

연구논문

우리나라 지방 공공기관의 생성과 운영에 대한 이해: A시 산업진흥원 사례를 중심으로*

이 철 주**
류 숙 원***

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. 연구설계
- IV. 분석결과 및 해석
- V. 결론

〈요약〉

본 연구는 지방자치단체 소속의 지방공기업이 체계적으로 관리된 것과는 달리 지방 출자·출연기관의 수가 급격히 증가하는 이유에 대해 의문을 가지고 원인을 분석해보고자 한데서 시작하였다. 최근에 설립된 A시 산업진흥원을 대상으로 이해관계자들의 인터뷰 조사결과를 통해서 지방자치단체 출자출연기관의 생성과정을 검토하고, 이러한 과정이 어떠한 원인으로 나타나고 있는가를 유추하여 그 의미를 해석한 후, 생성된 조직들이 정책과 행정현실에서 살아남기 위하여 어떻게 운영되고 있는지를 분석하였다. 분석결과에 대한 본 연구의 시사점은 첫째, 중앙정부의 사업 확장 및 예산출처의 다변화로 인해 이에 대응하는 지방자치단체 입장에서는 사업과 예산을 관리하는 기관 신설이 유리한 상황으로 인지되어 지방자치단체의 기관 신설을 자극할 가능성이 있다는 점이다. 특히 기관의 신설과 운영과정에서 나타나는 단체장-지방의원-관료의 여러 가지 행태 등에 대한 다양한 역동성에 주목할 필요가 있다. 둘째, 지방 공공기관의 무한증식 가능성과 생성된 조직의 변형과 경로 등을 확인하면서 중앙정부의 일과 지방자치단체의 일을 어떤 목적으로 누가 하고 있는지를 살펴보는 작업 및 그 책임성에 대하여 추적할 필요가 있을 것으로 보인다. 셋째, 지방자치단체 출자·출연기관들이 새롭게 생성되는 원인과 과정, 생성된 이후 출자·출연기관들이 운영되는 구체적인 모습을 살펴봄으로써 현재 지방자치단체 출자·출연기관의 생성과 운영의 양상이 앞으로의 양상에도 지속될지에 대한 다양한 논의가 필요하다.

[주제어: 조직환경 변화, 조직 대응, 지방 공공기관의 생성, 기관운영의 동형화]

* 본 논문의 인터뷰 조사에 적극적으로 응해주신 A시 산업진흥원 관계자 분들에게 감사드립니다. 또한, 본 논문에 대하여 생산적인 논의와 조언을 해주신 익명의 심사위원분들에게 감사드립니다.

** 제1저자, 고려대학교 공공감사연구센터 전문연구위원 및 사회과학컨텐츠랩 연극 대표 (leecjay@gmail.com)

*** 교신저자, 지방공기업평가원 연구위원(wish4ryu@gmail.com)

I. 서론

지역의 출자·출연기관¹⁾의 경우, 불확실하고 복잡한 정책환경 속에서 지방자치단체가 다양한 행정수요에 적극적으로 대응하여 시민의 삶의 질을 증가시켰다는 평가도 있지만, 출자·출연기관의 무분별한 설립 및 이들 기관의 불투명한 회계처리로 인한 예산 낭비, 측근이나 선거캠프 출신 인사 등 사사롭고 잘못된 인사관행, 도덕적 해이 등 방만한 운영이 지속되고 있는데도 여전히 이에 대한 관리·감독이 제대로 되지 않고 있다는 평가도 상존하는 것이 현실이다(국민권익위원회, 2012; 감사원, 2015; 한인섭 외, 2020; 김 철, 2022).

이러한 과정에서 지방자치단체 출자·출연기관 수의 지속적 증가 역시 눈에 띄는 지점이다. 지방 출자·출연기관의 난립 방지를 위해 ‘지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률’을 제정했지만²⁾ 2022년 현재 지방자치단체 출자·출연기관 수는 845개로서 2014년 540개에 비하여 305개가 신규로 설립된 것이다.³⁾ 그렇다면 왜 신 공공관리(NPM)와 신자유주의적 행정개혁의 배경에서 지방자치단체 소속 공기업의 수

-
- 1) 지방자치단체 행정조직과 달리 별도의 법인격을 갖는 이러한 지방 출자·출연기관에 대하여 ‘지방자치단체가 지역 주민의 복리 증진을 위하여 직·간접적으로 경영하는 사업 중 지방자치단체가 소유하고 직·간접으로 운영하는 기업적 추세, 혹은 지방적 특성이 생산, 판매 및 소비 등에 강력하게 경향을 미치는 공기업’으로 정의내리거나(송상훈, 2010), ‘지방출자·출연기관을 비정형화 산하기관 및 그림자 기관으로 지칭하고, 자치단체가 일정한 예산을 부담하면서 공공서비스를 공급하기 위하여 설립된 조직’으로 정의내리거나(여영현, 2008), ‘지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률의 적용대상으로서 지방공기업 이외에 지방자치단체로부터 업무의 위탁과 그에 따른 재정을 지원받아 지역 주민의 공공복리 증진 및 지역 사회 발전 기능을 수행하는 기관’(김형진·한인섭, 2015b)이라고 정의내리고 있다.
 - 2) 물론, 본 논문을 심사한 분의 지적대로 지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률의 경우, 경영을 합리화하고 운영의 투명성을 높임으로써 지역주민에 대한 서비스 증진에 이바지한다는 명시적인 목적을 고려하면 해당 법률과 지방 출자·출연기관의 난립 방지 간 관계는 의문의 여지가 있을 수 있다. 하지만 해당 법률이 이들 기관에 일관성 있고 체계적으로 적용할 설립 전의 절차를 명시적으로 제시하고 있음에도 불구하고 신규로 설립되는 지방 출자·출연기관 등이 증가되는 현상을 고려해 본다면 해당 법률이 지방 공공기관들의 난립 방지에 얼마나 기여했는지에 대한 재음미는 충분히 가능할 것으로 판단하였다.
 - 3) 이러한 점은 지방 출자·출연기관의 설립을 합리화하기 위하여 해당 법을 제정하였음에도 불구하고 법제정 이후 8년 만에 지방 출자·출연기관이 63.9%가 증가한 것으로서 해당 법이 사실상 지방출자·출연기관의 지속적인 증가세 저지에 아무런 효과도 내지 못한 셈이라고 평가해도 무리가 없을 것이며, 향후에도 지방 출자·출연기관의 설립이 증가할 가능성이 높다는 것을 예상하게 해준다(출처: <https://www.cleaneye.go.kr/siteGuide/iptCompStatus.do> 클린아이 지방출자출연기관 설립현황, 2022.9.14. 검색)

가 체계적으로 관리⁴⁾된 것과는 다르게 상대적으로 지방자치단체 소속 출자·출연기관의 수가 지속적으로 증가할 수 있었던 원인은 무엇일까? 여러 가설들⁵⁾ 중 본 논문에서 추론해 보려는 가설은 중앙정부의 사업과 예산이 지방자치단체의 기관 신설을 자극하며, 그 기관의 신설과정에서 지방자치단체장의 정치적 야망과 지방 관료 간 이해관계가 서로 맞닿아 지방자치단체 소속 출자·출연기관을 증가시키고 있을 가능성에 대한 것이다.

정책현실에서 지방자치단체는 자원이 필요하며, 그 자원 중 상당한 비율을 차지하는 것은 관련 정책을 추진하기 위한 예산일 것이다. 우리나라 지방자치단체의 경우 2013년부터 2022년 현재까지 재정자립도의 전국 평균 수치가 50.0%정도 비율⁶⁾을 유지하고 있는 상태인데, 해당 지역의 정책적 수요를 해결하기 위해서는 중앙정부로부터 예산을 받아야 한다는 절박감이 존재하는 것이 현실이다.⁷⁾ 이러한 과정에서 최근 중앙정부와 지방자치단체는 과학기술 연구개발(R&D)사업과 지식정보 및 산업진흥 분야에서 지방자치단체 주도 혁신생태계 구축의 일환으로 지방자치단체의 자율성을 대폭 강화하고 스스로 각 지역에 필요한 과제를 발굴·기획·관리하는 방식으로 관련 예

4) 2014년 지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률 제정 이후 2022년 6월 현재까지 305개의 지방 출자·출연기관이 증가한데 비해 지방공기업의 경우 같은 시기 15개의 기관이 신규로 설립된 것으로 나타나(2014년은 396개, 2022년은 6월 현재 411개임, 출처: <https://www.cleaneye.go.kr/siteGuide/pubCompStatus.do> 클린아이 지방공기업 설립현황, 2022. 9. 14 검색) 큰 차이를 보이고 있다. 지방공기업의 경우 중앙집권적 정치체제의 고착으로 인하여 중앙정부로부터 과도한 통제를 받는다(강나은·김찬동, 2020)는 지적 가운데서도 지방공기업법을 중심으로 관련 하위 제도와와의 유기적 연계, 제도의 지속적인 개선 노력 등을 통하여 체계적인 관리가 이루어진다고 할 수 있다. 하지만 지방자치단체 산하의 출자·출연기관의 경우 2014년 법 제정 이전과 이후 모두 중앙정부나 제도의 통제를 받지 않고 출자·출연기관을 설립할 수 있었을 뿐만 아니라 해당 기관은 중앙정부나 자치단체, 의회 등의 외부 조직과 제도에 의하여 운영을 관리·감독받는 통제의 정도가 낮은 상태였다고 지적된다(김형진·한인섭, 2015b; 김철, 2022; 라영재, 2022).

5) 예를 들어, 공공서비스 욕구 및 수요가 증가하거나 수요에 의한 업무변화로 인해 지방 출자·출연기관이 증가하기도 하지만, 경영평가를 통한 업무의 책임성 확보가 미흡하여 퇴출하기가 어렵고, 겉으로는 지방자치단체의 재정규모와 인력규모를 축소하는 것처럼 보이지만 실제 사용해야 하는 측면이 있기 때문에 이를 위해 대신 확대수단으로 사용되어 증가하는 경우가 있다는 것이다(여영현, 2004; 이승계, 2008; 송성훈, 2010; 김형진·한인섭, 2015a·2015b; 한인섭, 2017; 한인섭외, 2020; 김범석 외, 2021)

6) https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2458 e-나라지표, 지방자치단체 재정자립도(2022.9.14. 검색)

7) <https://www.joongang.co.kr/article/24113563#home> 서울 누비는 지역 광역지자체 공무원들, 월간중앙, 2021.7.26.일자(2022.9.14. 검색)

산지원과 추진체계 전환을 추진하고 있다(관계부처 및 지자체 합동, 2018).

물론, 이러한 전환이 중앙정부 주도의 사업추진에서 벗어나 지역 스스로 주도적 경험 축적 및 혁신역량을 제고하는 계기가 될 수 있다는 점에서 긍정적 효과를 기대할 수 있겠지만 문제는 이러한 과정에서 해당 사업 및 과제관리를 안정적으로 전담할 지방자치단체 소속 조직체가 필요하다는 점이다. 그런데, 이러한 조직체의 특성은 지방자치단체의 본부 소속으로 하지 않을 가능성이 크다. 전문성 측면 뿐만 아니라 총액인건비로 인한 인력관리 문제가 존재하기 때문에 본부 밖에 새롭게 설치하거나 기존 밖에 있던 조직을 개편해야 하는데, 이때 정치적으로 단체장과 지방의원의 이익, 그리고 조직적으로 관료들의 이익 등 다양한 이해관계가 발생하여 조직을 새롭게 구성하는 정책적 판단을 내릴 것으로 생각되기 때문이다.

더욱이 비교적 최근 새롭게 만들어지는 조직들의 경우 총 정원이 10명이 안되는 소규모 기관이 상당수라는 점, 각 지자체에서 별도로 중소기업종합지원센터나 경제진흥원, 산업진흥원 등 경제활성화를 명분으로 한 기관이 설립되고 있다는 점,⁸⁾ 측근이나 선거캠프 출신 인사, 퇴직공직자 임용이 많다는 지적(한인섭 외, 2020; 김범석 외, 2021; 김 철, 2022)은 본 연구에서 제기하는 중앙정부의 사업과 예산이 지방자치단체의 기관 신설을 자극하며, 그 기관의 신설과 운영과정에서 나타나는 단체장-지방의원-관료의 여러 가지 행태에 대하여 해석하고 설명할 필요성을 던져주고 있다고 판단된다.

