

연구보고서

2012-04

# 지방공기업 공공성 강화를 위한 「지방공기업법」 개정안

2012. 8

김 철 · 권두섭

## 〈연구진 소개〉

김 철 | 사회공공연구소 연구위원

권두섭 | 공공운수노조·연맹 법률원장·변호사

---

# 목 차

---

요 약 .....	1
<b>제1장 서 론</b> .....	5
제1절 연구의 배경 및 필요성 .....	5
제2절 연구목적 .....	6
제3절 연구의 내용 및 방법 .....	7
1. 연구내용 .....	7
2. 연구방법 .....	8
제4절 선행연구 검토 .....	8
<b>제2장 지방공기업의 현황 분석</b> .....	14
제1절 지방공기업의 일반 현황 .....	14
1. 지방공기업 개요 .....	14
2. 지방공기업 운영실태 .....	19
제2절 지방공기업의 지배구조 현황 .....	26
1. 지방공기업의 외부지배구조 .....	26
2. 지방직영기업의 내부지배구조 .....	28
3. 지방공사·공단 내부지배구조 .....	29
제3절 지방공기업 경영평가 현황 .....	32
1. 지방공기업 경영평가의 의의와 경과 .....	33
2. 지방공기업 경영평가 대상 기관 및 평가기관 .....	34
<b>제3장 「지방공기업법」의 문제점</b> .....	38
제1절 지방공기업 설립 및 운영상의 문제 .....	38

1. 지방자치에 역행하는 지방공기업의 법적 규율 .....	38
2. 지방공기업 사업영역 축소 및 수익성 중심 사업화 .....	39
3. 지방공기업 경영의 기본원칙 문제 .....	42
4. 설립 타당성 검토에서 주민 참여 및 통제의 부족 .....	43
제2절 지방공기업 지배구조의 문제점 .....	45
1. 외부지배구조의 문제점 .....	45
2. 내부지배구조의 문제점 .....	46
3. 지방직영기업 및 제3섹터 지배구조의 문제점 .....	51
제3절 지방공기업 경영평가제도의 한계 및 문제점 .....	52
1. 평가프레임 .....	54
2. 평가투입 .....	57
3. 평가과정 .....	61
4. 평가산출 .....	64
5. 평가환류 .....	66
<b>제4장 「지방공기업법」의 개정 방향 .....</b>	<b>71</b>
제1절 지방공기업 설립 및 운영상의 공공성·민주성 강화 .....	71
1. 지방자치와 조화되는 지방공기업의 법적 규율 .....	71
2. 지방공기업 사업영역의 확대 및 수익성 위주의 사업 지양 .....	72
3. 지방공기업 운영의 기본원칙 재설정 .....	74
4. 지방공기업의 설립 타당성 검토에서 주민 참여 및 통제 .....	76
제2절 지방공기업 지배구조의 민주화 .....	77
1. 외부지배구조의 개선방안 .....	77
2. 내부지배구조의 개선방안 .....	83
3. 지방직영기업 및 민관공동출자법인의 지배구조 개선방향 .....	92
제3절 지방공기업 경영평가의 개편 .....	94
1. 평가프레임 .....	94
2. 평가투입 .....	96
3. 평가과정 .....	99

4. 평가산출 .....	99
5. 평가환류 .....	101
<b>제5장 법 개정안의 구체적 내용 .....</b>	<b>105</b>
제1절 총칙 .....	105
1. 지방공기업법의 목적 및 적용 범위 .....	105
2. 지방공기업 운영의 기본원칙 .....	108
제2절 지방직영기업 .....	110
1. 지방직영기업의 관리자 .....	110
2. 지방직영기업의 급부에 대한 요금 .....	111
3. 업무 상황의 공표 등 .....	112
제3절 지방공사·공단 .....	114
1. 지방공사·공단의 설립 .....	115
2. 지방공사·공단의 정관 .....	118
3. 임원의 임면 등 .....	119
4. 임직원의 겸직제한 등 .....	126
5. 지방공단의 폐지? .....	127
6. 지방공사·공단 외 출자·출연법인에 대한 통제 .....	128
제4절 보칙 .....	135
1. 지방공기업정책위원회의 실질화 .....	135
2. 운영평가 및 지도 .....	137
3. 부실 지방공기업에 대한 조치 .....	139
4. 지방공기업운영위원회 근거규정의 신설 .....	142
5. 지방공기업에 대한 국고지원 .....	143
<b>참 고 문 헌 .....</b>	<b>145</b>
<b>별첨. 「지방공기업법」 개정안 .....</b>	<b>149</b>

1. 「지방공기업법」 개정법률안의 주요내용 .....	150
2. 「지방공기업법」 일부개정법률안 .....	154
3. 신·구조문 대비표 .....	168

---

## 표 차례

---

<표 1> 지방공사와 공단의 특징/차이점 .....	15
<표 2> 지방공기업의 경영형태 및 유형(2011. 7. 1 기준) .....	17
<표 3> 지방공기업의 사업영역 .....	18
<표 4> 시·도별, 사업별 지방공기업 운영 현황(2011. 7. 1 기준) .....	19
<표 5> 지방공기업의 기관 수, 인력과 예산 현황 .....	20
<표 6> 2010년도 지방직영기업과 지방공사·공단의 재무상태 .....	22
<표 7> 2010년도 지방공기업의 경영성과 .....	25
<표 8> 경영평가유형별 경영평가지표 체계 .....	37
<표 9> 지방공기업법 적용사업의 변천과정 .....	39
<표 10> 시도별 지방공기업 기관장 현황(2010. 7월 현재) .....	48
<표 11> 지방공기업 경영평가제도에 대한 메타평가 구성요소 및 세부항목 ...	53
<표 12> 「출자·출연기관 경영평가 조례」 제정 현황 .....	97

---

## 그림 차례

---

<그림 1> 지방공기업의 연도별 인력 증감 추이 .....	21
<그림 2> 지방공기업 예산의 연도별 추이 .....	21
<그림 3> 지방공기업의 부채 추이 .....	23
<그림 4> 지방공기업 경영평가 과정 개요 .....	33
<그림 5> 경영평가체계 변화 .....	59

---

## 요 약

---

지방공기업은 비민주적 지배구조, 지방자치단체장의 전횡, 재무상태의 취약성, 상시적인 낙하산 인사, 통제 위주의 경영평가 등 국가 공공기관보다 더 많은 구조적인 문제를 안고 있음에도 불구하고 이에 대한 관심은 오히려 미흡한 상황이었다. 지방공기업의 구조적 문제들은 지방자치단체의 관리·운영 차원에서 해결될 수 있는 부분도 있지만, 그 근거법이 되는 「지방공기업법」 자체를 개정해야 해결되는 사항도 있다. 아니, 지방공기업이 상당한 문제를 지니고 있다면, 그 개편작업은 「지방공기업법」 개정작업에서부터 시작해야 한다.

이에 본 연구는 지방공기업의 현황 및 구조적인 문제들과, 그 근거법률인 「지방공기업법」의 개정과 관련한 쟁점을 분석하여 지방공기업을 둘러싼 제반 제도를 검토하고 그 개정 방향을 제시하였다. 이를 위해서 지방공기업의 설립·운영상의 문제, 지방공기업 지배구조의 문제, 그리고 지방공기업 경영평가 제도의 한계 및 문제점에 대해 검토하였다.

우선, 지방공기업 설립 및 운영상의 문제로는 지방자치에 역행하는 지방공기업의 법적 규율, 지방공기업 사업영역 축소 및 수익성 중심 사업화, 지방공기업 경영의 기본원칙 문제, 그리고 설립 타당성 검토에서 주민 참여 및 통제의 부족을 들 수 있다.

지방공기업 지배구조는 외부지배구조와 내부지배구조로 나뉘어진다. 외부지배구조의 문제점으로는 지방직영기업의 관청형 지배구조, 공시된 지방공기업 정보의 일관성 및 신뢰성 미흡, 지방공기업정책위원회 구성 및 운영의 형식화, 지방공기업의 자율성을 제약하는, 지방자치단체의 직접적인 경영권 행사, 지방자치단체가 25% 미만을 출자하고 있는 지방공사·공단 외의 출자·출연 법인에 대한 통제 불가능을 들 수 있다. 내부지배구조의 문제점으로는 임원추천위원회의 형식화, 이사회 구성의 대표성 및 민주성 미흡, 지방공기업 임원에 대한 정실인사·낙하산인사, 지방공기업 임원에 대한 형식적 검증, 기관장에 대한 책임 추궁의 한계 등을 들 수 있다.

특히 지방공기업 경영평가의 문제가 심각한데, 지방공기업 경영평가란 지방공기업이 기업의 경제성과 공공복리 증대라는 경영원칙에 따라 경영하였는지를 평가하고, 그 결과에 따라 필요한 조치를 강구하여야 한다는 규정에 따라, 경영목표 달성도, 업무 능률성, 공익성, 고객서비스 등을 평가하는 것을 말한다. 이는 「지방공기업법」 상에는 조문 하나로 규정되어 있으나, 주무부처로서 행정안전부가 행하는 지방공기업에 대한 일반적인 지도·감독 및 해당 지방공기업을 설치한 지방자치단체장에 의한 전일적인 통제와 함께 지방공기업의 문제를 악화시키는 요인 중의 하나로 작용하고 있다. 이에 본 연구에서는 평가주체, 평가의 목적, 평가기준 및 평가위원 등을 비롯한 지방공기업 경영평가의 전반적인 문제를 평가프레임(성과 측정 및 통제 위주의 평가 문제), 평가투입(평가주체의 다원화 문제와 경영평가단 선발기준 부적절), 평가과정(평가기준·방식에서 일관된 원칙 부재 및 평가항목 선정의 비합리성), 평가산출(5단계 평가등급 조정의 문제 및 기관성과급의 운영 불합리), 평가환류(평가결과의 부정적·처벌적 활용 및 이해관계자의 참여 미흡, 그리고 추상적이고 부실한 경영평가결과보고서의 기술)로 나누어 검토하였다. 물론 지방공기업 경영평가를 규정하고 있는 관련 조항 하나를 바꾼다고 하여 경영평가에 따른 문제를 모두 해결할 수는 없다. 그러나 경영평가로 인해 파행되는 문제들을 해결하기 위한 단초를 제공한다는 점에서 의미가 있다고 본다.

본 연구는 이러한 지방공기업법의 개정상 쟁점에 기반하여 그 개정 방향을 지방공기업 설립 및 운영상의 공공성·민주성 강화, 지방공기업 지배구조의 민주화, 그리고 지방공기업 경영평가의 개편으로 나누어 제시하였다.

우선, 지방공기업 설립 및 운영상의 공공성·민주성 강화를 위해서는, 첫째, 지방자치와 조화되는 지방공기업의 법적 규율이 필요하다. 이는 아래로부터의 지역 주민들과 지방의회의 참여를 요구한다. 둘째, 지방공기업의 사업영역을 확대하고 수익성 위주의 사업을 지양하도록 해야 한다. 이를 위해 지방공기업의 사업 적용범위인 경상수지비율 50% 이상 충족 요건을 유연하게 해석하여 지역경제에 필요하고 공공성을 제고할 수 있는 사업의 경우 지방공기업을 설립할 수 있도록 할 필요가 있다. 셋째, 지방공기업 운영의 기본원칙을 재설정하여 지방공기업을 설치·설립 또는 경영할 때에 민간경제를 위축시키는 경



우를 배제한 「지방공기업법」 제3조 제2항의 관련조항을 삭제하고 공공서비스 제공의 원칙 등에 관한 사항을 추가하여 규정한다. 넷째, 지방공기업 설립 타당성 검토에서 주민 참여 및 통제가 행해질 수 있도록 하기 위해 설립심의위원회 위원 중 1/2 이상은 민간위원으로 위촉하도록 하되, 각 지방자치단체의 참여예산운영조례에서 설치하도록 되어 있는 참여예산주민위원회나 이와 유사하게 주민대표성을 가진 기구에서 민간위원을 추천하도록 하며, 반드시 주민공청회를 개최하도록 한다.

지방공기업 지배구조의 민주화 과제는 외부지배구조와 내부지배구조로 나누어 살펴볼 수 있다. 외부지배구조의 개선방안으로는 지방공기업 관리권한의 분권화, 경영평가제도의 운영평가로의 전환, 기관별 경영공시와 통합공시의 일원화, 경영진단의 보완, 지방공기업정책위원회의 개편, 광역 차원의 공공기관 지배구조 설치근거 규정 등을 들 수 있다. 내부지배구조의 개선방안으로는 임원추천위원회 구성 및 운영의 개편, 지역성과 공공성을 구현할 수 있는 이해관계자 중심의 이사회 구성, 관행화된 고위공직자 낙하산 인사의 방지방안 마련, 지방공기업 기관장에 대한 의회의 인사청문회 도입, 주민·이해관계자의 임원에 대한 책임추궁 규정 신설, 정관에 이용자위원회를 두도록 규정 등을 들 수 있다. 그 밖에 지방직영기업 및 '지방공사·공단 외의 출자·출연법인'의 지배구조에 대해서도 나름의 개선방향을 제시하였다.

한편, 지방공기업 경영평가와 관련된 사항은 직접적으로는 「지방공기업법」 제78조 한 개 조문만 해당되지만, 지방공기업 운영 전반에 미치는 막대한 영향에 비추어 이에 대해서도 함께 논의하였다. 첫째, 평가프레임에 있어서는 지방공기업의 성과에 대한 근본적인 검토, 지방공기업 육성 및 발전정책의 수립과 이에 기반한 평가를 제시하였다. 둘째, 평가투입에 있어서는 평가주체의 다원화에 따른 논란 해결, 지방공기업 평가단 구성 및 운영의 개편이 필요함을 밝혔고, 셋째, 평가과정에 있어서는 평가기준 및 평가방식의 일관된 기준과 원칙 마련, 평가항목의 합리성 제고를 제시하였다. 넷째, 평가산출에 있어서는 5단계 평가등급 조정에 따른 부작용 해결 및 기관성과급 운영 재검토가 필요하다고 보았고, 다섯째, 평가환류에 있어서는 평가결과의 유인적·진단적 활용, 평가에 대한 이해관계자의 참여 확대 및 참여의 질(quality)과 효과성

제고, 경영평가편람의 설정방법 개선, 그리고 기관별 경영평가결과보고서의 품질 제고 등을 개선방향으로 제시하였다.

마지막 장에는 본 연구의 결론으로서 「지방공기업법」 개정안의 구체적 내용을 담았다. 이는 법을 개정하고자 할 경우 개정법률안 제시를 위해 사전에 검토되어야 할 사항으로, 「지방공기업법」 개별 조문에 대한 내용 검토를 통해 개정이 요구되는 조문과 개정된 조문의 내용을 제시하였다.

# 제1장 서론

## 제1절 연구의 배경 및 필요성

「지방공기업법」에 근거한 지방공기업 운영이 파행을 거듭하고 있다는 사실이 반복적으로 드러나고 있다. 중앙정부 소속 공공기관보다 못한 의사결정구조, 지역사회의 다양한 이해관계자들의 참여 형식화와, 이해관계자의 핵심으로서 지방 공공서비스의 제공자인 노동조합 참여의 철저한 배제, 지방자치단체의 장이 좌우하는 낙하산 인사, 지역사회 발전을 위해 공공성 강화에 기여하지 못하도록 발목 잡는 경영평가제도 등의 문제가 제기되고 있다.

특히 합리적 과정을 거치지 않은 채 관행처럼 이어지고 있는 낙하산 인사의蔓延은 지방공기업의 가장 심각한 문제이다. 그 동안 이러한 문제들을 풀기 위해 다양한 지방공기업 개혁방안이 제출되어 왔지만, 그다지 실효성이 없었다. 지방공기업 개혁방안들이 주로 위로부터 내지는 전문가들에 의해 제기되었을 뿐 지방공기업이 제공하는 지방공공서비스의 제공자나 이용자들의 시야에서 벗어나 있었기 때문이다.

이에 민주노총 공공운수노조·연맹은 공공기관 노동조합운동 차원에서 2012년 권력재편기를 맞이하여 2012년 19대 국회의 개원과 함께 공공부문의 법·제도 개선 노력의 일환으로 「지방공기업법」 개정안 입법발의를 준비하고 있다. 그리고 공공부문 노동조합운동 진영에서 지방공기업 경영평가를 비롯한 지방공기업 운영 전반에 걸친 문제제기와 함께 이에 대한 대안 모색이 이어지고 있다. 본 연구 또한 이러한 법·제도 개선 노력의 연장선상에 있다고 할 것이다.

특히 지방공기업이 직면한 문제는 국가 공공기관과 마찬가지로 일부 내용을 개선한다고 하여 해결할 수 있는 문제가 아니기 때문에, 근거 법률의 개정을 포함하여 전면적인 검토가 필요한 상황이다. 본 연구에서는 지방공기업의 지배구조, 경영평가 등을 포함한 「지방공기업법」 개정의 전반적인 쟁점을 검토하고, 지방공기업이 제 역할을 할 수 있도록 하는 대안을 모색하며, 지방공기업의 올바른 운

영을 위하여 지방자치단체 관련 조례도 함께 검토하여 필요한 제도개선투쟁이 병행되는 데 일조하고자 한다.

## 제2절 연구목적

지방공기업은 비민주적 지배구조, 지방자치단체장의 전횡, 재무상태의 취약성, 상시적인 낙하산 인사, 통제 위주의 경영평가 등 국가 공공기관보다 더 많은 구조적인 문제를 안고 있음에도 불구하고 이에 대한 관심은 오히려 미흡한 상황이었다. 그리고 개별 지방자치단체별로 관리·운영하고 있으며, 다양한 분야에서 설립되다 보니 전반적인 현황 파악조차 쉽지 않았다.<sup>1)</sup>

지방공기업의 구조적인 문제들은 지방자치단체의 관리·운영 차원에서 해결될 수 있는 부분도 있지만, 그 근거법이 되는 「지방공기업법」 자체를 개정해야 해결되는 사항도 있다. 아니, 지방공기업이 상당한 문제를 지니고 있다면, 그 개편작업은 「지방공기업법」 개정작업에서부터 시작해야 할 것이다.

이에 본 연구가 달성하고자 하는 연구목적은 다음과 같다.

첫째, 지방공기업의 현황 및 구조적인 문제들(비민주적 지배구조, 낙하산 인사 등)을 분석한다.

둘째, 지방공기업의 근거법률인 「지방공기업법」의 개정과 관련한 쟁점을 분석하여 지방공기업을 둘러싼 제반 제도를 검토하고 그 개정 방향을 제시한다. 이를 위해서는 지방공기업의 설립·운영상의 문제, 지방공기업 지배구조의 문제, 그리고 지방공기업 경영평가제도의 한계 및 문제점에 대한 폭넓은 검토가 필요하다.

셋째, 특히 지방공기업 경영평가의 문제를 검토하고 그에 대한 대안을 제시한다. 지방공기업 경영평가란 지방공기업이 기업의 경제성과 공공복리 증대라는 경영원칙에 따라 경영하였는지를 평가하고, 그 결과에 따라 필요한 조치를 강구하

---

1) 지방공기업의 경우에도 공공기관 경영정보 공개시스템(ALIO)과 유사하게 「지방공기업법」에 의해 설립된 지방공기업의 경영정보를 일반국민들에게 공개하기 위해 2007년에 구축된 클린아이(지방공기업 경영정보 공개시스템)가 운영되고 있으나, 상대적으로 저장정보가 빈약한 편이며, 형식적인 공개에 그치고 있어, 제대로 알려져 있지도 않고, 활용도 미흡한 상황이다.

여야 한다는 규정에 따라, 경영목표 달성도, 업무 능률성, 공익성, 고객서비스 등을 평가하는 것을 말한다(「지방공기업법」 제78조, 동법시행령 제68조). 지방공기업 경영평가는 「지방공기업법」상에는 조문 하나로 규정되어 있으나, 주무부처로서 행정안전부가 행하는 지방공기업에 대한 일반적인 지도·감독 및 해당 지방공기업을 설치한 지방자치단체장에 의한 전일적인 통제와 함께 지방공기업의 문제를 악화시키는 요인 중의 하나로 작용하고 있다. 따라서 평가주체, 평가의 목적, 평가기준 및 평가위원 등을 비롯한 지방공기업 경영평가의 전반적인 문제를 분석할 필요가 있다. 물론 지방공기업 경영평가를 규정하고 있는 관련 조항 하나를 바꾼다고 하여 경영평가에 따른 문제를 모두 해결할 수는 없다. 그러나 경영평가로 인해 과행되는 문제들을 해결하기 위한 단초를 제공한다는 점에서 의미가 있을 것이다.

넷째, 이상의 검토 분석을 통해 「지방공기업법」 전면개정안을 마련하고, 이에 근거하여 지방공기업의 활성화를 위한 민관협치형 모형을 모색한다. 이는 지방공기업을 설립한 각 지방자치단체의 조례 개정안을 제안하기 위한 기초작업이 될 것이다.

## 제3절 연구의 내용 및 방법

### 1. 연구내용

- 지방공기업의 현황 및 구조적인 문제(비민주적 지배구조, 낙하산 인사 등) 분석
- 「지방공기업법」 개정의 쟁점 분석
  - 지방공기업을 둘러싼 제반 제도 검토 및 개정 방향 제시
- 지방공기업의 평가주체, 평가의 목적, 평가기준 및 평가위원 등을 비롯한 경영평가의 문제 검토
- 지방공기업의 활성화를 위한 민관협치형 모형 모색

## 2. 연구방법

첫째, 지방공기업을 비롯한 공공기관에 관한 정부 및 전문 연구기관의 관련문헌을 검토·분석하고, 지방공기업과 관련한 국내·외 사례 및 법·제도를 분석하였다.

둘째, 클린아이(지방공기업 경영정보 공개시스템)를 비롯한 지방공기업 관련정보 사이트와 보도자료, 정부 통계자료 등을 검토하여 지방공기업의 설립 및 운영, 지방공기업의 지배구조, 그리고 지방공기업 경영평가와 관련한 지방자치단체의 현황을 분석하였다.

셋째, 「지방공기업법」의 개정방안을 검토함에 있어서 이해관계자인 지방자치단체의 지방공무원, 공공운수노조·연맹의 조합원인 지방공기업의 직원들, 그리고 「지방공기업법」 관련 전문가 등을 인터뷰하고, 격주로 연구진 및 현장 정책위원들 상호간의 공동토론을 진행하여 그 결과를 반영하였다. 특히 대전과 부산에서 지방공기업 직원들과 간담회를 진행하면서 제기된 의견을 수렴하였다.

## 제4절 선행연구 검토

지방공기업에 대한 선행연구는 크게 지방공기업의 설립·운영상의 문제를 다룬 것과, 지방공기업의 지배구조를 검토한 것, 그리고 지방공기업 경영평가에 관한 연구로 나누어 살펴볼 수 있다.

우선, 지방공기업의 설립·운영상의 문제를 다룬 선행연구는 그리 많지 않은데, 배용수(2000)는 지방공기업 설립여건의 적정화를 위해서 설립형태의 측면에서 직영기업의 축소, 민관합동법인 조직형태의 다양화를 기해야 하며, 활동영역 측면에서는 지방공기업법 적용대상의 명확화 및 축소, 민관합동법인에 대한 지방공기업법 적용 배제, 민영화 추진의 확실성 지양 등이 필요하다고 본다.

길준규(2008)는 한국지방공기업이 일본의 지방공영기업법을 계수하여 역사적 발전하게 된 과정과 일본에서 나온 공기업 개념을 받아들여서 우리 공기업 교과서에 수용하고 변천한 점을 다루고, 현행 우리 지방공기업법령과 지방공기업실무

와의 괴리 속에서 발생하는 지방공기업법의 문제점으로 대표적인 몇 가지, 이를테면 지방공기업법상의 직영기업의 설립분야 규정하나만 가지고 모든 지방공기업의 설립요건에 두루 원용하는 문제를 다루었다. 나아가 설립요건이 아니라 공공성 등을 중심으로 하여 지방공기업의 새로운 설립요건을 제정할 것을 제안하면서, 지방공기업법이 당면하고 있는 공공성 부족으로 인한 여러 법리적 및 법정정책적인 문제점을 검토하였다.

김정훈 외(2009)는 서울특별시 자치구 산하 지방공단을 중심으로 지방공기업의 설립동기를 분석하였다. 공단의 설립시기를 민선단체장 임기별로 구분해 분석한 결과 민선 1기와 민선 2기는 주로 재정확충과 시설물 관리를 목적으로 공단을 설립한 반면, 민선 3기는 정부부문의 구조조정 등의 영향으로 시설물 관리인력 확보를 위해 공단을 설립하였으며, 타 시기에 비하여 급격한 증가추세를 보였다. 민선 4기에는 공단위탁의 시설물의 수와 종류가 증가하는데, 이는 일부 민간위탁을 실시하였던 시설 또는 민간위탁의 대상업무를 공단에게 위탁하면서 나타난 현상이었다고 밝힌다.

이러한 선행연구들은 지방공기업의 설립 및 운영상의 문제를 지방공기업법 규정과 연결하여 구체적으로 다루지는 못한 한계가 있다.

최근에 와서 공공기관 지배구조에 대한 관심이 부쩍 늘어나고 있지만, 지방공기업 지배구조에 대해서는 별다른 연구가 없다. 다만, 광채기(2010c)의 경우 일본의 지방공기업 개혁 사례를 통해 지방공기업의 선진화를 위한 행정안전부와 지방자치단체 및 지방공기업 간의 역할 분담체계 구축, 지방공기업 서비스 공급을 위한 대안적 제도 마련, 지방공기업의 민영화와 민간이양, 통폐합, 폐지 방안 모색, 일본의 지방공기업에서 도입한 중기경영계획 수립제도, 지방공기업의 자금부족비율에 의한 경영건전화 관리 활동에 대한 벤치마킹이 필요하다고 주장한다. 그리고 광채기(2010a)는 지방공기업의 지배구조와 운영 실태를 분석·평가하고 효율적인 기업지배구조를 구축하기 위한 제도개선 방안을 제시한다. 여기에서 지방공기업 지배구조의 개혁을 위해 지방공기업별 자율책임경영체제의 구축을 목표로 설정하는 가운데 임원추천위원회 제도 운영의 내실화, 기관장 중심의 자율경영체제 강화, 이사회 경영감독기능의 활성화, 성과평가제도 운영의 실효성 제고, 내부감사시스템 강화 등이 제시된다. 하지만 이러한 제도개선 방안이 구체적으로 「지방공기업법」 개정작업과 연결되고 있지는 않다.

원구환(2008)은 모든 광역자치단체가 설립하고 있는 지방개발공사를 대상으로 지방공기업 내부지배구조로서의 이사회 구성과 재무성과간의 상관성을 분석하여 지방공기업의 효율적인 내부지배구조를 형성하고자 하였다. 분석결과 민간인 이사비율이 높을수록 이사회의 참여비율도 높았고, 민간인 이사비율이 높을수록 재무성과도 높았다. 결국 지방공기업에 대한 경험과 지식이 풍부한 민간인 이사비율을 확대하고, 이들의 참여기회를 보장할 때 지방공기업의 재무성과도 향상될 수 있다.

지방공사·공단 외의 출자·출연법인(제3섹터)의 지배구조를 포함하여 이에 대해 다룬 연구 또한 그리 많지 않다. 원구환(2006)은 제3섹터의 출자지분 및 이사회구조의 현황과 문제점을 분석하고, 효율적인 운영방안을 도출하고자 하였다. 그는 제3섹터의 합리적인 지배구조 모색을 위해 출자지분적 측면에서는 공공부문과 민간부문에 대한 재개념 정의, 출자타당성 및 출자심의위원회의 내실화, 독자적인 출자영역의 확보 등을 제시하였으며, 이사회 구조적 측면에서는 유명무실한 이사회의 기능을 정책위원회형으로 재정비하는 한편, 사장선임의 전문성과 이사회 구성의 대표성, 이사회에 대한 외적 통제장치를 확보하는 것이 중요하다고 밝히고 있다. 여영현·박정규(2010)는 제3섹터를 중심으로 법적·제도적 문제점 및 개선 방안을 모색하여, 제3섹터의 사업에 대한 특성을 배제하고 지분율의 기준만으로 구분하거나 설립당시의 지분율이 변동되어도 동일한 지배구조나 내·외부통제를 지속하는 것은 문제가 있다고 보고, 「지방공기업법」에서 제외되어 사각지대에 놓인 기타 행정보완형 제3섹터의 효율적인 관리방안을 제시하였다.

지방공기업 경영평가제도를 다룬 선행연구는 상당히 축적되어 있다. 하지만 이를 근본적으로 검토하고자 한다면 메타평가를 이용한 방식으로 지방공기업 경영평가의 한계와 문제점을 살펴볼 필요가 있다. 메타평가는 “정책 활동의 과정 또는 정책 활동의 결과로 나타나는 산출이나 영향을 평가하는 대상으로 하는 정책평가를 다시 평가하는 것”이다. 신 열(2004)은 지방공기업 경영평가제도를 제도적 측면에서 재검토하고 있다. 경영평가제도의 본질, 경영평가의 주체, 경영평가방법의 문제, 평가결과의 환류, 그리고 경영평가제도와 유사한 다른 제도들과의 통합 등으로 유형화하여 분석하고 있는데, 이는 사실상 지방공기업 경영평가제도에 대한 메타평가를 한 것이다.

감사원(2011)은 2011년 6월 공공기관 경영평가제도의 운영실태를 감사하면서



설계 분야, 운영 분야, 평가준비 분야로 나누어서 메타평가에 버금가는 조사결과를 내놓았는데, 지방공기업 경영평가제도에 대한 메타평가를 위해서도 이를 참고할 필요가 있다.

라휘문(2010)에 따르면, 지방공기업경영평가제도는 사후적 통제장치로서 정착되어 가고 있으며, 동시에 지방공기업의 경영효율화 및 책임성 확보에 기여하고 있지만, 지방공기업경영평가제도에 대한 피평가기관의 불만 등이 제기되면서 메타평가의 필요성이 제기되었다. 이에 따라 지방공기업 경영평가제도에 대한 메타평가를 통하여 보다 발전된 형태의 지방공기업 경영평가제도를 마련하고자 하였다. 라휘문·최덕목(2010)은 경기도 지방공기업 경영평가 사례를 중심으로 메타평가를 한 결과 평가단의 규모, 지원조직의 규모, 평가도구, 평가예산, 자료분석을 위한 명확한 지침의 제시와 충분한 자료의 적기 제공, 이행상황에 대한 점검장치 등의 측면에서 부족한 점들을 발견하였다. 라휘문(2011)은 이에 기반하여 경기도 공공기관 경영평가제도에 대해 메타평가를 하고 있다.

김인자·전진석(2009)은 체제론적 모형을 사용하여 지방공기업 경영평가제도에 대한 메타평가 분석틀을 도출하고 있는데, 현행 지방공기업 경영평가제도의 한계와 문제점을 모두 보여주지는 못하고 있다고 본다. 따라서 본 연구에서는 이 분석틀을 수정·보완하여 다섯 번째 메타평가 구성요소로서 평가프레임요소를 추가로 제시한다. 이는 경영평가라는 프레임이 지방공기업을 평가하는데 적합한지, 경영평가제도에 관한 현재의 논의가 적절한지 여부에 초점을 맞춘다. 지방공기업 경영평가제도 자체의 문제에 관심을 갖는 것이다. 현재의 지방공기업 경영평가제도는 경영평가라는 프레임을 전제로 하고 그 안에서 논의가 이루어지는 까닭에, 지엽적이고 기술적인 개선방안이 도출될 수밖에 없다.

신 열(2010)은 이명박 정부의 출범과 함께 지방공기업 경영평가제도는 많은 변화가 있었다면서, 가장 큰 변화로 기존 중앙정부가 단일한 평가기관을 통해 전국의 300여개 지방공기업을 평가하던 방식에서 평가기관을 다원화한 점과, 피평가기관의 평가부담 완화와 실효성 있는 평가제도 운영을 도모한다면서 평가지표의 체계화, 단순화, 현지화 등을 꾀한 점을 들고 있다. 그리고 지방공기업제도와 경영평가에 대한 제도적·학술적 이해를 위해 지방공기업의 부실, 방만경영 등을 지적하기에 앞서 지방공기업의 설립취지와 특성에 대한 이해, 경영상태에 대한 오해와 현실에 대한 공감 그리고 경영평가제도가 가진 장점과 제도적 틀, 나아가

기존에 제기되고 있는 지방공기업의 경영상 문제를 예방하고 처방하기 위한 제도적 발전에 보다 관심을 가져야 함을 제안한다. 신 열(2008)도 성과관리적 시각에서 2008년의 지방공기업 경영평가 제도개편을 중심으로 지방공기업 경영평가 제도의 변화와 과제에 대해 검토한다.

김종희(2007)는 지방공기업 경영평가제도가 점차 경영목표의 달성을 위한 사후통제장치로서 정착되고 있고, 그에 따라 지방공기업의 경영실적도 향상되고 있지만, 평가결과의 순위가 고착화되면서 피평가기관의 불만과 평가지표의 개선문제가 지속적으로 제기되고 있다면서, 지방공기업 경영평가에 있어서 그 동안 비계량지표의 가중치가 어떻게 조정되었으며, 평가결과 순위가 공기업의 규모와 어떤 상관관계가 있고, 순위가 고착화되고 있는 이유가 무엇인지를 분석하고, 평가결과에 대한 지방공기업의 수용도 제고방안을 모색하고 있다. 즉, 책임경영부문의 비계량지표는 주로 관리자의 역할과 공익실현을 측정하기 위한 것이므로 지나친 하향조정은 신중을 기해야 하며, 인센티브의 차등화를 위하여 종합순위가 필요하지만, 그 외에 공통지표부문과 사업운영부문의 순위를 별도로 하는 것도 고려해 봐야 하고, 지방직영기업의 경우 평가결과를 3~5단계로 범주화할 수 있다는 것이다.

장덕희·라휘문(2011)은 지방공기업 경영평가제도의 개선요소 및 발전방향 도출을 목적으로 현행 경영평가제도에서 적용되고 있는 평가지표체계 하의 대분류 지표들을 중심으로 상호 연관된 정도를 확인하였다. 분석결과 계획(리더십/전략) 영역의 평가점수와 집행(경영시스템) 측면은 일부 연계되어 있는 것으로 판단되나, 가장 많은 평가점수가 배정된 성과도출(경영성과)과는 상호 연계되지 못하고 있는 것으로 확인되었다. 따라서 향후 지방공기업 경영평가제도의 근본적 개선을 위해서는 경영평가지표체계가 갖는 오류를 확인하고, 이를 적절한 방법으로 수정해야 한다고 본다.

신 열·오철호(2002)는 평가 체제, 지표 및 방법을 중심으로 지방공기업 경영평가제도에 대해 비판적으로 재검토하고 있으며, 최용환(2007)도 지방공기업의 경영평가제도 운영실태를 파악하여 문제점을 도출하고 개선방안을 모색하고 있다.

남창욱·김현욱(2010)도 지방공기업의 문제의 본질이 지방공기업에 대한 통제와 관리, 평가와 감사에 있는 것이 아니고 지방공기업의 경영개선에 있음을 염두

에 두고, 대안으로 지방공기업 운영에 있어서 지방과 중앙정부 상호간 공동의 목표를 보다 효율적으로 달성하기 위하여 중앙의 통제적 기능과 지방자치단체의 경영관리기능으로 역할 분담을 할 것, 중복되는 감사, 평가, 조사로 인한 시간, 비용, 물적, 인적자원에 대한 지방공기업의 부담을 완화하기 위해 헌법기관의 감사를 제외한 각급 기관에서의 평가와 조사를 설립주체인 지방자치단체에 위임할 것, 그리고 잦은 수정과 개정 그리고 모호한 기준의 경영평가체계의 대안으로 일관성과 안전성을 겸한 포괄적인 표준종합경영평가제도를 제안하였다.

윤수재·이혜승(2008)은 지방공기업 경영평가가 제도화된 1992년부터 2008년 현재까지의 지방공기업 평가관련 선행연구 내용을 리뷰하여 그 현황 및 핵심쟁점에 관해 파악하고, 현재 운영되고 있는 국내 지방공기업 경영평가체계와 외국 기관평가모형을 분석함으로써 향후 바람직한 지방공기업 평가모형의 정립·적용과 활용가능한 요소 도출에 기여하고자 하였다. 그리고 이를 종합 정리하여 지방공기업 평가의 핵심요소들을 도출한 후, 효율적인 지방공기업 평가모형을 설계하고자 하였다.

# 제2장 지방공기업의 현황 분석

## 제1절 지방공기업의 일반 현황

### 1. 지방공기업 개요

#### 1) 지방공기업의 개념

지방공기업은 지방자치단체가 제공하는 각종 서비스 중 특히 기업적 성격을 띠고 있는 서비스를 공급하기 위한 서비스 전달체제(service delivery system)라고 할 수 있다. 즉 지방공기업은 별도의 독자적인 의사결정주체가 기업적 성격을 띠는, 지방자치단체의 사업을 수행하는 사업주체인 것이다.

「지방공기업법」은 지방공기업을 "지방자치단체가 경영하는 사업 중 지방공기업법의 적용을 받는 사업"이라고 규정하고 있다. 협의로는 지방자치단체가 소유하여 직접 관리·경영하는 기업을 의미하며, 광의로는 지방자치단체가 직접 경영·관리하는 사업 및 지방공사와 지방공단이 경영하는 사업 등 간접경영사업을 포함하는 개념으로 이해된다.

- 지방직영기업 : 지방자치단체가 직접 운영하는 사업(상·하수도, 공영개발 등)
- 지방공사·공단 : 지방자치단체가 법인을 설립하여 간접적으로 운영하는 사업(도시개발공사, 시설관리공단 등)
- 지방공사 및 지방공단 외의 출자·출연법인(제3섹터) : 지방자치단체가 자본금 또는 재산의 1/2 미만을 출자·출연한 주식회사 또는 재단법인

#### 2) 지방공기업의 경영형태 및 유형

지방공기업제도 내에서도 지방정부의 통제 필요성이나 해당 서비스의 공공성의

정도에 따라 지방공기업의 형태가 달라지게 된다. 우리나라의 「지방공기업법」에서는 지방공기업의 종류를 조직형태, 지방정부의 경영방식(관리방식), 그리고 지방정부의 출자지분 등을 중심으로 지방직영기업, 지방공사, 지방공단 및 민관공동출자사업 등으로 구분하고 있다.

지방공기업은 지방자치단체가 경영하는 사업 중 「지방공기업법」의 적용을 받는 사업으로, 공무원이 직접 경영에 참여하는지 여부에 따라 지방자치단체의 일반부서조직(행정기관)이나 지방자치단체장 산하의 외청형태로 지방자치단체가 직접 경영하거나 별도의 독립적 법인을 설립하여 간접관리하는 방식으로 운영하기도 한다. 「지방공기업법」에서는 전자를 지방직영기업으로 규정하고 있고, 후자를 지방공사와 지방공단으로 구분하고 있다.

지방공공서비스 중 시장기구에 의해 공급될 수 없는 공공재는 아직 대부분 일반행정부문에 의해 생산·공급되고 있는데, 이것이 지방직영기업의 경우이다. 지방직영기업은 지방자치단체가 직접 운영하는 사업으로 상·하수도사업, 공영개발, 지역개발기금 등이 있으며, 시도·시군구간 이해관계가 충돌할 여지가 없다. 지방공사와 공단의 핵심적 차이는 결산결과 손익금 처리 가능 여부로, 공단의 경우는 「지방공기업법」상 손익금 처리규정이 없어 수익성 위주의 사업 추진이 사실상 곤란하다. 지방공사는 지방자치단체가 자본금의 50% 이상을 출자 또는 출연하여 설립한 법인으로서, 50%를 초과하지 않는 범위 내에서 민간출자가 인정되고 있는데 비해 지방공단은 지방자치단체가 전액 출자토록 하여 민간의 자본참여를 허용하지 않고 있다.

<표 1> 지방공사와 공단의 특징/차이점

운영 형태 구분	지 방 공 사		지 방 공 단
	지방자치단체 전액출자	민관공동출자(50%이상)	
적용범위	법과 시행령에 규정된사업(법제2조, 시행령§2①)		좌 동
조직구성	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 임원 : 사장, 이사, 감사 (법 제58조)</li> <li>◦ 직원 : 정관에 규정(법 제63조)</li> <li>◦ 이사회 (법 제62조)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 이사장, 이사, 감사</li> <li>◦ 직원 : 정관에 규정</li> <li>◦ 이사회(법 §76②)</li> </ul>
출자와 자금조달	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 현금 또는 현물에 의한 전액 지방자치</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 지방자치단체가 2분의 1이상 출자(법 제53조②)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 지방자치단체 전액 출자(법 제76조②)</li> </ul>

	단체출자 (법 제53조①)	◦ 자금은 주식으로 분할발행 가능 (법 제53조③)	
감독· 예산등	◦ 자치단체의 장이 사장 임면(법 제58조②) ◦ 지방자치단체의 장이 공사의 업무감독(법 §73) ◦ 행정자치부장관과 설립단체의 장은 공사의 업무, 회계, 재산에 대한 검사·보고, 일반적 사무감독 은 설립단체의 장(법 제74조) ◦ 정관변경시 설립단체의 장이 인가 (법 제56조③) ◦ 예산·결산·사업계획서를 단체장에게 제출·보고 ◦ 손익금 처리규정(법 제67조) ◦ 여유금의 제한적 운용(법 제69조)	◦ 이사장 등 죄동 (법 제76조②) ◦ 손익금 처리규정 적 용 안됨(법 제76조 ②)	
사업법인 형태 및 기타	◦ 법인격 있음(법 제51조) ◦ 기업성이 강함 ◦ 상법중 주식회사에 관한 규정 준용(법제75조) ◦ 민관공동출자의 경우 상법준용(법 제75조) ◦ 공사의 임직원에 대한 형법준용(법 제83조)	◦ 비용부담규정(법§77) ◦ 법인격있음(법§76 ②) ◦ 공단 임직원에 대한 형법준용(법 §83)	
성 격	일종의 회사	공공업무대행기관 일종	
설 립	자치단체 단독 또는 민·관 합작	자치단체 단독 (민관합작불가)	
업무관계	단독사업 경영(융통성)	특정사업수탁(한정성)	
경영비용	판매수입	수탁금	
자본조달	사채발행, 증자(민간출자가능)	공단채 발행, 증자 (민간출자불가)	
경 영 자	사장, 부사장, 이사	이사장, 부이사장, 이사	
영업수지	수익≠비용(당기순이익 또는 순손실 발생)	수입=비용 (사업종료시 정산)	

「지방공기업법」에서는 이와는 별도로 민·관공동출자사업 형태의 지방공기업제도를 도입하고 있다. 지방공사·공단 외의 출자·출연법인은 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). 주식회사형 제3섹터는 1993년 처음 설립된 이래로 해마다 증가하고 있는 실정이다. 이는 민과 관의 중간영역에 속하는 사업을 공공성 확보차원에서 지

방자치단체가 출자하고 간접경영하는 일종의 회사형태로, 엄밀하게 말하면 지방 공기업에 포함되지 않는다. 지방자치단체가 자본금 또는 재산의 1/4이상 출자 또는 출연한 기관일 경우는 「지방자치법 시행령」 제42조 제1항 제6호에 의거하여 행정사무감사 또는 행정사무조사대상이 된다.

<표 2> 지방공기업의 경영형태 및 유형(2011. 7. 1 기준)

경영 형태	지방공기업 유형		지자체 출자비율	세부사업별	기업 수	예시
직접 경영	지방직영기업 (정부조직 형태)		100%	상수도	113	
				하수도	79	
				공영개발	33	고양관광문화단지, 경기도 관교테크노밸리, 창원주택 건설 등
				지역개발기금	16	
간접 경영	지방공단 (민간출자 불허)		100%	시설·환경·경륜공단	77	
	지방공사	전액 출자형	100%	지하철	7	서울메트로, 서울도시철도 공사
				도시개발	16	SH, 부산, 대구 등
				기타공사	28	서울특별시농수산물공사, 인천교통공사, 김대중컨벤션센터, 경기관광공사, 평택지방공사 등
		제3섹터형	50% 이상	기타공사	4	제주관광공사, 경기평택항만공사, 고양도시공사, 태백관광개발공사
	지방공사·공단 외의 출자·출연법인 (주식회사 형태, 협의의 제3섹터)		50% 미만	25~50% 미만출자	25	서울관광마케팅(주), (주)백스코, 경북통상(주) 등
25% 미만출자				10	강남모노레일(주), 인천대교(주), 한국씨이에스(주) 등	

자료: 행정안전부(2011a) 재구성.

### 3) 지방공기업의 특징

구분	특징
설립주체	지방자치단체
사업영역	주민의 복리증진을 위한 공익사업으로서 수익성이 있는 사업
경영원칙	공익성과 수익성의 조화, 독립채산 원칙
예산회계	기업회계기준에 의한 복식부기 예산관리 및 회계 운영
재원조달	수익자부담원칙
관리책임	직영기업은 관리자 지정, 지방공사·공단은 사장(이사장)

자료: 행정안전부(2011a: 3).

#### 4) 지방공기업의 적용 범위

<표 3> 지방공기업의 사업영역

사업영역	세부 사업	적용기준	적용유무	
			당연적용	임의적용
당연 적용 사업	수도사업(간이상수도사업 제외)	1일생산능력 1만5천톤 이상	✓	적용기준 에 미달 하 지 만 경상경비 의 50퍼 센트 이 상을 경 상수입으 로 충당 할 수 있 으면 적 용가능
	공업용수도사업	1일생산능력 1만톤 이상	✓	
	궤도사업(도시철도사업 포함)	보유차량 50량 이상	✓	
	자동차운송사업	보류차량 30대 이상	✓	
	지방도로사업(유료도로사업)	도로관리연장 50km 이상 또 는 유료터널·교량 3개이상	✓	
	하수도사업	1일처리능력 1만5천톤 이상	✓	
	주택사업	주택관리연면적 또는 주택 건설면적 10만㎡이상	✓	
	토지개발사업	조성면적 10만㎡이상	✓	
임의 적용 사업	1. 민간인의 경영참여가 어려운 사업으로서 주민복리의 증진이나 지역경제의 활성화나 지역개발의 촉진에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업			경상경비의 50 퍼 센트 이상을 경상 수입으로 충당할 수 있으면 적용가 능
	2. 의무적용 대상사업 중 당연적용사업기준에 미달하는 사업			
	3. 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」에 따른 체육시설업, 「관광진흥법」에 따른 관광사업(여행업 및 카지노업 제외)			



## 2. 지방공기업 운영실태

### 1) 지방공기업의 설치·운영 규모

<표 4> 시·도별, 사업별 지방공기업 운영 현황(2011. 7. 1 기준)

시도 별	합계 (제3섹터 제외)	직영기업					공사·공단등					제3 섹터
		소계	상수 도	하수 도	공영 개발	지역개 발기금	소계	지하 철	도시개 발공사	시설환경 경륜공단	기타 공사	
계	373	241	113	79	33	16	132	7	16	77	32	35
서울	31	2	1	-	-	1	29	2	1	25	1	2
부산	9	3	1	1	-	1	6	1	1	4	-	2
대구	7	3	1	1	-	1	4	1	1	2	-	1
인천	17	4	1	1	1	1	13	1	1	9	2	1
광주	7	3	1	1	-	1	4	1	1	1	1	3
대전	7	3	1	1	-	1	4	1	1	1	1	1
울산	7	3	1	1	-	1	4	-	1	3	-	-
경기	101	71	31	28	11	1	30	-	1	15	14	1
강원	31	23	15	3	4	1	8	-	1	4	3	2
충북	19	16	8	5	2	1	3	-	1	2	-	2
충남	27	23	10	7	5	1	4	-	1	1	2	1
전북	17	15	9	4	1	1	2	-	1	1	-	2
전남	19	16	7	5	3	1	3	-	1	-	2	7
경북	32	25	14	10	-	1	7	-	1	4	2	4
경남	37	28	11	10	6	1	9	-	1	5	3	5
제주	5	3	1	1	-	1	2	-	1	-	1	1

자료: 행정안전부(2011a: 9) 수정.

행정안전부가 2011년 7월 1일 기준으로 발간한 지방공기업 현황자료에 따르면, 지방공기업 유형별·자치단체별 설립·운영 현황은 위의 <표 4>와 같다. 전국적으로 373개(제3섹터 35개 제외)의 지방공기업이 운영되고 있어 2010년보다 6개가 줄어들었다(2010. 7. 1 기준 379개, 제3섹터 38개 제외). 지방직영기

업 241개(상수도 113, 하수도 79, 공영개발 33, 지역개발기금 16), 지방공사·공단 132개(공사 55, 공단 77)로 구성되어 있다.

## 2) 인력과 예산 현황

2010년 12월 31일 현재 기준으로 지방공기업에 종사하는 인력규모는 65,060명으로, 이 중 직영기업과 지방공사·공단에 63,673명, 그리고 민관공동출자·출연법인에 1,387명이 근무하고 있다. 지방공기업의 예산규모는 2010년 당초 예산기준으로 49조 9,616억원으로, 당해연도 지방자치단체 전체 예산(당초예산 순계기준) 139조 8,565억원의 35.7%에 해당하는 것이다. 그리고 지방공기업의 자산규모는 2009년 138조 9,460억원을 기록하고 있다.

<표 5> 지방공기업의 기관 수, 인력과 예산 현황

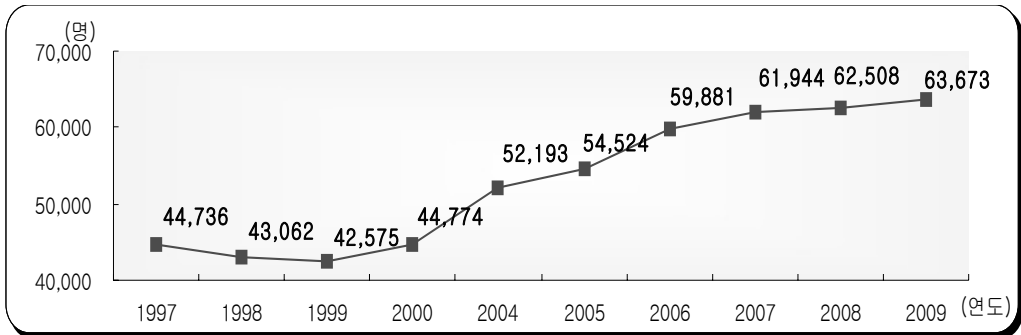
구 분	계	직영기업	공사·공단	제3섹터
기관 수(개) (2011.7.1)	408	241	132	35
인력(명) (2009.12.31)	65,060	15,519	48,154	1,387
2010년 예산(억원)	499,616	159,387	325,493	14,736
자산규모(억원) (2009.12.31)	1,389,460	629,839	738,882	20,739

자료: 광채기(2010b: 290) 수정.

지방공기업의 증추를 점하고 있는 지방직영기업과 지방공사·공단을 기준으로 지방공기업의 인력 증감 현황을 살펴보면 <그림 1>과 같다. 지방공기업의 인력은 1997년 IMF 경제위기 이후 구조조정 등으로 감소하였다가 다시 1999년부터 꾸준히 증가하고 있는 추세에 있다. 이것은 지방공기업 수가 매년 증가하고 있으며 사업범위도 점차 확대되고 있기 때문이다.

