분의 50 미만인 기관 중 제2조제3항 각 호의 요건에 해당하는 기관</li> </ol> <p><b>법</b> 제27조(운영지침의 통보) 행정자치부장관은 출자·출연 기관에 공통적으로 적용할 다음 각 호의 사항에 관한 운영지침을 정하고, 이를 각 지방자치단체의 장 또는 출자·출연 기관의 장에게 통보할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 조직 운영과 정원·인사 관리에 관한 사항</li> <li>2. 예산의 편성·집행과 자금 운영에 관한 사항</li> </ol> <p><b>시행령</b> 제18조(지도·감독 등) ①법 제25조제1항제2호에서 “대통령령으로 정하는 사업”이란 다음 각 호의 사업을 말한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 법 제20조에 따라 지방자치단체가 출자금·출연금 또는 보조금을 교부한 사업</li> <li>2. 법 제21조에 따라 출자·출연 기관이 대행하는 사업</li> <li>3. 법 제22조에 따라 지방자치단체가 상환을 보증한 사업</li> <li>4. 해당 지방자치단체의 조례에서 지방자치단체의 장이 지도하거나 감독할 수 있도록 규정하고 있는 사업</li> </ol> <p>②법 제25조제2항제2호에서 “임직원의 채용과 면직, 보수체계 등 대통령령으로 정하는 중요한 사항”이란 다음 각 호의 사항을 말한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 임직원의 채용, 면직 및 임원의 승진 등에 관한 사항</li> <li>2. 임금, 성과급, 퇴직금 및 복리후생비 등 보수체계에 관한 사항</li> <li>3. 그 밖에 재산의 취득·처분 등 재산의 중요한 변동에 관한 사항</li> </ol> <p>③법 제4조제1항에 따라 지방자치단체가 공동으로 설립한 출자기관 또는 출연 기관에 대한 지도·감독 등에 관하여는 해당 기관에 출자하거나 출연한 지방자치단체의 장이 상호 합의하여 정한다. 다만, 합의가 이루어지지 아니하는 경우에는 지방자치단체의 장의 요청에 따라 행정자치부장관이 정할 수 있다.</p>
--

71) 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제50조(경영지침) ①기획재정부장관은 공기업·준정부기관의 운영에 관한 일상적 사항과 관련하여 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 다음 각 호의 사항에 관한 지침(이하 “경영지침”이라 한다)을 정하고, 이를 공기업·준정부기관 및 주무기관의 장에게 통보하여야 한다.

1. 조직 운영과 정원·인사 관리에 관한 사항
2. 예산과 자금 운영에 관한 사항
3. 그 밖에 공기업·준정부기관의 재무건전성 확보를 위하여 기획재정부장관이 필요하다고 인정하는 사항



## 바. 경영실적의 평가와 공시 등 (법 제28조~제33조)

제정안 제28조~제33조는 출자·출연 기관에 대한 경영실적을 평가하여 결산서 등과 함께 공시하는 한편, 경영실적이 부진한 기관에 대하여 경영진단을 실시하여 사업 규모의 축소, 보수 삭감 등의 조치를 취하도록 하고 있으며 행정자치부 장관이 출자·출연 기관의 경영실적 평가를 표준화하고 통합하여 공시할 수 있도록 규정하고 있다.

### 1) 경영실적의 평가와 대상기관 (법 제28조, 제29조)

지방자치단체의 장은 ①지방자치단체의 지원금이 해당 기관 총 수입액의 2분의 1 이상인 기관, ②지방자치단체의 지분이 해당 기관 자본금 또는 재산의 100분의 25 이상인 기관, ③지방자치단체의 지분이 해당 기관 자본금 또는 재산의 100분의 25 미만인 기관 중 법 제2조제3항 각 호에 해당하는 기관에 해당하는 출자·출연 기관에 대해서는 매 회계연도 종료 후 6개월 이내에 전년도 경영실적을 평가하고, 그 결과를 행정자치부 장관에게 통보하여야 한다(법 제28조 제1항).

출자·출연 기관의 장은 전년도 경영실적 평가를 위하여 매 회계연도 종료 후 3개월 이내에 ①주요 사업의 추진 현황과 실적, ②조직·인사 및 재무관리 현황, ③전년도 결산서, ④최근 3년간 경영실적, ⑤성과계약서상 계약 내용의 달성 정도, ⑥그 밖에 경영실적의 평가와 관련한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항(내부·외부 기관의 감사 결과·조치요구사항 및 이행 결과, 경영실적 평가와 관련하여 조례에서 정하는 사항, 그 밖에 경영실적 평가를 위하여 지방자치단체의 장이 제출을 요구하는 사항)을 지방자치단체의 장에게 제출하여야 한다(법 제28조 제3항 및 시행령 제20조 제2항).

지방자치단체의 장은 ①다른 법률에 따라 경영실적 평가를 받는 기관, ②결산서의 대상 기간이 1년 미만인 기관, ③경영실적 평가를 하는 것이 적정하지 아니하다고 인정되는 경우로서 행정자치부 장관과의 협의와 심의위원회의 심의·의결을 거쳐 경영실적 평가를 하지 아니하기로 한 기관에 해당하는 출자·출연 기관에 대해서는 경영실적 평가를 하지 아니하거나 경영실적 평가의 시기를 조정할 수 있다(법 제29조 제1항).

**법 제28조(경영실적의 평가)** ①지방자치단체의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 출자·출연 기관에 대해서는 매 회계연도 종료 후 6개월 이내에 전년도 경영실적을 평가하고, 그 결과를 행정자치부 장관에게 통보하여야 한다. <개정 2014.11.19>

1. 지방자치단체의 지원금(대통령령으로 정하는 방법과 산정 기준에 따라 계산한 금액을 말하며, 법령 또는 조례에 따라 직접 지방자치단체의 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을 부여받은 기관의 경우에는 그 위탁 업무나 독점적 사업으로 인한 수입액을 포함한다)이 해당 기관 총 수입액의 2분의 1 이상인 기관

<p>2. 지방자치단체의 지분이 해당 기관 자본금 또는 재산의 100분의 25 이상인 기관</p> <p>3. 지방자치단체의 지분이 해당 기관 자본금 또는 재산의 100분의 25 미만인 기관 중 제2조제3항 각 호에 해당하는 기관</p> <p>②지방자치단체의 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.</p> <p>③출자·출연 기관의 장은 제1항에 따른 전년도 경영실적 평가를 위하여 매 회계연도 종료 후 3개월 이내에 다음 각 호의 사항을 지방자치단체의 장에게 제출하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 주요 사업의 추진 현황과 실적</li> <li>2. 조직·인사 및 재무관리 현황</li> <li>3. 전년도 결산서</li> <li>4. 최근 3년간 경영실적</li> <li>5. 제11조제1항에 따른 성과계약서상 계약 내용의 달성 정도</li> <li>6. 그 밖에 경영실적의 평가와 관련한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항</li> </ol> <p><b>법</b> 제29조(경영실적 평가의 제외 대상기관과 시기 조정) ①지방자치단체의 장은 제28조에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 출자·출연 기관에 대해서는 경영실적 평가를 하지 아니하거나 경영실적 평가의 시기를 조정할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 다른 법률에 따라 경영실적 평가를 받는 기관</li> <li>2. 제19조에 따른 결산서의 대상 기간이 1년 미만인 기관</li> <li>3. 그 밖에 경영실적 평가를 하는 것이 적절하지 아니하다고 인정되는 경우로서 행정자치부장관과의 협의와 심의위원회의 심의·의결을 거쳐 경영실적 평가를 하지 아니하기로 한 기관</li> </ol> <p>②제1항제1호에 따라 경영실적을 평가하지 아니하는 출자·출연 기관에 대해서는 다른 법률에 따른 경영실적 평가의 결과를 활용할 수 있다. 이 경우 제1항제1호에 해당하는 기관은 경영실적 평가의 결과를 지방자치단체의 장에게 제출하여야 한다.</p>
--

<p><b>시행령</b> 제19조(경영실적 평가 대상기관) ①법 제28조제1항제1호에 따라 경영실적 평가 대상이 되는 출자·출연 기관은 제1호에 따른 지원금이 제2호에 따른 총 수입액의 2분의 1 이상인 기관을 말한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 지원금: 제2호에 따른 총 수입액 중 다음 각 목에 해당하는 금액의 합계액 <ol style="list-style-type: none"> <li>가. 최근 3년간 해당 기관이 출자금·출연금 또는 보조금 등 지방자치단체로부터 이전받은 수입액</li> <li>나. 최근 3년간 해당 기관이 법령 또는 조례에 따라 직접 지방자치단체의 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을 부여받은 기관의 경우에는 그 위탁 업무나 독점적 사업으로 인한 수입액</li> <li>다. 가목 및 나목의 운용으로 발생한 부대수입액</li> </ol> </li> <li>2. 총 수입액: 최근 3년간 해당 기관이 사업을 수행하거나 국가, 지방자치단체 또는 민간 등으로부터 지원을 받아 획득한 수입액과 이에 파생하여 발생한 수입액 중 미래 상환의무가 있는 금액 등을 제외한 금액</li> </ol> <p>②제1항에 따른 지원금과 총 수입액의 구체적인 기준은 행정자치부장관이 정한다.</p> <p><b>시행령</b> 제20조(경영실적 평가) ①지방자치단체의 장은 법 제28조제1항에 따라 평가한 경영실적 결과를 매년 8월 31일까지 행정자치부장관에게 통보하여야 한다. 이 경우 시장·군수·구청장은 시·도지사를 거쳐서 통보하여야 한다.</p> <p>②법 제28조제3항제6호에서 “대통령령으로 정하는 사항”이란 다음 각 호의 사항을 말한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 내부·외부 기관의 감사 결과·조치요구사항 및 이행 결과</li> <li>2. 경영실적 평가와 관련하여 조례에서 정하는 사항</li> <li>3. 그 밖에 경영실적 평가를 위하여 지방자치단체의 장이 제출을 요구하는 사항</li> </ol> <p>③시장·군수·구청장은 법 제28조에 따른 경영실적 평가를 위하여 필요한 경우에는 시·도지사에게 지원을 요청할 수 있다.</p>
--

## 2) 경영진단

지방자치단체의 장은 해당 출자·출연 기관에 대하여 경영실적을 평가한 결과, ①전년도 말을 기준으로 설립 후 3년이 지날 때까지 기관운영을 시작하지 못한 경우, ②전년도를 기준으로 그 이전 5년 이상 계속하여 당기 순손실이 발생한 경우, ③특별한 사유 없이 2년 이상 연속하여 전년도 대비 수익이 2분의 1 이상 감소한 경우에 해당하는 사유가 발생한 출자·출연 기관에 대해서는 심의위원회의 심의·의결을 거쳐 경영진단을 실시할 수 있다(법 제30조 제1항). 지방자치단체의 장은 경영진단의 결과 필요하다고 인정되는 경우에는 심의위원회의 심의·의결을 거쳐 출자·출연 기관의 장에 대하여 ①해당 기관의 임원에 대한 보수·성과급의 삭감과 해임 등의 인사상 조치, ②사업 규모의 축소, 조직 개편과 인력 조정, ③기관의 해산 청구나 민영화의 추진, ④그 밖에 경영 개선을 위하여 필요한 조치를 하도록 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 출자·출연 기관의 장은 그 조치를 성실하게 이행하여야 한다(법 제30조 제3항).

<p><b>법</b> 제30조(경영진단의 실시 등) ①지방자치단체의 장은 제28조제1항에 따라 해당 출자·출연 기관에 대하여 경영실적을 평가한 결과 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 발생한 출자·출연 기관에 대해서는 심의위원회의 심의·의결을 거쳐 경영진단을 실시할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 전년도 말을 기준으로 설립 후 3년이 지날 때까지 기관운영을 시작하지 못한 경우</li> <li>2. 전년도를 기준으로 그 이전 5년 이상 계속하여 당기 순손실이 발생한 경우(다른 법률에 결손금 등의 보전에 관한 규정이 있는 경우는 제외한다)</li> <li>3. 특별한 사유 없이 2년 이상 연속하여 전년도 대비 수익이 2분의 1 이상 감소한 경우</li> </ol> <p>②제1항에 따라 경영진단 대상 출자·출연 기관의 선정을 위한 당기 순손실이나 수익을 계산할 때에 전년도를 기준으로 같은 항 제2호 및 제3호에 따른 기간에 미달하는 경우에는 심의위원회의 심의·의결을 거쳐 경영진단의 실시 여부를 결정할 수 있다.</p> <p>③지방자치단체의 장은 제1항에 따른 경영진단의 결과 필요하다고 인정되는 경우에는 심의위원회의 심의·의결을 거쳐 출자·출연 기관의 장에 대하여 다음 각 호의 조치를 하도록 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 출자·출연 기관의 장은 그 조치를 성실하게 이행하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 해당 기관의 임원에 대한 보수·성과급의 삭감과 해임 등의 인사상 조치</li> <li>2. 사업 규모의 축소, 조직 개편과 인력 조정</li> <li>3. 기관의 해산 청구나 민영화의 추진</li> <li>4. 그 밖에 경영 개선을 위하여 필요한 조치</li> </ol> <p>④제3항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 출자·출연 기관에 대해서는 심의위원회의 심의·의결을 거쳐 제3항 각 호의 조치를 하지 아니할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 해당 기관의 기능을 수행할 때에 국가 또는 지방자치단체로부터의 독립성과 중립성의 보장이 필요하다고 관계 법령에 규정된 기관</li> <li>2. 전년도 말을 기준으로 설립 후 3년이 지나지 아니한 기관</li> <li>3. 그 밖에 심의위원회가 기관의 업무 특성 등을 고려하여 기능 조정 등의 대상 기관으로 하는 것이 적절하지 아니하다고 심의·의결한 기관</li> </ol>
--

## 3) 경영실적 평가와 경영진단 실시 관련 조례 제정

경영실적 평가와 경영진단 실시의 대상, 방법 및 절차 등에 관한 구체적인 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다(법 제31조).

**법** 제31조(경영실적 평가와 경영진단 실시 관련 조례의 제정) 제28조부터 제30조까지의 규정에 따른 경영실적 평가와 경영진단 실시의 대상, 방법 및 절차 등에 관한 구체적인 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

#### 4) 경영공시와 통합공시

출자·출연 기관은 ①해당 연도의 경영목표와 예산 및 운영계획, ②전년도의 결산서, ③전년도 임원 및 운영인력의 현황, ④전년도 인건비 예산과 집행 현황, ⑤제11조제1항에 따른 성과계약서상의 계약의 달성 정도, ⑥경영실적 평가의 결과, ⑦외부기관의 감사 결과·조치요구사항 및 이행결과의 사항에 관하여 인터넷 홈페이지에 공시(경영공시)하여야 한다(법 제32조 제1항). 경영공시의 시기 및 주기 등에 관하여 필요한 사항은 시행령에 규정되어 있다(시행령 제21조 제1항).

행정자치부장관은 지방자치단체의 장으로부터 통보받은 출자·출연 기관 경영실적 평가의 결과를 표준화하고 통합하여 공시할 수 있다(법 제33조 제1항). 통합공시의 기준, 시기 및 방법 등에 관하여 필요한 사항은 시행령에 규정되어 있으며, 통합공시에는 ①출자·출연 기관의 임원 및 운영인력 현황, ②경영 성과와 재무 현황, ③내부·외부 기관의 감사 결과 및 이행결과, ④그 밖에 경영실적 평가 결과와 관련하여 행정자치부장관이 필요하다고 인정하는 사항이 포함되어야 한다(시행령 제22조).

**법** 제32조(경영공시) ①출자·출연 기관은 다음 각 호의 사항에 관하여 인터넷 홈페이지에 공시(이하 “경영공시”라 한다)하여야 한다.

1. 해당 연도의 경영목표와 예산 및 운영계획
2. 전년도의 결산서
3. 전년도 임원 및 운영인력의 현황
4. 전년도 인건비 예산과 집행 현황
5. 제11조제1항에 따른 성과계약서상의 계약의 달성 정도
6. 제28조에 따른 경영실적 평가의 결과
7. 외부기관의 감사 결과·조치요구사항 및 이행결과

②경영공시의 시기 및 주기 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

**법** 제33조(경영실적 평가 결과의 통합 공시) ① 행정자치부장관은 제28조제1항에 따라 지방자치단체의 장으로부터 통보받은 출자·출연 기관 경영실적 평가의 결과를 표준화하고 통합하여 공시할 수 있다.

②제1항에 따른 통합 공시의 기준, 시기 및 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

<p><b>시행령</b> 제21조(경영공시의 시기 등) ①법 제32조제2항에 따른 경영공시의 시기는 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 법 제32조제1항제1호의 사항: 매 회계연도 개시 후 1개월 이내</li> <li>2. 법 제32조제1항제2호부터 제4호까지의 사항: 법 제28조제3항에 따라 전년도 결산서 제출 후 7일 이내</li> <li>3. 법 제32조제1항제5호의 사항: 성과계약 달성 여부 등에 대한 평가 완료 후 7일 이내</li> <li>4. 법 제32조제1항제6호의 사항: 경영실적 평가 결과 통보일부터 1개월 이내</li> <li>5. 법 제32조제1항제7호의 사항: 감사 결과 또는 이행결과 통보일부터 1개월 이내</li> </ol> <p>②행정자치부장관은 법 제32조에 따른 경영공시의 세부항목, 방법 및 절차 등을 정하여 지방자치단체의 장에게 통보할 수 있다.</p> <p><b>시행령</b> 제22조(경영실적 평가 결과의 통합 공시) ①행정자치부장관은 법 제33조제1항에 따라 표준화하고 통합한 출자·출연 기관의 경영실적 평가 결과를 매년 10월 31일까지 행정자치부 홈페이지 등에 공시하여야 한다.</p> <p>②제1항에 따른 공시(이하 “통합 공시”라 한다)에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 출자·출연 기관의 임원 및 운영인력 현황</li> <li>2. 경영 성과와 재무 현황</li> <li>3. 내부·외부 기관의 감사 결과 및 이행결과</li> <li>4. 그 밖에 경영실적 평가 결과와 관련하여 행정자치부장관이 필요하다고 인정하는 사항</li> </ol>
--

경영실적 평가, 경영진단 실시, 경영공시 및 통합공시 등 평가체계는 출자·출연 기관의 운영 결과에 따라 해산 등 필요한 조치를 취할 수 있도록 하여 성과중심의 경영체계가 구축될 수 있도록 하려는 것으로 이해될 수 있다. 이러한 평가체계 구축을 위해 평가 대상기관, 평가항목 및 평가에 따른 조치 등에 대한 통일적인 기준을 마련하고 있다.

## 사. 기타

1) 동법은 출자·출연 기관의 임직원으로서 공무원이 아닌 사람은 「형법」 제129조부터 제132조까지의 규정을 적용할 때에는 공무원으로 본다(법 제34조).

2) 행정자치부장관은 출자·출연 기관의 경영의 투명성과 재무건전성 확보를 위하여 지방자치단체의 장이나 출자·출연 기관의 장에게 필요한 사항을 통보하게 하거나 관계 서류를 제출하게 할 수 있다. 이 경우 그 통보를 받거나 관계 서류의 제출을 요청받은 자는 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다. 또 행정자치부장관은 동법에 따른 업무를 효율적으로 처리하기 위하여 이를 전자적으로 처리할 수 있는 시스템을 구축하여 운영할 수 있다(법 제35조).

3) 행정자치부장관은 경영실적 평가를 종합하여 국회 소관 상임위원회에 제출하여야 한다(법 제36조).

4) 출자·출연 기관에 대하여 이 법에 규정된 것을 제외하고는 그 성질에 반하지 아

니하는 범위에서 출자기관은 「상법」을 준용하고, 출연 기관은 「민법」을 준용한다(법 제37조).

- 법** 제34조(벌칙 적용 시의 공무원 의제) 출자·출연 기관의 임직원으로서 공무원이 아닌 사람은 「형법」 제129조부터 제132조까지의 규정을 적용할 때에는 공무원으로 본다.
- 법** 제35조(관계 서류 제출 등의 협조) ①행정자치부장관은 출자·출연 기관의 경영의 투명성과 재무건전성 확보를 위하여 지방자치단체의 장이나 출자·출연 기관의 장에게 필요한 사항을 통보하게 하거나 관계 서류를 제출하게 할 수 있다. 이 경우 그 통보를 받거나 관계 서류의 제출을 요청받은 자는 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다.  
②행정자치부장관은 이 법에 따른 업무를 효율적으로 처리하기 위하여 이를 전자적으로 처리할 수 있는 시스템을 구축하여 운영할 수 있다.
- 법** 제36조(국회에 대한 보고) 행정자치부장관은 제33조제1항에 따른 경영실적 평가를 종합하여 국회 소관 상임위원회에 제출하여야 한다.
- 법** 제37조(「상법」과 「민법」의 준용) 출자·출연 기관에 대하여 이 법에 규정된 것을 제외하고는 그 성질에 반하지 아니하는 범위에서 출자기관은 「상법」을 준용하고, 출연 기관은 「민법」을 준용한다.

## 2. 서울시 출자·출연 기관 운영 조례(안) 검토

### 가. 서울시의 조례 제정계획

서울시는 지방 출자·출연법의 시행에 따라 다른 지방자치단체와 마찬가지로 서울시 출자·출연 기관의 경영 합리화와 운영의 투명성을 제고하기 위하여 「서울특별시 출자·출연 기관의 운영에 관한 조례」의 제정계획을 수립하였다(2014.11.28).<sup>72)</sup> 이에 앞서 안전행정부(현 행정자치부)는 각 지방자치단체에 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 표준조례(안)」을 통보하였다(2014.11.5).<sup>73)</sup>

행정자치부의 표준조례(안)과 「서울특별시 출자·출연 기관의 운영에 관한 조례(안)」(이하 “서울시 조례(안)”이라 한다)은 법령에서 위임한 사항과 동법령의 시행에 필요한 사항을 규정하고, 기존의 「서울특별시 투자·출연 기관의 평가 등에 관한 조례」의 내용을 이 조례(안)에 반영하고 있다.

서울시 조례(안)은 규제심사, 입법예고심사 및 부패영향평가 등 의뢰를 거쳐 2014년 12월에 입법예고 되었고, 2015년 2월에 조례규칙심의회 심의를 거쳐 2015년 3월 시의회에 상정된 상태이다.<sup>74)</sup>

### 나. 서울시 조례(안)의 주요 내용 및 검토

서울시 조례(안)은 대부분 행정자치부의 표준조례(안)의 내용을 반영하고 있다. 서울시 조례(안)은 지방 출자·출연법령에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 하고(안 제1조), 출자·출연 기관의 정의(안 제2조), 조직·인력 운용의 원칙(안 제3조), 출자·출연 기관 운영심의위원회의 구성·운영(안 제8조), 임원의 해임요구 등(안 제4조), 기관장의 성과계약서의 작성과 평가 등(안 제12조), 대행사업의 비용부담(안 제5조), 지도·감독(안 제6조), 출자·출연 기관의 해산사유(안 제7조), 경영실적 평가·진단(안 제13조), 경영평가단의 구성·운영(안 제15조), 경영진단 대상기관 선정(안 제14조), 경영실적 평가 등의 위탁(안 제16조), 관계 서류 등의 제출 협조(안 제19조) 및 시행규칙(안 제20조) 등은 행정자치부의 표준조례(안)을 그대로 수용하였다.

72) 서울특별시 기획조정실(재정담당관), 「서울특별시 출자·출연 기관의 운영에 관한 조례 제정계획」, 2014.11. 참조.

73) 안전행정부 재정관리과-4339(2014.11.5)호.

74) 서울시 기획조정실(재정담당관), 「서울특별시 출자·출연 기관의 운영에 관한 조례 제정계획」, 2014.11.28. 참조.

행정자치부의 표준조례(안)에 없던 내용으로 새로 추가된 사항은 다음과 같다. 출자·출연 기관 운영심의위원회<sup>의</sup> 개최(안 제9조), 평가원칙(안 제10조), 평가의 종류(안 제11조), 평가의 활용(안 제17조), **시정명령**(안 제18조) 등이다.

다른 측면에서 볼 때, 서울시 조례(안)에서는 법령이 위임한 사항을 구체화하고 있다. 법령이 위임한 사항으로는 출자·출연 기관 운영심의위원회의 구성·운영(법 제6조 및 시행령 제4조, 안 제8조·제9조), 기관장 성과계약 등(법 제11조, 안 제12조), 출자·출연 기관 대행사업 비용의 부담(법 제21조, 안 제5조), 출자·출연 기관의 지도·감독(법 제25조 및 시행령 제18조, 안 제6조) 및 출자·출연 기관 경영실적 평가와 경영진단에 관한 사항(법 제31조, 안 제10조~제18조) 등이 있다.

또 서울시 조례(안)에서는 기존 투자·출연 기관의 평가 조례의 내용을 반영하고 있다. 출자·출연 기관에 대한 평가의 원칙(안 제10조), 평가의 종류(안 제11조), 평가의 활용(안 제17조) 및 시정명령(안 제18조) 등이 그것이다. 새로운 조례의 제정과 동시에 기존 「서울특별시 투자·출연 기관 평가 등에 관한 조례」는 폐지될 예정이다.

## 1) 출자·출연 기관의 정의

서울시 조례(안)은 지방 출자·출연법령과 이 조례(안)의 적용대상인 ‘출자·출연 기관’에 대하여 지방 출자·출연법 제2조의 규정과 마찬가지로 “서울특별시가 출자하거나 출연하여 설립하고 행정자치부장관이 매년 1월 지정·고시하는 기관”으로 정의하고 있다(안 제2조). 모법의 적용범위에 따라 「지방공기업법」 제2조와 동법 제3장 및 제4장에 따른 지방직영기업, 지방공사 및 지방공단은 제외된다.

서울시 조례(안)에 따르면, 현재 13개 출자·출연 기관 중 사단법인인 서울시자원봉사센터를 제외한 12개 출자·출연 기관(서울의료원, 서울연구원, 서울산업진흥원, 서울신용보증재단, 세종문화회관, 서울시여성가족재단, 서울시복지재단, 서울문화재단, 서울시립교향악단, 서울디자인재단, 서울장학재단, 서울관광마케팅주식회사)가 이 조례(안)의 적용대상이 된다. 12개 기관 중에서도 서울관광마케팅주식회사만 출자기관이고 나머지 11개 기관은 출연 기관이다.

## 2) 출자·출연 기관 운영심의위원회에 관한 사항

지방 출자·출연법과 동법시행령은 출자·출연 기관의 공공성, 경영의 합리화 및 운영의 투명성을 확보하기 위한 외부지배구조로 지방자치단체에 출자·출연 기관 운영심의위원회(이하 ‘심의위원회’라 한다)를 설치하도록 하고, 그 구성과 운영에 **관한** 사항을 규정하고 있다(법 제6조 및 시행령 제4조~제6조). 법령에 따르면, 심의위원회는 출



자·출연 기관의 설립·운영의 타당성, 임원의 해임 또는 해임요구, 경영실적 평가 제외 대상기관 선정, 경영진단 대상기관 선정, 경영진단 결과 필요한 조치, 기관장의 성과 계약 평가, 경영실적 평가 등 출자·출연 기관의 운영에 관한 중요한 사항을 심의·의결한다(법 제6조 제1항 및 시행령 제4조 제1항). 심의위원회는 위원장 1명을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성하며, 출자·출연 기관의 운영과 경영관리에 관하여 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 지방자치단체의 장이 임명 또는 위촉하되, 공무원인 위원이 전체 위원 수의 4분의 1을 초과하여서는 아니 된다(법 제6조 제2항).

이에 따라 서울시 조례(안)은 표준조례(안)에 준하여 심의위원회의 구체적인 구성과 운영 및 회의에 관한 사항을 규정하고 있다(안 제8조, 제9조). 심의위원회는 위원장(행정1부시장)을 포함한 12명 위원으로 구성하는데, 구체적으로 시의회 추천 3명, 공무원 3명(행정1부시장, 기획조정실장, 경영기획관), 민간전문가 6명(법조계·경제계·언론계·학계 및 노동계 등의 분야에서 출자·출연 기관의 운영에 관한 전문지식과 경험을 가진 사람)으로 한다. 민간전문가 6명은 위원장(행정1부시장)이 추천하도록 하고 있다.

그런데, 출자·출연 기관 운영심의위원회는 공공기관운영법에 따른 '공공기관운영위원회'와 같은 성격을 가지면서도 위원의 구성과 심의위원회의 기능에 약간의 차이를 보이고 있다. 지방의회가 추천한 사람을 심의위원회 위원으로 위촉하고 있지만, 공공기관운영법에 따른 공공기관운영위원회에서도 논의가 되고 있는 이해관계자로서 노동계와 시민단체가 추천한 사람을 심의위원회에 참여가 보장되고 있지는 않다. 또 심의위원회의 심의·의결사항에 출자·출연 기관의 '임원의 인사'에 관한 사항이 포함되어 있지 않다.

따라서 지방자치단체가 조례(안)에서 심의위원회의 기능에 임원의 인사에 관한 사항을 추가하거나, 심의위원회 위원의 구성에 '시민단체'가 추천한 사람을 포함하거나, 또 노동계와 시민단체가 추천한 사람을 위원으로 위촉할 수 있도록 조례(안)에 규정할 것이 요구되고 있다. 그러나 이러한 요구를 조례(안)에 반영하는 것은 법률우위의 원칙과 조례제정권의 관계에서 그 적법성이 논란될 수 있다.

### 3) 임원의 인사

서울시 조례(안)은 '임원'에 관한 사항에 대하여 지방 출자·출연법령 및 표준조례(안)과 마찬가지로, 지방 출자·출연법 제9조 제4항에 따라 시장이 임원을 해임하거나 해임을 요구하고자 할 경우에 해당 임원이 법 제9조 제3항의 책임을 준수하였는지 여부를 확인할 수 있고, 출자·출연 기관의 장이 법 제9조 제4항에 따라 임원에게 손해배상을 청구한 경우에 그 추진상황을 시장에게 보고하도록 한 규정만 두고 있다(안 제

4조).

「공공기관의 운영에 관한 법률」(공공기관운영법)이나 「지방공기업법」 및 동법시행령에서는 임원의 종류, 구성 및 임면에 관한 사항, 임원추천위원회 등을 상세하게 규정하고 있으나, 지방 출자·출연법은 제9조부터 제15조까지에서 임원의 종류, 공개모집 방식, 의무와 책임, 결격사유, 성과계약 및 보수 등에 관해서만 규정하고 있을 뿐, 임원의 임면, 임원추천위원회에 등에 관한 사항은 규정하지 않고 있다. 이에 따라 행정자치부의 표준조례(안)과 서울시 조례(안)에서는 위와 같이 한 개의 조문만 두고 있는 것이다.

그러나 지방 출자·출연법의 입법배경 및 동법의 목적인 출자·출연 기관의 경영의 합리화, 운영의 투명성 제고 및 공공성을 확보하기 위해서는 조례에서 '임원의 인사'에 관하여 좀 더 상세한 규정을 둘 것이 요구되고 있다. 임원의 정수와 구성, 임원의 임면, 임원추천위원회 및 인사검증 등에 관한 사항 등을 조례에 규정하여야 할 필요가 있는 것이다. 다만, 법령에 특별한 위임규정이 없는데도 불구하고, 조례에서 이러한 내용을 규정하는 것은 앞에서 본 바와 같이 법률우위의 원칙과 조례제정권 및 지방자치단체장의 권한과 조례제정권의 관계에서 법적 논란이 제기될 가능성이 있다.

#### 4) 기관장 성과계약 및 경영평가 실시

서울시 조례(안)은 표준조례(안)의 내용에 더하여 출자·출연 기관의 평가에 관하여 상세한 규정을 두고 있다. 먼저 '객관성, 공정성 및 형평성'이라는 평가의 원칙을 밝히고(안 제10조), 시장이 평가의 주체가 되어 기관장의 성과계약 이행실적 평가, 경영실적 평가, 경영진단 및 시민만족도 조사 등의 평가를 할 수 있도록 하고 있다(안 제11조). 또 기관장의 성과계약서의 작성과 평가 등에 관한 사항(안 제12조), 경영실적의 평가와 진단(안 제13조), 경영진단 대상기관 선정(안 제14조), 경영평가단의 구성·운영(안 제15조), 경영평가 등의 위탁(안 제16조), 평가의 활용과 시정명령(안 제18조, 제19조) 등을 규정하고 있다. 지방 출자·출연법 제정 이전에 「서울특별시 투자·출연 기관 평가 등에 관한 조례」에 따라 경영평가 등이 행해졌기 때문에 경영평가 등에 관한 조례(안)의 규정은 상당히 정비되어 있다고 볼 수 있다. 이에 따라 이 조례(안)이 시행되면 기존의 「서울특별시 투자·출연 기관 평가 등에 관한 조례」는 폐지될 예정이다(안 부칙 제2조).

### 3. 지자체 출자·출연 기관 운영 조례의 쟁점

#### 가. 문제의 소재

지방 출자·출연법은 여러 곳에서 출자·출연 기관의 운영에 관하여 지방자치단체의 조례에 위임규정을 두고 있다.<sup>75)</sup> 일반적으로 지방자치단체는 고유사무와 단체위임사무를 자치사무로 수행할 수 있고, 지방자치단체의 장은 국가사무를 기관위임사무로 수행할 수 있다. 모법에서 명문으로 조례에 위임하는 **경우뿐만** 아니라 모법의 시행을 위하여 필요한 사항을 조례에 정할 수 있음은 물론이다. 문제는 모법에서 명시적인 언급이 없거나 지방자치단체의 장의 권한에 속하는 사항에 대하여 조례에 이를 추가적으로 규정할 수 있는지 문제된다.

