

연구논문

지방산하기관의 실태조사 및 그림자 조직화 방지연구

여 영 현*

- I. 서론
- II 산하기관의 이론적 논의
- III. 출자·출연기관의 실태조사
- IV. 그림자 조직 방지를 위한 제도화
- V. 결론

< 요약 >

본 논문은 지방자치단체의 출자·출연기관의 실태를 조사하고 비정형적 기관에 대한 그림자 조직화(shadow organization)의 방지 방안을 마련하기 위한데 목적이 있다. 그림자조직이란 정부의 보호 아래서 안정적 재정지원과 공적 기능을 수행하면서도 조직이 설립목적과 달리 변질되어 유지·존속되는 비효율적 기관을 말한다. 그동안 중앙정부의 산하기관에 대한 연구는 있었으나 지방자치단체의 산하기관은 설립근거, 대상사업이 불명확하고 출자·출연금액, 실태조차 파악되지 못하였다. 본 논문에서 조사한 바에 의하면, 자치단체 산하기관은 모두 379개로 체계적 관리를 받지 않은 비정형적 기관만도 233개에 달한다. 그 자산은 9조 8,225억원에 이르며 매년 지방자치단체 예산이 5,000원 이상 출자되고 있다. 비정형적 산하기관의 사업유형을 살펴보면 테크노파크재단, 신용보증재단, 중소기업지원센터, 지식산업진흥원, 산업진흥재단 등 지역경제 지원 관련기관이 가장 많고, 그 다음이 예술·문화기관, 그리고 연구기관, 제3섹터형 주식회사 등의 순이다. 본 논문에서는 조직생애주기에 따라 생성(설립근거)→유지(성과평가)→소멸(퇴출시스템)의 그림자 기관(shadow organization)의 방지를 위한 방안을 제시하였다. 이러한 연구는 지방재정운영의 사각지대로 있는 출자·출연기관의 효율적인 관리를 위하여 관련 법규의 정비 및 규정 마련을 촉구할 뿐만 아니라 설립목적에 이반되는 준정부조직의 퇴출을 강화하여 조직 표류(drift of management)를 막는데 정책적 함의가 있다.

[주제어: 산하기관, 그림자 조직, 출자·출연기관, 준정부조직, 비정형적 기관]

I. 서론

중앙정부에서 관리하고 있는 정부산하기관은 해당 기관의 ‘설립법’ 뿐만 아니

* 한국자치경영평가원 책임전문위원(yeodada@paran.com).

라 각종 ‘통칙법’에 따라 비교적 체계적으로 관리되어 왔다. 특히 2006년 「공공기관의 운영에 관한 법률」의 제정으로 중앙정부 산하의 준정부조직에 대한 법적 체계가 더욱 확고하게 되었다. 그러나 지방자치단체가 재원을 마련하여 출자·출연하고 있는 산하기관들은 이들 기관에 대한 정확한 현황조차 파악하지 못하고 있으며, 관리, 운영에 있어서도 일부 평가규정을 만들어 시행하고 있으나, 아직 대부분의 자치단체가 근거 및 관리규정 미흡 등으로 이를 외면하고 있다.

자치단체의 산하기관으로는 크게 출자·출연기관과 지원·보조기관으로 구분될 수 있는데 출자기관으로는 지방공기업(공사·공단)과 지방의료원, 지방공기업법에 의해 설립된 제3섹터형 주식회사, 그리고 개별법령이나 조례에 근거하여 설립된 일반 주식회사가 있다. 한편 출연기관으로는 자치단체가 공익적인 사업을 영위하기 위해 설립한 연구기관, 여성·복지·봉사기관, 예술·문화기관, 지역경제 관련 지원기관 등 다양한 유형이 있으며, 통상 이들 기관은 재단법인의 형태로 운영되고 있다. 그리고 지원·보조기관은 자치단체의 예산에 의존하는 사단법인, 각종 협회, 민간위탁운영기관 등이 있다.

현재 지방공기업과 지방의료원을 제외하고는 대부분 지방 산하기관이 자치단체의 재정이 투입되면서도 적용사업과 대상이 불분명하며, 기관의 설립타당성 검토와 경영평가 역시 임의적으로 이루어지고 있다. 또한 이들 기관은 전체 수입 중 출연금 및 보조금의 비중이 매우 높고 또한 매년 증가하는 추세를 보이는데 반하여 관리운영에서는 사후평가가 미흡하여, 생기기만 하고 없어질 줄 모르는 속성을 가지고 있다. 이러한 출자·출연기관은 모두 233개에 달하며, 그 자산이 9조 8,225억원에 이른다. 이들 기관에 매년 지방자치단체 예산이 5,000원 이상 출자되고 있으나 효율적 관리를 위한 기초적인 현황조사나 법규조차 만들어지지 않고 있다. 체계적관리가 이루어지지 못하는 지방자치단체의 산하기관을 ‘지방정부의 그림자기관(shadow institution)’으로 정의할 수 있다(Morris, 2002: 이상철 외, 2006).

따라서 본 논문에서는 자치단체의 출자·출연기관의 효율적 관리를 위하여 먼저 산하기관에 대한 실태를 전수조사 하였다. 그리고 이들 기관의 그림자 기관화를 방지하기 위한 제도적 방안을 생성-유지-소멸의 조직 주기에 따라 제시하였다. 이러한 연구는 지방재정운영의 사각지대로 있는 출연·출자기관의 효율적인 관리

를 위한 관련 법규의 정비 및 규정에 대한 신설을 촉구할 뿐만 아니라, 설립목적에 이반되는 준정부조직의 표류(drift of management)를 막는데 일조할 것이다.

II 산하기관의 이론적 논의

1. 산하기관의 개념

Lane(1995)은 공공부문을 ① 정부의 활동과 그 결과들 ② 정부의 소비와 투자, 그리고 사회적 형평성을 고려한 재정의 전환(transfers) ③ 정부의 소비와 투자 ④ 정부의 소유나 생산 등의 공공재정모형(public finance model)의 관점에서 특성을 설명하고 있다. 그러나 다양한 시각과 기준에 따라 공공부문과 민간부문의 정의가 다르고, 특히 다양한 형식의 공공조직들은 국가마다 헌법적 구조가 다르기 때문에 제도적 구조도 다르다(안병영 외, 2007). 따라서 공공부문은 조직적 차원에서 개념화가 이루어 져야 하는데, 실제로 공공부문은 정부기관이나 민간부문이 시장기관 사이의 다양한 특성이 혼재되어 있다. 이러한 상황에서 순수 정부조직을 제외한 정부산하기관이란 우리나라만의 고유한 행정조직 또는 관리시스템이 아니다. 이미 영국, 프랑스, 일본, 네덜란드, 스웨덴, 뉴질랜드 등 세계 각국 정부가 공공재와 공공서비스를 생산 및 유통하는 다양한 형태의 기관이나 시스템으로 운용하고 있기 때문에, 준정부조직 또는 산하기관을 일정한 기준에 따라 국제적으로 적용할 수 있는 분류체계를 가질 수 없다. 다만 민간기업과는 달리 정부의 일정한 기능을 수행하며, 그에 따른 자율성은 어느 정도 갖고 있지만 기본적으로 정부의 예산, 보조, 지원, 독점계약 등의 재정적 지원을 기반으로 운영되는 특성을 가진 기관으로 정의할 수 있다(Eger, 2006: 한국행정연구원, 2005: OECD, 2002). 산하기관¹⁾은 그 이름의 권위주의 성격 때문에 준공공조직(crown organization)

1) 우리나라에서는 정부산하기관 혹은 정부산하단체로 불리어지고 있는데, 이는 정부의 우산아래(傘下)라는 표현으로 매우 권위주의적인 인상을 준다. 이를 대신할 수 있는 대체용어로 공공기관, 공익기관, 계열기관, 분권기관 등이 제시되었지만, 정부는 이러한 용어가 대체용어로 적절하지 못하다고 판단하여 이를 받아들이지 않고 있다(김판석, 2003: 김렬, 2006 재인용).

또는 분산된 공공관리방식(distributed public governance)으로 불리거나 非행정부처 공공기관(non-departmental public bodies)으로 명명되기도 한다. 이들 기관은 정부 기관에 적용되는 법과 규제로부터 일정한 자율성을 가지는 한편으로 조직의 이익을 추구할 수 있는 혼합적인 형태의 조직(hybrid organization)이다(Koppell, 2003). 이러한 특성 때문에 준독립적 비정부기구(quasi-autonomous non governmental organization), 중간영역의 조직(Intermediate organization) 등으로 정의되기도 한다(이상철 외, 2007: 김준기, 2002: 임학순, 1999). 또한 정부에 의해 설립되었으나 정부의 핵심 기능보다 주변기능을 수행하고 있다는 점에서 정부보조기관(PGO: para-professional government organization) 또는 주변기관(fringy bodies)이란 용어로 사용되기도 한다(한상일, 2003: Hood, 1986: Chester, 1979). 본 논문에서는 포괄적으로는 산하기관, 구체적으로는 자치단체의 출자·출연기관으로 표현하려 한다.

2. 산하기관의 표류와 그림자조직

산하기관과 같은 준공공조직이 새로운 행정수단으로 선호되는 근거는 시장이 공공서비스를 효율적으로 배분하는데 한계가 있고, 경직된 정부조직의 특성으로 새로운 서비스 수요에 부응하기 힘들며, 공무원의 증원과 정부조직의 확장에 많은 납세자들이 알레르기 반응을 보이기 때문에 감시와 통제를 피하는 수단으로 이용되기 때문이다(이상철 외, 2007: 김준기, 1999: 임학순, 1993: Salamon, 1995). 정부부문의 축소와 시장원리가 강조되면서 준공공조직인 산하기관의 역할과 기능이 중요한 이슈로 등장하고 있는데, 이들 조직은 당초 설립목적과는 달리 변질되어 기본적으로 생성은 있어도 소멸은 없는 변질된 조직, 은폐된 그림자 조직(shadow organization)이 된다는 점에서 문제가 되고 있다.

일반적으로 ‘그림자’ 또는 ‘음영’ 등으로 번역되는 'shadow'라는 표현은 부정적인 관점으로 사용되고 있다. 그림자란 잘 드러나지 않는 은밀한 현상이나 상태를 일컫는 말로 그림자 정부(shadow government), 그림자 조직(shadow organization), 그림자 리더(shadow leader) 등이 대표적인 예다. 여기서 그림자 정부는 특정국가의 통제를 받지 않고 세계의 주요정책에 영향력을 행사하는 숨겨진 프리메이슨(free-mason)²⁾ 집단을 의미하며, 그림자 조직은 마약, 윤락 등과 관련된 범죄조직

을 일컫는다. 또한 그림자 리더는 이들 범죄집단의 보스를 뜻하거나 혹은 공식적인 명령체계에서 벗어나 영향력을 행사하는 비공식적인 리더를 뜻하기도 한다(이리유카바 최, 2006: Gabel & Pilnick, 2002: 안대희 외, 1999).

