

# 일본의 지방공기업 제도

## 구 본 총

행정자치부 공기업과장

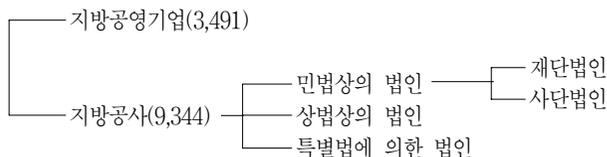
### I. 개념

지방자치단체가 직접 설립하여 운영하거나 법인을 설립하여 경영하는 기업을 지방공기업이라 한다. 지방자치단체는 지역사회를 개발하고 주민생활의 편의를 도모하며 주민복리를 증진시켜야 할 책임을 지고 있기 때문에 수익자 부담의 원리에 따라 지역 주민에 대한 서비스를 제공한다는 차원에서 비권력 작용인 지방공기업의 역할이 증대되고 있다.

일본에서는 <표 1>에서 보는바와 같

이 12,835개의 지방공기업이 설립되어 운영되고 있으며 우리나라의 직영기업에 해당하는 지방공영기업과 지방공사로 분류된다. 지방공영기업은 주로 수도, 전기, 가스, 병원사업 등이 지방공영기업법의 적용을 받고 있으며 1996년 현재 3,491개가 설치·운영되고 있다. 지방공사는 공사, 협회, 기금, 주식회사 등 그 명칭여하에 불구하고 민법, 상법 또는 특별법에 의하여 설립된 법인으로 구분되며 1996년 현재 9,344개의 지방공사가 설립되어 운영되고 있다.

<표 1> 일본의 지방공기업(12,835)



## II. 지방공영기업

### 1. 발전과정

일본에서의 지방공영기업법은 1952. 8. 1. 제정되어 동년 10. 1. 시행되었다. 지방공영기업은 당초 독자적인 법제도 없이 일반적인 지방행정의 일환으로 인식되다가 1948년 지방재정법에서 지방공영기업이라는 용어가 사용되면서 조직·재무·직원의 신분 등에 일반행정과 달리 기업으로서 경제성을 발휘할 수 있도록 하기 위한 필요성에서 지방공영기업법이 제정되었다. 즉, 지방공영기업법은 지방자치법·지방재정법·지방공무원법 등 지방자치3법의 특례법으로서 행정업무중 기업적인 구조의 지방행정서비스에 대해서는 지방공영기업법이 적용된다.

따라서 지방공영기업법은 공영기업의 조직·재무·직원의 신분취급에 관한 특례를 정하고 있고 기업경영의 능률화와 합리화를 도모할 것을 그 목적으로 하고 있다.

일본의 지방공영기업법은 시대적 상황을 반영하여 1955년 제1차 개정을 시작으로 1991년 제16차까지 개정되었으며, 수도사업·공업용수도사업·궤도사업

·자동차운송사업·철도사업·전기사업·가스사업은 지방공영기업법이 당연 적용되고, 의료사업은 재무규정 등은 당연 적용되고 기타규정은 임의적용되며, 기타사업은 법 규정이 임의 적용된다.

### 2. 설립 및 운영

지방공영기업법에서는 지방공영기업은 지방자치단체에서 조례에 의하여 설치되며 기업의 경영성을 발휘하면서 공공의 복리를 증진하도록 운영되어야 한다고 규정하고 있다. 지방직영기업을 행정조직으로부터 분리시켜 경영의 독립성을 부여하기 위한 것이다.

지방공영기업은 지방행정의 일부로서 행정주체로서의 지위를 갖는 반면, 기업성을 확보하기 위하여 조직 및 인사상에 독립성을 부여받고 있다. 지방자치단체는 지방직영기업의 업무를 관리·집행하기 위하여 관리자를 두며, 관리자는 지방자치단체장의 일반적인 지휘감독을 받지 않고 법률로서 부여된 광범위한 권한을 행사한다. 지방직영기업은 특별회계로 운영되어 회계의 독립성이 보장되고, 발생주의 원칙에 의한 기업회계방식에 따라 운영됨으로써 기업성이 확보되고 있다.