특히, 지방공단의 경우 기존의 주차, 견인사업에서 체육시설, 구민회관, 장묘시설관리 등 전문성이 요구되는 신규수탁사업으로 사업영역을 확대함에 따라 체육강사, 지도사 등 전문인력을 강화하면서 인력이 매년 증가하고 있는 추세이다(행정안전부, 2010c: 4).2)

<그림 1> 지방공기업의 연도별 인력 증감 추이

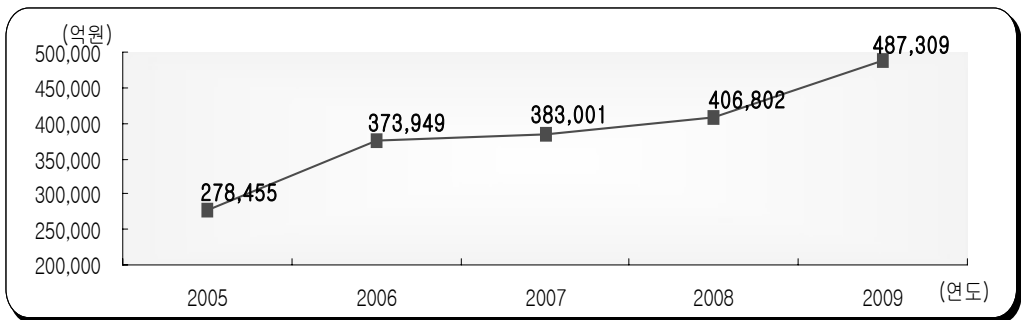


주: 지방직영기업과 지방공사·공단 기준.

자료: 행정안전부(2010c).

지방공기업의 예산규모는 2010년 현재 총 48조 7,309억원으로 지자체 총예산 156조 7,029억원의 31%에 달한다. 직영기업의 예산규모는 170,736억원(지방공기업 총예산의 35.0%), 공사·공단의 예산규모는 316,573억원(지방공기업 총예산의 65.0%)이다.

<그림 2> 지방공기업 예산의 연도별 추이



지방공기업의 예산규모도 꾸준히 증가추세에 있는데, 2009년도 예산액이 2008년도에 비해 19.8% 증가한 것을 알 수 있다. 2006년도에 예산이 급격히 증가(약10조원)한 이후 안정적인 추세를 보이다 2009년도에 큰 폭으로 증가(약

2) 지방공단의 인력추이는 다음과 같다. 14,123명(2005)→14,831명(2006)→15,873명(2007)→16,903명(2008)→18,255명(2009).

8조원)하였다. 이는 주로 도시개발공사가 대규모 택지개발, 주택건설 등의 사업을 추진함에 따른 사업비 증가에 기인한 것이다(행정안전부, 2010c: 5).<sup>3)</sup>

### 3) 지방공기업의 경영실적

#### (1) 재무상태 분석

2010년도 결산을 기준으로 지방직영기업과 지방공사·공단<sup>4)</sup>의 재무상태를 분석해 보면 다음과 같다.

<표 6> 2010년도 지방직영기업과 지방공사·공단의 재무상태  
(단위 : 억원)

구분 사업별	자 산			부 채			자 본	부채비율 (%)	
	계	유동자산	고정자산	계	유동부채	고정부채			
<b>계 (직영+공사·공단)</b>	<b>1,471,950</b>	<b>479,794</b>	<b>992,156</b>	<b>628,817</b>	<b>223,076</b>	<b>405,741</b>	<b>843,133</b>	<b>74.6</b>	
직영기업	소 계	669,339	98,710	570,629	164,072	36,387	127,685	505,267	32.5
	상수도	241,932	15,627	226,305	14,463	3,379	11,084	227,469	6.4
	하수도	247,940	15,158	232,782	17,400	2,342	15,058	230,540	7.5
	공영개발	52,095	48,666	3,429	22,262	11,498	10,764	29,833	74.6
	지역개발 기금	127,372	19,259	108,113	109,947	19,168	90,779	17,425	631.0
지방공사· 공단	소 계	802,611	381,084	421,527	464,745	186,689	278,056	337,866	137.6
	지하철	246,851	16,381	230,470	62,350	25,854	36,496	184,501	33.8
	도시개발	500,079	342,947	157,132	379,955	152,277	227,678	120,124	316.3
	기타공사	46,341	19,310	27,031	19,965	6,729	13,236	26,376	75.7
	시설·환경 ·경륜공단	9,340	2,446	6,894	2,475	1,829	646	6,865	36.1

자료: 행정안전부(2011a: 12).

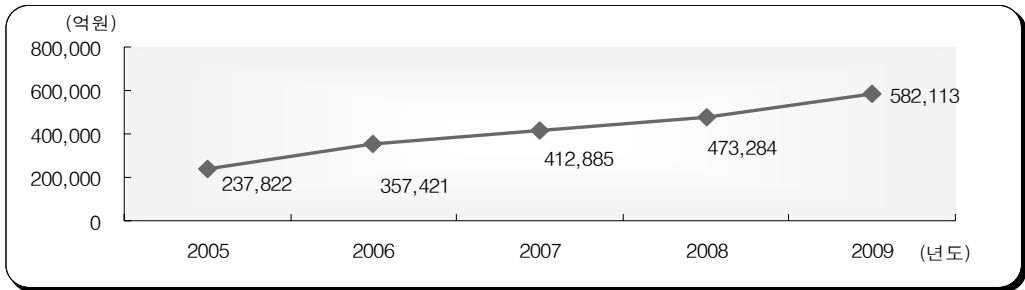
2010년도 지방공기업 총자산은 총 147조 1,950억 원으로, 2009년도 136조 8,721억 원보다 7.5%(10조 3,229억 원) 증가하였으며, 매년 꾸준한 증가추세를

3) 도시개발공사의 예산액 추이를 보면 다음과 같다. 2005년 67,809억 원 → 2006년 146,418억 원 → 2007년 134,545억 원 → 2008년 148,881억 원 → 2009년 226,537억 원.

보이고 있다. 이는 주로 도시개발부문의 택지개발사업, 주택사업 등 확대에 따라 재고자산이 증가했기 때문이다.4)

2010년도 지방직영기업과 지방공사·공단<sup>4)</sup>의 부채규모는 총 62조 8,817억원으로 2008년도 58조 2,113억원보다 8.0%(4조 6,704억원) 증가하였으며, 역시 매년 지속적으로 증가하는 추세에 있다. 직영기업의 부채규모는 16조 4,072억원(총 부채액의 26.0%), 공사·공단의 부채규모는 46조 4,745억원(총 부채액의 74.0%)이었다.

<그림 3> 지방공기업의 부채 추이



자료: 행정안전부(2010c).

지방공기업의 부채 현황을 사업별로 보면, 도시개발, 지역개발기금, 지하철 순으로 많은 부채를 가지고 있는 것으로 나타났다. 특히 도시개발공사의 부채규모는 37조 9,955억으로 지방공기업 총부채의 60.4%에 해당하여 가장 많은 비중을 차지하였는데, 이는 사업초기 투자비용을 차입(공사채·국민주택기금·지역개발기금 등)하는 사업특성에 기인한다(행정안전부, 2010c). 또한 지하철공사의 부채(6조 2,350억원, 총부채의 9.9%)는 초기건설비, 수송원가 대비 낮은 운송요금, 무임승차 등으로 인한 구조적 요인이 상존하고 있으나, 지자체의 추가 출자와 경영합리화로 부채를 상환함으로써 점차 감소추세에 있었다가 2010년에 다시 증가하였다.5)

4) 도시개발공사는 공무원이 운영하는 행정기관이나 지방직영기업과 달리 민간이 가지고 있는 업무상의 전문성과 자본조달의 용이성 및 고도의 기술을 적극적으로 도입할 목적으로 추진되어야 함에도 지방자치단체의 정치적 영향력을 강화하기 위한 의도에서 설립되고 있으며, 다른 지방공기업과는 달리 상당히 양호한 경영성과를 내고 있다(곽채기, 2010b: 292).

2010년도 지방공기업 자기자본은 84조 3,133억원으로 2009년도 78조 6,608억원보다 7.1%(5조 6,525억원) 증가하였으며, 매년 증가하는 추세이다. 이중 직영기업의 자본은 50조 5,267억원, 공사·공단 자본은 33조 7,866억원이었다. 지방공기업 사업별로 보면 하수도, 상수도 순으로 자기자본 규모가 큰데, 이는 정수장 및 하수처리장 등 시설투자 재원을 국고보조금, 타회계부담금 등으로 조달하는데 따른 것이다.

#### 4) 경영성과 분석

2010년도 결산 기준으로 지방직영기업과 지방공사·공단의 경영성과를 분석해 보면 총 7,755억원의 적자를 기록하고 있으며, 적자 규모가 전년(△4,882억원) 대비 169.9% 증가하였다. 지방직영기업은 2009년도에는 1,607억원의 흑자를 달성하였으나, 2010년도에는 3,581억원의 적자가 발생하였으며, 지방공사·공단에서는 적자 폭이 2009년 4,480억원에서 2010년 4,174억원으로 조금 줄어들었다. 지방공기업 적자의 대부분은 지하철사업(△8,706억원)과 하수도사업(△6,376억원) 분야에서 발생하고 있다. 이를 도시개발사업(4,263억원 흑자) 분야에서 흑자로 메우고 있으나, 공영개발사업의 흑자폭이 2009년 4,370억원에서 2010년 555억원으로 줄어들어 적자규모가 폭증하였다. 2005년 이후 최근 5년 동안의 연도별 당기순이익 추이를 분석해 보면, 2007년에 부동산 경기 호황 등으로 인한 공영개발 및 도시개발사업의 이익 증가로 적자가 급격히 감소하였으나 2008년부터 다시 증가하고 있다.<sup>5)</sup>

이와 같은 지방공기업의 적자는 특정 사업분야를 중심으로 지속적으로 발생하고 있다. 2009년도 결산기준으로 3개년도 연속 적자를 기록한 지방공기업은 총 108개(결산 대상 371개 기업 중 29.1%)로, 2008년에는 96개(전체 359개 중 26.7%)였다. 이 중 지방직영기업이 93개로 다수를 점하고 있고, 지방공사 11개, 지방공단 4개 등이었으며, 이들 지방공기업의 적자 합계는 1조 3,673억원으

5) 지하철 부채 추이를 보면 다음과 같다. 2003년 68,370억원 → 2004년 62,529억원 → 2005년 60,273억원 → 2006년 68,814억원 → 2007년 64,781억원 → 2008년 62,809억원 → 2009년 57,573억원 → 2010년 62,350억원.

6) 지방공기업의 연도별 당기순이익 추이: 2005년 △3,593억원 → △6,618억원 → △696억원 → △1,784억원 → △2,873억원 → △7,755억원.

로 3개년도 연속 적자기업의 적자가 지방공기업 총 적자의 대부분을 차지하고 있다.

<표 7> 2010년도 지방공기업의 경영성과

(단위: 억원)

구 분 사업별	총수익(A)	총비용(B)	당기순이익 (A-B)	총수지비율 (%) (A/B)	단체수(개)			
					계	흑자	적자	
계 (직영+공사·공단)	178,137	185,892	△7,755	95.8	382	199	183	
직영기업	소 계	59,574	63,155	△3,581	94.3	245	93	152
	상수도	34,151	33,594	557	101.7	115	52	63
	하수도	13,637	20,013	△6,376	68.1	81	5	76
	공영개발	7,455	6,900	555	108.0	33	20	13
	지역개발 기금	4,331	2,648	1,683	163.6	16	16	0
지방공사·공단	소 계	118,563	122,737	△4,174	96.6	137	106	31
	지하철	21,121	29,827	△8,706	70.8	7	0	7
	도시개발	74,630	70,367	4,263	106.1	16	11	5
	기타공사	8,582	8,325	257	103.1	32	17	15
	시설·환경· 경륜공단	14,230	14,218	12	100.1	82	78	4

자료: 행정안전부(2011b) 보완.

사업별로는 하수도사업(57개), 상수도사업(34개), 지하철사업(7개)의 적자공기업 수가 많은 것으로 나타났는데, 이는 대규모 시설투자비와 원가에 미달하는 요금수준 등이 주원인이라 할 수 있다. 또한 3개년도 연속 적자 지방공기업 중 지방공기업정책위원회를 통해 경영개선이 필요하다고 판단되어 2007년 이후 경영진단을 실시한 기관이 18개 포함되어 있다(행정안전부, 2010c: 12).<sup>7)</sup> 따라서

7) 2009년도 결산기준 최근 3개년도 연속 적자기업 중 2007년 이후 경영개선명령 시달기관(18개)은 상수도사업 9개(거제, 포항, 경주, 삼척, 보령, 남원, 포천, 양평, 영암), 하수도사업 4개(광명, 진해, 대전, 창녕), 기타공사 4개(대전엑스포과학공원, 태백관광개발공사, 인천관광공사, 김대중컨벤션센터), 지방공단 1개(대구환경시설공단) 등이다. 특히, 대전엑스포과학공원의 경우, 대전엑스포기념사업이 국가적 행사의 사업으로서 이를 영구적으로 자

이들 만성적인 적자기업이 지방공기업의 경영혁신을 위한 핵심 대상으로 인식되고 있다.

## 제2절 지방공기업의 지배구조 현황

공공기관 지배구조는 '공공정책의 성과(outcome)를 위하여 공공기관의 이해관계자들(stakeholders)이 상호작용하는 방법'을 말하며, 공공기관 경영성과 향상을 위한 시민, 이해관계인, 각종 기관들의 상호작용에 집중하는 것이 지배구조 논의의 핵심이다.

공공기관의 경우 시장기능 또는 시장기구를 통한 외부지배구조 내지 기업통제 시장(corporate control market)이 실질적으로 존재하지 않거나 거의 작동하지 않기 때문에 정부에 의한 기관장의 임면, 운영목표와 기관평가 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. 그리고 내부지배구조는 공공기관 내부의 의사결정구조로서 주주총회, 이사회, 기관장과 경영진, 노조 및 직원, 감사제도 등을 포함한다. 지방공기업 또한 공공기관으로서 외부지배구조와 내부지배구조로 나누어 파악할 수 있다.

### 1. 지방공기업의 외부지배구조

#### 1) 정치·행정과정을 통한 정부부문에 의한 권위적·계층적 통제

---

치단체가 지속화하기에는 무리가 있다고 판단하여 2008년 5월 법인 청산명령을 내렸고, 태백관광개발공사는 리조트 산업의 과다경쟁에 따른 동종업계의 장기간 적자 발생으로 사업전망이 불투명할 뿐만 아니라 불리한 지리적 여건으로 고가 회원권 판매 전략의 실현 가능성 저조로 자금 및 경영수지 악화가 예상되어 2010년 4월 지분매각 등 민영화명령을 내렸다.



지방자치단체장, 지방의회, 행정안전부, 감사원 등이 이러한 권위적·계층적 통제에 참여하고 있다.

행정안전부장관은 주무부처 장이라는 입장에서 상징적으로 약간의 통제권한을 갖고 있기 때문에, 지방공사·공단에 대한 통제는 해당 기업을 설치한 지방자치단체장에 의한 통제가 가장 중요하다. 단체장의 통제권한은 「지방공기업법」 및 동법 시행령에 의해 뒷받침되고 있으나, 그 외에 지방공기업 설치 조례 및 정관 등에도 상당부분 규정되어 있다. 단체장은 지방공기업에 대하여 일반적 감독을 행사할 수 있으며, 예산·결산상의 통제, 업무·회계·재산상의 보고요구 등을 행할 수 있고, 허가기관도 보고요구 및 기채승인 등을 행할 수 있다.

행정안전부는 지방공기업에 대한 일반적인 지도·감독을 행하며, 경영평가를 수행한다. 또한 지방직영기업의 예산편성 기본지침의 기준 설정, 지방직영기업의 공시사항 통합공시, 시·도 지방직영기업의 경영에 관한 조정을 한다.

## 2) 경영평가 및 경영진단제도의 도입·운영

1993년부터 본격적으로 도입된 지방공기업 경영평가제도는 지방공기업 외부지배구조의 핵심적 요소이다. 행정안전부는 지방공기업에 대해 경영평가기관을 지정하여 경영평가를 실시하고, 기관별로 평가등급이 결정되면 이에 따라 임원이 인센티브 성과급 및 직원의 기관 인센티브 성과급을 차등 지급한다.

경영평가 결과 경영실적이 부진한 지방공기업에 대해서는 경영실태를 심층적으로 실사하고 경영부실의 원인을 파악하여 개선방안을 도출하는 지방공기업 경영진단제도를 도입·운영하고 있다. 즉, 경영평가 결과 특별한 대책이 필요하다고 인정되는 지방공기업으로서 ① 3개 사업연도 이상 계속하여 당기 순손실이 발생한 경우, ② 특별한 사유 없이 전년도에 비하여 영업수입이 현저하게 감소한 경우, ③ 경영 여건상 사업 규모의 축소, 법인의 청산 또는 민영화 등 경영구조 개편이 필요하다고 인정되는 경우, ④ 경영목표설정이 비합리적인 경우, 인력 및 조직관리가 비효율적인 경우, 재무구조가 불건전한 경우, 그 밖에 행정안전부장관이 경영진단이 필요하다고 인정하는 경우 따로 경영진단을 실시하고, 그 결과를 공개할 수 있다. 행정안전부장관은 경영진단의 결과 필요하다고 인정하는 경우에는 해당 지방공기업의 임직원에 대한 감봉·해임 등의 인사조치, 사업규모의

축소·조직개편 및 인력조정, 법인의 청산 및 민영화, 그 밖에 경영개선명령을 내릴 수 있다.

### 3) 경영공시제도

지방공기업에 대해서는 경영투명성 제고를 위해 업무상황 공표제도가 도입·운영되고 있다. 조례에 의하여 지방공기업의 기관장은 매 사업연도마다 2회 이상 해당 지방공기업의 업무상황을 설명하는 서류를 단체장에게 제출하고, 단체장은 이를 지역주민에게 즉시 공시하도록 하고 있다. 경영공시 대상은 결산서, 재무제표, 연도별 경영목표, 경영실적평가결과, 연도별 예산 및 운영계획, 감사원의 시정 또는 개선 요구를 받거나 행정사무 감사결과 시정요구를 받은 경우에는 그 내용, 그 밖에 경영에 관한 중요사항으로서 행정안전부장관 또는 지방자치단체의 장이 요청하는 사항 등으로 규정하고 있다.

### 4) 지방공기업정책위원회의 구성 및 운영

지방공기업 관련 주요 정책, 경영평가, 경영진단, 그 밖에 경영 개선에 관한 사항을 심의하기 위하여 관계 전문가로 구성된 지방공기업정책위원회가 운영되고 있다(「지방공기업법」 제78조의3). 지방공기업정책위원회는 경영평가와 경영진단에 관한 풍부한 경험을 가진 전문가, 5년 이상 실무경험이 있는 공인회계사, 부교수 이상 직위에 있는 사람으로서 공기업 경영 및 그 밖에 관련 분야에 관한 전문지식이 있는 사람 중에서 행정안전부장관이 위촉한 15인 이내의 위원으로 구성한다. 하지만 지방공기업정책위원회를 국가 공공기관에서 공공기관운영위원회와 같은 소유권 기능을 수행하는 기관으로 보기는 어렵다.

## 2. 지방직영기업의 내부지배구조

지방자치단체는 지방직영기업의 업무를 관리·집행하기 위하여 사업마다 관리자를 임명하고 있다. 관리자는 해당 자치단체의 공무원 중 지방직영기업의 경영에 관하여 지식과 경험이 풍부한 자 중에서 지방자치단체의 장이 임명하며, 2년

의 임기제로 할 수 있다.

관리자는 업무를 수행하는 과정에서 자치단체장의 지휘·감독을 받게 되지만, 세부적인 사항에 관해서는 자치단체장의 지휘·감독을 받지 않는다. 관리자의 자율성 확보를 보장하기 위해 「지방공기업법」은 단체장이 관리자에게 행하는 지휘·감독사항을 명시적으로 한정하고 있다.

### 3. 지방공사·공단의 내부지배구조

#### 1) 이사회회의 구성

지방공사·공단의 업무에 관한 중요 사항을 의결하기 위하여 사장(이사장)을 포함한 이사로 구성되는 이사회를 둔다. 이사는 상임이사와 비상임이사로 구분되며, 사장을 포함한 상임이사의 수는 이사 정수의 1/2 미만이다.

#### 2) 지방공기업 운영의 투명성 및 공정성 확보를 위해 임원추천위원회 제도의 도입·운영

임원추천위원회(이하 "추천위원회"라 한다) 제도는 당초 지방공사·공단의 사장과 이사장 후보를 공정하고 객관적으로 추천하기 위해 사장추천위원회 제도로 도입되었으며, 2009년부터 임원추천위원회 제도로 확대·개편되었다.

자치단체장이 지방공사·공단의 기관장, 비상임이사를 임명할 때에는 추천위원회에서 추천된 자 중에서 임명해야 한다. 관계 법령 및 지방공사·공단의 규정에서 정한 심사기준에 따라 임원후보자를 심사하고, 사장(이사장) 및 비상임이사 후보를 지방자치단체의 장에게 추천하며, 상임이사 후보를 사장(이사장)에게 추천하는 역할을 하는 임원추천위원회는 공사·공단에 설치하고 이사회에서 구성하되, 지방공기업 설립단계에서는 설립 지방자치단체에 설치한다. 추천위원회의 구성과 운영에 관하여는 「지방공기업법 시행령」이 정하는 바에 따라 지방공사·공단의 정관으로 정한다(영 제56조의3).<sup>8)</sup> 과거 각 지방자치단체별로 공사·공단

---

8) 지난 2012년 7월 15일 부산지법은 부산교통공사 배태수 사장에 대한 임명이 무효라는 판결을 내렸고, 부산시 또한 임명 처분 취소 판결에 항소할 의지를 강하게 내비쳤다가 사장

(이)사장(후보)추천위원회설치·운영조례를 제정하여 추천위원회를 구성·운영토록 하고 있었으나, 관련 규정이 「지방공기업법」에 포함되면서 해당 조례를 폐지하였다.9) 기관장 연임시에도 추천위원회의 심의를 거쳐야 한다.

추천위원회는 지방공사·공단에 두며, 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 구성한다.

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

지방공사·공단은 임원의 임기 만료가 예정되어 있는 경우에는 해당 임기 만료의 2월 이전에 추천위원회를 구성하되, 그 밖의 결원 등의 사유로 임원을 새로이

---

임명 처분을 취소하고 사장 임명 절차를 다시 밟기로 했다. 2011년 3월 부산교통공사는 현직 고위 공무원이 임원에 응모할 수 있도록 정관상의 임원 후보 자격 규정을 바꾸었지만, 이사회 의결을 거치지도 않고, 부산시장 승인을 받지 않은 상태에서 시의회 사무처장 신분이었던 배 후보를 사장으로 인선하였다. 그 과정에서 낙하산 인사 논란이 벌어졌지만, 부산시는 임명을 강행하였고, 이에 반발한 다른 후보가 법원의 판단을 구했던 사건에서 법원이 사장 임용 위법 판결을 내렸고, 부산시가 판결에 대한 항소를 포기하고 사장 재공모를 추진한 것이 사건의 전말이다. 재판부는 판결문에서 "임원추천위원회 설치 운영규정이 이사회의 의결을 받을 필요가 없는 경미한 것이라면, 교통공사 사장이 임의로 규정을 전면적으로 개정하거나 폐지할 수도 있다는 결론에 이르게 되는데, 이 결론은 도저히 납득할 수 없다"고 밝혔다.

9) 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, 공기업 경영에 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).

임명하고자 할 때에는 지체 없이 추천위원회를 구성하여야 하며, 이 경우 지방자치단체의 장 및 지방의회에 추천위원회 위원의 추천을 요청하여야 한다(시행령 제56조의3 제7항). 추천위원회의 존속기한은 추천한 자가 임원에 임명되는 때까지로 한다(시행령 제56조의3 제8항). 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.

추천위원회가 임원후보를 추천하려는 때에는 특별한 사유가 없는 한 공개모집을 통해 두 사람 이상을 추천하여야 한다.

추천위원회 회의는 위원장이 소집하며, 재적위원 과반수의 출석과 재적위원 과반수의 찬성으로 의결한다(지방공기업법 시행령 제56조의3 제5항). 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 심의·의결과정에서 체척·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) 임원의 임면

지방공사·공단의 임원은 사장을 포함한 이사 및 감사로 하며, 그 수는 정관으로 정한다. 사장과 감사는 지방공기업 경영에 관한 전문적인 식견과 능력이 있는 사람 중 추천위원회가 추천한 사람 중에서 자치단체장이 임면하여야 한다. 다만, 사장을 연임시키려는 경우에는 임원추천위원회의 심의를 거쳐야 한다.

자치단체장은 사장의 경영성과에 따라 임기 중에 해임하거나 임기가 끝나더라도 연임시킬 수 있다. 이 경우 경영성과계약의 이행실적, 경영평가 결과, 사장의 업무성과 평가 결과를 고려해야 한다. 사장의 연임기준은 사장의 임기 중 경영성과계약 이행실적 평가, 경영 평가 및 업무성과 평가에서 상위 평가를 받은 경우나 그 평가 결과가 직전 연도에 비하여 현저히 상승한 경우이며, 해임기준은 사장의 임기 중 경영성과계약 이행실적 평가, 경영 평가 및 업무성과 평가에서 하위 평가를 받은 경우나 그 평가 결과가 직전 연도에 비하여 현저히 하락된 경우이다.

자치단체장이 사장을 임명하는 경우 사장과 경영성과계약을 체결해야 하며, 이에 따른 경영성과계약에는 임기 중 사장이 수행해야 할 경영목표, 권한과 성과에 따른 보상 및 책임이 포함되어야 한다. 경영성과계약은 지방자치단체의 장과 지방공사·공단 이사장의 상호 합의한 후 그 합의한 내용을 기초로 체결하여야 한다. 지방공사·공단의 사장은 매년 당해 연도의 경영실적 보고서와 경영성과계약 이행 보고서를 각각 작성하여 다음연도 4월 30일까지 지방자치단체의 장에게 제출하여야 한다.

행정안전부는 지방공기업의 임직원 채용기준이 없어 해당 기관의 정관에 따라 자체 내규에 의해 사장 등이 임용됨에 따라 불공정 시비가 끊이지 않았다고 보고, 2011년 1월 임직원 인사의 투명성을 높이고 인사운영의 공정성·객관성 확보를 위해 '지방공기업 인사운영 기준'을 마련하여 2011년 4월부터 시행하고 있다.

#### 4) 임원의 임기 및 직무

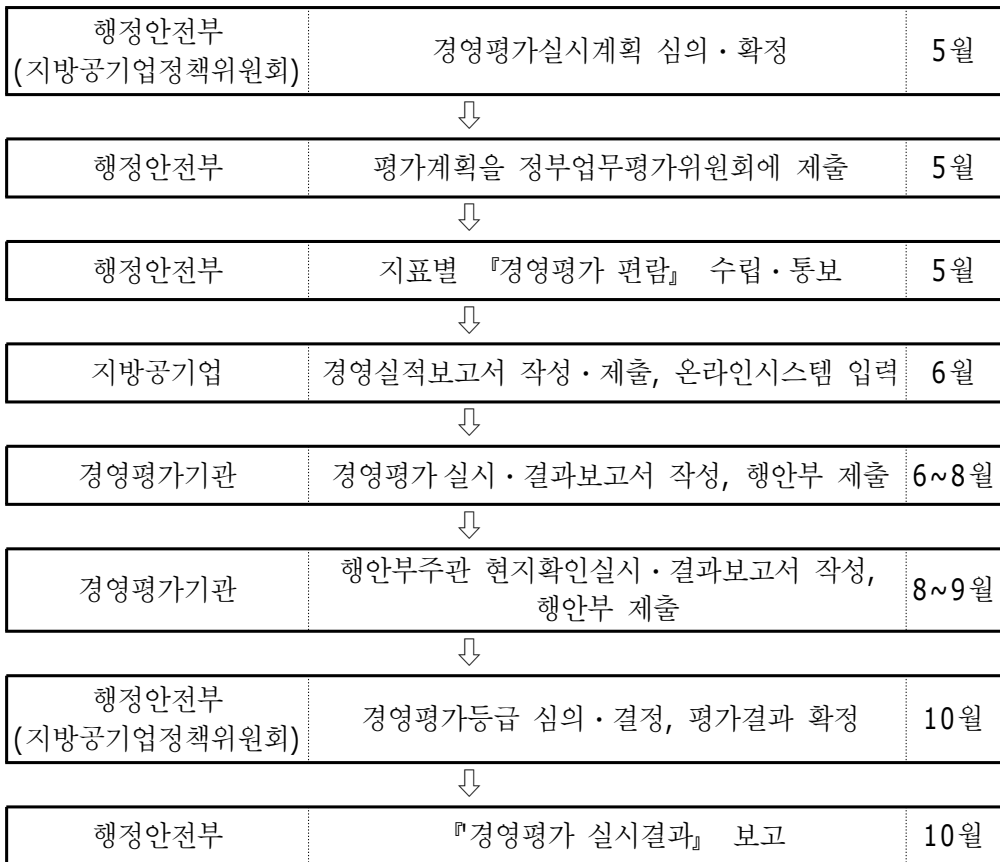
지방공사·공단의 기관장, 이사 및 감사의 임기는 3년으로 하며, 이 경우 단체장은 임기가 만료된 임원으로 하여금 그 후임자가 임명될 때까지 직무를 수행하게 할 수 있다. 임원은 1년 단위로 연임될 수 있으며, 그 직무는 정관으로 정한다.

### 제3절 지방공기업 경영평가 현황

## 1. 지방공기업 경영평가의 의의와 경과

지방공기업 경영평가란 지방공기업이 기업의 경제성과 공공복리 증대라는 경영 원칙에 따라 경영하였는지를 평가하고, 그 결과에 따라 필요한 조치를 강구하여야 한다는 규정에 따라, 경영목표 달성도, 업무 능률성, 공익성, 고객서비스 등을 평가하는 것을 말한다(「지방공기업법」 제78조, 동법시행령 제68조).

<그림 4> 지방공기업 경영평가 과정 개요



※ 고객만족조사는 외부전문기관에 일괄 위탁하여 8월 말까지 완료.

자료: 행정안전부(2011d: 1).

이명박 정부의 출범과 함께 지방공기업 경영평가제도는 많은 변화가 있었다. 가장 큰 변화는 기존 중앙정부가 단일한 평가기관을 통해 전국의 300여개 지방공기업을 평가하던 방식에서 평가기관을 다원화한 점이고, 피평가기관의 평가부담 완화와 실효성 있는 평가제도 운영을 도모한다면서 평가지표의 체계화, 단순화, 현지화 등을 꾀한 점이다. 즉, 평가지표체계를 계획·집행·성과로 체계화하였고, 과거 평가수단의 중복(기관평가, 기관장 평가, 혁신 평가 등)을 단일화하면서, 각 평가에서 중복되어 있던 지표를 축소·단순화하였으며, 평가기관의 현지화로 과거 현장실사의 부담을 완화하고, 평가결과 확정 전 사전 열람과 이의신청 제도의 도입 등이 이루어졌다(신 열, 2010). 그리고 2009년과 2010년에 일부 변경사항이 있었다.

지방공기업 경영평가는 경영체계, 사업성과, 정책준수, 고객만족의 대분류체계로 구성된다. 행안부장관은 지방공기업의 경영 기본원칙에 따라 지방공기업에 대한 경영평가를 매년 실시해야 하고, 그 결과에 따라 필요한 조치를 마련해야 한다.

## 2. 지방공기업 경영평가 대상 기관 및 평가기관

### 1) 2011년 행정안전부 평가대상 지방공기업(58개)

경영평가유형	평가대상기관
상수도	서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산, 제주(8)
하수도	부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산, 제주(7)
도시철도공사	서울메트로, 서울도시철도, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전(7)
도시개발공사	SH, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산, 경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남(15)
기타공사	서울농수산물공사, 구리농수산물공사, 인천교통공사, 인천관광공사, 김대중컨벤션센터, 경기관광공사, 경기평택항만공사, 제주관광공사, 제주특별자치도개발공사(9)
시설관리공단	서울, 부산, 대구, 인천, 울산(5)
환경시설관리공단	부산환경, 대구환경, 인천환경, 광주환경, 대전시설(5)
기타공단	부산스포윈, 창원경륜공단(2)

※ 구리농수산물공사와 창원경륜공단은 기초자치단체에서 설립한 기업이지만 광



역자치단체에서 설립한 동일 유형의 기업과 비교평가를 위해 행정안전부에서 평가한다.

자료: 행정안전부(2011d, 13).

2) 2011년 광역자치단체 평가대상 지방공기업(159개)

구분	계 (165)	상 수 도 (58)	하 수 도 (27)	기타공사·공단 (10)	공 단 (64)
서울	24				종로구, 성북구, 강북구, 송파구, 용산구, 양천구, 강서구, 동작구, 강남구, 마포구, 동대문구, 중랑구, 서대문구, 구로구, 강동구, 광진구, 영등포구, 성동구, 금천구, 도봉구, 은평구, 관악구, 중구, 노원구(24)
부산	1				기장군(1)
인천	7				인천남구, 남동구, 부평구, 계양구, 서구, 중구, 강화군(7)
울산	2				울산남구, 울주군(2)
경기	56	수원, 성남, 고양, 부천, 안양, 안산, 용인, 의정부, 남양주, 평택, 광명, 이천, 구리, 포천, 오산, 양평, 동두천, 연천군(18)	과천, 시흥, 여주, 군포, 의왕, 안성, 광주, 김포, 가평, 화성, 파주(11)	광주지방공사, 하남도시개발공사, 남양주도시공사, 평택지방공사, 화성도시공사, 양평지방공사(6)	수원시, 성남시, 부천시, 안양시, 의정부, 화성시, 안성시, 과천시, 연천군, 의왕시, 오산시, 시흥시, 가평군, 양주시, 파주시, 군포시, 포천시(17)
강원	14	원주, 강릉, 동해, 속초, 정선, 철원, 영월, 평창, 인제(9)	춘천(1)		동해시, 속초시, 정선군(3)
충북	6	청주, 충주, 제천, 청원(4)			청주시, 단양군(2)
충남	9	천안, 아산, 서산, 예산, 당진(5)	공주, 당진, 보령(3)		보령시(1)
전북	7	전주, 군산, 정읍, 고창(4)	완주, 익산(2)		전주시(1)
전남	8	목포, 여수, 순천, 나주, 영암, 광양, 화순	화순(1)		

		(7)			
경북	16	포항, 경주, 안동, 구미, 문경, 울진, 경산, 칠곡(8)	영천, 상주, 영주(3)	청도공영사업공사, 영양고추유통공사(2)	안동시, 문경관광진흥공단(2)
경남	15	진주, 통영, 김해(3)	사천, 거창, 밀양, 양산, 창녕, 거제(6)	창녕개발공사, 통영관광개발공사(2)	창원시, 거제시, 김해시, 양산시(4)

※ 설립 이후 1년 미만인 10개 기업(직영 9개, 공단 1개 - 포항시설공단, '10. 12 설립), 설립 이후 2년 미만인 기초자치단체 도시개발공사 4개 기업, 조건부청산대상 여수도시공사와 행정구역 통합('10.7) 창원상수도(마산, 창원, 진해)는 평가 제외.

※ 통합공기업(안산·용인·고양·김포·춘천·구미)은 행안부에서 2011년에는 별도 컨설팅 실시하고, 2012년부터 경영평가 실시.

자료: 행정안전부(2011d, 14).

### 3) 지방공기업 경영평가 지표체계

경영평가지표는 2008년도 평가에서부터 평가대상 지방공기업의 성과를 쉽게 파악할 수 있도록 『계획—집행—성과도출』이라는 지방공기업의 업무과정에 따라 『리더십/전략—경영시스템—경영성과』 3개 대분류지표로 구성하고 있다. 이는 사실상 「공공기관의 운영에 관한 법률」이 제정되면서 채택한 공공기관 경영평가 방식에 발맞춘 것이다.

<표 8> 경영평가유형별 경영평가지표 체계

대분류 지표	중분류 지표	세부지표	배 점						
			상수도	하수도	도시철도	도시개발	시설공단	환경공단	기타
리더십 / 전략	리더십	경영층 리더십	2	2	5	5	5	5	5
		고객 및 윤리경영	3	3	5	5	5	5	5
	전략	비전·미션 및 경영계획	2	2	5	5	5	5	5
		주민편의시책	3	3	-	-	-	-	-
리더십/전략 합계			10	10	15	15	15	15	15

경영 시스템	경영효율화	조직관리	5	4	4	3	4	4	3
		인사관리	5	4	4	3	4	4	4
		노사관리	-	-	5	3	4	4	4
		재무관리	5	2	4	6	2	2	4
	주요사업활동	주요사업활동	18	18	13	15	16	16	15
경영시스템 합계			33	28	30	30	30	30	30
경영 성과	주요사업성과	주요사업성과	16	25	15	7	20	25	15
	경영효율성과	경영지표	21	17	20	28	15	10	20
	정책준수	공기업정책준수	10	10	10	10	10	10	10
	고객만족성과	고객만족도	10	10	10	10	10	10	10
	경영성과 합계			57	62	55	55	55	55
<b>총 합 계</b>			<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
정성지표			29	25	45	44	45	45	44
정량지표			71	75	55	56	55	55	56

※ 상하수도의 경우 "경영층 리더십", "비전·미션 및 경영계획" 및 "인사관리"는 각각 "관리층 리더십·전문성", "중장기 경영계획" 및 "인력관리"임.

※ 기타는 기타공사와 기타공단으로, 경영시스템 및 경영성과에서 세부 지표별로 소폭의 배점변동 있음.

자료: 행정안전부(2011d, 20).

# 제3장 「지방공기업법」의 문제점

아래에서는 「지방공기업법」의 문제점을 설립 및 운영상의 문제, 지배구조의 문제, 그리고 경영평가제도의 한계 및 문제점으로 나누어 살펴보기로 한다.

## 제1절 지방공기업 설립 및 운영상의 문제

### 1. 지방자치에 역행하는 지방공기업의 법적 규율

현재 한국의 지방공기업은 지방분권화 추세에 따라 설립주체인 각 지방자치단체를 중심으로 운영되고 있으며, 이러한 지방공기업의 운영에 지방공기업의 자율적 운영을 보장하고 지나친 지방자치단체의 간섭 및 방만한 운영을 방지하고자 국가를 대신하여 행정청인 행정안전부가 법적 감독을 행하고 있다. 나아가 「지방공기업법」의 중요한 주체는 지방공기업으로부터 직접적으로 지방공공서비스를 제공받는 이용자로서의 '지역주민'이다. 따라서 지방공기업의 이해관계는 본질적으로 최소한 국가, 지방자치단체, (지역)주민이라는 3각관계에 놓여 있다. 나아가 해당 지방공기업의 입장과 지방자치단체의 권한을 견제하는 '지방의회'도 지방공기업에서 고려할 수 있다.

그러나 지방공기업을 법적으로 규율하는 법규범은 현실적으로 법령과 조례인데, 당해 지방자치단체의 조례를 제외한다면, 지방공기업의 법규범에 의한 규율 문제는 전적으로 국가의 권한으로서 「지방공기업법」의 규정에 달려 있다. 독일의 경우는 지방 스스로가 자신의 지방공기업을 규율하는 법규범을 제정할 수 있도록 되어 있는데 반해, 우리의 경우는 주로 행정안전부가 「지방공기업법」을 정부안 또는 의원입법을 통하여 개정해나가고 있다. 그리고 지방공기업에 대한 지방자치단체의 지나친 간섭을 막고자 중앙정부에서는 법적 감독방안으로, 지방공사·공단 사장과의 경영성계약 및 사장평가제도, 그리고 공사·공단의 경영평가제도를 두고 있다. 하지만 그 과정에서 지방공기업 설립에서부터 그 운영에 이르기까지

지 중앙정부나 지방자치단체장의 이해가 주로 반영되었을 뿐 아래로부터의 주민들의 의사나 지방의회의 관여는 실질적으로 배제되고 있다(길준규, 2008: 55). 이 점에서 현재의 지방공기업의 법적 규율은 지방자치, 특히 주민자치에 반한다고 하겠다.

## 2. 지방공기업 사업영역 축소 및 수익성 중심 사업화

「지방공기업법」은 지방공기업의 범위를 수도사업(마을상수도사업은 제외한다), 공업용수도사업, 궤도사업(도시철도사업을 포함한다), 자동차운송사업, 지방도로사업(유료도로사업만 해당한다), 하수도사업, 주택사업, 토지개발사업 중 지방직영기업과 지방공사·공단이 경영하는 사업(법 §2①)과 함께 민간인의 경영참여가 어려운 사업으로서 주민복리의 증진이나 지역경제의 활성화나 지역개발의 촉진에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업, 의무적용 대상사업 중 당연적용사업기준에 미달하는 사업, 체육시설업과 관광사업 중 경상경비의 50% 이상을 경상수입으로 충당할 수 있는 사업으로 규정하고 있다(법 §2②). 당연적용사업을 제외하고는 수익성·영리성이 담보되어야 지방공기업을 설립할 수 있도록 하고 있는 셈이다.

「지방공기업법」 적용사업의 변천과정을 보면, 1969년 법 제정 이후 적용사업이 늘어나다가 1992년에 당연적용사업 15개, 임의적용사업 7개로 늘어났다가 이후 지방공기업의 사업범위가 점차 축소되고 있음을 알 수 있다.

<표 9> 지방공기업법 적용사업의 변천과정

구 분	당연적용사업(법 §2①)	임의적용사업(법 §2②)
1969년 제정	수도, 공업용수도, 궤도, 자동차운송, 가스(5)	병원, 주택, 시장, 도축, 공익전당포, 택지 조성, 기타 기업으로 경영하는 것이 적당한 사업(7)
1980년 1차 개정	수도, 공업용수도, 궤도, 자동차운송, 가스, 지방도로, 하수도, 청소·위생, 주택, 의료, 매장 및 묘지(11)	시장, 도축장, 토지개발, 통운, 중기관리, 관광, 계량기 검침, 체육장, 문화·예술, 공원, 기타 주민복리증진에 기여할 수 있는 사업 중 그 경비를 주로 사업수입으로 충당하는 사업(11)

1992년 3차 개정	수도, 공업용수도, 궤도, 자동차운송, 가스, 지방도로, 하수도, 청소·위생, 주택, 의료, 매장 및 묘지, 주차장, 토지개발, 시장, 관광사업(15)	도축장, 통운, 자동차터미널, 체육장, 문화·예술, 공원, 기타 경상경비의 5할 이상을 경상수입으로 충당할 수 있는 사업 중 주민복리증진, 지역개발, 지역경제 활성화에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업(7)
1999년 5차 개정	수도, 공업용수도, 궤도, 자동차운송, 지방도로, 하수도, 주택, 토지개발, 의료사업(9개)	경상경비의 5할 이상을 경상수입으로 충당할 수 있는 사업 중 민간인의 경영참여가 어려운 사업으로서 주민복리증진, 지역개발, 지역경제 촉진에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업
2005년 7차 개정	수도사업(마을상수도사업 제외), 공업용수도사업, 궤도사업(도시철도사업 포함), 자동차운송사업, 지방도로사업(유료도로사업만 해당), 하수도사업, 주택사업, 토지개발사업(8개)	경상경비의 50퍼센트 이상을 경상수입으로 충당할 수 있는 사업 중 민간인의 경영 참여가 어려운 사업으로서 주민복리의 증진에 이바지할 수 있고, 지역경제의 활성화나 지역개발의 촉진에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업, 체육시설업, 관광사업(여행업 및 카지노업 제외)

특히 1992. 12. 8 3차 개정에서는 제2조 제2항 제7호에 15개 당연적용사업 중 대통령령으로 정하는 기준에 미달하는 사업과 기타 주민의 복리를 증진하거나 지역개발 또는 지역경제 활성화에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업에 대해 경상경비의 5할 이상을 경상수입으로 충당할 수 있는 경우 「지방공기업법」을 적용할 수 있도록 하여 관련 규정을 최초로 포함시켰다. 이후 1999. 1. 29 5차 개정에서는 당연적용대상사업을 공공성이 강한 사업으로 축소조정하는 동시에(15→9개사업) '경상경비의 5할 이상을 경상수입으로 충당할 수 있는 사업' 규정을 제2조 제2항으로 하여 현행 법과 유사하게 조항이 설정되었다.10)

10) 이와 같이 지방공기업의 사업범위(활동영역)가 축소된 것은 신공공관리(NPM)의 만연으로 인해 적정 지방공기업 설립요건을 엄격하게 해석하는데 학계와 정부가 공감하였기 때문이다. 이를테면 배용수(2000)는 적절한 지방공기업 사업이 되기 위한 요건으로 다음과 같은 것들을 제시하고 있다.  
첫째, 해당 지역의 여건에 적합해야 한다. 따라서 다른 지역의 성공사례를 무조건적으로 도입하는 것은 지양해야 한다.  
둘째, 사업의 영속성이 있어야 한다. 따라서 택지개발, 건축자재 생산 등 부동산경기나 시장수급 사정에 지나치게 의존하는 사업은 지양해야 한다.

행정안전부는 이에 기반하여 특히 설립 자치단체 청사관리, 도서관, 어린이집, 청소년수련관 등 무수익 또는 저수익 사업의 과중한 수탁은 시설관리공단의 경상수지비용을 악화시킬 수 있다고 하여 수익성 있는 사업구조로의 재조정을 통해 경상수지비용을 개선하도록 하고 있다. 이로 인해 지방자치단체에서는 해당 사업의 공공성이 있음에도 불구하고 민간위탁 등을 통해 사업을 풀어나가고 있는 형편이다.

물론 지방공기업은 이윤확보의 의도로 설립되는 경제활동이기는 하다. 하지만, 이러한 수익성은 지방공기업의 본질적인 주요목적이 아니라, 공공목적을 수행하는 과정에서 얻어지는 부수목적이다. 따라서 '순수한 영리목적'으로는 지방공기업이 설립되어서는 안 된다(길준규, 2008: 59). 더욱이 지방공기업을 통한 수익이 지방재정에 기여하는 것은 단지 '간접적인 공공목적'에 불과하므로, 공공목적으로 인정될 수 없다. 필요하다면 수익성 대신에 '경제성'을 도입하여 그 수익도 단지 투자된 비용을 회수하는 차원에 그친다고 보는 것이 타당하다.

현행 「지방공기업법」과 같이 경상수지비용 50% 이상 충족을 사업 적용범위로 할 경우 당연적용사업 이외의 영역에서는 수익사업 위주로 지방공기업이 설립될 수밖에 없으며, 지역경제에 필요하고 공공성을 제고할 수 있는 사업은 배제되는 결과를 야기할 수 있다. 교통카드 사업이 대표적인 예이다.

2004년 서울시에 준공영제가 도입되면서 대중교통수단간 환승이 용이하도록 통합요금제가 실시되었으며, 각 거리비례 요금제에 맞는 정산을 하기 위해 각 기관마다 서로의 수입금을 배분하는 정산이 필요했고, 이러한 통합요금제를 뒷받침

---

셋째, 지방재정 확충뿐만 아니라 주민복지 증진에 기여할 수 있어야 한다. 예컨대 많은 지방정부에서 실시하고 있는 주차장 사업은 교통난을 가중시키지 않는 범위 내에서 가능할 것이다.

넷째, 지방정부의 기술, 인적 자원, 능력 등에 부합해야 하며 지나치게 고도의 기술, 인력을 요하지 않는 것이어야 한다.

다섯째, 민간기업 고유의 영역이 아닌 것이어야 한다. 따라서 건설업, 제조업, 소매업, 서비스업 등은 원칙적으로 지양해야 한다.

여섯째, 지역의 부존자원을 최대한 활용하거나 지역주민의 고용효과가 커야 한다.

일곱째, 투자규모가 지방재정 능력에 부합되어야 한다. 따라서 가능한 한 타인자본이 자기자본을 초과하지 않는 것이 바람직하다.

여덟째, 주민정서에 부합되어야 한다. 고급주택 건설, 골프장 조성 등 사치성이 있어 주민의 위화감을 조성하는 사업이나 환경에의 악영향으로 민원의 소지가 예상되는 사업은 원칙적으로 배제되어야 한다.

하기 위해서 (주)한국스마트카드사(이하 KSCC)가 설립되었다. KSCC는 LG CNS 컨소시엄이 설립한 민간기업이지만 서울시가 1대주주(35%)이며 KSCC가 수행하고 있는 요금의 징수와 정산업무는 지하철 운영은 물론 버스 준공영제를 지탱하는 중요한 공적업무이기 때문에 지방공기업에 준하는 지위에 있다고 볼 수 있다. 하지만 KSCC는 민간기업이라는 이유로 현재 버스와 전철 운영기관의 교통카드 사용내역과 정산데이터를 독점하고 공개를 제대로 하지 않고 있으며, 그 운영도 불투명하다.

서울시는 KSCC의 1대 주주임에도 불구하고 이에 대한 공적개입을 소홀히 해왔는데, 2012년 12월 31일자로 서울시와 KSCC와의 협약이 종료되기 때문에 그 기점으로 이러한 문제들을 개선시킬 수 있는 조치가 마련되어야 한다. 이에 서울시에서의 대중교통공사 설립을 전제로 요금의 정산과 배분 업무 담당기관을 대중교통공사 내로 편입시켜 지방공기업화하는 방안이 제기되기도 했다. 하지만 교통카드 사업은 지방공기업의 사업영역에서 배제되어 있기 때문에 원천적으로 지방공사화가 봉쇄된 상황이다.

### 3. 지방공기업 경영의 기본원칙 문제

「지방공기업법」은 지방공기업이 항상 기업의 경제성과 공공복리를 증대하도록 운영하여야 하며, 지방자치단체는 지방공기업을 설치·설립 또는 경영할 때에 민간경제를 위축시키거나, 공정하고 자유로운 경제질서를 해치거나, 환경을 훼손시키지 아니하도록 노력하여야 한다고 규정하고 있다(법 제3조).

이것은 지방자치단체가 사기업과 경쟁을 해서는 안 된다는 보충성을 법제화한 조항이다. 지방공기업은 사기업이 하기에는 수익성이 낮지만, 주민에 대한 생존 배려상 반드시 제공되어야 하는 서비스이거나, 일정한 규모의 경제를 통하여 경제적으로 운영할 수 있는 분야에서만 공경제로서 활동해야 한다는 것이다. 이는 이미 여러 번 감사원 등을 통하여 지적되었고, 민간경제와의 조화문제로 「지방공기업법」 제2조 제1항 제1호 등에서도 “민간인의 경영참여가 어려운 사업”으로 규정되어 있다(길준규, 2008: 58).

행정안전부도 최근 지방공기업에 대한 가장 큰 위협 중의 하나를 ‘민간경제와의 조화’로 인식하고 있으며, 사경제가 급속도로 성장하고 공경제와 사경제가 부



뒤틀리는 분야가 늘어가면서 이를 강조하고 있다. 이에 기반하여 행정안전부는 지방공기업이 천일염을 판매하거나 리조트사업을 하는 경우 민간경제 영역을 침해할 우려가 있는 사업을 추진하는 것으로 보고 이를 배제하도록 하였다.

하지만 한국의 지방공기업은 증가하는 사경제의 발전에 따라 심각한 존재위협을 받고 있다. 민간경제의 보호를 명목으로 많은 사업분야의 지방공기업이 폐지되어야 하는 실정이다. 이러한 사경제의 우위의 요청으로 민간경제와 충돌하는 축산이나 특산품 개발분야에서는 실제 많이 폐지되었다(길준규, 2008: 62).

