



지방공기업의 발전방향과 과제

곽 채 기

전남대학교 교수

지방공기업의 국민경제적 성과를 제고하고 그 존립의 정당성을 확보하기 위해서는 지방공기업의 지배구조와 경영관리제도를 혁신하고, 지방공기업부문의 구조조정 노력을 보다 체계적으로 전개하는 것이 필요하다. 이와 관련하여 지방공기업 개혁의 필요성과 그 논거, 지방공기업의 운영 실태와 문제점, 그리고 지방공기업 경영시스템의 개혁방향과 그 과제를 제시하고자 한다.

Ⅰ. 지방공기업 개혁의 필요성과 그 논거

1. 지방공기업 개혁의 중요성

우리가 날마다 마시는 수도물, 출퇴근시간에 이용하는 지하철 등 우리의 일상생활과 긴밀하게 연계되어 있는 각종 서비스가 지방공기업부문을 통해 공급되고 있다. 지역주민들의 소득수준이 향상되고 도시화가 진전됨에 따라 보다 높은 수준의 생활편익서비스와 쾌적한 생활환경에 대한 요구가 점차 높아지고 있는 바, 이에 대응하기 위한 지방행정서비스의 확충 및 지역개발 노력이 지방공기업 분야를 통해 전개되고 있다. 따라서 지방공기업 서비스의

확충 및 경영의 내실화는 지방자치의 실시가 명실상부한 지역주민들의 복리후생증진으로 연결되기 위한 관건을 이룬다고 해도 과언이 아니다.

또한 지방공기업 관련 예산(공기업특별회계 및 기타 특별회계, 공사·공단 예산)이 지방자치단체의 통합재정에서 차지하고 있는 비중을 감안할 때 지방공기업부문의 효율적인 운영 여부는 전체 지방재정의 운영 성과를 좌우할 수 있는 매우 중요한 요소라고 할 수 있다. 그런데 일부 지방자치단체에서 운영하는 공기업의 경우에는 심각한 경영난으로 인해 파산위기에 몰리고 있으며, 지방공기업의 적자 누적으로 인해 일반회계의 부담을 가중시키고 있는 실정이다. 따라서 지방자치단체 통합재정의 운영 성과를 제고하고, 작고 효율적인 지방자치단체를 구현하기 위해서는 지방공기업부문에 대한 구조조정과 경영혁신 노력을 전개하는 것이 무엇보다도 중요하다.

2. 공기업의 소유구조적 특징과 그 영향

일반적으로 공기업은 그 재산권과 소유주체가 명료하게 정의되어 있지 않다. 이 때문에 우리는 공기업을 ‘주인없는 기업’ 또는 ‘주인없는 대리인’ (an agent without a principal)이라고 부른다. 소유권이 약화되어 있는 공기업의 소유구조적 특징상 공기업의 관리자들에게는 재산가치를 증식시키고, 이를 적절히 유지·관리하고자 하는 동기나 유인이 결여되어 있다. 규범적 기대와는 달리 공기업 경영자나 종사자들은 자기이익추구 수단으로 공기업을 활용하기도 한다. 따라서 공기업과 같이 재산권이 약화되어 있을 경우에는 재산권에 기초한 평가와 보상체계를 대체할 수 있는 관료적 규제와 감독장치의 도입이 필요하게 되는 바, 공기업의 경우에는 정치인 및 공무원에게 감독활동의 임무가 부여되어 있다. 그런데 이러한 임무를 부여받은 정치인이나 공무원들도 공기업에 대한 감시의 필요성이나 유인을 크게 갖지 못할 수도 있다.

이와 같이 공기업제도는 소유권이 분명하게 정의되어 있지 않은 가운데 다단계 계층구조를 이룬 본인-대리인 관계를 형성하고 있어 정보의 비대칭성이 현저하고, 공기업 경영자 및 근로자들에 대한 통제가 효과적으로 전개되지 못함으로써 ‘도덕적 해이’ (moral hazard) 형태의 대리인문제가 폭넓게 존재할 수밖에 없다. 도덕적 해이 형태의 대리인문제는 자유재량적 행동에 의한 자기목적적 추구, 지대추구(rent-seeking) 행동, 위험회피적 행동 등의 양태로

나타난다. 공기업 경영자에 의한 자기목적추구 또는 지대추구 행동은 과잉인력, 높은 월급 등 금전적·비금전적 형태의 비효율성을 유발한다. 공기업 경영자들은 장기적인 조직의 순가치(부) 증대로 인한 편익을 나누어 가질 수 없기 때문에 적극적으로 임무를 수행하다가 실수를 저지르는 것보다는 임무태만에 의한 실수가 보다 안전한 것으로 생각하는 위험회피적 행동을 보이기도 한다. 결국 지방자치단체가 산하 공기업을 인사적체의 해소나 퇴직 후 자리보장 수단으로 생각하는 관행, 생산자 본위의 경영활동, 방만경영, 과잉투자, 과다한 복지지출, 과도한 인력고용과 직급 상향 조정, 무사안일, 관료형 애프터서비스 등 공기업의 비효율성과 문제점으로 지적되고 있는 이러한 제반 사항들은 대리인 문제와 직·간접적으로 연계되어 있다.

3. 공기업의 시장구조적 특징과 그 영향

공기업은 일반적으로 독점적 시장구조를 형성하고 있기 때문에 사기업에 있어서 능률성 향상의 원천이 되는 경쟁이 결여되어 있다. 사기업은 소비자의 수요나 욕구를 충족시키지 못할 경우 적정 수익을 확보할 수 없어 파산이나 합병의 위험에 직면하게 되는데 반해, 공기업의 경우에는 이러한 위험성에 직면할 가능성이 극히 희박하여 능률성 향상을 촉진하는 동인의 하나인 파산이나 합병의 메카니즘이 작동할 수 없다. 더 나아가 공기업의 경우에는 일반적으로 법적 독점에 의해 보호되기 때문에 경쟁을 통해 유발되는 자극이 존재하지 않는다. 사기업은 끊임없이 원가를 절감하고 산출물을 보다 매력적으로 만들어야 하며, 그렇지 못할 경우 경쟁자에게 시장을 잠식당하게 되나, 공공독점기업에게는 그러한 압박이 없다. 또한 공기업의 경우에는 안정된 시장이 확보되기 때문에 새로운 기술혁신이나 원가절감방법을 개발하기 위해 노력할만한 동기가 결여되어 있다.

