

연간기획

지방공기업의 경영혁신 및 재무건전성 확보방안

• 지방공기업 설립 통제제도와 개선방안 - 원구환

LOFA 포럼

'지방정부 3.0'을 기대하며 - 최재경

언제나 건강

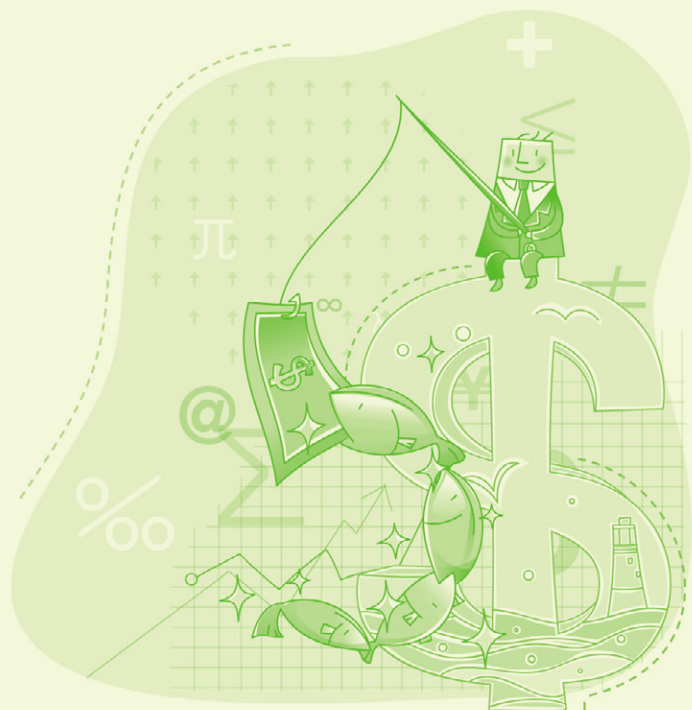
서로 다른 옛날병 '현대병' - 김응서

일상 속 경제여행

술과 매춘, 시장의 기능 - 오영수

지방재정의 경쟁력을 높여라!

● 리포트 섹션은 지방재정의 경쟁력을 높이기 위해 다양한 의견과 생각을 들어보는 공간. 그 중 하나로 이번 2013년 5·6월호(제9호)부터는 연간기획으로 지방공기업과 지방재정 위기의 관계를 살펴보는 한편, 현재 우리나라 지방공기업들이 직면하고 있는 다양한 문제점을 경영위기라는 관점에서 정리하고, 주요 개혁과제들을 도출해보고자 한다. 또한 지방재정 현안에 대해 함께 생각해볼 수 있는 'LOFA 포럼'과 더불어 쉬어가는 코너로 '언제나 건강'과 '일상 속 경제 여행'도 게재한다.



지방공기업 설립 통제 제도와 개선방안



글 _ 원 구 환
(한남대학교 행정학과 교수)

— 지방공기업은 지방자치단체가 지역주민의 복리증진을 목적으로 경영하는 기업으로 정의된다. 지방자치제도가 본격적으로 실시되면서 많은 지방자치단체에서 지방공기업을 설립하여 운영하고 있다. 이 글에서는 지방공기업의 설립과 관련된 역사적 변천과정을 살펴보고, 지방공기업 설립과 관련하여 파생되는 문제점을 파악함으로써 효율적인 설립 통제방안을 모색한다.

1. 서론

● 지방자치단체가 행하는 활동은 크게 나누어서 일반행정활동과 기업적 활동으로 구분된다. 이들 활동은 모두 지역주민의 복지향상을 목적으로 하고 있다는 점에서 공통성을 지니지만, 공급되는 서비스 자체의 성격이 다르며 그 목적을 달성하려는 방법에도 차이가 있다. 즉 지방자치단체의 기업적 활동은 일반행정적 활동과 마찬가지로 지역주민의 복지증진을 위해 존재하고 많은 사람들이 사용하는 서비스(집합소비성)이지만, 일반행정적 서비스와는 달리 누가 얼마만큼의 서비스를 이용했는가를 파악할 수 있기 때

문에 이용에 대한 대가를 지불하지 않으면 서비스를 이용할 수 없는 특성(배제가능성)을 지니고 있다. 따라서 지방자치단체의 기업적 활동에 있어서는 서비스 이용에 대한 대가, 즉 ‘요금’이라는 개념이 중요한 요소가 된다. 보편적으로 지방자치단체의 일반행정적 활동을 조세에 의한 행정이라고 하며, 지방자치단체의 기업적 활동을 요금에 의한 행정이라고 하는 것은 이러한 이유 때문이다(안용식·원구환, 2001, p.18).

일반적으로 지방자치단체의 기업적 활동을 통칭하여 ‘지방공기업’이라 하는데, 지방공기업은 지방자치단체가 지역주민의 복리증진을 목적으로 경영하는 기업으로 정의된다. 이러한 지방공기업은 지방자치단체가 직접적으로 경영하는 지방직영기업과 지방자치단체로부터 독립된 간접경영형태가 존재하는데, 지방자치제도가 본격적으로 실시되면서 많은 지방자치단체에서 지방공기업을 설립하여 운영하고 있다.

따라서 이하에서는 지방공기업의 설립과 관련된 역사적 변천과정을 살펴보고, 지방공기업 설립과 관련하여 파생되는 문제점을 파악함으로써 효율적인 설립 통제방안을 모색하기로 한다.

2. 지방공기업 설립 통제제도의 역사적 전개 과정

지방공기업 설립과 관련된 역사적 변천 과정을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 지방공기업법은 1969년 1월 29일 법률 제2101호로 제정되어 1969년 7월 30일부터 시행되었다. 제정 초기에는 지방자치단체의 사무 중에서 일반회계와 분리해 처리할 필요가 있는 사업(수도, 공업용수도, 궤도, 자동차 운송, 가스)을 특별회계로 처리하기 위한 방안이었다. 따라서 현행과 같은 독립된 법인체의 설립이 아니라 지방자치단체의 특별회계를 설치하는 데 의의가 있었다. 특히 지방공기업법 제정 당시에는 지방공기업의 경영형태로 자치단체가 직접 경영하는 정부조직형태만을 인정하였다.

