

제주발전연구원 · 한국조세재정연구원 정책 공유 토론회

2015. 2.

■ 개요

- 일 시 : 2015. 2. 25(수) 14:30 ~ 18:00
- 장 소 : 제주발전연구원 대회의실
- 주 최 : 제주발전연구원 · 한국조세재정연구원

■ 프로그램

구분	시 간		내 용	
2월 25일(수)	협약식	14:30~14:50	사회 : 한문성 제주발전연구원 행정실장	
			개회식	국민의례
		협약식	협약식	
		14:50~15:00	인사말씀	강기춘 제주발전연구원장
	옥동석 한국조세재정연구원장			
	장내정리	15:00~15:10	장내정리	장내정리
	주제발표	15:10~15:35	사회 : 엄상근 제주발전연구원 연구기획팀장	
			주제발표	제주특별자치도 재원 확충 방안 (고철수 제주발전연구원 책임연구원)
	주제발표	15:35~16:00	주제발표	지방자치단체 출자출연기관 관리의 동향과 과제 (정성호 한국조세재정연구원 연구위원)
	장내정리	16:00~16:10	장내정리	장내정리
토론	16:10~16:50	토론	토론 : 진행(정승훈 제주발전연구원 연구기획실장) - 홍승현(한국조세재정연구원 재정지출분석센터장) - 최한수(한국조세재정연구원 연구위원) - 강창민(제주발전연구원 연구위원) - 엄상근(제주발전연구원 책임연구원)	
종합정리	16:50~17:00	종합정리	종합정리	
폐회	17:00	폐회	폐회	
2월 26일(목)	Field Trip	08:00~12:00	Field Trip	Field Trip

Content

제주특별자치도 세수확대 방안 ----- 7

지방자치단체 출자·출연기관
관리의 동향과 과제: 제주도를 중심으로 ----- 27

제주특별자치도 세수확대 방안

고철수 (제주발전연구원 책임연구원)



제주특별자치도 세수확대 방안

2015. 2.25

고철수(제주발전연구원 책임연구원)

목 차

제1장	서론
제2장	제주특별자치도 세수현황 및 전망
제3장	세수확대 방안
제4장	결론 및 정책적 제언

제 1장. 서론

- 2006년 7월1일에 제주특별자치도로 출범하였으나 이를 뒷받침할 법·제도적 기반 미흡
- 제주특별자치도로 개편되면서 도입된 보통교부세 3% 법정률화는 긍정적인 측면도 있으나 실질적인 재정확충에 걸림돌
- 최근 매칭펀드 형식의 복지정책 추진에 따른 지방재정의 부담은 점점 커지고 있는 상황임
- 제주의 자체수입과 가용재원은 전체예산대비 하향 감소 혹은 정체 상태이고 제주특별자치도 완성을 위한 새로운 자원 매우 부족
- 기존 세원의 합리적 운영 및 개선은 물론 새롭고 혁신적인 세원발굴의 고려도 필요한 시점

3

제 1장. 서론

- 본 연구는 이처럼 지방재정 압박은 점점 커지고 있고, 일부 예산은 비효율적으로 운용되고 있는 상황에서 제주특별자치도의 재정건전화를 위하여 세입측면에서 개선점과 대안을 제언
- 의존재원은 지방에서 확충하는데 한계
- 각 지자체별 네트워크 구축하여 중앙정부에 대한 압력
- 자체자원 중심으로 세수확충방안 모색
- 실현가능한 대안 위주의 확충방안 모색

4

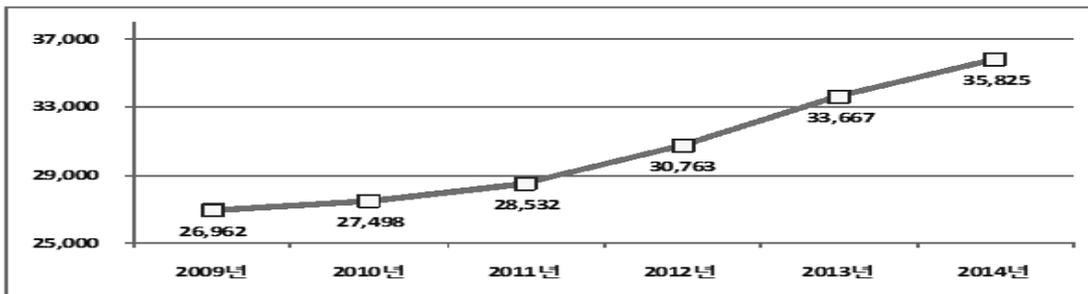
제 2장. 제주특별자치도 세수현황 및 전망

1. 재정 신장 추이(일반+특별회계)

- 2014년 재정수입은 3조 5,800억원 수준임
- 예산규모는 2009년부터 2014년까지 연평균 5.85% 증가하였으며 2010년 글로벌금융위기를 극복하는 과정에서 교부세 감소 등으로 증가폭이 일시 둔화하였다가 점진적으로 상승

※ (10) 1.99% → (11) 3.76% → (12) 7.82% → (13) 9.44% → (14) 6.41%

(단위 : 억 원)



5

제 2장. 제주특별자치도 세수현황 및 전망

2. 세입원별 신장 추이(일반+특별회계)

- 09년부터 14년까지 중앙재원(국고보조금등+지방교부세)은 연평균 4.2% 자체재원(지방세+세외수입)은 연평균 3.1% 증가하고 있으며 특히 지방세의 연평균 증가율은 지난 6년간 연평균 11%에 이릅니다
- 2014년 기준 세입원별 비중은
 - 국고보조금등(36.1%) > 지방교부세(30.1%) > 지방세(24.0%) > 세외수입(7.6%) > 지방채(2.2%) 순임
- 국고보조금액은 1조 1300억 수준이고, 교부세는 9500억원 수준임 지방세
 - 지방세 규모는 7500억 수준이고, 세외수입 규모는 2400억 수준임
- 의존재원의 비중이 해마다 증가하고 있는 실정임

6

제 2장. 제주특별자치도 세수현황 및 전망

3. 세입여건

- (지방세) 토지거래·건축허가·자동차·주택거래 증가에 따른 취득세 및 지방소비세의 증가가 예상되나, 레저세, 담배소비세, 역외세원 증가 둔화로 2015년 이후 연평균 3%대의 증가율이 전망 됨
- (세외수입) 관광객 증가로 인한 입장료 수입, 수수료 현실화 등 요인에 따라 향후 4년간 연평균 2.7% 증가세가 전망됨
- (국고보조금 등) 정부의 각종 정책 추진, 지역경제 활성화, 복지예산 증가 등으로 국고보조금은 지속적으로 증가할 것으로 전망되며 2015년 이후 4년간 연평균 5%대의 지속적인 증가 전망
- (지방교부세) 5% 후반대 증가율이 전망되며 '13~'14년 내국세 결손의 영향으로 '16년까지는 증가율이 다소 낮을 것이나 '17년 이후 평년수준으로 회복될 것

7

제 2장. 제주특별자치도 세수현황 및 전망

4. 재정 전망

- 15년 이후 재정규모는 4년간 연평균 4.5% 증가할 것으로 전망
 - 세입부문에서는 지방세 및 세외수입이 각각 3.4%, 2.7% 증가하고, 지방교부세 및 국고보조금은 5.7% 증가 예산
- 향후 역외세원, 공동주택 경기 등에 따라 자체세입 증가 폭이 달라질 것으로 예상되며, 인건비·필수운영경비 등 의무 지출부담도 늘어날 것으로 전망
- 또한, 새 정부 출범 이후 민생 안정 및 복지 사각지대 지원에 따른 지방비 부담 또한 재정운용의 변수로 작용할 가능성이 있음
- 이에 따라 새로운 재정수요에 대응하여 재정 건전화 기초를 유지하고, 실효성 있는 중기지방재정계획 수립 운영 등 재정투자 효과 극대화 필요

8

제 2장. 제주특별자치도 세수현황 및 전망

5. 재정지표 분석

1) 재정자립도(일반회계)

□ 재정자립도는 자체수입(지방세+세외수입)을 일반회계규모로 나눈 비율로 2014년 기준 전국평균은 44.8%임

□ 제주는 30.1%를 보이고 있어 전국평균에 훨씬 못미치고 있음

<자치단체 재정자립도(순계기준)>

전국평균	특별·광역시(8)		도(9개)		제주특별 자치도
	최고	최저	최고	최저	
44.8% (50.3)	서울 80.0% (84.2)	광주 41.9% (46.0)	경기 61.2% (67.7)	전남 17.4% (22.2)	30.1% (34.0)

※ ()는 세입과목 개편전 기준으로 산정한 수치임

9

제 2장. 제주특별자치도 세수현황 및 전망

2) 재정자주도(일반회계)

□ 재정자주도는 지방세·세외수입·지방교부세 등 자주재원을 일반회계 규모로 나눈 비율로 2014년 기준 전국평균은 69.2%임

□ 제주는 66.9%를 보이고 있어 전국평균에 못미치고 있음

<자치단체 재정자주도(순계기준)>

전국평균	특별·광역시(8)		도(9개)		제주특별 자치도
	최고	최저	최고	최저	
69.2% (74.7)	서울 81.2% (85.5)	광주 62.5% (66.5)	경기 71.5% (78.0)	전남 62.4% (67.1)	66.9% (70.8)

※ ()는 세입과목 개편전 기준으로 산정한 수치임

10

제 2장. 제주특별자치도 세수현황 및 전망

3) 주민 1인당 자체수입액(일반회계)

- 주민 1인당 자체수입액은 일반회계 기준으로 지방세+세외수입을 주민등록 인구수 (13년말 기준)로 나눈 금액으로 '14년 전국평균 1,235천원
- 제주는 145만으로 전국평균에 비해 다소 높은 수준임

〈주민인당 자체수입액순계기준〉

전국평균	특별·광역시(8)		도(9개)		
	최고	최저	최고	최저	제주특별 자치도
1,235천원 (1,374)	세종 2,158천원 (2,286)	광주 937천원 (1,021)	제주 1,452천원 (1,621)	전남 941천원 (1,181)	1,452천원 (1,621)

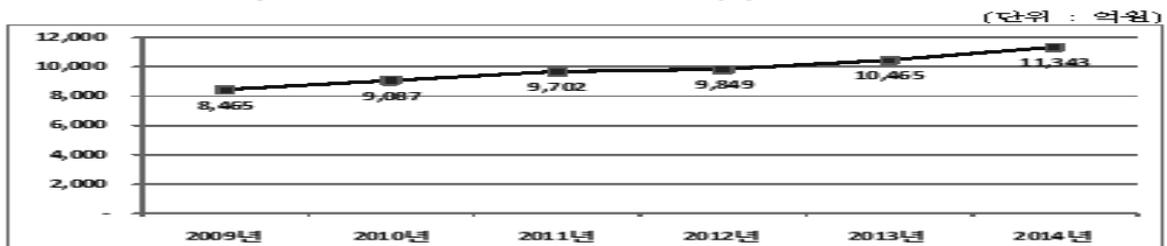
11

제 3장. 세수확대 방안

1. 국고보조금

1) 현황 및 현 실태

- 경제위기 등의 영향으로 지방재정 여건이 점차 열악해지고 있는 자치단체는 국고 보조사업과 매칭된 지방비 부담으로 인해 가용재원이 감소하여 지방재정의 경직성을 초래하는 원인으로 작용하고 있는 실정임
- 제주자치도의 경우 가용재원이 부족한 상태에서 국고보조사업과 매칭된 지방비 부담으로 재정악화를 초래
- 국고보조금등의 연평균 증가율은 6.0%로 증가 추세
 - 국비규모는 매년 증가하여 2013년에 1조원대 규모로 성장



제 3장. 세수확대 방안

1. 국고보조금

2) 현황 및 현 실태

- 2014년 국고지원금은 7,509억원인데 비해 지방비 부담액은 4,485억원수준임
- 제주자치도의 2009년 이후 일반회계 국고보조금 등 연평균증가율은 2.5%수준인 반면 지방비부담 연평균증가율은 7.0%로 증가하고 있는 실정이며 2014년 기준 국비와 지방비부담 비율은 62.6:37.4수준

< 국고보조금 등에 대한 지방비부담 현황 >

(단위 : 억원)

구 분	2010	2011	2012	2013	2014
계	10,483	10,870	10,653	11,170	11,994
국고 등	7,268	7,471	7,150	7,312	7,509
지방비	3,215	3,399	3,503	3,858	4,485

※ 국고 등(일반+특별) : ('10) 9,087 → ('11) 9,702 → ('12) 9,849 → ('13) 10,465 → ('14) 11,343