그러나 행정학의 영역에서는 'shadow'는 공공부문의 영역과 기능, 그리고 운영방식의 변화 등과 관련되어 있다(김준기, 2002: Eger, 2006: Helmut etc, 2001: Auger, 1998: Wolch, 1990). 1980년대 이래로 보건, 복지, 공공시설관리 등 많은 영역에서 정부는 정책결정의 기능만을 수행하고 집행은 민영화, 민간위탁, 민관파트너십, 자발적 비영리기관의 활용, 바우처제도(vouchers) 등을 통해 수행하게 되었다. 정부로부터 비영리조직 등으로 많은 공공서비스를 이전하였으므로 이들 수탁기관은 대리정부(proxy government)가 되며, 제3자적 정부(the third party government)가 정부가 된다. 그리고 정부입장에서는 계약관계를 통해 공공기능이 대거 외부로 이양되어 공동화 국가(hollowing state) 또는 그림자 국가(shadow state)로 표현되고 있다.(Kettl 2000: Wolch, 1990: Milward, 1993).

이상의 논의에서 'shadow'는 은밀한 상태나 부정적인 개념으로 사용되고 있거나 또 한편으로는 1980년대 민영화 이후 새로운 국정운영 방식결과 나타나는 공동화 현상을 의미하고 있다. 그러나 본 논문에서의 'shadow'는 변형된 상태를 말한다. 즉 shadow 조직은 설립목적과 달리 변질된 준공공조직을 의미하며, 정부보호 아래 시민감시로부터 간과되는 조직(passing over organization)을 말한다. 즉 자치단체장과 같은 선출직 공직자들의 정치적 유인에 의해 구체적인 법적 근거나 체계를 가지지 않고 무분별하게 설립되어, 정부의 그늘아래에서 보호를 받으며 특정기능의 수행과는 무관하게 지속화하는 조직이다(Morris, 2002).

정부기능의 이양은 이른바 프로그램을 대행하는 산하기관의 설립을 필요로 하며 이들에 대한 적합한 통제방식을 가지지 못할 경우 그림자 조직화 되는 것이다(Eger, 2005). 우리나라의 경우에도 이러한 경향이 확산되고 있는데, 준정부조직은 조직 목표승계, 운용형태변경, 조직구성원의 승계 등의 방법으로 환생, 변형, 번식 등이 이루어져 조직생명의 주기(life cycle of organization)를 늘여가고 있으며 이러한 그림자 조직의 불멸성(immortality)에 대한 문제가 꾸준히 제기되고

2) 프리메이슨이란 '자유 석공 조합'이란 말로 중세시대 때 석조 건물을 짓는 건축 설계사 조직으로 이들은 사회 엘리트들을 흡수해 비밀리에 활동하면서 세계적인 다국적 기업, 언론사, 미국의 정보기관(CIA) 등에 영향력을 행사하는 집단을 말한다.

있다(이상철 외, 2007, 김렬 외 2005). 중앙정부의 산하기관으로 정부출자기관, 정부투자기관, 정부출연기관, 정부지원기관, 정부보조기관, 국가 지정공공기관, 운영 위탁기관 등 다양한 형태의 준정부기관이 급속도로 증가하고 있다³⁾. 이에 따라 정부는 국가·지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관으로서 「공공기관운영에 관한 법률」에 따라 ① 다른 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관 ② 정부지원액이 총수입액의 2분의 1을 초과하는 기관 ③ 정부가 일정한 지분을 가지고 사실상 지배력을 확보한 기관 ④ 일정요건을 가진 기관으로 정부 또는 설립기관이 출연한 기관 등을 대상으로 동법 제4조의 ②에 해당되지 않는 기관을 공공기관으로 선정하여 규제방안을 마련하고 있다. 공공기관으로 지정하거나(§6), 새로운 공공기관의 신설에 대한 심사를 할 수 있고(§7), 일정한 경영공시를 의무화 하고 있으며(§11), 이사회의 구성(§18)과 임원의 임면(§25), 경영평가와 감독 (§47, §48)등 책임경영 체제를 확보하기 위한 총괄적인 감독권을 행사하고 있다. 그러나 지방자치단체의 경우에는 동법 제4조의 ②에 의해 지방자치단체가 출자·출연한 기관의 관리를 제외하고 있다.

지방자치단체가 재원을 마련하여 출자·출연하고 있는 산하기관들의 관리가 체계적으로 이루어지지 않고 있으며 일부 단체의 경우 자체 평가규정을 만들어 관리하고 있으나, 많은 자치단체가 근거 및 관리규정 미흡 등으로 효율적인 관리가 이루어지지 않고 있는 실정이다.

3. 지방 산하기관 유형과 분석틀

Lane(1995)의 공공재정모형에 근거하여 본다면 공공부문과 비공공부문은 정부의 예산에 대한 의존성의 여부에 있다. 정부가 출자·출연·보조·지원하는 준정부조직은 첫째, 설립의 근거가 되는 법률에 따른 분류로 공기업, 출연연구기관, 기타 산하기관 등 둘째, 예산지원의 형태에 따른 분류로 출연기관, 출자기관, 출자기관, 보조기관, 위탁기관 등 셋째, 소속기관별 분류로 통상적으로 기획예산처 산하기관, 행정자치부 산하기관 등 주무부서 조직의 명칭을 부여하는 방법, 다섯째,

3) 우리나라 전체 준정부조직의 규모는 약 550개이며, 575개로 이들 기관이 집행하는 연간 예산은 정부 예산의 2배에 달한다(중앙일보, 2006. 9. 7, 이상철, 2007. 재인용)

형태에 따른 분류로 공사, 공단, 단, 원, 감독원, 기금, 재단, 중앙회, 연합회, 협회, 조합 등, 여섯째, 산하기관의 업무유형과 기능을 기준으로 공기업, 연구기관, 금융기관, 교육기관, 문화체육기관, 공공사업집행기관, 복지기관, 이익단체 등이 있을 수 있다(김렬 외, 2005: 이수철, 1995). 이들 기관은 정부예산에 대한 의존과 기능적 자율성을 동시에 가지면서, 공공성과 수익성이 혼합된 기관이다. 앞에서 살펴보았던 공공재정모형에 따른 정부의 예산지원형태에 따른 유형을 살펴보면 투자, 출자, 출연, 재투자, 보조기관 등으로 분류할 수 있다.

〈표 1〉 예산지원형태에 따른 산하기관의 유형

구분	- 운영비, 사업비 등 기관소요경비를 정부출연금(303목)으로 지원받는 기관 ·출연연구기관 : 출연기관 중 주로 정책연구기능을 수행하는 기관 ·비연구출연기관 : 출연연구기관 이외의 출연기관
투자기관	- 정부가 납입자본금의 50% 이상 출자한 법인으로서 “정부투자기관관리기본법”의 적용대상이 되는 법인
출자기관	- 정부가 납입자본금을 출자하여 최대 주주가 된 법인, 즉 정부투자기관 이외의 법인
보조기관	- “보조금의예산및관리에관한법률” 또는 관련 법령의 규정에 따라 정부보조금(304목) 지원을 받는 기관·단체 - 공공목적기능을 수행하기 위해 재정 또는 공적기금(공공·기타)등으로부터 소요경비를 지원받는 기관
위탁기관	- 정부를 대신하여 등록·심사·허가·감독 또는 기타 공공목적 기능을 수행하면서, 법령에 근거하여 회비, 수수료, 부담금 등을 징수하는 기관 또는 단체 - 법령에 근거하여 특수 공공목적기능을 수행하고, 이에 따른 사업수입을 조성하는 기관 또는 단체

자료 : 기획예산처 내부자료(2002), 김렬 외(2005)에서 재인용

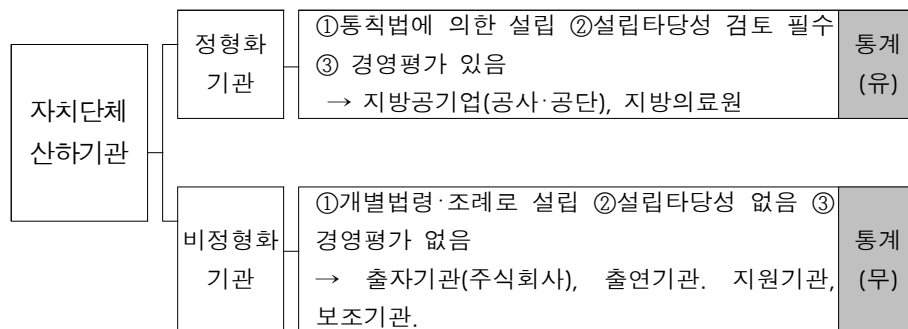
한편 지방자치단체의 산하기관은 자치단체의 직접적인 출자·출연이나 자치단체의 예산에 의존하여 운영되는 조직으로 볼 수 있다. 「지방재정법」 제18조에는 지방자치단체의 경우 ① 법령의 규정에 의하여 출자할 수 있도록 정하여진 단체 ② 「지방공기업법」에 의한 지방공사·지방공단 또는 지방자치단체를 회원으로 하는 공익법인 ③ 「지방공기업법」 제2조의규정에 의한 사업을 지방자치단체 외의 자와 공동으로 하고자 하는 경우로 출자제한 규정을 두고 있으며 동법에 ① 법률에 규정이 있는 경우 ② 국고보조재원에 의한 것으로 국가가 지정한 경우 ③ 용도를 지정한 기부금에 의한 경우 ④ 보조금을 지급하지 않으면 사업의 수행이 불가능한 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정하

는 경우의 공공기관에 기부 또는 보조할 수 있다고 명시되어 있다(지방재정법 §17). 그러나 지방자치단체의 출연에 대한 규정은 명확히 없으며 특히 자치단체에서는 다른 법률에 의거 출연·출자를 하고 직영 또는 위탁하여 운영하고 있으나, 기관에 대한 평가·성과분석 할 수 있는 근거가 없다. 따라서 기타 출자·출연 기관은 설립근거가 「공익법인 설립에 관한 법률」이나 개별법령에 명시되어 있을 경우 자치단체의 조례에 의해 설립되고 있다.

지방산하기관의 유형을 살펴보면 먼저 정형화된 기관으로 지방공기업(공사·공단)과 지방의료원을 들 수 있다. 이들 기관은 통칙법에 의해 설립되고, 기관 신설을 위해 설립타당성 검토가 전제되어야 하며, 매년 법에 의하여 경영평가가 시행되고 있다. 그러나 비정형화된 기관은 개별 법령이나 자치단체 조례에 의해 설립되어 법적 근거가 모호하고, 설립타당성 검토가 지켜지지 않으며, 경영평가 또한 없거나 몇 년에 한번 임의적으로 이루어지고 있다. 현재 중앙정부의 관할부서도 명확하지 않아 이들 비정형화 기관이 몇 개 기관이나 있는지, 어떤 방식으로 운영되고 있는지에 대한 조사나 기초적인 통계도 거의 없다.

이처럼 지방정부 산하기관은 일관된 법적·제도적 체계를 갖춘 정형화된 기관과 설립 및 관리를 위한 통합적인 법적 체계를 갖추지 못한, 즉 정형화되지 못한 산하기관 등이 있다.

