



원 구 환

한남대학교 교수

1. 서론

1969년 1월 29일 지방공기업법(법률 제02101호)이 제정된 이후 2006년 10월 4일 현재까지 11차례 개정이 이루어졌다. 당초 지방공기업법을 제정한 이유는 지방공기업 운영에 자주성을 부여하고 독립채산 및 기업회계 제도를 채택하여 경영을 합리화함으로써 지방자치단체 주민에게 좀 더 넓고 향상된 기업적 서비스를 제공하는데 있었다. 즉 공공적 수요를 충족하기 위한 활동의 효과를 특정 개인에게 분할하여 귀속시킬 수 없는 비배제성의 공공재와는 달리 제공되는 재화나 서비스의 효과를 특정 개인에게 분할하여 귀속시킬 수 있고 배제가 가능한 요금재적 재화나 서비스를 공급하기 위해서는 일반행정과는 달리 지방공기업의 설립이 필요하게 되었다. 지방공기업으로 운영되는 사업은 비권력적인 서비스 행정의 일환으로 일반행정과는 분리되어 운영될 필요가 있으며, 기업적 경영이 요청되는 행정 분야이다.

초기 지방공기업의 경영형태는 직접경영방식의 상수도사업에만 적용되던 것이 2006년 6월말 현재 직접경영방식 225개, 간접경영방식 133개로 총 358개의 지방공기업이 운영되고 있다. 1970년 7개 사업으로 시작된 지방공기업이 1980년 57개 사업, 1990년 186개 사업, 2000년에 299개 사업, 그리고 2006년에 358개 사업으로 확대되었다(안용식·원구환, 2001: 143). 2006년도 지방공기업의 세입예산액이 28조 3,490억 원에 이르고 있으며, 자산 규모로

는 74조 3,902억 원에 이르고 있다(행정자치부, 2006). 이렇듯 지방공기업은 양적으로 급속한 성장을 도모하고 있으나, 2005년 12월말 결산기준으로 지방공기업은 3,045억 원의 경영적자를 실현하고 있으며, 적자 기업은 지방직영기업 100개, 공사·공단 26개 사업 등 총 126개 사업이 적자를 실현하고 있다(행정자치부, 2006). 즉 전체 지방공기업의 35%가 적자를 실현하고 있다.

이러한 지방공기업의 경영성과와 관련하여 논쟁이 되는 것은 지방공기업의 공공성 측면을 도외시하고 지나치게 수익적 측면만을 강조함으로써 지방공기업에는 적자가 발생할 수 있다는 내생적 구조를 간과하고 있다는 것이다. 물론 지방공기업은 공공성이라는 측면을 고려해야 하고, 비록 적자가 실현된다 할지라도 주민의 복지증진과 공공성 증대를 위해 공공서비스를 제공해야 하는 것은 중요한 과제이다. 그러나 지방공기업의 공공성에 집착하여 비효율적 운영을 해도 크게 문제 삼지 않거나 안이한 경영성과를 공공성으로 대체하는 경향은 큰 문제라 할 수 있다. 이는 바로 지방공기업 경영혁신의 필요성을 야기하는 전제조건이라 할 수 있다.

아울러 지방공기업은 지방공기업의 공적 소유구조에 따른 주민의식의 결여, 지방공기업 관리자의 정실주의적·엽관주의적 임명, 관료주의적 조직체제와 직무구조로 인한 자율책임 경영체제의 미확립, 통합 인사관리체제의 정비와 보수체제와의 연계 미흡으로 인한 생산성 저하, 갈등 대립적 노사관계, 환경변화에 능동적으로 대처할 수 있는 중장기경영계획의 미수립, 통제중심의 품목별 예산통제 시스템, 비효율적 자산관리체제, 무사안일적 경영을 공익성으로 대체하려는 성향, 경영정보화의 미숙, 그리고 사후적·형식적 경영평가체제 등은 지방공기업의 문제점으로 인식되고 있다.

따라서 이하에서는 왜 지방공기업의 경영혁신이 필요하고, 경영혁신을 위한 과제는 어떠한 방향으로 나아가야 하는가를 서술하기로 한다.