공기업은 시장이 아닌 정부에 그 생존을 의지하고 있다. 정부가 공기업을 과도하게 보호할 경우 타성과 비효율, 그리고 소비자의 요구와 수요에 대한 반응성의 약화를 가져올 수 있다. 사실상 공기업 경영자들도 그들의 조직이 성장하기를 바란다. 하지만 공기업의 경우에는 이것이 소비자가 아니라 정부 정책에 의해 판가름나는 경우가 많다. 그러므로 공기업 경영자들은 정부를 따르며 정부는 이를 도와주는 ‘생산자 본위’의 폐쇄된 순환만이 일어나게 된다. 이러한 상황하에서는 보다 좋은 사업성과를 얻으려면 시장이 아닌 정부와 더 많은 사업을 해야 한다는 사고방식을 공기업 경영자들에게 조장할 수 있다.

II. 지방공기업의 운영 실태와 문제점

1. 지방공기업의 종류와 기관 특성

지방공기업은 지방자치단체가 제공하는 각종 서비스 중 특히 기업적 성격을 띠고 있는 서비스를 공급하기 위한 서비스 전달체제(service delivery system)라고 할 수 있다. 또한 지방공기업은 별도의 독자적인 의사결정주체가 기업적 성격을 띤 지방자치단체의 사업을 수행하는 것이라고 할 수 있다. 지방공기업법에서는 이를 “지방자치단체가 경영하는 기업”으로 정의하고 있다.

현재 지방공기업법의 관련 규정에 의해 지방공기업의 종류는 지방직영기업, 지방공사, 지방공단, 민관공동출자사업 등으로 구분되고 있다. 이들 지방공기업의 기관 특성을 지방자치단체와의 업무관계, 경영비용 확보 방법, 자본조달방법, 경영자, 예·결산 승인 주체 등의 기준에 따라 비교하여 제시하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 지방공기업의 종류별 기관특성의 비교

구 분	지방직영기업	지방공사	지방공단	민관공동출자법인
성 격	행정기관	일종의 회사 (불하가능)	일종의 공공기관 (불하불가)	주식회사 또는 재단법인
개 념	지자체가 주민의 복지증진을 위하여 직접 행정조직형태로 운영하는 사업	지자체가 공공성확보를 위하여 50%이상을 출자한 법인형태로 운영하는 사업	행정이 담당해야할 업무를 자치단체가 100% 출연한 법인에 의해 운영하는 사업	지자체가 지자체외의 자와 공동으로 자본금 또는 재산의 1/2미만을 출자·출연하여 법인을 설립하고 사업운영
업무관계	지자체 업무의 일부	독립된 사업(완전성)	특정업무의 위·수탁(한정성)	독립된 사업(완전성)
경영비용	자본금 + 판매수입	자본금 + 판매수입	출연금 + 수탁금 + 수수료수입	자본금 + 판매수입
자본조달	공기업지방채발행	사채 + 민간출자	공단채발행	사채 + 민간출자
경 영 자	자치단체장(관리자)	사장, 부사장, 이사	이사장, 부이사장, 이사	사장, 부사장, 이사
해 산 시 자본처리	설립단체 귀속	출자자에 귀속	설립단체 귀속	출자자에 귀속
예 결 산 승 인	지방의회	이사회	이사회	이사회

2. 지방공기업의 지배구조

기업지배구조는 기업경영을 규율하는 메커니즘으로 소유와 경영의 분리에 따라 발생하는 대리인 비용과 거래비용을 효율적으로 절감할 수 있는 구조를 지칭하는 것이다. 특히, 재산권과 소유주체가 명료하게 정의되어 있지 않는 공기업의 소유구조적 특징으로 인해 야기되는 경영상의 비효율성 문제를 극복하기 위해서는 좋은 지배구조를 설계하여 운영하는 것이 필요하다. 현재 지방공기업법과 자치법규를 통해 규정되어 있는 지방공기업의 지배구조는 다음과 같다.

(1) 지방직영기업의 지배구조

우선 지방공기업의 경영활동에 관한 권한은 행정자치부장관과 자치단체장 간에 배분되고 있다. 1996년과 1999년의 2차에 걸친 권한이양 결과, 현재 행정자치부 장관은 지방공기업 예산편성지침 시달, 지방공기업채권 발행 승인, 지방공기업 경영평가 및 경영진단, 지방공기업 제도운영 및 일반적인 지도·감독 등의 권한만을 행사하고 있고, 나머지 권한은 자치단체장과 지방의회가 행사하고 있다.¹⁾

지방직영기업은 단독제 집행기관에 의해 운영되는 바, 지방자치단체는 지방직영기업의 업무를 관리·집행하기 위하여 사업마다 관리자를 임명하고 있다. 관리자는 당해 자치단체의 공무원 중 지방직영기업의 경영에 관하여 지식과 경험이 풍부한 자 중에서 지방자치단체의 장이 임명하며, 2년의 임기제로 할 수 있다.

관리자는 지방직영기업에 관한 조례안과 규칙안의 작성, 조직·인사에 관한 사항, 사업계획·예산안·결산에 관한 사항, 예산·회계에 관한 사항, 요금 징수에 관한 사항 등의 업무를 수행한다. 이 과정에서 관리자는 자치단체장의 지휘·감독을 받게 되는 바, 관리자의 자율성 확보를 보장하기 위해 자치단체장의 지휘·감독의 범위를 지방직영기업운영의 기본계획에 관한 사항, 지방직영기업의 업무 집행에 관한 사항 중 주민의 복리에 중대한 영향이 있다고 인정되는 사항, 지방직영기업의 업무와 다른 업무와의 필요한 조정에 관한 사항 등으로 한정하고 있다.

1) 행정자치부와 자치단체 간의 권한배분은 지방공사와 공단, 그리고 제3섹터 지방공기업에도 그대로 적용된다.

(2) 지방공사·공단의 지배구조

현재 지방공사와 공단의 경영체제는 이사회 중심의 단일기관제도를 채택하고 있다. 그러나 이사회의 구성원인 사장(또는 이사장)을 포함한 복수의 상임이사들이 사장(또는 이사장)의 통할하에 집행임원으로서의 역할을 수행하고 있기 때문에 실질적으로는 단독제 집행기관과 합의제 이사회를 병존시키는 이중기관제도를 채택하고 있다.

집행기관은 사장 또는 이사장 1인과 상임이사(기관의 규모를 감안하여 정관으로 그 수를 정함)로 구성되며, 감사를 별도로 두고 있다. 사장(또는 이사장)과 감사는 자치단체장이 임면하되, 사장(또는 이사장)을 임명할 때는 사장추천위원회에서 추천된 자중에서 임명하도록 하고 있다. 사장추천위원회제도는 지방공사와 공단의 사장과 이사장 후보를 공정하고 객관적으로 추천하기 위해 2002년 지방공기업법 개정을 통해 도입된 제도로서, 위원회는 자치단체장과 지방의회가 추천하는 각 2인과 이사회가 추천하는 자 3인 등으로 구성된다. 추천위원회 위원은 경영전문가, 경제관련단체의 임원, 4급 이상 공무원으로 퇴직한 자, 공인회계사, 공기업경영에 관한 지식과 경험이 있다고 인정되는 자 등의 자격조건을 갖추어야 한다.

