

# 2000년을 맞는 지방공기업 경영전략

## 정 세 옥

명지대 교수, 한국지방자치학회 명예회장

### 1. 문제의 제기

전북 ○○시는 市 재정을 확충할 목적으로 지난 '93년 1월 민·관 공동으로 18억5천만원을 출자하여 ○○개발공사를 설립했다. 주변의 사유지를 시유지에 편입시켜 2만여평을 확보하고 그곳에 유희시설과 가족호텔 등을 유치할 계획이었다. 그러나 금산사와 환경단체의 강력한 반대에 봉착하여 결국 부지만 정리하고 '97년에 공사를 중단하고 말았다. 가족호텔 부지는 매각했고 3,200여평은 민간에 임대했지만 나머지는 공터로 남아 있다. 감사원과 전북도는 “조속히 청산하라”고 강력히 권고하고 있지만, 시장은 부동산 매각시기를 조절해 손실을 줄이겠다고 시간만 끌고 있다.

현재 지방자치단체들이 설립·운영하고 있는 지방공기업 중에서 다수가 부실경영을 하고 있다. 주민들이 낸 세금으로 재원을 충당하고 있으나 원금마저 잠식한 곳이 많다. 부실원인을 분석해보면 사업선정의 잘못, 경영능력의 부족, 구태의연한 주먹구구식 운영 등 실로 다양하다. 특히 사업선정을 잘못해 민간영역에 뛰어들었다가 실패를 본 사례가 많다. 경남 ○○군은 지난 '96년 4월 무학그룹과 (주)무학산청샘물을 설립해 생수 사업을 시작했지만 98년 9월에 부도를 냈다. 경남 ○○군이 진로그룹과 추진해 온 (주)지리산샘물도 공장건설과정에서 중단되었다. 전라남도도 지난 '96년 농·수·축협 등과 공동출자한 무역법인인 (주)전남무역은 해외시장 개척을 위

해 설립되었으나 적자를 냈다. '99년도 영업이익은 12억5천만원이었지만 인건비로 3억1000만원, 관리비로 12억원이 지출되어 결국 3억900만원의 손실을 보았다. 경기 ○○시는 '99년에 지방공기업 형태의 (주)○○무역개발을 설립하여 '99년7월1일부터 영업을 개시했다. 자본금 31억원 중 ○○시는 45%인 14억7천만원을 투자했고 한미은행과 농협 등 15개 기관이 나머지를 부담했다. 그러나 '99년 말까지 6개월간 매출 1억3600만원에 순이익은 680만원이었지만 지출은 직원 15명의 인건비만 해도 매출액보다 많은 1억4천만원이었다.

한편 지방자치단체 중에는 각종 시설 관리, 부동산매각 등 손쉬운 사업만을 선택한 예도 적지 않다. ○○광역시와 5개 구청은 '99년에 228억원의 수익을 올렸으나 80% 이상이 식당·매점 임대 수입이나 도로·하천 등 각종 시설사용료 등 공유재산 관리분야로서, 특별한 투자를 요하는 사업이 아니었다. 일부 자치단체는 공사 또는 공단 설립을 공무원들의 자리마련을 위한 수단으로 악용하고 있다. 서울 ○○구 도시관리공단은 서기관 퇴직자를 사장으로 선임하고, 공무원 49명을 파견하여 행정자치부로부터 이사장 해임, 파견공무원의 전원복

귀, 정원감축명령을 받았다. 지난 '91년에 설립된 ○○도시개발공사는 전임·직원의 80%가 공무원출신이다. 2000년 2월에 발족한 경남 ○○시 시설관리공단은 퇴임을 앞둔 국장을 이사장으로 선임하고 60명의 공무원을 편입시켜 각계의 비난을 받았다(조선일보, 2000.5.11).

지방공기업의 부실경영문제가 날이 갈수록 심각해짐에 따라 행정자치부는 지난 4월 부실정도가 심한 경기도 ○○의료원, ○○도개발공사, 서울 ○○구 도시관리공단, 경북 ○○상수도 등 4개 지방공기업에 대해 대표해임, 인력감축, 사업영역 축소 등 경영개선 등의 명령을 내렸다. 우리 나라는 지방공기업 설립이 자율화된 이후 자치단체마다 지방공기업 설립을 피하고 있으나 아직도 제자리를 잡지 못한 곳이 많다. 자치단체장, 지방공기업 경영자들에게 기업성과 공익성이란 상반되는 요구를 적절히 조화시키려는 경영 마인드가 없다는 데에 근본적인 문제가 있다.

## 2. 지방공기업의 의의와 유형

지방공기업이란 지방자치단체에 의하여 경영되는 기업으로서 직접 지역주민

의 복지를 증진하기 위하여 재화 또는 서비스를 제공함을 그 목적으로 한다. 지방공기업의 업종은 실로 다양하며 그 담당하는 분야와 사업은 광범위하다. 현재 지방공기업으로 경영하고 있는 사업은 상수도, 하수도, 공영개발, 지하철, 의료사업 등이다. 일반적으로 공기업의 존재이유(raison d'être)는 다음과 같다.

첫째, 지역주민의 복지증진을 위하여 서비스를 제공하는 사업을 수행하는 것은 지방자치단체 본래의 존립목적에 부합된다. 상수도, 교통, 병원 등 지역주민의 일상생활에 불가결한 사업은 지방자치단체가 스스로 경영을 하여 주민의 복지향상을 도모해야 한다.

