

지방자치단체 산하기관장의 인사관리 공정성 확보방안*

: 주인-대리인이론 관점에서

Improving the Personnel Management System for Local
Government-Affiliated Organizations
: From Perspective of Principal-Agent Theory

금 창 호** · 이 지 혜*** · 장 지 현****
Geum, Chang-Ho · Lee, Ji-Hye · Jang, Jihyun

■ 목 차 ■

- I. 문제의 제기
- II. 지방자치단체 산하기관장의 인사관리에 관한 이론적 검토
- III. 지방자치단체 산하기관장의 인사관리 실태분석
- IV. 지방자치단체 산하기관장의 인사관리 공정성 확보방안

본 연구는 지방자치단체 산하기관장의 인사관리 공정성을 확보하기 위한 제도적 대안을 모색하는 것에 목적이 있다. 지방자치단체 산하기관은 정부의 경직성을 탈피하면서도 지역주민의 수요에 탄력적으로 대응하기 위한 목적으로 설치되고 있다. 그럼에도 불구하고, 지속적인 증가추이를 보이면서 산하기관장의 역선택과 도덕적 해이 등에 따른 사회적 문제가 적지 않다. 특히, 산하기관의 경영적자가 누적되면서 지방자치단체의 재정압박으로 이어지고 있다. 이에 따라 지방자치단체 산하기관장의 인사제도를 주인-대리인 관점에서 관련법제를 통해서 분석하고, 적절한 개선대안을 모색하고 있다. 지방자치단체 산하기관장의 공정한 인사관리를 확보하기 위해서는 우선적으로 역선택의 방지를 위한 개선대안이 필요하다. 이를 위해서는 후보자 추천위원회의 구성방식을 개선하고, 산하기관장의 자격요

* 본 논문은 2015년 2월 11일 개최된 경인행정학회 동계학술세미나에서 발표한 내용은 보완한 것임

** 한국지방행정연구원 선임연구위원(주저자)

*** 서원대학교 교수(공동저자)

**** 상명대학교 교수(교신저자)

논문 접수일: 2015. 2. 13, 심사기간(1차): 2015. 2. 13~2015. 3. 13, 게재확정일: 2015. 3. 13

건을 엄격화하되, 인사청문회제도를 도입하여 자치단체장의 영향력을 최소화하는 동시에 전문성과 경영능력에 기초한 합리적 임용을 담보하는 것이다. 다음으로 기관장의 임용 이후의 도덕적 해이를 방지하기 위해서는 성과평가제도의 확충과 성과평가체계의 개선 및 기관일몰제도의 도입을 통해서 경영과정과 경영결과가 주민편익의 증진에 부합하도록 하는 대안강구가 필요하다.

□ 주제어: 산하기관, 인사관리, 역선택, 도덕적 해이

Local government-affiliated organizations, which is also called arm's length organizations within local government, are becoming increasingly common in Korea, being strongly promoted by local governments as viable and effective service delivery model to do away with management rigidity and to respond effectively to citizens' demands. As more and more local public services are being pushed onto arm's length organizations, personnel management related issues such as adverse selection and moral hazards of their directors have been consistently raised. In addition, nowadays in particular, what is also noticeable in this field is that their on-going deficit operation has aggravated fiscal problems facing local governments. Under this background, this paper aims to explore an alternative to improving the fairness of personnel management system for local government-affiliated organizations, with special emphasis on selection system of their directors. This paper puts forward some policy measures improving fairness of selection process of their directors, including reshuffling selection committee, tightening candidate's requirements, weakening influential power of local government's chief.

□ Keywords: local government-affiliated organizations, personnel management, adverse selection, moral hazards

I. 문제의 제기

지방자치단체는 주민의 편익과 복리증진을 도모하고, 지역개발사업에 따른 추가적인 재정 수요를 합리적으로 해결하여 재정부담을 완화하기 위한 전략의 하나로 지방공기업을 비롯한 산하기관을 활용하고 있다. 이와 같은 지방자치단체 산하기관은 1969년 「지방공기업법」이

제정된 이래 지속적인 증가추세를 보여 왔으며, 특히, 민선단체장이 출범한 이후부터는 출자·출연기관을 중심으로 증가추세가 확대되고 있다.¹⁾ 물론, 지방자치단체 산하기관들은 지방자치단체의 경직적 조직구조의 한계를 보완하여 다양한 행정수요의 발생에 효과적으로 대응하고 있다는 점에서 설치증가는 일면 타당성이 있다.

그리고 지방자치단체의 산하기관이 설치의 목적을 효과적으로 달성하기 위해서는 기관장의 리더십과 역량이 중요한 관건이 된다. 일반적으로 조직성과를 결정하는 주요한 요소의 하나로 제시되는 것이 기관장의 리더십이기 때문이다(진종순·왕홍파, 2014). 리더의 행동이 조직의 효과성에 영향을 미친다는 사실은 다양한 연구결과를 통해서도 입증되어 왔다(김호정, 2003; 이창원 외, 2003 등). 뿐만 아니라 지방공기업을 대상으로 한 연구에서도 기관장의 리더십 유형에 따라 경영성과의 차별화가 나타나고 있다는 사실이 입증되고 있다(이상철, 2014). 이처럼 지방자치단체의 산하기관이 적절한 조직성과를 통하여 설치목적의 구현하기 위해서는 충분한 자격을 구비한 기관장의 충원이 반드시 필요하다.

그러나 민선단체장의 출범이후 지방자치단체 산하기관의 기관장 충원은 다양한 비판을 받아 왔다. 지난 6.4 지방선거 이후에도 민선6기가 출범하면서 지방자치단체별로 산하기관장의 정실인사가 언론의 집중 조명을 받아 왔다. 선거캠프와 취임준비위원회의 출신이나 학연 등을 고려하여 산하기관장을 선임하는 것이 일종의 관례처럼 자리 잡고 있다는 것이다(영남일보, 2014.6.23.). 이처럼 지방자치단체의 산하기관장이 능력이나 자질 등과 같은 적격성이 아니라 정실에 기초하여 충원됨으로써 조직성과의 제고뿐만 아니라 설치목적의 효과적 달성이 어렵게 되는 것이다.

이러한 점들에 기초하여 본 연구에서는 지방자치단체 산하기관장의 인사관리에 대한 공정성 확보방안을 모색하고자 한다. 지방자치단체 산하기관장의 충원을 대상으로 현행의 법제를 분석하고, 그 결과에 기초하여 능력이나 자질 등 적격성을 구비한 인력의 충원이 가능한 채용시스템을 모색하고자 하는 것이다. 다만, 지방자치단체 산하기관의 종류와 규모 등이 매우 다양하고 광범위할 뿐만 아니라, 정실인사 등의 인사관리의 불공정성이 공식적인 자료를 통해서 파악하기가 어려우므로 여기에서는 관련법령 등을 중심으로 한 문헌분석의 방법을 활용하고자 한다.

1) 1999년 「지방공기업법」의 제5차 개정으로 지방공기업의 설립 인가권을 해당 지방자치단체에 부여하고, 상급기관은 경영평가 등을 통해 책임을 강화하는 조치를 취함으로써 지방자치단체별 필요성에 기초하여 산하기관의 자율적인 설치가 가능하도록 하였다.

II. 지방자치단체 산하기관장의 인사관리에 관한 이론적 검토

1. 지방자치단체 산하기관의 의의

지방자치단체가 설치하여 운영하는 산하기관은 기본적으로 민간기업과 달리 지방자치단체의 일정한 기능을 분담하여 수행하고, 그에 따른 적절한 자율성을 가지면서도 지방자치단체의 예산, 보조, 지원, 독점계약 등의 재정적 지원을 기반으로 운영되는 기관을 의미한다(조택 외, 2005). 이와 같은 산하기관들은 중앙정부와 지방자치단체를 막론하고, 시장과 정부의 한계를 일정수준 보완하고자 하는 목적에 근거하고 있다. 즉, 시장은 공공서비스를 효율적으로 배분하는데 한계가 있고, 정부는 경직된 조직적 특성으로 새로운 서비스 수요에 효과적으로 부응하기 어렵다는 점에서 대안적 전략의 하나로 산하기관의 적극적인 활용이 모색되어 왔다(이상철 외, 2007). 다만, 공공서비스를 생산 및 유통하는 시스템이 국가마다 다르기 때문에 산하기관에 대한 국제적으로 통용될 수 있는 분류기준은 제시할 수 없다.

그럼에도 불구하고, Lane(1995)의 공공재정모형에 따르면, 공공부문과 비공공부문은 정부의 예산에 대한 의존성의 여부로 구분되며, 정부가 출자·출연·보조·지원하는 준정부조직은 다음과 같은 유형으로 제시할 수 있다. 첫째, 설립근거인 법률을 기준으로 공기업과 출연연구기관 및 기타 산하기관 등으로 구분하고, 둘째, 예산지원 형태를 기준으로 출연기관과 출자기관, 보조기관 및 위탁기관 등으로 구분하며, 셋째, 소속기관을 기준으로 중앙정부 또는 지방자치단체 산하기관으로 구분하며, 넷째, 기관형태를 기준으로 공사와 공단, 단, 원, 감독원, 기금, 재단, 연합회 및 조합 등으로 구분하며, 다섯째, 업무유형과 기능을 기준으로 공기업과 연구기관, 금융기관, 교육기관, 복지기관 등으로 구분한다(김렬 외, 2005). 우리나라 지방자치단체 산하기관의 경우 경영형태와 출자비율 등을 기초로 직영기업과 지방공단, 지방공사 및 출자·출연법인 등으로 구분하고 있다(안성규·곽채기, 2013).

