

# 지방공기업제도의 ‘역자치적’ 변화에 대한 통합적 분석: 역사적 신제도주의의 구조-제도-행위 통합모형을 중심으로

강 나 은\*  
김 찬 동\*\*

## 국문요약

본 연구의 문제의식은 지방의 자율과 책임을 강화하는 방향으로 제도변화가 지속되기 어려운 이유는 무엇인가에 있다. 따라서 지방공기업제도의 역자치적 변화를 대상으로 하여 역사적 신제도주의의 관점에서 구조(거시)-제도(중범위)-행위(미시) 수준에서 통합 분석하고, 근본적 원인과 방안을 제시하는 데 목적이 있다. 분석결과, 우리나라는 대통령 중심의 수직적이고 계층적인 정치체제의 고착으로 자치분권적 제도변화가 이루어지기 어려운 것으로 나타났다. 지방공기업제도는 정권교체가 공공부문 개혁의 촉발기제로 작용하여 기재부의 공공기관제도에 영향을 미치면, 주무부서인 행안부에 의하여 지방공기업제도의 상위제도인 지방자치제도보다는 공공기관제도에 동형화되고 있음을 확인하였다. 결국, 지방공기업 설립·운영은 지방의 고유 사무임에도 불구하고 중앙집권적 정치체제의 고착으로 인하여, 정권교체의 영향과 입법권, 재정권 등 주요권한을 보유한 중앙정부로부터 통제의 악순환이 지속되고 있다. 따라서 근본적 방안으로 지방분권형 개헌과 함께 재정 권한의 지방 이양을 제언하였다. 본 연구는 지방공기업 제도변화 사례에 역사적 신제도주의의 통합모형을 적용하여 제도의 고착성과, 제도변화에 영향을 미치는 변수 간의 복합적 상호작용에 따라 중앙집권적 정치체제 하에서는 자치분권적 제도변화가 이루어지기 어려움을 설명하고, 지방공기업 및 지방자치 분야 연구에 새로운 접근방법을 시도한 점에서 의의를 가진다.

주제어: 역사적 신제도주의, 제도변화, 구조-제도-행위, 제도 고착, 지방공기업제도

## I. 문제제기

지방공기업제도는 1990년대에 들어서면서 지방공기업에 대한 중앙정부의 주요권한을 설립주체인 지방자치단체로 이양하고, 지방에 자율경영체제를 정착시키는 방향으로 변화하는 모습이 나타났다. 그러나 이후부터 오늘날까지 중앙정부의 통제가 다시 강화되고 있어 ‘지방자치 발전’과 ‘주민복지 증진’이라는 제도의 본 목적에 역행하고 있다.

지방의 자율과 책임을 제고하는 방향으로 제도변화가 지속되기 어려운 이유는 무엇인가? 이는

\* 제1저자

\*\* 교신저자

궁극적으로 지역주민을 위해 바람직한가?

공공부문은 민간부문과 달리 설립목적에 공적 요소를 포함하고 있어 설립목적이 왜곡되어 그릇된 방향을 설정하게 되면 그 피해는 국민으로 귀착되므로 지속적으로 설립목적에 확인하는 발전적 노력이 필요하다(원구환, 2018: 444). 지방공기업에 대한 중앙정부의 과도한 통제가 지속되는 것에 대하여 선행연구에서도 꾸준히 비판이 제기되어 왔으나, 제도변화의 근원을 진단하기 위한 보다 분석적인 연구가 요구되고 있다. 즉, 지방공기업제도의 변화는 정치·경제환경과 같은 거시적 변수와, 정책결정자의 전략적 행위와 같은 미시적 변수 간의 복합적인 작용의 결과로 나타남에 따라 다양한 수준의 변수와 변수 간의 상호작용을 고려한 종합적인 분석이 필요하다.

따라서 본 연구의 목적은 역사적 신제도주의의 관점에서 지방공기업제도의 역사치적 변화를 대상으로 구조(거시)-제도(중범위)-행위(미시) 수준에서 통합적으로 분석하여 지방분권 수준을 제고하는 방향으로 제도가 변화되기 어려운 근본적 원인과 방안을 도출하는 데 있다.

연구의 분석범위는 김대중정부가 출범한 1998년부터 박근혜정부가 출범한 2013년까지 지방공기업(지방공사·공단) 설립 권한에 대하여 나타난 지방공기업제도 상의 두 차례의 변화(지방 이양, 정부 재통제)로 설정하였다. 분석자료는 지방공기업제도의 기반인 지방공기업법을 중심으로 법제처 국가법령정보센터, 국회 의안정보시스템 자료를 주로 활용하였고, 기재부와 행안부의 정책자료, 언론보도자료, 문헌 등을 참고하였다.

지방공기업제도변화 사례에 역사적 신제도주의의 통합모형을 적용하여 지방의 자율과 책임이 제고되는 방향으로 제도가 변화되기 어려운 이유를 설명하고자 하는 본 연구는 지방공기업 및 지방자치 연구에 새로운 접근방법을 시도한다는 점에서 의의가 있다. 이러한 논의는 오늘날 우리나라 지방자치가 당면한 현실에 있어 시기적절하며, 본 연구의 문제의식을 바탕으로 도출한 분석결과는 지방자치제도의 변화와 중앙-지방 관계에 관해서도 설명이 가능할 것으로 기대한다.

## II. 이론적 배경과 분석틀

### 1. 역사적 신제도주의의 제도변화

1970년대 이후 다시 부활한 신제도주의는 사회현상을 설명하는 데 있어 '제도'와, 제도의 제약을 받는 '행위자'의 일정한 역할을 중시한다(김윤권, 2005: 300-301). 또한 개별 제도들의 동태적 관계 또는 전체적 패턴을 연구대상으로 하며, 제도를 중심개념으로 다른 변수들과의 인과관계 분석을 추구한다는 면에서 구제도주의와 차이가 있다(Skocpol, 1995: 103-104; 남궁근, 2017: 171-172).

신제도주의의 다양한 흐름은 일반적으로 경제학에서 발달한 합리적 선택 신제도주의, 사회학에서 발달한 사회학적 신제도주의, 그리고 정치학에서 발달한 역사적 신제도주의로 구분할 수 있다. 합리적 선택 신제도주의에 의하면 제도는 효용극대화를 추구하는 행위자에 의해 설정되지만, 설정된 이후부터는 행위자의 합리적 선택을 제약한다. 또한 사회학적 신제도주의에 의하면 제도는

공식적 제도뿐 아니라 조직을 둘러싼 규범, 문화, 상징 또는 가치체계 등의 비공식적 제도까지 포함하며, 사회적으로 적절하다고 인식된 제도는 행위자의 행위를 규정한다. 한편 역사적 신제도주의에 의하면 제도는 행위자들의 전략을 형성할 뿐 아니라, 그들 사이의 협력 및 갈등 관계에 개입하여 정치적 상황을 구조화하는 핵심변수로써, 정치, 정책, 그리고 정치사를 결정하는 데 더욱 큰 역할을 수행한다고 본다(Thelen & Steinmo, 1992: 7; 남궁근, 2017: 169-170). 역사적 신제도주의는 제한된 합리성을 가진 행위자를 상정하고 공식적·비공식적 제도를 모두 주목하는 등 합리적 선택 신제도주의와 사회학적 신제도주의의 이론을 적절히 수용하고 있어, 역사적 신제도주의를 중심으로 신제도주의의 이론적 수렴 논의가 전개되어 왔다(구현우, 2012; 김선명, 2007; 김윤권, 2005; 김종성, 2002; 하태수, 2001; 장아름, 2018: 31).

역사적 신제도주의에서는 제도를 '정치체제의 다양한 단위에서 사람들과 경제 간의 관계를 구조화하는 공식규칙, 순응절차, 표준운영절차'로 정의한다(Hall, 1986: 7). 또한 행위자들의 선호형성에 영향을 미치며 동시에 행위자들 간의 권력관계를 구조화시키는 국가와 사회의 모든 제도를 정의에 포함시킨다(Thelen & Steinmo, 1992; 김윤권, 2005: 303). 다양한 제도들의 관계는 하나의 계층적 구조를 이루고, 상위 수준의 제도는 하위 수준의 제도에 영향을 미침에 따라 한 나라의 정치체제의 제도적 배열은 행위자 간의 상호작용을 제약한다(남궁근, 2017: 172-174).

그동안 역사적 신제도주의는 제도변화를 경로의존성이나 외생적 요인으로만 설명하는 경향으로, 근본적이고 역동적인 제도변화나 행위자에 의한 제도변화의 논의를 취약하게 만들어 이론적 엄밀성을 저하시키는 한계가 존재하였다(김윤권, 2005: 299). 따라서 제도변화를 구조(거시)-제도(중범위)-행위(미시) 수준에서 통합적으로 접근하는 시도가 나타났다.

실제 제도변화는 외생적 요인이나 내생적 요인과 같이 어느 하나에 의해 이루어지기보다는 정치, 경제, 사회 변화에 의한 '구조' 수준의 변화로 인해 그동안 잠재되어 있던 문제가 드러나게 되고 이것이 변화의 촉발기제로 작용하며, 이때 '제도'와 '행위자'의 상호작용에 의해 변화의 메커니즘이 형성된다고 보는 것이 보편적이다(Mahoney & Snyder, 1999; Streeck & Thelen, 2005; 김윤권, 2005; 신현석 외, 2018: 460).

## 1) 구조 수준

구조란 거시적 수준에서 정치체제에 요구와 지지의 형태로 영향을 미치는 사회적, 경제적, 정치적 환경 등의 대내·외 환경을 의미한다.

구조 수준의 변화란 세계 및 국가의 사회·경제적 상황 등의 변화, 정치적 요인에 의한 정권교체 등을 포함한다(노명순, 2006; 신현석 외, 2018: 460). 사회·경제적 맥락의 변화는 극적 사건과 결합했을 때 하나의 점화 계기가 될 수 있고, 정권교체와 같은 정치적 사건은 기존 지배연합을 구성하고 새로운 제도변화를 추구할 수 있는 제도변화의 결정적 동인이 될 수 있다(구현우, 2012: 78-79). 공기업은 공공목적의 달성을 위한 공익성과 기업으로서의 기업성, 효율성을 동시에 추구함에 따라 정치적·경제적 영향을 동시에 받는 복합적인 성격을 가지고 있다(홍형득, 2017).

