

지방공기업법 개정에 따른 지방공사 · 공단의 설립절차

문 영 훈

행정자치부 공기업평가팀장

I. 의 의

지방공기업이란 지역주민과 필수적으로 연계된 서비스를 제공함으로써 복리를 증진시키고, 그 운영에 있어서 최대의 효율성을 발휘하여 독립채산을 이루는 단체 또는 법인을 말한다. 이와 같은 지방공기업은 일반적인 행정기관이나 민간기업과는 달리 공익성과 수익성을 동시에 추구하고 있다. 이는 경영의 곤란성을 말해 주기도 하지만, 한편으로 자신이 속해 기업에서 경영효율성 제고를 통한 수익성을 달성할 기회와 지역주민에 대한 사명감을 바탕으로 한 공익성을 달성할 기회가 동시에 존재한다고 긍정적으로 생각할 수 있다.

지난해 1월 29일에 지방공기업법이

대폭 개정되면서 지방공사 · 공단의 설립인가권을 폐지하였다. 그 이후 2000년 5월까지 17개의 공사 · 공단이 신설되었다. 그러나 현장에서는 설립과정에서 많은 오류와 어려움을 겪고 있다는 사실이다. 그러므로 필자는 개정된 법률에 따라 지방공사 · 공단의 설립절차를 자세히 설명하고자 한다.

지방자치단체 공무원들의 업무편의를 위하여 설립에 관한 시간적인 순서로 논의를 전개하여 공사 · 공단 설립추진 여부에 대한 내부방침결정단계, 설립타당성 검토 및 타당성 심의위원회 개최단계, 설립단계, 설립이후 등기전단계, 설립등기단계로 크게 구분하여 설명한다.

Ⅱ. 공사·공단 설립추진 여부에 대한 내부방침결정

공사·공단에 관한 설립추진여부와 관련하여 당해 지방자치단체 소속 주관 부서를 중심으로 다음 사항을 검토하여야 한다.

1. 대상사업 검토

당해 지방자치단체에서 공기업으로 추진하고자 하는 사업이 지방공기업법 적용대상에 해당되는지를 아래의 요건을 중심으로 검토하여야 하되, 행정자치부 공기업과로부터 전문적인 법률자문을 거치는 것이 필요하다.

경상수지비율 5할이상인 사업과 민간의 경영참여가 어려운 사업이 쟁점이 된다.

(1) 경상수지비율 5할이상인 사업

먼저 당해 공사공단의 전체사업을 통틀어서 판단할 것이냐 또는 매 사업마다 경상수지비율이 5할이상이 되어야 하느냐가 논란이 될 수 있으나, 현행 지방공기업법에서는 총사업이라는 용어를 사용하지 않고 있기 때문에 매 사업마다 경상수지비율이 5할 이상이 되어야 한다.

즉, 수익성을 병행하여 추구하여야 할 공기업으로서 최소한 모든 개별사업들은 경상수지비율이 5할 이상이 되어야 한다는 것이다. 이는 공사공단 설립 계획단계에서부터 공무원들을 중심으로 검토되어야 하고, 특히 전문기관에 의해서 이루어지는 설립타당성 검토과정에서 이를 누락할 경우 매우 부적절한 타당성 검토가 된다는 점을 유의하여야 한다.

구 분	주 체	지방직영기업	공사·공단
법 §2 ①항의 9개 사업 (수도, 공업용수도, 궤도, 자동차운송, 지방도로, 하수도, 주택, 토지개발, 의료사업)	시행령 §2 ①항의 규모 이상	법 의무적용 ○	법 의무적용 ○
	시행령 §2 ①항의 규모 미만	법 의무적용 × (직영기업이 아님)	법 의무적용 ○
경상수지비율 5할이상+민간의 경영참여가 어려운 사업 + 주민의 복리증진에 기여+ (지역경제의 활성화 or 지역개발의 촉진에 이바지하는 사업)		조례가 정하는 바에 의하여 적용가능	

(2) 민간인의 경영참여가 어려운 사업

공기업 성격상 당연스러운 조항이라 할 것이다. 왜냐하면 공기업은 민간인 영역과 정부영역에 해당되지 않은 영역을 사업분야로 선택하기 때문이다. 그러나 현행 법에서 민간인의 범위, 민간인의 경영참여의 의미, 민간인의 경영참여가 얼마나 어려워야 하는지 등에 대하여 규정하고 있지 않기 때문에 이를 해석하는 상당한 어려움이 있는 것이 사실이다.