II. 지방공기업 경영혁신의 필요성

지방공기업법 제3조에서는 “지방공기업의 경영원칙은 항상 기업의 경제성과 공공복리를 증진하도록 운영하여야 한다”고 규정하고 있다. 따라서 지방공기업은 기업성과 공공성이라

는 경영이념을 동시에 표방하고 있다.

우선 공공성 측면에서 지방공기업은 공적 소유권에 기초하고 있으므로 지방공기업의 진정한 소유자는 주민이라 할 수 있다. 경영생산관계적 기초로서 소유 및 주체의 공공성을 지니는 지방공기업은 주민의 경제적 이익을 증진시켜야 하는 목적으로서의 공공성을 지닐 수밖에 없는데, 목적으로서의 공공성을 실현하기 위해서는 수단으로서 공공적 서비스를 원활하게 사회에 제공함으로써 자신을 지속·발전시켜야 하며 주민의 입장에서 경영활동의 기본사항에 대해 규제하고 통제하는 것이 필요하다. 즉 지방공기업은 공적 소유의 기초 위에 있고 더욱이 제공하는 서비스가 공공 서비스로서 지역주민에 미치는 영향이 크므로 소유 주체 및 주민대표가 각각의 입장에서 경영활동의 기본사항에 대해 규제하고 통제하는 것이 일반적이다(Sullivan, 1990; 422-423; Savas, 1987: 47-49; Ostrom & Ostrom, 1977: 12).

그러나 지방공기업에 대한 주민들의 공적 소유권은 명확하지 않으며, 그 실체를 파악하기란 쉽지 않다. 또한 소유권자로서의 주민이 지방공기업을 경영한다는 것도 불가능하기 때문에 자연스럽게 주민의 입장에서 지방공기업을 경영할 대리인이 필요하게 된다. 그러나 소유권자인 주민의 입장과 대리인인 지방공기업 관리자간에 비대칭적 정보가 존재하는 상황에서 대리인 비용(agent costs)이 발생할 소지가 있다. 주인의식이 결여된 상태에서 비용을 최소화하고자 하는 동기부여가 결여됨으로써 비용을 최소의 수준으로 유지하지 못하는 X-비효율성(X-inefficiency)의 존재, 도덕적 해이나 거래비용의 존재로 인해 유발되는 비효율성, 역선택의 문제는 지방공기업이 안고 있는 중요한 문제점이며, 이를 극복하기 위한 경영혁신의 필요성은 절대적이다.

다음으로 기업성 측면에서 볼 때 지방공기업이 처리하는 사무는 재화나 서비스를 제공하여 그 대가를 얻는다는 교환경제의 원리에 입각한 비권력적 사무이고 전형적인 경제활동이다. 즉 지방공기업도 하나의 기업으로 존립하는 한 경영면에서는 손익 수지를 명확히 하여 기업경영을 합리적으로 운영하고, 독립채산을 원칙으로 경영하는 것이 당연하다. 만약 공공성이라는 명목 하에 경영면에서 경제성, 채산성의 배려가 경시되는 것은 오히려 공공성을 저해할 수도 있다. 따라서 지방공기업의 경영이념으로서 공공성 못지않게 기업성의 가치도 중시되어야 하지만, 사기업에서 강조되는 기업성과 지방공기업에서 강조되는 기업성과는 다소의 차이가 있다. 지방공기업에서는 사기업처럼 이윤추구를 궁극적 목적으로 하지 않기 때문에 수익성도 최대 이윤이 아닌 적정 이윤이라는 틀 속에서 추구되어야 하며, 이윤이 생긴

경우 사기업은 이를 배당금으로 주주에게 분배하는 데 비해 지방공기업에서는 일반적으로 시설개량, 서비스의 개선 등을 통해 이용자인 주민에게 모두 환원시킨다는 점에서 차이가 난다. 즉 지방공기업의 기업성은 계속적 상품 생산 조직체로서 자기 재산에 의해 경영하는 것을 원칙으로 하되, 효율적·생산적 경영을 통해 이익을 지역사회에 환원할 수 있는 공공성을 지녀야 한다. 지방공기업의 기업성은 지방공기업의 목적을 달성하기 위한 경영원칙을 나타내는 개념이며, 기업성의 유지는 지방공기업 존립의 수단이 되는 것이다. 지방공기업의 존립 수단인 기업성을 유지하기 위한 끊임없는 자기성찰과 경영혁신의 의지는 절대적이다.

