

지방공기업 및 출자·출연기관 관리개선방안

원 구 환*

1. 서 론

지방자치단체가 처리하는 사무의 범위는 고도 경제성장의 진전과 시민의 생활수준 향상에 따라 각 방면에 걸쳐 확대되어 왔다. 이러한 사무의 처리는 그 지방자치단체의 권한과 책임으로 처리하는 것이 원칙이지만, 구체적인 실현수단으로는 지방자치단체 자체의 기관 및 조직이 직접 집행하거나 민간 사업자에 위탁하여 집행하는 등 여러 방법이 있을 수 있다. 지방정부가 지역주민의 복지증진을 목적으로 수행해야 할 서비스는 여러 부문에 걸쳐 다양하게 분포하고 있다. 지방정부가 수행해야 할 서비스가 다양하다는 것은 서비스 공급방식에 있어서의 다양성을 전제로 한 것이라 할 수 있기 때문에 모든 서비스를 동일한 방법으로 수행하는 것은 효율적이지 않을 수 있다. 따라서 여러 분야의 다양한 서비스를 보다 효율적으로 수행하기 위해서는 그에 상응하는 서비스 공급방식이 창조적으로 모색될 필요가 있다.

지방자치제도에 있어 서비스 전달체계는 지방자치단체에 의한 행정수행, 특별지방행정기관에 의한

* 현 한남대학교 교수

행정자치부 자체평가위원회 위원, 기획예산처 공공기관혁신자문단 위원,
정보통신부 자체평가위원회 위원

업무 수행, 지방직영기업·지방공사·지방공단·제3섹터 법인 등 지방공기업법에 의한 업무수행 등이 존재하며, 지방자치단체 상호간의 협력관계에 의하여 사무를 처리하기 위한 방법으로 지방자치단체 조합제도 외에 행정협의회, 지방공기업의 광역적 처리(광역지방공사, 광역지방공단 등), 사무의 위탁, 계약 등의 다양한 방식이 존재한다. 그러나 이와 같은 지방자치제도상의 틀만으로 대응할 수 없거나 대응하는 것이 반드시 적당하다고 생각되지 않는 활동분야가 많이 있다. 이러한 사업 중 양질의 서비스공급이 된다면 경영주체가 지방자치단체이든 민간이든 문제가 되지 않지만, 그 소요자금을 민간으로부터 도입하기 용이하며, 더욱이 지방자치단체의 조직이나 운영에 관한 법령의 규제를 받지 않는 업무와 관련하여 이를 기동적으로 운영할 필요가 있는 것에 대하여는 지방자치단체로부터 독립한 법인체를 조직하여 그 이름으로 사업을 경영케 하려는 움직임이 있다. 이러한 움직임에 따른 조직을 일반적으로 지방자치단체의 외곽적 조직이라 부른다.

이러한 외곽적 조직으로는 지방공사, 지방공단, 제3섹터 지방공기업, 출자·출연기관, 보조기관, 지원기관, 산하기관 등을 예시할 수 있는데, 지방자치단체의 행정에 있어 직접 간접으로 상당한 비중을 점하고 있음은 부정할 수 없다. 이러한 조직의 장점으로는 첫째, 조직으로서의 능률성, 기동성, 탄력성을 최대한 발휘하는 운영이 가능하다는 것, 둘째, 지방채의 자금에 의하지 않고 기동적으로 민간자금을 도입하여 사업의 촉진을 도모할 수 있다는 것, 셋째, 지방자치단체와는 별개의 독립된 법인인 면서도 실질적으로 지방자치단체와의 일체적 행정이 이루어지는 경우가 많고 사회적으로는 지방자치단체와 똑같은 신용력을 확보할 수 있다는 점 등을 들 수 있다. 그러나 반면에 단점도 있어서 그 경영이 방만하게 흐르는 것을 방지하는 방법이 적절하게 강구되지 않는다면 종종 주민으로부터의 감시가 멀어지게 되며, 지방자치단체의 채무보증, 손실보상 등을 통해 지방자치단체 나아가서는 주민에 예측하지 못한 손해를 입힐 수 있다. 따라서 이하에서는 지방자치단체 외곽조직으로서의 지방공사, 지방공단 및 자치단체의 출자·출연기관과, 지원기관, 보조기관, 산하기관 등 다양한 명칭으로 일컬어지는 지방자치단체 외곽기관의 효율적 관리방안에 대하여 논의하기로 한다.

II. 지방자치단체 외곽기관의 본질

지방자치단체는 집행기관과 의결기관으로 구분된다. 일반적으로 지방자치단체의 집행기관은 지방자치단체의 장, 위원회(행정위원회)가 집행기관에 해당되는데, 이는 또한 보조기관, 소속행정기관, 하부행정기관, 자치단체 외곽기관 등을 보유하고 있다. 이를 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 보조기관은 집행기관의 권한 행사를 보조하는 것을 임무로 하는 기관을 말한다. 시·도의 부시장·부지사, 시, 군 및 자치구의 부시장, 부군수, 부구청장 기타 지방자치단체의 직원은 지방자치단체의 보조기관이다.