또한 지방공사와 공단은 의결기관으로 이사회를 설치하여 운영하고 있다. 이사회는 사장을 포함한 이사로 구성되며, 이사는 정관이 정하는 바에 의하여 상임이사와 비상임이사로 구분하고 있다. 또한 사장을 포함한 상임이사의 정수는 이사정부의 50% 미만으로 하도록 규정되어 있다.

(3) 민관공동출자사업의 지배구조

민관공동출자사업의 지배구조는 기본적으로 지방공사·공단과 동일하다. 다만, 사장과 이사 및 감사의 선임을 주주총회에서 하는 것이 다를 뿐이다. 또한 민관공동출자사업형 지방공기업에 대해서는 자치단체장에게 각 지방공기업의 정관 규정을 통해 경영평가의 실시, 업무검사와 경영지도 등에 관한 권한을 부여하고 있다.

3. 지방공기업의 경영관리제도

(1) 조직 및 인사관리

지방직영기업의 경우에는 지방직영기업의 전문화를 위하여 필요한 경우에는 지방공무원법

이 정하는 바에 의하여 지방직영기업 소속 공무원에 대한 전문직열을 둘 수 있도록 지방공기업법에서 규정하고 있다. 그러나 실제로 전문직열을 설치하여 운영하고 있는 사례가 아직 없으며, 이를 보완하기 위해 전출제한(3년) 제도를 운영하고 있으나, 그 실효성은 높지 않다.

또한 지방공사와 지방공단의 경우에는 직원 공개채용제도를 도입하여 운영하고 있다. 이것은 그 동안 지방공사나 지방공단 설립시 특채에 의해 직원을 채용한 나머지 경영의 전문성과 경영마인드 부족 등으로 지방공기업의 경쟁력을 떨어 뜨리는 요인으로 작용하고 있다는 문제점을 해소하기 위해 도입된 제도이다. 또한 임직원에 대한 교육훈련제도, 임직원 보수에 경영성과 반영 등의 제도적 장치를 통해 지방공기업의 경영능력 확충 및 경영성과 제고 노력을 촉진시키고 있다.

(2) 예산 및 재무관리

지방직영기업은 지방공기업특별회계로 설치하여 운영하고 있으나, 예산과 결산에 대한 심의·의결권을 지방의회가 행사하고 있다. 지방직영기업은 발생주의회계를 적용받고 있는 가운데 독립채산제를 추구하고 있으나, 이익금의 사용, 지방채의 발행 등에 대하여 자치단체장과 행정자치부장관의 통제를 받고 있다.

지방공사와 공단의 경우에는 이사회의 의결로 예산이 확정되나, 결산은 자치단체장의 승인을 받아야 하며, 지방채의 발행은 행정자치부장관의 통제를 받고 있다. 또한 지방직영기업과 지방공사·공단은 공히 행정자치부장관이 시달하는 예산편성공통지침에 의거하여 예산을 편성하여야 한다. 그리고 자치단체장도 공통지침의 범위 내에서 예산의 제출 및 운영에 관하여 필요한 사항을 지방공사와 공단에 시달할 수 있다. 한편, 공사가 정상적 운전자금을 충당할 목적으로 사채를 발행할 때에는 반드시 경영개선계획을 수립·시행하도록 하고 있다.

(3) 요금관리

지방직영기업과 공사, 공단의 요금은 공정보수주의 요금결정방법에 의해 결정하도록 규정되어 있다. 그런데 적정투자보수율과 지급이자율의 산정방법은 행정자치부장관이 정하고 있다.

요금결정 또는 변경과 관련하여 종전에는 ‘물가안정 및 공정거래에 관한 법률’에 의하여 재정경제부장관과 협의하도록 되어 있었으나, 현재는 지방자치단체가 자율적으로 결정할 수 있다. 지방자치단체는 행정자치부가 제시하는 방향을 고려하여 개정안을 작성한 다음에 지방

물가대책위원회의 사전 심의를 거쳐 지방의회의 의결을 거쳐 조례로 공포하여 시행하고 있다.

(4) 경영공시

지방직영기업과 지방공사·공단에 대해서는 경영투명성 제고를 위해 업무상황 공표제도를 도입하여 운영하고 있다. 조례가 정하는 바에 의하여 지방직영기업의 관리자와 공사의 사장 및 공단의 이사장은 매회계연도마다 2회 이상 해당 공기업의 업무상황을 설명하는 서류를 자치단체장에게 제출하고, 자치단체장은 이를 지역주민에게 즉시 공시하도록 하고 있다. 경영공시 대상은 결산서, 재무제표, 연도별 경영목표, 경영실적평가결과, 연도별 예산 및 운영 계획, 감사원의 시정 또는 개선 요구를 받거나 행정사무 감사결과 시정요구를 받은 경우에는 그 내용, 기타 경영에 관한 중요사항으로서 행정자치부장관 또는 지방자치단체의 장이 요청하는 사항 등으로 규정하고 있다.

(5) 경영평가 및 경영진단

지방직영기업은 2년에 1회씩, 지방공사와 지방공단은 설립된지 1년이 경과한 모든 공기업 을 대상으로 매년 1회씩 경영평가를 실시하고 있다. 종전에는 경영평가의 주체가 지방자치단 체장이었으나, 2002년 지방공기업법 개정을 통해 평가주체를 자치단체장에서 행정자치부장관 으로 변경하여 경영평가제도의 운영체제를 강화하였다. 경영평가 결과는 5등급(가, 나, 다, 라, 마, 바)으로 구분하여 발표하고 있으며, 각 등급별로 기관성과급을 차등 지급하고 있다.

한편, 경영평가 결과 경영실적이 부진한 공기업에 대해서는 경영실태를 심층적으로 실사 하여 경영부실의 원인을 파악하여 개선 방안을 도출하는 지방공기업 경영진단제도를 도입하 여 운영하고 있다. 즉, 경영실적이 부진한 부실 지방공기업에 대해서는 경영진단을 실시하여 지방공기업의 임원에 대한 감봉이나 해임 등의 인사조치, 사업규모 축소와 조직개편 및 인 력조정, 법인의 청산과 민영화 등을 개선명령할 수 있도록 하였다.