## 2) 제도 수준

정치체제의 권력구조는 정책과정 활동에 영향을 미침으로써 간접적이지만 정책내용이나 결과에 중대한 영향을 미친다(정정길 외, 2018: 102-103). 우리나라는 헌법제적으로 행정권 수반이 대통령이고, 국무회의를 구성하는 국무총리와 국무위원에게 대통령을 보좌하는 역할을 부여함에 따라, 대통령-국무위원의 수직적 기본관계가 부서 내의 장관-차관, 국장-과장, 공무원-민간기업, 중앙정부-지방정부, 정부-시민 등의 관계까지 수직적인 관계를 갖게 한다(남궁근, 2017: 8). 따라서 지방분권보다 중앙집권에 가깝고, 중앙정부 안에서도 입법부와 사법부보다 행정부의 권한이 막강하며, 행정부 안에서도 대통령의 권한이 강력하다(정정길 외, 2018: 103-106; 장아름, 2018: 40). 본 연구에서는 제도를 '행위자 간의 권력관계를 공식적·비공식적으로 구조화하는 정치적 배열'로 정의하기로 한다.

이러한 제도는 연속적·점증적으로 변화하지 않고, 불연속(불규칙)적이고 고착적인 속성을 지니고 있다(Goldstein, 1993; Krasner, 1984; 김미나, 2006: 10). 따라서 일단 형성된 제도는 그 형성배경이 되었던 기저의 환경조건들이 달라진다고 하더라도 잘 변화하지 않으며, 그것이 좋은 제도이든 나쁜 제도이든 한번 형성되면 장기간 지속성을 띠게 된다는 고착성(lock-in)을 가지게 된다(김미나, 2006: 11).

지방공기업제도와 유사성을 가진 공공기관제도는 공공기관의 규모나 역사 등의 이유로 지방공기업제도보다 정부와 국민에게 우선적인 관심을 받는다. 따라서 공공부문 개혁은 정부정책의 기조에 따라 공공기관제도에서 시작되어 지방공기업제도로 이어지는 경우가 대부분이다. 임도빈(2008: 77)에 의하면 공공부문 개혁은 정권교체 시마다 대선후보의 공약으로 등장하며, 당선 후에는 정권이념을 바탕으로 공약을 실천하기 위한 정책으로 변환된다.

상위제도인 지방자치제도 또한 1990년대에 부활하였음에도 오랫동안 중앙정부 집권체제의 관치행정에 길들여진 정치성향과 문화로 인해 입법, 재정 등 자치권의 많은 부분이 아직도 중앙정부에 예속되어 있음에 따라 지방분권이 중요한 정치이슈로 등장해왔다(안병곤·강동진, 2013: 249).

## 3) 행위 수준

행위란 미시적 수준에서 행위자들 간의 상호작용을 의미한다(Mahoney & Snyder, 1999; 신현석 외, 2018: 460). 제도는 행위자의 전략이나 행위에 영향을 미치면서 동시에 행위자에 의해서 비로소 현실화되고 재생산되는데, 행위자는 정부통제를 점유하고 통제하며 자신의 선호를 시행할 수단을 소유하고 있어, 권력균형이 변화할 때 자신들의 위상을 방어하거나 향상시키기 위해 맥락적 조건의 변동을 통해 부여된 기회와 부합된 행위를 할 수 있는 전략적 행위자이다(김윤권, 2005: 318).

정치체제 내에서 행정부와 입법부간, 중앙정부와 지방정부간 등도 행위자로 간주할 수 있다(김윤권, 2005: 318). 본 연구의 대상인 지방공기업제도의 경우, 주무부서인 행안부<sup>1)</sup>는 지방공기업을

'관리'와 '통제'의 대상으로 간주하는 경향이 강하며(한인섭 외, 2012: 409), 지방공기업제도변화의 궁극적인 대리인이자 대표적 행위자로서 행정부 내, 의회 또는 지방자치단체, 지방공기업, 언론 등과 상호작용한다. 본 연구에서는 행위를 '권한과 수단을 활용하여 제도를 의도하는 방향으로 변화시키기 위한 행위자들 간의 전략적 상호작용'으로 정의하기로 한다.

한편 정책이 작용하는 기본적인 틀을 제공해주는 것이 '제도'라 볼 수 있으며, 또 다른 관점에서는 제도의 확립, 개편, 운용 전반에 걸쳐 기본적인 지침을 제시해주는 것이 정책이라 볼 수 있기 때문에, 제도의 변화와 정책은 떼려야 뗄 수 없는 관계에 있다(이종재 외, 2015; 신현석 외, 2018: 461). 사회문제가 갈수록 복잡하고 다양해지면서 오랜 경험을 바탕으로 전문성과 기술성을 보유한 행정부의 역할이 증가해왔으며, 오늘날 행정국가화 현상의 지속으로 정책과정 전반에 행정부가 행사하는 영향력은 상당하다고 볼 수 있다.

#### 4) 통합 수준

역사와 맥락을 강조하는 역사적 신제도주의는 제도변화의 주요 요인의 하나로서 제도의 상위 맥락인 거시적·국내적 구조를 포함하며, 구조는 제도의 핵심 구성요소들에게 위기나 충격으로 변화의 자극을 주는 변수들을 내포한다. 제도는 행위자의 전략이나 행위에 영향을 미치면서 동시에 행위자에 의해서 비로소 현실화되고 재생산된다(김윤권, 2005: 313-318).

김윤권(2005: 301)은 역사적 신제도주의의 관점에서 제도변화의 논리를 구조(거시)-제도(중범위)-행위(미시)로 계층화하고, 외생적 요인인 구조가 촉발기제를 제공하면, 제도와 행위 간 상호작용에 의해 제도변화가 진행된다고 설명하였다. 구현우(2012: 81)는 환경적 맥락의 변화가 제도라는 매개변수를 통해 행위자에게 영향을 미친다고 보았으며, 제도변화의 다수준적 인과경로를 설명하는 데 있어 신제도주의 하위분파인 역사적 신제도주의와 합리적 선택 신제도주의, 사회학적 신제도주의 간의 통합적 접근을 시도하였다. 장아름(2018)은 역사적 신제도주의의 관점에서 대학 재정지원정책의 변화를 구조-제도-행위 수준에서 분석하였고, 신현석·이예슬·정양순·신범철(2018)은 역사적 신제도주의의 관점에서 Kingdon의 정책흐름모형을 부분적으로 활용하여 교장임용제도의 변화를 구조-제도-행위 수준에서 분석하였다.

선행연구를 정리하면 김윤권(2005)은 역사적 신제도주의의 관점에서 구조-제도-행위의 통합적 접근을 통해 제도변화의 논리를 체계화하였지만, 추상적인 수준에서 논의를 그치고 있다. 구현우(2012)는 역사적 신제도주의의 관점에서 환경-제도-행위의 통합적 접근을 시도하였으나, 이 또한 사례적용을 통한 구체화가 필요하다. 이후 구조-제도-행위의 통합적 접근방식을 사례에 적용하여 구체화한 연구(장아름, 2018; 신현석 외, 2018)가 이루어졌으나, 오늘날 우리나라 지방분권의 수준과 한계에 대한 문제의식을 바탕으로 제도변화를 통합 분석하는 연구는 전무한 실정이다.

따라서 지방공기업제도변화를 대상으로 역사적 신제도주의의 관점에서 구조-제도-행위의 통

1) 본 연구에서는 현재 시점을 기준으로 중앙 정부부서인 행정안전부는 '행안부', 기획재정부는 '기재부'로 통일하였다.

합적 분석을 통해 지방의 자율과 책임이 제고되는 방향으로 제도변화가 지속되기 어려운 이유를 설명하는 본 연구는 지방공기업 및 지방자치 분야 연구에 새로운 접근방법을 시도한다는 점에서 선행연구와 차별성을 가진다. 이러한 논의는 오늘날 우리나라 지방자치가 당면한 현실에 있어 시급적절하며, 연구결과는 지방자치제도의 변화와 중앙-지방 관계에 관해서도 설명이 가능할 것으로 본다.

## 2. 중앙-지방 관계

우리나라는 1990년대 지방자치제의 재실시를 계기로 지방분권을 지속적으로 추진하고 있지만, 여전히 중앙정부의 수직적 통제에서 벗어나지 못하고 있다(문유석, 2015; 박혜자, 2008; 심익섭, 2007; 최길수, 2003; 하혜수·전성만, 2019: 264).

중앙-지방 관계를 설명하는 Wright(1978)의 모형은 연방제 국가(미국)를 대상으로 중앙-지방 관계를 '대등권위형(coordinate-authority model)', '포괄권위형(inclusive-authority model)', '중첩권위형(overlapping-authority model)'의 세 가지 유형으로 구분하고 있다. 첫 번째, 대등권위형은 중앙정부와 지방정부가 독립적인 존재로서 독자적 사무와 대등한 권한을 가지는 모형이다. 두 번째, 포괄권위형은 지방정부가 중앙정부에 종속되어 중앙정부 우위의 수직적이고 계층적인 관계가 형성되는 모형이다. 마지막으로 중첩권위형은 중앙정부와 지방정부가 독립적이면서도 정책의 성과를 높이는 데 있어 상호의존적 관계에 있다고 보는 모형이다. 김찬동(2018: 43)은 Wright의 모형을 단방제 국가인 한국에 적용하면 우리나라는 중앙정부의 역할이 포괄적으로 강해서 지방자치단체는 자치정부로서의 독립성과 자율성을 가지고 있다고 보기 어렵고, 지방자치단체는 중앙정부로부터 수직적인 역할분담과 통제 관리를 받는 구조인 '포괄권위형'에 속한다고 보았다.

또한 우리나라의 중앙-지방관계를 제도·조정양식·자원의 관점에서 분석한 하혜수·전성만(2019: 286)에 의하면, 우리나라의 중앙-지방 관계는 자원 측면에서 지방자치단체의 권한이 점차 증대되고 있고 행정제도(기구정원과 협의제도)에서 중앙정부의 권력이 감소하고 있지만, 행정제도(사무, 재정, 감사), 정치제도, 조정양식의 측면에서는 여전히 중앙정부의 권력수준이 높고<sup>2)</sup> 계층적 통제수단에의 의존도가 높은 것으로 나타나 '중앙 우위의 상호의존관계'에 있다.

결국 1990년대에 들어서면서 중앙집권 패러다임에서 자치분권 패러다임으로 전환되었음에도 불구하고 우리나라의 중앙-지방 관계는 여전히 수평적이지 못하며, 본 연구의 분석대상인 지방공기업제도에서는 자치분권의 방향과 역행하는 모습이 나타나고 있다.

