

연구보고서

2011-04

# 지방정부출연기관 지배구조의 현황과 개편방향

2011. 11

김 철 · 김기범

## <연구진 소개>

김 철 | 사회공공연구소 연구위원

김기범 | 공공운수노조 법률원 법규부장 · 공인노무사

---

# 목 차

---

제1장 들어가며 .....	1
제1절 연구의 배경 및 필요성 .....	1
제2절 연구목적 .....	4
제3절 연구의 내용 및 방법 .....	6
1. 연구의 내용 및 범위 .....	6
2. 연구 방법 .....	6
제2장 지방정부출연기관의 의의 및 현황분석 .....	7
제1절 선행연구 검토 .....	7
제2절 지방정부출연기관의 의의 및 현황 .....	12
1. 지방정부출연기관의 의의 .....	12
2. 지방정부출연기관의 현황 .....	15
제3장 지방정부출연기관 지배구조의 현황과 문제점 .....	20
제1절 공공기관 지배구조 개요 .....	20
1. 기업지배구조의 구성요소 .....	20
2. 공공기관 지배구조의 특징 및 구성요소 .....	22
제2절 지방정부출연기관 외부지배구조의 분석 .....	26
1. 지정 및 유형구분 .....	26
2. 공공기관에 대한 관리·감독 .....	34
3. 설립통제 .....	39
4. 경영공시: 지배구조의 투명성 취약 .....	45
5. 경영평가 .....	46
6. 공무원의 파견 .....	57
제3절 지방정부출연기관 내부지배구조의 분석 .....	58

1. 이사회와 기관장 .....	58
2. 임원의 인사제도 .....	70
3. 임원추천위원회 .....	82
4. 지방출연기관 운영상의 문제 .....	91
<b>제4장 지방정부출연기관 지배구조의 개편방향 .....</b>	<b>94</b>
제1절 지방정부출연기관 지배구조의 개편원칙 .....	94
1. 민주적 관리방식에 입각한 지배구조 .....	94
2. 공적가치 관리에 입각한 지배구조 .....	95
3. 통제원리별 지배구조의 개선 .....	96
제2절 지방정부출연기관 외부지배구조의 개편방향 .....	98
1. 지방정부출연기관의 지정 및 유형구분 .....	98
2. 지방정부출연기관에 대한 관리·감독 .....	100
3. 지방정부출연기관의 설립통제 .....	103
4. 경영공시 .....	104
5. 지방정부출연기관 경영평가의 운영평가로의 전환 .....	105
6. 공무원의 파견 규정 삭제 .....	106
제3절 지방정부출연기관 내부지배구조의 개편방향 .....	107
1. 공공이사회의 구성 및 운영 민주화 .....	107
2. 임원의 인사제도 개편 .....	110
3. 추천위원회의 구성 및 역할 제고 .....	117
4. 운영상의 문제 개선 .....	121
<b>제5장 지방정부출연기관 지배구조 개편사례: 세종문화회관의 경우 .....</b>	<b>123</b>
제1절 세종문화회관의 현황 .....	123
1. 세종문화회관의 일반현황 .....	123
2. 수익성 위주의 세종문화회관 운영의 문제 .....	124
3. 세종문화회관 지배구조의 실태 및 최근의 개편내용 .....	125
제2절 세종문화회관의 지배구조 개편방안 .....	129
1. 세종문화회관의 외부지배구조 개편방안 .....	129

2. 세종문화회관의 내부지배구조 개편방안 .....	131
<b>제6장 결 론</b> .....	<b>136</b>
제1절 연구내용 요약 .....	136
제2절 연구의 정책적 시사점 .....	139
제3절 연구의 한계 및 후속과제 .....	140
<b>참고문헌</b> .....	<b>141</b>

---

## 표 목 차

---

<표 2-1> 지방정부 공공기관의 관리·통제방식 .....	9
<표 2-2> 「출자·출연기관 경영평가 조례」에 나타난 출연기관의 정의 .....	13
<표 2-3> 지방정부 출자·출연기관의 인력과 자산 현황 .....	17
<표 2-4> 전국 시·도 출연기관 현황(2008년 현재) .....	19
<표 3-1> 기업지배구조의 체계 .....	22
<표 3-2> 사기업과 공공기관의 기업지배구조 비교 .....	24
<표 3-3> 공운법 제정 전후의 공공기관 지배구조 비교 .....	25
<표 3-4> 공운법에 따른 공공기관 유형분류 및 현황(2011. 1) .....	27
<표 3-5> 준정부기관 유형 구분 기준 .....	29
<표 3-6> 지방공기업의 유형 및 현황(2010. 7. 1 기준) .....	30
<표 3-7> 지방공공기관의 사업유형별 분류 .....	32
<표 3-8> 지방공기업의 사업영역 .....	41
<표 3-9> 민선 5기 주요 자치단체 신설 지방산하기관(2011년 9월 현재) .....	43
<표 3-10> 「출자·출연기관 경영평가 조례」 제정 현황 .....	48
<표 3-11> 경영평가 실시 대상기관 현황(2011년 현재) .....	49
<표 3-12> 2010년도 부산광역시 출자·출연기관 경영평가 평가지표 .....	55
<표 3-13> 대전광역시 출자·출연기관 경영평가 평가항목별 가중치 .....	55
<표 3-14> 충청북도 출자·출연기관 경영평가 공통분야 평가지표 및 배점 .....	55

〈표 3-15〉 경기도 공공기관 2009년 평가유형 구분 기준 및 대상 기관 .....	57
〈표 3-16〉 OECD 주요국의 공공기관 이사회 구성 및 종업원 이사회 대표권 도입 현황 .....	61
〈표 3-17〉 문화예술, 체육관광 관련 지방출연기관들의 이사회 구성 실태 .....	63
〈표 3-18〉 시도별 지방공기업 기관장 현황(2010. 7월 현재) .....	74
〈표 3-19〉 문화예술, 체육관광 관련 출연기관들의 임원 임면 관련 조례 규정 .....	75
〈표 3-20〉 지방출연기관장 임기단축 논란 .....	81
〈표 3-21〉 「경기영어마을 설립 및 운영 지원 조례 일부개정조례안」 주요내용 .....	88
〈표 3-22〉 임원추천위원회 관련규정 신설 관련 참고판례 .....	89
〈표 4-1〉 전라북도공기업시장등의임명에관한인사청문회조례안 관련 참고판례 .....	111
〈표 5-1〉 세종문화회관 일반현황 .....	123
〈표 5-2〉 세종문화회관의 재정규모 및 대차대조표, 손익계산서 .....	124
〈표 5-3〉 시의회 및 집행부 법률자문결과 쟁점사항 비교 .....	126
〈표 6-4〉 지방출연기관 지배구조의 현황 및 문제점과 개편방향 비교 .....	137

# 제1장 들어가며

## 제1절 연구의 배경 및 필요성

현재 국민들은 낙하산 인사, 정부의 부당정책 수행(예: 한국수자원공사의 4대강 사업, 한국 LH공사의 정치적 국책사업) 등을 보며 공공기관이 공익을 구현하기보다는 정권의 특수 이익, 사익을 위해 운영되고 있다고 느끼고 있다. 이러한 측면은 지방공기업, 지방정부출연기관에서 훨씬 심하게 나타난다.

곽채기(2009)는 준공공부문을 정부(중앙정부+지방정부)로부터 일정한 업무를 위탁받거나, 자금을 지원받아 비상업적인 공익 임무를 수행하는 기관으로 정의하고, 중앙정부 준공공부문(기관)이 「공공기관의 운영에 관한 법률」상의 공기업(공기업)을 제외한 ‘준정부기관’과 정부출연연구소, 공기업의 자회사 등이 포함된 ‘기타공공기관’이라고 한다면, 지방정부 준공공부문(기관)은 「지방공기업법」을 적용받지 않는 ‘지자체 출자기관’, ‘지자체 출연기관(사단·재단법인)’이라고 개념규정한다. 이 지방정부 준공공부문(기관)이 지방출자·출연기관이다. 곽채기(2009)가 다루고 있는 지방출자·출연기관은 실제 상당한 예산 및 인력규모를 가지고 있음에도 불구하고 정확하게 파악되지도 않았고, 그 분석 또한 그리 많지 않았다. 이 점이 전경련이 공공부문 개혁시리즈라는 이름으로 지방출자·출연기관에 대해 관심을 가지게 된 배경이라 할 것이다. 지방출자·출연기관은 일상생활과 밀접하게 관련된 서비스를 제공한다는 점에서 제대로 된 운영방안과 혁신방향에 대해 관심을 가질 필요가 있다.

또한 지방정부출연기관은 공기업과는 그 설립근거나 재원조달방식, 성격 등에서 차이가 있음에도 불구하고 지방산하기관으로 묶여서 지방공기업과 함께 취급된 결과 관리의 사각지대에 놓여 있다. 그리하여 지방공기업에 대해서는 가끔씩 그 개혁방안이 제출되곤 하지만, 지방정부출연기관에 대해서는 그 현황 파악조차 제대로 되어 있지 않다. 이것이 본 연구가 지방정부출연기관을 지방공기업과 별도로 취급하여 검토하게 된 이유이다.

지방정부출연기관들이 진정 시민의 이익에 봉사하고 시민에 대한 서비스를 증진하기 위해서는 자치단체장의 전횡에 좌우되어서는 안 되며, 주민들을 비롯한 이해관계자들이 관심을 갖고 그 운영에 관여할 수 있는 시스템이 마련

되어야 한다. 이를 위해 OECD 국가들의 공공기관에서 이미 정착된 ‘공공이사회’ 제도와 같은 민주적 지배구조를 도입할 필요가 있다. 공공기관에 대한 사회적 정당성이 강화되고 공공기관 운영과 서비스 관리도 원활하게 이루어질 수 있으려면, 공공서비스를 이용하는 시민사회, 공공서비스의 공급자·생산자이자 공공기관에 대해 가장 잘 알고 있는 공공부문 노동조합, 그리고 민의를 대표하는 지방의회가 공공기관의 임원선임과정과 의사결정에 관여하는 방식에 대해서도 검토하여야 한다. 문제는 이러한 메커니즘이 법령에 구체화되어야 하는데, 이를 법·제도에 반영하기가 쉽지 않다는 점이다. 이는 진보적 대안들이 가지고 있는 대부분의 제약이기도 하다.

특히 최근 빈발하고 있는 지방공기업, 지방출자·출연기관의 운영 부실과 비리 등이 낙하산인사에서 시작된다는 점에 유념해야 한다. 단체장 선거와 관련된 ‘보은’인사나 전문성이 결여된 정치인 및 퇴직공무원이 자리를 차지하다 보니 부실운영의 악순환이 반복될 수밖에 없는 형편이다. 이러한 사정은 작년 지방선거를 계기로 상당수의 자치단체장들이 교체되었음에도 불구하고 여전히 나타나고 있다.

지방출자·출연기관이 공무원들의 인사적체 해소 수단이나 퇴직공무원의 보급자리가 되어선 안 된다. 일본의 경우 낙하산 인사가 문제가 되어 대대적인 개혁에 나서고 있다.<sup>1)</sup> 이러한 측면에서 단체장의 전횡을 통제할 수 있는 제도적인 방안이 요구되며, 단체장의 임명권을 제한하지 않는 범위에서 공직자 출신의 상한선 비율 규정 및 지방의회의 자문기능 등을 관련 조례 등에 추가하는 방안도 모색해볼 필요가 있다. 또한 지방출자·출연기관의 설립 목적에 맞는 인물을 선발하기 위한 철저한 인사규정이 마련되어야 한다.

얼마 전에는 광역자치단체뿐만 아니라 기초자치단체인 경기 성남시의회가 시 산하단체장 임명동의안 처리에 앞서 ‘인사청문회’를 개최하기도 하였다. 「지방자치법」에는 인사청문회 규정이 없으나, 성남시의회는 시 산하단체장 임명대상자에 대한 공모가 공정하게 진행되었는지, 임명대상자의 역량·경력·마인드, 업무수행능력을 사전에 철저히 검증한다는 차원에서, 성남시장이 임명

---

1) 일본에서 낙하산 인사란 고위 공직자가 퇴직 후 관련 기업이나 법인의 고위직에 재취업하는 것으로, 이러한 관행이 관료사회에서 수십년 횡행하면서 여론의 지탄을 받아왔음. 이를 ‘하늘에서 내려온다’는 뜻의 ‘아마쿠다리(天下り)’로 표현하고 있다. 이에 일본 정부는 낙하산 인사 문제가 생겼을 때 조사 권한을 갖는 ‘재취직등 감시·적정화위원회’를 두기로 하였다.

동의를 요구한 성남문화재단 대표이사과 성남시청소년육성재단 상임이사에 대한 인사청문회를 열기로 한 것이다.

전국 시·도의회의회장은 지난 2010년 9월 28일 전북도의회에서 제4차 임시회를 열어 지방공기업 사장 등의 인사청문회 도입을 위한 「지방공기업법」 개정 건의안을 의결한 바 있다. 지방자치단체장이 임명 예정인 정무부지사·부시장과 지방공기업 사장, 출자·출연기관장 등을 대상으로 시·도의회가 인사청문회를 열어 검증할 수 있도록 「지방공기업법」 개정을 국회에 건의하기로 한 것이다. 협의회는 또한 건의안이 확정될 때까지 「지방공기업법」에서 규정하고 있는 임원추천위원회 7명 중 지방의회 추천 몫 3명에 대해 추천하지 않기로 결정하기도 했다. 이어 전북도의회가 행안부장관에게 인사청문회 도입을 건의하면서 “지방공기업은 시민 생활과 지자체의 재정상태에까지 큰 영향을 미치는데도 공기업 사장을 단체장이 임명하면서 자질검증조차 하지 않는다는 것은 문제가 많다”며 “지방의회가 사장 후보자의 능력 등을 사전에 검증할 수 있도록 지방자치법과 지방공기업법을 개정해 정실·보은 인사 등 단체장의 인사권 남용을 막고, 지방공기업의 경영합리화와 자치단체의 재정건전성을 높여야 한다”고 주장한 바 있다.<sup>2)</sup> 이에 대통령 직속기구인 지방분권추진위원회(위원장 이방호)는 2011년 4월 회의를 열고 분권추진 핵심과제로 지방공기업 사장 인사청문회제도 도입을 선정하고 적극 추진하기로 했다고 밝혔다. 하지만 지방공기업 사장 선정과정의 공정성과 투명성을 높이고 현재의 임원추천위원회를 보완하기 위한 지방의회의 인사청문회제도는 아직 도입되지 않았고, 도입된다 하더라도 지방공기업 사장, 출자·출연기관에 대한 인사청문회만으로는 정실·보은 인사 등 자치단체장의 인사권 남용을 방지하는 데 한계가 있다고 본다.

지방출자·출연기관의 경우 상대적으로 지방공기업보다 더 관리의 체계성 및 지배구조의 투명성이 확보되지 않고 있다. 출연기관의 이사회 구성, 출연기관에 대한 지방자치단체의 인력 파견, 출연기관 운영에 대한 책임성 확보 등 효율적이고 투명한 지배구조 구축 측면에서 한계를 노정하고 있는 것이다. 특히 지방 출자·출연기관의 경우 이사장을 자치단체의 장이나 부단체장이 겸임하게 되어 이사회 등이 정부 관여 및 통제의 통로가 되는 하는 경우가 많은데, 출자·출연법인에 따라서는 이사장에게 고도의 전문성과 풍부한 실천 경

---

2) 연합뉴스, “전북도의회, 행안부장관에게 인사청문회 도입 건의”, 2010/10/1.

힘을 가진 전문인력이 요구됨에도 불구하고 이를 충족시키지 못하게 될 수도 있다. 이는 이사진의 경우에도 마찬가지이다. 또한 이사회에 당연직 이사에 지방자치단체의 관료들이 임명되어 출자·출연기관의 의사결정을 좌우하는 경우가 많아 출자·출연기관의 자율성을 제약하는 요인으로 작용하기도 한다.

이에 본 연구에서는 지방정부출연기관 지배구조에 대한 분석을 통해 지방정부출연기관의 인사 효율성 및 인사 공정성을 확보하고, 지방정부출연기관 지배구조의 민주화를 위한 방안을 모색한다. 이는 지방자치의 자율성과 책임성, 공공성을 제고하기 위한 기반으로 중요하다. 이를 위해 지방정부출연기관의 현황을 살펴보고, 그 내·외부지배구조를 국가공공기관 및 지방공기업의 지배구조와 비교하면서 미흡한 부분을 지적하며, 지방정부출연기관 지배구조의 개편 방향에 대해 살펴보고자 한다. 그리고 이를 구체화한 사례로서 (재)세종문화회관의 최고 의사결정기구인 이사회를 비롯한 내·외부 지배구조 개편방안을 제안하고자 한다.

## 제2절 연구목적

본 연구에서는 지방정부출연기관의 이사회가 공공성에 복무하고 민주적으로 운영되는 민주적 지배구조로 개편되는 것을 포함하여 지방정부출연기관의 공공성 제고를 위한 개편방향을 모색한다. 이를 위해 달성하고자 하는 연구목적은 다음과 같다.

첫째, 중앙정부의 공공기관도 아니고, 지방공기업도 아닌 지방정부출연기관에 대한 전반적인 현황 정리를 한다. 지금까지 지방정부출연기관은 연구의 사각지대에 있으면서 다른 어느 공공기관보다 많은 문제를 가지고 있으면서도 이에 대한 체계적인 현황 파악조차 되지 않았다. 지방정부출연기관은 지방정부가 직접 운영하는 기관과는 달리 별도 법인을 설립하여 운영하는 경우이므로 사실상 민영화된 것으로 파악할 수 있고, 이 점에서 지방공기업과는 차이가 있다고 볼 수 있다. 그리고 그런 이유로 지방정부의 관여와 통제의 통로가 되는 이사회에 대한 검토가 중요한데, 이에 대한 분석은 거의 이루어지지 않고 있다고 해도 지나치지 않다. 본 연구에서는 지배구조를 중심으로 지방정부출연기관에 대한 현황 파악을 통해 주의를 환기하고자 한다. 그리고 지방정부

출연기관의 특성에 맞추어 유형 재분류를 한다. 지금까지 공공기관은 국가가 운영하는 공공기관, 그것도 공기업과 준정부기관을 대상으로 주로 연구되어 왔기 때문에 이와는 다른 시각 및 측면에서 지방정부출연기관을 검토할 필요가 있다.

둘째, 지방공기업, 지방정부출연기관의 운영 부실 및 각종 비리 연루 의혹이 제기되고 있으며, 그 원인 중의 하나로 무분별한 낙하산 인사가 지적되고 있는데, 이를 극복하기 위한 방안을 모색하는 것이다. 지방정부출연기관의 인사 효율성 및 인사 공정성 확보를 위해서는 단체장의 임명권을 제한하지 않는 범위에서 단체장의 지방정부출연기관 임원인사 절차를 개선하고, 기관 업무에 관한 중요한 사항을 심의·의결하는 이사회를 이해관계자가 참여하는 민주적인 이사회로 개편하기 위해 새롭게 임원추천위원회를 구성·운영하는 방안도 모색할 필요가 있다. 특히 외국의 관련제도 사례를 검토하고, 우리나라 지방자치의 현실에 맞는 지방정부출연기관의 참여형 지배구조를 모색한다.

셋째, 임원추천위원회 구성·운영의 후속조치로서 지방정부출연기관 이사회의 운영을 투명하기 하기 위해 어떻게 구성·운영되어야 하며, 이는 중앙의 공공기관과는 어떻게 차이가 있는지 살펴보고, 그 바람직한 개편방향을 검토한다. 물론 지방정부출연기관은 일반적으로 지방공기업보다 규모가 작다. 이와 같이 규모가 작은 기관에서 임원추천위원회를 구성하는 것이 효율적인지는 의문이 있는 만큼, 임원추천위원회를 구성·운영하지 않는 경우 지방정부출연기관의 임원임면은 어떻게 할 것인지에 대해서도 검토하고자 한다.

넷째, 대부분의 지방자치단체에서 지방정부출연기관에 대해서도 상업성·수익성을 중심으로 하는 경영평가를 매년 시행하고 있는데, '부실경영 방지' 및 '경영의 효율성 증대'에 초점이 맞춰진 결과 출자·출연기관의 공공성·공익성 침해가 심각하다. 이에 지방정부출연기관의 경영평가에 대한 대안으로 지방정부출연기관에 대해 다양한 평가가 행해짐에 비추어 경영평가와 같은 평가를 자체가 필요한지, 필요하다면 바람직한 방향으로 바꿀 수 있는 평가방식은 무엇인지를 검토한다. 즉, 평가를 하는 경우 지방정부출연기관의 '경영평가' 규정을 '운영평가'로 바꾸어 공공성 강화, 운영의 합리성 증대 및 서비스의 질 향상을 위하여 법인의 운영에 대하여 평가를 하도록 할 필요가 있다.

다섯째, 이상의 내용을 구체적으로 세종문화회관에 적용하여 「서울특별시 재단법인 세종문화회관 설립·운영 조례」에 반영하는 개편방안을 마련하고, 지방정부출연기관의 공공성 제고에 대한 문제의식을 확산시키고자 한다.

## 제3절 연구의 내용 및 방법

### 1. 연구의 내용 및 범위

- 지방정부출연기관의 현황 파악 및 유형 분류 기준 검토, 그리고 각각의 특성 등에 따른 공공기관의 유형 재분류
- 공공이사회 도입에 관한 외국의 관련제도 사례 검토를 통한 지방정부출연기관 지배구조의 개편방향 도출
- 지방정부출연기관의 임원추천위원회 제도 도입 및 이사회 개편을 비롯한 지배구조 혁신방안 모색
- 지방정부출연기관의 경영평가를 운영평가로 전환하는 방안 검토

### 2. 연구 방법

첫째, 기존 공공기관에 대한 연구가 중앙정부의 공기업에 초점이 맞춰진 결과 연구의 사각지대로 남아 있는 지방정부출연기관에 대해 이사회 구성 및 운영, 경영평가의 재검토 등을 중심에 두고 분석한다.

둘째, 지방정부출연기관 개편방향을 검토함에 있어서 이해관계자인 지자체 공무원, 공공운수노조의 조합원으로서, 지방정부출연기관의 직원들, 그리고 문화예술분야 전문가 등을 인터뷰하고, 격주로 연구진 및 현장 활동가 상호간의 공동토론을 진행하여 그 결과를 반영한다.

셋째, 지방정부출연기관을 비롯한 공공기관의 지배구조에 관한 관련 정부문헌 및 관련논문을 검토하고, 공공기관의 내외부 지배구조와 관련한 국내외 사례를 분석한다.

넷째, 문화예술 관련 지방정부출연기관을 중심으로 임원추천위원회 도입·운영 및 이사회 구성과 관련한 지방자치단체의 현황을 분석한다.

# 제2장 지방정부출연기관의 의의 및 현황 분석

## 제1절 선행연구 검토

지방정부출연기관의 지배구조에 관한 연구는 어떤 의미에서 사각지대에 놓여 있다. 국가가 운영하는 공공기관은 2007년 「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하 “공운법”이라 한다) 제정과 함께 많은 연구가 진행되어 왔고, 지방공기업 또한 2011년 1월에 행정안전부가 각 지방자치단체에 ‘지방공기업 인사운영 기준(안)’을 시달하는 등 중앙정부의 지방공기업 지배구조에 대한 관심이 지속되고 있고, 관련 연구 또한 나름의 결과가 쌓여있기는 하다.

하지만 공운법의 관리를 받고 있고 국가가 운영하는 공공기관의 경우에도 주로 공기업과 준정부기관을 대상으로 연구되어 왔고, 기타 공공기관은 별로 주목을 받지 못했다. 그리고 지방공기업의 경우에도 지배구조의 민주화 등에 대해서는 별로 관심이 쏠리지 않았다.

이보다 더 심각한 것은 지방정부출연기관이다. 지방정부출연기관의 경우에는 경영평가와 관련된 몇몇 연구를 제외하고는 그 지배구조가 전혀 검토되지 않았다. 더욱이 국가가 운영하는 공공기관과 지방공기업, 지방정부출연기관을 비교하는 연구는 거의 없었으며, 지배구조에 대해서는 더더욱 그러하다.

여영현(2008a; 2008b)은 지방자치단체 출자·출연기관의 경우 자치단체 조례에 의해 설립되나 타당성 검토나 외부경영평가, 경영진단을 통한 퇴출구조가 없기 때문에 설립단계에서 목적이 분명하지 않고, 유지단계에서 자치단체 보호로 효율성이 저하되며, 소멸단계인 퇴출시스템이 없는 비정형적 조직이 된다고 지적한다. 방향상실→비효율성→왜곡·변형의 그림자 조직화한다는 것이다. 이에 따라 지방자치단체 출자·출연기관의 효율성 증진과 관련하여, 설립단계에서 방만한 조직과 인력의 편성, 예산의 남용 등을 막기 위해 국가의 경우처럼 출자·출연기관에 대한 타당성 조사 및 기관신설에 대한 심사제도가 마련될 필요가 있고, 관리·운영단계에서는 자치단체의 사전적인 운영간섭의 축소와 경영실적 평가를 통한 사후적 책임성 확보를 주요골자로 하는 제도화

된 경영평가 시스템이 도입되어야 하며, 일정한 기준요건 이상을 갖춘 자치단체 산하기관의 경우 경영평가 제도와 더불어 시장경쟁체제의 도입에 따른 과감한 민간위탁 등의 방법으로 경영진단을 통한 퇴출시스템을 반드시 마련하여야 한다고 주장한다.

김 렬 외(2005)는 지방정부 산하기관의 현황을 살펴보고, 이를 정형화 산하기관과 비정형화 산하기관으로 유형화하면서, 비정형화 산하기관을 그림자기관으로 정의하여 그 문제점과 정책적 함의를 도출한다. 그리고 실증분석을 위해 경상북도 산하의 6개 주요 그림자기관을 대상으로 각 기관의 설립근거, 재정현황, 관리운영방법 등을 파악하고, 이들을 기초로 각 기관의 형태와 변형을 살펴보고 있다. 설립근거별로 조례에 의한 기관과 개별법에 의한 기관으로 구분되며, 변형의 경우 전체 기관에 걸쳐 뚜렷한 변형의 형태는 포착되지 않고 있으나, 경북장학회는 '상업형→공공형'의 비공식적 변형이 이루어지고 있었으며, 경북통상(주)의 경우 외부공채를 통해 선임하는 기관장이 관련전문가가 아니라는 점에서 '기업가형→관료형'으로의 변형이 부분적으로 나타나고 있다고 분석하였다. 그리고 관리 운영에 있어서는 사후평가가 미흡하고 자치단체의 예산지원에 대한 뚜렷한 기준이 존재하지 않았으며, 관리와 통제에 일관성이 결여되어 있음을 발견하였는데, 이러한 문제점들은 결국 서로 다른 개별적인 설립근거로 인해 지방정부 전체 차원에서 종합적인 관리가 불가능하여 초래되는 것으로 이해할 수 있기 때문에 그림자기관에 대한 효과적인 통제 및 관리를 위해서는 외부의 인위적인 관계설정 노력의 하나로 통칙법의 제정이 필요하다고 보고 있다.

김 렬 외(2006)는 준정부조직이 공공개혁이라는 정부의 강력한 정책적 의지에 의해 팽창이 멈추거나 일부 소멸되어야 함에도 불구하고 오히려 규모와 숫자가 증가하는 이유를 불멸성(immortality)이라는 특성에서 찾고 있다. 즉, 지방정부 수준에서 준정부조직의 가장 중요한 특성인 불멸성 존재여부를 확인하기 위해 그 기준을 조직에 있어서 목표승계, 운용형태 변경, 조직구성원 승계 등의 세 가지로 설정하고 이를 중심으로 경상북도와 중국 상해시의 그림자조직(shadow organization) 사례분석을 통해 독립환생형, 합병환생형, 변형형 등으로 불멸성을 유형화하였다.

이상철 · 고수정 · 노인만 · 하상군(2007)은 지방준정부조직이 조직의 생애주기(순환주기)를 따르지 않는 경우가 많다고 하면서, 이러한 일련의 조직변형 형태를 '표류'라는 개념으로 설명한다. 표류란 생애주기에서 조직이 생성되어 소

멸될 때까지의 전 과정을 의미하는 것으로, ‘진화’, ‘퇴화’, ‘변형’의 의미를 포함한다. 이들은 이러한 표류의 모습을 보여주고 있는 지방준정부조직 중 테크노파크를 대상으로 하여 표류과정의 효율성에 차이가 있는지를 DEA분석과 DEA/window 분석을 통해서 살펴보았는데, 그 결과 표류과정 중에서 진화의 모습을 보여주고 있는 테크노파크가 그렇지 않은 테크노파크에 비해 상대적으로 효율성이 높은 것으로 나타났다. 이는 지방준정부조직이 정부의존적인 모습에서 벗어나 점차 독립성과 자율성을 확보하는 방향으로 변화해야 한다는 것을 보여준다고 파악되었다.

이상철·고수정·장철영(2006)은 자료포락분석(DEA)을 이용하여 우리나라 전체 광역시의 문화예술회관을 대상으로 조직운영주체별 상대적 효율성을 비교하였다. 분석결과 상대적으로 민간위탁방식으로 전환된 기관에 비해 직영기관의 효율성이 높은 것으로 파악되었다. 즉 문화서비스 공급분야에 있어서 민간위탁이 서비스 질의 개선이나 운영의 효율을 극대화하기 위한 최선의 방법은 아니며, 문화예술회관의 효율성을 증대시키기 위해 조직의 운영관리, 인력양성 및 채용관련 적절한 제도 마련, 보다 효과적인 평가시스템 마련 등이 필요하다고 보았다.

이상철·권영주(2007)는 관리·감독의 사각지대에 있는 지방공공기관을 “설립법상 목적으로서의 공공성과 수단으로서의 수익성에 대한 규정을 두고 있으면서 지방정부로부터 재정지원을 받는 기관 중에서 회원간 상호부조 및 복리증진을 위한 조직을 제외한 기관”이라고 정의하고, 지방공공기관을 체계적으로 관리·통제하기 위한 기초연구로서 지방공공기관들을 새로운 기준에 의해 유형화하고자 하였다.

<표 2-1> 지방정부 공공기관의 관리·통제방식

공공기관 유형	재정자율성	경영자율성	관리·통제방식 및 내용
I(공공-관리형)	낮음	낮음	합법성
II(공공-기업형)	낮음	높음	사후적 결과책임(목표달성 정도 및 고객만족도), 정책집행절차 및 과정의 민주성
III(시장-관리형)	높음	낮음	합법성, 사전적 자율성(예산 편성의 자율성), 사후적 결과책임(수익의 증대)
IV(시장-기업형)	높음	높음	사전적 자율성(예산 편성의 자율성), 사후적 결과책임(수익의 증대)

자료: 이상철·권영주(2007).

즉, 공공기관의 운영에 관한 법률』과 Eger III(2005)의 분류기준을 기초로 재정자율성과 경영자율성을 기준변수로 활용하여 재정자율성과 경영자율성이 낮은 공공-관리형(I 유형), 재정자율성이 낮지만 경영자율성이 높은 공공-기업형(II 유형), 재정자율성이 높지만 경영자율성이 낮은 시장-관리형(III 유형), 재정자율성과 경영자율성이 모두 높은 시장-기업형(IV 유형)의 4가지 유형으로 분류하였다.

원구환(2006)은 대부분의 제3섹터 지방공기업이 출자지분 및 이사회구조 측면에서 많은 문제점을 갖고 있기 때문에 효율적인 제3섹터 지방공기업의 운영을 위해서는 합리적인 지배구조를 모색할 필요가 있다고 본다. 출자지분적 측면에서는 공공부문과 민간부문에 대한 재개념 정의가 필요하며, 이사회구조적 측면에서는 유명무실한 이사회 기능을 정책위원회형으로 재정비해야 하고, 사장선임의 전문성과 이사회 구성의 대표성, 이사회에 대한 외적 통제 장치를 확보하는 것이 중요하다는 것이다. 이러한 원구환의 제안은 지방정부출연기관의 지배구조를 모색하는 데에도 많은 시사점을 줄 수 있다.

최길수·한상우(2010)는 대전광역시 출자·출연기관의 경영평가체계에 대한 발전방안을 도출하고 지방자치단체 출자·출연기관의 경영합리화에 기여하고자 대전광역시 산하 6개 출자·출연기관에 근무하는 직원을 대상으로 경영평가지표가 각 기관의 설립목적에 부합되는가에 대해 평가하게 하고 분석하였으며, 각 기관의 설립목적에 따른 평가지표의 가중치를 도출하고자 하였다. 하지만 지방정부출연기관의 지배구조 자체에 대해서는 아무런 언급을 하고 있지 않으며, 공공성이 보다 중시되어야 하는 지방정부출연기관에 수익성·상업성 위주의 경영평가를 실시하는 데 대한 문제의식이 결여되어 있다.

곽채기(2009)의 「우리나라 준공공부문의 실태 분석과 혁신 방안」은 전경련이 공공부문 개혁시리즈의 일환으로 발표한 것이다. 이는 지방출자·출연기관에 대해 전반적으로 다룬, 거의 유일한 보고서이다. 곽채기(2009)는 우리나라 준공공부문이 비대화된 것은 사업 영역을 확장하려는 준공공기관과 산하기관 수를 늘리려는 주무부처의 이해관계가 맞물렸기 때문이라고 분석한다. 그래서 개혁의 사각지대에 있는 준공공부문의 개혁이 필요하다고 보고 기능청산·통폐합, 민영화·민간위탁 등을 주장한다. 특히 민영화가 공공부문 개혁의 중심이 되어야 한다고 본다.

그 연장선에서 '이명박 정부의 공공기관 선진화 계획'에 대해서도 대형 공기업의 민영화 문제를 제대로 다루지 못했고, 상대적으로 기관 통·폐합과 기능조정에 역점을 두고 있다고 비판한다. 해외 사례로서 주로 검토하고 있는 국가들도 사유화(민영화)가 공공부문 개혁의 중심에 놓여 있으며, 시장화·상업화를 핵심으로 하는 신공공관리(NPM), 시장형 개혁을 추구했던 일본, 영국, 뉴질랜드 같은 국가들이다. 이와는 달리 경제성과 효율성만큼 책임·통제·대응성·투명성과 시민의 참여를 강조하는 소위 참여형 개혁, 정책네트워크(Policy Network)를 강조하는 북서유럽 국가들은 분석에서 빠져 있다. 그 결과 PPP(Public-Private Partnership)형 민영화를 포함한 광의의 민영화가 의도적으로 강조되고 있다.

곽채기(2009)는 지방출자·출연기관의 경우 적자 상태에 놓여 있는 기관이 많기 때문에 경영합리화 및 효율화 노력을 적극 추진해야 한다고 하면서, 이를 위해 민영화, 아웃소싱 등 자구노력을 강화하고, 수지 균형 확보를 위해 요금현실화 등 수익자부담원칙을 충실히 하며, 사업영역의 광역화 등을 추진해야 한다고 주장한다. 하지만 이러한 방안은 지방출자·출연기관이 아니라 지방공기업에 해당하는 것이며, 대체로 전경련의 보도자료에서 제시되고 있는 사례도 그러하다.

사실 지방공기업 및 지방출자·출연기관의 규모와 역할의 범위가 지속적으로 팽창되고 있음에도 불구하고, 이에 상응한 성과 창출과 경영 및 관리의 책임성 확보는 이루어지지 못하고 있다. 그 결과 현재 중앙정부가 운영하는 공공기관에 비해 지방정부의 지방공공기관이 더 많은 문제점을 안고 있다. 지방정부출연기관의 경우 이사회 구성, 출연기관에 대한 지방자치단체의 인력 파견, 출연기관 운영에 대한 책임성 확보 등 효율적이고 투명한 지배구조 구축 측면에서 한계를 노정하고 있으며, 이를 포함한 지방공공기관의 경우 개별 자치단체가 설립·운영 주체인 관계로 전국적 및 범정부적 차원에서 지방공공기관의 구조조정을 위한 체계적이고 전략적인 개혁 활동이 전개되지 못하고 있다면서, 다양한 법령을 근거로 설립되고 있는 지방공공기관을 통합적으로 관리·감독할 수 있는 '(가칭)지방정부 준공공기관의 설립·운영에 관한 법률'을 제정해야 한다고 주장한다. 그러나 중앙정부의 총체적인 통제수단으로 볼 수 있는 법률을 제정해서 해결하는 것은 이 문제의 대안이 될 수는 없다. 주민참여를 통해 지방정부의 자의적인 지방정부출연기관 설립을 사전에 통제하는 방안을 모색함과 동시에 지역주민들과 이해관계자들, 그리고 관련분야의 전문

가들이 관여하는 참여적이고 투명한 지배구조의 확립이 필요하다. 물론 그 운영과 의사결정과정에서 공공성이 보장되어야 함은 말할 필요도 없다.

지방정부출연기관의 지배구조의 개선방안에 관한 연구는 물론 이를 입법화하는 것에 관한 연구도 없다. 지방정부출연기관의 설립이 줄속으로 이루어지고, 지방정부출연기관에 단체장의 입맛에 맞는 인사들이 임원으로 안착하는 것도 이에 어느 정도는 기인한다고 할 수 있을 것이다.

## 제2절 지방정부출연기관의 의의 및 현황

### 1. 지방정부출연기관의 의의

지방정부의 출자·출연기관에 대한 개념정의와 유형화 등은 학문적으로 체계화되어 있지 못하기 때문에 국가의 정부산하기관에 준하는 개념으로 인식되어 왔다.

지방자치단체의 산하기관은 크게 출자·출연기관과 지원·보조기관으로 구분될 수 있다(여영현, 2008b). 출자기관으로는 지방공기업(공사·공단)과 지방의료원, 「지방공기업법」에 의해 설립된 제3섹터형 주식회사, 그리고 개별법령이나 조례에 근거하여 설립된 일반 주식회사가 있으며, 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 운영되고 있다. 그리고 지원·보조기관은 자치단체의 예산에 의존하는 사단법인, 각종 협회, 민간위탁운영기관 등이 있다.

이를 묶어서 지방정부 공공기관이라 하여 “설립법상 목적으로서의 공공성과 수단으로서의 수익성에 대한 규정을 두고 있으면서 지방정부로부터 재정지원을 받는 기관 중 회원간 상호부조 및 복리증진을 위한 조직을 제외한 기관”으로 정의하는 경우도 있고(이상철·권영주, 2007), 지방정부출연기관을 비정형적 기관에 포함시켜 “비정형적 기관은 지방공기업과 의료원을 제외한 출자 및 출연기관으로 자치단체가 일정한 예산을 부담하면서 공공서비스를 공급하기 위하여 설립된 조직” 중에서 “설립시 자치단체의 출연금으로 설립되어 운영비, 사업비 등의 기관소요경비를 지원받는 기관”을 출연기관으로 파악하는 경우도 있다(여영현, 2008a).

현재는 2007년 「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하 “공운법”이라 한다) 제정을 계기로 정부산하기관이 준정부기관으로 흡수되었기 때문에 지방출자·출연기관을 준정부기관에 준하여 이해할 수도 있겠지만, 「지방공기업법」과 같이 지방출자·출연기관에 대한 관리를 통일적으로 관장하는 법령은 없다고 할 수 있다. 다만, 일부 자치단체에서 「출자·출연기관 경영평가 조례」를 제정하면서, 그 속에 출자·출연기관에 대한 개념을 정의하고 있다. 예컨대, 「부산광역시 출자·출연기관 등 경영평가에 관한 조례」는 출자기관을 “「지방공기업법」 제77조의3 등 법령에 따라 시가 출자한 기관 또는 법인”으로, 출연기관을 “「지방공기업법」 제77조의3, 「민법」 제32조 등 법령에 따라 시가 출연한 기관·단체 또는 법인”으로 정의하고 있고, 조례가 적용되는 출자·출연기관의 범위를 “시가 자본금 또는 재산의 4분의 1 이상을 출자·출연하거나 예산의 2분의 1 이상을 보조하는 기관·단체 또는 법인”으로 하고 있다.<sup>3)</sup> 이러한 「출자·출연기관 경영평가 조례」에 나타난 출자·출연기관의 정의를 정리하면 다음과 같다.

<표 2-2> 「출자·출연기관 경영평가 조례」에 나타난 출연기관의 정의

조례명	출자·출연기관의 정의
「서울특별시 투자·출연기관 평가 등에 관한 조례」(2011-09-29 제정)	「민법」 제32조 또는 특별법에 의하여 시가 설립한 법인
「부산광역시 출자·출연기관 등 경영평가에 관한 조례」(2009-04-01 제정)	「지방공기업법」 제77조의3, 「민법」 제32조 등 법령에 따라 시가 자본금 또는 재산의 4분의 1 이상을 출자·출연하거나 예산의 2분의 1 이상을 보조하는 기관·단체 또는 법인
「대구광역시 출자·출연기관 경영평가 조례」(2008-10-30 제정)	지방공사와 지방공단이 아닌 자로서 「민법」 제32조, 「지방공기업법」, 특별법, 기타 관계법령에 의해 시장이 출자하거나 출연하여 설립하고 운영하는 기관 또는 법인
「인천광역시 출자·출연	「지방공기업법」 제77조의3, 「민법」 제32조 등 관

3) 지방출자·출연기관에 대한 경영평가를 위해 출자·출연기관을 정의한 점에 주목할 필요가 있다. 경영평가를 하지 않았다면 출자·출연기관을 정의하지도 않았으리라 추측할 수 있다. 이 점에서 지방출자·출연기관을 분석하기 위해서는 경영평가를 반드시 다루어야 한다.

기관 경영평가에 관한 조례(2011-02-21 제정)	계법령에 따라 시가 자본금 또는 재산의 4분의 1 이상을 출자·출연한 기관·단체 또는 법인
「광주광역시 출자·출연기관 경영평가 조례」(2009-07-15 제정)	「지방공기업법」 제77조의3, 「민법」 제32조 등 법령에 따라 시가 출자하거나 출연하여 설립한 기관 또는 법인
「대전광역시 출자·출연기관 경영평가에 관한 조례」(2009-07-17 제정)	「지방공기업법」 제3조에 따른 지방공기업을 제외한 「지방공기업법」, 「지방재정법」 등 관계법령에 따라 시가 자본금 또는 재산의 4분의 1 이상을 출자 또는 출연한 기관·단체 또는 법인
「울산광역시 출자·출연기관 경영평가에 관한 조례」(2010-05-13 제정)	「지방공기업법」, 「민법」 등 관계법령에 따라 시가 출자·출연한 기관·단체 또는 법인
「경기도 공공기관 경영평가 등에 관한 조례」(2008-12-30 제정)	“공공기관”이란 「지방공기업법」, 「지방의료원의 설립 및 운영에 관한 법률」, 「민법」 제32조, 그 밖의 관계법령에 따라 도지사가 출자·출연·보조한 법인 또는 기관
「수원시 공공기관 경영평가 등에 관한 조례」(2010-12-27 제정)	“공공기관”이란 「지방공기업법」 제78조, 「민법」 제32조, 그 밖의 관계법령에 따라 시장이 출자·출연하거나 보조금을 교부하는 법인·단체 또는 기관
「전라북도 출연기관 등의 경영평가 기본조례」(2007-09-28 제정)	“출연기관”은 「민법」 제32조, 특별법, 기타 관계법령에 의하여 도지사 또는 기타 관계인이 설립하고, 도지사가 출연금 등을 지원하는 법인
「전라남도 출자·출연기관 경영평가조례」(2009-11-13 제정)	「지방공기업법」 제77조의3, 「민법」 제32조 등 법령에 따라 도가 출자하거나 출연하여 설립한 기관 또는 법인
「제주특별자치도 출자·출연기관 등 경영평가에 관한 조례」(2010-01-13 제정)	「지방공기업법」 제49조 및 제77조의3, 「지방의료원의 설립 및 운영에 관한 법률」 제4조 및 「민법」 제32조 등 법령과 제주자치도 조례에 따라 제주자치도가 4분의 1이상 출자·출연한 기관·단체 또는 법인

이와 관련하여 「지방공기업법」은 지방자치단체는 제2조제2항 각호의 1에 해당하는 사업<sup>4)</sup>을 효율적으로 수행하기 위하여 자본금 또는 재산의 2분의 1 미

4) 1. 민간인의 경영참여가 어려운 사업으로서 주민복리의 증진에 기여할 수 있고, 지역경제의 활성화나 지역개발의 촉진에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업

만을 출자 또는 출연하여 지방자치단체외의 자(외국인 및 외국법인을 포함한다)와 공동으로 상법에 의한 주식회사(이하 “출자법인”이라 한다) 또는 민법에 의한 재단법인(이하 “출연법인”이라 한다)을 설립·운영할 수 있으며, 출자법인 또는 출연법인을 설립하고자 하는 경우(추가로 출자 또는 출연하는 경우를 포함한다)에는 미리 전문기관을 통해 주민복지 및 지역경제에 미치는 효과, 사업성, 출자·출연의 타당성 여부 등을 미리 검토하여야 하고, 지방자치단체의 장은 지방의회의원, 관계전문가, 그 지방자치단체의 공무원 등으로 심의위원회를 구성하여 이러한 전문기관의 타당성 검토결과를 기초로 출자 또는 출연여부를 심의하여야 한다고 규정하고 있다. 그리고 지방자치단체가 출자·출연하는 비율을 산정함에 있어서 그 지방자치단체가 설립한 공사가 출자 또는 출연한 경우에는 이를 그 지방자치단체가 출자 또는 출연한 것으로 보고 있다(동법 제77조의3).

이들 출연기관들은 대부분의 추진사업들이 자체사업이나 수익사업이 아닌, 지방자치단체 또는 국가의 공익사업을 대행하는 공익적 기관이라는 공통점을 가지고 있다.

이러한 사항을 종합하여 본 연구에서는 지방출자·출연기관을 “지방공기업법”의 적용을 받는 지방공사와 지방공단을 제외하고, 「지방공기업법」 제77조의3, 「민법」 제32조 등 관계법령에 따라 지방자치단체가 출자하거나 출연하여 설립한 기관·단체 또는 법인”으로 정의하고자 한다. 아래에서는 지방정부출연기관을 지방출연기관으로 약칭하여 부르하고자 한다.

## 2. 지방정부출연기관의 현황

### 1) 개요

지방공공기관은 지방공기업에 포함되는 지방직영기업과 지방공사·공단, 그 외의 출자·출연법인(제3섹터)으로 이루어져 있다. 여기에는 기초자치단체 수준에서 설립되는 출자·출연기관 등이 포함된다. 하지만 각 지방정부마다 출연기관의 범주와 분류가 다를 뿐더러 이에 대한 예산 및 인력 현황이 제대로

- 
- 2. 제1항 각호의 1에 해당하는 사업중 동항 본문의 규정에 의한 대통령령이 정하는 기준에 미달하는 사업
  - 3. 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」에 의한 체육시설업 및 관광진흥법에 의한 관광사업(여행업 및 카지노업을 제외한다).

제시되지 않아 전반적인 지방공공기관의 현황을 파악하는 것은 정확하지 않은 한계가 있다. 지방공기업을 제외한 자치단체에서의 출자·출연의 현황은 2008년도 행정자치부 재정정책팀의 「자치단체출연·출자기관 현황 및 조직계획」에 따라 조사되었으나 아직까지 정확한 통계자료가 제시되지 못하고 있다.

