

지방공기업의 경영혁신 성과와 발전 방향

김 흥 래

한국지방행정연구원 원장·전 행정자치부차관

I. 서 언

지방공기업이 지방자치단체가 주민의 복리 증진을 목적으로 일반행정과 구분하여 경영하는 기업이라고 정의된다면, 지방공기업이야 말로 다른 어떤 부문보다도 지역경제의 발전과 주민복리의 증진을 선두에 서서 책임 짓는 역할을 맡고 있다고 하겠다. 그러나 지방공기업은 유형에 따라 정도간의 차이는 있겠지만, 공공성과 기업성의 두 가지 가치를 동시에 추구할 수밖에 없는데, 이 두 가지는 언제든지 상충될 수 있다는 데에 그 한계와 고민을 내재하고 있다. 사실 공공성만을 지나치게 강조할 경우엔 관료제적 비능률성과 경영의 비효율성을 가져오기 쉽고, 수익성만을 과도하게 추구할 경우엔 시장독점, 이윤추구로 인한 비공공성을 나타내기 쉽다. 따라서 목적가치로서의 공공성(공공서비스의 실현)과 수단가치로서의 수익성(경영합리화)의 추구하고 달성

이 가능할 때에 지방공기업은 잘 운영된다고 할 수 있다. 구체적으로는 주민을 위해 능률적이며 합리적인 사업운영을 통해 최소의 경비로 최량의 서비스를 고객에게 제공함으로써 양 가치의 조화를 이룰 수 있다고 하겠다.

이러한 지방공기업의 목표실현을 위해서는 조직점검과 경영평가를 통한 구조개선과 경영혁신이 필수적이라고 할 수 있는데, 이러한 노력과 혁신은 지방공기업 유형에 따라 그리고 지역 여건에 따라 가능한 한 자율적으로 추진되어야 할 것이다. 아울러 이러한 지방공기업 혁신의 필요성 및 방법에 대한 정책 결정자들의 의식전환과 공감대 형성이 선행되어야 함은 물론이다. 본고에서는 먼저 국내외 상황여건과 지방공기업의 실태를 살펴보고, 근간에 추진된 지방공기업의 혁신내용을 평가한 다음, 앞으로의 개선방향을 제시코자 한다.

II. 국내의 상황과 지방공기업의 실태

1. 상황여건 변화

우리 나라는 1991년 지방의회 구성과 1995년 자치단체장의 민선을 기점으로 본격적인 지방자치를 실시하게 되었다. 그리고 IMF 극복과 21세기 세계화, 지방화, 정보화에 대응하기 위해서 공공분야에 있어서의 개혁에 박차를 가해 왔는데, 각종 지도·감독권한을 지방으로 이양하고, 공공사업의 자율경영체제를 확대하였으며, 산업구조를 재조정하고 고객위주의 시장 지향적인 공공개혁을 추진하게 되었다. 따라서 지방공기업 부문의 경우도 이러한 변화의 흐름 속에 있다고 하겠다. 우리 나라 지방공기업의 실태를 살펴보기 전에 선진외국의 추세를 보면, 첫째로 지방공기업의 종류가 다양하고 그 수도 많다는 점이다. 일본의 경우 상하수도 사업을 비롯하여 궤도, 자동차 운송, 철도, 전기, 가스, 항만정비, 도축장, 관광, 택지조성, 유료도로, 주차장 사업에 이르기까지 그 종류가 다양함을 보여주고 있으며, 전체적으로 1만개가 넘고 자치단체 당 평균 공기업 수도 3-4개에 이르고 있다. 둘째로 경영의 자율성이 보장되고 있다고 하겠다. 일본의 경우 관리자의 임기를 명문화하여 보장하고 부서 설치, 직원의 임면, 징계처분 등 경영관리에 관한 자율성을 대폭 인정하고 있으며, 이는 영국이나 다른 선진국의 경우에도 일반적인 추

세이다. 셋째로 과감한 공기업 영역조정이 시행되고 있음을 알 수 있다. 1980년대 이후 영국의 보수당 내각에서 공기업의 과감한 민영화가 이루어졌음은 주지의 사실이며, 미국에서는 묘지, 박물관, 문화센터, 공원업무를 비롯, 지역에 따라서는 소방, 교도업무까지도 행정서비스를 민간에 이양하는 민영화가 두드러지고 있는데, 이러한 공공서비스 전반에 걸친 공급 방식의 재검토는 90년대 이후 일본에서도 성행하고 있는 추세이다. 한편, 일부 미국의회에서는 환경보호측면에서 토지개발을 억제키 위해 민간소유토지를 사들이는 역민영화도 진행되고 있다.