둘째, 주민의 복지증진을 위하여 불가결한 사업이라도 수익성·채산성이 어느 정도 예견되지 않으면 민간투자를 기대할 수 없다. 따라서 공영(公營)방식에 의하여 스스로 경영하지 않으면 안된다. 예컨대 지하철사업과 같이 거액의 선행투자를 필요로 하는 사업(자본집약적 사업)의 경영, 교통사업의 적자노선의 운영, 과소지역과 같은 채산성이 없는 지구에서의 병원이나 간이상수도의 경영 등이 있다.

셋째, 공익사업(public utilities)은 자연적 독점사업이므로 민영으로 하는 경

우에는 강력한 공공적 통제하에 두어야 한다. 따라서 주민복지와 직접 관련이 있는 공익사업에 대하여는 그 경영에 이용자인 주민의 의사를 직접 반영할 수 있도록 하는 제도적 장치로서 공영에 의한 서비스향상, 요금의 적정화를 도모해야 한다.

넷째, 사업의 성질상 종합행정의 주체인 지방자치단체가 종합적으로 경영할 필요성이 높은 사업은 공영으로 함이 타당하다. 예컨대 하천의 종합개발사업, 다목적 댐건설사업, 상수도용수·공업용수·발전 등 다양하게 물을 사용하는 사업, 대도시구조의 변화에 대응하고 지하철·버스·경전철·고속자동차도로 등을 유기적으로 연계하여 종합적 교통체계를 갖출 필요가 있는 사업 등은 지역의 종합행정기관인 지방자치단체가 담당하는 것이 적당하다고 판단된다.

다섯째, 지방자치단체의 일반적 행정활동과 밀접한 관련하에서 시행할 필요가 있는 사업(예컨대 전기사업은 다목적 댐과 밀접한 관련이 있다)은 일반행정활동 등을 담당하는 지방자치단체가 수행함이 타당하다(坂田期雄, 1975:10~12).

지방자치단체는 이러한 요건에 해당하는 사업을 시행하는데 적합하다. 선진제국의 지방자치단체들은 다소 차이는

있으나 대체로 상수도사업, 하수도사업, 가스사업, 지하철사업, 자동차운송사업, 병원사업 또는 지하철사업 등을 경영하고 있다. 예컨대 프랑스 파리시와 인접한 시·읍·면(communes)들은 파리교통공사(Régie autonome des transports parisiens : R.A.T.P.)를 설립하여 지하철사업과 버스운송사업을 운영하고 있다(André de Laubadère, 1977: 362~363).<sup>1)</sup> 한편 일본의 지방자치단체들은 수도·하수도·전기·가스·궤도·병원 등 공공성이 강한 사업은 물론 채석(採石)·자동차학교·양조 등 특수한 사업까지 매우 광범위하게

시행하고 있다(石田 淳·沓拔 覺, 1978: 15~16).

지방공기업의 범위에 대하여는 견해의 차이가 있다. 지방자치단체의 사무 중에서 공공성이 강한 상수도·교통·병원 등의 공익사업<sup>2)</sup>만을 지방공기업으로 경영해야 한다는 견해가 있는가 하면, 지방공기업의 범위를 공익사업에만 한정하지 않고 지역실정을 감안하여 주민의 복지증진에 도움이 되는 사업이라면 업종여하를 불문하고 공기업으로 경영할 수 있다는 견해도 있다. 그렇지만 그 경영효과(주민의 수요에 대응하는), 경제적 타당성 등을 전혀 고려함이 없이

- 1) 파리교통공사의 법적 성격(nature juridique)은 산업적·상업적 성격을 가진 공기업(établissement public à caractère industriel et commercial)이다. Ordonnance de 7 janvier 1959, art. 2.
- 2) 행정학 또는 경영학에서 사용되는 공익사업이란 용어는 일반적으로 영미에 있어서의 public utilities에 해당한다. public utilities의 의미로서의 공익사업은 다음의 특징을 가진다.
  - 첫째, 공익성이다. 공익사업은 일반주민의 일상생활에 불가결한 서비스를 제공하는 사업으로서 고도의 공익성을 가진다.
  - 둘째, 독점성이다. 공익사업은 방대한 고정설비를 필요로 하는 사업으로서 지역적 독점의 경향을 띤다.
  - 셋째, 공공적 통제의 필요성이다. 공익사업은 고도의 공익성을 띠며 독점적 경향을 가지고 있으므로 이에 대한 공공적 통제를 가할 필요가 생긴다. 즉, 일정한 서비스수준을 유지하고 적정한 대가로서 계속적으로 서비스제공이 이루어지도록 하기 위해 공공적 통제가 필요하다. 일반적으로는 사업개시의 면허, 요금의 인가, 사업개시 후의 감독 등을 통하여 공공적 견지에서 통제가 가해진다.
 공익사업의 특징은 이러한 세 가지로 요약되며 구체적으로는 지하철·버스·경전철 등의 교통사업, 수도사업, 가스사업 외에 우편·전신·전화 등의 사업이 여기에 해당된다. 이러한 특징을 가진 공익사업은 주민의 복지증진을 목적으로 하는 공기업으로 경영하는데 고려되어야 한다. 현재 경영하고 있는 공기업의 대부분은 공익사업이다.

주민복지의 증진에 기여하는 면만을 판단기준으로 삼는 것은 잘못이다. 지방공기업의 설치여부를 결정함에 있어서는 사전에 기업경영의 효과, 경제성 등을 거처야 한다.

지방공기업의 설립에는 위험이 따른다. 이러한 지방공기업의 위험부담은 최종적으로 그 설치자인 지방자치단체장과 의회의원들이 지게 된다. 지방공기업 경영책임도 그들이 진다.

