

지방자치단체 출자·출연기관 운영 개선방안에 관한 연구*

- 테크노파크를 중심으로 -

A Study on the State and Improvement for Government
Invested and Contributed Companies in Local Government
- the Case of Technopark -

신 용 덕 (인하대학교 행정학과 박사과정/인천테크노파크 선임연구원 - 주저자)
정 창 훈 (인하대학교 행정학과 교수 - 교신저자)

Abstract

Yong-Duk Shin / Chang-Hoon Jung

This study analyzes Technopark, which is a kind of local government invested and contributed company. Above all, this study investigates current state and major issues of local Technopark in the area of human resource development, financial management, and organizational structure. Then, it attempts to find ways to improve Technopark in the above-mentioned areas. Although the number of local Technopark has increased in the past, the performance and accountability of local Technopark falls short of general public's expectation. The 18 local Technoparks have problems in that they are riddled with complex management system. Moreover, spoil system and deficit increase also causes additional agony to local Technopark. Furthermore, dual performance measurement system by different entities adds additional difficulty to local Technoparks. This study recommends that local Technoparks should have single chain-of-command system and improved governance structure. Furthermore, it should reveal its management information to the public. Not to mention, local Technoparks must maintain fiscal soundness as well as integrated management system.

주제어: 테크노파크, 테크노파크 현황, 테크노파크 개선방안, 출자·출연기관

Keywords: Technopark, state of Technopark, ways to improve Technopark, government invested and contributed company

* 이 연구는 2013년도 인하대학교 신입교수 연구비 지원을 받아 이루어졌음.

I. 서론

지방자치의 목적이 지역의 복리증진에 있는 바 지방공기업은 공익성과 수익성의 조화를 통하여 지역 주민의 후생을 확대하는 방향으로 운영되어 오고 있다. 그럼에도 행정수요의 복잡·다변화와 함께 지방공기업의 인사비리와 부당한 행정·재정행위는 지속적인 정치사회적인 문제로 나타나며, 정부와 지방자치단체의 관리감독권 강화와 공직사회의 전면적인 쇄신의 목소리로 이어지고 있다.

지방재정의 부실화가 전 세계적인 이슈로 부각되면서 우리나라 지방자치단체의 재정위기가 사회공공서비스 분야의 비용지출 확대, 높은 수준의 수직적 재정불균형 이외에도 지방공기업 부채의 확대에서 비롯되고 있다는 사실은 더 이상 놀랄만한 것이 아니다(허원제, 2012). 지방부채 100조원 시대를 맞이하면서 2012년 기준 전국 388개 지방공기업 부채는 2011년 대비 4.7조원(6.9%) 증가한 72.5조원으로, 지방자치단체 채무(27.1조원)의 2.7배 수준에 이르며, 경영손실 규모는 1.5조원으로 확인되고 있다(안전행정부, 2013a). 이러한 지방재정 위기와 지방공기업 부채문제는 거버넌스 실패에서 기인한 구조적인 문제들로서 인사비리와 방만한 경영, 재정건전성 위협 등 관리능력의 부재와 연관성이 있으며(정성호·정창훈, 2011), 지방자치단체 출자·출연기관의 운용과 관리에 있어서도 동일한 현상으로 나타나고 있다. 실제 지방공기업 및 지방 출자·출연기관의 규모와 역할의 범위는 지속적으로 팽창되고 있음에도 불구하고, 이에 상응한 성과 창출과 경영 및 관리의 책임성 확보는 이루어지지 못하고 있는 현실이다(곽채기, 2009).

2012년 이후 출자·출연기관에 대하여 진행된 정부기관 실태조사 및 감사결과들은 지방공기업 문제가 지방자치단체 출자·출연기관으로 확대되고 있음을 잘 보여준다. 일례로, 2012년 5월 국민권위원회의 출자·출연기관 실태조사 결과, 1999년 지방공기업의 설립인가권이 지방으로 이양된 이후 출자·출연기관의 설립은 개별 법률이나 조례에 근거하여 지방자치단체가 필요에 따라 설립하면서 492개로 급증하였고, 지치단체장의 영향력을 확대하거나 인사관리와 예산의 편법집행 등으로 악용되는 사례가 빈발하였다(국민권익위원회, 2012).¹⁾ 특히, 2012년과 2013년 진행된 지방자치단체 출연기관 테크노파크(Technopark; 이하 'TP')에 대한 감사에서도 계약·인사·재무구조상 비리와 문제가 속출하면서, 개별 법률과 조례에 의하여 설립된 출자·출연기관에 대한 관리감독권한의 재편과 내부혁신이 어느 때보다 중요한 시기를 맞고 있다.

2013년 2월 안전행정부는 출자·출연기관의 경영 합리화와 운영의 투명성 제고를 위

1) 안전행정부는 2013년 5월 현재 지방자치단체 출자·출연기관의 수를 463개로 추정한다. 정부기관별로 그리고 학자마다 출자·출연기관 현황자료가 상이한 것은 법률에 근거한 공공기관과 지방공기업과는 달리 출자·출연기관이 개별법률과 조례에 근거하여 설립되고 통일된 개념정립과 경영정보 관리체계의 결여에 있다.

해「지방자치단체 출자·출연기관 운영 등에 관한 지침」을 제정한데 이어, 동년 6월 「지방자치단체 출자·출연기관 운영에 관한 법률」(이하 ‘출자·출연기관 운영법’)을 입법에 고하고, 동년 11월 국무회의 의결안건으로 제정안을 국회에 제출하였다. 이외에 출자·출연기관 같은 ‘그림자 조직’(shadow organization)의 보이지 않는 부채가 지방자치단체의 재정부담을 유발할 수밖에 없는 우발부채라는 점에서 지역재정의 통합관리와 정보공개제도의 변화까지 모색하고 있다.²⁾

이러한 맥락에서 그동안 인사·재무구조 등에 있어서 관리감독의 4각 지대에 놓여있던 출자·출연기관의 운용실태, 특히 산업통상자원부와 지방자치단체의 출연기관인 전국 18개 TP의 운용실태와 쟁점사항을 분석하고, 이에 대한 운용 개선방안을 논의하는 것은 지방자치단체 출자·출연기관에 대한 통제권한 확대와 관리감독의 재편이 어떤 식으로 전개되는 것이 바람직한가에 대한 방향성을 제시할 수 있을 것으로 판단한다.

따라서 본 연구는 출자·출연기관의 개념정립과 분류방식 등의 시론적 의미 이외에 ‘출자·출연기관 운영법’을 통한 통제권한 확대가 갖는 의미, 그리고 출연기관인 테크노파크(TP)를 중심으로 인사·재무·조직 등 사례분석을 통하여 출연기관이 안고 있는 근본적이고 구조적인 문제를 제기해보고, 테크노파크 내부혁신과 거버넌스 차원의 정책방안을 도출하는데 의미를 둔다.

연구의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ장에서는 출자·출연기관 및 TP의 개념과 현황, 그리고 각각에 대한 선행연구를 검토한다. 제Ⅲ장에서는 전국 TP의 인사·조직·재무구조 등 주요현황에 대해 논의하고, 제Ⅳ장에서는 TP의 운용상 문제점과 최근 진행된 감사 지적사항을 살펴본다. 제Ⅴ장에서는 ‘출자·출연기관 운영법’의 방향과 TP 운용 개선방안을 제시한다. 제Ⅵ장은 결론을 밝힌다.

연구의 수행을 위해 TP 관련 문헌과 언론보도자료, 그리고 최근 3년간(2010~2012) TP별 경영공시자료를 분석하고, 2012년 실시된 출자·출연기관에 대한 국민권익위원회 실태조사 결과와 2012~2013년 지식경제부의 TP 감사와 감사원의 감사 자료를 활용한다.

Ⅱ. 이론적 배경 및 선행연구

1. 출자·출연기관의 범위와 규모

그동안 출자·출연기관에 대한 법률적 개념과 대상범위는 존재하지 않았다.¹⁾ 공공기관

2) 안전행정부 보도자료, 지방자치단체 출자·출연기관 운영에 관한 법률 제정안(2013.11.12); 지방재정법 개정안(2013.11.12); 공공기관의 정보공개에 관한 법률 시행령(2013.11.13.).

운영에 관한 법률」(이하 ‘공공기관법’)은 지방자치단체 출자·출연기관에 상응하는 개념으로 ‘기타공공기관’을 직원 정원 및 자산규모와 자체수입 기준으로 공기업·준정부기관과 구분하고 있으나,³⁾ 공기업·준정부기관 중심으로 각종 규정 및 지도·감독의무를 규정할 뿐 기타공공기관에 대하여는 별다른 규정을 마련하지 않았다. 「지방공기업법」 또한 경영형태에 따라 직영기업·공사/공단과 다르게 ‘출자·출연법인’을 구분하고 있으나 출자·출연에 대한 별도의 독립규정은 부재한 실정이다.⁴⁾ 이에 따라 공공기관법 상의 기타공공기관과 지방공기업법의 출자·출연법인에 속한 협회나 단체 같은 ‘제3섹터’⁵⁾ 기관은 근거법률이나 조례에 따라 그리고 관리감독 주체에 따라 분류와 명칭을 달리 사용하고 있다. 뿐만 아니라 「공직자윤리법」은 공기업·지방공기업 등의 법정기관을 제외한 나머지 지정기관을 공직유관단체로 지정하여 출자·출연·보조기관 등을 ‘공직기관’으로 통칭하고 있다.⁶⁾ 예컨대, 이러한 법률적 개념을 근거로 볼 때 TP는 정부와 지방자치단체, 지역대학 등이 출연한 민법 상의 재단법인으로서 지방공기업상 제3섹터에 해당하며, 공직자윤리법에 의한 공직유관단체로 공공성을 확보하고 있는 ‘공공기관’으로 해석될 수 있으나 이에 대한 명확한 합의는 존재하지 않고 있다.

이와 관련하여 2013년 6월 안전행정부는 출자·출연기관 운영법을 입법예고하고 그 적용대상을 지방공기업법 제2조에 해당하는 지방공기업과, 공공기관법 제6조에 따라 기획재정부장관이 지정한 공공기관, 그리고 구성된 상호간의 상호부조·복리증진·권익향상 등을 목적으로 설립된 기관을 제외한 기관으로 한정하였다. 보다 적극적인 개념정의는 동 법률보다 앞서 2013년 2월 시행된 「지방자치단체 출자·출연기관 운영 등에 관한 지침」 제2조에 명확히 나타나있다. 동 지침은 ‘출자기관’을 ‘지방재정법 제18조 또는 각 개별법령에 근거하여 지방자치단체가 지역경제의 발전과 주민 소득증대 등의 목적을 위해 출자하고 그에 해당하는 지분을 갖는 기관’으로 정의하며, ‘출연기관’의 경우 ‘지방재정법 제17조 또는 각 개별 법령에 근거하여 지방자치단체가 문화, 예술, 장학, 자선 등의 공익적 목적을 수행하는 기관에 설립과 운영에 필요한 자금을 제공한 기관’으로 정의하고 있다. 요컨대, 출자·출연기관이란 개별 법률이나 조례에 따라 지방자치단체가 출자 또는 출연을 통해 설립하고 운영에 필요한 자금 등을 교부하는 기관으로 정의할 수 있다(안전

-
- 3) 2013년 8월말 공기업 30개, 준정부기관 87개, 기타공공기관 178개 등 총 295개임(기획재정부, 2013).
 4) 2013년 6월말 지방공기업은 지방직영기업 251개, 지방공사 59개, 지방공단 78개 등 총 388개임.
 5) 제3섹터(the Third Sector)는 국가나 개인에 따라 상이하게 사용되고 있으나 대체로 제1섹터인 공공 부문과 제2섹터인 민간부문 중 어느 쪽에도 속하지 않은 독립센터를 의미하며, 종교법인, 소비자 단체, 주민운동조직, 권리옹호 단체 등과 같은 비영리단체가 이에 속한다. 서구학자들은 ‘제3섹터’를 자발적 섹터(Voluntary Sector) 또는 비영리적 섹터(Nonprofit Sector)와 동의어로 사용하는 반면, 일본은 공공섹터(국가, 지방공공단체, 정부관계 기관 등의 특수법인)와 민간섹터(기업, 경제단체, 공익법인체 등)가 공동으로 출자·출연하여 설립한 상법상 주식회사 또는 민법상 재단법인으로 규정한다(이용수, 1999: 84-91)
 6) 2013년 현재 공직유관단체는 총 806개로, 이중 지정기관은 642개임(출자·출연·보조 344, 위탁기관 7, 재출자·재출연 15, 임원선임·승인기관 264, 기타 공공기관 12). 공직윤리종합정보시스템(www.peti.go.kr).

행정부, 2013c).

〈표 1〉 지방공공기관 관리체계 개선안

구분	법적근거	설립요건	성격(예시)	향후관리
직영기업	지방공기업법	지자체 100% 출자	자치단체(상·하수도 등)	지방공기업법
지방공사		지자체 50-100% 출자	법인(지하철·도시개발 등)	
지방공단		지자체 100% 출자	법인(시설·환경공단등)	
제3섹터	개별법률·조례	지자체 50% 미만 출자	주식회사·재단법인(백스코 등)	출자·출연기관법
출자·출연기관		제한없음	주식회사·재단법인(장학재단 등)	

자료: 안전행정부(2013b)

이와 관련하여 출자·출연기관에 대한 법률적 개념과 대상범위가 명확히 규정되지 않은 상태에서 출자·출연기관 현황에 대한 정확한 조사가 이루어지기 어려우며, 조사기간과 방법에 따라 규모를 달리하고 있다. 예컨대, 여영현(2008a)은 2007년 8월 지방자치단체 산하기관 중 지방공기업(공사·공단)과 지방의료원을 제외한 출자·출연기관(제3섹터형 주식회사, 각종 재단법인 등)은 총 233개에 달하며, 자본 6조 1,043억원, 부채 3조 7,182억원으로 부채비율이 60.9%에 이른다고 밝혔다. 이 가운데 출연기관 192개(82.4%)이며, 출자기관은 주식회사(제3섹터형 포함) 41개(17.6%)이다. 광채기(2009)는 지방자치단체 준공공부문으로 출자·출연기관의 규모를 388개(출자기업 44, 출연기관 344)로 파악하고 있다.

최근 2012년 2월부터 4월까지 국민권익위원회 실태조사는 지방자치단체 출자·출연기관이 총 492개 기관에 2만 1,072명이 근무하여 총예산이 약 5조 9,964억원으로 지방자치단체로부터 2011년 기준 1조 3,807억원을 지원받은 것으로 밝히고 있다(국민권익위원회, 2012). 또한 2012년 5월부터 6월 행정안전부는 전국 16개 시도 및 시군구의 지방공기업법을 적용받지 않는 출자·출연기관을 조사한 결과, 전국 463개 기관 중 출연기관 453개, 출자기관 10개로 총 2만 5,126명의 직원이 근무하고 있으며, 2012년말 기준 총자산은 12조 5,823억원, 부채 3조 3,023억원(자산대비 부채비율 26.2%), 2012년 경영성과는 1,274억원의 당기순손실로 나타났다. 이중 적자가 50억원 이상인 곳은 총 25개 기관으로, TP(8), 신보재단(4), 의료원(3)등으로 확인되었다(안전행정부, 2013b).

