

# 지방공기업 및 출자·출연기관의 효율성 증진 방안<sup>1)</sup>

여 영 현

한국자치경영평가원 책임전문위원

## I. 서론

오늘날 지방재정 운용의 효율성 문제가 화두가 되고 있다. 지방재정은 2006년 예산총계로 143,720,971백만원으로 2006년 당초예산 총계 129,464,674(백만원) 대비 11.0% 증가하였다. 지방자치단체의 예산은 아직까지 재정자립도가 높지 않아 많은 부분을 중앙정부의 교부금에 의존하고 있으므로 지방예산 가운데 공기업과 산하기관에 투자되는 비용이 효율적 예산관리의 근간이 되고 있다. 그렇다면 지방공기업이나 이와 유사한 지방자치단체의 출자·출연기관에 대한 효율성의 증진 방안은 무엇인가? 그것이 한마디로 해결하기에 어려움이 있다는 것이 문제이다. 공공부문의 특성이긴 하지만 비용과 수입의 절연, 강력한 외부효과, 공무원 조직의 내부목적 발생, 외부통제의 어려움 등은 정확한 대안을 모색하는데 걸림돌이 된다. 특히 지방공기업의 경우 공익성과 수익성의 조화가 그 설립 이념이자 목적이므로 어디까지가 공익성인가? 공익성을 계량적 가치로 환산 할 수 있는가? 적정한 지방공기업의 수익성은 무엇인가? 하는 문제가 많은 학자들의 관심이 되고 있다.

1) 이 글은 지방공기업 및 산하기관의 운영효율성을 위한 관련 정책담당자, 공무원, 실무자의 이해를 돕기 위한 proceeding으로, 여영현의 시설관리의 운영주체에 따른 조직효과성 비교 : 직영, 민간위탁과 공단방식의 비교사례를 중심으로(2004), 한국지방공기업의 제도적 측면의 현황분석과 선진화방안(2006), 지방공기업의 경영성과분석 및 평가: 시 단위 13개 시설관리공단을 중심으로(2006), 도시개발공사의 성장 문제와 제도적 개선연구(2008), 지방산하기관의 실태조사 및 그림자 조직화 방지 연구(2008)를 중심으로 요약, 수정한 것이다.

지방공기업 및 출자·출연기관의 효율성 증진방안을 모색하기 위해서는 이들 기관에 대한 정확한 분류와 경영 데이터가 있어야 한다.

지방자치단체의 산하기관으로는 크게 출자·출연기관과 지원·보조기관으로 구분될 수 있다. 출자기관으로는 지방공기업(공사·공단)과 지방의료원, 지방공기업법에 의해 설립된 제3섹타형 주식회사, 그리고 개별법령이나 조례에 근거하여 설립된 일반 주식회사가 있다. 한편 출연기관으로는 자치단체가 공익적인 사업을 영위하기 위해 설립한 연구기관, 여성·복지·봉사기관, 예술·문화기관, 지역경제 관련 지원기관 등 다양한 유형이 있으며, 통상 이들 기관은 재단법인의 형태로 운영하고 있다. 그리고 지원·보조기관은 자치단체의 예산에 의존하는 사단법인, 각종 협회, 민간위탁운영기관 등이 있다.

먼저 지방공기업은 직접적으로 지역경제의 활성화나 지방자치단체의 재정 확충 등의 지역 생산적 요소로서의 중요성 뿐 아니라 간접적으로는 기업성 증진을 통한 지역주민에 대한 공공서비스의 확충과 지역 고용창출 등 중요한 기업적 기능을 수행하고 있다. 지방공기업의 설립은 바로 지역 주민의 복리 증진과 지역경제 활성화라는 근본 목적을 공기업 경영을 통해 얼마나 효율적으로 달성하느냐에 있는 것이다.

또한 지방공기업과 지방의료원을 제외하고는 대부분 지방 산하기관은 자치단체의 재정이 투입되면 서도 적용사업과 대상이 불분명하며, 기관의 설립타당성 검토와 경영평가 역시 임의적으로 이루어지고 있다. 또한 이들 기관은 전체 수입 중 출연금 및 보조금의 비중이 매우 높고 또한 매년 증가하는 추세를 보이는데 반하여 관리운영에서는 사후평가가 미흡하여, 생기기만 하고 없어질 줄 모르는 속성을 가지고 있다. 이러한 출자·출연기관은 모두 233개에 달하며, 그 자산이 9조 8,225억원에 이른다. 이들 기관에 매년 지방자치단체 예산이 크게 출자되고 있으나 효율적 관리를 위한 기초적인 현황조사나 법규조차 만들어지지 않고 있다. 체계적관리가 이루어지지 못하는 지방자치단체의 산하기관을 '지방 정부의 그림자기관(shadow institution)으로 정의할 수 있다(Morris, 2002: 이상철 외, 2006). 지방공기업을 제외한 자치단체에서의 출자·출연의 현황은 2008년도 행정자치부 재정정책팀의 「자치단체출연·출자기관 현황 및 조치계획」에 따라 조사되었으나 아직까지 정확한 통계자료가 제시되지 못하고 있다. 특히 자치단체 조례에 의해 설립되고 타당성 검토나 외부경영평가, 경영진단을 통한 퇴출구조가 없다. 따라서 설립단계에서 목적이 분명하지 않고, 유지단계에서 자치단체 보호로 효율성이 저하되며, 소멸단계인 퇴출시스템이 없는 비정형적 조직은 방향상실→비효율성→왜곡·변형의 그림자 조직화 된다.

본 글에서는 이러한 지방공기업과 자치단체 출자·출연기관의 효율성 증진을 위한 대안을 제시하

여 공기업 관련 정책담당자나 실무자에게 도움을 주기 위한 것임을 밝힌다.

## II. 지방공기업과 출자·출연기관의 실태

### 1. 지방공기업의 성장

1995년 지방자치제 실시 이후, 지방공기업의 수는 그 이전에 비하여 더욱 급속히 증가하여 왔다. '95년 201개이던 지방공기업의 수는 '07년 367개로 무려 182.6% 증가하였다. 그 중에서도 지방공단의 경우 1995년 7개 이던 것이 2007년 8월말 69개로 985%의 폭발적인 증가가 있었으며, 지방공사의 경우에도 1995년 15개이던 것이 2007년에는 43개로 268.8% 증가하였다. 현재 전국적으로 자치단체의 시설물관리, 운영을 위해 지방공단이 설립되어 있는 경우는 모두 69개에 이른다. 지방공단 중에서 시설관리공단이 63개, 환경시설관리공단이 4개, 기타 경륜공단이 2개가 있다. 엄격한 의미에서 부산, 창원경륜공단은 자치단체의 위탁사무, 시설물 관리, 운용이라는 공단 특성보다 경륜사업 및 그 부대사업을 운영하는 레저형 사업의 성격이 강하다.

