

지방재정 건전성 제고를 위한 법제 개선방안 연구 (Ⅲ)

지방공기업법제 개선방안

신영수



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

재정법제 연구 12-18-③-3

지방재정 건전성 제고를 위한 법제 개선방안 연구 (Ⅲ)

- 지방공기업법제 개선방안 -

신 영 수

지방재정 건전성 제고를 위한 법제 개선방안 연구 (Ⅲ)

- 지방공기업법제 개선방안 -

A Research on Legislative Schemes for
Development of the Local Public Enterprise Law in
the aspect of Soundness of the Local Public
Finance

연구자 : 신영수(경북대학교 법학전문대학원 부교수)
Shin, Young-Su

2012. 6. 30.

요 약 문

I. 배경 및 목적

- 우리나라 지방자치단체의 재정자립도는 대단히 열악한 것으로서, 중앙정부로부터의 교부세나 보조금에 의존하지 않을 경우 행정서비스의 최소수요(national minimum)를 충족시키기에도 어려운 형편에 처해 있음.
- 이 같은 문제를 해결하기 위한 방안의 하나로서 각 지자체가 활용하고 있는 수단이 지방공기업(local public enterprise)임. 이 점에서 지방공기업은 지자체의 자주재원의 확보 및 지방재정의 건전성 측면에서 중차대한 의미를 가지며 지방공기업의 설립, 운영, 경영, 예산회계 등 전반에 대한 면밀한 법적 토대의 수립과 엄정 집행이 필요함.
- 본 연구는 우리나라 지방재정의 건전성에 있어서 날로 그 중요성이 커지고 있으면서 아울러 사회적 문제도 야기하고 있는 지방공기업 제도를 개선하기 위하여, 지방공기업의 설립, 운영, 관리 및 예산, 회계 등 지방공기업과 관련된 제반법제(지방공기업법, 지방재정법, 지방자치법 등)의 현황과 문제점을 분석하고 그 법제적 개선방안을 도출함으로써 지방공기업이 지방재정의 건전화에 기여할 수 있도록 하려는 것을 목적으로 함.
- 이를 위해 본 보고서에서는 지방공기업의 유형별 분석 및 운용 현황에 대한 조사를 수행하였으며, 지방공기업법의 발전과정 및

시대별 특징을 분석하였음. 이를 토대로 현행 지방공기업법을 중심으로 관련법제의 현황과 문제점, 한계 등을 지적하였음.

- 아울러 현행 법제의 문제점을 개선하기 위한 기초연구로서 미국, 독일, 일본의 지방공기업관련 법제를 소개하고 분석하였으며, 이들 국가의 지방공기업 관련 주요 법제의 번역본을 부록으로 수록하였음.
- 끝으로 현행법제 및 비교법제의 분석을 토대로 하여 법제개선 방안을 제시하였음.

II. 주요 내용

- 그간 지방자치단체별로 지방공기업을 남발한 결과 지방재정의 건전성을 제고하기 보다는 오히려 훼손하는 방향으로 운용되는 경우가 없지 않았음. 그 점에서 지방자치단체로 하여금 신규 사업투자 등 자본투입 초기단계에서 보다 엄격한 요건을 적용하여 신중한 운용기조를 유지토록 할 필요가 있음.
- 지방공기업에 대한 통제 방향은 자율성을 최대한 보장하면서 그 재정통제의 기본 축을 지방자치단체에 의한 통제 중심으로 운용하되, 투명성을 위해 필요한 경우에 행정안전부장관에 의한 통제를 가미하는 방식으로 전개되도록 할 필요가 있음. 아울러 지방자치단체의 장애 의한 통제와 지방의회에 의한 통제의 조정도 적절히 보완되어야 할 것임.

- 현재의 시스템에 대한 시대적 요구와 자율성 보장필요성에 비추어 일정 정도의 제도개편이 필요하다고 봄.
- 먼저, 국가공기업의 경우와 마찬가지로 중앙정부가 예산편성지침을 하달하는 방식 자체의 자율성 침해 여지에 대한 우려는 지방직영기업에 대해서도 유효하며, 같은 논의선상에서 현행 제도의 개선이 모색되어야 할 것임.
- 하지만 예산편성지침을 전면 폐지할 경우 그 동안 유지해 온 지방공기업의 운영기조가 흔들릴 수 있기 때문에 이 문제는 일반 회계의 예산편성지침 폐지방침과 보조를 맞추어 점진적으로 논의되어야 함.
- 이를 위해 광역자치단체가 공기업을 설립하는 경우 행정안전부나 기획재정부와의 사전협의를 거치도록 할 필요가 있다. 협의 결과에 대해서는 특별한 사유가 없는 한 자치단체장이 반영하도록 할 수 있도록 구속력을 부여하여야 할 것임.
- 중앙정부와 사전협의 시에는 자치단체가 제출한 타당성 검토 결과를 외부 전문기관에 의뢰, 적정성을 재검토하도록 절차를 밟도록 해야 함.
- 지방공기업이 민간사업자와 경쟁 및 마찰우려가 높은 수익성 위주의 사업이나, 자본부족, 독과점 등 요인이 적고 민간분야가 활성화가 되어있는 사업에 진출하는 것은 지방경제를 침해할 우려가 있으므로 진입에 신중하고도 엄격한 기준이 필요함.

- 지방공기업의 자율성 내지는 지방분권화를 위해 예산편성 지침의 작성과정에 지방자치단체의 장이 개입할 수 있도록 할 필요가 있음.
- 한편 지방공기업법상 예산 불성립시에 예산집행에 대해 준예산제도를 인정하고 있으나 준예산을 집행할 수 있는 구체적인 경비를 법에 명시할 필요가 있음.
- 또한 준예산에 의해 집행된 예산은 당해 연도의 예산이 성립하면 그 성립된 예산에 의해 집행된 것으로 보기 때문에 예산 오용의 결과를 초래할 수 있으므로 준예산경비항목에 대한 개괄적인 규제가 필요함.

Ⅲ. 기대효과

- 본 연구에서 제시하는 지방공기업관련 법제의 개선방안을 통해 지방재정의 건전성을 제고하기 위한 지방공기업 관련 입법자료로서 지방자치단체는 물론, 중앙정부(지방자치당국 및 재정당국)에 의해 활용될 수 있을 것으로 기대됨.
- 주요국의 지방공기업 관련 법제 분석결과는 학계의 기초자료로서 활용될 수 있을 것으로 기대됨.

▶ 주제어 : 지방공기업, 지방자치, 지방재정, 지방직영기업, 지방공단, 지방공사, 제3섹터 공기업

Abstract

I . Background and Purpose

- The local public enterprises play important roles for local government and autonomy especially in the aspect of soundness of public finance. In many years local public enterprises in Korea have been fulfilling the task to provide the public with essential goods and services in the local societies.
- Recently, lots of local governments in Korea have established local public enterprises in their local area competitively for many purposes. Sometimes, however, the local public enterprises rather cause poor or insolvency of local governments.
- More strict legal standards to control establishment, management and ex-post supervision on the local public enterprises are needed in Korea.
- This paper tried to handle such issues with a legislative angle and, upon this basis, aims to suggest some improvement scheme for sound management of local public enterprises in Korea.

II. Summary of Contents

- Autonomy of local government on the local public enterprises should be respected, but control by related authorities in national level is also required.
- Particularly, more stern requirements of establish of them should be enacted, because over-establishment of local public enterprises can bring about deficit of local public finance.
- In the same context, introduction of a process of consultation between local and central governments should be considered.
- Public considerations are needed in the field of drawing up the budget, and on the other side, external audit system should be tighten to make audit system more transparent.
- More concrete stipulations of quasi-budget on the local public enterprises are should be organized for preparation of abnormal situations.

III. Expected Outcomes

- This research paper suggests the legislative scheme to development current law regarding local public enterprises.

- Upon the basis of this research, it is expected to provide legislative ideas to not only local governments but also public finance authorities at the national level.
- Comparative studies on the U.S., German and Japanese legislations in the paper also can present contribute in the academic sector.

➤ **Key Word** : Local Public Enterprise, budget and accounting, government enterprise, Local Government, Local Autonomy, 3 Sector Public Enterprise

목 차

요 약 문	3
Abstract	7
제 1 장 연구의 필요성과 목적	15
I. 연구의 필요성	15
II. 연구의 목적	17
제 2 장 지방공기업의 의의와 운용실태	19
I. 지방공기업의 의의와 운용실태	19
1. 지방공기업의 의미	19
2. 현행법상 지방공기업의 유형	20
II. 지방공기업 운용실태	30
제 3 장 지방공기업 관련법제의 현황 및 문제점	37
I. 지방공기업 관련 법제 개관	37
II. 지방공기업법의 연혁	37
III. 지방공기업법의 발전 궤적	51
IV. 현행법상 지방공기업 관련 법제의 문제점	52
1. 지방공기업의 신설에 대한 통제 측면	52
2. 지방공기업 사업적정성 통제 측면	55
3. 지방공기업의 예산에 대한 통제 측면	57
4. 지방공기업의 재무에 대한 통제 측면	67

5. 제3섹터 지방공기업의 경우	73
제 4 장 주요국의 지방공기업 관련 법제 분석	75
I. 미국의 지방공기업 관련 법제	75
1. 미국의 공기업의 운용현황	75
2. 미국의 관련 법제	76
II. 독일의 지방공기업 관련법제	80
1. 독일의 공기업 운용 현황	80
2. 독일의 공 회계 법제	86
III. 일본의 지방공기업 관련법제	87
1. 일본의 공기업 운영현황	87
2. 일본의 관련 법제	88
제 5 장 현행 법제의 개선방안	93
1. 지방공기업의 설립 통제를 위한 법제 개선방안	93
2. 지방공기업의 예산 부문의 문제점과 개선방안	94
3. 회계부문의 법제 개선방안	96
참 고 문 헌	101
[부록] 주요국의 지방공기업 관련 법제	105
I. 일본 지방공영기업법	105
II. 독일의 지방공기업법	129
1. 노르트라인-베스트파렌 州 지방공기업령 (Eigenbetriebsverordnung)	129

2. 독일 지방공기업령	142
3. 헤센州 지방공기업령	143
Ⅲ. 스위스 칸톤주의 재정예산을 위한 표준법	145

제 1 장 연구의 필요성과 목적

I. 연구의 필요성

지방공기업은 공공성과 경제성을 추구하면서 주민복지 증진, 지역경제의 활성화, 지역개발의 촉진을 위해 재화나 서비스를 적절하게 공급하기 위하여 지방자치단체가 직·간접적으로 운영하는 기업을 의미한다. 주지하다시피 우리나라 지방자치단체의 재정자립도는 대단히 열악한 것으로서, 중앙정부로부터의 교부세나 보조금에 의존하지 않을 경우 행정서비스의 최소수요(national minimum)를 충족시키기에도 미흡한 형편에 놓여 있다. 이 같은 문제를 해결하기 위한 방안의 하나로서 각 지자체가 활용하고 있는 수단이 지방공기업(local public enterprise)이다. 이 점에서 지방공기업은 지자체의 자주재원의 확보 및 지방재정의 건전성 측면에서 중차대한 의미를 가진다고 할 수 있다.

한편 지방공기업은 공공성을 떠도 효율성 및 수익성을 함께 추구해야 하는 복합적 지위가 내재된 공기업의 한 형태이면서도 지방공기업은 운용주체가 중앙정부가 아닌 지방자치단체이고, 관련 중앙행정기관도 재정당국(기획재정부)이 아닌 지방행정당국(행정안전부)라는 점에서 일반 공기업 내지 재정 정책과는 차별화된 접근이 필요한 영역이다. 즉 공공성, 기업성과 더불어 지방분권이란 제3의 고려요소가 추가되며, 이 과정에서 중앙정부의 통제와 지방자치단체의 통제의 적절한 배분과 조화가 요구된다. 더욱이 막대한 초기비용이 소요, 향후 수익성을 보장하기 어려운 특수성상 운영과정에서 지방재정의 건전화를 저해하는 결과를 초래할 수 있다는 점에서 보다 엄정한 관리시스템이 구축되어야 한다.

〈 표-1 〉 지방공기업과 사기업의 차이점

구 분	지방공기업	사기업
소유구조	자본주의적 · 공적소유	자본주의적 · 사적소유
추구목적	공익실현	이윤추구
경영원리	독점원리	경쟁원리
경영이념	목적(공공성)+수단(기업성)	목적(영리성)+약간의 사회성
사업영역	주민생활필수 공공사업	수익성이 있는 사업
조직구조	민주적+능률적 조직	능률적 조직구조
가격정책	공공규제 내의 원가보상주의	시장원리에 의한 가격결정
노사관계	노사관계에 대한 공적규제	자율적 노사관계 중시

이 점에서 지방공기업의 설립, 운영, 경영, 예산회계 등 전반에 대한 면밀한 법적 토대의 수립과 업정 집행이 필요한 바, 이 점에서 지방공기업의 운영 및 법적 통제시스템 구축은 지방공기업제도와 지방재정, 나아가서 국가재정 정책 측면에서도 중요한 과제가 아닐 수 없다.

지방공기업 관련 법제에 관한 연구는 그간 공기업, 지방재정, 혹은 정책 및 경영전략적 측면에서 부분적으로 수행되어 왔던 반면, 지방공기업을 지방재정의 관점에서 조망하고 법제적 개선방안을 도출하려는 시도는 이루어지지 못했다.

지방재정의 건전성을 위해 그 중요성이 날로 커지고 있는 지방공기업 문제를, 법리 및 입법정책적 측면에서 분석하고 그 재정건전성 제고를 위한 대안 제시가 필요함. 이를 위해 지방공기업의 특수성을 감안하면서도, 지방공기업의 설립목적 및 지방재정의 건전화 제고에 기여할 수 있는 법제적 토대를 재정비하기 위한 연구가 시급한 것으로 사료된다.

II. 연구의 목적

본 연구는 우리나라 지방재정의 건전성에 있어서 날로 그 중요성이 커지고 있으면서 아울러 사회적 문제도 야기하고 있는 지방공기업 제도를 개선하기 위하여, 지방공기업의 설립, 운영, 관리 및 예산, 회계 등 지방공기업과 관련된 제반법제(지방공기업법, 지방재정법, 지방자치법 등)의 현황과 문제점을 분석하고 그 법제적 개선방안을 도출함으로써 지방공기업이 지방재정의 건전화에 기여할 수 있도록 하려는 것을 목적으로 한다.

이를 통하여 지방공기업의 자율성을 최대한 보장하면서 건전성과 투명성을 위해 중앙정부와 지방자치단체의 통제를 적절히 배분하고 조화할 수 있도록 하는 한편, 지방공기업 정책의 기초 및 학술자료로서도 활용토록 한다.

제 2 장 지방공기업의 의의와 운용실태

I. 지방공기업의 의의와 운용실태

1. 지방공기업의 의미

지방자치단체는 헌법이나 지방자치법 등 관련 법률에 근거하여 자신에게 부여된 사무와 행정급부의 제공을 원칙적으로 자치단체 소속 기관이나 조직을 통해 수행하게 된다. 그러나 경우에 따라서는 지방자치단체의 정책과제를 보다 효과적으로 달성하기 위해 기업적 형태와 조직을 동원하기도 한다. 이처럼 지방자치단체가 자신이 수행해야 할 과제를 기업적인 원리와 조직을 통해 이행하기 위해 설립하여 운영하는 기업형태를 지방공기업(Local Public Enterprise)이라 한다.

지방공기업의 개념을 이해하기 위해서는 먼저 지방공기업의 개념을 명확히 할 필요가 있다. 지방공기업의 개념과 유형을 어떻게 보느냐에 따라 관련 법리 및 운용원칙 등의 내용이 달라질 수 있기 때문이다. 그런데, 지방공기업에 대해서는 물론이고 공기업에 대해서도 그 개념표지나 외연에 관하여 명확한 합의가 이루어져 있지 않다. 특히 현행 법체계 속에서 공기업에 관한 정의규정을 찾아보기가 어려워, 비교적 공기업에 관한 일반법적 성격을 가지는 「공기업의 경영구조개선 및 민영화에 관한 법률」이나 「지방공기업법」에서는 공기업에 대한 용어정의를 시도하고 있지 아니하다.¹⁾

이 점에서 지방공기업에 대한 정의는 다분히 학설이나 강학상의 용례를 따를 수밖에 없다고 하겠는데, 현재 우리나라에서 일반적으로 채용되는 공기업 개념은 일찌기 Leroy P. Jones가 제시한 개념정의를 토대로 하여 형성되었다고 할 수 있다. 그에 따르자면 공기업의 개념

1) 위 두 법률에서는 통상 제2조에 배치되는 정의규정이 마련되어 있지 않다.

은 “공공단체가 소유하거나 지배하며 그 생산물이 판매되는 생산적인 주체”로 정의될 수 있다.²⁾

한편, 지방자치법에서는 지방공기업의 개념을 정의하는 대신, 지방자치단체가 주민의 복리증진과 사업의 효율적인 수행을 위하여 지방공기업을 설치·운영할 수 있으며, 이러한 지방공기업의 설치·운영에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다고 함으로써(제137조 제1항, 제2항) 지방공기업의 설치 목적을 제시하는 방식으로 그 개념을 추출할 수 있는 근거를 마련해 두고 있다. 여기서 말하는 지방공기업의 설치와 운영에 관한 법률이 곧 지방공기업법이라고 할 수 있으며, 지방공기업법은 지방자치단체가 직접 설치·경영하거나 별도의 법인을 설립하여 경영하는 공기업에 관하여 사실상 가장 중요한 입법으로서의 기능을 수행하고 있다.

2. 현행법상 지방공기업의 유형

지방공기업법은 동법 제2조에서 지방공기업의 유형을 세 가지로 열거하고 있다. 지방자치단체가 직접 설치·운영하는 지방직영기업, 지방공사와 지방공단이 그것인데, 이하에서는 이들 지방공기업을 유형에 따라 상세히 분석해 보기로 한다.

(1) 지방직영기업

1) 의 의

먼저 지방공기업 가운데 지방자치단체가 직접 설치, 경영하는 지방공기업으로서 독립적인 법인격을 가지지 않는 지방직영기업을 들 수

2) Public Enterprise and Economic Development: The Korean Case, Seoul: KDI, 1975, 23면. 이러한 Jones의 견해에 대하여 유훈교수는 몇 가지 의문을 제시하면서 공기업은 “국가 또는 지방자치단체가 수행하는 사업 중 기업적인 성격을 지닌 것”이라고 비교적 간략하면서도 함축적인 개념으로 정의하고 있다. 공기업론, 1993, 20면 이하.

있다. 대개는 지방자치단체의 직원에 의해 사무를 직접 처리하는 형태를 띠게 된다. 지방직영기업은 지방자치단체의 행정기관에 소속되어 있으므로 또다른 형태의 지방공기업으로서 법적 독립성을 갖고 있는 지방공사나 지방공단과 구별된다고 할 수 있다.³⁾ 다만 지방직영기업이 비록 법인격을 가지지 않더라도 조직이나 회계상으로는 일반 지방자치단체의 기관과 조직으로부터 실질적인 독립성을 인정받게 된다.

지방직영기업은 지방자치단체가 주민의 복리를 증진시키고 생존을 배려하는 사무를 기업적 조직과 경영원리에 의하여 수행하고자 하는 동시에 이러한 사무가 공익성이 강한 것을 의식하여 지방자치단체의 영향력을 계속하여 유지하고자 하는 경우에 흔히 사용된다. 따라서 지방직영기업은 지방정부의 행정기구의 형태로 조직되며, 지방자치단체장의 직접적인 통제를 받는다. 즉 지방자치단체의 사업본부, 사업소(단), 국·과와 같이 관료제적으로 조직되며 매년 지방의회의 의결을 얻어 확정되는 예산에 의하여 운영된다. 또한 지방직영기업은 지방공기업법의 적용을 받고 이법에 규정된 것을 제외하고는 지방자치법 및 지방재정법 등 기타 관련법규의 적용을 받는다. 이러한 자치단체의 영향력을 유지하기 위하여 지방공기업법은 제5조에서 “지방자치단체가 지방직영기업을 설치·운영하고자 할 때에는 그 설치·운영의 기본사항을 조례로 정하여야 한다”고 규정하고 있다.

2) 대상사업

지방공기업법에 의하여 지방공기업이 수행할 수 있는 대상사업은 다시 두 가지로 양분되는데, 대통령령이 정하는 기준 이상의 사업과 소규모의 사업으로서 조례가 정하는 사업이 그것이다. 지방공기업법 제2조 제1항에서 대통령령으로 정하는 기준이상의 사업은 다음과 같다.

1. 수도사업(간이상수도사업은 제외한다)
2. 공업용수도사업
3. 궤도사업

3) 이러한 의미에서 지방직영기업은 자기기업(Eigenbetrieb)이라고 부르기도 한다.

(도시철도사업을 포함한다) 4. 자동차운송사업 5. 지방도로사업(유료도로사업에 한한다) 6. 하수도사업 7. 주택사업 8. 토지개발사업

이러한 8가지 사업을 지방공기업법의 적용을 받는 당연적용사업이라고 하며 제2조 제2항에 의하여 1. 민간인의 경영참여가 어려운 사업으로서 주민복리의 증진에 기여할 수 있고, 지역경제의 활성화나 지역개발의 촉진에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업 2. 제1항에 규정된 8가지 사업 중 본문의 규정에 의하여 대통령령이 정하는 기준에 미달하는 사업은 이른바 임의적용 사업으로서 지방자치단체는 이러한 사업 중 경상경비의 5할 이상을 경상수입으로 충당할 수 있는 사업을 지방직영기업·지방공사 또는 지방공단으로 경영하는 경우에 조례가 정하는 바에 따라서 지방공기업법을 적용할 수 있다.

3) 현 황

이러한 법령 및 조례가 정하는 바에 따라서 실제로 지방자치단체가 설립하여 운영하는 지방직영기업은 서울, 부산, 원주, 강릉을 비롯한 92개의 시·군의 상수도사업, 부산, 대구를 비롯한 22개 시·군의 하수도사업, 수원, 성남을 비롯한 44개 시·군의 공영개발사업, 부산, 대구광역시를 비롯한 15개 시·군의 지역개발기금, 인천광역시의 지하철건설사업이 있다.

4) 조직 및 관리자

이미 언급한 바와 같이 지방자치단체가 지방공기업을 설치·경영하고자 하는 경우에는 그 설치·운영의 기본사항을 조례로 정하여야 한다.4) 조례를 통하여 기본적인 조직과 운영의 원칙이 정하여지면 실제로 지방공기업이 수행하는 사업을 집행할 직원이 필요하게 된다. 따라서 지방자치단체는 지방직영기업의 업무를 관리·집행 하기 위하여

4) 지방공기업법 제5조

사업별로 관리자를 둔다. 관리자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 당해 지방자치단체의 공무원 중 지방직영기업의 경영에 관하여 지식과 경험이 풍부한 자중에서 지방자치단체의 장이 임명하며, 임기제로 할 수 있다.⁵⁾

5) 재무 및 회계

지방직영기업은 지방공사나 지방공단과는 달리 독립적인 법인격을 가지지 아니하나 위에서 본 바와 같이 조직상이나 경영에 있어서 지방자치단체로부터 독립적으로 운영된다. 특히 지방직영기업은 독립채산제를 원칙으로 하여 직영기업의 경비는 당해 기업의 수입으로 충당하여야 한다.⁶⁾ 이를 위하여 지방자치단체는 지방직영기업이 운영하는 개별사업마다 특별회계를 설치하여야 한다.⁷⁾ 그리고 지방직영기업의 특별회계는 사업의 성과 및 재정상태를 명확히 하기 위하여 재산의 증감 및 변동을 그 발생의 사실에 따라 계리한다.⁸⁾ 또한 지방직영기업의 재정상의 독립성을 유지하기 위하여 지방직영기업의 관리자에 의한 독립적인 예산편성권이 인정되며, 지방자치단체의 장은 지방직영기업의 관리자가 작성한 예산안을 조정하여 사업연도 개시전에 의회에 제출하고 그 의결을 얻어야 한다.⁹⁾

(2) 지방공사와 지방공단

1) 의 의

지방자치단체는 지방직영기업 이외에도 지방공기업법 제2조에서 규정하는 사무를 기업적 경영방식으로 처리하기 위하여 지방공사나 지방

5) 동법 제7조 제1항. 제2항

6) 동법 제14조 제1항

7) 동법 제13조

8) 동법 제16조

9) 동법 제23조 제1항. 제26조 제1항

공단을 설립할 수 있다. 이미 언급한 바와 같이 지방직영기업의 경우에도 조직상으로는 회계 및 재무 등 기업경영의 측면에서도 지방자치단체의 일반적인 사무처리와는 달리 독립성이 인정된다. 그러나 지방공사나 지방공단의 경우에는 조직·재정상의 독립 뿐 아니라 지방공기업법 제51조에 따라 별도의 법인격을 갖게 되므로 법적 독립성까지도 보장받게 된다.

다만 지방공기업법을 비롯한 개별법에서는 지방공사나 지방공단에 관한 개념정의를 시도하고 있지 않아서 양자의 개념 차이가 형식적으로 명확히 구분되지는 않는다. 다만 지방공기업법은 지방공사나 지방공단에 대하여 약간의 예외를 제외하고는 법적 측면에서 유사한 취급을 받게 되므로 지방공사와 지방공단을 개념적으로 구별할 실익은 크지 않다고 할 수 있다.

2) 설 립

지방자치단체는 지방공기업법 제2조의 규정에 의한 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 경우에는 지방공사나 지방공단을 설립할 수 있다.¹⁰⁾ 지방자치단체가 공사를 설립하고자 할 때에는 그 설립·업무 및 운영에 관한 기본적인 사항을 조례로 정하여야 한다.¹¹⁾

3) 종류와 출자-지방공사형 제3섹터(공사형 민관합동법인)

지방공사의 출자는 원칙적으로 지방자치단체가 전액을 현금 또는 현물로 출자하여야 한다. 이와 같은 원칙에 따라 설립된 지방공사를 전액출자 지방공사라 한다. 그런데 모든 지방공사의 지분을 지방자치단체 출연재원으로 충당할 수는 없는 것이 현실이기도 해서, 현행법은 지방자치단체가 공사의 운영을 위하여 필요한 경우에는 자본금의 2분의 1을 초과하지 아니하는 범위 내에서 지방자치단체 이외의 자로

10) 동법 제49조 제1항, 제76조 제1항

11) 동법제49조 제2항

하여금 출자할 수 있도록 하고 있는데, 이런 방식으로 설립된 지방공사를 혼합출자 지방공사라 한다. 혼합출자 지방공사의 경우 자본금은 주식으로 분할·발행하게 되며, 이 경우에 발행하는 주식의 종류, 1주의 금액, 주식발행의 시기, 발행주식의 총수, 주금의 납입시기 및 납입방법은 지방자치단체의 조례로 정하도록 되어 있다.¹²⁾

이러한 혼합출자 방식의 지방공사는 사인이나 사기업의 출자를 통하여 공사협력관계(Public-Private-Partnership)의 모델을 창출하기 위한 것으로 이른바 제3섹터 방식의 지방공사라 할 수 있다. 다만 이 경우에 민간부분이 50% 이하로만 출자를 할 수 있어서 이를 흔히 공사형 민관합동법인이라고 부르고 있다. 반면에 민간부분이 50% 이상을 출자하는 경우에는 회사형 민관합동법인으로 칭해진다.

4) 현 황

지방공기업법에 의한 지방공사는 주로 의료원사업, 도시개발사업, 지하철사업, 농수산물공사 등의 형태로 설립되어 있으며, 이 가운데 특히 지방자치단체가 50% 이상 출자한 지방공사로는 장흥표고유통공사, 지방공사인천터미널, 김제개발공사, 안성축산진흥공사, 경강종합관광개발공사, 철원농특수산물유통공사, 구미경북원예수출공사, 청도지역개발공사, 광주지방공사 등이 운영되고 있다. 이에 비하여 지방공단은 주로 시설관리공단과 주차관리공단 형태로 운영중인 경우가 대부분이어서 상대적으로 형태는 단조로운 형편이라고 할 수 있다.

12) 동법 제53조 제1항, 제2항, 제3항

〈 표-2 〉 지방공사와 지방공단의 비교

구 분 운영 형태	지 방 공 사		지 방 공 단
	지방자치단체 전액출자	민관공동출자 (50%이상)	
적용범위	법과 시행령에 규정된사업(법 제2조, 시행령 제2조①)		좌 동
조직구성	<ul style="list-style-type: none"> · 임원 : 사장, 이사, 감사 (법 제58조) · 직원 : 정관에 규정(법 제63조) · 이사회 (법 제62조) 		<ul style="list-style-type: none"> · 이사장, 이사, 감사 · 직원 : 정관에 규정 · 이사회(법제76조②)
출자와 자금조달	<ul style="list-style-type: none"> · 현금 또는 현물에 의한 전액 전액 지방자치단체 출자 (법 제53조①) 	<ul style="list-style-type: none"> · 지방자치단체가 2분의 1이상 출자 (법 제53조②) · 자금은 주식으로 분할발행 가능 (법 제53조③) 	<ul style="list-style-type: none"> · 지방자치단체 전액출자 (법 제76조②)
감독· 예산등	<ul style="list-style-type: none"> · 자치단체의 장이 사장 임면(법 제58조②) · 지방자치단체의 장이 공사의 업무감독 (법 제73조) · 행정안전부장관과 설립단체의 장은 공사의 업무, 회계, 재산에 대한 검사· 보고, 일반적 사무감독은 설립단체의 장 (법 제74조) · 정관변경시 설립단체의 장이 인가 (법 제56조③) · 예산· 결산· 사업계획서를 단체장에게 제출· 보고(법 제65조, 제66조) · 손익금 처리규정(법 제67조) · 여유금의 제한적 운용(법 제69조) 		<ul style="list-style-type: none"> · 이사장 등 좌동 (법 제76조②) · 손익금 처리규정 적용 안됨 (법 제76조②)

구분	운영 형태	지 방 공 사		지 방 공 단
		지방자치단체 전액출자	민관공동출자 (50%이상)	
사업법인 형태 및 기타	<ul style="list-style-type: none"> · 법인격 있음(법 제51조) · 기업성이 강함 · 상법중 주식회사에 관한 규정 준용(법 제75조) · 민관공동출자의 경우 상법준용(법 제75조) · 공사의 임직원에 대한 형법준용(법 제83조) 	<ul style="list-style-type: none"> · 비용부담규정(법 제77조) · 법인격있음(법 제76조②) · 공단의 임직원에 대한 형법준용(법 제83조) 		
성 격	일종의 회사	일종 공공업무대행기관		
설 립	자치단체 단독 또는 민·관 합작	자치단체 단독 (민관합작불가)		
업무관계	단독사업 경영(유통성)	특정사업 수탁(한정성)		
경영비용	판매수입	수탁금		
자본조달	사채발행, 증자(민간출자가능)	공단채 발행, 증자 (민간출자불가)		
경 영 자	사장, 부사장, 이사	이사장, 부이사장, 이사		
영업수지	수익 ≠ 비용(당기순이익 또는 순손실 발생)	수입=비용 (사업종료시 정산)		

(3) 사법상의 지방공기업

1) 의 의

일반적으로 지방공기업은 지방공기업법의 적용을 받는 공법상의 법인으로서 지방공사와 지방공단의 형태를 띠지만 이론적으로는 사법상의

법인의 형태로 설립되어 운영될 여지도 있다. 다만 이럴 경우에는 지방공기업이 지역사회의 공익성을 도모하기 보다는 이윤의 추구에 중점을 두게 된다. 이 점에서 이런 형태의 지방공기업은 지방자치단체가 출자를 통하여 참여한다는 측면에서는 형식적 의미의 공기업으로 볼 수 있겠으나 실질적으로는 지방자치단체가 수행하는 영리활동적 성격이 강하다.

독일의 경우에는 행정주체가 이윤의 추구를 목표로 공공적인 과제를 사법상의 법인체를 설립하여 수행하기도 하는데, 이를 자영사업이라고 부른다. 자영사업은 행정주체가 행하던 공적인 과제가 민영화 과정을 통하여 사법상의 법인체를 통하여 수행되기는 하지만 그 주체는 여전히 행정청이기 때문에 흔히 조직법상의 민영화(Organisationsprivatisierung)라고 부른다. 따라서 앞서 검토한 공법상의 공기업인 지방직영기업과는 법형식면에서는 구별되나 실제의 주인은 여전히 행정관청이라는 점에서는 동일하다.