2. 테크노파크의 개념과 유형

TP(Technopark: TP)는 통상적으로 지역 기업의 경쟁력을 강화하고 지역의 산업 육

성 전략수립 평가를 위해 1998년부터 지정·운영되고 있는 재단법인이다. 1998년 제정된 「산업기술단지 지원에 관한 특례법」(이하 ‘특례법’)은 “기업·대학·연구소 등의 인적·물적 자원을 일정한 장소에 집적시켜 기술을 공동으로 개발하고 그 성과의 사업화를 촉진하며, 기업·대학·연구소 등의 상호 연계와 협력을 통하여 지역혁신을 가져오게 함으로써 지역경제를 활성화하고 국가경쟁력을 높이는 데에 이바지함을 목적으로 한다”고 목적을 명시하며(제1조), ‘산업기술단지’를 “기업·대학·연구소·지방자치단체 등이 공동으로(중략) 사업을 수행하는 지역혁신의 거점이 되는 토지·건물·시설 등의 집합체”로 정의한다(제2조 1항). 따라서 특례법은 “산업기술단지를 조성·운영하는 자”를 ‘사업시행자’로 지정하도록 규정하고 있다. 여기서 말하는 사업시행자는 TP를 의미한다.⁷⁾ TP는 지역경제 활성화를 위하여 산업통상자원부와 지방자치단체가 설립한 출연기관에 해당한다.

TP라는 용어사용과 관련해서는 유럽을 중심으로 대학의 연구결과를 산업계로 이전 또는 직접 활용하기 위한 사이언스 파크(Science Park)란 용어를 많이 사용하며, 미국은 연구단지(Research park), 아시아에서는 주로 기술단지(Technology park)로 표현한다(김정홍 외, 2009). 넓은 의미에서 과학·기술단지의 대표적인 발전형태로 1960년대 미국의 연구단지(Research Park), 1970년대 영국의 과학단지(Science Park), 1980년대 독일의 기술혁신센터(Technology Innovation Centers), 일본의 기술집적도시(Technopolis), 그리고 대만의 과학공업단지(Science-Based Industrial Park) 등 다양한 용어를 사용하고 있지만 본질적으로 기술혁신과 집적을 주목적으로 한다는 점, 특히 공간적으로 특정지역에 집적하고, 클러스터 내 주체 간 공식적·비공식적 연계관계가 강하게 존재하며, 클러스터의 유기적 전체성을 갖는 공통점을 지니고 있다(임덕순, 2008).

〈표 2〉 테크노파크(TP)와 해외지역혁신거점의 운영기관 유형

구분	국내 TP	해외 지역혁신거점
운영기관 유형	제3섹터형: 재단법인	· 정부주도형: 50.0% · 민간주도형: 18.8% · 제3섹터형: 31.2%

자료: 산업자원부(2004)

TP는 발생배경에 따라 자연발생적 신산업공간, 구 산업지역의 구조조정, 계획된 신기술산업단지로 구분할 수 있고, 개발주체별로 정부주도, 지자체주도, 민간주도, 제3섹터형 등으로 구분할 수 있다. 완벽한 정부주도로 이루어진 곳은 일본의 쓰쿠바, 신주, 대적이

7) 특례법에는 TP 개념을 사용되지 않고 있다. 산업기술단지가 단지 장소적인 의미로 사용되는 것과 달리, TP는 사업시행자란 고유명사로도 사용되고 있어 법리상 혼란이 있어 보인다. 이러한 배경은 1998년 특례법 입안과정에서 여야 정당이 지역적 안배를 고려한 정치적 타협의 산물이기 때문이다.

대표적이고, 지자체 주도는 프랑스의 소피아 앙티 폴리스, 민간주도형으로는 미국의 실리콘벨리, 영국의 캠브리지 사이언스 파크, 중앙정부·지방자치단체 및 민간이 혼합된 제3섹터형은 프랑스의 소피아 앙티 폴리스를 비롯하여 우리나라 TP 대부분 이 형태를 취하고 있다(이경기 외, 2004). 현재 TP는 1단계로 1998년 6개 선발TP를 설립한 후, 2단계로 2000년부터 후발TP 12개를 설립하여 총 18개가 조성·운영되고 있다.

3. 선행 연구의 검토

그동안 지방자치단체 출자·출연기관에 대한 명확한 개념 및 법률규정 부재로 기존의 연구들은 지방자치단체 출자·출연기관 범위와 규모 등 실태를 파악하고, 이에 대한 효율적인 관리방안을 제시하는 정도에 그쳤다. 이를 위하여 연구자들은 지방자치단체 출자·출연기관 운용상 나타난 문제점들을 국가 또는 지방자치가 운영해온 공공기관 및 공기업 관련법 등을 재해석하고 이를 지방자치단체 출자·출연기관 운영방식과 비교하는 방식으로 연구를 진행하였다.

여영현(2008a)은 지방자치단체 산하기관을 출자·출연기관과 지원·보조기관으로 구분하고, 정부의 보호 아래 안정적 재정지원과 공적 기능을 수행하면서도 설립목적과 달리 변질되어 유지·존속되는 비효율적 기관을 ‘그림자 조직’(shadow organization)으로 정의한다. 이와 관련, 여영현(2008b)은 지방자치단체 출자·출연기관의 경우 자치단체 조례에 의해 설립되나 타당성 검토나 외부경영평가, 경영진단을 통한 퇴출구조가 없기 때문에 설립단계에서 목적이 분명하지 않고, 유지단계에서 자치단체 보호로 효율성이 저하되며, 소멸단계인 퇴출시스템이 없는 비정형적 조직이 된다고 지적한다. 따라서 출자·출연기관 설립단계에서 방만한 조직과 인력 편성, 예산의 남용 등을 막기 위해 타당성 조사 및 기관신설에 대한 심사제도가 마련되어야 하며, 관리·운영단계에서는 자치단체의 사전적인 운영간섭의 축소와 경영실적 평가를 통한 사후적 책임성 확보, 무엇보다 시장경쟁 체제 도입에 따른 경영진단을 통한 퇴출시스템을 마련할 필요가 있다고 주장한다.

한편, 광채기(2009)는 전경련 공공부문 개혁시리즈의 일환으로 ‘준공공부문’에 대한 체계적인 분류를 시도하였다. ‘준공공부문’을 정부(중앙정부+지방자치단체)로부터 일정한 업무를 위탁받거나, 자금을 지원받아 비상업적인 공익적 임무를 수행하는 기관으로 정의한다. 공공기관법에 따라 공기업(시장형, 준시장형)을 제외한 ‘준정부기관’과 ‘기타공공기관’을 중앙정부의 준공공부문으로 분류하는 한편, 지방공기업법에 따라 지방직영기업, 지방공사 및 지방공단, 민관공동출자·출연법인(제3섹터)을 제외한 ‘출자기관’(제3섹터형 출자기관, 지방의료원)과 ‘출연기관’(사단법인, 재단법인)을 지방자치단체의 준공공부문으로 나눈다. 지방자치단체의 준공공부문은 총 394개이나(출자기관 50개, 출연기관

344개), 준공공부문이 비대화된 것은 사업 영역을 확장하려는 준공공기관과 산하기관 수를 늘리려는 주무부처 간의 이해관계가 맞물렸기 때문이라고 보고, 개혁의 사각지대에 있는 준공공부문의 개혁은 기능청산·통폐합, 민영화·민간위탁 등을 통해 해결할 수 있다고 주장한다.

원구환(2007)은 지방자치단체의 일정한 자본참여 및 행·재정 지원을 통해 자치단체의 존립목적에 상응하는 공익적 업무를 수행하거나 이와 유사한 업무를 수행하는 독립된 법인체로, 지방공기업법 이외에 타 법률 및 조례에 의해 설립되고 지원되고 있는 출자·출연기관으로 지방공사, 지방공단, 제3섹터 지방공기업을 '외곽기관'으로 분류하였다. 그러나 지방자치단체의 외곽기관에 대한 실태조사와 통합관리를 위한 행정시스템을 법제도로 구비할 필요가 있으며, 외곽기관의 적정화 방안을 모색하는 것이 당면과제라고 주장한다. 이에 따라, **원구환(2013)**은 지방자치단체의 출자·출연기관을 중앙정부의 '공공기관의 운영에 관한 법률'에 준하여 '(가칭)지방공공기관법'으로 통합관리 방안을 마련할 필요가 있다고 지적한다.

15년 짧은 역사가 말해주는 것처럼 기존의 **테크노파크와 관련한 연구**는 성공적인 산업기술단지의 조성과 지역혁신체제로서의 방향을 설정하는데 중점을 두었다. 이들 연구는 학계보다는 실무중심의 성과연구로서 중소기업지원을 위한 시험생산 및 창업육성 등의 성과를 제고하기 위한 정책적 연구로 진행되었다. 최근에는 사업운영 및 성과에 대한 평가적 연구가 주를 이루고 있다. 이러한 이유는 TP 사업이 국비 지원사업으로 진행되어 오다 지역 R&D 중심의 기업지원사업 체제로 개편되면서 보다 객관적인 평가와 자립화 방안을 고민할 수밖에 없는 외적 변화에 기인한다.

이철우·김명엽(2009)은 TP는 지역의 기술혁신촉진, 산업구조 고도화 등을 위한 기업지원 플랫폼으로서 창업보육, 시험생산, 교육훈련 등의 다양한 기업지원서비스를 제공하는 한편, TP가 지역의 기술혁신거점기능을 강화하고 기술 기업육성의 중심기관으로 자리 잡기 위해서는 산·학·연·관과의 네트워크 활성화, 지역산업육성의 기획기능 강화, 지역중소기업 지원의 단일창구 역할정립 등의 과제해결이 필요하다고 주장한다.

서원석·고석찬·양광식(2010)은 TP 사업이 지역 내 기술기업의 육성 및 정착에 긍정적인 효과를 나타내는 것으로 분석하면서, 선발TP 보다 후발TP가 지역경제에 더 큰 영향을 미치는 것으로 보고있다. 특히 후발TP의 평균사업비(421억원)가 선발TP의 평균(396억원) 보다 많다는 점에서 기업지원 금액이 많을수록 지역내 총생산에 미치는 파급효과가 커진다는 점에 주목하는 한편, 시범사업으로 조성된 선발TP의 경우 사업 초기 기업의 무관심, know-how 및 홍보 부족 등으로 기업지원이 원활치 않았지만 시간이 지나면서 한계점을 극복해 기업지원 기관으로 정착하고 있다는 점을 지적하였다.

김재근(2011)은 TP의 기업지원기능 효과를 분석하면서 TP에 입주한 기업들이 규모

적인 측면에서 비입주기업들과 비교하여 연평균 성장률에서 지원효과가 있는 것으로 분석되었고, 연평균 성장수준을 비교하여도 입주기업들이 보다 낮은 마이너스 성장률을 보이고 있어 TP의 기업지원에 대한 효과가 일정 정도 발현된다고 분석하였다. 그럼에도 불구하고 기업의 본질적 활동인 생산성(매출액 증가율)과 수익성(영업이익 증가율) 측면에서는 입주하지 않은 기업들과 차이가 나타나고 있지 않다는 점에서 혁신기술을 도모하고 기술경쟁력을 확보하여 시장성을 향상시키려는 노력이 필요하다고 주장한다.

종합하면, 출자·출연기관에 대한 관심은 지방공기업, 특히 지방공사나 지방공단에 견주어 논의되었으며, 특히 광역시 소재 도시개발공사가 차지하는 부채비율과 지자체별 사회복지 예산의 급증으로 인해 출자·출연기관과 같은 외곽기관에 대해서는 개별 법률이나 조례의 따른 개별 부처나 지자체 감독부서 수준에서 관리되고 통제되는 수준이었다. 그럼에도 여러 학자들을 통해 기존의 법률적 재해석을 통한 출자·출연기관의 유사개념과 분류방법을 제안해왔고, 무엇보다 실태조사에 근거한 통합관리 해법을 제시하는데 중점을 두었다. 최근 출자·출연기관의 운영과 관리방안을 마련하기 위한 연구용역과 조사, 감사 등과 함께 '출자·출연기관법'과 같은 법제화가 실현되고 있어, 이에 대한 심도 있고 다양한 연구가 필요하다.

한편, 지역경제 활성화를 위해 설립된 출연기관 TP에 대한 정치사회적 관심이 확대되고 있지만 기존의 제한된 TP관련 연구들은 TP를 조직으로서 사업시행자의 역할 보다는 '산업기술단지'라는 지역적 사업적 성과에 초점을 맞추어 연구해왔던 게 사실이다. 현재 TP와 TP 운영사업은 중앙정부 뿐만 아니라 지방자치단체의 재원조달과 관리감독이라는 과도기적인 상황에 놓여 있다. 따라서 기존의 사업성과 중심의 연구에서 벗어나 효율적인 조직의 운용과 개선방안을 찾으려고 시도하는 본 연구는 출자·출연기관 연구의 폭과 다양성을 위해 의미 있는 작업이 될 것이다.

III. 우리나라 테크노파크의 일반 현황

1. 테크노파크의 설립 근거와 배경

TP는 지역의 산학연 기술역량을 결집하여 관련조직 간 상호작용을 촉진하고 기술혁신 지원체제를 구축하여 기업의 기술혁신과 신기술 창업을 촉진함으로써 지역발전을 달성하고자 하는 기술공원이자 기술혁신 촉진의 독립적인 서비스 생산체로서의 조직이라고 할 수 있다(권영섭, 2001). 1980년대 들어 실리콘 벨리로 발전한 미국의 스탠포드 리서치파크(1951년 설립)의 성공사례를 벤치마킹하면서 세계적인 조성 붐이 형성되면서, 지역기

업의 기술경쟁력 제고를 위하여 산학연이 공동으로 참여하여 기술개발 거점단지를 조성하고 R&D, 창업보육 등을 지원하기 위해, 정부는 「기술하부구조 확충 5개년 계획」(1995년 12월) 및 「산업기술단지 지원에 관한 특례법」을 제정(1998년 9월)하여 TP 조성사업을 법적·제도적으로 뒷받침하고 있다.⁸⁾

특례법 제정은 당시 IMF사태로 인한 경제불황에 중소기업 기반의 경제체제를 구축하는 전환책이었다는 점과, 기업-대학-연구소 등의 인적·물적 자원을 '일정한 장소'에 집적시켜 기술의 공동개발과 그 성과의 사업화를 촉진함으로써 지역경제의 활성화와 국가경쟁력의 제고에 이바지한다는 점에서 다른 법률과는 차별화된 의미를 갖는 중요한 법률이라 할 수 있다. 이와 관련하여 특례법(제4조)은 연구개발·기업생산·인적자원 공급 등을 집적한 산업기술단지를 개발·운영하기 위하여 지역기업의 경쟁력을 강화하고 지역산업 육성 전략수립·평가를 구축·운영해오고 있다.

