

- 날짜: 2013년 7월 9일(화) • 전화: 02-832-4211~2 • 홈페이지: www.ppip.or.kr  
• “서울시 공공기관 시민참여를 위한 거버넌스” (담당: 김 철)

## 서울시 공공기관 시민참여를 위한 거버넌스 - 서울시 투자·출연기관운영위원회 제안 -

### < 요약 >

- 서울시 차원에서 내실있는 공공부문 민관협치기구의 필요성
  - 공공기관의 운영과 정책에 대한 시민참여를 실질화하고 제도화해야 함
  - 서울시 투자·출연기관의 정책과 운영에 관한 사항을 논의하고 소통할 수 있는 틀을, 서울시에 공공서비스를 제공하는 당사자인 투자·출연기관 노동조합, 그리고 시민사회가 참여하여 함께 만들어가야 함
- 서울시 공공부문 거버넌스의 추진배경
  - 서울시는 지난해 출연기관 운영위원회 설립을 구상한 바 있는데, 공공기관에도 민관협치가 부각되고 있음
  - 서울시의회 분과별로 구성된 의회·노동조합·시민사회단체의 협력체들을 확대하고 공식화
  - 서울시 투자·출연기관의 역할 증대: 서울시 재정 문제의 상당부분을 차지하는 지방공기업 부채 문제, 비정규직 문제를 풀기 위해서라도 공론의 장 마련 요구
  - 투자·출연기관 낙하산 인사가 심각한 바, 공정하고 투명한 공공기관 인사를 위한 제도적 틀 필요
  - 과거 공공기관 지배구조는 협치 성격의 거버넌스 범위 밖에 존재했고, 민관협치 강화를 핵심으로 하는 박근혜 정부의 정부 3.0에서도 제도적 틀이 부재함

- 관련사례로서 공공기관운영위원회와 지방공기업정책위원회에 대한 분석
  - 국가 공공기관 운영과 관련한 최고의사결정기구로서 「공공기관의 운영에 관한 법률」상에 설치된 공공기관운영위원회는 기획재정부의 산하기구로 전락하면서 제 기능을 발휘하지 못하고 있음
  - 지방공기업과 관련한 주요 정책, 경영평가, 경영진단, 그 밖에 경영 개선에 관한 사항 심의를 위해 운영되고 있는 지방공기업정책위원회도 안전행정부가 결정한 사항을 추진하는 역할에 그치고 있어 형식적 기구로 인식되고 있음
  
- 서울시 공공부문 거버넌스의 구축방안
  - 「(가칭)서울시 투자·출연기관운영위원회」는 서울시 투자·출연기관의 주요 정책과 전반적인 운영, 공공서비스 향상 등에 대해 이해관계자들을 비롯한 시민들이 참여하여 논의하는 공공부문 운영기구
  - 대상기관은 5개의 투자기관과 12개의 출연기관, 그리고 서울시 보조기관과 위탁기관, 투자·출연기관의 자회사, 지방공사·공단 외의 출자·출연법인 포함
  - 지역주민들과 이해관계자들, 관련분야 전문가들이 관여하는 메커니즘을 마련하고, 그 구성기준을 명확히 하여 운영과 의사결정 과정에서 공공성 확보해야
  
- 서울시 공공부문 거버넌스 구성상의 쟁점
  - 서울시장의 권한을 일부 이양받아 설치·운영된다는 점에서 시장의 의지와 결단이 있으면 제도화가 가능하며, 시의회는 권한을 침해하지 않음
  - 노동조합운동과 시민사회의 역량이 뒷받침되어야
  - 「출연기관 운영조례」가 제정된다면, 여기에 투자·출연기관운영위원회의 설치 및 운영에 대한 내용을 포함시켜 근거규정을 둘 수 있음
  - 공공부문 거버넌스에 대한 문제의식을 가진 시의원들과 함께 진보적인 서울시 정책 수립을 위한 조례·제도 개선의 최우선 과제로 관련 조례 제정을 설정하고 제도화에 나서거나, 직접 주민발의를 통해 조례 제정에 나설 수도 있음
  - 지방자치단체 투자·출연기관에 대한 시민사회의 이해도를 제고하는 노력과 함께 서울시 공공부문 거버넌스 창출을 위한 조건을 만들어가야 할 것임

# 서울시 공공기관 시민참여를 위한 거버넌스

## - 서울시 투자·출연기관운영위원회 제안 -

김 철 (사회공공연구소 연구위원)

### 1. 서론

현재 공공운수노조·연맹 서울지역본부는 노정교섭 쟁취, 서울시 및 기초자치단체 미조직 노동자 조직화, 서울시 공공정책 대응 및 사회공공성 강화, 그리고 서울지역 노동자의 노동조건 개선 및 각 단위사업장 현안 해소 등을 사업목표로 서울지역 공공부문 노정교섭 틀을 만들기 위한 노력을 기울이고 있다.

이를 위한 대외사업체계로서, 對 지방정부 단사별 현안 해소 및 對 지방자치단체 교섭 추진을 위한 서울시투자·출연기관협의회, 서울시 공공부문 정책협의회 등이 거론된다. 이러한 틀들은 지난 2011년 서울시장 보궐선거 직전 공표되었던 <'함께 잘 사는 서울'을 만들기 위한 야당·시민사회 정책 합의문>에 기초한다. 지난 2011년 10월 3일 박원순 서울시장 후보캠프와 야권·시민사회진영이 공표한 합의문에서는 시민사회의 폭넓은 참여와 협력을 통해 사람 중심의 '함께 잘사는 서울'을 만들어 나가며, 심각한 양극화 문제를 해결하기 위해 누구나 누릴 수 있는 보편적 복지를 실현하고, 일하는 사람이 행복한 노동존중의 사회를 선도하는 한편 사회 공공성을 증진하여 시정을 혁신한다는 것을 명시했다.

그리고 합의문은 10대 핵심 정책과제 중의 하나로서 안정적인 노정관계 구축을 제기하였다. 이를 위해, 노사민정협의회를 내실화해 운영하고, 필요 시 노정협의 틀을 운영하는 한편, 서울시 산하기관과 지방공기업의 노정관계에서 발생한 문제들을 원만하게 해결하기 위해 노력하기로 하였다. 이는 서울시 행정을 시장과 공무원 중심의 의사결정 구조에서 전문가·주민 등이 함께 머리를 맞대고 다양한 현안들을 논의하고 정책에

반영하는 민관협치(거버넌스) 체제로 바꾸겠다는 것이었다. 이는 서울시 투자·출연기관의 혁신을 위한 환경이 조성되었음을 의미하며, 이제 남은 과제는 이를 제도화하는 것이다.

사실 지방정부 단위에서 공공부문의 노정교섭은 물론, 공공부문 정책결정에 노동계가 주도적으로 개입해본 적이 없고, 이를 위한 추진기구 또한 부재한 상황이다. 중앙정부 차원에서는 안전행정부 산하에 지방공기업정책위원회를 두고 있으나, 지방공기업 주요 정책에 관련한 사항에 한정되어 있고, 안전행정부가 결정한 사항을 추진하는 역할에 그치고 있어 형식적인 기구로 인식되고 있으며, 여기에 노동조합을 비롯한 시민의 참여도 원천봉쇄되어 있다.

서울시의 경우 박원순 후보가 당선된 이후 정책전문가, 시민단체 대표 등 각계 전문가로 구성된 서울시 희망서울 정책자문위원회를 출범시켜 민관협치를 현실화하는 모습을 보여주었다. 하지만 현재까지 진행된 상황을 보면 그 후신이라 할 수 있는 서울시 정운영위원회는 개점휴업상태<sup>1)</sup>이고, 노동분야 거버넌스 또한 서울시 노사민정협의회를 재활용하는 것에 그치고 있다.