4. 지방공기업 설립·운영상의 문제점

(1) 비효율적인 지방공기업의 지배구조

지방공기업의 지배구조 설계에 있어서는 소유(정부)와 경영(지방공기업)의 분리, 정치와

경영의 분리(탈정치화)를 통해 개별 지방공기업의 경영에 대한 정부(행정자치부와 지방자치단체)의 간섭을 최대한 차단하여 자율적인 책임경영체제를 구축하는 것이 중요하다. 이를 통해 지방공기업의 경영에 대한 정부의 사전적 감시활동은 최소화하고, 최고경영자의 경영 활동에 대한 감시활동(현재적 감시활동)은 이사회를 통해 수행하되, 정부는 경영평가 등을 통한 사후적 감시활동에 주력하는 것이 바람직하다. 그런데 현행 지방공기업의 지배구조는 사장과 이사회 중심의 자율적인 책임경영체제를 구축하는 것을 구조적으로 제약하고 있다.

우선, 지방자치단체의 예산담당관과 해당 지방공기업의 소관 사업 관련 주무국장을 당연직 비상임 이사로 임명하고 있어 경영목표 설정 과정과 일상적인 운영과정에서 지방자치단체의 직접적인 개입이 이루어질 수 있기 때문에 지방공기업에 대한 지배권뿐만 아니라 경영권도 사실은 지방자치단체가 직접 행사하고 있다고 할 수 있다.²⁾ 결국 현행 지방공기업의 지배구조는 경영자의 주주에 대한 책임성만을 강조하고 있을 뿐 기업지배구조 원리로 강조되고 있는 공정성, 독립성, 경쟁성 등의 원리는 제대로 작동하지 못하고 있다. 그 결과 지방공기업 최고경영진에게 독자적인 경영자율성을 보장하는 것이 구조적으로 어려운 실정이다.

특히, 지방직영기업의 경우에는 비록 관리자를 임기제로 임명할 수 있고 자치단체장과의 관계에서도 어느 정도의 경영자율성을 제도적으로 보장하고 있으나, 독립적이고 효율적인 기업지배구조가 설계되어 있다고 보기는 어려운 실정이다. 즉, 직영기업의 관리자는 자치단체장이 임명한 공무원으로서 자치단체장을 대신하여 해당 직영공업을 관리하는 것이기 때문에, 직영기업의 관리자는 상법상의 사용인에 불과하다. 예컨대, 직영기업의 직원은 공무원으로서 인사와 보수 등에 대해서는 지방공무원에 관한 규정을 적용받기 때문에 관리자가 행사할 수 있는 실질적 권한은 거의 없다. 예산에 대해서는 별도의 특별회계를 설치하고 있으나, 이것도 자치단체의 예산담당부서의 통제를 받는 것이 일반적이다. 따라서 직영기업은 소유와 관리의 분리에 입각한 관청형 지배구조가 제도화되어 있다고 볼 수 있다.

둘째로, 지방공기업의 이사회 구성원 중에서 순수 사외이사의 범주에 해당하는 임명직 비상임이사의 선임에 있어서는 주로 전문성을 중시하여 해당 지방공기업의 사업영역과 관련된 분야의 전문가(사업영역의 전문성과 관련없는 임명직 비상임이사도 다수 존재함)를 비상임

2) 기업의 자율권은 (생산)경영자율권, 재화 및 서비스 가격결정권, 투자결정권, 유보이윤지배권, 자산처분권, 노동자고용권, 인사관리권, 임금과 보너스분배권, 내부기구설치권, 준조세거절권 등의 범주로 구분할 수 있다. 이러한 자율권의 범주 중에서 현재 지방공기업이 실질적으로 행사하고 있는 자율권은 넓지 않은 것으로 판단된다.

이사로 임명하고 있다. 이로 인해 지역주민과 소비자 등 주요 이해관계 당사자들의 요구를 지방공기업의 경영에 효과적으로 투입하는 것이 구조적으로 어려운 실정이다. 현재 지방공기업의 이사회 구성에 있어서는 독립성과 이익대표성을 반영할 수 있는 체계적인 원칙과 기준이 마련되어 있지 않은 것으로 판단된다.

셋째, 지방공기업의 사장 또는 이사장 후보 선임 과정의 독립성과 공정성 및 투명성 확보 등을 통해 낙하산 인사를 차단하고 경영역량이 탁월한 지방공기업의 CEO를 발굴하여 임명하기 위해 도입된 사장추천위원회제도가 당초 기대했던 만큼의 실효를 거두지 못하고 있다. 사장추천위원회제도 도입 이후에도 여전히 낙하산 인사 또는 비전문가 임명 등의 시비를 불러일으키는 후보 선정이 이루어지고 있다. 이는 사장추천위원회 구성상의 한계로 인해 그 운영에 있어 독립성과 자율성을 확보하기가 어렵다는 데서 그 일차적인 원인을 찾을 수 있다. 7명으로 구성되는 사장추천위원회 위원 중 2명은 자치단체장이 추천하고, 2명은 지방의회가 추천하도록 함으로써 사장추천위원회 운영과정에서 시장의 의사가 암묵적으로 투입될 수 있는 가능성이나, 지방의회의 이해관계가 반영될 수 있는 여지를 제공하고 있다. 또한 사장추천위원회의 사장후보의 심사를 위한 공정하고 객관적인 기준 설정 노력이 미흡한 것으로 판단된다. 아울러 후보 모집과 조사(외부의뢰)를 위한 적극적인 노력도 이루어지고 있지 않은 실정이다. 따라서 현재의 사장추천위원회제도하에서는 탈정치화를 보장받는 가운데 공정하고 독립적인 사장후보 선임을 기대하기 어려운 것으로 평가된다.

넷째로, 그 동안 지방공기업의 사장 또는 이사장과 상임이사로 선임된 사람들의 출신배경을 분석해 보면 주로 공무원이나 지방의회 출신이거나 정치권 출신으로 확인되고 있다. 이러한 지방공기업 최고경영진의 출신 배경과 과거 직무경력을 종합해 볼 때 소유와 경영의 분리를 통한 전문경영체제를 구축하는 데 적합한 전문성과 경영역량을 충분히 갖춘 것으로 보기는 어려운 측면이 많다. 특히, 지방공기업 CEO들이 거의 예외 없이 3년 단임에 그치거나 중도에 사퇴하고 있어 지속적인 경영리더십 확보를 제약하고 있다. 즉, 지방공기업의 최고경영자인 사장이나 이사 등은 자치단체장이 임명하기 때문에 이들의 임기는 법령이나 성과가 아니라 단체장의 신임에 의해서 좌우되는 경우가 대부분이다. 또한 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.

다섯째로, 지방공기업의 경우 지방자치단체의 감사관을 지방공사·공단·공단의 비상임 감사로 임명하고 있다. 이로 인해 독립적이고 효율적인 내부감사기능 구축을 제약하고 있을 뿐만 아니라 감사업무에 대한 전문성을 확보하기가 어려운 실정이다. 이로 인해 현행 지방공기업의 감사제도는 이사회 또는 집행부에 대한 통제기능을 효과적으로 수행되지 못하고 있다.