2. 테크노파크의 지정·운영과 역할

산업통상자원부와 지방자치단체 등은 1단계로 1998년 6개 TP 재단법인을 설립하고, 2단계로 2000년부터 12개를 설립하여 총 18개를 지정·운영하고 있다. 1998년부터 1단계 테크노파크 조성사업으로 6개 선발 TP에 350억원, 나머지 후발TP에 250억원을 투입·운영해왔으며, 2008년부터 2012년까지 5년 동안 2단계 테크노파크 조성사업⁹⁾으로 총 2,000억원(연평균 400억원)을 지원하였다. 다만, 경기북부(대진)TP('05.3), 서울TP('05.9), 대전TP('08.1)는 민간주도형으로 지정되어 국비없이 민자로 운영되고 있다.

〈표 3〉 전국 테크노파크 지정 현황

구분	선발TP(6)	후발TP(8)			민간TP(4)			
대상지역	인천, 경기, 대구, 경북, 광주, 충남	부산, 포항	충북, 전북, 전남, 강원	경남, 울산	경기대진	서울	대전	제주
지정시기	1998.1	2000.12	2003.12	2004.12	2005.3	2005.9	2008.1	2010.1
지원금액	각 250억원	각 125억원			국비 없음			

자료: 지식경제부(2012)

8) 특례법 제정 당시 국민회의와 자민련 그리고 한나라당이 발의한 『기술연구집단지원단지 지원에 관한 특례법안』과 『TP단지조성 및 지원촉진에 관한 특례법안』이 절충형태로 통합되었다.

9) 현재 '테크노파크 조성사업'은 '지역혁신거점육성사업'에 이어 '거점지역지원사업'으로 변경되었다.

〈표 4〉 테크노파크 조성사업 추진 개요

추진목표	1단계 TP사업	2단계 TP사업
사업기간	· 5-6년(선발TP: 1998-2003년, 후발TP 2003-2008년)	· 5년(2008-2012년)
사업내용	· 인프라구축: 본부동, 벤처동, 시험생산동 등 · 6대 목적사업: 창업보육, 연구개발, 장비활용, 교육훈련, 정보이용, 시험생산	· H/W사업지원 :8개 TP에 창업보육 시설 구축지원 등 · S/W사업지원: 지역혁신거점기능 강화사업+기술기업육성사업
재원조달	· 지원규모: 2,500억원 · 5년간 연차별 국비지원 유지 · 지자체+민간 매칭	· 지원규모: 2,000억원 · 사업비지원 피크제 도입 · 지자체 및 민간매칭 비율 확대

자료: 한국산업기술평가원(2007)

한편, 정부는 산업기술단지 및 사업시행자의 역할에 대한 지속적인 법률적 변화를 시도하고 있다. 특별법 제정 당시 산업기술단지는 기업·대학·연구소 등 산학연이 공동으로 7가지 사업을 수행하는 일단의 토지·건물·시설의 집합체로서 '기술·정보지원서비스단지'로서 규정되었다. 1998년 12월 지자체, 대학, 연구기관 등이 참여한 가운데 TP 조성·운영을 전담할 조직으로 재단법인 설립 후, 2005년 12월 지역혁신사업 추진체계 개편(일명, 지역 거버넌스 조정)을 통해 TP를 중심으로 지역특화센터와 지역전략산업기획단을 통합하고, 산업단지 혁신클러스터추진단 등을 연계하여 지역산업육성 거버넌스의 중심기관으로 발전하는 정책적 기반을 조성하였다. 2007년 1월 산업기술단지 수행사업에 '지방자치단체'의 공동참여가 가능해졌고, 지자체와 협력을 통한 기술개발, 지역발전전략수립 등의 기능이 강화되는 한편, 연구개발 성과에 대한 판매사업도 추가되었다. 이 시기 TP는 기술혁신과 발전전략을 수립하는 '지역혁신의 거점기구'로서 역할이 강화되고 발전하는데 중요한 전기를 마련하였다. 특히 산업기술단지 입주기업에 대한 기술사업 활성화를 위한 수단으로 도시형 공장설립에 대한 규제를 완화하였다는 점은 큰 의미가 있다. 2009년 6월 지식경제부(현 산업통상자원부)는 산업기술단지 조성·운영주체인 사업시행자 정의규정을 신설하여 경영실적평가 도입으로 책임성을 강화해나가고 있다. 현재는 국정과제의 일환으로 '지역산업·일자리 진흥기관'으로의 역할을 추가하는 법안을 마련하고 있다(산업통상자원부, 2013).

3. 테크노파크의 주요 기능과 성과

TP는 법률적 차원의 역할변화와 함께 목적사업의 기능에서도 변화를 시도하고 있다. 특히 설립 초기 연구개발사업에 집중하였으나, 지역사업기획평가, 기업지원 서비스 등으로 기능을 확대하고 있는 추세이다. 구체적으로 매년 지역전략산업 중장기발전전략 수립,

지역산업진흥사업 관리 및 창업보육, 시험생산 등 중소기업 지원사업 등을 수행하고 있다. 특히 중소기업 지원사업의 성과를 살펴보면, 2011년 중소기업의 재직자 61,470명에 대한 기술교육, 마케팅 지원 3,675건을 수행하여 시·도 전략산업의 거점으로 지역경제를 견인하고 신생 지역기업의 창업, 보육, 성장을 종합 지원하고 있다. 또한 창업보육기관(Post-Business Incubator)으로, 현재 총 1,299개 기업을 입주시켜 체계적으로 육성하는 한편, 입주기업 평균 업력 7.1년, 매출액 85억원, 고용 인원 12.4명, 평균매출액 100억원 이상 111개사, 기업 공개 완료기업 63개사로 나타났다(감사원, 2013).

〈표 5〉 테크노파크의 주요기능

구분	세부 기능
연구개발지원	대학과 기업의 신기술 공동연구에 연구비, 연구시설, 장비를 지원하고 관련 연구기관 유치 및 연계를 통한 신기술 개발 지원 및 기술사업화 촉진
창업보육	의욕적이고 창의적인 기업이 발굴, 연구개발형·기술혁신형 창업기업 육성, 기존기업의 기술 집약화를 목적으로 하는 제품개발 공간·시설 및 기술경영·사무지원 기능을 제공
시험생산	고가의 장비 및 고도의 기술이 요구되는 첨단장비를 보유하여 벤처·중소기업체가 공동으로 활용할 수 있게 하여 기업 본연의 생산 활동에 있어 경쟁력 제고 및 원가절감에 기여
교육훈련	입주기업 및 중소·벤처기업을 대상으로 기술개발 및 기업경영의 업무능력을 향상시키고, 지연산업 및 전략산업분야에 대한 산업기술인력을 양성하기 위한 교육훈련프로그램을 개발·제공
정보교류	국내외의 첨단기술·산업 동향과 국내기술개발, 국가산업기술정책, 국내외 유관기관 등에 대한 정보교류 및 협력 활성화를 촉진하기 위해 정보서비스 제공체제 구축
기술·행정지원	자체경영기반이 취약하고 기술개발능력이 부족한 중소기업에 실질적인 도움을 줄 수 있도록 입주기업 및 중소·벤처기업의 각종 경영관리업무에 관한 애로사항 해결 및 신속한 지원
기술혁신체계 구축	지역 내 다양한 혁신기관간의 네트워크 형성, 지역기술개발과제 기획·평가, 기술이전 지원 등

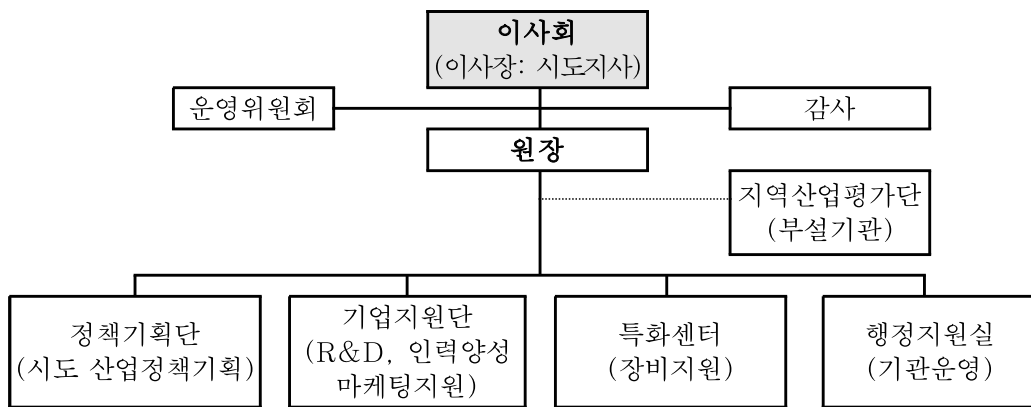
자료: 지식경제부(2012); 산업기술단지 지원에 관한 특례법의 재구성

4. 테크노파크의 조직과 지배구조

TP의 지배구조는 표준정관에 따라 이사회-이사장-원장으로 구성된다. 이사회는 최고의결기구로서 이사장, 원장, 15명 이내의 이사, 감사 2인을 두며, 임원 중 원장을 제외하고는 모두 비상임으로 한다. 이사장은 TP 최초 도입시부터 지역산업의 거점기관으로 육성코자 광역지방자치단체장이 이사회 의장으로서 겸직하며, 산업통산자원부 담당국장, 광역자치단체의 담당국장, 한국산업기술진흥원 원장 등이 당연직 이사로 되어 있다. 이사

회는 사업계획 및 예산의 심의, 사업실적 및 결산의 승인, 정관 개정, 임원의 임면, TP의 해산 등에 관한 사항을 심의·의결한다. 반면, 원장은 원장추천위원회의 추천을 거쳐 이사회에서 선임하되 산업통상자원부장관의 승인을 받아 취임하며, 사업시행자(TP)를 대표하고 사업시행자의 업무를 총괄하며, 소속 직원을 지휘·감독, 임면하는 등 실제 기관을 운영한다.

TP의 조직은 원장, 직속 부서(정책기획단, 기업지원단, 특화센터, 행정지원실), 부설기관(지역산업평가단)으로 구성된다.¹⁰⁾ 2013년 기준 상시 고용인원은 총 1,745명으로, 평균 96.9명이다.



자료: 지식경제부(2012)

〈그림 1〉 TP 조직표준안

5. 테크노파크의 예산현황

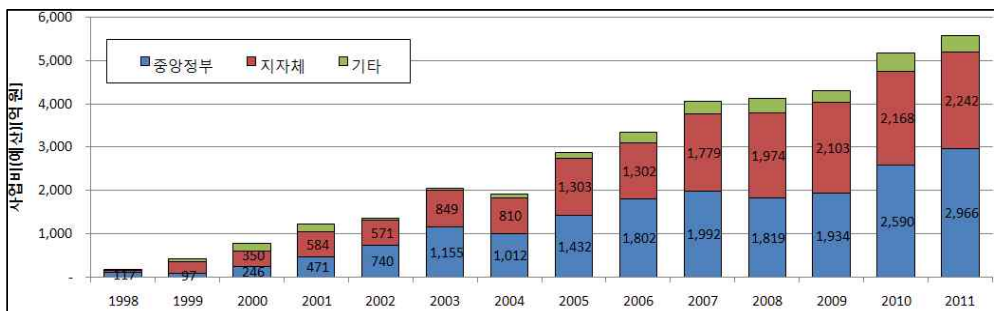
TP 예산은 정부 및 지방자치단체의 수탁과제 사업비, 기관운영경비 등의 출연금과 민간으로부터의 과제수탁 수입, 건물임대료 수입, 이자 수입 등의 자체수입으로 구성된다.

10) 지역균형발전에 따라 거점지역지원사업은 수도권TP(서울·인천·경기·경기대진) 대비 비수도권TP에 대한 국비지원의 폭도 증가하는 것으로 추정되며, 조직도 다르게 구성된다. 수도권TP는 단·센터를 본부 아래 배치한 집권형 구조를 띠는 반면, 비수도권 TP는 단·센터를 분리한 독립형 체제로 운영되고 있다.

〈표 6〉 TP의 예산구조

수입	지출
○ 출연금 - 정부출연금 등(수탁사업 등) - 지자체출연금 등(운영비 등)	○ 인건비 ○ 사업비 - 국비지원사업비 - 시비지원사업비 - 민간출연사업비
○ 자체수입 - 이자수입 등 - 건물 및 장비임대료 등 - 민간출연사업비 등	○ 운영경비 ○ 시설비, 자산취득비 ○ 기타

1998년부터 2010년 현재까지 약 4.1조원(TP조성사업비 3,169억원, R&D·기업지원 등 위탁사업비 3조 7,381억원)이 투입되었으며, 특히 TP조성사업비는 1단계(1998~2008) H/W 2,530억원, 2단계(2008~2011년) S/W 639억원 투입되었다. 국비, 지방비, 자체수입 등을 재원으로 한 2013년 예산규모는 6,237억여원(2012년 예산 7,747억여원 대비 19.4% 감소)에 이르며, 이중 국비는 2,117억원으로 33.8% 정도를 차지하고 있다(감사원, 2013). 반면, 테크노파크 총 위탁사업비는 1998년 178억원에서 2011년 5,569억원으로 연평균 30.3% 증가 추세에 있으며, 2011년 중앙정부 예산은 2,966억원으로 53.3%, 지자체와 민간·수탁사업 사업비는 각각 2,242억원, 361억원으로 40.3%, 6.5%를 차지하고 있다(지식경제부, 2012).



자료: 지식경제부(2012)

〈그림 2〉 테크노파크 위탁 사업비 현황(1998-2011, 억원)

6. 테크노파크 관리감독체계와 경영평가

TP에 대한 관리체계는 출연 특성상 산업통상자원부 및 지방자치단체로 구분되어 있다.

우선 산업통상자원부는 특례법 제23조에 따라 사업시행자 TP에 대하여 산업기술단지의 조성 및 운영에 관한 자료를 보고하도록 할 수 있다.

다만, TP 원장이나 TP에 출연지분을 보유하고 있는 지방자치단체장에 그 권한을 위임하여 관리하도록 하고 있다. 현재 전국 18개 TP는 특례법 및 지방자치단체 개별조례에 근거하여 지방자치단체에 사업수행 및 운영에 관한 사항을 보고하거나 서류제출을 요구 받고 있으며, 소속 공무원으로부터 감독·시정 등의 관리를 받고 있다.

〈표 7〉 TP 관리체계 관련 법규 (산업통상자원부)

- 산업기술단지 지원에 관한 특례법 제23조(보고) 산업통상자원부 장관은 이 법의 시행을 위하여 필요한 경우 사업시행자에게 산업기술단지의 조성 및 운영에 관한 자료를 보고하게 할 수 있다.
- 산업기술단지 지원에 관한 특례법 제24조(권한의 위임·위탁) 이 법에 따른 산업통상자원부장관의 권한은 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 일부를 소속 기관의 장이나 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사에게 위임하거나 다른 행정기관의 장 또는 대통령령으로 정하는 기관·단체에 위탁할 수 있다.
- 테크노파크 운영지원 조례(예시) ① 시장은 TP의 사업수행 및 운영에 관한 사항을 보고하게 하거나 서류제출을 요구할 수 있다.
 - ② 시장은 TP의 업무 회계 및 재산에 대하여 소속 공무원으로 하여금 검사하게 할 수 있다.
 - ③ 시장은 제2항에 따른 검사결과, 위법 또는 부당한 사항이 있으면 TP에 시정을 명하거나 필요한 조치를 취할 수 있다.