지방공사의 성장 내용을 살펴보면 당초 민간부문과의 협력을 통하여 공익성과 수익성을 동시에 추구할 수 있는 민관 공동출자 지방공사의 성장을 기대하였지만(〈표 1〉에서 지자체 50% 이상 출자 지방공사<sup>2)</sup>), 그 수는 1995년 7개에서 2007년에는 3개로 대폭 줄어든 반면(-57.1%)<sup>3)</sup>, 100% 지방자치단체가 전액 출자한 지방공사인 도시개발공사와 지하철공사의 수는 크게 증가하였다<sup>4)</sup>. 즉 지방자치단체 전액 출자인 지방공사의 수는 1995년 5개 이던 것이 2007년 16개로 320.0% 증가하였으며 지하철공사는 1995년 1개이던 것이 2007년 7개로 증가하였다.

2) 이를 통상적으로 '민·관 공동출자 지방공사'라고 하는 데 '민·관공동출자 지방공사'는 '지방재정법'과 '지방공기업법'의 규정에 의하여 설립된다. '지방재정법' 제15조 규정에 의하면 "지방자치단체는 법령의 규정에 의하여 출자할 수 있도록 정하여진 단체, '지방공기업법'에 의한 지방공사·공단 또는 지방자치단체를 회원으로 하는 공익법인 외의 단체에 대하여는 출자를 할 수 없다. 다만 지방자치단체가 '지방공기업법' 제2조의 규정에 의한 사업을 지방자치단체 외의 자와 공동으로 하고자 할 경우에는 그러하지 아니하다"라고 하여 민·관공동출자 지방공사의 설립근거를 명시하고 있고, '지방공기업법' 제53조제2항에서는 "공사의 운영을 위하여 필요한 경우에는 자본금의 1/2을 초과하지 아니하는 범위 안에서 지방자치단체 이외의 자로 하여금 출자하게 할 수 있다"고 규정하여 민·관공동출자 지방공사의 근거와 지방자치단체 이외의 자의 출자제한 상한을 정해 놓고 있다.

3) 지자체 50% 이상 출자 지방공사는 경기평택항만공사, 태백관광개발공사, 정남진장흥유통공사 등이다(행정자치부, 2007).

4) 전액출자 지방공사 설립의 법적근거는 '지방공기업법' 제53조제1항이다. '전액출자 지방공사'란 한 개의 지방자치단체가 전액을 현금 또는 현물로 출자한 형태의 지방공사를 말하며, 현재 도시개발공사, 지하철공사 외에 지방공사의료원이 있다.

〈표 1〉 지방공기업 연도별 현황

| 구 분                               | 1970 | 1980 | 1990 | 1995 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2007 | 증가율<br>( '07/ '95) |
|-----------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|--------------------|
| 합 계                               | 7    | 59   | 181  | 201  | 272  | 273  | 285  | 299  | 317  | 350  | 367  | 182.6              |
| 지방직영기업                            | 7    | 59   | 145  | 173  | 175  | 174  | 183  | 194  | 199  | 215  | 227  | 131.2              |
| 상 수 도                             | 6    | 27   | 73   | 89   | 94   | 94   | 101  | 102  | 103  | 106  | 108  | 121.3              |
| 하 수 도                             |      |      | 8    | 17   | 22   | 22   | 26   | 37   | 40   | 53   | 64   | 376.5              |
| 공영개발                              |      |      | 33   | 51   | 44   | 43   | 41   | 40   | 41   | 41   | 39   | -23.5              |
| 지역개발기금                            |      |      | 13   | 14   | 15   | 15   | 15   | 15   | 15   | 15   | 16   | 114.3              |
| 기 타                               | 1    | 32   | 18   | 2    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | -                  |
| 지방공사                              |      |      | 3    | 16   | 29   | 28   | 29   | 30   | 33   | 36   | 43   | 268.8              |
| 도시개발                              |      |      | 1    | 5    | 11   | 11   | 11   | 12   | 13   | 13   | 16   | 352.0              |
| 지 하 철                             |      |      | 1    | 1    | 4    | 4    | 4    | 5    | 5    | 7    | 7    | 700.0              |
| 기 타                               |      |      | 1    | 3    | 6    | 5    | 6    | 9    | 11   | 12   | 17   | 566.7              |
| 지자체 50% 이상출자                      |      |      |      | 7    | 8    | 8    | 8    | 4    | 4    | 4    | 3    | -57.1              |
| 지방공단                              |      |      |      | 7    | 33   | 37   | 40   | 46   | 54   | 62   | 69   | 985.7              |
| 주식회사<br>(제3섹터)<br>(지자체 50% 미만 출자) |      |      |      | 5    | 35   | 34   | 33   | 29   | 31   | 37   | 28   | 560.0              |

자료 : 행정자치부(1970-2007).

지방자치단체에서 전액 출자한 지방공사와 지방공단의 수가 급속하게 증가하고 있다는 사실은 국가 공기업의 성장과 비교하여 보면 그 차이를 더 확연하게 읽을 수가 있다. 우리나라의 국가공기업인 정부투자기관의 수는 1995년 13개이던 것이 2007년에는 14개로 1개 늘어난 데 비하여<sup>5)</sup> 정부출자기관의 수는 1995년 19개에서 2007년 17개로 오히려 2개 줄었다.

그렇다면 지방공기업만이 폭발적으로 증가하는 이유는 무엇인가? 지방공기업의 급격한 증가는 1999년 ‘지방공기업법’의 제 5차 개정으로 지방공사·공단의 설립인가 승인권, 정관변경 승인권 등

5) 늘어난 정부투자기관은 '05년 철도청이 철도공사로 바뀐 것이다.