<표 1> 지방자치단체 산하기관의 유형

경영형태	기관유형	출자비율	비고	
직접경영	지방직영기업	100%	정부조직 형태	
간접경영	지방공단	100%	민간출자 불허	
	지방공사	전액출자형	100%	
		제3섹터형	50% 이상	광의의 제3섹터
	지방공사·공단 외의 출자·출연법인(제3섹터)	50% 미만	협의의 제3섹터(주식회사 형태)	

자료: 행정안전부(2012)

지방직영기업은 지방자치단체가 주민의 복지증진을 위하여 직접 행정조직 형태로 운영하는 것으로서 지방의회의 예·결산 승인을 받고 있다. 지방공사는 공공성 확보를 위하여 지방자치단체가 50% 이상을 출자한 법인으로 이사회의 예·결산 승인을 받고 있다. 또한 지방공단은 행정이 담당해야할 업무를 지방자치단체가 100% 출연한 법인을 통해 처리하는 것으로 이사회의 예·결산 승인을 받고 있다. 한편, 민간공동 출자·출연법인은 지방자치단체가 자본금 또는 재산의 1/2 미만을 출자·출연한 법인으로 이사회의 예·결산 승인을 받고 있다. 이와 같은 지방자치단체 산하기관은 출자비율을 기준으로 100%와 50% 이상 및 이하 등에 따라 형태가 달라지고 있다.

<표 2> 지방자치단체 산하기관의 특성 비교

구분	지방직영기업	지방공사	지방공단	민간공동출자·출연법인
성격	행정기관	일종의 회사 (불하 가능)	일종의 공공기관 (불하 불가)	주식회사 또는 재단법인
정의	지자체가 주민의 복지증진을 위하여 직접 행정조직형태로 운영하는 사업	지자체가 공공성 확보를 위하여 50% 이상을 출자한 법인형태로 운영하는 사업	행정이 담당해야할 업무를 지자체가 100% 출연한 법인에 의해 운영하는 사업	지자체가 지자체 외의 자와 공동으로 자본금 또는 재산의 1/2 미만을 출자·출연하여 설립한 법인
업무관계	지자체 업무의 일부	독립된 사업 (완전성)	특정업무의 위·수탁(한정성)	독립된 사업 (완전성)
경영비용	자본금+판매수입	자본금+판매수입	출연금+수탁금+수수료수입	자본금+판매수입
자본조달	공기업지방채발행	사채+민간출자	공단채발행	사채+민간출자
경영자	자치단체장(관리자)	사장, 부사장, 이사	이사장, 부이사장, 이사	사장, 부사장, 이사
해산시 자본처리	설립단체 귀속	출자자에 귀속	설립단체 귀속	출자자에 귀속
예·결산 승인	지방의회	이사회	이사회	이사회

자료: 광채기(2010: 286)

전술한 지방자치단체의 산하기관은 대체적으로 다음과 같은 특성을 보유하고 있다(안용식, 1997). 첫째, 지방자치단체에 의하여 직·간접적으로 경영된다. 직영기업이나 독립된 법인이나 공히 기관운영에서 설립 또는 출자의 주체인 지방자치단체의 직·간접적인 영향을 받게 된다. 둘째, 기본목적은 지역주민의 복리증진에 두고 있다. 설립목적은 지역주민의 삶의 질을 높이고 경제적 복지를 향상시키는데 두고 있으므로 단순한 경영수익을 추구하는 것은

경영목적이 될 수 없다. 셋째, 관장사업이 공공적 성격을 지닌다. 관장사업이 기본적으로 고도의 공익성과 독점성을 가지며, 이로 인해 공공적 통제가 필요하다. 넷째, 특정지역을 범위로 하는 지역성을 갖는다. 원칙적으로 전국적 획일성 또는 통일성이 요구되는 일반행정과 달리 각각의 사업대상 구역이 한정되어 지역적인 특수성을 보유하고 있다.

2. 산하기관장의 인사공정성의 접근 및 선행연구 분석

1) 산하기관장의 인사 공정성의 접근

지방자치단체 산하기관장의 공정한 인사관리는 원칙적으로 대리인 이론으로 접근할 수 있다. 즉, 주민(주인)-지방자치단체(대리인1)-산하기관(대리인2)의 관계에서 산하기관장의 공정한 인사관리를 접근하는 시각이다. 기본적으로 위임자-대리인 관계는 위임자가 대리인으로 하여금 자신의 이익과 관련된 행위를 그의 재량으로 수행해 줄 것을 내용으로 하는 계약을 통해서 성립된다(권순만·김난도, 1995). 이와 같은 위임관계는 일반적으로 대리인이 위임자보다 특정한 과업에 대하여 더 많은 지식과 능력을 보유하고 있다는 전제에 기초하고 있다. 따라서 위임자는 대리인에게 위임업무에 대하여 상당한 재량을 부여하게 되고, 대리인은 그 재량의 범위 안에서 자신의 능력과 지식을 활용하여 업무를 처리하며, 그 처리의 효과는 궁극적으로 위임자에게 귀속된다. 따라서 위임자가 이와 같은 위임관계에서 자신의 이익을 극대화하려면, 우선적으로 적절한 능력을 보유한 대리인을 선정해야 하고, 그 대리인이 자신을 대신하여 업무를 적절히 수행하고 있는지를 관찰하며, 그에 따라 적절한 보수를 지급해야 한다.

그러나 위임자-대리인 관계에서는 정보의 비대칭성의 문제가 구조적으로 초래된다. 위임자가 대리인을 선정함에 있어서 대리인의 능력을 파악할 수 없거나 위임계약의 체결이후 대리인의 업무가 제대로 수행되고 있는지를 파악할 수 없다면, 위임자는 자신의 이익을 실현하는데 많은 어려움을 겪게 된다. 이러한 상황을 정보의 비대칭성(information asymmetry) 또는 비대칭적 정보(asymmetric information)라고 한다. 이처럼 위임자-대리인 양측이 보유한 정보가 동일하지 않을 경우 더 많은 정보를 가지고 있는 대리인은 이러한 기회를 자신에게 유리하도록 이용하려는 유혹을 갖게 되는데, 이를 기회주의적(opportunism) 속성이라고 부르며, 이는 자신의 이익을 극대화하려는 행위자의 합리성의 가정에 기인한다. 정보의 비대칭성에는 역선택(adverse selection)과 도덕적 해이(moral hazard)로 지칭되는 두 가지 유형이 있다. 전자는 위임자가 대리인을 선택함에 있어서 그 대리인이 위임업무의 처리에 관한 능력과 지식을 충분히 가지고 있는지의 여부를 그 대리인보다는 잘 알지 못하므

로 대리인의 능력보다 많은 보수를 지급하게 되거나 기준미달의 대리인을 역으로 선택하게 되는 것을 말한다(Hart, 1989). 이에 비하여 도덕적 해이는 대리인이 위임자를 위하여 업무를 수행함에 있어서 위임자는 대리인의 행위나 노력에 대하여 효과적으로 관찰하거나 통제하는 것이 불가능하거나 과도한 비용이 소요되는 경우가 대부분이므로 대리인은 과업의 수행에 필요한 주의와 노력을 기울이지 않을 인센티브를 갖게 된다는 것이다(Barnea, Haugen, and Senbet, 1985).

이와 같은 위임자와 대리인의 관계에서 대리인의 이익과 위임자의 이익을 일치시키기 위한 해결책으로 다음과 같은 논의가 제시되고 있다(권순만·김난도, 1995). 즉, 첫째로 대리인 스스로가 학력과 경력 등을 통하여 자신의 능력과 지식에 관한 정보를 위임자에게 드러내는 방법(signalling), 둘째로 위임자가 차별화된 복수의 계약을 제공하여 대리인으로 하여금 선택하게 함으로써 능력과 지식에 관한 정보를 얻는 방법(screening), 셋째로 대리인의 능력과 업무성과에 관한 명성(reputation)에 의존하는 방법, 넷째로 다수의 대리인을 고용함으로써 대리인간의 경쟁과 상호통제 및 정보제공 등을 도모하는 방법(multiple agents), 다섯째로 조직 내에서 정보체계나 공동지식을 구축하여 정보의 비대칭성 자체를 완화하는 방법 등이 그것이다.

2) 선행연구 분석

지방자치단체 산하기관장의 인사관리에 대한 기존연구는 많지 않다. 전반적으로 기존의 연구들은 산하기관의 경영성과에 초점을 맞추어 왔고, 산하기관의 일반적인 인사관리 또는 기관장의 인사관리에 대한 연구는 커다란 조명을 받아 오지 못했다. 기존의 연구들 중에서 지방자치단체 산하기관의 일반적인 인사관리에 초점을 둔 것으로는 경영 효율화 관점에서 인사관리를 다룬 연구들(이영균, 2007; 최길수·지충남, 2009; 신열·박충훈, 2010)과 인사관리의 효율화 관점에서 인사관리를 다룬 연구들(여영현, 2008; 강성철·김상구, 2002; 이창길·임상규, 2013)이 있다.

전술한 연구들과 달리 지방자치단체 산하기관장의 인사관리에 초점을 둔 연구들은 기관장의 유형에 따른 경영성과에 관한 연구(이상철, 2014; 안성규·곽채기, 2013)와 기관장 선출제도에 관한 연구(조기선, 2003) 등이 있다. 이상철(2014)의 연구는 지방자치단체 산하기관장의 리더십 유형에 따른 경영성과의 차별화를 실증적으로 분석하고 있다. 산하기관장의 리더십을 목표달성독려형, 생산독려형, 조정자형, 관리자형, 촉진자형, 후견인형, 정치인형 및 혁신적응자형 등으로 구분하고, 리더십 유형별로 경영성과에 어떠한 영향을 미치고 있는지를 10개 기관을 대상으로 분석하고 있다. 분석결과에 따르면, 양호한 경영성과를 달성한

산하기관들은 대체적으로 모든 유형의 리더십이 균형적으로 수반되고 있다는 결론을 얻고 있다. 이에 비하여 안성규·곽채기(2013)의 연구는 산하기관장의 임용유형을 공무원, 정치인, 민간인 및 내부승진자 등으로 구분하고, 임용유형이 경영성과에 어떠한 영향관계를 갖는지를 70개 기관을 대상으로 분석하고 있다. 분석결과에 따르면, 산하기관장의 임용유형이 지방공사에는 유의미한 영향관계를 갖지 않으나, 지방공단에서는 공무원 출신의 기관장이 상대적으로 양호한 경영성과를 달성하는 것으로 나타나고 있다. 한편, 조기선(2003)은 광주광역시 산하기관을 대상으로 기관장의 선출제도를 분석하고, 그 결과에 기초하여 사장추천위원회 구성방식의 개선과 사장추천위원회 운영방식의 개선, 사장인사청문회 제도의 도입, 사장후보 자격의 법제화 등의 대안을 제시하고 있다.

