

충청남도 공공기관
경영효율화 추진 관련
의정토론회

도민중심
행동하는 의회

공공기관 통폐합,
**도민과
현장의
목소리를
듣다**



2022. 12. 22.(목)
AM 10:00~12:30
충청남도의회 회의실(3층)



충청남도의회
CHUNGCHEONGNAM-DO COUNCIL

의정토론회 개요 및 흐름

개요

- 일 시 : 2022. 12. 22.(목) 10:00 ~ 12:30
- 장 소 : 충청남도의회 회의실(3층)
- 주 제 : 충청남도 공공기관 경영효율화 추진 관련
- 주 최 : 충청남도의회(행정문화위원회)
- 참석예정 : 100여명(도의원, 학계 및 전문가, 관계공무원 등)

진행 흐름

시 간		내 용	비 고
〈 개 회 식 〉			
10:00~10:05	05'	개 회 및 국 민 의 례	사회자 : 김충훈 전문위원
10:05~10:10	05'	내빈소개 및 개회사	오인환 의원
〈 토 론 회 〉			※ 진행 : 오인환 의원
10:10~10:40	30'	주 제 발 표	· 발제자 : 발제자(김철 선임연구위원)
10:40~11:15	35'	지 정 토 론	· 토론자 7명(각 5분)
11:15~12:20	65'	청 중 토 론	· 참여자 전체
12:20~12:30	10'	정 리 및 폐 회	· 좌 장(오인환 의원)

목 차

■ 주제발표

- ▶ 지방공공기관 혁신 및 충남 공공기관 경영효율화 추진방안 비판 1
김 철 (사회공공연구원 선임연구위원)

■ 지정토론

- ▶ 충청남도 공공기관 경영효율화 추진방안 37
구기선 (충청남도 예산담당관)
- ▶ 충남 공공기관 경영효율화 추진방안에 대한 토론문 43
김주일 (한국기술교육대학교 산업경영학부 교수)
- ▶ 민선 8기 지자체의 지방공공기관 통폐합과 공공운수노조의 대응 49
한재영 (공공운수노조 공공기관사업국장)
- ▶ 충청남도 공공기관 경영효율화 추진관련 의정토론회 토론문 55
김대현 (공공운수노조 세종충남지역본부 정책국장)
- ▶ 충남 공공기관 경영효율화, 충분히 준비가 되셨습니까? 65
고주영 (공공운수노조 충남문화재단지회 지회장)
- ▶ 충청남도 공공기관 경영효율화 추진관련 의정토론회 토론문 73
이정윤 (충청남도여성가족연구원 전담연구원)
- ▶ 충청남도 공공기관 경영효율화 추진관련 의정토론회 토론문 77
김동수 (삼일회계법인 상무)

공공기관 통폐합,
**도민과
현장의
목소리를
듣다**



□ 주제발표

**지방공공기관 혁신 및 충남 공공기관
경영효율화 추진방안 비판**

김 철 (사회공공연구원 선임연구위원)

지방공공기관 혁신 및 충남 공공기관 경영효율화 추진방안 비판

김 철 (사회공공연구원 선임연구위원)

1) 들어가며

- 윤석열 정부는 국정과제 가운데 지방공공기관 개혁방안을 제출하지 않았으나, 2022년 6월 21일 '새정부 공공기관 혁신방향'을 발표하고, 7월 27일 「새정부 지방공공기관 혁신방향」, 9월 5일 「새정부 지방공공기관 혁신가이드라인」을 발표하여 지방공공기관 구조조정에 박차를 가하고 있으며, 민선 8기 전국 각 자치단체장도 행정안전부의 부실 공공기관에 대한 폐쇄 기준을 근거로 재정 절감, 경영 효율화 측면에서 지방공공기관 통·폐합 등 대대적인 구조 개혁을 추진하고 있음.
- 이러한 지방공공기관 혁신방안은 6·1 지방선거 결과 지방권력이 바뀐 지방자치단체들에서 보여주기식 개혁 차원에서 혁신 키워드로 제시되고 있으나, 지방공공기관 실태에 대한 잘못된 진단에 기반하여 경영효율화 명목으로 지방공공기관 통폐합이라는 엉뚱한 처방을 내리고 있어 논란이 되고 있음.
- 특히, 충청남도의 경우 도지사가 전임 도지사가 임명한 공공기관장에 대해 공개적으로 사퇴 압박을 가했으나, 기존 공공기관장들이 주어진 임기를 마치고자 하면서 사퇴 압박 수단 중의 하나로 충남 공공기관 경영효율화 연구용역을 추진하면서 논란이 되고 있음.
- 여기에서는 잘못된 진단과 엉뚱한 처방으로 진행되고 있는 중앙정부와 각 지자체의 지방공공기관 혁신방안의 내용을 살펴보고, 이에 대해 비판적으로 분석하며, 특히 공공기관 경영효율화 추진방안 연구용역을 중심으로 충청남도의 공공기관 경영효율화 추진방안을 비판적으로 검토하고, 충청남도의 공공기관 개혁방향을 제시하고자 함.

2. 지방공공기관 혁신방안의 내용¹⁾

1) 중앙정부의 지방공공기관 혁신방안

- 행정안전부는 2022년 7월 27일 「새정부 지방공공기관 혁신방향」을 발표하고, 윤석열 정부 국정과제인 공공기관 혁신을 지방공공기관으로 확산시켜 효율성과 재무건전성을 높이고, 자율·책임·역량 등을 강화하여 공공서비스의 질을 제고하기로 하였음.
- 이는 새정부 국정과제인 공공기관 혁신을 지방공공기관으로 확산시켜 효율성과 재무건전성을 높이고, 자율·책임·역량 등을 강화하여 공공서비스의 질을 제고하는 데 초점을 두고 있음. 행정안전부는 지방공공기관 혁신을 위하여 ①구조개혁 추진, ②재무건전성 강화, ③민간협력 강화, ④관리체계 개편 등 4대 혁신과제를 추진하기로 함.
- 또한 행정안전부는 9월 5일 지방공공기관 혁신 설명회를 개최하여 「새정부 지방공공기관 혁신가이드라인」을 마련하여 발표함.
- 이 혁신가이드라인은 「새정부 지방공공기관 혁신방향」을 구체화한 것으로, 민간협력의 세부방안과 관리체계 개편방안은 추후 발표하는 것으로 하였고, 특히, 구조개혁과 재무건전성 분야를 중심으로 세부과제를 제시하여 지자체와 지방공공기관의 혁신계획 수립을 지원하기 위해 마련되었음. 단, 지방공공기관 설립·운영이 「지방자치법」에 따른 자치사무임을 고려하여 행안부는 구조개혁과 재무건전성 강화 분야의 큰 틀에서 방향과 기준을 제시하고, 자체와 지방공공기관이 자체 진단을 거쳐 자율적으로 혁신계획을 수립하도록 했음.

<표 5> 새정부 지방공공기관 혁신가이드라인의 주요내용

분야	세부과제	비고
구조개혁	지방공공기관 유사·중복 기능 조정: 행안부는 기능 조정 기준을 마련하고, 지자체와 지방공공기관은 행안부 기준을 참조하여 자율적으로 진단하고 합리적으로 조정	지자체별·지방공공기관별 혁신계획 수립·제출(10월)
	지방공기업·민간 경합사업 정비: 행안부는 민간과 경합하는 사업의 정비기준을 마련하고, 지방공기업(지자체)은 정비기준에 따라 자체진단을 실시하여 스스로 정비 추진	지방공기업별 혁신계획 수립·제출(10월)

1) 김철(2022c)의 내용을 보완한 것임.

재무 건전성	부채 중점관리: 지방공기업은 '13년부터 운영중인 부채중점관리제도를 내실화하고, 지방출자·출연기관은 부채중점관리제도를 새로 도입하여 지방공기업 수준으로 관리	부채중점관리기관별 계획 수립·제출(10월)
	자산 건전화: 불요불급한 자산(토지·건물 등), 부실 출자회사 지분, 공공기관 청사 등을 정비하여 지방공공기관의 재무건전성 제고	지방공공기관별 혁신계획 수립·제출(10월)
	복리후생 점검·조정: 지방공공기관 복리후생과 복무제도를 주민 눈높이에 맞도록 지자체 차원에서 자율 정비 추진	지방공공기관별 혁신계획 수립·제출(10월)
민간협력	디지털플랫폼을 활용한 지방공공기관 정보·자원의 개방·공유 확대	세부방안 발표(11월, 잠정)
	지방공기업 공공구매제도 개선	
	지방공기업 지역기업 ESG경영 지원	
	지방공기업 해외진출을 지원하는 민관 해외협력 플랫폼 구축	
관리체계	지방공기업 관리체계 개편	개편방안 발표(10월, 잠정)
	지방출자·출연기관 관리체계 개편	개편방안 발표(10월, 잠정)

자료: 행정안전부(2022b) 보완.

- 이러한 지방공공기관 혁신방향의 후속조치로, 11월 9일 구체적인 이행계획을 담은 「지방공공기관 관리체계 개편방향」이 발표되었음.

【 지방공기업 관리체계 개편 】	
①	타 법인 출자의 책임성 강화 : 출자타당성 검토 강화, 사후관리 강화 등
②	경영평가 지표체계 개편 : 경영성과 지표 강화, 맞춤형 지표 개발
【 지방출자출연기관 관리체계 개편 】	
①	설립 검토 강화를 통한 기관 남설 억제 : 설립 타당성 검토 강화
②	경영평가 제도의 내실화 : 경영평가 전문기관 지정 등 □ (경영평가) 지자체가 지방출자출연기관에 대해 실시하는 경영평가 전문기관에 대해 법령으로 지정 요건을 정하고, 조례·규칙 등으로 전문기관 지정제도를 실시할 수 있도록 함으로써 경영평가의 전문성을 강화한다. □ (경영진단) 진단의 요건·수행체계를 보완하여, 경영평가 결과에 따라 지자체장이 경영진단을 내릴 있게 운영할 수 있는 제도적 기반을 마련한다.
③	지자체 출자·출연금에 대한 관리 강화
④	사업 관리 강화 : 자금조달 절차 보완, 2차 출자·출연 정비
⑤	공시제도 개편 : 수시공시 신설, 불성실공시 제재
【 직무중심 인사관리 도입 】	
□	연공서열 중심의 인사관리로 인해 발생할 수 있는 인력 활용 및 조직 운영의 비효율성을 개선하기 위해, 직무 중심 인사관리 체계로 전환을 추진한다.

- 기획재정부의 「새정부 공공기관 혁신가이드라인」이 공공기관 생산성·효율성 제고를 중심으로 기능, 조직·인력, 예산, 자산, 복리후생의 5대 분야를 중심으로 하고 있다면, 행정안전부의 「새정부 지방공공기관 혁신가이드라인」은 ①구조개혁 추진, ②재무건전성 강화, ③민간협력 강화, ④관리체계 개편 등 4대 혁신과제를 구체화하되, 구조개혁과 재무건전성 분야를 중심으로

세부과제를 제시하였음. 또한 행정안전부는 국가공공기관의 소유권 부처인 기획재정부와는 달리 지방자치단체가 설립주체인 지방공공기관들을 강제하기 어렵기 때문에 「새정부 지방공공기관 혁신가이드라인」은 지방자치단체들이 지방공공기관 운영에 있어 전국적인 통일성을 기할 수 있도록 ‘방향’을 제시한 것이라 할 수 있음.

<표 6> 공공기관 혁신가이드라인 비교

행안부 「지방공공기관 혁신가이드라인」		기획재정부 「공공기관 혁신가이드라인」	
분야	세부내용	중점분야	세부내용
구조개혁	유사·중복 기능 조정	기능	민간경합·비핵심·수요감소 기능 축소 등으로 핵심기능 중심 재편
	지방공기업·민간 경합사업 정비		
재무 건전성	부채 중점관리	조직·인력	비대한 조직·인력 슬림화 및 '23년도 정원 감축
	자산 건전화	예산	인건비경상경비 절감 및 직무성과중심 보수체계 개편
	복리후생 점검·조정	자산	불요불급한 자산 매각 및 부실 출자회사 지분 정비
민간협력	지방공공기관과 민간의 협력을 강화하여 상호 혁신·성장 지원	복리후생	국민 눈높이에 비해 과도한 복리후생 점검정비
관리체계	지방공기업·지방출자·출연기관 관리체계 개편		

가) 각 지방자치단체의 지방공공기관 혁신방안 추진상황

<표 2> 각 지방자치단체의 지방공공기관 혁신방안

구분	단체장이름 (소속)	혁신방안의 주요내용	추진경과	지방공공기관 통폐합·민영화 내용
서울	오세훈 (국민의힘)	•서울교통공사 1천명 인력 축소 구조조정 •기관 통·폐합 검토: 유사·중복기능 비효율 해소 - 유사·중복 기관의 비효율성을 해소하기 위해 내외부 논의과정을 거쳐 최적의 재구조화 방안 도출 - 기존 직원들의 고용안정성 등을 고려하여 인위적인 구조조정은 지양하고, 시급성 있는 기관부터 우선순위에 따라 단계적으로 시행 •기관별 기능재구조화 및 운영정상화 •투자출연기관에 인력 재배치, 조직 재구조화, 재정건전성 등을 포함한 2023년도 예산편성안을 8월 10일까지 제출토록 함 •서울시의회에 제출한 조직개편안에서 복지정책실 내 '인생이모작지원과'를 폐지하고 관련 사무인 '중장년층 경제활동, 사회참여, 교육, 여가 지원' 등의 소관 부서를 복지정책실에서 평생교육국으로 이관	21.8 서울시, '서울시 출연기관 경영 효율화 연구용역' 발주 22.2 서울시, 투자출연기관에 조직, 인력, 내부 규정, 경영 실태 등의 현황을 분석하고 효율화 방안을 제시하는 조직진단 추진방안 공문 발송(22.6까지 제출) 7.11 오세훈 시장, 동아일보와 인터뷰에서 "기능이 비슷하거나 중복된 곳을 중심으로 최소 3, 4개는 통폐합할 것"이라고 밝힘 22.7 서울시, 투자·출연기관 혁신 추진계획 시달 7.22 서울시투자출연기관노조 공동 성명 "일방 통행식 구조조정 정책 반대" 7.22 서울특별시 대변인, 해명자료 발표 8.2 오세훈 시장, 베트남 호찌민시에서 가진 기자회견 답회에서 투자출연기관 구조조정 관련 "꼭 필요한 3개 기관에 한정해서 진행하겠다" 밝힘 22.9월 투자출연기관 경영혁신보고회 개최 10.7 서울시 주관 서울시 투자출연기관 혁신 관련 토론회 10.21 서울시 출자·출연기관운영심의위원회 개최 11.15 서울시의회, TBS 설립 및 운영에 관한 조례 폐지 조례안 가결 12.2 서울시 미디어재단 TBS 설립 및 운영에 관한 조례 폐지 조례안 공포	- 서울기술연구원·서울연구원 → 서울연구원 - 서울공공보건의료재단·서울의료원 → 서울의료원 - 서울50플러스재단·서울평생교육진흥원 → 서울평생교육진흥원
부산	박형준 (국민의힘)	•25개 공공기관 통폐합 방안 추진 •민선 8기 부산시 공공기관 혁신 방향에서 산하기관 통폐합 작업 본격화 •이성권 부산시 경제부시장은 공공기관 효율화 및 기능 재조정 전담팀(TF)을 구성하	22.5 공공기관 기능 재조정 관련 용역 진행 → 용역 결과에 따라 최종 통폐합 방안 제시 계획 8.1 공약기획추진단, '민선 8기 부산시 공공기관 효율화 방향' 발표 8.30 부산시와 공공기관의 소통과 협의를 통해 공	- 부산국제교류재단·부산영어방송재단 → 부산글로벌도시재단 - 부산여성가족개발원·부산인재평생교육진흥원 → 부산여성가족과 평생교육원, 연구기능은 부산연구원으로 이관

		고 관계 부처 및 기관, 시의회의 협의에 연 말까지 관련 절차를 마무리한 뒤 내년 상반기에는 결과가 나타나도록 하겠다고 설명함 •행정부시장과 경제부시장을 공동단장으로 하는 '공공기관 효율화 추진단'을 구성하고 25차례 회의를 거쳐 공공기관 효율화 방안을 마련	공기관 기능을 재조정하고 공공기관이 이에 적극적으로 협조해 질 높은 대시민 서비스를 제공한다는 내용을 담은 공공기관 효율화 공동 협약 체결 10.5 공공기관 효율화 방안 마련 10.12 공공기관 효율화 방안 마련을 위한 시민토론회 개최 11.28 부산시 공공기관 통폐합 및 기능 조정을 위한 일괄 개정 조례안 발의 12.13 부산시의회, 부산시 공공기관 통폐합 및 기능 조정을 위한 일괄 개정 조례안 의결	- 도시재생지원센터의 업무 일부를 부산도시공사에 이관 - 아시아드CC(시 지분 48%) 민영화 - 부산지방공단 스포원을 부산시설공단 경륜본부로 통폐합 - 부산테크노파크는 부산경제진흥원 산하 신발산업진흥지원센터의 기능과 부산디자인진흥원의 섬유패션 연구개발 사업 수행
대구	홍준표 (국민의힘)	▲운영 효율화 및 시너지 창출, 시민불편 해소라는 대원칙 하에 18개의 공사·공단 및 출자·출연기관 10개로 통합 ▲공공기관장 및 임원 연봉상한제 도입(1억 2천만 원 이내)과 공공기관장 퇴직금 지급 폐지 ▲알박기 인사 논란을 일으켰던 정무직 및 산하기관장 임기와 단체장 임기 일치(임기가 법령으로 보장된 공사·공단 등을 제외한 전 산하기관장과 임원, 임기제 정무직 공무원 대상 임기를 2년으로 조정, 1회만 연임 제한) •대구시의 공공기관 구조개혁 로드맵은 7~8월 통폐합 관련 조례 통과, 9~10월 통폐합 기관 설립 목표	6.2 당선 후 가진 기자회견에서 공공기관 통폐합 강조 6.27 대구시장직 인수위, 조직혁신, 인적쇄신, 책임 행정, 전문가 영입, 재정혁신 등을 골자로 하는 시정혁신 8대 과제 발표 6.29 대구시장직 인수위, 공공기관 통폐합 브리핑 7.7 대구시, 공공혁신 추진 태스크포스(TF) 발족 7.13 '대구시 정무정책보좌공무원, 출자·출연기관의 장 및 임원의 임기에 관한 특별 조례안' 및 공공기관 구조혁신을 위한 '통합공공기관별 개정 조례안' 7건 의원 발의 7.22 '대구시 정무정책보좌공무원, 출자·출연기관의 장 및 임원의 임기에 관한 특별 조례안' 및 공공기관 구조혁신을 위한 '통합공공기관별 개정 조례안' 대구시의회 통과 7.29 통합·개편된 7개 공공기관별 운영조례 개정·공포 10.31 대구시행복진흥사회서비스원, 조직혁신안 발표 11.22 공공기관 경영혁신계획 발표	- 대구도시철도공사 + 대구도시철도건설본부 → 대구교통공사 - 대구시설공단 + 대구환경공단 → 대구공공시설관리공단 - 대구문화재단·대구관광재단·대구오페라하우스 → 대구문화예술진흥원(시 산하 사업소인 문화예술회관·콘서트하우스·대구미술관·방짜유기박물관·근대역사관 운영) - 대구사회서비스원·대구여성가족재단·대구청 소년지원재단·대구평생학습진흥원 → 대구행복진흥사회서비스원 - 대구테크노파크·대구디지털산업진흥원·대구경북디자인진흥원 → 대구테크노파크(중소기업 지원 기능 강화)
광주	강기정 (더민당)	•창의와 변화의 5대 방침: 공공기관 종합관리체계 구축으로 기관 간 중복·유사 기능 재조정과 협업사업 강화, 관행적인 위·수탁 사업 중 일부의 경쟁 방식 전환, 인사·보수	7.25 첫 조직개편에서 행정부시장 직속의 광주전략 추진단(공공기관혁신팀) 신설 8.30 민선8기 첫 공공기관장 회의 개최, 공공기관 운영과 혁신 방향 등 논의. '창의와 변화의 5대 방	