이 행정자치부 장관에서 지방자치단체장으로 이양된 것이 이유이다. 또한 1998년 IMF 구제금융 이후의 자치단체 공무원 감축도 한 원인이 된다. 정부의 강력한 공공부문 구조조정에 따라 당시 지방자치단체의 공무원 중 56,633명을 감축할 것을 계획하여 실제 50,438명을 감축함으로써 자치단체 공무원 수를 17.3%를 줄였다. 그러나 자치단체 퇴직공무원이 신설되는 지방공기업 직원으로 전환됨으로써 지방공기업의 설립이 잉여인력 해소의 방편으로 이용된 측면이 있었다(여영현, 2004, 한국행정학회, 2002). 이러한 지방공기업의 설립과 관련하여 발생하는 '사회적 효용의 역설(paradox of social utility)'에 대하여 이상철 외(2006b)는 '지방공기업 성장의 Paradox'라고 하였다. 특히 지방자치단체장은 주민편익이나 효율성 측면보다 정치적 영향력의 행사, 선거에서 지원기관의 확대 등을 위해 선호하는 사람을 지방산하기관의 장으로 임명하여 참호구축효과(intrenchment effect)를 가져오고 있다(여영현, 2008).

## 2. 지방공기업 외의 출자·출연기관 실태

전국의 자치단체 출자·출연기관은 모두 233개로(공사, 공단, 의료원 제외), 광역자치단체가 134개, 기초자치단체가 79개를 설립하여 운영하고 있다. 233개 기관 가운데 총 출연기관은 192개로 전체 자치단체 출자·출연기관의 82.4%이며, 출자기관은 41개로 17.6%이다. 대부분의 광역자치단체에서 지역의 발전과 산업연구를 위한 산하 발전연구원, 지역연구센터, 바이오산업연구원, 로봇연구소, 공공연구원 등을 설립하고 있으며, 여성·복지·봉사기관으로는 여성가족재단, 여성센터, 복지재단, 자원봉사센터 등, 예술·문화기관으로는 문화산업진흥원, 역사문화원, 문화재단, 문화회관 등이 다양한 명칭으로 운영되고 있다. 또한 지역경제 관련 지원기관으로는 테크노파크재단, 신용보증재단, 중소기업지원센터, 지식산업진흥원, 산업진흥재단 등이 보편적이다. 자치단체 출자·출연기관의 수는 경기도가 가장 많고 대전이 가장 적은 편이다.

그 유형별로 살펴보면 지역경제 관련 지원기관이 72개로 30.9%에 달하며, 그 다음으로 예술·문화기관이 37개로 15.8%에 달한다. 지방공기업법을 통치법으로 설립된 제3섹타형 주식회사가 28개, 개별법령에 의해 설립된 상법상의 주식회사가 17개이다. 지방자치단체가 주식회사에 출자하고 있는 총계는 45개로 전체의 19.3%에 달한다. 연구기관은 모든 광역자치단체에 존재하며 지역개발 및 지역산업을 지원하는 연구기관이 기초자치단체에도 생기고 있다. 따라서 출연기관은 운영성과에 대한 결과가 외부로 나타나기 어렵다는 점에서 출자기관보다 통제가 더욱 어려워진다. 총자산 및 출연·출자에 산 운용에 있어서 총 자산은 총 9조 8,225억원이며 그중 자산이 6조 1,043억원, 부채가 3조 7,182억

원으로 부채비율이 60.9%로 지방재정에 상당한 부담으로 작용하고 있다. 지방자치단체 출자·출연기관의 종사인력은 8,785명으로 기관당 37.7명이 근무하고 있는 셈이다.

〈표 2〉 지방자치단체 출자·출연기관의 현황

(단위 : 백만원, 명, 개)

| 구 분 | 종사인원 | 자 산     |         |         | 형 태 |    |
|-----|------|---------|---------|---------|-----|----|
|     |      | 합계      | 자본      | 부채      | 출연  | 출자 |
| 서 울 | 981  | 712077  | 604186  | 107891  | 11  | 2  |
| 부 산 | 389  | 598752  | 530727  | 68025   | 8   | 2  |
| 대 구 | 556  | 1069870 | 299814  | 770056  | 7   | 4  |
| 인 천 | 279  | 711604  | 595561  | 116043  | 5   | 3  |
| 광 주 | 210  | 198331  | 177991  | 20340   | 10  | 2  |
| 대 전 | 281  | 329617  | 207096  | 122521  | 3   | 3  |
| 울 산 | 152  | 72501   | 65849   | 6652    | 4   | 0  |
| 경 기 | 2219 | 3040599 | 1494087 | 1546512 | 37  | 3  |
| 강 원 | 452  | 474884  | 330013  | 144871  | 12  | 5  |
| 충 북 | 391  | 296882  | 200794  | 96088   | 15  | 2  |
| 충 남 | 1263 | 182351  | 151466  | 30885   | 14  | 2  |
| 전 북 | 353  | 289596  | 220954  | 68642   | 22  | 0  |
| 전 남 | 154  | 65651   | 41452   | 24199   | 5   | 3  |
| 경 북 | 655  | 727848  | 473724  | 254124  | 24  | 4  |
| 경 남 | 53   | 687751  | 452614  | 235137  | 10  | 4  |
| 제 주 | 397  | 364249  | 257994  | 106255  | 5   | 2  |
| 총 계 | 8785 | 9822563 | 6104322 | 3718241 | 192 | 41 |

출처 : 여영현, (2008), 지방산하기관의 실태조사 및 그림자 조직화 방지 연구, 한국행정론집.

지금까지 출연·출자한 예산은 총 5조 1,679억원이며 2005년 이후 매년 평균 5,000억 이상 출연·출자('06년 결산대비 6.2%)하였으나 부채비율이 100% 이상인 기관이 23개이며 그 가운데 자본이 잠식된 기관도 4개(13%)에 달한다. 신용보증재단의 경우 사업의 특성상 부채비율이 높을 수 있으나 (주)이시아폴리스, 인천도시관광(주), 한국씨이에스(주), 안산도시개발(주), (주)홍주미트, (주)전남무역, 경북통상(주), 경남무역(주), (주)하미, (주)제주항공 등은 모두 부채비율이 100~300%나 되어 경영의 어려움이 지속된다. 특히 한국씨이에스(주)나 (주)전남무역 등은 자본금이 완전히 잠식된 상

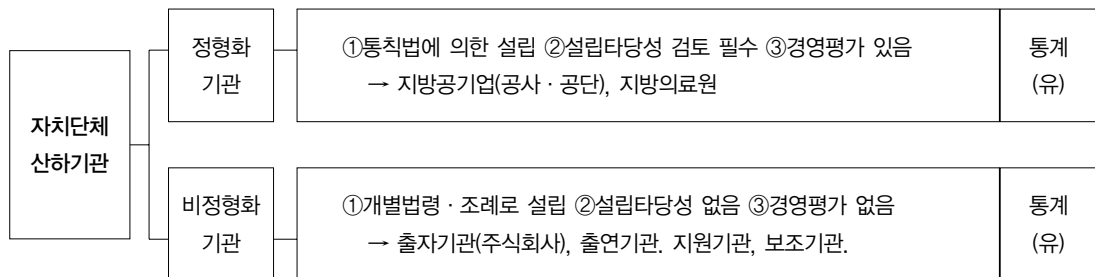
태이다. 수익사업에 목적을 두지 않은 자치단체 출연의 재단법인 등도 예산에 의한 지속적인 보조나 지원이 없을 경우 독립적인 운영이 어려운 기관이 많은 실정이다.