<표 3> 산하기관장 인사관리에 관한 기존연구

구분		내용
기관장의 경영성과	이상철(2014)	• 기관장의 리더십유형에 따른 경영성과 분석
	안성규·곽채기(2013)	• 기관장의 임용유형에 따른 경영성과 분석
기관장의 선출제도	조기선(2003)	• 기관장의 선출제도에 관한 광주광역시 사례분석

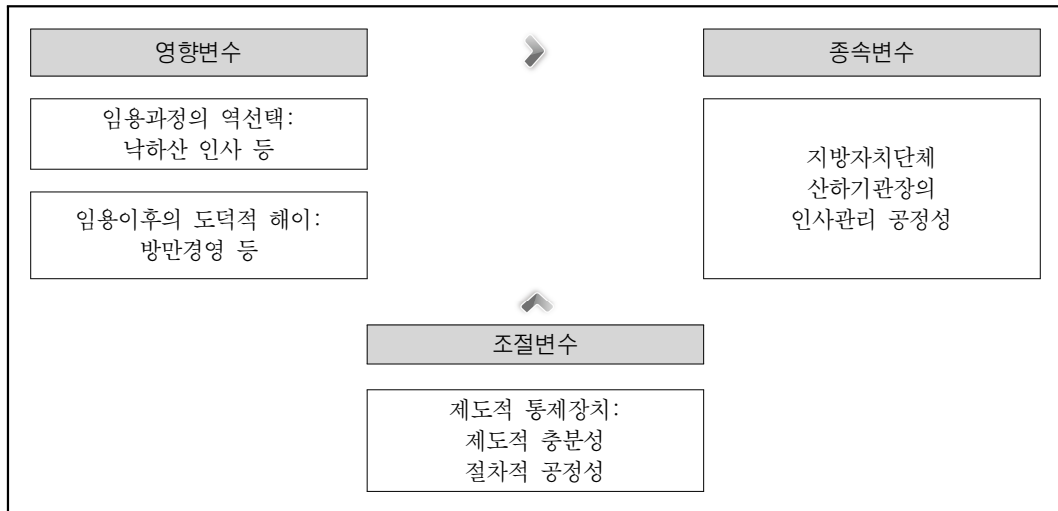
전술한 기존연구의 분석결과에 따르면, 지방자치단체 산하기관장의 인사관리에 관한 연구는 극히 소수일 뿐만 아니라 기관장의 리더십 유형 또는 임용유형에 따른 경영성과의 영향관계를 분석하는 것에 초점을 두고 있다. 다만, 지방자치단체 산하기관장의 인사관리에 관한 연구도 산하기관의 지배구조의 특징을 근거로 현재의 문제점을 개선하는 정책대안의 개발에 초점을 두고 있다. 따라서 지방자치단체 산하기관장의 인사관리의 공정성을 확보하기 위한 논리적 근거에 기초한 대안모색으로 간주하기는 어렵다. 이와 같은 논의를 감안하면, 기존의 연구는 양적 측면에서도 과소할뿐더러 질적 측면에서도 공정성 확보를 위한 적절한 논리를 제공하지 못하는 것으로 판단된다.

3. 연구분석의 틀

지방자치단체 산하기관장의 인사관리를 주인-대리인이론의 관점에서 보면, 지역주민의 이익을 최대화할 수 있는 능력과 지식을 보유한 기관장을 선임하는 것이 규범적인 목표라 하겠다. 지방자치단체의 산하기관이 원칙적으로 지역주민의 복지를 증진하기 위한 목적으로 설치되는 것이기 때문에 기관장의 선임은 마땅히 이러한 목적을 효과적으로 달성할 수 있는 역량

을 구비한 사람이어야 하기 때문이다.

이러한 점에서 지방자치단체 산하기관장에 대한 인사관리의 공정성은 주인-대리인이론에서 문제로 지적되는 역선택과 도덕적 해이를 방지할 수 있는 대안이 모색되고, 나아가 활용되어야 한다. 지방자치단체 산하기관장의 인사관리에서 역선택은 임용과정에서 낙하산 인사로 나타나고, 도덕적 해이는 임용이후의 방만경영 등으로 현실화된다(김헌, 2007). 따라서 지방자치단체 산하기관장에 대한 인사관리의 공정성은 역선택과 도덕적 해이의 실태를 분석하고, 이의 발생을 예방할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것에서 찾을 수 있다.



<그림 1> 연구분석의 틀

Ⅲ. 지방자치단체 산하기관장의 인사관리 실태분석

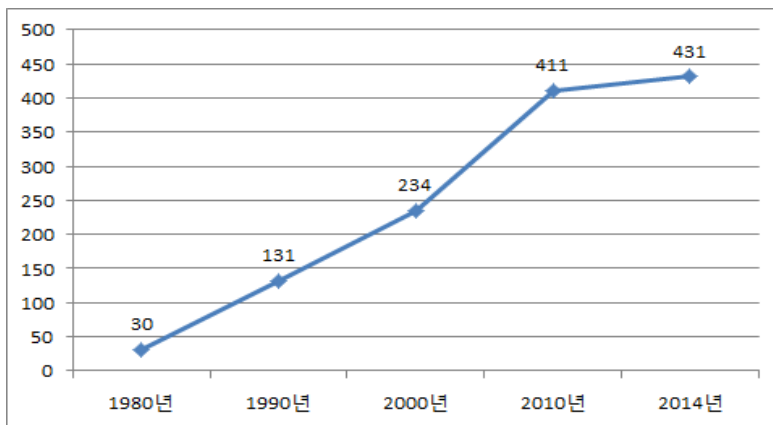
1. 설치현황

지방자치단체 산하기관의 설치는 1969년 「지방공기업법」의 제정으로 시작되었다. 이후 산하기관의 유형별로 설치규모가 각기 증가되어 왔다. 최근의 지방자치단체 산하기관 설치추이를 보면, 유형별로 공히 급격한 증가현상을 보이고 있다. 1980년에는 지방직영기업만 30개가 설치되어 있었으나, 1990년에는 지방공사가 3개 설치되어 131개로 증가되고, 이후 2000

년에는 지방공단도 30개가 설치되어 234개로 증가되었다. 또한 2007년엔 출자·출연법인이 21개 설치되어 360개로 증가되었다. 이후부터는 지방직영기업과 지방공사, 지방공단 및 출자·출연법인 등 각 유형별 설치규모가 연도별로 증가추세를 보여 왔다. 이에 따라서 지방자치단체 산하기관의 규모는 1980년 30개에서 2014년 현재 431개로 증가되었다.²⁾ 뿐만 아니라 지방자치단체 산하기관의 설치규모는 매년 증가추이를 유지하는 특징을 보이고 있다.

<표 4> 지방자치단체 산하기관의 설치추이

구분		1980	1990	2000	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
지방 공 기 업	지방직영기업	30	128	175	228	234	239	241	246	251	253	254
	상수도	27	73	94	108	111	112	113	115	115	116	117
	하수도	-	8	22	68	73	75	79	82	85	87	87
	공영개발	3	34	44	36	34	36	33	33	33	32	32
	지역개발기금	-	13	15	16	16	16	16	16	16	18	18
	지방공사	-	3	29	42	49	51	55	54	59	60	62
	도시철도	-	1	4	7	7	7	7	7	7	7	7
	도시개발	-	1	11	16	16	16	16	16	16	16	16
	기타공사	-	1	14	19	26	28	32	31	36	37	39
	지방공단	-	-	30	69	76	81	82	79	78	81	80
소계	30	131	234	339	359	371	378	379	388	394	396	
출자·출연법인	-	-	-	21	25	34	33	32	32	33	35	
계	30	131	234	360	384	405	411	411	420	427	431	



자료: 안전행정부(2014)

2) 다만, 2014년 9월부터 『지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률』이 시행되면서 행정자치부에서 확정된 지방자치단체 산하기관의 규모는 540개로 나타났다.

2. 관련법제

지방자치단체의 산하기관은 전술한 바와 같이 설립목적과 근거법령 등에 따라 지방직영기업과 지방공사, 지방공단 및 지방자치단체의 출자·출연기관으로 구분할 수 있다. 지방직영기업과 지방공사 및 지방공단은 「지방공기업법」에 그리고 지방자치단체의 출자·출연기관은 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」에 기초하고 있다.

각각의 법률에 규정된 지방자치단체 산하기관장의 인사관리제도는 다음과 같다. 지방직영기업의 장은 지방직영기업의 경영에 관한 지식과 경험이 풍부한 지방자치단체의 공무원을 자치단체장이 임기제로 임명하도록 하고 있다. 다만, 지방직영기업의 관리자를 임기제로 하는 경우에는 그 임기를 2년으로 하되, 경영성과에 따라 연임할 수 있도록 하고 있다. 그리고 지방직영기업의 장은 당해기업의 업무를 관리 및 집행하는 권한을 보유하되, 일정한 범위에서 자치단체장의 지휘 및 감독을 받는다. 즉, 지방직영기업 경영의 기본계획에 관한 사항과 지방직영기업의 업무집행에 관한 사항 중 해당 지방자치단체의 주민복리에 중대한 영향을 미치는 사항 및 지방직영기업의 업무와 다른 업무 사이에 필요한 조정에 관한 사항 등에 관해서는 자치단체장의 지휘 및 감독을 받는다.