2) 법적 형태와 자치단체의 영향력 행사

그러나 위에서 언급한 독일식의 자영사업과는 달리 우리나라의 경우에 사법상의 지방공기업은 대부분 상법상의 주식회사의 형태를 띠고 있다. 현재 우리나라의 경우 민법의 적용을 받는 재단 및 사단법인형태는 존재하지 않고 상법의 적용을 받는 주식회사만이 존재하고 있다. 이렇게 보면 민간부문의 출자가 전적으로 배제되고 주식회사의 자본금을 지방자치단체가 전액 출자하는 주식회사도 이론상으로는 가능하나 현실적으로는 존재하기 어렵고 또한 실익도 없다. 그 이유는 지방자치단체가 전액 출자하는 경우에는 굳이 별도의 주식회사를 설립할 필요가 없이 지방직영기업으로 운영하면 될 것이기 때문이다. 따라서 민간부문과 합동으로 설립되는 주식회사에서 지방자치단체는 자신의 출자지분의 비율에 따라 상법상 인정되는 주주권의 행사를 통하여 회사의 사무를 감독할 뿐이다.

(4) 지방자치단체와 제3섹터 방식을 통한 민관협력 - 회사형 민관합동법인

지방자치단체가 자치단체의 사무를 처리하면서 지방공기업을 통하여 민간의 자본과, 경험, 창의력을 최대한 반영하려는 경향은 어느 나라를 막론하고 일반적인 경향이 되고 있다. 또한 지방자치단체의 차원에서 이루어지는 이러한 민관협력은 공기업 이외에 민영화나 민관이 합동으로 설립하는 순수한 사기업의 형태로 이루어지기도 한다.

민관합동법인이란 공공부문과 민간부문이 공동으로 출자하여 설립한 법인으로서 지방공기업법 제79조의2에 의한 법인과 사회간접자본 시설에대한민간투자법(이하 민간투자법이라 한다) 제7조의 규정에 의한 사업시행자를 말한다(제2조 제12호). 원래 제3섹터는 1910년경부터 제1차 세계대전에 걸쳐서 발전한 독일의 혼합기업(gemeinwirtschaftliches Unternehmen)이 효시이며 일본에 1960년대 이 방식이 도입되어 크게 활성화 되었다.

우리나라는 1980년대 후반부터 이 개념이 도입되어 단순히 민간투자사업에 국한되지 않고 널리 경제행정분야에서 민간부문의 일반적인 활용방식으로 이해되고 있다. 제3섹터는 일반적으로 국가 또는 지방자치단체(제1섹터)와 민간부문(2섹터)간의 중간부문에 위치하여 공공부문의 공익성과 민간부문의 수익성을 동시에 보장하고자 하는 방식으로 공공과 민간부문이 합동으로 법인을 설립하여 동 법인의 명의로 투자사업을 시행하는 방식이다.

일본에서의 제3섹터도 넓은 의미로 공공부문과 민간부문이 협력하는 법인체라는 일반론 외에 그 개념이 명확하게 정립되어 있는 것은 아니다. 좁은 의미의 제3섹터는 지방자치단체나 공기업과 민간부문이 공동출자하여 설립되는 상법 또는 민법상의 법인을 지칭한다. 가장 좁은 의미의 제3섹터는 민법이나 상법에 의해 지방자치단체가 자본금의 25%이상 출자하고 있는 상법상의 법인만을 지칭한다.

〈 표-3 〉 지방공기업의 경영형태

경영형태	지방공기업의 유형		지방자치단체 출자비율	비 고
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)

II. 지방공기업 운용실태

현재 우리나라의 지방공기업 운영실태를 살펴보면 다음과 같다.

- 설치수 : 379개('10. 7. 1기준)
 - 지방직영기업 : 245개(상수도 115, 하수도 81, 공영개발 33, 지역개발기금 16)
 - 지방공사·공단 : 134개(공사 52, 공단 82)
 - ※ 제3섹터 : 38개는 제외
- 경영실적('09.12.31말 기준)
 - 경영성과 : △2,873억원 적자 (직영기업 1,607억원 흑자, 공사·공단 △4,480억원 적자)
 - 흑자 207개(직영 105, 공사·공단 102)
 - 적자 164개(직영 134, 공사·공단 30)
 - ※ 지하철 △8,283억원

- 자산규모 : 136조 8,721억원 (직영기업 62조9,839억원, 공사·공단 73조 8,882억원)
 - 부채 58조 2,113억원(직영기업 15조 5,310억원, 공사·공단 42조 6,803억원)
 - 자본 78조 6,608억원(직영기업 47조 4,529억원, 공사·공단 31조 2,079억원)
- ※ 부채비율 74.0%(2008년도 65.6% 대비 8.4%p 증가)

○ 2010년 예산(본예산 기준)

- 48조 4,880억원(직영기업 15조 9,387억원, 공사·공단 32조 5,493억원)

〈 표-4 〉 우리나라 지방공기업 현황

i) 지방직영기업(245개)

(2010. 7. 1기준)

세부 사업별	기업수	공 기 업 별
계	245	
상수도	115	서울,부산,대구,인천,광주,대전,울산,제주,수원,성남,고양,부천,안양,안산,용인,의정부,남양주,평택,광명,시흥,군포,화성,파주,이천,구리,포천군,광주,안성,하남,의왕,양주군,오산,여주군,양평군,동두천,과천,가평,김포,연천군,춘천,원주,강릉,동해,태백,속초,삼척,홍천군,정선군,철원군,영월군,평창군,인제군,고성군,양양군,청주,충주,제천,옥천군,청원군,음성군,단양,영동,천안,공주,보령,아산,서산,논산,예산군,당진군,홍성군,계룡시,전주,군산,익산,정읍,남원,김제,완주,부안,고창,목포,여수,순천,나주,영암군,광양,화순,포항,경주,김천,안동,구미,영주,영천,상주,문경,울진군,경산,칠곡,의성,영덕,창원,마산,진주,진해,통영,사천,김해,밀양,거제,양산,창녕군,거

제 2 장 지방공기업의 의의와 운용실태

세부 사업별	기업수	공 기 업 별
		창군, 함안군
하수도	81	부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산, 제주, 수원, 성남, 부천, 안산, 의정부, 광명, 구리, 과천, 시흥, 포천, 오산, 여주, 용인, 군포, 의왕, 남양주, 안성, 광주, 안양, 김포, 가평, 평택, 화성, 동두천, 파주, 이천, 고양, 연천, 춘천, 속초, 강릉, 충주, 청주, 제천, 증평, 음성, 공주, 천안, 아산, 서산, 보령, 당진, 계룡시, 전주, 익산, 정읍, 완주, 나주, 목포, 순천, 영암, 화순, 경주, 상주, 구미, 영천, 경산, 안동, 영주, 포항, 칠곡, 김천시, 진해, 창원, 김해, 진주, 사천, 마산, 통영, 밀양, 양산, 거제, 거창, 창녕
공영개발	33	인천, 수원, 성남, 의정부, 시흥, 구리, 안성, 의왕, 오산, 고양관광문화단지, 경기도판교테크노밸리, 경기고덕국제화지구, 춘천, 원주, 강릉, 속초, 충주, 음성군, 계룡시, 천안, 보령, 아산, 연기군, 익산, 목포, 순천, 광양, 창원, 마산, 진주, 김해, 양산, 의령친환경골프장관리사업소
지역개발기금	16	서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산, 경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주

ii) 공사공단(134개)

형태별	사업별	기업수	공 기 업 별
계		134	
지방공사	소계	52	
	지하철	7	서울(2), 부산, 대구, 인천, 광주, 대전 * 서울(2) : 서울메트로, 서울도시철도공사

형태별	사업별	기업수	공 기 업 별
	도시 개발	16	SH, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산, 경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주
	기타 공사 (지자체 100% 출자)	25	서울특별시농수산물공사, 인천교통공사, 인천광역시관광공사, 김대중컨벤션센터, 지방공사대전엑스포과학공원, 구리농수산물도매시장관리공사, 경기관광공사, 광주지방공사, 용인지방공사, 하남시도시개발공사, 김포시도시개발공사, 남양주시도시공사, 평택지방공사, 화성도시공사, 양평지방공사, 안산도시공사, 춘천도시개발공사, 충청남도농축산물류센터관리공사, 여수시도시공사, 구미원예수출공사, 영양고추유통공사, 청도공영사업공사, 통영관광개발공사, 창녕군개발공사, 함안지방공사
	기타 공사 (지자체 50% 이상 출자)	4	경기평택항만공사, 고양도시공사, 태백관광개발공사, 제주관광공사
지 방 공 단	소 계	82	
	시설· 환경· 경륜 공단	82	서울, 강남구, 강동구, 강북구, 강서구, 광진구, 구로구, 금천구, 도봉구, 동대문구, 동작구, 마포구, 서대문구, 성동구, 성북구, 송파구, 양천구, 영등포구, 용산구, 종로구, 중랑구, 은평구, 관악구, 중구, 노원구, 부산, 기장군, 대구, 인천, 인천남구, 인천남동구, 인천부평구, 인천계양구, 인천서구, 인천중구, 강화군, 대전, 울산, 울산남구, 울주군, 수원시, 성남시, 부천시, 안양시, 용인시, 시흥시, 화성시, 김포시, 안성시, 의왕시, 오산시, 과천시, 고양시, 의정부시, 파

제 2 장 지방공기업의 의의와 운용실태

형태별	사업별	기업수	공 기 업 별
			주시, 양주시, 안산시, 군포시, 가평군, 연천군, 포천시, 춘천시, 속초시, 동해시, 정선군, 청주시, 단양관광관리공단, 보령시, 전주시, 구미시, 안동시, 문경관광진흥공단, 창원시, 김해시, 거제시, 양산시, 부산환경, 대구환경, 인천환경, 광주환경, 부산경륜공단, 창원경륜공단

iii) 시·도별, 사업별 공기업단체

시 도 별	합 계	직영기업					공사·공단등				
		소 계	상 수 도	하 수 도	공 영 개 발	지 역 개 발 기 금	소 계	지 하 철	도 시 개 발 공 사	시 설 환 경 경 륜 공 단	기 타 공 사
계	379	245	115	81	33	16	134	7	16	82	29
서울	31	2	1	-	-	1	29	2	1	25	1
부산	9	3	1	1	-	1	6	1	1	4	-
대구	7	3	1	1	-	1	4	1	1	2	-
인천	17	4	1	1	1	1	13	1	1	9	2
광주	7	3	1	1	-	1	4	1	1	1	1
대전	7	3	1	1	-	1	4	1	1	1	1
울산	7	3	1	1	-	1	4	-	1	3	-
경기	106	71	31	28	11	1	35	-	1	21	13
강원	30	23	15	3	4	1	7	-	1	4	2

시 도 별	합 계	직영기업					공사·공단등				
		소 계	상 수 도	하 수 도	공 영 개 발	지 역 개 발 기 금	소 계	지 하 철	도 시 개 발 공 사	시 설 환 경 윤 공 단	기 타 공 사
충북	19	16	8	5	2	1	3	-	1	2	-
충남	26	23	10	7	5	1	3	-	1	1	1
전북	17	15	9	4	1	1	2	-	1	1	-
전남	18	16	7	5	3	1	2	-	1	-	1
경북	32	25	14	10	-	1	7	-	1	3	3
경남	41	32	13	12	6	1	9	-	1	5	3
제주	5	3	1	1	-	1	2	-	1	-	1

〈 표-5 〉 지방공기업법 적용 대상사업

구 분	적용대상사업 및 사업규모
의무 적용사업 (직영기업 또는 공사·공단 설치)	<p>○ 대통령령이 정하는 일정규모기준이상이면 의무적으로 법을 적용</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 상수도사업(간이상수도사업 제외) : 1일생산능력 1만5천톤 이상 2. 공업용수도사업 : 1일생산능력 1만톤이상 3. 궤도사업(도시철도사업 포함) : 보유차량 50량이상 4. 자동차운송사업 : 보유차량 30대이상 5. 지방도로사업 : 도로관리연장 50km이상 또는 유료터널·교량 3개소이상 6. 하수도 사업 : 1일 처리능력 1만5천톤 이상(하수처리장 시설 구비)

제 2 장 지방공기업의 의의와 운용실태

	<p>7. 주택사업 : 주택관리 연면적 또는 주택건설 면적 10만㎡ 이상</p> <p>8. 토지개발사업 : 조성면적 10만㎡ 이상</p>
<p>임의 적용사업 (직영기업 또는 공사·공단 또는 제3섹터 설치)</p>	<p>○ 경상경비의 5할이상을 경상수입으로 충당할 수 있는 아래 사업을 지방직영기업·지방공사·공단이 경영하는 경우 조례가 정하는 바에 의하여 법적용 가능</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 민간인의 경영참여가 어려운 사업으로서 주민복리증진 기여, 지역경제활성화나 지역개발촉진에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업 2. 의무적용 대상사업중 당연적용사업기준에 미달하는 사업 3. 체육시설의 설치·이용에 관한 법률에 의한 체육시설업 및 관광진흥법에 의한 관광사업(여행업 및 카지노업 제외)

제 3 장 지방공기업 관련법제의 현황 및 문제점

I. 지방공기업 관련 법제 개관

지방공기업과 관련된 현행 법제는 매우 광범위하여서, 지방자치단체는 주민의 복지증진과 사업의 효율적 수행을 위하여 지방공기업을 설치·운영할 수 있고, 지방공기업의 설치·운영에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정하도록 한, 지방자치법 제137조에 따라 여러 측면의 법제가 관여하도록 되어 있다.

이를 테면 지방재정법·지방재정법시행령, 지방자치단체 재무회계규칙 등, 지방공기업법·지방공기업법시행령, 시행규칙, 지방공기업경영평가규정 등, 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률·지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률시행령, 시행규칙, 공유재산 및 물품관리법·공유재산및물품관리법시행령 등이 직·간접적으로 지방공기업의 운용에 관여한다.

이 가운데 지방공기업의 설립, 운영, 회계 등에 관하여 가장 직접적 규정들을 두고 있는 법제는 지방공기업법이라 할 수 있다. 지방공기업법은 1969년 제정된 이래 수차례의 개정을 거쳐 현재에 이르고 있다. 그 변천의 궤적을 살펴보면 다음과 같이 정리할 수 있다.

II. 지방공기업법의 연혁

(1) 제정(1969. 1. 29, 1968. 2. 29 정부안 국회이송)¹³⁾

지방공기업법은 지방자치단체가 경영하는 기업의 조직, 재무 및 경영의 기준을 정하여 그 경영을 합리화함으로써 지방자치의 발전에 기여하도록 하려는 목적으로 1969년 1월 29일에 법률 제2101호로 제정되

13) 법률 제2101호.

었다. 동법의 구성은 총5장에 걸쳐 48개의 조문으로 이루어졌으며, 지방자치단체가 직접 설치하여 경영하는 사업(협회의 지방공기업)만을 규율 대상으로 하였다.

제정법의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 지방자치단체가 경영하는 기업중 수도, 공업용수도, 궤도, 자동차운송사업 및 가스, 유료주거장, 지방택지조성사업을 지방공기업으로 하고, 대통령령이 정하는 바에 따라 이 법 적용사업 이외의 사업에 대하여는 이 법의 전부 또는 일부를 적용할 수 있도록 하였다. 또한 지방공기업의 경영에 관하여 지방자치법, 지방재정법에 대한 특례를 규정하였으며, 지방공기업의 회계는 특별회계에 의한 독립채산제를 채택하고 회계거래를 발생의 사실에 따라 계리하도록 함으로써 규범적 통제를 위한 주요 근간을 수립하였다. 아울러 예산에 탄력성을 부여하기 위하여 업무량 증가로 인한 경비부족 시는 업무량증가로 인한 증가수입에 상당한 금액을 그 증가수입에 관련된 업무의 직접비에 사용할 수 있도록 하고, 이 경우 지방공기업의 관리자는 지방자치단체의 장의 승인을 얻도록 하며, 지방자치단체의 장은 이를 의회에 보고하도록 하였다.

이외에도 지방채 발행규정을 둔 점, 회전기금을 설치한 점, 공유재산, 물품과 그가 보유하는 채권, 유가증권 및 현금은 기업자산으로 하고 운영에 관하여는 지방자치법, 지방재정법의 규정에 불구하고 대통령령으로 정하도록 한 점을 특징으로 들 수 있다.

〈 표-6 〉 지방공기업법 적용대상 사업

당연적용사업(5)	임의적용사업(7)
①수도, ②공업용수도, ③궤도, ④자동차운송, ⑤가스	①병원, ②주택, ③시장, ④도축, ⑤공익전당포, ⑥택지조성, ⑦기타기업으로 경영하는 것이 적당한 사업

(2) 제 1 차 개정(1980. 1. 4)

지방공기업법은 1980년 1월에 처음으로 개정되었다. 제1차 개정에서는 지방도로사업, 하수도사업, 청소위생사업, 주택사업, 의료사업과 매장 및 묘지사업을 추가하는 한편, 지방공사와 지방공단을 설립·운영할 수 있는 근거를 두고, 지방공단의 설치운영에 관하여는 지방공사에 관한 규정을 준용하도록 하였다. 즉, 지방공사·공단에 관한 규정을 신설하여 간접경영방식 도입을 위한 근거 마련하였다.

아울러 지방공사는 도와 인구 50만 이상의 시에 설치할 수 있도록 하였고, 지방공사의 설립과 운영은 법률에 의하여 설립하는 특수법인과 동일하도록 했다. 지방공사가 인가기관의 승인을 얻어 사채를 발행하거나 외국으로부터 차관을 할 수 있도록 하는 규정도 두었다. 이와 더불어 지방공사는 용역의 제공을 받으려는 자로부터 선수금을 받을 수 있도록 한 점도 특징이었다. 당시 지방공기업법 적용대상사업이 5개→11개로 추가된 내역은 아래와 같다.

〈 표-7 〉 지방공기업법적용대상사업

당연적용사업(11)	임의적용사업(11)
①수도, ②공업용수도, ③궤도, ④자동차운송, ⑤가스, ⑥지방도로, ⑦하수도, ⑧청소·위생 ⑨주택, ⑩의료, ⑪매장및묘지	①시장, ②도축장, ③토지개발, ④통운, ⑤ 증기관리, ⑥ 관광, ⑦계량기검침, ⑧체육장, ⑨문화·예술, ⑩공원, ⑪기타 주민복지증진에 기여 할 수 있는 사업중 그 경비를 주로 사업수입으로 충당하는 사업

(3) 제 2 차 개정(1991. 5. 31)

제2차 개정은 서울특별시의회구성에 따라 서울특별시에 대한 국무총리의 지시·조정·승인권 등을 내무부장관이 행사하도록 하는 소폭의 개정이었다. 지방자치법 제161조 및 동법 부칙 제6조제3항의 규정에 의하여 수도로서의 특수성을 고려하여 서울특별시의 행정에 관한 특례를 정하려는 것이었다.

조직상의 특례로는, 서울특별시의 보조기관의 직급 및 행정기구에 관하여는 따로 대통령령으로 정하도록 하고, 대통령령이 정하는 직속기관 및 지방공사등을 설치하고자 하는 경우에는 내무부장관의 승인을 요하지 아니하도록 하였으며, 일반 행정운영상의 특례로는, 당시 내무부장관이 서울특별시의 지방채발행에 대한 승인여부를 결정하고자 할 때에는 국무총리에게 보고하도록 하고, 내무부장관이 서울특별시의 자치사무에 대한 감사를 하고자 할 때에는 국무총리의 조정을 거치도록 하며, 자치구 상호간의 재원을 조정할 때에는 내무부장관의 승인을 요하지 아니하도록 하였다. 또한 서울특별시장이 행한 처분에 대한 행정심판청구사건의 심리·의결은 국무총리소속 행정심판위원회가 행하도록 하는 한편, 서울특별시소속국가공무원에 대한 임용 등에 관한 권한은 대통령령이 정하는 바에 의하여 서울특별시장이 행하도록 하였다. 그 외에 서울특별시소속공무원의 국외파견훈련 및 국내외 위탁교육에 관한 사항은 총무처장관과 협의하여 서울특별시장이 행하도록 하거나, 서훈의 추천은 서울특별시장이 행하도록 하며, 지방공기업의 결산 및 사업보고서에 첨부하는 회계감사보고서를 작성할 공인회계사는 서울특별시장이 지정하도록 하는 입법적 보완조치도 취해졌다.

한편, 수도권광역행정의 운영에 있어서 중앙행정기관의 장과 서울특별시장이 의견을 달리하는 경우에는 국무총리가 이를 조정하도록 하였다.

(4) 제 3 차 개정(1992. 12. 8)

1992년 말 개정되어 1993년부터 시행된 제3차 개정에서는 지방자치제 실시에 따른 여건변화를 수용하고 그간의 지방공기업의 운영실태에 비추어 법적 미비점을 보완하며 나아가 효율적인 경영기반을 조성하는 등 지방공기업의 확대·발전을 위한 제도적 기반을 보강하려는 조치가 취해졌다. 이를 위해 지방사업의 효율적인 추진을 위하여 지방공기업 대상사업의 종류를 추가하였고, 지방자치단체가 직접 운영하는 사업은 그 개념에 맞게 지방공기업에서 지방직영기업으로 명칭을 바꾸고, 지방공기업을 지방직영기업, 지방공사 및 지방공단을 포함한 개념으로 정비하였다. 또한 지방직영기업의 관리자의 전문성을 높이기 위하여 일반직지방공무원외의 다른 지방공무원도 관리자로 임명할 수 있도록 그 임명대상자의 범위를 확대하고, 임기제를 도입할 수 있도록 하였으며, 지방공사 및 지방공단을 설립할 수 있는 지방자치단체의 범위를 시·도 및 인구 50만 이상의 시에서 모든 지방자치단체로 확대하는 조치도 취해졌다.

아울러 지방공기업의 효율적 경영을 위하여 지방자치단체의 장이 경영평가를 실시하도록 하였고, 지방자치단체는 지방공기업의 경영지도·자문을 전문적으로 수행하기 위하여 공동으로 법인을 설립·운영할 수 있도록 하였다. 지방자치단체는 50% 미만의 자본금 등을 출자 또는 출연하여 지방자치단체외의 자와 공동으로 상법상의 주식회사 또는 민법상의 재단법인을 설립·운영할 수 있도록 하되, 25% 이상의 자본금 등을 출자 또는 출연하는 경우에는 미리 내무부장관의 승인을 얻도록 하는 한편 지방공기업에 관한 내무부장관의 권한의 일부를 시·도지사에게 위임할 수 있는 근거도 마련되었다.

〈 표-8 〉 지방공기업대상사업

당연적용사업(15)	임의적용사업(7)
수도, 공업용수도, 궤도, 자동차운송, 가스, 지방도로, 하수도, 청소·위생, 주택, 의료, 매장 및 묘지, 주차장, 토지개발, 시장, 관광사업	도축장, 통운, 자동차터미널, 체육장, 문화·예술, 공원, 기타 경상경비의 5할 이상을 경상수입으로 충당할 수 있는 사업중 주민복지증진, 지역개발, 지역경제 활성화에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업

(5) 제 4 차 개정(1996. 12. 30)

제4차 개정은 지방공사 및 공단에 대한 내무부장관의 권한중 일부를 지방자치단체의 장에게 이양하는 등 지방자치단체의 지방공사 등에 대한 자율성을 높이기 위한 목적에서 이루어졌다. 이를 위해 지방공사 및 공단의 지사 또는 출장소 설치에 관한 내무부장관의 승인권을 지방자치단체의 장에게 이양하였으며, 시·군 및 자치구가 설립한 지방공사 및 공단의 사장 또는 이사장 임면에 대한 내무부장관의 사전승인권력을 시·도지사에게 이양하고, 의료사업을 목적으로 하는 지방공사의 사장 임면에 대한 사전승인제도를 폐지하였다.

또한 시·군 및 자치구가 설립한 지방공사 및 공단에서 소규모의 사채 또는 공단체를 발행하거나 외국차관을 하는 경우에 이에 대한 내무부장관의 승인권을 시·도지사에게 이양하였으며, 지방공사 및 공단은 매사업연도의 사업계획서 및 예산서에 관하여 지방자치단체의 사전승인을 얻도록 하고 있고, 동 사업계획서 및 예산서에 임직원의 급여기준 등이 포함되어 있으므로 지방공사 및 공단의 임직원급여 및 퇴직수당 지급기준에 관한 사전승인제도를 폐지하였다.

(6) 제 5 차 개정(1999. 1. 29)

지방자치단체가 자율적으로 지방공기업을 설립·운영할 수 있도록 행정자치부장관이 갖고 있던 각종 승인권·인가권 등을 해당지방자치단체의 장에게 이양함과 아울러 그 책임성과 전문성을 확보함으로써 지방자치의 발전과 지역주민의 복리증진을 도모하기 위한 취지의 개정이었다. 개정의 주요골자를 살펴보면, 먼저 동 법의 의무적 적용대상 사업을 상·하수도, 도로, 주택 등 공공성이 강한 9개 사업으로 한정하고, 종전의 가스, 청소·위생, 시장 및 관광사업등을 제외한 점(법 제2조 제1항)을 들 수 있다.

또한 지방직영기업의 재무관리상의 탄력성과 자율성을 제고하기 위하여 세출예산의 100분의 1이상을 계상하도록 되어 있는 예비비 확보 기준을 삭제하였고(법 제31조), 지방직영기업 관리자가 지정된 금융기관이 아닌 다른 금융기관에 여유금을 예탁하는 경우 사전에 당해지방자치단체의 장의 승인을 얻도록 하던 것을 폐지하여 여유금을 효율적으로 관리할 수 있도록 하였으며(법 제33조제2항), 지방자치단체의 장이 지방직영기업의 업무에 관한 현금출납사무를 담당할 금융기관의 지정을 승인한 경우 행정자치부장관 또는 시·도지사에게 보고하도록 하던 제도를 폐지하였다(법 제33조제3항).

지방직영기업의 재정적 기초를 튼튼히 하기 위하여 결산 결과 이익이 발생한 경우에는 결손보전후 그 잔액의 10분의 1이상을 이익적립금으로 적립하도록 하는 한편(법 제37조제1항), 지방직영기업이 경영환경변화등에 신속적으로 대응할 수 있도록 하기 위하여 중요자산의 취득·처분은 이를 예산으로 일괄편성하여 지방의회의 의결을 얻도록 하고, 그 의결을 얻은 경우에는 지방자치법 및 지방재정법의 규정에 의하여 중요자산의 취득·처분에 관한 지방의회의 의결을 얻은 것으로 보도록 하려는 조치도 취해졌다(법 제40조제1항 및 제2항). 지방공사

및 지방공단의 설립·운영에 관한 행정자치부장관의 권한중 일부를 해당지방자치단체 또는 그 장에게 이양하거나(법 제49조제3항등), 지방공기업의 책임경영체제를 확립하기 위하여 부실 지방공기업에 대하여는 경영진단을 실시할 수 있도록 하고, 필요하다고 인정되는 경우에는 지방공기업의 임원해임·조직개편등 경영 개선을 위한 조치를 권고할 수 있도록 한 입법적 조치도(법 제78조의2) 이 때 이루어졌다.

(7) 제 6 차 개정(2002. 3. 25)

지방공기업의 계약질서를 확립하기 위하여 입찰참가자격제한제도를 도입하는 한편, 지방공사 및 지방공단외의 출자법인의 경영부실에 대비하기 위하여 출자법인의 채무에 대한 보증한도를 정하고, 지방공기업에 대한 경영평가의 객관성과 신뢰성을 확보하기 위하여 경영평가의 주체를 변경하는 등 종전의 제도 운영상 나타난 일부 미비점이 개선·보완되었다.

구체적으로는 주택사업 또는 토지개발사업을 영위하는 지방직영기업의 특별회계는 재해복구나 사회간접자본시설의 건설을 위하여 필요한 때에는 이익금의 일부를 당해 지방자치단체의 일반회계로 전출할 수 있도록 하였고(법 제17조제3항 신설). 지방공사의 사장후보를 객관적이고 공정하게 추천하기 위하여 사장추천위원회의 구성과 운영에 관하여는 대통령령이 정하는 기준에 따라 조례로 정하도록 했다(법 제58조제4항).

지방공사의 계약질서확립을 위하여 공정한 경쟁 또는 계약의 적정한 이행을 해칠 것이 명백하다고 판단되는 경우에는 일정기간 입찰참가자격을 제한할 수 있도록 하였으며(법 제64조의2제3항 신설), 지방공사 및 지방공단외의 출자법인의 경영부실이 지방자치단체의 부담으로 되는 것을 방지하기 위하여 지방자치단체가 출자법인의 채무에 대하여 보증을 할 때에는 지방자치단체의 출자지분을 초과할 수 없도록 하였다(법 제77조의5 신설).

이 밖에도 지방공사 및 지방공단외의 출자법인의 경영이 부실하게 되어 지방자치단체의 지분이 2분의 1을 초과하게 되는 경우 당해 지방자치단체는 지체없이 주식의 처분, 해산 등 필요한 조치를 하도록 하는 한편(법 제77조의6제1항 신설), 지방자치단체의 장은 지방공사 및 지방공단외의 출자법인에 대한 검사결과 부실경영이 인정되는 경우에는 주식의 양도, 해산청구 등 필요한 조치를 할 수 있도록 하고(법 제77조의6제2항 신설). 지방공기업에 대한 경영평가의 객관성과 신뢰성을 확보하기 위하여 경영평가의 주체를 지방자치단체의 장에서 행정자치부장관으로 변경하는 조치도 취해졌다(법 제78조제1항).

(8) 제 7 차 개정(2004. 12. 30)

지역경제의 활성화와 주민복리를 도모하기 위하여 지방공기업의 사업영역을 일부 확대하는 한편, 지방공사가 사업을 효율적으로 수행할 수 있도록 국내법인에 대하여 출자할 수 있는 근거를 마련하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하기 위한 개정이었다.

무엇보다 법 제2조 제2항 제3호 신설하여 지방공기업의 사업영역을 확대한 점이 특징인데, 주 40시간근무제 도입으로 관광·레저 수요가 크게 늘어나고 있으므로 주민의 복리증진을 위하여 지방공기업의 사업영역을 확대할 필요가 있었고, 지방공기업도 체육시설업 및 관광사업을 담당할 수 있도록 지방공기업의 사업영역에 체육시설업 및 일부 관광사업을 추가하기 위한 취지였다. 지방공기업의 사업영역을 확대함으로써 주민의 복리를 증진시키고 지역경제의 활성화에 기여할 것으로 기대되었다.

한편 지역개발채권의 매입대상 등을 명시함으로써(법 제19조제3항 및 제4항 신설) 지방공기업에 투자할 재원을 확보하고 지역개발에 소요되는 기금을 조성하기 위하여 시·도가 조례에 근거하여 발행하던 지역개발채권의 발행근거와 매입대상을 법률로 정하였다.

이 무렵 지방직영기업의 예산편성지침 작성권도 지방에 이양되었다(법 제23조제3항). 지방분권로드맵의 일환으로 지방직영기업경영의 자율성을 확대하려는 것으로서, 종전에는 행정자치부장관이 주무부 장관과 협의하여 작성하던 지방직영기업의 예산편성기본지침을, 앞으로는 행정자치부장관이 정한 공통기준에 따라 지방자치단체의 장이 정하도록 한 점이 차이였다. 이를 통해 지방분권을 제도적으로 뒷받침하고 지방직영기업의 자율경영체제를 확립할 수 있는 토대가 구축되었다.

한편 지방공사의 출자범위 확대되었는데,(법 제54조) 종전에 지방공사는 외국인투자법인에만 출자할 수 있었으나, 앞으로는 당해 공사의 사업과 관계되는 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 경우 지방자치단체의 장의 승인을 얻어 지방자치단체외의 다른 법인에도 출자할 수 있도록 함으로써 업무영역의 다양화와 효율적 경영을 도모할 수 있게 되었다.

(9) 제 8 차 개정(2005. 3. 24)

지방공기업에 대한 자율경영체제를 확립하고 지방분권화를 뒷받침하기 위하여, 부채비율·경영성과 등을 감안하여 대통령령이 정하는 기준 이하의 사채를 지방공사가 발행하는 경우에는 행정자치부장관 등의 승인을 받지 아니하도록 하였다. 따라서 대통령령이 정하는 기준을 초과하는 경우에는 여전히 장관의 승인을 얻어야 했다.

(10) 제 9 차 개정(2005. 3. 31)

‘채무자회생및파산에관한법률’에 의거 제60조 제1항제3호 소정의 ‘파산자’ 표현을 ‘파산선고를 받은 자’로 수정하여 조문을 명확하기 위한 소폭의 개정이었다.