### 3. 지방공기업 외의 출자·출연기관의 그림자 기관화

우리나라 전체 준정부조직의 규모는 약 550개이며, 575개로 이들 기관이 집행하는 연간 예산은 정부 예산의 2배에 달한다(중앙일보, 2006. 9. 7, 이상철, 2007. 재인용). 중앙정부에서 관리하고 있는 정부산하기관은 2006년 「공공기관의 운영에 관한 법률」의 제정으로 중앙정부 산하의 준정부조직에 대한 법적 체계가 더욱 확고하게 되었다. 그러나 지방자치단체가 재원을 마련하여 출자·출연하고 있는 산하기관들은 이들 기관에 대한 정확한 현황조차 파악하지 못하고 있으며, 관리, 운영에 있어서도 일부 평가규정을 만들어 시행하고 있으나, 아직 대부분의 자치단체가 근거 및 관리규정 미흡 등으로 이를 외면하고 있다.

자치단체의 산하기관으로는 크게 출자·출연기관과 지원·보조기관으로 구분될 수 있는데 정형화된 기관으로 지방공기업(공사·공단)과 지방의료원을 들 수 있다. 이들 기관은 매년 법에 의하여 경영평가가 시행되고 있으나 나머지 출자·출연기관은 개별 법령이나 자치단체 조례에 의해 설립되어 법적 근거가 모호하고, 설립타당성 검토가 지켜지지 않으며, 경영평가 또한 없거나 몇 년에 한번 임의적으로 이루어지고 있다. 현재 중앙정부의 관할부서도 명확하지 않아 이들 비정형화 기관이 몇 개 기관이나 있는지, 어떤 방식으로 운영되고 있는지에 대한 조사나 기초적인 통계도 아직까지 부실하다. 따라서 지방공기업이나 지방의료원과 같이 설립타당성, 경영평가, 진단구조를 가진 기관을 정형적 기관이라고 한다면 이러한 외부통제가 갖춰지지 않은 기관은 비정형적 기관으로 볼 수 있다.

[그림] 지방자치단체 산하기관의 관리 체계



출처 : 여영현, (2008). 지방산하기관의 실태조사 및 그림자 조직화 방지 연구. 한국행정논집.

shadow 조직은 설립목적과 달리 변질된 준공공조직을 의미하며, 정부보호 아래 시민감시로부터 간과되는 조직(passing over organization)을 말한다. 지방자치단체 수준에서 이러한 그림자 조직은 더 많이 발생하게 된다(이상철 외, 2007, 김렬 외, 2005: 김렬 외, 2006). 지방자치단체 출자·출연 기관은 즉 자치단체장과 같은 선출직 공직자들의 정치적 유인에 의해 구체적인 법적 근거나 체계를 가지지 않고 무분별하게 설립되어, 정부의 그늘아래에서 보호를 받으며 특정기능의 수행과는 무관하게 지속화하는 조직이다(Morris, 2002). 지방자치단체가 재원을 마련하여 출자·출연하고 있는 산하 기관들의 관리가 체계적으로 이루어지지 않고 있으며 일부 단체의 경우 자체 평가규정을 만들어 관리하고 있으나, 많은 자치단체가 근거 및 관리규정 미흡 등으로 효율적인 관리가 이루어지지 않고 있는 실정이다. 현재 이러한 비정형적 출자·출연기관은 233개로 총 자산은 총 9조 8,225억원이다. 그중 자본은 6조 1,043억원, 부채는 3조 7,182억원으로써 부채비율이 60.9%로 지방재정에 상당한 부담으로 작용하고 있다. 이 가운데 출연기관 192개, 82.4%이며, 출자기관은 주식회사(제3섹터형 포함) 41개로 17.6%이다. 출연기관으로는 영어마을, 장학재단, 청소년수련관, 교통연수원, 학사운영기관 등 지역 특성에 따라 다양한 출연기관이 존재한다. 그러나 출연기관은 운영성과에 대한 결과가 외부로 나타나기 어렵다는 점에서 출자기관보다 통제가 더욱 어려워진다.

### III. 지방공기업과 출자·출연기관의 제도화

#### 1. 시설관리공단의 운영 효율성 증대 방안

시설관리 공단은 자치단체의 시설물을 전문적으로 수탁 받아 관리, 운영하는 공기업이다. 시설관리 공단을 설립하는 이유는 여러 가지가 있을 수 있으나 공공기관으로서의 시설물 관리의 책임소재가 분명해지고, 고객에 대한 서비스의 개선과 정부 정책의 준수, 사회적 약자에 대한 프로그램 신설 등 공익성의 증진 등이 그 첫 번째 이유일 것이다. 그러나 이러한 공익성 측면은 무형적 가치가 내재되어 쉽게 검증할 수 없다. 따라서 본 글에서는 이점을 제외하고 효율성 측면에서만 증대 방안을 제시하려 한다.

##### 1) 시설관리공단 설립 전·후의 효과성

공단의 운용 및 경영활동을 몇 개의 사례를 통해 살펴봄으로써 시설관리공단이 운영주체의 결정측

면에서 직영이나 민간위탁보다 우위에 있는지를 파악하는 의미가 있다. 자치단체 시설물의 공공적 성격을 고려할 때 유사시설물을 자치단체의 개별 부서마다, 아니면 민간사업자에게 파편적(fragmental)으로 분할해 관리하는 것은 많은 문제점이 있다. 그에 따르는 포괄적인 통제비용과 혼란의 야기, 시설의 빠른 노후화와 책임소재의 불명확 등을 감안할 때 전담조직의 설립은 규모의 경제 이상의 의미를 갖는 것이다.