이러한 맥락에서 본 논문은 최근에 설립된 A시 산업진흥원 사례를 중심으로, 이와 관련되는 이해관계자들의 인터뷰 조사결과를 통해서 중앙정부로부터 지방자치단체가 자원(예: 예산)을 획득하기 위해 변화하는 중앙정부의 정책과 제도(예: 과학기술 연구개발(R&D)사업과 지식정보 및 산업진흥 분야 지방분권화와 사업 추진 부처들의 다기화)를 적극적으로 수용하여 자원을 획득하고, 이에 대한 기획·관리·배분 등을 전담하는 담당 기관으로서 지방자치단체 소속 출자·출연기관(예: 산업진흥원)을 생성시키고 있을 가능성을 살펴보고, 구체적으로 1) 해당 분야 지방자치단체 출자출연기관의 생성과정을 검토하고, 2) 이러한 과정이 어떠한 원인으로 나타나고 있는가를 유추하고 그 의미를 해석한 후, 3) 생성된 조직들이 정책과 행정현실에서 살아남기 위하여 어떻게 운영되고 있는지를 살펴봄으로써 이러한 과정들이 어떠한 결과를 초래하고 있는가

8) 지방 출자·출연기관을 유형별로 제시한 김범석 외(2021)의 연구에 의하면, 2020년 3월 현재 장학·평생교육·학사(179), 문화·예술·체육·관광·국제교류·박람회·축제·방송(172개), 출자(71개), 지식정보산업·소프트웨어·산업진흥·환경(68개) 유형의 순으로 나타났다.

에 대해 그 의미를 설명해 보고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 자원획득의 제도적 환경변화와 조직의 대응

자원획득의 제도적 환경변화와 조직의 대응에 대한 대표적인 이론으로서 ‘필요로 하는 자원의 획득을 위해 조직이 스스로 노력하는 등’ 자발론적인 측면을 강조하는 자원의존이론(Resource Dependence Theory)과 ‘제도적 환경에서 당연히 여겨지는 규칙과 가치 등을 수용하여 환경으로부터 정당성을 인정받아 안정적인 자원을 획득하는 등’ 환경의 결정론적인 측면을 강조하는 제도이론(Institutional Theory)의 경우 서로 상반된 견해를 보이기도 하지만(Pfeffer & Salancik, 1978), 제도적 환경변화에 대해 조직이 자원을 획득하는 과정에서 자원의존이론적 특성과 제도이론적 특성이 동시에 나타나기도 한다는 점에서 서로 보완적인 측면이 있다고 지적된다(현선훈, 2001; 최세경·현선훈, 2011).

먼저, 자원의존이론은 제도적 환경(예: 조직의 의사결정에 영향을 미치는 정치적, 행정적 상황)의 중요성을 인정하긴 하지만, 조직은 제도적 환경에 대한 자원의존성을 통제하기 위해 자발적인 전략을 세우고, 이를 통해 제도적 환경을 변화시킬 수도 있으며, 조직의 생존을 위해서는 지속적으로 제도적 환경으로부터 필요한 자원(예: 재정적 자본, 정치적 지원, 조직운영의 정당성 등)을 지속적으로 획득해야 하는데, 이를 위하여 자원이 풍부한 조직들과 의존관계를 형성한다는 점을 제시한다(Pfeffer & Salancik, 1978; Boyd, 1990; Campling & Michelson, 1998; Hillman et al., 2000). 아울러 자원의 중요성이 클수록, 자원의 배분과 사용에 대한 통제권을 보유하고 있지 않을수록, 그리고 자원에 대한 통제권이 소수의 조직에 집중되어 있을수록 조직 간 의존성이 높아진다(Pfeffer & Salancik, 1978)고 지적하고, 이러한 자원 의존성을 줄이기 위하여 조직은 독자적인 전략(예: 전략적 제휴)을 추구할 수 있는 점을 강조한다(Pfeffer, 1992)

또한, 조직은 지속적인 자원획득을 위해 제도적 환경 내 자원을 제공할 수 있는 조직에서 요구하는 규칙과 요구사항을 수용해야 하는데, 이러한 과정에서 조직 간 관계에 권력이 작동하는 등 자원 확보를 둘러싼 정치적 과정이 나타날 수 있다(Pfeffer &

Salancik, 1978; Pfeffer, 1992). 그리고 조직을 둘러싼 제도적 환경에 대하여 조직의 최고관리자가 정치적 리더십을 발휘하여 본인 조직에 유리하도록 자원획득 전략(예: 제도적 환경의 압력에 대한 순응)을 짜고, 자원에 대한 의존상황을 관리하여 조직의 생존과 운영을 할 수 있도록 끊임없이 관리한다(Pfeffer, 1982). 특히, 자원의존이론은 조직의 능동적·자율적 성격을 강조하고, 제도적 환경과 자원을 불확실성의 원천으로 보기 때문에 외부 조직으로부터 자원을 획득하여 그들의 자원을 본인 조직 안에 두어 여유 자원(slack resource)을 생성시키는 등 자원획득 능력을 키워 불확실한 제도적 환경에 의존하는 상황을 줄임으로써 조직의 자율성을 극대화하기 위해 노력한다는 점을 제시한다(Pfeffer, 1972·1992).

둘째, 제도이론의 경우 조직이 제도적 환경이 요구하는 사항을 수용하여 제도적 환경과 동형화(isomorphism)를 이룸으로써 제도적 환경으로부터 정당성과 자원을 획득하여 조직의 생존을 도모한다(Meyer & Rowan, 1977; DiMaggio & Powell, 1983). 조직의 생존에 영향을 주는 것이 기술·경제적 환경(예: 경제적 효과성, 성과를 획득할 수 있는 조직의 노하우 등)뿐만 아니라 제도적 환경에서 요구하는 규칙·가치·정당성 등도 있으며, 불확실한 환경으로부터 조직의 자원을 획득하기 위해서는 합리적이고 효율적인 평가와 판단 보다 제도적 환경에서 구성된 규칙·신념·믿음 등을 받아들이는 것이 보다 더 중요할 수 있다고 지적된다(Meyer & Scott, 1983). 또한, 공식적이고 권위 있는 국가기관이 제정한 법과 규정 등을 통해 형성된 제도의 경우, 사회적으로 중요한 존재로 여겨져 조직들이 이를 당연하게 받아들이는 제도화과정을 거치게 되는데, 이러한 제도화과정은 자원획득을 위한 조직의 적극적인 선택이라기 보다는 제도적 환경으로부터 받게 되는 압력으로 인해 어쩔 수 없이 관련 제도를 수용하게 되면서 일어난다는 점도 지적되었다(Meyer & Rowan, 1977; DiMaggio & Powell, 1983).

여기서 제도적 환경의 차원을 규제적(regulative), 규범적(normative), 문화·인지적(cultural-cognition) 체계로 구분하였는데(Scott, 2013),⁹⁾ 조직은 자원획득을 위하여

9) 규제적 체계로서 제도의 경우 가장 구체적 수준으로 강압적(coercive)인 특성을 가진다. 주요 원리는 법적 권력으로 법률·규칙 등이 해당하며, 주로 국가 및 정부와 관련된 공적 영역에서 발휘된다(Scott & Davis, 2007). 규범적 체계로서 제도의 경우 조직이 사회적으로 인정받는 행동·규범·양식 등과 관련되는 것으로 인증·증명·의무 등의 형태로 부여되는데, 어떤 조직이 해당 제도를 수용함으로써 자원획득에 성공하게 될 경우 다른 조직도 자원획득을 위하여 해당 제도를 수용하게 되는 규범적 압력을 받게 되어 결국, 관련 조직들이 동형화되는 현상이 나타나기도 한다(DiMaggio & Powell, 1983). 문화·인지적 체계로서 제도의 경우 가장 포괄적·기초적인 특성을 가지며 사람들 마음에 내재되어 있어 우리들 스스로 의문을

이러한 제도적 환경의 차원에서 정당성을 확보하는 것이 중요하다(Dowling and Pfeffer, 1975). 특히, 신생조직을 설립하게 될 때 조직에게 요구되는 부문은 사회문제 해결을 위하여 해당 조직이 존재하는 것이 왜 필요한지, 사회에 기여할 수 있는 형태 인지, 법률과 규칙에 합당한지 등의 정당성 확보가 가장 중요하며, 이러한 정당성을 확보할 때 비로소 조직이 순조롭게 설립될 수 있다는 것이다(Suchman, 1995).

2. 자원획득과 지방정치

우리나라의 경우 지방자치단체의 자원획득과 관련하여 지방정치의 정책 현실을 고려해 볼 때 제도적인 차원의 경우 중앙정부의 집권적 특성이 강하고 정책영역에 상 관없이 획일적이라는 점에서 중앙정부와 지방자치단체 간 관계가 중요하며(유재원·소순창, 2005; 임도빈, 2009; 하혜수·전성만, 2019), 행위자 차원의 경우 단체장의 강력한 통제 특성이 보이며, 이를 유지하기 위한 정치적 자원 확보 및 성과가 중요(박종민 외, 1999; 유재원, 2002·유재원, 2011)할 뿐만 아니라, 관료의 승진(임도빈, 1996·2001) 및 자기 자리에 대한 확보(윤건수·한승주, 2012; 김형진·한인섭, 2015a)가 중요하다고 지적된다.

첫째, ‘중앙정부의 계층제적인 통제의 범위와 강도가 예전보다 줄어들고 있으며, 거버넌스적 시각이 점차 확대되고 있다’라는 지적도 있지만(이승모·유재원, 2016), 우리나라 중앙-지방간 관계에 관한 많은 선행연구들이 제시하는 바는 대체로 다양한 영역에서 ‘중앙정부의 계층제적 통제가 여전히 유지되고 있다’는 것이다(임승민, 2002; 최길수, 2003; 원구환, 2004; 유재원·소순창, 2005; 심익섭, 2007; 박혜자, 2008; 문유석, 2015).

구체적으로 하혜수와 전성만(2019)에 의하면, 제도적 측면의 경우 지방자치단체의 자율성이 증대되고는 있으나 재정 및 감사제도 등에서 여전히 중앙정부의 권력비중이 높아 ‘중앙 우위의 상호의존관계’에 있으며 조정양식의 경우 중앙정부는 지시, 명령, 직권취소, 사업권 회수 등과 같은 계층제적 조정양식에 의존하는 점을 보아 매우 높은 ‘중앙우위의 상호의존관계’에 있고 자원 측면의 경우 중앙정부는 재정적·정보적 자원 에서 우위를 점하고 있지만 지방자치단체의 정치적 자원과 인적 자원이 점점 개선되고

던지지 않아 당연시되는 사회적 규범 등과 관련되는데, 자유, 권리, 학교, 병원 등과 같이 사회에서 필요한 존재라고 인지하는 것을 의미한다(Ruef & Scott, 1998).

있어 중앙 우위의 상호의존관계와 대등적 상호의존관계의 경계선에 있다는 것이다.

다만, 우리나라의 경우 중앙-지방간 자원획득과 관련하여 임도빈(2009)의 지적처럼 과거에 지방자치단체가 행정안전부(과거: 내무부)에 의존적이었던 양자 관계에서, 현재는 국민이 선출한 지방자치단체장, 부처 간 경쟁이 심화되면서 행정안전부-지방자치단체-부처의 삼각 구도가 형성되었으며, 이러한 삼각 구도로 인하여 상대적이지만 지방자치단체의 경우 행정안전부에 대한 의존도를 점점 줄이는 동시에 각 부처에서 각종 사업예산지원을 얻는 것이 더욱 필요하게 되었다는 점을 상기해 볼 필요가 있을 것이다.

둘째, 단체장에 관련된 사항으로서 우리의 지방정치과정에서는 단체장의 독주체가 유지되고 있으며, 지방정치 권력의 정점에 있는 단체장은 지방의회와 관료제를 압도하면서 지역 사회를 통치하고 있다는 것이다(박종민 외, 1999). 유재원(2002)에 의하면, 단체장은 관내기업, 이익집단 등을 비롯한 지방자치단체의 여러 세력 뿐만 아니라 중앙정부 보다도 지방관료제에 높은 영향력을 행사한다(유재원, 2002). 또한, 단체장이 강한 의지를 가지고 정책과 사업을 추진할 경우 시장주도의 정책결정 구조가 나타나게 되어 모든 정책결정의 핵심적 역할을 수행하는데, 지방관료제는 특별히 문제가 없는 한 이를 따르게 된다(신 진·이관률, 2009).

이러한 단체장은 지역주민의 지지를 얻으려고 수단과 방법을 가리지 않을 가능성이 있다. 정치인은 선거 당선을 위해서 무엇이든 할 것이기 때문이다(Frant, 1996). 이러한 맥락에서 단체장에게는 정책과 사업을 추진할 예산을 확보하고, 관료조직을 동원하여 무엇보다 가시적인 정치적 성과를 만드는 것이 중요한 우선순위가 된다(Meier, 1993; Rainey & Steinbauer, 1999; Moynihan & Pandey, 2005).

