특집

2000년을 맞는
지방공기업 경영전략

지방공기업의 실태와 발전방향

이규환 / 중앙대학교
행정학과 교수

Ⅰ. 머리말

지방자치단체가 수행하는 행정활동에는 인·허가, 등록, 지역개발, 산업진흥 등 일반행정에서부터 상하수도, 교통, 병원, 주택 등 비교적 기업성이 강한 활동에 이르기까지 여러 가지가 있다. 일반행정사무는 일반적인 공공수요를 충족하기 위한 것으로 그 사업비와 사업효과 사이에 직접적인 연계성은 그다지 크지 않으며, 그 재원은 원칙적으로 조세에 의해서 충당된다.

이에 비해서 기업성이 강한 활동은 대부분 주민에게 서비스를 제공하는 행위로서 그 서비스를 제공받는 수익자로부터의 대가 징수에 의하여 경비를 충당하는 것을 원칙으로 하고 있다. 따라서 지방공기업이란 지방자치단체가 수행하는 사업 가운데 기업적 성격을 지닌 것을 말한다.

지방공기업은 기업적 운영을 전제로 하는 만큼 사 쓰지 않으면 혜택을 누릴 수 없고, 또 사 쓰는 경우 그 혜택이 비교적 분명하게 나타나는 서비스나 재화를 대상으로 하여 이루어진다. 즉 비용을 지불하거나 지불하지 않거나 같은 혜택을 누릴 수 있는 환경과 같은 재화가

아니라 지하철이나 주차장같이 지불하는 사람과 지불하지 않는 사람을 구별지어 취급할 수 있는 그러한 서비스를 대상으로 하게 된다는 것이다. 이러한 서비스 중에서도 특히 투자규모가 크거나 수익성이 낮아 민간부문의 참여가 어렵거나 공익성이나 독점적 성격이 커 민간부문에 쉽게 맡길 수 없는 것 등이 주된 대상이 된다.

국가공기업이건 지방공기업이건간에 공기업이라 하면 일단 공공성과 기업성을 조화시켜 보자는 목적에서 설립된다. 즉 민간부문에 맡겨 둘 수 없는 성격의 서비스와 재화를 공공부문이 생산·공급하되, 기존의 관훈조직을 활용하기보다는 기업적 성격을 띤 기구를 별도로 설립하여 활용하겠다는 것이다. 실적지향적일 뿐만 아니라 인사나 조직운영에 있어서의 탄력성이 있는 기업의 장점을 최대한 활용하면서도 그 관리주체를 여전히 공적인 기관으로 해 둠으로써 공공성과 기업성(경제성)을 동시에 추구하기 위하여 지방공기업을 설립하게 되는 것이다.

공공성과 기업성을 동시에 살리기 위해서는 독자적인 기업활동을 보장할 필요가 있겠는데, 이를 위해 독립채산제도의 운영과 간접적인 통제방식의 활용 등이 운영상의 대원칙으로 강조된다. 즉 일반행정조직의 재정으로부터 독립된 별도의 재정을 운영하게 되며, 지방자치단체에 의한 감독과 지도 또한 운영전반에 걸쳐 일일이 간섭하는 직접적인 방식보다는 예산을 승인하고 사후에 경영평가를 하는 등의 보다 간접적인 방식에 의존하게 되는 것이다.

지방자치시대 민선자치단체장의 가장 중요한 덕목 가운데 하나가 경영능력이다. 대부분의 지방자치단체가 자주재원으로는 자체 공무원의 인건비 등 필수경비해결에도 어려움을 겪고 있다. 지역개발투자재원 염출은 더욱 어렵다. 지역개발투자없이 세수신장을 기대할 수 없다. 지역 전체를 하나의 자원으로, 경영대상으로 보고 운용을 검토하면 많은 것이 보이게 된다. 여기에서 자치단체간의 경영능력의 차이는 생기게 되고 지역발전의 격차가 시작되는 것이다. 과거에는 중앙의 투자계획에 의해서 모든 것이 좌우되고 편중과 소외에 대한 불만토로로서 지역의 책임을 다 했던 적도 있었다. 그러나 이제 지방자치시대를 본격적으로 맞아 지역특성과 지역발전의 전략적 견지에서 지역에서 현지성을 가지고 개발을 주도하는 것이 필요하게 되었다. 더욱이 국가 운영시스템도 지방자치구조로 바뀐 지금 지역개발의 권한과 책임

이 해당 자치단체로 귀속되어 지방행정의 기업경영적 운영이 그 어느 때보다 절실하다 하겠다.

이에 본문에서는 지방공기업의 범위와 경영형태를 살펴보고 지방공기업의 실태분석을 통해 문제점을 도출하고 우리 실정에 맞는 발전방향을 제시코자 한다.

Ⅱ. 地方公企業의 範圍와 經營形態

1. 地方公企業의 範圍

지방공기업은 경제의 발전추세에 따라 점차 확대·발전되어가는 경향이 있다. 이와 관련하여 문제가 되는 것은 지방자치단체가 지방공기업으로 수행할 수 있는 사업의 범위가 어디까지이냐 하는 것이다.

지방공기업의 대상영역이 지방공기업법 제정당시(1969년)의 5개 사업에서 11개 사업 그리고 15개 사업으로 확대되었다가 1999년 1월 25일 5차개정시 다시 9개 사업으로 축소되었다(<표-1> 참조).

지방공기업의 대상사업을 당연적용사업으로 보면, 수도사업, 공업용수도사업, 궤도사업, 자동차운송사업, 지방도로사

<표-1> 지방공기업법의 적용범위

구 분	사 업 명	적 용 기 준
당연적용사업	① 수도사업(간이상수도사업 제외)	1일생산능력 1만5천톤이상
	② 공업용수도사업	1일생산능력 1만톤이상
	③ 궤도사업(도시철도사업 포함)	보유차량 50량이상
	④ 자동차운송사업	보유차량 50량이상
	⑤ 지방도로사업	도로관리연장 50㎞이상 또는 유료터널, 교량 3개소이상
	⑥ 하수도사업	하수처리장시설구비
	⑦ 주택사업	주택관리연면적 또는 주택건설면적 100,000㎡이상
	⑧ 토지개발사업	조성면적 100,000㎡이상
	⑨ 의료사업	병상수 30개이상
임의적용사업	경상경비의 50%이상을 경상수입으로 충당할 수 있는 다음 사업 ① 민간인의 경영참여가 어려운 사업으로서 주민복리의 증진에 기여할 수 있고, 지역경제의 활성화나 지역개발의 촉진에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업 ② 당연적용사업중 대통령령으로 정하는 일정한 기준에 미달하는 사업	

업, 하수도사업, 주택사업, 토지개발사업, 의료사업 등 9개 사업이며, 가스사업, 청소・위생사업, 매장 및 묘지 등의 사업, 시장사업, 주차장사업, 관광사업 등 6개 사업이 법적용에서 제외되었다.