그러나 1983년 서울시시설관리공단이 설립된 이후 공단의 수가 급증하고 있음에도 과연 시설관리공단으로 전환된 이후 수익성이나 공익성이 높아졌는지를 평가해 본 연구는 거의 없다. 그것은 공단 설립 전·후의 동일한 사업에서 비교자료를 획득하는 것은 매우 어렵기 때문이기도 하다. 시설관리공단의 업무 특성상 매우 다양한 사업을 포함하고 있으며 사업의 규모, 내용 등이 자주 변화되어 동일한 척도나 기준으로 직영, 민간위탁, 공단운영 방식을 비교 하는 것이 어렵기 때문이다. 또한 운영방식의 차이에 따른 자료의 축적도 수집하는데 한계가 있기 때문이다. 그러나 공단이 과연 공기업의 설립 목적에 맞게 공익성과 수익성을 갖춘 경쟁력 있는 조직으로 운용되고 있는지는 반드시 검토되어야 한다.

공단 전환후의 효율성을 살펴보면 비용절감효과와 수입증가 효과는 시 직영시보다 높은 것으로 나타났다. 먼저 김포시 시설관리공단의 사례를 살펴보면 공단 위탁 후 동일한 사업(신규시설, 규모 확대 등 제외)을 기준으로 예산절감액을 살펴보면 종합운동장의 경우 170,067천원, 국제조각공원 20,540천원, 덕포진 사적지 27,540천원, 산림욕장 19,855천원, 재활용사업소 132,437천원으로 많은 사업장에서 시 직영시보다 사업비를 절감하고 있음을 알 수 있다.

〈표 3〉 김포시 시설관리공단 비용지출 대비표

(단위 : 천원)

| 사업장명    | 시 직영시(A)  | 공단위탁후(B)  | 절감액(B-A) | 비율(%) |
|---------|-----------|-----------|----------|-------|
| 종합운동장   | 598,466   | 428,399   | 170,067  | 28.4  |
| 국제조각공원  | 67,122    | 46,562    | 20,540   | 30.6  |
| 덕포진 사적지 | 95,232    | 67,692    | 27,540   | 28.9  |
| 산림욕장    | 66,610    | 46,759    | 19,855   | 29.8  |
| 재활용수집소  | 897,741   | 765,304   | 132,437  | 14.8  |
| 합 계     | 1,725,171 | 1,354,716 | 370,438  | 21.5  |

출처 : 여영현, (2004), 시설관리의 운영주체에 따른 조직효과성 비교 : 직영, 민간위탁과 공단방식의 비교사례를 중심으로, 한국지방공기업학회보

그러나 공단설립 이후의 초기 비용절감은 공단 전환 후 전체 공단직원의 호봉성급, 일반관리비 증가 등으로 점차 높아지는 경향이 있다. 따라서 시설관리공단은 동일한 사업을 운영할 경우 대항사업비를 절감하는데 초점이 맞추어져야 한다. 또한 조직관리의 측면에서는 공단은 설립과 동시에 전체 인원이 동시에 구성되므로 신규사업 수요가 확보되지 않는 한 조직의 탄력성이 감소되고 매너리즘에 빠질 수 있다. 그러므로 신규사업의 위수탁과 신경영기법의 도입, 그리고 수입규모의 증가를 통해 조직구성원의 신규유입과 쇄신을 통해 조직 정제화가 이루어지지 않도록 노력하여야 한다.

## 2) 대항사업비의 절감 노력

대항사업비란 자치단체가 예산을 통해 공단에 시설물을 관리·위탁하며 교부한 금액으로 대항사업비 증감율은 신규사업을 제외한 기존 사업을 운영하는데 있어 비용의 절감 노력을 파악하는데 목적이 있다.

시설관리공단의 경영평가에서는 경영지표를 사업수입목표달성율, 사업수지비율, 대항사업비 절감율, 수입규모증가율, 인건비관리, 일반관리비, 현업지출비율 등의 여러 항목으로 평가한다. 그러나 궁극적으로는 자치단체가 위탁한 시설물을 관리하는 대항기관이라는 측면에서 사업수지비율, 사업규모증가율, 사업수입목표달성율 등은 효율적 운영에 큰 변수가 못된다. 즉 시설관리공단은 자치단체가 주차장 100면의 관리를 맡겼으면 동일한 서비스의 질을 가정할 때 전년도 보다 사업비용을 올해는 얼마나 더 절감하거나, 최소한 증가의 폭을 줄였느냐가 관건이다. 따라서 시로부터 교부받는 대항사업비의 절감이 공단운영의 요체이다. 사실 사업별 지출비용을 줄인다는 것은 인건비, 일반관리비 등을 줄이고 관리직을 억제하여 현업지출비용을 증가시키는 방법이 포함되는 것이다.

대항사업비를 절감하는 방법으로 지속적인 인건비 상승을 방지하고 현업비용을 높여 생산성을 높이는 방안이다. 2002년 이후 공단의 1인당 인건비를 살펴보면 지난 3년간 평균 7.3% 증가하여 물가상승률을 상회하는 것으로 나타났으며 특히 거제, 과천, 화성, 구미 등은 평균 10%이상의 증가율을 보여 문제시된다. 다만 공단 평균 1인당 인건비의 증가에도 불구하고 총인건비 중에서 사업과 직접 연관되는 현업부서 인건비율이 매년 증가하고 있다(81.94→87.86→89.13%)는 점은 다행스러운 일이다. 특히 일반관리비의 경우 사업비용에서 인건비와 감가상각비를 제외한 금액으로 일반적인 증가추세는 어쩔 수 없더라도 공단의 수입규모 증가율 보다 높은 것은 문제가 된다.

