

- 날짜: 2013년 7월 26일(금) • 전화: 02-832-4211~2 • 홈페이지: www.ppip.or.kr
• “「지방자치단체 출자·출연기관의 설립과 운영 등에 관한 법률」 제정(안) 입법예고에 대한 검토의견” (담당: 김 철)

「지방자치단체 출자·출연기관의 설립과 운영 등에 관한 법률」 제정(안) 입법예고에 대한 검토의견

〈 요약 〉

- 안전행정부가 공고한 「지방자치단체 출자·출연기관의 설립과 운영 등에 관한 법률」 제정(안)에 대한 반대하며, 충분한 의견수렴 후 입법화할 것을 촉구함
- 지방자치단체 출자·출연기관의 설립 및 운영에 관한 일반적인 사항을 안전행정부에서 규율하는 것은 문제가 있음
 - 안행부장관이 공고한 「지방자치단체 출자·출연기관의 설립과 운영 등에 관한 법률」 제정(안)(이하 “제정안”)은 안행부로부터 설립심사를 받고, 안행부가 운영기준과 절차를 제시하며, 해산에 관여하는 등 중앙정부에 의한 통제 강화에만 초점이 맞추어져 있음
 - 대신 각 광역자치단체에 지역주민, 이해관계자들, 그리고 관련 분야의 전문가들이 참여하는 출자·출연기관운영위원회를 구성·운영하도록 규정할 것을 제안
- 목적 조항에 지방자치의 발전에 기여해야 한다는 사항이 포함되고, 기관의 지배구조가 민주화되어야 한다는 내용이 포함되어야 함
- 설립 조항은 「지방공기업법」 제2조에 적시된 사업 분야와 겹치지 않는다면 그 밖의 다른 영역에서 일반적으로 출자·출연기관을 설립할 수 있도록 네거티브 규정으로 해야 함
- 제4조 설립심사 조항에서 주민의 대표인 지방의회, 주민들의 참여 및 아래로부터의 통제가 행해질 수 있도록 해야 함
 - 설립 심사 검토해야 할 사항들도 제정안에 언급된 경제성에 치우쳐서는 안 되

며, 공공성 및 주민의 편익 등이 포함되어야 함

- 제2절 임원 및 직원의 인사에서 임원의 임면 및 직무, 기관의 의결기관인 이사회에 대한 사항이 적시되어야 함
 - 임원 인사를 포함, 출자·출연기관 지배구조는 민주적 관리방식에 입각해야 함
 - 특히, 출자·출연기관의 장에 대한 해임 등의 인사조치는 경영실적 평가에 따른 경영진단 결과 필요한 경우에만 가능한 것으로 되어 있을 뿐, 여타의 경우에 기관장이 임기 중 해임될 수 있는 사유를 정하고 있지 않음
- 성과계약서 조항은 삭제되어야 함
 - 기관장의 업무가 지나치게 경영효율성 편향적으로 규정되어 있으며, 기관 고유의 설립목적 및 공공성 제고에 얼마나 노력했는지 여부가 판단해야 함
 - 성과계약서 작성 여부를 법에 규정하여 중앙 정부가 강제하는 것은 지방자치의 독립성과 자율성을 침해함
- 출자·출연기관의 경영실적평가를 운영평가로 바꾸어야 함
 - 공공성 강화, 운영의 합리성 증대 및 서비스의 질 향상을 위하여 출자·출연기관의 운영에 대해 평가하도록 함
 - 경영진단의 경우도 운영진단으로 바꾸고, '공공성, 공공서비스의 증진, 그리고 민주적이고 자율적인 기관 운영과 사회적 책임에 현저하게 문제가 발생한 경우'에도 진단을 실시하도록 하여 수익성 위주의 운영을 방지하도록 해야 함
 - 진단 결과에 대해 주민 의견을 제시할 수 있도록 할 필요가 있음

「지방자치단체 출자·출연기관의 설립과 운영 등에 관한 법률」 제정(안) 입법예고에 대한 검토의견

김 철 (사회공공연구소 연구위원)

1. 서 론

지난 6월 17일 안전행정부장관은 「지방자치단체 출자·출연기관의 설립과 운영 등에 관한 법률」의 제정취지와 주요내용을 입법예고하였다. 제정이유에서도 적시되어 있는 것처럼, 감사원에서도 지방자치단체 출연기관들에 적용할 구체적인 채용절차를 마련하도록 하였고, 국민권익위원회(2012)에서도 인사, 예산, 조직운영 등에 필요한 조치를 취하도록 권고한 바 있다. 또한 새누리당의 18대 대선공약에서도 지자체 산하 공공기관의 관리를 강화하기 위한 「지방자치단체 공공기관의 관리에 관한 법률」 제정을 명시하였고, 이후 박근혜 정부의 140대 국정과제에서도 지방재정의 건전성 및 투명성 강화를 위해 지방공기업과 출자·출연기관을 체계적으로 관리하겠다는 것으로 나타났다.

국가 공공기관이나 지방공기업과는 달리 지방자치단체 출자·출연기관에 대해서는 설립 및 운영을 포함하여 기본적인 사항을 규정하는 법률이 부재하였기에 법률 제정의 필요성은 인정된다. 물론 지방자치단체 출자기관 및 출연기관에 적용할 설립과 운영 등에 관한 구체적 운영지침을 마련하여 해당기관의 경영을 합리화하고 운영의 투명성을 제고함으로써 지역주민에 대한 서비스 증진에 기여할 수 있도록 하기 위해 지난 2월 지방자치단체 출자 출연기관 운영 등에 관한 지침이 제정되었지만, 이는 안전행정부 예규로서 법적 규범력도 약하고, 지방자치단체 출자·출연기관의 지배구조와 관리제도에 관한 핵심사항이 빠져 있다(곽채기 외, 2013). 그래서 지방자치단체 출자·출연기관의 통칙법으로 안전행정부장관은 「지방자치단체 출자·출연기관의 설립과 운영

등에 관한 법률」제정(안)(이하 “제정안”)을 공고하였다. 이는 안행부로부터 설립심사를 받고, 안행부가 운영기준과 절차를 제시하며, 해산에 관여하는 등 중앙정부에 의한 통제 강화에만 초점이 맞추어져 있다. 출자·출연기관의 실질적인 소유주인 지방자치단체장의 권한을 제약하여 지방자치를 훼손하고, 지역주민들을 비롯한 지방자치단체 출자·출연기관이 제공하는 지방공공서비스를 이용하는 이해당사자들의 이해와 요구와 상충될 우려가 있는 것이다.

