

지방재정 위기와 지방 공기업의 관계

: 지방공기업 분야의 재정위험 요인



글 _ 송 상 훈
(경기개발연구원 연구위원)

— 우리나라 지방자치단체의 전반적 지방재정 위기는 수직적 재정불균형과 복지비의 급속한 과다지출 등이 주요 원인으로 들 수 있다. 그러나 이러한 문제는 지방자치단체 스스로 제도를 개선할 수 있는 문제가 아니다. 지방재정 위기에 대한 유형별 국내외 사례와 더불어 지방자치단체가 공기업을 통해 추진한 사업으로 인해 재정위기에 내몰린 사례를 살펴보고, 그 해결방안을 모색한다.

1. 서론

● 1992년 지방자치제가 실시된 지 20년이 되었지만, 제도정착의 핵심인 지방재정은 날로 취약하여 최근에는 지방재정의 위기문제가 초미의 관심사로 등장하고 있다. 지방재정의 위기는 세계 여러 나라에서 나타나는 현상으로 최근 스페인 이탈리아 등 남부유럽 국가의 지방재정 위기는 국가재정위기로 이어지고 있는 실정이다. 이들 국가에 있어서 지방재정위기의 주요 요인들은 과도한 사회복지 지출확대, 수직적 재정불

균형, 지방공기업의 부채 증가 및 부실화 등에 기인한다.¹⁾

우리나라의 지방재정도 수직적 재정불균형, 사회복지지출의 확대, 과도한 사업추진에 의한 지방공기업의 부채증가 등이 지방재정을 위기로 내몰고 있는 주요 원인으로 작동하고 있는 실정이다. 재정위기의 원인 중 수직적 불균형과 사회복지지출의 확대는 지방자치단체만의 책임이 아니고 제도적 문제점과 중앙정부의 정책에 의해 야기된 면이 강하지만, 지방공기업의 부채는 지방자치단체가 재정여건을 고려하지 않고 무리하게 사업을 확대하여 발생한 측면이 강하다 할 것이다. 대표적인 사례로 인천의 아시안게임을 위한 과도한 경기장 신축과 도시철도 건설 그리고 지역적 입지와 재정력을 고려하지 않은 태백시의 무모한 오투리조트 개발사업 등을 들 수 있다.

이처럼 지방재정위기에 의해 지방자치단체가 파산지경에 이르면 외국의 경우 다음과 같은 조치를 취하게 된다. 재정파탄으로 인한 복지비 감축, 공립학교 지원 삭감, 공무원 보수 및 퇴직연금 감액, 공립도서관 폐쇄 등 지역주민에 대한 공공서비스 제공이 심각하게 축소된다. 최근 인천광역시 공무원 인건비 지급유예는 재정위기에 따른 수입과 지출의 불일치에 따른 유동성 위기를 보여주고, 위기가 심화될 경우 외국과 유사한 재정회생 조치를 위한 주민들의 심각한 삶의 질 하락을 예상할 수 있다.

지방재정위기 발생의 원인을 유형별로 살펴보면 크게 재정제도의 불균형, 복지지출의 증대, 무모한 지역개발사업 등이 복합적으로 섞여 발생하는 모습을 보이고 있다. 중앙재정과 지방재정 간의 수직적 불균형에 의한 제도적 문제점이 지방재정위기의 주요 원인으로 작용한 경우는 최근 이탈리아와 1991년 미국 첼시시의 경우가 해당된다. 복지비 지출의 급속한 팽창에 의한 지방재정위기가 발생한 사례는 스페인, 미국 첼시 등이 해당된다. 지방재정력을 고려하지 않은 무모한 지역개발사업의 추진에 의한 재정위기사례는 일본 유바리시, 중국, 인천, 태백시, 용인시 등을 들 수 있다.

특히 2006년 일본의 홋카이도 소도시인 유바리시는 관광진흥사업의 실패 등에 의해 재정파산에 이르러 재정재건단체로 지정되어 우리에게 시사하는 바가 크다. 우리나라의 경우 지

¹⁾ 허원제, 해외 지방재정 위기의 주요 원인과 우리나라 지방재정에 관한 고찰, 한국경제연구원, 2012

방자치단체 전반적 지방재정위기는 수직적 재정불균형과 복지비의 급속한 과다지출 등이 주요 원인으로 들 수 있다. 그러나 이러한 문제는 지방자치단체 스스로 제도를 개선할 수 있는 문제가 아니므로 먼저 유형별 국내외 사례를 통해 지방재정 위기에 빠진 것을 살펴본다. 이어서 지방자치단체가 공기업을 통해 추진한 사업으로 재정위기에 내몰린 사례를 중심으로 살펴보고 해결방안을 모색한다.

2. 재정위기 유형분석

가. 중앙-지방의 구조적 문제에 의한 위기

중앙정부와 지방정부 간 세수분배관계를 의미하는 수직적 재정관계에서 우리나라는 세수의 대부분이 중앙정부에 귀속되는 조세체계로 지방정부의 재정취약성을 초래할 수밖에 없고, 아울러 자치단체 간 재정력 격차도 점점 심화되고 있다. 이런 상황에서 재원이양이 제대로 수반되지 않는 중앙정부의 기능이양은 지방정부의 중앙에 대한 의존도를 심화시키는 구조가 고착화되어 지방재정 위기는 더욱 가속화되고 있다. 2011년 현재 자체수입으로 인건비를 해결하지 못하는 자치단체는 전국 244개 중 38개(15.6%) 단체이며, 그중에서도 군(郡)은 28개 단체가 자체수입으로 인건비를 해결하지 못하는 재정난을 겪고 있다. 군의 재정자립도는 17%로 상위 자치단체와 중앙정부에 세원이 집중되면서 발생된 결과라 하겠다.

수직적 재정불균형에 의해 지방정부가 중앙정부 이전재원에 의존한 예산운용은 이탈리아에서도 부작용을 초래하고 있다. 이탈리아는 지방재정의 자체수입의 비중이 낮고 중앙정부의 이전재원의 비중이 EU국가 중에서 높은 편에 속한다. 이탈리아는 1990년대 중반까지 80~60% 이상을 차지하는 이전재원의 비중이 1990년 말 EU 평균인 41% 수준으로 낮아져 지방재정의 자체수입 비중이 개선되었지만, 2009년부터 다시 50% 중반까지 상승하여 지방재정의 재정자립도가 악화되고 있는 실정이다.²⁾ 이와 같이 지방재정이 중앙정부의 이전재원

에 의지하게 되면 끈끈이효과 등에 의해 예산운용이 방만해지고 효율적 지출을 하려는 동기가 약해지게 된다. 이에 따라 중앙정부의 지원을 예상하고 무리하게 사업을 추진하는 비효율적 예산운용이 위기를 자초하는 원인을 제공 한 사례로 볼 수 있다.

미국 첼시(Chelsea)의 재정위기는 주(State)의 권한 이양에 따른 재정부담이 가중되고 아울러 지역경제의 침체와 재산세수입의 감소, 빈곤층의 유입에 따른 복지비지출의 팽창 등으로 1991년 발생하였다. 첼시의 경우 단순한 권한 이양에 의한 재정압박이라는 구조적 문제점 외에도 세수감소와 복지비 팽창이라는 복합적 원인에 의해 발생된 것으로 판단할 수 있다. 첼시의 재정위기에 대한 후속조치로 메사추세츠주는 특별입법을 제정하여 첼시시를 파산관재인 하에서 재정재건을 하기로 하였다. 따라서 주 정부는 시장을 해임하고 파산관재인이 그 역할을 대행하게 함과 동시에 시 의회의 기능을 정지시켰다.

나. 복지지출의 과도한 증가

중앙정부가 저출산·고령화에 대응한 사회복지사업을 확대하면서 지방정부에 비용분담을 강요하여 지방의 재정부담은 더욱 가중되고 있다. 특히 보육비용 정부지원 확대와 보육시설 확충 및 서비스 질 제고를 위한 국고보조사업이 확대되면서 지방부담이 급증하여, 최근 5년간 보육료의 지방부담액은 4.5배 급증하였다. 올해 무상보육을 전 계층으로 확대하고 양육수당을 도입하면서 지방정부는 당초 정부안보다 7,266억 원을 더한 3조 6,157억 원(국비 부담액은 3조 4,792억 원)을 부담하게 되었다.

서울시 서초구는 중앙정부의 무상보육 사업에 의해 재정난을 겪고 있는 대표적 자치구이다. 서초구는 서울에서도 재정력이 우수한 자치단체임에도 불구하고, 2013년 5월 현재 81억 원의 보육예산이 부족하여 무상보육 중단위기에 처해 있다. 서초구는 2013년부터 새로운 수혜자가 된 소득상위 30%의 가구비율이 42%에 달해 타 시도(평균 23.4%)보다 더욱 어려움을 겪고 있다. 또한 보육예산의 매칭부담률³⁾이 서울시내 타 자치구보다 높은 40%에 달하면서 재정부담이 더욱 가중되었다.

2) 허원제, 해외 지방재정 위기의 주요 원인과 우리나라 지방재정에 관한 고찰, 한국경제연구원, 2012

3) 서울시 서초구·중구·강남구·종로구의 보육예산 부담비율은 국비 : 시비 : 지방비 = 20 : 40 : 40이며, 서울시내 타 자치구는 30 : 49 : 21, 타 시도는 국비 부담률이 50%임.

최근 지방정부의 과도한 복지비 지출에 의해 재정위기를 초래한 대표 사례로는 스페인을 들 수 있다. 스페인은 프랑코정권의 독재에서 1975년 민주화 이후 지방정부의 자율성이 확대되어 교육 및 복지에 대한 폭넓은 권한을 행사할 수 있게 되었다.⁴⁾ 이러한 기능이양에 상응하는 재원이양이 뒷받침되지 못해 지방정부의 세입 중 중앙정부 이전재원의 비중이 67%에 달하는 기형적 형태를 유지하여 왔다. 이러한 재정적 불균형 하에서도 지방정부는 무상 의료·교육 등 지방선거 공약경쟁을 하여 지방정부 전체예산의 60% 이상을 복지관련 지출로 투입하는 실정에 이르렀다. 이에 따라 스페인의 지방부채규모는 최근 5년간 약 15.2%에 달하는 증가세와 GDP대비 17%에 육박하는 부채규모에 이르렀다.⁵⁾

이와 같이 스페인 지방정부가 재정위기를 맞게 된 원인은 기능배분에 상응하는 자원배분의 불일치에 따른 수직적 재정불균형에 의한 지방정부 채무불이행 시 중앙정부가 책임지는 모순된 재정구조와 더불어 이러한 제도적 문제점을 악용하여 지방정부가 과다한 선심성 복지관련 지출을 한 결과이다. 비록 우리나라는 중앙정부의 정책에 의한 지방의 복지지출이 급속히 팽창하고 있다고 하지만, 서초구와 스페인의 문제점은 중앙정부 이전재원의 비중이 높고 복지관련 지출이 확대되고 있는 우리나라에 시사하는 점이 크다.

다. 지방공기업을 통한 무리한 지역개발사업 추진

지방정부의 재정상황이 악화되고 있음에도 최근 몇 년간 지방공기업은 급속히 증가하고 있다. 특히, 지방공기업의 설립 및 사업추진 과정에서 많은 부채를 지게 되고 이것이 지방재정 위기로 이어지는 우리나라의 사례들을 살펴보면 대부분 초기 토지 매수 및 공사집행 과정에서 채권을 발행하고, 사후 미분양 등에 따른 개발이익의 미 환수가 지방정부의 부채로 전환되는 공식으로 이어지는 특성을 띄고 있다.

중국이나 두바이 정부도 이와 비슷한 경향을 보이고 있다. 세계금융위기를 극복하기 위한 대규모 경기부양책을 위해 중국정부는 중국 지방정부와 민간기업이 경기부양금의 75%에 해당하는 금액을 인프라 중심의 투자사업에 투입하도록 조치하였고, 이러한 투자사업을 위

해 지방공기업의 은행차입이 대폭 확대되었다. 이에 따라 중국 지방정부의 부채규모가 2011년까지 5년간 연평균 29%에 달하는 증가를 하였다. 지방공기업이 대출을 통해 투자사업비를 조달할 당시에는 부동산 경기가 호황이라 토지의 담보가치가 높아 대출확대에 문제가 없었지만, 중국정부가 인플레이션을 우려한 부동산 억제 대책으로 부동산시장이 위축되자 토지를 담보로 한 상환능력이 크게 감소하여 대출 부실화로 이어지는 문제에 봉착하였다. 이와 더불어 인플레이션을 억제하기 위한 긴축정책은 통화량의 감소와 이자비용의 증가로 이어지는 악순환에 빠져 지방공기업의 대출금에 대해 지급보증을 한 지방정부의 재정위기로 이어지게 되었다. 결국 중국지방정부는 경기변동에 대한 정확한 예측과 이에 대한 대비 없이 무리한 투자사업을 추진하여 지방재정을 위기에 빠지게 한 것이다.

아랍에미리트(UAE) 두바이 정부는 정부소유 최대 지주 회사인 두바이월드⁶⁾의 채무상환을 2010년 5월말까지 6개월간 채무상환유예를 전격 요청하였으며 사실상 모라토리엄을 선언하였다. 두바이 정부가 세계최고 건물 및 세계 최대 토목공사를 잇달아 시행하는 과정에서 과잉투자를 단행함에 따라 두바이 GDP 374억 달러의 두 배가 넘는 800억 달러의 부채를 조달하였다. 그러나 세계 금융위기 여파로 대출조건이 강화되면서 자금조달이 어려워지는 동시에 두바이 부동산 가격이 절반 수준으로 폭락함에 따라 두바이 부동산개발사들은 자금조달 및 차환발행이 막히면서 모라토리엄을 선언하였다. 이는 과다한 공격적 투자사업에 의해 경제위기로 내몰리는 대표적 사례라 할 것이다.

3. 지방공기업에 의한 지방재정 위기의 사례와 주요 원인

가. 태백시

1) 재정현황

태백시의 재정자립도는 2011년 현재 32.7%로 강원도 내에서는 높은 수준을 유지하고 있

4) 기획재정부, 스페인 재정위기 주요요인 및 향후전망, 2012

5) 허원제, 해외 지방재정 위기의 주요 원인과 우리나라 지방재정에 관한 고찰, 한국경제연구원, 2012

6) 두바이월드의 부채규모는 590억 달러(원화 68조 원)로서 두바이 정부와 정부 소유기업의 전체 부채규모 800억 달러의 70% 이상을 차지하고 있다.

다. 그러나 태백시가 대주주⁷⁾로 참여한 태백관광개발공사의 금융권 채무를 지급보증하면서 재정지표가 악화되어 2011년부터 지방재정 건전화를 위한 자구책을 추진하고 있다.