특히 공공부문 노동정책 관련기구로서 언급되는 서울모델협의회(서울모델)는 애초 설치 취지 자체가 공공기관에서의 무파업을 목적으로 했고, 노사민정협의회의 특별위원회에 불과한 위상이다, 서울시에서의 공공기관 노정교섭도 배제하고 있어서 공공부문 거버넌스로서 한계를 노정하였다. 서울시가 공공부문의 중요성을 인지하고 시민들의 참여아래 이에 관한 정책과 운영을 논의할 수 있는 민관협치의 틀을 고민하고 있는지 궁금해지는 대목이다.

서울시 차원에서 공공기관의 운영과 정책에 대한 시민참여를 실질화하고 제도화하려면, 노사민정협의회나 서울모델을 뛰어넘어, 내실있는 공공부문 민관협치기구가 필요하다. 이는 중앙정부 차원에서 운영되고 있는 공공기관운영위원회나 지방공기업정책위원회와 유사한 기구를 서울시 단위에서 신설하는 것 이상의 내용을 포함한다. 서울시 투자·출연기관의 정책과 운영에 관한 사항을 논의하고 소통할 수 있는 민관협치의 틀을, 서울시에서 공공서비스를 제공하는 당사자인 투자·출연기관 노동조합, 그리고 시민사회가 참여하여 함께 만들어가야 하는 것이다.

물론 지금까지 민관협치를 표명하면서 나왔던 위원회 조직들이 제 역할도 하지 못했으며, 전문가라는 탈을 쓰고 위원회에 들어간 인사들도 대부분 기득권을 옹호하는 역할만 했다는 비판이 있다. 그리고 이러한 위원회 형태의 거버넌스 조직이 구성된다 한

---

1) 내일신문, "서울시정운영위원회 '개점 휴업'," 2012-07-23.

들 여기에 진보진영에서 참여할 만한 인력풀도 부족하며, 그렇게 되면 참여하더라도 결국 관료들의 들러리를 서게 되고, 정책 추진의 명분만 제공할 뿐이며, 옥상옥 기구가 될 것이 뻔하다는 비관적 예측도 가능하다.

여기에서는 이러한 비판을 고려하되, 내년 지방선거에서 단체장이 누가 되든지간에 관료들이 모든 것을 결정하는 구조보다는 노동운동 진영을 비롯한 시민사회가 공공부문 정책에 대해 어느 정도의 개입 통로를 마련하는 구조가 나올 것이라는 점을 전제로 논의를 전개하고자 한다. 그리하여 서울시에서 시민들의 참여아래 공공부문의 전반적인 정책과 공공기관의 운영에 대해 논의하는 장인 공공부문 민관협치기구로서 서울시 투자·출연기관운영위원회를 제안한다. 이를 통해 공공기관 거버넌스 기능을 수행하도록 하자는 것이다.

## 2. 서울시 공공부문 거버넌스의 추진배경

### 1) 공공기관에도 민관협치의 부각

서울시 투자기관, 출연기관 뿐만 아니라 민간위탁 사업장까지 포함하여 서울시 공공부문 전반에 대해 논의할 수 있는 틀이 필요하다. 각 광역자치단체에서 남발되고 있는 투자·출연기관의 설립타당성 검토와 함께 지방자치단체 투자·출연기관의 주요 정책과 전반적인 운영 등에 대해 이해관계자들을 비롯한 시민들이 참여하여 논의하는 기구를 서울시 차원에서 설치하는 것이다.

서울시는 지난해 출연기관 운영위원회 설립을 구상한 바 있다. 출연기관에 대한 다각도의 전문가의 의견수렴 및 시민대표 참여 수단으로 시 출연기관 운영에 관한 주요 사항을 심의·의결하는 기능을 갖는 출연기관 운영위원회를 설치 및 운영하겠다는 것이다. 이러한 구상을 확대하여 출연기관뿐만 아니라 지방공기업, 시 위탁기관들의 정책과 운영에 관한 주요 사항을 심의·의결하는 기구를 둘 필요가 있다.

특히, 아직 「지방자치단체 출자·출연기관의 설립과 운영 등에 관한 법률(안)」이 제정되지 않은 상황이므로, 출연기관 운영의 경우에는 지방공기업에 비해 상대적으로 중앙정부로부터의 간섭에서 자유롭다. 따라서 광역자치단체 차원에서 설치가능한 공공기관 운영기구에서 이들 출연기관의 임원인사를 비롯하여 기관의 운영 및 정책에 관여할 수 있으며, 관여하는 것이 바람직하다고 본다. 이는 전문가·주민 등이 함께 서울시 산

하기관과 지방공기업의 노정관계에서 발생한 문제들을 원만하게 해결하고 공공부문의 다양한 현안들을 논의하고 정책에 반영하는 민관협치 체제를 만들겠다는 박원순 시장의 의중을 반영하는 것이기도 하다. 다만 이러한 틀이 노정교섭의 장을 대체하지는 않는다.

## 2) 분야별로 구성된 의회·노동조합·시민사회단체의 협력체 확대

현재 서울시의회와 직접적으로 연관되지는 않았지만, 시의회 분과별로 서울시 공공기관 노동조합과 시민사회단체 사이에 느슨한 논의구조가 형성되어 있다. 서울시 공공부문 거버넌스는 이러한 협력체들을 확대하고 공식화하여 서울시 공공부문 정책에 진보적으로 개입하기 위한 수단이 될 수 있다.

서울시정의 상당수는 투자·출연기관과 관련된 사안이다. 서울시와 서울시의회가 서울시정을 원활하게 풀어나가기 위해서는 관련 투자·출연기관 노동조합 및 시민사회단체와의 유기적인 논의와 소통이 필요하다. 이를 위해서라도 서울시 공공부문 거버넌스가 요구된다.

## 3) 서울시 투자·출연기관의 역할 증대

서울시 지방공기업은 막대한 자산을 가지고 있는 한편으로, 부채 또한 상당하다. 현재 안고 있는 막대한 지방공기업 부채 문제를 해결하지 않고 '새로운 서울', '희망 서울'을 만들기란 불가능할 것이다.

안전행정부가 2013년 6월에 발표한 2012년도 지방공기업 결산결과에 따르면 서울, 경기, 인천 3개 지자체 지방공기업의 부채는 49.5조로, 전체 지방공기업부채의 68%에 해당하며, 서울시 지방공기업의 부채는 23.6조이다. 투자기관별로는 SH공사가 18조3,351억원으로 가장 많은 부채를 안고 있으며, 서울메트로 3조3,035억원, 서울도시철도공사 1조433억원 순이었다. 특히 SH공사는 분양실적 감소로 적자로 전환되었다('11년 4,307억원 → '12년 △5,354억원).

일반적으로 부채 문제의 심각성을 강조하면 할수록 '건전재정', '균형재정'의 원칙이 강조되고 '지출 축소'라는 해법으로 연결되지만, 전문성이 부족한 낙하산 인사가 지방공기업을 운영한 결과로도 볼 수 있다. 서울시 재정 문제의 상당부분을 차지하는 지방공기업 부채 문제를 풀기 위해서라도 공론의 장이 마련되어야 한다.

<표 1> 서울시 지방공기업별 부채 상세 내역

(단위: 억원, %)

	부채규모		부채비율	
	2011	2012	2011	2012
총계	227,634	236,416	123.4%	131.8%
상수도	3,846	4,307	8.0%	8.8%
지역개발기금	3,317	3,395	7897.6%	6528.8%
SH공사	175,254	183,351	312.6%	345.8%
서울메트로	32,405	33,035	250%	281%
서울도시철도공사	11,013	10,433	19%	19%
서울농수산물공사	683	987	7.4%	10.6%
지방공단	1,116	908	270.9%	208.3%

경제, 복지, 문화 등 다양한 행정수요의 효율적인 공급을 위해 설립한 출연기관도 재정지원 규모가 지속적으로 증가하는 추세이다.