13

제 3장. 세수확대 방안

1. 국고보조금

3) 제주의 대응 방안

- 국고보조금에 의한 확충방안
 - 국제자유도시의 건설 등 긍정적인 목적을 가진 제주특별자치도가 보조금의 배분시 불이익을 받는 것은 문제라고 판단됨. 이러한 문제를 해소하기 위해서는 국고보조금제도에 특례조항을 신설
 - 국고보조금 총규모 확대와 별도로 국고보조금에 대한 지방비부담을 제주특별자치도에 한하여 부담을 없애거나 특정사항에 대하여 감면
- 성과계약을 활용하는 보조금제도 운영방안
 - 특별법에 의해 총리와 제주특별자치도가 매년 성과협약을 통해 성과목표를 설정하고 평가과정을 거쳐 행. 재정적 인센티브를 제공
 - 제주 자체적으로 국가보조사업 운영평가에 성과관리 체제를 도입하여 사업의 목표와 성과에 대한 분석과 관리
 - 제주의 국고보조사업의 경우 지방사무로 이전하고 관련 재원은 지방교 부세로 전환하여 재정자주도를 확대

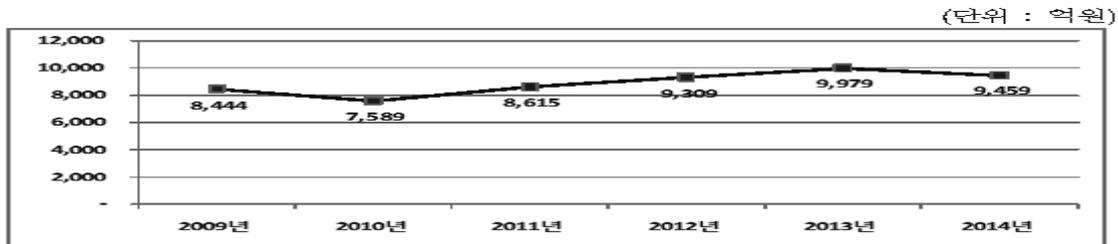
14

제 3장. 세수확대 방안

2. 지방교부세(지방재정조정제도에 의한 세입확충방안)

1) 현황 및 현 실태

- 지역에 관계없이 보통교부세의 세입비중은 지속적으로 확대
- 제주특별자치도 출범 후 보통교부세율 3% 법정률화 이후 보통교부세 산정 기준에 큰 영향(민군복합 관광미항, FTA 등)을 줄 수 있는 사회 경제적 변화가 일어남
- 지방교부세는 내국세와 연동되며 연평균 2.3%로 증가추세
 - 2010년, 2014년 지방교부세는 국가 감세정책에 따라 일시적으로 감소



15

제 3장. 세수확대 방안

2. 지방교부세(지방재정조정제도에 의한 세입확충방안)

2) 제주의 대응방안(지방교부세의 확대)

- 지방교부세에 의한 대안을 마련하는 방안은 제주에서 계속 논의되고 있고 현재도 논의중임
- 그 대안으로 고려할 수 있는 것은 현행 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제75조에서 제시하고 있는 보통교부세 총액의 100분의 3을 상향 조정
- 특별법에서 제주특별자치도에 대한 보통교부세 교부비율을 총액의 3%로 고정하여 법정화한 것이 오히려 예전의 일반적 산정공식에 의할 경우보다 교부금이 줄어드는 경우도 발생
- 제주국제자유도시 완성 등 재정수요 증가에 대한 재정 보전이 필요한 실정임
- 따라서 지방교부세법에 의해 제주특별자치도 이전의 '도와 4개 시군체 제' 를 바탕으로 산정하되, 산정된 보통교부세 금액이 보통교부세 총액의 3% 초과 시, 초과 금액을 추가 교부할 수 있는 제도 검토

16

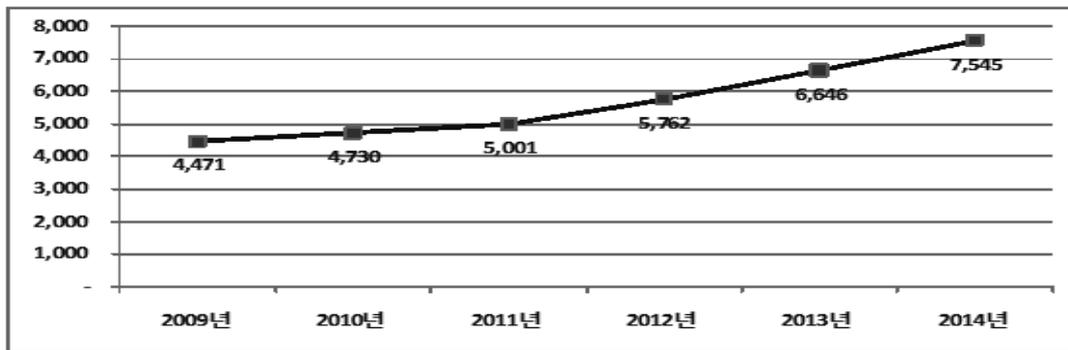
제 3장. 세수확대 방안

3. 제주특별자치도세(지방세특례제도의 합리적 조정방안)

1) 현실태

- 2) 10년 지방소비세 신설, '12년 리스차량 유지 등으로 세액이 크게 신장되고, 14년부터 주택 취득세율 인하 보전대책으로 지방소비세율 5%→11%인상(6%↑) 등으로 '14세수는 7천500억원대에 이르고 있음

(단위 : 억원)



17

제 3장. 세수확대 방안

3. 제주특별자치도세(지방세특례제도의 합리적 조정방안)

2) 개선방안(제주특별자치도 세율조정을 통한 지방세 확충)

▣ 별장에 대한 재산세 등의 세율특례

▣ 현 실태

- 제주의 건축경기 활성화 등을 위하여 지방세법에서 정한 별장에 대하여 재산세 등의 종과세 규정에도 불구하고 일반과세로 전환하여 부과하는 실정임. 이로 인하여 최근 5년간 재산세 감면액이 연간 20억을 초과하여 109억 원을 감면하였음
- 2014년도 재산세 부과자료를 보면 별장이 257개소로 24억1천만 원이 감면되었음

< 최근 5년 간 별장에 대한 지방세 감면 >

(단위 : 백만 원)

구분	2010		2011		2012		2013		2014	
	건수	세액								
감면 현황	254	2,120	238	2,089	235	2,148	239	2,202	257	2,412

18

제 3장. 세수확대 방안

□ 제도개선 방안

- 별장에 대한 지방세인 재산세와 취득세 감면조례에 대하여 건설경기에 미치는 영향 등을 분석하고 의회와의 협력 등을 통하여 감면기간을 두어 과세하는 방향으로 전환하는 것이 바람직 - 감면일몰제 도입

□ 골프장에 대한 재산세 등의 세율특례

□ 현 실태

- 제주특별자치도에서 80년대 3개 업체(오라, 중문, 제주)에서 90년대에 7개소, 2014년 현재 대중골프장을 포함한 30개소가 영업 중임
- 최근 5년간 재산세 세율특례를 적용하여 541억9천7백만 원을 감면

□ 제도개선 방안

- 제주지역의 재산세 세율특례제도와 신규골프장에 대한 취득세 증과세 배제 등은 사회적 여론 등을 감안하여 전국과 동일하게 부과함이 바람직하나 현재의 제주지역 골프장 운영이 열악하고 내장객 수가 늘지 않는 점 등을 감안
- 즉시 세율특례제도를 폐지하기보다는 장기적 관점에서 접근하여 업계와 시민사회단체 . 의 회 등과의 협의를 통하여 개선방안 모색

19

제 3장. 세수확대 방안

□ 고급선박에 대한 재산세 등의 세율 특례

□ 현 실태

- 제주지역에 요트 등 선박등록 활성화를 위하여 고급선박에 대한 증과세 제도를 일반과세로 하는 재산세 세율 특례제도를 운영하여 2014년도 11건 1억5천7백만 원을 감면하였고 제도를 시행한 2012년도부터 3년간 6억 2백만 원을 감면

< 고급선박 재산세 감면현황 >

(단위 : 백만 원)

구분	2012		2013		2014	
	건수	세액	건수	세액	건수	세액
감면현황	11	171	19	274	11	157

□ 제도개선 방안

- 조세특례제한법으로 감면하는 국제선박제도처럼 지속적으로 고급선박에 대한 지방세 감면에 대한 면밀한 분석이 필요
- 고급선박 감면으로 제주지역을 요트 등의 관광활성화와 선박특구로 발전방향성에 대한 조사
- 관련산업부서(단체) 등 협조와 논의를 진행하여 전국과 동일한 지방세 부과 제도 개편 논의

20

제 3장. 세수확대 방안

□ 차량에 대한 취득세 세율특례

□ 현 실태

- 제주의 경우 2011년 말에 제주특별자치도세 세율특례를 제정하여 자가용 승용차의 취득세 세율을 7%에서 5%로 낮추는 제도를 시행
- 2012. 6. 30에 리스차량에 대한 취득세 세율은 7%로 환원하였으나 리스차량을 제외한 자동차 등록에 대한 취득세율은 여전히 5%로 운영

< 최근 3년간 차량에 대한 취득세 감면현황 >

(단위 : 백만 원)

구분	2012		2013		2014.9	
	건수	세액	건수	세액	건수	세액
감면현황	38,914	8,039	39,052	7,511	32,862	6,786

- 제도시행 후 3년간 223억3천6백만 원이 경감되었고, 올해 2014.9월말 현재 67억8천6백만 원을 경감되고 있어 지방세수에 큰 영향

21

제 3장. 세수확대 방안

□ 차량에 대한 취득세 세율특례

□ 제도개선 방안

- 당초 목적인 리스차량에 대한 등록을 유도하여 역외세원을 발굴하는 효과가 있었으나 개인과 제주도 내에 사무소를 둔 법인에까지 자동차 취득세의 세율인하를 제고
- 차량에 대한 취득세 세율은 전국과 동일시하여 제도를 운영하고 의회와의 협의를 통한 조례 개정

□ 고급오락장에 대한 지방세 특례

□ 현 실태

- 2012년도부터 고급오락장인 유흥주점에 대하여 지방세법에서는 100㎡이 상 룰살롱 위주의 영업장소에 대한 증과세 규정을 150㎡ 이상으로 제주 특별자치도 조세특례규정으로 개선하여 운영
- 최근 3년간 지방세 감면현황을 보면 119개소에 125백만원이 경감
- 지방세법에서는 취득세와 재산세를 증과세 하고 있음에도 제주특별자치도에서는 취득세는 증과세 배제하고 재산세만 증과세

22

제 3장. 세수확대 방안

▣ 고급오락장에 대한 지방세 특례

▣ 제도개선 방안

- 현행 감면제도를 통하여 실질적으로 납세자에게 득이 되거나 제주특별자치도 발전에 도움이 된다고 할 수 없음에도 중과세를 일반과세한 취득세제도의 중과세 전환 또는 재산세와 취득세가 동일시 적용되도록 개선
- 현행 감면제도를 보완하여 지방세법과 과세기준을 동일시하고 재산세는 일반과세하고 취득세만을 중과세하는 방안

23

제 3장. 세수확대 방안

3) 외국인 전용 카지노

▣ 현 실태

- ▣ 정부의 일방적인 세법개정으로 매년 약 50억 원 정도의 지방세수가 감소
- ▣ 지방세법이 개정되면서 세수가 감소된다면 정부에서는 세원결함부분의 보전대책을 수립해야 함에도 아직까지 전혀 보전되지 않고 있음
- ▣ 제주카지노업계가 외국인 관광객 급증에 따라 전년 대비 매출액이 50% 이상 증가한 것으로 조사됨(2014.5.15. 제민일보)
- ▣ 외국인 전용 카지노 입장객수도 2012년도 22만7천 명 대비 53.3%증가한 34만 8천 명을 기록함

▣ 제도개선 방안

- ▣ 2012년 외국인 전용카지노 매출액은 1조 2,510억 원에 이르고 있음. 이에 개정된 지방세법을 외국인 전용 카지노의 경우에도 취득세와 재산세를 일반과세보다 강화하는 방안
- ▣ 외국인전용카지노영업장의 경우에 표준세율제도를 활용하여 제주에서 취득세와 재산세를 현행세율 100%를 추가하도록 제주자치도의회와 협의를 통하여 제주특별자치도세 조례개정으로 세수확대방안 모색
- ▣ 카지노 기금수입을 지방재원화하는 방안을 모색하여 열악한 제주재정에 도움이 되도록 개편

제 3장. 세수확대 방안

4) 시내 면세점

□ 현 실태

□ 제주에 입주하고 있는 신라면세점 및 롯데면세점의 경우 2014년 매출액이 4,496억원에 이르고 있으며 JDC면세점은 3,449억, 관광공사는 410억원에 이르고 있음