2. 지방공기업의 실태

우리 나라 지방공기업은 지방자치단체가 직접 설치하여 행정기관형으로 운영하는 지방직영기업(상하수도, 공영개발, 지역개발기금 등)과 법인을 설립하여 경영하는 간접경영기업(공사, 공단, 주식회사 등)으로 나눌 수 있다. 우리 나라 지방공기업의 모법이라 할 수 있는 지방공기업법이 처음으로 제정된 것은 1969년이며, 그 후 6 차례에 걸쳐 개정되어 오늘에 이르고 있는데, 1970년대에는 주로 직영기업인 상수도 사업으로 시작되어 1980년대에는 공사, 공단체제가 도입되었고, 1990년대에는 주식회사, 제3섹터 분야까지 확대되어 왔으며, 국가재정위기 이후 현재까지는 구조조정과 경영혁신이 이슈가 되어 그 설립, 전환, 청산, 민영화 등이 반복되고 있다.

2002년 6월말 현재 지방공기업은 총 319개이며 그 중, 직영기업은 183개이고(상하수도 127, 공영개발 41, 지역개발기금 15), 공사, 공단은 103개(의료원 34, 도시개발 11, 지하철 4, 출자회사 8, 시설주차관리 39, 기타 7)이며, 지방자치단체가 자본금 또는 재산의 2분의 1 미만을 출자 또는 출연하여 설립하는 주식회사는 33개이다. 이는 국민의 정부가 들어서기 전인 1997년의 259개(직접경영 172, 간접경영 87) 보다 23.2%가 늘어났으며 특히 간접경영방식의 증가(56.3%)가 두드러지는데, 이는 지방공기업 부문에 기업성과 자율성이 중시되고 있음을 시사하고 있다. 직영기업과 지방공사, 공단의 경우, 예산과 인력 면에서도 1997년(예산 15조 8,876억 원, 인력 50,870명)에 비해 2001년(예산 18조 6,415억 원, 인력 51,371명)엔 상당한 증가(예산 17.3%, 인력 1.0%)를 보이고 있는데, 인력 증가가 상대적으로 작은 것은 그간 대대적인 인력 감축의 결과로 보인다. 지방예산(순계) 대비 지방공기업 예산의 경우에 있어서도 상당한 비중을 차지하고 있어서(2001년 28.9%), 지방재정에서의 지방공기업의 중요도가 높음을 알 수 있다.

한편 2001년 말 현재 총 지방공기업의 재무상태를 보면, 자산이 56조 2,767억 원, 부채가 21조 8,795억 원, 자기자본이 34조 3,972억 원으로서, 자산대비 부채비율이 38.9%이고 자기자본비율이 61.1%로 나타나고 있어 전체적으로 보면 재무상태가 양호한 것으로 보인다. 그러나 동기 말 전체적인 경영실적을 보면 총수익이 84,875억

원, 총비용은 87,300억 원, 당기순손실은 2,425억 원, 총 수지비율은 97.2%, 자기자본 순손실이 0.7%로서 경영실적이 저조한 것으로 나타나고 있다.

이와 같은 운영상의 애로는 지방공기업 유형별로 보아도 적지 않게 나타나고 있다. 먼저 상하수도의 경우 전체적으로 표면상으로는 당기순이익(2001년 상수도 2,449억 원, 하수도 28억 원)을 내고 있으나 총괄원가를 고려하면 2001년 한 해에 상수도 적자 2,639억 원 및 하수도 적자 2,107억 원으로 나타나고 있는데, 이는 낮은 요금현실화율, 경영의 경직성 등에 기인하는 것으로 보인다. 특히 2001년 말 요금인상요인은 상수도의 경우 12.7%, 하수도의 경우엔 55.6%에 이르고 있으며, 양평, 나주, 제주 지역은 300%이상인 것으로 나타나고 있다. 서울, 대구 인천 등 4대 지하철의 경우 과다한 건설부채로 인해 작년말 총 적자액은 8,078억 원에 이르고 있으며 임금인상요인도 236.6%로 나타나고 있다. 그러나 상하수도나 지하철의 임금인상은 곧바로 물가 상승 요인이 된다는 데에 또한 정책결정의 어려움이 내재하고 있다. 지방공사의료원의 경우 작년 말 410억 원의 당기순손실을 내었으며, 특히 원주, 속초, 제주의료원에서는 자본잠식을 하고 있는 실정이다. 도시개발공사의 경우 대체로 당기순이익(2001년 659억 원)을 내고 있으나, 목포공영개발과 같은 일부 지역에서는 적자가 발생하는 등 경영애로를 나타내고 있다. 지방공단의 경우에도 당기순손실(2001년 117억 원 적자)을 발생시키고 있는데, 특히 대구환경시설

