

지방공기업과 민간부문의 적정 사업영역 검토

원구환(한남대)

I. 서론

지방자치단체가 공급하는 재화나 서비스는 본질적 성격상 지방정부가 일반행정적 방식으로 공급할 서비스가 있을 뿐 아니라 기업적 방식으로 공급할 서비스가 존재한다. 일반행정방식에 의한 서비스의 공급은 집단적으로 소비되고 소비로부터의 배제가 불가능한 집합재를 공급하고 공공수요를 충족시키기 위해 제공되는 서비스로, 서비스 공급에 필요한 비용부담은 권력적으로 부과·징수되는 조세에 의해 충당하는 방식이다. 따라서 서비스 공급자와 수혜자와의 관계가 시장기구에서와 같이 명확하게 설정되지 못한다. 반면에 기업적 방식에 의한 서비스 공급은 서비스의 혜택이 특정의 개인에 귀속되는 것으로 재화 또는 서비스를 제공받은 자가 그 양에 따라 비용을 부담하는 요금수입에 의존하는 비권력적 공급방식이다. 즉 상하수도사업, 지하철, 의료사업 등 응익적 성격을 지니는 서비스를 제공하고 그에 따른 반대급부를 통해 지역주민의 욕구를 해결하고자 하는 방식으로, 이를 흔히 지방공기업이라 칭한다.¹⁾

1969년 1월 29일 지방공기업법(법률 제02101호)이 제정되었는데, 당초 지방공기업법을 제정한 이유는 지방공기업 운영에 자주성을 부여하고 독립채산 및 기업회계 제도를 채택하여 경영을 합리화함으로써 지방자치단체 주민에게 좀 더 넓고 향상된 기업적 서비스를 제공하는 데 있었다. 즉 공공적 수요를 충족하기 위한 활동의 효과를 특정 개인에게 분할하여 귀속시킬 수 없는 비배제성의 공공재와는 달리 제공되는 재화나 서비스의 효과를 특정 개인에게 분할하여 귀속시킬 수 있고 배제가능한 요금제적 재화나 서비스를 공급하기 위해서는 일반행정과는 달리 지방공기업의 설립이 필요하게 되었다. 지방공기업으로 운영되는 사업은 비권력적인 서비스 행정의 일환으로 일반행정과는 분리되어 운영될 필요가 있으며, 기업적 경영이 요청되는 행정 분야이다. 즉 일반 행정활동은 경찰, 소방과 같이 지역주민들에게 제공되는 서비스의 성격이 비배제적이고 비경쟁적인 성격을 지니는 것으로 그 공급을 위해서는 시민의 조세에 의존하는 활동인 반면에, 기업적 활동은 서비스 공급이 수익자부담에 입각한 요금수입에 의해 지역주민의 복지를 증대시키고자 행해지는 비권력적인 활동이다(안용식·원구환,

1) 이하의 글은 안용식·원구환(2001), 원구환(2007a, 2007b), 행정안전부·지방공기업평가원(2012) 등의 자료를 바탕으로 재구성되었다.

2001: 3).

그러나 지방공기업은 공적 소유구조에 따른 주민의식의 결여, 지방공기업 관리자의 정실주의적·엽관주의적 임명, 관료주의적 조직체계와 직무구조로 인한 자율책임경영체제의 미확립, 통합 인사관리체계와 보수체계와의 연계 미흡으로 인한 생산성 저하, 갈등 대립적 노사관계, 환경변화에 능동적으로 대처할 수 있는 중장기경영계획의 미수립, 통제중심의 품목별 예산통제 시스템, 비효율적 자산관리체계, 무사안일적 경영을 공익성으로 대체하려는 성향, 경영정보화의 미숙, 그리고 사후적·형식적 경영평가체계 등은 지방공기업의 문제점으로 인식되고 있다.

특히 지방자치의 본격적 실시에 따라 지방공기업의 설립에 대한 인가권이 기존의 내무부(현 행정자치부)에서 자치단체로 이양되었다(1999년 지방공기업법 개정). 지방공기업에 대한 설립권이 자치단체로 이양됨으로써 자율권이 확대되었으나, 그에 상응하여 무분별한 지방공기업의 설립과 방만한 경영이 나타난 것 또한 사실이다. 따라서 이하에서는 지방공기업의 적용 대상사업 범위를 어떻게 설정하는 것이 바람직한가에 대해 살펴보기로 한다.