여영현(2008a)은 2007. 8월 현재 자치단체 산하기관은 모두 379개이며, 체계적 관리를 받지 않은 비정형적 기관만도 233개에 달한다고 서술하고 있다. 이에 따르면, 여기서 말하는 비정형적 기관이 지방출자·출연기관으로, 출연기관이 192개(82.4%)이며, 출자기관은 41개(자치단체외의 자로서 「지방공기업법」에 의하여 출자된 28개의 제3섹타형 주식회사와 「지방공기업법」에 근거를 두지 않고 「지역균형개발 및 지방 중소기업 육성에 관한 법률」 등의 개별법령과 자치단체 조례에 의해 출자된 주식회사 등 13개)로 17.6%이다.<sup>5)</sup> 출연기관으로는 영어마을, 장학재단, 청소년수련관, 교통연수원, 학사운영기관 등 지역 특성에 따라 다양한 출연기관이 존재하는데, 운영성과에 대한 결과가 외부로 나타나기 어렵다는 점에서 출자기관보다 통제가 더욱 어렵다(여영현, 2008a: 95).

## 2) 지방정부출연기관의 설립근거

자치정부 공공기관의 설립근거는 법령과 조례에 의해 이루어진다. 이 중에서 지방공기업이나 지방의료원은 설립근거가 각각 「지방공기업법」과 「지방의료원의 설립 및 운영에 관한 법률」이라는 ‘통칙법’으로 명확한 반면에, 나머지 지방자치단체의 출자·출연기관은 설립근거가 불명확하다.

서울시의 경우를 보면, 서울산업통상진흥원, 서울신용보증재단 등이 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」, 「지역신용보증재단법」에 의해 각각 설립되었고, 서울시정개발연구원, 세종문화회관, 서울특별시 여성가족재단, 서울복지재단, 서울문화재단, 서울디자인재단, 서울장학재단, 서울시립교향악단, 서울시특별시자원봉사센터는 「민법」과 「공익기관운영에 관한 법률」 등의 근거를 기반으로 조례에 의해 설립되었다. 서울의 기초자치단체인 도봉구는 「지방공기업법」 제77조의3 및 「상법」의 규정에 의거하고 조례에 의해 ‘주식회

5) 여영현 외(2007)는 제3섹터가 민간의 자본과 전문성, 기술 및 경험을 공공부문에 접목시키기 위해 도입된 제도인데 비해, 공기업은 소유 및 지배구조의 문제 외에도 지역발전과 주민복리라는 공익성이 인정될 때 공기업으로서의 존립 및 운영의 가치가 있다고 볼 수 있으므로 단순한 수익성을 영위하는 사업체를 지분율을 기준으로 공기업 혹은 제3섹터로 분류하는 것은 문제가 있다고 본다.

사 도봉'을, 서대문구는 「지방문화원진흥법」에 의해 서대문문화원을 설립하고 있다. 전국적으로 보면 지방출자·출연기관은 법률적 근거보다 중앙정부의 지침이나 지자체의 자체 조례에 근거하여 많이 설립되고 있다(여영현, 2008a: 97).

특히 문화예술관련기관이나 복지관련기관, 인재육성장학회 등은 독자적인 법률상의 설립근거가 없는 경우<sup>6)</sup>인데, 조례에서 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」이나 「민법」 제32조에 근거를 둔다고 규정하거나 설치근거가 되는 조례에 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」의 준용을 제시하기도 한다. 「민법」만을 설치근거로 하는 경우 여기에 법인을 인가받은 관할 부처의 규칙을 포함시키기도 한다(곽채기, 2009).

### 3) 지방정부출연기관의 자산 및 설립형태

지방출자·출연기관은 일반직 지방공무원의 3.8%에 달하는 8,785명의 인력이 근무하고 있어 기관당 37.7명이 근무하고 있는 셈이고, 그 총 자산은 9조 8,225억원에 이르며, 그 중 자본은 6조 1,043억원, 부채는 3조 7,182억원으로써 부채비율이 60.9%로 지방재정에 상당한 부담으로 작용하고 있다.<sup>7)</sup>

<표 2-3> 지방정부 출자·출연기관의 인력과 자산 현황

(단위: 명, 백만원, 개)

구분	종사인원	자산			형태	
		합계	자본	부채	출연기관	출자기관
서울	981	712,077	604,186	107,891	11	2
부산	389	598,752	530,727	68,025	8	2
대구	556	1,069,870	299,814	770,056	7	4
인천	279	711,604	595,561	116,043	5	3
광주	210	198,331	177,991	20,340	10	2
대전	281	329,617	207,096	122,521	3	3

6) 「문화예술진흥법」을 제시하는 경우가 있기는 하다.

7) 이처럼 지방 출자·출연기관의 예산 및 인력 현황을 제시한 것은 의미가 있다. 하지만 지방정부의 공공기관에 대한 표준화된 유형분류 기준이 마련되어 있지 않기 때문에 그 범위 설정 기준을 어떻게 하는가에 따라 인력과 예산 현황이 다를 수 있으며, 현황 조사의 정확성 여부에 따라 그 결과에 차이가 있음을 염두에 두어야 한다.

울산	152	72,501	65,849	6,652	4	0
경기	2,219	3,040,599	1,494,087	1,546,512	37	3
강원	452	474,884	330,013	144,871	12	5
충북	391	296,882	200,794	96,088	15	2
충남	1,263	182,351	151,466	30,885	14	2
전북	353	289,596	220,954	68,642	22	0
전남	154	65,651	41,452	24,199	5	3
경북	655	727,848	473,724	254,124	24	4
경남	53	687,751	452,614	235,137	10	4
제주	397	364,249	257,994	106,255	5	2
총계	8785	9,822,563	6,104,322	3,718,241	192	41

자료: 여영현(2008a).

이에 따르면 지금까지 출자·출연한 예산은 총 5조 1,679억원이며, 2005년 이후 매년 평균 5,000억 이상 출자·출연('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 등의 제3섹터형 주식회사는 모두 부채비율이 100~300%나 되어 경영의 어려움이 지속되고 있으며, 수익사업에 목적을 두지 않은 자치단체 출연의 재단법인 등도 예산에 의한 지속적인 보조나 지원이 없을 경우 독립적인 운영이 어려운 기관이 많은 실정이다(여영현, 2008a).

이러한 현황 파악은 지방출자·출연기관에 대한 개략적인 정보를 주고 있지만, 이 중에는 제외된 것도 있고, 포함하지 않아야 할 기관들이 포함된 경우도 있다. 특히 2006, 2007, 2008년도에 엄청나게 많은 출자, 출연기관이 설립된 사실이 간과되어 있어 지방출자·출연기관에 대한 정확한 인력과 자산 규모라고 보기는 어려운 실정이다.

이들 지방출자·출연기관은 기관을 소개하는 웹사이트가 없는 경우도 많고, 그 예산과 인력을 공개하지 않는 경우도 부지기수다. 광역자치단체는 그나마 양호하지만, 기초자치단체가 출자·출연기관을 체계적으로 관리하고 있는 경우는 거의 없다. 물론 광역자치단체에서 이를 취합하려는 노력도 보이지 않았

다. 따라서 국가적인 차원에서 전반적인 현황조사를 하지 않는 한, 현 단계에서 개별적인 연구를 통해서도 이를 정확하게 파악하기는 어렵다고 할 수 있다.

결국 지방직영기업과 지방공사·공단인 경우에는 행정안전부가 매년 「지방공사·공단 현황」 자료를 공개하여 그에 대한 예산 및 인력 현황을 파악할 수 있으나,<sup>8)</sup> 총괄적인 관리제도가 마련되어 있지 않은 채 개별 특별법, 민법, 조례 등 다양한 법령을 근거로 설립·운영되고 있는 지방정부의 출자·출연기관 등에 대해서는 정부 차원의 공식적인 통계자료가 없는 셈이다.

#### 4) 전국 시·도 출연기관 현황

최길수·한상우(2010)는 전국 시·도자치단체가 출연하여 설립한 출연기관이 2008년 현재 163개이며, 경기도가 가장 많은 20개의 출연기관을 보유하고 있고, 강원도의 출연기관 수가 5개로 가장 적다고 밝히고 있다. 여기에는 기초자치단체가 출연하여 설립한 출연기관이 빠져 있어 한계가 있다.

<표 2-4> 전국 시·도 출연기관 현황(2008년 현재)

구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기
출연기관 수	11	12	8	11	12	8	4	20
계	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
163	5	10	6	11	14	16	6	9

자료: 최길수·한상우(2010) 수정.

8) 물론 제3섹터의 경우 지방정부가 행정안전부에 제출한 사항만 현황으로 제시되어 있어 부정확하다고 볼 수 있다. 지방정부는 지방공기업을 지방공공서비스 전달방식으로 적극적으로 활용하고 있어 공기업부문의 규모가 방만하게 존재하고 있다. 1998년 지방공기업 설립권한이 지방정부로 이전된 이후 지방공기업 수가 빠른 속도로 증가하고 있다. 지방공기업이 지방정부의 외연 확대 수단으로 활용되어 무분별한 수익사업 진출시 경영부실이 초래될 수 있으며, 민간영역을 침해할 수도 있다는 우려가 제기되고 있다. 최근 인천시가 지방공공기관에 대한 구조조정에 나선 것도 이러한 이유일 것이다.

# 제3장 지방정부출연기관 지배구조의 현황과 문제점

이하에서는 지방출연기관 지배구조를 분석하기에 앞서 공공기관 지배구조의 개략적인 내용에 대해 살펴보고, 지방출연기관의 내·외부 지배구조를 국가 공공기관 및 지방공기업의 지배구조와 비교하여 분석하고, 지방출연기관의 문제점을 지배구조 각각의 내용에서 검토한다.

## 제1절 공공기관 지배구조 개요

### 1. 기업지배구조의 구성요소

기업지배구조는 내부 지배구조와 외부 지배구조로 구성되어 있다. 이것은 기업지배 수단인 내부규율방식과 외부규율방식을 의미하는 것이다(한국경제연구원, 1999: 42).<sup>9)</sup> 우선 내부 지배구조는 이사회, 감사기구, 주주총회, 내부감사, 노동조합, 각종 위원회 등 기업 내부조직을 통해 경영자를 직접적으로 감시·감독하는 내부적 통제기구이다. 주주총회를 통한 경영자 감시가 민주주의적 이상에 가장 부합하는 통제이지만, 대부분의 소액주주들이 주가 상승이나 배당에만 관심을 가지고 있지 주주총회에 무관심하였기 때문에 주주총회는 효율적 감시기능을 수행하기보다는 의례적인 역할만을 수행해왔다. 이런 관점에서 보면 내부 지배구조의 핵심은 이사회와 감사제도를 통한 경영자 감시기능이 얼마나 효과적으로 발휘될 수 있느냐 하는 것이다.

다음으로 외부 지배구조는 기업인수시장, 채권자 등 기업조직 외부의 시장기구, 즉 주식시장, 부채시장, 상품시장, 경영자 노동시장 등의 규율을 통해 감시기능이 이루어지는 외부적 통제장치로서, 주로 내부 통제 메커니즘이 제대로 기능을 발휘하지 못할 경우에 작용하는 특성을 가지고 있다(정성철, 2003: 160). 최근에는 증권시장의 규모증대와 금융상품의 다변화에 따른 위험증가로 증권시장에서 개인투자자의 비중이 낮아지고 기관투자자에 의한 경영감시 활

9) 협의의 기업지배구조는 내부통제방식을 지칭하는 것이 일반적이며, 광의의 기업지배구조에는 내부통제방식과 외부규율방식이 포함된다.

동의 중요성이 강조되고 있다. 기관투자가의 경우 주식보유 비중이 확대되고 주식을 장기간 보유하는 안정주주로서의 위치를 갖게 됨에 따라 관계투자가 (relationship investor)로서의 적극적인 감시 역할이 기대되고 있다(이흥규, 1999: 38-39). 이외에도 기업 이해관계자에 영향을 미치는 법적·제도적 규범을 마련하거나 이해관계자간의 상호분쟁시 판결 등을 통해 지배구조에 영향을 미칠 수 있는 정부나 법원 등의 정부기관도 광의의 외부 지배구조에 포함시킬 수 있다(이흥규, 1999: 25). 기업경영 감시가 제대로 작동하기 위해서는 내부지배구조와 외부지배구조가 함께 효율적으로 운영되어야 한다.

이러한 내부통제기구와 시장기구를 통한 기업통제기능이 효과적으로 발휘되도록 하기 위해서는 기업 내용에 대한 중요한 정보가 적절한 시기에 정확하게 공시되어야 한다. 공시제도는 주주, 이사회, 감사기구, 이해관계자 등에게 기업 내용에 관한 정보를 제공함으로써 경영진에 대한 효과적인 통제와 주주의 합리적인 의결권 행사를 촉진하기 위한 필수적인 장치이며, 시장기구에 의한 기업감시기능의 활성화를 도모하는데 있어서도 중요하다. 결국 기업지배구조는 주주, 이사회, 감사, 이해관계자, 자본·금융·상품·노동시장 등에 의한 기업통치방식이라고 할 수 있다.<sup>10)</sup> 이 중에서도 특히 주주와 경영자간의 대리인 문제를 통제하는 내부지배구조인 이사회와 운영방식이 기업지배구조의 핵심 요소이다.

한편 기업지배구조를 작동시키는 원리로는 투명성, 독립성, 경쟁성, 책임성 등의 요소가 중요하다(이흥규, 1999: 26). 우선 소유와 경영의 분리를 통한 전문경영체제를 구축하기 위해서는 경영의 투명성이 확보되어야 한다. 경영의 투명성은 이해관계자가 지배구조의 수단을 활용할 수 있는 기본적인 전제이다. 다음으로 소유와 경영의 분리를 전제로 내부 지배구조를 통해 경영자에 대한 견제기능을 효과적으로 수행하기 위해서는 독립성이 중요하며, 외부 지

10) 일반적으로 미국이나 영국에서는 외부지배구조를, 독일이나 일본에서는 내부지배구조를 상대적으로 더 중요시하고 있다. 이는 각국의 자본주의 체제나 시장기구의 발달정도, 소유구조 및 기업구조 등의 차이를 반영한 결과일 것이다. 예를 들어 외부 지배구조로서의 기업인수시장은 주식소유가 분산된 효율적인 주식시장을 전제로 하기 때문에 이는 주식시장이 발달한 미국에서 지배구조의 핵심이 되고 있다. 적대적 기업인수의 위협을 통해 경영자의 기업가치 증대 동기를 유발할 수 있기 때문에 기업인수 시장은 외부주주의 보호에 있어 중요한 메커니즘이라 할 수 있다. 금융시장도 독일이나 일본에서 보는 바와 같이 국가에 따라서는 강력한 경영감시의 역할을 할 수 있다. 경영자 노동시장 또한 경영진 교체의 위협을 통해 경영자의 기업가치 증대 동기를 유발한다(조택, 2007).

배구조의 경우에는 시장기구를 원활하게 작동시킬 수 있는 경쟁성이 중요하다. 또한 법과 제도는 최종적으로 법원의 판단에 의해 책임성을 규명하는 장치라고 할 수 있다. 이상과 같은 하부구조와 상부구조 및 통제원리 등이 상호 결합하여 형성되는 기업지배구조의 체계를 정리하면 다음 <표 3-1>와 같다.

<표 3-1> 기업지배구조의 체계

통제제도	내부 지배구조	외부 지배구조	법과 제도
통제원리	독립성	경쟁성	책임성
기본성격	내부기구(조직규율)	외부기구(시장규율)	외부기구(공적규제)
주요기능	직접적 감시기능	간접적 감시기능	간접적 감시기능
통제기구	<ul style="list-style-type: none"> <li>○이사: 사내·사외이사</li> <li>○감사: 내부·외부감사</li> <li>○기타: 주주총회, 지주회사, 노동조합, 각종 위원회, 경영자보상제도, 공시제도 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○자본시장: 기업인수시장</li> <li>○금융시장: 은행, 기관투자자의 관계투자</li> <li>○경영자 노동시장: 평판</li> <li>○상품시장: 진입, 퇴출</li> <li>○공시제도: 기업내용공개</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○형사처벌: 개인, 기업</li> <li>○손해배상: 개별, 집단</li> </ul>
주요 이해관계자	주주, 경영자, 종업원	외부주주, 경영자, 채권자, 시장참여자	외부주주, 경영자, 채권자
하부구조	소유구조, 자본구조, 사회적 신뢰체계		

자료: 이흥규(1999: 25), 광채기(2002: 32)에 의거하여 보완 작성.

## 2. 공공기관 지배구조의 특징 및 구성요소

공공기관의 지배구조는 공적 소유권과 시장구조를 그 하부구조로 하여 형성된다(광채기, 2002: 36-37). 공공기관 지배구조는 ‘공공정책의 성과(outcome)를 위하여 이해관계자들(stakeholders)이 상호작용하는 방법’을 말하며, 이때의 지배구조란 거버넌스(governance)를 협치(協治), 공치(共治) 등으로 얘기할 때의 의미와 일맥상통한다. 공공기관 경영성과 향상을 위한 시민, 이해관계인, 각종 기관들의 상호작용에 집중하는 것이 지배구조 논의의 핵심이다(박석희, 2010).

공공기관의 지배구조는 정부 및 민간기업의 지배구조와 차이를 보인다. 기존의 정부운영방식 및 구조와는 달리 기관 운영의 자율성과 탄력성 등을 확

보하며, 민간기업과 비교해 보면 절차적 합리성과 민주성, 공공성 등을 강조하여 정부와 국민에 대한 책임성을 강조한다. 공공기관은 정부로부터 일정한 자율성을 확보하고 있으며, 법률에 근거하여 일정한 통제만 받도록 설계되어 있다. 특히 특정 개인이나 기관이 아니라 다수의 관계자가 지배구조에 참여하여, 공동의 책임을 지는 구조를 갖는다(박석희, 2010).

우선 공적 소유권의 내재적 특성상 자본시장과 금융시장을 통한 공공기관 규율기능은 작동하지 않으며, 자연적 또는 제도적 독점시장구조로 인하여 생산시장에서의 경쟁을 통한 공공기관 규율기능도 거의 작동하지 않게 된다. 또한 일반적으로 공공기관 최고경영자의 선임이 정치적 과정을 통해 이루어진다는 점에서, 이 과정에서 경영자 노동시장의 기능이 발휘되기는 어려운 실정이다. 결국 공공기관의 경우 시장기능 또는 시장기구를 통한 외부지배구조 내지 기업통제시장(corporate control market)이 실질적으로 존재하지 않거나 거의 작동하지 않기 때문에 정부에 의한 경영자의 임면, 경영목표와 경영실적평가 등 인위적으로 외부지배구조를 설계하여야 한다. 이러한 외부지배구조는 공공기관과 관련된 모든 이해관계자와의 관계를 의미하므로, 외부지배구조에는 행정기관과 이해관계자, 공공기관의 지주회사, 소비자보호기구, 공공기관의 경영평가, 경영공시, 외부감사 등이 포함된다.

그런데 공공기관의 경우 이사회와 전문성이 떨어지거나 유인체계 등과 같은 시장적 내부통제장치(market-oriented internal control mechanism)가 잘 작동하지 않는 등 내부지배구조의 효율성도 그리 높다고 할 수 없다. 게다가 정부가 소유자로서 공공기관 최고경영자와 이사회와 임면권을 행사하는 동시에 규제자로서의 역할도 동시에 수행하는 과정에서 소유와 경영이 실질적으로 분화되지 않고 있다. 따라서 공공기관의 지배구조는 정부-공공기관 관계를 중심으로 한 기관장의 임면, 경영목표의 설정, 요금결정, 경영실적평가, 혁신평가 등 정부의 공적 지배권과 공공기관의 최고기관장, 이사회, 감사, 경영자보상제도 등 내부 통제기구의 설계 및 운용에 의해 형성되는 것이라고 할 수 있다. 공공기관은 기업지배구조를 형성하는 소유·경영·감독이 각기 다른 세 주체인 국민, 임명직 기관장과 종업원, 그리고 정치인·감사원·정부부처 등에 속하고 있다. 이들 각 주체들은 서로 다른 이해관계를 가지고 있기 때문에 이들 간의 이해관계를 조정하는 것이 공기업 경영의 주요 과제이다(조택, 2007). 이러한 공기업의 전형적인 기업지배구조의 특징을 사기업과 비교하여 정리하면 아래 <표 3-2>와 같다.

<표 3-2> 사기업과 공공기관의 기업지배구조 비교

비교 기준	사기업	공공기관
소유권	사적소유권	공적소유권
소유주체	민간주주	일반국민, 정부(부재주주)
소유주체의 목적	이윤극대화	사회적 후생의 극대화
소유/지배의 관계	소유와 지배의 분리	소유와 지배의 일치
소유/경영의 관계	소유와 경영의 분리	소유와 경영의 분리 또는 미분화
내부지배구조	최고경영자, 이사회, 노조, 감사 등	정부, 최고경영자, 이사회, 감사 등
외부지배구조	시장기능을 통한 규율 작동	시장기능을 통한 통제 부재
정부의 역할	규제자	소유자+규제자, 공적지배권 행사

자료: 광채기(2002: 37)를 수정.

공공기관 지배구조의 구성요소를 살펴보면, 내부지배구조는 공공기관 내부의 의사결정구조로서 주주총회, 이사회, 기관장과 경영진, 노조 및 직원, 감사제도 등을 포함하고, 공공기관과 관련된 모든 이해관계자와의 관계를 의미하는 외부지배구조에는 행정기관과 이해관계자, 공공기관의 지주회사, 소비자보호기구, 공공기관의 경영평가, 경영공시, 외부감사 등이 포함된다(이상철, 2007; 조택, 2007: 257).

공공기관 지배구조는 공공기관의 경영형태, 당해 국가 사기업부문의 지배적인 기업지배구조의 형태, 각국의 정치체제(내각제, 대통령중심제) 등에 따라 다양한 형태를 띠고 있기 때문에, 그리고 한 국가에서조차 공공기관의 경영진을 동일한 형태로 구성하기 위한 보편적 원칙이 거의 없기 때문에, 이를 일반화할 수 있는 유일의 모형이 있는 것은 아니다(유승민, 1997; OECD, 2004; 조택, 2007).

사실 사기업과 공공기관의 지배구조는 유사한 문제점을 지니고 있다. 사기업에서 능력과는 상관없이 혈연관계 및 학연 등에 얽매이는 인사는 공공기관에서는 정치적 또는 인간적 인연을 존중하는 인사와 비교될 수 있으며, 사기업에서 개별기업의 이익보다는 기업집단 전체의 이익이 중시되는 것과 같은 맥락에서 정부는 개별 공공기관의 이익보다는 국민경제적인 종합적인 입장에서 경영활동을 조율하고 있다고 간주된다(이만우, 1999: 141).

이러한 공공기관 내·외부 지배구조에 따른 분류를 공운법에 적용하여 공운법이 제정되기 이전의 정부투자기관 지배구조와 비교하면 다음 <표>와 같다. 아래에서는 이러한 구분에 따라 지방출연기관의 내·외부 지배구조를 분석하고자 한다. 법과 제도에 관한 사항인 공공기관 유형분류에 대한 문제는 외부 지배구조에 포함하여 논의한다.

<표 3-3> 공운법 제정 전후의 공공기관 지배구조 비교

구 분		종 전	현 행	
공공기관 유형분류	유형 분류기준	지분구조, 재정지원 형태 등 에 따른 분류 - 투자·산하·민영화 기관	시장성 기준에 따른 분류 -공기업(시장형·준시장형) -준정부기관(위탁집행·기금관리형)	
외부지배 구조	정부 내 정책결정기구	이원화: 정투위(투자기관)· 정산위(산하기관)	일원화: 공공기관운영위원회	
	정부감독체계	·기획예산처: 공기업에 한하 여 부분적 경영감독 ·주무부처: 포괄적 감독	·기재부: 경영지침(공기업, 준정부기관) + 이행감독(공기업) ·주무부처: 지침이행감독(준정부기관) + 열거식 사업감독	
	기관신설심사	없음	타당성 심사 제도 신설(운영위)	
	경영공시	기관별 개별 공시	개별 공시 + 통합 공시	
	경영평가	평가 주체 이원화: 투자기관 (기예처) + 산하기관(주무부처)	평가 주체 일원화(운영위)	
내부지배 구조	이사회	기관장 중심 체제	이사회 권한·책임 강화 -선임비상임이사, 기관장 해임건의권, 직 무평가제 신설	
	감사	실질적 감사 기능 미약	·감사위원회 설치(시장형) ·직무평가제 신설	
	임원 인사	공기업 임명제청	·경영진(기관장상임이사): 주 무장관 ·견제진(비상임이사감사): 기 예처장관	·경영진: 주무장관(상임이사: 기관장) ·견제진: 운영위
		준정부 기관 임명제청	·경영진: 주무장관 ·견제진: 주무장관	·경영진: 주무장관 ·견제진: 운영위 *비상임이사는 운영위 심의 후 주무장관 임명
임원 임기		모든 임원: 3년	임기 차등화(기관장 3년, 기타 2년)1년 단위 연임	

자료: 기획예산처(2007.8); 이상철(2007) 수정.

## 제2절 지방정부출연기관 외부지배구조의 분석

아래에서는 지방출연기관의 외부지배구조를 분석하기 위해 국가 공공기관 및 지방공기업의 외부지배구조를 비교하였다. 물론 국가 공공기관 및 지방공기업도 많은 문제점을 가지고 있지만, 여기서는 국가 공공기관 및 지방공기업의 현황만 살펴보고, 그에 대한 실태 및 문제점 분석은 지방출연기관에 한정하고, 필요한 경우에만 추가로 언급하였다.

### 1. 지정 및 유형구분

#### 1) 국가 공공기관과 지방공기업의 경우

공운법 제정 이전에는 공공기관에 대한 개념이나 범위가 불분명하여 관련 법규제정이나 정책적용시마다 대상기관의 수가 달라지고 관리의 사각지대가 존재하였다. 이에 따라 공운법에서는 국가 공공기관의 범위를 정부의 실질적 통제가능성, 공공성, 재정지원 여부 등을 고려하여 결정하는 것으로 하였다. 그리고 공공기관의 법적 개념을 최초로 제시(동법 §4)하였는데, 공공기관은 “법상 요건에 해당하여 정부가 공공기관으로 지정한 기관”을 의미하였다. 개정법에서는 매 회계연도 개시 후 1개월 이내에 공공기관 지정을 하도록 하던 것에서, 회계연도 중이라도 공공기관으로서의 요건에 해당하는 기관이 신설된 경우 신규 지정하거나, 공공기관으로 지정된 기관이 민영화, 기관의 통합·폐지·분할 또는 관련 법령의 개정·폐지 등에 따라 공운법의 적용을 받을 필요가 없게 되거나 그 지정을 변경할 필요가 발생한 경우 지정 해제 또는 구분 변경 지정이 가능하도록 하였다(동법 §6).

공공기관의 유형(동법 제4조 및 제5조)은 2007년도에 정투법·정산법·민영화법 적용대상기관 중 직원정원이 50인 이상인 기관 중에서 지정·고시하도록 하였다. 유형구분은 기관 고유의 업무특성에 따라 상업성이 높은 기관은 ‘공기업’으로, 공공성이 높은 기관은 ‘준정부기관’으로 분류하였다.<sup>11)</sup> 하지만 실제로

11) 분류기준은 “해당 공공기관이 생산하는 재화 및 서비스가 시장산출물인가?”, “재화와 서비스를 공급함에 있어서 기업성을 공익성보다 더 중요한 가치로 추구하는가?”, “공적 제도단위로서 재산권을 거래할 수 있고, 잔여이익청구권이 보장되는가?”, “정부단위와 비정부 공적 제도단위 간의 관계에서 거래비용이 많이 발생하는가?”의 질문이었다. 이에 대해 ‘예’라는 답변이 많은 기관은 원칙적으로 공기업으로 분류하고, ‘아니오’라는 대답이 많은 경우는 공공비영리기관으로서 준정부기관으로 분류하였다(성명재

기관을 분류함에 있어서는 간접적으로 반영되는 자체수입 비중을 대리변수로 사용하여, 자체수입 비율(자체수입/총수입액)이 50% 이상일 경우에는 공기업, 50% 미만일 경우에는 준정부기관으로 지정하였다.

공기업은 시장형과 준시장형으로 세분되는데, 자체수입비중이 매우 높고 (85% 이상)<sup>12)</sup> 자산규모가 2조원 이상인 기업은 시장형으로, 그 이외의 나머지 공기업은 준시장형 공기업으로 분류하였다. 공기업 중에서 ‘시장형’을 다시 세분한 이유는 이들 기관들에게는 민간대기업과 같은 자율성을 보장하여 국제경쟁력을 갖춘 기업으로 육성하고 향후 민영화 검토시에도 우선적으로 고려할 대상으로 다루어야 할 필요가 있었기 때문이다. 이 기준으로 재분류하게 된 결과 정수법으로 관리되던 한국전력이 자체수입 비중이 높고 자산규모가 크다는 이유로 가스공사, 공항공사, 인천공항공사와 더불어 ‘시장형 공기업’으로 분류되고 시장성이 더욱 강조되며, 향후 사유화 검토시 우선 대상이 되었다. 지역난방공사나 대한주택공사도 준시장형 공기업이 되었다. 한전이 시장논리만 쫓다가 국민의 에너지 기본권을 침해하고 대체에너지 개발 같은 공공적 사업을 부차화하게 되는 사례들은 이미 낫선 것이 아니지만, 공운법의 유형 분류는 기관의 운영 기초에서부터 구별 사업에까지 직접적 영향을 주어, 시장성, 상업성 논리를 정당화하고 있다.

준정부기관은 기금관리형과 위탁집행형으로 세분되는데, 기금관리형은 국민 부담으로 조성된 기금재원을 관리하는 기관으로서, 보다 강한 공공성의 적용이 필요한 유형으로, 위탁집행형은 정부의 정책사업을 위탁받아 대행하는 기관으로 분류된다. 공기업 및 준정부기관 이외의 공공기관을 기타공공기관으로 지정된다.

<표 3-4> 공운법에 따른 공공기관 유형분류 및 현황(2011. 1)

구 분	개수	지정요건	해당기관
공기업	27	자체수입비율 $\geq$ 50% 직원정원 $\geq$ 50인	
시장형	14	자체수입비율 $\geq$ 85%	가스공사, 석유공사, 전력공사, 지역난방

외, 2009: 188).

12) 시장형 공기업의 분류기준은 공공기관 지배구조 혁신방안으로 2005년에 KDI가 처음 제출한 ‘자율책임경영을 뒷받침하기 위한 공공기관 지배구조 혁신방안’에서 자체수입/총수입의 비중을 90%이상으로 하였다가 85%이상으로 낮추었다.

		(자산2조원이상)	공사, 인천국제공항공사, 한국공항공사, 부산항만공사, 인천항만공사
준시장형	13	자체수입비율 50%~85%	조폐공사, 한국관광공사, 한국방송광고공사, 한국감정원, 도로공사, 수자원공사, 한국토지주택공사, 한국철도공사 등
준정부기관	83	자체수입비율 < 50% 직원정원 ≥ 50인	
기금 관리형	17	중앙정부 기금 관리 기관	사학연금공단, 공무원연금공단, 국민연금공단, 근로복지공단, 언론진흥재단, 신용보증기금, 예금보험공사 등
위탁 집행형	66	기금관리형 아닌 준 정부기관	한국농어촌공사 한국가스안전공사, 건강보험공단, 소비자원, 대한지적공사, 한국연구재단, 한국철도시설공단 등
기타 공공기관	176	공기업 · 준정부기관 을 제외한 공공기관	수출입은행, 산업은행, 한국투자공사, 서울대병원, 강원랜드, 한국노동연구원, 한국조세연구원, 한국생산성본부 등
계	286		

자료: 기획재정부, “2011년도 공공기관 지정,” 2011. 1. 24,

현재 공공기관으로 지정된 공기업과 준정부기관의 역할을 일정하게 유형화하여 정리하면 다음과 같다. 공기업과 준정부기관 간에 수행하는 역할에 다소의 차이가 있음을 알 수 있는데, 이는 공공기관 경영평가에서 평가대상 기관을 구분할 때 행해진다. 이에 따르면, 금융공기업 이외에 시장형·준시장형 공기업은 SOC 기반을 구축 및 운영하는 역할을 담당하는 공기업 유형과 공공서비스의 진흥과 제조 역할을 담당하는 공기업 유형으로 구분해 볼 수 있다. SOC 유형의 공기업은 사회기반시설(SOC)에 대한 계획과 건설, 관리 등을 주요 업무로 하는 기관이며, 서비스 진흥·제조유형의 공기업은 일반국민, 공공기관, 민간기업에 대해 재화 또는 서비스를 직·간접적으로 제공하거나, 일정분야의 산업에 대한 진흥을 주요업무로 하는 기관이다. 그리고 준정부기관은 해당 기관의 설립 목적사업의 성격을 기준으로 다음 <표 3-5>와 같이 검사·검증기관, 문화·국민생활기관, 산업진흥기관, 연·기금 운용기관 등으로 구분할 수 있는데, 2009년도 공공기관 경영실적 평가에서부터 중소형 기관을 설정하면서 교육훈련·연구지원기관 유형<sup>13)</sup>을 없애고 다른 유형의 기관들에 포함시

켰다.

<표 3-5> 준정부기관 유형 구분 기준

유형	유형구분 기준
1. 검사·검증	수수료를 받고, 기계·장비·시설·부품 등의 기능·성능·안전도에 대한 검사·진단을 하면서, 수익활동을 통해 재원을 충당하는 기관
2. 문화·국민생활	국가이미지 제고, 문화교류 및 홍보, 체육진흥 등 주로 국민생활과 직접적으로 관련이 깊은 공익사업 수행
3. 산업진흥	정부의 산업정책을 위탁 수행하거나, 재정지원을 받아 산업육성, 정보제공, 기술지원, 지도·자문, 품질 및 규격 표준화 등 주로 공익적 사업 수행
4. 연·기금운용	보증·보험·상호부조 등의 기능을 수행하면서 연금 및 기금을 관리·운용하거나 위탁관리하는 기관으로서 기금운용 평가대상

그리고 2011년 현재 기타공공기관에는 총 176개 기관이 포함되어 있는데, 이는 금융공기업, 공기업의 자회사, 국립대학병원 등 의료법인, 과학기술분야 정부출연연구소 및 인문사회경제분야 정부출연연구소, 그리고 이에 포함되지 않는 직원 정원 50명 이상의 주요 기타공공기관과 직원 정원 50명 미만의 기타공공기관 등으로 나누어볼 수 있다.

공운법은 공공기관의 설립단계에서 방만한 조직과 인력의 편성, 예산의 남용 등을 막기 위해 주무장관이 공공기관을 신설하고자 할 때에는 기재부장관에게 그 기관 신설의 타당성에 대한 심사를 요청하도록 하고, 기재부장관이 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 기관 신설 및 재정지원 등의 필요성과 효과 등을 심사하도록 규정하고 있다(§7).

지방공기업은 지방자치단체가 경영하는 사업 중 지방공기업법의 적용을 받는 사업으로, 공무원이 직접 경영에 참여하는지 여부에 따라 지방자치단체가 직접 기업을 설치·운영(행정조직형태)하거나, 법인을 설립(지방공사·공단, 민관공동출자법인)하여 경영하는 기업으로 나뉜다. 이 중에서 지방직영기업은

13) 재정지원 또는 교육비 등 자체 수입으로 연수, 교육훈련 및 고용촉진 등 주로 공익적 사업을 수행하거나 연구 및 자금·기술지원, 연구사업 평가 등을 통해 학술 및 과학기술을 지원·촉진하는 기능을 수행한다.

지방자치단체가 직접 운영하는 사업으로 상·하수도사업, 공영개발, 지역개발 기금 등이 있으며, 시도·시군구간 이해관계가 충돌할 여지가 없다. 지방공사·공단은 지방자치단체가 법인을 설립하여 간접적으로 운영하는 사업을 말하는데, 지방공사와 공단의 핵심적 차이는 결산결과 손익금 처리 가능 여부로 공단의 경우는 「지방공기업법」상 손익금 처리규정이 없어 수익성 위주의 사업 추진이 사실상 곤란하다. 공사에는 지하철공사, 도시개발공사 등이 있고, 공단은 일반적으로 시설관리공단, 환경관리공단 등으로 운영하고 있으며, 공단의 대부분은 업무 중 일부를 수탁받거나 또는 대행하는 형태로 운영한다. 지방공사·공단외 출자·출연법인(제3섹터)은 민간자본 유치를 통한 지역주민 복리증진에 기여할 목적으로 지방자치단체가 자본금 또는 재산의 50%미만을 출자·출연한 법인으로, 주식회사형 또는 재단법인형으로 구분되며, 공공성은 낮은 반면 수익성과 영리성은 매우 높다(행정안전부 회계공기업과, 2009). 이는 민과 관의 중간영역에 속하는 사업을 공공성 확보차원에서 지방자치단체가 출자하고 간접경영하는 일종의 회사형태로, 엄밀하게 말하면 지방공기업에 포함되지 않는다. 지방자치단체가 자본금 또는 재산의 1/4이상 출자 또는 출연한 기관일 경우는 「지방자치법 시행령」 제42조제1항제6호에 의거하여 행정사무감사 또는 행정사무조사대상이 된다.

<표 3-6> 지방공기업의 유형 및 현황(2010. 7. 1 기준)

경영 형태	지방공기업 유형		지자체 출자비율	세부사업별	기업 수	예시	
직접 경영	지방직영기업 (정부조직 형태)		100%	상수도	115	고양관광문화단지, 판교테크노밸리 등	
				하수도	81		
				공영개발	33		
				지역개발기금	16		
간접 경영	지방공단 (민간출자 불허)		100%	시설·환경·경륜공단	82	서울메트로, 서울도시철도공사 등	
	지방공사	전액 출자형	100%	지하철	7		
				도시개발	16		SH, 부산, 대구 등
				기타공사	25		인천교통공사, 김대중컨벤

						선센터, 경기관광공사, 평택 지방공사, 안산도시공사 등
		제3섹터 형	50%이상	기타공사	4	경기평택항만공사, 고양도 시공사, 태백관광개발공사, 제주관광공사
	지방공사·공단 외의 출자·출 연법인(주식회 사형 제3섹터)		50%미만	25~50%미만 출자	27	서울관광마케팅(주), (주)백 스코, 경북통상(주) 등
25%미만출자				11	강남모노레일(주), 인천대 교(주), 한국씨이에스(주), (주)제주항공 등	

자료: 행정안전부 자료 수정.

## 2) 지방정부출연기관의 경우

지방공기업이나 지방의료원이 설립근거가 ‘통칙법’으로서 명확한 반면에 기타 지방자치단체의 출자·출연기관은 설립근거가 불명확하다. 별도의 지정절차가 존재하지 않는 것이다. 각 지방자치단체 산하 출연기관은 각 지방자치단체가 자신의 소관에 속하는 사무와 관련하여 권장하는 사업을 영위하기 위하여 「지방재정법」 제17조 및 같은 법 시행령 제29조의 규정에 따라 재산을 출연하여 조례로 설립한 공공기관이다.

위의 <표 3-6> 지방공기업의 유형 및 현황에 나타난 것처럼 행정안전부가 파악하는 지방공기업의 현황 자료에는 지방정부가 운영하고 있는 공공기관의 핵심을 차지하고 있는 (「지방공기업법」을 적용받지 않는) 출자·출연기관이 누락되어 있으며, 보건복지부가 관리하고 있는 지방의료원도 빠져 있다. 또한 실질적으로 제3섹터형 지방공기업에 해당하는 일부 기관이 빠진 경우도 있다.

또한 각 자치단체별로 독자적으로 산하의 출연기관들을 파악하고 있는데, 각 지방자치단체마다 출연기관의 범주와 분류가 다르기 때문에 통합적인 파악에는 어려움이 있다. 게다가 보조지원을 하기는 하지만 준공공부문이라고 할 수 없는 체육회와 같은 단체들도 경영평가 대상기관으로 포함하기도 한다. 가장 큰 문제는 기초자치단체 수준에서는 파악되고 있지 않다는 것이다. 그렇다고 하여 다양한 법령을 근거로 설립되고 있는 지방공공기관을 유형화하고 통합적으로 관리·감독할 수 있도록 하는 법률을 제정할 필요가 있는지 논의할 필요가 있으며, 최소한 전반적인 현황파악을 위해 국가 공공기관과 같이 지방출연기관들을 유형화할 수 있는 틀은 필요하다고 본다.

지방자치단체가 운영하는 공공기관을 설립목적 및 수행기능에 따라 나누었을 때 크게 조장·지원기능, 규제기능, 독자적 사업기능, 정부지원기능으로 구분할 수 있는데, 대부분의 공공기관들이 조장·지원기능을 하며, 일부 부가적으로 독자적 사업기능이 있거나, 상법상 주식회사 형태의 출연기관의 경우 독자적 사업기능을 핵심기능으로 갖기도 한다(곽채기, 2009).

지방공공기관을 사업유형별로 분류할 수도 있다. 국가 공공기관의 경우 위에서 본 것처럼 정부가 사업유형을 분류하고 있지만, 지방공공기관의 경우 이러한 분류 자체가 없었다. 다만 곽채기(2009)와 같이 지방공기업을 포함한 지방공공기관을 상·하수도사업, 운송 및 교통관련사업(궤도사업 포함), 도시개발사업(주택사업, 토지개발사업 포함), 의료사업, 시설관리사업(환경시설관리운영, 경륜사업 포함), 체육시설업 또는 관광관련사업, 문화예술관련사업, 주민복지증진 관련사업(복지, 봉사, 청소년 관련기관의 경우), 지역경제활성화 또는 지역개발촉진 관련사업(BT센터, 첨단·고부가가치산업, IT 관련사업, 에너지 관련사업, 향만물류, 농수산물 기타 사업 포함), 연구·정책개발사업(연구개발을 주로 하는 기관의 경우), 교육 또는 장학관련사업으로 나누어 분류할 수 있을 것이다.

<표 3-7> 지방공공기관의 사업유형별 분류

사업유형	세부사업별 유형	지방공공기관의 예시	성격
상·하수도 사업	상수도		직영기업
	하수도		직영기업
운송 및 교통관련사업	궤도사업	서울메트로, 부산교통공사 등	지방공사
	운송 및 교통·에너지 관련기관	강남모노레일(주), 한국씨이에스(주) 등	제3섹터
	교통 연수원	부산광역시교통문화연수원 등	출연기관
도시개발사업	공영개발		직영기업
	도시개발	SH공사, 부산도시공사 등	지방공사
시설관리사업	시설관리	서울특별시시설관리공단, 종로구시설관리공단 등	지방공단
	환경시설관리	부산광역시시설공단, 인천환경공단 등	지방공단
	경륜공단	부산광역시경륜공단,	지방공단

		창원경륜공단	
의료사업		부산의료원, 대구의료원 등	지방의료원
문화예술체육 관광관련사업	문화예술재단 관련기관	(재)서울문화재단, 중구문화재단, 고양문화재단 등	출연기관
	문화예술, 관광체육 시설관련기관	(재)세종문화회관, (재)경기도문화의전당 등	출연기관(제3 섹터 포함)
	문화예술관광 활동 및 행사 관련기관	서울관광마케팅(주), 서울시립 교향악단, 제주관광공사 등 서대문문화원, (재)광주비엔날 레, 경기도자진흥재단 등	출연기관, 제3섹터, 지방공단 등
	컨벤션 전담조직 및 컨벤션 센터	(사)부산관광컨벤션뷰로, (재) 대전컨벤션뷰로, (주)백스코, 김대중컨벤션센터 등	출연기관
주민복지증진 관련사업	복지관련기관	서울복지재단, 양천사랑복지재단 등	출연기관
	청소년 활동 또는 시설 관련기관	(재)대구청소년종합지원센터, (재)경기도청소년수련원 등	출연기관
	자원봉사기관	(사)서울특별시자원봉사센터, (재)광명시자원봉사센터 등	출연기관
연구정책개발 사업	출연 연구원	서울시정개발연구원, 부산발전연구원 등	출연기관
	여성가족관련기관	서울특별시 여성가족재단, 부산여성가족개발원 등	출연기관
	문화재연구관련기관	(재)충청북도문화재연구원, 충청남도역사문화연구원 등	출연기관
교육 또는 장학관련사업		(재)은평구민장학재단, (재)금천미래장학회 등	출연기관
지역경제 활성화 또는 지역개발촉진 관련사업	지역개발기금		직영기업
	지역신용보증재단	서울신용보증재단, 부산신용보증재단 등	직영기업
	산업진흥기관(중소 기업종합지원센터)	서울산업통상진흥원, (재)부산경제진흥원, 경기중소기업종합지원센터 등	출연기관
	디자인센터	(재)부산디자인센터 등	출연기관

첨단·고부가가치산업진흥기관	부산정보산업진흥원, (재)대구디지털산업진흥원 등	출연기관
바이오·생명의료산업관련기관(BT센터)	경기바이오센터, (재)춘천바이오산업진흥원 등	출연기관
테크노파크	서울테크노파크, (재)부산테크노파크 등	출연기관
연구개발·산업진흥기관	(재)원주의료기기테크노밸리, 대구경북한방산업진흥원 등	출연기관
농수산업·유통관련기관	서울특별시농수산물공사, (재)경기농림진흥재단, (주)홍주미트, 경북통상(주) 등	지방공사, 출연기관, 제3섹터 등
기타 사업	부산국제교류재단, (주)강원심층수, (재)마산밸리 등	지방공사, 출연기관, 제3섹터 등

자료: 광채기(2009) 수정.

이와 같이 지방 공공기관을 세부 사업유형별로 나누어 살펴보는 것은 특히 공식적인 현황파악이 되고 있지 않은 출연기관에 대한 관리를 할 때 유용하다. 만약 이들 기관에 대한 운영평가를 한다 하더라도 설립목적과 사업유형이 유사한 기관들끼리 비교하고 평가하는 것이 타당할 것이기 때문이다.

## 2. 공공기관에 대한 관리·감독

### 1) 국가 공공기관과 지방공기업의 경우

현행 공운법은 공공기관을 둘러싼 소유권 기능과 규제/산업 정책 기능을 최대한 분리해서 임원의 임면, 경영평가, 공시, 이사회 등에 있어 소유권 기능을 한 군데로 집중하도록 하는 OECD 공기업 지배구조 가이드라인에 따라 공기업에 대한 경영감독은 공공기관운영위원회, 사업감독은 주무부처가 전담토록 이원화하였으며, 준정부기관에 대해서는 주무부처가 정책사업을 위탁·대행하는 업무특성을 감안하여 주무부처가 경영감독·사업감독을 수행하도록 하였다. 단, 공공기관운영위원회가 공통의 경영지침을 제시하여 경영감독의 통일성을 확보하도록 하였다. 그리고 개별법에 규정된 주무부처의 공기업·준정부기관에 대한 포괄적 감독규정을 열거식·제한적 감독규정으로 대체하여 경영자

을성을 실질적으로 보장하도록 하였다(동법 §51).<sup>14)</sup>

사실 공공기관에는 민간기업의 지배수단으로 중요한 역할을 수행하고 있는 시장기구를 통한 규율 장치가 존재하지 않기 때문에, 이러한 시장기구를 대신하여 기획재정부, 주무부처 등의 정부의 권위적·계층제적 통제를 통한 지배구조가 작동하고 있다. 하지만 법규정상으로는 공공기관운영위원회(이하 “운영위원회”라 한다)가 공공기관에 관한 최고 의사결정기구로서의 역할을 수행한다. 즉 공공기관에 대한 정부의 외부통제를 합리적·효율적으로 수행하기 위하여 기존에 각 관련 부처별로 분산되어 있던 공공기관들에 대한 관리를 집중화하여 기획예산처 내에 있던 정부투자기관운영위원회를 확대, 개편한 운영위원회를 설치·운영하고 있는 것이다.