이에 안전행정부장관이 입법예고한 제정안에 대해 검토한 결과, 상당히 많은 문제점이 있는 것으로 파악되었다. 이러한 사항에 대해 재고하고 보완하지 않은 채 제정안이 법률로 제정된다면 이를 제정하지 아니한 결과만도 못할 것이다.

「지방자치단체 출자·출연기관 설립과 운영 등에 관한 법률」제정(안)에 대해 명확히 반대하며, 좀더 광범위한 의견수렴, 특히 관련당사자라 할 수 있는 지방자치단체와 지방자치단체 출자·출연기관의 종사자들로부터의 충분한 의견청취를 거쳐 입법화되기를 기대한다. 아래에서는 제정안에 대한 검토의견을 제시한다.

2. 제정안의 제정취지와 주요내용

1) 제정이유

지방자치단체의 출자기관 및 출연기관은 개별 법령에 근거를 두고 지방자치단체의 조례에 따라 설립·운영되고 있으나 이들 기관들에 공통적으로 적용할 설립 절차와 인사·예산·조직 등 세부운영기준 및 지도·감독권한 등이 없어 매년 해당기관에서 채용비리와 부실경영 등의 문제점이 발생하고 있는 실정임.

이에 따라 안전행정부에 대하여 감사원에서는 지방자치단체 출연기관들에 적용할 구체적인 채용절차를 마련하도록 하는 한편, 국민권익위에서도 인사, 예산, 조직운영 등에 필요한 조치를 취하도록 권고한 바 있음.

이에 대하여 안전행정부는 지방자치단체 출자기관 및 출연기관에 적용할 설립과 운영 등에 관한 공통 운영기준을 마련하여 해당기관의 경영을 합리화하고 운영의 투명성을 제고함으로써 지역주민에 대한 서비스 증진에 기여할 수 있도록 이 법을 마련하게 된 것임.

2) 주요내용

가. 적용대상(제2조)

지방자치단체의 출자기관 및 출연기관에 대하여 적용하되, 「지방공기업법」 제2조에 해당하는 직영기업, 지방공사, 지방공단과 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제6조에 따라 기획재정부장관이 지정한 기관 등은 제외

나. 설립심사(제4조)

지방자치단체에서 출자·출연기관을 신설하고자 할 때에는 그 설립 조례안을 입법 예고하기 전에 안전행정부장관에게 주민복지 및 지역경제에 미치는 효과, 사업성, 출자·출연의 타당성 등을 미리 검토하도록 하여야 함

다. 출자기관 또는 출연기관의 운영(제5조부터 제17조)

출자기관 또는 출연기관에 적용할 임직원의 채용, 보수, 조직 및 정원, 예산·회계·결산 등에 관한 기준과 절차를 제시함

라. 해산(제21조)

출자기관 또는 출연기관이 설립목적 달성이었거나, 합병·파산된 경우 및 경영진단을 통해 민영화 추진 대상으로 정해진 기관 등은 해산 될 수 있도록 함

마. 경영실적평가 및 통합공시(제24조 및 제25조)

지방자치단체의 장이 출자기관 또는 출연기관에 대하여 매 회계연도 종료 후 전년도 경영실적을 평가하고 그 결과를 안전행정부장관에게 통보하고, 안전행정부는 그 결과를 통합하여 공시하도록 함

3. 검토의견

1) 지방자치단체의 출자·출연기관의 문제점에 대한 잘못된 진단

제정안은 제정이유에서 지방자치단체의 출자기관 및 출연기관이 개별 법령에 근거를

두고 지방자치단체의 조례에 따라 설립·운영되고 있으나 이들 기관들에 공통적으로 적용할 설립 절차와 인사·예산·조직 등 세부운영기준 및 지도·감독권한 등이 없어 매년 해당기관에서 채용비리와 부실경영 등의 문제점이 발생하고 있다고 본다. 국민권익위원회도 명목상으로는 출자·출연기관의 설립 및 운영이 주민복지 증진 등을 지향하고 있으나, 출자·출연기관의 설립 및 운영 과정에서 자치단체의 영향력 확대, 친인척 채용, 퇴직자 인사관리, 예산 편법집행 등의 문제가 빈발하고 있다고 지적한다(국민권익위원회, 2012).

또한 지방자치단체 출자·출연기관은 연간 5조 원 이상의 예산을 사용하고 있고 지방자치단체로부터도 1조 3,000억 원 이상의 자금을 지원받고 있는 가운데 상당수의 출자·출연기관들이 적자 운영을 하고 있으며, 2012년 6월 기준으로 3조 3,562억 원의 부채를 안고 있다. 광채기 외(2013)는 이를 근거로 지방재정 건전성 확보를 위한 주요한 수단으로 출자·출연기관의 구조조정과 체계적인 관리시스템 구축 필요성을 제기하고 있다.

그러나 출자·출연기관의 여러 문제점들이 이들 기관들에 공통적으로 적용할 설립 절차와 인사·예산·조직 등 세부운영기준 및 지도·감독권한 등의 부재로 인해 발생하는 것은 아니다. 이를테면 「지방공기업법」에 의해 규율되고 있는 지방공기업에서도 제정이유에서 언급한 것과 유사한 문제가 발생하고 있다. 또한 출연기관을 두고 있는 지방자치단체에 따라, 개별 출연기관별로도 다르다. 또한 이들 기관에서의 채용비리와 부실경영 등의 문제점은 일반법의 제정을 통해서가 아니라 개별 지자체와 해당기관에서의 근절 노력이 더 중요할 것이다.

분명 출자·출연기관에 적용할 설립 절차 등을 정한 일반법이 필요한 것은 사실이지만, 이들 기관에서의 채용비리와 부실경영 등의 문제점을 해소하기 위한 것은 아니다. 오히려 이들 기관의 주인이라고 할 수 있는 지역주민과 이해당사자들에 의한 통제와 참여의 결핍 문제를 해결하기 위해 요구된다고 본다. 지방준정부기관으로서의 성격을 갖고 있는 지방출자·출연 기관의 경우에는 지방공기업보다 더 높은 수준의 공공성을 확보해야 하는 기관유형에 해당하기 때문에 공공적 통제 및 관리의 필요성이 더 강하다고 할 수 있기 때문이다(광채기 외, 2013).

또한 지방자치단체 출자·출연기관 관리체계 마련의 주요한 근거가 되는 출자·출연기관 부채는 몇 개 사업에 편중되어 있다. 즉, 부채비율이 높은 기관은 지방의료원, 산업진흥원, 테크노파크, 신용보증재단 등에 한정되어 있으며, 적자가 50억 원 이상인 곳은 테크노파크(6개), 신용보증재단(3개), 문화재단·의료원·산업진흥원(각 2개) 등

이다(곽채기 외, 2013). 이를 기관들의 부채를 명목으로 전체 출자·출연기관이 부실한 것으로 몰아붙여 재정건전성이 최우선의 과제인 것으로 포장하는 것은 본말이 전도된 것이다.