둘째, 지방공기업 제도에 있어 가장 큰 변화는 1980년의 제1차 개정에서 비롯되었다. 지방공기업의 경영형태가 직접경영방식에서 간접경영방식으로 분화되었고, 출자 및 사무구분에 따른 지방공사와 지방공단으로 분화되는 계기가 되었다. 특히 지방공사의 경우에는 자치

단체가 전액 출자하는 것을 원칙으로 하였으나, 자본금의 1/2 범위 내에서 민간 출자도 가능하게 하였다. 또한 지방공사의 지역적 설립 기준으로 서울특별시, 부산시, 도와 인구 50만 명 이상의 시만을 대상으로 하였으나, 인구 50만 명 이하의 시에도 필요에 따라 지방공사를 설립할 수 있도록 하였다. 인구 규모가 일정 규모 이상인 광역 단위를 기준으로 지방공사 및 지방공단을 우선 설립토록 함으로써 지방공기업 설립 대상 자치단체를 제한하였다. 또한 지방공단의 설립 근거가 마련되었는데, 지방자치단체의 위탁 사무를 처리하는 지방공단을 독립 사무를 처리하는 지방공사와 구별하여 설립할 수 있도록 규정하였다(원구환, 2012, p.55).

셋째, 지방공기업이 현행과 같은 구조로 개편된 시기는 지방공기업법 제3차 개정 때부터이다. 1992년 12월 8일에 이루어진 제3차 개정(법률 제4517호, 1993년 4월 1일 시행)은 지방공기업에 많은 변화를 초래하였다. 우선 지방공기업의 용어를 재정비하였다는 점이다. 직접경영방식으로 운영되는 사업을 지방직영기업으로 정의하고, 지방공기업의 범위를 지방공사, 지방공단을 모두 포함하는 것으로 정비하였다. 용어의 정비가 있기 전까지는 지방공기업의 범위를 직접경영방식에만 한정할 것인가, 지방공사 및 지방공단의 범위도 포함시킬 것인가에 대한 논의가 분분하였다. 또한 민간부문과의 협력방식을 강화하는 제도를 도입하였다. 즉 민관공동출자기업을 설립할 수 있는 근거 규정을 마련하였는데, 자치단체와 민간부문과의 공동 출자를 통해 지방공사·공단 외의 출자·출연법인을 설립할 수 있도록 규정하였다. 아울러 지방공사 및 지방공단의 설립 규모를 인구 50만 명 이상의 시에서 모든 자치단체로 확대함으로써 지방공기업 설립 대상 제한이 해제되었다. 결국 1980년대에 들어서면서 기존의 직접경영방식 이외에 지방공기업의 경영형태가 지방공사, 지방공단으로 확대되었고 1990년대에는 지방공사·공단 외의 출자·출연법인으로 다양하게 분화되는 시기였다. 또한 지방공기업 대상 사업이 확대되었으며, 지방공기업을 설립할 수 있는 자치단체의 규모가 확대되는 시기였다(원구환, 2012, p.56).

넷째, 1995년 지방자치가 본격적으로 실시되면서 지방공기업 설립에 있어서도 큰 변화가 초래되었다. 즉 1999년 1월 29일에 지방공기업법 제5차 개정이 이루어졌는데(법률 제5708호, 1999년 4월 1일 시행), 5차 개정의 가장 큰 특징은 지방공사·지방공단 등 지방공기업 설립 인가권을 해당 자치단체에 부여하고 상급기관은 경영평가 등을 통해 책임을 강화하는 개정을 추진하였다. 설립 인가권 이외에 지방공사·지방공단의 정관 변경 승인권, 최고관리자 임명권을 해당 자치단체에 이양하여 자치단체와 지방공기업의 책임을 일치시키도록 하였다. 또한 설립 인가권을 해당 자치단체에 이양하면서 지방공기업에 대한 책임성 확보를 위

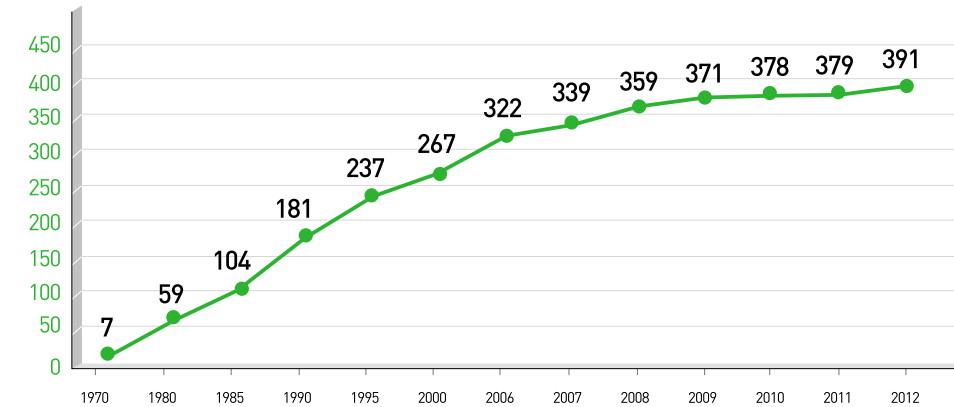
해 경영평가를 강화하였으며, 부실 지방공기업에 대해서는 경영진단제도를 도입하여 상급기관의 경영개선명령(임원 해임, 조직 개편 등)을 준수토록 하였다. 결국 지방공기업법 제5차 개정은 지방공기업의 설립 인가권이 해당 자치단체로 이양되었다는 점에서 자치단체의 책임을 명확히 하였다(원구환, 2012, p.57).

다섯째, 지방공기업의 설립과 관련하여 기초자치단체가 지방공사를 설립함에 있어 광역자치단체와 협의토록 함으로써 기초와 광역 간의 사업 중복을 예방토록 하였다. 아울러 공사가 그 자치단체가 설립한 다른 공사로부터 출자를 받거나 그 자치단체가 설립한 다른 공사에 출자하는 경우에는 이를 그 자치단체가 출자한 것으로 규정함으로써 출자 주체에 대한 책임 소재를 명확히 하였다(지방공기업법 제16차 개정, 2009년 4월 1일, 법률 제9575호).

여섯째, 지방공기업의 무분별한 설립을 지양하고, 기초자치단체에 대한 광역자치단체의 설립 협의권 이외에 광역자치단체의 지방공기업 설립과 관련하여 안전행정부의 협의권을 인정하였다. 즉 2013년 6월 4일 지방공기업법 개정으로 광역지방자치단체의 지방공사 또는 지방공단 설립 절차를 강화하여 광역지방자치단체가 지방공사 또는 지방공단을 설립하려는 경우에는 미리 안전행정부장관과 협의하도록 하였다(제49조 제1항 단서). 또한 지방공사가 민영화 대상인 공공기관을 합병할 수 있도록 하였는데, 조문 제75조의 6을 신설하여 지방공사는 공공기관의 운영에 관한 법률 제14조 제1항에 따른 계획에 따라 민영화 대상으로 지정된 공공기관(같은 계획에 따라 공공기관 지정이 해제된 기관을 포함한다)과 상법에 따른 청산절차를 거치지 아니하고도 합병할 수 있도록 하였다.