(11) 제10차 개정(2005. 7. 13)

지방자치단체가 의료기관을 설립하고자 하는 경우에는 지방공기업법에 의한 지방공사로서 의료원을 설립할 수 있도록 하고 있으나 지역주민에 대한 의료서비스의 질을 높이고 보건의료에 대한 공공성을 보다 강화하기 위하여 이 법에 의한 지방의료원을 설립·운영하도록 하는 한편, 지방의료원은 지역주민의 진료사업 외에 민간의료기관이 담당하기 어려운 보건의료사업 등을 수행하도록 하고, 지방의료원에 대한 지원을 강화하며, 지방의료원의 운영진단 등을 통한 효율적인 운영을 도모하는 등 지방자치단체가 설립·운영중인 의료기관의 설립 및 운영에 관한 체제를 전면적으로 개선·보완하려는 개정이었다.

개정된 주요내용들로는 먼저 지방의료원의 설립 및 등기(법 제4조)에 관하여 지방자치단체는 공공보건의료 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 지방의료원을 설립할 수 있고, 필요한 경우 지방의료원을 통합하거나 분원을 둘 수 있도록 하며, 지방의료원은 그 주된 사무소의 소재지에서 설립등기를 함으로써 성립하도록 하였다.

아울러 지방의료원의 사업도 명시하였는 바(법 제7조), 지방의료원은 지역주민의 진료사업, 전염병 관리 및 주요 질병의 예방사업, 의료인·의료기사 및 지역주민의 보건교육사업, 국가 또는 지방자치단체의 공공보건의료 시책의 수행 등의 사업을 행하도록 하였다.

임원 및 이사회에 관한 사항도 지방의료원에 이사장을 포함한 7인 이상 11인 이하의 이사와 감사 1인을 두도록 하고, 이사는 지방자치단체의 장이 추천한 지방자치단체 소속공무원 2인과 지역 보건의료계가 추천하는 자 1인, 소비자 관련단체가 추천하는 자 1인 등이 포함되도록 하며, 이사회는 정관의 변경에 관한 사항, 사업계획 및 예산·결산에 관한 사항 등을 심의하도록 하였다(법 제8조 및 제9조).

지방의료원의 지원방안으로서 국가는 공공보건의료 시책의 수행을 위하여 필요한 경우에는 지방의료원의 공공보건의료사업에 소요되는 경비의 일부를 예산의 범위 안에서 지원할 수 있고, 지방자치단체는 지방의료원의 설립에 소요되는 경비를 출연하거나 운영에 필요한 경비를 보조할 수 있도록 하였다(법 제17조).

한편, 보건복지부장관은 지방의료원에 대하여 지방의료원의 경영상태, 취약계층에 대한 공공보건의료사업의 성과 등에 대하여 운영평가를 실시하고, 운영평가 결과 특별한 대책이 필요하다고 인정되는 지방의료원에 대하여 운영진단을 실시할 수 있도록 하였다(법 제21조 및 제22조).

(12) 제11차 개정(2006. 10. 4)

지방자치단체의 장이 지방공사 사장을 임명하는 경우에는 경영성과 계약을 체결토록 하였다. 또한 성과계약의 이행실적, 경영평가결과, 사장평가결과 등을 고려하여 임기중 해임 또는 임기종료시 연임시킬 수 있도록 하였으며, 경영성과계약에는 사장이 수행하여야 할 경영목표, 권한, 성과에 따른 보상 및 책임 등이 포함되었다.

(13) 제12차 개정(2007. 1. 19)

지방자치단체가 행정자치부의 민영화 지침이나 감사원 권고 등에 의해 지방공사를 민영화하는 경우 상법상의 주식회사로 전환할 수 있는 법적 근거가 신설되었다.

(14) 제13차 개정(2007. 5. 11)

‘지방자치법’에 따라 제8조(과태료) 및 제40조(중요자산의 취득·처분) 개정하여 지방공기업의 근거조문을 변경하였다.

(15) 제14차 개정(2007. 5. 17)

입찰참가자격 제한을 “일정기간 → 2년 이내의 범위에서”로 명확히 하였으며, 지방공기업(도시철도 및 주택건설사업 등 공익사업)이 발행하는 채권에 대해서 특별한 법률에 따라 설립된 법인이 발행하는 채권과 동일한 법적 지위를 부여하였다.

(16) 제15차 개정(2008. 2. 29)

정부조직법 개편에 따른 타법개정이었다.

(17) 제16차 개정(2009. 4. 1, 시행 2009. 10. 2)

지방공기업의 설립 및 출자관련 법제를 개선하기 위한 개정으로서 지방공기업의 사장 외에 이사 및 감사도 임원추천위원회의 추천을 받아 임명하도록 하고, 사장·이사 및 감사는 경영성과, 직무실적 등에 따라 1년 단위로 연임될 수 있도록 함으로써 지방공기업 임원 인사의 공정성을 높이면서 책임경영이 정착되도록 하며, 지방공기업 정책의 일관성과 효율성을 높이기 위하여 경영평가위원회와 경영진단위원회를 하나로 통합한 지방공기업정책위원회를 설치하는 것을 주된 내용으로 하는 개정이었다.

세부적으로 살펴보면, 우선 종전에 기초지방자치단체의 장이 관할 광역지방자치단체에서 이미 설립하였거나 설립예정인 공기업과 유사한 기능의 공기업 설립하여도 이에 대한 견제수단이 없어 지방공기업에 대한 중복투자로 지방공기업의 경영이 부실해질 수 있는 우려가 제기되어 왔던 바, 이를 시정하기 위해 기초지방자치단체의 장이 공기업 설립하려는 경우에 미리 광역지방자치단체의 장과 협의를 거쳐 공기업 설립의 타당성을 검토하도록 하는 것을 내용으로 법 제49조 제1항 단서를 신설하였다.

또한 지방자치단체의 공사에 대한 출자 또는 출연 비율 산정 방식 개선하기 위하여 법 제53조 제4항 및 제77조의3 제3항을 신설하였다. 종전에는 지방자치단체 외의 자에 대한 규정이 불명확하게 되어 있어 지방자치단체가 자신이 설립한 공사와 공동으로 별도의 공구나 법인에 출자하거나 출연한 경우에 지방자치단체의 출자 또는 출연비율을 어떻게 파악할 것인가에 대한 오해가 있었으나, 동법 개정을 통하여 지방자치단체가 자신이 설립한 공사와 공동출자한 경우에는 모두 지방자치단체의 출자 또는 출연으로 보도록 하였다. 지방자치단체가 이 법의 적용을 받지 아니하는 사실상의 지방공사를 설립하는 경우를 미리 방지할 수 있게 되었다.

한편, 지방공기업 임원의 인사제도를 개선하기 위하여 법 제58조 및 법 제59조 제2항을 신설하여, 임원을 임명할 경우 사장추천위원회를 확대 개편한 임원추천위원회에서 사장뿐만 아니라 감사 및 이사에 대하여도 임원추천위원회의 추천절차를 거치도록 하고, 임원의 임기는 3년으로 하며, 경영성과에 따라 1년 단위로 연임될 수 있도록 하였다.

(18) 제17차 개정(2011. 8. 4)

지방공기업이 주체가 되는 거래질서의 공정성을 확보하기 위하여 지방공사는 입찰참가자격을 제한받은 자와 원칙적으로 수의계약을 체결할 수 없도록 하고, 지방공기업에 관한 안건 심의 시 효율성을 높이기 위하여 행정안전부장관으로 하여금 지방공기업의 경영평가 및 경영진단 결과 등을 명기한 지방공기업보고서를 국회 소관 상임위원회에 제출하도록 하였다. 또한 지역개발채권 매입절차 등 구체적인 세부규정을 조례로 정할 수 있도록 위임규정을 마련하였다. 아울러 법령용어 순화의 일환으로 종래의 법 문장을 원칙적으로 한글로 적고, 어려운 용어를 쉬운 용어로 바꾸며, 길고 복잡한 문장은 체계 등을 정비하여 간결하게 하는 정비작업이 이루어졌다.

Ⅲ. 지방공기업법의 발전 궤적

앞서 살펴 본 바와 같이, 지방공기업법은 1969년에 제정된 이래 약 17차례의 개정을 거쳐 현재에 이르고 있다. 그간의 발전과정상에 나타나는 특징을 추적해 보자면 먼저, 지방공기업 설립 및 운영권한에 대한 중앙정부의 권한을 지방자치단체로 이양하는 방향으로 개정이 되어 왔다는 점을 들 수 있다. 이를테면 지방공기업의 지사 및 출장소 설치권한을 중앙정부(내부부, 행정자치부 등)에서 지자체의 장으로 이양하고, 시·군 및 자치구가 설립한 지방공사 및 공단의 사장 또는 이사장 임면에 대한 내무부장관의 사전승인권은 시·도지사에게 이관하였으며, 지방자치단체가 자율적으로 지방공기업을 설립·운영할 수 있도록 행정자치부장관이 갖고 있던 각종 승인권·인가권등을 해당지방자치단체의 장에게 이양하는 등 자치단체의 권한을 확대하는 방향으로의 개선이 이루어져 왔다.

두 번째는 지방공기업의 경영의 효율성, 투명성을 제고하기 위한 경영평가제도 개편이 있었다는 점도 큰 흐름이었던 것으로 보인다. 예를 들어 1차 개정(1980. 1. 4)을 통해 지방공사·공단에 관한 규정을 신설하여 간접경영방식 도입을 위한 근거 마련하였고, 제3차 개정(1992. 12. 8)을 통해서도 지방자치제실시에 따른 여건변화를 수용하고 그간의 지방공기업의 운영실태에 비추어 법적 미비점을 보완하며 나아가 효율적인 경영기반을 조성하고자 하였다. 경영부실에 대비하기 위한 보증한도 제한조치나 지방공기업이 주체가 되는 거래의 공정성확보를 위한 제도보완, 그리고 지방자치단체의 장이 지방공사 사장을 임명하는 경우에는 경영성과계약을 체결(제11차 개정(2006. 10. 4))토록 한 조치도 같은 맥락으로 이해될 수 있다.

아울러 지방공기업법 적용대상 사업이 제1차 및 제7차 법개정을 통해 전체적으로 확대의 방향으로 진행되어 왔다는 점도 거론할 수 있으며,

그 밖에 세부적으로 경영부실에 대비하기 위한 보증한도제한이나 지방공기업이 주체가 되는 거래의 공정성확보를 위한 제도보완도 이루어 졌다.

이처럼 지방공기업 설립 및 운영권한 부분의 자치성을 강화하는 방향으로의 개선이 이루어진 점은 지방자치제도 및 지방재정의 자율성 측면에서 진전된 것으로 평가할 수 있는 반면, 상대적으로 설립자체에 대한 규범통제 및 경영상의 부실에 대비하기 위한 제도개선이 미흡했던 점, 그리고 예산회계 관련 법제의 개편은 부족했던 점은 지방공기업법제 발전의 궤적에서 주목해야 할 부분으로 여겨진다. 특히 후술하는 일본 지방공영기업법에서도 확인할 수 있듯이 지방공기업에 대한 규범적 통제의 중심은 예산 회계 등 재무분야에 두고 있는 것이 일반적이라고 할 수 있다.¹⁴⁾

이와 같은 문제의식에 기초하여 이하에서는 현행 지방공기업법이 가지는 몇가지 문제점들을 상세히 분석해 보기로 한다.

IV. 현행법상 지방공기업 관련 법제의 문제점

1. 지방공기업의 신설에 대한 통제 측면

(1) 지방공기업 설립요건의 강화 필요성

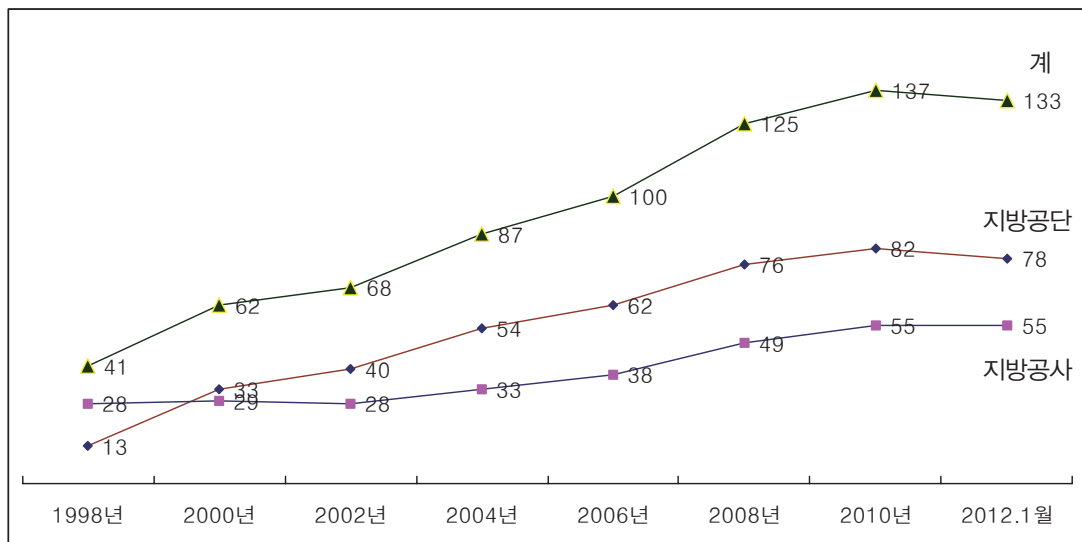
그간 지방공기업에 대해서는 경영평가와 경영진단제도를 주요 관리 수단으로 운영되어 온 측면이 강하며, 사후적 관리측면에 치우친 측면이 있다. 지방공기업은 대개가 지방자치단체의 재원확충 목적으로 설립되고 있으나, 실상은 남설의 성향이 나타나고 있다. 예를 들자면 1998년 당시 우리나라의 지방공사와 지방공단 수가 각각 28개와 13개

14) 일본 지방공영기업법은 제3장 재무편을 제17조부터 제35조까지 규정하고 있는데, 이 규정은 분량이나 실질에 있어서 동법의 실제법적 규율에서 핵심적 위치를 점하고 있다고 할 수 있다.

이었던 것이 2012년 1월 현재, 55개와 78개로 세배 가량 증가한 것으로 나타나고 있다.¹⁵⁾ 최근 5년 평균 신설 공사·공단 수는 매년 광역 약 1개, 기초 약 7개에 이르고 있다. 지방재정의 건전성을 제고하기 보다는 오히려 훼손하는 방향으로 운용되는 사례가 적지 않다. 이를테면 지방자치단체가 외연확대 수단으로 무분별한 설립과 수익사업 진출시에 경영부실을 야기하거나 민간영역을 침해하여 지방경제를 위축시키는 결과를 초래할 수도 있다.

자체 재원 조달방안, 중복투자 가능성 등 충분한 타당성검토 없이 설립을 추진하는 사례가 발생하여 사전 협의·조정장치 보완 등 엄격한 설립타당성 검토 필요성 대두된다. 지방공기업의 설립 및 신규 사업투자 등 자본투입 초기단계에서 보다 엄격한 요건을 적용하여 신중한 운용기조를 유지해야 할 것이다.

〈그림-1〉 연도별 지방공사·공단 수



15) 특히 지방공단의 증가세가 두드러져서, 2000년에 33개에서 2002년에 40, 2004년에 54개, 2006년에 62개, 2008년에 76개, 2010년에 82개로 급증해 왔던 것으로 나타났다.

(2) 현행법상 지방공기업 설립관련 법제

지방공기업법 시행령 제47조제1항·제4항, 제66조는 지방자치단체가 공사 또는 공단을 설립하고자 할 때에는 사전에 전문기관으로부터 설립 타당성 검토를 받아야 하며, 타당성 검토에는 사업의 적정성, 수지 분석, 조직 및 인력수요 판단, 주민복지 및 지역경제와 지방재정에 미치는 영향 등을 포함하여야 하며, 이에 따른 세부절차 및 검토기준은 행정안전부장관이 정하도록 규정하고 있다.

지방공기업의 설립에 관해서는 지난 2008. 7. 17에 있었던 「지방공기업법 시행령」 개정시에 행정안전부장관이 공사·공단 설립에 관한 세부 검토기준을 제시할 수 있도록 하는 근거를 제시한 바가 있었다. 이에 따라 2008. 12. 8에 「지방공기업 설립운영기준」이 제정되었으며,¹⁶⁾ 2009. 4. 1 「지방공기업법」과 2009. 9. 21 「지방공기업법 시행령」 개정에 따라 시도·시군구간 설립전 협의제, 임원 임명절차 및 임기 개선, 임원추천위원회 구성, 정책위원회 설치, 통합경영정보공시 등의 개선이 이루어 졌다.¹⁷⁾

한편 현행 지방공기업법 제49조 제2항에 따르면 지방공기업을 설립할 때에는 그 설립·업무 및 운영에 관한 기본적인 사항을 조례로 정하여야 한다. 특히 지방공기업 설립 승인권이 자치단체로 이양된 이후, 지방의회의 조례제정 권한이 중요한 통제 수단으로서의 의미를 갖게 되었다. 즉, 조례제정은 지방공기업의 설립여부를 결정하는 최종

16) 「지방공사·공단 설립 및 운영지침(공기13380-125, '00.5.25)」, 「지방공기업 설립 운영지침(공기13380-331, '01.5.23)」, 「지방공기업 설립운영지침(경영지원과-896, '04.5.15)」, 「지방공기업 임원공모제 운영매뉴얼(경영지원과-1258, '04.6.19)」, 「지방공기업경영 혁신추진지침(경영지원과-407, '05.2.2)」, 「지방공기업 팀제 운영기준(지역경제팀-2238, '05.8.18)」 등 6개 지침은 폐지되었다.

17) 「지방공기업법 시행령」 제49조·제76조의 규정에 의해 지방자치단체가 「지방공사」 또는 「지방공단」을 설립·운영시 적용되며, 「지방공기업법」 제77조의3의 규정에 의한 「지방공사·공단의 출자출연법인」에 대한 출자·출연 타당성 검토시에도 이를 준용한다. 시행령 제67조의2 제2항 참조.

단계로서 의회에서 조례제정이 무산될 경우 지방공기업의 설립은 불가능하게 된다.

(3) 문제점

현재는 기초자치단체의 공기업 설립 시 관할 광역자치단체와 사전 협의를 하는 것과 달리 광역자치단체가 공기업을 설립하는 경우에는 외부 협의절차가 존재하지 않는다. 외부기관 특히 중앙정부와의 협의 절차를 의무화하도록 관련 규정을 신설할 필요가 있다.

아울러 신규 투자사업에 대한 타당성 검토 측면에서 현재 「지방공기업 예산편성기준」에서 신규 투자사업에 대한 외부 전문기관의 검토를 실시하도록 정하고 있으나, 전문기관 요건 등 구체적 규정이 없어 검토의 실효성에 의문이 제기되어 왔다. 따라서 외부전문기관으로 부터의 객관적인 검토절차도 필요한 것으로 보인다.

2. 지방공기업 사업적정성 통제 측면

(1) 지방공기업 사업 적정성

지방공기업의 경영이념은 기업의 경제성과 공공복리를 증진한다는 것(법 제3조제1항)과 아울러 민간경제를 위축하거나 공정하고 자유로운 경제질서를 저해하거나 환경을 훼손하지 아니하도록 노력(법 제3조제2항)해야 한다는 것으로 압축된다. 이 점에서 지방공기업이 수행하는 사업의 적정성도 공기업의 신설 및 유지 운영과정에서 엄밀히 검토되어야 한다.

(2) 관련법령상의 사업 적정성

현행 지방자치법상 주민의 권리, 의무와 관련된 사무나 행정규제기본법상 공무원의 재량적 판단이 요구되는 사무는 부적합한 반면, 전문적

기술이나 지식이 요구되는 사업이거나, 규모의 경제를 통한 관리의 효율성이 요구되는 사무는 지방공기업이 수행하기 적합한 것으로 인정된다.

현행 지방공기업법상의 사업적정성 기준은 지방공기업법 제2조 제1항 및 제2항, 지방공기업법 시행령 제2조 제1항에서 그 기준을 제시하고 있는바, 사업의 공공성과 기업성을 고려하도록 되어 있다. 이 가운데 공공성 기준은 첫째, 민간인의 경영참여가 어려울 것, 둘째, 주민복리의 증진에 기여할 수 있을 것, 셋째, 지역경제 활성화나 지역개발 촉진에 기여할 수 있을 것, 넷째, 환경훼손이 없을 것 등이다. 아울러 기업성 기준은 경상경비의 5할 이상을 경상수입으로 충당할 것이 요구된다.

〈 표-9 〉 지방공기업의 사업영역

사업 영역	세부 사업	적용 기준	적용유무	
			당연 적용	임의 적용
당연 적용 사업	수도사업 (간이상수도사업 제외)	1일생산능력 1만5천톤 이상	✓	적용 기준에 미달 하지만 경상 경비의 5할 이상을 경상수입 으로 충당할 수 있으면 적용가능
	공업용수도사업	1일생산능력 1만톤 이상	✓	
	궤도사업 (도시철도사업 포함)	보유차량 50량 이상	✓	
	자동차운송사업	보류차량 30대 이상	✓	
	지방도로사업(유료도로사업)	도로관리연장 50km이상 또는 유료터널·교량 3개이상	✓	
	하수도사업	1일처리능력 1만5천톤 이상	✓	
	주택사업	주택관리연면적 또는 주택 건설면적 10만평방미터이상	✓	
	토지개발사업	조성면적 10만평방미터이상	✓	

사업 영역	세부 사업	적용 기준	적용유무	
			당연 적용	임의 적용
임의 적용 사업	1. 민간인의 경영참여가 어려운 사업으로 주민복리증진과 지역경제활성화나 지역개발촉진에 기여할 수 있는 사업		경상경비의 5할 이상을 경상수입으로 충당할 수 있으면 적용 가능	
	2. 체육시설의 설치·이용에 관한 법률에 의한 체육 시설 및 관광진흥법에 의한 관광사업			

한편, 임의적용사업의 적정성 판단기준으로는 먼저 경상수지비율은 예상영업수익이 예상영업비용의 5할 이상일 것이 요구되며 주민 복리 증진 기여 여부는 직접적인 효과를 중심으로 검토하고, 지역경제 활성화 기여 여부는 5년 이상 장기적인 관점에서 검토하며, 민간의 경영참여 곤란한지 여부는 개별사업별로 검토하게 된다.

(3) 문제점

현재와 같이 지방공기업이 남설되는 상황에서는 무분별한 지방공기업의 사업확장이 지방경제를 위축시킬 우려가 크다. 특히 민간사업자와 경쟁 및 마찰우려가 높은 수익성 위주의 사업이나, 자본부족, 독과점 등 요인이 적고 민간분야가 활성화가 되어있는 사업에 진출하는 것은 민간영역을 침해할 우려가 있으므로 신중하고도 엄격한 법제적 기준이 요구된다.

3. 지방공기업의 예산에 대한 통제 측면

(1) 지방직영기업의 예산제도의 특징

지방공기업의 예산은 상하수도나 지하철, 의료원, 주차장 사업 등

이용자 부담원칙의 적용이 가능한 공공서비스를 기업행정 방식으로 제공하기 위하여 1회계연도 중의 사업추진에 필요한 경비와 이를 충당할 수 있는 소요재원을 예측하고 그 금액을 목적별, 성질별로 분류하여 숫자적으로 표시한 사업계획이다.¹⁸⁾

지방공기업 역시 공공성과 수익성을 동시에 추구해야 하는 기업이기 때문에 그 예산에 있어서도 공공성만을 추구하는 일반회계 예산이나 수익성을 추구하는 사기업 예산과 성격상 차이를 보이게 된다. 우선, 지방공기업 예산은 지출의 통제에 중점을 두는 일반회계와는 달리, 먼저 기본적인 경영목표를 설정하여 업무의 목표량을 정하고 목표달성을 위하여 필요한 업무활동에 수반되는 수입 및 지출에 대해 업무의 합리적 능률적 집행을 저해하지 않는 한도에서 그 틀이 정해진다. 또한 다른 공기업과 마찬가지로 당해 회계연도의 경영성과를 보다 합리적으로 나타내기 위하여 채권과 채무발생이라는 사실에 바탕을 두고 계리하는 발생주의 회계방식을 채용하기 때문에 감가상각비 등 현금수지를 수반하지 않는 사항도 예산과정에 반영시키게 된다. 아울러 지방공기업 예산은 사업의 실시계획에 대한 통제와 자금예산으로서의 통제라는 성격을 동시에 가지게 되기 때문에 수익적 수지예산과 자본적 수지예산의 복식예산으로 편성된다. 그리고 정부기업과 마찬가지로 경영상 자율성을 강화하기 위해 현금의 지출을 수반하지 않는 경비에 대해서는 예산초과지출을 허용하고 그 밖에 비목전용, 예산이월 등 집행상의 탄력성을 많이 부여하고 있다.¹⁹⁾

(2) 지방직영기업의 예산과정

지방직영기업의 예산과정도 여타 공기업의 경우와 마찬가지로 예산의 편성 의결, 집행 결산의 과정으로 나뉜다.

18) 정헌율, “2004년도 지방공기업 예산편성지침”, 『자치행정』(No.186), 2003.9, 18면.

19) 정헌율, 앞의 논문, 19면.

1) 예산의 편성

a) 자치단체에 의한 예산안의 작성 및 제출

지방직영기업의 예산은 행정안전부 장관에 의해 작성된 예산편성지침으로부터 시작된다. 우선 행정안전부 장관은 지방자치단체의 일반회계 및 다른 특별회계의 예산과 구분하여 주무부장과 협의 하에 예산편성지침을 작성하고 전년도 7월 31일까지 통보하도록 되어 있다.²⁰⁾ 지방공기업예산편성지침은 국가 및 지방자치단체의 재정운용과 연계하여 지방공기업에서 예산을 편성함에 있어 공통적으로 적용할 기준을 제시하여 줌으로써, 예산편성·집행에 있어 지방자치단체의 일반회계와의 형평성 및 지방공기업간에 균형을 유지하고, 예산운영의 건전성·효율성·생산성을 도모토록 하여 지방재정확충에의 기여 및 경영실적을 평가하는 기초를 제공하는 기능을 갖고 있다. 따라서, 이 기준은 지방공기업의 재정운영의 기본이 될 뿐만 아니라 법령적 성격을 갖추고 있는 기준이기 때문에²¹⁾ 이를 준수하지 않을 경우에는 관계공무원 및 지방공사·공단 관계임·직원은 신분상·재정상 조치를 받게 된다고 보고 있다.²²⁾

지방직영기업의 관리자는 하달받은 예산편성기본지침에 따라 예산의 원안을 작성하고,²³⁾ 이를 토대로 지방자치단체의 장이 예산을 조정한다. 즉 예산의 조정권 및 의회에의 제출권은 지방자치단체의 장이 가지지만 실질적으로 예산편성권한은 관리자에게 부여되어 있다고 할 수 있다. 따라서 자치단체의 장은 관리자에 대해 일반적인 지위감독권을

20) 지방공기업법 제23조 제3항.

21) 행정자치부, 『2005년도 지방공기업 예산편성지침』, 2004. 참조.

22) 다만, 지방공사·공단의 경우 사측은 인건비 및 인건비성 복리후생비를 집행함에 있어 단체협약에 해당되는 부문에 대하여는 적극적인 노사간 협의로 지침을 단체협약에 반영하게 된다.

23) 동법 제9조 2호.

행사하는 것은 아니다. 다만 주민복지의 확보를 위해 필요한 때 및 다른 행정사무와의 조정을 위해 필요하다고 인정한 대에 한하여 지시권을 행사할 수 있으며, 자치단체의 장이 예산을 조정할 때에는 관리자가 작성한 예산의 원안을 가능한 한 존중하되, 지시권 등 자치단체장에게 유보되어 있는 권한의 범위 내에서 필요할 때는 관리자의 의견을 들어야 한다.²⁴⁾ 이렇게 하여 내부적으로 조정 및 결정한 예산안을 가지고 자치단체의 장은 사업연도 개시 전에 지방의회에 제출하여 그 의결을 받아야 한다.²⁵⁾ 이때 예산안을 제출함에 있어서는 관리자가 작성한 사업운영계획, 기타 대통령령이 정하는 서류를 함께 제출하여야 한다.²⁶⁾

b) 예산의 내용

지방직영기업은 합리적인 원가기준에 의하여 경비를 산정하여 예산에 계상하여야 하며, 예산상의 수입과 지출의 예정은 연도중의 기업의 재정집행에 비추어 합리적으로 하여야 한다.²⁷⁾ 특히 예정 수입과 예정지출은 수익적 수입과 지출 및 자본적 수입과 지출로 대별하고,²⁸⁾ 이를 다시 관·항으로 구분하며, 지방직영기업의 예산은 그 사업의 운영계획과 기능에 따라 구분하여야 한다.²⁹⁾

지방직영기업의 예산에 기재하는 사항은 업무의 예정량, 예정수입 및 예정지출의 금액, 계속비, 채무부담행위, 지방채, 일시차입금의 한도액, 예산전용금지 과목, 일반회계 또는 다른 특별회계로 부터의 보조금,

24) 동법 제26조 제1항.

25) 동법 제26조 제1항.

26) 여기서 예산안과 함께 의회에 제출할 서류라 함은 ① 사업운영계획, ② 사업예산 및 자본예산의 사항별 설명서, ③ 급여비명세서, ④ 계속비에 관한 조서, ⑤ 채무부담행위에 관한 조서, ⑥ 당해 사업연도의 예산 대차대조표 및 손익계산서와 전 사업연도의 예정 대차대표 및 예정손익계산서를 말한다(동법 시행령 제20조 참조).

27) 동법 제23조 제1항 및 2항.

28) 동법 시행령 제19조 제2항.

29) 동법 제24조.

이익잉여금의 예정처분, 재고자산의 구입한도액, 중요자산의 취득 및 처분, 회전기금의 수입 및 지출예정액 등이다.³⁰⁾

c) 예비비

지방직영기업의 특별회계는 예측할 수 없는 예산 외의 지출 또는 예산초과지출에 충당하기 위하여 예비비로서 상당하다고 인정되는 금액을 예산에 계상하여야 한다.³¹⁾

2) 지방의회에 의한 예산안 의결

지방직영기업의 예산안은 관리자가 자치단체의 장에게 제출하고, 지방자치단체의 장이 지방의회에 제출하여 지방의회의 심의·의결을 거친다. 의결 일반회계와 같은 절차를 거친다.

3) 예산의 집행

a) 예산집행의 절차

예산의 집행이란 예산내용을 구체적으로 실현하는 일체의 절차를 의미한다. 그 범위는 수입조정, 채무부담행위의 실행, 지출부담행위의 실행, 현금지불결정, 지방채 발행, 일시차입금의 차입, 예산의 전용, 예산의 전용 등의 모두를 포함하지만 그 핵심을 이루는 것은 수입, 지출예산의 집행이라고 할 수 있다.³²⁾ 예산안이 지방의회의 의결을 거치게 되면 예산이 정식으로 성립되어 구체적인 집행에 들어가게 된다. 즉 관리자는 당해 연고의 예산에 의하여 그 업무를 집행하여야 하며, 지방직영기업의 적절한 경영관리를 위하여 필요한 계획을 정하고,³³⁾ 이에 따라 당해 지방직영기업의 예산을 집행하여야 한다.³⁴⁾ 이를 집행

30) 동법 시행령 제19조 제1항.

31) 동법 제31조.

32) 안용식·원구환, 앞의 책, 329면.

33) 지방공기업법 제28조 제1항.

34) 동법 시행령 제21조 제1항.

계획이라 한다. 재고자산구매, 공사의 도급 등 자금의 지출에 직접 관련되는 지출은 당해 연도의 사업예산 및 자본예산을 기초로 하여 작성된 자금운영계획에 의하여 집행하여야 한다. 이와 같이 예산을 집행할 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 예산통제계정을 설정하여야 한다.³⁵⁾ 즉 사업예산 중 직접 현금의 지급을 수반하는 경비의 지급과 재고자산 구매 및 자본예산 중 직접 현금의 지급을 수반하는 경비의 지급은 예산통제 계정 및 자금운영계획에 따라 지급집행을 통제하여야 한다.³⁶⁾

b) 예산집행의 탄력성

지방직영기업의 예산은 기업의 효율적 운영을 위하여 기업의 경영활동 변화에 따라 예산을 탄력적으로 집행할 수 있도록 하고 있다. 우선 관리자는 현금의 지출을 수반하지 않는 경비에 관해서는 예산없이 그 발생된 경비를 계상할 수 있다.³⁷⁾ 이는 예산을 가능한 한 정확한 예정에 의해 계상하는 것을 전제로 하고 있으면서 그럴 수 없는 경우에 한하여 예산 초과지출을 인정하고자 하는 취지라고 이해된다.