그러나 민간영역을 침해할 우려가 있는 사업을 배제하는 것은 민간기업이 효율성도 우월한 것으로 가정하고 있으며, 공공성 문제를 간과하고 있다. 따라서 이러한 사항이 지방공기업 설립에 있어 경영의 기본원칙으로 타당한 것인지 논의할 필요가 있다. 특히 수도사업과 같은 경우는 민간경제를 위축시킨다 하더라도 공공성이 요구되는 분야이다.

"지방공기업은 설치·설립 또는 경영할 때에 민간경제를 위축시키거나, 공정하고 자유로운 경제질서를 해치지 아니하도록 노력하여야 한다"는 제3조 제2항의 규정은 김대중 정부 말기인 2002. 3. 25 6차 개정에서 신설된 규정이다. 이는 개정 당시의 제·개정이유에도 빠져 있다. 경영의 기본원칙임에도 불구하고 이에 대한 논의 없이 신설되었던 것이다. 나아가 2004. 12. 30 「지방공기업법」 제7차 개정에서 체육시설업 및 관광사업(제외: 여행업, 카지노업)을 지방공기업 사업영역에 추가하였는데, 법체계상으로 보면 제3조의 지방공기업 경영의 기본원칙과 상충되는 양상이다.

지역경제가 제대로 활성화되지 않거나 공공성 제고의 필요가 있을 때에는 지방공기업을 적극적으로 설치·설립 또는 경영할 수 있도록 하는 기본원칙을 규정할 필요가 있다고 본다.

#### 4. 설립 타당성 검토에서 주민 참여 및 통제의 부족

1991년에 지방공기업에 대한 설립요건 완화와 함께 1995년의 지방자치의 본격실시에 따라 지방공기업 설립이 대폭 증가하였다. 특히 지방자치단체 산하 지방공사·공단은 최근 5년 동안 해마다 광역자치단체에 1개, 기초자치단체에 7개 가량이 새로 설립되었다. 이에 따라서 행정자치부·행정안전부도 지방공기업의

남설을 방지하고자 설립요건을 강화하려 하였으나, 아직 입법에는 이르지 못하고 있다.

1999년 「지방공기업법」 제5차 개정을 통해 정부는 지방공사·공단의 설립 및 정관변경 인가권, 사장 임명 승인권, 일반적인 업무감독권을 해당 지방자치단체의 장에게 이양하면서 기관신설시 설립타당성 검토를 의무화하였다(「지방공기업법」 §49, §76②). '설립타당성심의위원회'를 설치하여 이에 대한 구성에서 객관성 및 전문성을 확보하고, 「지방공기업법시행령」 제47조 제2항의 설립타당성검토 전문기관의 요건을 강화하고, 손해배상책임규정을 통하여 책임성을 확보하려고 하고 있다.

이에 따라 지자체가 공사·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 포함해야 한다.

타당성 검토를 할 수 있는 전문기관은 공기업에 대한 사업타당성 검토를 정관상 주요사업으로 규정하고 있어야 하고, 사업타당성 검토 업무에 3년 이상 종사한 경력을 가진 사람 5명 이상과 5년 이상 종사한 경력을 가진 사람 2명 이상을 보유하고 있어야 하며, 최근 3년 이내에 공기업 또는 지방재정관련 연구용역 실적에 있어야 한다(법 시행령 §47②). 하지만 이러한 요건에 부합하는 전문성을 가진 기관이 많지 않고, 전문가로 지정될 수 있는 조건이 현재 상황을 전체적으로 분석하여 영향력까지 검토할 역량으로 충분하지 않다.

타당성 검토에 따른 설립 결정 과정에서 절차적 합리성도 확보되어야 하기 때문에, 지방자치단체의 장은 지방의회 의원·관계전문가 및 해당 지방자치단체의 관계공무원 등으로 심의위원회를 구성하여 전문기관의 타당성 검토결과를 기초로 지방공사·공단의 설립 여부를 심의하도록 하고 있다. 설립심의위원회 위원 중 1/2 이상은 민간위원으로 위촉하도록 되어 있지만, 그 구성과 운영에 관하여 필요한 사항은 해당 자치단체장이 정하도록 되어 있어 실제 단체장이 자의적으로 지방공기업을 설립할 우려가 있다. 행정안전부의 지방공기업 경영 및 운영 컨설팅 결과에 따르면, 설립(통합)시 주민공청회 누락 및 설립심의위원회 미구성, 추천위원회추천 요건 법적 기준 위배 등의 사례가 확인되었다.<sup>11)</sup>

또한 중앙정부와 지방정부가 유사한 공공기관을 별도로 설립함에 따라 일부 지

방공기업의 경우 국가 공공기관과의 중복투자로 가동률이 떨어지는 등 여러 부작용을 낳고 있다. 예컨대, 지방상수도(지자체 담당)와 광역상수도(한국수자원공사 담당)의 시설설치에 관한 정책조정이 미흡하여 중복투자가 지속적으로 발생하고 있으며, 이로 인해 상수도시설의 평균가동률이 '95년 69.5%에서 '06년에는 50.8%로 떨어졌다. 또한 지방자치제 시행 이후 광역자치단체와 기초자치단체가 경쟁적으로 지방공공기관을 설립·운영하여 다수의 영역에서 유사기관이 중복 설치되었다.

최근 행정안전부는 특별한 사정이 없는 한 광역자치단체가 지방공기업을 새로 설립할 경우 행정안전부와 사전 협의를 거쳐 그 결과를 반영하도록 하는 「지방공기업법」 개정안을 입법예고했다. 하지만 지방공기업이 제공하는 지방공공서비스의 이용자인 주민의 참여 내지 통제는 여전히 미흡한 상황이다.

## 제2절 지방공기업 지배구조의 문제점

### 1. 외부지배구조의 문제점

#### 1) 공시된 지방공기업 정보의 일관성 및 신뢰성 미흡

해당 지방공기업별 개별공시제도와 행정안전부에 의한 통합공시 간에 공시항목의 범위, 자료 축적의 시간적 범위 등이 표준화되어 있지 않다. 행안부가 「지방공기업법」에 의해 설립된 지방공기업의 경영정보를 일반국민들에게 공개하기 위해 2007년에 구축한 클린아이(지방공기업 경영정보 공개시스템)는 ALIO에 비해 공시정보가 빈약한 편이며, 갱신되는 주기 또한 더딘 것으로 파악되었다. 이로 인해 공시된 지방공기업 정보의 일관성 및 신뢰성에 의문이 제기되고 있으며, 그러다 보니 활용도 또한 떨어지고, 이는 공시정보의 최신성을 갖추려는 노력을 소홀하게 하며, 이로 인해 다시 공시정보의 신뢰성에 흠집이 생기는 악순환이 반복되고 있다.

---

11) 행정안전부, 지방공기업 설립·운영에 관한 유의사항(통첩), 공기업과-5159(2011.11.9).

## 2) 지방공기업정책위원회 구성 및 운영의 형식화

과거 대통령령에 근거를 둔 지방공기업경영평가위원회와 「지방공기업법」상의 지방공기업경영진단위원회가 별도로 설치·운영되고 있었고, 각각 민간위원 5명으로 구성된 소규모 위원회로 운영되어 정책의 일관성과 연계성 확보가 곤란하였다. 이에 지방공기업 정책에 대한 각계의 의견 수렴 및 정책자문, 심의 기능을 강화하고 지방공기업 정책의 일관성과 효율성을 높이기 위하여 두 위원회의 기능을 통합한 지방공기업정책위원회를 신설하였다. 지방공기업정책위원회는 '매년도 지방공기업 경영평가 편람 개선안'을 심의하여 확정하는 등 지방공기업에 대한 경영평가, 경영진단과 관련된 사항, 기타 지방공기업 주요정책에 관련하여 행정안전부장관이 필요하다고 인정하는 사항에 관해 심의하는 기능을 한다. 하지만, 사실상 행정안전부가 결정한 사항을 추인하는 것에 그치고 있어 형식적인 기구로 인식되고 있다. 그리고 지방공기업정책위원회 위원의 구성 또한 경영평가, 경영진단과 관련된 전문가로 한정되고 있는 것도 문제라고 할 수 있다.

## 3) 지방자치단체의 직접적인 경영권 행사

지방자치단체의 예산담당관과 해당 지방공기업의 소관 사업 관련 주무국장을 당연직 비상임이사로 임명하고 있어 경영목표 설정 과정과 일상적인 운영과정에서 지방자치단체의 직접적인 개입이 이루어지고 있다. 물론 이를 지방공기업에 대한 지방자치단체의 공적 개입 필요성에 따른 것으로 볼 수도 있으나, 그보다는 지방공기업의 자율성을 제약하는, 부정적인 역할도 있다고 본다.

## 2. 내부지배구조의 문제점

### 1) 임원추천위원회의 형식화

임원추천위원회제도 도입 이후에도 여전히 낙하산인사 또는 비전문가의 임명 등의 시비가 계속되고 있다. 이는 지방공기업 임원은 추천위원회의 배수 추천을

받아 해당 지방자치단체장이 임명하도록 되어 있지만, 형식적인 절차에 불과하기 때문이다. 추천위원회 위원 7명 중에서 2명은 지방자치단체장이 추천하고, 3명은 지방의회가 추천하도록 되어 있어 추천위원회 운영과정에 단체장의 의사가 암묵적으로 투입되거나 지방의회의 이해관계가 반영될 수 있는 여지가 있다. 따라서 공정하고 독립적인 임원 후보 선임을 기대하기 곤란한 상황이다.

## 2) 이사회 구성의 대표성 및 민주성 미흡

지방공사·공단에도 이사회를 반드시 두어야 하지만, 그 권한과 운영에 필요한 사항은 정관으로 정하도록 하고 있으므로, 정관의 규정에 따라 이사회의 역할과 기능은 달라질 수밖에 없다.

이사회 구성의 현실을 보면, 사장을 포함한 이사와 감사의 임명은 사실상 지방자치단체장의 의사에 의해 이루어지고 있다. 임원의 임기는 법령이나 성과가 아니라 단체장의 신임에 의해 좌우되는 경우가 많으며, 지방선거로 해당 자치단체장이 바뀔 경우 기존의 임원도 교체되는 것이 일반적이어서 법령상의 임기규정이 형식화되고 있는 것이다.

관련 공무원들이 비상임감사로서 이사회에 참여하므로<sup>12)</sup> 이사회 구성에 있어 대표성과 민주성이 미흡한 경우가 있으며, 독립적이고 효율적인 내부감사기능 구축을 제약하고 감사업무의 전문성 확보가 곤란하다.

임명직 비상임이사의 선임에 있어서는 주로 전문성을 중시하여 해당 지방공기업의 사업영역과 관련된 분야의 전문가를 임명하고 있다. 이로 인해 지역주민과 소비자 등 주요 이해관계자들의 요구를 효과적으로 투입하기 곤란한 실정이다. 이사회 구성에서 독립성과 이익대표성을 반영할 수 있는 체계적인 원칙과 기준이 마련되지 않으며, 지방공사·공단의 운영이 지역주민의 이익보다 단체장의 의사가 지나치게 우선시되는 경우가 많다(유 훈 외, 2010: 472).

## 3) 지방공기업 임원에 대한 정실인사·낙하산인사

### (1) 퇴직공무원에 대한 전관예우

---

12) 2008년 기준 121개 지방공사·공단 중 108개 기관이 비상임감사체제를 적용받고 있다.

자치단체장이 퇴직을 앞두고나 퇴직한 공무원에게 산하 기관·단체를 맡기는 전관예우가 여전히 계속되고 있다. 유정현 의원이 행정안전부로부터 제출받은 '지방공기업 최고경영자 전직경력 현황' 자료를 분석한 결과, 2009년 말 현재 지방공기업의 현직 기관장의 74%가 퇴직공무원(전직 시, 구의원 포함)으로 확인되었다. 2010. 7월 현재 전국 지방공기업 134개<sup>13)</sup>중 공석이거나 직무대행을 하고 있는 9곳을 제외한 125곳의 기관장 중에서 외부인사인 경우는 32곳(26%)에 불과했고, 93곳(74%)은 해당 지자체 등의 퇴직공무원이 기관장에 임명되었다. 이는 지방공기업 기관장 자리가 고위공직자의 노후보장용으로 전락하고 있음을 보여준다.

<표 10> 시도별 지방공기업 기관장 현황(2010. 7월 현재)

시·도	공기업	퇴직공무원	외부인사	기 타
계	134명(125명)*	93명 (74%)	32명 (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
경남	9	7	2	·
제주	2	1	1	·

주 \*. 공석 등 기타 9명 제외.

13) 2009년 말 결산 기준은 132곳. 2010. 2월 고양시시설관리공단, 2009.12.28 보령시시설관리공단이 신설되었다.

부산과 인천, 충북, 충남은 100% 퇴직공무원이 지방공기업 기관장으로 임명되었다. 서울의 경우는 공석 등 6곳을 제외한 23곳의 공기업 중 18곳(78%)이 퇴직공무원이 기관장 직을 맡고 있었다. 지방공기업이 가장 많은 경기도의 경우도 서울보다는 덜 했지만 33명의 기관장 중 20명(61%)이 퇴직공무원이었다. 기관장의 대부분을 해당 지자체의 퇴직공무원이 맡고 있다는 것은 상당수 지방공기업이 퇴직 공무원의 자리 마련용으로 활용되었음을 의미한다.

## (2) 상근임원 상당수를 전직 관료나 정당인으로 임명

추천위원회의 구성과 운영에도 불구하고 사장 등 상근임원의 상당수가 전직 관료나 정당인이 임명되는 경향이 있다. 행정안전부의 지방공기업 경영진 현황 점검결과, 2011년 5월 현재 자리가 빈 곳을 제외한 127곳 가운데 95곳(74.8%)의 기관장이 전직 관료나 정당인 출신이었다. 지방공사의 경우 50곳 가운데 25곳이 시의장 출신 등 지방공무원이었으며, 지방공단인 경우는 더욱 심각하여, 77곳 중 70곳에 퇴직 공무원·정치인이 임명되었다. 전문성을 외면한 논공행상 정실·보은인사가 이뤄지고 있는 셈이다. 대전시의 경우 도시공사·도시철도공사·시설관리공단·엑스포과학공단의 본부장 이상 사장까지 임원 12명 중 9명(82%)이 전직 공무원이었다.

2012년 7월 지방공기업 경영정보 공개시스템을 통해 서울시 24개 자치구(시설관리공단이 없는 서초구 제외)의 시설관리공단 이사장 경력을 분석한 결과, 전직 공무원은 11명, 구·시의원 등 정치인 6명, 민간기업 출신 7명으로 각각 나타났다. 강남·광진·중랑구 등 13개 자치구의 시설관리공단 이사장은 전직 구청 국장급이거나 서울시 출신 고위 공무원이었고, 노원·도봉·동대문구 등 6곳은 구의원 출신 등 정치인들이 이사장에 기용되었다.<sup>14)</sup>

## (3) 지방공기업 임원에 대한 형식적 검증

지방공기업 임원을 임용하는 기준으로 해당분야의 전문성, 경영능력, 도덕성을 드는 경우가 많은데, 낙하산인사로 인해 이러한 임용기준은 고려하지 않은 채 지

14) 경향신문, "시설관리공단은 전직 공무원 '낙하산 종착지'?", 2012-07-30.

방공기업 임원에 대한 검증이 형식적으로 이뤄지고 있다. 많은 지방공기업들이 비효율적 경영으로 매년 많은 적자를 내고 있고 이를 시민의 세금으로 메우는 악순환을 되풀이하고 있다. 그 가장 큰 원인은 경영 능력을 묻지도 따지지도 않는 낙하산 인사에 있다. 전문성이 부족한 낙하산 인사는 지방공기업의 부실관리로 이어질 수밖에 없기 때문이다.

공기업 임원의 전문성을 확보하고 자치단체장들이 퇴직하는 고위공무원을 공기업의 임원으로 보내는 관행을 차단하기 위해 행정안전부의 공기업 설립운영기준은 지방자치단체의 장이 공무원 출신 인사를 지방공기업 임원으로 선임하려면 퇴임한 지 6개월이 경과해야 한다고 규정해 놓고 있다. 하지만 공개모집 절차를 밟으면 퇴직 공무원이라도 6개월 경과규정이 적용되지 않는 것이 문제이다. 지자체에서는 이 점을 이용하여 사전에 특정 공무원을 공기업 임원으로 낙점해 놓고 공모절차를 진행하는 경우가 다반사이다. 그 결과 자율경영체제를 강화하려는 간접경영 방식의 취지가 제대로 발휘되지 못하고 있으며, 조직운영도 행정방식에서 크게 탈피하지 못하고 있다(유 훈 외, 2010: 474).

국민권익위원회에 따르면, 373개 지방공기업 가운데 채용비리 의혹이 제기된 14곳에 대해 최근 3년간의 실태를 점검한 결과 22건의 비리가 확인되었다. 이는 문제가 제기된 곳에 대한 감사에서 확인된 것에 불과하므로, 실제로 드러나지 않은 사례는 더 많을 것으로 추측된다.

#### 4) 기관장에 대한 책임 추궁의 한계

현행 「지방공기업법」에서 사장은 업무성과 평가 결과, 경영평가 결과 및 경영성과계약 이행실적평가 결과에 따라 연임 또는 해임될 수 있으나(영 제56조의2), 여타의 경우에 임기 중에 해임될 수 있는 사유를 정하고 있지는 않다. 최근 문제가 되고 있는 인천시 남동구도시관리공단의 사례처럼 기관장이 노조탄압·독선경영으로 기관의 운영을 파행으로 내몰고 있는 경우에도 해임 등을 통해 통제하기 어려운 것이다.

지방자치단체의 장 및 지방의회의원에 대해서도 주민들이 소환할 권리를 가지고 있는데(「지방자치법」 제20조), 그 산하기관이라고 할 수 있는 지방공기업의 운영상의 문제로 주민들과 이해관계자들이 피해를 보고 있는데도 그 임원에 대해



책임 추궁을 하지 못하는 것은 문제가 있다. 물론 지방공기업의 임원들은 선출직이 아니라는 점에서 단체장 및 지방의회의원과는 구별되고, 이들을 임명하는 단체장 및 사장이 책임을 져야 한다는 점에서, 지방정치인에 대한 소환과는 구별이 된다. 하지만, 지방공기업의 운영상 문제가 발생한 경우, 기관장이 법령이나 정관을 위반하는 행위를 하거나 그 직무를 게을리하는 등 기관장으로서의 직무수행에 현저한 지장이 있다고 판단되는 경우에는 사장을 주민들이 직접 소환하지 못한다 하더라도 그 지역 주민 또는 지방의회가 지방자치단체의 장에게 사장의 해임 또는 연임을 요구할 수 있도록 할 필요가 있다.

### 3. 지방직영기업 및 제3섹터 지배구조의 문제점

#### 1) 지방직영기업의 관청형 지배구조

지방자치단체가 직접 설치·경영하는 사업으로서 지방직영기업이란 자치단체의 사업소 조직 형태를 가지면서 독립채산제에 의거하여 운영하는 공무원 조직을 의미한다.

행정안전부는 「지방공기업법」 제8조 내지 제10조(관리자의 권한과 업무범위)에서 지방자치단체장과 관리자와의 관계, 자치단체장이 지휘·감독할 수 있는 사항, 자치단체장의 권한으로 유보되어 있는 사항을 명백히 규정하고 있고, 이에 따라 책임경영체제 확립을 위하여 지방직영기업 관리자에게 기업경영에 관하여 독자적인 권한이 부여된다고 본다. 하지만, 직영기업의 관리자는 자치단체장이 임명한 공무원으로서 자치단체장을 대신하여 해당 직영기업을 관리하기 때문에, 상법상의 사용인에 불과하며, 관리자가 행사할 수 있는 실질적 권한은 거의 없다.

또한 지역주민의 공공서비스에 대한 욕구가 다양화·고급화되어가는 추세 속에서 지방직영기업은 공무원이 직접 운영하므로 경직된 관료적 사고가 그대로 작용하고 있고, 담당공무원의 잦은 인사이동으로 인하여 사업추진의 지속성을 확보하기가 어렵다는 문제점이 있다고 지적되기도 한다(배용수, 2000).

#### 2) 지방공사·공단 외의 출자·출연법인의 문제

「지방공기업법」 제77조의4에 의하면 “지방자치단체의 장은 지방자치단체가 자본금 또는 재산의 4분의 1 이상을 출자 또는 출연한 출자법인 또는 출연법인에 대하여 경영 상황에 관한 보고 및 서류의 제출을 요구하거나 그 지방자치단체의 출자 또는 출연과 관련된 업무, 회계 또는 재산에 대한 검사를 할 수 있으며, 경영 개선을 위하여 지도, 조언 또는 권고를 할 수 있다.” 그런데 2011. 7. 1 기준 35개 지방공사·공단 외의 출자·출연법인(이하 “제3섹터”) 중에서 지방자치단체가 25% 미만을 출자하고 있는 10개(강남모노레일(주), 인천대교(주), 한국씨이에스(주), 수완에너지(주), (주)아름다운인제관광, (주)청주테크노폴리스, 지앤아이(주), (주)탑글로리, (주)완도수산물유통, (주)케이씨피드)의 경우에는 출자·출연에 따른 통제가 불가능하다.

또한 제3섹터를 설립하고자 하는 경우 지방자치단체의 장은 지방의회의원, 관계전문가, 그 지방자치단체의 공무원 등으로 심의위원회를 구성하여 전문기관의 타당성 검토결과를 기초로 출자 또는 출연여부를 심의하여야 한다. 따라서 심의위원회의 구성과 운영에 관한 사항은 당연규정이라 할 수 있는데, 심의위원회의 구성과 운영에 관하여 필요한 사항은 그 지방자치단체의 장이 정하되, 심의위원회 위원 중 2분의 1 이상은 민간위원으로 위촉하도록 되어 있다(시행령 제67조의2). 결국 출자심의위원회는 형식적으로 운영될 수밖에 없다.

「지방공기업법」은 이사회와 운영현황에 대한 경영공시제도를 도입하고 있는데, 제3섹터의 경우에는 이러한 규정이 적용되고 있지 않다.

### 제3절 지방공기업 경영평가제도의 한계 및 문제점

지방공기업 경영평가제도를 근본적으로 검토하고자 하는 만큼 김인자·전진석(2009)이 제시했던 메타평가를 이용한 방식으로 지방공기업 경영평가의 한계와 문제점을 살펴보기로 한다. 메타평가는 “정책 활동의 과정 또는 정책 활동의 결과로 나타나는 산출이나 영향을 평가하는 대상으로 하는 정책평가를 다시 평가하는 것”이다. 김인자·전진석(2009)은 체제론적 모형을 사용하여 지방공기업 경영평가제도에 대한 메타평가 분석틀을 도출하고 있는데, 여기서는 이 분석틀을

수정·보완하여 다섯 번째 메타평가 구성요소로서 평가프레임요소를 추가로 제시한다. 이는 경영평가라는 프레임이 지방공기업을 평가하는데 적합한지, 경영평가제도에 관한 현재의 논의가 적절한지 여부에 초점을 맞춘다. 지방공기업 경영평가제도 자체의 문제에 관심을 갖는 것이다. 현재의 지방공기업 경영평가제도는 경영평가라는 프레임을 전제로 하고 그 안에서 논의가 이루어지는 까닭에, 지엽적이고 기술적인 개선방안이 도출될 수밖에 없다. 아래 제시하는 지방공기업 경영평가제도의 한계와 문제점은 평가프레임, 평가투입, 평가과정, 평가산출, 평가환류의 다섯 가지 구성요소를 중심으로 검토한다.

<표 11> 지방공기업 경영평가제도에 대한 메타평가 구성요소 및 세부항목

메타평가 구성요소		세부항목
평가 프레임	경영평가 자체의 적합성	지방공기업을 평가하는데 경영평가제도 자체가 적합한가? 지방공기업의 성과 측정은 가능한가?
	평가제도 논의의 적절성	평가제도에 관한 논의는 지방공기업 평가의 문제를 폭넓게 다루고 있는가?
	평가의 지향	평가는 지방공기업의 발전을 도모하는가, 통제를 도모하는가? 무엇을 위한 평가인가?
평가투입	평가주체 (조직·인력)의 역량	평가주체의 다원화는 바람직한가? 전문성이 있는 기관이 평가를 수행하는가? 평가기관이 객관성 있게 평가할 역량이 충분한가?
	평가단구성의 적절성	평가위원 선정기준은 적절한가?
	평가예산의 적절성	평가수행에 적절한 수준인가?
평가과정	평가지표의 적절성	지표의 구체성, 타당성, 가중치의 객관성
	평가기준 및 평가 방식의 일관성과 원칙	평가방식은 일관성이 있는가? 평가의 기본적인 원칙과 기준은 있는가?
	평가항목 선정의 합리성	평가지표는 일관성이 있는가? 평가항목 선정은 합리적인가?
	평가방법의 적절성	평가방법 및 경영실적보고서 작성의 타당성 검토
평가산출	평가결과의 적절성	평가등급 선정의 합리성 검토 평가등급 및 인센티브 부여체계가 공정한가?

		성과급 차등화는 확대되어야 하는가?
평가환류	평가결과 환류의 적절성	경영평가결과의 환류는 적절하게 이루어지는가? 평가결과는 지방공기업에 대한 유인체제로 활용되고 있는가? 평가결과는 경영진단과 연계성이 있는가? 평가주기는 예산반영이 될 만큼 적정한가?
	이해관계자의 참여도	이해관계자들의 참여와 협의는 보장되었는가?
	경영컨설팅 기능의 수행정도	평가보고서와 평가위원이 경영컨설팅 기능을 수행할 수 있는가?

## 1. 평가프레임

### 1) 지방공기업 경영평가가 가진 성과 측정의 문제

현행 지방공기업 경영평가제도는 성과 측정에 중점을 두고 있다고 알려져 있다. 평가는 단순한 측정의 도구가 아니라 성과개선을 위한 관리수단이며, 독립된 활동이 아니라 전략적 관리과정의 일부이기 때문에(Murphy & Cleveland, 1995; 한인섭, 2011), 방법론과 기술적 측면에 경도되어 지방공기업의 성과향상과 경영평가제도를 연계시키지 못한 점은 지방공기업 경영평가의 제도적 근거를 약화시키는 문제라는 것이다. 또한 평가는 계획과 정책의 확인 과정에서 평가정보를 도출하여 보다 효과적·효율적인 정책수행을 가능하게 하는 방법을 도출하는 데 목적이 있다. 그래서 지방공기업이 성과평가 과정에서 공공성과 기업성 모두를 포괄하는 평가정보를 도출하고, 그 정보를 이용하는 것은 효율성 제고 측면에서 매우 중요하며, 모든 공공부문의 평가가 그러하듯이 지방공기업 경영평가의 중요성 또한 평가결과 도출된 성과평가정보의 활용에 있다고 보는 것이 일반적인 시각이다.

하지만, 신공공관리론적 측면에서 성과관리는 상당부문 민간영역에서 적용되고 있는 평가기법을 공공영역에 도입하여 적용하는 측면을 강조한다는 점에서 일정한 한계가 있다. 어떤 상품이나 서비스의 성과를 측정하려면, 적어도 산출물의 단위가 존재하고 따라서 어떤 특정한 생산함수가 구성되어야 한다. 하지만 애초

에 지방공기업은 상품서비스의 제공만이 아닌 다목적적인 기능의 활동이 많을 뿐만 아니라, 생산함수는커녕 기관의 산출을 사기업의 상품과 같은 물량단위로 측정할 수 없다는 점, 또한 각각의 기관별로 상호의존적이며 상호작용의 관계를 갖는 업무들이 많다는 점에서, 성과/생산성 측정에서 근본적으로 상당한 어려움이 존재한다(정상준, 2005: 39). 공공부문의 경우 민간부문과는 달리 대부분의 경우 투자효과가 단시일 내에 산출되는 것이 아닐 뿐만 아니라, 높은 생산성이 반드시 좋은 것을 의미하는 것이 아닐 수 있고, 금전의 관점에서 효과가 측정되기도 어려운 구조를 지닌다. 또한 대부분의 경우 공공영역의 정책행위는 투입과 산출의 시간적인 차이가 민간영역에 비해 상대적으로 크며, 성과측정의 인과관계 구조가 명확하지 않을 가능성이 매우 높다(장덕희·라휘문, 2011: 184). 설사, 지방공기업이 제공하는 공공서비스의 성과/생산성을 측정한다 하더라도 측정 대상이 질적인 경우가 대부분이기 때문에 성과측정에서의 역설 또는 역효과의 가능성이 존재한다. 성과주의에 기반하여 지방공기업 경영평가를 수행하는 데에도 당연히 한계가 있을 수밖에 없다.

더욱이 지방공기업의 목표는 비가시적인 경우가 많기 때문에 성과의 잣대를 들이대면 가시적 목표만 추구할 가능성이 높다(김현우, 2005: 11). 평가에 있어서도 기관의 운영주체들은 우선 계량화되고 측정가능한 지표에 집중하게 되고 비계량적이거나 측정하기가 쉽지 않은 지표들에 대해서는 소홀히 하게 된다. 그런데 비가시적인 목표가 보다 근본적인 목표일 가능성이 높으며, 가시적인 목표들은 주로 수단과 방법에 관한 것들인데, 측정 편의상의 문제로 계량화가 훨씬 용이한 후자에 집중하게 되고, 그 결과 공공서비스의 전체적인 질은 하락할 수 있다(Van Thiel & Leeuw, 2002; 정상준, 2005). 하지만, 지방공기업 경영평가의 개편방향을 보면 지나치게 계량지표, 성과지표의 비중을 강화하는 쪽으로 가고 있다. 현행 지방공기업 경영평가는 조직의 핵심성과로 개별사업의 특성이 드러나지 않는 1인당 기준과 전년대비 개선정도를 측정하고 있어서 서비스를 제공받는 시민(주민)의 입장에서 성과파악이 어렵다(윤수재·이혜승, 2008).

## 2) 지방공기업의 발전보다는 통제 위주의 평가

지방공기업 경영평가에서 요구하는 사항들은 지방공기업이 갖추어야 할 최소한

의 필요조건에 불과하며, 지방공기업의 발전을 위한 충분조건은 아니다. 행정안전부가 경영평가를 실질화한 것은 1999년의 제5차 「지방공기업법」 개정으로 지방공기업에 대한 설립승인권과 사장임명권과 같은 권한이 지방자치단체에 이양됨에 따라 지방공기업에 대한 통제권을 유지하기 위해 '사전적 통제방식'에서 '사후적 통제방식'으로 전환하고, 이제까지 형식적으로 운영되던 지방공기업 경영평가를 강화할 수밖에 없었기 때문이다.

대부분 인상(image)비평이기는 하지만, 지방공기업이 비효율성의 대명사나 지방재정을 악화시키는 부정적인 존재로 인식되는 경우가 많다. 이로 인해 지방공기업을 '육성의 대상'이 아니라, '통제의 대상'으로 취급하는 것을 당연시하게 된다. 물론 공기업 경영평가는 정부와 지방자치단체 및 시민 등과의 관계에서 정치적 책임성이나 투명성 및 신뢰성 등을 확보하기 위한 수단이 된다는 점에서, 정부와 지방자치단체의 통제수단일 뿐 아니라(Overman & Loraine, 1994) 시민이나 의회에 대한 책임성을 확보하기 위한 제도적 장치이기도 하다(OECD, 1997; 한인섭, 2011: 274 재인용). 즉, 정부나 지방자치단체가 지방공기업을 통제하기 위한 장치임을 부인할 수 없다. 특히, 행정안전부가 제시하는 정책준수의 내용들은 대부분 지방공기업 통제를 위한 것이라고 봐야 하며, 경영평가권에 기대어 제시되고 있는 각종 지침들 또한 통제지향적인 것들이다. 이를테면, 세부 평가지표인 인사관리의 세부 평가방법에서는 지방공기업의 인사규정이 행정안전부의 '지방공기업 인사운영기준'을 반영하였는지 여부를 파악하여 평가에 반영하고, 인사관련규정이 관련법령이나 정부지침(지방공기업설립·운영기준)에 위배되는지 등에 대한 전반적이고 총체적인 내용을 평가한다. 하지만 이러한 조치들은 지방공기업의 일탈을 방지할 수는 있지만 적극적이고 자발적인 노력을 유도할 수는 없다. 따라서 경영평가제도가 신설 공기업이나 낙후된 공기업에 대해서는 어느 정도 유효한 지침이 될 수 있지만, 일정한 수준에 도달한 지방공기업을 한 단계 더 발전시키는 데에는 기여하기 어렵다(한인섭, 2011: 283). 지방자치단체도 산하단체라는 이유로 지방공기업을 경시하거나, 통제의 대상으로 인식하는 경우가 많다. 이런 상황에서 지방공기업을 적극적으로 육성 및 발전시키기 위한 방안을 논의하기는 어렵다.

### 3) 지방공기업 기본정책 부재 상태에서의 평가

현행 지방공기업 경영평가에 있어서 가장 근본적인 문제점은 행정안전부가 지방공기업에 관한 기본정책을 수립하지 않고 있다는 점이다. 공기업 경영평가는 공기업이 달성한 연도별 경영실적을 객관적으로 평가하여 그 결과에 상응하는 보상을 실시하고 차기의 경영계획에 반영시키는 「기획(plan)—실행(do)—점검(see)」의 순환적 경영관리 과정 가운데 환류과정(feed back)에 해당된다. 따라서 행정안전부가 지방공기업 기본정책을 수립하지 않은 상태에서 평가에만 집중하는 것은 논리적 모순이다. 왜냐하면 현재와 같이 지방공기업 정책이 존재하지 않는 상황에서는 '무엇을 위한 환류(평가)인가?'에 관한 근본적인 의문을 해결할 수 없기 때문이다.

더구나 지방공기업의 설립주체는 지방자치단체이기 때문에 지방공기업에 대한 경영평가도 지방자치단체가 실시하는 것이 원칙이다. 이런 점에서 제기되는 근본적인 의문은 지방자치단체 대신에 행정안전부가 평가권을 행사하는 이유나 논거는 무엇인가 하는 점이다. 행정안전부는 국가 전체적으로 '동종 지방공기업을 동일한 기준과 방법으로 일관성 있게 평가한다'는 방침을 수립하였지만, 이것을 행정안전부가 평가권을 행사하는 근본적인 이유로 볼 수는 없다. 행정안전부가 지방공기업 경영평가를 실시하는 목적과 필요성은 적어도 지방자치단체가 소유권 침해할 감수할 정도의 가치나 중요성을 가져야 하며, 이는 지방공기업 정책을 통해서 명확하게 제시되어야 한다. 따라서 행정안전부가 지방공기업 정책을 수립하지 않은 채 지방공기업에 대한 경영평가만을 실시하는 것은 평가의 정당성을 훼손하는 것이라고 할 수 있다(한인섭, 2011: 283).

## 2. 평가투입

### 1) 평가주체의 다원화로 인한 현실적인 문제 및 평가기관의 전문성 부재

2007년도 이전의 경영평가는 경영지도법인·경영평가 전문기관·회계법인·기타 행정자치부장관이 인정하는 기관 등에 의하여 실시하도록 하였고, 실제 평가는 행정자치부가 경영평가 업무를 전문적으로 수행하기 위해 설립한 경영지도법인인 한국자치경영평가원이 경영평가의 주체로서 경영평가 업무를 전담하였다.

이에 따라 한국자치경영평가원은 경영평가지표 개발에서부터 경영평가 실시, 경영진단 등의 후속 조치에 이르기까지 평가의 전반을 주관하며 전문성을 기하였다. 그러나 2008년의 2007년도 경영평가는 평가주체가 이원화됨에 따라 기초자치단체 소속 공기업의 경영평가는 광역자치단체가 맡는 것으로 하고, 여기에서 위탁하는 기관이 담당하게 되었다(김인자·전진석, 2009).

기초자치단체가 설립한 지방공기업의 경영평가 주체를 광역자치단체로 한 것은 끊임없이 광역자치단체들이 요구한 내용을 수용한 것이며, 지방공기업이 가진 지역성을 고려하여 경영평가와 그 결과를 활용하고 처리하는데 적합한 방법이라는 점에서 의미가 있다(신 열, 2008: 150). 그러나 이에 대해서는 많은 문제제기가 있었다(한인섭, 2011: 279).

첫째, 광역자치단체들은 경영평가를 수행할 만한 준비를 갖추고 있지 않으며, 이제까지 지방공기업 경영평가는 행정안전부가 주관해 왔고 지방자치단체들은 경영평가에 참여하지도 않았기 때문에 지방공기업을 평가하는데 필요한 전문성이나 경험 등이 축적되어 있지 않다. 또한 이를 위탁한다고 하더라도 경영평가 전문기관이라고 할 수 없는 연구기관이 담당하게 되었고, 평가지표에 대한 해석오류, 평가방법의 미숙, 평가결과에 대한 해명 부실 등의 문제점이 노출되어, 피평가기관은 평가기관의 전문성에 의구심을 가지게 되었다.

둘째, 광역자치단체마다 평가대상 지방공기업의 수와 규모에 차이가 있다. 기초자치단체가 설립·운영하고 있는 지방공기업들은 서울시와 경기도에 편중되어 있기 때문에 나머지 광역자치단체의 경우에는 평가대상 지방공기업의 수가 많지 않다. 행정안전부의 방침에 따라서 경영평가를 하기 위해서는 평가단 구성이나 관리를 위한 일정한 체제를 마련해야 하는데, 소수의 지방공기업을 평가하기 위해서 광역자치단체마다 별도의 평가체제를 구축하는 것은 비효율적일 수 있다.

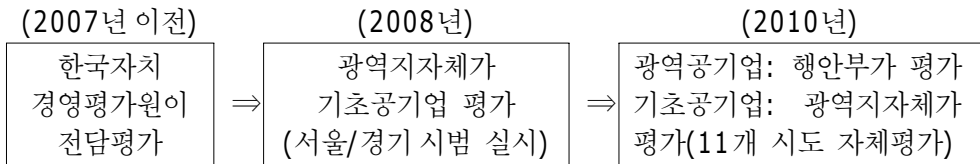
셋째, 무엇보다도 광역자치단체들이 기초자치단체 설립 공기업에 대한 평가권을 원하고 있었는지 의문이다. 현실적으로 볼 때, 경영평가는 정부와 자치단체가 지방공기업을 통제하기 위한 수단으로 작용한다(Overman & Loraine, 1994). 행정자치부의 경우에는 지방공기업에 대한 설립승인권 등이 지방으로 이양되었기 때문에 경영평가 권한이 지방공기업에 대한 거의 유일하고도 강력한 통제수단이라고 할 수 있겠지만, 광역자치단체는 기초자치단체가 설립한 지방공기업을 통제해야 할 필요성이 크지 않다. 광역자치단체들의 요구가 있었다고 한다면, 광역자



치단체가 스스로 설립한 기관에 대한 평가권일 것이다.<sup>15)</sup>

이러한 문제점 때문에 2008년에는 서울시와 경기도의 경우에만 해당 기초자치단체의 지방공기업을 자체적으로 평가하고, 그 밖의 기초자치단체들이 설립한 지방공기업들은 종전과 같이 행정안전부가 평가하도록 하였다. 그러나 2009년도 평가에서는 기초자치단체의 지방공기업에 대한 광역자치단체의 평가를 전면적으로 확대하여 213개 평가대상기관 중 광역자치단체가 설립한 지방공기업은 행안부에서 평가하였고(한국자치경영평가원, 50개), 기초자치단체가 설립한 지방공기업(161개)은 시도에서 평가하도록 하였다.

<그림 5> 경영평가체계 변화



그리하여, 서울(24개, 한국정책평가연구원), 인천(6개, 한국산업관계연구원), 울산(2개, 울산발전연구원), 경기(56개, 경기개발연구원), 강원(11개, 강원발전연구원), 충북(7개, 충북개발연구원), 충남(7개, 충남발전연구원), 전북(8개, 전북개발연구원, 전남(4개, 전남발전연구원), 경북(18개, 대구경북연구원), 경남(18개, 경남발전연구원)으로 나누어 평가하였고, 부산, 대구, 광주, 대전, 제주는

15) 「지방공기업법」 제78조에 따라 실시하는 지방공기업에 대한 경영평가와는 별도로 지방자치단체가 소관 지방공기업의 경영상태를 평가하기 위하여 「지방자치법」 제22조를 근거로 조례를 제정할 수 있는지 여부에 대해 법제처는 "지방자치단체가 제정하려는 조례의 규정 취지, 목적과 내용 및 효과 등을 개별적이고 구체적으로 살펴본다"고 하였다(법제처 법령해석사례, 행정안전부 - 소관 지방공기업의 경영상태를 평가하기 위한 조례의 제정 가능 여부, 2011.6.30). 이는 광역자치단체의 경우 기초자치단체가 설립한 지방공기업에 대한 평가보다는 자신이 설립한 지방공기업에 대한 평가에 관심이 있음을 보여주는 것이며, 실제 상당수의 광역자치단체에서 지방공기업에 대해서도 경영평가를 시행하고 있다.

기초공기업이 없어서 평가하지 않았다. 다만, 평가대상기관의 수가 너무 적어서 자체적인 평가가 불가능한 경우에는 광역자치단체의 판단에 따라 행정안전부에 평가를 위탁할 수 있으나, 이 경우에는 평가에 소요되는 비용을 광역자치단체가 부담하도록 하였다.

## 2) 경영평가단 선발기준의 부적정

지방공기업 경영평가단 선발과정을 보면, 「지방공기업법」에는 관련규정이 없고, 동법 시행령에도 지방공기업경영진단반과 지방공기업정책위원회의 구성·운영과 관련한 규정은 있지만, 경영평가단에 관한 규정은 없다. 다만, 평가편람에서 경영평가단은 대학교수(경영학, 행정학, 경제학 등 전공), 공인회계사, 전문연구기관 연구위원 등으로 구성하여야 하며, 학계 또는 전문기관 등의 추천 등을 받아 적격여부를 심사한 후 경영평가단을 구성한다고 되어 있고, 이들에 대해서는 청렴교육을 실시하여 평가의 공정성과 객관성을 제고하고, 경영평가편람에 대한 교육을 실시하여 경영평가의 방향과 방법을 숙지함으로써 평가의 전문성을 제고하도록 하고 있다(행정안전부, 2011e). 결국 선발과정이 투명하지 않고, 행정안전부가 임의대로 선발하는 것이나 마찬가지이다.

또한 지난 2008년부터 2011년까지 4년간 평가위원단으로 참여한 82명의 평가위원 중 32명이 두 차례 이상 평가위원으로 참여하고 있으며, 이 중 7명은 4년 연속 평가업무를 수행하고 있었다. 물론 이들이 연속적으로 평가위원으로 위촉되어야 하는 특별한 사유가 있는 것은 아니다. 그리고 이들 중에는 상·하수도 사업유형을 제외하면 자신의 전공에 따라 일관된 사업유형을 담당했다고 보기 힘든 경우가 상당히 있었다.

나아가 경영평가지표 체계를 보면, 주요사업활동, 주요사업성과, 경영지표 등 개별 지방공기업의 업무특성을 반영하는 고유사업지표가 50% 이상 반영되어 있다. 따라서 평가위원을 선정할 때에는 이러한 각 사업유형의 업무특성을 이해할 수 있는 해당 분야의 전문가를 포함하여 해당 지방공기업 고유의 업무추진 실적 등 고유사업지표의 평가가 이루어지도록 하는 것이 타당하다(감사원, 2011: 30-31). 하지만 평가위원 대다수는 경영, 행정, 경제, 회계 분야 전공자로 구성되어 있어 다양한 전문분야에 대한 내용이 포함되어 있는 지방공기업 고유사업지

표에 대하여 그 업무특성 및 목적에 맞는 업무활동 수행 여부 등의 심도 있는 평가를 하기 어렵다. 지방공기업평가원 소속의 전문위원들이 상당수 참여하고 있지만, 이들 또한 사업유형별 전문가는 아닌 것으로 보인다.

공공기관 경영평가와는 달리 지방공기업 경영평가에서는 담당하는 사업유형과 평가분야가 적시되어 있기 때문에 평가결과 공개 뒤에 평가내용과 평가위원을 관련지어 볼 수는 있으나, 전체적으로 평가등급 결정에 각자가 어떠한 판단을 했는지는 공개되어 있지 않다. 자신의 평가내용이 공개되어 이에 대해 책임을 져야 한다면 함부로 평가하지 못할 것이다.

한편, 2009년도 평가의 경우 경영시스템과 경영성적을 평가할 때 경영효율화 지표를 조직·인사·노사관리와 재무관리의 세부평가지표로 나누는 등, 세부평가지표에 따라 평가위원을 평가분야별로 다르게 배정하고 있으나, 다른 사업유형과는 달리 기타공단의 경우에는 평가위원의 평가분야를 리더십/전략, 경영시스템, 경영성적으로 분류하고 있어 평가위원들이 전문성을 살리고 있는지 의문이 든다. 물론 동일한 평가분야를 담당한 평가위원들 사이에 전공분야별로 분담이 이루어졌을 테지만, 이를 확인하긴 어렵다. 실제 경영시스템에 관한 평가결과를 보면, 2008년도 평가에서는 존재하던 재무관리 세부평가지표에 대한 내용은 보이지 않는다(행정안전부, 2010b).

### 3. 평가과정

#### 1) 평가기준 및 평가방식에서 일관된 기준과 원칙의 부재

행정자치부(현 행정안전부)는 경영평가제도가 도입된 이후 1999년까지 절대평가방식을 적용해 오다가 2000년부터 '동종 지방공기업을 동일한 기준과 방법으로 일관성 있게 평가한다'는 방침에 따라 상대평가방식으로 전환하고, 공통지표와 공통기준을 적용해 왔다. 그러나 경쟁이 과열되어 지방공기업의 불만이 고조되자 2008년부터 다시 1999년 이전의 절대평가방식으로 되돌아갔다. 이를 통해 지방공기업의 개별성과 특수성을 반영하는 것이 타당하지만, 상대평가방식에서 적용하던 공통지표와 공통기준을 여전히 적용하고 있어 평가대상기관의 불만을 샀다(한인섭, 2011: 284).

물론 행정안전부는 지방공기업의 건의를 받아들여서 평가지표와 평가방법 등을 개선하고 있다고 주장한다. 그러나 이해관계가 대립되는 지방공기업들의 주장 가운데 어느 쪽의 건의를 수용하여 개선한 것인지 그 근거가 명확하지 않기 때문에, 지방공기업들은 공개적인 평가방식 등의 개선논의 테이블을 요구하고 이에 참여하여 합의를 모색하기보다는 행정안전부나 경영평가기관에 비공식적으로 접근하여 자기의 주장을 관철하려는 유인을 가지게 된다. 이는 평가결과의 왜곡을 가져오고, 변경된 평가방식으로부터 명확한 지침과 신호(signal)를 받지 못한 지방공기업의 관리자들도 지방공기업의 성과향상에도 소극성을 보이게 된다.

나아가 행정안전부가 가진 지방공기업 경영평가의 기본적인 원칙과 기준이 무엇인지에 대해서도 근본적인 검토가 필요하다. 행정안전부는 평가기준 및 평가방식에 관한 일관된 기준과 원칙도 없을 뿐만 아니라 민간기업에서와 같이 재무적 효율성을 중심에 놓고 평가하고 있다. 「지방공기업법」은 제3조제1항에서 “지방공기업은 항상 기업의 경제성과 공공복리를 증대하도록 운영하여야” 하고, 제78조제2항에서도 “(지방공기업) 경영평가에는 지방공기업의 경영목표의 달성도, 업무의 능률성, 공익성, 고객서비스 등에 관한 평가가 포함되어야 한다”고 규정되어 있음에도 불구하고, 공공성 내지 공익성에 대한 고려는 소홀하게 취급되고 있는 것이다.

현재 우리 지방공기업은 오로지 경영적인 측면만을 고려한 '수익성의 확보'에 매진되어 있다. 물론 지방공기업의 경우에 수익성은 그 본질적인 한계이기는 하지만, 원칙적으로 공공목적 수행하기 위하여 지방공기업이 허용되었다는 점을 명심해야 한다. 지방공기업이 공공성을 잃어버린다면, 이는 사기업과 다를 바 없기 때문이다(길준규, 2008).

실제 경영평가 결과보고서에 공익이나 공공성의 기준을 가지고 각 공기업의 정책이나 사업을 평가하는 경우는 별로 없었다. 다만, 도시개발공사와 시설관리공단 등의 경우 주요사업활동의 세부지표로 (주택·토지사업) 공공성 증진노력이 포함되어 있기 때문에 5점 배점으로 이를 평가하고 있고, 주요사업활동의 세부지표로 공익성 증진활동을 2~4점의 배점을 주어 평가하거나 지역사회 공헌노력 세부지표의 평가내용으로 시민들에게 제공된 활동으로서 공익적 활동을 언급하고 있는 경우가 있었다. 이러한 사실은 공공성 내지 공익성이 지방공기업 경영평가에서 부차적으로 고려되거나 거의 관심의 대상이 되고 있지 않음을 보여준다.

## 2) 정성지표 평가의 비일관성

행안부는 2008년도 평가에서 정성지표 평가의 경우 평가자의 주관적 평가를 줄이고자, 의지, 노력, 결과로 구분하여 각각 "매우우수(3점)", "우수(2점)", "보통(1점)", "미흡(0점)"의 4등급으로 평가한 후 합산하여 9단계 평점을 부여하였다(행정안전부 회계공기업과, 2009: 13). 그러나 2009년도 평가에서는 이러한 평가방법도 구체적 적용기준이 없어 주관성이 개입된다고 보고, 9등급 절대평가로 변경하여 평가기준을 구체화하여 표준화를 통한 평점 조정이 가능하도록 하였다(행정안전부, 2010b: 14). 2007년까지의 평가방법으로 회귀한 것이다.

이처럼 평가할 때마다 평가지표 및 가중치가 변경되고, 방법상의 차이가 생겨나서, 전년도와 비교하기가 불가능한 경우가 많았다. 즉, 전년도에 비해 여러 분야에 걸쳐 상당한 개선을 달성하였지만, 기본 인프라가 부실한 경우 좋은 등급을 받기 어렵게 된다.

## 3) 평가항목 선정의 비합리성

박용성·남형우(2011)는 공공기관의 역사성, 규모보다도 기관의 재무건전성이 경영평가에 긍정적으로 영향을 주고 있으므로 공공기관 경영평가의 수용성을 제고하기 위해서는 재무건전성에 영향을 미치는 요인에 대한 세부적인 분석을 통하여 재무건전성과 관련된 정성적인 평가항목의 개발 등 세밀한 경영평가제도의 개선과 운영이 필요함을 밝혔다. 하지만 기존의 지방공기업 경영평가 개선방안들은 재무건전성과 관련된 정성적인 평가항목 개발 등이 거의 이루어지지 않았다.

대신 지방공기업 경영평가가 지방공기업의 성과 향상에 기여해야 한다는 것을 인정한다 하더라도 이러한 성과 향상과 무관한, 아니 지방자치단체의 재정에는 도움이 될지 모르지만, 지방공기업에게는 성과 향상을 오히려 저해하는 평가항목이 계속 신설·확대되고 있다. 물론 공공정책적으로 불가피한 경우도 있지만, 전략적인 차원에서 설정되고 있어 문제가 된다. 공기업정책준수 공통지표에 포함되는 노조전임자 기준 준수 여부( $\Delta 0.5$ 점  $\rightarrow$   $\Delta 1.0$ 점), 노조파업 점수 상향( $\Delta 0.5$ 점  $\rightarrow$   $\Delta 1.0$ 점), 예산조기집행(목표달성도, 가산점 부여 등)( $1.5$ 점  $\rightarrow$   $2.0$ 점) 등

이 그러하다(행정안전부, 2011e).