강원도 내에서 비교적 양호한 재정여건을 가진 태백시가 재정위기에 빠진 원인은 관광산업 육성을 통해 지역경제를 활성화시키기 위해 스포츠·레저단지인 오투리조트 사업을 추진하면서부터이다. 현재 오투리조트로 인해 태백시가 부담해야하는 부채는 2,239억 원으로 태백시의 한해 예산과 거의 비슷한 규모이다. 구체적으로 2011년 현재 태백시의 부채규모는 태백관광개발공사 출자금 651억 원과 지급보증 대출금(오투리조트 공사비) 1,460억 원, 대출이자 128억 원 등 총 2,239억 원이다. 이밖에도 태백시는 오투리조트 경영악화로 인한 긴급자금 명목으로 총 141억 원을 지원하였다.

이외에도 오투리조트는 2012년에 재정악화를 이유로 강원랜드와 태백시로부터 총 350억 원 규모의 지원을 추가로 받았고, 태백시는 오투리조트의 산지복구비 197억 원⁸⁾마저 지급보증한 상태이다. 태백시뿐 아니라 하이원리조트가 협력사업비 명목으로 150억 원을 기부하였으나 오투리조트에 대한 문제는 여전히 해결되지 않은 채 태백시 재정의 발목을 잡고 있는 실정이다. 결국, 태백시의 예산 대비 부채비율은 높지 않은 편이지만 개발공사의 지급보증액을 부채로 포함할 경우 부채비율은 61.3%로 상승하여 재정위기상황에 직면하고 있다(표 1 참조).

2011년 전국 133개 지방공기업 부채는 49조 4,000억 원으로 부채율은 138%이나, 오투리조트의 부채비율은 2036%로 매우 높은 수준이다. 부채비율이 높은 전국의 지방공기업 부채비율을 살펴보면, 태백관광개발공사 2,036%, 마포구시설관리공단 1467%, 안양시시설관리공단 1300%, 성동구도시관리공단 967%, 인천환경공단 867%로 나타나고 있다. 한편, 오투리조트는 세입이 감소하고 있음에도 세출은 세입예산보다 2배 이상 많이 지출되고 있어, 부채가 많은 오투리조트의 재정악화를 가속화 시키고 있는 실정이다(표 2 참조).

7) 오투리조트 총 자본금 중 57%인 651억 원을 납입한 태백시가 최대주주이고, 코오롱글로벌(25.9%), 금호산업(8.6%) 등이 공동으로 사업에 참여하였다.
8) 산지복구비 : 오투리조트 부지 중 산림청 소유(총 부지의 60% 이상)에 대해 4~5년마다 납부함

표 1 태백시 재정현황 (단위: 억 원, %)

구 분		2008년	2009년	2010년	2011년
예 산	일반회계	2,237	2,379	1,913	2,206
	특별회계	265	265	191	175
	소 계(A)	2,503	2,643	2,103	2,380
세 입	지방세(B)	164	164	166	157
	세외수입	957	1,344	860	1,087
	지방교부세	1,106	861	889	965
	교부금 및 보전금	29	36	40	47
	보조금	616	654	591	361
	지방채(C)	12	70	100	0
	소 계	2,885	3,129	2,647	2,617
예산대비 부채비율(C/A)		0.48	2.65	4.76	0.0
지방세대비 부채비율(C/B)		7.32	42.68	60.24	0.0

※ 주 1 : 부채규모는 일반회계 순계 기준
※ 주 2 : 특별회계는 공기업특별회계와 기타특별회계의 합계
※ 자료 : 안행부, 재정고, 2012

표 2 오투리조트 재무현황 (단위 : 백만 원, %)

구 분		2008년	2009년	2010년	2011년	4년간 증감율
부채비율		310.2	567.1	834.5	2,036.3	556.8
영업이익		-11,511	-20,776	-16,425	-16,293	-41.5
사업 예산	세입	24,176	24,615	17,614	14,139	-41.5
	세출	15,369	38,975	41,500	39,645	158.0

※ 자료 : 오투리조트 경영공시 참조(www.o2resort.com)

2) 재정위기 원인

태백시는 석탄산업의 쇠퇴에서 관광산업의 육성과 재정위기로 이어지는 과정이 유بار리시와 유사하게 진행되고 있으며, 일본의 중앙과 지방 간의 재정제도는 우리나라와 유사하여 유بار리시의 재정위기 원인 중 상당부분은 태백시에서도 반복적으로 발생하고 있다고 하겠다. 유بار리시의 사례를 바탕으로 태백시 재정위기 원인을 도출하면 다음과 같다.

첫째, 지리적 제약을 무시한 개발사업을 들 수 있다. 태백시 인구는 인구가 과소하여 수도권의 관광수요를 유치하여야 하지만 접근성이 불리하여 수도권의 관광객을 유치하는 것에 한계가 있다. 게다가 태백시는 강원도 내륙 깊숙이 위치하여 인근 정선과 영월에 비해서도 접근성이 떨어진다. 또한 겨울을 제외한 계절에 가능한 골프장을 적극 활용할 수 있어야 한다. 골프의 경우 숙박과 상관없이 수요가 발생하기 위해서는 수도권에서 당일로 가능해야

하지만, 오투리조트의 경우 이러한 수도권 골프인구의 욕구를 충족시키기 어렵다. 이러한 지리적 접근성을 고려한 관광수요를 제대로 예측하지 못하고 과다한 관광시설의 건설은 재정압박으로 작용하였다.

둘째, 인접 지역 관광시설과의 연계성 결여로 인해 태백시 관광수요가 주변 지역으로 흡수되는 현상이 발생하였다. 특히 태백시는 카지노 진입부에 위치한 정선군, 영월군의 관광 자원보다 연계성이 떨어지고, 또한 카지노 방문객의 특성상 카지노를 목적으로 방문하고 관광지에 대한 관심도가 매우 낮아 연계성이 취약한 편이다. 그나마 스포츠 레저에 대한 수요도 강원랜드의 하이원 스키장과 골프장에서 소화하기 때문에 교통이나 시설면에서 불리한 태백시의 오투리조트는 경쟁력을 가지기 어려운 현실이다. 결국 주변 관광자원과의 연계로 인한 시너지효과가 발생하는 것이 아니라 주변 지역으로 관광객이 흡수되는 실정이다.

셋째, 관광수요예측, 사전 타당성 분석 등의 철저한 사전준비의 부족, 빈번한 공사비 증액과 설계 변경 등 계획의 부실로 인한 과다한 공사비와 수요예측의 실패로 인한 회원권 분양의 저조로 인한 심각한 재정압박이 발생하였다. 오투리조트는 설립단계에서부터 천문학적 인 비용이 투입되었을 뿐 아니라, 개장 이후 회원권 분양이 저조하면서 운영에 어려움을 겪고 있다. 공사비가 당초 1,713억 원에서 4,403억 원으로 크게 증액되었음에도 사업타당성에 대한 검토가 이루어지지 않았다. 또한 재원조달방식에 있어서 정밀한 수요예측이 결여된 채 채원의 60%를 회원권 분양에 기대하고 사업규모를 확대하는 무모함을 보여주었다. 그러나 회원권 분양이 목표의 18%에 불과한 687억 1,700만 원에 그쳤고, 이로 인해 2,808억 원의 막대한 부채가 발생하였다.

넷째, 태백시의 자체 재정력을 고려하지 않고, 지역대체산업 육성을 위한 지역경제활성화 계획의 초점을 대규모 관광시설의 건설에 두어 재정위기를 자초하는 우를 범했다. 폐광에 의한 인구감소로 지방세수 및 지방교부세의 감소 등 취약한 세입구조 하에서도 오투리조트 개발사업이 폐광지역지원기금의 지원 하에 추진되는 사업이라는 안이한 생각이 작용한 것으로 판단된다(표 3 참조).

다섯째, 오투리조트는 부실경영과 비리 등의 문제가 발생하고 있음에도 이에 대해 적절한 조치를 취하지 않았다. 경영진의 부실경영으로 287억 원의 손실이 발생하고 있음에도 태백시는 적절한 관리·감독을 하지 않음으로서 부실 경영을 방치하는 결과를 낳았다. 게다가 사

장 및 임원진이 골프장을 개인적으로 이용하면서 지불하지 않은 사용료가 4억 2,600만 원에 달하고, 객실 및 환경위탁 용역비로 3억 2,000만 원 과다지출하는 등 방만하고 비효율적 예산운용이 만연하였다.

표 3 폐광지역 개발기금 시군별 배분현황

(단위 : 백만 원)

구 분	합 계	강원도						충남 보령	전남 화순	경북 문경
		소계	도분	태백시	삼척시	영월군	정선군			
합 계	799,677	595,273	116,459	125,313	115,144	112,185	126,172	66,198	43,049	95,157
2001년	5,803	4,647	697	1,114	964	762	1,110	324	352	480
2005년	39,110	29,129	5,826	6,070	5,602	5,470	6,161	3,289	1,983	4,709
2010년	111,452	82,775	16,555	17,252	15,880	15,541	17,547	9,251	6,208	13,218
2011년	124,603	92,754	18,550	19,315	17,843	17,411	19,635	10,230	6,978	14,641
2012년	115,654	86,000	17,200	17,916	16,533	16,140	18,211	9,542	6,511	13,601

※ 자료 : 지식경제부 내부자료

나. 인천광역시

1) 재정현황

인천광역시의 재정자립도는 2011년 현재 69.3%로 전국 평균인 51.9%에 비해 높은 수준을 유지하고 있다. 그러나 최근 공무원 인건비 지급 유예사태가 발생하는 등 지방재정 유동성에 위기가 발생하고 있어 인천시 재정운영에 빨간 경고등이 켜졌다. 인천시 공무원들의 복리후생비 20억 원이 체불된 사태의 원인은 그동안 인천시가 운영해온 대형 개발사업의 추진에 따른 부채를 갚는 과정에서 발생하였다. 인천시의 2011년 채무총액은 2,549억 원으로 전년대비 264% 증가한 규모이며, 예산대비 채무비율은 4.1%로 광역시중 높은 편에 속한다(표 4 참조).

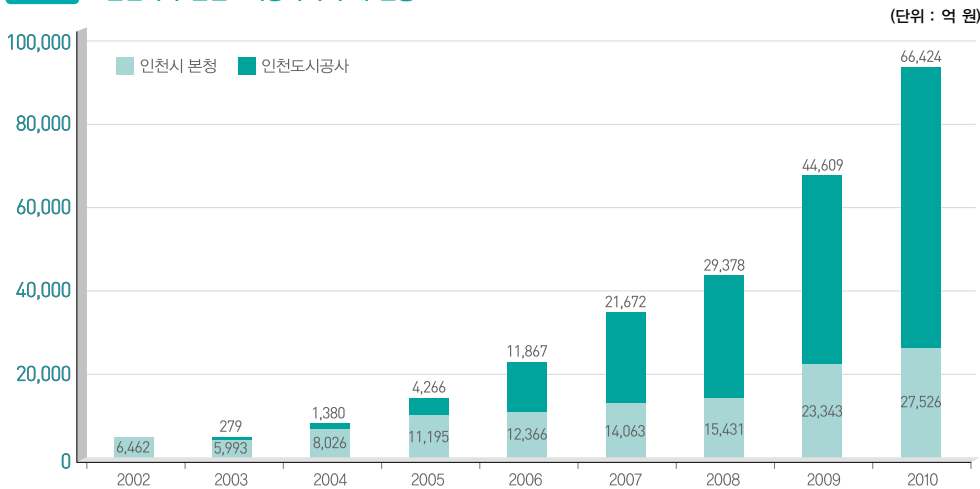
인천도시공사가 벌인 방만한 사업들로 인해 2010년 인천도시공사의 부채규모는 6조 6,424억 으로 인천시 부채 2조 7,500억 을 포함하면 인천시는 약 10조 의 부채를 부담하게 된다. 인천시와 인천도시공사의 부채 규모는 2002년 6,432억 에서 2010년 9조 3,950억 으로 지속적인 상승세를 보이고 있다(그림 1 참조).

표 4 ▶ 인천시 재정현황

		(단위: 억 원, %)			
구 분		2008년	2009년	2010년	2011년
예 산	일반회계	36,845	45,522	36,375	39,757
	공기업특별회계	13,880	15,971	16,966	12,540
	기타특별회계	8,504	12,500	11,485	9,272
	소 계(A)	59,229	73,993	64,826	61,569
세 입	지방세(B)	19,870	20,423	20,908	22,085
	세외수입	10,412	9,111	5,590	4,162
	지방교부세	972	1,436	2,009	2,077
	보조금	6,862	10,273	9,424	9,749
	지방채(C)	963	5,880	701	2,549
	소 계	39,080	47,123	38,631	40,622
예산대비 부채비율(C/A)		1.6	7.9	1.1	4.1
지방세대비 부채비율(C/B)		4.8	28.8	3.4	11.5

※ 주 : 부채규모는 일반회계 순계 기준
※ 자료 : 안행부, 재정고, 2012

그림 1 ▶ 인천시와 인천도시공사의 부채 현황



※ 자료 : 인천도시공사, 경향신문, 2010. 7. 15 참조

2) 재정위기 원인

인천시 재정위기 원인은 다음과 같다.

첫째, 수입을 고려하지 않은 채 다수의 중·대형사업들을 무리하게 추진하면서 도시공사의 부채규모가 급증하였다. 2014년 개최예정인 아시안 게임에 투입되는 비용은 경기장 건립비용

5,600억 원 외에도 총 1조 9,000억 원의 비용이 소요될 것으로 예상되고 있는 실정이다. 또한 인천도시철도 2호선 건설을 위해 2조 1,600억 원의 비용이 추가로 소요되고 있다(표 5 참조).

표 5 ▶ 인천시 주요 사업인 2014 아시아 게임, 도시철도 2호선 지방채 발행

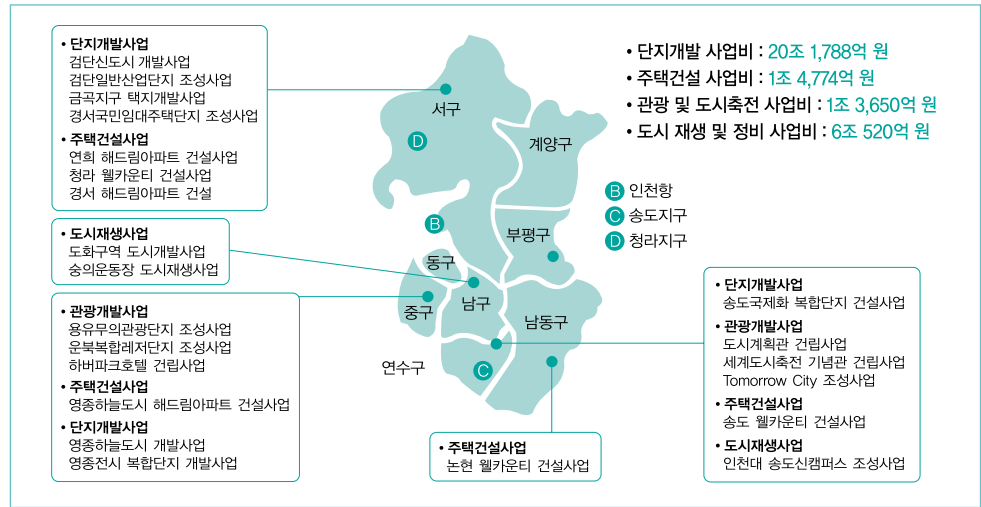
(단위 : 억 원)

구 분	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년 이후
발행	8,386	8,468	4,886	3,686	3,766	2,365	-	-
아시아게임	1,850	7,000	4,470	3,270	3,352	2,060	-	-
도시철도	289	320	416	416	416	305		
상환	699	785	1,062	1,313	2,259	2,174	2,856	34,065
잔액	23,434	31,026	34,850	37,223	38,730	38,921	36,065	-

※ 자료 : 대인천비전위원회 업무보고 자료, 2010. 6

이외에도 인천도시공사는 검단신도시 개발사업을 포함하여 20여 개의 사업을 동시에 진행하였다. 진행사업 중 단위사업비가 1조 원을 넘는 사업만 검단신도시개발사업, 송도글로벌캠퍼스 조성사업, 영종하늘도시개발사업, 검단일반 지방산업단지 조성사업, 청라웰카운티 건설사업 등 다섯 건에 이른다. 이들 사업진행을 위한 투자금의 대부분은 차입금으로 조달되고 있으며, 부채총액은 2010년 말 6조 원에 육박하였다(그림 2 참조).