지방공사와 공단은 「지방공기업법」에 기초하여 기관장의 인사관리에서 동일한 적용을 받고 있다. 사장(이사장)은 임원추천위원회가 공개모집을 통해서 추천한 사람 중에 지방공기업의 경영에 관한 전문적인 식견과 능력이 있는 자를 3년의 임기로 자치단체장이 임명한다. 이때의 임원추천위원회는 자치단체장이 추천하는 사람 2명과 지방의회가 추천하는 사람 3명 및 공사(공단)의 이사회가 추천하는 사람 2명으로 구성하고, 위원장은 위원 중에서 호선한다. 또한 사장(이사장)은 자치단체장과 임기 중에 수행할 경영목표와 권한 및 성과에 따른 보상과 책임이 포함된 경영성과계약을 체결하고, 이를 기초로 임기 중에 해임되거나 임기완료 후에 연임할 수 있다. 사장(이사장)의 연임은 1년 단위로 하며, 해임 또는 연임을 결정할 때에는 경영성과계약의 이행실적과 경영평가의 결과 및 사장의 업무성과 평가결과 등을 충분히 반영하여야 한다. 사장(이사장)의 연임 또는 해임의 구체적 기준은 다음과 같다. 사장(이사장)의 연임은 임기 중에 경영성과계약의 이행실적 평가와 경영평가 및 업무성과 평가에서 상위의 평가를 받았거나 직전 연도에 비하여 현저히 상승한 경우에 그리고 해임은 하위의 평가를 받거나 직전 연도에 비하여 현저히 하락된 경우이고, 기준별 적용순서는 업무성과 평가결과와 경영평가결과 및 경영성과계약 이행실적 평가결과 순으로 한다. 한편, 사장(이사장)은 직무 외에 직무에 부당한 영향을 끼치거나 직무능률을 떨어뜨릴 우려가 있는 영리를 목적으로 하는 업무에 종사하지 못한다.

지방자치단체의 출자·출연기관은 과거와 달리 2014년 9월부터 「지방자치단체 출자·출연

기관의 운영에 관한 법률」에서 대표이사 등의 인사관리를 규정하고 있다. 지방자치단체 출자·출연기관의 장은 지방자치단체 소속의 공무원이 당연직인 경우를 제외하고는 공개모집을 통한 경쟁방식으로 임명한다. 임명과정에서는 기관장의 임기 중에 달성할 경영목표와 보수 등에 관한 사항이 포함된 성과계약을 자치단체장과 체결하고, 매 회계연도 개시 후 1개월 이내에 해당연도에 달성할 구체적인 성과계약서를 작성한다. 또한 지방자치단체 출자·출연기관의 장은 관련법령이 정하는 바에 따라 그 의무와 책임을 지게 되고, 이를 이행하지 아니하거나 게을리 하는 경우에는 심의위원회의 심의 및 의결을 거쳐 해임될 수 있다. 지방자치단체 출자·출연기관장의 연임 및 해임의 구체적 기준은 다음과 같다. 즉, 연임은 성과계약 평가결과의 실적이 우수하거나 경영실적 평가결과의 실적이 우수한 경우에 가능하고, 해임은 의무와 책임에 관한 준수사항을 이행하지 않거나 성과계약의 평가결과실적이 목표치의 50% 수준에 미달하거나 경영실적의 평가결과가 임기 중 특별한 사유 없이 기관수익이 2년 이상 최근 5년간 평균수익의 1/2 이상 감소한 경우와 임기 중 경영실적이 사업목적이 유사한 다른 지방 출자·출연기관에 비해 현저히 낮은 경우, 그리고 경영진단의 결과 해임조치가 필요하다고 인정되는 경우에 이루어진다.

<표 5> 지방자치단체 산하기관장의 인사관리제도

구분	지방직영기업	지방공사	지방공단	지방자치단체 출자·출연기관
근거법령	지방공기업법/시행령/시행규칙			지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률
기관장 명칭	관리자	사장	이시장	대표이사 등
임명권자	자치단체장			
임명절차	-	임원추천위원회 추천		임원추천위원회 추천
임명방법	-	공개모집		
임기	2년	3년		-
업무평가	-	- 경영성과계약 이행실적 평가 - 경영평가 - 업무성과평가		- 성과계약평가 - 경영실적평가
연임	연임	연임(1년 단위)		연임
해임	-	해임		

3. 운영실태

1) 기관장의 임용과정 실태

지방자치단체 산하기관의 기관장 임용과정의 주요변수는 역선택이 제어되고 있는가에 관한 문제이다. 즉, 주인인 지역주민이 충분한 정보를 가지고 대리인인 지방자치단체 산하기관장을 선임함으로써 낙하산 인사가 아닌 전문성과 경영능력 등이 고려되어야 한다는 것이다. 현실적으로 지방자치단체 산하기관장의 임용과정은 기관유형에 따라 관련법제가 각기 다르다. 전술한 바와 같이 지방직영기업과 지방공단 및 지방공사는 모두 「지방공기업법」에 기초하여 기관장의 임용이 이루어진다. 이에 비하여 지방자치단체의 출자·출연기관은 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」에 근거하여 이루어진다. 이와 같은 지방자치단체 산하기관장의 임용실태를 자격요건과 임용방법 및 임용절차 등을 대상으로 제도적 충분성과 절차적 공정성을 살펴보고자 한다.

우선, 제반법령에 근거한 기관장의 자격요건을 보면, 지방직영기업의 경우에는 지방자치단체 공무원으로 지방직영기업의 경영에 관한 지식과 경험이 풍부한 자로 그리고 지방공사(공단)은 지방공기업의 경영에 관한 전문적인 식견과 능력을 보유한 자로 규정하고 있다. 다만, 지방공사(공단)의 경우에는 결격사유를 제시하여 기관장의 배제조건을 별도로 규정하고 있다. 이에 비하여 지방자치단체 출자·출연기관은 지방직영기업과 지방공사(공단)에 비하여 구체적인 자격요건을 규정하고 있다. 즉, 기관장이 보유할 일반적인 기본역량과 기관특성에 기초한 고유역량으로 구분하여 세부적인 요건들을 제시하고 있다. 이와 같은 제도들에 따르면, 지방자치단체의 출자·출연기관을 제외한 여타의 기관들은 기관장의 자격요건으로 추상적이고 선언적인 내용을 제시함으로써 전문성과 경영능력 등을 구체적으로 판단할 수 있는 보다 엄격한 장치가 부재한 실정이다.

<표 6> 지방자치단체 산하기관장의 자격요건

구분	내용
지방직영기업 (지방공기업법 제7조)	- 지방자치단체 공무원으로 지방직영기업의 경영에 관하여 지식과 경험이 풍부한 자
지방공사/지방공단 (지방공기업법 제58조 및 60조)	- 지방공기업의 경영에 관한 전문적인 식견과 능력을 보유한 자
	- 대한민국 국민이 아닌 사람 - 미성년자, 금치산자 또는 한정치산자 - 금고 이상의 실형을 선고받고 그 집행이 끝나거나(집행이 끝난 것으로 보는 경우를 포함) 집행이 면제된 날부터 2년이 지나지 아니한 사람 - 이 법을 위반하여 벌금형을 선고받고 2년이 지나지 아니한 사람 - 법원의 판결에 따라 자격이 정지 또는 상실된 사람

구분	내용
출자·출연기관 (인사·조직지침)	- 전문가적 능력, 전략적 리더십, 문제해결 능력, 조직관리 능력, 의사소통 능력, 협상 능력, 위기관리 능력 등 일반적인 기본역량 - 기관의 특성과 연건을 반영하여 특별히 요구되는 고유역량(학력요건, 자격증요건, 공무원 경력기준, 민간경력기준)

다음으로 기관장의 임용방법에서도 역선택을 강화하는 기회들이 존재한다. 지방공무원을 대상으로 하는 직영기업을 제외하면, 지방공사와 지방공단은 원칙적으로 공개임용을 기본으로 하고 있다. 이에 비하여 2014년 제정된 「지방자치단체의 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」이 전면적으로 적용되고 있지 않은 출자·출연기관의 경우에는 비공개임용이 적지 않게 활용되고 있다. 지방자치단체 출자·출연기관 40개 기관을 대상으로 기관장의 임용방식을 살펴보면, 공개임용과 비공개임용이 각각 20개 기관으로 나타나고 있다(금창호 외, 2014). 공개임용은 문화·예술·체육 분야와 경제활성화, 주민복지 및 의료분야에서 높게 나타나고, 비공개임용은 장학사업 분야와 인재육성 및 교육진흥, 연구·정책개발 및 기타 분야에서 높게 나타나고 있다. 이러한 결과에 따르면, 전반적으로 기업성 또는 서비스 제공 관련기능에서는 공개채용이 그리고 인력 및 정책개발 관련기능에서는 비공개임용이 선호되고 있는 것으로 간주할 수 있다.