한편, 관리자는 예산집행에 필요한 경우 예산총칙에 정하는 과목을 제외하고는 세출예산의 각 세항 및 목 경비를 전용할 수 있도록 하고 있는바³⁸⁾ 이 또한 예산집행의 탄력성을 높이는 조치라고 할 수 있다. 다만 관리자가 세출예산의 세항 간에 전용을 한 경우에는 당해 지방자치단체의 장에게 보고할 의무가 있다.³⁹⁾ 또한 관리자는 사업량의 증가로 인하여 경비에 부족이 생긴 때에는 당해 사업량의 증가로 인

35) 동법 제28조 제2항 및 3항.

36) 동법 시행령 제23조.

37) 동법 제32조. 여기서 현금을 수반하지 않는 경비란 감가상각비, 자산감모비, 제품상품의 매출원가, 자산의 정리 또는 변동에 수반하는 장부가액의 삭제금액, 발생품을 사용하는 경우 발생품 장부가액, 부채성 충당금 계정으로의 편입액, 기타 발생주의 회계기준에 의하여 대응 계상되는 손비를 말한다(동법 시행령 제25조).

38) 동법 제29조.

39) 동법 시행령 제21조 2항.

한 증가수입에 상당한 금액을 그 증가수입에 관련된 업무의 직접비에 사용할 수 있다. 이 경우 관리자는 지방자치단체의 장과 지방의회에 보고하여야 한다.⁴⁰⁾

이 외에 예산집행의 또 하나의 탄력조항이라고 할 수 있는 것이 예산의 회계연도 독립원칙에 예외를 인정한 부분이다. 예산은 원칙적으로 1년에 한하여 효력을 지니는 것이므로 연도 내에 이를 사용하지 않는 경우에는 그 미사용액은 다음 연도의 세입이 되어 그 사용목적에 관하여 새로이 의회의 의결을 거치지 않는 한 다음 연도의 예산에 사용할 수 없게 된다. 그러나 연도 구분은 인위적인 제도이므로 이 원칙을 지방공기업이 사업에 적용하게 되면, 특정한 사업에 관하여 예산의 뒷받침이 일시적으로나마 정지되므로 사업의 운영에 지방을 초래할 뿐만 아니라, 예산집행기관으로 하여금 예산의 연도 내 사용을 재촉하고 나아가서는 연도말에 경비사용의 남발을 초래할 수가 있다. 따라서 이러한 부작용을 차단하고 예산의 탄력적 운영을 위해 지방직영기업에 대해서는 예산이 이월제도와 계속비의 순차적 이월을 인정하고 있는 것이다.

우선, 예산의 이월이란 예산을 다음 연도에 넘겨서 다음 연도의 예산으로 사용하는 것을 말한다. 현행 지방공기업에서는 예산의 이월을 원칙적으로 금지하면서도 건설개량비의 이월과 사고이월이라는 두가지 항목의 예산 이월을 인정하고 있다. 전자는 건설개량비라는 경비의 성질에서 인정되는 것이고 후자는 집행하지 못한 사유에 의해 이월되는 경우를 말한다. 즉 건설개량비 이월의 경우 관리자는 예산에 정한 지방직영기업의 건설 또는 개량에 필요한 경비로서 당해 연도 내에 지출원인행위를 하지 아니한 것이 있는 때에는 당해 지방자치단체의 장의 승인을 얻어 다음 연도에 이월하여 사용할 수 있다.⁴¹⁾ 이러한

40) 동법 제27조.

41) 동법 제30조 제1항.

건설개량비 이월의 경우를 제외하고는 원칙적으로 매 사업연도의 세출예산은 다음 연도로 이월하여 사용할 수 없지만, 세출예산 중 당해 연도 내에 지출원인행위를 하고 부득이한 사유로 인하여 그 연도에 집행하지 못한 경비와 지출원인행위를 하지 아니한 그 부대경비에 대하여 관리자는 미리 당해 지방자치단체의 장에 의한 승인을 얻어 그 금액을 다음 연도에 이월하여 사용할 수 있는 또 다른 예외가 있다.⁴²⁾ 이를 사고이월이라 한다. 건설개량비의 이월이나 사고이월을 하는 때에는 그 이월하는 과목별 금액은 이월예산으로 배정된 것으로 본다.⁴³⁾

그밖에 관리자는 계속비의 연도별 소요경비 중 당해 연도 내에 지출하지 못한 금액을 사업완성 연도까지 차례 차례로 이월하여 사용할 수 있다.⁴⁴⁾ 이 경우 이월에 대해서는 의회의 의결을 요하지 않으며, 예산을 이월하는 때에는 그 이월하는 과목별 금액은 이월예산으로 배정된 것으로 본다.⁴⁵⁾

4) 결산

지방직영기업에서의 결산은 몇 가지 점에서 특징을 가지고 있다. 우선 결산의 작성자가 예산안의 작성자와 마찬가지로 관리자라는 점이며, 결산대상으로서의 기장은 발생주의에 기하여 복식부기에 의한다는 점도 특징이다. 또한 결산서로서 예산결산대조표 외에 손익계산서, 대차대조표 등이 중심서류라는 점과 발생주의 회계를 채용하기 때문

42) 동법 제30조 제2항.

43) 동법 제30조 제5항. 한편 일반회계예산에서는 예산이 이월되는 경우로서 명시이월과 사고이월의 두가지가 정해져 있다. 사고이월은 지방직영기업의 사고이월과 동일하며, 명시이월은 미리 연도내에 그 지출을 끝내지 못할 것이 예상되어 그 취지를 예산에 명시하여 이를 이월하여 사용하는 것이라고 할 수 있다. 따라서 지방직영기업에 대해 인정되는 건설개량비의 이월은 그 특수성에 기인한 것으로서 이러한 이월제도가 인정되기 때문에 일반회계 예산에서 인정되는 명시이월제도는 지방공기업에서는 필요치 않은 것이다.

44) 동법 제30조 제4항.

45) 동법 제30조 제5항.

에 출납정리기간이 업소 매월 시산표를 작성하므로 결산이 신속화함에 따라 사업연도 실적을 당해 사업연도의 예산집행에 반영시킬 수 있어서 업무운영의 능률화를 기할 수 있다는 장점도 있다.

관리자는 매 사업연도 말일 현재로서 모든 장부를 마감하여 결산을 하여야 하며, 매 사업연도 종료 후 3월 이내에 당해 지방직영기업의 결산을 작성하고 이를 당해 연도 사업보고서 및 기타 대통령령이 정하는 서류와 함께 당해 지방자치단체의 장에게 제출하여야 한다. 그러면 지방자치단체의 장은 관리자가 제출한 결산 및 사업보고서와 기타 서류에 공인회계사의 회계감사 보고서를 첨부하여 다음 연도 지방의회에 제출하여 승인을 얻어야 한다.⁴⁶⁾

(3) 지방공사 및 지방공단(간접경영방식)의 예산 과정

1) 예산·결산의 공통지침

지방공사 및 지방공단의 사업연도는 지방자치단체 장이 일반회계의 회계연도에 의하며, 행정안전부 장관은 지방공사 및 지방공단의 예산결산에 공통적으로 적용해야 할 사항에 관한 지침을 작성·통보할 수 있다. 간접운영방식의 공기업 가운데 지방공사 및 지방공단에 대해서는 직접경영방식의 지방직영기업과는 달리 행정안전부 장관에 의한 예산결산지침의 작성이 의무사항이 아니라 재량사항이다. 단, 예산결산지침의 작성 예산에 관한 공통지침을 전년도 7월 31일 까지 지방자치단체의 장에게 통보하여야 한다는 점은 지방직영기업이 경우와 마찬가지로 지이다. 또한 지방공사 및 지방공단의 예산 및 결산의 제출운영에 관하여 필요한 사항은 공통지침의 범위 내에서 자치단체의 장이 정하도록 하여 어느 정도 지방정부의 자율적 편성의 여지를 주고 있다.⁴⁷⁾

46) 지방공기업법 제35조.

47) 동법 제66조의2 제1항 및 2항.

2) 예산의 편성·의결

지방공사 및 지방공단의 사장이나 이사장은 매 사업연도의 사업계획 및 예산을 당해사업연도 개시전까지 편성하여야 하며, 편성된 예산은 이사회 의결로 확정된다.⁴⁸⁾ 지방공사·지방공단의 사장이나 이사장이 이사회에 제출하는 사업계획 및 예산의 내용은 지방직영기업의 경우와 같은데, 이를 이사회 개최 30일 전까지 의회가 아닌 이사에게 송부하여야 한다는 점에 차이가 있다. 지방공사·지방공단의 예산이 확정된 후에 발생한 불가피한 사유로 인해 예산을 변경하는 경우에도 이사회의 의결로 확정된다. 단 예산의 성립 변경사항을 지체없이 지방자치단체의 장에게 보고하여야 한다. 이 때 보고된 예산이 법령에 위반되거나 현저하게 부당하다고 인정되는 경우에는 자치단체의 장은 그 시정을 명할 수 있으며, 시정명령을 받은 지방공사·지방공단의 사장, 이사장은 특별한 사유가 없는 한 지체없이 시정명령을 따라 예산을 수정하여 이사회의 의결을 받아야 한다.⁴⁹⁾

3) 준예산

지방공사·지방공단은 부득이한 사유로 회계연도 개시 전까지 예산이 확정되지 못한 때에는 전년도 예산에 준하여 예산을 집행하여야 하며, 집행된 예산은 당해 연도의 예산이 성립되면 그 성립된 예산에 의해 집행된 것으로 본다.⁵⁰⁾

4) 결산

지방공사·지방공단은 매 사업연도의 결산을 당해 사업연도 종료 후 3월 내에 완료하여야 하며, 지방공사 및 지방공단은 결산 완료 후

48) 동법 제65조.

49) 동법 제58조 제3항 및 4항.

50) 동법 제65조의2.

결산서를 작성하여 대통령령이 정하는 서류⁵¹⁾ 및 지방자치단체의 장이 지정하는 공인회계사의 회계감사보고서를 첨부하여 지체없이 지방자치단체의 장에게 보고하여 승인을 얻어야 한다.⁵²⁾

4. 지방공기업의 재무에 대한 통제측면

(1) 지방공기업 회계의 원칙

지방공기업의 회계는 기업회계원칙을 따르도록 되어 있기 때문에 예산제도와는 달리 경영형태에 따라 직영기업과 지방공사·지방공단이 달라지지 않는다. 특히 민관공동출자기업의 경우도 동일하게 기업회계원칙에 따라 회계를 하게 된다. 따라서 이하에서는 경영형태에 따라 분류하지 않고 지방공기업의 특성 및 회계원칙에 대해 분석하기로 한다.⁵³⁾

1) 정규부기의 원칙

지방공기업은 그 사업에 관한 거래에 대해 정규부기의 원칙에 따라 정확한 회계장부를 작성하여야 하는데 이를 정규부기의 원칙이라 한다. 이 원칙은 회계처리에서 진실성을 보장하기 위한 방법이며, 사실상 복식부기를 의미한다.

2) 자본거래와 손익거래의 구분원칙

지방공기업은 자본거래와 손익거래를 명확히 구분하여야 한다. 지방공기업에서는 기업체, 일반회계 또는 다른 특별회계로부터의 출자금, 국고보조금 등에 의해 자본이 직접 증감하는데 이를 자본거래라 한다.

51) 지방공사·지방공단이 결산시 제출해야 하는 서류는 지방직영기업의 경우와 동일하다. 동법 시행령 제59조 참조.

52) 동법 제66조.

53) 지방공기업법시행령 제6조 참조.

반면 지방공기업의 경영활동의 결과 지방공기업의 자본의 증감을 가져오기도 하는데 손익거래가 곧 이를 의미한다. 이러한 양 거래의 구분을 명확히 하지 않으면 대차대조표와 손익계산서의 내용이 혼동되어 재정상태와 경영성적을 명확히 파악하기 어려워진다. 즉 지방공기업의 자본증가는 경영활동에 의해 발생한 이익과, 손익의 발생과 무관한 자본 자체의 증가에서 비롯되는데, 전자는 이익잉여금으로 나타나고 후자는 자본잉여금으로 나타난다. 따라서 자본거래와 손익거래의 구분의 원칙은 자본잉여금과 이익잉여금의 구분원칙의 의미를 갖는다.

3) 계속성의 원칙

지방공기업은 정당한 사유없이 회계처리의 원칙과 절차를 변경하여서는 아니 된다. 이를 계속성의 원칙이라 한다. 이 원칙에 의해 회계처리의 기준 및 절차는 함부로 변경해서는 안 되지만, 부득이 한 중요한 사유에 의해 이를 변경할 때는 명확하게 그 변경의 내용을 재무제표에 주기하지 않으면 안 된다.

4) 안전성의 원칙

지방공기업은 그 사업의 재무적 기초를 견고하게 하기 위해 건전한 회계처리를 하여야 한다.

(2) 지방공기업 회계의 특징

1) 발생주의

지방공기업법 제16조는 지방직영기업의 특별회계는 경영의 성과 및 재정상태를 명백히 하기 위해 재산의 증감 및 변동을 그 발생사실에 따라 계리한다. 즉 지방공기업회계는 현금주의가 아닌 발생주의에 의해 계리됨을 명확히 한 것이다. 또한 지방공기업은 기업으로서 독립채산제를 원칙으로 한다. 따라서 다년도의 현금수지가 균형을 이뤄야

함은 당연하며, 더욱이 투하된 자본 등이 최종적으로 회수되도록 경영할 필요가 있다. 이 때문에 모든 채권, 채무의 발생, 소멸의 경과를 그 사실에 기하여 기록, 정리해 둘 필요가 있다. 즉 발생주의는 복잡한 기업의 경제활동을 정확히 파악하기 위해 현금수지에만 국한하지 않고 모든 채권·채무의 발생, 자산 등의 증감이나 이동을 빠짐없이 포착하고 이를 발생의 시점에서 정리하는 것이다. 정부회계방식의 경우에는 현금의 수지는 명확하지만 채권 채무의 장래에 확실하게 현금수지를 수반할 지가 명확치 않은 경우가 많다. 정부회계는 단년도의 수지를 중시하지만 기업회계는 채권, 채무가 모두 이행되는 시점까지를 주목하게 된다는 점에서 큰 차이가 있다. 바로 그러한 이유 때문에 기업회계에서는 현금수지와 관계없이 일정한 회계연도에 속하는 권리 및 채무를 그 발생의 사실에 의하여 계상, 정리하게 된다. 또한 재화나 용역의 제공에는 그에 상응하는 비용이 관계되나, 고가의 기계를 구입하여 이를 장기간에 걸쳐 사용하는 경우에는 일정한 연도에 수익을 얻기 위해 사용하는 비율을 그 연도의 비용으로 하지 않는다. 더욱이 신용제도가 발달한 오늘날에 있어서는 매매거래의 시점과 현금결제 시점이 기간적으로 차이가 나는 경우가 많다. 이에 따라 현금의 수지만 주목하는 경우에는 수익과 비용을 동일한 기간 내에 대응시키기 곤란해지는 문제가 있으며 자산가치의 감소를 정확히 파악하기도 쉽지 않다. 이 때문에 지방직영기업의 현금수지를 수반하는 수입 및 지출 중 그 채권 또는 채무가 확정된 때 즉시 현금의 수납이나 지급을 하지 아니하는 것에 대해서 미수금 또는 미지급금으로 정리하게 된다.⁵⁴⁾ 미수금은 징수결정시 및 수납시에, 미지급금은 채무확정시 및 지출시에 계리된다.⁵⁵⁾

54) 동법 시행령 제10조.

55) 동법 시행규칙 제5조.

〈 표-10 〉 공기업회계와 일반회계와의 비교

구 분	공기업회계	일반회계
회계방식	<ul style="list-style-type: none"> ○ 복식부기 ○ 발생주의 <ul style="list-style-type: none"> 〔 수익 : 조사결정액 기준 〔 비용 : 채무확정액 기준 ※ 출납정리기간 없음 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 단식부기 ○ 현금주의 <ul style="list-style-type: none"> 〔 수익 : 현금수입액 기준 〔 비용 : 현금지출액 기준 ※ 출납정리기간 있음(익년 2월말)
결산내용	<ul style="list-style-type: none"> ○ 세입·세출결산 (사업예산, 자본예산) ※ 자금예산 결산 - 현금주의방식에 의한 예산결산 ○ 재무제표 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 세입·세출결산
결산중요도	<ul style="list-style-type: none"> ○ 예산 및 결산은 동등하게 중시 (결산은 경영성과 및 재정상태 파악 목적) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 예산중시
기간손익계산 (경영성과파악)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 실시(계속기업으로서의계산) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 미실시
재무상태파악	<ul style="list-style-type: none"> ○ 실시 (자산=부채+자본으로 항시 균형유지) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 미실시(자산, 부채, 자본 개념없음)
비현금계리	<ul style="list-style-type: none"> ○ 계리 ※ 현금지출을 수반하지 않는 감가상각비, 자산감모비 및 평가손실 등 계상 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 계리불가

2) 연도소속구분

지방공기업의 회계는 발생주의에 의해 행해지지만, 실제로 기업이 행하는 경제활동의 성과를 측정하는 데는 기간을 한정해야 할 경우가 적지 않다. 그런데 지방공기업의 사업연도는 지방자치단체의 일반회계의 회계연도에 의하도록 되어 있어 매년 1월 1일부터 시작하여 12월 31일 끝나게 된다. 이 때문에 지방공기업의 회계는 대통령령이 정하는 바에 의해 회계연도소속을 구분하고 있다.⁵⁶⁾

우선 수익의 연도소속은 실현주의의 원칙에 따라 그 수익을 조사결정한 날이 속한 연도로 한다. 다만 이에 의할 수 없는 경우에는 그 원인이 되는 사실이 있는 기간이 속하는 연도로 하게 된다.⁵⁷⁾

비용의 연도소속은 발생주의의 원칙에 따라 지급을 수반하는 비용에 대해 채무가 확정될 날이 속하는 연도로 하며, 감가상각비에 대해서는 감가상각을 행하여야 할 날이 속하는 연도로 한다. 다만 보험료, 임차료 등의 경우에는 보험, 임차 등의 지출의 발생원인이 되는 사실이 있는 기간이 속하는 연도로 한다.⁵⁸⁾

자산 등의 증감 또는 이동의 연도소속은, i) 유형자산 및 재고자산에 대하여는 그 취득·인도·대체 또는 폐기가 있는 날이 속하는 연도, ii) 무형자산에 대하여는 그 취득·양도·상각 또는 소멸이 있는 날이 속하는 연도, iii) 제1호 및 2호에 의한 자산의 증감 또는 이동에 수반하는 채권·채무에 대하여는 그 채권·채무의 사실이 발생한 날이 속하는 연도, iv) 부채 및 자본의 증감에 대하여는 현금의 수납·지급 및 대체가 있는 날 또는 채권·채무 발생의 원인이 되는 사실을 확인한 날이 속하는 연도에 소속하는 것으로 처리된다.⁵⁹⁾

56) 동법 제16조 제2항.

57) 동법 시행령 제7조.

58) 동법 시행령 제8조.

59) 동법 시행령 제9조.

4) 복식부기와 계정

모든 경제활동에서는 어떤 경제가치의 증가가 다른 경제가치의 감소를 낳는 양면적 효과가 수반된다. 복식부기는 하나의 거래에서 수반하는 가치증가와 가치감소의 양면을 기장하는 계리기술 내지 그 형식이라고 할 수 있다. 공기업활동 역시 양면적 성격을 가지고 있으며 두 개 이상의 거래요소로 이루어지게 되므로 복식부기를 통하여 지방공기업활동의 전반을 보다 정확히 파악할 수 있게 된다. 이에 따라 지방공기업회계에서는 증가한 경제가치와 감소한 경제가치를 각각의 계정에 기록하고 그 위에 그 어느 쪽의 금액도 동액으로 하여 기록하게 된다. 따라서 계산기록의 잘못을 스스로 발견하는 소위 자기검증능력을 확보할 수 있도록 하고 있다. 한편 이 계정과목은 그 성질에 따라 대차대조표 계정인 자산계정, 부채계정, 자본계정, 손익계산서 계정인 수익계정 및 비용계정의 다섯 가지 유형으로 분류된다. 지방직영기업에서는 이러한 다섯 가지 계정을 두고 있는데, 자산, 부채 및 자본에 대해서는 대통령령이 정하는 바에 의하여 그 내용을 명백히 하여야 한다. 또한 지방직영기업의 특별회계는 대통령령이 정하는 보조계정을 설정할 수 있다.⁶⁰⁾ 이 때의 계정과목의 구분은 행정안전부장관이 정하게 되지만, 당연적용사업이 아닌 임의적용사업에 지방공기업을 적용하여 운영하고자 하는 경우에는 계정의 과목구분을 지방자치단체의 장이 정하도록 하고 있다.⁶¹⁾

60) 동법 제16조 제3항 내지 제5항.

61) 동법 시행령 제11조 제1항.

5. 제3섹터 지방공기업의 경우

(1) 제3섹터 지방공기업의 현황

제3섹터 공기업이란 국가나 지방자치단체 등의 공적 부문을 의미하는 제1섹터(the first sector)도 아니고, 민간영역인 제2섹터(the second sector)도 아닌 새로운 영역에 속한다는 의미로 흔히 강학상 일컬어지는 개념이라 할 수 있다. 개념의 연원은 미국이지만, 활성화된 것은 일본인 것으로 알려졌다.⁶²⁾

현행법상으로는 「지방공기업법」 제77조의3 제1항에서 “자본금 또는 재산의 2분의 1 미만을 출자 또는 출연하여 지방자치단체외의 자(외국인 및 외국법인을 포함한다)와 공동으로 상법에 의한 주식회사(이하 “출자법인”이라 한다) 또는 민법에 의한 재단법인(이하 “출연법인”이라 한다)으로 설립·운영되는 기업”으로 정의된다.

제3섹터 지방공기업은 본질상 여타의 지방공기업보다는 더 자유로운 경영이 되도록 감독수단을 최소화할 필요가 있다. 하지만 지방재정의 건전성 측면에서 볼 때 제3섹터 공기업 부문에서도 상당한 재정적자가 발생하는 만큼, 적절한 규범적 통제는 불가피하다고 하겠다.

〈표-11〉 우리나라 제3섹터 지방공기업 현황

출자 구분	광역자치단체	기초자치단체
25%이상	부산센텀시티, 부산전시컨벤션센터, 부산관광개발, 대구전시컨벤션센터, 대구복합하물터미널, KODA개발, 인천도시관광, 광주광역시정보센터, 대전농산물유통센터, 창원레저, 삼교호함상공원, 전남무역, 경남무역, 가온소프트, 하미, JS소프트 등	효원, 안산도시개발, 부천카툰네트워크, 부천무역개발, 김포캐릭터월드 등

62) 길준규, “제3섹터 지방공기업에 대한 법리적 고찰”, 토지공법연구 24집, (2004.12), 124면.

출자 구분	광역자치단체	기초자치단체
25%미만	9개 (테즈락스포츠, 티아이엔시, 한국씨이에스, K31, 아름다운인제관광, 경축, 경북통상, 농협대구경북유통, 제주국제컨벤션센터 등	파주시혼합사료

(2) 제3섹터 지방공기업 운영상의 문제점

먼저 제3섹터 지방공기업의 사업분야를 어디까지로 한정할 것인가는 문제로 지적될 수 있다. 법령상으로 지방공기업과 같은 사업분야 외에 현대 국가에서는 이미 사경제가 성장하다보니, 민간경제를 위협하지 않는 사업분야란 적기 때문이다. 따라서 대상사업의 확대를 주장하는 견해에도 불구하고 일정한 제한이 필요하다.

아울러 제3섹터기업이 지역개발형인 경우에는 마치 특허기업처럼 일정한 특혜를 관여하는 사기업자에게 부여하는 경우도 발생한다. 그러므로 이러한 제3섹터 지방공기업에 대한 특혜문제도 제기된다.⁶³⁾

63) 길준규, 앞의 논문, 138~139면.

제 4 장 주요국의 지방공기업 관련 법제 분석

I. 미국의 지방공기업 관련 법제

1. 미국의 공기업의 운용현황

(1) 미국 경제에 있어서 공기업의 지위

미국은 공기업이 비교적 활성화되지 못한 나라이다. 그 만큼 시장경제의 원리가 공공재산업의 많은 부분에까지 확장되어 작동하고 있다는 의미로 볼 수 있기는 하지만, 이 때문에 공기업 관련법제는 미국 내의 다른 분야 혹은 다른 나라의 공기업관련법제에 비해 그리 풍부하지 못한 것으로 보인다. 미국에서의 공기업 운영은 주로 1, 2차 대전을 계기로 한 전시경제체제의 대비와 대공황극복 차원에서 주로 이루어져 왔으며, 그 중 상당수가 효용을 다하여 현재는 소멸한 상태이다. 일부 분야에서는 주나 지방자치단체 차원에서 공기업을 설립 운영하는 경우도 속속 나타나고 있기는 하지만 미국 경제전체에서 공기업이 차지하는 비중은 여전히 미미한 수준이라고 밖에 볼 수 없다. 다만 연방차원에서는 몇 개의 공기업들이 오랜 역사를 가지고 현재까지 운영되어 오고 있다. 그 대략은 다음과 같다.

(2) 주 차원의 공기업 현황

미국에서는 이미 19세기 초부터 주정부가 은행의 경영을 위시하여, 유료도로, 운하, 철도를 건설 운영한 바 있으나, 19세기 중반에 이르러 그 중 상당수가 폐쇄되었다. 현재는 모든 주가 형무소에 교도작업을 위한 공장을 두고 있으며, 일부 주에서는 주택사업을 위해 공기업을 설치하고 있다. 하지만 주차원에서 주로 운영되는 공기업 형태는 교통사업, 전력사업, 보험사업, 주류판매업 등이라고 할 수 있다.

(3) 주 공익기업

미국에서 전력, 통신과 같은 공공재의 공급을 담당하는 기업을 일컫는 공익기업(Public Utility)은 기업의 공공적 성격으로 인해 제도적으로 특수한 법적 취급을 받는 업종의 기업을 지칭하는 개념이다.⁶⁴⁾ 흔히 공공의 용도에 기여하는(devoted to public use) 기업 또는 공공의 이익에 관련한(affected with a public interest) 기업을 의미하며, 소유주체의 공공성 여하는 공익기업 여부를 가리는 중요한 기준이 아니다. 따라서 민간소유의 기업 가운데서도 그 사업활동의 성격상 공공에 미치는 영향이 지대한 경우에는 공익기업으로 볼 수 있으며 우리나라에서 공기업으로 운영되고 있는 에너지산업의 대부분이 민영화를 거친 후에도 공익기업으로서 주 정부의 각종 규제를 받고 있고, 주정부가 다양한 채널을 통해 경영활동에 개입하게 된다. 따라서 공익기업은 소유주체의 공공성을 기준으로 하면 공기업으로 포함시키기 어려운 기업형태이지만, 그 사업내용의 공공성으로 인한 규제의 이념은 다른 나라의 공기업과 크게 다르지 않으므로 공기업과 아울러 논하여도 무리가 없을 것이다.

2. 미국의 관련 법제

(2) 주 공익기업(public utility) 관련 법제

1) 주 공익기업의 재정통제: 회계를 중심으로

공익기업은 소유구조에서는 사실상 민영기업이므로 예산에 관해서는 자율편성과 집행이 보장되는 반면, 회계부문에 걸쳐 다양한 통제를

64) G.H.Robinson, The Public Utility Concept in American Law (1928), 41 *Harvard Law Review*, p.228; Wolff Packing Co. v. Court of Industrial Relations, 285 U.S. 536(1932); Tyson and Brother v. Banton, 273 U.S. 418 (1927).

받게 된다. 주 공익기업의 회계보고(financial reporting)에 대한 규제는 각종의 주 공익위원회들에 의해 이루어 진다. 이들 기관은 해당 주 내에서의 공기업 활동에 대한 규제관할권을 보유하고 있다. 끝으로 증권거래위원회(SEC: Securities and Exchanges Commission) 역시 모든 공기업의 외부회계보고를 감독하는 기능을 담당하고 있다.

주차원의 공공재위원회(public utility commission)가 공기업의 회계보고서에 행하는 규제는 대체로 요금규제에 초점이 맞추어진다. 통상 요금결정과정과 재무회계는 상호간에 밀접한 관련성을 갖게 된다. 특히 공기업에 대한 회계규제에서는 회계 정보를 요하게 되는데, 그와 같은 규제가 회계결과에 직접 영향을 미치기도 한다. 실제로 회계는 요금규제의 주요한 수단이 된다. 요금규제의 통일성은 공기업회계규제에 있어서 중요한 목표가 되며, 이는 공기업들간의 회계에 통일성이 있고, 기간별로도 회계처리에 일관성이 보장될 때에만 달성될 수 있는 것이다. 나아가 통일적 회계는 회계시스템의 통일성이 존재할 때 가장 잘 이루어질 수 있으며, 이를 통해 공기업활동에서 발생하는 다양한 거래관계에 관해 어느 것을 대상으로, 어떠한 방식으로 회계를 해야 할지가 결정된다. 또한 통일적 회계는 외부회계보고와 같은 효과를 기대할 수 있다는 이점도 있다.

여기서 한가지 주목할 것은 주의 위원회들에 의해 수행되는 회계는 일반적인 산업분야에서 적용되는 일반회계원칙(GAAP: generally accepted accounting principles)과 다를 수 있다는 점이다. 이에 더하여, 규제위원회들은 외부회계보고도 규제회계정책(regulatory accounting policies)에 따라 수행되도록 요구할 수 있다. 하지만 GAAP와 규제회계정책간의 이 같은 충돌로 인해 회계보고에 심각한 문제가 초래되는 것은 아니다. 그것은 재무회계기준위원회(FASB: Financial Accounting Standards Board) Statement No. 71 때문이다. Statement No. 71은 공기업회계에 있어서 거래의 요금결정처리절차(rate-making treatment)에 따르는 것이 수익을 보

다 적절히 반영하고 자산과 채무를 정확히 포착할 수 있는 때에는 공기업회계가 요금결정처리에 따라 이루어지는 것을 인정하고 있다.

미국에서는 공기업의 상당수가 한 개 이상의 규제위원회에 의해 규제를 받고 있다. 이 같은 상황은 위원회간에 회계기법상의 차이가 있을 경우 회계보고에 문제점을 낳는 원인이 되고 있다. 게다가 개별 위원회는 종래 사용해 오던 회계절차를 변경할 수도 있다. 이에 따라 그 같은 혼선이 빚어질 경우에는 통상 공기업 요금 부문을 통제하는 규제기관이 외부회계보고를 위한 회계기법들을 지정하게 된다. 하지만 이러한 상황에서 회계정보의 면에서 무엇보다 중요한 것은 중요한 회계정책의 적절한 공개라고 할 수 있다.

한편 증권거래위원회는 공기업의 재정보고에 대하여 다른 형태의 규제를 가한다. SEC의 규제에 있어서 중요한 한 부분은 공공재 지주회사법(Public Utility Holding Company Act: PUHCA)에 따라 SEC에게 부여된 권한이다. PUHCA는 SEC에 대해 전기 및 천연가스회사들 등 공공재 지주회사들의 물리적 통합을 규제할 책임을 부여하고 있다. PUHCA에 근거한 이 같은 임무를 수행하기 위해 SEC는 공공재 지주회사의 제휴사들이 제공하는 특정 상품 및 서비스의 가격을 규제하는 한편, 다양한 등록요건 및 회계보고요건을 부과하고 있다. 회계보고절차를 촉진하기 위해 SEC는 통일적인 회계시스템을 채택하였다. 이에 따라 지주회사체제하에 있는 개별 공기업의 회계관행 및 절차에 상당한 영향을 미치게 되었다.

SEC의 공기업 회계 규제에서 주목할 만한 두 번째 특징은, 모든 공기업에 의해 행해지는 외부회계보고에 대해 통제권을 가지고 있다는 점이다. 이러한 권한은 1933년 증권법과 1934년 증권거래법에 따라 발생한다. 우선 1933년 법에서는 증권의 상장시에 최초등록에 관한 보고요건을 규정하고 있으며, 1934년 법에서는 공기업에 의한 주기적 보고를 규정하고 있다. 아울러 1934년 법에서는 SEC로 하여금 양 법

을 집행할 의무를 부과하고 있다. 이러한 법적 의무를 이행하기 위해 SEC는 주주 및 SEC에 대한 주기적인 회계보고에 관하여 매우 구체적인 규칙들을 수립하였다. 이들 규칙은 기초적인 재정상황에 대한 형식과 내용을 특정해 놓고 있으며, 아울러 연례보고에 수록되어야 하는 계획과 정보의 형식 및 내용도 구체화하고 있다. 이들 회계 및 재정정보에 관한 지침은 SEC에 의해 발간되어 있다. Regulation S-X는 SEC에 접수되는 재정보고서 및 주주들에게 공시되는 연간보고서의 형식과 내용 및 보고요건들을 규율하고 있다. Regulation S-K는 SEC에 접수되는 보고서의 비재정부문의 내용에 관하여 규율하고 있다. 따라서 SEC는 공기업에 의한 재정정보에 매우 중요한 영향력을 행사한다고 볼 수 있다.