둘째, 소속행정기관은 다시 직속기관, 사업소, 출장소, 합의제행정기관의 형태를 지니고 있다. 직속기관은 집행기관이 담당하는 사무에 관하여 소방, 교육훈련, 보건진료, 시험연구, 중소기업지도 등의 업무를 행하게 하기 위해 집행기관의 직속으로 설치되는 기관을 말한다. 또한 지방자치단체는 특정업무를 효율적으로 수행하기 위하여 사업소를 설치할 수 있으며, 원격지 주민의 편의와 특정지역의 개발촉진을 위하여 출장소를 설치할 수 있다. 아울러 지방자치단체는 행정업무 수행에 있어 공정성과 정치적 중립성이 요구되는 사무에 대해서는 복수의 구성원으로 구성되는 합의제기관을 설치할 수 있다. 합의제기관으로는 인사위원회, 소청심사위원회, 지방자치단체분쟁조정위원회, 그리고 심의회 및 각종위원회와 같은 자문기관은 대표적인 기관이다.

셋째, 하부행정기관은 자치구가 아닌 구의 구청, 읍, 면, 동을 의미한다. 하부행정기관의 장으로 자치구가 아닌 구의 구청장, 읍에 읍장, 면에 면장, 동에 동장을 두는데, 자치구가 아닌 구의 구청장은 일반직 지방공무원으로 보하되 시장이 임명하며, 읍장, 면장, 동장은 일반직 지방공무원으로 보하되 시장·군수 및 자치구의 구청장이 임명한다(지방자치법 제108조 및 제109조). 또한 자치구가 아닌 구의 구청장은 시장의, 읍장·면장은 시장 또는 군수의, 동장은 시장(구가 없는 시의 시장) 또는 구청장(자치구의 구청장 포함)의 지휘·감독을 받아 소관 국가사무 및 지방자치단체의 사무를 맡아 처리하고 소속 직원을 지휘·감독한다(동법 제110조).

넷째, 지방자치단체로부터 독립한 법인체를 조직하여 그 이름으로 업무를 수행하는 기관으로 지방공기업법상의 지방공사·공단과 다양한 법규에 의해 설립되지만 자치단체의 행재정 지원이 이루어지는 외곽기관 등이 존재한다.

일반적으로 지방자치단체의 외곽기관을 일률적으로 개념정의하기 어렵지만, 크게 서비스 전달체제적인 측면과 목적적 측면에서 구분하면 다음과 같이 정의할 수 있다. 즉 지방자치단체의 일정한 자본 참여 및 행·재정 지원을 통해 자치단체의 존립목적에 상응하는 공익적 업무를 수행하거나 이와 유사한 업무를 수행하는 독립된 법인체라 할 수 있다. 이러한 외곽기관으로는 지방공기업법을 적용받는 지방공사 및 지방공단, 제3섹터 지방공기업이 존재하며, 지방공기업법 이외에 타 법률 및 조례에 의해 설립되고 지원되고 있는 출자·출연기관으로 구분해 볼 수 있다. 지방공기업은 지방자치단체가 주민의 복리증진을 목적으로 직접·간접으로 경영하는 사업 중 지방공기업법의 적용을 받는 사업으로 지방직영기업과 지방공사, 지방공단, 제3섹터 지방공기업으로 분류된다. 그러나 지방직영기업은 지

방자치단체가 직접 사업수행을 위해 공기업특별회계를 설치하여 일반회계와 구분하여 독립적으로 회계를 운영하는 형태로 조직 및 인력은 지방자치단체의 소속이다. 따라서 지방직영기업은 자치단체의 외곽조직이라 할 수 없고 지방자치단체로부터 독립된 지방공사, 지방공단, 제3섹터 지방공기업만을 외곽기관이라 할 수 있다.

지방공기업법상의 자치단체 외곽조직으로는 지방공사, 지방공단, 제3섹터 지방공기업 등으로 구분해 볼 수 있는데, <표 1>에서 보는 바와 같이 공사 중에서는 도시개발공사와 공단 중에서는 시설관리공단이 매년 증가하고 있는 추세이며 제3섹터 지방공기업의 경우에는 2000년을 정점으로 해마다 감소하고 있다.

〈표 1〉 지방공기업법상의 의 연도별 변천

사 업	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2004	2006	2007
소 계	40	42	45	52	55	59	74	82	99	114	126	133	152	133	140
의료원(공사)	34	34	34	34	34	34	34	34	34	35	35	34	34	-	-
도시개발공사	2	3	3	4	4	5	6	10	12	14	14	11	13	14	16
주차장관리공단		1	3	3	4	4	5	5	6	3	4	3	1	-	-
시설관리공단	1	1	1	2	2	4	5	5	9	14	23	33	53	62	69
지하철공사	1	1	1	1	2	3	3	3	4	4	4	4	5	7	7
기타공사	2	2	2	2	2	2	2	2	3	3	3	6	11	17	20
민관공동출자(제3섹터)		-	1	6	7	7	19	22	31	41	43	42	35	33	28

* 의료사업은 1982년부터 간접경영형태로 전환(시도립병원의 지방공사화)되었으나, 2005년부터 보건복지부의 업무로 이관되어 지방공기업의 대상영역에서 제외되었다.