선거와 표를 의식한 단체장의 과도한 노력이 부정적인 결과를 낳을지라도, 단체장들이 정책을 선택하는 과정에서 공공정책이 경제성장에 미치는 영향을 중요하게 여기기 보다는 공공정책에 대한 주민들의 선호를 중시함으로써 시민통제를 용이하게 하는 등 정치논리를 중요시 여겨 자신의 이익을 추구한다는 지적(Garrett et al., 2006; 임도빈, 2009; Dahlstrom & Lapuente, 2010; 유재원, 2011; 김대진, 2011)은 이러한 내용과 맥락을 같이 한다. 특히, 단체장들은 정책과 사업을 추진하는 권한과 재원이 중앙정부에 비해 여전히 열악한 상황에 놓여 있기 때문에 중앙부처에서 추진하는 개별사업의 예산을 획득하기 위하여 정치적 역량을 총동원하고 있으며(천세봉 외, 2012), 예산획득 후 사업을 추진하는 과정에서 새로운 조직을 신설함으로써 다양한 이해관계를 반

영하려고 노력한다(Van Thiel, 2004)는 지적을 함께 생각해 볼 필요가 있다.

셋째, 관료에 관련된 사항으로서 먼저 관료들의 승진에 대한 것이다. 관료들은 승진에 대한 집착이 강해서 일정 기간 안에 승진하지 못하면 보이지 않는 경쟁, 시기, 질투가 심한 경우가 많으며(이철주 외, 2020), 한 자리라도 상위직이 증가하기를 고대한다(임도빈, 2009). 이러한 사항에 대하여 윤건수(2015)는 '자리'라는 개념으로 설명하고 있는데, 자리는 상속이 가능한 재산으로 여겨지기도 하고, 선물로 해석되어 답례품이나 전리품으로 사용하기도 하고, 다른 사람들 간의 상대적 권력이나 서열을 의미하기도 하므로 자신의 자리와 다른 자리들 간의 상대적 비교를 통해 자신의 정체성을 확인한 후 더 좋은 자리로 이동하면서 자신의 정체성을 형성해 나가는 삶의 방식과 연관된다고 지적한다. 이러한 이유로 인해 심지어 관료들은 단체장과 자리를 주고 받는 교환행위를 하기도 한다(윤건수·한승주, 2012).

또한, 관료들은 재량적 성격이 강한 사업의 예산확보와 조직의 확장을 위해 적극적인 경향이 짙은데(강창익·정구현, 2021), 특히 그들의 이해 충족을 위한 수단으로 자치단체 내 보다는 외부 신설조직을 선호하며(Moe, 2001), 외형이 잘 드러나지 않는 조직의 신설과 확대를 통해 사적인 이익을 극대화하고 자기 조직의 하위부서처럼 통제함으로써 그 영향력을 확장하는 경향을 보인다고 지적된다(최병선, 1993; 임학순, 1994; 김준기, 2002; 정무권·한상일, 2005; 이길우 외, 2009; 천세봉 외, 2012; 김형진·한인섭, 2015a).

3. 신생 조직의 구조와 기능

조직은 공식적 권위에 대한 정당성을 확보하고 외부의 특정 권력집단의 압력에 대응하여 그 체계의 계속성을 유지하기 위해서는 외부환경과 조직 내 구성원들의 상호작용으로 조직구조의 형태를 형성하기도 한다(Selznick, 1949).¹⁰⁾ 조직이 외부적 환경에 적응하기 위해 환경의 특성과 변화를 탐색하여 조직구조를 구성하는 것은 조직의 성과와 성장에 매우 중요하다(Miles & Snow, 1978; Elenkov, 1997). 왜냐하면, 외부 환경이 불확실한 경우 조직을 분권화(Burns & Stalker, 1961; Thompson, 1967)하거나,

10) Selznick(1949)은 TVA(Tennessee Valley Authority)와 지역주민과의 관계를 검토하고 환경과의 관계 속에서 조직이 안정적 생존가능성을 향상시켜 주는 기제로서 관련 이익을 지닌 더 작거나 약한 그룹을 조직 내 공식적 지위를 부여하여 의사결정과정에 포함시켜 관련 그룹을 동화시키는 과정인 포섭 및 흡수(co-optation)가 필요하다고 지적한다.

차별화 및 전문화(Lawrence & Lorsch, 1967; Galbraith, 1973)하고, 신축적인 의사결정(Mintzberg, 1973; Miller & Friesen, 1984)을 하는 등 외부 환경에 적합한 구조를 가지려고 노력하는 조직일수록 생존에 유리하기 때문이다(Chandler, 1962).

한편, 조직의 성장시기(신생기-성장기-성숙기-부활기)에 따라 부합하는 구조의 형태가 달라진다고 지적되는데,¹¹⁾ 특히 조직이 구조와 기능을 확정짓지 못하는 경우 조직은 자신의 지위에 따라 모방의 대상을 다르게 채택하여 자기 조직보다 상위에 있는 다른 조직을 모방함으로써 일정 수준의 효과와 정당성을 확보하려고 한다(박세웅, 2006). 즉, 최상위 지위의 조직들은 다른 조직의 행위를 모방하려는 동기가 약하지만, 중간 지위의 조직들은 정당성의 확보를 통하여 생존 가능성을 높이기 위해 상위 지위의 조직들을 모방하려는 동기가 가장 강하며, 낮은 지위의 조직들의 경우 자원이 부족하기 때문에 정당성을 확보하려는 모방 동기가 강하긴 하지만 중간 지위의 조직들만큼 적극적으로 모방을 하기 어렵다는 것이다(Han, 1994).

모방을 통한 동형화는 불확실성에 대한 표준적인 대응에서 오는 경우가 많은데(DiMaggio and Powell, 1983), 특정 제도를 먼저 도입하여 성공적이라고 평가받은 상위 조직에 대한 모방을 통해 본인 조직의 구조와 기능에 대해 동형화를 진행할 경우 조직의 설립 이후 전개되는 활동과정에서 발생하는 위험을 줄이고, 다양한 새로운 시도로 인해 실패가 발생할 경우, 이를 제기하는 비판들로부터 피할 수 있는 공간을 확보할 수 있기 때문이다(김영수·장용석, 2002; 권보경·이정은, 2021).

더욱이, 조직의 경우 본인들이 겪고 있는 문제들이 동종업계에서 이미 해결된 사항이거나 많은 조직들이 겪을 수밖에 없는 문제라면 시간과 자원을 절약하기 위하여 조직에 있어 빠른 학습이 가능한 모방을 통해 다른 조직의 경험으로부터 배운 결과를 적용하려고 할 것이다(이항영 외, 2007; 이현주·민윤경, 2015).

11) 예를 들어, Miller & Friesen(1984)에 의하면 조직생애주기에 따라 신생기에 있는 조직은 소규모 조직으로서 의사결정은 집권화적인 특징을 지니며, 성장기에는 불확실한 환경으로 인해 경쟁이 증가하며, 조직 규모와 범위 측면에서 성장하는 양상을 보인다는 것이다. 또한 성숙기에는 경쟁이 감소하고, 여유자원이 증가하면서 조직의 활동이 안정화되어 공식적이고 관료제적인 조직구조가 형성되기 때문에 혁신 활동은 신생기보다 감소하는 특징을 보이고, 부활기에 있는 조직들은 저조한 성과로 인하여 위기전환을 위한 전략계획을 세우는 등 조직구조의 전환을 꾀한다는 것이다.

III. 연구설계

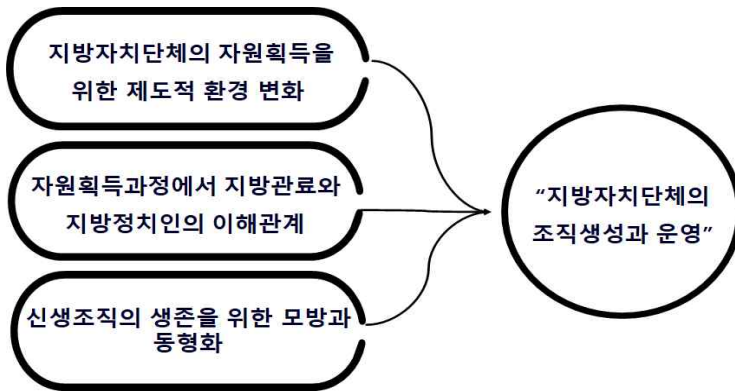
1. 본 연구의 분석모형과 차별성

본 연구대상이 되는 A시의 경우 각종 개발사업으로 인한 장기적 도시성장요인을 확보하고 있지만 특정지역에 집중되는 등 공장 개별입지에 따른 난개발이 우려되는 동시에 동서 간 개발불균형 심화, 기반시설 불균형으로부터 발생하는 상대적 박탈감이 내재되고 있는 상황이다. 물론 인구유입을 견인하는 기반시설 구축에 따라 장기적 도시발전에 대한 잠재력이 충분하다고 평가되기도 하지만, 도·농 발전격차 심화에 따라 지역갈등이 우려되고 있는 형편이다. 도시영역에서는 지역 유입의 기업들에 대한 지원 필요성이 요구되면서도 한편으로는 농촌지역의 문제해결이 필요한 상황이라 기업체 분포와 경제 여건에 맞는 맞춤형 시책을 발굴하고 추진할 수 있는 중추적 기관의 설립이 반드시 필요한지에 대한 고민이 계속되어 왔다.

또한 A시의 경우 지속적 인구증가와 메이저 대기업의 소재 등으로 최근 몇 년간 재정규모는 증가하고 채무는 감소하고 있어서 재정이 건전하고 자족도시로서 도시 성장의 지속적 상승세를 이어가기 위해 지방정치인(시장, 지방의원 등)과 지방 관료들은 도시 발전과 개인의 이해관계를 위한 정치적·경제적 자원획득에 매우 강한 관심을 가지고 있는 것으로 보인다. 다만, 기업을 지원하기 위한 전문적 기관이 부재하며 관내 창업, 판로개척, 기업확장 등 경제적 파급효과를 높이기 위한 기능이 낮다. A시 내에 소상공인지원센터가 위치하고 있으나 여신 관련 업무가 주를 이루고 있어 기업지원 기능은 미미한 상황이다. 이러한 상황에서 A시는 중앙정부와 광역자치단체 등 타 기관 시행 각종 지원사업에 대해서 관내 기업과의 창구 역할로 사업 다변화, 국비확보 등을 확보하기 위하여 노력하고 있는 것으로 판단된다.

이러한 상황은 지방정치인과 지방 관료들이 중앙부처와 광역자치단체 사업과 예산에 민감하게 반응할 수 있을 것이라는 유추를 가능하게 해준다. 동시에 해당 사업과 예산에서 요구하는 조건에 대하여 맞추려고 노력하는 동시에 지방자치단체장의 정치적 야망과 지방 관료 간 이해관계가 서로 맞닿아 지방자치단체 소속 출자·출연기관을 증가시키고 있을 가능성에 대하여 생각해 볼 수 있을 것이다. 이러한 맥락에서 본 연구는 <그림 1>에서처럼 분석모형을 구성하였다.

〈그림 1〉 본 연구의 분석모형



지금까지 지방 출자·출연기관들에 대한 선행연구들의 경우 ‘출자·출연기관에 대해 양적으로 실태를 분석’하거나(김렬·이상철 외, 2005; 박채기, 2009; 김철·김기범, 2011; 여영현, 2008), ‘이러한 기관들의 성장문제와 제도적 개선방안’을 제시하거나(여영현, 2004; 이승계, 2008; 여영현·이상철, 2008; 송성훈, 2010; 원구환, 2013; 김형진·한인섭, 2015b; 한인섭, 2017; 한인섭 외, 2020), ‘지방 출자·출연기관에 대한 평가 및 재정관리체계’에 대하여 논의하거나(류춘호, 2012; 박채기 외, 2013; 노성민·류숙원, 2020; 김법석 외, 2021), ‘관련 법의 문제점 및 개정안’에 대하여 제시(김철·김기범, 2011; 김철, 2013·2022)하는 등 지방 출자·출연기관의 증가와 실태 그리고 이에 대한 대안적 설계에 대하여 다양한 시사점을 제공하기 위하여 노력해왔다.

다만, 그럼에도 불구하고 지방자치단체 출자·출연기관들이 새롭게 생성되는 원인과 과정에 대한 조직이론적 검토, 그리고 생성된 이후 출자·출연기관들이 운영되는 구체적인 모습을 살펴본 연구들은 많지 않다는 점에서 본 연구가 그 공백을 채울 수 있을 것으로 기대한다. 물론, 기존 선행연구에서 파편적으로 관련 내용이 제시되고는 있지만 본 연구의 경우 지방 공공기관의 생성에 있어 중앙 기관의 제도적 변화와 압력 과정, 지방 관료와 지방정치인의 이해관계 등이 복합적으로 영향을 미칠 수 있다는 점 뿐만 아니라 기관 설립 이후 운영도 제대로 되지 않아 다른 기관을 모방하여 동형화될 가능성을 확인한다는 점에서 이론적, 실천적 기여를 할 수 있을 것이다.

2. 연구과정

본 연구의 자료는 간접적·경험적 정보의 획득방법으로서 문헌분석과 인터뷰자료 등을 통해 질적 분석으로부터 획득하고 있다. 계량적 분석의 경우 집합적 범주를 통하여 지방 출자·출연기관의 성장과 영향요인에 많은 시사점을 제공해 준다는 차원에서 의미가 있겠지만, 지방자치단체 출자·출연기관들이 새롭게 생성되는 원인과 과정에 대한 조직이론적 검토, 그리고 생성된 이후 출자·출연기관들이 운영되는 구체적인 모습을 살펴보려는 차원에서 질적인 분석방법을 택하였다.