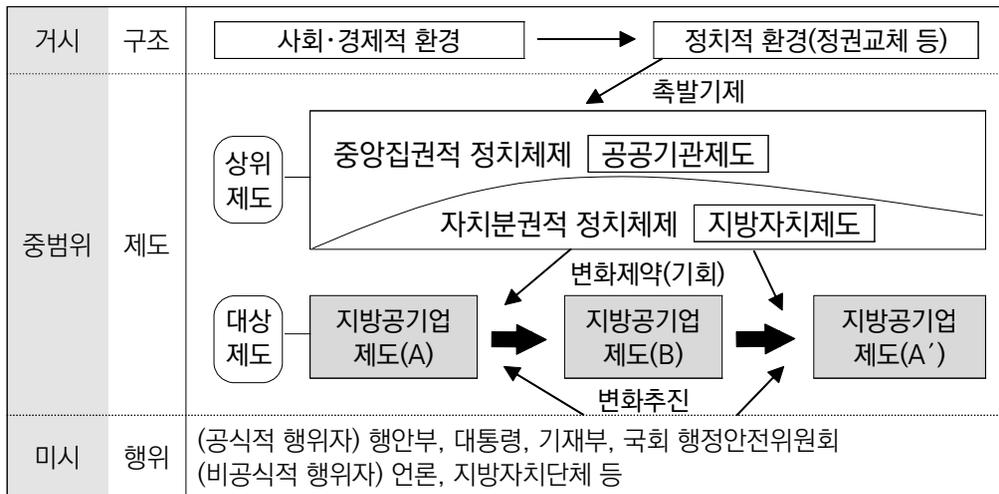
2) 국가사무의 비율(2015년 기준 67.7%), 국세수입(80% 이상), 그리고 감사제도 등을 고려하면 중앙정부에서 70% 이상의 권력을 가지고 있다고 할 수 있다. 자치입법권에 대한 제약이 여전히 있고, 정당공천제가 운영되고 있으며, 지방자치단체 4대 협의체의 의견 반영도는 낮은 실정이다(하혜수·전성만, 2019: 287).

### 3. 분석틀

지금까지의 이론적 논의를 바탕으로 역사적 신제도주의의 관점에서 지방공기업제도의 변화를 구조-제도-행위 수준에서 통합적으로 접근하기 위한 분석틀은 <그림 1>과 같다. 김윤권(2005)과 구현우(2012)의 분석틀을 바탕으로 지방공기업제도 변화와 관련된 내용으로 변수를 구체화하였다. 또한 미시 수준의 행위 분석은 제도와 정책과의 연계성, 또한 지방공기업제도의 경우 주무부서이자 정책과정의 공식적 행위자인 행안부의 영향력이 크다는 점에서 행안부를 중심으로 분석하고자 하였다.

구조 수준에서 사회·경제적 환경은 정권교체 등의 정치적 환경과 결합하여 제도변화의 촉발기제로 작용함으로써 제도 수준에 영향을 미친다. 제도 수준에서 지방공기업제도의 상위제도인 정치체제와 공공기관제도, 지방자치제도는 행위자 간의 권력관계를 형성하고 지방공기업제도의 변화를 제약한다. 미시 수준에서는 제도의 제약 아래 행위자가 의도하는 방향으로 제도를 변화시키기 위한 행위자 간의 상호작용이 이루어진다.

<그림 1> 분석틀



자료: 김윤권(2005)·구현우(2012)에서 재구성

## Ⅲ. 지방공기업제도의 변화

### 1. 지방공기업제도

지방공기업은 지방자치단체가 지방자치의 발전과 주민복지 증진을 목적으로 설치(설립)하여 지역 수준에서 요구되는 요금재적 재화·서비스의 공급과 공공시설물의 종합적 관리, 지역경제 활성화

화 사업 등의 추진에 활용하는 정책수단이다. 따라서 공공성과 경제성을 동시에 추구하며, 시장질서를 저해하지 않도록 운영되는 것을 원칙으로 한다.

지방공기업은 경영형태에 따라 지방자치단체가 직접 경영하는 지방직영기업, 법인을 설립하여 간접적으로 기업활동을 행하는 방식의 지방공사·공단과 출자·출연기관으로 분류되며, 일반적으로 공공성이 크고 행정적 색채가 강한 사업은 직영방식으로, 자주적 책임경영과 기업으로서의 능률성이 요구되는 사업은 간접경영방식으로 운영된다(원구환, 2018: 146-150). 지방공기업은 공공서비스 수요가 다양하게 증가함에 따라 서비스의 효율적 공급을 위해 설립이 확대되어 왔으며, 오늘날 지역사회에서 중요한 역할을 수행하고 있다.

지방공기업의 설립과 운영은 설립주체인 해당 지방자치단체의 고유 사무<sup>3)</sup>임에도 불구하고, 중앙정부에서 관리해야 하는 대상으로 인식하고 통제하는 경향이 지속되고 있다. 지방공기업 부채가 사회적 이슈로 부상했던 2010년을 기점으로 지방자치단체의 지방공기업 설립에 대하여 중앙정부의 통제를 강화해야 한다는 의견(정성호·정창훈, 2011; 김노창·한영은, 2011)과, 통제는 자치권을 침해하므로 부당하다는 의견(한인섭·김정렬·최태선, 2012; 강재규, 2012; 조성규, 2012; 한인섭, 2013)이 모두 제기되었다. 그러나 이후에는 갈수록 중앙정부의 통제가 강화되고 있다고 보는 연구(최계영, 2015; 황정운·김희성·장용석, 2015; 류숙원, 2016; 류영아, 2016; 김서용·김선희, 2019)가 지속 제기되고 있다.

한편 선행연구에서는 대부분 정부의 과도한 통제에 대한 현실적인 문제점과 개선안을 제시하는 데 그치고 있어 보다 분석적인 연구가 요구되고 있다. 최근의 분석적 연구로는 제도의 내생적 요인에 주목하고 제도적 논리를 적용하여 지방공기업평가제도 변화의 특성과 패턴을 분석한 김서용·김선희(2019)의 연구가 있다. 지방공기업제도의 역사적 변화에 대한 근원을 진단하기 위해서는 지방공기업제도에 다차원적으로 영향을 미치는 다양한 변수와, 변수 간의 상호작용에 대한 종합적인 분석이 필요하다.

## 2. 지방공기업 설립 권한의 변화

지방공기업제도는 1964년 행안부의 직제에 처음 등장하였으며, 행안부는 지방공기업제도가 1969년 지방공기업법의 제정으로 성립된 이후부터 2019년까지 지방공기업법을 총 21차례 개정하였다. 지방공기업법을 중심으로 지방공기업(지방공사·공단)의 설립 권한이 지방으로 이양되었다가 중앙정부의 재통제가 이루어지게 되는 2013년까지의 제도적 변화를 살펴보면 다음과 같다.

### 1) 설립 권한의 통제(1969년-1991년)

지방공기업법은 지방공기업 경영의 합리화를 통해 지방자치 발전에 기여하기 위한 목적으로

3) 지방자치법 제9조, 동법 제146조 제1항에서는 “지방공기업의 설치 및 운영”은 지방자치단체 사무에 속하며, “지방자치단체는 주민의 복지증진과 사업의 효율적 수행을 위하여 지방공기업을 설치·운영할 수 있다.”라고 규정하고 있다.

제정(법률 제2101호, 1969.1.29)되었으며, 제정 당시에는 지방자치단체가 조례로 지방공기업의 설치가 가능하도록 하였다.

그러나 당시의 지방공기업은 간접경영방식의 지방공사·공단이 아닌 직영기업의 형태로만 존재하였으며, 지방의회가 구성되지 않아 상위 지방자치단체의 승인을 필요로 했다는 점, 또한 중앙정부가 지방자치단체장 임면권을 가지고 있어 통제가 충분히 가능했다는 점에서 큰 의미를 갖기 어렵다(지방공기업평가원, 2015: 117).

제1차 개정(법률 제3233호, 1980.1.4)에서는 산업화와 도시화로 나타난 지역의 다양한 공공수요를 고려하여 간접경영방식인 지방공사·공단의 설립·운영 근거가 마련되었다. 그러나 지방공사는 도(道), 인구 50만 이상의 시(市)만 설립할 수 있게 하여 간접경영형태의 출현을 제도적으로 억제한 것으로 판단된다(신열, 2006: 81).

## 2) 설립 권한의 단계적 이양(1992년-2008년)

제3차 개정(법률 제4517호, 1992.12.8)에서는 지방공사·공단 설립가능 대상을 모든 지방자치단체로 확대하였지만, 어떠한 경우든지 지방공기업을 설립하기 위해서는 행안부 장관의 승인을 받도록 하였다(한인섭 외, 2012: 411).

제4차 개정(법률 제5200호, 1996.12.30)에서는 지방자치단체의 자율성을 높이기 위해 지방공사·공단 설립에 대한 행안부 장관의 승인권을 기초지방자치단체장에 한하여 지방으로 일부 이양하였다.

이는 지방자치시대 전면 부활에 맞게 법 개정을 시도한 것이지만, 광역지방자치단체의 지방공기업 설립승인권은 행안부 장관이 여전히 가지고 있어 지방에 완전한 자율성을 부여하였다고 보기는 미흡하다(지방공기업평가원, 2015: 102).

제5차 개정(법률 제5708호, 1999.1.29)에서는 광역지방자치단체의 장에게도 지방공사·공단을 자율적으로 설립·운영할 수 있도록 행안부 장관의 승인권을 이양하였다. 또한 사후적 통제장치로서 설립타당성 검토를 실시하고 경영평가를 강화하여 지방공기업의 책임성을 확보하고자 하였다.

제5차 개정은 지방공기업 설립 권한을 지방에 완전히 이양함으로써 지방자치제의 본질을 따라 수용하였고(신열, 2006: 88), 지방공기업에 대한 사전적 통제방식을 지양하고 사후적 통제방식으로 전환한 데 의의가 있다(이상철·성도경, 2002: 306).

## 3) 설립 권한의 단계적 재통제(2009년-2013년)

제16차 개정(법률 제9575호, 2009.4.1)에서는 기초지방자치단체가 지방공기업을 설립하는 경우 설립타당성 검토에 있어 상위기관(광역지방자치단체)과 사전협의를 거치도록 하는 조항을 신설하였다. 이는 지방공기업 남설에 따른 지방자치단체의 재정부실과 관할 광역지방자치단체 내에서 동일 또는 유사기능을 수행하는 지방공기업의 중복설립을 방지하려는 취지였으나, 사전협의<sup>4)</sup>라

는 강제규정이 추가되었다.

제19차 개정(법률 제11852호, 2013.6.4)에서는 광역지방자치단체도 지방공기업을 설립하려는 경우 상위기관인 행안부와 사전 협의하도록 규정하여 지방의 자율성에 제약이 발생하였다.