이와 같은 사항들을 법령으로 규정하는 것도 매우 힘든 작업이 될 것으로 생

각된다. 그러므로 이 부분에 대하여는 공사공단의 설립계획단계와 사업타당성 검토단계에서 case by case로 면밀하게 검토되어야 할 것이다. 다만, 공기업은 제1섹터(공공)와 제2섹터(민간)가 상호 중첩되고 있는 분야인 제3섹터이므로 동 조항을 지나치게 엄격하게 또는 지나치게 관대하게 해석하여서는 안된다.

2. 설립계획서 작성

설립계획서에 포함되어야 할 요소로는 아래 표의 작성요령과 같다.

< 설립계획서 작성요령(내용) >

- | | |
|---------------------------|-------------------------------------|
| 1. 설립배경 및 목적 | ○ 투자 및 자금운용계획 |
| 2. 추진경위 | ○ 인력충원계획 |
| 3. 지방공사·공단 설립(안) | 5. 예비타당성 분석 |
| 가. 설립개요 | 가. 지역여건 분석 |
| ○ 명칭 및 설립예정일 | ○ 접근성, 입지여건 등 분석 |
| ○ 설립방법(조직형태, 출자방법 등) | 나. 수지분석 |
| ○ 자본금(수권자본금 및 설립자본금) | ○ 사업개시 5년간의 수지분석 실시 |
| ○ 주요사업 | ○ 수입과 지출의 산출근거를 명확히 제시 |
| 나. 기구 및 정원 | 다. 관련인 의견조사(필요시) |
| ○ 기구 및 주요업무분장 : 임원, 부·과·팀 | ○ 관련업체, 주민 기타 이해관계인의 의견을 조사함 |
| ○ 정원 : 직급별, 직렬별, 부서별 | 6. 기대효과 |
| 4. 시설 및 운영계획 | ○ 주민복지증진, 지역경제활성화, 재정확충 등에 미치는 효과분석 |
| ○ 사업장 위치(위치도 포함) 및 사업규모 | 7. 관련법령 검토 및 유관기관 협의사항 |
| ○ 시설종류 및 배치(필요시) | 8. 추진일정 |
| ○ 재원조달계획 | |

3. 지방자치단체장의 방침결정

지방공기업법의 적용가능여부에 대한 검토와 사업계획서를 중심으로 당해 지방자치단체장으로부터 설립추진여부에 대한 결정을 받아야 한다. 동 결정은 공사공단 설립에 대한 최종적인 효력을 가지는 것이 아닌 지방자치단체내의 내부 의사결정행위이다.

4. 사업계획 및 법인 설립 취지 설명회 개최

사업의 원활한 추진과 지역내 각 집단의 의견수렴을 위해 지방의회의원, 관내 기관장, 지역 및 전국기업인, 교수·연구원 등 전문가, 지역주민대표, 출향인사, 관련업체 등을 대상으로 사업계획에 관한 설명회를 개최함이 바람직하다.

Ⅲ. 설립추진방침 결정후 설립 타당성 검토 및 타당성 심의위원회 개최

지방자치단체장으로부터 공사공단의 설립추진방침이 긍정적으로 결정되면 공사공단 설립준비단(Task Force

Team)을 발족하여 준비작업에 박차를 가한다.

1. 지방공기업법상의 설립 타당성 검토

(1) 설립타당성 검토 계획 작성

당해 지방자치단체장이 공사공단을 설립하자는 의사결정을 한 후에는 지방공기업법 제49조의 제3항 및 동법 시행령 제47조에 명시된 바와 같이 설립타당성 검토를 거쳐야 한다. 그러므로 설립준비단에서는 설립타당성 검토에 관한 계획을 작성하여 지방자치단체장의 방침을 받는다.