여섯째로, 지방자치단체의 지방공기업에 대한 소유권 행사 주체의 다기화는 지방자치단체와 지방공기업 간의 합리적인 관계 설정을 제약할 뿐만 아니라 결과적으로 통제기관의 다원화로 지방공기업의 경영자율성을 제약하는 요인으로 작용할 수 있다. 일반적으로 공기업의 경영성과를 제고하기 위해서 공기업의 경영에 대한 정부나 자치단체의 통제를 최소화해야 하는 것으로 인식되고 있다. 이와 관련하여 자치단체와 지방공기업 간의 상호작용을 합리화하기 위해서는 소유자로서의 자치단체를 대표할 전담부서를 지정하는 것이 필요하다. 이와 관련해서 현행 지방공기업법은 지방자치단체가 소유하는 주식에 대한 주주권은 자치단체장 또는 자치단체장이 지정하는 공무원이 행사한다고 규정하고 있다. 그러나 실제로 있어서 지방공기업은 각각의 사업에 관하여 주무부서의 지시와 감독을 받아서 업무를 처리하고 있는 가운데 지방공기업 경영에 관한 총괄 관리부서의 통제도 아울러 받도록 되어 있다. 이를 제도적으로 뒷받침하고 있는 것이 당연직 비상임이사제도라고 할 수 있다. 이처럼 지방자치단체의 소유권 행사주체가 다원화되면 지방공기업의 운영에 대한 자치단체의 개입이 증가하는 경향이 있기 때문에 지방공기업의 독립성과 자율성은 더욱 제약할 수밖에 없다.

(2) 지방공기업 경영의 비효율성

현행 지방공기업의 설립 및 경영 과정에서 노정되고 있는 문제점 중의 하나는 그 인력과 재정규모 측면에서 지방공기업이 차지하고 있는 위상에 걸맞는 경영성과를 거두지 못하고 있다는 것이다. 특히, 지방직영기업의 경우에는 어느 자치단체를 막론하고 자주적 경영의 결여, 채산성 유지 곤란, 행정구역을 초월한 업무수행의 한계, 책임의식의 희박, 관리능력의 한계 등의 문제를 공통으로 안고 있다. 지방공기업의 경영상의 비효율을 유발하는 이들 요인의 특성을 살펴보면 다음과 같다.

첫째로, 지방공기업의 경영상의 비효율을 유발하는 요인 중의 하나는 소규모 영세기업이나 공급구역의 한계 등으로 인해 규모의 경제 효과를 확보하기가 어렵다는 점이다. 국가공기업과는 달리 지방공기업은 해당 자치단체의 행정구역이라는 공간적 범위 내에서 공공서비

스를 공급하는 지역적 한계성(locality)을 가지고 있기 때문에 지방공기업은 사업범위가 협소하고 규모가 영세한 경우가 대부분이다.

둘째로, 지방공기업이 ‘기업성’을 발휘하기 어려운 또 하나의 장애 요인으로 경영의 자율성이 결여되어 있다는 점을 들 수 있다. 현행 지방공기업 관리제도는 원칙적으로 ‘사전적 통제방식’을 지양하고 ‘사후적 통제방식’으로 전환함으로써 경영자율성을 대폭 확대한 것으로 평가되고 있다. 그러나 대부분의 사업이 지방직영기업방식으로 운영되고 있는 나머지 인사·조직·예산·회계관리 및 운영상의 자율성과 기업을 살리지 못하고 있는 경우가 많다. 지방직영기업의 경우 관리자의 조직·인사운영상의 권한 명시, 전문직열제도 등을 도입하여 경영의 자율성·전문성 증대를 위한 제도적 장치의 보강이 이루어졌음에도 불구하고 실제 운영과정에서는 경직적인 관료적 관리방식을 탈피하지 못하고 있어 경영효율성 증대를 제약하고 있다. 또한 지방공사·공단형 공기업의 경우에도 자율적 경영범위가 극히 협소해 지방직영기업의 관리방식을 크게 벗어나지 못한 채 기업운영에 필요한 창의성과 신속성을 저해하고 있다. 예를 들어 지방공단의 예산은 이사회의 의결을 통해서 확정하도록 되어 있다. 그러나 지방공단은 자치단체의 일반회계에 의존하고 있기 때문에 이사회가 예산을 의결하더라도 자치단체와 지방의회의 승인을 받지 않으면 실질적인 의미를 가지기 어렵다. 결국 지방공기업법 개정을 통해 지방공기업 관리제도를 ‘사전적 통제방식’에서 ‘사후적 통제방식’으로 전환하는 과정에서 종전에 행정자치부장관이 행사하던 권한이 지방자치단체장에게로 대폭 이양되었으나, 이것이 실질적인 지방공기업의 경영자율성 확대를 가져오지는 못하고 있다.

셋째로, 관청답습적인 조직구조와 관리행태도 지방공기업의 경영효율성을 제약하는 요소의 하나이다. 지방공기업의 경우, 자치단체의 업무 가운데 사업적 성격을 가진 것만을 대상으로 조직을 설립한 것임에도 불구하고 현장업무와 본사기능의 미분리, 본사기능의 상대적 과다, 분권화의 미흡과 명령통제적 경영방식, 업무분장과 실제업무의 불일치, 조직진단 및 인력진단의 미흡 등과 같은 문제점이 발견되고 있다.

넷째로, 지방공기업 관리자와 직원들의 관련 사업분야에 대한 전문성이 취약하고, 빈번한 인사이동으로 경영노하우가 축적되지 않고 있는 점도 지방공기업의 비효율성을 초래하는 주요한 요인이다. 지방공기업 최고경영자 중에서 전문성과 기업적 소양을 갖춘 사람들이 많지 않고, 특채방식을 통해 퇴직공무원을 직원으로 채용하고 있으며, 순환보직과 연공주의적 승

진관리제도가 적용되고 있는 등 인사관리제도의 낙후성으로 인해 성과지향적인 지방공기업 경영이 어려운 실정이다.

다섯째로, 지방공기업의 경영성과 제고를 유도할 수 있는 효과적인 제도적 장치가 미흡한 실정이다. 공정보수주의가 가미된 원가보상주의에 입각한 요금수준 결정과 물가관리를 위한 지방공기업 요금 통제, 경영평가기능의 미흡 등으로 인해 지방공기업 경영자와 직원들에게 경영효율성 제고를 위한 적절한 유인을 제공하지 못하고 있다. 예를 들어 임직원의 보수에는 경영성과를 반영하도록 규정되어 있다. 이것은 경영성과와 임직원의 보수를 연동시킴으로써 임직원의 자발적 노력을 유도하기 위한 것으로 이해될 수 있다. 그러나 실질적인 보수 인상은 행정자치부가 시달하는 예산편성지침에 의해서 결정된다. 이러한 획일적인 기준은 지방공기업의 성과개선을 위한 경쟁을 유도하지 못할 뿐 아니라, 경영자의 실질적인 권한을 제약하는 요소가 된다.