예를 들어, 「지방공기업법」에는 ‘지방공기업 운영위원회’에 관한 규정을 두고 있지 않음에도 불구하고 지방자치단체가 ‘지방공기업 운영위원회 설치·운영 조례’를 제정할 수 있는가? 또 지방 출자·출연법이나 지방공기업법에서 지방자치단체의 장의 권한으로 정하고 있는 사항에 대하여 또는 법령에서 조례에 위임한다는 근거규정을 두고 있지 않은 사항(예를 들어 임원추천위원회 또는 인사검증)에 대하여 조례에 이를 규정할 수 있는가 등이다. 이는 ‘조례제정권의 범위 및 한계’ 문제이다.

한편, 서울시 조례(안) 검토에서 본 바와 같이, 지방 출자·출연법의 시행에 따라 각 지방자치단체는 해당 조례를 제정하여야 한다. 조례에는 법령에서 구체적으로 위임한 사항과 법령을 집행하기 위하여 필요한 사항이 규정될 것이다. **그러나** 앞에서 본 바와 같이 지방 출자·출연법과 동법시행령에서는 공공기관운영법에 따른 공공기관의 규율 또는 지방공기업법에 따른 지방공기업의 규율에 비하여 출자·출연 기관의 자율성을 존중하는 입법취지에 따라 출자·출연 기관의 지배구조, **특히**, 외부지배구조에 의한 관리 감독에 관한 규정이 매우 간단하다.

지방 출자·출연법은 공공기관운영법에 따른 공공기관운영위원회와 같은 성격의 출자·출연기관 운영심의위원회의 설치·운영에 관하여 규정하고 있으나, 심의·의결사항에 약간의 차이가 있다. **한편** 운영심의위원회의 구성과 위원 위촉에 있어서 노동계와 시민단체의 참여 보장에 **대한 요구가 있고**,<sup>76)</sup> 임원의 인사, 특히 노동이사제도 도입,

75) 출자·출연 기관 운영심의위원회(법 제6조 및 시행령 제4조), 기관장의 성과계약 등(법 제11조), 출자·출연 기관 대행사업 비용의 부담(법 제21조), 출자·출연 기관의 지도·감독(법 제25조 및 시행령 제18조), 경영실적 평가와 경영진단에 관한 사항(법 제31) 등.

76) 공공기관운영위원회의 경우 공공기관운영법 개정안(전숙옥 대표발의, 2013.4.30)에 서와 같이 노동계 및 시민단체의 참여를 요구하는 있어 왔고, 지방자치단체 출자·출연 기관 역시 김철·김기범(2011), 김철(2013) 등의 연구에서 다양한 이해관계자가 참여할 필요성이 제기되고 있다. 이와 더불어 노동이사제도는 서울시가 「투자·출연기관 혁

임원추천위원회의 운영 및 기관장 후보자의 인사검증 절차 등을 조례(안)에 규정할 수 있는지가 쟁점이 된다. 법적 논란이 예상되는 관계로 행정자치부의 표준조례(안)과 서울시 조례(안)에서는 이러한 내용들이 반영되어 있지 않다. 대법원이 지방자치단체의 조례제정권의 범위와 한계 문제와 관련하여 법률우위의 원칙, 법률유보의 원칙 및 지방자치단체의 전속적 권한 등의 문제에 대하여 매우 엄격하게 또는 자치입법의 가능성을 매우 제한되게 해석하고 있는 점에서 연유한 것으로 보인다.

따라서 서울시 출자·출연 기관 운영 조례(안)에 법령에 규정되지 않은 운영심의위원회에 관한 사항, 노동이사, 임원추천위원회 및 인사검증 절차 등에 관한 사항을 규정할 수 있는가 여부에 대한 법적 검토가 필요하다.

## 나. 지방자치단체 조례제정권의 범위와 한계

### 1) 조례제정권의 범위와 한계의 일반론

조례의 범위와 한계에 관한 현행법상 관계규정을 보면 우선 헌법은 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”(제117조제1항)고 규정하고 있다. 이를 받아 지방자치법은 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다”고 하고(동법 제15조) 나아가 “시·군 및 자치구의 조례나 규칙은 시·도의 조례나 규칙에 위반하여서는 아니 된다”(동법 제17조)고 규정하고 있다. 또 한국의 지방자치단체의 기관구성은 ‘기관대립형’ 구조를 취하고 있으며 집행기관과 지방의회 간의 권한분리·배분원칙이 적용되기 때문에 지방자치단체장의 전속적인 집행권한에 속하는 사항에 대해서는 조례를 제정할 수 없다고 본다.

이와 같이 조례는 “당해 지방자치단체의 사무”, “법령의 범위 안”, “권리제한·의무부과 및 벌칙에 관한 사항을 정할 때에는 법률의 위임”, “상위조례의 위반금지” 및 “집행기관과 지방의회의 권한분리·배분원칙의 위반금지”라는 사항에 의하여 그 규율범위가 제한된다.

그러나 지방자치단체는 헌법 제117조 제1항의 규정에 의하여 그의 사무에 대하여 법령의 범위 안에서 자주적으로 조례를 제정할 수 있으며 그에 대한 법령의 수권이 있어야 하는 것은 아니다. 왜냐하면 조례의 제정권자인 지방의회는 주민의 선거를 통해서 지역적인 민주적 정당성을 획득한 주민의 대표이고 그 규율사항이 지방자치단체의 업

---

신방안」에서 ‘참여형 노사관계 모델’ 도입 중 노동이사제도를 도입하는 방안을 검토하고 있다.

무에 관한 것이기 때문이다. 다만, 지방의회가 주민의 대표기관으로서 민주적 정당성을 갖고 국가법에 대한 보충적인 지위에서 지방적 특성에 맞는 입법형성권을 갖는 것은 사실이지만, 지방의회가 국가의 기본질서를 형성하는 국회의 기능을 대신할 수는 없다. 이러한 점에서 볼 때 지방자치단체의 조례는 결국 전래적 입법이면서 자주적 입법으로서의 성질을 갖는다. 이러한 조례의 자주적 입법성은 지방자치의 헌법적 보장에서 비롯된다.

## 2) 법률우위의 원칙과 조례제정권

형식적으로 지방자치단체의 조례가 국가의 법률에 저촉되거나 그 내용이 상이한 경우에 그 조례의 효력은 부인되어야 하는가? 이는 법률과 조례의 관계에 관한 문제이다. 조례제정권은 헌법상 지방자치권의 일환으로 보장되지만 이는 시원적인 것이 아니며 전래적인 것이라는 점에서, 조례에 대해서도 법률우위의 원칙은 당연히 적용된다고 한다. 따라서 법률에 위반되는 조례는 무효라고 할 것이다. 다만 실제 행정에서 조례가 법령에 위반하는지의 여부가 명확한 것은 아니며, 오늘날에는 조례의 자주적 입법성의 결과 조례제정권이 확대되는 경향이 있다.<sup>77)</sup>

또 지방자치란 지역의 실정에 맞는 행정이 요청되는 것인바, 그 기준이 될 조례의 제정을 허용하지 않고 따라서 지역의 실정에 부합하는 행정조치를 부정하는 것과 같은 국가의 법률은 충분히 합리적인 이유가 없는 한 헌법이 보장하는 지방자치권을 부당하게 침해하는 것으로서 그 자체의 효력이 문제되지 않으면 안 된다. 결국 법률이 조례와의 관계에 대해서 침묵하고 있는 경우에는 충분한 합리성이 인정되는 법령의 규정에 명백히 저촉되지 않는 한 조례의 제정이 가능하다고 보아야 한다. 따라서 지방자치단체의 조례 내용이 국가의 법령의 내용과 정면으로 배치되지 아니하는 한, 지역법의 효력을 인정하는 것은 헌법 제117조 제1항의 해석론으로서 성립될 수 있다.

그러한 관점에서 판례도 조례의 위법성 판단과 관련하여 지방자치의 취지를 고려하는 입장인바, 조례의 법령에의 위반여부는 형식적으로 판단될 것이 아니라, 당해 법령의 취지가 전국적으로 획일적 규율을 하고자 하는 것이 아니라 각 지방의 실정에 맞게 별도로 규율하는 것을 용인하는 취지로 해석될 때에는 조례에 의한 별도의 규율이 허용된다고 보고 있다.<sup>78)</sup> 즉, 대법원은 조례의 법령에의 저촉 여부를 단순히 문리적으로 해석하지 않고 목적론적 관점에서 헌법에 의한 지방자치 보장의 취지와 내용, 국가

77) 조성규, “법치행정의 원리와 조례제정권의 관계”, 『공법연구』 제33집 제3호, 2005. 5, 376면.

78) 대법원 1997.4.25. 선고 96추244판결; 대법원 2000.11.24. 선고 2000추29판결 등 확립된 입장으로 보인다.

법질서의 통일성, 지방의회의 입법능력, 조례의 침익성 여부 및 실효성 등을 종합적으로 평가하여 구체적 사안에 따라 결정하도록 하고 있다.

의회법률의 절대적 우위원리는 오늘날 급변하는 사회에서의 지배원리로서는 적절히 작동하지 못한다. 지방자치단체와 같은 부분사회에서의 구성원들의 의사가 최소한 민주적 구성원리에 의해 조직된 기관에 의하여 민주적 절차를 거쳐 형성되고, 그 내용이 국가의 법령에 적극적으로 반하지 아니하는 경우에는 그 효력을 인정하는 것이 타당하다. 이는 지방자치단체가 지역주민의 생활관계가 이루어지고 있는 현장에 가까이 위치하는 행정기관이라는 점에서 부분사회의 자율적 규율이 국가 전체국민의 의사인 법률에 적극적으로 반하지 않는 한에서는 부분사회에서의 규율이 구체적 사실관계에 더욱 적절한 것일 수 있다는 논리에 의하여 정당화될 수 있다.<sup>79)</sup>

### 3) 법률유보의 원칙과 조례제정권

헌법은 지방자치단체가 ‘법령의 범위 안에서’ 조례를 제정할 수 있음을 정하고 있는데 지방자치법은 주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 조례의 제정에는 개별적인 법률의 위임이 있어야 하는 것으로 규정하고 있다. 주민의 권리의 제한과 의무의 부과에 법률의 위임이 있어야 함은 결국 지방자치단체의 조례제정에 침해유보의 원칙이 적용됨을 의미한다.

조례는 지방자치의 헌법적 보장에 근거한 자주적 법원으로 다른 법규명령과 달리 특별한 개별적인 법률상의 수권을 필요로 하지 않는다. 즉, 조례는 민주적으로 선출된 지방의회에 의하여 제정되며, 지방의회는 자신의 지역단체 영역에서 입법자의 역할을 수행한다. 조례제정권의 부여를 통해서 지방자치단체에게는 고유한 법제정권의 영역이 이전되는 것이며, 그러한 영역은 조례를 제정하는 기관의 민주적 기초를 통해서 그 자체로부터 정당화된다. 이러한 사실로부터 법규명령의 제정은 타율적인 것인데 반해, 조례의 제정은 자율적인 법의 제정이다.

따라서 행정입법에 대한 일반적 위임법리로서의 구체적 위임의 법리는 조례에 대해서는 적용될 수 없다. 지방자치단체는 자신의 자치행정권을 실현하기 위하여 국가행정보다 자유로운 지위를 가지며, 지방자치단체는 자신의 주민에 의하여 선출된 지방의회를 통하여 고유한 직접적인 민주적 정당성을 지니고 있기 때문이다. 조례가 가지는 이와 같은 민주적 정당성의 결과, 일반법규명령과 달리 조례에 대한 법률의 위임은 포괄적이어도 무방하며, 우리나라 판례도 이러한 입장이다.

79) 김해룡, “지방자치권의 내용과 그 보장을 위한 법적 과제”, 「공법연구」 제33집 제1호, 2004. 11, 73면.

판례는 지방자치법 제15조의 단서를 함현으로 보면서도 조례가 가지는 민주적 정당성의 결과 일반 행정입법과 달리 주민의 권리의무에 관한 사항에 관하여 개별적·구체적으로 아무런 범위도 정하지 아니한 채 조례로 정하도록 포괄적으로 위임하였다고 하더라도 지방자치단체가 법령에 위반되지 아니하는 범위 안에서 주민의 권리의무에 관한 사항을 조례로 제정할 수 있다고 하여 조례의 자율적 제정의 가능성을 넓게 인정하는 태도를 보이고 있다.<sup>80)</sup>

#### 4) 사무적 한계와 조례제정권

조례의 규율사항은 개념상 지방자치단체의 사무의 범위에 한정된다. 헌법은 지방자치단체는 ‘자치’에 관한 규정을 제정할 수 있다고 규정하고 있고(제117조 제1항), 지방자치법은 지방자치단체는 ‘그 사무’에 관하여 조례를 제정할 수 있다(제15조)고 규정하고 있다. 한편 지방자치법은 지방자치단체의 사무범위에 대하여 “지방자치단체는 그 관할구역의 자치사무와 법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다”고 규정하고 있다(제9조 제1항). 지방자치법 제15조에 규정되어 있는 ‘그 사무’란 자치사무와 법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무, 즉 단체위임사무를 말하며, 따라서 자치조례의 경우 이 범위를 넘어설 수 없는 한계가 있다.

한편 지방자치법 제11조에서는 “지방자치단체는 다음 각 호에 해당하는 국가사무를 처리할 수 없다. 다만, 법률에 의하여 이와 다른 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다”고 하면서 국가사무를 열거하고 있는바, 법률에 특별한 규정이 없는 한 조례는 이들 국가사무에 관해서는 규율할 수 없는 한계가 있다.

기관위임사무는 국가사무가 지방자치단체의 장에게 위임된 것으로 이 때 지방자치단체의 장은 당해 지방자치단체의 장으로서가 아니라 국가행정기관으로서의 지위에서 당해 사무를 처리한다. 기관위임사무 영역에 있어 전형적인 규율형식은 조례가 아니라 법규명령이다. 따라서 기관위임사무에 대해서는 개별법령의 위임이 있는 경우(위임조례)를 제외하고는 이에 대해서는 조례로 규율할 수 없다는 것이 판례의 입장이다.<sup>81)</sup> 그러나 기관위임사무에 대하여 조례의 규율가능성을 일률적으로 부인하는 판례의 입장은 조례의 민주적 정당성과 위임사무의 대부분이 기관위임사무의 형태로 존재하는 행정현실을 고려할 때 재고의 여지가 있다.

조례제정권과 지방자치단체의 사무가 반드시 포괄적으로 연계될 필요는 없다. 기관위임사무에 관한 모든 사무에 대하여 조례제정이 금지되는 것도 아니며, 기관위임사무

80) 대판1995. 5.12, 94추28; 헌재1995.4.20, 92헌마264,279.

81) 대판1992. 7. 28, 92추31; 대판1994. 5. 10, 93추144; 1995. 5. 12, 94추28; 1995. 6. 30. 95추49.

와 관련된 사무 중에서 예를 들어 기관위임사무의 처리절차는 지방자치사무로 보아 행정절차 조례의 규율대상으로 할 수 있는 것으로 해석될 여지가 있다. 즉, 기관위임사무 그 자체와 집행과정 및 그 처리결과를 분리하여 후자를 자치사무로 보고 이에 대해서는 조례의 규율대상으로 할 수 있다는 것이다.

#### 5) 지방자치단체의 장의 집행권한과 조례제정권

한국의 지방자치법은 중앙정부의 권력분립주의에 입각한 대통령제와 유사한 기관대립형(수장주의) 구조를 채택하여 지방자치단체의 정책결정기능과 정책집행기능을 각각 독립된 기관이 지방의회와 지방자치단체의 장에게 분담시켜 기관 상호간에 권한의 독립과 자주성을 존중하면서 동시에 상호 견제와 균형을 유지하도록 하고 있다. 따라서 지방의회는 비록 고유사무에 관한 것이라고 하더라도 지방자치단체의 장의 전속적인 집행권한에 속하는 사항을 침해하는 조례를 제정할 수 없다. 또 지방자치단체의 장의 사무집행에 관한 집행권을 본질적으로 침해하는 조례도 제정할 수 없다.<sup>82)</sup> 이와 같이 지방자치단체장의 권한행사를 제약하는 조례에 대하여 지방자치법상 기관대립형 구조를 근거로 조례제정의 가능성을 부인하는 것이 대법원의 확립된 입장으로 보인다.

그러나 조례가 당해 지방자치단체의 특수한 사정을 고려하여 민주적 정당성을 가지고 제정되는 입법이라는 점에서 조례의 제정 가능성은 가능한 한 넓게 인정되어야 한다. 이러한 점에서 법령상의 근거가 없다는 이유만으로 단체장에 대한 권한행사의 제약이 법령에 없는 새로운 견제장치로서 법치행정의 관점에서 허용될 수 없는지는 의문이다.

### 다. 출자·출연 기관 운영 조례 관련 법적 쟁점

#### 1) 출자·출연 기관 운영심의위원회

서울시 출자·출연 기관 운영심의위원회(이하 “심의위원회”라 한다) 위원의 정수와 구성에 대하여, 법률에서는 15명 이내로 구성하고 공무원이 전체 위원수의 4분의 1을 초과하지 않도록 하고 있으며(법 제6조 제2항), 시행령에서는 지방의회 추천, 공무원 및 민간전문가를 열거하고 지방의회 추천위원은 3명 이내로 제한하고 있다(시행령 제4조 제4항). 또 민간전문가는 ‘법조계·경제계·언론계·학계 및 노동계 등의 분야

82) 대판2001. 11. 27, 2001추57; 대판1996. 5. 10. 95추87.



에서 출자·출연 기관의 운영에 관한 전문지식과 경험을 가진 사람 중 위원장이 추천하는 사람'으로 규정하고 있다(시행령 제4조 제4항 제4호).

이와 같은 법률과 시행령 하에서 조례로 위원의 정수는 15인 이내에서 자유로이 정할 수 있다. 다만, 민간전문가 위원의 경우에 시행령에서 예시되지 않은 '시민단체' 분야를 추가할 수 있는가, 또 위원장이 추천하는 민간전문가를 각 분야의 단체로부터 추천을 받을 수 있도록 규정할 수 있는가가 문제될 수 있다.

첫째, 위원회 또는 회의체의 회의는 일반적으로 위원 과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결하기 때문에 위원의 정수는 홀수로 하는 것이 일반적이다. 안건의 의결에 있어서 가부동수인 경우를 방지하기 위함이기도 하다. 따라서 조례(안)에서 전체 위원의 정수는 짝수인 12명보다는 13명(?)으로 하는 것이 바람직하다. 위원 정수를 13명으로 하는 경우에, 제3호에 따른 민간전문가 위원의 정수를 7명(?)으로 함으로써 민간전문가 위원이 다수가 되도록 한다. 따라서 이러한 방향으로 심의위원회 위원의 수와 구성을 조례로 정하는 것은 문제가 되지 않는다.

둘째, 심의위원회 위원 중 **민간전문가** 위원에 대하여, 법률에서는 '출자·출연 기관 운영과 경영관리에 관하여 학식과 경험이 풍부한 사람'이라는 요건만을 규정하고(법 6조 제2항), 시행령에서 지방의회 추천, 지자체장의 공무원 임명 외에 법조계·경제계·언론계·학계 및 노동계 등의 분야의 인사 중 위원장이 추천하는 사람을 지방자치단체의 장이 임명 또는 위촉하도록 하고 있다(영 제4조 제4항). 그 동안 공공기관운영법에 따른 공공기관운영위원회에 '시민단체'의 참여가 요구되어 왔다. 이러한 주장은 지방공기업과 출자·출연 기관에 대해서도 같은 맥락에서 요구되고 있다. 따라서 심의위원회 민간전문가 위원이 위촉되는 '분야'에 시민단체를 포함시킬 필요가 있다(안 제4조 제1항 제3호). 법리적으로 보더라도, 법률에서 민간전문가 위촉 분야를 특정하지 않고 있으며, 시행령에서도 법조계·경제계·언론계·학계 및 노동계 '등의 분야'라고 예시하고 있기 때문에 문제가 되지 않을 것이다. 이 경우 '시민단체'는 「비영리민간단체지원법」 제2조에 따른 비영리민간단체를 말한다.

셋째, 법령에서는 심의위원회의 민간전문가 위원을 위촉하는 경우에 위원장이 추천하도록 하고 있다(영 제4조 제4항 제4호). 즉, 민간위원의 추천권은 위원장에게 부여되어 있다. 이러한 법령의 규정 하에서도 민간전문가위원회에 대한 '노동계 또는 시민단체의 추천권'을 규정할 수 있는지를 검토할 필요가 있다.

이 경우 '노동계 또는 시민단체가 추천한 사람'을 지자체의 장이 직접 위촉하도록 조례(안)에 규정하는 것은 법령 위반이 될 가능성이 있다. 법적 논란이 있을 수 있으나, 지방자치단체장의 위원 임명·위촉 권한은 지방자치법상 기관위임사무에 해당하는 것으로 해석되는 경우에 이러한 조례의 규정은 조례제정권의 한계를 넘는 것으로 판단될 여지가 있기 때문이다. 또 위원의 위촉·임명권한은 지방자치단체의 장의 전속적인 집

행권한이라고 해석될 수도 있다. 때문에 ‘노동계 또는 시민단체에서 추천한 사람’을 지자체의 장이 직접 위촉하도록 하기 위해서는 최소한 시행령 제4조 제4항 제3호를 개정하여야 한다. 노동계 또는 시민단체 인사에 대한 추천권자를 ‘위원장’이 아닌 ‘노동계 또는 시민단체’로 개정하여야 하는 것이다. 다만, 공공기관운영법 제9조 제1항 제4호의 경우에도 마찬가지이지만, 공운법의 경우에는 법률 개정사항임에 비하여, 지방 출자·출연법의 경우에는 시행령 개정사항이라는 점에 차이가 있다.

이러한 법적 논란을 피하면서도 조례(안)에 민간전문가 위원의 위촉에 있어서 노동계와 시민단체의 추천인사가 위원에 위촉될 수 있는 규정을 두는 방안을 생각할 수 있다. ‘각 분야로부터 추천받은 자’를 위원장이 추천하도록 하는 방안이다. 법령에 저촉되지 않은 범위 내에서 ‘노동계 또는 시민단체’(또는 법조계, 경제계, 언론계 포함)<sup>83)</sup>로부터 ‘실질적인 추천’을 보장하는 규정을 추가하는 것이다. 이러한 조례(안)의 규정도 ‘위원장’의 전속적 권한을 침해한다고 볼 수도 있으나(판례), 이러한 판례는 뒤에서 보는 바와 같이 학계의 일치된 비판을 받고 있다.

## 2) 임원의 인사

지방 출자·출연법과 동법시행령은 공공기관운영법과 지방공기업법과 달리 출자·출연기관의 ‘임원’에 관한 사항은 매우 간단하다. 지방 출자·출연 기관의 자율성을 보장하기 위함이라고 볼 수 있다. 지방 출자·출연법은 임원의 구성에 있어서 기관장, 이사 및 감사를 둔다는 규정과 임원의 채용방식, 임원에 대한 해임(요청)/손해배상 및 임원의 결격사유 등에 관한 규정만을 두고 있다(제9조~제11조). 이에 따라 표준조례(안)과 서울시 조례(안)에서도 ‘임원의 해임 요구 등’에 대해서만 규정하고 있다.

출자·출연 기관의 임원의 구성이나 임면 등에 관한 사항은 이들 기관의 공공성, 경영 합리화 및 운영의 투명성 제고에 매우 중요한 요소이다. 이와 관련하여 서울시 지방공기업과 출자·출연 기관의 이사에 ‘노동이사’를 도입하고, 임원의 인사에 있어서 출자·출연 기관에도 임원추천위원회를 두고 또 기관장 후보자에 대한 인사검증을 실시하는 근거조항을 조례(안)에 신설할 것이 요구되었다.<sup>84)</sup> 문제는 노동이사, 임원추천위원회 및 인사검증과 관련하여 지방 출자·출연법과 동법시행령에 명시적인 위임규정이

83) 다만, 모든 분야의 위원의 추천권을 규정하는 방안과 노동계와 시민단체 분야의 위원의 추천만을 규정하는 방안을 고민할 필요가 있다.

84) 행정자치부는 지자체 출자·출연기관이 임원추천위원회를 운영하도록 권고하고 있으며, 서울시 역시 표준 정관에서 제시하는 등 임원추천위원회 운영을 유도하고 있다. 이와 함께 기관장 후보자에 대한 인사검증은 서울시, 제주도, 전라북도에서 조례를 통해 지자체 공공기관 일부에서 실시하고 있고, 최근 경기도, 광주광역시, 전라남도도 자치단체와 의회가 협약을 통해 인사검증제도를 도입하고 있다.

없다는 점이다. 법령에 명시적인 근거규정이 없음에도 불구하고 조례(안)에서 이들 사항을 규정하는 것은 인사권자인 지방자치단체장 또는 출자·출연 기관장의 인사권 및 출자·출연 기관의 자율성을 침해하는 것이 아닌가 문제가 된다. 이들 사항을 규정한 조례(안)의 적법성이 문제될 수 있다.

#### 가) 노동이사제도

현재 기업에 관한 일반법인 「상법」 뿐만 아니라 공공기관운영법과 지방공기업법 등 어떤 법령에도 근로자대표 또는 근로자가 추천한 자가 이사로 참여하는 이른바 ‘노동이사’에 관한 사항을 규정하고 있지 않다. 지방 출자·출연법령에서도 임원의 구성(기관장을 포함한 이사와 감사)만을 규정하고 있을 뿐(법 제9조 제1항), 노동이사에 관한 규정을 두고 있지 않다. 이른바 ‘노동이사’란 대주주의 전횡을 막고 책임경영을 강화하는 차원에서 대주주와 경영진을 감시·견제하는 이사에 근로자대표를 참여시키는 것을 말한다.<sup>85)</sup> 우리나라에서도 정치권에서 「상법」 개정을 통해 노동이사제도 도입이 추진되고 있고,<sup>86)</sup> 공공기관운영법에 노동이사를 두는 법개정안이 제출되어 있다.<sup>87)</sup>

이러한 상황에서 출자·출연 기관의 이사회에 노동조합 또는 근로자들이 추천하는 1명 이상의 이사를 두도록 조례(안)에 규정하는 것이 가능한가를 검토할 필요가 있다. 현행법에 따르면, 「상법」의 주식회사의 “이사는 주주총회에서 선임”하고(제382조 제1항), 「민법」의 사단법인과 재단법인의 이사의 임면에 관해서는 정관에 규정하도록 하고 있다(제40조 제5호 및 제43조). 즉, 이사의 구성과 임면은 주식회사에서는 주주총회, 민법의 사단법인에서는 사원총회, 재단법인에서는 이사회의 권한에 속한다.

이러한 법규정을 통해서 볼 때, 주식회사, 사단법인 또는 재단법인이 ‘자율적’으로

85) 독일의 주식회사는 이사회 구조가 이원화돼 있다. 주주총회에서 뽑힌 주주대표와 노동조합 등에서 추천한 노동자대표들이 절반씩 참여하는 감독이사회와 실질적인 기업경영을 수행하는 집행이사회로 구분된다. 감독이사회는 집행이사회를 선출하고 업무를 감독하며, 필요한 안건을 입안할 수 있다. 감독이사회를 통해 노동자대표들은 최고경영진의 선출 및 해임, 투자계획 등 기업 전반의 주요 의사결정에 참여할 수 있다. 1976년 제정된 ‘공동결정법’에 따라 전산업에서 직원 2000명 이상을 둔 기업이 적용을 받고 있다.

86) 머니투데이, 2014.6.2.자 및 한겨레, 2014.6.9.자 기사 참조. 상법 개정을 통하여 상장회사의 사외이사중 1명 이상을 노동조합이 추천한 사외이사로 선임한다는 규정을 삽입하는 것을 추진하고 있다.

87) 박원석의원 대표발의, 「공공기관운영에 관한 법률개정안」(의안번호 1904851호, 2013.5.6.), 제24조 제4항 신설: ④ 공기업의 비상임이사 중에는 근로자대표(근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합의 대표자를 말하며, 해당 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수를 대표하는 자를 말한다. 이하 같다)의 추천을 받은 사람이 1인 이상 포함되어야 한다.

근로자대표 또는 근로자 추천인사(이른바 노동이사)를 이사로 선임하는 내용을 정관에 규정하는 것은 법적으로 문제가 되지 않는다. 그러나 주식회사 등에 노동이사의 선임을 강제하려면 법적 근거가 필요하다. 최소한 「상법」 또는 「민법」 나아가 공익법인법 등에 그 근거규정을 두어야 한다. 이러한 법률 규정이 없는 상황에서 지방자치단체가 조례로 노동이사를 두도록 강제하는 것은 법률유보의 원칙에 위반될 가능성이 있다. 「지방자치법」 제15조 단서는 “주민의 권리제한이나 의무부과에 관한 사항을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다”고 규정하고 있기 때문이다.

그러나 다른 한편에서, 조례는 민주적으로 선출된 지방의회에 의하여 제정되며, 지방의회는 자신의 지역단체 영역에서 입법자의 역할을 수행한다. 조례제정권의 부여를 통해서 지방자치단체에게는 고유한 법제정권의 영역이 이전되는 것이며, 그러한 영역은 조례를 제정하는 기관의 민주적 기초를 통해서 정당화된다. 지방자치단체는 자신의 자치행정권을 실현하기 위하여 국가행정보다 자유로운 지위를 가지며, 지방자치단체는 자신의 주민에 의하여 선출된 지방의회를 통하여 고유한 직접적인 민주적 정당성을 지니고 있다.

따라서 지방자치단체가 출자(투자)하거나 출연하여 설립한 지방공기업 및 지방 출자·출연 기관은 주식회사, 사단법인 또는 재단법인으로서 조직운영에 관하여 상법과 민법의 적용을 받게 되지만, 특별법에 의하여 다른 규율을 받을 수 있으며, 또, 설립자인 지방자치단체는 자주적 입법인 조례로 임원의 구성 및 선임방법을 달리 규정할 수도 있다고 해석할 수 있다. 지방자치단체에서 조례가 가지는 민주적 정당성의 결과 일반법규명령과 달리 조례에 대한 법률의 위임은 포괄적이거나 명문의 수권규정이 없어도 무방하기 때문이다.

#### 나) 임원추천위원회

공공기관운영법은 임원의 임명에 있어서 임원추천위원회의 절차와 공공기관운영위원회의 심의·의결 등에 관한 규정을 두고 있다(동법 제25조). 「지방공기업법」도 지방공기업의 임원의 임명에 있어서 임원추천위원회의 추천을 받은 사람을 임명하도록 하고 있다(동법 제58조). 국가 단위에서의 국가 공공기관과 지방자치단체 단위에서 출자·출연 기관의 위상은 유사하다고 할 수 있으므로, 지방 출자·출연 기관의 경우에도 공공기관운영법 및 지방공기업법과 유사하게 임원추천위원회에 관한 규정을 둘 필요가 있다.

그러나 (국가)공공기관이나 지방공기업은 법령에 임원추천위원회에 관한 근거규정을 두고 있지만, 출자·출연 기관에 대해서는 지방 출자·출연법에 명문의 근거규정이 없기

때문에 조례에 임원추천위원회에 관한 규정을 두는 것은 임명권자(지방자치단체장 또는 기관장)의 인사권을 제한하여 위법하지 않은가가 문제된다. 조례로 개별 출자·출연 기관이 정관이나 이사회 의결로 자율적으로 임원추천위원회에 관한 규정을 두도록 권고하는 것은 법적으로 문제가 되지 않는다. 다만, 법령에 따른 근거 없이 조례로 임원추천위원회에 관한 사항을 의무화 할 때에 임명권자의 임명권한 또는 개별 출자·출연 기관의 권한 내지 자율성이 침해되는 것이 아닌가가 문제될 수 있다.

이에 대하여 대법원은 지방자치단체장의 권한행사를 제한하는 조례에 대하여 지방자치법상 기관대립형 구조를 근거로 조례제정의 가능성을 일반적으로 부인하고 있다.<sup>88)</sup> 그러나 이러한 판례의 입장에 대해서는 많은 학자들이 법치행정의 관점과 지방자치의 헌법적 보장의 관점에서 그 타당성에 의문을 제기하고 있다.<sup>89)</sup> 물론 단체장의 전속적 권한을 본질적으로 침해하는 조례인 경우에는 법령위반의 문제가 있을 수 있지만, 조례가 당해 지역의 특수한 사정을 고려하여 민주적 정당성을 가지고 제정되는 입법이라는 점을 고려하면 주민의 권리제한이나 의무부과에 관한 것이 아닌 한 조례제정의 가능성 자체는 넓게 인정되어야 할 것이기 때문이다. 그러한 점에서 법령상에 위임근거가 없다는 이유만으로 단체장에 대한 권한행사의 제약이 반드시 법령에 없는 새로운 견제장치로서 법치행정의 관점에서 허용될 수 없는 것인지는 의문이다. 또한 대법원의 입장은 지방자치의 본질이라는 관점에서는 물론 지방자치단체의 책임성 제고라는 관점에서 볼 때에도 타당하지 않다.

