

서울특별시 출자·출연 기관의 운영에 관한 조례
일부개정조례안

심 사 보 고 서

의안번호	854
------	-----

2019. 9. 4.
기획경제위원회

I . 심사경과

가. 발의일자 및 발의자 : 2019년 8월 7일, 박기재 의원 외 12명

나. 회부일자 : 2019년 8월 13일

다. 상정결과 :

【서울특별시의회 제289회 임시회】

- 제5차 기획경제위원회(2019.9.4.)상정, 제안설명, 검토 보고, 질의 및 답변, 의결(수정가결)

II . 제안설명의 요지(박기재 의원)

1. 제안이유

- 최근 서울디자인재단은 <DDP 미디어 라이팅 콘텐츠 구축사업>추진을

위해 이사회 의결과 서울시장의 승인만으로 이러한 사업에 예비비를 편성한 바, 소관 상임위에는 이미 결정된 사항을 보고하는 등 시의회의 예산 승인권한을 무력화 시킨 사례가 있었음.

- 이에 따라 출자·출연기관이 결산이후 예산에 추가 편성된 순세계잉여금을 활용하여 10억 이상의 사업비를 새로이 편성하는 경우, 시의회 소관 상임위원회에 보고하게 함으로써
- 출자·출연기관에 대한 순세계잉여금 및 예비비 등의 자의적 지출을 막고 의회의 예산 심의권을 강화하여 출자·출연기관이 의회의 승인과 달리 자체 이사회를 통해 신규사업을 추진하거나 원래 편성된 예산을 목적 외로 사용하는 등의 문제점을 방지하여 출자·출연 기관의 재정 건정성과 운영의 투명성을 제고하고자 하는 것임.

2. 주요내용

- 출자·출연 기관이 결산이후 예산에 추가 편성된 순세계잉여금을 활용하여 10억 이상의 사업을 추진하는 경우 의회에 보고 절차를 규정함 (안 제22조의2제3항 신설).

Ⅲ. 검토보고 요지(수석전문위원 강상원)

가. 개정안의 개요

- 개정안은 출자·출연기관이 결산이후 발생한 순세계잉여금을 예비비로 편성한 후, 신규 사업을 추진하는 등 순세계잉여금과 예비비의 무분별한 사용을 방지하고자 발의되었음.

나. 출자·출연기관 순세계잉여금의 처리 방법

- 개정안은 “출자·출연기관은 결산이후 예산에 추가 편성된 순세계잉여금을 활용하여 10억 이상의 사업비를 새로이 편성하는 경우 시의회 소관 상임위원회에 보고” 하는 규정을 신설하고 있음.
- 행정안전부는 관련법령에 따라 매년 「지방자치단체 출자·출연기관 예산 편성지침」(이하 “출자·출연지침”)을 서울시에 통보하고, 서울시는 세부 사항을 추가한 「서울시 출자·출연기관 예산편성 기준」(이하 “서울시 출자·출연기준”)을 통해 출자·출연기관의 예산을 편성하도록 하고 있음.
- 출자·출연지침에 따르면, 매 회계연도의 세입세출결산 결과 발생한 잉여금은 다음연도 세입예산에 포함하여 처리하는 것을 기본원칙으로 하고, 이를 기본재산으로 편입하거나 차입금변제에 우선 활용하도록 하고 있음(참고자료1).

- 그러나 서울시 출자·출연기준에서는 경영성과 개선(자체노력에 의한 수입증대나 예산절감)을 통한 잉여금 증대분에 대해서는 예외적으로 기본재산이나 준비금 적립 외에 서울시 주요정책과 부합하는 사안에 대해 예비비 중 “내부유보금”으로의 편성과 집행을 허용하고 있음.
- 서울시 출자·출연기관 중 2018년도 결산 후 발생한 순세계잉여금을 10억원 이상 “내부유보금”으로 적립한 기관은 4개 기관¹⁾이며, 이를 2019년 예산으로 실제 집행한 기관은 서울디자인재단으로 순세계잉여금 32억 8천 6백만원 중 26억 9천 8백만원을 신규 사업에 집행했음.
- 개정안은 서울시 출자·출연기준의 예외조항을 활용해 내부유보금으로 신규 사업을 추진하고 있는 사례를 입법적으로 통제하여 임의적이고 무분별한 예산 사용을 막아, 출자·출연 기관의 재정건정성과 운영의 투명성을 강화하고자 하는 것임.
- 이에 대해 서울시는 개정안이 법령에 따라 시장에게 부여한 기관의 예산편성과 집행에 대한 지도·감독권을 침해할 수 있고, 출자·출연기관 운영의 자율성을 침해할 수 있다는 의견을 제시하였음.
- 그러나 개정안은 보고 의무를 명시하고 있을 뿐, 보고 후 시의회의 의결이나 의견에 따라야 하는 법적 구속력이 없어 단체장의 권한을 사전적·적극적으로 제약하는 것으로 판단하기는 어려움.