** 연도 말 기준(1999년은 8월말, 2000년은 4월말, 2001, 2004, 2006년, 2007년은 6월말 기준임).

자료: 행정자치부, 「지방공기업결산 및 경영분석」 및 내부자료.

또한 지방공사 및 지방공단의 경영상태를 살펴보면 2006년 12월말 기준으로 7,204억원의 당기순손실이 발생하고 있으며, 총수지비율도 전년도에 비해 낮아졌다. 또한 자본에 비해 부채의 증가로 인해 자산이 증가되고 있는 실정이다(표 2 참조).

〈표 2〉 지방공사 및 지방공단의 경영성과 및 재정상태(단위: 억 원)

		세입 결산	세출 결산	당기 순이익	총수지 비율	흑자 단체수	적자 단체수	자산	부채	자본
지방 공사 및	1990	-	-	-	-	3 ¹⁾	31)	38,254	29,432	8,819
	1991	25,952	24,142	-1,621	81%	5 ¹⁾	31)	50,525	37,494	13,030
	1992	28,713	28,315	-960	93%	9(3) ²⁾	33	58,318	39,982	18,336
	1993	28,391	26,171	-1,051	93%	19	33	65,636	43,811	21,825
	1994	33,408	29,550	-1,153	94%	24	31	68,955	45,427	23,528
	1995	33,233	30,545	-1,984	89%	25	33	79,730	52,540	27,190
	1996	36,310	32,679	-3,528	86%	26	36	89,507	56,108	33,390
	1997	40,229	35,880	-6,808	75%	27	43	137,591	103,551	34,040
	1998	44,886	42,212	-6,757	78%	45	30	145,744	87,638	58,106
	1999	46,311	43,090	-6,075	79%	41	39	149,517	88,364	61,153
지방 공단	2000	55,126	53,238	-8,171	77%	47	41	155,269	90,771	64,498
	2001	64,721	62,027	-7,921	82%	45	50	217,863	99,221	118,642
	2002	74,537	65,259	-8,279	81%	42	46	216,175	97,982	118,193
	2003	87,382	74,396	-7,733	83%	52	44	229,439	105,519	123,920
	2004	108,490	88,385	-5,331	95%	51	51	239,406	104,331	135,075
	2005	116,717	104,878	-4,336	98%	70	26	277,570	125,883	151,687
	2006	-	-	-7,204	87.7%	71	29	444,991	226,948	218,043

1) 1990년 1991년의 흑·적자 단체수에는 의료원사업이 제외됨(이는 기존의 도립병원이 지방공사로 전환되는 과정에서 자료의 집계가 이루어지지 않았음)

2) 흑·적자 단체수에는 지하철건설사업, 주차장관리공단 등 3개 사업이 제외되었음.

3) 결산기준이므로 흑·적자 단체수와 실제 지방공기업수와는 일치하지 않음(연도 중간에 설립된 지방공기업이 결산기준에서 제외된 경우가 있음)

자료: 행정자치부, 「지방공기업결산 및 경영분석」, 각 년도에서 재구성.

이러한 지방공기업법을 적용받는 외곽기관 이외에 타 법률 및 조례에 의해 설립되고 지원되는 기관 및 단체들이 많이 분포하고 있다. 현재까지 모든 지방자치단체의 외곽기관에 대한 실태 조사가 이루어지지 못한 상태이므로 모든 지방자치단체의 전체적인 현황을 파악하기 어렵다. 그러나 일례로 경상북도의 외곽기관 형태를 살펴보면 경도대학, 경북운수연수원(여객자동차운수사업법 제27조, 화물자동차운수사업법 제42조에 근거하여 선진 교통문화 정착을 위한 운수종사자의 철저한 교육을 통해 도민에 대한 교통서비스 향상과 운수업계의 발전에 기여하고자 설립), 경상북도중소기업종합지원센터, 문화엑스포, (재)한국국학진흥원, 경상북도체육회, (사)경상북도생활체육협의회, (재)경상북도청소년수련관, 경상북도청소년지원센터, 경상북도사회복지협의회, 경상북도장애인종합복지관, 경상북도장애인복지단체협의회, 경상북도여성정책개발원, 경북학숙, 경상북도종합자원봉사센터, (재)경북바이오산업연구원, (재)경북해양바이오산업연구원 등 경상북도 산하 17개 보조기관·단체가 존재하고 있다.

Ⅲ. 지방공기업 및 출자·출연기관 관리개선 방안

지방자치단체의 외곽기관에 대한 논의에 있어 중요한 것은 이러한 외곽기관의 존립타당성이 있는가의 여부이다. 왜 자치단체는 외곽기관을 설립하여 운영하고 있고, 자치단체의 존립목적과 어떠한 연계관계가 있어 이들 기관을 지원하고 보조하고 있는가의 문제이다.

