

감귤가공사업 운영주체 설립방안

고성보(주저자)*, 김성욱(교신저자)**

*제주대학교 산업응용경제학과, **제주대학교 법학전문대학원 법학과

e-mail: ksb5263@jejunu.ac.kr, lawksw@jejunu.ac.kr

Establishing Plan of the Operating Entity for the Citrus Processing Industry

Seong-Bo Ko*, Sung-Wook Kim**

*Dept. of Applied Economics in Jeju National University,

**Dept. of Law, Jeju National University Law School

요약

감귤 가공 사업은 제주지역 농가에서 생산하는 대표적인 1차 농산물을 대상으로 한 특화사업이다. 지방공기업인 제주개발공사는 오랜 기간 감귤 가공 사업을 하고 있다. 제주지역에서 생산되는 감귤 가공 사업을 보다 활성화시키기 위해서는 다양한 방안을 모색할 필요가 있는데, 그 중에서 제주개발공사가 공장시설을 출자하고 민간부분은 기술력을 출자하는 방식이 타당할 것으로 생각한다.

1. 서론

1969년 「지방공기업법」이 제정된 이후, 지방공기업은 ‘지역적 공익’ 측면과 ‘경제적 성과’ 측면을 동시에 추구하고자 운영되고 있다[1]. 지방공기업의 목적은 수익성과 공공성 모두 달성하는 것에 있기 때문에 지방공기업의 평가에서 공공성이 중요하게 고려되고 있다[2]. 제주지역에 소재한 제주개발공사는 1995년 제주특별자치도가 출자한 지방공기업으로서 현재까지 다양한 사업을 수행하고 있다. 제주개발공사가 담당하고 있는 사업 중에서 특히 감귤 가공 사업은 제주지역의 경제 버팀목이라고 할 수 있는 감귤을 이용한 지역 특화사업이라는 점에서, 감귤산업의 지속적 성장을 도모하면서 감귤 가공 사업의 경쟁력을 확보하여 관련 사업을 보다 활성화시킬 수 있는 방안을 마련한다면 지방공기업으로서의 역할제고는 물론이고 지역농가 및 지역사회의 발전에도 상당한 영향을 미치게 된다는 점에서 신중한 접근이 필요하다. 이하에서는 제주지역 감귤 가공 사업을 활성화하기 위한 방안으로서 제주개발공사가 공장설비 등을 출자하고, 민간부분이 감귤 가공 기력 및 처리기술 등을 상호 출자하여 제주개발공사의 자회사 내지 민관합동법인을 설립할 경우에, 현행 법률상의 다양한 규제조치에 위반되지 않으면서 보다 효율적인 법인설립 절차를 진행하기 위해서는 어떠한 사항들을 유의해야 하는지에 대하여 검토하고자 한다.

2. 제주개발공사의 감귤사업 및 출자규제의 법적 근거

2.1. 제주개발공사 감귤사업의 법적 근거

우리나라의 경우에 지방출자·출연기관 제도가 도입된 것은 1992년 제3차 「지방공기업법」 개정을 통해서이다.[2] 제주개발공사는 제주특별자치도의 출연행위에 의하여 공적 자금이 투입된 지방공기업이므로, 일반개인이 출연한 민간기업과 동일하게 모든 사업을 임의적으로 할 수는 없으며, 반드시 법적 근거가 존재하여야만 관련 사업을 수행할 수 있는 특수성이 존재한다. 제주개발공사가 수행하고 있는 감귤 가공 사업의 법적 근거는 「지방공기업법」 제2조, 제49조 및 「제주특별자치도 개발공사 설치 조례」 제20조 제6호 및 제7호이며, 이 규정들에 근거하여 제주특별자치도 개발공사는 감귤가공 사업을 적법하게 수행할 수 있다.

2.2. 「지방공기업법」 상 출자규제의 내용

제주특별자치도 개발공사의 감귤가공 사업은 「제주특별자치도 개발공사 설치 조례」에 법적 근거를 두고 있으며, 「제주특별자치도 개발공사 설치 조례」 제1조에 의하면 「지방공기업법」 제49조에 따라 제정된 것이라는 점을 고려한다면, 「제주특별자치도 개발공사 설치 조례」에 관련규정

이 부존제한다면 그 상위법인 「지방공기업법」에 의하여 출자회사 설립을 위한 법적 규제조항을 살펴볼 필요가 있다.