이를 위해 본 연구에서는 인터뷰 질문 구성 시 적용한 분류 체계를 토대로 녹취를 끝낸 면담 내용에 대하여 분석하였으며, 지방자치단체 산하기관인 A시 산업진흥원 구성원들을 대상으로 하여 그들의 음성에 담긴 지방자치단체 기관의 생성과 운영의 의미를 체계화해 보는 작업에 의의를 두면서 분석을 진행하였다. 인터뷰 내용은 사전 동의를 구한 뒤 녹취하였으며, 해당 인터뷰의 녹취를 풀어 스크립트를 완성했다. 인터뷰는 관계자 1명당 대략 1-2시간 정도로 진행하였으며, 본 연구의 참여자를 제시하면 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 본 연구의 참여자

코드	경력 년수*	부서 유형	인터뷰 일자
참여자 1	23	A부서	2021. 9
참여자 2	15	A부서	2021. 9
참여자 3	10	A부서	2021. 9
참여자 4	12	B부서	2021. 9
참여자 5	5	B부서	2021. 10
참여자 6	15	C부서	2021. 10
참여자 7	5	C부서	2021. 10

* 경력 년수의 경우 참여자 1과 2를 제외하면 타 기관 근무한 경력까지 포함한 것으로 신생기관의 성격을 고려하였음.
참여자 1과 2는 해당 자치단체에서 파견 온 사례임.

본 연구에서 실시한 구체적인 인터뷰 질문을 제시해 본다면, 1) 중앙정부 R&D정책 변화와 관련하여 추진의 분권화와 사업부처의 다변화는 어느 정도인가요? 2) 중앙정부 R&D정책 변화에 대하여 지방자치단체의 대응은 무엇이었나요? 3) 대응의 구체적인 방법은 어떤 것이었나요? 4) 지방자치단체장의 우선순위는 정치적인 성과와 재선인가요? 5) 지방자치단체 관료들에게 자치단체의 예산 획득과 고위직의 자리 문제가

어느 정도 중요한가요? 6) 지방자치단체와 지방의회는 기관을 설립할 때 관련 계획을 구체적으로 어느 정도 가지고 있었나요? 7) 구체적인 계획에 대한 대안은 있었을까요? 8) 지방자치단체에서 기관 설립은 어렵나요? 등과 같다.

IV. 분석결과 및 해석

1. 형태 측면: 지방자치단체의 자원획득을 둘러싼 제도적 변화와 지자체의 대응

1) 중앙정부 R&D정책 변화: 추진의 분권화와 사업부처의 다변화

정부의 연구개발비의 경우 지방의 투자 비중이 계속 증가하고 있는 추세(과학기술정보통신부, 2020a)이긴 하지만 여전히 지방과학기술정책의 거버넌스를 주도하는 것은 중앙정부로서 그 예산 또한 상당한 수준에서 중앙정부에 의존하고 있는 것도 사실이며(천세봉 외, 2012; 남재걸, 2017), 마치 중앙정부 ‘국비매칭사업의 배달 사업소’로 전락하고 있다고 지적되기도 한다(김해보·장원호, 2015). 그럼에도 불구하고 지속적으로 정부는 과학기술기본계획, 지방과학기술진흥 종합계획 등 지역 R&D 혁신정책에서는 “지역주도 R&D”와 “지역 혁신주체 역량”을 통해 지역주도 R&D를 추진하는 전략을 취하고 있다(과학기술정보통신부, 2018a·2018b).

또한, 제5차 지방과학기술진흥 종합계획에서 지자체와 각 혁신주체의 내실화 및 질적 능력 제고를 위한 방안과 지자체의 주도적인 역할과 중앙정부의 조력자 역할을 하는 계기가 마련하는 등 ‘지역리더십 구축→혁신주체 성장→혁신체제 고도화’로 이어지는 선순환 체제 구축을 제시하고 있다(관계부처 및 지자체 합동, 2018). 아울러, 지역 R&D활성화를 위해 2020년도의 중점투자방향에는 ‘지역주도 R&D를 통한 지역 경제 활성화’를, 2021년도에는 10대 중점투자방향에도 ‘지역과 중소기업의 연구역량 확충’이라는 투자전략이 수립된 바 있다(과학기술정보통신부, 2019·2020C). 이러한 중앙정부 R&D정책 변화, 특히 추진의 분권화와 관련하여 구성원들이 인식하고 있는 사항을 다음과 같은 내용에서 확인할 수 있었다.

“과거에도 추진되긴 했지만, 이번 정부에서 지방자치단체의 R&D 정책추진을 많

이 강조하고 있기는 합니다. 지역 R&D 혁신기관의 주요 역할에 대해 기관 간 중복을 최소화하는 전략을 추진하라고 하기도 하고, 각 기관별로 요구되는 역할에 대한 역량 강화를 지속적으로 강조하기도 합니다. 지방자치단체 주도하에 지역 R&D정책을 기획, 조정, 조사분석 및 평가 등 컨트롤타워 역할을 수행하는 체제를 구축하라는 거죠.”(2021. 9, 참여자 1과의 대화)

이러한 인터뷰 조사결과와 내용은 지방 R&D정책과 관련한 자원획득을 중앙정부로부터 상당부분 획득해야 하는 A시 입장에서는 정책 방향에 대하여 사전에 숙지하고 다양한 정책적 대응이 필요한 사안에 대해 준비하려는 모습을 보이고 있는 것으로 생각해 볼 수 있을 것이다.

〈그림 2〉 지역 혁신거점의 거버넌스 구조



* 중소기업지원기관: 중소기업진흥공단, 중소기업중앙회, 중소기업협회

** 산업진흥원(과학기술정보통신부): 연구개발진흥재단, 정보통신산업진흥원, 한국방송통신전파진흥원 등

*** 산업진흥원(산업부): 대한무역투자진흥공사, 한국로봇산업진흥원, 충청북도지식산업진흥원 등

**** 산업진흥원(중기부): 울산경제진흥원, 중소기업기술정보진흥원, 중소기업진흥공단 등

출처: 김성진(2017) 발췌하여 인용

한편 과거 지역 R&D사업의 경우 중앙부처인 교육부·산업자원부 등 정도였으나, 현재는 정치권에서 지방의 표를 얻기 위해 단기적 인기영합위주의 뿌려주기식 R&D사업이 증가되면서 〈그림 2〉와 같이 중앙정부 부처별 사업의 경쟁적 신설을 통한 독자적 영역을 구축하고 있어, 부처 간에 지방 R&D에서 유리한 위치를 차지하기 위해 유사한 사업이 병렬적으로 추진되고 있다(천세봉 외, 2012; 김성진, 2017). 이러한 중앙정부 R&D정책 변화, 특히 중앙정부 사업부처의 다변화와 관련하여 구성원들이 인식하고 있는 사항을 다음과 같은 내용에서 확인할 수 있었다.

“대부분의 R&D사업들이 중앙부처를 통해 지원되기 때문에 중앙부처 정책 방향의 영향을 받을 수 밖에 없습니다. 지방자치단체의 영향력이 제한적이기 때문에 지역 차원에서 관련 기관 간 협력 체계를 구축하는 것도 쉽지는 않습니다. 각 기관의 이해관계가 있습니다. 물론 광역과 기초는 조금 차이가 있겠지만 자치단체 입장에서는 다양한 중앙부처에서 예산 획득을 하는 것이 먼저입니다. 여하튼 지역에 투자가 된단니까 좋은 방향으로 생각합니다”(2021. 9, 참여자 1과의 대화)

이러한 인터뷰 조사결과의 내용은 전반적으로 독자적인 권한과 재원이 부족한 A시의 경우 중앙정부의 정책과 사업을 예의 주시하면서 R&D분야 예산 획득을 위해 본인들의 역량을 동원하고 있을 것으로 예상할 수 있다.

2) 지방자치단체의 대응방법: 자원획득의 방법찾기로서 조직생성과 타당성 조사

자원획득의 변화에 대해 대응하기 위하여 부득이하게 조직을 생성시키는 것으로도 이해할 수 있겠지만(김우식, 1995; 강영숙, 2011), 지방자치단체의 경우 광역 및 기초 산업진흥원의 설립 시기와 명칭 변경(행정안전부, 2020)¹²⁾을 고려해 본다면, 본부의 예산과 인력 전문성 등을 핏계로 상대적으로 정치적·법적·행정적 제약이 덜 받는 지방자치단체 소속 출자·출연기관을 적극적·자발적으로 생성시키고 있는 것으로 보인다. 중앙정부 R&D정책 변화에 대한 지방자치단체의 대응과 구체적인 방법에 대해서는 다음과 같은 내용에서 확인할 수 있었다.

“지역 R&D 사업에 대한 예산과 사업을 관리하기 위해서는 구체적인 주체가 있어야 합니다. 그래야 누군가 확인할 수 있기 때문이죠. 자치단체 입장에서라도 누군가 담당해야 한다는 점을 공감하고 있습니다. 다만, 본부에서는 쉽지 않을뿐더러 전문적인 지식이 많지 않기 때문에 본부 밖에 새로운 기관을 만드는 것에 대해 선호하는 편입니다”(2021. 9, 참여자 1과의 대화)

“지역사회의 경우 코로나와 경제침체로 더 힘듭니다. 엑셀러레이터 역할로서 정부조직이 필요한 이유입니다. 정부-민간 협력도 더 필요합니다. 그러나, 자치단체

12) 예를 들어 충남정보문화산업진흥원(2020년 명칭 변경), 천안과학산업진흥원(2020년 설립), 영월산업진흥원(2018년 명칭변경)등을 들 수 있다(행정안전부, 2020 및 클린아이 사이트, 각 산업진흥원 홈페이지를 참조. 검색일: 2022.11.8)

에는 돈이 없습니다. 중앙정부의 예산이 더 마중물 역할을 해야 합니다.”
(2021.10, 참여자 6과의 대화)

이러한 인터뷰 조사결과와 내용은 지방자치단체의 경우 행정안전부에 대한 의존도를 점점 줄이는 동시에 각 부처에서 각종 사업예산지원을 얻는 것이 더욱 중요해지고 있다는 지적(임도빈, 2009)과 그 맥락을 같이하고 있다고 볼 수 있다. 더욱이 과학기술 연구개발(R&D)사업과 지식정보 및 산업진흥 분야의 중앙부처 예산은 앞으로 점점 더 증가할 가능성이 높기 때문에¹³⁾ 자원획득을 위한 조직생성과 관련한 열망은 지속될 것으로 보인다.

한편, 지방자치단체의 경우 조직설립을 위한 정당성 확보를 위하여 타당성 조사를 실시하게 되는데, 타당성 조사라는 것이 엄격하게 이루어지기 보다는 조직설립을 위한 요식행위에 가까울뿐더러(한인섭 외, 2020), 정책의 필요성 보다는 사업의 적정성 요인이 상대적으로 중요하게 나타났다는 점을 상기해볼 때(이동기, 2020; 김범석 외, 2021), 타당성 조사가 조직설립을 위한 정당성 확보 차원의 일환이라는 추측을 가능하게 해준다. 이러한 점은 다음과 같은 내용에서 확인할 수 있었다.

“지방자치단체가 지역 R&D 사업과 예산을 획득하기 위해서는 중앙정부가 암묵적으로 법인형태로 운영되는 전담조직이 신청할 수 있도록 분위기를 형성합니다. 이러한 분위기는 지방자치단체에서 예산을 획득하기 위해서는 조건을 갖추어야 합니다. 사실, 어찌보면 결과적이지만 중앙정부에서 지방자치단체에 새로운 기관의 시설을 요구하고 있는 것일 수도 있다고 생각합니다.”(2021. 9, 참여자 2와의 대화)

“우리 지역의 경우 수도권 인근에서 이동한 기업과 공장이 많습니다. 다만, 우리시가 적극적으로 기업과 공장을 유치한 것이 아니라 여러 가지 사정 상 입지조건을 고려하여 밀려들어왔다고 보는 것이 맞을 것입니다. 그러다 보니 산업진흥에 대한 필요성을 느끼지 못한 것도 사실입니다.”(2021. 9, 참여자 1과의 대화)

이러한 인터뷰 조사결과와 내용은 지방자치단체가 자원획득을 위해서는 중앙정부

13) 2018년 정부, 공공기관, 민간, 해외재원 등 전 분야에서의 국내 총 R&D 투자는 세계 5위 수준인 85조 7,287억원으로 최근 5년간 연평균 7.7%가 증가하고 있으며(한국과학기술정보연구원, 2020), 중앙정부의 2020년도 R&D 예산은 2019년 20.5조 원 대비 17.3% 증가한 24.1조 원 수준으로 크게 증가하였다(국회예산정책처, 2020).