한편, TP 경영실적 평가를 시행하는 산업통상자원부는 TP 조성·운영사업 등 기존에 투입된 정부출연금에 대한 종합적인 성과관리 및 활용을 강화하고, 기능과 규모가 확대된 TP의 방만 경영을 방지하여 지역혁신거점으로서 역량 강화를 유도하기 위하여 특례법 제7조의2의 규정에 따라 매년 3/4분기에 18개 TP에 대한 경영실적을 평가하고 있다. 평가범주는 기관관리(40)-주요사업(40)-종합성과(20)이며, 기관관리 분야의 평가지표는 기관의 비전 및 발전전략, 조직 및 인사관리, 재무 및 회계관리 등으로 구성되며, 주요사업은 입주공간 활용, 장비활용, 인력양성 등 기업지원서비스 등으로, 종합성과는 지역발전기여도와 정책부합도로 구성된다(한국산업기술진흥원, 2013).

〈표 8〉 지방공기업 및 TP 경영실적평가 관련 법규

<ul style="list-style-type: none"> · 지방공기업법 제77조의4(출자법인 등에 대한 지도 등) ① 지방자치단체의 장은 제 77조의3에 따라 설립된 주식회사(이하 “출자법인”) 또는 재단법인(이하 “출연법인”) 중 지방자치단체가 자본금 또는 재산의 4분의 1 이상을 출자 또는 출연한 출자법인 또는 출연법인에 대하여 경영 상황에 관한 보고 및 서류의 제출을 요구하거나 그 지방자치단체의 출자 또는 출연과 관련된 업무, 회계 또는 재산에 대한 검사를 할 수 있으며, 출자법인 또는 출연법인에 대한 경영평가를 할 수 있다. ② 제1항에 따른 경영평가의 대상, 방법 및 절차 등은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다. · 산업기술단지 지원에 관한 특례법 제7조의2(경영실적 평가) ① 지식경제부장관은 매년 사업시행자의 경영실적을 평가할 수 있다. ② 지식경제부장관은 제1항에 따른 경영실적 평가를 위하여 사업시행자에게 전년도 경영실적 보고서 등 대통령령으로 정하는 자료의 제출을 요청할 수 있다. ③ 지식경제부장관은 제1항에 따른 경영실적 평가 결과 경영실적이 부진한 사업시행자에 대하여 경영개선에 필요한 인사상 또는 예산상의 조치 등을 취하도록 권고할 수 있다. ④ 제1항에 따른 경영실적 평가의 방법, 절차, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

IV. 테크노파크의 운영상 문제점

1. 테크노파크의 운영상 문제점

본 장에서는 전국 TP의 경영공시자료와 언론보도 내용을 중심으로 주요 쟁점사항을 도출하였으며, 특례법적 운용의 한계, 인사·지배구조·재무관리, 감독체계 상의 문제를 중심으로 논의한다. TP는 1998년부터 출발하였지만 자료의 제한 및 비교 가능성 등의 문제로 인하여 본 연구에서는 2010년 이후에 초점을 맞춘다.

1) 특례법의 한계와 관리주체의 복잡성

463개 지방자치단체 출자·출연기관 존재의 법적 근거는 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 관련법률이 존재하고 이 모법에 근거하여 자치단체가 조례를 출자·출연기관을 설립하는 경우가 있고, 어떠한 경우에는 관련법률이 존재하지 않는데 자치단체가 조례로 설립하는 경우가 있다. 지방자치단체 출자·출연기관의 대부분은 법률에 근거하여 개별조례로 설립한 경우(86%, 398개)이지만, 법률에 근거 없이 조례로만 설립한 경우도 14%(65개)에 이른다. 법률에 설립근거를 둔 경우, 장학·복지·문화예술 등과 관련된 기관들은 대부분 「민법」(204개, 44%) 및 「공익법인설립에 관한 법률」(64개, 14%)에 근

거를 두었고, 기타, 정책연구·경제·의료 등은 개별법률 또는 특례법에 근거를 두고 있다(안전행정부, 2013b).

〈표 9〉 지방자치단체 출자·출연기관 설립근거 법률

주요기관	근거법률
장학재단	민법(법무부)
복지재단	공익법인설립과 운영에 관한 법률(법무부)
지방의료원	지방의료원 설립 및 운영에 관한 법률(복지부)
지방연구원	지방자치단체 출연연구원의 설립 및 운영에 관한 법률(안전행정부)
여성개발원	여성발전기본법(여성가족부)
테크노파크	산업기술단지 지원에 관한 특례법(산업통상자원부)
신용보증재단	지역신용보증재단법(중소기업청)
문화재단	문화예술진흥법, 지방문화진흥원법(문화부)
중소기업종합지원센터	지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률(중소기업청)

자료: 안전행정부(2013b)

TP의 경우 타 출자·출연기관들이 일반법률 또는 개별조례에 근거한 것과 달리 유일하게 ‘특례’를 근거로 설립된 출연기관이다. 특례법은 일반적으로 ‘어떤 법률에서 규정하고 있는 내용에 대하여 특례를 규정함을 목적으로 제정된 법률’을 의미하며, 일반법과 달리 정책적·조정적·상징적·효율적 기능을 위해 활용된다(한국법제연구원, 1992: 10-16).¹¹⁾ 현재 특례법령은 116건이다.

다만, 다양한 특례법·특별법들이 양산되고, 일반법 내에서 특례조항들이 늘어나면서 일반적인 법제도에 비하여 특정한 목적만을 달성하려는 단편적이고 부분적인 입장에서 각종의 특례가 너무 남용되는 상황이며, 이로 인해 입법지위상 특별법과 일반법의 후순위로 적용되는 사례도 나타나고 있다. TP의 경우도 특례법의 운용상 나타나는 미비점은 그것이 갖는 구조적인 제약뿐만 아니라 제정 배경에서 비롯된 정치적 요인에 기인한다. 그

11) 법제실무상 예외법으로 제정되는 이유는 첫째, 일반법의 적용으로는 새로운 입법수요를 충족시킬 수 없는 상황에서 특수한 입법정책적 목적을 수행하기 위하여 한정된 내용만을 규정하면서 다른 법률에 대한 적용배제 또는 예외를 규정하여 강한 법 집행력을 수반할 필요성이 있는 경우(정책적 기능); 둘째, 사회변동으로 인하여 특수한 내용을 규율하고자 하는 경우에 일반법의 근간은 그대로 유지하면서 한정된 범위 내에서 예외적인 조치를 내용으로 하는 특별법/특례법을 제정함으로써 법 적용의 탄력성을 유지할 필요성이 있는 경우(조정적 기능); 셋째, 국가의 정책추진의지와 입법의지를 국민에게 강하게 인식시키기 위하여 동일한 내용이라 할지라도 일반법의 규정 가운데 포함시키지 않고 예외법으로서의 특별법/특례법을 마련하여 국가정책에 대한 국민의 이해와 협조를 요구할 필요성이 있는 경우(상징적 기능); 마지막으로, 입법기술적인 측면에서 번잡한 절차를 거치지 않고 비교적 신속하게 법 규범을 제정 또는 개정할 필요성이 있는 경우(효율적 기능)이다. 한국법제연구원(1992), 「특례법의 현황과 정비방향」.

제정배경에 있어서 지역균형발전의 일환으로 지역 내 중소기업지원 조직의 설립과 국책 사업 유치를 목적으로 한 지역할거적인 성격을 띠면서, 국회 각 정당 간 절충의 형태로 입법화되었다. 두 개 특례법의 통합과정에서 새로운 일반법으로 제정되지 못한 것은 「공업 및 에너지 기술기반 조성에 관한 법률」(1994, 현 산업기술혁신촉진법)과 「벤처기업 육성에 관한 특별조치법」(1997)이라는 기존의 일반법과 특별조치법에서 ‘산업기술단지’라는 신 개념을 도출하는 과정에서 나타난 태생적 한계였다고 볼 수 있다. 따라서 특례법은 외형적으로 TP라는 조직과 국비 사업을 유치하는데 반해, TP의 조성목적과 조직의 운영성과를 도모하는데 지속적인 개정과 개선의 노력이 요구되고 있다.

예컨대, 안전행정부는 2013년 2월 출자·출연기관의 경영 합리화와 운영의 투명성 제고를 위해 「지방자치단체 출자·출연기관 운영 등에 관한 지침」을 제정한데 이어, 동년 6월 「지방자치단체 출자·출연기관 운영에 관한 법률」(이하 ‘출자·출연기관 운영법’)을 입법예고하고, 동년 11월 국무회의 의결안건으로 제정안을 국회에 제출하였다. 주요 골자는 기관 남설 방지 및 중복운영 해소를 위한 설립 전 협의, 인사·예산·회계 등에 대한 공통기준, 사업성 및 설립목적이 달성된 기관에 대한 해산 청구, 출자·출연기관에 대한 경영평가와 공시 의무화 등이다. 그럼에도 불구하고, 산업통상자원부는 특례법을 개정하여 타법에 의한 관리감독 기능을 제외하도록 하는 특례조항을 신설함으로써, 안전행정부에 의한 출자·출연기관 관리에서 TP를 제외하여 직접적인 통제권한을 행사하기 위한 입법절차를 추진하고 있다. 문제는 안전행정부와 산업통상자원부 간, 산업통상자원부와 지방자치단체 간의 통제권한 경쟁과 같은 관리권 행사주체가 다양하고 복잡한 경우 지역 경제 활성화와 기업지원 서비스라는 목적을 달성하는데 독립성과 자율성이 더욱 제약된다는 것이다.

관리 및 통제 주무부처를 결정하는 기준으로는 여러 가지 요인들이 있겠지만, 그중에서도 TP 설립 및 운영 시 출연율을 가장 우선순위로 고려해야 할 것이다. TP에 대한 출연기관은 크게 산업통상자원부, 지방자치단체, 민간사업자로 구분할 수 있다. TP 설립은 크게 선발 TP(1998년 설립된 6개 TP)와 후발 TP(2000년 이후 설립된 8개 TP), 그리고 민간 TP(2005년 이후 설립된 4개 TP)로 구분할 수 있으며, 전국 18개 TP의 출연비율을 보면 선발 TP는 2007년 기준으로 국가(35%), 지방자치단체(40%), 그리고 민간(25%) 순이다. 후발 TP의 경우 국가(40%), 지방자치단체(35%), 민간(25%)정도 차지한다(한국산업기술평가원, 2007). 따라서 통합적이고 체계적인 TP 관리를 위해서는 여러 가지 상황을 고려해볼 때 지방자치단체 주무관서인 안전행 정부를 신중히 고려해 볼 필요가 있을 것이다.

2) 책임성의 한계와 엽관주의적 인사도구화

TP의 지배구조는 표준정관에 따라 이사회는 최고의결기구로서 사업계획 및 예산의 심의, 사업실적 및 결산의 승인, 정관 개정, 임원의 임면, TP의 해산 등에 관한 사항을 심의·의결한다. 이사장은 TP 최초 도입시부터 지역산업의 거점기관으로 육성코자 광역지방자치단체장이 이사회 의장으로서 겸직하며, 산업통상자원부 담당국장, 광역자치단체의 담당국장, 한국산업기술진흥원 원장 등이 당연직 이사로 되어 있다. 반면, 원장은 원장추천위원회 추천을 거쳐 이사회 선임과 이사장의 추천으로 산업통상자원부 장관의 승인을 받아 취임한다. 원장은 사업시행자(TP)를 대표하고 사업시행자의 업무를 총괄하며, 소속 직원을 지휘·감독, 임면하는 등 실제 기관을 운영한다.

〈표 10〉 공공기관·지방공기업 및 출자·출연기관의 임원 선임 절차

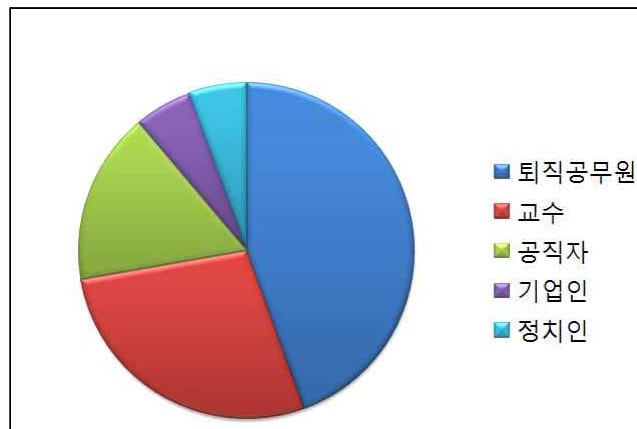
기관	법적 근거	선임절차	임명권자
공기업	공공기관운영법	임원추천위→공운위→임명	대통령 주무부처장관
준정부기관		임원추천위→임명	
직영기업	지방공기업법	임원추천위→임명	지방자치단체장
지방공사·공단			
제3섹터(TP)	정관	원장추천위→임명	산업통상자원부 장관

지방공기업과 마찬가지로 출연기관 TP는 경영에 대한 정부와 지방자치단체의 간섭을 최대한 차단하여 자율적인 책임경영체제를 구축하는 것이 중요하다. 그러나 TP는 출연비용 상 산업통상자원부 장관과 지방자치단체장, 그리고 각 실무국장이 동비율의 이사로 구성됨에 따라, 원장 선임에 있어서도 정치적 상황에 따라 원장 후보자의 출신경력에 따라 결정되는 측면이 강하다.¹²⁾ 실제 전국 TP 원장 18명 중 퇴직공무원은 8명, 교수 5명(산업부 4, 지자체 1), 정부기관 3명, 기업인 1명, 정치인 1명 순으로 나타났으며, 퇴직공무원과 정부기관은 모두 산업부 관료 및 산하기관 출신으로 임명기관과의 직·간접적인 이해관계를 갖고 있다고 볼 수 있다. 더구나 TP 원장은 지방자치단체장의 추천으로 산업통상자원부장관이 임명하기 때문에 원장의 임기는 정관이나 성과가 아니라 자치단체장의 신임에 의해 좌우되는 경우도 많다는 점이다. 특히, 단체장 선거가 실시되어 해당 자치단체장이 바뀔 경우에는 기존의 경영층도 교체되는 것이 일반적이기 때문에 정관에 규정된 임기제도는 형식화되는 경향이 있다. 이로 인해 책임성 확보를 위한 제도적 장치가 효과적으로 작동하지 못하고 있다(한인섭, 2013).

12) 공공기관 임원의 낙하산 인사논란이 지속되고 있다. 다만, 낙하산 인사라 할지라도 인사원칙의 독립성·합의성·분권성이 잘 정립되어 있으면 엽관제적 폐해를 극복할 수도 있고, 정치적 역량을 강화하거나 전문성에 따라 행정운영의 신속성을 담보할 수 있는 가능성도 있다. 따라서 '낙하산 인사'로 폄하하기 보다는 조직적 성과로 평가하는 자세가 필요할 것이다.