2.2.1. 사업타당성 사전절차

「지방공기업법」 제54조에 의하면, 제주개발공사가 공사사업과 관계되는 사업을 효율적으로 수행하고자 하는 경우 지자체장의 승인 → 출자 타당성 검토 → 지자체장 보고 → 의회 의결의 절차를 거쳐 다른 법인에 출자를 할 수 있도록 허용하고 있다. 이와 같은 절차를 규정한 이유는 공사의 사업과 관계되는 사업을 효율적으로 추진할 수 있도록 타 법인에 대한 출자의 법적 근거를 명시하는 동시에, 무분별한 출자로 인한 공사의 재정 악화를 방지하기 위하여 내부 통제 절차를 규정한 것으로 보아야 한다.

2.2.2. 출자규제의 절차

2.2.2.1. 지방자치단체장의 승인

제주개발공사는 공사의 사업과 관계되는 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 지방자치단체의 장의 승인을 받아 지방자치단체 외의 다른 법인에 출자할 수 있다(지방공기업법 제54조 제1항).

2.2.2.2. 전문기관의 사전검토

제주개발공사가 다른 법인에 출자할 때에는 출자의 필요성 및 타당성에 대하여 전문기관의 사전검토를 거쳐야 한다(지방공기업법 시행령 제47조의2 제1항).

2.2.2.3. 의회의결

제주개발공사가 다른 법인에 출자하기 위해서는 공사의 상황이 출자의 필요성 및 타당성을 검토하여 지방자치단체의 장에게 보고하고 의회의 의결을 받아야 한다(제54조 제2항).

2.2.2.4. 출자범위

제주개발공사가 다른 법인에 출자할 수 있는 한도는 직전 사업연도 말 공사의 자본금의 100분의 10 이내로 한다(지방공기업법 시행령 제47조의2 제3항).

3. 제주개발공사 출자회사의 유형별 경영형태와 설립절차

3.1. 민관공동출자 사업 시행의 법적 근거

민관공동출자사업은 「지방자치법」, 「지방공기업법」, 「지방재정법」 등에 근거하여 시행할 수 있다. 우선 상위법인 「지방자치법」 제146조를 살펴보면, 지방공기업의 설치·운

영에 대하여 “지방자치단체는 주민의 복지증진과 사업의 효율적 수행을 위하여 지방공기업을 설치·운영할 수 있다. 지방공기업의 설치·운영에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.”라고 규정하고 있다. 이 규정에 근거하여 하위법인 「지방공기업법」에 의하면, “공사의 자본금은 그 전액을 지방자치단체가 현금 또는 현물로 출자해야 하지만, 공사의 운영을 위하여 필요한 경우에는 자본금의 2분의 1을 넘지 아니하는 범위에서 지방자치단체 외의 자(외국인 및 외국법인을 포함한다)로 하여금 공사에 출자하게 할 수 있다(제53조)”라고 규정하여 지방공사에 대한 민관공동출자사업의 근거와 출자지분의 하한을 명시적으로 규정하여 지방공사형 민관공동출자사업을 제도적으로 보장하고 있다. 그리고 「지방재정법」 제18조에 의하면, “지방자치단체는 법령에 근거가 있는 경우에만 출자를 할 수 있으며, 지방자치단체가 출자 또는 출연을 하려면 미리 해당 지방의회의 의결을 얻어야 한다.”라고 규정하고 있다(제18조). 또한 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」에 의하면, “지방자치단체는 지역주민의 소득을 증대시키고 지역경제를 발전시키며 지역개발을 활성화하고 촉진하는 데에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 지방자치단체 외의 자(외국인 및 외국법인을 포함한다)와 공동으로 출자하거나 출연하여 「상법」에 따른 주식회사를 설립할 수 있다.”라고 규정하여 민관공동출자 사업 시행의 법적 근거를 명시하고 있다(제4조).