(3) 임직원의 전문성과 관리능력의 미흡

지방공기업의 최고경영자는 조직구성원들에게 필요한 행동을 하도록 조장하고 방향을 제시하는 경영적 리더십을 발휘해야 하는데, 이들은 대부분 전직 고위공무원으로 충원되고 있다. 그 결과 이들은 지방공기업을 기업경영이라는 관점에서 인식하고 운영하는 것이 아니라, 관청의 연장선상에서 파악하거나, 축소지향적이고 관청답습적 조직문화를 조장함으로써(예, 산출/투입의 관점이 아니라, 투입을 줄이는 감량경영식 행태) 구성원의 적극적이고 자발적인 노력을 억제시켜서 장기적 발전을 저해할 우려가 있다.

또한 현재 지방공기업에 종사하는 구성원들은 공무원 신분을 가지고 있거나(직영), 지방자치단체에서 충원되는 경우(지방공단)가 많다. 그 결과 지방공기업의 특성에 부합하는 경영마인드와 경영전문성을 갖추지 못하고 있는 경우가 많다. 이것은 결과적으로 지방공기업 내부에 경영혁신을 주도할 핵심역량 부족으로 인한 비효율을 야기하는 원인으로 작용하게 된다.

(4) 지방공기업 부채로 인한 지방재정의 건전성 악화

현재 지방자치단체가 운영하는 공기업 중에는 적자를 기록하고 있는 경우가 다수 있다. 이들 지방공기업의 부채와 적자 운영은 지방자치단체 재정건전성을 악화시키는 요인으로 작용하고 있다.

(5) 경영투명성 및 고객만족도 제고 노력 미흡

현재 지방공기업 분야에도 경영공시제도를 도입하여 경영활동과 성과에 관한 정보를 지역 주민들에게 공개함으로써 지방공기업 경영의 투명성을 확보하고, 지방공기업 경영에 대한 시민의 참여기회를 확대하여 공기업의 경영혁신과 서비스 질을 향상시키기 위한 노력을 전개하고 있다. 그러나 결산서, 재무제표 등을 당해 자치단체의 공보에 공시토록 하고 있음에도 불구하고 공개기준 등이 정하여지지 않아 형식적으로 운영되고 있다. 또한 경영공시에 대한 사후관리가 미비하며, 부실공시에 대한 대처방안이 미흡하는 등 공시의 실효성을 담보할 수 있는 제도적 장치가 체계적으로 갖추어져 있지 않다.

한편, 지방공기업에서는 고객만족 경영활동의 일환으로 고객서비스현장을 제정하여 운영하고 있으며, 이와 연계하여 주기적으로 고객만족도를 조사하여 공표하고 있다. 또한 공기업 경영평가부문의 하나로 ‘고객만족부문’을 설정하여 고객만족도 조사 결과를 반영하는 한편 고객서비스 제도개선 노력 등을 평가하고 있다. 그러나 지방공기업 서비스에 대한 전반적인 고객만족 수준은 아직 그렇게 높지 않은 실정이다.

(6) 다수의 불공정거래행위의 발생

2001년에 공정거래위원회가 지방공기업을 대상으로 최초로 실시한 불공정거래행위 조사 결과에 의하면 지방공기업 부문에서도 다수의 불공정거래행위, 불공정약관, 경쟁제한적이거나 거래상대방에게 불이익한 거래조건 등을 담은 조례·규칙 등이 존재하고 있음이 확인되었다. 특히, 지방공기업이 자신들의 독과점적 지위나 거래상 우월적인 지위를 이용하여 거래상대방에게 불이익을 주는 행위가 매우 다양하고 광범위한 형태로 나타났다.

III. 지방공기업 경영시스템의 개혁 방향과 과제

1. 자율적인 책임경영체제의 구축

(1) 지방공기업 관리권한의 분권화

지방자치단체가 지방공기업제도를 지방행정서비스의 생산·공급을 위한 독자적·자율적

장치로 활용할 수 있도록 하기 위해서는 행정자치부와 지방자치단체 간에 지방공기업의 설립·운영에 관한 의사결정권한이 보다 분권화되어야 한다. 이런 점에서 지방공기업의 지도 감독과 관련된 행정자치부장관의 권한을 시·도지사에게 위임함으로써 지방자치단체가 자율적인 지방공기업 운영을 도모할 수 있도록 해주어야 한다. 그런 가운데 행정자치부는 사후적·간접적 통제에 주안을 두어야 한다.

(2) 지방공사·공단 of 책임경영체제 강화

지방공기업의 효율적인 지배구조 구축을 위한 핵심적인 과제는 소유와 경영의 분리에 의한 지방공기업의 최고경영자 중심의 전문적인 책임경영체제를 도입하는 것이다. 이를 위해서는 지방공기업 경영에 관한 모든 권한을 자치단체장이 아닌 지방공기업의 CEO인 사장이나 이사장에게 부여함으로써 자치단체장과 지방의원 등의 경영간섭을 배제하는 가운데 임기를 확실하게 보장하고, 경영성과에 대해서만 책임지는 시스템을 구축하는 것이 필요하다. 이러한 방향에 입각하여 지방공사와 공단의 자율적인 책임경영체제 구축을 위한 제도 개선 방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째로, 지방공사와 공단의 이사회 구성을 순수 민간사외이사 중심으로 재구축하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 당연직 비상임이사제도를 폐지하고, 비상임이사는 순수 민간사외이사로만 선임하여야 한다. 그리고 비상임이사는 공익대표 또는 소비자 대표, 전문가 그룹 등으로 구분하여 일정 비율로 배분하는 것이 필요하다. 당연직 비상임이사제도를 폐지하고, 순수 민간사외이사 중심으로 이사회를 구성하는 방안은 지방공기업 경영에 대한 지방자치단체의 직접적 통제방식을 외부통제방식 또는 자율적 통제방식으로 전환하는 효과를 창출할 수 있다.

둘째로, 지방공기업 CEO로 전문경영인을 영입하여야 한다. 이를 위해서는 사장추천위원회 구성시 시장과 지방의회의 추천제도를 폐지하고, 해당 지방공기업 비상임이사와 이사회에서 추천한 외부인사로만 구성하도록 하는 것이 필요하다. 사장추천위원회는 지방공기업의 경영에 관한 권한 분권화 확대에 따라 자치단체장에게 집중되는 권한을 견제하기 위해 도입된 제도라는 점을 고려할 때, 시장과 지방의회 위원 추천권한을 동시에 삭제하는 것이 바람직한 것으로 판단된다. 또한 공무원의 낙하산 인사를 차단하고, 사장 선임의 공정한 기회부여를 위해 공직 퇴임후 일정기간 동안 사장임명을 제한하는 방안도 검토해 볼 수 있을 것이다.