<표 7> 지방자치단체 출자·출연기관장의 임용방법 실태

권역	대상기관명	임용방법	
		공개임용	비공개임용
수도권	서울장학재단		○
	화성시인재육성재단	○	
	서울문화재단	○	
	안산도시개발(주)	○	
	경기복지재단	○	
	인천광역시의료원	○	
	서울연구원		○
	(재)에버그린21	○	
강원권	태백시민향토장학회		○
	강원도인재육성재단		○
	춘천시문화재단		○
	강릉농수산물도매시장	○	
	태백시복지재단	○	
	강원도강릉의료원	○	
	강원발전연구원		○
	한국여성수련원		○

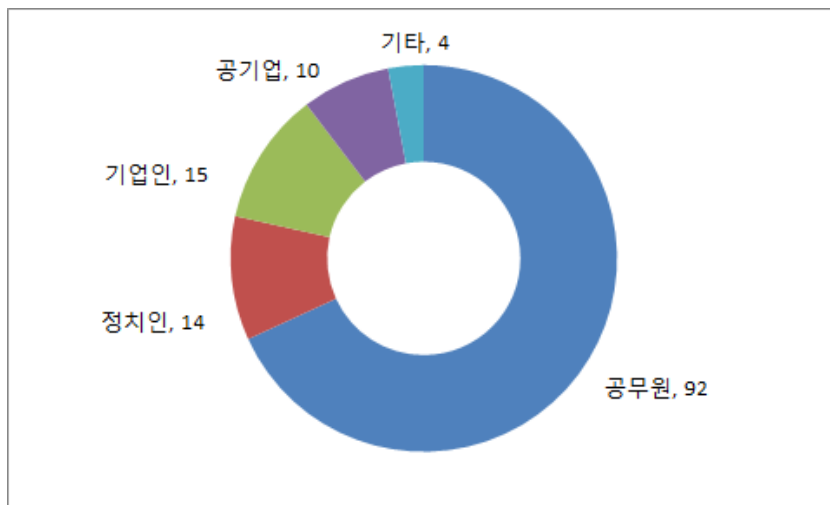
권역	대상기관명	임용방법	
		공개임용	비공개임용
충청권	단양장학회		○
	충청남도인재육성재단		○
	대전고암미술문화재단	○	
	대천리조트	○	
	청주복지재단	○	
	홍성의료원	○	
	대전발전연구원		○
	충북학사		○
전라권	남도장학회		○
	전라북도인재육성재단		○
	전남문화예술재단		○
	한국씨이에스		○
	전남복지재단	○	
	전라북도 남원의료원		○
	광주발전연구원	○	
	담양세계대나무박람회조직위원회		○
경상권	경북장학회	○	
	대구북구청소년회관		○
	고래문화재단	○	
	마산해양신도시주식회사		○
	부산복지개발원	○	
	안동의료원	○	
	대구경북연구원	○	
	경남고성공룡세계엑스포조직위원회		○
합계	20	20	

주요기능	선임방법	
	공개채용	비공개채용
장학사업(5개 기관)	1	4
인재육성 및 교육진흥(5개 기관)	1	4
문화·예술·체육(5개 기관)	3	2
경제활성화(5개 기관)	3	2
주민복지(5개 기관)	5	
의료(5개 기관)	4	1
연구·정책개발(5개 기관)	2	3
기타(5개 기관)	1	4

자료: 금창호 외(2014)

또한 기관장의 임용절차 역시 역선택의 기회는 충분히 제공되고 있다. 관련법령에 따르면, 지방공사 및 지방공단은 공무원을 대상으로 하는 지방직영기업과 달리 공개모집을 통한 임원추천위원회의 추천에 따라 자치단체장이 임명한다. 임원추천위원회는 지방공사(공단)에 설치하며, 자치단체장이 추천하는 2명과 지방의회가 추천하는 3명 및 공사(공단) 이사회가 추천하는 2명으로 구성된다. 그리고 지방자치단체 출자·출연기관도 자체적으로 설치한 임원추천위원회를 통하여 공개모집에 따른 후보자를 자치단체장이 임명하도록 하고 있다. 그러나 자체적으로 임원추천위원회를 설치 및 운영하도록 규정하고 있을 뿐 구체적인 구성방식에 대해서는 제시하고 있지 않다. 이와 같은 임원추천위원회의 구성방식은 기관장 후보자의 추천에 자치단체장의 의사나 영향력을 충분히 반영할 수 있는 여지가 존재한다.

전술한 지방자치단체 산하기관장의 임용과정을 기초로 현실적으로 이루어지는 지방자치단체 산하기관장의 임용실태를 보면, 다음과 같다. 지방자치단체 산하기관장의 출신경력을 기준으로 살펴보면, 대체적으로 관료 및 정치인 출신이 다수를 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다. 조선일보(2013년)가 기관장이 공석인 경우를 제외한 135개 지방자치단체 산하기관을 대상으로 조사한 결과에 따르면, 79%가 공무원 및 정치인 출신으로 나타났다. 이들은 관련법령에서 규정한 자격요건에 근거하여 임용되었다기보다는 대체적으로 지방선거에서 도움을 준 자치단체장의 측근들로 전문성 또는 경영능력 등이 충분히 고려된 것은 아니라는 분석이다.



자료: 조선일보(2013.6.1.)

<그림 2> 지방자치단체 산하기관 최고경영자의 출신경력(기준: 2013년)

2) 기관장의 임용이후 실태

지방자치단체 산하기관장의 임용이후 주요변수는 도덕적 해이를 적절히 방지할 수 있는가의 문제이다. 즉, 지방자치단체 산하기관의 운영이 주인인 지역주민의 복지증진에 기여할 수 있도록 방만경영 등이 발생되지 않도록 하는 것이다. 이와 같은 제어장치는 성과계약을 통해서 담보하고 있으나, 전술한 기관장의 임용과정과 유사하다. 지방자치단체 산하기관장의 도덕적 해이를 전적으로 방지할 수 있는 운영이 담보되지 않고 있는 실정이다. 기관장의 성과평가제도의 여부와 성과평가제도의 운영을 대상으로 제도적 충분성과 절차적 공정성을 살펴보고자 한다.

우선, 지방자치단체 산하기관장에 대한 성과평가제도의 여부는 산하기관의 유형별로 차이를 가지고 있다. 전반적으로는 지방공사 및 지방공단은 강력하고도 다양한 성과평가 시스템을 구비하고 있으며, 다음으로 지방자치단체 출자·출연기관 그리고 지방지역기업의 순이다. 지방공사 및 지방공단은 경영성과계약 이행실적평가와 경영평가 및 업무성과평가 등을 통해서 방만경영 등의 도덕적 해이를 제어하고 있고, 지방자치단체 출자·출연기관은 성과계약평가와 경영실적평가를 통해서 동일한 목적을 달성하고 있다. 이에 비하여 지방지역기업은 기관장에 대한 구체적인 성과평가제도를 구비하고 있지 못한 실정이다. 다만, 지방자치단체 출자·출연기관의 경우 전술한 기관장 임용방법과 마찬가지로 현재까지는 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」 등에서 규정하고 있는 성과계약평가와 경영실적평가가 일률적으로 적용되고 있지 않고, 기존의 기관별 규정들이 그대로 활용되고 있다. 기관장의 임용방법과 마찬가지로 40개의 지방자치단체 출자·출연기관을 대상으로 조사한 결과에 따르면, 22개 기관만이 기관장을 대상으로 성과측정이 실시되고 있다(금창호 외, 2014). 성과계약 대상자를 출자·출연기관의 기능별로 구분하여 살펴보면, 다음과 같이 나타나고 있다. 의료분야는 기관장의 모두가 성과계약의 대상자로 나타나고 있으며, 주민복지 분야와 연구·정책개발 분야도 각각 1개 기관을 제외하고는 모두 기관장을 성과계약의 대상으로 규정하고 있다. 이에 비하여 인재육성 및 교육진흥 분야와 장학사업, 문화·예술·체육, 경제활성화 및 기타 분야에서는 기관장을 성과계약 대상으로 규정한 비율이 상대적으로 낮게 나타나고 있다.

<표 8> 지방자치단체 출자·출연기관장의 성과계약실태

권역	대상기관명	성과계약대상		
		기관장	이사	감사
수도권	서울장학재단			
	화성시인재육성재단			
	서울문화재단	○		
	안산도시개발(주)	○		
	경기복지재단	○		
	인천광역시의료원	○		
	서울연구원	○		
	(재)에버그린21	○		
강원권	태백시민향토장학회	○		
	강원도인재육성재단	○		
	춘천시문화재단			
	강릉농수산물도매시장			
	태백시복지재단			
	강원도강릉의료원	○		
	강원발전연구원	○		
	한국여성수련원			
충청권	단양장학회			
	충청남도인재육성재단			
	대전고암미술문화재단	○		
	대전리조트	○		
	청주복지재단	○		
	홍성의료원	○		
	대전발전연구원	○		
	충북학사	○		
전라권	남도장학회			
	전라북도인재육성재단			
	전남문화예술재단			
	한국씨이에스			
	전남복지재단	○		
	전라북도 남원의료원	○		
	광주발전연구원	○		
	담양세계대나무박물관조직위원회			

권역	대상기관명	성과계약대상		
		기관장	이사	감사
경상권	경북장학회	○		
	대구북구청소년회관			
	고래문화재단			
	마산해양신도시주식회사			
	부산복지개발원	○		
	안동의료원	○		
	대구경북연구원			
	경남고성공룡세계엑스포조직위원회			
합계		22	0	0

주요기능	성과계약 여부
장학사업(5개 기관)	2/5
인재육성 및 교육진흥(5개 기관)	1/5
문화·예술·체육(5개 기관)	2/5
경제활성화(5개 기관)	2/5
주민복지(5개 기관)	4/5
의료(5개 기관)	5/5
연구·정책개발(5개 기관)	4/5
기타(5개 기관)	2/5

자료: 금창호 외(2014)