따라서 법령에 명시적인 규정이 없다고 하더라도 출자·출연 기관의 운영에 관한 사항을 규정하는 조례에 임원의 임명 절차로서 임원추천위원회에 관한 사항을 규정하는 것은 앞에서 본 바와 같이 지방자치단체의 자치입법권(조례제정권)의 범위 내로 해석

88) “지방의회는 조례의 제정 및 폐쇄, 예산의 심의·확정, 결산의 승인, 기타 지방자치법 제35조에 규정된 사항에 대한 의결권을 가지는 외에 같은 법 제36조 등의 규정에 의하여 지방자치단체사무에 관한 행정사무감사 및 조사권 등을 가지므로, 이처럼 법령에 의하여 주어진 권한의 범위 내에서 집행기관을 견제할 수 있는 것이지 법령에 규정이 없는 새로운 견제장치를 만드는 것은 집행기관의 고유권한을 침해하는 것이 되어 허용할 수 없다.”(대법원 2003.9.23. 선고 2003추13 판결) 또 “지방자치단체장의 (지방공기업) 기관구성원 임명·위촉권한이 조례에 의하여 비로소 부여되는 경우는 조례에 의하여 단체장의 임명권한에 견제나 제한을 가하는 규정을 둘 수 있다고 할 것이나 상위법령에서 단체장에게 기관구성원 임명·위촉권한을 부여하면서도 임명·위촉권의 행사에 대한 의회의 동의를 받도록 하는 등의 견제나 제약을 규정하고 있거나 그러한 제약을 조례 등에서 할 수 있다고 규정하고 있지 아니하는 한 당해 법령에 의하여 임명·위촉권은 단체장에게 전속적으로 부여된 것이라고 보아야 할 것이어서 하위 법규인 조례로써는 단체장의 임명·위촉권을 제약할 수 없다 할 것이고, 지방의회는 지방자치단체 사무에 대한 비판, 감시, 통제를 위한 행정사무감사 및 조사권의 행사의 일환으로 위와 같은 제약을 규정하는 조례를 제정할 수도 없다.”(대법원 1993.2.9. 선고 92추93 판결; 대법원 2009.4.9. 선고 2007추103 판결; 대법원 2004.7.22. 선고 2003추44 판결 등)

89) 조성규, “지방자치제도에 있어 사법권의 의의와 역할”, 「행정법연구」 제34호, 2012.12, 305면 이하 참조.

할 수 있다고 판단된다. 또, 임원추천위원회에 관한 사항은 현재에도 행정자치부 지침으로 그 시행이 권장되고 있다.

#### 다) 기관장 후보자 인사검증

출자·출연 기관의 기관장을 임명할 때에 인사검증을 실시하는 문제에 관하여 공공기관운영법, 지방공기업법 및 지방 출자·출연법 등 어떤 법령에도 규정을 두고 있지 않다. 이에 따라 기관장 임명시 인사검증을 실시하는 문제에 대해서는 논란이 제기될 가능성이 있다.

먼저, '인사검증'의 의미 또는 범위에 관한 명확한 정의가 필요하다. 일반적으로 인사검증은 인사청문회라고도 불리는데, 국회의 인사청문회와 같이 동의의 요건으로 하여 인사권자를 구속하는 인사검증과 인사권자를 구속하지 않고 인사권자의 인사에 정치적 압력 또는 참고가 되는 정도에 그치는 인사검증이 있을 수 있다. 인사권자를 구속하는 인사검증은 인사권에 대한 본질적 제약이라고 할 수 있지만, 구속력이 없는 인사검증은 인사권에 대한 본질적 제약이 될 수 없다고 본다.

그럼에도 불구하고 대법원은 지방의회가 단체장의 인사권에 대한 구속력이 없는 인사검증을 규정한 조례를 위법한 것으로 판단하고 있다. 2012년 4월 30일 광주광역시의회에서 제정한 「광주광역시 지방공기업 사장후보자의 인사검증 공청회 조례안」에 대한 대법원의 판결(대법원 2013. 9. 27. 선고 2012추169 판결)과 2003년 7월 25일 전라북도의회가 제정한 「전라북도 공기업 사장등의 임명에 관한 인사청문회 조례안」에 대한 대법원의 판결(대법원 2004.7.22. 선고 2003추44판결)이 그것이다.

광주광역시 조례안의 주요 내용은 다음과 같다.

「2012. 4. 30. 광주광역시의회에서 '광주광역시 지방공기업 사장 등에 대한 인사검증공청회 운영 조례안'은 광주광역시가 지방공기업법에 따라 설립한 공사·공단의 사장 또는 이사장 후보자에 대한 인사검증공청회 실시에 필요한 사항을 규정할 목적으로 제정된 것으로서, 임원추천위원회는 사장 등 후보자를 결정한 후 인사검증공청회를 주관하는 인사검증위원회를 구성하고 인사검증위원회 위원의 정수는 7명으로 하되, 광주광역시의회가 추천하는 광주광역시의원 4명, 시민단체가 추천하는 사람 3명으로 구성하며(제5조), 인사검증위원회는 사장 등 후보자가 결정되면 10일 이내에 인사검증공청회를 개최하고 인사검증공청회 경과보고서를 작성하며, 위원장은 인사검증공청회 경과를 임원추천위원회 위원장에게 통보하고, 위 경과보고서에는 대상자별 장단점 등을 기술하되 서열이나 점수는 매기지 아니하며 사장후보의 추천을 제한할 수 없고, 임원추천위원회 위원장은 지방공기업 사장 등의 후보자를 추천할 때 경과보고서를 첨부하여 추천하는 것(제8조, 제11조) 등을 주요 내용으로 삼고 있다.」

이 사건 조례안의 법령위반 여부에 대하여 대법원은 다음과 같이 판단하였다.

「가. 상위법령에서 지방자치단체의 장에게 기관구성원 임명·위촉권한을 부여하면서도 임명·위촉권의 행사에 지방의회의 동의를 받도록 하는 등의 견제나 제약을 규정하고 있거나 그러한 제약을 조례 등에서 할 수 있다고 규정하고 있지 아니하는 한 당해 법령에 의한 임명·위촉권은 지방자치단체의 장에게 전속적으로 부여된 것이라고 보아야 한다. 따라서 하위법규인 조례로는 지방자치단체의 장의 임명·위촉권을 제약할 수 없고, 지방의회의 지방자치단체 사무에 대한 비판, 감시, 통제를 위한 행정사무감사 및 조사권의 행사의 일환으로 위와 같은 제약을 규정하는 조례를 제정할 수도 없다(대법원 1993. 2. 9. 선고 92추93 판결 참조).

한편 지방공기업법 제58조 제2항 본문은 지방공기업 사장은 대통령령이 정하는 바에 의하여 지방공기업의 경영에 관한 전문적인 식견과 능력이 있는 사람 중에서 지방자치단체의 장이 임명한다고 규정하고, 제3항은 지방자치단체의 장이 사장을 임명할 때는 대통령령으로 정하는 임원추천위원회에서 추천된 사람 중에서 임명하여야 한다고 규정하며, 구 지방공기업법 시행령 제56조의3 제1항은 법 제58조 제3항에 따른 임원추천위원회는 공사에 두며 그 지방자치단체의 장이 추천하는 사람 2인, 그 지방의회가 추천하는 사람 2인, 그 공사의 이사회가 추천하는 사람 3인으로 구성한다고 규정하고 있다.

이와 같이 지방공기업법령은 지방자치단체의 장에게 지방공기업 사장 등에 대한 임명권을 부여하는 한편, 임원추천위원회에서 추천된 인사 중에서 사장 등을 임명하도록 하는 제한과 임원추천위원회 위원의 구성에 관한 제한을 둬으로써 지방공기업 사장 등의 임명에 있어 지방자치단체의 장과 지방의회 사이에 견제와 균형을 이루도록 하는 외에는 달리 지방자치단체의 장의 지방공기업 사장 등의 임명권 행사를 제약할 수 있는 규정을 두고 있지 아니하므로, 지방공기업법 제58조 제2항은 지방자치단체의 장에게 위에서 본 바와 같은 제한하에 전속적으로 지방공기업 사장 등에 대한 임명권을 부여하였다고 볼 것이다(대법원 2004. 7. 22. 선고 2003추44 판결 참조).

나. 비록 피고(광주광역시의회)가 아닌 임원추천위원회가 구성한 인사검증위원회가 지방공기업 사장 등 후보자에 대한 공청회를 주관하는 것이고, 인사검증위원회가 경과보고서를 작성하면서도 후보자에 관한 서열이나 점수를 매기거나 사장 등 후보의 추천을 제한할 수 없도록 하였으며, 임원추천위원회나 광주광역시장이 위 경과보고서에 기재된 의견에 기속되는 것은 아니라 하더라도, 이 사건 조례로, 피고의 의원이 위원의 과반수를 이루는 인사검증위원회가 사장 등 후보자에 관한 공청회를 거쳐 장단점을 경과보고서에 기재하고, 임원추천위원회의 위원장이 지방자치단체의 장에게 후보를 추천하면서 위 경과보고서를 첨부하도록 하는 것은 지방의회가 지방자치단체의 장의 전속적 권한인 지방공기업 사장 등에 대한 임명권의 행사에 사실상 관여하거나 개입하는 것이 된다는 점에서 지방자치단체의 장의 위 임명권 행사에 대하여 상위 법령에서 허용하지 아니한 견제나 제약을 가한 것에 해당한다고 봄이 상당하다.

그렇다면 이 사건 조례안은 지방공기업법 제58조 제2항 본문, 지방자치법 제22조 본문에 위배된다고 할 것이다.」

그러나 이러한 판례의 입장에 대해서는 많은 학자들이 법치행정의 관점과 지방자치의 헌법적 보장의 관점에서 그 타당성에 의문을 제기하고 있다.<sup>90)</sup> 물론 단체장의 전속적 권한을 본질적으로 침해하는 조례인 경우에는 법령위반의 문제가 있을 수 있지만, 조례가 당해 지역의 특수한 사정을 고려하여 민주적 정당성을 가지고 제정되는 입법이라는 점을 고려하면 주민의 권리제한이나 의무부과에 관한 것이 아닌 한 조례제정의 가능성 자체는 넓게 인정되어야 할 것이기 때문이다. 그러한 점에서 법령상에 위임근거가 없다는 이유만으로 단체장에 대한 권한행사의 제약이 반드시 법령에 없는 새로운 견제장치로서 법치행정의 관점에서 허용될 수 없는 것인지는 의문이다. 또한 대법원의 입장은 지방자치의 본질이라는 관점에서는 물론 지방자치단체의 책임성 제고라는 관점에서 볼 때에도 타당하지 않다.

이는 단체장의 임명권 행사와 관련하여 인사청문회를 거치도록 하는 절차적 강화가 과연 전속적 권한의 침해라고 볼 수 있는지 의문이며, 특히, 단체장의 인사권 등과 관련하여 지방자치단체의 책임성 제고가 시대적 과제가 되고 있는 현실을 고려할 때 더욱 그러하다. 이는 법령의 문리적 해석에 지나치게 집착한 것이며, 그것도 금지의 취지는 전혀 보이지 않음에도 지방자치권을 지나치게 제약한 결과로서 지방자치의 본질상으로도 문제가 있다. 특히, 판결의 이유에서 그 기속성이 전제되지 않음에도 단체장의 권한이 침해된다는 결론의 타당성에도 의문이 있다. 다만, 인사검증위원회 위원의 과반수가 '지방의회 의원'으로 구성됨으로써 "지방의회가 지방자치단체장의 전속적 권한의 행사에 사실상 관여하거나 개입하는 것이 된다"고 지적한 점은 참고할 사항이다.

이렇게 볼 때, 조례로 지방자치단체장의 지방 출자·출연 기관장에 대한 인사권 행사에 구속력을 가지지 않는 기관장 후보자에 대한 인사검증 절차를 규정한 것은 적법하다고 할 것이다. 판례가 지적한 바와 같이 지방의회가 실질적으로 인사권 행사에 관여하거나 개입하는 정도가 아니라 지방의회의원이 직접 개입하지 않고 임원추천위원회가 임원추천의 일환으로 인사검증을 실시하는 것은 지방자치단체의 책임성 제고를 위해서도 필요하다고 할 것이다. 따라서 임용권자의 법적 권한을 침해하지 않는 한 기관장 임명시 인사검증을 실시하는 규정을 조례에 두는 것은 지방자치단체의 자치입법권의 범위 내라고 해석할 수 있다.

다만, 임원추천위원회가 기관장 후보자에 대한 인사검증을 실시하며, 조례(안)에 규정하는 형식으로는 임원추천위원회의 임원추천절차와 별개로 기관장 후보자의 인사검증절차를 두는 방안(제1안)과 임원추천위원회의 추천절차에 '인사검증 절차'를 포함하는 방안(제2안)을 생각할 수 있다.

---

90) 조성규, "지방자치제도에 있어 사법권의 의의와 역할", 「행정법연구」 제34호, 2012.12, 305면 이하 참조.



## 라. 지자체 공공기관 통합 운영위원회 검토

### 1) 문제의 소재

우리나라 공공기관의 운영에 관한 입법정책의 역사에서 볼 때, 공공기관의 성격과 유형에 따라 다양한 법률에 따라 규율되어 오다가 2007년부터 공공기관운영법에 따라 (국가)공공기관이 규율되고, 2014년 9월 지방 출자·출연법의 시행에 따라 지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 대해서도 어느 정도 통일적인 법적 규율을 하게 되었다. 그리하여 공공기관운영법(동법 제2장)은 ‘공공기관 운영위원회’를 통하여, 지방 출자·출연법(동법 제6조)은 ‘출자·출연 기관 운영심의위원회’를 통하여 중요한 외부지배 구조를 구축할 수 있게 되었다.

한편, 지방공기업에 대해서는 이미 오래 전에 「지방공기업법」에 따른 법적 규율이 행해져 왔다. 그러나 지방공기업과 관련해서는 「지방공기업법」에 따라 ‘지방공기업정책위원회’가 행정자치부에 설치되어 있을 뿐(동법 제78조의4) (국가)공공기관이나 출자·출연 기관 운영심의위원회와 같은 성격의 외부지배구조가 존재하지 않고 있다. 비록 지방공기업정책위원회도 지방공기업 관련 주요 정책, 경영평가, 경영진단 그 밖에 경영 개선에 관한 사항을 심의함으로써 공공기관 운영위원회나 출자·출연 기관 운영심의위원회와 유사한 기능을 행사하기는 하지만, 그 위원회는 해당 지방자치단체가 아닌 행정자치부에 설치되어 있기 때문에 지방공기업의 ‘소유권자’로서 지방자치단체의 역할에 한계가 있다고 평가되어 왔다.

이에 따라 지방 출자·출연법의 시행을 계기로 지방자치단체의 출자·출연 기관뿐만 아니라 기존의 지방공기업(지방공사·공단)을 포함한 통합 운영위원회 또는 운영심의위원회를 구성하여 지방공기업과 출자·출연 기관을 통일적으로 관리·감독할 수 있는 외부지배구조의 필요성을 제기하는 연구가 있다(김철·김기범, 2011; 김철, 2013).

그러나 이에 대해서는 법적 검토가 필요하다. 구체적으로 「지방공기업법」에 운영위원회 설치·운영에 관하여 조례 제정의 위임근거 규정이 없는데도 지방공기업 운영위원회 설치·운영에 관한 조례를 제정할 수 있는가, 또 이러한 조례 제정이 가능하다고 할 때에도 각각 별개의 법률에 의해 규율되는 지방공기업과 출자·출연 기관을 통합적으로 관장하는 운영위원회를 설치할 수 있는가가 문제된다.

### 2) 현행법상 공공기관 운영위원회 등의 비교

공공기관운영법에 따른 공공기관 운영위원회와 지방 출자·출연법에 따른 운영심의위

원회는 그 법적 성격은 동일하지만 심의사항에 약간의 차이가 있다. 공공기관운영법 제8조 및 지방 출자·출연법 제6조에 따르면 양자는 기획재정부장관, 주무기관의 장, 행정자치부장관 또는 지방자치단체장의 권한에 속하는 공공기관 운영의 중요한 사항을 심의·의결하는 기구이다.

이에 대하여 지방공기업법 제78조의4에 따른 지방공기업정책위원회는 지방공기업 관련 주요 정책, 경영평가, 경영진단, 그 밖에 경영 개선에 관한 사항을 심의할 뿐, 개별 공기업의 설립, 운영 및 임원인사 등에 관한 사항에 대해서는 직접 심의하지 않는다.

또한 공공기관운영위원회는 기획재정부장관 소속으로 설치하고, 출자·출연 기관 운영심의위원회는 각 지방자치단체에 설치하지만, 지방공기업정책위원회는 행정자치부에 설치하도록 하고 있다.

이와 같이 출자·출연법에 따른 운영심의위원회와 지방공기업법에 따른 정책위원회의 법적 위상, 설치 단위 및 심의사항이 다르기 때문에, 조례를 제정하여 지방공공기관 통합 운영위원회 설치·운영에 관한 사항을 규율하려고 하는 것이다.

#### 가) 각 위원회의 법적 지위 및 심의사항

공공기관운영법(공운위)	지방 출자·출연법(심의위)	지방공기업법(정책위)
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 공공기관의 지정, 지정해제와 변경지정</li> <li>2. 기관의 신설 심사</li> <li>3. 공공기관의 경영공시</li> <li>4. 공시의무 등의 위반에 대한 인사상 조치 등</li> <li>5. 공공기관의 기능 조정 등</li> <li>6. 공공기관의 혁신지원 등</li> <li>7. 시장형 공기업과 준시장형 공기업의 선임비상 임이사 임명</li> <li>8. 공기업·준정부기관의 임원 임명 등</li> <li>9. 보수지침</li> <li>10. 공기업·준정부기관의 임원에 대한 해임이나 해임 건의 등</li> <li>11. 비상임이사·감사에 대한 직무수행실적 평가 등</li> <li>12. 공기업·준정부기관의 경영실적 평가 등</li> <li>13. 공기업·준정부기관의 경영지침</li> <li>14. 공기업·준정부기관에 대한 감독의 적정성 여부의 점검과 개선</li> <li>15. 통합공시의 항목, 기준 및 절차 등에 관한 사항</li> <li>16. 국민에게 직접 서비스를 제공하는 공공기관의 범위에 관한 사항</li> <li>17. 기능 조정 등의 대상에서 제외되는 기관의 지정에 관한 사항</li> <li>18. 경영실적 평가의 의뢰에 관한 사항</li> <li>19. 공기업·준정부기관경영평가단의 운영에 관한 사항</li> <li>20. 별표 1 제3호 다목에 따른 실질적인 수입액 여부 결정에 관한 사항</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 출자·출연 기관의 설립·운영의 타당성 등</li> <li>2. 출자·출연 기관의 임원에 대한 해임 또는 해임 요구</li> <li>3. 경영실적 평가 제외 대상기관의 선정</li> <li>4. 경영진단 대상기관의 선정</li> <li>5. 경영진단 결과 필요한 조치</li> <li>6. 법 제30조 제4항 조치 제외 기관의 선정</li> <li>7. 출자·출연 기관의 장에 대한 성과계약의 평가에 관한 사항</li> <li>8. 경영실적 평가에 관한 사항</li> <li>9. 지방자치단체 출자·출연 기관 운영심의위원회 위원의 해임 또는 해촉(解屬)에 관한 사항</li> <li>10. 그 밖에 심의위원회 위원장이 필요하다고 인정하는 사항</li> </ol>	<p>지방공기업 관련</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 주요 정책</li> <li>- 경영평가</li> <li>- 경영진단</li> <li>- 그 밖에 경영 개선에 관한 사항</li> </ul>

#### 나) 각 위원회의 구성과 운영

공공기관 운영법	지방 출자·출연법	지방공기업법
<p>제9조(운영위원회의 구성) ① 운영위원회는 위원장 1인 및 다음 각 호의 위원으로 구성하되, 기획재정부장관이 위원장이 된다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 국무조정실의 차관급 공무원으로서 국무조정실장이 지명하는 공무원 1인</li> <li>2. 대통령이 정하는 관계 행정기관의 차관·차장 또는 이에 상당하는 공무원</li> <li>3. 제2호에 해당하지 아니하는 주무기관의 차관·차장 또는 이에 상당하는 공무원</li> <li>4. 공공기관의 운영과 경영관리에 관하여 학식과 경험이 풍부하고 중립적인 사람으로서 법조계·경제계·언론계·학계 및 노동계 등 다양한 분야에서 기획재정부장관의 추천으로 대통령이 위촉하는 11인 이내의 사람</li> </ol> <p>② 제1항제4호의 규정에 따른 위원의 임기는 3년으로 하되, 연임할 수 있다.</p> <p>⑥ 운영위원회의 구성에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>시행령 제11조(운영위원회의 구성) ① 법 제9조제1항제2호에서 “대통령령이 정하는 관계 행정기관의 차관·차장 또는 이에 상당하는 공무원”이란 다음 각 호의 자를 말한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 기획재정부장관이 지명하는 기획재정부차관 1명</li> <li>2. 행정자치부차관</li> <li>3. 국민권익위원회 위원장이 지명하는 차관급 공무원 1명</li> <li>4. 인사혁신처장</li> </ol> <p>② 법 제9조제1항제4호에서 “공공기관의 운영과 경영관리에 관하여 학식과 경험이 풍부”한 사람이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 대학 또는 공인된 연구기관에서 부교수 또는 이에 상당하는 직에 5년 이상 근무한 경력이 있는 자</li> <li>2. 판사·검사 또는 변호사의 직에 10년 이상 근무한 경력이 있는 자</li> <li>3. 법 및 이 영에 공공기관, 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제9조제15항제3호에 따른 주권상장법인에서 20년 이상 근무한 자로서 임원의 직에 3년 이상 재직한 자</li> <li>4. 공인회계사 자격을 가지고 제3호에 열거된 기관의 감사·회계 부문에서 10년 이상 종사한 경력이 있는 자</li> <li>5. 고위공무원단 소속 공무원 또는 정무직 공무원의 직에 근무한 자</li> <li>6. 그 밖에 공공기관의 운영과 관련된 경력 등이 제1호부터 제5호까지의 기준에 상당하다고 인정되는 자</li> </ol>	<p>제6조(출자·출연 기관 운영심의위원회) ② 심의위원회는 위원장 1명을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성하며, 출자·출연 기관 운영과 경영관리에 관하여 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 지방자치단체의 장이 임명 또는 위촉하되, 공무원인 위원이 전체 위원 수의 4분의 1을 초과하여서는 아니된다.</p> <p>③ 심의위원회의 위원장은 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도의 부시장·부지사(행정업무를 총괄하는 부시장·부지사를 말한다), 시·군·구(자치구를 말한다)의 부시장·부군수·부구청장이 된다.</p> <p>④ 공무원이 아닌 위원의 임기는 2년 이내로 하되, 한 차례만 연임할 수 있다.</p> <p>⑤ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 심의위원회의 구성과 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>시행령 제4조(출자·출연 기관 운영심의위원회의 구성과 운영) ④ 심의위원회 위원은 다음 각 호에 해당하는 사람 중에서 지방자치단체의 장이 임명하거나 위촉한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 지방의회에서 추천하는 사람(지방의원은 제외한다) 3명 이내</li> <li>2. 전체 위원 수의 4분의 1 범위에서 해당 지방자치단체의 장이 지명하는 공무원</li> <li>3. 법조계·경제계·언론계·학계 및 노동계 등의 분야에서 출자·출연 기관의 운영에 관한 전문지식과 경험을 가진 사람 중 위원장이 추천하는 사람</li> </ol>	<p>제78조의4(지방공기업정책위원회) ② 지방공기업정책위원회는 위원장 1명을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성한다.</p> <p>③ 지방공기업정책위원회의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>시행령 제72조(지방공기업정책위원회의 구성) ① 법 제78조의4제3항에 따른 지방공기업정책위원회(이하 “정책위원회”라 한다)의 위원장은 행정자치부차관이 되고, 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 행정자치부차관이 임명 또는 위촉한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 경영평가와 경영진단에 관한 풍부한 경험을 가진 전문가</li> <li>2. 5년 이상 실무경험이 있는 공인회계사</li> <li>3. 「고등교육법」 제2조제1호부터 제6호까지 중 어느 하나에 해당하는 학교의 부교수 이상 직위에 있는 사람으로서 공기업 경영 및 그 밖에 관련 분야에 관한 전문지식이 있는 사람</li> <li>4. 지방공기업에 관한 업무를 담당하는 3급 이상의 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 일반직공무원</li> </ol> <p>② 위촉위원의 임기는 2년으로 하고, 한 차례만 연임할 수 있다.</p> <p>③ 위촉위원의 사임 등으로 새로 위촉한 위원의 임기는 전임위원의 남은 임기로 한다.</p>

### 3) 통합 운영위원회 설치·운영 조례 제정의 적법성

법적 논란이 있을 수 있지만, 지방자치단체가 투자(출자)하거나 출연하여 설립하는 지방공기업과 출자·출연 기관을 통합적으로 관장하는 운영위원회를 설치하는 조례를 제정하는 것은 우리 헌법과 지방자치법의 취지에서 볼 때 가능하다고 본다. 논자에 따라서는 법률유보의 원칙, 지방자치사무의 한계 또는 지방자치단체장의 집행권한 제한 문제 등을 이유로 그 적법성에 의문을 제기할 수 있지만, 앞에서 본 바와 같이 이러한 조례의 제정은 지방자치단체의 조례제정권의 범위 내에 있다고 본다.

구체적으로 공기업과 출자·출연 기관을 통합적으로 관장하는 통합 운영위원회를 설치하기 위해서는 (가칭)「서울특별시 공공기관 운영위원회의 설치·운영에 관한 조례」 또는 (가칭)「서울특별시 투자·출연 기관의 운영에 관한 조례」 또는 (가칭)「서울특별시 공기업·출자·출연 기관의 운영에 관한 조례」를 제정하는 방안을 생각할 수 있다. 이 통합 운영위원회 조례에서는 공공기관운영법에 따른 공공기관 운영위원회와 지방 출자·출연법에 따른 운영심의위원회의 구성, 운영 및 회의에 관한 규정을 준용할 수 있다. 특히 법적 논란을 피하기 위해서는 지방 출자·출연법상의 운영심의위원회에 관한 강행법적 규정 또는 지방자치단체의 장의 권한에 속하는 사항 등에 관해서는 조례제정권의 한계를 넘어서지 않는 것이 바람직하다고 본다.

다만, 「서울특별시 출자·출연 기관의 운영에 관한 조례」에 ‘통합 운영위원회’를 규정하는 것은 법체계 및 입법기술상 난점이 있다. 위 조례는 지방 출자·출연법에서 위임한 사항 및 동법의 시행에 필요한 사항을 규정하는 것을 목적으로 하고(표준조례(안) 제1조 참조), 원칙적으로 위 조례의 적용범위는 출자·출연 기관에 한정되기 때문이다. 위 조례의 목적과 적용범위가 출자·출연 기관에 한정되는데, ‘통합 운영위원회’는 출자·출연 기관뿐만 아니라 지방공기업에게도 적용된다고 하는 것은 입법체계적으로 맞지 않기 때문이다.

한편, (가칭)「서울특별시 공공기관 운영위원회의 설치·운영에 관한 조례」와 같은 통합 운영위원회 설치·운영 조례의 제정이 어려운 경우에는 서울시 출자·출연 기관과 지방공기업을 분리하여 각각의 ‘운영 조례’를 제정하여 각 조례에 운영위원회에 관한 사항을 규정하는 방안도 생각할 수 있다. ‘서울시 출자·출연 기관의 운영 조례’는 모법의 위임 및 근거에 따라 당연히 제정될 수 있는 것이고, ‘서울시 공기업의 운영 조례’에 지방공기업 운영위원회에 관한 규정을 두는 것은 지방자치단체의 자치입법권(조례제정권)의 범위 내에 있는 것으로 판단되기 때문이다. 지방공기업과 출자·출연 기관의 운영 또는 운영위원회의 근거 조례를 분리하여 제정하더라도 운영위원회의 구성, 권한 및 회의운영 등을 통일적으로 규정하여 통합 운영하는 것도 가능하다고 본다.

## VI. 결론

지방자치단체 출자·출연 기관에 대한 각종 채용부정, 방만경영 등의 문제점이 꾸준히 제기되었던 가운데 2014년 3월 24일 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」이 제정되어 동년 9월 25일부터 시행되고 있다.

지방 출자·출연법은 제정 필요성에도 불구하고 중앙정부의 지자체 출자·출연 기관에 대한 과도한 관리와 통제의 성격을 가지면서(김철, 2014), 지자체 출자·출연 기관의 운영에서 지역주민과 이해당사자들에 의한 통제와 참여가 실질적으로 작동할 수 있는 관리체계를 수립하는 것은 중요한 과제가 되었다. 즉, 지자체 출자·출연 기관의 경영을 합리화하고 운영의 투명성을 높임으로써 지역주민에 대한 서비스 증진에 기여할 수 있는 서울시 차원의 출자·출연 기관의 운영 조례안이 요구된다.

지자체 출자·출연 기관은 주민의 복리증진과 지역주민 소득 및 지역 경제발전을 목적으로 설립되었기 때문에 민주적이고 주민참여적인 운영이 중요하다. 서울시는 출자·출연 기관에 대해 2004년부터 경영평가를 통하여 경영 합리화를 도모하였고, 2011년 5월 출자·출연 기관에 대하여 임원추천위원회의 구성 등을 포함한 표준정관을 제안하는 등 산하 기관의 투명성을 높이기 위해 노력해 왔다. 하지만, 기관장 임명 과정에서의 투명성 논란, 기관 내부지배구조의 실효성에 대한 문제제기는 여전히 존재한다.

기관장 임명에서의 투명성 논란은 이미 10개 출연 기관의 정관에 임원추천위원회를 두도록 명시되어 있고, 11개 출연 기관에서 임원추천위원회가 실제 운영되고 있음에도 반복되는 점은 시사하는 바가 크다. 즉, 현재의 임원추천위원회의 구성과 운영에 한계가 있음을 방증하는 것으로서 임원의 인사제도가 투명하고 공정하게 진행될 수 있는 방안이 강구될 필요가 있고, 이는 임원추천위원회의 구성과 기관장 후보자에 대한 인사검증으로 구체화될 수 있다.

기관 내부지배구조의 문제이다. 서울시 출연 기관에 대한 시 감사와 시의회의 행정사무감사에서 유사한 문제가 반복적으로 지적되는 것은 기관의 내부감시 기구의 작동이 원활하지 않다는 점을 보여준다. 이에 대한 방안으로 기관의 최고의사결정기구로서 이사회가 기관운영을 책임있게 수행할 수 있도록 ‘근로자 대표’의 참여를 도입하였다. 즉 노동이사제도는 출자·출연 기관의 이사회에 노동조합 또는 근로자들이 추천하는 1명 이상의 이사를 두도록 하였고, 노동이사를 해당 기관의 근로자로 한정하지 않았으며, 노동이사를 추천할 때 과반수 노동조합이 없는 경우에는 근로자들이 직접·비밀·무기명투표 방식으로 선출하도록 하였다.

한편 출자·출연 기관 운영심의위원회는 지자체 출자·출연 기관 운영의 전반에 대해 심의·의결하는 기구로서 이에 대한 민주적 통제가 향후 출자출연 기관 운영의 투명성과 책임성을 담보하는 중요한 토대가 될 수 있다. 이에 운영심의위원회의 정수, 민간위원 분야, 추천 방식에서 이해관계자 및 시민의 참여를 보장할 수 있도록 조례안을 제시하였다. 위원회 정수는 가부동수인 경우를 방지하기 위하여 홀수로 구성함과 동시에 민간전문가 위원이 다수가 되도록 하였다. 심의위원회 민간 전문가 위원이 위촉되는 분야에 시민단체를 추가하였고, 추천 방식에서 노동계와 시민단체로부터 ‘실질적인 추천’을 보장하는 규정을 마련하였다.

이상의 내용을 바탕으로 서울시 출자·출연 기관 운영 조례(안)〔조례A〕을 도출하였고, 서울시 출자·출연 기관의 공공성과 책임성을 높일 수 있도록 임원추천위원회 구성 변화, 노동이사제 도입, 기관장 후보자 인사검증 실시, 향후 신설될 운영심의위원회에 대한 이해관계자 및 시민의 참여방안을 포함시켰다.

이와 함께 「지방공기업법」의 규율을 받고 있는 지방공사·공단의 주요 정책 및 전반적인 운영에 대해 심의·의결하는 지방정부 차원의 외부지배구조가 부재한 현재의 상황을 고려하여 지자체 공공기관에 대한 통합 운영위원회 설치에 대한 조례로 ‘서울시 공공기관 운영위원회 설치·운영 조례(안)〔조례B〕’를 제시하였다. B조례는 서울시가 설립한 지방공기업과 출자·출연 기관을 통합적으로 관장하는 운영위원회 설치와 운영에 관한 사항만 규정하고, 그 밖에 각 공공기관의 ‘운영에 관한 사항’은 별도의 조례로 규율하게 된다.

## 1. 서울시 출자·출연 기관 운영 조례(안)〔조례A〕

### 가. 기본방향

서울시 출자·출연 기관의 운영에 관한 조례를 제정하는 기회에 지방공기업을 포함한 서울시 공공기관 통합 운영위원회의 설치와 운영에 관한 조례를 제정하는 것을 생각해 볼 수 있다. 그러나 앞에서 본 바와 같이, 서울시 공공기관 통합 운영위원회 조례의 제정에 대해서는 법적 논란이 있을 수 있고, 그러한 조례 제정에 긴 시간이 걸릴 것으로 보인다. 이에 반하여 서울시 출자·출연 기관 운영 조례는 지방 출자·출연법의 시행에 따라 조속히 제정될 필요가 있다. 따라서 여기서는 먼저 서울시 출자·출연 기관 운영 조례(안)을 제시하고자 한다.

「서울특별시 출자·출연 기관의 운영에 관한 조례」(안)[조례A]는 지방 출자·출연법에 따른 출자·출연 기관의 운영에 관한 사항만을 규정하고, 지방공사·공단의 운영에 관한 사항은 별도의 조례로 정할 것을 예정이다. 조례B와 병행하여 조례A를 제정할 경우에 ‘운영심의위원회’ 부분(제4조, 제5조)은 삭제한다. 지방공사·공단의 운영에 관해서도 이 조례(안)의 내용을 준용하여 따로 조례를 제정할 수 있다.

「서울특별시 출자·출연 기관의 운영에 관한 조례」(안)[조례A]는 서울시 조례(안)과 같이 제1장 총칙, 제2장 출자·출연 기관 운영심의위원회, 제3장 출자·출연 기관의 운영, 제4장 출자·출연 기관의 평가 등의 체계를 취한다. 다만, 모법의 체계에 맞추어 제2장과 제3장의 순서를 바꾸었다.