운영위원회는 공기업·준정부기관과 기타공공기관의 지정·지정해제와 변경지정, 공공기관의 신설 심사, 공공기관의 기능조정, 시장형 공기업과 준시장형 공기업의 선임비상임이사 임명, 공기업·준정부기관의 임원 임명, 해임이나 해임건의, 비상임이사·감사에 대한 직무수행실적평가, 공기업·준정부기관의 경영실적 평가 등을 담당하여 공공기관 지배구조와 관련하여 핵심적인 역할을 수행한다(동법 §8). 운영위원회는 소유권 기능의 집중화와 연계된 것으로서, 민간기업의 주주총회와 같은 기능을 수행하여, 주주인 국민의 입장에서 공공기관에 대한 감독·관리 기능을 종합적이고 체계적으로 수행하기 위한 것이다(성명재 외, 2009: 190). 따라서 국가 공공기관에서는 운영위원회를 어떻게 구성할 것인가의 문제가 중요하게 부각된다.

운영위원회는 기획재정부장관을 위원장으로 하여, 국무총리실의 차관급 공무원, 대통령령이 정하는 관계 행정기관의 차관·차장급 공무원, 그 밖에 주무기관의 차관·차장급 공무원, 그리고 공공기관의 운영과 경영관리에 관하여 학식과 경험이 풍부하고 독립적인 사람으로서 법조계·경제계·언론계·학계 및 노동계 등 다양한 분야에서 기획재정부장관의 추천으로 대통령이 위촉하는 임기 3년의 민간위원 11인 이내의 사람 등 20인 이내의 위원으로 구성하고 있다(동법 §9).

지방공기업에 대해서는 기본 법령으로 「지방공기업법」과 그 시행령 및 시행규칙이 있고, 행정안전부의 예규와 지침으로 ‘지방공기업 설립·운영기준’(예

---

14) 공운법 §51① 기획재정부장관과 주무기관의 장은 공기업·준정부기관의 자율적 운영이 침해되지 아니하도록 이 법이나 다른 법령에서 그 내용과 범위를 구체적으로 명시한 경우에 한하여 감독한다.

규), '지방공기업 예산편성기준'(예규) 및 '지방공사채 발행제도 운영계획'(지침)이 있는데, 여기에서 기본법령의 시행에 필요한 세부적인 내용을 담고 있다. 지방공기업에는 지방공기업 관련 주요 정책, 경영평가, 경영진단, 그 밖에 경영 개선에 관한 사항을 심의하기 위하여 관계 전문가로 구성된 지방공기업정책위원회가 운영되고 있지만(「지방공기업법」 §78조의3), 국가 공공기관에서 공공기관운영위원회와 같은 소유권 기능을 수행하는 기관이 존재하지 아니한다.

지방공기업에 대한 지방자치단체의 지도·감독 수단을 지방공사 중심으로 살펴보면, 지방공기업에 출자한 지방자치단체가 「지방공기업법」 제55조의 규정에 따라 주주권을 행사하고, 같은 법 제56조의 규정에 따라 정관변경 인가권을 가지며, 같은 법 제58조의 규정에 따라 임원에 대한 임면권을 갖고 있는데, 사장의 경영성과에 따라 임기 중 해임하거나 임기종료에도 불구하고 연임시킬 수 있다. 또한 지방자치단체는 같은 법 제66조의 규정에 따라 결산 승인권을, 같은 법 제68조의 규정에 따라 공사채발행 또는 외국차관에 대한 승인권을 갖고 있는데, 공사채 발행의 한도는 같은 법 시행령에 규정되어 있으며, 발행하는 공사채가 같은 법 시행령이 정하는 기준을 초과하는 경우 지방자치단체의 장은 승인을 하기 전에 미리 행정안전부장관의 승인을 얻어야 한다. 그리고 지방자치단체는 같은 법 제73조와 제74조의 규정에 따라 지방공사의 업무를 감독하고, 공사의 업무·회계 및 재산에 관한 사항을 검사할 수 있으며 필요한 보고를 명할 수 있도록 되어 있을 뿐만 아니라 시·도지사는 같은 법 제78조의 규정에 따라 시·군 및 자치구에서 설립한 지방공기업의 효율적인 경영을 위하여 필요한 지도·조언 또는 권고를 할 수 있다. 지방공단의 경우에도 위와 같은 지도·감독 규정들이 대부분 준용된다.

행정안전부는 지방공기업에 대한 일반적인 지도·감독을 행하며, 경영평가를 수행한다. 행정안전부장관은 지방직영기업의 예산편성 기본지침의 기준 설정, 지방직영기업의 공시사항 통합공시, 시·도 지방직영기업의 경영에 관한 조정을 한다. 그리고 지방공기업에 대한 행정안전부장관의 일반적인 지도·감독 수단을 지방공사 중심으로 살펴보면, 먼저 「지방공기업법」 제66조의2의 규정에 따라 예산 및 결산에 관한 공통적인 기준을 작성·통보하는 권한을 갖고 있고, 같은 법 제68조의 규정에 따라 지방공사가 발행하려는 공사채가 같은 법 시행령이 정하는 기준을 초과하는 경우 지방자치단체의 장의 공사채 발행 승인에 대한 사전승인권도 갖고 있다. 그리고 같은 법 제73조와 제74조의 규정에 따라 지방공사의 업무를 감독하고, 공사의 업무·회계 및 재산에 관한

사항을 검사할 수 있으며 필요한 보고를 명할 수 있을 뿐만 아니라 같은 법 제78조의 규정에 따라 부실 지방공기업의 효율적인 경영을 위하여 필요한 지도·조언 또는 권고를 할 수 있도록 되어 있다. 지방공단의 경우에도 위와 같은 지도·감독 규정들이 대부분 준용된다.

또한 행정안전부장은 「지방공기업법」 제78조의 규정에 따라 지방공기업의 경영목표의 달성도, 업무의 능률성, 공익성 및 고객센터 등에 대한 경영평가를 실시하고, 그 결과에 따라 필요한 조치를 강구하여야 할 책무가 있다. 행정안전부장은 경영평가결과, 특별한 대책이 필요하다고 인정되는 지방공기업으로서 ① 3사업연도 이상 계속하여 당기 손손실이 발생했거나 ② 특별한 사유 없이 전년도에 비해 영업수입이 현저하게 감소했거나 ③ 경영여건상 사업규모의 축소, 법인의 청산 또는 민영화 등 경영구조개편이 필요하다고 인정되는 지방공기업에 대하여는 따로 경영진단을 실시하고 그 결과를 공개할 수 있으며, 경영진단 결과 필요하다고 인정되는 경우에는 지방자치단체의 장, 공사의 사장 또는 공단의 이사장에게 당해 지방공기업 임원의 해임, 조직개편 등 경영개선을 위하여 필요한 조치를 명할 수 있도록 되어 있다(감사원, 2011b).

그리고 행정안전부장은 지방공기업 관련 주요 정책, 경영평가, 경영진단 및 그 밖의 경영개선에 관한 사항을 심의하기 위하여 관계 전문가로 구성된 지방공기업정책위원회를 운영한다. 지방공기업정책위원회는 위원장 1명을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성한다(「지방공기업법」 §78조의4). 과거 대통령령에 근거를 둔 지방공기업경영평가위원회와 「지방공기업법」상의 지방공기업 경영진단위원회가 별도로 설치되어 있고, 각각 민간위원 5명으로 구성된 소규모 위원회로 운영되어 정책의 일관성과 연계성 확보가 곤란하였다. 이에 지방공기업 정책의 일관성과 효율성을 높이기 위하여 두 위원회의 기능을 통합한 지방공기업정책위원회를 신설하였다. 국가 공공기관에서 공공기관운영위원회가 차지하는 위상처럼 지방공기업과 관련한 최고의사결정기구로서 지방공기업 관련 주요정책 및 경영평가 등에 관한 사항을 심의하도록 한 것이다. 하지만 그 권한이 형식적이어서 별다른 역할을 하지 못하고 있다.

## 2) 지방정부출연기관의 경우

지방출연기관의 경우 출연된 예산의 투명성 및 책임성을 확보하기 위해서,

또는 경영 및 운영의 적정성을 확인하기 위해서, 정관 및 관련 조례에 지방자치단체가 지방출연기관의 업무·회계 및 재산 등 경영상황 등에 관한 지도·감독을 할 수 있는 근거를 규정하고 있다. 대부분의 지방출연기관들이 매년 운영비의 대부분을 시비보조금이나 출연금으로 운영하고 있어 지방자치단체에 대한 의존도가 매우 높고, 예산 및 결산, 사업계획 등 중요사항은 지방자치단체의 지도·감독 및 승인을 받거나 보고하고 있다. 광역단위의 자치단체 출연 연구원, 테크노파크 등은 각각의 분야별로 중앙부처의 감독기관에 의해 평가를 받아왔으나, 나머지 출자·출연기관들은 이러한 외부평가 없이 보조금 정산 등 감독부서의 부분적인 지도·감독만 받아 왔기 때문에 출자·출연 주관기관에 대한 관례적 운영비 지원으로 각 기관의 자립노력이 부족하고 경쟁력이 낮다는 비판이 제기되어 왔다.

그 외에도 지방자치단체의 장은 지방출연기관의 설립과 운영 및 사업에 필요한 재정지원, 정관 제정 또는 변경에 대한 승인, 임원의 임면, 사업계획서 등의 제출·승인, 공유재산의 무상대부, 출연금 등의 지원 중지 등 제재조치 등을 취할 수 있어 지방출연기관에 대한 거의 전권을 행사하고 있다고 해도 과언이 아니다.

물론 지방출연기관에 대한 업무지도·감독은 지방자치단체의 사업별 주관부서가 여러 곳으로 분산되어 있고, 예산부서의 예산·결산 지침시달과 경영평가 총괄기능 외에는 별도의 총괄부서가 없기 때문에 체계적인 지도·감독은 이뤄지지 않고 있다.

지방자치단체의 지나친 지방공기업에 대한 간섭과 지방자치단체장의 지방공기업 관리자 임명에 대한 전횡을 막고자 정부가 내놓은 법적 감독방안은 지방공사 사장과의 경영평가계약 및 사장평가제도와 지방공기업, 특히 공사와 공단에 대한 경영평가제도였다. 그러나 이러한 법적 감독방안은 지방공기업의 경우에는 중앙정부의 개입경로가 되고 있고, 지방출연기관의 경우에는 해당하지 않는 한계가 있다.

결국 지방자치단체의 관리·감독만이 지방출연기관의 유일한 책임성 확보수단이므로, 지방자치단체가 이에 대한 관리·감독을 소홀히 할 경우 그에 따른 문제점을 제어하기 어렵다. 지방자치단체가 관리·감독하고 있다는 사실 자체가 관리·감독의 사각지대를 만들 수도 있는 것이다.<sup>15)</sup>

---

15) 실제 지방자치단체 출연 장학재단의 경우에는 지방자치단체에서 지도·감독하고 있다는 사유로 관할 교육청에서는 형식적인 지도·감독만 하고 있는 등 기관 간에 서로 관

또한 감사원이 장학재단을 감사한 결과를 예로 들어 보면, 장학재단이 지방자치단체의 예산 출연목적 등을 반영하여 장학사업을 운영하도록 지휘·통제하기 위해서는 장학재단의 의사를 결정하는 이사회의 과반수를 지방자치단체에서 지정하도록 하는 등 당연직 이사를 선임·운영하는 것이 바람직하나 조례 또는 재단 정관에 따라 지방자치단체, 지방교육청 등 공공기관에서 선임한 당연직 이사는 장학재단 당 평균 3명에 불과한 것으로 나타났으며, 당연직 이사가 이사회의 과반수를 차지하는 장학재단은 전체 145개 장학재단 중 7개<sup>16)</sup>에 불과하고 더욱이 지방자치단체 등에서 당연직 이사를 전혀 선임하지 않는 장학재단도 21개에 달하는 것으로 나타났다(감사원, 2011a: 15).

나아가 지방자치단체가 조례에 설립근거를 두지 않고 장학재단에 예산을 출연한 경우 해당 지방자치단체에 지도·감독근거가 없기 때문에 출연한 재산의 사용 및 관리에 대하여 전혀 관여할 수 없는 문제도 발생하고 있다. 이에 따라 일부 지방자치단체에서는 장학재단에 상당한 예산을 출연하고도 당연직 이사의 선임 근거, 지방자치단체의 정관변경 승인근거 등을 조례 등에 마련해 놓지 않은 경우 단체장이 변경되거나 장학재단 이사 중 과반수가 지방자치단체의 지휘·통제를 거부하고 민간 독립법인형태로 운영하고자 하여도 이를 개선할 방안이 없었다. 그리고 전임 지방자치단체의 장 또는 전임 시의회 의장 등 특정인이 관할 지방자치단체의 지도·감독을 거부 또는 무시하면서 출연 장학재단을 사실상 지배하고 있는 사례도 있었다(감사원, 2011a: 9).

또한 지방자치단체의 관리·감독은 대체로 경영상황 등에 한정되고 있어 설립목적을 제대로 수행하고 있는지, 서비스 제공이나 업무수행은 적정하게 이루어지고 있는지 등에 대해서는 관리·감독을 하지 못하고 있는 경우가 많다.

### 3. 설립통제

#### 1) 국가 공공기관 및 지방공기업의 경우

종전에는 공공기관 신설에 대한 명시적이고 체계적인 관리시스템이 없었으

---

리·감독 책임을 전가하거나 이를 소홀히 하는 경우가 많았으며, 이에 따라 일부 장학재단의 경우에는 관할 교육청의 시정명령을 수차례 거부하고 있는데도 지방자치단체가 출연하여 관리·감독하고 있다는 사유로 그대로 내버려 두고 있는 경우도 있었다(감사원, 2011a: 8-9).

16) 경북장학회, 남도장학회, 여수시인재육성장학회, 군산교육발전진흥재단, 계룡시에향장학회, 논산시장학회, 충북인재양성재단.

나 공운법에서는 공공기관의 설립단계에서 방만한 조직과 인력의 편성, 예산의 남용, 기관의 남설 등을 방지하고 국민의 재정부담을 완화하기 위하여 공공기관을 신설할 경우에는 공공기관 신설타당성·규모 적정성·재정지원의 필요성과 효과 등에 대해 공공기관운영위원회의 사전심사를 의무화하였다(동법 §7). 그리고 공공기관에 대한 기능 적정성 심사 및 구조조정 추진을 의무화하여(동법 §14), 경제·사회적 환경변화 등에 따른 기능조정 필요성 등을 점검하여 공공기관의 사회적 적실성을 제고하고, 중복·불필요한 기능의 폐지·통폐합·이관 등을 통한 핵심기능으로의 재구축과 인력의 효율화를 달성하여 방만경영, 도덕적 해이 등으로 인한 공공부문 내의 낭비와 비효율을 제거하고자 하였다. 다만, 정책적 필요성이나 현실적 적용가능성, 업무특성 등을 고려하여 일부 공공기관은 적용을 제외하고 있다. 기능점검의 방향은 폐지·축소할 기능과 확대·보강할 기능을 동시에 진단함으로써 공공기관 설립목적에 적합한 핵심기능·사업을 재구축하는 것이며, 이를 통하여 국민의 부담을 경감하며 기관 내부 행정지원 인력 등을 서비스현장으로 재배치하는 등 공공서비스 개선을 제고하는 데 있다(기획재정부, 2011: 83).

지방공기업의 경우 1999년 「지방공기업법」 제5차 개정으로 지방공사·공단 설립 및 정관변경 인가권, 사장 임명승인권 등을 해당 지방자치단체장이 행사하도록 하면서 기관신설시 설립타당성 검토를 의무화하였다(「지방공기업법」 제49조, 제76조제2항). 이에 따라 지방자치단체가 공사 또는 공단을 설립하고자 할 때에는 사전에 전문기관으로부터 설립타당성 검토를 받아야 하며, 타당성 검토에는 사업의 적정성 여부, 사업별 수지분석, 조직 및 인력의 수요판단, 주민의 복리증진 및 지역경제와 지방재정에 미치는 영향 등을 포함하도록 하고, 이에 따른 세부절차 및 검토기준은 행정안전부장관이 정하도록 규정되어 있다(「지방공기업법 시행령」 제47조제1항·제4항, 제66조).

이 때 사업적정성 기준은 「지방공기업법」 제2조제1항 및 제2항, 「지방공기업법 시행령」 제2조제1항을 기준으로 하되, 사업의 공공성과 기업성을 고려해야 하는데, 공공성 기준은 첫째, 민간인의 경영참여가 어려울 것, 둘째, 주민복리의 증진에 기여할 수 있을 것, 셋째, 지역경제 활성화나 지역개발 촉진에 기여할 수 있을 것, 넷째, 환경훼손이 없을 것 등이고, 기업성 기준은 경상경비의 5할 이상을 경상수입으로 충당할 것이다(행정안전부 회계공기업과, 2009: 19).

그리고 타당성 검토를 할 수 있는 전문기관의 구성요건으로는 지방공기업에 대한 사업타당성 검토를 정관상 주요 사업으로 규정하고 있고, 석사학위

이상의 학위를 소유한 전문 인력 5명 이상을 보유해야 하며, 최근 3년 이내에 공기업 또는 지방재정 관련 연구용역 실적이 있어야 한다는 것이다. 이 요건이 충족될 경우 공개경쟁을 통해 전문기관을 선정하여 타당성 검토를 시행하고 있다. 하지만 이러한 요건에 부합하는 전문성을 가진 기관이 많지 않고, 전문가로 지정될 수 있는 조건이 현재의 상황을 전체적으로 분석하여 영향력까지 검토할 역량으로 충분하지 않다는 문제가 있다(송상훈, 2010).

또한 타당성 검토에 따른 설립 결정 과정에서 절차적 합리성도 확보되어야 하기 때문에, 지방자치단체의 장은 설립검토를 위해 지방의회 의원, 관계전문가, 당해 기관 공무원으로 구성된 심의위원회를 구성하여 타당성 검토를 심의하도록 하고 있다.

<표 3-8> 지방공기업의 사업영역

사업영역	세부 사업	적용기준	적용유무	
			당연적용	임의적용
당연적용사업	수도사업(간이상수도사업 제외)	1일생산능력 1만5천톤 이상	√	적용기준에 미달하지만 경상경비의 5할 이상을 경상수입으로 충당할 수 있으면 적용가능
	공업용수도사업	1일생산능력 1만톤 이상	√	
	궤도사업(도시철도사업 포함)	보유차량 50량 이상	√	
	자동차운송사업	보류차량 30대 이상	√	
	지방도로사업(유료도로사업)	도로관리연장 50km이상 또는 유료터널·교량 3개이상	√	
	하수도사업	1일처리능력 1만5천톤 이상	√	
	주택사업	주택관리연면적 또는 주택건설면적 10만평방미터이상	√	
	토지개발사업	조성면적 10만평방미터이상	√	
임의적용사업	1.민간인의 경영참여가 어려운 사업으로 주민복지증진과 지역경제활성화나 지역개발촉진에 기여할 수 있는 사업 2.체육시설의 설치·이용에 관한 법률에 의한 체육시설 및 관광진흥법에 의한 관광사업		경상경비의 5할 이상을 경상수입으로 충당할 수 있으면 적용가능	

한편, 중앙정부와 지방정부가 유사한 공공기관을 별도로 설립함에 따라 일부 지방자치단체 공공기관의 경우 국가 공공기관과의 중복투자로 가동률이 떨어지는 등 여러 부작용을 낳고 있다. 예컨대, 지방상수도(지자체 담당)와 광

역상수도(한국수자원공사 담당)의 시설설치에 관한 정책조정이 미흡하여 중복 투자가 지속적으로 발생하고 있으며, 이로 인해 상수도시설의 평균가동률이 '95년 69.5%에서 '06년에는 50.8%로 떨어졌다. 지방자치제 시행 이후 광역지자체와 기초지자체가 경쟁적으로 지방공공기관을 설립·운영하여 다수의 영역에서 유사기관이 중복되어 설치되었다.

## 2) 지방정부출연기관의 경우

### (1) 설립 타당성 검토의 부재

「지방재정법」에는 해당 지방자치단체의 소관에 속하는 사무의 수행과 관련하여 지방자치단체가 권장하는 사업을 하는 법인 또는 단체로서 그 목적과 설립이 법령 또는 그 지방자치단체의 조례에 정하여진 기관 및 지방자치단체를 회원으로 하는 공익법인 등의 공공기관에 출연할 수 있으며(§17), 법령의 규정에 의하여 출자할 수 있도록 정하여진 단체, 「지방공기업법」에 의한 지방공사·지방공단, 「지방공기업법」 제2조의 규정에 의한 사업을 지방자치단체 외의 자와 공동으로 하는 경우 등을 제외하고는 출자할 수 없도록 하고 있다 (§18①). 하지만 그 동안 자치단체의 재정지원 여부 등 공공기관의 범위를 설정하기 위한 명확한 법령이 없어, 많은 자치단체들이 조례에 의해 출자·출연한 기관을 설립하고, 이들의 현황이나 자체수입의 비중, 자산규모, 유형의 구분 등 통계조차 제대로 이루어지지 않고 있었다. 자치단체의 재정이 투입되면 서도 출자·출연 기관에 대한 적용사업이나 대상이 불명확하고 전문기관의 타당성 검토가 임의적이었던 것이다(여영현, 2008a: 103). 물론 해당 업무가 꼭 필요하면 조직을 신설할 수도 있지만, 지방예산 긴축기에 업무 중복과 예산 낭비라는 지적을 받고 있으며, 선거공신들에 대한 구시대적인 보은 인사용이라는 오해까지 낳고 있다. 예를 들면, 도시 브랜드 및 마케팅 사업 육성을 목표로 2011년 10월 1일 발족한 대전마케팅공사는 설립 자본금 15억원을 대전시로부터 전액 출자받고, 임원진 11명과 직원 99명으로 구성되었는데, 이에 편입되는 엑스포과학공원은 자본 잠식 상태이고, 컨벤션뷰로는 당기순익 적자인데도, 뚜렷한 수익구조 없이 성급하게 추진되었다는 비판을 받았다. 직원 82명으로 설립된 광주문화재단은 문화중심도시 조성 프로젝트와 각종 전시, 공연 문화사업을 주도한다는 명분을 내세우고 있으나 기존 행정조직 및 비엔날레 재단 등과 업무가 중복된다는 지적을 받았다.<sup>17)</sup>

<표 3-9> 민선 5기 주요 자치단체 신설 지방산하기관(2011년 9월 현재)

자치단체	신설 지방산하기관
대전시	○지방공기업: 대전마케팅공사 ○지방출연기관: 대전복지재단, 대전평생교육진흥원, 고암미술문화재단
광주시	○지방출연기관: 광주문화재단, 광주여성재단, 그린카부품산업진흥재단
경상북도	○지방공기업: 경북관광공사 ○지방출연기관: 경북행복재단
충청북도	○지방출연기관: 충북문화재단
제주도	○지방공기업: 제주해운공사

지방자치단체는 「지방재정법」 제17조에서 규정한 공공기관<sup>18)</sup>이 아닌 단순히 「민법」 또는 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」(이하 ‘공익법인법’이라 한다)에 근거하여 설립된 공익법인 등에는 출연 등 그 밖의 공금을 지출하여서는 아니 되며, 특정 법인의 설립과 목적을 규정한 조례가 아닌 일반적인 재정지원 조례<sup>19)</sup>에 근거하여 「지방재정법」 제17조의 규정에 따른 공공기관이 아닌 재단법인 등에는 출연금을 지원하는 일이 없도록 하여야 한다.

하지만 「지방재정법」상 공공기관으로 볼 수 없는 재단법인 등에 예산 출연이 무분별하게 이루어지면서 예산낭비가 심한 상황이다. 예를 들면, 2006년 이후 2009년까지 75개 지방자치단체에서 「지방재정법」상 공공기관으로 볼 수 없는 장학재단에 대하여 총 1,771억여 원의 예산을 출연<sup>20)</sup>하는 등 예산 출연이

17) 서울신문, “재단 신설’ 열 올리는 지자체,” 2011-09-08.

18) 이 공공기관은 해당 지방자치단체의 소관에 속하는 사무와 관련하여 지방자치단체가 권장하는 사업을 하는 기관으로서, 그 목적과 설립이 법령 또는 그 지방자치단체의 조례에 정하여진 기관 또는 지방자치단체를 회원으로 하는 공익법인을 말한다(「지방재정법」 제17조제2항).

19) 인재 육성 및 지원, 장학기금 조성 및 관리운동, 장학회 지원, 장학재단 지원, 장학회 육성, 인재육성 등의 명칭으로 제정되더라도 특정 법인의 설립과 목적을 규정하지 않는 한, 일반적인 재정지원 조례에 불과하다. 따라서 이들 장학재단은 지방출연기관이 아닌 셈이다.

20) 2006년 이후 4년간 8개 지방자치단체에서 법인 또는 단체의 설립과 목적을 규정한 법령 또는 조례에 근거 없이 설립된 장학재단에 54억여 원을 출연하였으며, 66개 지방자치단체에서 단순 재정지원 조례 등을 근거로 「지방재정법」에 따른 공공기관으로 볼 수

무분별하게 이루어지고 있어 향후 지방자치단체에서 장학재단에 대하여 예산을 출연할 경우 재정 여건을 감안하도록 하는 등의 제도개선이 요구되고 있다(감사원, 2011a: 8).

지방출연기관의 경우에도 설립타당성 검토 등을 하도록 하는 것이 대안일 수 있지만 지방공기업의 경우에도 설립타당성의 검토의 의무이행사항이 효율적으로 지방공기업의 남설을 방지하지는 못하고 있다. 신설법인의 타당성을 검토하는 전문기관의 기준이 포괄적이고 자격요건 수준이 낮으며, 용역보고서에 대한 최종적인 검수 및 이행이 자치단체에 있다는 점에서 엄정한 검토가 이루어지기 힘들기 때문이다(여영현 외, 2006; 여영현 외, 2008). 하물며 개별 법령과 조례에 설립근거가 위임된 지방출자·출연법인의 설립을 통제하는 것은 더욱 어려울 수밖에 없다. 지방출연기관에는 지방공기업을 설립할 경우 형식적으로나마 규정되어 있는 설립타당성 검토를 위한 제도나 절차 자체가 부재한 상황이기 때문이다. 그렇다고 하여 지방공기업과 지방의료원 등에 대해서만 외부통제를 강화할 경우 제도를 우회하는 방법으로 지방출자·출연기관의 신설이 더욱 심해질 수도 있다. 부천, 의정부, 고양 등 많은 기초자치단체에서 나타난 것처럼, 기존 시설관리공단에 대한 외부통제의 엄격성을 회피하기 위해 별도로 문화재단 등의 재단법인을 설립하여 시설물을 관리, 운영하게 할 수도 있기 때문이다(여영현, 2008a: 104).

## (2) 그림자조직화

오늘날 준정부조직의 증가는 숫자의 증가 그 자체보다는 독립성과 자율성을 확보하지 못한 채 방향성을 상실한 조직, 목표의 대치(代置), 추가·확대·왜곡을 통한 기관의 계속적인 조직의 존속과 정부영향력 확대를 위한 존치 욕구 등의 방법과 이유로 설립 당시와는 다른 부정적인 방향으로 기관의 운영이 이루어져 전체적인 공공부문의 효율성을 감소시키고, 정부의 재원을 낭비하게 되는 문제가 있다(여영현, 2008a: 91).

지방출연기관도 마찬가지로 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(여영현, 2008b: 49). 설립단계에서 목적이 분명하지 않고, 유지단계에서 자치단체 보호

---

없는 장학재단에 1,697억여 원을 출연한 것으로 나타났다.

로 효율성이 저하되며, 타당한 퇴출시스템이 없어 체계적관리가 이루어지지 못하기 때문에 방향상실→비효율성→왜곡·변형의 그림자 조직화되고 있는 것이다(이상철 외, 2007; 김 렬 외, 2006).

#### 4. 경영공시: 지배구조의 투명성 취약

경영공시제도는 공공기관 경영에 대한 정보를 국민에게 공개하기 위한 제도이다. 민간기업이 주주에게 경영현황을 공개하듯이 공공기관의 주주인 국민에게 공공기관의 경영정보를 공개하여 이를 통한 국민의 공공기관 감시 체계를 확립하고, 궁극적으로 공공기관의 경영효율성을 향상하기 위한 목적으로 운영하고 있다.

경영공시제도는 1998년 8월 4일 발표된 '2차 공기업 민영화 및 경영혁신계획'에 포함되어 정부투자·출자기관 및 자회사를 대상으로 도입되었다. 「정부투자기관관리기본법」(이하 “정투법”이라 한다)은 경영공시제도를 도입하여 결산서·재무제표 기타 경영에 관한 중요사항을 공시하도록 의무화함으로써 공기업 경영에 대한 중요 정보를 국민에게 제공하여 공기업 경영의 투명성을 확보하고 국민의 참여기회를 확대하였고, 공운법에서도 공공기관의 경영정보를 체계적으로 공개하기 시작하였으며, 지속적인 공시 항목, 방법의 개선을 통하여 공공기관 경영정보의 대국민공개 및 공공정책 수립에 이바지하고 있다(기획재정부, 2011: 69).

정투법에서는 기관별로 공시를 하도록 하였고 이것이 의무사항도 아니었으나, 공운법은 공공기관으로 지정된 모든 기관에 대해 법률에 열거된 모든 사항을 의무적으로 공시하도록 하였다(동법 §11). 또한 기관별 개별공시 외에 일반국민들이 보다 손쉽게 공공기관의 주요경영사항을 이해하고 파악할 수 있도록 기획재정부장관이 주요 공시사항을 별도로 표준화하고, 이를 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오) 사이트에 공개하는 통합공시제도를 도입하였다(동법 §12). 이는 국민이 공공기관의 경영정보 조회를 위하여 각 기관의 자체 홈페이지를 일일이 검색하여 경영정보를 검색해야 하는 불편과, 공공기관의 경영정보에 대한 비교분석이 곤란한 불편을 해소하기 위한 것이다. 그리고 허위공시, 미공시에 대한 벌칙부과로 공시의 실효성을 확보하고자 하였다(동법 §13⑤).

이와 유사한 규정이 「지방공기업법」에도 규정되어 있다. 동법 제46조는 지

방직영기업의 관리자가 결산서, 재무제표, 연도별 경영목표, 경영실적 평가 결과, 그 밖에 경영에 관한 중요 사항을 지역주민에게 공시하여야 하고, 행정안전부장관은 각 지방직영기업이 공시하는 사항 중 주요 사항을 표준화하고 이를 통합하여 통합공시할 수 있도록 하고 있고, 이를 지방공사와 지방공단에도 준용하고 있다(동법 제75조의2, 제76조).

하지만 지방출연기관의 경우에는 이러한 경영공시나 통합공시 관련 규정이 없다. 지방출연기관은 지방출연기관 전반을 총괄하는 관리제도가 마련되어 있지 않은 채 개별 특별법, 민법, 조례 등 다양한 법령을 근거로 설립·운영되고 있기 때문에 이에 대한 정부 차원의 공식적인 통계자료가 없는 실정이다. 물론 개별 기관을 관리·감독하는 지방자치단체에서 경영공시를 의무화할 경우 경영에 관한 주요 사항을 공시할 수 있고, 실제 지방공기업을 포함하여 광역시·도에서 출연한 출연기관의 경우 홈페이지 등을 통해 사업목적, 연혁, 기능 및 사업, 인력, 자원 등을 밝히고 있는 기관이 있다. 하지만 상당수의 출연기관들은 이러한 내용들이 공개되어 있지도 않으며, 따라서 이를 파악하기 어렵다. 홈페이지가 있더라도 대부분 보조·지원기능인 까닭에 경영실태를 파악할 수 있는 자료를 올려놓고 있지 않으며, 공무원이 이를 담당하는 경우도 있다.

## 5. 경영평가

### 1) 개요

1990년대 이후 평가(evaluation)는 공공부문 변화의 가장 핵심적인 의제중의 하나가 되고 있다. 정부부처와 지방자치단체는 물론, 대학 및 중·고등학교, 공공병원, 공기업 및 준정부기관 등 공공부문의 모든 조직과 개인이 평가의 대상이 되고 있고, 시민단체와 종교단체와 같이 공적인 성격을 가진 사회단체나 기관에 이르기까지 평가대상이 확대되는 경향이 있다(이창길·최성락, 2009: 151). 지방출연기관에 경영평가가 도입되고 있는 것도 이러한 맥락에서 살펴볼 수 있다.

국가 공공기관에 대한 경영평가는 종전에는 경영평가의 주체가 이원화되어 정부투자기관은 기획예산처, 정부산하기관은 주무부처가 담당하였으나, 현행 공운법 상에서는 평가주체가 기획재정부 장관으로 일원화되었다. 경영실적이 부진한 기관의 기관장(사장), 상임이사에게 책임을 물어 그 임면권자에게 해임을 요구·건의하고 경영평가 결과에 따라 기관별 인센티브 성과급이 결정되고

인사 또는 예산상의 조치가 가능하도록 하였다.

지방공기업 경영평가제도는 현재 지방공기업의 경영상태를 점검하여 건전한 성장과 지방재정 확충에 기여한다는 명목으로 매년 실시되고 있는데, 광역자치단체가 설립한 지방공기업은 행정안전부 주관으로, 기초자치단체가 설립한 지방공기업은 광역자치단체가 주관하여 전문기관에서 평가하고 있다. 이와 함께 일부 상위법에 근거를 두고 경영평가를 실시하는 기관(시·도 발전연구원, 테크노파크)을 제외하고는 지방정부의 출자·출연기관에 대한 경영평가는 지방정부의 임의적인 사항으로 되어 있다.

한편, 현재 상당수의 광역자치단체에서는 산하 출자·출연기관에 대해 경영평가를 실시하고 있으며, 이들 출자·출연기관 경영평가의 틀은 지방공기업의 경영평가체계의 것을 대부분 그대로 적용하고 있다. 경영평가 결과는 사장, 임원, 직원의 성과급 지급 기준이 되며 경영 부실기관의 경우 사업축소, 인력감축의 근거로 활용된다. 따라서 지방출연기관의 경영평가제도를 이해하기 위해서는 매년 행정안전부와 광역자치단체가 주관이 되어 시행하고 있는 지방공기업 경영평가제도에 대한 내용을 검토해 볼 필요가 있다(최길수·한상우, 2010: 228).

사실 지방공기업 경영평가는 공운법상의 공공기관 경영평가와 대동소이하며, 고유한 공공적 목적을 위해 존립하는 공공기관에 대해서 기업경영을 근간으로 한 경영효율화 모델을 그대로 적용하고 있는 공공기관 경영평가제도의 문제점을 그대로 드러내고 있다. 공공기관 경영평가와 마찬가지로 공공기관의 본래 목적을 존중하고 확장하는 것이 아니라 상업적 경영을 강요하여 공공기관의 존재 이유를 부정하는 역할을 하고 있는 것이다.

현재 지방출연기관에 대한 경영평가의 경우 개별 광역자치단체별로 11개 시·도(서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산, 경기, 전북, 전남, 제주 등)에서, 그리고 기초자치단체로는 수원시에서 「출자·출연기관 경영평가 조례」를 제정하여 출자·출연기관에 대한 경영평가의 근거를 마련하고 있다. 특히 서울시의 경우 「서울특별시 업무 등의 평가에 관한 규칙」(시행 2010. 9.27, 서울특별시규칙 제3766호)에 근거하여 (재)세종문화회관을 비롯하여 출연기관에 대해 경영평가를 실시하였으며, 최근 서울특별시 투자·출연기관의 경영평가 등에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 기관의 경영을 개선하고 책임경영체제를 구축하기 위한 방안 중의 하나로, 「서울특별시 투자·출연기관 평가 등에 관한 조례」(시행 2011. 9.29, 서울특별시조례 제5179호)를 제정하여 그 근거

법령을 마련하였다.

## 2) 지방정부출연기관 경영평가제도의 실태

### (1) 출자·출연기관 경영평가 조례 제정 현황

현재 지방자치단체 수준에서 출자·출연기관에 대한 경영평가를 실시하고 있는 곳은 14곳이다. 「출자·출연기관 경영평가 조례」를 제정한 자치단체는 12개이며, 이 중에서 6곳은 의원발의로 제정되었다. 충북, 충남은 조례를 제정하지 않고 규칙에 근거하여 출자·출연기관에 대한 경영평가를 실시하고 있다. 경기도 수원과 전북 남원은 기초자치단체 가운데출자·출연기관에 대한 경영평가 조례를 제정한 곳이다. 대부분의 지방자치단체가 ‘경영평가 조례’라는 명칭을 사용한 반면, 가장 최근에 의원발의로 제정된 서울의 경우에만 ‘평가 조례’라는 명칭을 사용하고 있으며, 평가원칙에서도 “평가는 객관적 평가지표와 전문적인 평가방법을 통하여 객관성과 공정성 및 투자·출연기관 사이에 형평성이 최대한 확보되어야 한다”고 하여 다른 조례들과 차이를 두고 있다.

<표 3-10> 「출자·출연기관 경영평가 조례」 제정 현황

자치단체	경영평가 시행여부	평가근거	조례 제정일	비고
서울	○	서울특별시 투자·출연기관 평가 등에 관한 조례	2011.09.29	의원발의
부산	○	부산광역시 출자·출연기관 등 경영평가에 관한 조례	2009.04.01	의원발의
대구	○	대구광역시 출자·출연기관 경영평가 조례	2008.10.30	
인천	○	인천광역시 출자·출연기관 경영평가에 관한 조례	2011.02.21	
광주	○	광주광역시 출자·출연기관 경영평가 조례	2009.07.15	의원발의
대전	○	대전광역시 출자·출연기관 경영평가에 관한 조례	2009.07.17	
울산	미시행	울산광역시 출자·출연기관 경영평가에 관한 조례	2010.05.13	의원발의
경기	○	경기도 공공기관 경영평가 등에 관한 조례	2008.12.03	
경기 수원		수원시 공공기관 경영평가 등에 관한 조례	2010.12.27	기초자치단체

충북	○	충청북도 성과관리 및 평가에 관한 규칙	2009.06.12	
충남	○	충청남도 주요업무 평가 규칙	2009.12.30	
전북		전라북도 출연기관 등의 경영평가 기본조례	2007.09.28	
전북 익산	미시행	익산시 민간수탁기관 및 출연기관의 경영평가에 관한 조례	2011.08.12	기초자치단체
전남	○	전라남도 출자·출연기관 경영평가조례	2009.11.13	의원발의
경북	○	경상북도 산하기관·단체 경영혁신평가 등에 관한 규칙	2009.04.23	
제주	○	제주특별자치도 출자·출연기관 등 경영평가에 관한 조례	2010.01.13	의원발의

(2) 경영평가 대상기관

광역자치단체 수준에서 「출자·출연기관 경영평가 조례」 등을 통해 경영평가가 실시되고 있는 지방출연기관 등을 살펴보면 다음과 같다.

<표 3-11> 경영평가 실시 대상기관 현황(2011년 현재)

자치단체	기관수	경영평가 대상 출자·출연기관	비고
서울	10개	서울시정개발연구원, 서울문화재단, 산업통상진흥원, 서울신용보증재단, (재)세종문화회관, 여성가족재단, 서울복지재단, 시립교향악단, 자원봉사센터, 디자인재단	의료원은 일부지표평가
부산	10개	(재)부산여성가족개발원, (재)부산경제진흥원, 부산신용보증재단, (재)부산디자인센터, (재)부산정보산업진흥원, (재)부산복지개발원, (재)부산국제교류재단 / 체육회, 생활체육회, 장애인체육회	보조기관인 체육회, 생활체육회, 장애인체육회 포함
대구	7개	대구신용보증재단, (재)대구경북디자인센터, (재)대구경북한방산업진흥원, 대구광역시교통연수원, 대구테크노파크, (재)대구디지털산업진흥원 / 대구의료원	상위법령에 따라 운영평가를 실시하는 대구의료원 포함. (재)대구청소년종합지원센터 제외
인천	8개	송도테크노파크, 정보산업진흥원, 인천발전연구원, 인천국제교류센터, 인천신용보	경제통상진흥원, (주)인천종합에너지가 제

		증재단, 인천문화재단, 인재개발원 / 인천의료원	외되고 인재개발원 추가, 인천의료원 포함
광주	7개	광주신용보증재단, 정보문화산업진흥원, 광주영어방송, 디자인센터, 광주광역정보센터, 중소기업종합지원센터, 문화예술진흥위원회	시가 자본금 또는 재산의 1/4이상 출자 또는 출연한 기관
대전	6개	대전문화산업진흥원, 대전중소기업진흥지원센터, 대전신용보증재단, 대전컨벤션뷰로, 대전문화재단, 대전인재육성장학재단	상위법에 의해 경영평가를 받는 발전연구원, 테크노파크 제외
경기	21개	중소기업종합지원센터, 신용보증재단, 나도소자특화팹센터, 바이오센터, 문화재단, 문화의전당, 영어마을, 수원월드컵경기장관리재단, 도자진흥재단, 디지털콘텐츠진흥원, 농림진흥재단, 복지미래재단, 가족여성연구원, 청소년수련원 / 도시공사, 관광공사, 평택항만공사 / 의료원 / 체육회, 생활체육회, 장애인체육회	상위법령에 따라 평가를 받고 있는 도시공사, 관광공사, 평택항만공사, 의료원 포함. 보조기관인 체육회, 생활체육회, 장애인체육회 포함, 평가수행기관인 경기개발연구원은 제외
충북	8개	충북발전연구원, 지식산업진흥원, 신용보증재단, 중소기업종합지원센터, 교통연수원, 문화재연구원, 충북학사, 충북인재양성재단	
충남	12개	충남발전연구원, 충남여성정책개발원, 충남중소기업종합지원센터, 충남역사문화연구원, 충남문화산업진흥원, 충남농업테크노파크, 충남신용보증재단, 충남교통연수원, 충남장학회, 청소년육성센터 / 체육회, 장애인체육회	중앙부처에서 평가하는 7개기관 제외. 보조기관인 체육회, 장애인체육회 포함
전북	20개	전북발전연구원, 인재육성재단, 신용보증재단, 중소기업종합지원센터, 테크노파크, 자동차부품혁신센터, 한국니트산업연구원, 여성교육문화센터, 생물산업진흥원, 남원의료원(이상 출연기관), 전북개발공사(공기업), 한국소리문화의전당, 자연환경연수원, 운수연수원, 청소년상담지원센터, 장애인복지관, 군산의료원(이상 위·수탁기관), 체육회, 생활체육회, 자원	보조기관은 물론 위·수탁기관도 포함

		봉사종합센터(이상 기타보조지원단체)	
전남	6개	신용보증재단, 여성프라자, 장학회, 인재육성재단, 카보(주), 문화산업진흥원	전체 21개 출자·출연기관
경북	16개	경북바이오산업연구원, 신용보증재단, 경제진흥원, 장학회, 교통연수원, 문화재연구원, 해양바이오산업연구원, 여성정책개발원, 문화엑스포, 한국국학진흥원, 종합자원봉사센터 / 생활체육회, 장애인체육회, 청소년수련센터, 청소년지원센터, 체육회	보조기관 포함
제주	6개	(주)제주국제컨벤션센터, 제주신용보증재단, 제주중소기업지원센터, (사)제주컨벤션뷰로, 제주문화예술재단, 올인(주)	상위법령에 따라 경영평가를 받는 제주발전연구원, 제주4·3평화재단 등 10개 기관 제외. 제3섹터 포함

부산광역시를 예로 들어 지방출연기관 경영평가에 대해 살펴보면, 부산광역시 출자·출연기관 등에 대한 경영평가는 「부산광역시 출자·출연기관 등 경영평가에 관한 조례」가 제정('09.4.1)되어 2010년도부터 시행하게 되었으며, 경영평가 사유는 “출자·출연기관 등의 경영전반에 대해 공정하고 객관적인 평가체계를 마련하고 정기적으로 경영성과를 평가함으로써 평가대상 기관들의 책임경영체제를 구축하여 경영의 효율성과 투명성을 높이고, 사회적 책임성을 강화하여 지역사회에 기여토록 하는 한편, 시와 정책목표를 공유하여 궁극적으로 시정기여도를 제고하기 위함”에 있다. ‘출자·출연기관 경영평가위원회’는 3차례의 심의 결과, 경영평가편람(평가지표)을 자체 개발하고 평가단도 자체 구성 운영기로 결정('09.10.15)하였으며, 2010년도 경영평가 대상기관은 시가 자본금 또는 재산의 1/4이상을 출자·출연하거나, 예산의 1/2이상을 보조하는 19개 기관·단체 또는 법인 중 10개 기관<sup>21)</sup>을 선정하였다. 평가분야는 피평가 대상기관의 기관장 리더십과 기관의 경영전반에 대해 평가하였으며, 공통지표 실적과 기관별 사업지표 실적을 합한 절대평가 방식으로 평가하였다.

21) 출연기관: (재)부산여성가족개발원, (재)부산경제진흥원, 부산신용보증재단, (재)부산디자인센터, (재)부산정보산업진흥원, (재)부산복지개발원, (재)부산국제교류재단  
 시비보조단체: 부산시체육회, 부산시생활체육회, 부산시장장애인체육회.

또한 평가의 객관성과 공정성 및 기관별 형평성을 감안하여 피평가기관의 수용성 확보를 위해 노력하였으며, 평가등급은 “우수(90점 이상)”등급과 “보통(80점 이상)”등급, “미흡(80점 미만)”등급의 3개 등급으로 구분하고, 최종 평가등급 결정은 경영평가위원회에서 심의 조정 후 결정토록 하였다(부산광역시, 2011).

### 3) 지방정부출연기관 경영평가제도의 문제점

#### (1) 평가대상기관의 문제

위의 <표 3-10>에서도 알 수 있는 것처럼, 각 지방자치단체의 평가 실시 대상기관이 제각기 다르다. 지방출연기관에 대한 평가를 실시하고 있는 지방자치단체 중에서도 전북과 같이 지방공기업은 물론 위·수탁기관, 보조지원단체까지 평가에 포함시키고 있는 자치단체가 있는가 하면, 전남과 같이 출자·출연기관만 21개에 달하면서도 중앙부처의 평가를 받는다거나 도의 출자지분이 25%를 넘지 않는다는 이유로 외부 관심도가 높은 기관은 평가에서 제외하고 6개기관만 평가에 포함시키는 경우가 있었다. 물론 지방공기업, 제3섹터, 민간 위·수탁기관, 보조기관 등과 함께 지방출연기관을 평가대상으로 한다는 자체가 모순이기도 하다. 특히 대표적인 보조기관인 체육회의 경우 전국 15개 시·도 중 6곳에서만 경영평가를 시행하고 있고, 그 평가결과 또한 들쭉날쭉하여 문제가 되고 있다.<sup>22)</sup>

경기도의 경우 경영평가 대상이 되는 공공기관들이 기관의 기능과 규모 등 성격이 이질적인 집단으로 구성되어 있어, 동일기준으로 평가를 할 경우 기관의 특성이 배제될 가능성이 높기 때문에 평가유형을 구분하고 있다. 2007년과 2008년 평가는 평가 대상 기관의 유형을 예산과 인력 규모를 중심으로 분류하였으나, 인력과 예산의 규모에 따라 분류한 기준은 기관의 업무 행태 및 기능을 적극 고려하지 않는다는 한계가 있었다. 이에 2009년 평가지표는 기관의 기능과 고객을 기준으로 재유형화하였다. 1유형은 공기업에 해당하는 100% 출자기관으로 구성하였고, 2유형은 출연기관 중 경제 지원과 진흥을 목적으로 하며 그 고객이 집단 또는 기업인 기관이었으며, 3유형은 출연기관 중 복지

22) 충남도체육회에 따르면 충남체육은 2010년 전국체전에서 도내 개최 대회를 제외하면 역대 최고의 성적을 거두며 성취상을 차지했지만 2009년 평가보다 후퇴한 최하위 등급을 받았다. 도체육회는 경영평가 지표가 현실성이 없고 기관의 특성상 평가가 불필요하다는 입장이다. 대전일보, “충남체육회, 도 경영평가 당혹,” 2011-07-15.

및 문화 증진을 목적으로 하며 그 고객이 개인인 기관, 4유형은 출연기관 중 연구 및 교육기관, 5유형은 보조기관으로 구성하였다(라휘문, 2011).

