

# ‘지방출자출연법’의 과제와 시사점

- 작성 최성환 / 공존사회연구실 연구위원  
(csh6@gri.re.kr, 031-250-3248)  
김수란 / 공존사회연구실 연구원

## 목 차

---

### 쟁점과 대안

- I. 지방출자출연법의 제정 배경 및 취지
- II. 지방출자출연법의 주요 내용
- III. 지방출자출연법의 향후 법적 과제
- IV. 시사점

- 「이슈 & 진단」은 특정분야의 정책제안이나 정책아이디어를 시의성있게 제시하여 정책의 방향설정과 실현에 도움을 주고자 작성된 자료입니다.
- 「이슈 & 진단」에 게재된 내용은 경기연구원의 공식견해와 다를 수 있음을 밝힙니다.

“Laws too gentle are seldom obeyed;  
too severe, seldom executed.”

“너무 관대한 법은 거의 준수되지 않으며,  
지나치게 엄격한 법은  
거의 시행되지 못한다.”

- 벤자민 프랭클린 -  
(Benjamin Franklin, 1706-1790)

## 쟁점과 대안

2014년 9월 25일 당시 안전행정부는 지방출자출연기관의 설립과 운영 등에 관한 공통 기준인 「지방자치단체 출자출연 기관의 운영에 관한 법률」을 제정·시행하였다. 과거 지방출자출연기관은 각기 다른 개별 법령에 근거를 두고 지방자치단체의 조례에 따라 설립·운영되었으나, 이들 기관들에 공통적으로 적용할 운영 기준 등이 없어 체계적 관리가 미흡하다는 지적이 있었다. 이에 따라 동법은 지방출자출연기관의 운영에 있어 합리성과 투명성 강화에 초점을 맞춰 각종 규정들을 마련하였고, 지방자치단체 출자출연기관 설립·운영에 있어 책임성 확보를 강조하였다.

지방출자출연법은 총 5개의 장, 37개의 조문, 부칙 10개 조문으로 구성되어 있다. 동법은 지방자치단체가 설립하고 행정자치부장관이 지정·고시한 출자기관 또는 출연기관에 대하여 적용하고, 지방출자출연기관 설립 시에는 사전 타당성 검토 및 조례안 입법예고 전 협의 절차 등을 거치도록 하고 있다. 또한, 지방출자출연기관에 적용할 운영상의 세부 기준과 절차를 제시하는 한편 소관 지방자치단체장의 지도·감독 권한 등을 명시하고 있으며, 지방출자출연기관에 대한 경영실적평가와 결과 공시에 관해 규정하고 있다.

그러나 동법에서는 대표적으로 지방출자출연기관의 정의에 관한 규정이 부존재하고, 지방출자기관과 지방출연기관을 구분 없이 규율하는 등의 문제점이 있다. 따라서, 기관 별 정의 규정 등을 신설하고 양 기관을 분리하여 각각의 성격에 맞게 규율하는 것을 검토할 필요가 있다고 본다. 또한, 적절한 수준의 기관 운영의 자율성을 보장함으로써 통제와 자율이 함께 균형을 이루도록 동법의 전체적인 규율 방향을 재정립하여야 할 것이며, 이는 중앙의 출연기관과 지방의 출연기관과의 '규제 차별'을 해소한다는 측면에서도 간과할 수 없다고 할 것이다.

현행법 개정 없이 법률 해석 등을 통해 제도를 운영하는 것이 한편으로는 효율적일 수도 있다. 따라서 동법상 '지도·감독'의 의미를 한정적으로 해석하는 등 지방자치단체와 지방출자출연기관의 신뢰 관계를 바탕으로 기관 운영상의 자율성 부여 방안도 아울러 모색해야 할 것이다.

# I. 지방출자출연법의 제정 배경 및 취지

## 지방출자출연기관 설립·운영 등에 관한 공통의 기준 필요성 제기

- 과거 지방자치단체의 출자기관 및 출연기관(이하, ‘지방출자출연기관’)은 개별 법령에 근거를 두고 지방자치단체의 조례에 따라 설립·운영됨
  - 지방출자출연기관에 대한 설립승인과 관리·감독 사항들을 개별 법률(민법, 공익법인설립에 관한 법률, 상법 등)로 정하고 있어 일관적·체계적인 적용 기준 부재
    - 지방출자출연기관은 지방자치단체의 경제 진흥, 문화 체육, 복지 등 정책 수요를 효율적으로 추진하기 위해 설립됨
    - 장학·복지·문화예술 등과 관련된 기관들은 대부분 민법과 공익법인설립에 관한 법률, 정책연구·경제·의료 등은 개별 법률 또는 특례법에 근거함

< 법 시행 이전 주요 지방출자출연기관 설립근거 법률 및 관리·운영 현황(‘13.6. 기준) >

주요기관	소관부처	근거법률	설립승인	관리·감독	임원임면	경영평가
장학재단	교육과학기술부	공익법인설립과 운영에 관한 법률	지자체장	지자체장	정관	규정없음
문화재단	문화관광부	문화예술진흥법	시도지사	지자체장	정관	규정없음
지방의료원	복지부	지방의료원 설립 및 운영에 관한 법률	시도지사	시도지사·복지부장관	지자체장	시도지사
지방연구원	안전행정부	지방자치단체 출연연구원의 설립 및 운영에 관한 법률	안행부장관	시도지사	이사 중 선임	시도지사
테크노파크	산업통상자원부	산업기술지원에 관한 특례법	산업부장관	시도지사·산업부장관	정관	산업부종판
신용보증재단	중기청	지역신용보증재단법	중기청장	중기청장	시도지사	규정없음
중소기업지원센터	중기청	지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률	시도지사	시도지사	정관	규정없음

자료 : 안전행정부 재정관리과 검토자료(2013, “지방자치단체 출자·출연기관 설립과 운영에 관한 법률 제정안 보고”)

