



지방재정에 있어서 지방공기업의 의의와 역할

모 성 은

지방혁신인력개발원 교수

I. 서론

우리나라는 1991년 4월 기초자치단체와 7월 광역자치단체의 지방의회가 개원함으로써 지방자치시대의 문이 열렸다.

본격적인 지방자치제의 실시와 더불어 각 지방자치단체는 주민생활의 안정과 복지수준의 향상에 주력하고 있다. 한정된 자원으로 고급화·다양화 추세에 있는 주민들의 복지 수요에 능동적으로 대처하기 위해서는 행·재정 운영의 혁신을 도모할 수 밖에 없다.

그러나 현재는 지방자치단체간의 지역경제력 격차가 심하고 지방세원이 빈약할 뿐만 아니라 지방세의 소득 탄력성과 경기 탄력성이 낮은 제도적 여건상 지방재정력은 그 취약성을 면치 못하고 있는 실정이다.

이러한 우리나라 지방재정의 여건을 감안할 때, 세원의 지역적 편재현상 해소와 지방자치단체간의 균형적 지방재정 확충이 필요하다. 더욱이 지방재정 운영의 자주성 보장이라는 필요조건을 동시에 충족시킬 방안을 모색해야 할 것이다.

특히 지방자치단체에서 자주재원의 확충을 위해 의존재원을 획기적으로 전환하기는 어렵다. 또 지방세를 대폭적으로 늘리는 방법도 현실적으로 매우 어렵다. 이러한 점들을 감안할 때 지방재정 수입의 확대와 다변화를 위해서는 세외수입을 증대하는 것이 바람직한 방법일

수 있다.

세외수입은 중앙정부의 직접적인 통제를 받지 않고 자치단체 스스로의 노력을 통하여 확대 개발하는 것이 용이한 세수원이라 할 수 있다. 특히 행정서비스에 대한 부담이라는 차원에서 조세수입과는 달리 지역주민들의 저항을 최소화할 수 있다.

따라서 본고에서는 지방자치의 기반이 되는 지방재정자립도의 향상과 자주재정 확충을 위한 방안중의 하나로 세외수입 중에서 기업성 부문에 초점을 두고자 한다. 특히 지방재정의 확충을 꾀할 수 있는 지방공기업을 통한 지방재정의 확충방안으로 모색하고자 한다.

II. 지방재정 측면에서 지방공기업의 의의와 역할

1. 지방경영사업의 대두 배경

우리나라에서도 지방자치가 본격적으로 시작된 1995년 이후 지방정부의 재정문제는 가장 중요한 관심사항으로 나타나기 시작했다. 이러한 관점에서 지방정부는 부족한 재정부문을 확충하기 위한 다양한 노력들을 경쟁적으로 추진해 나가고 있다.

지역주민들의 지방정부에 대한 서비스는 점차 확대되는 경향을 보이고 있는 반면, 재정수입은 정치적, 경제적, 사회적 요인들에 의해 제약을 받고 있기 때문에 재정수요와 공급간의 현저한 불일치는 곧 지방정부의 재정위기로 나타나게 되는 것이다.

지방정부의 재정위기는 지방자치의 선진국인 외국의 경우에도 예외는 아니다. 뉴욕시의 경우 1970년대 누적적자로 인해 시정부가 파산할 정도로 재정위기가 고조되었으나, 대대적인 정부인원 감축과 산하기관 재정지원금의 삭감, 채권발행 등의 노력으로 간신히 위기를 넘길 수 있었다. 일본 동경의 경우에도 마찬가지로 1960년대부터 시작된 적자지출이 1976년에는 그 규모가 1,100억 엔에 이르고 인건비와 보조비, 공채비가 전체 지출의 97.1%를 차지할 만큼 재정의 경직화가 극심하였다.

지방재정자립도가 낮은 우리나라의 경우에도 지방자치단체장들은 재정수입을 확충하기 위한 다양한 정책개발에 지대한 관심을 보이고 있다. 이러한 분위기 때문에 “지방경영”이라는 용어가 보편적으로 사용되기 시작하였으며 우리나라의 경우는 지방경영을 재정문제를 해

결하기 위한 재정수입의 확충이라는 좁은 의미로 받아들이고 있다.