1. 전면적 실태조사 필요

지방자치단체의 외곽기관에 대한 논의에 있어 현실적으로 명확하게 체계화할 수 있는 범주에 대한 제도적 규정이 전혀 없다는 점이다. 지금까지 지방자치단체의 외곽기관에 대한 종합적이고 체계적인 실태조사가 이루어지지 못하였다는 사실은 이를 반증하는 것이라 할 수 있다. 국가 영역에서는 공공기관의 운영에 관한 법률을 새롭게 제정하면서 2007년부터 공공기관의 범주를 새롭게 정립해 나가고 있는 반면에 지방자치단체의 외곽기관에 대한 개념 정의는 전혀 이루어지고 있지 못하다. 출자기관, 출연기관, 보조기관, 지원기관, 후원기관, 산하기관 등 다양한 용어가 사용되고 있지만, 이러한 지방자치단체의 외곽기관을 유형화하고 체계적으로 관리할 수 있는 제도적 기틀이 전혀 구비되어 있지 못하다. 현황을 이해하지 못하고는 개선책을 도출하기가 어렵다. 현행 지방공기업법에 의한 지방공기업에 대해서는 매년 경영평가가 이루어지고 있고 자치단체의 지휘감독과 더불어 외부 통제가 실시되고 있지만, 지방공기업 이외의 외곽기관에 대해서는 통합적 조사와 현황 분석이 전혀 이루어지고 있지 못한 상태이다.

지방자치단체 외곽기관의 실태조사는 무엇보다 설립목적 및 경영환경 변화에 부응하는 조직구조를 유지하고 있는가를 분석해야 한다. 즉 조직 존재의 타당성을 검증하는 작업이 우선적으로 고려되어야 한다. 그러나 실제 타당성 분석 및 관련 법규에 의해 설립되었다 할지라도 설립 이후 운영성과와의 차이성이 존재할 수 있고, 존립 및 운영상의 한계가 나타나는 경우가 빈번하다. 지방자치단체 외곽기관으로서의 목적이 달성(업무종료)되었거나 유사한 업무를 수행하는 다른 기관의 존재, 사업효과의 미미 등의 상황이 발생할 경우에는 과감히 조직을 해체할 필요가 있다. 이를 위해서는 전면적인 실태조사가 전제되어야 한다.

지방자치단체 외곽기관의 실태조사에서 또한 반드시 수행되어야 할 사항은 법적 근거를 명확히 하고 지방자치단체의 행재정적 지원이 법적 근거를 지니고 있는가를 분석해야 한다. 단순히 민간단체에 대한 보조금 형태로 재정지원만 이루어지는 경우 이에 대한 명확한 법적 근거를 마련하는 것이 필요

하며 자치단체의 존립목적과 무관하게 정치적 맥락에서 행재정적 지원이 이루어지는 경우 재검토해 볼 필요가 있다.

2. 외곽기관의 유형 및 범주 정의

현행 지방자치단체의 외곽기관에 대한 명확한 법률적 규정이 없고 외곽기관에 대한 용어 자체에 대해서도 개념적 합의가 없는 상태에서 다양한 용어로 일컬어지는 지방공공기관(국가 영역에서의 공공기관에서 차용)의 개념을 재검토하기 위해서는 다음과 같은 사항을 고려할 필요가 있다. 특히 공공기관의 운영에 관한 법률 제3조 제2항에 의하면 구성원 상호간의 상호부조, 복리증진, 권익향상 또는 영업 질서 유지 등을 목적으로 설립된 기관, 지방자치단체가 설립하고, 그 운영에 관여하는 기관 등을 공공기관으로 지정할 수 없도록 하고 있다. 따라서 지방자치단체의 외곽기관(지방공공기관)에 대해서는 별도의 개념 정의가 필요하다.

첫째, 지방자치단체의 외곽기관이라는 명칭에서 보는 바와 같이 지방자치법상의 지방자치단체의 보조(보좌)기관, 소속행정기관, 하부행정기관은 제외하는 것이 타당하다. 그러나 지방자치단체의 보조(보좌)기관, 소속행정기관, 하부행정기관 등을 제외한 나머지 모든 기관을 지방자치단체의 외곽기관이라 칭할 경우 민간부문의 영역이 포함될 소지가 있다. 따라서 지방자치단체의 외곽에 존재하는 독립된 조직형태로서 민간영역과는 별개로 존재하는 지방자치단체의 영향력하에 있는 기관으로 범주화하는 방안이다.

둘째, 소유 및 지배구조의 관점에서 살펴볼 필요가 있는데, 지방자치단체가 50% 이상의 지분을 지니고 있어 실질적으로 소유하고 있는 독립된 법인체와 비록 지방자치단체가 지분의 과반수 이상을 보유하고 있지 않다고 하더라도 임원 임명권한 행사, 이사회 등 최고의결기관 구성원의 과반수 임명, 법령 또는 정관에 따라 외곽기관의 예산 또는 사업계획 등을 승인하는 방법 등을 통해 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 경우를 외곽기관으로 개념 정의하는 방안이다.

셋째, 목적론적 관점에서 공익적 성격을 지니는 업무를 수행하거나 지방자치단체와의 업무 연관성이 있는 사업을 지방자치단체와 독립하여 수행하는 기관으로 개념 정의하는 방안이다. 물론 비영리법인 등은 공익적 성격의 업무를 수행하고 지방자치단체와의 업무 연관성이 전혀 없다고는 할 수 없으므로 목적론적 관점에서는 보다 신중한 접근이 필요하다. 이러한 경우 단서 조항을 법 규정에 삽입에 비영리법인 등을 제외하는 방안을 검토할 수도 있다.