- 지방출자출연기관에 대한 체계적 관리가 미흡하여 해당 기관의 채용비리, 부실경영 및 예산 남용 등의 다양한 문제점들이 발생함
  - 지방출자출연기관 설립 및 운영 전반에 대한 투명성 확보 장치가 제대로 마련되지 않아, 해당 기관 스스로의 합리적 경영과 투명한 운영이 어려움
    - 지방출자출연기관 설립은 지속적으로 증가하였으며, 적지 않은 재정이 투입되어 대부분 지방자치단체에서 적자운영 상태에 놓임
    - 또한, 지방자치단체장의 영향력 확대, 임직원 채용 비리, 퇴직자 인사관리, 예산 편법집행으로 인한 낭비, 도덕적 해이가 심각하였음
  - 지방출자출연기관에 공통적으로 적용할 설립 절차와 세부운영기준 및 지도·감독 권한 등 제도적 기반이 미흡하다는 지적이 이어짐
    - 2011년 7월, 감사원에서 지방자치단체 출연기관들에 적용할 구체적인 채용 절차를 마련하도록 권고함
    - 2012년 5월, 국민권익위원회에서도 지방출자출연기관 운영의 투명성 제고를 위해 인사·예산·조직운영 등에 필요한 조치를 권고하는 의결을 함

## 지방출자출연기관 규율을 위한 단일 법률의 제정

- 2014년 9월 25일 당시 안전행정부는 지방출자출연기관에 관한 공통 기준인 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」(이하, ‘지방출자출연법’)을 제정·시행함
  - 지방출자출연기관 운영과정의 부패유발소지를 제거하고 기관운영 투명성·책임성 확보를 위해서 법제화를 추진함
    - 2013년 2월, 당시 안전행정부는 안전행정부 예규 「지방자치단체 출자·출연기관 운영 등에 관한 지침」(‘13.2.7.)을 시행하였으나, 법적 근거가 부재하다는 지적이 계속됨

- 이에 따라 법적 근거를 마련하여 지방출자출연기관 관리의 실효성과 운영의 투명성을 높여 지방재정 건전성을 제고하기 위하여 위 지침을 법제화함

< 지방출자출연법 제정 경과 >

일 자	내 용
2012.6.~10.	• 「지방자치단체 출자·출연기관 체계적 관리를 위한 연구용역」 실시
2012.12.6.~ 2012.12.27	• 지방자치단체 및 관련부처 의견 수렴
2012.12.28.	• 지방자치단체 공무원 및 출자·출연기관 담당자 토론회 개최
2013.2.7.	• 「지방자치단체 출자·출연기관 운영 등에 관한 지침(행자부예규)」 시행
2013.3.~5.	• ‘박근혜 정부’ 국정과제에 「지방공공기관법(가칭)」 제정이 포함 • 법제화 방안 마련을 위한 지방자치단체 공무원간 간담회, 전문가 토론회 개최
2013.6.4.	• 「지방자치단체 출자·출연기관 설립과 운영 등에 관한 법률」 제정안 마련
2013.6.14.~ 2013.7.29.	• 지방출자출연법 제정안 관계 기관 협의 및 입법 예고 • 중앙부처 기재부, 교과부, 미래부, 법무부, 산업부, 고용부, 복지부, 문광부, 여성부, 중기청 중 5개 기관(미래부, 법무부, 산업부, 복지부, 중기청)에서 의견 제시 • 서울, 대구, 울산, 경기, 강원, 충남, 충북, 전북, 제주 및 신용보증재단 등에서 의견 제시
2014.3.24.	• 지방출자출연법 제정안 공포
2014.9.25.	• 지방출자출연법 시행
2014.5.9.	• 지방출자출연법 시행령 제정안 마련
2014.5.14.~ 2014.6.25.	• 지방출자출연법 시행령 제정안 관계기관 협의 및 입법예고
2014.9.24.	• 지방출자출연법 시행령 공포
2014.9.25.	• 지방출자출연법 시행령 시행

자료 : 행정자치부(2015). 「2015년 지방출자출연법 지침 해설」, 2-3면.

## 지방자치단체의 기관 설립 · 운영에 관한 책임성 확보 강조

□ 지방출자출연법은 지방출자출연기관의 운영에 있어 합리성과 투명성 강화에 초점을 맞추어 각종 규정들을 마련함

- 지방출자출연법 제정 당시의 제반 상황 및 동법 제1조의 목적 조항 고려 시, 동법은 기관운영의 책임성 확보 측면에 중점을 두고 제정된 것으로 볼 수 있음
  - 지방출자출연기관의 설립과 운영 등에 관한 공통의 운영 기준을 마련하여 해당 기관의 경영을 합리화하고 운영의 투명성을 제고함
  - 이를 통해 지방출자출연기관이 당해 지역주민에 대한 서비스 증진에 기여할 수 있도록 함

### < 지방출자출연법의 목적 (법 제1조) >

▶ **제1조(목적)** 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.

□ 지방출자출연기관 관련 근거 법률의 일원화를 위해 새로운 법률을 제정하여, 통합적 관리체계 근거를 마련함

- 구체적인 입법형식에 있어 독자적인 법률안을 제정함으로써 상대적으로 중앙집권적 방식을 선택함
  - 지방공기업법 개정 방안, 지방재정법 및 동법 시행령에 상세 내용을 규정하는 방안, 지방자치단체 출자·출연기관 운영 조례 표준안 제시 방안 등이 있을 수 있음
  - 동법은 지방출자출연기관에 대한 중앙정부의 강력한 통제 의지를 드러내며, 중앙정부 차원의 체계적이고 종합적인 규율이 가능한 방식으로 제정됨



- 「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하, 공운법)과 같이, 지방출자출연법에 일반법적 성격을 부여하여, 관리대상에 포함되는 출자·출연기관은 동법을 적용받도록 함
- 나아가, 기존 개별 법령들과의 상충을 해소하고 관련 법령들과 체계적 일관성을 갖춰 법체계의 조화와 통일성을 유지하도록 함