가 추진하는 정책과 사업의 변화내용을 수용하고 따라가야 하는데, 결국 실질적으로 중앙정부가 지방자치단체로 하여금 조직의 기관 설립을 권고하고 있다는 지적(정찬영·김주호, 2020)과 그 궤를 같이하는 것으로 자원획득을 위한 기관설립의 적정성¹⁴⁾에 대하여 생각해 볼 필요가 있을 것이다.

2. 활동 측면: 조직생성에 대한 지방자치단체장과 관료제의 이해관계 조응 및 균형

1) 단체장의 우선순위: 정치적 성과 및 재선, 정치적 영향력의 확대

지방자치단체의 정책 및 사업의 채택 과정을 살펴보면, 상대적으로 미흡한 자치단체의 역량이 중요하게 고려되기보다는 자치단체장의 정치적 성과와 재선에 대한 동기가 강해 추진하고자 하는 의지가 더 중요하게 영향을 미치고 있다(임도빈, 2009; 유재원, 2011; 김대진, 2011)라는 지적은 지방자치단체장에게 정치적 성과에 따른 이해관계와 재선에 대한 동기가 얼마나 중요한지를 생각하게 해준다.¹⁵⁾ 지방자치단체장의 정치적인 성과와 재선에 대한 우선순위에 대해 다음과 같은 내용에서 확인할 수 있었다.

“우리 시의 경우, 처음에는 단체장도 부정적이었습니다. 그러나, 신흥도시로서의 위상, 지역에 입주기업들이 늘어나고 있으며, 지방세 등 요청하는 민원도 증가하고 있는 것을 보고 받고 있었으며, 산업진흥원의 예산 획득과 일자리 창출 기여, 일자리 성과 개선과 MZ세대의 지지를 통한 지방선거 재선에 대한 고려를 하지 않았을까 생각합니다”(2021. 9, 참여자 1과의 대화)

“우리 지역의 경우 기업과 공장이 늘어나면서 주민들의 민원도 늘어나는 형편입

14) 지방출자·출연기관의 타당성 조사와 관련하여 이동기(2020)는 지방 공공기관 설립의 방향 설정 및 유형 결정이 정책의사결정의 가장 중요한 출발 단계임에도 불구하고 일정한 기준이나 중요 요인 등이 설정되어 있지 않아 자의적인 정책요인의 투입에 의해 방향 및 유형 결정이 이루어지고 있다고 지적한다. 또한 김범석 외(2021)는 해당 단위사업에 대한 보다 구체적인 분석이 필요하고 사업의 타당성과 설립의 타당성을 구분하여 검토할 필요가 있으며, 기관 유형 및 사업의 특성에 따라 분석방법을 탄력적으로 적용해야 한다고 제안한다.

15) 지방자치단체의 행사·축제경비예산과 지방선거와의 관계성을 검토하고 있는 김준호 외(2020) 연구에 의하면, 자치단체의 재정자립도 추세가 낮아지고 있음에도 불구하고, 선거 실시 연도에는 현직단체장이 불확실한 선거 결과를 이유로 행사축제 경비예산 등 자치단체 예산을 본인의 업적과 홍보 목적으로 사용할 가능성이 높다는 것이다.

니다. 단체장이든 지방의원이든 민원에 민감할 수 밖에 없습니다. 이들을 설득하기 위하여 자치단체가 기업과 공장을 유치해야 하는 근거를 강조하고 있습니다.”
(2021. 9, 참여자 2와의 대화)

이러한 인터뷰 조사결과의 내용은 선거를 통하여 당선된 공직자는 재선을 추구하려는 정치적 동기가 강력하며(Nordhous, 1975), 주민들의 이익에 맞는 새로운 정책과 사업을 도입하려는 동기 역시 재선을 위한 것일 수 있다는 지적(Persson & Tabellini, 2004)과 맥락을 함께 하는 동시에 A시 단체장 역시 이러한 행태를 하고 있음을 유추하게 해준다. 또한, 단체장 본인의 정치적 영향력을 확대하기 위하여 출자·출연기관을 활용하고 있다는 맥락에서 주로 정부 관료와 정치인 출신을 출자·출연기관 기관장 자리에 임용하는 등 지대추구 현상을 의심할 수 있다는 지적(김형진·한인섭, 2015)¹⁶⁾과 관련되는 것으로 이러한 점은 다음과 같은 내용에서 확인할 수 있었다.

“아무래도 시장님과 같이 일했던 분들이 워선으로 오시죠. 선거운동에서 일했던 경력도 있으시고...”(2021. 9, 참여자 2와의 대화)

이러한 인터뷰 조사결과의 내용은 자치단체의 출자·출연기관으로서 산업진흥원의 경우, 공무원이 운영하는 행정기관과는 달리 업무상의 전문성을 적극적으로 고려한 후 추진되어야 함에도 A시 역시 비슷한 경우로서 자치단체장의 정치적 영향력을 강화하기 위한 의도에서 설립되고 있다는 지적(여영현 외, 2007; 여영현·이상철, 2008)을 생각해 봐야 할 부분이다.

2) 관료제의 확장본능: 예산획득과 인사 적체 해소

자치단체의 출자·출연기관은 지방자치단체에 대하여 재정 자원을 제공할 수 있다(김해보·장원호, 2015). 이들 기관들은 일반적으로 행정기관 보다 유연한 조직 구조형태를 구성하고 있기 때문에 각종 정치적·법적·행정적인 제약을 비교적 덜 받고 사업

16) 김형진·한인섭(2015b)의 연구에 의하면, 지방 출자·출연기관 기관장의 경력은 관련 경력을 보유하지 않은 기관장이 많은 것을 발견할 수 있는데, 이러한 사실은 출자·출연기관 기관장을 자치단체장 혹은 부단체장을 당연직으로 규정하거나 자치단체장에게 임명권을 부여하여 그동안 기관장의 자리가 정치적으로 이용된 것을 의심할 수 있다는 것이다.

및 재정 전반이 지방자치단체의 정책자원으로 활용되어질 수 있기 때문에 관료들의 선호도가 높다고 할 수 있으며, 자기 조직의 하위부서처럼 관리통제를 통해 정부의 영향력을 확장하고 있다(임학순, 1994; 이길우 외, 2009).

이러한 기관의 설립은 기존 행정기관 관료들에게 반가운 소식일 가능성이 있는데, 이유는 바로 고위직 공무원에게 새로운 자리를 마련함으로써 정부 관료의 퇴직을 촉진할 수 있고 이를 통하여 인사 적체를 해소하는 방안이 될 수 있기 때문이다(최병선, 1993; 임도빈, 2009). 이러한 점은 다음과 같은 내용에서 확인할 수 있었다.

“기관 설립을 추진한 분들은 단체장과 지방의회의 부정적 시각에도 이를 추진하려고 했어요. 자치단체의 예산 획득에 도움이 될 것이라고 설득했습니다. 앞으로 예산 확보를 위한 기회는 많아질 것이고 자치단체에서 할 수 없는 업무를 할 사람들도 필요하다고 이야기했죠.”(2021. 9, 참여자 3과의 대화)

“지방의회도 겉으로는 여러 핑계를 대지만, 이들은 지자체의 조직을 축소·확대하는 것에 대해서는 크게 관심을 갖지 않아요. 다만 지자체 공무원들 역시 본인들에게는 유권자 집단이기 때문에 부담스러운 거죠. 물론, 시민들이 공장 짓는 것에 대하여 민원 넣는 것은 관심있어 합니다. 재선과 관련되니까요.” (2021. 9, 참여자 2와의 대화)

이러한 인터뷰 조사결과와 내용은 A시의 경우 산업진흥원이라는 기관을 설립함으로써 제도적으로 자치단체의 재원 확보를 위한 통로를 구축할 수 있다는 점, 겉으로 드러나지는 않지만 관련 업무에 대한 전문성이 중요하다는 점을 들어 인력 확보를 추구하고 있으며, 인사 적체와 기관 설립 간 관계성에 대하여 간접적으로 확인할 수 있는 대목이라고 판단된다. 더욱이 이러한 기관에 대한 객관적 평가 없이 예산 확보와 인사 상황만 고려한 채 무작정 기관을 설립하는 과정도 우려되는 부분이다.

3) 공직자리의 확장과 연계: 산하기관으로의 이동

단체장은 본인의 정책과 사업을 추진하는데 있어 관료들의 순응을 확보하는 것이 중요한 데, 최소한 현재까지는 이들의 도움을 적극적으로 활용하기 위한 유인수단이 승진일 것이다(임도빈, 2009). 특히, 이러한 과정에서 우리나라 지방자치단체의 경우,

“평생직을 근간으로 하는 직업공무원제 국가에서, 공무원에 대한 인사권이 단체장이 나 기관장에게 집중되어 있고, 단체장과 기관장에 대한 추천이 정당을 통해 이뤄지는 신 업관제적 상황”(윤건수·한승주, 2012)에서 승진기준이 정치화(이병량·김서용, 2019)되면서 고위 관료의 경우 기관장 및 상위직을 확보하고, 이를 연계 삼아 이동할 수 있다는 점은 굉장히 매력적일 수 있을 것이다. 이러한 점은 다음과 같은 내용에서 확인할 수 있었다.

“사실 기관의 설립은 본부의 고위직들을 대상으로 설득하고 다녔어요. 특히, 겉으로는 쓸데없는 일 한다고 말했지만, 현직이 얼마 남지 않은 분들은 넘치시 관심을 보이기도 했어요. 머 하는 곳이나, 어떻게 할 거냐 식으로 물어보는 거죠.” (2021. 9, 참여자 1과의 대화)

“아무래도 인사와 맞물리면 슬슬 불안하죠. 그럼, 시장님과의 면담을 통해 다양한 방법을 모색합니다. 일종의 주고받기를 하는 거죠.” (2021. 9, 참여자 2와의 대화)

이러한 인터뷰 조사결과의 내용은 A시의 경우 산업진흥원을 설립하는 과정에서 단체장은 관료제로부터 시정운영을 위한 정치적·행정적 자원을 확보하고, 관료제는 단체장으로부터 공직자리를 보장받음¹⁷⁾으로써 일종의 거래를 하고 있는 것으로 추측된다. 이러한 사항은 결국 조직 설립에 대한 지방자치단체장과 관료제의 이해관계가 맞아떨어질 수 있으며, 구조화되어 고착화될 수 있음을 예상하게 해준다.

3. 운영 측면: 자원획득을 위한 조직의 생성과 구조 및 기능의 모방

1) 덩그러니 만들어진 새로운 조직: 전략기능의 부족

우리나라 지방자치단체의 경우 공무원들 스스로 새로운 대안을 탐색하기 보다는 외부 전문가(예: 교수, 컨설팅 회사)에게 연구용역을 맡김으로써 전문가 의견이라는 무기를 기반으로 대안의 정당화 과정을 거치는 경우가 많다고 지적된다(임도빈, 2001). 그러므로 민간 영역처럼 본인 조직의 생존을 위하여 대안의 기획과 탐색 등 전

17) 기관장 절반이 공무원 출신...“퇴직자 일자리용?” <https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=5546026> (KBS 뉴스, 2022. 8.31일자, 2022.11.2.검색)

략기능을 제대로 실현해 본 적이 많지 않아 그들 스스로 집행조직에 머무르는 상황에 이르는 경우가 많아진다. 더욱이 단체장을 선거로 선출하기 시작하면서부터 승진의 기준이 정치화되고 이것이 계급제 내 공무원의 전문화와 역량에 영향을 주고 있다는 점에서 지방자치단체의 전략기능은 쉽게 발현되기가 어려워지고 있다고 지적된다(이선우·류도암, 2015; 윤견수 외, 2020). 이러한 점은 다음과 같은 내용에서 확인할 수 있었다.

“지방자치단체도, 지방의회도 일단 설립이 목적이었던 것 같습니다. 심지어 정치적인 유불리에 따라 반대까지 했으니 구체적인 계획을 가지고 있지는 않았겠죠. 저희가 설득도 나름하고 나중에 생각해 보니 여러 모로 괜찮을 것이라고 판단한 것 같아요. 본격적인 일은 그 다음이라고 생각한 모양인데, 아무래도 신설 조직이다 보니 여러 모로 부족한 면이 많죠.”(2021. 9, 참여자 4와의 대화)

“지방자치단체의 승진체계 내에서는 관련 전문가를 찾기 힘듭니다. 조건에 맞는 인력은 오기를 꺼리기 때문이죠. 이것이 우리 조직의 딜레마입니다. 관련 전문가를 증가시키고 싶습니다.”(2021. 9, 참여자 1과의 대화)

이러한 인터뷰 조사결과와 내용은 A시 산업진흥원의 경우 원래 계획했던 조직이 아니며, 덩그러니 만들어진 새로운 조직인 관계로 상대적이지만 제대로 된 구조적 형태를 갖추기 어려웠으며, 중앙정부의 예산 획득과 지방자치단체의 지방 R&D 업무 수행을 주로 하는 과정에서 기관 자체가 발휘하는 기획과 탐색을 적용하는 전략적 기능은 많지 않았다는 것¹⁸⁾을 생각해 볼 수 있을 것이다.