### (2) 중복평가에 따른 행정비효율

경영평가의 대상이 되고 있는 출자·출연기관들은 이미 정부와 지방자치단체의 감독부서 등을 통해 평가를 받고 있는 경우가 많다. 지방공기업은 물론 지방의료원, 테크노파크, 출연연구원 등이 그러하다. 또한 지방의회에서 정기적으로 업무보고를 하고 행정사무감사를 받는다. 예를 들어 인천시가 경영평가 대상으로 삼고 있는 송도테크노파크의 경우 지식경제부가 경영실적을 평가하고, 인천시 신성장동력과가 지도·감독권을 갖고 있으며, 인천시의회 산업위원회가 감사를 벌인다. 더욱이 2년에 한 번씩 업무수행감사 받고, 국정감사에도 포함되고, 감사원 감사도 받는 경우가 있다.

이런 기관들에 대해 경영평가를 실시하는 것은 중복평가가 되어 상당한 비효율을 야기한다. 따라서 경영평가를 폐기하고 차라리 제대로 작동하지 못하고 있는 기존 평가·감독시스템을 개선하는 것이 타당하다. 이 점에서 「출자·출연기관 경영평가 조례」의 제정·운영은 재검토할 필요가 있다.

### (3) 평가지표의 지속적인 개선 미흡

2009년 7월에 「대전광역시 출자·출연기관 경영평가에 관한 조례」 제정을 통해 출자·출연기관 경영평가의 법률적 근거를 마련한 대전광역시의 경우 2009년도 대전광역시 출자·출연기관 경영평가를 3개부문(종합경영부문, 경영관리부문, 주요사업부문) 11개 항목에 대하여 실시하고 있는데, 이러한 평가항목은 공공기관 경영평가에서 준정부기관의 평가지표나 지방공기업 경영평가 지표 등이 지속적인 개선(지표수의 축소)을 추구하는 것과 같은 평가패러다임의 변화에 부응하지 못하고 있다. 나아가 각 영역별 경영평가 지표를 보면, 평가항목이 지나치게 많아 출자·출연기관 담당자의 평가자료집 준비를 위한 업무과중과 평가위원의 자료검토를 위한 업무가 과중된다는 문제점을 가지고 있다(최길수·한상우, 2010: 229).

전라남도의 경우 처음 시행된 2010년도 지방출연기관 경영평가에서 평가지표를 2010년 자료가 아니라 2009년 자료를 활용하여 현실성이 떨어진다는 지적을 받았다.

(4) 지방출연기관의 고유목적 및 공공성·공익성 저해

여영현(2008a)은 지방공기업과 지방의료원을 제외한 나머지 지방자치단체 출자·출연기관의 경우 운영성과에 대한 평가제도가 없으며 그 법적 근거도 미약하여, 자치단체의 예산이 매년 평균 5,000억 이상 추가로 출자·출연되고 있으나 종합적인 관리감독과 성과평가의 부재로 재정운영의 사각지대가 발생하고 있다고 비판한다. 특히 이들 기관 가운데 제3섹터형 주식회사는 자본금 또는 재산의 4분의 1 이상을 출자·출연한 경우 당해 지방자치단체는 이와 관련하여 업무·회계·재산에 대한 검사와 경영개선을 위한 지도·조언·권고의 조항만이 있을 뿐, 4분의 1 미만의 경우 아무런 통제의 근거가 없으며(「지방공기업법」 제77조의4), 일부 자치단체의 경우 자체 평가규정을 만들어 관리를 시도하고 있으나, 관련 법령 및 관리규정의 미흡으로 제도적인 평가가 이루어지지 않고 있다고 파악한다.

이러한 지방출연기관 경영평가에 대한 분석은 평가가 필요하다면 공공성 강화, 운영의 합리성 증대 및 서비스의 질 향상에 초점을 맞춘 운영평가를 해야 한다는 사실을 간과하고 있다. 지금의 출자·출연기관 경영평가는 ‘부실경영 방지’ 및 ‘경영의 효율성 증대’에 초점이 맞춰진 결과 출자·출연기관의 공공성·공익성을 저해하고 있으며, 공공성·공익성을 평가할 수 있는 객관적 지표도 부재한 상황이다.

기존의 「출자·출연기관 경영평가 조례」에서는 “경영평가”란 ‘단체장이 출자·출연한 기관 또는 법인의 경영목표 달성도, 경영성과, 업무의 능률성, 공익성과 고객 서비스, 기관장의 이행실적평가 등에 관하여 실시하는 평가’를 말한다고 정의하고 있다. 하지만 정작 평가지표를 살펴보면 공익성에 대해서는 관심이 없고 ‘부실경영 방지’ 및 ‘경영의 효율성 증대’에 초점이 맞춰진 결과 말 그대로 경영평가가 되고 있다. 또한 공공성·공익성을 평가할 수 있는 객관적 지표도 부재한 상황이다.

<표 3-12> 2010년도 부산광역시 출자·출연기관 경영평가 평가지표

평가범주		평가지표	가중치
리더십 /전략	리더십	관리자의 리더십과 책임경영	3
		윤리경영 및 고객만족 경영	4
	전략	비전 및 전략개발	3

		주요사업 실행계획의 적정성	3
경영 시스템	경영 효율화	예산관리의 합리성	4(+2,△0.5)
		재정관리의 합리성	4
		보수 관리	3
		조직 및 인적자원 관리	6(+3.6)
		성과관리체계	4
		이미지 제고 및 지역사회 공헌	2(△1)
		정부·시 정책준수 및 경영혁신 등 경영효율화 추진노력	4(+6,△3)
경영성과	고객만족성과	고객니즈 분석 및 고객만족도 제고 노력	10
		계	50점 (+11.6,△4.5)
경영성과	경영효율성과	기관별 개별지표 (3~6개 기관별 사업 분야)	50
		전체 합계	100점 (+11.6,△4.5)

자료: 부산광역시(2011), 2010년도 출자·출연기관평가 총괄보고서.

<표 3-13> 대전광역시 출자·출연기관 경영평가 평가항목별 가중치

부 분	평 가 항 목	공익기관	수익기관
종합경영 (100점)	관리자의 책임경영	20	15
	경영계획의 적정성	15	25
	출자·출연기관 운영지침 준수	20	20
	경영혁신 추진	15	15
	고객만족도 향상	30	25
경영관리 (100점)	조직관리의 합리화	25	20
	인사관리의 합리화	25	20
	재무·회계관리의 합리화	30	40
	효율적 내부평가제도 구축	20	20
주요사업 (100점)	설립목적 사업과의 연계성	10	15
	사업 지표	90	85

<표 3-14> 충청북도 출자출연기관 경영평가 공통분야 평가지표 및 배점

평가지표	수익기관(I형)	공익·수익기관(II형)	공익기관(III형)
<b>책임경영(리더십·전략)</b>	<b>50</b>	<b>55</b>	<b>60</b>
책임자 경영노력	30	20	30
경영혁신 노력	20	20	20
도 정책준수 노력	10	20	40
이사회 활성화	40	40	10
<b>관리체계 개선</b>	<b>50</b>	<b>45</b>	<b>40</b>
조직·인사관리 적정성	30	20	25
재정·예산관리 합리성	30	30	45
평가제도의 합리화	20	20	15
경영정보관리의 적정성	10	5	5
제도개선 노력도	10	25	10

자료: 2008년도 충청북도 출자출연기관 성과평가 결과.

지방출연기관은 지방공기업과는 달리 고유목적 및 공공성·공익성을 우선해야 함에도 불구하고, 위의 표에서 알 수 있는 것처럼 부산시의 경우에는 공공성과 관련된 평가지표가 보이지 않고, 대부분 기업성·수익성 제고에 관한 사항 중심으로 이루어져 있다. 대전시의 경우는 공익기관(중소기업종합지원센터, 신용보증재단, 문화산업진흥원)과 수익기관(컨벤션부로)을 나누어 평가지표의 가중치를 다르게 구성하고 있으나, 양 기관간에 큰 차이가 있지는 않다. 충북의 경우에는 2008년도 출자·출연기관 평가에서 수익기관(I형)(충북개발공사), 공익·수익기관(II형)(충북테크노파크, 충북지식산업진흥원, 충북중소기업진흥종합센터, 청주의료원, 충주의료원, 충북신용보증재단, 충북개발연구원, 충북문화재단), 공익기관(III형)(충북교통연수원, 충북학사, 충북인재양성재단)으로 유형을 나누어 평가하였는데, 기관별 특수성이 고려되지 않았고, 책임경영을 강조한 평가지표에서 도의 정책준수 노력 등의 배점이 지나치게 높게 책정된 것은 문제라는 지적이 있었다.

경기도는 2009년 공공기관 평가에서 평가의 공정성을 기하기 위해 기관의 기능과 고객을 기준으로 재유형화하였는데, 유형별로 가중치를 다르게 하여 1, 2, 4, 5유형은 리더십과 전략을 강조하였고, 1, 2, 3 유형은 경영시스템을 강조하며, 3, 4, 5 유형은 경영성적을 강조하였다.

<표 3-15> 경기도 공공기관 2009년 평가유형 구분 기준 및 대상 기관

구분		해당 기관
출자 기관	유형 I 기관: 3개 기관 (100% 도 출자기관)	경기도시공사, 경기관광공사, 경기평택항만공사
출연 기관	유형 II 기관: 5개 기관 (경제 지원과 진흥 기관)	경기중소기업종합지원센터, 경기신용보증재단, 경기디지털콘텐츠진흥원, 한국도자재단, 경기농림진흥재단
	유형 III 기관: 6개 기관 (복지 및 문화 증진 기관)	경기도수원월드컵경기장관리재단, 경기영어마을, 경기도청소년수련원, 경기문화재단, 경기도 문화의전당, 경기도의료원
	유형 IV 기관: 4개 기관 (연구 및 교육 기관)	경기도가족여성연구원, 경기복지재단, 나노소자특화팹센터, 경기바이오센터
보조 기관	유형 V 기관: 3개 기관 (보조기관)	경기도체육회, 경기도생활체육회, 경기도장애인체육회

## 6. 공무원의 파견

### 1) 국가 공공기관 및 지방공기업의 경우

과거 정투법에서는 정부투자기관에 당연직 정부이사를 2명씩 두도록 하였다가 1999년 법을 개정하면서 정부이사제도를 폐지하였고, 공운법에서는 공무원이 공공기관에 파견되는 일이 없도록 하였다. 다만 임원추천위원회를 구성할 때 준정부기관의 경우 주무부처 공무원은 위원이 될 수 있도록 하고 있다.

이와는 달리 「지방공기업법」은 지방자치단체의 장이 지방공기업이 수행하는 사업을 지원하기 위하여 필요한 경우에는 그 소속 공무원을 지방공기업에 파견하거나 겸임하게 할 수 있도록 하고 있다(동법 §75조의3).

### 2) 지방정부출연기관의 경우

지방출연기관의 경우 인력구성, 특히 출연기관에 대한 지방자치단체의 인력 파견 문제와 관련해서 논란이 되는 사례가 다수 확인되고 있다. 공무원의 파견은 지방출연기관의 설립 및 운영에 관한 대부분의 조례에서 규정되어 있다. 출연기관에서 공무원 파견을 요청할 수 있고, 지방정부도 공무원을 파견할 수 있다는 식으로 상호규정을 두는 경우도 있지만, 대부분은 지방정부가 공무원

을 파견할 수 있다는 규정만을 두고 있다. 그 결과 지방정부의 출연금이 적어서 운영비가 많지 않은 경우나, 설립된 지 얼마 되지 않은 초기 지방출연기관의 경우 지방자치단체의 한 부서가 출연기관의 사무국을 대체하는 사례도 있다. 따라서 지방출연기관에 대한 공무원의 파견을 재단의 경비 절감 측면에서 바람직한 것으로 파악해야 하는지, 아니면 지방자치단체의 개입통로가 되기 때문에 지방출연기관의 독립성을 저해하는 것으로 파악해야 하는지 논란의 소지가 있다(곽채기, 2009).

또한 문화예술재단의 경우 전문문화예술 인력의 확보가 중요한데, 그 만큼 의미가 부여된다면 이를 설립 및 운영 조례나 기관의 정관에 반영해야 하는 것이 타당하다. 하지만 이 경우 자칫 운영의 경직성을 가져올 수 있다는 점도 고려되어야 할 것이다.

자치단체의 출연기관이 법인화되면서 공무원파견은 효율성 및 경비절감 측면에서 긍정적으로 파악되기도 하지만, 문화예술과 관련된 출연기관의 경우에는 공무원 파견이 지방자치단체의 개입으로 인식되어 갈등을 야기하는 경우가 있다. 예를 들면, 세종문화회관의 경우 2005년 1월에 세종문화회관 설립·운영 조례를 서울시 공무원을 파견할 수 있고 서울시장이 경영상의 조치를 취할 수 있도록 개정한 이후 인사나 예산을 통한 서울시의 간섭이 표면화되었다. 2005년 7월 세종문화회관 이사회에서 정책보좌관 형태로 파견되던 서울시 공무원을 사무처장으로 만들어 사장 바로 아래에서 결재권을 행사할 수 있는 형태로 만들었다. 이로 인해 지방출연기관 관리의 체계성 및 지배구조의 투명성이 확보되지 않았다.

### **제3절 지방정부출연기관 내부지배구조의 분석**

#### **1. 이사회와 기관장**

##### **1) 국가 공공기관 및 지방공기업의 경우**

이사회는 공공기관의 업무집행에 관한 의사결정을 위해 이사로 구성되는 상설기관으로서 공공기관의 주요 경영 전략과 목표를 검토하고 경영 전반에 대해 감독할 권한을 갖는 공공기관의 최고의사결정 기구이다.

현행 국가 공공기관의 운영체제는 이사회 중심의 단일기관제도를 채택하고

있다. 그러나 이사회는 구성원인 사장을 포함한 다수의 상임이사들이 사장의 통할하에 집행임원(executive officer)으로서의 역할을 수행하고 있기 때문에 과거 정투법 하에서의 정부투자기관의 경영체제와 마찬가지로 단독제 집행기관과 합의제 이사회를 병존시키는 이중기관제도를 채택하고 있다고 할 수 있다. 또한 이사회 구성에 있어 기본적으로는 임명제 형태를 취하고 있으며, 직능대표제적 요소를 가미할 수 있는 여지도 일부 있다.

공공기관의 자율·책임경영체제의 정착을 위해서는 최고의사결정 기구인 이사회가 제대로 작동하는 것이 중요하며, 공운법에서는 이사회는 독립성을 제고하여 경영진을 견제·감시하는 기능을 대폭 강화하고자 하였다. 그리하여 이사회는 경영목표 등 중요의사결정 기능, 경영감독기능을 하며(동법 §17) 기관장에 대한 해임건의권, 비상임이사의 감사요청권, 자료요구권(동법 §22) 등을 지니도록 하여 견제기능을 뒷받침하도록 하였다.

공운법에서 규정하고 있는 이사회는 심의·의결사항은 ① 경영목표, 예산, 운영계획 및 중장기재무관리계획, ② 예비비의 사용 및 예산의 이월, ③ 결산, ④ 기본재산의 취득 및 처분, ⑤ 장기차입금의 차입 및 사채의 발행과 그 상환 계획, ⑥ 생산 제품과 서비스의 판매가격, ⑦ 잉여금의 처분, ⑧ 다른 기업체 등에 대한 출자·출연, ⑨ 다른 기업체 등에 대한 채무보증, ⑩ 정관의 변경, ⑪ 내규의 제정 및 변경, ⑫ 임원의 보수, ⑬ 공기업·준정부기관의 장(이하 “기관장”이라 한다)이 필요하다고 인정하여 이사회는 심의·의결을 요청하는 사항, ⑭ 그 밖에 이사회가 특히 필요하다고 인정하는 사항 등이다.

결국 현행 이사회제도는 공공기관의 집행업무에 대한 정부의 과잉간섭을 배제하고 기관장중심의 자율적 경영체제 구축을 도모하고자 한다. 그리고 의결기능과 집행기능의 분리와 비상임이사제도를 통해 민간인의 전문지식을 활용하는 가운데 시민참여를 통해 경영을 감시하는 한편, 집행업무를 담당하는 상임이사를 이사회 구성에 참여시킴으로써 정책결정의 합리화와 책임성을 도모하려 하고 있다.

이사회는 기관장을 포함한 15인 이내의 이사로 구성하며, 선임비상임이사 1인을 두어 이사회 안건 그 밖에 기관 운영에 관한 사항을 논의하는 비상임이사회의를 소집·주재하도록 하였다(동법시행령 §19②). 경영 자율성을 최대한 보장하기 위하여 시장형 공기업과 자산규모가 2조원 이상인 준시장형 공기업의 경우에는 이사회 의장과 기관장을 분리하여 선임비상임이사가 이사회 의장직을 수행하도록 하였고, 자산규모가 2조원 미만인 준시장형 공기업과 준정

부기관의 경우에는 기관장이 이사회 의장을 겸임하도록 하였다. 선임비상임이사는 비상임이사 중에서 호선(互選)하나, 시장형 공기업과 자산규모가 2조원 이상인 준시장형 공기업의 경우에는 비상임이사 중에서 기획재정부장관이 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 임명하도록 하였다(동법 §21②).<sup>23)</sup>

그리고 이사는 상임·비상임으로 구분하며, 상임이사의 수는 기관장을 포함한 이사정수의 1/2 미만으로 하도록 하였다. 애초에는 모든 공기업·준공공기관 상임이사의 비중이 이사 정수의 1/2 미만이 되도록 하였으나, 2009. 12. 29일 공운법 개정을 통해 공기업과 총수입액이 1천억원 이상이고 직원 정원이 500명 이상인 위탁집행형 준정부기관 및 자산규모가 1조원 이상이고 직원 정원이 500명 이상인 기금관리형 준정부기관, 그리고 업무내용의 특수성을 감안하여 대통령령으로 정하는 준정부기관<sup>24)</sup>(동법시행령 §22)의 경우에만 상임이사의 정수를 기관장을 포함한 이사 정수의 1/2 미만으로 하고, 그 이외의 기관의 규모가 작고 정부업무 위탁수행 및 경영 컨설팅 기능이 있는 준정부기관의 경우는 기관의 임원 선임에 대한 부담 등을 고려하여 상임이사의 정수를 기관장을 포함한 이사 정수의 3분의 2 미만으로 가능하도록 하였다. 결국 대부분의 준정부기관 이사회에서 비상임이사는 1/3 이상이면 되도록 하여 비상임이사의 비율을 축소하고, 또한 임원추천위원회를 거치지 않도록 한 것이다. 기금관리형 준정부기관에는 이사회와 별도로 기금정책 심의를 위한 기금운용심의회 설치를 의무화하였다(동법 §23).

OECD의 공기업지배구조 가이드라인에서는 “보편적인 공공서비스를 제공하는 공기업의 경우에는 적극적인 이해관계 정책이 공기업의 장기적 전략목표 및 명성에 영향을 미칠 수 있다는 것을 인식하여야 하고, 근로자 대표가 이사회에 참석하거나 근로자나 소비자 대표가 자문기구로서 협의나 의사결정권을 갖는 것과 같은 명확한 이해관계자 정책을 개발하여야 한다”고 권고하고 있으며, 실제 상당수 OECD 국가들이 공공기관에 종업원 이사회 대표권을 도입하

23) 1987년까지는 정부투자기관 이사회 의장인 이사장을 별도로 임명하였으나 이사장제도에 대한 비판이 계속 제기됨에 따라 이를 폐지하였다. 이를 통해 이사회와 사장 등의 집권간부와의 불필요한 갈등의 소지를 원천적으로 봉쇄하는 동시에 사장의 영향력을 강화시켰다. 또한 1998년까지는 정부투자기관의 업무를 주관하는 주무부처 실국장, 정부투자기관경영평가위원회 간사를 당연직이사로 임명하였으나, 1999년 정투법 개정시 당연직 이사제도를 폐지하여 정부로부터 경영자육성을 확보하려 하였다(정투법시행령 제11조).

24) 독립기념관, 근로복지공단, 한국소비자원, 한국주택금융공사, 한국연구재단, 한국장학재단.

고 있다.<sup>25)</sup> OECD 주요국의 공공기관 이사회 구성 및 종업원 이사회 대표권 도입현황을 보면 다음과 같다.

<표 3-16> OECD 주요국의 공공기관 이사회 구성 및 종업원 이사회 대표권 도입현황

국가	공공기관 이사회의 구성
영국	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공공기관 임원 임명시 공공기관별로 독립적인 선정위원회 (selection panel)를 구성하여 임원 후보검증과 추천 담당</li> <li>- 선정위원회는 해당부처의 고위관료, 공공기관 또는 다른 이익 집단의 대표, 독립사정관, 전문가 등으로 구성</li> <li>- 임원 인선과정: 공개적 홍보→지원서 작성→심사, 면접→추천→임명</li> <li>- 이사회는 대부분 민간부문이사로 구성되며, 1-2명의 정부대표 이사가 존재하는 경우도 있으나 비상임이사에 한정되어 있으며, 노동자 대표는 없음</li> </ul>
미국	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 이사회 구성은 상원의 자문과 동의를 얻어 대통령이 임명권을 행사</li> <li>- 시차임기제도를 채택하여 이사를 순차적으로 교체</li> <li>- 이사회 구성에 있어 양당제의 원칙이 적용되어 특정 정당 배경을 가진 이사들의 이사회 지배 방지</li> </ul>
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공기업 이사회는 재무부장관이 임명, 정부산하기관 이사회 임원은 대통령이 전직 장관등을 대상으로 직접 임명하는 등 정치적 인사가 행해지나, 임원구성에서 언론인, 시민단체임원, 노조 대표 등을 포함시키고 있기 때문에 비판이 거의 없음</li> <li>- 기관장은 정부에서 추천, 의회에서 평가 후 선임</li> <li>- 이해관계자모형 또는 직능대표제 방식에 따라 정부대표:민간위원:종업원대표=1:1:1(최대15명)</li> <li>- 석탄공사 이사회: 정부대표 5명, 전문가 3명, 소비자대표 2명, 종업원대표 5명 등 15명의 이사들로 구성</li> <li>- 정부대표 및 민간대표는 최소 2명 이상</li> <li>- 「공공부문 민주화법」은 노동자대표(1/3이상)를 이사회 구성원으로 규정하여 노동자대표의 대표성 보장</li> </ul>

25) 다만 호주, 캐나다, 일본, 멕시코, 뉴질랜드, 터키, 영국, 미국은 이사회의 노동자대표 이사에 대한 규정이 없음.

독일	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기업 규모에 따라 1/3에서 1/2까지 노동자대표가 이사회에 참여</li> <li>- 1951년 문탄공동결정법은 석탄 및 철강산업의 대규모 사업장에서 노사공동결정권을 인정한 법으로, 기업최고결정기구인 감사회(Aufsichtsrat)에 노사대표가 동수로 참여토록 하고, 감사회에서 선임되는 노동자대표 이사를 두게 하여 이사회에서 노동자권익이 반영되도록 함</li> <li>- 1974년 제정된 공공부문 직원평의회법은 모든 공기업에 직원평의회(Personalrat)를 두도록 하고 있으며, 이 직원평의회가 인사·노무·경영·복지 등의 여러 부문에서 협의권, 이의제기권과 동의권, 공동결정권을 보유함</li> <li>- 1976년 제정된 신공동결정법(Mitbestimmungsgesetz)은 최고의결기구인 감사회에서 형식상 노사공동결정권을 보장하고 있으나 사실상 경영측의 입김이 더 썸</li> </ul>
스웨덴	- 이사회 구성에 고용자 대표가 존재하며, 전체 이사회 위원 중 2-3명의 종업원 대표자가 포함됨
오스트리아	이사회 1/3을 노동자대표로 함
체코	이사회 1/3을 노동자대표로 함
덴마크	2명, 이사회 1/3을 노동자대표로 함
핀란드	단체교섭에 의해 결정
그리스	이사회 2-3명을 노동자대표로 함
헝가리	종업원 200명 이상의 기업의 경우 이사회 1/3을 노동자대표로 함
룩셈부르크	이사회 1/3에서 1/2을 노동자대표로 함
네덜란드	노사협의회(Work Council)에서 최고이사회 지명권을 가짐
폴란드	2명, 이사회 구성원의 2/5을 노동자대표로 함
스페인	이사회 2명을 노동자대표로 함

이상의 주요 OECD 국가들의 공공기관 이사회 구성 현황은 주로 국가 공기업에 초점을 두어 작성된 것이기는 하지만, 지방공기업은 물론 지방출연기관의 이사회 구성과 관련하여서도 함의가 있다.

한편, 공운법은 공기업의 CEO에게 조직·인사·예산 등의 경영자율성을 부여하여, 공공기관운영위원회의 경영감독은 목표설정과 사후평가를 중심으로

운영하며, 경영 관련 예산·정원·보수·재무관리 등에 대해서는 최소한의 지침만을 제시하는 것으로 하였다. 특히 시장형 공기업에 대해서는 공공기관운영위원회의 감독기능을 정원·보수·재무관리에 한정하고 민간 대기업 수준의 자율성을 보장하기로 하였다.

지방공기업에서도 최고 의사결정 기구는 이사회라고 할 수 있으나, 「지방공기업법」은 이사회에 대해서는 간략하게 처리하고 있다. 공사·공단 업무에 관한 중요 사항을 의결하기 위하여 공사·공단에 이사회를 두고, 이사회는 사장을 포함한 이사로 구성하며, 이사의 권한과 운영에 필요한 사항은 정관으로 정한다는 것이다(동법 §62). 이와 같이 이사회를 반드시 두어야 하지만, 그 권한과 운영에 필요한 사항은 정관으로 정하도록 하고 있으므로, 정관의 규정에 따라 이사의 역할과 기능은 달라질 수밖에 없다.

## 2) 지방정부출연기관의 경우

### (1) 이사회 구성 실태

지방자치단체가 직접 운영하는 기관과는 달리 별도 법인을 설립하여 운영하는 지방출연기관의 경우에도 최고 의사결정 기구인 이사회에 대한 검토가 중요한데, 이에 대한 분석은 거의 이루어지지 않고 있다.

이사회 구성과 관련하여 문화예술, 체육관광 관련 지방출연기관들이 이사회 구성을 설립 및 운영 조례에 규정한 실태에 대해 살펴보면 다음과 같다.

<표 3-17> 문화예술, 체육관광 관련 지방출연기관들의 이사회 구성 실태

재단명	이사회 구성
서울문화재단	- 이사장 및 대표이사 포함, 15인 이내 이사 - 이사는 문화예술에 관한 식견과 덕망이 있는 각계 인사 - 임원 구성: 이사 및 감사 2인(비상근)
세종문화회관	- 이사장 및 상임이사 포함, 15인 이내 이사 - 임원 구성: 이사 및 감사 2인(비상근)
서울 중구문화재단	- 이사장 및 사장 포함, 15인 이내 이사 - 임원 구성: 이사 및 감사(비상근)
서울 마포문화재단	- 이사장 및 상임이사 포함, 15인 이내 이사 - 임원 구성: 이사 및 감사(비상근)
서울	- 이사장 및 상임이사 포함, 12인 이내 이사

구로문화재단	- 임원 구성: 이사 및 감사 2인(비상근)
서울 강남문화재단	- 이사장, 선임직 및 당연직 이사로 구성 - 임원 구성: 이사 및 감사(비상근)
서울 송파문화재단	- 이사장 및 대표이사 포함, 15인 이내 이사 - 구 관계공무원, 구의회의원1명, 문화예술식견과 덕망있는 각계 인사 - 임원 구성: 이사 및 감사 2인(비상근)
부산문화재단	정관으로 정함
대구문화재단	- 이사장 및 대표이사 포함, 15인 이내 이사 - 임원 구성: 이사 및 감사 2인(비상근)
대구중구 도심 재생문화재단	- 이사장 포함, 15인 이내 이사 - 임원 구성: 이사 및 감사(비상근)
대구 수성문화재단	- 이사장 및 상임이사 포함, 15인 이내 이사 - 임원 구성: 이사 및 감사 2인(비상근)
대구 달성문화재단	- 이사장 및 대표이사 포함, 15인 이내 이사 - 임원 구성: 이사 및 감사 2인(비상근)
인천문화재단	- 대표이사 포함, 15인 이내 이사(이사장제외) - 임원 구성: 이사 및 감사 2인(비상근)
인천광역시부 평구 문화재단	- 이사장 및 상임이사 2명 포함, 20인 이내 이사 - 임원 구성: 이사 및 감사 2인(비상근)
광주문화재단	- 이사장, 대표이사 포함, 정관으로 정함
대전문화재단	- 이사장, 대표이사 포함, 정관으로 정함
경기문화재단	이사회에 관한 내용이 경기도문화예술진흥조례에도 없음
경기도문화의 전당	경기도문화의전당 설립 및 지원 조례에는 이사회에 관한 규정이나, 정관에 이사회에 관한 규정을 기재한다는 내용도 없음
수원화성운영 재단	수원시 수원화성운영재단 설치 및 지원 조례에는 이사회에 관한 규정이나, 정관에 이사회에 관한 규정을 기재한다는 내용도 없음
수원월드컵경 기장관리재단	경기도수원월드컵경기장관리재단 운영 및 지원 조례에는 이사회에 관한 규정이나, 정관에 관한 규정도 없음
경기 성 남문화재단	- 이사장 및 대표이사 포함, 15인 이내 이사 - 임원 구성: 이사 및 감사 2인(비상근)
의정부 예술의 전당	- 이사장 및 대표이사 포함, 15인 이내 이사 - 임원 구성: 이사 및 감사 2인(비상근)
안양문화예술	- 이사장 및 상임이사 포함, 15인 이내 이사

재단	- 임원 구성: 이사 및 감사 2인(비상근)
부천문화재단	- 이사장 및 대표이사 포함, 15인 이내 이사 - 임원 구성: 이사 및 감사 2인(비상근)
안산 문화예 술의 전당	- 이사장 포함 5인 이상 15인 이하 이사
고양문화재단	- 이사장 및 대표이사 포함, 15인 이내 이사 - 임원 구성: 이사 및 감사 2인(비상근)
하남문화예술 회관	정관에 따로 정함
용인시 축구센터	- 이사장과 상임이사 포함, 8인 이상 15인 이하 - 이사 및 감사 2인
화성문화재단	- 이사장, 대표이사, 여성·청소년수련관장 포함, 16인 이내 이 사 - 임원 구성: 이사 및 감사 2인(비상근)
강원문화재단	강원도 문화예술진흥조례는 이사회 구성 및 운영에 관해 언 급하지 않고 있으며, 정관에 대해서도 언급이 없음
강원춘천시문 화재단	- 이사장 및 상임이사 포함, 15인 이내 이사 - 임원 구성: 이사 및 감사 2인(비상근)
강원 원주문화재단	- 이사장 및 상임이사 포함, 15인 이내 이사 - 임원 구성: 이사 및 감사 2인(비상근)
강원강릉문화 예술진흥재단	이사회에 관한 규정은 정관에 규정되어 있음
정선아리랑문 화재단	- 이사장 포함 15인 이내 이사 - 임원 구성: 이사 및 감사 2인(비상근)
인제군문화재 단	- 이사장 및 상임이사 포함, 15인 이내 이사 - 이사 및 감사 2인(비상근)
충북문화재단	관련규정 없음
중원문화체육 관광진흥재단	- 이사장 및 전무이사 포함, 25인 이내 이사 - 임원 구성: 이사 및 감사 2인(비상근)
충남 아산문화재단	- 이사장·상임이사 포함, 15인 이내 이사 - 임원 구성: 이사 및 감사 2인(비상근)
계룡군문화발 전재단	- 이사장 포함, 5명 이상 15명 이내 이사 - 임원 구성: 이사 및 감사 2인
전북문화재단	- 이사장과 대표이사 포함, 15인 이내 이사 - 도 관계공무원1명, 도의회 의원1명, 문화예술 식견과 덕망있는 각계인사

	- 임원 구성: 이사 및 감사 2인(비상근)
전주문화재단	- 이사장 포함, 15인 이내 이사 - 시 관계공무원, 문화예술 식견과 덕망있는 각계인사 - 임원 구성: 이사 및 감사 2인(비상근)
익산문화재단	- 이사장 포함, 15인 이내 이사 - 임원 구성: 이사 및 감사 2인(비상근)
목포문화재단	- 이사장(상근)과 상임이사 포함, 15인 이내 이사 - 임원 구성: 이사 및 감사 2인(비상근)
나주시천연명 색문화재단	- 이사장과 상임이사 포함, 11인 이내 이사 - 임원 구성: 이사 및 감사(비상근)
구미오성문화 재단	- 이사장 포함 5인 이상 15인 이하 이사 - 임원 구성: 이사 및 감사(비상근)
경남문화재단	- 이사장과 대표이사 포함, 15인 이내 이사 - 도 관계공무원 1명, 도의회의원 1명, 문화예술 식견과 덕망 있는 각계인사 - 임원 구성: 이사 및 감사 2인(비상근)
김해문화재단	이사회에 관한 내용이 조례에는 없음
거제문화예술 재단	- 이사장 및 상임이사 포함, 13인 이내 이사 - 임원 구성: 이사 및 감사 2인(비상근)
창원문화재단	- 이사장과 부이사장, 상임이사 포함, 15인 이내 이사 - 임원 구성: 이사 및 감사 2인(비상근)
제주문화예술 재단	이사회에 관한 내용이 조례에는 없음

위에서 알 수 있는 것처럼, 이사회에 관한 내용이 설립 및 운영 조례에 아예 규정되어 있지 않은 경우도 있지만, 대부분은 설립 및 운영 조례에 이사회는 이사장 및 상임이사(대표이사)를 포함하여 13인에서 15인 이내의 이사로 구성하며, 이사 및 감사 2인을 두도록 규정하고 있다. 또한 대표이사를 제외한 이사 및 감사는 비상근으로 하고 있다.

지방자치단체가 출연하여 운영하는 지방출연기관의 경우 이사회 등이 지방자치단체의 관여 및 통제의 통로가 된다. 이 때 이사회의 이사장을 지방자치단체의 장이나 부단체장이 겸임하는 경우가 많아 사실상 지방자치단체의 지배력이 강하고, 법인에 따라서는 이사장이 전문성과 풍부한 경험을 갖출 것을 요구함에도 불구하고 이를 충족시키지 못하는 사례가 많다. 이는 이사진의 경

우에도 마찬가지이다.

이러한 문제는 '1004의 섬 신안복지재단'이나 구로문화재단 등과 같은 복지재단과 문화(예술)재단의 설립과정에서 논란이 되었다. 이와 관련하여 복지재단 이사진의 경우 사회복지 분야에 능통하고 실질적인 복지 프로그램을 개발·발굴·실천할 수 있는 전문가 집단으로 구성되어야 하는지 여부를 검토할 필요가 있다. 신안군이 20억원을 출연하여 2008년 9월 26일 출범한 '1004의 섬 신안복지재단'의 경우 지역 특성에 맞는 행복한 복지구현을 위한다는 명분으로 설립되었으나, 이사회 구성과 재단 운영에 문제가 있다는 비판이 제기되었다. 9명 이사진이 전 군 공무원 출신을 비롯하여 교사 출신 2명, 전·현직 군의원, 전 농협장, 군 실과장 등으로 구성되어 있기 때문에 효율적인 복지 사업 추진과 거리가 있다는 것이다. 이로 인해 독립성과 전문성을 확보하기 어려울 뿐만 아니라 복지서비스의 효율적인 면이나 재원조달방안에 대한 충분한 검토도 부족하였고, 공청회 등 여론 수렴과정을 거치지도 않았다는 지적이 제기되었다.<sup>26)</sup>

또한 이사회에 당연직 이사에 지방자치단체의 관료들이 임명되어 지방출연기관의 의사결정을 실질적으로 좌우하는 경우가 상당수 발견되었다. 세종문화회관의 경우 2004년 전임 이사장이 개인적 비리문제 등으로 물러나면서 2005년 사장을 제외하고는 서울시 관계자들로 구성된 당연직 이사로 이사회를 채운 결과 서울시의 세종문화회관 운영에 대한 개입을 용이하게 한 적이 있다. 즉, 이사회 기능 활성화를 통한 자율 운영이 재단법인화의 진정한 의미임에도 불구하고 서울시가 과거 권위주의적인 감독 행태를 버리지 못하고, 전문 예술경영인에 의한 자율적 경영의 측면보다는 서울시의 통제와 개입이 심화되었던 것이다(전병태, 2006). 이와 같이 당연직 이사제도는 지방출연기관의 자율성을 제약하는 요인으로 작용한다는 점에서 당연직 이사제도에 대한 체계적이고 구체적인 검토가 요구된다.

이 점에서 지방출연기관의 이사회 구성은 어떠해야 하는지, 재단의 성격에 부합하는 전문가 집단이 요구되는지, 그리고 만약 요구된다면 모든 유형의 지방출연기관에도 그러한지 등을 검토해야 할 것이다.

## (2) 형식적인 이사회 운영

---

26) 신안신문, "신안군, 복지재단 설립...반응 '시큰둥'," 2008/10/07.

2006년 경북도의 17개 산하기관에 대한 경영평가 결과에 따르면, 지배구조에 있어서 이사회가 대표성이 없거나 그 구성인원이 30-40명이 될 정도로 과도한 경우와 이사회운영이 형식적인 경우가 많았으며, 인사관리에 있어서는 특별채용, 교육 및 성과체계와의 연계미흡, 형식적 인사위원회의 운영 문제 등이 있었다고 지적되었다(한국자치경영평가원, 2006).

또한 대전시는 2010년 7월 산하기관들의 조례를 개정하여 산하기관의 행정행위에 대해 의결권을 갖고 있는 이사회 의장을 기존 사장에서 비상임이사 중 호선으로 선출하도록 하였고, 비상임이사들에 대해 기존 회의수당 등 정도만 지급하도록 되어 있는 경비를 이사활동에 필요한 실비·수당 등을 지급가능하도록 하면서 비상임이사들을 임원으로 승격하였다. 이를 통해 기관장의 직무 권한을 대폭 축소하면서, 비상임이사의 권한을 강화하였다. 비상임이사들의 선임은 최종 인사권을 쥐고 있는 시장 의중이 가장 크게 작용한다는 점에서, 비상임이사진들의 권한 강화는 인사권자의 권한 강화로 연결되고, 이는 지방출연기관의 자율적인 운영을 축소하는 한편, 비상임이사 선임에 막대한 영향력을 행사할 수 있는 단체장의 낙하산인사를 위한 조치로 파악할 수 있다. 이러한 문제를 방지하기 위해서는 비상임이사의 선임과정에 이해관계자의 참여를 제도화하는 것이 필요하다 하겠다.

### (3) 조례를 통한 지방출연기관의 정관 변경절차 규정 가능성 여부

조례를 통해서 재단법인의 성격을 띠는 지방출연기관의 정관 변경절차를 규정할 수 있는지 여부가 문제가 된다. 예를 들면, 「서울특별시재단법인세종문화회관설립·운영조례」(이하 “법인조례”라 한다)는 제6조제1항에서 ‘이사의 임면에 관한 사항’과 ‘이사회에 관한 사항’을 정관에 기재하도록 하였으며, 제2항에서 ‘법인이 정관을 변경하고자 하는 경우에는 사전에 시장의 승인을 얻’도록 하고 있었다. 「재단법인 안산문화예술의 전당 설립 및 운영 조례」도 이와 동일하게 규정하고 있으나, 「서울특별시 중구 문화재단 설립 및 운영에 관한 조례」는 개정사항을 의회에 통보하도록 하고 있으며, 「대구광역시 문화재단 설립 및 운영 조례」, 「인천광역시 문화재단 설립 및 운영에 관한 조례」, 「광주광역시 광주문화재단 설립 및 운영 조례」 등은 이사회 의결을 거쳐 시장의 승인을 얻도록 하고 있다.

세종문화회관의 경우 법인화된 이후에도 법인화되기 전과 마찬가지로 운영상의 문제가 제기되었던 것은 소유구조의 문제가 아니라 그 운영상의 지배구

조에서 서울시가 독점적인 권한을 행사하기 때문이다. 따라서 세종문화회관의 자율성을 보장하기 위해서라도 세종문화회관의 실질적인 운영과 활동사항을 규정하는 정관의 변경은 시장의 승인 전에 이사회 의결을 얻도록 하여 이사회가 실질적인 운영 책임을 지도록 할 필요가 있다.

법인조례 제6조제2항 규정을 “법인이 정관을 변경하고자 하는 경우에는 사전에 이사회 의결을 거쳐 시장의 승인을 얻어야 한다”로 수정하는 것에 대해서는 논란이 있었다(서울특별시의회 문화체육관광위원회 수석전문위원, 2011). 이는 「민법」 제45조제1항 “재단법인의 정관은 그 변경방법을 정관에서 정한 때에 한하여 변경할 수 있다”는 규정을 위배하였으며, 「민법」에 따라 설립된 법인의 핵심 기능인 “이사의 임면에 관한 규정”은 민법 제43조에 의거하여 규정하여야 하는데 이를 조례로 규정하는 것은 부당하다는 것이다. 하지만 「지방자치법」 제22조 본문은 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다”고 규정하고 있으므로 지방자치단체가 제정한 조례가 법령에 위반되는 경우에는 효력이 없는 것이고(대법원 2003. 9. 23. 선고 2003추13 판결 등 참조), 조례가 법령에 위반되는지 여부는 법령과 조례의 각각의 규정 취지, 규정의 목적과 내용 및 효과 등을 비교하여 양자 사이에 모순·저촉이 있는지의 여부에 따라 개별적·구체적으로 결정하여야 한다(대법원 2004. 4. 23. 선고 2002추16 판결 참조).

기본적으로 「민법」 제45조 제1항의 규정은 민간부문 재단법인의 정관 변경과 관계된 조항이고, 영조물법인에 해당되는 세종문화회관의 경우에는 동 조항을 기계적으로 적용시킬 수 없다. 재단법인 세종문화회관은 서울특별시의회에서 제정한 조례에 근거하여 서울특별시가 출자·출연하여 설립된 법인으로서, 매년 서울특별시로부터 법인의 운영 및 사업에 필요한 재원을 지원받고, 사업계획서 등의 제출, 결산서의 제출, 보고 및 검사에 있어서 서울특별시의 실질적인 지휘·통제를 받는 지방자치단체 출연기관이기에, 법인의 설립 및 운영에 관한 사항을 정한 상위법령에 해당되는 조례를 통해 정관의 변경사항을 규율할 수 있다고 본다.

실사 조례를 통한 정관 변경이 불가능하다는 입장에 따른다 하더라도, 재단법인 세종문화회관 정관 제28조(정관의 변경)에서는 “이 정관을 변경하고자 하는 경우에는 이사회에서 재적이사 3분의 2 이상의 찬성으로 의결하여 시장의 승인을 받아야 한다”고 규정하고 있어, 이미 정관에서 이사회 의결을 정관 변경의 요건으로 하고 있으므로 조례를 통해 정관 변경을 가능하게 한다 하

더라도 「민법」 제45조 제1항 위반가능성은 없다 할 것이다.

이에 2011.9.22 개정된 법인조례 제6조제2항은 법인이 정관을 변경하고자 하는 경우에는 이사회 의결을 거쳐 시장의 승인을 얻어야 한다고 규정하고 있다. 물론 반대의 사례도 있다. 2010년 8월 23일 개정된 「부천시 문화재단법인 설치 및 운영 조례」의 경우 재단법인 정관의 제정 및 변경은 「민법」 제43조 및 제45조에 따라 주무관청의 허가를 받으면 효력이 발생하며, 문화재단의 경우 시의회의 예산승인, 행정사무감사 등으로 통제가 가능하므로 정관 변경 시 사전에 의회의 동의를 거치도록 한 조항을 「민법」의 취지에 맞게 개정하라는 “경기도”의 권고가 있어 관련 규정을 정비하고, 상임이사·이사의 임면에 관한 사항은 정관이 정하고 있어 중복되는 현행규정의 운영상 문제점 등을 보완·정비하여 삭제하였다. 따라서 조례를 통해 지방출연기관의 정관 변경절차를 규정할 수는 있으나, 지방자치단체의 사정에 따라 유연하게 할 수 있다고 하겠다.

## 2. 임원의 인사제도

### 1) 국가 공공기관의 경우

#### (1) 임원의 임면

현행 임원 인사제도는 과거보다는 더 객관적이고 투명한 임명절차를 규정하여 체계적인 임원 임명 시스템을 구축하여, 공기업·준정부기관은 공운법을 적용하고, 기타공공기관은 개별 기관설립 근거법 및 정관의 규정에 따라 임원을 선임하며 필요한 경우 공운법을 준용할 수 있도록 하였다. 특히 공운법은 종전 주무부처 중심의 임원 인사권을 재배분하여 기관장의 자율 책임경영체제를 실질적으로 뒷받침하고자 하였다.

임원의 임명권을, 경영진(기관장)은 주무장관(또는 대통령)에게, 상임이사는 기관장에게, 비상임이사는 기획재정부장관(또는 주무장관)에게, 그리고 견제임원인 감사는 기획재정부장관(또는 대통령)에게 배분한 것이다.<sup>27)</sup> 선임 절차로

27) 공기업의 경우 기관장 임명권은 대통령(소규모공기업인 경우 주무기관의 장)이 갖지만, 상임이사의 임명권은 공투법 상 주무장관이 보유했던 것에서 기관장이 가지는 것으로 바꾸었고, 비상임이사의 임명은 기재부장관, 감사의 임명은 대통령(소규모공기업인 경우 기재부장관)이 하도록 하였다. 준정부기관의 경우에는 기관장에 대해서는 주무기관의 장(대규모 준정부기관인 경우 대통령)이 임명권을 행사하고, 상임이사에 대해서는 정산법상 주무장관이 정부산하기관 상임이사의 임면권을 행사하던 것을 공운법에서

공개모집 또는 추천방식, 공모·추천 병행방식을 선택하여 운영하도록 하였으며, 기관장에 대해서는 의무적으로 공개모집 방식이 포함되도록 하였다.

한편, 기관 규모에 따라 기관장·감사 임명권자를 차별화하여, 공기업은 원칙적으로 대통령이 임명하되, 총수입액이 1천억원 미만이거나 직원 정원이 500명 미만인 소규모기관의 경우에는 기관장은 주무기관의 장, 감사는 기재부장관이 임명하도록 하였고, 준정부기관은 원칙적으로 기관장은 주무장관, 감사는 기재부장관이 임명하도록 하였으나, 총수입액이 1천억원 이상이고 직원 정원이 500명 이상인 위탁집행형 준정부기관 및 자산규모가 1조원 이상이고 직원 정원이 500명 이상인 기금관리형 준정부기관, 그리고 업무내용의 특수성을 감안하여 대통령령으로 정하는 준정부기관의 경우에는 대통령이 임명하도록 하였다(동법 §25 및 §26).

## (2) 감사의 임면과 기능

현행 공운법에 따르면, 임기 2년의 감사는 공공기관 임직원의 부패 행위 또는 업무집행과정에서 발생하는 부패 문제에 대한 직접적인 통제기능을 담당하고 있는 공공기관 내부지배구조의 핵심적인 장치이다. 종래 경영감사·통제를 담당하는 감사의 역할 수행이 형식화되어 있다는 비판이 제기됨에 따라 내부감사기능을 강화하기 위하여 감사제도를 개편하였다. 감사는 기관 내부감사, 경영공시 내용에 대한 검증, 기관경영 관련 위험관리 기능 등을 담당한다. 내부감사 기능은 일상감사와 특정감사로 이원화된다.

감사기구의 전문성 제고 및 경영진 견제 기능을 강화하기 위하여 이사회 내에 감사위원회를 설치토록 하였는데, 시장형 공기업과 자산규모가 2조원 이상인 준시장형 공기업에는 의무적으로 설치하도록 하였고, 자산규모가 2조원 미만인 준시장형 공기업과 준정부기관의 경우에는 다른 법률의 규정에 따라 감사위원회를 설치할 수 있도록 하였다.