강화된 설립절차 규정에 의하면, 광역지방자치단체는 사전협의 시 지방공기업 설립검토안을 마련하여 행안부에 설립 협의를 요청하고 협의 결과 행안부가 제시하는 의견을 원칙적으로 반영해야 한다. 또한 반영이 곤란할 경우 그 사유를 행안부에 통보하였을 때에도 통보 사유에 대해서 행안부가 의견을 제시할 수 있도록 함에 따라 실제 지방자치단체의 지방공기업 설립에 상당한 제약적 요소가 생긴 것으로 판단된다(지방공기업평가원, 2015: 181).<sup>5)</sup>

지방공기업(지방공사·공단) 설립권한의 변화에 대하여 상술한 내용을 정리하면 1969년 지방공기업법 제정 당시에는 지방공기업이 직영기업의 형태로만 존재하였으며, 지방의회가 구성되지 않아 지방자치단체가 조례로 지방공기업 설치가 가능하다는 법 조항은 무의미하였다. 1980년에 간접경영방식의 지방공사·공단 설립근거가 마련되었지만 행안부의 지역제한 규정에 의하여 지방의 지방공사·공단 설립이 통제되었다. 1990년대에 들어 지방자치제도가 재실시되면서 1992년에는 지방공기업 설립권한에 대한 지역제한이 해제되었고, 행안부의 설립승인권한이 1996년에는 기초지방자치단체, 1999년에는 광역지방자치단체까지 단계적으로 이양되었다. 그러나 2009년부터는 지방공기업 설립시 상위기관과의 사전협의를 의무화하도록 하였으며, 2013년 광역지방자치단체를 대상으로 행안부의 재통제가 이루어졌다. 지방공기업 설립 권한과 관련된 지방공기업제도의 변화내용을 정리하면 <표 1>과 같다.

**<표 1> 지방공기업(공사·공단) 설립 권한 관련 지방공기업제도의 변화**

설립 권한의 통제 (1969년-1991년)	설립 권한의 단계적 이양 (1992년-2008년)	설립 권한의 단계적 재통제 (2009년-2013년)
-제정(1969년) ·직영기업만 존재 -제1차 개정(1980년) ·지방공사·공단 신설(일부 시·도 지역으로 설립제한)	-제3차 개정(1992년) ·지역 제한 해제 -제4차 개정(1996년) ·기초지방자치단체 대상, 행안부 설립승인권 이양 -제5차 개정(1999년) ·광역지방자치단체 대상, 행안부 설립승인권 이양	-제16차 개정(2009년) ·기초지방자치단체 대상, 상위기관(광역지방자치단체)과 사전협의 -제19차 개정(2013년) ·광역지방자치단체 대상, 상위기관(행안부)과 사전협의

한편 행안부의 지방공기업제도와 유사성을 가진 기재부의 공공기관 제도는 정권교체 시마다 개혁의 대상으로 지목되어 강력하게 추진되었다. 공공기관 제도의 변화는 김대중 정부의 공기업

4) 지방공기업 설립운영 지침에 의하면, 지방공기업 설립타당성 검토 시 상위기관과의 ‘협의’ 절차는 ‘설립방침 결정단계’와 설립타당성 검토 이후인 ‘설립 심의단계’에서 총 두 차례 이루어진다.  
5) 해당 규정으로 인하여 자치권이 침해되고 있다는 의견과 자치권이 침해되지 않는다는 행안부의 의견이 대립하고 있다. 그러나 협의방법에 있어 지방자치단체는 행안부가 제시한 의견을 원칙적으로 반영하도록 규정하고 있으며, 지방공기업 평가권, 지방자치단체 재정권 등을 가진 행안부가 협의상 제시하는 의견은 강제성을 지니기에 충분함에 따라 자치권을 침해한다고 볼 수 있다.

민영화(1998년), 노무현 정부의 공기업 효율화(2003년), 이명박 정부의 공공기관 선진화(2008년), 박근혜 정부의 공기업 정상화(2013년)로 나타났다.

4장에서는 지방공기업 설립에 있어 행안부 승인권이 기초지방자치단체뿐만 아니라 광역지방자치단체까지 완전히 이양되었던 제도변화(제5차 개정, 1999년), 이후 중앙정부의 통제가 다시 강화되면서 광역지방자치단체의 지방공기업 설립 시 행안부와 사전협의의 의무화하도록 한 제도변화(제19차 개정, 2013년)를 대상으로 역사적 신제도주의의 관점에서 구조-제도-행위 수준을 통합적으로 분석하였다.

## IV. 분석결과

### 1. 지방공기업 설립권한의 이양(1999년)

#### 1) 구조 수준

1980년대 이후 지역 간 인구이동, 교통문제, 주택문제, 삶의 질에 대한 요구 등 다양한 행정수요가 분출되었다(한인섭 외, 2012: 424). 이에 따라 지방공기업 사업영역의 확대와 함께 지역 수준에서 주민들의 다양한 욕구에 부합하는 공공서비스의 공급과 지역개발사업의 추진을 위한 지방공기업 설립증가의 필요성이 요구되었다. 주민들의 다양해진 공공서비스 수요에 대응하기 위하여 지방공기업 사업영역은 지방공기업법 제정 당시의 수도, 궤도, 자동차운송, 가스사업에서 도로, 주차장, 주택, 토지개발, 하수도, 청소위생, 매장 및 묘지, 의료, 관광사업 등으로 확대되었다. 그러나 지방공기업의 설립은 중앙정부의 승인을 요건으로 하고 있어 지방자치단체의 자율성이 제약되었다.

1997년 IMF 외환위기의 충격으로 국내경제 상황이 기업도산과 실직으로 침체됨에 따라 금융 및 기업부문의 구조조정과 함께 공공부문에서도 IMF 체제극복을 위한 노력이 요구되었다. IMD가 발표한 국가경쟁력평가에서 한국은 46개국 중 34위로 평가되었으며, 공공서비스의 독점 공급과 폐쇄적·연공직 체제관리로 생산성이 저하되어 정부지출 대비 성과에 대한 비판과 회의가 제기되었다.

역대 정권의 출범시마다 공기업 개혁이 공약으로 선언되었지만 IMF 구제금융을 받은 1997년 대선 당시에는 더욱 강조되었으며, 김대중 대통령 후보의 대선공약인 공기업 민영화는 당선 후에 공기업 개혁정책으로 변환되었다(임도빈, 2008: 77).

#### 2) 제도 수준

1998년 출범한 제15대 김대중 정부는 기존의 통제 중심의 국가운영에서 성과 중심의 국가경영으로 정부 개혁목표와 방향을 제시하였는데, 첫 번째, 정부개입과 간섭의 축소, 두 번째, 정부조직의 효율화, 세 번째, 의사결정을 지방 및 하부기관에 대폭 위임하여 민주주의 발전을 도모하려는

것이였다(박수경, 2005: 422). 정부실패의 대안으로 대두된 신공공관리를 기반으로 '작지만 효율적으로 봉사하는 정부'를 국정이념으로 삼은 김대중 정부는 출범과 함께 기획예산위원회를 신설하여 공공·금융·기업·노동부문의 개혁을 위한 국가경영혁신 전략을 수립(1998.4.13)하고 국정과제로 구체화(1998.6)하였다. 특히 공공부문은 그동안 경쟁의 부재로 인하여 경영전반에 비효율이 발생되었다고 보고 공기업 민영화를 공공부문 개혁의 핵심과제로 추진하였다. 공기업 경영혁신 추진계획 마련, 공기업 주식 또는 자산 매각 등 민영화와 인력·조직 조정을 통한 구조조정 촉진, 법·예산·회계규정 정비를 통한 경영구조 개선과 자율·책임경영체제 확립 및 인센티브 강화를 통한 경영효율화가 주요과제로 제시되었다. 또한 국가기능의 지방 이양을 제도적으로 뒷받침할 수 있는 법률 제정과 고객 입장에서의 지방행정조직 개편 등이 지방자치 정착을 위한 과제로 제시되었다.

김대중 정부에서는 공공기관을 대상으로 민영화, 인력감축, 자회사 정리, 방만 경영 쇄신을 통한 구조조정을 실시하고, 책임운영기관제, 개방형 직위제, 성과연봉·상여금제, 복식부기, 예산절약인센티브 등의 도입을 통해 운영시스템을 혁신하며, 행정서비스 현장 제정 등으로 대국민 서비스를 개선하였다(기재부, 2002; 김서용·김선희, 2019: 148). 결과적으로 공기업 개혁에 있어 11개 공기업 매각(24조 3천억 원), 인력감축(4만 2천 명), 업무 민간위탁(1,500건), 자회사 정리(77개) 등이 이루어졌다(정정길 외, 2008: 134-135; 신윤창, 2011: 244).

또한 중앙행정권한의 지방이양 촉진 등에 관한 법률을 제정(1999.1)하고 지방이양추진위원회의 신설(1999.7)로 지방분권의 법적 토대를 최초로 마련하였으며, 임기 5년간 총 800개가 넘는 사무를 이양하였다(고광용, 2015: 73).

### 3) 행위 수준

지역 수요는 대중의 의지 혹은 욕구를 의미하므로 정책결정자들의 의사결정에 상당한 영향을 미칠 가능성이 높다(Feiock & Clinger, 1986; Peretz, 1986; Rubin & Rubin, 1987; 조근식, 2013; 황정운 외, 2015: 253). 지방공기업제도 주무부서인 행안부는 국민들의 다양한 공공서비스 수요증가에 효율적으로 대응하기 위해 1980년에 기존의 직영방식과는 다른 간접 경영방식의 형태인 지방공사·공단 설립근거를 지방공기업법에 규정하고 지방공기업의 사업영역을 확대하였다. 그러나 행안부는 지방자치단체의 지방공기업 납설을 우려하여 설립 권한의 지방 이양을 단계적으로 유보하였다. 즉, 1980년에는 지방공기업 설립이 가능한 지역을 도, 인구 50만 이상의 시로 제한하였고, 1992년에는 지역 제한은 해제하였으나 여전히 행안부 장관의 승인을 설립요건으로 하였으며, 1996년에는 기초지방자치단체에 한하여 행안부 장관의 설립승인권력을 지방으로 일부 이양하였다.<sup>6)</sup>

1998년 김대중 정부가 출범하고 IMF 외환위기 극복을 위한 규제개혁과 지방분권의 기초하에서 공공부문 개혁안이 담긴 국정과제가 확정되었다. 기획예산위원회에서는 행안부에 지방자치단체

6) 다수의 국민이 지지하는 대안이라고 하더라도, 행정으로서는 받아들이기 어려운 딜레마 상황에서는 지연, 무의사결정, 상징적 대응, 정책결정권의 이양 등이 그 해결방식이다(이종범, 1980; 임도빈, 2008: 78).