III. 지방공기업 경영혁신의 과제와 방향

지방공기업의 설립은 관료제적 비대응성을 극복하고 사회적으로 특별한 목적에 기여할 수 있는 사회적 대응성과 책임성을 바탕으로 할 때 유용성이 존재하는데(Weinberger, 1975: 457), 지방공기업의 경영혁신을 위해서는 다음과 같은 전략적 성찰이 필요하다.

1. 실질적 공공주의와 지배구조 개선

기업지배구조는 기업의 효율성과 경쟁력을 결정짓는 중요한 요소이며, 기업지배구조의 결정은 기업의 경영목표, 즉 누구를 위해 기업이 경영되는가에 영향을 미치고 다시 이에 따라 기업의 경영목표가 설정되는 순환적 구조를 가지고 있다(Flingstein and Freeland, 1995; 강준구외, 2001). 지방공기업은 공적 소유를 바탕으로 다양한 이해관계자를 가지고 있다. 따라서 지방공기업의 지배구조에서는 실질적으로 누가 지방공기업을 지배하고 통제하는가 하는 점이 핵심을 이루며, 다른 하위 경영시스템에 영향을 미친다. 기업지배구조는 이러한 이해집단간의 관계를 규정하는 규범이며 행동양식으로써 최소의 비용으로 다양한 이해관계자의 이익을 극대화하는 메커니즘이라 할 수 있다(이선 외, 2000; 이영기, 1996). 따라서 지방공기업의 지배구조를 진정한 주인인 소유권자의 입장에서 이해하는 것이 선행되어야 한다. 현대 지방공기업이 갖고 있는 주요 모순이 형식적 공공주의에 있는 이상, 이러한 왜곡된 현상을 주민 주체의 입장에서 변혁시켜야 한다. 형식화해 가고 있는 공공주의를 진정으로 주민의

이익을 존중하는 실질적 공공주의로 변혁해야 한다.

기업지배구조(corporate governance)는 기업경영을 규율하는 메커니즘으로 기업의 다양한 이해관계집단간의 이해관계와 지배권을 조정하고 규율하는 제도적 장치와 운영 메커니즘을 의미한다. 이러한 지배구조는 다시 하부구조와 상부구조로 구분된다(한국경제연구원, 1999: 39; 박경서·조명현, 2002: 47). 우선 하부구조는 소유구조(ownership structure), 자본구조(capital structure), 사회적 신뢰체계 등으로 구성되는데, 소유구조는 기업지배구조의 형태 및 지배권 행사주체를 결정짓는 핵심요소라 할 수 있다. 다음으로 상부구조는 내부규율방식인 내부지배구조와 외부규율방식인 외부지배구조로 구분된다. 내부지배구조는 이사회, 감사기구 등 기업의 내부조직을 통해 경영자를 직접적으로 감시·감독하는 기업통치방식인데, 이에 대해서는 이사회의 구성 및 독립성 확보를 강조하는 제도론적 접근법과 스톡옵션과 같이 경영진에 대한 명시적인 인센티브 보수 계약을 강조하는 대리이론적 접근방식이 있다. 내부지배구조에서 가장 중요한 역할을 하는 것이 이사회 제도인데(김성훈·박철순, 2000: 1-23), 대리인 관점에서 보면 경영자를 직접적으로 통제할 수 있는 가장 강력한 시스템으로 평가받고 있다(Tihanyi et al, 2003). 아울러 외부지배구조는 기업외부적 규율을 통해 감시하는 통제장치를 의미한다(이흥규, 1999: 24; 한국경제연구원, 1999: 42-43).