이상과 같이 지방공기업의 설립과 관련된 역사적 변천과정을 살펴보면 1995년 지방자치제도가 실시되기 전까지는 지방공기업의 다양한 경영형태와 사업 범위를 확대해 나갔으며, 1999년 지방공기업 설립 인가권을 지방자치단체에 이양함으로써 지방공기업이 지속적으로 증가되었다(그림 1 참조). 그러나 2000년대 이후부터는 무분별한 지방공기업의 설립에 따른 비효율적인 문제점이 파생됨에 따라 주무감독기관인 안전행정부의 권한이 강화되어 광역은 안전행정부, 기초는 광역자치단체와 협의토록 하였다.

그림 1 연도별 지방공기업 설립수



※ 자료 : 안전행정부(각 년도)의 '지방공기업결산 및 경영분석'에서 재구성

3. 현행 지방공기업 설립 통제제도와 문제점

현행 지방공기업의 설립 통제제도와 관련된 문제점은 다양한 각도에서 살펴볼 수 있으나, 이하에서는 경영형태, 대상사업 범위, 국정과 자치의 조화 등의 관점에서 살펴보기로 한다.

가. 경영형태와 관련된 문제

일반적으로 지방공기업의 개념 및 목적에 대해서는 지방공기업법 제1조에 명시되어 있다. 즉 지방자치단체가 직접 설치·경영하거나, 법인을 설립하여 경영하는 기업으로서 지방자치의 발전과 주민복리의 증진에 이바지함을 목적으로 설립된다(이하 원구환, 2013 재인용).

이러한 지방공기업의 경영형태에 대해서는 여러 가지 유형으로 대별해볼 수 있으나, 크게

는 정부 조직으로 직접 경영하는 형태와 독립된 법인체를 구성하여 운영하는 간접경영형태로 구분되며, 간접경영형태는 사업성격에 따라 독립사무를 수행하는 공기업과 위탁사무를 수행하는 공기업으로 구분된다. 독립사무는 공사형태로, 위탁사무는 공단형태로 운영되는 것이 일반적이다. 또한 출자비율에 따라 지방자치단체가 전액 출자하는 형태, 지방자치단체가 50% 이상 출자하는 형태, 지방자치단체가 50% 미만 출자하는 형태로 구분해볼 수 있다.

(표 1)에서 보는 바와 같이 지방정부도 UN의 분류체계에 따라 일반정부와 공기업으로 분류해 볼 수 있는데, 지방정부도 중앙정부와 마찬가지로 일반회계, 특별회계, 기금 등으로 구분된다. 즉 지방재정법의 적용을 받는 일반회계, 지방자치단체기금관리기본법의 적용을 받는 기금 등이 있으며, 특별회계는 지방재정법의 적용을 받는 기타 특별회계와 지방공기업법의 적용을 받는 지방직영기업특별회계가 존재한다.

또한 UN의 구분처럼 지방정부의 경우도 일반정부가 아닌 공기업이 존재하는데, 공기업은 지방공사, 지방공단, 지방공사·공단외의 출자·출연법인, 타 법률 및 조례에 의한 출자·출연법인 등이 존재한다. 그러나 특이한 점은 지방정부가 직접 경영하는 지방직영기업(지방정부 조직형태로 운영되며 공무원의 신분 보유)과 지방정부가 간접 경영하는 지방공사, 지방공단, 지방공사·공단외의 출자·출연법인이 하나의 법률체계, 즉 지방공기업법에 의해 규율되고 있다는 점이다. 중앙정부는 직접 경영하는 기업에 대해 정부기업예산법으로 규율하고 있고, 간접 경영형태인 공기업에 대해서는 공공기관의 운영에 관한 법률로 규제하고 있는 것에 비하면 지방공기업법은 하나의 법률에 지방정부 조직과 비지방정부 조직이 통합되어 있다.

아울러 지방공기업법에는 지방정부가 50% 미만 출자한 상법 상의 주식회사와 민법 상의 재단법인 형태를 설치할 수 있도록 규정하고 있는데, 대부분이 상법 상의 주식회사로 설립되어 있고, 민법 상의 재단법인 형태는 존재하고 있지 않다. 다만, 민법 상의 조직형태는 타 법률에 의해 설립·운영되고 있는데, 지방공기업법의 적용을 받는 민법 상의 재단조직 형태와 타 법률에 의한 민법 상의 조직형태 구분이 모호한 실정이다. 특히 지방공기업법에서는 지방정부가 50% 미만 출자한 상법 상의 주식회사와 민법 상의 재단법인 형태를 규정하고 있음에도 불구하고 민간의 출자비율이 상대적으로 많은 비중을 차지하고 있다는 이유 때문에 지방공기업으로 통합 관리되고 있지 못하다. 경영평가나 경영공시 등도 효과적으로 이루어지고 있지 못한 상태이며, 상급기관의 지도감독 권한이 상대적으로 취약하다.

표 1 지방정부의 공기업 및 자치단체 출자·출연법인의 구조

구 분	단 위			근거 법률	현황	출자비율		
지방 정부	일반회계			지방재정법				
	기금			지방자치단체 기금관리기본법				
	특별 회계	기타		지방재정법				
		지방 직영 기업	상수도			115	정부조직 (출자 부재)	
			하수도		82			
			공영개발		33			
지역개발기금	16							
지방공사			지방공기업법	50	100%			
				4	50% 이상			
지방공단				79	100%			
지방공사 · 공단 외 출자 · 출연법인	주식회사(상법)			33	50% 미만			
	재단법인(민법)			0				
독립 법인체	출자 · 출연법인		출연연구기관	출연연구원의 설립 및 운영에 관한 법률(안전행정부)	16	100% : 332 50~100% : 45 25~50% : 25 25% 미만 : 51		
			지방의료원	지방의료원 설립 법률(복지부)	30			
			신용보증재단	지역신용보증재단법(중기청)	16			
			중소기업 종합지원센터	지방중소기업 육성에 관한 법률 (중기청)	9			
			문화재단	문화예술진흥법(문화부)	34			
			테크노파크	산업기술지원에 관한 특례법 (산업통상자원부)	17			
			교통연수원	여객자동차운수사업법, 화물자동 차운수사업법(국토교통부)	4			
			지방문화원	지방문화원진흥법(문화부)	19			
			산업진흥원	SW산업진흥특례법 (산업통상자원부)	21			
			산업디자인 센 터	산업디자인진흥법 (산업통상자원부)	4			
			장학재단	교육기본법, 공익법인설립법, 민법 등(교육부)	126			
			여성연구 · 시설	여성발전기본법(여가부)	10			
			기타		147			
			법률에 근거를 두고 조례로 설립 : 398(88%) 법률근거 없이 조례로 설립 : 55(12%)					

※ 주 1 : 지방공기업 현황자료는 2011년 결산기준이며, 행정안전부(2013)에서 필자가 수정·발체
※ 주 2 : 지방공기업 이외의 출자·출연법인은 행정안전부(2012) 내부자료에서 필자가 수정·발체