따라서 지방공기업을 경영함에 있어서는 결손금이 생길 때에 주로 조세수입인 자치단체의 일반재원으로 보전할 가치가 있는 기업인가를 판단해야 한다. 자치단체장은 지방공기업의 경제적 타당성(feasibility)여부를 판단하는 다양한 지표들을 사용하여 적자가 발생하지 않도록 경영해야 한다.

지방자치단체는 공기업을 설치하고자 할 때에는 기업경영의 효과, 기업위험의 정도, 결손금이 발생할 경우의 재정부담 등을 충분히 검토한 다음 공기업의 설치·운영여부를 결정해야 하며, 공기업을 설치한 다음에는 안이하게 경영해서는 안된다. 자치단체장은 이러한 기준을 근거로 지방공기업의 존폐여부를 판단해야 한다.

### 3. 지방공기업의 경영원칙과 경영방식

지방공기업은 공공성과 기업성의 두 가지 요구를 충족해야 한다. ‘지방공기업은 항상 기업의 경제성과 공공복리를 증대하도록 운영하여야 한다’는 지방공기업법(제3조)의 의미는 기업으로서의 경제성과 지방자치단체가 경영하는 공공성의 두 가지 측면을 강조한 것으로서 일반적으로 이 2개를 지방공기업경영의 기본원칙이라고 한다. 지방공기업법은 지방공기업이 기업으로서 경제성을 추구하고 공공목적을 실현하는 양자의 균형을 유지하는 선에서 경영할 것을 요구하고 있다. 그러나 현실적으로는 요금수준, 경영합리화 등 지방공기업 경영상의 논쟁들이 끊임없이 제기되고 있다.

첫째, 경제성이다. 지방공기업은 민간기업과 마찬가지로 서비스의 대가(對價)인 요금수입으로 유지해 나가야 하는 기업으로서 그것은 독립채산을 기초로 하는 자립적 경영체이다. 그러므로 지방공기업의 경영에 있어서는 항상 손익수지(損益收支)에 관한 재정상태를 명확히 하여 합리적·능률적인 경영을 확보하도록 노력해야 한다. 그런데 경제성이란 일반적으로 그 효율적인 운영을

도모하기 위해 수지균형을 유지해야 하는 것이며, 지방공기업법상의 경제성이란 기업경영의 원칙인 능률성과 합리성을 강조하는 개념으로서 경제활동의 단위로서의 기업이 최고의 능률을 발휘하는것을 의미한다. 사기업이나 공기업을 불문하고 기업경영의 원리는 기업의 목적과는 별개로 존재하나 기업인 이상 공통의 기술적 성격을 가지고 있다. 지방자치법은 지방자치단체의 사무처리의 기본원칙으로서 조직 및 운영의 합리화에 노력하고 그 규모의 적정화를 도모하는 이른바 최소의 경비로 최대의 효과를 낼도록 하는 능률성의 원칙을 규정하고 있는데(자치법 제8조 ②항), 지방공기업법은 이에 따라 민간기업에 필적하는 경제성을 구현할 것을 요구하고 있다. 이를 위한 수단으로서 ①특별회계에 의한 독립채산제, ②경영성적의 적정한 파악을 위하여 기업회계원칙에 입각한 경리방식을 채택할 것을 요구하고 있다. 그러므로 지방공기업법 제3조의 '경제성'이란 독립채산제와 기업회계원칙에 기초한 합리성과 능률성을 의미한다.

둘째, 공공성이다. 지방공기업은 지방자치단체에 의하여 설치·운영되는 기업이다. 그것은 지방자치단체의 광범위한 사무의 일부를 처리하는 기업으로서

그 목적이 공공복지의 증진에 있음은 전술한 바와 같다. 다만 지방공기업이 시행하는 사업은 다른 일반행정사무와는 성격이 다르므로 그 목적의 실현방법도 다른 특징을 가지고 있다. 지방공기업은 공공성을 가지므로 민영(民營)이 이윤추구가 목적인 것과는 다르며, 그 수익성 또는 적정이윤을 추구하는 외에도 지방공기업은 공공서비스 또는 재화의 제공을 그 목적으로 한다. 또한 지방공기업에서는 이윤이 발생하면 민간기업에 처처럼 주주에게 배당하는 것이 아니라 시설·설비의 확충이나 서비스개선을 위한 경비에 충당하므로 결국 주민에게 환원된다. 이런 점에서 일반 사기업이 투자된 자본의 가치증식을 목적으로 하는 것과 현저한 대조를 이룬다. 또한 지방공기업의 다수는 상수도·교통·병원사업과 같이 주민생활에 불가결한 서비스를 제공하는 공익사업이므로 지방공기업의 공공적 성격이 뚜렷하게 부각된다.