2. 地方公企業의 經營形態

우리나라 지방공기업법은 지방직영기업(정부조직형태의 공기업)뿐만 아니라 공사・공단, 민・관합작방식 등을 포함하여 그 적용범위가 상당히 넓은 편이다.

1) 지방직영기업

지방공기업 중에서 가장 오랜 역사를 가진 경영형태로서 지방자치단체가 자신의 공무원에 의해 직접 경영하는 형태이다. 지방직영기업은 지방정부의 행정기구형태로 조직되며, 지방자치단체장의 직접적인 통제를 받는다. 즉 지방자치단체의 사업본부, 사업소(단), 국・과 조직과 같이 관료제적 방식으로 운영되며 매년 지방의회의 의결을 얻어 확정되는 예산에 의해 운영된다. 아울러 지방공기업법의 적용을 받고 동법에 규정된 것을 제외한 것은 지방자치법 및 지방재정법, 기타 관련법령의 적용을 받는다.

그러나 지방직영기업은 자주적 경영의 결여, 채산성 유지곤란, 행정구역을 초월한 업무수행의 한계성, 책임의식의 희박, 관리능력의 한계 등의 문제를 안고 있다.

2) 지방공사・지방공단

지방공사・공단은 전액 지방자치단체가 출자함으로써 자치단체의 소유이다. 다만 현행 제도상 자본금의 1/2를 초과하지 아니하는 범위안에서 자치단체외의 민간이 출자하며 설립되는 지방공사가 있을 수 있으므로 民・官이 공동 출자할 수 있는 조직은 지방공사뿐이다.

또한 지방공사・공단은 법인으로서 법적 독립체이며, 요금수입으로 자금을 충당하기 때문에 지방자치단체와는 독립된 재정구조를 지닌다. 이러한 지방공사・공단의 직원은 공무원이 아니며 그 직원의 임용과 보수에 관한 규정은 자체적으로 제정한다.

그러나 지방공사는 일종의 독립된 사업을 경영하는 회사형태로 불하가 가능하나, 지방공단은 특정사무를 지방정부로부터 위・수탁받은 일종의 공공기관으로 불하가 불가능하다. 또한 경영자의

명칭이 공사의 경우 사장・부사장・이사로 불리나 공단의 경우는 이사장, 부이사장, 이사로 불리는 차이점이 있다.

3) 민・관공동출자기업

이는 지방자치단체가 자본금의 50% 미만을 출자하고 나머지 출자분은 민간에서 출자토록 한 경영형태이다. 일반적으로 주식회사 형태로 설립할 수 있는데 이때 지방자치단체의 출자범위는 재단 및 사단법인인 경우 자본금의 1/2이상을 출자토록 하고, 주식회사의 경우 자본금의 1/2이내에서 출자토록 하고 있다.

현재 우리나라의 경우 민법의 적용을 받는 재단 및 사단법인형태는 존재하지 않으며, 상법의 적용을 받는 주식회사만이 존재하고 있다. 지방자치단체는 자기의 출자분에 대해서만 책임을 진다. 또한 임원은 주주총회에서 선출하며, 공무원이 아닌 직원의 인사규정은 자체적으로 제정할 수 있다.

지방공기업 대상사업을 경영형태별로 분석해보면 상수도사업은 전적으로 직접경영방식에 의해, 의료사업은 지방공사형태로 이루어지고 있음을 알 수 있다. 또한 주차장사업이나 시설관리사업은 대체적으로 위탁에 의해 지방공단의 형태로 운영되고 있다. 공영개발사업도 대다수가 직접 경영형태로 운영되고 있으나 일부 자치단체에서는 지방공사(도시개발공사)의 형태로 운영하고 있다. 이외에 교통관련사업이나 시장 및 유통사업, 관광사업은 공영개발사업과 더불어 1990년대에 들어서면서 본격화하기 시작한 사업으로 주로 민・관공동출자기업으로 운영되고 있다. 따라서 상하수도나 토지와 같이 주민생활필수적인 사업은 주로 공공부문에 의해 직접 운영되고 있으며, 일상생활적인 사업은 다양한 경영주체에 의한 운영으로 변화되고 있음을 알 수 있다.

Ⅲ. 地方公企業의 現況과 問題點

1. 地方公企業의 現況

2000년 1월 1일 현재 지방공기업은 총 291개가 설립・운영되고 있다. 경영형태별로 보면 상수도・하수도, 공영개발, 지역개발기금, 지하철건설등 구성원들이 공무원신분을 갖고 행정기관형태로 운영되면서 독립채산제와 기업회계방식을 채택하고 있는 지방직영기업 174

개와 지방자치단체와 별개의 법인격으로 운영되고 있는 지방공사·공단 75개(의료원 35개, 도시개발공사 14개, 지하철공사 4개, 도선공사 1개, 시장관리공사 2개, 주차장관리공단 3개, 시설관리공단 16개 등)가 있고, 또한 지방공기업법 제79조의2에 그 설립근거를 두면서 지방자치단체가 50%미만을 출자하여 운영되는 민·관공동출자형태의 주식회사 공기업이 42개로서 간접경영이 모두 117개가 있다(표-2 참조).