		회계 등 공통 표준지침 마련, 인사 검증 시스템 강화와 윤리규정 정비, 확실한 인센티브 제도와 등	침' 제시	
인천	유정복 (국민의힘)	• 인천시 공사·공단과 출자·출연기관, 특수목적법인(SPC)의 조직개편 등 개혁 작업을 전담할 티에프(TF)를 9월 초까지 구성하고 티에프 출범과 동시에 각 기관의 인사·조직·재정을 집중하여 점검해 올해 연말까지 개혁과제를 제시할 계획	22.6 인천시장 당선인 인수위, 인천시사회서비스원의 조직 존립 여부와 역할 검토의견 제시 7.11 인천시 본청과 산하 공공기관에 대한 실태조사 실시 발표 7.14 시정혁신 준비단 구성 9.15 인천시, 산하 공공기관 혁신 관련 세미나 개최 6.29 울산시장직 인수위원회, 공무원 정원 감축 등을 울산시장 당선인에게 제안 8.26 울산시의회 사회복지정책 자문회의, '유사 기능 출자·출연기관 조정' 의견 제기 8.30 울산시, 여성가족개발원과 사회서비스원을 통합하여 복지가족진흥원으로 통합할 추진 발표 8.31 울산시 여성가족개발원 설립 및 운영 조례 일부개정조례안 입법예고 9.6 복지분야기관의 효율적인 운영방안 모색 전문가 토론회 개최 9.7 돌봄 공공성 확보와 돌봄권 실현을 위한 시민연대, 사회서비스원 폐원 중단 기자회견 개최 9.13 "울산시, 공공기관 혁신과 정비 나선다" 보도 자료 배포 9.27 울산시의회, 울산시 여성가족개발원 설립 및 운영 조례 일부개정조례안 통과 10.27 울산광역시 출자·출연 기관의 장 및 임원의 임기에 관한 조례 입법예고 11.2 공공기관 경영효율화 방안 연구용역 결과 발표	
울산	김두겸 (국민의힘)	• 10월말까지 울산시 공공기관을 대상으로 전면적인 조직진단을 실시하고 기관 간 또는 기관 내 유사·중복기능을 분석해 기관 통합, 기능 조정 등 과감한 정비 추진. 다만, 기관 간 통합 시 기존 인력은 고용승계를 원칙으로 하며, 조직 및 기능을 효율화하는 것으로 인위적인 인력 구조 조정은 하지 않음 • 공공기관 경영효율화 방안 연구용역 결과, 총 13개 기관 중 경영평가가 부진한 6개를 3개로 통합하는 방안이 효율적인 것으로 나타났다 6개 기관을 3개로 통합하면, 민선 8기 4년 동안 120억원 이상 예산 절감 예상	- 여성가족개발원·사회서비스원·울산연구원(일부) → 복지가족진흥사회서비스원 - 울산문화재단·울산관광재단 → 울산문화관광재단 - 울산일자리재단·울산경제진흥원 → 울산일자리경제진흥원 - 울산인재평생교육진흥원 → 울산연구원에 흡수 통합	
세종	최민호 (국민의힘)	대상기관 사업 성과분석 통해 비효율 사업 통합 등 시정 4기 정책 방향에 맞게 사업 구조 개편, 기관 내 기능 조정 및 인력 재배치, 경영효율화 등 기관별 혁신대책 마련	9.19 8개 공공기관 출연·출자기관 혁신 추진	

경기	김동연 (더민당)	산하 26개 공공기관 구조혁신 추진	22.6 경기도지사직 인수위원회, 업무보고 과정에서 산하기관 통폐합 필요성 논의 9.22 각 공공기관에 경기도 공공기관 혁신추진계획 통보, 세부 혁신 추진계획 마련 지시	22.6 경기도지사직 인수위원회, 업무보고 과정에서 산하기관 통폐합 필요성 논의 9.22 각 공공기관에 경기도 공공기관 혁신추진계획 통보, 세부 혁신 추진계획 마련 지시
강원	김진태 (국민의힘)	- 연 1회 이하 열린 미가동 86개 위원회 폐지 검토 - 출자출연기관의 역할과 기능, 효과성 분석, 부채 비율 등의 경영 실적 등을 전반적으로 살펴보고, 강도 높은 혁신을 추진할 계획	22.6 강원도지사직인수위, 실국별 업무보고에서 "각 실국과 산하기관 간의 업무중복 여부 등을 종합적으로 진단할 필요가 있다"며 검토 주문	22.6 강원도지사직인수위, 실국별 업무보고에서 "각 실국과 산하기관 간의 업무중복 여부 등을 종합적으로 진단할 필요가 있다"며 검토 주문
충남	김태흠 (국민의힘)	연구용역의 과업지시서에 착수 배경으로 "충남도 산하 공공기관의 주요사업·조직·기능·인력 등을 분석해 유사·중복 기능 수행 등으로 인한 비효율성을 제거할 수 있는 경영 효율화 방안 마련(공공기관 통폐합, 기능 조정, 민간위탁 등)"임을 명시	7.4 김태흠 지사, 첫 실국원장회의에서 회계법인에 충남도 산하 공공기관의 경영평가 발주 지시 8.2 충남도, 조달청 나라장터에 '공공기관 경영효율화 추진방안 연구용역' 입찰 공고 8.17 공공기관 경영효율화 추진방안 연구용역 업체 최종 선정(삼일회계법인) 8.18. 공공기관 경영효율화 일방적 도정방침 규탄 충청남도 출자출연기관노동조합 협의회 기자회견 8.25 출자출연기관운영심의위원회, 탄소중립연구원 설립 심의의결 9.23 공공기관 경영효율화 추진방안 연구용역 착수 보고회 9.27 한국유교문화진흥원 설립 11.25 공공기관 경영효율화 추진방안 연구용역 중간보고회	충남문화재단 등 3개 기관 타 기관으로 통폐합 예정
전북	김관영 (더민당)	공공기관 간 유사·중복 기능 조정을 중장기 과제로 추진할 계획 행안부에 제출하는 이번 혁신계획을 토대로 산하 공공기관 조직 진단, 통합 매뉴얼 제작을 위한 외부 전문기관 용역도 검토	7.6 김관영 지사, 관련 부서에 "지방 공공기관 혁신을 위한 경영·조직 진단 로드맵을 검토해 보고해 달라"고 지시 22.9까지 16개 산하기관에 혁신방안 제출 요구	전북연구원 여성정책연구 업무를 전북여성교육문화센터로 이관, 전북경제통상진흥원과 전북문화관광재단의 단순 사업비집행 업무를 전북도로 이관, 전북콘텐츠융합진흥원의 중북 업무를 전북테크노파크로 이관 등
경북	이철우 (국민의힘)	7.13 산하 공공기관을 28개에서 19개로 통폐합하는 내용의 구조개혁 기준을 확정하고, 통폐합 대상과 제외 기관, 출자·출연기관 등	7.13 출자출연기관 등 산하 공공기관 통합, 기관 간 기능조정, 기관 내 기능 조정, 협업(위탁) 등 구조개혁 기준 확정	- 경북문화재단·경북콘텐츠진흥원·문화엑스포 → 경북문화재단 - 경북테크노파크·경북하이브리드부품연구원·

		산하 공공기관 간 기능조정, 기관 내 기능 조정, 협업(위탁) 등 방향 발표 산하 공공기관을 문화, 산업, 복지, 교육 등 분야별로 크게 묶어 통합적인 기능 연계 강화로 시너지 효과 창출 1개 분야에 1개 재단을 원칙으로 분야별로 컨트론타워 역할을 수행하는 기관으로 중심으로 통합	7.20 도청 지시로 구조개혁 통합 추진단 구성 22.9 통폐합 세부 추진계획 수립 22.10 조례 등 관련 규정 개정	경북바이오산업연구원·환경해산업연구원 → 경북테크노파크 - 경북행복재단·경북청소년육성재단 → 경북행복재단 - 인재평생교육진흥원·환경연수원·교통문화연수원·농식품유통교육진흥원·농민사관학교 기능 → 경북교육재단(경북도립대학교에 위탁운영 검토) - 독립운동기념관·독도재단 → 경북호국재단
경남	박완수 (국민의힘)	출자·출연기관 운영 효율화를 위한 구조조정 방향으로 '지원 기능 축소'	22.7 박완수 지사, 내부회의에서 출자출연기관 통폐합 취지 발언 8.22 박완수 지사, 비대해진 산하기관의 기능 중복 등을 검토해 조직 정비 표명 10.22 공공기관 17곳 대상 자체 청렴계획 운영 실행 태조사 실시	
제주	오영훈 (더민당)	•관련 연구 용역을 통해 제주시개발공사, 제주관광공사 등 총 17개 기관을 조직진단 및 관리방안 대상기관으로 정하고, 조직 재설계 방안을 도출해 조직 개혁과 통폐합을 진행하고 있음		

- 민선 8기 출범 이후 홍준표 대구시장이 공공기관 통폐합을 재차 강조하면서 지방공공기관 혁신이 쟁점화 되어 다른 지방자치단체들의 지방공공기관 구조조정에 영향을 주었고, 윤석열 정부의 공공기관 혁신방향을 추동하게 하였음.
- 이에 전국 각 자치단체장들은 재정 절감, 경영 효율화 측면에서 지방공공기관 통·폐합 등 대대적인 구조 개혁을 추진하겠다고 나섰는데, 이는 행정안전부의 부실 공공기관에 대한 폐쇄 기준을 근거로 하고 있음.

3. 지방공공기관 혁신방안 비판

1) 경영효율화 편향의 지방공공기관 혁신방안

- 윤석열 정부는 정부의 시장 개입·조정 중심에서 시장(민간·기업)의 자유 확대 중심으로 국정방향을 분명히 전환하겠다는 의지를 밝혀 왔음. 이를 위해 「윤석열정부 110대 국정과제」에서 △정부(공공부문)가 아닌 민간(시장) 중심의 일자리 창출 △자유로운 기업활동을 위한 전면적 규제 완화 △공공 재정 지출의 효율화 등을 구체화하고, 특히 분야별 국정목표 다섯 번째인 “민간주도 성장을 뒷받침하는 재정 정상화 및 재정의 지속가능성 확보” 과제의 주요내용으로 재정준칙 도입, 재정성과관리체계 강화와 함께 지출효율화를 들고 있음.
- 이러한 지출효율화 과제에 따라 공공기관 혁신 방안으로 제시된 것이 △공공기관 자체 인력 효율화 △출자회사 정리 추진 시 인센티브 부여 △공공기관 업무 상시·주기적으로 점검·재조정 등임.
- 특히, 공공기관 생산성 제고를 위한 혁신가이드라인에서는 △민간경합·유사중복 기능의 조정 △조직·인력 슬림화 및 정원 감축 △예산 삭감 및 보수체계 개편 △자산 매각 및 출자회사 정리 △복리후생 점검·정비 등과 관련한 기본 방향을 제시하고 있는데, 이는 공공기관의 기능 축소를 통해 국민을 위해 필수적으로 요구되는 정부의 공공서비스 제공 영역을 축소함으로써, 중요한 국가 자산인 공공기관의 존립 가치를 훼손할 수 있음(박용석, 2022: 19).

- 행정안전부의 지방공공기관 혁신방안도 마찬가지임. 행정안전부는 지방공공기관 혁신을 위하여 ①구조개혁 추진, ②재무건전성 강화, ③민간협력 강화, ④관리체계 개편 등 4대 혁신과제를 추진하기로 했는데, 구조개혁 추진의 경우 구조개혁의 방향과 기준을 제시하여 지방자치단체와 지방공공기관 스스로 유사·중복 기능을 조정하고 민간과 경합하는 사업을 정비하도록 하며, 지방공공기관 중 재무위험이 큰 기관을 대상으로 부채를 집중 관리하는 한편, 부실사업과 비(非)핵심자산은 정리토록 하였음.
- 행정안전부는 「지방공기업법」에서 규정한 ‘공공성’과 ‘경제성’을 기준으로 지방공기업 적합 업무를 선정한다고 하지만, 사실상 경영효율화 논리 자체가 전반에 깔려 있다고 볼 수 있음. 실제 행정안전부는 최근 지방공공기관의 수는 증가하고 있는 반면, 생산성은 하락하고 있어 지방자치단체와 국민의 재정 부담을 사전 차단하고 질 높은 대국민서비스를 제공하기 위한 체질 개선이 필요하다는 목소리가 대두되고 있다고 밝히고 있음.²⁾
- 하지만 통폐합 대상으로 제시되는 지방출연기관 대부분은 지방자치단체로부터 업무의 위탁과 그에 따른 재정을 지원받아 지역주민의 공공복리 증진 및 지역 사회 발전 기능을 수행하는 기관(김형진·한인섭, 2015: 16)으로, 생산성 자체를 논하기 곤란함. 지역경제 발전과 주민 소득증대 등의 수익적 목적을 위해 지방자치단체가 자본금이나 재산의 전액 혹은 일부를 출자하여 설립한 상법상의 주식회사를 의미하는 지방출자기관과는 달리, 문화, 예술, 장학, 자선 등 공익적인 목적을 위하여 지자체가 「민법」 또는 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」에 따라 설립하고 운영자금을 제공하는 재단법인을 말하는 지방출연기관에 경영효율화 논리를 적용하는 것은 문제가 있음.

2) 행정안전부 보도자료, “행정안전부, 「새정부 지방공공기관 혁신방향」 발표,” 2022.7.27.

2) 변형된 민영화에 대한 우려

- 행정안전부는 구조개혁과 재무건전성 강화 과정에서 인위적 인력 구조조정이나 기관 민영화는 배제할 계획이라고 밝혔으나, 시장성 테스트 체크리스트를 전제로 한 지방공공기관의 기능 조정은 민영화 정책을 추진하겠다는 의지를 표명한 것이나 다름없음. 그럼에도 지방공공기관 혁신방향이 민영화가 아니라고 부정하는 것은 변형된 민영화, 위장된 민영화(김철, 2022b) 정책 추진을 시사하는 것이라 할 수 있음.
- 지방공공기관 혁신가이드라인에 따른 구조개혁 추진은 지방공공기관 유사·중복 기능 조정과 지방공기업 민간 경합사업 정비라는 두 축으로 진행됨. 지자체는 행안부의 기능 조정 기준을 참고하여 소관 공공기관을 스스로 진단하고,
 - ▲ 지자체 내 유사·중복기관은 통·폐합, ▲기관 간 또는 기관 내 유사·중복기능은 축소 또는 폐지, ▲지자체 간 유사기관(기능)은 협업하도록 함. 지방공기업(지자체)은 행안부의 정비 기준에 따라 전체 사업을 진단하여
 - ▲ 지자체 대행사업이 민간과 경합하는 경우는 민간위탁으로 전환하고,
 - ▲ 자체사업이 민간과 경합하는 경우는 민간이양 등을 추진하도록 함.

<표 8> 지방공공기관 유사·중복 기능 조정 기준

기관 통·폐합	① 동일 사업분야에 유사 지방공공기관이 존재하여, 통합하여 운영하는 것이 효율적인 경우 통합 추진 ② 소규모 인력(예: 10인 이하)으로 운영되는 기관의 경우, 통합하여 운영하는 것이 효율적인 경우 유사기관과 통합 추진 ③ 설립목적 달성이었거나 향후 존속 시에도 연속적이고 안정적인 사업이 없다고 판단되는 경우 폐지 ④ 외연확장 수단, 과다 인력해소, 일시적 사업추진으로 설립된 자회사 및 관련 법인의 통합 또는 폐지
기능 조정	① 지방공공기관 간 일부 기능이 중복되어 통합 수행하는 것이 효율적이라고 판단되는 경우 기능조정 ② 지방공공기관 내 일부 기능이 중복되어 통합 수행하는 것이 효율적이라고 판단되는 경우 기능조정 ③ 고유 목적사업 외 직접 수행이 불필요한 비핵심 기능, 디지털 전환 등 정책환경 변화에 따른 수요감소 기능의 경우 폐지 또는 축소
협업	○ 타 지자체 지방공공기관과 공동설립, 계약 등을 통한 협업 추진

- 기획재정부의 ‘공공기관 혁신가이드라인’에서는 ‘민간경합성 점검 체크리스트’를 통해 △재화·서비스의 경쟁성 도입 가능 여부 △시장의 재화·서비스 공급능력 및 민간 경쟁업체 여부 △공공기관의 민간 대비 경쟁력 요소 여부 등을 점검하여, 관련 사업을 민간으로 이양토록 명시하고 있으나, ‘지방공공기관 혁신가이드라인’에서는 행안부의 정비 기준인 「지방공기업 설립기준」의 ‘지방공기업 적정사업 기준(시장성 테스트 체크리스트)’에 따라 전체 사업을 진단한다고 하여 시장성 테스트 정책을 명시하고 있음.
- 시장성 테스트 체크리스트는 지방공기업 설립운영기준 개정본(2016년 12월)에 별첨으로 추가되었는데, 2014년 당시 기획재정부는 ‘공공기관 정상화’ 정책을 추진하는 과정에서 공공기관의 경쟁환경 조성을 위해 ‘시장성 테스트’(market test) 제도를 도입하여 민간과의 경쟁을 통해 사업 수행자를 결정토록 한 바 있음.³⁾

<표 9> 시장성 테스트 체크리스트

검토 항목	예시
아래의 기준 중 1개 이상 만족 시 적정사업에 해당	
① 다른 법령에 의해 지방공기업이 할 수 있는 사업	공공주택사업, 자연휴양림 등
② 공공시설물의 관리·운영	기반시설, 공공시설, 도시공원 등
③ 주민의 일상생활이나 주민복리와 연관된 필수불가결한 재화·서비스를 제공하는 사업으로, 지역 내 민간참여가 부진한 사업	도시철도, 상하수도 등
④ 민간에 맡길 경우 난개발, 독과점, 사행심 조장, 환경 훼손, 안전문제 등 심각한 부작용이 예상되는 사업	역세권개발, 경륜사업 등
⑤ 취약계층의 복리증진을 주된 목적으로 하는 사업	중증장애인용 가족목욕탕 등
⑥ 지역 내 특수자원, 상품 등을 활용하여 지역발전을 도모하는 주된 설립 목적 달성에 직접 기여하는 사업	생수(제주), 한우(장수) 등
⑦ 국가체육행사 관련 시설 및 주민의 공적 수요가 많은 체육시설의 관리·운영 사업	종합운동장 관리 등
⑧ 하수처리시설, 소각시설 등 기피시설 관련 갈등 해소 또는 보상 차원의 사업	하수처리시설·소각시설 보상시설 등
⑨ 지역관광 활성화를 위한 복합사업 중 초기 사업(마중물사업)	문화특구 내 유람선 사업 등
⑩ ①~⑨ 사업의 기능 발휘와 이용을 위해 수반되는 필수사업	철도정비, 개발공사의 보상대행 등

자료: 행정안전부(2021: 45-47) 재구성; 행정안전부(2022b: 4).