셋째, 공공성과 경제성의 조화이다. 지방공기업의 두 가지 측면인 공공성과 경제성은 서로 대립하는 개념으로 인식될 수도 있다. 그 이유는 공공성을 중시하면 경제성이나 기업성을 희생하게 되며, 반대로 경제성을 강조하다 보면 자

첫 공공성을 포기할 수도 있기 때문이다. 이 양자간의 조경문제는 학문적으로도 끊임없이 논란되어 왔다. 지방공기업의 운영실태를 보면 공공성이란 이름 아래 경영의 합리화·능률화가 경시되거나 무시되는 경우가 적지 않았다. 기업경영의 목적이 공공성에 있다고 해서 합리적·능률적인 운영을 소홀히 해도 된다는 논리는 결코 타당하지 않다. 지방공기업이 경제성을 발휘하여 합리적·능률적인 경영을 함으로써 최소의 경비로 최대의 서비스를 이용자인 주민에게 제공하여 주민의 복지향상에 기여하게 된다면 그 의미는 공공성과 경제성이 모순적 개념이 아님을 입증하는 것이다. 그러므로 지방공기업의 경제성은 공공성을 통하여 실현되어야 하며, 공공성이란 미명하에 합리적·능률적인 경영을 소홀히 하여 경영악화를 초래해서는 안된다. 자치단체장과 지방의원들 그리고 지방공기업 경영자들은 부실경영을 엄격히 경계하지 않으면 안된다. 지방공기업의 합리화·능률화에 의해 얻어진 경비절감은 요금의 인하와 시설의 보수·개선 등으로 주민의 복지증진에 기여하게 된다.

지방자치단체가 기업활동을 하는 방식에는 두가지가 있다. 하나는 지방자치

단체가 지방공기업을 스스로 경영하는 이른바 직접경영방식(直接經營方式)이고, 다른 하나는 지방자치단체가 어떤 형태로든 관여하면서 공법상·사법상 별개의 법인을 창설하고 그것을 통하여 간접적으로 경영을 하는 간접경영방식(間接經營方式)이다. 이러한 경영형태는 지방공기업의 범위와 밀접한 관련이 있다. 일반적으로는 가장 공공적 색채가 강한 상수도 등 전형적 사업에 대하여는 지방자치단체의 통제·지배력이 가장 강한 직접경영방식을 채택하는 것이 적절하며, 민영적(民營的) 색채가 현저한 사업은 지방자치단체의 지배력이 약한 간접경영방식을 채택함이 바람직하다.

첫째, 직접경영방식이다. 직접경영방식의 경영주체로서는 시·군·자치구, 시·도, 일부사무조합의 세 가지가 있다. 종래 지방공기업은 상·하수도, 지하철, 버스사업 등과 같이 주민의 일상 생활에 밀접하게 연결되어 있고 또한 그 경영주체는 주민에게 가장 가까운 시·군·자치구가 되어야 한다는 것이 정론이었다. 그러나 요즘 새로운 지역개발을 위한 지방공기업이나 경제권의 광역화에 따르는 광역행정방식으로서의 공기업이 광역자치단체에 의하여 개시되

는 예가 급속한 증가추세를 보이고 있다. 또한 구미제국에서는 지방공기업의 경영에 관한 사무를 다수의 자치단체가 공동처리하기 위해 일부사무조합의 설립이 증가하는 추세를 보이고 있다. 프랑스의 시·읍·면조합(syndicats de communes), 도조합(syndicats de départements), 레종조합(syndicats de régions), 독일의 목적조합(Zweckverband), 일본의 일부사무조합 또는 기업단(企業團) 등이 그 예이다(정세욱, 2000: 789~791). 그러나 우리나라는 일부사무조합이 수도권매립지 운영관리조합 하나밖에 없다.

둘째, 간접경영방식이다. 간접경영방식에는 특별법에 의하여 설치되는 지방공사 및 제3섹터로서 민간과 공동출자한 민법상의 법인, 상법상의 법인에 의한 경영방식이 있다. 이웃 일본을 보면 간접경영방식에 의한 공기업이 계속 증가하고 있다. 지방자치단체가 스스로 사업을 경영하는 것보다 경영상의 자주성을 강화할 필요가 있는 경우에는 국영기업체(정부투자기관)와 같은 형태로 지방자치단체가 공법인을 설립하여 경영하는 방식으로서 그 성격상 장·단점이 있다. 지방공기업방식을 채용하면 자칫 안이한 편의주의적 경영을 할 우려가 있다.

그러므로 사업의 본질·성격·규모 등을 신중하게 검토한 다음 간접경영방식의 채택여부를 결정할 필요가 있다. 예컨대 일본 동경도의 교통사업에 관하여 대규모인 지방자치단체가 다양한 사무 가운데 하나로 교통사업을 수행하는 때에는 자주성의 강화, 책임체제의 확립에 한계가 있으며 기업으로서의 합리적·능률적 운영이 저해될 우려가 있으므로 지방공기업체방식의 채택을 고려하여야 한다고 보았다(石田 淳·杳拔覺, 1978: 23).

#### 4. 지방공기업 경영실태와 문제점

우리 나라 지방공기업법은 '69년1월4일에 제정되어 '70년부터 시행되고 있으며 지금까지 5차에 걸쳐 개정되었다. 법 제정당시에는 상·하수도사업 등을 직접경영방식으로 운영했고, '81년에 서울 시지하철공사가 우리나라 최초의 공사로 설립되었으며, '83년에는 서울시시설관리공단이 최초의 공단으로 설립되었다. '92년에는 지방공기업 경영평가제도가 도입되었고 제3섹터의 설립근거가 마련되었다. '70년 이후 지방공기업의 설립추이를 보면 '70년에 7개이던 것이 '80

년에는 59개로 8배 이상 증가했고, '90년에는 181개로 10년동안 3배 이상 늘어났으며, 2000년에는 300개로서 지난 10년 동안에 1.6배 증가했다.