지방공기업의 경영형태별 설립과 관련된 문제점 중에서 가장 우선적으로 지적할 수 있는 것은 하나의 법률체계 내에 정부조직형태와 비정부조직형태의 내용을 모두 포괄하고 있다는 것이며, 아울러 민법 및 상법의 적용을 준용하는 재단법인 형태와 주식회사형태의 내용도 포함되어 있다는 점이다. 따라서 근본적으로는 직접경영방식과 간접경영방식을 분리할 필요가 있으며, 간접경영방식에 대한 경영형태를 재설계할 필요가 있다고 판단된다. 이를 좀더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지방직영기업으로 운영되는 지역개발기금이 지방공기업적 성격을 지니고 있지 못하다. 즉 지역개발기금은 1969년 시(市)상수도사업의 자금을 조달하기 위하여 상수도 지방채를 발행하였고, 1978년 12월에는 군(郡)상수도사업을 융자하기 위해 읍·면상수도지원금고를 설치하였다. 또한 1985년 4월에는 시군상하수도사업에 대한 융자를 확대하기 위하여 상하수도지원금고로 확대하였고, 1989년 1월에는 공영개발사업에 융자할 목적으로 지역개발기금으로 전환하여 1990년 1월부터 지방공기업 특별회계로 설치·운영되고 있다(안용식·원구환, 2001, p.153~154). 특히 지역개발기금은 지방공기업법 제2조에 의해 지방공기업법의 적용범위에 포함되나, 재무보고는 지방재정법 제9조와 제59조에 의해 지방자치단체의 특별회계에 포함되어 보고되고 있다. 아울러 지역개발기금은 지방공기업 사업을 금융적으로 지원하는 성격이므로 안전행정부가 통계적으로 통합관리하고 있을 뿐이며, 지방공기업법 제2조의 적용대상사업에는 포함되지 않는다. 따라서 지역개발기금은 지방공기업의 대상 범위에서 제외하고 지방재정법에 따라 지방자치단체의 특별회계로 관리하는 것이 바람직하다.

둘째, 지방공사와 지방공단의 경영상의 차이점은 민간출자의 허용 여부 이외에 이익금의 자기처분원칙이 인정되지 않는다는 점이다. 따라서 지방공사는 자치단체로부터 독립된 사업을 수행하고 이익이 발생한 경우 스스로 처분이 가능하지만(물론 이익금의 처분순서가 지방공기업법에 명시), 지방공단은 자치단체로부터 수탁받은 사업을 수행하고 이익이 발생하면 곧바로 자치단체에 반납·정산하여야 한다. 특히 2008년 이후 지방공기업의 선진화 조치에 따라 지방공사와 지방공단이 통폐합되면서 한 조직 내에 독립사업과 대행사업이 공존하고 있으며, 같은 조직 내에서 회계와 관련하여 독립사업과 대행사업에 대한 이익금의 처분 문제가 발생하고 있다. 또한 지방공단은 수탁받은 사업을 수행하고, 이익이 발생하면 곧바로 자치단체에 반납·정산하기 때문에 생산성을 자극할 수 있는 인센티브적인 자극요인이 다소 부족한 조직형태이다.

셋째, 지방공기업법에 따라 지방자치단체가 자본금 또는 재산의 50% 미만을 출자·출연한 경우는 상법 상의 주식회사 형태와 민법 상의 재단법인 형태로 설립할 수 있다. 그러나 지방공기업법을 적용한 민법 상의 재단법인 형태는 존재하지 않는다. 특히 지방자치단체가 자본금 또는 재산의 50% 미만을 출자·출연한 주식회사 또는 재단법인은 지방공기업법에 따른 결산 대상에서 제외되고 상법 등에 따라 결산이 이루어지고 있다. 아울러 지방공사·공단외의 출자·출연법인은 2011년말 결산기준으로 33개의 기업이 운영중에 있다. 그러나 민관공동출자기업으로 통용되는 이러한 지방공기업에 대해 지방공기업법에서는 특별한 지도감독 규정을 두고 있지 않다. 경영평가, 경영진단, 경영공시 등의 규정이 적용되지 않으며, 지도감독에 제한적 규정(지방정부가 4분의 1 이상 출자한 법인에 대해서만 경영상황에 대한 보고 및 서류제출 요구권, 관련된 업무·회계·재산에 대한 감사권, 경영지도권을 인정)만을 두고 있다.

나. 대상사업 범위와 관련된 문제

지방공기업의 설립과 관련된 대상사업 범위의 변천은 다음과 같은데, 몇 가지 문제점을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 2005년 이후 당연적용사업이 8개로 축소되었는데, 8개 적용사업이 지방직영기업, 지방공사, 지방공단 등 모두에 적용될 수 있다는 점이다. 즉 경영형태에 관계없이 지방공기업법 제2조 제1항의 당연적용사업을 할 수 있기 때문에 사업과 경영형태와의 상관성이 높지 않다는 점이다.

둘째, 임의적용사업의 범위를 포괄적으로 규정하고 있어 명확한 구분이 어렵다는 점이다. 즉 지방공기업법 제2조 제2항은 임의적용사업 범위로 민간인의 경영 참여가 어려운 사업으로서 주민복리의 증진에 이바지할 수 있고, 지역경제의 활성화나 지역개발의 촉진에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업으로 규정하고 있다. 따라서 이러한 임의적용사업에 대해 경영형태에 관계없이 설립할 수 있으며, 다분히 추상적인 규정을 갖고 있다는 점이다.

셋째, 지방공기업법 제2조 제2항에서는 경상경비의 50% 이상을 경상수입으로 충당할 수 있는 사업에 한하여 지방공기업 설립할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 이러한 규정이 특정 지방공기업 전체 사업에 해당하는 것인지, 아니면 개별 사업별로 50% 이상을 상회해야 하는지에 대해 구체적으로 제시하고 있지 못하다(표 2 참조).