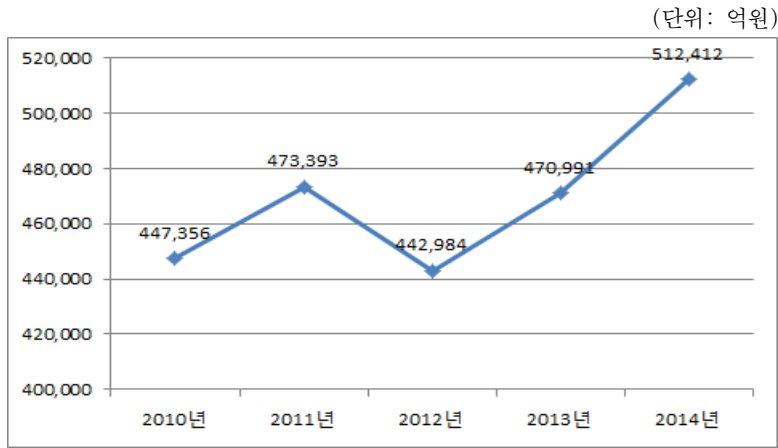
또한, 기관장에 대한 성과계약과 더불어 성과평가를 엄격하게 실시하고 있는 지방공사 및 지방공단의 경우에도 성과평가제도의 운영에서는 평가지표의 합리성이 담보되고 있지 못하다는 지적이 제기되고 있다. 현행의 성과평가는 지공공기업의 경영성과를 보다 용이하게 파악할 수 있도록 계획-집행-성과도출의 업무과정 및 정책준수를 포함하여 리더십/전략-경영시스템-경영성과-정책준수의 4개 대분류 지표로 구성되어 있다. 리더십/전략은 비전과 목표, 전략 및 리더십 등 조직을 운영하는 동인이 적절하게 설정되고 시행되는지의 여부를, 경영시스템은 사업 추진활동의 효율성 및 조직자원의 효율적 활용체계를 구비하고 있는지의 여부를, 경영성과는 주요 사업성과와 생산성 및 고객만족도 등 경영활동 성과를 제대로 창출하고 있는지의 여부를, 정책준수는 인건비 인상율 준수 등 범정부적으로 추진하고 있는 국가정책사업 및 지방공기업 경영정책 등을 제대로 준수하고 있는지의 여부를 측정하고 있다(안전행정부·지방공기업평가원, 2014). 그럼에도 불구하고, 현행의 성과평가제도는 결과중심의 평가지표와 환경변화에 대한 대응전략의 평가내용 간과 등의 보완이 필요한 것으로 지적되고 있다(김영태, 한의현, 2013).

〈표 9〉 지방공기업 경영성과평가지표

대분류지표	중분류지표	세부지표	배점						
			상수도	하수도	도시철도	도시개발	시설공단	환경공단	기타
리더십/ 전략	리더십	경영층 리더십	2	2	4	4	4	4	4
		고개 및 운영경영	4	4	4	4	4	4	4
	전략	미션·비전 및 경영계획	2	2	4	4	4	4	4
	리더십/전략 합계		8	8	12	12	12	12	12
경영시스템	경영효율화	조직관리	2	2	4	3	4	4	3
		인사관리	4	4	4	3	4	4	4
		노사관리	-	-	5	3	4	4	4
		재무관리	6	6	4	6	3	3	4
	주요사업활동	주요사업활동	20	20	13	15	15	15	15
경영시스템 합계		32	32	30	30	30	30	30	
경영성과	주요사업성과	주요사업성과	19	19	16	12	16	23	13
	경영효율성과	경영수지 관련지표	21	21	22	26	17	15	25
	고객만족성과	고객만족도	15	15	10	10	15	10	10
	경영성과 합계		55	55	48	48	48	48	48
정책준수	정책준수	공기업정책 준수	5	5	10	10	10	10	10
총합계			100	100	100	100	100	100	100
정성지표			31	28	41	41	41	41	41
정량지표			69	72	59	59	59	59	59

자료: 안전행정부·지방공기업평가원(2014)

전술한 바와 같은 지방자치단체 산하기관장의 성과평가제도에 따라 임용이후의 도덕적 해이도 온전하게 방지되고 있지 못하다는 것이 일반적인 평가이다. 예를 들면, 지방공기업의 지속적인 예산증가에도 불구하고, 경영실적은 현실적으로 개선징후를 보이지 않고 있다는 것이다. 물론, 지방공기업의 경영실적이 적자로 나타나고 있는 주요 원인이 내부적인 운영뿐만 아니라 외부적인 변수에도 상당히 의존적이라는 시각에도 불구하고, 기관장의 전문성과 경영능력 등의 미흡에 따른 결과라는 비판이 적지 않은 것이 현실이다. 지방공기업의 예산추이와 적자규모를 보면, 다음과 같다. 지방공기업의 예산은 2010년 이후 2012년을 제외하고는 매년 증가추이를 보여 왔다. 2010년 447,356억원에서 2011년 473,393억원으로 증가하였고, 2012년 442,984억원으로 감소하였다가 다시 증가추세로 전환하여 2014년 현재는 512,412억원으로 나타나고 있다. 이처럼 최근의 지방공기업의 예산은 연도별 증가추세를 유지하고 있으며, 일부는 지방공기업의 수가 증가한 상황이 전체 예산에 반영된 것으로도 해석되고 있다.



자료: 안전행정부(2014)

<그림 3> 지방공기업의 예산추이

이처럼 지방공기업의 예산증가에도 불구하고, 경영실적은 전반적으로 적자를 나타내고 있다. 2012년 기준으로 지방공기업의 경영실적을 살펴보면, 15,008억원의 적자를 나타내고 있다. 지방공단이 7억원의 흑자를 기록한 반면에 지방직영기업은 6,122억원 그리고 지방공사는 8,893억원의 적자를 기록하였다.

<표 10> 지방공기업의 경영실적

(단위: 억원)

구분	합계	지방직영기업	지방공사	지방공단
경영실적	15,008억 적자	6,122억 적자	8,893억 적자	7억 흑자

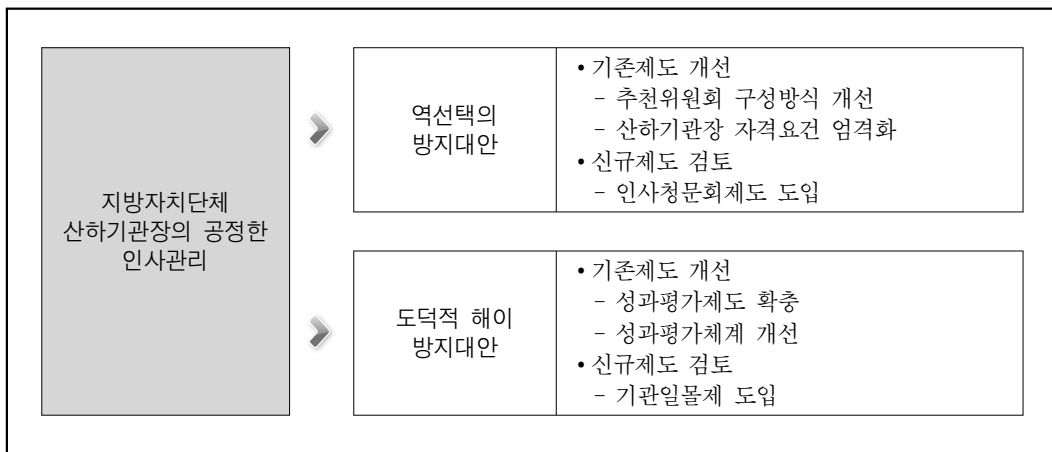
자료: 안전행정부(2014)

IV. 지방자치단체 산하기관장의 인사관리 공정성 확보방안

1. 기본방향

지방자치단체 산하기관의 본래적 역할을 강화하기 위해서는 기관장의 인사관리에서 발생 되는 주인-대리인 관계의 구조적 문제가 우선적으로 해결될 필요가 있다. 그리고 이러한 문제의 해결은 기본적으로 보다 체계적인 제도적 규제를 통해서 확보할 수 있다. 제도적 규제

는 공식적 통제의 특성으로 인하여 단기간 내에 대리인의 비윤리적 의사결정을 윤리적 의사결정으로 전환되도록 유도하고 있다. 물론, 제도적 규제는 그 효과가 일시적이어서 대리인은 다시금 다른 형식으로 비윤리적인 의사결정을 모색하려고 하며, 권리와 의무가 구체적으로 규정된 공식적 통제는 또다시 이를 제지하기 위하여 보다 강력하게 작동되는 현상을 초래한다. 다시 말하면, 제도집행이 강력해지면 거기에 반응하여 비윤리적 의사결정에 대한 의지를 줄이고, 반대로 제도집행을 자율에 맡기려고 하면 비윤리적 의사결정에 대한 가능성을 스스로 늘리는 기회주의적 행동이 되면서 양자간의 역학관계에 균형이 되는 점에서 수렴하게 된다(박현준·김상준·김해룡, 2003). 그럼에도 불구하고, 주인-대리인 관계의 구조적 문제는 대리인의 윤리에 의존하기보다는 보다 합리적인 제도적 규제를 통해서 해소하는 것이 타당하다. 이를 위해서는 역선택과 도덕적 해이를 방지하는 대안을 포괄적으로 모색하되, 기존제도의 개선과 신규제도의 도입을 동시에 검토하는 것이 바람직하다.



<그림 4> 지방자치단체 산하기관장의 인사관리 공정성 확보의 검토방향

2. 역선택의 방지방안

지방자치단체 산하기관장의 임용과정에 대한 공정성 확보는 기본적으로 역선택을 적절히 제어하는 것에 초점이 있다. 다시 말하면, 지방자치단체 산하기관의 기관장으로서 충분한 전문성과 경영능력을 구비한 사람을 선임할 수 있는 객관적이고 합리적인 제도를 설계하는 것이다. 이를 위해서는 현행의 법제를 개편하는 동시에 새로운 제도의 도입을 검토하는 정책대안을 제시할 수 있다.