우리 나라의 지방공기업 경영형태에는 직접경영방식, 간접경영방식, 제3섹터방식의 세가지가 있다. 직영기업의 수는 상수도 92개(시 78개, 군 14개), 하수도 22개, 공영개발 44개(시·도 5개, 시·군 39개), 지역개발기금 15개로서 합계 173개에 달하며, 간접경영사업의 수는 지방공사가 65개, 지방공단이 27개, 주식회사가 35개로서 도합 127개이다. 즉 지방공사는 지하철 4개, 의료원 35개, 도시개발 11개, 지방자치단체가 50%이상 출자한 공사 9개, 기타 공사 6개가 있으며, 지방공단은 시설관리공단 22개, 주차관리공단 4개, 환경관리공단 1개가 있고, 주식회사는 지방자치단체가 25%이상 50%미만 출자한 것이 24개, 25%미만 출자한 것이 11개 설치되어 있다(행정자치부, 2000a: 2, 10~11).

'99년 4월1일에 지방공사 및 공단 설립인가권이 폐지된 이후 그 설립이 급증하는 추세를 보이고 있다. 즉 행정자치부가 설립인가권을 갖고 있었을 때에는 지방공사가 75개였으나 그것이 폐지된 이후 불과 1년여만에 17개나 증가하여

현재 92개이다. 특히 수도권 기초자치단체들과 대도시들의 시설관리공단 설립이 마치 유행처럼 확산되고 있다. 강남·양천·성북·부평·계양·부천·과천·화성·파주·용인·연천·속초·구미·창원이 시설관리공단을 설립한 것이 그 예이다. 부산환경관리공단, 지방공사대전엑스포과학공원, 광주 지방공사의 설립도 이러한 추세를 반영하고 있다. 현재 대구·천안·아산·여수·강진 등에서 지방공사·공단의 설립을 추진하고 있어 그 수는 더 늘어날 전망이다.

이 지방공기업들의 경영실태는 어떠한가? 먼저 임직원 수는 49,072명으로서 직영기업에 18,668명(38.0%), 지방공사·공단에 30,404명(62.0%)이 있다. 지방공기업의 재무구조는 전반적으로 건전한 편이나 직영기업 중에서 33개, 지방공사·공단 중 12개 등 46개의 부채비율이 200%를 상회하는 실정이다. 전체적인 경영성과는 '97년보다 악화되었는데 그 이유는 상수도 사업의 경영악화와 서울지하철의 경영적자에 있다. '99년 12월 31일 현재 서울특별시지하철공사의 부채는 2조8,260억원(행정자치부, 2000b: 17), 서울특별시도시철도공사의 부채는 1조9,890억원으로서 합계 4조

8,150억원에 달한다. 당기순이익을 보면 직영기업은 흑자를 내고 있으나, 지방공사·공단은 적자폭이 크다. 지방공기업의 당기순이익 연도별 추이를 보면 '97년까지는 흑자였으나 흑자폭이 점점 줄어들다가 '98년에는 적자로 돌아섬으로써 지방공기업의 경영성고가 점점 더 악화되고 있음을 보여주고 있다. '99년 말의 경영성고를 보면 직영기업 중에서 102개는 흑자이고 71개는 적자였으며, 지방공사·공단 중에서 45개는 흑자이고 30개는 적자경영을 했다. 한편 제3섹터의 경영성고를 보면 '98년도에는 1억 2,700만원의 적자에 그쳤으나 '99년에는 60억 6,800만원의 적자를 냄으로써 1년 동안에 적자폭이 무려 47배 이상 늘어나 경영에 심각한 문제가 있음을 드러냈다. 제3섹터 중에서 흑자를 낳은 기업은 15개이고 적자를 낳은 기업은 17개였다.

이와 같이 지방공기업의 경영성고가 '96년부터 하향추세를 보이고 있는 이유, 즉 경영이 부실한 원인은 다음과 같다.

첫째, 부채의 누증으로 원리금상환부담이 커져 지하철공사의 적자폭이 확대되기 때문이다. 의약분업 등에 따라 지

방공사의료원의 적자요인이 더 발생하기 때문이다. 부동산경기침체에 따라 경영개발토지의 매각이 어려워져 적자요인이 되고 있다. 또한 맑은 물 공급을 위한 시설투자의 확대와 경제난으로 인한 가동률의 저하로 상수도사업의 경영이 더욱 부실해지고 있다. 한편 제3섹터법인(32개)중에서 17개 법인이 적자경영을 하고 있는 이유는 합작민간법인의 경영이 악화되었거나<sup>3)</sup>, 공공성을 추구함에 따라 저렴한 무역대행수수료를 부과하는 등 근본적인 적자요인을 안고 있기 때문이다.

둘째, 정보화사회에의 대처능력이 부족하기 때문이다. 대부분의 지방공기업은 영세한 규모로 운영되고 있어 정부투자기관 등에 비하여 정보화 대응능력이 미흡하다. 다만 서울시 지방공사·공단의 정보화능력은 정부투자기관과 유사한 수준이다.

셋째, 노사분규가 아직도 과열양상을 띠고 있는 데에 문제가 있다. 오늘날 산업별 노조설립이 이루어짐에 따라 노사협상이 공기업별로 진행되지 않고 상위노조의 지시에 따라 움직이는 경직화된 노사협상이 이루어지고 있으며, 일부 지

3) 예컨대 대구복합화물터미널과 무학산청샘물 등을 들 수 있다. 후자는 최근 정상화되었다.

방공기업에 있어서는 연봉제·성과급 등의 경영혁신조치가 이행되지 않고 있다. 다만 서울지하철공사에 있어서는 분규선언 등으로 새로운 노사문화 정착의 계기가 되고 있다.