한편 미국 의회는 2002년 제정된 Sarbanes-Oxley Act을 통해 SEC가 동법에 의해 설립된 공기업회계감시위원회(Public Company Accounting Oversight Board)⁶⁵⁾의 위원을 선임할 수 있는 권한을 새로이 부여하였다.⁶⁶⁾ 아울러 공기업의 주요 임직원 및 재무담당자들은 1934년 법에 따라 접수된 연간 혹은 계간 보고서의 진정성을 입증할 의무를 지게 되었다.

65) 일반투자자의 매입대상이 되는 유가증권의 발행기업에 대한 독립적인 감사보고서를 작성함에 있어서 투자자의 이익 기타 공익을 보호할 수 있도록 하기 위해 설립된 기구로서, 증권관계법의 적용을 받는 공개기업의 감사 및 관련사항을 감독하는 역할을 담당한다. Sarbanes-Oxley Act, §101(a).

66) 동 위원회는 5인의 위원회로 구성되는데, 위원은 증권법상 발행인에게 요구되는 재무공시에 대한 책임과 성격을 이해하고 재무공시와 관련하여 감사보고서 작성 및 발부에 대한 회계사의 책임을 이해하는 도덕성과 평판이 뛰어난 자 중에서 임명한다. 아울러 위원 중 2인은 공인회계사이어야 하며, 위원장은 5년 이상 공인회계사로 개업한 경력이 있어야 한다.

II. 독일의 지방공기업 관련법제

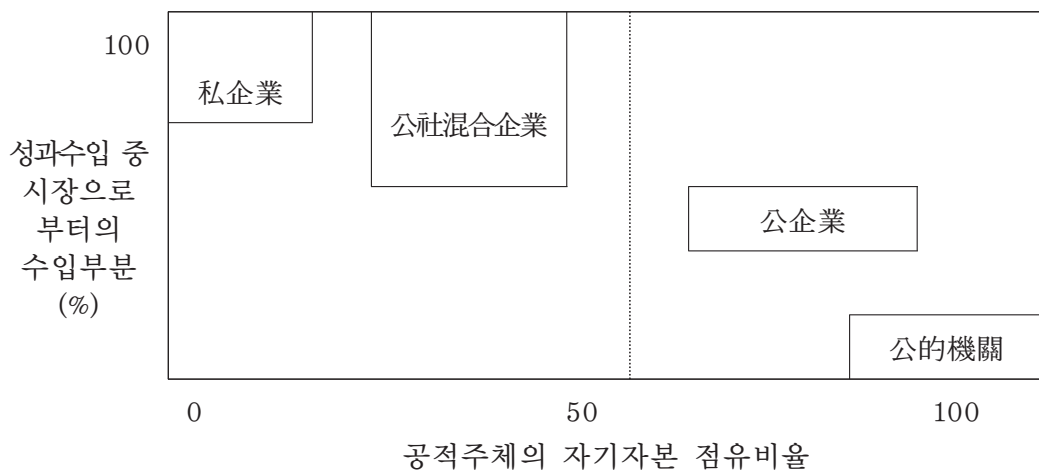
1. 독일의 공기업 운용 현황

(1) 독일에 있어서 공기업의 개념

먼저 독일에서는 공기업을 “유상으로 외부의 수요를 충족시킬 수 있는 독립한 생산경영체로서, 그 자기자본이 국가 또는 지방자치단체에 귀속하는 형태”라고 일응 정의된다.

생산주체의 성과수입의 관점을 추가하여 사기업과 비교하면 아래 표와 같이 정리할 수 있다.⁶⁷⁾

〈 표-12 〉 기업의 재무구조와 기업형태



서비스제공이 공적기관 즉 일반행정기구의 일부로서 행해지는 경우에는 원칙적으로 시장으로부터의 성과수입은 0%이며, 세수 등 공적인 자금지원에 의해 재정이 운영된다. 따라서 이러한 주체는 공기업의

67) Klaus Chmielewicz, “Offentliche Unternehmen,” in: Handwörterbuch der Oeffentlichen Betriebswirtschaft, (Hrsg.)Chmielewicz, K./Eichhorn, P.(Hrsg.), Stuttgart 1989, S. 1093.

범주에 포함되지 않는다고 본다. 또한 사기업에 있어서는 자기자본에서 공적주체가 점하는 지분이 0%로서 성과수입이 모두 시장에서 이루어진다. 이에 비하여 공기업은 CEEP(Centre Europeen de l'Entreprise Publique, Bruessel)의 통계기준에 의하면, 그 자기자본에 대한 공적주체의 지분이 50%를 넘어서되, 성과수입의 전부가 반드시 시장에서 형성되는 것은 아니라는 점에 차이가 있다. 한편 이 중간 형태가 공사 혼합기업인데, 이는 자기자본에 대한 공적주체의 지분이 50%이하라는 점이 다르다.

따라서 독일의 공기업개념대로 라면 우리 식의 정부기업이나 사기업은 물론 정부출자기관도 공기업의 범주에 포함시키지 않고 공공지분이 50%를 넘어서는 기업형태는 공기업으로 보지 않게 된다.

(2) 공기업의 분류

공기업의 형태는 다양하게 분류될 수 있지만, 독일의 경우는 주로 다음과 같이 법형태 및 경제적 독립성, 지분권자, 사업내용 등 3가지 기준에 따라 나누는 것이 일반적이다.⁶⁸⁾

1) 법형태에 경제적 독립성의 정도를 가미한 분류방식

독일의 공기업은, i) 독립적인 법인격을 갖지 않은 것으로서 관청기업이나 특별재산의 형태가 있고, ii) 공법상의 법인, iii) 사법상의 법인으로서 주식회사, 유한회사 등의 형태가 있다. 이 가운데 i)의 형태 즉 법인격을 가지지 않은 공기업 가운데 관청기업은 그 경제적 독립성의 정도에 따라서 수입 및 지출이 행정의 예산차원에서 처리되는 순수한 관청기업 즉 일반행정기구의 일부로서의 관청기업(Bruttobetriebe)과, 그 운영의 결과가 행정예산과 연관된다.

68) Peter Breitstein, "Öffentliche Unternehmen", in: Volker Arnold/Otto-Erich Geske(Hrsg.), *Öffentliche Finanzwirtschaft*, Muechen 1988, S. 265-267.

지방공기업(Eigenbetriebe)은 두 가지 유형으로 나누어 볼 수 있는데, 경제적 독립성의 정도를 가미하면, i)은 순수한 관청기업, 지방공기업 및 특별재산으로 분류된다. 따라서 i)부터 iii)의 공기업은 전체적으로 다음의 5가지의 형태로 존재하게 된다.

- i) ① 순수한 관청기업(Regiebetriebe)
 - ② 지방공기업(Eigenbetriebe)
 - ③ 특별재산(Sondervermögen)
- ii) ④ 공법상의 공기업(öffentlichrechtliche öffentliche Unternehmen)
- iii) ⑤ 사법상의 공기업(privatrechtliche öffentliche Unternehmen)

이 가운데 통상, 공기업의 문제를 다루게 되는 경우에는 순수한 관청기업(즉, i)의 ①)을 제외하고 나머지 4종류의 기업을 다루는 게 일반적이다. 또한 그것에 가미하여 지분비율이 50%이상의 참가기업을 논의의 대상으로 하는 경우도 있다.

2) 공적지분의 차이에 따른 분류

이러한 분류방식에 의하면 다음 5가지의 유형분류가 가능하다.

- ① 연방기업(Bundesunternehmen)
- ② 주기업(Landesunternehmen)
- ③ 자치단체기업(Gemeindeunternehmen)
- ④ 복합적 공기업(Gemischtöffentliche Unternehmen)
- ⑤ 공사혼합기업(Gemischtwirtschaftliche Unternehmen)

이 가운데, ④의 복합적 공기업은 여러 공적지분권자를 가진 공적인 공동기업형태를 말하며, 구체적으로는, 독일의 연방과 주, 복수의 주, 혹은 주와 자치단체 등 다양한 유형의 조합으로 나타나고 있다. 또한 ⑤의 공사혼합기업은 지분권자가 공사에 걸쳐 공적지분이 1%와 100%의

사이에 있는 것을 말하고 그 중에서 일반적으로는 앞서 본 바와 같은 지분비율 50%이하의 것은 참가기업으로 분류하고 있다. 이를 도표로 정리하면 다음과 같다.⁶⁹⁾

〈 표-13 〉 지분권자의 수와 종류

종 류 수	1. 사적지분권자 (사기업)	2. 사적·공적 지분권자	3. 공적지분권자 (공기업)
단일 지분권자	사적인 개인 (자본회사)		단독공기업
복수 지분권자	사적회사	공사혼합기업	복합적공기업

출처 : Klaus Chmielewicz, “Öffentliche Unternehmen”, in : Handwörterbuch der öffentlichen Betriebswirtschaft, Chmielewicz K./Eichhorn, P.(Hrsg.), Stuttgart 1989. S. 1095.

위 표에서 볼 수 있듯이, 지분권자가 단일인 때에는 그것이 사적인 경우와 공적인 경우의 2가지로 다시 분류되며, 그 중간의 혼합형태는 존재하지 않는다. 지분권자가 복수이면서 사기업의 형태를 취한 예로는 주식회사를 생각할 수 있다. 반면, 복수의 지분권자를 가진 공기업은 위의 분류 가운데 ④의 복합적 공기업을 들 수 있다. 국가와 지방자치단체가 공동출자하거나 복수의 지방자치단체가 공동출자하여 행해지는 경우가 그러한 예에 속하게 된다. 한편 복수의 지분권자가 존재하면서 그 성격이 사적, 공적지분의 혼합형태를 띠는 것이 위의 ⑤에 해당하는 유형이다.

3) 사업내용에 따른 분류

이 분류는 지극히 다양한 형태로 나타날 수 있는데, 예를 들면 공급사업(전기, 가스, 수도, 지역난방), 교통사업(철도, 버스, 공항, 항만 등),

69) Klaus Chmielewicz, a.a.O., S. 1095.

금융사업(중앙은행, 주은행, 저축은행, 주택금융금고 등), 보험사업, 방송사업, 병원, 문화사업(극장, 박물관 등), 주택사업 등의 세부유형화가 가능하다.

(2) 독일 지방공기업의 유형

1) 주기업(Landesunternehmen)

독일의 경우 연방 각 주들이 직접 자본참가를 하고 있는 기업의 수가 450개를 넘어 서고 있고, 그 외에도 상당수의 금융기관에 주 차원의 자본참가가 간접적인 방식으로 이루어지는 것으로 알려진다.⁷⁰⁾ 이러한 공기업 가운데 특히, 전력사업, 가스사업과 같은 에너지공급과 관련해서는 그 사업내용의 성격상, 많은 주에서 공사혼합기업 또는 복합적 공기업의 형태로 운영되고 있다. 즉, 에너지 공급기업의 경우, 완전한 공기업으로서 운용되지만, 지분비율이 과반수인지 여부에 관계없이 적어도 공적으로 관여하고 있으면 공사혼합기업으로 보고 있다. 또한 상수도사업, 하수종말처리사업은 자치단체기업이 실시하는 것이 일반적이거나, 베를린, 함부르크와 같이 하나의 도시 자체가 주와 같은 규모를 갖는 경우에는 가스공급기업과 동일하게 운용되기도 한다.

근거리 여객교통의 대부분은 이른바 지방공기업으로서의 자치단체기업이 담당하고 있으며, 주가 관여하는 교통수단의 대부분은 공항, 항만, 운하 등의 기반시설에 집중되어 있다. 한편 방송사업 역시 대개 주기업들이 담당하고 있어서 현재 11개의 주 방송국, 연방법에 기초한 2개의 방송국 및 각주간의 협정을 토대로 한 텔레비전 방송국이 운영되고 있다.

또한 많은 주기업 또는 주의 참가기업이 경영하고 있는 형태가 주택사업이다. 이러한 기업의 대부분의 주가 과반수의 지분을 소유하고

70) Peter Breitstein, a.a.O., S. 294.

있지만, 주와 자치단체에 의한 복합적 공기업 또는 공사혼합기업의 형태도 존재한다. 이러한 주택기업과 관련하여 독일 전체적으로 13개의 주 주택저축은행(Landesbausparkassen)이 있으며, 이 중 10개의 은행은 법적 능력이 없는 주은행의 기관이다.⁷¹⁾

그 외에 주기업에서 찾아 볼 수 있는 특징이, 금융기관과 보험업이다. 먼저 저축은행의 결제기관으로서의 주은행 및 수표교환소가 50% 내지 100%출자의 주기업으로 운영되고 있다. 이들은 일반적인 은행업무도 집행하지만 그 외에 각 주는 주식회사 또는 유한회사 형태일지라도 복합적 공기업으로서의 일반업무은행에 대한 과반수의 자본참가를 하고 있다. 또한 주가 관여하는 보험업은 전체 보험업계의 약 1/4에 육박하며, 13개의 건물, 화재보험회사에 대해서는 주가 독점권을 가지고 있다. 그 외에 자동차사고 및 손해배상에 관하여 38개의 공법상의 보험회사, 12개의 공업상의 생명보험회사 등에 주가 관여하고 있다.

2) 자치단체 기업(Gemeindeunternehmen)

자치단체기업은 자치단체 및 자치단체 연합의 경제적 기업에 속하는 것으로서, 독자의 법인격을 가지고 있지 않은 공기업형태이다. 그 주요한 사업범위는 앞서 본 공기업유형과 마찬가지로 공급기업(예를 들어, 전력, 가스, 상수도, 중앙집중난방 등), 교통사업(전철, 버스, 산업용철도 등) 및 금융기관 등 다양하게 나타난다. 그 밖에, 항만이나 창고, 보호시설 등도 자치단체기업이 다루는 경우도 적지 않다. 구체적으로는 독일 내에 저축은행 가운데 약 600개 가량을 자치단체기업이 담당하고 있으며, 300개 이상의 주택건설기업, 150개 내외의 교통업체, 약 460개의 가스공급기업, 그리고 1,300개에 이르는 상수도 공급기업도 자치단체 기업에 해당하고 있다.⁷²⁾

71) Bernd Janson, "Landesunternehmen", in: *Handwoerterbuch der Oeffentlichen Betriebswirtschaft*, Chmielewicz, K./Eichhorn, P.(Hrsg.), Stuttgart 1989, S.873-882.

72) Peter Breitstein, a.a.O., S.295. 참조

2. 독일의 공 회계 법제

독일의 공기업의 대부분은 소위 ‘연방특별재산’의 형태로 운영된다. 이들 공기업에 대해서는 독립채산제의 원칙이 적용되며, 공기업에 대한 연방 보조금의 지원은 그 액수만큼 연방예산에 반영토록 하고 있다. 아울러 공기업의 예산은 국민의 조세부담으로 지원되는 만큼 연방 의회의 심의와 승인을 얻도록 함으로써 국민의 지출승인권을 확보하고 지출의 효율화를 기하도록 하고 있다.

한편, 독일의 공회계제도에는 연방, 주 및 자치단체의 어느 쪽에서도, 이를테면 미국식의 GASB(Governmental Accounting Standards Board)에 의한 외부의 기준설정주체가 존재하지 않으며, 주로 법률에 따라 회계제도를 규제하고 있다. 즉, 관습법주의를 취하는 영미법계와는 달리, 독일의 경우는 규칙이 기본적으로 모두 법률 등에 따라 기능한다고 하는 성문법주의를 취하고 있는 것이다. 공회계제도를 규율하는 연방 법령을 단계적으로 소개하면 다음과 같이 열거할 수 있다.

- 1949년 GG(기본법) 제X장
- 1969년 HGrG(예산원칙법)
- 1969~1971년 BHO(연방예산규칙) 및 LHO(주예산규칙)
- 1969~1971년 GemHVO(자치단체예산령)
- 예산규칙의 상세규정 Vor 1. VV-BHO(연방예산규칙을 위한 잠정적 행정규정)

이 가운데 HGrG는 연방법의 일부로서, 연방, 주 및 자치단체에 있어서 기본적으로는 예산 및 회계에 관한 통일화를 도모하기 위한 법이며, 형식상의 비교가능성을 담보하려는 것을 그 목적으로 한다. 아울러 동법에서는 연방 및 각 주가 각각의 주법으로서 예산법 내지 규칙을

제정하기 위한 요건을 원칙으로서 제시하고 있다. HGrG는 연방, 주 및 자치단체에 그대로 적용되는 것은 아니며, 먼저 각각의 예산관계법의 개정을 통하여 그 실효력을 가지게 된다. 이러한 일련의 법정비를 실현하는데도 연방 및 각주에 있어서는 약 2년, 자치단체에 관해서는 수년이 소요된다. 독일예산 및 공회계는 이와 같이 1970년대 전반에 이르러 대폭적인 통일화의 방향으로 나아가게 되었다.

연방정부의 회계기법을 규정한 4가지의 기초적 요건은 GG 제114조 및 제115조의 조문과 더불어 BHO 제71조 및 제73조에 명시되어 있다.⁷³⁾

Ⅲ. 일본의 지방공기업 관련법제

1. 일본의 공기업 운영현황

일본은 어느 나라보다도 경제에 있어서 공기업의 역할이 지대했던 나라라고 할 수 있다. 또한 우리나라의 공기업 운영체제나 관련법제의 형성과정에 큰 영향을 미친 국가이기도 하다.

일본의 공기업은 정부부처의 형태를 지닌 공기업과, 정부관계기관(공사, 은행, 금융공고), 기타 지방공영기업 등으로 나뉘어 진다. 이 가운데 일본의 지방공기업은 일본경제의 성장, 도시인구의 증대, 소비수준의 향상 등으로 최근 사업수나 규모면에서 확장일로에 있는데, 주로 지방의 상하수도, 의료원, 관광, 도로, 교통 등 공익사업 부분에서 정부부처 형태로 운영되고 있다. 아울러 공사나 주식회사 형태를 지닌 지방공사도 최근 증가세에 있어서 도시개발, 농림, 수산 등의 부문에서 활용되고 있다.

73) Klaus Lueder, "Governmental Accounting in Germany: State and Need for Reform", *Financial Accountability & Management*, Vol.9, No.4 (Nov.1993), pp.225-226.

2. 일본의 관련 법제

(1) 법제 개관

일본의 공기업 관련 법제는 전술한 바와 같이 개별 설치근거법을 중심으로 한 체계라고 할 수 있다. 즉 우리법 체계상 정부투자기관에 상당하는 정부관계기관들은 전액 정부투자기관으로서 그 임원은 정부에 의해 임명되지만 모든 정부관계기관에 적용되는 총칙법은 존재하지 않는다.

반면 일본의 공기업법제에서는 지방공기업에 대해 총칙법적인 성격의 법률이 없지 않다. 즉, 지방공기업의 조직, 운영, 재무 등에 대해서는 ‘지방공영기업법’이 일반적으로 적용된다. 동법은 지방자치법과 함께昭和 27년에 일본 법률 제292호로 제정되었다. 일본의 의회의사록에 따르면, 동법의 제정전에는 지방공영기업에 대해 사, 공기업의 구별이 없이 적용되던 각종 사업법(예를 들어서 수도조례, 자동차운송사업법, 지방철도법 등)과 아울러 지방자치법, 지방재정법 등이 적용되어서, 이중의 규제를 받았었다. 특히 후자의 공법에 따라, 지방공영기업은 현금주의회계를 채용하여 예산에 의한 경직적인 업무집행을 수행할 수밖에 없었다. 그 때문에 지방공영기업은 기업으로서의 경제성을 제대로 발휘하기 곤란하다는 지적이 제기되었으며, 이에 따라 동법의 제정이 이루어진 것이다. 동 법률의 전문은 본 보고서 부록에 수록되어 있다.

(2) 지방공기업의 공공성 및 기업성

일본의 지방공영기업법에서는 공기업의 경영에 있어서 기본원칙인 경제성 내지 기업성이란 가치와 공공복리 내지 공공성이란 보호가치의 관계를 천명하고 있다. 즉 동법 제3조에서는 “지방공영기업은 항상

기업의 경제성을 발휘함과 동시에 그 본래의 목적인 공공복리를 증진하도록 운영되어야 한다”고 규정하여 지방공영기업이 공기업으로서의 경제성과 공익성을 함께 추구할 것을 선언하고 있다.

그런데 여기서 말하는 경제성이 무엇을 의미하는지에 대해서는 일본 내에서도 적잖은 문제가 제기되었다.⁷⁴⁾ 만일 경제성의 의미가 최근 행해진 행정개혁에 의해 주창되어진 효율성을 의미하는 것이라면, public 섹터를 가능한 한 기업조직으로 하는 것이 바람직한 것이 된다. 일반 행정사무 중에 요금산정이 가능한 부분을 전부 기업조직으로 변경시키는 것으로 경제성을 발휘하는 것이 가능하다고 하는 주장이 있다. 환언하자면 일반행정 조직은 기업조직에 비해 비경제적 또는 비효율적이라는 의미로 해석될 위험이 있다. 이러한 해석은 논리의 비약이며 무엇을 가지고 경제적 효율적이라고 주장할 수 있는지가 명확치 않기 때문에, 일반행정사무의 업적평가는 무의미한 것이 되고 만다.⁷⁵⁾ 또한 국회의 질의 중에 경제성을 영리성으로 치환하고 이윤추구의 달성도로 해석하는 것도 지방공영기업법의 입법취지에 맞지 않다는 질의가 있었다. 이러한 질의에 대한 일본 정부의 입장은 경제성이라는 것이 곧 이윤추구라고 하는 것은 아니라고 하는 한편, 생산활동의 능률성, 효율성이라는 단어에 의해 경제성의 의미를 설명하고 있다. 생산활동의 능률성, 효율성은 모두 efficiency의 의미로 일반적으로 사용되고 있지만, 이 efficiency는 투입과 산출의 비율에 기초하여 정의된다. 지방공영기업회계에 있어서는 투입과 산출을 어떻게 정의하고 있는가에 의하여 그 경제성의 의미가 달라지기 때문에 지방공영기업의 투입과 산출의 개념을 먼저 정의해 둘 필요가 있다. 게다가 정부설명에 의한 경제성의 의미를 검토할 의미가 있다. 왜냐하면 경제성 개념에 기초하여 회계의 기초개념이 정의되기 때문이다.

74) 瓦田 太河史, 公會計の進展, 青文社, 2002, 131頁.

75) 상계서, 132頁.

(3) 예산의 편성 · 의결관련

일본의 공기업 가운데 정부관계기관의 예산은 정부예산과 함께 국회에 제출하여 의결을 얻도록 되어 있다. 일본의 정부관계기관이란 종래 3공사, 2은행, 10공고를 일컫는 것으로 알려져 왔는데, 이후 3공사가 민영화 되거나 주식회사의 형태로 전환되었기 때문에 현재는 2은행과 9공고만을 정부관계기관으로 보고 있다. 이러한 정부관계기관의 예산안과 관계서류는 주무대신(장관)을 경우하거나 직접 대장대신에게 제출하며 대장대신은 다른 대신과 상의함이 없이 이를 조정하여 각의의 의결을 얻도록 되어 있다.⁷⁶⁾

(4) 예산의 집행관련

정부는 관계기관의 예산이 국회에서 의결되면 이를 당해 기관에 통지하여야 한다. 정부관계기관은 이 통지를 받은 후가 아니면 예산을 집행할 수 없다. 예산의 전용과 예비비의 사용에 있어서는 같은 정부관계기관이라고 하지만, 2은행과 9공고의 제도가 다르다. 2은행에 있어서는 예산총책에 지정한 경비에 관해서는 주무대신의 승인이 없이는 전용하거나 이를 위해 예비비를 사용할 수 없으나, 그 외의 경우에 있어서는 전용도 할 수 있고 예비비도 사용할 수가 있다.⁷⁷⁾

그러나 공고에 있어서는 예산의 이용(이용)⁷⁸⁾, 전용(전용)⁷⁹⁾과 예비비의 사용이 제한된다. 예산의 이용은 원칙적으로 허용되지 않으나,

76) 유훈, 공기업론, 법문사, 2000, 456면.

77) 가령, 구 일본국유철도법 제39조의 14.

78) 예산의 이용(reprogramming)이란, 세출 예산에서 각 항목의 경비를 필요에 따라 다른 데로 돌려 사용하는 것으로 원칙적으로 목적 외 예산사용금지의 원칙에 반하는 것으로 허용될 수 없으나 예외적으로 국회 등의 의결을 얻어서 이용할 수 있다. 우리나라의 경우도 예산집행상 필요에 의해 미리 예산으로 국회의 의결을 얻었을 때에는 기획재정부 장관의 승인을 얻어 이용할 수 있다.

79) 예산의 전용(appropriation)은 행정과목인 각 세항 목 사이에 상호 융통하는 것을 의미하며, 주로 예산기관의 장에 의한 승인이 있을 때 가능한 제도이다. 우리나라의 경우도 중앙관서의 장은 회계연도마다 기획재정부 장관이 정하는 범위 안에서 각 세항 또는 목의 금액을 전용할 수 있도록 하고 있다.

예산집행상 필요에 의하여 미리 국회의 승인을 얻었을 경우에 한하여 대장대신의 승인을 얻어 이용할 수 있다. 반면, 예산전용의 경우는 대장대신이 지정하는 명목의 경비의 금액에 관해서 대장대신의 승인을 얻지 않으면 전용할 수 없도록 하고 있다. 다만 대장대신이 지정하는 목 이외의 목의 경비에 관해서는 동일항 내에서의 목간 전용은 허용된다. 아울러 공고들은 예비비를 사용하려고 할 때에는 주무대신을 경유하여 대장대신의 승인을 얻어야 한다.⁸⁰⁾

(5) 회계검사관련

일본의 공기업회계는 각 공기업의 설치법 및 공고의 예산 및 결산에 관한 법률 등에 명문의 규정이 있을 뿐만 아니라, 회계검사원법 제22조와 제23조의 규정에 의하여 일본의 공기업들은 회계검사원의 검사를 받도록 되어 있다. 일본의 회계검사원법 제22조는 “국가가 자본금의 2분의 1 이상을 출자하고 있는 법인의 회계”는 필요적 검사사항으로 규정하고 있다. 따라서 비단 정부관계기관 뿐만 아니라, 주식회사의 형태를 지닌 공기업 가운데서도 정부소유지분이 50%를 상회하는 회사는 반드시 회계검사원의 검사를 받아야 한다. 또한 회계검사원법 제23조는 “국가가 자본금의 일부를 출자하고 있는 자의 회계”는 임의적 검사사항으로 분류하여 회계검사원이 필요하다고 인정할 때 또는 내각의 청구가 있을 때에는 정부소유주가 50% 미만인 주식회사 형태의 공기업에 대해서도 회계검사를 실시할 수 있도록 하고 있다.

이 같은 회계검사원에 의한 검사에 대해 일본 내에서는 다음과 같은 비판적인 견해도 제기된 바 있다. 이를테면, 일본의 공기업에 대한 회계검사원의 검사가 지나치게 구태의연하다는 것이다. 즉 각 수지거래의 적법성 판단을 주안으로 하여 감사가 행하여지며 그 빈약한 감사보고서는 말초적인 부당사항 내지 과오사항의 검출에 의해 매꾸어져

80) 공고의예산및결산에관한법률 제14조 및 제16조.

있는데 지나지 않는다고 한다. 종래의 관청감사를 기업체에 적용할 경우 자칫 나무만 보고 삼림을 바라보지 못하는 과오를 범할 수 있으며, 더욱이 기업체의 내부통제조직과 내부감사의 결과를 전혀 신뢰하지 않고 빈번히 행해지는 개별거래감사는 경영에 대한 불필요한 간섭과 장애를 초래한다는 것이다.⁸¹⁾

81) 占部都美, 公經營管理, 技報堂, 1954, 249-250頁

제 5 장 현행 법제의 개선방안

1. 지방공기업의 설립 통제를 위한 법제 개선방안

(1) 중앙정부의 개입 절차 도입

광역자치단체가 공기업을 설립하는 경우 행정안전부나 기획재정부와의 사전협의를 거치도록 할 필요가 있다. 협의결과에 대해서는 특별한 사유가 없는 한 자치단체장이 반영하도록 할 수 있도록 구속력을 부여하여야 할 것이다. 아울러 지방의회에 대한 보고요건도 도입할 필요가 있다.

(2) 전문기관에 의한 타당성 검토절차 도입

중앙정부와 사전협의 시에는 자치단체가 제출한 타당성 검토결과를 외부 전문기관에 의뢰, 적정성을 재검토하도록 절차를 밟도록 해야 한다. 특히 대규모 투자사업에 대해서는 일정한 요건을 갖춘 외부 전문기관의 타당성 검토를 거치도록 하고, 그 결과를 즉시 지방의회에 보고하도록 하는 것이 바람직하다.

(3) 사업적정성 기준을 통한 설립 통제

지방공기업이 지방경제를 위축시키지 않도록 할 필요성이 있다. 특히 민간사업자와 경쟁 및 마찰우려가 높은 수익성 위주의 사업이나, 자본부족, 독과점 등 요인이 적고 민간분야가 활성화가 되어있는 사업에 진출하는 것은 민간영역을 침해할 우려가 있으므로 신중하고도 엄격한 기준이 필요하다.⁸²⁾ 또한 지방공기업의 공익성에 비추어 선량한

82) 다만, 임대·소형주택 공급재원 마련을 위한 제한적 범위내의 일반분양 등 사업 참여는 가능할 것이다.

사회적 상규나 미풍양속을 저해하는 사업이나 규모의 경제가 적은 소규모 단기사업이나 프로젝트 사업, 기타 지역특성이나 주민의 정서에 현저히 반하는 사업 등에 대한 진출도 금지되도록 법에서 명확한 기준을 제시할 필요가 있다 .

2. 지방공기업의 예산 부문의 문제점과 개선방안

(1) 법제 개선의 방향

지방공기업의 경제적 기능과 정부의 역할은 국가공기업과 크게 다르지 않다. 다만 지방공기업은 운영의 주체가 지방자치단체이므로 공공성, 기업성과 아울러 지방분권이란 제3의 고려요소가 추가된다. 따라서 중앙정부의 통제와 지방자치단체의 통제의 적절한 배분과 조화가 공기업 예산회계에 있어서도 또 다른 과제라고 할 수 있다.

따라서 지방공기업의 예산회계에 대한 통제 방향은 자율성을 최대한 보장하면서 그 재정통제의 기본 축을 지방자치단체에 의한 통제 중심으로 운용하되, 투명성을 위해 필요한 경우에 행정안전부 장관에 의한 통제를 가미하는 방식으로 전개되도록 할 필요가 있다. 아울러 지방자치단체의 장에 의한 통제와 지방의회에 의한 통제의 조정도 적절히 보완되어야 할 것이다. 지방공기업 가운데 지방직영기업의 예산은 앞서 살펴 본 바와 같이 국가공기업 중 정부투자기관과 유사하게 행정기관의 장이 작성·통보한 예산편성지침에 따라 편성된다. 다만 지방공기업법 제23조는 편성지침의 작성주체를 기획재정부가 아닌 행정안전부로 규정하는 한편, 행정안전부 장관이 예산편성지침을 작성할 때는 주무부장관과의 사전협의를 거치도록 한 점에 차이가 있다. 그 취지는 국가공기업과 크게 다르지 않아서 공통적으로 적용되는 예산편성기준을 제시함으로써 예산편성, 집행시 일반회계와의 형평성을 담보하고 지방공기업간의 균형을 유지하려는 데 있다고 해석된다. 또한

이를 통하여, 예산운용의 건전성·효율성·생산성을 도모하면서 궁극적으로 지방재정확충에 기여하고, 해당 공기업의 경영실적을 평가하는 기초자료를 제공하는 기능 등을 수행하도록 하려는데 있다.

하지만, 예산통제제도 자체가 가지는 자율성제한의 성격과 아울러서 그 통제의 축이 중앙행정기관들을 중심으로 형성되어 있어서 ‘지방분권과 자율’이라는 국정과제와 부합되지 않는 측면도 있는 것으로 보인다.⁸³⁾ 특히 최근의 지방공기업법 개정에서는 지방공기업 운영의 중립성을 위해 재정통제의 중심을 행정안전부로 점차 이관하는 방향으로의 조정이 이루어지고 있다. 이같은 전반적인 기조와 맞물려서 현재와 같이 중앙부서에서 하달해 준 예산편성지침을 토대로 예산을 수립하는 방식이 적절한 지에 대한 검토의 필요성은 다시 부각되고 있다.