한편, 권익위의 권고는 안전행정부뿐만 아니라 지방자치단체의 장, 출자·출연기관장을 대상으로 한 것이다. 권익위는 안전행정부에 「지방공기업법」 및 그 시행령 등에 준하여 종합관리시스템의 구축, 인사운영 투명성 제고, 기관운영 투명성 제고 등에 대해 조치할 것을 권고하고 있는데, 문제는 그 비교대상으로 하고 있는 「지방공기업법」이다. 「지방공기업법」은 설립 및 운영상의 문제만 보더라도 지방자치에 역행하는 지방공기업의 법적 규율, 지방공기업 사업영역 축소 및 수익성 중심 사업화, 지방공기업 경영의 기본원칙 문제, 그리고 설립 타당성 검토에서 주민 참여 및 통제의 부족 등이 지적되고 있다(김철·권두섭, 2012). 사실상 지방자치단체에서 책임져야 할 사항들을 중앙정부에서 대신한 결과 많은 문제점을 노정하고 있는 「지방공기업법」에 비교하여 제정안이 제출된 것은 적절하지 않다. 더욱이 출자·출연기관은 지방자치단체의 출자·출연금에 의존하고 있는 만큼 지방공기업과는 달리 고유의 설립목적 및 공공성·공익성을 우선해야 하므로, 지방공기업과 동일선상에서 유사한 규율을 도모해서는 안 된다.

2) 중앙정부 통제 위주의 전반적인 체계

제정안은 제1장 총칙, 제2장 기관의 운영(제1절 정관, 제2절 임원 및 직원의 인사, 제3절 예산 및 회계, 제4절 재정지원 및 해산 등, 제5절 지도 등), 제3장 경영실적평가 및 공시, 그리고 제4장 보칙으로 이루어져 있다. 이러한 전반적인 체계를 보면, 출자·출연기관은 설립주체인 각 지방자치단체를 중심으로 자율적으로 운영되는 것이 아니라, 채용비리와 부실경영 등을 방지한다는 명목으로 행정청인 안전행정부가 자신의 산하기관들에 대한 관리·감독 사항을 나열하는 모양새를 취하고 있다.

더욱이 지방자치단체 출자·출연기관의 설립 및 운영에 관한 일반적인 사항을 중앙의 정부기구에서 규율해야 한다면 안전행정부보다는 「공공기관의 운영에 관한 법률」상의 공공기관운영위원회와 유사한 기능을 하는 최고의사결정기구가 필요할 것이다. 그러나 제정안에서는 이에 관한 사항이 아예 결여되어 있다. 물론 공공기관운영위원회가 사실상 기획재정부에 종속된 산하기구처럼 운영되고 있어 유명무실하다는 비판이 있기는 하지만, 이는 그 구성 및 운영을 개선하여 풀 문제이다. 지방자치단체 출자·출연기관의 최고의사결정기구를 둘 경우, 이는 지방분권개헌국민행동(2012)이나 김철

(2013a)이 행정안전부의 대안적 정부기구의 하나로 제안하고 있는 분권자치위원회처럼, 지방자치단체 출자·출연기관에 관한 주요 사항을 심의·의결하는 기능을 하고, 지방의 의사가 반영될 수 있도록 그 구성을 지방자치단체 및 의회 전국협의회 추천인사가 과반수를 차지하는 기구를 설치하면 될 것이다.

이러한 방안이 곤란하다면, 광역자치단체 차원에서 출자·출연기관운영위원회를 구성·운영하도록 법에 규정할 수도 있다. 출자·출연기관운영위원회는 각 광역자치단체에서 설립 모색중인 출자·출연기관의 설립타당성 검토와 함께 출자·출연기관의 주요 정책과 전반적인 운영, 공공서비스 향상 등에 대해 이해관계자들을 비롯한 시민들이 참여하여 논의할 수 있도록 광역자치단체별로 설치하는 것이다.¹⁾ 이는 지방자치에 역행하지 않으면서 현실적인 공공부문 운영기구로서 역할을 할 수 있으며, 여기에 지방자치단체 출자·출연기관의 신설은 물론 폐지에 관한 권한까지 부여할 수 있다. 다만 이 기구가 단체장의 결정을 합리화하는 들러리기구로 전락하지 않기 위해서는 지역주민들과 이해관계자들, 그리고 관련분야의 전문가들이 관여하는 메커니즘을 마련하면서, 그 운영과 의사결정과정에서 공공성이 보장되도록 해야 할 것이다. 이처럼 각 자치단체별(또는 광역자치단체 수준)로 자율적으로 출자·출연기관에 대한 관리시스템을 구축하여 운영하는 것도 출자·출연기관의 바람직한 운영방향을 모색하기 위한 하나의 방법이다(김철·김기범, 2011).

그렇다고 출자·출연기관에 대한 중앙정부의 관리·감독이 배제되어야 하는 것은 아니다. 현재는 지방자치단체의 관리·감독만이 출자·출연기관의 유일한 책임성 확보수단인데, 지방자치단체가 이에 대한 관리·감독을 소홀히 할 경우 그에 따른 문제점을 제어하기 어렵기 때문이다.

제정안이 포함해야 할 지방자치단체 출자·출연기관에 대한 중앙정부의 관리·감독 방향은 출자·출연기관이 행하는 사업의 공공성을 어떻게 확보하며 책임운영을 어떻게 확보할 것인가에 맞춰져야 한다. 출자·출연기관의 경우 그 형태가 다양하고, 수행하는 업무의 성격도 다르며, 지배구조도 상이하기 때문에 일률적인 관리·감독권의 제도화는 출자·출연기관의 본질적 속성을 잠식할 우려가 있다(김철·김기범, 2011). 기존의 출자·출연기관에 대한 경영평가에서 드러나듯이, 지방공기업, 출자·출연기관, 위·수탁기관, 보조지원기관 등을 동일한 방식으로, 그것도 경영효율성에 초점을 맞춰 평가하고 통제하는 것은 타당하지 않다. 따라서 세부적인 운영지침이나 수시적인 명령에 의한 통제보다는 중앙정부 및 지방자치단체의 정책방향과 연계하여, 지역주민의 복지

1) 이에 대한 구체적인 내용은 김철(2013b) 참조.

가 제고되고, 사회적 형평성이 보장될 수 있도록 하는 수준에서 통제·감독의 방향이 설정되어야 한다. 이를 위해서는 지방자치의 본질을 침해하지 않는 범위에서 출자·출연기관 설립·운영의 기본적인 원칙 정도만을 제정안에서 규정하는 것이 타당하다고 본다.