넷째, 상황적 관점에서 정부의 지정에 의해 지방자치단체의 외곽기관을 그때 그때 결정하는 방안이

있을 수 있다. 즉 포괄적 규정만 법규에 포함시키고 시행령이나 시행규칙 등을 통해 외곽기관의 범주를 상황에 맞게 재편제하는 방안이다.

3. 중복·이중행정 지양

외곽기관의 업무와 지방자치단체 업무와의 중복성을 제거하는 방안이 적극 모색되어야 한다. 유사하거나 동종의 업무를 지방자치단체와 외곽기관이 동시에 수행한다는 것은 업무의 효율성을 저하시킬 뿐 아니라 사회 전체적인 후생함수를 극대화하는데 역행할 수 있다. 일례로 자치단체의 업무와 외곽기관의 업무 중복 사례를 살펴보면 다음과 같다.

우선 청소년수련업무의 경우 지방자치단체의 지도감독 업무와 집행업무를 명확히 구분하여 운영할 필요가 있다. 청소년수련관의 경우 지방자치단체가 직접 경영하는 방법, 지방공단에 공공위탁 대행시키는 방법, 민간기관에 외부위탁을 주는 방법 등 다양한 서비스 전달형태가 존재한다. 그러나 이러한 기관간의 서비스 전달방식에 대한 성과 분석이 전혀 없기 때문에 어느 기관에서 업무를 수행하는 것이 가장 합리적이고 바람직한 것인가를 규명하는 것이 어렵고, 그에 따라 산발적인 관리체계가 도입되어 운영의 실효성을 담보하고 있지 못하다.

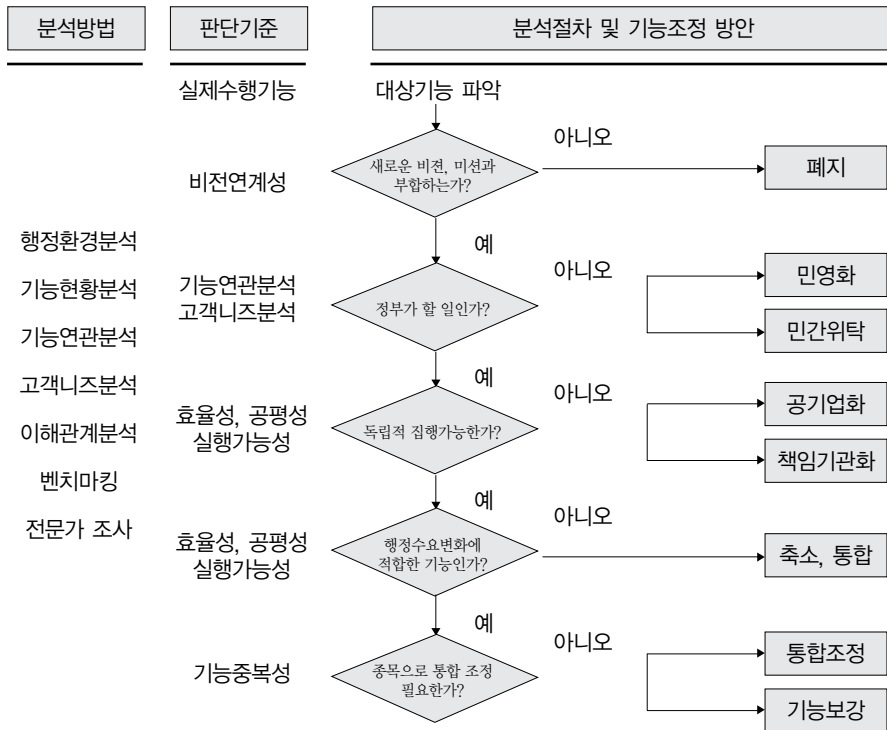
또한 경상북도의 외곽기관을 일례로 살펴보면 중소기업종합지원센터는 영세소기업의 지원시책이 미흡하다는 점을 고려하여 영세소기업을 중점 지원하기 위한 서비스기관이지만 중소기업지원과 관련된 업무가 자치단체의 업무와 중복되어 나타나고 있다. 경상북도 중소기업종합지원센터와 유사한 기관으로는 대구경북지방중소기업청, 신용보증기금대구경북지역본부, 중소기업진흥공단대구경북지역본부, 대한무역투자진흥공사대구경북무역관, 중소기업협동조합중앙회대구경북지회, 한국무역협회대구경북지부, 한국과학기술정보연구원대구경북지원 등이 존재하는데 이러한 기관과의 업무 중복은 지방행정의 이중행정과 중복행정을 초래하는 대표적인 사례라 할 수 있다. 따라서 지방자치단체의 외곽기관과 자치단체간의 업무분장을 체계화할 필요가 있으며, 차별화된 서비스 제공이 불가능하다면 지방자치단체의 행·재정지원을 중단하거나 통폐합하는 것이 필요하다.