1) 추천위원회의 구성방식 개선

첫째는 기관장 후보자를 추천하는 추천위원회의 제도를 개선하는 것이다. 전술한 바와 같이 지방공사 및 지방공단은 자치단체장이 추천하는 2인과 지방의회가 추천하는 3인 및 공사(공단) 이사회가 추천하는 2인으로 임원추천위원회가 구성된다. 그리고 지방자치단체 출자·출연기관은 별도의 구체적 규정이 없이 지방자치단체가 자체적으로 임원추천위원회를 설치 및 운영하도록 하고 있다. 뿐만 아니라 지방직영기업은 임원추천위원회의 설치에 관한 특별한 규정이 아예 제시되고 있지 않다. 이와 같은 현실에서 임원추천위원회가 자치단체장의 영향력을 완전히 배제하고, 전문성과 경영능력에만 기초하여 기관장의 후보자를 추천할 것을 기대하기는 어렵다. 지방직영기업과 출자·출연기관은 물론이고, 구체적인 임원추천위원회의 구성을 명시하고 있는 지방공사(공단)의 경우에도 자치단체장이 추천하는 2인과 공사(공단) 이사회가 추천하는 2인 등 전체 임원 7인 중에 4인이 직간접적으로 자치단체장의 영향력 아래 있는 것으로 간주할 수 있다. 현실적으로도 지방자치단체 산하기관장의 선임이 대체적으로 낙하산 인사로 대표되는 정실인사가 지배하고 있다는 평가이다. 따라서 이와 같은 현상을 개선하기 위해서는 임원추천위원회의 구성을 획기적으로 개선하는 것이 필요하다. 임원추천위원회의 구성방식을 개선하기 위한 초점은 자치단체장의 영향력을 최소화하는 것에 두되, 합리적인 방안을 모색하는 것이다. 이를 위해서는 현행의 임원추천권에 시민사회단체의 추천권을 추가적으로 인정하여 자치단체장 2인, 지방의회 2인, 공사(공단) 이사회 2인 및 시민사회단체 2인으로 개선하여 자치단체장의 영향력을 과반 이하로 줄이는 것이다. 또다른 방법으로는 자치단체장의 추천권을 아예 배제하는 것이다. 추천된 복수의 후보자를 대상으로 최종 임명권을 자치단체장이 보유하므로 자치단체장의 고유한 인사권을 보장하면서도 낙하산 인사는 실질적으로 방지할 수 있다.

2) 산하기관장 자격요건 엄격화

둘째는 지방자치단체 산하기관장의 자격요건을 구체적이고 명시적으로 규정하는 것이다. 현재는 지방자치단체 출자·출연기관을 제외한 여타의 산하기관에서는 기관장의 자격요건을 지방자치단체가 자체적으로 설정하도록 하고 있다. 지방자치단체 출자·출연기관도 「지방출자·출연기관 인사·조직 지침」에서 개략적인 내용만 규정하고 있을 뿐 실제적으로는 지방자치단체가 자체적으로 설정할 수 있도록 하고 있다. 따라서 현실적으로 기관장의 선임에서 자치단체장의 영향력을 줄일 수 있는 방법의 하나는 기관장의 자격요건을 엄격히 규정함으로써 일정수준의 전문성과 경영능력을 확보할 수 있다는 것이다. 이를 위해서는 기관장의 자격요

건을 「지방공기업법」이나 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」 등에 명시하는 것이다. 다만, 지방자치단체의 출자·출연기관의 경우 지방공사 및 지방공단 등에 비하여 다양한 목적에 기초한 다수 유형으로 구분되므로 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」에 획일적으로 규정하기가 합리적이지 않다는 점이 있다. 이러한 점을 감안한다면, 지방자치단체별 산하기관의 설치조례를 두고 있으므로 이러한 조례에 각 산하기관별 기관장의 자격요건을 구체적으로 명시하는 것을 검토할 수 있다.

3) 인사청문회제도 도입

셋째는 지방자치단체 산하기관장의 인사 청문회제도를 도입하는 것이다. 인사청문회제도는 중앙정부의 고위공직자를 임명할 때 활용되는 것으로 국가기관의 주요 공직자를 임명할 때 국회의 검증절차를 거치게 함으로써 적격자를 임명하고자 하는 장치이다. 중앙정부 차원에서 인사청문회를 활용하는 목적은 대통령이 자의적으로 임명 및 지명하려는 공직후보자에 대하여 국회가 후보자의 직무능력이나 자질 및 도덕성 등을 검증함으로써 대통령의 자의적 인사권을 적절하게 통제하는 동시에 적격자의 임명을 통해서 보다 효율적이고 효과적인 국정 운영을 달성하기 위함이다. 현행의 인사청문회는 헌법에서 국회의 동의를 얻도록 되어 있는 공직후보자에 대해서는 인사청문특별위원회를 구성하여 인사검증을 실시하는 한편, 법률에 의거하여 실시하는 공직후보자에 대해서는 상임위원회가 주관이 되어 실시한다. 또한 인사청문회에서 국회의 동의대상이 되는 경우에는 국회의 인사청문 결과가 대통령의 후보자 임명에 대해 구속력을 갖게 되고, 청문결과보고서를 작성하게 되는 인사청문 대상자는 국회의 인사청문 결과와 무관하게 대통령의 임명이 가능하다. 이와 같은 중앙정부 차원의 인사청문제도를 준용하여 지방자치단체 산하기관의 기관장을 임명할 때 지방의회가 후보자의 직무능력과 자질 및 도덕성 등의 적격여부를 검증할 수 있도록 「지방자치단체의 인사청문회제도」를 도입하는 것이다. 지방자치단체의 인사청문회제도는 2014년 6.4 지방선거 이전에 새누리당의 선거공약으로 검토된 바 있고(김창호, 2014), 선거이후에 경기도와 제주특별자치도 등에서 부분적으로 실시한 바도 있다. 다만, 인사청문회의 도입이 자치단체장의 인사권을 제약하는 위법적인 것이라는 2013년의 대법원 판례에 따라 현실적인 한계가 있다는 지적이 있다. 그러나 당시의 대법원 판례는 지방의회에 의한 지방자치단체 산하기관장의 인사청문회가 상위법인 「지방공기업법」에서 규정하지 않은 제약을 조례로 규정하는 것이 위법이라는 취지이다. 따라서 「지방공기업법」과 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」에 산하기관장의 전문성과 경영능력을 판단하기 위한 지방의회의 인사청문회 절차를 규정할 경우 위법성을 해소할 수 있을 것으로 판단된다.

3. 도덕적 해이의 방지방안

지방자치단체 산하기관장의 임용이후 인사관리 공정성은 방만경영으로 대변되는 도덕적 해이를 방지하는 정책대안을 강구하는 것에 초점이 있다. 다시 말하면, 지방자치단체 산하기관의 경영과정과 경영결과 지역주민의 편익을 증진할 수 있도록 공식적인 감독을 강화하는 것이다. 이를 위해서는 전술한 역선택과 마찬가지로 현행의 법제를 개선하는 동시에 새로운 제도의 도입을 검토할 필요가 있다.

1) 성과평가제도 확충

지방자치단체 산하기관장의 방만경영이라는 도덕적 해이를 방지하기 위한 우선적인 장치는 경영성과를 평가하는 제도이다. 이를 위하여 현행의 제도에서도 다양한 성과평가제도가 적용되고 있다. 전술한 바와 같이 지방공사(공단)의 경우에는 경영성과계약의 이행실적 평가와 경영평가 및 업무성과평가를 그리고 지방자치단체 출자·출연기관의 경우에는 성과계약평가와 경영실적평가를 적용하고 있다. 그럼에도 불구하고, 지방직영기업의 경우에는 평가제도가 부재하고, 지방자치단체 출자·출연기관의 경우에도 실태분석에서 나타난 바와 같이 현재까지는 다수의 기관에서 성과평가가 적용되지 않고 있는 실정이다. 따라서 지방자치단체 산하기관장의 도덕적 해이를 방지하기 위한 일차적인 노력으로는 지방자치단체 산하기관 전체에 대한 성과평가제도의 적용이 확보되도록 하는 것이다. 지방직영기업의 경우 기관장이 공무원으로 임용된다 하더라도 민간인 기관장과 동일하게 경영과정과 경영결과에 대한 객관적이고 합리적인 평가를 통하여 지역주민의 신뢰를 확보할 필요가 있다. 뿐만 아니라 지방자치단체 출자·출연기관도 제정된 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」에 따라 향후에는 전면적인 성과평가제도의 적용이 예상되고 있지만, 현실적으로 성과평가제도가 적용될 수 있도록 적정한 모니터링 시스템이 가동될 필요가 있다. 더불어서 성과평가의 결과가 기관장에 대한 다양한 패널티로 연계되는 환류장치를 마련하되, 궁극적으로는 연임 또는 해임 등의 신분변동에도 적용될 수 있도록 하는 것이 도덕적 해이를 방지하는 최적의 효과를 확보할 수 있을 것이다.