3.2. 민관공동출자사업의 유형

민관공동출자사업으로 할 수 있는 형태는 지방공사형과 주식회사형(자본금의 2분의1미만 출자, 출연)으로 유형화할 수 있다.

3.2.1. 공사형 민관공동출자사업

공사형 민관공동출자사업은 지방공기업법상 지방공사의 한 형태로서, 공사의 운영을 위하여 필요한 경우에 지방자치단체와 민간이 공동으로 출자하여 설립, 운영하는 법인이 이에 해당된다. 자본출자의 비율은 지방공기업법의 지방공사보다 경제성이 강조되지만 주식회사형 민관공동출자사업보다는 공공성의 원칙이 보다 강조되기 때문에 공공부문의 출자율을 통한 경영권의 확보가 요구된다. 본래 민관공동출자사업의 목적은 지방재정의 압박을 줄이고 경영에 있어서 민간부분의 활력을 도입하여 사경제적인 경영기법을 활용하기 위한 것이었지만, 지방공사형 민관공동출자사업은 경영성이나 민간의 창의력을 활용한 수익성 보다는 민간자본의 도입에 의한 공적 사업의 수행과 공익성의 확보라는 측면이 보다 강한 민관공동출자사업이라고 볼 수 있다.

3.2.2. 고출자율 주식회사형 민관공동출자사업

공사형 민관공동출자사업의 경우에는 지방공기업법이 적용되지만, 고출자율 내지 저출자율 주식회사형 민관공동출자사업의 경우에는 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」이 적용된다. 우리나라의 경우 고출자율 주식회사형 민관공동출자사업은 공기업에 해당되지는 않더라도 대상사업의 성격상 공공성이 강조되는 경우가 적지 않다. 이러한 이유에서 고출자율 주식회사형 민관공동출자사업은 감사원법의 적용을 받고 있다. 지방자치단체의 출자율을 25% 이상~50%미만으로 할 경우에는 지방자치단체가 보다 적극적으로 민간의 자본, 기술, 경영능력을 주민복지 및 지역개발사업에 도입, 활용할 수 있는 장점이 있다. 그리고 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」에 의하면, “출자·출연 기관에 대하여 이 법에 규정된 것을 제외하고는 그 성질에 반하지 아니하는 범위에서 출자기관은 「상법」을 준용하고, 출연기관은 「민법」을 준용한다(제37조).”라고 규정하고 있으므로, 상법상의 주식회사에 관한 규정을 적용할 경우 지방자치단체는 주주권의 행사를 통하여 영향력을 행사할 수 있으며, 지방자치단체가 출자하고 있는 주식수가 많을수록 영향력을 보다 크게 행사할 수 있지만, 주식수가 적은 경우에는 그에 상응하여 영향력은 약화될 수 있다는 단점이 있다.

3.2.3. 저출자율 주식회사형 민관공동출자사업

주식회사형 민관공동출자사업 중 지방자치단체의 자본출자율을 25%미만으로 제한하여 민간의 참여율을 높이고자 하는 경우에 적합한 형태이다. 저출자율 주식회사형 민관공동출자사업의 대상은 지방공기업법 제2조에서 규정하고 있는 당연적용사업과 임의적용사업이 모두 해당되며, 고출자율 주식회사형 민관공동출자사업과 유사하게 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」에서 규정된 것을 제외하고는 상법상의 주식회사에 관한 규정이 적용된다. 따라서 지방자치단체는 주주권의 행사를 통하여 영향력을 행사할 수 있지만, 지방자치단체가 출자하고 있는 주식수가 고출자율 주식회사형에 비하여는 상대적으로 적기 때문에 영향력이 상대적으로 약화될 수밖에 없다.