**<표 2> 일본 지방공영기업의 사업체 수(1996현재)**

사 업	사업체수	구성비(%)	사 업	사업체수	구성비(%)
상 수 도	1,980	56.7	가 스	71	2.0
간 이 수도	32	0.9	병 원	745	21.3
공업용수도	139	4.0	하 수 도	97	2.8
교 통	79	2.3	기 타	314	9.0
전 기	34	1.0	합 계	3,491	100.0

지방공영기업법 제정이전에는 지방자치단체의 일반행정사무로서 지방자치법·지방재정법 등이 단편적으로 적용되었으나, 기업적 특수성에 대응하기 위한 제도마련의 필요성이 제기되어 지방공영기업법이 제정되게 되었다.

### 3. 지방공영기업 실태

#### 가. 직영기업의 수

일본의 지방자치단체중 소규모 정·촌을 제외한 거의 모든 단체가 1개 이상의 지방공영기업을 운영하고 있으며 1996년 현재 3,491개로서 최근 10년간 큰 변화가 없는 것으로 조사되고 있다<표 2 참조>.

이를 사업별로 구분하면 수도사업과 병원사업이 대부분을 차지하고 있으며, 수도사업이 1,980개로서 56.7%, 병원사업이 745개로서 21.3%를 차지하고 있다.

#### 나. 경영성과

1996년의 경우 지방공영기업의 경영성과는 <표 3>에서 보는 바와 같이 총수익은 9조 7,019억엔 총비용은 9조 9,273억엔으로 2,255억엔의 당기순손실이 있었다.

경영성과를 사업별로 보면 수도사업, 공업용수도사업, 전기사업, 가스사업은 흑자를 나타내었으나 교통사업, 병원사업, 하수도사업은 적자를 나타내고 있으며 기타사업은 대체적으로 적자를 기록하고 있다.

#### 다. 재무상태

지방공영기업의 재무상태는 자산 63조엔 부채 9조엔 자본이 54조엔으로 부채비율이 16.6%로서 재무구조가 상당히 건전한 편이다. 다만 항만정비사업, 택지조성사업, 유료도로사업 등으로 구성된 기타사업의 부채비율은 87.4%로

<표 3> 일본지방공영기업의 경영성과('95년 4월~'96년 3월)

(단위 : 백만엔, %)

사 업	구 분	총수익(A)	총비용(B)	순이익(A-B)	총수지비율(A/B)
전 체		9,701,782	9,927,274	△ 225,492	97.7
수 도		3,021,270	2,935,290	85,979	102.9
공업용수도		155,759	152,748	85,979	102.0
교 통		830,012	1,004,356	△ 174,344	82.6
전 기		94,338	79,411	14,927	118.8
가 스		97,067	94,767	2,300	102.4
병 원		3,758,278	3,821,688	△ 63,410	98.3
하 수 도		1,214,671	1,229,362	△ 14,691	98.8
기 타		530,388	609,651	△ 79,263	87.0

<표 4> 일본 지방공영기업의 재무상태('95년 3월말 현재)

(단위 : 백만엔, %)

사 업	구 분	자 산(A-B)	부 채(A)	자 본(B)	부채비율(A/B)
전 체		62,691,913	8,942,221	53,749,692	16.6
수 도		21,698,363	1,250,823	20,448,040	6.1
공업용수도		2,116,855	297,597	1,819,257	16.4
교 통		5,480,322	1,299,940	4,180,382	31.1
전 기		618,116	30,552	587,564	5.2
가 스		308,084	27,204	280,880	9.7
병 원		4,510,845	708,398	3,802,456	28.6
하 수 도		17,623,838	507,904	17,115,934	3.0
기 타		10,335,490	4,820,312	5,515,179	87.4

서 비교적 높은 편이다<표 4 참조>.

### Ⅲ. 지방공사

#### 1. 개념

일본에서 지방공사라 함은 공사, 협회, 기금, 주식회사 등 명칭여하에 불구하고

민법 또는 상법(유한회사법을 포함한다)의 규정에 의하여 설립된 법인과 지방주택공급공사 등 특별법에 의해서 설립된 법인(사업활동범위가 전국적인 법인 또는 전국적인 규모로 설립되어 있는 법인은 제외한다)을 말한다.

지방자치단체에서 25%이상 출자하고

있는 지방공사는 매년 100~200개씩 설립되는 추세였으나 1988년부터 대폭적인 증가세를 보여 매년 300개 이상의 지방공사가 설립되고 있으나 1992년을 정점으로 증가세가 둔화되고 있으며 1996년 현재 9,344개의 지방공사가 설립되어 운영되고 있다.

## 2. 지방공사 분류

### 가. 설립주체별

9,344개의 일본의 지방공사는 도도부현 출자 3,224(34.5%)개, 지정도시 출자 532(5.7%)개, 시정촌 출자 5,588(59.8%)개로 조사되고 있으며, 최근에

시정구촌에서 설립한 지방공사의 수가 증가되고 있다<표 5 참조>.