Ⅱ. 지방공기업 적용 대상사업의 변천과정

1. 지방공기업의 경영형태

지방공기업의 경영형태는 크게 직접경영방식과 간접경영방식으로 구분된다. 직접경영방식은 지방정부가 직접 경영하는 방식으로 우리나라 지방공기업법에서는 이를 지방직영기업이라 칭한다. 상하수도, 공영개발 등은 대표적인 사업이며, 이들 사업은 지방자치단체의 조직에 의해 직접 운영된다. 지방직영기업이라는 용어는 1992년 지방공기업법이 개정되면서 처음 사용되기 시작한 것으로 지방자치단체가 직접 경영한다는 뜻을 명확히 하고 지방공사나 지방공단과의 구분을 분명히 하기 위해 사용되었다. 또한 국가공기업에서는 중앙정부가 직접 경영하는 공기업을 정부기업이라 규정(정부기업예산법)하고 있기 때문에 이에 대칭되는 개념으로 지방직영기업이라는 명칭을 채택한 것으로 보인다.

또한 간접경영방식은 출자비율에 따라 그 경영형태가 다른데, 지방자치단체가 전액 출자한 지방공사·지방공단, 지방자치단체가 50% 이상 출자한 지방공사로 구분된다(표 1 참조).

〈표 1〉 지방공기업의 경영형태

경영형태		자치단체 출자비율	비고
직접경영	지방직영기업	출자 개념 없음	정부조직 형태
간접경영	지방공단	100%	민간출자 불허
	지방공사	전액출자형	100%
		민간참여형	50% 이상
			민간출자 허용

*지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률에 의해 민관공동출자기업은 지방공기업에서 제외

지방자치단체가 기업적 방식으로 재화나 서비스를 공급하는 방식은 크게 직접경영방식과 간접경영방식으로 구분되는데, 어떤 방식을 채택할 것인가는 그 본래의 목적을 달성하는데 매우 중요한 문제이다. 대체적으로 공공성이 강하고 행정적 색채가 강한 사업의 경우는 지방자치단체가 자신의 직원에 의해 직접 사업을 처리하는 직접경영방식을 채택하게 된다. 직접경영방식은 지방자치단체의 사업본부, 사업단, 사업소, 국·과와 같은 조직으로 운영되며 특별회계 처리된다. 그러나 직접경영방식은 일반행정과의 유기적 연계가 가능하고 자금조달이 용이하며 저요금정책을 통해 지역주민의 일상생활에 필요불가결한 서비스를 주민복지의 차원에서 제공할 수 있다는 장점이 있으나, 관료제적 방식으로 운영되기 때문에 자주성의 결여, 재산성의 유지곤란, 행정구역을 초월한 업무수행의 한계성, 책임의식의 희박, 잦은 인사교체에 따른 관리능력의 한계 등 여러 가지 문제를 안고 있는 방식이다.

2. 사업영역

지방공기업법은 지방정부가 경영하는 기업에 모두 일률적으로 적용되는 것은 아니고 기업에 따라 당연히 적용되는 것, 임의적으로 적용되는 것으로 구분된다. 즉 당연적용사업은 대통령령이 정하는 일정 규모기준 이상이면 의무적으로 적용하는 사업이며, 임의적용사업은 지방정부별로 조례가 정하는 바에 의하여 자주적으로 법을 적용할 수 있는 사업이다. 규모에 따른 법 적용 기준은 지방직영기업에만 적용토록 하고 지방공사·공단은 사업규모에 관계없이 설립·운영할 수 있다. 즉 지방공사·공단방식의 경우 설립규모 기준이 필요 없기 때문에 지방직영기업에 비해 서비스 공급의 다양화를 보다 신속하고 적극적으로 추진할 수 있는 이점이 있다. (표 2 참조).