3) ‘시장성 테스트’는 영국 대처 정부가 공공부문 전체의 민영화 추진을 위한 사전 대안 분석 차원에서 1997년부터 추진한 제도로써(김철·박용석·김경근, 2022), 이명박 정부의 구조조정 추진 원칙에 1차로 활용(2008.4.)된 이후, 박근혜 정부의 공공기관 정상화 정책에 포함(2014.2)되어 현재에 이르고 있음(박용석, 2022).

○ 중앙·지방정부가 모두 비핵심 기능으로 분류한 업무부터 민간위탁될 우려

- 기획재정부의 「새정부 공공기관 혁신가이드라인」은 지방하천 수질관리 업무, 지역 활성화를 위한 시가지 조성 및 낙후지역 개발 등과 같이 지자체 업무를 단순 위탁 수행하거나, 지역별 특성을 고려해야 하는 경우, 해당 기능을 폐지하거나 축소하고자 함. 이러한 업무는 광역·기초자치단체가 이를 수행할 역량이나 예산·조직이 충분하지 않아 국가공공기관에 위탁하는 방식으로 이뤄진 것임. 따라서 국가공공기관이 이를 직접 수행이 불필요한 비핵심 기능이라거나 지자체 수행이 바람직하다며 지자체로 환원하려 해도 해당 지자체가 사업을 수행할 역량이 부족하거나 예산·조직이 충분하지 않아 지자체나 지방공공기관은 곤란을 겪을 수밖에 없음.
- 행정안전부도 「새정부 지방공공기관 혁신 지침(가이드라인)」 마련 보도자료에서 시장성 테스트 체크리스트에 따라 지자체 대행사업이 민간과 경합하는 경우는 민간위탁으로 전환하고, 자체사업이 민간과 경합하는 경우는 민간이양 등을 추진하도록 했음. 결국 중앙·지방정부가 모두 비핵심 기능으로 분류한 업무부터 민간위탁이 될 수밖에 없음.
- 이에 대해 행정안전부는 민간 경합사업 정비는 「지방공기업법」 제3조에 따라 공공성이 낮거나 민간시장을 침해할 우려가 있는 사업을 정리하기 위한 것으로, 기관 자체를 민간에게 이양하는 민영화와 다르다고 주장함. 하지만, 이러한 정부의 주장은 공공부문의 소유권과 운영권을 민간자본으로 넘기는 좁은 의미로만 민영화를 정의하는 것으로, 최근 법과 규제를 변화시켜 공공부문에 수익성 기준에 따른 시장 논리와 영리추구 행위를 도입하려는 시도가 강화되고 있는 현실을 반영하여, 정부의 기능을 민간에게 넘기는 민간자본투자나 민간위탁 등도 민영화의 범주에 포함시키고 있는 추세와 어긋나는 것임(노광표 외, 2019: 5).
- 나아가 중앙정부가 국가공공기관이 직접 수행할 필요가 없거나 지자체 수행이 바람직하다며 지자체로 이양하려는 업무들의 경우 정부가 사실상 민간위탁, 민영화를 의도하고 있지 않다면 지자체의 사업 수행 역량을 제고하고 예산·조직을 보완하는 방안이 선행되어야 할 것임.

3) 지방공공기관 혁신의 이유 불분명

- 행정안전부는 지방공공기관 혁신을 추진하게 된 이유로 지방공공기관 설립이 늘어나고 있음에도 그에 따른 생산성, 경영효율성은 떨어지고 있다는 점을 들고 있는데, 이는 설득력이 부족함. 왜 지방공공기관 혁신을 추진하는 것인지, 혁신 추진의 결과가 왜 통폐합인지가 제대로 제시되지 않음.
- 윤석열정부 110대 국정과제에는 지방공공기관 혁신 관련 내용이 부재했으나, 6월 21일 ‘새정부 공공기관 혁신방향’ 발표와 함께 대구시장 후보 시절부터 ‘공공기관 통폐합’을 주장해왔던 홍준표 대구시장이 6·1 지방선거 이후 당선 후 가진 기자회견에서 “공공기관 문제는 불필요하게 세분화돼 있고, 선거 공신들 자리 만들어 주려고 인위적으로 만든 그런 조직으로 보이는 것은 통·폐합하도록 하겠다”고 공공기관 통폐합을 재차 강조하면서 지방공공기관 혁신이 쟁점화되었음. 지방공공기관 통폐합, 공무원 조직 슬림화, 채무감축, 위원회 정비 등으로 대표되는 ‘홍준표발 개혁정책’이 윤석열 정부의 지방공공기관 혁신 정책을 추동했다고 볼 수 있음.
- 이렇게 촉발된 행정안전부의 지방공공기관 혁신방안이 상당수 지자체들의 지방공공기관 구조조정, 통폐합 방안에 영향을 미쳤음.
- 오세훈 시장은 2022년 7월 초 문화일보와의 통화에서 윤석열 정부의 공공기관 혁신에 따른 서울시 대응 방안에 대해 “기능이 중복되는 등 통폐합이 필요한 기관을 대상으로 예산을 최대한 절감하는 강도 높은 (구조조정) 방안을 강구하고 있다”고 밝혔음. 또한 “최대한 정부 방침에 맞게 추진될 것”이라며 “아마 서울시가 지방자치단체 가운데 가장 빠르게 움직일 것”이라고 하여, 서울 바로 세우기 차원에서 고강도 구조조정에 나서겠다는 의지를 내비쳤음.⁴⁾
- 지난 7월말 정부가 ‘새정부 지방공공기관 혁신방향’을 발표하고, 9월초 이를 구체화한 ‘새정부 지방공공기관 혁신가이드라인’을 마련함에 따라 지방공공기관 혁신을 위한 조직진단 로드맵 마련을 주문했던 전북도나 공공기관 정비에 나선 울산시 등도 모두 중앙정부의 혁신 지침이 지자체의

4) 문화일보, “서울시 ‘기능 중복’ 투자·출연기관에 ‘메스’든다,” 2022.7.5.

구조조정·통폐합 정책 추진에 영향을 준 예라 할 수 있음. 충남도 또한 「공공기관 경영효율화 추진방안 연구용역」에서 용역 추진 배경으로 새정부 공공기관 혁신정책과 행정안전부 지방공공기관 혁신방안을 제시하고 있음.

- 이처럼 중앙정부의 ‘지방공공기관 혁신 지침’과 지방정부의 지방공공기관 혁신방안이 서로를 상호 강화하면서 생산성 제고, 경영효율화 명목으로 지방공공기관의 공공성을 약화시키고 공공서비스의 질을 저하시키는 등 악순환을 야기하고 있음.

○ 「새정부 지방공공기관 혁신가이드라인」은 이전에 나왔던 지방공기업 혁신 가이드라인과도 연속성이 없음.

- 지금까지 신공공관리(NPM)에 입각한 지방공공기관 개혁을 주장해왔던 학자들은 지방공공기관 개혁이 정치에 휘둘러서는 안 되고, 비정치적일 것을 강조했음. 이에 따르면 지방공공기관 정책은 정권이나 지방권력이 바뀌더라도 어느 정도의 예견가능성이 있고, 점진적인 변화를 도모해야 함.
- 하지만 올해 9월 행정안전부가 발표한 「새정부 지방공공기관 혁신가이드라인」은 기존의 「지방공기업 혁신 가이드라인」에 포함되었던 ‘사회적 가치 창출’이나 ‘주민참여 경영 확대’ 등의 내용은 전혀 보이지 않음.

4. 충남도 공공기관 경영효율화 추진방안 연구용역의 문제점

○ 이하의 내용은 ‘공공기관 경영효율화 추진방안 연구용역 제안요청서’와 ‘공공기관 경영효율화 추진방안 연구용역 착수보고’, 그리고 공공기관 경영효율화 추진방안 연구용역 중간보고회 자료를 참고한 것임.

1) 경영효율성 중심의 연구용역 추진 배경 및 과업내용 기초

○ 착수보고 자료는 충남도 공공기관 경영효율화 개선방안 도출시 고려사항으로 △중복기능 통합과 사업별 기능 조정 △직무급 등 보수체계 및 조직체계 효율화 △기관간 복리후생제도 일관성 확보 △활동도를 고려한 자산

정비방안을 제시하면서, 이는 정부의 정책방향성을 고려한 것이라고 밝히고 있음.

- 기획재정부의 공공기관 5대 분야 중점 효율화와 행정안전부의 지방공공기관 4대 혁신과제에서 착수보고 자료가 도출한 정부의 정책방향성은 △유사기능 통합 및 기능 조정 △기능 조정에 따른 인력, 조직 축소 △재무 건전성 강화 △자산 활용성 강화임.

○ 하지만 이러한 정부의 정책방향성은 주로 공기업을 대상으로 하는 국가공공기관 혁신가이드라인에서 도출된 것이라 지방출자·출연기관에 적용하는 데에는 한계가 있음. 더욱이 국회입법조사처도 이러한 정책방향성이 공공기관의 방만한 경영을 개선하고 효율성을 제고하는 효과를 가져올 수는 있지만, 공공기관 혁신에 있어 단기적인 접근에 해당하여 공공성을 고려한 중장기적인 접근이 필요하다고 지적함(허라운, 2022). 이러한 잘못된 정부 정책방향에 근거하여 마련된 경영효율화 추진 시 고려 Key Point를 제대로 된 것이라 보기 힘들.

- 그러다 보니 경영효율화 추진 시 고려 Key Point와 여기로부터 공공기관 경영효율화 검토진행 시 6가지 주요 중점 추진방향(▲유사 분야별 기관 Group 선정을 통한 효율적 검토 ▲기능·조직·인력 종합적 연계분석 ▲경영효율화에 부합하는 관리제도 제시 ▲정량적 경영효율화 효과 산정 ▲경영효율화와 공익적 기능간 균형 고려 ▲기관 간 통합방안 도출 시 실질적 실행력 고려)이 어떻게 도출되었는지가 명확하지 않음. 정해진 결론에 끼워 맞추는 연구용역이 아닌지 의문이 들 수밖에 없음.
- 또한 착수보고 자료의 4대 고려사항은 각 기관별 노사관계에서 단체협약 사항으로 노동조합과의 합의가 필요하며, 이해당사자인 노동조합이 참여하는 논의 테이블이 필수적임에도 이에 대해서는 아무런 언급이 없음.

○ 지방자치단체로부터 업무의 위탁과 그에 따른 재정을 지원받아 지역주민의 공공복지 증진 및 지역 사회 발전 기능을 수행하는 지방출자·출연기관(김형진·한인섭, 2015: 16)의 경우 수익성 측정이나 계량평가가 곤란하기 때문에 공기업 평가와는

다른 방식의 평가가 행해져야 함. 공공성에 초점을 두고, 주어진 위탁대행 사업을 제대로 수행하는지 여부가 평가의 중심이 되어야 하는 것임. 하지만 과업지시서에 제시된 7개 과업내용⁵⁾의 전반적인 기초가 경영효율성에 맞춰져 있어 지방출자·출연기관이 제고해야 하는 공공성을 제대로 평가하지 못함.

- 의료, 교육, 서민경제, 문화, 연구, 지역개발, 보육 및 사회서비스 등 도민의 삶 속 다양한 영역에서 공공성을 담당해 온 기관들을 사기업의 논리와 다를 바 없는 경영효율성의 잣대로 서열화하여 통폐합의 기준으로 삼겠다는 것은 지방출자·출연기관의 정성적인 성과를 배제한다는 것과 다름없음.⁶⁾

2) 경영효율화와 상충되는 고려사항

- 연구용역 중간보고회 발표자료에서는 민선8기 공약 실행과 관련하여 검토대상 기관들의 사업분야와 관련된 사항들을 종합적으로 고려한다고 되어 있으나, 이러한 공약과제의 방향성이 공공기관 경영효율화 추진에 어떠한 시사점을 주는지는 명확하지 않음.
- 경영효율화 시사점으로 제시된 △도민(수혜자) 관점의 공공서비스 강화 △지역균형발전 및 지역산업 진흥 기능 강화 △충남의 문화관광, 콘텐츠산업 육성도 경영효율화와는 무관하며 오히려 공공성내지 사회적 가치와 관련된 시사점이라 할 수 있음.
- 또한 연구용역 중간보고회 발표자료에서는 도청 소재지를 중심으로 기능조정 기관의 거점결정 시 충청도의 지역균형발전과의 연계를 고려하여 검토를 진행한다고 되어 있으나, 지역균형발전과의 연계는 경영효율화와는 상충되며, 오히려 사회적 가치의 측면을 강조한 것임.

5) ○ 도 산하 공공기관 최근 4년간 경영실적평가에 대한 종합 평가

○ 도 산하 공공기관 운영 현황 및 사례조사 분석

○ 유형별 경영효율화 대상 기관(기능) 선정

○ 공공기관 기능조정 및 통폐합 방안 도출

○ 공공기관 내 경영효율화 추진 방안 도출

○ 경영효율화 추진에 따른 이해관계자 의견수렴 및 대응전략 제시

○ 공공기관의 불합리한 규정 개선 등

6) 충청남도출자출연기관노동조합협의회, “충청남도 공공기관 통폐합 관련 일방적 도정방침 규탄 기자회견문,” 2022-08-18.

3) 검토대상 기관 분류 기준의 문제

- 연구용역 과업지시서에서는 기관별 인력·조직·예산 및 서비스 대상에 따라 ‘경영효율화’ 방안 및 ‘성과평가’ 群을 설정하고 핵심사업에 대한 효과성 분석을 실시하기로 함. 여기에서 평가군 설정 및 대상 핵심사업은 충남도와 협의 후 결정하기로 했음. 따라서 검토대상 기관 분류 기준은 충남도의 의중이 담겨있다고 할 수 있음.
 - 착수보고 자료에서는 경제/산업분야, 문화/관광분야, 사회복지분야, 교육지원분야, 의료분야 등 관련분야 기관들을 그룹핑하는 방향으로 검토대상 기관들을 최대한 모아서 기능조정 방안 검토를 진행하기로 했음. 이에 따라 경제/산업 분야 중심 1그룹, 개발/연구/체육 분야 중심 2그룹, 의료분야 중심 3그룹, 문화/관광/사회 분야 중심 4그룹으로 나누어 검토를 진행함.
 - 중간보고회 자료에서는 검토대상 기관들을 9개 분야로 그룹핑하여 기관간 기능조정 등을 통한 경영효율화 방향성 검토를 진행하였으며, 기본적으로 대도민 서비스 축소는 지양하기로 함. 그리고 사업분야(Sector)와 서비스 기능(Function) 별로 유사기관 그룹에 대한 경영효율화 검토를 수행함. → 이를 통해 기능조정 검토 방향성을 경제/산업 분야, 정책연구 분야, 교육 분야, 문화예술관광 분야, 사회정책/서비스 분야의 5개 그룹으로 나눔.
 - 그러나 연구 기능과 진흥 기능은 별개임에도 불구하고 사업분야가 유사하다는 이유만으로 이를 하나의 분야로 그룹핑하고 있음.
- 또한 그룹핑 및 기능조정 검토 과정에서 각 기관의 설립 타당성 연구 결과는 참조하지 않은 것으로 판단됨.
 - 최근에 설립된 관광재단의 경우 경제적 타당성 분석 결과 B/C가 0.75로 다소 낮게 나왔지만, 충남 관광 활성화, 관광 활성화를 통한 지역불균형 해소, 관광 관련 전문가 일자리 창출, 충남 이미지 제고 등의 효과가 있고, 관광활성화를 위한 컨트롤타워 역할이 크기 때문에 충분히 설립 추진할 만하며, 다른 출연기관과의 기능 중복 우려도 없는 것으로 나타났음 (와이즈포스트(주), 2020).

- 충남일자리진흥원의 경우에도 충남지역 내 일자리·고용 관련 기관 중에 충남일자리진흥원의 역할을 하는 기관은 없으므로, 업무의 중복이나 유사 사업은 발생하지 않을 것으로 판단되었고, 경제성 분석 결과로도 설립 타당성이 있는 것으로 분석되었음(도시경영연구원, 2018).
 - 또한 설립 예정으로 있는 재난안전진흥원⁷⁾의 경우 경제성 분석 결과 사업타당성이 있는 것으로 나타났고, 기존 기관과 기능중복도 없는 것으로 드러났음.
- 중간보고회 자료는 소규모 기관(전체 기관 중 67%가 50명 미만의 소규모기관)들이 분야 내 Value-Chain 기능들을 각자 전담하여 수행하고 있어 유연한 기관운영 및 기능연계를 통한 운영시너지 확보가 어려운 상황이라고 지적하고 있음.
- 실제 소규모 기관의 경우 유연한 인력운영 곤란, 내부인력의 평가·승진기회 제약, 연구물·사업성과의 확산 미흡 등의 문제가 있으므로, 규모의 경제 달성을 통한 운영 효율성 확보 측면에서 통합 필요성은 있는 것으로 판단됨.
 - 그렇다면 기존 기관의 통폐합에 앞서 유학문화진흥원을 포함한 6개 신규 설립 예정기관에 대한 통합 운영의 효과를 우선 판단해야 할 것임. 더욱이 충노협에서 지적하고 있는 것처럼, 진정한 시너지 효과를 낼 수 있는 방안을 모색할 필요가 있음.⁸⁾

4) 공공기관 경영평가의 문제

- 과업지시서는 충청남도 산하 공공기관의 최근 4년간 경영실적평가에 대한 종합 평가를 요구하고 있고, 애초에 충청남도도 “오는 8월부터 12월까지 산하기관 경영평가를 위한 연구용역을 실시할 예정”이었음. 이러한 연구용역 결과에 기반하여 조례 제·개정을 통해 연말까지 (산하기관)통폐합을 하겠다는 것임.

7) 재난안전진흥원의 설립·운영을 통해 개별 기관별로 재난안전 정책이 추진됨에 따른 유사 및 중복 등으로 인한 예산 및 인력의 비효율성 리스크를 개선함과 동시에 충청남도 재난안전 관계 기관의 컨트롤타워로서의 역할을 수행함으로써 충청남도 재난안전 정책의 시너지 효과 창출이 필요함(한국정책학회, 2020).

8) “또한 부산시에서는 흩어져 있는 연구기관을 ‘부산연구원’으로 통합하여 시너지 효과를 내려고 하고 있는 상황에서 현재 ‘충남연구원’에 있는 부서를 분리독립하여 ‘탄소중립연구원’을 설립하는건 충청도 및 정부, 타시도(대구, 경북, 부산 등)에서 공공기관 난립을 지양하겠다는 명분에도 어긋나는 행위다.” 뉴스필드, “[충청남도 걸으로는 경영효율 공공기관 통폐합 뒤로는 신규 출연기관 설립?](#)” 2022-09-01.