<표 2> 지난 5년간('08~'12) 출연기관 수 및 규모 확대 추이

구 분	' 08년도(a)	' 12년도(b)	증 감(a-b)
기관 수	10개	12개	2개
인 력	1,469명	1,879명	410명
예산(출연금)	3,537억(1,230억)	6,054억(1,544억)	2,517억(314억)

※ 출연금 증가에 비해 예산 증가가 많은 것은 위탁사업 증가에 따른 것임.

자료: 서울시 기획조정실, 市 출연기관 운영 효율화 계획, 2012.

특히 이들 투자·출연기관을 포함한 공공부문에서 비정규직 문제가 부각되고 있고, 서울시 또한 이를 해결하는 데 적극적으로 나서고 있다. 이는 노동정책의 문제이지만, 공공부문에서 선도적으로 해결해야 하는 문제이기도 하다. 비정규직 문제를 풀어나가는데 있어서 서울시 공공기관에 대한 관심이 높아지고 있는 측면에 주목해야 하는 것이다.

#### 4) 투자·출연기관 낙하산 인사의 심각성

조선일보가 지방공기업 138개 중 기관장이 공적인 4곳을 제외한 135개 지방공기업

기관장들의 주요 경력을 전수조사한 결과에 따르면, 92명(68%)이 퇴직 관료 출신이었다. 지방의원과 정당 간부 등 정치인 출신(14명)까지 포함하면 정·관계 낙하산 인사의 비율은 79%나 된다. 특히 부산광역시가 출자한 산하 6개 지방공기업 중에서 5개 지방공기업 기관장이 부산시 관료 출신으로 채워졌고, 서울에서도 전체 5개 중 3개의 기관장을 서울시 관료 출신이 맡고 있었다.<sup>2)</sup>

서울시 자치구들을 보면, 24개 자치구 시설관리공단 중 18곳을 공무원(10곳)이나 정치인(8곳) 출신이 장악하고 있다. 특히 서울 강남구, 광진구, 서대문구, 성동구, 송파구, 양천구, 용산구, 종로구, 중랑구 등의 경우 해당 구청의 국장 출신들이 이사장으로 임명되었고, 강북구, 노원구, 도봉구, 동대문구, 동작구 등은 해당 자치구의 구의원 출신의 인사가 이사장을 맡고 있다.

이러한 이유로 임원 인사와 관련해서는 지방공기업 사장에 대한 지방의회의 인사청문회 도입을 요구하는 여론이 높지만, 「지방공기업법」을 개정하지 않는 한 인사청문회 도입은 불가능하다. 가능하다고 해도 단지 공공기관장의 임명만을 문제삼을 뿐 그 운영 및 정책에 관한 사항은 논의에서 제외되어 있으며, 정작 시민들의 참여는 배제되어 있다.

따라서 낙하산 인사를 방지하기 위해서라도 공정하고 투명한 공공기관 인사가 이루어질 수 있도록 하는 제도적 틀이 필요하다. 제 역할을 하지 못하고 있지만, 중앙 공공기관의 최고 의사결정기관인 공공기관운영위원회와 같은 기구가 요구되는 것이다.

## 5) 기존 민관협치기구의 한계

노무현 정부 시기에 제시되었던 민관협치 성격의 거버넌스에는 공공기관이 포함되지 않았고, 시민 우선(citizen-driven)의 지배구조를 의미하는 공공지배구조론(public governance)도 이론적 논의만 존재했다. 물론 노사관계에 있어서 노사정위원회나, 시민단체의 참여를 통해 사회갈등을 해소하고자 하는 지속가능발전위원회, 지방자치에 있어서 지역거버넌스, 환경갈등 해소를 위한 환경거버넌스 등이 거버넌스 구축의 예로 제시되기는 했다.<sup>3)</sup> 하지만, 공공기관 지배구조는 협치 성격의 거버넌스 범위 밖에 존재하였다. 기업지배구조(corporate governance structure)의 일부분으로서만 인식

2) 조선일보, "지방공기업 CEO 79%가 '낙하산'... 市 요구대로 사업 추진," 2013-06-01. 최근 서울 시설관리공단 이사장에 시민운동가 출신의 오성규 공단 사업운영본부장이 임명되어 현재 서울시 출신 공기업 기관장은 서울메트로와 서울도시철도공사 2명이다.

3) 대통령자문 정책기획위원회, 「참여민주주의를 위한 거버넌스 모델 구축」, 2005.



되었고, 여기에서 거버넌스는 운영구조, 통치체제를 의미할 뿐 협치의 의미는 배제되었던 것이다.

최근 박근혜 정부가 관계부처 합동으로 발표한 정부 3.0 추진 기본계획(2013)은 민관협치와 온라인 직접민주주의를 정부 3.0의 핵심으로 제시하면서, 민관협치 강화를 위해 정책 전 과정에 집단지성을 구현하고, 참여·소통 채널을 다양화하며, 온라인 민관 협업 공간을 구축하겠다고 밝혔다. 하지만 여기에서 민관협치를 위한 제도적 틀은 보이지 않는다.

서울시의 경우에도 노사민정협의회나 서울모델이라는 틀이 존재하고 있지만, 노사화합 이데올로기를 확산하는 장으로서 기능하거나 노동정책에 있어서도 거버넌스가 존재함을 보여주는 전시성 조직으로 작용했을 뿐이었다. 따라서 서울시 차원에서 공공부문에의 시민정책참여를 제도화하고자 한다면 그 출발점은 공공서비스의 생산자이고 소비자인 이해관계자들이 참여하는 공공기관 지배구조를 설계하는 것이 되어야 한다.

### 3. 관련사례의 분석

서울시 공공부문 거버넌스와 관련하여 공공기관운영위원회와 지방공기업정책위원회를 살펴볼 필요가 있다. 우선, 국가 공공기관 운영과 관련한 최고의사결정기구로서 「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하 “공운법”)상에 설치된 공공기관운영위원회가 기획재정부의 산하기구로 전락하면서 제 기능을 발휘하지 못하고 있는 점에 주목해야 한다. 또한 지방공기업과 관련한 주요 정책, 경영평가, 경영진단, 그 밖에 경영 개선에 관한 사항을 심의하기 위하여 지방공기업정책위원회가 운영되고 있지만, 그 권한이 형식적이어서 별다른 역할을 하지 못하고 있는 것도 눈여겨봐야 한다.

한편, 서울시는 '市 출연기관 운영 효율화 계획'을 통해 서울시 출연기관의 자율성에 기초한 지속적 혁신의 유도와 책임 경영체계 구축을 위해 '출연기관 설립 및 운영에 관한 조례(가칭)'를 제정하고, 출연기관 운영위원회(가칭) 설립을 검토한 바 있다. 서울시 출연기관 운영위원회는 서울시 출연기관 운영에 관한 주요 사항을 심의·의결하는 기능을 갖는 기구로, 출연기관의 신설 및 해산, 경영공시, 기능조정, 경영혁신, 경영진단 결과 분석 등 자체적 판단이 어려운 부분에 대한 전문성 및 객관성 부여 역할을 하는 것으로 규정되었다. 출연기관 운영위원회는 다각적 분석이 가능하도록 교수, 경제인, 시민단체, 시의원, 회계사, 언론인, 관련공무원 등 다양한 분야의 관계 전문가로

구성하며, 운영위 소속하에 기관의 신설 등에 관한 검토 위원회, 경영개선추진 위원회 등의 분과위원회를 두어 운영위원회 운영의 효율성을 증대하고자 하였다(서울시 기획조정실, 2012).