#### 나. 출자·출연 기관 운영심의위원회<sup>91)</sup>

서울시 출자·출연 기관 운영심의위원회(이하 “심의위원회”라 한다)에 관한 규정은 원칙적으로 표준조례(안) 또는 서울시 조례(안)과 규정 형식이나 내용을 같이 한다. 다만, 심의위원회 위원의 정수, 민간전문가 위원의 수, 민간전문가 위원의 추천절차 등에 관한 사항은 수정하였다. 또, 심의위원회의 심의·의결사항에 ‘임원의 인사’에 관한 사항을 추가하는 것을 검토할 수 있으나, 이는 시행령 제4조 제1항 제4호 ‘그 밖에 심의위원회 위원장이 필요하다고 인정하는 사항’으로 처리할 수 있을 것으로 보인다.

첫째, 심의위원회 위원의 정수에 대하여 법에서는 15명 이내로 규정하고 있는데(법 제6조 제2항), 서울시 조례(안)에서는 12명으로 하고 있으며, 시행령(제4조 제4항)에 따라 시의회 추천 3명(1호), 공무원 3명(2호) 및 전문가 6명(3호)로 하고 있다.

그러나 위원회 또는 회의체의 회의는 위원 과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결하기 때문에 위원의 정수는 홀수로 하는 것이 일반적이다. 안건의 의결에 있어서 가부동수인 경우를 방지하기 위함이기도 하다. 따라서 조례(안)에서 전체 위원의 정수는 짝수인 12명보다는 13명(?)으로 하는 것이 바람직하다. 위원 정수를 13명으로 하는 경우에, 제3호에 따른 민간전문가 위원의 정수를 7명(?)으로 함으로써 민간전문가 위원이 다수가 되도록 한다.

둘째, 심의위원회 위원 중 민간전문가위원에 대하여, 법률에서는 ‘출자·출연 기관 운영과 경영관리에 관하여 학식과 경험이 풍부한 사람’이라는 요건만을 규정하고(법 6조

91) 모법의 체계에 맞게 제2장(출자·출연 기관의 운영)과 제3장(출자·출연 기관 운영심의위원회의 운영)의 순서를 바꿨다.

제2항), 시행령에서 지방의회 추천, 지자체장의 공무원 임명 외에 법조계·경제계·언론계·학계 및 노동계 등의 분야의 인사 중 위원장이 추천하는 사람을 지방자치단체의 장이 임명 또는 위촉하도록 하고 있다(영 제4조 제4항). 그 동안 공공기관운영법에 따른 공공기관운영위원회 위원의 위촉에 대하여 ‘시민단체’의 추천이 요구되어 왔다. 이러한 주장은 지방공기업과 출자·출연 기관에 대해서도 같은 맥락에서 요구되고 있다. 따라서 심의위원회 민간전문가 위원이 위촉되는 ‘분야’에 시민단체를 포함시킬 필요가 있다(안 제4조 제1항 제3호). 법리적으로 보더라도, 법률에서 민간전문가 위촉 분야를 특정하지 않고 있으며, 시행령에서도 법조계·경제계·언론계·학계 및 노동계 ‘등의 분야’라고 예시하고 있기 때문이다. 이 경우 ‘시민단체’는 「비영리민간단체지원법」 제2조에 따른 비영리민간단체를 말한다.

셋째, 법령에서는 심의위원회의 민간전문가 위원을 위촉하는 경우에 위원장이 추천하도록 하고 있다(영 제4조 제4항 제4호). 이러한 법령의 규정 하에서도 민간전문가위원에 대한 ‘노동계 또는 시민단체의 추천권’을 규정할 수 있는지를 검토할 필요가 있다. 이 경우 조례(안)에서 ‘노동계 또는 시민단체에서 추천한 사람’을 지자체의 장이 직접 위촉하도록 규정하는 것은 법령 위반이 될 가능성이 있다.

이러한 법적 논란을 피하면서도 조례(안)에 민간전문가 위원의 위촉에 있어서 노동계와 시민단체의 추천인사가 위원에 위촉될 수 있는 규정을 두는 방안이 있다(안 제4조 제2항). 동법시행령에서는 ‘위원장이 추천한 자’를 시장이 위촉하도록 하고 있으나, 조례(안)에서는 각 분야로부터 추천받은 자를 위원장이 추천하도록 하는 것이다. 법령에 저촉되지 않은 범위 내에서 ‘노동계 또는 시민단체’(또는 법조계, 경제계, 언론계 포함)로부터 ‘실질적인 추천’을 보장하는 규정을 추가한 것이다. 다만, 모든 분야의 위원의 추천권을 규정한 제1안과 노동계와 시민단체 분야의 위원의 추천만을 규정한 제2안을 두고 있다.

넷째, 심의위원회의 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 심의위원회에 분과위원회를 둘 수 있도록 하였다(안 제6조 제4항).

제2장 출자·출연 기관 운영심의위원회의 운영  
 ※ 서울시 조례(안) 제3장

제4조(출자·출연 기관 운영심의위원회 구성·운영) ① 법 제6조제2항과 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률 시행령」(이하 “영”이라 한다) 제4조제4항에 따른 서울특별시 출자·출연 기관 운영심의위원회(이하 “심의위원회”라 한다) 위원은 위원장을 포함하여 13명(?)으로 구성하고, 다음 각 호에 해당하는 사람 중에서 서울특별시시장(이하 “시장”이라 한다)이 임명 또는 위촉한다.

1. 서울특별시의회(이하 “시의회”라 한다)에서 추천하는 사람 3명(시의원 제외). 다만, 시의회의 추천이 없을 경우 제외할 수 있다.
2. 영 제4조제4항제2호의 공무원은 행정1부시장, 기획조정실장, 경영기획관을 말한다.



<p>3. 영 제4조제4항제3호의 위원은 법조계·경제계·언론계·학계·노동계 및 시민단체(「비영리민간단체지원법」 제2조에 따른 비영리민간단체를 말한다. 이하 같다.) 분야의 7명(?)으로 구성한다. 다만, 제1호의 시의회의 추천이 없는 경우에는 심의위원회 구성을 위한 부족한 인원을 추가한다.</p> <p>② &lt;제1안&gt; 제1항 제3호의 경우에 심의위원회 위원장(이하 “위원장”이라 한다)은 각 분야의 서울지역 단체로부터 복수의 사람을 추천받아 그 중에서 추천한다. (※ 참조: 시행령 제4조 제8항)</p> <p>② &lt;제2안&gt; 제1항 제3호의 경우에 심의위원회 위원장(이하 “위원장”이라 한다)은 노동계와 시민단체 분야의 위원에 대해서는 서울지역의 노동단체와 시민단체로부터 복수의 사람을 추천받아 그 중에서 3명(?)을 추천한다. (※ 참조: 시행령 제4조 제8항)</p> <p>③ 위원장은 행정1부시장이 된다.</p> <p>④ 법 제6조제4항에 따른 공무원이 아닌 심의위원회 위원의 임기는 2년으로 하되, 한 차례만 연임할 수 있다. 다만, 위원의 사임 등으로 인하여 새로 위촉된 위원의 임기는 전임위원 임기의 남은 기간으로 한다.</p> <p>⑤ 시장은 제1항제1호에 따른 심의위원회의 위원이 영 제5조에 따라 해임되거나 해촉된 경우에는 시의회에 위원추천을 요청하여야 한다.</p> <p>⑥ 위원장은 제1항제3호에 따른 심의위원회의 위원이 영 제5조에 따라 해임되거나 해촉된 경우에는 해당 단체에 위원후보자의 추천을 요청하여야 한다.</p> <p>⑦ 심의위원회의 간사는 출자·출연 업무를 총괄하는 부서의 장이 되며, 다음 각 호의 업무를 수행한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 회의 서류 작성 및 보고</li> <li>2. 회의록 작성·보관·공개</li> </ol> <p>※ 참조 : 표준조례(안) 제4조, 서울시 조례(안) 제8조</p> <p>제5조(심의위원회의 회의·운영) ① 심의위원회의 회의는 법 제6조제1항 및 영 제4조제1항의 사항을 심의하기 위해 위원장이 직접 소집하거나 위원의 소집요구로 위원장이 소집한다.</p> <p>② 위원장이 회의를 개최하고자 하는 경우에는 회의의 일시·장소 및 심의안건을 회의 개최일 7일 전까지 각 위원에게 서면으로 통지하여야 한다. 다만, 긴급한 경우 등 부득이한 사정이 있을 때에는 통지방법이나 기간을 달리 정할 수 있다.</p> <p>③ 심의사항이 경미하거나 위원장이 필요하다고 인정할 때에는 서면으로 의결할 수 있다. 이 경우 위원에게 서면으로 그 사유를 통지하여야 한다.</p> <p>④ 심의위원회의 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 심의위원회에 분과위원회를 둘 수 있다. 이 경우 분과위원회의 위원장과 위원은 심의위원회의 위원장이 심의위원회 위원 중에서 임명한다.</p> <p>※ 참조 : 서울시 조례(안) 제9조, 지방공기업법 시행령 제73조 제4항92)</p>
---

## 다. 임원의 인사

지방 출자·출연법과 동법시행령은 공공기관운영법과 지방공기업법과 달리 출자·출연기관의 ‘임원’에 관한 사항은 매우 간단하다. 지방 출자·출연법은 임원의 구성에 있어서 기관장, 이사 및 감사를 둔다는 규정과 임원의 채용방식, 임원에 대한 해임(요청)/손해배상 및 임원의 결격사유 등에 관한 규정만을 두고 있다(제9조~제11조). 이에 따라 표준조례(안)과 서울시 조례(안)에서도 ‘임원의 해임 요구 등’에 대해서만 규정하고 있다.

92) 「지방공기업법 시행령」 제73조 제4항 : (지방공기업) 정책위원회의 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 정책위원회에 분과위원회를 둘 수 있다. 이 경우 분과위원회의 위원장과 위원은 정책위원회의 위원장이 정책위원회의 위원 중에서 임명한다.

출자·출연 기관의 임원의 구성이나 임면 등에 관한 사항은 이들 기관의 공공성, 경영 합리화 및 운영의 투명성 제고에 매우 중요한 요소이다. 따라서 이 조례(안)에서는 임원의 구성과 관련하여 ‘노동이사제도’의 근거 조항을 두고(안 제6조 제2항~제4항),<sup>93)</sup> 임원의 임면에 관해서는 지방공기업법의 내용을 반영하여 임원추천위원회의 추천을 받도록 하고(안 제7조), 지방공기업법 시행령의 내용을 반영하여 임원추천위원회에 관한 규정을 두었으며(안 제8조, 제9조), 일정 규모 이상의 기관의 기관장 후보자에 대하여 인사검증을 실시하도록 하였다(안 제10조).

## 1) 임원의 정수와 구성 : 노동이사제도 도입

첫째, 지방 출자·출연법령에서는 임원의 구성(기관장을 포함한 이사와 감사)만을 규정하고 있다(법 제9조 제1항). 이에 따라 출자·출연 기관의 임원의 정수는 해당 기관의 설립근거 조례 또는 정관으로 정하도록 하였다(안 제6조 제1항).

둘째, 출자·출연 기관의 이사회에 노동조합 또는 근로자들이 추천하는 1명 이상의 이사를 두도록 하였다(안 제6조 제2항 이하). 이른바 ‘노동이사제도’의 근거조항을 둔 것이다. 다만, 노동이사를 해당 기관의 근로자로 한정하지 않았으며, 노동이사를 추천할 때 과반수 노동조합이 없는 경우에는 근로자들의 직접·비밀·무기명투표 방식으로 선출하도록 하였다. 노동이사제도의 도입에 대해서는 경영계의 반발이 예상되고, 다른 법과의 관계 등을 검토할 필요가 있다.

<p>제6조(임원의 정수와 구성) ① 법 제9조 제1항에 따른 출자·출연 기관 임원의 정수는 법 제4조 제3항에 따른 조례 또는 해당 출자·출연 기관의 정관으로 정한다.</p> <p>② 출자·출연 기관의 이사 중에는 해당 출자·출연 기관 근로자 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합이 추천한 사람 또는 근로자 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자 과반수의 추천을 받은 사람이 1명 이상 포함되어야 한다.</p> <p>③ 제2항의 경우에 근로자 과반수의 추천을 받은 사람은 임원이 아닌 근로자들의 직접·비밀·무기명투표의 방식으로 선출되어야 한다. 이 경우 사용자 또는 사용자의 이익대표자는 추천절차에 참여하여서는 아니 된다.</p> <p>④ 출자·출연 기관은 이해관계자의 참여 등 이사회 구성의 다양성 확보 방안을 정관에 규정하여야 한다.</p> <p>(※ 참고: 서울시, 「투자·출연 기관 혁신방안」, 2014.12.10, 14쪽. 상생·협치의 노사문화 조성을 위한 ‘참여형 노사관계 모델’ 도입 중 ‘노동이사제도’를 도입하여 이사회 참여 보장)</p>
--

## 2) 임원의 임면 : 임원추천위원회의 추천을 받은 자

93) 참고, 박원석의원 대표발의, 공공기관운영에 관한 법률 개정안(의안번호 1904851호, 2013.5.6.), 제24조 제4항 신설: ④ 공기업의 비상임이사 중에는 근로자대표(근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합의 대표자를 말하며, 해당 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수를 대표하는 자를 말한다. 이하 같다)의 추천을 받은 사람이 1인 이상 포함되어야 한다.

공공기관운영법은 임원의 임명에 있어서 임원추천위원회의 절차와 공공기관운영위원회의 심의·의결 등에 관한 규정을 두고 있다.<sup>94)</sup> 「지방공기업법」도 지방공기업의 임원의 임명에 있어서 임원추천위원회의 추천을 받은 사람을 임명하도록 하고 있다.<sup>95)</sup> 국

94) 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제25조(공기업 임원의 임면) ①공기업의 장은 제29조의 규정에 따른 임원추천위원회(이하 “임원추천위원회”라 한다)가 복수로 추천하여 운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 주무기관의 장의 제청으로 대통령이 임명한다. 다만, 기관 규모가 대통령령이 정하는 기준 이하인 공기업의 장은 임원추천위원회가 복수로 추천하여 운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 주무기관의 장이 임명한다.

② 공기업의 상임이사는 공기업의 장이 임명한다. 다만, 제20조제2항 및 제3항에 따른 감사위원회의 감사위원이 되는 상임이사(이하 “상임감사위원”이라 한다)는 제4항에서 정한 절차에 따라 대통령 또는 기획재정부장관이 임명한다.

③ 공기업의 비상임이사는 임원추천위원회가 복수로 추천하는 경영에 관한 학식과 경력이 풍부한 사람(국·공립학교의 교원이 아닌 공무원을 제외한다) 중에서 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 기획재정부장관이 임명한다. 이 경우 제6조의 규정에 따른 지정 당시 비상임이사가 없는 공기업은 지정 후 3월 이내에 비상임이사 2인 이상을 선임하여야 한다.

④ 공기업의 감사는 임원추천위원회가 복수로 추천하여 운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 기획재정부장관의 제청으로 대통령이 임명한다. 다만, 기관 규모가 대통령령이 정하는 기준 이하인 공기업의 감사는 임원추천위원회가 복수로 추천하여 운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 기획재정부장관이 임명한다.

⑤공기업의 장은 제22조제1항·제35조제3항 및 제48조제8항에 따라 그 임명권자가 해임하거나 정관으로 정한 사유가 있는 경우를 제외하고는 임기 중 해임되지 아니한다.

「공공기관의 운영에 관한 법률」 제26조(준정부기관 임원의 임면) ①준정부기관의 장은 임원추천위원회가 복수로 추천한 사람 중에서 주무기관의 장이 임명한다. 다만, 기관 규모가 대통령령이 정하는 기준 이상이거나 업무내용의 특수성을 감안하여 대통령령이 정하는 준정부기관의 장은 임원추천위원회가 복수로 추천한 사람 중에서 주무기관의 장의 제청으로 대통령이 임명한다.

② 준정부기관의 상임이사는 준정부기관의 장이 임명하되, 다른 법령에서 상임이사에 대한 별도의 추천위원회를 두도록 정한 경우에 상임이사의 추천에 관하여는 그 법령의 규정에 따른다. 다만, 상임감사위원은 제4항에서 정한 절차에 따라 대통령 또는 기획재정부장관이 임명한다.

③ 준정부기관의 비상임이사(다른 법령이나 준정부기관의 정관에 따라 당연히 비상임이사로 선임되는 사람은 제외한다. 이하 이 항에서 같다)는 주무기관의 장이 임명하되, 기관규모가 대통령령으로 정하는 기준 이상이거나 업무내용의 특수성을 감안하여 대통령령으로 정하는 준정부기관의 비상임이사는 임원추천위원회가 복수로 추천한 사람 중에서 주무기관의 장이 임명한다. 다만, 다른 법령에서 해당 준정부기관의 비상임이사에 대하여 별도의 추천 절차를 정하고 있는 경우에 비상임이사의 추천에 관하여는 그 법령의 규정에 따른다.

④ 준정부기관의 감사는 임원추천위원회가 복수로 추천하여 운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 기획재정부장관이 임명한다. 다만, 기관 규모가 대통령령이 정하는 기준 이상이거나 업무내용의 특수성을 감안하여 대통령령으로 정하는 준정부기관의 감사는 임원추천위원회가 복수로 추천하여 운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 기획재정부장관의 제청으로 대통령이 임명한다.

⑤준정부기관의 장의 임기보장에 관하여는 제25조제5항을 준용한다. 이 경우 “공기업의 장”은 “준정부기관의 장”으로 본다.

95) 「지방공기업법」 제58조(임원의 임면 등) ① 공사의 임원은 사장을 포함한 이사(상임이사와 비상임이사로 구분한다) 및 감사로 하며, 그 수는 정관으로 정한다.

가 단위에서의 국가 공공기관과 지방자치단체 단위에서 출자·출연 기관의 위상은 유사하다고 할 수 있으므로, 지방 출자·출연 기관의 경우에도 공공기관운영법 및 지방공기업법과 유사하게 임원추천위원회에 관한 규정을 둔다.

즉, 임원(기관장, 이사 및 감사)을 임명할 때에 임원추천위원회가 추천한 사람 중에서 임명하도록 하고, 기관장과 감사는 시장이 임명하고, 이사는 해당 기관의 설립근거 조례 또는 정관이 정하는 바에 따라 시장 또는 기관장이 임명하도록 하였다(안 제7조 제2항과 제4항). 출자·출연 기관의 설립에 관하여 별도의 근거법이 있고 해당 법령에서 임원의 선임절차에 관하여 다른 규정을 두고 있는 경우에는 해당 법령에서 정하는 바에 따른다(안 제7조 제5항).

제7조(임원의 임면) ① 출자·출연 기관의 장과 감사는 출자·출연 기관의 운영에 관한 전문적인 지식과 능력이 있는 사람 중에서 시장이 임면한다.  
 (※ 참조: 지방공기업법 제58조 제2항)  
 ② 시장은 법 제9조 제2항 및 이 조례 제7조 제1항에 따라 출자·출연 기관의 장과 감사(조례 또는 정관으로 정하는 바에 따라 당연히 감사로 선임되는 사람은 제외한다)를 임명할 경우 제8조에서 정하는 임원추천위원회가 복수로 추천한 사람 중에서 임명하여야 한다. 다만, 제3항에 따라 기관장을 연임시키려는 경우에는 임원추천위원회의 심의를 거쳐야 한다.  
 (※ 참조: 지방공기업법 제58조 제3항)  
 ③ 시장은 기관장의 경영성과에 따라 임기 중에 해임하거나 임기가 끝나더라도 연임시킬 수 있다. 이 경우 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다.  
 1. 법 제11조에 따른 성과계약의 이행실적  
 2. 법 제28조에 따른 경영실적의 평가 결과  
 (※ 참조: 지방공기업법 제58조 제4항)

② 사장과 감사는 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방공기업의 경영에 관한 전문적인 식견과 능력이 있는 사람 중에서 지방자치단체의 장이 임면(任免)한다. 다만, 제50조제1항에 따라 설립된 공사의 경우에는 지방자치단체 간의 규약으로 정하는 바에 따른다.

③ 지방자치단체의 장은 제2항에 따라 사장과 감사(조례 또는 정관으로 정하는 바에 따라 당연히 감사로 선임되는 사람은 제외한다)를 임명할 경우 대통령령으로 정하는 임원추천위원회(이하 이 조에서 “임원추천위원회”라 한다)가 추천한 사람 중에서 임명하여야 한다. 다만, 제4항에 따라 사장을 연임시키려는 경우에는 임원추천위원회의 심의를 거쳐야 한다.

④ 지방자치단체의 장은 사장의 경영성과에 따라 임기 중에 해임하거나 임기가 끝나더라도 연임시킬 수 있다. 이 경우 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다.

1. 제58조의2에 따른 경영성과계약의 이행실적
2. 제78조제1항 및 제2항에 따른 경영평가의 결과
3. 제78조제4항에 따른 사장의 업무성과 평가 결과

⑤ 제4항에 따른 사장의 연임 또는 해임의 기준 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

⑥ 이사(조례 또는 정관으로 정하는 바에 따라 당연히 이사로 선임되는 사람은 제외한다)는 임원추천위원회가 추천한 사람 중에서 임명하되, 상임이사는 사장이 임면하고 비상임이사는 지방자치단체의 장이 임면한다. 이 경우 이사의 임면에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

⑦ 임원추천위원회는 임원후보자를 추천하려는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 후보자를 공개모집하여야 한다.

- ④ 출자·출연 기관의 이사(조례 또는 정관으로 정하는 바에 따라 당연히 이사로 선임되는 사람 및 제6조 제2항에 따라 선임되는 사람은 제외한다)는 임원추천위원회가 추천한 사람 중에서 임명하되, 해당 기관의 설립 조례 또는 정관이 정하는 바에 따라 시장 또는 기관장이 임명한다.  
(※ 참조: 지방공기업법 제58조 제6항)
- ⑤ 출자·출연 기관의 설립 근거법 등 다른 법령에서 임원의 임명에 관한 규정을 두고 있는 경우에는 해당 법령에서 정하는 바에 따른다.

### 3) 임원추천위원회의 구성·운영 및 절차

출자·출연 기관의 임원을 임명할 때에 임원추천위원회의 추천을 받도록 함으로써 임원추천위원회의 구성과 운영 및 추천절차에 관하여 규정하였다(안 제8조와 제9조). 임원추천위원회의 구성과 운영에 관하여 공공기관운영법 시행령<sup>96)</sup>과 지방공기업법 시행령<sup>97)</sup>을 준용하여 규정하였다. 다만, 시장·시의회·이사회가 추천한 사람에 대하여

#### 96) 「공공기관의 운영에 관한 법률 시행령」 제23조(임원추천위원회의 구성 및 운영)

- ① 공기업·준정부기관의 이사회는 임원의 임기 만료, 그 밖의 사유로 인하여 임원을 새로이 선임할 필요가 있는 경우에는 지체없이 법 제29조에 따른 임원추천위원회(이하 “추천위원회”라 한다)를 구성하여야 한다.
- ② 추천위원회의 위원 정수는 5명에서 15명 이내의 범위에서 이사회 의결로 정한다. 다만, 추천위원회의 구성 당시 비상임이사가 2명 이하인 경우에는 위원 정수를 2명 또는 3명으로 할 수 있다.
- ③ 법 제29조제2항에 따라 이사회가 선임하는 위원은 법조계·경제계·언론계·학계 및 노동계 등 다양한 분야에서 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 선임하여야 한다. 다만, 당해 공기업·준정부기관 구성원의 의견을 대변할 수 있는 사람 1명이 포함되어야 한다.
- ④ 추천위원회는 재적위원 과반수의 찬성으로 의결한다.
- ⑤ 추천위원회는 임원후보의 모집·조사 등의 업무를 전문기관에 의뢰할 수 있다.
- ⑥ 법 또는 이 영에 규정된 사항 외에 추천위원회의 구성 및 위원의 제척·기피·회피제도 등 추천위원회의 운영과 임원의 선임 등에 관하여 필요한 사항은 공기업·준정부기관의 정관 또는 내규로 정한다.
- ⑦ 추천위원회는 추천위원회 회의의 심의·의결 내용 등이 기록된 회의록을 작성·보존하고 이를 공개하여야 한다. 다만, 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조제1항 각호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 공개하지 아니할 수 있다.

「공공기관의 운영에 관한 법률 시행령」 제24조(임원후보자의 모집) ① 법 제30조제3항에 따라 임원후보자를 공개모집하는 경우에는 해당 공기업·준정부기관의 인터넷 홈페이지 및 1개 이상의 일간지에 공고하되, 그 모집기간을 1주 이상으로 하여야 한다. 다만, 신속한 채용을 위하여 부득이한 경우에는 주무기관의 장의 승인을 얻어 공고기간을 단축할 수 있다.

② 공기업·준정부기관은 제1항에 따라 임원후보자의 공개모집에 관한 사항을 공고하는 경우에는 주무기관·기획재정부 및 인사혁신처에 그 기관의 인터넷 홈페이지에 이를 게재하여 줄 것을 요청하여야 한다.

「공공기관의 운영에 관한 법률 시행령」 제24조의2(임원후보자의 재추천 요구) 법 제25조 또는 제26조에 따른 공기업이나 준정부기관 임원의 임명권자 또는 임명제청권자는 추천위원회가 추천한 임원후보자가 법 제34조제1항에 따른 임원의 결격사유에 해당하거나 공기업 또는 준정부기관의 경영에 현저하게 부적당하다고 인정되는 때에는 추천위원회에 임원후보자의 재추천을 요구할 수 있다.

#### 97) 「지방공기업법 시행령」 제56조의3(임원추천위원회의 구성과 운영) ① 법 제58조 제3항 및 제6항에 따른 임원추천위원회(이하 “추천위원회”라 한다)는 공사에 두며 다음

과반수 노동조합 또는 근로자의 과반수가 추천한 사람을 임원추천위원회의 위원으로 할 수 있도록 하였다(안 제8조 제2항 제4호).<sup>98)</sup> 또, 임원추천위원의 자격으로 노사

각 호의 사람으로 구성한다. 다만, 공사를 설립하는 때에는 그 지방자치단체의 장이 추천하는 사람 4명과 그 의회에서 추천하는 사람 3명으로 구성한다.

1. 그 지방자치단체의 장이 추천하는 사람 2명
2. 그 의회가 추천하는 사람 3명
3. 그 공사의 이사회가 추천하는 사람 2명
- ② 그 지방자치단체의 공무원인 당연직이사는 제1항제3호에 규정된 이사회의 의결에 참여할 수 없다.
- ③ 추천위원회의 위원은 다음 각호의 1에 해당하는 자이어야 한다.
  1. 경영전문가
  2. 경제관련단체의 임원
  3. 4급 이상 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 일반직공무원으로 퇴직한 자
  4. 공인회계사
  5. 공기업경영에 관한 지식과 경험이 있다고 인정되는 자
- ④ 공사의 임·직원(비상임이사를 제외한다) 및 그 지방자치단체의 공무원(의회의원을 포함한다)은 추천위원회의 위원이 될 수 없다.
- ⑤ 추천위원회는 재적위원 과반수의 찬성으로 의결한다.
- ⑥ 추천위원회의 위원장은 위원중에서 호선하며, 위원장은 추천위원회를 대표하고 회의를 주재한다.
- ⑦ 공사는 임원의 임기만료나 그 밖의 사유로 임원을 새로 임명하려면 지체 없이 추천위원회를 구성하여야 하며, 지방자치단체의 장 및 의회에 추천위원회 위원의 추천을 요청하여야 한다.
- ⑧ 추천위원회는 추천된 자가 임원에 임명되는 때까지 존속한다.
- ⑨ 추천위원회는 추천위원회 회의의 심의·의결 내용 등이 기록된 회의록을 작성·보존하고 이를 공개하여야 한다. 다만, 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조제1항 각호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 공개하지 아니할 수 있다.
- ⑩ 이 영에서 규정한 사항 외에 추천위원회의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 공사의 정관으로 정한다.

「지방공기업법 시행령」 제56조의4(임원후보의 추천절차) ① 추천위원회는 법 제58조 제7항에 따라 임원후보를 공개모집하는 경우에는 해당 지방자치단체와 공사의 인터넷 홈페이지, 제44조의2제4항에 따른 행정자치부장관이 지정하는 인터넷 사이트 및 1개 이상의 전국을 보급지역으로 하는 일간신문 또는 해당 지방자치단체의 지역을 주된 보급지역으로 하는 일간신문에 임원의 모집공고를 하되 그 모집 기간은 15일 이상으로 하여야 한다. 다만, 신속한 채용을 위하여 부득이한 경우에는 지방자치단체의 장의 승인을 받아 모집기간을 단축할 수 있다.

② 추천위원회는 제1항에 따른 공개모집에 응모한 사람 중에서 공사 임원의 업무수행에 필요한 학식과 경험이 풍부하고 능력을 갖춘 사람을 임원후보로 추천하여야 한다.

③ 추천위원회가 임원후보를 추천하려는 때에는 특별한 사유가 없는 한 두 사람 이상을 추천하여야 한다.

④ 임명권자인 지방자치단체의 장 또는 공사의 사장은 추천된 임원후보가 법 제60조에 따른 임원의 결격사유에 해당하거나 공사의 경영에 현저하게 부적당하다고 인정되는 때에는 추천위원회에 임원후보의 재추천을 요구할 수 있다. 이 경우 추천위원회는 지체 없이 임원후보를 재추천하여야 한다.

⑤ 추천위원회는 임원후보의 모집·조사 등의 업무를 전문기관에 대행시킬 수 있다.

98) 공공기관운영법에서 임원추천위원회에 노동조합 또는 노동자를 대표할 수 있는 인사를 참여시키는 방안에 대한 개정안이 상정되어 있는데(전순옥의원 대표발의, 2014.2.4; 이언주의원 대표발의, 2014.2.4), 두 개정안에서 이와 유사한 방식을 보이고 있다.

관계 전문가, 노동단체 임원, 변호사, 노무사 및 해당 분야의 전문가를 추가하였다(안 제8조 제3항).

<p><u>제8조(임원추천위원회의 구성과 운영)</u> ① 제7조 제2항과 제4항에 따라 출자·출연 기관의 임원 후보자를 추천하고, 법 제11조에 따른 기관장 후보자와의 성과계약안에 관한 사항의 협의 등을 수행하기 위하여 출자·출연 기관에 임원추천위원회를 둔다. 다만, 출자·출연 기관의 설립 근거법 등 다른 법령에서 임원추천위원회에 관한 규정을 두고 있는 경우에는 해당 법령에서 정하는 바에 따른다.</p> <p>② 임원추천위원회는 다음 각 호의 사람으로 구성한다. 다만, 출자·출연 기관을 설립하는 때에는 시장이 추천하는 사람 4명과 시의회에서 추천하는 사람 3명으로 구성한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 시장이 추천하는 사람 2명</li> <li>2. 시의회가 추천하는 사람 3명</li> </ol> <p>&lt;1안&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>3. 그 출자·출연 기관의 이사회가 추천하는 사람 2명</li> <li>4. 그 출자·출연 기관 근로자 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합이 추천한 사람 또는 근로자 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자 과반수의 추천을 받은 사람 2명</li> </ol> <p>&lt;2안&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>3. 그 출자·출연 기관의 이사회가 추천하는 사람 2명. 이 경우 1명은 그 출자·출연 기관 근로자 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합이 추천한 사람 또는 근로자 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자 과반수의 추천을 받은 사람으로 한다.</li> </ol> <p>③ 시의 공무원인 당연직이사는 제2항제3호에 규정된 이사회의 의결에 참여할 수 없다.</p> <p>④ 임원추천위원회의 위원은 다음 각 호의 1에 해당하는 자이어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 경영 및 노사관계 전문가</li> <li>2. 경제 및 노동 관련단체의 임원</li> <li>3. 4급 이상 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 일반직공무원으로 퇴직한 자</li> <li>4. 공인회계사, 변호사 및 노무사 자격을 가진 자</li> <li>5. 출자·출연 기관의 운영에 관한 지식과 경험이 있다고 인정되는 자</li> <li>6. 해당 출자·출연 기관 분야의 전문가</li> </ol> <p>⑤ 출자·출연 기관의 임·직원(비상임이사를 제외한다) 및 시의 공무원(의회의원을 포함한다)은 임원추천위원회의 위원이 될 수 없다.</p> <p>⑥ 임원추천위원회는 재적위원 과반수의 찬성으로 의결한다.</p> <p>⑦ 임원추천위원회 위원장은 위원 중에서 호선하며, 위원장은 임원추천위원회를 대표하고 회의를 주재한다.</p> <p>⑧ 출자·출연 기관은 임원의 임기만료나 그 밖의 사유로 임원을 새로 임명하려면 지체 없이 임원추천위원회를 구성하여야 하며, 시장 및 시의회에 임원추천위원회 위원의 추천을 요청하여야 한다.</p> <p>⑨ 임원추천위원회는 추천된 자가 임원에 임명되는 때까지 존속한다.</p> <p>⑩ 임원추천위원회는 임원추천위원회 회의의 심의·의결 내용 등이 기록된 회의록을 작성·보존하고 이를 공개하여야 한다. 다만, 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 공개하지 아니할 수 있다.</p> <p>⑪ 이 조례에서 규정한 사항 외에 임원추천위원회의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.</p> <p>(※ 참조: 지방공기업법 시행령 제56조의3)</p> <p><u>제9조(임원후보의 추천 절차)</u> ① 임원추천위원회는 법 제9조제2항에 따라 임원후보를 공개모집하는 경우에는 시와 출자·출연 기관의 인터넷 홈페이지, 법 제22조 제1항에 따른 행정자치부 홈페이지 및 1개 이상의 전국 또는 수도권지역을 보급지역으로 하는 일간신문에 임원의 모집공고를 하되 그 모집 기간은 15일 이상으로 하여야 한다. 다만, 신속한 채용을 위하여 부득이한 경우에는 시장의 승인을 받아 모집기간을 단축할 수 있다.</p>
--

- ② 임원추천위원회는 제1항에 따른 공개모집에 응모한 사람 중에서 출자·출연 기관 임원의 업무수행에 필요한 학식과 경험이 풍부하고 능력을 갖춘 사람을 임원후보로 추천하여야 한다.
  - ③ 임원추천위원회가 임원후보를 추천하려는 때에는 특별한 사유가 없는 한 두 사람 이상을 추천하여야 한다.
  - ④ 임명권자인 시장 또는 출자·출연 기관의 장은 추천된 임원후보가 법 제10조 제1항에 따른 임원의 결격사유에 해당하거나 출자·출연 기관의 운영에 현저하게 부적당하다고 인정되는 때에는 임원추천위원회에 임원후보의 재추천을 요구할 수 있다. 이 경우 임원추천위원회는 지체 없이 임원후보를 재추천하여야 한다.
  - ⑤ 임원추천위원회는 임원후보의 모집·조사 등의 업무를 전문기관에 대행시킬 수 있다.
- (※ 참조: 지방공기업법 시행령 제56조의4, 공공기관운영법 제30조)

#### 4) 인사검증 절차 : 기관장 후보자

출자·출연 기관의 기관장을 임명할 때에 인사검증을 실시하는 문제에 관하여 공공기관운영법, 지방공기업법 및 지방 출자·출연법 등 어떤 법령에도 규정을 두고 있지 않다. 이에 따라 기관장 임명시 인사검증을 실시하는 문제에 대해서는 논란이 제기될 가능성이 있지만, 그 적법성에 대해서는 앞에서 이미 언급하였다. 임명권자의 법적 권한을 침해하지 않는 한 임원추천위원회와 마찬가지로 기관장 임명시 인사검증을 실시하는 규정을 두는 것은 지방자치단체의 자치입법권의 범위 내라고 해석할 수 있다.