〈그림 1〉 지방자치단체 산하기관의 관리 체계



일반적으로 조직은 생명체의 생애주기처럼 생성-유지-소멸의 생애주기를 가지며(Greiner, 1972; 민진, 2006), 일반 기업들은 시장경쟁을 통한 자원의 획득에 실패할 경우 쇠퇴하고 만다. 그러나 공공부문은 정부의 재정지원과 독점 등에 의해

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

<그림 1>에서처럼 비정형화 된 기관은 주로 자치단체 조례에 의해 설립되고 타당성 검토나 외부경영평가, 경영진단을 통한 퇴출구조가 없다. 따라서 설립단계에서 목적이 분명하지 않고, 유지단계에서 자치단체 보호로 효율성이 저하되며, 소멸단계인 퇴출시스템이 없는 비정형적 조직은 방향상실→비효율성→왜곡·변형의 그림자 조직화 된다. 지방자치단체 수준에서 이러한 그림자 조직은 더 많이 발생하게 된다(이상철 외, 2007, 김렬 외, 2005: 김렬 외, 2006).

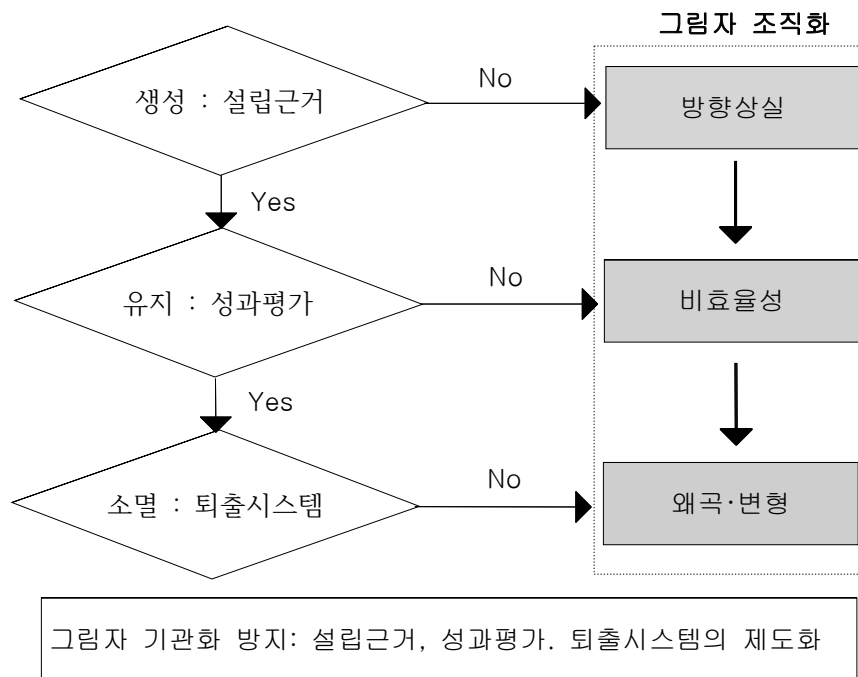
그렇다면 지방자치단체의 비정형적 산하기관은 얼마나 되는 것일까? 본 연구는 이러한 의문에서 출발한다. 첫째, 본 연구의 목적은 자치단체의 출자·출연기관 가운데 비정형화된 기관의 실태를 조사하여 제시하는데 있다. 실태조사는 2008년 행정안전부의 자치단체 출자·출연기관의 현황 파악에 따른 로데이터(raw-data)를 활용하되, 기관 조사에서 빠진 제3섹타형 주식회사 등을 기관별 방문, 전화조사, 결산서, 회계보고서 등을 통해 전체적인 실태를 밝히기 위해 노력하였다. 비록 개인적인 수준의 연구라 통계적으로 완전하지는 못하지만 향후 2차적인 연구를 위해 확인된 출자·출연 기관수를 모두 제시하였으며, 특히 전체적인 비정형적 산하기관의 특성을 파악을 위해 설립근거, 자산 및 설립형태, 사업유형으로 분류하였다⁴⁾.

둘째, 비정형적 출자·출연기관의 경영효율화를 위한 제도화 방안을 제시하는데 있다. 중앙정부와는 달리 자치단체 산하기관은 법적 체계가 불명확하며 총괄

4) 자치단체에서 출자·출연의 현황은 2008년도 행정안전부 재정정책팀의 「자치단체출연·출자기관 현황 및 조치계획」에 따라 조사되었다. 그러나 본 논문에서는 전국의 지방자치단체에서 출자·출연한 기관 중 보건복지부에서 관할하는 34개의 지방의료원과 행정안전부에서 총괄하고 있는 112개의 지방공기업(공사·공단)은 매년 현황조사 및 경영평가가 체계적이고 명확하게 이루어지고 있으므로 제외하였다.

부처가 없어 아직까지 몇 개의 기관이 설립되어 있으며, 어떤 형태로 운영되는지에 대한 보고서조차 없는 형편에서 이들 기관에 대한 관리시스템은 전무한 실정이다. 특히 지방자치단체장은 주민편익이나 효율성 측면보다 정치적 영향력의 행사, 선거에서 지원기관의 확대 등을 위해 선호하는 사람을 지방산하기관의 장으로 임명하여 참호구축효과(intrenchment effect)를 가져오고 있다. 최근 경기도와 경상북도 등 일부 광역자치단체에서 외부 평가를 통해 산하기관을 점검한 바 있으나 여전히 임의적 사항이며, 그나마 기초자치단체에서는 산하기관은 외면되고 있다. 따라서 비정형적 기관에 대한 효율적인 외부통제의 제도화 방안을 마련하는데 또 다른 연구의 목적이 있다.

〈그림 2〉 그림자 조직화 생성과정과 제도적 방안



Ⅲ. 출자·출연기관의 실태조사

1. 정형적·비정형적 산하기관

지방자치단체의 산하기관으로 정형적 기관으로 지방공기업(공사·공단)과 지방의료원, 그리고 비정형적 산하기관으로 제3섹타형 주식회사, 주식회사, 각종 재단법인 등이 있다.

먼저 정형적 산하기관으로 지방공기업의 경우 자치단체가 납입자본금을 출자하여 최대 주주가 된 공사·공단형 지방공기업(출자지분 50% 이상)이 있다. 2007년 6월 말 현재 자치단체가 출자한 산하기관 중 지방공기업은 공단 69개, 공사 43개로 모두 112개이며 자산규모 95조 3,469억원이며, 부채는 35조 7,421억원, 자본은 59조 6,073억원이며 2006년 당기 △7,204억원의 적자를 보이고 있다. 그리고 지방공기업에 대한 경영평가는 매년 실시하여야 하여야 한다(지방공기업법시행령 제68조⁵⁾).

제3섹타형 주식회사는 지방공기업(출자지분 50% 미만)의 범주에 속하지만 설립근거, 성과평가, 퇴출시스템 등을 갖춘 정형적 기관으로 볼 수는 없다.

한편 지방의료원은 모두 34개로 과거 시·도립병원으로 운영되다가 1982년 지방공사 의료원, 2005년 지방의료원으로 변경되었으며, 관리기관도 자치단체에서 당시 행정자치부, 그리고 보건복지부로 바뀌었다. 시·도립병원으로 운영될 때 병원 자체수익에 의한 재정자립도는 약 46%에 지나지 않아 정부나 지방자치단체의 예산지원 비율이 높았으나, 지방공사화를 거치면서 당시 33개 의료원은 병원 자체수익에 의한 재정자립도가 약 96%로 향상되어 예산의 지원 비중이 줄었다. 그러나 지방공기업으로 지속하기에는 수익성이 떨어지고⁶⁾, 또한 지역 거점병원으

5) 행정자치부장관 또는 지방자치단체의 장은 경영평가를 실시함에 있어서 필요하다고 인정되는 때에는 법 제78조의 3의 규정¹⁾에 의한 경영지도법인, 경영평가 전문기관, 회계법인, 기타 행정자치부장관이 인정하는 기관을 경영평가기관으로 지정하여 실시할 수 있다. 또한 경영평가에 관한 세부적인 기준은 행정자치부장관이 정한다. (재)한국자치경영평가원은 1994년 당초 지방공기업법에 의한 지방공기업경영지도법인인 행정자치부 특수법인으로 설립되어 경영평가업무를 담당하였으나, 2000년 구조조정의 일환으로 재단법인으로 전환되어 매년 용역계약 체결을 통해 경영평가 업무를 집행하고 있다. 경영평가의 대상기관은 지방공기업 수의 증가에 따라 2004년 133개, 2005년 155개, 2006년 169개로 해마다 증가하고 있는 실정이다(여영현 외, 2006).

로서의 전문성 강화, 민간과 차별화되는 서비스 제공 등이 미흡하다는 이유로 2005년 「지방의료원의 설립 및 운영에 관한 법률」 및 동법 시행령에 따라 기존의 행정자치부가 관리하는 지방공기업에서 보건복지부가 관리하는 자치단체 특수법인으로 변경되었다(여영현 외, 2006).

비정형적 기관은 지방공기업과 의료원을 제외한 출자 및 출연기관으로 자치단체가 일정한 예산을 부담하면서 공공서비스를 공급하기 위하여 설립된 조직이다. 따라서 위탁기관과 보조기관에 비하여 정부정책 수행에 대한 책임의 정도와 경영에 대한 책임성이 높게 요구된다. 그중 출연기관은 설립시 자치단체의 출연금으로 설립되어 운영비, 사업비 등의 기관소요경비를 지원받는 기관이며, 출자기관은 자치단체외의 자로서 「지방공기업법」에 의하여 출자된 28개의 제3섹타형 주식회사와 「지방공기업법」에 근거를 두지 않고 「지역균형개발 및 지방 중소기업 육성에 관한 법률」등의 개별법령과 자치단체 조례에 의해 출자된 주식회사 등 13개가 있다.

주식회사 형태로 운영되는 제3섹타형 지방공기업은 지방자치단체가 자본금 또는 재산의 50%미만을 출자하여⁶⁾, 자치단체 이외의 자와 함께 설립한 상법상 주식회사 또는 민법상의 재단을 말한다. 2007년 6월말 현재 28개로 지자체 25~50% 미만의 출자가 17개, 지자체 25%미만의 출자가 11개이다(행정자치부, 2007). 사업내용면에서는 IT분야, 농축수산물, 관광레저 등이 주종을 이루고 있으며, 이외에 컨벤션센터, 무역, 토지개발, 판매서비스, 운송, 에너지 등의 사업이 운용되고 있다. 지방공기업법 제77조의4는 지자체가 4분의 1이상 출자한 법인에 대하여 경영상황에 대한 보고 및 서류제출권, 관련된 업무·회계·재산에 대한 검사권, 경영지도권 인정하고 있으나 4분의 1(25% 미만) 미만으로 출자한 기업에

6) 보건복지부로 이관 직전 지방공사 형태일 때의 지방의료원은 2004년도의 경우 487억원의 당기순손실을 발생하였으며, 재정상태는 자산 7,646억원, 부채 3,455억원, 자본 4,191억원으로 82.4%의 부채비율을 나타냈는데 34개 단체 중 부채비율이 100%를 초과하는 단체가 13개나 되며, 강남(서울)·원주·강진의료원은 자본금이 잠식된 상태였다.