□ 2013년과 비교하면 55% 매출신장을 가져왔음

□ 면세점은 국가에서 허가를 받아 운영할 수 있는 일종의 특허사업으로 독점으로 볼 수 있으며 카지노사업과는 달리 관광진흥기금도 납부하고 있지 않은 실정

□ 제도개선 방안

□ 해당업체의 지방세를 현행제도하에서의 우선은 세율조정권(제주특별법) 등을 활용하여 취득세, 재산세 등의 세율을 조정하며 지방세수 확대방안 모색

□ 면세점의 경우에도 제주관광진흥기금을 납부토록 하여 일정부분 제주관광에 기여할 수 있는 기틀을 마련

25

제 3장. 세수확대 방안

4. 지방세외 수입

1) 현 실태

□ 지방세와는 달리, 비교적 국가통제영역에서 벗어나 자치단체의 노력여하에 따라 계속적으로 확대개발이 용이

□ 과세자주권에 대한 제한으로 새로운 세목을 설치할 수 없는 제도적 제약을 극복하면서 지방재정수입을 확충

□ 제주의 경우 현행 세외수입제도 개선을 통해 자주재원의 확충과 행정의 효율성을 제고하고 효과적인 세외수입 확대

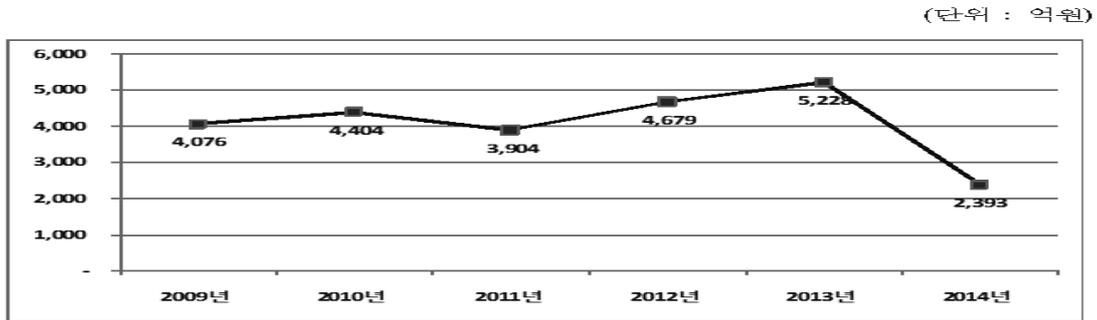
□ 세외수입 현황

- 2014년 세외수입액은 2,393억원임

- 2014년 세외수입이 감소한 이유는 2013년까지 세외수입 항목에 포함되었던 순세계잉여금, 전입금, 용자금원금수입이 2014년부터 '보전수입 등 및 내부거래' 장으로 편성되므로써 단순 증감비교 부적절

26

제 3장. 세수확대 방안



2) 개선방안

(1) 직영관광지 입장료 수입 강화

□ 현 실태

- 제주특별자치도내 직영 관광지는 도 11곳, 제주시 5곳, 서귀포시 13곳 등 29곳임
- 직영 관광지 29개소 가운데 올해 들어 2013년 10월 현재까지 흑자 운영을 한 곳은 성산일출봉, 만장굴 등 11곳뿐이고 민속자연사박물관, 세계자연유산센터 등 나머지 16곳은 수입이 관리운영비를 밑돌아 적자

27

제 3장. 세수확대 방안

□ 직영관광지 입장수입료 증대 강화

- 연간 1,200만명이 찾는 세계적인 관광지임에도 관광지 입장료가 수 년간 정체 및 입장료 동결에 따라 현실화 방안 모색
- 마케팅 강화 등 기업적인 경영 기법 도입을 통한 적자 감소 방안
- 담당부서에 대한 현실화방안 의견수렴 및 관광지 입장료 인상에 대한 논리적 근거 마련
- 현실화 기준 마련추진(대상지별, 징수금액 등) 및 제주도내 관광지에 대한 입장료 수정조례 제정

(2) 오름 등반 입장료 징수를 통한 재정확충

□ 일반현황

- 제주의 오름 : 368개
- 도시계획법에 의한 도시공원 지정 : 22개
- 한라산국립공원내 소재 : 46개
- 천연기념물(천연보호구역) 지정 : 3개
- 기타 : 297개

28

제 3장. 세수확대 방안

□ 입장료 징수 방안

- 지역내 산재하고 있는 오름 및 세계자연유산의 훼손방지와 이를 체계적인 관리를 위하여 등반입장료를 징수를 통한 세입확충
- 제주도내 오름에 대한 입장료 징수조례 제정 및 징수기준 마련추진(대상지별, 징수금액 등)

(3) 한라산 입장료 징수방안 검토(중기 방안)

□ 일반현황

- 환경부에서 국립공원에 대하여 07. 1월부터 입장료 폐지결정
- 한라산 국립공원 수입 현황
- 2013년도 입장객 : 1,207천명, 주차료 : 285,792천원

29

제 3장. 세수확대 방안

□ 입장료 징수 방안 검토

- 한라산 국립공원은 2002년 생물권보전지역, 2007년 세계자연유산, 2010년 세계지질공원, 2011년 세계7대자연경관에 선정되어 세계 위상에 걸맞는 입장료 징수 필요성 대두
- 추진방안
 - 제 1안 : '국립공원보전·관리계획수립 용역' 입장료 징수방안 검토
 - 제 2안 : '제주특별자치도 유네스코 등록유산 관리에 관한 조례'에 의하여 입장료 징수
- 입장료 징수방안 마련 추진(징수금액 등) 및 환경부와 협의에 의한 징수방안 검토

30

제 4장. 결론 및 정책적 제언

- 제주특별자치도로 발전하기 위해서는 지방세, 세외수입 등 자체재원의 확충방안 마련하는 것은 필수
- 지방세와 관련
 - 제주특별법의 세율조정권과 제도개선 및 역외세원 발굴 지속적 추진
 - 경제 파급효과 면에서 영향이 큰 카지노 산업 유치에 대한 제고
 - 제주특별자치도의 재정특례(세율조정)제도를 활용
 - 제주특별법의 세율특례, 감면특례 등을 활용한 신규세원 발굴
- 세외수입과 관련해서는
 - 앞에서 언급한 직영관광지 입장료, 오름등반입장료, 한라산입장료 등에 의한 세외수입 확대
 - 세외수입 증대를 위한 합리적인 조정방안 및 경영적 접근 필요
 - 체납액 최소화를 위한 다각적 방안 강구
 - 상·하수도 요금 현실화 단계적 추진

31

제 4장. 결론 및 정책적 제언

- 국세에 대한 재정의 안정적 확보를 위해서는 최근 국세의 지방세화 및 세제개편 논의와 관련하여 제주자치도에 이의 우선 적용 필요성을 역설
 - 교부세는 보통교부세의 3% 법정률은 통합시인 통합창원시 수준의 법제도 개선 요구
 - 국고보조금은 사업자체가 건축·시설투자 후에 지속적인 지방 운영비 투입이 불가피한 사업이 많아 관련 사업에 대한 실질적 사전 심의를 강화하는 제도 도입
 - 의무적 복지비 지출 증가로 인한 지방비 부담 가중되고 있는 실정으로 지자체 부담을 경감 요구
- 근본적인 해결방안 의존재원은 지방의 네트워크 구축 및 정치력 발휘와 자체재원은 기업유치와 육성을 통한 지역경제 활성화와 지방재정의 체질개선을 위한 구조조정

32



지방자치단체 출자 출연기관 관리의 동향과 과제: 제주도를 중심으로

정성호 (한국조세재정연구원)



지방자치단체 출자·출연기관 관리의 동향과 과제: 제주도를 중심으로

정성호 (한국조세재정연구원)

1. 문제제기

지방자치단체 출자·출연기관은 경제진흥·문화체육·복지 등 정책수요를 효율적으로 추진하기 위해 설립되었다. 2013년 5월 기준 전국 지방자치단체의 총 출자·출연기관은 463개로 집계되는데,¹⁾ (’98년, 117개; ’02년, 186개; ’06년, 279개; ’10년, 409개; ’12년, 453개), 이중 경기도가 76개로 가장 많고, 경북(53개), 충남(41개), 전남(39개)순이다.

이렇듯 지방자치단체 출자·출연기관의 난립은 운영, 관리·감독 등에 대해 지방공기업법을 적용받는 지방직영기업·공사·공단과는 달리 개별법령 또는 지방자치단체의 조례에 근거하여 설립되었기 때문이고, 대상 범위 및 관리·감독권한 등에 관해 체계화된 법률이 마련되지 못했기 때문이다.

그러한 이유들로 인해 주무부처 및 지방자치단체의 관리·감독체계 미흡, 채용비리, 부실경영 등 다양한 문제점이 발생하고 있다. 다시 말해 출자·출연기관의 설립 및 운영 전반에 대한 투명성 확보 장치가 구축되어 있지 않아, 임직원 채용 비리, 예산낭비, 도덕적 해이가 심각한 상태였다고 할 수 있다. 특히, 1999년 출자출연기관의 설립승인권력을 지방으로 이양 한 후 소규모(정원 10~20명) 출자·출연기관이 급증하면서 유사기능의 중복과 그에 따른 예산낭비가 초래되고 있다.

출자²⁾·출연³⁾기관은 주민복지 증진 등의 목적으로 설립되어 운영되고 있지만, 지방자치단체장의 영향력 확대, 친인척 채용, 퇴직자 인사관리 부적절, 예산의 편법집행 등이 빈발하고 있다. 이는 제도적인 기반이 미비한 상태에서 출자·출연기관을 체계적으로 관리하는 기관마저 없어 관리의 사각지대에 놓여 있다고 할 수 있었다.

이와 관련하여 감사원(’11년 7월)과 국민권익위원회(’12년 6월)에서는 출자·출연기관의 인사부정사례와 체계적인 관리감독 부실 등의 문제점을 발표하고, 안전행정부로 하여금 세부 제도개선방안을 마련함과 동시에 관련법령을 정비하도록 권고한 바 있다.

이에 당시 행정안전부는 지방자치단체 출자·출연기관에 공통적으로 적용 가능한 인사, 계약체결, 각종 수당지급 등에 대한 표준규정이나 가이드라인 등을 규정하고, 지방자치단체 출자·출연기관 운영과정의 부패유발소지를 제거하고 기관운영의 투명성·책임성 확보를 위해 제도개선이 필요하였다. 즉, 지방자치단체 출자·출연기관에 대한 범위와 관리·감독 근거를 명확히 하고, 기관운영의 투명성과 효율성을 높일 필요가 있다고 판단하였다.

출자·출연기관의 대상범위는 「공공기관 운영에 관한 법률」과 「지방공기업법」에서 규정하고 있는 지방 직영기업, 지방공사, 지방공단, 제3섹터에 해당되지 않는 기관으로, 출자·출연기관 설립 및 감독에 관한 규정이 「지방공기업법」, 「지방재정법」 등 여러 법으로 분산되어 있었다. 그로 인해 법률 간 상호 상충되는 문제를 지니고 있었다. 따라서 이를 해소하고 인사·예산 등 전반적 운영사항 등에 대한 체계적 관리를 위해 새로운 법률(「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」)을 제정할 필요성이 증가하였다.⁴⁾

1) 필자가 2012년 6월 연구용역 당시 453개 기관으로 집계되었고, 2015년 1월기준 561개 기관이 지정고시되었다.

2) 출자기관은 주로 경제적 목적을 위해 투자하여 그에 해당하는 지분권을 확보하고 있다.

3) 출연기관은 주로 공익적 목적을 위해 법인·단체 등에 대가없이 자금을 제공하고 있다.

4) 이 법률은 ’13년 7월 입법공청회 과정을 거쳐, 2014.3.24.(법률 제125072)로 공포되고 2014.9.24. 시행되었으며, 2014.11.19일 타법개정되었다.

그 이후 입법공청회를 거쳐 2014.3.24. 법률이 제정되어 관리시스템이 구축되었다고 볼 수 있다. 다만 법 제정당시 출자·출연기관이 어느 정도 축소될 것으로 판단하였으나, 현실은 그렇지 않은 듯하다. 오히려 법 제정당시보다 상당수의 출자·출연기관이 증가하였다.

이에 본 연구는 법률 제정이후 출자·출연기관이 체계적으로 관리되고 있는지에 관해 법 제정 이전과 이후로 구분하여 출자·출연기관을 분석해보고, 법리적 해석(지방자치단체 조례포함)을 통해 한계를 논의하고, 추후과제를 도출해본다. 이를 위해 제주특별자치도 산하 출자·출연기관을 연구 대상으로 할 것이다.