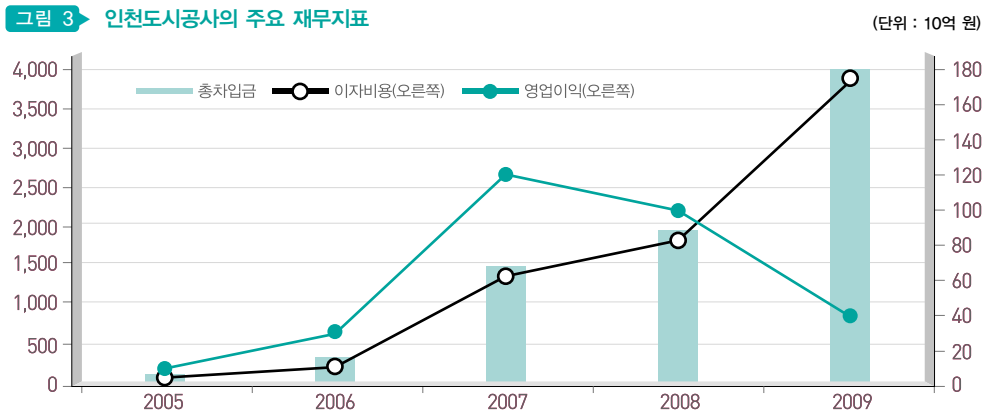
그림 2 ▶ 인천시의 지역별 사업현황(2010년)



※ 자료 : 인천도개공 4년새 빛 100배, 이데일리, 2010. 7. 21

둘째, 자체수입이 부족한 상태에서 차입금에 대한 의존도가 심화되고, 부동산 경기가 침체되면서 상황이 악화되었다. 인천도시공사의 2009년 차입금은 3조 5,104억 원으로 전년대

비 80.3% 증가한 규모이다. 차입금에서 발생하는 이자비용은 2009년 1,566억 원으로 2005년 13억 원에 비해 100배가 넘게 증가한 규모이다. 결국, 도시공사의 2008년 영업이익 393억 원의 4배가 이자로 지출된 것이다. 도시공사의 차입금의존도(총차입금/총자산)는 지난 2005년 6.4%에서 2009년 55.6%로 매해 큰 폭으로 확대되고 있다. 지분 100%를 보유한 인천광역시도 지난 2007년에 8692억 원, 2009년에 6254억 원의 대규모 현물출자에 나섰지만, 부채부담은 계속 늘어만 가고 있는 실정이다(그림 3 참조).



※ 자료 : 인천도개공 4년새 빛 100배, 이데일리, 2010. 7. 21

셋째, 인천시의 도덕적 해이에 따른 도시공사의 공사채 목적 외 사용도 문제점으로 지적될 수 있다. 인천도시공사는 검단신도시 개발을 목적으로 발행한 공사채 2조 5,764억 원 중 2조 2,722억 원(88%)을 목적 외 사업(영종하늘도시 공사채 상환, 인천대 송도캠퍼스 조성사업 등)에 지출하였다. 이뿐 아니라 검단 일반산업단지 조성사업에서 들어온 계약금과 중도금 2,024억 원은 영종하늘도시 택지분양 해약금에 전용하였다.

넷째, 인천시는 사업성과가 시(市)에 귀속되는 12개 프로젝트파이낸싱사업(이하 PF사업)⁹⁾을 추진하고 있다. 지방공기업은 사업성과가 지방자치단체에 귀속되는 PF사업을 공사의 위험과 부담으로 추진하지 않는 것이 타당함에도 불구하고, 인천시는 '중의운동장 도시재생사업' 등 12개 PF사업을 인천도시공사로 하여금 추진하도록 하였다. 또한 인천도시공사는 인천시의 부당한 요구를 거부하지 못하고 총 4조 6,407억 원의 사업성과가 귀속되는 PF사업

9) PF사업은 시의 예산으로 직접 추진하거나, 산하 지방공사와 위탁계약을 맺고 대행사업으로 추진해야 한다.

을 추진하면서 대행수수료조차 받지 못하고, 심지어 사업추진 과정에서 발생하는 추가 사업비용 및 법인세 등 총 7,615억 원을 부당하게 부담하였다(감사원, 2011).

다. 용인시

1) 재정현황

용인시의 재정자립도는 2011년 현재 69.4%로 전국보다 높은 수준을 유지하고 있다. 그러나 용인시는 민자 사업으로 경전철 사업을 추진하면서 대규모의 재정적자가 발생하게 되었다. 2012년에는 지방채 발행한도액인 733억 원을 초과한 5,153억 원의 지방채를 배상금 정산을 목적으로 발행하였다(표 6 참조).

표 6 용인시 재정현황

		(단위 : 억 원, %)			
구 분		2008년	2009년	2010년	2011년
예 산	일반회계	10,016	10,913	9,482	9,376
	공기업특별회계	2,791	2,028	1,937	2,034
	기타특별회계	1,185	1,096	345	364
	소 계(A)	13,991	14,037	11,764	11,774
세 입	지방세(B)	5,412	5,562	6,022	6,576
	세외수입	4,899	4,189	3,155	2,679
	지방교부세	159	94	74	68
	교부금 및 보전금	1,517	2,192	2,224	2,137
	보조금	1,314	1,587	1,733	1,890
	지방채(C)	0	1,370	535	933
	소 계	13,300	14,994	13,744	14,282
	예산대비 부채비율(C/A)	0.0	9.8	4.6	7.9
지방세대비 부채비율(C/B)		0.0	24.6	8.9	14.2

※ 주 1 : 부채규모는 일반회계 순계 기준

※ 주 2 : 특별회계는 공기업특별회계와 기타특별회계의 합계

※ 자료 : 안행부, 재정고, 2012

경전철(경량전철, LR, Light Rail)은 차량규모나 수송인원이 기존의 지하철(중량전철)보다는 작으나 버스보다는 크며, 그 중간규모에 해당하는 교통수요 처리에 효과적인 교통수단으로, 대도시와 중소도시의 교통난 해소를 위한 효율적인 교통수단으로 인식되고 있다. 2011년 현재 용인시를 포함하여 11개 지자체에서 17개 노선에 대해 총사업비 15조 500억 원 규모의 경전철 사업을 추진중에 있다. 문제는 이외에도 재정능력에 대한 충분한 검토 없이 약 36

개 지자체에서 84개 노선(총사업비 51조 5,000억 원)을 적극 검토하고 있다는 것이다.

2) 재정위기 원인

용인시 재정위기 원인은 다음과 같다.

첫째, 수요예측이 정밀하게 이루어지지 못한 상태에서 불합리한 최소운영수입보장(MRG, Minimum Revenue Guarantee)제도¹⁰⁾를 두어 용인시가 막대한 비용을 보전해야 할 위기에 처해졌다. 용인시는 30년간 약 2조 5,000억 원의 적자가 예상되며, 연간 약 850억 원의 운행수입보조(MRG, Minimum Revenue Guarantee) 비용이 발생된다.¹¹⁾ 뿐만 아니라 용인시와 민간사업자인 용인경전철(주)과의 갈등으로 개통 지연에 따른 비용 5,159억 원을 추가로 용인시가 부담하게 되면서, 용인은 시 예산의 약 40%에 상당하는 금액을 부담하게 되었다. 2012년 4월 용인시는 무리하게 추진된 경전철 사업으로 인한 재정난 해결을 위해 2012년 4월 공무원 봉급 인상분 반납을 결정하기도 하였다. 수요예측에 있어서도 사업협약 체결 시 개통년도인 2011년 1월 예상 승객은 14만 6,180명으로 예측하였으나, 타 연구기관에서는 3만 2,000여 명으로 예측하여 큰 격차를 보이고 있다(표 7 참조).

표 7 ▶ 개통 예정 경전철 적자 예상규모(2011. 2)

구 분		용 인	부산-김해	의정부
주민등록인구(2009년 말)		83만 9,204명	407만 9,396명	43만 1,008명
개통예정일		소송으로 무기한 연기	2011. 4월(준공)/7월(개통)	2012. 6월
협약 체결시	개통년도	14만 6,180명	17만 6,358명	7만 9,049명
	최종년도	20만 5,849명	34만 225명	12만 6,421명
	MRG보장기간	30년	20년	10년
현재 예측	1일 예상승객(명) (개통~최종)	3만 2,000~7만 2,000	5만~10만 2,000	4만 5,000~6만 2,000
	연간보전액	약 850억 원	약 800억 원	약 100억 원
	적자 총액	약 2조 5,000억 원 (30년간)	약 1조 6,000억원 (20년간)	약 1,000억 원(10년간)

※ 주 : 경기개발연구원은 5만 3,000여 명(2010. 2), 3만 2,000여 명(재검증, 2011. 1)으로 30년간 매년 약 850억 원씩 2조 5,000억 원의 재정부담 예상

※ 자료 : 지자체의 무분별한 경전철 사업 추진, 대폭 정비한다, 국무실 보도자료, 2011. 3. 11

10) 1998년 12월 민간투자법 개정에 의한 것으로 공공시설을 운영하는 민간사업자가 사전에 정한 운영수입에 미달할 경우 공공에서 미달한 수입을 보전해주는 제도

11) 부산-김해 경전철은 20년간 약 1조 6,000억 원, 의정부시는 10년간 1,000억 원 적자가 예상되며, 운행수입보조비용은 부산-김해는 연간 약 800억 원(부산-김해), 의정부는 약 100억 원의 적자가 예상됨

둘째, 경전철 사업의 재원조달을 위해 민간투자방식으로 추진하면서 재정여력이나 철도에 대한 전문성 부족으로 문제를 더 크게 확대하였다. 용인시는 경전철 민자 사업의 사업계획서 평가, 협상, 협약, 체결, 계약, 설계 및 시공 관리 등 제반 추진 과정을 자체적으로 제어하지 못하였고, 용인경전철 실시 협약의 경우 용인시가 경전철 실제이용인원이 예측인원의 80%에 미달할 시에 용인시가 부족분을 시민의 세금으로 메워주도록 하는 등 현저히 불공정한 계약을 체결하였음에도 이에 대한 인지가 부족하였다.

4. 결론 : 지방공기업의 개선이 재정위기의 해결책이다

가. 지방재정건전성 확보를 위한 제도개선

지리적, 재정적 여건이 열악한 지방자치단체가 지역경제 활성화를 성공적으로 이끌 수 있는 대표적 전략산업을 발굴하는 것이 현실적으로 매우 어려울 수도 있지만, 지방자치단체가 단순한 관리 및 집행업무와 중앙정부의 위임사무만을 수행한다면 이는 자치정신에 위배되는 것이다. 따라서 지방재정위기를 불러 올 수 있는 대규모 투자사업은 단순히 단체장의 이해관계, 선심성, 전시성 사업 등에서 벗어나 다음과 같은 재정운용을 통해 지방재정의 건전성을 유지하는 것이 중요하다.

첫째, 지방재정 지출에 대한 성과주의를 확산해야 한다. 성과계획서에 기초한 예산의 편성 및 재정집행, 사업성과의 평가 및 결과 환류를 통해 지방재정의 효율적 관리를 강화할 수 있다. 즉, 성과관리를 통해 사업의 목표대비 성과를 분석하여 비효율적이고 성과가 미진한 사업의 정리를 통해 재정건전성을 유지할 수 있다.

둘째, 국가, 광역 그리고 기초 간 재정관계의 합리적 조정이 필요하다. 국가, 광역과 기초의 기능배분에 따른 지출규모를 고려한 조세개편을 통한 지방세 수입의 확대를 통한 자체재원의 확충이 필요하다. 이를 통해 지방재정 안정성이 확보되어 지방재정건전성이 높아질 것이다. 지방세 확충을 위해서는 지방소비세, 지방소득세, 지방법인세, 지방개별소비세, 레저세, 소방세 등의 확대 내지 도입이 필요하며 이를 통해 지방재정 수요를 충족할 수 있는 안정

적 지방세 수입의 확보가 필요하다. 국가의 재정지원의 감소는 지방재정 위기로 직결되는 현상을 보이고 있는데 이는 취약한 지방재정이 국가 이전재원에 의존할 수밖에 없는 구조이기 때문에 발생하는 문제이기 때문이다.

셋째, 지방재정의 건전성과 효율성을 높이기 위한 지방재정분석을 예산지출 이전에 시행함으로써 지방재정 위기관리 제도로서의 역할을 제고해야 한다. 현재 국가에서 진행하는 지방재정분석¹²⁾은 재정예측 가능성 판단이 곤란하고 재정위험에 대한 사전예방 기능이 미흡하다. 따라서 지방재정분석을 지방차원에서 수행하여 재정운영의 자율성을 증진하고 자기진단을 통한 재정에 대한 책임성을 인식하도록 할 필요가 있다.

넷째, 중장기 경제상황을 고려한 지방재정 운영으로 지방재정 수입과 지출의 균형을 유지하는 것이 필요하다. 지방자치단체도 세계경제상황, 국내 경제환경, 경기변동 등을 고려하여 투자 사업을 진행하거나 계획하여야 한다. 투자재원 조달은 국가경제 및 지역경제 상황에 의해 큰 영향을 받기 때문에 경기침체에 무리한 공공투자사업의 추진은 재원조달이 계획대로 진행되지 않아 재정위기를 유발시키게 된다. 따라서 장기적 재원이 소요되는 불요불급한 사업은 중단하거나, 추진을 연기하는 등 지방자치단체 차원에서 투자사업과 재정운영을 평가하고 재조정하는 체제를 구축하여야 한다(표 8 참조).