〈표 2〉 지방공기업법의 당면·임의적용사업 범위

구분	적 용 대 상 사 업 및 사 업 규 모
의 무 적 용 사 업	○ 대통령이 정하는 일정규모 기준 이상이면 의무적으로 법을 적용 1. 상수도사업(간이상수도사업 제외) : 1일생산능력 1만5천톤이상 2. 공업용수도사업 : 1일생산능력 1만톤이상 3. 궤도사업(도시철도사업 포함) : 보유차량 50량이상 4. 자동차운송사업 : 보유차량 30대이상 5. 지방도로사업 : 도로관리연장 50km이상 또는 유료터널·교량 3개소이상 6. 하수도 사업 : 1일 처리능력 1만5천톤 이상(하수처리장시설 구비) 7. 주택사업 : 주택관리 연면적 또는 주택건설 면적 10만㎡이상 8. 토지개발사업 : 조성면적 10만㎡이상
임 의 적 용 사 업	○ 경상경비의 5할이상을 경상수입으로 충당할 수 있는 아래사업을 지방직영기업·지방공사·공단이 경영하는 경우 조례가 정하는 바에 의하여 법적용 가능 1. 민간인의 경영참여가 어려운 사업으로서 주민복지증진 기여, 지역경제 활성화나 지역개발촉진에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업 2. 의무적용 대상사업중 당면적용사업기준에 미달하는 사업 3. 체육시설의 설치·이용에 관한 법률에 의한 체육시설업 및 관광진흥법에 의한 관광사업(여행업 및 카지노업 제외)

지방공기업법의 적용대상 사업은 1969년 제정 때부터 현재에 이르기까지 다양하게 변천되어 왔는데, 이를 구체적으로 살펴보면 <표 3>과 같다.

〈표 3〉 지방공기업법 대상사업의 변천

연도	적용 대상사업	
	의무적용사업	임의적용사업
1969년	1. 수도사업(간이상수도사업을 제외한다) 2. 공업용수도사업 3. 궤도사업 4. 자동차운송사업 5. 가스사업	1. 병원사업 2. 주택사업 3. 시장사업 4. 도축장사업 5. 공익전당포사업 6. 택지조성사업 7. 기타 기업적으로 경영하는 것이 적당하다고 인정되는 사업
1980년	1. 수도사업(간이상수도사업을 제외한다) 2. 공업용수도사업 3. 궤도사업(지하철도사업을 포함한다) 4. 자동차운송사업 5. 가스사업 6. 지방도로사업 7. 하수도사업 8. 청소·위생사업 9. 주택사업 10. 의료사업 11. 매장 및 묘지등 사업	1. 시장사업(농수산물도매시장 사업을 포함한다.) 2. 도축장사업 3. 택지조성사업 4. 통운(도선)사업 5. 중기관리사업 6. 관광사업 7. 계량기검정사업 8. 체육장사업 9. 문화예술사업(공연장, 극장을 포함한다) 10. 공원사업

1993년	1. 수도사업(간이상수도사업을 제외한다) 2. 공업용수도사업 3. 궤도사업(도시철도사업을 포함한다) 4. 자동차운송사업 5. 가스사업 6. 지방도로사업 7. 하수도사업 8. 청소·위생사업 9. 주택사업 10. 의료사업 11. 매장 및 묘지등 사업 12. 주거장사업 13. 토지개발사업 14. 시장사업 15. 관광사업	1. 도축장사업 2. 통운사업(도선사업을 포함한다) 3. 자동차터미널사업 4. 체육장사업 5. 문화예술사업(공연장, 극장을 포함한다) 6. 공원사업 7. 경상경비의 5할이상을 경상수입으로 충당할 수 있는 다음 각목에 해당하는 사업 가. 제1항 각호에 해당하는 사업중 동항 본문의 규정에 의한 대통령령으로 정하는 기준에 미달하는 사업 나. 기타 주민의 복리를 증진하거나 지역개발 또는 지역경제 활성화에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업
1999년	1. 수도사업(간이상수도사업을 제외한다) 2. 공업용수도사업 3. 궤도사업(도시철도사업을 포함한다) 4. 자동차운송사업 5. 지방도로사업(유료도로사업에 한한다) 6. 하수도사업 7. 주택사업 8. 토지개발사업 9. 의료사업	지방자치단체는 다음 각호의 1에 해당하는 사업 중 경상경비의 5할 이상을 경상수입으로 충당할 수 있는 사업을 지방직영기업·지방공사 또는 지방공단이 경영하는 경우에는 조례가 정하는 바에 의하여 이 법을 적용할 수 있다. 1. 민간인의 경영참여가 어려운 사업으로서 주민복리의 증진에 기여할 수 있고, 지역경제의 활성화나 지역개발의 촉진에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업 2. 제1항 각호의 1에 해당하는 사업중 동항 본문의 규정에 의한 대통령령이 정하는 기준에 미달하는 사업
2004년	1. 수도사업(간이상수도사업을 제외한다) 2. 공업용수도사업 3. 궤도사업(도시철도사업을 포함한다) 4. 자동차운송사업 5. 지방도로사업(유료도로사업에 한한다) 6. 하수도사업 7. 주택사업 8. 토지개발사업 9. 의료사업	지방자치단체는 다음 각호의 1에 해당하는 사업중 경상경비의 5할 이상을 경상수입으로 충당할 수 있는 사업을 지방직영기업·지방공사 또는 지방공단이 경영하는 경우에는 조례가 정하는 바에 의하여 이 법을 적용할 수 있다. 1. 민간인의 경영참여가 어려운 사업으로서 주민복리의 증진에 기여할 수 있고, 지역경제의 활성화나 지역개발의 촉진에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업 2. 제1항 각호의 1에 해당하는 사업중 동항 본문의 규정에 의한 대통령령이 정하는 기준에 미달하는 사업 3. 체육시설의설치·이용에관한법률에 의한 체육시설업 및 관광진흥법에 의한 관광사업(여행업 및 카지노업을 제외한다)
2005년	1. 수도사업(간이상수도사업을 제외한다) 2. 공업용수도사업 3. 궤도사업(도시철도사업을 포함한다)	지방자치단체는 다음 각호의 1에 해당하는 사업중 경상경비의 5할 이상을 경상수입으로 충당할 수 있는 사업을 지방직영기업·