특히 2009년도 평가나 2010년도 평가에서 드러난 것처럼 대부분의 사업유형에서 노사관리 측면을 보면 각 공기업은 노조와 우호적·협력적 관계를 유지하고 있으며, 임원진과 노조의 의사소통 노력도 활발하고, 노사공동의 성과관리 노력 동창이 우수한 것으로 나타났다. 하지만 이러한 사항들은 행정안전부가 얘기하는 경영실적과 밀접한 관련성은 떨어진다. 결국 노동조합 관련 지표가 강화된 것은 노사관계가 큰 문제가 되지 않는 지방공기업에 공기업·준정부기관 경영평가를 실시하는 국가공공기관의 경영평가지표를 별 문제의식 없이 가져온 것이거나 강경노동조합이 문제가 된다고 생각하는 도시철도공사 사업유형을 겨냥한 것으로 볼 소지도 있다.

#### 4. 평가산출

##### 1) 5단계 평가등급 조정으로 지방공기업의 서열화 조장

2008년 2007년도 경영평가에서부터 "서면평가"방식으로 전환하면서, 문제있는 기업을 선별하여 심층진단하기 위하여 3단계 평가등급을 도입하였다. 당초에는 '우수', '정상', '부진'으로 구분할 계획이었으나, 평가결과 '정상'등급의 기업도 경영진단을 해야 하는 문제가 발생하여 '우수', '보통', '미흡'으로 변경하였다(행정안전부, 2010b: 99-100).

하지만 이러한 평가등급 조정은 등급별 구간폭(100%)이 너무 크다는 문제가 있었다. 그래서 등급구간 내에서 지급률을 높이면 지방의회로부터, 낮추면 지방공기업으로부터 원망을 듣기 때문에 기관성과급을 결정하는 지방자치단체에서 애로사항을 건의하였다. 평점 10점 간격으로 등급을 구분함으로써 사실은 큰 차이가 있음에도 불구하고, 동일한 경영성과를 거두었다는 오해가 발생하고, 등급에 대한 민감도가 저하되었다. 게다가 2009년도 평가는 다시 '현지평가'로 평가방식으로 변경되었기 때문에, 80점 미만이라 하여 무조건 '미흡'등급으로 분류하는 것은 불합리하다는 지적이 제기되었다. 그래서 등급을 3단계에서 5단계로 확대할 것을 개선방안으로 제시하였다(행정안전부, 2010b: 100).

2010년 평가에서는 절대평가를 기준으로 하되 평점의 분포에 따라 상대평가

또는 표준점수 등을 적용하는 것으로 하고, 우수(90점 이상, 30%),<sup>16)</sup> 보통(90점 미만~80점 이상, 50%), 미흡(80점 미만, 20%)으로 평가등급을 조정하였다가, 『2012년(2011년 보완포함) 지방공기업 경영평가편람』에서 경영평가유형별 경영수준에 따른 5단계 등급을 부여하는 것으로 하여, 득점 기준에 따라 가등급(90점 이상, 10%), 나등급(85점 이상, 30%), 다등급(80점 이상, 40%), 라등급(75점 이상, 15%), 마등급(75점 미만, 5%)로 등급화하였다(모든 경영평가 유형에 동일 적용 원칙)(행정안전부, 2011e: 31).

2007년도 평가에서부터 평가등급을 3단계로 축소한 것은 과거의 5단계 평가등급이 지나치게 지방공기업의 서열화 조장을 야기하여 공기업이 성과관리보다는 등수 또는 등급에 더 큰 관심을 보이는 것을 개선하고자 함이었는데, 2010년도 평가에서 다시 5단계로 되돌아간 것이다.

## 2) 기관성과급의 운영 불합리

지방공기업의 과다부채, 적자 공기업에서의 과도한 인센티브 성과급은 최근 들어 지방공기업에게 가해지는 비판 중의 핵심이다. 그러나, 인센티브 성과급은 민간기업의 성과급과는 달리 당초 근로자 임금에 포함되는 상여금(200%)을 분리 구분하여 지급하는 것으로서, 추가로 지급되는 인센티브가 아니다. 따라서 노동계 쪽에서는 인센티브 성과급 중 임금성격인 부분은 기본급화 또는 수당을 신설하여 전환함으로써 불필요한 논란을 방지해야 한다고 주장해왔다. 반면 행정안전부에서는 제도개선을 검토하겠다고 하지만, 인센티브 성과급의 용어 변경, 정책 사업으로 인한 적자 보전 문제 개선 등 지엽적인 사항에 그치고 있고, 오히려 성과급 등급을 확대하는 방향을 모색하고 있다.

2008년부터 3단계 평가등급에 따라 기관성과급을 지급하고 있었다. 하지만 2012년도 예산편성기준에 명시된 성과급제도에 의하면, 경영평가 성과급 관련 직원의 인센티브 성과급은 아래 지급률에서 결정된다. 그리고 기관장은 성과급 지급총액 한도 내에서 근무실적 평가 등을 고려하여 개인 또는 부서단위로 4등급 이상으로 차등을 두어 지급하며, 최고, 최저등급간 지급률의 차이는 50%p 이상

16) 단, 도시개발공사 적자기업은 우수등급 배제.

으로 하고, 등급별 인원비율도 최고는 20% 이내, 최저는 10% 이상으로 강제 배분해야 한다. 비리 등으로 사회적 물의를 일으켜 사퇴하거나 형이 확정된 자, 임원비리가 발생한 기관의 기관장, 사업성과가 없어 경영평가를 받지 않은 기관의 모든 임직원, 경영평가 결과 최하위등급(마등급) 또는 차하위등급(라등급)을 받은 CEO 및 임원, 경영평가 결과 최하위등급(마등급)을 받은 직원은 성과급이 지급되지 않는다.

2007~09 년도 평가	등급(평점)	우수(90점 이상)	보통(80점 이상)		미흡(80점 미만)	
	기관성과급	200% 이상 ~300%	100% 이상 ~200% 미만		0% ~100% 미만	
2010년도 평가	등급	가	나	다	라	마
	기관성과급	201-300%	151-200%	101-150%	10-100%	0%

## 5. 평가환류

### 1) 평가결과의 부정적·처벌적 활용

지방공기업의 경우 상대평가가 도입된 2000년 이후 성과급을 도입하고 성적에 따라 경영진단을 실시하고 있다. 지방공기업 경영평가결과는 기관성과급의 지급 기준과 경영진단을 위한 근거로 활용되고 있는 것이다. 그러나 행정안전부가 지방공기업에 기관성과급을 지급하는 것은 아니며, 단지 지급기준을 정해줄 뿐이다. 따라서 실질적인 용도는 경영진단의 근거로 활용하는 것인데, 이의 내용은 임원 해임이나 조직개편 등 부정적인 것이다. 또한 경영개선의 대상은 일반 공기업이 아니라 부실공기업에 국한되기 때문에 경영진단 대상으로 선정되는 것만으로도 낙인찍기(naming and shaming)와 같은 부정적인 영향을 미친다. 평가결과는 자치단체와 지방의회에 통보되고, 이에 대한 궁극적인 책임은 자치단체장에게 귀속되기 때문에 지역여론의 관심사항이 되며, 자치단체장에게도 통제장치로 작용하게 된다. 따라서 지방공기업 경영평가는 처벌적(punitive)인 성격을 가진다고 할 수 있다(한인섭, 2011: 285).

이처럼 평가가 처벌적인 속성을 띠는 경우에는 전략적 행태(strategic behavior)가 발생할 가능성이 증가하며, 이에 따라 성과정보가 왜곡될 가능성도 높아지고



(Bruijn, 2007), 결국 평가를 통해 지방공기업의 자원배분이나 의사결정을 개선하는 것은 불가능하다. 지방공기업에 대한 평가결과는 지방공기업의 장기적이고 지속적인 성과개선을 위한 지원체계 마련과 연계되어야 하며, 지방공기업에 대한 통제 목적보다는 일종의 유인체계로서 활용되어야 한다.

그리고 경영평가에 대한 사후적 관리제도의 일환으로 경영진단제도를 도입하고 있으나 경영진단과 경영평가가 유리되어 있는 것이 문제이다. 「지방공기업법」은 경영평가를 하거나 경영평가 결과에 따른 서류 등을 분석한 결과 특별한 대책이 필요하다고 인정되는 지방공기업으로서, 3개 사업연도 이상 계속하여 당기 순손실이 발생하거나, 특별한 사유 없이 전년도에 비하여 영업수입이 현저하게 감소한 경우, 경영 여건상 사업 규모의 축소, 법인의 청산 또는 민영화 등 경영구조 개편이 필요하다고 인정되는 경우에는 경영진단을 실시하고, 그 결과를 공개할 수 있다고 하여 경영진단과 경영평가의 연계성을 명백히 하고 있다(동법 제78조의2). 그러나 경영진단의 기본적 요소인 진단지표, 진단방법에 대해서는 지방공기업평가위원이나 경영진단반이 제시하는 것에 의존하고 있어 경영진단의 틀이 가변적, 유동적이어서 경영평가와의 연계성을 발견하기 어려운 실정이다(김인자·진진석, 2009).

## 2) 이해관계자의 참여 미흡

경영평가제도의 설계와 개발을 위한 작업은 이해관계자들의 참여와 협의가 보장된 상황에서 투명하게 이루어져야 한다. 평가대상기관 및 그 기관이 제공하는 공공서비스의 생산자 및 수요자가 평가에 참여해야 내실있는 평가가 가능하기 때문이다. 이해관계자를 평가에 참여시켜서 산출물을 어떻게 정의하는 것이 바람직한지, 그리고 어떤 평가지표와 평가기준에 의해서 평가하는 것이 합리적인지에 대해서 의견을 표명하도록 할 필요가 있다. 평가대상기관의 이해관계자가 평가에 참여할 경우 평가의 질과 신뢰성을 제고하는데 많은 도움이 될 뿐 아니라 (Bruijn, 2007), 평가에 대한 주인의식(ownership)을 높여서 경영성과를 향상시키는 데에도 기여할 것이다(한인섭, 2011: 286).

행정안전부는 2000년 이후 지방자치단체와 평가위원 및 지방공기업 등의 이해관계자들의 의견수렴 절차를 정례화하였다. 즉, 매년 지표개선 워크숍 등을 개최

하여 지방공기업과 지방자치단체의 의견을 수렴하고, 전문가 집단과의 협의를 거쳐서 평가지표 등을 확정하고 있다. 또한 평가위원의 Pool을 구성함에 있어서 지방자치단체의 추천을 받거나, 평가결과에 대한 이의제기 절차를 마련하여 지방공기업의 의견을 수렴하고 있어 과거에 비해 진전된 양상을 보인다.

하지만 이 과정에 이해관계자의 주요 성원으로서 지방공공서비스의 생산자 및 수요자들의 참여는 배제되고 있어 환류가 제대로 이루어지고 있는지에 대한 의문이 있다. 이렇게 이해관계자들이 협소하게 파악될 경우 지방공기업 평가결과가 공공서비스의 질 제고나 주민복지 향상과는 무관하게 나올 수 있다. 더욱이 매년 경영평가 결과가 발표될 때마다 평가지표와 평가방법 등을 두고 지방공기업으로부터 불만이 끊임없이 나오고 있고, 지표개선 워크숍 등을 개최할 때마다 유사한 건의사항이 매년 반복되는 걸 보면, 이를 낮은 평가를 받은 지방공기업들의 의례적인 불평으로 치부하기 어렵다. 이는 행정안전부가 이해관계자들로부터의 일련의 의견수렴과정을 형식적인 절차로 여기고 있다는 반증일 수 있다. 지방공기업의 불만을 청취하는 데에만 그치고, 건의사항 등을 경영평가 편람 등에 제대로 반영하지 않고 있다는 의미이기 때문이다. 이렇게 되면 아무리 많은 이해관계자가 평가에 참여한다 하더라도 의미가 없게 된다.

### 3) 평가주기의 부적정성으로 인한 경영개선의 한계

지방공기업 평가제도를 통해서 지방공기업의 경영을 개선하기 위해서는 평가지표와 평가목표 등이 사전에 설정되어 지방공기업 관리자들에게 경영개선을 위한 지침(guideline)이 되어야 하고, 평가결과에 따른 환류(feedback)가 적절하게 이루어져서 당해 연도의 경영평가결과가 이후의 사업계획이나 예산편성 등에 반영될 수 있어야 한다. 그러나 현재 7월 말까지 경영평가를 완료하기 어렵기 때문에 당해 연도에 경영평가에서 지적된 사항을 사업계획이나 예산편성 등에 반영하는 데에는 시간적인 지체가 발생하며, 경영평가결과는 모두 전년도의 실적을 대상으로 한 것이기 때문에 사실상 사업이 종결된 지 2년 후에야 환류가 이루어지게 된다. 2010년도 평가결과도 2011년 11월 말에 발표되었다. 이처럼 법령의 규정과 달리 평가결과의 발표가 지연되는 것도 경영개선에 장애가 될 수 있다(신 열, 2008).

평가결과 환류의 시차문제를 개선하기 위해서 2007년도 평가에서는 현지평가를 생략하고 서면평가로 대체하였으나, 서면평가에 따른 자료의 확인과 검증 등에 추가적인 시간이 소요되어 실질적인 효과는 크지 않았던 것으로 보인다(한인섭, 2011: 287). 그래서 2008년도 평가에서는 2007년도 서면평가 위주의 평가에서 나타난 문제점을 일부 보완한다는 측면에서 필요한 경우 현장평가를 병행 실시하였으며, 2009년도 평가에서는 서면평가를 원칙으로 하되 필요한 경우 현지평가를 실시하도록 하였다가, 2010년도 평가에서는 평가의 정확성 제고를 명목으로 모든 지표에 대하여 현지평가를 실시하는 것으로 변경하였다. 결국 평가결과 환류의 시차문제 개선은 전혀 진전이 없이 서면평가와 현지평가의 일관된 비중이 견지되지 않았던 셈이다. 평가주기의 적정성 문제는 평가제도의 개편과정에서 매년 제기되었지만, 수년간의 문제제기에도 불구하고 별다른 개선이 이루어지지 않고 있다.

#### 4) 추상적이고 부실한 경영평가결과보고서의 기술

평가대상기관이 평가결과에 대한 공식적인 정보를 얻을 수 있는 통로는 경영평가결과보고서이다. 경영평가결과보고서는 평가대상기관에게 평가결과를 정확히 전달하고 평가대상기관의 실적을 평가하면서 평가자가 발견한 문제점과 개선방안이 종합적이고 상세하게 제시되어 컨설팅 기능을 제공하여야 한다. 그러나 경영평가결과보고서는 그 내용의 충실도 측면에서 많은 문제점을 가지고 있다.

이런 사례는 고객만족도 조사에서 잘 나타난다. 현재 고객만족도는 공통적으로 서비스환경, 서비스과정, 서비스결과, 사회적 만족, 전반적 만족도 등 5가지 차원으로 구분하여 측정하고 있다. 그리고 결과보고서에는 모든 사업유형에서 각 부문을 평균낸 종합만족도 점수가 어떠한지, 조사대상 지방공기업 전체에 비해 어떠한 수준인지, 각 차원별 만족도는 어떠한지, 각 공기업별 종합만족도 순위는 어떠한지, 전년도에 비해 상승폭은 어떠한지 등이 나타나 있다. 하지만 대표적인 영향평가인 고객만족도 조사는 해당 공기업에게 고객만족도 점수만을 알려줄 뿐 그 점수가 어떠한 의미를 가지고 있는지, 문제점은 무엇인지, 어떠한 개선이 필요한지 등의 만족도 개선을 위한 어떠한 유의미한 정보나 도움을 제공하지 못한다.

더욱이 2007년도 경영평가부터는 비계량지표가 없어지고, 계량지표만으로 평가가 이루어지고 있으며, 사업유형과 관계없이 배점이 10점으로 똑같이 주어지고 있다. 하지만 평가결과보고서에서 고객만족도 평가에 대해 기술하는 비중은 각 사업유형별로 평가위원이 누구인가에 따라 다르게 나타났다. 각 공기업들로서는 점수를 따기 위한 온갖 방법을 도모할 수밖에 없고, 이로 인해 고객만족도조사를 조작하는 사례가 적발되기도 한다.<sup>17)</sup>

다른 지표별 평가결과도 마찬가지이다. 현재의 평가보고서는 다소 추상적 문장으로 개선사항을 제시하고 있어 이것만으로는 미흡한 부분에 대해 어떠한 개선 노력을 기울여야 할지 파악하기 어렵다. 더욱이 최근에 나온 2010년도 경영평가 결과보고서는 도시철도공사사업을 제외하고 다른 사업유형에서는 이전 연도 평가 보고서에는 제시되어 있던 '문제점 및 개선방안'에 관한 서술을 하지 않았다. 그나마 적시되어 있는 도시철도공사에 관한 문제점 및 개선방안은 이전 연도 평가 보고서와 동일하게 지하철 무임수송 보전 정책건의를 하고 있는데, 무임수송 현황만 추가되었을 뿐 무임수송운영의 문제점, 무임수송비용 보전의 당위성, 자구 노력, 정책건의가 토씨하나 다르지 않게 서술되어 있다. 물론 이 문제가 전혀 해결되지 않았기에 다시 제기된 것이겠지만, 매년 똑같은 문제점과 정책건의를 한다면 평가를 하는 게 무슨 소용이 있을 것인가.

결국 평가보고서의 내용은 깊이 있는 분석이 결여되어 수요자인 평가대상기관에게 경영컨설팅의 기능은 제공하지 못하고 있다. 이와 같이 평가보고서가 문제점 지적과 대안제시에 구체적이지 못한 이유는 평가기관의 전문성이 취약하고, 충분치 않은 시간동안 최소한의 예산으로 평가 및 보고서 작성이 이루어져야 하기 때문이다(김인자·전진석, 2009). 그렇다고 하여 충분한 시간과 예산, 인력을 들인다고 해서 충실도가 높아질 것 같지도 않다는 데 문제가 있다.

---

17) 최근 공개된 2010년도 평가결과에서 서울메트로는 고객만족도조사 도중에 조작사례가 적발되었고, 대구환경공단은 고객만족도조사와 관련하여 부당한 사례가 적발되었다. 이에 평가등급을 부여하지 않았으며, 성과급 지급과 관련하여 지방공기업정책위원회 심의를 거쳐 별도의 패널티를 부여하였다(행정안전부, 2011c).

# 제4장 「지방공기업법」의 개정 방향

제3장에서 검토한 「지방공기업법」의 개정상 쟁점에 기반하여 「지방공기업법」의 개정 방향을 제시하면, 크게 지방공기업 설립 및 운영상의 공공성·민주성 강화, 지방공기업 지배구조의 민주화, 그리고 지방공기업 경영평가의 개편으로 나누어 볼 수 있다. 지방공기업 경영평가와 관련된 사항은 직접적으로는 「지방공기업법」 제78조 한 개 조문만 해당되지만, 지방공기업 운영 전반에 미치는 막대한 영향에 비추어 이에 대해서도 함께 논의하였다.

## 제1절 지방공기업 설립 및 운영상의 공공성·민주성 강화

### 1. 지방자치와 조화되는 지방공기업의 법적 규율

최근 들어 중앙정부는 가능한 한 지방자치단체에게 자율적으로 지방공기업을 관리하도록 하고자 한다. 물론 이론적으로도 설립주체인 지방자치단체에게 지방공기업관리를 맡기는 것이 타당하다. 하지만 현실적으로 지방공기업은 그 본질이나 종류에 상관없이 지방자치단체의 산하기관으로서 기능을 하고 있다. 물론 지방직영기업처럼 공무원이 직접 근무하는 경우도 있으나, 지방공사·공단의 경우에는 비교적 회사의 형태를 갖추고 있음에도 거의 대부분의 지방공사·공단에서 지방자치단체 공무원이 고위직을 점하고 있다. 지방자치단체는 원래 지방공기업을 법적으로 '관리'하게 되어 있으나, 실제로는 관리차원을 넘어서 마치 지방자치단체와 같은 유사 행정조직으로까지 운용되고 있는 실정인 것이다(길준규, 2008: 60).

지방공기업의 경우 지방자치단체에 대하여는 국가감독의 차원에서, 지방공기업에 대하여는 지방자치단체를 견제한다는 차원에서 중앙정부의 '행정통제'가 이루어질 수 있고, 필요한 경우도 있다. 하지만 지방공기업의 법적 규율에서 반드시

요구되는 것은 위로부터의 중앙정부의 관여라기보다는 아래로부터의 지역 주민들과 지방의회의 참여이다.

조례가 「지방공기업법」의 하위 법규범에 불과하고, 지방정부 스스로가 「지방공기업법」과 대등한 차원에서 자신의 지방공기업을 규율하는 법규범을 제정할 수 없다면, 「지방공기업법」 안에 지역 주민 및 지방의회의 관여를 제도화하는 명문의 규정을 둘 필요가 있다.

## 2. 지방공기업 사업영역의 확대 및 수익성 위주의 사업 지양

「지방공기업법」 적용사업의 변천과정을 보면, 지방공기업의 사업범위가 점차 축소되고 있으며, 수익성 중심으로 사업이 변하고 있음을 알 수 있었다. 하지만 지방공기업이 제 역할을 하고자 한다면 그 사업영역을 축소할 것이 아니라 확대하고, 수익성 위주의 사업을 지양할 필요가 있다. 특히 과거에 지방공기업의 사업영역이었던 분야를 중심으로 지방공기업 사업영역을 확대하고 사업 적용범위인 경상수지비율 50% 이상 충족 요건을 유연하게 해석하여 지역경제에 필요하고 공공성을 제고할 수 있는 사업의 경우에는 지방공기업을 설립할 수 있도록 하는 것이 바람직하다고 본다.

이를 위해서는 우선, 「지방공기업법」의 당연적용사업을 확대한다. 법 제2조 제1항에 적시된 수도사업(마을상수도사업은 제외한다), 공업용수도사업, 궤도사업(도시철도사업을 포함한다), 자동차운송사업, 지방도로사업(유료도로사업만 해당한다), 하수도사업, 주택사업, 토지개발사업 중 지방직영기업과 지방공사·공단이 경영하는 사업뿐만 아니라 청소·위생사업, 집단에너지 사업 등 공공성이 약하다고 하여 제외되었거나 민간에 위탁된 사업영역을 추가하는 것이다. 사실 이런 사업영역은 광역도시공사 등에서 자신의 업무영역으로 포괄하고 있다.<sup>18)</sup> 다만, 기

---

18) 광주광역시도시공사의 경우 택지개발 및 주택건설 등 도시개발사업과 광주광역시의 공공시설물을 효율적으로 운영함으로써 지역사회발전과 시민의 복리증진에 기여하기 위해 다음과 같은 사업을 행하고 있다(「광주광역시 도시공사 설치 조례」 제24조).

1. 주택의 건설, 일반건축물의 취득, 개발, 분양, 임대, 관리 및 부대사업
2. 택지개발, 분양, 관리사업
3. 도시 및 주거환경정비사업
4. 지방공업단지조성사업

존의 지방공기업 사업영역 외에 추가되는 사업영역의 정당성에 대한 지역 주민들과의 의미 공유 및 재인식도 요구되지만, 이러한 사항은 운영상의 문제라 할 것이다.

그리고 기존 지방공기업의 사업영역도 적극적으로 확대해석할 필요가 있다. 이를테면, 보유차량 30대 이상이면 당연적용사업이 되도록 하고 있는 자동차운송사업의 경우, 버스교통의 공공성을 명목으로 광역시 전부가 준공영제를 실시중이고, 주요 기초시에서 준공영제 실시가 확대되고 있지만, 준공영제는 정부(지자체)와 자본이 유착해서 버스자본의 안정적 이익을 보장하는 구도로서, 사유제(私有制)의 일종이다. 그래서 투명한 경영은 물론 기본적 관리감독조차 안되는 상황에서 유착한 자본과 지방자치단체는 지원부담 경감을 이유로 버스요금을 담합, 인상함으로써 서민들의 교통비부담을 가중시키고 있다. 이에 지방자치단체에 의해 설립된 운영기구(버스사업소, 공사, 공단)가 버스운송관련 자산을 소유하고 (준)공무원이 버스업을 운영하는 완전공영제로 전환할 필요가 있다. 이를 위해 버스면허 취소, 노선 및 운영권의 회수를 위한 「여객자동차운수사업법(시행령)」의 개정, 광역교통공사 등의 지방공기업이 버스(마을버스 포함) 운송사업에 신규로 참여하여 적자심각/신설노선 운영권 확보 등의 방식으로 지방공기업화를 도모할 수 있다. 이렇게 공기업화된 버스부문을 도시철도 운영기관 및 경전철 등의 기타 대중교통 운영기관과 통합 운영할 경우 효율적이고 시민편의적인 대중교통체계를 달성할 수 있을 것이다.

- 
5. 건설자재생산 및 공급
  6. 하천개발 및 관련사업
  7. 도시환경개선 및 청소위생사업(산업폐기물 포함)
  8. 광역일반폐기물처리시설의 설치운영 및 자원재활용 사업
  9. 매장 및 묘지등의 사업과 그 부대사업
  10. 조경 및 양묘사업
  11. 지방도로사업(유료도로에 한함)
  12. 체육시설물 건설 및 관리운영
  13. 주차장 설치운영 및 수탁관리사업(공영유료주차장 포함)
  14. 불법 주·정차의 이동 및 보관업무 등의 대행사업
  15. 공원, 화장장, 지하상가 등 지방자치단체 소유의 시설물 관리사업
  16. 지방공기업법 제2조의 규정에 의한 사업
  17. 국가·지방자치단체 및 공공단체가 위탁하는 사업
  18. 위 사업과 관련한 부대사업
  19. 기타 시장이 필요하다고 인정하는 사업

서울시의 예를 들면, 대중교통공사 설립을 전제로 요금의 정산과 배분 업무 담당기관을 대중교통공사 내로 편입시켜 지방공기업화하는 것 또한 서울시민들이 보기에 당연할 뿐만 아니라 효율적인 방안이다. 따라서 교통카드 업무를 비롯한 대중교통 요금의 정산과 배분 업무도 자동차운송 사업영역으로 포함시켜 공사화하는 방안을 모색할 필요가 있다.<sup>19)</sup>

그리고 최근 논란이 되고 있는 경전철 사업의 경우 법 제2조 제1항 3호의 궤도사업에 포함된다. 경전철의 개념에 대해 법률에서는 명시적으로 규정하고 있지 않으나, '도시철도건설규칙' 제2조(정의)에서 "경량전철이란 모노레일형식, 노면전차형식, 철제차륜형식, 고무차륜형식, 선형유도전동기형식, 자기부상추진형식 등으로 운행되고, 차량 최대 설계축중 13.5톤 이하의 전기철도를 말한다"라고 규정하고 있고, 「철도산업발전기본법」 제3조(정의) 1호에서 "도시철도"란 도시교통의 원활한 소통을 위하여 도시교통권역에서 건설·운영하는 철도·모노레일·노면전차·선형유도전동기·자기부상열차 등 궤도에 의한 교통시설 및 교통수단이라고 규정하고 있음에 비추어, 경전철 사업도 당연적용사업으로 봐야 할 것이다.

한편, 행정안전부는 지방공기업의 설립·운영권이 자치단체에 있는 만큼 「지방공기업법」 제2조 제2항상의 지방공기업 설립 요건을 지방공기업의 남설 및 방만한 경영을 방지하기 위한 규정으로 본다. 그래서 경상경비의 50% 이상 충족 조건은 설립 자치단체에서 설립 타당성 검토 결과 등을 참고하여 종합적으로 판단해야 한다는 입장이다(행정자치부, 2007: 12). 하지만 지방공기업의 사업영역이 수익성 위주로 구성되지 않도록 하기 위해서는 「지방공기업법」 임의적용사업의 경우(법 §2②) 경상경비의 50% 이상을 경상수입으로 충당할 수 있는 사업으로 한정하는 규정을 삭제해야 할 것이다.

### 3. 지방공기업 운영의 기본원칙 재설정

「지방공기업법」 제3조 제2항은 "지방공기업을 설치·설립 또는 경영할 때에

---

19) 물론 지방자치단체가 KSCC와 같은 교통카드 업무 담당기관을 새롭게 설립하는 것은 비용이 많이 소요될 수 있기 때문이다. 따라서 KSCC의 지분 35%를 가지고 있는 서울시를 예로 들면, 기존의 KSCC에 대한 지분을 50% 이상으로 늘리면서 사실상 산하기관으로 운영하거나 KSCC 자체를 공사화하는 방안을 검토해야 할 것이다.



민간경제를 위축시키거나, 공정하고 자유로운 경제질서를 해치지 아니하도록 노력하여야 한다”고 규정하고 있다. 이 규정은 공공부문보다 민간부문이 본래 더 나은 성과를 내며, 민간부문은 일반적이고 보편적인 반면, 공공부문은 예외적이고 특수한 경우임을 전제로 하고 있다. 하지만 이러한 전제는 어떤 경험적 연구도 증명하지 못하고 있으며, 미국에서도 실제 이러한 사항들이 법에 포함되는 것은 그 행보가 정치적 관점에서 매력적이기 때문이라고 지적된다(Goodsell, 2006: 284-285).

1998년 미국 의회는 연방활동목록개혁법을 통과시켜 성격상 정부적이 아닌 모든 업무들의 목록을 작성하도록 기관들에게 명했다. 그 목록에 있는 것은 무엇이든 아웃소싱 대상으로 간주되었는데, 조지 부시 행정부 시기에 그 목록은 약 85만 개에 이르렀다. 스티븐 켈만은 제조 혹은 구매의 측면에서 공공부문과 민간부문의 문제를 파악하여(Kelman, 2002: 305-308), 다음의 경우에는 제조하지 않고 구입하는 것이 더 낫다고 판단하였다. 즉 업무나 결과가 사전에 정확히 구체화될 수 있을수록, 사후에 많은 성과가 평가될 수 있을수록, 잠재적 제공업체 사이에 경쟁이 많을수록, 활동이 정부기관 미션의 핵심적 부분이 아닐수록, 정부가 생산이나 서비스 수요의 많고 적음의 격차가 심한 경우를 접할수록, 정부에 필요한 기술을 갖춘 인력을 계약업체에서 고용하기 쉬울수록, 생산에서 규모의 경제가 있을수록 정부가 직접 제조하는 것이 아니라 민간으로부터 구입하는 것이 더 낫다는 것이다.

이에 대해 굿셀은 스티븐 켈만의 조건을 수정하되 그 단서의 용어를 뒤집어 사용함으로써 ‘제조하는 것이 구매하는 것보다 더 나은 경우’를 명문화하자고 한다(Goodsell, 2006: 289). 아무도 전에 그 문제를 접한 적이 없을 때, 성공 정도의 측정이 정량적으로 이루어질 수 없거나 사후에까지 불분명할 때, 그 사안에 관해 경험을 가진 업체가 하나밖에 없을 때, 정부기관이 업무수행에서 전문경험을 몇 십 년 가지고 있을 때, 필요한 전문지식이 비상시에 활용 가능해야 할 때, 직원의 동기부여가 돈이 아니라 미션에 대한 헌신에서 기인할 때, 완수될 업무가 고립되거나 고되거나 위험한 상황에서 일어날 때는 정부가 제조하는 것이 더 낫다는 것이다. 결국 이는 지방공기업의 경영에 있어서 민간경제의 우위를 선형적으로 규정하는 것이 아니라 오히려 공공부문의 필요성 및 확장 가능성을 보여준다.

최근 영세한 기초자치단체에서는 수도사업을 수자원공사에 위탁하는 경우가 늘고 있다. 수도사업은 「지방공기업법」상의 지방직영기업이 운영하는 사업분야라는 점을 보면, 수자원공사는 공공성을 침해하고 있는 것이다. 더구나 일부에서는 수도사업의 민영화까지 주장하고 있는데, 주민의 생존배려를 위한 수도사업이 민영화된다면, 과연 저렴한 가격에 공공목적 수행할 수 있을지 의문이다.

지역경제가 제대로 활성화되지 않거나 공공성 제고의 필요가 있을 때에는 지방공기업을 적극적으로 설치·설립 또는 경영할 수 있도록 해야 한다. 이를 위해 지방공기업 경영의 기본원칙에서 지방공기업을 설치·설립 또는 경영할 때에 민간경제를 위축시키는 경우를 배제한 「지방공기업법」 제3조 제2항의 관련조항을 삭제한다.

그리고 「지방공기업법」 제3조가 지방공기업에 관한 법령, 조례, 규칙 등을 제·개정하거나 해석하는 기준으로 작용하게 되므로 제3조 규정이 매우 중요하다. 따라서 제3조에 공공서비스 제공의 원칙 등에 관한 사항을 추가하여 규정할 필요가 있다. 이에 "지방공기업의 급부는 신분, 계층, 성별, 나이 등을 이유로 주민을 차별하지 아니 하며, 그 절차는 투명하고 민주적으로 진행되어야 한다"는 규정을 추가한다. 이렇게 되면 제3조는 지방공기업 운영의 기본원칙을 정한 조항이 될 것이다.

#### 4. 지방공기업의 설립 타당성 검토에서 주민 참여 및 통제

지방공기업의 설립요건으로서 공공목적(공공성), 보충성, (지방자치단체의) 이행능력, 지역성을 들 수 있다(길준규, 2008: 57). 우선 지방공기업이 설립되기 위해서는 일정한 공공목적 수행을 위하여야 하고, 이러한 공공목적은 주로 주민에 대한 생존배려를 기여하여야 한다. 이러한 공공목적은 지방공기업이 영리경제활동을 하는 것에 대한 정당성의 근거이기도 하다. 그리고 보충성은 지방자치단체가 사기업과 경쟁을 해서는 안 된다는 것인데, 이는 재고될 필요가 있다. 이행능력은 지방공기업을 설립할 경우 해당 지방자치단체가 가진 행·재정적인 능력의 범위 내에서 설립해야 한다는 것이다. 이는 지방자치단체를 과잉투자의 위험에서 보호하기 위한 요건으로, 도시개발공사가 남설되면서 중복투자가 발생하고 있는 상황에 대해 제시할 수 있는 원칙이다. '지역성'은 지방공기업이 지역 주민에 기

여하여야 한다는 것이다. 이러한 지역성의 문제는 이미 우리 헌법도 지방자치의 보장에서 언급하고 있다.

따라서 지방공기업이 남설될 우려가 있다고 하여 이를 중앙정부에서 통제하는 것은 문제가 있고, 지방공기업 설립 타당성 검토에서 주민 참여 및 통제가 행해질 수 있도록 해야 한다. 이에 설립심의위원회를 구성할 때는 지방의회의원·관계전문가 및 당해지방자치단체의 관계공무원 이외에 예산에 관한 조례 등에서 정한 주민대표기구 등에서 추천한 자를 추가하여 주민대표성을 강화한다.

시행령에서는 지방공기업 설립심의위원회 위원 중 1/2 이상을 단체장이 민간위원으로 위촉하도록 되어 있다. 이 조항을 법으로 가져오되, 신설되는 법 제49조의2에서는 위원의 구성을 바꾸어 위원의 2/3 이상을 민간위원으로 하되, 그 중 절반은 예산에 관한 조례 등에서 정한 주민대표기구, 이를테면 각 지방자치단체의 참여예산운영조례에서 설치하도록 되어 있는 참여예산주민위원회나 이와 유사하게 주민대표성을 가진 기구 등에서 추천한 사람으로 위촉한다. 그리고 지방공기업 설립 또는 통합시 반드시 주민공청회를 개최하도록 하여 주민들의 의견을 수렴하도록 한다.

## 제2절 지방공기업 지배구조의 민주화

### 1. 외부지배구조의 개선방안

#### 1) 지방공기업 관리권한의 분권화

지방자치단체가 지방공기업을 지방공공서비스의 생산·공급을 위한 독자적·자율적 장치로 활용할 수 있도록 하기 위해서는 행정안전부와 지방자치단체 간에 지방공기업의 설립·운영에 관한 의사결정 권한이 보다 분권화되어야 한다(곽채기, 2010a: 709). 지방자치단체가 지방공기업을 설립하고자 하는 경우 행정안전부와 사전 협의를 거치도록 하는 「지방공기업법」 개정안이 입법예고된 만큼, 행정안전부는 지방공기업에 대해 직접적인 통제권한을 행사하려 하기보다는 사후적

· 간접적 통제에 주안점을 두고, 지역 주민과 지방의회가 지방공기업의 설립·운영에 관한 의사결정에 참여할 수 있도록 제도적 방안을 강구해야 할 것이다.

## 2) 경영평가제도의 운영평가로의 전환

지방공기업 경영평가제도 개편방안을 논의할 때 많은 경우 운영의 내실화를 언급하면서 경영평가의 결과를 인사관리 및 성과급 지급 등과 강하게 연계하여 운영해야 한다고 지적하는 경우가 많다. 하지만 이제는 경영평가 자체에 대한 근본적인 검토가 필요하다. 지방공기업을 비롯한 공공기관은 그 특성상 일반 민간조직과 달리 수익성과 공공성을 동시에 추구하여야 한다.

우선 지금 당장 지방공기업 경영평가제도의 폐지가 불가능하다면, 최소한 수익성·상업성 중심의 경영평가를 공공성 중심의 운영평가로 바꿀 필요가 있다. 지역거점 공공병원 운영평가의 경우 공공성 평가의 비중이 30% 밖에 되지 않는 형식화된 측면이 있지만, 공공성에 비중을 두어 수익성과 공공성을 모두 평가하고 있으며, 평가제도의 명칭 또한 운영평가로 하고 있다는 점에서 지방공기업 경영평가제도보다 진전된 양상을 보이고 있다. 「지방의료원의 설립 및 운영에 관한 법률」 제21조에 따라 매년 실시되는 지역거점 공공병원 운영평가와 같이 운영평가로 명칭을 변경하는 것에서부터 경영평가제도의 개편을 도모해야 할 것이다.

형식화되어 있는 지방공기업정책위원회의 권한이 실질화되려면 공공기관운영위원회와 같이 지방공기업 관련 주요 정책, 운영평가, 경영진단, 그 밖에 경영 개선에 관한 사항을 심의·의결하는 지방공기업 지배구조의 최고의결기구가 되도록 해야 한다. 이를 위해 운영평가를 하는 경우 지방공기업정책위원회의 심의·의결을 거치도록 한다.

제78조 제2항은 지방공기업의 경영평가에는 지방공기업의 경영목표의 달성도, 업무의 능률성, 공익성, 고객서비스 등에 관한 평가가 포함되어야 한다고 적시되어 있지만, 국가 공공기관과 마찬가지로, 공적 역할보다는 주로 경영실적으로 평가되고 있는 것이 현실이다. 이는 평가의 기준을 정한 것이므로, 지방공기업정책위원회의 심의·의결을 거치도록 하고, 지방공기업의 사업내용, 특성, 운영목표의 달성도와 업무의 능률성, 공공성, 공공서비스의 증진, 그리고 민주적이고 자율적인 지방공기업 운영 실태와 사회적 책임 등의 사항에 관한 평가가 포함되도록 한

다.

지방공기업 사장에 대한 업무성과 평가는 2006.10.4 법 개정을 통해 신설되었다. 법 개정이유 및 주요내용을 보면 "지방공기업의 경영성과는 지방공기업 사장의 주인의식, 창조적 리더십 및 적극적 경영의지 등에 따라 그 성과가 크게 좌우됨에도 「지방공기업법」에는 기업의 경영평가에 대한 규정만 있고, 사장 개인의 능력과 실적을 제대로 평가·반영하는 제도적 장치가 미흡하여 사장이 기업의 경영성과에 무임승차하거나 유능한 사장이 해당기업여건이 취약한 경우 부당하게 저평가되고 있다는 지적이 제기됨에 따라, 지방자치단체의 장이 지방공기업 사장을 임명하는 경우 경영성과계약을 체결하도록 하여 경영성과에 따라 지방공기업의 사장을 임기 중 해임하거나 연임시킬 수 있도록 하고, 행정자치부장관은 지방공사에 대한 경영평가 외에 지방공사의 사장에 대하여 업무성과 평가를 할 수 있도록 하려는 것"이라고 밝히고 있다. 지방공기업 사장에 대한 업무성과 평가 또한 실시한다면 운영평가와 동일한 절차와 평가기준을 가지고 실시되어야 한다. 하지만 사장에 대한 업무성과 평가는 운영평가와 겹치는 부분이 많다는 점에서 별도로 실시하기보다는 운영평가에 포함시켜 실시하는 것이 타당하다.

### 3) 기관별 경영공시와 통합공시의 일원화

현재 지방공기업 기관장은 결산서, 재무제표, 연도별 경영목표, 경영실적 평가 결과, 그 밖에 경영에 관한 중요 사항을 지역주민에게 공시하여야 하고, 행정안전부장관은 각 지방공기업이 공시하는 사항 중 주요 사항을 표준화하고 이를 통합하여 공시할 수 있다(법 제46조, 제75조의2, 제76조). 행정안전부는 지방공기업포털(지방공기업 경영정보 공개시스템)을 구축하여 통합공시를 하고 있으나, 이와는 별도로 개별 광역자치단체별로 지방공기업, 가능하면 자치단체 출자·출연기관을 포함하는 공공기관 전체에 대해 공시할 수 있도록 하는 체제를 갖추어 이에 대한 정보제공이 되어야 할 것이다.

그리고 지방공기업 경영공시제도 운영의 효과성을 제고하기 위해 현재 경영공시항목의 범위, 공시주기, 공시정보의 시간적 축적 범위 등의 차이를 해소하고, 기관별 공시와 통합공시를 표준화·일원화하여 경영공시제도 운영의 간소화를 도모할 필요가 있다(곽채기, 2010a: 710).

경영공시 대상 정보의 범위를 확대하되, 임원추천위원회의 구성 및 운영 결과나 자치단체장 업무지시사항, 사채발행한도 초과에 따른 행정안전부장관 승인사항, 지방자치단체의 재정지원 현황, 지방공기업의 요금 현황(최근 5년간 요금인상률 추이, 현행 요금체계, 요금산정기준 등) 등 지방공기업의 지배구조 및 운영 현황에 관한 사항에서부터, 공공서비스 이용자에 대한 보편적 서비스 제공 정도, 사회적·경제적 부가가치 창출 효과 등 공공성 관련 항목을 포함시키도록 한다. 그리고 지금은 빠져 있는 제3섹터에 대해서도 경영공시제도 및 수시공시제도를 도입해야 할 것이다.

행정안전부장관은 지방공기업이 경영공시 의무와 통합공시를 위한 자료제출 의무를 성실하게 이행하지 아니하거나, 거짓 사실을 공시하거나, 거짓 자료를 제출하였을 때에는 해당 지방자치단체의 장에게 그 사실을 알리고 거짓 사실 등을 시정하도록 요구할 수 있다. 하지만 이러한 경영공시 및 통합공시에 실질적으로 이해관계를 가진 지역 주민 등의 의견수렴 및 요구권한에 관한 사항은 빠져 있다. 기관별 경영공시 및 통합공시에 대한 지역 주민 등의 참여를 제도화할 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다.

#### 4) 경영진단의 보완

현재 경영진단의 기준은 경영부실과 관련된 사항으로만 규정되어 있다. 이를 운영진단으로 바꾸어 여기에 "공공성, 공공서비스의 증진, 그리고 민주적이고 자율적인 지방공기업 운영과 사회적 책임에 현저하게 문제가 발생한 경우"에도 지방공기업에 대한 진단을 실시하도록 하여 지방공기업이 지나치게 수익성 위주로 운영되고, 공공성 등을 소홀하게 취급하는 실태를 방지하도록 한다.

그리고 현행 법에서는 부실 지방공기업에 대해 지역주민이 개입하거나 의견을 제시할 수 있는 통로가 마련되어 있지 않다. 이에 지방자치단체의 주민이 경영진단의 결과 및 지방공기업정책위원회 위원장이 명하는 조치에 대하여 지방자치단체의 장, 공사의 사장 또는 공단의 이사장에게 의견을 제시할 수 있도록 할 필요가 있다. 지방공기업정책위원회 위원장이 명하는 조치가 지방공사 또는 지방공단의 폐지 및 통합인 경우에도 주민참여 절차를 마련하여 주민공청회를 개최하도록 한다.

## 5) 지방공기업정책위원회의 개편

현행 「지방공기업법」에는 지방공기업경영평가위원회와 지방공기업경영진단위원회를 통합한 지방공기업정책위원회가 신설되어 있으나, 앞에서 언급한 것처럼 그 권한이 형식적이어서 별다른 역할을 하지 못하고 있다. 따라서 지방공기업정책위원회의 권한이 실질화되려면 공공기관운영위원회와 같이 지방공기업 관련 주요 정책, 운영평가, 운영진단, 그 밖에 경영 개선에 관한 사항을 심의·의결하는 지방공기업 지배구조의 최고의결기구가 되도록 해야 한다.

물론 이렇게 개편하려면 그 구성 또한 바뀌어야 한다. 우선 그 의사결정구조를 행정안전부가 좌지우지하던 것에서 지방공공서비스의 이용자, 생산자를 대표하는 인사가 참여하는 '이해관계자 참여형'으로 바뀌 행정안전부로부터의 독립성을 확보할 필요가 있다. 이것은 지방공기업 지배구조에 시민참여를 제도화하는 방안이 될 것이다.

이를 위해 경영평가, 경영진단과 관련된 전문가로 한정되고 있는 위원들을 모두 행정안전부장관이 위촉하는 것이 아니라 위원들의 공정하고 책임 있는 의사 참여를 담보하기 위해서 공공기관의 공적 서비스의 직접 이해관계자인 공공서비스 제공자와 수요자가 참여토록 하여 그 구성기준을 명시하고, 지방공기업의 운영 개선과 지배구조에 관하여 학식과 경험이 풍부한 사람으로서, 다양한 분야를 대표하는 관련 직능단체가 직접 추천하는 사람으로 위원을 구성하는 것이 바람직하다.

## 6) 광역 차원의 공공기관 지배구조 설치근거 규정

지방공기업에 시민들이 관심을 가지고 참여하도록 하려면 지방공기업정책위원회의 개편 및 개별 지방공기업에 참여통로를 만드는 것뿐만 아니라 지방공기업에 대해 실질적인 권한을 가지고 있는 광역자치단체 차원에서 공공기관 지배구조가 설계되고 여기에 시민참여를 제도화하도록 해야 한다. 광역자치단체 차원에서 산하 공공기관들의 운영과 관련하여 발생한 문제들을 원만하게 풀어나갈 수 있는 지배구조의 틀을 마련하여 확산시키는 것은 공공기관 지배구조 측면에서도 의미

가 있다.

이를 위해 지방공기업의 주요 정책과 전반적인 운영 등에 대해 이해관계자들을 비롯한 시민들이 참여하여 논의하는 기구를 광역자치단체별로 설치할 수 있도록 「지방공기업법」에 광역별 '지방공기업운영위원회'의 근거규정을 신설한다. 물론 이러한 근거규정이 없이도 광역자치단체가 의지만 있다면 조례 제정을 통해 얼마든지 광역별 '지방공기업운영위원회'가 설치될 수 있으나, 「지방공기업법」에 근거규정을 두는 것이 공론화 등을 위해서도 의미 있다고 본다.

### 7) 다른 법인에 대한 출자 및 예·결산 공통기준의 문제

「지방공기업법」은 자본금의 1/2을 넘지 아니하는 범위에서 민간자본의 출자를 허용하고 있으나, 여전히 소유권 및 운영권은 지방자치단체가 보유하고 있다. 지방자치단체의 재정난을 감안하면 민간자본의 출자를 통해 이를 보완할 필요도 있기 때문에 제53조 규정은 개정하지 아니 한다.

법 제54조는 2004.12.30 「지방공기업법」의 일부개정시 종전에 지방공사는 외국인투자법인에만 출자할 수 있었던 규정을 개정한 것으로, 당해 공사의 사업과 관계되는 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 경우 지방자치단체의 장의 승인을 얻어 지방자치단체외의 다른 법인에도 출자할 수 있도록 함으로써 업무영역의 다양화와 효율적 경영을 도모하고자 한 것이다. 단체장의 필요에 따라 지방공기업이 다른 법인에 과잉 출자를 하는 경우 문제가 될 소지도 있으나, 시행령에서 출자 한도를 공사의 직전연도말 자본금의 10% 이내로 한정하고 있으므로 큰 문제는 없다고 본다. 최근 논란이 되고 있는 인천시의 재정 문제 또한 제54조의 개정을 통해 해결할 수 있는 문제는 아니다.

한편 행정안전부가 작성하여 통보하는 예산·결산에 관한 공통기준(지방공기업 예산편성기준)은 기획재정부가 시달하는 경영지침(공기업·준정부기관 예산편성지침, 공기업·준정부기관 예산집행지침)과 유사한 역할을 한다. 즉, 예산편성기준은 국가 및 지방자치단체의 재정운용과 연계하여 지방공기업 예산을 편성함에 있어 공통적으로 적용할 기준을 제시하는데, 지방자치단체는 공통기준 범위내에서 자체적인 여건과 특성을 가미하여 세부지침을 마련·시행해야 하며, 지방공사·공단은 인건비 등 예산편성 공통기준에 대해 적극적인 노사간 협의를 통하여



본 기준을 임금 및 단체협약에 반영해야 한다(행정안전부, 2011. 7). 결국 지방 공기업의 예산은 물론 직원들의 근로조건 및 임금 등에 커다란 영향을 미친다는 점에서, 그 법적 근거가 되는 예산·결산에 관한 공통기준에 관심을 가질 필요가 있다. 하지만 이는 법이나 시행령의 개정을 통해 해결될 수 있는 사안이 아니다.

다만, 재량규정으로 되어 있는 행정안전부장관의 공사의 예산·결산에 관한 공통기준 작성·통보에 의해 지방자치단체의 장이 정하는 공사의 예산 및 결산의 제출 및 운영이 제한되고 있는 문제에 대해서는 논의할 필요가 있다.

## 2. 내부지배구조의 개선방안

### 1) 임원추천위원회 구성 및 운영의 개편

시행령 제56조의3은 임원추천위원회의 구성과 운영에 대해 규정하고 있는데, 이는 지방공기업 지배구조에서 핵심을 이루는 제도이므로 그 핵심적인 내용은 법에 규정한다. 다만 그 구체적인 내용은 수정해야 한다.

그 주된 내용은 추천위원회 구성에 있어 자치단체장과 지방의회의 추천을 축소하고, 이사회 비상임이사의 참여를 확대하는 것이다. 물론 임원인 비상임이사가 자신을 추천할 수 있는 임원추천위원회 구성에 관여하는 것은 자기선임의 논리일 수 있다는 점은 감안해야 한다. 임원추천위원회는 지방공기업의 경영에 관한 권한의 분권화 확대에 따라 자치단체장에게 집중되는 권한을 견제하기 위해 도입된 제도라는 점에서, 그리고 지방의회의 경우 대부분 개인적인 이해관계를 가지고 지방자치단체에 개입하는 경우가 많으므로 단체장과 지방의회의 추천위원회 위원 추천권한을 동시에 축소하는 것이 바람직하다. 실제 「공공기관의 운영에 관한 법률」에서도 임원추천위원회는 그 공기업·준정부기관의 비상임이사와 이사회가 선임한 위원으로 구성하도록 되어 있다(법 제29조제2항).

이와 함께 해당 지방공기업의 비상임이사가 선임한 위원과 노동계를 포함한 관련 직능단체가 추천하여 선임된 외부인사 위원으로만 추천위원회를 구성한다. 이 경우 노동계는 해당 지방공기업의 노동조합이 아니라 산별노조 등 상급단체로 해야 추천위원회 구성에서 지방공기업 관련 노사간의 담합 우려를 불식시킬 수 있을 것이다.