따라서 지방공기업은 공적인 소유 및 자본구조하에서 공적인 사회신뢰체계를 형성할 수 있어야 하며, 이사회와 기업외부적 규율장치에서 실질적 공공주의를 확보할 수 있는 역량이 강조되어야 한다. OECD(2004)는 공기업의 지배구조가 투명하고 책임 있는 방식으로 확립될 수 있도록 전문성을 가지고 효과적으로 명확하고 일관된 소유권 정책을 수립하도록 권고하고 있다. 즉 소유권과 관련된 정부의 책임으로 ① 주주총회에 참석하여 국민의 입장에서 주주권 행사, ② 체계적이고 투명한 이사 임명절차의 확립과 이사 임명 절차에 적극적 참여, ③ 정기적인 모니터링과 성과평가를 위한 보고체계(reporting system) 구축, ④ 법령체계 및 정부소유권 차원에서 허용된다면, 외부감사 및 특정 정부감사기관과 상시 협의체제 유지, ⑤ 공기업의 장기적 이익을 증진시키고 유능한 전문가들이 영입될 수 있도록 이사회 이사 보수(보상)체계 개발 등을 권고하고 있다. 아울러 소유구조 및 자본구조의 진정한 소유자인 주민이 의사결정과정 및 경영과정에 어느 정도 관여할 수 있는 제도적 장치는 고려되어야 한다. 물론 모든 주민이 의사결정과정 및 경영과정에 참여하기는 어렵다. 따라서 전문성 있는 주민대표의 비상임 이사로의 위촉, 주주권을 행사하는 정부관계자의 전문성 및 공정성

확보, 지역사회 전반적인 관점에서의 공적 통제장치구비 등을 고려해 볼 필요가 있다.

2. 경영요소별 혁신과제

지방공기업을 구성하고 있는 각 경영요소별 혁신방안들은 개별적으로 추진될 수 있는 방안이기보다는 통합적으로 관리될 필요가 있다. 특히 정보화, 경영화된 마인드를 가지고 급변하는 환경에 순응할 수 있는 조직을 지속적으로 정비할 수 있어야 하며, 이를 바탕으로 인사 및 재무관리체계를 혁신함으로써 지방공기업의 경영성과가 지역주민의 복지증진으로 전환될 수 있는 환류장치를 마련해야 할 것이다.

첫째, 지방공기업의 존재 타당성을 검증하는 작업이 우선적으로 고려되어야 한다. 지방공기업법에서는 지방공기업을 설립하고자 할 경우 외부전문기관에 의한 타당성 검토를 규정하고 있어 무분별한 지방공기업의 남설을 억제하고 있다. 이러한 타당성 검토는 임의규정이 아니라 강제규정이므로 반드시 지켜야 할 사항이며, 지방공기업 설립에 대한 중앙통제를 억제하고 지방정부의 자율성을 보장하기 위한 조치로 도입된 제도이다. 그러나 실제 타당성 분석결과와 설립 이후 운영성과와의 차이성이 존재하고, 타당성검토를 거쳐 설립된 지방공기업이라 할지라도 기업적 운영의 한계가 나타나는 경우가 빈번하다. 또한 지방공기업법에서는 지방공기업 설립 출자와 관련하여 출자심의위원회를 구성토록 규정하고 있는데, 출자심의위원회의 구성과 운영에 관한 사항을 지방자치단체의 장이 규정하도록 함으로써 형식적으로 운영될 소지를 안고 있으며, 관 중심적 주도로 운영됨으로써 그 실효성에 많은 문제점이 제기되고 있다. 따라서 사업규모면에서 지방정부가 일정한 금액 이상 출자하는 경우에는 반드시 예비타당성 검토를 실시하는 방안, 타당성 검토기관의 전문성 및 객관성을 확보하는 방안, 지방공기업 설립여부를 최종 결정하는 출자심의위원회 구성 및 역할을 강화하는 방안 등을 고려해 볼 필요가 있다.

둘째, 지방공기업은 공공성과 기업성을 동시에 추구하는 조직체이다. 공공적 측면에서는 법이나 제도를 통해 지방공기업에 대한 통제를 증대시키려 하고, 수익성 측면에서는 공적 규제나 통제에서 벗어나 자율성을 추구함으로써 양자의 갈등을 초래할 수 있다. 특히 지방정부는 공적 규제라는 명목 하에 지방공기업 관리자에 대한 인사권을 장악하려고 하는 경향이 있으며, 인사권을 통해 전문경영인보다는 엽관주의적 인사를 단행할 문제점도 있다. 따라