다음 2장에서 지방자치단체 출자·출연기관의 범주 및 현황, 제3장에서는 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」 입법과정에 관해 논의하고, 제4장에서는 제주도 출자·출연기관의 현황 및 동향에 관해 논의하고, 마지막 장에서는 추후과제를 논의하고 정책적합의순으로 이 글을 맺는다.

2. 지방자치단체 출자·출연기관 범주 및 현황⁵⁾

<표 1> 지방공기업 경영형태 및 유형

경영형태	지방공기업의 유형	자치단체 출자·출연 비율	비고	
직접경영	지방직영기업	100%	정부조직 형태	
간접경영	지방공단	100%	민간출자 불허	
	지방공사	전액출자형	100%	
		제3섹터형	50%이상	광의의 제3섹터
	지방공사·공단 외의 출자·출연법인(제3섹터)	50%미만	협의의 제3섹터 (주식회사 형태)	

<표 2> 출자·출연기관의 범주 (기존 개별 법률체계 vs. 출자·출연 법률체계)

구 분	법적근거	설립요건 (지자체 출자)	성격(예시)	향후관리
직영기업	지방공기업 법	100%	지방자치단체(상·하수도 등)	지방공기업법
지방공사		50 ~ 100%	법인(지하철·도시개발 등)	
지방공단		100%	법인(시설·환경공단 등)	
제3섹터		50% 미만	주식회사·재단법인(벡스코 등)	출자·출연 기관법
출자·출연 기관	개별법률·조례	제한없음	주식회사·재단법인(장학재단 등)	

지방공기업법에 의하면 직접경영과 간접경영으로 구분하여 규정하고 있다. 그 유형에는 상·하수도 등 지방직영기업과 지방공사·공단 등 간접경영형태가 있다. 다만 출자·출연비율이 50% 이상이면 광의의 제3섹터로, 50% 미만이면 협의의 제3섹터로 규정하고, 이를 출자·출연기관으로 규정하고 있었다. 그러나 제정된 「지방자치단체 출자·출연기관운영에 관한 법률」은 제3섹터와 출자출연기관을 통칭하며, 중앙정부의 경우 '기타공공기관'에 해당한다.

이미 설명한 바와 같이, 출자출연기관의 설립추세를 살펴보면, 그 증가율이 점차 낮아지고 있지만, 출자·출연기관의 수가 매년 증가하고 있다. 지방자치단체별로는 경기도가 76개로 가

5) 이하 내용은 2013년 입법공청회 자료를 근간으로 하기 때문에 현재와는 기관수는 차이가 있을수 있다.

장 많고, 경북(53개), 충남(41개), 전남(39개)의 순이다.

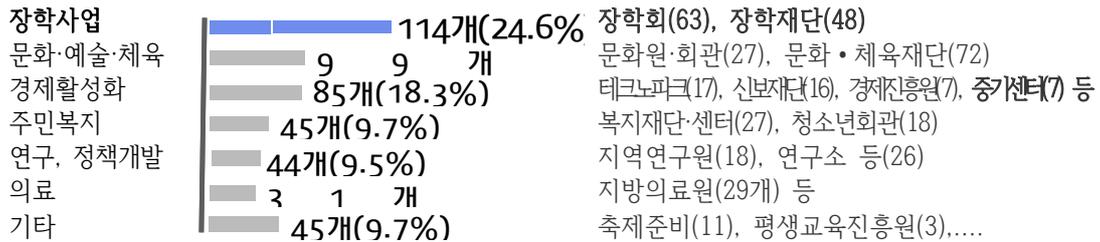
<표 3> 지방자치단체별 출자·출연기관의 수

구분	계	출자	출연	구분	계	출자	출연
계	463	10	453				
서울시	34	0	34	경기도	76	0	76
부산시	20	2	17	강원도	34	0	34
대구시	20	0	20	충북도	19	0	19
인천시	19	0	19	충남도	40	2	38
광주시	14	0	14	전북도	34	0	34
대전시	10	0	10	전남도	39	0	39
울산시	7	0	7	경북도	53	6	47
세종시	1	0	1	경남도	33	0	33
				제주도	11	0	11

* 최근 5년간('03~'13) 신설 현황: 경기(25) → 경북(22) → 전남(19) → 강원(11)

출자·출연기관을 목적 기능별로 구분하면 장학사업(장학금 지급, 기숙사운영 등)을 위한 장학회, 장학재단 등이 가장 많고(114개), 그 다음으로 경제활성화(테크노파크, 신용보증재단)나 주민 복지(복지재단), 문화(문화원) 및 의료(의료원) 수요를 해소하기 위해 설립된 기관들이 주종을 이루고 있다.

<표 4> 목적 기능별 출자·출연기관의 수



그 설립근거는 법률에 근거한 조례로 설립한 경우가 대부분(86%, 398개)이다. 다만 법률에 근거 없이 조례로만 설립한 경우도 14%(65개)를 차지하고 있다. 법률에 설립근거를 둔 경우, 장학·복지·문화예술 등과 관련된 기관들은 대부분 「민법」(204개, 44%) 및 「공익법인설립에 관한 법률」(64개, 14%)에 근거를 두었고, 기타, 정책연구·경제·의료 등은 개별법률 또는 특별법에 근거를 두고 있다.

<표 5> 주요기관별 설립근거 법률

주요기관	근거 법률
장학재단	민법(법무부)
복지재단	공익법인설립과 운영에 관한 법률(법무부)
지방의료원	지방의료원 설립 및 운영에 관한 법률(복지부)
지방연구원	지방자치단체 출연연구원의 설립 및 운영에 관한 법률(안전행정부)
여성개발원	여성발전기본법(여성가족부)
테크노파크	산업기술지원에 관한 특별법(산업통상자원부)
신용보증재단	지역신용보증재단법(중기청)
문화재단	문화예술진흥법, 지방문화진흥원법(문화체육부)
중소기업지원센터	지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률

지방자치단체가 463개 기관을 설립한 이후 출자·출연한 금액은 12조5,438억(평균 270억)에 달한다. 금액별로는 출자·출연한 금액이 1억 미만인 기관은 93개이고, 1억이상 ~ 10억미만인 기관은 173개로 비교적 금액이 소액인 경우가 전체 57%(266개)이며, 100억 이상인 기관은 42%(195개)로, 문화·복지 재단(34), 의료원(29), 신용보증재단(16), 테크노파크(17) 등이다.

지방자치단체별로는 경기도가 3조 2,573억을 출자·출연하여 가장 많고, 서울(1조9,821억), 전남(8,635억) 순이다. 전체 463개 기관에서 총 출자·출연 받은 재산은 12조 5,438억이고, 이중 지방자치단체가 10조 9,067억을 출자·출연하여 평균 출자·출연비율은 90%이다. 특히 지방자치단체 출자·출연비율이 100%인 기관은 78.2%(362개)에 달한다.

463개 출자·출연기관의 직원수는 총 2만 5,126명(기관당 평균 54명)이며, 직원이 20~50명 미만인 경우가 124개 (26.8%)로 가장 많고, 별도의 조직은 없고 지방자치단체에서 직접 운영하는 경우도 많았으며(24개), 인원이 100명이상 기관은 57개인데, 주로 지역의료원(29개), 테크노파크(17개), 지역발전연구원(5개) 등이다.

‘12년 예산과 총자산 및 총부채 규모를 살펴보면 출자·출연기관의 총 예산은 5조 8,914조원(평균 127억 원)으로 예산규모가 10억 미만인 소규모 기관이 108개인데, 주로 장학회(58개)와 문화·복지재단(30개) 등이다. 예산규모가 50억 이상인 기관은 181개로, 의료원(28개), 지방연구원(18개), 테크노파크(17개) 등이다. 다만 총 예산중에서 지방자치단체가 1조 5,522억(26%)을 지원하고 있다.

출자·출연기관의 총자산 규모는 12조5,823억원(평균 272억원)으로, 자산 규모가 100억 이상인 기관은 163개(35.2%)인데, 이들은 주로 의료원(25개), 연구원(20개), 산업진흥원(20개), 테크노파크(17개), 신용보증재단(14개) 등이다. 다만 자산 규모가 10억 미만인 기관은 86개(18.5%)인데, 대부분 문화·복지재단(33개), 청소년센터(10개), 장학회(5개) 등이다.

또한 출자·출연기관의 총부채 규모는 3조 3,023억원(평균 71억원)으로, 부채가 아예없거나 1억 미만인 기관은 209개(45.1%)가 있지만, 의료원(20개), 신용보증재단(15개), 테크노파크(12개) 등은 부채가 100억 이상으로 아래 <표 6>과 같다.

<표 6> 출자·출연기관 부채규모

계	1억미만	1~10억미만	10~50억미만	50~100억미만	100억이상
463개 (100%)	209 (45.1%)	92 (19.8%)	73 (15.8%)	28 (6.0%)	61 (13.1%)

‘12년 전체 출자·출연기관의 경영성과는 1,274억원(기관당 평균, -3억원)의 당기순손실이 발생하였다. 230개(50.7%)기관은 흑자(당기순이익)를 달성한 반면, 167개(36%)기관은 적자를 기록했고, 66개(14.3%) 기관은 수지 균형을 이루고 있다. 또한 50억원 이상 수익이 발생한 곳은 총 20개로 장학회, 산업단지 등이 있는데, 장학회(12)는 주로 기부금으로 인한 것이며, 기타 기관으로 산업진흥원(2)과 산업 단지(1)가 있다. 반면, 50억원 이상 적자가 발생한 곳은 총 25개로, 테크노파크(8), 신보재단(4), 의료원(3) 등이다.

인사 및 예산권한 중 직원 채용권은 1명 이상의 직원이 있는 445개 기관 중 86%(383개)는 이사장, 원장 등 해당기관의 장에게 있고, 나머지 기관은 지방자치단체장(44개, 9.9%) 또는 이사회(18개, 4%)에 있다. 기관장의 경우 지방자치단체의 장이 임명 또는 겸임하거나(53%), 이사회(44%)에 의해 임명, 소관부처 장관이 권한을 행사(3%)하기도 한다.

다만 예산의 승인권은 대부분(331개, 71.5%)은 지방자치단체의 장이 행사하지만, 이사회(75개, 16.2%) 의결, 해당 기관의 장(53개, 11.4%), 또는 소관부처 장관(4개, 0.9%)이 행사하고 있다. 특이하게 중기청장은 인천신용보증재단, 경북경제진흥원의 예산을, 산업통상부장관은 대구디지털산업진흥원, 금산인삼약초연구소, 남해마늘연구소, 산청한방약초연구소의 예산을, 안전행정부장관은 제주 4.3평화재단의 예산을 승인하고 있다.

업무감독은 해당기관에 대한 소관관청의 권한을 규정하고 있는 경우가 많으나(353개, 76.2%), 나머지(110개, 23.8%)는 규정이 없는 상태이다. 또한 관리·감독권한의 경우 조례로 규정한 기관(221개, 47.7%)이 많고, 정관(75개, 16.2%) 또는 법률(57개, 12.3%)로 규정하고 있는 경우도 있다.

3. 지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한법률 입법과정⁶⁾

법률제정(안)의 기본 방향은 관리 사각지대의 해소, 지방재정건전성 제고, 법체계의 조화와

6) ○ 「지자체 출자·출연기관 체계적 관리를 위한 연구용역」실시(‘12.6월~10월)

- 지자체 및 관련부처 등으로부터의 폭넓은 의견수렴
 - 지자체 및 출자·출연기관 의견수렴(‘12.12.6~27)
 - 지자체 공무원 및 출자·출연기관 담당자 토론회 개최(‘12.12.28)
 - 관련부처 의견수렴(‘13.1.8~1.17) 및 시도 부단체장 회의(‘13.1.25)

○ 「자치단체 출자·출연기관 운영 등에 관한 지침 (안행부 예규)」시행(‘13.2.7)

□ ‘박근혜정부’ 국정과제에 「지방공기업과 출자·출연기관 체계적관리」포함, 법제화 추진

- 법제화 방안 마련을 위한 지자체 공무원간 간담회(‘13.3.26), 전문가 토론회(‘13.5.7) 개최
- 제정안 마련 후, 당정협의(‘13.6.12), 시·도 및 관계부처 협의(‘13.6.14~7.5), 입법예고(‘13.6.17~7.26)

통일성 유지에 주안을 두었다. 우선 지방자치단체 출자·출연기관의 범위를 설정하고 기관유형을 구분, 관리체계 실효성 제고하여 관리 사각지대를 해소하고, 출자·출연기관의 설립·운영·평가 등에 대한 공통기준을 마련과 기관 경영의 합리성과 투명성을 제고하여 지방재정 건전성에 기여하며, 법체계의 조화와 통일성 유지하여 개별 법령과의 상충 해소, 관계부처 및 지자체 권한 침해 최소화 등에 주안을 두었다.