시행령에서 규정한 사항 외에 추천위원회의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 공사의 정관으로 정하도록 하고 있다. 여기에 행정안전부는 「지방공기업법 시행령」 개정안에서 지방자치단체장은 임원추천위원회에서 추천된 인물 중 임원을 임명해야 하는 만큼, 임원추천위원회의 회의록을 작성·보존·공개하도록 하여 인사의 투명성과 공정성을 제고할 예정이다. 이러한 규정을 법에 규정할지 여부는 논의가 더 필요하다.

시행령 제56조의4(임원후보의 추천절차)에서 모든 지방공기업 임원 선임시 공모를 실시하도록 하고 있지만, 이러한 공모절차가 좀더 투명하고, 이해관계자의 참여하에 이루어지도록 해야 한다. 특히 추천위원회가 임원후보를 추천하려는 때에는 특별한 사유가 없는 한 두 사람 이상을 추천하여야 한다고 되어 있지만, 추천절차가 의례적인 형식절차가 되지 않으려면 3배수 이상 추천하지 않도록 해야 할 것이다.

## 2) 지역성과 공공성을 구현할 수 있는 이해관계자 중심의 이사회 구성

「공공기관의 운영에 관한 법률」에서는 이사회에 관한 규정을 정관 다음에 위치시키면서 이사회의 설치와 기능, 구성, 회의, 위원회, 해임 요청 등에 대해 규정하고 있으나, 「지방공기업법」에서는 그 권한과 운영에 필요한 사항을 정관에 위임하고 있다. 「지방공기업법」에서도 최소한 「공공기관의 운영에 관한 법률」에서 적시하고 있는 정도의 규정을 둘 필요가 있다.

현행 지방공사·공단 내부지배구조, 특히 이사회를 개편해야 한다는 것에 대해서는 공감대가 형성되어 있다. 문제는 그 개편의 방향이다. 학계에서는 소유와 경영의 분리에 의한 지방공기업 최고경영자 중심의 전문적인 책임경영체제 도입을 주장하는 경우가 많다. 경영에 관한 전권을 지방공기업 CEO에게 부여하여 자치단체장과 지방의회 등의 경영간섭을 배제하면서 경영성과에 대해서만 책임을 지도록 하게 하자는 것이다(곽채기, 2010a:711).

하지만 이러한 방안은 지방공기업이 가진 지역성과 공기업으로서의 특성을 간과한 것이다. 이사회 구성에 있어서도 지역성과 공공성을 구현할 수 있는 구조를 만들 필요가 있다. 지방공기업 운영에 대한 책임성과 신뢰성을 높이고, 이사회에 의 공정하고 책임 있는 의사 참여를 담보하기 위해서 지방공기업이 제공하는 지

방공공서비스의 직접 이해관계자인 이용자와 노동조합이 이사회에 참여토록 해야 하는 것이다.

서구 공공기관에선 정부, 시민사회, 노동조합 등이 참여하는 '공공이사회' 제도를 가진 경우가 많다. 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 도입하고 있다(김 철·김기범, 2011: 60-62).

외부에서 통제하는 것도 필요하지만 내부를 민주주의화하는 전략도 중요하다. 사기업의 경우 주식회사라는 공동체에서 '물질'로 남아버린 주주가 몸이라면 노동자야말로 활동하는 주체이다. 주주가 움직이기 위해서는 노동자에게 의존해야 한다(김상봉, 2012). 이와 비슷한 논리로 지방공기업에서는 사장 선출권을 노동자들에게 위임하고 원칙적으로 법인이 운영하는 기관은 그 기관에 소속되어 일하는 종업원들이 기관장을 선출하도록 할 수 있다. 하지만 현행 「지방공기업법」에서 이사회 구성을 추천위원회에 위임하고 있음에 유의해야 한다.

현재 이사(조례 또는 정관으로 정하는 바에 따라 당연히 이사로 선임되는 사람은 제외한다)는 추천위원회가 추천한 사람 중에서 임명하되, 상임이사는 사장이 임면하고 비상임이사는 지방자치단체의 장이 임명하도록 되어 있다. 하지만 추천위원회 구성을 외부인사로 구성한 것과는 달리 지방공기업의 임원으로 구성되는 이사회에서는 조례 또는 정관으로 정하는 바에 따라 당연히 이사로 선임되는 당연직 비상임이사제도가 있는데, 이를 폐지한다. 비상임이사는 임원추천위원회가 복수로 추천하는 지방공기업의 경영에 관한 전문적인 식견과 능력이 있는 사람 중에서 지방자치단체의 장이 임명하되, 공익대표 또는 당해 지방공기업이 제공하는 공공서비스의 이용자단체(소비자단체) 대표, 지역주민단체 대표, 노동자대표 등이 추천한 사람을 반드시 포함시키도록 한다. 공공운수노조·연맹이 발의를 추진했던 「공공기관의 운영에 관한 법률」 개정안은 "공기업·준정부기관의 비상임이사는 임원추천위원회가 복수로 추천하는 경영에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람(국·공립학교의 교원이 아닌 공무원을 제외한다) 중에서 운영위원회의 심의·

의결을 거쳐 위원장이 임명하되, 당해 공기업의 공공서비스 이용자단체 및 근로자의 과반수를 대표하는 노동조합의 대표 또는 근로자의 과반수를 대표하는 노동조합이 없을 경우 직원 과반수를 대표하는 자의 추천을 받은 사람을 반드시 포함시켜야 한다”는 안을 제시한 바 있다.

### 3) 관행화된 고위공직자 낙하산 인사의 방지방안 마련

지방공기업 기관장 자리의 대부분을 해당 지자체의 퇴직공무원이 맡고 있다는 것은 상당수 지방공기업이 퇴직 공무원의 자리 마련용으로 활용되고 있다는 것으로 밖에 이해할 수 없다. 그동안 관행화된 고위공직자의 낙하산 인사를 과감히 정리하기 위해서는 인사청문회와 유사한 제대로 된 공모를 통해 지방공기업의 창의성과 재정 건전성을 도모할 수 있는 적극적인 방안이 시급히 마련되어야 한다. 현재 2009. 10. 1 「지방공기업법」 개정을 통해 당연직 임원을 제외한 임원에 대해서는 임명절차가 공정하고 투명하게 운영될 수 있도록 추천위원회를 운영하고, 모든 지방공기업 임원 선임시 공개모집 방법에 의하되, 특별한 사유가 없는 한 2인 이상을 임명권자에게 추천하도록 하고 있지만, 이러한 공모절차가 좀더 투명하고, 이해관계자의 참여하에 이루어지도록 해야 한다.

행정안전부의 공기업 설립운영기준에는 지방자치단체의 장이 공무원 출신 인사를 지방공기업 임원으로 선임하려면 퇴임한 지 6개월이 경과해야 한다고 규정해 놓고 있었다. 이는 공기업 임원의 전문성 확보를 위해 지자체 장들이 퇴직하는 고위공무원을 공기업의 임원으로 보내는 관행을 차단하기 위한 조치이다. 하지만 모든 지방공기업 임원 선임시 공개모집 절차를 밟도록 하면서 퇴직 공무원이라도 6개월 경과규정이 적용되지 않는 것이 문제이다. 따라서 공무원의 낙하산인사를 차단하고, 임원 선임의 공정한 기회부여를 위해서는 공직 퇴임 후 일정 기간 동안 임원에 임명되는 것을 제한하는 방안도 검토할 필요가 있다. 공직 퇴임한지 1년 이내의 퇴직공무원에 대한 임원 임명 제한 규정을 「지방공기업법」에 적시한다. 이 경우 공개모집 절차를 밟더라도 1년 이내에는 임원 선임을 제한하도록 한다.

지방자치단체의 장이 새로 취임할 때마다 지방공기업 등에 대한 인사문제가 반복되는 것을 방지하기 위해서는 제도적인 개선이 필요하다. 즉, 지방의회가 산하

지방공기업에 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>20)</sup> 이는 단체장의 의지만 있다면 당장 실시될 수 있으며, 비현실적이지도 않다.<sup>21)</sup>

#### 4) 지방공기업 기관장에 대한 의회의 인사청문회 도입

기관장 선임과정에서의 정실 개입을 차단하고 전문성과 도덕성을 갖춘 인사가 기관장이 될 수 있도록 하기 위해서는 지방의회의 인사청문회 도입이 필요하다. 2010년 9월 전국시·도의회의장협의회는 '2010년도 제4차 임시회'를 열어 '지방공기업 사장 인사청문회 도입을 위한 지방공기업법 개정 건의안'을 채택하고 정부와 국회에 건의하기로 한 바 있다. 개정안은 '지방공기업 사장에 대한 인사청문회' 조항을 신설하는 것을 골자로 '지방자치단체의 장은 사장 임명 전에 해당 지방의회에 인사청문회의 실시를 요청해야 하고, 지방의회는 인사청문특별위원회를 구성하며, 이에 대한 운영과 세부적인 사항은 지방자치단체의 조례로 정하는 것'을 주요 내용으로 하고 있다. 2010. 9. 29에는 김동철의원 대표발의로 지방자치단체장이 지방공기업 사장을 임명함에 있어 지방의회의 인사청문을 거치도록 함으로써 인사의 투명성을 높이고 지방행정에 대한 지방의회의 견제 기능을 강화하고자 하는 「지방공기업법」 일부개정법률안이 발의된 적도 있다.

또한 대통령 직속 지방분권촉진위원회에서도 2011년 초 이를 분권촉진 핵심과제로 선정하여 지방공기업 사장에 대한 지방의회의 인사청문회제도 시행을 위해

20) 이 경우 해당 인사 대상자가 상임위나 특위에 출석하지 않아도 위원들만으로도 해임 결의 등이 가능하다. 대구시의회의 경우 2011년 9월 19일 개최한 제199회 임시회에서 선임한 뒤에라도 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.

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

지방공기업 임원 임면을 규정한 「지방공기업법」 제58조의 개정을 정부에 건의하기로 했으며, 행정안전부도 분권축진위가 건의해 오면 긍정적으로 검토한다는 입장이다.<sup>22)</sup>

물론 2004년 7월 대법원은 지방의회의 지방공기업 사장 등에 대한 인사청문회는 위법하다는 판결을 내렸다.<sup>23)</sup> 또한 지방의회가 여소야대인 지자체에서는 인사청문회가 단체장 길들이기 수단으로 악용될 수 있으며, 추천위원회의 검증이 법에 규정되어 있다는 점에서 인사청문회는 이중적 견제장치가 될 우려도 있다. 지방자치단체에서도 낙하산 인사 논란이 빚어질 때마다 「지방공기업법」에 따른 공개절차를 거쳐 심사결과 적격자를 임용한 것이며, 업무추진에 문제가 없다고 반박하고 있다. 하지만 업무추진역량 또한 지방자치단체가 자의적으로 평가할 것이 아니라 객관적 기준으로 평가되어야 한다.

나아가 지방공기업 추천위원회도 시·도 지사가 위촉하는 인사들이 많아 사장 선임에 공정성을 기대하기 어려운 것이 현실이며, 단체장은 지방의회에 비해 막대한 권한을 갖고 있는 만큼 의회에 힘을 실어주는 차원에서도 「지방공기업법」 개정을 통해 지방공기업 사장에 대한 인사청문회를 제도화할 필요가 있다. 이렇게 되면 지방공기업 성격에 맞는 해당 시도의회 상임위원회가 사장 후보자들에 대한 인사청문회를 열고, 의회에 인사제청을 하는 절차를 거치게 될 것이다.

단체장이 사장을 제외한 나머지 임원의 임명절차에 의회의 동의를 얻도록 하는 것은 시간 및 비용 소요 등의 문제가 있을뿐더러, 의회의 동의를 형식적으로 이루어질 가능성이 있다. 다만 상임감사의 경우 임원추천위원회의 추천과 함께 지방의회의 동의 절차를 거치는 것이 그 역할에 비추어 적절할 수 있다.

## 5) 주민·이해관계자의 임원에 대한 책임추궁 규정 신설

---

22) 세계일보, "지방공기업 사장도 인사청문회 연다," 2011.04.14.

23) 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.

앞에서 언급한 것처럼, 지방자치단체의 장 및 지방의회의원에 대해서도 주민들이 소환할 권리를 가지고 있는데(「지방자치법」 제20조), 그 산하기관이라고 할 수 있는 지방공기업의 운영상의 문제로 주민들과 이해관계자들이 피해를 보고 있는데도 그 임원에 대해 책임 추궁을 하지 못하는 것은 문제가 있다. 물론 지방공기업의 임원들은 선출직이 아니라는 점에서 단체장 및 지방의회의원과는 구별되고, 이들을 임명하는 단체장 및 사장이 책임을 져야 한다는 점에서, 지방정치인에 대한 소환과는 구별이 된다. 하지만, 지방공기업의 운영상 문제가 발생한 경우, 기관장이 법령이나 정관을 위반하는 행위를 하거나 그 직무를 게을리하는 등 기관장으로서의 직무수행에 현저한 지장이 있다고 판단되는 경우에는 사장을 주민들이 직접 소환하지 못한다 하더라도 그 지역 주민 또는 지방의회가 지방자치단체의 장에게 사장의 해임 또는 연임을 요구할 수 있도록 할 필요가 있다.

그리고 사장의 연임 또는 해임 기준 중에서 제78조 제3항에 따른 사장의 업무성과 평가 결과는 제78조 제1항 및 제2항에 따른 경영평가의 결과와 중복되므로 이에 대한 내용은 삭제한다. 그 지역 주민 또는 지방의회의 요구 등에 관하여 필요한 사항, 이를테면 사장 해임을 요구할 수 있는 사유 및 요구 인정 기준 등은 시행령에 규정하면 된다. 사장 해임 요구를 단체장이 남용하는 경우를 방지하기 위해 지방공기업정책위원회의 심의·의결을 거치도록 하는 규정도 시행령에 추가한다. 참고로 「지방자치법」은 지방자치단체의 19세 이상의 주민이 시·도는 500명, 인구 50만 이상 대도시는 300명, 그 밖의 시·군 및 자치구는 200명을 넘지 아니하는 범위에서 그 지방자치단체의 조례로 정하는 19세 이상의 주민 수 이상의 연서(連署)로 주민감사를 청구할 수 있도록 하고 있다.

다른 임원들의 경우 새로이 임명하고자 하는 때에는 지체 없이 추천위원회를 구성하여야 한다는 규정은 시행령에 있는 반면(제56조의3 제7항), 해임사유를 정한 규정은 없다. 따라서 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제35조(이사와 감사의 책임 등) 규정과 같이 시행령에 「상법」 제382조의3(이사의 충실의무), 제382조의4(이사의 비밀유지의무), 제399조(회사에 대한 책임), 제400조(회사에 대한 책임의 면제) 및 제401조(제3자에 대한 책임)의 규정 등을 지방공기업의 이사(기관장, 감사 포함)에 관하여 각각 이를 준용하는 등의 규정을 두고, 지방공기업의 임원이 이에 따른 의무와 책임 및 정관으로 정한 임원의 직무를 이행하지 아

나하거나 이를 게을리한 경우 그 지역 주민 및 지방의회가 그 임원의 임명권자에게 해임을 요구할 수 있도록 한다.

## 6) 임원의 임기 및 직무, 그리고 임직원의 겸직 제한

법 제59조는 공사의 사장, 이사 및 감사의 임기를 3년으로 하고 있는데, 임원의 임기는 확실하게 보장되어야 한다.

공사의 사장, 이사 및 감사의 직무는 정관으로 정하도록 되어 있는데, 「공공기관의 운영에 관한 법률」에서는 임원의 직무 등에 대해 규정하고 있음에 비추어 (법 제32조) 「지방공기업법」에서도 이에 대해 대략적인 사항을 규정할 필요가 있다고 본다.

「지방공기업법」 제61조(임직원의 겸직 제한)의 경우 임직원은 "직무 외 영리를 목적으로 하는 업무"는 종사할 수 없다고만 규정되어 있어 그 의미가 불분명하다. 이에, 행정안전부는 지방공기업 업무의 공공성 등을 고려, 「지방공무원 복무규정」을 준용하여 영리업무의 대상을 구체화하는 방안을 시행령에 두기로 했다. 지방공사·공단 임직원의 겸직 제한 업무범위에 대해 「지방공무원 복무규정」 제10조(영리업무의 금지)를 준용하는 것이다. 이와 관련하여 시행령에 법 제61조를 구체화한 임직원의 영리업무의 금지 등에 관한 규정을 둘 필요가 있다.

**시행령 제57조의3(임직원의 영리업무의 금지 등) ①** 공사의 임원 및 직원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 함으로써 직무상의 능률을 저해하거나, 직무에 대하여 부당한 영향을 주거나, 해당 지방자치단체 및 공사의 이익과 상반되는 이익을 취득하거나, 해당 지방자치단체 및 공사에 대하여 불명예스러운 영향을 초래할 우려가 있는 경우에는 이에 종사할 수 없다. 다만, 상근(常勤)이 아닌 임원은 그러하지 아니하다.

1. 공사의 임원 및 직원이 상업·공업·금융업 또는 그 밖의 영리적인 업무를 스스로 경영하여 영리를 추구함이 현저한 업무를 행하는 것
2. 공사의 임원 및 직원이 상업·공업·금융업 또는 그 밖의 영리를 목적으로



로 하는 사기업체(私企業體)의 이사·감사·업무를 집행하는 무한책임사원·지배인·발기인 또는 그 밖의 임원이 되는 것

3. 직무와 관련이 있는 타인의 기업에 투자하는 행위

4. 그 밖에 계속적으로 재산상의 이득을 목적으로 하는 업무를 행하는 것

② 제1항에 해당하지 않는 다른 직무를 겸직하는 경우에도 임원은 지방자치단체의 장의 허가 없이, 직원은 사장의 허가를 얻어야 한다. 다만, 상근(常勤)이 아닌 임원은 그러하지 아니하다.

### 7) 정관에 이용자위원회를 두도록 규정

2000년 4월 기획예산처는 각 공기업별로 시민단체, 소비자단체 등이 참여하는 「열린공기업위원회」를 설치하여 운영하도록 하였다. 열린공기업위원회제도는 고객의 요구를 수렴하여 경영과정에 투입하고, 경영공시제도 운영에 있어 자문기능을 수행하는 한편 경영공시의 내실화를 독려하는 역할을 수행하였다. 열린공기업위원회는 위원장을 포함하여 8~13명의 위원으로 구성되었는데, 이중 외부위원은 전체의 2/3 이상이 되도록 하고 있으며, 홍보전문가, 시민단체·소비자단체 관계자, 직접 고객을 대표할 수 있는 인사 등으로 구성되었다. 현재도 다수의 공기업들에서 열린공기업위원회 또는 고객만족경영위원회 등의 명칭으로 구성되어 운영되고 있으나, 사실상 그 유명무실한 상황이다.

하지만 이를 실질화한다면 시민들이 지방공기업의 운영에 참여할 수 있는 제도적 장치의 하나로서 활용할 수 있다. 이를테면 궤도사업의 경우 지하철을 이용하는 승객들의 다양한 의견을 경영에 반영하기 위하여 시민사회단체 등과 지하철을 자주 이용하는 승객을 대표하는 이로 구성되는 '지하철이용자위원회'를 두는 것이다. 따라서 그 구체적인 내용은 정관에 규정하되, 정관에는 반드시 이용자위원회에 관한 사항을 규정하도록 한다.

이와 관련하여 과도한 통제를 우려하여 직원이나 정원에 관한 사항을 법 내지 시행령에서 제외하자는 의견도 있으나, 정관에서 제외된다고 해서 달라지는 바는 별로 없다고 본다.

### 3. 지방직영기업 및 민관공동출자법인의 지배구조 개선방향

#### 1) 지방직영기업의 관리자제도 개선

지방직영기업에 대해서는 대부분의 논의들이 관청형 지배구조의 문제점을 중심으로 관리자가 실질적인 권한 행사를 할 수 없고, 경직된 관료적 사고가 지배적인 데 따른 문제를 지적하면서 이를 공사·공단화하고 좀더 시장기제를 도입하는 쪽으로 개선방안을 제시하고 있다. 하지만 지방직영기업은 독립채산제에 의거 운영되기는 하지만, 자치단체의 사업소 조직 형태를 가지면서 상대적으로 더 강한 공공성을 담지하고 있으므로 시장기제의 도입 확대 쪽으로 개선방안을 제출하는 것은 문제를 악화시키는 것이다.

대신 관료화에 따른 타성을 완화하기 위해 관리자의 자격조건을 공무원으로 한정하고 있는 것에서 비공무원까지 확대하고, 민간 전문가를 임기제의 계약직 공무원으로 공개채용하는 방안을 검토해볼 수 있을 것이다. 그리고 관리자의 임기를 현행 2년에서 3-4년 정도로 확장하여 안정적인 사업관리를 할 수 있도록 제도적으로 보장할 필요도 있다.

이와 함께 지방직영기업의 조직 및 인사(人事) 운영에 관한 사항, 그 밖에 법령이나 해당 지방자치단체의 조례 또는 규칙에 따라 관리자의 권한에 속하는 사항이 관리자의 주요 업무 중에 포함되어 있지만, 이러한 권한을 실질적으로 행사할 수 있도록 보장할 필요가 있다(곽채기, 2010a: 710).

#### 2) 제3섹터 지배구조의 개선방향

지방공사·공단의 출자·출연법인(이하 "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 포함되

지 않는다. 현재 행정안전부는 35개만을 민관공동출자법인으로 파악하여 분류하고 있는데, 「지방공기업법」 제77조의3의 규정에 따르면 제3섹터로 분류되어야 함에도 불구하고 여기에서 제외되어 관리 사각지대에 있는 출자·출연법인들이 상당수 존재한다. 제3섹터에서 제외되어 있는 법인에 대해서도 제3섹터로 포함시켜 현황을 파악하고 이를 관리할 수 있도록 해야 한다.

더욱이 현재의 제3섹터에 대해서도 경영의 자율성을 보장하여 지방자치단체가 자본금 또는 재산의 4분의 1 이상을 출자 또는 출연한 출자·출연법인에 대하여 경영 상황에 관한 보고 및 서류의 제출을 요구하거나 그 지방자치단체의 출자 또는 출연과 관련된 업무, 회계 또는 재산에 대한 검사를 할 수 있으며, 경영 개선을 위하여 지도, 조언 또는 권고를 할 수 있도록 되어 있지만, 자본금 또는 재산의 25% 미만을 출자 또는 출연한 제3섹터에 대해서는 지방자치단체장이 관여할 수 없는 문제가 발생한다. 따라서 경영을 감독할 수 있는 출자지분의 범주를 구체적으로 명시하지 않되, 경영감독권의 발동은 경영성과가 부진한 경우로 한정하여 제3섹터의 자율적 책임경영체제를 지원해 주는 방안으로 전환될 필요가 있다. 즉 출자, 출연비율 제한 없이 지방자치단체의 장이 출자법인 등에 대해 업무검사를 할 수 있고 지도 등을 할 수 있도록 권한을 부여한다. 그리고 공사·공단뿐만 아니라 제3섹터에 대해서도 통합공시를 할 필요가 있다.

또한 제3섹터의 경영이 부실하게 되어 당해 제3섹터가 자기의 주식을 취득하여 소각하거나 지방자치단체가 다른 사람의 주식을 인수하여 해당 지방자치단체의 출자액이 자본금의 2분의 1을 초과하게 된 때에는 지방자치단체는 지체없이 이를 지방공기업으로 전환하거나, 소유 주식을 처분하거나 해당 제3섹터의 해산 등의 필요한 조치를 강구하여야 한다. 다만 현행 법에서는 「상법」에 따른 청산 절차를 거치지 않는 한 지방자치단체가 출자법인을 지방공기업으로 전환시킬 수 없으므로, 「상법」에 따른 청산 절차를 거치지 아니하여도 지방공사 설립절차에 따라 지방공기업으로 전환될 수 있도록 해야 한다.

그리고 「지방공기업법」은 공공부문과 민간부문의 결합형태를 지방자치단체와 지방자치단체 외의 자(외국인 및 외국법인을 포함한다)로 규정하고 있는데, 지방자치단체 외의 자에 국가 공기업이 포함되는 문제가 발생한다. 따라서 제3섹터를 인정할 경우에는 실질적으로 민간 자본이 50% 이상 출자될 수 있도록 법이 개정되어야 한다.

제3섹터의 경우 사장으로 전문경영인이 영입될 수 있도록 지방공단·공사의 임용절차에 준하여 사장추천위원회를 구성하고 공모에 의한 전문가 영입절차를 우선적으로 고려해야 하며, 전문성 있는 주민대표의 비상임이사로의 위촉, 주주권을 행사하는 지방자치단체 관계자의 전문성 및 공정성 확보 등이 필요하다는 주장이 있다(원구환, 2006: 239). 하지만 제3섹터에서 상대적으로 민간부문에 비해 지방자치단체의 출자지분이 낮다 하더라도 이는 주민의 세금과 관련이 있기 때문에 출자지분구조상 지방자치단체 지분의 진정한 소유자인 주민이나 해당 제3섹터에서 근무하는 노동자들이 의사결정과정 및 경영과정에 어느 정도 관여할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것이 우선이다. 다만 지방공사·공단과는 달리 지방자치단체가 출자하고 간접경영하는 일종의 회사형태인 만큼 직접적으로 대표를 추천할 수 있는 기구를 두는 것은 문제가 있다. 따라서 지방자치단체가 자본금 또는 재산의 4분의 1 이상을 출자 또는 출연한 출자법인 또는 출연법인이 대표자를 선임하는 경우에 지방자치단체가 그 후보자를 1인 이상 추천하도록 하고 이를 위해 주민들과 노동자들이 참여하는 대표자후보 추천위원회를 두어 의사결정과정 및 경영과정에 어느 정도 관여할 수 있도록 한다. 그리고 공익대표 또는 당해 지방공기업이 제공하는 공공서비스의 이용자단체 대표, 지역주민단체 대표 및 당해 제3섹터의 노동조합의 추천을 받은 사람이 이사회에 반드시 포함되도록 한다.

## 제3절 지방공기업 경영평가의 개편

여기서는 지방공기업 경영평가제도의 개선방안 또한 평가프레임, 평가투입, 평가과정, 평가산출, 평가환류 등의 평가요소에 따라 아래와 같이 제시한다.

### 1. 평가프레임

#### 1) 지방공기업의 성과에 대한 근본적인 검토

지방공기업은 지방자치단체가 생산해야 하는 지방공공서비스를 생산하는 과정에서 일반적인 공공조직이 아닌 기업 형태로 운영되는 것이 보다 효율적인 경우에 자치단체가 주체가 되어 설립하여 운영하는 형태를 취한다는 점(장덕희·라휘문, 2011)에서 일반 행정조직과는 다른 특성을 지니고 있다. 하지만 성과주의에 기반하여 지방공기업 경영평가를 수행하는 것 또한 한계가 있다. 성과평가를 하기 전에 지방공기업의 성과가 무엇인지에 대한 근본적인 검토가 필요한 시점이다.

## 2) 지방공기업 육성 및 발전정책의 수립과 이에 기반한 평가

현재 행정안전부는 경영평가 결과에 따라 기관 성과급을 지급하고 있지만, 이는 지방공기업 종사자에 대한 개인적인 보상에 불과하고, 그나마도 행정안전부는 지급기준만 설정해 줄 뿐이다. 조직적 차원에서는 평가결과에 따라 경영진단을 실시하고 있지만, 이는 처벌적인 것에 불과하다. 말하자면, 지방공기업의 발전을 위해서 행정안전부가 지방자치단체나 지방공기업에게 직접적으로 제공하는 긍정적인 보상이나 유인은 없는 것이다.

지방공기업 경영평가제도가 가진 한계를 극복하여 지방공기업의 발전과 성과향상을 도모하기 위해서는 지방공기업의 육성 및 발전에 관한 정책을 마련할 필요가 있다. 현재 행정안전부가 경영평가 등과 관련하여 시달하는 각종 지침들은 지방공기업의 육성 및 발전보다는 통제를 위한 목적으로 제시된 것들이다. 상대적으로 규모가 작고 위상도 낮은 지방공기업에 대해 통제지향적인 지침은 별 도움이 되지 않는다.

경제적인 효율성을 추구하기 위해서는 헤테라키(heterarchy)적 접근보다는 하이러라키(hierarchy)적 접근이 보다 우수하지만, 경제적 효율성보다는 공공성과 공익성 등을 우선시해야 하는 지방공기업의 경우에는 헤테라키적인 관계형성이 필요하다(함요상·서혁준, 2009). 이러한 헤테라키적 관계 형성을 위해서는 「지방공기업법」과 지방공기업 평가제도를 지방공기업에 대한 '통제수단'이 아니라, '육성과 발전'을 위한 제도적 기반으로 인식할 필요가 있다. 지방공기업의 발전과 성과향상을 유도하기 위해서는 현재의 경영평가제도를 처벌적 성격에서 유인적 성격으로 전환하고, 이에 필요한 조직적 수준의 유인체계를 개발해야 한다. 이를

위해 지방공기업에 대한 세제 및 재정지원 방안을 검토할 필요가 있다.

지방공기업의 발전을 위한 비전과 전략 등을 기초로 지방공기업 평가에 관한 일관된 기준과 원칙을 마련하는 것은 평가제도의 진전을 위해서도 중요하다. 이를 통해 평가지표나 평가방법의 선정 및 해석 등에 관한 논란을 완화시킬 수 있기 때문이다.

이러한 작업은 평가결과와 성적에만 집착하는 지방공기업의 행태 개선에도 도움이 된다. 지방공기업이 고객만족도 결과를 조작하는 등 평가결과에 집착을 보이는 배경에는 점수 따는 것 이외에 경영평가에서 기대할 것이 없다는 인식이 기저에 존재하기 때문일 수도 있다. 평가결과가 지방공기업의 육성 및 발전에 도움이 되는 방향으로 전환한다면, 지방공기업의 관심 또한 미래지향적으로 전환됨으로써 지방공기업 경영평가에 관한 논란을 완화하는 데 기여할 것이다(한인섭, 2011: 290-91).

## 2. 평가투입

### 1) 평가주체의 다원화에 따른 논란 해결

행정안전부는 평가주체 다원화의 문제점으로 평가단의 전문성·책임감 부족(평가능력이 검증되지 않은 평가단이 경영평가를 수행함으로써 많은 혼란 발생 및 평가결과에 대한 수용도 저하), 12개 평가단의 평가 수행에 따른 객관성 결여, 관대화·중심화 경향(비교 대상 부족)에 따른 평가의 공정성 훼손 및 신뢰도 저하, 평가기관별 평점부여의 객관성 미확보와 평가지표 해석 및 적용 상이에 따른 평가점수에 의한 등급부여 논란, 확인평가제도의 실효성 의문, 평가결과의 비교 분석 곤란에 따른 정책반영의 어려움, 평가일정 지연(입찰, 회의), 경영진단 대상 기업 선정 논란 등을 지적한다(행정안전부, 2010b: 95-98; 백승찬, 2011). 김인자·전진석(2009) 또한 지방공기업에 대한 평가주체의 다원화를 통해서 평가 예산의 절감 및 평가기간의 단축 등의 효과가 크다 하더라도 모든 공기업이 동일한 조건 하에서 평가를 받을 수 있는 환경을 구축하는 것이 바람직하다고 본다. 이와 같이 기초공기업에 대한 경영평가를 시·도로 위임(3년간)하여 평가기관을 다원화한 결과, 많은 문제점이 발생하였으며, 이들 문제점을 해결하기 위해서는

모든 지방공기업에 대한 경영평가권을 행정안전부로 일원화하여야 한다는 것이 행안부의 시각이다.

하지만 평가주체 다원화에 따른 문제로 지적되는 사항들은 평가결과를 점수화·서열화하고, 이를 통해 기관성과급을 지급함으로써 지방공기업에 대한 통제를 유지하고자 하는 의도 때문에 발생하는 것이다.

더욱이 평가단의 전문성을 문제삼고 있지만, 2009년도 경영평가 수행기관을 살펴보면, 행안부 평가의 경우 한국자치경영평가원 주도로 8개반 38명(대학교수 21, 공인회계사 8, 전문위원 8, 연구원 1)이 참여한 반면, 시도 평가의 경우 경기발전연구원등 11개 기관에서 16개반 83명(대학교수 36, 공인회계사 12, 연구원 31, 공무원 등 기타 4)이 참여했는데, 행안부 평가의 평가단이 더 전문성이 있다고 볼만한 근거는 없다. 그리고 행안부 평가의 경영평가단 구성현황을 보면 그 인력풀이 한정되어 있음을 알 수 있다. 이런 한정된 평가단 인력풀로 평가주체의 일원화를 할 경우 기초자치단체 설치 지방공기업까지 담당할 수 있을지 의문이다.

또한 현재 지방자치단체 수준에서 출자·출연기관에 대한 경영평가를 실시하고 있는 곳은 14곳<sup>24)</sup>으로, 광역자치단체 수준에서 평가역량을 충분히 보유하고 있다고 볼 수 있다. 물론 출연기관에 한정하여 평가하는 곳도 있지만, 경기도의 경우에는 지방공기업까지 포함하여 평가를 하고 있다. 이를 감안할 때 오히려 행안부 평가를 시·도 평가로 분권화하는 것에 대해 검토할 필요가 있다.

<표 12> 「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

24) 「출자·출연기관 경영평가 조례」를 제정한 자치단체는 12개이며, 이 중에서 6곳은 의원 발의로 제정되었다. 충북, 충남은 조례를 제정하지 않고 규칙에 근거하여 출자·출연기관에 대한 경영평가를 실시하고 있다. 경기도 수원과 전북 남원은 기초자치단체 가운데 출자·출연기관에 대한 경영평가 조례를 제정한 곳이다.

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	기초단체
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	기초단체
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

자료: 김 철 · 김기범(2011).

## 2) 지방공기업 평가단 구성 및 운영의 개편

지방공기업평가원에서 지방공기업 경영평가 선진화 방안 중의 하나로 전문성·독립성·성실성을 고려한 경영평가단 구성을 제시하면서 엄정한 선발 및 제척 기준, 평가위원 실명제, 설문조사를 언급하고 있는 걸 보면, 현재의 경영평가단의 구성 및 운영에 문제가 있는 건 확실하다(백승천, 2011).

지방공기업 경영평가단은 행정안전부 평가 대상 지방공기업 경영평가를 사실상 주도하고 있다. 이러한 평가단을 운영할 때에는 우수한 평가위원 확보 및 특정 개인·분야에 치우치지 않는 공정한 위원선발 등을 위해서 평가위원의 기본자격을 갖춘 참여희망자가 제한 없이 참여할 수 있도록 응모절차 등을 마련하고, 참여희망자 중 위원선발 절차도 공정하고 객관적으로 마련하는 것이 바람직하다. 아울러



러 평가위원을 교체할 때에도 위원 임기, 연임 기준, 교체기준 등을 명확히 하여 매년 반복되는 평가과정 속에서 평가기관과의 유착 가능성을 제거하고 신규위원을 원활히 충원할 수 있는 체제를 갖추어야 한다(감사원, 2011: 30).

### 3. 평가과정

#### 1) 평가기준 및 평가방식의 일관된 기준과 원칙 마련

행정안전부가 가진 지방공기업 경영평가의 기본적인 원칙과 기준이 무엇인지에 대해서도 근본적인 검토가 필요하다. 「지방공기업법」 제78조제2항에서 "(지방공기업) 경영평가에는 지방공기업의 경영목표의 달성도, 업무의 능률성, 공익성, 고객서비스 등에 관한 평가가 포함되어야 한다"고 규정하고 있는 만큼, 공공성 내지 공익성 기준이 세부평가지표 중의 하나로 간단하게 언급되기보다는 평가체계 및 평가지표 전반에 녹아들어가도록 해야 할 것이다.

지방공기업 평가를 한다 하더라도 평가할 때마다 평가지표 및 가중치가 변경되고, 방법상의 차이가 생겨나면, 전년도와 비교하기가 불가능하고, 그 실효성이 크게 줄어든다. 따라서 매년 조금씩 개선사항을 평가지표 등에 반영하기보다는 이해당사자의 참여 아래 전반적인 사항에 대해 전면적으로 검토하고 확정된 후, 일정 기간 동안 유지되도록 할 필요가 있다.

#### 2) 평가항목의 합리성 제고

평가항목은 지방공기업의 성과 향상에 영향을 미치는 지표를 중심으로 구성되어야 하고, 이와 무관하거나 역행하는 항목들에 대해서는 재조정이 필요하다. 국가정책이나 지방자치단체의 필요에 의해 포함되는 경우 부정적인 평가결과로 나타날 수 있는 만큼 이에 대한 고려 또한 필요할 것이다.

### 4. 평가산출

#### 1) 5단계 평가등급 조정에 따른 부작용 해결

2010년도 평가에서부터 다시 3단계에서 5단계 평가등급으로 한 것은 지방공기업의 서열화 조장을 야기하여 성과관리보다는 등수 또는 등급에 더 큰 관심을 보였던 2007년 이전의 문제를 다시 재발시킬 가능성이 있다. 우수한 평가를 받은 기관에 대해서는 일정한 한도 내에서 조직편성 및 예산회계 상의 자율성을 부여하는 한편, 저조한 평가를 받은 기관에 대해서는 인력증원통제, 예산운영통제 등의 적절한 통제조치가 뒤따라야 하겠지만, 3단계 평가등급일 때보다 서열화에 집착하는 부작용이 더 커질 수 있는 것이다. 그렇다고 3단계 평가등급으로 바꿀 경우 일관성의 문제도 있고, 3단계 조정 자체가 가진 문제도 제기될 수 있다.

다만 5단계 평가등급 조정에 따른 부작용은 기관성과급 지급 문제와 연관되어 있기 때문에 발생하는 것임을 염두에 두어야 한다. 경영평가결과에 따른 인사상의 책임을 묻는 제도는 확고하게 정착되어야 하고, 경영평가결과와 연계하여 우수한 직원에 대한 특별승진 제도의 도입 등도 검토할 필요는 있다. 하지만 평가결과를 임원의 인사와 연계하는 것은 불가피하다고 하더라도, 지방공기업 평가결과를 처벌적·징계적으로 활용하는 것이 아니라 유인적·진단적으로 활용하고자 한다면, 기관성과급 지급과의 연계는 재검토되어야 할 것이다.

## 2) 기관성과급 운영 재검토

기관성과급 운영에 대해서는 행안부를 비롯한 대부분의 논의는 성과급 지급률을 보다 차등화하여 인센티브로서의 효과를 높여야 한다고 주장한다. 이를 위해 경영평가결과에 따라 지급되는 성과급이 경쟁이나 동기유발을 할 수 있도록 자치단체와 지방공기업의 예산범위 내에서 지급 수준을 상향 조정하고 차등지급의 간격을 넓혀야 한다고 본다.

하지만, 성과급이 과연 인센티브로서의 효과를 가지고 있는지에 대해서부터 논의가 필요하다. OECD의 보고서에서도, ① OECD 국가들의 경우 공공부문에 대한 성과연동형 임금제도를 도입하였으나 공공서비스 내에서 동기유발과 실적을 개선시킨다는 실증적 증거가 없으며, 또한 성과급과 조직실적 향상 사이의 연결성을 발견할 수 없고, ② 공공서비스 활동을 측정할 수 없는 부문이 상당히 존재하여 생산성 측정 자체에 많은 문제가 있으며, ③ 민간기업의 경우와는 달리 성

과형 임금제도가 공공서비스 수준의 저하를 불러올 수 있다는 문제점을 지적하고 있다(OECD, 2005). 즉, 공공부문에 대한 무분별한 성과급 도입과 확대는 공공기관을 수익성과 단기실적 위주의 기관으로 전락시켜 오히려 사회전체적인 공공서비스의 질 저하를 낳을 수 있다는 것이다.

이와 유사하게 Crewson(1997)과 Houston(2000)에 따르면, 민간부문에서 빌려와서 공공부문에서 활용하면서 민간부문과 동일하게 능률성과 효과성을 고무, 향상시킬 수 있다고 보는 금전적 보상시스템은 은연중에 공직자들과 민간부문 종사자들이 비교가능하고 유사한 보상에 의해서 동기부여 된다는 것을 가정하고 있으며, 이런 시도의 개혁 노력은 실패할 것이라고 한다. 공공부문의 종사자들은 민간부문의 종사자들과 다르게 자신의 일을 직업(job)이라기보다는 소명(calling)이자 의무라고 여기며, 대중에게 봉사하며, 공공의 이익에 봉사하려는 희망에 의해서 동기부여되고, 외재적 보상보다도 내재적 보상을 우선시하는 윤리에 의해서 특징지어진다는 것이다(Houston, 2000). 따라서 공공부문 종사자들의 동기를 적절하게 이해하고 활용하는 것에 실패하게 되면 단기적으로는 열악한 직무수행, 장기적으로는 공공서비스윤리에 관한 영구적인 배제를 초래할 수 있다(Crewson, 1997). 이와 마찬가지로 이근주(2005)도 공공봉사동기의 핵심은 공공부문 종사자들이 갖고 있는 가치체계 혹은 욕구체계는 민간부문 종사자들의 그것과는 차이가 있다는 점이며, 이러한 차이는 매우 중요하기 때문에 공공부문 조직관리에 있어서 명시적으로 고려되어야 한다고 주장한다. 지방공기업 직원들의 경우 공무원들과 동일한 특성을 가지고 있다고 보기는 어렵지만, 최소한 사기업 종사자와는 다른 동기부여 기제가 요구된다. 이 점에서 지방공기업 평가결과를 금전적인 보상인 성과급과 연결시키는 시도에 대해서는 재검토가 필요하다. 인센티브 성과급 중에서 임금성격인 부분은 기본급화 또는 수당으로 처리·전환하는 것이 바람직하다고 본다.

## 5. 평가환류

### 1) 평가결과의 유인적·진단적 활용

현재와 같이 지방공기업 경영평가가 처벌적(punitive)인 성격을 가질 경우에는

전략적 행태(strategic behavior)가 발생할 가능성이 높아진다. 지방공기업에 대한 평가결과는 지방공기업의 장기적이고 지속적인 성과개선을 위한 지원체계 마련과 연계되어야 하며, 지방공기업에 대한 통제 목적보다는 일종의 유인체계로서 활용되어야 한다.

현행 경영평가는 실적평정에 주안점을 두고 구축되었기 때문에 경영현안에 대한 원인을 깊이 규명하지 않는 한계가 있고, 이에 따라 경영진단을 전제로 경영평가를 조명할 때 평가지표, 평가방법 등에서 수정, 보완점이 있을 수 있다(김인자·전진석, 2009). 부실 공기업에 대해서만 경영진단을 실시하여 부정적 속성에 주목하기보다는 평가결과와 경영진단의 연계성을 강화하여 평가를 실시한 모든 공기업이 자기 조직과 경영에 대한 진단을 하는데 도움을 주도록 할 필요가 있다.

## 2) 평가에 대한 이해관계자의 참여 확대 및 참여의 질(quality)과 효과성 제고

경영평가에 참여를 강조하는 근본적인 목적은 지방공기업으로 하여금 주인의식을 갖도록 하는데 있다. 그러나 현행 지방공기업 경영평가제도가 가진 문제점 중의 하나는 지방공기업을 '평가의 대상'으로만 간주하는 경향이 있다는 점이며, 가장 직접적인 이해관계자로서 지방공기업이 제공하는 지방공공서비스의 생산자 및 수요자가 평가에 참여하지 못하고 있다는 점이다. 이런 문제점을 개선하기 위해서는 평가지표와 평가목표의 설정은 물론 평가의 수행과 평가결과에 따른 후속조치 등 평가과정의 모든 단계에서 지방공기업과 이해관계자로서 생산자인 노동조합과 수요자인 지역주민의 참여와 협의를 강화할 필요가 있다. 그리고 지방공기업은 지방자치단체와의 헤테라키적 관계 설정에 정책적 우선순위를 두어야 한다. 지방공기업 스스로 이러한 관계설정이 어렵다는 점에서 행정안전부가 개별 지방공기업 이사회의 권한을 강화하거나 책임경영 및 자율성과 독립성이 확보되도록 하는 제도개선에 나서야 한다(함요상·서혁준, 2009).

행정안전부는 2000년 이후 지방자치단체와 평가위원 및 지방공기업 등의 이해관계자들의 의견수렴 절차를 정례화하고 있고, 여기에 참여한 각 지방공기업의 평가담당자들과의 논의를 통해 매년 평가지표 등의 개선안을 내놓고 있다. 하지만 중앙-지방간 혹은 평가기관과 평가대상기관 간의 상하관계 때문에 스스로 위

축되거나, 행정안전부나 경영평가기관 등이 지방공기업의 의견을 무시하거나 형식적인 의견수렴을 한다고 생각하여 자신의 주장을 설득력 있게 제시하지 못하고 있다. 이러한 문제점을 개선하기 위해 토론과정에 경영평가 전문가를 포함시키는 방안을 제시하기도 하지만(한인섭, 2011: 292), 지역주민과 노동조합의 참여 또한 필요하다고 본다. 평가대상기관의 이해관계자가 평가에 참여할 경우 평가의 질과 신뢰성을 제고하는데 기여하고, 경영성과를 향상시키는 데에도 기여할 것이다

### 3) 경영평가편람의 설정방법 개선

지방공기업 경영평가제도가 지방공기업의 발전과 성과향상에 기여하기 위해서는 현재와 같이 사업이 종료된 이후에 평가편람을 작성하는 관행을 근본적으로 바뀌어야 한다. 사업연도가 시작되기 전에 지방공기업의 사업계획 등을 고려하여 평가대상과 평가목표 등을 설정함으로써 관리자들이 평가목표 등을 의식하여 사업을 추진할 수 있도록 해야 한다. 이 경우, 평가편람이 경영평가의 준거일 뿐 아니라 사업추진의 지침(guideline)이 되어 지방공기현재 지방공기업의 경영계획이나 예산도 평가대상에 포함되지만, 평가지표나 평가목표의 설정과정에서 지방공기업의 경영계획 등을 반영하는 것은 아니다. 따라서 경영계획이나 재정계획 등을 경영평가를 받기 위한 요식행위로만 간주하는 지방공기업도 많다. 이처럼 경영계획 등이 형식적으로 운영된다면, 지방공기업의 경영개선을 체계적으로 도모하기는 어렵다. 그러나 지방공기업의 경영계획을 반영하여 평가지표와 평가목표 등을 설정한다면, 지방공기업 경영계획 등의 내실화와 체계화를 도모하여 궁극적으로 지방공기업의 경영개선을 유도할 수 있다(한인섭, 2011).

### 4) 기관별 경영평가결과보고서의 품질 제고

평가보고서의 질적 수준을 보완할 필요가 있다. 추상적인 몇 줄의 문장으로 개선사항을 나열하는 기존의 보고서 기술방식을 지양하고 그 점수를 받게 된 구체적인 이유와 문제점 및 해결방안을 구체적으로 명시하여야 한다. 그리고 집필자에 따라 보고서의 서술 방식과 표현의 차이가 상당하여 평가대상기관들이 평가보

고서를 숙지하는데 혼란을 주고 있으므로 보고서 체계 또한 정비하여야 할 것이다(김인자·전진석, 2009).

경영평가는 사전에 설정된 평가기준으로 당해 연도 경영실적에 대해 평가받고 결과는 환류되어 경영개선을 유도하는 순환구조로 설계되었다. 컨설팅 기능을 강화하기 위하여 평가위원들에게 평가했던 기관에 대한 경영컨설팅 역할을 부여하도록 할 필요가 있다. 이를테면 당초 평가위원으로 위촉할 때, 경영평가결과가 통보된 후에도 평가대상기관에서 요청이 오면 평가수행연도 말(12월)까지는 충실하게 컨설팅하도록 의무를 부과하는 것이다. 아울러 보고서의 질 향상의 가장 큰 제약 사항인 보고서 작성을 위한 최소한의 시간을 보장해 주고, 보고서를 집필하는 평가위원들이 사용하는 소요비용을 현실화하는 방안도 마련할 필요가 있다(김인자·전진석, 2009).

# 제5장 법 개정안의 구체적 내용

여기서는 「지방공기업법」을 개정하고자 할 경우 개정법률안 제시를 위해 사전에 검토되어야 할 사항으로, 「지방공기업법」 개별 조문에 대한 내용 검토를 통해 개정이 요구되는 조문과 개정된 조문의 내용을 제시한다.

## 제1절 총칙

### 1. 지방공기업법의 목적 및 적용 범위

현 행	개 정 안
<b>제1조(목적)</b> 이 법은 지방자치단체가 직접 설치·경영하거나, 법인을 설립하여 경영하는 기업의 운영에 필요한 사항을 정하여 <u>그 경영을 합리화함으로써 지방자치의 발전과 주민복리의 증진에 이바지함을 목적으로 한다.</u>	<b>제1조(목적)</b> 이 법은 지방자치단체가 직접 설치·경영하거나, 법인을 설립하여 경영하는 기업의 운영에 필요한 사항을 정하여 <u>지방자치의 발전과 주민복리의 증진 및 기업의 민주적인 운영에 이바지함을 목적으로 한다.</u>

지방공기업의 운영에 필요한 사항을 정하는 지방공기업법의 목적이 지방자치의 발전과 주민복리의 증진뿐만 아니라 기업의 민주적인 운영에 이바지하는 것임을 명확히 규정한다.

현 행	개 정 안
<b>제2조(적용 범위)</b> ① 이 법은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업(그에	<b>제2조(적용 범위)</b> ① 이 법은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업(그에

<p>부대되는 사업을 포함한다. 이하 같다) 중 제5조에 따라 지방자치단체가 직접 설치·경영하는 사업으로서 대통령령으로 정하는 기준 이상의 사업(이하 "지방직영기업"이라 한다)과 제3장 및 제4장에 따라 설립된 지방공사와 지방공단이 경영하는 사업에 대하여 각각 적용한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 수도사업(마을상수도사업은 제외한다)</li> <li>2. 공업용수도사업</li> <li>3. 궤도사업(도시철도사업을 포함한다)</li> <li>4. 자동차운송사업</li> <li>5. 지방도로사업(유료도로사업만 해당한다)</li> <li>6. 하수도사업</li> <li>7. 주택사업</li> <li>8. 토지개발사업</li> </ol> <p>② 지방자치단체는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 <u>사업 중 경상경비의 50퍼센트 이상을 경상수입으로 충당할 수 있는</u> 사업을 지방직영기업, 지방공사 또는 지방공단이 경영하는 경우에는 조례로 정하는 바에 따라 이</p>	<p>부대되는 사업을 포함한다. 이하 같다) 중 제5조에 따라 지방자치단체가 직접 설치·경영하는 사업으로서 대통령령으로 정하는 기준 이상의 사업(이하 "지방직영기업"이라 한다)과 제3장 및 제4장에 따라 설립된 지방공사와 지방공단이 경영하는 사업에 대하여 각각 적용한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 수도사업(마을상수도사업은 제외한다)</li> <li>2. 공업용수도사업</li> <li>3. 궤도사업(도시철도사업을 포함한다)</li> <li>4. 자동차운송사업 및 <u>대중교통요금 정산과 배분사업</u></li> <li>5. 지방도로사업(유료도로사업만 해당한다)</li> <li>6. 하수도사업</li> <li>7. 주택사업</li> <li>8. 토지개발사업</li> <li>9. <u>청소·위생사업</u></li> <li>10. <u>집단에너지·신재생에너지사업</u></li> </ol> <p>② 지방자치단체는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 지방직영기업, 지방공사 또는 지방공단이 경영하는 경우에는 조례로 정하는 바에 따라 이 법을 적용할 수 있다.</p>
---	---



법을 적용할 수 있다.