아울러 지방공기업으로 운영되는 공영개발사업과 지방자치단체가 수행하고 있는 경영수익사업은 대체적으로 지방자치단체의 특정 조직(사업단, 사업소)이 업무를 담당하는 경우가 많지만, 한시적 조직으로 운영되거나 관련 부서에서 부분적으로 시행하는 경우가 많다. 지방자치단체가 운영하고 있는 경영수익사업을 지방공기업으로 운영되는 사업과 비교하면 매우 중첩되는 사례를 많이 살펴볼 수 있는데, 토지개발이용은 주로 지방공기업의 지방공영개발사업과 중첩되고 있으며 건설자재 생산 공급,

공유재산의 생산관리, 농림수산소득증대 등과 같은 사업은 많은 자치단체들이 간접경영방식인 지방공사를 설립하여 운영하거나 제3섹터방식의 지방공기업을 설립하여 운영하고 있어 사업의 성격이나 유형이 지방공기업과 유사한 양상을 보여주고 있다. 특히 지방공기업으로 운영되고 있는 사업 중에서 일부 사업이 일반행정 및 국가공기업과 업무 중복현상이 나타나고 있다. 예를 들어 도시개발공사의 경우 자치단체의 공영개발사업과 업무 대상영역이 동일하거나 유사하며, 토지개발사업과 관련하여 국가공기업인 대한주택공사, 한국토지공사와 지방공기업인 공영개발사업 및 도시개발공사와의 업무 영역에서 중복되는 현상이 나타나고 있다.

따라서 지방자치단체의 업무와의 연관성을 파악하고, 관련 기능을 분석함으로써 기능 및 조직재설계를 도모하는 것이 매우 필요하다. 기능 및 조직재설계 기준은 일련의 논리 트리 구조에 따라 다음과 같이 설정할 수 있다. 기능재설계는 먼저 기능유지와 폐지 판단, 기능 외부화 방안 판단, 기능 내부화 판단의 순으로 전개하되, 분석방법으로는 기능현황 분석, 기능연관분석, 고객니즈분석, 이해관계자 분석, 벤치마킹, 전문가 조사 등의 방법을 병행하여야 한다.

〈그림 1〉 기능 및 조직 재설계를 위한 흐름도



4. 외곽기관의 내실적 운영 방안

지방자치단체의 외곽기관의 존립타당성의 문제와 관련하여 현존하고 있는 외곽기관에 대한 효율적 운영방안을 모색하는 것이 무엇보다 중요하다. 현재의 자치단체 외곽기관을 일시에 청산하는 것이 불가능하다면 이에 대한 효율적인 운영방안을 검토하고 실행하는 것이 필요한데, 이를 위해서는 다음과 같은 사항을 고려해 볼 필요가 있다.

첫째, 외곽기관 CEO에 대한 객관적인 검증 절차가 필요하다는 점이다. 특히 지방자치단체장의 정치적·정실적 현황과 맞물려 외곽기관의 CEO가 임용되는 사례가 많기 때문에 효율적인 외곽기관의 내부통제가 이루어지고 있지 못하다. 또한 일부 외곽기관의 경우 조직인력에 비해 CEO의 직급이 과다한 문제점을 안고 있다(일례로 10명이 근무하고 있는 조직의 CEO 직급이 공무원 2급 수준인 사례도 있음). CEO의 임면 문제는 조직의 성패를 좌우할 수 있는 매우 중요한 요소이므로 절차적 정당성과 함께 유능한 인재의 발탁이 필요하다. 국가 영역에서 공공기관의 경우 공기업(시장형과 준시장형으로 구분), 준정부기관(기금관리형과 위탁집행형으로 구분), 기타기관으로 구분하고 CEO의 임면 절차를 규정하고 있듯이 지방 차원에서의 공공기관에 대한 유형화와 더불어 합리적이고 효율적인 임면 절차를 새롭게 정비할 필요가 있다.

둘째, 지방자치단체의 외곽기관의 운영 효율성을 고려해야 한다. 자치단체 사업의 효율적인 경영을 위하여 외곽조직을 설치하는 일이 많은데, 외곽기관의 설치는 자치단체 업무와의 관계 속에서 유기적으로 연계될 수 있어야 하며 지방 전체적인 차원에서 지역사회의 후생함수를 극대화할 수 있어야 한다. 그러나 대부분의 외곽기관의 경우 공개채용보다는 특별채용에 의해 운영됨으로써 인력운영의 전문성을 꺾고 있지 못하며, 인건비 지급과 관련하여 중앙정부의 각 부처 등의 지원과 도비의 지원을 받고 있어 인건비 지급체계도 단일화되어 있지 못한 실정이다. 또한 인사성과제도의 미흡으로 인사고과 우수자 및 우수 창안자에 대한 인센티브 제도가 부재하고, 성과평가와 관련된 성과급 시행이 이루어지지 못하고 있다. 따라서 자치단체 외곽기관에 대한 조직 및 인사운영의 합리화를 위한 특단의 조치가 필요한 시점이라 할 수 있다. 따라서 인력운영의 적정성을 확보하기 위해서는 우선적으로 지방정부의 외곽기관에 대한 인사권을 객관적으로 추진할 수 있어야 하는데, 최고관리자를 결정할 때 경영계약제 및 성과책임제를 실시하여 경영에 대한 자율성과 책임성을 부여하는 방안은 주인인 주민과 대리인인 자치단체 외곽기관 관리자의 비대칭적 정보를 완화할 수 있는 중요한 제도 중의 하나이다. 또한 인사고과, 승진관리 등 내부 인사관리에 대한 불만족 요인을 제거하기 위해서는 객관적인 인사기준을 마련하는 것이 필요하며, 이를 위해서는 각 외곽기관의 인사의 공정성을 확보할 수 있는 체계