또한 지방자치시대에 들어서면서 지방정부가 지역주민들에게 제공하여야 할 행정수요는 폭발적으로 증대된 반면 지방정부의 인적·재정적 능력은 턱없이 부족한 실정이다. 따라서 지방정부는 민간이 지니고 있는 인력, 기술, 자금 등을 활용하여 부족한 능력을 보완하는 한편, 민간부문에서는 정부로부터 세제상의 혜택이나 정부의 보조금을 획득할 수 있다는 점에서 양자간의 협조체제는 자연스럽게 이루어질 수 있는 계기가 마련되었다.

2. 지방공기업의 의의와 역할

우리나라의 경우 지방경영사업은 1969년 지방공기업법이 제정되면서부터 시작되었다. 법 제정 이후 지방공기업은 상수도 및 지하철건설, 시·도립병원 등의 사업분야를 중심으로 활성화되기 시작하였다. 1980년 지방공기업법의 제1차 개정을 통해 도시개발, 시설관리 등의 분야로까지 사업분야가 확대되면서 간접경영방식이 도입되는 계기를 마련하였으며 지방정부가 직영하는 공기업 이외에 지방공사, 지방공단, 그리고 민관공동출자사업 등 간접경영방식이 시작된 것이다.

우리나라에서의 지방공기업의 본원적 역할과 필요성을 해당 법규를 중심으로 살펴보면 다음과 같다. 지방공기업법 제1조에는 지방공기업은 경영을 합리화함으로써 지방자치의 발전과 주민의 복리증진에 기여함을 목적으로 하고 있다.

동법 제2조에는 해당사업으로 ①상수도사업, 공업용 수도사업, 궤도사업, 자동차운송사업, 지방도로사업, 하수도사업, 주택사업, 토지개발사업, 의료사업 등 9개 사업이 열거되어 있다. ②민간인의 경영참여가 어려운 사업으로서 주민복리의 증진에 기여할 수 있고 지역경제의 활성화나 지역개발의 촉진에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업으로 규정하고 있다. 이와 함께 ③지방자치단체는 지방직영기업을 설치·경영함에 있어서 민간경제를 위축하거나 공정하고 자유로운 경제질서를 저해하거나 환경을 훼손시키지 아니하도록 노력하여야 한다고 규정하고 있다.

한편 동법 제3조에서는 지방공기업은 기업의 경제성과 공공복리를 증대하도록 운영하여야 한다고 규정함으로써 경제성과 공공성을 경영의 기본원칙으로 정하고 있다.

따라서 지방공기업의 역할이란 경제성과 공공성을 추구하면서 주민 후생 증진, 지역경제

의 활성화, 지역개발의 촉진을 위해 재화나 서비스를 적절하게 공급하되 민간경제를 위축시키거나 침해하는 일이 없도록 하는 것이라 할 수 있다.

경제성이란, 지방공기업이 자립적인 경영체로서 독립채산제를 채택하고 기업회계원칙에 기초한 능률적이고 합리적인 운영방식을 따르는 것을 뜻한다. 반면에 공공성이란, 지방공기업의 궁극적인 목적이 공공복리의 증진에 있음을 의미한다. 이 두 원칙은 일견 서로 상충되는 것으로 보이지만 사실은 보완적이라 할 수 있다. 왜냐하면 경제성에 입각하여 능률적인 경영을 통해 최소의 경비로 질 높은 재화나 서비스를 제공함으로써 결국 주민의 복리증진에 기여하게 되어 공공성을 충족시키게 되는 것이기 때문이다.

III. 지방공기업의 현황 및 문제점

행정자치부의 최신자료(홈페이지)에 의하면 2003년 결산대상 지방공기업은 2002년도보다 16개 증가한 301개 단체(지방직영기업 194개, 지방공사·공단 107개)이며, 종사원은 2,415명이 증가한 55,337명으로 나타나고 있으며, 예산규모는 세입 23조 2,263억원, 세출 23조 2,263억원으로, 결산결과 세입 23조 24억원(8.1%증), 세출 15조 2,189억원(2.5%증)으로 나타나고 있다.