1. 민간인의 경영 참여가 어려운 사업으로서 주민복리의 증진에 이바지할 수 있고, 지역경제의 활성화나 지역개발의 촉진에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업
2. 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업 중 같은 항 각 호 외의 부분에 따라 대통령령으로 정하는 기준에 미달하는 사업
3. 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」에 따른 체육시설업
4. 「관광진흥법」에 따른 관광사업 (여행업 및 카지노업은 제외한다)

1. 주차장 사업
2. 문화예술사업(공연장, 극장을 포함한다.)
3. 공원사업

4. 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」에 따른 체육시설업
5. 「관광진흥법」에 따른 관광사업 (여행업 및 카지노업은 제외한다)
6. 경상경비의 50퍼센트 이상을 경상수입으로 충당할 수 있는 다음 각목에 해당하는 사업

가. 민간인의 경영 참여가 어려운 사업으로서 주민복리의 증진에 이바지할 수 있고, 지역경제의 활성화나 지역개발의 촉진에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업

나. 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업 중 같은 항 각 호 외의 부분에 따라 대통령령으로 정하는 기준에 미달하는 사업

<p>③ 지방자치단체의 장은 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업 중 같은 항 각 호 외의 부분에 따라 대통령령으로 정하는 기준에 미달하는 사업에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 제22조를 준용할 수 있다.</p>	<p>③ 지방자치단체의 장은 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업 중 같은 항 각 호 외의 부분에 따라 대통령령으로 정하는 기준에 미달하는 사업에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 제22조를 준용할 수 있다.</p>
---	---

법 제2조 제1항에 적시된 당연적용사업뿐만 아니라 청소·위생, 집단에너지 사업 등 공공성이 약하다고 하여 제외되었거나 민간에 위탁된 사업영역을 추가한다. 이런 사업영역은 광역도시공사 등에서 자신의 업무영역으로 포괄하고 있기 때문이다. 특히 집단에너지 및 신재생에너지사업의 경우도 당연적용사업으로 포함시킨다.

그리고 법 제2조 제1항 4호의 자동차운송사업의 경우 시행령에 "보유차량 30대이상"을 기준으로 하고 있는데, 이는 자동차운송사업의 범위를 좁게 해석한 것이다. 버스공영체로의 전환 및 대중교통 운영기관의 통합 운영 등을 통한 시민편의적인 대중교통체계의 달성을 위해 교통카드 업무를 비롯한 대중교통 요금의 생산과 배분 업무 등의 사업도 자동차운송사업의 연관 사업으로서 당연적용사업에 포함시켜야 할 것이다.

「지방공기업법」 임의적용사업의 경우(법 §2②) 경상수지비율 50% 이상 충족을 사업 적용범위로 할 경우 당연적용사업 이외의 영역에서는 수익사업 위주로 지방공기업이 설립될 수밖에 없으며, 교통카드 사업과 같이 지역경제에 필요하고 공공성을 제고할 수 있는 사업마저도 배제되는 결과를 야기할 수 있다. 물론 임의적용사업을 경상경비의 50% 이상을 경상수입으로 충당할 수 있는 사업으로 한정하는 규정을 삭제할 경우 지방공기업이 남설될 우려도 있으므로, 그 규정의 적용범위를 축소하는 한편, 임의적용사업으로 할 수 있는 사업을 명시하도록 한다. 이러한 임의적용사업에는 주차장 사업, 문화예술사업, 공원사업을 추가한다.

## 2. 지방공기업 운영의 기본원칙

현 행	개 정 안
<p><b>제3조(경영의 기본원칙)</b> ① 지방직영 기업, 지방공사 및 지방공단(이하 "지방공기업"이라 한다)은 <u>항상 기업의 경제성과 공공복리를 증대하도록 운영</u>하여야 한다.</p> <p>② 지방자치단체는 지방공기업을 설치·설립 또는 경영할 때에 <u>민간경제를 위축시키거나, 공정하고 자유로운 경제질서를 해치거나, 환경을 훼손시키지 아니하도록 노력</u>하여야 한다.</p> <p>&lt;신 설&gt;</p>	<p><b>제3조(운영의 기본원칙)</b> ① 지방직영 기업, 지방공사 및 지방공단(이하 "지방공기업"이라 한다)은 <u>기업의 경제성을 고려하되, 그 운영에 있어서 영리성보다는 공공복리의 증진을 우선</u>하여야 한다.</p> <p>② 지방자치단체는 지방공기업을 설치·설립 또는 경영할 때에 <u>민주적이고 주민참여적인 방식으로 하여야 하며, 환경을 훼손시키지 아니하도록 노력</u>하여야 한다.</p> <p>③ 지방공기업의 급부는 <u>신분, 계층, 성별, 나이 등을 이유로 주민을 차별하지 아니 하며, 접근성이 보장</u>되어야 하고 그 절차는 <u>투명하고 민주적으로</u> 진행되어야 한다.</p>

지방공기업은 공공성과 기업성의 조화를 도모해야 한다는 점에서, 기업의 경제성과 공공복리를 증대하도록 운영해야 한다는 법 제3조 제1항의 경영의 기본원칙은 의미가 있다. 하지만, 같은 조 제2항의 민간영역 침해 우려 사업 배제 규정은 민간기업이 지방공기업보다 효율성도 우월한 것으로 가정하고 있으며, 공공성 문제를 간과하고 있다. 또한 법 제2조의 지방공기업법의 적용 범위와 상충될 우려가 있다. 따라서 지방공기업 경영의 기본원칙에서 지방공기업을 설치·설립 또는 경영할 때에 민간경제를 위축시키는 경우를 배제한 「지방공기업법」 제3조 제2항의 관련조항을 삭제하고, 민주적이고 주민참여적인 방식으로 하여야 할 것을 규정한다. 그리고 같은 조 제1항 또한 기업의 경제성을 고려하되, 그 운영에 있어서 영리성보다는 공공복리의 증진을 우선하도록 한다.

한편, 법 제4조에 따라 제3조가 지방공기업에 관한 법령, 조례, 규칙 등을 제·개정하거나 해석하는 기준으로 작용하게 되므로 제3조 규정이 매우 중요하다. 따라서 제3조에 공공서비스 제공의 원칙 등에 관한 사항을 추가하여 규정할 필요가 있다. 이에 “지방공기업의 급부는 신분, 계층, 성별, 나이 등을 이유로 주민을 차별하지 아니 하며, 접근성이 보장되어야 하고 그 절차는 투명하고 민주적으로 진행되어야 한다”는 규정을 추가한다.

## 제2절 지방직영기업

### 1. 지방직영기업의 관리자

현 행	개 정 안
<p><b>제7조(관리자)</b> ① 지방자치단체는 지방직영기업의 업무를 관리·집행하게 하기 위하여 사업마다 관리자를 둔다. 다만, 조례로 정하는 바에 따라 성질이 같거나 유사한 둘 이상의 사업에 대하여는 관리자를 1명만 둘 수 있다.</p> <p>② 관리자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체의 공무원으로서 지방직영기업의 경영에 관하여 지식과 경험이 풍부한 사람 <u>중에서</u> 지방자치단체의 장이 임명하며, 임기제로 할 수 있다.</p>	<p><b>제7조(관리자)</b> ① 지방자치단체는 지방직영기업의 업무를 관리·집행하게 하기 위하여 사업마다 관리자를 둔다. 다만, 조례로 정하는 바에 따라 성질이 같거나 유사한 둘 이상의 사업에 대하여는 관리자를 1명만 둘 수 있다.</p> <p>② 관리자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체의 공무원 또는 민간인 <u>중에서</u> 지방직영기업의 운영에 관하여 지식과 경험이 풍부한 사람으로 지방자치단체의 장이 임명하며, 임기제로 할 수 있다.</p>

관료화에 따른 타성을 완화하기 위해 관리자의 자격조건을 공무원으로 한정하고 있는 것에서 비공무원까지 확대하고, 민간 전문가를 임기제의 계약직 공무원

으로 공개채용하는 방안을 검토해볼 수 있다. 이에 따라 관리자는 해당 지방자치단체의 공무원으로서 지방직영기업의 경영에 관하여 지식과 경험이 풍부한 사람 중에서 지방자치단체의 장이 임명하거나 또는 공개모집 절차에 따라 지방직영기업의 경영에 관한 지식·능력 또는 관련 분야의 경험이 풍부한 사람 중에서 지방자치단체의 장이 선발하여 계약직공무원으로 채용한다.

관리자의 임기는 3-4년 정도로 확장하여 안정적인 사업관리를 할 수 있도록 할 필요가 있는데, 이는 시행령에 규정해도 될 것이다.

## 2. 지방직영기업의 급부에 대한 요금

현 행	개 정 안
<p><b>제22조(요금)</b> ① 지방자치단체는 지방직영기업의 급부에 대하여 조례로 정하는 바에 따라 요금을 징수할 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따른 요금은 적정하여야 하고, 지역 간 요금수준의 형평을 도모하여야 하며, 급부의 원가를 보상하면서 기업으로서 계속성을 유지할 수 있도록 결정되어야 한다.</p> <p>③ 제1항에 따른 요금의 산정방식은 영업비용, 자본비용 등을 고려하여 대통령령으로 정한다.</p> <p>④ 요금의 징수에 관하여는 지방세 징수의 예에 따른다.</p>	<p><b>제22조(요금)</b> ① 지방자치단체는 지방직영기업의 급부에 대하여 조례로 정하는 바에 따라 요금을 징수할 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따른 요금은 <u>주민이라면 누구나 그 급부에 접근할 수 있도록</u> 적정하여야 하고, 지역 간 요금수준의 형평을 도모하여야 하며, 급부의 원가를 보상하면서 기업으로서 계속성을 유지할 수 있도록 결정되어야 한다.</p> <p>③ 제1항에 따른 요금의 산정방식은 <u>사회적 취약계층을 포함한 주민의 접근성</u>, 영업비용, 자본비용 등을 고려하여 대통령령으로 정한다.</p> <p>④ 요금의 징수에 관하여는 지방세 징수의 예에 따른다.</p>

지방공기업의 지방채 발행 등을 규정한 제19조는 지방자치단체의 재정난과 관

련이 있는 규정이기도 하나, 법 규정 자체를 바꾸어서 재정난을 해결할 수 있는 것도 아니며, 대부분 시행령 등을 개정하여 풀 사안이다.

현행 지방공기업의 급부에 대한 요금을 정하는 기준은 비용측면만을 고려하고 있다. 이에 지방자치단체와 지방공기업에 공공서비스 보장 의무를 부과하여 주민이라면 누구나 그 급부에 접근할 수 있도록 이용 요금이 적정하여야 함을 명시한다. 그리고 시행령에 규정할 노인, 장애인, 청소년 등 사회적 취약 계층의 접근성을 보장하기 위한 이용 요금 특례의 근거로 요금의 산정방식에 "사회적 취약계층을 포함한 주민의 접근성"을 포함한다. 이는 국고지원을 필요로 하며, 경영상의 적자로 처리되어서는 안 된다.

### 3. 업무 상황의 공표 등

현 행	개 정 안
<p><b>제46조(업무 상황의 공표 등) ①</b> 관리자는 조례로 정하는 바에 따라 사업 연도마다 두 번 이상 지방직영기업의 업무 상황을 설명하는 서류를 지방자치단체의 장에게 제출하여야 한다. 이 경우 지방자치단체의 장은 지체 없이 이를 공표하여야 한다.</p> <p>② 관리자는 결산서, 재무제표, 연도별 경영목표, 경영실적 평가 결과, <u>그 밖에 경영에 관한 중요 사항을</u> 대통령령으로 정하는 바에 따라 지역주민에게 공시하여야 한다.</p> <p>&lt;신 설&gt;</p>	<p><b>제46조(업무 상황의 공표 등) ①</b> 관리자는 조례로 정하는 바에 따라 사업 연도마다 두 번 이상 지방직영기업의 업무 상황을 설명하는 서류를 지방자치단체의 장에게 제출하여야 한다. 이 경우 지방자치단체의 장은 지체 없이 이를 공표하여야 한다.</p> <p>② 관리자는 <u>다음 각호의 사항을</u> 대통령령으로 정하는 바에 따라 지역주민에게 공시하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 결산서와 재무제표</li> <li>2. 연도별 경영목표 및 경영실적 평가 결과</li> <li>3. <u>임원추천위원회의 구성 및 운영 결과</u></li> </ol>

<p>③ 행정안전부장은 제2항에 따라 각 지방직영기업이 공시하는 사항 중 <u>주요 사항을 표준화하고 이를 통합하여 공시(이하 이 조에서 "통합공시"라 한다)</u>할 수 있다.</p> <p>④ 행정안전부장은 통합공시를 하기 위하여 지방직영기업에 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있고, 지방직영기업은 특별한 사정이 없으면 요청에 따라야 한다.</p> <p>⑤ 행정안전부장은 지방직영기업이 제2항에 따른 경영공시 의무와 제4항에 따른 통합공시를 위한 자료제출 의무를 성실하게 이행하지 아니하거나, 거짓 사실을 공시하거나, 거짓 자료를</p>	<p>4. <u>지방자치단체장의 업무지시사항</u></p> <p>5. <u>사채발행한도 초과에 따른 행정안전부장관 승인사항</u></p> <p>6. <u>지방자치단체의 재정지원 현황</u></p> <p>7. <u>지방공기업의 요금 현황(최근 5년간 요금인상률 추이, 현행 요금체계, 요금산정기준 등)</u></p> <p>8. <u>주민에 대한 보편적 서비스 제공 정도</u></p> <p>9. <u>사회적·경제적 부가가치 창출 효과</u></p> <p>10. <u>기타 경영 및 공공성 지표에 관한 중요 사항</u></p> <p>③ 행정안전부장은 제2항에 따라 각 지방직영기업이 공시하는 사항을 표준화하고 이를 통합하여 공시(이하 이 조에서 "통합공시"라 한다)할 수 있다.</p> <p>④ 행정안전부장은 통합공시를 하기 위하여 지방직영기업에 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있고, 지방직영기업은 특별한 사정이 없으면 요청에 따라야 한다.</p> <p>⑤ 행정안전부장은 지방직영기업이 제2항에 따른 경영공시 의무와 제4항에 따른 통합공시를 위한 자료제출 의무를 성실하게 이행하지 아니하거나, 거짓 사실을 공시하거나, 거짓 자료를</p>
---	---

<p>제출하였을 때에는 해당 지방자치단체의 장에게 그 사실을 알리고 거짓 사실 등을 시정하도록 요구할 수 있다.</p> <p>&lt;신 설&gt;</p> <p>⑥ 통합공시의 기준과 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>제출하였을 때에는 해당 지방자치단체의 장에게 그 사실을 알리고 거짓 사실 등을 시정하도록 요구할 수 있다.</p> <p>⑥ 지방자치단체의 주민은 제2항과 제3항의 공시 내용에 대하여 지방자치단체장에게 의견을 제시할 수 있다.</p> <p>⑦ 통합공시의 기준과 방법 등에 관하여 <u>그 밖의</u> 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>
--	---

경영공시 대상 정보의 범위를 확대하되, 임원추천위원회의 구성 및 운영 결과나 자치단체장 업무지시사항, 사채발행한도 초과에 따른 행정안전부장관 승인사항, 지방자치단체의 재정지원 현황, 지방공기업의 요금 현황(최근 5년간 요금인상률 추이, 현행 요금체계, 요금산정기준 등) 등 지방공기업의 지배구조 및 운영현황에 관한 사항에서부터, 공공서비스 이용자에 대한 보편적 서비스 제공 정도, 사회적·경제적 부가가치 창출 효과 등 공공성 관련 항목을 포함시키도록 할 필요가 있으나, 이러한 사항은 현재 시행령 규정사항이다.

행정안전부장관은 지방공기업이 경영공시 의무와 통합공시를 위한 자료제출 의무를 성실하게 이행하지 아니하거나, 거짓 사실을 공시하거나, 거짓 자료를 제출하였을 때에는 해당 지방자치단체의 장에게 그 사실을 알리고 거짓 사실 등을 시정하도록 요구할 수 있다. 하지만 이러한 경영공시 및 통합공시에 실질적으로 이해관계를 가진 지역 주민 등의 의견수렴 및 요구권한에 관한 사항은 빠져 있다. 기관별 경영공시 및 통합공시에 대한 지역 주민 등의 참여를 제도화할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 이에 지방자치단체의 주민이 지방공기업의 공시 내용에 대하여 지방자치단체장에게 의견을 제시할 수 있도록 하는 규정을 신설한다.

### 제3절 지방공사·공단



## 1. 지방공사·공단 설립

현 행	개 정 안
<p><b>제49조(설립)</b> ① 지방자치단체는 제2조에 따른 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 경우에는 지방공사(이하 "공사"라 한다)를 설립할 수 있다. 다만, 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다)은 공사를 설립하기 전에 관할 시·도지사(자치구의 구청장을 말한다)와 협의하여야 한다.</p> <p>② 지방자치단체는 공사를 설립하는 경우 그 설립, 업무 및 운영에 관한 기본적인 사항을 조례로 정하여야 한다.</p> <p>③ 지방자치단체는 공사를 설립하는 경우 <u>대통령령으로 정하는 바에 따라 주민복지 및 지역경제에 미치는 효과, 사업성 등 지방공기업으로서의 타당성을 미리 검토하여야 한다.</u></p> <p><u>&lt;신 설&gt;</u></p>	<p><b>제49조(설립)</b> ① 지방자치단체는 제2조에 따른 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 경우에는 지방공사(이하 "공사"라 한다)를 설립할 수 있다. 다만, 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다)은 공사를 설립하기 전에 관할 시·도지사(자치구의 구청장을 말한다)와 협의하여야 한다.</p> <p>② 지방자치단체는 공사를 설립하는 경우 그 설립, 업무 및 운영에 관한 기본적인 사항을 조례로 정하여야 한다.</p> <p>&lt;삭 제&gt;</p> <p><b>제49조의2(설립타당성 검토 등)</b> ① 지방자치단체가 지방공사(이하 "공사"라 한다)를 설립하고자 하는 때에는 사전에 전문기관의 타당성 검토를 거쳐야 한다.</p> <p>② 제1항의 규정에 의한 전문기관은 다음 각호의 요건을 갖추어야 한다.</p>

	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 공기업에 대한 사업타당성 검토를 정관상 주요사업으로 규정하고 있을 것</li> <li>2. 사업타당성 검토 업무에 3년 이상 종사한 경력을 가진 사람 5명 이상과 5년 이상 종사한 경력을 가진 사람 2명 이상을 보유하고 있을 것</li> <li>3. 최근 3년 이내에 공기업 또는 지방재정관련 연구용역실적이 있을 것</li> </ol> <p>③ 제1항의 규정에 의한 전문기관은 그 지방자치단체가 운영비의 전부 또는 일부를 지원하거나 자본금 또는 재산의 4분의 1 이상을 출자 또는 출연한 기관이 아니어야 한다.</p> <p>④ 제1항의 규정에 의한 타당성 검토에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 하며, 이에 따른 세부절차 및 검토기준은 행정안전부장관이 정한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 사업의 적정성 여부</li> <li>2. 사업별 수지분석</li> <li>3. 조직 및 인력의 수요판단</li> <li>4. 주민의 복리증진에 미치는 영향</li> <li>5. 지역경제와 지방재정에 미치는 영향</li> <li>6. <u>주민에 대한 보편적 서비스 제공 정도</u></li> <li>7. <u>사회적·경제적 부가가치 창출</u></li> </ol>
--	---

	<p style="text-align: center;"><u>효과</u></p> <p>⑤ 지방자치단체의 장은 <u>예산에 관한 조례 등에서 정한 주민대표기구 등에서 추천한 자</u>, 지방의회의원·관계전문가 및 당해지방자치단체의 관계공무원 등으로 심의위원회를 구성하여 제1항의 규정에 의한 전문기관의 타당성 검토결과를 기초로 공사의 설립 여부를 심의하여야 한다.</p> <p>⑥ 제5항의 규정에 의한 심의위원회의 구성과 운영에 관하여 필요한 사항은 당해지방자치단체의 장이 정하되, 심의위원회 위원 중 <u>3분의 2 이상은 민간위원으로 위촉하여야 하며 민간위원 중 2분의 1 이상은 예산에 관한 조례 등에서 정한 주민대표기구 등에서 추천한 자로 위촉하여야 한다.</u></p> <p>⑦ 지방자치단체가 지방공사를 설립 및 통합하는 경우에는 <u>주민공청회를 개최하여야 하며 공청회에 관하여는 행정절차법 제38조, 제38조의2, 제38조의3, 제39조 및 제39조의2의 규정을 준용한다.</u></p>
--	--

지방공기업이 남설될 우려가 있다고 하여 이를 중앙정부에서 통제하는 것은 문제가 있고, 지방공기업 설립 타당성 검토에서 주민 참여 및 통제가 행해질 수 있도록 해야 한다. 신설하는 법 제49조의2(설립타당성 검토 등)는 시행령 제47조를 수정하여 법률로 올린 것이다.

심의위원회를 구성할 때는 지방의회의원·관계전문가 및 당해지방자치단체의

관계공무원 이외에 예산에 관한 조례 등에서 정한 주민대표기구 등에서 추천한 자를 추가하여 주민대표성을 강화한다.

시행령에서는 지방공기업 설립심의위원회 위원 중 1/2 이상을 단체장이 민간 위원으로 위촉하도록 되어 있는데, 이 조항을 바꾸어 법 제49조의2에서는 2/3 이상을 민간위원으로 하되, 그 중 절반은 예산에 관한 조례 등에서 정한 주민대표기구, 이를테면 각 지방자치단체의 참여예산운영조례에서 설치하도록 되어 있는 참여예산주민위원회나 이와 유사하게 주민대표성을 가진 기구 등에서 추천한 사람으로 위촉해야 할 것이다. 그리고 지방공기업 설립 또는 통합시 반드시 주민 공청회를 개최하도록 하여 주민들의 의견을 수렴하도록 한다.

## 2. 지방공사·공단·공단의 정관

현 행	개 정 안
<p><b>제56조(정관)</b> ① 공사의 정관에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 목적</li> <li>2. 명칭</li> <li>3. 사무소의 소재지</li> <li>4. 사업에 관한 사항</li> <li>5. 임직원에 관한 사항</li> <li>6. 이사회에 관한 사항</li> <li>7. 재무회계에 관한 사항</li> <li>8. 공고에 관한 사항</li> <li>9. 자본금에 관한 사항</li> <li>10. 사채 발행에 관한 사항</li> <li>11. 정관 변경에 관한 사항</li> <li>12. 그 밖에 대통령령으로 정하는</li> </ol>	<p><b>제56조(정관)</b> ① 공사의 정관에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 목적</li> <li>2. 명칭</li> <li>3. 사무소의 소재지</li> <li>4. 사업에 관한 사항</li> <li>5. 임직원에 관한 사항</li> <li>6. 이사회에 관한 사항</li> <li>7. 재무회계에 관한 사항</li> <li>8. 공고에 관한 사항</li> <li>9. 자본금에 관한 사항</li> <li>10. 사채 발행에 관한 사항</li> <li>11. <u>이용자위원회에 관한 사항</u></li> <li>12. 정관 변경에 관한 사항</li> <li>13. 그 밖에 대통령령으로 정하는</li> </ol>

<p>사항</p> <p>② 제53조제2항에 따른 공사의 정관에는 제1항 각 호의 사항 외에 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 주식 발행에 관한 사항</li> <li>2. 주주총회에 관한 사항</li> </ol> <p>③ 공사는 정관을 변경하려는 경우 지방자치단체의 장의 인가를 받아야 한다. 다만, 제50조제1항에 따라 설립된 공사의 경우에는 지방자치단체 간의 규약으로 정하는 바에 따른다.</p>	<p>사항</p> <p>② 제53조제2항에 따른 공사의 정관에는 제1항 각 호의 사항 외에 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 주식 발행에 관한 사항</li> <li>2. 주주총회에 관한 사항</li> </ol> <p>③ 공사는 정관을 변경하려는 경우 지방자치단체의 장의 인가를 받아야 한다. 다만, 제50조제1항에 따라 설립된 공사의 경우에는 지방자치단체 간의 규약으로 정하는 바에 따른다.</p>
---	---

정관에 이용자위원회에 관한 사항을 추가한다.

### 3. 임원의 임면 등

현 행	개 정 안
<p><b>제58조(임원의 임면 등)</b> ① 공사의 임원은 사장을 포함한 이사(상임이사와 비상임이사로 구분한다) 및 감사로 하며, 그 수는 정관으로 정한다.</p> <p>② 사장과 감사는 <u>대통령령으로 정하는 바에 따라</u> 지방공기업의 경영에 관한 전문적인 식견과 능력이 있는 사람 중에서 지방자치단체의 장이 임면(任</p>	<p><b>제58조(임원의 임면 등)</b> ① 공사의 임원은 사장을 포함한 이사(상임이사와 비상임이사로 구분한다) 및 감사로 하며, 그 수는 정관으로 정하되, <u>사장을 포함한 상임이사의 정수는 이사 정수의 2분의 1 미만으로 한다.</u></p> <p>② 사장과 감사는 <u>제58조의3의 규정에 따른 임원추천위원회(이하 "임원추천위원회"라 한다)가</u> 복수로 추천하는 지방공기업의 경영에 관한 전문적인</p>

<p>免)한다. 다만, 제50조제1항에 따라 설립된 공사의 경우에는 지방자치단체 간의 규약으로 정하는 바에 따른다.</p> <p>③ 지방자치단체의 장은 제2항에 따라 사장과 감사(조례 또는 정관으로 정하는 바에 따라 당연히 감사로 선임되는 사람은 제외한다)를 임명할 경우 대통령령으로 정하는 임원추천위원회(이하 이 조에서 "임원추천위원회"라 한다)가 추천한 사람 중에서 임명하여야 한다. 다만, 제4항에 따라 사장을 연임시키려는 경우에는 임원추천위원회의 심의를 거쳐야 한다.</p> <p>④ 지방자치단체의 장은 사장의 경영 성과에 따라 임기 중에 해임하거나 임기가 끝나더라도 연임시킬 수 있다. 이 경우 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 제58조의2에 따른 경영성과계약의 이행실적</li> <li>2. 제78조제1항 및 제2항에 따른 경영평가의 결과</li> <li>3. 제78조제3항에 따른 사장의 업</li> </ol>	<p>식견과 능력이 있는 사람 중에서 임명하되, 사장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방의회의 인사청문을 거쳐 지방자치단체의 장이 임면(任免)한다. 다만, 제50조제1항에 따라 설립된 공사의 경우에는 지방자치단체 간의 규약으로 정하는 바에 따른다.</p> <p>&lt;삭 제&gt;</p> <p>③ 지방자치단체의 장은 사장의 경영 성과, 그 지역 주민 또는 지방의회의 요구에 따라 임기 중에 해임하거나 임기가 끝나더라도 연임시킬 수 있다. 이 경우 사장의 경영성과는 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다. 다만, 사장을 연임시키려는 경우에는 임원추천위원회의 심의를 거쳐야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 제58조의2에 따른 경영성과계약의 이행실적</li> <li>2. 제78조제1항 및 제2항에 따른 운영평가의 결과</li> </ol> <p>&lt;삭 제&gt;</p>
---	---

<p style="text-align: center;"><u>무성과 평가 결과</u></p> <p>⑤ 제4항에 따른 사장의 연임 또는 해임의 기준 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>⑥ 이사(조례 또는 정관으로 정하는 바에 따라 당연히 이사로 선임되는 사람은 제외한다)는 임원추천위원회가 추천한 사람 중에서 임명하되, 상임이사는 사장이 임면하고 비상임이사는 지방자치단체의 장이 임면한다. 이 경우 이사의 임면에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>⑦ 임원추천위원회는 임원후보자를 추천하려는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 후보자를 공개모집하여야 한다.</p>	<p>④ 제3항에 따른 사장의 연임 또는 해임의 기준 및 그 지역 주민 또는 지방의회의 요구 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>⑤ 이사는 임원추천위원회가 추천한 사람 중에서 임명하되, 상임이사는 사장이 임면하고 비상임이사는 지방자치단체의 장이 임면한다. 다만, 비상임이사는 공익대표 또는 당해 지방공기업이 제공하는 공공서비스의 이용자단체 대표, 지역주민단체 대표 및 당해 공사 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합(근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수를 대표하는 자를 말한다)의 추천을 받은 사람을 반드시 포함시켜야 한다. 이 경우 이사의 임면에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>⑥ 임원추천위원회는 임원후보자를 추천하려는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 후보자를 공개모집하여야 한다. 다만, 공직에서 퇴임한지 1년 이내의 퇴직 공무원은 공개모집 절차에 응할 수 없다.</p>
---	---

1) 지방공기업 사장에 대한 지방의회의 인사청문 절차 도입

지방공기업 추천위원회도 시·도 지사가 위촉하는 인사들이 많아 사장 선임에 공정성을 기대하기 어려운 것이 현실이며, 단체장은 지방의회에 비해 막대한 권한을 갖고 있는 만큼 의회에 힘을 실어주는 차원에서도 「지방공기업법」 개정을 통해 지방공기업 임원에 대한 인사청문회를 제도화할 필요가 있다. 이에 지방자치단체의 장이 사장을 임명할 경우 임원추천위원회가 추천한 사람 중에서 임명하되, 사장은 지방의회의 인사청문을 거치도록 한다. 이렇게 되면 지방공기업 성격에 맞는 해당 시도의회 상임위원회가 사장 후보자들에 대한 인사청문회를 열고, 의회에 인사제청을 하는 절차를 거치게 될 것이다.

사장뿐만 아니라 감사를 비롯한 나머지 임원 후보자들에 대해 인사청문회를 개최할 것인지 여부가 문제된다. 단체장이 사장을 제외한 나머지 임원의 임명절차에 의회의 동의를 얻도록 하는 것은 시간 및 비용 소요 등의 문제가 있을뿐더러, 의회의 동의가 형식적으로 이루어질 가능성이 있다.

## 2) 지역 주민 및 지방의회의 사장 해임 요구

지방공기업의 운영상 문제가 발생한 경우, 기관장이 법령이나 정관을 위반하는 행위를 하거나 그 직무를 게을리하는 등 기관장으로서의 직무수행에 현저한 지장이 있다고 판단되는 경우 사장을 주민들이 직접 소환하는 것이 아니라 그 지역 주민 또는 지방의회가 지방자치단체의 장에게 사장의 해임 또는 연임을 요구할 수 있도록 하는 규정을 신설한다.

사장의 연임 또는 해임 기준 중에서 제78조제3항에 따른 사장의 업무성과 평가 결과는 제78조제1항 및 제2항에 따른 경영평가의 결과와 중복되므로 이에 대한 내용은 삭제한다.

## 3) 상임이사·비상임이사의 구성

임원추천위원회 구성을 외부인사로 구성한 것과는 달리 지방공기업의 임원으로 구성되는 이사회에서는 조례 또는 정관으로 정하는 바에 따라 당연히 이사로 선임되는 당연직 비상임이사제도를 폐지하고, 비상임이사는 임원추천위원회가 복수로 추천하는 지방공기업의 경영에 관한 전문적인 식견과 능력이 있는 사람 중에



서 지방자치단체의 장이 임명하되, 공익대표 또는 당해 지방공기업이 제공하는 공공서비스의 이용자단체(소비자단체) 대표, 지역주민단체 대표, 노동자대표 등이 추천한 사람을 반드시 포함시키도록 한다.

사장을 포함한 상임이사의 정수를 이사 정수의 2분의 1 미만으로 하는 시행령 규정을 법에 규정한다.

#### 4) 퇴직 공무원의 임원선임 기간 제한 명시

공무원의 낙하산인사를 차단하고, 임원 선임의 공정한 기회부여를 위해서 공직 퇴임한지 1년 이내의 퇴직공무원에 대한 임원 임명 제한 규정을 「지방공기업법」에 적시한다. 이 경우 공개모집 절차를 밟더라도 1년 이내에는 임원 선임을 제한하도록 한다.

현 행	개 정 안
<p><b>제58조의2(사장과의 경영성과계약)</b></p> <p>① 지방자치단체의 장은 사장을 임명하는 경우 사장과 경영성과계약을 체결하여야 한다.</p> <p>② 제1항에 따른 경영성과계약에는 임기 중 사장이 수행하여야 할 경영목표, 권한과 성과에 따른 보상 및 책임이 포함되어야 한다.</p> <p>③ 제1항과 제2항에 따른 경영성과계약의 방법 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 행정안전부령으로 정한다.</p>	<p><b>제58조의2(사장과의 경영성과계약)</b></p> <p>① 지방자치단체의 장은 사장을 임명하는 경우 사장과 경영성과계약을 체결하여야 한다.</p> <p>② 제1항에 따른 경영성과계약에는 임기 중 사장이 수행하여야 할 경영목표, <u>공익서비스의 증진, 민주적이고 자율적인 공사 운영 및 사회적 책임</u>, 권한과 성과에 따른 보상 및 책임이 포함되어야 한다.</p> <p>③ 제1항과 제2항에 따른 경영성과계약의 방법 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 행정안전부령으로 정한다.</p>

사장과의 경영성과계약은 지나치게 상업성에 치우쳐서 내용이 규정되어 있다.

계약내용에는 공공서비스의 증진, 민주적이고 자율적인 지방공기업 운영 및 사회적 책임 등에 관한 사항들도 포함해야 할 것이다.

현 행	개 정 안
<p>&lt;신 설&gt;</p>	<p><b>제58조의3(임원추천위원회의 구성과 운영)</b> ① 제58조제2항 및 제6항에 따라 공사의 임원 후보자를 추천하고, 같은 조 제4항에 따른 사장 연임을 심의하기 위하여 공사에 임원추천위원회(이하 "추천위원회"라 한다)를 둔다.</p> <p>② 추천위원회는 그 지방자치단체의 장이 추천하는 인사 1인, 그 지방공기업의 비상임이사가 선임한 인사 3인과 지역주민단체 및 노동계를 포함한 관련 직능단체가 추천하여 선임한 외부인사 3인으로 구성한다. 다만, 공사를 설립하는 때에는 그 지방자치단체의 장이 추천하는 인사 3인과 지역주민단체 및 노동계를 포함한 관련 직능단체가 추천하여 선임한 외부인사 4인으로 구성한다.</p> <p>③ 추천위원회의 위원은 법조계·경제계·언론계·학계 및 노동계 등 다양한 분야에서 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 선임하여야 한다. 다만, 당해 공사 구성원의 의견을 대변할 수 있는 사람 1명이 포함되어야 한다.</p>

	<p>④ 공사의 임·직원(비상임이사를 제외한다) 및 그 지방자치단체의 공무원(지방의회의원을 포함한다)은 추천위원회의 위원이 될 수 없다.</p> <p>⑤ 추천위원회의 위원장은 위원 중에서 호선하며, 위원장은 추천위원회를 대표하고 회의를 주재한다.</p> <p>⑥ <u>추천위원회는 복수의 임원후보자를 추천하는 경우 순위를 두어 추천하여야 한다.</u></p> <p>⑦ 추천위원회의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>
--	---

시행령 제56조의3은 임원추천위원회의 구성과 운영에 대해 규정하고 있는데, 이는 지방공기업 지배구조에서 핵심을 이루는 제도이므로 그 핵심적인 내용은 법에 규정할 필요가 있다. 다만 그 구체적인 내용은 수정해야 한다. 추천위원회 구성에 있어 자치단체장과 지방의회의 추천을 축소하고, 이사회 비상임이사의 참여를 확대할 필요가 있다. 물론 임원인 비상임이사가 자신을 추천할 수 있는 임원추천위원회 구성에 관여하는 것은 자기선임의 논리일 수 있다는 점은 감안해야 한다. 임원추천위원회는 지방공기업의 경영에 관한 권한의 분권화 확대에 따라 자치단체장에게 집중되는 권한을 견제하기 위해 도입된 제도라는 점에서, 그리고 지방의회의 경우 대부분 개인적인 이해관계를 가지고 지방자치단체에 개입하는 경우가 많으므로 단체장과 지방의회의 추천위원회 위원 추천권한을 동시에 축소하는 것이 바람직하다.

이와 함께 해당 지방공기업의 비상임이사가 선임한 위원과 노동계를 포함한 관련 직능단체가 추천하여 선임된 외부인사 위원으로만 추천위원회를 구성한다.

시행령 제56조의4(임원후보의 추천절차)에서 모든 지방공기업 임원 선임시 공모를 실시하도록 하고 있지만, 이러한 공모절차가 좀더 투명하고, 이해관계자의

참여하에 이루어지도록 해야 한다. 특히 추천위원회가 임원후보를 추천하려는 때에는 특별한 사유가 없는 한 두 사람 이상을 추천하여야 한다고 되어 있지만, 추천절차가 의례적인 형식절차가 되지 않으려면 3배수 이상 추천하지 않도록 해야 할 것이다. 이에 신설되는 제58조의3(임원추천위원회의 구성과 운영) 조항에 "④ 임원추천위원회는 복수의 임원후보자를 추천하는 경우 순위를 두어 추천하여야 한다"는 규정을 추가한다.

#### 4. 임직원의 겸직제한 등

현 행	개 정 안
<p><b>제61조(임직원의 겸직 제한)</b> 공사의 임원 및 직원은 그 직무 외에 영리를 목적으로 하는 업무에 종사하지 못하며, 임원은 지방자치단체의 장의 허가 없이, 직원은 사장의 허가 없이 다른 직무를 겸할 수 없다. 다만, 상근(常勤)이 아닌 임원은 그러하지 아니하다.</p>	<p><b>제61조(임직원의 겸직 제한)</b> 공사의 임원 및 직원은 <u>대통령령으로 정하는 바에 따라</u> 그 직무 외에 영리를 목적으로 하는 업무에 종사하지 못하며, 임원은 지방자치단체의 장의 허가 없이, 직원은 사장의 허가 없이 다른 직무를 겸할 수 없다. 다만, 상근(常勤)이 아닌 임원은 그러하지 아니하다.</p>

행정안전부는 지방공기업 업무의 공공성 등을 고려, 「지방공무원 복무규정」을 준용하여 임직원의 겸직 제한을 위해 영리업무의 대상을 구체화하는 방안을 시행령에 두기로 했다. 이에 법에 위임근거규정을 두고 시행령에서 지방공무원 복무규정을 준용하여 구체적인 내용이 규정되도록 하면 될 것이다.

현 행	개 정 안
<p><b>제63조의3(임직원의 보수)</b> 공사의 임직원의 보수기준은 공사의 경영성과가</p>	<p><b>제63조의3(임원의 보수)</b> 공사의 임원의 보수기준은 공사의 경영성과가 반</p>

반영될 수 있도록 하여야 한다.	영될 수 있도록 하여야 한다.
-------------------	------------------

지방공기업의 경영성과는 외부 상황에 많은 영향을 받을 수밖에 없고, 임원의 경영능력이 많이 좌우한다. 지방공기업의 경영성과에 직원들이 영향을 미치는 비중은 미미함에도 불구하고 직원의 보수기준에 경영성과를 반영하는 것은 논란의 여지가 있다. "권한 없이는 책임도 없다."

### 5. 지방공단의 폐지?

현 행	개 정 안
<p>제76조(설립·운영) ① 지방자치단체는 제2조의 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 경우에는 지방공단(이하 "공단"이라 한다)을 설립할 수 있다.</p> <p>② 공단의 설립·운영에 관하여는 제49조부터 제52조까지, 제53조제1항, 제56조제1항 및 제3항, 제57조, 제58조, 제58조의2, 제59조부터 제63조까지, 제63조의2부터 제63조의4까지, 제64조, 제64조의2, 제65조, 제65조의2, 제66조, 제66조의2, 제68조, 제69조, 제71조, 제71조의2부터 제71조의4까지, 제72조부터 제74조까지, 제75조의2부터 제75조의4까지의 규정을 준용한다. 이 경우 "공사"는 "공단"으로, "사장"은 "이사장"으</p>	<p><b>제76조(설립·운영)</b> ① 지방자치단체는 제2조의 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 경우에는 지방공단(이하 "공단"이라 한다)을 설립할 수 있다.</p> <p>② 공단의 설립·운영에 관하여는 제49조부터 제52조까지, 제53조제1항, 제56조제1항 및 제3항, 제57조, 제58조, 제58조의2, <u>제58조의3</u>, 제59조부터 제63조까지, 제63조의2부터 제63조의4까지, 제64조, 제64조의2, 제65조, 제65조의2, 제66조, 제66조의2, 제68조, 제69조, 제71조, 제71조의2부터 제71조의4까지, 제72조부터 제74조까지, 제75조의2부터 제75조의4까지의 규정을 준용한다. 이 경우 "공사"는 "공단"으로, "사장"은 "</p>

로, "사채"는 "공단채"로 본다.	이사장"으로, "사채"는 "공단채"로 본다.
---------------------	--------------------------

지방공사는 일반적으로 지방자치단체가 지역주민의 공공복리를 증진하고, 그 행정운영에 협력케 하기 위해 스스로 출자하여 지방자치단체구역 내에 설립하여, 재정적·행정적 원조를 제공하면서 그 경영에 관여하는 법인으로, 지방공사는 대부분이 지방자치단체가 전액 출자하여 설립하나, 필요한 경우 지방자치단체외의 자로부터 50%미만의 출자를 받아 설립할 수 있다. 이에 반해 지방공단은 지방자치단체의 고유업무를 전문성과 기술성을 살려 전담하는 공공업무대행기관으로서, 주차시설, 체육시설 등 주로 공공시설관리 분야에서 설립 운영되고 있다.

하지만 법 제76조에서 알 수 있듯이 지방공사의 설립·운영에 관한 규정들 대부분이 지방공단의 설립·운영에 관한 규정에 준용되고 있다. 따라서 장기적으로는 지방공단의 폐지 내지 지방공사·공단의 통합이 검토될 필요가 있다. 이번 개정안에서는 지방공단의 폐지까지는 검토하지 않되, 지방공사에 관한 규정의 개정 에 따라 신설된 제58조의3(임원추천위원회의 구성과 운영)을 준용규정에 추가하였다.

## 6. 지방공사·공단 외 출자·출연법인에 대한 통제

현 행	개 정 안
<p><b>제77조의3(설립)</b> ① 지방자치단체는 제2조제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 자본금 또는 재산의 2분의 1 미만을 출자 또는 출연하여 지방자치단체 외의 자(외국인 및 외국법인을 포함한다)와 공동으로 「상법」에 따른</p>	<p><b>제77조의3(설립)</b> ① 지방자치단체는 제2조제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 자본금 또는 재산의 2분의 1 미만을 출자 또는 출연하여 지방자치단체 외의 자(외국인 및 외국법인을 포함한다)와 공동으로 「상법」에 따른</p>

<p>주식회사(이하 "출자법인"이라 한다) 또는 「민법」에 따른 재단법인(이하 "출연법인"이라 한다)을 설립·운영할 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따라 출자법인 또는 출연법인을 설립하는 경우(추가로 출자 또는 출연하는 경우를 포함한다)에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 주민복지 및 지역경제에 미치는 효과, 사업성, 출자·출연의 타당성 등을 미리 검토하여야 한다.</p> <p>③ 제1항에 따라 지방자치단체가 출자·출연하는 비율을 산정할 때에 그 지방자치단체가 설립한 공사가 출자 또는 출연한 경우에는 그 지방자치단체가 출자 또는 출연한 것으로 본다.</p> <p>&lt;신 설&gt;</p>	<p>주식회사(이하 "출자법인"이라 한다) 또는 「민법」에 따른 재단법인(이하 "출연법인"이라 한다)을 설립·운영할 수 있다.</p> <p>&lt;삭 제&gt;</p> <p>② 제1항에 따라 지방자치단체가 출자·출연하는 비율을 산정할 때에 그 지방자치단체가 설립한 공사가 출자 또는 출연한 경우에는 그 지방자치단체가 출자 또는 출연한 것으로 본다.</p> <p>③ 제1항에 따라 설립되는 출자법인 또는 출연법인은 지방자치단체 및 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조의 공공기관 이외의 자가 출자 또는 출연하는 비율이 2분의 1 이상이 되어야 한다.</p>
--	---

개정안에서 신설되는 조항인 제49조의2(설립타당성 검토 등)를 준용하면 되므로 출자법인 또는 출연법인의 설립시 출자·출연의 타당성 검토에 관한 제77조의2 제2항은 삭제하고, 제3항에 자치단체 및 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조의 공공기관 이외의 자가 출자 또는 출연하는 비율이 2분의 1 이상이 되도록 하여 민간 자본이 50% 이상 출자될 수 있도록 되도록 한다.

현 행	개 정 안
<신 설>	<p><b>제77조의4(대표자후보 추천위원회 등)</b> ① 지방자치단체의 장은 지방자치단체가 자본금 또는 재산의 4분의 1 이상을 출자 또는 출연한 출자법인 또는 출연법인이 대표자를 선임하는 경우에 그 후보를 1인 이상 추천하여야 하며 이를 위해 지방자치단체에 대표자후보 추천위원회를 둔다.</p> <p>② 대표자후보 추천위원회의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p><b>제77조의 5(주민대표 등의 이사회 참여)</b> 출자법인 또는 출연법인은 공익대표 또는 당해 지방공기업이 제공하는 공공서비스의 이용자단체 대표, 지역주민단체 대표 및 당해 출자법인 또는 출연법인 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합(근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수를 대표하는 자를 말한다)의 추천을 받은 사람을 이사회에 반드시 포함시켜야 한다.</p>

민간부문에 비해 지방자치단체의 출자지분이 낮다 하더라도 이는 주민의 세금과 관련이 있다. 따라서 출자지분구조상 지방자치단체 지분의 진정한 소유자인



주민이나 해당 제3섹터에서 근무하는 노동자들이 의사결정과정 및 경영과정에 어느 정도 관여할 수 있어야 한다. 지방자치단체가 자본금 또는 재산의 4분의 1 이상을 출자 또는 출연한 출자법인 또는 출연법인이 대표자를 선임하는 경우에 지방자치단체가 그 후보자를 1인 이상 추천하도록 하고 이를 위해 주민들과 노동자들이 참여하는 대표자후보 추천위원회를 두어 의사결정과정 및 경영과정에 어느 정도 관여할 수 있도록 한다. 그리고 공익대표 또는 당해 지방공기업이 제공하는 공공서비스의 이용자단체 대표, 지역주민단체 대표 및 당해 제3섹터의 노동조합의 추천을 받은 사람이 이사회의 이사에 반드시 포함되도록 하는 규정을 신설한다. 제3섹터는 전형적인 지방공기업이 아니므로 비상임이사라는 용어는 부적절하고, 대신 이사회의 이사라는 명칭이 적절하다.

현 행	개 정 안
<p><b>제77조의4(출자법인 등에 대한 지도 등)</b> 지방자치단체의 장은 지방자치단체가 <u>자본금 또는 재산의 4분의 1 이상을 출자 또는 출연한 출자법인 또는 출연법인에 대하여</u> 경영 상황에 관한 보고 및 서류의 제출을 요구하거나 그 지방자치단체의 출자 또는 출연과 관련된 업무, 회계 또는 재산에 대한 검사를 할 수 있으며, 경영 개선을 위하여 지도, 조언 또는 권고를 할 수 있다.</p>	<p><b>제77조의6(출자법인 등에 대한 지도 등)</b> ① 지방자치단체의 장은 지방자치단체가 <u>제77조의3에 따라 출자 또는 출연한 출자법인 또는 출연법인에 대하여</u> 경영 상황에 관한 보고 및 서류의 제출을 요구하거나 그 지방자치단체의 출자 또는 출연과 관련된 업무, 회계 또는 재산에 대한 검사를 할 수 있으며, 경영 개선을 위하여 지도, 조언 또는 권고를 할 수 있다.</p> <p>② <u>출자법인 또는 출연법인의 업무 상황의 공표 등에 관하여는 제46조를 준용한다. 이 경우 “관리자”는 “출자법인 또는 출연법인의 대표자”로 본다.</u></p>

중전 제77조의4조를 제77조의6으로 조항을 바꾸고, 출자, 출연비율 제한 없이

지방자치단체의 장이 출자법인 등에 대해 업무검사를 할 수 있고 지도 등을 할 수 있도록 권한을 부여한다. 그리고 출자법인 또는 출연법인의 업무 상황의 공표 등에 관하여는 제46조(업무 상황의 공표 등)를 준용하도록 하여 공사·공단뿐만 아니라 제3섹터에 대해서도 통합공시를 한다.

현 행	개 정 안
<신 설>	<p><b>제77조의7(운영평가 및 지방의회 보고)</b> ① 지방자치단체의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 출자법인 또는 출연법인에 대한 운영평가를 하고, 그 결과를 지방의회에 보고하며 필요한 조치를 마련하여야 한다.</p> <p>② 제1항에 따른 운영평가에는 그 사업내용, 특성, 운영목표의 달성도와 업무의 능률성, 공공성, 공공서비스의 증진, 그리고 민주적이고 자율적인 운영 실태와 사회적 책임 등의 사항에 관한 평가가 포함되어야 한다.</p>

제3섹터 또한 공공성을 담보해야 하는 만큼 이를 평가하기 위한 운영평가를 하고 그 결과를 지방의회에 보고하며 필요한 조치를 마련하도록 한다.

현 행	개 정 안
<p><b>제77조의5(사채 발행 및 상환 보증)</b> 출자법인이 사채를 발행하거나 금융회사등으로부터 자금을 차입(외국차관을 포함한다)하는 경우 지방자치단체는</p>	<p><b>제77조의8(사채 발행 및 상환 보증)</b> 출자법인이 사채를 발행하거나 금융회사등으로부터 자금을 차입(외국차관을 포함한다)하는 경우 지방자치단체는</p>

<p>사채 및 차입의 상환을 보증할 수 있다. 이 경우 지방자치단체는 재해의 복구를 위한 <u>경우 또는 그 밖에 대통령령으로 정하는 사유가 있는 경우</u>를 제외하고는 해당 지방자치단체의 출자지분을 초과하여 보증할 수 없다.</p>	<p>사채 및 차입의 상환을 보증할 수 있다. 이 경우 지방자치단체는 재해의 복구를 위한 경우를 제외하고는 해당 지방자치단체의 출자지분을 초과하여 보증할 수 없다.</p>
---	---

지방재정 부실화를 막기 위해서 법상의 재해 복구를 위한 경우를 제외하고 대통령령으로 정하는 사유가 있는 경우 출자지분을 초과하여 보증이 가능하도록 한 규정을 삭제한다.