### 나. 설립형태별

지방공사를 설립형태별로 보면 민법상의 법인이 4,759(50.9%)개로 가장 많고, 상법상의 법인이 2,893(31.0%), 특별법상의 법인이 1,692(18.1%)로 나타나고 있다<표 6 참조>.

### 다. 업무유형별

지방공사의 업무유형별로 볼 때 『지역도시개발 관계』 『농림수산관계』 『관광레저관계』 『교육·문화관계』 준이나,

<표 5> 설립주체별 지방공사수

(단위:개)

구 분	1996(A)	1993(B)	증가율(A/B×100)
도도부현	3,224(34.5%)	2,963(35.9%)	8.8%
지정도시	532(5.9%)	480(5.8%)	10.8%
시정촌	5,588(59.8%)	4,803(58.3%)	16.3%
계	9,344(100%)	8,246(100%)	13.3%

<표 6> 설립형태별 지방공기업수

(단위:개)

구 분	민법법인	상법법인	특별법인	계
도도부현	2,253(69.9%)	835(25.9%)	136(4.2%)	3,224(100%)
지정도시	315(59.2%)	194(36.5%)	23(4.3%)	532(100%)
시정촌	2,191(39.2%)	1,864(33.4%)	1,533(27.4%)	5,588(100%)
계	4,759(50.9%)	2,893(30.0%)	1,692(18.1%)	9,344(100%)

최근 『관광레저관계』~『상공관계』~지방  
공기업이 증가되고 있는 것으로 나타나  
고 있다<표 7 참조>.

이중 지방자치단체에서 25%이상 출자  
한 지방공사는 『지역·도시개발관계』가  
가장 많고 『교육·문화관계』~『농림수산  
관계』~『관광레저관계』~순이며, 지방자  
치단체에서 25%이하 출자한 지방공사  
의 경우에는 『관광레저관계』가 가장 많  
고 다음으로 『농림수산관계』의 지방공

기업이 많은 것으로 조사되고 있다.

### 라. 출자비율별

지방공사를 지방자치단체의 출자비율  
별로 보면 전액출자하고 있는 지방공사  
는 44.2%, 50%이상 출자한 지방공사는  
26.5%, 50%미만 출자한 지방공사는  
29.3%를 차지하고 있다<표 8 참조>.

<표 7> 유형별 지방공기업수

(단위:개)

	도도부현		지정도시		시구정촌		계		'93대비	
		구성비		구성비		구성비		구성비		구성비
1. 지역·도시개발 관계	235	7.3	60	11.3	1,939	34.7	2,234	23.9	2,202	26.7
2. 주택·도시서비스 관계	97	3.0	30	5.6	99	1.8	226	2.4	221	2.7
3. 관광·레저관계	159	4.9	35	6.6	969	17.3	1,163	12.4	917	11.1
4. 농림수산관계	645	20.0	37	7.0	577	10.3	1,259	13.5	1,090	13.2
5. 상공관계	362	11.2	32	6.0	234	4.2	628	6.7	518	6.3
6. 사회복지·보건 의료관계	438	13.6	57	10.7	214	3.8	709	7.6	685	8.3
7. 생활위생관계	107	3.3	35	6.6	111	2.0	253	2.7	217	2.6
8. 운륜·도로관계	280	8.7	65	12.2	114	2.0	459	4.9	444	5.4
9. 교육·문화관계	332	10.3	84	15.8	721	12.9	1,137	12.2	979	11.9
10. 공해·자연환경 보전관계	39	1.2	7	1.3	35	0.6	81	0.9	80	1.0
11. 정보처리관계	57	1.8	9	1.7	51	0.9	117	1.3		
12. 국제교류관계	59	1.8	17	3.2	50	0.9	126	1.3		
13. 기 타	414	12.8	64	12.0	474	8.5	952	10.2	893	10.8
계	3,224	100.0	532	100.0	5,588	100.0	9,344	100.0	8,246	100.0

**<표 8> 지방공사에 대한 출자상황**

(단위:개)

구 분	100%출자	50%이상출자	민간 50% 이상 출자	합 계
도도부현	770(23.9%)	1,126(34.9%)	1,328(41.2%)	3,224
지정도시	219(41.2%)	112(21.0%)	201(37.8%)	532
시구정촌	3,136(56.1%)	1,242(22.2%)	1,210(21.7%)	5,588
계	4,125(44.2%)	2,480(26.5%)	2,739(29.3%)	9,344