공기업의 감사는 임원추천위원회가 복수로 추천하여 운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 기획재정부장관의 제청으로 대통령이 임명하되, 총수입액이 1천억원 미만이거나 직원 정원이 500명 미만인 공기업의 감사는 임원추천위원회가 복수로 추천하여 운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서

---

그대로 유지하다가 2009. 12. 29 법개정을 통해 기관장이 임면권을 행사하도록 바꾸었으며, 경영진을 견제할 비상임이사의 임면권은 주무기관장이 행사하도록 하였고, 감사의 임면은 기재부장관(대규모 준정부기관인 경우 대통령)이 담당하도록 하였다.

기획재정부장관이 임명한다(동법 §25④). 그리고 준정부기관의 감사는 임원추천위원회가 복수로 추천하여 운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 기획재정부장관이 임명하되, 총수입액이 1천억원 이상이고 직원 정원이 500명 이상인 위탁집행형 준정부기관 및 자산규모가 1조원 이상이고 직원 정원이 500명 이상인 기금관리형 준정부기관, 그리고 업무내용의 특수성을 감안하여 대통령령으로 정하는 준정부기관의 감사는 임원추천위원회가 복수로 추천하여 운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 기획재정부장관의 제청으로 대통령이 임명한다(동법 §26④). 감사는 상임 또는 비상임으로 한다(동법 §24 ⑤).

### (3) 임원의 임기

과거 정투법에서는 모든 임원의 임기를 3년으로 하였으나, 공운법에서는 기관장은 3년, 기타 임원(상임이사·비상임이사·감사)은 2년 임기로 하되, 1년 단위로 연임할 수 있도록 하였다(동법 §28). 그리고 그 연임 여부는 경영실적 평가 결과(기관장), 성과계약 이행실적의 평가 결과와 그 밖의 직무수행실적(상임이사) 및 직무수행실적의 평가 결과와 그 밖의 직무수행실적(비상임이사 및 감사)에 따르도록 하여 임기 중이라도 평가 실적이 저조한 경우 해임이 가능하도록 하였다. 이에 따라 임원이 연임되는 경우에는 임원추천위원회의 추천을 거치지 아니하며, 기관장이 연임되는 경우에는 계약을 다시 체결하되, 임원추천위원회의 협의를 거치지 아니한다.

## 2) 지방공기업의 경우

### (1) 임원의 임면

지방공사·공단 임원은 「지방공기업법」 제58조, 제58조의2 및 제76조, 같은 법 시행령 제56조 내지 제56조의4의 규정에 따라 임명한다. 즉, 공사·공단의 임원은 사장·이사장을 포함한 이사(상임이사와 비상임이사로 구분한다) 및 감사로 하며, 그 수는 정관으로 정한다. 사장·이사장과 감사는 지방공기업의 경영에 관한 전문적인 식견과 능력이 있는 사람 중에서 지방자치단체의 장이 임면(任免)하며, 지방자치단체의 장은 사장·이사장과 감사(조례 또는 정관으로 정하는 바에 따라 당연히 감사로 선임되는 사람은 제외한다)를 임명할 경우 임원추천위원회가 추천한 사람 중에서 임명하여야 한다. 다만, 사장·이

사장을 연임시키려는 경우에는 임원추천위원회의 심의를 거쳐야 한다. 지방자치단체의 장은 사장·이사장의 경영성과에 따라 임기 중에 해임하거나 임기가 끝나더라도 연임시킬 수 있다. 이 경우 경영성과계약의 이행실적, 경영평가의 결과, 사장·이사장의 업무성과 평가 결과를 고려하여야 한다.

당연직 이사를 제외한 이사는 임원추천위원회가 추천한 사람 중에서 임명하되, 상임이사는 사장·이사장이 임면하고 비상임이사는 지방자치단체의 장이 임면한다. 임원추천위원회는 임원후보자를 추천하려는 경우 후보자를 공개 모집하여야 한다.

지방자치단체의 장이 사장·이사장을 임명하는 경우 사장·이사장과 경영성과계약을 체결하여야 하며, 이에 따른 경영성과계약에는 임기 중 사장이 수행하여야 할 경영목표, 권한과 성과에 따른 보상 및 책임이 포함되어야 한다.

행안부는 그동안 지방공기업의 임직원 채용기준이 없어 해당 기관의 정관에 따라 자체 내규에 의해 사장 등이 임용됨에 따라 불공정 시비가 끊이지 않았다고 보고,<sup>28)</sup> 2011년 1월 지방공기업 임직원 인사의 투명성을 높이고 인사운영의 공정성·객관성 확보를 위해 인사운영 가이드라인으로 ‘지방공기업 인사운영 기준’을 마련하여 4월부터 시행하고 있다. 지방공기업 관할권은 물론 소속 지자체에 있지만 중앙정부가 지방공기업의 지도·감독권을 갖고 있는 만큼 중앙정부 차원의 비리근절책 마련은 당연하다는 점에서 ‘지방공기업 인사운영 기준’의 제정은 의미가 있다.

## (2) 임원의 임기 및 직무

공사·공단·공단·이사장, 이사 및 감사의 임기는 3년으로 하며, 이 경우 지방자치단체의 장은 임기가 만료된 임원으로 하여금 그 후임자가 임명될 때까지 직무를 수행하게 할 수 있다. 공사·공단의 사장·이사장, 이사 및 감사는 1년 단위로 연임될 수 있으며, 공사·공단의 사장·이사장, 이사 및 감사의 직무는 정관으로 정한다.

---

28) 대구시의 경우에도 2008년 대구시의회 ‘대구시 공기업 실태 조사특별위원회’가 발표한 대구시 산하 공기업 4곳의 경영 전반의 조사 결과에 따르면, 대구시 산하 4개 공기업 중 대구도시공사를 제외한 나머지는 모두 경영인이 대구시 고위 공직자 출신이었고, 또한 이들 공기업은 효율 경영과 직결되는 직무분석조차 소홀히 하는 등 방만한 경영은 여전한 것으로 드러났다. 서울신문, “낙하산 인사가 부실경영,” 2008년 8월 25일자.

### (3) 지방공기업의 낙하산인사

행안부가 지방공기업의 경영진 현황을 점검한 결과 2011년 5월 현재 자리가 빈 곳을 제외한 127곳 지방공기업 가운데 95곳(74.8%)의 사장·이사장이 지방 공무원 또는 정치인 출신으로 나타났다. 지하철·도시개발공사 등 지방공사의 경우 50곳 가운데 절반인 25곳이 시의장 출신 등 지방공무원이었다. 지방공단 의 경우는 더욱 심각해서, 77곳 중 70곳(90.9%)이 퇴직 공무원·정치인이 임명 되었다. 유정현 의원이 행정안전부로부터 제출받은 '지방공기업 최고경영자 전직경력 현황'자료에 따르면, 2010. 7월 현재 전국 지방공기업 134개중 공석 이거나 직무대행을 하고 있는 9곳을 제외한 125곳 중에서, 기관장이 외부인사 인 경우는 32곳(26%)에 불과했고, 해당 지자체 등의 퇴직공무원이 기관장 자리를 차지하고 있는 곳은 93곳(74%)에 달했다.<sup>29)</sup> 지방공기업 임원 자리가 고 위공직자 노후보장용으로 전락한 것이다. 특히 부산광역시(6개)와 인천광역시 (13개), 충북(3개), 충남(3개)은 100% 퇴직공무원이 공기업의 기관장 자리를 차지하고 있었다.

<표 3-18> 시도별 지방공기업 기관장 현황(2010. 7월 현재)

시·도	공기업	퇴직공무원	외부인사	기 타
계	134 (125)	93 (74%)	32 (26%)	9
서울	29	18	5	공석:4, 겸임:1, 직대:1
부산	6	6	·	·
대구	4	3	1	·
인천	13	13	·	·
광주	4	3	1	·
대전	4	3	1	·
울산	4	3	1	·
경기	34	20	13	공석:1
강원	7	4	3	·
충북	3	3	·	·
충남	3	3	·	·
전북	3	1	2	·
전남	2	·	1	직무대행:1
경북	7	5	1	권한대행:1

29) 유정현, “지방공기업 CEO 74%가 퇴직공무원,” 유정현 의원 보도자료: 2010 국감(1), 2010년 9월 1일.

경 남	9	7	2	.
제 주	2	1	1	.

자료: 유정현, “지방공기업 CEO 74%가 퇴직공무원,” 유정현 의원 보도자료:  
2010 국감(1), 2010년 9월 1일.

행정안전부는 퇴직 공무원의 관습적인 공기업 임원 장악을 방지하기 위해 공무원 출신 인사의 지방공기업 임원 선임에 있어 퇴임 후 6개월이 경과해야 한다고 규정하고 있다. 하지만 공개모집 절차를 거치면 퇴직 공무원이라도 6개월 경과규정을 적용되지 않아 퇴임 기간과 관계없이 선임될 수 있다. 일부 지자체에서는 이 같은 법적 허술함을 악용하고 있는 실정이다.

지방공기업 임원을 임용하는 기준은 해당분야의 전문성, 경영능력, 도덕성이 최우선이지만, 낙하산 인사로 이에 대한 검증이 형식적으로 이뤄지고 있어 시민단체 등의 반발이 끊이지 않았다. 이처럼 전문성이 떨어지는 낙하산 인사는 지방공기업의 부실을 가져와서, 2010년 현재 전국 137개 지방공기업의 부채가 46조3000억여 원으로 5년 전인 2005년 23조7000억여 원의 2배 가까이 늘었다.

### 3) 지방정부출연기관의 경우

#### (1) 임원 인사 규정 및 실태

지방출연기관의 경우 임원의 임면, 임기, 이사, 감사 등 임원의 구성과 관련하여 설립 및 운영 조례에 이를 규정하고 있는 경우도 있고, 이를 정관에 규정한 경우도 있다. 그러나 이사장을 포함한 임원의 구성 및 임면·해임 등과 임원의 임기는 지방출연기관을 운영하는 데에 주요한 사항이므로 정관이 아니라 조례로 정할 필요가 있다.

문화예술, 체육관광 관련 지방출연기관들이 이사장, 사장(대표이사, 상임이사), 이사의 임명을 설립 및 운영 조례에 규정한 실태에 대해 살펴보면 다음과 같다.

<표 3-19> 문화예술, 체육관광 관련 출연기관들의 임원 임면 관련 조례 규정

재단명	이사장 임명	사장(대표이사, 상임이사) 임명	당연직 이사	선임직 이사
-----	--------	-------------------	--------	--------

서울문화재단	시장 임명	이사회 추천→이사장 제청→시장 임명		
세종문화회관	시장 임명			
서울 중구문화재단	구청장	공연예술분야 전문가	구청장, 행정관리국장, 기획재정국장, 사장	구의회추천 2명 포함 이사장 위촉
서울 마포문화재단	구청장	이사회 추천→구청장 임명	행정관리국장, 기획재정국장	이사장 임명
서울 구로문화재단	구청장	문화예술분야와 경영전문성 겸비자, 이사회 추천→이사장 임명	구청장, 행정지원국장, 주민생활지원국장	이사장 위촉
서울 강남문화재단	선임직이사중 이사회 추천→의회 동의→구청장 임명	(사무국장: 공모로 관련 전문가 선발→이사장 제청→구청장 임명)	구 소관국장, 구의회 소관위원 2인	이사후보선정 위 심의선정 →구청장 임명
서울 송파문화재단	선임직이사중 이사회 추천→구청장 임명	이사회 추천→구청장 임명	경제환경국장, 복지문화국장, 대표이사, 구의회 추천 구의원 1명	구청장 임명
부산문화재단	모두 정관으로 정함			
대구문화재단	시장	이사회 의결→시장 임명	관계공무원 1명 이내, 시의회 의원 1명 이내, 문화예술에 관한 식견과 덕망이 있는 각계 인사	
대구 중구 도심재생문화재단	구청장	(사무국장: 이사회 동의→이사장 임명)	구청장, 부구청장, 주민생활지원국장, 도시국장, 중구의원 1명	이사장 위촉
대구 수성문화재단	구청장	문화전반 이해/전문성 겸비, 이사회 추천→구청장임명	구 소관국장, 구의회 소관상임위원장	
대구 달성문화재단	군수 (당연직)	이사회 의결→이사장 임명		
인천문화재단	시장	이사회 의결→시장 임명	관계공무원 1명 이내, 시의회 의원 1명 이내, 문화예술에 관한 식견과 덕망이 있는 각계 인사	
인천광역시 부평구	구청장	문화전반 이해/전문성 겸비, 공개모	구청장, 자치행정국장, 주민생활지	이사장 위촉

문화재단		집절차 거쳐 추천위 심사통해 청장 임명	추원국장, 구의회 추천 구의원 2명, 상임이사 2명	
광주문화재단		모두 정관으로 정함		
대전문화재단		모두 정관으로 정함		
경기문화재단		모두 정관으로 정함		
경기도문화의 전당		모두 정관으로 정함		
수원화성운영 재단		모두 정관으로 정함		
수원월드컵경 기장관리재단		모두 정관으로 정함		
경기 성 남문화재단	시장	이사회 의결→의 회 동의→이사장 임명		
의정부 예술의 전당	시장			
안양문화예술 재단	시장	이사회 의결→이 사장 임명		
부천문화재단	시장	이사회 의결→의 회 동의→이사장 임명		
안산 문화예 술의 전당	시장	(관장: 이사회 의 결→이사장 임명)		
고양문화재단	시장			
하남문화예술 회관	정관에 따로 정함			
용인시축구센 터	시장		시장,시의회의장, 용인교육청교육 장,시체육업무담 당 실·국장,시행 정국장,시체육회 전무이사,시의회 의원 2명	이사장 임명
화성문화재단	시장, 단 필요 시 이사회추천 →시장임명	이사회 의결→이사장임 명		
강원문화재단	모두 정관으로 정함			
강원춘천신문	이사회 호선	이사회 추천→이		

화재단		사장 임명		
강원 원주문화재단	공개모집하거나	이사회 추천에 따라 시장 임면(초대이사장 시장)		
강원강릉문화 예술진흥재단	모두 정관으로 정함			
정선아리랑문 화재단	이사장 후보 추 천위 추천→ 군수 임면		이사장, 군의회추 천의원, 문화원장, 군예산 및 재단업 무담당 실·과장	관련분야전문 가중 이사회 선임→이사장 위촉
인제군문화재 단	군수	이사회 추천→이 사장 임명		
충북문화재단	임원의 정수, 임기 및 임면에 관한 사항은 정관으로 정함			
충북 중원문화체육 관광진흥재단	이사회 선출	전무이사: 경영전 문가로 이사회 의 결→이사장선임	충주교육청 교육 장, 시 문화체육관 광업무관련국장	이사장 위촉
충남 아산문화재단	시장	이사회 선출	시청 담당국장, 시의회추천 시의 원, 문화원장, 한 국예총지부장	전문가 중 이 사회 선임→ 이사장 위촉
계룡군문화발 전재단	모두 정관으로 정함			
전북문화재단	도지사나 도 지사임명 민간 인	공모 통해 선발 →이사회 의결→ 이사장 임명(또는 이사회 제청→도 지사 임명)		
전주문화재단	시장 임면		재단업무 재직시 공무원, 시의원	
익산문화재단	시장			
목포문화재단	이사회 호선	이사회 의결→이 사장 임명		
나주시천연명 색문화재단	시장			
구미오성문화 재단			시의회부위원장, 교 육청학무과장, 문 화원장, 체육회실 무부회장, 예총시 지부장, 시정책기 획실장	

경남문화재단	도지사	이사회 의결→도 지사 임명		
김해문화재단	모두 정관으로 정함			
거제문화예술 재단	시장 (당연직)	이사회 의결→의 회 협의→이사회 임명	행정 지원 국장, 문화공보과장	시의원 2인 포함
창원문화재단	시장 (당연직)	부이사장은 문화 재단업무 담당국 장(당연직), 상임 이사: 이사회 의 결→이사장 임명		
제주문화예술 재단	모두 정관으로 정함			

주) 빈칸으로 되어 있는 것은 임원의 정수, 임기 및 임면에 관한 사항을 정관으로 정한 경우라고 볼 수 있다.

이상에서 이사장의 임명과 관련하여 문화예술출연기관의 경우를 보면, 다수의 지방출연기관에서 단체장이 임명하는 절차만 두고 있으며, 심지어 이사장을 자치단체장 본인이 직접 맡는 경우도 상당함을 알 수 있다.<sup>30)</sup> 하지만 이사장과 상임이사(대표이사/사장/기관장, 이하 “사장”이라 한다)가 분리되지 않는 출연기관도 있음에 유의할 필요가 있다. 이는 지방출연기관이 지방공사·공단 또는 제3섹터형 지방공기업과 다른 형태의 지배구조가 형성되어야 함을 말해준다.

## (2) 임원 인사의 문제점: 낙하산인사의 실태

지방출연기관의 문제에 대해 포괄적으로 언급하고 있는 전경련의 보고서에서는 전혀 언급되지 않고 있지만(곽채기, 2009), 지방출연기관을 포함한 공공부분 지배구조의 가장 큰 문제 중의 하나는 바로 낙하산인사로 인한 폐해이다. 지방공기업만 하더라도 지방자치단체가 관리권한을 갖게 됨에 따라 당해 기관의 경영진으로 전문성과 풍부한 실전경험이 부족한 정치인과 퇴직공무원

30) 서울 중구, 마포구, 구로구, 대구, 대구 중구, 수성구, 달성군, 인천시, 인천시 부평구, 경기 성남시, 의정부시, 안양시, 부천시, 안산시, 고양시, 용인시, 강원 인제군, 충남 아산군, 전북 익산군, 전남 나주시, 경남, 경남 거제시, 창원시 등이 문화예술출연기관의 이사장을 자치단체장 본인이 맡는 곳인데, 이는 해당 지방출연기관을 사실상 지자체의 소속기관으로 취급되고 있으며, 법인화가 형식적임을 보여준다.

들을 임명하여 비효율적인 경영을 심화시키고 경영 부실과 비리 등을 낳는 온상이 되고 있다. 지방출연기관의 장은 해당기관 인사위원회를 거쳐 사실상 단체장이 임명한다. 지방자치단체장은 주민편익이나 효율성 측면보다 정치적 영향력의 행사, 선거에서 지원기관의 확대 등을 위해 선호하는 사람을 지방출연기관의 장으로 임명하여 참호구축효과(intrenchment effect)를 가져오고 있다(여영현, 2008: 91-92). 이 때문에 낙하산인사 논란이 끊이지 않고 있다. 해당 기관에 대한 이해와 전문성도 갖추지 않은 코드인사, 정실인사들이 지방출연기관을 제대로 운영할 것으로 볼 수는 없다.

특히 퇴직 고위공무원들이 지방출연기관의 요직에 낙하산으로 투여되는 것이 문제이다.<sup>31)</sup> 지방자치단체에서는 퇴직공무원들이 전문성과 경험을 살려서 필요한 곳으로 가 근무를 하는 것일 뿐이며, 지방출연기관 조직을 운영·관리하는 데 퇴직공무원의 오랜 행정경험이 큰 도움이 될 수 있는 데다, 상부기관 생리를 잘 아는 사람이 지방출연기관의 장을 맡는 게 유기적인 협력관계를 구축하는 데 유리하다고 주장한다. 하지만 서울시의 경우 2007년부터 2009년 2월까지 서울시에서 퇴직한 고위공무원(1~3급) 110명 중 20.9%에 해당하는 23명이 서울시 산하기관에 간부급으로 채용되었는데,<sup>32)</sup> 이를 그렇게만 볼 수 있는지 의문이다. 충청북도의 경우도 2009년 말 현재 산하·출연기관 12곳 중에서 충북지식산업진흥원, 충북도립대학, 충북신용보증재단, 충북학사, 충북중소기업지원센터 등 5곳의 기관장 자리에 도청 국장(3급) 출신들이 명퇴 후 기관장에 임명되어 일하고 있었다.<sup>33)</sup> 이와 같이 지방출연기관 임원에 퇴직공무원들이 자리를 차지하는 관행 때문에 공모를 해도 전문성과 능력을 갖춘 인물이 기피하는 악순환이 되풀이된다. 또한 절차적으로 문제가 없다고 하지만, 업무추진에 대한 평가는 객관적 기준을 통해 평가받을 부분이지 지방자치단체가 주관적으로 판단할 부분이 아니다.<sup>34)</sup>

31) 오랫동안 공직에서 성실해 업무를 수행했던 고위공무원의 조기 퇴직을 유도해 공직사회의 인사 솜통을 터 왔던 공기업 및 출연기관에 전문성과 연고도 없는 인사들이 자리를 차지하면서 행정의 연속성도 기대하기 힘들게 됐다고 지적하는 경우도 있다. 하지만 고위공무원들이 공기업 임원으로 가는 것 또한 낙하산이다. 그들 또한 전문성이 있지는 않으며, 여기에서 행정의 연속성 운운하는 자체가 어불성설이다. 공기업 임원자리가 고위공무원들의 전관예우를 위한 자리는 아니기 때문이다. 기호일보, “인천시 인사 눈앞 공직사회 ‘부글부글,’” 2010년 12월 27일.

32) 경향신문, “서울시 퇴직 고위공무원 산하기관 요직에 ‘낙하산,’” 2009년 4월 8일자.

33) 서울신문, “충북 명퇴공무원 줄줄이 ‘낙하산’ 타고...,” 2010-01-13.

34) 광주시민단체협의회/광주진보연대/광주여성단체연합, “광주시는 공기업, 산하기관 임원

(3) 임원 임기의 정관 규정 및 임기단축 논란

많은 지방출연기관의 설치 및 운영 조례를 보면, 이사장의 임기만 조례에 규정하고 있을 뿐, 사장·이사 및 감사의 임기는 정관으로 정하고 있다. 과거 「서울특별시 재단법인 세종문화회관 설립·운영 조례」 또한 이사장의 임기를 3년으로 규정하고 있었을 뿐, 사장·이사 및 감사의 임기는 정관으로 정하고 있었다. 하지만, 임기가 법률에 규정되어 있는 공운법상의 공공기관장들조차 임기를 마치지 못하고 물러나거나 연임은 거의 이루어지지 않고 있으며, 연임하는 경우에도 경영성과에 따르는 것이 아니라 주무부처의 뜻이 관철된 결과로 파악되고 있다. 지방출연기관에서도 법인 임원의 임기가 보장되지 않을 경우 선거 때마다 임원이 교체될 가능성이 있다.

이로 인해 선거에서 이기면 지방출연기관의 임원진이 완전히 바뀌는 소위 ‘승자독식’이 판쳐 왔다. 그래서 지방출연기관의 임원은 물론 부하직원들까지 선거 때만 되면 유세장을 기웃거려야 하고, 얼굴도장을 찍어야 하는 ‘비정상적’인 상황이 반복되어 왔던 것이다.

<표 3-20> 지방출연기관장 임기단축 논란

찬 성	반 대
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 단체장과 출연기관장이 운명을 함께하므로 효율적인 업무추진 가능</li> <li>- 책임경영 강조하며 2년마다 업무 평가 실시</li> <li>- 국가 공기업의 임원도 임기2년으로 단축하는 추세</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 출연기관장들이 연임 위해 단체장 줄서기 극성 가능성</li> <li>- 기관의 사업 성격상 2년차에 기관장 평가가 불가능한 곳이 다수</li> <li>- 기관장의 잦은 교체로 기관의 안정성 저해</li> </ul>

또한 일반적으로 3년으로 규정되어 있는 기관장들의 임기를 2년으로 단축하고, 한 차례 연임이 가능하도록 하여 단체장의 임기와 맞추도록 하는 방안도 논란이 되고 있다. 이렇게 할 경우 단체장이 코드인사를 하고 임기 동안 함께 일할 수 있는 데다가, 더 챙겨야 할 인사가 있다면 업무능력 저하 등을 이유로 기존 인사를 연임시키지 않고 바꿀 수 있다. 즉, 지방출연기관장의 임기를 3년으로 한 것은 해당 기관의 독립성과 안정성을 보장하기 위한 것인데,

임용에 대한 인사청문회 도입 등 인사제도를 개선하라!!,” 2011. 9. 26.

임기를 단축할 경우 기관장들이 연임을 위해 단체장 줄서기가 더욱 심해질 가능성이 있으며, 산업단지 조성 등 3년 이상 걸리는 장기적인 사업을 추진하는 기관들의 경우 2년차에 기관장을 평가하는 것이 무리일 수 있다.

### 3. 임원추천위원회

#### 1) 국가 공공기관의 경우

##### (1) 임원추천위원회의 설치 및 구성

임원추천위원회(이하 “추천위원회”라 한다)는 공기업·준정부기관의 임원 후보자를 추천하고, 기관장 후보자와의 계약안에 관한 사항의 협의 등을 수행한다. 임원의 선임에 있어서 종래 정투법은 공기업 사장에 대해서만 추천위원회를 구성하도록 하였는데, 사장추천위원회의 도입은 대통령의 공기업 사장인사권을 사실상 포기하는 것으로, 낙하산식 인사 및 특정지역 편중 인사 등의 논란을 제도적으로 개선하려는 조치이며, 정투법 제3조의 “자율적 운영 보장”을 실질적인 제도로써 보장하는 의미가 있다는 평가를 받았다(박영희 외, 2004: 117-118). 그리고 공운법 제정시에는 공기업·준정부기관의 모든 임원(1,240개 직위, 기관장·이사·감사)에 대해서 추천위원회를 구성하도록 확대하였다가, 2009. 12. 29 법 개정을 통해 공기업·준정부기관의 상임이사, 준정부기관의 비상임이사에 대해서는 추천위원회의 추천절차를 배제하여 선임절차를 간소화하였다.

추천위원회는 과반수 이상의 비상임이사와 이사회가 선임한 외부위원으로 구성하며, 공공기관의 임직원과 공무원은 추천위원회의 위원이 될 수 없다. 이사회가 선임하는 위원의 정수는 추천위원회 위원 정수의 1/2 미만으로 하되, 추천위원회 구성 당시 비상임이사가 1명인 경우에는 이사회가 선임하는 위원의 정수를 1/2로 할 수 있다(동법 §29④). 이사회가 선임하는 위원은 법조계·경제계·언론계·학계 및 노동계 등 다양한 분야에서 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 선임하여야 하며, 당해 공기업·준정부기관 구성원의 의견을 대변할 수 있는 사람 1명이 반드시 포함되도록 하고 있다(공운법시행령 §23③). 그러나 추천위원회는 기본적으로 해당 기관의 입장을 고려하여 기관의 성과향상에 기여할 수 있는 임원후보자를 임명권자에게 추천하는 역할을 담당하고 있는데도, 실제 운영과정에서는 기관의 입장보다 임명권자인 정부의 입장을 반영하는 경우가 많으며, 준정부기관의 경우 주무부처 소속 공무원의 참여

를 허용한 결과 거의 모든 경우에 주무부처의 공무원이 위원으로 포함되어 본래 기대효과를 반감시키고 있다. 이에 추천위원회의 구성과정에서 주무부처 공무원의 참여 가능여부를 아예 삭제하고, 대신 기관의 입장을 적극적으로 대변할 수 있는 노사협의회의 대표자들을 각각 1명씩 포함시키고 이들로부터 적극적인 의견수렴과 위원회 의결 내용에 대한 기관 내 홍보 등을 수행하게 할 필요가 있다는 지적이 제기되고 있다. 위원장은 추천위원회 위원인 공공기관 비상임이사 중에서 호선으로 선출하며, 추천위원회 구성 당시 비상임이사가 없는 경우 이사회가 선임한 외부위원으로 추천위원회를 구성하며, 위원장은 외부위원 중 호선으로 선출한다(동법 §29⑤,⑥).

공기업·준정부기관의 이사회는 임원의 임기만료, 그 밖의 사유로 임원을 새로 선임할 필요가 있는 경우 지체 없이 임원추천위원회를 구성하도록 하였다. 추천위원회의 위원 정수는 5명에서 15명 이내의 범위에서 이사회 의결로 정하되, 추천위원회의 구성 당시 비상임이사가 2명 이하인 경우에는 위원 정수를 2명 또는 3명으로 할 수 있다.

## (2) 임원추천위원회의 운영

추천위원회의 운영은 재적위원 과반수의 찬성으로 의결하고 임원 후보자의 모집·조사 등의 업무를 전문기관에 의뢰할 수 있다. 기타 추천위원회의 구성 및 위원의 제척·기피·회피제도 등 추천위원회의 운영과 임원 선임 등에 관하여 필요한 사항은 공기업·준정부기관의 정관 또는 내규로 정하도록 하였으며, ‘공기업·준정부기관의 인사운영에 관한 지침’에 세부 운영 사항을 규정하였다.

추천위원회는 추천위원회 회의의 심의·의결 내용 등이 기록된 회의록을 작성·보존하고 이를 공개하여야 한다. 다만, 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 공개하지 아니할 수 있다(공운법시행령 제23조).

## 2) 지방공기업의 경우

### (1) 임원추천위원회의 설치·구성

관계 법령 및 지방공사·공단규정의 규정에서 정한 심사기준에 따라 임원후보자를 심사하고, 사장(이사장) 및 비상임이사 후보를 지방자치단체의 장에게 추천

하며, 상임이사 후보를 사장(이사장)에게 추천하는 역할을 하는 임원추천위원회는 공사·공단에 설치하고 이사회에서 구성하되, 지방공기업 설립단계에서는 설립 지방자치단체에 설치한다. 추천위원회의 구성과 운영에 관하여는 지방공기업법 시행령이 정하는 바에 따라 지방공사·공단의 정관으로 정한다(영제56조의3). 과거 각 지방자치단체별로 공사·공단(이)사장(후보)추천위원회 설치·운영조례를 제정하여 추천위원회를 구성·운영토록 하고 있었으나, 관련 규정이 「지방공기업법」에 포함되면서 해당 조례를 폐지하였다.<sup>35)</sup>

지방공사·공단은 소속 임원의 임기 만료가 예정되어 있는 경우에는 해당 임기 만료의 2월 이전에 추천위원회를 구성하되, 그 밖의 결원 등의 사유로 임원을 새로이 임명하고자 할 때에는 지체 없이 추천위원회를 구성하여야 한다. 추천위원회는 임원의 후보자 추천이 필요할 때마다 새로이 구성하는 것을 원칙으로 하며, 다만, 임원의 결원이 동시 발생 또는 최초 결원발생예정일로부터 3월 이내에 집중되는 경우에는 동일한 위원으로 추천위원회를 구성하여 운영할 수 있다.

추천위원회는 7명으로 구성하되, 그 지방자치단체의 장이 추천하는 자 2명, 그 지방의회가 추천하는 자 3명, 그 지방공사(공단)의 이사회가 추천하는 자 2명으로 한다(시행령 제56조의3제1항). 다만, 지방공사·공단을 최초로 설립하는 때에는 지방자치단체의 장이 추천하는 자 4명과 지방자치단체 의회에서 추천하는 자 3명으로 구성하며, 이 경우 추천위원회는 해당 지방자치단체에 둔다.

추천위원회의 위원은 경영전문가, 경제 관련 단체의 임원, 4급 이상 공무원으로 퇴직한 자, 공인회계사, 공기업경영에 관한 지식과 경험이 있다고 인정되는 자 중에서 추천하여야 하며(시행령 제56조의3제3항), 지방공사·공단의 임직원(비상임이사를 제외함) 및 그 지방자치단체의 공무원(지방의회의원을 포함)은 추천위원회의 위원이 될 수 없다(시행령 제56조의3제4항). 추천위원회의

---

35) 아직까지 존속하고 있는 태백시지방공사사장후보추천위원회조례를 보면, 위원회는 시장이 추천하는 자 2인, 시의회가 추천하는 자 2인, 당해 공사의 이사회가 추천하는 자 3인, 이상 7인의 위원으로 구성하되, 공사를 최초로 설립하는 때에는 시장이 추천하는 자 4인과 시의회에서 추천하는 자 3인으로 구성하도록 되어 있다. 위원회의 위원은 경영전문가, 경제관련단체의 임원, 4급 이상 공무원으로 퇴직한 자, 공인회계사, 공기업경영에 관한 지식과 경험이 있다고 인정되는 자 중에서 추천하며, 당해 공사의 임직원(비상임이사를 제외한다) 및 시 소속 공무원(시의회 의원을 포함한다)은 위원회의 위원이 될 수 없다(제3조).

위원장은 위원 중에서 호선으로 결정하며, 위원장은 추천위원회를 대표하고 회의를 주재한다(시행령 제56조의3제6항).

지방공사·공단은 임원의 임기만료 그 밖의 사유로 임원을 새로이 임명하고자 하는 때에는 지체 없이 추천위원회를 구성하여야 하며, 이 경우 지방자치단체의 장 및 지방의회에 추천위원회 위원의 추천을 요청하여야 한다(시행령 제56조의3제7항). 추천위원회의 존속기한은 추천한 자가 임원에 임명되는 때 까지로 한다(시행령 제56조의3제8항).

## (2) 임원 후보의 심사기준 및 추천, 임원의 임명

추천위원회는 다음 각 호의 요건을 고려하여 지방공사·공단이 정하는 후보자 심사기준에 따라 임원 후보를 심사한다.

1. 해당분야에 대한 전문적 지식과 경험을 평가할 수 있는 사항
2. 경력·학위 등 경영·경제에 관한 지식을 객관적으로 평가할 수 있는 사항
3. 과거의 경영실적·경영기간 등 경영경험을 객관적으로 평가할 수 있는 사항
4. 기타 해당 임원으로서 자질과 능력을 평가할 수 있는 사항

추천위원회가 임원후보를 추천하고자 하는 때에는 지방공사·공단이 정한 임원의 직무수행요건에 따라 후보자를 추천하되, 특별한 사유가 없는 한 예정결원직위에 대하여 2배수 이상을 추천하여야 하며, 특별한 사유가 있는 경우에는 그 사유를 명시하여 2배수 미만으로 후보자를 선정·추천할 수 있다(시행령 제56조의4제3항). 추천위원회가 임원후보 추천대상자를 의결한 때에는 사장(이사장) 및 감사와 비상임이사의 경우는 지방자치단체의 장, 상임이사의 경우에는 지방공사·공단의 장에게 즉시 통보하여야 한다.

지방공사·공단의 임원을 연임시키려는 경우에는 추천위원회의 심의를 거쳐야 하며, 다만, 비상임이사 및 비상임감사를 연임시키려는 경우에는 추천위원회의 심의를 생략할 수 있다.

임용권자인 지방자치단체의 장 또는 지방공사·공단의 장은 임원으로 추천된 후보가 「지방공기업법」 제60조의 규정에 의한 임원의 결격사유에 해당하거나 지방공사·공단의 경영에 현저하게 부적당하다고 인정되는 때에는 추천위원회에 임원후보의 재추천을 요구할 수 있으며, 추천위원회의 심의결과에 이의가 없는 경우에는 지체 없이 추천자 중에서 임명하여야 한다. 지방공사·공단의 장

및 그 지방자치단체의 장은 임원 채용과정을 투명성과 공정성이 담보될 수 있도록 공개하여야 한다(행정안전부, 2011).

### (3) 임원추천위원회의 운영

추천위원회 회의는 위원장이 소집하며, 재적위원 과반수의 출석과 재적위원 과반수의 찬성으로 의결한다(지방공기업법 시행령 제56조의3제5항). 추천위원회는 회의록을 작성·비치하여야 한다.

추천위원회의 사무를 처리하기 위하여 간사를 두며, 간사는 그 지방공사·공단에서 임원 인사업무를 담당하고 있는 팀장(과장)급 이상 직원으로 한다.

추천위원회의 회의에 참석하는 위원에게는 예산의 범위 내에서 회의참석수당, 심사수당 및 그 밖에 직무수행에 필요한 경비를 지급할 수 있으며, 추천위원회는 임원후보를 선정하기 위하여 필요하다고 인정되는 때에는 지방공사·공단 및 그 지방자치단체의 장에게 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다.

추천위원회의 위원은 지방공사·공단 임원의 추천업무처리 중 알게 된 비밀을 누설하여서는 아니 된다. 추천위원회 위원은 심의의결과정에서 제척·기피·회피될 수 있으며, 지방공사·공단의 장은 추천위원회 위원장으로 하여금 사전에 위원들에게 공지토록 하여야 한다. 추천위원회 운영에 관하여 필요한 사항은 위원장이 정하며, 추천위원회의 의결로 결정한다.

## 3) 지방정부출연기관의 경우

### (1) 추천위원회의 설치·구성

현재 지방출연기관 중에 임원추천위원회를 구성한 기관, 즉 지방출연기관의 설립·운영 조례에서 임원추천위원회 구성 및 운영을 규정하고 있는 경우는 거의 없다. 그리고 과거 '추천위원회 설치 및 운영 조례'를 제정했던 경우에도 지방공사·공단 사장·이사장에 한정되었을 뿐 지방출연기관의 기관장에 대해 추천위원회 관련 조례를 제정한 경우는 없었다.

위에서 본 것처럼, 「지방공기업법」에서는 지방자치단체의 장이 사장·이사장과 감사를 임명할 때는 임원추천위원회에서 추천된 자 중에서 임명하도록 하고 있으며, 「지방공기업법 시행령」은 임원추천위원회는 그 지방자치단체의 장이 추천하는 자 2인, 그 지방의회가 추천하는 자 3명, 그 공사의 이사회가 추천하는 자 2명으로 구성하도록 하고, 추천위원회 위원은 경영전문가, 경제관

련단체의 임원, 4급 이상 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 일반직공무원으로 퇴직한 자, 공인회계사, 공기업경영에 관한 지식과 경험이 있다고 인정되는 자에 해당하는 자이어야 한다고 규정하고 있다.

물론 임원추천위원회가 단체장의 인사권 남용을 제어하기 어렵다는 것은 공운법에 규정된 임원추천위원회가 공기업·준정부기관의 임원을 임용하는 데 있어서 사실상 거수기에 불과한 현실, 그리고 현재 「지방공기업법」에서 규정하고 있는 임원추천위원회 7명 중 지방의회 추천 몫 3명에 대해 추천권을 행사할 수 있음에도 불구하고 전국 시·도의회 의장협의회가 지방자치단체장이 임명 예정인 정무부지사·부시장과 지방공기업 사장, 출자·출연기관장 등을 대상으로 시·도의회가 인사청문회를 열어 검증할 수 있도록 「지방공기업법」 개정을 국회에 건의하기로 한 것에서도 잘 드러난다. 그렇더라도 지방출연기관장을 임명할 경우 임원추천위원회를 구성하여 그 추천을 거치도록 하는 것은 민주적 선임절차를 도입한다는 의미를 가지고 있으므로, 형식적으로나마 유의미한 제도라 할 수 있다.

실제 대부분의 지방출연기관 정관에서 이사회 의결 → 단체장 임명 등의 절차에 따라 기관장 또는 임원을 임명하도록 규정되어 있는데, 부분적으로 형식화될 경우 자격 및 능력검증, 지도력과 업무추진능력과 성과 검증 등의 적정성에 대한 자격시비 논란이 지속적으로 제기될 수 있다. 따라서 지방출연기관 정관에서 단체장이 임명하도록 규정한 임명절차를 임원추천위원회를 포함하여 조례로 명확히 규정함으로써 임원의 임명절차를 객관적이고 투명하게 할 필요가 있다(경기도의회 여성가족평생교육위원회, 2011b).

이에 2011. 9.22 일부개정된 「서울특별시재단법인세종문화회관설립·운영조례」(서울특별시조례 제5183호)는 지방출연기관으로는 최초로 조례에 임원추천위원회에 관한 규정을 신설하였다. 즉, “사장을 포함한 임원은 임원추천위원회(이하 “추천위원회”라 한다)를 거쳐 시장이 임명하되, 이사장은 이사회의 의결을 거쳐 시장이 임명하며(제7조제2항), 추천위원회의 위원은 문화예술계 인사, 경영전문인, 공인회계사 등으로 하며, 시장이 추천하는 3명, 시의회가 추천하는 3명으로 구성하도록 한 것이다(제9조제1항·제2항).

경기도에서도 2011년 4월 도의회 여성가족평생교육위원회를 중심으로 경기영어마을 사무총장과 경기도가족여성연구원 원장에 대한 임명 시 민간위원으로 구성된 추천위원회에서 복수 추천한 인사 중에서 적격자를 도지사가 임명하도록 하는 「경기도 가족여성연구원 설립 및 운영 지원 조례 일부개정조례

안」과 「경기영어마을 설립 및 운영 지원 조례 일부개정조례안」가 발의된 바 있다. 산하기관장 임명과 관련하여 자질 논란과 적격성, 능력 부족 문제 등으로 도의회와 언론으로부터 잦은 비판을 받아왔기 때문이다. 이에 경기도는 동 조례가 도지사의 인사권을 침해했다는 이유로 재의를 요구하는 등 도와 도의회가 갈등을 빚었다. 이후 경기도가 민법으로 정해진 12개 산하기관 이사회의 정관 개정을 약속하고 도의회가 이를 수용하면서 산하기관장 추천위원회 구성 및 운영 규정은 조례에 명시되지 않는 것으로 귀결되었다.

「경기도가족여성연구원 설립 및 운영 지원 조례 일부개정조례안」도 「경기영어마을 설립 및 운영 지원 조례 일부개정조례안」과 마찬가지로 연구원장을 새로이 임명할 경우에는 공개모집으로 하되, 연구원장 추천위원회에서 추천된 사람 중에서 임명하도록 하며, 연구원장 추천위원회의 위원수는 5명으로 하되, 도지사가 추천한 사람 2명, 도의회에서 추천한 사람 2명, 연구원 이사회에서 추천한 사람 1명으로 구성하도록 하였다.

<표 3-21> 「경기영어마을 설립 및 운영 지원 조례 일부개정조례안」 주요내용

- 영어마을의 업무를 총괄하기 위하여 영어마을 사무총장을 두며, 사무총장은 도지사가 임명하도록 함(안 제9조제1항)
- 사무총장을 새로이 임명할 경우에는 공개모집으로 하되, 사무총장 추천위원회에서 추천된 사람 중에서 임명하도록 함(안 제9조제2항)
- 사무총장 추천위원회의 위원수는 5인으로 하되, 도지사가 추천한 사람 2인, 도의회에서 추천한 사람 2인, 영어마을 이사회에서 추천한 사람 1인으로 구성함(안 제10조제1항)
- 국가공무원, 지방공무원, 지방의회 의원은 추천위원회 위원이 될 수 없음(안 제10조제2항)
- 추천위원회 존속기한은 사무총장으로 추천된 사람이 임명되는 때까지로 함(안 제10조제7항)

자료: 경기도의회 여성가족평생교육위원회(2011a).

물론 직원 정원 규모가 지나치게 작은 지방출연기관의 경우 민주적 선임절차를 위해 임원추천위원회를 두는 것은 득보다 실이 더 많을 수 있다. 임원 선임절차가 가진 비효율성, 즉 시간 지체, 불필요한 예산 및 비용 소요 등의

문제가 있기 때문이다. 따라서 임원추천위원회가 요구된다고 하더라도 어느 수준 이상이 되어야 하는지 기준을 정할 필요가 있다. 그렇다고 하여 임원추천위원회의 추천절차를 생략할 수 있는 지방출연기관의 규모를 이룰테면 ‘정원 30명 미만’과 같이 일률적으로 하는 것은 타당하지 않다.

## (2) “임원추천위원회” 신설에 관한 쟁점 검토

우선, 지방출연기관의 설립 및 운영 조례에서 “임원추천위원회”와 관련한 규정을 신설하여 지방자치단체의 장이 임원추천위원회를 거쳐 임원을 임명하도록 규정할 경우, 이러한 “임원추천위원회”의 신설 규정이 단체장의 고유권한인 지방출연기관 임원임명권을 침해한다는 주장이 제기될 수 있다.

하지만 지방출연기관의 임원 임명에 대한 단체장의 권한은 해당 지방출연기관 설립 및 운영 조례와 그 기관의 정관에 따른 것이다. 따라서 조례개정을 통하여 “임원추천위원회”를 신설한다 하더라도 단체장의 고유권한을 본질적으로 침해한다고 보기는 어려우며, 오히려 지방자치 시스템에서 지방의회가 가지는 역할을 감안하면 바람직하다고 본다.

더욱이 “임원추천위원회”를 신설한다 하더라도 지방출연기관 임원 모두에 대한 임명권은 여전히 단체장이 보유하고 있다. 즉, 해당 조례에 지방자치단체장의 임원 임명권 및 위촉권 행사에 대해 지방의회의 동의를 받도록 하는 견제나 제약을 규정하고 있지 않다면 지방자치단체장에게 전속적인 권한이 있는 임원 임명권 및 위촉권을 침해하고 있다고 보기 어렵다.

참고로, 「지방공기업법」 제58조 제3항에서도 지방자치단체의 장이 지방공기업의 사장과 감사를 임명할 때는 추천위원회에서 추천된 자 중에서 임명하도록 하고 있고, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제29조에서도 공기업·준정부기관의 임원 후보자를 추천하는 등의 역할을 위해 공기업·준정부기관에 추천위원회를 두도록 하고 있어, 지방출연기관에 추천위원회 관련 규정을 신설하는 것이 합리적임을 객관적으로 보여주고 있다.

### <표 3-22> 임원추천위원회 관련규정 신설 관련 참고판례

헌법 제117조 제1항과 지방자치법 제22조에 의하면, 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 자치조례를 제정할 수 있고, 지방자치법은 의결기관으로서의 지방의회와 집행기관으로서의 지방자치단체장에게 독

자적 권한을 부여하는 한편, 지방의회는 행정사무감사와 조사권 등에 의하여 지방자치단체장의 사무집행을 감시 통제할 수 있고 지방자치단체장은 지방의회의 의결에 대한 재의요구권 등으로 의회의 의결권행사에 제동을 가할 수 있게 함으로써 상호 견제와 균형을 유지하도록 하고 있으므로, 지방의회는 자치사무에 관하여 법률에 특별한 규정이 없는 한 조례로써 위와 같은 지방자치단체장의 고유권한을 침해하지 않는 범위 내에서 조례를 제정할 수 있다(대법원 1992. 7. 28. 선고 92추31 판결, 대법원 2000. 6. 13. 선고 99추92 판결 등 참조).

그런데 지방자치단체가 그들의 업무를 민간에 위탁하는 이유는, 그 업무를 민간으로 하여금 대신 수행하도록 함으로써 행정조직의 방대화를 억제하고, 위탁되는 사무와 동일한 업무를 수행하는 자에게 이를 담당하도록 하여 행정사무의 능률성을 높이고 비용도 절감하며, 민간의 특수한 전문기술을 활용하는 한편, 국민생활과 직결되는 단순행정업무를 신속하게 처리하기 위한 것이라 할 것인바, 이러한 민간위탁은 한편으로 제도의 취지에 반하여, 보조금의 교부 등으로 비용이 더 드는 경우가 있고, 공평성의 저해 등에 의한 행정서비스의 질적 저하를 불러올 수 있으며, 위탁기관과 수탁자 간에 책임 한계가 불명확하게 될 우려도 있고, 행정의 민주화와 종합성이 손상될 가능성도 있으므로 지방자치단체장이 일정한 사무에 대해 민간위탁을 하는 경우 위와 같은 단점을 최대한 보완하여 민간위탁이 순기능적으로 작용하도록 할 필요가 있다.