기관장 후보자에 대한 인사검증의 방법은 다음과 같다. 첫째, 인사검증은 일정 규모 이상의 출자·출연 기관의 기관장 후보자에 대해서 행한다. 둘째, 인사검증은 임원추천위원회가 임원(기관장) 추천 절차의 일환으로 행한다. 따로 인사검증위원회 등을 구성하지 않는다. 셋째, 인사검증 결과를 임명권자에게 보고하며, 임명권자는 이에 기속되지 않는다. 넷째, 조문의 형식으로는 임원추천위원회가 기관장 후보자의 추천 절차와 다른 조문으로 기관장 후보자에 대한 인사검증 절차를 신설하거나(제1안), 임원추천 절차 규정 속에 포함시키는 방안(제2안)을 고려할 수 있다.

#### 〈제1안〉

- 제10조(인사검증)** ① 임원추천위원회는 제8조 제2항과 제3항에 따라 출자·출연 기관의 기관장 후보자를 추천하는 경우에 그 후보자를 대상으로 인사검증을 실시할 수 있다. 다만, 기관의 규모가 영 제8조 제3항 제1호 각목의 구분에 따른 금액(출자금 5억원, 출연금 2억원) 미만인 경우에는 그러하지 아니하다.
- ② 인사검증은 기관장 후보자를 출석하게 하여 그 후보자의 직업·학력·경력·병역·재산 등에 관한 사항 및 출자·출연 기관의 운영계획에 관한 사항에 대하여 질의를 행하고 답변과 의견을 청취하는 방식으로 한다. 임원추천위원회는 필요한 경우 인사검증 절차에서 증인·감정인 또는 참고인으로부터 증언·진술을 청취할 수 있다.
  - ③ 임원추천위원회 위원장은 시장에게 기관장 후보자를 추천할 때에 인사검증 결과보고서를 첨부하여야 한다.
  - ④ 인사검증 절차의 진행은 공개를 원칙으로 한다.



⑤ 인사검증의 절차·운영에 관하여 이 조례에서 규정한 사항을 제외하고는 「인사청문회법」을 참고하여 규칙으로 정한다.  
(※ 참조: 「인사청문회법」)

제11조(임원의 해임 요구 등) <생략>

※ 표준조례(안) 제5조 및 서울시 조례(안) 제4조와 내용이 같음.

## <제2안>

제9조(임원후보의 추천 절차) ① 임원추천위원회는 법 제9조제2항에 따라 임원후보를 공개모집하는 경우에는 시와 출자·출연 기관의 인터넷 홈페이지, 법 제22조 제1항에 따른 행정자치부 홈페이지 및 1개 이상의 전국 또는 수도권지역을 보급지역으로 하는 일간신문에 임원의 모집공고를 하되 그 모집 기간은 15일 이상으로 하여야 한다. 다만, 신속한 채용을 위하여 부득이한 경우에는 시장의 승인을 받아 모집기간을 단축할 수 있다.

② 임원추천위원회는 제1항에 따른 공개모집에 응모한 사람 중에서 출자·출연 기관 임원의 업무수행에 필요한 학식과 경험이 풍부하고 능력을 갖춘 사람을 임원후보로 추천하여야 한다.

③ 임원추천위원회가 임원후보를 추천하려는 때에는 특별한 사유가 없는 한 두 사람 이상을 추천하여야 한다.

④ 임명권자인 시장 또는 출자·출연 기관의 장은 추천된 임원후보가 법 제10조 제1항에 따른 임원의 결격사유에 해당하거나 출자·출연 기관의 운영에 현저하게 부적당하다고 인정되는 때에는 임원추천위원회에 임원후보의 재추천을 요구할 수 있다. 이 경우 임원추천위원회는 지체 없이 임원후보를 재추천하여야 한다.

⑤ 기관장 후보자를 추천하는 경우에 임원추천위원회는 기관장 후보자를 출석하게 하여 그 후보자의 직업·학력·경력·병역·재산 등에 관한 사항 및 출자·출연 기관의 운영계획에 관한 사항에 대하여 질의를 행하고 답변과 의견을 청취하는 방식의 절차를 진행할 수 있다. 임원추천위원회는 필요한 경우 인사검증 절차에서 증인·감정인 또는 참고인으로부터 증언·진술을 청취할 수 있다.

⑥ 임원추천위원회는 임원후보의 모집·조사 등의 업무를 전문기관에 대행시킬 수 있다.  
(※ 참조: 지방공기업법 시행령 제56조의4, 공공기관운영법 제30조)

## 2. 서울시 공공기관 운영위원회 설치·운영 조례(안)〔조례B〕

### 가. 기본방향

서울시 공공기관 운영위원회 설치·운영 조례(안)[조례B]은 서울시가 설립한 지방공기업과 출자·출연 기관을 통합적으로 관장하는 운영위원회의 설치와 운영에 관한 사항을 규정한다. 그 밖에 각 공공기관의 ‘운영에 관한 사항’은 별도의 조례로 규율한다. 따라서 지방 출자·출연법에서 출자·출연 기관의 운영에 관하여 위임된 그 밖의 사항과 동법 시행에 필요한 사항은 「서울특별시 출자·출연 기관의 운영에 관한 조례」〔조례A〕에서 따로 규율한다. 조례B가 제정될 경우에 조례A에서 ‘출자·출연 기관 운영심의위원회’ 부분(제4조, 제5조)은 삭제한다.

### 나. 조례의 제목

통합 운영위원회의가 관장하는 적용대상기관을 어떻게 호칭할 것인가에 따라 조례의 제목은 세 가지를 예상할 수 있다. **또**, 공공기관운영법에서와 같이 운영위원회로 할 것인가, 지방 출자·출연법에서와 같이 운영심의위원회로 할 것인가도 결정해야 한다.

- 1안 : 「서울특별시 공공기관 운영위원회(운영심의위원회)의 설치·운영에 관한 조례」(안)
- 2안 : 「서울특별시 투자·출연 기관 운영위원회의 설치·운영에 관한 조례」(안)
- 3안 : 「서울특별시 공기업 및 출자·출연 기관 운영위원회의 설치·운영에 관한 조례」(안)

여기서는 적용대상 기관인 지방공기업(지방공사·공단)과 출자·출연 기관을 합쳐서 (지방)‘공공기관’이라고 통칭하고, 99) 기구의 명칭도 ‘운영위원회’로 한다. 따라서 조례의 제목은 「서울특별시 공공기관 운영위원회의 설치·운영에 관한 조례」(안)[조례B]이라고 한다.

### 다. 목적, 적용대상 및 용어 정의

조례(안)의 목적은 “서울시가 설립한 지방공사·공단 및 출자·출연 기관의 운영과 관련한 중요 사항을 심의·의결하는 기구로서 서울시 공공기관 운영위원회의 설치·운영에

99) 구체적인 명칭은 이 조례의 제목 여하에 따라 정해진다. 그 동안 서울시가 혁신방안의 대상으로 삼은 18개 서울시 공공기관을 일반적으로 ‘투자·출연 기관’으로 호칭한 관행에 따른다면 ‘서울특별시 투자·출연 기관 운영심의위원회’라 명칭을 붙일 수도 있을 것이다.

관한 사항을 규정하는 것으로 한다”(안 제1조).

적용대상은 「지방공기업법」에 따라 서울시가 설립한 지방공사·공단과 지방 출자·출연법에 따라 서울시가 설립하고 행정자치부장관이 지정·고시한 출자·출연 기관으로 하고(안 제2조), 이에 따라 이 조례에서 적용대상 기관들을 ‘공공기관’이라고 정의한다(안 제3조).

제1조(목적) 이 조례는 서울특별시(이하 “시”라 한다)가 설립한 지방공사와 지방공단 및 출자·출연 기관의 운영과 관련한 중요한 사항을 심의·의결하기 위한 서울특별시 공공기관 운영위원회의 설치·운영에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(적용대상 등) ① 이 조례는 「지방공기업법」 제3장 및 제4장에 따라 시가 설립한 지방공사와 지방공단 및 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」(이하 “지방 출자·출연법”이라 한다) 제4조에 따라 시가 설립하고 동법 제5조에 따라 지정·고시된 출자기관 또는 출연 기관에 대하여 적용한다.

② 지방 출자·출연법 제6조에 따른 출자·출연 기관 운영심의위원회와 관련하여 동법 및 동법 시행령에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항은 이 조례에서 규정한다.

③ 지방 출자·출연법의 적용대상이 되는 서울시 출자·출연 기관에 대해서는 이 조례에서 규정하는 ‘서울시 공공기관 운영위원회’를 동법 제6조에 따른 ‘서울시 출자·출연 기관 운영심의위원회’로 본다.

제3조(공공기관의 정의) 이 조례에서 “공공기관”이란 다음 각 호의 기관을 말한다.

1. 「지방공기업법」 제3장 및 제4장에 따라 시가 설립한 지방공사와 지방공단(이하 “지방공사·공단”이라 한다.)

2. 지방 출자·출연법 제4조에 따라 시가 출자하거나 출연하여 설립하고 동법 제5조에 따라 지정·고시된 출자기관 또는 출연 기관(이하 “출자·출연 기관”이라 한다.)

(※ 검토: 지방 출자·출연법이 적용되지 않는 사단법인 포함 여부, 예: 서울시자원봉사센터)

## 라. 서울시 공공기관 운영위원회의 설치 및 심의·의결사항

지방 출자·출연법 제6조에 따라 ‘서울시 공공기관 운영위원회’는 서울시에 설치하고, 동법에 따른 심의·의결 사항과 이에 준하여 「지방공기업법」상의 지방공사·공단의 운영에 관한 심의·의결사항을 규정한다(안 제4조). 운영위원회의 구체적인 심의·의결사항, 특히, 이에 추가할 사항에 대해서는 논의가 필요하다고 본다. 이 조례(안)에서는 출자·출연 기관의 ‘임원의 인사에 관한 사항’을 심의·의결사항으로 추가하였다(안 제4조 제3항 제2문).

제4조(서울시 공공기관 운영위원회의 설치) ① 시에 서울시 공공기관 운영위원회(이하 “운영위원회”라 한다)를 둔다.

② 운영위원회는 지방공사·공단의 운영 등에 관한 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.

1. 「지방공기업법」 제49조 제3항(동법 제76조 제2항에 따라 준용되는 경우를 포함한다).

<p>이하 같다)에 따른 지방공사·공단 설립·운영의 타당성 등</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2. 「지방공기업법」 제58조에 따른 임원의 임면 등에 관한 사항</li> <li>3. 「지방공기업법」 제58조의2에 따른 지방공사·공단의 사장 또는 이사장과의 경영성과계약의 평가에 관한 사항</li> <li>4. 「지방공기업법」 제78조에 따른 경영평가에 관한 사항</li> <li>5. 「지방공기업법」 제78조의2에 따른 부실 지방공사·공단에 대한 경영진단의 실시 및 경영진단 결과 경영 개선을 위하여 필요한 조치에 관한 사항</li> <li>6. 그 밖에 지방공사·공단의 운영에 관하여 운영위원회 위원장이 필요하다고 인정하는 사항</li> </ol> <p>③ 운영위원회는 출자·출연 기관의 운영에 관하여 지방 출자·출연법 제6조 제1항 각호 및 동법시행령 제4조 제1항 각호의 사항을 심의·의결한다. 이 경우 법 제6조 제1항 제2호는 법 제9조 제1항과 제4항에 따른 출자·출연 기관의 임원의 임면 등에 관한 사항을 포함하는 것으로 본다.</p>
---

#### 마. 운영위원회의 구성·운영

지방 출자·출연법에서와 같이 운영위원회 위원은 위원장을 포함하여 13인으로 구성하고, 시장이 임명 또는 위촉한다. 서울시 조례(안)의 내용을 대부분 반영하지만, 전체 위원의 수와 각 호의 위원의 수에 대해서는 논의가 필요하다(안 제5조 제1항 각호). 위원의 정수에 대하여 지방 출자·출연법에서는 15명 이내로 규정하고 있는데, 서울시 조례(안)에서는 12명으로 하고 있으며, 시행령(제4조 제4항)에 따라 시의회 추천 3명(1호), 공무원 3명(2호) 및 전문가 6명(3호)로 하고 있다. 제3호에 따른 전문가 위원의 정수를 7명(?)으로 하여 전문가 위원이 다수가 될 수 있도록 할 필요가 있다.

중요한 것은, 민간전문가 위원의 분야에 ‘시민단체’를 포함하고, 노동계와 시민단체의 추천인사가 위원에 위촉될 수 있는 규정을 두었다(안 제5조 제2항). 지방 출자·출연법 시행령에서는 ‘위원장이 추천한 자’를 시장이 위촉하도록 하고 있으나, 이 조례(안)에서는 각 분야로부터 추천받은 자를 위원장이 추천하도록 하였다. 법령에 저촉되지 않은 범위 내에서 ‘노동계 또는 시민단체’(또는 법조계, 경제계, 언론계 포함)로부터 ‘실질적인 추천’을 보장하는 규정을 추가한 것이다. 다만, 법조계 등 모든 분야로 할 것인지, 노동계와 시민단체 분야에 대해서만 적용할 것인가에 따라 제1안과 제2안을 제시하였다.

<p>제5조(운영위원회 구성·운영) ① 운영위원회 위원은 위원장 1인을 포함하여 13명(?)으로 구성하고, 다음 각 호에 해당하는 사람 중에서 서울특별시장(이하 “시장”이라 한다)이 임명 또는 위촉한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 서울특별시의회의회(이하 “시의회”라 한다)에서 추천하는 사람 3명(시의원 제외). 다만, 시의회의 추천이 없을 경우 제외할 수 있다.</li> <li>2. 행정1부시장, 기획조정실장 및 경영기획관</li> <li>3. 법조계·경제계·언론계·학계·노동계 및 시민단체(「비영리민간단체지원법」 제2조에 따른 비영리민</li> </ol>
--

<p>간단체를 말한다. 이하 같다.) 등의 분야에서 공공기관의 운영에 관한 전문지식과 경험을 가진 사람 중 운영위원회 위원장(이하 “위원장”이라 한다)이 추천하는 사람 7명(?), 다만, 제1호의 시의회의 추천이 없는 경우에는 운영위원회 구성을 위한 부족한 인원을 추가한다.</p> <p>② &lt;제1안&gt; 제1항 제3호의 경우에 위원장은 각 분야의 서울지역 단체로부터 복수의 사람을 추천받아 그 중에서 추천한다.</p> <p>② &lt;제2안&gt; 제1항 제3호의 경우에 위원장은 노동계와 시민단체 분야의 위원에 대해서는 서울지역의 노동단체와 시민단체로부터 복수의 사람을 추천받아 그 중에서 3명(?)을 추천한다.</p> <p>③ 위원장은 행정1부시장이 된다.</p> <p>④ 법 제6조제4항에 따른 공무원이 아닌 운영위원회 위원의 임기는 2년으로 하되, 한 차례만 연임할 수 있다. 다만, 위원의 사임 등으로 인하여 새로 위촉된 위원의 임기는 전임위원 임기의 남은 기간으로 한다.</p> <p>⑤ 시장은 제1항제1호에 따른 운영위원회의 위원이 사임하거나 제7조에 따라 해임 또는 해촉된 경우에는 시의회에 위원추천을 요청하여야 한다.</p> <p>⑥ 위원장은 제1항제3호에 따른 운영위원회의 위원이 사임하거나 제7조에 따라 해임 또는 해촉된 경우에는 해당 단체에 위원후보자의 추천을 요청하여야 한다.</p> <p>⑦ 운영위원회의 간사는 공공기관 업무를 총괄하는 부서의 장이 되며, 다음 각 호의 업무를 수행한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 회의 서류 작성 및 보고</li> <li>2. 회의록 작성·보관·공개</li> </ol>
---

## 바. 운영위원회의 운영 등

운영위원회의 회의·운영, 위원의 해임, 제척 등에 관해서는 통합 조례(안)의 성격상 지방 출자·출연법 시행령 제4조~제6조 및 서울시 조례(안)의 내용을 그대로 반영하였다. 다만, 운영위원회의 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 분과위원회를 둘 수 있도록 하였다(안 제6조 제7항).

<p>제6조(운영위원회의 회의·운영) ① 운영위원회의 회의는 제4조 제2항과 제3항의 사항을 심의하기 위해 위원장이 직접 소집하거나 위원의 소집요구로 위원장이 소집한다.</p> <p>② 위원장이 회의를 개최하고자 하는 경우에는 회의의 일시·장소 및 심의안건을 회의 개최일 7일 전까지 각 위원에게 서면으로 통지하여야 한다. 다만, 긴급한 경우 등 부득이한 사정이 있을 때에는 통지방법이나 기간을 달리 정할 수 있다.</p> <p>③ 심의사항이 경미하거나 위원장이 필요하다고 인정할 때에는 서면으로 의결할 수 있다. 이 경우 위원에게 서면으로 그 사유를 통지하여야 한다.</p> <p>④ 위원장은 운영위원회의 의장이 되며, 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 위원장이 미리 정한 위원이 위원장의 직무를 대행한다.</p> <p>⑤ 운영위원회의 회의는 위원 과반수의 출석으로 개의(開議)하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.</p> <p>⑥ 운영위원회는 업무 수행을 위하여 필요할 때에는 관계 공무원이나 공공기관의 임직원 등에게 출석, 자료 제출 및 의견 진술을 요구할 수 있다.</p> <p>⑦ 운영위원회의 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 운영위원회에 분과위원회를 둘 수 있다. 이 경우 분과위원회의 위원장과 위원은 운영위원회의 위원장이 운영위원회 위원 중에서 임명한다.</p> <p>※ 지방 출자·출연법 시행령 제4조, 서울시 조례(안) 제9조</p>
--

제7조(운영위원회 위원의 해임 등) ① 시장은 운영위원회 위원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 위원을 해임하거나 해촉할 수 있다.

1. 서울시 공공기관의 임원이 된 경우. 다만, 당연직 임원인 경우는 제외한다.
  2. 직무와 관련한 형사사건으로 기소된 경우
  3. 심신장애로 인하여 직무를 수행할 수 없게 된 경우
  4. 직무태만, 품위손상이나 그 밖의 사유로 인하여 위원으로서 직무를 수행하기에 적합하지 아니하다고 인정되는 경우
- ② 제1항에 따라 해임 또는 해촉된 위원의 후임으로 임명된 위원의 임기는 전임 위원 임기의 남은 기간으로 한다.
- ※ 지방 출자·출연법 시행령 제5조

제8조(운영위원회 위원의 제척·기피·회피) ① 운영위원회 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항에 대한 심의·의결에서 제척(除斥)된다.

1. 위원과 직접적인 이해관계가 있는 사항
  2. 위원의 배우자, 4촌 이내의 혈족, 2촌 이내의 인척 또는 위원이 속한 기관과 이해관계가 있는 사항
  3. 위원 또는 위원이 속한 기관이 자문·고문(顧問) 등을 하고 있는 자와 이해관계가 있는 사항
- ② 당사자는 위원에게 공정한 심의·의결을 기대하기 어려운 사정이 있는 경우에는 위원회에 기피 신청을 할 수 있고, 위원회는 의결로 이를 결정한다. 이 경우 기피 신청의 대상인 위원은 그 의결에 참여하지 못한다.
- ③ 위원이 제1항 각 호에 따른 제척 사유에 해당하는 경우에는 스스로 해당 안건의 심의·의결에서 회피(回避)하여야 한다.
- ※ 지방 출자·출연법 시행령 제6조

제9조(수당) 운영위원회의 민간위원에게는 예산의 범위에서 수당, 여비 또는 그 밖에 필요한 경비를 지급할 수 있다.

※ 지방 출자·출연법 시행령 제4조 제7항

제10조(시행규칙) 이 조례에서 규정한 사항 외에 운영위원회의 운영에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

<별첨 1>

## [조례A] 서울특별시 출자·출연 기관의 운영에 관한 조례(안)

### 제1장 총칙

제1조(목적) 이 조례는 서울특별시(이하 “시”라 한다)가 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」(이하 “법”이라 한다) 및 같은 법 시행령에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

※ 표준조례(안) 제1조, 서울시 조례(안) 제1조

제2조(출자·출연 기관의 정의) 이 조례에서 “출자·출연 기관”이란 시가 출자하거나 출연하여 설립하고 법 제5조에 따라 지정·고시된 출자기관 또는 출연기관을 말한다.

※ 표준조례(안) 제2조, 서울시 조례(안) 제2조

제3조(조직·인력 운용) 출자·출연 기관의 장은 경영 합리화를 위해 조직과 인력을 필요한 최소한으로 운용하여야 한다.

※ 표준조례(안) 제3조, 서울시 조례(안) 제3조

### 제2장 출자·출연 기관 운영심의위원회

※ 서울시 조례(안) 제3장

제4조(출자·출연 기관 운영심의위원회 구성·운영) ① 법 제6조제2항과 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률 시행령」(이하 “령”이라 한다) 제4조제4항에 따른 출자·출연 기관 운영심의위원회(이하 “심의위원회”라 한다) 위원은 위원장을 포함하여 13명으로 구성하고, 다음 각 호에 해당하는 사람 중에서 서울특별시시장(이하 “시장”이라 한다)이 임명 또는 위촉한다.

1. 서울특별시의의회(이하 “시의회”라 한다)에서 추천하는 사람 3명(시의원 제외). 다만, 시의회의 추천이 없을 경우 제외할 수 있다.

2. 영 제4조제4항제2호의 공무원은 행정1부시장, 기획조정실장, 경영기획관을 말한다.

3. 영 제4조제4항제3호의 위원은 법조계·경제계·언론계·학계·노동계 및 시민단체(「비영리민간단체지원법」 제2조에 따른 비영리민간단체를 말한다) 이하 같다.) 분야의 7명으로 구성한다, 다만, 제1호의 시의회의 추천이 없는 경우에는 심의위원회

구성을 위한 부족한 인원을 추가한다.

② 제1항 제3호의 경우에 심의위원회 위원장(이하 “위원장”이라 한다)은 노동계와 시민단체 분야의 위원에 대해서는 서울지역의 노동단체와 시민단체로부터 복수의 사람을 추천받아 그 중에서 3명을 추천한다. (※ 참조: 시행령 제4조 제8항)

③ 위원장은 행정1부시장이 된다.

④ 법 제6조제4항에 따른 공무원이 아닌 심의위원회 위원의 임기는 2년으로 하되, 한 차례만 연임할 수 있다. 다만, 위원의 사임 등으로 인하여 새로 위촉된 위원의 임기는 전임위원 임기의 남은 기간으로 한다.

⑤ 시장은 제1항제1호에 따른 심의위원회의 위원이 영 제5조에 따라 해임되거나 해촉된 경우에는 시의회에 위원추천을 요청하여야 한다.

⑥ 위원장은 제1항제3호에 따른 심의위원회의 위원이 영 제5조에 따라 해임되거나 해촉된 경우에는 해당 단체에 위원후보자의 추천을 요청하여야 한다.

⑦ 심의위원회의 간사는 출자·출연 업무를 총괄하는 부서의 장이 되며, 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 회의 서류 작성 및 보고
2. 회의록 작성·보관·공개

※ 표준조례(안) 제4조, 서울시 조례(안) 제8조

제5조(심의위원회의 회의·운영) ① 심의위원회의 회의는 법 제6조제1항 및 영 제4조 제1항의 사항을 심의하기 위해 위원장이 직접 소집하거나 위원의 소집요구로 위원장이 소집한다.

② 위원장이 회의를 개최하고자 하는 경우에는 회의의 일시·장소 및 심의안건을 회의 개최일 7일 전까지 각 위원에게 서면으로 통지하여야 한다. 다만, 긴급한 경우 등 부득이한 사정이 있을 때에는 통지방법이나 기간을 달리 정할 수 있다.

③ 심의사항이 경미하거나 위원장이 필요하다고 인정할 때에는 서면으로 의결할 수 있다. 이 경우 위원에게 서면으로 그 사유를 통지하여야 한다. 단, 서면결의 사항에 대하여 위원의 4분 1 이상이 회의소집을 요구할 경우 위원장은 이를 따라야 한다.

④ 심의위원회의 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 심의위원회에 분과위원회를 둘 수 있다. 이 경우 분과위원회의 위원장과 위원은 심의위원회의 위원장이 심의위원회 위원 중에서 임명한다.

※ 서울시 조례(안) 제9조. 지방공기업법 시행령 제73조 제4항



### 제3장 출자·출연 기관의 운영

#### ※ 서울시 조례(안) 제2장

제6조(임원의 정수와 구성) ① 법 제9조 제1항에 따른 출자·출연 기관 임원의 정수는 법 제4조 제3항에 따른 조례 또는 해당 출자·출연기관의 정관으로 정한다.

② 출자·출연기관의 이사 중에는 해당 출자·출연기관 근로자 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합이 추천한 사람 또는 근로자 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자 과반수의 추천을 받은 사람이 1명 이상 포함되어야 한다.

③ 제2항의 경우에 근로자 과반수의 추천을 받은 사람은 임원이 아닌 근로자들의 직접·비밀·무기명투표의 방식으로 선출되어야 한다. 이 경우 사용자 또는 사용자의 이익대표자는 추천절차에 관여하여서는 아니 된다.

④ 출자·출연기관은 이해관계자의 참여 등 이사회 구성의 다양성 확보 방안을 정관에 규정하여야 한다.

(※ 참고: 서울시, 「투자·출연기관 혁신방안」, 2014.12.10, 14쪽. 상생·협치의 노사 문화 조성을 위한 ‘참여형 노사관계 모델’ 도입 중 ‘노동이사제도’를 도입하여 이사회 참여 보장)

제7조(임원의 임면) ① 출자·출연 기관의 장과 감사는 출자·출연기관의 운영에 관한 전문적인 지식과 능력이 있는 사람 중에서 시장이 임면한다.

(※ 참조: 지방공기업법 제58조 제2항)

② 시장은 법 제9조 제2항 및 이 조례 제7조 제1항에 따라 출자·출연 기관의 장과 감사(조례 또는 정관으로 정하는 바에 따라 당연히 감사로 선임되는 사람은 제외한다)를 임명할 경우 제8조에서 정하는 임원추천위원회가 복수로 추천한 사람 중에서 임명하여야 한다. 다만, 제3항에 따라 기관장을 연임시키려는 경우에는 임원추천위원회의 심의를 거쳐야 한다.

(※ 참조: 지방공기업법 제58조 제3항)

③ 시장은 기관장의 경영성과에 따라 임기 중에 해임하거나 임기가 끝나더라도 연임시킬 수 있다. 이 경우 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다.

1. 법 제11조에 따른 성과계약의 이행실적
2. 법 제28조에 따른 경영실적의 평가 결과

(※ 참조: 지방공기업법 제58조 제4항)

④ 출자·출연 기관의 이사(조례 또는 정관으로 정하는 바에 따라 당연히 이사로 선

임되는 사람 및 제6조 제2항에 따라 선임되는 사람은 제외한다)는 임원추천위원회가 추천한 사람 중에서 임명하되, 해당 기관의 설립 조례 또는 정관이 정하는 바에 따라 시장 또는 기관장이 임명한다.

(※ 참조: 지방공기업법 제58조 제6항)

⑤ 출자·출연 기관의 설립 근거법 등 다른 법령에서 임원의 임명에 관한 규정을 두고 있는 경우에는 해당 법령에서 정하는 바에 따른다.

제8조(임원추천위원회의 구성과 운영) ① 제7조 제2항과 제4항에 따라 출자·출연 기관의 임원 후보자를 추천하고, 법 제11조에 따른 기관장 후보자와의 성과계약안에 관한 사항의 협의 등을 수행하기 위하여 출자·출연 기관에 임원추천위원회를 둔다.

② 임원추천위원회는 다음 각 호의 사람으로 구성한다. 다만, 출자·출연기관을 설립하는 때에는 시장이 추천하는 사람 4명과 시의회에서 추천하는 사람 3명으로 구성한다.

1. 시장이 추천하는 사람 2명
2. 시의회가 추천하는 사람 3명

〈제1안〉

3. 그 출자·출연기관의 이사회가 추천하는 사람 2명
4. 그 출자·출연기관 근로자 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합이 추천한 사람 또는 근로자 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자 과반수의 추천을 받은 사람 2명

〈제2안〉

3. 그 출자·출연기관의 이사회가 추천하는 사람 2명. 이 경우 1명은 그 출자·출연기관 근로자 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합이 추천한 사람 또는 근로자 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자 과반수의 추천을 받은 사람으로 한다.

③ 시의 공무원인 당연직이사는 제2항제3호에 규정된 이사회 의결에 참여할 수 없다.

④ 임원추천위원회의 위원은 다음 각 호의 1에 해당하는 자이어야 한다.

1. 경영 및 노사관계 전문가
2. 경제 및 노동 관련단체의 임원
3. 4급 이상 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 일반직공무원으로 퇴직한 자
4. 공인회계사, 변호사 및 노무사 자격을 가진 자
5. 출자·출연기관의 운영에 관한 지식과 경험이 있다고 인정되는 자
6. 해당 출자·출연기관 분야의 전문가

- ⑤ 출자·출연기관의 임·직원(비상임이사를 제외한다) 및 시의 공무원(의회의원을 포함한다)은 임원추천위원회의 위원이 될 수 없다.
  - ⑥ 임원추천위원회는 재적위원 과반수의 찬성으로 의결한다.
  - ⑦ 임원추천위원회 위원장은 위원 중에서 호선하며, 위원장은 임원추천위원회를 대표하고 회의를 주재한다.
  - ⑧ 출자·출연기관은 임원의 임기만료나 그 밖의 사유로 임원을 새로 임명하려면 지체 없이 임원추천위원회를 구성하여야 하며, 시장 및 시의회에 임원추천위원회 위원의 추천을 요청하여야 한다.
  - ⑨ 임원추천위원회는 추천된 자가 임원에 임명되는 때까지 존속한다.
  - ⑩ 임원추천위원회는 임원추천위원회 회의의 심의·의결 내용 등이 기록된 회의록을 작성·보존하고 이를 공개하여야 한다. 다만, 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 공개하지 아니할 수 있다.
  - ⑪ 이 조례에서 규정한 사항 외에 임원추천위원회의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.
- (※ 참조: 지방공기업법 시행령 제56조의3)

- 제9조(임원후보의 추천 절차) ① 임원추천위원회는 법 제9조제2항에 따라 임원후보를 공개모집하는 경우에는 시와 출자·출연기관의 인터넷 홈페이지, 법 제22조 제1항에 따른 행정자치부 홈페이지 및 1개 이상의 전국 또는 수도권지역을 보급지역으로 하는 일간신문에 임원의 모집공고를 하되 그 모집 기간은 15일 이상으로 하여야 한다. 다만, 신속한 채용을 위하여 부득이한 경우에는 시장의 승인을 받아 모집기간을 단축할 수 있다.
- ② 임원추천위원회는 제1항에 따른 공개모집에 응모한 사람 중에서 출자·출연기관 임원의 업무수행에 필요한 학식과 경험이 풍부하고 능력을 갖춘 사람을 임원후보로 추천하여야 한다.
- ③ 임원추천위원회가 임원후보를 추천하려는 때에는 특별한 사유가 없는 한 두 사람 이상을 추천하여야 한다.
- ④ 임명권자인 시장 또는 출자·출연기관의 장은 추천된 임원후보가 법 제10조 제1항에 따른 임원의 결격사유에 해당하거나 출자·출연기관의 운영에 현저하게 부적당하다고 인정되는 때에는 임원추천위원회에 임원후보의 재추천을 요구할 수 있다. 이 경우 임원추천위원회는 지체 없이 임원후보를 재추천하여야 한다.
- ⑤ 임원추천위원회는 임원후보의 모집·조사 등의 업무를 전문기관에 대행시킬 수 있다.
- (※ 참조: 지방공기업법 시행령 제56조의4, 공공기관운영법 제30조)

제10조(인사검증) ① 임원추천위원회는 제8조 제2항과 제3항에 따라 출자·출연기관의 기관장 후보자를 추천하는 경우에 그 후보자를 대상으로 인사검증을 실시할 수 있다. 다만, 기관의 규모가 영 제8조 제3항 제1호 각목의 구분에 따른 금액(출자금 5억원, 출연금 2억원) 미만인 경우에는 그러하지 아니하다.