관리대상 범위 설정기준으로는 기관 규모(인원, 예산, 자본금)와 출자·출연(보조금)된 금액의 비율을 사용할 수 있다. 기능별관리 수준으로는 설립에 관한 사항(설립 전 타당성검토, 설립 심사 등), 운영에 관한 사항(인사, 조직, 예산 등에 근거기준 적용), 경영평가 및 보고에 관한 사항(운영성과보고, 경영평가 실시, 경영평가 결과공개(통합공시)) 등을 들 수 있다.

**** 지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률(법률 제12844호, 2014.11.19.) 부록1 참고**

4. 제주특별자치도 출자·출연기관 현황 및 동향

<표 7> 제주특별자치도 출자·출연기관 현황 (2012년 법률제정이전 기준)

(단위: 백만원)

연번	일반현황				관리통제현황				2015.1 존치여부
	기관명 (설립년도)	직원수	12년 예산액	11년 당기순이익	기관장 임면권자	직원 임면권자	예산 승인권자	최근3년간 감사수감여부	
1	제주의료원 (1919)	131	11,573	127	제주지사	원장	제주지사	11(도)	○
2	서귀포의료원 (1964)	260	34,295	(1,520)	제주지사	원장	제주지사	09(도)	○
3	제주발전연구원 (1997)	33	5,416	1,071	제주지사	원장	제주지사	11(도)	○
4	제주테크노파크 (2010)	139	29,948	3,333	산업통상부 장관	원장	이사회	11(도) 12(산통부)	○
5	중소기업종합 지원센터(1996)	21	2,846	-384	이사회	이사장	이사회	09, 11(도)	○
6	제주신용보증재단 (2003)	24	12,136	123	제주지사	이사장	제주지사	11~12(도)	○
7	제주문화예술 재단(2000)	26	5,165	538	이사회	이사장	제주지사	11(도)	○
8	제주국제화장 학재단(2000)	4	3,371	0	제주지사	이사장	제주지사	12(도)	○
9	국제평화재단 (2006)	29	3740	-69	외교부 장 관	이사장,	제주지사	10(도)	X
10	제주4.3평화재단 (2008)	18	4,498	0	안행정부 장관	이사장	안행부 장 관	11(도)	X
11	제주컨벤션뷰로 (2002)	8	1,327	258	제주지사	이사장	제주지사	10~12(도)	X
12	제주특별자치도 감귤출하연합회 (1997)	16	723	0	총회	회장	총회	10(도)	X

자료: 정창훈 외(2013).

<표 7>은 법률제정이전의 출자·출연기관 현황이고, <표 8>은 법률 제정 이후 출자·출연기관의 현황이다. 2015년 1월 30일 기준, 제주도에서 출자·출연기관으로 지정·고시된 기관은 2개 기관(국제컨벤션센터, 올인)이고, 출연기관이 9개 기관이 있다(표 9 참고). 그렇다면 제주도에 서 제시한 출자출연기관 현황과 차이를 보인다. 또한 출연기관에서 해제될 감귤출하연합회에 대한 경영평가를 한 셈이다(표 11참고).

<표 8> 제주특별자치도 출자·출연기관 현황 (2014년 12. 31기준)

(단위: 백만원)

연번	일반현황				관리통제현황				
	기관명 (설립년도)	직원수 (현재)	예산액		13년 당기순이익	기관장 임면권자	직원 임면권자	예산 승인권자	최근3년간 감사수감여부
			2013	2014					
1	제주의료원 (1912)	138	12,401	14,199	△388	제주지사	원장	제주지사	13(도)
2	서귀포의료원 (1983)	244	55,085	66,703	△2,463	제주지사	원장	제주지사	13(도)
3	제주발전연구원 (1997)	26	5,340	4,619	79	제주지사	원장	제주지사	14(도)
4	제주테크노파크 (2010)	74	32,232	31,126	△4,458	산업통상부 장관	원장	이사회	12(산통부) 13(도)
5	중소기업종합 지원센터(1996)	22	4,586	4,749	△684	이사회의	이사장	이사회의	13, 14(도)
6	제주신용보증재단 (2003)	22	12,895	12,508	265	제주지사	이사장	제주지사	12, 14(도)
7	제주문화예술 재단(2000)	17	7,580	8,298	△40	제주지사	이사장	제주지사	14(도) 매년
8	제주국제화장학 재단(2000)	0	2,412	1,430	0	제주지사	이사장	제주지사	12, 14(도)
9	제주여성가족 연구원(2014)	8	0	800	0	이사회의	원장	제주지사	-

자료: 제주도청 내부자료 (2015.2 요청 회신자료).

<표 8>에 근거하여 <표 7>과 일반현황을 비교해보면 첫째, 제주의료원과 서귀포의료원은 지속적으로 예산이 증가하고 있지만 적자를 기록하고 있다. 타 시도의 경우를 보면 대학병원과 경쟁체계를 도입하면서 새로운 고가의 의료장비를 구입하는 것과 무관하지는 않다. 대학병원과 MOU 등을 체결하여 제반 비용을 줄여 나가야 할 것이다.

둘째, 제주 테크노파크와 중소기업지원센터는 예산이 증가하고 있음에도 지속적으로 적자를 기록하고 있다.

셋째, 제주신용보증재단은 당기순이익이 증가하여 긍정적이라 평가된다.

넷째, 문화예술재단은 예산은 증가하지만 적자가 지속되고 있다.

다섯째, 직원이 없는 국제화장학재단이 있는데, 도에서 직접하는 등 설립의 타당성을 검토할 필요가 있다.

여섯째, 여성가족연구원이 신설되었다. 다만 신설기관이라 평가대상에 제외되고 있다.

5. 지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률: 법리적 해석을 통한 한계 도출

1) 법리적 해석

(1) 제5조(출자·출연 기관의 지정·고시 등) 행정자치부장관은 매 회계연도 개시 후 1개월 이내에 주무기관의 장(관계 법령에 따라 그 출자기관 또는 출연기관이 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. <개정 2014.11.19.>

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

☞ 기관간 기능이 중복되어 경영성과를 해친다고 판단될 경우 통·폐합을 고려해야 할 것이다. 다만 제주도는 유사중복은 없는 것으로 판단된다. (공청회 당시 제안: 지방자치단체장, 통·폐합; 행정자치부장관, 권고)

☞ 출자출연기관 현황비교 (2012.10 vs. 2015. 1.30 지정고시)

아래 <표 9>에 설명하고 있는 바와 같이 제주특별자치도의 출자출연기관 현황은 2012년 기준 출연기관 12개(제주의료원, 서귀포의료원, 제주발전연구원, 제주테크노파크, 중소기업종합지원센터, 제주신용보증재단, 제주문화예술재단, 제주국제화장학재단, 국제평화재단, 제주4.3평화재단, 제주컨벤션뷰로, 감귤출하연합회)에서 2015년 기준 출자기관 2개(제주국제컨벤션센터, 올인(주))와 출연기관 9개(제주의료원, 서귀포의료원, 제주국제화장학재단, 제주문화예술재단, 제주발전연구원, 제주신용보증재단, 제주테크노파크, 중소기업종합지원센터, (재)제주여성가족연구원)으로 변경되었다.

2012년 출연기관으로 지정되었던 국제평화재단, 제주4.3평화재단, 제주컨벤션뷰로, 감귤출하연합회 등은 출자·출연법에 근거하여 재분류(해제 또는 유보)되었다는 점에서 유의미한 접근이라는 판단된다. 애초부터 감귤출하연합회는 출연기관이라고 보기는 제한적이라 판단된다. 다만 제주 4.3평화재단은 민간단체에 의해 설립되었다고는 하지만 엄격한 판단이 필요한 부분이다.

<표 9> 제주특별자치도 출자·출연기관 지정고시 현황(2015.1.30.)

제주	출자 (2)	(주)제주국제컨벤션센터, 올인(주)
	출연 (9)	제주의료원, 서귀포의료원, 제주국제화장학재단, 제주문화예술재단, 제주발전연구원, 제주신용보증재단, 제주테크노파크, 중소기업종합지원센터, (재)제주여성가족연구원

자료: 행정자치부 2015년도 지방자치단체 출자·출연 기관 지정·고시('15.1.30.)

2015년 행정자치부의 출자·출연기관 지정·고시에 따르면 출연기관 502개, 출자기관 59 총 561개로 법 제정이전보다 오히려 늘어났고, 제주도의 경우에도 제주국제컨벤션센터, 올인(주), (재)제주여성가족연구원이 새로 지정되었고, 2012년기준 12개에서 11개로 줄어들었다. 특히, 올인(주)과 국제컨벤션센터는 제주도 회신자료 현황에 포함되어 있지 않다. 또한 행정자치부에서조차 '올인(주)'가 '달콤하우스'로 명칭이 변경된 사실을 인지하지 못하고 있다.

(2) 제20조(재정 지원) ① 지방자치단체는 제4조제1항 각 호의 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 해당 출자·출연 기관에 출자금·출연금 또는 보조금을 교부할 수 있다.

... (중략)

③ 출자금·출연금 또는 보조금의 교부·관리 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

☞ 다만 “지방자치단체가 내부통제를 거치지 않을 목적으로 출자·출연기관에 보조금을 지급해서는 안 된다.”를 추가할 필요가 있다. 왜냐하면 행사운영비(201-03) (예산과목, 민간행사보조금(307-04)를 통해 자체예산으로 지원할 경우, 의회의 통제 및 행정자치부의 통제를 받게 된다. 반면 출자·출연기관에 지원되는 출연금(예, 00 문화재단 운영지원)은 지방의회의 내부통제를 받지 않기 때문에 지방자치단체의 회계책임성과 투명성을 저해하고 있다.

(3) 제22조(출자기관의 상환 보증) 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.

☞ 출자기관의 상환보증의 경우, 지방자치단체는 지급보증의 의무를 지니기 때문에 우발부채로 분류하여 재무보고서 주석에 공시해야 할 것이다. 또한 동법 시행령 제17조(출자기관의 상환 보증 범위) 법 제22조 후단에서 "대통령령으로 정하는 사유가 있는 경우"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당할 때인데, 첫째, 출자기관이 재해예방을 위한 사업비를 조달하기 위하여 필요하다고 지방자치단체의 장이 인정하는 경우, 2. 지역경제 활성화를 위한 사업비를 조달하기 위하여 필요한 경우와 3. 국제행사를 위한 시설비를 조달하기 위하여 불가피한 경우로 한정하고 있는데, 3호는 삭제되어야 할 것이다.

(4) 제26조(검사·보고 등) ① 지방자치단체의 장은 출자·출연 기관의 업무, 회계 및 재산에 관한 사항을 검사할 수 있으며, 해당 기관에 필요한 보고를 하게 할 수 있다.

② 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 출자·출연 기관에 대해서는 적어도 3년마다 업무, 회계 및 재산에 관한 사항을 검사하여야 한다.

1. 지방자치단체의 지분이 100분의 50 이상인 기관
2. 지방자치단체의 지분이 100분의 50 미만인 기관 중 제2조제3항 각 호의 요건에 해당하는 기관

☞ 법 제정 이전 463개 기관중 약 80개의 출자·출연기관이 회계검사 등을 전혀 하지 않고 있었다. 또한 2항에 규정된 “적어도 3년마다 회계 및 재산에 관한 사항을 검사하여야 한다”는 “매년으로” 개정되어야 한다. 다만 제주도 조례에는 2년으로 규정하고 있다. 한라일보(2014. 11.26) 도감사위 특정감사 결과 발표("정량지표 평점기준 마련해야")에 의하면 경영평가와 혼재되어 있는 듯하다 (이하 한라일보 내용).

제주특별자치도감사위원회는 지난 7월 28일부터 8월 8일까지 실시한 특정감사 결과를 25일 공개했다. 감사는 제주도 출자·출연기관의 경영평가를 담당하고 있는 예산담당관실과 평가 대상인 7개 기관에 대한 '경영평가 실태 전반'에 대해 이뤄졌다.

특히 이번 감사는 제주도 출자·출연기관에 대한 경영평가가 '경영지도·개선' 보다는 '컨설팅'기능에 중점을 두고 있어 경영전반에 대한 점검과 제도개선이 필요하다는 지적에 따라 이뤄졌다. 감사 대상 7개 기관은 제주신용보증재단, 제주컨벤션뷰로, 제주도중소기업종합지원센터, 제주문화예술재단, 제주국제컨벤션센터, (재)국제평화재단, 제주도감굴출하연합회 등이다.