**<표 9> 지방자치단체 출자규모**

(단위:억엔)

구 분	자 본 금			공 사 당 자치단체 출자규모	공사당 평균 자본금
	계	자치단체출자	민간출자금		
도도부현	28,454	16,821	11,633	5.2	8.8
지정도시	3,314	1,389	1,925	2.6	6.2
시구정촌	5,974	3,094	2,880	0.6	1.1
계	37,743	21,304	16,438	2.3	4.0

### 3. 지방공사 운영실태

모이며 공사당 평균 자치단체 출자액은 2.3억엔으로 분석되고 있다<표 9 참조>.

#### 가. 지방자치단체 출자규모

지방공사에 대한 출자총액은 3조 7,743억엔이며, 지방자치단체에서 2조 1,304억엔(56.4%), 민간 등에서 1조 6,438억엔을 출자하고 있다. 이중 지방자치단체에서 출자한 금액은 설립지방자치단체에서 1조 6,984억엔을, 기타 자치단체에서 4,320억엔을 출자하고 있다. 따라서 공사당 평균 자본금은 4억엔 규

#### 나. 임직원 현황

지방공사의 임원은 <표 10>에서 보는 바와 같이 127,637명(상근 11,418, 비상근 115,219)이며 그중 급여를 지급 받고 있는 임원은 24,052명(상근 9,069, 비상근 14,983)으로 공사당 상근 임원수는 1.2인으로 분석되고 있다.

지방공사의 직원수는 209,242명(상근

**<표 10> 지방공사 임직원 현황**

(단위:명)

구 분	상 근	비 상 근	계
임 원	11,418	115,219	127,637
직 원	190,200	19,042	209,242
계	201,618	134,261	335,879

**<표 11> 지방공기업 경영실태**

구 분	'96	'95	대 비
흑자사업수	8,094(85.9%)	7,707(84.6%)	387
흑자액(억원)	4,856	4,352	504
적자사업수	1,332(14.1%)	1,407(15.4%)	△75
적자액(억원)	4,986	5,803	△817
총사업수	9,426	9,114	312
수지(억원)	△130	△1,452	1,321

주: 사업수는 전사업에서 건설중인 사업을 제외한 숫자임

190,200, 비상근 19,042)이며 그중 급여를 지급받고 있는 직원수는 178,943(상근 172,847, 비상근 6,096)으로 공사당 상근직원수는 20.4명으로 조사되고 있다.

#### 다. 경영실태

1996년도 직영기업을 포함한 11,048개 지방공기업에는 전 지방자치단체 공무원의 10%에 해당하는 40만명의 직원이 근무하고 있으며, 결산규모는 전 지방자치단체 보통회계의 세출결산액의 20%에 해당하는 22조 479억엔으로 조

사되었다.

지방공기업의 총 수지는 130억엔의 적자를 기록하고 있으나 흑자사업은 85.9%, 적자사업은 14.1%로 나타나 경영상태는 점차 개선되고 있는 것으로 조사되었다<표 11 참조>.

#### IV. 맺음말

일본에는 많은 지방공기업이 다양한 형태로 설립·운영되어 지역주민에게 양질의 행정서비스를 저렴한 비용으로 제공하기 위하여 노력하고 있다.

일본정부에서는 지방공기업 제1과, 지방공기업 제2과의 2개과를 설치하여 지방공기업 정책을 관할하고, 지역활성화 센터(1985), 공영기업금융금고(1957), 지방재무협회(1949), 지역총합정비재단(1988) 등을 설립하여 지방공기업 발전에 필요한 지도와 조언을 실시하고 있다.

우리나라에서도 상·하수도, 주택, 의료, 교통서비스 등 지역주민들에게 직접 제공되는 행정서비스의 상당부분이 공기업에 의해서 전달되고 있으며, 민선지방자치 실시 이후 행정에 경영마인드 도입의 필요성이 증대됨에 따라 이러한 현상은 더욱 가속화할 것으로 보인다. 이러한 상황에서 우리는 지방공기업을 보다 효율적으로 운영하여 지역주민에게 보다 나은 행정서비스를 제공할 수 있도록 하여야 한다. 지금까지 논의한 일본의 지방공기업 제도가 우리나라 지방공기업의 발전을 한단계 앞당기는 계기가 될 수 있기를 기대한다. ☺