서 최고관리자를 결정할 때 경영계약제 및 성과책임제를 실시하여 경영에 대한 자율성과 책임성을 부여하는 방안은 주인인 주민과 대리인인 공기업 관리자의 비대칭적 정보를 완화할 수 있는 중요한 제도 중의 하나이다. 최고관리자의 경영계약제 및 성과책임제는 2006년 10월 4일 지방공기업법의 개정으로 법제화되었기 때문에 이를 실질적으로 구현할 수 있는 방안들이 적극적으로 모색되어야 할 것이다. 아울러 최고관리자 및 지방공기업의 직원들이 도덕적 해이현상을 완화할 수 있는 제도적 방안도 고려되어야 한다. 일부 지방공기업의 경우 공사계약을 발주하면서 대주주 등 특수 관계인과 수익에 의한 계약을 체결하는 경우가 있다. 따라서 일정 금액 이상의 공사를 발주할 때에는 반드시 공개경쟁입찰을 통해 계약자를 선정하도록 해야 할 것이며, 공개경쟁입찰과 더불어 청렴서약제를 병행하여 시행토록 할 필요가 있다. 이외에 직원에 대한 퇴직금 누진제 폐지나 연봉제 개선을 통해 불필요하거나 과도한 경상경비의 지출을 제어하거나 접대비의 과다 사용과 경영정보 허위보고에 대한 징계 조치를 강화할 필요가 있다.

셋째, 지방공기업은 기본적으로 독립채산제에 의해 운영된다. 즉 지방공기업이 재정으로부터 원조를 받지 않고 스스로 재생산활동을 하는 것이기 때문에 무엇보다도 기업 자신의 수입으로 지출을 보전할 수 있는 경영을 하여야 한다. 그러나 지방공기업의 사업내용을 보면 사회정책적인 요청으로 인해 아무리 효율적으로 운영해도 수지균형이 곤란한 경우가 있다. 즉 공공성이 강한 만큼 채산성을 맞추기가 어렵다. 따라서 독립채산제는 지방공기업에 일률적으로 적용할 것이 아니라 지방공기업 사업내용의 공공적 성격의 강약에 따라 독립채산제의 적용에 격차를 부여할 필요성이 제기되며, 지방공기업의 성격이나 목적을 무시하고 단지 기업 경영적 관점에서 독립채산제를 논하는 것은 무의미하다. 결국 자본지출에 대해서는 지방정부의 재정으로 부담하고 경상적 지출에 대해서는 기업이 책임을 지는 형태를 생각해 볼 수 있고, 공공성이 특히 강한 사업은 경상적 지출에 대해서도 재정적 보호를 강구해야 할 것이다. 원칙적으로 정부의 경비부담은 삼가 해야 할 일이지만, 수익자부담의 한계를 넘는 부문에 대해서는 경비부담을 명확히 해야 할 것이다. 또한 독립채산제의 의미를 재무회계상의 의미로만 파악할 것이 아니라 재정적 자율책임경영체제가 발휘될 수 있는 제도로 인식하는 것이 무엇보다 중요하다.

넷째, 지방공기업법은 지방공기업에 대한 경영평가·경영진단과 경영공시제도를 도입하고 있다. 경영평가는 지방공기업에 대한 자율성을 부여하고 그에 대한 책임성을 확보하기 위해

도입된 제도이지만, 실질적 운영에 있어 사후적 측면의 합법성 및 효과성 중심의 평가, 평가 결과의 환류 미흡, 지표체계의 불합리성, 단기적 측면의 강제평가 등의 문제점을 야기하고 있다. 또한 경영공시제도를 채택하고 있는 지방공기업이라 하더라도 대분류 항목만 공시되고 있으므로 공시되어야 할 항목을 세부항목까지 공시하도록 개정할 필요가 있다. 아울러 경영공시제도를 연말에 한번 하는 식의 개념에서 벗어나 수시로 공개할 수 있도록 해야 한다. 특히 분기 및 반기재무제표의 경우도 공인회계사의 검토를 거쳐 반드시 공개하도록 하여 정확한 정보를 파악할 수 있도록 해야 한다. 특히 공시방법은 대다수의 주민들이 파악할 수 있는 방법으로 공시되어야 한다.