현 행	개정안
<p><b>제77조의6(출자법인의 해산 등) ①</b> 출자법인의 경영이 부실하게 되어 자기 주식을 취득하여 소각하거나 지방자치단체가 다른 사람의 주식을 인수하여 해당 지방자치단체의 출자액이 자본금의 2분의 1을 초과하게 되었을 때에는 지방자치단체는 지체 없이 소유한 주식을 처분하거나 출자법인을 해산하는 등 필요한 조치를 마련하여야 한다.</p>	<p><b>제77조의9(출자법인의 해산 등) ①</b> 출자법인의 경영이 부실하게 되어 자기 주식을 취득하여 소각하거나 지방자치단체가 다른 사람의 주식을 인수하여 해당 지방자치단체의 출자액이 자본금의 2분의 1을 초과하게 되었을 때에는 지방자치단체는 지체 없이 <u>이를 지방공기업으로 전환하거나</u>, 소유한 주식을 처분하거나 출자법인을 해산하는 등 필요한 조치를 마련하여야 한다.</p> <p>② 제1항에서 지방자치단체가 출자법인을 지방공기업으로 전환시키고자 하는 경우 「상법」에 따른 청산 절차를 거치지 아니하여도 제49조, 제49조의</p>

<p>② 지방자치단체의 장은 <u>제77조의4</u>에 따른 검사 결과 출자법인이 다음 각 호의 어느 하나에 해당된다고 인정하는 경우에는 주식의 양도, 해산 청구 등 필요한 조치를 할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 설립 후 3년이 지날 때까지 영업을 시작하지 못한 경우</li> <li>2. 5년 이상 계속하여 당기 순손실이 발생한 경우</li> <li>3. 특별한 사유 없이 2년 이상 계속하여 영업수입이 현저하게 감소한 경우</li> </ol>	<p><u>2, 제50조에 따라 지방공기업으로 전환시킬 수 있다.</u></p> <p>③ 지방자치단체의 장은 <u>제77조의6, 제77조의7</u>에 따른 검사 및 운영평가 결과 출자법인이 다음 각 호의 어느 하나에 해당된다고 인정하는 경우에는 주식의 양도, 해산 청구 등 필요한 조치를 할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 설립 후 3년이 지날 때까지 영업을 시작하지 못한 경우</li> <li>2. 5년 이상 계속하여 당기 순손실이 발생한 경우</li> <li>3. 특별한 사유 없이 2년 이상 계속하여 영업수입이 현저하게 감소한 경우</li> </ol>
---	---

해당 지방자치단체의 출자액이 자본금의 2분의 1을 초과하게 되었을 경우 출자법인을 지방공기업으로 전환시킬 수 있는 근거를 마련하고, 「상법」에 따른 청산 절차를 거치지 아니하여도 지방공사 설립절차에 따라 지방공기업으로 전환될 수 있도록 한다. 그리고 검사 뿐만 아니라 운영평가 결과에 따라 지방자치단체의 장이 필요한 조치를 할 수 있도록 한다.

현 행	개 정 안
<p><u>제77조의7(준용규정)</u> 지방자치단체가 자본금 또는 재산의 4분의 1 이상을 출자 또는 출연한 출자법인 또는 출연법인에 관하여는 제55조, 제64조, 제</p>	<p><u>제77조의10(준용규정)</u> 지방자치단체가 <u>제77조의3</u>에 따라 출자 또는 출연한 출자법인 또는 출연법인에 관하여는 <u>제49조의2</u>, 제55조, 제64조, 제</p>

71조, 제75조의3 및 제75조의4를 준용한다.	71조, 제75조의3 및 제75조의4를 준용한다.
-----------------------------	-----------------------------

출자, 출연비율에 제한 없이 관련 규정을 준용하도록 하고, 개정안에서 신설되는 조항인 제49조의2(설립타당성 검토 등) 조항도 준용하도록 하여 제3섹터의 설립 및 운영에 대해 정책적 통제가 가능하도록 한다.

## 제4절 보칙

### 1. 지방공기업정책위원회의 실질화

현 행	개 정 안
<p><b>제78조의4(지방공기업정책위원회)</b> ① 행정안전부장관은 지방공기업 관련 주요 정책, <u>경영평가</u>, 경영진단, 그 밖에 <u>경영 개선</u>에 관한 사항을 심의하기 위하여 <u>관계 전문가</u>로 구성된 지방공기업정책위원회를 운영한다.</p> <p>② 지방공기업정책위원회는 위원장 1명을 포함한 <u>15명 이내의 위원</u>으로 구성한다.</p>	<p><b>제78조(지방공기업정책위원회)</b> ① 지방공기업 관련 주요 정책, <u>운영평가</u>, 경영진단, 그 밖에 <u>운영 개선</u>에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 <u>행정안전부장관</u> 소속하에 지방공기업정책위원회(이하 "정책위원회"라 한다)를 둔다.</p> <p>② 지방공기업정책위원회는 위원장 1명을 포함한 <u>다음 각 호의 위원</u>으로 구성하되, 위원장은 제4호의 위원 중에서 <u>호선</u>으로 선출한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <u>행정안전부장관이 지명하는 행정안전부차관 1명</u></li> <li>2. <u>기획재정부장관이 지명하는 기획</u></li> </ol>

<p>③ 지방공기업정책위원회의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>재정부차관 1명</p> <p>3. 지방공기업에 관한 업무를 담당하는 3급 이상의 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 일반직 공무원 1명</p> <p>4. 지방공기업의 운영 개선과 지배구조에 관하여 학식과 경험이 풍부한 사람으로서 법조계·경제계·언론계·학계 및 노동계 등 다양한 분야를 대표하는 관련 직능단체가 추천한 사람 중에서 행정안전부장관이 위촉하는 12명</p> <p>③ 지방공기업정책위원회의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>
---	---

형식화되어 있는 지방공기업정책위원회의 권한이 실질화되려면 공공기관운영위원회와 같이 지방공기업 관련 주요 정책, 운영평가, 경영진단, 그 밖에 운영 개선에 관한 사항을 심의·의결하는 지방공기업 지배구조의 최고의결기구가 되도록 하기 위해 제78조의4를 제78조로 끌어올리고 나머지 제78조, 제78조의2, 제78조의3을 각각 제78조의2, 제78조의3, 제78조의4로 한다. 그리고 제78조 제1항 규정을 개정하여 "지방공기업 관련 주요 정책, 운영평가, 경영진단, 그 밖에 운영 개선에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 행정안전부장관 소속하에 지방공기업정책위원회(이하 "정책위원회"라 한다)를 둔다"로 한다.

정책위원회는 심의·의결까지 하는 기구이므로 그 구성에 대해서는 시행령 제72조에 규정되어 있던 사항을 법에 명시한다. 이 경우 그 구성 또한 바뀌어야 한다. 우선 그 의사결정구조를 행정안전부가 좌지우지하던 것에서 지방공공서비스의 이용자, 생산자를 대표하는 인사가 참여하는 '이해관계자 참여형'으로 바뀌 행

정안전부 소속으로 하되 행정안전부로부터의 독립성을 확보할 필요가 있다. 이것은 지방공기업 지배구조에 시민참여를 제도화하는 방안이 될 것이다.

이를 위해 경영평가, 경영진단과 관련된 전문가로 한정되고 있는 위원들을 모두 행정안전부장관이 위촉하는 것이 아니라 위원들의 공정하고 책임 있는 의사 참여를 담보하기 위해서 공공기관의 공적 서비스의 직접 이해관계자인 공공서비스 제공자와 수요자가 참여토록 하여 그 구성기준을 명시하고, 지방공기업의 운영 개선과 지배구조에 관하여 학식과 경험이 풍부한 사람으로서, 다양한 분야를 대표하는 관련 직능단체가 직접 추천하는 사람으로 위원을 구성하는 것이 바람직하다.

## 2. 운영평가 및 지도

현 행	개 정 안
<p><b>제78조(경영평가 및 지도)</b> ① 행정안전부장관은 제3조에 따른 지방공기업의 <u>경영 기본원칙</u>에 따라 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방공기업에 대한 <u>경영평가</u>를 하고, 그 결과에 따라 필요한 조치를 마련하여야 한다. 다만, <u>행정안전부장관</u>이 필요하다고 인정하는 경우에는 지방자치단체의 장으로 하여금 <u>경영평가</u>를 하게 할 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따른 <u>경영평가</u>에는 지방공기업의 <u>경영목표의 달성도, 업무의 능률성, 공익성, 고객서비스</u> 등에 관한 평가가 포함되어야 한다.</p>	<p><b>제78조의2(운영평가 및 지도)</b> ① 지방공기업정책위원회 위원장은 제3조에 따른 지방공기업의 <u>운영 기본원칙</u>에 따라 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방공기업에 대한 <u>운영평가</u>를 하고, 그 결과에 따라 필요한 조치를 마련하여야 한다. 다만, <u>지방공기업정책위원회 위원장</u>이 필요하다고 인정하는 경우에는 지방자치단체의 장으로 하여금 <u>운영평가</u>를 하게 할 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따른 <u>운영평가</u>에는 지방공기업의 <u>사업내용, 특성, 운영목표의 달성도와 업무의 능률성, 공공성, 공공서비스의 증진, 그리고 민주적이고 자율적인 지방공기업 운영 실태와 사</u></p>

<p>③ <u>행정안전부장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 제1항 및 제2항에 따른 경영평가와는 별도로 사장에 대하여 업무성과 평가를 할 수 있다. 이 경우 공익성이 고려되어야 한다.</u></p> <p>④ 행정안전부장관 또는 시·도지사는 지방공기업(시·도지사의 경우에는 시·군·자치구의 지방공기업으로 한정한다)의 효율적인 <u>경영</u>을 위하여 필요한 지도, 조언 또는 권고를 할 수 있다.</p>	<p><u>회적 책임 등의 사항에 관한 평가가 포함되어야 한다.</u></p> <p>&lt;삭 제&gt;</p> <p>③ 행정안전부장관 또는 시·도지사는 지방공기업(시·도지사의 경우에는 시·군·자치구의 지방공기업으로 한정한다)의 효율적인 <u>운영</u>을 위하여 필요한 지도, 조언 또는 권고를 할 수 있다.</p>
---	---

지금 당장 지방공기업 경영평가제도의 폐지가 불가능하다면, 최소한 수익성·상업성 중심의 경영평가를 공공성 중심의 운영평가로 바꿀 필요가 있다. 「지방의료원의 설립 및 운영에 관한 법률」 제21조에 따라 매년 실시되는 지역거점 공공병원 운영평가와 같이 운영평가로 명칭을 변경하는 것에서부터 경영평가제도의 개편을 도모해야 할 것이다.

그리고 지방공기업정책위원회가 지방공기업 관련 주요 정책, 운영평가, 경영진단, 그 밖에 운영 개선에 관한 사항을 심의·의결하는 지방공기업 지배구조의 최고결기구이므로, 운영평가를 하는 경우 지방공기업정책위원회의 심의·의결을 거치도록 한다.

같은 조 제2항은 경영평가에는 지방공기업의 경영목표의 달성도, 업무의 능률성, 공익성, 고객서비스 등에 관한 평가가 포함되어야 한다고 규정하고 있다. 이는 경영평가의 기준을 정한 것으로, 이 또한 지방공기업정책위원회의 심의·의결을 거치도록 하고, 지방공기업의 사업내용, 특성, 운영목표의 달성도와 업무의 능률성, 공공성, 공공서비스의 증진, 그리고 민주적이고 자율적인 지방공기업 운영 실태와 사회적 책임 등의 사항에 관한 평가가 포함되도록 한다.



지방공기업 사장에 대한 업무성과 평가는 2006.10.4 법 개정을 통해 신설되었다. 법 개정이유 및 주요내용을 보면 "지방공기업의 경영성과는 지방공기업 사장의 주인의식, 창조적 리더십 및 적극적 경영의지 등에 따라 그 성과가 크게 좌우됨에도 「지방공기업법」에는 기업의 경영평가에 대한 규정만 있고, 사장 개인의 능력과 실적을 제대로 평가·반영하는 제도적 장치가 미흡하여 사장이 기업의 경영성과에 무임승차하거나 유능한 사장이 해당기업여건이 취약한 경우 부당하게 저평가되고 있다는 지적이 제기됨에 따라, 지방자치단체의 장이 지방공기업 사장을 임명하는 경우 경영성과계약을 체결하도록 하여 경영성과에 따라 지방공기업의 사장을 임기 중 해임하거나 연임시킬 수 있도록 하고, 행정자치부장관은 지방공사에 대한 경영평가 외에 지방공사의 사장에 대하여 업무성과 평가를 할 수 있도록 하려는 것"이라고 밝히고 있다. 지방공기업 사장에 대한 업무성과 평가 또한 실시한다면 운영평가와 동일한 절차와 평가기준을 가지고 실시되어야 한다. 하지만 사장에 대한 업무성과 평가는 운영평가와 겹치는 부분이 많다는 점에서 별도로 실시하기보다는 운영평가에 포함시켜 실시하는 것이 타당하다. 따라서 같은 조 제3항의 사장에 대한 업무성과 평가 규정은 삭제하도록 한다.

한편 현행 법은 지방공기업 경영평가의 주체 중의 하나로서 지방공기업 경영평가기관은 물론 경영평가단 등에 관한 사항을 규정하고 있지 않으며, 경영평가단은 시행령에서조차 언급하지 않고 있으며, 지방공기업 경영평가에 관한 세부적인 기준 또한 시행령에서 행안부장관이 정하도록 하고 있다.

### 3. 부실 지방공기업에 대한 조치

현 행	개 정 안
<p><b>제78조의2(부실 지방공기업에 대한 조치)</b> ① 지방자치단체의 장은 제78조제1항 단서에 따라 경영평가를 하였을 때에는 그 평가가 끝난 후 1개월 이내에 경영평가보고서, 재무제표,</p>	<p><b>제78조의3(부실 지방공기업에 대한 조치)</b> ① 지방자치단체의 장은 제78조의2제1항 단서에 따라 운영평가를 하였을 때에는 그 평가가 끝난 후 1개월 이내에 운영평가보고서, 재무제</p>

<p>그 밖에 대통령령으로 정하는 서류를 <u>행정안전부장관</u>에게 제출하여야 한다.</p> <p>② <u>행정안전부장관</u>은 제78조제1항 본문에 따라 경영평가를 하거나 제1항에 따른 서류 등을 분석한 결과 특별한 대책이 필요하다고 인정되는 지방공기업으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지방공기업에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 따로 경영진단을 실시하고, 그 결과를 <u>공개</u>할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 3개 사업연도 이상 계속하여 당기 순손실이 발생한 지방공기업</li> <li>2. 특별한 사유 없이 전년도에 비하여 영업수입이 현저하게 감소한 지방공기업</li> <li>3. 경영 여건상 사업 규모의 축소, 법인의 청산 또는 민영화 등 경영구조 개편이 필요하다고 인정되는 지방공기업</li> </ol> <p>&lt;신 설&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>4. 그 밖에 대통령령으로 정하는 지방공기업</li> </ol> <p>③ <u>행정안전부장관</u>은 제2항에 따른</p>	<p>서류, 그 밖에 대통령령으로 정하는 서류를 <u>지방공기업정책위원회 위원장</u>에게 제출하여야 한다.</p> <p>② <u>지방공기업정책위원회 위원장</u>은 제78조의2제1항 본문에 따라 <u>운영평가</u>를 하거나 제1항에 따른 서류 등을 분석한 결과 특별한 대책이 필요하다고 인정되는 지방공기업으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지방공기업에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 따로 경영진단을 실시하고, 그 결과를 <u>지체없이 공개</u>하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 3개 사업연도 이상 계속하여 당기 순손실이 발생한 지방공기업</li> <li>2. 특별한 사유 없이 전년도에 비하여 영업수입이 현저하게 감소한 지방공기업</li> <li>3. 경영 여건상 사업 규모의 축소, 법인의 청산 또는 민영화 등 경영구조 개편이 필요하다고 인정되는 지방공기업</li> <li>4. <u>공공성, 공공서비스의 증진, 그리고 민주적이고 자율적인 지방공기업 운영과 사회적 책임에 상당한 문제가 발생한 지방공기업</u></li> <li>5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 지방공기업</li> </ol> <p>③ <u>지방공기업정책위원회 위원장</u>은 제</p>
---	--

<p>경영진단의 결과 필요하다고 인정하는 경우에는 지방자치단체의 장, 공사의 사장 또는 공단의 이사장에게 해당 지방공기업의 임원의 해임, 조직의 개편 등 경영 개선을 위하여 필요한 조치를 명할 수 있다.</p> <p>&lt;신 설&gt;</p> <p>④ 제3항에 따라 명을 받은 지방자치단체의 장, 공사의 사장 또는 공단의 이사장은 특별한 사유가 없으면 지체 없이 이에 따라야 한다.</p> <p>&lt;신 설&gt;</p>	<p>2항에 따른 경영진단의 결과 필요하다고 인정하는 경우에는 지방자치단체의 장, 공사의 사장 또는 공단의 이사장에게 해당 지방공기업의 임원의 해임, 조직의 개편 등 경영 개선을 위하여 필요한 조치를 명할 수 있다.</p> <p>④ <u>지방자치단체의 주민은 제2항에 따른 경영진단의 결과 및 제3항에 따라 지방공기업정책위원회 위원장이 명하는 조치에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장, 공사의 사장 또는 공단의 이사장에게 의견을 제시할 수 있다.</u></p> <p>⑤ 제3항에 따라 명을 받은 지방자치단체의 장, 공사의 사장 또는 공단의 이사장은 특별한 사유가 없으면 지체 없이 이에 따라야 한다.</p> <p>⑥ <u>제5항에 따라 지방자치단체가 지방공사 또는 지방공단을 폐지 또는 통합하는 경우에는 주민공청회를 개최하여야 하며, 공청회에 관하여는 행정절차법 제38조, 제38조의2, 제38조의3, 제39조 및 제39조의2의 규정을 준용한다.</u></p>
---	---

지방자치단체의 장이 운영평가를 한 경우 운영평가보고서, 재무제표 등을 지방공기업정책위원회 위원장에게 제출하도록 하고, 지방공기업정책위원회 위원장이 이를 분석한 결과 특별한 대책이 필요하다고 인정되는 지방공기업에 대해서는 따로 경영진단을 실시하고, 그 결과를 지체 없이 공개하도록 한다. 다만, 경영진단

의 기준은 경영부실과 관련된 사항으로만 규정되어 있는데, 여기에 "공공성, 공공 서비스의 증진, 그리고 민주적이고 자율적인 지방공기업 운영과 사회적 책임에 상당한 문제가 발생한 지방공기업"의 경우에도 경영진단을 실시하도록 하여 지방공기업이 지나치게 수익성 위주로 운영되고, 공공성 등을 소홀하게 취급하는 실태를 방지하도록 한다.

그리고 현행 법에서는 부실 지방공기업에 대해 지역주민이 개입하거나 의견을 제시할 수 있는 통로가 마련되어 있지 않다. 이에 지방자치단체의 주민이 경영진단의 결과 및 지방공기업정책위원회 위원장이 명하는 조치에 대하여 지방자치단체의 장, 공사의 사장 또는 공단의 이사장에게 의견을 제시할 수 있도록 할 필요가 있다. 지방공기업정책위원회 위원장이 명하는 조치가 지방공사 또는 지방공단의 폐지 및 통합인 경우에도 주민참여 절차를 마련하여 주민공청회를 개최하도록 한다.

#### 4. 지방공기업운영위원회 근거규정의 신설

현 행	개 정 안
<p>&lt;신 설&gt;</p>	<p><b>제78조의6(지방공기업운영위원회)</b> ①  <u>각 시·도는 지방공기업의 주요 정책과 전반적인 운영 등에 대해 논의할 수 있는 지방공기업운영위원회를 둘 수 있다.</u></p> <p>③ <u>지방공기업운영위원회의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</u></p>

지방공기업의 주요 정책과 전반적인 운영 등에 대해 이해관계자들을 비롯한 시민들이 참여하여 논의하는 기구를 광역자치단체별로 설치할 수 있도록 「지방공기업법」에 광역자치단체별 '지방공기업운영위원회'의 근거규정을 신설한다. 지방공기업에 시민들이 관심을 가지고 참여하도록 하려면 지방공기업정책위원회의 개편

및 개별 지방공기업에 참여통로를 만드는 것뿐만 아니라 지방공기업에 대해 실질적인 권한을 가지고 있는 광역자치단체 차원에서 공공기관 지배구조가 설계되고 여기에 시민참여를 제도화하도록 해야 하기 때문이다. 물론 이러한 근거규정이 없이도 광역자치단체가 의지만 있다면 조례 제정을 통해 얼마든지 광역별 '지방공기업운영위원회'가 설치될 수 있으나, 「지방공기업법」에 근거규정을 두는 것이 공론화 등을 위해서도 의미있다고 본다.

## 5. 지방공기업에 대한 국고지원

현 행	개 정 안
<p><b>제79조(국고지원)</b> 국가는 지방공기업의 원활한 경영을 위하여 필요한 경우에는 지방자치단체에 대하여 지방자치단체가 출자할 자본금이나 그 밖에 필요한 경비의 일부를 보조할 수 있다.</p> <p>&lt;신 설&gt;</p>	<p><b>제79조(국고지원 등)</b> ① 국가는 지방공기업의 원활한 경영을 위하여 필요한 경우에는 지방자치단체에 대하여 지방자치단체가 출자할 자본금이나 그 밖에 필요한 경비의 일부를 보조할 수 있다.</p> <p>② 지방공기업의 공익서비스 제공으로 발생하는 비용은 대통령령이 정하는 바에 따라 국가 또는 당해 공익서비스를 직접 요구한 자가 부담하여야 한다.</p>

제79조에서는 PSO(Public Service Obligation)에 따른 국가지원을 구체적으로 명시한다. 도시철도공사는 지하철이라는 핵심적 대중교통수단을 제공하여 시민경제적 역할을 수행하고 있으며 PSO측면에서 노인·장애인·국가유공자 등 사회적 약자에 대하여 무임수송을 시행하고 있다. 이러한 공익차원의 무임수송은 PSO 계약을 통해 중앙 또는 지방정부의 재정지원이 명시되어야 한다. 다만, 지방자치단체의 재정상황에 비추어 국가 재정지원이 필요하다.

☞ 참고규정: 철도산업발전기본법 제32조(공익서비스비용의 부담) ① 철도운영

자의 공익서비스 제공으로 발생하는 비용(이하 “공익서비스비용” 이라 한다)은 대통령령이 정하는 바에 따라 국가 또는 당해 철도서비스를 직접 요구한 자(이하 “원인제공자” 라 한다)가 부담하여야 한다.

---

## 참 고 문 헌

---

- 감사원. 2009. 6. 감사원의 지방공기업 방향. 지방공기업 선진화 워크숍 발표자료.
- 감사원. 2010. 12. 감사결과 처분요구서: 기초지방자치단체 공기업 사업추진 실태.
- 감사원. 2011. 5. 감사결과 처분요구서: 지방 공기업 경영개선실태.
- 곽채기. 2008. 국가-지방공기업간 상호 기능조정 모델 개발 연구. 「한국지방공기업학회보」, 4(1): 21-46.
- 곽채기. 2009. 『우리나라 준공공부문의 실태분석 및 혁신방안』 보고서. 전국경제인연합회.
- 곽채기. 2010a. 지방공기업 지배구조의 개혁 방안. 2010 서울행정학회 춘계학술대회 발표논문집.
- 곽채기. 2010b. 지방공기업의 생산성 제고 방안. 박정수 편. 『2010 공공기관과 국가정책』. 한국조세연구원.
- 곽채기. 2010c. 외국의 지방공기업 개혁 사례와 시사점: 일본의 사례를 중심으로. 지방공기업 선진화 워크숍 발제문(2012. 3. 19).
- Charles T. Goodsell. 2006. 『공무원을 위한 변론』. 황성돈·박수영·김동원 옮김. 서울: 올리브M&B; Charles T. Goodsell. *The case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic*, 4th ed. Chatham House Publishers, Inc. 2003.
- 길준규. 2008. 우리 지방공기업법의 동향과 전망. 「공법학연구」9(2).
- 김상봉. 2012. 『기업은 누구의 것인가』. 꾸리에.
- 김인자·전진석. 2009. 메타평가를 이용한 지방공기업 경영평가제도의 문제점 및 개선방안 연구. 「지방정부연구」, 13(1).
- 김정훈·김성수·김정렬. 2009. 지방공기업의 설립동기에 관한 실증분석: 서울특별시 자치구 산하 지방공단을 중심으로. 「한국행정논집」, 21(1).
- 김종희. 2007. 지방공기업 경영평가의 수용도 제고방안: 시설관리공단의 비계량지표를 중심으로. 「지방행정연구」, 21(1): 75-95.

- 김 철·김경근. 2009. 「공공기관 경영평가제도의 실체와 문제점」. 사회공공연구소.
- 김 철·김기범. 2011. 지방정부출연기관 지배구조의 현황과 개편방향. 사회공공연구소.
- 김현우. 2005. 경영평가 정책의 이데올로기/담론 비판. 「정부산하기관 경영평가 연구보고서」. 공공연맹 공공부문 지배구조 민주화 특별위원회.
- 남창우·김현욱. 2010. 지방공기업 경영평가제도의 한계와 개선방안. 「정부회계 연구」, 8(1): 83-108.
- 라휘문. 2010. 지방공기업 경영평가에 대한 메타평가: 경기도 지방공기업 경영평가 사례를 중심으로. 2009년도 지방공기업학회 동계학술대회 발표논문.
- 라휘문. 2011. 경기도 공공기관 경영평가제도에 대한 평가. 2011년도 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집.
- 라휘문·최덕목. 2010. 지방공기업 경영평가에 대한 메타평가: 경기도 지방공기업 경영평가 사례를 중심으로. 「GRI연구논총」, 12(1).
- 류재현. 2010. 지방공기업의 SWOT이슈와 전략에 관한 비교분석: 부산광역시를 중심으로. 「한국자치행정학보」, 24(1).
- 박영희·염도균·김중희·현 근·허 훈·서병중. 2010. 『공기업론』, 제5판. 서울: 다산출판사.
- 박용성·남형우. 2011. 공공기관의 외형적 특성이 경영평가 결과에 미치는 영향분석. 「정책분석평가학회보」, 21(1): 79-100.
- 배용수. 2000. 지방공기업 설립여건의 적정화 방안. 「한국지방재정논집」, 5(1).
- 배용수. 2006. 지방공기업 경영평가제도의 개선방향. 「지방재정」, 5.
- 백승천. 2011. 지방공기업 경영평가 선진화 방안. '지방공기업 선진화 워크숍'(2011. 5. 4) 발표자료.
- 신 열. 2004. 지방공기업 경영평가제도에 대한 재검토. 「한국행정연구」, 13(3): 136~168.
- 신 열. 2008. 지방공기업 경영평가제도의 변화와 과제: 성과관리적 시각에서 2008년 제도개편을 중심으로. 「한국공공관리학회보」, 22(3).
- 신 열. 2010. 지방공기업의 현황과 개선방안: 지방공기업 경영평가제도를 중심



- 으로. 주취기관 미상 간담회(2010. 8. 20)
- 신 열·박충훈. 2008. 지방공기업 민영화의 가능성과 실제. 「지방행정연구」, 22(4).
- 신 열·오철호. 2002. 지방공기업 경영평가제도의 비판적 재검토: 평가 체제, 지표 및 방법을 중심으로. 「충북개발연구」, 13(2).
- 안균오·이덕로. 2008. 지방공기업의 공공성에 관한 고찰: 지방개발공사를 중심으로. 한국행정학회 동계학술대회 발표논문집.
- 안희준. 2011. 지방개발공사에 대한 정부(지자체) 지원가능성의 유효성 점검. KIS Credit Monitor 2011.9.26. 한국신용평가.
- 엄주선. 2010. 지방공기업 경영평가제도의 공익성과 능률성에 미치는 영향요인 분석- 서울메트로 구성원의 인식을 중심으로. 선문대학교 대학원 박사학위논문.
- 여영현·류숙원. 2006. 한국지방공기업의 제도적 측면의 현황분석과 선진화 방안. 「한국지방공기업학회보」, 2(2): 91-120.
- 여은정·이영한. 2007. 지방공기업 회계 및 감사제도의 현황과 개선방향에 관한 연구. 「한국지방재정논집」, 12(3): 145-174.
- 유 훈·배용수·이원희. 2010. 『공기업론』. 서울: 법문사.
- 윤수재·이혜승. 2008. 효율적인 지방공기업 평가모형 정립을 위한 서설적 연구. 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집.
- 윤수재·이혜승. 2009. 지방공기업 경영성과 영향요인 분석: 지방공사·공단 경영평가담당자 인식을 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 13(2).
- 원구환. 2008. 지방공기업 내부지배구조로서의 이사회 구성과 재무성과간의 상관성 분석: 지방개발 공사를 중심으로. 「지방정부연구」, 11(4).
- 원구환. 2006. 제3섹터 지방공기업의 출자지분 및 이사회구조 분석. 「한국정책과학학회보」, 10(1): 221-243.
- 원구환. 2012.5.9. 도시철도 무임수요 관련 현황 및 향후 정책방향. 2012년도 한국도시철도협회 춘계세미나.
- 이근주. 2005. PSM과 공무원의 업무 성과. 「한국사회와 행정연구」, 16(1): 81-104.
- 장덕희·라휘문. 2011. 지방공기업 경영평가 지표군 간의 상호 연계성 분석:

- 2010년 지방공기업 경영평가 결과를 통한 분석. 『지방행정연구』, 25(2): 181-208.
- 정기섭·곽채기 외. 2010. 『지방공기업개혁론』. 대영문화사.
- 정상준. 2005. 경영실적평가의 논리와 전제 비판. 「정부산하기관 경영평가 연구 보고서」. 공공연맹 공공부문 지배구조 민주화 특별위원회.
- 정재진. 2010. 기관 특성과 환경적 특성이 지방공기업 경영평가 결과에 미치는 영향: 경영평가지표 및 등급부여 개선방안의 제시를 중심으로. 『지방행정연구』, 24(2): 33-61.
- 지방공기업평가원. 2011. 5. 「지방공기업 관련 규정집」.
- 최용환. 2007. 지방공기업의 경영평가에 관한 연구. 『공공행정연구』, 8(2): 151-172.
- 한인섭. 2011. 지방공기업 경영평가제도의 변천과정과 발전방향. 『한국거버넌스학회보』, 18(1).
- 함요상. 2010. 지방공기업 평가제도의 성과와 진화: 혁신평가제도를 중심으로. 『한국거버넌스학회보』, 17(1).
- 함요상·서혁준. 2009. 지방자치단체와 지방공기업간의 관계가 지방공기업의 성과에 미치는 영향: 서울시의 시설관리공단을 중심으로. 『한국행정연구』, 18(4): 195-225.
- 행정안전부. 2008. 10. 『2007년도 지방공기업 경영평가 결과 요약보고서』.
- 행정안전부. 2009a. 지방공기업 선진화 추진방안.
- 행정안전부. 2009. 3. 「2009년 지방공기업 경영평가편람」.
- 행정안전부 회계공기업과. 2009. 9. 「지방공기업 설립·운영기준(안)」.
- 행정안전부 회계공기업과. 2009. 10. 『2008년도 지방공기업 경영평가 결과 종합보고서』.
- 행정안전부 회계공기업과. 2011. 1. 「지방공기업 인사운영 기준(안)」.
- 행정안전부. 2010a. 『2010~2011년 지방공기업 경영평가편람』.
- 행정안전부. 2010b. 『2009년도 지방공기업 경영평가결과 종합보고서』.
- 행정안전부. 2010c. 2009년도 지방공기업 결산 및 경영분석.
- 행정안전부. 2011. 5. 지방공기업 선진화 성과와 과제. '지방공기업 선진화 워크숍'(2011. 5. 4) 발표자료.

- 행정안전부. 2011. 7. 「2012년도 지방공기업 예산편성기준」.
- 행정안전부. 2011a. 「지방공기업 현황: 지방직영기업」.
- 행정안전부. 2011b. 「지방공기업 현황: 지방공사·공단」.
- 행정안전부. 2011c. 2010년도 지방공기업 결산 및 경영분석.
- 행정안전부. 2011d. 「2010년도 지방공기업 경영평가 결과 종합보고서」.
- 행정안전부. 2011e. 『2012년(2011년 보완포함) 지방공기업 경영평가편람』 .
- 행정자치부. 2007. 10. 「지방공기업법 해설」.
- Bruijn, de Hans. 2007. *Managing Performance in the Public Sector*.  
Routledge. New York.
- Crewson, Philip E. 1997. Public-service motivation : Building empirical evidence of incidence and effect, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7(4): 499-518.
- Houston, David J. 2000. Public-service motivation: A multivariate test. *Journal of Administration Research and Theory*, 10(4): 713-727.
- Kelman, Steven J. 2002. Contracting. in Lester M. Salamon ed. *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford: Oxford University Press
- Murphy, R. Kevin. & Cleveland, N. Jeanette. 1995. *Understanding Performance Appraisal - Social, Organizational and Goal-based Perspectives*. Sage Publications.
- OECD. 1997. In Search of Results : Performance Management Practices - Key Performance Management Questions.
- OECD. 2005. Paying for Performance : Policies for Government Employees.
- Overman, E. Sam. & Loraine, Donna T. 1994. Information for Control: Another Management Proverb?. *Public Administration Review*, 54(2).
- Van Thiel, S. & Leeuw. F.W. 2002. The Performance Paradox in the Public Sector. *Public Performance & Management Review*, 25(3).

## 별 첨.

# 「지방공기업법」 개정안

## 1. 「지방공기업법」 개정법률안의 주요내용

### 1) 제안이유

- 기업이 민주적 운영에 이바지함을 목적에 추가하고, 영리성보다는 공공복리 증진 우선원칙, 민주적이고 주민참여 원칙, 급부예의 접근성 보장 원칙을 운영의 기본원칙에 추가하고 민간경제를 위축시켜서는 안된다는 원칙은 삭제하여 지방공기업의 공공적 성격을 명확하게 하고, 민주적 운영의 원칙을 확고히 함.
- 당연적용사업으로 대중교통요금 정산 및 배분사업, 청소위생사업, 집단에너지 및 신재생에너지사업을 추가하고, 임의적용사업으로 주차장 사업, 문화예술사업, 공원사업을 추가하여 수익성 위주의 사업을 지양하며, 지방공기업의 공공적 역할 강화할 수 있도록 함.
- 임원추천위원회 구성과 이사회 구성, 사장 선임에 지역 주민, 노동계 등 이해관계자의 참여와 절차적 투명성을 제고하였으며, 퇴임관료의 낙하산 인사관행을 근절할 계기를 마련함.
- 유명무실했던 지방공기업정책위원회의 기능을 강화하고 지방공기업 경영평가를 운영평가로 전환하는 동시에 운영평가에 공공성지표 및 민주적 운영을 강화하며, 운영평가 및 후속 조치과정에 주민의 참여를 보장하도록 함.
- 지방공기업의 공익서비스 제공으로 발생하는 비용은 국가 또는 공익서비스를 요구한 자가 부담하도록 하여 지방공기업의 공익성과 재정건전성을 제고함.

## 2) 주요내용

### 가. 지방공기업의 목적, 운영의 기본원칙 개선(안 제1조, 제3조)

- (1) 민간영역 침해 우려 사업 배제는 민간기업이 효율성도 우월한 것으로 가정하고 있고, 공공성 문제를 간과하고 있으며, 공공성 제고와 민주적 운영을 담보할 수 있는 기본원칙이 입법상 부재한 실정임.
- (2) 지방공기업이 민주적 운영에 이바지함을 목적에 추가하고, 영리성보다는 공공복리 증진 우선원칙, 민주적이고 주민참여 원칙, 급부예의 접근성 보장 원칙을 운영의 기본원칙에 적시하고 민간경제를 위축시켜서는 아니 된다는 규정은 삭제함
- (3) 지방공기업의 공공적 성격을 명확하게 하고, 민주적 운영의 원칙을 확고히 함.

### 나. 지방공기업법의 적용범위를 확대함(안 제2조)

- (1) 지방공기업의 사업범위가 수익성 위주로 축소되어 왔으나, 이는 공공성을 추구해야 하는 지방공기업의 역할과 배치됨.
- (2) 당연적용사업으로 대중교통요금 정산 및 배분사업, 청소위생사업, 집단에너지 및 신재생에너지사업을 추가하고, 임의적용사업으로 주차장 사업, 문화예술사업, 공원사업을 추가하도록 함.
- (3) 수익성 위주의 사업을 지양하고, 당연적용 사업범위와 임의적용 사업범위를 확대하여 지방공기업의 공공적 역할을 강화할 수 있도록 함.

### 다. 업무상황 공시사항을 확대함(안 제46조)

- (1) 주민에 대한 지방공기업의 업무상황 공시사항이 부실하므로, 안 제46조 제 2항 제3호부터 9호를 신설하여, 임원추천위원회 구성 및 운영결과, 주민에 대한 보편적 서비스의 제공 정도, 사회적, 경제적 부가가치창출 효과 등 지방공기업 운영상황과 공공성 지표도 공시하도록 추가함.
- (2) 업무상황에 대한 투명한 정보공개와 주민의 적극적인 참여를 유도함.

### 라. 지방공기업 설립타당성 검토 절차 마련(안 제49조의 2 신설)

- (1) 지방공기업의 설립타당성 검토시 주민참여 및 통제가 부족하고 공공성 평가지표가 부재.
- (2) 시행령 제47조에 있던 설립타당성 검토 절차규정을 법률에 규정하고 타당성 검토항목으로 주민에 대한 보편적 서비스 제공 정도 등 공공성 지표를 추가하고, 심의위원회에 주민대표 참여, 주민공청회 절차를 신설함.
- (3) 설립과정에 주민의 참여 및 통제 강화, 지방공기업 설립시 공공성 검토 제고.

**마. 임원의 임면절차 개선(안 제58조, 제58조의 2, 제58조의 3)**

- (1) 임원추천위원회가 형식화되어 있고 이사회 구성에서 대표성과 민주성이 미흡한 실정임. 임원 구성에서 정실인사, 낙하산 인사에 대한 논란이 끊이지 않고 있으며, 사장에 대한 책임 추궁에 한계가 있음.
- (2) 사장에 대한 지방의회의 인사청문절차를 도입하고 주민과 지방의회는 사장의 임기중 해임과 연임에 대한 요구를 할 수 있고, 연임시에도 임원추천위원회의 심의를 거치도록 함. 비상임이사에 공익대표 또는 이용자단체 대표, 주민단체 대표, 노동조합의 추천을 받은 사람을 반드시 포함시키도록 하고 공직퇴임 후 1년이 지나지 않은 사람은 임원이 될 수 없도록 함. 사장과의 경영성과 계약에 공익서비스 증진, 민주적 운영, 사회적 책임에 관한 항목을 포함시키도록 함.
- (3) 임원추천위원회의 구성에 지역주민단체 및 노동계를 포함한 관련 직능단체가 추천한 외부인사가 3인이 되도록 하고, 당해 공사 구성원의 의견을 대변할 수 있는 사람도 1인이 포함되도록 함.
- (4) 임원추천위원회 구성과 이사회 구성, 사장 선임에 지역 주민, 노동계 등 이해관계자의 참여와 절차적 투명성을 제고하였으며, 퇴임관료의 낙하산 인사관행을 근절할 계기를 마련함.

**바. 지방공기업 운영평가제도 개선(안 제78조, 제78조의 2, 제78조의 3)**

- (1) 지방공기업에 대한 평가가 공공성 수행보다는 경영적 성과측정에 치중되어 있고, 평가기준에 공공성에 대한 고려는 소홀히 되고 있으며, 사후 조치에 있어서 주민의 참여절차가 미흡하고 운영평가가 처벌적 성격으로만 기능하

고 있음.

- (2) 유명무실했던 지방공기업정책위원회를 지방공기업 관련 주요 정책, 운영평가 등에 관한 사항을 심의·의결하는 기구로 하여 기능을 강화하고 그 구성 또한 지방공공서비스의 이용자, 생산자를 대표하는 인사가 참여하는 '이해관계자 참여형'으로 바뀌 행정안전부로부터의 독립성을 확보하도록 함.
- (3) 지방공기업 경영평가 명칭을 운영평가로 바꾸고, 지방공기업 운영평가의 기준으로 공공서비스의 증진, 그리고 민주적이고 자율적인 지방공기업 운영 실태와 사회적 책임 등의 사항에 관한 평가도 포함시키며, 지방공사 사장 및 지방공단 이사장에 대한 업무성과 평가를 폐지함.
- (4) 지방공기업정책위원회 위원장이 실시하는 경영진단 대상기업에 공공성, 공공서비스의 증진, 그리고 민주적이고 자율적인 운영과 사회적 책임에 상당한 문제가 발생한 지방공기업도 포함하도록 하며, 경영진단 결과 및 조치에 대하여 주민의 의견제시권을 보장하고 지방공기업을 폐지 또는 통합하는 경우 주민공청회를 개최하도록 함.

#### **사. 지방공기업운영위원회 설치규정 신설(안 제78조의 6 신설)**

- (1) 각 시·도별로 지방공기업의 주요 정책과 전반적인 운영 등에 시민들이 참여하여 논의하는 지방공기업운영위원회를 둘 수 있도록 함.

#### **아. 공익서비스 제공에 대한 국고지원 규정 신설(안 제79조 제2항 신설)**

- (1) 공익서비스 제공으로 인한 비용발생 문제를 지방공기업에 전가해 왔으나, 지방공기업의 공익서비스 제공 등으로 발생하는 비용은 국가 또는 공익서비스를 요구한 자가 부담하도록 국고지원 근거를 규정함으로써 지방공기업의 공익성과 재정건전성 제고, 국가부담을 명확히 함.

## 2. 「지방공기업법」 일부개정법률안

법률 제 호

### 지방공기업법 일부개정법률안

지방공기업법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제1장(제1조부터 제3조까지)을 다음과 같이 한다.

#### 제1장 총칙

제1조(목적) 이 법은 지방자치단체가 직접 설치·경영하거나, 법인을 설립하여 경영하는 기업의 운영에 필요한 사항을 정하여 지방자치의 발전과 주민복리의 증진 및 기업의 민주적인 운영에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(적용 범위) ① 이 법은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업(그에 부대되는 사업을 포함한다. 이하 같다) 중 제5조에 따라 지방자치단체가 직접 설치·경영하는 사업으로서 대통령령으로 정하는 기준 이상의 사업(이하 “지방직영기업”이라 한다)과 제3장 및 제4장에 따라 설립된 지방공사와 지방공단이 경영하는 사업에 대하여 각각 적용한다.

1. 수도사업(마을상수도사업은 제외한다)
2. 공업용수도사업
3. 궤도사업(도시철도사업을 포함한다)
4. 자동차운송사업 및 대중교통요금 정산과 배분사업
5. 지방도로사업(유료도로사업만 해당한다)
6. 하수도사업
7. 주택사업
8. 토지개발사업
9. 청소·위생사업



## 10. 집단에너지·신재생에너지사업

② 지방자치단체는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 지방직영기업, 지방공사 또는 지방공단이 경영하는 경우에는 조례로 정하는 바에 따라 이 법을 적용할 수 있다.

1. 주차장 사업
2. 문화예술사업(공연장, 극장을 포함한다.)
3. 공원사업
4. 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」에 따른 체육시설업
5. 「관광진흥법」에 따른 관광사업(여행업 및 카지노업은 제외한다)
6. 경상경비의 50퍼센트 이상을 경상수입으로 충당할 수 있는 다음 각목에 해당하는 사업

가. 민간인의 경영 참여가 어려운 사업으로서 주민복리의 증진에 이바지할 수 있고, 지역경제의 활성화나 지역개발의 촉진에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업

나. 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업 중 같은 항 각 호 외의 부분에 따라 대통령령으로 정하는 기준에 미달하는 사업

③ 지방자치단체의 장은 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업 중 같은 항 각 호 외의 부분에 따라 대통령령으로 정하는 기준에 미달하는 사업에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 제22조를 준용할 수 있다.

제3조(운영의 기본원칙) ① 지방직영기업, 지방공사 및 지방공단(이하 “지방공기업”이라 한다)은 기업의 경제성을 고려하되, 그 운영에 있어서 영리성보다는 공공복리의 증진을 우선하여야 한다.

② 지방자치단체는 지방공기업을 설치·설립 또는 경영할 때에 민주적이고 주민참여적인 방식으로 하여야 하며, 환경을 훼손시키지 아니하도록 노력하여야 한다.

③ 지방공기업의 급부는 신분, 계층, 성별, 나이 등을 이유로 주민을 차별하지 아니하며, 접근성이 보장되어야 하고 그 절차는 투명하고 민주적으로 진행되어야 한다.

## 제2장 지방직영기업

제2장 제2절(제7조)을 다음과 같이 한다.

### 제2절 조직

제7조(관리자) ① 지방자치단체는 지방직영기업의 업무를 관리·집행하게 하기 위하여 사업마다 관리자를 둔다. 다만, 조례로 정하는 바에 따라 성질이 같거나 유사한 둘 이상의 사업에 대하여는 관리자를 1명만 둘 수 있다.  
② 관리자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체의 공무원 또는 민간인 중에서 지방직영기업의 운영에 관하여 지식과 경험이 풍부한 사람으로 지방자치단체의 장이 임명하며, 임기제로 할 수 있다.

제2장 제3절(제22조)을 다음과 같이 한다.

### 제3절 재무

제22조(요금) ① 지방자치단체는 지방직영기업의 급부에 대하여 조례로 정하는 바에 따라 요금을 징수할 수 있다.  
② 제1항에 따른 요금은 주민이라면 누구나 그 급부에 접근할 수 있도록 적정하여야 하고, 지역 간 요금수준의 형평을 도모하여야 하며, 급부의 원가를 보상하면서 기업으로서 계속성을 유지할 수 있도록 결정되어야 한다.  
③ 제1항에 따른 요금의 산정방식은 사회적 취약계층을 포함한 주민의 접근성, 영업비용, 자본비용 등을 고려하여 대통령령으로 정한다.  
④ 요금의 징수에 관하여는 지방세 징수의 예에 따른다.

제2장 제5절(제46조)을 다음과 같이 한다.

### 제5절 보칙

제46조(업무 상황의 공표 등) ① 관리자는 조례로 정하는 바에 따라 사업연도마다 두 번 이상 지방직영기업의 업무 상황을 설명하는 서류를 지방자치

단체의 장에게 제출하여야 한다. 이 경우 지방자치단체의 장은 지체 없이 이를 공표하여야 한다.

② 관리자는 다음 각호의 사항을 대통령령으로 정하는 바에 따라 지역주민에게 공시하여야 한다.

1. 결산서와 재무제표
  2. 연도별 경영목표 및 경영실적 평가 결과
  3. 임원추천위원회의 구성 및 운영 결과
  4. 지방자치단체장의 업무지시사항
  5. 사채발행한도 초과에 따른 행정안전부장관 승인사항
  6. 지방자치단체의 재정지원 현황
  7. 지방공기업의 요금 현황(최근 5년간 요금인상률 추이, 현행 요금체계, 요금산정기준 등)
  8. 주민에 대한 보편적 서비스 제공 정도
  9. 사회적·경제적 부가가치 창출 효과
  10. 기타 경영 및 공공성 지표에 관한 중요 사항
- ③ 행정안전부장관은 제2항에 따라 각 지방직영기업이 공시하는 사항 중 주요 사항을 표준화하고 이를 통합하여 공시(이하 이 조에서 “통합공시”라 한다)할 수 있다. 이 때 제2항 1호 내지 8호의 사항이 포함되어야 한다.
- ④ 행정안전부장관은 통합공시를 하기 위하여 지방직영기업에 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있고, 지방직영기업은 특별한 사정이 없으면 요청에 따라야 한다.
- ⑤ 행정안전부장관은 지방직영기업이 제2항에 따른 경영공시 의무와 제4항에 따른 통합공시를 위한 자료제출 의무를 성실하게 이행하지 아니하거나, 거짓 사실을 공시하거나, 거짓 자료를 제출하였을 때에는 해당 지방자치단체의 장에게 그 사실을 알리고 거짓 사실 등을 시정하도록 요구할 수 있다.
- ⑥ 지방자치단체의 주민은 제2항과 제3항의 공시 내용에 대하여 지방자치단체장에게 의견을 제시할 수 있다.
- ⑦ 통합공시의 기준과 방법 등에 관하여 그 밖의 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제3장의 장 번호 및 제목을 다음과 같이 한다.

### 제3장 지방공사

제3장 제1절(제49조, 제49조의 2, 제56조)을 다음과 같이 한다.

#### 제1절 설립

제49조(설립) ① 지방자치단체는 제2조에 따른 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 경우에는 지방공사(이하 “공사” 라 한다)를 설립할 수 있다. 다만, 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다)은 공사를 설립하기 전에 관할 시·도지사 와 협의하여야 한다.

② 지방자치단체는 공사를 설립하는 경우 그 설립, 업무 및 운영에 관한 기본적인 사항을 조례로 정하여야 한다.

제49조의 2를 신설한다.

제49조의2(설립타당성 검토 등) ① 지방자치단체가 제49조에 따라 지방공사(이하 “공사” 라 한다)를 설립하고자 하는 때에는 사전에 전문기관의 타당성 검토를 거쳐야 한다.

② 제1항의 규정에 의한 전문기관은 다음 각호의 요건을 갖추어야 한다.

1. 공기업에 대한 사업타당성 검토를 정관상 주요사업으로 규정하고 있을 것
2. 사업타당성 검토 업무에 3년 이상 종사한 경력을 가진 사람 5명 이상과 5년 이상 종사한 경력을 가진 사람 2명 이상을 보유하고 있을 것
3. 최근 3년 이내에 공기업 또는 지방재정관련 연구용역실적이 있을 것

③ 제1항의 규정에 의한 전문기관은 그 지방자치단체가 운영비의 전부 또는 일부를 지원하거나 자본금 또는 재산의 4분의 1 이상을 출자 또는 출연한 기관이 아니어야 한다.

④ 제1항의 규정에 의한 타당성 검토에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 하며, 이에 따른 세부절차 및 검토기준은 행정안전부장관이 정한다.

1. 사업의 적정성 여부
2. 사업별 수지분석

3. 조직 및 인력의 수요판단
  4. 주민의 복리증진에 미치는 영향
  5. 지역경제와 지방재정에 미치는 영향
  6. 주민에 대한 보편적 서비스 제공 정도
  7. 사회적·경제적 부가가치 창출 효과
- ⑤ 지방자치단체의 장은 예산에 관한 조례 등에서 정한 주민대표기구 등에서 추천한 자, 지방의회의원·관계전문가 및 당해지방자치단체의 관계공무원 등으로 심의위원회를 구성하여 제1항의 규정에 의한 전문기관의 타당성 검토결과를 기초로 공사의 설립 여부를 심의하여야 한다.
- ⑥ 제5항의 규정에 의한 심의위원회의 구성과 운영에 관하여 필요한 사항은 당해지방자치단체의 장이 정하되, 심의위원회 위원 중 3분의 2 이상은 민간위원으로 위촉하여야 하며 민간위원 중 2분의 1 이상은 예산에 관한 조례 등에서 정한 주민대표기구 등에서 추천한 자로 위촉하여야 한다.
- ⑦ 지방자치단체가 지방공사를 설립 및 통합하는 경우에는 주민공청회를 개최하여야 하며 공청회에 관하여는 행정절차법 제38조, 제38조의2, 제38조의3, 제39조 및 제39조의2의 규정을 준용한다.

제56조(정관) ① 공사의 정관에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 목적
2. 명칭
3. 사무소의 소재지
4. 사업에 관한 사항
5. 임직원에 관한 사항
6. 이사회에 관한 사항
7. 재무회계에 관한 사항
8. 공고에 관한 사항
9. 자본금에 관한 사항
10. 사채 발행에 관한 사항
11. 이용자위원회에 관한 사항
12. 정관 변경에 관한 사항

13. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

② 제53조제2항에 따른 공사의 정관에는 제1항 각 호의 사항 외에 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 주식 발행에 관한 사항
2. 주주총회에 관한 사항

③ 공사는 정관을 변경하려는 경우 지방자치단체의 장의 인가를 받아야 한다. 다만, 제50조제1항에 따라 설립된 공사의 경우에는 지방자치단체 간의 규약으로 정하는 바에 따른다.

제3장 제2절(제58조, 제58조의2, 제58조의 3, 제61조, 제63조의 3)을 다음과 같이 한다.