이와 같이 출연기관 운영위원회의 설치 및 운영을 통해 다양한 전문가의 의견수렴 및 시민대표의 참여를 도모기로 것은 큰 의미가 있다. 다른 광역자치단체의 경우 출연기관 운영위원회는 물론 출연기관 기본조례도 제정이 안된 상황이기 때문이다.<sup>4)</sup> 그러나 시민들의 관심이 집중되고 있는 서울시 지방공기업의 운영에 관한 주요 사항을 심의·의결할 수 있는 기구조차 없는 상황에서 출연기관에 대해서만 운영위원회를 구성하는 모양새를 취하여 서울시 공공기관들을 모두 포괄하지 못하는 한계가 있다. 또한 초안에 불과하다 보니 출연기관 운영위원회의 구체적인 구성이나 운영에 대한 사항이 결여되어 있는 것도 아쉬운 대목이다.

## 1) 공공기관운영위원회

### (1) 공공기관운영위원회의 현황

공공기관운영위원회(이하 "공운위")는 공운법에 따른 최고 의사결정기관으로서 공운법 제8조에 따라 기획재정부장관 소속하에 두고 공공기관의 운영과 관련한 주요사항을 심의·의결한다.

- ① 공공기관의 지정, 지정해제와 변경지정
- ② 공공기관의 신설 심사, 민영화 및 구조조정 등 기능조정, 혁신지원 등
- ③ 공공기관의 경영공시 및 공시의무 등의 위반에 대한 인사상 조치 등
- ④ 비상임이사·감사에 대한 직무수행실적 평가를 포함한 공기업·준정부기관의 경영실적 평가 등
- ⑤ 공기업·준정부기관의 임원 임명 및 해임이나 해임 건의 등
- ⑥ 보수지침, 경영지침 및 감독의 적정성 여부의 점검과 개선 등

현재 공운위는 위원장을 포함하여 20명 이내의 위원, 즉 당연직 정부위원과 11명

---

4) 안전행정부가 지난 6월 17일 「지방자치단체 출자·출연기관의 설립과 운영 등에 관한 법률」 제정(안)을 입법예고하였고, 전라남도가 지난해 10월 「전라남도 출연기관 등의 관리 및 운영에 관한 조례」를 제정하기는 했다. 하지만 전자의 경우 지역주민이 참여할 수 있는 통로를 마련하지 않은 채 경영 합리화와 운영의 투명성 제고, 지역주민에 대한 서비스 증진을 명목으로 중앙정부의 통제, 경영 효율화만을 도모하고 있다. 또한 전라남도의 조례도 출연기관 경영선진화 차원에서 제정된 것으로, 출연기관 등의 경영평가에 관한 사항을 심의·의결하기 위해 경영평가위원회를 두고 있을 뿐, 시민참여는 역시 배제되고 있다.

이내의 기획재정부장관 추천 대통령 위촉 민간위원으로 구성하게 되어 있다. 공운법 제9조 제1항과 공운법 시행령 제11조제1항에 따르면, 정부위원은 기획재정부장관을 위원장으로 하여, 국무조정실의 차관급 공무원, 기획재정부 제2차관, 안전행정부차관, 국민권익위원회의 차관급 공무원, 주무기관의 차관·차장 또는 이에 상당하는 공무원으로 구성된다. 민간위원은 “공공기관의 운영과 경영관리에 관하여 학식과 경험이 풍부하고 독립적인 사람으로서 법조계·경제계·언론계·학계 및 노동계 등 다양한 분야에서 기획재정부장관의 추천으로 대통령이 위촉하는 11인 이내의 사람”으로 규정되어 있다.

한편, 공운위 아래 3개 소위를 두어 회의의 효율적 운영을 지원한다. 인사보수심의 소위는 공기업·준정부기관 임원 후보자 선임, 보수 등에 관한 사항을 심의하고(위원장: 기획재정부 제2차관), 공기업선진화추진소위는 기관신설 심사, 민영화·기능조정 등 선진화 방안, 추진상황 점검·평가 등에 관한 심의를 하며(위원장: 2차관), 공공기관경영개선추진소위는 방만경영 개선 등 계획 수립 및 점검한다(위원장: 이상철 위원).

소위 위원장 및 위원은 공운위 위원장(기재부장관)이 지명하는 5~9명의 위원으로 구성되며, 위원은 2개이상 소위위원으로 중복지명될 수 있다.

공운위는 매월 1회 개최를 원칙으로 인사안건과 경영평가, 예산지침 등에 관한 안건을 심의·의결한다.

## (2) 공운위의 문제점<sup>5)</sup>

### ① 기획재정부의 산하부서로 전락

공운법 제정 당시 공운위 위원장은 기획예산처장관이었으나, 2008년 정부조직개편으로 인하여 기획예산처는 재정경제부와 통합되어 기획재정부로 바뀌었고, 공운위 위원장도 기획재정부장관이 맡게 되었다. 기획재정부장관이 시장경제에 대한 규제기능과 함께 준정부조직에 대한 소유권 행사기능, 감독기능을 일원화하여 보유하게 된 것이다(한상일, 2010: 83-84). 이로 인해 공공기관 지배구조에서 정치적 책임성이 약화되는 한편, 관료적 책임성이 강화되어 많은 문제들이 발생했다.

공공기관 운영은 단지 재무적 성과측정의 문제로만 여겨져서는 안 되고, 공공서비스의 확대, 공공부문 투자와 성과에 대한 국가의 전략적 기획이라는 측면에서 바라봐야 하지만, 현재는 공공기관 총괄기구로서의 역할을 할 기관이 부재한 상황이다. 기재부는

---

5) 이하의 내용은 김철(2012a)을 정리한 것이다. 여기서는 이러한 공운위의 문제점에 대한 개선방안은 제외하였다.

공운위의 주무부처로서 전략적 관리감독을 행하는데 관심을 갖기보다, 경제부처로서의 정체성을 가지고 부처 이해에 골몰하고 있다. 이로 인해 모든 공공기관들에 제2의 주무기관으로 인식될 만큼 강력한 영향력을 발휘하고 있다고 해도 과언이 아니다.

기재부가 재정당국으로서의 색채를 한층 강화한 결과 공운위를 통한 공공기관 관리에 있어서도 공공가치에 대한 진지한 고민 대신 모든 것을 예산 대비 경제적 성과로 판단하고 재무적 실적을 중심으로 평가하는 모양새가 주를 이루고 있다.<sup>6)</sup>

## ② 공운위 구성 및 운영에 다양한 분야 이해관계자의 참여 결여

주요 공기업의 기관장 임명과 공공기관 비상임이사 결정과 관련하여 공운위의 심의·의결을 통한 여과기능이 무력화되었다. 물론 공운위는 다른 행정자문위원회와는 달리 산업은행 공공기관 지정해제, 경영평가에 국민체감도 평가의 필요성 등 주요 안건에 대해 치열한 토론이 벌어진 것으로 알려지고 있다. 그러나 회의 논의내용이 제대로 공개되고 있지 않으며, 논의의 결과가 대부분 기재부의 주문사항을 추인하는 형태를 띠고 있다. 이는 2010년 공공기관 임원 임명 관련 안건 22개 중 21개가 원안의결된 것에서 잘 드러난다.

또한 지난 4년 동안 공운위 정부위원의 참석현황을 보면, 대리참석률이 현저하게 높다. 게다가 대리 참석한 정부위원들이 안건에 대한 의결권을 행사하고 있어 공운위 설치의 취지와 회의 운영의 효율성이 심각하게 훼손되고 있다.