표 2 지방공기업 설립 대상사업의 변천

구 분	당연적용사업	임의적용사업
법 제정 (1969년)	수도, 공업용수도, 궤도, 자동차운송, 가스	병원, 주택, 시장, 도축, 공익전당포, 택지조성, 기타 기업으로 경영하는 것이 적당한 사업
1차개정 (1980년)	수도, 공업용수도, 궤도, 자동차운송, 가스, 지방도로, 하수도, 청소·위생, 주택, 의료, 매장 및 묘지	시장, 도축장, 토지개발, 통운, 중기관리, 관광, 계량기검침, 체육장, 문화·예술, 공원, 기타 주민복리증진에 기여할 수 있는 사업 중 그 경비를 주로 사업수입으로 충당하는 사업
3차개정 (1992년)	수도, 공업용수도, 궤도, 자동차운송, 가스, 지방도로, 하수도, 청소·위생, 주택, 의료, 매장 및 묘지, 주차장, 토지개발, 시장, 관광	도축장, 통운, 자동차터미널, 체육장, 문화·예술, 공원, 기타 경상경비의 5할 이상을 경상수입으로 충당할 수 있는 사업 중 주민복리증진, 지역개발, 지역경제활성화에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업
5차개정 (1999년)	상수도, 공업용수도, 궤도, 자동차운송, 지방도로, 하수도, 주택, 토지개발, 의료	구체적인 사업명 삭제(포괄적으로 규정)
2005년 이후	상수도, 공업용수도, 궤도, 자동차운송, 지방도로, 하수도, 주택, 토지개발, (의료사업 삭제)	포괄적으로 규정 구체적 사업으로 체육시설업, 관광사업(여행업 및 카지노업 제외) 명시

넷째, 지방공기업법 상의 당연적용사업은 8개로 규정되어 있는데, 당연적용사업의 개념은 일본의 지방공영기업법을 준용함에 따른 것으로 우리의 현실에 맞는 것인가를 살펴볼 필요가 있다. 지방직영기업, 지방공사, 지방공단 모두 당연적용사업과 임의적용사업을 수행할 수 있도록 규정되어 있는데, 현행 지방직영기업은 상하수도과 공영개발사업이 주류를 이루고 있을 뿐이지 임의적용사업을 수행하고 있지 않다. 따라서 당연적용사업과 임의적용사업에 대한 구분을 할 필요가 있는지를 검토해볼 필요가 있다.

다섯째, 간접경영형태로 운영되는 지방공사와 지방공단의 역할이 구분되어 있음에도 불구하고 2008년 지방공기업 선진화 조치 이후 지방공사에서도 위탁대행사업과 독립사업을 수행하고 있다. 또한 기존의 지방공사와 지방공단이 통합되면서 지방공단으로 통합된 사례도 존재한다. 따라서 지방공사와 지방공단에 대한 명확한 역할 구분이 필요하다.

다. 국정과 자치의 조화 문제

지방공기업 설립 통제 문제와 관련하여 가장 대립적인 논쟁은 자율성 부여 여부이다. 1999년 지방공기업법의 개정으로 지방공기업의 설립 인가권이 지방자치단체로 이양된 이후로 많은 지방공기업이 설립되었으나, 설립 이후 비효율적인 문제점을 노정하고 있다.

지방공기업에 대한 설립 인가권 이양에 따른 지방자치단체의 무분별한 설립과 타당성 검토의 형식화, 설립에 따른 감독 미흡, 지방자치단체의 업무를 지방공기업으로 위임·위탁하면서 재정 부담을 전가시키는 문제, 통제중심의 품목별 예산통제 시스템, 비효율적 자산관리체계 등이 문제점으로 지적되고 있다. 따라서 지방공기업을 지휘 감독하는 안전행정부의 입장에서는 비효율적인 문제점을 개선할 수 있는 통제 방안을 강화하고자 하는 경향이 강하다.

특히 안전행 정부는 설립 인가권 이양에 따른 기초자치단체 간의 무분별한 지방공기업 설립과 사업의 완료에 따른 존폐위기 등을 직면하면서 기초자치단체가 지방공기업을 설립할 때에는 광역자치단체와 협의토록 하였으며, 광역자치단체가 지방공기업을 설립할 때에는 안전행정부와 협의토록 하였다.

그러나 안전행정부의 설립 통제 강화는 지방자치단체의 자율권을 훼손할 개연성이 있다. 지방자치단체가 자신의 자본으로 지방공기업을 설립하여 운영하는 것은 자율적 판단의 영역이라 할 수 있다. 특히 지방자치단체의 입장에서는 중앙정부가 일방적으로 사업의 범위를 정하고 어떤 사업에 대해서는 할 수 있고, 다른 사업에 대해서는 할 수 없음을 규정하는 것을 자치의 이념과 결부하여 거부할 수 있다. 특히 지방자치단체 간 자원의 이용가능성이 다르고 지역경제적 여건과 재정자립도의 측면도 상이한 상태에서 중앙정부가 설립과 관련하여 통제를 강화하는 것은 바람직하지 않다고 여길 수 있다.

이러한 양자의 입장을 고려할 때 우선적으로 고려되고 있지 못한 부분이 바로 지방공기업 자체의 자율책임경영 문제이다. (표 3)에서 보는 바와 같이 안전행정부, 지방자치단체 등은 지방공기업에 대한 통제권을 갖고 있다. 통합적 관리요소와 자율적 관리요소를 조화시키기 위해서는 지방공기업 자체의 자율책임경영체계를 확립하는 것이 중요하다. 그러나 현행 지방공기업의 자율책임경영체계는 통제 위주의 성향을 지니고 있다.

표 3 ▶ 지방공기업에 대한 통제

구 분	근 거		근 거
상급기관 통제수준	광역자치단체	기초자치단체 공사, 공단 설립시 협의권	법 제49조 ①
	안전행정부	광역자치단체 공사, 공단 설립시 협의권	법 제49조 ①단서
		예결산 공통기준 작성 통보	법 제66조의2 ①
		사채발행 및 외국차관 승인권	법 제68조 ③
		업무, 회계, 재산에 관한 보고명령	법 제74조
		경영평가권	법 제78조 ①
		지도, 조언, 권고	법 제78조 ④
		경영진단권	법 제78조의2②
	경영개선명령권	법 제78조의2③	
자치단체 통제수준	정관변경 인가권		법 제56조 ③
	사장(이사장), 감사 임면권		법 제58조 ②
	비상임이사 임면권		법 제58조 ⑥
	예산성립 및 변경 보고권		법 제65조 ③
	결산 보고 및 인가권		법 제66조 ②
	사채발행 승인권		법 제68조 ①
	업무감독권		법 제73조
	업무, 회계, 재산에 대한 검사권		법 제74조
	공무원 파견 및 겸임권		법 제75조의3

4. 설립 통제제도의 합리적 개편 및 효과적 운영방안

가. 경영형태와 관련된 설립 통제 방향

지방정부의 공기업 및 출자·출연기관에 대한 구조개혁을 위해서는 지방정부 조직과 비지방정부 조직과의 구분이 필요하다고 판단된다. 현행 지방공기업법은 지방정부 조직과 비정부 조직형태를 모두 포함하고 있으며, 비정부조직 형태에 대해서는 지방공기업법을 적용하는 출자·출연기관과 지방공기업법을 적용하지 않는 출자·출연기관이 존재한다는 점이 다. 따라서 UN의 지침처럼 지방정부라는 공공부문을 일반정부 영역으로 포함시킬 수 있는

영역과 공기업 영역으로 구분하는 것이 일차적으로 필요하다고 판단된다(이하 원구환, 2013 재인용).