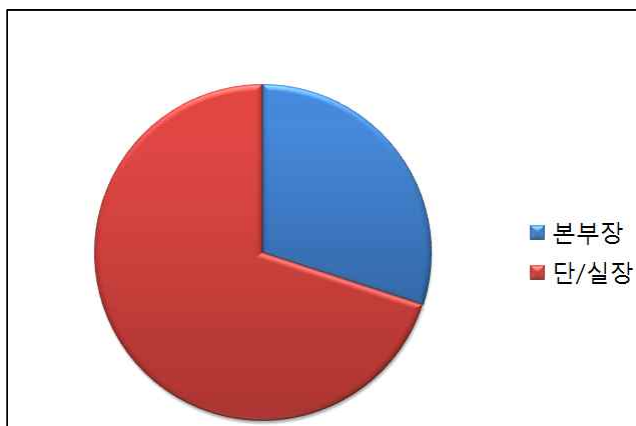
한편, 출자·출연기관의 경우 공공기관과 달리 인사권자와의 정치적 연고나 충성도를 기준으로 임용하는 엽관주의적 행태(spoils system)가 임원 선임의 경우보다는 퇴직공무원의 직원 임용과정에서 빈발한 것으로 나타났다. 일례로, OO정보산업진흥원의 경영기획실장(부기관장)은 감독기관인 OO시 과장급으로 명예퇴직 후 임용되어 예산확보, 감사대응 등에 보직을 부여받은 것으로 확인되었다. 또한 OO광역시는 퇴직을 약 1년 앞둔 국장급 간부를 산하기관인 OOO문화관장으로 임용한 사례도 확인되었다(국민권익위원회, 2012). 2011년부터 2013년 11월까지 TP 감독기관인 산업통상자원부와 지방자치단체 출신 공무원이 TP에 재취업하거나 파견되어 주요 보직을 부여받은 사례도 빈발하고 있다. TP에 재취업한 퇴직공무원의 경우 3명은 기획조정본부장·행정본부장급(부기관장급)에, 7명은 기업지원단장·행정지원실장으로 임명되었다. 한편, 지방자치단체 재직 중 TP에 파견된 공무원 8명은 인사총무의 실무책임자인 행정지원실장(4명)이 가장 많고, 경영지원실장·기술센터장·사업지원팀장·총무팀장 순으로 TP 조직 내 지원부서의 실무책임 또는 총괄책임자로서 주무부서의 요직을 받은 것으로 나타났다.

TP 표준정관에 따르면, TP는 원장이 요청한 경우에 한하여 국가 또는 지방자치단체로부터 소속 공무원을 파견받으며, 파견 공무원의 복귀를 요청할 수 있도록 정하고 있다(표준정관 제44조). 그러나 실제 공무원의 파견은 원장을 임명하는 이사회의 이사장인 지방자치단체장의 인사명령으로 이루어지는 경우에 대부분이다. 이와 관련하여 재취업·파견뿐만 아니라 정확한 수를 파악할 수 없을 정도로 지방자치단체가 TP를 재직공무원의 경력관리 수단이자 인사도구로 인식하여 전보, 파견 등이 빈발하고 있다. 따라서 출자·출연기관의 인사도구화에 대한 근본대책이 필요한 시점이다.



자료: 언론기사검색(www.kinds.or.kr) 자료의 재구성

〈그림 3〉 원장 출신현황



자료: 언론기사검색(www.kinds.or.kr) 자료의 재구성

〈그림 4〉 재취업 공무원 보직현황



자료: 언론기사검색(www.kinds.or.kr) 자료의 재구성

〈그림 5〉 과건공무원 보직현황

3) 부채의 증가와 경영손실의 지속

지방재정의 부실화를 초래하는 주요원인은 사회공공서비스 분야로의 비용지출 확대, 높은 수준의 수직적 재정 불균형 이외에도 지방공기업 부채의 확대를 들 수 있다(허원제, 2012). 그동안 지방공기업의 부채가 지방자치단체의 부채와 달리 관리되어 온 것처럼, 출자·출연기관의 부채 또한 외곽기관으로서 지자체의 보증과 승인을 통해 채무부담행위를 유발함에도 별도로 추정되어 왔다.

이와 관련하여 안전행정부는 지난 11월 지방자치단체 출자·출연기관의 우발부채 등에 대해서도 지방재정 부채로 포함하는 지방재정법을 국무회의 의결하고 국회 제출하였다. 지방공기업 법에 따르면, 지방공사와 달리 지방공단 및 출자·출연법인의 경우 수익증진을 도모하기 보다는 지역주민을 위한 공공재 공급에 더 많은 관심을 두기 때문에 수익성보다는 공공성이 상대적

으로 더 강조된다. 이런 점에서 지방공기업, 특히 지방공사가 지방재정 건전성 악화의 주요 원인으로 지적되고 있으나, 마찬가지로 출자·출연기관이 재정악화로 파산하거나 파산위기에 처할 경우 그 부담은 출자·출연한 주무부처와 자치단체가 공동으로 부담할 수도 있고 중국에는 부채를 인수하거나 귀속할 수 있다는 점에서 출자·출연기관의 부채를 고려할 필요가 있다.¹³⁾

2012년말 기준으로 지방자치단체 출자·출연기관 예산은 총 5조 8,914조원(평균 127억원)으로 예산규모가 10억 미만인 소규모 기관은 주로 장학회(58개)와 문화·복지재단(30개) 등이며, 예산규모가 50억 이상인 기관은 의료원(28개), 지방연구원(18개), 테크노파크(17개) 등 181개이다. 또한 총 자산은 12조 5,823억원(평균 272억원)으로, 자산규모가 100억원 이상인 기관이 163개로(35.2%) 의료원(25개), 연구원(20개), 산업진흥원(20개), 테크노파크(17개), 신용보증재단(14개)이다. 부채규모의 경우 총 3조 3,023억원(평균 71억원)으로 부채가 없거나 1억 미만인 기관이 209개(45.1%)에 이르나, 상대적으로 100억원 이상의 부채를 보유한 기관은 의료원(20개), 신용보증재단(15개), 테크노파크(12개) 등으로 나타났다. 또한 2012년 경영성과를 볼 때, 전체적으로 1,274억원(기관당 평균 -3억원)의 당기순손실이 발생하였는데, 절반가량인 230개(50.7%) 기관이 흑자(당기순이익)를 달성한 반면, 167개(36%) 기관은 적자를 기록했다. 특히 적자가 50억원 이상인 곳은 총 25개로, 테크노파크(8), 신보재단(4), 의료원(3) 등으로 확인되었다(안전행정부, 2013b).

〈표 11〉 2010-2012년 전국 TP 재무현황 및 운영성과
(단위: 백만원, %)

연도	평균 직원수	재무현황				운영성과			
		자산	부채	자산대비 부채비율 (%)	예산	사업수익		사업 총손실	당기 순손실
						목적사업	수익사업		
2010	96.9	1,753,427	461,607	26.33	773,449	276,296	66,822	-56,636	-60,520
2011		2,041,454	703,446	34.46	1,066,672	324,152	104,676	-69,800	-60,620
2012		2,024,854	679,279	33.55	835,388	369,573	75,496	-73,263	-62,085
전체평균	96.9	1,939,911	614,777	31.69	891,836	323,340	82,331	-66,566	-61,075
2년 평균 증감율	-	7.80	24.47	3.61	8.11	8.73	14.17	14.10	1.29

자료: TP 경영공시 자료(회계보고서)의 재구성

* 서울, 충북, 경기대진, 포항TP는 경영자료의 미공시로 분석에서 제외함.

** 충남TP는 당기순손실을 밝히지 않고 있어 당기순손실 평균에서 제외함.

** 광주TP는 목적사업 수익과 수익사업 수익의 미구분으로 분석에서 제외하고 평균계산함.

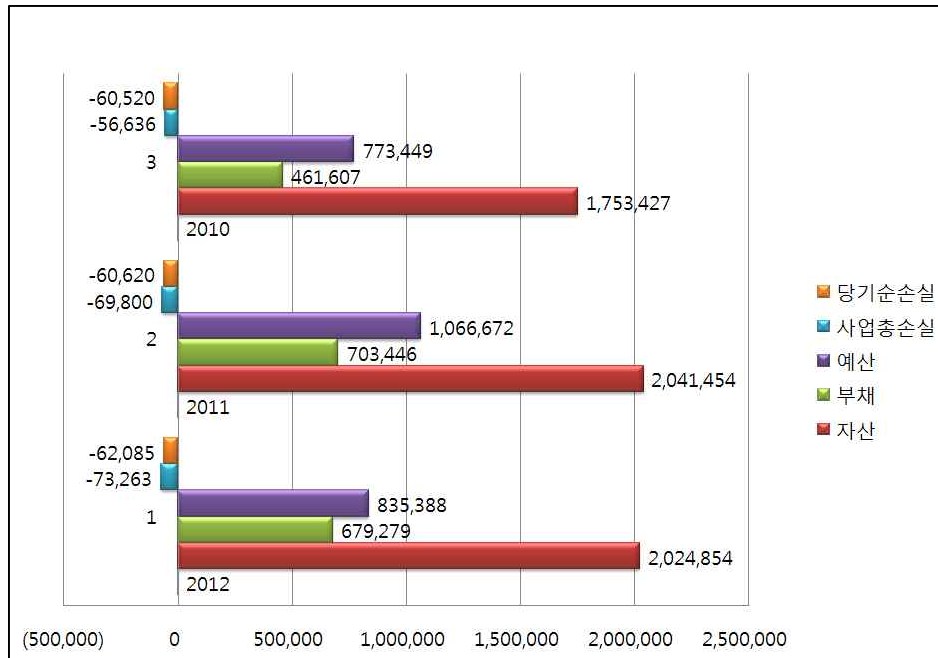
13) 지방자치 실시 이후 지방재정이 지속적으로 악화되고 있다는 점을 고려할 때 국가채무와 지방공기업의 부채가 분류되나, 전체적인 맥락에서 지방자치단체의 재정건전성을 악화시킬 수 있다고 판단되기 때문에 공기업 등의 부채를 광의의 국가채무로 추정·기록하고 관리해야 한다는 점이 강조되고 있다(옥동석, 2005; 나성린, 2006).

최근 3년간(2010-2012년) 14개 TP의 회계보고서를 확인한 결과를 살펴보면, 2012년말 기준으로 TP의 예산은 총 8,353억원(평균 596억원)으로 매년 8.11%씩 증가하고 있어 출자·출연기관 예산 총 규모(5조 8,914조원)의 14.18%에 차지하고 있다. 예산의 분포는 최대 1,990억원(인천TP)에서 최소 244억원(경기TP) 까지 다양하게 나타났는데, TP별로 수입구조상 국비와 자체 수탁사업비의 차이, 그리고 건물임대료 수입의 차이가 주 원인인 것으로 추정되고 있다. 다음으로, TP 전체 자산의 경우 총액은 2조 248억원(평균 1,446억원)으로 최대 1,994억원(대구TP)에서 최소 534억(제주TP)로, 출자·출연기관 규모(12조 5,823억원)의 16.09%를 차지하고 있으며, 매년 7.80%의 증가율을 보이고 있다. 또한 부채규모에 있어서는 총 6,792억원(평균 485억원)으로 최대 4,494억원(인천TP)에서 최소 64억(전북TP)에 이르기 까지 부채의 격차가 다양하게 나타났으며, 출자·출연기관(3조 3,023억원)의 20.56%를 점유하는 것으로 분석되었다. 무엇보다 문제는 2010년 이후 부채의 평균증감율이 24.47%로 나타나 재정건전화를 위한 대책이 시급한 것으로 판단된다.

한편, 2012년 경영성과로 볼 때, 전체적으로 620억원(평균 -47억원)의 당기순손실이 발생하였는바, 2012년 한해동안 흑자를 기록한 경기TP(0.95억원)를 제외하고는 최대 -110억원(인천TP)에서 최소 -18억원(제주TP)으로 적자 폭을 보여주었다. 특히 적자가 50억원 이상 발생한 곳은 인천TP 다음으로 부산TP(-108억원), 경남TP(-75억원), 대구(-66억원), 전남TP(-62억원), 울산TP(-57억원) 순으로 확인되어, 당분간 당기순손실은 지속될 것으로 보인다. 따라서 흑자 경영을 위한 지속적인 경영혁신방안이 마련될 필요가 있는 것으로 보인다.

마지막으로, TP 예산구조상 사업수익을 목적사업과 수익사업으로 구분할 때 2012년말 기준으로 총 4,450억원 수익 중 목적사업수익은 3,695억원으로 83.05%, 수익사업수익은 754억원으로 16.94%를 차지하였다. 인천TP를 제외하고는 TP 전체적으로 사업수익이 매년 증가하고 있으며, 특히 목적사업수익이 8.73% 증가한데 반해, 수익사업수익은 더 높은 14.17%의 증가수치를 보이는 것으로 확인되었다.¹⁴⁾ 향후 고유목적사업 활성화를 통한 수익 다각화 방안이 모색될 필요가 있을 것으로 판단한다.

14) 2012년도 회계감사보고서를 확인한바에 의하면, 출자·출연기관 및 전국 TP 중 인천TP의 예산, 부채, 손실규모가 제일 높은 이유는 확대단지조성사업 추진에 따른 단기차입 발생으로 회계처리상 연관성이 있는 것으로 파악된다.



〈그림 6〉 2010-2012년 전국 TP 재무현황 및 운영성과 (단위: 백만원)

4) 경영실적평가의 이원화 및 지표의 중복성

과거 지방자치단체에서 주관하던 지방공기업의 경영평가제도는 지방자치단체의 정치적 고려에 의한 온정적 실적평가를 방지하고, 평가의 객관성을 확보하고자 2002년 지방공기업법 개정을 통해 행정안전부로 일원화하였으나, 2007년부터 행정안전부가 광역자치단체의 공기업을 평가하고, 광역자치단체는 기초자치단체의 공기업을 평가하도록 평가체계가 이원화되었다. 이와 관련하여 그동안 지방공사·공단은 지방공기업법에 따라 안전행정부 주관으로 경영평가 세부기준을 마련한데 반해, 출자·출연기관은 개별법 또는 개별조례에 따라 경영실적 평가를 받아오고 있다.

산업자원부는 TP 조성·운영사업 등 기존에 투입된 정부출연금에 대한 종합적인 성과관리 및 활용을 강화하고, 기능과 규모가 확대된 TP의 방만 경영을 방지하여 지역혁신거점으로서 역량 강화를 유도하기 위하여 2010년 특례법 개정으로 TP에 대한 경영실적평가를 의무화하고 있다.