〈표 4〉 1인당 인건비와 현업지출비율

| 구 분 | 1인당 인건비(천원) |        |        | 증가율(%) | 현업지출비율(%) |       |       |
|-----|-------------|--------|--------|--------|-----------|-------|-------|
|     | 2002        | 2003   | 2004   |        | 2002      | 2003  | 2004  |
| 의정부 | 20,721      | 22,685 | 24,814 | 9.43   | 93.72     | 92.90 | 94.41 |
| 김 포 | 19,915      | 21,552 | 22,937 | 7.32   | 76.53     | 82.35 | 83.50 |
| 구 미 | 21,642      | 25,156 | 26,766 | 11.21  | 81.70     | 88.19 | 92.26 |
| 안 성 | 23,524      | 24,156 | 26,336 | 5.81   | 91.93     | 92.66 | 93.99 |
| 파 주 | 27,306      | 27,008 | 29,591 | 4.10   | 71.60     | 93.28 | 96.48 |
| 거 제 | 21,124      | 24,522 | 28,337 | 15.82  | 81.46     | 82.38 | 84.47 |
| 속 초 | 20,339      | 21,722 | 22,299 | 4.71   | 82.11     | 84.80 | 77.60 |
| 연 천 | 18,098      | 19,729 | 18,353 | 0.70   | 85.72     | 91.68 | 93.87 |
| 춘 천 | 17,216      | 19,130 | 19,220 | 5.66   | 65.48     | 93.12 | 90.31 |
| 동 해 | 20,035      | 18,880 | 19,375 | -1.66  | 77.07     | 82.84 | 83.84 |
| 화 성 | 19,848      | 19,311 | 24,509 | 11.12  | 85.19     | 80.60 | 86.15 |
| 김 해 | NA          | 20,439 | 21,561 | 5.49   | NA        | 86.78 | 88.06 |
| 과 천 | 18,838      | 19,258 | 24,237 | 13.43  | 90.77     | 90.65 | 93.71 |
| 평 균 | 20,717      | 21,926 | 23,898 | 7.30   | 81.94     | 87.86 | 89.13 |

출처 : 여영현, (2006), 지방공기업의 경영성과분석 및 평가 : 시 단위 13개 시설관리공단을 중심으로, 한국정책과학회보

## 2. 지방개발공사의 효율적 관리 방안

지금까지 설립되어 운영되고 있는 지방개발공사의 경영 실적은 어떠한가? 한마디로 다른 형태의 지방공기업에 비하여 지방개발공사의 경영성과는 상당히 양호한 것으로 나타나고 있다. 신설된 2개의 지방개발공사(울산, 충남)를 제외한 14개 지방개발공사 중에서 1개를 제외한 전체 공사가 흑자를 기록하고 있다.

〈표 5〉 지방개발공사의 경영성과

(단위 : 억원)

| 2006년 |        |            | 2006년 |        |            | 2006년 |        |            | 2006년 |        |            |       |
|-------|--------|------------|-------|--------|------------|-------|--------|------------|-------|--------|------------|-------|
| 총수익   | 총비용    | 당 기<br>순이익 | 총수익   | 총비용    | 당 기<br>순이익 | 총수익   | 총비용    | 당 기<br>순이익 | 총수익   | 총비용    | 당 기<br>순이익 |       |
| 도시개발  | 21,117 | 19,437     | 1,680 | 15,674 | 14,501     | 1,173 | 15,515 | 14,491     | 1,024 | 12,077 | 10,878     | 1,199 |

출처 : 여영현 · 이상철, (2008), 도시개발공사의 성장문제와 제도적 개선연구, 한국행정론집.

## 1) 공사의 합병

신규 주택 수요가 급증하고 있는 수도권 기초자치단체를 중심으로 해당 자치단체의 수준에 맞는 맞춤형 지방개발공사가 꼭 필요할 수도 있을 것이다. 그러나 수도권을 제외한 대부분의 자치단체에서는 주택의 신규수요가 감소하고 있다. 그렇다면 새로이 지방공사를 설립하기보다는 오히려 기존의 지방공단에서 하고 있는 업무영역을 M&A하여 하나의 '지역개발관리공사(가칭)'에서 공단 및 개발공사 업무를 동시에 수행하도록 하는 것이 바람직 할 것이다.

지방개발공사와 지방공단의 M&A는 부동산 경기에 민감하게 반응하는 개발사업을 주로 하고 있는 지방개발공사의 재무구조를 건실하게 하는 요인으로 작용할 수 있을 것이다. 즉 주로 지방공단에서 관리하고 있는 임대주택관리사업이나 문화·체육시설의 설치와 운영, 청소 및 자원 재생관련사업, 공원 지하상가 등의 시설물 관리 사업 등은 지방개발공사에서 수행하고 있는 개발사업의 불안정한 재무구조를 안정화 하는 데 도움을 줄 수 있을 것으로 기대된다.

## 2) 공사의 광역화 유도

최근 우리나라의 잘 발달된 교통 통신망을 고려한다면 권역별 광역공사를 활성화 할 필요가 있다. 동일한 통신 교통망을 쓰고 있으면서 지역여건이 같은 인접 광역시와 광역도에서는 공동으로 지방개발공사를 설립하는 것이 바람직할 것이다. 즉 권역별로 묶어 하나의 개발공사를 설립하여야 한다. 부산-경남-울산, 대구-경북, 광주-전남, 대전-충남 개발공사는 공동으로 운영하는 방안을 모색하는 것이 바람직 할 것이다. 예를 들면 동일 생활권역인 대구광역시와 경상북도에 개발공사가 있음에도 경산시에서 독자적으로 개발공사를 설립하는 것은 재고할 필요가 있다. 우리나라의 '지방공기업법'은 이미 지방자치단체간 상호 주민복리증진의 필요성이 있고, 지역경제에 미치는 효과와 사업성이 충

죽되며, 법인설립지역, 수혜지역을 명시하여(‘지방공기업법’ 제49조(설립) ③항), 광역화된 지방자치단체간 상호규약을 정하여 공동으로 지방공기업(공사·공단 법인)을 설립할 수 있도록(‘지방공기업법’ 제50조①, ‘동법’ 제76조②) 명시하고 있다.

공동설립 유형은 2개 지방자치단체간 공동설립 할 경우에는 ‘기초+기초’, ‘기초+광역’, ‘광역+광역’으로 할 수 있고 3개 이상 지방자치단체간의 공동설립 시에는 ‘기초+기초’, ‘기초+광역’, ‘광역+광역’으로 묶을 수 있다. 미국의 특별행정구역은 관리하는 지역이 매우 다양한 형태를 보이고 있는데 하나의 county 혹은 city가 될 수도 있고, 여러 개의 county 혹은 city나 municipality가 하나의 SD를 이루기도 한다(county+county, city+city, city+municipality, municipality + municipality 등).

이를 위해서는 당분간 ‘지방개발공사 협의회’를 구성하여 정기적인 모임을 개최함으로써 앞으로 개발공사의 방향과 활로를 모색하는 것이 필요할 것이다. 지방공기업이 진입하는 사업은 투자회임기간이 긴 대규모 사업들이다. 이러한 사업은 반드시 규모의 경제가 따르기 마련이다. 따라서 광역적 서비스를 위해서 시설과 인력을 같이 운영하는 것이 효율적임을 인식하고 협의회가 이런 문제를 집중적으로 논의해 볼 필요가 있는 것이다.