- 하지만 착수보고 자료에는 공공기관 평가 효율성 & 정량지표 기반 방법론 도출이 언급되어 있을 뿐, 중간보고회 자료에는 공공기관 경영평가에 대한 메타평가의 내용이 부재함.
- 더욱이 착수보고 자료에서 언급된 경영평가의 내용도 지방출자·출연기관 경영평가의 내용이 아니라 기재부에서 주관하는 공공기관 경영평가의 범주와 평가체계, 평가지표를 제시하고 있어 지방출자·출연기관 경영평가의 실재를 파악하고 있는지 의문시됨.
 - 업무효율성 측정지표로 제시된 인력 생산성 효율화, 사업수행 효율화, 부채비율, 복리후생비 절감효과의 경우 지방출자·출연기관 경영평가에는 없는 지표임. 더욱이 2019년공공기관 경영평가부터 지방출자·출연기관과 유사한 특성을 가진 준정부기관의 경우 노동생산성, 자본생산성 등을 평가하는 업무효율 지표가 사라졌는데도 이를 경영효율화의 정량적 효과 산정지표로 선정한 것은 문제가 있음.
- 현재 자치단체장은 조례에 근거하여 경영평가단을 구성하고, 리더십과 전략, 경영시스템, 사회적 가치, 주요 사업성과, 정책준수에 대하여 평가를 실시하고 있으나, 세부적으로는 평가지표, 평가방법, 평가결과활용 등에 있어서 개선할 점이 많음(노성민·류숙원, 2020).
 - 지방출자·출연기관 경영실적평가 담당자 및 지방자치단체 평가실무자를 대상으로 수용성 및 활용도를 조사한 결과에 따르면, 지방출자·출연기관 경영실적평가의 전 과정에서 신뢰성 및 타당성에 대한 오해가 제기되고 있어 행정안전부 차원에서 평가수행기관의 위촉·배제에 관한 지침을 제공할 필요가 있는 것으로 나타났음(노성민·류숙원, 2020).
 - ‘2022년 지방출자·출연기관 경영평가 제안모델’(행정안전부, 2022a)과 같이 매년 행정안전부에서 평가편람과 관련하여 표준모델 혹은 제안모델을 배포하고 있는데, 신생기관이나 기초지방자치단체 등 평가담당자와 피평가기관 양쪽에 다양한 정보를 제공한 목적 등은 일부 달성된 것으로 판단되나 (류숙원·손지은, 2021), 대부분 지방공기업의 평가편람을 벤치마킹하는 수준 (노성민·류숙원,

2020)이며, 평가편람의 실효성 강화를 위한 다양한 방안이 모색될 필요가 있음.

- 충남도는 그 동안의 경영평가는 기관장 성과급 및 연봉 산정을 위한 의례적 평가였고, 현재 추진되고 있는 경영효율화 연구용역은 기관 운영 전반에 대한 진단이라며, 공공기관 경영평가를 통폐합 수단으로 활용하려 하고 있음. 그러나, 현재 실시되고 있는 지방출자·출연기관 경영평가에서 제기되는 가장 큰 문제는 이들 지방출자·출연기관 경영평가의 틀이 지방공기업의 경영평가체계의 것을 대부분 그대로 적용하고 있다는 점임.
- 경영실적평가 결과는 사장, 임원, 직원의 성과급 지급 기준이 되며 경영부실기관의 경우 사업축소, 인력감축의 근거로 활용됨. 지방공기업 경영평가는 공공기관 경영평가와 마찬가지로 공공기관의 본래 목적을 존중하고 확장하는 것이 아니라 상업적 경영을 강요하여 공공기관의 존재 이유를 부정하는 역할을 하고 있음(김철·김기범, 2011). 지방출자·출연기관 경영실적평가의 경우에도 ‘부실경영 방지’ 및 ‘경영의 효율성 증대’에 초점이 맞춰진 결과 지방출자·출연기관의 공공성·공익성 침해가 심각하며, 공공성·공익성을 평가할 수 있는 객관적 지표도 부재한 상황임.
- 현재 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」(이하 “지출법”)은 포괄적으로 경영실적평가를 규정하고 있고, 행정안전부는 매년 지방출자·출연기관 경영실적평가 제안모델을 제시하고 있으나, 지방출자·출연기관에 대해 다양한 평가가 행해지고 있음에 비추어 경영평가와 같은 평가를 자체가 필요한지, 필요하다면 바람직한 방향으로 바꿀 수 있는 평가방식은 무엇인지를 재고할 필요가 있다고 판단됨.
- 지방출자·출연기관에 대한 평가가 필요하다면, ‘경영실적평가’ 규정을 ‘운영평가’로 바꾸어 공공성 강화, 운영의 합리성 증대 및 서비스의 질 향상을 위해 지방출자·출연기관의 운영에 대하여 평가를 하도록 해야 할 것임.

5) 인사제도 개선과 관련한 엉뚱한 처방

- 중간보고회 자료에서는 인사제도적 관점에서 직무·성과 중심의 임금체계 개편, 채용의 공정성 및 객관성 확보, 임원 임기조정 및 책무성 강화를 주요 개선방안으로 검토하고 있음.
 - 임금체계 개편에서는 기획재정부의 직무급 고도화 사례를 따라 직무·성과 중심으로 임금체계를 개편하고, 직무급을 도입하고자 함.
 - 채용의 공정성 및 객관성 확보와 관련해서는 기관장 후보자 자격기준, 결격사유의 비표준화, 법률에 명시된 임원추천위원회의 형식적 운영을 문제로 지적하고 있음.
 - 또한 복리후생제도와 관련해서 행정안전부는 지방공공기관 복리후생과 복무제도를 주민 눈높이에 맞도록 지자체 차원에서 자율 정비 추진토록 하고 있고, 연구용역 중간보고회 자료에서는 주요 복리후생제도 현황을 분석하고, 기관간 기능조정 시 복리후생제도 운영방안과 기재부 혁신지침 등을 반영한 복리후생제도 효율화 방안을 검토하고 있음.
- 하지만 이러한 인사제도 개선방향은 잘못된 진단에 기초하였기에 엉뚱한 처방을 내리고 있는 것으로 판단할 수 있음.
 - 지방정부 산하 공공기관의 임금수준을 보면, 중앙정부 산하 공공기관과의 격차가 심각하게 나타나고 있음. 국가공공기관과의 유형별 비교 시 지방공기업은 중앙 공기업의 81%, 지방의료원은 중앙 국공립병원의 82%, 지자체 출연연구기관은 정부출연연구기관의 80% 수준에 각각 머물고 있음(김철 외, 2022). 윤석열 정부가 도입하려는 직무·성과 중심 임금체계는 중앙정부 및 지방정부 산하 공공기관에 존재하는 이 같은 임금 격차 문제를 간과하고 있음. 지금 필요한 것은 직무급의 도입이 아니라 지방출자·출연기관의 열악한 임금수준 실태를 제대로 파악하고 국가공공기관과 지방공공기관간의 임금 격차를 축소하는 것임.
- 지방공공기관에서 채용의 공정성 및 객관성 확보가 요구되는 것은 사실이나, 지출법·제도 분석 및 실태 파악이 잘못되어 있음.

- 지방출자·출연기관의 임원은 지출법 제9조, 제10조의 규정에 따라 임명되는데, 지출법은 임원 임명의 원칙과, 임원의 의무와 책임, 임원의 결격사유 등만을 규정하고 있음. 특히, 임원 임용의 공정성, 전문성, 투명성을 제고하기 위하여 자체적으로 임원추천위원회(임추위)를 설치·운영할 수 있으며, 이에 관해서는 「지방공기업인사운영기준」을 준용할 수 있도록 하고 있음(지방 출자·출연기관 인사·조직지침).
 - 문제는 지방공기업의 경우에도 지방공기업 임원은 임추위의 배수 추천을 받아 해당 단체장이 임명하도록 되어 있지만, 형식적인 절차에 불과하여 낙하산인사 또는 비전문가의 임명 등의 논란이 계속되고 있다는 점임. 임추위 위원 7명 중에서 자치단체장이 2명, 지방의회가 3명, 지방공기업 이사회가 2명을 추천하고, 지방공기업을 신설할 때는 자치단체장이 4명, 지방의회가 3명을 추천하도록 되어 있어, 임추위 운영과정에 단체장 의사가 암묵적으로 투입되거나 지방의회의 이해관계가 반영되는 구조이며, 이사회는 임추위원 추천시 단체장의 의사가 관철되도록 압력이 가해짐. 후보자가 내정된 상태에서 형식적으로 임추위의 절차를 진행하는 경우가 많으며, 이로 인해 복수후보를 확보하는 것조차 어려운 경우도 있음 (김철, 2021). 지방출자·출연기관의 경우에는 대부분 지방의회에 의한 인사청문회조차 거치지 않고 있어 임추위가 제 역할을 하지 못할 경우 낙하산 인사가 임원으로 임명될 가능성이 지방공기업보다 더 높을 수밖에 없음.
 - 따라서 지출법 개정을 통해 현재의 지방출자·출연기관 임추위 설치·운영 규정을 신설하여 지방출자·출연기관 임원 인사를 합리화할 필요가 있음. 주요 출연기관의 경우(물론 주요 출연기관의 기준 또한 정해져야 함) 광역의회에 의한 인사청문회를 의무화해야 할 것임. 이를 통해 부적격자를 걸러낼 가능성이 생길 수 있음.
- 중간보고회 자료에서 주요 복리후생제도 현황 분석결과에 제시된 것처럼, 충남 공공기관의 경우 방만경영으로 지적할 만한 내용이 별로 없음. 더욱이 문제가 되는 복리후생제도 또한 지방공공기관의 열악한 임금수준을 보완하는 차원에서 유지되고 있다는 점에 유의해야 하며, 대부분 단체협약사항이므로 노동조합과의 협의와 교섭이 요구되는 부분이라는 점 또한 고려해야 할 것임.

6) 절차상 문제

- 공공기관 경영효율화 추진방안 연구용역은 예비비에서 8억 5천만 원이 소요됨.
 - 충남도는 연말까지 경영효율화 방안을 도출하기 위해 빨리 용역을 시행해야 해서 예비비를 사용하였다고 밝히고 있으나, 이렇게 조급하게 예비비를 사용해야 하는 법적 근거는 없는 것으로 판단됨.
 - 8억 5천만 원이 소요되는 연구용역을 4개월만에 수행하는 사례도 거의 없을뿐더러 FGI 및 설문조사 등을 하는 기간을 감안하면 졸속 연구가 될 수밖에 없음.
 - 실제 11월 29일에 진행된 공공기관 경영효율화 연구용역 중간보고회에서 충남 공공기관에 대한 기초적인 분석조차 제대로 진행되지 않고 있음이 확인됨. 이는 지난 9월 23일 연구용역 착수보고회 이후 약 2개월 동안 연구용역이 얼마나 부실하게 수행되었는지를 보여줌.
 - 더욱이 이번 연구용역에서 인건비가 차지하는 비중이 70%가 넘고 있어 예산 퍼주기 의혹도 제기되는 상황임.
- 구색 맞추기식 연구용역 절차의 폐쇄성
 - 연구용역 과업지시서는 기관 임직원, 노동조합, 도 주무부서, 도의회, 관련 시민단체 등을 대상으로 FGI, 집중면접조사, 델파이조사 등을 활용하여 경영효율화 추진에 따른 이해관계자의 의견을 수렴하고 그에 대한 대응 전략을 제시하도록 하고 있음.
 - 하지만 전문 유관 단체나 도민의 여론 수렴을 통한 실질적인 협의나 논의는 무시된 것으로 판단되고, 해당 기관의 성격을 누구보다 잘 파악하고 있는 소속기관 노동자들을 이해관계자로 규정하고 의견수렴 대상으로 분류함으로써 대상화하고 있음.
 - 중간보고회에서도 보고 자료를 착수보고 자료와 별반 달라진 것이 없는 내용으로 채우고, 논란이 될 수 있는 쟁점에 대해서는 구체적으로 밝히고 있지 않아 ‘공공기관의 방만경영과 비효율을 명목으로 한 통폐합’ 방안을 도출하기 위한 구색 맞추기식 절차가 아닌가 하는 의문이 들게 함.

- 한계는 있지만, 매년 △지속가능경영 △사회적 가치 △경영성과라는 지방출자·출연기관 경영평가의 평가범주를 통해 개별 공공기관을 평가해 왔는데도 이를 무시한 채 단 4개월 만에 민선 7기 4년간의 공공기관 경영실적평가에 대한 종합 평가를 진행하고 이를 바탕으로 공공기관의 존치여부를 판단하는 것은 현실적으로 불가능하며, 가능하다고 하면 졸속평가, 졸속진단이 될 수밖에 없음. 더욱이 중간보고회 자료에는 이러한 종합평가에 대한 초안도 제출되지 않았음.

5. 충남도 공공기관 경영효율화 추진방안 비판

1) 공공기관 경영효율화 추진의 이유, 목적 부재

- 공공기관 경영효율화 추진방안 연구용역 제안요청서(충청남도 기획조정실, 2022)는 연구의 배경 및 필요성으로 충남도 산하 공공기관의 주요사업, 조직, 기능, 인력 등을 분석하여 유사·중복 기능 수행 등으로 인한 비효율성을 제거할 수 있는 경영 효율화방안 마련(공공기관 통폐합, 기능조정, 민간위탁 등)을 들고 있음.
- 그러나 왜 지금 시기 공공기관 경영효율화를 추진해야 하는지, 왜 경영효율화 방안을 마련해야 하는지가 명확하지 않음.
 - 대구시장 후보 시절부터 ‘공공기관 통폐합’을 주장해왔던 홍준표 대구시장과는 달리 김태흠 충남도지사는 선거공약에서 지방공공기관 혁신은 물론 지방공공기관 자체에 대해서도 아무런 내용이 없음.
 - 충남도가 추진하려는 공공기관 혁신이 왜 경영효율화인지에 대한 답변이 요구됨. 효율성, 효율화라는 것은 좋은 말이지만, 그렇다면 지금까지 공공기관에 어떠한 비효율이 있었는지 설명하고, 이에 대한 실태를 파악하는 것이 우선이며, 그 이후 개선방안, 해결책을 마련해야 함.
- 김태흠 충남지사는 취임 직후 “관례적인 평가를 중단하고 회계법인 등 전문기관에 의뢰해 공공기관 경영평가와 함께 감사를 추진하겠다”며 필요에

따라 성격이 유사한 공공기관은 통폐합하는 등 구조조정에도 나서겠다는 뜻도 밝혔지만, 이는 기존 출자·출연기관장 거취 압박용이라는 분석이 있음.

- 김태흠 충남지사는 당선인 시절부터 산하기관장들의 거취를 압박 했지만, 취임 한 달이 지나도록 기관장들이 별다른 움직임을 보이지 않자, 이 후 공공기관의 경영평가를 지시한데 이어 통폐합을 위한 용역을 진행하게 되었다는 것임.⁹⁾

○ 결국 충남도의 공공기관 경영효율화 추진은 이를 위한 필요성에서 제기되었다기보다는 윤석열 정부와 다른 지방자치단체에서 추진하는 지방공공기관혁신·통폐합에 대한 모방적 동형화(Mimetic Isomorphism) 측면에서 파악할 수 있으며, 기존 공공기관장 거취 압박용으로 제기된 측면이 있음.

2) 경영효율화 대상기관의 부적절

- 연구용역 과업지시서(충청남도 기획조정실, 2022)에 따르면, 평가 대상기관은 기존 24개 공공기관과 신설 예정인 6개 기관을 포함하여 총 30개 공공기관(출연기관, 보조기관 등)임.
- 각 기관들이 수행하는 공공사업 대상 및 기능들을 분야별로 분석한 뒤 핵심기능과 비핵심기능을 분석해 기능조정이 필요한 대상들을 선정한다는 것임.

공공 기관 (30)	공기업(1)	충남개발공사
	출연기관(21)	천안의료원, 공주의료원, 서산의료원, 홍성의료원, 충남연구원, 인재육성재단, 평생교육진흥원, 사회서비스원, 일자리진흥원, 신용보증재단, 경제진흥원, 과학기술진흥원, 테크노파크, 역사문화연구원, 문화재단, 정보문화산업진흥원, 백제문화재단, 관광재단, 여성가족연구원, 청소년진흥원, 유학문화진흥원
	보조기관(3)	교통연수원, 충남체육회, 장애인체육회
	신설 검토기관(5)	국제탄소중립연구원, 재난안전진흥원, 문화관광공사, 농촌활성화재단, 디자인진흥원

- 또한 충남도는 신규 출연기관 설립을 중지하고 경영효율화 연구용역 결과를 보고 판단한다고 했고, 김태흠 지사는 '22.7.11. 인터뷰에서 “오는 9월까지

9) 대전CBS, “충남 '도지사 vs 기관장' 힘겨루기…에타는 직원들,” 2022-08-18.

도 산하기관 경영평가를 진행하고, 조례 제·개정을 통해 연말까지 (산하기관) 통폐합을 진행하겠다”며, 신규 설립을 추진 중인 3개 기관(유학문화진흥원, 국제탄소중립연구원, 재난안전진흥원)의 기관 설립도 잠정 중단 시킬 예정이라고 밝혔다.¹⁰⁾

○ 그러나 8월 25일 탄소중립연구원을 설립하기 위해 출자출연기관운영심의위원회를 열고 심의를 통과시켰으며, 9월 27일에는 유교문화진흥원을 설립했음. 한쪽에서는 출연기관 통폐합을 추진하고 다른 한쪽에서는 신규 출연기관을 설립을 추진하는 모순적인 행태를 보이고 있는 것임.

- 김태흠 지사는 기존에 ‘문화’이름이 들어간 출연기관이 4곳이나 된다면서 연말까지 공공기관 통폐합을 진행하겠다고 공언했는데, 이미 유교문화진흥원을 설립했고, 추가적으로 문화관광공사를 신설 검토하는 것을 이해하기는 힘들.

3) 충남 공공기관의 수는 과다한가?

○ 충남도는 전국 17개 시·도와 비교해 공공기관 숫자가 많은 것을 통폐합의 이유로 들고 있음.

- 전국 평균 공공기관 수는 18.5개로 집계된 가운데 현재 도는 21개 공공기관을 운영중으로 재정규모가 비슷한 전북도(16개)와 비교할 때 비교적 많은 수준이라는 것임.
- 그러나 충노협에 따르면, 전국 광역시 평균 지방공공기관 수는 19.9개(지방출자·출연기관 15.3개)이며, 전국 광역도 평균 공공기관 수는 21.1개(지방출자·출연기관 19.4개)로 나타나고 있어, 전국 9개 광역도 중 충남은 5번째임.

<표 10> 전국 광역자치단체 지방공공기관 현황

(2022.8.1. 기준)

지역	계	출연기관	지방공기업	지역	계	출연기관	지방공기업
서울시	26	20	6(공사4,공단2)	강원도	27	26	1(공사1)
부산시	25	19	6(공사3,공단3)	충북	14	13	1(공사1)
대구시	17	13	5(공사2,공단2)	충남	21	20	1(공사1)
인천시	18	13	5(공사3,공단2)	전북	16	15	1(공사1)

10) 다트뉴스24, “[김태흠 "연말까지 충남도 공공기관 통폐합 마무리"](#),” 2022-07-11.

광주시	21	17	4(공사3,공단1)	전남	24	23	1(공사1)
대전시	19	14	5(공사3,공단2)	경북	26	24	2(공사2)
울산시	13	11	2(공사1,공단1)	경남	18	17	1(공사1)
세종시	10	8	2(공사1,공단1)	제주도	17	14	3(공사3)
경기도	27	23	4(공사4)				

자료: 지방공공기관 경영정보공개시스템(클린아이); 충노협 2022.8.22. 기자회견 자료 재구성.

- 통계청 2022년 8월 기준 인구 수로 환산해 ‘인구(단위: 10만명당) 대비 공공기관 수’를 따져보면, 인구 수에 비해 가장 많은 기관을 설립한 곳은 인구 2.06명당 기관 1개꼴인 제주였고, 이어 세종이 인구 1.84명당 1개, 강원은 인구 1.69명당 1개였음. 가장 적은 곳은 경기도로 인구 0.17명당 1개가 설립되었음.