중앙정부는 일반정부와 공기업의 영역을 구분하였는데, 일반정부 부문 중 정부기업에 대해서는 국가재정법인이 아닌 정부기업예산법을 제정하였고, 일반정부 이외의 기관에 대해서는 공공기관의 운영에 관한 법률을 제정하여 2007년부터 공공기관의 범주를 새롭게 정립하였다. 그러나 지방정부의 경우는 일반정부와 일반정부 이외의 기관에 대한 체계적 관리가 미흡한 실정이다. 즉 출자기관, 출연기관, 보조기관, 지원기관, 후원기관, 산하기관 등 다양한 용어가 사용되고 있지만, 이러한 지방정부 이외의 기관을 유형화하고 체계적으로 관리할 수 있는 제도적 기틀이 전혀 구비되어 있지 못하다. 특히 지방공기업법 내에 정부조직 형태로 운영되는 사업과 지방정부로부터 독립되어 운영되는 사업 등이 혼재되어 있어 명확한 법률체계와 관리체계가 구축되어 있지 못하다.

따라서 지방정부의 경우도 UN의 지침과 중앙정부의 체계에 근거하여 새로운 법률체계를 정비할 필요가 있는데, 현재 안정행정부는 (표 4)와 같은 대안을 입법예고하였다.

표 4 ▶ 추진중인 지방정부의 공기업 및 출자·출연기관의 구조개혁 방향

구 분	단 위			개선 방안
지방 정부	일반회계			지방재정법
	기금			지방자치단체기금관리기본법
	특별 회계	기타		지방재정법
		지방 직영 기업	상수도	지방공기업법
			하수도	
			공영개발	
지역개발기금	지방자치단체기금관리기본법			
독립 법인체	지방공사		전액 출자형	지방공기업법
			민관 합자형	
	지방공단			지방자치단체 출자·출연기관의 설립과 운영 등에 관한 법률(안)
	지방공사·공단 외 출자·출연법인	주식회사(상법)		
		재단법인(민법)		
	출자·출연법인			

우선 일반정부의 영역을 좀더 명확하게 구분하고 있다. 일반정부에 포함되는 기금 중에

서 지역개발기금은 기금이면서도 상하수도 및 공영개발 등 지방공기업 대상 사업을 지원한다는 이유로 지방공기업의 범주 내에서 관리되고 있는 실정이다.

지방공기업의 효율적인 통계관리와 회계제도의 표준화를 위하여 지방공기업 사업을 영역서비스업(수도, 공업용수도사업, 궤도, 자동차운송, 지방도로, 하수도 사업), 건설판매업(주택사업, 토지개발사업)으로 구분하고 있는데, 지역개발기금은 융자성 기금으로 분류표에 포함되어 있지 않다(지방공기업법시행규칙 제6조, 별표 1 참조). 따라서 지역개발기금을 지방자치단체기금관리기본법에 따라 타 기금과 동일하게 기금으로 통합 관리할 예정이다. 또한 지방공사와 지방공단은 지방공기업법 체계로 관리하고, 지방자치단체가 50% 미만 출자·출연한 법인과 지방공기업법을 적용받지 않는 출자·출연법인은 지방자치단체 출자·출연기관의 설립과 운영 등에 관한 법률(안)에 따라 통합 관리할 예정이다.

그러나 지방직영기업(상하수도, 공영개발 등)은 일반회계로 처리되는 사업과는 다른 특성을 지니고 있기 때문에 별도 관리될 필요가 있다고 판단된다. 그 이유는 첫째, 지방공기업법에 정부 조직과 비정부 조직을 동시에 포괄 관리하는 데는 한계가 있다고 판단되며, 지방공기업법이 제정될 당시의 입법 취지에 따라 기업적 관리가 필요한 영역은 별도의 기업 특별회계를 설치하여 운영하는 것이 바람직하다고 판단된다.

둘째, 중앙정부의 경우도 특별회계 중에서 정부기업예산법의 적용을 받는 4개 사업(우편, 우체국예금, 양곡, 조달)을 별도로 규정하고 있다는 점이다. 정부기업이라는 용어와 별도의 법률체계를 갖고 있다는 점은 국가재정법의 적용을 받는 일반회계와는 근본적으로 성격이 다르다는 것이다. 따라서 지방직영기업은 별도의 법률체계를 갖고 관리될 필요가 있다.

셋째, 현행 지방직영기업으로 운영되고 있는 사업은 대부분 상하수도, 공영개발 등인데, 이러한 사업은 대체적으로 구조개혁을 위한 과정중에 있다. 우리의 경우 상하수도사업을 지방자치단체가 직접 경영하고 있는 상황이지만, 외국의 경우는 다양한 서비스 전달체계를 갖고 있다. 특히 현행 상하수도 전달체계는 수직적, 수평적 분절 구조로 인해 비효율성이 노정되고 있는데, 이를 타개하기 위해 상하수도 전달체계 개편을 모색하고 있는 상황에서 지방재정법으로 통합 관리하는 것은 미래 행정환경에서 보더라도 바람직하지 않을 수 있다.

넷째, 일본의 경우도 지방정부가 직접 경영하는 기업을 지방공영기업이라고 칭하고 있으며, 지방공영기업법을 제정하여 지방정부의 일반행정과 구분하여 관리하고 있다.

나. 대상사업 범위와 관련된 설립 통제 방향

지방공기업의 사업과 관련하여 효과적인 설립 통제 방향을 모색하기 위해서는 다음과 같은 사항을 고려해 볼 필요가 있다.

첫째, 지방공기업법 대상사업 범위를 당연적용사업과 임의적용사업 등으로 구분하지 않고 포괄적으로 규정할 필요가 있다. 지방공기업법에 특정 사업을 규정한다는 것은 미래의 사업 변화 가능성을 고려하지 못하는 문제점이 발생할 수 있다. 지방공기업 대상 사업에 대한 구체적인 제시는 세부 법령보다는 사업 타당성 검토를 통해 실시하는 것이 바람직하다고 판단된다.