여기에 지방자치법 제104조 제3항에서 지방자치단체의 장은 그 권한에 속하는 사무 중 주민의 권리·의무와 직접 관련이 없는 사무에 대해서는 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 민간에게 위탁할 수 있다고 규정함으로써 지방자치단체 사무의 민간위탁과 관련하여 조례 등에 의한 한계 설정을 예정하고 있는 점을 아울러 고려하여 보면, 이 사건 조례안이 지방자치단체 사무의 민간위탁에 관하여 지방의회의 사전 동의를 받도록 한 것은 지방자치단체장의 민간위탁에 대한 일방적인 독주를 제어하여 민간위탁의 남용을 방지하고 그 효율성과 공정성을 담보하기 위한 장치에 불과하고, 민간위탁 권한을 지방자치단체장으로부터 박탈하려는 것이 아니므로 지방자치단체장의 집행권한을 본질적으로 침해하는 것으로 볼 수 없다. 따라서 원고의 주장은 이유 없다. (대법원 2009.12.24. 선고 2009추121 판결【조례안재의결부

한편, 민법에 의거하여 설립된 재단법인에 대하여 지방공기업을 준용하여 조례에 임면사항을 규정하는 것은 법인의 독립성 훼손 등 논란의 소지가 있으며,<sup>36)</sup> 지방출연기관 임원의 임면에 관한 사항은 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」<sup>37)</sup>에 따라 이사회의 고유권한으로써 이사회의 권한을 침해할 우려가 있다는 의견도 제기될 수 있다. 하지만, 관련분야의 전문적인 식견과 능력이 있는 자가 추천됨으로써 공정성, 투명성을 확보하고, 지방의회 의원과 공무원을 배제한 상태에서 추천위원회를 구성하여 적격자를 복수추천하며 단체장은 복수추천자 중에서 책임자를 임명하도록 하고 있으므로, 실질적인 지방자치단체장의 인사권한인 임원 임명권은 단체장이 행사하는 것으로 되어, 단체장의 본질적, 실질적인 권한 침해 등은 없다고 할 수 있다(경기도의회 여성가족평생교육위원회, 2011a). 또한 지방출연기관은 재단법인으로서 「민법」의 취지에 따라야 하지만 지방자치단체가 재정에 관한 권한을 보유하고 있고 지방자치단체의 필요성에 의거하여 설립되는 만큼 그 독립성은 지방공기업보다 약하다고 할 수 있다.

#### 4. 지방정부출연기관 운영상의 문제

##### 1) 개혁에 대한 유인 부재

36) 경기도지사는 경기도의회 여성가족평생교육위원회가 발의한 「경기영어마을 설립 및 운영 지원 조례 일부개정조례안」 및 「경기도 가족여성연구원 설립 및 운영 지원 조례 일부개정조례안」에서 산하기관장 추천위원회 구성 및 운영에 관한 근거조항이 신설된 것에 대해, 공기업은 경영을 합리화하기 위해 규제조항을 포함한 「지방공기업법」의 적용을 받고 있으며, 법인은 「민법」의 취지에 맞춰 독립성을 확보하고 있기 때문에 해당 조례개정(안)은 법인과 공기업을 분리해서 규정하는 법 취지에 맞지 않는 사항으로 논란의 소지가 있다고 주장하였다.

37) 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」 제7조(이사회의 기능) ① 이사회는 다음 사항을 심의 결정한다.

1. 공익법인의 예산, 결산, 차입금 및 재산의 취득·처분과 관리에 관한 사항
2. 정관의 변경에 관한 사항
3. 공익법인의 해산에 관한 사항
4. 임원의 임면에 관한 사항
5. 수익사업에 관한 사항
6. 그 밖에 법령이나 정관에 따라 그 권한에 속하는 사항

지방출연기관을 포함하여 상당수의 지방공공기관은 독점구조 하에서 내·외부적 경쟁 유인이 적어 수지균형의 절박감이나 일류서비스를 제공해야 한다는 책임의식이 희박하다. 이로 인해 조직·인력이 방만함에도 이를 타파하려는 노력은 뚜렷하지 않음으로써 다수의 지방공공기관이 과잉인력을 품고 있는 것으로 평가된다. 하지만 단체장 및 지방공무원과 지방공공기관 간에 이해관계를 공유하고 있어 지방공공기관의 규모를 축소하고자 하는 유인이 제대로 발휘되지 않고 있다. 또한 일반국민이나 기업들도 지방공공기관이 원가이하의 저렴한 가격으로 공공서비스 또는 생활편익적 서비스를 제공하고 있고, 산업진흥 및 국민경제 활동을 지원하는 기능을 담당하고 있기 때문에 지방공공기관의 개혁을 압박하고자 하는 유인을 별로 느끼지 못하고 있다(곽채기, 2009). 이러한 사항들은 공공기관 일반이 담지하고 있는 문제이기도 하다.

## 2) 단체장 또는 담당 공무원의 교체에 따른 운영상의 문제

지방출연기관을 담당하는 공무원이 바뀌거나, 단체장이 바뀔 경우 지방자치단체의 전체적인 방침 등이 변동하게 되어, 이것이 지방출연기관의 운영에 영향을 미치게 된다. 예를 들어, 문화예술 관련 출연기관의 경우 단체장이나 담당 공무원이 예술 활동을 비용 대비 수익으로만 판단하게 될 때 그 활동에 막대한 지장을 초래하게 될 수 있다. 지방 의회의 개입도 마찬가지로의 문제를 야기할 수 있다. 지방출연기관에 대한 단체장의 전횡이 문제가 되어 있어, 이를 견제하기 위해 지방의회의 역할을 제고하는 방안이 모색되고 있지만, 지방의회를 개입시키는 것은 오히려 더 많은 비리, 특혜채용을 초래할 가능성도 있다.

문화예술 출연기관 운영상의 문제점은 이미 법인화된 세종문화회관 운영사례에서도 알 수 있는 바와 같이 그 기관·단체의 소유구조에서 기인된 문제가 아니라 그 운영상의 지배구조에서 정부·지방자치단체가 독점적 지위를 행사하기 때문이다. 중앙정부·지방자치단체의 비전문적·비민주적 행정통제가 유지되는 한 기관의 성격을 책임운영기관·독립법인·여타의 어떤 형태로 변경한다 하여도 그 문제점들은 개선되지 않을 것이다. 이는 오히려 문화예술 출연기관의 효율적 운영, 재정자립도 상승이라는 명분 속에서 문화예술의 공공성 측면만 후퇴시킬 것이 명백하다. 문화예술 관련 출연기관이 설립취지에 부응하는 소명달성을 위해서는 문화예술활동의 질적 향상, 활성화를 위한 안정

적인 재정보호와 함께 관료적, 비민주적 지배구조의 탈피, 창조적·자율적·민주적 운영구조의 확보가 최우선과제이다(이용진, 2006).

### 3) 수익성의 파임과 공공성의 미흡

많은 지방출연기관들이 수익성에 목 맨 나머지 지방출연기관 설립 본래의 목적을 상실하곤 한다. 이는 대체로 사장의 의지가 작용한 것인데, 여기에서 사장 선임이 중요함을 알 수 있다.

특히 문화예술 출연기관의 경우 사장이 문화 공연물에 대한 지식과 안목을 가질 것을 요구하는데, 이러한 역량이 부재할 경우에는 지방출연기관이 방향성을 상실하게 된다.

예를 들면, 고양문화재단의 경우 2007년 새 대표가 취임하면서 수익모델로 음식사업과 부대사업을 중요한 축으로 거론하고, 술에 대한 이해를 바탕으로 수치로 가시화할 수 없는 예술적 성과를 창출하는 것보다 이윤을 남기기 위해 문화예술을 어떻게 상품화할 것이며 어떻게 수치로 가시화할 것인가에 무게중심을 두었는데, 그 결과 2007년 5월 개관한 아람누리 건립 당시의 공간배치 계획 및 도면과 현재 공간 활용 현황을 비교해보면, 애초에는 복합문화공간으로서의 정체성을 가지고 시민들의 문화공간으로서의 활용도와 접근성을 제고하려 했으나, 음식사업과 각종 부대사업으로 수익성을 극대화하는 것으로 바뀌었다. 결국, 문화예술공간으로 활용되어야 할 아람누리나 어울림누리 시설이 이윤을 남기기 위한 하나의 방편으로만 존재하게 되었고, 실제 발생한 수익 또한 별로 없다. 재단의 의사결정구조가 아무런 검증과정 없이 대표이사 독단이 관철되는 쪽으로 변질되면서 예산낭비가 초래되었던 것이다.<sup>38)</sup>

### 4) 노동권 보장 미흡

지방출연기관들은 전반적으로 그 규모가 작고, 재정이 부실하여 취약한 편이다. 그러다 보니 운영에 문제가 많고, 소속 직원들의 노동권 보장 또한 미흡한 편이다. 부산시의 2010년도 출자·출연기관평가 총괄보고서에 따르면, 부산시의 모든 지방출연기관이 노조가 없어 불합리한 수당규정이나 단협사항은 없었으나, 이는 노동권 보장 문제 자체가 봉쇄되어 있음을 의미한다.

38) 인터넷고양신문, “방향 잃은 고양문화재단을 진단한다,” 2008년 01월 09일.

# 제4장 지방정부출연기관 지배구조의 개편방향

제3장에서 지방출연기관 지배구조에 대한 분석 결과 여러 가지 문제점이 있는 것으로 나타났다. 제4장에서는 지방출연기관 지배구조를 내부와 외부로 나누어 각각의 개편방향을 살펴본다. 물론 이를 위해서는 지방출연기관 지배구조의 대략적인 개편방향이 어떠해야 하는지에 대한 상이 우선 제시되어야 한다.

김 철·김주일(2010)은 국가 공공기관의 대안적인 공공기관 지배구조의 방향으로 민주적 관리방식에 입각한 지배구조, 공적가치 관리에 입각한 공공기관 지배구조, 통제원리별 지배구조 개선방향을 제시한다. 이러한 내용을 수정하여 지방출연기관 지배구조의 개편원칙으로 제시할 수 있을 것이다.

## 제1절 지방정부출연기관 지배구조의 개편원칙

### 1. 민주적 관리방식에 입각한 지배구조

대안적인 지방출연기관 지배구조는 민주적 관리방식에 입각해야 한다. 지금까지 지방출연기관 지배구조는 일종의 관심의 사각지대로서 지방자치단체장이 자의적으로 관리해왔고, 지방공기업에 대한 시장주의적 관리방식 및 관료주의적 관리방식이 더 악화된 형태로 발현되었다. 민주적 관리방식은 시장주의적 관리방식과 관료주의적 관리방식에 대한 대안으로 부각되는 것으로서, 공공부문의 특화된 목적, 전제조건, 해야할 일을 분명히 함으로서 공적 서비스의 생산 및 제공에 민주적인 정치과정을 결합하는 방식이다. 이러한 민주적 관리방식의 핵심주체는 지방공공서비스의 수혜주체인 시민들과 공공서비스 생산주체인 공공부문 노동자들이다.

대안적인 공공기관 지배구조의 방향에 시사점을 줄 수 있는 민주적 관리방식의 구체적 형태를 살펴보면 다음과 같다(Stewart and Ranson, 1994: 64-69).

첫째, 공공부문을 사회적 수준에서 전개되는 학습과정(주민의 요구-이에 대한 지방정부의 대책간의 상호학습과정)을 적극적으로 수행해야 한다. 둘째, 공

공부문의 실행전략은 주민의 요구와 이에 대한 지방정부 대책간의 상호 관계에 근거하여 구성되어야 한다. 셋째, 공공부문의 예산과정은 요구에 대한 정치적 논쟁 이후 집합적 선택을 거쳐 이루어져야 한다.

넷째, 이런 측면에서 공공부문의 의사결정은 주민의 요구에 대한 압력에 따라야 하며, 정치적 과정에 의해 이루어져야 한다. 공개적이며 모든 이익들이 배제되지 않는 과정에서 진정한 집합적 가치가 완성된다. 의사결정의 원칙은 이미 존재하는 것이 아니라 구체적인 논쟁 속에 탄생되어야 한다.

다섯째, 공공부문의 성과평가는 기존의 정책에 대한 효율성, 효과성을 넘어 미래의 사회적 가치를 개발할 수 있는 형태로 구성되어야 한다. 여섯째, 공공부문의 인력관리는 주민의 권리와 공공부문 노동자의 권리간의 딜레마를 적극적으로 해결하는 방식으로 이루어져야 한다. 흔히 공공부문을 운영하다 보면 소비자로서의 시민의 권리와 공공기관 노동자의 권리가 충돌하는 수가 있다. 과거에는 공복의식, 즉 공적 서비스의 윤리를 강조함으로써 노동자의 권리를 보증하지 못하였다. 그러나 공적 서비스에 대한 윤리만으로는 부족하며, 공공부문 인력관리는 주민의 권리와 노동자의 권리, 그리고 공적 책임과 노동자의 창의성간의 딜레마를 해소하는 방향으로 이루어져야 한다. 일곱째, 공공부문은 소비자만이 아니라 더욱 확장된 개념인 지방자치단체와 주민간의 관계에서 보아야 한다.

## 2. 공적가치 관리에 입각한 지배구조

이제는 관료주의적 패러다임과 신공공관리의 패러다임을 넘어 공적가치 관리에 입각한 공공기관 지배구조를 모색할 때이다. 대안적인 공공기관 지배구조는 기본적으로 공적 가치(public value)의 관점을 실현할 수 있어야 하며, 이를 위해서는 세 가지 문제가 해결되어야 한다(Alford & O'Flynn, 2009). 첫째, 공공적 가치 창출의 의미로, 정말 가치있는 무언가를 창출하는가의 문제이다. 둘째, 정당성과 지속가능성의 문제로, 이해당사자들로부터 충분한 자원을 확보하고 정당성을 유지할 수 있는가의 문제이다. 셋째, 관리적 실현가능성의 문제로, 공공적 가치를 창출할 수 있는 조직 내·외부의 역량과 관리가 가능한가의 문제이다.

이런 세 가지 문제를 축약한 것이 공공기관 지배구조 자체의 민주화로서, 이는 노동자와 시민이 공공기관 지배구조의 주체로 적극적으로 참여하며,

p-TAPA와 같은 원칙이 그 과정에서 관철되는 것을 의미한다. p-TAPA에서 p는 대안적 지배구조가 민중(people)을 지향해야 함을 의미하며, T는 투명성(transparency), A는 책임성(accountability), P는 참여(participation), A는 자율성(autonomy)을 각각 의미한다(Wagle & Dixit, 2006). 중요한 것은 지배구조의 기술적 개선이 아니라, ‘지배구조에 대한 공적 통제(public control over governance)’ 또는 ‘지배구조(자체)의 민주화(democratization of governance perspectives)’라는 차원에서 접근하는 것이다. 지방출연기관 지배구조에 있어서도 이러한 원칙이 관철되어야 한다.

### 3. 통제원리별 지배구조의 개선

사기업의 경우에는 기업지배구조의 통제원리로서 독립성, 경쟁성, 책임성이 중요한데, 이는 각각 내부 지배구조, 외부 지배구조, 그리고 지배구조의 토대를 형성하는 법과 제도에서 요구되는 원리들이다(조 택, 2007). 이를 공공기관 지배구조에 적용하면, 공공기관의 외부지배구조에서는 공공기관이 원래의 설립취지 및 고유목적, 그리고 공공성에 따라 운영되도록 적절한 통제장치를 마련하는 것이 중요하다. 이는 시장에서의 경쟁성을 대신하는 것이기도 하지만, 공공부문의 특성을 살릴 수 있는 공적인 통제 메커니즘으로서도 의미가 있다.

내부지배구조에서는 공공기관장 등 경영진의 독단과 전횡 등을 견제할 수 있는 자율성 및 독립성이 확보되어야 하며, 이를 위해서는 경영진을 견제·감독하는 이사회와 감사의 역할이 중요하다고 할 수 있다. 특히 이사회가 감시자로서 지배구조상의 역할을 할 수 있기 위해서는 이사회가 기관장으로부터 독립하여 이를 통제할 수 있어야 한다. 이는 이사회와 기관장간에 존재하는 정보의 비대칭성을 얼마나 극복할 수 있느냐에 달려 있다(조 택, 2007: 258). 공공기관은 독립성뿐만 아니라 정부의 부당한 간섭으로부터의 자율성도 확보되어야 한다. 이를 위한 방안으로 현재까지는 기관장의 자율성을 최대한 보장하여 책임경영체제를 확립하는 것을 대안으로 제시하는 경우가 많으나, 이는 민주적인 지배구조가 확립된다면 자연스럽게 해결될 수 있는 문제이다.

한편, 사기업의 경우에는 불완전하지만 투자자·자본시장·채권단 등에 의한 감시나 기업인수시장 등에 의한 자동 평가기능이 작동하고 있으나, 공공기관의 경우에는 설립근거법의 존재·법적 독점·재정지원 등으로 도산위험이 없고 시장경쟁도 미약하며 직접적 이해관계자인 주주·채권단·인수 합병 등

의 감시압력도 없는 등 자본시장(즉 기업통제시장)에서 벗어나 있기 때문에 경영이 방만해지기 쉽고, 따라서 정부에 의한 인위적인 제도설계가 중요하다거나(조 택, 2007: 259) 민영화를 해야 한다는 견해가 있다. 하지만 인수나 도산의 위협을 받지 않는 공공기관이라 하더라도 이해관계자나 조직의 구성원이 경영진이나 이를 감독하는 기관을 겨냥한 ‘항의’(voice)를 선택하여 징계를 할 수 있으며, 그러한 메커니즘을 적극적으로 마련할 필요가 있다. 나아가 기업의 투자, 고용, 경영진 구성 등 핵심 사항에서 주요 이해관계자들의 참여가 제도화되고 발언(voice)의 기회가 공유될수록, 주주의 이탈(exit)이나 적대적 인수 합병의 가능성은 줄어들고, 소유-경영의 대리인 문제나 내부자 담합은 불가능하거나(사실상 모두가 내부자이기 때문에) 오히려 긍정적일 수도 있다는 점에서(고세훈, 2003: 199-200) 이해관계자들에 의한 외부통제 메커니즘을 사기업에도 적극적으로 검토할 필요가 있다.<sup>39)</sup>

공공기관 지배구조의 경우에는 법과 제도 등에 의해 이해관계자로서 시민에 대한 공공서비스의 책임성과 공공성을 확보하는 문제가 포함되어야 한다. 물론 이 때의 책임성 및 공공성은 위에서 언급한 독립성과 공공성(공적 통제)의 개별 변수에 포함될 수도 있지만, 민주적인 지배구조의 확립을 통해 별도로 확보될 필요가 있다. 이와 같은 공공기관 지배구조의 통제원리라 할 수 있는 공공성, 책임성, 독립성과 자율성, 그리고 공적 통제가 지방출연기관 지배구조의 개편원칙을 모색하는 데에도 유용하다.

우선, 지방출연기관 지배구조 내에서 관련부서 지방공무원과 지방의회 의원,<sup>40)</sup> 그리고 지역토호<sup>41)</sup> 사이에 일종의 철의 삼각(iron triangle)이 형성되어 자

39) 고세훈(2007: 295-296)은 이해관계자 모형을 민주적 공동체를 조직하는 하나의 방식으로 개념화하면서, 경제·경영 분야의 집중적 관심 대상인 기업지배구조 문제를 ‘내적 민주화’로, 기존의 복지국가론에서 다루는 탈상품화 조건을 ‘외적 민주화’로 각각 범주화하고, 이 둘을 접목시킴으로써 전자에 치우쳐 온 종래의 이해관계자 개념을 확장하고 있다.

40) 지방의원들이 공공개발과 관련된 정보를 이용해 자신들의 토지이익을 추구하거나 직무와 관련된 직업에 종사하면서 이권을 추구하는 사례들이 계속 나타나고 있다. 2006년에 당선된 대전광역시 지방의원들의 경우, 직업점유율이 3차 산업과 2차 산업에 집중되어 있어 자영업자들과 경제력을 가진 사람들이 과잉대표되고 있음을 보여주고 있다(배응환, 2006). 그리고 이런 직업배경은 정당 소속과 무관하게 자신의 이해관계와 일치하는 정책을 추진하게 만들고, 지방출연기관 지배구조에도 자신의 이해관계를 관철시키려고 노력하게 한다.

41) 지역에 장기간 거주하면서 가문, 학연, 사회적 지위, 경제적 부를 바탕으로 지역현안에 영향을 미치는 지역사회 엘리트 개인이나 집단을 지역토호라 할 수 있는데, 이들은 군

신들의 이해관계를 관철시키는 과정에서 지방출연기관이 설립된 고유의 목적 조차 의문을 가지게 되는 현 지배구조의 상황을 타개하기 위해서는 해당 지방출연기관 종사 노동자에 의해 이해관계자로서의 주민에 대한 책임성과 공공성을 확보하고 고유의 목적이 달성될 수 있도록 하는 법과 제도가 마련되어야 한다. 지방출연기관 지배구조 개선의 전제로서 단체장의 독단, 지역토호의 발호 등을 제어하는 한편, 지방출연기관을 개혁하기 위한 논의구조가 주민들에게 개방되어야 하는 것이다.

둘째, 지방출연기관의 외부지배구조에서는 지방출연기관이 원래의 설립취지 및 고유목적, 그리고 공공성에 따라 운영되도록 이해관계자가 참여하는 적절한 공적 통제장치가 마련되어야 한다. 이러한 과제를 위해서는 구체적으로 어떤 이해관계자가 어떠한 방식으로 선임직이사로 참여하는가, 이들의 실질적 참여를 어떻게 보장할 것인가, 내부구성원의 참여 및 소통 통로를 어떻게 확보할 것인가, 지방출연기관의 설립취지 및 고유목적은 사업 속에서 어떻게 드러나고 있는가, 기관의 사업 및 활동은 공공성을 담보하는 방향에서 운영되고 있는가 등이 검토되어야 할 것이다.

셋째, 지방출연기관의 내부지배구조에서는 사장 등 운영진의 독단과 전횡 등을 견제할 수 있는 자율성 및 독립성이 확보되어야 하며, 이를 위해서는 운영진을 견제·감독하는 이사회와 감사의 역할이 중요하다.

## 제2절 지방정부출연기관 외부지배구조의 개편방향

### 1. 지방정부출연기관의 지정 및 유형구분

지방정부의 출연기관의 경우 관리의 체계성 및 지배구조의 투명성이 확보되지 않고 있는 것이 사실이다. 특히 출연기관의 이사회 구성, 출연기관에 대한 지방자치단체의 인력 파견, 출연기관 운영에 대한 책임성 확보 등 효율적이고 투명한 지배구조 구축 측면에서 한계를 노정하고 있다. 지방출연기관을 효율적·합리적으로 관리하고, 고유목적을 벗어나 비효율적으로 운영되는 것

---

사정권 시절에 만들어진 각종 위원회나 관변단체들에 넓게 포진해 있고 중앙정부와 지방정부 모두에게 많은 지원을 받으며 활발하게 움직이고 있다. 지방출연기관에도 선임직 이사로 참여하여 지방출연기관의 고유목적 실현을 저해하는 경우가 많다.

을 막기 위해서는 지방출연기관에 대한 체계적인 관리시스템을 구축할 필요가 있다. 각 자치단체별(또는 광역자치단체 수준)로 자율적으로 지방출연기관에 대한 관리시스템을 구축하여 운영하는 것이다. 나아가 현재와 같이 민법, 공익법인법 등에 의거하여 개별 자치단체들이 자율적으로 출연기관을 설립하고 운영하도록 방임하는 것이 적절하지 않다는 이유로, 전국적 차원에서 표준 모델을 구축하고, 이를 법제화함으로써 지방출연기관 관리의 효율성, 투명성, 책임성 등을 제고하자는 주장도 제기된다. 최근 기관 설립이 증가하고 있고, 그 활동 영역이 빠른 속도로 팽창하고 있는 지방출연기관의 남설을 통제하고, 지배구조의 투명성과 관리의 책임성을 확보하기 위해서는 지방출연기관 관리를 위한 기본법을 제정하는 방안을 검토할 필요가 있다는 것이다(곽채기, 2009: 380).<sup>42)</sup> 이를 통해 지방공기업 및 지방자치단체 출자기관과 차별화되는 지방출연기관의 특성에 적합한 지배구조와 관리시스템을 구축하여 출연기관의 설립 및 운영의 효율성을 제고할 수 있다고 본다.

문제는 이러한 방안이 자칫 지방출연기관의 자율성을 침해하고 이에 따라 지방자치의 틀을 허물어뜨릴 우려가 있다는 점이다. 그렇지 않아도 행정안전부로 대표되는 중앙부처의 영향력이 강한 상황에서 ‘(가칭)지방정부 준공공기관의 설립·운영에 관한 법률’을 제정하는 것은 행정안전부를 무소불위의 권력기구로 만들 뿐만 아니라 지방출연기관을 중앙부처에 종속시킬 수도 있는

42) 이 법에서는 지방출연기관의 설립에 대한 절차적 규정, 출연기관의 설립·운영 관련 중앙정부와 광역-기초자치단체 간 역할분담, 출연기관의 성과관리 및 사후책임성 확보 방안, 출연기관의 경영공시 등 경영투명성 확보 방안 등에 관련된 규정이 마련된다. 곽채기(2009)는 ‘(가칭)지방정부 준공공기관의 설립·운영에 관한 법률’을 제정하기 위한 구체적인 입법 내용을 예시적으로 다음과 같이 제시하고 있다: 지방정부 준공공부문 설립 대상 업무 범위, 법인격 및 준공공부문 기관 유형 분류(예컨대, 일반준공공기관, 특정준공공기관 등), 업무의 공공성·투명성·자주성 원칙(준공공기관의 설립 목적, 경영공시제도 등 경영투명성 제고, 지방정부와 준공공기관 간 관계), 준공공기관의 설립 절차(지방의회의 통제, 공청회 개최 등 주민통제, 전문기관의 설립 타당성 검토 등), 준공공기관 유형별 지배구조(이사회 구성, 감사제도 등), 임원 및 직원 관련 규정(임원, 임원의 직무 및 권한, 임원의 임명, 임원의 임기, 임원의 결격사항, 임원의 해임, 대표권의 제한, 직원의 임명 등), 업무 운영(업무의 범위, 요금, 공공적 시설의 설치 및 관리, 중기목표 및 사업계획, 각 연도별 사업계획, 업무성과에 대한 평가, 평가기관, 평가결과에 대한 책임확보 등), 재무 및 회계관련 규정(사업연도, 기업회계원칙, 재무제표, 회계감사인인 감사, 회계감사인의 선임 및 자격, 이익 및 손실의 처리, 차입금, 지방정부의 재원 지원, 여유자금의 운영, 재산의 처분등 제한, 회계규정 등), 인사관리(임원 및 직원의 신분, 임원의 겸직 금지, 임원의 보수, 직원의 급여, 직원의 파견 등), 민법 등의 준용 규정 등.

것이다.

하지만 전반적인 현황파악을 위해 국가 공공기관과 같이 지방출연기관들을 유형화할 수 있는 틀은 필요하다고 본다. 이를 세분류할 필요는 없고, 사업유형별로 대분류하여 각 지방자치단체의 유사한 출연기관을 함께 검토할 수 있도록 하여 관리의 합리성을 도모할 수 있다. 이러한 점들에 유의하여 행정안전부를 지방자치에 대한 개입·통제 기능 중심에서 보조·지원기능이 활성화되는 방향으로 개편하면서, 지방출연기관의 지정 및 유형에 관한 대체적인 내용을 규정한 ‘(가칭)지방출연기관의 설립·운영에 관한 법률’을 제정하는 것도 검토해볼 수 있다. 관련 내용을 「지방공기업법」에 규정할 수도 있겠지만, 지방공기업과 지방출연기관을 함께 규정할 경우 그 성격과 운영체계가 다른 지방출연기관을 지방공기업과 동일하게 취급할 우려가 있다. 이미 지방출연기관에 대해서도 지방공기업과 동일하게 경영평가를 하고 있는 지방자치단체들이 있으며, 공운법에서도 공기업과 준정부기관을 함께 규정한 결과 준정부기관의 특성이 무시되고 있는 현실을 감안하면, 별도의 기본법을 마련하는 것이 타당하다고 본다.

## 2. 지방정부출연기관에 대한 관리·감독

지방출연기관의 경우 출연된 예산의 투명성 및 책임성을 확보하기 위해서, 또는 경영 및 운영의 적정성을 확인하기 위해서, 정관 및 관련 조례에 지방자치단체가 지방출연기관의 업무·회계 및 재산 등 경영상황 등에 관한 지도·감독을 할 수 있는 근거를 규정하고 있다. 현재는 지방자치단체의 관리·감독만이 지방출연기관의 유일한 책임성 확보수단이므로, 지방자치단체가 이에 대한 관리·감독을 소홀히 할 경우 그에 따른 문제점을 제어하기 어렵다.

지방출연기관에 대한 관리·감독의 방향은 지방출연기관이 행하는 사업의 공공성을 어떻게 확보하며 책임운영을 어떻게 확보할 것인가에 맞춰져야 한다. 지방출연기관을 포함한 지방공공기관의 경우 그 형태가 다양하고, 수행하는 업무의 성격도 다르며, 지배구조도 상이하기 때문에 일률적인 관리·감독권의 제도화는 지방출연기관의 본질적 속성을 잠식할 우려가 있다. 출자·출연기관에 대한 경영평가에서 드러나듯이, 지방공기업, 출자·출연기관, 위·수탁기관, 보조지원기관을 동일한 방식으로 평가하고 통제하는 것은 타당하지 않다. 따라서 세부적인 운영지침이나 수시적인 명령에 의한 통제보다는 중앙

정부 및 지방자치단체의 정책방향과 연계하여 지역주민의 복지가 제고되고, 사회적 형평성이 보장될 수 있도록 하는 수준에서 통제·감독의 방향을 설정해야 한다.

지방출연기관에 대한 구체적인 감독·통제는 당연직 이사의 선임·운영을 통해서 가능하다. 이를테면, 감사원은 장학재단이 지방자치단체의 예산 출연 목적 등을 반영하여 장학사업을 운영하도록 지휘·통제하기 위해서는 장학재단의 의사를 결정하는 이사회에 과반수를 지방자치단체에서 지정하도록 하는 등 당연직 이사를 선임·운영하는 것이 바람직하다고 보고 있다. 지방자치단체가 조례에 설립근거를 두지 않고 장학재단에 예산을 출연한 경우 해당 지방자치단체에 지도·감독근거가 없기 때문에 출연한 재산의 사용 및 관리에 대하여 전혀 관여할 수 없는 문제도 발생하고 있기 때문이다. 지방자치단체 소속 공무원이 장학재단의 업무를 겸직하면서 직접 수행하고 있어 장학재단의 운영 및 사업수행에 지방자치단체에서 실질적으로 지휘·통제가 가능하다고 볼 수는 있으나 그럼에도 불구하고 단양군의 사례와 같이 공무원이 장학재단의 업무를 겸직하고 있는 상황에서도 민간 독립법인화를 추진한 사례가 있는 것으로 나타났다. 따라서 지방자치단체에서 출연한 예산의 책임성 및 투명성을 충분히 확보하기 위해서는 지방출연기관에 예산을 출연할 때 그 설립과 목적을 규정한 조례를 반드시 제정하고 이에 근거하여 예산을 출연하여야 하며, 그 조례에 당연직 이사의 선임, 지도·감독규정 그리고 이사장의 임면 및 정관 변경 등에 대한 승인권을 규정<sup>43)</sup>하여 대비하는 것이 필요하다는 것이다(감사원, 2011a: 16). 하지만 당연직 정부이사를 통해서 지방자치단체가 지방출연기관을 감시·통제하는 것이 바람직한지는 더 논의가 필요한 사항이다.

또한 지방출연기관의 관리 및 운영에 대한 민주적인 통제의 문제도 중시되어야 한다. 특히 최근 성남시의 지불유예선언 등에서 보이는 바와 같이 점차 악화되고 있는 지방자치단체의 재정 건전성을 제고하고 지방자치단체의 예산이 무분별하게 지방출연기관에 출연되는 것을 방지하기 위하여 지방의회의 경영상황에 대한 감시와 신중한 예산심의, 지방자치단체에 예산 출연행위에 대한 관리·감독 및 통제 강화를 통하여 지방출연기관에 대한 주민의 대표인 지방의회의 감시기능이 적절히 확보되어야 한다. 「지방재정법」에서 규정하고

---

43) 서울특별시 「장학재단의 설립·운영에 관한 조례」를 제정하고 재단의 설립근거, 사업목적, 기금의 조성, 주요사업, 공무원의 파견 및 관리·감독 등 재단의 설립·운영에 관한 전반적인 사항을 규정하고 있다.

있는 주민참여예산제 등을 활용하여 지방출연기관에 대한 행·재정 지원의 정당성을 확보하는 방안도 적극 고려할 필요가 있다. 또한 지방출연기관의 종사자들은 사업을 담당함에 있어 공공서비스 윤리의식을 확보하여 전체 주민의 봉사자로서의 입장을 견고히 해야 하는데, 이를 위해서는 윤리경영지수의 도입도 검토할 수 있다(원구환, 2007: 58-59).

한편, 지방공기업 관련 주요 정책, 경영평가, 경영진단 및 그 밖의 경영개선에 관한 사항을 심의하기 위하여 관계 전문가로 구성된 지방공기업정책위원회가 행정안전부 하에서 운영되고 있는데, 이와 비슷한 차원에서 지방출연기관에 대해서도 지방출자·출연기관정책위원회를 운영할 필요가 있다.

지방출연기관정책위원회는 각 광역자치단체에서 설립 모색중인 지방출연기관의 설립타당성 검토와 함께 지방출연기관의 주요 정책과 전반적인 운영 등에 대해 살펴볼 수 있도록 광역자치단체별로 설치할 수 있다. 이는 지방자치에 역행하지 않으면서 현실적인 관리기구로서 역할을 할 수 있으며, 여기에 지방출연기관의 신설은 물론 폐지에 관한 권한까지 부여할 수 있다. 다만 이 기구가 단체장의 결정을 합리화하는 들러리기구로 전락하지 않기 위해서는 지역주민들과 이해관계자들, 그리고 관련분야의 전문가들이 관여하는 메커니즘을 마련하면서, 그 운영과 의사결정과정에서 공공성이 보장되도록 해야 할 것이다. 이처럼 각 자치단체별(또는 광역자치단체 수준)로 자율적으로 지방출연기관에 대한 관리시스템을 구축하여 운영하는 것도 지방출연기관의 바람직한 개편방향을 모색하기 위한 하나의 방법이다.

그러나 각 자치단체별로 자율적으로 관리시스템을 구축하고 운영하는 방안보다는 전국적 차원에서 표준모델을 구축하고, 이를 법제화함으로써 출연기관 관리의 효율성, 투명성, 책임성 등을 제고하는 것도 유의미하다. 지방출연기관에 대해서는 지방공기업과 같은 전국적인 차원에서의 경영진단이나 경영평가가 행해지지 않고 있기 때문에 난점이 있기는 하지만, 그 대체적인 구성과 운영에 관한 사항을 ‘(가칭)지방출연기관의 설립·운영에 관한 법률’과 같은 기본법에 규정할 수 있다고 본다. 물론 이를 위해서는 지방출연기관의 정의와 범위 등에 대한 사항도 이 법에 규정되어야 할 것이다. 이러한 기구는 지방출연기관을 통제하는 것이 아니라 지방출연기관의 주요 정책과 운영에 대해 자문하고 조언하는 역할을 해야 할 것이고, 지방통제기구가 아님을 보여주면서도 형식화되지 않기 위해서는 행정안전부에서 독립된 기구로서 설치되는 것이 타당하다.

이상과 같은 위로부터의 중앙통제 방안과 아래로부터의 주민통제 방안은 지방출연기관의 내부 지배구조 민주화를 위해서도 의미가 있다. 지방자치단체의 장과 지방의회의 다수당이 같은 정당일 경우 내부 지배구조 개편방안, 특히 사장에 대한 의회의 인사검증체계 도입과 같은 방안들이 형식화될 가능성이 있기 때문이다. 이런 경우 지방출연기관에 대한 궁극적인 관리·감독의 주체는 지역주민들과 이해관계자들이 될 수밖에 없다.

이와 같이 지방출연기관에 대한 관리시스템 구축이 원활하게 이루어질 경우, 지방출연기관의 설립 및 운영에 대한 통제 권한은 광역자치단체 수준에서 행사하도록 하고, 중앙정부는 법적·제도적 기반 구축 및 지방출연기관의 설립 및 운영에 관한 원칙과 기준을 마련하여 공유하도록 하는 식으로, 역할을 분담하는 것이 적절할 것이다. 왜냐하면 지방출연기관에 대한 관리의 표준화 및 관리시스템 구축의 필요성은 충분히 인정되지만, 이 과정에서 지방자치의 기본원리가 침해되어서는 안되기 때문이다.

### 3. 지방정부출연기관의 설립통제

지방출연기관에는 지방공기업을 설립할 경우 형식적으로나마 규정되어 있는 설립타당성 검토를 위한 제도나 절차 자체가 부재한 상황인데, 지방공기업의 경우 설립타당성 검토를 위해 지방의회, 관계전문가, 당해 기관의 주무부처 공무원으로 구성된 심의위원회를 설치하여 설립타당성 검토를 심의하고 있다. 지방출연기관의 경우에도 설립타당성 조사 및 기관 신설에 대한 심사제도를 마련할 필요가 있다.<sup>44)</sup> 그리고 이를 위해 도입되는 심의위원회 구성시 지방출연기관의 설립 목적에 대한 공감대 형성을 위해 심의위원에 지역주민을 포함시키는 방법을 고민한다. 이는 일종의 협치(governance) 문화의 구축을 통해 설립타당성 검토시의 오류를 최소화할 수 있을 것이다. 참석하는 시민을 어떻게 구성할 것인지도 또 다른 문제이나 전문가와 공무원, 그리고 주민의 대표인 지방의원만 참석하여 심의하기보다는 다양성을 인정하고, 시민의 의견을 직접

44) 이와 관련해서 영국에서 활용하고 있는 ‘비부처공공기관(NDPB)의 설립 타당성 평가지침과 존치 필요성 점검지침’ 사례를 참고할 수 있다. 지방출연기관의 설립 타당성 평가지침과 설립절차 표준매뉴얼(지침)을 작성하여 중앙-지방정부 및 광역-기초자치단체간 중복투자, 민간영역 침해 여부 등 명확한 설립기준을 제시하는 것이다. 또한 지방출연기관을 설립하기 이전에 광역-기초자치단체간 협의·조정을 의무화하여 중복투자 및 설립을 사전에 방지하는 것도 필요하다(곽채기, 2009).

청취할 수 있는 장을 마련해야 할 것이다. 이와 함께 공무원의 비율도 축소시켜야 할 것인데, 이는 공무원의 전문성 부족을 문제삼는 것이 아니라 공무원의 경우 이미 지방출연기관을 설립하고자 하는 의지가 내재해 있기 때문이다.

또한 설립과 관련하여 최소한 1년 전에 주민의 의견을 수렴하는 절차를 거치고, 설립타당성 조사 결과를 공개하도록 한다. 정보를 공개한다는 것은 기관 설립의 정당성과 수용성을 확보하는 기제로 작용하기 때문이다. 이는 지방자치단체의 자의적인 지방출연기관 설립을 방지하기 위한 외부통제장치의 도입 의미를 지닌다. 예를 들어 지방출연기관 설립 과정에서 주민공청회와 설명회 등을 의무적으로 실시하도록 함으로써 주민참여를 통해 지방출연기관 설립의 적정성을 사전에 검토하는 방안이 이에 해당한다. 지역 주민의 세금으로 운영되는 출자·출연기관의 설립 방향을 지역주민이 알아야 할 권리는 충분하다. 이런 절차를 거치지 않고 설립이 결정되어 지방출연기관이 운영되는 과정에서 지역주민들의 불만이 증가되기도 한다. 이 불만은 보다 나은 운영을 위한 정보로 작용할 수도 있으나, 자치단체에 대한 불신으로 작용할 가능성도 있다. 따라서 지방출연기관 설립에 관한 표준운영 절차를 지방자치단체 내부적으로 마련하고, 이 기준에 따라 장기적인 안목에서 설립 타당성 검토를 심의해야 할 것이다(송상훈, 2010: 75).

한편, 지방출연기관은 각 지방자치단체가 자신의 소관 사무 수행과 관련하여 권장하는 사업을 영위하기 위하여 「지방재정법」 제17조 및 같은 법 시행령 제29조의 규정에 따라 재산을 출연하여 조례로 설립한 공공기관이다. 지방자치단체는 개인 또는 공공기관이 아닌 단체에는 법률에 규정이 있는 경우에 한하여 출연금을 지급할 수 있으며, 지방자치단체 공금의 지출에 대한 교부신청, 교부결정 및 사용 등에 관하여 필요한 사항은 당해 지방자치단체의 조례로 정하도록 되어 있다. 따라서 지방자치단체에서는 「지방재정법」 제17조에서 규정한 공공기관이 아닌 단순히 「민법」 또는 공익법인법에 근거하여 설립된 공익법인 등에는 출연 등 그 밖의 공금을 지출하여서는 아니 되며, 특정 법인의 설립과 목적을 규정한 조례가 아닌 일반적인 재정 지원 조례에 근거하여 「지방재정법」 제17조의 규정에 따른 공공기관이 아닌 재단법인 등에는 출연금을 지원하는 일이 없도록 하여야 한다. 이를 통해 예산이 함부로 출연되지 않도록 해야 할 것이다.

#### 4. 경영공시

지방출연기관도 사업의 취지와 집행정도, 그리고 사업결과를 지역주민에 공개하여 진정한 의미의 참여행정체계를 구축해야 한다. 현재 지방공기업의 경영정보를 종합적으로 제공하는 포털사이트가 구축되어 있으므로 지방공기업 이외에 지방출연기관의 경영정보도 함께 공개할 수 있는 방안을 적극 모색할 수 있다.

그리고 이러한 경영공시보다 각 지방출연기관의 홈페이지 등을 활용하여 사업목적, 인력, 자원, 운영상황 등을 충실하게 공개하는 것이 우선되어야 할 것이다.

서울시 클린재정정보공개시스템과 같이 광역자치단체별로 구축된 경영공시시스템이 각 지방자치단체 출자·출연기관에 대한 일종의 통합공시를 제공한다면, 유사한 목적을 가지고 운영되는 지방출연기관들을 서로 비교하고 검토할 수 있는 시스템 또한 필요하다고 본다. 이를테면 중앙정부에서 시행하는, 지방자치단체의 출연연구소나 신용보증재단, 테크노파크 등에 대한 평가 결과는 일반시민들로서는 관심이 있더라도 확인하기 어렵다. 이들을 서로 비교할 수 있는 틀 또한 마련될 필요가 있다.

## 5. 지방정부출연기관 경영평가의 운영평가로의 전환

지방출연기관들에 대해 경영평가를 실시하는 것은 중복평가가 되어 상당한 비효율을 야기한다. 따라서 중복평가에 따른 행정비효율을 제거하기 위해 중복평가가 행해지는 기관에 대한 경영평가를 폐기하고 차라리 제대로 작동하지 못하고 있는 기존 평가·감독시스템을 개선하는 것이 타당하다. 행정사무감사 등을 강화하는 것이다. 이 점에서 「출자·출연기관 경영평가 조례」의 제정·운영은 재검토할 필요가 있다. 지방출연기관의 설립 및 운영 조례에 경영평가 조항이 있는 경우 이를 삭제하는 것이 타당하다.

불가피하게 출자·출연기관에 대해 평가를 해야 한다면 ‘운영평가’로 바꾸어 공공성 강화, 운영의 합리성 증대 및 서비스의 질 향상을 위하여 필요한 경우에 법인의 운영에 대하여 평가를 하도록 해야 한다. 지금의 출자·출연기관 경영평가는 ‘부실경영 방지’ 및 ‘경영의 효율성 증대’에 초점이 맞춰진 결과 출자·출연기관의 공공성·공익성을 저해하고 있으며, 공공성·공익성을 평가할 수 있는 객관적 지표도 부재한 상황이다. 또한 경영평가 결과에 따른 인사상·예산상 등의 조치를 빌미로 출자·출연기관의 자율성을 침해하고 인사권

을 휘두르고 있는 바, 운영평가의 결과와 관련하여 법인의 공공적이고 효율적인 운영을 위하여 그 결과를 공표하는 등 필요한 지도나 권고를 하는 것으로 바꾸어 평가 결과가 출연기관 통제의 수단으로 활용되지 않도록 해야 한다.

이 점에서 가장 최근에 의원발의로 제정된 서울시의 「서울특별시 투자·출연기관 평가 등에 관한 조례」에 주목할 필요가 있다. 이 조례는 ‘평가 조례’라는 명칭을 사용하고 있으며, 평가원칙에서도 “평가는 객관적 평가지표와 전문적인 평가방법을 통하여 객관성과 공정성 및 투자·출연기관 사이에 형평성이 최대한 확보되어야 한다”고 하여 다른 조례들과 차이를 두고 있다. 물론 투자 및 출연기관에 대한 평가의 종류로, 투자기관 “경영성과 등 평가”, 출연기관 “경영평가”, 기관 대표 “경영성과계약 이행실적평가”, 기관 “고객만족도 조사”를 규정하고 있고, “경영평가”에는 기관의 경영목표의 달성도, 업무의 능률성, 공익성 및 고객서비스 등에 관한 평가가 포함되어야 한다고 하여, 경영평가의 틀에서 벗어나지 못한 한계는 있지만, 다른 조례들보다는 훨씬 진전된 형태를 띠고 있다.

평가결과를 예산의 범위에서 기관별 성과급 지급의 근거로 활용할 수 있도록 한 것은 모든 평가 조례가 동일한데, 출연기관에 대한 경영평가를 성과급 지급과 연동시킨 것은 환류의 측면에서 의미는 있지만, 큰 효과를 거두지 못한다는 사실에 감안하여 재고되어야 할 부분이다.

그리고 평가대상에 있어서도 투자기관내지 지방공기업과 지방출자·출연기관은 그 성격이 다른 만큼 상이한 평가기준, 평가지표, 평가방식이 검토되어야 하며, 보조기관의 경우에는 평가대상에서 제외하는 것이 타당하다고 본다.

## 6. 공무원의 파견 규정 삭제

자치단체의 출연기관이 법인화되면서 공무원파견은 효율성 및 경비절감 측면에서 긍정적으로 파악되기도 하지만, 문화예술과 관련된 출연기관의 경우에는 공무원 파견이 자치단체의 개입으로 인식되어 갈등을 야기하고 있다. 또한 공무원을 파견하여 업무를 수행할 필요가 있는 경우에도 필요한 경우에 지방출연기관의 경영상황 및 필요한 사항을 보고하게 하거나 소속 공무원으로 하여금 그 업무를 확인·검사하게 하는 것으로 충분하다. 따라서 공무원 파견에 관한 규정은 불필요하므로, 지방출연기관의 설립·운영 조례에 이러한 규정이 있는 경우 삭제할 필요가 있다.

예를 들면, 1978년 4월 개관한 세종문화회관은 과거에 서울시 산하 사업소로서 서울시 공무원에 의해 운영되고 있었으나 동 회관 운영의 전문성과 경직성의 문제가 끊임없이 대두되어 1999년도에 재단법인으로 출범하였으며, 그 당시 공연예술기관의 자율성 확보라는 기본 방침 아래 비슷한 시기에 신설된 서울시 산하 다른 재단과 달리 조례에 공무원파견규정을 제외하였으나, 2005년 법인조례 개정시 공무원 파견 규정을 신설하였다. 그 결과 공무원 파견은 서울시의 세종문화회관에 대한 불필요한 개입으로 인식되어 갈등을 야기하였다. 또한 공무원을 파견하여 업무를 수행할 필요가 있는 경우에도 보고 및 검사 규정으로 충분하다는 지적이 제기되었다. 이에 2011. 9. 22 개정 법인조례는 공무원의 파견 규정을 삭제하였다.