② 인사검증은 기관장 후보자를 출석하게 하여 그 후보자의 직업·학력·경력·병역·재산 등에 관한 사항 및 출자·출연기관의 운영계획에 관한 사항에 대하여 질의를 행하고 답변과 의견을 청취하는 방식으로 한다. 임원추천위원회는 필요한 경우 인사검증 절차에서 증인·감정인 또는 참고인으로부터 증언·진술을 청취할 수 있다.

③ 임원추천위원회 위원장은 시장에게 기관장 후보자를 추천할 때에 인사검증 결과 보고서를 첨부하여야 한다.

④ 인사검증 절차의 진행은 공개를 원칙으로 한다.

⑤ 인사검증의 절차·운영에 관하여 이 조례에서 규정한 사항을 제외하고는 「인사청문회법」을 참고하여 규칙으로 정한다.

(※ 참조: 「인사청문회법」)

제11조(임원의 해임 요구 등) ① 시장은 법 제9조제4항에 따라 임원을 해임하거나 해임을 요구하고자 할 경우에는 해당 임원이 법 제9조제3항을 준수하였는지 여부를 확인할 수 있다.

② 출자·출연 기관의 장은 법 제9조제4항에 따라 손해배상을 청구한 경우 그 추진상황을 시장에게 보고하여야 한다.

※ 표준조례(안) 제5조, 서울시 조례(안) 제4조

제12조(대행 사업의 비용 부담) ① 시장은 법 제21조제1항에 출자·출연 기관으로 하여금 사업을 대행하게 할 때에는 예산의 범위 내에서 하여야 한다.

② 법 제21조제2항 단서에 따른 지방자치단체 사무에 관한 경비의 범위는 다음과 같다.

1. 사업계획의 수립, 사전조사와 용역 등에 드는 경비
2. 사업의 집행에 드는 시설비, 인건비 및 부대경비
3. 사업의 종료 후 결산 이전 또는 시설물 등의 인계 이전까지의 기간 동안 시설물 등을 관리하는 데에 드는 비용
4. 사업의 대행에 따른 대행 수수료
5. 그 밖에 사업의 집행을 위하여 필수적으로 드는 경비

※ 표준조례(안) 제7조, 서울시 조례(안) 제5조

제13조(지도·감독) 법 제25조제1항제2호 및 영 제18조제1항제4호에 따라 시장은 다음 각 호의 사업에 대하여 지도·감독할 수 있다.

1. 출자·출연 기관이 출자금·출연금 또는 보조금을 지원한 사업
  2. 출자·출연 기관이 상환을 보증한 사업
- ※ 표준조례(안) 제8조, 서울시 조례(안) 제6조

제14조(출자·출연 기관의 해산 사유) 법 제24조제2항제1호에 따른 그 밖의 해산 사유는 다음 각 호와 같다.

1. 설립허가 취소
  2. 설립 목적 달성 불능
- ※ 표준조례(안) 제9조, 서울시 조례(안) 제7조

#### 제4장 출자·출연 기관의 평가

제15조(평가원칙) 이 조례에서 규정하는 평가는 객관적 평가지표와 전문적인 평가방법을 통하여 객관성과 공정성 및 출자·출연 기관 사이에 형평성이 최대한 확보되어야 한다.

※ 서울시 조례(안) 제10조

제16조(평가의 종류) 시장은 기관에 대하여 다음 각 호의 평가를 시행할 수 있다.

1. 법 제11조에 따른 기관장 성과계약 이행실적 평가
2. 법 제28조에 따른 경영실적 평가
3. 법 제30조에 따른 경영진단
4. 시민만족도 조사

※ 서울시 조례(안) 제11조

제17조(성과계약서의 작성과 평가 등) ① 시장은 법 제11조제1항에 따라 출자·출연 기관의 장이 신규 임명된 후 1개월 내에 성과계약을 체결하여야 한다.

② 법 제11조제1항에 따른 매 회계연도 성과계약서의 성과계약기간은 매년 1월 1일(최초 임명일이 해당 연도 1월 1일 이후인 때에는 최초 임명일을 말한다)부터 12월 31일까지로 한다. 다만, 근무기간이 3개월 미만인 경우에는 심의위원회의 심의·의결을 거쳐 당해 연도 성과계약서를 체결하지 아니할 수 있다.

③ 출자·출연 기관의 장은 성과계약 이행실적과 증빙서류를 매년 3월 말까지 시장에게 제출하여야 한다.

④ 시장은 매년 6월 말까지 성과계약서상 계약 내용의 달성 정도를 평가하여 해당 연도 보수에 반영하여야 한다.

⑤ 시장은 다음 각 호의 사유가 발생한 경우 성과계약서의 내용을 변경(보수에 관한 사항은 제외한다)할 수 있다.

1. 정부·시 정책 및 경영환경의 변화 등으로 경영목표 변경이 필요한 경우
2. 성과계약서에 중대한 오류나 결함이 있는 경우
3. 여건 변화 등으로 계약 변경이 필요하다고 인정하는 경우

※ 표준조례(안) 제6조, 서울시 조례(안) 제12조

제18조(경영실적 평가·진단) ① 시장은 출자·출연 기관에 대한 경영실적 평가·진단의 기본방향, 방법 및 결과 활용 등을 포함한 경영실적·진단 평가계획을 수립하여야 한다.

② 제1항에 따라 수립한 경영실적 평가계획서는 매년 12월 말까지, 경영진단계획서는 경영진단 대상기관으로 선정된 후 1개월 이내에 대상기관에 통보하여야 한다.

③ 경영실적 평가계획서에는 출자·출연 기관의 경영목표 달성도, 경영성과, 업무의 능률성, 공익성 및 시민서비스, 기관장의 성과계약 이행실적 평가, 기관의 역량 등에 관한 평가가 포함되어야 한다.

④ 시장은 제16조제2호에 따른 경영실적 평가를 위하여 필요한 경우 출자·출연 기관의 소속 직원의 의견진술과 현지조사를 실시할 수 있다.

⑤ 시장은 영 제20조제2항제2호에 따른 경영실적 평가와 관련하여 조례에서 정하는 사항이란 다음 각 호를 말한다.

1. 전년도 예산서
2. 전년도 사업운영계획서
3. 회계감사 보고서(회계감사를 실시하지 않는 기관 제외)
4. 재무제표와 그 부속서류

※ 표준조례(안) 제10조, 서울시 조례(안) 제13조

제19조(경영진단 대상 기관 선정) ① 시장은 법 제30조제1항 각 호의 사유가 발생한 출자·출연 기관에 대해서는 매년 9월 말까지 심의위원회에 경영진단 대상 기관 선정을 위한 심의·의결을 요청하여야 한다.

② 제1항에 따른 요청을 받은 심의위원회는 요청 받은 날로부터 1개월 이내

에 심의·의결 결과를 시장에게 보고하여야 한다.

※ 표준조례(안) 제12조, 서울시 조례(안) 제14조

제20조(경영평가단의 구성·운영) ① 시장은 제16조제1호에 따른 기관장 성과계약 이행실적 평가, 제16조제2호에 따른 경영실적 평가 및 제16조제3호에 따른 경영진단 업무의 효율적인 수행을 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람으로 경영평가단을 구성·운영할 수 있다.

1. 출자·출연 기관에 관한 업무를 담당하는 공무원
2. 지방공기업·경영평가 관련분야에 전문지식이 있는 대학의 조교수 이상의 직위를 가진 사람
3. 3년 이상 실무경험이 있는 공인회계사·변호사 또는 경영컨설팅 전문가
4. 그 밖에 공공기관 등의 경영평가에 학식과 경험이 풍부한 사람

② 경영평가단은 제1항의 평가 및 진단을 실시하기 위하여 해당 출자·출연 기관에 관계 서류의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 서류의 제출을 요청받은 자는 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다.

③ 경영평가단은 제1항의 평가 및 진단을 실시한 때에는 완료된 날로부터 15일 이내 시장에게 그 결과를 보고하여야 한다.

④ 경영평가단의 민간위원에게는 예산의 범위 내에서 수당, 여비 또는 그 밖에 필요한 경비를 지급할 수 있다.

⑤ 경영평가단은 해당 업무를 모두 마친 때에는 해산된 것으로 본다.

※ 표준조례(안) 제11조, 서울시 조례(안) 제15조

제21조(경영실적 평가 등의 위탁) ① 시장은 제16조제2호 따른 경영실적 평가, 제16조제3호에 따른 경영진단 및 제16조제4호에 따른 시민만족도 조사에 대하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 전문기관 또는 법인에 위탁할 수 있다.

1. 공공기관·단체에 대한 경영평가를 주요사업으로 규정하고 있는 법인으로서 석사 학위 이상의 전문인력 5명 이상을 보유한 법인
2. 최근 3년 이내 공공기관·단체에 대한 경영평가 실적이 있는 회계법인
3. 「지방공기업법」 제78조의3에 따라 설립된 경영지도법인
4. 법 제6조에 따른 심의위원회가 자격요건을 갖춘 것으로 인정하는 기관

② 시장은 2개 이상의 기관이 공동으로 제1항의 업무를 수행하게 할 수 있다.

※ 표준조례(안) 제13조, 서울시 조례(안) 제16조

제22조(평가의 활용) ① 시장이 제16조 각 호의 평가를 시행하는 경우 평가계획과 결과 등을 시의회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.

② 시장은 제16조제2호에 따른 경영실적 평가의 결과를 예산의 범위에서 출자·출연 기관별 성과급 지급의 근거로 활용할 수 있다. 이 경우 성과급 지급률 등에 대하여 시의회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.

③ 시장은 평가대상기관에 대한 각종 평가결과를 예산에 최대한 반영하여야 한다.

※ 서울시 조례(안) 제17조

제23조(시정명령 등) ① 시장은 평가결과에 따라 시정이 필요한 사항이 있다고 인정되는 경우에는 출자·출연 기관의 장에게 그 시정을 명령할 수 있다.

② 제1항에 따른 시정명령을 받은 출자·출연 기관의 장은 지체없이 이에 따른 조치를 하고 그 결과를 시장에게 보고하여야 한다.

③ 시장은 필요한 경우에는 제1항의 시정명령에 대하여 그 이행상황을 확인·점검할 수 있다.

④ 시장은 제3항에 따른 점검을 하고자 하는 때에는 출자·출연 기관의 장에게 점검 계획을 미리 통지하여야 한다. 다만, 긴급을 요하거나 점검목적에 저해할 우려가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

⑤ 시장은 이행상황의 확인·점검 결과 이행이 부진한 사항에 대해 출자·출연 기관 등에 보완조치를 할 수 있다.

※ 서울시 조례(안) 제18조

제24조(관계 서류 제출 등의 협조) 시장은 출자·출연 기관의 경영투명성 및 재무건전성 확보를 위하여 출자·출연 기관의 장에게 필요한 사항을 통보하거나 관계서류를 제출하게 할 수 있다. 이 경우 그 통보를 받거나 관계서류의 제출을 요청 받은 출자·출연 기관의 장은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다.

※ 표준조례(안) 제14조, 서울시 조례(안) 제19조

제25조(시행규칙) 이 조례의 시행에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

※ 표준조례(안) 제15조, 서울시 조례(안) 제20조

부칙



제1조(시행일) 이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

※ 표준조례(안) 부칙 제1조, 서울시 조례(안) 부칙 제1조

제2조(다른 조례의 폐지) 이 조례 시행과 동시에 「서울특별시 투자·출연기관 평가 등에 관한 조례」는 폐지한다.

※ 표준조례(안) 부칙 제2조, 서울시 조례(안) 부칙 제2조

<별첨 2>

[조례8] 서울특별시 공공기관 운영위원회의 설치·운영에 관한  
조례(안)

제1조(목적) 이 조례는 서울특별시(이하 “시”라 한다)가 설립한 지방공사와 지방공단 및 출자·출연 기관의 운영과 관련한 중요한 사항을 심의·의결하기 위한 서울특별시 공공기관 운영위원회의 설치·운영에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(적용대상 등) ① 이 조례는 「지방공기업법」 제3장 및 제4장에 따라 시가 설립한 지방공사와 지방공단 및 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」(이하 “지방 출자·출연법”이라 한다) 제4조에 따라 시가 설립하고 동법 제5조에 따라 지정·고시된 출자기관 또는 출연 기관에 대하여 적용한다.

② 지방 출자·출연법 제6조에 따른 출자·출연 기관 운영심의위원회와 관련하여 동법 및 동법 시행령에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항은 이 조례에서 규정한다.

③ 지방 출자·출연법의 적용대상이 되는 서울시 출자·출연 기관에 대해서는 이 조례에서 규정하는 ‘서울시 공공기관 운영위원회’를 동법 제6조에 따른 ‘서울시 출자·출연 기관 운영심의위원회’로 본다.

제3조(공공기관의 정의) 이 조례에서 “공공기관”이란 다음 각 호의 기관을 말한다.

1. 「지방공기업법」 제3장 및 제4장에 따라 시가 설립한 지방공사와 지방공단(이하 “지방공사·공단”이라 한다.)

2. 지방 출자·출연법 제4조에 따라 시가 출자하거나 출연하여 설립하고 동법 제5조에 따라 지정·고시된 출자기관 또는 출연 기관(이하 “출자·출연 기관”이라 한다.)  
(※ 검토: 지방 출자·출연법이 적용되지 않는 사단법인 포함 여부, 예: 서울시자원봉사센터)

제4조(서울시 공공기관 운영위원회의 설치) ① 시에 서울시 공공기관 운영위원회(이하 “운영위원회”라 한다)를 둔다.

② 운영위원회는 지방공사·공단의 운영 등에 관한 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.

1. 「지방공기업법」 제49조 제3항(동법 제76조 제2항에 따라 준용되는 경우)을 포함한다. 이하 같다)에 따른 지방공사·공단의 설립·운영의 타당성 등

2. 「지방공기업법」 제58조에 따른 임원의 임면 등에 관한 사항
  3. 「지방공기업법」 제58조의2에 따른 지방공사·공단의 사장 또는 이사장과의 경영성과계약의 평가에 관한 사항
  4. 「지방공기업법」 제78조에 따른 경영평가에 관한 사항
  5. 「지방공기업법」 제78조의2에 따른 부실 지방공사·공단에 대한 경영진단의 실시 및 경영진단 결과 경영 개선을 위하여 필요한 조치에 관한 사항
  6. 그 밖에 지방공사·공단의 운영에 관하여 운영위원회 위원장이 필요하다고 인정하는 사항
- ③ 운영위원회는 출자·출연 기관의 운영에 관하여 지방 출자·출연법 제6조 제1항 각호 및 동법시행령 제4조 제1항 각호의 사항을 심의·의결한다. 이 경우 법 제6조 제1항 제2호는 법 제9조 제1항과 제4항에 따른 출자·출연 기관의 임원의 임면 등에 관한 사항을 포함하는 것으로 본다.

제5조(운영위원회 구성·운영) ① 운영위원회 위원은 위원장 1인을 포함하여 13명(?)으로 구성하고, 다음 각 호에 해당하는 사람 중에서 서울특별시장(이하 “시장”이라 한다)이 임명 또는 위촉한다.

1. 서울특별시의회(이하 “시의회”라 한다)에서 추천하는 사람 3명(시의원 제외). 다만, 시의회의 추천이 없을 경우 제외할 수 있다.

2. 행정1부시장, 기획조정실장 및 경영기획관

3. 법조계·경제계·언론계·학계·노동계 및 시민단체 등의 분야에서 공공기관의 운영에 관한 전문지식과 경험을 가진 사람 중 운영위원회 위원장(이하 “위원장”이라 한다)이 추천하는 사람 7명(?), 다만, 제1호의 시의회의 추천이 없는 경우에는 운영위원회 구성을 위한 부족한 인원을 추가한다.

② <제1안> 제1항 제3호의 경우에 위원장은 각 분야의 서울지역 단체로부터 복수의 사람을 추천받아 그 중에서 추천한다.

② <제2안> 제1항 제3호의 경우에 위원장은 노동계와 시민단체 분야의 위원에 대해서는 서울지역의 노동단체와 시민단체로부터 복수의 사람을 추천받아 그 중에서 3명(?)을 추천한다.

- ③ 위원장은 행정1부시장이 된다.

- ④ 법 제6조제4항에 따른 공무원이 아닌 운영위원회 위원의 임기는 2년으로 하되, 한 차례만 연임할 수 있다. 다만, 위원의 사임 등으로 인하여 새로 위촉된 위원의 임기는 전임위원 임기의 남은 기간으로 한다.

⑤ 시장은 제1항제1호에 따른 운영위원회의 위원이 사임하거나 제7조에 따라 해임 또는 해촉된 경우에는 시의회에 위원추천을 요청하여야 한다.

⑥ 위원장은 제1항제3호에 따른 운영위원회의 위원이 사임하거나 제7조에 따라 해임 또는 해촉된 경우에는 해당 단체에 위원후보자의 추천을 요청하여야 한다.

⑦ 운영위원회의 간사는 공공기관 업무를 총괄하는 부서의 장이 되며, 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 회의 서류 작성 및 보고
2. 회의록 작성·보관·공개

제6조(운영위원회의 회의·운영) ① 운영위원회의 회의는 제4조 제2항과 제3항의 사항을 심의하기 위해 위원장이 직접 소집하거나 위원의 소집요구로 위원장이 소집한다.

② 위원장이 회의를 개최하고자 하는 경우에는 회의의 일시·장소 및 심의안건을 회의 개최일 7일 전까지 각 위원에게 서면으로 통지하여야 한다. 다만, 긴급한 경우 등 부득이한 사정이 있을 때에는 통지방법이나 기간을 달리 정할 수 있다.

③ 심의사항이 경미하거나 위원장이 필요하다고 인정할 때에는 서면으로 의결할 수 있다. 이 경우 위원에게 서면으로 그 사유를 통지하여야 한다.

④ 위원장은 운영위원회의 의장이 되며, 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 위원장이 미리 정한 위원이 위원장의 직무를 대행한다.

⑤ 운영위원회의 회의는 위원 과반수의 출석으로 개의(開議)하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

⑥ 운영위원회는 업무 수행을 위하여 필요할 때에는 관계 공무원이나 공공기관의 임직원 등에게 출석, 자료 제출 및 의견 진술을 요구할 수 있다.

⑦ 운영위원회의 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 운영위원회에 분과위원회를 둘 수 있다. 이 경우 분과위원회의 위원장과 위원은 운영위원회의 위원장이 운영위원회 위원 중에서 임명한다.

※ 지방 출자·출연법 시행령 제4조, 서울시 조례(안) 제9조

제7조(운영위원회 위원의 해임 등) ① 시장은 운영위원회 위원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 위원을 해임하거나 해촉할 수 있다.

1. 서울시 공공기관의 임원이 된 경우. 다만, 당연직 임원인 경우는 제외한다.
2. 직무와 관련한 형사사건으로 기소된 경우
3. 심신장애로 인하여 직무를 수행할 수 없게 된 경우
4. 직무태만, 품위손상이나 그 밖의 사유로 인하여 위원으로서 직무를 수행하기에

적합하지 아니하다고 인정되는 경우

② 제1항에 따라 해임 또는 해촉된 위원의 후임으로 임명된 위원의 임기는 전임 위원 임기의 남은 기간으로 한다.

※ 지방 출자·출연법 시행령 제5조

제8조(운영위원회 위원의 제척·기피·회피) ① 운영위원회 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항에 대한 심의·의결에서 제척(除斥)된다.

1. 위원과 직접적인 이해관계가 있는 사항
2. 위원의 배우자, 4촌 이내의 혈족, 2촌 이내의 인척 또는 위원이 속한 기관과 이해관계가 있는 사항
3. 위원 또는 위원이 속한 기관이 자문·고문(顧問) 등을 하고 있는 자와 이해관계가 있는 사항

② 당사자는 위원에게 공정한 심의·의결을 기대하기 어려운 사정이 있는 경우에는 위원회에 기피 신청을 할 수 있고, 위원회는 의결로 이를 결정한다. 이 경우 기피 신청의 대상인 위원은 그 의결에 참여하지 못한다.

③ 위원이 제1항 각 호에 따른 제척 사유에 해당하는 경우에는 스스로 해당 안건의 심의·의결에서 회피(回避)하여야 한다.

※ 지방 출자·출연법 시행령 제6조

제9조(수당) 운영위원회의 민간위원에게는 예산의 범위에서 수당, 여비 또는 그 밖에 필요한 경비를 지급할 수 있다.

※ 지방 출자·출연법 시행령 제4조 제7항

제10조(시행규칙) 이 조례에서 규정한 사항 외에 운영위원회의 운영에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

#### 부 칙

이 조례는 공포된 날부터 시행한다.

<별첨 3>

서울특별시조례 제 호

## 서울특별시 출자·출연 기관의 운영에 관한 조례(안)<sup>100</sup>

### 제1장 총칙

**제1조(목적)** 이 조례는 서울특별시(이하 “시”라 한다)가 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」(이하 “법”이라 한다) 및 같은 법 시행령에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

※ 표준조례(안) 제1조

**제2조(출자·출연 기관의 정의)** 이 조례에서 “출자·출연 기관”이란 시가 출자하거나 출연하여 설립하고 법 제5조에 따라 지정·고시된 출자기관 또는 출연 기관을 말한다.

※ 표준조례(안) 제2조

### 제2장 출자·출연 기관의 운영

**제3조(조직·인력 운용)** 출자·출연 기관의 장은 경영 합리화를 위해 조직과 인력을 필요한 최소한으로 운용하여야 한다.

※ 표준조례(안) 제3조

**제4조(임원의 해임 요구 등)** ① 서울특별시장(이하 “시장”이라 한다)은 법 제9조제4항에 따라 임원을 해임하거나 해임을 요구하고자 할 경우에는 해당 임원이 법 제9조제3항을 준수하였는지 여부를 확인할 수 있다.

② 출자·출연 기관의 장은 법 제9조제4항에 따라 손해배상을 청구한 경우 그 추진상황을 시장에게 보고하여야 한다.

※ 표준조례(안) 제5조

**제5조(대행 사업의 비용 부담)** ① 시장은 법 제21조제1항에 출자·출연 기관으로 하여금 사업을 대행하게 할 때에는 예산의 범위 내에서 하여야 한다.

② 법 제21조제2항 단서에 따른 지방자치단체 사무에 관한 경비의 범위는 다음과 같다.

1. 사업계획의 수립, 사전조사와 용역 등에 드는 경비

---

100) 서울시 조례(안)은 입법예고에서 공개된 조례안임.

2. 사업의 집행에 드는 시설비, 인건비 및 부대경비
3. 사업의 종료 후 결산 이전 또는 시설물 등의 인계 이전까지의 기간 동안 시설물 등을 관리하는 데에 드는 비용
4. 사업의 대행에 따른 대행 수수료
5. 그 밖에 사업의 집행을 위하여 필수적으로 드는 경비

※ 표준조례(안) 제7조

**제6조(지도·감독)** 법 제25조제1항제2호 및 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률 시행령」(이하 “영”이라 한다) 제18조제1항제4호에 따라 시장은 다음 각 호의 사업에 대하여 지도·감독할 수 있다.

1. 출자·출연 기관이 출자금·출연금 또는 보조금을 지원한 사업
2. 출자·출연 기관이 상환을 보증한 사업

※ 표준조례(안) 제8조

**제7조(출자·출연 기관의 해산 사유)** 법 제24조제2항제1호에 따른 그 밖의 해산 사유는 다음 각 호와 같다.

1. 설립허가 취소
2. 설립 목적 달성 불능

※ 표준조례(안) 제9조

### 제3장 출자·출연 기관 운영심의위원회의 운영

**제8조(출자·출연 기관 운영심의위원회 구성·운영)** ① 법 제6조제2항과 영 제4조제4항에 따른 심의위원회 위원은 위원장을 포함하여 12명으로 구성하고, 다음 각 호에 해당하는 사람 중에서 시장이 임명 또는 위촉한다.

1. 서울특별시의회(이하 “시의회”라 한다)에서 추천하는 사람 3명(시의원 제외). 다만, 시의회의 추천이 없을 경우 제외할 수 있다.
2. 영 제4조제4항제2호의 공무원은 행정1부시장, 기획조정실장, 경영기획관을 말한다.
3. 영 제4조제4항제3호의 위원은 6명으로 구성한다. 다만, 제1호의 시의회의 추천이 없는 경우에는 심의위원회 구성을 위한 부족한 인원을 추가한다.

② 심의위원회의 위원장은 행정1부시장이 된다.

③ 법 제6조제4항에 따른 공무원이 아닌 출자·출연 기관 운영심의위원회(이하 “심의위원회”라 한다) 위원의 임기는 2년으로 하되, 한 차례만 연임할 수 있다. 다

만, 위원의 사임 등으로 인하여 새로 위촉된 위원의 임기는 전임위원 임기의 남은 기간으로 한다.

④ 시장은 제1항제1호에 따른 심의위원회의 위원이 영 제5조에 따라 해임되거나 해촉된 경우에는 시의회에 위원추천을 요청하여야 한다.

⑤ 심의위원회의 간사는 출자·출연 업무를 총괄하는 부서의 장이 되며, 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 회의 서류 작성 및 보고
2. 회의록 작성·보관·공개

※ 표준조례(안) 제4조

**제9조(심의위원회 개최)** ① 심의위원회의 회의는 법 제6조제1항 및 영 제4조제1항의 사항을 심의하기 위해 위원장이 직접 소집하거나 위원의 소집요구로 위원장이 소집한다.

② 위원장이 회의를 개최하고자 하는 경우에는 회의의 일시·장소 및 심의안건을 회의 개최일 7일 전까지 각 위원에게 서면으로 통지하여야 한다. 다만, 긴급한 경우 등 부득이한 사정이 있을 때에는 통지방법이나 기간을 달리 정할 수 있다.

③ 심의사항이 경미하거나 위원장이 필요하다고 인정할 때에는 서면으로 의결할 수 있다. 이 경우 위원에게 서면으로 그 사유를 통지하여야 한다.

#### 제4장 출자·출연 기관의 평가

**제10조(평가원칙)** 이 조례에서 규정하는 평가는 객관적 평가지표와 전문적인 평가방법을 통하여 객관성과 공정성 및 출자·출연 기관 사이에 형평성이 최대한 확보되어야 한다.

**제11조(평가의 종류)** 시장은 기관에 대하여 다음 각 호의 평가를 시행할 수 있다.

1. 법 제11조에 따른 기관장 성과계약 이행실적 평가
2. 법 제28조에 따른 경영실적 평가
3. 법 제30조에 따른 경영진단
4. 시민만족도 조사

**제12조(성과계약서의 작성과 평가 등)** ① 시장은 법 제11조제1항에 따라 출자·출연 기관의 장이 신규 임명된 후 1개월 내에 성과계약을 체결하여야 한다.

② 법 제11조제1항에 따른 매 회계연도 성과계약서의 성과계약기간은 매년 1월 1일(최초 임명일이 해당 연도 1월 1일 이후인 때에는 최초 임명일을 말한다)부터 12월 31일까지로 한다. 다만, 근무기간이 3개월 미만인 경우에는 심의위원



회의 심의·의결을 거쳐 당해 연도 성과계약서를 체결하지 아니할 수 있다.

③ 출자·출연 기관의 장은 성과계약 이행실적과 증빙서류를 매년 3월 말까지 시장에게 제출하여야 한다.

④ 시장은 매년 6월 말까지 성과계약서상 계약 내용의 달성 정도를 평가하여 해당 연도 보수에 반영하여야 한다.

⑤ 시장은 다음 각 호의 사유가 발생한 경우 성과계약서의 내용을 변경(보수에 관한 사항은 제외한다)할 수 있다.

1. 정부·시 정책 및 경영환경의 변화 등으로 경영목표 변경이 필요한 경우
2. 성과계약서에 중대한 오류나 결함이 있는 경우
3. 여건 변화 등으로 계약 변경이 필요하다고 인정하는 경우

※ 표준조례(안) 제6조

**제13조(경영실적 평가·진단)** ① 시장은 출자·출연 기관에 대한 경영실적 평가·진단의 기본방향, 방법 및 결과 활용 등을 포함한 경영실적·진단 평가계획을 수립하여야 한다.

② 제1항에 따라 수립한 경영실적 평가계획서는 매년 12월 말까지, 경영진단계획서는 경영진단 대상기관으로 선정된 후 1개월 이내에 대상기관에 통보하여야 한다.

③ 경영실적 평가계획서에는 출자·출연 기관의 경영목표 달성도, 경영성과, 업무의 능률성, 공익성 및 시민서비스, 기관장의 성과계약 이행실적 평가, 기관의 역량 등에 관한 평가가 포함되어야 한다.

④ 시장은 제11조제2호에 따른 경영실적 평가를 위하여 필요한 경우 출자·출연 기관의 소속 직원의 의견진술과 현지조사를 실시할 수 있다.

⑤ 시장은 영 제20조제2항제2호에 따른 경영실적 평가와 관련하여 조례에서 정하는 사항이란 다음 각 호를 말한다.

1. 전년도 예산서
2. 전년도 사업운영계획서
3. 회계감사 보고서(회계감사를 실시하지 않는 기관 제외)
4. 재무제표와 그 부속서류

※ 표준조례(안) 제10조

**제14조(경영진단 대상 기관 선정)** ① 시장은 법 제30조제1항 각 호의 사유가 발생한 출자·출연 기관에 대해서는 매년 9월 말까지 심의위원회에 경영진단 대상 기관 선정을 위한 심의·의결을 요청하여야 한다.

② 제1항에 따른 요청을 받은 심의위원회는 요청 받은 날로부터 1개월 이내에 심의·의결 결과를 시장에게 보고하여야 한다.

※ 표준조례(안) 제12조

**제15조(경영평가단의 구성·운영)** ① 시장은 제11조제1호에 따른 기관장 성과 계약 이행실적 평가, 제11조제2호에 따른 경영실적 평가 및 제11조제3호에 따른 경영진단 업무의 효율적인 수행을 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람으로 경영평가단을 구성·운영할 수 있다.

1. 출자·출연 기관에 관한 업무를 담당하는 공무원
  2. 지방공기업·경영평가 관련분야에 전문지식이 있는 대학의 조교수 이상의 직위를 가진 사람
  3. 3년 이상 실무경험이 있는 공인회계사·변호사 또는 경영컨설팅 전문가
  4. 그 밖에 공공기관 등의 경영평가에 학식과 경험이 풍부한 사람
- ② 경영평가단은 제1항의 평가 및 진단을 실시하기 위하여 해당 출자·출연 기관에 관계 서류의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 서류의 제출을 요청받은 자는 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다.
- ③ 경영평가단은 제1항의 평가 및 진단을 실시한 때에는 완료된 날로부터 15일 이내 시장에게 그 결과를 보고하여야 한다.
- ④ 경영평가단의 민간위원에게는 예산의 범위 내에서 수당, 여비 또는 그 밖에 필요한 경비를 지급할 수 있다.
- ⑤ 경영평가단은 해당 업무를 모두 마친 때에는 해산된 것으로 본다.

※ 표준조례(안) 제11조

**제16조(경영실적 평가 등의 위탁)** ① 시장은 제11조제2호 따른 경영실적 평가, 제11조제3호에 따른 경영진단 및 제11조제4호에 따른 시민만족도 조사에 대하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 전문기관 또는 법인에 위탁할 수 있다.

1. 공공기관·단체에 대한 경영평가를 주요사업으로 규정하고 있는 법인으로서 석사 학위 이상의 전문인력 5명 이상을 보유한 법인
  2. 최근 3년 이내 공공기관·단체에 대한 경영평가 실적이 있는 회계법인
  3. 지방공기업법 제78조의3에 따라 설립된 경영지도법인
  4. 법 제6조에 따른 심의위원회가 자격요건을 갖춘 것으로 인정하는 기관
- ② 시장은 2개 이상의 기관이 공동으로 제1항의 업무를 수행하게 할 수 있다.

※ 표준조례(안) 제13조

**제17조(평가의 활용)** ① 시장이 제11조 각 호의 평가를 시행하는 경우 평가계획과 결과 등을 시의회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.

- ② 시장은 제11조제2호에 따른 경영실적 평가의 결과를 예산의 범위에서 출자·

출연 기관별 성과급 지급의 근거로 활용할 수 있다. 이 경우 성과급 지급률 등에 대하여 시의회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.

③ 시장은 평가대상기관에 대한 각종 평가결과를 예산에 최대한 반영하여야 한다.

**제18조(시정명령 등)** ① 시장은 평가결과에 따라 시정이 필요한 사항이 있다고 인정되는 경우에는 출자·출연 기관의 장에게 그 시정을 명령할 수 있다.

② 제1항에 따른 시정명령을 받은 출자·출연 기관의 장은 지체없이 이에 따른 조치를 하고 그 결과를 시장에게 보고하여야 한다.

③ 시장은 필요한 경우에는 제1항의 시정명령에 대하여 그 이행상황을 확인·점검할 수 있다.

④ 시장은 제3항에 따른 점검을 하고자 하는 때에는 출자·출연 기관의 장에게 점검 계획을 미리 통지하여야 한다. 다만, 긴급을 요하거나 점검목적에 저해할 우려가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

⑤ 시장은 이행상황의 확인·점검 결과 이행이 부진한 사항에 대해 출자·출연 기관 등에 보완조치를 할 수 있다.

**제19조(관계 서류 제출 등의 협조)** 시장은 출자·출연 기관의 경영투명성 및 재무건전성 확보를 위하여 출자·출연 기관의 장에게 필요한 사항을 통보하거나 관계서류를 제출하게 할 수 있다. 이 경우 그 통보를 받거나 관계서류의 제출을 요청 받은 출자·출연 기관의 장은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다.