표 8 ▶ 재정건전성을 위한 제도 개선

중 · 장기 재정영향분석 의무화	타당성 조사의 객관성 확보
- 지방정부의 역할과 재정수요를 감안한 중 · 장기 재정영향 분석을 통해 자치단체의 재정수입과 지출에 대한 과학적 분석 실시 - 현재의 사업추진 및 투자로 인해 미래에 발생하는 부담에 따라 지방재정에 긍정적인지 부정적인지 판단 - 재원조달이 가능한 범위 내에서 자치단체가 추구하는 사업을 추진	- 지방자치단체에서 추진하려는 사업의 필요성이나 시의 적절성은 물론 재무적 타당성에 대한 객관적 분석이 이루어질 수 있도록 조사체계 확립 - 과도한 수요추정을 방지하고, 사회경제적 · 기술 변화를 고려하여 추진할 사업인지 검토 - 객관적이고 중립적 타당성 조사를 위해 조사기관을 인증하거나, 정부나 지자체가 지정

12) 지방재정분석은 '지방재정법' 제55조 및 동법시행령 제65조에 근거하여 지방자치단체의 재정상태와 재정운영 결과를 대상으로 객관적인 분석지표를 활용하여 재정분석을 실시하여 그 결과를 공개하고, 재정의 건전성과 효율성이 현저히 떨어지는 자치단체에 대하여 재정진단을 실시하는 것이다. 이러한 지방재정분석제도는 자치단체의 재정상태와 운영실태 및 성과를 객관적인 재정 · 통계자료를 토대로 종합 점검 · 분석 · 평가함으로써 지방재정의 건전성 · 안정성 · 효율성 · 투명성을 높이고 자치단체의 재정확충 및 예산절감의 노력을 진작시키는데 그 목적이 있다(한국지방행정연구원, 2011).

다섯째, 투자사업에 대한 사전타당성 분석의 중립화와 전문화가 보장되어야 할 것이다. 지금까지 투자사업에 대한 타당성 분석은 결과에 대해 발주처의 의도가 상당부분 반영되어 왔다. 객관적이고 중립적 입장에서 분석한 결과가 발주처의 의도와 상이할 경우에는 다른 기관에 재의뢰하여 타당성이 있는 것으로 결과가 뒤집히는 경우도 발생하는 실정이다. 따라서 투자사업에 대한 사전타당성 분석은 국가나 상위 자치단체에서 일괄적으로 전문기관을 선정하고, 타당성 용역의 체결도 사업희망 자치단체가 아닌 상위단체가 함으로서 객관성과 전문성을 유지할 수 있도록 제도적 장치를 마련하여야 할 것이다.

나. 지방정치와 지방재정의 합리적 공존방안

지방재정운영의 효율성과 건정성을 제고하기 위해서는 지방정치와 지방재정의 합리적 공존 및 지방재정 파산예방 및 관리제도 도입이라는 환경이 조성되어야 한다. 지방정치와 지방재정이 합리적으로 공존하기 위해서는 다음과 같은 환경조성이 이루어져야 한다.

첫째, 지방재정 운영이 정치 중립적이어야 한다. 이유는 다음과 같은 문제점들을 방지하기 위해서이다. 지방자치단체장은 선거공약 실천을 위해 예산편성 재원을 선점함으로써 지방자치단체가 예산편성과정에서 계획하지 않은 지출소요를 발생시키고, 이러한 사업의 상당수가 선심성, 전시성 사업이거나 특정집단의 이해관계와 밀접한 사업으로 예산운용의 비효율을 야기시킨다.

둘째, 정치적 이해관계에 근거하여 추진된 장기사업이 경제적 타당성을 상실할 경우 기 투입비용이 막대하여 예산운용에 부담으로 작용하는 문제를 신속하고 과감하게 해소할 수 있는 출구전략이 필요하다. 과거에 결정된 사업이 현재시점에서 불필요하거나 시급하지 않다고 판단되지만 기 투입된 비용(매몰비용, Sunk Cost)이 과다하여 사업을 계속 추진하는 악순환이 발생하고 있다. 따라서 이러한 사업에 대한 사업추진의 지속여부 및 중단에 대한 판단기준을 마련하여 과감하고 신속한 결정을 할 수 있도록 하여야 할 것이다.

셋째, 중장기 재정전망 및 상시적인 재정운영 상황 모니터링을 의무화하여 재정위기를 사전에 인지하여 예방할 수 있는 재정운용계획을 수립해야 한다. 효율적 지방재정운용을 위한 중기지방재정계획의 실효성을 확보하기 위해서는 지방정부의 예산운용 가이드북으로 활용

할 수 있도록 중기지방재정계획의 내실화 및 역할 강화, 이를 통한 지방재정 건전성 확보가 이루어져야 한다.

또한 매년 지방재정 상황을 분석하고 위기가 닥치기 전에 인지할 수 있는 사전경보시스템 강화가 필요하다. 사전경보시스템은 국가나 상위단체의 통제수단으로 활용하는 것이 주목적이 아니고 지방자치단체가 스스로 재정운영을 분석하고, 중기(약 5년)단위의 수입-지출 균형에 대한 전망과 실적을 공표하도록 하며, 필요시 투자사업 연기, 중단 등을 결정하는 재정건전화 계획을 수립 및 추진하도록 하는 것에 초점을 두어야 한다.

넷째, 재정위기를 겪고 있는 지방자치단체의 재정재건을 위해 지방자치단체의 파산예방 및 관리제도 도입이 검토되어야 한다. 지방자치단체의 파산예방 및 관리제도는 재정위기를 겪고 있는 지방자치단체를 구제하기 위한 것으로 지방재정의 건전성 회복을 위해 필요하다 할 것이다. 지방 파산예방 및 관리제도를 도입하기 위한 선결과제는 자체재원의 확충을 통해 지방에 대한 재정자주성을 확대하여 지방의 재정책임성을 높이는 것이다. 현재와 같이 재정자주성 및 책임성의 확대없이 관리 및 통제수단만을 강화할 경우 중앙과 지방의 갈등만 고조시키는 결과를 초래할 것이다. ☞

참고문헌

- 감사원, 지방공기업 개발사업 추진실태, 2011
- 기획재정부, 스페인 재정위기 주요요인 및 향후전망, 2012
- 송상훈, 지방자치단체 재정위기에 대한 진단 : 태백시 사례를 중심으로, 2012
- 안전행정부, 지방재정연감, 각 연도
- 이용환, 사전적 지방재정관리제도 선진화 방안 연구, 경기개발연구원, 2010
- 이용환 · 이현우, 한국의 지방자치단체 지속가능한가?, 경기개발연구원, 2012
- 정성호 · 정창훈, 지방공사의 부채와 거버넌스 위기 : 감사원 감사결과를 중심으로, 한국행정학회 학술대회, 2011
- 한국지방행정연구원, 2010 지방자치단체 재정분석 종합보고서, 2011
- 허원제, 해외 지방재정 위기의 주요 원인과 우리나라 지방재정에 관한 고찰, KERI Insight, 한국경제연구원, 2012

지방공기업의 경영위기와 개혁과제

— 지방공기업이 외형적으로 크게 성장하고 있는 그 이면에 지방공기업의 부실화에 관한 비판의 목소리가 적지 않다. 그동안의 개혁노력에도 불구하고 지방공기업의 경영위기를 초래하는 요인들이 상존하고 있다는 것이 비판의 요지이다. 이 글에서는 지방공기업이 당면하고 있는 다양한 문제점들을 지방공기업의 경영위기라는 관점에서 살펴보고, 이의 극복방안을 제시한다.

1. 들어가는 말

● 지방공기업(Local Public Enterprise)은 ‘지방자치단체가 소유하거나 지배하는 생산적 실체’ 혹은 ‘지방자치단체가 직접 설치·경영하거나, 법인을 설립하여 경영하는 기업’으로 정의된다. 지방행정에 있어서 지방공기업이 갖는 역할과 중요성은 지역주민들의 생활과 직결되는 필수적인 서비스를 제공함으로써 지역주민들의 삶의 질에 직접적인 영향을 미친다는 점에 있다. 특히, 1970년대에 24개에 불과하던 지방공기업이 2012년 7월 1일 현재 419개로 급증하였고(행정안전부, 2012a), 이에 따라 지방공기업 예산도 2011년말 결산기준으로 47조 3,339억 원으로 지방자치단체 총예산에서 차지하는 비중이



글 _ 한 인 섭
(조선대학교 행정복지학부 교수)

33.6%에 달하고 있다(행정안전부, 2012b). 이러한 사실은 지방행정과 지방재정에 있어서 지방공기업의 효율적인 운영과 성과향상이 매우 중요한 과제가 되고 있다는 것을 의미한다.

이와 같은 외형적 성장과 달리 지방공기업의 부실화에 관한 비판의 목소리도 적지 않다. 일부 언론은 지방공기업의 마구잡이식 설립에 따른 도덕적 해이와 방만 경영에 대한 우려가 있음을 지적하고(서울경제, 2012. 9. 20), 이러한 문제의식을 바탕으로 지방공기업에 대한 구조조정의 상시화, 일몰제(Sun-set law)를 통한 자동적 청산, 설립요건의 강화를 통한 지방공기업 설립제한 등을 주장하기도 한다(한국경제, 2010. 3. 18). 이와 같은 비판의 요지는 그동안의 개혁노력에도 불구하고 지방공기업의 경영위기를 초래하는 요인들이 상존하고 있다는 것이다.

이에 본 연구에서는 지방공기업의 당면하고 있는 다양한 문제점들을 지방공기업의 경영위기라는 관점에서 살펴보고, 이의 극복방안을 제시하고자 한다. 특히, 지방공기업의 경영효율성을 저해하는 요인들이 지방공기업 내부는 물론 지방공기업과 자치단체 및 지방공기업과 국가공기업 및 중앙정부의 관계에서도 나타날 수 있다. 따라서 ‘중앙정부-자치단체-지방공기업’라는 좀더 큰 틀 속에서 지방공기업의 개혁과제와 대응방안을 살펴볼 필요가 있다.¹⁾ 여기서는 먼저 지방공기업의 설립 및 운영현황을 살펴본다. 다음으로, 지방공기업이 당면하고 있는 다양한 문제점들을 밝히고, 이를 극복하기 위한 과제를 제시하고자 한다.

2. 지방공기업 설립 운영현황

가. 지방공기업의 설립·운영 규모

행정안전부(2012a)의 지방공기업 현황 자료에 따르면, 2012년 7월 1일 현재 지방공기업의 시도별 및 사업유형별 지방공기업의 설립·운영 현황은 (표 1)과 같다. 이 표를 보면, 직영기

1) 지방의 자율성이 높지 않은 현실적 여건 속에서 지방공기업의 경영위기를 자치단체 내부적인 요인에서만 찾으려는 것은 한계가 있을 것이기 때문이다.

업 252개, 공사·공단 134개, 제3섹터 33개 등 총 419개의 지방공기업이 운영되고 있다.²⁾ 세 부적으로 보면, 직영기업 가운데에는 상수도가 115개로 가장 많고, 하수도가 85개, 공영개발이 34개, 그리고 지역개발기금이 18개를 차지하고 있다. 공사·공단 중에서는 시설공단 및 환경공단이 78개로 가장 많고, 기타공사 33개, 도시개발공사 16개, 도시철도 7개 등이다.

표 1 시도별 및 사업유형별 지방공기업 운영현황 (2012. 7. 1 기준) (단위 : 개)

시도별	제3 섹터 포함 합계	직영기업, 공사 공단											제3 섹터
		직영 공사 공단 계	직영기업						공사 공단 등				
			소계	상수 도	하수 도	공영 개발	지역 개발 기금	소계	도시 철도	도시 개발 공사	기타 공사	시설 환경 경륜 공단	
계	419	386	252	115	85	34	18	134	7	16	33	78	33
서울	32	31	2	1	0	0	1	29	2	1	1	25	1
부산	11	9	3	1	1	0	1	6	1	1	0	4	2
대구	8	7	3	1	1	0	1	4	1	1	0	2	1
인천	17	16	5	1	1	2	1	11	1	1	0	9	1
광주	10	7	3	1	1	0	1	4	1	1	1	1	3
대전	7	7	3	1	1	0	1	4	1	1	1	1	0
울산	7	7	3	1	1	0	1	4	0	1	0	3	0
세종	3	3	3	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0
경기	104	103	72	31	29	11	1	31	0	1	14	16	1
강원	33	31	23	15	3	4	1	8	0	1	3	4	2
충북	22	20	17	8	6	2	1	3	0	1	0	2	2
충남	28	27	22	10	7	4	1	5	0	1	2	2	1
전북	20	18	16	9	5	1	1	2	0	1	0	1	2
전남	30	23	20	8	8	3	1	3	0	1	2	0	7
경북	38	34	25	14	10	0	1	9	0	1	4	4	4
경남	43	38	29	11	10	6	2	9	0	1	4	4	5
제주	6	5	3	1	1	0	1	2	0	1	1	0	1

※ 자료 : 행정안전부(2012a)

2) 여기에는 2005년까지 지방공기업으로 운영되다가 '지방의료원의 설립 및 운영에 관한 법률'에 의해 설립 운영되고 있는 지방의료원이 제외되어 있다.

지방공기업의 설립 운영현황을 시기별로 살펴보면, 1980년에 30개에 불과하던 지방공기업이 1990대에 131개, 2000년에 269개로 꾸준히 증가하다가 2006년에 358개로 급증하였으며, 2009년에 408개에 이르다가 2012년에 419개로 최고치를 나타내고 있다. 지방공기업의 유형별 설립경향을 보면, 1980년대 초반까지는 주로 상수도사업과 공영개발사업 위주의 직영공기업이 주종을 이루어 왔으나, 1980년대 이후에는 지방공사 형태의 지방공기업이 대두되는 경향을 나타내고 있다. 또 1990년대 후반기 이후에는 직영공기업보다 지방공사와 공단이 더욱 증가하는 추세에 있으며, 그 중에서도 지방공단이 두드러진 성장을 나타내고 있다(표 2 참조).

표 2 연도별 지방공기업 설립 운영현황 (단위 : 개)

구 분	1980년	1990년	2000년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
계	30	131	269	358	365	387	408	413	412	419
지방직영기업	30	128	175	225	227	234	239	241	246	252
상수도	27	73	94	108	108	111	112	113	115	115
하수도	-	8	22	62	64	73	75	79	82	85
공영개발 등	3	34	44	39	39	34	36	33	33	34
지역개발기금	-	13	15	16	16	16	16	16	16	18
지방공사 공단	-	3	59	103	112	125	132	137	133	134
도시철도공사	-	1	4	7	7	7	7	7	7	7
도시개발공사	-	1	11	14	16	16	16	16	16	16
기타공사	-	1	14	18	20	26	28	32	31	33
지방공단	-	-	30	64	69	76	81	82	79	78
제3섹터	-	-	35	30	26	28	37	35	33	33

※ 자료 : 1980~2011년도 자료는 기말기준, 2012년 자료는 7월 1일 기준임.

이처럼 지방공기업이 급증하게 된 배경으로는 다음과 같은 점들을 들 수 있다(한인섭 외, 2012).

첫째, 지방공공서비스에 대한 수요변화에 따른 대응노력으로 지방공기업의 설립이 증가한 것으로 볼 수 있다. 가령, 대도시의 교통난을 해결하기 위한 수단으로 1990년대에 대도시인 광역자치단체들이 주차시설관리공단을 집중적으로 설립한다거나, 부동산 경기에 따른 지역개발이나 도시 인프라의 요구에 대응하기 위해 도시개발공사나 도시철도공사 등이 설립된 것이 여기에 해당된다고 하겠다.