공운위는 참여정부 시절인 '07년 6월 구성 당시 노동계 배제 논란이 제기되었음에도 3인의 시민사회단체 출신 참여를 인정하여 정부의 운영위원회 일방 운영에 대한 최소한의 견제 흐름을 인정한 바 있다. 그러나, MB정부 들어 '08년 초기 서면심의 중심 운영 후 차례로 3명의 위원을 사퇴시켰으며, '08년 이후에는 정부 독주체제로 일관하였다.

민간위원은 다양한 분야에서 추천되고 있지 않으며,<sup>7)</sup> 정부 임의대로 분야별 균형이 훼손되고 있다. 공운법 제9조는 노동계를 포함하여 추천하도록 되어 있지만, 공운법

---

6) 기재부는 재정적 효율성의 제고에 관심이 있을 뿐 공공성에 대해서는 공공부문 노동조합 등이 자기 이익을 추구하기 위한 핑계에 지나지 않는다고 보면서 실체를 부인한다. 철도공사의 정원 감축과 이로 인한 열차 안전사고의 빈발은 인력수요에 대한 분석 없이 기재부가 공공기관 선진화 계획에 따라 일률적으로 정원을 감축하면서 부작용이 발생한 대표적인 사례이다. 공공기관이 제공하는 공공서비스의 공공적 가치를 중시하는 방향에서 공운법의 운용이 이루어지지 않았던 것도, 공공기관 지배구조에서 최고의사결정기관으로서의 위상을 가지고 있는 공운위가 제 역할을 하지 못하고 형해화된 이유도, 이를 주도하는 기재부가 공공성에는 관심이 없기 때문일 것이다(김철, 2013a).

7) 2011년의 경우 민간위원 9명 중 교수가 5명이고 변호사가 2명이었다.

제정 및 공운위 구성 이후 노동계 인사가 위촉된 적은 단 한 차례도 없어, 다양한 의견주체들의 광범위한 참여를 허용하는 민주적 지배구조를 외면하고 있다. 시행령 제11조제2항에 규정된 “공공기관의 운영과 경영관리에 관하여 학식과 경험이 풍부”한 사람의 기준 중에서 “중립적인 사람”에 대해서는 기준이 제시되어 있지 않다. ‘중립적’이라는 자칫 자의적으로 해석될 수 있고, 실제 민간위원으로 참석한 대부분의 인사들이 기획재정부가 제출한 안건을 그대로 통과시키는 거수기 역할을 해왔다는 점에서 문제가 있는 규정이다(김철, 2012a).

나아가 공운위 내에서 실질적 심사권을 쥐고 있는 인사심의소위원회의 불투명한 운영도 문제다. 인사선임이 서면회의로 이루어지기도 한다.

## 2) 지방공기업정책위원회

### (1) 지방공기업정책위원회의 현황

지방공기업정책위원회(이하 “정책위”)는 지방공기업에 대한 경영평가, 경영진단, 선진화 추진, 경영컨설팅, 그리고 기타 지방공기업 주요정책에 관련하여 안전행정부장관이 필요하다고 인정하는 사항에 관하여 심의하도록 하고 있다(「지방공기업법」 제78조의3).

과거 대통령령에 근거를 둔 지방공기업경영평가위원회와 「지방공기업법」상의 지방공기업경영진단위원회가 별도로 설치·운영되고 있었고, 각각 민간위원 5명으로 구성된 소규모 위원회로 운영되어 정책의 일관성과 연계성 확보가 곤란하였다. 이에 지방공기업 정책에 대한 각계의 의견 수렴 및 정책자문, 심의 기능을 강화하고 지방공기업 정책의 일관성과 효율성을 높이기 위하여 두 위원회의 기능을 통합하여 2009년 지방공기업정책위원회를 신설하였다.

정책위는 경영평가와 경영진단에 관한 풍부한 경험을 가진 전문가, 5년 이상 실무경험이 있는 공인회계사, 부교수 이상 직위에 있는 사람으로서 공기업 경영 및 그 밖에 관련 분야에 관한 전문지식이 있는 사람 중에서 안전행정부장관이 위촉한 15인 이내의 위원으로 구성한다. 위촉위원의 임기는 2년으로 하되 1차에 한하여 연임할 수 있다.

### (2) 정책위의 문제점

정책위를 국가 공공기관에서 공운위와 같은 소유권 기능을 수행하는 기관으로 보기는 어렵다. 정책위는 사실상 안전행정부가 결정한 사항을 추인하는 것에 그치고 있어

형식적인 기구로 인식되고 있다.

형식화되어 있는 정책위의 권한을 실질화하려면 공공기관운영위원회와 같이 지방공기업 관련 주요 정책, 운영평가, 경영진단, 그 밖에 경영 개선에 관한 사항을 심의·의결하는 지방공기업 지배구조의 최고의결기구로 만들어야 한다.

그리고 정책위 위원의 구성 또한 경영평가, 경영진단과 관련된 전문가로 한정되고 있는 것도 문제라고 할 수 있다(김철·권두섭, 2012). 여기에 노동조합을 비롯한 시민의 참여가 막혀 있고, 지방공기업의 설립 주체인 지방자치단체는 물론 지방공기업의 이해당사자의 참여가 어려운 한계가 있다. 물론 심의기구에 불과하기에 구성 문제를 그리 중요한 것으로 파악하지 않을 수도 있으며, 위원장이 필요한 경우 지방자치단체의 공무원, 지방공기업의 임직원, 그 밖에 관계인을 출석시켜 발언하게 할 수도 있다.

그러나 정책위가 공운위와 유사하게 지방공기업의 주요정책에 관한 사항을 심의·의결하는 기구가 된다면, 정책위의 구성 또한 바뀌어야 한다. 그 의사결정구조를 안전행 정부가 좌지우지하던 것에서 지방공공서비스의 이용자, 생산자를 대표하는 인사가 참여하는 '이해관계자 참여형'으로 바꿔 안행부로부터의 독립성을 확보할 필요가 있다. 이것은 지방공기업 지배구조에 시민참여를 제도화하는 방안이 될 것이다.

## 4. 서울시 공공부문 거버넌스의 구축방안

### 1) 서울시 투자·출연기관운영위원회의 의의

여기에서 제시하는 '(가칭)서울시 투자·출연기관운영위원회'는 기존의 노사민정협의회 및 노정교섭/협의기구와는 별도로 설치되는 서울시 공공부문 거버넌스 기구이다.<sup>8)</sup> 현재의 서울모델의 경우 명칭도 서울시투자·출연기관협의회로 바꾸고 대상기관 및 위원도 확대하고 있지만, 결국은 서울시 노사민정협의회의 특별위원회로서 그 기능 및 역할이 제한적일 수밖에 없다. 따라서 서울시 투자·출연기관의 주요 정책과 전반적인 운영 등에 대해 이해관계자들을 비롯한 시민들이 참여하여 논의하는 공공부문 운영기구로서 공공기관 지배구조의 민주화 측면에서 '서울시 투자·출연기관운영위원회'(이하 "운영위원회")를 설치할 필요가 있다.

---

8) 따라서 노사정 3자 협의기구(사회적 협의기구)의 측면, 공공부문의 실질적인 사용자인 서울시와 공공부문 노동조합들의 산별교섭(노정교섭·협의)의 실현 측면 등은 별도의 논의가 필요하다.

운영위원회는 지방자치에 역행하지 않으면서 현실적인 투자·출연기관 관리기구로서 역할을 할 수 있다. 투자·출연기관의 신설은 물론 폐지, 지방공공서비스의 질 제고 및 요금의 문제 등에 대해서도 시민들의 의견을 수렴하고 폭넓게 논의하는 장으로 가능하다. 나아가 공공성보다는 수익성, 상업성에 쏠려 있는 개별 투자·출연기관의 공공적 운영방안을 모색하고, 투자·출연기관 경영평가에 대한 대안 평가나 평가 자체의 필요성 여부를 논의하는 틀로도 기능할 수 있다.