적인 인사관리규정이 명확히 적용되어야 한다. 아울러 중장기경영계획과 연계될 수 있는 인력수요 예측과 인력소요모형이 개발되어야 하며, 직무분석을 통해 정원 대비 현원의 비율, 관리 대 현업인력 비율, 정규직과 비정규직의 비율, 일반직과 기술직의 비율에 대한 적정 규모를 도출할 필요가 있다. 인력의 적정 비율에 대한 고려 이외에 합리적인 인력배치를 도모할 수 있어야 한다. 그러나 이러한 제반적 분석을 도모하기 위해서는 정확한 분석기법이 전제되어야 하며, 전문적 지식이 요구된다. 외부 전문기관에의 용역의뢰 등은 일시적인 성과를 가져올 수 있겠지만, 지속적인 대응책이라 하기 어렵다. 따라서 인력규모 분석을 위한 전문적 인력을 내부적으로 양성할 필요가 있다. 직무분석시에 사용되는 직무기술서의 작성과 적용에 대한 외부 위탁교육을 통해 지방자치단체 외곽기관 스스로 적정 인력규모를 합리적으로 도출할 수 있도록 자기개발 능력이 유도되어야 한다.

셋째, 외곽조직이 행하는 사업의 공공성을 어떻게 확보하며 책임경영을 어떻게 확보할 것인가 하는 문제이다. 특히 지방자치단체와 민간사업자가 공동으로 설립한 경우 지방자치단체의 권한과 책임, 나아가 장래의 부담에 대해 충분히 유의할 필요가 있다. 공공부문인 지방자치단체와 민간부문인 기업 및 시민사회가 상호 유기적으로 공동의 외곽 법인을 설치하여 지역발전기능을 도모할 경우 관리상의 역할분담이 명확히 설정되어야 한다. 다수의 참여로 인해 통합적 행동(joint action)에 역행할 수 있기 때문이다. 즉 다양한 집단의 참여는 부서간의 상반된 이해관계, 정책대안에 대한 상반된 견해, 정책수행 담당자의 업무과중, 정책의 긴박성에 대한 이해 부족, 리더십과 조직역할에 대한 견해 차이, 법적 절차상의 혼란을 가중시킬 수 있다. 따라서 관리적 측면에서 권한배분과 책임소재를 명확히 하고 인사교류에 따른 파견 목적, 신분, 기간, 업무의 위치, 보수, 징계, 처우개선, 빈번한 인사이동의 지양 등의 문제를 명확히 규정해야 한다. 또한 모든 지방자치단체의 외곽기관에 대해 지휘감독권을 발동하는 것 자체도 문제가 될 수 있다. 외곽기관의 형태가 다양하고, 업무의 성격이 다르기 때문에 일률적인 지휘감독권의 제도화는 오히려 외곽기관의 본질적 속성을 잠식할 우려가 있다. 따라서 세부적인 운영지침에 대한 통제보다는 정부의 정책방향과 연계하여 지역주민의 복지가 형평하게 이루어질 수 있도록 하는 수준에서 통제의 방향을 설정해야 한다. 이를 위해서는 지방자치단체의 외곽기관에 대한 현황분석이 전제되어야 한다.

넷째, 외곽조직의 설치, 관리, 운영에 대한 민주적인 통제의 문제이다. 특히 지방의회의 경영상황에 대한 감시와 신중한 예산심의를 통하여 지방자치단체의 외곽기관에 대한 주민의 대표인 지방의회의 감시기능이 적절히 확보되어야 한다. 지방재정법에서 규정하고 있는 주민참여예산제 등을 활용하여 외곽기관에 대한 행재정 지원의 정당성을 확보하는 방안도 적극 고려해 보아야 한다. 또한 지방자치단체 외곽기관의 종사자들은 사업을 담당함에 있어 공공서비스 윤리의식을 확보하여 전체 주민의 복

사자로서의 입장을 견고히 해야 하는데, 이를 위해서는 윤리경영지수의 도입으로 투명한 행정을 도모할 필요가 있다. 아울러 사업의 취지와 집행정도, 그리고 사업결과를 지역주민에 공개하여 진정한 의미의 참여행정체계를 구축해야 할 것이다. 현재 지방공기업의 경영정보를 종합적으로 제공하는 포털 사이트가 구축되어 있으므로 지방공기업 이외에 지방자치단체의 외곽기관에 대한 경영정보도 공개할 수 있는 방안을 적극 모색할 필요가 있다.