둘째, 1997년의 IMF 이후 김대중 정부의 지방자치단체 구조조정 정책도 지방공기업의 설립을 촉발시킨 계기가 되었다. 당시 김대중 정부는 지방공무원에 대해 일률적인 감축 목표를 설정하여 추진하였는데, 이러한 구조조정 정책을 회피하기 위한 수단으로 지방자치단체들이 지방공기업을 설립하는 경향이 많았던 것이다. 이러한 사실은 1990년대 말부터 2000년대 초반에 지방공기업들이 환경시설이나 도로시설 및 문화·체육시설 등 종전에 지방자치단체의 사업소 조직이나 일반행정으로 수행되던 업무들을 관장하고 있는 점에서 찾아볼 수 있다.

셋째, 1999년의 제5차 지방공기업법의 개정으로 지방공기업의 설립승인권이 지방자치단체장에게 이관됨에 따라 지방공기업을 설립하기가 용이해졌다는 점이다. 지방공기업의 설립근거는 지방공기업법 제49조에 규정되어 있으며, 1999년의 제5차 개정 이전에는 안전행정부 장관이 지방공기업에 대한 설립승인권을 행사하였기 때문에 지방공기업을 설립하는 것이 쉽지 않았다. 그러나 1999년의 제5차 지방공기업법 개정으로 지방공기업의 설립승인권이 지방자치단체장에게 이관됨에 따라 자치단체의 자율적인 판단에 따라서 지방공기업을 설립하는 것이 매우 원활해진 것이다.

넷째, 지방자치 실시 이후 지방자치단체마다 공원, 체육시설, 문화시설 등은 크게 확충되는 반면에 지속적인 지방정부 개혁으로 인하여 이러한 시설물을 관리할 직제와 정원을 확보하는 것은 더욱 어려워지고 있다는 점도 지방공기업의 설립 규모가 증가한 원인으로 작용하고 있다(한인섭, 2002a). 정부의 구조조정정책으로 인해 정원을 증원하기 어려운 지방자치단체의 입장에서는 직제와 인력에 대한 자율권이 상대적으로 큰 지방공기업에게 이들 시설물의 관리를 위탁할 가능성이 높다.³⁾ 나아가 지방자치단체마다 지방재정에 대한 관심이 증대되고 지방공공서비스에 대한 민영화와 상업화의 추세가 확산되면서 지방공기업에 대한 관심이 높아진 점도 지방공기업의 설립이 증가한 요인의 하나로 작용하였다.

나. 지방공기업의 사업영역과 경영형태

1970년에 6개의 상수도사업에서 출발한 지방공기업은 대체적으로 상·하수도사업을 중

3) 지방공기업의 설립을 통해서 지방공무원 정원규제를 우회하는 문제점이 발생함에 따라 안전행정부는 지방공기업을 설립할 때 기존 인력에 대한 감축계획을 수립하도록 의무화하고, 설립타당성 검토 시 인력감축계획의 적정성을 검토하도록 지방공기업 설립기준을 강화하였다(안전행정부, 2012c)방의료원이 제외되어 있다.

심으로 한 지방직영기업이 지배적인 경영형태를 이루어 왔다. 또한 1980년대 후반부터 1990년대 초반까지는 공영개발사업을 중심으로 하는 지방직영기업의 설립이 두드러진 경향으로 나타났다. 이것은 당시의 부동산 경기에 편승하여 지역개발을 추진하려는 지방자치단체의 의지가 상승작용을 일으킨 결과라고 할 수 있다.

그러나 1990년대 후반기에 접어들면서 지방직영기업보다는 지방공사와 지방공단, 제3섹터 등과 같은 간접경영형태의 지방공기업이 오히려 증가하면서 지방공기업의 사업영역이 다양한 분야로 확대되고 있는 추세를 보이고 있다(한인섭 외, 2012). 세부적으로 보면, 1990년대 후반부터 2000년대 초반까지 시설관리 분야를 담당하는 '시설공단'이 79개로 가장 활발하게 설립되었는데, 이는 IMF 위기로 인한 정부의 구조조정 정책의 영향 때문이라고 할 수 있다. IMF 위기가 사라진 이후에도 시설공단은 다른 분야에 비해서 활발하게 설립되는 경향을 나타내고 있다. 다음으로 많이 설립된 사업유형은 '기타공사'인데, 기타공사는 1990년대 후반부터 꾸준히 설립되는 경향이 있으며, 최근에는 오히려 더욱 확대되는 경향을 보이고 있다. 기타공사 다음으로 많이 설립되는 사업유형은 도시개발 업무를 담당하는 '도시개발공사'이다. 도시개발공사는 1980년대 후반에 설립되기 시작하여 다른 분야에 비해서 비교적 일찍 진출한 분야라고 할 수 있으나, 2006년 이후에는 도시개발공사를 설립한 사례는 없다. 지하철과 환경관리 및 경륜분야의 지방공기업은 소수에 불과하며, 최근에는 설립실적을 찾기 어렵다. 주차관리 분야는 1990년대 초반에 비교적 자주 설립되는 사업유형이었으나, 2000년 이후에는 시설관리공단으로 전환되는 추세에 있어 현재는 주차관리사업만을 담당하는 지방공기업은 찾아보기 어렵다.

다. 인력과 예산 현황

2012년 7월 1일 현재 지방공기업에 종사하는 인력규모는 6만 5,993명으로⁴⁾, 이 가운데 직영기업의 종사자가 1만 5,634명(23.7%)이고, 지방공사·공단에 종사하는 인력은 5만 359(76.3%)명으로 지방공사·공단에 종사하는 인력이 압도적으로 많다(표 3 참조).

4) 임원, 정규직, 비정규직, 계약직, 청경 등 지방공기업에 종사하는 전체 인력을 포함한다.

표 3 지방공기업 인력현황(2012. 7. 1 기준)

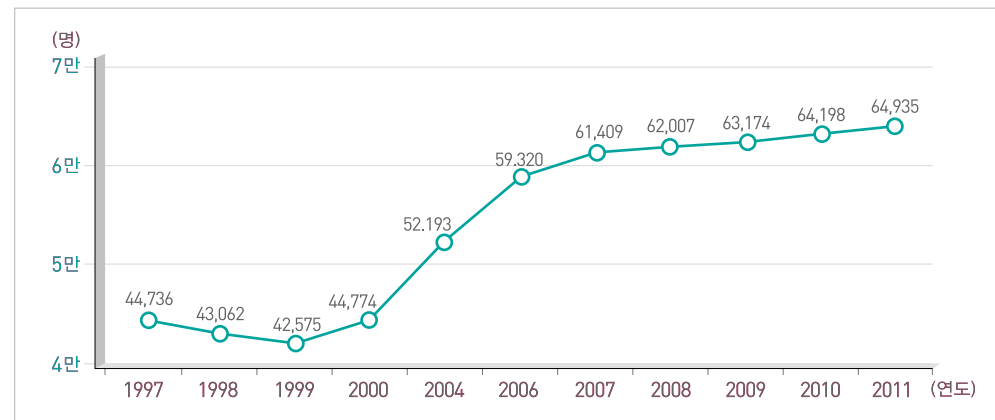
(단위 : 명)

구분			합계	정규직 (공무원)	무기계약직	비정규직
사업별						
계		정원	63,157	51,330	8,205	3,622
		현원	65,993	51,115	9,141	5,737
직영기업	소계	정원	15,422	13,055	1,859	508
		현원	15,634	12,852	1,868	914
	상수도	정원	11,762	10,048	1,365	349
		현원	12,005	9,894	1,382	729
	하수도	정원	2,975	2,352	473	150
		현원	2,973	2,331	465	177
	공영개발	정원	622	596	17	9
		현원	593	568	17	8
	지역개발기금	정원	63	59	4	-
		현원	63	59	4	-
지방공사 지방공단	소계	정원	47,735	38,275	6,346	3,114
		현원	50,359	38,263	7,273	4,823
	도시철도	정원	22,083	21,777	306	-
		현원	23,963	23,307	450	206
	도시공사	정원	3,936	3,276	562	98
		현원	4,097	3,042	881	174
	기타공사	정원	3,979	2,539	582	858
		현원	3,706	2,134	604	968
	지방공단	정원	17,737	10,683	4,896	2,158
		현원	18,593	9,780	5,338	3,475

연도별로 보면, 1997년의 4만 4,736명에서 1998년과 1999년에는 각각 4만 3,062명과 4만 2,575명으로 감소하였는데, 이는 IMF로 인한 구조조정의 영향을 반영한 것으로 보인다. 2000년에 다시 4만 4,774명으로 증가하였다가 2001년에 5만 2,193명으로 대폭 증가하였다. 2007년에 6만 1,409명으로 처음으로 6만 명을 초과하였다가 2011년 말 현재 6만 4,935명을 유지하고 있다(그림 1 참조).⁵⁾

5) 총괄현황은 안전행정부(2012a)의 '지방공기업 현황' 자료를 활용하고, 연도별 현황은 안전행정부(2012b)의 '2011년 지방공기업 결산 및 경영분석' 자료를 활용하였는데, 이들은 각각 2012. 7. 1과 2011년말 기준으로 작성되어 총괄현황과 연도별 인력현황에 약간의 차이가 있다.

그림 1 연도별 지방공기업 인력추이

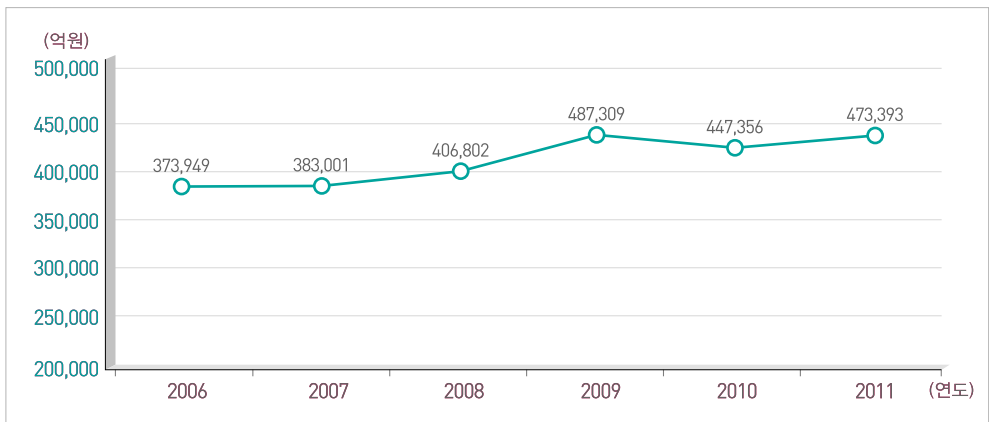


지방공기업의 인력은 1997년 IMF 경제위기 이후 구조조정 등으로 감소하였다가 다시 1999년부터 꾸준히 증가하고 있는 추세에 있는데, 이는 지방공기업 수가 매년 증가하고 있으며 사업범위도 점차 확대되고 있기 때문이다. 예컨대, 시설공단의 경우 지역주민에 대한 공공서비스 분야 확대에 따라 기존의 주차·견인사업에서 체육시설, 구민회관, 장묘시설관리 등 전문성이 요구되는 신규수탁사업으로 사업영역을 확대함에 따라 체육강사, 지도사 등 전문인력을 강화하면서 인력이 매년 증가하고 있는 실정이다(곽채기, 2009, p.216~217). 특히, 2000년 이후 대규모 인력을 필요로 하는 도시철도 공사가 설립된 것이 지방공기업의 인력규모를 급증시킨 주요한 원인으로 작용하였다. 2008년 이후에는 지방공기업 인력규모가 완만한 증가추이를 나타내고 있는데, 이는 지방공기업의 설립추세가 둔화하였고, 장기화된 경기침체로 인력예산을 긴축적으로 운영하였기 때문으로 분석된다.

2011년 지방공기업 예산규모는 47조 3,393억 원(본예산 결산기준)으로, 지방자치단체 총예산인 141조 원의 33.6%에 달하고 있다. 이를 경영형태별로 살펴보면, 지방직영기업의 예산이 17조 9,404억 원(37.9%)이고, 지방공사·공단의 예산이 29조 3,989억 원(62.1%)을 차지하고 있다(안전행정부, 2012b). 연도별 예산추이를 보면, 2006년의 37조 3,949억 원에서 2008년에 처음으로 40조 원을 초과하여 40조 6,802억 원으로 증가하였다. 또한 2009년에 48조 7,309억 원으로 증가하였다가 2010년에 44조 7,356억 원으로 소폭 감소하였다가 2011년에는 다시 47조 3,393억 원으로 증가하는 추세를 나타내고 있다.

지방공기업 예산이 증가한 가장 큰 이유는 지방공기업 예산의 40% 이상을 차지하는 도시개발공사의 예산이 크게 증가하였기 때문이다(2조 6,133억 원 증가). 이밖에 상·하수도 사업의 설비투자 수요도 지방공기업 예산을 증가시킨 하나의 요인이 되었다. 이와 달리 공영개발사업의 경우에는 부동산 경기침체로 인해서 사업예산이 대폭 감소하였으며, 도시철도사업의 경우에는 도시철도건설이 완료되어 예산증가 요인이 사라짐에 따라 예산이 감소한 것으로 나타났다(안전행정부, 2012b, 그림 2 참조).

그림 2 연도별 지방공기업 예산추이



라. 지방공기업의 경영실적

2011년말 결산기준으로 지방공기업의 경영실적을 경영형태별로 살펴보면 다음과 같다. 2011년도 지방공기업 결산대상 지방공기업은 지방직영기업 246개와 지방공사·공단 133개 등 총 379개이다.

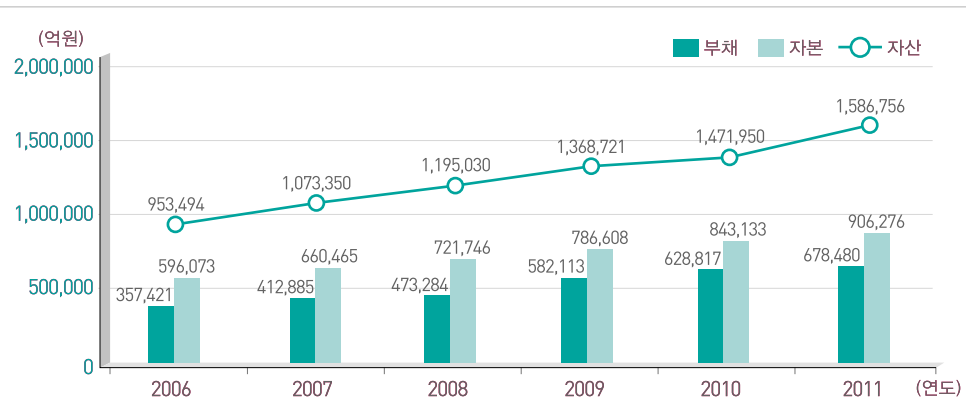
결산대상 379개 지방공기업의 재무상태를 살펴보면, (표 4)와 같이 자산은 158조 6,756억 원으로 전년도 147조 1,950억 원보다 7.8% 증가한 것으로 나타났다. 2011년말 부채는 총 67조 8,480억 원(자산의 42.8%)으로 전년도 62조 8,817억 원보다 7.9% 증가하였고, 자본은 90조 8,276억 원(자산의 57.2%)으로 전년도 84조 3,133억 원에 비해서 7.7% 증가한 것으로 나타났다(그림 3 참조).