(5) 제28조(경영실적의 평가) ① 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 출자·출연 기관에 대해서는 매 회계연도 종료 후 6개월 이내에 전년도 경영실적을 평가하고, 그 결과를 행정자치부장관에게 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
2. 지방자치단체의 지분이 해당 기관 자본금 또는 재산의 100분의 25 이상인 기관
3. 지방자치단체의 지분이 해당 기관 자본금 또는 재산의 100분의 25 미만인 기관 중 제2조제3항 각 호에 해당하는 기관

② 지방자치단체의 장은 제1항제2호에 따른 지방자치단체의 지분과 관련하여 지방자치단체의 지분이 해당 기관 자본금 또는 재산의 100분의 25 이상에서 100분의 25 미만으로 변동되는 행위를 하려면 미리 지방의회의 의결을 받아야 한다.

③ 출자·출연 기관의 장은 제1항에 따른 전년도 경영실적 평가를 위하여 매 회계연도 종료 후 3개월 이내에 다음 각 호의 사항을 지방자치단체의 장에게 제출하여야 한다.

1. 주요 사업의 추진 현황과 실적
2. 조직·인사 및 재무관리 현황
3. 전년도 결산서
4. 최근 3년간 경영실적
5. 제11조제1항에 따른 성과계약서상 계약 내용의 달성 정도

6. 그 밖에 경영실적의 평가와 관련한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항

☞ 경영평가체계가 그리 체계적이지 못한 듯하다. 또한 출자·출연기관마다 다른 기준을 적용하고 있는 실정이다(경영공시 부분에 공통적 서술).

(6) 제32조(경영공시) ① 출자·출연 기관은 다음 각 호의 사항에 관하여 인터넷 홈페이지에 공시(이하 "경영공시"라 한다)하여야 한다.

1. 해당 연도의 경영목표와 예산 및 운영계획
2. 전년도 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

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

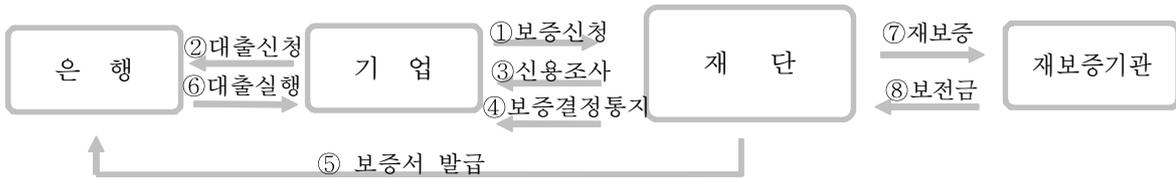
예를 들어, 제주신용보증재단의 경우, 1호(해당 연도의 경영목표와 예산 및 운영계획) 중 경영목표는 비전 및 사업계획에 공시하고 있지만 예산 및 운영계획은 구체적으로 명시하지 않고 있다. 2호(전년도의 결산서)는 5년간의 자료를 개괄적으로 공시하지 있다는 점은 유의미하지만 결산서 형식인 주식이나 필수보충정보 등을 포함하지 않고 있다. 3호(전년도 임원 및 운영인력의 현황)는 재단소개에서 간략히 언급하고 있을뿐 임원과 운영인력현황에 대해 정확히 파악할 수 없다. 4호(전년도 인건비 예산과 집행 현황) 및 5호(제11조제1항에 따른 성과계약서상의 계약의 달성 정도)는 전혀 언급하지 않고 있다. 6호(제28조에 따른 경영실적 평가의 결과)는 13년 도로부터 경영평가를 받고, 14년 도 감사위원회로부터 감사를 받았지만, 그 내용을 공시하지 않고 있다. 7호(외부기관의 감사 결과·조치요구사항 및 이행결과)는 공시하지 않고 있다. 따라서 정부 3.0구현에 부합되게 통합된 배너에서 경영공시가 되어야 하고 가독성이 보장되어야 하며, 이에 관해 행정자치부에서 합리적인 가이드라인을 제시하여야 할 것이다.

(7) 제30조(경영진단의 실시 등) ① 지방자치단체의 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.

1. 전년도 말을 기준으로 설립 후 3년이 지날 때까지 기관운영을 시작하지 못한 경우
2. 전년도를 기준으로 그 이전 5년 이상 계속하여 당기 순손실이 발생한 경우(다른 법률에 결손금 등의 보전에 관한 규정이 있는 경우는 제외한다)
3. 특별한 사유 없이 2년 이상 연속하여 전년도 대비 수익이 2분의 1 이상 감소한 경우
...이하 2,3,4 항 생략.

☞ 지역신용보증재단의 경우, 지방자치단체에서 출연한 기본재산을 바탕으로 소기업 등이 자금을 융통할 수 있도록 기본재산의 15배 이내에서 신용보증을 해주고, 만약 소기업 등이 도

산할 경우 보증금액만큼을 변제해 주는 시스템이다(그 절차는 아래 그림과 같음).



☞ 지방자치단체로부터 출연된 출연금(신용보증재원)은 손익계산서상 수익으로 계상되지 않고, 기본재산으로 직접 계상되기 때문에, 기본재산은 증가되거나 결산서상 당기손실로 계상된다. 다시 말해, 햇살론과 같은 특례보증 등 정부정책을 충실히 수행할수록 결산서상 당기손실이 확대되는 모순이 발생하고 있는 실정이다. 다만 제30조 1항2호 단서조항으로 “다른 법률에 결손금 등의 보전에 관한 규정이 있는 경우 제외한다”라고 명시하고 있기 때문에 한계가 치유된 듯하다(지역신용보증재단법 제33조(결손보전) 재단의 결산에서 손실금이 기본재산을 초과하는 경우에는 시·도가 그 예산에서 정하는 바에 따라 이를 보전할 수 있다).

다만, 3호에 “특별한 사유없이 2년이상 연속하여 전년도 대비 수익이 1/2이상 감소한 경우”라 규정하고 있는데, 특별한 사유없이도 수익이 감소될 여지는 여전히 있다.

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

☞ 경영실적 평가와 경영진단 실시에 관해 조례로 정하고 있기 때문에 출자·출연기관마다 그 기준이 다르게 적용할 여지가 크다. 따라서 행정자치부는 일반적 가이드라인을 제시할 필요가 있다.

(9) 제33조(경영실적 평가 결과의 통합 공시) ① 행정자치부장관은 제28조제1항에 따라 지방자치단체의 장으로부터 통보받은 출자·출연 기관 경영실적 평가의 결과를 표준화하고 통합하여 공시할 수 있다. ② 제1항에 따른 통합 공시의 기준, 시기 및 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

또한 동법 시행령 제22조(경영실적 평가 결과의 통합 공시) ① 행정자치부장관은 법 제33조 제1항에 따라 표준화하고 통합한 출자·출연 기관의 경영실적 평가결과를 매년 10월 31일까지 행정자치부 홈페이지 등에 공시하여야 한다.라고 규정하고 있다. 이는 강행규정으로 아주 의미있는 접근이라 판단된다. 하지만 아래에 명시된 항목을 구체화하여 공시하는 노력이 요구된다 하겠다.

② 제1항에 따른 공시(이하 "통합 공시"라 한다)에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 출자·출연 기관의 임원 및 운영인력 현황
2. 경영 성과와 재무 현황
3. 내부·외부 기관의 감사 결과 및 이행결과
4. 그 밖에 경영실적 평가 결과와 관련하여 행정자치부장관이 필요하다고 인정하는 사항

2) 제주도 경영평가 실적 등

(1) 13년 경영평가요약 ('13. 9월 ~ 10월, '12년 실적기준)

- 근 거 : 「제주특별자치도 출자·출연기관 등 경영평가에 관한 조례」
- 평가대상 : 5개 출자·출연기관
 - . 출자기관(1): 제주국제컨벤션센터
 - . 출연기관(4): 제주컨벤션뷰로, 제주특별자치도중소기업지원센터, 제주신용보증재단, 제주문화예술재단
- 평가지표 : 3개 영역 (비전/리더십, 경영시스템, 고객만족/경영성과)
 - 기관별 평가지표 평가지표(11개 ~ 14개))
- 경영평가 결과 5개 출자·출연기관의 평균점수는 87.8점으로 “우수”등급에 해당하는 수준임.

<표 10> '13 경영평가요약

평가등급	등급별 구간	해당기관
탁월 (1)	90점 이상	제주신용보증재단
우수 (4)	80점 이상	제주컨벤션센터 제주컨벤션뷰로 제주문화예술재단 중소기업지원센터
보통	70점 이상	-
단순	60점 이상	-
미흡	60점 미만	-

- (국제컨벤션센터) 선진 경영시스템으로 가기 위한 새로운 CI개발 및 중장기 재무구조 개선 계획 수립을 통한 금융차입금의 적극적인 상환과 금융비용 절감을 위한 노력을 긍정적으로 평가
- (컨벤션뷰로) MICE 산업 육성을 위한 적합한 비전 및 전략의 설정과 미션·비전·핵심전략 내용에 대한 비교적 명확한 제시를 긍정적으로 평가
- (중소기업종합지원센터) 오사카 해외전시판매장 운영, 북경홍보관 개관으로 제주지역의 우수한 제품을 홍보하고 판로를 확대하기 위한 노력을 긍정적으로 평가
- (신용보증재단) 비전 및 전략에 따른 조직관리와 인사관리제도의 운영, 경영계획과 예산을 연계하여 관리하려는 노력, 경영개선요구사항 이행과 관리로 보증공급 증가율과 구상채권 회수 측면에서 전국 상위권 실적의 성과달성에 대해 긍정적 평가
- (문화예술재단) 예술가 지원, 제주도민들의 문화향유 기회 증진을 위한 노력, 조직개편을 통한 조직슬림화 및 업무의 재배치, 제주지역사회에서의 메세나운동에 대한 인식제고를 긍정적으로 평가

(2) 14년 경영평가요약 ('14. 5월 ~ 8월, '13년 실적기준)

- 평가대상 : 감귤출하연합회
- 평가지표 : 비전/리더십, 경영효율화(조직, 인사, 재정), 경영성과, 고객만족
- 총점은 92.3점(탁월)으로 2012년('11년 실적) 경영평가 결과(87.6점) 보다 4.7점 상승(2년마다 평가 시행)하였고 분야별 점수는 다음과 같다.

<표 11> '14 경영평가 요약

구 분	2014년					2012년
	합 계	비전/리더십	경영효율화	고객만족	경영성과	
점수	92.3 (100점)	16.9 (20점)	17.6 (20점)	8.9 (10점)	48.9 (50점)	87.6

6. 추후과제 도출

1) 제주도

- 조례 개정

부록 2에 제시된 바와 같이 제주특별자치도 출자·출연기관 등 경영평가에 관한 조례는 현행 법률(지방자치단체 출자·출연기관 운영에 관한 법률)에 합치되게 개정할 필요가 있다. 개정되어야 할 세부조항은 제2조 정의, 제3조 경영평가 대상기관의 선정, 제4조 경영평가계획의 수립 등, 제6조 위원회의 구성 등이다.

- 경영실적 평가

현행 조례에 의하면 최소 2년에 한번은 경영평가를 하도록 규정하고 있다. 그러나 제주발전연구원과 제주문화예술재단의 경영실적평가는 물론 경영평가 요약이 공시되어 있지 않다(표 10 및 11참고). 또한 감귤출하연합회는 2015년 1월 출연기관에서 해제된 기관임에도 2014년 8월에 경영평가를 한 셈이 된다. 따라서 장·단기적 관점에서 경영평가계획을 수립할 필요가 있다.

- 제주도 차원의 통합공시

재무보고서에 출자·출연기관을 제시하는 것도 하나의 대안일 것이다. 현재는 경영평가 요약으로 공시하고 있는데, 출자·출연기관을 파악하기 어려운 구조이다. 따라서 개별 기관의 경영평가전반에 관해 출자출연기관 홈페이지에 공시하도록 해야 하고, 표준 안을 제시할 필요가 있을 것이다.

2) 행정자치부

- 출자·출연기관 지정 등

올인과 국제컨벤션센터 등이 '2015년 새로이 출자기관으로 지정·고시되었는데 이에 관한 정보는 찾아볼 수 없다. 예를 들어 올인(주)의 경우 초록뱅크 64%, 제주도가 25% 지분을 가지고 있다가 초록뱅크 해산되어 사실상 최대지분소유자(주주)는 제주도이다. 이 기관은 올인(주)에서 달콤하우스로 명칭을 변경되는 과정에서 조례를 무시하였고, 리모델링을 위해 사채를 발행하였고⁷⁾, 상법을 위반(불법 영업)하였으며, 정관을 변경하였음에도 제주도가 배제된 채 이사 감사 3명이 좌지우지하였다는 사실이다.⁸⁾ 일부 시각에서는 '사유화', '비정상적 극치'로 표현

7) 법 제22조 (출자기관 상환보증)에 근거하여 제주도가 상환보증을 하였는지는 확인하지 못함

8) 이미 엄연히 법 제23조 (지방자치단체의 주주권 행사)를 위반한 것이나 다름없다. 한마디로 직무상 해

되고 있다. 따라서 사유화로 전락하였다면 굳이 출자기관으로 운영할 명분이 있는지 다시 검토하고 필요시 지정을 해제해야 할 것이다.