※ 표준조례(안) 제14조

**제20조(시행규칙)** 이 조례의 시행에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

※ 표준조례(안) 제15조

## 부칙

**제1조(시행일)** 이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

**제2조(다른 조례의 폐지)** 이 조례 시행과 동시에 「서울특별시 투자·출연 기관 평가 등에 관한 조례」는 폐지한다.

<별첨 4>

지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 표준 조례(안)

안전행정부 재정관리과-4339(2014.11.05.)호

제1조(목적) 이 조례는 ○○시(도)가 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」 및 같은 법 시행령에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(출자·출연 기관의 정의) 이 조례에서 “출자·출연 기관”이란 ○○시(도)(이하 “시(도)”라 한다)가 출자하거나 출연하여 설립하고 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」(이하 “법”이라 한다) 제5조에 따라 지정·고시된 출자기관 또는 출연 기관을 말한다.

제3조(조직·인력 운용) 출자·출연 기관의 장은 경영 합리화를 위해 조직과 인력을 필요한 최소한으로 운용하여야 한다.

제4조(출자·출연 기관 운영심의위원회 구성·운영) ①법 제6조제4항에 따른 공무원이 아닌 출자·출연 기관 운영심의위원회(이하 “심의위원회”라 한다) 위원의 임기는 2년으로 하되, 한 차례만 연임할 수 있다.

②○○시장(도지사)(이하 “시장(도지사)”라 한다)은 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률 시행령」(이하 “령”이라 한다) 제4조제4항제1호에 따른 심의위원회의 위원이 영 제5조에 따라 해임되거나 해촉된 경우에는 의회에 위원추천을 요청하여야 한다.

③심의위원회의 간사는 출자·출연 업무를 총괄하는 과의 과장이 되며, 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 회의 서류 작성 및 보고
3. 회의록 작성·보관·공개

제5조(임원의 해임 요구 등) ①시장(도지사)은 법 제9조제4항에 따라 임원을 해임하거나 해임을 요구하고자 할 경우에는 해당 임원이 법 제9조제3항을 준수하였는지 여부를 확인할 수 있다.

②출자·출연 기관의 장은 법 제9조제4항에 따라 손해배상을 청구한 경우 그 추진 상황을 시장(도지사)에게 보고하여야 한다.

제6조(성과계약서의 작성과 평가 등) ①시장(도지사)은 법 제11조제1항에 따라 출자·출연 기관의 장이 신규 임명된 후 1개월 내에 성과계약을 체결하여야 한다.

②법 제11조제1항에 따른 매 회계연도 성과계약서의 성과계약기간은 매년 1월1일(최초 임명일이 해당 연도 1월1일 이후인 때에는 최초 임명일을 말한다)부터 12월 31일까지로 한다. 다만, 근무기간이 3개월 미만인 경우에는 심의위원회의 심의·의결을 거쳐 당해 연도 성과계약서를 체결하지 아니할 수 있다.

③출자·출연 기관의 장은 성과계약 이행실적과 증빙서류를 매년 3월말까지 시장

(도지사)에게 제출하여야 한다.

④시장(도지사)은 매년 6월말까지 성과계약서상 계약 내용의 달성 정도를 평가하여 해당 연도 보수에 반영하여야 한다.

⑤시장(도지사)은 다음 각 호의 사유가 발생한 경우 성과계약서의 내용을 변경(보수에 관한 사항은 제외한다)할 수 있다.

1. 정부·시(도) 정책 및 경영환경의 변화 등으로 경영목표 변경이 필요한 경우
2. 성과계약서에 중대한 오류나 결함이 있는 경우
3. 여건 변화 등으로 계약 변경이 필요하다고 인정하는 경우  
(시장별 여건변화의 구체적 사례나 예시 적시 필요)

제7조(대행 사업의 비용 부담) ①시장(도지사)은 법 제21조제1항에 출자·출연 기관으로 하여금 사업을 대행하게 할 때에는 예산의 범위 내에서 하여야 한다.

②법 제21조제2항 단서에 따른 지방자치단체 사무에 관한 경비의 범위는 다음과 같다.

1. 사업계획의 수립, 사전조사와 용역 등에 드는 경비
2. 사업의 집행에 드는 시설비, 인건비 및 부대경비
3. 사업의 종료 후 결산 이전 또는 시설물 등의 인계 이전까지의 기간 동안 시설물 등을 관리하는 데에 드는 비용
4. 사업의 대행에 따른 대행 수수료
5. 그 밖에 사업의 집행을 위하여 필수적으로 드는 경비

제8조(지도·감독) 법 제25조제1항제2호 및 영 제18조제1항제4호에 따라 시장(도지사)은 다음 각 호의 사업에 대하여 지도·감독할 수 있다.

1. 출자·출연 기관이 출자금·출연금 또는 보조금을 지원한 사업
2. 출자·출연 기관이 상환을 보증한 사업

제9조(출자·출연 기관의 해산 사유) 법 제24조제2항1호에 따른 그 밖의 해산 사유는 다음 각 호와 같다.

1. 설립허가 취소
2. 설립 목적 달성 불능
3. 출자기관인 경우 임직원 총수가 1인이 된 때

제10조(경영실적 평가 등) ①시장(도지사)은 출자·출연 기관에 대한 경영실적 평가·진단의 기본방향, 방법 및 결과 활용 등을 포함한 경영실적·진단 평가계획을 수립하여야 한다.

②제1항에 따라 수립한 경영실적 평가계획서는 매년 12월말까지, 경영진단계획서는 경영진단 대상기관으로 선정된 후 1개월 이내에 대상기관에 통보하여야 한다.

③경영실적 평가계획서에는 출자·출연 기관의 경영목표 달성도, 경영성과, 업무의 능률성, 공익성 및 고객서비스, 기관장의 성과계약 이행실적 평가, 기관의 역량 등에 관한 평가가 포함되어야 한다.

④시장(도지사)은 법 제28조에 따른 경영실적 평가를 위하여 필요한 경우 출자·출연 기관의 소속 직원의 의견진술과 현지조사를 실시할 수 있다.

⑤시장(도지사)은 영 제20조제2항2호에 따른 경영실적평가와 관련하여 조례에서 정하는 사항이란 다음 각호를 말한다.

1. 전년도 예산서
2. 전년도 사업운영계획서
3. 회계감사 보고서(회계감사를 실시하지 않는 기관 제외)
4. 재무제표와 그 부속서류

⑥시장(도지사)은 영 제20조제3항에 따라 시장·군수·구청장이 해당 출자·출연 기관의 경영실적 평가를 요청할 경우에는 해당 기관의 경영실적을 평가하고 그 결과를 통보할 수 있다.

제11조(경영평가단의 구성·운영) ①시장(도지사)은 법 제11조에 따른 성과계약 달성 정도, 법 제28조에 따른 경영실적 평가 및 법 제30조에 따른 경영진단 업무의 효율적인 수행을 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람으로 경영평가단을 구성·운영할 수 있다.

1. 출자·출연 기관에 관한 업무를 담당하는 공무원
2. 지방공기업·경영평가 관련분야에 전문지식이 있는 대학의 조교수 이상의 직위를 가진 사람
3. 3년 이상 실무경험이 있는 공인회계사·변호사 또는 경영컨설팅 전문가
4. 그 밖에 공공기관 등의 경영평가에 학식과 경험이 풍부한 사람

②경영평가단은 성과 평가, 경영실적 평가 및 경영진단을 실시하기 위하여 해당 출자·출연 기관에 관계 서류의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 서류의 제출을 요청받은 자는 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다.

③경영평가단은 제1항에 따른 성과계약 평가, 경영 실적 평가, 경영진단을 실시한 때에는 완료된 날로부터 15일 이내 시장에게 그 결과를 보고하여야 한다.

④경영평가단의 민간위원에게는 예산의 범위 내에서 수당, 여비 또는 그 밖에 필요한 경비를 지급할 수 있다.

⑤경영평가단은 해당 성과 평가, 경영실적 평가, 경영진단 등의 업무를 모두 마친 때에는 해산된 것으로 본다.

제12조(경영진단 대상 기관 선정) ①시장(도지사)은 법 제30조제1항 각 호의 사유가 발생한 출자·출연 기관에 대해서는 매년 9월 말까지 심의위원회에 경영진단 대상 기관 선정을 위한 심의·의결을 요청하여야 한다.

②제1항에 따른 요청을 받은 심의위원회는 요청 받은 날로부터 1개월 이내에 심의·의결 결과를 시장에게 보고하여야 한다.

제13조(경영실적 평가 등의 위탁) ①시장(도지사)은 법 제28조에 따른 경영실적 평가 및 법 제30조에 따른 경영진단에 대하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 전문기관 또는 법인에 위탁할 수 있다.

1. 공공기관·단체에 대한 경영평가를 주요사업으로 규정하고 있는 법인으로서 석사학위 이상의 전문인력 5명 이상을 보유한 법인

2. 최근 3년 이내 공공기관·단체에 대한 경영평가 실적이 있는 회계법인
  3. 지방공기업법 제78조의3에 따라 설립된 경영지도법인
  4. 법 제6조에 따른 심의위원회가 자격요건을 갖춘 것으로 인정하는 기관
- ②시장(도지사)은 2개 이상의 기관이 공동으로 제1항의 업무를 수행하게 할 수 있다.

제14조(관계 서류 제출 등의 협조) 시장(도지사)은 출자·출연 기관의 경영의 투명성과 재무건전성 확보를 위하여 출자·출연 기관의 장에게 필요한 사항을 통보하거나 관계서류를 제출하게 할 수 있다. 이 경우 그 통보를 받거나 관계서류의 제출을 요청 받은 출자·출연 기관의 장은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다.

제15조(시행규칙) 이 조례의 시행에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

## 부 칙

제1조(시행일) 이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

제2조(다른 조례의 폐지) ○○시 출자·출연 기관 경영평가 등에 관한 조례는 폐지한다.

〈별첨 5〉 대조표

연구진 조례(안)	서울시 조례(안)
[조례A] 서울특별시 출자·출연기관의 운영에 관한 조례(안)	서울특별시 출자·출연 기관의 운영에 관한 조례(안)
제1장 총칙	제1장 총칙
<p>제1조(목적) 이 조례는 서울특별시(이하 “시”라 한다)가 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」(이하 “법”이라 한다) 및 같은 법 시행령에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.</p> <p>※ 표준조례(안) 제1조, 서울시 조례(안) 제1조</p>	<p>제1조(목적) 이 조례는 서울특별시(이하 “시”라 한다)가 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」(이하 “법”이라 한다) 및 같은 법 시행령에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.</p> <p>※ 표준조례(안) 제1조</p>
<p>제2조(출자·출연 기관의 정의) 이 조례에서 “출자·출연 기관”이란 시가 출자하거나 출연하여 설립하고 법 제5조에 따라 지정·고시된 출자기관 또는 출연기관을 말한다.</p> <p>※ 표준조례(안) 제2조, 서울시 조례(안) 제2조</p>	<p>제2조(출자·출연 기관의 정의) 이 조례에서 “출자·출연 기관”이란 시가 출자하거나 출연하여 설립하고 법 제5조에 따라 지정·고시된 출자기관 또는 출연기관을 말한다.</p> <p>※ 표준조례(안) 제2조</p>
<p>제3조(조직·인력 운용) 출자·출연 기관의 장은 경영 합리화를 위해 조직과 인력을 필요한 최소한으로 운용하여야 한다.</p> <p>※ 표준조례(안) 제3조, 서울시 조례(안) 제3조</p>	<p>제3조(조직·인력 운용) 출자·출연 기관의 장은 경영 합리화를 위해 조직과 인력을 필요한 최소한으로 운용하여야 한다.</p> <p>※ 표준조례(안) 제3조</p>
제2장 출자·출연 기관 운영심의위원회 ※ 서울시 조례(안) 제3장	제3장 출자·출연 기관 운영심의위원회의 운영
<p>제4조(출자·출연 기관 운영심의위원회 구성·운영) ① 법 제6조제2항과 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률 시행령」(이하 “령”이라 한다) 제4조제4항에 따른 출자·출연 기관 운영심의위원회(이하 “심의위원회”라 한다) 위원은 위원장을 포함하여 13명으로 구성하고, 다음 각 호에 해당하는 사람 중에서 서울특별시장(이하 “시장”이라 한다)이 임명 또는 위촉한다.</p> <p>1. 서울특별시의회의회(이하 “시의회”라 한다)에서 추천하는 사람 3명(시의원 제외). 다만, 시의회의 추천이 없을 경우 제외할 수 있다.</p> <p>2. 영 제4조제4항제2호의 공무원은 행정1부시장, 기획조정실장, 경영기획관을 말한다.</p>	<p>제8조(출자·출연 기관 운영심의위원회 구성·운영) ① 법 제6조제2항과 영 제4조제4항에 따른 심의위원회 위원은 위원장을 포함하여 12명으로 구성하고, 다음 각 호에 해당하는 사람 중에서 시장이 임명 또는 위촉한다.</p> <p>1. 서울특별시의회의회(이하 “시의회”라 한다)에서 추천하는 사람 3명(시의원 제외). 다만, 시의회의 추천이 없을 경우 제외할 수 있다.</p> <p>2. 영 제4조제4항제2호의 공무원은 행정1부시장, 기획조정실장, 경영기획관을 말한다.</p>



3. 영 제4조제4항제3호의 위원은 법조계·경제계·언론계·학계·노동계 및 시민단체(「비영리민간단체지원법, 제2조에 따른 비영리민간단체를 말한다」 이하 같다.) 분야의 7명으로 구성한다. 다만, 제1호의 시의회의 추천이 없는 경우에는 심의위원회 구성을 위한 부족한 인원을 추가한다.

② 제1항 제3호의 경우에 심의위원회 위원장(이하 “위원장”이라 한다)은 노동계와 시민단체 분야의 위원에 대해서는 서울지역의 노동단체와 시민단체로부터 복수의 사람을 추천받아 그 중에서 3명을 추천한다. (※ 참조: 시행령 제4조 제8항)

③ 위원장은 행정1부시장이 된다.

④ 법 제6조제4항에 따른 공무원이 아닌 심의위원회 위원의 임기는 2년으로 하되, 한 차례만 연임할 수 있다. 다만, 위원의 사임 등으로 인하여 새로 위촉된 위원의 임기는 전임위원 임기의 남은 기간으로 한다.

⑤ 시장은 제1항제1호에 따른 심의위원회의 위원이 영 제5조에 따라 해임되거나 해촉된 경우에는 시의회에 위원추천을 요청하여야 한다.

⑥ 위원장은 제1항제3호에 따른 심의위원회의 위원이 영 제5조에 따라 해임되거나 해촉된 경우에는 해당 단체에 위원후보자의 추천을 요청하여야 한다.

⑦ 심의위원회의 간사는 출자·출연 업무를 총괄하는 부서의 장이 되며, 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 회의 서류 작성 및 보고
2. 회의록 작성·보관·공개

※ 표준조례(안) 제4조, 서울시 조례(안) 제8조

제5조(심의위원회의 회의·운영) ① 심의위원회의 회의는 법 제6조제1항 및 영 제4조제1항의 사항을 심의하기 위해 위원장이 직접 소집하거나 위원의 소집요구로 위원장이 소집한다.

② 위원장이 회의를 개최하고자 하는 경우에는 회의의 일시·장소 및 심의안건을 회의 개최일 7일 전까지 각 위원에게 서면으로 통지하여야 한다. 다만, 긴급한 경우 등 부득이한 사정이 있을 때에는 통지방법이나 기간을 달리 정할 수 있다.

③ 심의사항이 경미하거나 위원장이 필요하다고 인정할 때에는 서면으로 의결할 수 있다. 이 경우 위원에게 서면으로 그 사유를 통지하여야 한다. 단, 서면결의 사항에 대하여 위원의 4분 1 이상이 회의소집을 요구할 경

3. 영 제4조제4항제3호의 위원은 6명으로 구성한다. 다만, 제1호의 시의회의 추천이 없는 경우에는 심의위원회 구성을 위한 부족한 인원을 추가한다.

② 심의위원회의 위원장은 행정1부시장이 된다.

③ 법 제6조제4항에 따른 공무원이 아닌 출자·출연 기관 운영심의위원회(이하 “심의위원회”라 한다) 위원의 임기는 2년으로 하되, 한 차례만 연임할 수 있다. 다만, 위원의 사임 등으로 인하여 새로 위촉된 위원의 임기는 전임위원 임기의 남은 기간으로 한다.

④ 시장은 제1항제1호에 따른 심의위원회의 위원이 영 제5조에 따라 해임되거나 해촉된 경우에는 시의회에 위원추천을 요청하여야 한다.

⑤ 심의위원회의 간사는 출자·출연 업무를 총괄하는 부서의 장이 되며, 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 회의 서류 작성 및 보고
2. 회의록 작성·보관·공개

※ 표준조례(안) 제4조

제9조(심의위원회 개최) ① 심의위원회의 회의는 법 제6조 제1항 및 영 제4조제1항의 사항을 심의하기 위해 위원장이 직접 소집하거나 위원의 소집요구로 위원장이 소집한다.

② 위원장이 회의를 개최하고자 하는 경우에는 회의의 일시·장소 및 심의안건을 회의 개최일 7일 전까지 각 위원에게 서면으로 통지하여야 한다. 다만, 긴급한 경우 등 부득이한 사정이 있을 때에는 통지방법이나 기간을 달리 정할 수 있다.

③ 심의사항이 경미하거나 위원장이 필요하다고 인정할 때에는 서면으로 의결할 수 있다. 이 경우 위원에게 서면으로 그 사유를 통지하여야 한다.

우 위원장은 이를 따라야 한다.

④ 심의위원회의 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 심의위원회에 분과위원회를 둘 수 있다. 이 경우 분과위원회의 위원장과 위원은 심의위원회의 위원장이 심의위원회 위원 중에서 임명한다.

※ 서울시 조례(안) 제9조. 지방공기업법 시행령 제73조 제4항

### 제3장 출자·출연 기관의 운영

※ 서울시 조례(안) 제2장

제6조(임원의 정수와 구성) ① 법 제9조 제1항에 따른 출자·출연 기관 임원의 정수는 법 제4조 제3항에 따른 조례 또는 해당 출자·출연기관의 정관으로 정한다.

② 출자·출연기관의 이사 중에는 해당 출자·출연기관 근로자 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합이 추천한 사람 또는 근로자 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자 과반수의 추천을 받은 사람이 1명 이상 포함되어야 한다.

③ 제2항의 경우에 근로자 과반수의 추천을 받은 사람은 임원이 아닌 근로자들의 직접·비밀·무기명투표의 방식으로 선출되어야 한다. 이 경우 사용자 또는 사용자의 이익 대표자는 추천절차에 관여하여서는 아니 된다.

④ 출자·출연기관은 이해관계자의 참여 등 이사회 구성의 다양성 확보 방안을 정관에 규정하여야 한다.

(※ 참고: 서울시, 「투자·출연기관 혁신방안」, 2014.12.10, 14쪽. 상생·협치의 노사문화 조성을 위한 '참여형 노사관계 모델' 도입 중 '노동이사제도'를 도입하여 이사회 참여 보장)

제7조(임원의 임면) ① 출자·출연 기관의 장과 감사는 출자·출연기관의 운영에 관한 전문적인 지식과 능력이 있는 사람 중에서 시장이 임면한다.

(※ 참조: 지방공기업법 제58조 제2항)

② 시장은 법 제9조 제2항 및 이 조례 제7조 제1항에 따라 출자·출연 기관의 장과 감사(조례 또는 정관으로 정하는 바에 따라 당연히 감사로 선임되는 사람은 제외한다)를 임명할 경우 제8조에서 정하는 임원추천위원회가 복수로 추천한 사람 중에서 임명하여야 한다. 다만, 제3항에 따라 기관장을 연임시키려는 경우에는 임원추천위원회의 심의를 거쳐야 한다.

(※ 참조: 지방공기업법 제58조 제3항)

③ 시장은 기관장의 경영성과에 따라 임기 중에 해임하거나 임기가 끝나더라도 연임시킬 수 있다. 이 경우 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다.

1. 법 제11조에 따른 성과계약의 이행실적
2. 법 제28조에 따른 경영실적의 평가 결과

(※ 참조: 지방공기업법 제58조 제4항)

④ 출자·출연 기관의 이사(조례 또는 정관으로 정하는 바에 따라 당연히 이사로 선임되는 사람 및 제6조 제2항에 따라 선임되는 사람은 제외한다)는 임원추천위원회가 추천한 사람 중에서 임명하되, 해당 기관의 설립 조례 또는 정관이 정하는 바에 따라 시장 또는 기관장이 임명한다.

(※ 참조: 지방공기업법 제58조 제6항)

⑤ 출자·출연 기관의 설립 근거법 등 다른 법령에서 임원의 임명에 관한 규정을 두고 있는 경우에는 해당 법령에서 정하는 바에 따른다.

제8조(임원추천위원회의 구성과 운영) ① 제7조 제2항과 제4항에 따라 출자·출연 기관의 임원 후보자를 추천하고, 법 제11조에 따른 기관장 후보자와의 성과계약안에 관한 사항의 협의 등을 수행하기 위하여 출자·출연 기관에 임원추천위원회를 둔다.

② 임원추천위원회는 다음 각 호의 사람으로 구성한다. 다만, 출자·출연기관을 설립하는 때에는 시장이 추천하는 사람 4명과 시의회에서 추천하는 사람 3명으로 구성한다.

1. 시장이 추천하는 사람 2명
2. 시의회가 추천하는 사람 3명

〈제1안〉

3. 그 출자·출연기관의 이사회가 추천하는 사람 2명
4. 그 출자·출연기관 근로자 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합이 추천한 사람 또는 근로자 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자 과반수의 추천을 받은 사람 2명

〈제2안〉

3. 그 출자·출연기관의 이사회가 추천하는 사람 2명. 이 경우 1명은 그 출자·출연기관 근로자 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합이 추천한 사람 또는 근로자 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자 과반수의 추천을 받은 사람으로 한다.

③ 시의 공무원인 당연직이사는 제2항제3호에 규정된 이사회 의결에 참여할 수 없다.

④ 임원추천위원회의 위원은 다음 각 호의 1에 해당하는 자이어야 한다.

1. 경영 및 노사관계 전문가
2. 경제 및 노동 관련단체의 임원
3. 4급 이상 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 일반직 공무원으로 퇴직한 자
4. 공인회계사, 변호사 및 노무사 자격을 가진 자
5. 출자·출연기관의 운영에 관한 지식과 경험이 있다고

인정되는 자

6. 해당 출자·출연기관 분야의 전문가

- ⑤ 출자·출연기관의 임·직원(비상임이사를 제외한다) 및 시의 공무원(의회의원을 포함한다)은 임원추천위원회의 위원이 될 수 없다.
- ⑥ 임원추천위원회는 재적위원 과반수의 찬성으로 의결한다.
- ⑦ 임원추천위원회 위원장은 위원 중에서 호선하며, 위원장은 임원추천위원회를 대표하고 회의를 주재한다.
- ⑧ 출자·출연기관은 임원의 임기만료나 그 밖의 사유로 임원을 새로 임명하려면 지체 없이 임원추천위원회를 구성하여야 하며, 시장 및 시의회에 임원추천위원회 위원의 추천을 요청하여야 한다.
- ⑨ 임원추천위원회는 추천된 자가 임원에 임명되는 때까지 존속한다.
- ⑩ 임원추천위원회는 임원추천위원회 회의의 심의·의결 내용 등이 기록된 회의록을 작성·보존하고 이를 공개하여야 한다. 다만, 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 공개하지 아니할 수 있다.
- ⑪ 이 조례에서 규정한 사항 외에 임원추천위원회의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

(※ 참조: 지방공기업법 시행령 제56조의3)

- 제9조(임원후보의 추천 절차) ① 임원추천위원회는 법 제9조제2항에 따라 임원후보를 공개모집하는 경우에는 시와 출자·출연기관의 인터넷 홈페이지, 법 제22조 제1항에 따른 행정자치부 홈페이지 및 1개 이상의 전국 또는 수도권지역을 보급지역으로 하는 일간신문에 임원의 모집공고를 하되 그 모집 기간은 15일 이상으로 하여야 한다. 다만, 신속한 채용을 위하여 부득이한 경우에는 시장의 승인을 받아 모집기간을 단축할 수 있다.
- ② 임원추천위원회는 제1항에 따른 공개모집에 응모한 사람 중에서 출자·출연기관 임원의 업무수행에 필요한 학식과 경험이 풍부하고 능력을 갖춘 사람을 임원후보로 추천하여야 한다.
  - ③ 임원추천위원회가 임원후보를 추천하려는 때에는 특별한 사유가 없는 한 두 사람 이상을 추천하여야 한다.
  - ④ 임명권자인 시장 또는 출자·출연기관의 장은 추천된 임원후보가 법 제10조 제1항에 따른 임원의 결격사유에 해당하거나 출자·출연기관의 운영에 현저하게 부적당하다고 인정되는 때에는 임원추천위원회에 임원후보의 재추천을 요구할 수 있다. 이 경우 임원추천위원회는 지체 없이 임원후보를 재추천하여야 한다.
  - ⑤ 임원추천위원회는 임원후보의 모집·조사 등의 업무를 전문기관에 대행시킬 수 있다.

(※ 참조: 지방공기업법 시행령 제56조의4, 공공기관운영 법 제30조)

제10조(인사검증) ① 임원추천위원회는 제8조 제2항과 제3항에 따라 출자·출연기관의 기관장 후보자를 추천하는 경우에 그 후보자를 대상으로 인사검증을 실시할 수 있다. 다만, 기관의 규모가 영 제8조 제3항 제1호 각목의 구분에 따른 금액(출자금 5억원, 출연금 2억원) 미만인 경우에는 그러하지 아니하다.

② 인사검증은 기관장 후보자를 출석하게 하여 그 후보자의 직업·학력·경력·병역·재산 등에 관한 사항 및 출자·출연기관의 운영계획에 관한 사항에 대하여 질의를 행하고 답변과 의견을 청취하는 방식으로 한다. 임원추천위원회는 필요한 경우 인사검증 절차에서 증인·감정인 또는 참고인으로부터 증언·진술을 청취할 수 있다.

③ 임원추천위원회 위원장은 시장에게 기관장 후보자를 추천할 때에 인사검증 결과보고서를 첨부하여야 한다.

④ 인사검증 절차의 진행은 공개를 원칙으로 한다.

⑤ 인사검증의 절차·운영에 관하여 이 조례에서 규정한 사항을 제외하고는 「인사청문회법」을 참고하여 규칙으로 정한다.

(※ 참조: 「인사청문회법」)

제11조(임원의 해임 요구 등) ① 시장은 법 제9조제4항에 따라 임원을 해임하거나 해임을 요구하고자 할 경우에는 해당 임원이 법 제9조제3항을 준수하였는지 여부를 확인할 수 있다.

② 출자·출연 기관의 장은 법 제9조제4항에 따라 손해배상을 청구한 경우 그 추진상황을 시장에게 보고하여야 한다.

※ 표준조례(안) 제5조, 서울시 조례(안) 제4조

제12조(대행 사업의 비용 부담) ① 시장은 법 제21조제1항에 출자·출연 기관으로 하여금 사업을 대행하게 할 때에는 예산의 범위 내에서 하여야 한다.

② 법 제21조제2항 단서에 따른 지방자치단체 사무에 관한 경비의 범위는 다음과 같다.

1. 사업계획의 수립, 사전조사와 용역 등에 드는 경비
2. 사업의 집행에 드는 시설비, 인건비 및 부대경비
3. 사업의 종료 후 결산 이전 또는 시설물 등의 인계 이전까지의 기간 동안 시설물 등을 관리하는 데에 드는 비용
4. 사업의 대행에 따른 대행 수수료
5. 그 밖에 사업의 집행을 위하여 필수적으로 드는 경비

※ 표준조례(안) 제7조, 서울시 조례(안) 제5조

제13조(지도·감독) 법 제25조제1항제2호 및 영 제18조제1항제4호에 따라 시장은 다음 각 호의 사업에 대하여 지

제4조(임원의 해임 요구 등) ① 서울특별시장(이하 “시장”이라 한다)은 법 제9조제4항에 따라 임원을 해임하거나 해임을 요구하고자 할 경우에는 해당 임원이 법 제9조제3항을 준수하였는지 여부를 확인할 수 있다.

② 출자·출연 기관의 장은 법 제9조제4항에 따라 손해배상을 청구한 경우 그 추진상황을 시장에게 보고하여야 한다.

※ 표준조례(안) 제5조

제5조(대행 사업의 비용 부담) ① 시장은 법 제21조제1항에 출자·출연 기관으로 하여금 사업을 대행하게 할 때에는 예산의 범위 내에서 하여야 한다.

② 법 제21조제2항 단서에 따른 지방자치단체 사무에 관한 경비의 범위는 다음과 같다.

1. 사업계획의 수립, 사전조사와 용역 등에 드는 경비
2. 사업의 집행에 드는 시설비, 인건비 및 부대경비
3. 사업의 종료 후 결산 이전 또는 시설물 등의 인계 이전까지의 기간 동안 시설물 등을 관리하는 데에 드는 비용
4. 사업의 대행에 따른 대행 수수료
5. 그 밖에 사업의 집행을 위하여 필수적으로 드는 경비

※ 표준조례(안) 제7조

제6조(지도·감독) 법 제25조제1항제2호 및 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률 시행령」(이하

도·감독할 수 있다.

1. 출자·출연 기관이 출자금·출연금 또는 보조금을 지원한 사업

2. 출자·출연 기관이 상환을 보증한 사업

※ 표준조례(안) 제8조, 서울시 조례(안) 제6조

제14조(출자·출연 기관의 해산 사유) 법 제24조제2항제1호에 따른 그 밖의 해산 사유는 다음 각 호와 같다.

1. 설립허가 취소

2. 설립 목적 달성 불능

※ 표준조례(안) 제9조, 서울시 조례(안) 제7조

제4장 출자·출연 기관의 평가

제15조(평가원칙) 이 조례에서 규정하는 평가는 객관적 평가지표와 전문적인 평가방법을 통하여 객관성과 공정성 및 출자·출연 기관 사이에 형평성이 최대한 확보되어야 한다.

※ 서울시 조례(안) 제10조

제16조(평가의 종류) 시장은 기관에 대하여 다음 각 호의 평가를 시행할 수 있다.

1. 법 제11조에 따른 기관장 성과계약 이행실적 평가

2. 법 제28조에 따른 경영실적 평가

3. 법 제30조에 따른 경영진단

4. 시민만족도 조사

※ 서울시 조례(안) 제11조

제17조(성과계약서의 작성과 평가 등) ① 시장은 법 제11조 제1항에 따라 출자·출연 기관의 장이 신규 임명된 후 1개월 내에 성과계약을 체결하여야 한다.

② 법 제11조제1항에 따른 매 회계연도 성과계약서의 성과계약기간은 매년 1월 1일(최초 임명일이 해당 연도 1월 1일 이후인 때에는 최초 임명일을 말한다)부터 12월 31일까지로 한다. 다만, 근무기간이 3개월 미만인 경우에는 심의위원회의 심의·의결을 거쳐 당해 연도 성과계약서를 체결하지 아니할 수 있다.

③ 출자·출연 기관의 장은 성과계약 이행실적과 증빙서류를 매년 3월 말까지 시장에게 제출하여야 한다.

④ 시장은 매년 6월 말까지 성과계약서상 계약 내용의 달성 정도를 평가하여 해당 연도 보수에 반영하여야 한다.

⑤ 시장은 다음 각 호의 사유가 발생한 경우 성과계약서의 내용을 변경(보수에 관한 사항은 제외한다)할 수 있다.

“영”이라 한다) 제18조제1항제4호에 따라 시장은 다음 각 호의 사업에 대하여 지도·감독할 수 있다.

1. 출자·출연 기관이 출자금·출연금 또는 보조금을 지원한 사업

2. 출자·출연 기관이 상환을 보증한 사업

※ 표준조례(안) 제8조

제7조(출자·출연 기관의 해산 사유) 법 제24조제2항제1호에 따른 그 밖의 해산 사유는 다음 각 호와 같다.

1. 설립허가 취소

2. 설립 목적 달성 불능

※ 표준조례(안) 제9조

제4장 출자·출연 기관의 평가

제10조(평가원칙) 이 조례에서 규정하는 평가는 객관적 평가지표와 전문적인 평가방법을 통하여 객관성과 공정성 및 출자·출연 기관 사이에 형평성이 최대한 확보되어야 한다.

제11조(평가의 종류) 시장은 기관에 대하여 다음 각 호의 평가를 시행할 수 있다.

1. 법 제11조에 따른 기관장 성과계약 이행실적 평가

2. 법 제28조에 따른 경영실적 평가

3. 법 제30조에 따른 경영진단

4. 시민만족도 조사

제12조(성과계약서의 작성과 평가 등) ① 시장은 법 제11조 제1항에 따라 출자·출연 기관의 장이 신규 임명된 후 1개월 내에 성과계약을 체결하여야 한다.

② 법 제11조제1항에 따른 매 회계연도 성과계약서의 성과계약기간은 매년 1월 1일(최초 임명일이 해당 연도 1월 1일 이후인 때에는 최초 임명일을 말한다)부터 12월 31일까지로 한다. 다만, 근무기간이 3개월 미만인 경우에는 심의위원회의 심의·의결을 거쳐 당해 연도 성과계약서를 체결하지 아니할 수 있다.

③ 출자·출연 기관의 장은 성과계약 이행실적과 증빙서류를 매년 3월 말까지 시장에게 제출하여야 한다.

④ 시장은 매년 6월 말까지 성과계약서상 계약 내용의 달성 정도를 평가하여 해당 연도 보수에 반영하여야 한다.

⑤ 시장은 다음 각 호의 사유가 발생한 경우 성과계약서의 내용을 변경(보수에 관한 사항은 제외한다)할 수 있다.