**< 지방공공기관 관리체계 개선 내용 >**

구 분	과거 법적근거	설립요건	성격 (예시)	현행 법률체계
직영기업	지방공기업법	지자체 100% 출자	자치단체 (상·하수도 등)	지방 공기업법
지방공사		지자체 50~100% 출자	법인 (지하철·도시개발 등)	
지방공단		지자체 100% 출자	법인 (시설·환경공단 등)	
제3섹터	지방공기업법	지자체 50%미만 출자	주식회사·재단법인 (백스코 등)	출자·출연기관법
출자·출연기관	개별법률·조례	제한없음	주식회사·재단법인 (장학재단 등)	

자료 : 안전행정부 재정관리과 검토자료(2013, “「지방자치단체 출자·출연기관 설립과 운영 등에 관한 법률」 제정 계획(요약)”)

- 이외에도 설립과 운영에 관한 합리적 기준을 설정하고, 관계부처 및 지방자치단체 권한 침해 최소화 등에 중점을 두고 법률을 제정함
- 지방출자출연기관 임직원의 채용, 보수, 조직, 예산·회계·결산 등에 관한 기준과 절차를 제시하고, 관련 세부기준은 지방자치단체 조례 또는 규칙에 위임

**< 지방출자출연법 상 출자·출연기관 경영의 기본원칙 (법 제3조) >**

▶ 제3조(경영의 기본원칙) ① 출자·출연 기관은 해당 기관의 경영의 효율성을 높이고, 지역주민에 대한 공공복리가 증진될 수 있도록 노력하여야 한다.  
 ② 지방자치단체는 출자·출연 기관의 자율적인 운영을 보장하며, 공정하고 자유로운 경제질서를 해치지 아니하도록 노력하여야 한다.

## II. 지방출자출연법의 주요 내용

**지방출자출연법은 총 5개의 장, 37개의 조문, 부칙10개 조문으로 구성**

□ 동법은 지방자치단체가 설립하고 행정자치부장관이 지정·고시한 출자기관 또는 출연기관에 대하여 적용함

○ 지방출자출연기관에 대하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고 동법을 적용하며, 적용 제외 대상 범위를 규정

- 출자기관의 경우 지방자치단체의 지분이 10% 이상인 기관만 적용

- 지방공기업법 제2조에 해당하는 지방직영기업, 지방공사 및 지방공단과 공운법 제6조에 따라 기획재정부 장관이 지정한 기관, 민법에 따른 사단법인등은 동법의 적용 대상에서 제외됨을 명시함

- 또한, 지방자치단체와 소속 공무원을 회원으로 하면서 지방자치단체 간 발전과 지방자치단체 소속 공무원의 복리증진 등을 목적으로 설립한 기관도 동법이 적용되지 않음

○ 지방자치단체의 지분이 100분의 50 미만인 출자기관에 대해서는 일부 규정을 적용하지 않음

- 다만, 지방자치단체가 최대지분을 보유하고 지분의 분산도로 보아 기관 지배가 가능한 경우, 기관장 또는 이사회 구성원의 과반수의 임명에 관여하는 경우, 기관의 예산 또는 사업계획을 승인하는 경우에는 적용 제외 되는 규정이 없음

**< 지방자치단체의 지분이 50% 미만인 출자기관 적용제외 규정 (법 제2조 3항) >**

1. 임원(\$9)	7. 회계처리의 원칙 등(\$17)
2. 지방자치단체의 장과의 성과계약(\$11)	8. 지방자치단체의 예산편성 시정 명령권(\$18③)
3. 직원의 채용(\$12)	9. 지방자치단체의 장의 예산편성 시정명령을 따를 의무(\$18④)
4. 임직원의 보수 등(\$14)	10. 결산(\$19)
5. 조직과 정원등의 운영(\$15)	
6. 회계연도(\$16)	

- 동법 상 출자기관 및 출연기관에 대한 법령상 정의 규정이 없으나, 행정자치부는 해설서를 통해 개념을 정의하며 동법 제5조에 의해 대상기관을 매년 고시하고 있음
  - ‘출자기관’이란 지방자치단체가 지역경제의 발전과 주민 소득증대 등의 목적을 위해 개별법령에 따라 설립하고 출자하여 그에 해당하는 지분을 갖는 기관을 말함
  - ‘출연기관’이란 지방자치단체가 문화, 예술, 장학, 자선 등의 목적을 위해 개별법령 또는 조례에 따라 설립하고 운영에 필요한 자금을 제공하는 기관을 말함