- 충남의 경우 1.00명당 1개로 중간 수준으로 과다하다고 볼 수 없는 상황임.

4) 공공기관 통폐합 추진의 부적절성

- 지방공공기관을 통폐합하고자 하면 이를 위한 조례를 제·개정해야 할 뿐만 아니라 이미 통폐합 이후 예견되는 기관 성장 가능성에 관한 엄밀한 분석 자료가 뒷받침되어야 함.

- 하지만 연구용역 착수보고 자료나 중간보고회 자료에는 독자적 기관 운영에 비해 통폐합되었을 경우 도민의 편익이 증가되고 기관의 전문성이 유지, 상승된다는 점을 평가할 수 있는 근거가 제시되지 않음. 또한 통폐합 계획의 적정성과 그 성과를 평가할 분석 자료도 제시되지 않음.

- 충남도는 관련당사자와의 소통 없이 일방적으로 공공기관 통폐합 추진 진행

- 주민 복리 증진 등에 기여하는 공공기관 업무 조정은 재정 건전성 여부를 떠나 신중하게 접근할 필요가 있음. 인위적인 구조조정이 있을지 불안해하는 기관 구성원들을 안정시키는 노력도 요구됨. 하지만 이에 대한 충남도의 노력은 미흡한 것으로 판단됨.

- 김태흠 충남지사는 8월 22일 충남도출자·출연기관노동조합협의회(충노협)의 민주노총 전국공공운수사회서비스노조 가입 사실과 관련하여 “적절치 않은 부분이라 생각한다”며 “산하기관에 종사하시는 분들도 준 공무원이기

때문”이라고 밝혔음. 이어 (준)공무원들이 정치적 편향성을 가지고 그 가치를 추구하는 민주노총에 가입하는 것은 옳지 않다고 하여,¹¹⁾ 지방공공기관 통폐합 정책을 합리화하기 위해 현행 법령조차 무시하는 부적절한 발언을 함. 하지만 지방공공기관 노동자들은 「지방공무원법」이 적용되는 공무원이 아니라 「근로기준법」의 적용을 받는 ‘민간인’ 신분이며, 이들이 「노동조합 및 노동관계 조정법」에 따라 합법적으로 정부에 신고된 민주노총에 가입하는 것 역시 적법한 활동이라 할 수 있음.

- 김태흠 지사는 “구성원과의 대화는 당연히 필요하다. 그러나 그런 절차는 시기와 때가 있는 것이다. 첫 경영평가를 앞두고 그런 주장을 하는 것은 받아들일 수 없다”며 절차를 중시한다면서도 “경영평가를 하고 절차를 밟은 후 분석과 판단을 통해 결정할 것”이라고 밝혀¹²⁾ 연구용역 추진과정에서는 관련당사자와 소통할 의사가 없음을 보여줌.

○ 성급하게 추진된 공공기관 통폐합은 기계적인 결합에 머물 가능성이 높음.

- 이질적인 기관들을 한 그릇에 담는다고 저절로 화학적인 결합이 되지 않음. 통폐합되는 기관들의 화학적 결합에 대한 비전도 없는 통폐합은 도민 행복이나 삶의 질 향상, 지방공공서비스 제고와는 거리가 있음.
- 충노협은 무분별한 공공기관 통폐합으로 인해 △공공서비스 약화 및 관련 정책 지속성 불신으로 도민 혼란 가중, △조합원 근무 조건 악화 및 고용 불안 초래로 갈등과 소통 비용 증폭, △통폐합에 따른 사업 공백 발생으로 사업 차질로 인한 도민 불편 및 손해 불가피, △소통 없는 일방적 추진으로 인한 갈등·불신 발생 등의 문제가 제기될 것이며, 실제 피해자는 충남도민이 될 가능성이 높다고 우려를 표시함.

11) 국토교통부, “김태흠 충남지사 “공공기관 노조 민주노총 부적절.” 2022-08-22.

12) 국토교통부, “김태흠 충남지사 “공공기관 노조 민주노총 부적절.” 2022-08-22.

6. 충남도 지방공공기관 개혁방향

1) 지방공기업과 지방출자·출연기관에 대한 차별화된 접근

- 출연기관은 투자기관(지방공기업)과는 달리 지자체로부터 출연금을 받아 운영되는 기관인 만큼 경영효율성의 잣대로 들이대서는 안됨. 평가를 한다면 기관 설립목적에 맞게 운영이 이루어지고 있는지, 공공서비스는 제대로 제공하고 있는지 등이 검토되어야지, 투자기관과 동일하게 경영효율성을 기준으로 평가하는 것은 문제가 있음.

2) 공공기관 경영효율화 추진방안 연구용역의 전면재검토

- 연구용역 기간 연장
 - 4개월의 연구용역 기간은 졸속연구를 초래할 수밖에 없는 만큼 공공기관 혁신방안이 사회적 공론화될 수 있도록 충분히 연구용역 기간을 연장할 필요가 있음.
- 노동조합을 비롯한 관련당사자와의 협의를 통해 연구용역의 목적 및 과업내용 변경
 - 지방공공기관 혁신은 재정건전성 등 효율성뿐만 아니라 공공성을 강화하고 공공서비스의 질을 높이는 데 초점을 맞춰야 공감대를 높일 수 있음.
 - 경영효율성에 초점이 맞춰진 연구용역의 목적 및 과업내용을 변경하도록 함.
- 관련당사자의 참여를 통한 과업의 진행
 - 향후 보고회 개최 시 노동조합의 추천 포함 관련분야 전문가 3인 이상을 자문위원으로 위촉(자문위원 선정은 도와 협의)하여 자문을 받아야 하며, 관련 보고서는 보고회 개최 이전에 도와 자문위원에 제출하여야 함을 명시
 - 노동조합 추천 전문가를 포함하여 관련분야 전문가가 반드시 보고회에 참여하도록 하고, 전문가로부터 받은 서면자문내용이 보고서에 반영되도록 할 필요.

- 공공기관의 신규 설립도 현재 충남도에서 추진하고 있는 연구용역의 결과에 대한 제대로 된 검증 이후 사회적 합의에 입각해서 추진하는 것이 타당.

3) 출자·출연기관운영심의위원회의 구성 및 운영 문제 공론화

- 경영효율화를 명분으로 추진되는 공공기관 통폐합의 심의·의결 단위는 출자·출연기관 운영심의위원회(이하 “심의위”)임. 충남도에서 의도했던 안건이 심의위에서 그대로 통과되는 것에서 알 수 있듯이, 심의위는 구성 및 운영에 있어 많은 문제점을 노출하고 있음.
 - 공공기관 설립 및 통·폐합 등 공공기관 혁신 관련 안건 등에 대한 심의위 심의 및 의결 결과가 공개되어야 하며, 장기적으로는 심의위의 구성·운영 문제가 공론화될 필요가 있음.
 - 특히, 지방출자·출연기관 통폐합에 따른 영향성 검토를 위해서는 설립 당시 논의되었던 내용에 대한 점검이 필요하며, 설립 절차에 준하는 통폐합 논의 절차가 요구됨(지출법 개정사항).
 - 출자·출연기관운영심의위원회의 심의결과가 통폐합의 타당성 검토 결과에 대한 지역주민 등의 의견을 듣기 위해 “의견 제시 방법”과 “절차”에 관한 사항을 함께 공개되어야 함은 당연하나, 출자·출연기관운영심의위원회에서 실질적인 심의가 이루어지지 않는다는 비판(한인섭 외, 2020)을 감안하여 공무원의 비중을 낮추고 민간위원의 비중을 높이되, 지방의회나 시민사회단체의 추천을 받아서 임명되도록 하는 방안을 근본적으로 검토해야 할 것임(지출법 개정사항)

4) 지방공공기관의 통폐합 논의의 개선

- 현재 진행 중인 충남도의 공공기관 경영효율화(통폐합) 연구용역에서부터 관련당사자인 해당 기관 노동조합내지 노동조합 연합체가 참여하고 소통할 수 있도록 관련당사자 협의회 구성 및 운영 정례화

- 공공기관 혁신방안으로 통폐합을 고려하기 전에 부산 등 일부 시도에서 추진하고 있는 것처럼 지방출자·출연기관의 위탁사업에서부터 예·결산까지 지방의회의 사전 동의를 받도록 하는 방안 모색
 - 부산시의 경우 지방의회의 사전 동의제를 통해 결산상 정산 금액 반납액이 2020년 363억 원, 2021년도에는 542억 원에 달했음.
- 공공기관 구조조정내지 통폐합 전에 이에 대한 기본원칙이 제시될 필요가 있음.
 - 공공기관의 경영효율화(통폐합, 기능조정, 민간위탁 등)가 왜 필요한지에 대한 충분한 논의나 근거를 결여한 채 추진되다 보니 충남도가 의도하는 결론을 도출할 수밖에 없을 것으로 판단됨.
 - 경기도의 경우 「경기도 출연기관의 통폐합 및 운영에 관한 조례」에서 통폐합의 기본원칙(제3조)을 제시하고 있음.

경기도 출연기관의 통폐합 및 운영에 관한 조례 제3조(통폐합의 기본원칙) ① 경기도는 출연기관의 유사·중복업무를 해소하여 업무의 효율성을 높이고 예산낭비를 최소화하는 방향으로 통폐합되어야 한다.

② 출연기관은 민간경제를 위축시키거나, 공정하고 자유로운 경제질서를 해치지 아니하는 방향으로 통폐합되어야 한다.

③ 출연기관의 통폐합은 기관의 공공성, 경영의 효율성과 자율성을 높이고, 전문성을 바탕으로 지역주민에 대한 공공복리가 증진될 수 있도록 추진되어야 한다.

④ 출연기관의 통폐합은 폐지되는 기관의 설립취지와 노동자의 노동관계가 유지될 수 있도록 추진되어야 한다.

⑤ 통합기관은 폐지기관과 동수로 협의체를 구성하여 통폐합을 공정하고 투명하게 추진하여야 한다.

<참고문헌>

- 김철(2021). “사회공공성 강화를 위한 지방공기업 개혁과제.” 사회공공연구원 워킹페이퍼 2021-03호.
- _____(2022a). "지방출자·출연기관의 공공성 강화를 위한 지방출자출연법 개정방안." 사회공공연구원 이슈페이퍼 2022-01.
- _____(2022b). “윤석열 정부 민영화 정책 분석과 비판.” 위장된 민영화가 밀려온다 토론회(2022.6.22.) 자료집. 전국공공운수사회서비스노조.
- _____(2022c). “‘지방공공기관 통폐합방안’ 비판: 잘못된 진단, 엉뚱한 처방.” 사회공공연구원 이슈페이퍼 2022-13.

- 김철·김기범(2011). 『지방정부출연기관 지배구조의 현황과 개편방향』. 사회공공연구소 연구보고서 2011-04.
- 김철·박용석·김경근(2022). 『공공기관운영법 15년, 공공기관 대전환 방향과 과제』. 사회공공연구원.
- 김형진·한인섭(2015). “지방자치단체 출자·출연기관의 성장실태와 관리개선 방안 연구.” 『한국행정연구』, 24(4): 67-98.
- 노광표·허인·김경울(2019). 『민영화 공기업의 재공영화에 관한 연구: 공공부문 아웃소싱 업무의 재공영화 방안』. 한국노총 중앙연구원.
- 노성민·류숙원(2020). “지방정부 출자·출연기관 경영실적평가 수용성 및 활용도 제고방안에 관한 연구.” 『한국정책과학학회보』, 24(2): 23-45.
- 도시경영연구원(2018). 『(가칭)충남일자리진흥원 설립 타당성검토 연구용역』. 충청남도.
- 류숙원·손지은(2021.12). 「지방출자 출연기관 경영평가 제안모델 개선방안에 관한 연구」. 지방공기업평가원.
- 박용석(2022). “잘못된 진단을 전제로 국가 중요 자산을 훼손하는 윤석열 정부의 「공공기관 혁신가이드라인」.” 민주노동연구원 이슈페이퍼 2022-12.
- 와이즈포스트(주)(2020). 『(가칭)충남관광재단 설립방안 및 타당성 분석 연구용역』. 충청남도.
- 충청남도 기획조정실(2022). 공공기관 경영효율화 추진방안 연구용역 제안요청서.
- 한국정책학회(2020). 『재난안전 전문기관 설립 타당성 및 운영방안 수립 용역』. 충청남도.
- 행정안전부(2021). 「지방공기업 설립기준」.
- _____ (2022a). 2022년 지방출자·출연기관 경영평가 제안모델(2022.1.).
- _____ (2022b). 「새정부 지방공공기관 혁신가이드라인」.
- 허라운(2022). “공공기관 혁신계획 추진 현황과 과제.” 「이슈와 논점」 제204호 (2022.12.13.). 국회입법조사처.

공공기관 통폐합,
**도민과
현장의
목소리를
듣다**



□ 지정토론

충청남도 공공기관 경영효율화 추진방안

구기선 (충청남도 예산담당관)

충청남도 공공기관 경영효율화 추진방안

구 기 선 (충청남도 예산담당관)

1. 공공기관 경영효율화의 목표와 방향

- 정부에서는 공공기관 혁신을 미룰 수 없는 과제로 강도 높은 혁신을 주문하고 있으며
 - 행정안전부 「새정부 지방공공기관 혁신방향」을(‘22. 7. 27.)
 - * 4대 혁신과제(①구조개혁, ②재무건전성 강화, ③민간협력 강화, ④관리체계 개편)
 - 기획재정부 「새정부 공공기관 혁신가이드라인」 발표하였음(‘22. 7. 29.)
 - * 5개 분야 공공기관 혁신 추진(① 기능, ② 조직·인력, ③ 예산, ④ 자산, ⑤ 복리후생)
- 타 지자체에서도 공공기관 경영효율화를 위해 발빠르게 움직이고 있는 상황
 - 다만, 우리도는 타 지자체와 달리 공직자 주도의 공공기관에 대한 분석과 효율화(안) 제시가 아닌, 중립적이고 객관적인 용역기관을 통한 분석 및 효율화(안) 도출을 추진 중
 - 경영효율화의 방향은
 - ① 기관 설립 목적에 따른 기능의 효율적 수행여부
 - ② 조직 및 인력의 확대·축소 필요성
 - ③ 유사중복 기능 통폐합 여부 등을 종합적으로 진단한 것임

○ 용역기간 산정은

- 정확하고 신속하게 경영효율화 안을 제시하는 것이 공공기관의 혼란을 막고 각 기관의 안정화에 필수적이라 판단했기 때문임
- 이에 따라 전문인력*을 단기간에 대거 투입하여 연구용역을 추진하고 있음

* 전문인력 25명(회계사 10, 컨설턴트 13, 노무사 2) 전임 투입

○ 경영효율화의 목적은 저비용의 질높은 공공서비스 제공으로 공공
공기관 운영의 효율성 뿐만 아니라 도민 관점의 공공서비스 강화,
지역균형발전 등 공공성 향상 또한 염두에 두고 추진 중으로

- 효율화를 통해 절감된 예산은 도민의 삶의 질 향상을 위한 사업을 추진하는데 필요한 재원으로 사용할 계획임

2. 충청남도 공공기관 운영 현황

○ 우리 도 공공기관(지방공기업 및 출연기관) 현황을 살펴보면 22개
기관, 정원은 2,948명임

- 최근 3년 동안 5개의 기관이 신설되었으며, 인력 현황을 살펴보면 '18
년도 2,074명에서 '22년도 2,948명으로 874명(42.1%) 증가함
- 매년 공공기관의 운영 및 사업을 위해 투입되는 최근 5년간 출연금
규모를 살펴보면 증가추세임을 알 수 있음

* ('19) 696억원 → ('20) 793억원 → ('21) 1,014억원 → ('22) 933억원 → ('23)
1,053억원 (5년 평균 897억원, 합계 4,489억원)

○ 현재 운영중인 기관 중 67%가 50명 미만의 소규모 기관임

- 기관의 규모가 작은 경우, 업무량 증가 시 유연한 인력운영에 어
려움이 발생할 수 있으며

- 내부인력의 평가·승진기획 제약이 발생할 수 있음
- 또한, 우리 도와 재정규모가 유사한 전북의 경우 16개의 공공기관을 운영하고 있음
- 물론, 재정규모만으로 운영중인 공공기관의 수의 적정성에 대한 판단은 무리가 있으나, 보조적인 근거로 삼을 수 있는 것으로 생각

3. 공공기관 경영효율화 추진 현황

- 올해 8월 31일 연구용역에 착수하여, 기관에 대한 기초조사 및 기관 이해관계자(기관 경영진, 실무자, 노조 관계자, 도 주관부서) 등에 대한 인터뷰를 진행하였으며
- 도민 1,500명을 권역·연령·성별 비례에 따라 할당하여 공공기관 경영효율화 추진에 대한 여론조사도 추진하였음
- 현재 중간보고회(11. 25.)까지 진행된 상황으로 전체 30개(설립검토 5개 기관 포함) 기관을 9개 그룹으로 분류
- △경제산업과학, △정책연구, △교육, △문화예술관광, △사회정책서비스 등 5개 그룹을 기관 간 기능조정 대상으로
- △금융지원, △의료·보건, △체육, △교통 관련 4개 그룹을 기관 내 경영효율화 대상으로 검토 중임

4. 공공기관 경영효율화 향후 계획

- 오는 12월 28일 「공공기관 경영효율화 추진방안」 연구용역 최종보고회를 개최할 계획

- 각 기관 관계자, 도 주관부서, 언론 등을 대상으로 최종보고회를 개최하여 다양한 의견을 수렴할 계획
- 이후, 최종보고회 시 제시된 의견을 면밀히 검토, 최종보고서에 반영하여, 공공기관 경영효율화 최종안을 도출하여 도민에게 공개할 계획이며
- 도출된 경영효율화 추진계획에 따라 기관 간 기능조정 및 기관 내 경영효율화를 추진하고
- 지속적으로, 이해관계자 의견 수렴 등을 통해 개선(안)을 조정, 반영해 나갈 계획임

공공기관 통폐합,
**도민과
현장의
목소리를
듣다**



▣ 지정토론

충남 공공기관 경영효율화 추진방안에 대한 토론문

김주일 (한국기술교육대학교 산업경영학부 교수)

충남 공공기관 경영효율화 추진방안에 대한 토론회

김주일(한국기술교육대학교)

○ 공공기관 혁신의 논의 추세 : 신공공관리론에서 신공공서비스론으로 변화

- 신공공관리론(New Public Management, NPM)은 1980년대 이후 서구학자들이 공공부문에 민간기업과 같은 관리개혁이 필요하다고 주장하면서 여러 가지 경쟁적 방식을 통하여 성과주의, 투명성, 책임성을 강화할 것을 주장하였음.
- 신공공관리론은 공공부문이 민간기업보다는 급격한 환경 변화에 둔감할 수밖에 없으며 조직, 예산, 인력을 지속적으로 늘리려는 경향을 보이며, 특히 조직적 영속성과 고용안정성을 가지는 공공기관의 경우에 조직과 사업의 경직성, 형식성, 폐쇄성과 같은 관료주의적 병리현상이 나타날 가능성이 존재한다는 차원에서 수익성 또는 효율성의 보완 의미를 가진다고 볼 수 있음.
- 2000년대 이후 서구에서는 지난친 시장지향성에 근거를 둔 신공공관리론에 대한 반성과 대안들이 모색되기 시작하며 신공공서비스론(New Public Service)이 대두되기 시작함. 신공공서비스론은 1) 고객이 아니라 시민에 대한 봉사, 2) 책임의 다원성, 3) 공익의 중시, 4) 전략적,정치,경제적 합리성 등으로 특징을 설명할 수 있으며(공무원 시험준비서 행정학에서), 공공성의 의미를 강조하고 있음
- 우리나라에서는 이명박 정부에서 신공공관리론을 적극 수용하면서 공공기관 민영화 등 여러 가지 문제를 야기한 바 있음. 사실상 정책적 효과를 거두었다고 보기 어려우며 그 이후 박근혜 정부부터는 세계적 조류를 따라 신공공서비스의 기조가 국정에 반영되기 시작하였다고 보여짐. 물론 신공공관리의 기조가 완전히 사라졌다고 보기는 어려웠음. 그러나 민영화 기조의 후퇴나 공공기관 통폐합의 기조 후퇴는 부분적으로 신공공관리론 보다는 신공공서비스에 기초한 참여적 행정의 기조가 반영된 것으로 판단됨,

- 최근 윤석열 정부가 이명박 정부가 주도하던 신공공관리론의 기초를 부활시키는 것은 1) 공공기관 혁신의 세계적 조류에 역행하는 것이며, 2) 그간 정부가 추진해오던 공공정책의 흐름의 일관성을 깨뜨리는 것이며, 3) 공공기관 통폐합은 공공서비스의 질(시민협치와 특성화)이라는 측면에서 역행하는 것이며, 4) 현 정부가 이명박 정부의 기득권 세력이 재집권하며 나타난 현상이며, 5) 전임 도지사가 임명한 공공기관장에 대한 사퇴 압박수단인 것으로 평가됨.