다섯째, 1980년부터 선진국의 보호무역주의의 강화, 선진국기술의 첨단화, 기술 무역의 보호주의의 심화, 후발개도국의 추격 및 신흥공업국가간의 경쟁심화 등으로 인하여 과거 노동과 자본 등 투입요소의 양적 증대에 의해 이룩된 우리나라의 고도성장은 그 한계에 직면하게 되었고, 새로운 기술이나 상품의 연구개발이 경제성장을 결정하는데 중요한 요인이 되고 있다. 한 나라의 경제의 성과를 결정하는 데에 새로운 기술이나 상품의 연구개발이 미치는 역할은 중요하다. 특히 정보화, 세계화 등의 환경변화에 따른 지식기반 경제 구축을 위해서는 새로운 독자적 기술을 개발하고 기초지식을 축적하는 것이 필요하다. 이미 컴퓨터를 필두로 하는 새로운 정보화 사회의 물결은 기술의 변화와 혁신을 가속화시켜 연구개발 활동의 중요성을 더 한층 증대시키고 있다. 연구개발 투자는 조직 내외부의 지식을 흡수하여 획기적인 서비스를 고안하고 조직 운영 능력을 높일 수 있으며, 투자집약적 성격으로 인해 예측이 불가능할 정도의 성과 변동을 초래할 수 있다. 그러나 연구개발투자는 개발 및 성과 회수기간의 장기성, 지속적인 자금투입으로 단기 이익의 실현을 어렵게 하는 요인이 있다. 특히 이윤추구 동기를 갖지 않는 공기업이 연구개발 활동을 행하는 것은 연구개발 활동의 효율성을 저하시킬 수 있다. 사적 인센티브의 결여는 불확실성을 수반하는 연구개발 활동에 대해 도덕적 해이를 발생시켜 비효율성을 초래할 가능성이 있다. 즉 대리인이론(agent theory)의 관점에서 볼 때 공기업의 경영자는 장기적 이익 증가를 가져오지만 회수기간이 긴 연구개발에 대한 투자를 꺼리며, 기술 개발로부터 제품개발까지의 시간이 오히려 지방공기업의 최고경영자 재임기간보다 길다. 따라서 지방공기업 경영자는 자신의 보상 감소나 고용안정성을 저해하는 연구개발에 대한 투자보다는 주로 단기 실적에 기반을 둔 투자를 선호한다. 지방공기업 경영자는 연구개발에 대한 대규모 투자보다는 점진적 이익 실현을 추구한

다. 단기 이익 감소로 자신의 평가가 나빠지면 경영자 자신의 보상 감소 및 고용불안 증가와 연계되기 때문이다. 결국 지방공기업 경영자로 하여금 연구개발과 같은 위험한 투자를 유도하여 지방공기업의 장기적 성과를 도모하는 것이 필요하다.

이상과 같은 지방공기업 경영요소별 혁신사항은 지방공기업의 지속적 존재를 전제로 한 논의이지만, 지방공기업으로서의 목적이 달성(업무종료)되었거나 유사한 업무를 수행하는 다른 기관의 존재, 사업효과의 미미 등의 상황이 발생할 경우에는 과감히 조직을 해체할 필요가 있다.

3. 지방공기업 경영형태에 대한 혁신과제

지방공기업의 경영형태에 대한 세부적 고려가 필요하다. 현행 지방공기업법은 지방공기업의 경영형태로 지방직영기업, 지방공사, 지방공단, 지방공사·공단외의 출자·출연법인 등으로 구분하고 있다.

우선 지방공기업의 경영형태 중에서 가장 오랜된 역사를 가진 것은 지방직영기업이라 할 수 있다. 이는 상·하수도, 공영개발 등의 사업을 수행하는 조직체이지만, 지방정부 조직과 동일하고 공무원에 의해 운영되는 특성을 지니고 있다. 그러나 지방직영기업의 경우는 일반 회계와는 달리 특별회계로 처리되고 있다는 이외에 기업으로서 자주성을 갖고 있지 못하다. 지방직영기업의 관리자는 기업관리규정을 제정할 수 있지만, 일본처럼 직원에 대한 인사권을 갖고 있지 못하다. 따라서 독립체 주체로 자리매김하고 있지 못하며, 관료제의 내생적 특성상 성과에 대한 동기부여가 결여되어 있다. 지방직영기업의 자주적 독립체로의 전환 문제는 상하수도 광역화문제와 더불어 향후 지방공기업에서 중요한 과제로 등장할 것이다.