(2) 설립타당성 검토기관과 용역계약

(가) 설립타당성 검토 전문기관의 의의 및 책임

설립타당성 검토의 적정성 제고를 위하여 행정자치부에서 지방자치단체에 시달한 2000년 지방공기업 설립 및 운영지침에 의하면, 지방공기업법시행령 제47조에 규정된 「전문기관」은, 지방공기업법시행령 제68조의 경영평가기관(경영평가전문기관, 회계법인)에 준하는

법인으로, ① 법인의 정관상 공기업 등 공공기관에 대한 경영평가, 경영진단, 사업 타당성 검토 등이 설립목적으로 명시되어 있거나, ② 공기업에 관한 연구실적 또는 지방재정관련 용역실적이 있는 법인을 말한다.

또한 동 지침에 의할 경우 타당성 검토기관 및 지방자치단체의 책임강화 및 부실 타당성 검토사례 발생시 검토기관에 대한 책임을 부여하기 위하여 손해배상책임 부과 등의 조건을 용역계약서에 명시하여야 하며, 당해 지방자치단체 공무원이 타당성 검토과정에 부당히 개입한 경우에는 엄중 문책하도록 되어 있다.

(나) 설립타당성 검토내용

가) 설립타당성 검토의 의의

설립 타당성검토(feasibility study)란 당해 공사공단의 설립이 관계법령에 적합하고 공익성과 수익성을 제고시킬 수 있는가를 과학적이고 체계적으로 검토하는 일련의 과정과 방법을 말한다.

나) 일반적인 사업타당성 검토에서의 검토사안(이론적 측면)

특정사업이 타당성을 갖기 위해서는 정책적 · 전략적 측면에서의 사업의 정

당성 또는 사업추진의지, 사업시행자의 사업수행능력, 재무경제적 측면에서의 일정한 투자수익의 보장 등 3가지 관점에서 문제가 없어야 한다.

① 정책적 · 전략적 · 가치판단

㉠ 계획사업의 추진주체, 추진배경과 목적, 계획사업의 비전, 지역의 종합적 개발전략과의 관계 등을 종합적으로 검토한다. ㉡ 고용효과, 부가가치 창출효과, 비용절감효과 등 직접적인 효과와 산업연관효과, 지역개발효과 등 파급효과를 동시 검토한다. ㉢ 기존산업, 기존정책과의 관계, 부존자원활용의 효율성, 환경대응전략 등을 포괄적으로 검토한다.

② 사업수행능력 검토

㉣ 계획사업장 · 생산요소 확보문제, 시장접근능력 등 입지조건을 검토한다. ㉤ 설계 · 시공 · 운영능력 등 기술적 능력을 검토한다. ㉥ 투자규모의 적정성과 재원조달가능성을 검토한다. ㉦ 경영정보활용능력, 환경변화에 따른 대처능력 등 전반적인 경영관리능력을 검토한다.

③ 경제적 타당성 검토

㉧ 국내외 수요공급 현황분석 및 향후 전망, 유통구조, 판매계획, 경쟁력 등 시장성을 검토한다. ㉨ 자금의 흐름, 제조원가, 판매단가 추정 및 예상손익 등 사업의 수익성을 검토한다. ㉩ 경제적

타당성 및 경영환경 변화에 따른 민감도 분석을 한다.

다) 공사공단 설립관련 타당성 검토 사항

지방자치단체에서 공사설립의 타당성을 검토하기 위해서는 다음과 같은 5가지 사항이 반드시 검토되어야 한다.

① 당해사업에 대한 법령 검토

추진하고자 하는 법인에서 수행할 사

업이 지방공기업법 제2조의 규정에 명시된 사업범위에 해당되는지 여부가 먼저 검토되어야 한다. 이 부분에서 사업의 공익성과 수익성이 같이 검토되어야 함은 물론이다.

② 기타 검토사항

공사공단의 설립과 관련 기타 검토사항으로 타당성 검토절차와 착안사항은 아래 표와 같다.