3.2.4. 민관공동출자사업을 위한 제3섹터형 출자회사 경영형태

지방공단은 민간 출자를 불허하고 있으므로 지방자치단체 출자비율이 100%이다. 그러나 직영기업과 달리 민간의 참여 및 자금유치, 경영의 독립성, 수익성 추구가 가능하려면 지방공사나 주식회사 또는 재단법인 등 간접경영방식의 형태를 갖추어야 한다. 민간의 참여 및 출자가 가능한 형태는 ‘제3섹터형’으로, 이는 지방공사나 지방공사·공단 외의 출자·출연법인에서 이뤄지고 있다. 지방공사의 경우 지방자치단체 출자비

율이 50% 이상인 ‘광의의 제3섹터형’이, 지방공사·공단 이외의 출자·출연법인인 주식회사 등에서는 지방자치단체 출자비율이 10% 이상 50% 미만이고 나머지 재원을 민간 출자로 충당하는 ‘협의의 제3섹터형’이 존재한다. 이와 같은 ‘제3섹터형’ 형태는 공공성보다 기업성의 성격을 더 많이 띤다. 지방자치단체에 최종적인 책임이 있는 전액출자형과 달리 ‘제3섹터형’ 하에서 지방자치단체는 출자금액에 대해서만 책임을 지고 필요시 공공부문 지정을 통해 민간투자사업을 제한할 수 있다.

3.2.5. 지방공사와 제3섹터형의 주요 특징 비교

전액출자형 및 제3섹터형 지방공사의 설치근거는 지방공기업법 제49조이지만, 지방공사·공단 외의 출자·출연법인인 협의의 제3섹터형의 설치근거는 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」에 근거하고 있다는 점에서 차이가 있다. 전액출자형 및 제3섹터형 지방공사의 경우에는 100% 내지 50%이상의 출자를 통하여 재원을 마련하고 있다는 점에서 기업성 보다는 공익성에 보다 초점을 두고 있지만, 10%이상 50%미만의 출자를 하고 있는 지방공사·공단 외의 출자·출연법인인 협의의 제3섹터형의 경우에는 기업성에 보다 초점을 두고 있다는 점에서 차이가 있다. 전액출자형 및 제3섹터형 지방공사의 경우에는 지방자치단체에 의한 경영통제 가능하다는 장점이 있지만, 지방자치단체가 최종적 책임을 부담한다는 점에서 사업시행의 위험성이 크다고 볼 수 있다. 이에 반하여 지방공사·공단 외의 출자·출연법인인 협의의 제3섹터형의 경우에는 출자금액에 대해서만 책임을 부담한다는 점에서 사업의 위험성이 상대적으로 낮다고 볼 수 있다.

3.3. 제3섹터형 출자회사 설립절차

제3섹터는 공공부분의 능력 한계의 보완과 민간 부분의 활성화를 도모하기 위한 목적으로 설립된다[3]. 민간기업은 지방자치단체 내지 지방자치단체가 출연한 공기업과 공동으로 출자하는 ‘제3섹터형’으로 사업 참여가 가능하다. 이때 민간기업의 참여는 「지방공기업법」 제54조에 따라 지방공사도 타 법인에 출자할 수 있으나 출자 가능한 비율이 공사의 직전연도 자본금의 10% 이내로 제한된다. 자회사 설립은 △설립 계획 △타당성 검토 △조례 제정 및 정관 작성 △출자 및 임원선임 △설립등기 순의 일반적인 절차를 따르게 되나, ‘지방공사형 제3섹터(광의의 제3섹터)’와 달리 ‘주식회사형 제3섹터(협의의 제3섹터)’의 경우 출자 전 민간투자 공모를 실시한다는 차이가 있다. ‘지방공사형 제3섹터(광의의 제3섹터)’는 「지방공기업법」의 적용을 받는 반면, ‘주식회사형 제3섹터(협의의 제3섹터)’는 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」의 적용을 받으므로 사업 실현 가능성은 지방

공사형보다는 주식회사형이 조금 더 높은 것으로 평가되고 있다. 해외진출 시에는 해외사업의 규모가 제한적이라는 점을 고려할 때 거대조직 형태인 지방공사보다는 사업목적에 맞게 설계된 출자법인(주식회사 등)이 더 적합하나, 사업 실적을 축적하기 위해 최소 3~5년간의 사업실적 축적기간이 필요하다는 단점이 있다. 그러나 즉각적인 해외 진출을 고려하는 경우에는 실적승계를 고려할 때 지방공사화가 유리하다.