(2) 구체적 개선방안

현재의 시스템에 대한 시대적 요구와 자율성 보장필요성에 비추어 일정 정도의 제도개편이 필요하다고 본다. 먼저, 국가공기업의 경우와 마찬가지로 중앙정부가 예산편성지침을 하달하는 방식 자체의 자율성 침해 여지에 대한 우려는 지방직영기업에 대해서도 유효하며, 같은 논의선상에서 현행 제도의 개선이 모색되어야 한다. 하지만 예산편성지침을 전면 폐지할 경우 그 동안 유지해 온 지방공기업의 운영기조가 흔들릴 수 있기 때문에 이 문제는 일반회계의 예산편성지침 폐지방침과 보조를 맞추어 점진적으로 논의되어야 한다. 특히 지방공기업은 기업회계기준을 준용하여 예산 결산을 하고 있으므로, 예산편성시 기업회계기준을 적용하여 지방공기업간의 형평을 기할 수 있도록 하고 지방공기업의 특성상 최소한의 기준제시가 필요한 예산과목 등은

83) 지방공기업에 대한 정부의 통제를 가급적 줄여야 한다는 지적으로서 Yash Ghai ed. *Law in the Political Economy of Public Enterprise*, Scandinavian Institute of African Studies, 1977, p.31 참조.

지방공기업시행령 또는 동법시행규칙 등에 반영하고 매년 이를 고시하거나 업무편람형식으로 가이드라인을 제시하는 방안을 고려할 필요가 있다.

또한 정부투자기업의 경우와 마찬가지로 지나친 자율성을 부여할 경우 방만하고 비효율적인 경상경비 지출을 유발할 수 있으므로 예산지침과 경영평가를 연계시키는 방안도 입법적으로 고려할 필요가 있다.

아울러서 현행 지방공기업법 제23조가 예산편성지침의 작성을 행정안전부장관이 주도하되, 주무부장관과 협의하도록 하고 있으나, 지방공기업의 자율성 내지는 지방분권화를 위해 예산편성지침의 작성과정에 지방자치단체의 장이 개입할 수 있도록 동법 제23조의 조정을 검토할 필요가 있다고 본다.

한편 지방공기업법 제65조의2에서는 지방공사·지방공단의 경우 예산 불성립시에 예산집행에 대해 준예산제도를 인정하고 있으나⁸⁴⁾ 준예산을 집행할 수 있는 구체적인 경비가 법에 명시되어 있지 않은 것은 문제이다. 또한 준예산에 의해 집행된 예산은 당해 연도의 예산이 성립하면 그 성립된 예산에 의해 집행된 것으로 보기 때문에 예산 오용의 결과를 초래할 수 있다. 따라서 준예산경비항목에 대한 개괄적인 규제가 필요하다.

3. 회계부문의 법제 개선방안

(1) 법제 개선의 방향

현행 지방공기업법 시행령 제11조는 당연적용사업에 대한 과목구분 결정은 행정안전부 장관이 수행하게 되는 반면, 임의적용사업에 대한 과목구분결정권은 지방자치단체의 장이 가지고 있다.⁸⁵⁾ 이처럼 과목

84) 지방공기업법 제65조의2.

85) 지방공기업법 시행령 제11조 제1항.

구분이 상이할 경우에는 지방공기업간의 재정상태를 상호비교하기가 쉽지 않은 문제가 있는 것으로 지적된다.⁸⁶⁾ 따라서 지방공기업이라는 측면에서 양측간에 큰 차이가 없다고 보므로 과목구분의 결정권을 통합할 필요가 있으며, 나아가 장기적으로는 지방자치단체의 장으로 일원화하는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

(2) 구체적 법제개선 방안

지방공기업법 제30조는 지방직영기업의 경우 건설개량비 및 사고이월비에 대한 승인권을 자치단체의 장에게 부여하고 있다. 이는 우리와 유사한 지방공기업예산회계제도를 보유한 일본의 법제와도 차이가 있는 방식으로서, 일본의 지방공영기업법 제26조는 “예산을 이월한 경우에 관리자는 지방공공단체의 장에게 이월액의 사용에 관한 계획에 관하여 보고를 하여야 하고 지방공공단체의 장은 다음 회의에서 그 취지를 의회에 보고하여야 한다”고 규정하고 있다.⁸⁷⁾ 즉 지방자치단체 장에 대한 승인이 아닌 보고의무만을 부여하고 있으며, 지방의회에 대한 보고는 요하지 않는 방식이다. 이러한 예산이월 통제는 우리나라의 일반행정과도 다른 것이다. 일반행정의 경우에는 이월비에 대한 승인이 지방의회의 권한임에도 불구하고 지방의회에 보고하는 것으로 대체되기 때문이다. 결국 현행 지방공기업법은 일반행정의 경우나 일본의 지방공영기업법에 비해 자치단체의 권한을 강화하고 지방의회의 권한을 약화시킨 입법으로 평가된다. 적어도 사후에 지역주민의 대표기관인 지방의회에 보고하는 방식으로의 전환을 모색할 필요가 있다고 본다.

86) 안용식 외, 앞의 책, 394면.

87) 日本 地方公營企業法 第26條 3項.

4. 제3섹터 지방공기업 부문의 법제 개선방안

제3섹터 지방공기업은 본질상 여타의 지방공기업보다는 더 자유로운 경영이 되도록 감독수단을 최소화할 필요가 있다. 하지만 지방재정의 건전성 측면에서 볼 때 제3섹터 공기업 부문에서도 상당한 재정적자가 발생하는 만큼, 적절한 규범적 통제는 불가피하다. 이를 위해 먼저 검토할 것이 제3섹터 지방공기업 사업의 타당성 검토를 위한 사업선정위원회 제도인데, 이를 통해 지방자치단체의 제3섹터 공기업 설립을 인가형태로 감독하는 방안을 모색해 볼 수 있다. 이 경우 법상 현행 설립요건을 강화하는 법제 정비작업이 뒤따라야 하며, 지분율 등을 통한 통제 보다는 제3섹터 지방공기업의 영리성 추구적 특성을 감안하여 사업적정성을 통한 통제 방식으로 접근하는 것이 바람직하다고 본다.

아울러 우리나라의 경우에는 지방공기업에 대한 법리적인 규율이나 고찰보다는 경영적인 측면이 과도하게 강조되어 설립에 대한 변변한 법리조차 반영되지 못한 실정이어서 입법론적으로 이러한 설립요건에 대한 제정으로서 사업분야를 제한할 필요성이 대두되어 왔다. 현재의 「지방공기업법」에서 적용대상을 법률상으로 규정하는 것보다는 행정상 입법으로 규정하는 방안과 제3섹터 지방공기업의 경우에는 시행규칙의 형태로서 규정하는 방안을 모색해 볼 수 있다.

또한 민간의 경영참여가 어려운 사업으로써 지역경제 활성화 및 지역개발 촉진의 목적을 위하여 필요한 경우에 한하여 출자를 허용하는 원칙도 필요하며, 일반 지방공기업과 마찬가지로 외부전문가로서 설립에 대한 타당성 검토를 위하여 사업선정위원회 등을 활용하여 투명성을 제고하는 것이 바람직하다.⁸⁸⁾

88) 길준규, “제3섹터 지방공기업에 대한 법리적 고찰”, 토지공법연구 24집, (2004.12), 138면.

제3섹터 공기업의 재무건전성이 열악한 것으로 입증되고 있는 만큼, 경영부실 및 도덕적 해이 등에 대한 지도·감독권 행사 곤란시, 상법상의 각종 소액주주권리를 적절히 행사토록 해야 할 것이다. 현재 정부 안팎에서 고려 중인 지방자치단체의 출자지분이 경영부실로 자본금의 1/2을 초과하게 된 때에는 지방자치단체는 주식을 처분하거나 법인해산 조치도 적극 도입할 필요가 있다.

참고 문헌

I. 국내 문헌

- 곽채기, 공기업과 정부산하기관의 기관유형분류에 관한 연구, 한국공기업학회 2004 추계학술발표대회 자료집, 2004. 10, 29-57면.
- 길준규, “제3섹터 지방공기업에 대한 법리적 고찰”, 토지공법연구 24집, (2004.12), 121면 이하.
- 김동희, 행정법 I, II, 박영사, 2012
- 김성수, 개별행정법, 법문사, 2004
- _____, “민관협력과 지방공기업-지방공기업법과 민간투자법의 민관합동 법인을 중심으로-”, 지방자치법연구 제2권 1호 (2002.06), 49면 이하.
- 류동현, 기업회계기준서 해설, 상경사, 2003
- 박충식, 비영리법인의 회계와 세무, 법문사, 2003
- 반선섭, 기업회계기준해설, 신영사, 2001
- 신영수, 공기업 예산회계 관련 법제의 개선방안, 한국법제연구원, 2004
- 심재권, 공기업론, 백산서당, 2004
- 안용식·원구환, 지방공기업론, 대영문화사, 2001
- 유 훈, 공기업론, 법문사, 2005
- 유 훈·배용수·이원희, 공기업론, 법문사, 2011
- 유 훈, 재정법, 서울대학교 출판부, 1991
- 윤성식, 공기업론, 박영사, 2003

참고 문헌

윤성식·권수영, 정부회계, 법문사, 2001

장지인, 공기업 회계투명성 제고방안, 공기업논총(제13권 제1호), 2001.

정현을, 2004년도 지방공기업 예산편성지침, 월간 자치행정(No.186),
2003. 9, 18-28면

II. 일본문헌

龜井孝文, 公會計改革論, 白桃書房, 2004.

山本秀雄 (심재권 譯), 公企業論, 이화, 2003.

甲斐素直, 豫算·財政監督の法構造, 信山社, 2001.

原野, 現代國家と公共企業性, 法律文化社, 2002.

吉田寬, 政府·地方自治體と公企業の會計, 森山書店, 1993.

原龍之助, 公物營造物法 (法律學全集 13卷), 有斐閣, 1990.

ナニワ監査法人 編著, 公益法人の會計と稅務, 1990.

醍醐 聰, 公企業會計の研究, 國元書房, 1981.8.

西川義朗, 公企業會計, 國元書房, 1975.

III. 구미문헌

Bernd Janson, “Landesunternehmen”, in: Handwoerterbuch der Öffentlichen Betriebswirtschaft. Chmielewicz, K./Eichhorn, P.(Hrsg.), Stuttgart 1989.

Edison Electric Inst, Introduction to Public Utility Accounting(2nd edition), (December 1984).

Ein Studienbuch, Öffentliche Finanzwirtschaft, Carl Heymanns Verlag KG. 1992.

- Hans-Gunter Henneke, Öffentliche Finanzwesen Finanzverfassung, C.F. Muller Verlag, 2000.
- James E. Suelflow, Public Utility Accounting: Theory and Application, Michigan State Univ; (June 1973).
- Klaus Chmielewicz, “Öffentliche Unternehmen,” in: Handwörterbuch der Öffentlichen Betriebswirtschaft, (Hrsg.) Chmielewicz, K./Eichhorn, P.(Hrsg.), Stuttgart 1989.
- Klaus Lueder, “Governmental Accounting in Germany: State and Need for Reform”, Financial Accountability & Management, Vol.9, No.4 (Nov.1993), p.225.
- Martin Ives, Joseph R. Razek, Gordon A. Hosch, Introduction to Governmental and Not-for-Profit Accounting,(5th ed.), Prentice Hall, (2003).
- Peter Breitstein, “Öffentliche Unternehmen”, in: Volker Arnold/Otto-Erich Geske(Hrsg.), Öffentliche Finanzwirtschaft, Muechen (1988).
- Robert J. Freman, Craig D. Shoulders, Governmental Nonprofit Accounting-Theory and Practice-(7th ed.), Prentice Hall, (2003).
- Warren J. Samuels (Editor), Edythe S. Miller (Editor), The Institutional Approach to Public Utilities Regulation, Michigan State Univ Pr. (July 2002).

[부록] 주요국의 지방공기업 관련 법제

일본 지방공영기업법

(昭和 27년 8월 1일 법률 제292호)

최종 개정 연월일: 平成 23년(2011년) 12월 14일 법률 제122호

제 1 장 총 칙 (제 1 조 ~ 제 6 조)

제 2 장 조 직 (제 7 조 ~ 제16조)

제 3 장 재 무 (제17조 ~ 제35조)

제 4 장 직원의 신분 취급 (제36조 ~ 제39조)

제 5 장 일부사무조합 및 광역 연합에 관한 특례
(제39조의2 · 제39조의3)

제 6 장 잡 칙 (제40조 ~ 제42조)

부 칙

제 1 장 총 칙

(이 법률의 목적)

제 1 조

이 법률은 지방공공단체가 경영하는 기업의 조직, 재무 및 이에 종사하는 직원의 신분 취급 그 밖에 기업의 경영의 근본기준 및 기업의 경영에 관한 사무를 처리하는 지방자치법의 규정에 의한 일부사무조합 및 광역 연합에 관한 특례를 정하고 지방자치의 발달에 이바지하는 것을 목적으로 한다.

(이 법률의 적용을 받는 기업의 범위)

제 2 조

이 법률은 지방공공단체가 경영하는 기업 중 다음에 열거하는 사업(이에 부대하는 사업을 포함한다. 이하 「지방공영기업」이라고 한다)에 적용한다.

1. 수도사업(간이수도 사업을 제외한다)
2. 공업용 수도사업
3. 궤도사업
4. 자동차운송사업
5. 철도사업
6. 전기사업
7. 가스사업

2 전항에 정한 경우를 제외하고 다음 조로부터 제6조까지, 제17조로부터 제35조까지, 제40조로부터 제41조까지 및 부칙 제2항 및 제3항의 규정(이하 「재무규정 등」이라고 한다)은 지방공공단체가 경영하는 기업 중 병원사업에 적용한다.

3 전2항에 정한 경우 외에 지방공공단체는 정령으로 정한 기준에 따라 조례(지방자치법(昭和 22년 법률 제67호)제284조 제1항의 일부 사무조합(이하 「일부사무조합」이라 한다) 또는 광역연합(이하 「광역연합」이라 한다)에 있어서는 규약)에서 정하는 바에 의하여 그 경영하는 기업에 대해 이 법률 규정의 전부 또는 일부를 적용할 수 있다.

(경영의 기본원칙)

제 3 조

지방공영기업은 항상 기업의 경제성을 발휘함과 동시에 그 본래의 목적인 공공복리를 증진하도록 운영되어야 한다.

(지방공영기업의 설치)

제 4 조

지방공공단체는 지방공영기업의 설치 및 그 경영의 기본에 관한 사항을 조례로 정하여야 한다.

(지방공영기업에 관한 법령 등의 제정 및 시행)

제 5 조

지방공영기업에 관한 법령 및 조례, 규칙 및 그 밖의 규정은 모두 제3조에서 규정하는 기본원칙에 합치하여야 한다.

(국가의 배려)

제 5 조의2

국가의 행정기관의 장은 지방공영기업의 업무에 관한 처분 그 밖의 사무의 집행에 대하여 신속하게 적절한 조치를 강구하는 등 지방공영기업이 건전한 운영이 도모되도록 배려한다.

(지방자치법등의 특례)

제 6 조

이 법률은 지방공영기업의 경영에 관하여 지방자치법 및 지방재정법(昭和 23년 법률 제109호) 및 지방공무원법(昭和 25년 법률 제261호)에 대한 특례를 정한다.

제 2 장 조 직

(관리자의 설치)

제 7 조

지방공영기업을 경영하는 지방공공단체에 지방공영기업의 업무를 집행시키기 위하여 제2조 제1항의 사업마다 관리자를 둔다. 단, 조례로

정하는 바에 따라 정령으로 정하는 지방공영기업에 관하여는 관리자를 두지 않거나 2 이상의 사업을 통하여 관리자 한 사람을 둘 수 있다. 또한 수도사업(간이수도 사업을 제외한다) 및 공업용 수도사업을 합하여 경영하는 경우 또는 궤도사업, 자동차운송사업 및 철도사업 중 둘 이상의 사업을 합하여 경영하는 경우에 있어서는 각각 당해 경영하는 사업을 통해서 관리자 한 명을 두는 것을 상례로 한다.

(관리자의 선임 및 신분 취급)

제 7 조의2

관리자는 지방공영기업의 경영에 관하여 식견을 가진 자 중에서 지방공공단체의 장이 임명한다.

2 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 관리자가 될 수 없다.

1. 성년 피후견인 또는 피보좌인 또는 파산자로서 복권되지 아니 한 자
2. 금고이상의 형에 처해지고 그 집행이 종료되지 않거나 그 집행이 소멸되지 않은 자
3. 관리자는 중의원 의원 또는 참의원의원 또는 지방공공단체의 회의 의원 또는 상근의 직원 또는 지방공무원법 제28조의5 제1항에서 규정하는 단시간 근무의 직을 차지한 직원과 겸할 수 없다.
4. 관리자의 임기는 4년으로 한다.
5. 관리자는 재임할 수 있다.
6. 관리자는 상근으로 한다.
7. 지방공공단체의 장은, 관리자가 심신의 이상으로 인하여 직무의 수행을 감당할 수 없다고 인정되는 경우 또는 관리자의 업무집행이 적당하지 않아서 경영상황이 악화되었다고 인정되는 경우, 그 밖에 관리자가 그 직에 필요한 적격성을 결여한다고 인정하는 경우에는 그 관리자를 파면할 수 있다.

8. 지방공공단체의 장은 관리자에게 직무상의 의무위반, 그 밖에 관리자에 적합하지 않는 비행이 있다고 인정하는 경우에는 이에 대하여 징계처분으로서 계고, 감봉, 정직 또는 면직의 처분을 할 수 있다.
9. 관리자는 전 제2항의 규정에 의한 경우를 제외하고는 그 뜻에 반하여 파면되거나 징계처분을 받지 아니한다.
10. 관리자는 제2항 각호의 어느 하나에 해당하는 경우에 이르렀을 때에는 실직한다.
11. 지방자치법 제159조 제165조 제2항 및 제180조의5 제6항으로부터 제8항까지 및 지방공무원법 제30조로부터 제37조까지 및 제38조 제1항의 규정은 관리자에 관하여 준용한다.

(관리자의 지위 및 권한)

제 8 조

관리자는 다음에 언급하는 사항을 제외하고는 지방공영기업의 업무를 집행하고 해당 업무집행에 관하여 해당 지방공공단체를 대표한다. 단, 법령에 특별한 정함이 있는 경우에는 이 범위에 해당되지 않는다.

1. 예산을 조제하는 것.
 2. 지방공공단체의 의회의 의결을 거쳐야 할 사건에 대해 그 의안을 제출하는 것.
 3. 결산을 감사위원의 심사 및 의회의 인정에 교부하는 것.
 4. 지방자치법 제14조 제3항 및 제228조 제2항 및 제3항에서 정하는 과태료를 부과하는 것.
- 2 제7조 단서의 규정에 의하여 관리자를 두지 않는 지방공공단체에 있어서는 관리자의 권한은 해당 지방공공단체의 장이 행한다.

(관리자가 담임하는 사무)

제 9 조

관리자는 전조의 규정에 따라 지방공영기업의 업무집행에 관하여 대체로 다음에 열거하는 사무를 담당한다.

- 1 그 권한에 속한 사무를 분담시키기 위하여 필요한 분과를 설치하는 것.
- 2 직원의 임면, 급여, 근무시간 그 밖의 근무 조건, 징계, 연수 및 그 밖의 신분 취급에 관한 사항을 관리하는 것.
- 3 예산의 원안을 작성하여 지방공공단체의 장에게 송부하는 것.
- 4 예산에 관한 설명서를 작성하여 지방공공단체의 장에게 송부하는 것.
- 5 결산을 조제하여 지방공공단체의 장에게 제출하는 것.
- 6 의회의 의결을 지나는 것이 당연 사건에 관하여 그 의안의 작성에 관한 자료를 작성하고 지방공공단체의 장에게 송부하는 것.
- 7 해당 기업용으로 제공한 자산을 취득, 관리하고 처분하는 것.
- 8 계약을 체결하는 것.
- 9 요금 또는 요금 이외의 사용료, 수수료, 분담금 또는 가입금을 징수한 것.
- 10 예산내의 지출을 하기 위하여 일시의 차입을 하는 것.
- 11 출납 그 밖의 회계 사무를 행한 것.
- 12 증서 및 공문서유를 보관한 것.
- 13 노동협약을 매는 것.
- 14 해당 기업에 관계된 행정청의 허가, 인가, 면허 그 밖의 처분으로 정령으로 정한 것을 받는 것.
- 15 전 각호에 언급한 것 이외에 법령 또는 해당 지방공공단체의 조례 또는 규칙에 의하여 그 권한에 속하는 사항

(기업관리규정)

제10조

관리자는 법령 또는 해당 지방공공단체의 조례 또는 규칙 또는 그 기관이 정한 규칙에 위반하지 않는 업무에 관한 관리규정(이하 「기업관리규정」이라 한다)을 제정할 수 있다.

제11조 삭제

제12조 삭제

(대리 및 위임)

제13조

관리자에게 사고가 있는 때, 또는 관리자가 공석일 때에는 관리자가 당해 지방공공단체의 장의 동의를 얻어 미리 지정한 상석의 직원이 그 직무를 수행한다.

2 관리자는 그 권한에 속한 사무의 일부를 제15조의 직원에게 위임하거나 그 직원에게 자신의 직무 일부를 임시로 대리하게 할 수 있다.

(사무의 위임)

제13조의2

관리자는 그 권한에 속하는 사무의 일부를 해당 지방공공단체가 경영하는 다른 지방공영기업의 관리자에게 위임할 수 있다.

(사무 처리를 위한 조직)

제14조

지방공영기업을 경영하는 지방공공단체에 관리자의 권한에 속한 사무를 처리시키기 위해 조례로 필요한 조직을 설치한다.

(보조 직원)

제15조

관리자의 권한에 속한 사무의 집행을 보조하는 직원(이하 「기업직원」이라고 한다)은, 관리자가 임면한다. 단, 해당 지방공공단체의 규칙으로 정하는 주요한 직원을 임면하는 경우에 있어서는 미리 해당 지방공공단체의 장의 동의를 얻어야 한다.

2 기업 직원은 관리자가 지휘·감독한다.

(관리자와 지방공공단체의 장과의 관계)

제16조

지방공공단체의 장은 해당 지방공공단체의 주민의 복지에 중대한 영향이 있는 지방공영기업의 업무집행에 관하여 그 복지를 확보하기 위하여 필요가 있는 때 또는 해당 관리자 이외의 지방공공단체의 기관의 권한에 속한 사무의 집행과 해당 지방공영기업의 업무집행과의 사이의 조정을 도모하기 위하여 필요가 있는 때에는 해당 관리자에 대해 해당 지방공영기업의 업무집행에 관하여 필요한 지시를 할 수 있다.

제 3 장 재 무

(특별회계)

제17조

지방공영기업의 경리는 제2조 제1항에서 언급한 사업마다 특별회계를 설치하여 행한다. 단 동조 동항에 언급한 사업을 이 이상 경영하는 지방공공단체에 있어서는 정령으로 정하는 바에 의하여 조례로 2이상의 사업을 통하여 하나의 특별회계를 설치할 수 있다.

(경비의 부담의 원칙)

제17조의2

다음에 열거하는 지방공영기업의 경비로서 정령에서 정한 것은 지방 공공단체의 일반회계 또는 다른 특별회계에 있어 출자, 장기로 대부해 주고 부담금의 지출 그 밖의 방법에 의하여 부담한다.

1 그 성질상 해당 지방공영기업의 경영에 수반한 수입으로써 충당하는 것이 적당하지 않은 경비

2 해당 지방공영기업의 성질상 능률적인 경영을 행해도 또한 그 경영에 수반한 수입만으로써 충당하는 것이 객관적으로 곤란하다고 인정되는 경비

2 지방공영기업의 특별회계에 있어서 그 경비는 전항의 규정에 의하여 지방공공단체의 일반회계 또는 다른 특별회계에 있어 부담한 것을 제외하고 해당 지방공영기업의 경영에 수반하는 수입으로써 충당하여야 한다.

(보조)

제17조의3

지방공공단체는 재해의 복구, 그 밖에 특별한 이유에 의하여 필요가 있는 경우에는 일반회계 또는 다른 특별회계로부터 지방공영기업의 특별회계에 보조할 수 있다.

(출자)

제18조

지방공공단체는 제17조의2 제1항의 규정에 의한 것을 제외하고는 일반회계 또는 다른 특별회계로부터 지방공영기업의 특별회계에 출자할 수 있다.

2 지방공영기업의 특별회계는 전항의 규정에 의한 출자를 받았던 경우에는 이익이 상황에 따라 납부금을 일반회계 또는 해당 다른 특별회계에 납부한다.

(장기 대부)

제18조의2

지방공공단체는 제17조의2 제1항의 규정에 의한 것 외 일반회계 또는 다른 특별회계로부터 지방공영기업의 특별회계에 장기의 대부를 할 수 있다.

2 지방공영기업의 특별회계는 전항의 규정에 의한 장기의 대부를 받았던 경우에는 적정한 이자를 일반회계 또는 해당 다른 특별회계에 지급하여야 한다.

(사업 연도)

제19조

지방공영기업의 사업연도는 지방공공단체의 회계연도에 의한다.

(계리의 방법)

제20조

지방공영기업에 있어서는 그 경영 성적을 명확하게 하기 위하여 모든 비용 및 수익을 그 발생의 사실에 의거하여 계상하거나 그 발생한 연도에 올바르게 할당하여야 한다.

2 지방공영기업에 있어서는 그 재정상태를 명확히 하기 위하여 모든 자산, 자본 및 부채의 증감 및 이동을 그 발생의 사실에 의거하거나 적당한 구분 및 배열의 기준 및 일정한 평가기준에 따라 정리하여야 한다.

3 전항의 자산, 자본 및 부채에 관해서는 정령으로 정한 바에 의하여 그 내용을 명확하게 하여야 한다.

(요금)

제21조

지방공공단체는 지방공영기업의 급부에 관하여 요금을 징수할 수 있다.

2 전항의 요금은 공정 타당한 것이어야 하며, 또한 능률적인 경영의 아래에 있어서 적정한 원가를 기초로 하여, 지방공영기업이 건전한 운영을 확보한 것을 할 수 있는 것이어야 한다.

(기업채에 관한 배려)

제22조

국가는 지방공영기업이 건전한 운영을 확보하기 위하여 필요가 있다고 인정할 때는 지방공공단체가 지방공영기업의 건설, 개량 등에 필요로 한 자금으로 충당하기 위하여 일으키는 지방채(이하 「기업채」라고 한다)의 상환의 이연 가, 차환 등에 관하여, 법령의 범위 내에 있어 자금 사정이 허용하는 한, 특별한 배려를 한다.

(상환 기한을 정하지 않은 기업채)

제23조

지방공공단체는 기업채 가운데 지방공영기업의 건설에 필요로 하는 자금을 충당한 것에 대해서는 상환기한을 정하지 않을 수 있다. 이 경우에 대해서는 해당 지방공영기업의 매 사업 연도에 있어서의 이익이 상황에 따라 특별 이자를 붙일 수 있다.

(예산)

제24조

지방공영기업의 예산은 지방공영기업의 매 사업 연도에 있어서 업무의 예정량 및 이것에 관한 수입 및 지출의 대강을 정한다.

2 지방공공단체의 장은 해당 지방공영기업의 관리자가 작성한 예산의 원안에 의거하여 매 사업 연도 지방공영기업의 예산을 조제하여 연도 개시전에 의회의 의결을 거쳐야 한다.

3 업무량의 증가에 근거하여 지방공영기업의 업무를 위해 직접 필요한 경비에 부족이 생겼을 때는 관리자는 해당 업무량의 증가에 근거하여 증가한 수입에 상당한 금액을 해당 기업의 업무를 위해 직접 필요한 경비에 사용할 수 있다. 이 경우에 있어서 관리자는 지체없이 해당 지방공공단체의 장에게 그 취지를 보고하여야 하고, 보고를 받은 지방공공단체의 장은 다음 회의에서 그 취지를 의회에 보고하여야 한다.

(예산에 관한 설명서)

제25조

지방공공단체의 장은 지방공영기업의 예산을 의회에 제출한 경우에 있어서는 해당 지방공영기업의 관리자가 작성한 정령으로 정한 예산에 관한 설명서를 합쳐서 제출하여야 한다.

(예산의 이월)

제26조

예산에서 정한 지방공영기업의 건설 또는 개량에 필요로 한 경비중 연도 내에 지불 의무가 생기지 않았던 것이 있는 경우에 있어서는 관리자는 그 금액을 다음 년도로 이월하여 사용할 수 있다.

3 전항의 규정에 의한 경우를 제외하고는 매 사업연도의 지출 예산의 금액은 다음 사업연도에 대해 사용할 수 없다. 단, 지출 예산의 금액 가운데, 연도 내에 지출의 원인이 되는 계약 기타의 행위를 하고 회피하기 어려운 사고로 인하여 연도 내에 지불 의무가 발생하지 않았던 것에 관해서는 관리자는 그 금액을 그 이듬해의 사업연도로 이월하여 사용할 수 있다.

3 전2항의 규정에 따라 예산을 이월한 경우에는 관리자는 지방공공단체의 장에게 이월액의 사용에 관한 계획에 관하여 보고를 하여야 하며, 보고를 받았던 지방공공단체의 장은 다음 회의에서 그 취지를 의회에 보고하여야 한다.

(출납)

제27조

지방공영기업의 업무에 관계된 출납은 관리자가 행한다. 단, 관리자는 지방공영기업의 업무집행상 필요가 있는 경우에 있어서는 정령으로 정한 금융기관으로 지방공공단체의 장 동의를 얻어 지정한 것에 해당 지방공영기업의 업무에 관계된 공금의 출납 사무의 일부를 다루게 할 수 있다.

(공금의 수납 등의 감사)

제27조의2

감사위원회는 필요가 있다고 인정하는 때 또는 관리자의 요구가 있을 때에는 전조의 규정에 의하여 지정된 금융기관이 다루는 지방공영기업의 업무에 관계된 공금의 수납 또는 지불의 사무에 관하여 감사한 것을 할 수 있다.

2 감사위원회는 전항의 규정에 의하여 감사를 할 때에는 감사의 결과에 관한 보고를 지방공공단체의 의회 및 장 및 관리자에게 제출하여야 한다.

(기업 출납원 및 현금 취급 원)

제28조

지방공영기업을 경영하는 지방공공단체에 해당 지방공영기업의 업무에 관계된 출납 그 밖의 회계 사무를 맡게 하기 위하여 기업 출납원 및 현금 취급원을 둔다. 단, 현금 취급원은 두지 않을 수 있다.

- 2 기업 출납원 및 현금 취급원은 기업 직원 중에서 관리자가 임명한다.
- 3 기업 출납원은 관리자의 명령을 받아 출납 그 밖의 회계 사무를 맡는다.
- 4 현금 취급원은 상사의 명령을 받아 기업 관리규정으로 정한 금액을 한도로 하여 해당 지방공영기업의 업무에 관계된 현금의 출납에 관한 사무를 맡는다.

(일시차입금)

제29조

- 관리자는 예산내의 지출을 하기 위하여 일시의 차입을 할 수 있다.
- 2 전항의 규정에 의한 차입금은, 해당 사업년도 내에 상환해야 한다. 단, 자금부족으로 인하여 상환할 수 없는 경우에 대해서는 상환할 수 없는 금액을 한도로서 이를 차환할 수 있다.
 - 3 전항 단서의 규정에 의해 차환한 차입금은, 1년 이내에 상환해야 한다. 단, 차입금을 가지고 이것을 상환하여서는 아니 된다.

(결산)

제30조

- 관리자는 매 사업연도 종료 후2월 이내에 해당 지방공영기업의 결산을 조제하고 증서류, 해당 연도의 사업 보고서 및 정령으로 정한 그 밖의 서류를 합쳐서 해당 지방공공단체의 장에게 제출하여야 한다.
- 2 지방공공단체의 장은 결산 및 전항의 서류를 감사위원의 심사를 받아야 한다.
 - 3 감사위원은 전항의 심사를 하는 경우에는 지방공영기업의 운영이 제3조의 규정의 취지에 부합하는지에 대하여 특별히 주의를 기울여야 한다.

4 지방공공단체의 장은 제2항의 규정에 의해 감사위원의 심사에 교부한 결산에 감사위원의 의견을 붙여서 늦어도 해당 사업년도 종료 후 3월을 경과한 후에 최초로 소집되는 정례회인 의회의 인정에 회부하여야 한다.