〈표 1〉 지방직영기업의 2003년 경영실적

구 분	2002년	2003년	증 감(증감률)
· 영업수익(A)	45,779억원	37,911억원	△7,868억원(△17.2%)
· 영업비용(B)	38,665억원	36,063억원	△2,602억원(△6.7%)
· 영업이익(C=A-B)	7,114억원	1,848억원	△5,266억원(△74.0%)
· 영업외수익(D)	4,237억원	4,643억원	406억원(9.6%)
· 영업외비용(E)	3,132억원	3,270억원	138억원(4.4%)
· 경상이익(F=C+D-E)	8,219억원	3,221억원	△4,998억원(△60.8%)
· 특별이익(G)	191억원	263억원	72억원(37.7%)
· 특별손실등(H)	135억원	761억원	626억원(463.7%)
· 당기순이익(I=F+G-H)	8,275억원	2,723억원	△5,552억원(△67.1%)

경영성과측면에서는 지방공기업 전체적으로는 5,010억원의 당기순손실이 발생하여 2002년(당기순손실 4억원)보다 경영성고가 크게 악화된 것으로 나타나고 있다).

특히 지방직영기업의 경우에는 당기순이익의 규모가 전년도의 8,275억원에서 2,723억원으로 67.1%(5,552억원)나 감소하였으며, 지방공사·공단인 경우에는 당기순손실의 규모가 전년도의 8,279억원에서 7,733억원으로 6.6%(546억원) 감소하였으나 여전히 적자를 나타내고 있는 실정이다.²⁾

〈표 2〉 지방공사·공단의 2003년 경영실적

구 분	2002년	2003년	증 감(증감률)
· 영업수익(A)	34,255억원	34,619억원	364억원(1.1%)
· 영업비용(B)	39,430억원	39,219억원	△211억원(△0.5%)
· 영업이익(C=A-B)	△5,175억원	△4,600억원	△575억원(△11.1%)
· 영업외수익(D)	2,199억원	2,489억원	290억원(13.2%)
· 영업외비용(E)	4,619억원	4,665억원	46억원(1.0%)
· 경상이익(F=C+D-E)	△7,595억원	△6,776억원	△819억원(△10.8%)
· 특별이익(G)	9억원	22억원	13억원(144.4%)
· 특별손실등(H)	693억원	979억원	286억원(41.3%)
· 당기순이익(I=F+G-H)	△8,279억원	△7,733억원	△546억원(△6.6%)

자료에서 나타나는 것처럼 우리나라 지방공기업은 일부 경영사업을 제외하고는 거의가 적자에서 벗어나지 못하거나 별다른 수익을 내지 못하고 있는 실정이다.

한편 지방공기업의 재정상태는 지방공기업 전체적으로는 자산 622,387억원, 부채 215,146억원, 자본 407,241억원으로 부채비율은 52.8%인 것으로 나타나 2002년의 56.1%에 비해 다소 감소한 것으로 나타났으나 지방공사·공단의 2003년의 부채비율은 오히려 2.3%증가한 85.2%인 것으로 조사되었다.

- 1) 2006년 10월 28일 행정자치부로부터 제출받은 '2003~2005년 지방공기업 결산현황' 자료(국감자료)에 따르면, 전국 313개 지방공기업의 최근 3년간 당기순이익은 2003년 마이너스(-)4612억원, 2004년 -72억원, 2005년 -3594억원 등 총 적자액이 8278억원에 이르는 것으로 나타났다.
- 2) 194개 지방직영기업 중 당기순이익을 실현한 단체는 116개이고 당기순손실이 발생한 단체는 78개이었던 바, 흑자단체의 비율은 59.8%이었으며, 107개 지방공사·공단 중 당기순이익을 실현한 단체는 52개이고 당기순손실이 발생한 단체는 44개이었던 바, 흑자단체의 비율은 48.6%인 것으로 나타났다.