와 지방공기업을 대상으로 정부공기업에 준하는 구조조정을 추진할 것과, 지방에 자율·책임경영 체제를 확립하고 중앙정부 기능분석을 통해 지방 이양사무 발굴을 확대할 것을 주문하였다(기획예산위원회, 1998b).

이에 행안부는 그동안 기초지방자치단체에 한하여 이양한 지방공기업 설립승인권을 광역지방자치단체까지 확대하되, 제도적 장치로서 설립타당성검토 실시와 경영평가를 강화하는 내용의 지방공기업법 개정안을 국무회의에 상정하였고, 언론보도<sup>7)</sup> 후 정부입법발의안을 국회에 제출(1998.10.15)하였다.

대국회 관계에 있어 새정치국민회의와 자유민주연합의 연립으로 탄생한 김대중 정부는 정권 초기에 집권 정당을 차지하였다. 제15대 제198회 국회 행정자치위원회 회의(1998.12.8)에서 정부가 발의한 입법안에 대하여 유선호 의원은 “지방공기업이 방만하게 운영될 경우 행안부에서 중지할 수 있는 제도적 장치가 필요하다.”라고 발언하였다. 이에 당시 정재용 행안부 지방재정세제국장은 “부실공기업 감독규정을 신설함에 따라 민선 지방자치단체장의 자율 공개경영 권한과 접목하여 제도적 장치가 될 것으로 보며, 조례 등으로 보완이 가능하다.”라고 답변하였다. 이후 추가 질의는 없었으며, 정부가 발의한 지방공기업법 개정안은 1998년 12월 18일 본회의에서 의결되어 1999년 1월 29일 법률 제5708호로 공포되었다.

#### 4) 통합적 분석

1980년대에 들어서면서 주민 욕구에 부합하는 다양한 공공서비스를 효율적으로 공급하기 위해 지역 차원에서 지방공사·공단을 설립할 필요성이 증가하였다. 1997년 IMF 외환위기에 따른 경기 침체로 민간부문의 구조조정이 대대적으로 추진되었으며, 당시 대선에서 경제불황을 타개할 방안으로 공기업 민영화를 선거공약으로 제시한 김대중 대통령 후보가 당선되면서 1998년부터 공공부문 개혁이 본격 추진되었다.

1990년대 초반에는 지방자치제도가 부활하면서 우리나라의 정치패러다임은 중앙집권 패러다임에서 자치분권 패러다임으로 전환하였다. 그러나 헌법상 대통령 중심의 중앙집권적 정치체제의 고착으로 행정부-입법부, 중앙정부-지방정부, 행정부 내 대통령-각 부처 등 간에 형성된 수직적 관계가 행위를 제약하였다.

작지만 효율적으로 봉사하는 정부를 국정이념으로 삼은 김대중 정부의 국정이념은 공공기관제도의 변화로 나타났다. 공공기관제도를 운영하는 기재부는 지방공기업제도와 지방공기업제도의 상위제도인 지방자치제도를 운영하는 행안부에 정부공기업 개혁에 준하는 수준으로 지방공기업 및 지방자치단체의 구조조정을 추진하고, 지방으로 이양할 국가사무를 적극적으로 발굴할 것을 주문하였다.

7) 언론에는 정부와 여당이 국회에서 지방공사·공단 설립권, 사장임명권 등을 광역지방자치단체장과 기초 지방자치단체장에게 모두 이양하는 대신에 지방공사의 부실화를 막기 위해 경영진단제도를 도입하는 내용의 지방공기업법 개정안을 처리하기로 했다고 보도되었다(연합뉴스, 1998.8.24).

그동안 지방공기업 설립 권한 이양의 필요성은 인식하였지만 지역제한, 기초지방자치단체에 한하여 이양하는 등 권한이양을 단계적으로 유보해왔던 행안부는 설립 권한 이양대상을 기초지방자치단체에서 광역지방자치단체까지 확대하였으며, 사후적 장치로서 설립타당성검토를 의무화하고 경영평가를 강화하였다. 행안부는 해당 내용의 지방공기업법 개정안을 국무회의에 상정하였으며, 국회에서 원안대로 의결되어 지방에 자율·책임경영체제가 정착되었다.

## 2. 지방공기업 설립 권한의 재통제(2013년)

### 1) 구조 수준

1990년대 말부터 지방공기업의 설립은 각 지역에서 꾸준히 증가하는 추세를 보였는데, 설립증가의 직접적 배경은 지방 공공서비스 수요의 증가에 있으나, 한편으로는 민선 지방자치단체장의 정치적 목적을 위해 활용된 것과는 무관하지 않다. IMF 외환위기 당시 지방자치단체장은 지방공기업을 설립하여 지방공무원 인력을 이전하는 방법으로 김대중 정부의 구조조정 정책에 대응하거나, 선거를 의식한 공약사업을 추진하였다.<sup>8)</sup>

또한 우리나라의 지방자치는 재정자립도가 낮은 현실적 한계를 가지고 있어 지방공기업의 설립과 확대를 통한 다양한 영리사업의 추진이 지방재정문제의 해결책<sup>9)</sup>으로 나타났는데(강재규, 2012: 110), 2013년 이전까지 행안부가 지방공사채의 발행 한도를 순자산의 600%까지 허용함에 따라 지역에서 사업을 무리하게 추진하는 경우가 발생하였다. 특히 강원도에서 대규모로 조성한 알펜시아 리조트와 오투리조트 사업이 2008년 국내 부동산경기의 침체를 가져온 글로벌 금융위기와 겹쳐 분양에 실패하면서 잠재적 부채<sup>10)</sup>의 심각성이 대두되었다. 2011년부터는 중앙정부의 경우에도 지방자치단체와 비슷하게 국가의 채무보다 예산외 기관인 공공기관의 부채가 더 많은 현상이 나타남에 따라 공기업 부채를 중앙정부와 지방자치단체 모두에서 적극적으로 관리할 필요성이 대두되었다(정창훈, 2014: 102).

한편 경제성장률은 지난 20년간 지속적으로 하락하는 추세를 보였다. 1986년과 1990년 사이에 9.8%였던 실질성장률은 1991년과 1995년 사이에 7.5%로 하락하였고, 2001년과 2007년 사이에는 4.6%까지 하락하였으며, 국가경쟁력순위는 55개국 중 30위권에 머무르고 있었다(최진식, 2010: 226). 경기침체 상황에서 기업가 출신의 이명박 대통령 후보가 당선됨에 따라 우리나라 정권은 김

8) 지방공기업 설립은 지방자치단체장 선거를 전후로 2003년-2004년 급증하였다가 감소하고, 2007년-2008년 다시 급증하는 일정한 사이클을 가지고 있다(한인섭 외, 2012: 425).

9) 지방자치체가 시행되었지만, 자치단체는 국가로부터 위임받은 권한(과업)에 비해, 그것을 처리할 수 있는 각종 재정수단에 대한 위임은 크지 않아, 만성 적자에 시달리고 있는 실정이다. 또한 주민들의 행정에 대한 다양한 서비스에 대한 욕구는 점차 증가하고 있어, 각종 재정수단으로서의 지방공기업의 필요성은 국가보다도 훨씬 크다(강재규, 2012: 128).

10) 예산외(off-budget) 기관인 공기업 부채는 국가(지방) 부채에 포함되지 않지만, 정부가 직간접적인 관리 책임 및 지급보증의무가 있기에 잠재적 부채부담(hidden debt)으로 존재한다(Bennett & DiLorenzo, 1982: 983; Shick, 1981; 정창훈, 2014: 97).

대중 정부 이후 10년 만에 진보 정권에서 보수 정권으로 교체되었고, 경제불황을 타개할 방안으로 역대 정부들처럼 공공부문 개혁이 추진되었다.<sup>11)</sup>

## 2) 제도 수준

2008년 출범한 제17대 이명박 정부는 출범 초기에는 신자유주의적 성향을 띤 친기업 실용정부의 특성을 보이며 규제 완화, 시장원리에 의한 경쟁, 노동시장 유연성 등의 경제철학을 강조하였고, 이는 정부기구 축소, 감세, 금산법 완화, 수도권 규제 완화, 공기업 민영화 등의 정책으로 현실화되었다(김인영, 2011: 82-83). 이명박 정부는 작은 정부와 큰 시장을 지향하였으며, 공공기관제도의 개혁은 '공기업 선진화' 라는 틀에서 이루어졌다.

공기업 선진화 계획은 2008년 8월부터 2009년 3월까지 6차례에 걸쳐 발표되었는데, 주요 내용으로는 민영화, 출자회사 정리, 공공기관 통폐합 등 하드웨어적 구조조정에 대한 내용과, 보수체계 합리화, 노사관계 선진화 그리고 경영평가 및 경영공시제도 개선 등 소프트웨어적 경영개선에 대한 내용도 포함되었다(조성봉, 2011: 38).

한편 지방자치제도는 이명박 정부 국정과제의 우선순위에서 밀리면서 이전의 노무현 정부와 차별화된 정책은 없었으며, 전반적으로 지방분권에 대한 의지가 미흡하였다(류영아·김필두, 2015: 226; 최상한, 2017: 181). 지방행정체제 개편에 관한 특별법을 도입하고 지방분권보다는 행정체제에 초점을 두는 양상을 보였으며, 지방분권 추진기구가 지방분권추진위원회와 지방행정체제개편 위원회로 이원화되어 지방분권을 미온적으로 조정하는데 그쳤다. 결과적으로 이명박 정부는 임기 5년간 1,578건 중 516건의 사무를 지방으로 이양하는 데 그쳤다(김서용·김선희, 2019: 168).

## 3) 행위 수준

행안부는 1990년대 말 지방공기업 설립 권한을 지방으로 이양함에 따라 지방공기업이 남설되고 있다고 인식하고(행안부, 2012: 3), 설립을 제재하기 위한 조치를 단계적으로 취하였다. 이명박 정부가 출범한 2008년에 행안부는 관할 광역지방자치단체에서 동일 또는 유사한 기능을 수행하는 지방공기업의 중복 설립을 방지하기 위해 기초지방자치단체가 지방공기업 설립 시에는 광역지방자치단체와 사전협의의 의무화하도록 지방공기업법을 개정<sup>12)</sup>하였고, 지방공기업 설립·운영 기준을 제정하였다.