< 기타 검토사항 >

타당성 검토절차	착안사항
지역여건분석	○ 지역의 개발잠재력 분석 ○ 산업연관효과 등 지역부존자원의 효율적 활용 ○ 지역개발 등 지역경제과급효과 ○ 시장접근성 분석
법인설립계획의 적정성분석	○ 법인설립추진배경 및 목적 ○ 지역종합개발계획 등 상위계획과의 연계성 ○ 전문적 경영능력 검토 ○ 조직 및 인력관리계획의 적정성
재원조달계획의 적정성분석	○ 투자재원조달의 합리성 ○ 지역재무구조의 건전성 ○ 지역의 중장기투자계획 분석 ○ 지방재정에의 기여도
사업수지분석	○ 시장경기동향 및 시장수요분석 ○ 투자비 지출의 합리성 ○ 제조원가, 판매단가 추정 등 예상수입분석 ○ 경영환경변화에 따른 민감도 분석 ○ 경제적 수익률분석(NPV, IRR 등)
검토결론	○ 지방공사·공단 설립의 종합적 판단

(3) 타당성 검토 용역 중간보고회 개최

용역담당기관으로부터 설립타당성 검토에 관한 중간보고를 듣는다.

2. 용역 최종보고회 및 지방공기업법상의 타당성 심의위원회 개최

용역담당기관으로부터 설립타당성 검토에 관한 최종보고를 청취하면서 지방공기업법시행령 제47조의 제2항내지 제3항의 규정에 의한 지방의회의원, 관계전문가 및 당해 지방자치단체 관계공무원 등으로 타당성 심의위원회를 구성하여 설립여부를 심의하여야 한다. 참고로 지방공기업법시행령 제47조 제3항에서는 타당성 심의위원회의 구성과 운영에 관하여 필요한 사항은 당해 지방자치단체의 장이 정한다고 규정하고 있다.

IV. 설립단계

1. 타당성 검토 및 심의위원회 개최결과를 토대로 한 자치단체장의 설립결정

설립타당성 검토결과 심의위원회의

개최결과를 토대로 지방자치단체 장은 법인설립여부를 결정한다. 만약 타당성 검토결과 또는 타당성 심의위원회에서 설립에 관한 부정적인 결론이 도출될 경우에는 공사공단 설립과정을 중단하여야 한다. 다만, 아쉬운 것은 지난해 4월이후 설립한 15개 공사공단에 관한 설립타당성 검토에서 부정적인 의견을 제시한 전문기관이 전혀 없다는 것이다. 이에 행정자치부에서는 설립타당성 전문기관을 지정하는 제도를 도입할 계획이다.

2. 조례제정

지방자치단체장이 법인설립을 결정하더라도 공사공단설립에 관한 지방자치단체의 최종결정이 이루어진 것은 아니다. 왜냐하면 지방공기업법 제49조 제2항에 의하여 지방자치단체가 공사공단을 설립하고자 할 때에는 그 설립업무 및 운영에 관한 기본적 사항을 조례로 정하도록 하였기 때문이다. 결국 주민의 대표인 의회에 의해서 법인설립과 업무 등에 관한 지방자치단체내 최종적인 결정이 이루어진다고 볼 수 있다. 그러나 의회의 조례에 관한 의결도 대외적인 효력을 가진 것은 아니고, 등기로 인하여 대외적인 효력을 갖는다.

행정자치부에서 시달한 지방공사공단 설립및운영에관한조례표준안에 따르면 조례에 포함되어야 할 주요내용으로는 사무소, 자본금규모, 주식발행방법, 정관에 기재할 사항, 사장추천위원회, 임원 및 직원, 이사회, 사업, 재무회계, 감독 등이다. 다만 동 표준안은 말 그대로 표준안이므로 관계법령을 위반하지 않는 한 각 공사공단의 특성에 맞도록 규정할 수 있다.

지방공기업법 제53조 제3항에 의하면 민관공동출자 지방공사의 자본금은 주식으로 분할, 발행토록 되어 있고 주식의 종류, 1주의 금액, 주식발행의 시기, 발행 주식의 총수, 주금의 납입시기 및 납입방법도 조례로 규정하도록 되어 있다.