	4. 자동차운송사업 5. 지방도로사업(유료도로사업에 한한다) 6. 하수도사업 7. 주택사업 8. 토지개발사업 9. 삭제	지방공사 또는 지방공단이 경영하는 경우에는 조례가 정하는 바에 의하여 이 법을 적용할 수 있다. 1. 민간인의 경영참여가 어려운 사업으로서 주민복리의 증진에 기여할 수 있고, 지역경제의 활성화나 지역개발의 촉진에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업 2. 제1항 각호의 1에 해당하는 사업중 동항 본문의 규정에 의한 대통령령이 정하는 기준에 미달하는 사업 3. 체육시설의설치·이용에관한법률에 의한 체육시설업 및 관광진흥법에 의한 관광사업(여행업 및 카지노업을 제외한다)
현행	1. 수도사업(마을상수도사업은 제외한다) 2. 공업용수도사업 3. 궤도사업(도시철도사업을 포함한다) 4. 자동차운송사업 5. 지방도로사업(유료도로사업만 해당한다) 6. 하수도사업 7. 주택사업 8. 토지개발사업	지방자치단체는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업 중 경상경비의 50퍼센트 이상을 경상수입으로 충당할 수 있는 사업을 지방직영기업, 지방공사 또는 지방공단이 경영하는 경우에는 조례로 정하는 바에 따라 이 법을 적용할 수 있다. 1. 민간인의 경영 참여가 어려운 사업으로서 주민복리의 증진에 이바지할 수 있고, 지역경제의 활성화나 지역개발의 촉진에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업 2. 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업 중 같은 항 각 호 외의 부분에 따라 대통령령으로 정하는 기준에 미달하는 사업 3. 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」에 따른 체육시설업 4. 「관광진흥법」에 따른 관광사업(여행업 및 카지노업은 제외한다)

Ⅲ. 지방공기업 대상 사업의 적정화 방안

1. 지방공기업 운영사업의 조건

지방공기업으로 운영되는 사업의 조건을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 지방공기업의 대상사업은 민간부분이 법적, 제도적, 자연적 장애로 참여하기 어려운 사업으로 필수불가결하게 공공부분이 기업을 설립하여 수행할 필요가 있고 대상사업의 시장 경쟁성이 치열하지 않은 사업영역에 참여할 필요가 있다.

둘째, 민간경제 침해 가능성이 있는가의 문제는 지역 중소기업, 소상공인, 영세업자들과의

경쟁관계에 있어 사업운영이 본질적으로 민간경제를 침해하거나, 공적자금을 바탕으로 공기업이 우위에서 민간 사업영역의 침해 여부를 판단해야 한다.