〈표 12〉 TP 경영실적평가 지표 비교(예시)

(산업통상자원부 지표)			(인천광역시 지표)		
범주(배점)	평가지표(배점)		영역	부문	세부지표
기관관리 (40)	기관의 비전 및 발전전략(3)		리더십/ 전략 (10점)	리더십(5)	기관장 리더십
	기관장 리더십(7)			전략(5)	책임경영
	조직 및 인사 관리(10)		경영시스템 (30점)	조직관리(4)	비전 및 전략개발 주요사업 추진계획
	재무 및 회계 관리(10)			인사관리(4)	조직구조 성과관리
	윤리경영(10)			재정·예산관리(5)	인사관리 보수관리
입주공간 활용 및 관리(8)		고객만족제고 노력(10)		재정관리 예산관리	
장비활용 및 관리(8)		정책준수 노력(3)		고객관리	
주요사업 (40)	기업지원 서비스	인력양성(8)	경영평가결과 환류(2)	경영평가결과 활용 노력	
		기술지원(8)	기 타(1)	구성원의 지역 참여도	
	지역혁신거점기능(8)		경영성과 (60점)	인프라 구축사업(14)	입주공간 활용 및 관리 장비 활용 및 관리
	만족도 및 지역발전기여도(12)			기술개발 지원사업(17)	기술이전 및 중개성과 기술개발 지원 성과
정책부합도(8)		기업지원서비스 사업(13)		신기술 보유기업 지원 마케팅 및 인력양성 지원	
		네트워크사업(8)		지역혁신자원 DB 구축 지역기술혁신 네트워크구축	
종합성과 (20)			고유사업(8)	TP 고유사업 추진	

자료: 산업기술진흥원(2009); 인천광역시(2012)의 재구성

그러나, 지방자치단체는 이와 별도로 관련조례에 따라 TP에 대한 경영실적평가를 별도로 실시하여 중복평가에 따른 행정부담도 작용하고 있다.¹⁵⁾ 특히 인천TP, 경북TP, 전북TP 등은 산업통상자원부와 각 광역자치단체로부터 중복평가를 받고 있다. 예컨대, 인천TP의 경우 인천광역시의 출자·출연기관으로서 2010년부터 매년 2/4분기에 경영실적평가를 받고 있어 3/4분기 실시되는 산업통상자원부 경영실적 평가의 목적과 지표구성에 있어 중복성을 띠고 있다. 구체적으로, 산업통상자원부의 경영실적평가의 범주는 기관관리(40)-주요사업(40)-종합성과(20)이며, 기관관리 분야의 평가지표는 기관의 비전 및 발전전략, 조직 및 인사관리, 재무 및 회계관리 등으로 구성되며, 주요사업은 입주공간 활용, 장비활용, 인력양성 등 기업지원서비스 등으로, 종합성과는 지역발전기여도와 정책부합도로 구성된다. 이에 반해, 인천광역시의 경영실적 평가영역은 리더십/전략(10)-경

15) TP가 소재한 강원도, 경북, 광주, 대구, 대전, 부산, 서울, 울산, 인천, 전북, 제주, 경기의 경우 경영실적평가 관련 조례를 설치·운영하고 있으나, 실시하지 않는 경우도 있다.

영시스템(30)-경영성과(60)이며, 리더십/전략의 평가지표는 리더십과 전략, 경영시스템은 조직 및 인사관리, 재정·예산관리, 고객만족도, 정책준수 등으로 구성되며, 경영성과는 입주공간 및 장비활용, 기술개발지원, 마케팅 인력양성 등 기업지원서비스, 포럼·세미나 등 네트워킹사업 등으로 구성되어 지표의 유사성을 보이고 있다(인천광역시, 2012). 따라서, 출연기관 TP의 경영실적평가에 대한 평가주체의 이원화 및 중복성 문제는 평가를 통한 통제수단 확보 보다는 신뢰성 확보와 경영성과 관리의 측면에서 접근할 필요가 있다(김인자·전진석, 2009). 출연기관 TP에 대한 평가주체의 이원화 유지를 통해 조직운영의 긴장감과 경쟁력을 제고할 수 있다는 장점이 있다고 하더라도 출자·출연이 동일한 조건 하에 평가받을 수 있는 환경구축이 전제되어야 할 것이다.

한편, 경영평가에 대한 사후적 관리제도의 일환으로 지방공기업의 경우 지방공기업법 제78조(부실 지방공기업에 대한 조치)에 따라 3개 사업연도 이상 계속하여 당기 순손실이 발생한 지방공기업, 특별한 사유없이 전년도에 비하여 영업수입이 현저하게 감소한 지방공기업, 경영여건상 사업규모의 축소, 법인의 청산 또는 민영화 등 경영구조 개편이 필요하다고 인정되는 지방공기업에 대해서는 경영진단제도를 도입하고 있으며, 제77조의 6(출자법인의 해산 등)에 의거 출자법인이 설립 후 3년이 지날 때까지 영업을 시작하지 못한 경우, 5년 이상 계속하여 당기순손실이 발생한 경우, 특별한 사유없이 2년 이상 계속하여 영업수익이 현저하게 감소한 경우 해산 청구 등의 필요한 조치를 할 수 있도록 하고 있으나, 경영평가와 경영진단, 해산 청구 등은 분리되어 있다.

이러한 맥락에서 안전행정부(지방재정세제실)도 출자·출연기관에 대하여 실시하는 경영실적 평가 기간, 평가 시기, 평가 항목 등이 달라, 같은 기관에 대해서는 지방자치단체에 따라 경영실적 평가에서 누락되거나 이를 반영한 보수에서 차이가 발생하였다는 점에 착안하여, 매년 6월 경영실적을 평가하고, 그 결과에 따라 경영진단을 실행하여 출자·출연기관의 임원에 대한 보수 삭감, 조직개편, 기관의 해산과 민영화 등을 추진할 수 있도록 출자·출연기관 운영법 제정안에 적용하였다. 또한 2013년 7월부터 지방자치단체 출자·출연기관 경영의 효율성과 지방재정 건전성을 도모하기 위하여 '지방출자·출연기관의 경영평가 및 설립 타당성 표준모델 개발'을 진행해오고 있다.

그동안 지방자치단체 출자·출연기관의 경우 자치단체 조례에 의해 설립되나 타당성 검토나 외부경영평가, 경영진단을 통한 퇴출구조가 없기 때문에 설립단계에서 목적이 분명하지 않고, 유지단계에서 자치단체 보호로 효율성이 저하되며, 소멸단계인 퇴출시스템이 없는 비정형적 조직이었다. 따라서 출자·출연기관의 설립단계에서 방만한 조직과 인력 편성, 예산의 남용 등을 막기 위해 타당성 조사 및 기관신설에 대한 심사제도가 마련되어야 하며, 관리·운영단계에서는 자치단체의 사전적인 운영간섭의 축소와 경영실적 평가를 통한 사후적 책임성 확보와 더불어 무엇보다 시장경쟁체제 도입에 따른 조직 운영

및 경영진단을 통한 퇴출시스템을 마련할 필요가 있다(여영현, 2008b).

산업통상자원부가 타법에 의한 관리감독권한을 제외토록 하는 특례법 개정안을 마련하고 있는 는 바, 이는 안전행정부 및 지방자치단체로의 경영실적평가의 일원화에 역행하는 논리로 경영진단을 통한 경쟁력 확보라는 측면에서 적어도 경영실적 평가는 안전행정부로 일원화 하는 것도 좋은 방안이 될 것이다. 물론 주무관서로서 산업통상자원부는 계속하여 관리감독을 할 수 있을 것이다.

5) 회계검사제도의 조기 정착 필요

그동안 'TP 재무제표 간 비교·분석이 불가능할 뿐만 아니라 재무제표가 표시하고자 하는 재무정보의 유용성이 현저히 낮았으며, 근본적으로 TP의 주된 활동의 회계처리 및 재무제표 표시에 있어 기업회계기준의 부적합성을 나타내는 구조였다. 특히 TP의 회계처리는 자체의 회계규정과 기업회계 기준에 근거하여 이루어지면서, 비영리법인의 특성에 따라 법인세법 규정을 준용하여 왔다. 특히 모든 TP의 회계장부는 수익회계와 목적회계로 구분경리하고 있으며, 대부분 복식회계 시스템을 적용해왔다. 다만, 출연 대부분을 중앙정부와 지방자치단체가 담당하고 있기 때문에 정부예산회계를 혼용하여 사용해왔다.

2011년 10월 산업통상자원부는 TP에 대하여 '산업기술단지 사업시행자의 회계처리 규정'을 제정·고시하고, TP가 기업회계기준을 임의 적용하면서 나타날 수 있었던 회계처리의 객관성 문제를 보완하였다. 주요내용은 기업회계 중심에서 사업회계 중심으로 변화한 것으로, 기존 기업회계처리 기준에 의한 손익계산은 운영성과표로 대체되었고, 영업이익은 사업수익으로, 영업외이익은 사업외수익으로 구분하기로 하였다. 새로운 제도의 도입인 만큼 회계적인 투명성과 공정성이라는 목적을 담보할 수 있을 것으로 판단한다. 다만, 산업기술단지 사업시행자 회계처리 기준이 불과 2년 밖에 되지 않은 시점이어서 제도적인 정착과 개선을 위한 경영자의 마인드와 실무적인 노력이 무엇보다 필요하다.

〈표 13〉 TP 회계기준과 국가회계기준 등의 비교

구분	TP 회계기준	기업회계기준	국가회계기준
적용대상	산업기술단지 사업시행자	모든 영리기업	국가재정법의 일반회계, 특별회계 및 기금
근거법령	산업기술단지특례법 제7조	주식회사의 외부감사에 관한 법률 제12조	국가회계법 제3조
이해관계자	국가, 지방자치단체, 지방의회 등	주주, 채권자, 일반투자자 및 임직원	국가, 국회, 국민 등
재무제표	재무상태표 운영성과표 순자산변동표 현금흐름표 주석	재무상태표 손익계산서 자본변동표 현금흐름표 주석	재정상태표 재정운영표 - 주석
수익·비용 대응원칙	적용 운용성과 측정	적용 당기순이익 산출목적	적용 재정운용 내역 표시
자본	개념 순자산 자산에서 부채 차감	주주(소유주)의 지분	순자산 자산에서 부채 차감
	구성 요소 출연금 - - 잉여금 순자산조정	자본금 자본잉여금 자본조정 이익잉여금 포괄적 손익누계	기본순자산 - - 적립금 및 잉여금 순자산 조정
공통점	외부 이해관계자에게 의사결정에 유용한 정보의 제공		

자료: 지식경제부(2011)

2. 테크노파크에 대한 감사 결과

1) 국민권익위원회의 출자·출연기관 실태조사를 중심으로

지방자치단체 출자·출연기관의 운영이 사회적 이슈가 된 근본계기는 2012년 5월 국민권익위원회의 「자치단체 출자·출연기관 운영 투명성 제고」 보고서이다. 이에 의하면 주된 문제점은 우선, 출자·출연기관에 대한 종합적인 관리시스템 부재였다. 지방자치단체장의 측근, 선거관련 인사, 퇴직공직자 임용 등을 위해 정원 20명 이하의 소규모 기관이 남설되면서 기관간 기능이 중복되고, 근본적으로 출자·출연기관 기본현황 파악이 안 되고, 경영평가를 기관장 교체수단으로 악용하는 등 내·외부적 통제장치가 미비한 실정이다. 다음으로, 불투명한 인사관리로 인사비리의 만연이다. 측근이나 지인을 임용하기 위한 특별채용과 지방자치단체 인사관리를 위한 퇴직공무원의 낙하산식 인사가 빈발하고, 채용자격과 다른 인사를 선발하거나 인사청탁에 의한 친인척 등의 채용이 이루어지고 있다. 마지막으로 예산·회계의 부적정한 집행으로, 계약법령과 달리 경쟁계약을 축소하

거나 계약내용을 비공개로 하여 특정업체 몰아주기식 계약을 유발하거나 업체와 국외출장을 동행하는 등 불투명한 예산집행이 빈발하였다(국민권익위원회, 2012).

따라서 출자·출연기관은 재단기금이나 정원 등 일정규모 이하인 기관의 설립을 제한하도록 소규모 기관의 남설을 방지하고, 경영평가의 의무적인 실시로 예산낭비, 부패가 빈발한 기관은 경영진단을 실시하여 기관해산에 반영하도록 하는 등 종합관리시스템 구축을 당면과제로 요구받고 있다. 뿐만 아니라 감사전담인력 배치와 기관운영의 세부정보를 공개함으로써 상시적인 외부감사가 가능하도록 출자·출연기관을 위한 종합공시 시스템 구축이 필요한 실정이다.

2) 지식경제부의 테크노파크 기획감사를 중심으로

(1) 테크노파크 감사 지적사항

2012년 7월 지식경제부(현 산업통상자원부)「테크노파크 기획감사 결과보고」에서 테크노파크는 운영상 계약·회계·인사 분야에 문제가 있는 것으로 나타났다. 계약분야에서는 5개 TP에서 특정업체가 낙찰받도록 입찰자격·기술성 평가를 부당처리하고, 공개입찰대상을 수의계약, 납품일자 미준수 업체의 지체상금 면제 등 계약담당직원이 계약법규를 위반하였다. 다음으로 회계분야에서는 원장 및 센터장에 의한 횡령 등 비리가 발생하였는데, 국회·중앙부처를 대상으로 한 “예산증액활동비” 명목으로 비자금을 조성한 후 사적으로 사용하였다. 사업관리에서는 정부과제 참여연구원의 참여율이 100%를 초과하여 연구수당을 편법지급하고, 행정직의 인건비를 계상하여 지급한 사례가 대다수 TP에 만연해있었다. 특히, 인사관리에서는 신규직원으로 무자격자를 채용하거나 원장과 친분이 있는 후보자를 채용하는 등 부당한 인사관리 사례가 적발되었다. 채무구조상으로는 2011년말 자산 2조 3,527억원, 부채 7,388억원(31%)에 당기순손실이 777억원으로 발생한 것으로 나타났다(지식경제부, 2012).

(2) 최근 3년간 주요경영지표 분석

지식경제부 기획감사에서 TP별로 최근 3년간 주요 경영지표를 분석하였는데, 분석된 지표를 살펴보면, 투하된 기업자산의 효율적 활용정도(활동성비율), 경영의 증가속도(성장성비율) 및 일정기간 동안의 경영성과(수익성비율)를 분석하였다. 특히 총자산회전율은 매출액을 총자산으로 나눈 값[=매출액/총자산]으로 총자본의 운용효율을 총괄적으로 표시하는 지표이며, 매출액증가율은 기업의 외형적인 성장세를 나타내는 지표로 당기매출액을 전기매출액으로 나누고 -1을 더한 값[=(당기매출액/전기매출액)-1]으로 표현된다. 또한 매출액사업이익율은 사업이익을 매출액으로 나누고 100을 곱한 값[=(사업이익/매출액)X100]으로 기업의 주된 영업활동에 대한 성과를 판단하는 지표로, 그리

고 총자산사업이익율은 사업이익을 총자산으로 나누고 100을 곱한 값 [= (사업이익/총자산)X100] 으로 이익을 얻기 위하여 기업자산을 얼마나 효율적으로 사용했는지 나타내는 지표를 의미하였다(지식경제부, 2012).