2) 부족한 전략기능의 채워넣기: 컨설팅 기관을 동원한 모방화와 동형화

낮은 지위의 조직들은 본인보다 높은 지위의 있는 조직에서 운영하는 방법을 적극적으로 수용하는 등 정당성의 확보를 통해 생존 가능성을 높이려 하고, 동시에 부족한 기능을 채워넣고 싶어 적극적으로 상위 조직을 모방하고자 한다(Han, 1994; 박세웅,

18) 본 연구의 인터뷰에 응한 참여자의 대부분이 기관의 기획과 탐색 역량이 가장 필요로 한다는 점에 동의하고 있었으며, 전략기능을 담당하는 조직 부서의 신설과 이를 통한 조직개편이 있어야 한다는 점에도 긍정적으로 반응하였다.

2006). 하지만 전략적 기능의 부족과 외부 상위기관(자치단체와 지방의회)에 전문적 지식을 보여야 하므로 우리나라의 경우 주로 컨설팅 기관에게 맡기게 되는데, 컨설팅 기관 역시 구체적인 문제점과 사례적용을 일반적으로 할 뿐 심도있게 제시하지 못하고 그들이 원하는 방향만 제시할 가능성에 대한 것이다(임도빈, 2009). 이러한 점은 다음과 같은 내용에서 확인할 수 있었다.

“우리 기관의 중요한 업무 중 하나는 중앙정부 부처로부터 예산을 획득한 것을 관리하고 기업체들에게 배분해야 하는데, 지금 그 업무를 할 부서가 포화상태예요. 행정부서는 행정부서대로 사업부서는 사업부서대로 애로사항이 많습니다. 누가 관리해야 하는지도 아직 정해지지 않은 사업과 예산이 많아요. 그러다 보니 부서끼리 미루는 경우도 있어요. 이것을 꼭 해결해야 합니다.”(2021. 10, 참여자 6과의 대화)

“단체장과 지방의회가 우리 기관을 만들어 놓기는 했지만 지속적인 관심을 주지는 않을 것입니다. 단체장과 지방의회로부터 관심받기 위하여 필요한 그 무엇이 있어야 합니다. 우리 기관의 성과를 위해서는 전문인력이 필요한데, 인력확보를 위한 대응논리가 무엇보다 중요할 것 같습니다.”(2021. 10, 참여자 5와의 대화)

이러한 인터뷰 조사결과와 내용은 본인 기관이 급하다고 판단하는 현실적인 업무에 치중하여 조직구성을 하기를 원하는데 컨설팅 조직은 그들이 원하는 것만 의견을 제시함으로써 근본적인 내용들을 지적하지 못하는 등 일종의 포획현상을 겪게 된다.¹⁹⁾ 동시에 그러다 보니 다른 기관의 비전, 사업, 구조적 형태 등을 모방하게 된다는 점인데, 해당 조직의 구조적 형태의 장단점을 파악하기도 전에 운영원리의 동형화가 이루어져 기관 고유의 정체성은 사라지고 중앙정부의 예산 획득을 통한 사업전달만 하는 기관으로 전환될 가능성에 대한 것이다(김해보·장원호, 2015).²⁰⁾

19) 아무래도 단체장과 지방의원들에게 본인들 조직의 인력증가에 대한 정당성 확보를 최우선으로 목적으로 하는 기관의 경우 본인들의 입맛에 맞게 보고서가 나오기를 희망하며, 이러한 상황에서 컨설팅 업체의 경우 원칙적인 이론과 실재를 적용하여 관련 내용을 제안하기 보다는 만들고자 하는 답을 정해놓고 근거를 끼워맞추는 형식으로 관련 보고서를 작성할 가능성이 높을 것이다.

20) 김해보·장원호(2015)에 의하면, 민간 전문기구로서 설립된 지역문화재단들이 2010년을 전후하여 중앙정부 재원에 대한 의존도가 높아짐으로 인하여 중앙정부 국비매칭사업의 배달 사업소로 전락하고 있으며, 경영평가, 관련 법규, 지자체의 관리감독 등에 따라 관료주의 행정기관화되고 있다고 지적한다.

“잘하고 있는 산업진흥원의 로드맵을 구할 수 있나요? 예산 획득은 어떻게 하는지, 인력 운영은 어떻게 하는지 등을 알고 싶습니다. 그래야 자치단체와 지방의회에 예산달라고 할 때도 설득력이 있습니다.”(2021. 10, 참여자 5와의 대화)

“다른 데(같은 지역의 다른 기능 기관, 다른 지역의 같은 기능 기관)서 무엇을 하는지 관심이 많습니다. 우리가 따라가야 할 산업진흥원은 OO진흥원을 생각하고 있습니다.” (2021. 10, 참여자 6과의 대화)

이러한 인터뷰 조사결과의 내용은 예산획득을 위한 지역산업진흥원 간의 모방과 동형화가 이루어질 수 있음을 예상해 볼 수 있을 뿐만 아니라, 검증되지 않은 사례를 따라가려는 동형화 노력으로 인해 조직구성과 운영 등의 불확실성이 높아질 수 있으므로, 이에 대해 신중한 고민이 필요할 것으로 보인다.

3) 모방화와 동형화의 효과: 정당성 획득, 그러나 기능중복과 관할권 다툼의 가능성

컨설팅 기관의 타 기관 모방화와 동형화를 통해 획득한 정당성으로 기관의 조직구조와 운영 등 다양한 측면에서 기관의 면모를 갖추게 되겠지만 조직의 전략기능은 여전히 부족하므로 모방화와 동형화로 인하여 조직의 활동이 비슷비슷해 짐으로써 결국에는 기능중복으로 인한 협력과 조정비용이 증가될 가능성(Wilson, 1989; 최창수, 2008)과 관할권 다툼의 가능성(김세훈, 2014)에 대한 것이다. 이러한 점은 다음과 같은 내용에서 확인할 수 있었다.

“벌써부터 우리 지역 상공회의소에서는 업무 협조에 긍정적이지 않을 때가 있습니다. 기존에 해 오던 본인들의 업무와 무엇이 다르냐는 거죠.” (2021. 10, 참여자 7과의 대화)

“지방자치단체 본부에서는 여러 이해관계 때문에 과 끼리 해결되지 않는 문제입니다. 지금은 예산이 얼마되지 않아 그럭저럭이지만 중기부 예산 등이 많이 늘어나면 파이를 가지고 갈등이 커질까 걱정이네요.” (2021. 10, 참여자 5와의 대화)

이러한 인터뷰 조사결과의 내용은 기존 지방자치단체에서 중앙정부 예산 획득의

경쟁자인 광역수준의 테크노파크, 지역 상공회의소 등과의 관계가 원활하지 않을 가능성이 예상되는 대목이며, 관할권 다툼의 가능성도 상존하고 있다고 보여진다.²¹⁾ 이러한 결과는 과학기술 연구개발(R&D)사업과 지식정보 및 산업진흥 분야의 지방분권화와 사업 추진 부처들의 다기화가 증가하면 할수록 이러한 가능성은 더욱 높아질 것으로 판단된다.

4. 분석결과의 시사점: 지방 공공기관의 무한증식 가능성에 대한 우려

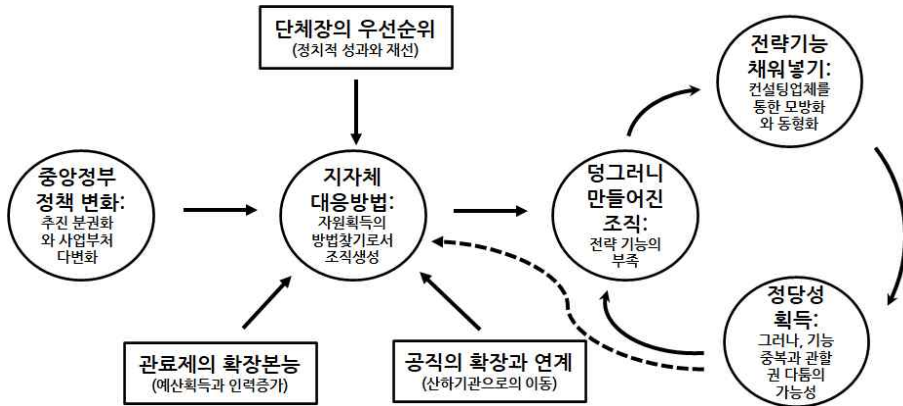
〈그림 3〉에서 보는 바와 같이 본 연구의 분석결과 첫째, 과학기술 연구개발(R&D)사업과 지식정보 및 산업진흥 분야의 추진이 분권화되고 있으며, 해당 분야의 정책과 제도를 추진하는 부처역시 과거보다 다양해짐에 따라 중앙정부로부터 예산을 획득하는 것이 중요한 지방자치단체 입장에서는 이를 위해 변화하는 과학기술 연구개발(R&D)사업과 지식정보 및 산업진흥 분야의 정책과 제도에 민감하게 반응하고 있었다.

결국, 이러한 민감한 반응은 기획·관리·배분 등을 전담하는 담당 기관의 필요성과 스스로의 정당성을 키우게 되어 상대적으로 정치적·법적·행정적 제약과 책임이 낮은 지방자치단체 소속 출자·출연기관인 산업진흥원을 새롭게 생성시키는 주요한 원인으로 작용하고 있는 것으로 보인다. 이렇게 지방자치단체가 중앙정부의 제도적 압력에 동조하고, 동형화되려는 과정은 공공서비스 제공과정에서 생산자와 소비자 간의 거래를 중개하여 서로에 대한 정보만 제공하는 브로커(broker)를 연상시킨다.²²⁾

21) 산업자원부의 지역산업 R&D 2700억이 중소벤처기업부에게 이관됨에 따라 중앙정부 부처 간의 갈등이 심화되고 있다고 지적된다 <https://www.newspim.com/news/view/20210615000998> 뉴스핌 2021. 7. 22일자)

22) 공공서비스의 경우 브로커는 기본적으로 중앙정부가 될 수 있지만, 경우에 따라 조직간 관계가 다른 층위(layer)로 바뀔 때는 대리인이론에서 주인-대리인이 바뀌는 것처럼 중앙정부의 브로커로서 역할이 또 다른 조직으로 교체될 수도 있다. 이러한 구조가 단기적·일회적이지 아니라 장기적·구조적이라면 브로커 거버넌스(broker governance)라고도 할 수 있을 것이다(최홍석 외, 2022).

〈그림 3〉 본 연구의 분석결과



중요한 점은 다양한 조직에 대한 통제와 감독 측면에서 위계성(예산을 나누어주고 일을 하게 하는)은 강화되었지만 업무내용 측면에서 책무성 분산 및 약화의 역설(규제, 권한은 주고 책임을 지지 않는 구조)을 겪게 될 가능성이다(이상철 외, 2006). 정책에 대한 경험이 증가할수록 계층적 조정에 의한 거래비용이 상대적으로 낮아져, 조직 간의 안정성은 더욱 공고히 되겠지만(김영평, 1982), 새로운 정책을 펼치거나 더 나은 정책을 수행하기 위한 방법들과 그 결과로서 책무성은 제외될 수 있기 때문이다(심광호 외, 2021).

둘째, 중앙정부 개별 부처들의 과학기술 연구개발(R&D)사업과 지식정보 및 산업진흥 분야 사업과 예산이 지방자치단체의 기관 신설을 자극하는 가운데, 획득될 지역 단위의 자원 배분을 두고 지방자치단체장의 정치적 야망과 지방 관료 간 이해관계가 서로 맞닿으면서 지방자치단체 소속 출자·출연기관인 산업진흥원을 새롭게 생성시키는 주요한 원인으로 작용하고 있는 것으로 판단된다. 선거에서 선출된 지방자치단체장은 본인의 정치적 성과와 재선을 위해 정치적 영향력을 발휘함으로써 끊임없이 정치적 자원을 확보하려 하는데, 이 과정에서 효과적으로 사용할 수 있는 수단 중 하나가 자치단체 소속 기관의 고위직 또는 책임자로 임명하는 방법이다. A시 단체장의 입장에서 새로운 조직을 생성하는 것은 특별한 정치적·법적·행정적 문제가 없다면 정치적 자원 확보와 영향력 측면에서 꽤 매력적인 카드였을 것이다.

한편으로 관료들의 경우 새로운 지방자치단체의 출자·출연기관을 만드는 것에 대한 여러 반대를 다양한 방법과 내용으로 설득시키면서 그들의 의견을 관철시켰는데,

이 과정에서 직접적으로 드러나지는 않았지만 간접적으로는 공직자리의 확장과 연계라는 차원에서 새로운 조직의 생성을 추진한 것으로 보여진다. 이러한 단체장의 재선에 대한 열망과 동기, 그리고 자리 확보를 위한 관료의 이해관계적 조응이 승진기준이 정치화되고 있는 '신 업관제' 적 상황에서 일종의 주고받기를 위하여 새로운 기관을 설립하는 무한증식 가능성도 배제할 수 없다고 보여진다.