공단(적자 165억)등 시설관리공단에서 그 정도가 심하다. 출자회사의 경우에도 2001년 총 100억 원의 적자를 내었는데, 중부농축산물류센터, 안산도시개발의 경우 각각 78억 원 및 61억 원의 영업손실을 가져왔다.

이러한 실태로 보면 지방공기업의 자율성은 확대되고 있으나, 아직도 수익성 면에서는 많은 문제점을 나타내고 있다고 판단되는데, 이는 지방공기업의 조직구조나 실제경영에 있어서 불합리성과 비효율성이 잔존하고 있는 데에서 기인하고 있다고 판단된다. 더욱이 설립, 관리, 운영, 전환, 청산 등 지방공기업에 대한 장기적이고 체계적인 평가와 그 평가 결과의 환류가 제대로 이루어지지 않다는 데에 근본적인 문제가 있다고 하겠다.

Ⅲ. 지방공기업의 경영혁신 성과와 문제점

1. 경영혁신 노력과 성과

1997년 국가 외환위기를 극복하기 위해 정부부문 및 사회 각 분야에서의 개혁 요구는 지방공기업 분야에서도 구조조정과 경영혁신으로 나타났는데, 우선 정부는 1998년부터 대대적인 지방공기업 구조조정과 경영혁신에 들어갔다. 특히 1999년과 2002년에는 지방공기업의 자율, 책임 경영체제를 마련하기 위해 지방공기업법이 대폭 개정되었는데, 이는 사전규제에서 사후관리로, 간섭과 무책임에서 자율과 책임으

로 제도와 체질을 개선하는 것이었다. 구체적으로는 지방공기업법의 의무적용 대상기업이 기존의 청소, 위생, 매장, 묘지, 시장, 관광, 주차장 등의 사업 분야에서 대폭 축소되었고, 지방공사, 공단의 설립 및 정관 변경 인가권과 사장 임면, 승인권이 중앙에서 지방으로 이양되었으며, 지방공사, 공단의 예산 편성에 대한 자치단체의 사전 승인제도를 폐지하는 한편, 사장추천제를 도입하여 역량 있는 경영진이 구성되도록 함과 동시에 공사 직원은 사장이 자율적으로 임면토록 하고 경영결과에 대한 엄격한 책임을 부여하기 위하여 부실 공기업에 대해서는 경영진단과 그 결과에 따른 임원 해임, 조직 개편 등 강도 높은 제재를 받게 하였다. 또한, 연봉제 및 계약제를 도입하여 성과와 경쟁으로 기업성과 서비스의 질을 확보하도록 하였다.

실제적으로 국민정부 5년 동안의 지방공기업에 대한 주요 혁신 실적을 분야별로 나누어 보면 다음과 같다. 첫째로, 지방공기업 서비스의 질을 높이고 부실 공기업을 정리하기 위해 대대적인 구조조정이 진행되었다. 철원농특산물유통공사 등 지방공기업 3개가 민영화되고 이천, 마산, 군산 의료원 등 3개의 지방공기업이 민간에 위탁되었으며, 김제개발공사, 문경도시개발공사 등 4개의 지방공기업은 청산되었다. 광주광역시교통관리공사 및 체육시설관리공단과 도시개발공사는 광주광역시도시공사로 통합폐합되었으며, 광주종합개발공사는 인가취소되었다. 둘째로 작은 정부를 위한 정부개혁과 더불어 지방공기업의 조직개편이