다섯째, 외곽기관의 재정적 문제를 고려해 볼 필요가 있다. 지방자치단체의 외곽기관은 기본적으로 지방정부의 회계와는 독립된 체계에 의해 운영되는 것이 기본 원칙이다. 그러나 지방자치단체 외곽기관의 사업내용을 보면 사회정책적인 요청으로 인해 아무리 효율적으로 운영해도 수지균형이 곤란한 경우가 있다. 즉 공공성이 강한 만큼 채산성을 맞추기가 어렵다. 따라서 독립된 재정회계체계를 모든 외곽기관에 일률적으로 적용할 것이 아니라 사업내용의 공공적 성격의 강약에 따라 적절한 예산지원 및 배분을 고려할 필요가 있다. 외곽기관의 특성상 정부의 경비부담은 삼가 해야 할 일이지만, 수익자 부담의 한계를 넘는 부문에 대해서는 정부가 경비부담을 모색할 수도 있다. 그러나 외곽기관으로서의 존립 타당성이 없는 경우에는 과감한 일몰법의 적용을 통해 비효율적 행재정 지원을 지양할 필요가 있다.

5. 지방공기업의 개선방안

현행 지방공기업법은 지방공기업의 경영형태로 지방직영기업, 지방공사, 지방공단, 지방공사·공단외의 출자·출연법인 등으로 구분하고 있다. 이러한 지방공기업의 영역에서도 다음과 같은 방안을 고려해 보아야 한다.

첫째, 지방직영기업은 상·하수도, 공영개발 등의 사업을 수행하는 조직체이지만, 지방정부 조직과 동일하고 공무원에 의해 운영되는 특성을 지니고 있다. 그러나 상하수도 사업의 통합과 광역적 처리를 위해 현행 지방직영기업을 자주적 독립 법인체로 전환할 개연성이 높기 때문에 이에 대한 대비가 필요하다.

둘째, 지방공사와 지방공단의 구분이 필요한가의 여부이다. 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 동기

부여가 결여되어 있으며 대부분의 사업이 비수익적 공익사업이다. 따라서 현행 지방공사와 지방공단 제도를 통합하거나 지방공단에 대해서도 이익금을 자기처분할 수 있는 독립된 법인체로 인정하는 방안 등을 검토할 필요가 있다. 또한 지방공사·공단을 설립·운영함에 있어 사업이 얼마나 장기적으로 지속될 수 있는가를 충분히 고려해야 한다. 특정 사업에 대한 세간의 인식에 편승하여 구체적이고도 장기적인 측면에서의 사업타당성을 분석함이 없이 그때그때의 필요에 따라 지방공사·공단을 설립한다면 사업수행의 파행성 및 행정비용의 낭비현상을 초래할 뿐 아니라 지역 전체의 공익성을 해할 수 있다.

셋째, 지방공사·공단외의 출자·출연법인에는 상법상의 주식회사형태와 민법상의 재단형태를 설립할 수 있도록 되어 있으며, 2007년 6월말 현재 28개의 기업이 운영 중에 있다. 그러나 민관공동출자기업으로 통용되는 이러한 지방공기업에 대해 지방공기업법에서는 특별한 지도감독 규정을 두고 있지 않다. 경영평가, 경영진단, 경영공시 등의 규정이 적용되지 않으며, 지도감독에 제한적 규정(지방정부가 4분의 1 이상 출자한 법인에 대해서만 경영상황에 대한 보고 및 서류제출요구권, 관련된 업무·회계·재산에 대한 검사권, 경영지도권을 인정)만을 두고 있다. 따라서 민관공동출자기업에 대한 정책적 통제를 재검토해 볼 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. 특히 지방자치단체의 내부 조직인 지방직영기업과 외곽 조직인 지방공사, 지방공단, 민관공동출자기업에 대한 모든 규정이 포함되어 있다. 따라서 지방직영기업에 관한 법률과 자치단체에서 출자·출연한 지방공공기관에 관한 법률로 구분하는 방안도 고려할 필요가 있다.

IV. 결론

지방자치단체의 외곽기관에 대한 명확한 법제도적 개념 정의가 없는 상태에서 어디까지를 외곽기관의 범주로 규정할 것인가 하는 문제는 현재 지방자치행정에 있어 매우 중요한 과제라 할 수 있다. 지금까지 지방자치단체의 외곽기관에 대한 실태조사가 전혀 없었고, 개별 법률체계에 의해 별도로 관리됨으로써 통합적 관리를 위한 기반이 전혀 구축되어 있지 못하다. 따라서 향후 중점적으로 추진해야 할 사항은 다양한 법률체계에 의해 설립되거나 지원·보조되고 있는 지방자치단체의 외곽기관에

대한 현황분석을 실시해야 한다. 현황에 대한 이해 없이 제도적 개선방안을 도출하기는 어렵다.

현황 분석을 전제로 하여 지방공공기관의 범주 및 유형을 재검토하고 그에 상응하는 행정시스템을 법제도적으로 구비할 필요가 있으며, 지방자치단체 업무와의 관계를 신중하게 검토할 필요가 있다. 지방자치단체의 외곽기관은 자치단체와의 업무 중복 및 이중행정을 초래할 수 있으며, 위인설관(爲人設官)의 조직으로 전락할 우려가 있기 때문이다. 지방자치단체 조직의 적정규모를 도출하는 것 못지 않게 자치단체 외곽기관의 적정화 방안을 모색하는 것이 지방자치행정 영역에서 당면하고 있는 핵심 과제라 할 수 있다. 🌀