7) 출자비용에 의한 제3섹타형 지방공기업의 문제로서 제3섹타는 민간의 자본과 전문성, 기술 및 경험을 공공부문에 접목시키기 위해 도입된 제도이다. 그러나 공기업은 소유 및 지배구조의 문제 외에도 지역발전과 주민복리라는 공익성이 인정될 때 공기업으로서의 존립 및 운영의 가치가 있다고 볼 수 있으므로 단순한 수익성을 영위하는 사업체를 지분율을 기준으로 공기업 혹은 제3섹타로 분류하는 것은 문제가 있다(여영현 외, 2007)

대하여는 별도의 규정이 없다(원구환, 2006).

출자·출연기관은 233개로 총 자산은 총 9조 8,225억원이다. 그중 자본은 6조 1,043억원, 부채는 3조 7,182억원으로써 부채비율이 60.9%로 지방재정에 상당한 부담으로 작용하고 있다⁸⁾. 이 가운데 출연기관 192개, 82.4%이며, 출자기관은 주식회사(제3섹터형 포함) 41개로 17.6%이다. 출연기관으로는 영어마을, 장학재단, 청소년수련관, 교통연수원, 학사운영기관 등 지역 특성에 따라 다양한 출연기관이 존재한다. 그러나 출연기관은 운영성과에 대한 결과가 외부로 나타나기 어렵다는 점에서 출자기관보다 통제가 더욱 어려워진다.

〈표 2〉 전국 지자체 출자·출연기관(2007. 8월 현재)

비정형적 출자·출연기관(233개)
서울특별시(광역) : 서울시정개발연구원, 서울산업통상진흥원, 서울신용보증재단, 세종문화회관, 서울특별시여성가족재단, 서울복지재단, 서울문화재단, 서울시립교향악단, 서울시자원봉사센터, 서울특별시(기초) : 주식회사 도봉, 서대문문화원, 양천사랑복지재단, 강남모노레일
부산광역시(광역) : (재)부산광역시여성성센터, (재)부산발전연구원, (재)부산테크노파크, (재)부산정보산업진흥원, (재)부산중소기업종합지원센터, 부산신용보증재단, (재)부산디자인센터, 부산국제교류재단, (주)백스코, 부산관광개발(주)
대구광역시(광역) : 대구경북연구원, (주)이시아폴리스, (주)엑스코, 대구신용보증재단, 대구경북디자인센터, (재)대구테크노파크, 대구경북과학기술연구원, 대구경북한방산업진흥원, 대구광역시교통연수원, 대구전시컨벤션센터, 농협대구경북유통(주)
인천광역시 : (재)인천문화재단, 송도테크노파크, 인천발전연구원, 시립노인치매요양병원, 인천정보산업진흥원, 인천종합에너지(주), 인천광역시(기초) : 부평구문화재단, 인천도시관광(주), 인천대교(주)
광주광역시(광역) : 광주발전연구원, 남도학숙, 광주테크노파크, 중소기업지원센터, 신용보증재단, 광주디자인센터, 광주비엔날레, 광주문화예술진흥위원회, 광주정보문화산업진흥원, 5·18기념재단, (주)광주광역시정보센터, 한국씨이에스(주)
대전광역시(광역) : 중소기업종합지원센터, 대전신용보증재단, 대전발전연구원, (주)대전농산물유통센터, (주)대전광역시첨단산업진흥재단, (주)대전컨벤션뷰로
울산광역시(광역) : 중소기업종합지원센터, 울산신용보증재단, (재)울산산업진흥테크노파크, (재)울산발전연구원

(다음 쪽에 계속)

8) 본 논문에서는 앞의 연구분석틀에서 밝혔듯이 자치단체의 출자·출연기관의 현황에서 중앙정부가 별도로 관리하고 있는 지방공기업(공사·공단)과 지방의료원은 제외하고 통계를 구하기로 한다.

비정형적 출자·출연기관(233개)
경기도(광역) : 경기문화재단, 대전테크노파크, 디지털콘텐츠진흥원, 도립의료원, 영어마을, 경기신용보증재단, 가족여성개발원, 바이오센터, 중소기업종합지원센터, 경기개발연구원, 세계도자기엑스포, 문화의전당, 나노소재랩, 농림진흥재단, 경기도(기초) : (재)경기테크노파크, 수원사랑장학재단, 수원화성운영재단, (재)고양문화재단, (재)고양국제꽃박람회, (재)고양지식정보산업진흥원, (주)킨텍스, 부천문화재단, 부천산업진흥재단, (재)성남산업진흥재단, (재)성남문화재단, 성남발전연구소, (재)성남시장학회, 안산시개발(주), (재)안산문화예술의전당, (재)안산시청소년수련관, 용인발전연구소, 용인시디지털산업진흥원, (재)용인시축구센터, 용인시민장학회, (재)의정부예술의전당, (재)포천시인재장학재단, (재)하남문화예술회관, (재)군포시청소년수련관, (재)군포사랑장학회, (주)케이알씨넷
강원도(광역) : (재)강원발전연구원, (주)원주기업도시, 강원테크노파크, 강원문화재단, 강원신용보증재단, 강원도중소기업종합지원센터, 강원도(기초) : (재)춘천바이오산업진흥원, (재)강원정보문화진흥원, (주)포테이토, (재)원주의료기기테크노밸리, (재)원주국제따뚜, (재)강릉문화예술진흥재단, (재)강릉과학산업진흥원, (주)강릉농산물도매시장, (주)동강시스타, (재)철원플라즈마산업기술연구원, (주)아름다운인제관광
충청북도(광역) : 충북개발연구원, 충북테크노파크, 충청북도지식산업진흥원, 충북신용보증재단, 충청북도중소기업종합지원센터, 교통연수원, 충북학사, 충청북도문화재단연구원, 오송바이오진흥재단, 충청북도(기초) : 청주 문화산업진흥재단, 증원문화관광재단, (재)제천시장학회, (재)음성군장학회, (재)보은군민장학회, 한국석회석 신소재 연구재단, 청원레저(주), 와인코리아주식회사농업회사법인
충청남도(광역) : 여성정책개발원, 충남발전연구원, 충남장학회, (재)충남테크노파크, 충남신용보증재단, (재)충남중소기업종합지원센터, (재)충남디지털문화산업진흥원, (재)충청남도역사문화원, 충남농업테크노파크, 충청남도교통연수원, 충청남도(기초) : 백제문화재추진위원회, (재)홍성군청소년수련관, (재)홍성사랑장학회, (주)홍주미트, (재)부여군문화재보존센터, (주)삼교호합상공원(도·시공동출자)
전라북도(광역) : 전북발전연구원, (재)전북인재육성재단, 전북신용보증재단, (재)중소기업종합지원센터, (재)전북테크노파크, 자동차부품혁신센터, 한국니트산업연구원, 전북여성교육문화센터, 전북생물산업진흥원, 전라북도(기초) : (재)전주정보영상진흥원, 전주생물소재연구소, (재)전주인재육성재단, 전주기계산업리서치센터, (재)전주문화재단, (재)군산국제자동차엑스포조직위원회, 군산시교육발전진흥재단, (재)춘향장학재단, 진안사랑장학재단, (재)애향교육진흥재단, (사)논개정신선양회, (재)순창군옥천장학회, 군농나누미장학재단
전라남도(광역) : (재)전남발전연구원, (재)전남테크노파크, 전라남도생물산업진흥재단, 전남신용보증재단, (주)전남무역 전라남도(기초) : 목포시의료원, (주)무안항토량유통공사, (주)완도수산물유통
경상북도(광역) : 대구경북연구원, 포항지능로봇연구소, 경북바이오산업연구원, 경북테크노파크, 대구경북한방산업연구원, 경북하이브리드부품연구원, (사)경북교통연수원, 경북중소기업지원센터, 경북신용보증재단, 문화엑스포, 한국국학진흥원, 경북문화재단연구원, 경북해양바이오산업연구원, 경북여성정책개발원, 경북청소년수련관, 경북청소년지원센터, 경북학숙, 경북자원봉사센터, 경북통상(주) 경상북도(기초) : 포항테크노파크, 신라문화유산조사단, 문경관광개발(주), (주)문경레저타운, (사)의성군장학회, 영덕군교육발전위원회, (재)울진군장학재단, (재)울진세계친환경농업엑스포, (주)케이시퍼드(도·시공동출자)
경상남도(광역) : (재)경남발전연구원, 경남신용보증재단, 경남테크노파크재단, 경남무역, 경상남도(기초) : (재)마산밸리, 마산아이포트(주), (재)바이오21센터, (재)김해문화재단, 거제시문화예술재단, 양산시인재육성장학재단, 창녕군인재육성장학재단, (재)하동녹차연구소, (주)가온소프트(도·시공동출자), (주)하미
제주특별자치도(광역) : (재)제주발전연구원, (주)제주국제컨벤션센터, (재)제주지식산업진흥원, (재)제주하이테크산업진흥원, 제주신용보증재단, (재)제주특별자치도중소기업종합지원센터, (주)제주항공

2. 출자·출연기관의 설립근거

자치단체 산하기관의 설립근거는 법령과 조례에 의해 이루어진다. 먼저 통칙법이 존재하는 정형적 기관은 지방공기업과 지방의료원이다. 지방공기업의 경우 설립근거가 「지방공기업법」에 명시되어 있다. 먼저 공사·공단⁹⁾의 사업 영역은 지방공기업법 임의적용사업 영역으로 주민복지증진, 지역경제 활성화나 지역개발을 촉진할 수 있는 사업으로 경상경비의 5할 이상을 경상수입으로 충당할 수 있을 경우에 전문기관의 타당성 검토를 통해 공사·공단을 설립할 수 있다(지방공기업법 §2 및 §49). 또한 지방의료원의 경우에도 과거 「지방공기업법」에 따른 지방공사로서 의료원을 설립하던 것을 지역주민에 대한 의료서비스를 높이고 보건의료에 대한 공공성을 강화하기 위하여⁹⁾ 2005년 「지방의료원의 설립 및 운영에 관한 법률」을 제정하여 지방의료원의 설립 및 운영에 관한 체제를 전면적으로 개선, 보완하였다.

그러나 지방공기업이나 지방의료원이 설립근거가 ‘통칙법’으로서 명확한 반면에 기타 지방자치단체의 출자·출연기관은 설립근거가 불명확하다. 예를 들어 서울특별시의 경우 정형적 기관으로 지방공기업인 <서울메트로>, <서울도시철도공사>, <SH공사>, <서울특별시농수산물공사>, <서울특별시시설관리공단> 등 5개 기관이 「지방공기업법」에 의해 설립되었으며, <서울의료원>이 「지방의료원의 설립 및 운영에 관한 법률」을 근거법으로 하고 있다. 그러나 서울특별시가 출자·출연한 비정형적 기관으로는 <서울산업통상진흥원>, <서울신용보증재단> 등이 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」, 「지역신용보증재단법」에 의해 각각 설립되었다. 또한 <서울시정개발연구원>, <세종문화회관>, <서울특별시여성가족재단>, <서울복지재단>, <서울문화재단>, <서울시립교향악단>, <서울시자원봉사센터>은 「공익기관운영에 관한 법률」 등의 근거를 기반으로 조례에 의해 설립되었다. 서울의 기초자치단체인 도봉구는 조례에 의해 <주식회사 도봉>에, 서대문구는 「지방문화원진흥법」에 의해 <서대문문화원>을, 양천구는 <양천사랑복지재단>을 조례에 의해 설립하고 있다. 전국적으로 비정형적 기관은 법률적 근거보다 중앙정부의 지침이나 자체 조례에 의해 출자·출연기관을 많이 설립하고 있다.