3. 인가의 불필요

1999년 4월 1일부터 행정자치부장관의 설립인가권이 폐지되었으므로 지방자치단체장의 설립결정과 조례가 제정되면 별도의 인가조치가 필요없다. 그러나 현행 제도를 오해하여 현재도 설립자치단체장 스스로가 인가하는 잘못된 절차가 진행되는 사례가 발생되고 있다.

V. 설립이후부터 등기전 단계

지방자치단체장의 결정과 조례가 제정되고 나면 정관과 제규정 작성, 임원 임명 등과 같은 구체적인 절차가 이어진다. 정관작성 단계에서는 임원과 직원들이 선발되지 않은 상태이기 때문에 등 절차를 지방자치단체 소속의 준비단에서 계속해서 추진하는 것이 일반적이고, 이후 제규정작성 등은 임원을 선발한 후 추진하는 것이 보다 바람직하다.

1. 정관작성

정관이란 법인이 제정한 자치법규로서 실질적으로 회사의 조직 및 활동에 관한 근본규칙을 말하고, 형식적으로는 근본규칙을 기재한 서면을 말한다.

지방공기업법 제56조에 의거 정관에는 목적, 명칭, 사무소의 소재지, 사업에 관한 사항, 임직원에 관한 사항, 이사회에 관한 사항, 재무회계에 관한 사항, 공고에 관한 사항, 자본금에 관한 사항, 사채발행에 관한 사항, 정관변경에 관한 사항, 조직 및 정원에 관한 사항 등을 규정하도록 되어 있다. 그밖에 강행법규에 반하지 않는 한 어떠한 사항이라도 정관에 기재할 수 있는 바, 주권의 종류, 이

사·감사의 수·자격, 이사들의 사무분장, 이익금처분방법 등이 여기에 해당한다.

또한 지방공기업법에서 명시적인 규정은 없으나 동법 제56조 제3항에서 정관변경에 대하여는 지방자치단체장의 인가를 받도록 한 점을 감안할 때 정관 제정시에도 지방자치단체의 장의 승인을 득하여야 성립되는 것으로 해석된다. 정관제정시에는 이사회 의결 등의 절차가 필수적이라고 보기는 어려우나 정관 제정 후 이사회 등이 완비된 후에는 정관상의 규정에 따라 이사회 의결 등의 절차를 거쳐 사장이 결재를 한 후 지방자치단체장의 인가를 받아 정관을 변경하여야 한다.

2. 임원임명

특히 사장 또는 이사장은 법인설립등기 신청자이며 등기사항이므로 설립인가 후 빠른 시일 내에 선임되어야 한다.

지방공기업법 제58조에 의하면 지방공사·공단 사장 또는 이사장은 사장추천위원회의 추천자중 설립단체의 장이 임명한다. 사장추천위원회의 구성과 운영에 관하여는 지방자치단체의 조례로 정한다. 행정자치부에서 각 시도에 시달

한 지방공사공단사장후보추천위원회설치에관한조례표준(안)에 따르면 위원회 구성을 시도시사가 추천하는 2인, 당해 지방의회에서 추천하는 2인, 당해 공사의 이사회에서 추천하는 2인, 당해 공사의 감사 1인 등 7인으로 구성하도록 되어 있으나, 신설법인의 경우에는 이사회와 감사가 존재하지 않기 때문에 조례제정시 단서 규정을 두어 이들에 해당하는 3인을 어떠한 방식으로 위촉할 것인지를 규정할 필요가 있다. 또한 감사의 경우에는 미리 임명하는 것도 하나의 방법이 될 수 있다.

사장추천위원회가 구성되면 동 위원회에서 사장 임명기준과 방법 등을 협의하여 결정할 것이다. 행정자치부에서 1998년 10월 2일 전 임직원에 대한 공개경쟁채용 지침이 시달되었으므로 사장추천위원회에서 임명기준을 설정한 후 공개채용으로 후보군을 모집하고, 동 후보군을 대상으로 최종후보를 복수로 설정, 지방자치단체장의 최종 선택을 받아야 할 것이다.