표 4 2011년 지방공기업 재무상태

(단위 : 억 원)

구분	사업별	자산			부채			자본	부채 비율(%)
		계	유동자산	고정자산	계	유동자산	고정자산		
직영기업	계	1,586,756	523,796	1,062,960	678,480	240,685	437,795	908,276	74.7
	소계	734,058	103,193	630,865	184,185	39,944	144,241	549,873	33.5
	상수도	253,760	17,435	236,325	14,865	3,419	11,446	238,895	6.2
	하수도	278,420	15,875	262,545	28,500	2,558	25,942	249,920	11.4
	공영개발	65,560	47,011	18,549	23,356	12,719	10,637	42,204	55.3
공사·공단	지역개발기금	136,318	22,872	113,446	117,464	21,248	96,216	18,854	62.3
	소계	852,698	420,603	432,095	494,295	200,741	293,554	358,403	138
	도시철도	243,875	14,846	229,029	62,925	19,560	43,365	180,950	34.8
	도시개발	550,971	378,460	172,511	408,439	169,902	238,537	142,532	287
	기타공사	48,372	24,903	23,469	20,436	9,556	10,880	27,936	73.2
시설·환경·경륜공단	시설·환경·경륜공단	9,480	2,394	7,086	2,495	1,723	772	6,985	35.7

그림 3 연도별 지방공기업 재무현황



2011년말 기준 지방공기업의 부채규모를 유형별로 살펴보면, 도시개발(40조 8,439억 원), 지역개발기금(11조 7,464억 원), 도시철도공사(6조 2,925억 원) 순으로 부채 규모가 큰 것으로 나타나며, 도시개발공사의 부채가 전체 지방공기업 부채의 60.2%를 차지하고 있다. 이처럼 도시개발공사의 부채규모가 큰 것은 사업초기 투자비용을 공사채나 국민주택기금 혹은 지역개발기금 등에서 차입하는 사업특성에 기인한다. 도시철도의 부채는 초기건설비와 낮은 요금적정화율 등과 같은 구조적 요인에서 비롯되었으나, 지방자치단체의 추가 출자와

공사의 자체적 경영합리화 노력으로 부채를 상환함으로써 점차 감소하는 추세에 있다. 그러나 2010년 이후 서울도시철도 3호선 연장구간 개통에 따른 도시철도공채(1,362억 원)의 증가 등으로 부채금액이 증가하였다.

사업별 자본규모는 하수도(24조 9,920억 원)와 상수도(23조 8,895억 원)의 순으로 자본 규모가 큰데, 이는 하수처리장 및 정수장 등 시설투자 재원을 국고보조금이나 타회계부담금 등으로 조달하는 데 따른 것이다. 도시개발공사의 경우에는 자치단체 등으로부터 현물출자를 받아 자본금이 증가하였고, 당기순이익의 증가에 따른 미처분이익잉여금이 증가하여 2010년 대비 총자본이 2조 2,407억 원 증가하였다(표 5 참조).

표 5 지방공기업 경영성과(2011년) (단위: 억 원, %, 개)

구분 사업별		총수익	총비용	단기 순이익	총수지 비율	단체수		
						계	흑자	적자
계		210,205	210,563	-358	100	379	194	185
직영기업	소계	72,139	71,115	1,024	101.4	246	88	158
	상수도	35,386	35,661	-275	99.2	115	46	69
	하수도	14,565	22,023	-7,458	66.1	82	3	79
	공영개발	17,506	10,620	6,886	164.8	33	23	10
	지역개발기금	4,682	2,811	1,871	167	16	16	-
공사·공단	소계	138,066	139,448	-1,382	99	133	106	27
	도시철도	21,952	30,990	-9,038	70.8	7	-	7
	도시개발	93,354	85,693	7,661	108.9	16	13	3
	기타공사	8,894	8,906	-12	99.9	31	18	13
	시설·환경· 경륜공단	13,866	13,859	7	100.1	79	75	4

2011년도 결산대상 지방공기업의 경영성과를 보면, 2011년에 총 358억 원의 손실이 발생하였으나, 전년도 손실규모 △7,755억 원에 비해서 7,397억 원이 감소한 것으로 나타났다. 경영형태별로 보면, 지방직영기업의 경우에 1,024억 원의 이익이 발생하였으나, 지방공사·공단의 경우에 1,382억 원의 손실이 발생한 것으로 나타났다. 직영기업의 경우에 이익이 발생할 수 있었던 주요 요인은 공영개발사업과 지역개발기금에서 각각 6,886억 원과 1,871억 원의 이익을 실현하였기 때문이다. 지방공사·공단의 경우, 도시개발사업에서 7,661억 원의 이익이 발생하였음에도 불구하고 전체적으로 1,382억 원의 손실을 기록하였는데, 이는 도시철도사업이 9,038억 원의 손실을 발생시켰기 때문이다.

3. 지방공기업 설립 운영상의 문제점

가. 지방공기업 사업영역의 한계

지방공기업의 경영합리화를 위한 장애요인 가운데 하나는 공급구역의 한계 등으로 인해 규모의 경제 효과를 확보하기가 어렵다는 점이다. 국가공기업과는 달리 지방공기업은 해당 자치단체의 행정구역이라는 공간적 범위 내에서 공공서비스를 공급하는 지역적 한계성(Locality)을 가지고 있다. 따라서 지방공기업은 국가공기업에 비해서 숫자는 많지만, 사업범위가 협소하고 규모가 영세한 경우가 대부분이다. 이것은 지방공기업이 규모의 경제(Economy Of Scale)를 확보하는 데 근본적인 한계가 있음을 시사한다. 또한 사업내용에 있어서도 국가공기업이 국가적 독점사업을 운영하고 있는데 반해서 지방공기업은 자치단체가 운영하던 행정사무의 일부를 대행하기 때문에 기업적 운영에 필요한 사업성을 확보하기 어려운 경우가 많다. 이러한 특성은 지방공기업의 인사관리와 예산운영과 같은 내부관리는 물론, 지방공기업에 대한 사회적 인식과 평가, 지방공기업 종사자의 사기 등에도 영향을 미친다.

나. 관청형 지배구조의 온존

지방공기업의 지배구조 설계에 있어서는 소유(정부)와 경영(지방공기업)의 분리, 정치와 경영의 분리(탈정치화)를 통해 개별 지방공기업의 경영에 대한 정부(안전행정부와 지방자치단체)의 간섭을 최대한 차단하여 자율적인 책임경영체제를 구축하는 것이 중요하다. 이와 관련하여 지방공기업이 가지고 있는 한계점은 다음과 같다(한인섭, 2002a).

첫째, 지방공기업법이 제도화하고 있는 임원추천위원회의 운영이 형식화되어 있다는 점이다. 임원추천위원회는 지방공기업 사장이나 이사장 후보의 선임과정에서 독립성과 공정성 및 투명성을 확보함으로써 낙하산 인사를 차단하고 경영역량이 탁월한 지방공기업의 CEO를 발굴하기 위해 도입된 것이다. 그러나 실제로는 후보자가 내정된 상태에서 형식적으로 추천위원회의 절차를 진행하는 경우가 많았으며, 이로 인해 복수후보를 확보하는 것조차 어려운 경우도 있다. 이러한 점은 기존의 사장추천위원회가 당초의 제도적 취지와 달리 독립적이고 자율적으로 운영되지 못했음을 보여준다.

둘째, 사장과 이사회 중심의 자율적인 책임경영체제를 구축하는 데 한계가 있다는 점이다. 먼저, 직영기업의 관리자는 자치단체장이 임명한 공무원으로서 지방자치단체장을 대신하여 해당 직영공기업을 관리하고 있다. 이들은 상법 상의 사용인에 불과하여 직영기업은 소유와 경영이 아니라 소유와 관리의 분리에 입각한 관청형 지배구조를 온존하고 있다. 지방공사·공단인 경우에는 경영자에 대한 임기를 보장하고, 직원에 대한 임면권을 부여하는 등 경영자의 권한을 강화하려는 요소가 마련되어 있지만, 실제로 이러한 권한을 행사하는 데에는 한계가 있다. 지방공기업의 최고경영자는 자치단체장이 임명하기 때문에 이들의 임기는 법령이나 성과가 아니라 단체장의 신임에 의해서 좌우되는 경우가 대부분이다. 특히, 단체장선거가 실시되어 해당 자치단체장이 바뀔 경우에는 기존의 경영층도 교체되는 것이 일반적이기 때문에 법령에 규정된 임기제도는 형식화되는 경향이 있다. 이로 인해 지방공기업 최고경영진에 대한 책임성 확보를 위한 제도적 장치가 효과적으로 작동하지 못하고 있다.

셋째, 지방자치단체의 지방공기업에 대한 소유권 행사주체가 매우 다양하고 복잡하다는 점도 문제점으로 지적된다. 일반적으로 공기업의 경영합리화를 위해서는 경영에 대한 정부나 자치단체의 통제를 최소화하는 것이 바람직하다(Muir & Saba, 1995). 그러나 자치단체와 지방공기업 간의 관계가 일원화된 것이 아니라, 각각의 사업마다 해당 부서의 지시와 감독을 받아서 업무를 처리하는 것이 일반적이다.⁶⁾ 따라서 지방공기업이 수행하는 사업의 다양성만큼 자치단체를 대표하는 부서도 다양하기 때문에 지방공기업의 경영에 대한 자치단체의 개입이 증가되어 지방공기업의 독립성과 자율성은 더욱 제약된다.

다. 경영자율성의 취약성

정부는 1999년의 제5차 지방공기업법 개정을 통하여 ‘사전적 통제방식’을 ‘사후적 통제방식’으로 전환하였다. 그럼에도 불구하고 지방공기업의 경영자율성은 높지 않은 것으로 평가되는데, 여기에는 몇 가지 이유가 있다.

6) 광역자치단체의 경우에는 전담부서가 설치되어 있지만, 이는 지방공기업의 경영에 관한 총괄적인 사항만을 담당하기 때문에 실제의 사업운영에 있어서 관련 주무부서의 영향에서 벗어나기 어렵다.

첫째, 외형적으로는 지방공기업법을 개정하여 지방공기업의 자율권을 확대하였지만, 실제로 있어서는 각종 지침 등을 통해서 지방공기업의 경영자율권을 제한하는 경우가 많다. 예컨대, ‘지방공기업 설립·운영지침’이나 ‘지방공기업 혁신지침’ 등과 같은 각종의 지침들은 지방공기업의 운영에 필요한 창의성과 신축성을 저해하는 요인이 된다.

둘째, 다단계적 대리관계로 인해 지방공기업의 경영자율성이 더욱 제약될 수 있다. 국가공기업과 달리 지방공기업의 경우에는 정부-지방자치단체-지방공기업의 다단계 구조로 이루어져 있다. 따라서 안전행정부가 지방공기업법을 개정하여 지방공기업에게 자율권을 부여하더라도 자치단체 수준에서 법령의 개편에 따른 관련 조례 등이 적절하게 개정되지 않는다면, 지방공기업의 경영자율성은 전혀 개선될 수 없다. 오히려 지방공기업법의 개정을 이유로 관련 조례 등을 더욱 강화시킨다면, 지방공기업의 자율성이 더욱 악화될 가능성도 배제하기 어렵다(한인섭, 2002b).

셋째, 제도와 현실의 괴리로 인한 문제이다. 가령, 지방공사·공단의 경우에 이사회의 의결을 통해서 지방공기업의 예산을 확정하도록 규정하고 있지만, 지방공단은 자치단체의 일반회계에 의존하고 있기 때문에 이사회가 예산을 의결하더라도 자치단체와 지방의회의 승인을 받지 않으면 실질적인 의미를 가지기 어렵다. 이러한 점은 제도적으로는 경영자율권이 확대되더라도 현실적인 여건 때문에 경영자율성이 개선되지 못할 수 있음을 보여준다.

라. 유인체계의 부적합성

공기업의 경영합리화를 위해서는 지방공기업의 임직원들의 자발적인 동기를 유도하는 것이 관건이며(Perry & Miller, 1991), 이를 위해서는 합리적인 유인체제를 설계하는 것이 필요하다. 그러나 지방공기업의 유인체계가 미흡하여 경영성과 제고를 유도할 수 있는 효과적인 제도적 장치로 작용하기 어려운 실정이다.

유인 가운데 가장 전형적인 것은 보수인데, 현재 지방공기업의 보수는 안전행정부가 시달하는 예산편성지침에 의해서 결정된다. 이러한 획일적인 기준은 지방공기업의 성과개선을 위한 경쟁을 유도하지 못할 뿐 아니라, 경영자의 실질적인 권한을 제약하는 요소가 된다(Floyd, 1984). 직원에 대한 인사권은 그나마 지방공기업의 경영자가 가진 실질적인 권한이라

고 할 수 있지만, 지방공기업 관리자가 아무런 제한없이 이러한 권한을 행사할 수 있는 것은 아니다. 이에 대한 지방자치단체의 개입은 직원의 충원과정에서부터 이루어진다. 정치적으로 임명된 최고경영자를 비롯한 임원들이 자치단체나 지방의회의 인사청탁과 인사개입을 거절하기는 현실적으로 매우 어렵기 때문이다.

지방공기업에 있어서 가장 잘 알려진 유인은 경영평가 결과에 따라 지급되는 인센티브성 과급이다. 그러나 현재 안전행정부가 지급하는 성과급은 지방공기업 종사자에 대한 개인적인 보상에 불과하다.⁷⁾ 조직적 차원에서 보면, 안전행정부는 성과급 지급기준만 설정해줄 뿐이고, 성과급 재원은 지방자치단체의 재원에서 충당되기 때문에 자치단체의 입장에서는 오히려 역유인(Disincentive)으로 작용하는 경향도 발견된다.⁸⁾ 반대로 평가결과가 나쁠 경우에는 경영진단을 받도록 하고 있지만, 이는 처벌적인 것에 불과하다. 말하자면, 정부가 조직적 차원에서 직접적으로 제공하는 긍정적인 보상이나 유인은 없는 것이다.

요컨대, 지방공기업의 구성원으로 하여금 최선의 노력을 기울이도록 하기 위해서는 그에 따른 보상이 지급될 수 있어야 하는데, 현재와 같은 상황에서는 경영자가 구성원의 노력을 촉구할만한 명분과 보상기제에 한계가 있어 방만한 경영을 유도할 수 있는 것이다.

마. 임직원의 전문성과 관리능력의 미흡

최고경영자는 조직구성원들에게 필요한 행동을 하도록 조장하고 방향을 제시하는 경영적 리더십을 발휘해야 할 것으로 기대된다. 그러나 그동안 지방공기업의 사장 또는 이사장과 상임이사로 선임된 사람들의 출신배경을 보면 주로 공무원이나 지방의회 출신이거나 정치권 출신으로 확인되고 있다. 이러한 지방공기업 최고경영진의 출신 배경과 과거 직무경력을 종합해볼 때, 소유와 경영의 분리를 통한 전문경영체제를 구축하는 데 적합한 전문성과 경영역량을 충분히 갖춘 것으로 보기 어렵다.