셋째, 통상적으로 지역주민의 선호나 가치를 반영하고 공공부문 활동이 자원배분의 효율성이 있는 사업인가를 판단하며, 민간부분에서 제공하는 것보다 효율성, 저렴한 가격 등으로 공공부분에서 제공하기를 원하는 사업이 바람직하다.

넷째, 사회 통념상 선량한 미풍양속 및 공공성을 해하는 사업은 적절하지 못하며 소규모 제조업, 주류 판매업, 사치성 소비재, 유흥업 등은 사업영역 제외하는 것이 바람직하다.

2. 지방공기업의 사업 영역 확대에 따른 문제점

지방공기업의 사업 영역 확대에 따른 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지하철공사의 경우 본래의 지하철 건설·운영 외에 도시계획사업, 택지개발사업, 해외 건설공사, 부동산 임대사업, 철도장비용품의 조립·제작 등으로 확대되고 있다.

둘째, 도시개발공사는 본래의 택지개발 및 주택건설, 임대관리사업 외에 관광단지조성사업 및 운영사업, 유통 및 물류단지 관리사업, 공원, 화장장, 지하상가, 동물원, 먹는물 생산사업 등의 사업으로까지 확대되고 있다.

셋째, 농수산물공사의 경우 농수산물도매시장 관리 및 운영 외에 국내·외 도매시장 위탁관리 및 컨설팅, 유통전문인력 양성, 유통 정보의 조사 분석 사업, 농·수축산물의 가공식품, 생필품 등의 가공판매에 이르기 까지 사업이 다각화되고 있다.

넷째, 관광공사의 경우 관광자원개발 운영 및 관광진흥사업 외에 관광숙박업, 휴양콘도미니엄 사업, 국제회의업, 항공관련 사업, 관광관련 부동산 매매, 임대사업, 오토레이스 및 경건업, 청소년수련원 운영·관리, 지역특산물 생산 및 판매 등으로 부대 사업에 대한 정관상 영역이 확대되고 있다.

다섯째, 기타공사의 경우에도 청양고추 수매, 생산 및 판매, 비료제조 판매사업과 상설소싸움경기 운영사업, 항공운송사업, 교통연수원 운영사업, 자전거 활성화 사업 등으로 다양한 분야의 사업을 정관상 규정하고 있다.

〈표 4〉 도시개발공사의 사업영역

사업영역	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
택지개발사업	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
주택건설사업	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
산업단지조성사업		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	
도시개발사업(도로,공원,환경정비)	○	○	○	○	○	○	○		○	○	○	○		○	○	

[illegible]

〈표 5〉 기타공사의 사업영역1

[illegible]

〈표 6〉 기타공사의 사업영역2

[illegible]

관광단지 개발,운영	○					○		○	○					○	○	○	○
호텔 및 관광시설 건립 운영				○		○		○									
청소년육성사업, 과학체험교육사업							○										
토지개발	○		○		○	○				○					○	○	
주택건설, 임대	○		○		○	○									○	○	
산업, 공업단지 조성	○		○		○										○		
도로, 도시철도 등 교통관련시설 건설, 관리	○				○												
청사 외곽경비																	
체육,문화시설 조성,관리	○	○	○	○	○		○								○	○	
건설자재 생산,공급																○	
하수관로 사업																	
장묘시설 관리					○										○		
환경사업(쓰레기 재활용분리,매각 등)	○		○														
U-City 통합관제센터 운영	○																
지자체 관광마케팅, 홍보사업				○													○
먹는물 샘물사업					○												
도시민 유치 전원마을조성										○							
나무은행 운영사업										○							
상설소싸움경기											○						
식품가공 및 판매사업											○	○					
특산물 판매장 운영사업											○	○					
비료제조 및 판매사업												○					
골재 및 토석채취사업															○	○	
면세점 운영																	○

3. 지방공기업 대상사업의 적정화 방안

1) 지역별 특성에 맞는 기준 정립

지방공기업의 대상사업은 지역별로 특수성을 지니고 있어 일률적으로 규제하기보다는 지역별 특성 및 상화에 맞게 재조정하는 방안을 고려할 필요가 있다. 특히 지역별 특수성을 감안하더라도 민간경제의 사업 영역을 침해²⁾하는 경우 지방공기업 사업 범위에서 제외하는 것이 바람직하다. 또한 민간경제와의 사업영역과 중첩되는 경우 전국적인 수준에서 획일적으로 사업영역을 금지하기보다는, 지역 내 초기 선도사업은 지방공기업이 수행하되 지방자치단체