지방공기업의 확대가 자본집약적사업보다는 노동집약적사업을 중심으로 이루어지고 있으며, 점차 민간공급이론의 등장과 더불어 지방공기업의 자율성을 보장할 수 있는 간접경영방식과 제3섹터 지방공기업을 모색하고 있다는 것이다. 이는 직접 경영방식에 따른 경직된 운영구조를 극복하여 지방공기업의 자율적 책임경영을 확보함으로써 관리자 및 직원의 창의성 발휘를 통한 경영의 합리화를 도모하려는 것으로 풀이된다. 따라서

<표-2> 지방공기업의 연도별 변천

	사 업	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
직접 경영	소 계	146	160	198	220	229	173	173	171	172	173	174
	상 수 도	74	75	76	91	94	89	90	90	91	92	92
	하 수 도	8	8	11	13	17	18	18	19	20	21	22
	공 영 개 발	32	44	50	53	55	50	50	47	46	45	44
	통 합 공 과 금	17	18	46	47	47	폐지	폐지	폐지	폐지	폐지	폐지
	지 역 개 발 기 금	13	14	14	14	14	14	14	14	15	15	15
	지 하 철 건 설	1	1	1	2	2	2	1	1			1
	주 택 건 설	1										
간접 경영	소 계	40	42	45	52	55	59	74	83	99	114	117
	의 료 원(공 사)	34	34	34	34	34	34	34	34	34	35	35
	도 시 개 발 공 사	2	3	3	4	4	5	6	10	12	14	14
	주 차 장 관 리 공 단		1	3	3	4	4	5	5	6	3	3
	시 설 관 리 공 단	1	1	1	2	2	4	5	5	9	14	16
	지 하 철 공 사	1	1	1	1	2	3	3	3	4	4	4
	도 선 공 사	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	시 장 관 리 공 사	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2
	민 관 공 동 출 자		-	1	6	7	7	19	22	31	41	42
총 계		186	202	243	272	284	232	247	253	271	287	291

자료 : 행정자치부, 『지방공기업 결산 및 경영분석』 및 내부자료(1990～2000년)

오늘날 지방공기업은 직접경영의 시대에서 간접경영의 시대로, 그리고 더 나아가서는 민·관공동경영의 시대로 이행하고 있다고 할 것이다. 그러나 1980년 이후 지방공기업법의 개정과 더불어 지방공사·공단제도를 도입하고 1992년부터 제3섹터 지방공기업을 도입하면서 간접경영형태의 지방공기업이 늘어난 것은 사실이나 2000년 1월 1일 기준으로 볼 때 아직까지 직접 경영형태(60%)가 간접경영형태(40%)에 비해 상대적으로 많은 비중을 차지하고 있다.

지방공기업형태를 보면 직접경영사업 174개 가운데 상수도 92개(시 78, 군 14), 하수도 22개(모두 시), 공영개발 44개(시·도 5, 시·군 39), 지역개발기금 15개, 지하철공사 1개(인천광역시)로 되어 있다(표-3 참조).

<표-3> 직접경영사업(2000. 1. 1 현재)

세부사업별	단체수	단체명
계	174	
상수도	92 (시78, 군14)	서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산광역시, 수원, 성남, 의정부, 안양, 부천, 광명, 동두천, 안산, 고양, 과천, 구리, 평택, 남양주, 오산, 시흥, 군포, 의왕, 하남, 용인, 파주, 안성, 이천시, 화성, 광주, 연천, 포천, 양평군, 춘천, 원주, 강릉, 동해, 태백, 속초, 삼척시, 홍천, 정선, 철원군, 청주, 충주, 제천시, 옥천군, 천안, 공주, 보령, 아산, 서산, 논산시, 예산군, 전주, 군산, 익산, 정읍, 남원, 김제시, 완주군, 목포, 여수, 순천, 나주, 광양시, 포항, 경주, 김천, 안동, 구미, 영주, 영천, 상주, 문경, 경산시, 창원, 마산, 진주, 진해, 통영, 사천, 김해, 밀양, 거제, 양산시, 창녕군, 제주, 서귀포시, 북제주, 남제주군
하수도	22	부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산광역시, 수원, 의정부, 광명, 부천, 안산, 과천, 성남, 구리, 춘천, 청주, 전주, 완주, 나주, 경주, 구미, 제주시
공영개발	44 (시도 5, 시군 39)	인천·울산광역시, 충북도, 충남도, 전남도 수원, 성남, 의정부, 부천, 안산, 고양, 평택, 남양주, 오산 시흥, 의왕, 하남, 안성, 김포, 춘천, 원주, 속초, 강릉, 청주, 충주, 제천시, 음성군, 천안, 아산, 보령시, 연기군, 계룡(출), 전주, 익산, 목포, 순천, 여수, 광양, 포항, 창원, 마산, 진주, 김해, 밀양시, 양산군
지역개발기금	15	부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산광역시, 경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주도
지하철 건설	1	인천광역시

자료 : 행정자치부, 『지방공기업 결산 및 경영분석』 및 내부자료(2000).

간접경영사업 117개 가운데는 지방공사형태로서 의료원이 35개단체, 도시개발 11개, 지하철 4개, 지방자치단체가 50%이상 출자한 공사 9개(장흥표고유통공사, 지방공사인천터미널, 김제개발공사, 안성축산진흥공사, 경강종합관광개발공사, 철원농특산물유통공사, 구미경북원예수출공사, 청도지역개발공사, 광주지방공사 등), 기타 6개(서울농수산물공사, 금강도선공사, 송파개발공사, 구

<표-4> 간접경영사업(2000. 1.1 현재)