## 2) 투자·출연기관운영위원회의 설치 및 구성

운영위원회는 서울시 산하의 지방공기업을 비롯한 출자·출연기관들의 주요 정책과 전반적인 운영 등에 대해 검토하는 역할을 하는 민관협치기구이다. 여기에서 대상기관은 5개의 "투자기관"(서울메트로, 서울도시철도공사, 서울시설관리공단, SH공사, 서울농수산물공사)과 12개의 "출연기관"(「민법」 제32조 또는 특별법에 의하여 서울시가 설립한 법인으로, 서울의료원, 서울시정개발연구원, 서울산업통상진흥원(SBA), 서울신용보증재단, (재)세종문화회관, 서울여성가족재단, 서울복지재단, 서울문화재단, 서울시립교향악단, (사)자원봉사센터, 서울디자인재단, 서울장학재단)을 포함한다. 이와 함께 체육회 등의 서울시 보조기관과 보라매병원이나 SH공사 집단에너지사업단과 같이 서울시가 공공기관에 위탁을 주어 운영하는 기관, 투자·출연기관의 자회사, 그리고 제3섹터로 지칭되는 지방공사·공단 외의 출자·출연법인도 대상기관으로 포함되어야 한다. 이들 보조기관과 위탁운영기관들의 경우 사실상 공적인 통제에서 벗어나 있었기 때문에, 공공성 의제의 확대를 위해서라도 투자·출연기관과 함께 다룰 필요가 있다. 출연기관 뿐만 아니라 지방공기업, 민간위탁 기관의 운영에 관한 사항들도 심의·의결할 수 있어야 서울시 공공부문 지배구조로서 기능할 수 있을 것이기 때문이다.

한편, 지역주민들과 이해관계자들, 그리고 관련분야의 전문가들이 관여하는 메커니즘을 마련하면서, 그 구성기준을 명확히 하여 운영과 의사결정 과정에서 공공성이 보장되도록 해야 한다. 이는 운영위원회가 서울시장에 의해 형식화·무력화되면서 들러리를 선다는 인상을 방지하고, 위원들의 공정하고 책임 있는 의사 참여를 담보하는 한편, 구성과정의 실효성을 제고하기 위해서이다. 서구 공공기관에선 정부, 시민사회, 노동조합 등이 참여하는 '공공이사회' 제도를 가진 경우가 많다. 실제 상당수 OECD 국가들이 공공기관에 종업원 이사회 대표권을 도입하고 있다. 이는 주로 개별 공기업에 초점을 두어 작성된 것이기는 하지만, 운영위원회의 구성과 관련해서도 함의가 있다고 본

다(김철·김기범, 2011: 60-62 참조).<sup>9)</sup>

구체적으로 운영위원회는 위원장 1명 및 20명 이내의 위원으로 구성하되, 위원장은 서울시의회의 동의를 받아 서울시장의 임명하는 것으로 한다. 운영위원회의 위원은 집행력을 담보할 수 있는 서울시의 실무담당 공무원과, 공공기관 노동조합의 대표,<sup>10)</sup> 사용자 대표, 그리고 서울시 공공기관의 운영 개선과 지배구조에 관하여 학식과 경험이 풍부한 사람으로서, 법조계·언론계·학계·여성계 및 노동계 등 다양한 분야를 대표하는 관련 직능단체가 직접 추천하는 사람으로 구성한다. 특히 국가 공공기관과는 달리 공공서비스의 이용자인 지역 주민의 의견을 반영하는 지역주민단체 또한 주요한 이해관계자로 포함되어야 할 것이다.

### 3) 투자·출연기관운영위원회의 기능

운영위원회가 서울시 공공기관의 전반적 운영 및 주요 정책결정에 실질적인 역할을 하려면 자문위원회로서의 성격만 가져서는 곤란하다. 투자·출연기관들의 관련 주요 정책, 운영평가, 운영진단, 그 밖에 운영 개선 및 공공서비스 향상에 관한 사항을 심의·의결하는 상설기관이 되어야 한다. 이와 관련하여 운영위원회의 소관 사무로는 ① 공공기관에 관한 주요 정책의 수립 및 시행, ② 공공서비스의 질 제고 및 요금·원가 관련 정책, ③ 공공기관의 설립타당성 검토 및 신설·폐지의 심사, ④ 공공기관의 자산 및 부채 관리, ⑤ 민간위탁 및 아웃소싱 규제, ⑥ 관련 정책의 조정, ⑦ 공공기관 경영공시 및 기능조정, ⑧ 공공기관의 임원 임명 및 임원에 대한 해임이나 해임 건의, ⑨ 각종 지침, ⑩ 공공기관의 운영실적 평가 및 평가의 필요성 검토·결정 등을 제시할 수 있다. 물론 이를 모두 심의·의결사항으로 할 필요는 없지만, 가능한 한 폭넓은 권한을 부여하는 것이 바람직하다고 본다.

이 기구가 서울시장의 결정을 합리화하는 전달하는 통로로 전락하지 않기 위해서는 서울시의 공공기관 관련 실무책임자가 투자·출연기관운영위원회에 참여하고, 심의·의결된 사항을 실행에 옮길 수 있는 사무국을 설치하여 집행력을 담보해주어야 한다. 시정이 참여하지 않는다면, 형식화되어 있는 현재의 서울모델과 다르지 않을 것이기

---

9) 물론 이러한 운영위원회뿐만 아니라 개별 투자·출연기관 단위의 내부지배구조를 개편하는 것도 필요하다. 특히 지방공기업의 경우에는 이사회 구성, 사장 등 임원선임, 그리고 경영진에 대한 내부 통제 및 감시 등 내부지배구조 문제를 해결하는 것이 기관의 민주적 통제를 위해서라도 시급하다고 본다.

10) 이들이 개별 기관의 이해관계를 넘어서기 위해서는 공공기관 노동조합이 포함된 산업별 노동조합의 대표자가 참여해야 할 것이다.



때문이다. 그리고 위에서 언급한 투자·출연기관운영위원회의 기능들을 제대로 수행하기 위해서라도 집행역량의 확보가 필요하다. 상임도 아닌 위원들 몇몇이 이 모든 역할을 할 수는 없을 것이다.

이는 기재부의 산하기구로 전략해 있는 공공기관운영위원회가 독립성 보장 및 민주적 재구성을 필요로 하는 상황과는 다르다. 공운위의 경우 정부위원의 참여 및 운영 내실화, 이해관계자의 참여가 요구되지만, 서울시 투자·출연기관운영위원회의 경우에는 이해관계자의 참여뿐만 아니라 심의·의결의 책임성 확보를 위해 서울시의 참여 자체가 요구되기 때문이다.

#### 4) 투자·출연기관운영위원회의 운영

투자·출연기관운영위원회 위원의 임기는 3년으로 하되, 연임할 수 있도록 한다. 운영위원회 위원은 서울시 투자·출연기관의 민주적·자율적 운영 및 대시민 서비스 증진을 위하여 그 양심에 따라 성실히 직무를 수행해야 할 것이다.

운영위원회의 소관 사무에 관한 실무적인 자문, 운영위원회의 심의·의결사항에 관한 사전 검토 또는 조례로 정하는 바에 따른 운영위원회의 효율적인 업무 수행을 위해 분과별로 소위원회를 설치·구성하여 심도 있는 안건논의가 이루어지도록 할 필요가 있다. 이러한 분과별 소위원회의 설치기준은 서울시 희망서울 정책자문위원회 및 시정운영협의회의 분과 구성을 참고하여 총괄, 경제·일자리, 도시·주택, 여성·복지, 안전·교통, 문화·환경, 행정·재정 등 7개 소위원회로 해도 되고, 아니면 현행 서울시회의 상임위원회별로 구분해도 될 것이다. 이를 통해 전문성을 보강하고 심도 있는 안건논의도 가능하게 된다.