○ 충남 공공기관 경영효율화 추진의 문제점

- 공공기관의 효율화나 충남도민의 서비스 제고 관점보다는 다른 목적, 예컨대 과거 민주당 출신 도지사의 흔적 지우기 차원에서 도입되었다고 생각됨. 그 이유는 1) 충분한 논의기간이 없이 지나치게 급하게 서두르며 진행되었고, 2) 공약에도 없었으나 도지사 혹은 도청의 방침이 답으로 정해진 상태에서 추진된 정치적 과제라고 생각되며, 3) 용역기관이 대형 회계법인 컨소시엄으로 효율성과 공공성을 고려해야 하는 이 컨설팅을 진행하기에는 타당하지 않은 기관이라는 점이며, 4) 무엇보다도 왜 이 시점에 충남에서의 상식적 목적을 찾기 어렵기 때문임.
- 사업분야가 유사하다는 이유로 연구기능과 진흥기능을 동일분야로 그룹핑한다거나 재원조달방식의 유사성으로 동일분야로 간주하는 것은 큰 문제임. 특히 지역에서는 연구자가 상당히 부족하여 지역에 필요한 연구를 수행하기 어려운 실정임. 현재 중간보고서가 공유되지 않아 컨설팅의 정확한 의도를 파악하지 못한 상황에서 지적함. 신문기사처럼 “연구관리 전문기관으로서 도 정책연구와 기획의 컨트롤타워 기능을 수행할 ‘정책 싱크탱크’가 필요하다는 제안”이 연구기능 축소나 옥상옥, 한지붕 세가족으로 전락하지 않았으면 하는 바램임.
- 지역 거버넌스 혹은 지역 일자리 관련하여 십오년 정도 전국의 지역을 돌아다니며 연구하거나 자문해 본 개인적 경험에 의하면, 지역의 연구

기능은 정말로 건드리지 않았으면 하는 바램임. 그만큼 연구기능은 수도권에 집중되어 있으며 지역의 연구기능은 미약하기 때문임. 대형화가 이들 연구자들에게 도움이 되거나 승진기회가 있다고 말할 수 있을 것임. 그러나 연구와 진흥이 통합 되어 연구목적이 불분명해진 기관에서는 연구자의 역할이 사라질 것으로 이해됨.

- 그룹핑의 기준이나 경영평가의 문제는 전적으로 발표자의 의견이 적합한 것으로 생각됨. 출연기관은 지방공기업이 아니기 때문에 출연목적에 따라 평가를 해야지 지방공기업의 평가기준을 적용하는 것은 무리라고 생각함. 출연의 목적인 충남도민의 서비스 제공의 목적이 걱정되는 지점임. 나아가 법적으로는 공무원이 아닌 민간인 조직의 구조조정인데 이해관계자나 노동조합의 의견수렴이 배제된 상태에서 진행되는 것도 문제임.
- 중간보고서에는 직무·성과 중심의 임금체계 개편과 복리후생제도 효율화 방안을 고려하는 것으로 되어 있다고 함. 직무성과급 도입 등 임금체계의 이슈는 중앙 공공기관에 해당될 수 있는 이야기이고, 충남의 경우에는 임금수준의 이슈, 특히 임금격차의 문제가 더 큰 문제임. 중앙과 지방 공공기관의 격차가 클뿐만 아니라 지역 내에서도 차이가 있는 등 전반적으로 열악한 수준임. 이러한 열악한 수준을 지원하기 위한 방식이 복리후생제도인데 이마저도 효율화한다고 하는 것임. 통폐합시에 전반적으로 하향평준화의 길을 가게 될 것으로 생각됨.
- 지역균형발전의 차원에서 내포신도시로 옮기는 문제도 논의가 필요한 부분임. 현재 천안 - 아산 - 당진 - 서산의 북부와 남부 간의 균형발전이 시급한 차원인데 내포신도시로 옮기는 것은 충남도 균형발전에 얼마나 기여할지 고민할 지점임. 공주나 부여, 혹은 논산으로 거점 기관을 옮겨야 진정한 균형발전이 되는 것이 아닌가 생각함.

○ 의견수렴 보완

- 언론 기사에 의하면 용역수행기관은 “공공기관별 기관장·임원진과 실무진, 도청 담당 부서 인터뷰와 도민 1000명 대상 설문조사, 노조 인터뷰를 진행한 사실을 언급하며 다양한 의견을 고려해 효율화 검토를 진행 중” 이라고 밝힘.
- 출연기관의 많은 이해관계자와 도민 서비스와 직결된 사항이기 때문에 이러한 중대 사안은 용역수행결과를 바로 시행하는 것이. 결과물을 바탕으로 충분한 의견수렴을 거치는 것이 타당할 것임. 도민 1,000명에게 결과물을 확인하지 않았을 것이며. 노조 인터뷰에서 용역결과물에 대한 동의를 받지 않았을 것임. 이들의 의견을 종합하는 전문가의 영역이라고 반박할 수도 있을 것임.
- 그러나 도민과 행정의 신뢰관계가 미흡하거나. 해당 이해관계자의 문제제기가 계속 이어지거나, 도민 서비스가 훼손될 우려가 제기되는 경우에는 공청회 혹은 공론화 절차를 거쳐 충분한 의견을 수렴하고 집행하는 것이 바람직할 것임. 그러나 충분한 의견수렴이 충분한 시간을 의미하는 것은 아님. 이미 지난 여름부터 출연기관 및 충남도민 들은 효율화 관련된 소문과 논의에 일을 손에 놓은지 상당히 되었음. 더 이상 오래 논의하는 것은 도정 서비스에도 문제가 있을 것임. 그러나 조속한 시간내에 혹은 용역연장을 통하여 의견수렴 절차를 거치지 않으면 또 다른 분쟁의 씨앗이 잠재될 것을 우려함.

조사를 위하여

출처 : 굿모닝충청(<http://www.goodmorningcc.com>)

공공기관 통폐합,
**도민과
현장의
목소리를
듣다**



□ 지정토론

민선 8기 지자체의 지방공공기관 통폐합과 공공운수노조의 대응

한재영 (공공운수노조 공공기관사업국장)

토론문

-한재영 민주노총 공공운수노조 공공기관사업국장

1. 민선 8기 지자체의 지방공공기관 통폐합과 공공운수노조의 대응

- 2022년 7월 1일 임기를 시작한 민선 8기 광역단위 17개 자치단체 중 14개에서 지방공공기관 통폐합을 추진하거나 언급하고 있을 정도로 뜨거운 이슈
- 공공운수노조는 직영지방공기업을 제외한 전국 지방공공기관(공기업, 출자출연기관) 1002개 사업장, 10만여명의 노동자 중 132개 사업장 3.1만여명 조합원을 포괄하고 있으며 서울, 부산, 대구, 충남, 경남, 전북, 울산, 인천 등에서 지방공공기관 통폐합 대응활동을 해오고 있음
- 각 지역의 대응에서 공통으로 확인되는 점은 발제문에서 언급하는 것처럼 “지방권력이 바뀐 지방자치단체들에서 보여주기식 개혁 차원에서 혁신 키워드로 제시되고 있으나, 지방공공기관 실태에 대한 잘못된 진단에 기반하여 경영효율화 명목으로 지방공공기관 통폐합이라는 엉뚱한 처방을 내리고 있”고, 이로 인해 현장의 혼란과 불만이 크다는 점

2. 주요 광역단위 지방공공기관 통폐합 상황

1) 일방적으로 밀어붙이는 서울시 지방공공기관 구조조정의 문제점

(1) 서울교통공사 대규모 인력감축 구조조정

- 서울시와 사측이 퇴직인원 1500여명의 자리에 신규채용 50명만 제시하여 결국 11월 30일 파업이라는 극한상황까지 대치하게 됨. 서울시와 사측이 제기한 지하철 적자는 교통공공성을 위한 낮은 단가 책정에서 발생하는 문제로 중앙정부 지원 등 다른 해결방안 필요
- 사측이 제시한 1500여명 인력구조조정 계획은 차량관리소 슬림화 및 사회사업관(203명), 역사누수관리 업무, 5~8호선 궤도 유지,보수업무 위탁(27명), 2호선 본선 1인 승무(2인승무 → 1인승무 400명) 감축, 비숙박 근무제도 도입(580여명) 등 지하철 이용객이 줄지 않는 상황에서 인력의 5%가량을 축소하면 당연히 안전 문제 발생. 하지만 서울시와 사측은 물려서지 않고, 내년에도 인력감축을 추진하려 함

2) 일방적 통폐합 추진으로 인한 갈등, 혼란 야기

- 특수성을 살리기 위해 설립한 ‘서울기술연구원’을 납득할만한 명분 없이 ‘서울연구원’으로 통합하거나, 고령화 시대에 맞춰 50세 이상 인구의 노후정책을 지원하며 성공적으로 사업을 이끌어 온 ‘50+재단’을 근거 없이 ‘서울평생교육진흥원’으로 통합하려 해 시의회, 시민, 조직 내 등 다양한 반발을 사고 있음

3) 고용불안-저임금 민간위탁 사업장 공격

- 발제문에서 지적하듯 행안부의 혁신방안 중 ▲구조개혁 추진 중 ‘민간과 경합하는 사업 정비’ 맥락에서 전임시장 흔적지우기를 위해 민간위탁기관 예산 삭감하는 사례도 존재.
- 서울시는 8월 50여개 민간위탁 사업의 운영방식 전환, 통폐합, 사업종료 등 방식으로 구조조정을 예고. 11월 2일 서울노동권익센터 35억->30억(-14%), 서울시감정노동종사자권리보호센터 13억->11억(-15%), 아름다운청년전태일기념관 15억->12억(-23%) 예산 삭감안 시의회에 제출
- 정치적 논리에 의해 지자체에서 가장 고용이 불안정하고, 임금이 열악한 민간위탁 노동자들이 희생되는 안타까운 상황

2) 갈등, 혼란 속에서 합의점을 찾아낸 경상북도의 교훈

- 6/21 경상북도, 도지사 지시사항으로 산하 2,400여명이 종사중인 28개 출자·출연기관을 19개로 통폐합하는 “공공기관 구조개혁안” 추진 발표
- 공공운수노조 경북지역지부는 구조개혁에 포함되는 산하 조직 4곳과 함께 ▲비정규직 포함 총고용보장 ▲적정인력 유지 ▲전환배치시 합의 ▲구조개혁 취지를 일탈하여 오로지 기관 위상 변화만을 목적으로 하는 구조개혁 금지를 공동 요구로 걸고 경상북도청과 대화, 투쟁 병행
- 공공운수노조는 3차례 면담 요청 등 대화를 위해 노력했고, 경상북도는 9/5 예산담당관 면담, 10/18 기획조정실 1차 면담 12/16 기획조정실 2차 면담으로 호응

- 상호 공감대를 마련한 경상북도청은 10/26 공문 <공공운수노조 요구사항에 대한 답변(예산담당관-12207)>을 통해 노측과 조율된 합의사항을 보장했고, 과도한 기간제 사용을 자제하고 상시지속 업무에 대해 정규직 전환을 검토하겠다는 전향적인 답변을 보내옴. 현재는 개별 기관의 사안 정리를 위해 노사정이 협의 진행 중

3. 편견을 거두고 대화에 나서야 지방공공기관 발전 가능

- 발제문이 지적한 “윤석열 정부와 다른 지방자치단체에서 추진하는 지방공공기관 혁신·통폐합에 대한 모방적 동형화(Mimetic Isomorphism) 측면”, “기존 공공기관장 거취 압박용으로 제기된 측면”에 대한 우려”에 적극 동의함.
- 게다가 충남도지사가 통폐합 대상으로 거론된 해당 기관 노동자들의 정당한 대화 요구에 부당하게 압박을 가한 점은 현장 노동자들이 충남도가 추진하는 지방공공기관 통폐합의 정당성을 더욱 의심하게 함. 공공운수노조는 지난 8월 22일 충남도출자·출연기관노동조합협의회(충노협)의 민주노총 전국공공운수사회서비스노조 가입 사실과 관련하여 김태흠 지사는 “적절치 않은 부분이라 생각한다”며 “산하기관에 종사하시는 분들도 준 공무원이기 때문”이라고 발언했다. 이에 공공운수노조는 “지방공공기관 통폐합 정책을 합리화하기 위해 현행 법률체계를 무시하는 부적절”하고 “법률에 없는 “준 공무원”이라는 개념까지 동원해서 합법적으로 고용노동부에 신고된 민주노총 가입을 비난“을 멈출 것을 요청한 바 있음¹³⁾. 제대로 된 지방공공기관 발전을 원한다면 더 이상 불필요한 논란을 만들어서는 안됨.
- 충남도청은 불통으로 갈등을 야기하고 시민과 노동자의 혼선을 키우고 있는 서울시가 아니라, 대화를 통해 상호 합의점을 찾은 경상북도의 사례를 참고해야 할 것

13) [성명]헌법이 보장한 노동3권 부정하는 김태흠 충남도지사의 망언을 규탄한다, 공공운수노조 홈페이지, 2022년 8월 23일 등록,

https://www.kptu.net/board/detail.aspx?mid=F686C1F3&grpid=&page=1&opt=S&keyword=%uAE40%uD0DC%uD760&idx=35497&bid=KPTU_NEW04

공공기관 통폐합,
**도민과
현장의
목소리를
듣다**



▣ 지정토론

충청남도 공공기관 경영효율화 추진관련 의정토론회 토론문

김대현 (공공운수노조 세종충남지역본부 정책국장)

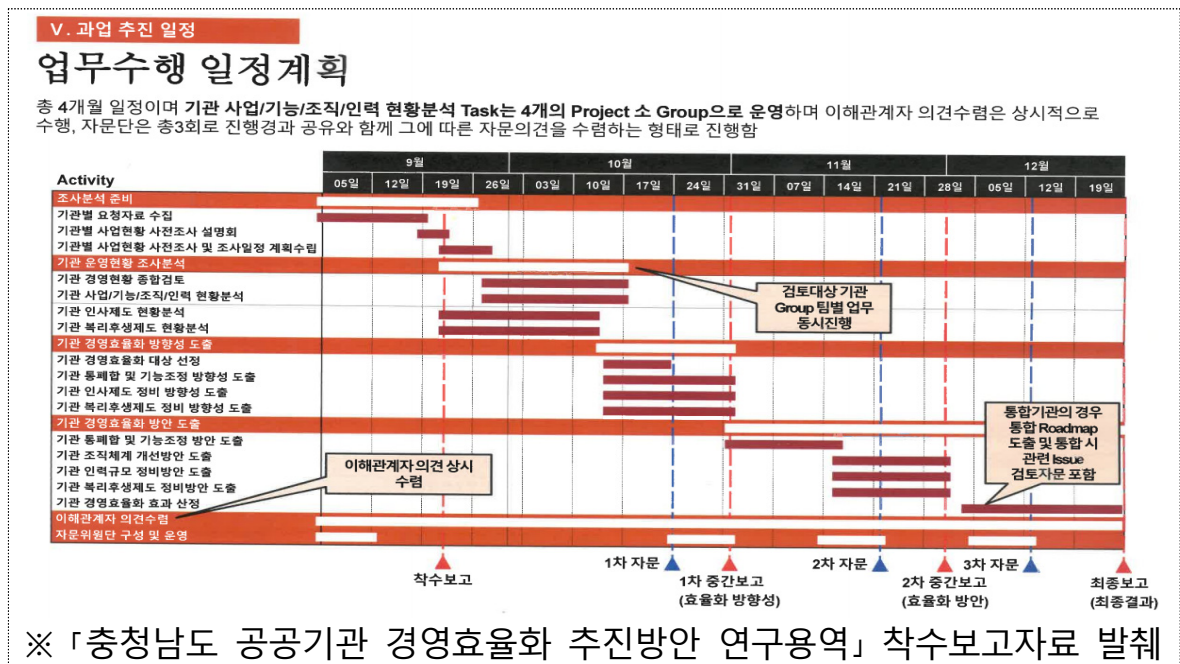
I. 서론

- 충청남도가 현재 추진하고 있는 충청남도 공공기관의 경영효율화, 일명 공공기관 통폐합은 윤석열 정부 출범 이후 전국적으로 추진되고 있는 공공기관 혁신정책과 궤를 같이한다고 볼 수 있다.
- 이러한 기조 속에서 노동조합이 지속적으로 목소리를 내는 것은 연구용역이 투명하고 공정하며, 논리적이고 타당한 연구용역. 즉, 정책방향이라는 것을 노동자들이 이해하여 납득할 수 있고, 노동자의 의견을 반영함으로써 고용의 안정성이 보장되며, 통폐합을 통하여 충청남도 공공기관의 역할 확대와 경영효율화로 충남도민에게 더욱 더 질 높은 서비스와 공공성을 확보하기 위한 것이어야 한다는 것을 계속 주장하는 것이다.
- 그러나 충청남도에서 실시하는 「충청남도 공공기관 경영효율화 추진방안 연구용역」은 4개월이 지난 현 시점에서 아래와 같은 여러 문제가 나타나고 있다.
 - ① 성급하고 졸속 추진한 연구용역의 문제
 - ② 형식적인 노동자 의견 수렴 및 도민 의견 미청취 문제
 - ③ 연구용역이라고 볼 수 없는 내용과 질 문제
- 이에 우리 공공운수사회서비스노동조합 세종충남본부는 문제점을 지적하고자 하며, 이 의정토론회를 토대로 혁신적이고 노동친화적인 충청남도 공공기관 통폐합이 추진되고, 충남도민과 충청남도, 충청남도의회, 노동자들이 모두 Win-Win 할 수 있는 방향으로 개선되길 바란다.