지방공기업의 경영성과가 점점 더 악화되고 적자로 운영되는 지방공기업의 수가 늘어남에 따라 정부는 구조조정과 경영혁신에 발벗고 나섰다. 먼저 구조조정의 성과를 보면 14개의 부실공기업 중에서 '99년 말까지 9개를 통폐합했고<sup>4)</sup>, 2000년에는 5개를 정리할 계획으로 있다.<sup>5)</sup> 한편 지방공기업 인력 중에서 6,604명을 감축할 계획을 추진하고 있는데 이는 총정원의 18.6%에 해당한다. '99년 말까지 4,345명(인력감축계획인원의 65.8%)을 이미 감축했고 2000년에는 2,100명, 2001년에는 159명을 감축할 계획이다. 서울지하철공사는 2001년 말까지 1,621명을 감축하기로 노사간에 합의가 이루어진 상태이다. 조직감축을 보면 35처 181부 645과를 26처 37부

427과 141팀으로 축소하여 9처 44부 177과를 폐지할 계획으로 있다.

한편 정부의 경영혁신계획 내용을 보면 퇴직금지급률을 3단계누진제에서 2단계누진제로 변경하고, 과장급 이상 임직원에 대하여 연봉제를 도입하며, 정년을 관리직은 61세에서 60세로, 직원은 58세에서 57세로 각각 낮추는 것으로 되어 있다. 또한 경영평가결과에 따라 기관성과급을 5단계, 100~260%로 차등지급하며 개인성과급은 근무실적평가에 따라 0~200%까지 4단계로 차등화하고, 간조사직급제를 단일호봉제에서 직급별호봉제로 전환할 계획이다. 이러한 경영혁신계획은 '99년 말까지 75.8%의 진척을 보였다(행정자치부, 2000a: 4). 정부는 그동안 경영평가를 강화하였는데 그 배경은 지방공기업의 경영성과 평가를 근거로 인센티브를 부여함으로써 경쟁력을 제고하려는 데 있다. 즉 상대평가방식을 도입함으로써 경영평가의 관대화 경향을 방지하고 지방공기업경

4) 문경도시개발공사, 고창화훼생산유통공사의 2개를 청산했고, 이천·군산·마산의료원의 3개를 민간에 위탁했으며, 광주교통공사·광주시설공단·광주도시개발공사의 3개를 광주광역시 도시공사로 통폐합하고, 광주시종합개발공사를 인가취소했다.

행정자치부(2000. 5), 「2000년대 지방공기업 발전방안」, p. 4.

5) 김제개발공사, 금강도선공사의 2개를 청산하고, 안성축산진흥공사, 경강종합관광개발공사, 철원농축산물유통공사의 3개를 민영화할 계획이다. 행정자치부, 앞의 자료, p. 4.

영평가위원회를 신설하여 공정하고 객관적인 경영평가등급을 부여하도록 하는 한편 평가등급에 따른 인센티브를 강화하였다<sup>6)</sup>. '99년에는 직영기업 44개, 지방공사·공단 65개, 합계 109개 지방공기업을 대상으로 평가를 실시하여 5개 등급을 부여하였다. 경영평가결과를 토대로 부실공기업에 대한 경영진단을 실시하여 경영부실원인을 규명하고 그 개선방안을 제시하였다. '99년도 평가결과 경영이 가장 불량한 것으로 판정된 ○○상수도, ○○의료원, ○○도개발공사, ○○구도시관리공단 등을 대상으로 경영진단을 실시하였으며 진단결과를 토대로 적절한 조치를 취했다<sup>7)</sup>.

한편 지방공기업경영대상을 제정하여 책임기간 중 탁월한 경영성적을 거둔 최고경영자를 선정하여 경영대상을 수여하고(행정자치부, 2000c: 8), 지방공기업 고객서비스현장을 제정, 시행토록 함으로써 고객에 대한 서비스수준의 향상을 도모하고 있다.

## 5. 지방공기업의 경영전략

지방공기업의 경영을 합리화함으로써 지방공기업의 존재이유인 공공성과 경제성을 동시에 구현하도록 하려면 다음과 같은 경영전략을 수립·시행할 필요가 있다.

첫째, 자율적인 책임경영체제를 확립해야 한다. 지방공기업을 설립하기 위하여 설립타당성을 검토할 때에 용역업체가 부실한 용역보고서를 제출하여 지방자치단체로 하여금 잘못 판단하게 함으로써 손실이 발생한 경우에는 그 용역업체가 책임을 지도록 하여 치밀한 타당성 분석을 하도록 해야 한다. 또한 규제위주의 지방공기업정책을 지양하고 자율적인 책임경영체제로 전환하여 지방공기업의 생산성과 경제성을 향상시킬 수 있는 여건을 조성해야 한다. 즉 21세기 급변하는 경영환경 속에서 지방공기업이 지역경제진흥의 핵심적 역할을 담당하고 지역주민의 복지증진과 삶의 질 향상에 기여하도록 하면서(공공성의 구

6) 평가등급은 5등급으로 되어 있는데, 가급: 260%, 나급: 220%, 다급: 180%, 라급: 140%, 마급: 100%로 하고 있다.