〈표 3〉 지방직영기업의 2003년도 재정현황

구 분	2002년	2003년	증 감(증감률)	
· 자산	- 유동자산	80,454	88,410	7,956(9.9%)
	- 고정자산	280,933	304,538	23,605(8.4%)
		361,387	392,948	31,561(8.7%)
· 부채	- 유동부채	21,468	25,156	3,688(17.2%)
	- 고정부채	88,149	84,471	△3,678(△4.2%)
		109,617	109,627	10(0.009%)
· 자본	- 자본금	43,922	55,616	11,694(26.6%)
	- 자본잉여금	166,755	185,871	19,116(11.5%)
	- 이익잉여금	41,093	41,834	741(1.8%)
		251,770	283,321	31,551(12.5%)

〈표 4〉 지방공사 · 공단의 2003년도 재정현황

구 분	2002년	2003년	증 감(증감률)	
· 자산	- 유동자산	37,417억원	48,514억원	11,097억원(29.7%)
	- 고정자산	178,758억원	180,925억원	2,167억원(1.2%)
		216,175억원	229,439억원	13,264억원(6.1%)
· 부채	- 유동부채	25,179억원	29,966억원	4,787억원(19.0%)
	- 고정부채	72,803억원	75,553억원	2,750억원(3.8%)
		97,982억원	105,519억원	7,537억원(7.7%)
· 자본	- 자본금	179,741억원	189,338억원	9,597억원(5.3%)
	- 자본잉여금	12,048억원	13,480억원	1,432억원(11.9%)
	- 이익잉여금	△73,596억원	△78,898억원	5,302억원(7.2%)
		118,193억원	123,920억원	5,727억원(4.8%)

당초 지방공기업은 지방화시대의 개막과 함께 제한된 지방자치단체의 재원으로 고도화 및 다양화되고 있는 지역주민의 기대수준에 상응하는 행정서비스를 공급하고자 설립되었다. 그리고 공익사업에 따른 지방자치단체의 재정부담을 경감하고 지역경제활성화와 주민복지증진에 기여할 목적으로 1990년 후반부터 지방공사 설립을 적극적으로 추진하여 왔다. 이러한 점을 고려할 때 현재의 지방공기업들은 다소 기대에 미치지 못하는 성과를 내고 있는 것이 사실이며, 관리·운영상의 측면에서 많은 문제점을 나타내고 있다.

먼저, 지방공기업은 현재 직접경영방식과 간접경영방식으로 운영되고 있으나 관료적 조직 행태를 지닌 직접경영방식에 대부분 의존하고 있음으로 인해 경영의 효율적·혁신적 추세에 따른 지역주민들의 다양한 욕구를 충족시키기에 미흡한 면이 없지 않다.

따라서 지방공기업의 공공성과 기업성의 연속적인 기준에서 지방공기업의 경쟁성을 높일

수 있는 혁신적인 틀이 마련되어야 할 것이다. 공익성이 불가피하게 요구되는 분야에서는 직영기업으로 운영하더라도 기업성이 요구되는 사업에 대해서는 간접경영 또는 민영화를 확대하는 방안이 마련되어야 한다. 그리고 공기업의 역할 정립을 위해서 지방공기업의 독자적인 영역을 확보하기 위한 이념적 틀의 정립이 필요할 것이다.

또한, 지방공기업을 포함한 공기업이 현장에서 겪는 애로사항 중 하나가 각종 감사와 제도의 경직성이다. 공기업은 일반행정과 달리 기업적 특성을 가지고 경기상황에 따른 신속한 의사결정과 집행이 필요하지만 국회·감사원·지방자치단체·지방의회 등에서의 각종 감사와 관계법령에서 규정하고 있는 절차와 과정들이 공기업의 기업적 특성 즉, 혁신적 운영을 가로막는 장애요소가 되고 있다. 더욱이 지방공기업의 경영상 원가 상승요인이 있음에도 불구하고 주민 반발을 우려하여 계속 방치하는 경우가 발생하고 있다. 따라서 지방공기업은 많은 누적적자를 해소하기 위해 건전경영 원칙이 파괴되지 않도록 가능한 한 요금 조정은 원가생산비용의 변동이 있을 때마다 탄력적으로 조정되도록 하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

마지막으로, 지방공기업이 안고 있는 문제점의 하나가 관리자와 소속공무원들의 전문성 결여이다. 이는 지방공기업이 대부분 지방직영기업의 형태를 지니고 있어 조직상·인사상의 독립성을 지니지 못하고 있는 데 기인한다. 즉, 지방자치단체의 인사이동의 일환으로 활용되어 기업경영의 경험이나 지식을 전혀 지니지 못한 공무원이 지방직영기업의 운영을 담당하는가 하면, 빈번한 인사이동으로 지방직영기업에 있어서 장기적이고 연속적인 계획수립이 불가능한 경우도 발생하고 있다.