둘째, 지방공기업의 존재 타당성을 검증하는 작업이 우선적으로 고려되어야 한다. 지방공기업법에서는 지방공기업을 설립하고자 할 경우 외부전문기관에 의한 타당성 검토를 규정하고 있어 무분별한 지방공기업의 남설을 억제하고 있다. 이러한 타당성 검토는 임의규정이 아니라 강제규정이므로 반드시 지켜야 할 사항이며, 지방공기업 설립에 대한 중앙통제를 억제하고 지방정부의 자율성을 보장하기 위한 조치로 도입된 제도이다. 그러나 실제 타당성 분석결과와 설립 이후 운영성과와의 차이성이 존재하고, 타당성검토를 거쳐 설립된 지방공기업이라 할지라도 기업적 운영의 한계가 나타나는 경우가 빈번하다. 또한 지방공기업법에서는 지방공기업 설립 출자와 관련하여 설립심의위원회를 구성토록 규정하고 있는데, 설립심의위원회의 구성과 운영에 관한 사항을 지방자치단체의 장이 규정하도록 함으로써 형식적으로 운영될 소지를 안고 있으며, 관 중심적 주도로 운영됨으로써 그 실효성에 많은 문제점이 제기되고 있다. 따라서 사업규모면에서 지방정부가 일정한 금액 이상 출자하는 경우에는 반드시 예비타당성 검토를 실시하는 방안, 타당성 검토기관의 전문성 및 객관성을 확보하는 방안, 지방공기업 설립여부를 최종 결정하는 설립심의위원회 구성 및 역할을 강화하는 방안 등을 고려해 볼 필요가 있다.

셋째, 사업별 예산 및 평가제도를 적극 도입할 필요가 있다. 특히 지방공사의 경우 위탁

사업과 독립사업을 병행하여 수행하는 경우가 많기 때문에 사업에 기초하여 운영할 필요가 있다. 사업별로 예산을 편성하여 운영하고, 사업별로 평가를 통해 책임을 부여하는 시스템을 구축함으로써 지방공기업의 설립 의미를 되새길 필요가 있다. 현행과 같은 품목별 구조에서는 이러한 자율책임경영체계를 구축하기 어렵기 때문에 사업별 구조로 전환하고, 사업별 성과평가를 통해 환류하는 방안을 모색해야 한다. 만약 사업별 평가를 통해 부진한 사업이 도출되면 사업을 폐지하고, 사업이 폐지되면 지방공기업도 폐지하는 방안을 모색할 필요가 있다.

넷째, 안정행정부와 광역자치단체의 지방공기업 설립 협의권은 수직적 관점에서의 대안이라 할 수 있다. 물론 상급기관으로서 갈등조정자의 역할이 중요한 것은 사실이나, 자치단체 간의 수평적 갈등해결 방안도 고려되어야 한다. 예를 들어 행정구역의 분화에 따른 지방공기업의 갈등을 광역적 지방공기업 설립으로 해결하는 방안이나, 타 자치단체의 지방공기업에 위임하는 방안 등을 검토해볼 필요가 있다.

다. 국정과 자치 조화를 위한 방향

중앙정부와 지방자치단체의 입장이 상이한 상황에서는 문제의 본질을 이해하는 것이 중요하다. 문제의 본질은 지방자치단체가 스스로 지방공기업을 설립하여 효과적으로 운영하고, 주민의 복지 향상에 기여할 수 있는 방안을 모색하는 것이라 할 수 있다. 따라서 지방자치단체의 역량을 강화하는 방안을 모색할 필요가 있는데, 이를 위해서는 다음과 같은 사항을 고려해 볼 필요가 있다.

첫째, 지방자치단체의 지방공기업 설립과 운영, 중앙정부의 통제는 모두 공익적이어야 한다. 그렇지 못한 경우는 지방공기업으로서의 존립 타당성을 일차적으로 상실할 수밖에 없다. 특히 질서유지행정의 자유방임국가에서 복지국가로 이행하면서 수익적 활동을 통한 사회 공공의 복리증진이라는 급부행정이 대두하고 있는 시점에서 지방공기업의 설립 및 운영의 정당성을 국정과 자치의 통합 관점에서 접근할 필요가 있다.

둘째, 보충성이 있어야 한다. 즉 지방공기업적 경영방식에 의한 것이 다른 방식에 의한 것보다 효율적이고 목적 달성이 효과적이어야 한다. 지방자치단체나 중앙정부 모두 지방

공기업의 설립 및 운영이 다른 방식에 의해 서비스를 전달하는 것보다 지역주민에 이로운 것이 되어야 한다. 이를 위해서는 설립 타당성 검토와 관련된 정보가 올바르게 공시될 필요가 있다.


셋째, 안전행정부는 정책적 통제 및 지원체계를 구축하는 것이 필요하다. 즉 안전행정부는 지방공기업의 정책적 방향을 설정하는 것(Steering)에 주안점을 두는 것이 필요하며, 지역 간의 격차로 인한 모순이 개별 지방공기업에 그대로 반영되는 것을 억제해줄 수 있어야 한다. 특히 명령, 결정 등과 같은 방식으로 통제를 할 경우 지역적 특성이 상이한 개별 지방정부가 합리적인 지방공기업을 육성·발전시킬 수 있도록 기본적 토대를 마련하는데 역점을 두어야 한다.

넷째, 지방공기업에 대한 행정통제 유형 중에서 당해 지방자치단체장에 의한 통제가 상대적으로 많은 비중을 차지하고 있다. 따라서 자치단체장의 지방공기업에 대한 새로운 의식전환이 요구된다. 즉 지방공기업을 단순한 외곽단체로 인식할 것이 아니라 지역주민에게 중요한 영향을 미치는 조직으로 인식하여 이에 적절한 통제의 내용을 강구해야 하며, 정치적 대리인(Political Agents)이 아닌 전문경영인을 지방공기업에 임용할 수 있도록 올바른 임용권을 행사해야 한다.

5. 결론

지방공기업은 사기업에서와 같은 경제성의 일면을 가지나 공적 성격과의 융합에 의해 구체화된다. 따라서 지방공기업을 설립·운영함에 있어 사업이 얼마나 장기적으로 지속될 수 있는가를 충분히 고려해야 한다. 특정 사업에 대한 세간의 인식에 편승하여 구체적이고도 장기적인 측면에서의 사업타당성을 분석하지 않고 그때그때의 필요에 따라 지방공기업을 설립한다면 사업수행의 파행성 및 행정비용의 낭비현상을 초래할 뿐 아니라 지역 전체의 공익성을 해할 수 있다.

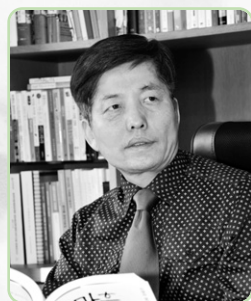
지방공기업을 시민의 관점에서 효과적으로 통제하기 위해서는 기존 법률 체계의 재구조화, 적용 대상사업의 재조정과 타당성 검토 강화, 설립심의위원회의 공정성 강화, 시민참여,

사업별 구조로의 전환 등이 국정과 자치의 통합 관점에서 논의될 필요가 있다. 그러나 무엇보다 중요한 것은 지방공기업 자체의 자율책임경영체계를 구축하는 것이다. 