1) 세종문화회관(17억 3천 8백만원), 서울디자인재단(32억 8천 6백만원), 50플러스재단(12억 5천 1백만원), 120다산콜재단(13억 4천 6백만원)

- 대법원 역시 조례상 보고나 의견청취에 대해 지방자치단체장의 집행권을 본질적으로 침해한 것이라고 볼 수 없다고 판시한 바가 있음(참고자료2).
- 다만 개정안의 내용 중 순세계잉여금은 회계절차(예산총계주의 원칙)²⁾상 직접 사업비로 집행하는 것이 아니라, 이를 예비비(내부유보금)로 적립한 후에야 사업비로 집행할 수 있다는 점에서 순세계잉여금을 직접적인 규율대상으로 하기 보다는 추가로 편성된 예비비(내부유보금)의 사용을 통제하는 방향으로 수정할 필요가 있음.
- 이와 관련해 「서울특별시 결산서 등의 제출 및 예비비 지출 승인에 관한 조례」에서는 서울시 예비비 사용내역을 분기별로 보고토록 하고 있으므로, 서울시 출자출연 기관의 예비비 사용도 이에 맞춰 정기적 사후보고³⁾로 일원화하는 대안을 고려해 볼 수 있음.
- 또는 행정안전부의 출자·출연지침에 맞춰 잉여금을 세입예산에 편성하여 기본재산에 편입하거나 차입금변제, 또는 준비금으로만 활용하도록 제한하는 방안도 있음.
- 한편 조례상 보고절차는 「서울특별시의회 기본 조례」에서 따로 정하고 있으므로⁴⁾, 개정안 단서의 “폐회 중 위원장 보고 같음” 규정은 기본

2) 예산총계주의 원칙: 한 회계연도 모든 수입은 세입으로 하고, 모든 지출은 세출로 하며, 세입과 세출은 모두 예산에 편입되어야 함.

3) 예비비는 재정활동을 수행함에 있어 예측할 수 없는 불가피한 지출소요에 적절하게 대처토록 하는 탄력적인 예산운용제도이므로 사전에 예비비 지출을 견제하는 것은 제도의 기본 취지에 부합하지 않게 됨.

4) 「서울특별시의회 기본 조례」 제55조의3(조례상 보고 등) 시장 및 교육감은 법령 또는 조례에서 의회와 상임위원회에 보고하도록 한 사항에 대해 보고의 건으로 보고시기와 가장 가까운 회기에 보고하여야 한다. 다만, 보고시기가

조례에 맞도록 정비해야 할 것임.

개 정 안	수 정 의 견
제22조의2(예산 및 결산의 제출 등) ①、② (현행과 같음) ③ 출자·출연기관은 결산이후 예산에 추가 편성된 <u>순세계잉여금을 활용하여 10억 이상의 사업비를 새로이 편성하는 경우</u> 시의회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다. 다만, <u>비회기의 경우, 소관 상임위원회 위원장에게 보고하는 것으로 갈음할 수 있다.</u>	제22조의2(예산 및 결산의 제출 등) ①、② (현행과 같음) ③ 출자·출연 기관은 <u>예비비를 사용한 경우에는 분기별로</u> 시의회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다. 다만, <u>보고시기가 폐회 중일 때는 의장과 상임위원장에 우선 보고한 후 다음 회기 회의에서 안전으로 상정하여 보고한다.</u>

IV. 질의 및 답변요지 : 「생략」

V. 수정안요지

가. 수정이유

- 출자·출연 기관이 결산 이후 발생한 ‘순세계잉여금(내부유보금)을 활용해 사업비를 편성·집행하는 부적절한 행태를 방지하고자, 출자·출연 기관의 예비비 사용을 분기별로 시의회 소관 상임위원회에 보고하도록 수정함.