형태별	사업별	단체수	단체별
계		117	
지방공사	소 계	65	
	의료원	35	서울, 부산, 대구, 인천, 수원, 의정부, 금촌, 포천, 이천, 안성, 춘천, 원주, 강릉, 속초, 삼척, 영월, 청주, 충주, 천안, 공주, 서산, 홍성, 군산, 남원, 목포, 순천, 강진, 포항, 김천, 안동, 울진, 마산, 진주, 제주, 서귀포
	도시개발	11	서울, 부산, 대구, 광주, 대전, 경기, 강원, 전북, 경북, 경남, 제주
	지하철	4	서울(2), 대구, 인천
	기 타	6	서울농수산물공사(서울), 금강도선공사(군산), 송파개발공사(서울), 구리농수산물도매시장(구리시, 서울시), 마포개발공사, 대전엑스포과학공원
	지자체 50%이상 출자	9	장흥표고유통공사, 지방공사인천터미널, 김제개발공사, 안성축산진흥공사, 경강종합관광개발공사(춘천), 철원농특산물유통공사, 구미경북원예수출공사, 청도지역개발공사, 광주지방공사
지방공단		19	시설관리공단(서울, 부산, 대구, 의정부, 안양, 부천시, 화성군, 성남시, 파주시, 강북구, 종로구, 강서구, 강남구, 용인, 부평구), 주차관리공단(인천, 춘천, 울산, 구미)
주식회사	소 계	33	
	지자체 25~50% 미만출자	24	(주)부천카툰네트워크, (주)부천무역개발, (주)경남무역, (주)무학산청샘물, (주)제주교역, (주)안산도시개발, (주)대구종합무역센터, (주)전북종합무역, (주)대구종합정보센터, (주)전남무역, (주)부산전시·컨벤션센터, (주)중부농축수산물물류센터, (주)부산관광개발, (주)안면도관광개발, (주)광주광역정보센터, (주)제주컨벤션센타, (주)경북농산물물류센터, (주)구례지리산샘물, (주)파주혼합사료, (주)대전농수산물물류센터, (주)목포농수산, (주)한국CES, (주)인천도시관광, (주)효원
	지자체 25%미만 출자	9	(주)경북통산, 부산정보단지개발(주), 울산일산유원지개발(주), 진로지리산샘물(주), 부산종합화물터미널(주), (주)테즈락, (주)대구복합터미널, (주)경축, (주)도봉

리농수산물도매시장, 마포개발공사, 대전엑스포과학공원) 등이며, 지방공단 19개, 주식회사 33개(지자체 25~50%미만 출자한 주식회사 24개, 지자체 25% 미만 출자한 주식회사 9개)로 되어 있다(표-4 참조).

참고로 일본의 경우 지방공기업수는 11,729개나 되며, 이 중 지방공영기업이 3,483개, 지방공사가 8,246개로 되어 있다. 지방공사의 법인형태도 재단법인으로 되어 있는 것이 3,658개, 사단법인 536개, 주식회사 2,320개, 유한회사 72개, 공법인 1,660개로 되어 있다(표-5 참조).

우리나라 지방공기업의 종사원은 총 49,072명으로 공무원이 18,668명, 공사·공단직원이 30,404명이고, 지방공기업의 자산은 총 44조 8,248억원으로,

<표-5> 일본의 지방공기업 현황

1) 기업수

계	지방공영기업	지방공사(지자체 출자비율별)			
		소 계	전액출자	50%이상	50%미만
11,729개	3,483개	8,246	3,832	1,945	2,469

2) 사업별 내역

지 방 공 영 기 업			지 방 공 사		제3섹터
계	3,483		계	8,246	4,414
상 수 도	1,983	56.9%	지 역 · 도 시 개 발	2,202	301
간 이 수도	30	0.9	주 택 · 도 시 서 비 스	221	109
공업용수도	136	3.9	관 광 · 레 저	917	702
교 통	80	2.3	농 림 수 산	1,090	991
전 기	34	1.0	상 공	518	410
가 스	71	2.0	사회복지·보건의료	685	397
병 원	744	21.4	생 활 위 생	217	92
하 수 도	91	2.6	운 수 · 도 로	444	358
기 타	314	9.0	교 육 · 문 화	979	344
			공해·자연환경보전	80	46
			기 타	893	664

※ 직영기업중 수도, 공업용수도, 궤도, 자동차운송, 지방철도, 전기, 가스사업은 법 당연적용사업임.

3) 지방공사의 법인형태

구 분	계	재단법인	사단법인	주식회사	유한회사	공 법 인
계	8,246	3,658	536	2,320	72	1,660
도도부현	2,963	1,694	391	742	4	132
지정도시	480	273	7	178	0	22
시 정 촌	4,803	1,691	138	1,400	68	1,506

※공법인형 지방공사는 3개분야(지방주택공급공사, 지방도로공사, 토지개발공사)에 한하여 지자체가 50%이상 출자해야 함.

자본이 23조 9,624억원, 부채가 20조 8,624억원이다. 경영성과는 1998년도에 3,201억원의 당기순손실을 나타냈다.

2. 地方公企業의 問題點

지방공기업은 공공성과 기업성을 조화시키기 위해서 설립된 지방공기업이 그 취지를 제대로 잘 살리지 못하고 있는바 그 문제점들을 살펴보면 다음과 같다.

1) 적정영역설정의 곤란 및 법적용 영역의 협소

지방자치제가 본격화되면서 부족한 지방재원을 확충하기 위하여 어떤 자치단체에서는 주유소, 볼링장 경영, 아스콘・레미콘사업에 이르기까지 지방공기업으로 운영하려는 시도가 이루어지고 있어 지방공기업의 적정영역에 관한 문제가 새로이 제기되고 있다.

또한 지방공기업은 상・하수도, 공영개발, 의료원에 집중되어 있을 뿐 공업용 수도사업, 자동차 운송사업, 가스사업, 지방도로사업 등이 아직도 미미한 수준이다. 그리고 자치단체별로 각각 지방공기업을 운영하고 있어 광역적인 지방공기업의 서비스공급 및 경영이 활성화되지 못하고 있다.

2) 경영의 자율성 및 전문성 결여

직접경영사업의 경우 관리자에게 조직권・인사권이 부여되어 있지 않아 경영의 자율성과 독립성이 결여되어 있고, 행정기관의 주관하에 각종 법률・제도의 적용을 받고 있어 조직체질이 상당히 경직되어 있는 실정이다.

지방공사·공단이 경우는 지역주민의 복리증진을 목적으로 하고 있고, 설립배경 역시 지역개발의 촉진에 따른 인재, 고도의 지식과 기술 등을 집적시켜 경영능력을 제고하는데 있으므로 그만큼 자율성이 요구된다. 그럼에도 지방공사·공단의 설립 및 정관변경에 대한 지방공기업의 최고관리자나 경영자에게 전문성이나 기업적 소양이 적은 사람을 임명하는 경우가 많다. 지방공기업법 제10조의2에 의하여 지방직영기업운영의 전문화를 위하여 필요한 경우 지방직영기업 소속공무원에 대한 전문직렬을 둘 수 있도록 되어 있으나 상수도사업의 경우 기업행정직과 수도토목직이 소외되고, 간부직도 대부분 일반행정직과 시설·공업직이 배치됨으로써 현 근무자의 승진기회제약 등으로 사기가 저하되고, 전문직렬에 우수인력이 지원하지 않는 결과를 초래하고 있다.