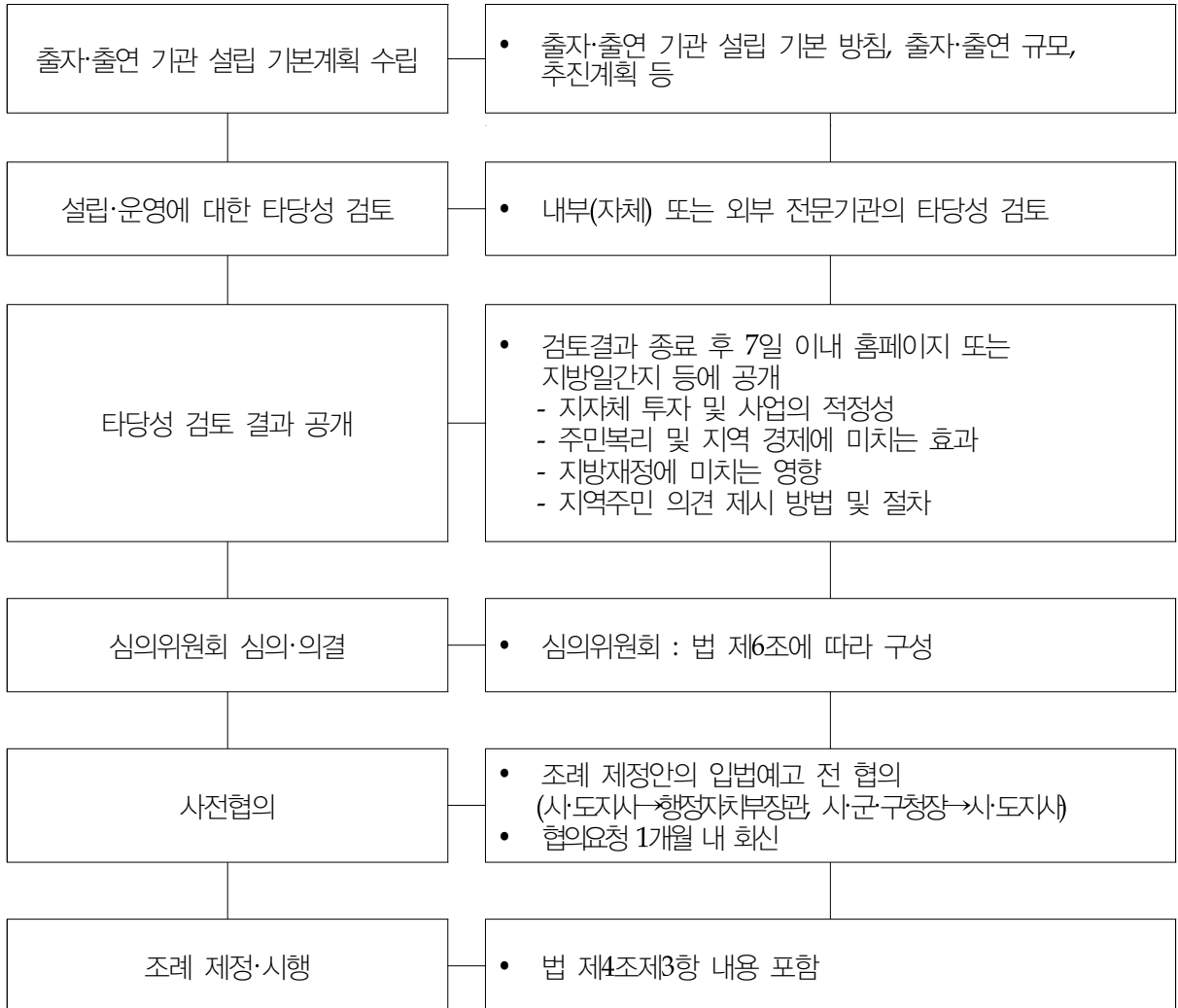
< 경기도(광역)의 출자·출연기관 현황 (‘16.10. 기준) >

구분	기관	
출자기관(1)	(주)킨텍스	
출연기관(18)	경기평생교육진흥원	경기도수원월드컴경기장관리재단
	경기농림진흥재단	경기도가족여성연구원
	경기도청소년수련원	경기콘텐츠진흥원
	경기테크노파크	경기대진테크노파크
	경기과학기술진흥원	경기복지재단
	한국도자재단	경기영어마을
	경기중소기업종합지원센터	경기문화재단
	경기연구원	경기신용보증재단
	경기도문화의전당	경기도의료원

□ 지방자치단체가 법률과 조례에 따라 출자·출연기관을 설립하며, 사전 타당성 검토 및 조례안 입법예고 전 협의 절차 등 규정

- 지방자치단체는 주민복지증진, 지역경제 발전 및 지역개발 활성화 사업을 위해 자본금 또는 재산의 전액을 출자·출연하거나, 지방자치단체 외의 자와 공동으로 출자·출연하여 주식회사나 재단법인을 설립할 수 있음
  - 지방출자출연기관 설립 시 그 기관의 설립 목적, 주요 업무와 사업 출자 또는 출연의 근거와 방법, 기관 운영에 관한 기본사항을 포함한 조례를 반드시 제정해야 함 (법 §4③)
  - 출자·출연기관의 운영에 관한 조례가 있다면 운영에 관한 기본사항은 별도 규정하지 않고 출자·출연기관 운영 조례를 준용토록 함

< 지방출자출연기관 설립 절차 (법 제7조, 영 제7조 및 제8조) >



자료 : 행정자치부(2015). 「2015년 지방출자출연법 지침 해설」, 23면.

○ 지방출자출연기관 신설 시 심의위원회의 심의·의결을 거쳐 설립·운영의 타당성을 검토하고, 그 설립 조례안을 입법 예고하기 전에 시·도지사는 행정자치부장관, 시·군·구청장은 시·도지사와 협의하도록 함

- 출자·출연기관 운영 등에 관한 사항을 심의·의결하기 위한 심의위원회는 위원장을 포함하여 15인 이내로 구성하고, 위원장은 부 단체장이 당연직이며, 공무원인 위원이 전체 위원 수의 4분의1을 초과하지 않아야 함 (법 §6①②③)
- 동법은 다른 법률에 설립 승인과 협의 등의 규정이 있는 경우, 출자·출연하는 금액이 대통령령으로 정하는 기준에 미달하는 기관을 설립하는 경우 등 조례 제정안의 입법예고 전 협의 생략 사유를 명시

< 대통령령으로 정한 협의 생략 기준 (시행령 제8조 제3항) >

- ▶ 제8조(출자기관 또는 출연기관의 설립시의 협의 등) ③ 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 법 제7조제2항제2호에 따라 행정자치부장관 또는 시·도지사와의 협의를 생략할 수 있다. <개정 2014.11.19.>
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
-------------	-------------