사장이 임명되면 사장으로부터 추천을 받아 비상임이사 및 상임이사를 지방자치단체장이 승인한 후 사장이 임명한다. 이 경우 시장이 임명할 경우 지방공기업법 위반이 된다는 것에 유의하여야 한다.

3. 제규정 작성

제규정은 비록 지방자치단체 소속 타 스포츠에서 작성지원을 하더라도 이사회 의결과 사장의 결재를 득하여 확정하는 절차가 필요하다. 다만 공사설립및 운영에관한조례에서 최초 설립시에는 지방자치단체에서 제규정을 작성·확정할 수 있다는 예외를 인정하는 경우에는 지방자치단체에서 동 규정들을 확정할 수 있다.

행정자치부에서 시달한 공사설립및 운영에관한표준조례에 의한 경우 단체장승인규정으로는 인사규정, 임직원의 보수규정(연봉제규정, 복리후생규정 포함) 및 퇴직금규정(명예퇴직규정 포함) 등 중요한 규정의 제정·개정 폐지에 관한 사항 등이다. 이외에 직제규정·회계규정·고정자산관리규정·재고자산관리규정·이사회운영규정·취업규정·복무규정·물품관리규정·예산집행심의회규정·공채발행규정·소송사무처리규정, 위임전결규정·인사규정시행내규·인사고과규정·인사위원회운영규정·상벌규정·감사직무규정·경비원복무규정·용원관리규정 등이 있다. 가급적 제규정들을 통합하여 조직관리의 단순화를 도모하는 것이 보다 생산적일 것이다.

4. 자본금 출자

지방공기업법 제53조에 의거 공사공단의 자본금은 지방자치단체가 전액을 현금 또는 현물로 출자한다. 다만, 공사의 경우 공사의 운영을 위하여 필요한 경우에는 자본금의 2분의 1을 초과하지 아니하는 범위안에서 지방자치단체외의 자로 하여금 출자하게 할 수 있다.

현물출자의 구체적 절차를 보면 우선 지방의회로부터 공유재산관리계획의결을 얻어야 한다. 다음 현물출자 예정자산에 대한 감정평가를 실시한 후, 현물출자의 범위를 결정하기 위하여 공유재산심의회(조정위)의 심의를 거친다. 지방의회의 승인을 얻은 후(지방재정법 § 15②) 법원검사를 거쳐 출자한다.

Ⅵ. 설립등기 단계

공사는 설립등기함으로써 성립하는데 공사공단을 설립하고 자본금의 납입이 있는 날로부터 3주일이내에 ① 목적, ② 명칭, ③ 주된 사무소의 소재지, ④ 자본금, ⑤ 출자의 방법을 정한 때에는 그 방법, ⑥ 임원의 성명과 주소, ⑦ 공고의 방법 등을 등기하여야 한다.

설립등기는 사장 또는 이사장이 하는

데, 주로 대행법무사를 선임하여 진행되고 법원에서 처리되는 일자는 지역에 따라 다르지만 주로 3일 내외가 된다.

등기가 완료된 후 이밖에 공사공단의 정상적인 출범을 위하여 지방공사·공단예산(안)편성, 청사선정, 직원모집, 금고은행 선정 등이 필요하다.

VII. 결 론

이상에서는 지방공사·공단의 일반적인 설립절차를 크게 5단계로 구분하여 설명하였다. 전국의 지방자치단체에서는 공사·공단의 설립뿐만 아니라 설립후 운영과 관리에 최대한의 관심을 가져야 한다.

왜냐하면 최근의 경영환경은 ‘創業’보다는 ‘守成’이 어렵다는 것을 더욱 실감나게 하고 있기 때문이다. 국내기업 중 지난 1965년부터 1995년까지 1백대 기업에 잔존한 기업은 모두 16개사에 불과하며, 특히 1965년의 10대기업중 1995년에 10대기업으로 남아있는 기업은 하나도 없을 정도이다.

여기에서 지방공기업도 예외가 될 수 없다. 설립 지방자치단체와 당해 공기업 임직원들은 21세기 급변하는 경영환경에서 최고의 경영자로 발돋움하겠다는

적극적인 자세로 사업을 수행해 나가야 할 것이다. ☺