추진됨과 동시에 인력 조정이 이루어 졌다. 예를 들어 의료원의 총무과와 경리과를 합쳐 관리과로 하고 서울시설관리공단의 14개 부를 7개로 축소하는 등 유사 부서를 통폐합하였으며, 도시개발공사의 “처”제를 폐지하는 등 다단계 계선 조직을 축소 조정함으로써 조직 내 의사전달이 보다 신속하고 탄력적으로 이뤄지도록 하였다. 더불어 과거의 계선 중심의 관료형 조직체계를 민간기업의 업무형 조직체계로 전환키 위해 가능한 한 조직 내에 팀제를 운영하도록 하였다(예를 들어, 시설관리공단의 경우 주차 1, 2과를 주차 관리, 영업, 환경팀으로 개선). 한편 인건비의 절감과 과용 인원으로 인한 생산성 저하를 막기 위해 대폭적인 인력 조정을 추진하였는데, 1998년부터 2002년 6월까지 총 9,617 명(직영기업 3,182 명, 공사 및 공단 6,435 명)을 감축하였는데, 이는 2001년 말 고용 규모인 51,371 명의 18.7%에 달한다. 또한 공기업의 업무 서비스도 필요시 외주 시행(out-sourcing)(예를들어, 부산광역시시설관리공단의 경우 공원, 유원지 및 유료도로의 청소 out-sourcing으로 연간 약 11억 절감 효과를 냄)을 하도록 하였다. 셋째로, 경영효율을 증대키 위해 여러 가지의 제도 개선이 이뤄졌다. 지방공기업의 설립, 임면권, 정관변경승인권 등이 지방에 이양되고 경영의 자율권이 확대되는 것에 발 맞추어 계약제를 확충하고 직원공개채용을 확대하는 한편, 개인성과급을 도입하여 개인별 보수를 근무성적에 따라 50-150%를 차등 지급토록 하고 경영평가 결과에 따라 법인별

로 기본급의 100-260%를 차등 지급토록 하였다. 또한 연봉제를 도입함으로써 과거 공무원형 보수체계를 민간형 보수체계로 전환시켰다. 더불어 정년을 관리직은 61세에서 60세로, 일반직원은 58세에서 57세로 단축 조정하고, 수당지급을 조건으로 명예 퇴직제와 조기퇴직제를 도입하는 한편 퇴직금지급율도 축소하였다. 넷째로 지방공기업에 대한 경영평가를 체계화시키고 그 방법을 개선하였다. 지방공기업의 경영평가는 1992년에 도입되어 1993년부터 시행되었으나 그 동안 별로 그 중요성이 인식되지 못하다가 1997년 이후 대대적인 구조조정 및 경영혁신과 함께 그 필요성이 요구되기 시작하였으며, 1999년 지방공기업법 제 5차 개정과 동법 시행령 개정으로 경영평가가 크게 강화되었다. 2000년에는 평가지표체계를 보다 객관성 있게 정비하고, 그 동안 분산되었던 공기업의 평가 실시기관을 행정자치부 및 자치경영평가원 중심으로 통일하는 한편, 평가결과를 기관성과급이나 부실기업의 구조조정에 반영토록 하였다. 2001년에는 평가의 객관성 확보를 위해 수치화 할 수 있는 계량지표를 확대하는 한편, 평가결과에 따른 각종 인센티브(예: 평가우수기관 표창 및 개인 해외연수) 지급과 구조개선 조치가 수반되도록 하였고 평가결과 문제가 있는 공기업에 대해서는 경영진단이 연계되도록 하였다.

이러한 지방공기업의 혁신은 비교적 짧은 우리 나라 지방공기업의 역사에 비추어 볼 때 상당히 적극적인 것으로 판단되며 일반행정활동 분야의 개혁에도 순기능을

한 것으로 본다. 특히 14개 부실공기업을 정리함으로써 지방자치단체의 재정부담이 줄어들고 과감한 인력감축으로 약 2,000억 원 이상의 비용절감 효과를 낸 것으로 평가되고 있다. 한편, 공기업 경영에 있어서 다양한 선진기법 도입과 제도개선은 지방공기업의 분위기를 쇄신하고 효율적인 경영의 계기를 마련하였으며, 더욱이 지방공기업 경영평가체계의 개선은 장기적으로 볼 때 지방공기업의 건실한 발전의 발판을 구축하였다고 할 수 있겠다.