셋째, 중앙정부 부처에서 추진하는 정책과 사업의 예산을 획득하고 단체장과 관료들의 이해관계로 조직을 새롭게 설립하였지만 신생 조직을 운영해 나가는 데에는 많은 어려움이 따른다. 무엇보다 과학기술 연구개발(R&D)사업과 지식정보 및 산업진흥 분야의 경우 기술적·사회적 변화가 일어나는 분야이므로 상당한 전문성을 필요로 한다. 하지만, 전략적 계획(능률성)에 의하여 조직이 생성된 것이 아니라 외부적인 제도적 압력 및 조직의 동조와 대응과정에서 조직이 생성된 것이기 때문에 해야할 미션, 비전, 목표 등을 구체적으로 계획한 것이 아니므로 중앙정부, 지방자치단체로부터 내려오는 위탁업무를 급급하게 처리하는 임시변통적 조직에 머무르게 되는 것으로 보인다.

이럴 경우 산업진흥원의 궁극적으로 달성해야 할 성과를 큰 그림에서 생각하기 어렵기 때문에 산업진흥원의 구조 및 기능은 같은 지역의 다른 기능 기관, 다른 지역의 같은 기능 기관의 모방과정을 겪지만, 본인들이 제일 잘 아는 문제에 대해 원하는 것만 의견을 제시해달라고 요청함으로써 컨설팅 조직이 근본적인 내용들을 지적하지 못하는 등 일종의 포획현상을 겪게 되어 정당성 확보에 그치는 것으로 나타났다. 이러한 과정 속에서 지역 사회에 있는 다른 기관들과 업무와 기능이 중복될 가능성이 있으며, 근본적으로 해결해야할 전략기능은 여전히 부족한 상태로 이어져 다른 기관과의 관할권 다툼이 나타나 지역 사회 내 자원배분 과정에서 불협화음이 나타날 가능성도 엿보인다.

V. 결 론

본 연구는 지방자치단체 소속 공기업의 수가 체계적으로 관리된 것과는 다르게 상대적으로 지방자치단체 소속 출자·출연기관의 수가 지속적으로 증가할 수 있었던 이유에 대하여 의문을 가지고, 최근에 설립된 A시 산업진흥원 사례를 중심으로, 이와 관련되는 이해관계자들의 인터뷰 조사결과를 통해서 지방자치단체 출자출연기관의 생성과정을 검토하고, 이러한 과정이 어떠한 원인들로 나타나고 있는가를 유추하여 그

의미를 해석한 후, 생성된 조직들이 정책과 행정현실에서 살아남기 위하여 어떻게 운영되고 있는지를 살펴보았다.

분석결과에 대한 본 연구의 시사점은 첫째, 지방자치단체 출자·출연기관 증가의 원인에 대하여 중앙정부의 사업과 예산이 지방자치단체의 기관 신설을 자극하며, 그 기관의 신설과 운영과정에서 나타나는 단체장-지방의원-관료의 여러 가지 행태 등에 대한 가설을 실증적으로 분석할 수 있는 하나의 단초를 마련하였다는 점에서 의의가 있다. 지방정치와 행정 수준에서 일어나는 다양한 역동성을 확인하고, 이를 더욱 체계화할 필요가 있다. 물론, 동시에 이러한 상황을 가능하게 하는 지역 혁신 거버넌스(예: 중앙단위 위원회-중앙부처와 부속기관-지방자치단체와 부속기관 등)에 대하여 면밀하게 검토하면서 본질적으로 관련 분야의 정책과 예산이 어떻게 집행되고 있는지에 대하여 확인해야 할 것이다.

둘째, 더 나아가 '불멸성'(immortality)이라고 해도 좋을 지방 공공기관의 무한증식 가능성(Flinders & Smith, 1999)과 생성된 조직의 변형과 경로(장철영 외, 2007) 등을 확인하면서 중앙정부의 일과 지방자치단체의 일을 도대체 누가 하고 있는지를 살펴보는 작업 및 그 책임성에 대하여 추적할 필요가 있을 것으로 보인다. 이러한 과정에서 각 기관이 고유 설립목적대로 운영되고 있는지, 양질의 공공서비스를 제대로 제공하고 있는지를 중심으로 공공성과 사회적 가치를 달성하고 있는지 등을 평가할 필요가 있다(김철, 2022).

셋째, 지방자치단체 출자·출연기관들이 새롭게 생성되는 원인과 과정에 대한 제도이론과 자원이론 등의 조직이론적 검토, 그리고 생성된 이후 출자·출연기관들이 운영되는 구체적인 모습을 제한적인 수준에서나마 살펴봄으로써 그동안 지방자치단체 출자·출연기관의 선행연구에서 활발하지 않았던 연구영역의 공백을 채울 수 있는 계기를 마련하였다고 생각한다. 더 나아가 본 연구에서 검토한 조직이론적 사항을 세련화하여 현재 지방자치단체 출자·출연기관의 생성과 운영의 양상이 앞으로의 양상에도 지속될지에 대한 다양한 논의가 필요할 것이다. 이를 위해서는 정책현실적으로 기관 설립에 대한 타당성조사가 제대로 되고 있는지 등을 살펴보는 노력과 함께 기관장 등 고위관리직에 대한 임용방식의 개선이 이루어져야 할 것으로 판단한다.

이러한 시사점에도 불구하고, 본 연구의 한계는 다음과 같다. 첫째, 본 연구에서 검토한 단일 사례에 대한 분석결과를 일반화하는 데는 무리가 있다고 판단한다. 같은 정책영역의 다른 사례, 다른 정책영역의 다른 사례들을 분석하는 동시에 일종의 유형화

와 체계화를 할 수 있는지 확인하는 작업이 반드시 필요할 것으로 보인다. 둘째, 해당 기관 구성원들의 인터뷰 조사결과만을 반영함으로써 지방자치단체 본부, 단체장, 지방의원 등에 대해서는 간접적인 추측으로 반영되는 한계가 있다. 마지막으로 본 연구에서 진행한 질적 차원의 연구도 중요하지만, 양적 접근이 함께 필요한 것이 사실이다. 다만 본 연구가 실증적 분석을 위한 가설 탐색으로서 의미도 가질 수 있기에 이를 기반으로 공공기관 증가 현상과 원인, 대안을 제시하는데 있어 제기했던 가설을 확인할 수 있는 전국-지방 단위 수준에서 다양한 차원의 실증적 연구와 분석이 필요하다고 생각한다.

참고문헌

- 감사원. (2015). 「감사결과보고서: 지방자치단체 출자·출연기관 운영실태」.
- 강영숙. (2011). 사회복지조직의 조직성장유형에 관한 탐색적 연구: 시설운영 사회복지법인을 중심으로. 「한국사회복지학」, 63(4): 225-251.
- 강창익·정구현. (2021). 예산유형에 따른 관료들의 예산요구액과 예산증감률과의 관계: 통계조사 예산을 중심으로. 「공공정책연구」, 38(2): 105-133.
- 국민권익위원회. (2012). 「자치단체 출자·출연기관 운영 투명성 제고(2012. 6)」.
- 국회예산정책처. (2020). 「2020년도 예산안 총괄분석(II)」.
- 관계부처 및 지자체 합동. (2018). 「지역주도 혁신성장을 위한 과학기술혁신 전략(안): 제5차 지방 과학기술진흥종합계획('18~'22)(안)」. 국가과학기술심의회.
- 과학기술정보통신부. (2020a). 「2019 지방과학기술연합」.
- 과학기술정보통신부. (2020b). 「2019 과학기술통계백서」.
- 과학기술정보통신부. (2018a). 「제4차 과학기술기본계획(2018-2022)」.
- 과학기술정보통신부. (2018b). 「국가기술혁신체계 고도화를 위한 국가R&D 혁신방안(안)」.
- 곽채기·정창훈·정성호. (2013). 지방재정의 건전성 확보를 위한 지방정부 준공공부문 관리체계 구축 방안. 지방재정위기관리론. 174-201. 한국지방재정공제회.
- 권보경·이경은. (2021). 제도적 압력이 관료제적 조직구조에 미치는 영향: 한국 국공립대학과 사립대학 간의 차이를 중심으로. 「한국행정논집」, 33(1): 123-145.
- 김대진. (2011). 반복적 정책도입과 확산에 관한 경험 분석 연구. 「서울도시연구」, 12(3): 67-89.
- 김범석·김진호·김선형. (2021). 지방출자출연기관의 제도개선 방안: 타당성검토를 중심으로. 「경영 건설팅연구」, 21(2): 393-404.

- 김성진. (2017). 지방분권화에 따른 자기주도형 지역 R&D 혁신체제 구축 방안. 한국과학기술기획평가원 「ISSUE Weekly」 통권 215호.
- 김세훈. (2014). 지역문화진흥과 문화서비스 전달체계 구축방안. 「문화예술경영학연구」, 7(1): 11-37.
- 김우식. (1995). 정부 부처 조직구조는 왜 성장하는가?. 「사회과학논총」, 14: 77-95.
- 김정훈·김성수·김정렬. (2009). 지방공기업의 설립동기에 관한 실증분석: 서울특별시 자치구 산하 지방공단을 중심으로. 「한국행정논집」, 21(1): 203-230.
- 김준기. (2002). 준정부부문에 대한 연구: 숨겨진 또 하나의 정부?. 「공기업 논총」, 14(1): 1-18.
- 김철·김기범. (2011). 「지방정부출연기관 지배구조의 현황과 개편방향」. 사회공공연구소 연구보고서 2011-04호.
- 김철. (2022). 지방출자·출연기관의 공공성 강화를 위한 지방출자출연법 개정방안. 「사회공공연구원 이슈페이퍼」, 2022-1호.
- 김 철. (2013). 지방자치단체 출자·출연기관의 설립과 운영 등에 관한 법률 제정(안) 입법예고에 대한 검토의견. 「사회공공연구소 이슈페이퍼」, 2013-08호.
- 김형진·한인섭. (2015a). 지방자치단체 출자 출연기관의 성장연구. 한국거버넌스학회·한국지방정부학회 공동학술대회 논문집. 85-117.
- 김형진·한인섭. (2015b). 지방자치단체 출자 출연기관의 성장실태와 관리개선 방안 연구. 「한국행정연구」, 24(4): 67-98.
- 김해보·장원호. (2015). 신제도주의 동형화 이론으로 파악하는 지역문화재단의 현재와 미래. 「문화정책논총」, 29(2): 26-52.
- 남재걸. (2017). 지역 테크노파크 기능의 변화과정 분석: 역사적 제도주의 관점에서 대구와 경북 테크노파크를 중심으로. 「한국지역지리학회지」, 23(2): 239-256.
- 노성민·류숙원. (2020). 지방정부 출자·출연기관 경영실적평가 수용성 및 활용도 제고방안에 관한 연구. 「한국정책과학학회보」, 24(2): 23-45.
- 라영재. (2022). 공공기관 개혁의 배경과 성공 요건. 「대한민국 정책브리핑」, 2022.7.11.일자 <https://www.korea.kr/news/contributePolicyView.do?newsId=148903372> (2022.9.14. 검색).
- 류춘호. (2012). 지방정부의 출자·출연기관 운영 실태와 공공감사 접근전략. 2013년도 한국행정학회 동계학술대회 발표논문: 877-905.
- 문유석. (2015). 정부 간 관계의 관점에서 본 중앙과 지방간의 관계: 농정분야를 중심으로. 「지방정부연구」, 18(4): 393-416.
- 박세웅. (2006). 사업체 인력 선발 방식과 모방적 동형화. 한국노동연구원 제3회 사업체패널 학술대회 발표자료.