IV. 지방재정 측면에서 지방공기업의 혁신방안

지방화, 세계화, 정보화, 경영화로 대변되는 시대적 흐름과 행정의 근본적인 패러다임이 혁신적 관리측면으로 변화되면서 지방공기업의 관리도 이러한 상황변화에 능동적으로 대처해야 할 필요성이 대두되고 있다.

즉 시설이나 자재 등과 같은 물적 요소뿐만 아니라, 인적요소 등을 이러한 변화에 대응하여 혁신시킬 필요가 있다. 따라서 종래의 현상 유지를 위한 사고에서 벗어나 경비의 감축과 수입의 확보에 노력하고 혁신을 위한 창조적 파괴작업을 벌여 나가야 할 것이다.

1. 지방공기업의 역할 증대와 전문화

지방자치시대를 본격적으로 열어가고 있는 현 시점에서 지방공기업의 역할이 그 어느 때보다도 중요하다. 그것은 지방공기업이 기존에 맡고 있는 대부분이 지역주민들의 기본적 수요와 직접적으로 관련되어 있는 상수도, 하수도, 의료 및 교통 등의 부문이기 때문이다. 또 지방공기업의 지역성을 기반으로 하는 경영원칙을 삼아야 하는 것도 지역의 내생적인 발전을 위해서는 기존의 행정조직에 의한 것보다 민간자본이 결합되어 있는 지방공기업이 더 큰 역할을 할 수 있기 때문이다.

즉, 다양한 요소들이 경제발전이라는 하나의 과제를 행하여 기능하도록 강요받고 있는 것이 현실인 점을 감안할 때, 지방공기업은 이제 지역의 경제발전과 복지향상을 위한 중요한 하나의 축으로 자리 잡아야 할 것이며, 지방공기업의 양적 확장은 물론 질적인 내실도 다져 나가야 할 것이다. 이를 위해 지방자치단체에서는 공기업관련 공무원의 전문성 확보를 위하여 특별한 관심을 기울여야 하고, 그 보임과정에서도 전문성은 물론 혁신성 및 창의성을 가진 자들을 중용하는 시도를 해야 할 것이다.

2. 혁신적인 노사문화 정착

지식정보화 사회에서 경쟁은 필요불가결한 것이나, 노사간의 대립에 의해 생산성이 저하된다면 이는 경쟁력 저하로 이어져 노사 모두에게 도움이 되지 못할 것이다. 따라서 갈등과 대립에 기초한 지금까지의 노사관계를 상호신뢰와 이해를 바탕으로 한 생산적 노사협력의 관계로 전환하여야 할 것이다. 노사 모두 민주성과 합리성에 근거한 노사관계를 구축함으로써 지식정보화 사회 속에서 공기업의 경쟁력을 제고시켜야 할 것이다.

이를 위해서는 무엇보다 하향적 의사통일의 원리에 의한 조직운영보다는 쌍방향적 의사결정 과정을 정례화하는 것이 필요하다. 또한 근로자들도 자신의 권익보호 못지 않게 노동쟁의권 등이 지역사회에 미치는 영향을 충분히 고려하여 합리적인 노사관계를 유지하여야 할 것이다. 특히 노사 양방은 지방공기업의 실질적인 주인이 지역주민이라는 사실을 인식할 수 있도록 의식과 사고의 혁신을 이루어 내야 할 것이다.

3. 혁신적 인력관리

지방공기업의 인력관리상의 문제점은 우선 법적인 측면에서 통제로 자율적 운영이 결여되고 있다는 점이다. 예를 들어 지방직영기업의 정원과 기구의 조정은 지방자치법이 정하는 규칙과 준칙 등에 제한되고 있어 환경변화에 따른 인력관리의 탄력성으로 확보하기 어렵다고 볼 수 있다.