2. 문제점

그러나 이와 같은 지난 5년간의 지방공기업 혁신 성과에도 불구하고 전반적으로 지방공기업의 구조조정이나 실제 운영에는 아직도 개선의 여지, 즉 문제점이 많다는 데 별 이견이 없다. 문제점은 여러 가지 관점에서 접근할 수 있겠으나, 여기서는 보다 체계적인 분석을 위해 의식전환, 영역조정, 조직관리, 기업운영, 경영평가의 다섯 가지 측면에서 살펴볼 수 있겠다.

첫째로, 지방공기업 혁신에 대한 공감대 형성이 부족하고 개혁에 대한 의식 전환이 미흡하다. 이는 대부분의 공기업의 경우 적자경영이 계속되고 있다는 사실로서 반증이 된다. 이러한 현상은 그 동안의 혁신이 주로 중앙정부의 주도로 이루어짐에 따라 공기업의 지속적인 자기 혁신보다는 정부에 의한 타율적인 혁신으로 흐른 데에서 비롯되는 것으로 해석된다. 물론 초기엔 정부의 강력한 개입이 혁신의 필수적인 과정

일 수 있으나, 정부에 의한 타율적인 혁신은 공기업 자체와 지역주민의 공감대가 부족할 경우 사후관리, 질적 관리보다는 사전 규제, 양적 관리에 초점이 맞추어져서 형식화되기 쉽다는 데에 그 한계가 있다.

둘째로, 지방공기업의 영역과 유형에 대한 조정이 미흡하다. 우선, 민영화나 민간위탁으로 전환할 수 있는 공단, 공사, 주식회사 등이 전국적으로 산재해 있고(예를 들어, 인천도시관광, 울산 일산유원지개발 등은 민영화로의 전환 성격이 강함), 같은 성격의 지방공기업도 유형에 따라 혼재되어 있는(예를 들어, 지방공사 인천터미널은 공사 형태로, 부산종합화물터미널은 주식회사 형태로 되어 있었으나 최근 민영화됨) 등 지방공기업의 영역구분이 정연하지 못하고 실제적으로 그 유형이 재조정되어야 할 여지가 많다. 이러한 영역조정은 지역에 따라 달라져야 되겠지만 최소한도의 영역조정 기준과 주기적인 전환 조정 검토 체계는 마련되어야 할 것으로 보인다.

셋째로, 지방공기업의 조직관리에 있어서 많은 불합리성이 엿보인다. 그간 혁신의 과정에서 중앙의 지도 권한이 지방으로 대폭 이양되고 또한 정부로 부터의 규제도 상당히 완화된 것은 사실이다. 그러나 아직도 중앙, 지방정부의 지방공기업에 대한 간섭과 통제가 여전하고(예를 들어 직영기업이나 공사의 경우 사채 발행에 대해서는 지방자치단체의 장과 행정자치부 장관의 승인을 받아야 함), 많은 지방공기업의 경우(특히 직영기업의 경우) 관료적 조직과 인사제도가 잔존(예: 지방공사, 공단 사장 중

민간 전문가는 40%에 불과)하고 있다.

넷째로, 지방공기업의 실태에서 본 것처럼, 많은 지방공기업의 경우 적자 운영을 하고 있는바, 이는 요금현실화가 제대로 이루어지지 않는데 그 원인이 있겠지만 대부분의 경우 기업 운영의 비효율성에서 비롯된 것으로 본다. 그 동안의 다양한 제도개선과 경영혁신의 노력에도 불구하고 많은 공기업의 경우, 아직도 민간에서 운영하고 있는 예산, 회계제도 기법의 도입이 미흡하고, 지방 상하수도 사업에서 보는 것처럼 합리적인 원가 산정이 부족한 것이 사실이다.

마지막으로, 지방공기업에 대한 경영평가와 콘트롤 장치가 미흡하다는 점이다. 일천한 경영평가의 역사로 보면 상당한 발전을 하고 있다고는 인정되나 아직도 평가기준이나 기법이 객관성과 현실성을 내포하고 있느냐에 관해서는 논란의 여지가 있고 평가결과에 대한 활용성(예를 들어 공기업 혁신과 정책으로의 환류, 지역주민의 의견수렴과 공감대 형성으로의 매개체 역할 등)이 부족한 것이 사실이다. 특히, 근본적으로 지역내 공기업에 대한 주민 측에서의 콘트롤 장치가 별로 구축되어 있지 않다는 데에 문제가 있다.