9) 제254회 국회(임시회) 제1차 법안심사소위원회(2005. 6. 15)의 제안설명의 요지.

3. 출자·출연 기관수와 사업유형

지방자치단체의 재원에 의존하고 어느 정도 독립성을 가지면서 공공부문의 역할을 수행하고 있으나 사업기관의 형태를 갖고 있기 때문에, 목표달성을 위한 수단 선택에 있어서는 법적인 규제를 받지 않는 기관들이 많다(김렬 외, 2006). 자치단체에서 출자·출연의 현황은 2008년도 행정안전부의 「자치단체출연·출자기관 현황 및 조치계획」에 따라 처음 조사되었다. 그러나 개별 출자·출연기관에 대한 자치단체의 통계자료가 미비하였을 뿐만 아니라 경영성과 등의 계량화된 전체자료가 축적되거나 공개되지 않았기 때문에 전체적인 윤곽을 확인하는데 그쳤다. 본 논문에서는 행정안전부의 조사대상에서 제외된 제3섹타형 주식회사와 포함시켜 전체 출자·출연기관의 수와 사업유형을 확인하였다.

먼저 특·광역시인 경우 서울특별시가 연구기관 1개, 여성·복지·봉사기관 4개, 예술·문화기관 4개, 정보·중소기업·신용보증 등의 지역경제 지원기관 2개, 제3섹타형 지방공기업 1개, 주식회사 1개 기관에 출자·출연하고 있다. 부산광역시는 10개의 기관을 설립·운영하고 있는데 연구기관 1개, 여성·복지·봉사기관 1개, 정보·중소기업·신용보증 등의 지역경제 지원기관이 6개로 가장 많다. 그밖에 제3섹타형 지방공기업 2개 기관에 출자하고 있다. 대구광역시는 11개의 기관을 설립·운영하고 있는데 연구기관 2개, 정보·중소기업·신용보증 등의 지역경제 관련 지원기관이 4개, 제3섹타형 지방공기업 2개 기관, 주식회사 2개, 기타 1개 기관에 출자·출연하고 있다. 인천광역시는 8개의 기관을 설립·운영하고 있는데 연구기관 1개, 예술·문화기관 1개, 정보·중소기업·신용보증 등의 지역경제 관련 지원기관이 2개, 제3섹타형 지방공기업 2개 기관, 주식회사 1개, 기타 1개 기관에 출연하고 있다. 광주광역시는 12개의 기관을 설립·운영하고 있는데 연구기관 1개, 예술·문화기관 2개, 정보·중소기업·신용보증 등의 지역경제 관련 지원기관이 5개, 제3섹타형 지방공기업 2개 기관, 기타 2개 기관에 출자·출연하고 있다. 대전광역시는 6개의 기관을 설립·운영하고 있는데 연구기관 1개, 정보·중소기업·신용보증 등의 지역경제 관련 지원기관이 3개, 제3섹타형 지방공기업 2개 기관에 출자·출연하고 있다. 울산광역시는 4개의 기관을 설립·운영하고 있는데 연구기관 1개, 정보·중소기업·신용보증 등의 지역경제 관련 지원기관이 3개에 출자·출연하고

있다.

도 단위의 경우 경기도는 40개의 기관을 설립·운영하고 있는데 연구기관이 4개, 예술·문화기관 10개, 정보·중소기업·신용보증 등의 지역경제 관련 지원기관이 13개, 제3섹타형 지방공기업 2개 기관, 주식회사 1개, 기타 10에 출자·출연하고 있다. 강원도는 17개의 기관을 설립·운영하고 있는데 연구기관이 2개, 예술·문화기관 3개, 정보·중소기업·신용보증 등의 지역경제 관련 지원기관이 7개, 제3섹타형 지방공기업 1개 기관, 주식회사 4개에 출자·출연하고 있다. 충청북도는 17개의 기관을 설립·운영하고 있는데 연구기관이 2개, 정보·중소기업·신용보증 등의 지역경제 관련 지원기관이 8개, 제3섹타형 지방공기업 2개 기관, 기타 5개 기관에 출자·출연하고 있다. 충청남도는 16개 기관을 설립·운영하고 있는데 연구기관이 2개, 예술·문화기관 3개, 정보·중소기업·신용보증 등의 지역경제 관련 지원기관이 5개, 제3섹타형 지방공기업 2개 기관, 기타 4개에 출자·출연하고 있다. 전라북도는 22개의 기관을 설립·운영하고 있는데 연구기관이 3개, 여성·복지·봉사기관 1개, 예술·문화기관 2개, 정보·중소기업·신용보증 등의 지역경제 관련 지원기관이 6개, 기타 10개에 출자·출연하고 있다. 전라남도는 8개의 기관을 설립·운영하고 있는데 연구기관이 1개, 정보·중소기업·신용보증 등의 지역경제 관련 지원기관이 3개, 제3섹타형 지방공기업 3개 기관, 기타 1개에 출자·출연하고 있다. 경상북도는 28개의 기관을 설립·운영하고 있는데 연구기관이 10개, 여성·복지·봉사기관 2개, 예술·문화기관 1개, 정보·중소기업·신용보증 등의 지역경제 관련 지원기관이 5개, 제3섹타형 지방공기업 2개 기관, 주식회사 2개, 기타 6개 기관에 출자·출연하고 있다. 경상남도는 14개의 기관을 설립·운영하고 있는데 연구기관이 2개, 예술·문화기관 3개, 정보·중소기업·신용보증 등의 지역경제 관련 지원기관이 4개, 제3섹타형 지방공기업 3개 기관, 주식회사 1개, 기타 1개 기관에 출자·출연하고 있다. 제주도는 7개의 기관을 설립·운영하고 있는데 연구기관이 1개, 정보·중소기업·신용보증 등의 지역경제 관련 지원기관이 4개, 제3섹타형 지방공기업 1개 기관, 주식회사 1개 기관에 출자·출연하고 있다.

전국의 자치단체 출자·출연기관은 모두 233개로(공사, 공단, 의료원 제외), 광역자치단체가 134개, 기초자치단체가 79개를 설립하여 운영하고 있다. 대부분의 광역자치단체에서 지역의 발전과 산업연구를 위한 산하 발전연구원, 지역연구센

터, 바이오산업연구원, 로봇연구소, 공공연구원 등을 설립하고 있으며, 여성·복지·봉사기관으로는 여성가족재단, 여성센터, 복지재단, 자원봉사센터 등, 예술·문화기관으로는 문화산업진흥원, 역사문화원, 문화재단, 문화회관 등이 다양한 명칭으로 운영되고 있다. 또한 지역경제 관련 지원기관으로는 테크노파크재단, 신용보증재단, 중소기업지원센터, 지식산업진흥원, 산업진흥재단 등이 보편적이다.

자치단체 출자·출연기관의 수는 경기도가 가장 많고 대전이 가장 적은 편이다. 그 유형별로 살펴보면 지역경제 관련 지원기관이 72개로 30.9%에 달하며, 그 다음으로 예술·문화기관이 37개로 15.8%에 달한다. 지방공기업법을 통칙법으로 설립된 제3섹타형 주식회사가 28개, 개별법령에 의해 설립된 상법상의 주식회사가 17개이다. 지방자치단체가 주식회사에 출자하고 있는 총계는 45개로 전체의 19.3%에 달한다. 연구기관은 모든 광역자치단체에 존재하며 지역개발 및 지역산업을 지원하는 연구기관이 기초자치단체에도 생기고 있다.

〈표 3〉 자치단체 출자·출연기관의 유형

구분	기관수	연구기관	여성·복지·봉사기관	예술·문화기관	지역경제 관련 지원기관	제3섹타형 주식회사	주식회사	기타
서울	13	1	4	4	2	1	1	-
부산	10	1	1	-	6	2	-	-
대구	11	2	-	-	4	2	2	1
인천	8	1	-	1	2	2	1	1
광주	12	1	-	2	5	2	-	2
대전	6	1	-	-	3	2	-	-
울산	4	1	-	-	3	-	-	-
경기	40	4	-	10	13	2	1	10
강원	17	2	-	3	7	1	4	-
충북	17	2	-	8	-	2	5	-
충남	16	2	-	3	5	2	-	4
전북	22	3	1	2	6	-	-	10
전남	8	1	-	-	3	3	-	1
경북	28	10	2	1	5	2	2	6
경남	14	2	-	3	4	3	1	1
제주	7	1	-	-	4	2	-	-
총계	233	35	8	37	72	28	17	36

4. 자산 및 설립형태

233개 기관 가운데 총 출연기관은 192개로 전체 자치단체 출자·출연기관의 82.4%이며, 출자기관은 41개로 17.6%이다. 따라서 출연기관은 운영성과에 대한 결과가 외부로 나타나기 어렵다는 점에서 출자기관보다 통제가 더욱 어려워진다. 총자산 및 출연·출자예산 운용에 있어서 총 자산은 총 9조 8,225억원이며 그중 자산이 6조 1,043억원, 부채가 3조 7,182억원으로 부채비율이 60.9%로 지방재정에 상당한 부담으로 작용하고 있다. 지방자치단체 출자·출연기관의 종사인력은 8,785명으로 기관당 37.7명이 근무하고 있는 셈이다.

〈표 4〉 지방 출자·출연기관의 현황

구분	종사인원	자산			형태	
		합계	자본	부채	출연	출자
서울	981	712077	604186	107891	11	2
부산	389	598752	530727	68025	8	2
대구	556	1069870	299814	770056	7	4
인천	279	711604	595561	116043	5	3
광주	210	198331	177991	20340	10	2
대전	281	329617	207096	122521	3	3
울산	152	72501	65849	6652	4	0
경기	2219	3040599	1494087	1546512	37	3
강원	452	474884	330013	144871	12	5
충북	391	296882	200794	96088	15	2
충남	1263	182351	151466	30885	14	2
전북	353	289596	220954	68642	22	0
전남	154	65651	41452	24199	5	3
경북	655	727848	473724	254124	24	4
경남	53	687751	452614	235137	10	4
제주	397	364249	257994	106255	5	2
총계	8785	9822563	6104322	3718241	192	41

지금까지 출연·출자한 예산은 총 5조 1,679억원이며 2005년 이후 매년 평균 5,000억 이상 출연·출자('06년 결산대비 6.2%)하였으나 부채비율이 100% 이상인 기관이 23개이며 그 가운데 자본이 잠식된 기관도 4개(13%)에 달한다. 신용보증재단의 경우 사업의 특성상 부채비율이 높을 수 있으나 (주)이시아폴리스, 인천 도시관광(주), 한국씨이에스(주), 안산도시개발(주), (주)홍주미트, (주)전남무역, 경

북통상(주), 경남무역(주), (주)하미, (주)제주항공 등은 모두 부채비율이 100~300%나 되어 경영의 어려움이 지속된다. 특히 한국씨이에스(주)나 (주)전남무역 등은 자본금이 완전히 잠식된 상태이다. 수익사업에 목적을 두지 않은 자치단체 출연의 재단법인 등도 예산에 의한 지속적인 보조나 지원이 없을 경우 독립적인 운영이 어려운 기관이 많은 실정이다.