그리고 그 설치 및 운영 조례에는 투자·출연기관운영위원회의 설치 및 구성에 관한 사항 이외에 위원의 자격, 회의 등에 관한 사항도 규정한다. 각 투자·출연기관의 공공적 운영방안 또한 적시하여, 운영위원회가 서울시 차원에서 공공적 체제전환의 견인차로 기능할 수 있도록 하는 것도 필요하다. 지난해 10월 제정된 「전라남도 출연기관 등의 관리 및 운영에 관한 조례」의 경우 이러한 공공기관 거버넌스에 대해 규정하지 않은 채 경영선진화, 효율적인 업무추진 등을 위한 규정만 둔 결과, 시민들의 관심과 참여를 이끌어내지 못하고 있는 점에 주목해야 한다.

이상의 방안을 통해 서울시 투자·출연기관운영위원회의 설치 및 운영이 공론화된다면, 관련 조례의 제정과정 자체를 시민 참여의 장으로 삼아야 할 것이다.

## 5. 서울시 공공부문 거버넌스 구성상의 쟁점

### 1) 투자·출연기관운영위원회 설치시의 고려사항

서울시 투자·출연기관운영위원회를 공공이사회식으로 구성한다고 할 때 논란이 되는 점은 이러한 구성이 우리나라에도 전례가 있는지, 그리고 바람직한지 여부이다. 물론 이러한 공공이사회식 구성은 가입자의 대표가 참여하게 되는 사회보험분야 위원회 등에서 그 사례를 찾아볼 수 있으나, 이러한 사례를 공공이사회 구성의 문제의식과 동일시하기는 어렵다. 또한 직능단체가 추천하는 위원들이 정책결정에 참여하였을 때 구체적인 책임을 어떻게 질 것인지, 이익집단들이 이전투구하는 장으로 변할 경우 어떻게 할 것인지 명확하지 않다.

하지만 다양한 분야를 대표하는 관련 직능단체가 직접 추천하는 사람으로 위원을 구성하는 것이 서울시나 서울시의회가 일방적으로 좌우하는 것보다 더 바람직하다고 본다. 이제는 이해관계자가 참여하는, 민주적인 공공기관 지배구조를 지방수준에서부터 모색해볼 단계인 것이다. 이는 서울시 투자·출연기관의 민주적·자율적 운영 및 대시민 서비스 증진을 도모하고, 위원회의 형식화를 방지할 수 있는 방안이기도 하다.

이렇게 설치된 운영위원회에 제기될 수 있는 가장 큰 우려는 서울시의회의 권한을 침해한다는 점이다. 하지만, 서울시 투자·출연기관과 관련한 서울시장의 권한을 일부 이양받아 설치·운영된다는 점에서 시장의 의지와 결단이 있으면 얼마든지 제도화가 가능하며, 시의회의 권한을 침해한다고 보기 어렵다. 오히려 위원의 추천권한을 시의회에도 부여한다면, 시의회가 시정에 능동적으로 참여할 수 있는 통로가 될 수 있다. 브라질 포르투 알레그레(Porto Alegre)에서부터 전 세계로 확산되었던 참여예산제(Participatory Budgeting) 모형 또한 시의회의 우려와 반대에도 불구하고 시장의 결단과 주민들의 참여를 통한 아래로부터의 민주주의가 있었기에 가능했던 것임을 명심할 필요가 있다. 현재 서울시를 비롯해 전국적으로 실시되고 있는 참여예산제의 도입과정에서도 지방의회의 권한 침해 우려가 제기되었으나, 지금은 그러한 논란이 사라진 상황이다.

한편, 운영위원회가 지금까지 명명했던 수많은 위원회처럼 관료들의 정책을 정당화하는 기구가 되거나 옥상옥 기구가 될 가능성 또한 배제할 수 없다. 이는 근본적으로 위원회 조직에 대한 심도 있는 논의를 필요로 하지만, 위원회 조직뿐만 아니라 어떠한

제도적 대안이건 간에 이를 뒷받침하는 노동조합운동과 시민사회의 역량이 부족하다면 한계가 있을 것은 자명하다. 나아가 단위사업장만으로 한정되는 공공부문 정책은 거의 드물다는 점에서, 관련기관들을 함께 고려하면서 좀더 전체적이고 넓은 시야에서 관련 정책을 조망할 수 있고, 여기에 이해관계자인 노동조합이 관여하는 제도적 틀로서 공공기관 거버넌스를 생각해 볼 수 있다고 본다.

## 2) 투자·출연기관운영위원회 설치를 위한 이행경로

운영위원회가 서울시의 공공부문 정책결정 관련기구가 될 수 있으려면, 우선 그 법적 근거가 있어야 한다. 이를 위해 지방공기업의 주요 정책과 전반적인 운영 등에 대해 이해관계자들을 비롯한 시민들이 참여하여 논의하는 기구를 광역자치단체별로 설치할 수 있도록 「지방공기업법」 또는 안전행정부가 최근에 입법예고한 「지방자치단체 출자·출연기관의 설립과 운영 등에 관한 법률」 제정(안)에 투자·출연기관운영위원회와 같은 광역별 '지방공공기관운영위원회'의 근거규정을 신설하도록 요청할 필요가 있다. 물론 이러한 근거규정이 없이도 광역자치단체가 의지만 있다면 조례 제정을 통해 얼마든지 광역별로 이를 설치할 수 있으나, 법률에 근거규정을 두는 것이 공론화 등을 위해서도 의미 있을 것이기 때문이다.

어쩌면 「지방공기업법」에 근거규정이 없는 현재의 상황이 서울시가 지방공기업으로 분류될 수 있는 지방투자기관과 지방출연기관 등을 아울러 관리하는 조례를 제정하는데 더 유리한 측면이 있다. 기존의 서울모델은 「서울특별시 노사정협의회 설치 및 운영조례」의 특별위원회 규정(제7조)과 「서울특별시 노사정협의회 운영세칙」 제5조(노사정 「서울모델」협의회 구성·운영)를 설치근거로 하며, 노사민정협의회에 종속되는 특별위원회로서, 임의기구에 불과하다. 따라서 서울시가 서울모델을 투자·출연기관의 전반적인 운영 및 주요 정책에 관한 사항을 다룰 수 있는 민관협치기구로 만들고자 하는 의지를 가지고 있다면, 중앙 차원의 경제사회발전노사정위원회나 서울시 노사민정협의회에 부침에 좌우되지 않도록 별도의 관련 조례를 제정해야 할 것이다. 물론 별도의 법제화가 필요 없이 서울시장이 발하는 규칙으로도 투자·출연기관운영위원회를 설치할 수 있겠지만, 관련 조례를 제정하는 것이 공론화 등을 위해서도 필요하다. 조례 제정 과정 자체가 시민들의 공공기관 정책참여에 대한 문제의식을 확산시키는 과정이 될 것이기 때문이다.

더욱이 서울시는 이미 지난해에 서울시 12개 출연기관의 운영 효율화 계획을 수립하

고 이들 기관을 종합적이고 합리적으로 운영하기 위한 '출연기관 설립 및 운영에 관한 조례(가칭)' 제정 계획을 세운 바 있다. 따라서 이와 별도로 '(가칭)서울시 투자·출연기관운영위원회의 설치 및 운영에 관한 조례'를 제정할 수도 있지만, 여전히 서울시가 '출연기관 운영조례'의 제정을 검토하고 있다면, 여기에 투자·출연기관운영위원회의 설치 및 운영에 대한 내용을 포함시켜 근거규정을 두는 것도 가능하다. 이 경우 출연기관에 한정하여 운영기구를 만들게 되면 공공부문 관리에 있어서 사각지대가 존재할 수 있기 때문에 출연기관 뿐만 아니라 다른 공공기관 등의 운영 및 정책에 대해서도 역할을 하는 공공부문 거버넌스가 필요하다. 또한 명칭도 출연기관만이 아니라 투자기관을 포함한 공공부문의 전반적인 운영 및 주요 정책을 다룬다는 것을 분명히 한다는 점에서 '투자·출연기관운영위원회'로 한다.