2) 성과평가체계 개선

지방자치단체 산하기관장의 도덕적 해이를 방지하기 위한 일차적 개선이 전술한 성과평가제도의 확충이라면, 이를 효율화하기 위한 대안의 하나가 성과평가체계의 합리화이다. 즉,

성과평가제도가 모든 기관을 대상으로 전면적으로 실시된다하더라도 성과평가체계가 합리적으로 설계되어 있지 않을 경우에는 충분한 목적을 달성하기 어렵다. 현행의 성과평가제도는 기존의 다양한 논의를 거쳐서 보다 합목적성을 제고할 수 있는 방향으로 개선되어 왔다. 그럼에도 불구하고, 지방자치단체 산하기관장의 도덕적 해이를 전적으로 방지할 수 있는 체계로 구성되어 있지는 않다. 기존의 논의를 보면, 현행의 성과평가체계는 결과중심의 평가지표와 환경변화 대응전략에 대한 평가지표가 누락되어 있다는 비판이다. 물론, 기관장의 경영이 종국적으로는 결과로 집약되는 것은 사실이지만, 목표설정과 자원관리 및 경영과정이 경영결과로 나타난다는 논리적 접근에 따른다면, 각각의 단계에 대한 합리적 비중설정이 충분히 검토될 필요가 있다는 것은 고려할만 하다. 뿐만 아니라 환경변화에 대한 대응전략이 정책준수라는 평가항목으로 반영되고 있지만, 이는 국가중심의 정책변화에 수동적으로 대응하는 것에 초점을 두고 있을 뿐 지역적이고 개별기관의 특성화된 경영환경에 대한 적극적인 대응으로 간주하기는 어렵다. 이러한 점에 비추어보면, 지방자치단체 산하기관의 목적과 기능의 특성을 감안하여 경영환경의 변화에 탄력적인 대응이 필요한 기관들을 대상으로 환경변화의 대응 전략을 심층적으로 평가할 수 있는 지표의 반영도 검토되어야 한다.

3) 기관일몰제 도입

지방자치단체 산하기관장의 도덕적 해이를 방지하기 위한 근본적인 대안으로 기관일몰제의 도입을 검토할 필요가 있다. 전술한 지방자치단체 산하기관의 추이에 따르면, 1969년 「지방공기업법」이 제정된 이래 지속적인 증가현상을 보여주고 있다. 물론, 지방자치단체 산하기관의 효능이 갖는 취지를 간과할 필요는 없지만, 지속적인 증설에는 합리적 근거가 취약한 이유들도 없지 않다는 점이다. 그리고 이와 같은 논거에 따라 설치된 산하기관들은 지역주민의 편익을 증진하기보다는 결과적으로 자치단체장의 정치논리를 확대 재생산하고, 나아가 지역주민의 부담을 가중시키는 원인이 되기도 한다. 특히, 지방공사(공단)과 달리 출자·출연기관의 경우에는 정치적 논리가 설치의 주요한 이유가 되기도 한다. 따라서 설치된 기관을 대상으로 기관장의 도덕적 해이를 방지하기 위한 대책을 강구하는 것도 중요하지만, 보다 우선적인 절차는 산하기관의 설치 억제와 더불어 설치된 기관을 대상으로 일몰제를 검토하는 것이 필요하다는 것이다. 이를 위해서는 「지방공기업법」 등에 기관일몰제에 관한 규정을 신설하고, 객관적이고 전문적인 진단이 가능한 한국지방행정연구원 등에서 정례적인 진단을 통해서 일몰여부를 진단하고, 그 결과를 해당 지방자치단체에 통보하도록 하는 시스템을 적용하는 것이다.

【참고문헌】

- 강성철·김상구. (2002). 지방공기업 인사관리의 개선방안: 부산광역시 지방공기업을 중심으로. 『지방과 행정연구』, 14(1): 75-95.
- 권순만·김난도. (1995). 행정의 조직경제학적 접근: 대리인 이론의 행정학적 함의를 중심으로. 『한국행정학보』, 29(1): 77-95.
- 곽채기. (2010). 지방공기업 지배구조의 개혁방안. 서울행정학회 춘계학술대회 발표논문집: 286.
- 금창호 외. (2014). 『지방자치단체 출자·출연기관의 인사·조직운영의 개선방안』. 행정자치부.
- 금창호. (2014). 지방정부 인사청문회제도 도입. 여의도연구소, 지방자치발전을 위한 정책세미나 발표논문집.
- 김렬·이상철·권영주. (2005). 지방정부 그림자기관의 유형과 변형에 관한 연구: 경상북도 산하기관을 중심으로. 『대한정치학회보』, 13(2): 439-462.
- 김영태·한의현. (2013). 지방공기업 경영성과지표의 적합성 및 중요성 분석. 『재무와회계정보저널』, 13(2): 51-82.
- 김현. (2007). 정부투자기관 관리제도 변화에 따른 사장 임용유형별 경영성과 차이분석: 낙하산인사를 중심으로. 한국행정학회 동계학술대회 발표논문집.
- 김호정. (2003). 조직문화, 리더십, 조직효과성의 관계: 부산광역시를 대상으로. 『한국행정학보』, 37(4): 103-123.
- 박현준·김상준·김해룡. (2003). 효과적인 투명경영 시스템 구축: 기업지배구조와 윤리적 의사결정 메커니즘. 한국인사조직학회 경영관련학회 통합학술대회 발표논문집.
- 신열·박충훈. (2010). 지방공기업 조차관리의 실태와 발전전략: 경기도 시군 지방공사 사례를 중심으로. 『한국정책연구』, 10(1): 333-353.
- 안성규·곽채기. (2013). 지방공기업 기관장의 임용유형과 경영성과 간의 관계에 관한 연구. 『한국정책연구』, 13(4): 73.
- 안용식. (1997). 『현대공기업개론』. 전영사.
- 안전행정부. (2014). 2014 지방공기업현황.
- 안전행정부·지방공기업평가원. (2014). 2015년(2014년 보완포함) 지방공기업 경영평가편람.
- 여영현. (2008). 지방산하기관의 실태조사 및 그림자 조직화 방지연구. 『한국조직학회보』, 5(1): 83-115.
- 영남일보. 2014.7.15.
- 이영균. (2007). 지방자치단체 산하기관의 경영평가지표에 관한 연구. 『한국정책연구』, 7(2): 23-44.
- 이상철. (2014). 지방공기업의 기관장 리더십 유형과 경영성과에 관한 연구. 한국지방정부학회 춘계학술대회발표논문: 603-620.

- 이상철·고수정·노인만·하상군. (2007). 지방준정부조직 표류과정의 효율성 분석. 『지방행정연구』, 21(4): 151-178.
- 이창길·임상규. (2013). 지방공기업 조직 및 인사부문 경영평가의 실효성 확보방안. 한국지방정부학회 춘계학술대회 발표논문집.
- 이창원·장부차. (2003). 지방공단의 조직효과성 평가모형 개발. 『한국행정학보』, 37(4): 281-302.
- 조기선. (2003). 지방공기업 사장 선출제도 개선방안: 광주광역시 공사·공단을 중심으로. 『공기업논총』, 15(1): 155-172.
- 조선일보. 2013.6.1.
- 조택·송희준·김호섭·이원희. (2005). 『정부산하기관 관리체계 개선연구』. 한국행정연구원.
- 진준순·왕홍파. (2014). 리더십과 직무만족, 그리고 조직몰입: 한국과 중국의 지방정부를 중심으로. 『지방정부연구』, 18(2): 57-83.
- 최길수·지충남. (2009). 지방공기업 CEO 경영성과계약제도의 개선방안을 위한 실증적 연구: 대전광역시 공사공단을 중심으로. 『한국거버넌스학회보』, 16(3): 307-327.
- 행정안전부. (2012). 지방공기업현황.
- Barnea, A., Haugen, R. A., and Senbet, R. W. (1985). *Agency Problems and Financial Contracting*. Prentice-Hall.
- Hart, Oliver and Bengt Holmstrom. (1987). The Theory of Contracts. in T. Bewley, ed., *Advances in Economic Theory*. Fifth World Congress. Cambridge: Cambridge University Press. pp.71-155
- Lane, Jan-Erik. (1995). Demarcation of the Public Sector. *The Public Sector: Concept, Models and Approaches*. London: Sage Publications.

김 창 호: 건국대학교에서 행정학 박사학위를 받고(논문: 『지방자치단체조합의 운영성과평가』, 1999), 현재 한국지방행정연구원에서 선임연구위원으로 근무하고 있다. 주요 관심분야는 인사관리, 조직진단, 광역행정 등이며, 논문으로는 “지방고위공무원단체도의 도입방안(2007)”, “참여정부의 지방분권정책 평가와 향후 발전과제(2009)”, “지방행정체제의 개편검토요건과 적정대안: 최근의 외국사례를 중심으로(2011)” 등이 있다(gch@krila.re.kr).

이 지 혜: 충북대학교에서 교육학 박사학위를 취득하고(논문제목: 자기결정성 학습동기, 메타인지, 자기주도적 학습능력 및 학습몰입과 학업성취 간의 구조적 관계 분석) 현재 서원대학교 교육학과 조교수로 재직 중에 있다. 주요 관심분야는 긍정심리학, 학습동기, 학습전략, 진로 등이다. 창의성과 학교교육(원미사, 2007) 번역서가 있고, “교육사의 심리적 소진과 주관적 안녕감과 의 관계: 조직몰입의 매개효과(2010)”, “구조방정식을 이용한 컨설팅장학 운영모형 검증: 시교육청과 도교육청의 비교를 중심으로(2012)” 등의 논문이 있다(wisdom56@seowon.ac.kr).

장 지 현: 숙명여대에서 경영학사, 영국 뉴캐슬대학교에서 교육학석사 및 충북대학교에서 교육학 박사학위를 받았다. 한국교원대학교 교육정책대학원 겸임교수, 충북대학교 평생교육원 전임연구원으로 근무하였으며, 현재 상명대학교(천안) 교양과정부 조교수 겸 교수학습지원센터 센터장으로 재직 중에 있다. 주요 학문적 관심분야는 교육행정 및 교육정책, 교육복지, 연구방법론이다. 주요 연구로서는 교육분야에서의 사회적 기업 적용가능성 연구(2012), 자율형 사립과 현장 컨설팅을 위한 기초연구(2010), 영국의 교육/학위제도 조사연구(2009), 학습자의 관점에서 본 대학의 우수강의 핵심요소 분석(2013), OECD 주요 국가들의 유아보육 및 교육정책과 국민행복도 관계 비교분석(2013) 등의 연구가 있다(jhjang07@gmail.com).