3.4. 제주개발공사 출자회사 설립과정에서의 고려사항

제주개발공사 출자 민관합동법인 설립을 위한 협약 체결과정에서는 다음과 같은 점들이 고려되는 것이 타당하다. 첫째, 신설되는 민관합동법인에 대하여 적극적으로 의견을 제시할 수 있는 이사선임권을 보유하는 사항을 포함시킬 필요가 있다. 둘째, 민간출자자들의 무분별한 증자 및 주식매매를 방지하기 위해서는 보유주식을 매매할 경우에 이사회 전원의 동의를 요구하는 사항도 포함되는 것이 타당하다. 셋째, 제주지역의 주민을 우선 고용하고, 지역 농산물을 우선적으로 사용하기로 하는 사항을 포함시킬 필요가 있다. 기타의 민관합동법인의 설립 및 운영에 관한 사항으로 지방공기업에서 규정하지 않은 사항에 대해서는 상법상 주식회사에 관한 규정을 준용하도록 되어 있으므로 그에 따라 해결하면 특별한 문제가 발생할 가능성이 낮다. 예를 들어 상법상 공공부문의 소유지분율이 33%를 초과할 경우에는 주주총회 특별결의가 가능하며, 10%이상 이면 법인의 해산청구권을 가지며(상법 제520조), 3% 이상일 경우 이사해임청구권(상법 제385조), 회계장부열람권(상법 제466조), 검사인선임청구권(상법 제467조)을 갖는다. 또한 소유지분율이 1%이상일 경우 유지청구권(상법 제402조), 대표소송권(상법 제403조)을 행사할 수 있다.

IV. 결 론

제주개발공사가 출자한 「민관합동법인」 설립형태를 결정함에 있어서는 다양한 견해가 제시될 수 있겠지만, 감귤 가공 사업은 제주지역 농가에서 생산하는 1차 농산물을 대상으로 한 특화사업이면서 지방공기업인 제주개발공사가 오랜 기간 수행하였던 사업이라는 점에서 공공성이 훼손되지 않으면서도 경제성과 수익성을 제고시킬 수 있는 유형을 선택하는 것이 타당하다. 제주개발공사 출자 민관합동법인 설립을 위한 협약 체결과정에서는 민관합동법인에 대하여 적극적으로 의견을 제시할 수 있는 이사선임권을 보유하는 조항, 민간출자자들의 무분별한 증자 및 주식매매를 방지하기 위해서는 보유주식을 매매할 경우에 이사회 전원의 동의를 요구하는

조항, 제주지역의 주민을 우선 고용하고 지역 농산물을 우선적으로 사용하기로 하는 조항 등 공공성을 유지할 수 있는 조항들이 포함된다면 공사형 민관합동법인만이 대안이라고 단정할 것은 아니라고 생각한다. 오히려 주식회사형 민관공공합동법인을 설립하는 것이 지방자치단체가 출연한 제주개발공사의 비용증가의 위험성을 감소시키면서도 지역 감귤농가의 경쟁력 확보와 지역농민의 소득안정, 지역 경기 활성화 등의 공공성에 보다 유익할 가능성이 있다. 뿐만 아니라 이로 인한 지역경제의 활성화와 고용창출의 측면에서도 순기능이 적지 않을 것으로 판단한다. 기타의 문제로서 제주개발공사 출자 민관합동법인의 설립과정에서는 법인세 및 지방세 등의 감면조치 등 제주특별자치도 차원에서의 재정적 지원은 물론이고 행정적인 지원방안도 함께 고려되어야 할 것이다.

참고문헌

- [1] 김정인, “지방공기업특성과 경영성과 관계연구”, 지방정부연구 제19권 제4호, 한국지방정부학회, 2016.
- [2] 김정인, “지방공기업 공공성과 수익성 영향 요인 분석”, 한국거버넌스학회보 제21권제1호, 한국거버넌스학회, 2014.
- [3] 한인섭, “지방자치단체 출자·출연기관 관리제도의 한계와 개선방안”, 한국행정연구 제25권제1호, 한국행정연구원, 2016.
- [4] 배영수, “제3섹터의 실태 및 개선방안”, 자치발전 2001권 제12호, 한국자치발전연구원, 2001.