### 3) 공사의 수익배분 제도

지방개발공사의 광역화는 문제를 근본적으로 해결할 수 있는 방법이기도 하나 사실상 기초자치단체의 자치권을 훼손할 염려가 있다. 이러한 맥락에서 2008년 1월 말 현재 기초자치단체에서 지방개발공사를 이미 설립하였거나 설립을 준비 중에 있는 경기도 하남, 평택, 김포, 용인, 남양주 그리고 강원도의 춘천, 원주, 강릉, 경북의 경산시 등의 기초자치단체에서는 자기 지역의 개발로 이루어지는 이익을 자기들의 지역에 재투자 할 수 있도록 해야 한다는 논리를 펴고 있다. 그러나 토지공사나 주택공사와 같은 국가공기업에서 보는 바와 같이 개발이익은 규모의 경제에서 더 많은 과실을 얻을 수 있는 것이다. 규모의 경제를 살리면서 해당 지역의 불만을 해소하기 위해서는 지방개발 사업을 하나의 광역 개발공사에서 수행하고 그 과실은 광역 및 기초자치단체에서 적절하게 배분 하는 방안을 적극적으로 모색해 볼 필요가 있을 것이다. 광역개발공사와 기초자치단체 간에 상생협약을 통하여 광역개발공사에서 사업을 실시하더라도 최소한 수익의 50% 이상을 해당 기초자치단체에 배분하거나 또는 SPC를 설립하여 공동으로 사업을 수행하는 협력사업 모델을 만들어 가는 거버넌스적인 접근이 필요할 것으로 판단된다.

### 3. 기타 출자·출연기관의 효율성의 제도적 확보 방안

#### 1) 설립타당성의 강화

지방공기업의 경우 설립타당성의 검토의 의무이행사항이 효율적으로 지방공기업의 남설을 방지하지는 못하고 있다. 그 같은 이유는 신설법인의 타당성을 검토하는 전문기관의 기준이 포괄적이고 자격요건 수준이 낮다는 것과 용역보고서에 대한 최종적인 검수 및 이행이 자치단체에 있다는 점에서 엄정한 검토가 이루어지기 힘들다는 점이다<sup>6)</sup>(여영현 외, 2006: 여영현 2008). 지방공기업의 설립심사 실패가 이러한 상황에서 개별법령과 조례에 위임된 비정형적인 출자·출연법인의 설립은 더욱 통제가 불가능하다.

지방공기업의 설립 실패가 이러한 상황에서 개별법령과 조례에 위임된 비정형적인 출자·출연법인의 설립은 더욱 통제가 불가능하다. 특히 시설관리공단에 대한 외부통제의 엄격성을 회피하여 별도로 재단법인을 설립하여 시설물을 관리, 운영하게 하는 사례는 부천, 의정부, 고양 등 많은 기초자치단체에서 발생하고 있다. 따라서 국가의 경우처럼 출자·출연기관에 대한 타당성 조사 및 기관신설에 대한 심사제도가 자치단체의 비정형적 기관에도 마련될 필요성이 있다. 국가의 경우처럼 출자·출연기관에 대한 타당성 조사 및 기관신설에 대한 심사제도가 자치단체의 비정형적 기관에도 마련될 필요성이 있다.

#### 2) 경영평가제의 도입

최근 경기도, 경상북도, 전라북도, 광주광역시 등의 일부 자치단체의 경우 자체 평가규정을 만들어 관리를 시도하고 있으나, 관련 법령 및 관리규정의 미흡으로 제도적인 평가가 이루어지지 않고 있다. 지방자치단체 출자·출연기관의 경우 운영성과에 대한 평가제도가 없으며 그 법적 근거도 미약하다. 자치단체의 예산이 매년 평균 5,000억 이상 추가로 출자·출연되고 있으나 종합적인 관리감독과 성과평가의 부재로 재정운영의 사각지대가 발생한 것이다. 이들 기관 가운데 제3섹타형 주식회사는 자본금 또는 재산의 4분의 1 이상을 출자·출연한 경우 당해 지방자치단체는 이와 관련하여 업무·회

6) 지방공기업법 시행령 47조에 규정된 전문기관의 규정이 1. 공기업에 대한 사업타당성 검토를 정관상 주요 사업으로 규정하고 있을 것 2. 석사학위 이상의 학위를 소지한 전문인력을 5인 이상 보유하고 있을 것 3. 최근 3년 이내 공기업 또는 지방재정관련 연구용역이 있을 것 등 3가지를 제시하고 있다

계·재산에 대한 검사와 경영개선을 위한 지도·조언·권고의 조항만이 있을 뿐, 4분의 1 미만의 경우 아무런 통제의 근거가 없다(지방공기업법 제77조의 4).

평가가 임의적으로 이루어질 경우 평가의 주기, 전문성, 평가지표 개선, 평가결과의 공시, 평가지적 사항의 개선, 평가에 따른 인센티브 등 정형화된 평가제도가 발전할 수 없다. 일례로 경상북도의 경우 2005년 12월 처음으로 산하 17개 기관에 대하여 경영평가를 시행하였는바 그러한 문제점이 드러나고 있다. 대부분의 기관이 그동안 출연금, 보조금 등에 대한 회계감사와 경영평가를 제대로 시행하지 않았으며, 자체수입의 확보와 경영효율성을 위한 노력을 기울이지 않고 단순히 지방정부의 지원금에 의존하여 현상을 유지하려는 경향을 보이고 있다(한국자치경영평가원, 2005: 김렬 외 2005).

특히 문제는 자치단체가 재단 등의 공익법인에 출연한 경우에는 목적달성이 불가능한 경우, 공익을 해하는 경우 등을 제외하고는 설립을 취소할 수 없다는 점이다. 따라서 운영성고가 부실하여도 많은 지방자치단체의 산하기관이 존속하는데 아무 문제가 없다. 또한 기관에 일정한 경영공시를 의무화 하여야 하며, 이사회와 임원의 임면, 경영평가와 감독 등 책임경영 체제를 확보하기 위한 총괄적인 법규가 제정되어야 한다.