또한 잦은 인사이동으로 장기계획의 수립을 어렵게 하고 경험과 기술축적을 어렵게 만드는 등 많은 문제점을 야기하고 있다.

3) 요금체계의 불합리

지방공기업법은 요금의 적정성과 원가보상주의 및 사업의 계속성을 유지할 수 있어야 한다고 명시하고 있다. 그럼에도 우리나라 지방공기업은 공정보수주의가 가미된 원가보상주의에 따라 요금수준을 결정하여 왔지만 지방공기업의 적자는 해소되지 않고 그 적자폭이 계속 확대되고 있어 요금의 수입조달기능이 미흡한 실정이다.

현행 지방공기업의 요금체계는 사용자부담원칙보다 물가억제와 사회적 분배측면을 강조하여 요금체계의 비효율성과 불공평성이 발생되고 있다. 예컨대 상수도사업의 경우 1톤당 원가는 350원인데 비해 요금은 252원으로 원가와 요금격차가 어느 정도인지 알 수 있으며, 가정용은 전체 수도사용량의 62%를 차지하고 있음에도 요금수입은 39%에 그친 반면, 영업2종은 14%의 수도사용량에 요금수입은 32%를 차지하고 있어 업종간 불공평을 초래하고 있다.

4) 투자비조달의 곤란

지방공기업은 그 동안의 누적된 적자와 생산원가보다 낮은 요금수준으로 인해 시설확대와 서비스질의 개선을 위한 투자가 사실상 원만히 이루어 질 수 없었다. 더욱이 상·하수도, 의료원, 지하

철사업 등은 상·하수도관의 노후화, 수질개선의 필요성, 의료수준의 제고를 통한 경쟁력 회복, 지하철 서비스의 양적 확대와 질적 개선의 필요성 등으로 막대한 투자가 소요되어야 함에도 불구하고 1997년말 결산기준 지하철공사는 7,662억원, 하수도사업은 254억원, 의료원은 215억원의 당기순손실을 발생하는 경영수지에다 부채비율 역시 높아 재무구조가 매우 취약하여 자체적으로 투자비를 조달하는 것이 어려운 실정이다.

5) 기업회계처리의 미비

지방공기업회계는 1970년 지방공기업법이 시행된 이후 오랜 역사를 갖고 있으나 아직도 정상적인 운영을 못하고 있는 실정이다. 기업적 성격을 띠고 있으면서도 지방공기업으로 정비되지 못한 채 일반 관청회계방식도 존재되어 있는 등 기업적 운영이 제도적으로 보장되지 못하고 있다.

지방공기업의 회계처리에서 문제로 지적할 수 있는 것은 ①기업회계처리의 미숙, ②기업회계방식(복식부기)과 일반관청회계방식(단식부기)의 혼재, ③발생주의의 자의적인 처리, ④사업장별 원가계산의 미흡, ⑤일반회계와 공기업 특별회계간의 불명확한 계산 등이다.

6) 경영평가기능의 미흡

지방공기업을 전문적으로 평가할 수 있는 전문평가기관이 부족한 실정이다. 현재 지방공기업에 대한 경영평가는 지방자치경영협회에서 주로 담당하고 있으나 인력과 예산부족으로 인해 객관적이고 심도있는 평가가 이루어지고 있다고는 할 수 없다.

지방공기업에 대한 경영평가 가운데 자체평가는 신뢰성이 낮아 경영평가의 의의를 약화시키고 있다. 경영평가에 대한 인식이 왜곡되어 경영평가의 취지를 살리지 못하고 있다. 즉 지방공기업 경영자들은 경영평가를 일과성 과정이나 감사의 일환으로 인식함으로써 평가자료의 제공에 소극적인 태도를 보이고 있고, 경영평가의 결과를 경영합리화에 어떻게 이용할 것인가보다는 평가점수를 몇 점 받느냐에 더 관심을 가지고 있기 때문이다. 또한 지방공기업법 제78조는 평가결과에 대한 사후조치를 강구하도록 규정하고 있으나 경영평가의 결과를 활용하고 시정할 수 있는 합리적인 제도적 장치가 없어 경영평가의 본래 취지인 환류기능이 미약한 실정이다.

Ⅳ. 地方公企業의 發展方向

지방공기업의 발전을 위해서는 지방공기업의 적정영역을 설정함과 동시에 영역을 확대하여야 하고, 조직 및 인사권 등 자율성과 인력의 전문성을 제고하여야 하며, 나아가 요금의 현실화 등 요금체계의 개선, 정책금융기관으로서의 지역개발금고 설립, 경영평가기능의 강화, 단계별 민영화 등이 추진되어야 할 것이다.

1. 適正領域의 設定, 廣域化 및 間接經營의 擴大

1) 적정영역의 설정

지방공기업의 적정영역을 설정하기 위하여는 그 사업의 성격이 일반행정과 어느 정도 관련을 갖고 있는가, 독점적인 성격이 강한가 약한가, 영리성이 어느 정도인가, 국민의 일상생활과 어느 정도 관련이 있느냐에 따라 판단되어야 할 것이다. 그러나 공공성과 기업성에 대한 구체적인 내용이 결정되지 않는 한 적정영역을 설정하는 데에는 한계가 있다.

지방공기업의 경영원칙이 공공성과 기업성의 조화인데 방식별 적정영역은

① 지방직영기업은 기업성보다는 공공성의 성격이 강한 사업영역에 적합하고

② 지방공사·공단은 공공성이 기업성에 비하여 상대적으로 강하게 유지되어야 할 사업영역, 그러나 지방공단은 지방공사보다 공공성의 성격이 강한 사업영역에 적합하며

③ 민관공동출자사업(제3섹터)은 기업성의 성격이 강하지만 공공성도 어느 정도 보장되는 사업영역에 적합하다는 것이다.