3) 출자·출연기관에 관한 기본사항 규정 부실

(1) 제정안 목적규정의 문제

제정안은 해당기관의 경영을 합리화하고 운영의 투명성을 제고함으로써 지역주민에 대한 서비스 증진에 기여함을 목적으로 한다고 규정하고 있다. 이러한 규정은 「지방공기업법」 제1조에서 “경영을 합리화함으로써 지방자치의 발전과 주민복리의 증진에 이바지함을 목적”으로 한 것과 다르지 않다. 하지만 지방공기업과 지방자치단체 출자·출연기관은 그 성격이 엄연히 다르다. 출자·출연기관의 설립 목적이 수익을 내서 돈 벌이를 하려는 것에 있지 않다는 점을 감안하면 경영 효율화에 초점을 둔 목적 조항은 바뀔 필요가 있다. 더욱이 지방자치단체가 출자·출연을 한다면 지방자치의 발전에 기여해야 한다는 사항이 포함되어야 하고, 지배구조의 민주화 또한 목적 조항에서 선언하여 출자·출연기관의 민주적인 운영에 대한 내용도 언급해야 할 것이다.

이와 함께 출자·출연기관 운영의 기본원칙이 결여되어 있다는 점도 지적되어야 한다. 「지방공기업법」은 제3조에서 지방공기업은 항상 기업의 경제성과 공공복리를 증대하도록 운영해야 한다는 ‘경영의 기본원칙’을 명시하고 있다. 하지만 제정안은 지방자치단체 출자·출연기관 운영의 기본원칙에 관한 규정을 적시하지 않고 있다. 지방자치단체 출자·출연기관이 제대로 설립·운영되도록 하려면 공공성·투명성·자주성·책임성 등 운영의 기본원칙을 규정할 필요가 있다.

예시하자면, 그 운영에 있어서 공공복리의 증진을 우선하여야 한다는 것, 출자·출연기관을 설립·운영할 때에는 민주적이고 주민참여적인 방식으로 하여야 하며, 환경을 훼손시키지 않도록 노력해야 한다는 것, 출자·출연기관의 급부는 신분, 계층, 성별, 나이 등을 이유로 주민을 차별하지 아니하며, 접근성이 보장되어야 하고, 그 절차는 투명하고 민주적으로 진행되어야 한다는 것 등을 규정해야 한다. 지역경제가 제대로 활성화되지 않거나 공공성 제고의 필요가 있을 때에는 지방자치단체 출자·출연기관을 적극적으로 설치·설립할 수 있도록 하고, 이에 맞게 운영되도록 하는 기본원칙을 규정하는 것이다.

(2) 출자·출연기관 정의와 범위의 불명확

제정안이 출자·출연기관에 관한 통칙법이라면 모든 자치단체에 공통적으로 적용될 수 있는 지방준정부기관 또는 자치단체 출자·출연기관에 대한 명확하고 구체적인 정의와 범위 설정에 관한 원칙과 기준이 마련되어야 한다(곽채기 외, 2013). 그러나 지방자치단체 출자·출연기관의 정의와 적용 범위는 명확하게 규정되어 있지 않다.

안전행정부 예규인 '지방자치단체 출자·출연기관 운영 등에 관한 지침'(이하 "운영지침")에서는 지방자치단체의 출자기관과 출연기관을 다음과 같이 정의하고 있다. 첫째, 출자기관은 지방재정법 제18조 또는 각 개별 법령에 근거하여 지방자치단체가 지역경제의 발전과 주민 소득 증대 등의 목적을 위해 출자하고 그에 해당하는 지분을 갖는 기관이며, 이에 대한 지방자치단체의 지배여부 판단 기준은 "지방자치단체가 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관"이다.

둘째, 출연기관은 지방재정법 제17조 또는 각 개별 법령에 근거하여 지방자치단체가 문화, 예술, 장학, 자선 등의 공익적 목적을 수행하는 기관에 설립과 운영에 필요한 자금을 제공한 기관이며, 이에 대한 지방자치단체의 지배여부 판단 기준은 "설립 이후 지방자치단체에서 지원받은 자본금 또는 재산이 100분의 25이상이고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관" 또는 "최근 3년간 지방자치단체에서 지원받은 자금이 각 기관 예산의 100분의 50 이상을 초과하는 기관"이다.

하지만 제정안에서는 출자·출연기관이 무엇을 의미하는지 명확한 정의가 없다. 출자·출연기관의 정의와 범위가 지방자치단체의 조례에서도 다양하게 정의되고 있는 상황에서 출자·출연기관의 정의가 빠진 것은 심각한 입법적 불비(不備)이다.

적용 대상 등과 관련해서 제정안은 지방자치단체의 출자기관 또는 출연기관에 대하여 적용하되, 「지방공기업법」제2조에 해당하는 직영기업, 지방공사, 지방공단과 「공공기관의 운영에 관한 법률」제6조에 따라 기획재정부장관이 지정한 기관, 그리고 구성원 상호간의 상호부조·복리증진·권익향상 등을 목적으로 설립된 기관 등은 제외하고 있다. 이에 따르면 운영지침에서 제외하고 있는 「지방공기업법」 제77조의3(제3섹터)에 해당하는 기관 또는 단체가 포함된다. 「지방공기업법」에서 제3섹터에 대해 제대로 규율하고 있지 못하기 때문에 제정안에서는 이를 포함하여 규율할 의도라고 해석할 수도 있으나, 이 또한 제대로 검토하지 않고 규정된 것으로 보인다. 「지방공기업법」 제

77조의3(제3섹터)에 해당하는 기관 또는 단체도 제외하는 방향으로 바뀌어야 한다.

4) 출자·출연기관 설립상의 문제

(1) 설립사업의 제한

제정안 제3조는 지방자치단체가 1. 문화, 예술, 장학, 체육, 의료 등 주민복리의 증진에 이바지할 수 있는 사업과 2. 지역경제의 활성화나 지역개발의 촉진에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업에 해당할 경우 자본금 또는 재산의 전액을 출자 또는 출연하여 출자·출연기관을 설립할 수 있으며, 적어도 출자규모가 1/10이상으로서 지방공사·공단에 해당하지 않아야 한다고 규정한다. 이는 운영지침에서는 규정되지 않은 사항이다. 하지만 주민복리의 증진이나 지역경제 활성화 등에 이바지하는 사업뿐만 아니라 발전연구원 등의 연구·정책개발, 컨벤션 전시, 교통연수원 등 예시되지 않은 다양한 출자·출연기관이 이미 존재한다. 따라서 제3조 제1항과 같이 사업영역을 제한할 것이 아니라 「지방공기업법」 제2조에 적시된 사업분야와 겹치지 않는다면 그 밖의 다른 영역에서 일반적으로 설립할 수 있는 것으로 하는 것이 타당하다(네거티브규정).