주 : 설립 시 출자·출연금 산정 기준은 시행령 제8조의 제1항 제4호에 따른 설립 후 5년간 지방자치단체의 자본 보유 계획 총 금액을 말함

□ 지방출자출연기관에 적용할 최소한의 운영 기준과 절차를 제시하는 한편 소관 지방자치단체장의 지도·감독 권한 등을 규정함

- 출자·출연기관으로 지정 된 후 3개월 이내에 지방자치단체장과 협의 하여 정관을 작성하고, 변경 시에도 협의하도록 함
  - 목적, 명칭 등을 정관에 기재하며, 기관 특성에 따라 해당되지 않는 사항은 기재하지 않을 수 있음(법 §8①)
- 동법은 출자·출연기관에 공통적으로 적용되는 임직원의 채용, 보수, 조직, 예산·회계·결산 등에 관한 운영 기준을 제시하고 있음
  - 행정자치부는 경영의 투명성과 재무 건정성을 위한 관련 세부운영지침으로 임직원의 인사, 조직과 정원 운영원칙 등 「지방 출자·출연기관 인사·조직 지침」(2014.9.25)을 마련함
  - 또한, 예산편성의 원칙·주요 항목별 예산 편성 기준 등 「2016년도 지방출자출연기관 예산편성 지침」(2015.7.16.)과 예산집행 10대 원칙, 주요 항목별 집행지침 등 「지방출자출연기관 예산집행 지침」(2015.2.26.) 마련

< 지방출자출연법 상 행정자치부장관의 운영지침의 통보 (법 제27조)>

▶ 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. <개정 2014.11.19.>

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

- 지방자치단체장은 출자기관에 대한 지방자치단체의 지분이 10% 미만 시 지방의회의 의결을 거쳐 주식 전부 처분·주식 인수 등의 조치를 해야 하며, 기관에 일정한 사유 발생 시 해산을 요청하는 등의 필요한 조치를 하여야 함
  - 해산 요청 등의 조치가 필요한 일정한 사유란, 설립목적 달성, 존립기간 만료, 합병 또는 파산, 법원 판결, 이사회결의 및 경영진단에 따른 민영화 추진 대상으로 정하진 경우 등을 의미함(법 §24②)
  - 다만, 2013.6.4. 지방공기업법 개정 전에 지방자치단체 지분이 10% 미만을 출자하여 설립한 기관은 본 규정의 적용을 받지 않음
- 지방자치단체장은 법률에서 정하는 사업에 대하여 출자·출연기관을 지도하거나 감독하고, 업무·회계 및 재산에 관한 사항을 검사할 수 있으며, 해당 기관에 필요한 보고를 하게 할 수 있음
  - 기구 및 정원의 변동에 관한 사항과 임직원의 채용과 면직, 보수 체계 재산의 중요 변동 사항 등에 관한 규정의 제·개정 및 폐지에 관한 사항은 지방자치단체장과 협의하여야 함
  - 검사·보고 규정은 동법 적용 모든 기관에 적용되며, 지방자치단체 지분이 100분의 50 이상인 기관, 100분의 50 미만인 기관 중 동법 제2조제3항 각 요건에 해당하는 기관은 적어도 3년마다 검사 시행

- 지방자치단체장은 매 회계연도 종료 후 전년도 경영실적을 평가하고, 행정자치부장관은 그 결과를 통합하여 공시하도록 함
- 경영실적 평가대상기관은 지방자치단체 지원금이 해당 기관 총 수입액의 50%이상 기관, 지방자치단체 지분이 해당 기관 자본금 또는 재산의 25%이상 이거나 25% 미만인 기관 중 동법 제2조제3항 각 호에 해당하는 기관임
    - 수입액은 결산서에 기재된 금액을 기준으로 하고, 자본금 또는 재산의 지분은 정관에 기재된 내용을 기준으로 하되, 변동사항이 정관에 반영되지 않았을 경우에는 실제 변동된 금액을 기준으로 산정함
    - 지원금의 비율은 최근 3년간 지방자치단체 총 지원금/ 해당 기관의 3년간 총 수입액으로 산정하며, 국가, 국가 공공기관 및 공기업이 지원한 금액은 지방자치단체 지원금에서 제외
    - 다만, 동법 시행 전에 설립되어 이후 지방출자출연기관으로 지정된 기관에 대해서는 지방자치단체가 실질적인 지배력이 있다하더라도 지방자치단체 지분이 25% 미만일 경우 경영실적 평가를 실시하지 않음
  - 지방자치단체장은 출자·출연기관의 장이 회계연도 종료 후 3개월 이내 제출한 자료를 통해 전년도 경영실적을 평가하고 그 결과를 행정자치부장관에게 제출, 행정자치부장관은 해당 평가 결과를 통합하여 매년 10. 31까지 공시
    - 시장·군수·구청장은 관할 출자·출연기관의 경영실적 평가를 시·도시자에게 요청할 수 있으며, 시·도는 시·군·구의 자료를 취합하여 행정자치부에 제출
    - 통합 공시에는 출자·출연기관의 임원 및 운영인력 현황, 경영 성과와 재무현황 등과 행정자치부장관이 필요하다고 인정하는 사항이 포함되어야 함
  - 지방자치단체장은 법에 규정된 일부 기관은 경영실적 평가를 제외하거나 시기를 조정할 수 있으며, 경영실적 평가 결과가 일정한 사유에 해당하면 심의위원회의 심의·의결을 거쳐 경영진단을 실시할 수 있음(법 §29①, §30)

- 지방자치단체장은 경영실적 평가와 경영진단 대상, 방법 및 절차 등에 관한 구체적인 사항은 조례로 정함

**< 지방출자출연기관의 장이 경영공시할 사항과 시기 (법 제32조, 시행령 제21조) >**

경영공시 항목	공시시기
당해 연도의 경영 목표와 예산 및 운영계획	매년 1월 31일
전년도의 결산서	결산서 제출 후 7일 이내(매년 4.7. 한)
전년도 임원 및 운영인력의 현황	
전년도 인건비 예산과 집행 현황	
기관장의 성과 계약 달성 정도	평가 완료 후 7일 이내(평가시기 조례로 정함)
경영실적 평가 결과	평가 결과 통보일(지방자치단체→출자·출연기관)로부터 1개월 내(매년 9.30. 한)
외부기관의 감사 결과·조치요구사항 등	통보일로부터 1개월 이내

자료 : 행정자치부(2015). 「2015년 지방출자출연법 지침 해설」, 51면.

