



@공공기관 들여다보기

2016년 8월 2일(통권16-06)

담당자 허지연 정책간사
070-8897-8386, delay@cubs.or.kr

www.cubs.or.kr

지방자치단체 공공기관의 관리 및 실태

1. 지방 정부의 출자·출연기관 설립목적

- 지방정부의 출자·출연기관은 설립근거와 공공감사 수감기관, 지방의회의 의결, 행정사무·조사 대상이라는 차원으로 운영됨.
- 설립 근거가 되는 법률에는 지방공기업, 지방재정법, 지방세특례제한법 등임.

[표 1] 지방자치단체의 출자·출연기관 적용 법령 등

구분	출자·출연기관 설립근거			공공감사	지방의회 감시	
	지방재정법	지방공기업법	지방세특례제한법	감사원법 감사대상	공유재산법	지방자치
출자 기관	제18조 (출자제한)		제85조의 2 (지방공기업 등에 대한 감면) -「상법」에 따른 주식회사 (출자법인)	감사원법 제22조, 제 23조 -필요적 검사사항 -선택적 검사사항	의회의결: 공유재산관리계획	행정사무감사 및 조사대상
출연 기관	제17조 (기부 또는 보조의 제한)		제85조의 2 (지방공기업 등에 대한 감면) -「민법」에 따른 주식회사 (출연법인)	감사원법 제22조, 제 23조 -필요적 검사사항 -선택적 검사사항	-	-

<출처: 국가법령정보센터>

[표 2] 출자·출연기관의 설립근거

(2015년 기준, 단위: 개, %)

구분	근거법률	기관수	비율
1	민법	298	55.49
2	공익법인의 설립·운영에 관한 법률	89	16.57
3	지방공기업법	38	7.08
4	지방의료원의 설립 및 운영에 관한 법률	28	5.21
5	지방자치단체출연 연구원의 설립 및 운영에 관한 법률	17	3.17
6	지역신용보증재단법	16	2.98
7	지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률	10	1.86
8	국가균형발전특별법, 농어업·농어촌 및 식품산업 기본법, 문화산업진흥기본법, 상법, 문화예술진흥법, 산업기술단지 지원에 관한 특례법 등	41	7.64
합계	총 29개 법률	537	100

<한국행정연구, '지방자치단체 출자·출연기관의 성장실태와 관리개선 방안연구 p.78>

- 설립근거를 확인할 수 없는 3개 기관을 제외한 537개 기관의 설립근거 법률을 분석한 결과 「민법」을 기초로 설립된 기관이 298개(55.49%)로 가장 많은 비중을 차지했음.
- 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」을 기초로 설립된 기관이 89개(16.57%), 「지방공기업법」을 기초로 설립된 기관이 38개(7.08%) 등으로 나타남.

II. 지방정부의 출자·출연기관 운영 실태

- 지방정부에서 출자·출연기관의 비중은 큼, 지방자치단체의 출자·출연기관 설립·운영은 2016년 1월 기준 618개임.
- 지방자치단체 출자·출연기관의 설립은 지속적인 증가추세임. 1998년 117개, 2002년 186개, 2006년 279개, 2010년 409개, 2013년 558개, 2016년 1월 기준 618개로 꾸준히 증가추세를 보이고 있음.

[표 3] 지방정부 출자·출연기관 증가추이

구분	98년	02년	06년	10년	13년	16.1년
기관수	117	186	279	409	558	618
증가율(%)	-	59	51	45	35	10

<출처: 행정자치부 보도자료>

- 설립주체별로는 광역자치단체 237개(38%), 기초 381개(62%)로 기초자치단체가 다소 많음.
- 지방자치단체가 설립·운영 중인 출자·출연기관의 관리상 문제점은 세 가지로 나뉜.
 - 출자·출연기관은 자체단체별로 개별 법률이나 조례에 근거해 자치단체의 필요에 따라 설립하는데, 지방자치단체 출자·출연기관에 대한 사전심사 기능이 미흡하다는 것임.
 - 지역 복리증진 등을 목적으로 설립하지만, 자치단체장의 영향력 확대, 인력의 과다 관리, 예산의 낭비요인 등이 되고 있어 비효율적임.
 - 비위임직원에 대한 인사관리 운영규정이 미흡함. 정부의 공기업·준정부기관의 인사운영에 관한 지침처럼, 출자·출연기관 임직원이 금품·수수와 관련돼 파면·해임 등 비위 면직될 것이 예상될 때 의원면직 방법으로 파면·해임 등 비위면직 처분을 면탈한 후 직무관련 사기업체에 취업을 방지할 수 있는 제도적 장치가 필요함.

Ⅲ. 출자·출연기관 관리감독의 제도적 문제점 및 성장의 한계

- 새로운 기관의 설립과 운영에 적지 않은 재정이 투입됨. 하지만 대다수 자치단체에서 적자운영을 하고 있는 상황에서 출자·출연기관들의 설립이 지속적으로 늘어나고 있음.
- 신설시 평균 30억 원의 출자·출연금에 소요돼 연간 3억 원의 평균적자 발생. 12개 지자체에서 적자운영을 하고 있는 상황임.

- 출자·출연기관 설립 및 운영 전반에 대한 투명성 확보장치가 미비해 임직원 채용비리, 예산낭비, 도덕적 해이가 심각함. 특히 제도적인 기반이 미비해 출자·출연기관을 종합적으로 관리하는 기관도 없어 관리의 사각지대에 놓여있음.
- 지방자치단체 출연기관의 출연금에 대한 사항별 설명에 인건비, 사업비 등 항목으로 총액을 제시하고 있지만 구체적인 사업내역은 기술되지 않고 있음.
- 출연기관 관리 매뉴얼 마련과 예·결산 심사 기능 점검이 필요함. 국가재정법에 따른 출연기관에 대해서 출연편람을 작성해 출연사업의 전체적인 내용을 파악하여 지방의회의 예·결산 심사 시 참고자료로 활용하도록 해야 함.
- 현재는 지방자치단체 예산안이나 예산서 출연금의 총액에 대해서만 규정하고 있으며, 구체적인 사업내용이 없는 상태임.

IV. 대책

- 출자·출연기관에 공통적으로 적용되는 계약체결, 각종 수당지급 등에 표준 규정이나 가이드라인 등이 전무하므로 자치단체 출자·출연기관 운영과정의 부패유발 소지를 제거해야함.
- 기관 운영의 투명성·책임성 확보를 위한 제도개선이 필요함. 또한, 지방재정 건전화와 출자·출연기관들의 투명한 운영을 위해 행정자치부(이하 행자부) 등의 관리·감독의 역할이 필요함.
- 행자부가 기준을 정할 때 자치단체들의 자치권을 침해하지 않는 범위에서 정할 수 있도록 자치단체 및 정부 유관기관들과의 협의가 필요함.
- 대다수의 출자·출연기관들이 적자운영을 하고 있는 것에 대해 운영 개선을 권고할 필요가 있음.

【참고자료】

- 한국행정학회, 「지방정부의 출자·출연기관 운영실태와 공공감사 접근전략」, 2013 동계학술대회
- 법령정보센터, 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」
- 한국행정연구, 「지방자치단체 출자·출연기관의 성장실태와 관리개선 방안 연구」
- 국민권익위원회, 「공공기관 등의 출자·출연기관 설립·운영 투명성 제고」, 2013
- 행정자치부, 「지방 출자·출연기관 설립기준」시행 보도자료, 2016.04.18