외국의 경우 기존 자치단체의 지방공기업영역은 수도, 전기 교통(시내 전차 및 버스), 금융공고, 주택, 보건 및 위생사업 등이 있으나 기업형태에 따른 대상영역이 처음부터 그 비중이 점차 증대되는 경향이 있다.

우리나라도 향후 지방공기업법의 적용범위를 확대해 나가야 할 것이다. 이를 위해 지방공기업법시행령의 법적용기준을 완화하여 법적용사업수를 확대하거나 현재 시행되고 있지 않는 법적용범위의 확대를 모색하여야 할 것이다. 아울러 현재 특별회계를 운영되고 있으나 일반행정관리방식으로 처리되고 있는 사업을 지방공기업으로 전환하거나

지방자치단체가 운영하고 있는 경영수익사업의 지방공기업도 검토해 보아야 할 것이다.

2) 광역화방안

교통・통신의 발달과 도시화로 생활권이 확대되면서 지방행정도 자기관할 구역을 초월하여 광역화되어가고 있다. 상・하수도, 쓰레기처리, 공해대책, 교통대책, 도시계획 등 광역행정수요가 더욱 늘어나고 있는 추세이다. 상・하수도의 경우 수계별로 조합 또는 공사를 통해 광역처리방식으로 해결함이 바람직하다.

또한 시・도와 시・군・구가 동일 지역에서 규모의 차이는 있지만 유사한 내용의 사업을 각각 시행함으로써 중복적인 양상을 띠는 경우가 있다.

3) 간접경영의 확대

지방공기업은 최근 지방공사・공단 및 민・관공동출자사업 등의 간접경영방식이 현저하게 신장세를 보여주고 있으나 아직까지는 직접경영방식이 상대적으로 큰 비중을 차지하고 있다. 그동안 직접경영방식은 많은 장점에도 불구하고 관리자의 자주성이 결여되어 있고, 업무내용의 제약으로 업무추진에 탄력성이 결여되어 있으며, 경영에 대한 책임의식이 부족하여 경영악화에 안이하게 대처한다는 문제점이 지적되고 있다.

지방직영기업으로 운영되면서 한시적인 조직운영으로 조직의 안정성이 결여되어 있고 전문성이 부족하다는 지적을 받고 있는 사업으로서 공영개발사업이나 상수도사업의 경우 공사화하는 것이 직원들에게 근무의 안정감과 함께 장래에 대한 기대감을 줌으로써 공익성과 기업성이 조화되는 경영체제가 될 수 있을 것이다.

2. 經營의 自律性 및 專門性 提高

1) 자율적 책임경영체제의 확립

지방공기업조직을 명실공히 사업체질로 전환하여 업무, 인사, 재무회계 등 모든 면에서 기업경영의 원칙에 충실해야 할 것이다.

직영기업의 자율경영 확대를 위해서는 자치단체장과 관리자간의 책임・권한의 한계가 지방공기업법과 기업회계규칙에서 정한대로 명확해야 할 것이다.

지방공사・공단의 자율경영확대를

위해서는 공사·공단의 업무추진에 대한 상급기관의 승인·인가조건의 철폐 또는 완화가 이루어져야 할 것이다. 이러한 문제점을 극복하기 위하여 1999년에 설립인가권·정관개정승인권·예산승인권 등을 폐지하였다. 즉 행정자치부장관이 가지고 있는 공기업설립 및 정관변경승인권을 폐지하여, 자치단체에서 자율적으로 공기업을 설립할 수 있도록 하였으며, 사장임명승인권을 폐지하여 사장추천위원회에서 사장을 추천할 수 있도록 하였다. 또한 공사·공단의 예산안에 대한 지방자치단체의 장의 승인권을 폐지하여 이사회에서 의결·시행할 수 있도록 하였다. 그러나 아직도 관행에 의한 통제가 잔존하고 있으며, 각종 감사 등이 중복실시되어 자율경영여건을 제약하고 있다.

자율적 책임경영체제를 확립하기 위해서는 사업경영에 대한 정기적인 사후평가작업이 반드시 필요하다. 경영평가단을 구성하여 매년 경영내용과 실적을 평가하고 평가결과에 따라 포상제 등 차등인센티브를 도입함으로써 공기업의 합리적인 경영을 유도하여야 할 것이다.

2) 인력의 전문성 제고

지방공기업 경영의 전문성을 제고하기 위하여는 단기적으로 자격요건을 강화하는 등 보다 구체적인 규정이 요구된다.

최고경영자 또는 관리자의 전문성 제고를 위하여는 이들의 자격을 기업행정직이나 기술직 출신 및 사기업 경영경험이 있는 자로 한정하여 전문성, 기업성을 확보하여야 한다. 현행은 특별한 자격요건이 없으나 예컨대, ① 관련업무·연구능력 5년이상인 자로 경험과 지식이 풍부한 자, ② 상장회사 임원경력 3년이상인 자로 기업경영능력이 뛰어난 자 등으로 자격요건을 한정할 필요가 있다.

순환보직제로 인한 잦은 인사이동을 지양하여 해당업무에 대한 전문성을 제고하여야 할 것이며 기업행정직과 수도토목직 등 기술직은 최고 5급까지만 승진할 수 있도록 되어 있는 현행 규정을 개정하여 이들도 능력있고 열심히 하면 최고경영자 또는 최고관리자까지 승진할 수 있도록 제도적 장치를 마련하여야 할 것이다.

3. 料金體系의 合理化

지방자치단체가 지방공기업을 통하여 제공하는 서비스도 사용자부담에 의한 재원조달이 가능한 분야라는 점에서 사용자부담의 원칙이 강화되어야 할 것이

다. 따라서 지방공기업의 요금은 기업의 계속성을 유지하고 투자재원의 조달을 위하여 원가를 보상할 수 있는 수준이어야 한다.

그러나 요금이 국가의 물가안정정책과 관련해서 동결 또는 억제되는 경우가 많다. 특히 상・하수도 및 지하철사업의 요금은 매년 두 자리수 이상의 인상요인이 있었으나 현실적으로 한 자리수 그것도 몇 년마다 한번씩 요금이 인상되었기 때문에 현재의 요금수준과 적정요금수준의 괴리는 계속 증가되어 왔다.