II. 문제점

① 성급하고 졸속 추진한 연구용역의 문제

- 「충청남도 공공기관 경영효율화 추진방안 연구용역」은 공식적으로 충청남도에서 발주한 연구용역 계약이다. 계약이라 함은 일정한 법률 효과의 발생을 목적으로 두 사람의 의사를 표시하며, 청양과 승낙이 합치해야만 성립하는 법률행위이다. 이는 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」을 따르며, 계약과정에서 과업수행일정은 상당히 중요한 사항이다.



- 이 계약에서도 입찰, 승낙, 착수, 완료단계를 거치며, 착수단계 상 용역수행일정을 제출하도록 되어 있고, 이는 삼일회계법인이 착수보고회에서 발표한 용역수행일정과 일치할 것이다. 그러나 계획에 따라 용역이 수행되고 있지 않으며, 현재까지 실시한 수행과정은 전혀 다른 일정으로 진행되고 있다.
- 이는 졸속추진의 증거라고 할 수 있다. 계약은 법률에 따라 ‘갑’과 ‘을’의 합의하에 조정이 가능하지만, 이처럼 정도를 벗어난 일정의 변경은 간단히 넘어갈 정도의 변경이 아니며, 이 연구용역의 중요성이 그 어떤 사안보다 중요한 만큼 결과에 따라서 영향을 받는 노동자가 약 3,000여명, 그 혜택을 받는 도민까지 고려한다면, 단순히 일정을 조정하고 중간보고를 1회 줄이는 것이 아닌, 변경계약이나 세부적인 일정변경 안내 등 추진하였어야 한다.
- 하지만 연구용역계약을 담당하는 예산담당관과 용역사인 삼일회계법인은 일정변경에 대한 그 어떠한 안내조차 하지 않으며 추진하고 있다.

② 형식적인 노동자 의견 수렴 및 도민 의견 미청취 문제

- 삼일회계법인은 착수보고회에서 기관별 분야를 고려한 전담 외부자문단을 구성하고 단계별로 자문을 실시, 외부 시각에 대한 객관성을 확보한다고 하였지만, 그 전문가는 충남도의회 기획경제위원회에서 지적인 것처럼 특정 대학교에 편중되어있으며, 대학교수 위주로 추진되고 있는 상황이다. 노동조합이 이렇게까지 목소리를 높이고 있는 상태에서 충남도민과 노동자한테 영향이 직접적으로 전달되는 사안인 만큼 노무사를 비롯한 시민단체의 참여가 바탕으로 된 자문위원을 당연히 포함시켜 구성하였어야 함에도 현재까지 자문위원을 본다면 충청남도과 삼일회계법인은 소통이 아닌 불통의 자세를 취하고 있다는 것으로 보여진다.

○ 연구용역 자문위원 : 총 14명

- 충남도의원 2명, 민간 위촉 12명(교수 11명, 지역순환경제센터장 1명)

※ 충남도의회 기획경제위원회 회의록 발췌

- 또한 가장 중요한 사항은 착수보고 이후 삼일회계법인 발표에 따라 기관별로 인터뷰를 진행하였음에도 마치 결과가 정해져있듯이 A기관은 인터뷰 5분, B기관은 30분, C기관은 60분 등 시간을 고정하여 추진한다고 하였음에도 불구하고 기관별 인터뷰 시간은 일관성이 없이 진행되었다. 또한 노동조합과 인터뷰를 실시한다면 최소한 노무사가 배석하고 인터뷰를 주도했어야 함에도, 착수보고회에서 노무사가 인사를 한 이후로 전혀 만나지 못한 것은 형식상으로 노무사를 이번 연구용역에 포함했다고 밖에 볼 수 없다.
- 지금까지도 충청남도 공공기관 노동자들의 목소리는 ‘고용안정’과 ‘공공성 훼손방지’이다. 윤석열 정부는 공공기관 혁신 가이드라인을 발표하면서 명확하게 “현재 근무하는 종사자에 대한 인위적 구조조정이나, 민영화는 추진 계획 없음.”이라고 못 박았지만, 충청남도과 삼일회계법인이 추진하는 연구용역에는 이 내용이 전혀 명시되어 있지 않고, 그 어떤 고용안정에 대한 구체적인 내용이 없을뿐더러, 김태흠 도지사는 기존까지 “필요하면 감원까지도 하겠다.”는 기조였으며, 최근에서야 “고용승계”라는 단어를 발언하였다.
- 이는 김태흠 도지사가 타 시·도와 경쟁적으로 공공기관 혁신이라는

기조아래 조금 더 많은 공공기관을 축소하고, 조금 더 공공기관의 예산을 삭감하는 실적에만 매몰되어 있는 것이 아닌가라는 생각마저 든다. 왜냐하면 김태흠 도지사가 진정 충청남도 공공기관의 경영효율화와 그 효율성을 통해 도민의 삶의 질 향상을 목적으로 한다면, 단순히 수치화된 예산 삭감이나 노동자의 인원수를 줄이는데 급급하지 않을 것이기 때문이다.

③ 8억원이 넘는 연구용역이라고 볼 수 없는 착수보고, 중간보고의 내용

- 현재 추진하고 있는 충청남도 공공기관 통폐합과 관련된 사안은 단순히 충청남도에서 추진하는 사업계획 또는 정부에서 지침이 하달된 업무지시 등이 아니다. 무려 도민의 세금 8억 원이 사용되는 명백한 “연구용역”이다.
- 연구용역이라 함은, 연구주제와 관련하여 그 해결방안이나 대안을 찾기 위한 정책적 제언하는 것이 연구이며, 그 연구의 내용은 기본적으로 연구주제, 연구목적, 연구방법, 선행연구 분석을 포함하여, 다양한 기법에 따라 통계자료를 바탕으로 한 통계분석이나 면접·인터뷰 등을 통한 심층분석 등이 있다.
- 그러나 이 연구는 충청남도출자·출연기관노동조합협의회 기자회견과 성명서를 발표했을 때 내용처럼 통폐합에 대한 정해져 있는 답만 있을 뿐, 그 답에 대한 풀이는 전혀 없는 연구용역으로 추진되고 있다.
- 첫 번째로, 중간보고자료를 보면 충청남도는 연구기능이 분산되어 있어 연구 컨트롤타워 기능 부재라고 명시하고 있으며, 또한 연구의 질 향상을 위한 자원 확보가 어렵다고 말하고 있다. 삼일회계법인이 말하는 연구기능 분산에 대한 문제점이 있다면 어떤 문제가 발생했는지, 연구기능이 분산되어 있음으로써 어떤 어려움이 생겼는지 근거와 통계가 있어야 한다는 것이다.

경영효율화 방향성 도출

5. 사회정책/서비스 분야 | 기능조정 검토 방향성

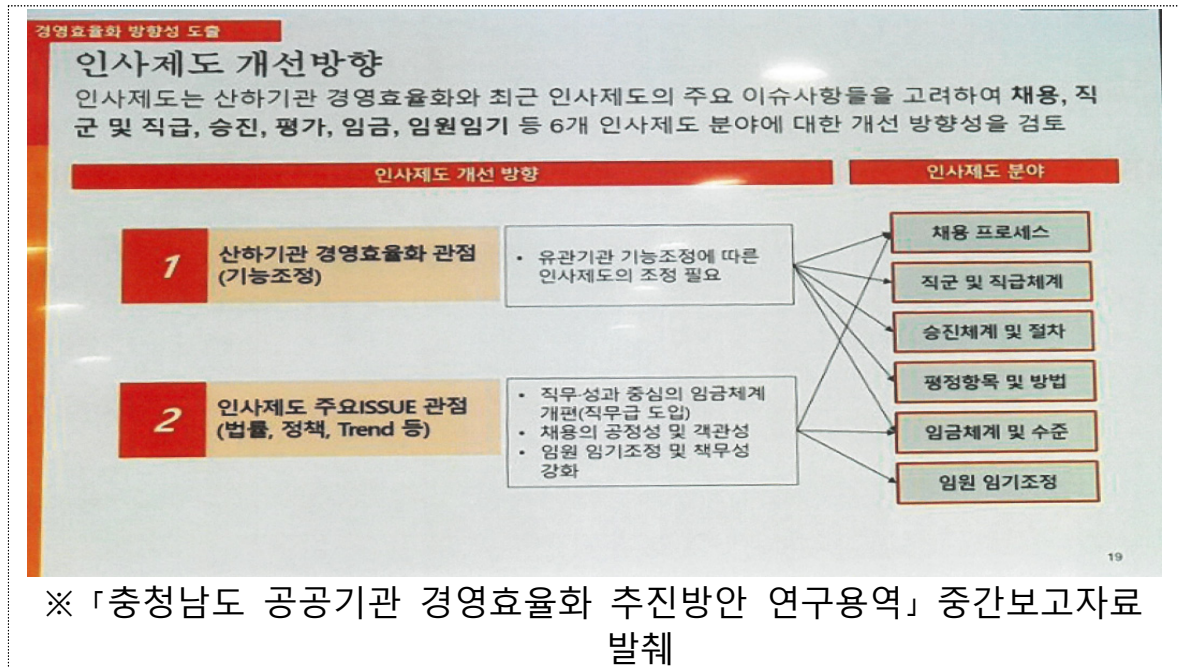
사회정책/서비스분야에서는 수혜자 중심으로 서비스 기능조정을 통해 일원화된 서비스를 제공하고 도민의 체감할 수 있는 정책연구가 이루어질 수 있도록 기능조정 방향성을 제시

현재 사회정책/서비스분야 주요 Issue

수혜자 중심 서비스 기능 분산	정책연구 기능 중복 및 편중	기관 기능조정 방향성
• 사회정책 및 서비스 전달체계 분산 - 아동, 여성, 청소년, 노인 등 각 서비스 수혜자별로 분산되어 있는 서비스 전달체계 - 수혜자(아동, 여성, 청소년, 노인 등)별로 이루어지는 각종 프로세스(서비스 신청, 상담, 조사, 연구 등) 분산 - 서비스 신청 후 일원화된 서비스 제공 어려움(수혜 가능한 모든 서비스) • 서비스 중심의 사업수행 - 신청자 중심의 서비스 제공 체계 - 도민이 체감할 수 있는 정책연구 → 사업기획 → 서비스 제공 → 환류가 가능한 체계 미흡 - 도민들의 잠재적인 사회서비스 수요 발굴가능 미흡	• 도민 체감형 정책 연구 기능 미흡 - 도민이 체감할 수 있도록 교육, 상담, 지원 등 서비스 수혜자의 대내외 환경을 고려한 정책 연구 기능 미흡 • 분산된 연구 기능으로 인한 비효율 - 기관간 위·수탁 사업을 통한 비효율적인 연구 사업 추진 - 수혜자별로 진행되는 분산된 연구 사업 • 정책연구 결과의 사업화까지의 연계 미흡 - 수혜자 조사 연구 → 사업개발 → 서비스 전달 → 성과분석 과정을 통해 사회서비스 품질 관리가 될 수 있도록 연구 체계 개편 - 취약계층 문제를 선제적으로 해결할 수 있는 방향으로 정책연구 강화 필요	〈기능조정 기관 역할〉 수혜자 중심의 서비스 및 정책 연구 전담기관으로 기능조정 서비스 기능조정 및 일원화된 서비스 제공 → 수혜자 중심 사업체계 개편 서비스 전달 체계 및 일원화된 서비스 민간, 충남도, 중앙부처 서비스 수혜자 (아동, 청소년, 여성, 노인, 장애인, 다문화 가족 등) 건강, 생활지원, 교육, 돌봄, 주거, 일자리, 안전 등 수혜자에 대한 종합적인 서비스 전달체계 구축 도민 체감형 연구 및 서비스 개발 종합적인 사회복지 서비스 구현

※ 「충청남도 공공기관 경영효율화 추진방안 연구용역」 중간보고자료 발췌

- 일례로 복지정책 싱크탱크 역할을 수행하는 사회서비스원(구 복지재단)의 경우, 기관 설립을 위하여 9년 동안 준비를 하였다. 설립에 대한 근거로는 복지정책을 전담하는 연구기관의 부재, 충남연구원의 사회복지전공 연구원 부족(1명) 등 충청남도는 수차례의 도민 공청회, 타당성 조사를 통한 시민단체 및 민간 사회복지기관의 의견 반영을 실시하여 설립하였다. 그러나 설립 한지 3년 만에 앞서 언급한 노력은 한순간에 부정당하고 있는 것도 모자라 그 부정에 대한 어떠한 근거도, 통계도 없다는 것이 문제이다.
- 또한 여성가족연구원은 복지정책 중에서도 여성·가족에 대한 특수하고 심도 있는 연구가 필요하여 설립되었으며, 여성단체협의회를 비롯한 다양한 여성·가족분야의 이야기조차 수렴되지 않았다. 마찬가지로 역사문화연구원은 문화재 연구와 보존이 주 연구이며, 이는 일반적인 연구와 다른 특징이 있음에도 아무 근거 없이 통폐합이 거론되고 있다는 것이다.
- 두 번째로, 삼일회계법인은 기관이 규모가 작아 업무량 증가, 유연한 인력운영 어려움이 발생, 평가·승진 등 기회 제약이 발생, 규모의 경제 달성을 통한 운영 효율성 확보, 도민 서비스 질제고 방안이 필요하다고 명시하였다.



- 그러나 마찬가지로 기관의 규모에 따른 업무량의 차이, 인력운영의 어려움, 평가와 승진이 얼마나 진행되었는지 등의 그 어떤 근거와 사례, 통계에 대한 분석, 선행연구자료 제시하지 않고 주장만 하고 있다.
- 복리수행제도의 개선방향성 협약검토, 기능조정의 절차적 정당성 확보, 기관별 인사제도 세부 분석, 유사직군 인사제도 통합, 복리후생제도 효율화 방안 검토 등 명시하여 추진하겠다고 하였는데, 이는 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」 제3조에 따라 출자·출연기관은 자율적인 운영을 보장하여야 함에도 충청남도의 적극적인 개입은 기관의 자율성을 해치며, 노동조합과의 교섭권 또한 지배개입이 자명하다. 이는 사용자인 각 기관이 노동자인 노동조합과의 자율적 교섭을 보장하고, 충청남도는 사회적대화를 비롯한 노동존중 문화 형성, 노·사 협력을 위한 지원으로 족할 것이다.
- 세 번째로, 지역균형발전 기여, 공공기관은 내포신도시로 이전한다는 내용 또한 마찬가지이다. 기관이 내포신도시로 이전했을 때의 장단점, 노동자의 주거지 이전에 대한 문제 등 아무런 고려사항이 없다. 사람이 살아가는데 필수적인 3가지 요소인 의식주 중 주거의 이동이 필요한 중요한 사항임에도 불구하고 노동자에게 그 어떠한 보상이나 보완할 방안조차 제시하지 않고 단순히 지역균형발전이라는 포장지에 담아 불통의 방안을 제시하는 것이 맞는지 의문이라는 것이다.

- 이처럼 연구용역의 착수보고와 중간보고가 제약, 규모의 경제, 효율성, 질제고, 검토, 분석, 통합, 조정 등 그럴듯한 단어로 치장했지만, 추상적이고 그 어떤 구체적인 내용이 없는 단어로 명시만 했을 뿐이다. 이 단어들이 착수보고회에서 끝나고 중간보고회까지 진행한 시점에서까지 나올 단어는 아니며, 중간보고회는 저 단어들이 구체적이고 세분화되어 언제, 어떻게, 무엇을 할 것인지 명시하였어야 한다.

II. 결론

- 「충청남도 공공기관 경영효율화 추진방안 연구용역」은 단순한 용역계약이 아니며, 단순한 연구가 아니다. 김태흠 도지사가 이야기했던 “준공무원”이라는 단어를 꼬집어보면 단순한 경영효율화가 아니라는 뜻이다. 수 천명의 노동자가 이 연구용역의 결과에 따라 영향을 받는다. 노동조합이 단순하게 효율화를 무조건 반대한다는 것은 아니다. 다만, 하여야 한다면 더 세심하게 검토하고, 더 노동자를 위하고, 더 신중하게, 더 길게 보고, 노동자들이 이해할 수 있도록 근거와 논리, 관련 통계, 타당성, 적합성을 꼼꼼하게 따져보자는 것이다. 이렇게 졸속추진을 통해 문제가 발생하는 것을 우려되기 때문이다. 우리는 의정토론회가 노동자를 더 세심하게 보살펴줄 수 있는 기회가 되었으면 한다.

공공기관 통폐합,
**도민과
현장의
목소리를
듣다**



□ 지정토론

**충남 공공기관 경영효율화,
충분히 준비가 되셨습니까?**

고주영 (공공운수노조 충남문화재단지회 지회장)

충남 공공기관 경영효율화, 충분히 준비가 되셨습니까?

고주영 (민주노총 공공운수사회서비스노동조합 충남문화재단지회장)

공공기관의 경영효율화와 혁신, 반대하는 것이 아닙니다.

충남도에서는 충남도 산하 공공기관의 조직현황 및 기능, 그리고 주요사업들을 분석하여 중복 기능 수행과 방만경영 등으로 낭비되고 있는 세금을 막기 위해 비효율성을 제거할 수 있는 경영효율화 및 혁신이 필요하다고 합니다.

비효율적이 부분이 있다면 당연히 시정되어야 하고, 도민들에게 보다 질 높은 지원 등을 하기 위한 경영혁신과 효율화가 꼭 필요하다는 데에 이견이 없으며, 반대할 이유도 전혀 없습니다.

하지만 오랜 기간 신중하게 접근하는 것이 아닌 단기간으로 추진되는 현재의 과정을 통해서는 도민들을 위한다는 충청남도의 진정성을 인정하기 어렵고, 또 그 결과가 오히려 시대를 역행함으로써 충남의 문화예술정책을 퇴보시키는 역효과가 될 것이라는 점이 우려되는 것이 사실입니다.

경영효율화와 혁신은 보다 면밀한 검토와 연구, 그리고 충분한 소통의 과정을 통해 이뤄져야 합니다. 그리고 적어도 문화예술분야의 경영혁신은 '회계법인'이 아닌 '문화예술전문기관'에 의뢰해서 추진되어야 합니다. '문화예술'은 숫자나 행정적인 시각으로 바라볼 대상이 아니기 때문이며, 그렇기 때문에 국가가 법을 제정하여 근거로 삼고 문화재단 등을 설립하여 지원하고 있는 것입니다.

'문화'라는 단어가 포함되었다고 모두 같은 성격의 기관이 아닙니다.

'충남문화재단', '충남역사문화연구원', '충남정보문화산업진흥원', '한국유교문화진흥원', '백제문화재단' 등 상기 기관명에 '문화'라는 단어가 공통적으로 포함되어 있다는 이유로 통폐합을 거론하고 있습니다.

하지만 기관의 이름이 모든 것을 내포하고 있지는 않습니다.

'문화'라는 것은 시간적으로는 고대에서 현대까지, 분야로 보자면 모두 열거할 수

없을 정도로 방대합니다. 생활문화, 음식문화, 주거문화, 여가문화, 교육문화 등 우리의 삶에 발생하는 모든 행위가 '문화'이며, 그 '문화'는 예로부터 지금까지 현재 진행형으로 생성되는 분야입니다.

그 방대함을 문화재단 홀로 감당할 수도 없고, 그렇게 해서도 안됩니다.

'문화'라는 단어의 의미를 정확하게 알고 있다면 각 기관에 포함되어 있는 '문화'라는 단어가 각각 다른 분야를 가리키고 있다는 점을 모를 수 없습니다. 또한, 위 기관에서도 공감하고 이해하는 부분이라 생각합니다.