이들은 지방공기업을 기업경영이라는 관점에서 인식하고 경영하는 것이 아니라, 관청의 연장선상에서 운영함으로써 구성원의 적극적이고 자발적인 노력을 억제시키는 사례가 발견된다. 가령, 특채방식을 통해 퇴직공무원을 지방공기업 직원으로 채용하거나, 성과보다는 연공서열에 의한 인사관리를 중요시하여 성과지향적인 지방공기업 경영을 어렵게 하는 것이 대표적인 예라고 할 수 있다. 지방공기업에 종사하는 일반직원들도 공무원의 신분을 가지고 있거나(직영기업), 지방공무원 출신으로 충원되는 경우(지방공단)가 많다. 그 결과 사업분야에 대한 전문성이 취약하고, 경영노하우가 축적하기 어려운 문제가 발생한다. 이것은 결과적으로 지방공기업 내부에 경영혁신을 주도할 핵심역량 부족으로 인한 비효율을 야기하는 원인으로 작용하게 된다(한인섭, 2000).

바. 상시적 개혁 활동 미흡

지방자치 실시 이후 지방정부의 자율권 및 역할 확대 등에 기인하여 지방정부의 공기업 및 준공공부문의 규모와 역할의 범위가 지속적으로 팽창되고 있음에도 불구하고, 이에 상응한 성과 창출과 경영 및 관리의 책임성 확보는 이루어지지 못한 것으로 인식되고 있다. 그 결과 중앙정부에 비해 지방정부의 공기업과 준공공기관이 더 많은 문제점을 안고 있으며, 이로 인해 지방공기업 부문을 개혁해야 한다는 요구가 더 높은 실정이다.

그럼에도 불구하고 지방공기업을 개혁하기 위한 체계적이고 상시적인 개혁 활동은 상대적으로 미흡하였다고 할 수 있다. 중앙정부의 경우 정권교체기마다 공기업부문에 대한 강도 높은 구조조정을 지속적으로 전개해온 반면 지방공기업의 경우에는 개별 자치단체가 기관의 설립·운영 주체인 관계로 전국적 및 범정부적 차원에서 지방공기업부문의 구조조정을 위한 체계적이고 전략적인 개혁 활동이 전개되지 못하고 있다. 특히, 지방공기업의 설립·운영에 대한 관리 및 규제 권한이 중앙정부에서 지방자치단체로 대폭 이양된 이후 중앙정부의 통제력은 약화된 반면 지방자치단체는 산하 지방공기업 이해관계를 공유하고 있는 측면이 강해 지방자치단체의 자발적인 구조조정 활동을 기대하기가 어려운 현실적인 제약 조건이 작용하고 있다(곽채기, 2009).

7) 이는 지방공기업 경영평가가 '성과급 지급을 위한 평가'에 불과하다는 비판의 논거가 된다.

8) 일부 자치단체의 경우, 산하 지방공기업의 평가결과가 향상될수록 성과급 지출규모가 증가되기 때문에 우수한 평가결과를 받는 것을 반가워하지만은 않는다는 지적이다.

4. 지방공기업 개혁을 위한 과제

가. 지방공기업 적정 사업영역 확보

현재 지방공기업의 경영상의 비효율을 유발하는 요인 중의 하나는 소규모 영세기업이나 공급구역의 한계 등으로 인해 규모의 경제 효과를 확보하기가 어렵다는 점이다. 따라서 지방공기업의 경영효율성을 제고하기 위해서는 규모의 경제효과를 충분히 살릴 수 있도록 지방공기업의 사업범위를 확충하는 방안을 검토할 필요가 있다.

첫째, 지방자치단체 내부적으로 '기업적 성격'을 띤 사업의 지방공기업화를 확대할 필요가 있다. 자치단체가 지방행정수요의 양적 증대 및 질적 변화에 효과적으로 대응하기 위해서는 지방공기업의 체제정비 및 활성화가 요망된다. 이런 점에서 현재 일반행정 방식에 의해 운영되고 있는 기업적 성격의 사업을 수익자부담원칙에 입각한 독립채산 경영이 유지될 수 있는 일정 기준 내에서 명실상부한 지방공기업으로 전환이 필요하다. 나아가 지방공기업 이외에 지방자치단체의 출자·출연기관과의 통합을 통하여 자치단체 내부적으로 운영의 효율성과 자율성을 제고할 수 있는 기반을 갖추는 필요가 있다.

둘째, 행정구역단위로 운영되고 있는 지방공기업의 사업범위를 주민생활권 중심으로 광역화하는 방안을 검토할 필요가 있다. 광역공기업체제는 규모의 경제와 경영의 능률성 확보, 관리기술이나 전문인력의 육성, 그리고 지역 간 서비스 요금의 형평화 등의 측면에서 그 정당성과 필요성이 인정되고 있다. 또한 지방자치단체의 할거주의와 지역이기주의에 대처함으로써 광역적 지방행정서비스 확보의 측면에서도 지방공기업의 광역화 필요성이 인정되고 있다. 특히, 도시의 인구집중과 주변도시로의 확산으로 인해 주민생활권이 행정구역을 초월하여 광역화되는 현상이 목도되고 있다. 이는 주민생활권의 확대에 따른 행정여건의 변화에 적극적으로 대응하기 위해서 광역공기업체제를 도입할 필요가 있음을 보여준다.

셋째, 지방공기업 경영규모의 영세성을 극복하고 경영효율성을 제고하기 위해서 국가공기업과 지방공기업 간 기능배분을 재검토하여 유사·중복사업의 통폐합 및 사업영역을 조정할 필요가 있다. 지방공기업은 지방자치단체 별로 설립·운영되기 때문에 중앙정부와 자치단체의 공기업부문 간에 사업영역이 중복(상하수도사업, 운송 및 교통·에너지사업, 산업

진흥기관, 농수산업·유통관련기관 등)되거나, 경합되는 부문이 광범위하게 존재하고 있다(곽채기, 2009, p.226~228). 이러한 문제점은 국가공기업과 지방공기업 또는 지방자치단체의 출자·출연기관 사이에 다양하게 존재할 수 있다. 가령, 광역상수도사업과 지방상수도사업, LH와 지방개발공사의 토지개발 및 주택건설사업, 그리고 지방중소기업청과 중소기업종합지원센터 등이 대표적인 중복사례라고 할 수 있다. 따라서 국가공기업과 지방공기업 및 지방자치단체 출자·출연기관 등의 기능을 재검토하여 사업영역을 합리화하는 것이 필요하다.

나. '중앙정부-자치단체-지방공기업'의 협력적 관계 재정립

지방공기업의 지배구조를 선진화하고, 자율적 책임경영체제를 구축하기 위해서는 현재와 같이 중앙정부가 지방공기업을 직접 규율하는 '중앙정부-지방공기업'의 관계에서 '중앙정부-지방자치단체-지방공기업'의 관계로 재형성시킬 필요가 있다(정기섭 외, 2010).

지방공기업은 자치단체가 설립하여 운영하는 것이기 때문에 지방공기업의 소유 및 지배주체가 자치단체라는 점은 너무나 당연하다. 그러나 정부와 지방공기업관계를 보면, 안전행정부가 지방공기업을 직접 통제하는 경향이 강한데, 이는 지방공기업에 대한 안전행정부의 업무감독권과 각종 지침 등에서 단적으로 드러난다. 그 결과, 지방공기업의 소유주인 지방자치단체의 역할은 여전히 제한적인 수준에 머물러 있는데, 이는 '중앙정부-지방자치단체-지방공기업'의 관계가 왜곡되어 운영되고 있음을 보여준다.

이를 개선하기 위해서는 우선 지방공기업에 대한 안전행정부의 권한과 관여범위를 축소할 필요가 있다. 지방공기업에 대한 업무감독권을 지방자치단체에 이양하고, 안전행정부는 지방공기업의 설립타당성에 관한 사항, 지방공기업의 경영평가와 경영진단에 관한 등만을 담당하는 것이 타당한 것으로 보인다.⁹⁾ 이와 함께 지방자치단체의 역할을 강화하는 것이 필요하다. 그러나 지방자치단체와 지방의회 등은 지방공기업에 대한 인식이 낮아서 산하 지방공기업을 효과적으로 지도하기 어려운 실정이다. 최근에 안전행정부가 시·군 자치단체

9) 타당성 검토의 질(Quality)을 개선하기 위한 방안으로는 타당성 조사결과와 객관성을 확보하기 위한 조사기관의 선정 및 지정 방법, 설립타당성 검토에 관한 일관된 절차와 기준의 마련, 설립타당성 검토보고서에 대한 메타평가나 사후검증의 실시방안, 부실한 타당성 검토에 대한 책임확보방안 등을 검토할 수 있다.

가 설립한 지방공기업에 대한 평가권을 광역자치단체로 이관하였는데, 일부 광역자치단체의 경우에는 평가업무의 복잡성과 전문성 부족 등을 이유로 시·군 지방공기업에 대한 평가권 이양에 반대한 경우가 있다. 이러한 사례는 ‘중앙정부-지방자치단체-지방공기업’ 관계를 재정립하기 위해서는 지방공기업의 설립주체로서 지방공기업을 자율적으로 관리하려는 자치단체의 의지가 무엇보다 중요하다는 점을 보여준다.

다. 유인체계의 합리성 제고

지방공기업의 경영합리화를 유도하기 위해서는 현행 유인체계의 적합성을 제고할 필요가 있다. 먼저, 현재의 확실적인 보수기준을 성과향상과 연계하여 신축성을 제고할 필요가 있다. 이것은 지금과 같이 지방공기업의 성과와 상관없이 예산편성지침에 따라서 확실적으로 보수를 결정할 것이 아니라, 성과개선의 범위와 보수기준을 연동시키는 것이다. 이 경우, 성과에 따라서 지방공기업의 보수가 달라지므로 경영합리화와 성과향상을 위한 지방공기업의 관심을 제고하여 자율적인 노력을 유도할 수 있을 것이다.

둘째, 개인적 차원의 유인과 함께 자치단체나 지방공기업 자체의 조직적 차원의 유인체계를 개발할 필요가 있다. 이를 위해서는 지방자치단체나 지방공기업에 대한 세제 및 재정지원과 연계방안을 검토할 필요가 있다. 근본적으로, ‘관리’와 ‘통제’ 중심의 지방공기업법을 개정하여 ‘지원’과 ‘육성’의 성격을 강화하려는 노력이 필요하다. 이러한 변화는 지역경제의 발전이라는 지방공기업의 설립목적에도 부합할 뿐 아니라, 지방공기업의 역량강화와 경영합리화를 위한 지역 및 자치단체 차원의 자발적인 노력을 유도하는 데에도 크게 기여할 것으로 기대된다.

라. 경영능력 및 전문성 제고

지방공기업 임직원들의 경영능력과 전문성은 단순한 개인적 차원의 문제에 그치는 것이 아니라, 지방공기업의 인사관리제도와 밀접한 관련이 있다. 지방공기업 임직원의 역량 강화를 위해서는 유능한 인재를 확보하고, 기존 인력의 역량을 지속적으로 개선시켜 나가야 한다. 이는 지방공기업의 충원 및 교육체계의 개선을 요구하는 것이다.

먼저, 지방공기업의 최고관리자는 전직 공무원이나 정치권 출신으로 충원되는 경우가 일반적이며, 일반직원의 경우에도 공개채용보다 특별채용 방식으로 충원하는 경우가 많다. 지방공기업의 경우에 채용수요가 일정하지 않고, 채용규모도 작기 때문에 공개채용 절차를 제도화할 필요성이 크지 않다. 이런 상황에서 채용수요가 발생할 경우에 공개채용을 하려면 상대적으로 많은 비용이 소요되기 때문에 특별채용 방식을 선호하는 경향이 있다. 문제는 이러한 과정에서 자치단체나 지방의회의 개입과 압력이 작용하여 지방공기업의 충원과정을 정치화한다는 점이다.

이런 문제점을 개선하기 위해서는 채용일정과 방법 등을 통일시킴으로써 충원의 합리성을 제고시켜야 한다. 예컨대, 지방공기업법 상의 경영지도법인으로 하여금 지방공기업 채용과정을 주관하도록 하여 지방공기업의 채용업무를 대행하도록 하고, 경영지도법인은 지방공기업의 신청을 받아 상·하반기 2차례 등으로 채용시험을 정례화하는 것이다. 이 경우, 개별 지방공기업이 진행하는 채용과정을 경영지도법인이 대행하므로 공개채용의 제도에 따르는 부담에서 벗어날 수 있다. 또한 현재 지방공기업마다 산발적으로 진행하고 있는 채용과정을 통합하여 운영하므로 지방공기업의 비용부담을 완화할 수 있다. 무엇보다도 지방공기업의 충원과정에서 자치단체와 지방의회의 부당한 개입과 압력을 방지함으로써 정치적 충원을 방지할 수 있을 것이다. 나아가 취업을 준비하는 젊은 인재들에게 지방공기업에 대한 인식을 제고할 수 있는 부수적인 효과도 기대할 수 있다.

이와 함께 지방공기업 임직원의 경영능력과 전문성 향상을 위한 상시적인 학습체제를 구축해야 한다. 지방공기업 역시 경영합리화와 장기적인 발전을 위해서는 교육훈련의 필요성을 절감하고 있다. 그러나 지방공기업들은 규모가 협소하여 독자적인 교육체계를 마련하기 쉽지 않은 실정이다. 또한 임직원 교육훈련에 필요한 예산을 충분히 확보하지 못하는 지방공기업들도 많다. 더욱 근본적인 문제는 교육에 참여할 인력을 확보하기 어렵다는 점이다. 이 때문에 일부 지방공기업 임직원들은 교육을 기피하는 경우도 적지 않다. 왜냐하면 교육참여로 인해 지연된 업무를 처리하기 위해 휴일에 출근해야 하는 경우가 많기 때문이다.

이런 문제를 개선하기 위해서는 지방공기업들이 활용할 수 있는 교육프로그램과 교육시스템을 확충해야 한다. 나아가 ‘지방공기업 연수원’ (가칭)을 설립하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 이와 함께 지방공무원과 마찬가지로 정원의 일정 비율을 교육인원으로 인정하여 필요한 교육을 받을 수 있는 여건을 마련해 주어야 한다. 사업운영을 위한 필

수인력 이외에 교육훈련에 필요한 대체인력을 인정하지 않는다면, 교육훈련의 참여를 유도하기 어렵기 때문이다. 나아가 지방공기업간의 인력교환이나 파견제도와 같은 기능적 연계방안을 검토할 만하다.¹⁰⁾ 아울러 지방공기업의 발전을 위한 연구기능을 강화하여 안전행정부의 정책수립 기능을 지원할 필요가 있다. 또 경영지도법인이나 경영평가기관에 대한 재교육 방안을 마련하여 전문성을 제고함으로써 지방공기업에 대한 자문기능을 강화할 필요가 있다.