출자규모의 경우 어떠한 근거에서 1/10이상으로 한 것인지 또한 밝혀져야 한다. 출자규모가 11%는 출자기관이 되고, 9%는 되지 않는다면 이상하지 않은가. 또한 기존 지방공기업에서 전환할 수 있는 기관은 없는지, 전환 여부를 검토할 수는 없는지에 대해서도 적시할 필요가 있다.

(2) 안전행정부장관 설립심사의 부적절성

제정안 제4조는 출자·출연기관 신설 시 조례안을 입법예고하기 전에 안전행정부장관에게 주민복리 및 지역경제에 미치는 효과, 사업성, 출자 또는 출연의 타당성 등을 사전검토토록 하고 있다. 지방공기업의 경우 설립타당성 검토를 위해 지방의회, 관계전문가, 당해 기관의 주무부처 공무원으로 구성된 심의위원회를 설치하여 설립타당성 검토를 심의하고 있으며, 운영지침에서도 지방자치단체의 장이 지방의회의원·관계전문가 및 당해지방자치단체의 관계공무원 등으로 심의위원회를 구성하여 안전행정부장관의 타당성 검토결과를 기초로 출자·출연기관의 설립 여부를 심의하도록 하고 있다(제6조 제4항).

지방자치단체 출자·출연기관의 경우에도 설립타당성 조사 및 기관 신설에 대한 심사제도를 마련할 필요가 있지만, 안행부의 설립심사가 주가 되어서는 안 된다. 지방자

치단체 출자·출연기관이 남설될 우려가 있다고 하여 이를 중앙정부에서 설립 심사를 통해 통제하는 것은 지방자치 시대에 역행하는 것이기 때문이다. 안전행정부가 이러한 사항들을 검토해야 할 정당성이 있지 않으며, 또한 전문성 또한 의문시된다. 이는 중앙 정부가 지방정부를 통제하기 위한 수단일 뿐이다. 그런데도 제정안이 안행부의 설립심사만 규정하고 있을 뿐, 운영지침에서도 규정되어 있는 아래로부터의 통제에 대해서는 언급하지 않고 있는 것은 문제다. 오히려 그 설립 심사에서 주민의 대표인 지방의회, 주민들의 참여 및 아래로부터의 통제가 행해질 수 있도록 해야 한다. 이를테면 설립심사를 위해 도입되는 심사위원회 구성시 출자·출연기관의 설립 목적에 대한 공감대 형성을 위해 심사위원에 지역주민을 포함시키는 방법을 검토한다(김철·김기범, 2011). 이는 일종의 민관협치 문화의 구축을 통해 설립타당성 검토시의 오류 최소화에 기여할 것이다.

그리고 설립 심사 검토해야 할 사항들도 제정안에 언급된 것처럼 경제성에 치우쳐서는 안 된다. 제정안은 주민복지 및 지역경제에 미치는 효과, 사업성, 출자 또는 출연의 타당성 등을 미리 검토하도록 해야 한다고 규정하고 있는 반면, 운영지침의 설립타당성 검토서(제6조제3항 관련)는 사업의 적정성(공공성 기준, 사업의 지속성, 기업성 기준 적합성 및 그 산출근거, 유사 중복 기관 설립 및 운영 사례), 사업별 수지분석, 조직 및 인력운영, 주민복지 증진, 지역경제 파급효과, 적정자본금 분석, 지방자치단체 재정건전성 등을 검토 항목으로 제기하고 있다. 이러한 운영지침의 설립타당성 검토서를 중심으로 하되, 공공성 및 주민의 편익 등이 설립 심사에서 강조되어야 할 것이다.

이와 함께 출자·출연기관 설립과 관련하여 최소한 6개월 전에 주민의 의견을 수렴하는 절차를 거치고, 설립타당성 조사 결과를 공개하도록 할 필요가 있다. 정보를 공개한다는 것은 기관 설립의 정당성과 수용성을 확보하는 기제로 작용하기 때문이다. 이는 지방자치단체의 자의적인 출자·출연기관 설립을 방지하기 위한 외부통제장치의 도입 의미를 지닌다(김철·김기범, 2011).

5) 내부지배구조의 문제

(1) 구체적이지 않은 임원 인사 규정

「지방공기업법」은 지방공기업의 임원 및 직원과 관련하여 임원의 임면 등, 사장과의 경영성과계약, 임기 및 직무, 임원의 결격사유, 임직원의 겸직 제한, 이사회, 직원의 임면, 임직원에 대한 교육훈련, 임직원의 보수에 대해 규정하고 있다(동법 제58조~제

63조의4). 이에 비해 제정안은 결격사유, 임원, 성과계약서, 직원의 채용, 임직원에 대한 교육훈련, 보수 등, 조직 및 정원 등의 운영을 규정하고 있다. 이러한 제정안의 규정은 「지방공기업법」에 비해 그 구체성이 현저하게 떨어진다.

출자·출연기관이 지방공기업에 비해 그 규모도 작고, 기업성이 부족한 것은 사실이지만, 그 일반적인 사항에 대해 규정하고자 한다면, 출자·출연기관 유형별 지배구조(기관의 의결기관인 이사회 구성, 감사제도 등), 임원의 임명 및 직무·권한, 임원의 해임, 대표권의 제한 등과 같은 기본적인 사항은 적시되어야 할 것이다.

(2) 불필요한 성과계약서 규정

한편, 이처럼 제정안은 임원 인사 규정에 있어서 구체성이 떨어지는 가운데에서도 성과계약서에 대해서는 「지방공기업법」의 관련 규정보다, 운영지침에 규정되어 있는 사항보다 더 자세하게 언급하고 있다(제8조). 하지만 성과계약서의 내용으로 제시된 “임기 중 달성하여야 할 구체적 경영목표와 보수 등에 관한 사항”은 기관장의 업무가 지나치게 경영효율성 편향적으로 규정되어 있음을 보여준다. 출자·출연기관의 장은 지방공기업의 장보다 기관 고유의 설립목적 및 공공성 제고에 얼마나 노력했는지 여부를 가지고 성과를 판단해야 한다. 그리고 더 넓게는 지방자치단체의 장과 출자·출연기관의 장 사이에 성과계약서를 작성할 것인가 여부를 이처럼 법에 규정하여 중앙정부가 강제하는 것도 지방자치의 독립성과 자율성을 침해하는 것이므로 제8조 자체를 삭제해야 할 것이다.