2) 예시로는 민간사업자와 경쟁 및 마찰우려가 높은 수익성 위주의 사업, 자본부족, 독과점 등 요인이 적고 민간분야가 활성화가 되어있는 사업(다만, 임대·소형주택 공급재원 마련을 위한 제한적 범위내의 일반분양 등 사업참여 가능), 선량한 사회적 상규나 미풍양속을 저해하는 사업, 규모의 경제가 적은 소규모 단기사업이나 프로젝트 사업, 기타 지역특성이나 주민의 정서에 현저히 반하는 사업 등을 제시할 수 있다.

의 비용분담정도, 경쟁유도를 위한 장기적인 계획, 기존 사업과의 갈등 또는 보충성, 사업의 독점성 등을 고려하여 민관혼합투자로 법인을 설립하되 차츰 자치단체의 보유지분을 줄여 민간으로 이전하는 방안 등을 고려할 필요가 있다.

2) 경영형태별 기준 정립

현행 지방공기업인 지방직영기업, 지방공사, 지방공단은 모두 지방공기업법상의 적용을 받고 있어 동법 상에 정해진 사업분야가 공통적으로 적용되고 있다. 즉 지방공기업법상의 경영형태에 관계없이 사업범위는 동일하다. 또한 지방직영기업은 지방자치단체의 조직이고, 지방공사 및 지방공단은 지방자치단체로부터 독립된 법인체이므로 조직의 본래적 성격이 상이하다. 아울러 지방공사는 지방자치단체로부터 독립된 사무를 처리하고, 지방공단은 지방자치단체로부터 위탁사무를 처리하는 조직이므로 사업의 성격을 경영형태별로 구분하는 방안도 검토해 볼 필요가 있다.

현행 지방공기업법에 당연적용사업으로 상하수도, 공업용수도, 궤도사업, 자동차운송사업, 지방도로사업, 주택사업, 토지개발사업 등이 포함되어 있는데, 지방공기업법이 당연적용되는 상하수도 사업은 지방직영기업 형태로 운영되고 있는데 비해 궤도사업은 지방공사형태로 운영되고 있다. 또한 주택 및 토지개발사업은 지방직영기업(공영개발)이나 지방공사(도시개발공사) 형태로 운영되고 있다. 지방공기업법상의 당연적용사업은 일본의 지방공영기업법의 영향을 받은 것으로 지방자치단체의 사업 중에서 특별회계로 처리될 수 있는 사업의 영역에서 비롯된 것이다. 그러나 현재는 지방직영기업, 지방공사, 지방공단의 경영형태에 대한 구분 없이 활용되고 있어 경영형태에 대한 특성별 사업영역을 재정립할 시점이라 할 수 있다.

지방직영기업은 공공성이 강하고 자치단체의 일반행정과 유기적으로 연계되는 사업으로 범위를 설정할 필요가 있으며, 지방공사와 지방공단의 사업영역에 대해서는 현행과 같은 임의적용기준을 바탕으로 설립 타당성 검토를 강화하여 사업의 적정성 여부를 확보하는 것이 중요하다고 판단된다. 아울러 지방직영기업과 지방공사·공단이 하나의 법률 체계에 포함되어 있는 것을 분법하는 방안도 함께 고려될 필요가 있다.