IV. 향후 개선 방향

앞으로의 지방공기업의 발전 방향은 획기적인 경영의식의 전환, 과감하고 지속적인 영역 조정, 관리구조 체제의 개선, 기업경영의 효율성을 위한 혁신, 경영평가와 경

쟁장치 구축 등이 그 주요 대안으로 제시될 수 있겠다.

1. 획기적인 경영의식의 전환

지방공기업의 혁신에 대한 공기업 임직원의 의식이 획기적으로 전환되어야 한다. 의식전환은 수요자(고객)를 위한 서비스 정신 진작이 그 궁극적인 목적이 될 것이며, 자율성, 책임성, 전문성 제고가 의식전환의 목표가 될 것이다.

우선 지방공기업 임직원을 대상으로 경영혁신과 전문성 제고 그리고 경영자로서의 의식 교육과 훈련이 선행되어야 한다. 각 지방공기업마다 자체 교육·훈련 프로그램이 있으나, 일정기간 외부 선진 교육·훈련기관에 위탁하는 것이 더 효과적일 수 있다. 동시에 지방 공사, 공단은 물론 직영기업에 있어서도 장기적인 전문 경영인 육성 프로그램이 구축되어야 한다. 일부 지방의료원에서의 경영애로를 거울삼아 정책결정은 물론 경영진단의 결과를 적극적으로 공표하여 혁신의 공감대를 확산시키고 원활한 의사전달 체계를 구축(예: 영월의료원의 노사협의회 운영을 통한 병원운영현황 공개)하여 노사가 운영의 공동책임을 갖도록 신노사문화를 정착시켜야 한다.

2. 과감하고 지속적인 영역 조정

과감하고 지속적인 영역조정과 구조 개선이 이뤄져야 한다. 선진사례와 지역실정을 감안, 새로운 공기업 영역을 개척하는

한편, 기존의 공기업들에 대해서도 민영화로의 끊임없는 전환 작업이 이뤄져야 한다. 특히, 부실공기업에 대해서는 과감한 조정과 정리가 필요하다고 본다.

지방자치단체 마다 지역 특성과 다양성을 감안 공기업의 적정 영역이 설정되어야 하는데, 기본적으로는 공공성의 요인이 크지 않는 한 일정기간 후 민영화로의 전환이 계획되어야 한다. 상수도 사업의 경우 우리 나라는 전부가 직영기업으로 운영되고 있으나, 영국에서는 완전 민영화되었고 프랑스에서는 약 80%가 미국에서는 20% 이상이 민간에 의해 시행되고 있다. 따라서 지방공기업의 설립 - 지원, 육성 - 민간참여 - 민영화에 대한 지방공기업의 발전, 전환 과정이 체계적이고 장기적으로 계획되고 실행되는 것이 효과적이다. 민영화에는 민영화 후 독점의 폐해를 막기 위해 지방자치단체가 일정 부분의 규제권한을 가지는 특별주(special share) 제도를 도입해 보는 것도 한 방법일 수 있으며, 건설한 중소기업이나 콘소시엄의 참여를 유도하고 필요할 경우 해외자본의 참여를 유도함으로써 보다 탄력적으로 유형 전환을 시도할 수 있겠다.

한편, 일반행정 분야도 효율성이나 경쟁성이 떨어지는 분야는 지방공기업이나 민영화로 업무영역이 재조정되어야 한다. 앞에서 언급한대로, 미국의 일부 지방도시에서는 소방이나 교도업무 까지 민간위탁 또는 민영화되는 사례가 있는데, 우리의 경우 공공성의 요구가 아직 남아 있다고 감안하더라도 향토 문화, 관광, 청소, 위생, 시장

분야 등의 경우는 공기업이나 민영화로 적극 전환될 여지가 있다고 하겠다. 아울러 공동하수처리장 설치나 공동요금징수와 같은, 규모의 경제를 실현키 위해 기존 지방공기업에 대해 기업간 또는 업무간 통폐합을 검토해볼 필요성이 있으며, 지역의 특성에 따른 기능전환이나 전문화(예: 제주의료원 노인, 치매 의료 전문화, 영월의료원의 진폐병동 신설 등)를 꾀하는 것도 권장할 만하다고 하겠다.