둘째, 지방공사와 지방공단의 구분 실효성에 대한 문제이다. 지방공사는 독립된 사무를 처리하는 일종의 회사와 같은 성격을 지니지만, 지방공단은 위탁된 사무를 처리하는 일종의 공공업무 대행기관과 같은 성격을 지니고 있다. 특히 지방공단의 경우 위탁사무에 대한 대행사업비를 지방정부로부터 받아 사무를 처리하고 수익을 지방정부로 귀속시키는 형태이므로 수익을 창출할 수 있는 조직형태라 보기 어렵다. 지방공단의 경우 수익이 발생하면 전액 자치단체로 귀속시키기 때문에 경영성과에 대한 동기부여가 결여되어 있으며 대부분 사업이 비수익적 공익사업이다. 따라서 현행 지방공단 제도를 그대로 존치하면서 경영성과에 대한

인센티브를 보장하는 방안, 지방공단 제도를 폐지하고 지방공사로 통합하는 방안 등을 고려해 볼 필요가 있다. 그러나 현재 지방공기업의 발전 추세를 살펴보면 지방공단 설립이 지방공사의 설립에 비해 급속히 증가하고 있는 추세이다. 따라서 지방공단 조직의 폐지는 현실적으로 어려울 것으로 예상되기 때문에 현행의 조직을 그대로 유지하면서 경영혁신을 도모할 수 있는 유인책을 강구하는 것이 보다 타당할 것이다. 일례로 이익금의 자기처분원칙에 대해 일정 부분 인정하는 방안 등은 충분히 검토대상이 될 수 있는 혁신과제라 할 수 있다.

셋째, 지방공사·공단외의 출자·출연법인에는 상법상의 주식회사형태와 민법상의 재단형태를 설립할 수 있도록 되어 있으며, 2006년 6월말 현재 33개의 기업이 운영 중에 있다. 2005년말 결산기준으로 33개의 기업 중에서 18개 기업(55%)이 적자를 실현하고 있으며, 18개 기업의 적자 누적액은 약 263억 원에 이르고 있다. 민관공동출자기업으로 통용되는 이러한 지방공기업에 대해 지방공기업법에서는 특별한 지도감독 규정을 두고 있지 않다. 경영평가, 경영진단, 경영공시 등의 규정이 적용되지 않으며, 지도감독에 제한적 규정만을 두고 있다. 즉 지방공기업법 제77조의4에 의하면 지방자치단체의 장은 지방자치단체가 자본금 또는 재산의 4분의 1 이상을 출자 또는 출연한 출자법인 또는 출연법인에 대하여 경영상황에 관한 보고 및 서류의 제출을 요구하거나 당해 지방자치단체의 출자 또는 출연과 관련된 업무·회계·재산에 대한 검사를 할 수 있으며, 경영개선을 위하여 지도·조언 또는 권고를 할 수 있다. 즉 지방정부가 4분의 1 이상 출자한 법인에 대해서 경영상황에 대한 보고 및 서류 제출요구권, 관련된 업무·회계·재산에 대한 검사권, 경영지도권을 인정하고 있는데, 4분의 1(25%)이라는 기준이 모호하다. 이 규정에 의하면 자치단체장은 자본금의 4분의 1 미만을 출자한 제3섹터 지방공기업에 대해서 관여를 할 수 없는 문제가 발생한다. 이는 민간부문의 출자비율이 상대적으로 많은 조직형태에 대한 자율성을 부여하기 위함이지만, 절반 이상의 기업이 적자를 실현하고 있다. 정부 출자분에 대해서만큼은 자율성을 침해하지 않는 범위 내에서 경영권을 발휘할 수 있도록 규정할 필요가 있다.

이러한 경영형태와 관련하여 논의되어야 할 것은 현행 우리의 지방공기업법 체계이다. 즉 현행 지방공기업법은 하나의 법률에 다양한 형태의 지방공기업 유형을 규정하고 있기 때문에 경영형태별 특성을 제대로 법률에 반영하고 있지 못하다. 따라서 향후 지방공기업의 제도적 혁신을 위해서는 경영형태별 분리 법률에 대한 체계적 검토가 혁신과제로 도입되어야 할 것이다.