- 통합공시

행정자치부에서는 도 단위 재무보고서에 출자·출연기관의 경영평가 요약은 공시하도록 하는 것도 하나의 대안일 것이다. 또한 경영평가전반에 관해 해당 출자출연기관 홈페이지에 공시하도록 해야하고, 세부적인 내용은 표준 안을 제시하여 따르도록 할 필요가 있을 것이다.

행정자치부에서는 지방자치단체 경영평가 결과(법 제26조 검사·보고)를 집계하여 '재정고' 등에 통합공시할 필요가 있을 것이다. 그 세부적인 내용은 법 28조를 준용하면 될 것이다.

- 지역통합재정통계

개정된 지방재정법에 근거하여 지역통합재정통계를 산출하게 되어 있는데, 재무성과등에 관한 재정통계작업이 필요할 것이다.

6. 결론 및 정책적 함의

관리의 사각지대에 있던 출자·출연기관의 체계적 관리가 필요하다는 지적이 여러차례 제기되었다. 이에 당시 안전행정은 이를 치유하기 위해 다양한 노력을 하였다. 이른바 중앙정부 차원에서 법률제정에는 성공하였다고 본다. 다만 현 시점에서 출자·출연기관을 총괄 관리하는 행정자치부는 물론 지방자치단체들의 후속관리(처리)과정은 그리 만족스럽지 못한 듯하다.

행정자치부차원에서는 지방자치단체 조례에서 규정하고 있는 경영평가 등에 관한 가이드라인을 새롭게 하달할 필요가 있을 것이다. 또한 개별 지방자치단체는 조례는 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」에 합치되도록 조례를 개정해야 할 것이다.

그 구체적인 내용은 제주도와 행정자치부로 구분하여 설명하면 다음과 같다.

제주도에서는 법률에 합치되게 조례를 개정할 필요가 있고, 경영평가 계획을 수립하고 그 계획에 근거하여 평가후 공시할 필요가 있으며, 제주도 재무보고서에 출자·출연기관의 재무성과 등을 통합공시할 필요가 있을 것이다.

행정자치부에서는 출자·출연기관의 지정·고시에 있어 기관의 세부내용의 검토가 필요하다. 이미 설명한 바와 같이 출자기관 '올인'으로 지정·고시되었지만 '달콤하우스'로 명칭이 변경되었고, 사유화되었다는 지적이 있는 만큼 재검토가 필요할 것이다.

더불어 통합공시, 지역통합재정통계 관점에서 구체적인 안을 마련하여야 시점이다.

태라 볼 수 있을 것이다.

[참고문헌]

- 행정자치부 (2015). 2015년도 지방자치단체 출자·출연기관 지정·고시 현황
- 정성호 (2013). 자치단체 출자·출연기관 체계적 관리방안: 지방자치단체 출자·출연기관의 설립
과 운영에 관한 법률(안), 입법공청회 자료.
- 정창훈·곽채기·조임곤·정성호 (2012) 지방자치단체 출자·출연기관 체계적 관리방안. 안전행정부 용
역보고서.
- 법제처 (2014). 지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률(법률 제12844호).
- 제주특별자치도 (2010). 제주특별자치도 출자·출연기관 등 경영평가에 관한 조례(조례 605호).
- 제주특별자치도 (2013). 출자출연기관 경영평가 결과(2012년 실적)
- 제주특별자치도 (2014). 출자·출연기관 현황 요청 회신자료
- 한라일보 (2014). 도감사위 특정감사 결과 발표 "정량지표 평점기준 마련해야", 2014. 11.26

부록 1 지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률

[시행 2014.11.19.] [법률 제12844호, 2014.11.19., 타법개정]

행정자치부(재정관리과) 02-2100-4015

제1장 총칙

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.

제2조(적용 대상 등) ① 이 법은 지방자치단체가 설립하고 제5조에 따라 지정·고시된 출자기관 또는 출연기관(이하 "출자·출연 기관"이라 한다)에 대하여 적용한다. 이 경우 출자기관은 지방자치단체의 지분(대통령령으로 정하는 방법과 산정 기준에 따라 계산한 것을 말한다. 이하 같다)이 100분의 10 이상인 경우를 말한다.

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

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

③ 지방자치단체의 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

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

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.

제2장 지방자치단체의 출자·출연과 지정·고시 등

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

1. 문화, 예술, 장학(장학), 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

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

③ 출자·출연 기관과 관련한 다음 각 호의 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

1. 설립 목적
2. 주요 업무와 사업
3. 출자 또는 출연의 근거와 방법
4. 그 밖에 기관의 운영 등에 관한 기본적인 사항

제5조(출자·출연 기관의 지정·고시 등) 행정자치부장관은 매 회계연도 개시 후 1개월 이내에 주무기관의 장(관계 법령에 따라 그 출자기관 또는 출연기관이 수행하는 업무와 관련된 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. <개정 2014.11.19.>

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

제6조(출자·출연 기관 운영심의위원회) ① 출자·출연 기관의 운영 등에 관한 다음 각 호의 사항을 심의·의결하기 위하여 지방자치단체에 출자·출연 기관 운영심의위원회(이하 "심의 위원회"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
- 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.

제7조(출자·출연 기관의 설립·운영의 타당성 검토와 설립 전 협의 등) ① 지방자치단체는 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
- ② 지방자치단체가 출자·출연 기관을 설립하려는 경우에는 제4조제3항에 따른 조례안을 입법예고하기 전에 시·도지사는 행정자치부장관과, 시장·군수·구청장은 관할 시·도지사와 협의하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 협의를 하지 아니할 수 있다. <개정 2014.11.19.>
1. 다른 법률(「민법」 및 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」은 제외한다)에 출자·출연 기관의 설립 승인과 협의 등에 관한 규정이 있는 경우
 2. 그 밖에 출자하거나 출연하는 금액이 대통령령으로 정하는 기준에 미달하는 기관을 설립하려는 경우
- ③ 제1항과 제2항에 따른 출자·출연 기관의 설립·운영의 타당성 등 검토 및 공개와 설립 전 협의에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제3장 출자·출연 기관의 운영

제1절 정관(定款)

제8조(정관) ① 출자·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.

제2절 임직원의 인사 등

제9조(임원) ① 출자·출연 기관에는 임원으로 기관장을 포함한 이사와 감사(감사위원회를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)를 둔다. 다만, 이사와 감사를 제외한 임원은 출자·출연 기관 별 형태, 특성과 업무내용을 고려하여 정관으로 정한다.

② 출자·출연 기관의 임원(지방자치단체 소속 공무원이 당연직인 경우는 제외한다)은 공개 모집을 통한 경쟁의 방식으로 임명한다.

③ 출자·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

④ 주무기관의 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.

⑤ 출자·출연 기관의 장은 그 기관의 이익과 자신의 이익이 상반되는 사항에 대하여 출자·출연 기관을 대표하지 못한다. 이 경우 감사가 출자·출연 기관을 대표한다.

제10조(임원의 결격사유 등) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 출자·출연 기관의 임원이 될 수 없다.

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

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

제11조(지방자치단체의 장과의 성과계약) ① 지방자치단체의 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.

② 다음 연도 보수를 책정할 때에는 제1항에 따른 성과계약서상 계약 내용의 달성 정도를 반영하여야 한다.

③ 제1항에 따른 성과계약과 성과계약서의 작성과 평가 등에 관한 구체적인 사항은 지방자치단체의 조례로 정한다.

제12조(직원의 채용) ① 출자·출연 기관은 직원을 신규 채용할 때에는 불특정 다수인을 대상으로 균등한 기회를 보장하고 보다 우수한 인력을 선발하기 위하여 공개경쟁시험으로 채용하는 것을 원칙으로 한다.

② 출자·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.

③ 출자·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.

④ 출자·출연 기관은 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 직원 채용의 구체적인 절차와 방법을 내부 규정에 반영하여야 한다.

제13조(임직원에 대한 교육훈련) ① 출자·출연 기관은 임직원에 대하여 해당 기관의 경영성과와 지역주민에 대한 공공복리가 증대될 수 있도록 필요한 교육훈련을 실시하여야 한다.

② 제1항에 따른 교육훈련의 실시 등을 위하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제14조(임직원의 보수 등) ① 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.

② 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.

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

제3절 예산과 회계

제16조(회계연도) 출자·출연 기관의 회계연도는 지방자치단체의 회계연도에 따른다.

제17조(회계처리의 원칙 등) ① 출자·출연 기관은 경영 성과 및 재무 상태를 명확히 하기 위하여 회계거래를 발생 사실에 따라 처리한다.

② 출자·출연 기관은 사업 분야별로 구분하여 회계처리할 수 있다.

- ③ 출자·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.
- ④ 출자·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.
- ⑤ 출자·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.
- ⑥ 제1항부터 제5항까지의 규정에 따른 회계처리, 계약의 기준 및 절차와 입찰참가자격을 제한 등에 관하여 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제18조(예산의 편성 등) ① 출자·출연 기관은 매 회계연도의 사업계획 등을 작성하고, 그에 따른 예산을 회계연도 개시 전까지 편성하여야 한다.

- ② 출자·출연 기관은 예산이 성립되거나 변경되었을 때에는 지체 없이 지방자치단체의 장에게 보고하여야 한다.
- ③ 지방자치단체의 장은 제2항에 따라 보고된 예산이 법령에 위반되거나 해당 지방자치단체의 회계 관계 규정 등을 고려하여 필요하다고 인정되는 경우에는 그 시정을 명하여야 한다.
- ④ 제3항에 따라 지방자치단체의 장이 시정을 명한 경우 출자·출연 기관은 특별한 사정이 없으면 이에 따라야 한다.
- ⑤ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 예산의 편성 등과 그 보고와 관련하여 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

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

제4절 재정 지원과 해산 등

제20조(재정 지원) 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.

제21조(대행 사업의 비용 부담) 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.

제22조(출자기관의 상환 보증) 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.

제23조(지방자치단체의 주주권 행사) 지방자치단체가 출자기관에 대하여 소유하는 주식에 대한 주주권(株主權)은 지방자치단체의 장이나 지방자치단체의 장이 지정하는 소속 공무원이 행사한다.

제24조(출자·출연 기관의 해산 요청 등) ① 지방자치단체의 장은 출자기관에 대한 해당 지방자치단체의 지분이 100분의 10 미만일 때에는 지체 없이 지방의회의 의결을 거쳐 소유한 주식을 전부 처분하거나 다른 사람의 주식을 인수하는 등 필요한 조치를 하여야 한다.

② 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 발생한 출자·출연 기관에 대해서는 해산을 요청하는 등 필요한 조치를 하여야 한다.

1. 설립 목적의 달성, 존립기간의 만료, 그 밖에 조례나 정관으로 정한 해산 사유가 발생한 경우
2. 합병하거나 파산한 경우
3. 법원의 명령 또는 판결에 따라 해산 사유가 발생한 경우
4. 제30조제1항에 따라 경영진단을 실시하여 같은 조 제3항제3호에 따라 해산을 청구하거나 민영화 추진의 대상 기관으로 정하여진 경우

③ 제2항에 따라 해산되는 출자·출연 기관의 해산 절차와 방법 등은 관계 법령과 해당 기관의 정관으로 정하는 바에 따른다.

[시행일 : 2015.9.25.] 제24조제1항

제5절 지도·감독 등

제25조(지도·감독 등) ① 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 사업에 대하여 해당 출자·출연 기관을 지도하거나 감독할 수 있다.

1. 법령이나 조례에 따라 지방자치단체가 출자·출연 기관에 위탁한 사업
 2. 지방자치단체의 소관 업무와 직접 관련되는 사항으로서 대통령령으로 정하는 사업
- ② 출자·출연 기관의 장은 다음 각 호의 사항에 대해서는 지방자치단체의 장과 협의하여야 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

제26조(검사·보고 등) ① 지방자치단체의 장은 출자·출연 기관의 업무, 회계 및 재산에 관한 사항을 검사할 수 있으며, 해당 기관에 필요한 보고를 하게 할 수 있다.

② 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 출자·출연 기관에 대해서는 적어도 3년마다 업무, 회계 및 재산에 관한 사항을 검사하여야 한다.