〈표 7〉 지방공기업 경영형태별 특성 및 사업범위

구 분	지방공기업			비 고 (출자·출연법인)
	지방직영기업	지방공사	지방공단	
적용법률	지방공기업법 지방자치법 지방재정법	지방공기업법 상법(일부 준용)	지방공기업법	지방자치단체 출자·출 연기관의 운영에 관한 법률 상법
사업성격	필수주민생활서비스	공공성 > 수익성	공공성	공공성 < 수익성
설 립	자치단체 조직 (특별회계) ※ 조례로 설립	자치단체 단독 또는 민관공동 출자 (민간 50%미만) ※ 조례로 설립	자치단체 단독 (자치단체 100%) ※ 조례로 설립	민관공동 출자 (자치단체 10~50%미만)
경영비용	사용료 등	판매수입 대행수수료	대행사업비	판매수입
손 익 금 처 리	가능	가능	불가	가능
자본조달	타회계 전출금 자체 수입금 지방채 발행	자치단체 또는 민간증자 자체 수입금 공사채 발행	자치단체 증자 공단채 발행	자치단체 또는 민간증자 자체수입금
타법인 출 자	-	직전년도 자기 자본 금의 10% 한도 내 에서 출자가능	타법인 출자불가	제한없음
대 표 자	관리자 (자치단체장 임명)	사장 (공모절차를 거쳐 자치단체장 임명)	이사장 (공모절차를 거쳐 자치단체장 임명)	대표이사 (공모 절차를 거쳐 공개경쟁 방식 임명)
업무관계	자치단체 고유사무	독립사업 경영, 특정사무 대행	자치단체 사무 중 특정사무 대행	독립사업 경영
사업범위	법 제2조 (당연적용사업 +임의적용사업)	법 제2조 (당연적용사업 +임의적용사업)	법 제2조 (당연적용사업 +임의적용사업)	법 제2조제2항 (임의적용사업) 지방자치단체 출자출연기 관의 운영에 관한 법률 제4조제1항제1,2호

따라서 지방자치단체의 조직으로 되어 있는 지방직영기업과, 자치단체로부터 독립된 지방
공사·지방공단을 구분하여 사업 범위를 결정하는 방안을 검토할 필요가 있다.

3) 신설 지방공기업의 설립 타당성 강화

신설 지방공기업의 경우에는 타당성 검토기관, 설립심의위원회, 시민공청회의 주요 의제로 선정하여 수행하고자 하는 사업이 지방공기업의 사업으로 적정한가의 여부를 중점 논의할 필요가 있다. 또한 행정자치부(시도가 설립하는 경우) 또는 시도와 협의(시군구가 설립하는 경우)할 때 민간경제의 침해 여부에 대한 것을 중점 협의사항으로 의제화하는 방안을 강구하고, 행정자치부 지방공기업정책위원회의 심의 의결 기능을 강화할 필요가 있다.

4) 기존 지방공기업의 적정성 검토

기존 지방공기업의 사업 적정성 여부에 대해 행정자치부는 경영평가시에 시장성 테스트를 의무화하고, 해당 지방자치단체에 민간경제 침해에 따른 기능 감축을 권고할 필요가 있다. 이를 위해서는 행정자치부 지방공기업정책위원회의 심의 의결 기능을 강화할 필요가 있다.

지방공기업의 적정 사업영역인지의 여부를 판단하기 위해서는 다음과 같은 판단기준을 고려해 볼 필요가 있다(행정안전부·지방공기업평가원, 2012).

〈표 8〉 지방공기업의 적정 사업영역 선정기준안

○ 핵심원칙

- 공공수요 충족을 위한 공익성과 경제성을 동시에 달성할 수 있는 사업

○ 중핵요인

(핵심원칙을 어느 정도 충족하며 다음에 상당한 이유가 있는 경우)

- 민간부분이 법적, 제도적, 자연적 장애로 참여하기 어려운 사업
- 대상 분야의 시장경쟁성이 치열하지 않는 사업
- 지역내의 민간경제를 침해하거나 위축시키지 않는 사업

○ 부가요인

(핵심요인의 명확한 증명이 부족하나, 중핵요인을 어느 정도 충족하며 다음의 상당한 이유가 있는 경우)

- 지역내의 환경보존과 관련된 환경친화성 및 자원보존성이 높은 사업
- 지역경제와 지역개발의 유발효과가 큰 사업
- 수익성을 전제로 한 채산성이 있는 사업으로 지방재정에 크게 기여하는 사업
- 기타 공기업의 설립 목적에 따른 필요 부대사업