예를 들어 충남문화재단이 하는 역할은 문화 전반의 진흥 및 지원이 절대적입니다.

문화재단은 그 설립근거가 되는 '문화예술진흥법'에 명시되어 있듯이 '문화' 중에도 '기초예술분야'에 집중되어 있습니다. 이는 전국의 광역문화재단이 동일합니다. 기초예술분야의 지원이 필요한 이유는 '기초과학', '기초의학', '기초산업' 등을 지원해야 하는 것과 같은 맥락입니다. 스스로 생산 활동 및 경제 활동을 하며 지속하기 어려운 분야이지만, 꼭 필요하여 국가가 공적자금을 사용해서라도 지원하고 발전시켜야 하는 분야인 것입니다. 충청남도에 '충남문화재단'을 제외하고 '기초문화예술'에 방점을 찍고 예술인들을 지원하며, 도민의 문화예술향유권 신장을 위해 존재하는 기관은 없습니다.

11월 중간보고회 당시 '충남역사문화연구원'의 주요기능을 문화·예술로 분류하였습니다.

당시 참관했던 '충남역사문화연구원' 직원들도 밝힌 바 있습니다만, '충남역사문화연구원'은 '예술'과 전혀 연관이 없는 기관입니다.

이렇게 연구용역사는 지난 4개월 동안 각 기관의 기본적인 기능조차 파악하지 못했습니다.

이렇게 진행되고 있는 연구용역의 결과를 믿고 막대한 경비와 소모적인 절차를 통해 기관을 통폐합하는 것이 과연 맞습니까?

광역문화재단과 기초문화재단의 차이점과 주요 기능 및 역할에 대해 아십니까?

중간보고 당시 '경주문화관광재단'의 사례를 '문화'와 '관광'을 통합하는 좋은

사례로 제시한 것은 광역문화재단과 기초문화재단에 대한 이해가 매우 부족한 데에서 비롯되었다고 사료됩니다.

(이런 기본적인 사안조차 감안하지 않았다는 점에서도 연구용역사가 이번 용역에 얼마만큼 전문성으로 가지고 추진하였는지에 대한 의심이 듭니다.)

기초지자체의 경우에 문화재단 등을 설립하면서 각 지역에 특성화된 사업을 추진하도록 설계 하는 것이 일반적입니다. 때문에 기초문화재단의 경우 각각의 고유업무 및 주요사업이 매우 상이하며, 그 역할도 매우 다릅니다.

하지만 광역문화재단의 경우 그 설립근거가 같은 법률에 기반하고 있고, 문화예술 지원이라는 공동의 목적을 주로 하로 있어 주요업무 및 기능이 대동소이합니다. (물론 광역시의 경우에는 기초문화재단의 역할과 광역문화재단의 기능을 같이 하므로 도 단위의 광역과는 다소 차이가 있습니다.)

현재 전국 17개 광역문화재단 가운데 '문화'와 '관광'이 통합되어 기능을 하는 곳은 '전북'과 '대구' 단 두 곳입니다. 이에 대해 관련 전문가들은 업무 특성상 문화예술과는 거리가 있기 때문에 그 효율성과 효과를 매우 부정적으로 판단하고 있는 것이 팩트입니다.

또 전남 등 일부 광역문화재단은 출범 시 '문화'와 '관광'을 통합하여 출범 하였으나 그 효과가 좋지 않아 분리된 경우가 있다는 것은 주목해야 할 점입니다.

한 가지 궁금한 것은 지난 중간보고회 프레젠테이션 자료 중에 '문화관광공사'라는 단어가 보이는 것으로 보아 이를 염두에 두고 연구결과를 도출해가는 과정처럼 보입니다. 가능하다면 수익을 창출하지 않는 문화재단, 관광재단, 그리고 다른 기관들을 어떤 방법으로 통합하여 '공사'로 인가 받을 지에 대해 설명해 주시면 감사하겠습니다.

한국유교문화진흥원의 출범. 그 배경은 매우 이해하기 힘듭니다.

당초 경영효율화에 대한 이슈가 태동하던 시기, 새로 설립을 계획 중인 기관들에 대해서는 전면 재검토를 하겠다는 공언이 있었습니다. 이는 기관 통폐합까지 염두에 둔 현 상황을 비추어 볼 때 당연한 주장이라고 판단이 됩니다. 그러나 예상을 뒤엎고 한국유교문화 진흥원은 예정대로 서둘러 출범되었습니다.

무엇보다도 그 업무와 기능의 연계성 때문에 한국유교문화진흥원의 출범은 충남역사문화연구원에 충남역사문화연구원에 별도의 부서를 만들어 추진한 바 있습니다.

그럼에도 불구하고 한국유교문화진흥원이 예외가 된 사유에 대해 지난 번 노조인터뷰에서도 질의하였으나, 명확한 설명이 없었습니다. 이에 대해 설명이 필요할 것으로 사료되며, 신규 설립검토 중인 디자인진흥원 등 기관들 역시 이번 경영효율화에서 예외가 된 사유가 무엇인지 설명이 필요합니다.

이번 경영효율화 과정 중 가장 이해하기 힘든 점이 '통폐합 시기를 정해놓음' 입니다.

충청남도는 이번 연구용역의 완료시기를 2022년 내로 정하였으며, 기관 통폐합 시기를 2023년 4월까지로 공공연하게 밝히고 있습니다. 당초에는 연내에 모든 과정을 마무리 하겠다는 입장이었으나 물리적으로 불가능한 것이 현실이며 이는 이미 예상이 되었던 사안입니다.

과연 연구용역사는 단 4개월만에 30개 공공기관의 조직, 기능, 주요사업은 물론 특성까지 파악하는 것이 가능했을까요? 무엇보다도 회계전문기관에서 각 분야에 특성화된 공공사업분야를 얼마만큼 이해하고 그 특성을 반영하여 통폐합의견을 도출한다는 것이 가능하다고 생각하십니까? 연구용역사를 무시하거나 폄하할 생각은 전혀 없습니다.

다만 시간이 절대적으로 부족하다는 점에서는 그 누구도 이견이 없을 것입니다. 더욱 이상한 점은 8억 5천만원에 달하는 용역비용을 감안했을 때 4개월의 용역기간이 타당한 가입니다.

경영효율화와 혁신은 매우 신중하게 전문적인 다방면의 검토를 통해 이뤄져야 함은 분명합니다. 기간이 중요한 것이 아니라 투명하고 명분 있는 통폐합의 사유, 그리고 잡음과 혼란이 없는 통폐합 과정에 대한 방법을 세밀하게 제시해야 합니다. 그렇게 해야 진정으로 도민들을 위한 지속 가능한 발전이 이뤄지는 공공정책으로 자리 잡을 것입니다.

빨리 하는 것이 중요하지 않습니다. 조금 천천히 가더라도 정확하고 분명하게 명분과 실리가 동반되는 효율화 과정이 필요합니다.

다시 한번 되돌아 보시고 조금 늦더라도 정확하고 세밀한 절차를 통하여 진행하길 바랍니다.

'문화예술분야 기관의 경영효율화를 논하면서 '회계법인'에 용역을 의뢰한 것이 타당한가?'

'30개 기관에 대한 경영효율화 방안마련을 4개월 만에 완료하는 것이 가능한가?' 에 대한 의문과 물음을 용역을 수행하는 동안 상시 재고하여 주십시오.

이번 용역처럼 형식적이고 관례적인 경우는 없었습니다.

공공기관 통폐합,
**도민과
현장의
목소리를
듣다**



▣ 지정토론

충청남도 공공기관 경영효율화 추진관련 의정토론회 토론문

이정운 (충청남도여성가족연구원 전담연구원)

토 론 문

이 정 윤(충청남도여성가족연구원 전담연구원)

앞서 발제자가 발표해주신 내용의 주요 기조에 대해 전적으로 동의하는 바임. 공공기관 경영효율화에만 초점을 맞춘 무리한 공공기관 통폐합은 도민을 위한 공공서비스 제공 영역을 축소하며 서비스의 질적 하락을 초래함

다만 원고 내 제시된 행안부의 지방공공기관 혁신방안의 기준인 ‘경제성’과(p.9) ‘충청남도 공공기관 경영효율화 추진방안 연구용역’ 중간보고회에서 소규모기관(50명 미만)이 분야 내 Value-Chain 기능을 개별적으로 수행하여 유연한 기관 운영 및 기능 연계를 통한 시너지 창출에 어려움이 있다고 분석한 바(p.16)에는 동의함

일례로 충남여성가족연구원은 현원 20여명의 소규모 연구원으로서 구성되어 있음. 본원은 충남연구원과 동일한 「지방자치단체출연 연구원의 설립 및 운영에 관한 법률」에 근거하여 설립된 지방연구원으로서 젠더적 관점에서 경제, 교육, 노동, 복지, 행정 등 사회과학 제분야에 관한 연구를 수행함에도 한정된 규모의 인력 구성과 제한적 연구환경으로 인하여 수익성 창출 및 성과를 인정받기에 어려움이 있음. 보다 큰 규모의 충남연구원은 본원의 존재로 사회과학 분야 연구자를 채용하기에 어려움이 있어 도시, 환경, 산업분야와 비교하여 사회 분야의 연구가 활발하지 못함. 연구기능이 중복되는 이 두 기관을 통합함으로써 충남도 정책연구 분야의 규모의 경제와 범위의 경제를 실현하여 연구기능을 강화하고 제반 진흥기능을 선도할 수 있음

충남도의 정책연구 분야 기능이 충남연구원과 충남여성가족연구원으로 분산되어 있어 기능 연계가 어려운 것이 현실이므로 용역사와 실무자, 노조 간의 인터뷰에서 충분히 제시한 문제점임에도 용역 중간보고 결과에서는 이 내용이 충분히 반영되지 않음. 중복기능을 통합한다는 대전제를 앞세우면서도 정작 기관 통합의 분류

체계는 (중간보고회를 기준으로) “경제/산업”, “정책연구”, “교육”, “문화예술관광”, “사회정책/서비스”의 5개 분야로 나누어 기능별이 아닌 도정의 주제 중심으로 분류함. 5개 분야 중 “정책연구” 분야만 연구기능에 속하고 나머지 4개 분야는 진흥(사업) 기능에 속함. 이는 정책연구에 대한 세밀한 고민 없이 이미 존재하는 프레임에 욱여넣기식 통폐합(안)을 폭력적으로 그려내고 있음을 반증함. 이번 달 초 발표된 충남도의 충남여성가족플라자 건립 기본계획 재변경(안)(2022.12.01.)에 따르면, 여성·가족·청소년을 아우르는 종합플랫폼으로서 기능 강화를 위해 충남여성가족연구원이 충남여성가족플라자에 입주하는 것으로 변경하였음. 종합플랫폼은 정책 전달체계로서 진흥(사업)기능이지 연구기능에 해당하지 않음. “사회정책/서비스”분야는 연구와 진흥(사업)기능을 혼재한 오분류임

발제자가 언급하신 바와 같이 사업 분야와 정책 대상이 유사하다는 이유로 하나의 분야로 그룹핑하는 것은 설득력이 부족하고 향후 기관 운영 및 기능 연계에 많은 문제를 야기할 수 있음. 발제자 원고 내 부산의 사례(p.17)를 보면, 부산시는 흩어져 있는 연구기관을 ‘부산연구원’으로 통합하여 연구기능의 시너지 효과를 내고자 하였는데, 반면 충남은 이를 역행하는 발상을 하고 있으며, 연구와 진흥기능을 분류하여 제대로 된 분류 체계 프레임워크(Framework)를 구성하지 못함

이질적 기관을 한 그릇에 담는다고 화학적 결합이 저절로 이루어지는 것이 아니라 발제자의 의견에 전적으로 동의하는 바이며 연구기능을 진흥기능과 한데 묶은 것에서부터 중복기능을 통합한다는 기본 대전제부터 스스로 충족하지 못하는 “충남도 공공기관 경영효율화 연구용역”의 결과를 불신하는 바임

충청남도의 지속가능성과 충남도민의 행복을 위한 정책 발전을 위해 앞으로 공공기관의 기능별 분류를 명확히 하고 그에 따른 운영 체계 마련과 기능 연계 지침을 제공해야 할 것임. 그리고 충남도는 젠더, 인구, 세대, 저출생 및 돌봄, 다문화 등에 관련한 사회정책 분야별 연구의 필요성과 중요성을 다시금 인지하고 관련 연구기관을 발전시키려는 노력에 최선을 다하여 미래에 발생할 수 있는 다양한 사회적 갈등 및 문제 해결을 위한 불필요한 사회적 비용을 아끼려는 대응책 마련에 힘써야 함

공공기관 통폐합,
**도민과
현장의
목소리를
듣다**



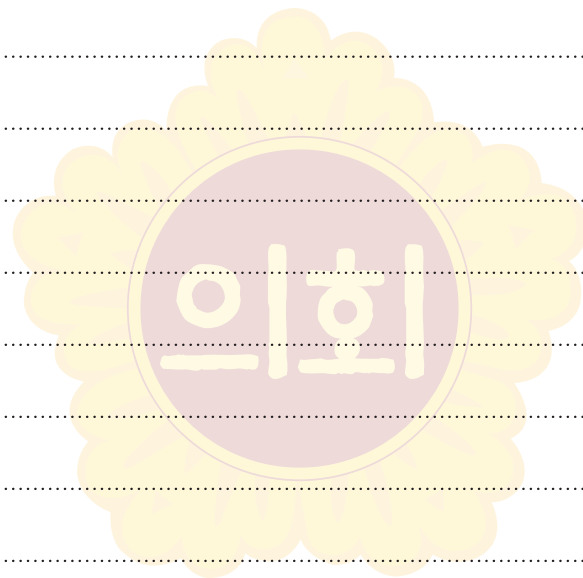
▣ 지정토론

충청남도 공공기관 경영효율화 추진관련 의정토론회 토론문

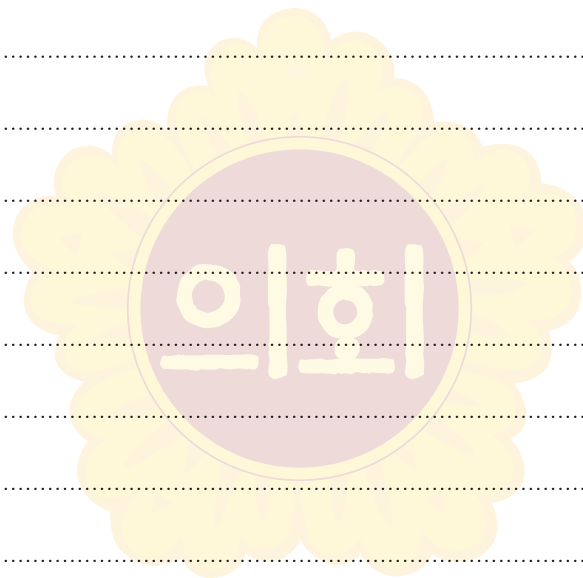
김동수 (삼일회계법인 상무)

김동수(삼일회계법인 상무)

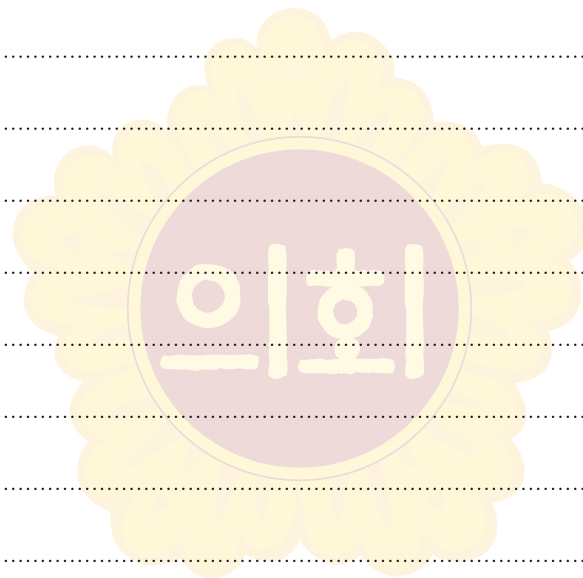
MEMO



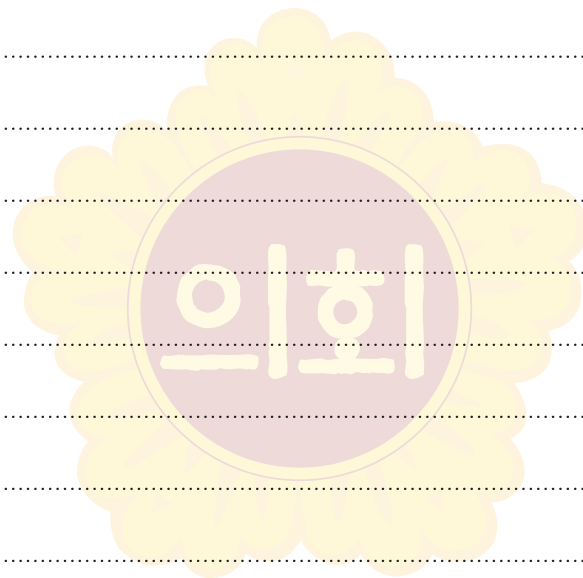
MEMO



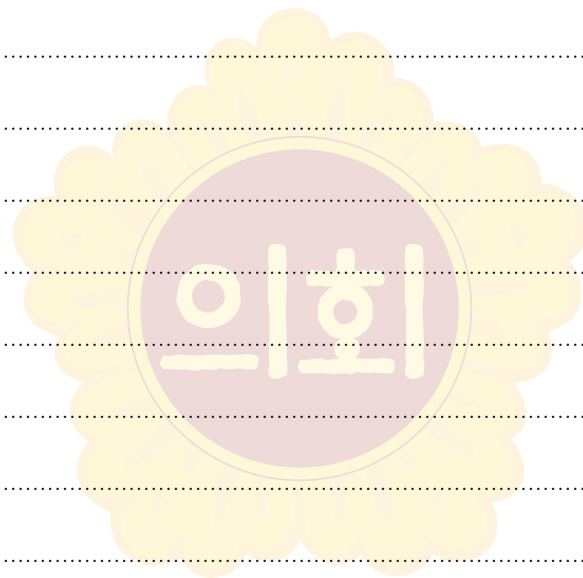
MEMO



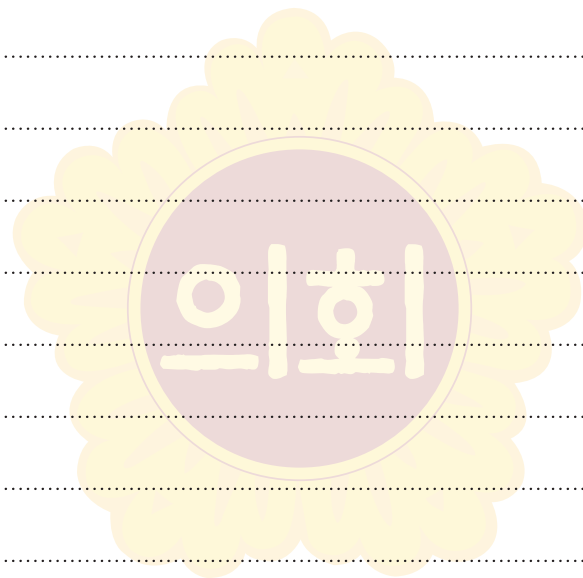
MEMO



MEMO



MEMO



MEMO