3. 관리구조체제의 개선

비합리적인 관리구조체제의 개선이 필요하다. 중앙 및 지방자치단체는 감독, 규제자 위주에서 지도, 지원자로서의 역할 비중을 대폭 전환해야 한다. 정부의 기능은 공공성을 확보하는 부문(예를 들어 빈곤 수요자의 보호나 환경 침해 규제 등)에 집중되어야 하고, 수익성 제고는 공기업이 자율성을 갖고 시장경제의 원리에 따라 경쟁할 수 있도록 여건을 조성해 주어야 한다.

먼저, 사장공채제도를 확대하고 최고관리층의 임기를 준수함으로써 책임경영체제를 확립하는 한편, 외부이사체제와 경영위원회를 활성화하는 것이 지방공기업의 자율성과 책임성을 확보하는 길이 될 것이다. 직원은 공개경쟁채용을 통해 전문성이 높은 인적자원을 공정하게 확보하되 계약제를 통해 수시로 보다 질 높은 자원이 지방공기업 내에 흘러 들어올 수 있도록 구조화되어야 한다. 또한 유사 부서의 통폐합, 팀제 운영 등으로 효율적이고 탄력적인 조직

을 구비하고, 정책결정과정에 소액투자자나 전문가의 참여를 보장하는 제도를 도입함으로써 보다 민주적이고 투명한 조직력을 갖출 수 있다고 생각된다. 한편, 지방공기업에 대한 정부의 지나친 간섭과 규제는 오히려 책임경영을 저해할 수 있다고 볼 때 현행 지방공기업 채권 발행에 대한 사전승인은 사후평가에 의한 지도 방법으로 개선되어야 할 것이다. 특히 출자 또는 주식회사에 대한 자치단체의 채무보증은 지방공기업의 자율성과 책임성을 저하시킬 수 있다는 점에서 그 조건이 엄격히 제한되어야 할 것이다.

4. 경영의 효율성을 위한 혁신

기업경영의 효율성 제고를 위한 혁신이 이뤄져야 한다. 경영의 자율성과 책임경영체제가 확립되어야 하고, 인사, 예산, 회계, 생산, 마케팅, 관리 등에 있어서 생산성 향상을 위한 각종의 운영제도 개선이 추진되어야 한다. 이를 위해서는 민간 부문, 선진 기업으로 부터의 부단한 벤치마킹이 이뤄져야 함은 물론이다.

우선 계약제, 연봉제, 성과급제 등을 도입하여 인사, 급여, 상여금 등에 경영실적을 연계토록 함으로써 1인당 생산성을 제고시키는 것이 급선무이다. 여기에는 구성원의 전문성 강화를 위한 교육, 훈련이 수반되어야 함은 물론이다. 상하수도 사업이나 지하철 사업 등에서 보는 바와 같이 합리적인 원가 산정이나 서비스의 공급 가격이 가급적 현실화되어야 하고, 목표관리에

산제, 일몰제 등의 선진예산 기법을 적극 도입함으로써 예산 운영의 효율화를 기해 나가야 한다. 직영기업의 경우에도 가능한 독립채산제를 적용하는 한편, 민간부문과 제휴(예를 들어 충주의료원의 경우 서울 중앙병원과 협력병원 체결)함으로써 수익성을 최대한 제고시킬 필요가 있다. 한편, 정부에서는 지역개발금융공고와 같이 장기저리의 융자 및 투자를 할 수 있는 금융기관을 세워 지방공기업에 대해 안정적인 투자재원을 공급하고, 지방공기업 유형별 연구기관을 설립하거나 기존 연구를 적극지원 함으로써 지방공기업이 서비스의 질을 향상시키는 데에 도움을 줄 수 있도록 해야 한다.

5. 평가와 경쟁장치 구축

경영평가체제를 조기에 정착, 이를 실용화하고 경쟁장치를 도입해야 한다. 정확하고 타당성 있는 경영평가가 혁신의 당위성과 방향을 결정한다고 볼 때, 경영평가 체제구축의 중요성은 막대하다고 보겠다. 특히 부실 공기업에 대한 경영평가가 경영진단이나 구조조정으로 연계되어야 그 설득력을 확보할 수 있을 것이다.