7) 경북 ○○상수도: 시설물 교체 및 인원감축  
경기 ○○의료원: 인건비 비율하향 등 경영개선조치 미이행시 민간위탁  
○○도개발공사: 사업정리 및 인원감축  
서울 ○○구도시관리공단: 이사장 해임 등 경영개선명령

현), 경영의 자율성을 보장하여 경영실적에 대한 모든 책임을 지도록 해야 할 것이다(경제성의 구현). 경영의 자율성 확대를 위하여 지방공사·공단 의 사장 임면권을 지방자치단체로 이양하고 사장추천위원회를 신설토록 하며, 지방공사·공단의 예산승인권 을 폐지하고, 예산의결권을 이사회에 부여하며, 일반적 인 업무감독권을 지방에 이양해야 한다. 한편 책임경영체제를 구축하기 위하여 지방공기업의 경영평가를 강화하고 부실경영을 한 지방공기업에 대한 경영진 단제도를 채택하며 경영공시제도를 도입할 필요가 있다.

둘째, 지방공기업 임·직원들의 패러다임을 전환하여 고객중심의 서비스공급체제를 구축해야 한다(Choi, 1999: 159). 고객서비스헌장을 제정·시행하고 고객서비스기준을 설정하여 고객위주의 공기업경영이 이루어지도록 해야 한다(Fenwick, 1995: 45-50). IT의 활용을 장려하여 서비스의 생산성을 높여야 한다. 전자결재, E-mail, D/B, EDI 등 정보유통체제를 구축하고, Internet 등을 통한 Non-stop 서비스를 확대하며 쌍방향 업무처리를 하여 對민서비스를 획기적으로 개선해야 한다. 이를 위해 직급별 정보화능력기준을 제정하고 직원들에

대한 정보화교육을 강화해야 한다.

셋째, 지방공기업에 대한 공공성평가를 강화해야 한다. 지방공기업은 경영합리화도 중요하지만 공공성을 얼마나 증진하고 있는가가 더욱 중요하다. 예컨대 서울지하철은 사회간접자본으로서 자본비용을 감안한 경영을 하도록 요구하는 데에는 한계가 있으며, 지방공사 중 무역부문은 지방의 영세무역업자를 보호할 목적으로 설립된 만큼 수수료를 대기업의 1/5~1/10수준으로 정하고 있다. 지방공사의료원은 의료보호대상자들에게 저렴한 비용으로 의료서비스를 제공하는 공공성의 구현에 크게 기여하고 있다. 그렇지만 이러한 공공성의 구현은 기업성을 지나치게 강조하다 보면 자칫 경시될 우려가 있다. 그러므로 지방공기업의 공공성에 대한 인식이 필요하다.

넷째, 정부와 지방자치단체는 스스로 지방공기업 경영혁신을 단행하는 등 효율지향형 전략을 과단성있게 추진해야 한다. 현재 진행중인 지방공사·공단의 민영화 또는 청산을 조속히 완료해야 하며<sup>8)</sup>, 최소한 2000년 인력감축목표인 2,100명을 줄여야 한다. 조직계층구조를 단순화하고 지원인력비율을 최소화하며 관리직 비율을 가급적 낮춰야 한다. 또한 개인성과급제 및 기관성과급제를 도

입하는 등 실적과 성과(performance)에 바탕을 둔 기업형 급여체제로 전환해야 하며, 퇴직금 지급률을 낮추는 등 낭비적이고 비효율적인 제도를 고쳐 합리화해야 한다.

지방공기업의 민영화전략도 신중히 검토할 필요가 있다. 지방공기업을 민영화하고자 할 때에는 먼저 민간부문과 경쟁관계에 있는 상품제조업 분야를 민영화하고, 다음으로 전력·상수도 와 같은 공공서비스를 민영화하며, 마지막으로 사회간접자본 분야를 민영화하는 단계적 방법을 채택하는 것이 구미제국의 일반적 경향이었다. 민영화의 목표는 선진제국의 경제적 환경이나 시대적 상황에 따라 다소 차이가 있으나 OECD국가들은 효율성을 제고하기 위하여 '80년대부터 민영화를 추진하고 있다. 영국은 1940년대 주요산업의 국영화에 따른 비효율성 및 생산력 저하를 극복하기 위해 1979년 보수당의 대처(Thatcher)가 집권한 이후 민영화를 추진했고, 프랑스는 사회당 집권당시 국영화된 기업을 공화·민주당 연립정부 수립이후 자유경쟁 시장원리에 입각한 경제운용을 위해

1986년부터 추진하고 있다. 구미제국은 정부와 지방자치단체의 예산상의 제약을 극복하기 위한 방편으로 민영화를 추진하고 있다. 민영화를 통해 적자공기업에 대한 재정지원의 필요성을 제거하고, 주식매각수입을 확보함은 물론 민영화된 이후 효율성 향상에 따르는 조세수입의 증가를 기대하는 경향을 보이고 있다. 다만 프랑스는 공공서비스 제공을 정부와 지방자치단체의 기본적인 소관사항으로 인식하여 제조업분야에 대한 민영화를 추진하는데 그치고 있다. 최근 사회간접자본 투자에 민간참여가 활발해지면서 이 과정에서 독점권을 철폐하고 규제완화 및 자유화가 추진되고 있다(OECD·영국의 공공부문개혁 조사를 위한 정책연수단, 1998: 82~83).

오늘날 선진제국에서는 非매각방식으로 아웃소싱(outsourcing)을 하기도 한다. 정부 또는 지방자치단체가 서비스 제공에 필요한 소유권을 보유하고 경영계약(Management Contract)이나 임대차계약(Lease Contract)을 체결하여 시설물이나 사업의 운영을 민간에 위탁하는 방식과, 정부 또는 지방자치단체가

---

8) 민영화의 대상은 안성축산진흥, 경강종합관광개발, 철원농특산물유통공사의 3개이며, 청산의 대상은 김제개발, 금강도선공사의 2개이다.