셋째로, 지방공기업 사장으로 임명된 다음에는 경영성과에 대해서만 책임을 지는 성과주

의 요소를 강화하는 가운데 임기를 확실하게 보장하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 지방공기업 사장의 보수체계를 연봉제, 성과급제 도입 등 기업형 보수체제로 전면 개편하는 것이 필요하며, 사장경영계약제도의 도입 방안을 검토하는 것이 필요하다. 예를 들어 지방공기업의 사장으로 지명하는 사람이 경영목표와 전략 및 필요한 예산과 권한 등이 담긴 경영계획서를 제출하고, 사장추천위원회에서 가장 적절한 후보자를 추천하는 것이다. 자치단체장은 사장추천위원회의 심의결과와 경영계획서를 검토하여 경영계약을 체결하고, 경영평가 등과 같은 사후적 통제를 엄격하게 적용한다면 지방공기업의 자율적 책임경영체제를 구축하는데 도움이 될 수 있을 것이다.

(3) 경영평가기능과 인센티브제도의 강화

지방공기업의 자율경영 및 책임경영체제를 확립하기 위해서는 지방공기업 자율경영능력의 확보와 책임경영을 담보하기 위한 제도적 장치가 마련되어야 한다. 지방공기업의 자율적인 경영능력이 보장되어 있지 않는 상태에서 자율성의 확대는 자칫 비효율과 낭비를 조장할 우려가 없지 않다. 따라서 지방공기업의 자율성을 확대하는 동시에 관리자들의 자율경영능력을 배양하는 노력이 동시에 전개되어야 한다.

지방공기업 경영의 자율성 확대와 병행하여 경영책임성을 제고하기 위해서는 경영실적에 대한 엄격한 평가와 평가결과에 기초한 실효성있는 인센티브제도가 실시되어야 할 것이다. 이런 점에서 지방공기업 경영평가의 내실화를 도모하고 매년 정례적으로 평가하여 그 결과를 인사관리와 성과급 지급 등과 강하게 연계하여 운영하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 공사·공단인 경우에는 성과급 차등지급 폭을 더욱 확대하고, 지방직영기업에 대해서도 경영성과급 차등지급제도를 도입하는 것이 필요하다.

(4) 열린공기업위원회제도의 도입

지방공기업의 자율적인 책임경영체제를 구축하는 과정에서는 소비자와 시민단체 등의 적극적인 경영 참여를 유도함과 동시에 정부와 소비자 및 시민단체간의 유기적인 네트워크 구축 및 협력체제 구축 방안을 모색해 볼 필요가 있다. 이러한 소비자와 시민단체(NGO)의 참여를 유도할 수 있는 제도적 장치의 하나가 현재 각 정부투자기관에서 운영하고 있는 열린공기업위원회이다. 열린공기업위원회의 주된 기능은 고객의 요구와 불만을 수렴하여 고객지

향적인 공기업서비스를 제공하는 데 있다. 따라서 지방공기업 경영에 있어 소비자와 시민단체의 참여를 더욱 확대하고, 정보 공개와 공유를 통해 시민적 통제의 기회를 제공하는 것이 필요하다. 열린공기업위원회의 외부위원들이 적극적으로 활동할 수 있는 기반을 구축하기 위해서는 일차적으로 기관 내부 정보가 충분히 제공되고 공유되어야 한다. 따라서 열린공기업위원회의 외부위원들에게 정기적으로 주요 업무를 설명·보고하는 등 적극적으로 업무를 수행할 수 있는 여건을 조성하는 것이 필요하다. 또한 외부위원들에게 해당 지방공기업의 인트라넷 ID 및 Password를 부여하는 등 사내정보에 용이하게 접근할 수 있는 조치를 취하는 것이 필요하다.

2. 지방공기업의 경영효율성 제고를 위한 구조조정 방안

(1) ‘기업적 성격’을 띤 사업의 지방공기업화 확대

지방정부가 지방행정수요의 양적 증대 및 질적 변화에 효과적으로 대응하기 위해서는 지방공기업의 체제정비 및 활성화가 요망된다. 이런 점에서 현재 일반행정관리방식에 의해 운영되고 있는 기업적 성격의 사업을 수익자부담의 원칙에 의한 독립채산경영이 유지될 수 있는 일정 기준내에서 명실상부한 지방공기업으로 전환함으로써 효율적 운영과 자율성 제고를 위한 제도적 기반을 갖추는 것이 필요하다. 예를 들어 비공기업 지방수도사업을 지방공기업으로 전환하는 방안을 추진하는 것이 필요하다.

(2) 지방공기업의 통폐합과 광역화

지방공기업의 경영효율성을 제고하기 위해서는 규모의 경제효과를 충분히 살릴 수 있도록 유사 지방공기업을 통폐합하고, 행정구역단위로 운영되고 있는 지방공기업의 광역화를 도모하는 것이 필요하다. 특히 도시의 인구집중과 주변도시로의 확산으로 인해 대도시권을 중심으로 주민생활권이 행정구역을 초월하여 광역화되고 있다는 점에서 지방공기업의 광역체제를 모색함으로써 주민생활권의 확대에 따른 행정여건의 변화에 적극 대처해 나가는 것이 필요하다. 광역공기업체제는 규모의 경제와 경영의 능률성 확보, 관리기술이나 전문인력의 육성, 그리고 지역간 서비스 요금의 형평화 등의 측면에서 그 정당성과 필요성이 인정되고 있다. 또한 지방자치단체의 할거주의와 지역이기주의에 대처함으로써 광역적 지방행정서비

스 확보의 측면에서도 지방공기업의 광역화 필요성이 인정되고 있다. 특히 광역상수도, 광역하수도, 광역쓰레기매립장 등에 광역공기업체제의 도입이 필요하다.

(3) 지방공기업 경영형태의 혁신 및 사업구조의 조정

지방공기업이 효율적인 서비스 공급체제로서 그 역할을 수행하기 위해서는 지방공기업 경영체제를 쇠신하기 위한 정책방안이 종합적으로 마련되어야 한다. 이를 위해서는 광역공기업의 활성화 외에도 간접관리를 중심으로 한 공기업조직형태 및 관리방식의 쇠신, 민·관공동출자 및 제3섹터의 활성화 방안 등이 모색되어야 할 것이다. 예를 들어 현재 지방직영사업으로 운영하고 있는 상수도사업의 경우에는 경영의 규모, 사업성 등을 감안할 때 이를 지방공사체제로 전환하는 방안을 추진할 필요가 있다. 이를 통해 현재 지방직영사업 경영체제 하에서 나타나고 있는 경영의 비효율성, 책임성 및 전문성 부족 등의 문제를 발전적으로 극복할 수 있는 방안을 마련하는 것이 필요하다.