**□ 보칙에서는 벌칙 적용 시의 공무원 의제규정, 관계 서류 제출 등의 협조 규정, 국회에 대한 보고 규정, 상법과 민법 준용 규정 등을 두고 있음**

- 지방출자출연기관은 동법에 규정된 것을 제외하고는 그 성질에 반하지 않는 범위에서 출자기관은 상법을 준용하고, 출연기관은 민법을 준용함
  - 출자기관은 상법 상 주식회사 성격을 띠고 있어 지방출자출연기관을 ‘지방 공공기관’으로 분류하는 것은 다소 무리
- 주무기관의 장, 지방자치단체장, 출자·출연기관의 장은 기관 업무를 수행하기 위하여 「개인정보보호법 시행령」 제19조 제1호에 따른 주민등록번호가 포함된 자료를 처리할 수 있음(시행령 §23)
  - 이때의 기관 업무란, 임원의 임명, 보수·성과급 삭감, 직원 채용, 계약 또는 입찰참가자격 제한, 주주권 행사 등의 업무를 말함



< 지방출자출연법령 시행에 따른 기관별 주요 업무 현황 >

구 분	행정자치부	지방자치단체	출자·출연기관
지정·고시	매년 1월말 관보 게재	기관현황 행자부 통보 (12월 31일)	기관현황 지방자치 단체에 제출 (12월)
운영심의회 구성	-	‘14. 10월 중 구성	-
설립 협의	입법예고 전 협의 (시·도 설립, 출자 5억, 출연 2억 이상)	입법예고 전 협의 (시·군·구 설립, 출자 3억, 출연 1억 이상)	-
조례 제정	-	조례 미 제정 기관은 ‘15.3.25.까지 제정	-
임원 결격사유 조사	-	‘14. 10월 중 모든 임원에 대하여 결격사유 해당 여부 조사	‘14. 11월 중 결격사유에 해당하는 임원 당연 퇴직 처리
성과계약	-	성과계약 미 체결 시 ‘14. 10. 25.까지 체결 (정기 : 매년 1월)	성과계약 미 체결 시 ‘14. 10. 25.까지 체결 (정기 : 매년 1월)
성과계약 이행 평가	-	조례에서 정하는 기간	실적 자료 제출 조례에서 정하는 기간
계약업무 처리	-	-	‘14.9.25.이후 입찰공고 건부터 지방계약법 준용
예산 편성	-	출자·출연 기관 예산편성 지정 명령 (법령 위반 등)	매년 12.31.까지 예산편성 및 변경사항 통보
결산	-	-	매년 3월말까지 지방자치단체에 제출
검사	-	출자 지분 50% 이상 시 최소 3년에 한 번 실시	-
운영지침	예산·자금 운영 지침 통보 (매년 6. 30.) ‘14.9.25. 인사·조직 지침 통보	예산편성지침에 대한 세부사항 통보	-
경영실적 평가	매년 10월말 통합 공시	매년 6월말 실시, 8월말까지 행자부에 통보	매년 3월말까지 평가자료 제출
경영공시	항목, 방법 및 절차 등 통보	공시 여부 확인, 점검	매년 1월말까지 공시 (변경사항은 시행령에서 정하는 기간)

자료 : 행정자치부(2015). 「2015년 지방출자출연법 지침 해설」, 56면.

### Ⅲ. 지방출자출연법의 향후 법적 과제

#### 지방출자출연기관 개념 및 사업범위 명확화 필요

- 지방출자출연기관은 지방출자출연법 이외에도 다양한 법령이 적용되고 있어, 적용대상 판단이 혼란스럽다는 법적 한계가 존재
  - 지방자치법 제145조 및 제146조는 지방재정운영 및 지방공기업의 설치·운영에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다고 규정
    - 지방공기업법은 넓은 의미에서의 출자·출연기관의 일종인 지방직영기업, 지방공사, 지방공단의 운영 등에 필요한 사항들을 규정하고 있음
    - 이에 지방재정법은 지방자치단체는 법령에 근거가 있는 경우에만 ‘출자’를 할 수 있으며 법령에 근거가 있는 경우와 공공기관에 대하여 조례에 근거가 있는 경우에만 ‘출연’할 수 있다는 원칙적 사항을 규정

#### < 지방재정법 상 공공기관의 의미 >

▶ 제17조(기부 또는 보조의 제한) ② 제1항 각 호 외의 부분 본문에서 "공공기관"이란 해당 지방자치단체의 소관에 속하는 사무와 관련하여 지방자치단체가 권장하는 사업을 하는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 말한다. <개정 2014.5.28.>

1. 그 목적과 설립이 법령 또는 법령의 근거에 따라 그 지방자치단체의 조례에 정하여진 기관
2. 지방자치단체를 회원으로 하는 공익법인

- 지방출자출연법상 출자·출연기관 개념이 불명확하므로, 지방공기업법에서 정하는 각종의 조직형태와 비교를 통해 출자·출연기관의 개념 및 특징을 판단함
  - 현행 지방출자출연법 상 출자·출연기관에 대한 법령상 정의 규정은 없으며, 행정자치부에서 해설서 등을 통해 각 기관의 정의를 내리고 있는 것이 전부
  - 또한 해당 기관의 대상 사업이 불명확하여 출자기관으로 지정·고시되었으나, 출연기관에 해당하는 업무를 수행하고 있다는 지적이 있을 수 있음