〈표 5〉 출자·출연에 사용된 예산액

구분	합계	~'04년	05년	'06년	'07년
서울	484,035	272,844	123,597	38,527	49,067
부산	263,549	216,783	9,657	20,492	16,617
대구	201,774	163,411	2,653	18,300	17,410
인천	197,098	170,338	8,808	7,576	10,376
광주	193,846	170,031	13,291	3,623	6,901
대전	86,894	69,376	3,902	4,811	8,805
울산	72,186	40,618	9,939	11,570	10,059
경기	1,449,335	876,079	235,058	176,437	161,761
강원	235,632	146,086	23,097	35,270	31,179
충북	146,574	102,180	12,398	13,546	18,450
충남	154,429	128,740	9,813	6,428	9,448
전북	223,263	113,603	33,728	37,024	38,908
전남	115,022	83,437	14,010	7,989	9,586
경북	391,313	251,331	43,442	52,722	43,818
경남	193,670	124,316	27,027	21,596	20,731
제주	759,334	712,597	18,451	11,278	17,008
총계	5,167,954	3,641,770	588,871	467,189	470,124

IV. 그림자 조직 방지를 위한 제도화

1. 설립단계의 제도적 방안

공공기관은 대외적인 표방(stated goals)과는 달리 실질적으로는 구체적인 설치 동기마저 없는 경우도 있다. 예를 들면 네덜란드의 545개 준공공조직(Quango)을 대상으로 조사한 연구에서 53%는 아무런 설치의 동기가 없었고, 18%는 능률성 향상목적이었으며, 15%는 시민에 대한 서비스 목적으로 설립된 것으로 분석되었다(Van Thiel, 2001: 조택 외, 2005 재인용). 우리나라의 경우에도 공공부문의 산

하기관이 비판받게 된 이유는 다양한 기관을 총괄하는 기능이 정부 내 어느 부처에도 없었으며, 설립근거도 제 각각이어서 기관남설을 방지하기 어렵기 때문이었다¹⁰⁾.

최근 정부는 「정부투자기관관리기본법」, 「정부산하기관관리기본법」을 폐지하고 공기업·준정부기관·기타 공공기관의 지정·구분 및 공공기관 신설을 심사하고, 평가하는 「공공기관의 운영에 관한 법률」을 제정하였다. 또한 설립단계에서 방만한 조직과 인력의 편성, 예산의 남용 등을 막기 위해 기관의 신설 타당성에 대한 심사를 요청하여 공공기관 신설에 대한 운영위원회의 심의·의결을 받도록 규정하고 있다(「공공기관의 운영에 관한 법률」의 제7조).

지방자치단체의 경우 지방공기업은 1999년 지방공기업법 제5차 개정으로 지방공사·공단 설립 및 정관변경 인가권, 사장 임명승인권 등을 해당 지방자치단체장이 행사하도록 하여 권한과 책임을 일치시키도록 하였다. 그리하여 지방공기업의 설립에 대한 심사권은 중앙정부에 없으며, 대신 기관신설시 설립타당성 검토를 의무화하였다(「지방공기업법」 제49조, 제76조 ②). 또한 지방의료원의 경우 당초 지방공기업으로 출발하였으므로 현재 34개 의료원은 지방공사의 설립형태와 설립법의 근거가 당초에는 동일하였다. 현재 지방의료원의 설립은 자치단체가 조례에 근거하여 설립할 수 있도록 하고 있다(「지방의료원의 설립 및 운영에 관한 법률」 제4조).

지방재정법에는 법령의 규정에 의하여 출자할 수 있도록 정하여진 단체, 지방공기업법에 의한 공사·공단, 자치단체를 회원으로 하는 공익법인, 지방공기업법 제2조에 의한 사업을 자치단체 이외의 자와 공동으로 하는 사업 등을 제외하고는 출자할 수 없도록 되어 있다. 그러나 자치단체의 재정지원 여부 등 공공기관의 범위를 설정하기 위한 명확한 법령이 없어 많은 자치단체들이 조례에 의해 출자·출연하고 있어 이들의 현황이나 자체수입의 비중, 자산규모, 유형의 구분 등 통계조차 제대로 이루어지지 않고 있다. 자치단체의 재정이 투입되면서도 출자·출연 기관에 대한 적용사업이나 대상이 불명확하고 전문기관의 타당성 검토가 임의적이라는 것은 문제이다.

10) 예를 들면 출자·출연기관으로 공기업, 출연연구기관, 기타 공공기관 등이 다양하게 있었으나 모두 「정부투자기관관리기본법」, 「정부산하기관관리기본법」, 「정부출연연구 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」등 설립근거가 산재되어 있었기 때문이다

물론 지방공기업의 경우에도 설립타당성의 검토의 의무이행사항이 효율적으로 지방공기업의 남설을 방지하지는 못하고 있다. 그 같은 이유는 신설법인의 타당성을 검토하는 전문기관의 기준이 포괄적이고 자격요건 수준이 낮다는 것과 용역보고서에 대한 최종적인 검수 및 이행이 자치단체에 있다는 점에서 엄정한 검토가 이루어지기 힘들다는 점이다¹¹⁾(여영현 외, 2006; 여영현 외 2008). 지방공기업의 설립심사 실태가 이러한 상황에서 개별법령과 조례에 위임된 비정형적인 출자·출연법인의 설립은 더욱 통제가 불가능하다.

지방공기업의 설립 실태가 이러한 상황에서 개별법령과 조례에 위임된 비정형적인 출자·출연법인의 설립은 더욱 통제가 불가능하다. 그러나 자칫 정형적 기관에 대해서만 외부통제가 강화될 경우 제도를 우회하는 방법으로 비정형적 기관의 신설은 더욱 심해진다. 그러한 예로 김해시는 2002년 시설관리공단을 설립하여 문화체육관, 하수종말처리장, 노인종합복지관, 청소년수련관, 스포츠시설 등 자치단체의 수탁사업 19개 사업을 관리해 왔으나, 2005년 별도로 김해문화재단을 설립하여 문화시설, 스포츠시설을 관리, 운영하고 있다. 기존 시설관리공단에 대한 외부통제의 엄격성을 회피하여 별도로 재단법인을 설립하여 시설물을 관리, 운영하게 하는 사례는 부천, 의정부, 고양 등 많은 기초자치단체에서 발생하고 있다. 따라서 국가의 경우처럼 출자·출연기관에 대한 타당성 조사 및 기관신설에 대한 심사제도가 자치단체의 비정형적 기관에도 마련될 필요성이 있다.

2. 관리·운영단계의 제도적 방안

지방공기업(공사·공단)의 경영평가는 지방공기업의 경영목표의 달성도, 업무의 능률성, 공익성 및 고객서비스 등에 관한 평가가 포함된다(지방공기업법 제78조 ②). 그리고 평가의 기본 방향은 지방공기업 경영혁신 유도장치로서의 역할 강화, 공기업 경영컨설팅 기능 강화, 평가의 객관성·공정성 제고를 통한 피평가기관의 수용도 제고 등이다. 그리고 경영평가의 대상기관은 지방공기업 수의 증

11) 지방공기업법 시행령 47조에 규정된 전문기관의 규정이 1. 공기업에 대한 사업타당성 검토를 정관상 주요 사업으로 규정하고 있을 것 2. 석사학위 이상의 학위를 소지한 전문인력을 5인 이상 보유하고 있을 것 3. 최근 3년 이내 공기업 또는 지방재정관련 연구용역이 있을 것 등 3가지를 제시하고 있다.

가에 따라 2004년 133개, 2005년 155개, 2006년 169개로 해마다 증가하고 있는 실정이다(여영현 외, 2006).

지방의료원의 경우에도 지방공사 형태로 존재하던 2005년까지 34개의 의료원이 지방공기업과 마찬가지로 행정자치부에 의한 경영평가를 받았으며, 지방의료원의 소관부처가 보건복지부로 이관한 이후에도 운영평가를 실시하고 그 결과에 따른 필요한 조치를 하고 있다. 지방의료원의 운영평가에는 경영상태, 취약계층에 대한 공공보건의료사업의 성과, 지역주민 건강증진에 대한 기여도, 업무의 능률성 및 고객서비스 등의 요소를 포함한다(「지방의료원의 설립 및 운영에 관한 법률」 제21조).

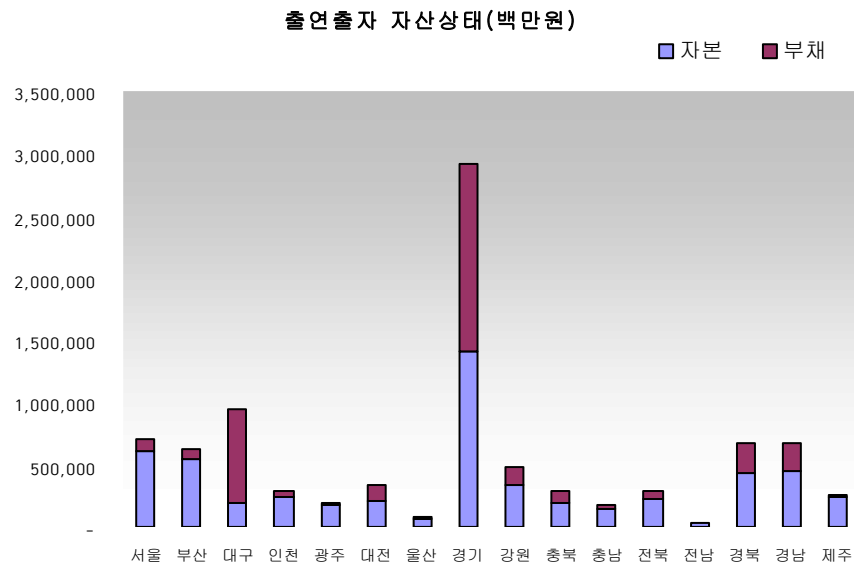
그러나 이들을 제외한 기타 지방자치단체 출자·출연기관의 경우 운영성과에 대한 평가제도가 없으며 그 법적 근거도 미약하다. 자치단체의 예산이 매년 평균 5,000억 이상 추가로 출자·출연되고 있으나 종합적인 관리감독과 성과평가의 부재로 재정운영의 사각지대가 발생한 것이다. 이들 기관 가운데 제3섹타형 주식회사는 자본금 또는 재산의 4분의 1 이상을 출자·출연한 경우 당해 지방자치단체는 이와 관련하여 업무·회계·재산에 대한 검사와 경영개선을 위한 지도·조언·권고의 조항만이 있을 뿐, 4분의 1 미만의 경우 아무런 통제의 근거가 없다(지방공기업법 제77조의 4).

특히 문제는 자치단체가 재단 등의 공익법인에 출연한 경우에는 목적달성이 불가능한 경우, 공익을 해하는 경우 등을 제외하고는 설립을 취소할 수 없다는 점이다. 따라서 운영성과가 부실하여도 많은 지방자치단체의 산하기관이 존속하는데 아무 문제가 없다.