평가 계획, 평가 기준, 평가 실시, 평가 결과, 평가의 환류 등 평가 과정 전반에 관해서는 타당성과 신뢰성의 확보가 대전제이다. 이를 위해서는 평가의 전과정에 전문가의 참여가 확대되어야 함은 물론이고 필요하다면, 지역 내 주민 대표의 참여도 보장되어야 한다. 무엇보다, 평가 결과의 적

극적인 주민 홍보 및 논의의 확대로 평가 수요와 관심이 창출됨으로써 평가의 활용성이 증가될 수 있다. 경영평가는 지방공기업의 유형에 따른 평가기준의 개선이 선결요건인데, 어떻게 하면 현재의 평가 지표를 좀 더 계량지표화 하는 동시에 단순화, 현실화하느냐가 관건이다. 이를 위해 유사기업 및 민간기업과의 비교평가 기법 개발, 시장에서의 신용평가 체제의 도입 등 새로운 평가 기법에 대한 부단한 연구개발이 요구된다. 평가 결과, 우수 공기업에 대해서는 예산지원, 표창 등 인센티브와 함께 적극적인 홍보로 파급효과를 내야하며, 부실공기업에 대해서는 면밀한 진단과 관리를 통해 과감한 구조조정 및 경영혁신이 수반되어야 함은 물론이다. 궁극적으로 평가는 공기업의 경쟁력을 촉진시키는 매개가 되어야 한다.

V. 결 론

지방공기업이 발전하기 위해서는 국내외 기업환경의 변화에 능동적으로 대응하면서 자생 여건을 조성해 나가는 것이 필수적이다. 우리 나라 지방공기업의 경우 지방자치화 시대를 맞아 그 자율성과 책임성에 대한 요구가 증대되어 왔는데, 일부 지방공기업의 경우, 경영애로나 경영부실로 지방자치단체와 지역 주민에게 부담을 전가시켜온 경우도 적지 않았다. 지난 1997년 국가외환위기 이후 국가 전반에 걸친 개혁과 함께 지방공기업 부문에 있어서도 대대적

인 혁신의 노력이 있었다. 그러나 아직도 상당수의 부실기업이 상존하고 있고, 많은 지방공기업이 구조, 경영상의 문제점과 실질적인 혁신의 여지를 남겨놓고 있다.

지방공기업은 부단한 영역의 개척과 적절한 유형 전환이 되어야 한다. 이 것은 지방공기업의 존재 가치가 궁극적으로 고객에 대한 양질의 서비스 제공에 있으며, 이러한 서비스의 공급을 위한 혁신이 지속되어야 함을 의미한다. 또한 지방공기업의 혁신을 위해서는 조직구조의 개선과 경영개선이 필수적인데, 이 것들은 공정하고 객관적인 경영 평가 결과를 바탕으로 하는 것이 합리적이다. 즉, 공기업 설립, 구조조정, 경영혁신, 평가와 진단, 평가 결과의 환류 등은 공기업 운영 시스템 안에서 연계되어 추진되어야 한다는 것이다. 그리고 바람직한 혁신이 지속되기 위해서는 관계자들에게 있어서 혁신을 위한 공감대 형성과 의식 전환이 필수 요건이다. 결국 지방공기업의 혁신은 의식전환, 영역조정, 조직개선, 경영개선, 경영평가 등 전 부문에서 전략적 진전이 동시에 이뤄져야 한다고 하겠다.

우리 나라의 경우, 향후 지방화, 민주화의 증대에 따라 다양한 지방공기업 설립과 민영화가 증대될 전망이며, 그에 따른 자율성, 책임성, 전문성, 탄력성 요구는 더욱 많아질 것으로 예상된다. 궁극적으로는, 고객에 대한 질 높은 서비스 제공을 통해 공공성과 기업성을 조화롭게 충족시킬 수 있도록 여건 조성 and 다양한 제도개선의 노력이 필요하다고 본다. 이와 같은 종합적이고 체계적인 지방공기업 혁신을 위해서는 정부,

공기업, 주민의 상호 긴밀한 역할이 요구되는바, 중앙과 지방자치단체는 지방공기업이 효과적으로 기능할 수 있도록 여건을 조성하고 지원과 지도를 해야 할 것이며, 공기업 임직원 자신은 부단한 자기혁신과 전문성

제고로 국내외 경쟁 상황에서 살아 남을 수 있도록 노력할 것이 요구된다, 그리고 주민과 고객인 국민은 관심을 가지고 지방공기업의 혁신을 지지하고 수시로 컨트롤 해줘야 할 것이다.☺