한편, 지방공기업의 경영형태 혁신과 관련하여 국가공기업과 지방공기업 간 업무영역 중복분야에 대해서는 기능 통폐합 또는 국가공기업으로의 위탁방안 등을 적극적으로 모색할 필요가 있다. 예를 들어 광역상수도과 지방상수도 간 사업분리로 인해 나타나고 있는 중복투자, 낮은 시설 이용률 등의 문제를 근본적으로 해소하는 한편 물관리체제의 일원화를 위해서는 광역상수도사업과 지방상수도사업 및 지방하수도사업을 광역상수도사업자인 한국수자원공사를 중심으로 통합 일원화하는 방안이나 한국수자원공사에 지방상수도사업의 경영을 위탁하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것이다.

(4) 비효율적·사기업적 성격의 지방공기업의 민영화 추진

지방공기업 대상사업으로서의 적합성이 없거나 비효율적인 지방공기업의 구조적 쇠신노력의 일환으로 지방공기업의 민영화 노력도 전개되어야 한다. 또한 계속 지방공기업으로 존속하는 경우에도 해당 지방공기업 사업의 일부(비핵심사업, 단순노무서비스 등)를 민간부문으로 아웃소싱하는 노력이 필요하다.

향후 지방공기업의 민영화·민간위탁을 적극 추진할 필요가 있는 대표적인 부문으로서는 각종 시설관리사업(시설관리공단), 토지개발사업(공영개발사업단), 의료사업(시도립병원) 등을 들 수 있다.

3. 재무구조 개선 및 경영(재정) 투명성 강화

(1) 수익자부담원칙의 강화와 지방공기업의 자생력 배양

지방공기업이 적자운영을 면치 못할 경우 궁극적으로는 지역주민들에게 제공되는 서비스의 질적·양적 수준을 제약하게 된다는 점에서 지방공기업의 자생력 보강방안을 모색하는 것이 필요하다. 건실한 재정적 기초가 결여되어 있는 상태에서 독립채산제의 완전한 실시는 지역주민 또는 서비스 수혜자의 부담을 가중시키고 사업운영의 부실화를 초래하게 된다. 따라서 지방공기업이 사업수입을 통하여 기조달된 투자재원에 대한 원리금 상환을 스스로 해결할 수 있는 정도의 자생력을 배양하기 위해서는 취약한 재무구조의 개선 방안이 모색되어야 한다.

첫째로, 공익적 목적을 추구하는 과정에서 자생력이 확보되지 않는 사업에 대해서는 국고 보조금 또는 지방자치단체의 보조금 지원이 확대되어야 할 것이다.

둘째로, 건실한 재무구조를 토대로 하여 지방공기업이 사업수입을 통해 경상수지의 균형을 확보할 수 있도록 하기 위해서는 지방공기업 요금구조의 조정 및 현실화 노력이 전개되어야 할 것이다.

이와 같은 건실한 재무구조를 토대로 하여 지방공기업이 사업수입을 통해 경상수지의 균형을 확보할 수 있도록 하기 위해서는 원가상승요인을 합리적으로 반영하는 신축성있는 효율결정장치의 확립과 함께 수익자부담원칙을 반영하는 원가보상적 효율체계의 점진적 개선이 요구된다. 특히, 지방공기업의 자생능력을 배양하고 경영혁신을 촉진하기 위해서는 새로운 가격결정방식을 도입하는 것이 필요하다. 이런 점에서 전통적인 지방공기업 가격결정 방식인 보수율규제(rate-of-return regulation)방식과 가격상한규제(price cap regulation) 대신에 'RPI-X' 방식의 가격결정방식을 도입할 필요가 있다. 또한 지방공기업의 경영수지 개선 및 자생능력 배양을 뒷받침하기 위해서는 목표관리 차원에서 공기업 서비스의 질적 수준 개선과 서비스 요금의 조정을 연계, 운영할 필요가 있다.

(2) 경영공시제도의 내실화 방안

지방공기업의 경영정보를 지역주민들에게 공개함으로써 지방공기업에 대한 지역주민들의 지속적인 관심을 유도하고, 지방공기업 경영의 투명성 제고를 도모하기 위해서는 경영공시

제도 운영의 내실화 방안을 마련하여 시행하는 것이 필요하다.

우선, 경영공시 대상 정보를 확대하고, 정보공개 기준, 공개양식 등을 구체적으로 정하고, 자치단체의 공보 외에 각 공기업별 홈페이지에도 공개토록 의무화하는 것이 필요하다. 또한 인터넷 등에 공시된 공시자료를 표준화하여(각 항목에 대한 세부내용뿐만 아니라 경영공시 내용의 분류 항목까지 일관되게 표준화) 상호간의 비교가능성을 제고하고, 이를 바탕으로 경영공시에 대한 기관별 평가를 시행하는 것이 필요하다. 아울러 지방공기업 경영투명성 제고를 위해서는 현재 중앙정부의 공공기관을 대상으로 실시하고 있는 바와 같은 통합공시제도를 도입할 필요가 있다. 즉, 모든 지방공기업의 경영정보를 지방공기업 포털사이트를 통해 통합적으로 공시하는 한편, 지방공기업간 경영정보의 비교검색 서비스를 제공할 경우에는 지방공기업 경영 투명성 제고에 크게 기여할 수 있을 것이다.

(3) 불공정거래행위에 대한 자율규제 강화

지방공기업의 불공정거래행위는 소비자후생이나 지방중소기업체 등에 미치는 파급효과가 크기 때문에 우선적으로 지방공기업의 경영진과 직원들이 불공정거래행위에 대한 인식을 제고하고, 이를 시정하기 위한 자율적인 규제활동을 강화해 나갈 필요가 있다. 특히, 종래 민간기업에서 수행하던 부문을 지방공기업이 독점적으로 시행하도록 지방자치단체가 조례·규칙에 규정함으로써 민간 중소기업의 시장 진입을 배제하는 사례들은 시급히 시정되어야 하며, 불공정약관에 대한 정비 노력도 자율적으로 전개하여야 할 것이다. 이를 통해 지방공기업은 민간부문이 수행하지 아니한 부분에 한해서 공공기능을 수행하도록 규제를 최소한으로 줄이고, 지방공기업이 민간부문과의 공정한 경쟁과 투명한 거래 활동을 통해 사업을 수행하도록 해야 할 것이다. ☺