< 지방공기업 및 지방출자출연기관의 개념 구분 >

기관	개 념	
지방직영기업	상·하수도사업, 궤도사업(도시철도사업), 주택사업, 토지개발사업 등(지방공기업법 §2①)을 수행하는 지방자치단체 조직의 한 부분이자 비법인 형식으로 존재하는 기관	
지방공사	위 사업 등을 효율적으로 수행하기 위해 지방자치단체가 50~100% 출자하여 법인의 형식으로 설립하는 기관	- 민간부분의 성격이 강한 사업 영역을 공공성 확보 차원에서 지방자치단체가 간접 경영하는 일종의 회사 - 통상 병원·지하철·도시개발사업 등에 활용되는 조직형태를 말함
지방공단		- 지방자치단체 고유 업무의 전문성 확보라는 이유로 설립하여 업무들을 전담 대행하게 하는 일종의 공공업무대행기관 - 통상 주차장·체육시설 등 시설관리 영역에서 주로 활용되는 조직형태
지방출자기관	지방공기업법을 적용받게 되는 지방공사·공단과 민관공동출자·출연기관을 제외한 나머지 기관	지방자치단체가 지역경제의 발전과 주민소득 증대 등의 목적을 위해 개별 법령에 따라 설립하고 출자하여 그에 해당하는 지분을 갖는 기관
지방출연기관		지방자치단체가 문화, 예술, 장학, 의료 등의 분야에서 개별법령 또는 조례에 따라 설립하고 운영에 필요한 자금을 제공하는 기관

자료 : 경기연구원(2016).

- 이에 지방출자출연기관 정의 규정 신설을 통해 개념의 불명확성을 개선하고, 지방자치단체가 스스로 각 개별 법령들의 적용 대상 범위에 해당하는지 여부를 쉽게 판단할 수 있도록 해야 함
  - 구체적으로 출자기관과 출연기관을 각각 정의하고, 명시적으로 기관의 세부 유형을 설정하는 방안이 바람직함
  - 출자·출연기관 대상 사업의 범위 관련, 구체적인 사업 영역을 예시하는 방안도 검토해 볼 수 있음

## 기관의 특징을 고려하지 않은 현행법의 규율 체계 개선 필요

- 현행법상 일률적으로 규정하고 있는 출자기관과 출연기관을 분리하여 각기 특색에 맞게 규율 검토
  - 2016.10. 기준, 총 627개의 지방출자출연기관 중 출자기관은 78개이며 출연기관은 549개로, 현실적 활용의 정도에 있어 양자의 차이는 극명함
    - 지방자치단체 출자기관은 대부분 상법상 주식회사 성격을 띠고 있으며, 주로 경제적 목적을 위해 투자하기 때문에 그에 상응하는 지분권을 확보 가능
    - 지방자치단체 출연기관은 대부분 민법상 재단법인의 성격을 띠고 있으며, 주로 공익적 목적을 위해 수행하기 때문에 대가 없이 자금을 제공함
  - 출자기관과 출연기관의 존재 의의 및 기관성격의 차이를 고려하여, 지방출자출연법에서도 출자기관과 출연기관을 구분하여 세부 내용 규정 제안
    - 앞서 관련 법령을 살펴봤듯이, 지방공기업법에는 지방직영기업과 지방공사·공단을 특징을 고려하여 구분하여 규정하고 있음
    - 즉, 지방출자출연법에 있어서도 출연기관의 경우 출자기관에 비해 상대적으로 기관의 자율성을 존중해줄 여지가 있을 수 있음

## 지방출자출연기관에 대한 전체적인 규율 방향 재정립

- 현행 지방출자출연법은 기관운영의 책임성 측면에만 초점을 맞춰 기관의 자율성을 제대로 반영하지 못했다고 평가할 수 있음
  - 지방출자·출연이 가지는 공공적 성격만 강조한 나머지 중앙정부 및 지방자치단체가 기관의 설립에서부터 운영 및 해산 까지 전 부문을 통제하도록 규정하고 있음

- 중앙의 경우에는 「공공기관의 운영에 관한 법률」(2007.1.제정)만이 있을 뿐 현행 지방출자출연법과 같이 출자·출연기관만을 별도로 규율하는 법률이 없음
- 이는 지방자치제도의 본격적 실시 이전에 지방을 통제의 대상으로만 보는 중앙집권적 시각이 오늘날에도 여전히 남아있는 것이 아닌가라는 오해를 불러 올 수 있음
- 지나친 통제는 기관의 자율적인 경영을 저해하며 지방출자출연기관을 행정기관의 하부 조직으로 전락시키는 결과를 초래
- 기관의 자율성 강화 관점에서의 지방출자출연법의 법적 규율 방향 재정립 필요
  - 적절한 수준의 기관운영 자율성을 보장함으로써 통제와 자율이 함께 균형을 이루는 방향으로 현행법을 개정하는 방안 제시
  - 이를 위해 지방출자출연법 제1조 목적 조항에 지방출자출연법 제3조 제2항의 기관의 자율적인 운영 보장 원칙 내용을 직접 포함시키는 방안 검토 필요

**< 지방출자출연법의 목적 조항 개정 예시(안) >**

▶ **제1조(목적)** 이 법은 지방자치단체가 출자(出資)하거나 출연(出捐)하여 설립한 기관의 운영에 필요한 사항을 정하여 출자·출연기관의 자율적인 운영을 보장하고 그 기관의 경영을 합리화하며 운영의 투명성을 높임으로써 지역주민에 대한 서비스 증진에 이바지함을 목적으로 한다.