〈표 14〉 TP별 3개년 주요 경영지표 현황

구 분	활동성비율			성장성비율			수익성비율					
	총자산회전율(회)			매출액증가율(%)			매출액사업이익율(%)			총자산사업이익율(%)		
	'09년	'10년	'11년	'09년	'10년	'11년	'09년	'10년	'11년	'09년	'10년	'11년
인천	0.06	0.06	0.06	37.5	28.9	80.4	-42.5	-77.2	-13.9	-2.4	-4.4	-0.9
경남	0.08	0.09	0.11	-6.5	23.9	28.8	-16.9	-30.2	-15.4	-1.4	-2.8	-1.7
대구	0.10	0.14	0.15	3.5	39.6	2.9	-20.9	-13.5	-15.1	-2.2	-1.9	-2.2
부산	0.12	0.13	0.13	26.7	17.5	2.4	11.2	-31.2	-34.0	1.3	-4.0	-4.3
전남	0.04	0.07	0.08	142.3	128.6	20.7	-91.5	-21.8	-29.7	-3.4	-1.5	-2.3
충남	0.09	0.09	0.12	34.9	-2.2	26.1	-45.2	-51.6	-33.9	-4.2	-4.7	-4.0
충북	0.18	0.11	0.13	-	23.7	9.3	6.5	-17.4	-22.0	1.2	-1.9	-2.9
울산	0.13	0.15	0.17	52.3	13.5	10.3	-17.1	-14.2	-32.2	-2.3	-2.2	-5.5
경기	0.04	0.09	0.08	12.0	143.1	-4.9	1.1	0.0	-3.2	0.0	0.0	-0.3
강원	0.16	0.22	0.23	-	59.4	6.4	26.2	-10.7	-5.1	4.1	-2.3	-1.2
포항	0.04	0.05	0.05	39.5	22.4	7.2	1.1	-7.3	-19.6	-	-0.4	-1.1
광주	0.11	0.13	0.15	57.8	10.2	34.0	-13.8	-18.5	-10.5	-1.5	-2.4	-1.6
대전	0.28	0.27	0.29	-	0.3	7.4	-18.9	-17.4	-11.5	-5.3	-4.7	-3.4
서울	0.07	0.09	0.09	62.1	15.9	4.9	-17.0	-12.0	-10.0	-1.3	-1.0	-0.9
전북	0.15	0.19	0.19	67.0	40.5	6.5	2.4	-0.6	-6.6	0.4	-0.1	-1.3
경북	0.12	0.17	0.16	54.8	34.4	-5.2	-12.5	4.2	-3.0	-1.5	0.7	-0.5
제주	0.18	0.21	0.37	-6.0	18.9	109.1	4.1	-1.4	11.9	0.7	-0.3	4.5
대전	0.08	0.11	0.08	43.4	55.5	-14.3	-49.6	-9.0	-13.4	-3.9	-1.0	-1.0

자료: 지식경제부(2012)

분석결과, 대체적으로 TP의 활동성비율이 개선되어 외형적으로 규모가 커지고 있으나, 성장성은 TP마다 차이가 크고 고른 비율을 보이지 못하고 있으며, 수익성도 대부분 적자 시현으로 수익성 지표(매출액 사업이익율, 총자산 사업이익율)가 악화되고 있는 것으로 확인되었다. 국가 및 지자체로부터의 고유목적사업수익(수탁사업·출연금)이 주요 수익으로 총자산회전율, 매출액증가율 지표는 상대적으로 양호하다고 할 수 있으나, 대규모 감가상각비로 인한 사업이익의 적자 시현으로 수익성지표는 마이너스로 현저히 낮은 것으로 분석되었다.

V. 테크노파크의 운영 개선방안

1. 출자·출연기관으로서의 위상 재정립

1) 중앙정부-지방자치단체 간 협력적 관계 정립

안전행정부는 2013년 6월 「지방자치단체 출자·출연기관 운영에 관한 법률」(이하 ‘출자·출연기관 운영법’)을 입법예고하고, 동년 11월 국무회의 의결안건으로 제정안을 국회에 제출하였다. 주요 내용으로는 기관 남설 방지 및 중복운영 해소를 위한 설립 전 협의, 인사·예산·회계 등에 대한 공통기준, 사업성 및 설립목적이 달성된 기관에 대한 해산 청구, 출자·출연기관에 대한 경영평가와 공시 의무화를 목적 등이다. 그러나 TP 주무부처인 산업통상자원부는 특례법 개정으로 타법에 의한 관리감독 기능을 제외하도록 하는 특례조항을 제안함으로써, 안전행정부에 의한 출자·출연기관 관리대상에서 TP를 제외하여 직접적인 통제권한을 행사하기 위한 입법절차를 추진하고 있다. 이로 인해 TP에 대한 중앙정부 간(안전행정부-산업통상자원부)의 갈등관계에서 지방자치단체의 역할은 제한적인 수준에 머물러 있다. 그 결과 안전행정부-산업통상자원부-지방자치단체-TP의 관계는 왜곡되어 운영될 수밖에 없고, 그 부담은 가중되고 책임은 불분명해지는 구조가 된다.

이를 해소하기 위해서는 안전행정부와 산업통상자원부 간, 산업통상자원부와 지방자치단체 간의 통제권한의 경쟁보다는 TP에 대한 직접적인 관리감독권은 지방자치단체에 위임하고, 산업통상자원부와 안전행정부는 설립 전 협의사항, 경영평가와 공시 등에 관한 사항만을 담당하는 것이 타당할 것이다.

2) 산업기술단지지원 특례법의 일반법 전환

특례법은 국민편익 증진과 행정능률 향상 측면에서 나름대로의 필요성이 인정되고 있으나, 남용될 경우 일반법의 지위를 유명무실하게 하고 법체계를 복잡하게 할 수 있다. 때문에 특례법 중 가능한 것은 일반법의 내용으로 통합하고, 일반법의 해당조문에서 특례를 규정하도록 하며, 특례법이 반복되는 경우에는 일반법의 수정도 고려하여야 할 필요가 있다(국회 법제실, 2008).

산업기술단지지원특례법은 1997년 IMF사태로 인한 경제불황에 중소기업 기반의 경제체제를 구축하고, 기업, 대학, 연구소 등의 인적 물적 자원을 일정한 장소에 집적시켜 기술의 공동개발과 그 성과의 사업화를 촉진함으로써 지역경제의 활성화와 국가경쟁력의 제고에 이바지하는 차별성을 지닌 법률로써, TP의 장기적 육성방안이 필요한 만큼 일반법으로 전환을 검토할 시기이다. 따라서 상위법적인 개념과 근거 마련을 통해 테크노파크

의 차별성, 정체성을 강화하려는 작업이 수반되어야 한다.

인천 산업기술단지의 경우처럼 경제자유구역에 조성·운영되는 경우「경제자유구역 지정 및 운영에 관한 특별법」등 상위법을 우선 적용해야 하는 사례가 발생하여「산업입지 및 개발에 관한 법률」,「산업집적 활성화 및 공장설립에 관한 법률」등과 같은 일반법적 위상을 갖출 필요가 있으며, 조직운영에서도 산업단지를 관리하는 ‘한국산업단지관리공단’과 같이 산업기술단지의 사업시행자 테크노파크를 법적 위상을 갖는 독립기구로 발전시킬 수 있는 자격규정으로 명시할 필요가 있다.

특례법은 산업기술단지 자체를 법인 ‘사업시행자’로 특정하고 있어 현재 사용 중인 테크노파크에 대한 기능과 역할은 상징적인 의미를 지니며, 명칭에 대한 법률적 규정없이 산업기술단지와 동일하게 이해되고 있다. 현재 산업기술단지의 실질적인 사업시행자로서 전국 18개 사업시행자가 있으나 테크노파크란 개념을 사업시행자에 대한 상징적인 의미로만 사용하고 있을 뿐, 산업기술단지 조성을 통한 공익기관으로서의 역할과 기능을 체계적으로 홍보하고 인지하는 측면에서 미흡한 것으로 판단된다. 기초지자체별로 아파트형공장을 설립 유치하는 개념(ex. 분당, 영진, 남동테크노파크 등)으로도 널리 사용되고 있다.

2. 테크노파크의 운영 개선방안

1) 원장 선임 시 지방자치단체 의회 검증제도 도입

출자·출연기관을 포함한 공공부문 지배구조의 가장 큰 문제 중 하나는 낙하산 인사로 인한 폐해이다. 지방공기업만 하더라도 지방자치단체가 관리권한을 갖게 됨에 따라 당해 기관의 경영진으로 전문성과 풍부한 실전경험이 부족한 정치인과 퇴직공무원들을 임명하여 비효율적인 경영을 심화시키고 나아가 경영부실과 비리 등을 낳는 온상이 되고 있다. 지방자치단체장은 주민편익이나 효율성 측면보다 정치적 영향력의 행사, 선거에서 지원기관의 확대 등을 위해 선호하는 사람을 출연기관의 장으로 임명하여 참호구축효과(intrenchment effect)를 가져오고 있는 게 사실이다(여영현, 2008)

원장은 원장추천위원회의 추천을 거쳐 이사회 선임과 이사장의 추천으로 산업통상자원부 장관의 승인을 받아 취임한다. TP 표준규정에 따르면, 원장추천위원회의 구성은 광역자치단체장과 산업통상자원부장관이 각각 추천하는 2인으로 하고, 산업연구원장, 이사장이 지명하는 지역경제단체장, 산업통상자원부와 지방자치단체의 담당과장으로 제한하고 있다. 이로 인해 원장의 선임은 산업통상자원부와 지방자치단체 간 위원이 동수비율로 구성되는 경우가 대부분이며, 원장 선임에 결정적인 변수는 정치적 영향력이나 선거에서의 당파색이 무엇이나에 따라 좌우되는 경우가 많다. 따라서 지역경제 활성화와 지역 복리증진을 위한 출자·출연기관의 목적 수행을 위해서는 원장추천위원회 위원 선정시 의회 의

원 또는 시민단체의 참여로 위원자격을 확대할 필요가 있다.

뿐만 아니라 최근 경남도의회에서 출자·출연기관장에 대한 인사검증시스템을 도입한 것과 마찬가지로 정치적 충성이나 당파성에 의한 업관주의적 인사(spoils system)를 예방하기 위해 의회의 견제와 균형을 보장할 수 있는 인사검증제도의 도입을 검토할 필요가 있다. 아울러 이사장을 포함한 임원의 구성 및 임면·해임과 임원의 등기는 출자·출연기관을 운영하는데 중요한 사항이므로 정관이 아닌 조례로 정할 필요가 있다. 늦게나마 산업통상자원부는 TP 정관에 규정된 임원의 임면사항을 특별법에 신설하는 개정안을 준비하고 있다.

2) 테크노파크의 지방자치단체 인사관리수단 제한

낙하산 인사는 비단 임원에 대해서만 해당하는 것이 아니다. 출자·출연기관 요직에 퇴직공무원들이 자리를 차지하는 관행 때문에 공모를 해도 전문성과 능력을 갖춘 인물들이 기피하는 악순환이 되풀이 되고 있다(김철·김기범, 2011). TP는 정관에 따라 원장이 요청한 경우 국가 또는 지방자치단체로부터 소속 공무원을 파견받으며, 파견 공무원의 복귀를 요청할 수 있도록 정하고 있다. 다만, 실제 공무원의 파견은 원장을 임면하는 이사회 이사장인 지방자치단체장의 인사명령으로 이루어지는 경우에 대부분이다. 출자·출연기관에 대한 공무원의 파견을 경비 절감 측면에서 바람직한 것으로 파악해야 하는지, 아니면 지방자치단체의 개입통로가 되기 때문에 출자·출연기관의 독립성을 저해하는 것으로 파악해야 하는지에 대해서는 논란의 소지가 있다(곽채기, 2009). 그러나 문제는 공무원의 재취업뿐만 아니라 정확한 수를 파악할 수 없을 정도로 전보, 파견을 남발하면서 자치단체가 TP를 재직공무원의 경력관리 수단이자 인사도구로 인식하고 있다는 점이다. 또한 절차적으로 문제가 없다고 하지만 업무추진에 대한 평가는 객관적 기준을 통해 평가받을 부분이지 지방자치단체가 주관적으로 판단할 부분이 아니다. 출자·출연기관에 대한 인사도구화에 대한 근본적 대책이 필요한 시점이다.

따라서, 국민권익위원회 제도개선 권고안의 경우처럼 채용수요의 사전파악과 공개채용의 의무화, 그리고 채용시 통합공시시스템의 의무적인 게시 등이 활용될 수 있을 것이다. 산발적으로 진행되고 있는 채용과정을 통합 운영함으로써 비용부담을 완화하고 채용의 투명성을 높이는 것이다. 결과적으로 지방자치단체나 지방의회의 정치적인 개입과 압력에 의해 TP가 퇴직공무원의 인사도구로의 전략을 예방할 수 있을 것이다.

3) 지배구조 및 관리체계 개선

지방자치단체가 출연하여 운영하는 출자·출연기관, 특히 TP의 경우 이사회 등이 지방자치단체의 관여 및 통제의 통로가 되고 있다. 이사회의 이사장을 지방자치단체의 장이나

부단체장이 겸임하는 경우가 많기 때문에 사실상 지방자치단체의 지배력이 강하다. 특히 이사회 당연직 이사로 지방자치단체의 공무원들이 임명되어 출자·출연기관의 의사결정을 실질적으로 좌우하는 경우가 많다. 이와 관련하여 TP의 이사회는 최고의결기구이기는 하나 최초부터 지역산업의 거점기관으로 육성코자 광역지방자치단체장이 이사회 의장을 겸직하며, 산업통산자원부 담당국장, 광역자치단체의 담당국장 원장 등이 당연직 이사로 되어 있다. 사정이 이렇다 보니 이사회가 심의·의결 보다는 지방자치단체의 직·간접적인 행정권한을 행사하고 하달하는 도구로 활용되고 있다.

4) 경영공시 원문공개 및 통합정보관리시스템 구축

지방재정 위기와 지방공기업 부채문제는 인사비리와 방만한 경영, 재정건전성 위협 등 관리능력의 부재와 연관성이 있다(정성호·정창훈, 2011). 지방자치단체 출자·출연기관의 운용과 관리에 있어서도 동일한 현상이 나타나고 있으며, 실제 지방공기업 및 지방출자·출연기관의 규모와 역할의 범위는 지속적으로 팽창되고 있음에도 불구하고, 이에 상응한 성과 창출과 경영 및 관리의 책임성 확보는 이루어지지 못하고 있다. 그 결과 현재 중앙정부가 운영하는 공공기관에 비해 지방자치단체의 지방공기업 등은 더 많은 문제점을 안고 있다.

이와 관련하여 안전행정부는 지난 2013년 11월 지방자치단체 출자·출연기관의 ‘우발부채’ 등에 대해서도 지방재정 부채로 포함하는 지방재정법을 국무회의 의결하고 국회 제출하였다.