중앙공기업 부채 해소, 통폐합, 구조조정 등을 핵심과제로 하는 기재부의 공공기관 선진화 정책(2008.8)에 이어 지방공기업 선진화 정책(2009.6)이 실시되자 행안부는 지방공기업 선진화 방안으로 경영부실, 사업영역 중복 등으로 문제가 우려되는 26개 지방공사·공단을 선정하여 청산(2개), 통합(10개→5개), 조건부 청산(1개), 자체 경영개선(13개)을 조치하였다(행안부, 2010). 또한 2010

11) 대선공약에서 이명박 대통령후보는 '예산20조 원 절감과 균형재정'의 방안으로 공기업 개혁을 제시하였다(조성봉, 2011: 36).

12) 정부가 발의한 지방공기업법 개정안은 2009년 4월 1일 법률 제9575호로 공포되었다.

년 3월에는 선진화 방안의 실효성을 확보하기 위해 정부방침을 자발적으로 이행하는 기관에 대해서는 경영평가지 가점 등의 인센티브를 부여하는 한편, 개선명령 미이행 또는 이행 부진기관에는 특별감사 실시, 공사채 발행 승인 불허, 경영평가 감점 및 성과급 미지급 등의 제재조치를 취하는 계획을 발표하였다(김서용·김선희, 2019: 149).

2009년 결산기준으로 지방공기업(직영, 지방공사·공단 포함)의 총부채는 72.5조 원으로, 지방자치단체 채무의 2.7배 수준인 것으로 나타나 지방공기업 부채를 더욱 적극적으로 관리할 필요성이 대두되었다. 2010년 7월 20일 국무회의에서는 이명박 대통령이 지방재정건전화 대책의 일환으로 지방공기업에 대한 컨설팅 수준의 점검을 지시함에 따라 기재부와 행안부 합동으로 지방공기업 재정건전성 강화 TF가 운영되었다(행안부, 2010; 기재부·행안부, 2010).

또한 2010년에는 남유럽국 재정위기와 성남시의 지불유예 선언으로 재무 안정성의 중요성에 대한 사회적 관심이 대폭 증가하였다. 당시 “빚더미 공기업이 부실 지자체 만든다”(세계일보, 2010.7.17), “한 해 이자만 316억 원이고, 하루 이자로 따지면 1억 원에 육박한다”(동아일보, 2010.7.20) 등의 언론 보도는 지방공기업에 대한 대중의 부정적 인식을 확대하였고, 이는 지방공기업 설립에 대한 중앙정부의 개입을 정당화하는 방향으로 작용하였다. 행안부는 지방공기업 설립시 사전협의 실시대상을 광역지방자치단체로 확대하여 행안부와 협의를 의무화하는 내용의 지방공기업법 개정안을 입법예고(2012.7.17~8.17)하였다. 언론에는 지방공기업에 대하여 사후적 관리 측면에 치우쳤던 한계가 있어, 설립 초기단계에서 신중한 검토를 강화하기 위해 개정안을 마련했다고 보도하였다(행안부, 2012).<sup>13)</sup>

이명박 정권 후반기인 2012년 12월 27일 정부가 국회에 제출한 지방공기업법 개정안은 박근혜 정부로 정권이 교체된 직후인 2013년 4월에 안전행정위원회 위원장의 대안반영폐기안건으로 상정되었다. 2013년 4월 19일 제19대 국회 임시회 제315회 제1차 행정안전위원회 법안심사소위원회에서 지방공기업 설립시 사전협의의 규정을 기초지방자치단체에서 광역지방자치단체로 확대하는 내용의 정부 입법안을 두고 다수 위원이 이의를 제기하였는데, 당시 주요 내용을 정리하면 <표 2>와 같다.

위원들 간에 의견 개진이 원활하게 이루어지지 않자 황영철 위원장(새누리당)의 정회 선언으로 회의가 16분간 중지되었는데, 속개하면서는 당초 정부의 입법안대로 광역지방자치단체가 지방공기업 설립 시 상위기관(행안부)과 사전협의를 의무화하는 것으로 정리되었고, 2013년 5월 7일 본회의에서 의결되어 2013년 6월 4일 법률 제11852호로 공포되었다.

13) 정치는 궁극적으로 정당성 경쟁 혹은 명분축적 게임이므로, 행위자들은 자신들이 제시하는 대안들이 당면한 행정환경에 적절하게 부합하는 것이라고 정당화시키며, 이때 미디어를 활용한다(조성호·윤준희, 2012: 6).

〈표 2〉 2013년 4월 19일 국회 행정안전위원회 회의록

위원 등	발언내용
백재현 (민주통합당)	“행안부가 관여를 하려고 그러지요? 나는 그것 필요 없는 조항이라고 보는데요. 이것은 쓸데없는 간섭인데…선거직에 당선된 사람의 그 책임하에서 하는 것이지 장관한테 협의해서 꼭 해야 될 이유가 뭐 있어요?……이것은 지방자치의 후퇴인데.”
유대운 (민주통합당)	“인천하고 강원도 두 군데 지자체가 문제 돼서 설립단계에 개입하겠다는 의도가 깔려있는 것 같은데요…말은 협의 정도로 한 건데 여기 보면 규제가 조금씩 들어가 있는데…”
이경옥 (행안부 제2차관)	“그래서 저희들이 협의 정도로 했습니다. 우리가 좀 지도도 해 주고 컨설팅도 필요하면 해 주는 차원으로……관여는 최소화하도록 하였습니다.”
김민기 (민주통합당)	“저는 협의를 아니라 승인까지도 중앙정부에서 해 봐야 된다 이렇게 보는데요… 오히려 더 강화해야 된다고 봅니다.”
정정순 (행안부 지방재정정책관)	“공기업 수가 어느 정도 제어가 돼야 방만한 게 제어가 되지 설립은 허용해 놓고 그때 가서 운영 가지고 하는 건 또 다른 부작용이 생길 우려가 있어서 설립할 때 협의는 하자, 대신 협의 결과에 대한 강제는 안 하고 자치단체가 판단하도록 맡기겠다는 겁니다.”
유대운 (민주통합당)	“그런데 제가 광역 자치단체한테 이 문건을 메일로 주고 지방자치단체장들의 의견을 물었습니다. 충청북도의 의견은 이게 왔습니다. 지자체의 공익시설에 대한 안정적 운영을 위하여 소규모 출자로 불가피하게 참여할 경우 예외를 인정해 줄 필요가 있지 않느냐…”
김영주 (새누리당)	“협의도 권한을 가져가는 겁니다…협의해서 안 되는 것도 압력 내려올 텐데, 상당히 안타깝게 생각해요…이것 말고 지도를 하는 방법, 지도하다가 안 되면 그에 상응하는 상과 벌을 가지고 상대를 해야 될 부분이지, 지방자치시대에 지방의 권한을 다시 끌고 올라가는 건 문제가 있지 않느냐 이거야.”
박성호 (새누리당)	“공사·공단 설립할 때 지방의회 의결을 거쳐서 조례를 만들잖아요?…이게 지방자치를 키우자고 하는 입장인데 중앙정부가 간섭하는 모습이 되어 가는 큰 모순을 가져와요…그리고 그 후에 경영평가를 통해서 수시로 행안부 감독을 받지요? 거기서 조치를 취할 수도 있잖아요.”

자료: 제19대 제315회 제1차 법안심사소위원회 회의록(국회 의안정보시스템)

#### 4) 통합적 분석

1990년대 말부터 지방공기업은 지역주민을 위한 다양한 공공서비스의 공급뿐만 아니라, IMF 외환위기에 따른 지방공무원 인력감축의 해소 방편, 민선 지방자치단체장의 공약사업을 위한 수단으로 활용되면서 설립이 지속 증가하였다. 재정기반이 취약한 지방자치단체장들은 지방자치단체 예산사업에 비해 투자재원 조달이 용이하고 규제가 적은 지방공기업을 설립하여 지역개발사업을 활발하게 추진하였다. 그런데 일부 지역에서의 무리한 사업추진이 2008년 글로벌 금융위기와 맞물리면서 지방공기업 부채문제의 심각성이 대두되었다. IMF 외환위기 이후로 우리나라의 경제불황은 지속되었으며, 제17대 이명박 정부의 출범과 함께 경기회복을 위한 공공부문 개혁이 실시되었다.

시장원리에 의한 경쟁, 작은 정부를 지향한 이명박 정부의 이념은 중앙집권체제 하에서 기재부의 공공기관 선진화 계획(2008. 8), 행안부의 지방공기업 선진화 계획(2009. 6)으로 반영되어 추진되었다. 2010년에는 지방공기업 부채의 심각성에 따라 대통령의 지방공기업 점검지시로 기재부·행안부 합동 재정건전성 강화 TF가 운영되기도 하였다.

행안부는 1990년대 말 지방공기업 설립 권한을 지방으로 이양한 것이 남של과 부채위기를 초래하였다고 인식하고, 이명박 정부가 출범한 2008년에 기초지방자치단체를 대상으로 사전협의제를

도입하는 지방공기업법 개정안을 발의하였으며, 지방공기업 설립·운영기준을 제정하는 등 단계적으로 제재조치를 강화하였다. 중앙공기업과 지방공기업에 대한 선진화 방안이 지속 추진되고 2010년 경제위기와 함께 불거진 지방공기업 부채증가에 대한 언론의 비판적 시각은 지방공기업 설립 권한에 대한 행안부의 재통제를 정당화하는 방향으로 작용하였다. 행안부는 광역지방자치단체의 지방공기업 설립 시에도 상위기관인 행안부와 사전협의를 의무화하는 내용의 지방공기업법 개정안을 국무회의에 상정하고, 언론에 보도하였다.<sup>14)</sup> 국회에서 다수의 위원이 정부가 발의한 입법안에 대하여 지방자치의 방향과 부합되지 않는다고 이의제기하였지만 정부의 원안대로 의결되었으며, 지방공기업 설립에 대한 중앙정부의 재통제가 다시 이루어지게 되었다.

## V. 결론 및 함의

지방에 자율성을 부여하는 방향으로 제도변화가 지속되기 어려운 이유는 무엇인가에 대한 문제의식을 바탕으로 지방공기업 설립 권한에 나타난 두 차례의 지방공기업제도변화(지방 이양, 정부 재통제)를 역사적 신제도주의의 구조·제도·행위 수준에서 통합적으로 분석한 결과는 다음과 같다.