또한 업무량에 비해 조직규모가 작은 지방공기업이 많으며 잦은 인사이동으로 업무의 전문성을 기하기 어렵다. 특히 지방직영기업의 경우 사업의 담당자가 빈번히 바뀌고 사업계획의 수립에 참여한 담당자와 업무집행담당자가 서로 달라서 사업의 장기적 연계성이 부족함에 따라 각 부서별로 이중업무를 수행하게 되어 업무추진의 효율성이 떨어지고 있다.

따라서 지방공기업 특히, 지방직영기업의 인사상의 효율적 관리를 위해서는 일정한 임기제와 사업성과의 책임성을 바탕으로 담당책임자의 지속근로를 동시에 보장해 주어야 할 것이다. 또 사업의 성과에 대한 능력급이나 혁신적 인센티브제도의 도입으로 자율적 책임경영 체제를 확립할 수 있어야 할 것이다.

4. 지방재정적 측면에서의 경영평가 방식 개선

경영평가는 지방공기업이 달성해야 할 목표를 얼마만큼 효율적으로 달성했는가를 살펴보기 위해 사전에 평가기준을 설정하여 집행 후의 성과를 분석하는 사후관리방식이다. 이는 정책 결정자들이 좀 더 합리적인 의사결정을 내릴 수 있는 객관적 자료를 제시하고 결과의 성패에 대해 보상과 처벌을 할 수 있는 기준을 제공해 준다는 점에서 지방공기업의 운영상 매우 중요한 기능을 한다³⁾.

따라서 지방재정적 측면에서 공기업의 기여도를 파악할 수 있는 지표들을 확대·제시함으로써 지방재정의 보완적 기능으로서 공기업의 역할을 제고해야 할 것이다. 또한 경영평가 결과 제시된 지적 사항들이 차기 연도의 공기업 경영에 얼마나 반영되어 개선되고 있는지를 경영평가제도 내에서 점검할 수 있어야 한다. 즉, 공기업 경영평가의 내실화를 통해 업무성과의 평가 및 평가결과의 환류 체계를 강화할 필요가 있을 것이다.

3) 안용식·원구환(2001) 참조.

V. 결 론

‘適者生存’ 이 아니라 ‘革者生存’ 이라는 말이 유행하고 있다. 현재는 대외적으로 세계화(Globalization), 대내적으로는 지방화(Localization)가 빠른 속도로 추진되는 소위 무한경쟁의 시대를 맞이하여 민간부문을 포함한 공공부문의 혁신분위기도 급류를 타고 있다.

최근 10년간의 변화가 질적인 측면과 양적인 측면에서 인류 역사상 더 지대한 영향을 미치고 있는 현실을 감안할 때 지방공기업 부문에 있어서도 지속 가능한 발전을 하기 위해서는 과감한 혁신이 시작되어야 하고, 이미 진행된 분야에서는 그 진행속도를 배가하여야 할 것이다. 이러한 맥락에서 본고에서는 지방공기업의 경영 기본원칙인 공공성과 기업성 가운데 주로 기업성에 초점을 맞추어 다음과 같은 개선방안을 제시하였다.

- ① 지방공기업의 역할증대와 전문화
- ② 혁신적 노사문화 구축
- ③ 혁신적 인력관리
- ④ 지방재정 측면에서의 경영평가 방식개선

아울러 지방공기업의 확대·확충을 위해서는 각 지역이 가지고 있는 특성과 대내외적인 환경변화 등에 충분한 사전 검토가 이루어져야 할 것이다. 다만 이러한 지방공기업의 확대가 지방재정에 추가적인 부담이 되지 않도록 하여야 할 것이다. ☺

참 고 문 헌

김영섭, 「지방정부의 재정확충을 위한 지방경영전략」, 『한양대학교 사회과학논집』, 한양대학교, 1998.

송대희, 「지방공기업의 과제와 발전방향」, 한국개발연구원, 1990.

안용식·원구환, 『지방공기업론』, 대영문화사, 2001.

이규환, 「지방공기업의 실태와 발전방향」, 『지방재정 제19권 3호』, 한국지방재정공제회, 2000.

임성일, 「지방공기업의 경영합리화와 민영화」, 한국지방재정공제회·한국재정학회, 1998.

최창호, 『지방자치학』, 삼영사, 2002.

현 근, 「지방공기업의 현황과 개선방안」, 『사회과학연구 제17집』, 2003.