〈표 15〉 공기업 경영정보공개시스템 비교

구분	알리오	클린아이
운영기관	▪ 기획재정부	▪ 안전행정부
대상기관	▪ 286개: 공기업(28), 준정부기관(82), 기타공공기관(176)	▪ 422개: 직영기업(207), 공사(65), 공단(86), 공영개발(45), 지역개발기금(19)
공개범위	▪ 일반현황, 기관운영, 사업성과, 대내외 평가, 채용, 입찰공고, 기타정보 등	▪ 일반현황, 기관운영, 사업성과, 내·외부 감사결과, 경영진단, 내부규정, 채용, 입찰공고 등
비고	▪ 공사, 공단, 재단, 연구원 등 다양한 기관으로 구성	▪ 출자·출연기관 제외

자료: 국민권익위원회(2012)

한편, 2013년 6월 정부는「정부 3.0 추진 기본계획」에 따라 국민중심 서비스에 맞는 정보공개 원칙을 천명하고,「공공기관의 정보공개법」개정으로 2016년까지 중앙부처,

시·도 및 공기업 등 18,772개 공공기관을 대상으로 국민의 청구가 없더라도 정보공개 시스템을 통해 자동적으로 정보를 공개한다는 계획이다. 이와 관련하여 안전행정부는 출자·출연기관 운영법 제정안에 근거하여 현재 운용되고 있는 지방공기업 경영정보공개시스템을 활용하여 출자·출연기관의 경영정보를 게시한다는 방침이다.

물론 이전까지도 정보공개법에 따라 출자·출연기관, 특히 TP의 경우도 경영정보를 홈페이지에 공시하고 있으며 정보공개항목도 다양화를 도모해왔다. 다만, 아직까지 정보공개 대상이 선택적으로 이루어지거나 회계감사보고서나 감사결과, 경영실적평가 등 경영성과 및 재무정보와 관련되거나 정책적 오해를 유발할 수 있는 내용을 담는 경우에는 원문을 공개하지 않거나 누락하는 경우가 빈발한 실정이다. 본 연구에서 재무분석을 실시하면서 일부 TP가 경영공시자료의 원문을 공개하지 않은 이유로 보다 심도있는 논의가 이뤄지는데 한계가 있었다. 문제는 공공기관 정보공개법 개정이 원문공개 적용대상에서 공공기관(공기업, 정부기관) 이하의 기관은 제외하고 있기 때문에 정보가 선택적으로 공개될 수밖에 없는 한계가 있다는 점이다.

따라서 안전행 정부가 추진하는 출자·출연기관법과 병행하여 정보공개 시스템의 구축과 정보의 원문공개 대상으로 편입, 지방재정 부채로의 포함 등은 출자·출연기관으로서 위상을 강화할 수 있는 조건인 동시에, TP와 같은 출연기관의 공공성 확보와 내부혁신의 출발점이 되리라 판단한다.

5) 평가관리체계의 일원화

그동안 지방자치단체 출자·출연기관의 경우 자치단체 조례에 의해 설립되나 타당성 검토나 외부경영평가, 경영진단을 통한 퇴출구조가 없기 때문에 설립단계에서 목적이 분명하지 않고, 유지단계에서 자치단체 보호로 효율성이 저하되며, 소멸단계인 퇴출시스템이 없는 그림자 조직이었다(김철·김기범, 2011). 따라서 산업자원부는 TP에 대한 종합적인 성과관리 및 활용을 강화하고, 기능과 규모가 확대된 TP의 방만 경영을 방지하여 지역혁신거점으로서 역량 강화를 유도하기 위하여 2010년 특례법 개정으로 TP 경영실적평가를 실시하고 있으며, 지방자치단체도 별도로 관련조례에 따라 TP 경영실적평가를 실시하여 중복평가에 따른 행정부담이 가중되고 있다. 평가대상기관이 얼마나 충실하게 자료를 제공하고 경영실적보고서를 잘 작성했느냐에 따라서 등급 판정이 결정되므로, 피평가기관에서는 다량의 보고서 작성, 지표관리를 위한 과다인원 투입 등 역기능이 나타나는 것이 사실이다(김인자·전진석, 2009: 141). 특히 인천TP는 인천광역시의 출자·출연기관으로서 2010년부터 매년 2/4분기에 경영실적 평가를 받고, 3/4분기에는 산업통상자원부의 경영실적평가를 받는다. 3/4분기에는 매년 인천광역시의회의 행정사무감사를 받으며, 이외에도 인천광역시 주무부서로부터 지도감독을 받으며, 인천광역시 감사실

로부터 2년에 1회 업무수행감사를 받는다. 인천TP는 2011년부터 2013년까지 경영평가 6회, 시의회 행정사무감사 3회, 시의회 특별조사 1회, 인천광역시 업무감사 1회, 지식경제부(현 산업통상자원부) 기획감사 1회, 감사원 감사 1회 등 총 13회의 평가·감사를 수감하였다.

따라서 경영실적평가의 이원화 또는 중복은 상당한 비효율과 행정부담을 수반하기 때문에 일원화를 통해 행정의 효율성을 도모해야 한다. 안전행정부는 지방공기업평가원으로 하여금 지난 2013년 7월부터 출자·출연기관에 대한 경영평가기준 모델을 마련하고 있다. 이와 관련하여 산업통상자원부는 특례법 개정으로 TP를 안전행정부의 관리감독 대상에서 제외하기 보다는 타협과 협력을 통해 지방자치단체와 3자간 경영실적평가를 일원화해 나갈 필요가 있다.

VI. 결 론

그동안 지방자치단체의 재정부실과 지방공기업의 방만운영이 지적되어 오면서 지역 복리증진을 목적으로 설립된 출자·출연기관은 관리감독의 4각 지대에 놓여 있었다. 출연기관의 한 종류인 테크노파크의 운영과정에 나타난 부패유발소지를 제거하고 기관운영의 투명성과 책임성을 확보하기 위해서 안전행정부 등 중앙정부 차원에서 제도개선을 위한 다각적인 노력이 요구되고 있다.

이러한 맥락에서 2013년 11월 안전행정부가 국회에 제출한 「지방자치단체 출자·출연기관 운영에 관한 법률」제정안은 출자·출연기관의 개념정립과 법률적인 분류체계를 도입하는 것과 함께 출자·출연기관의 관리감독에 있어 보다 효과적인 모니터링으로 방만한 기관운영을 예방하고 재정건전성을 담보하기 위한 노력이라는 점에서 큰 의의가 있다. 다만, 지방공기업법 등에 의한 지방자치단체로 관리권한이 이양됨에 따라 지방공기업으로 분류될 수밖에 없는 지방자치단체 출자·출연기관을 중앙정부가 또 다른 일반법률의 제정을 통해 통제권한을 확대하는 것은 지방자치권을 위축할 여지를 안고 있다. 물론 출자·출연기관법상 안전행정부장관이 지방자치단체장으로 관리감독권한을 위임한다는 조항이 존치하고 있으나 테크노파크의 사례를 보았을 때 출자·출연기관으로서도 또 다른 관리감독기관을 얻는 부담을 수반할 수밖에 없다. 이러한 예는 TP가 특례법에 의하여 경영실적평가를 산업통상자원부로 부터 받고 있지만 지방자치단체로 권한을 위임한다는 조항에도 불구하고 산업통상자원부가 평가권한을 위임하지 않고 지방자치단체는 조례에 근거하여 평가를 유지하기 때문에 행정권한의 이원화라는 문제를 수반할 수밖에 없다. 더욱이 문제는 테크노파크의 주무부처인 산업통상자원부가 특례법에 의한 통제권한을 유지

하려는 법률적 논의를 진행하고 있기 때문에 정부 간, 그리고 정부와 지자체 간 관리감독 권한 행사의 합의가 반드시 필요한 부분이며, 이에 대한 근본적인 해결방안이 모색될 필요가 있다.

따라서 근본적인 해결책은 테크노파크에 대한 중앙과 지방자치단체간의 통제권한의 확대가 아니라 지방재정위기와 지방공기업의 문제가 기관관리능력의 문제로부터 초래되고 있는 만큼, 지방의회와 전문가의 참여를 통한 거버넌스 차원의 협력과 견제가 필요하다. 지역경제 활성화라는 목적을 달성해내는 데에는 특례법적인 한계를 극복하는 것 이외에도 의회의 검증을 통한 인사·지배구조의 개선, 정보공개에 의한 재무관리의 건전성 확보, 그리고 통합관리시스템 조기 구축과 활용에 따른 출자·출연기관으로서의 위상강화를 실천해내는 것이다.

여러 가지 제약에도 불구하고 본 연구는 그동안 논의되지 못했던 테크노파크를 대상으로 연구하였다는 점, 특히 지방공기업의 인사·재무·지배구조 등 문제의 소지가 큰 분야를 출연기관의 특성에 맞게 구분하여 분석하였다는 점에서 앞으로 출자·출연기관을 대상으로 한 사례연구에 도움을 줄 수 있을 것이라 판단된다. 그러나 테크노파크와 같이 출자·출연기관에 따라 사업구조와 관리체계의 차이로 인하여 분석자료의 제공이 공개적이지 못하고, 시계열적인 자료의 관리가 체계적으로 이루어지지 못하고 한계점은 분석의 일반성을 위하여 해결해야 할 과제이다.

<참고문헌>

- 감사원. (2013). 「감사결과보고서 - 대전 등 4개 지역 테크노파크 운영실태」
 기획재정부·한국조세재정연구원. (2013). 「2013 공공기관 현황편람」
 김인자·전진석. (2009). 메타평가를 이용한 지방공기업 경영평가제도의 문제점 및 개선 방안 연구. 「지방정부연구」, 13(1)
 김영수. (2007). 「지역산업정책 10년의 성과와 과제: 지역산업진흥사업을 중심으로」. 산업연구원 연구보고서
 김정홍·고석찬·김경배. (2009). 「대학 주도의 과학단지 운영사례와 정책방향」. 산업연구원
 김재근. (2011). TP 창업보육지원사업 성과평가: 입주기업 성장효과를 중심으로. 「한국정책학회 동계학술대회」
 김철·김기범. (2011). 「지방정부 출연기관 지배구조의 현황과 개편방향」. 사회공공연구소
 고석찬·김병량. (2008). 우리나라 TP 육성을 위한 재원확보 방안. 「한국지역개발학회지」, 14(2)
 광채기·정창훈·정성호. (2013). 지방재정 건전성 확보를 위한 지방정부 준공공부문 관리 체계 구축방안. 「지방재정공제회 리포트」, Vol 8

- 곽채기. (2009). 「우리나라 준공공부문의 실태분석 및 혁신방안 - 중앙정부(준정부기관·기타 공공기관)와 지자체(출자·출연기관)의 준공공부문을 중심으로」. 전국경제인연합회 관계부처 합동. (2013). 「정부3.0 추진 기본계획」
- 국가법령정보센터 www.law.go.kr
- 국민권익위원회. (2012). 「지방자치단체 출자·출연기관 운영 투명성 제고 방안」
- 국회 법제실. (2008). 「입법이론과 법제실무」
- 국회 예산정책처. (2009). TP조성사업의 성과평가. 「지역전략산업육성사업 평가」
- 국회의안정보시스템 likms.assembly.go.kr
- 권영섭. (2001). 「시범TP 사업과 지역혁신체제 구축」. 국토연구원
- 나성린. (2006). 「우리나라 국가부채의 지속가능성」. 한국조세연구원
- 박정화. (2001). 테크노파크 활성화 과정에서 지방정부의 역할과 한계. 「한국행정논집」. 13(1)
- 박중권. (2008). 「과학기술단지의 성공요인에 관한 연구 - 한국의 테크노파크를 중심으로」. 서울시립대학교 대학원. 박사학위논문
- 산업자원부. (2004). 「테크노파크 중심의 지역기술혁신체제 구축방안 연구」
- 산업통상자원부. (2013). 산업기술단지 지원에 관한 특례법 개정안. 11. 26
- 서원석·고석찬·양광식. (2010). TP의 지역경제 파급효과 및 정책과제연구. 「한국지역개발학회지」. 22(2): 79-98
- 송상훈. (2010). 「지방자치단체 출자·출연의 실태와 개선과제」. 경기개발연구원
- 송호창. (2012). 「테크노파크 기업지원성과관리를 위한 평가지표개발 및 성과영향요인 분석」. 한양대학교 도시대학원. 박사학위논문
- 안전행정부. (2013a). 「2012년도 지방공기업 결산 및 경영분석」
- 안전행정부. (2013b). 「자치단체 출자·출연기관 체계적 관리방안 - 지방자치단체 출자·출연기관의 설립과 운영에 관한 법률(안)」. 입법공청회 자료
- 안전행정부. (2013c). 지방자치단체 출자·출연기관 운영에 관한 법률 제정안. 11. 12
- 이수진. (2013). 「공공기관 임원 선임제도의 현황 및 개선과제」. 국회입법조사처. 11. 25
- 이철우·김명엽. (2009). TP 조성사업의 성과와 정책과제. 「한국경제지리학회지」. 12(1): 19-37
- 인천광역시. (2012). 「인천광역시 출자·출연기관 경영평가 편람」
- 임덕순. (2008). 혁신클러스터의 발전과정 및 성공요인: 대덕연구개발특구 사례를 중심으로. 「혁신클러스터 연구」
- 육동석. (2005). 「재정의 지속가능성: 전략과 대책」. 국가경영전략포럼
- 원구환. (2007). 신정부의 지방재정 발전전략: 지방공기업 및 출자·출연기관 관리개선 방안. 「지방재정」. 한국지방재정공제회
- 원구환. (2013). 「지방정부의 공기업 및 출자·출연기관의 구조개혁 방향」. 제666회 「정책 & 지식」 포럼. 한국정책지식센터·한국행정연구소
- 여영현. (2008a). 지방산하기관의 실태조사 및 그림자 조직화 방지연구. 「한국조직학회보」. 5(1)
- 여영현. (2008b). 지방공기업 및 출자·출연기관의 효율성 증진방안. 한국지방재정공제회.

- 특집: 지방재정 운용의 효율성 증진방안. 『지방재정과 지방세』: 48-64
- 지식경제부. (2011). 「산업기술단지 사업시행자의 회계처리 규정 해설서」
- 지식경제부. (2012). 「테크노파크 기획감사 결과보고」
- 지식경제부·한국산업기술진흥원. (2010). 「2010년도 지역산업지원사업 안내」
- 정성호·정창훈. (2011). 지방재정 위기와 로컬 거버넌스의 역할. 『지방행정연구』. 25(2)
- 정창훈·곽채기·조임곤·정성호. (2012). 「지방자치단체 출자·출연기관 체계적 관리방안」.
행정안전부 연구보고서
- 한국법제연구원. (1992). 「현행법제개선방안연구(Ⅰ) - 특례법의 현황과 정비방향」
- 한국산업기술진흥원. (2013). 2012 테크노파크 경영실적평가 실적보고서 작성지침
- 한국산업기술진흥원·지식경제부. (2009). 테크노파크 경영실적 평가편람
- 한국산업기술평가원. (2007). 「2단계 TP 조성사업 기획」
- 한인섭. (2013). 지방공기업의 경영위기와 개혁과제. 『한국지방재정공제회 리포트』 Vol. 9
- 한혜수. (2013). 전문가의 눈 - 좋은 낙하산과 나쁜 낙하산. 공공기관연구센터. 9. 2
- 황성택·박종우. (2012). 국가별 국가품질상 평가기준에 따른 TP 경영실적 비교연구. 『한국품질경영학회』. 40(4)
- 허원제. (2012). 해외 지방재정 위기의 주요 원인과 우리나라 지방재정에 관한 고찰. 『정책제언』12-6. 한국경제연구원

접수일(2013년 10월 16일)

수정일자(2013년 11월 08일)

게재확정일(2013년 11월 15일)