요율구조에는 필연적으로 다가올 시설확장과 재투자에 대비한 여유분까지도 고려해야 한다. 그리고 요금을 산정할 때 물가상승에 따른 원가상승분을 반영할 수 있도록 물가연동제가 도입되어야 할 것이다.

4. 投資財源 調達體系의 改善

지방공기업의 투자재원은 ① 내부유보자금(이익금 등), ② 중앙정부의 보조금・대부금, ③ 지방정부(일반회계 등)의 출자금 및 부담금・보조금・대부금, ④ 민간참여(합작), ⑤ 기업체, ⑥ 선수금 등이 있다. 사업자금은 필요한 시기에 필요한 만큼 신속하게 조달할 수 있어야 한다. 그런데 일반적으로 투자재원의 적지 않은 부분을 기채에 의존함으로써 금융비용부담이 큰 상태에 있다.

공영택지개발사업의 경우 사업초기에 용지보상과 공사비 등 자금이 일시에 많이 소요되기 때문에 사업주체인 지방자치단체의 입장에서는 과도한 재정적 부담이 아닐 수 없다. 자금원은 지역별로 다양한 유형을 보이고 있으나 대개 선수금 및 분양금, 지역개발기금, 국민주택기금, 교부공채, 토지상환채권, 외국차관, 자치단체 및 중앙정부의 지원외에 거래은행으로부터의 단기융자가 주종을 이루고 있다. 외부자금의존율이 높고 순수한 자체자금은 빈약한 실정으로서 채무부담이 가중되면서 원가상승의 주요요인이 되고 있다.

따라서 투자재원조달방법으로서 첫째, 기본사업자금의 확보와 정부차원의 재정지원이다. 선행투자수요 등 사업추진의 원활한 착수를 위해서는 중앙정부 및 지방정부(일반회계) 차원에서 자본금과 같은 종자돈(seed money)을 마련하는 대책이 요구된다. 정부의 재정자금과 각종 기금에서 장기 저리운영자금이 정책적 차원에서 활용될 수 있는 조치가 있어야 한다.

둘째, 지방채 활용과 지역개발금고의

설립추진이다. 저리의 장기융자활용과 함께 사업수익으로 원리금 상환이 가능한 한 실세금리의 지방채 발행도 바람직하다. 나아가 지방공기업의 성공적인 사업수행을 위해서는 원활한 재원조달이 필수적이므로 이러한 재원조달 전담기구로서 일본의「공영기업금융공고」와 유사한 지역개발금고의 설치가 긴요한 실정이다.

셋째, 토지소유자 참여도 재원부담을 경감토록 한다. 전면매수 공영개발방식을 지양하고 개발사업에 토지소유자를 참여시킴으로써 개발비용의 절감과 용지매수에 따른 마찰을 동시에 해소할 수 있다.

5. 企業會計方式의 定着

지방공기업법에 규정되어 있는 정규부기의 원칙에 따라 계리방법을 순수한 복식부기방식으로 통일하는 등 기업회계원칙이 철저히 준수되어야 지방공기업에 대한 경영분석의 효율성과 일관성 확보가 용이해질 것이다. 그러므로 예산은 손익계산서 예산과 대차대조표예산, 결산은 손익계산서 결산과 대치대조표 결산으로 단순화시키고 이 경우 예산·결산간의 차이, 현금흐름표의 내용을 정밀하게 분석하여 그 결과를 차기사업계획의 수립과 예산편성에 반영하는 것이 바람직할 것이다.

회계직 종사자는 회계에 관한 전문지식을 갖춰야 한다. 복식부기 등 기업회계를 알고 대차대조표와 손익계산서를 만들 수 있는 회계전담직원이 정규직으로서 배치되어야 한다.

또한 회계실무의 개선을 통해 사업별, 사업지구별 원가계산이 철저히 이루어져야 한다. 공영개발사업의 경우 사업장별로 계획이 입안되고 집행되는바 모든 수익·비용과 손익은 사업장별로 집계·유지되어야 하고 그 결과도 사업장별로 성공여부를 따져야 한다.

회계업무의 전산화추진이 요구된다. 공기업회계업무의 전산화는 사무자동화 효과뿐 아니라 당해 공기업의 예산·원가·요금·체납자·자산·부채 등 경영회계정보를 다양하고 체계적으로 추출하여 신속하게 적용할 수 있게 해준다. 그리고 전국적 차원에서 볼 때 반복적으로 대량 발생하면서 유사한 업무가 많기 때문에 업무별로 표준모델을 설정하여 전국에 확대·보급하는 방식으로 업무전산화사업을 전개함으로써 예산의 절감과 효율적인 업무전산화가 정착될 수 있을 것이다.

6. 經營合理化努力의 確立

지방공기업의 경영합리화를 위해서 첫째, 업무내용의 과학화・계량화 및 목표설정의 합리화를 도모하여야 한다. 공기업경영에서는 각종 분석지표가 모두 계량적으로 표시된다. 공기업직원과 공기업을 이용하는 사람들에게는 계량감각의 정착과 계량에 입각한 경영의 과학화 그리고 새로운 경영기법의 도입 등이 더욱 요구된다. 또한 경영목표의 설정이 보다 합리화될 필요가 있다. 즉 주민, 지방공무원, 지역사회단체, 중앙정부 등이 적극적으로 참여하는 민주적인 목표설정과정이 요구된다.

둘째, 중・장기적 관점에서 자율적으로 경영계획이 촉진되면서 업무능력이 축적되어야 한다. 단기적 시각에서 실적에 대한 집착과 지방재정확충의 측면만을 너무 강조하는 것은 바람직스럽지 못한 것으로 생각된다. 대부분 나름대로 중・장기 투자계획 및 재정계획을 수립하고 있으나 자율적・독자적이기보다는 주로 상부지침에 따르고 있다. 그리고 최고경영자의 관심과 참여도도 그다지 높지 않은 상태에서 주로 기획부서가 중심이 되어 중・장기적 계획을 수립하고 있고, 빈번한 인사이동속에 직원 전체의 참여가 미흡한 실정이다.