첫 번째, 정권교체라는 거시적 수준의 정치적 변수가 지방공기업제도변화의 촉발기제로 작용한 것으로 나타났다. 지방공기업제도는 지방자치단체의 고유 사무임에도 불구하고 정치적 환경에 정기적으로 영향을 받고 있음을 확인하였다. 또한 중앙정부의 의존도가 높은 지방재정의 열악한 여건은 민선 지방자치단체장으로 하여금 지방공사채 발행이 가능한 지방공기업(지방공사)을 활용해 지역개발사업을 추진하게 하였다. 정리하면 행안부는 지방공기업 설립 권한을 지방으로 이양한 것이 지방공기업의 남설과 부채증가를 초래하였다고 인식하고 설립 권한에 대한 중앙정부의 재통제를 정당화하였지만, 각 지방자치단체에서 지방공기업 설립이 증가하게 된 배경에는 중앙정부가 정작 지방자치 실현을 위한 입법, 재정 권한은 여전히 보유한 채 법령 등으로 지방자치단체를 규제<sup>15)</sup>하면서 지방의 자율성을 제약하는 데 있다.

두 번째, 고착화 된 대통령 중심의 중앙집권적 체제는 행위자 간 수직 관계를 형성하고 행위자를 제약하였다. 공공부문 규제개혁과 지방분권을 기조로 한 김대중 정부의 공기업 민영화, 중앙권한의 사무이양 정책은 지방공기업 설립 권한을 지방에 이양하도록 하였다. 또한 시장원리에 의한 경쟁, 노동시장 유연성 등을 강조한 이명박 정부의 공공 부문 선진화, 부채감축 정책은 지방공기업 설립 권한에 대한 행안부의 재통제를 정당화하도록 하였다.

14) 언론에는 그간 기초자치단체의 공기업 설립 시 관할 광역자치단체와 사전협의를 하는 것과 달리 광역자치단체가 공기업을 설립하는 경우에는 외부 협의절차가 없었는데, 행정안전부와 사전협의를 거치도록 개선했다고 밝혔다(행안부, 2012.7.17).

15) 기관위임사무에 대한 취소정지, 국고보조금에 대한 통제, 지방채 발행 승인, 적발중심의 합법성 감사 등은 지방자치단체의 자율성을 크게 제약하고 있다(하혜수·전성만, 2019: 287).

마지막으로, 지방공기업제도는 주무부서인 행안부의 의사결정에 의하여 공공기관제도에 강제적으로 동형화<sup>16)</sup>되고 있으며, 지방자치제도와는 역행하고 있음을 확인하였다. 지방공기업 설립 권한을 지방으로 이양할 필요성은 인식하고 있었지만 지방자치역량이 아직 미흡하다고 여기며 단계적으로 유보해왔던 행안부는 1998년 출범한 김대중 정부의 국정기조가 반영된 기재부의 공공기관 개혁정책방향에 따라 지방공기업 설립 권한을 기초지방자치단체와 광역지방자치단체에 완전히 이양하면서 공공기관제도에 동형화되는 모습을 보였다. 그러나 한편으로 사후통제의 방안으로 설립타당성검토 의무화와 경영평가 강화 등의 제도적 장치 또한 마련하였다. 이후 행안부는 지방공기업 부채증가로 잠재적 채무부담의 위험이 커지자 이명박 정부 출범 초기인 2008년에 기초지방자치단체를 대상으로 지방공기업 설립 시 상위기관인 광역지방자치단체와의 사전협의를 의무화하도록 하는 지방공기업법 개정안을 마련하였으며, 지방공기업 설립·운영기준을 제정하고 지방에 통보<sup>17)</sup>하면서 단계적 제재조치를 취하기 시작하였다. 이명박 정부시절 내내 공공기관 선진화 정책이 지방공기업으로 확대 추진되었으며, 공공부문에 대한 규제가 지속되자 행안부는 기초지방자치단체에 이어 광역지방자치단체도 지방공기업 설립 시 상위기관인 행안부와 사전협의를 거치도록 지방공기업법 개정을 추진하여 공공기관제도에 강제적으로 동형화되는 모습으로 지방에 대한 재통제를 정당화하였다. 행정부 중심의 정치체제는 대통령 집권 초기에 더욱 영향력이 발휘되어 지방공기업법 개정안은 국회에서 일부 위원들의 문제제기에도 통과되었다.

분석결과에 의하면, 지방공기업제도는 지방의 고유 사무임에도 불구하고 중앙집권적 정치체제의 고착으로 인하여 정권교체에 따른 정치적 변동에 지속적으로 영향을 받고 있다. 또한 기업으로서의 능률성과 자율성이 요구되는 공기업임에도 불구하고 지방자치역량이 미흡하다고 여기며 입법, 재정 등 주요권한을 보유하고 행사하는 중앙정부로부터 통제의 악순환이 반복되고 있다.<sup>18)</sup> 따라서 실무적 함의로써 지방분권형 개헌과 재정 권한의 지방 이양을 근본적인 방안으로 제안하고자 한다. 한국은 분권으로서의 자치를 제도적으로 도입하는데 있어 실질적인 자치권을 부여한 것이 아니라, 과거의 중앙집권적 행정관리시스템에 형식적인 자치제도를 도입하다 보니, 지방자치 27년의 역사에도 자치다운 자치가 되고 있지 못한 것이다(김찬동, 2018: 45). 지방공기업제도의 역사적 변화를 대상으로 한 본 연구는 오늘날 지방자치제도의 변화와 지방분권 수준에 관해서도 설명이 가능할 것으로 본다.<sup>19)</sup>

16) 강제적 동형화는 위계구조상 상위 조직 혹은 조직유지에 필요한 자금이나 자원을 의존하고 있는 조직이 규범이나 규칙 등을 강제하는 경우 이를 수용하는 형식의 동형화라 할 수 있다(DiMaggio and Powell 1991; 차재권, 2017: 10).

17) 행안부는 외형적으로는 지방공기업법의 개정을 통해서 지방공기업의 자율권을 확대하였지만, 실체는 '지방공기업 설립·운영지침' 같은 각종 지침 등을 통해서 지방공기업의 운영에 필요한 창의성과 신축성을 저해해왔다. 제도의 개선과 함께 운영의 개선이 동시에 이루어지지 않을 경우 지방공기업의 경영 자율성 확보는 요원하다 할 수밖에 없을 것이다(강재규, 2012: 121).

18) 공기업 개혁은 정권이 교체될 때마다 등장하여 공기업경영에서 효율성 증진, 정치성 배제 등의 원칙이 수없이 반복되어 나타났다. 국민들의 문제인식 → 일시적 부분적 해결(혹은 방안제시) → 유사 문제 재등장이 반복되는 악순환 과정인 것이다(임도빈, 2008: 78).

19) 지방자치와 지방분권 수준이 미흡한 가장 큰 이유는 중앙정부 부서가 권한을 이양하지 않고, 재정분권이

연구의 한계로서 자료수집의 어려움으로 인하여 지방공기업제도의 행위자를 행안부를 중심으로 분석하였고, 행위가 제도에 미치는 영향에 대한 구체적 분석이 미흡한 점은 후속연구를 통한 보완이 필요하다.

## 참고문헌

- 강근복·김재관·박근후·박정택. (2016). 「정책학」, 대영문화사.
- 강재규. (2012). 지방공기업의 현황과 문제점. 「경회법학」, 47(1): 97-132.
- 고광용. (2015). 한국정부의 지방분권화 성과와 제약요인에 관한 연구: 김대중 정부부터 이명박 정부까지 사무, 인사, 재정분야를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 27(1): 63-91.
- 구현우. (2009). 역사적 제도주의와 비교정책연구: 제도의 지속성, 변화가능성, 그리고 정책패턴을 중심으로. 「한국정책학회보」, 18(2): 37-72.
- 구현우. (2012). 제도변화의 통합적 접근: 신제도주의 하위 분파 간 통합적 접근의 가능성. 「국정관리연구」, 7(2): 69-109.
- 국가법령정보센터. <http://www.law.go.kr/>.
- 국회 의안정보시스템. <http://likms.assembly.go.kr/>.
- 기획예산위원회. (1998a). 대통령 업무보고. 국민과 함께 하는 국가경영혁신.
- 기획예산위원회. (1998b). 기획예산위원회·국무조정실 관계부처 합동 국민의 정부 국정과제 설명 자료.
- 김노창·한영은. (2011). 지방공기업 부채증가와 재정위기. 「지방공기업학회보」, 7(2): 103-127.
- 김미나. (2006). 제도변화의 고착화 요소와 혁신 요소: 행정자치부 지방공무원연수원의 진화 과정을 중심으로. 「국가정책연구」, 20(1): 5-39.
- 김서용·김선희. (2019). 제도변화에서 제도적 논리의 역할에 대한 사례분석: 지방공기업 경영평가 제도를 중심으로. 「지방행정연구」, 33(3): 137-178.
- 김윤권. (2005). 제도변화의 통합적 접근: 역사적 신제도주의를 중심으로. 「한국정책학회보」, 14(1): 299-400.
- 김인영. (2011). 이명박 정부의 본질에 관한 고찰: 신자유주의 국가인가, 발전국가의 변환인가?. 「비교민주주의연구」, 7(2): 71-94.
- 김종성. (2006). 한국지방자치에 대한 신제도주의적 접근. 「사회과학연구」, 17: 1-24.
- 김찬동. (2012). 지방자치 20년의 평가와 향후 과제. 「서울연구원 정책리포트」, 119: 1-18.
- 김찬동. (2018). 자치분권개헌과 차등분권형 중앙-지방정부간 관계에 대한 소고. 「도시행정학보」, 31(3): 41-63.
- 남궁근. (2017). 「정책학」, 법문사.
- 류영아·김필두. (2015). 지방분권 활성화 방안 연구. 「한국지방자치학회보」, 27(2).