최근 경기도, 경상북도, 전라북도, 광주광역시 등의 일부 자치단체의 경우 자체 평가규정을 만들어 관리를 시도하고 있으나, 관련 법령 및 관리규정의 미흡으로 제도적인 평가가 이루어지지 않고 있다. 평가가 임의적으로 이루어질 경우 평가의 주기, 전문성, 평가지표 개선, 평가결과의 공시, 평가지적사항의 개선, 평가에 따른 인센티브 등 정형화된 평가제도가 발전할 수 없다. 일례로 경상북도의 경우 2005년 12월 처음으로 산하 17개 기관에 대하여 경영평가를 시행하였는바 그러한 문제점이 드러나고 있다. 대부분의 기관이 그동안 출연금, 보조금 등에 대한 회계감사와 경영평가를 제대로 시행하지 않았으며, 자체수입의 확보와 경영

효율성을 위한 노력을 기울이지 않고 단순히 지방정부의 지원금에 의존하여 현상을 유지하려는 경향을 보이고 있다(한국자치경영평가원, 2005: 김렬 외 2005).

〈그림 3〉 출자·출연기관 자산과 부채



지방자치단체 산하기관의 표류와 그림자 기관화라는 변형을 막기 위해서는 제도화된 경영평가 시스템이 도입되어야 한다. 이러한 제도의 도입은 자치단체의 사전적인 운영간섭의 축소와 경영실적 평가를 통한 사후적 책임성 확보를 주요 골자로 하여야 할 것이다¹²⁾. 또한 일정요건을 가진 기관으로 지방자치단체 또는

12) 2006년 경북도의 17개 산하기관에 대한 경영평가 결과 공통적인 문제점들이 나타났다. 종합경영, 조직관리, 인사관리, 보수관리, 예산관리, 회계관리, 사업운영, 고객만족의 8개 대지표를 기준으로 문제점을 살펴보면 다음과 같다. ① 지배구조에 있어서 이사회가 대표성이 없거나 그 구성인원이 30-40명이 될 정도로 과도한 경우와 이사회운영이 형식적인 경우가 많았으며, ②조직관리에 있어서는 정원규정의 불비, 조직에 비해 남설된 部·課制, 직급의 상향 등의 문제 ③ 인사관리에 있어서는 특별채용, 교육 및 성과체계와의 연계 미흡, 형식적 인사위원회의 운영의 문제 ④ 예산·회계관리에 있어서는 복식부기에 의한 회계초리 및 재무제표 미구비, 감각상각 과소계상, 재무제표의 불완전성 등의 문제가 대두되었고 ⑤ 사업운영에 있어서는 자립기반이 미흡하고 수익사업의 역량이 없으며, 민간 위탁이 파행적으로 이루어지고 있었다. ⑥ 고객만족의 경우에도 고객만족체제의 효과를

설립기관이 출연한 기관 등을 대상으로 공공기관으로 지정하여 규제방안을 마련하여야 한다. 이들 기관에 일정한 경영공시를 의무화 하여야 하며, 이사회와 임원과 임원의 임면, 경영평가와 감독 등 책임경영 체계를 확보하기 위한 총괄적인 법규가 제정되어야 한다.

3. 폐지단계의 제도적 방안

조직의 쇠퇴와 소멸을 야기하는 가장 큰 요인은 외부자원의 감소 또는 시장 수요의 감소이다(Bibeault, 1982). 조직의 환경이 급격하게 변하는 소용돌이의 장(Turbulent environment)에서 조직은 성장과 유지를 보장하는 외부자원의 획득을 위해 최선의 노력을 기울여야 존속될 수 있다. 그러나 공공조직은 환경자원의 대부분을 정부의 예산에 의존하고 있으며 이들 자원의 잠식, 축소, 해체, 붕괴 등을 막고자 이해관계를 중심으로 한 정치현상이 많아진다(안형기 외, 2006).

우리나라의 민간기업의 진입률과 퇴출률은 다른 개도국 및 선진국과 비교해서 높은 편으로 1988-2001년 기간 중 각기 연평균 16.03%와 11.75%에 이르고 있다(이인권 외, 2004). 그러나 공공부문은 기관의 생성은 쉬우나 소멸은 어려운 불멸성의 속성이 있다. 그 가장 큰 원인은 공공조직의 자원획득은 민간기업처럼 전적으로 시장의 수요에 의존하지 않는다는 점과 퇴출구조를 마련해 두지 못하고 있다는 점이다.

자치단체 산하기관 중 퇴출시스템이 명시적으로 법률화 된 곳은 지방공기업과 지방의료원이다. 지방공사·공단인 경우 매년 경영평가를 실시되고, 그 결과에 따른 기관 성과급을 부여되며, 부진한 기관은 경영진단을 통해 조직축소, 인력감축, 관리자 해임, 청산 등을 시행하고 있다. 경영진단 대상기관은 ① 3사업연도 이상 계속하여 당기 순손실이 발생한 지방공기업, ② 특별한 사유 없이 전년도에 비하여 영업이익이 현저하게 감소한 지방공기업, ③ 경영여건상 사업규모의 축소, 법인의 청산 또는 민영화 등 경영구조개편이 필요하다고 인정되는 지방공기업, ④ 기타 대통령령이 정하는 지방공기업 등이다(지방공기업법 제78조). 경영진

분석하거나 민원제도를 개선하는 등의 노력이 부족하며 홈페이지 등도 구축되지 못한 기관이 다수였다(한국자치경영평가원, 2006).

단을 통해 행정자치부장관은 지방자치단체의 장, 지방공사, 공단의 사장에게 경영개선명령을 하며 경영개선의 명령으로는 법인의 청산 및 민영화와 같은 퇴출 제도를 마련하고 있다.

지방의료원의 경우 2004년까지 지방공사로서 지방공기업과 동일한 진단시스템을 가졌으나 2005년 이후에는 보건복지부에서 ‘운영진단’의 명칭으로 시행되고 있다. 즉 ① 3개 사업연도 이상 계속하여 당기 순손실이 발생한 경우 ② 특별한 사유없이 전년도에 비하여 경영수입이 현저하게 감소한 경우 ③ 경영여건상 사업규모의 축소, 법인의 청산 또는 공공의료기능을 제대로 수행할 수 없는 경우 등 경영구조 개편이 필요한 경우 운영진단을 통해 법인의 청산 등 퇴출제도를 마련하고 있다.

<표 6> 연도별 경영진단실시 현황

연도 사업별	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
계	4개	9개	4개	5개	4개	4개	3개	4개
33개 공기업	상수도 1 의료원 1 공 사 1 공 단 1	상수도 1 의료원 5 공 사 3 -	상수도 1 의료원 3 - -	상수도 2 의료원 1 공 단 2 -	상수도 2 의료원 2 - -	상수도 2 의료원 1 공 단 1 -	상수도 1 공 사 1 공 단 1 -	상수도 1 하수도 1 공 사 1 공 단 1

<표 6>에서처럼 행정자치부는 지난 '99년 경영진단제도를 도입한 이래 37개 지방공기업에 대한 경영진단을 실시하여 이 가운데 장흥표고유통공사의 청산명령, 강북구시설관리공단, 김천의료원 이사장 등 임원 2명을 해임하고, 462명의 인력을 감축하는 등 경영개선조치를 취한 바 있다. 그러나 지방공기업에 청산명령이 내려진 사례는 1개 기관 뿐으로 그만큼 공공부문의 퇴출은 어렵다. 더구나 비정형적 지방산하기관의 경우 경영진단제도 및 퇴출 시스템이 없어 관리, 운영상의 난맥상이 더 심하다. 이런 기관은 민간과 공공조직의 합작형태로 지방자치단체의 보호 아래 존속하며 성과에 책임을 지지 않은 Shadow 조직으로 남게 된다.

지방자치단체로부터 출연금·보조금 등을 지원받는 기관 또는 단체, 법령에 의하여 직접 자치단체의 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을 부여받는 기관 등 일정한 기준요건 이상을 갖춘 자치단체 산하기관의 경우 경영평가 제도와 더

불어 경영진단을 통한 퇴출시스템을 반드시 마련하여야 한다.

퇴출구조의 제도화를 위한 또 다른 방안으로 경쟁에 의한 민간위탁을 들 수 있다. 일반적으로 자치단체가 영위하는 기능과 사업은 공익성을 강조하느냐 기업성(수익성)을 강조하느냐에 따라 자치단체에서 직영하는 방식에서부터 완전히 민영화하는 방안까지 다양한 스펙트럼이 존재할 수 있다(Harper 2000). 민간위탁의 문제는 민간수탁업자의 일탈행위에 대하여 자치단체가 민간수탁업자를 제어할 관련 처벌규정이 명확하지 못하고, 그 처벌규정의 도입 근거 또한 불분명한 실정이다(Baily 1986). 따라서 그 효율성에 대해 일률적으로 말하기는 어렵지만 많은 지방자치단체의 사례에서 보듯이 상당수의 시설물(상수도 정수장, 하수종말처리장, 공용주차장, 복지회관 등)이 민간위탁으로 운영되고 있으며, 그 과정에서 어느 정도 공공성 확보를 위한 평가 등의 다양한 메커니즘들이 확보되어 있다¹³⁾. 그러므로 민간위탁이라 하더라도 공익성이 심각하게 훼손된다고 볼 수는 없다. 경쟁계약에 의한 민간위탁방식은 능력 있는 경력자들의 충원이 수월하고 각종 서비스에 대한 사명감이 높다는 점에서 전문성 확보에 유리한 위치에 있다고 할 수 있다. 만약 자치단체의 산하기관의 신설시, 설립목적에 대한 엄격한 규제뿐만 아니라 운영과정에서도 전문성, 계약가능성, 민간부문과의 경쟁가능성 등을 염두에 두고 성과평가가 이루어진다면 그림자 조직화되는 산하기관의 기능을 민영화하는 방식으로의 퇴출도 보다 용이할 것이다.

이상에서 살펴본 자치단체 산하기관의 경영형태, 설립근거나 적용되는 통칙법, 제도화된 평가시스템의 존재, 부실기관에 대한 제도적 조치방안 등 정형화된 지방정부의 산하기관의 통제시스템을 정리해보면 <표 7>과 같다.

현재 조사된 바로는 지방 산하기관은 모두 379개로 이 가운데 비정형적 기관은 제3섹타형 주식회사와 여타 이유로 출자된 주식회사, 그리고 출연기관 등 모두 233개 이다. 이들 기관은 조직의 생성, 유지, 소멸의 생애주기 가운데 적절한 외부통제나 시스템이 전혀 없다. 결론적으로 생성만 있고 소멸은 없는 비정형적 기관은 향후 설립근거의 법령과 설립타당성의 검토와 심사, 성과평가와 부실기관에 대한 조치방안이 제도적으로 마련되어야 한다.

13) 정부는 지방자치단체가 수자원공사 등에 상수도 사업에 대해서도 경영평가를 하고 있다.