IV. 결 론

지방공기업은 현재 큰 전환기에 처해 있다. 지역 환경의 급격한 변화 속에서 주민의 다양한 요구를 한정된 인원, 조직, 투자로 건전경영을 실현하고 양호한 서비스를 제공한다는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 그러나 일반적으로 지적할 수 있는 것은 일반 행정과 똑같은 자세로 경영에 임해서는 안 된다는 사실이다. 지방공기업은 일반 행정과는 근본적으로 다른 제도이기 때문에 제도에 따른 운영방식을 차등화 하는 것이 일차적으로 중요하다. 지방공기업의 등장은 지방분권화로 인해 행정수요가 증가하는 상황 속에서 일반행정적 재화나 서비스와는 다른 성격의 재화나 서비스를 지역주민에게 효율적으로 제공하기 위해 비롯되었다. 그러나 설립된 지방공기업의 운영현황을 살펴보면 지배구조면에서 많은 문제점을 노정하고 있으며, 적자 또한 시급한 문제로 지적되고 있다.

따라서 효율적인 지방공기업의 경영혁신을 위해서는 조직설립전부터 사업선정에 대한 명확한 선정이 필요한데, 이를 위해서는 사업선정위원회의 명확한 구성, 타당성 분석의 객관화·전문화, 출자심의위원회의 합리적 선택이 중요하다. 또한 지방공기업을 설립한 이후에는 적정하고 합리적인 지배구조를 모색할 필요가 있다. 이를 위해서는 기업의 하부구조로서 소유 및 자본구조를 합리적으로 설계하고, 내부 및 외부지배구조를 활성화해야 한다. 내부지배구조적 측면에서는 유명무실한 이사회 기능 재정비해야 할 것이며, 사장선임의 객관성을 확보하는 것이 중요하다. 아울러 외부지배구조적 측면에서는 적정한 외부규율장치(경영평가 및 경영진단제도 도입, 경영공시 및 수시공시제도의 도입) 등을 도입해야 할 것이다. ☹

참 고 문 헌

- 강준구 외. (2001). 한국 기업의 지배구조: 현재와 미래. 『경영학 뉴패러다임』, 한국경영학회편, 서울: 박영사, 107-335.
- 김성훈·박철순. (2000). 사외이사제도의 이론적 배경과 시대적 의미. 『전략경영연구』, 3(2): 1-23.
- 박경서·조면현. (2002). 『한국기업의 지배구조와 경영투명성』, 한국경제연구원 정책보고서 2002-06.
- 안용식·원구환(2001), 『지방공기업론(개정판)』, 서울: 대영문화사
- 이선 외. (2000). 『한국 기업지배구조의 현재와 미래』, 서울: 미래경영개발연구원.

- 이영기. (1996). 「글로벌 경쟁시대의 한국기업 소유지배구조」, 서울: 한국개발연구원.
- 이홍규. (1999). 「한국형 기업지배구조」, 서울: 산업연구원
- 한국경제연구원. (1999). 「우리나라 기업지배구조의 새로운 패러다임 모색」, 정책연구 보고서 99-03.
- 행정자치부(2006), 「지방공사·공단현황」
- Flingstein, N. and Freeland, R. (1995). Theoretical and Comparative Perspectives on Corporate Governance. Annual Review of Sociology. 21: 21-43.
- OECD(2004). OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises
- Ostrom, Vincent and Ostrom, Elinor(1977), "Public Goods and Public Choice," in E. S. Savas(ed.), Alternatives for Delivering Public Services: Toward Improved Performance, Boulder, Col.: Westview.
- Savas, E. S.(1987), Privatization: The Key to Better Government, Chatham, N.J.: House Publishers, Inc.
- Sullivan, Arther M.(1990), Urban Economics, Boston, MA.: Richard D. Irwin, Inc.
- Tihanyi, L. Johnson, R. A., Hoskisson, R. E., and Hitt, M. (2003). Institutional Ownership Differences and International Diversification: The Effects of Boards of Directors and Technological Opportunit. Academy of Management Journal. 46(2): 195-211.