셋째, 업무방향을 고객지향화해야 한다. 공기업은 경쟁제한과 법적인 독점권 보장으로 인해 고객에 소홀히 할 수 있다. 공기업이 누구를 위해 존재하는가를 항상 염두에 두어야 할 것이다. 환경보전, 소비자보호, 작업장안전, 보건 등의 문제에 대해 민간사기업을 선도해 나가는 책임의식을 가져야 할 것이다.

넷째, 낭비를 줄이고 원가절감의 노력이 요구된다. 사무능률의 극대화, 낭비축소, 인력운영의 효율화 등은 원가 절감의 첩경이며, 경쟁력을 확보하는 관건이다.

7. 經營評價機能의 强化

지방공기업의 규모가 크게 확대되고 또한 지방공기업의 중요성이 증대되고 있는 경향에 비추어 지방공기업에 대한 전문평가기관의 육성이 시급한 실정이다. 따라서 지방자치경영협회를 지방공기업 전문평가기관으로 육성・발전시키는 한편 외부의 전문평가기관을 육성시킬 필요가 있다. 지방공기업경영의 객관적・전문적 평가를 위하여 지방자치경영협회에 대한 예산 및 인력의 확대가 요구되고, 공인회계사, 해당 분야 전문가

등 외부전문가를 원활히 활용할 수 있도록 인력풀제가 도입되어야 할 것이다. 아울러 대학의 연구소, 민간연구기관 등 외부에서도 지방공기업에 대한 경영평가가 가능하도록 개방하며, 지방자치경영협회와의 경쟁을 통한 객관적·전문적 경영평가를 유도하여야 할 것이다.

경영평가의 사후관리는 경영평가제도의 성패를 좌우할 수 있는 가장 중요한 요인이므로 이에 대한 제도적 장치의 마련이 시급하다. 특히 경제적·인사상의 보상으로 제도화하는 것이 바람직하다. 사후관리제도로 인한 폐해를 최소화하고 사후관리제도의 취지를 극대화하기 위해서는 평가결과가 나쁠 경우에 대한 제재보다는 평가결과가 우수한 평가대상 공기업에 대해 인사상 또는 경제적 보상을 실시함으로써 지방공기업의 경영합리화를 유도하는 것이 바람직한 것이다. 반면 경영평가가 나쁘거나 경영합리화의 노력이 미흡한 경우에는 책임자에 대한 인사상의 불이익은 물론 경영지도를 병행하여 근원적인 문제점을 개선하여야 할 것이다.

8. 段階別 民營化推進

자치선진국에서 지방공기업 경영형태의 일반적인 변화추세를 보면 직영기업→전액출자·출연공사·공단→민간부분 참여허용→민간참여폭 확대→완전민영화(주식회사형, 재단법인형)의 추세를 보여 주고 있다.

지방공기업을 민영화시킬 경우 기대되는 장점으로는 작은 정부의 실현, 추가재원의 확보로 인한 새로운 사업의 추진 가능성, 소비자 위주의 경영전환 등을 들 수 있다. 그러나 지방공기업을 민영화하는 경우 무엇보다도 경영효율화를 도모할 수 있다는 점에서 큰 장점이 있다.

지방공기업의 민영화는 정부실패로 인한 비효율성이 크게 나타나고 있거나 민영화할 경우 해당 지방공기업의 경영수지와 재무구조가 개선되어 경영합리화가 달성될 뿐만 아니라 앞으로 경영상의 문제점이 크게 개선될 여지가 있는 지방공기업을 그 대상으로 할 수 있을 것이다.

이런 관점에서 우리나라 지방공기업 중 민영화의 대상으로 손꼽히는 사업이 의료원 사업이 아닐까 생각된다. 의료원 사업의 경우 민간의료시설이 크게 발전하고, 국민들의 의료수준에 대한 욕구가 높아졌기 때문에 민간의료기관과의 경쟁에서 우위를 차지한다는 것은 곤란하고, 경영적자가 계속 누적되어 일반회계

의 부담을 가중시키고 있을 뿐만 아니라 당분간 경영의 개선이 곤란하다는 점에서 민영화의 필요성이 제기되고 있다.

특히 우리나라는 IMF관리체제를 경험하면서 국가경제재건을 위해서 공기업의 구조조정의 필요성이 강하게 제기되어 정부는 2001년까지 포철・한중 등 5개 모기업을 민영화에 착수하고 11개 국가공기업의 민영화계획을 발표한 바 있다. 더불어 지방공기업의 경영혁신방안을 제시하고 있는바 그 내용은 크게 두 가지로 지방공기업의 통・폐합 및 광역화와 비효율적인 지방공기업서비스의 민영화추진이 그것이다.

지방공기업의 구조조정방안을 구체적으로 보면 ① 지방공기업의 경영효율성을 제고하고 규모의 경제를 달성하기 위해서는 유사 지방공기업을 통・폐합하고, 행정구역단위로 운영되는 지방공기업을 광역화하겠다는 것이다. ② 공적소유권제도의 유인구조한계를 극복하기 위해 지방공기업의 민영화와 민간위탁방안을 적극적으로 추진하겠다는 것이다.

참고문헌

구본충, “2000 지방공기업의 운영방향,” 「지방재정」 제19권 1호, (한국지방재정공제회, 2000. 제1호)

권혁신외, 「한국의 지방재정」, (서울: 도서출판 해남, 1998)

박연수, “우리나라의 지방공기업의 역할과 책임”, 「지방공기업 구조조정 및 경영혁신 워크샵」, (행정자치부, 지방자치경영협회, 1998)

심정근외, 「도시공기업의 재무관리」, (서울: 법문사, 1994)

이규환, 「한국지방행정론」, (서울: 법문사, 1999)

_____, 「한국도시행정론」, (서울: 법문사, 1999)

_____, “지방경영수익사업의 활성화 방안”, 「지방재정」 제17권 5호, (한국지방재정공제회, 1998)

이상희, 「지방재정론」, (서울: 계명사, 1992)

행정자치부, 「지방공기업결산 및 경영분석」 (각년도)

_____, 「지역부존자원을 활용한 2000 경영수익사업 추진지침」, (2000).