사실 공무원 파견조항을 삭제하더라도 상위법인 「지방공기업법」 제75조의3(공무원의 파견·겸임) 및 제77조의7(준용규정)에 의하여 출연법인에 공무원을 파견할 수 있으므로 해당 조문을 삭제하더라도 공무원의 파견은 가능하다. 법인에 공무원을 파견하지 않는 것은 법인의 독립성을 위하여 바람직한 측면도 있으나, 해당 법인이 문제가 있어 이를 조정하고 해결해야 할 필요성이 있는 경우에 공무원 파견이 도움이 될 수도 있다. 따라서 조례에 해당 조문을 삭제하더라도 문제가 있을 시에는 공무원을 파견할 수 있을 것이다(서울특별시회 문화체육관광위원회 수석전문위원, 2011).

### **제3절 지방정부출연기관 내부지배구조의 개편방향**

#### **1. 공공이사회의 구성 및 운영 민주화**

##### **1) 이사회 관련 규정을 조례에 명시**

2007년 11월 공운법 관리대상 공공기관 298개의 혁신업무 담당자를 기관 대표자로 선정해 각 공공기관이 가지고 있는 지배구조 개선방안에 대해 의견을 조사한 결과, 공공기관 구성원들은 공공기관의 책임성을 제고하기 위해서는 주무부처로부터 독립성이 강화할 필요가 있으며, 이사회의 독립성과 전문성을 강화해야 한다는 의견을 가지고 있었다. 또한 근로자, 고객 등 이해관계자들의 경영참여 확대가 경영자율성을 침해할 것으로 보느냐에 대해서도 그렇지 않다고 보는 의견이 많아 내·외부 이해관계자들의 참여를 보장하는 것이 바람

직한 공공기관 지배구조의 재설계방향이라고 보고 있었다(김판석 외, 2008). 따라서 공공개혁과 관련한 다양한 의견주체들의 광범위한 참여를 허용하는 민주적 지배구조(democratic governance)를 공공기관에 구현하기 위해서는 이사회회의 독립성과 전문성을 강화하고 이해관계자들의 참여를 보장하는 이사회 구성을 도모할 필요가 있다.

지방출연기관에도 최고의사결정 기구로 이사회를 두되, 이사회가 이사장, 사장을 포함한 이사로 구성된다는 것을 설립·운영 조례에 명시해야 한다. 예를 들어 「서울특별시 재단법인 세종문화회관 설립·운영 조례」만 하더라도 이사장 및 사장을 포함한 15인 이내의 이사와 감사 2인을 두되, 이사장의 임면과 임기만 조례에 정하고, 시장·이사 및 감사의 임기와 임면에 관한 사항은 정관으로 정하도록 하고 있었다. 그러나 이사장을 포함한 임원의 구성 및 임면·해임 등과 임원의 임기 등에 관한 사항은 세종문화회관을 운영하는 데에 주요한 사항이므로 정관이 아니라 조례로 정할 필요가 있다. 이에 2011. 9. 22 개정된 「서울특별시 재단법인 세종문화회관 설립·운영 조례」는 임원의 임면, 임기와 직무에 관한 사항을 조례에 신설하였다.

다만, 지방출연기관은 임원추천위원회 및 이사회회의 구성방식에서 국가 공공기관과 다르다는 점을 감안할 필요가 있다. 정관에 규정된 이사회 심의·의결 사항을 조례에 규정하도록 한다.

## 2) 이사회에 이해관계자의 참여 명시

대부분의 지방출연기관의 설립 및 운영에 관한 조례에서 이사에 관한 규정을 두는 경우 당연직 이사와 선임직 이사로 구분하고, 당연직 이사로 이사장으로서 단체장, 지방의회 의원, 지자체의 관계 공무원 2명 등을 선임하고 있다. 하지만 이와 같이 당연직 정부이사를 선임하는 사례가 당연한 것은 아니다. 「지방공기업법」만 하더라도 상임직 이사와 비상임직 이사로 구분하고 있으며, 사장을 포함한 상임이사의 정수를 이사정수의 1/2미만으로 하고 있을 뿐, 당연직 정부이사를 두고 있지는 않다. 따라서 지방출연기관에 당연직 정부이사를 두는 것은 이사회회의 자율성 및 독립성을 가로막고, 지방자치단체가 지방출연기관에 간여하면서 종속시키는 연결통로로서 작용할 수 있다. 이사회에 당연직 이사에 지방정부의 관료들이 임명되어 지방출연기관의 의사결정을 실질적으로 좌우하는 경우가 상당수 발견되었다. 이로 인해 당연직 이사제도는

지방출연기관의 자율성을 제약하는 요인으로 작용한다는 점에서 당연직 이사 제도에 대한 체계적이고 구체적인 검토가 요구된다.

물론 감사원은 공무원인 당연직 이사를 통해 지방자치단체가 지방출연기관의 공공성을 확보하고 감시·통제하는 것이 필요하다고 보고 있다. 하지만 이는 장학재단과 같이 이사회가 장학기금의 운용을 결정하는 유형의 경우에는 타당할 수 있지만,<sup>45)</sup> 다른 지방출연기관에도 일률적으로 요청된다고 보기는 어렵다. 기관의 운영을 전담하게 될 이사회 임원진에 자치단체의 공무원이 당연직이사로 선임되어야 한다는 주장은 이들이 지방출연기관의 공공성 제고에 기여할 것이라는 전제가 깔려 있다. 하지만 지방출연기관의 당연직 이사들이 이사회 임원으로 제 역할을 한 경우는 그리 많지 않다. 대부분은 단체장의 입장을 이사회 내에서 관철시키는 거수기에 불과했을 뿐이다.

반면, 현재 지방출연기관은 물론 지방공기업에도 이해관계자의 참여가 명시되어 있지 않으며, 지방출연기관의 경우 대부분 “임원은 이사장 및 사장 각 1명을 포함한 15명 이내의 이사와 감사 2명으로 한다”고 규정되어 있을 뿐, 이해관계자 자체에 대한 언급이 없다. 지방출연기관이 단체장의 의사에 따라 좌우되는 것을 견제하기 위해서는 지방출연기관의 목적과 관련된 이해관계자의 참여 폭을 넓힐 필요가 있다. 이에 당해 지방출연기관이 제공하는 공공서비스 이용자단체 및 근로자의 과반수를 대표하는 노동조합의 대표 또는 근로자의 과반수를 대표하는 노동조합이 없을 경우 직원 과반수를 대표하는 자의 추천을 받은 사람을 임원으로 반드시 포함시키도록 한다.

### 3) 이사회 의 소집, 의결 정족수 등에 관한 조항을 조례에 명시

이사회 의 소집, 의결 정족수 등, 이사회 의결 제척사유, 의사록에 관한 조항도 지방출연기관의 설립 및 운영 조례에서 명시할 필요가 있다. 이와 관련된 조항을 정관에 규정하고 있는 경우가 많지만, 지방출연기관에 대한 외부 통제, 투명성 제고의 측면에서 조례에 명시하는 것이 바람직하다.

이사회 소집의 경우 이사회는 정기회의와 임시회의로 구분하고, 임시회의는

---

45) 장학재단에서는 이사회 구성이 중요하다. 이사회가 장학기금의 운용을 결정하기 때문이다. 지난 2005년 설립된 진해시인재육성장학재단이 진해시와 김도룡(전 청안CC 대표) 씨가 체결한 협약서에 의한 시 재정확충금 50억 원을 모태로 설립된 재단임에도 불구하고, 공공성 확보와 효율성 제고를 위한 진해시의 건의사항인 진해시, 의회 관계자 당연직이사 선임건 및 사무국 예산절감 방안을 받아들이지 않자 진해시장학회가 추진된 사례가 있다.

이사장이 필요하다고 인정할 때, 이사회 재적이사 3분의1 이상이 회의의 목적을 제시하여 소집할 때에만 이사장이 소집할 수 있도록 하며, 서면결의의 결이 가능한 사항도 이사회에 부의할 사항 중 긴급을 요하는 사항으로 한정하고 경미한 사항은 제외한다.

## 2. 임원의 인사제도 개편

### 1) 이사회에서 이사장 선임 의결

지방출연기관의 이사장은 이사회를 소집하고 그 의장이 되어 이사회 회의의 회무를 통할하는 역할만 한다는 점에서 이사회 구성원인 이사들이 직접 선임하는 것이 타당할 수 있고, 춘천시문화재단, 중원문화체육관광진흥재단, 목포문화재단과 같이 이사회에서 호선하거나 선출하는 경우도 있으므로, 지방출연기관 설립 및 운영 조례를 개정할 경우 이사회에서 이사장 선임을 의결하고 단체장이 임명하도록 하는 것이 바람직하다. 물론 이사장 또한 이사회 구성원이므로 임원추천위원회의 추천을 거쳐야 할 것이다.

### 2) 사장에 대한 의회의 인사검증체계 도입

사장(대표이사)은 지방출연기관의 유일한 상근임원인 경우가 많고, 법인을 대표하고 이사회 의결사항 등 법인의 업무를 통할하는 중대한 역할을 수행한다. 따라서 지방출연기관의 자율성과 독립성을 제고하고, 단체장이 임명하는 낙하산 인사에 의해 법인이 파행적으로 운영되지 않도록 하려면, 단체장이 사장을 임명한다 하더라도, 임원추천위원회의 추천과 함께 지방의회의 동의 절차를 거치도록 하는 것이 바람직하다. 의회의 동의 절차는 지방출연기관 이사장 임명대상자에 대한 공모가 공정하게 진행되었는지와 함께, 임명대상자의 역량·경력·마인드, 업무수행능력을 사전에 철저히 검증한다는 차원에서 요구되며, 지방출연기관장에 대한 인사청문회가 현행 법령상으로는 불가능한 조건에서 이를 보완적인 역할을 할 수 있다.

하지만 해당 조례에 지방자치단체장의 임원 임명권 및 위촉권 행사에 대해 지방의회의 동의를 받도록 하는 견제나 제약을 규정한다면, 현행 법체계 하에서 지방자치단체장에게 전속적인 권한이 있는 임원 임명권 및 위촉권을 침해하게 된다고 할 수 있다.

2004년 7월 대법원은 지방의회의 지방공기업 사장 등에 대한 인사청문회는

위법하다는 판결을 내린 바 있다. 대법원은 당시 전라북도의회가 전북도 산하 공기업 사장 등에 대해 인사청문회를 도입하는 조례안을 확정하자, “상위법령(「지방공기업법」)에 지방자치단체장의 임명·위촉권에 지방의회의 동의를 받도록 하는 규정이 없고, 임명·위촉권은 단체장에게 전속적으로 부여된 것이기 때문에 인사청문회 조례안은 위법하다”고 판결했다. 「지방공기업법」은 “(지방공기업의) 사장과 감사는 지방공기업의 경영에 관한 전문적인 식견과 능력이 있는 사람 중에서 지방자치단체의 장이 임면(任免)하고, 임원추천위원회가 추천한 사람 중에서 임명하여야 한다”(제58조)고 규정하고 있으므로, 법령 개정 없이는 지방의회가 지방공기업 사장 임면과 같은 단체장 인사에 대해 개입할 수 없다는 것이다.

이는 지방출연기관의 경우에도 마찬가지여서, 대법원은 단체장의 전속적 권한인 지방출연기관 이사장에 대한 임명권의 행사에 앞서 미리 지방의회의 인사청문회를 거치도록 하는 조례안의 관계 규정이 지방자치단체장의 위 이사장에 대한 임명권에 대한 견제나 제약에 해당한다고 보고 있다.

<표 4-1> 전라북도공기업시장등의임명에관한인사청문회조례안 관련 참고판례

- |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>(1) 상위법령에서 지방자치단체의 장에게 기관구성원 임명·위촉권한을 부여하면서도 임명·위촉권의 행사에 대한 지방의회의 동의를 받도록 하는 등의 견제나 제약을 규정하고 있거나 그러한 제약을 조례 등에서 할 수 있다고 규정하고 있지 아니하는 한 당해 법령에 의한 임명·위촉권은 지방자치단체의 장에게 전속적으로 부여된 것이라고 보아야 할 것이어서 하위법규인 조례로써는 지방자치단체의 장의 임명·위촉권을 제약할 수 없다 할 것이고 지방의회의 지방자치단체 사무에 대한 비판, 감시, 통제를 위한 행정사무감사 및 조사권의 행사의 일환으로 위와 같은 제약을 규정하는 조례를 제정할 수도 없다.</p> <p>(2) 지역신용보증재단법 제12조는 지역신용보증재단의 임원으로 이사장 1인, 이사 7인 이내와 감사 1인을 둔다고 규정하고, 제15조 제1항 본문은 이사장은 이사회를 추천을 받아 시·도지사가 임명한다고 규정하여 지역신용보증재단 이사장의 임명권을 시·도지사에게 부여하면서도 달리 시·도지사의 임명권행사에 대한 견제나 제약을 할 수 있는 규정을 두고 있지 아니하므로 지역신용보증재단법 제15조 제1항 본문은 시·도지사에게 전속적으</p> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

로 지역신용보증재단 이사장에 대한 임명권을 부여하였다 할 것이다.  
재단법인 전북신용보증재단은 지역신용보증재단법 제7, 9조 및 전북신용보증재단설립및지원에관한조례 제1, 2, 3조에 의하여 설립된 전라북도의 출연법인으로서 이사장은 이사회에의 추천을 받아 도지사가 임명한다고 되어 있는 사실을 인정할 수 있고 반증이 없다.

전라북도지사의 전속적 권한인 재단법인 전북신용보증재단 이사장에 대한 임명권의 행사에 앞서 미리 전라북도의회에 인사청문회를 거치도록 한 이 사건 조례안의 관계 규정은 전라북도지사의 위 이사장에 대한 임명권에 대한 견제나 제약에 해당한다고 할 것이어서 지역신용보증재단법 제15조 제1항에 위반되고, 따라서 지방자치법 제15조에도 위반된다고 할 것이다.

(3) 재단법인 전라북도중소기업종합지원센터는 민법 제32조, 제43조 및 재단법인전라북도중소기업종합지원센터설립및운영조례 제1, 2, 9조에 의하여 설립된 전라북도의 출연법인으로서 위 조례 제6조는 위 법인에는 이사장·부이사장·이사과 감사를 두고, 임원의 정수 및 선출방법은 정관으로 정하도록 하고 있으며, 재단법인전라북도중소기업종합지원센터정관 제8조 제1항, 제2항 본문은 이사장은 전라북도 행정부지사를 당연직으로 하고, 부이사장(본부장)은 이사장의 제청으로 이사회에서 선출하도록 규정하고 있는 사실을 인정할 수 있고 반증이 없다.

전라북도지사에게는 재단법인 전라북도중소기업종합지원센터 본부장에 대한 임명 또는 승인권한이 없음에도 불구하고, 전라북도지사에게 위 본부장에 대한 임명 또는 승인권한이 있음을 전제로 하여 위 본부장에 대한 인사청문회를 거치도록 하는 이 사건 조례안의 관계 규정은 인사청문대상기관 및 그 대상자가 불명확하고 조례안의 조항 상호간에 모순 또는 저촉이 있어 그 효력이 없다고 할 것이다.

재단법인 한국니트산업연구원 원장, 재단법인 전라북도생물벤처기업지원센터 센터장, 재단법인 전라북도여성발전연구원 원장에 대해서도 마찬가지다.

(4) 전라북도는 전라북도장학숙설치및운영에관한조례 제1, 2조에 의하여 전라북도장학숙(전주, 서울)을 설립하여 위 조례 제4조에 의하여 위 각 장학숙의 운영업무를 전라북도의 출연기관인 재단법인 전라북도꿈나무장학재단에 위탁하고, 위 조례 제7조에 의하여 그 위탁운영에 필요한 비용을 보조하고 있는 사실, 위 각 장학숙 각 원장은 위 장학재단이 전라북도로부터

위탁받은 위 각 장학숙의 운영업무를 수행하기 위하여 설치한 부속기관인 사실, 또한 전라북도는 여객자동차운수사업법 제27조, 화물자동차운수사업법 제42조 및 전라북도운수연수원설치조례 제1, 2조에 의하여 전라북도운수연수원을 설립하여 위 조례 제5조에 의하여 위 연수원의 운영업무를 사단법인 전라북도운수연수원에 위탁하고, 그 위탁에 필요한 비용을 보조하고 있는 사실, 위 연수원 원장은 위 사단법인의 대표자인 사실, 그리고 재단법인 전북경제사회발전연구원은 민법 제32조, 제43조에 의하여 설립된 재단법인으로서 전라북도로부터 업무위탁 없이 전라북도보조금관리조례에 의하여 보조금을 교부받는 법인인 사실을 인정할 수 있고 반증이 없다.

위 인정 사실에 의하면, 이 사건 조례안 제2조 본문은 인사청문대상기관 및 그 대상자를 전라북도가 출자·출연한 법인체의 대표자임을 전제로 하면서도 그 구체적인 인사청문대상기관 및 그 대상자를 정한 그 [별표]에서는 전라북도가 출자·출연한 법인체가 아닌 전라북도장학숙(전주, 서울) 각 원장, 사단법인 전라북도운수연수원 원장, 재단법인 전북경제사회발전연구원 원장을 포함시키고 있으므로 이 사건 조례안의 관계 규정은 인사청문대상기관 및 그 대상자가 불명확하고 조례안의 조항 상호간에 모순 또는 저촉이 있어 그 효력이 없다고 할 것이다. (대법원 2004. 7. 22. 선고 2003추44 판결 【재의결무효확인】)

그러나 지방공기업의 부실하고 방만한 경영이 감당하기 힘든 부채문제로 이어져서 결국 지방정부를 재정위기로 내모는 데 주요한 역할을 하고 있다는 점에서, 지방공기업 사장에 대한 인사청문회 도입의 필요성에 대한 여론이 높아져왔다. 많은 지방공기업들이 비효율적 경영으로 매년 많은 적자를 내고 있고 이를 시민의 세금으로 메우는 악순환이 되풀이되는 가장 큰 원인은 경영능력을 묻지도 따지지도 않는 낙하산 인사에 있기 때문에, 이를 방지하고 전문적인 경영 능력을 갖춘 인사의 임용을 통해 지방 공기업의 경쟁력을 향상하기 위해서는 인사청문회의 도입이 필요하다는 것이다.

이미 대통령 직속기구인 지방분권추진위원회에서도 분권추진 핵심과제로 지방공기업 사장 인사청문회제도 도입을 선정하고 적극 추진하기로 했다. 지방공기업 사장 선정과정의 공정성과 투명성을 높이고, 현재의 임원추천위원회

를 보완하기 위해 지방의회의 인사청문회제도를 도입하기로 한 것이다. 이에 따라 분권촉진위는 지방공기업 임원 임면을 규정한 「지방공기업법」 제58조의 개정을 정부에 건의하기로 했으며, 행정안전부도 분권촉진위가 건의해 오면 긍정적으로 검토한다는 입장이다.<sup>46)</sup>

물론 의회가 여소야대인 지자체에서는 인사청문회가 단체장 길들이기 수단으로 악용될 가능성도 배제할 수 없으며, 단체장이 산하 기관장을 임명할 때 임원추천위원회의 검증을 거치도록 법에 규정되어 있다는 점에서 인사청문회는 이중적 견제장치가 될 수 있다는 지적도 있다. 하지만 현재 「지방공기업법」 또는 조례로 규정되어 있는 지방공기업 임원추천위원회도 시·도 지사가 위촉하는 인사들이 많아 사장 선임에 공정성을 기대하기 어려운 현실이며, 단체장은 지방의회에 비해 막대한 권한을 갖고 있는 만큼 의회에 힘을 실어주는 차원에서도 인사청문회 도입을 검토할 필요가 있다. 따라서 청문회 제도를 도입하여 사장 선임과정에서 정실 개입을 차단하고 전문성과 도덕성을 갖춘 인사가 기관장이 될 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

한편, 광주시의회 전남도의회가 도입을 추진중인 인사청문회 및 인사검증 시스템은 내정자에 대한 전문성과 도덕성, 추진력 등을 검증한 뒤 의회의 의견을 표명하는 방식으로 마련된다고 한다. 이러한 시도는 지금 당장 법적으로 인사청문회가 불가능한 상황에서 내정자 임명에 대한 법적 구속력은 없지만 단체장들이 임원인사를 하는데 신중하도록 만들 수 있다. 하지만 지방의회의 인사 검증은 임명 후 검증이나 마찬가지로이기 때문에 한계가 있다. 인사 검증에서 부적격 판정이 나더라도 임명을 차단하거나 철회시킬 방법이 없다. 따라서 낙하산인사를 근절하기 위한 제도적인 보완책으로서 지방공기업 임원에 대한 인사청문회 도입의 신속한 제도화가 필요하다.

하지만 지방출연기관의 경우 설립 및 운영 조례에 단체장의 전속적 권한인 지방출연기관 (이)사장에 대한 임명권의 행사에 앞서 미리 지방의회의 인사청문회를 거치도록 하는 것은 단체장의 임원 임명권에 대한 견제나 제약에 해당하므로, 관련 상위법령 및 「지방자치법」 제15조가 개정되지 않는 한 지방출연기관 (이)사장에 대한 인사청문회 도입은 어렵다 할 것이다.

또한 단체장이 임명권을 가진 지방출연기관 이사장을 제외한 나머지 사장을 포함한 이사과 감사의 임명절차에 의회의 동의를 얻도록 하는 것은 시간

---

46) 세계일보, “지방공기업 사장도 인사청문회 연다,” 2011.04.14.

및 비용 소요 등의 문제가 있을뿐더러, 의회의 동의를 형식적으로 이루어질 가능성이 있다. 감사의 경우 사장과 같이 상근직으로 한다면 임원추천위원회의 추천과 함께 지방의회의 동의 절차를 거치는 것이 그 역할에 비추어 적절할 것이나, 각 지방자치단체의 문화예술 관련 출연기관들을 보면 감사를 상근직으로 한 사례는 없고, 사장과는 달리 처리해야 하는 일상적인 업무가 많지 않으며, 감사를 상근직으로 할 경우 예산부담도 있으므로 비상근직으로 하는 것이 타당하며, 국회 동의절차는 생략하는 것이 적절하다. 나아가 상근직으로 하더라도 전문성을 가진 인사를 확보하기는 어렵고, 대부분 퇴직공무원을 중심으로 한 단체장의 낙하산 인사가 내려올 가능성이 높다는 점도 감안해야 한다.

궁극적으로는 대법원이 밝힌 것처럼 이사장을 제외한 나머지 임원을 이사회에서 선출하는 경우 단체장에게는 이들 임원에 대한 임명 또는 승인권한이 없음에도 불구하고, 단체장에게 임명 또는 승인권한이 있음을 전제로 하여 지방의회의 동의를 얻도록 하는 절차인 인사청문회를 거치도록 하는 것은 인사청문대상기관 및 그 대상자가 불명확하고 관련 조례안의 조항 상호간에 모순 또는 저촉이 있어 그 효력이 없으며, 출연기관 임원의 임명권을 단체장의 고유권한으로 인정하는 법률이 존재하는 경우 이들 임원에 대한 임명 또는 승인권한은 단체장에게 있기 때문에 그 임명권의 행사에 앞서 미리 지방의회의 인사청문회를 거치도록 하는 것은 단체장의 임원 임명권에 대한 견제나 제약에 해당한다. 물론 출연기관 임원의 임명권을 단체장의 고유권한으로 인정하는 법률이 존재하지 않으며, 단체장에게 출연기관 임원의 임명권을 부여한 근거 법령이 출연기관의 설치 및 운영조례라고 한다면 이 조례에서 단체장이 임명하는 임원에 대한 인사청문회를 규정하는 것은 논의해볼 여지가 충분하다. 또한 기존 인사시스템에 의해 단체장의 인사권이 제약된 사례가 없고, 지방의회가 후보자에 대한 도덕성 및 경영능력을 검증하는 것이 단체장의 인사권을 침해한다고 볼 수는 없으며, 제주특별자치도에서도 관련법에 근거해서 부지사 및 감사위원장에 대한 인사청문회를 도입·운영하고 있는 점도 주목할 필요가 있다.

출연기관 임원의 임명권을 단체장의 고유권한으로 인정하는 법률이 존재하는 경우에는 지방출연기관장에 대해 인사청문회에 준하는 인사간담회를 개최하여 지방의회의 인사검증 절차가 엄격하게 행해지도록 하고, 나머지 임원에 대해서는 단체장이 임명하되, 임원추천위원회의 추천을 거치는 절차를 추가하

면서 인사검증을 제대로 하는 방안을 검토해야 할 것이다. 자산규모 등을 고려하여 그 대상을 최소한으로 제한함으로써 행정력 낭비를 줄이는 것도 유의할 점이다.

지방출연기관 임원에 대한 임용의 중요한 기준으로 해당분야의 전문성, 경영능력, 도덕성 등을 들 수 있다. 민선 단체장이 새로이 임기를 시작하면서 자신의 시정운영 비전을 실현하기 위해 정치적 철학을 함께 할 수 있는 일부 측근 인사를 지방출연기관의 임원으로 임용하는 것을 전적으로 부정할 것은 아니다. 하지만 나름의 원칙에 부합한 인사여야 하지, 자리 나눠주기식의 보은인사가 되어서는 안 된다.

지방자치단체의 장이 새로 취임할 때마다 지방출연기관 등에 대한 인사문제가 반복되는 것을 방지하기 위해서는 제도적인 개선이 필요하다. 즉, 지방의회가 산하 출자·출연기관에 대해 행정사무감사 기능을 가지고 있는 만큼 지방자치단체 집행부, 지방의회, 시민사회, 관련 분야 전문가, 이해관계자 등으로 구성된 ‘임원인사 제도개혁위원회’나 ‘인사검증조사위원회’와 같은 특별위원회를 지방의회에 설치·운영하면서 인사청문회를 포함하여 운영 가능한 인사제도를 만들 필요가 있다.<sup>47)</sup> 이는 단체장의 의지만 있다면 당장 실시될 수 있으며, 비현실적이지도 않다.<sup>48)</sup>

### 3) 임원의 임기 및 직무의 조례 규정

많은 지방출연기관의 설치 및 운영 조례를 보면, 이사장의 임기만 조례에 규정하고 있을 뿐, 사장·이사 및 감사의 임기는 정관으로 정하고 있다. 임원의 임기가 보장되지 않을 경우 선거 때마다 임원이 교체될 가능성이 있다. 따

---

47) 이 경우 해당 인사 대상자가 상임위나 특위에 출석하지 않아도 위원들만으로도 해임결의 등이 가능하다. 대구시의회의 경우 2011년 9월 19일 개최한 제199회 임시회에서 선임한 뒤에도 지방공기업 임원의 경영능력을 평가하고 검증하는 장치로서 ‘대구시 공사·공단 선진화 추진 특별위원회’ 구성 결의안을 발의했다. 자치단체장의 인사권을 침해하지 않는 범위 안에서 선임 뒤 사후 검증을 하여 공기업경영구조를 개선하고 공공성과 기업성이 적절한 조화를 이루도록 해야 한다는 것이다. 여기에는 대구시 4대 공기업인 도시공사, 시설관리공단, 도시철도공사, 환경시설관리공단의 이사장이나 사장, 전무 등 임원 9명 가운데 7명이 시 고위 공직자 출신이라는 점이 작용하였다. 하지만 지방출연기관에 대해서는 별다른 조치를 취하지 않았지만, 지방출연기관에도 이러한 인사검증조치가 필요하다 할 것이다.

48) 광주시민단체협의회/광주진보연대/광주여성단체연합, “광주시는 공기업, 산하기관 임원 임용에 대한 인사청문회 도입 등 인사제도를 개선하라!!,” 2011. 9. 26.

라서 최소한 「지방공기업법」 제59조의 규정<sup>49)</sup>을 준용하여 법인의 이사장·사장·이사 및 감사의 임기에 관한 규정을 정관이 아니라 조례에 둘 필요가 있다. 다만 「지방공기업법」은 1년을 단위로 연임될 수 있다고 규정하고 있지만, 다른 법률에서의 대부분의 연임규정처럼 1년을 단위로가 아니라 1회에 한하여 연임될 수 있다는 식으로 규정되는 것이 타당하다. 그리고 임원을 연임하고자 하는 경우에도 추천위원회의 심의를 거치도록 부적격인사가 연임되는 경우를 제어하도록 한다.

지방선거의 결과에 따라 임원이 완전히 바뀌는 사태를 없애기 위해 차라리 기관장 임기를 단체장의 임기와 맞추자는 제안도 제기된다. 경상남도의 경우 2010년 지방선거를 통해 김두관 도지사가 당선되면서, 도와 출자·출연기관간의 소통을 활성화하고 이들 기관의 효율적인 운영을 도모하며, 단체장의 도정 운영 철학을 반영할 수 있는 출자·출연기관장을 임명하기 위해 산하 출자·출연기관장의 임기를 도지사와 맞추는 것이 필요하다고 보았다.<sup>50)</sup> 그래서 기관장 임기가 2~4년으로 들쭉날쭉한 것을 도지사 임기와 맞춰 2년 단위로 하고 처음에는 경과규정을 뒤 시기를 조정하기로 하였다. 하지만 각 출자·출연기관의 정관이 서로 다른데다 일부는 법령에 의해 임기가 정해져 있어 기관장과 도지사의 임기를 임의대로 맞추기가 쉽지 않으며, 지방출연기관 직원들의 ‘선거개입’을 고착화할 우려가 있다. 더욱이 정치적 이념과 전혀 관계가 없는 지방출연기관장까지 단체장이 바뀌었다는 이유로 교체하는 것은 기관의 안정성과 독립성을 훼손할 수 있다. 이보다는 기관장을 임명할 때 능력이 뛰어난 인사를 발탁할 수 있도록 검증절차를 제대로 거치게 하고, 일단 검증절차를 거치고 나면 정해진 임기를 보장해주어야 한다.

### 3. 추천위원회의 구성 및 역할 제고

#### 1) 추천위원회의 설치 및 임원 추천 기관의 범위

지방출연기관의 설립 및 운영 조례에 추천위원회의 구성 및 운영 규정을 신설하고, 추천위원회가 사장과 감사에 대한 추천뿐만 아니라 모든 이사에 대

49) 「지방공기업법」 제59조 (임기 및 직무) ① 공사의 사장·이사 및 감사의 임기는 3년으로 한다. 이 경우 지방자치단체의 장은 대통령령이 정하는 바에 의하여 임기가 만료된 임원으로 하여금 그 후임자가 임명될 때까지 그 직무를 행하게 할 수 있다.

② 공사의 사장·이사 및 감사는 1년을 단위로 연임될 수 있다.

50) 연합뉴스, “경남도, 출자·출연기관장 임기 도지사와 맞춘다,” 2010/10/11.

한 추천을 할 수 있도록 확대해야 한다.<sup>51)</sup> 특히 문화예술 관련 출연기관의 경우 문화예술에 관한 식견과 덕망이 있는 각계 인사가 이사로 추천될 수 있도록 한다. 이는 대부분의 문화예술 체육관광 관련 지방출연기관에서 사장(대표이사, 상임이사)을 제외한 이사 및 감사를 비상근으로 하여 검증의 대상에서 제외시키고 있는 점을 감안한 것이다.<sup>52)</sup> 이와 관련하여 (재)강남문화재단의 경우 재단의 이사를 선임하기 위하여 ‘이사후보선정위원회’를 구성하고 이로 하여금 문화예술단체·학계·언론계·경제계·그 밖의 분야별로 추천 받은 후보자를 심의·선정하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.<sup>53)</sup>

지방출연기관이 시민의 이익에 봉사하고 서비스를 증진하기 위해서는 자치단체장이 출연기관 임원의 임면과 관련된 모든 권한과 책임을 떠안기보다 추천위원회를 통하여 각계각층의 의견을 수렴하는 것이 보다 검증된 임원의 임면을 가능하게 할 것이며, 이에 따라 해당 법인의 공공성 및 전문성의 발현에도 도움이 될 수 있다(서울시의회 문화체육관광위원회 수석전문위원, 2011). 지방출연기관이 공기업은 아니지만 공기업에 준하는, 아니 공기업보다 더 높은 수준의 공공성과 전문성을 실현해야 한다는 측면과, 현재와 같이 단체장에게 권한이 집중된 경우 단체장 선거와 관련된 ‘보은인사’나 전문성이 결여된 정치인의 임원 임명으로, 부실경영이 초래될 수 있다는 측면에서, 이러한 추천위원회와 같은 견제장치는 필요하다.

물론 직원 정원 규모가 지나치게 작은 지방출연기관의 경우 민주적 선임절차를 위해 임원추천위원회를 두는 것은 득보다 실이 더 많을 수 있다. 임원

51) 공공운수노조가 제안하는 공운법 전면개정안에 따르면, 개별 공공기관 임원 인선의 투명성 보장과 낙하산 인사의 방지, 지배구조의 민주화를 위해 임원추천위원회는 공기업·준정부기관의 모든 임원에 대해 구성하도록 하고 있다.

52) 다만, 공운법은 2009년 일부개정을 통해 임원추천위원회 구성·운영이 의무화되는 임원 직위를 모든 직위에서 기관장과 상임감사로 축소하여 비상임직위의 선임절차를 간소화한 바 있으나, 이는 비상임이사의 이사회를 중심으로 한 내부지배구조 강화의 방향과 배치되며, 민주적 선임절차를 축소하고, 관료적 통제를 강화하겠다는 의도를 드러낸 것이다.

53) 「서울특별시 강남구 문화재단 설립 및 운영에 관한 조례」 제7조(이사후보선정위원회)

- ① 구청장은 재단의 이사를 선임하기 위하여 7인의 이사후보선정위원회를 구성하되, 위원은 구의 소관국장, 구의회 소관위원회위원 2인, 문화예술단체·학계·언론계·경제계·기타분야에서 구성하며 위원장은 위원 중에서 호선한다.
- ② 위원장은 표결권을 가질 수 없으며, 가부동수인 때에는 그 결정권을 가진다.
- ③ 이사후보선정위원회는 분야별로 추천 받은 후보자를 심의·선정한다.
- ④ 이사후보의 선정·심의 절차 및 추천요건 등은 구청장이 별도로 정한다.

선임절차가 가진 비효율성, 즉 시간 지체, 불필요한 예산 및 비용 소요 등의 문제가 있기 때문이다. 따라서 임원추천위원회가 요구된다고 하더라도 어느 수준 이상이 되어야 하는지 기준을 정할 필요가 있다. 그렇다고 하여 임원추천위원회의 추천절차를 생략할 수 있는 지방출연기관의 규모를 이룰테면 '정원 30명 미만'과 같이 일률적으로 하는 것은 타당하지 않다.

대부분의 지방자치단체에서 지방출연기관에 대한 경영평가를 실시하고 있는데, 이와 같이 평가하는 데 소요되는 시간과 노력을 감안하면, 임원 선임시에도 추천위원회를 구성하는 것이 큰 부담은 아니라고 본다. 따라서 기관의 규모로는 국가 공공기관처럼 정원 50명 이상으로 하되, 해당 지방자치단체에서 운영평가를 실시하는 지방출연기관의 경우에는 상근직인 사장에 대해서도 추천위원회를 구성·운영하는 것이 적당하다고 본다. 비상근직 임원의 경우 실질적인 권한도 없을뿐더러 추천위원회 구성·운영에 따른 비용도 고려해야 하므로 그 절차를 생략한다.

결국 정원 50명 이상인 지방출연기관의 경우 상근·비상근 임원 모두에 대해 추천위원회의 추천을 거치도록 하고, 정원 50명 미만인 지방출연기관인 경우 해당 지방자치단체에서 그 지방출연기관에 대해 운영평가를 하고 있다면 상근직인 사장에 대해 추천위원회를 구성·운영한다.

## 2) 추천위원회의 구성 및 관련 직능단체의 참여

공운법은 추천위원회를 과반수 이상의 비상임이사와 이사회가 선임한 외부 위원으로 구성하며(동법 §29④), 이사회가 선임하는 위원은 법조계·경제계·언론계·학계 및 노동계 등 다양한 분야에서 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 선임하여야 하고, 당해 공기업·준정부기관 구성원의 의견을 대변할 수 있는 사람 1명이 포함되도록 하고 있다(공운법시행령 §23③). 그러나 임원추천위원회는 기본적으로 해당 기관의 입장을 고려하여 기관의 성과 향상에 기여할 수 있는 임원후보자를 임명권자에게 추천하는 역할을 담당하고 있는데도, 실제 운영과정에서는 기관의 입장보다 임명권자인 정부의 입장을 반영하는 경우가 많으며, 준정부기관의 경우 거의 모든 경우에 주무부처의 공무원이 위원으로 포함되어 본래 기대효과를 반감시키고 있다. 이에 추천위원회가 비상임이사의 임명권자에 의해 무력화되는 것을 방지하고, 임원 추천 과정에서 외부의 다양한 의견을 반영하는 한편, 추천과정의 실효성을 제고하기 위해서는, 노

동계를 포함한 관련 직능단체가 추천하는 위원의 정수를 추천위원회 위원 정수의 2분의 1 이상으로 하는 것이 타당하다.

지방공기업의 추천위원회는 7인으로 구성하되, 그 지방자치단체의 장이 추천하는 자 2명, 그 지방의회가 추천하는 자 3명, 그 지방공사(공단)의 이사회가 추천하는 자 2명으로 구성하도록 되어 있다(시행령 제56조의3제1항). 다만, 지방공사·공단을 최초로 설립하는 때에는 지방자치단체의 장이 추천하는 자 4인과 지방자치단체 의회에서 추천하는 자 3인으로 구성하며, 이 경우 추천위원회는 해당 지방자치단체에 둔다.

지방출연기관의 경우 현재 임원추천위원회를 구성한 기관, 즉 지방출연기관의 설립·운영 조례에서 임원추천위원회 구성 및 운영을 규정하고 있는 경우는 거의 없다. 다만, (재)세종문화회관의 경우 지방출연기관으로는 최초로 조례에 임원추천위원회에 관한 규정을 신설하면서, 추천위원회의 위원은 문화예술계 인사, 경영전문인, 공인회계사 등으로 하며, 시장이 추천하는 3명, 시의회가 추천하는 3명으로 구성하도록 하였다(서울특별시재단법인세종문화회관설립·운영조례 제9조제1항·제2항). 조례가 아닌 정관에 추천위원회를 두도록 하겠다고 도의회에 약속한 경기도의 경우 추천위원회 위원수는 5명으로 하되, 도지사가 추천한 사람 2명, 도의회에서 추천한 사람 2명, 지방출연기관 이사회에서 추천한 사람 1명으로 구성하도록 하였다.

하지만 세종문화회관의 경우 시의회가 추천하는 3명 중에 최소한 1명은 서울시장과 동일한 정당에서 추천할 수 있기 때문에 결국은 단체장의 임명권은 안정적으로 보장된다. 경기도의 경우에도 도의회에서 추천한 사람 2명 중 1명이 경기도지사과 동일한 정당에서 추천할 수 있고, 이사회에서 추천한 사람 또한 사실상 단체장의 영향력에서 자유로울 수 없다는 점에서 단체장의 임명권이 보장된다. 결국, 추천위원회를 구성한다 하더라도 형식화될 가능성이 높은 셈이다.

추천위원회가 단체장에 의해 형식화·무력화되는 것을 방지하고, 임원 추천 과정에서 외부의 다양한 의견을 반영하는 한편, 추천과정의 실효성을 제고하기 위해서는, 노동계를 포함한 관련 직능단체가 추천하는 위원이 일정 정도 포함되어야 한다. 따라서 추천위원회는 7명으로 구성하되, 그 지방자치단체의 장이 추천하는 자 2명, 그 지방의회가 추천하는 자 2명, 노동계를 포함한 관련 직능단체가 추천하는 위원 3명으로 한다. 다만 추천위원회의 위원은 해당 지방출연기관 관련단체 인사, 경영전문인, 공인회계사 등으로 하되, 퇴직공무원

은 1/3 이하(2명)로 제한한다.<sup>54)</sup>

### 3) 추천위원회의 실질적 운영

공운법에 규정된 공공기관 추천위원회의 가장 큰 문제점은 최대 5배수까지 임원을 추천할 수 있어 추천 기능이 형식화되어 있다는 점에 있다. 지방공기업의 경우 추천위원회가 임원후보를 추천하고자 하는 때에는 지방공사·공단 이 정한 임원의 직무수행요건에 따라 후보자를 추천하되, 특별한 사유가 없는 한 예정결원직위에 대하여 2배수 이상을 추천하여야 하며, 특별한 사유가 있는 경우에는 그 사유를 명시하여 2배수 미만으로 후보자를 선정·추천할 수 있도록 하고 있다. 지방출연기관의 설립 및 운영 조례에 ‘추천위원회’의 신설을 규정하는 경우 추천후보자의 규모를 3배수 이내로 규정해야 할 것이며, 추천위원회가 복수의 임원후보자를 추천하는 경우에는 순위를 부여하여 추천의 구속력을 강화하고 임명권자의 자의적인 낙하산 인사를 최소화할 필요가 있다.<sup>55)</sup>

나머지 추천위원회의 운영에 관한 규정은 「지방공기업법」의 규정을 준용하여 지방출연기관의 설치 및 운영 조례에 규정하면 될 것이다. 물론 이를 정관에 규정할 수도 있겠지만, 운영의 투명성 및 공정성을 위해서 추천위원회 운영의 주요 사항은 조례로 해야 한다. 즉, 추천위원회 회의는 위원장이 소집하며, 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결하고, 추천위원회는 회의록을 작성·비치하도록 한다.

## 4. 운영상의 문제 개선

지방출연기관에서 나타나는 개혁에 대한 유인 부재, 정치적 개입, 수익성의 과잉과 공공성의 미흡, 노동권의 보장 미흡 등의 문제를 해결하기 위해 법·제도적 방안을 모색할 수 있지만, 이러한 문제를 완전히 근절할 수는 없다. 앞에서 지방출연기관의 주요 정책과 전반적인 운영 등에 대해 검토하는 역할을 하는 지방출연기관정책위원회를 광역자치단체별로 두어 여기에서 이러한 운

---

54) 국민권익위원회는 민간수탁기관 선정의 공정성 확보와 관련하여 수탁기관선정심사위원회의 위원 구성 시 당연직 공무원의 과다 참여를 문제점으로 지적하면서 당연직인 공무원 위원 수를 일정비율 이하(25%)로 제한하도록 권고한 바 있는데, 이러한 구성원리가 추천위원회 구성에도 적용될 수 있다.

55) 물론 이와 관련된 사항은 정관에서 규정되어야 할 것이다.

영상의 문제를 개선하도록 할 수 있을 것이다. 이러한 기구를 당장 두기 어렵다면, 문제가 발생하는 경우 이에 대한 엄격한 정치적·법적 책임을 묻는 방안을 마련하여 이를 감안하여 관련 정책을 펼치도록 하는 것도 효과적일 수 있다. 이는 낙하산인사에 대한 통제방안으로서도 유효하다. 우선은 광역 단위의 지방출연기관을 한데 묶어 지방의회에서 별도로 행정사무감사를 하는 것이 하나의 방안이다.

특히 문화예술 관련 출연기관의 경우 자율성 보장을 위한 법·제도 개선이 필요하다. 이용진(2006)은 공연예술기관 운영의 자율성 보장을 위해 다음과 같은 방안을 제시한다.

첫째, 자치단체장(기관장)의 임명에 따라 연 1~2회 정도 회의만하는 운영·자문위원회를 민주적 절차에 따라 내부 당사자와 시민문화단체 추천인으로 구성하고 실질적인 운영과 책임을 부여한다.

둘째, 팔길이 원칙에 따라 인사경영의 자율권이 최대한 보장되도록 관련 법규 개정이 필요하다.

셋째, 기관의 설립취지에 합당한 객관적이고 공정한 평가지표를 개발하고 내부당사자, 시민문화단체, 외부전문가로 구성된 평가위원회가 엄정 평가를 시행한다.

넷째, 평가의 신뢰성을 높이기 위해 지표는 계량화하고 평가항목은 기관의 설립취지를 최대한 반영할 수 있도록 항목을 조정한다.

# 제5장 지방정부출연기관 지배구조

## 개편사례: 세종문화회관의 경우

### 제1절 세종문화회관의 현황

#### 1. 세종문화회관의 일반현황

세종문화회관은 1961년 우남회관으로 출발해, 1972년 화재로 소실된 시민회관의 뒤를 이어 1978년 4월 14일 개관하였다. “창의성과 자율성이 강조되는 민간예술활성화의 신호탄이자 한국문화예술의 세계화를 향한 첫걸음”이라고 표현되는 서울특별시 재단법인 세종문화회관은 1999. 7. 1. 자로 설립·출범하였고, 그 설립 및 운영의 근거는 「서울특별시재단법인세종문화회관 설립·운영조례」(이하 “법인조례”라 한다)로서, 법인의 설립 및 운영에 관한 사항을 정한 본 조례에서 법인에 대하여 규제하는 내용을 정할 수 있다.

<표 5-1> 세종문화회관 일반현황

설립목적	문화창달 및 시민문화복지 구현
설립일	'99. 7. 1
대표자(임기)	이 청 승
조직	1처 2본부 12팀 9예술단
인력	사무국 98명(현원 94), 예술단원 244명(현원 159)
예산규모	402억원
사외이사	정원: 14명, 현원: 14명
자본금	~'06: 1,966억원, '07: 213억원
주요사업	공연부문, 전시부문, 국내외 문화예술교류, 기획사업, 청소년 예술인재 육성, 9개 예술단 운영, 서울시위탁사업

아래 <표 5-2>에서 알 수 있는 것처럼 세종문화회관의 재정규모는 늘어나다

가 2010년에 축소되었으며, 부채 또한 증가 추세에 있다.

<표 5-2> 세종문화회관의 재정규모 및 대차대조표, 손익계산서  
(단위: 백만원)

구분	2010	2009	2008	2007
수익(세입)	40,305	45,178	42,442	41,289
비용(세출)	40,305	45,178	42,442	41,289
자산	31,465	27,761	26,903	32,201
부채	12,214	8,519	6,812	13,061
자본	19,251	19,241	20,091	19,140
수익	55,130	45,267	38,768	0
비용	35,587	26,286	37,817	0

자료: 서울시 클린재정정보공개시스템(<http://cleanplus.seoul.go.kr/>).

한편 재단법인 세종문화회관은 「민법」 제43조(재단법인의 정관) 규정에 따라 정관을 두고 있는데, 해당 조례에서 정한 사항 외에는 법인의 조직과 활동을 정한 근본규칙인 정관에서 자치적으로 정하여 운영할 수 있다. 따라서 조례와 정관의 이중적 규율을 받고 있는 재단법인 세종문화회관의 운영에 있어 법인의 설립 및 운영에 관한 사항을 정한 조례의 규정과 자치법규인 정관의 내용이 충돌할 경우 상위법규인 조례의 규정이 우선적으로 적용된다.

## 2. 수익성 위주의 세종문화회관 운영의 문제

현재 세종문화회관은 ‘광화문 아띠’, ‘삼청각’, ‘북서울 꿈의 숲’ 등을 운영하면서 주류와 식음료 등을 팔고, 결혼식과 연회 행사를 진행하는 등 문화예술과는 거리가 먼 상업 행위를 하고 있다. 하지만 서울시의회 문화체육관광위원회가 공공정책컨설팅 전문기관인 원지코리아컨설팅에 의뢰하여 2011년 4월 1, 2일 서울시민 1,000명을 대상으로 여론조사를 실시한 결과에 따르면, ‘문화예술 공간에 상업시설이 많은 것은 적절치 않으므로 이를 최소화해야 한다’는 의견이 58.4%로, ‘상업시설을 많이 유치하여 서울시민들의 편의를 제공하는 것이 바람직하다’는 의견 34.2%보다 훨씬 높게 나타났고, 세종문화회관이 너무 수익사업에 치중한다는 지적에 대해서도 공감하는 의견(53.6%)이 공감하지 않는다는 의견(22.7%)보다 2배 이상 많은 것으로 나타났다.