### 3) 퇴출제도의 마련

행정안전부는 지난 '99년 경영진단제도를 도입한 이래 37개 지방공기업에 대한 경영진단을 실시하여 이 가운데 장흥표고유통공사의 청산명령, 강북구시설관리공단, 김천의료원 이사장 등 임원 2명을 해임하고, 462명의 인력을 감축하는 등 경영개선조치를 취한 바 있다. 그러나 지방공기업에 청산명령이 내려진 사례는 1개 기관 뿐으로 그만큼 공공부문의 퇴출은 어렵다. 더구나 비정형적 지방산하기관의 경우 경영진단제도 및 퇴출 시스템이 없어 관리, 운영상의 난맥상이 더 심하다. 이런 기관은 민간과 공공조직의 합작형태로 지방자치단체의 보호 아래 존속하며 성과에 책임을 지지 않은 Shadow 조직으로 남게 된다.

지방자치단체로부터 출연금·보조금 등을 지원받는 기관 또는 단체, 법령에 의하여 직접 자치단체의 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을 부여받는 기관 등 일정한 기준요건 이상을 갖춘 자치단체 산하기관의 경우 경영평가 제도와 더불어 경영진단을 통한 퇴출시스템을 반드시 마련하여야 한다.

퇴출구조의 제도화를 위한 또 다른 방안으로 경쟁에 의한 민간위탁을 들 수 있다. 많은 지방자치단체의 사례에서 보듯이 상당수의 시설물(상수도 정수장, 하수종말처리장, 공용주차장, 복지회관 등)이 민간위탁으로 운영되고 있으며, 그 과정에서 어느 정도 공공성 확보를 위한 평가 등의 다양한 메커니즘들

이 확보되어 있다. 따라서 자치단체의 산하기관의 신설시, 설립목적에 대한 엄격한 규제뿐만 아니라 운영과정에서도 전문성, 계약가능성, 민간부문과의 경쟁가능성 등을 염두에 두고 성과평가가 이루어진다면 그림자 조직화되는 산하기관의 기능을 민영화하는 방식으로의 퇴출도 보다 용이할 것이다.

## IV. 결 론

지방공기업의 설립단계, 관리·운영단계, 평가·환류단계에 대한 제도적 관점에서 문제점을 살펴보면 지방공기업 설립 타당성 검토 결과의 반영 미비, 설립시 지방공기업법 적용대상의 불명확성과 광범위한 사업영역, 출자·출연법인에 대한 지방공기업법 적용, 전문기관의 모호성, 수익성의 기준 문제, 공사·공단 통합형 공기업의 문제, 출자·출연법인에 대한 지방공기업법 적용의 문제 등 다양하다. 특히 지방공기업은 여전히 이사회, 조직편제 및 인력운영 등에서 자율성과 책임경영을 침해할 수 있는 요소들이 상존한다. 그리고 경영평가와 환류에 있어서도 정확한 경영성과 기준의 부재, 법적 평가전문 기관의 미확보, 지나친 상대평가와 평가기관의 서열화와 문제 등이 남아 있다.

이러한 문제들을 해결하기 위하여 지방공기업에 남겨진 발전 과제로는 지방공기업 설립타당성 검토결과와 적용을 강화하고 지방공기업법의 정비와 개정이 필요하다. 운영의 효율화를 위한 방안들을 요약하면 다음과 같다.

먼저 시설관리공단의 경우 일종의 공공업무 대행기관으로 자치단체가 업무를 공단에 위탁할 경우, 공단은 그 범위 내에서 사업을 운영한다. 따라서 공단의 영업이익은 사실 자치단체에 반납한 불용액에 지나지 않고, 영업손실의 경우 차년도 예산편성을 통해 추가로 교부 받는다. 그러므로 지방공사가 판매수입이나 이용료, 입장료 등 자체 영업수입을 통해 경영비용을 충당하는 것과 큰 차이가 있다. 공단은 수입과 비용이 대부분 동일하며 당기순이익 또는 순손실이 엄밀한 의미에서는 발생하지 않는다. 그러므로 공단의 경영활동과 성과분석을 위해서는 재무재표 외의 별도의 계량화된 측도가 필요하다. 그 중 가장 중요한 지표는 사업별 지출을 억제할 수 있는 대행사업비의 절감율이다. 대행사업비 증감율은 신규사업을 제외한 기존 사업을 운영하는데 있어 비용의 절감 노력으로 전체 평균 8.52% 증가율을 보이고 있어 완만한 증가세를 보이고 있다. 이 점에 대한 중점적인 관리가 필요하다.

둘째, 지방개발공사의 경우 설립은 자치단체장에게 위임된 설립권을 행정자치부 ‘지방공기업운영위원회(가칭)’에서 엄격히 심의·의결할 필요가 있다. 이는 국가 공기업을 관리하는 기획예산처의 ‘공기업운영위원회’를 참고할 수 있을 것이다. 운영의 효율화를 위한 방법으로 가능한 한 생활권이

유사한 광역자치단체에서는 공동으로 광역개발공사를 설립할 수 있도록 노력하고 규모가 작은 자치단체에서는 기존의 지방공단과 지방개발공사를 M&A 하여 규모의 경제성을 살리면서 일반 경영관리비를 줄이는 노력을 하여야 할 것이다. 다만 해당 지역의 개발로 인하여 얻어지는 과실에 대해서는 해당 기초자치단체에 일정 비율을 환원해 주는 협력 거버넌스를 만들어 나갈 필요가 있다. 전자인 광역개발공사는 미국의 단일목적 수행 특별구(Single Purposed Special District)를, 후자인 지방공단과 개발공사를 M&A한 모델은 미국의 상업개선지구(Business Improvement District)의 관리모형을 참고할 수 있을 것이다.

셋째, 지방자치단체 출자·출연기관의 남설과 부실 방지를 위하여 첫째, 설립단계에서 방만한 조직과 인력의 편성, 예산의 남용 등을 막기 위해 국가의 경우처럼 출자·출연기관에 대한 타당성 조사 및 기관신설에 대한 심사제도가 마련될 필요성이 있다. 둘째, 관리·운영단계에서 제도화된 경영평가 시스템이 도입되어야 한다. 이러한 제도의 도입은 자치단체의 사전적인 운영간섭의 축소와 경영실적 평가를 통한 사후적 책임성 확보를 주요골자로 하여야 할 것이다. 셋째, 일정한 기준요건 이상을 갖춘 자치단체 산하기관의 경우 경영평가 제도와 더불어 경영진단을 통한 퇴출시스템을 반드시 마련하여야 한다. 시장경쟁체제의 도입에 따른 과감한 민간위탁도 그 한 방법이다(여영현, 2008). 🍷