1. 정부·시 정책 및 경영환경의 변화 등으로 경영목표

1. 정부·시 정책 및 경영환경의 변화 등으로 경영목표 변경이 필요한 경우
2. 성과계약서에 중대한 오류나 결함이 있는 경우
3. 여건 변화 등으로 계약 변경이 필요하다고 인정하는 경우

※ 표준조례(안) 제6조, 서울시 조례(안) 제12조

제18조(경영실적 평가·진단) ① 시장은 출자·출연 기관에 대한 경영실적 평가·진단의 기본방향, 방법 및 결과 활용 등을 포함한 경영실적·진단 평가계획을 수립하여야 한다.

② 제1항에 따라 수립한 경영실적 평가계획서는 매년 12월 말까지, 경영진단계획서는 경영진단 대상기관으로 선정된 후 1개월 이내에 대상기관에 통보하여야 한다.

③ 경영실적 평가계획서에는 출자·출연 기관의 경영목표 달성도, 경영성과, 업무의 능률성, 공익성 및 시민 서비스, 기관장의 성과계약 이행실적 평가, 기관의 역량 등에 관한 평가가 포함되어야 한다.

④ 시장은 제16조제2호에 따른 경영실적 평가를 위하여 필요한 경우 출자·출연 기관의 소속 직원의 의견진술과 현지조사를 실시할 수 있다.

⑤ 시장은 영 제20조제2항제2호에 따른 경영실적 평가와 관련하여 조례에서 정하는 사항이란 다음 각 호를 말한다.

1. 전년도 예산서
2. 전년도 사업운영계획서
3. 회계감사 보고서(회계감사를 실시하지 않는 기관 제외)
4. 재무제표와 그 부속서류

※ 표준조례(안) 제10조, 서울시 조례(안) 제13조

제19조(경영진단 대상 기관 선정) ① 시장은 법 제30조제1항 각 호의 사유가 발생한 출자·출연 기관에 대해서는 매년 9월 말까지 심의위원회에 경영진단 대상 기관 선정을 위한 심의·의결을 요청하여야 한다.

② 제1항에 따른 요청을 받은 심의위원회는 요청 받은 날로부터 1개월 이내에 심의·의결 결과를 시장에게 보고하여야 한다.

※ 표준조례(안) 제12조, 서울시 조례(안) 제14조

제20조(경영평가단의 구성·운영) ① 시장은 제16조제1호에 따른 기관장 성과계약 이행실적 평가, 제16조제2호에 따른 경영실적 평가 및 제16조제3호에 따른 경영진단 업무의 효율적인 수행을 위하여 다음 각 호의 어

변경이 필요한 경우

2. 성과계약서에 중대한 오류나 결함이 있는 경우
3. 여건 변화 등으로 계약 변경이 필요하다고 인정하는 경우

※ 표준조례(안) 제6조

제13조(경영실적 평가·진단) ① 시장은 출자·출연 기관에 대한 경영실적 평가·진단의 기본방향, 방법 및 결과 활용 등을 포함한 경영실적·진단 평가계획을 수립하여야 한다.

② 제1항에 따라 수립한 경영실적 평가계획서는 매년 12월 말까지, 경영진단계획서는 경영진단 대상기관으로 선정된 후 1개월 이내에 대상기관에 통보하여야 한다.

③ 경영실적 평가계획서에는 출자·출연 기관의 경영목표 달성도, 경영성과, 업무의 능률성, 공익성 및 시민 서비스, 기관장의 성과계약 이행실적 평가, 기관의 역량 등에 관한 평가가 포함되어야 한다.

④ 시장은 제11조제2호에 따른 경영실적 평가를 위하여 필요한 경우 출자·출연 기관의 소속 직원의 의견진술과 현지조사를 실시할 수 있다.

⑤ 시장은 영 제20조제2항제2호에 따른 경영실적 평가와 관련하여 조례에서 정하는 사항이란 다음 각 호를 말한다.

1. 전년도 예산서
2. 전년도 사업운영계획서
3. 회계감사 보고서(회계감사를 실시하지 않는 기관 제외)
4. 재무제표와 그 부속서류

※ 표준조례(안) 제10조

제14조(경영진단 대상 기관 선정) ① 시장은 법 제30조제1항 각 호의 사유가 발생한 출자·출연 기관에 대해서는 매년 9월 말까지 심의위원회에 경영진단 대상 기관 선정을 위한 심의·의결을 요청하여야 한다.

② 제1항에 따른 요청을 받은 심의위원회는 요청 받은 날로부터 1개월 이내에 심의·의결 결과를 시장에게 보고하여야 한다.

※ 표준조례(안) 제12조

제15조(경영평가단의 구성·운영) ① 시장은 제11조제1호에 따른 기관장 성과계약 이행실적 평가, 제11조제2호에 따른 경영실적 평가 및 제11조제3호에 따른 경영진단 업무의 효율적인 수행을 위하여 다음 각 호의 어

는 하나에 해당하는 사람으로 경영평가단을 구성·운영할 수 있다.

1. 출자·출연 기관에 관한 업무를 담당하는 공무원
2. 지방공기업·경영평가 관련분야에 전문지식이 있는 대학의 조교수 이상의 직위를 가진 사람
3. 3년 이상 실무경험이 있는 공인회계사·변호사 또는 경영컨설팅 전문가
4. 그 밖에 공공기관 등의 경영평가에 학식과 경험이 풍부한 사람

② 경영평가단은 제1항의 평가 및 진단을 실시하기 위하여 해당 출자·출연 기관에 관계 서류의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 서류의 제출을 요청받은 자는 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다.

③ 경영평가단은 제1항의 평가 및 진단을 실시한 때에는 완료된 날로부터 15일 이내 시장에게 그 결과를 보고하여야 한다.

④ 경영평가단의 민간위원에게는 예산의 범위 내에서 수당, 여비 또는 그 밖에 필요한 경비를 지급할 수 있다.

⑤ 경영평가단은 해당 업무를 모두 마친 때에는 해산된 것으로 본다.

※ 표준조례(안) 제11조, 서울시 조례(안) 제15조

제21조(경영실적 평가 등의 위탁) ① 시장은 제16조제2호 따른 경영실적 평가, 제16조제3호에 따른 경영진단 및 제16조제4호에 따른 시민만족도 조사에 대하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 전문기관 또는 법인에 위탁할 수 있다.

1. 공공기관·단체에 대한 경영평가를 주요사업으로 규정하고 있는 법인으로서 석사학위 이상의 전문인력 5명 이상을 보유한 법인
2. 최근 3년 이내 공공기관·단체에 대한 경영평가 실적이 있는 회계법인
3. 「지방공기업법」 제78조의3에 따라 설립된 경영지도법인
4. 법 제6조에 따른 심의위원회가 자격요건을 갖춘 것으로 인정하는 기관

② 시장은 2개 이상의 기관이 공동으로 제1항의 업무를 수행하게 할 수 있다.

※ 표준조례(안) 제13조, 서울시 조례(안) 제16조

제22조(평가의 활용) ① 시장이 제16조 각 호의 평가를 시행하는 경우 평가계획과 결과 등을 시의회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.

하나에 해당하는 사람으로 경영평가단을 구성·운영할 수 있다.

1. 출자·출연 기관에 관한 업무를 담당하는 공무원
2. 지방공기업·경영평가 관련분야에 전문지식이 있는 대학의 조교수 이상의 직위를 가진 사람
3. 3년 이상 실무경험이 있는 공인회계사·변호사 또는 경영컨설팅 전문가
4. 그 밖에 공공기관 등의 경영평가에 학식과 경험이 풍부한 사람

② 경영평가단은 제1항의 평가 및 진단을 실시하기 위하여 해당 출자·출연 기관에 관계 서류의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 서류의 제출을 요청받은 자는 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다.

③ 경영평가단은 제1항의 평가 및 진단을 실시한 때에는 완료된 날로부터 15일 이내 시장에게 그 결과를 보고하여야 한다.

④ 경영평가단의 민간위원에게는 예산의 범위 내에서 수당, 여비 또는 그 밖에 필요한 경비를 지급할 수 있다.

⑤ 경영평가단은 해당 업무를 모두 마친 때에는 해산된 것으로 본다.

※ 표준조례(안) 제11조

제16조(경영실적 평가 등의 위탁) ① 시장은 제11조제2호 따른 경영실적 평가, 제11조제3호에 따른 경영진단 및 제11조제4호에 따른 시민만족도 조사에 대하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 전문기관 또는 법인에 위탁할 수 있다.

1. 공공기관·단체에 대한 경영평가를 주요사업으로 규정하고 있는 법인으로서 석사학위 이상의 전문인력 5명 이상을 보유한 법인
2. 최근 3년 이내 공공기관·단체에 대한 경영평가 실적이 있는 회계법인
3. 지방공기업법 제78조의3에 따라 설립된 경영지도법인
4. 법 제6조에 따른 심의위원회가 자격요건을 갖춘 것으로 인정하는 기관

② 시장은 2개 이상의 기관이 공동으로 제1항의 업무를 수행하게 할 수 있다.

※ 표준조례(안) 제13조

제17조(평가의 활용) ① 시장이 제11조 각 호의 평가를 시행하는 경우 평가계획과 결과 등을 시의회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.



② 시장은 제16조제2호에 따른 경영실적 평가의 결과를 예산의 범위에서 출자·출연 기관별 성과급 지급의 근거로 활용할 수 있다. 이 경우 성과급 지급률 등에 대하여 시의회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.

③ 시장은 평가대상기관에 대한 각종 평가결과를 예산에 최대한 반영하여야 한다.

※ 서울시 조례(안) 제17조

제23조(시정명령 등) ① 시장은 평가결과에 따라 시정이 필요한 사항이 있다고 인정되는 경우에는 출자·출연 기관의 장에게 그 시정을 명령할 수 있다.

② 제1항에 따른 시정명령을 받은 출자·출연 기관의 장은 지체없이 이에 따른 조치를 하고 그 결과를 시장에게 보고하여야 한다.

③ 시장은 필요한 경우에는 제1항의 시정명령에 대하여 그 이행상황을 확인·점검할 수 있다.

④ 시장은 제3항에 따른 점검을 하고자 하는 때에는 출자·출연 기관의 장에게 점검계획을 미리 통지하여야 한다. 다만, 긴급을 요하거나 점검목적에 저해할 우려가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

⑤ 시장은 이행상황의 확인·점검 결과 이행이 부진한 사항에 대해 출자·출연 기관 등에 보완조치를 할 수 있다.

※ 서울시 조례(안) 제18조

제24조(관계 서류 제출 등의 협조) 시장은 출자·출연 기관의 경영투명성 및 재무건전성 확보를 위하여 출자·출연 기관의 장에게 필요한 사항을 통보하거나 관계서류를 제출하게 할 수 있다. 이 경우 그 통보를 받거나 관계서류의 제출을 요청 받은 출자·출연 기관의 장은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다.

※ 표준조례(안) 제14조, 서울시 조례(안) 제19조

제25조(시행규칙) 이 조례의 시행에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

※ 표준조례(안) 제15조, 서울시 조례(안) 제20조

부칙

제1조(시행일) 이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

※ 표준조례(안) 부칙 제1조, 서울시 조례(안) 부칙 제1조

제2조(다른 조례의 폐지) 이 조례 시행과 동시에 「서울특별시 투자·출연기관 평가 등에 관한 조례」는 폐지한다.

※ 표준조례(안) 부칙 제2조, 서울시 조례(안) 부칙 제2조

② 시장은 제11조제2호에 따른 경영실적 평가의 결과를 예산의 범위에서 출자·출연 기관별 성과급 지급의 근거로 활용할 수 있다. 이 경우 성과급 지급률 등에 대하여 시의회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.

③ 시장은 평가대상기관에 대한 각종 평가결과를 예산에 최대한 반영하여야 한다.

제18조(시정명령 등) ① 시장은 평가결과에 따라 시정이 필요한 사항이 있다고 인정되는 경우에는 출자·출연 기관의 장에게 그 시정을 명령할 수 있다.

② 제1항에 따른 시정명령을 받은 출자·출연 기관의 장은 지체없이 이에 따른 조치를 하고 그 결과를 시장에게 보고하여야 한다.

③ 시장은 필요한 경우에는 제1항의 시정명령에 대하여 그 이행상황을 확인·점검할 수 있다.

④ 시장은 제3항에 따른 점검을 하고자 하는 때에는 출자·출연 기관의 장에게 점검계획을 미리 통지하여야 한다. 다만, 긴급을 요하거나 점검목적에 저해할 우려가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

⑤ 시장은 이행상황의 확인·점검 결과 이행이 부진한 사항에 대해 출자·출연 기관 등에 보완조치를 할 수 있다.

제19조(관계 서류 제출 등의 협조) 시장은 출자·출연 기관의 경영투명성 및 재무건전성 확보를 위하여 출자·출연 기관의 장에게 필요한 사항을 통보하거나 관계서류를 제출하게 할 수 있다. 이 경우 그 통보를 받거나 관계서류의 제출을 요청 받은 출자·출연 기관의 장은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다.

※ 표준조례(안) 제14조

제20조(시행규칙) 이 조례의 시행에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

※ 표준조례(안) 제15조

부칙

제1조(시행일) 이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

제2조(다른 조례의 폐지) 이 조례 시행과 동시에 「서울특별시 투자·출연기관 평가 등에 관한 조례」는 폐지한다.

## 참고문헌

### ■ 단행본

- 공공기관정책연구센터, 『주요국의 공공기관 I』, 2010a
- 공공기관정책연구센터, 『주요국의 공공기관 II』, 2010b
- 국민권익위원회, 「자치단체 출자·출연 기관 운영 투명성 제고」, 2012
- 김도승 외, 『주요국의 공공기관 경영자율성 제고를 위한 법제 분석』, 한국법제연구원, 2012
- 김철, 「서울에서의 공공기관 시민참여, 어떻게 할 것인가-서울시공공기관운영위원회 제안-」, 사회공공연구소, 2013
- 김철, “지방공기업 개혁을 위한 지방공기업법 개정 방향”, 『지방공기업 부채 증가의 원인과 해법 마련을 위한 토론회 자료집』. 양대노총 공공부문 노동조합 공동대책위원회, 2014a
- 김철·김기범, 『지방정부출자출연 기관 지배구조의 현황과 개편방향』, 사회공공연구소, 2011
- 김관석·홍길표·김완희, 『공공기관 혁신성과와 과제』, 기획예산처, 2007
- 노광표, 『공공부문 노사관계 발전 방안』, 한국기술교육대학교 고용노동연수원, 2012
- 백승천 외, 『자치단체 출자·출연 기관 경영평가 및 설립타당성 표준모델 개발』, 지방공기업평가원, 2013
- 서울특별시, 『투자·출연 기관의 주인은 시민입니다-투자·출연 기관 감사결과 지적사항』, 2013
- 서울특별시, 「서울시 출자·출연 기관 현황자료」, 2014
- 서울특별시, 「14년 투자·출연 기관 경영평가 등 실시계획」, 2014b
- 서울특별시, 「투자·출연 기관 혁신방안」, 2014c
- 서울시 감사관, 「서울시 산하 17개 투자·출연 기관 자체감사기구 운영실태 및 감사 규정 점검 보고」, 2013
- 서울시 감사관, 「투자출연 기관 기간제근로자 채용관련 조사결과 보고」, 2014
- 서울시 경영기획관, 『2015년도 서울시 출연 기관 예산편성기준(안)』, 2014
- 안전행정부 공기업과, 『2014년 지방공기업 현황』, 2014

- 원구환, “지방공기업 부채 현황과 감축 방향”, 『지방공기업 부채 증가의 원인과 해법 마련을 위한 토론회 자료집』, 양대노총 공공부문 노동조합 공동대책위원회, 2014
- 안전행정부, 「2012년도 지방공기업 결산 및 경영분석」, 2013
- 안전행정부, 「지방자치단체 출자·출연 기관 설립과 운영 등에 관한 법률」 제정 계획, 2013b
- 안전행정부 공기업과, 「2013 사업연도 지방공기업 결산결과」(2014. 7), 2014
- 한국개발연구원, 『정부산하기관 관리정책에 관한 연구』, 2005

## ■ 연구논문

- 곽채기·정창훈·정성호, “지방재정의 건전성 확보를 위한 지방정부 준공공부문 관리체계 구축방안”, 『지방재정』, pp. 120-147, 2013
- 김철·이상철·권영주, “지방정부 그림자기관의 유형과 변형에 관한 연구: 경상북도 산하기관을 중심으로”, 『대한정치학회보』13(2), pp. 439-462, 2005
- 김철, “「지방자치단체 출자·출연 기관의 설립과 운영 등에 관한 법률」 제정(안) 입법예고에 대한 검토의견”, 사회공공연구소 이슈페이퍼(7.26일), 2014b
- 류춘호, “지방정부의 출자·출연 기관 운영 실태와 공공감사 접근전략”, 『2013년도 한국행정학회 동계학술대회 자료집』, 2013
- 신용덕·정창훈, “지방자치단체 출자·출연 기관 운영 개선방안에 관한 연구”, 『한국지방행정학보』 제10권 제2호, pp. 75-113, 2013
- 여영현, “지방공기업 및 출자·출연 기관의 효율성 증진 방안”, 『지방재정과 지방세』 제4권, pp. 46-64, 2008a
- 여영현, “지방산하기관의 실태조사 및 그림자 조직화 방지 연구”, 『한국조직학회보』, 제5권 제1호, pp. 83-115, 2008b
- 이상철·고수정·노인만·하상군, “지방준정부조직 표류과정의 효율성 분석”. 『지방행정연구』, 21(4), pp. 151-178, 2007
- 이창길·최성락, “정부산하기관 경영평가에서의 후광효과(Halo Effect)에 관한 연구”, 『한국행정학보』 제43권 제3호, pp. 151-172, 2009
- 정성호·정창훈, “지방공사의 부채와 거버넌스 위기: 감사원 감사결과를 중심

으로”, 한국행정학회 학계학술대회 발표논문, 2011  
최길수·한상우, “지방정부 출자출연 기관 경영평가지표의 개선방안에 관한 연구: 대전광역시 사례”, 『한국정책과학학회보』 제14권 제4호, 2010  
한인섭, “지방공기업 경영평가제도의 변천과정과 발전방향”, 『한국거버넌스학회보』, 제18권 제1호, pp. 271~297, 2011

## ■ 기타

대전광역시, 「지자체 출자·출연 기관 체계적으로 운영한다」 보도자료, 2014

프랑스공기업경영연구원(IGD)홈페이지: <http://www.fondation-igd.org/>

프랑스공기업관리청(APE) 홈페이지: <http://www.fondation-igd.org/>

〈별첨 1〉 브리티시컬럼비아 주의 공기업

〈표 1〉 commercial crown corporations

기관명	기능	요구 서한	연간 보고서
BC Hydro	브리티시컬럼비아 전력(BC Electric)이라는 사기업에서 출발한 뒤, 州 정부의 제안으로 의회 의결을 거쳐 61년 공기업으로 전환.	0	0
BC Lottery Corporation	브리티시컬럼비아 주에서 복권사업을 운영하는 단체.	0	0
BC Liquor Distribution Branch	브리티시컬럼비아 주에서 주류 제품을 유통하는 공기업. 주류소매업도 겸업하고 있지만 독점하고 있진 않음.	0	0
Columbia Power Corporation	컬럼비아 강 유역의 전력 생산을 담당하는 공기업.	0	0
Insurance Corporation of BC	공공보험 서비스 제공을 담당하는 공기업.	0	0
Transportation Investment Corporation	공공교통 투자를 담당하는 공기업.	0	0

〈표 2〉 service delivery corporations

기관명	기능	요구 서한	연간 보고서
BC Assessment Authority	재산 감정평가를 독립적으로 수행하는 공기업.	0	0
BC Games Society	BC Games (스포츠 경기)를 주관하는 단체.	0	0
BC Housing Management Commission	공공주택을 제공하는 단체.	0	0
BC Immigrant Investment Fund Ltd.	투자 이민으로 취득한 자금을 관리하는 단체.	0	0
BC Pavilion Corporation	다목적 경기장 BC 플레이스와 밴쿠버 컨벤션 센터를 소유·운영하는 기업.	0	0
British Columbia Securities Commission	브리티시컬럼비아 주 내의 유가증권 정책을 관장하는 협의회.	0	0
BC Transit	브리티시컬럼비아 주의 공공교통을 운영하는 공기업.	0	0
BC Transportation Financing Authority	브리티시컬럼비아 주 교통 인프라의 예산 집행에 관여하는 단체.		
British Columbia Council for International Education	유학생들을 대상으로 실시하는 국제 교육을 지원하는 단체.	0	0
British Columbia Innovation Council	기업 혁신 및 기업 R&D를 지원하는 단체.	0	0
British Columbia Public School Employers' Association	브리티시컬럼비아 주 산하 공공학교 고용원들의 연합 단체로서, 인사 정책 지원 및 노사 관계 조정을 담당함.		

기관명	기능	요구 서한	연간 보고서
Columbia Basin Transit	컬럼비아 강 인근 주민들에게 경제적·사회적 지원을 제공하는 단체.		0
Community Living BC	발달 장애를 앓고 있는 성인들에게 경제적·사회적 지원을 제공하는 단체.	0	0
Community Social Services Employers' Association of British Columbia	브리티시컬럼비아 주 산하 지역 사회 복지 단체 고용원들의 연합 단체로서, 인사 정책 지원 및 노사 관계 조정을 담당함.		
Creston Valley Wildlife Management Authority	크레스턴계곡야생보호지역을 관리하는 단체.		
Crown Corporation Employers' Association	브리티시컬럼비아 주 산하 crown corporation들의 고용자 조합으로서, 인사 정책 지원 및 노사 관계 조정을 담당함.		
Destination British Columbia	브리티시컬럼비아 주의 관광 마케팅을 담당.	0	0
First Peoples' Heritage, Language, and Culture Council	브리티시컬럼비아 주 원주민 문화 보전을 지원하는 조합.	0	0
Forestry Innovation Investment Ltd.	벌목 및 목공품 산업 혁신을 지원하는 단체.	0	0
Health Employers Association of British Columbia	브리티시컬럼비아 주 산하 의료 기관 고용원들의 연합. 인사 정책 지원 및 노사 관계 조정을 담당함.		
Industry Training Authority	산업 교육을 담당하는 협의회.	0	0
Knowledge Network Corporation	브리티시컬럼비아 주의 교육 방송국.	0	0
Legal Services Society	브리티시컬럼비아 주 주민에게 무료 법률 서비스를 제공하는 단체.	0	0
Nechako-Kitimaat Development Fund Society	네찬코강 유역 및 키티맛 지역 거주민의 경제적·사회적 지원을 담당하는 단체.		
Oil and Gas Commission	석유 및 가스 관리를 담당하는 협의회.	0	0
Organized Crime Agency of British Columbia	브리티시컬럼비아 내 조직범죄의 감시 및 수사를 지원하는 단체.		
Pacific Carbon Trust	온실가스 감축을 위한 탄소 상쇄 프로그램을 관할하는 단체.		0
Partnerships BC Inc.	민관 공동 사업(public-private partnership)으로 진행되는 인프라 사업과 관련된 자문 및 정보를 제공하는 단체.	0	0
Private Career Training Institutions Agency	브리티시컬럼비아 내 사립 교육 기관을 감시·규제하는 기관.	0	0
Post-Secondary Employers' Association	브리티시컬럼비아 주 산하 고등교육기관 고용자 조합으로서, 인사 정책 지원 및 노사 관계 조정을 담당함.		
Provincial Rental Housing Corporation	브리티시컬럼비아 주 공공주택의 관리 및 개발을 담당하는 기관.		

기관명	기능	요구 서한	연간 보고서
Provincial Capital Commission	브리티시컬럼비아 주의 주도인 빅토리아 인근 지역의 시설 관리 및 유지를 담당하는 기관.		0
Royal BC Museum Corporation	브리티시컬럼비아 주의 주도인 빅토리아에 위치한 박물관.	0	0
Rapid Transit Project 2000 Ltd.	공공교통 개선 방안 마련을 위해 설립된 기관.		
Trades Training Consortium of British Columbia	브리티시컬럼비아 주 내 기능직 교육을 지원하는 기관.	0	0

〈별첨 2〉 브리티시컬럼비아 주의 공기업 주요 보고 과정 (2013/2014 기준, 12월 year-end 기준)<sup>101)</sup>

기간	주요 사항
2014년 2-3월	CARO에서 각 공기업에 가이드라인을 배포함.
2014년 3월	온실가스 감축을 위한 계획 및 성과를 보고하는 Carbon Neutral Action Report의 초안 제출.
2014년 4월	각 공기업이 다문화 정책을 촉진시켜온 성과를 보고하는 Multiculturalism Report의 가이드라인을 배포함. 2013년도 연간 보고서의 초안을 해당 공기업을 담당하는 부처에 제출. 주 내각 재정부 감사위원장 (Comptroller General)에게 예비 비교재무제표 (comparative financial statements)의 초안을 제출.
2014년 5월	이사회가 승인한 2013년도 연간 보고서의 초안을 해당 공기업을 담당하는 부처에 제출. 주 내각 재정부 감사위원에게 예비 비교재무제표의 완성분을 제출. 영리 공기업의 경우, 재무부 산하 재정위자문위에 (Treasury Board Staff) 2014/2015년도 예산 요청안 및 2015/2016-2018/2019년도 예측안 초안을 제출. 해당 요청안 및 예측안은 향후 8개월 동안 3분기에 걸쳐 매번 수정안을 제출함. 이사회 및 담당 부처가 승인한 2013년도 연간 보고서의 최종안을 해당 공기업을 담당하는 부처에 제출. 해당 공기업이 다문화 정책을 촉진시켜온 성과를 보고하는 Multiculturalism Report 제출.
2014년 6월	2015/2016년도 정부 요구 서한(Letter of Expectations) 작성을 위한 가이드라인을 CARO 측이 각 부처에 배포. 가장 많은 연봉을 받은 4명의 소속 직원 및 CEO의 연봉과 관련한 정보를 입출금 내역서를 통해 재무부 산하 Public Sector Employers' Council Secretariat에 공개함. 예산 정보 법(Financial Information Act)에 명기된 요구 사항과 관련된 문건을 담당 부처에 제출한 뒤, 웹사이트에 업로드 함. 온실가스 감축을 위한 계획 및 성과를 보고하는 Carbon Neutral Action Report의 최종안을 6월 말까지 제출.
2014년 8월	각 부처는 2014/2015년도 위임장(Mandate Letter) 초안을 CARO에 제출함.
2014년 9월	업무 계획안(Service Plan)과 관련한 가이드라인을 각 부처 및 공공기관에 CARO 측이 배포. 각 공공기관은 2015/16-2017/18 업무 계획안 초안을 2015/2016년도 위임장에 명시된 방향에 맞게 작성하기 시작함.
2014년 11월	2015/16-2017/2018 업무 계획안의 초안을 담당 부처, CARO, 그리고 재무부 산하 재정위자문위에 제출.
2014년 12월	재무부가 각 공기업을 담당하는 부처에 예산안과 관련한 정책 방향을 전달함. 해

101) *Information Requirements and Events Calendar - Crown Agencies Resource Office: April 2014 to February 2016*. Victoria, B.C.: Crown Agencies Resource Office, 2014.



기간	주요 사항
	당 부처는 담당 공기업에 관련 사항을 재전달함.
2015년 1월	온실가스 감축을 위한 계획 및 성과를 보고하는 Carbon Neutral Action Report와 관련한 가이드라인을 환경부(Ministry of Environment)에서 배포함. 이사회 및 담당 부처가 허가한 최종 2015/16-2017/2018 업무 계획안을 CARO 홈페이지에 업로드함.
2015년 2월-3월	CARO 측에서 연간 보고서와 관련된 가이드라인을 각 부처 및 공공기관에 배포함.
2015년 4월	각 공기업이 다문화 정책을 촉진시켜온 성과를 보고하는 Multiculturalism Report의 가이드라인을 배포함. 2013년도 연간 보고서의 초안을 해당 공기업에 담당하는 부처에 제출. 주 내각 재정부 감사위원장(Comptroller General)에게 예비 비교재무제표(comparative financial statements)의 초안을 제출. 각 공기업의 에너지 소비 데이터를 업로드함.
2015년 5월	이사회가 승인한 2013년도 연간 보고서의 초안을 해당 공기업에 담당하는 부처에 제출. 주 내각 재정부 감사위원장에 예비 비교재무제표의 완성본을 제출. 영리 공기업의 경우, 재무부 산하 재정위자문위에 (Treasury Board Staff) 2015/2016년도 예산 요청안 및 2016/2017-2019/2020년도 예측안 초안을 제출. 해당 요청안 및 예측안은 향후 8개월 동안 3분기에 걸쳐 매번 수정안을 제출함. 이사회 및 담당 부처가 승인한 2013년도 연간 보고서의 최종안을 해당 공기업에 담당하는 부처에 제출. 해당 공기업이 다문화 정책을 촉진시켜온 성과를 보고하는 Multiculturalism Report 제출.
2015년 6월	2015/2016년도 위임장 작성을 위한 가이드라인을 CARO 측이 각 부처에 배포. 가장 많은 연봉을 받은 4명의 소속 직원 및 CEO의 연봉과 관련한 정보를 입출금 내역서를 통해 재무부 산하 Public Sector Employers' Council Secretariat에 공개함. 예산 정보 법(Financial Information Act)에 명기된 요구 사항과 관련된 문건을 담당 부처에 제출한 뒤, 웹사이트에 업로드 함.
2015년 8월	각 부처는 2015/2016년도 위임장 초안을 CARO에 제출함.
2015년 9월	CARO 측에서 업무 계획안 작성을 위한 가이드라인을 각 부처 및 담당 공공기관에 배포함. 각 공공기관은 2015/16-2017/18 업무 계획안 초안을 2015/2016년도 위임장에 명시된 방향에 맞게 작성하기 시작함. 담당 부처, 이사회 의장 및 이사회 전체 임원이 서명한 납세 책임 원칙 부록(Taxpayer Accountability Principles Addendum)의 전자 문서를 CARO에 제출.
2015년 11월	2016/17-2018/2019 업무 계획안의 초안을 담당 부처, CARO, 그리고 재무부 산하 재정위자문위에 제출.
2015년 12월	재무부가 각 공기업에 담당하는 부처에 예산안과 관련한 정책 방향을 전달함. 해당 부처는 담당 공기업에 관련 사항을 재전달함.

〈별첨 3〉 프랑스 자치단체 지방공기업 현황

지방 공기업 이름	지방공기업 자치단체 지분 현황	설립 년도
SPL Sud Bourgogne Transport Mobilite	- 사온-르와르 도 자치단체 (Département de Saône-et-Loirs(95%)) - 부르고뉴 광역자치단체 (Region Bourgogne(5%))	2011
Agglobus	- 사무르와르 발전 기초단체 연합체 (Communaute d'agglomeration Saumur Loire Développement(90%)) -소무르 기초자치단체 (Ville de Saumur(10%))	2011
STRAN	- 나자리엔드, 에스투에르 기초단체 연합체 (Communaute d'Agglomeration de la Region Nazairienne et de l'Estuaire(CARENE)(75%)) - 세인트 나제르 기초단체 (Ville de Saint-Nazaire(14.6%)) - 아틀랜틱 르와르도 자치단체 (Conseil general de Loire Atlantique(5%)) - 코뮌 (Communes(0.4%))	2011
SPL D'un point a l'autre	- 타른도 자치단체 (Departement du Tarn) - 가이락 기초단체 (Commune de Gaillac)	2011
SPL de Maubeuge Val de Sambre	- 삼부르 발 조합 (Syndicat mixte du Val de Sambre(SMVS)(90%)) - 모부즈 기초단체 연합체 (Communaute d'agglomeration de Maubeuge(10%))	2011
Translandes	- 란드 도 자치 단체 (Departement des Landes(60%)) - 그랜드 다스 기초자치 단체 (Grand Dax(40%))	2012
SPL Sud Rhone Alpes Deplacements Drome Ardeche	- 드롬 도 자치단체 (Departement de la Drome(46%)) - 발랑스 드롬 조합 (Syndicat Mixte Valence Drome Deplacement(27%)) - 론 안퐁 광역자치단체 (Region Rhone Alpes(18%)) - 아르데쉬 도 자치단체 (Departement de l'Ardeche(9%))	2012
SPL Transfensch	- 티올빌 펜쉬 도시교통 조합 (Syndicat mixte des transports urbains de Thionville-Fensch) - 발드 펜쉬 기초단체 연합체 (Agglomeration Val de Fensch)	진행중
Baie d'Armor Transports	- 세인트 브뤼 기초단체 연합체 (Saint-Breuc agglomeration(98%)) - 코드 다르모 도 자치단체 (Departement des Cotes d'Armor(2%))	진행중

## 서울시 공공기관 운영위원회 설립 및 운영에 관한 연구

---

---

발행일 : 2015년 1월

발행인 : 서울특별시의회 사무처장 한문철

발행처 : 서울특별시의회 사무처

주관부서 : 서울특별시의회 입법담당관

담당자 : 최정희 입법조사관

홈페이지 : <http://www.smc.seoul.kr>

연락처 : 서울특별시 중구 세종대로 125(태평로1가 60-1)

전화) 02.3702-1556, FAX) 02.3702-1560

연구기관 : (사)한국노동사회연구소

책임연구 : (사)한국노동사회연구소 소장 노광표

연락처 : 서울시 마포구 공덕동 257-3 국민서관빌딩502호

전화) 02.393-1459

---

---

발간등록번호 : 51-6110000-000980-01

- ※ 본 학술연구용역보고서의 저작권은 서울특별시의회에 있으며, 내용은 서울특별시의회의 공식적인 견해와 다를 수 있음을 알려드립니다.
- ※ 입법담당관실에는 중요조례안 관련 공청회 예산과 전문가활용 예산이 편성되어 있으며, 의원입법활동지원 연구용역 예산도 편성되어 있습니다. 서울시의회 의원들의 입법활동을 위해 적극 활용하시기 바랍니다.