- 박종민·배병룡·유재원·최승범·최홍석. (1999). 한국 지방정치의 특징. 『한국행정학보』, 33(2): 123-139.
- 박혜자. (2008). 보건복지행정의 기능과 재정분담에 있어 중앙-지방정부 간 관계의 변화. 『한국 지방자치학회보』, 20(3): 135-157.
- 송성훈. (2010). 「지방자치단체의 출자·출연기관 실태와 개선과제」. 경기연구원.
- 신진·이관률. (2009). 「기초자치단체장 의사결정의 특성과 네트워크 구조에 관한 연구」. 충남발전연구원 기획연구 2009-1.
- 심익섭. (2007). 지방자치 발전 정착을 위한 지방자치단체의 국정참여에 관한 연구 -정부 간 관계를 중심으로. 『한·독사회과학논총』, 17(2): 101-128.
- 여영현·이상철. (2008). 지방개발공사의 성장문제와 제도적 개선방안. 『한국행정논집』, 20(1): 237-261.
- 여영현·방준용·노승용·배용수·오희환. (2007). 「지방공기업의 적정사업 영역 및 출자범위 연구」. 한국자치경영평가원.
- 여영현. (2008). 지방산하기관의 실태조사 및 그림자 조직화 방지연구. 『한국조직학회보』, 5(1): 83-115.
- 여영현. (2004). 시설관리의 운영주체에 따른 조직 효과성의 비교. 『한국지방공기업학회보』, 1(1): 125-159.
- 유재원·소순창. (2005). 정부인가 거버넌스인가? 계층제인가 네트워크인가? 『한국행정학보』, 39(1): 41-64.
- 유재원. (2011). 도시한계론의 핵심 가정에 대한 경험적 검증. 『한국행정학보』, 45(1): 101-121.
- 유재원. (2002). 지방관료제에 대한 외부행위자들의 영향력 분석. 『한국정책학회보』, 11(4): 23-26.
- 윤건수·정민경·김영은. (2020). 지방 공무원의 전문성에 대한 연구: 정치화와 계급제 기반 관료제를 중심으로. 『정부학연구』, 26(1): 131-160.
- 윤건수·한승주. (2012). 정치적 중립의 경험적 범주에 대한 연구: 지방자치단체 중하위직 공무원을 중심으로. 『행정논총』, 50(3): 237-261.
- 윤건수. (2015). 한국 공직문화의 원형: 자리문화. 『한국행정학보』, 49(4): 1-28.
- 원구환. (2013). 지방정부의 공기업 및 출자·출연기관의 구조개혁 방향. "정책&지식" 제666회. 서울대학교 행정대학원 한국정책지식센터·한국행정연구소.
- 원구환. (2004). 참여정부의 중앙-지방정부 관계 분석. 『한국지방자치학회보』, 16(4): 51-70.
- 이길우·천세봉·고윤미. (2009). 연구관리 전문기관의 실태분석을 통한 유형화에 관한 탐색적 연구. 『기술혁신학회지』, 12(1): 31-35.
- 이동기. (2020). 지방 에너지 공공기관 설립에 있어 사전 검토 요인의 상대적 중요성 분석: 자원 의존이론과 제도적 조직이론의 적용을 통해. 『한국조직학회보』, 17(3): 95-124.

- 이동원 외. (2019). 「지역 R&D 활성화를 위한 R&D 혁신주체의 역할」. KISTI 정책총서.
- 이병량·김서용. (2019). 지방 관료제의 정치화에 관한 연구. 「행정논총」, 57(4): 1-30.
- 이상철·성도경·장철영·허만용·하상균. (2006). 행정조직의 변형경로에 관한 기초연구: 지방정부 shadow 조직의 paradox 규명. 「한국행정학보」, 40(3): 77-104.
- 이선우·류도암. (2015). 지방자치단체 공직개혁의 주요 쟁점과 방향 : 공무원 역량강화의 장애 요인을 중심으로. 「지방행정연구」, 29(2): 3-29.
- 이승계. (2008). 지방공기업 경영의 문제점과 혁신방안에 관한 연구. 「경영법률」, 18(3): 43-82.
- 이승모·유재원. (2016). 한국의 중앙-지방정부간 관계의 특성: 거버넌스의 시각에서. 「국가정책 연구」, 30(2): 83-108.
- 이종범 (1986). 기술사용조직에 주어지는 유인체계와 기술적합성, 「국민과 정부관료제」, 75-99. 서울: 고려대학교 출판부.
- 이철주·김공록·주기완. (2020). 정부관료제에서 승진에 대한 의사결정: ‘개인의 힘’인가? vs. ‘연결의 힘’인가?. 「정부행정」, 16: 99-124.
- 이항영·백경민·장용석. (2007). 한국기업의 사외이사 선임: 조직이론적 접근. 「한국사회학」, 41(2): 27-66.
- 이현주·민윤경. (2015). 사회적기업의 제도적 동형화에 대한 질적 사례연구: 충북지역 자활기업의 사례를 중심으로. 「보건사회연구」, 35(3): 515-552.
- 임도빈. (2015). 공약(空約)과 돈쓰기 경쟁: 지방개발정책의 실패사례. 「행정논총」, 53(3): 1-28.
- 임도빈. (2009). 지방행정조직의 개편방향. 「지방행정연구」, 23(4): 3-26.
- 임도빈. (2001). 한국 행정관료제의 조직운영 원리에 관한 연구: 행위체제로서 A 도청의 사례. 「한국 정치학회보」, 35(1): 381-398.
- 임도빈 (1997). 지방자치단체의 조직자율권에 대한 비판적 고찰. 「한국행정학보」, 31(2): 3057-3071.
- 임승빈. (2002). 6.27 민선자치시대 이후의 정부 간 관계 변화. 한국행정학회 학술발표논문집. 1-17.
- 임학순. (1993). 준정부조직의 성장 원인에 관한 이론적 논의. 「한국사회와 행정연구」, 4: 91-111.
- 장철영·이상철·성도경·R. J. Dickey. 2007. 준정부조직의 표류(drift) 과정과 유형에 관한 실증적 연구: 한국농촌공사 사례를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 18(1): 27-50.
- 정다해. (2021). 기초지방자치단체 문화재단 설립 영향요인에 관한 실증 연구: 신제도주의 동형화 이론을 바탕으로. 한국지방정부학회 학술대회자료집.
- 정동일. (2008). 구조화된 시장과 구성된 시장: 한국 병원의 설립과 도산, 1980-2005. 「한국사회학」, 42(7): 77-110.
- 정찬영·김주호. (2020). 축제상설조직의 확산에 관한 탐색적 연구: 제도적 동형화를 중심으로. 「문화 산업연구」, 20(4): 151-161.
- 천세봉·장용석·이삼열. (2012). 지방과학기술정책 거버넌스 분석. 「지방정부연구」, 15(4): 81-108.

- 최길수. (2003). 영유아보육정책의 정부 간 관계 모형정립에 관한 연구 -Wright의 모형을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 15(2): 163-181.
- 최병선. (1993). 준공공부문 조직연구의 방향모색. 「행정논총」, 31(1): 208-231.
- 최세경·현선훈. (2011). 제도적 동형화와 조직 정당성: 자원의존이론과 제도론의 결합. 「대한경영학회지」, 24(2): 1029-1050.
- 최창수. (2008). 행정개혁, 절반의 성공: 신제도주의 동형화 관점에서의 사례분석. 「한국사회와 행정연구」, 19(3): 1-23.
- 최흥석 외. (2022). 공공부문 조직 간 관계 비교연구를 위한 연구계획서. 미발표 원고.
- 하혜수·전성만. (2019). 우리나라의 중앙-지방관계 분석-제도·조정양식·자원의 관점에서. 「한국지방자치학회보」, 31(2): 263-292.
- 한국과학기술정보연구원. (2020). 포스트 코로나 시대의 지역주도 R&D 활성화 방안. 「ISSUE Brief」, 22호.
- 한인섭·백승천·김정렬·박지호. (2020). 지방출자·출연기관의 설립 실태와 합리화 방안. 「한국거버넌스학회보」, 27(3): 309-334.
- 한인섭. (2017). 문재인 정부의 지방공공기관 개혁과제. 「한국지방공기업학회보」, 13(2): 63-87.
- Chandler, A. D. (1962). *Strategy and Structure: Chapters in the History of the American Industrial Enterprise*. MIT Press Books.
- Boyd, B.(1990). Corporate linkages and organizational environment: A test of the resource dependence model. *Strategic Management Journal*, 11: 419-430.
- Burns T. & G. M. Stalker (1961), *The Management of innovation*, Tavistock, London.
- Campling, J. & G. Michelson. (1998), A strategic choice-resource dependence analysis of union mergers in the British and Australian broadcasting and film industries, *Journal of Management Studies*, 35: 579-600.
- Dahlström, C., Lapuente, V., and J. Teorell. (2010). Dimensions of bureaucracy. A cross-national dataset on the structure and behavior of public administration. *QoG Working Paper Series*, 13.
- DiMaggio, P. J. (1983). Can Culture Survive the Marketplace? *Journal of Arts Management and Law*, 13(1): 61-87.
- DiMaggio, P. J. and W. W. Powell. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields, *American Sociological Review*, 48(2): 147-160.
- Dowling, J. and J. Pfeffer. (1975). Organizational legitimacy: Social values and organizational behavior. *Pacific Sociological Review*, 19(1): 122-136.

- Elenkov, D. S. (1997), Differences and similarities in managerial values between US and Russian manager, *International Studies of Management and Organization*, 27(1), 85-106.
- Flinders, M. V. and M. J. Smith. (eds). (1999). *Quangos, Accountability and Reform: The Politics of Quasi-Government*. London: Macmillan.
- Frant, H. (1996). High-power and Low-power Incentives in the Public Sector, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6(3): 365-381.
- Galbraith, J. R. (1973), *Designing complex organizations*, Addison-Wesley, Reading MA.
- Han, S. K. (1994), Mimetic Isomorphism and Its Effect on the Audit Services Market. *Social Forces*, 73: 637-663.
- Hillman, A., Jr., A. Cannella, & R. Paetzold. (2000). The resource dependence role of corporate directors: Strategic adaptation of board composition in response to environmental change. *Journal of Management Studies*, 37: 235-255.
- Lawrence, P. R. & J. W. Lorsch (1967), *Organization and environment*, Harvard University Press, Boston.
- Meyer, J. W. and B. Rowan. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, *American Journal of Sociology*, 83(2): 340-363.
- Meyer, J. W., and W. R. Scott. (1983). *Organizational Environments: Ritual and Rationality*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Miles, R. and C. Snow. (1978), *Organizational strategy, structure, and process*, McGraw-Hill, New York.
- Miller, D. and P. H. Friesen. (1984). A longitudinal study of the corporate life cycle. *Management Science*, 30(10): 1161-1183.
- Miller, D. and P. H. Friesen. (1982), Innovation in conservative and entrepreneurial firms: Two models of strategic momentum, *Strategic Management Journal*, 3: 1-25.
- Moe, R. C. (2001). The emerging federal quasi government: Issues of management and accountability. *Public Administration Review*, 61(3): 290-312.
- Pfeffer, J. and G. R. Salancik. (1978). *The External Control of Organization: A Resource Dependence Perspective*. NY: Harper & Row.
- Pfeffer, J. (1992). *Managing with Power: Politics and Influence in Organizations*, Boston: Harvard Business School Press.
- Pfeffer, J. (1982). *Organizations and Organization theory*. Boston: Pitman.
- Pfeffer, J. (1972). Merger as a response to organizational interdependence. *Administrative Science Quarterly*, 17: 382-394.

- Ruef, M. and W. R. Scott. (1998). A Multidimensional Model of Organizational Legitimacy: Hospital Survival in Changing Institutional Environments. *Administrative Science Quarterly*, 43(4): 877-904.
- Scott, W. R. (2013). *Institutions and organizations: Ideas, interests, and identities*. 4th ed. Sage publications.
- Selznick, P. (1949). *TVA and the Grass Roots*. Berkeley: University of California Press.
- Singh, J. V., D. J. Tucker and R. J. House. (1986). Organizational Legitimacy and the Liability of Newness. *Administrative Science Quarterly*, 31(2): 171-193.
- Suchman, M. C. (1995). Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review*, 20(3): 571-610.
- Thompson, J. D. (1967), *Organizations in action*, McGraw-Hill, New York.
- Van Thiel, S. (2004). Trends in the Public Sector: Why Politicians Prefer Quasi-Autonomous Organizations. *Journal of Theoretical Politics*, 16(2): 175-20.

Abstract and Key Words

Understanding of the creation and operation of local public institutions in Korea: Focusing on the case of Industry Promotion Agency in City A

Lee, Cheouljoo

Center for Public Administration Audit Studies at Korea University

Ryu, Sukwon

Evaluation Institute of Regional Public Corporation

This study began with a question about the reason for the rapid increase in the number of local investment/funded institutions, unlike the systematic management of local public enterprises belonging to local governments, and an attempt to analyze the cause. The process of creation of local government-funded institutions was reviewed through the results of interviews with stakeholders, and the meanings of these processes were inferred and interpreted. And we looked at how the created organizations are operating in order to survive in policy and administrative reality. The implications of this study for the analysis results are as follows. The implications of this study for the analysis results are: First, due to the expansion of the central government's projects and the diversification of budget sources, local governments responding to this may perceive the establishment of new agencies that manage projects and budgets as an advantageous situation, which may stimulate the establishment of new agencies by local governments. In particular, it is necessary to pay attention to the various dynamics of the various behaviors of the heads of governments, local councilors, and bureaucrats in the process of establishing and operating institutions. Second, it is necessary to trace the task of examining who is doing the work of the central government and the work of local governments and their responsibilities while checking the possibility of infinite proliferation of local public institutions and the transformation and path of the created organization. Third, by examining the causes and process of the new creation of local government-funded and funded institutions, and the specific shape of the operation of the local government-funded and funded institutions after they were created, the current aspect of the creation and operation of local government-funded and funded institutions is the future aspect. There is a need for various discussions on whether this will continue.

[Key Words: organizational environment change, creation of local public institutions,
Institutional operation isomorphism]