문제는 서울시가 운영위원회의 법적 근거가 되는 조례 제정에 소극적일 경우, 그리고 조례가 제정된다 하더라도 서울시가 오히려 공공부문 지배구조를 악화시키려 할 경우 서울시 공공부문 노동조합들과 시민사회단체가 어떻게 대응할 것인가이다.

우선 진보적 성향의 서울시의회 의원들과 민주노조운동 진영이 함께 구성하고자 하는 서울시 의정포럼(가칭)에서 진보적인 서울시 정책 수립을 위한 조례·제도 개선의 최우선 과제로 '(가칭)서울시 투자·출연기관 설립 및 운영에 관한 조례' 제정을 설정하고 그 구체적인 안을 통해 서울시를 압박하는 방안을 생각해볼 수 있다. 내년 지방선거가 있는 만큼 이를 매개로 압박에 나선다면 '서울시 투자·출연기관운영위원회' 구성을 포함한 공공부문 거버넌스 제도화의 가능성도 높아질 것이다.

서울시의회 의원들을 추동하기 어려울 경우 직접 주민발의를 통해 조례 제정에 나설 수도 있다.<sup>11)</sup> 물론 주민들이 조례 제·개정을 청구한다 할지라도 그에 대한 최종 결정권은 서울시의회가 보유하고 있고, "행정기구의 설치·변경에 관한 사항이나 공공시설의 설치를 반대하는 사항"은 조례 제·개정을 청구할 수 없다는 점에서(「지방자치법」 제15조제2항) 한계가 있기는 하다. 그러나 이를 통해 공공부문 거버넌스에 대한 여론을 환기할 수 있고, '서울시 투자·출연기관운영위원회'를 행정기구가 아니라 일종의 민관협치기구로 파악한다면 충분히 시도해볼 가치가 있다. 이는 추후에 투자·출연기관운영위원회의 구성 및 운영을 포함한 공공부문 거버넌스에 관한 조례의 내용에서도 노동조합운동과 시민사회단체 진영이 주도권을 확보할 수 있는 방안이 될 것이다.

---

11) 시·도와 인구 50만 이상 대도시에서는 19세 이상 주민 총수의 1/100~1/70 범위, 시·군 및 자치구에서는 1/50~1/20 범위에서 지방자치단체의 조례로 정하는 19세 이상의 주민 수 이상의 연서(連署)로 해당 지방자치단체의 장에게 조례 제·개정 또는 폐지를 청구할 수 있다(「지방자치법」 제15조 제1항).

다만, 본 조례를 제정하더라도 서울시장의 전속적인 권한을 침해하는 내용을 규정할 수는 없기 때문에 서울시와의 원만한 관계가 수반되어야만 조례 제정의 실효성을 거둘 수 있다.<sup>12)</sup> 따라서 운영위원회 구성 및 관련 조례 제정을 위해 다양한 모색을함과 동시에 서울시로 하여금 공공부문 거버넌스 구성이 불가피하고 반드시 필요하다는 것을 깨닫도록 하는 방안이 제출되어야 한다. 이를테면 과거 지방의회에서조차 거의 의석이 없었던 민주노동당이 학교급식 조례제정운동을 펼쳤던 사례를 벤치마킹하는 것도 한 방안이다.<sup>13)</sup> 설사 조례제정이 이루어지지 않는다 하더라도 이를 추진하는 과정에서 공공부문 거버넌스의 필요성을 해당 조직의 구성원들과 시민들에게 알려내고, 내부조직화를 이루어내는 효과가 있을 것이기 때문이다.

이와 함께 지방자치단체 투자·출연기관에 대한 시민사회의 이해도를 제고하는 노력 또한 수반되어야 한다. 지방공기업을 비롯한 지방자치단체 투자·출연기관에 대한 시민들의 인상은 부실 덩어리, 방만경영, 남설, 낙하산 인사의 만연 등으로 점철되어 있다. 이를 개선하지 않는다면 공공부문 거버넌스가 구성된다 하더라도 투자·출연기관 구성원들의 자기이해 충족을 위한 합리화 기구로 인식될 가능성이 높다. 따라서 공공부문 거버넌스의 필요성에 공감하는 시민사회단체들과 공공기관 노동조합이 함께 나서서 투자·출연기관의 공공성 강화 및 대시민 인식 개선을 위한 방안을 준비해나가야 한다. 특히 공공기관 노동조합의 경우 공공운수노조·연맹 서울지역본부 등의 공식적인 라인을 통해서 현장의 요구를 수렴하고 노동의제를 주류화하기 위한 노력 또한 병행해야 한다(김철, 2012b). 이를 뒷받침하기 위해 (가칭)서울노동포럼이나 과거 활발하게 활동했던 서울지역사회공공성연대회의 같은 조직의 운영을 통해 서울시의 정책 현안에 대해 공동 대응을 하면서 서울시 공공부문 거버넌스 창출을 위한 조건을 만들어가야 할 것이다.

---

12) 단체장의 권한이 조례에 의하여 비로소 부여되는 경우에는 조례에 단체장의 권한에 견제나 제한을 가하는 규정을 둘 수 있으나(이 경우에도 동의 등 사후적·소극적인 관여만 가능하고 사전적·적극적인 관여는 불가하다), 상위법령에서 단체장에게 권한을 부여하는 경우에는 그 법령에서 권한행사에 대한 의회의 동의를 받도록 하는 등의 견제나 제약을 규정하고 있거나 그러한 제약을 조례에 정할 수 있다고 규정하고 있지 않는 한 하위법규인 조례로서 단체장의 전속적인 권한을 제약하는 규정을 두는 것은 권한의 분리와 배분의 원칙에 위배되는 위법한 규정이 된다.

13) 2003년 당시 민주노동당은 지역의 여러 시민사회단체들과 공동으로 학교급식개선을 위한 조례제정운동을 벌여나가기로 하고, 각 광역시도별로 "학교급식개선과 조례제정을 위한 운동본부"를 결성하였으며, 시·군·구별로 산하조직을 구성하여 조례제정 서명운동을 벌였다. 이는 조례 제정이라는 실물적 효과뿐만 아니라 지방선거를 치르기에 앞서 당 활동가들의 인지도를 제고하고, 시민들을 조직화하기 위한 수단으로서의 의미도 가졌다.

**<참고문헌>**

관계부처 합동. 2013. 6. 「『정부3.0』 추진 기본계획」.

김철. 2012a. 한국 공공기관 지배구조의 민주화 방안: 공공기관운영위원회를 중심으로. 「공공사회연구」, 2(1): 5-42.

김철. 2012b. “노조의 지역노사민정협의회 참여”의 쟁점. 사회공공연구소 워킹페이퍼 12-03.

김철. 2013. 박근혜 정부 공공부문 대선공약-국정과제 비교. 사회공공연구소 이슈페이퍼 2013-01.

김철·김기범. 2011. 「지방정부출연기관 지배구조의 현황과 개편방향」. 사회공공연구소.

김철·권두섭. 2012. 「지방공기업 공공성 강화를 위한 「지방공기업법」 개정안」. 사회공공연구소.

서울시 기획조정실. 2012. 9. 市 출연기관 운영 효율화 계획.

한상일. 2010. 한국 공공기관의 민주적 책임성과 지배구조. 「한국조직학회보」, 7(1): 65-90.