폐회 중일 때는 의장과 상임위원장에게 우선 보고한 후 다음 회기 회의에서 안전으로 상정하여 보고한다.

나. 수정안의 주요 내용

- 출자·출연 기관이 예비비를 사용한 경우, '분기별로 소관 상임위원회에 보고' 하도록 수정하고, 보고시기가 폐회 중일 경우, 의장과 상임위원장에게 우선 보고 후 다음 회기에 안전으로 상정해 보고하도록 수정함 (안 제22조의2제3항).

VI. 심사결과 : 수정안 가결

(재적위원 12명, 참석위원 7명, 전원찬성)

VII. 소수의견 요지 : 「없음」

VIII. 기타 필요한 사항 : 「없음」

서울특별시 출자·출연 기관의 운영에 관한 조례 일부개정조례안에 대한 수정안

의안 번호	관련 854
----------	-----------

제안년월일 : 2019년 9월 4일
제안자 : 기획경제위원장

1. 수정이유

- 출자·출연 기관이 결산 이후 발생한 ‘순세계잉여금(내부유보금)을 활용해 사업비를 편성·집행하는 부적절한 행태를 방지하고자, 출자·출연 기관의 예비비 사용을 분기별로 시의회 소관 상임위원회에 보고하도록 수정함.

2. 수정의 주요 내용

- 가. 출자·출연 기관이 예비비를 사용한 경우, ‘분기별로 소관 상임위원회에 보고’ 하도록 수정하고, 보고시기가 폐회 중일 경우, 의장과 상임위원장에게 우선 보고 후 다음 회기에 안건으로 상정해 보고하도록 수정함 (안 제22조의2제3항).

서울특별시 출자·출연 기관의 운영에 관한 조례 일부개정 조례안에 대한 수정안

서울특별시 출자출연 기관의 운영에 관한 조례 일부개정조례안 일부를 다음과 같이 수정한다.

안 제22조의2제3항을 다음과 같이 한다.

- ③ 출자·출연 기관은 예비비를 사용한 경우에는 분기별로 시의회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다. 다만, 보고시기가 폐회 중일 때는 의장과 상임위원장에게 우선 보고한 후 다음 회기 회의에서 안건으로 상정하여 보고한다.

수정안 조문대비표

개 정 안	수 정 안
<p>제22조의2(예산 및 결산의 제출 등)</p> <p>①·② (현행과 같음)</p> <p>③ 출자·출연기관은 결산이후 예산에 추가 편성된 <u>순세계잉여금을 활용하여 10억 이상의 사업비를 새로이 편성하는 경우</u> 시의회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다. 다만, <u>비회기의 경우, 소관 상임위원회 위원장에게 보고하는 것으로 갈음할 수 있다.</u></p>	<p>제22조의2(예산 및 결산의 제출 등)</p> <p>①·② (개정안과 같음)</p> <p>③ 출자·출연 기관은 <u>예비비를 사용한 경우에는 분기별로</u> 시의회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다. 다만, <u>보고시기가 폐회 중일 때는 의장과 상임위원장에게 우선 보고한 후 다음 회기 회의에서 안건으로 상정하여 보고한다.</u></p>

서울특별시 출자·출연 기관의 운영에 관한 조례
일부개정조례안

제22조의2 제목 중 “예산 및 결산의 제출”을 “예산 및 결산의 제출 등”으로 한다.

제22조의2제3항을 다음과 같이 신설한다.

- ③ 출자·출연 기관은 예비비를 사용한 경우에는 분기별로 시의회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다. 다만, 보고시기가 폐회 중일 때는 의장과 상임위원장에게 우선 보고한 후 다음 회기 회의에서 안건으로 상정하여 보고한다.

부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

신·구조문대비표

현 행	개 정 안
<p>제22조의2(예산 및 결산의 제출)</p> <p>①·② (생략)</p> <p><신 설></p>	<p>제22조의2(예산 및 결산의 제출 등)</p> <p>①·② (현행과 같음)</p> <p><u>③ 출자·출연 기관은 예비비를 사용한 경우에는 분기별로 시의회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다. 다만, 보고시기가 폐회 중일 때는 의장과 상임위원장에게 우선 보고한 후 다음 회기 회의에서 안건으로 상정하여 보고한다.</u></p>