(3) 기관장에 대한 책임 추궁의 한계

한편, 제정안에 따르면, 출자·출연기관의 장에 대한 해임 등의 인사조치는 경영실적 평가에 따른 경영진단 결과 필요한 경우에만 가능한 것으로 되어 있을 뿐, 여타의 경우에 기관장이 임기 중 해임될 수 있는 사유를 정하고 있지는 않다.

지방자치단체의 장 및 지방의회의원에 대해서도 주민들이 소환할 권리를 가지고 있는데(「지방자치법」 제20조), 그 산하기관이라고 할 수 있는 지방공기업이나 출자·출연기관의 운영상 문제로 주민들과 이해관계자들이 피해를 보고 있는데도 그 임원에 대해 책임 추궁을 하지 못하는 것은 문제가 있다. 물론 출자·출연기관의 임원들은 선출직이 아니라는 점에서 단체장 및 지방의회의원과 구별되고, 이들을 임명하는 단체장 및 기관장이 책임을 져야 한다는 점에서, 지방정치인에 대한 소환과는 다른 점이 있다. 하지만, 출자·출연기관의 운영상 문제가 발생한 경우, 기관장이 법령이나 정관을 위반

하는 행위를 하거나 그 직무를 게을리하는 등 기관장으로서의 직무수행에 현저한 지장이 있다고 판단되는 경우에는 기관장을 주민들이 직접 소환하지 못한다 하더라도 그 지역 주민 또는 지방의회가 지방자치단체의 장에게 기관장의 해임 또는 연임을 요구할 수 있도록 할 필요가 있다(김철·권두섭, 2012).

그리고 임원 인사를 포함하여 지방자치단체 출자·출연기관의 지배구조는 민주적 관리방식에 입각해야 한다(김철·김기범, 2011). 민주적 관리방식은 공적 서비스의 생산 및 제공에 민주적인 정치과정을 결합하는 방식이다. 이러한 민주적 관리방식의 핵심주체는 지방공공서비스의 수혜주체인 시민들과 공공서비스 생산주체인 공공부문 노동자들이다. 이에 입각하여 보완되어야 할 사항들을 언급하면, 출자·출연기관의 인력관리는 주민의 권리와 해당 기관 노동자의 권리간 딜레마를 적극적으로 해결하는 방식으로 이루어져야 한다. 흔히 공공부문을 운영하다 보면 소비자로서의 시민의 권리와 공공기관 노동자의 권리가 충돌하는 수가 있다. 과거에는 공복의식, 즉 공적 서비스의 윤리를 강조함으로써 노동자의 권리를 보증하지 못하였다. 그러나 공적 서비스에 대한 윤리만으로는 부족하다. 출자·출연기관의 인력관리는 주민의 권리와 노동자의 권리, 그리고 공적 책임과 노동자의 창의성간의 딜레마를 해소하는 방향으로 이루어져야 한다.

6) 구분회계제도의 미도입

제정안은 제14조 회계처리의 원칙 등에서 출자기관 또는 출연기관은 경영 성과 및 재무 상태를 명확히 하기 위하여 회계거래를 발생 사실에 따라 기업회계기준에 따라 회계 처리하고, 사업 분야별로 구분하여 회계 처리할 수 있으며, 제18조 대행사업의 비용 부담에서 출자·출연기관은 국가 또는 지방자치단체의 사업을 대행할 수 있으며, 이 경우에 필요한 비용은 국가 또는 지방자치단체가 부담한다고 규정하고 있다.

이에 따르면 이들 출자·출연기관은 기관의 의도와는 무관하게 국가 또는 지방자치단체의 사업을 대행할 수 있으며, 그 과정에서 부채를 부담할 수도 있다. 물론 필요한 비용은 국가 또는 지방자치단체가 부담한다고 되어 있으나, 최근 국가 공공기관의 부채 문제와 같이 출자·출연기관의 운영 부실 내지 경영 악화로 이어질 가능성을 배제할 수 없다. 따라서 여기에 최근 일부 국가 공공기관에서 실시하고 있는 구분회계제도에 관한 규정을 포함시킬 필요가 있다.

그리고 출자기관의 상환 보증과 관련하여 1. 당해 기관의 재해복구를 위한 경우, 2. 당해 기관의 경영활동을 통해 지역경제 활성화에 기여할 것이 기대되어 사업비 조달

이 필요한 경우, 3. 국제행사를 위한 시설비를 조달하기 위하여 불가피한 경우에는 해당 지방자치단체의 지분을 초과하여 보증할 수 있도록 하고 있는데, 지방재정 부실화를 막기 위해서는 이들 사유에 대해 좀더 엄격한 적용이 이루어지도록 해야 할 것이다.

7) 출자·출연기관에 대한 감독 및 통제의 문제

(1) 지방자치단체장의 출자·출연기관에 대한 지도·감독의 한계

「지방공기업법」은 제73조·제76조에서 지방자치단체의 장은 지방공기업의 업무를 감독한다고 하여 지방공기업에 의한 단체장의 감독권한을 포괄적으로 규정하고 있다. 그러나 제정안은 제22조 지도·감독 등에서 주무부처의 장 또는 지방자치단체의 장의 지도·감독 범위를 다른 법률에서 출자기관 또는 출연기관에 위탁한 사업과 출자기관 또는 출연기관의 소관업무와 직접 관련되는 사항으로 제한하고 있다. 그 만큼 출자·출연기관에 자율권을 부여한 것으로 볼 수도 있으나, 안전행정부의 출자·출연기관에 대해 다양한 개입권한을 가지고 있는 것에 비해, 출자·출연기관의 실질적인 소유주인 지방자치단체의 지도·감독권한을 제한되는 것이 적절하다고 볼 수는 없다.

또한 기구 및 정원의 변동에 관한 사항, 인사규정, 임직원의 보수 및 퇴직금규정 등 중요한 규정의 제·개정 및 폐지에 관한 사항에 대해 출자·출연기관의 장이 지방자치단체의 장과 협의하도록 하고 있는 제22조 제2항 규정도 논란의 여지가 있다. 이를 규정하지 않더라도 지방자치단체의 장에게 부여되어 있는 당연한 권한이기 때문이다. 출자·출연기관의 부실경영이 우려된다면 오히려 이러한 사항에 대해서는 협의 정도가 아니라 승인을 얻도록 해야 한다. 출자·출연기관에 대한 지도·감독은 운영지침에서도 제30조에 규정되어 있는데, 여기에서는 협의가 아니라 승인으로 되어 있다.²⁾

한편, 제정안은 제21조 제2항 5호의 “제24조제6항에 따라 경영진단을 실시하여 제24조 제7항 제3호에 따라 민영화 추진 대상으로 정해진 기관”에 대해서 지방자치단체는 해산 청구 등 필요한 조치를 취해야 한다고 규정하고 있다. 이는 출자·출연기관보다 시장성이 더 강한 지방공기업을 규율하고 있는 「지방공기업법」의 경영진단 규정에서도 언급하지 않은 사항이다. 나아가 경영진단을 통해 민영화 추진 대상을 정하는 것 자체가 경영진단에 대한 '잘못된 진단'에 기초하여 포함되었다고 판단된다. 따라서 이

2) 이와 유사하게 출자·출연기관의 정관을 변경하려는 경우 제정안은 미리 지방자치단체의 장과 협의하여야 한다고 되어 있으나, 운영지침은 승인을 받도록 되어 있다.