#### 제2절 임원 및 직원

제58조(임원의 임면 등) ① 공사의 임원은 사장을 포함한 이사(상임이사와 비상임이사로 구분한다) 및 감사로 하며, 그 수는 정관으로 정하되, 사장을 포함한 상임이사의 정수는 이사 정수의 2분의 1 미만으로 한다.

② 사장과 감사는 제58조의3의 규정에 따른 임원추천위원회(이하 “임원추천위원회”라 한다)가 복수로 추천하는 지방공기업의 경영에 관한 전문적인 식견과 능력이 있는 사람 중에서 임명하되, 사장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방의회의 인사청문을 거쳐 지방자치단체의 장이 임면(任免)한다. 다만, 제50조제1항에 따라 설립된 공사의 경우에는 지방자치단체 간의 규약으로 정하는 바에 따른다.

③ 지방자치단체의 장은 사장의 경영성과, 그 지역 주민 또는 지방의회의 요구에 따라 임기 중에 해임하거나 임기가 끝나더라도 연임시킬 수 있다. 이 경우 사장의 경영성과는 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다. 다만, 사장을 연임시키려는 경우에는 임원추천위원회의 심의를 거쳐야 한다.

1. 제58조의2에 따른 경영성과계약의 이행실적
2. 제78조제1항 및 제2항에 따른 운영평가의 결과

④ 제3항에 따른 사장의 연임 또는 해임의 기준 및 그 지역 주민 또는 지방의회의 요구 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

⑤ 이사는 임원추천위원회가 추천한 사람 중에서 임명하되, 상임이사는 사장이 임면하고 비상임이사는 지방자치단체의 장이 임면한다. 다만, 비상임이사는 공익대표 또는 당해 지방공기업이 제공하는 공공서비스의 이용자단체 대표, 지역주민단체 대표 및 당해 공사 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합(근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수를 대표하는 자를 말한다.)의 추천을 받은 사람을 반드시 포함시켜야 한다. 이 경우 이사의 임면에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

⑥ 임원추천위원회는 임원후보자를 추천하려는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 후보자를 공개모집하여야 한다. 다만, 공직에서 퇴임한지 1년 이내의 퇴직 공무원은 공개모집 절차에 응할 수 없다.

제58조의2(사장과 경영성과계약) ① 지방자치단체의 장은 사장을 임명하는 경우 사장과 경영성과계약을 체결하여야 한다.

② 제1항에 따른 경영성과계약에는 임기 중 사장이 수행하여야 할 경영목표, 공익서비스의 증진, 민주적이고 자율적인 공사 운영 및 사회적 책임, 권한과 성과에 따른 보상 및 책임이 포함되어야 한다.

③ 제1항과 제2항에 따른 경영성과계약의 방법 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 행정안전부령으로 정한다.

제58조의 3(임원추천위원회의 구성과 운영) ① 제58조제2항 및 제5항, 제6항에 따라 공사의 임원 후보자를 추천하고, 제58조 제3항에 따른 사장 연임을 심의하기 위하여 공사에 임원추천위원회(이하 "추천위원회"라 한다)를 둔다.

② 추천위원회는 그 지방자치단체의 장이 추천하는 인사 1인, 그 공사의 비상임이사가 선임한 인사 3인과 지역주민단체 및 노동계를 포함한 관련 직능단체가 추천하여 선임한 외부인사 3인으로 구성한다. 다만, 공사를 설립하는 때에는 그 지방자치단체의 장이 추천하는 인사 3인과 지역주민단체 및 노동계를 포함한 관련 직능단체가 추천하여 선임한 외부인사 4인으로 구성한다.

③ 추천위원회의 위원은 법조계·경제계·언론계·학계 및 노동계 등 다양한 분야에서 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 선임하여야 한다. 다만, 당해 공사 근로자의 의견을 대변할 수 있는 사람 1명이 포함되어야 한다.

- ④ 공사의 임·직원(비상임이사를 제외한다) 및 그 지방자치단체의 공무원(지방의회의원을 포함한다)은 추천위원회의 위원이 될 수 없다.
- ⑤ 추천위원회의 위원장은 위원 중에서 호선하며, 위원장은 추천위원회를 대표하고 회의를 주재한다.
- ⑥ 추천위원회는 복수의 임원후보자를 추천하는 경우 순위를 두어 추천하여야 한다.
- ⑦ 추천위원회의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제61조(임직원의 겸직 제한) 공사의 임원 및 직원은 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 직무 외에 영리를 목적으로 하는 업무에 종사하지 못하며, 임원은 지방자치단체의 장의 허가 없이, 직원은 사장의 허가 없이 다른 직무를 겸할 수 없다. 다만, 상근(常勤)이 아닌 임원은 그러하지 아니하다.

제63조의3(임원의 보수) 공사의 임원의 보수기준은 공사의 경영성과가 반영될 수 있도록 하여야 한다.

제4장(제76조에서 제77조의10까지)을 다음과 같이 한다.

#### 제4장 지방공단

제76조(설립·운영) ① 지방자치단체는 제2조의 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 경우에는 지방공단(이하 "공단"이라 한다)을 설립할 수 있다.

② 공단의 설립·운영에 관하여는 제49조부터 제52조까지, 제53조제1항, 제56조제1항 및 제3항, 제57조, 제58조, 제58조의2, 제58조의3, 제59조부터 제63조까지, 제63조의2부터 제63조의4까지, 제64조, 제64조의2, 제65조, 제65조의2, 제66조, 제66조의2, 제68조, 제69조, 제71조, 제71조의2부터 제71조의4까지, 제72조부터 제74조까지, 제75조의2부터 제75조의4까지의 규정을 준용한다. 이 경우 "공사"는 "공단"으로, "사장"은 "이사장"으로, "사채"는 "공단체"로 본다.

제77조의3(설립) ① 지방자치단체는 제2조제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는



사업을 효율적으로 수행하기 위하여 자본금 또는 재산의 2분의 1 미만을 출자 또는 출연하여 지방자치단체 외의 자(외국인 및 외국법인을 포함한다)와 공동으로 「상법」에 따른 주식회사(이하 "출자법인"이라 한다) 또는 「민법」에 따른 재단법인(이하 "출연법인"이라 한다)을 설립·운영할 수 있다.

② 제1항에 따라 지방자치단체가 출자·출연하는 비율을 산정할 때에 그 지방자치단체가 설립한 공사가 출자 또는 출연한 경우에는 그 지방자치단체가 출자 또는 출연한 것으로 본다.

③ 제1항에 따라 설립되는 출자법인 또는 출연법인은 지방자치단체 및 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조의 공공기관 이외의 자가 출자 또는 출연하는 비율이 2분의 1 이상이 되어야 한다.

제77조의4(대표자후보 추천위원회 등) ① 지방자치단체의 장은 지방자치단체가 자본금 또는 재산의 4분의 1 이상을 출자 또는 출연한 출자법인 또는 출연법인이 대표자를 선임하는 경우에 그 후보를 1인 이상 추천하여야 하며 이를 위해 지방자치단체에 대표자후보 추천위원회를 둔다.

② 대표자후보 추천위원회의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제77조의 5(주민대표 등의 이사회 참여) 출자법인 또는 출연법인은 공익대표 또는 당해 지방공기업이 제공하는 공공서비스의 이용자단체 대표, 지역주민단체 대표 및 당해 출자법인 또는 출연법인 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합(근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수를 대표하는 자를 말한다)의 추천을 받은 사람을 이사회에 이사에 반드시 포함시켜야 한다.

제77조의6(출자법인 등에 대한 지도 등) ① 지방자치단체의 장은 지방자치단체가 제77조의3에 따라 출자 또는 출연한 출자법인 또는 출연법인에 대하여 경영 상황에 관한 보고 및 서류의 제출을 요구하거나 그 지방자치단체의 출자 또는 출연과 관련된 업무, 회계 또는 재산에 대한 검사를 할 수 있으며, 경영 개선을 위하여 지도, 조언 또는 권고를 할 수 있다.

② 출자법인 또는 출연법인의 업무 상황의 공표 등에 관하여는 제46조를 준용한다. 이 경우 “관리자”는 “출자법인 또는 출연법인의 대표자”로 본다.

제77조의7(운영평가 및 지방의회 보고) ① 지방자치단체의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 출자법인 또는 출연법인에 대한 운영평가를 하고, 그 결과를 지방의회에 보고하며 필요한 조치를 마련하여야 한다.

② 제1항에 따른 운영평가에는 그 사업내용, 특성, 운영목표의 달성도와 업무의 능률성, 공공성, 공공서비스의 증진, 그리고 민주적이고 자율적인 운영 실태와 사회적 책임 등의 사항에 관한 평가가 포함되어야 한다.

제77조의8(사채 발행 및 상환 보증) 출자법인이 사채를 발행하거나 금융회사등으로부터 자금을 차입(외국차관을 포함한다)하는 경우 지방자치단체는 사채 및 차입의 상환을 보증할 수 있다. 이 경우 지방자치단체는 재해의 복구를 위한 경우를 제외하고는 해당 지방자치단체의 출자지분을 초과하여 보증할 수 없다.

제77조의9(출자법인의 해산 등) ① 출자법인의 경영이 부실하게 되어 자기 주식을 취득하여 소각하거나 지방자치단체가 다른 사람의 주식을 인수하여 해당 지방자치단체의 출자액이 자본금의 2분의 1을 초과하게 되었을 때에는 지방자치단체는 지체 없이 이를 지방공기업으로 전환하거나, 소유한 주식을 처분하거나 출자법인을 해산하는 등 필요한 조치를 마련하여야 한다.

② 제1항에서 지방자치단체가 출자법인을 지방공기업으로 전환시키고자 하는 경우 「상법」에 따른 청산 절차를 거치지 아니하여도 제49조, 제49조의2, 제50조에 따라 지방공기업으로 전환시킬 수 있다.

③ 지방자치단체의 장은 제77조의6, 제77조의7에 따른 검사 및 운영평가 결과 출자법인이 다음 각 호의 어느 하나에 해당된다고 인정하는 경우에는 주식의 양도, 해산 청구 등 필요한 조치를 할 수 있다.

1. 설립 후 3년이 지날 때까지 영업을 시작하지 못한 경우
2. 5년 이상 계속하여 당기 순손실이 발생한 경우
3. 특별한 사유 없이 2년 이상 계속하여 영업수입이 현저하게 감소한 경우

제77조의10(준용규정) 지방자치단체가 제77조의3에 따라 출자 또는 출연한 출자 법인 또는 출연법인에 관하여는 제49조의2, 제55조, 제64조, 제71조, 제75조의3 및 제75조의4를 준용한다.

제5장(제78조, 78조의 2, 제78조의 3, 제78조의 6, 제79조)을 다음과 같이 한다.

## 제5장 보칙

제78조(지방공기업정책위원회) ① 지방공기업 관련 주요 정책, 운영평가, 경영진단, 그 밖에 운영 개선에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 행정안전부장관 소속하에 지방공기업정책위원회(이하 “정책위원회”라 한다)를 둔다.

② 지방공기업정책위원회는 위원장 1명을 포함한 다음 각 호의 위원으로 구성하되, 위원장은 제4호의 위원 중에서 호선으로 선출한다.

1. 행정안전부장관이 지명하는 행정안전부차관 1명
2. 기획재정부장관이 지명하는 기획재정부차관 1명
3. 지방공기업에 관한 업무를 담당하는 3급 이상의 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 일반직공무원 1명
4. 지방공기업의 운영 개선과 지배구조에 관하여 학식과 경험이 풍부한 사람으로서 법조계·경제계·언론계·학계 및 노동계 등 다양한 분야를 대표하는 관련 직능단체가 추천한 사람 중에서 행정안전부장관이 위촉하는 12명

③ 지방공기업정책위원회의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제78조의 2(운영평가 및 지도) ① 지방공기업정책위원회 위원장은 제3조에 따른 지방공기업의 운영 기본원칙에 따라 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방공기업에 대한 운영평가를 하고, 그 결과에 따라 필요한 조치를 마련하여야 한다. 다만, 지방공기업정책위원회 위원장이 필요하다고 인정하는 경우에는 지방자치단체의 장으로 하여금 경영평가를 하게 할 수 있다.

② 제1항에 따른 운영평가에는 지방공기업의 지방공기업의 사업내용, 특성, 운영목

표의 달성도와 업무의 능률성, 공공성, 공공서비스의 증진, 그리고 민주적이고 자율적인 지방공기업 운영 실태와 사회적 책임 등의 사항에 관한 평가가 포함되어야 한다.

③ 행정안전부장관 또는 시·도지사는 지방공기업(시·도지사의 경우에는 시·군·자치구의 지방공기업으로 한정한다)의 효율적인 운영을 위하여 필요한 지도, 조언 또는 권고를 할 수 있다.

제78조의 3(부실 지방공기업에 대한 조치) ① 지방자치단체의 장은 제78조의 2 제1항 단서에 따라 운영평가를 하였을 때에는 그 평가가 끝난 후 1개월 이내에 운영평가보고서, 재무제표, 그 밖에 대통령령으로 정하는 서류를 지방공기업정책위원회 위원장에게 제출하여야 한다.

② 지방공기업정책위원회 위원장은 제78조의 2 제1항 본문에 따라 운영평가를 하거나 제1항에 따른 서류 등을 분석한 결과 특별한 대책이 필요하다고 인정되는 지방공기업으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지방공기업에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 따로 경영진단을 실시하고, 그 결과를 지체 없이 공개하여야 한다.

1. 3개 사업연도 이상 계속하여 당기 순손실이 발생한 지방공기업
2. 특별한 사유 없이 전년도에 비하여 영업수입이 현저하게 감소한 지방공기업
3. 경영 여건상 사업 규모의 축소, 법인의 청산 또는 민영화 등 경영구조 개편이 필요하다고 인정되는 지방공기업
4. 공공성, 공공서비스의 증진, 그리고 민주적이고 자율적인 지방공기업 운영과 사회적 책임에 상당한 문제가 발생한 지방공기업
5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 지방공기업

③ 지방공기업정책위원회 위원장은 제2항에 따른 경영진단의 결과 필요하다고 인정하는 경우에는 지방자치단체의 장, 공사의 사장 또는 공단의 이사장에게 해당 지방공기업의 임원의 해임, 조직의 개편 등 경영 개선을 위하여 필요한 조치를 명할 수 있다.

④ 지방자치단체의 주민은 제2항에 따른 경영진단의 결과 및 제3항에 따른 지방공기업정책위원회 위원장이 명하는 조치에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장, 공사의 사장 또는 공단의 이사장에게 의견을 제시할 수 있다.

⑤ 제3항에 따라 명을 받은 지방자치단체의 장, 공사의 사장 또는 공단의 이사장은 특별한 사유가 없으면 지체 없이 이에 따라야 한다.

⑥ 제5항에 따라 지방자치단체가 지방공사 또는 지방공단을 폐지 또는 통합하는 경우에는 주민공청회를 개최하여야 하며, 공청회에 관하여는 행정절차법 제38조, 제38조의 2, 제38조의 3, 제39조 및 제39조의 2의 규정을 준용한다.

제78조의 6(지방공기업운영위원회) ① 각 시·도는 지방공기업의 주요 정책과 전반적인 운영 등에 대해 논의할 수 있는 지방공기업운영위원회를 둘 수 있다.

③ 지방공기업운영위원회의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제79조(국고지원 등) ① 국가는 지방공기업의 원활한 경영을 위하여 필요한 경우에는 지방자치단체에 대하여 지방자치단체가 출자할 자본금이나 그 밖에 필요한 경비의 일부를 보조할 수 있다.

② 지방공기업의 공익서비스 제공으로 발생하는 비용은 대통령령이 정하는 바에 따라 국가 또는 당해 공익서비스를 직접 요구한 자가 부담하여야 한다.

#### 부칙

이 법은 공포한 날부터 시행한다.

### 3. 신·구조문 대비표

#### 신·구조문 대비표

현 행	개 정 안
<p style="text-align: center;">제1장 총칙</p> <p><b>제1조(목적)</b> 이 법은 지방자치단체가 직접 설치·경영하거나, 법인을 설립하여 경영하는 기업의 운영에 필요한 사항을 정하여 <u>그 경영을 합리화함으로써 지방자치의 발전과 주민복리의 증진에 이바지함을 목적으로 한다.</u></p> <p><b>제2조(적용 범위)</b> ① 이 법은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업(그에 부대되는 사업을 포함한다. 이하 같다) 중 제5조에 따라 지방자치단체가 직접 설치·경영하는 사업으로서 대통령령으로 정하는 기준 이상의 사업(이하 "지방직영기업"이라 한다)과 제3장 및 제4장에 따라 설립된 지방공사와 지방공단이 경영하는 사업에 대하여 각각 적용한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 수도사업(마을상수도사업은 제외한다)</li> <li>2. 공업용수도사업</li> <li>3. 궤도사업(도시철도사업을 포함한</li> </ol>	<p style="text-align: center;">제1장 총칙</p> <p><b>제1조(목적)</b> 이 법은 지방자치단체가 직접 설치·경영하거나, 법인을 설립하여 경영하는 기업의 운영에 필요한 사항을 정하여 <u>지방자치의 발전과 주민복리의 증진 및 기업의 민주적인 운영에 이바지함을 목적으로 한다.</u></p> <p><b>제2조(적용 범위)</b> ① 이 법은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업(그에 부대되는 사업을 포함한다. 이하 같다) 중 제5조에 따라 지방자치단체가 직접 설치·경영하는 사업으로서 대통령령으로 정하는 기준 이상의 사업(이하 "지방직영기업"이라 한다)과 제3장 및 제4장에 따라 설립된 지방공사와 지방공단이 경영하는 사업에 대하여 각각 적용한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 수도사업(마을상수도사업은 제외한다)</li> <li>2. 공업용수도사업</li> <li>3. 궤도사업(도시철도사업을 포함한</li> </ol>

다)

4. 자동차운송사업
5. 지방도로사업(유료도로사업만 해당한다)
6. 하수도사업
7. 주택사업
8. 토지개발사업

<신설>

<신설>

② 지방자치단체는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업 중 경상경비의 50퍼센트 이상을 경상수입으로 충당할 수 있는 사업을 지방직영기업, 지방공사 또는 지방공단이 경영하는 경우에는 조례로 정하는 바에 따라 이 법을 적용할 수 있다.

<1-3호 신설>

1. 민간인의 경영 참여가 어려운 사업으로서 주민복리의 증진에 이바지할 수 있고, 지역경제의 활성화나 지역개발의 촉진에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업
2. 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업 중 같은 항 각 호 외의 부분에 따라 대통령령으로 정하는 기준에 미달하는 사업

다)

4. 자동차운송사업 및 대중교통요금 정산과 배분사업
5. 지방도로사업(유료도로사업만 해당한다)
6. 하수도사업
7. 주택사업
8. 토지개발사업
9. 청소·위생사업
10. 집단에너지·신재생에너지사업

② 지방자치단체는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 지방직영기업, 지방공사 또는 지방공단이 경영하는 경우에는 조례로 정하는 바에 따라 이 법을 적용할 수 있다.

1. 주차장 사업
2. 문화예술사업(공연장, 극장을 포함한다.)
3. 공원사업
4. 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」에 따른 체육시설업
5. 「관광진흥법」에 따른 관광사업(여행업 및 카지노업은 제외한다)
6. 경상경비의 50퍼센트 이상을 경상수입으로 충당할 수 있는 다음 각 목에 해당하는 사업
  - 가. 민간인의 경영 참여가 어려운 사업으로서 주민복리의 증진

3. 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」에 따른 체육시설업

4. 「관광진흥법」에 따른 관광사업(여행업 및 카지노업은 제외한다)

③ (생략)

**제3조(경영의 기본원칙)** ① 지방직 영기업, 지방공사 및 지방공단(이하 "지방공기업"이라 한다)은 항상 기업의 경제성과 공공복리를 증대하도록 운영하여야 한다.

② 지방자치단체는 지방공기업을 설치·설립 또는 경영할 때에 민간 경제를 위축시키거나, 공정하고 자유로운 경제질서를 해치거나, 환경을 훼손시키지 아니하도록 노력하여야 한다.

<신 설>

에 이바지할 수 있고, 지역경제의 활성화나 지역개발의 촉진에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업

나. 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업 중 같은 항 각 호 외의 부분에 따라 대통령령으로 정하는 기준에 미달하는 사업

③ (현행과 같음)

**제3조(경영의 기본원칙)** ① 지방직 영기업, 지방공사 및 지방공단(이하 "지방공기업"이라 한다)은 기업의 경제성을 고려하되, 그 운영에 있어서 영리성보다는 공공복리의 증진을 우선하여야 한다.

② 지방자치단체는 지방공기업을 설치·설립 또는 경영할 때에 민주적이고 주민참여적인 방식으로 하여야 하며, 환경을 훼손시키지 아니하도록 노력하여야 한다.

③ 지방공기업의 급부는 신분, 계층, 성별, 나이 등을 이유로 주민을 차별하지 아니하며, 접근성이 보장되어야 하고 그 절차는 투명하고 민주적으로 진행되어야 한다.



## 제2장 지방직영기업

### 제2절 조직

#### 제7조(관리자) ① (생략)

② 관리자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체의 공무원으로서 지방직영기업의 경영에 관하여 지식과 경험이 풍부한 사람 중에서 지방자치단체의 장이 임명하며, 임기제로 할 수 있다.

### 제2절 재무

#### 제22조(요금) ① (생략)

② 제1항에 따른 요금은 적정하여야 하고, 지역 간 요금수준의 형평을 도모하여야 하며, 급부의 원가를 보상하면서 기업으로서 계속성을 유지할 수 있도록 결정되어야 한다.

③ 제1항에 따른 요금의 산정방식은 영업비용, 자본비용 등을 고려하여 대통령령으로 정한다.

## 제2장 지방직영기업

### 제2절 조직

#### 제7조(관리자) ① (현행과 같음)

② 관리자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체의 공무원 또는 민간인 중에서 지방직영기업의 운영에 관하여 지식과 경험이 풍부한 사람으로 지방자치단체의 장이 임명하며, 임기제로 할 수 있다.

### 제2절 재무

#### 제22조(요금) ① (현행과 같음)

② 제1항에 따른 요금은 주민이라면 누구나 그 급부에 접근할 수 있도록 적정하여야 하고, 지역 간 요금수준의 형평을 도모하여야 하며, 급부의 원가를 보상하면서 기업으로서 계속성을 유지할 수 있도록 결정되어야 한다.

③ 제1항에 따른 요금의 산정방식은 사회적 취약계층을 포함한 주민의 접근성, 영업비용, 자본비용 등을 고려하여 대통령령으로 정한다.

④ (생략)

제5절 보칙

제46조(업무 상황의 공표 등) ① (생략)

② 관리자는 결산서, 재무제표, 연도별 경영목표, 경영실적 평가 결과, 그 밖에 경영에 관한 중요 사항을 대통령령으로 정하는 바에 따라 지역주민에게 공시하여야 한다.

③ 행정안전부장관은 제2항에 따라 각

④ (현행과 같음)

제5절 보칙

제46조(업무 상황의 공표 등) ① (현행과 같음)

② 관리자는 다음 각호의 사항을 대통령령으로 정하는 바에 따라 지역주민에게 공시하여야 한다.

1. 결산서와 재무제표
2. 연도별 경영목표 및 경영실적 평가 결과
3. 임원추천위원회의 구성 및 운영 결과
4. 지방자치단체장의 업무지시사항
5. 사채발행한도 초과에 따른 행정안전부장관 승인사항
6. 지방자치단체의 재정지원 현황
7. 지방공기업의 요금 현황(최근 5년간 요금인상률 추이, 현행 요금체계, 요금산정기준 등)
8. 주민에 대한 보편적 서비스 제공 정도
9. 사회적·경제적 부가가치 창출 효과
10. 기타 경영 및 공공성 지표에 관한 중요 사항

③ 행정안전부장관은 제2항에 따라

지방직영기업이 공시하는 사항 중 주요 사항을 표준화하고 이를 통합하여 공시(이하 이 조에서 "통합공시"라 한다)할 수 있다.

④ (생략)

⑤ (생략)

<신설>

⑥ 통합공시의 기준과 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

### 제3장 지방공사

#### 제1절 설립

제49조(설립) ① (생략)

② (생략)

③ 지방자치단체는 공사를 설립하는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 주민복지 및 지역경제에 미치는 효과, 사업성 등 지방공기업으로서의 타당성을 미리 검토하여야 한다.

각 지방직영기업이 공시하는 사항을 표준화하고 이를 통합하여 공시(이하 이 조에서 "통합공시"라 한다)할 수 있다.

④ (현행과 같음)

⑤ (현행과 같음)

⑥ 지방자치단체의 주민은 제2항과 제3항의 공시 내용에 대하여 지방자치단체장에게 의견을 제시할 수 있다.

⑦ 통합공시의 기준과 방법 등에 관하여 그 밖의 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

### 제3장 지방공사

#### 제1절 설립

제49조(설립) ① (현행과 같음)

② (현행과 같음)

<삭제>

<신 설>

제49조의2(설립타당성 검토 등) ① 지

방자치단체가 제49조에 따라 지방공사(이하 "공사"라 한다)를 설립하고자 하는 때에는 사전에 전문기관의 타당성 검토를 거쳐야 한다.

② 제1항의 규정에 의한 전문기관은 다음 각호의 요건을 갖추어야 한다.

1. 공기업에 대한 사업타당성 검토를 정관상 주요사업으로 규정하고 있을 것
2. 사업타당성 검토 업무에 3년 이상 종사한 경력을 가진 사람 5명 이상과 5년 이상 종사한 경력을 가진 사람 2명 이상을 보유하고 있을 것

③ 제1항의 규정에 의한 전문기관은 그 지방자치단체가 운영비의 전부 또는 일부를 지원하거나 자본금 또는 재산의 4분의 1 이상을 출자 또는 출연한 기관이 아니어야 한다.

④ 제1항의 규정에 의한 타당성 검토에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 하며, 이에 따른 세부절차 및 검토기준은 행정안전부장관이 정한다.

1. 사업의 적정성 여부
2. 사업별 수지분석
3. 조직 및 인력의 수요판단
4. 주민의 복리증진에 미치는 영향

5. 지역경제와 지방재정에 미치는 영향

6. 주민에 대한 보편적 서비스 제공 정도

7. 사회적·경제적 부가가치 창출 효과

⑤ 지방자치단체의 장은 예산에 관한 조례 등에서 정한 주민대표기구 등에서 추천한 자, 지방의회의원·관계전문가 및 당해지방자치단체의 관계공무원 등으로 심의위원회를 구성하여 제1항의 규정에 의한 전문기관의 타당성 검토결과를 기초로 공사의 설립 여부를 심의하여야 한다.

⑥ 제5항의 규정에 의한 심의위원회의 구성과 운영에 관하여 필요한 사항은 당해지방자치단체의 장이 정하되, 심의위원회 위원 중 3분의 2 이상은 민간위원으로 위촉하여야 하며 민간위원 중 2분의 1 이상은 예산에 관한 조례 등에서 정한 주민대표기구 등에서 추천한 자로 위촉하여야 한다.

⑦ 지방자치단체가 지방공사를 설립 및 통합하는 경우에는 주민공청회를 개최하여야 하며 공청회에 관하여는 행정절차법 제38조, 제38조의2, 제38조의3, 제39조 및 제39조의2의 규정

**제56조(정관)** ① 공사의 정관에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1.~ 10. (생략)

11. 정관 변경에 관한 사항

12. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

② (생략)

③ (생략)

#### 제2절 임원 및 직원

**제58조(임원의 임면 등)** ① 공사의 임원은 사장을 포함한 이사(상임이사와 비상임이사로 구분한다) 및 감사로 하며, 그 수는 정관으로 정한다.

② 사장과 감사는 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방공기업의 경영에 관한 전문적인 식견과 능력이 있는 사람 중에서 지방자치단체의 장이 임면(任免)한다. 다만, 제50조제1항에 따라 설립된 공사의 경우에는 지방자치단체 간의 규약으로 정하는 바에 따른다.

을 준용한다.

**제56조(정관)** ① 공사의 정관에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1.~ 10. (현행과 같음)

11. 이용자위원회에 관한 사항

12. 정관 변경에 관한 사항

13. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

② (현행과 같음)

③ (현행과 같음)

#### 제2절 임원 및 직원

**제58조(임원의 임면 등)** ① 공사의 임원은 사장을 포함한 이사(상임이사와 비상임이사로 구분한다) 및 감사로 하며, 그 수는 정관으로 정하되, 사장을 포함한 상임이사의 정수는 이사 정수의 2분의 1 미만으로 한다.

② 사장과 감사는 제58조의3의 규정에 따른 임원추천위원회(이하 "임원추천위원회"라 한다)가 복수로 추천하는 지방공기업의 경영에 관한 전문적인 식견과 능력이 있는 사람 중에서 임명하되, 사장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방의회의 인사청문을 거쳐 지방자치단체의 장이 임면(任免)한다. 다만, 제50조제1항에 따

③ 지방자치단체의 장은 제2항에 따라 사장과 감사(조례 또는 정관으로 정하는 바에 따라 당연히 감사로 선임되는 사람은 제외한다)를 임명할 경우 대통령령으로 정하는 임원추천위원회(이하 이 조에서 "임원추천위원회"라 한다)가 추천한 사람 중에서 임명하여야 한다. 다만, 제4항에 따라 사장을 연임시키려는 경우에는 임원추천위원회의 심의를 거쳐야 한다.

④ 지방자치단체의 장은 사장의 경영성과에 따라 임기 중에 해임하거나 임기가 끝나더라도 연임시킬 수 있다. 이 경우 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다.

1. 제58조의2에 따른 경영성과계약의 이행실적
2. 제78조제1항 및 제2항에 따른 경영평가의 결과
3. 제78조제3항에 따른 사장의 업무성과 평가 결과

라 설립된 공사의 경우에는 지방자치단체 간의 규약으로 정하는 바에 따른다.

<삭 제>

③ 지방자치단체의 장은 사장의 경영성과, 그 지역 주민 또는 지방의회의 요구에 따라 임기 중에 해임하거나 임기가 끝나더라도 연임시킬 수 있다. 이 경우 사장의 경영성과는 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다. 다만, 사장을 연임시키려는 경우에는 임원추천위원회의 심의를 거쳐야 한다.

1. 제58조의2에 따른 경영성과계약의 이행실적
2. 제78조제1항 및 제2항에 따른 운영평가의 결과
3. <삭 제>

⑤ 제4항에 따른 사장의 연임 또는 해임의 기준 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

⑥ 이사(조례 또는 정관으로 정하는 바에 따라 당연히 이사로 선임되는 사람은 제외한다)는 임원추천위원회가 추천한 사람 중에서 임명하되, 상임이사는 사장이 임면하고 비상임이사는 지방자치단체의 장이 임면한다. 이 경우 이사의 임면에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

⑦ 임원추천위원회는 임원후보자를 추천하려는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 후보자를 공개모집하여야 한다.

<단서 신설>

제58조의2(사장과의 경영성과계약) ①  
(생략)

④ 제3항에 따른 사장의 연임 또는 해임의 기준 및 그 지역 주민 또는 지방의회의 요구 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

⑤ 이사는 임원추천위원회가 추천한 사람 중에서 임명하되, 상임이사는 사장이 임면하고 비상임이사는 지방자치단체의 장이 임면한다. 다만, 비상임이사는 공익대표 또는 당해 지방공기업이 제공하는 공공서비스의 이용자단체 대표, 지역주민단체 대표 및 당해 공사 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합(근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수를 대표하는 자를 말한다.)의 추천을 받은 사람을 반드시 포함시켜야 한다. 이 경우 이사의 임면에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

⑥ 임원추천위원회는 임원후보자를 추천하려는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 후보자를 공개모집하여야 한다. 다만, 공직에서 퇴임한지 1년 이내의 퇴직 공무원은 공개모집 절차에 응할 수 없다.

제58조의2(사장과의 경영성과계약) ①  
(현행과 같음)



② 제1항에 따른 경영성과계약에는 임기 중 사장이 수행하여야 할 경영목표, 권한과 성과에 따른 보상 및 책임이 포함되어야 한다.

③ (생략)

<신 설>

② 제1항에 따른 경영성과계약에는 임기 중 사장이 수행하여야 할 경영목표, 공익서비스의 증진, 민주적이고 자율적인 공사 운영 및 사회적 책임, 권한과 성과에 따른 보상 및 책임이 포함되어야 한다.

③ (현행과 같음)

**제58조의3(임원추천위원회의 구성과**

**운영)** ① 제58조제2항 및 제5항, 제6항에 따라 공사의 임원 후보자를 추천하고, 제58조 제3항에 따른 사장 연임을 심의하기 위하여 공사에 임원추천위원회(이하 "추천위원회"라 한다)를 둔다.

② 추천위원회는 그 지방자치단체의 장이 추천하는 인사 1인, 그 공사의 비상임이사가 선임한 인사 3인과 지역주민단체 및 노동계를 포함한 관련 직능단체가 추천하여 선임한 외부인사 3인으로 구성한다. 다만, 공사를 설립하는 때에는 그 지방자치단체의 장이 추천하는 인사 3인과 지역주민단체 및 노동계를 포함한 관련 직능단체가 추천하여 선임한 외부인사 4인으로 구성한다.

③ 추천위원회의 위원은 법조계·경제계·언론계·학계 및 노동계 등 다

양한 분야에서 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 선임하여야 한다. 다만, 당해 공사 근로자의 의견을 대변할 수 있는 사람 1명이 포함되어야 한다.

④ 공사의 임·직원(비상임이사를 제외한다) 및 그 지방자치단체의 공무원(지방의회의원을 포함한다)은 추천위원회의 위원이 될 수 없다.

⑤ 추천위원회의 위원장은 위원 중에서 호선하며, 위원장은 추천위원회를 대표하고 회의를 주재한다.

⑥ 추천위원회는 복수의 임원후보자를 추천하는 경우 순위를 두어 추천하여야 한다.

⑦ 추천위원회의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

**제61조(임직원의 겸직 제한)** 공사의 임원 및 직원은 그 직무 외에 영리를 목적으로 하는 업무에 종사하지 못하며, 임원은 지방자치단체의 장의 허가 없이, 직원은 사장의 허가 없이 다른 직무를 겸할 수 없다. 다만, 상근(常勤)이 아닌 임원은 그러하지 아니하다.

**제63조의3(임직원의 보수)** 공사의 임직

**제61조(임직원의 겸직 제한)** 공사의 임원 및 직원은 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 직무 외에 영리를 목적으로 하는 업무에 종사하지 못하며, 임원은 지방자치단체의 장의 허가 없이, 직원은 사장의 허가 없이 다른 직무를 겸할 수 없다. 다만, 상근이 아닌 임원은 그러하지 아니하다.

**제63조의3(임원의 보수)** 공사의 임원의

원의 보수기준은 공사의 경영성과가 반영될 수 있도록 하여야 한다.

#### 제4장 지방공단

##### 제76조(설립·운영) ① (생략)

② 공단의 설립·운영에 관하여는 제49조부터 제52조까지, 제53조제1항, 제56조제1항 및 제3항, 제57조, 제58조, 제58조의2, 제59조부터 제63조까지, 제63조의2부터 제63조의4까지, 제64조, 제64조의2, 제65조, 제65조의2, 제66조, 제66조의2, 제68조, 제69조, 제71조, 제71조의2부터 제71조의4까지, 제72조부터 제74조까지, 제75조의2부터 제75조의4까지의 규정을 준용한다. 이 경우 "공사"는 "공단"으로, "사장"은 "이사장"으로, "사채"는 "공단채"로 본다.

##### 제77조의3(설립) ① (생략)

② 제1항에 따라 출자법인 또는 출연법인을 설립하는 경우(추가로 출자 또는 출연하는 경우를 포함한다)에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 주민복지 및 지역경제에 미치는 효과, 사업성, 출자·출연의 타당성 등을 미리 검토하여야 한다.

보수기준은 공사의 경영성과가 반영될 수 있도록 하여야 한다.

#### 제4장 지방공단

##### 제76조(설립·운영) ① (현행과 같음)

② 공단의 설립·운영에 관하여는 제49조부터 제52조까지, 제53조제1항, 제56조제1항 및 제3항, 제57조, 제58조, 제58조의2, 제58조의3, 제59조부터 제63조까지, 제63조의2부터 제63조의4까지, 제64조, 제64조의2, 제65조, 제65조의2, 제66조, 제66조의2, 제68조, 제69조, 제71조, 제71조의2부터 제71조의4까지, 제72조부터 제74조까지, 제75조의2부터 제75조의4까지의 규정을 준용한다. 이 경우 "공사"는 "공단"으로, "사장"은 "이사장"으로, "사채"는 "공단채"로 본다.

##### 제77조의3(설립) ① (현행과 같음)

<삭제>

③ (생략)

<신설>

<신설>

② (현행과 같음)

③ 제1항에 따라 설립되는 출자법인 또는 출연법인은 지방자치단체 및 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조의 공공기관 이외의 자가 출자 또는 출연하는 비율이 2분의 1 이상이 되어야 한다.

**제77조의4(대표자후보 추천위원회 등)**

① 지방자치단체의 장은 지방자치단체가 자본금 또는 재산의 4분의 1 이상을 출자 또는 출연한 출자법인 또는 출연법인이 대표자를 선임하는 경우에 그 후보를 1인 이상 추천하여야 하며 이를 위해 지방자치단체에 대표자후보 추천위원회를 둔다.

② 대표자후보 추천위원회의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

**제77조의 5(주민대표 등의 이사회 참여)**

출자법인 또는 출연법인은 공익대표 또는 당해 지방공기업이 제공하는 공공서비스의 이용자단체 대표, 지역주민단체 대표 및 당해 출자법인 또는 출연법인 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합(근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우

제77조의4(출자법인 등에 대한 지도 등) 지방자치단체의 장은 지방자치단체가 자본금 또는 재산의 4분의 1 이상을 출자 또는 출연한 출자법인 또는 출연법인에 대하여 경영 상황에 관한 보고 및 서류의 제출을 요구하거나 그 지방자치단체의 출자 또는 출연과 관련된 업무, 회계 또는 재산에 대한 검사를 할 수 있으며, 경영 개선을 위하여 지도, 조언 또는 권고를 할 수 있다.

<신 설>

<신 설>

에는 근로자의 과반수를 대표하는 자를 말한다)의 추천을 받은 사람을 이사회에 이사에 반드시 포함시켜야 한다.

제77조의6(출자법인 등에 대한 지도 등) ① 지방자치단체의 장은 지방자치단체가 제77조의3에 따라 출자 또는 출연한 출자법인 또는 출연법인에 대하여 경영 상황에 관한 보고 및 서류의 제출을 요구하거나 그 지방자치단체의 출자 또는 출연과 관련된 업무, 회계 또는 재산에 대한 검사를 할 수 있으며, 경영 개선을 위하여 지도, 조언 또는 권고를 할 수 있다.

② 출자법인 또는 출연법인의 업무 상황의 공표 등에 관하여는 제46조를 준용한다. 이 경우 “관리자”는 “출자법인 또는 출연법인의 대표자”로 본다.

제77조의7(운영평가 및 지방의회 보고) ① 지방자치단체의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 출자법인 또는 출연법인에 대한 운영평가를 하고, 그 결과를 지방의회에 보고하며 필요한 조치를 마련하여야 한다.

② 제1항에 따른 운영평가에는 그

사업내용, 특성, 운영목표의 달성도와 업무의 능률성, 공공성, 공공서비스의 증진, 그리고 민주적이고 자율적인 운영 실태와 사회적 책임 등의 사항에 관한 평가가 포함되어야 한다.

**제77조의5(사채 발행 및 상환 보증)**

출자법인이 사채를 발행하거나 금융회사등으로부터 자금을 차입(외국차관을 포함한다)하는 경우 지방자치단체는 사채 및 차입의 상환을 보증할 수 있다. 이 경우 지방자치단체는 재해의 복구를 위한 경우 또는 그 밖에 대통령령으로 정하는 사유가 있는 경우를 제외하고는 해당 지방자치단체의 출자지분을 초과하여 보증할 수 없다.

**제77조의6(출자법인의 해산 등) ①**

출자법인의 경영이 부실하게 되어 자기 주식을 취득하여 소각하거나 지방자치단체가 다른 사람의 주식을 인수하여 해당 지방자치단체의 출자액이 자본금의 2분의 1을 초과하게 되었을 때에는 지방자치단체는 지체 없이 소유한 주식을 처분하거나 출자법인을 해산하는 등 필요한 조치를 마련하여야 한다.

**제77조의8(사채 발행 및 상환 보증)**

출자법인이 사채를 발행하거나 금융회사등으로부터 자금을 차입(외국차관을 포함한다)하는 경우 지방자치단체는 사채 및 차입의 상환을 보증할 수 있다. 이 경우 지방자치단체는 재해의 복구를 위한 경우를 제외하고는 해당 지방자치단체의 출자지분을 초과하여 보증할 수 없다.

**제77조의9(출자법인의 해산 등) ①**

출자법인의 경영이 부실하게 되어 자기 주식을 취득하여 소각하거나 지방자치단체가 다른 사람의 주식을 인수하여 해당 지방자치단체의 출자액이 자본금의 2분의 1을 초과하게 되었을 때에는 지방자치단체는 지체 없이 이를 지방공기업으로 전환하거나, 소유한 주식을 처분하거나 출자법인을 해산하는 등 필요한 조치를 마련하여야 한다.

<신 설>

② 지방자치단체의 장은 제77조의4에 따른 검사 결과 출자법인이 다음 각 호의 어느 하나에 해당된다고 인정하는 경우에는 주식의 양도, 해산 청구 등 필요한 조치를 할 수 있다.

1. - 3. (생략)

제77조의7(준용규정) 지방자치단체가 자본금 또는 재산의 4분의 1 이상을 출자 또는 출연한 출자법인 또는 출연법인에 관하여는 제55조, 제64조, 제71조, 제75조의3 및 제75조의4를 준용한다.

제5장 보칙

제78조의4(지방공기업정책위원회) ① 행정안전부장관은 지방공기업 관련 주요 정책, 경영평가, 경영진단, 그 밖에 경영 개선에 관한 사항을 심의하기 위하여 관계 전문가로 구성된 지방

② 제1항에서 지방자치단체가 출자 법인을 지방공기업으로 전환시키고자 하는 경우 「상법」에 따른 청산 절차를 거치지 아니하여도 제49조, 제49조의2, 제50조에 따라 지방공기업으로 전환시킬 수 있다.

③ 지방자치단체의 장은 제77조의6, 제77조의7에 따른 검사 및 운영평가 결과 출자법인이 다음 각 호의 어느 하나에 해당된다고 인정하는 경우에는 주식의 양도, 해산 청구 등 필요한 조치를 할 수 있다.

1. - 3. (현행과 같음)

제77조의10(준용규정) 지방자치단체가 제77조의3에 따라 출자 또는 출연한 출자법인 또는 출연법인에 관하여는 제49조의2, 제55조, 제64조, 제71조, 제75조의3 및 제75조의4를 준용한다.

제5장 보칙

제78조(지방공기업정책위원회) ① 지방공기업 관련 주요 정책, 운영평가, 경영진단, 그 밖에 운영 개선에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 행정안전부장관 소속하에 지방공기업정

공기업정책위원회를 운영한다.

② 지방공기업정책위원회는 위원장 1명을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성한다.

③ 지방공기업정책위원회의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제78조(경영평가 및 지도) ① 행정안전부장관은 제3조에 따른 지방공기업의 경영 기본원칙에 따라 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방공기업에 대한

책위원회(이하 “정책위원회”라 한다)를 둔다.

② 지방공기업정책위원회는 위원장 1명을 포함한 다음 각 호의 위원으로 구성하되, 위원장은 제4호의 위원 중에서 호선으로 선출한다.

1. 행정안전부장관이 지명하는 행정안전부차관 1명
2. 기획재정부장관이 지명하는 기획재정부차관 1명
3. 지방공기업에 관한 업무를 담당하는 3급 이상의 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 일반직공무원 1명
4. 지방공기업의 운영 개선과 지배구조에 관하여 학식과 경험이 풍부한 사람으로서 법조계·경제계·언론계·학계 및 노동계 등 다양한 분야를 대표하는 관련 직능단체가 추천한 사람 중에서 행정안전부장관이 위촉하는 12명

③ 지방공기업정책위원회의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제78조의 2(운영평가 및 지도) ① 지방공기업정책위원회 위원장은 제3조에 따른 지방공기업의 운영 기본원칙에 따라 대통령령으로 정하는 바에 따라



경영평가를 하고, 그 결과에 따라 필요한 조치를 마련하여야 한다. 다만, 행정안전부장관이 필요하다고 인정하는 경우에는 지방자치단체의 장으로 하여금 경영평가를 하게 할 수 있다.

② 제1항에 따른 경영평가에는 지방공기업의 경영목표의 달성도, 업무의 능률성, 공익성, 고객서비스 등에 관한 평가가 포함되어야 한다.

③ 행정안전부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 제1항 및 제2항에 따른 경영평가와는 별도로 사장에 대하여 업무성과 평가를 할 수 있다. 이 경우 공익성이 고려되어야 한다.

④ 행정안전부장관 또는 시·도지사는 지방공기업(시·도지사의 경우에는 시·군·자치구의 지방공기업으로 한정한다)의 효율적인 경영을 위하여 필요한 지도, 조언 또는 권고를 할 수 있다.

**제78조의2(부실 지방공기업에 대한 조치)** ① 지방자치단체의 장은 제78조제1항 단서에 따라 경영평가를 하였을

지방공기업에 대한 운영평가를 하고, 그 결과에 따라 필요한 조치를 마련하여야 한다. 다만, 지방공기업정책위원회 위원장이 필요하다고 인정하는 경우에는 지방자치단체의 장으로 하여금 경영평가를 하게 할 수 있다.

② 제1항에 따른 운영평가에는 지방공기업의 사업내용, 특성, 운영목표의 달성도와 업무의 능률성, 공공성, 공공서비스의 증진, 그리고 민주적이고 자율적인 지방공기업 운영 실태와 사회적 책임 등의 사항에 관한 평가가 포함되어야 한다.

<삭 제>

③ 행정안전부장관 또는 시·도지사는 지방공기업(시·도지사의 경우에는 시·군·자치구의 지방공기업으로 한정한다)의 효율적인 운영을 위하여 필요한 지도, 조언 또는 권고를 할 수 있다.

**제78조의 3(부실 지방공기업에 대한 조치)** ① 지방자치단체의 장은 제78조의 2 제1항 단서에 따라 운영평가를

때에는 그 평가가 끝난 후 1개월 이내에 경영평가보고서, 재무제표, 그 밖에 대통령령으로 정하는 서류를 행정안전부장관에게 제출하여야 한다.

② 행정안전부장관은 제78조 제1항 본문에 따라 경영평가를 하거나 제1항에 따른 서류 등을 분석한 결과 특별한 대책이 필요하다고 인정되는 지방공기업으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지방공기업에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 따로 경영진단을 실시하고, 그 결과를 공개할 수 있다.

1. 3개 사업연도 이상 계속하여 당기 순손실이 발생한 지방공기업
2. 특별한 사유 없이 전년도에 비하여 영업수입이 현저하게 감소한 지방공기업
3. 경영 여건상 사업 규모의 축소, 법인의 청산 또는 민영화 등 경영구조 개편이 필요하다고 인정되는 지방공기업

<신 설>

하였을 때에는 그 평가가 끝난 후 1개월 이내에 운영평가보고서, 재무제표, 그 밖에 대통령령으로 정하는 서류를 지방공기업정책위원회 위원장에게 제출하여야 한다.

② 지방공기업정책위원회 위원장은 제78조의 2 제1항 본문에 따라 운영평가를 하거나 제1항에 따른 서류 등을 분석한 결과 특별한 대책이 필요하다고 인정되는 지방공기업으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지방공기업에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 따로 경영진단을 실시하고, 그 결과를 지체없이 공개하여야 한다.

1. 3개 사업연도 이상 계속하여 당기 순손실이 발생한 지방공기업
2. 특별한 사유 없이 전년도에 비하여 영업수입이 현저하게 감소한 지방공기업
3. 경영 여건상 사업 규모의 축소, 법인의 청산 또는 민영화 등 경영구조 개편이 필요하다고 인정되는 지방공기업
4. 공공성, 공공서비스의 증진, 그리고 민주적이고 자율적인 지방공기업 운영과 사회적 책임에 상당한 문제가 발생한 지방공기업

4. 그 밖에 대통령령으로 정하는 지방  
공기업

③ 행정안전부장관은 제2항에 따른 경영진단의 결과 필요하다고 인정하는 경우에는 지방자치단체의 장, 공사의 사장 또는 공단의 이사장에게 해당 지방공기업의 임원의 해임, 조직의 개편 등 경영 개선을 위하여 필요한 조치를 명할 수 있다.

<신 설>

④ 제3항에 따라 명을 받은 지방자치단체의 장, 공사의 사장 또는 공단의 이사장은 특별한 사유가 없으면 지체 없이 이에 따라야 한다.

5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 지방공기업

③ 지방공기업정책위원회 위원장은 제2항에 따른 경영진단의 결과 필요하다고 인정하는 경우에는 지방자치단체의 장, 공사의 사장 또는 공단의 이사장에게 해당 지방공기업의 임원의 해임, 조직의 개편 등 경영 개선을 위하여 필요한 조치를 명할 수 있다.

④ 지방자치단체의 주민은 제2항에 따른 경영진단의 결과 및 제3항에 따라 지방공기업정책위원회 위원장이 명하는 조치에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장, 공사의 사장 또는 공단의 이사장에게 의견을 제시할 수 있다.

⑤ 제3항에 따라 명을 받은 지방자치단체의 장, 공사의 사장 또는 공단의 이사장은 특별한 사유가 없으면 지체 없이 이에 따라야 한다.

⑥ 제5항에 따라 지방자치단체가 지방공사 또는 지방공단을 폐지 또는 통합하는 경우에는 주민공청회를 개최하여야 하며, 공청회에 관하여는 행정절차법 제38조, 제38조의2, 제38조의3, 제39조 및 제39조의2의 규

<신 설>

제77조의7(준용규정) 지방자치단체가 자본금 또는 재산의 4분의 1 이상을 출자 또는 출연한 출자법인 또는 출연법인에 관하여는 제55조, 제64조, 제71조, 제75조의3 및 제75조의4를 준용한다.

제79조(국고지원) 국가는 지방공기업의 원활한 경영을 위하여 필요한 경우에는 지방자치단체에 대하여 지방자치단체가 출자할 자본금이나 그 밖에 필요한 경비의 일부를 보조할 수 있다.

<신 설>

정을 준용한다.

제78조의 6(지방공기업운영위원회) ①

각 시·도는 지방공기업의 주요 정책과 전반적인 운영 등에 대해 논의할 수 있는 지방공기업운영위원회를 둘 수 있다.

③ 지방공기업운영위원회의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제77조의7(준용규정) 지방자치단체가 출자 또는 출연한 출자법인 또는 출연법인에 관하여는 제55조, 제64조, 제71조, 제75조의3 및 제75조의4를 준용한다.

제79조(국고지원 등) ① 국가는 지방공기업의 원활한 경영을 위하여 필요한 경우에는 지방자치단체에 대하여 지방자치단체가 출자할 자본금이나 그 밖에 필요한 경비의 일부를 보조할 수 있다.

② 지방공기업의 공익서비스 제공으로 발생하는 비용은 대통령령이 정하는 바에 따라 국가 또는 당해 공익서비스를 직접 요구한 자가 부담하여야 한다.