5 전항의 규정에 의한 의견의 결정은 감사위원의 합의에 의한 것으로 한다.

6 지방공공단체의 장은 제4항의 규정에 의하여 결산을 의회의 인정에 회부하는 것에 해당하는 때에는 제2항의 규정에 의하여 감사위원의 심사에 붙였던 해당연도의 사업 보고서 및 정령으로 정한 그 밖의 서류를 합하여 제출하여야 한다.

7 제1항의 결산에 관하여 작성해야 할 서류는 해당 연도의 예산의 구분에 따라 작성한 결산보고서 및 손익계산서, 잉여금 계산서 또는 결손금 계산서, 잉여금 처분 계산서 또는 결손금처리계산서 및 대차대조표로 하여 그 양식은 총무 성령으로 정한다.

(계리 상황의 보고)

제31조

관리자는 매월 말일로서 시산표(試算表) 그 밖에 해당 기업의 계리 상황을 명확하게 하기 위하여 필요한 서류를 작성하고 다음달 20일까지 해당 지방공공단체의 장에게 제출하여야 한다.

(잉여금의 처분 등)

제32조

지방공영기업은 매사업년도에 이익이 발생하였을 경우에 대하여 전 사업년도로부터 이월한 결손금이 있을 때는 그 이익을 가지고 그 결손금을 충당하여야 한다.

- 2 매 사업연도에 발생한 이익의 처분은 전항의 규정에 의한 경우를 제외한 그 밖에 조례가 정하는 바에 의하거나 의회의 의결을 거쳐 행하여야 한다.
- 3 매 사업연도에 발생한 자본잉여금의 처분은 조례가 정하는 바에 의하거나 의회의 의결을 거쳐 행하여야 한다.
- 4 자본금의 금액은 의회의 의결을 거쳐 감소시킬 수 있다.

(결손의 처리)

제32조의2

지방공영기업은 매 사업연도 결손이 생긴 경우에 있어 이전에 있던 전사업연도로부터 이월한 이익이 있을 때에는 그 이익으로써 그 결손금을 충당하여야 한다.

(자산의 취득 관리 및 처분)

제33조

지방공영기업용으로 제공한 자산의 취득, 관리 및 처분은 관리자가 행한다.

2 전항의 자산 중 그 종류 및 금액에 관하여 정령으로 정한 기준에 따르고 조례로 정한 중요한 것이지만 취득 및 처분에 관해서는 예산으로 정하여야 한다.

3 지방공영기업용으로 제공한 행정재산을 지방자치법 제238조의4 제7항의 규정에 의하여 사용시키는 경우에 징수한 사용료에 관한 사항에 관해서는 관리자가 정한다.

(공금의 징수 또는 수납의 위탁)

제33조의2

관리자는 지방공영기업의 업무에 관계된 공금의 징수 또는 수납의 사무에 관해서는 수입의 확보 및 주민의 편익의 증진에 기여한다고

인정한 경우에 한하여 정령으로 정하는 바에 의하여 사인에게 위탁한 것을 할 수 있다.

(직원의 배상책임)

제34조

지방자치법 제243조의2의 규정은 지방공영기업의 업무에 종사하는 직원의 배상책임에 관하여 준용한다. 이 경우에 있어 동조 제1항 중 「규칙」은 「규칙 또는 기업 관리규정」으로, 동조 제8항 중 「의회의 동의를 얻고」는 「조례로 정한 경우에는 의회의 동의를 얻고」로 변경하여 준용하고, 그 밖에 제7조의 규정에 의하여 관리자가 지방공영기업의 업무에 종사하는 직원의 배상책임에 관하여 준용한 경우에 한하며, 동법 제243조의2 제3항 중 「보통지방공공단체의 장」은 「관리자」로, 동조 제8항 중 「보통지방공공단체의 장」은 「관리자」로, 「미리 감사위원의 의견을 듣고 그 의견」은 「관리자가 미리 감사위원의 의견을 듣고 보통 지방공공단체의 장이 해당 의견」으로, 동조 제10항 중 「처분에 불복이 있는 자는」은 「처분에 불복이 있는 자는, 해당 보통지방공공단체의 장에게 심사청구를 할 수 있고, 그 재결에 불복이 있는 자는」으로, 「한 처분」은 「한 재결」로, 「심사청구를 할 수 있다. 이 경우에 있어서는 이의신고를 거칠 수 있다」는 「재심사청구를 할 수 있으면」 동조 제12항 중 「이의 신고」라고 있는 것은 「심사청구」로 고쳐서 준용한다.

(재무규정 등이 적용된 경우의 관리자의 권한)

제34조의2

제2조 제2항 또는 제3항의 규정에 의하여 지방공공단체가 경영하는 기업에 재무규정 등이 적용된 경우에 관리자의 권한은 해당 지방공공단체의 장이 행한다. 단, 관리자의 권한 중 해당 기업의 출납 그 밖의

회계 사무 및 결산에 관계된 것에 관해서는 조례로 정한 바에 의하여 그 전부 또는 일부를 해당 지방공공단체의 회계 관리자에게 행하게 할 수 있다.

(정령에게의 위임)

제35조

본 장에 정한 것을 제외하고 그 밖에 지방공영기업의 재무에 관하여 필요한 사항은 정령으로 정한다.

제 4 장 직원의 신분 취급

(직원의 노동관계의 특례)

제36조

기업 직원의 노동관계에 관해서는 지방공영기업등의 노동관계에 관한 법률(昭和 27년 법률 제289호)이 정하는 바에 의한다.

(직계제)

제37조

기업 직원에 관해서는 직계제를 실시할 수 있다.

2 전항의 직계제에 있어서는 기업 직원의 직은 직무의 종류 및 복잡성과 책임의 정도에 따라 분류 정리하여야 한다.

(급 여)

제38조

기업 직원의 급여는 급료 및 수당으로 한다.

2 기업 직원의 급여는 그 직무에 필요로 된 기능, 직무 수행의 곤란도 등 직무의 내용과 책임에 따른 것이면서 직원이 발휘한 능력이 충분히 고려되어야 한다.

- 3 기업 직원의 급여는 생계비, 동일 또는 유사한 직종의 국가 및 지방공공단체의 직원 및 민간사업의 종사자의 급여, 해당 지방공영기업의 경영의 상황 그 밖의 사정을 고려하여 정하여야 한다.
- 4 기업 직원의 급여의 종류 및 기준은 조례로 정한다.

(다른 법률의 적용제외 등)

제39조

기업 직원에 관해서는 지방공무원법 제5조, 제8조 (제1항 제6호, 제3항 및 제5항을 제외한다), 제14조 제2항, 제23조로부터 제26조의 3까지, 제26조의5 제3항, 제37조, 제39조 제4항, 제40조 제2항, 제46조로부터 제49조까지, 제52조로부터 제56까지 및 제58조(동조 제3항 중앙노동기준법 제14조 제2항 및 제3항에 관계된 부분 및 동법 제75조로부터 제88조까지 및 선원법 제89조로부터 제96조까지 관계된 부분(지방공무원재해보상법(昭和 42년 법률 제121호) 제2조 제1항에 규정한 자에게 적용된 경우에 한한다)을 제외한다), 지방공무원의 육아휴직 등에 관한 법률(平成3년 법률 제110호) 제4조 제2항, 제7조, 제8조, 제14조, 제15조 및 제19조, 지방공공단체의 일반직의 임기부연구원의 채용 등에 관한 법률(平成 12년 법률 제51호) 제6조 및 행정불복심사법(昭和 37년 법률 제160호)의 규정은 적용하지 아니한다.

2 기업 직원(정령으로 정하는 기준에 따르면 지방공공단체의 장이 정한 직에 있는 자를 제외한다)에 관해서는 지방공무원법 제36조의 규정은 적용하지 아니한다.

3 기업 직원에 대한 지방공무원의 육아휴직 등에 관한 법률 제10조 제1항 및 제17조의 규정의 적용에 관해서는 동법 중 「다음 각 호에 언급한 어느 한쪽인가의 근무의 형태(일반직의 직원의 근무시간, 휴가 등에 관한 법률(平成 6년 법률 제33호) 제6조의 규정의 적용을 받는 국가공무원과 동일한 근무의 형태에 의하여 근무한 직원 이외의

직원에 있어서는 제5호에 언급한 근무의 형태)」라고 있는 것은 「5분의 1 근무시간(해당직원의 1주일 해당하는 통상의 근무시간(이하 이 항에 있어 「주간 근무시간」이라고 한다)에 5분의 1을 곱하여 얻은 시간에 잔여(5분을 최소의 단위로 하여, 이에 미치지 못하는 잔여시간을 종결짓는 것을 말한다. 이하 이 항에 있어 동일)를 행하고 얻은 시간을 말한다)에 2를 곱하여 얻은 시간에 10분의 일 근무시간(주간 근무시간에 10분의 일을 곱하고 얻은 시간에 잔여 처리를 행하여 얻은 시간을 말한다)을 가한 시간으로부터 8할의 일 근무시간(주간 근무시간에 8할의 1을 곱하여 얻은 시간에 잔여 처리를 행하여 얻은 시간을 말한다)에 5를 곱하여 얻은 시간까지의 범위내의 시간이 되도록 지방공영기업의 관리자가 정한 근무의 형태)」라고, 동법 제17조 중 「제13조로부터 전조까지」는 「제13조 및 전조」로 한다.

4 기업 직원에 대한 지방공공단체의 일반직의 임기부 직원의 채용에 관한 법률(平成 14년 법률 제48호) 제5조 제3항의 규정의 적용에 관해서는 동항 중 「인정(제2호에 있어서는 인정 그 밖의 처분)」은 「인정 그 밖의 처분」으로, 동항 제1호 중 「인정」은 「인정에 상당한 인정 그 밖의 처분」으로, 동항 제2호 중 「조례의 규정에 의한 인정 그 밖의 처분」은 「관리규정에 의한 인정 그 밖의 처분(해당 관리규정을 제정하고 없는 경우에 있어서는 동법 제61조 제7항의 규정에 의하여 고쳐서 준용한 동조 제5항의 규정에 의한 인정)」으로, 동항 제3호 중 「인정」은 「인정에 상당한 인정 그 밖의 처분」으로 한다.

제 5 장 일부사무조합 및 광역 연합에 관한 특례

(조직에 관한 특례)

제39조의2

지방공영기업의 경영에 관한 사무를 공동 처리하는 일부사무조합(이하 「기업단」이라고 한다)의 관리자의 명칭은 기업장으로 한다.

- 2 기업단에는 제7조의 규정에 관계없이 동조의 관리자를 두지 않으며 해당 관리자의 권한은 기업장이 행한다.
- 3 기업장은 기업단의 규약에서 별도의 정함이 없는 한, 지방공영기업의 경영에 관하여 식견을 갖는 자중에서 기업단을 조직한 지방공공단체의 장이 공동하고 임명한다.
- 4 제7조의2 제2항 및 제4항으로부터 제10항까지 지방자치법 제180조의5 제6항으로부터 제8항까지 및 지방공무원법 제34조의 규정은 기업장에 관하여 준용한다. 이 경우에 있어 제7조의2 제7항 및 제8항 중 「지방공공단체의 장은」은 전항에 규정한 방법에 의하여 선임된 기업장에 관하여 준용하는 경우에는 「기업단을 조직한 지방공공단체의 장은 공동하고」로, 전항의 별도의 정함에 의하여 선임된 기업장에 관하여 준용하는 경우에는 「기업단의 규약으로 정한 자는 그 규약으로 정한 바에 의하여」로 고쳐서 준용한다.
- 5 기업단의 감사위원회는 기업장이 기업단의 의회의 동의를 얻어 인품이 고결하고 사업의 경영관리에 관하여 우수한 식견을 갖는 자중에서 선임한다.
- 6 지방공영기업의 경영에 관한 사무를 처리한 광역 연합(이하 「광역 연합 기업단」이라고 한다)에 대한 제7조의 규정의 적용에 관해서는 동조 단서 중 「정령으로 정한 지방공영기업에 관하여 관리자」라고 있는 것은 「관리자」로 한다.
- 7 기업단 또는 광역 연합 기업단의 설치가 있던 경우에 있어서 기업의 장의 선임의 시기 그 밖에 필요한 사항은 정령으로 정한다.

(재무에 관한 특례)

제39조의3

기업단 또는 광역연합 기업단에 있어서는 지방공영기업의 재무 이외의 재무에 대해서도, 제17조로부터 제35조까지 및 부칙 제2항의 규정을 적용한다.

2 제17조의2로부터 제18조의2까지의 규정은 기업단 또는 광역 연합 기업단을 조직한 지방공공단체의 해당 기업단 또는 광역 연합 기업단에 대한 경비의 부담, 보조, 출자 및 장기의 대부에 관하여 준용한다.

3 전2항의 규정은 제2조 제2항 또는 제3항의 규정에 의하여 재무 규정 등이 적용된 기업의 경영에 관한 사무를 처리한 일부사무조합 또는 광역 연합에 준용한다.

제 6 장 잡 칙

(지방자치법의 적용제외)

제40조

지방공영기업의 업무에 관한 계약의 체결 및 재산의 취득, 관리 및 처분에 대해서는, b지방 자치법 제96조 제1항 제5호로부터 제8호까지 및 제237조 제2항 및 제3항의 규정에 관계없이, 조례 또는 의회의 의결에 의할 것을 요하지 아니한다.

2 지방공영기업의 업무에 관한 부담부 금액의 기부 또는 증여의 수령, 지방공공단체가 그 당사자인 심사청구 기타의 불복 신청, 호소의 제기, 화해, 조정 및 중재 및 법률상 지방공공단체의 의무에 속하는 손해배상의 액의 결정에 대해서는 조례로 정하는 것을 제외하고는 지방자치법 제96조 제1항 제9호, 제12호 및 제13호의 규정은 적용하지 아니한다.

(업무의 상황의 공표)

제40조의2

관리자는 조례로 정한 바에 의하여 매 사업 연도 적어도 2회 이상 해당 지방공영기업의 업무의 상황을 설명한 서류를 해당 지방공공

단체의 장에게 제출하여야 한다. 이 경우에 있어서는 지방공공단체의 장은 지체 없이 이를 공표하여야 한다.

2 전항의 규정에 의한 공표는 해당 지방공영기업에 관계된 지방자치법 제243조의3 제1항의 규정에 의한 보통 지방공공단체의 장이 행한 공표로 간주한다.

(조언 등)

제40조의3

총무대신은 지방공영기업이 제3조에 규정한 기본원칙에 일치하고 경영되도록 지방공영기업을 경영하는 지방공공단체에 대하여 조언하거나 권고할 수 있다.

2 총무대신은 전항의 조언 또는 권고를 행하기 위하여 필요한 경우에 있어서는 지방공영기업을 경영하는 지방공공단체에 대하여 정령으로 정하는 바에 의하여 해당 지방공영기업의 경영에 관한 사항에 관하여 보고를 요구할 수 있다.

(국가와 지방공영기업을 경영하는 지방공공단체 등과의 관계)

제41조

지방공영기업의 경영에 관하여 지방공공단체 상호의 사이에 협의가 이루어지지 않는 경우에 대하여 관계 지방공공단체의 신고가 있을 때에는 정령으로 정하는 바에 의하여 총무 대신 또는 도도부현 지사는 필요한 개선 혹은 조정을 하거나 필요한 권고를 할 수 있다

제42조(지방공공기업체)

지방공공단체는 별로 법률로 정한 바에 의하여 지방공영기업을 경영하기 위한 지방공공기업체를 설치할 수 있다.

독일의 지방공기업법

1. 노르트라인-베스트파렌 州 지방공기업령 (Eigenbetriebsverordnung) 1988년 6월 1일 공포

제 1 부 지방공기업의 구성과 관리

제 1 조(지방공기업의 법적 근거)

법인격을 가지지 않은 지방자치단체의 경제적 기업(자치단체 규칙 제 88조)은 자치단체 규칙 및 본령의 규정과 함께 기업의 정관으로 정해지는 것이 기본으로 지방공기업으로 운영된다(자치단체 규칙 제93조).

제 2 조(사업소 이사회)

1. 지방공기업은 사업소 이사회에 따라 자립적으로 운영된다. 다만 자치단체 규칙에 따라 본령 또는 기업의 정관이 다른 규정이 없는 경우에 한한다. 사업소 이사회는 특히 경제적인 기업 운영에 있어서의 의무를 지닌다. 동이사회는 지방공기업의 경제운영에 대해서 책임을 가진다.
2. 사업소 이사회는 1인 또는 그 이상의 사업소 이사회로 구성된다. 참사회는 1인의 사업소 이사를 수석 사업소 이사로 선임할 수 있다. 기업의 정관은 의견이 다른 경우 사업소 이사회에 있어서 어떤 절차를 가져야 하는가를 규정한다.
3. 사업소 이사가 담당을 하는 경우에는 해당 이사가 수석 사업소 이사가 된다.
4. 복수의 구성자로 이루어진 사업소 이사회는 업무분담에 있어서는 자치단체 주사가 사업소 위원회의 동의를 얻어 사업령 포서에 따라 규정하는 것으로 한다.

제 3 조(지방공기업의 대표)

1. 사업소 이사회 의사 결정에 따라 행해지는 지방공기업의 의무에 있어서는 사업소 이사회가 자치단체를 대표한다. 기업의 정관은 그에 따른 대표권을 인정하는 규정을 가질 수 있다. 사업소 이사회가 복수의 구성자로 구성된 경우에는 그 가운데 2명이 연석해서 지방공기업을 대표한다.
2. 대표자 및 대리자의 범위에 따른 대표권의 범위는 사업소 이사회에 따라 공시된다. 대표자는 지방공기업의 이름으로 서명한다.
3. 지방공기업에 관한 의무에 따른 설명은 자치단체 규칙 제54조와 제56조를 기본으로 해야한다. 제54조 제3항 제2문 및 제56조 제1항을 근거로 한 설명은 자치단체 주사 또는 그 대리인 및 사업소 이사회에 따라 서명되어야 한다. 경영적인 기업 운영 사무는 일상적인 행정의 단일 업무로 이루어진다. (자치단체 규칙 제56조 제2항)

제 4 조(자치단체 참사회의 소관 사항)

자치단체 참사회는 자치단체 규칙에 따라 다른 위원회에 속할 수 없는 의무 및 다음과 같은 사무에 대해서 결정한다.

- a. 사업소 이사의 선임
- b. 경영 계획서의 확정 및 변경
- c. 연도 결산서의 확정 및 연도 이익의 용도와 손실의 보완
- d. 자치단체으로의 자기 자본의 환불

제 5 조(사업소 위원회)

1. 참사회는 지방공기업을 위해 사업소 위원회를 설치한다. 자치단체의 복수의 지방공기업을 위해 하나의 공통된 사업소 위원회를 설치하는 것이 가능하다.

2. 사업 위원회의 구성은 기업의 정책에 따라 규정된다. 사업소 위원회에서는 자치단체 규칙 제23조를 기본으로 함에 있어서 제외 사유를 가진 자는 누구라도 소속될 수 없다. 위원회에 소속된 위원에 대해서 (자치단체 규칙 제93조 제3항 제1문과 제3문), 참사회는 동일 수의 대리인을 선임한다. 구성자 또는 대리인이 사업소 위원회를 퇴임했을 경우에는 참사회는 퇴임자에 대해서 요청했던 해당 위원회의 제안을 기초로 후임자를 선임한다. 그 위원회가 퇴임 2주일 이내에 그 제안권을 행사하지 않는 경우에는 후임자는 자치단체 규칙 제35조 제2항을 바탕으로 선임하지 않으면 안 된다. 후임자인 위원이 선임되지 않는 경우에는 해당 후임자는 자치단체 규칙 제93조 제3항 제4문을 기준으로 위원총회의 제안으로 선출해야 한다.
3. 사업소 위원회의 구성에는 사업소 이사회가 참가한다. : 사업소 이사회는 의사 문제점에 대한 의견을 표명할 권한 및 요청에 따라 그것을 표명할 의무를 가진다.
4. 사업소 위원회는 참사회의 결정을 사전 심의한다. 모든 중요 업무에 관해서 위원회는 자치단체의 주요업무 및 사업소 이사회로부터의 정보를 얻을 수 있다.
5. 사업소 위원회는 제4조 규정과 상관없이 일반적인 공급 조건을 결정한다. : 위원회는 성과에 위험성을 초래할 비용증가 및 지출증가에 대해서 본령 제15조 및 16조를 기본으로 동의를 나타내고 연도 결산서의 감사원을 지명한다. 기업의 정관은 사업소 위원회에 광범위한 의무에 부과된 결정을 위임할 수 있다. 다만 위원회가 정상적인 지방공기업의 운영업무에 관여하지 않는 경우에 한한다.
6. 사업소 위원회는 시간적 유예가 없는 경우에는 참사회의 결정 사항에 속하는 업무에 대해서 결정을 행한다. 특히 긴급한 경우에는 시장은 사업소 위원회의 위원장과 함께 결정할 수 있다. 이 경우

자치단체 규칙 제43조 제1조 제4문과 제5문이 적용된다. 사업소 위원회가 아직 설치되어 있지 않은 경우에는 그 임무는 주위원회에 의해 대행된다. : 여기에서는 제43조 제1항 제2문에서 제5문까지가 적용된다.

제 6 조(자치단체 주사의 지위)

1. 자치단체 주사는 지방공기업의 종사자의 상위자이다. 직원 및 현 업무의 종사자는 자치단체 주사 또는 그 대리로서의 사업소 이사회에 의해 고용되며 승진되고 해임된다. 주정관은 다른 방법을 규정할 수 있으며 특히 직원 및 현 업무의 종사자의 고용과 승진, 해고를 사업소 이사회가 담당한다. 다만 이것이 행해지지 않는 경우에는 기업의 정관이 사업소 이사회와의 협력을 결정하는 것이다.
2. 사업소 이사회는 자치단체 주사에 대해 모든 중요업무에 관해서 적시에 보고하지 않으면 안 된다. 자치단체 주사는 사업소 이사회에 의해 정보 제공을 요구하는 것이 가능하며 그에 대해 행정 운영의 통일성을 도모하기 위해 명령을 내릴 수 있다. 사업소 이사회가 재량에 따라 자치단체 주사의 집행을 위해 책임을 지는 것이 가능하지 않다고 생각되는 경우에는 사업소 위원회에 조언을 구해야 한다. 사업소 위원회와 자치단체 주사 사이에 합의가 얻어지지 않는 경우에는 본 위원회의 결정을 거쳐야 한다.

제 7 조(출납장의 보고)

사업소 이사회는 출납장 또는 경우에 따라서는 재정 제도상의 권한을 가진 관사가 경영 계획서안 및 연도 결산서안, 4반기 개요, 지방공기업의 통계수치의 결과 및 종합 원가 계산서를 제출해야 한다. : 동이사회는 출납장에 대해서 요구되는 것은 기본으로 그 외에 재정관계의 정보를 제공해야 한다.

제 8 조(지방공기업의 통합)

자치단체의 공급기업은 지방공기업에 의해 통합되어야 한다. 교통기업에 있어서도 이것이 적용된다. 공급 기업은 기업의 정관에 따라서 ‘자치단체 사업소’(시영 사업소)의 명칭을 부여한다. 기업의 정관은

- a. 교통 기업 및 그 외의 지방공기업을 자치단체 사업소에 편입시키는 것 및
- b. 예외적으로 개별적 공급 기업 또는 교통 기업에 따른 각각의 운영을 규정하는 것이 용인된다.

제 2 부 경영관리 및 회계제도

제 9 조(지방공기업의 자산)

1. 지방공기업은 재정적으로는 자치단체의 특별 재산으로 관리되고 또한 증명되어야 한다. 특별 재산의 유지를 도모하는 것에 유의해야 한다.
2. 지방공기업에는 적당한 기본 자본금이 수행되어야 한다. 기본 자본금의 금액은 기업의 정관에 의해 정해져야 한다.

제10조(자산 및 급부능력 유지를 위한 조치)

1. 지방공기업의 계속적인 경영상의 급부능력에 대한 배려가 필요하다. 특히 양호한 상태를 유지할 모든 필요한 조치가 적시에 이루어져야 한다.
2. 지방공기업과 자치단체, 자치단체 외의 지방공기업 또는 자치단체가 자본 참여를 하고 있는 회사간의 관계에 있어서의 모든 재정적 제공, 급부 및 차입금은 적절하게 보상되어야 한다. 단, 본 규정에도 불구하고 지방공기업은 다음과 같은 경우에는 제1문에서 이탈할 수 있다.

- a. 소화, 도로 청소, 하수도 시설의 청소 등과 함께 공공의 장식용 분수나 가로수의 분수를 위한 물에 대해서 염가로 제공할 수 있는 것으로 한다.
 - b. 방화용수 설비는 무상으로 또는 염가로 이용할 수 있는 것으로 한다.
 - c. 전력, 가스, 물, 원격 집중 난방용 열의 공급요금은 가격 인하에 따라 제공될 수 있는 것으로 한다.
4. 자치단체는 자기 자본의 환불을 예외적으로만 환불에 따라 지방공기업의 임무 수행과 장래의 발전에 손해가 없는 경우에만 허락한다. 이것에 관해서는 자치단체 참사회가 결정한다. 의결에 앞서 사업소 이사회의 의견이 청취되어야 한다. : 자치단체는 그 의견을 문서로 입수해야 한다.
5. 지방공기업의 연도 이익은 원칙적으로 제3항을 근거로 한 적당한 적립금과 함께 조금이라도 자본 시장에 있어서 작 자본의 평균적인 이익 배당이 얻어질 만큼 크게 되어야 한다.
6. 연도 손실이 발생할 경우 이것이 자치단체의 예산에서 보충되지 않는 한 해당 손실은 신년도 회계로 이월되어야 한다. 그렇게 계속된 5년간의 이익은 우선 손실의 상환으로 이루어져야 한다. 5년의 경과 후 상환되고 있지 않은 이월 결손은 공시 적립금으로 나눌 수 있다. 다만 이것을 자기 자본이 허용하는 경우에 한한다. 이것이 허용되지 않는 경우에는 자치단체의 결손은 자치단체의 예산으로부터의 자금에 따라서 나누어야 한다.

제11조(금고경영)

지방공기업의 특별 금고에 있어서 일시적으로 필요로 하지 않는 자금은 자치단체 금고 상태와의 조정으로 사용되어야 한다. 자치단체가 그 자금을 일시적으로 사용할 경우에는 자금을 지방공기업이 필요로 할 때에 다시 이용할 수 있음을 명확히 하여야 한다.

제12조(경영연도)

지방공영 기업의 경영 연도는 자치단체의 예산 연도이다. 기업의 업종에 따라서 필요한 경우에는 기업의 정관에 따라 다른 연도를 규정할 수 있다.

제13조(회계 관리)

회계의 모든 부문은 통일적으로 관리되어야 한다. 지방공기업이 상업적 업무를 위해 사업소 이사를 설치할 경우에는 이 이사가 회계 책임을 진다.

제14조(경영예산)

1. 지방공기업은 각각의 경영 연도의 개시 전에 경영 예산을 작성해야 한다. 이 예산은 성과 예산과 자산예산, 인사 배치 개요로 구성된다.
2. 경영 예산은 다음과 같은 경우에 지체 없이 변경되어야 한다.
 - a. 연도 결과가 성과 예산에 비해서 현저하게 악화되고 그 악화가 자치단체의 재정 상태에 피해를 준다거나 자산 예산의 변경 원인이 되는 경우
 - b. 자산 예산을 가지기 위해서 자치단체으로부터 두드러진 다액의 보급이나 공채가 필요한 경우
 - c. 자산 예산에 있어서 특히 채무부담 행위가 예정되어야 하는 경우
 - d. 이사 배치 개요에 있어서 고려되는 배치 장소의 현저한 증가 또는 증강이 필요한 경우. 다만 일반적인 임시 노동력의 고용에 따른 문제는 제외하는 것으로 한다.

제15조(성과예산)

1. 성과예산은 경영연도에 예상했던 그대로 수익과 비용을 포함해야 한다. 이 예산은 조금이라도 손익계산서(제23조 제1항)에 준해서 분류해야 한다.

2. 견적되어진 수익, 비용, 적립금으로의 이월은 특히 전년도의 것과 현저한 차이를 보이는 경우에는 충분한 설명이 있어야 한다. 그 비교에 있어서는 당해 연도의 성과 예산의 수치와 전년도의 손익 계산서의 수치를 나란히 나타나게 해야 한다.
3. 성과 예산의 집행에 있어서 성과 획득에 위험을 미칠 만큼의 수익 감소가 예상되는 경우에는 사업소 이사회는 자치단체 주사에게 지체없이 보고해야 한다. 성과 획득에 위험을 미칠 만큼의 비용 증가는 그것을 피할 수 없는 경우는 별도로 하고 사업소 위원회의 동의를 필요로 한다. 그것이 피할 수 없는 경우라면 자치단체 주사 및 사업소 위원회는 지체없이 보고를 해야 한다. 긴급을 요하는 경우에는 사업소 위원회의 동의하에 자치단체 주사의 동의를 얻어 대신하는 것으로 한다.
사업소 위원회는 지체없이 그 보고를 받아들여야 한다.

제16조(자산예산)

1. 자산예산은 적어도 다음과 같은 내용을 포함해야 한다.
 - a 고정 자산의 변동(갱신, 확장, 신축, 매각) 및 지방공기업의 차용금과 공채로부터 초래된 모든 예상 수입 및 예상 지출, .
 - b. 필요하게 된 채무분담 행위
2. 자산 예산의 수입의 측면에서는 보유하고 있는 자금 또는 조달할 수 있는 자금이 기록되도록 해야 한다.
3. 고정 자산의 변동에 있어서 지출 및 채무 분담 행위는 계획에 근거하여 각각의 견적과 설명이 이루어져야 한다. 그 계획은 고정 자산 명세표(제24조 제2항)를 근거로 계상액은 가능한 한 각각의 고정 자산을 근거로 분류해야 한다. 1972년 12월 6일의 자치단체 예산령(GV. NW. S. 418) 제10조부터 제27조 제2항까지가 적용되어야 한다.

4. 지출액의 사용에 관해서는 1976년 11월 6일의 예산령(GV. NW. S. 418) 제27조 제1항이 적용된다. 지출액은 이월이 가능하다.
5. 실질적으로 밀접한 관련을 가지고 있는 여러 종류의 예산에 대한 지출은 상호보완성을 가지고 있는 것으로 설명되도록 한다. 기업의 정관에 있어서 정해져 있는 금액을 넘어선 개별 예산의 초과 지출에 관해서는 사업소 이사회의 동의를 필요로 한다. 긴급을 요하는 경우에는 사업소 이사회의 동의를 자치단체 주사의 동의를 대신하는 것으로 한다. 사업소 위원회는 지체없이 그 보고를 받아들여야 한다.

제17조(인사배치개요)

1. 인사배치 개요는 경영 연도에 있어서 직원 및 현 업무 부문 종사자에게 필요한 배치 부서를 포함시켜야 한다. 지방공기업에 있어서 관사는 자치단체의 배치부서 계획에 따라 관리되고 지방공기업의 인사 배치 개요에 따라 표시되어야 한다.
2. 그 비교에 있어서는 해당 연도에 따라 예상되는 배치부서의 수와 실제로 배치된 부서의 수 등이 표시되어야 한다.

제18조(재무계획)

재무에 관한 5년 계획은 다음과 같이 구성된다.

- a. 지시된 순서를 근거로 해마다 분류된 자산 예산에 있어서 지출 및 자금의 이동과 관련된 개요.
- b. 자치단체의 예산을 위해 재무 계획에 영향을 주는 지방공기업의 수입 및 지출의 추이에 관한 개요.

제19조(부기 및 원가계산)

1. 지방공기업은 그 회계를 상업 복식 부기 또는 적당한 행정 부기의 원칙에 근거를 두고 행해야 한다. 부기의 종류는 자산 부분 및

부채 부분의 지속적인 기록을 가능하게 해야 한다. 그 부기는 재고의 파악과 함께 제21조를 근거로 요청에 합치하는 연도결산서의 작성을 해야한다. 고정자산에 관한 부기를 갖추어야 한다.

2. 부기, 재산목록 및 첨부증빙서류의 보관에 관해서는 상법전서 제3권의 규정이 적용된다. 다만 그것들의 규정이 이미 적절 적용되어 있지 않는 경우에 한한다.
3. 지방공기업은 원가 계산을 위해 필요한 자료를 작성하고 필요에 응해서 원가 계산을 해야 한다.

제20조(중간보고서)

사업소 이사회는 자치단체 주사 및 사업소 위원회에 대해서 4반기마다 수익 및 비용의 추이에 따라 자산 예산의 진행에 대해서 문서로 통지해야 한다. 기업의 정관은 6개월을 넘지 않는 한 다른 기간을 정할 수 있다.