1. 지방자치단체의 지분이 100분의 50 이상인 기관
2. 지방자치단체의 지분이 100분의 50 미만인 기관 중 제2조제3항 각 호의 요건에 해당하는 기관

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

제4장 경영실적의 평가와 공시(公示) 등

제28조(경영실적의 평가) ① 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 출자·출연 기관에 대해서는 매 회계연도 종료 후 6개월 이내에 전년도 경영실적을 평가하고, 그 결과를 행정자치부장관에게 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
2. 지방자치단체의 지분이 해당 기관 자본금 또는 재산의 100분의 25 이상인 기관
3. 지방자치단체의 지분이 해당 기관 자본금 또는 재산의 100분의 25 미만인 기관 중 제2조제3항 각 호에 해당하는 기관

② 지방자치단체의 장은 제1항제2호에 따른 지방자치단체의 지분과 관련하여 지방자치단체의 지분이 해당 기관 자본금 또는 재산의 100분의 25 이상에서 100분의 25 미만으로 변동되는 행위를 하려면 미리 지방의회의 의결을 받아야 한다.

③ 출자·출연 기관의 장은 제1항에 따른 전년도 경영실적 평가를 위하여 매 회계연도 종료 후 3개월 이내에 다음 각 호의 사항을 지방자치단체의 장에게 제출하여야 한다.

1. 주요 사업의 추진 현황과 실적
2. 조직·인사 및 재무관리 현황
3. 전년도 결산서
4. 최근 3년간 경영실적
5. 제11조제1항에 따른 성과계약서상 계약 내용의 달성 정도
6. 그 밖에 경영실적의 평가와 관련한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항

제29조(경영실적 평가의 제외 대상기관과 시기 조정) ① 지방자치단체의 장은 제28조에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 출자·출연 기관에 대해서는 경영실적 평가를 하지 아니하거나 경영실적 평가의 시기를 조정할 수 있다. <개정 2014.11.19.>

1. 다른 법률에 따라 경영실적 평가를 받는 기관
2. 제19조에 따른 결산서의 대상 기간이 1년 미만인 기관
3. 그 밖에 경영실적 평가를 하는 것이 적정하지 아니하다고 인정되는 경우로서 행정자치부장관과의 협의와 심의위원회의 심의·의결을 거쳐 경영실적 평가를 하지 아니하기로 한 기관

② 제1항제1호에 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.

제30조(경영진단의 실시 등) ① 지방자치단체의 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.

1. 전년도 말을 기준으로 설립 후 3년이 지날 때까지 기관운영을 시작하지 못한 경우
2. 전년도를 기준으로 그 이전 5년 이상 계속하여 당기 순손실이 발생한 경우(다른 법률에 결손금 등의 보전에 관한 규정이 있는 경우는 제외한다)
3. 특별한 사유 없이 2년 이상 연속하여 전년도 대비 수익이 2분의 1 이상 감소한 경우

② 제1항에 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.

③ 지방자치단체의 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.

1. 해당 기관의 임원에 대한 보수·성과급의 삭감과 해임 등의 인사상 조치
2. 사업 규모의 축소, 조직 개편과 인력 조정
3. 기관의 해산 청구나 민영화의 추진
4. 그 밖에 경영개선을 위하여 필요한 조치

④ 제3항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 출자·출연 기관에 대해서는 심의위원회의 심의·의결을 거쳐 제3항 각 호의 조치를 하지 아니할 수 있다.

1. 해당 기관의 기능을 수행할 때에 국가 또는 지방자치단체로부터의 독립성과 중립성의 보장이 필요하다고 관계 법령에 규정된 기관
2. 전년도 말을 기준으로 설립 후 3년이 지나지 아니한 기관
3. 그 밖에 심의위원회가 기관의 업무 특성 등을 고려하여 기능조정 등의 대상 기관으로 하는 것이 적절하지 아니하다고 심의·의결한 기관

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.

제32조(경영공시) ① 출자·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

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

제33조(경영실적 평가 결과의 통합 공시) ① 행정자치부장관은 제28조제1항에 따라 지방자치단체의 장으로부터 통보받은 출자·출연 기관 경영실적 평가의 결과를 표준화하고 통합하여 공시할 수 있다. <개정 2014.11.19.>

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

제5장 보칙

제34조(벌칙 적용 시의 공무원 의제) 출자·출연 기관의 임직원으로서 공무원이 아닌 사람은 「형법」 제129조부터 제132조까지의 규정을 적용할 때에는 공무원으로 본다.

제35조(관계 서류 제출 등의 협조) ① 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. <개정 2014.11.19.>

② 행정자치부장관은 이 법에 따른 업무를 효율적으로 처리하기 위하여 이를 전자적으로 처리할 수 있는 시스템을 구축하여 운영할 수 있다. <개정 2014.11.19.>

제36조(국회에 대한 보고) 행정자치부장관은 제33조제1항에 따른 경영실적 평가를 종합하여 국회 소관 상임위원회에 제출하여야 한다. <개정 2014.11.19.>

제37조(「상법」과 「민법」의 준용) 출자·출연 기관에 대하여 이 법에 규정된 것을 제외하고는 그 성질에 반하지 아니하는 범위에서 출자기관은 「상법」을 준용하고, 출연기관은 「민법」을 준용한다.

부칙 <제12844호, 2014.11.19.> (정부조직법)

제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다. 다만, 부칙 제6조에 따라 개정되는 법률 중 이 법 시행 전에 공포되었으나 시행일이 도래하지 아니한 법률을 개정한 부분은 각각 해당 법률의 시행일부터 시행한다.

제2조부터 제5조까지 생략

제6조(다른 법률의 개정) ①부터 <112>까지 생략

<113> 지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률 일부를 다음과 같이 개정한다.

제5조 각 호 외의 부분 본문, 제7조제2항 각 호 외의 부분 본문, 제27조 각 호 외의 부분, 제28조제1항 각 호 외의 부분, 제29조제1항제3호, 제33조제1항, 제35조제1항 전단, 같은 조 제2항, 제36조 및 부칙 제6조제1항 중 "안전행정부장관"을 각각 "행정자치부장관"으로 한다.

<114>부터 <258>까지 생략

제7조 생략

부록 2 제주특별자치도 출자·출연기관 등 경영평가에 관한 조례

[소관부서 : 예산담당관실] 제정 2010. 1. 13. 조례 제605호

제1조(목적) 이 조례는 제주특별자치도가 출자·출연하는 기관·단체 또는 법인에 대한 경영평가의 실시에 필요한 사항을 규정함으로써 경영을 합리화하고 운영의 투명성을 제고하며 윤리경영을 통한 주민의 복리증진에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “출자·출연기관”이란 「지방공기업법」 제49조 및 제77조의3, 「지방의료원의 설립 및 운영에 관한 법률」 제4조 및 「민법」 제32조 등 법령과 제주특별자치도(이하 “제주자치도”라 한다) 조례에 따라 제주자치도가 4분의 1이상 출자·출연한 기관·단체 또는 법인을 말한다.

2. “경영평가”란 제주특별자치도지사(이하 “도지사”라 한다)가 출자·출연기관·단체 또는 법인 등 기관의 경영목표의 달성도, 경영성과, 설립취지 부합성, 지역실정의 합목적성, 업무의 능률성, 공익성 및 고객서비스 만족도 등에 관하여 실시하는 평가를 말한다.

제3조(경영평가 대상기관의 선정) ① 도지사는 2년마다 경영평가를 실시하여야 하며 필요시 수시로 할 수 있다. 단, 경영평가위원회에서 변경 및 조정할 수 있다.

② 경영평가기관의 선정은 제6조에 따라 경영평가위원회의 심의를 거쳐 대상기관을 선정하여야 한다.

③ 경영평가 대상기관이 경영실적이 없거나 설립 후 12개월이 지나지 아니한 때에는 경영평가를 실시하지 아니하거나 경영평가의 시기를 조정할 수 있다.

④ 「지방공기업법시행령」 제68조의 규정에 의해 경영평가를 실시하는 기관에 대해서는 행정안전부장관 또는 지방자치단체에서 실시한 결과를 활용하여 중복되지 않도록 하여야 한다.

제4조(경영평가계획의 수립 등) ① 도지사는 출자·출연기관 등에 대한 경영평가의 기본방향, 경영평가의 대상기관 및 경영평가의 방법 등을 포함한 경영평가계획을 수립하여 해마다 4월말까지 경영평가 대상기관에 통보하여야 한다.

② 경영평가 대상기관의 장은 제1항에 따라 경영평가계획을 통보받은 날부터 30일 이내 다음 각 호의 서류를 포함한 지난해의 경영실적보고서를 도지사에게 제출하여야 한다.

1. 사업운영계획 및 사업실적보고서
2. 예산서·결산서 및 회계감사보고서
3. 재무제표와 그 부속서류
4. 기타 도지사가 요구하는 각종 자료 등

제5조(출자·출연기관 등 경영평가위원회) 도지사는 출자·출연기관 등의 경영평가에 관한 다음 각 호의 사항을 심의·의결하기 위하여 제주특별자치도 출자·출연기관 등 경영평가위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

1. 경영평가계획의 수립에 관한 사항
2. 경영평가의 기준 설정에 관한 사항
3. 경영평가 대상기관의 선정에 관한 사항
4. 경영평가단의 구성에 관한 사항
5. 경영평가 결과에 따른 조치에 관한 사항
6. 그 밖에 경영평가와 관련하여 위원장이 회의에 부치는 사항

제6조(위원회의 구성) ① 위원회는 위원장과 부위원장 각 1명을 포함하여 10명 이내 위원으로 구성한다.

② 위원회의 위원장은 위원 중에서 호선한다.

③ 위원은 다음 각 호의 자 중에서 도지사가 임명 또는 위촉하되, 위원중 3인은 도의회에서 추천하는 자를 위촉하며 공무원(전직포함)은 3인 이내로 한다.

1. 제주특별자치도의회 의원
2. 제주자치도 소속 4급 이상 공무원
3. 대학의 부교수 이상의 직위에 있는 자로서 공기업 등의 경영평가 관련분야에 전문지식이 있는 자
4. 5년 이상의 실무경험이 있는 공인회계사 또는 변호사
5. 경영평가 관련분야의 박사학위를 소지한 자로서 5년 이상의 실무경험이 있는 자
6. 경영평가에 관한 학식과 경험이 풍부한 자

④ 공무원은 위원의 3분의 1 이내로 한다.

⑤ 위촉위원의 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있다. 다만, 보궐위원의 임기는 전임자의 남은 임기로 한다.

제7조(위원장의 직무) ① 위원장은 위원회를 대표하고, 위원회의 업무를 총괄하며, 성실·공정하게 직무를 수행하여야 한다.

② 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없는 때에는 부위원장이 그 직무를 대행하며, 위원장 및 부위원장이 모두 직무를 수행할 수 없는 때에는 위원장이 미리 지명한 위원이 그 직무를 대행한다.

제8조(회의) ① 위원회의 위원장은 회의를 소집하며, 그 의장이 된다.

② 위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

제9조(자료제출 등) 위원장은 업무를 수행함에 있어 필요한 경우 경영평가 대상기관의 장에게 관계자료 또는 의견 제출을 요구하거나 회의에 참석하게 하여 의견을 들을 수 있다.

제10조(간사) 위원회의 사무를 처리하기 위하여 위원회에 간사 1명을 두되, 간사는 경영평가업무담당과장이 된다.

제11조(수당 등) 위촉위원에게는 예산의 범위에서 수당과 여비를 지급할 수 있다.

제12조(경영평가단의 구성·운영) ① 도지사는 경영평가의 효율적인 수행을 위하여 경영평가단을 구성하여 평가한다.

② 평가단은 15명 이내로 구성하되 제5조에 의한 경영평가위원회 위원과 5인 이내의 전문가 집단을 위촉하여 운영한다.

③ 전문가 집단은 위원회 위원장이 위촉하되 자격요건은 제6조제3항과 같다.

제13조(경영평가의 결과 조치) ① 도지사는 경영평가의 결과 및 조치계획을 포함한 경영평가결과보고서를 작성하고 위원회의 심의를 거쳐 해마다 11월말까지 도의회에 보고하고, 도보 및 도인터넷 홈페이지에 공표하여야 한다.

② 도지사는 경영평가의 결과 시정을 요하거나 개선·보완이 필요한 사항은 해당 출자·출연기관 등의 장에게 통보하여 조치를 취하여야 한다.

③ 제2항에 따라 통보를 받은 출자·출연기관 등의 장은 권고에 따른 조치결과를 30일 이내 도지사에게 서면으로 제출하여야 한다.

제14조(운영세칙) 이 조례에서 규정한 것 외에 위원회의 운영에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

부칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.



MEMO



A large, empty rectangular area with rounded corners, enclosed by a thin grey border, intended for writing a memo.



MEMO



A large, empty rectangular area with rounded corners, enclosed by a thin grey border, intended for writing a memo.



MEMO



A large, empty rectangular area with rounded corners, intended for writing a memo. It is bounded by a thin grey line.



MEMO



A large, empty rectangular area with rounded corners, intended for writing a memo. The area is bounded by a thin grey line.