마. 상시적인 지방공기업 개혁을 위한 시스템 구축

범정부적 차원에서 지방공기업 개혁 작업을 상시적으로 추진토록 하기 위해서는 다음과 같은 기본시스템 또는 인프라 구축이 선행되어야 할 것이다(정기섭 외, 2012).

우선, 지방공기업법에 관련 근거 규정을 신설하여 지방공기업 개혁을 위한 기본계획의 작성 및 추진 노력을 상시적으로 전개해 나갈 필요가 있다. 이를 위해서는 지방공기업의 설립 및 운영의 자율권 및 분권화 확대에 대한 사후 통제 및 책임성 확보 장치의 하나로서 중앙정부 차원 또는 제3의 독립기관에 지방공기업의 존치 타당성 평가를 주기적으로 실시하는 방안에 대한 법적 근거를 마련할 필요가 있다.

또한 지방자치단체가 지방공기업 개혁 노력을 자발적으로 추진하도록 유도하는 제도적 장치를 구축하여 효과적으로 활용할 필요가 있다. 예를 들어 지방공기업 개혁을 적극적으로 추진하고 있는 우수 기관에 대해서는 인센티브(특별교부세 등 재정지원, 경영평가 시 가점 부여)를 제공하고, 부진 기관에 대해서는 패널티(임원해임·감사 요구, 재정패널티 등 조치)를 부과하는 장치를 마련할 필요가 있다. 또한 경영개선명령 및 지방공기업 개혁 이행상황 통합공시 의무화, 지방공기업 개혁 결과의 언론공개 등 지방공기업 개혁방안에 대한 이행력 확보를 위한 다양한 제도적 장치의 개발 및 활용 노력이 체계적으로 전개되어야 할 것이다. 

¹⁰⁾ 지방공기업 광역화 방안이 지방공기업의 법적위상(Status)을 통합하는 것과 달리 기능적 연계방안은 지방공기업의 법적 독립성을 유지한 채 지방공기업이 서로 필요로 하는 기능만을 제도적으로 연계시키고자 한다는 점에서 통합화 방안보다 오히려 적용가능성이 높을 수 있다.

참고문헌

- 곽채기, 지방공기업 경영혁신, 어디까지 왔나 ; 지방공기업의 발전방향과 과제, 지방재정 제5호, 한국지방재정공제회, 2006
- 곽채기, 우리나라 준공공 부문의 실태분석 및 혁신방안, 전국경제인연합회, 2009
- 서울경제, 지방공기업 설립절차 까다로워진다, 012. 9. 20
- 행정안전부, 지방공기업 설립현황, 2012a
- 행정안전부, 20911년도 지방공기업 결산 및 경영분석, 2012b
- 행정안전부, 지방공기업 설립 운영지침, 2012c
- 정기섭 외, 지방공기업 개혁론, 대영문화사, 2010
- 한국경제, 지방공기업 구조조정 더 강도높게 추진돼야, 2010. 3. 18
- 한국경제, “정부, 지방공기업 마구잡이 설립 ‘제동’”, 2012. 7. 16
- 한인섭 외, 지방공기업의 설립경향에 관한 연구, 공공행정논총 25, 전남대학교 공공행정 연구소, 2012
- 한인섭, 지방공기업의 신공공론적 개혁과제, 지방공기업학회보 12(1), 2000
- 한인섭, 지방공기업의 기업화에 관한 연구. 지방공기업학회보 14(1), 2002a
- 한인섭, 인과모형에 의한 지방공기업 정책의 효과성 분석, 한국행정논집 14(2), 한국정부학회, 2002b
- Floyd, H. Robert, Some Topical Issues Concerning Public Enterprise, in Robert H. Floyd, Clive S. Gary & R. P. Short eds, Public Enterprise in Mixed Economics(International Monetary Fund, Washington D. C.), 1984
- Russell Muir & Joseph P. Saba, Improving State Enterprise Performance, World Bank Technical Paper, No 306, Washington, D.C, 1995
- T. Daintith, The Legal Techniques of Privatization, in Thomas Clarke(ed), International Privatization Strategies and Practices, Walter de Gruyter & Co, 1999

지역축제, 주민들의 창의성이 필요하다



글_ 최재경

(한국지방재정공제회 공제사업본부장)

현재 우리나라 전체 지역축제 수는 대략 760여 개. 한해 평균 축제산업 지출규모는 3조 5,000억 원. 영화산업과 음악산업의 전체 매출과 비슷한 수준이다. 그럼에도 불구하고 양적인 성장에 견주어 질적인 성장이 못 미친다는 지적이 많다. 이를 극복하기 위해서는 무엇보다 지금의 관주도에서 벗어나 축제 기획단계에서부터 운영 및 평가에 이르기까지 지역주민이 자발적으로 참여하고, 방문객들과 함께 행사를 즐기는 프로세스로 확립하는 것이 중요하다.

● 6월에 들어서면서 맹렬한 한여름의 더위가 시작되고 더불어 장마비도 집중되고 있다. 근래 들어 계절이 바뀔 때마다 호우, 폭설을 동반한 폭염이나 맹추위가 닥쳐오는 등 이례적 상황이 전개되다 보니 사람들도 기상이변이나 자연현상 급변에 차차 적응하는 것 같다.

올해는 벌써부터 휴가를 예약하는 사람들이 넘치고 있다는 보도가 이상하지 않은 게 그 중 하나일 듯싶다. 직장생활하는 사람들에게 가장 매력있는 건 누가 뭐래도 한여름의 휴가가 아닐까 한다. 1990년대까지만 해도 해수욕장이나 계곡 나들이가 휴가 계획의 거의 전부였지만, 최근의 휴가 코스는 공간도 국제화되었지만 콘텐츠 역시 정말 다양해져 길거리, 볼거리, 탈거리를 고루 갖추고 있다. 특히 요즘에는 지역 어디를 가도 눈에 띄는 지역축제 행사가 휴가철 가족여행의

필수코스로 각광받고 있다. 휴가철에 여행을 해본 사람이라면 대개 방문한 지역에서 해당 지자체 주관으로 개최하는 축제를 한번쯤 참여해본 경험을 간직하고 있을 것이다. 그러나 지역 축제의 체험이 반드시 신선하고 즐겁지만은 않았을 것이고, 오히려 불쾌하거나 실망했던 경험도 있을 것이라 생각된다. 무엇보다 입장료에 비해 새로운 내용이 없고, 타 지역축제 행사와 거의 유사한 축제인 경우 실망감을 넘어 앞으로는 지역축제엔 절대 오지 않겠다는 각오마저 다졌을 수도 있다.

금년에도 6월을 맞아 본격적인 하계 휴가가 시작되면서 지방마다 여행객을 유혹하는 지역축제 행사도 다양하게 펼쳐지고 있는데... 과연 지역 축제가 소기한 대로의 목적을 달성할 수 있을지 궁금하다.

한해 축제산업의 지출규모 3조 4,826억 원

지역축제는 지역의 자연, 문화, 예술 등이 집약되는 이벤트이자 다양성과 창의성이 융합된 창조 산업이며, 지역문화를 형성하고 선도하며 소통이 이루어지는 공간이다. 따라서 지자체에서는 지역 축제를 통해 지역경제의 활성화를 기하면서 그 지역의 정체성을 널리 알리는 두 가지 목적으로 매우 유용하게 활용하고 있다.

한국관광공사 자료에 따르면, 2012년을 기준으로 우리나라 축제산업의 지출규모는 3조 4,826억 원으로 영화산업(3조 7,732억 원)이나 음악산업(3조 8,174억 원)의 전체 매출과 비슷한 수준을 보이고 있다. 고용노동부 조사에 의하면, 우리나라 축제예산 지출에 따른 일자리 창출효과는 10억 원 당 238명의 고용효과, 축제 1개당 평균 387억 원의 경제효과가 있다고 한다. 이러한 경제적 효과 이외에도 축제를 통해 지역의 전통문화를 계승 발전시켜 지역의 브랜드 가치를 상승시키고, 지역주민의 삶의 질도 향상시키는 효과가 입증되고 있다. 외부인의 방문을 통해 낙후지역에 활력을 불어넣는 생산적 기능도 있다.

최근 100만 명 이상이 방문하며 대표적인 지역 축제로 자리매김한 화천 산천어 축제처럼 가장 소외되었던 곳을, 겨울이 오면 꼭 찾고 싶은 지역으로 변모시킨 것이 그 좋은 사례이다. 그러나 지역축제가 지방자치를 성숙케 하고 지방재정에도 긍정적 효과를 가져다 줌에도 불구하고 무언가 아쉽고 부족하다는 느낌이 드는 건 필자만의 생각은 아닐 것이다.

1980년대 초반 만해도 50여 개에 불과하던 지역축제는 1995년 지방자치제가 본격 실시되면서 대폭적으로 증가했다. 1996년에는 전체 축제의 수가 412개로 확대되었으며, 2008년에는 926개로서 양적인 정점을 찍은 후 2012년 현재 우리나라의 전체 축제 수는 758개로 파악되고 있다(한국관광공사 자료). 이는 244개 자치단체별로 볼때 1개 자치단체당 약 3.1개로, 일반 시·군·구는 연간 적어도 3번의 지역축제를 개최한다는 것을 의미한다. 예산별로 보면 축제 총비용은 2,219억 원에 달하고, 1개 축제당 평균 예산은 약 2.9억 원인데, 이중 1억 원 미만의 축제가 307개(40.5%)로 가장 많은 것으로 나타났다.

양적 성장에 견주어 질적인 성장 못 미쳐

지역축제에 대한 잦은 지적 중 하나는 지역경제와 문화에 미치는 긍정적인 효과를 인정하면서도 양적인 증가에 비해 질적인 성장이 미치지 못한다는 점이 제기되어 왔다. 사실 적지 않은 지자체들이 예산을 정부지원금에 과다하게 의존하는 구조에서 지역적 특성이나 전통, 문화 등 사회문화적인 토대가 충분히 마련되지 않은 채 경쟁적으로 신생 축제를 개최해 왔다. 한편, 지역 축제가 그 지역만의 역사성이나 장소성 등 고유한 특성이나 창조적인 아이디어를 갖지 못하고 지역주민의 자발적인 참여를 배제한 채 관 주도의 획일적인 이벤트성 행사에 그쳤다는 평가도 있다.

그렇다면 지역축제가 성공적으로 운영되기 위해서는 어떤 것이 바람직한 방향이 될 수 있을까? 많은 전문가들이 제기하는 가장 중요한 동인으로는, 지역과 마을 중심으로 주민이 직접 참여하고 즐기는 축제가 되는 것이라는 데 의견이

모아지고 있다. 축제 기획단계에서부터 운영 및 평가에 이르기까지 지역주민이 자발적으로 참여하고, 방문객들과 함께 행사를 즐기는 프로세스로 확립하는 것이 축제의 성패를 좌우하는 요인임은 자명한 일이다.

세계적인 여름축제로 유명한 일본 아오모리(靑森) 등(燈) 축제인 ‘네부타 마쓰리’는 지역 주민들이 자발적인 주민모임을 통해 네부타 제작 비용은 물론, 제작에서 홍보까지 전 과정에 참여하고 있다. 관광객들도 전통의상을 입고 축제에 직접 참여하고 체험할 수 있는 구조를 갖고 있다. 이에 비해 우리는 축제 개발을 담당하는 기관이 지역주민보다는 전문기획사 등 외부기관이다 보니 지역 간 차별성 없이 유사한 축제가 난립했고, 지역적·문화적인 공감대를 형성하지 못하고 연속성이 부족해 금방 소멸되는 축제들도 다수 존재하였다. 지역주민보다는 지자체가 직접 기획하고 홍보하며, 공무원들이 축제 행사장에서 안내까지 도맡는 광경은 아직도 흔히 보이는 광경이라 하겠다.

신선하고 특이한 경험을 기대

지역축제가 성공하기 위한 다른 요인으로, 창의적인 아이디어를 바탕으로 한 독창적인 축제가 되어야 한다는 점을 간과할 수 없다. 지역축제도 일종의 종합예술이므로 새로움을 추구하는 영화나 음악과 같이 창의적이고 기발한 콘텐츠가 있어야 방문객의 지지를 얻을 수 있다. 축제에 참가하는 방문객은 일상 규범으로부터 벗어난 신선하고 특이한 경험을 기대하고 있다. 이런 체험은 일상으로 복귀했을 때 일상을 변화시키는 창조적인 활동의 기제로서 작동할 수 있기 때문이다. 매년

5월 개최되는 함평의 나비축제에 가본 사람이라면 원색의 꽃밭에서 정말 신선하고 상쾌한 경험을 하는 하루를 보낸다. 업무에서의 혁신이 왜 중요한지도 알게 되는 기회가 되기도 한다.

지역축제에서는 또한 지역적인 특성을 적절하게 활용하는 것이 성공의 중요한 요인으로 작용된다. 특히 전통이나 역사성, 지역성 등 그 지역만의 고유문화와 특성을 축제 전반에 반영함으로써 성공적으로 정착시킨 사례가 많다. 축제 기획 단계서부터 지역의 고유문화, 특산물, 산업과 같이 역사적·장소적 특색을 잘 나타낼 수 있는 유·무형 자원들을 적극 발굴하여 지역 고유의 축제라는 상징성을 강화하는 것이 필요하다.

일찍부터 정착된 강릉단오제나 남원춘향제, 대구 약령시 등을 비롯해 최근의 대관령 눈꽃축제, 금산인삼축제, 김제지평선 축제 등 많은 축제들이 이런 요인들을 활용해 성공적으로 발전시켜왔다 하겠다. 우리에게도 널리 알려진 독일 뮌헨의 10월 맥주축제인 ‘옥토버페스트’의 경우 해마다 약 600만 명의 관광객이 참여해 뮌헨시에 약 8억 유로라는 경제효과를 가져다 준다고 한다.

지방자치가 성숙되어 가는 과정에서 지역축제의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 지방재정의 건전성이 취약한 이 시점에 새로운 세원을 발굴하는 것도 필요한 일이지만, 지역경제 활성화는 물론 지역 브랜드로서 대표적인 역할을 하는 지역축제를 주민 스스로가 창의적으로 발전시킬 수 있도록 지자체의 적극적인 역할이 요구된다. 

지방재정
지방세

‘지방재정’ 관련 궁금증 해결
생애최초주택 취득세 면제 적용지침

질의·회신

지방재정 실무 백과사전

지방재정 관련 실무를 보다보면 간혹 벽에 부딪힐 때가 있다. 관련 법률이나 규정, 절차, 사례 등이 워낙 다양하고 복잡하다 보니 헛갈리는 게 한두 가지가 아니어서. 게다가 하루가 다르게 신설 혹은 폐지되거나 바뀌는 법규정 때문에 골치가 아프다. 이럴 때 궁금증을 단번에 해결해줄 수 있는 백과사전이 있었으면 하는 바람, 누구나 한 번쯤 해봤을 게다. 그런 이들을 위해 지방재정 실무와 관련된 궁금증과 그 답변, 사례 등을 한자리에 모아서 소개한다. ‘지방재정’ 부문에서는 신문고나 안전행정부 재정정책과로 질의해온 것들을, ‘지방세’ 부문에서는 최근 지방 관련 이슈가 되고 있는 내용들을 모아서 정리했다.