〈표 9〉 지방공기업의 적정 사업영역 검토방안

구분		적합도 상			적합도 중			적합도 하		
핵심 원칙 (Core Principle)	공적수요	○	○	△	△	×	○	×	△	×
	경제성	○	△	○	△	○	×	△	×	×
	검토결과	적정 사업			중핵요인 검토 필요사업			부적정사업		
	① 적정사업 : 공공수요 충족을 위한 공익성과 경제성을 동시에 달성할 수 있는 사업 ② 검토사업 : 핵심원칙(C.P) 검토 결과 (△,△), (×, ○), (○, ×) 사례는 중핵요인(○)을 검토 ③ 결격사업 : 핵심원칙에 위배되는 부적정한 사업									
중핵 요인 (Core Factor)	민간참여가 어려운가(C1)?			○	→	적정 사업				
				△	→	C2 검토				
				×	→	C2 검토				
	④ 적정사업 : C1의 검토결과 (○), 즉 핵심원칙을 어느 정도 충족하며 민간참여가 어려운 사업 ⑤ 추가검토 필요사업 : C1의 검토 결과 (△), (×) 사례는 아래 C2를 검토									
	시장경쟁성이 낮은가(C2)?			○	→	C3검토				
				△	→	C3검토				
				×	→	부적정 사업				
	⑥ 추가검토 필요사업 : C2의 검토 결과 (○), (△) 사례는 아래 C3를 검토 ⑦ 결격사업 : C2의 검토결과(X), 민간참여 가능하며 시장경쟁이 치열한 사업									
	지역내 민간침해 가능성이 낮은가(C3)?			○	→	AD 검토				
				△	→	AD 검토				
				×	→	부적정 사업				
	⑧ 추가검토 필요사업 : C3 검토결과 (○,△)인 사업, 지역민간침해 약한 사업 아래 A.D. 검토 ⑨ 결격사업 : C3의 검토 결과 (×), 즉 핵심원칙은 어느 정도 있으나 지역내 직접적 민간침해 사업									
부가 요인 (Additional Factor)	환경친화성, 자원보 존사업매우 높음 (AD1)	○		적정 사업						
		×		→	부적정 사업					
	지역경제, 지역개발 효과 매우 높음 (AD2)	○		적정 사업						
		×		→	부적정 사업					
	채산성, 지방재정기 여 매우 높음(AD3)	○		적정 사업						
		×		→	부적정 사업					
설립 목적의 필요부 대사업	○		적정 사업							
	×		→	부적정 사업						

V. 결 론

지방공기업은 기업으로서 사업을 운영하고 적당한 서비스를 제공하는 것이 그 존속의 전제이며 실체적 기초라는 것은 부정할 수 없다. 즉 지방공기업의 활동내용을 이루는 서비스의 내용은 지방공기업을 이해하는데 있어 매우 중요하다.

지방공기업으로 운영되는 사업은 일반 주민의 일상생활에 불가결한 서비스를 제공하는 사업이며 고도의 공익성을 갖는다. 또한 지방공기업으로 운영되는 사업은 방대한 고정설비를 필요로 하는 사업이고, 자본의 장기 고정성을 전제하기 때문에 독점성이 인정되는 사업이다. 즉 지방공기업으로 운영되는 사업은 공익사업으로서의 성격을 지닐 수밖에 없다.

그러나 공익적 성격을 지닌 사업을 효율적으로 경영하기 위해 설립되는 지방공기업이 그 본래적 사업영역을 상실한다면, 지방공기업으로서의 존립 이유는 사라지고 말 것이다. 민간 부문에서 공급되는 것이 보다 효율적인 사업에 대해 지방공기업이 관여하는 것은 시장의 자유로운 경쟁 질서를 상실케 할 수도 있다.

결국 지방공기업의 적정 사업 영역을 확보하는 것이 무엇보다 중요한데, 이를 위해서는 지방공기업이 수행해야 할 보편적 사업 기준을 명확히 규정하여 대(大) 원칙을 설립하는 것이 필요하며, 지방공기업의 사업영역으로 구체적인 사업을 나열하기보다는 지역적 특수성과 일반적 보편성을 기준으로 지속적인 분석 작업을 통해 사업의 적정 영역을 확보해 나가는 것이 중요하다.

참고문헌

- 안용식·원구환. (2001). 「지방공기업론」, 서울: 대영문화사.
- 원구환. (2004). 지방공기업 업무영역의 확립과 발전방안. 「한국지방공기업학회보」, 한국지방공기업학회, 1(1): 17-38.
- 원구환. (2007a). 지방공기업 조직인력운영의 적정화 방안. 「한국지방공기업학회보」, 한국지방공기업학회, 3(1): 1-27.
- 원구환. (2007b). 지방공기업 경영혁신방안의 정책적 우선순위: 조직인사관리분야를 중심으로. 「한국지방공기업학회보」, 한국지방공기업학회, 3(2): 25-47.
- 행정안전부·지방공기업평가원. (2012). 「지방공기업 재정건전화를 위한 지방공기업 설립 및 실태 점검」