제21조(연도결산서)

각 경영년도 말에 대차대조표, 손익 계산서 및 부속 설명서로 나온 연도 결산서가 작성되지 않으면 상법전서 제3권에 있어서 대규모 자본 회사의 결산서를 위해 공통 규정, 계산 규정, 대차대조표 및 손익계산에 관한 규정, 평가 규정 및 부속 설명서에 관한 규정이 내용적으로 적용된다. 다만 본 지방공기업법에 관한 규정이 완전히 존재하지 않는 경우에 한한다.

제22조(대차대조표)

1. 산정 과목의 배열은 동등하게 해야 하지만 기업 목적이 다른 과목 배열을 필요로 한다면 대차대조표는 보다 세분화 된 과목 배열을 작성해야 한다. 상법전서 제268조 제1항부터 제3항, 제270조 제1항 제1문과 제2항 및 제272조는 적용시키지 않는다.

제23조(손익계산서, 성과개요서)

1. 산정 과목의 배열은 동등한 것이어야 하지만 기업 목적이 다른 과목 배열을 필요로 하지 않는다면 손익 계산서는 보다 세분화된 과목 배열을 하는 것은 부정할 수 없는 것으로 양식4(부속자료4)를 근거로 작성해야 한다.
2. 공급 기업에 있어서는 에너지 공급(전력, 가스, 원격집중 난방용 열) 및 물 공급으로 얻는 수익은 경영 년도 365일과 윤년에 있어서는 366일에 해당하는 것을 대차대조표일로 여겨야 한다.
3. 한 개 이상의 지소를 가진 지방공기업은 매 경영연도말에 손익계산서를 작성해야 하며 그것은 적어도 양식5(부속자료5)를 근거로 내용을 구분 지어야 한다. 또한 지소의 공급 및 급부가 서로 다르게 계산되어진 경우에는 공급의 비용 및 수익은 사실에 입각해서 해당 지소에 배분되어야 한다. (양식5,1b, 및 14b)

제24조(부속설명서, 고정자산명세표)

1. 부속 설명서의 표시에는 상법 전서 제285조 제9호 및 제10호가 아래의 조건을 근거로 적용된다. 즉 그에 따른 설명은 다음과 같다.
 - a. 제9호를 근거로 사업소 이사회 구성자 및 지방공기업에 있어서 감리적 지위를 가진 사람들 이들과 함께 사업소 위원회의 구성자에 대해 지방공기업에 의해 없어진 급부에 대해서
 - b. 제10호를 근거로 사업소 이사회 및 사업소 위원회의 구성자에 대해서 상법 전서 제285조 제8호 제286조 제2항 및 동 제3항은 적용이 안 된다.
2. 고정 자산 명세표에 있어서는 부속 설명서의 구성 부분으로서 재무 고정 자산을 포함한 고정 자산의 개별 항목의 추이가 양식2와 3(부속자료2, 3)을 근거로 표시해야 한다.

제25조(상황보고서)

1. 연도결산서와 동시에 상황보고서가 작성되어야 한다. 상황보고서에는 적어도 지방공기업은 영업의 추이 및 상황 즉 사실 관계의 적합한 표상이 전달되고 있는 것이 표시되어야 한다.
2. 상황보고서에 있어서는 다음의 내용에 대해서도 언급해야 한다.
 - a. 지방공기업에 귀속되어 있는 토지 및 토지와 동등한 권리를 지닌 재고의 변동
 - b. 중요한 고정 자산의 재고 변동, 급부 능력과 이용 정도
 - c. 건설중이거나 계획된 건설 예정의 고정 자산 상황
 - d. 자기 자본에 관해서 당초의 상태, 증가 및 감소에 대한 추이
 - e. 전년도와 비교를 고려한 보고년도에 있는 수량 및 요금의 통계 수치에 따른 매상 수익
 - f. 경영년도 종료 후에 발생한 특히 중요성 있는 일
 - g. 지방공기업의 예상되는 진전
 - h. 연구 개발의 영역

제26조(변 명)

1. 사업소 이사회는 연도결산서, 상황보고서 및 경우에 따라서는 성과개요서를 작성하고 그 일자를 붙여 서명하고 자치단체 주사를 경유해서 사업소 위원회에 제출해야 한다.

사업소 위원회는 심의 과정을 거쳐 그것들을 자치단체 참사회에 확정을 위해서 회부하는 것이다. 사업소이사회가 복수의 사업소 이사로 구성되어 있는 경우에는 전체 사업소 이사가 서명해야 한다. 연도결산서, 상황보고서 및 상황에 따라서는 성과 개요서는 경영년도 종료후 3개월을 경과하기 전까지 작성해야 한다. 기업의 정관은 6개월을 넘지 않는 범위에서 다른 기간을 정할 수 있다.

사업소 이사회는 연도결산서 및 상황 보고서의 감사 결과 상황에 따라서는 자치단체 규칙 제102조 제1항 제3호 및 제102조 제2호

- 제4항을 근거로 회계감사국의 감사 결과를 스스로 심의하는 것을 도입해야 한다.
2. 자치단체 참사회는 연도 결산서 및 상황 보고서를 원칙적으로 경영년도 종료후 1년 이내에 확정한다. 동시에 참사회는 연도이익의 용도 또는 연도결손금의 취급에 관하여 결정한다.
 3. 자치단체 참사회에 의해 연도 결산서 등의 확정은 해당 지역에 공시되어야 한다. 특히 양식 4(부속자료4)를 근거로 결정한 후의 이익의 용도 또는 결손금의 취급 및 연도 결산서 감사에 관한 행정구장 소속의 자치단체 감사국에 따라 최종적인 부기로 다시 보고되어야 한다. 동시에 연도결산서, 상황보고서 및 경우에 따라서는 성과개요서는 7일간 일반인들이 마음대로 볼 수 있도록 해야한다. 공시된 것으로는 제1문을 근거로 설명이 이루어져야 한다.

제 3 부 특별규정 및 최종규정

제27조(면 제)

행정구장은 특정한 지방 공영기업에 대해서 일반적으로 또는 신청을 바탕으로 본령의 규정을 면제할 수 있다. 자치단체에 있어서 공급기업 및 교통기업, 또는 25,000인 이상의 주민을 가진 공급지역이나 시장 범위에 해당하는 공급기업이나 교통기업은 신청에 의해 각각의 규정을 면제받을 수 있다.

제28조

본령은 공포한 날로부터 발효한다.

2. 독일 지방공기업령 Eigenbetriebsverordnung 1938년 11월 21일 공포

제19조(연도결산서를 위한 개별 규정)

1~5 생략

6. 접수한 건설 보조금으로 반환의무를 가지지 않는 것에 대해서는
 - a. 수익보조금(장래의 기업급부로 대응해서 수취된 선불)은 총당금으로 이월되어야 한다.
 - b. 자본력이 약한 지방공기업을 강조하기 위해서 또는 공동이용으로 제공된 건물의 건설을 가능하게 하기 위해서 제공된 자본 보조금으로 그 자치단체 이외에서의 것은 가치수정으로 이월시켜야 한다.
 - c. 고원가 대책 보조금은 원가가 높은 건설물을 위해 지출부터 감액시켜야 한다.

수익 보조금의 총당금으로부터 매년도, 보조금의 대상이 된 기업급부의 경제성에 있어서 그 때마다 부족한 부분에 상응하는 총당 금액이 채워지고 임시 수익으로 연도성과계산서로 교체해야 한다. 지방공기업이 일반 급부조건을 근거로 건설보조금을 징수하는 한 그것은 수익보조금으로 보여져 그 보조금에서 매년도 총당금의 20분의 1로 채워져야 한다. 감가상각을 요하는 조달가격은 제2항에 따르면 수익보조금의 경우에는 감액되지 않는 지출액, 자본 보조금 및 고원가 대책 보조금의 경우에는 보조금 분만을 감액시킨 지출액이라고 본다. 자본 보조금에 있어서는 보조금의 금액으로 감가상각 측정의 여러 원칙이 근거가 되어 갱신 적립금이 설정되어야 한다.

7. 생략

3. 헤센주 지방공기업령 Eigenbetriebsverordnung (1981년 4월 1일 공포)

제23조(연도 결산서에 대한 공영기업법)

1~3. 생략

4. 수익보조금은 연도화폐 대조표(제22조 제1항)를 위한 하나의 형태가 근거가 되어 소극항목으로서 또는 보조금에 따라서 조달된 고정 자산의 조달원가 또는 제조 원가로부터 감액되는 것이 가능하다. 수익보조금은 소극 계산된 경우 실시된 기업 급부의 경제성에 있어서 그만큼의 부족된 부분의 금액을 매년도, 연도성과 계산서로 교체해야 한다.

지방 공영기업이 일반 공급 조건을 근거로 건설보조금으로 특징짓는 경우에 한해서 그것은 수익 보조금으로서 인정되어진다. 해당 수익보조금이 계산되면 그것은 매년도, 20분의 1씩 교체해야만 한다. 자치단체가 지방공기업을 위해 받아들인 공적기관의 자본보조금은 자기 자본으로 다루어져야 한다. 다만 보조금을 승인한 당국이 다른 무엇도 결정하고 있지 않는 경우에 한한다. 더욱이 보조금의 대차대조표의 계산상에는 일반저적인 GoB가 적용된다.

스위스 칸톤주의 재정예산을 위한 표준법

(MFHG : Mustergesetz für den Finanzhaushalt der Kanton)

“칸톤의 재정예산을 위한 표준법”은 새로운 공공 회계제도를 향해 각각의 칸톤의 법 질서를 조화시키기 위한 수단으로 공공 회계제도의 개혁에 있어서 그 임무를 다하기 위해 칸톤 재무장관 회의에 의해 책정된 것이다. 이는 현행의 스위스 칸톤 공공 회계제도를 알기 위한 불가결의 규정이다.

적용 영역 및 재정 관리의 원칙

제 1 조(적용영역)

1. 이 법률은 예산 관리 특히 재무 계획, 예산 견적, 연도 계획서, 채무의 통제 및 회계검사원, 재정통계에 대해서 규정한다.
2. 이 법률은 칸톤의 비독립적인 영조물을 포함한 행정을 위해 적용된다.

제 2 조(원칙) 예산 관리는 합구성, 예산의 평준화, 절약성, 경제성, 수익자 부담, 수익액 부담의 원칙에 따라 또는 주요 세무의 목적구속의 금지에 따라 이루어지는 것이다.

제 3 조(합구성) 지출은 법률적인 근거를 필요로 한다. 법률상의 근거는 특히 지출이 법률의 직접적 또는 예견적인 적용에 따라 펼쳐지는 경우 채무보증의 결정을 내리는 경우에 필요하다. 여기에서는 특히 행정 활동에 필요한 인적 및 물적 수단의 조달 및 신축을 전제로 하는 갱신이 들어있다.

제 4 조(예산의 평준화) 경영 계산서는 중기적으로 볼 때 평준화되어져야 한다.

제 5 조(절약성) 지출 요구는 그 필요성 및 부담 가능성에 대해서 검사되어야 한다. 지출은 긴급성의 순위를 기초로 집행되어야 한다.

제 6 조(경제성) 각각의 계획에 있어서 목적 설정에 즈음하여 경제적으로 가장 유리한 해결이 보증되도록 대체안이 선택되어야 한다.

제 7 조(수익자 부담 및 수익금의 부담)

1. 통상과는 다른 용역의 수익자는 원칙적으로 부담 가능한 범위내의 원가를 부담해야 한다.
2. 공적인 시설 또는 명령에 따른 특별한 경제적 권리에 대해서는 원가를 넘지 않는 크기의 부담 가능한 분담금이 청구되어야 한다.

제 8 조(주요 세금의 목적 구속의 금지) 특별재무에 관한 개별적인 지출을 보상하기 위해서 또는 특정 지출을 직접 지변하기 위해서 자연인의 소득세 및 재산세, 법인의 수익세 및 자본세, 상속세와 증여세의 일부를 고정적으로 사용하는 것은 용인되지 않는다.

회계제도의 원칙 및 구축

제 9 조(원 칙)

1. 회계처리는 예산, 자산 및 부채에 관한 명료하고 완전하며 진실한 개관을 제공하도록 한다. 이 목적을 위해서 재무 계획의 입안, 예산 견적, 재고 계획서, 행정계산서, 채무분담 행위의 통제 및 재정 통계가 작성된다.
2. 회계처리를 위해 다음의 원칙이 적용된다. : 즉 단년도성, 완전성, 명료성, 정확성, 진실성, 총액기장 및 예산기장, 예산 견적에 있어

서 제기된 금액과 예산 건적의 예견성과의 질적, 물적 및 시간적인 관련성.

제10조(재고계산서)

1. 재고 계산서는 자산가치 및 채무, 자기자본 또는 대차대조표 결손액을 기재하는 것이다.
2. 대차대조표는 연도결산에 있어서 적극항목 및 소극항목을 표시한다.

제11조(적극항목)

1. 적극은 보통 자산 및 행정 자산, 특별 재무로의 전도금 또는 경우에 따라서는 대차대조표 결손액으로 구성되는 것이다.
2. 보통자산은 공적 업무의 수행을 저해하는 것이 아니라 매각되어 얻어진 자산 가치로 구성된다.
3. 행정자산은 직접적으로 공적인 업무의 수행에 사용되는 자산가치를 포함한 것이다. 이것은 특히 투자 및 투자교부금에 대해 해당한다.
4. 대차대조표 결손액은 타인의 자본과 특별 재무를 위한 채무와의 합계를 초과한 금액의 자산으로 구성된다.

제12조(소극항목)

1. 소극은 타인의 자본, 특별재무를 위한 채무 및 경우에 따라서는 자기 자본으로 구성된 것으로 한다.
2. 타인 자본은 채무, 총당금 및 경과소극항목을 포함한다.
3. 자기자본은 채무를 초과한 자산액으로 구성된다.

제13조(특별채무)

1. 특별채무는 공적업무를 집행하기 위해서 법적으로 용도를 특정 지은 자금을 말한다.

2. 특별재무에 있어서 유보는 용도를 특정된 수입 또는 건적액을 초과해서는 안 된다.
3. 특별재무로의 전도금은 용도를 특정 지은 수입이 비용을 일시적으로 보상할 수 없는 경우에만 용인된다.
4. 특별재무의 채무 및 전도금은 이자가 붙여져야 한다.
5. 특별재무의 채무 및 자금은 적시에 이용 가능해야 한다.
6. 캔톤정부평의회는 특별재무의 사용 목적이 감소한다거나 또는 그 이상 적절하게 유지될 수 없는 경우에는 그것을 해소한다.

제14조(우발채무) 제3자로 인한 담보 또는 그 외의 다른 보증 또는 저당은 대차대조표에 기록한다.

제15조(평가원칙)

1. 적극은 상황에 적합한 가치 수정을 고려해서 취득가액 또는 제작가액이 붙여진다.
2. 보통자산이 행정자산으로 대체함에 있어서는 이 행정자산에는 취득가액 또는 제작가액과 함께 적당한 이자가 부여된다. 다만 대체가액은 거래가액을 초과해서는 안 된다.
3. 공적업무를 수행하기 위해 불필요하게 된 자산가치는 보통자산으로 대체되어야 한다.
4. 제3자로서의 자산가치의 매각은 원칙적으로 거래가액에 의해서 이루어지는 것으로 한다.
5. 대부금 및 참가는 원칙적으로 기업회계의 원칙에 근거하여 평가되어야 한다.

제16조(행정계산서)

1. 행정계산서는 공적업무를 이행에 충당된 지출 및 수입을 기재한다.
2. 공적업무를 이행할 위해 보통자산의 이용은 지출로 간주한다.

3. 수입은 자기자본을 증가시키고 대차대조표 결손을 감소시키는 재무사상이며 행정자산의 활동 및 행정자산 조달을 위한 제3자에 의한 급부이다.
4. 제3자로의 자산가치의 매각은 원칙적으로 거래가액에 의해 이루어지는 것으로 한다.
5. 대부금 및 참가는 원칙적으로 기업회계의 원칙을 근거로 평가되어야 한다.
4. 행정계산서는 경상계산서 및 투자계산서로 구성된다.

제17조(경상계산서) 경상계산서는 일회계년도의 비용 및 수익을 기재한다. 이것들은 자기자본 또는 대차대조표 결손액을 변동시킨다.

제18조(감가상각)

1. 행정자산은 투자지출을 위해 재무적 또는 경제적으로 적당한 자기 금융의 원칙에 따라서 지출 안에 잔존 장부가액에 대해서 감가상각을 시키는 것이다.
2. 재무상황 및 경기의 상황이 허용하는 한 추가적인 감가상각을 예산 견적에 있어서 투입하는 것이 가능하다.
3. 행정 자산에 있어서 대부 또는 참가에 있어서는 기업회계의 원칙을 근거로 감가상각이 이루어져야 한다.
4. 대차대조표 결손액은 경기의 상황을 고려해서 중기적인 기간 내에 상각시켜야 한다.
5. 영조물의 감가상각에 있어서는 해당 특별 규정이 적용된다.

제19조(내부상호계산)

1. 내부상호계산은 수익 기입 및 비용 기입을 이른다.

2. 내부상호계산은 제3자 및 특별재무에 대한 계산을 정확하게 하기 위해, 경제적인 업무 집행을 확실하게 하기 위해 또는 계산서의 비교가 가능하기 위해 필요한 경우에 행해진다.

제20조(원가계산)

1. 급부대가의 계산을 위해 또는 경제적인 경영관리를 위해서 원가계산을 실시할 수 있다.
2. 비독립적인 영조물에 있어서는 예산 견적 및 계산서에 있어서 추가되는 투자 및 그 자금 조달이 표시되어야 한다.

제21조(투자계산서)

1. 투자계산서는 자기 자원 또는 보조금에 따른 복수년도에 해당하는 이용 기간을 가진 중요성 있는 자산 가치가 조달된 경우의 재무 거래를 기재한다,
2. 이 계산서는 총투자액 및 정미 투자액, 자기 금융 또는 재무 결손액 또는 재무 초과액을 표시한다.

채무보증의 종류

제22조(채무부담행위)

1. 채무부담행위는 특정 금액에 이르기까지의 재무상의 의무를 특정 목적을 위해 인수할 권한을 부여하는 것이다. 채무 부담 행위는 특히 그 정산이 여러 해에 이르는 지출을 위해 요구되는 것이다.
2. 채무부담행위는 특히 투자, 기업 교부금 및 투자 교부금, 우발 채무를 위해 준비되어야 한다.
3. 채무부담행위는 목적별 채무 보증, 정책 대망별 채무 보증 및 추가적 채무 보증으로 승인된다.
4. 연도마다의 만기 액은 총액으로 예산 견적에 나타나야 한다.

5. 채무부담행위는 교부금이 제3자에게 그 액수에 있어서 보증되든지 또는 제3자에 대한 특정 급부의 제공을 조건으로 인정되는 경우에 정미금액으로 결정된다.
6. 채무부담행위에 있어서의 요구는 그것이 임의의 또는 의무적인 재정 국민 투표에 붙이거나 또는 의회에 의해 결산되는 경우에는 설명을 붙인 보고서를 가지고 의회에 제출해야 한다.
7. 채무부담행위는 그 목적이 달성되든지 또는 계획이 중단된 경우에는 효력을 잃어버린다. 의회는 중단되든지 기본적으로 축소된 계획에 관한 채무 부담 행위를 감소하던가 파기한다. 다만 채무부담행위가 국민 또는 의회에 의해 승인되고 그 축소가 금액적으로 임의적인 재정 국민투표에 따라 제한 액을 넘어선 경우에 한하는 것이다. 그 외의 경우에는 칸톤정부평의회가 권한을 가진다.
8. 채무부담행위는 계획의 완료 후 지체 없이 결제되어야 한다.

제23조(목적별 채무보증) 목적별 채무보증은 개별계획에 관한 채무부담 행위를 말한다.

제24조(정책대망 채무보증)

1. 정책대망 채무보증은 기본 정책에 관한 채무부담 행위를 이른다
2. 정책대망 채무보증에 관한 결정에 있어서 권한을 가진 기관이 개별적 목적별 채무보증으로의 분할을 위해 지정된다.

제25조(추가적 채무보증)

1. 계획 집행 전 또는 도중에 승인된 채무부담행위가 충분하지 않거나 분명하지 않은 경우에는 추가적인 채무보증은 새로운 채무보증 전에 준비되어야 한다

2. 채무 부담 행위가 가격 수준에 관한 조항이 부수되고 있는 경우에는 가격에 따른 부가원가는 예산 견적을 가지고 승인된다. 가격이 하락하는 경우에는 채무보증은 해당하는 상당 부분이 감액된다.

제26조(채무보증의 당초 계획 편람) 채무보증 전의 추가적 채무보증이 중요한 결함이 있는 결과를 초래할 가능성이 있는 경우에는 캔톤 정부평의회는 의회에 예상된 부가적 지출에 대해서 신속히 보고해야 한다. 다만 비용 합계가 금액적으로 임의적인 재정 국민 투표에 따라 제한 액을 초과하고 있는 경우에 한하는 것이다.

제27조(예산견적에 따른 채무보증)

1. 예산 견적에 있어서 채무보증을 가지고 있는 의회는 캔톤 정부 평의회에서 지시된 목적에 관해서 확정된 금액에 달하기까지 행정 계산서에 계산하는 권한을 부여한다.
2. 예상된 지출에 대해서는 그로 인한 예산견적에 대해서 결정함에 국민 또는 의회에 법적 효력이 있는 승인이 부여되지 않는 경우에는 채무보증은 정지로 주기해서 기재해야 한다. 해당 채무 보증은 법적 근거가 효력을 가지기까지 그대로 정지시킨다.

제28조(보충적 채무보증) 예산 견적의 채무보증이 충분하지 않는 경우에는 확실히 계획된 업무를 수행하기 위해서 보충적 채무보증이 준비되어야 한다. 제29조가 그것을 위한 조건이다.

제29조(채무보증의 한도 초과액)

1. 지출의 집행에 대해서 그로 인한 예산견적에 채무보증을 승인시키지 않거나 불충분한 경우에 캔톤에 의해 비합계를 발생시키지 않도록 연기하는 것이 가능하지 않다면 캔톤 정부 평의회는 보증의 요구를 내릴 수 있다.

2. 채무보증의 한도 초과액은 같은 연도에 있어서 해당사실에 관련된 수입을 대응시켜 존재하는 경우의 지출에 대해서는 용인된다.

재무 계획, 예산견적 및 계산서

제30조(재무계획)

1. 칸톤 정부평의회는 매년도 재무 계획을 작성한다.
2. 재무 계획은 특히 다음의 사항을 포함한다.
 - a. 경상 계산서에 따른 비용 및 수익의 개관
 - b. 투자의 개요
 - c. 재무 수요의 견적 및 자금 조달의 가능성에 대한 언급
 - d. 자산 및 부채의 추이에 관한 개요
3. 칸톤 정부평의회는 재무 계획을 의회에 열람으로 제공하도록 한다. 예산 견적안에 있어서 칸톤 정부평의회는 의회에 대한 재무계획의 중요한 변경에 관해서 보고해야 한다.

제31조(예산견적)

1. 예산 견적은 행정의 조직적인 구조에 따라서 또는 행정계산을 위해서 콘텐라멘에 따라 분류시키도록 한다.
2. 이것은 재무 계획을 고려해서 작성하고 주역을 붙이며 관련된 통계수치의 개요에 따라 보충시키도록 한다.
3. 경제 상황이 필요한 경우에는 보정 예산이 편성되어야 한다. 칸톤 정부평의회는 그 동의를 조건으로 붙여 제안하는 것이 가능하다.
4. 의회가 그 예산 견적의 승인을 가지지 않는 경우에는 칸톤 정부평의회는 행정 활동을 위해 불가피한 지출에 대해서 집행하는 권한을 가진다.

제32조(계산서)

1. 행정 계산서는 예산견적과 함께 작성하고 또한 동일한 원칙을 바탕으로 작성하도록 한다.
2. 행정 계산서는 다음 사항의 개재에 있어서 보충하도록 한다.
 - a. 자산 및 부채의 표시를 붙인 대차대조표
 - b. 비독립적인 영조물의 계산서
 - c. 유증 기금 및 재단의 계산서
 - d. 보충적 채무 보증의 요구를 포함한 예산 견적의 기본적 차이의 이유
 - e. 요구된 채무 부담 행위 및 이용 가능한 채무 부담 행위 및 있을 수 있는 차이의 이유를 붙인 공제가 빠진 채무 부담 행위의 표시
 - f. 종합적인 재무거래에 관한 재무표시서
 - g. 기능적 분류
3. 비독립적인 영조물을 위한 예산견적 및 계산서를 분리해서 작성하는 경우에는 수입 및 지출은 연결 개요서에 있어서 행정 계산서에 그것에 대한 행정 계산서를 각각 붙여서 표시하며 주역을 달아야 한다.
4. 칸톤 행정 평의회는 의회에 대해서 연도 계산서를 5월말까지 제출한 것으로 한다.
5. 의회는 연도 계산서를 승인하도록 한다.

조직 및 권한

제33조(칸톤정부평의회) 칸톤정부평의회⁸⁹⁾는 특히 다음의 사항에 관해서 결정한다.

89) 譯註: 칸톤정부평의회(Regierungsrat)는 칸톤 행정부 즉 5~9명의 각료로 구성된 조직으로 그 명칭은 Staatsrat, Standeskommission, Regierung 등으로 칸톤에 따라 다르다. 이 표준법에 있어서 의회는 Parliament이지만 칸톤에 따라서는 Kantonrat, Grosser Rat, Landrat 등의 명칭이 사용되고 있다. 이들의 명칭의 다양성은 스위스 칸톤이 실질적으로는 '준국가'로서의 견고한 자치권을 지니고 있다는 것을 반증하는 것이다.

- a. 의회의 예산 견적, 보충적 채무 보증 및 연도 계산서의 의안
- b. 재무 계획
- c. 예산 견적에 있어서의 견적 지출을 위한 채무 보증. 다만 그에 따른 의회가 승인을 하지 않는 경우에 한한다.
- d. 채무 보증의 한도액 초과 승인
- e. 공적 업무를 위해 계속적으로 사용하지 않는 토지(보통 자산)의 획득 : 상대적으로 규모가 큰 부동산 취득에 있어서는 재무 위원회의 의견을 청취해야 한다.
- f. 행정 자산의 목적 변경. 다만 건축상의 조치가 그것과 관련되지 않는 것에 한한다.
- g. 불필요한 행정 자산의 보통 자산으로의 교체
- h. 장기 자금의 조달

제34조(재무부문) 재무부문은 다음과 같은 사항에 대해서 의무를 맡는 것으로 한다.

- a. 총괄적인 회계제도 및 증명자료의 보관에 대한 조직화
- b. 재무관리에 관한 정령을 위한 제안 및 채무 부담 행위의 요구
- c. 재무 행정에 관한 명령의 공시
- d. 재무 계획, 예산 견적, 보충적 채무 보증 및 계산서의 제안
- e. 예산 견적에 기재되어 있는 일정 이상의 금액에 대한 여러 부문의 처리에 관한 동의
- f. 거래에 따른 재무적 영향으로의 의견 표명
- g. 기장 및 금고 관리. 다만 다른 부문이 그것에 대해서 위탁시키지 않는 경우에 한한다.
- h. 재무적 요구에 관한 과정의 관리. 다만 다른 기관의 소관 영역에 귀속되지 않는 경우에 한한다.
- i. 단기 자금의 조달

- k. 장기 자금의 조달을 위한 제안
- l. 제32조 e호의 규정을 조건으로 하는 확실하며 유리한 투자 및 보통 자산의 관리
- m. 주(州) 재정 통계의 작성
- n. 중요한 행정 단위를 위해 분리된 부기의 승인
- o. 재무 문제에 따른 타부문의 조언

제35조(부 국)

1. 부국은 다음 사항에 관해서 책임을 져야 한다.
 - a. 부여된 채무 보증 및 위탁된 자산 가치의 절약적, 경제적 이용
 - b. 제3자에 대한 재무상의 권리 행사
 - c. 채무 부담 행위 및 예산 견적에 있어서 채무보증의 통제 및 장부, 물품을 법률로 처리하는 것
 - d. 예산 관리를 위한 필요 서류 및 계약 서류를 정비하는 것
2. 장부 기입은 소관부국의 문서로 지도서에 따라서만 용인시킨다.
3. 지시의 권한을 부여받은 자와 수납 지불을 위임받은 자의 직무 태도는 원칙적으로 인적으로 분리시켜야 한다.
4. 채권에 대한 지불유예는 그것이 청구권을 침해하지 않는 경우에만 용인된다. 채권에는 이자가 부여되어야 한다. 가능한 안정성이 요구된다.
5. 채권은 그 징수가 성공할 수 없다거나 또는 회수의 비용이 미회수 금액에 비해서 현저히 균형을 상실한 경우에만 면제가 용인된다.

회계검사원

제36조(권 한)

1. 재무검사는 전문적으로 독립하고 행정적으로 재무 부문에 종속하는 회계검사원에 의해 실시되어야 하며 전문검사인이 이를 총괄한다.

2. 회계감사원은 재정을 감시하는 전문직으로서의 자격을 가지며 행정에 관하여 상위에서 감시를 실시하기 때문에 의회에 대해서 또는 행정의 경상적인 검사를 위해서 칸톤정부 평의회 및 재무 부문에 대해서 봉사한다.
3. 회계감사원의 임무에 특별한 전문 지식이 필요한 경우에는 회계감사원은 전문가를 채용하는 것이 가능한 것으로 한다.
4. 회계감사원은 재무 위원회에 검사보고서의 편람을 인정하고 또는 재무 위원회에 감시의 실시를 위해서 보충적인 정보를 제공하는 것이 가능하다. 회계감사원은 재무부문과 함께 해당 관련 부문 또는 사법 행정부에 대해서 재무위원회에 제공한 정보에 관해서 집행하는 것으로 한다.

제37조(원 칙) 회계감사원은 그 검사 원칙을 본 법률로 규정시킨 검사 원칙에 승인된 감사원칙에 대해서 근거를 두고 집행하는 것으로 한다.

제38조(검사 영역)

1. 회계감사원의 업무는 칸톤 행정, 군(郡), 사법 행정부 및 비독립적인 칸톤 영조물에 이른다.
2. 회계감사원은 국가가 공적업무를 위임하고 재무적 난조를 부여 또는 재무적으로 참가하고 있는 영조물 및 기업을 검사할 수 있다.

제39조(임 무)

1. 회계감사원은 다음의 사항에 대해서 의무를 지니고 있다.
 - a. 법률적, 부기적 및 경제적 관점에 있어서 기간 중 기장 검사
 - b. 각 부국에 있어서 기장된 기장의 검사
 - c. 자산가치 및 물품의 검사
 - d. 검사 업무의 조정
 - e. 건축 완료계산서의 검사

- f. 출납업무, 물품관리, 검사, 감사 및 회계 관리에 관한 규정으로의 검토로 참가
 - g. 금고제도 및 회계제도에 있어서 조직의 검사로 예방적 검사 장치의 효과에 관한 것
2. 회계검사원에 집행업무를 위임하는 것은 용인될 수 없다.

제40조(정부제공의 의무)

1. 의회, 캔톤정부평의회 및 사법 행정부의 결정 및 부문 및 부국의 명령으로 회계처리와 관련 있는 것은 회계검사원에 송부되어야 한다.
2. 회계검사원의 감시에 위치하는 기관은 그 요청에 근거해서 검사원에 필요한 증거 서류를 제출하고 또 필요한 정보를 제공하는 것으로 한다.
3. 재무감시기관은 그 감독 보고서를 회계검사원에 송부하여야 하며, 회계검사원은 검사소견을 형성하기 위해 지시를 할 수 있다.

제41조(검사소견)

1. 매우 중요한 의의가 있는 경우에는 회계검사원은 캔톤정부평의회 의 소관 부문 또는 사법 행정부에 보고하도록 한다.
2. 의의를 지닌 보고서에 대해서는 관련 부문 또는 부국은 3개월 이내에 문서에 따라 그 태를 표명해야 한다.
3. 회계검사원이 위법 행위를 발견한 경우에는 소관부문 또는 동법 행정부 및 재무 부문이 필요한 지위를 강론해야 하며 이것을 해당 기관에 보고해야 한다.
4. 회계검사원의 검사가 완료되지 않는 한 신규의 채무를 보증하는 것이나 지불을 행하는 것에 있어서 재무 부문의 동의를 부여하는 것은 용인될 수 없다.
5. 캔톤정부평의회는 재무 부문 또는 관리부문의 진술에 근거로 의의를 제기한 검사 소견에 관해서 최종적으로 결정하도록 한다.