<표 7> 자치단체 산하기관의 관리체계

구분		경영형태	법인수	설립근거	설립심사	성과평가	부실기관 조치
자치 단체 산하 기관	지방공 기업	지방공단	69	지방공기업법	설립 타당성검토 필요	경영평가 (행자부)	경영진단 (행자부)
		지방공사	43				
		제3섹타 (주식회사)	28	지방공기업법	출자·출연타당 성 검토 필요	없음	임의적
	특수 법인	지방의료원	34	지방의료원법	-	운영평가 (보건복지부)	운영진단 (보건복지부)
	기타	출연	192	조례	-	없음	없음
		출자 (주식회사)	13	조례	-	없음	없음

주) 음영부분은 비정형적 기관

V. 결 론

중앙정부의 정부산하기관은 2006년 「공공기관의 운영에 관한 법률」의 제정으로 법적 체계가 더욱 명확화 되었다. 그러나 자치단체 산하기관은 379개로 그 가운데 지방공기업(공사·공단)과 지방의료원을 제외한 출자·출연기관만도 모두 233개에 달하고 있다. 자산은 9조 8,225억원에 이르며 매년 지방자치단체 예산이 5,000원 이상 출자되고 있으나 효율적 관리를 위한 기초적인 현황조사나 법규조차 만들어지지 않고 있다. 따라서 본 논문에서는 자치단체의 출자·출연기관 가운데 지방공기업(공사·공단)과 지방의료원을 제외한 비정형화된 기관의 현황을 조사하고 관리가 체계적으로 이루어지지 못하는 기관의 그림자 조직화를 막는 제도적 방안을 살펴보고자 하였다.

먼저 비정형적 산하기관의 실태조사로 그 사업유형을 살펴보면 테크노파크재단, 신용보증재단, 중소기업지원센터, 지식산업진흥원, 산업진흥재단 등 지역경제 지원 관련기관이 가장 많고, 그 다음이 예술·문화기관, 그리고 연구기관, 제3섹타형 주식회사 등의 순이다. 이들 기관에 출연·출자한 예산은 총 5조 1,679억원이며, 부채비율이 100% 이상인 기관은 23개, 그 가운데 자본이 잠식된 기관도 4개(13%)에 달한다. 특히 한국씨이에스(주)나 (주)전남무역 등은 자본금이 완전히 잠

식된 상태이다. 그럼에도 불구하고 이들 기관은 출자·출연기관의 설립근거가 미흡하며 경영평가와 경영진단과 같은 외부평가나 통제가 거의 없었다. 특히 이들 기관들이 법률적 근거보다 중앙정부의 지침에 근거를 두거나 자치단체 조례에 의해 설립된다는 점에서 기관의 남설과 부실경영, 변질된 조직유지 등을 막는 산하기관의 그림자 조직화의 방지장치가 시급하다.

이를 위해 첫째, 설립단계에서 방만한 조직과 인력의 편성, 예산의 남용 등을 막기 위해 국가의 경우처럼 출자·출연기관에 대한 타당성 조사 및 기관신설에 대한 심사제도가 마련될 필요성이 있다. 둘째, 관리·운영단계에서 제도화된 경영평가 시스템이 도입되어야 한다. 이러한 제도의 도입은 자치단체의 사전적인 운영간섭의 축소와 경영실적 평가를 통한 사후적 책임성 확보를 주요골자로 하여야 할 것이다. 셋째, 일정한 기준요건 이상을 갖춘 자치단체 산하기관의 경우 경영평가 제도와 더불어 경영진단을 통한 퇴출시스템을 반드시 마련하여야 한다. 시장경쟁체제의 도입에 따른 과감한 민간위탁도 그 한 방법이다.

본 연구에서는 지방산하기관의 실태조사와 함께 비정형적 기관의 그림자화 방지를 위한 제도개선을 논의하였다. 이러한 제도적인 개선은 민간과 공공조직의 합작형태로 지방자치단체의 보호 아래 존속하며 성과에 책임을 지지 않은 그림자 조직화 방지에 정책적인 대안이 될 것이다. 향후 그림자 정부의 성장과 관리적 문제에 대한 방안이 심도 있게 다루어지기 위해서는 산하기관들을 사업별로 유형화하고 그 성질별로 올바른 처방이 제시되어야 하는데 이 점은 지속적인 연구과제로 남아있다.

참고문헌

- 감사원 평가연구원. (2006). 공공부문 평가제도 실태조사.
- 김렬·이상철·권영주. (2005). 지방정부 그림자기관의 유형과 변형에 관한 연구: 경상북도 산하기관을 중심으로. 『대한정치학회보』13(2). 439-462.
- 김렬·이상철·송금주·장철영·이수창. (2006). 준정부조직의 불멸성(immortality)에 관한 실증적 연구: 한·중 지방정부의 그림자조직(shadow organization)을 중

- 심으로. 『한국행정론집』18(4). 1149-1171.
- 김준기. (2002). 협회 및 조합과 정부간의 관계에 대한 연구: 산업자원부 산하 사업자 단체를 중심으로. 『한국행정학회 동계학술대회 발표논문집』. 709-729.
- _____. (1999). 정부-NGO관계에 관한 이론적 고찰 및 정부 NGO 지원사업 분석. 『한국행정학회 동계학술대회 발표논문집』. 665-694.
- 민진. (2006). 정부조직의 변동연구: 한국의 중앙행정기관을 중심으로. 『한국사회와 행정연구』. 17(2). 1-23.
- 안병영·정무권·한상일. (2007). 『한국의 공공부문: 이론, 규모와 성격, 개혁방향』, 한림대학교.
- 안용식·원구환. (2001). 『지방공기업론』, 대영문화사.
- 안형기·김중수. (2007). '소용돌이의 장'과 지방행정조직의 대응전략, 『한국정책과학학회보』, 11(3). 109-125.
- 여영현. (2003). 조직관리자의 이해관계자 인식과 경영활동 및 지배구조와의 상관성 실증분석: 지방도시개발공사를 중심으로. 연세대학교 박사학위 논문.
- 여영현·이상철. (2008). 지방개발공사의 성장문제와 제도적 개선방안. 『한국행정론집』. 20(1). 237-260.
- 여영현·류숙원. (2006). 한국지방공기업의 현황과 과제. 『2006 한국지방공기업학회 정기학술회의 발표논문집』: 89-119.
- 여영현·방준용·노승용·배용수·오희환. (2007). 『지방공기업의 적정사업 영역 및 출자범위 연구』 서울: 한국자치경영평가원.
- 원구환. (2006). 제3섹터 지방공기업의 출자지분 및 이사회구조 분석. 『한국정책과학학회보』. 10(1) 221-243.
- 이리유키마 최. (2006). 『시온의 칙훈서: 그림자정부가 시작된 비밀문서』, 서울: 해냄.
- 이상철. (2007). 『한국공기업의 이해』, 서울: 대영문화사.
- 이상철·고수정·노인만·하상균. (2007). 지방준정부조직 표류과정의 효율성 분석. 『지방행정연구』, 21(4): 151-178.
- 이상철·성도경·장철영·허만용·하상균. (2006). 행정조직의 변형경로에 관한 기초 연구: '지방정부 shadow 조직의 paradox' 규명. 『한국행정학회보』, 40(3): 77-104.

- 이수도·문계완. (2002). 조직쇠퇴에 대한 전략적 반응이 성과회복에 미치는 효과. 「경영연구」 17(3).
 - 이수철. (1995). 「정부산하단체의 관리·운영에 관한 실태분석」, 한국행정연구원.
 - 이인권·홍재범. (2004). 한국기업의 시장진입, 퇴출 및 경제적 성과에 관한 실증연구. 「산업조직연구」 12(3).
 - 임학순. (1993). 준정부조직의 성장원인에 관한 이론적 논의. 「한국사회와 행정연구」, 4. 91-111.
 - 조택·송희준·김호섭·이원희. (2005). 「정부산하기관 관리체계 개선 연구」. 서울: 한국행정연구원.
 - 한국개발연구원. (2005). 「정부산하기관 관리정책에 관한 연구」.
 - 한국자치경영평가원. (2006). 「경상북도 보조기관·단체 경영평가보고서」.
 - 한상일. (2003). 한국의 정부산하단체 개혁을 위한 시론: 국제적 관심과 그 시사점. 「한국행정학회·한국정책학회 하계공동학술대회 발표논문집」. 271-288,
 - 행정자치부. (2007). 「지방공사·공단 현황」.
-
- Auger, D. (1997). Privatization and state and local government in the 1990's. In Competition and privatization option: Enhancing efficiency and effectiveness in stage government. Newark, DE: Institute for Public Policy Analysis and management, New York.
 - Bailey, Robert W 1986. Uses and Misuse of Privation : Privation and Regulation : Theory and the Regulation, Clarendon Press. Oxford.
 - Bibeault, D. (1982). Corporate Turnarounds. McGraw Hill: New York.
 - Chester, D. N. (1979). "Fringy bodies, quangos, and all that. Public Administration". 57. 51-54.
 - Cohen, S. (2001). "A Strategic Framework for Developing Responsibility and Function from Government to Private Sector". Public Administration Review. 61(4): 307-26.
 - Eger III, Robert J.(2006). "Casting Light on Shadow Government: A Typological Approach". Journal of Public Administration Research and Theory, 16: 125-137.
 - Flinders, M. V. & Smith, M. J. (eds). (1999). Quangos, Accountability and Reform: The

- Politics of Quasi-Government. London: Macmillan.
- Gabel, J. E. and Pilnick. S. (2002). The Shadow Organization in Logistics: The Real World of Cultural Change and Supply Chain Efficiency. CLM.
- Greiner, L. E. (1972). Evolution and Revolution as Organizations Grow. Harvard Business Review. 50.
- Helmut K. Anheier, Jeremy Kendall, Kendall Jeremy. (2001). Third Sector Policy at the Crossroads: An International Nonprofit Analysis. Routledge.
- Hood. C. (1986). Keeping the sector: The 'quangotratization' of the world? In F. X. Kaufman(Ed.) Guidance, control, and evaluation public sector, Berlin: Walter de Guidance & Co.
- Kettl, Donald F. (2000). "The Transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of Government". Public Administration Review 60(6), 2000, 488-49
- Koppell, J. G. S. (2003). The Politics of Quasi-government: Hybrid Organization and the dynamics of Bureaucratic Control. Cambridge, UK: Cambridge University Press
- Lane, Jan-Erik. (1995). Demarcation of the Public sector. The public sector: Concept, models and Approaches. London: Sage Publications.
- Milward, H. B. (1993). "Nonprofit Contracting and Hollow State: A Review Essay". Public Administration Review, 54(January/February): 73-77.
- Morris, S. (2002). Shadow Organization in Public sector. New Delhi: Oxford University Press.
- OECD. (2002). Distributed Public Governnance: Agencies, Authorities and Other Governmental Bodies. Paries: OECD.
- Ouchi, R. E. (1980). "Markets, Bureaucracies and Clan". ASQ, 25(1): 129-141.
- P. Robbins, Stephen. (1998). Organizational Behavior. Prentice-Hall, Inc, New Jersey.
- Quinn, R. E. and Spreitzer, G. M. (1991). Research in Organizational Change and Development.
- Salamon, L. M. (1995). Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State. Baltimore: Johns Hopkins University Press
- Wolch J R, (1999). "Decentring America's nonprofit sector: reflections on Salamon's

crises analysis". *Voluntas* 10. 25-35.

_____. (1990). *The Shadow State: Government and Voluntary Sector in Transition*.
The Foundation Centre: New York.