에 대한 규정도 삭제해야 한다.

(2) 안전행정부장관의 운영지침 결정 및 통보의 부적절성

제정안은 제30조에서 안전행정부장관이 출자·출연기관의 조직 운영과 정원·인사 관리에 관한 사항과 예산과 자금 운영에 관한 사항에 관하여 운영지침을 정하고 지방자치단체의 장에게 통보할 수 있으며, 지방자치단체의 장, 출자·출연기관의 장에게 필요한 사항을 통보하게 하거나, 관계서류를 제출하게 할 수 있다고 규정하고 있다.

이러한 권한을 안행부장관이 행사할 경우 출자·출연기관은 사실상 안행부의 산하기관으로 전락될 수밖에 없다. 기관 운영의 핵심이 되는, 정원·인사 관리·예산·자금 운영에 관한 사항을 안행부가 좌우하겠다는 말이나 다름없기 때문이다. 그리고 안행부의 필요 사항 통보나 관계서류 제출권한 부여를 경영의 투명성과 재무건전성 확보 목적으로 한 것도 출자·출연기관을 안행부가 직접 통제하려는 의도로 보인다.

운영지침이 필요하다면 이를 최소한도로 하되, 이와 관련된 권한도 안전행정부가 아니라 지방자치단체 출자·출연기관의 최고이사결정기구에서 행사하도록 하는 것이 적절하다. 즉 제30조 안전행정부장관의 권한 조항을 삭제하고, 대신 안행부를 대체하여 지방자치단체 출자·출연기관에 관한 주요 사항을 심의·의결하는 기능을 하고, 지방의 의사가 반영될 수 있도록 그 구성을 지방자치단체 및 의회 전국협의회 추천인사가 과반수를 차지하는 기구에서 그 권한을 행사하도록 한다.

8) 출자·출연기관에 대한 경영실적평가의 부적절성

(1) 평가대상의 문제

제정안 제24조는 출자·출연기관에 대한 경영실적평가를 규정하고 있다. 현재 17개 광역시·도 가운데 신설된 세종시와 경상남도를 제외한 모든 광역자치단체에서는 산하 출자·출연기관에 대해 경영평가 근거 조례를 제정했으며, 이에 근거하여 출자·출연기관 경영평가가 실시되고 있다.

<표 1> 「출자·출연기관 경영평가 조례」 제정 현황

자치단체	경영평가 시행여부	평가근거	조례 제·개정일
서울	○	서울특별시 투자·출연기관 평가 등에 관한 조례	2011.09.29
부산	○	부산광역시 출자·출연기관 등 경영평가에 관한 조례	2009.06.08

대구	○	대구광역시 출자·출연기관 경영평가 조례	2013.07.10
인천	○	인천광역시 공사·공단 및 출자·출연기관 경영평가에 관한 조례	2011.10.24
광주	○	광주광역시 출자·출연기관 경영평가 조례	2009.07.15
대전	○	대전광역시 출자·출연기관 경영평가에 관한 조례	2009.07.17
울산	미시행	울산광역시 출자·출연기관 경영평가에 관한 조례	2010.05.13
경기	○	경기도 공공기관 경영평가 등에 관한 조례	2008.12.03
경기수원	○	수원시 공공기관 경영평가 등에 관한 조례	2010.12.27
경기성남	○	성남시 성과관리 및 평가에 관한 규칙	2008.05.26
경기화성	○	화성시 성과관리 및 평가에 관한 규칙	2012.12.27
강원	○	강원도 출자·출연기관 경영평가에 관한 조례	2012.07.13
충북	○	충청북도 성과관리 및 평가에 관한 규칙	2009.06.12
충남	○	충청남도 주요업무 평가 규칙	2009.12.30
전북	○	전라북도 출연기관 등의 경영평가 기본조례	2012.10.05
전북익산	미시행	익산시 민간수탁기관 및 출연기관의 경영평가에 관한 조례	2011.08.12
전남	○	전라남도 출자·출연기관 경영평가조례	2012.10.11
경북	○	경상북도 출자·출연기관 경영평가 등에 관한 조례	2012.05.31
경남	○	입법예고	
제주	○	제주특별자치도 출자·출연기관 등 경영평가에 관한 조례	2010.01.13

우선, 평가대상기관을 모든 기관에 대해서가 아니라 일정 수준으로 한정해야 한다. 지방자치단체 453개 출자·출연기관 중에서 직원이 5명 미만인 경우가 117개(26%)로 가장 많고, 인원 규모가 100명 이상인 기관은 57개(12.6%)밖에 되지 않으며, 그것도 주로 지방의료원(27개), 테크노파크(8개), 지역발전연구원(5개) 등에 편중되어 있는데(곽채기 외, 2013), 이들 기관은 이미 주무부처 등에 의해 평가를 받고 있다. 그리고 국가 공공기관의 경우 공기업·준정부기관에 대해 경영평가가 실시되고 있으며, 이들 기관은 정원이 50명 이상이다. 최근 기획재정부가 발표한 「공공기관 합리화 정책방향」은 공공기관 경영평가대상을 조정하여 평가 실효성이 높은 대규모 공기업·준정부기관에 대해서만 경영평가를 하고, 기관 규모에 비해 평가부담이 과도한 소규모 기관에 대해서는 간이평가 또는 주무부처에 의한 성과관리로 전환하기로 하였다(기획재정부, 2013). 이 점에서 보면 출자·출연기관에 대해 경영실적평가를 실시할 필요가 있는지 의문이다. 평가를 굳이 해야 한다면, 평가대상기관으로 지방자치단체의 지분이 해당기관 자본금 또는 재산의 1/4 이상인 기관, 지방자치단체에서 교부한 보조금이 해당 기관 예산의 1/2을 초과하는 기관으로 한 것뿐만 아니라 국가 공공기관과 비교하

여 인력, 중요도 등에서 유사할 뿐 아니라 현재 주무부처 등에 의해 평가를 하고 있지 않은 기관에 대해 실시해야 할 것이다.