법인조례는 문화 예술진흥을 위한 각종 사업의 수행을 목적으로 하고 있고, 재단법인 세종문화회관 정관에도 시민의 문화향수 기회를 확대하고 문화창달에 기여할 수 있는 문화예술 공간의 조성 및 운영 등을 통해 서울특별시 시민 문화복지 구현에 이바지함을 목적으로 한다고 규정하는 등 공공성에 초점이 있음을 명확히 규정하고 있지만, 그동안 운영 목적에 맞지 않는 상업적 활동에 치중하고 있다는 지적을 받아왔다. 특히, CJ푸드빌(주) 대표이사 출신인 박동호씨가 현 세종문화회관 사장으로 부임한 2009년 말부터 식음료 관련 수익사업 확대가 노골화되었는데, 최근 세종문화회관 지하에 109억원을 투입하여 외식사업 공간으로 조성한 ‘광화문 아띠’가 대표적인 예이다.

더욱이 세종문화회관은 2009년부터 삼청각(4,399m<sup>2</sup>)을 운영하며 2010년 74억여원의 예산을 쓰고 74억여원을 벌어들여 이전의 적자 구조를 개선했지만 전 통 공연의 질이 낮다는 지적을 받고 있다. 또한 2009년 강북구 번동 북서울꿈의숲(90만m<sup>2</sup>)에 중식당, 이태리식당, 4개의 카페, 편의점 등을 조성해 식·음료 사업에 몰두하고 있다.

이는 2005년 코오롱 부회장 출신 김주성 사장을 시작으로 연이어 경영인 출신 사장이 부임하면서 재정자립도 상승을 강조해 온 결과인데, 산하예술단체에 별다른 히트작이 없는 데다 대관에도 실패하며 매년 수입이 줄고 있다. 그리고 예술생산 능력도 극장의 장소성과 연결되지 않고 있다. 2010년 서울시국악관현악단, 서울시무용단, 서울시합창단을 비롯한 9개 산하예술단체는 총 175건의 공연을 했지만 서울시가 이들을 찾아가는 공연 등에 동원한 탓에 세종문화회관에서 공연한 경우는 39건으로 22%에 그쳤다. 오히려 국가 행사가 세종문화회관에서 행해지고 있어 예술 생산의 중심이 될 것인지, 유통의 중심이 될 것인지 그 지향점이 무엇인지 알 수 없다.<sup>56)</sup>

세종문화회관이 지향하는 고유의 목적을 달성하고자 한다면, 그리고 회관이 지닌 뛰어난 입지 조건과 명성을 되살리려면 수익성 중심이 아닌 공공성을 중심에 두고 낙후된 소프트웨어를 개선할 필요가 있다.

### 3. 세종문화회관 지배구조의 실태 및 최근의 개편내용

#### 1) 지배구조 개편의 경과

56) 한국일보, “한국 공연의 메카에서 음식점 냄새라니...세종문화회관, 개천절 행사부터 호프집까지 지향점 잃어,” 2011/04/13.

세종문화회관은 언론에 대관 비리, 하우스 매니저의 수당 부당 수령 등으로 검찰의 압수수색을 받았고, 공연사업본부장은 비리 혐의로 조사를 받다가 사표까지 제출했다. 이와 같은 비리는 어제오늘의 일이 아니다. 2004년에는 세종문화회관 전 사장의 배임수증 혐의와 당시 본부장 이하 간부들의 각종 비리로 언론으로부터 ‘복마전’이라는 악칭을 얻었고, 2009년도에는 또 다른 세종문화회관의 전 사장이 임기 중에 세종이야기 조성 공사 등과 관련해 여러 가지 소문이 떠돌아 임기 중 돌연 사임을 하는 일도 있었다.

세종문화회관의 사장을 비롯한 최고 의결 기구인 이사회 구성원 임명이 모두 시장의 독단적 판단으로 이루어지다 보니 부적절한 인물이 사장으로 부임해 주변 간부들과 함께 각종 비리를 저지르고 있던 세종문화회관은 공공문화예술기관이라는 말이 무색할 정도로 그 폐해가 지속적으로 반복되어 왔다(장정숙, 2011).

이에 세종문화회관의 지배구조를 바꾸기 위한 시도가 최근 개정 조례안에 반영되었다. ‘공공이사제’ 도입의 출발점으로 재단법인 세종문화회관의 최고 의사 결정 기구인 이사회를 민주화하기 위해 ‘임원추천위원회’를 구성하는 것을 골자로 한 「서울특별시 재단법인 세종문화회관 설립·운영 조례 일부개정조례안」이 지난 2011년 7월 8일 제231회 정례회 본회의에서 통과된 것이다.

원래 2011년 4월 서울시의회 임시회에서 민주당 의원 29명의 발의로 개정안이 상정되었으나, 당시 서울시장, 서울시 집행부에서 통과되지 못하도록 저항, 반대한 결과 보류되었다. 특히 집행부에서 서울시가 출연한 모든 재단에 대해 지방공기업 시행령의 규정을 준용하여 ‘임원추천위원회’를 설치하는 것으로 조례와 정관을 바꾸겠다고 조례개정안의 주요 내용을 서울시의 표준 정관(안)에 맞출 것을 요구하기도 했다.

<표 5-3> 시의회 및 집행부 법률자문결과 쟁점사항 비교

의 뢰 처	자문의 뢰 내 용	1) 정관변경방법은 민법 제45조에서 정관에서 정한 때에 한해 변경할 수 있다고 한 규정에 동 일부개정조례안이 위반되지 여부(시의회) 2) 동 일부개정조례안이 임원의 임면에 관한 사항을 정관에 정하도록 규정한 상위법인 민법에 위반되는지 여부(집행부)	지방공기업법에서 규정하고 있는 임원추천위원회를 동 일부개정조례안에 규정함이 지방공기업법 위반 또는 지방자치단체장의 권한 침해인지 여부	임원추천위원회 구성에 노조대표자 혹은 근로자대표가 추천함이 경영간섭에 해당되는지 여부
-------------	--------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------

시의회	전봉진 변호사	1) 위반되지 않음	위반이 아니며 권한침해도 아님.	경영간섭으로 보기 어려움
	법무법인 영진	1) 위반되지 않음	위반이 아니며 권한침해도 아님.	경영간섭으로 보기 어려움
	한양대 교수 박종보	1) 위반되지 않음	임원추천위원회의 기능에 따라 논란의 여지가 있음(추천위 결정을 강제하게 되면 권한침해에 해당할 수 있음)	경영간섭이 될 가능성이 높음.
집행부	동국대 교수 최정일	2) 정관변경이 아닌 조례변경은 민법 제43조 및 제45조 위반임	위반 아님.	의견 없음
	법무법인 영포	2) 위반이며 개정 불가	상위법과 다른 내용(추천위원회)을 포함하여 조례를 개정함은 불가	의견 없음
	노무법인 정진	2) 의견 없음	의견 없음	정당하지 않음.
* 공무원 파견조문 삭제의 경우, 삭제되더라도 상위법인 「지방공기업법」에 의해 공무원 파견이 가능함.				

자료: 서울특별시의회 문화체육관광위원회 수석전문위원(2011).

하지만 현재 지방 공기업의 임원추천위원회가 그 역할을 제대로 하지 못한다는 지적이 많은 상황에서 잘못된 제도를 그대로 따라갈 수는 없었기에 6월 정기회에서 원안을 수정한 개정조례안이 다시 상정되었고, 그 과정에서 서울 시장이나 서울시 쪽에서 이 시기에 여러 비리, 문제가 터지자 반대할 명분이 없어졌고, 결국 상임위를 통과하였다. 그 후 시의회의장이 한나라당 소속인 관계로 행안부에 행정해석을 받아보자고 해서 행정해석을 받아본 결과 본 조례 개정안은 행안부관할이 아니라고 나왔고, 이에 따라 7월 8일 본회의에 상정되어 통과되었다. 하지만 애초에 제기했던 개편내용이 많이 희석되었기에 다음 절에서는 그 내용을 보완하여 세종문화회관의 지배구조 개편방안으로 제시한다.

## 2) 법인조례의 제·개정이유

과거 법인조례는 이사장 및 사장을 포함한 15인 이내의 이사와 감사 2인을 두되, 이사장의 임면과 임기만 조례에 정하고, 시장·이사 및 감사의 임기와

임면에 관한 사항은 정관으로 정하도록 하고 있었다. 그러나 이사장을 포함한 임원의 구성 및 임면·해임 등과 임원의 임기는 세종문화회관을 운영하는 데에 주요한 사항이므로 정관이 아니라 조례로 정할 필요가 있다. 이에 2011. 9. 22 개정된 법인조례는 임원의 임면, 임기와 직무에 관한 사항을 조례에 신설하였다.

법인조례를 개정한 이유는 세종문화회관이 문화예술을 위한 공익적인 기능을 향상시키고, 재단법인의 설립 목적에 맞는 전문성을 가진 이사회를 구성할 수 있도록 임원추천위원회를 설치·운영하도록 하는 한편, 문화예술의 특성을 살린 평가제도 및 조직을 구성할 수 있도록 하기 위한 것이다.

### 3) 개정 법인조례의 주요내용

- 법인의 정관을 변경하기 위해서는 시장의 승인을 거치도록 한 규정을 이사회 의결을 거쳐 시장의 승인을 받도록 함(제6조 제2항)
  - 이사장은 이사회에서 의결하여 시장이 임면하고, 사장은 “임원추천위원회”의 추천을 받아 시장이 임명하도록 함(제7조)
  - 임원 선정의 공정성을 확보하기 위하여 “임원추천위원회”가 추천한 임명하도록 함(제9조)
  - 위원의 자격을 확대하여 규정함(제9조 제2항)
  - 의결방법을 재적위원 과반수의 찬성으로 함(제9조 제3항)
- 핵심이 되는 조문은 다음과 같다.

**제7조(임원의 임면 등)** ① 법인의 임원은 이사장 및 상임이사 (이하 “사장”이라 한다) 각 1명을 포함한 15명 이내의 이사와 감사 2명으로 한다.

② 사장을 포함한 임원은 임원추천위원회(이하 “추천위원회”라 한다)를 거쳐 시장이 임명한다. 단 이사장은 이사회 의결을 거쳐 시장이 임면한다.

③ 사장을 제외한 이사 및 감사는 비상근으로 한다.

**제8조(임원의 임기 및 직무)** ① 법인의 이사장·사장·이사 및 감사의 임기는 3년으로 하고 1회에 한하여 연임될 수 있다. 다만, 임원을 연임하고자 하는 경우에도 추천위원회의 심의를 거쳐야 한다.

② 사장은 법인을 대표하며, 이사회 의결사항 등 법인의 업무를 총괄한다.

③ 감사는 법인의 회계 및 사무를 감사하며, 이사회에 출석하여 의견을 진술할 수 있다.

④ 이 조례에 규정한 사항 외에 임원의 임기 및 직무 등에 관한 사항은 법인의 정관으로 정한다.

**제9조(추천위원회)** ① 추천위원회의 위원은 다음과 같이 구성한다.

1. 시장이 추천하는 3명

2. 서울특별시의회(이하 “시의회”라 한다)가 추천하는 3명

② 위원은 문화예술계 인사, 경영전문인, 공인회계사 등으로 하며, 법인의 임·직원, 서울시의 공무원 및 시의회 의원은 추천위원회의 위원이 될 수 없다.

③ 추천위원회는 재적위원 과반수의 찬성으로 의결하며, 추천된 자가 임원에 임명되는 때까지 존속한다.

④ 추천위원회의 위원장은 위원 중에서 호선하며, 위원장은 추천위원회를 대표하고 회의를 주재한다.

⑤ 법인은 임원의 임기만료 그 밖의 사유로 임원을 새로이 임면하고자 하는 때에는 지체없이 추천위원회를 구성하여야 한다.

⑥ 이 조례에 규정한 사항 외에 추천위원회의 구성 및 운영, 임원후보의 추천절차 등에 필요한 사항은 법인의 정관으로 정한다.(시보정정 제3071 2011.10.6)

## 제2절 세종문화회관의 지배구조 개편방안

위에서 언급한 것처럼, 세종문화회관의 경우 임원추천위원회가 구성되는 등 획기적인 조례 개정이 이루어지긴 했지만, 애초 발의되었던 것에서 후퇴한 부분도 있고, 좀더 전향적으로 개정되어야 할 사항도 있다. 이러한 사항을 담아 여기서는 세종문화회관의 지배구조 개편방안을 제시하고자 한다. 개편사항은 주로 「서울특별시 재단법인 세종문화회관 설립·운영 조례」(이하 “법인조례”라 한다)에 대한 개정안으로 형태로 제출될 것이기에 법인조례 개정안을 중심으로 서술한다.

## 1. 세종문화회관의 외부지배구조 개편방안

### 1) 세종문화회관의 관리 및 운영에 대한 민주적인 통제

세종문화회관에 대해서 세부적인 운영지침이나 수시적인 명령에 의한 통제보다는 중앙정부 및 서울시의 정책방향과 연계하여 서울시민의 복지와 문화가 고양되고, 사회적 형평성이 보장될 수 있도록 하는 수준에서 통제·감독의 방향을 설정해야 한다.

특히 서울시의회의 세종문화회관 경영상황에 대한 감시와 신중한 예산심의를 통하여 세종문화회관에 대한 서울시의회의 감시기능이 적절히 확보되어야 한다. 「지방재정법」에서 규정하고 있는 주민참여예산제 등을 활용하여 세종문화회관에 대한 행·재정 지원의 정당성을 확보하는 방안도 적극 고려할 필요가 있으며, 세종문화회관에서 진행하는 일련의 프로그램에 시민의 선호가 반영될 수 있는 방안을 적극 모색할 필요가 있다.

### 2) 세종문화회관 현황에 대한 투명한 공개

현재 서울시 클린재정정보공개시스템(<http://cleanplus.seoul.go.kr/>)을 통하여 세종문화회관의 일반현황과, 재정규모 및 대차대조표, 손익계산서를 접할 수 있지만, 그 정관이나 그 밖의 세종문화회관에 관한 구체적인 상황을 파악하기 어렵다. 세종문화회관이 진행하고 있는 각종 공연사업의 취지 및 운영 현황, 그리고 그 성과나 문제점을 서울시민에게 투명하게 공개하여 진정한 의미의 참여행정체계가 구축되도록 할 필요가 있다.

또한 서울시 클린재정정보공개시스템이 서울시의 출자·출연기관에 대한 일종의 통합공시를 제공한다면, 세종문화회관과 비슷한 목적을 가지고 운영되는 지방출연기관을 비교하고 검토할 수 있는 시스템 또한 필요하다.

### 3) 경영평가의 운영평가로의 전환

지방공기업 경영평가는 공운법상의 공공기관 경영평가와 대동소이하며, 고유한 공공적 목적을 위해 존립하는 공공기관에 대해서 기업경영을 근간으로 한 경영효율화 모델을 그대로 적용하고 있는 공공기관 경영평가제도의 문제점을 그대로 드러낸다. 공공기관 경영평가가 공공기관의 본래 목적을 존중하고 확장하는 것이 아니라 상업적 경영을 강요하여 공공기관의 존재 이유를

부정하는 역할을 하고 있는 것이다. 따라서 공공기관을 제대로 평가하기 위해서는 공공기관의 존립 목적에 적합한 대안평가들이 필요하며, 평가 용어 또한 공공기관의 효율성만을 주목하는 ‘경영평가’가 아니라 공공기관의 애초 목적이 제대로 구현되고 있는지를 파악하는 보다 객관적인 용어가 요구된다. ‘공공서비스 증진을 위한 운영 적정성’을 평가한다는 점에서 ‘운영평가’를 해야 한다.

지방출연기관들은 이미 시의회로부터 정기적으로 행정사무감사를 받고 있기에 중복평가가 된다는 점에서 지방출연기관에 대한 경영평가를 폐기하고 차라리 제대로 실시되지 못한 기존 평가·감독시스템을 개선하는 것이 타당하다. 이 점에서 법인조례상의 경영평가 조항을 삭제할 필요가 있다.

불가피하게 출연·출자기관에 대해 평가를 해야 한다면 ‘운영평가’로 바꾸어 공공성 강화, 운영의 합리성 증대 및 서비스의 질 향상을 위하여 필요한 경우에 법인의 운영에 대하여 평가를 하도록 한다. 지금의 출연·출자기관 경영평가는 ‘부실경영 방지’ 및 ‘경영의 효율성 증대’에 초점이 맞춰진 결과 출연·출자기관의 공공성·공익성을 저해하고 있으며, 공공성·공익성을 평가할 수 있는 객관적 지표도 부재한 상황이다. 또한 경영평가 결과에 따른 인사상·예산상 등의 조치를 빌미로 출연·출자기관의 자율성을 침해하고 인사권을 휘두르고 있는 바, 운영평가의 결과와 관련하여 법인의 공공적이고 효율적인 운영을 위하여 그 결과를 공표하는 등 필요한 지도나 권고를 하는 것으로 바꾸어 평가 결과가 출연기관 통제의 수단으로 활용되지 않도록 할 필요가 있다.

## 2. 세종문화회관의 내부지배구조 개편방안

### 1) 임원추천위원회의 구성 및 운영 활성화

#### (1) 추천위원회의 구성 및 관련 직능단체의 참여(안 제9조제1항·제2항)

현행 법인조례는 임원추천위원회에 관한 규정을 두지 않았다가, 「지방공기업법」의 관련 규정을 참고하되, 법인 내부구성원의 의견이 반영되도록 임원추천위원회를 새로 구성하도록 하는 시장 추천 2명, 시의회 추천 3명, 세종문화회관 사장 추천 1명, 노조대표자 추천 1명 등 총 7명으로 구성하도록 규정한 의원발의안을 수정하여, 추천위원회의 위원은 문화예술계 인사, 경영전문인, 공인회계사 등으로 하며, 시장이 추천하는 3명, 시의회가 추천하는 3명으로 구성하도록 하였다(법인조례 제9조제1항·제2항). 여기에서 재단법인 세종문화회

관 임원의 임명권을 시장의 고유권한으로 인정하는 법률은 존재하지 않으며, 시장에게 세종문화회관 임원의 임명권을 부여한 근거 법령은 법인조례이다. 따라서 시장이 임원을 임면하도록 한 규정을 “임원추천위원회”를 거쳐 시장이 임면하도록 개정하는 것은 특별히 시장의 인사에 대한 고유권한을 침해한 것은 아니다.

하지만 세종문화회관의 경우 시의회가 추천하는 3명 중에 최소한 1명은 서울시장과 동일한 정당에서 추천할 수 있기 때문에 결국은 단체장의 임명권은 안정적으로 보장된다. 추천위원회를 구성한다 하더라도 형식화될 가능성이 높은 셈이다.

따라서 지방출연기관에서도 임원 추천에 대한 신뢰를 높이고, 임원추천위원회의 공정하고 책임있는 의사결정을 담보하기 위해서 지방출연기관이 제공하는 공적 서비스의 직접 이해관계자를 참여시킬 필요가 있다. 즉, 노동계를 포함한 관련 직능단체가 추천하는 위원이 추천위원으로 일정 정도 포함되어야 한다. 이에 추천위원회는 7명으로 구성하되, 서울시장의 추천하는 자 2명, 서울시의회가 추천하는 자 2명, 노동계<sup>57)</sup>를 포함한 관련 직능단체가 추천하는 위원 3명으로 한다. 다만 추천위원회의 위원은 문화예술계 인사,<sup>58)</sup> 경영전문인, 공인회계사 등으로 하되, 퇴직공무원은 1/3 이하(2명)로 제한한다.

이와 같이 “임원추천위원회”를 구성함에 있어 “법인의 노조대표자”가 임원추천위원회의 위원 1명을 추천한다고 규정한 조항이 사용자의 경영권을 침해한다는 의견이 있을 수 있다. 하지만 노동조합과 사용자의 단체교섭에 있어서 경영권의 본질적 부분을 침해하는 내용은 단체교섭의 대상으로 인정되지 않으나, 지방출연기관의 설립 및 운영 조례에서 법인의 노동조합 대표자에게 임원추천위원회의 위원 1명을 추천하도록 하는 것은 단체교섭과는 전혀 무관한 사항이다. 더욱이 노동조합 대표자가 직접 위원이 되는 것이 아니라 임원추천위원회의 위원 7명 중 1명에 대한 추천만을 할 뿐이며, 노동조합이 지방출연기관 운영에 있어 직접적인 영향을 받는 이해관계인이며, 임원 선임에 근로자측의 이해관계를 반영할 필요도 있다는 점을 감안할 때 임원추천위원회의 위

57) 이 경우 노동계는 직원의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합(근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수를 대표하는 자를 말한다. 이하 “근로자대표”라 한다)의 대표자를 의미한다.

58) 이는 그 자격요건이 불분명한 측면이 있으므로, 문화·예술적 분야에 있어서 세종문화회관이 가지는 지위 및 그에 따른 세종문화회관 임원 구성의 중요성 등을 감안하여 그 자격요건을 구체적으로 정하여야 할 것이다.

원에 대한 추천권한을 노동조합에 부여하는 것은 오히려 지향되어야 할 사항이다. 다시 말해 노동조합 대표자에게 임원추천위원회 위원 1명의 추천권한을 부여하는 것은 지방출연기관의 운영과 관련하여 임원추천에 영향력을 행사하는 자의 범위를 어디까지로 정할 것인가라는 가치판단의 문제일 뿐, 강행법규 위반여부와는 무관한 문제이다.

한편, 법인조례 제7조제2항은 임원 임명시에 추천위원회를 거치도록 하고 있을 뿐, ‘임원추천위원회’ 의결의 효력에 관해서는 분명하게 규정하지 않고 있다. 즉, 제안이유의 주요골자에는 “임원 선정의 공정성을 확보하기 위하여 “임원추천위원회”가 추천한 임원 중에서 임면하도록 함(안제9조)“이라고 설명하고 있으나, 제9조 어디에도 “임원추천위원회에서 추천된 자 중에서 임명하여야 한다”는 규정이 없어 법문의 불명확성이 존재한다는 것이다. 이는 제7조 단서규정도 마찬가지다. 따라서 공운법에서의 추천규정과 같이 “추천된 사람 중에서“ 임명하는 식으로 규정되어야 한다.

## (2) 이사장 및 임원의 임면방안 개선

이사장은 이사회를 소집하고 그 의장이 되어 이사회 의 회무를 통할하는 역할만 한다는 점에서 이사회 의 구성원인 이사들이 직접 선임하는 것이 타당할 수 있고, 춘천시문화재단, 중원문화체육관광진흥재단, 목포문화재단과 같이 이사회에서 호선하거나 선출하는 경우도 있다. 개정된 법인조례는 임원의 임면 등에 관한 규정을 신설하여, 사장을 포함한 임원은 추천위원회를 거쳐 시장이 임명하되, 이사장은 이사회 의 의결을 거쳐 시장이 임명하는 것으로 하였다(법인조례 제7조).

사장은 유일한 상근임원으로서 법인을 대표하고 이사회 의 의결사항 등 법인의 업무를 통할하는 중대한 역할을 수행한다. 따라서 지방출연기관의 자율성과 독립성을 제고하고, 단체장이 임명하는 낙하산 인사에 의해 법인이 파행적으로 운영되지 않도록 하려면, 사장은 서울시장이 임명하되, 추천위원회의 추천과 함께 서울시의회 의 동의 절차를 거치도록 하는 것이 바람직하다. 서울시장의 임명권 행사에 앞서 미리 인사청문회와 같은 서울시의회 의 동의 절차를 거치도록 하는 것은 임원의 임명권을 시장의 고유권한으로 인정하는 법률이 존재한다면 단체장의 임원 임명권에 대한 견제나 제약에 해당하여 문제가 될 소지가 있겠지만, 여기에서는 세종문화회관 임원의 임명권을 부여한 근거 법령이 법인 조례이므로, 이 조례에 시장이 임명하는 임원에 대한 인사청문회

를 규정하는 것은 논의해볼 필요가 있다. 설사 의회의 동의를 거치는 것이 위법하다면, 사실상 인사청문회 역할을 할 수 있는 시의회와의 인사간담회 등을 통해 서울시 세종문화회관 이사장 임명대상자에 대한 공모가 공정하게 진행되었는지와 함께, 임명대상자의 역량·경력·마인드, 업무수행능력을 사전에 검증할 수 있다고 본다. 이는 지방출연기관장에 대한 인사청문회가 현행 법령 상으로는 불가능한 조건에서 보완적인 역할을 할 수 있다.<sup>59)</sup>

### (3) 추천위원회의 운영

추천위원회의 운영에 관한 규정은 「지방공기업법」의 규정을 준용하여 지방출연기관의 설치 및 운영 조례에 규정하면 될 것이다. 물론 이를 정관에 규정할 수도 있겠지만, 운영의 투명성 및 공정성을 위해서 추천위원회 운영의 주요 사항은 조례로 해야 한다.

한편, 법인조례안에 대한 서울시의회 문화체육관광위원회 수석전문위원의 검토보고서는 임원추천위원회의 임원추천 안건이 매우 중대하므로 발의 원안에서 “재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결”하도록 한 것을 “재적위원 과반수의 찬성으로 의결”하도록 수정하는 것이 바람직하다는 집행부의 의견을 수용하여, 이것이 보다 많은 추천위원이 참석하여 의결하는 것이 바람직하다는 측면에서 타당한 의견으로 보고 있다. 하지만, 이와 같이 의결정족수를 높일 경우 추천위원회 회의 자체가 개최되지 않을 수도 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 이사회 또한 재적이사 과반수의 출석과 출석이사 과반수의 찬성으로 의결한다고 규정되어 있다.

## 2) 공공이사회의 구성

### (1) 이사회를 최고의사결정기구로 명시

---

59) 이와 관련하여 인천시는 2011년 10월 10일 전국 지자체 가운데 처음으로 고위공직자 임명에 앞서 인사청문회 성격의 검증을 하였다. 인천시에 따르면 송영길 시장은 최근 김진영 현 인천도시개발공사 부사장을 정무부시장으로 내정하고 사실상 인사청문회인 시의회 인사간담회에 검증을 요청했다. 인천시의회도 고위 공직자 인사청문회 관련 조례를 만들려다 법적 근거가 없다는 행정안전부 회신과 대법원 판례 등으로 조례 제정이 어렵다고 판단한 상황이었기 때문에 이를 환영하였다. 대전시도 염홍철 시장이 인사청문회 검토의사를 밝힌 이후, 상위법에 저촉되지 않으면서 실질적인 청문이 이뤄질 수 있는 방안을 찾는 중이다. 세계일보, “‘人事가 亡事’ 낙하산 판례 끊자 지자체 고위공직자 인사청문회 도입 재점화,” 2011.10.8.

법인조례에는 (재)세종문화회관의 최고의사결정기구로 이사회를 두되, 이사회가 이사장, 사장을 포함한 이사로 구성된다는 것을 명시한다.

2011. 9. 22 개정된 법인조례는 임원의 임면, 임기와 직무에 관한 사항을 조례에 신설하였지만, 이는 이사회 구성원으로서 규정된 것이 아니라 파편화된 개별 임원에 관한 사항에 나열된 것으로 볼 수 있다. 향후 법인의 최고의결기구인 이사회 구성원으로서 임원에 관한 사항이 규정되도록 해야 할 것이다.

한편, 이러한 이사회 실질적인 권한 강화를 위해 정관에 규정된 이사회 심의·의결사항을 조례에 규정하도록 한다.

## (2) 공공이사회 구성

지금까지 공공이사회와 관련된 논의에서는 공공이사회 구성방안으로 이해관계자의 참여 확대를 주된 방향으로 언급하였다. 물론 그에 앞서 공공이사회가 무엇을 의미하는지가 논의될 필요가 있겠지만, 세종문화회관의 공공성에 누구보다도 관심을 가진 이해관계자를 배제하고서는 공공이사회가 바로 설 수는 없을 것이다. 이에 당해 지방출연기관이 제공하는 공공서비스 이용자단체 및 근로자의 과반수를 대표하는 노동조합의 대표 또는 근로자의 과반수를 대표하는 노동조합이 없을 경우 직원 과반수를 대표하는 자의 추천을 받은 사람을 임원으로 반드시 포함시키도록 한다.

## (3) 이사회 소집, 의결 정족수 등, 이사회 의결 제척사유, 의사록

지방출연기관 내부지배구조 개편방안에서 언급한 것처럼, 이사회 소집, 의결 정족수 등, 이사회 의결 제척사유, 의사록에 관한 조항도 정관에 규정된 관련 조항을 가져와서 조례에 명시한다.

다만, 이사회 소집의 경우 이사회는 정기회의와 임시회의로 구분하고, 임시회의는 이사장이 필요하다고 인정할 때, 이사회 재적이사 3분의1 이상이 회의의 목적을 제시하여 소집할 때에만 이사장이 소집할 수 있도록 한다. 서면결의 의결이 가능한 사항도 이사회에 부의할 사항 중 긴급을 요하는 사항으로 한정하고 경미한 사항은 제외한다.

# 제6장 결 론

## 제1절 연구내용 요약

지방정부출연기관 지배구조의 현황 및 개편방향에 대해 검토한 본 연구의 전반적인 내용을 요약하면 다음과 같다.

제2장에서는 지방출연기관의 현황을 분석하였다. 지방출자·출연기관은 “지방공기업법”의 적용을 받는 지방공사와 지방공단을 제외하고, 「지방공기업법」 제77조의3, 「민법」 제32조 등 관계법령에 따라 지방자치단체가 출자하거나 출연하여 설립한 기관·단체 또는 법인”으로, 특히 출연기관은 대부분의 추진 사업들이 자체사업이나 수익사업이 아닌, 지방자치단체 또는 국가의 공익사업을 대행하는 공익적 기관이라는 공통점을 가지고 있다. 하지만 중앙정부의 공공기관도 아니고, 지방공기업도 아닌 지방출연기관은 지금까지 연구의 사각지대에 있으면서 다른 어느 공공기관보다 많은 문제를 가지고 있으면서도 이에 대한 체계적인 현황 파악조차 되지 않았다. 각 지방정부마다 출연기관의 범주와 분류가 다를 뿐더러 이에 대한 예산 및 인력 현황이 제대로 제시되지 않아 전반적인 지방공공기관의 현황을 파악하는 것은 정확하지 않았던 것이다.

출연기관은 영어마을, 장학재단, 청소년수련관, 교통연수원, 학사운영기관 등 지역 특성에 따라 다양하게 존재하는데, 운영성과에 대한 결과가 외부로 나타나기 어렵다는 점에서 출자기관보다 통제가 더욱 어렵고, 설립근거도 불명확하다. 지방출자·출연기관은 일반직 지방공무원의 3.8%에 달하는 8,785명의 인력이 근무하고 있어 기관당 37.7명이 근무하고 있는 셈이고, 그 총 자산은 9조 8,225억원에 이르며, 그 중 자본은 6조 1,043억원, 부채는 3조 7,182억원으로써 부채비율이 60.9%로 지방재정에 상당한 부담으로 작용하고 있다.

제3장에서는 지배구조의 개념에서 출발하여 지방출연기관 지배구조의 문제점을 국가 공공기관 및 지방공기업과 비교하여 제시하고, 제4장에서는 지방출연기관 지배구조의 개편원칙을 민주적 관리방식에 입각한 지배구조, 공적가치 관리에 입각한 지배구조, 통제원리별 지배구조의 개선으로 정리하고 이에 입각하여 지방출연기관 지배구조의 개편방향을 외부 지배구조와 내부 지배구조로 나누어 제시하였다. 제3장과 제4장에서 제시된 지방출연기관 지배구조의

문제점과 개편방향을 비교하여 정리하면 다음과 같다.

<표 6-4> 지방출연기관 지배구조의 현황 및 문제점과 개편방향 비교

지배구조	세부내용	현황 및 문제점	개편방향
외부 지배구조	지정 및 유형 구분	<ul style="list-style-type: none"> <li>설립근거 불명확</li> <li>각 지자체별로 출연기관의 범주와 분류가 달라 통합적인 파악 곤란</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방출연기관의 지정 및 유형 등을 규정한 ‘(가칭)지방출연기관의 설립·운영에 관한 법률’ 제정</li> </ul>
	관리·감독	<ul style="list-style-type: none"> <li>중앙감독부서의 부분적인 지도·감독</li> <li>단체장의 전권 행사</li> <li>체계적인 지도·감독의 부재</li> <li>경영상황 등에 한정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>정부 정책방향과 연계하여 지역주민 복지 제고, 사회적 형평성 보장 수준에서 통제·감독 방향 설정</li> <li>관리 및 운영에 대한 민주적 통제</li> <li>지방의회의 감시기능 확보</li> <li>지역주민들과 이해관계자들이 관여하는 지방출연기관정책위원회 운영</li> </ul>
	설립 통제	<ul style="list-style-type: none"> <li>설립타당성 검토의 부재</li> <li>그림자조직화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역주민이 포함된 설립타당성 검토 심의위원회 도입</li> <li>설립타당성 조사 결과 공개</li> </ul>
	경영 공시	<ul style="list-style-type: none"> <li>경영공시나 통합공시 관련 규정 부재</li> <li>지배구조의 투명성 취약</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>광역자치단체별 공시시스템에서 통합공시</li> </ul>
	경영 평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>평가대상기관의 문제</li> <li>중복평가에 따른 행정비효율</li> <li>평가지표의 지속적인 개선 미흡</li> <li>출연기관의 고유목적 및 공공성·공익성 저해</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>중복평가가 행해지는 기관에 대한 경영평가 폐기</li> <li>운영평가로의 전환을 통한 공공성 강화, 운영의 합리성 증대</li> <li>경영평가와 성과급지급의 연동 폐기</li> <li>지방공기업과 다른 평가기준, 평가지표, 평가방식의 검토</li> </ul>
	공무원 파견	<ul style="list-style-type: none"> <li>지자체의 개입통로로서 출연기관의 독립성 저해</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>조례에서 공무원의 파견 규정 삭제</li> </ul>
내부 지배구조	이사회 및 기관장	<ul style="list-style-type: none"> <li>지자체의 관여 및 통제의 통로</li> <li>당연직 이사에 관료들이 임명되어 출연기관의 의사결정 좌우, 자율성 저</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>이사회 관련 규정을 조례에 명시</li> <li>조례를 통한 정관 변경절차 규정</li> <li>이사회의 독립성과 전문성을 강화하고 이해관계자들의 참여를 보장하는 이사회 구성 도모</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>약</li> <li>○단체장 승인에 의한 정관 변경</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○이사회에 이해관계자의 참여 명시</li> <li>○이사회의 소집, 의결 정족수 등에 관한 조항도 운영 조례에 명시</li> </ul>
임원의 인사 제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>○임원의 구성 및 임면·해임 등과 임원의 임기를 정관에 규정</li> <li>○이사장을 단체장이 직접 맡는 경우도 상당함</li> <li>○낙하산 인사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○이사회에서 이사장 선임 의결</li> <li>○의회 인사청문회 등 사장에 대한 의회의 인사검증체계 도입</li> <li>○임원인사 제도개혁위의 설치·운영</li> <li>○임원의 임기 및 직무의 조례 규정</li> <li>○추천위원회의 추천 절차 엄격화</li> </ul>
임원 추천 위원회	<ul style="list-style-type: none"> <li>○기관장에 대해 추천위원회 관련 조례를 제정한 경우는 없었음</li> <li>○추천위원회 신설에 관한 논란</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○정원 50명 이상 또는 운영평가하고 있는 기관에 대한 추천위원회 구성 및 모든 이사에 대한 추천권 부여</li> <li>○추천위원회에 노동계를 포함한 관련 직능단체 추천위원 포함</li> <li>○추천위원회의 실질적 운영</li> </ul>
운영상 문제	<ul style="list-style-type: none"> <li>○개혁에 대한 유인 부재</li> <li>○단체장 또는 담당공무원 교체에 따른 운영상 문제</li> <li>○수익성의 과잉과 공공성의 미흡</li> <li>○노동권 보장 미흡</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○광역단위 지방출연기관정책위원회를 두어 각 기관의 주요 정책 및 운영 검토</li> <li>○사후 엄격한 정치적·법적 책임 추궁 방안 마련</li> </ul>

제3장과 제4장의 논의에 기반하여 제5장에서는 지방출연기관 지배구조 개편의 사례로서 세종문화회관의 경우를 분석하였다. 사장을 비롯한 최고 의결 기구인 이사회 구성원 임명이 모두 시장의 독단적 판단으로 이루어지다 보니 부적절한 인물이 사장으로 부임해 주변 간부들과 함께 각종 비리를 저지르고 있던 세종문화회관은 공공문화예술기관이라는 말이 무색할 정도로 그 폐해가 지속적으로 반복되어 왔다. 이에 세종문화회관의 지배구조를 바꾸기 위한 시도가 최근 개정 조례안에 반영되었다. ‘공공이사제’ 도입의 출발점으로 재단법인 세종문화회관의 최고 의사 결정 기구인 이사회를 민주화하기 위해 ‘임원추천위원회’를 구성하는 것을 골자로 한 「서울특별시 재단법인 세종문화회관 설립·운영 조례 일부개정조례안」이 지난 2011년 7월 8일 제231회 정례회 본회의에서 통과된 것이다.

하지만 애초에 제기했던 개편내용이 많이 희석되었기에 본 연구에서는 그 내용을 보완하여 세종문화회관의 지배구조 개편방안으로 제시하였다. 즉, 세종

문화회관의 외부지배구조 개편방안으로, 세종문화회관의 관리 및 운영에 대한 민주적인 통제, 세종문화회관 현황에 대한 투명한 공개, 경영평가의 운영평가로의 전환을 제시하였고, 내부지배구조 개편방안으로, 임원추천위원회의 구성 및 운영 활성화, 이사장 및 임원의 임면방안 개선, 공공이사회의 구성 등을 제시하였다.

## 제2절 연구의 정책적 시사점

본 연구는 비판적인 관점에서 지방출연기관의 지배구조에 대해 분석한 거의 최초의 연구라는 의미가 있다. 그러하다 보니 약간 거칠게 서술된 부분도 있는 것이 사실이다. 하지만 이상의 분석과 같이 지방출연기관 지배구조의 개편이 이루어졌을 때 임원진의 낙하산 인사를 방지할 수 있고, 지방출연기관 현황의 투명성을 제고할 수 있으며, 설립시부터 수행하려 했던 고유목적을 제고하고, 지배구조에 이해관계자의 참여를 정식화하는 효과를 가져올 수 있다고 본다.

물론 이러한 효과를 달성하는 것이 쉬운 과제는 아니다. 하지만 다른 공공기관들, 즉 국가 공공기관 및 지방공기업, 제3섹터의 지배구조보다 비어있는 부분도 많고, 개선해야 할 점도 많은 만큼, 어쩌면 지방출연기관 지배구조의 개편이 공공부문 전체의 변화를 이끌어내는 출발점이 될 수도 있을 것이다. 이는 지방자치가 민주주의의 학교인 것과 마찬가지로 의미를 가진다.

또한 본 연구에서 공공기관 전반에 만연하고 있는 낙하산인사의 문제에 대한 관심을 환기하고 그 통제방안에 대한 공감대를 마련하려고 노력했다는 점에 주목할 필요가 있다. 지방출연기관은 지방공기업에 비해 더 법적·제도적 메커니즘이 취약한 만큼 단체장의 낙하산인사가 광범위하게 상존하고 있고, 더 적나라하게 문제점이 표출되고 있다. 따라서 이에 대한 통제방안을 제시하는 것은 여타 공공기관에서의 낙하산인사 문제를 풀어나가는 출발점이 될 수 있다.

그리고 지방출연기관 차원에서 행해지고 있는 경영평가의 현황을 분석하고 문제점을 제기하는 동시에 이를 대체하는 민주적이고 자율적인 운영평가를 제시하여 대안평가에 대한 문제의식을 확산시킨 점 또한 정책적 시사점이라



## <참고문헌>

- 감사원. 2011a. 「감사결과 처분요구서: 지방자치단체 장학재단 설립·운영실태」(2011. 2).
- 감사원. 2011b. 「감사결과 처분요구서: 지방공기업 경영개선실태」(2011. 5).
- 경기도의회 여성가족평생교육위원회. 2011a. 경기영어마을 설립 및 운영 지원 조례 일부개정조례안 심사보고서(2011. 4).
- 경기도의회 여성가족평생교육위원회. 2011b. 경기도가족여성연구원 설립 및 운영 지원 조례 일부개정조례안 심사보고서(2011. 4).
- 고세훈. 2003. 『국가와 복지: 세계화 시대 복지한국의 모색』 아연.
- 고세훈. 2007. 『복지한국, 미래는 있는가: 이해관계자 복지의 모색』 서울: 후마니타스.
- 곽채기. 2002. 정부투자기관 지배구조에 대한 평가와 개선방안. 「공기업 논총」, 14(1): 29-63.
- 곽채기. 2009. 「우리나라 준공공부문의 실태분석 및 혁신방안: 중앙정부(준정부기관·기타공공기관)와 지자체(출자·출연기관)의 준공공부문을 중심으로」. 전국경제인연합회.
- 기획예산처. 2005. 공공기관 지배구조 선진화. 서울: 기획예산처.
- 기획재정부. 2011. 「2008~2010 공공기관 선진화 백서」.
- 김 렬·이상철·권영주. 2005. 지방정부 그림자기관의 유형과 변형에 관한 연구: 경상북도 산하기관을 중심으로. 「대한정치학회보」, 13(2): 439-462.
- 김 렬·이상철·송금주·장철영·이수창. 2006. 준정부조직의 불멸성(immortality)에 관한 실증적 연구: 한·중 지방정부의 그림자조직(shadow organization)을 중심으로. 「한국행정논집」, 18(4). 1149-1171.
- 김 철·김주일. 2010. 대안적인 공공기관 지배구조의 모색. 「공공기관 혁신을 위한 대안평가틀 개발 연구 2권: 공공기관 대안평가틀 개발」. 사회공공연구소.
- 김판석·홍길표·김완희. 2008. 공공기관 거버넌스 및 운영제도 혁신의 성과와 향후 과제, 「한국행정논집」, 20(2).
- 라휘문. 2011. 경기도 공공기관 경영평가제도에 대한 평가. 2011년도 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집.

- 박석희. 2010. 우리나라 공공기관 지배구조의 문제점과 개선방향. 2010년 한국 재무학회 하계 심포지엄 자료집.
- 박영희 · 염도균 · 김종희 · 현 근 · 허 훈 · 서병종. 2004. 『공기업론』 제2판. 서울: 다산출판사.
- 부산광역시. 2011. 2010년도 부산광역시 출자 · 출연기관 등 경영평가 결과보고.
- 서울특별시의회 문화체육관광위원회 수석전문위원. 2011. 서울특별시재단법인 세종문화회관설립 · 운영조례 일부개정조례안 검토보고서(2011. 6. 30).
- 송상훈. 2010. 지방자치단체의 출자 · 출연기관 실태와 개선과제. 정책연구 2009-85. 경기개발연구원.
- 안병영 · 정무권 · 한상일. 2007. 『한국의 공공부문: 이론, 규모와 성격, 개혁방향』, 한림대학교.
- 여영현. 2008a. 지방산하기관의 실태조사 및 그림자 조직화 방지연구. 『한국조직학회보』, 5(1): 83-115.
- 여영현. 2008b. 지방공기업 및 출자 · 출연기관의 효율성 증진 방안. 『지방재정과 지방세』, 2008년 4월호. 한국지방재정공제회: 48-64.
- 여영현 · 류숙원. 2006. 한국지방공기업의 제도적 측면의 현황분석과 선진화 방안. 『한국지방공기업학회보』, 2(2): 91-120.
- 여영현 · 방준용 · 노승용 · 배용수 · 오희환. 2007. 『지방공기업의 적정사업 영역 및 출자범위 연구』. 서울: 한국자치경영평가원.
- 여영현 · 이상철. 2008. 지방개발공사의 성장문제와 제도적 개선방안. 『한국행정논집』, 20(1): 237-260.
- 원구환. 2006. 제3섹터 지방공기업의 출자지분 및 이사회구조 분석. 『한국정책과학학회보』, 10(1): 221-243.
- 원구환. 2007. 지방공기업 및 출자 · 출연기관 관리개선방안. 『지방재정』, 2007년 6월호
- 유승민. 1997. 『기업경영의 투명성 제고 및 기업지배구조의 선진화』. 21세기 국가과제토론회. 한국개발연구원.
- 윤수재 · 이혜승. 2008. 효율적인 지방공기업 평가모형 정립을 위한 서설적 연구. 한국행정학회 2008년도 하계학술대회 발표논문집(3): 707-737.
- 이만우. 1999. 개정 정부투자기관 관리기본법과 공기업 지배구조. 『공기업논총』, 11(1). 한국공기업학회.

- 이상철. 2007. 『한국공기업의 이해』, 서울: 대영문화사.
- 이상철 · 고수정 · 노인만 · 하상균. 2007. 지방준정부조직 표류과정의 효율성 분석. 『지방행정연구』, 21(4): 151-178.
- 이상철 · 고수정 · 장철영. 2006. 조직운영주체별 상대적 효율성 분석: 문화예술 회관을 중심으로. 『행정논총』, 44(3): 179-205.
- 이상철 · 권영주. 2007. 지방공공기관의 자율책임경영을 위한 새로운 기관형태 설정에 관한 연구. 『대한정치학회보』, 14(3): 193-213.
- 이수철. 1995. 「정부산하단체의 관리·운영에 관한 실태분석」, 한국행정연구원.
- 이용진. 2006. 국공립공연예술기관·단체 운영상의 문제점 및 개선방안. ‘지역 문화, 진보의 길을 묻다’ 연속토론회. “10. 공립예술단과 지역공연예술 정책” 자료집.
- 이흥규. 1999. 「한국형 기업지배구조: 기업 민주주의 시대의 도래」, 산업연구원.
- 장정숙. 2011. 조례 개정을 통해 세종문화회관의 민주적 지배구조를 만든다. 자치분권 Issue&News 2011.09.29. 자치분권연구소.
- 전병태. 2006. 국공립공연장/예술단체 문제점 및 대안. ‘지역문화, 진보의 길을 묻다’ 연속토론회. “10. 공립예술단과 지역공연예술정책” 자료집.
- 정성철. 2003. 선진국과의 비교관점에서 한국기업의 지배구조 개선방안에 관한 연구. 『경영교육논총』, 29.
- 조 택. 2007. 우리나라 공공기관의 지배구조에 관한 연구. 『한국정책과학학회보』, 11(4): 251-274.
- 최길수. 2010. 「출자·출연기관 경영평가체계 구축에 관한 연구」. 대전발전연구원.
- 최길수 · 한상우. 2010. 지방정부 출자·출연기관 경영평가지표의 개선방안에 관한 연구: 대전광역시 사례. 『한국정책과학학회보』, 14(4).
- 최용환. 2007. 지방공기업의 경영평가에 관한 연구. 『공공행정연구』, 8(2): 151-172.
- 한국자치경영평가원. 2006. 「경상북도 보조기관·단체 경영평가보고서」.
- 행정안전부 (회계공기업과). 2009. 9. 지방공기업 설립·운영기준(안).
- 행정안전부 (회계공기업과). 2011. 1. 지방공기업 인사운영 기준(안).
- Alford, John and Janine O’Flynn. 2009. Making Sense of Public Value: Concepts, Critiques and Emergent Meanings. *International Journal of Public Administration*, 32(3&4): 171-191.

- Eger III, Robert J. 2005. Casting Light on Shadow Government: A Typological Approach. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16: 125-137.
- Morris, S. 2002. *Shadow Organization in Public sector*. New Delhi: Oxford University Press.
- Stewart, J. D. and S. Ranson. 1994. "Management in the Public Domain." David McKevitt and Alan Lawton eds. *Public sector management: theory, critique and practice*. Sage.
- Wagle, Subldh and Kalpana Dixit. 2006. "Revisiting Governance: Asserting Citizens Participation and Politics in Public Services." In Daniel Chavez ed. *Beyond the Market: The Future of Public Service*. TNI / Public Services International Research Unit (PSIRU), April 2006: 21-30.