- 류영아. (2016). 지방공기업운영에 관한 연구. 「한국지방재정학회 추계학술대회발표논문집」, 269-291.
- 류숙원. (2016). 지방공기업 책임과 권한의 변화에 관한 연구: 지방공기업 경영평가 '공기업정책준수' 지표를 중심으로. 「한국지방공기업학회보」, 12(2).
- 박수경. (2005). 김대중 정부와 노무현 정부의 행정개혁 비교: 정부조직변화를 중심으로. 「한국행정학회 학술발표논문집」, 6: 409-436.
- 신열. (2006). 지방공기업제도의 변화와 성장. 「지방행정연구」, 20(2): 73-99.
- 신윤창. (2011). 김영삼·김대중·노무현 정부의 행정개혁에 관한 탐색적 비교연구. 「한국비교정부학보」, 15(1): 233-254.
- 신현두·박순중. (2018). 중앙-지방간 정책갈등 분석과 그 함의: 서울시 청년수당 지원 사업을 사례로. 「한국정책학회보」, 27(2): 161-192.
- 신현석·이예슬·정양순·신범철. (2018). 역사적 신제도주의와 정책흐름모형을 활용한 교장임용제도 변화 분석. 「한국교원교육연구」, 35(3): 455-490.
- 안병곤·강동진. (2013). 한일 양국의 지방자치의 변천요인에 대한 의식 연구. 「일본근대학연구」, 41: 249-272.
- 원구환. (2018). 「공기업론」, 대영문화사.
- 이상철·성도경. (2002). 지방공기업의 책임경영을 위한 성공요건 분석: 뉴거버넌스의 관점에서. 「한국행정학보」, 36(4): 303-320.
- 이종범. (1980). 정치심리학 이론의 Paradigm 적 지위. 「한국과학사학회지」, 2(1).
- 임도빈. (2008). 거버넌스와 관료제: 공기업 분야를 중심으로. 「국정관리연구」, 3(1): 63-95.
- 장아름. (2018). 대학재정지원정책 변화에 대한 역사적 신제도주의 분석. 「교육문제연구」, 31(4): 25-57.
- 정성호·정창훈. (2011). 지방공기업의 부채절감방안에 대한 소고. 「한국지방재정논집」, 16(2): 147-76.
- 정정길·최종원·이시원·정준금·정광호. (2018). 「정책학원론」, 대명출판사.
- 정창훈. (2014). 지방공기업 부채증가 원인 및 감축 방안. 「현대사회와 행정」, 24(4): 97-137.
- 조근식. (2013). 한국 지방정부의 정책유형별 정책채택 요인과 지역확산 효과에 관한 비교분석. 「한국행정학보」, 47(1): 239-268.
- 조성규. (2012). 지방공기업에 대한 공법적 규제의 법적 문제. 「서강법률논총」, 1(1): 55-91.
- 조성봉. (2011). 이명박 정부 공기업 선진화 정책의 평가와 향후 과제. 「규제연구」, 20(2): 33-67.
- 조성호·윤준희. (2012). 지방분권을 위한 중앙기능 조정방안. 「정책연구」.
- 지방공기업평가원. (2015). 「대한민국 지방공기업 50년사」, 서울.
- 차재권. (2017). 헌법개정과 권력구조 변화의 정치동학: 경로의존 vs 제도적 동형화. 「미래정치연구」, 7(2).
- 최계영. (2015). 지방공기업의 법적 쟁점과 과제: 공법적 통제의 문제를 중심으로. 「경제규제와 법」, 8(2): 70-90.
- 최상한. (2017). 역대정부의 자치분권 유형 분석과 차기정부의 과제. 「마르크스주의 연구」, 14(2): 162-197.
- 최진식. (2010). 규제개혁정책의 적합성 평가에 관한 연구: 이명박 정부 2년을 중심으로. 「정부학

- 연구」, 16(1): 215-242.
- 하혜수·전성만. (2019). 우리나라의 중앙-지방관계 분석: 제도·조정양식·자원의 관점에서. 「한국 지방자치학회보」, 31(2): 263-292.
- 한인섭·김정렬·최태선. (2012). 지방공기업의 설립 경향에 관한 연구. 「서울행정학회 학술대회 발표논문집」, 409-428.
- 한인섭. (2013). 지방공기업 설립타당성 제도에 대한 비판적 고찰. 「서울행정학회 학술대회 발표논문집」, 431-454.
- 행정안전부. (2009a). 「지방공기업 설립·운영기준」.
- 행정안전부. (2009b). 「지방공기업선진화 추진계획」.
- 행정안전부. (2012). 「지방공기업 설립·운영기준」.
- 행정안전부. (2014). 「지방공기업 설립·운영기준」.
- 홍형득. (2017). 우리나라 시기별 공기업 관련 쟁점분석 관련 언론기사의 의미망 분석을 중심으로. 「한국공공관리학보」, 31(3): 1-20.
- 황정윤·김희성·장용석. (2015). 지방공기업 부채증가의 동학. 「한국행정학보」, 49(3): 247-278.
- 동아일보, 부실사업 압축판 강원도개발공사 알펜시아 리조트, 2010.7.20.
- 동아일보, 인천도시개발공사 '문어발 사업'으로 경영 빨간불, 2010.7.21.
- 동아일보, '돈 먹는 하마' 전략한 지방 관광공사-개발공사, 2010.7.22.
- 머니투데이, 여수시 도시공사 왜 필요한가?, 2008.6.18.
- 문화일보, 지방재정 파탄 지방의회도 책임 크다, 2010.7.21.
- 세계일보, '빚더미 공기업'이 부실 지자체 만든다, 2010.7.17.
- 연합뉴스, 黨政 지방세 물납제도 도입, 1998.8.24.
- 기획재정부·행정안전부, 지방공기업 재정건전성 강화 T/F 구성·운영, 2010.7.26.
- 행정안전부, 행안부, 방만·부실 지방공기업 구조조정 본격화, 2008.4.24.
- 행정안전부, 자치단체 자율성 확대방안, 2008.5.1.
- 행정안전부, 행안부, 산하기관 경영합리화 본격 추진, 2008.5.23.
- 행정안전부, 지방분권촉진위원회 9. 1일 출범 예정, 2008.6.21.
- 행정안전부, 지방공기업 남설방지 및 자율책임경영 강화한다, 2008.7.8.
- 행정안전부, 지방자치단체 자주 입법권 확대 추진, 2008.8.28.
- 행정안전부, 방만·부실 지방공기업 강력한 경영효율화 추진, 2009.2.9.
- 행정안전부, 방만부실 지방공기업 강력한 경영효율화 추진, 2010.3.19.
- 행정안전부, 행안부, 지방공기업 긴급 점검 실시, 2010.7.21.
- 행정안전부, 행안부장관, 부실 지방공기업 직접 챙긴다, 2010.7.27.
- 행정안전부, 지방공기업, 전문적인 경영지도 받는다, 2011.4.7.
- 행정안전부, 지방공기업, 부채줄이기 위한 감채적립금 의무화, 2011.8.4.
- 행정안전부, 지방공기업 설립 및 사업투자 요건 강화한다, 2012.7.17.
- 행정안전부, 2012년도 지방공기업 결산 결과 발표, 2013.6.28.
- 행정안전부, 지방공기업 부채감축 및 경영효율화 방안, 2013.12.11.

- Bennett, James T. and Thomas J. DiLorenzo. (1982). Off-budget activities of local government: the bane of the taxpayer's revolt. *Public Choice*. 39: 333-342.
- DiMaggio, P. J. and W. W. Powell. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. In W. W. Powell and P. J. DiMaggio (Eds.). 1991. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago. IL: University of Chicago Press. 63-82.
- Feiock, R. C., & Clingermayer, J. (1986). Municipal representation, executive power, and economic development policy activity. *Policy Studies Journal*. 15(2): 211-229.
- Hall, P. A. (1986). *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. NY: Oxford University Press.
- Mahoney, J., & Snyder, R. (1999). Rethinking agency and structure in the study of regime change. *Studies in Comparative International Development*, 34(2): 3-32.
- Peretz, P. (1986). The Market for Industry: Where Angels Fear to Tread. *Policy Studies Review*, 5(3): 624-633.
- Rubin, Irene S. & H. Rubin. (1987). Economic Development Incentives: The Poor (Cities) Pay More. *Urban Affairs Quarterly*, 23(1): 37-62.
- Skocpol, T. (1995). Why I am an Historical Institutional. *Polity*, 28(1): 103-104.
- Thelen, K. & Steinmo, S. (1992). Historical Institutionalism in Comparative Politics. In Steven Steinmo. Kathleen Thelen & Fran Congstredh (eds). *Structuring Politics*. Cambridge Univ. Press.
- Thelen, K & Steinmo (1992). Historical institutionalism in comparative politics. In S. Steinmo, K. Thelen & F. Longstreth (eds). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: University of Cambridge Press.
- Wright, Deil S. (1978). *Understanding Intergovernmental Relations*. MA: Duxbury Press.

---

강나은(姜羅垠): 충남대학교 대학원 국가정책학과 공공정책 박사과정에 재학 중이며, 대전시시설관리공단에서 근무하고 있다(better\_kang@naver.com).

김찬동(金燦東): 일본 동경대학교 대학원 법학정치학연구과에서 정치(행정)학 박사학위를 취득하였고, 서울시정개발연구원에서 연구위원으로 약 11년간 재직하였으며, 현재 충남대학교 행정학부 자치행정학과에서 교수로 재직 중이다. 작은정부론(2007, 공저), 주민자치의 이해(2015), 주민자치제도의 재설계(2017) 등을 집필하였고, 논문으로서는 지방분권개헌과 주민자치권(2019), 자치분권개헌과 차등분권형 중앙-지방정부간 관계에 대한 소고(2018), 일본의 교육위원회제도개혁과 기관구성형태변경에 대한 소고(2017) 등이 있다. 대통령소속자치분권위원회TF위원, 한국지방계약학회회장, 대전자치분권협의회위원장 등을 역임하였다(cdkim15@cnu.ac.kr).

### Abstract

## An Integrative Study on the 'Inverse Autonomous' Changes of the Local Public Enterprise system: Focusing on Structure–Institution–Action Integration Model of Historical New Institutionalism

Kang, Na-Eun

Kim, Chan-Dong

The problem consciousness of this study is the reason why institutional change is difficult to continue in the direction of strengthening local autonomy and responsibility. Therefore, the purpose of this study is to Integrated analyze the changes in the local public enterprise system from the perspective of historical new institutionalism at the structure(macro)-institution(meso)-action(micro) level, and to present the fundamental causes and measures. As a result of the analysis, it was found that the autonomous decentralized institutional change was difficult to achieve in Korea due to the vertical and hierarchical political system centered on the president. if the regime change acts as a trigger for reform of the public sector and affects the public institution system, The local public enterprise system is becoming more Isomorphised to the public institution system than the local autonomous system, which is the upper system of the local public enterprise system. despite the fact that the establishment and operation of local public enterprises is a unique work of the local government, due to the centralized policy-decision structure, the vicious circle of control continues from the central government, which has major powers such as legislative and financial powers. Therefore, in this study proposed that Constitutional Revision for Decentralization and transfer of financial powers to region as a fundamental measure. This study explains why the local public enterprise system is difficult to change in the direction of improving local autonomy and responsibility by applying an integrated model of historical new institutionalism. It is meaningful in that it tried a new approach.

Key Words: Historical New Institutionalism, Institutional Change, Structure–Institution–Action, Fixation of Institution, Local Public Enterprise System