서비스공급에 필요한 자금을 지급하고 경쟁을 통하여 선정된 민간기업 또는 자치단체로 하여금 서비스를 공급토록 하는 외부계약(Contracting out)방식이 그 예이다. 또한 종래 지방자치단체가 건설하던 사회간접자본을 민간이 직접 건설하도록 하고 요금징수와 주변지역의 상업적 개발을 통해 수입을 확보하는 방식도 이용되고 있는데, 건설-운영-기부채납(Build, Operate and Transfer), 건설-소유-운영(Build, Own and Operate), 건설-운영(Build and Operate)의 3가지 방식이 바로 그것이다.

지방공기업을 민영화하여 경영의 효율성을 향상시키고 경쟁력을 강화하려면 민영화와 함께 경쟁체제를 확보하는 방안을 마련해야 한다. 또한 민영화가 고객(소비자)의 복지를 증진시키면서 동시에 효율적인 경영을 할 수 있도록 가격(요금), 서비스수준에 관한 규제기준을 설정해야 한다. 정치적 간섭을 배제하고 자주적으로 규제할 수 있는 독립기관을 두어 공정한 규제를 보장해야 한다. 민영화 대상기업의 특성에 따라 민영화를 신축적으로 추진하려면 법률에 구체적인 사항을 규정하기보다는 민영화의 지도이념, 소유제한의 법적 근거, 할

인·할부매각의 근거 등 필요한 사항을 정하는데 그쳐야 한다.

다섯째, 건전한 노사문화를 정립해야 한다. 과거 우리나라 노사문제의 근본적인 병폐였던 상호간의 극한대립은 노·사 모두에게 막대한 피해를 안겨줄 뿐만 아니라 경쟁력을 저하시켜 지방공기업 발전의 저해요인이 되어 왔다. 21세기도 이러한 소모적인 노사간의 대립이 계속된다면 지방공기업의 원활한 운영을 기대할 수 없게 된다. 그러므로 향후의 노사관계는 상호신뢰의 바탕 위에서 이해의 차이를 대화로 풀어나가는 건설적인 노사관계를 정립해야 한다.

## 6. 결 론

지방공기업은 지역주민의 복지를 증진하기 위하여 재화 또는 서비스를 제공함을 그 목적으로 한다. 사업에 의한 수익은 지방자치단체의 중요한 재원으로서 간접적으로 주민의 복지향상에 기여하는데 쓰여진다. 공공성과 경제성은 서로 대립되는 개념으로 인식하기 쉬우나 지방공기업이 경제성을 발휘하여 능률적·합리적인 경영을 하여 최소의 경비로 최량의 서비스를 공급하는 것이 바로 주민의 복지향상에 기여하는 길이므로

양자는 모순되지 않는다. 지방공기업은 급부(給付)-대가(對價)의 관계에 있으며 자립적으로 재산을 해나가지 않으면 안되므로 급부에 소요되는 경비는 수익자가 요금으로 부담하여 독립채산성을 확보해야 한다. 따라서 기업의 경제성과 독립채산성은 불가분의 관계에 있다. 일반회계와 기업회계의 부담구분을 명확히 하고, 공공적 입장에서 일반회계 등이 부담하는 경비에 대하여는 그 부담을 의무화함으로써 기업의 능률적·합리적 경영에 의한 독립채산에 철저를 기해야 한다. 공공성과 독립채산제와의 조화를 도모해야 한다는 뜻이다(自治省財務局, 1980: 535-536).

우리나라는 지방공사·공단 설립의 인가권이 폐지된 이후 지방공기업의 설립이 급증하고 있으나 그 경영성과가 부진하며 특히 '96년 이후 더욱 경영이 악화되는 추세를 보이고 있다. 그런가 하면 지방공기업의 공공성이 과소평가되는 경향도 나타나고 있다. 그러므로 지방공기업의 경영을 혁신하여 자율적인 책임경영체제를 확립하고 구조조정과 경영혁신을 추진하며, 경영평가를 강화하고 경영진단제도를 도입하는 등 지방공기업의 경영합리화를 지속적으로 추진해야 할 것이다. 채산성이 없는 지방

공기업들을 조속히 정리하거나 민영화하는 방향으로 나아가야 할 것이다.

## 참고문헌

- OECD·영국의 공공부문개혁 조사를 위한 정책연수단(1998), 「선진국의 공공부문 개혁을 알아본다」. 정세욱 (2000), 「지방자치학」. 서울: 법문사.
- Choi, Young-Chool(1999), The Dynamics of Public Service Contracting: The British experience, Bristol, Great Britain: The Policy Press.
- De Laubadère, André(1977), Traité de droit administratif, Vol. 4, 3ème édition, Paris: L.G.D.J.
- Fenwick, J.(1995), Managing Local Government, London: Chapman & Hall.
- 石田 淳・杳拔 覺(1978), 地方公營企業制度, 東京: ぎょうせい自治省財務局(1980), 地方財政のしくみとその運営の實態, 東京 地方財務協會.
- 坂田期雄(1975), 地方公營企業, 東京: 第一法規(株).

행정자치부(2000a. 5), 「2000년대 지방  
공기업 발전방안」, 미발간.

\_\_\_\_\_ (2000b. 4), 「지방공사·  
공단 현황」, 서울: 지방재정세계  
국.

\_\_\_\_\_ (2000c), 「2000년도 지방  
공기업경영평가 실시계획」, 미  
발간.

조선일보, 2000. 5. 11

Ordonnance de 7 janvier 1959  
(France). ☹