- **자율과 통제를 조화시키기 위하여 기관 통제의 방향을 일종의 사전적 통제가 아닌 사후적 통제에 맞추는 방안을 고려**
  - 지방출자출연기관에 대한 지도·감독이 강화되는 한이 있더라도 기관 운영에 있어서의 자율권이 보다 확대될 필요가 있음
    - 지방출자출연법의 입법취지를 고려하여, 기관의 경영평가 및 경영진단을 심의위원회를 통해 엄격히 하고 회계 등에 관한 검사를 정기적으로 실시
    - 이와 함께 기관의 사업 수행에 있어 핵심적 영역인 임직원의 인사, 조직 및 정원, 예산·회계·결산 등의 업무에 있어 의사 결정이 신속하고 능동적으로 이뤄질 수 있도록 자율권을 부여 하는 방식으로 법률 개정 필요

## 중앙의 출연기관과 지방의 출연기관과의 '규제 차별' 해소 노력

- 중앙정부의 출연기관과 지방자치단체의 출연기관은 공공의 출연으로 설립된다는 점에서 유사한 것으로 판단할 수 있으나, 규제 측면에서 사실상 차이가 있음
- 지방자치단체 출자·출연기관은 지방출자출연법에 근거하여 설립·운영단계에 있어 모든 법적 규제를 받고 있음
  - 반면, 중앙정부가 출연한 출연기관은 기타 공공기관으로 분류되고 있어, 공기업과 준정부기관과 달리 공운법의 별다른 규제가 적용되지 않음
  - 특히 공운법 제51조에서는 공기업·준정부기관에 대한 감독만을 규정하고 있어, 중앙의 출연기관은 동법의 지도·감독 의무규정이 적용되지 않음

### < 공공기관의 운영에 관한 법률 상 공공기관의 기관 유형 분류 기준 >

▶ 제5조(공공기관의 구분) ① 기획재정부장관은 공공기관을 공기업·준정부기관과 기타공공기관으로 구분하여 지정하되, 공기업과 준정부기관은 직원 정원이 50인 이상인 공공기관 중에서 지정한다.

구분		지정요건(원칙)
① 공기업 (자체수입비율 ≥ 50%)	· 시장형 공기업	자체수입비율 ≥ 85%인 기관 (& 자산2조원이상)
	· 준시장형 공기업	자체수입비율 50% ~ 85%
② 준정부기관 (자체수입비율 < 50%)	· 기금관리형 준정부기관	중앙정부 기금을 관리하는 기관
	· 위탁집행형 준정부기관	기금관리형이 아닌 준정부기관
③ 기타공공기관		공기업·준정부기관을 제외한 공공기관

주 : 자체수입비율은 최근 3개년 결산 재무제표를 기준으로 함

자료 : 정창훈 외 3인(2012), 「지방자치단체 출자·출연기관의 체계적 관리방안」, 안전행정부 용역보고서, 한국지방재정학회, 23면. 재구성.

- 그 결과 지방자치단체의 공익적 사무를 수행하는 지방출연기관의 자율성뿐만 아니라, 지방자치단체의 자율관리감독권이 침해될 소지가 있으므로 제도 개선이 요구됨
  - 중앙정부의 출연기관과 지방자치단체의 출연기관이 유사한 성격의 사무를 수행하는 경우, 적용되는 규제의 차별이 없어지는 방향으로 나아가야 함

# IV. 시사점

## 법 개정 전 현행법의 합리적 해석 등을 통한 기관 자율성 부여 방안 이울리 모색

- ‘지도·감독’의 의미를 한정적으로 해석하는 등 지방자치단체와 지방출자출연기관의 신뢰 관계를 바탕으로 기관 운영상의 자율성 부여 방안 검토
- 지방출자출연법 또는 동법 시행령 상의 ‘협약’, ‘보고’, ‘제출’, ‘통보’ 등의 의미를 형식적이고 요식적인 행위 내지 절차로 한정적으로 해석하는 것이 바람직함

### < ‘협약’의 의미에 대한 법제처 판단 기준 >

▶ “일반적으로 법령에서 사용되는 “협약”은 일의적으로 파악할 수 없고 용어가 사용되는 구체적인 조문의 취지, 전체 법령체계, 관련 사무의 성격, 행정권한의 주체 등을 종합적으로 고려하여 판단하여야 ...”

자료 : 2015. 9. 18., 법제처 15-0474.

- 예컨대 동법 제25조에서 기관 운영 시 일부 사항에 대하여 출자출연기관의 장과 지방자치단체장이 ‘협약’하도록 규정하고 있는 것은 단순히 의견을 듣거나 자문을 구하는 형식적인 절차라고 해석하는 것이 타당하다고 볼 수 있음

### < 지방출자출연기관과 지방자치단체장과의 협약 사항 >

▶ 제25조(지도·감독 등) ② 출자·출연 기관의 장은 다음 각 호의 사항에 대해서는 지방자치단체의 장과 **협약**하여야 한다.

1. 기구 및 정원의 변동에 관한 사항
2. 임직원의 채용과 면직, 보수체계 등 대통령령으로 정하는 중요한 사항에 관한 규정의 제정·개정 및 폐지에 관한 사항

- 따라서, 기관 운영에 있어서의 자율적 측면을 중시한다면, 현행법 개정 없이 법률 해석 등을 통해 제도를 운영하는 것이 한편으로 효율적일 수 있음

**【 시·도별 지방출자출연기관 지정·고시 현황 ('16.10.기준) 】**

(단위 : 개)

시·도	기관수		
	계	출자기관	출연기관
총계	627	78	549 <sup>주)</sup>
서울특별시	40	2	38
부산광역시	26	2	24
대구광역시	23	1	22
인천광역시	20	4	16
광주광역시	16	1	15
대전광역시	12	-	12
울산광역시	9	-	9
세종특별자치시	2	1	1
경기도	103	9	94
강원도	53	8	45
충청북도	36	8	28
충청남도	45	2	43
전라북도	51	7	44
전라남도	64	10	54
경상북도	65	8	57
경상남도	50	13	37
제주특별자치도	13	2	11

주 : 2016.5.30. 신규 지정된 지방출연기관인 ‘광주전남연구원’은 광주, 전남 공동 출연기관이므로 중복 합산하지 않음.

자료 : 행정자치부고시 제2016-8호(2016년도 지방자치단체 출자·출연 기관 지정), 행정자치부고시 제2016-15호(2016년도 지방자치단체 출자·출연기관 지정 및 해제), “지방 출자·출연기관 설립 까다로워진다 -「지방출자·출연기관 설립 기준」시행”, 행정자치부 보도자료(2016.4.18.) 등 참조.