또한 운영지침에서는 “출연기관 중 문화·예술진흥 및 복지·장학증진의 목적을 위해 설립된 기관에 대해서는 3개 사업연도 이상 계속하여 당기 순손실이 발생한 경우, 또는 특별한 사유 없이 전년도에 비하여 수익이 현저하게 감소한 경우 경영진단을 배제하고 있으나, 제정안 제24조 제6항은 이러한 예외 단서규정을 두고 있지 않다. 문화·예술진흥 및 복지·장학증진의 목적을 위해 설립된 기관에 대해서도 다른 출자·출연기관과 동일하게 취급하겠다는 것인데, 출자·출연기관들도 공공성 및 기업성에서 차이가 있음에도 불구하고 획일적으로 경영진단을 실시하는 것은 논란의 여지가 있다.

한편, 운영지침 제31조는 경영평가를 재량규정(“할 수 있다”)으로 하고 있으나, 제정안은 제24조에서 경영실적을 평가하고 그 결과를 안행부장관에게 통보해야 한다고 하여 기속규정으로 되어 있어, 지방자치단체의 자율성을 제약하고 있는 점도 문제이다.

(2) 경영의 효율성 증대 강조에 따른 공공성 훼손

현재 실시되고 있는 출자·출연기관 경영평가에서 제기되는 가장 큰 문제는 이들 출자·출연기관 경영평가의 틀이 지방공기업의 경영평가체계의 것을 대부분 그대로 적용하고 있다는 점이다. 경영평가 결과는 사장, 임원, 직원의 성과급 지급 기준이 되며 경영 부실기관의 경우 사업축소, 인력감축의 근거로 활용된다. 사실 지방공기업 경영평가는 공운법상의 공공기관 경영평가와 대동소이하며, 고유한 공공적 목적을 위해 존립하는 공공기관에 대해서 기업경영을 근간으로 한 경영효율화 모델을 그대로 적용하고 있는 공공기관 경영평가제도의 문제점을 그대로 드러내고 있다. 공공기관 경영평가와 마찬가지로 공공기관의 본래 목적을 존중하고 확장하는 것이 아니라 상업적 경영을 강요하여 공공기관의 존재 이유를 부정하는 역할을 하고 있는 것이다(김철·김기범, 2011).

출자·출연기관 경영평가의 경우에도 ‘부실경영 방지’ 및 ‘경영의 효율성 증대’에 초점이 맞춰진 결과 출자·출연기관의 공공성·공익성 침해가 심각하며, 공공성·공익성을 평가할 수 있는 객관적 지표도 부재한 상황이다.³⁾ 따라서 제정안처럼 포괄적으로 경영실적평가를 규정할 것이 아니라, 출자·출연기관에 대해 다양한 평가가 행해지고 있음에 비추어 경영평가와 같은 평가를 자체가 필요한지, 필요하다면 바람직한 방향으로 바꿀 수 있는 평가방식은 무엇인지를 재고할 필요가 있다. 반드시 출자·출연기관

3) 출자·출연기관 경영평가의 구체적인 문제점에 대해서는 김철·김기범(2011)을 참조.

에 대해 평가를 해야 한다면, '경영실적평가' 규정을 '운영평가'로 바꾸어 공공성 강화, 운영의 합리성 증대 및 서비스의 질 향상을 위하여 출자·출연기관의 운영에 대하여 평가를 하도록 해야 할 것이다.

제정안은 평가주기에 대해서는 별다른 언급은 없지만, 1년 주기 평가를 전제로 하고 있다. 이러한 내용은 최근 기획재정부가 발표한 「공공기관 합리화 정책방향」에서는 기관장 경영성과 협약제를 도입하여 재임기간 중 1회만 평가하기로 한 것에 비해 상당히 후퇴된 내용이다.

어차피 각 지방자치단체별로 출자·출연기관에 대한 평가를 할 것이므로 평가에 관한 사항은 최소한도의 평가 원칙만을 적시하는 것으로 규정하면 충분할 것이다.

(3) 경영부실 중심의 경영진단 규정 문제

한편 경영실적 평가에 따라 실시하는 경영진단의 경우 그 기준이 경영부실과 관련된 사항으로 규정되어 있다. 제24조 제6항 1호는 설립 후 3년이 지날 때까지 기관운동을 시작하지 못한 경우도 경영진단 실시사유로 규정하고 있으나, 이러한 문제가 경영진단으로 해소될 수 있는지 의문이다. 출자·출연기관에 대한 진단을 해야 한다면, 이를 운영진단으로 바꾸어 여기에 “공공성, 공공서비스의 증진, 그리고 민주적이고 자율적인 출자·출연기관 운영과 사회적 책임에 현저하게 문제가 발생한 경우”에도 출자·출연기관에 대한 진단을 실시하도록 하여 출자·출연기관이 지나치게 수익성 위주로 운영되고, 공공성 등을 소홀하게 취급하는 실태를 방지하도록 해야 할 것이다.

또한 제정안에서는 부실 출자·출연기관에 대해 지역주민이 개입하거나 의견을 제시할 수 있는 통로를 마련되고 있지 않다. 이에 지방자치단체의 주민이 진단의 결과에 대하여 지방자치단체의 장, 출자·출연기관의 장이 관련 조치를 취하기 전에 의견을 제시할 수 있도록 할 필요가 있다.

<참고문헌>

곽채기·정창훈·정성호. 2013. 지방재정의 건전성 확보를 위한 지방정부 준공공부문 관리체계 구축 방안. 『지방재정위기관리론』, 174-201. 한국지방재정공제회. 국민권익위원회. 2012. 「자치단체 출자·출연기관 운영 투명성 제고」 권고안(2012. 5. 21).

기획재정부. 2013. 「공공기관 합리화 정책 방향」.

- 김철. 2013a. 「참여와 관료 통제를 위한 정부조직개편의 쟁점과 방향」. 사회공공연구소 연구보고서 2012-07.
- 김철. 2013b. 서울시 공공기관 시민참여를 위한 거버넌스: 서울시 투자·출연기관운영위원회 제안. 사회공공연구소 워킹페이퍼 2013-01.
- 김철·권두섭. 2012. 「지방공기업 공공성 강화를 위한 「지방공기업법」 개정안」. 사회공공연구소 연구보고서 2012-04.
- 김철·김기범. 2011. 「지방정부출연기관 지배구조의 현황과 개편방향」. 사회공공연구소 연구보고서 2011-04.
- 부산광역시의회 입법정책담당관실. 2012. 부산시 출자·출연기관의 효율적 관리 방안.
- 지방분권개헌국민행동. 2012. 지방분권 6대 의제.