참고문헌

- 안용식·원구환, 지방공기업론, 서울 : 대영문화사, 2001
- 안전행정부, 지방공기업경영 및 결산분석, 각 연도
- 안전행정부, 2013년도 지방공기업 예산개요 및 분석·평가 결과, 2013
- 원구환, 지방공기업의 효율적 행정통제방안에 관한 연구, 한국지방자치학회보, 한국지방자치학회, 12(4), 2000, p.133~151
- 원구환, 지방공기업 업무영역의 확립과 발전방안, 한국지방공기업학회보, 한국지방공기업학회, 1(1), 2004, p.17~38
- 원구환, 지방공기업의 역사, 지방공기업, 지방공기업평가원, 통권 제1호, 2012, p.54~59
- 원구환, 지방정부의 공기업 및 출자·출연기관의 구조개혁 방향, 정책&지식포럼, 제666회 발표논문, 2013

‘지방정부 3.0’을 기대하며



글 _ 최재경

(한국지방재정공제회 공제사업본부장)

최근 정부가 ‘정부 3.0’ 패러다임을 도입하면서 신선한 바람을 일으키고 있다. 정부 3.0은 중앙정부가 저성장 구조속에서 신성장 동력의 창출을 지향하는 패러다임인데, 어떤 면에서는 지방정부가 더 필요할 수도 있다. 상대적으로 행정환경이나 재정여건이 열악한 지방이 어려운 점이 더 많긴 하지만, 그럼에도 불구하고 지방정부 3.0은 주민 개개인의 행복을 더 증진시킬 수 있고, 살기 좋은 지역사회로 발전시키는 최상의 패러다임이기 때문이다.

● 박근혜 정부가 출범한 지도 벌써 6개월이 되었다. 여느 정부와는 달리 출범 시 진통으로 인해 5월이 되어서야 새 정부의 정책을 본격 추진하기 시작했지만 요란하지 않으면서도 비교적 내실있게 운영하고 있는 것으로 보인다.

그런데 장마가 오락가락하고 폭염이 한창인 요즘, 현 정부에서 유난히 강조하고 홍보하고 있는 단어가 하나 눈에 띈다. 바로 ‘정부 3.0’이라는 용어다. 들어보면 알듯 말 듯한 이 단어는 뭔가 새롭고 좋은 느낌을 주는 것이 사실이다. 그러나 대부분의 사람들에게 아직은 이해하기 쉽지 않고 생소한 용어로 비치는 것 같다. 이런 국면에서 지방정부 3.0을 논한다는 것 자체가 두서없는 일이 될 듯해 먼저 정부 3.0을 정확히 이해하고 지방정부 3.0을 이야기 하는 게 순서일 것이다. 사실 필자도 지난 7월에 회사에서 교육 받기 전까지는 정부 3.0의 내용과 의미를 정확하게 이해하지 못하고 있었다는 것을 말하고 싶다.

정부 3.0은 현 정부가 지향하는 정부운영 패러다임을 지칭하는 말이다. 안전행정부에서 발표한 정부 3.0의 개념을 보면 ‘공공정보를 적극적으로 개방하여 국민과 공유하고 부처 간 칸막이를 없애고 협력함으로써, 국민 개개인 별로 맞춤형 서비스를 제공하고 일자리 창출 등 창조경제를 지원하는 새로운 정부운영 패러다임’으로 정의하고 있다. 이를 추진하기 위한

아젠다로 △소통하는 투명한 정부 △일 잘하는 유능한 정부 △국민중심의 서비스 정부를 내세우며 10개의 중점 추진과제를 설정한다. 즉, 공공정보를 적극 개방·공유하고, 기관 간 칸막이를 없애고 소통·협력함으로써 국정과제에 대한 추진동력을 확보하고 국민맞춤형 서비스를 제공함과 동시에 일자리창출과 창조경제를 지원하는 새로운 정부운영 패러다임이 바로 정부 3.0이라 하겠다. 가장 핵심적인 사항은 바로 개방·협력·소통·공유라는 4개의 단어로 집약할 수 있다.

그런데 1.0이나 2.0이 아니고 왜 갑자기 3.0일까? 정부의 설명을 보면 이전의 정부운영 방식을 정부 1.0과 2.0으로 구분하면서 1.0은 ‘정부중심’, 2.0은 ‘국민중심’, 3.0은 ‘국민 개개인 중심’ 등 기존 패러다임과 차별화 시키고 있다. 3.0(버전)이라는 단어는 설명이 없지만 스마트시대에 적합한 스마트한 용어로서, 특히 젊은 세대가 친근함을 가질 수 있고 기성세대에게도 참신한 느낌을 줄 수 있어서 이런 용어를 도입한 것이 아닌가 생각된다.

지방정부 3.0의 추진도 필요하다

이러한 정부 3.0은 중앙정부가 저성장 구조

속에서 신성장 동력의 창출을 지향하는 패러다임으로 강조하고 있지만 어떤 면에서는 지방정부가 더 필요할 수도 있을 것이다. 21세기 이후 지역사회의 환경과 여건이 급변하면서 지역에서 직면하고 있는 각종 현안이나 이슈가 지방정부 자체만으로는 해결하기 곤란한 상황인데다가, 다양한 주민 수요에 눈높이를 맞추기 위해서는 새로운 방식의 접근이 요구되고 있기 때문이다.

지방정부 3.0의 추진이 정부 3.0 못지않게 시급한 이유를, 필자가 나름대로 정리해 본다면 다음과 같다. 첫 번째 이유로는, 급격한 기후변화나 초대형 재해재난의 증가, 저출산·고령화 등에 따라 지역별 복잡다기한 사회 문제가 빈발한다는 사실이다. 이를 해결하기 위해서는 인력이나 예산뿐 아니라 중앙과



지방, 지방과 지방, 지방과 지역주민, 때로는 지방과 다른 국가와의 협력이 필요할 수 있다. 이처럼 기존의 방식으로는 대응할 수 없는 문제가 발생하기 때문에 지방행정 서비스의 질적, 양적인 혁신과 변화가 요구되는데, 이를 수용하지 못하는 점이 지방정부의 고민인 것이다.

다음으로는 세계화, 분권화 추세와 모바일, SNS 등 확산으로 사회 전 분야에서 개인이나 기업, NGO 등의 정책 참여와 영향력이 확대되면서 중앙정부와 지방정부, 지방정부들 간 관계 재정립이 불가피하다는 점도 고려해야 한다. 특히 지방의 스마트환경이 크게 신장됨에 따라 지역주민들의 높은 기대수준과 다양한 요구를 충족시키는 양방향·맞춤형 행정서비스가 지방정부에게 요구된다. 증가하는 지역주민들의 지역이기주의 내지 집단시위 등을 볼때 소통과 협력이 무엇보다 중요한 시점이 아닐 수 없다.

세 번째로는, 우리나라는 경제수준이 대폭 향상되고 국제적인 위상도 크게 향상되었음에도 불구하고 주민들이 체감하는 만족도는 매우 저조하다는 점이다. 최근 들어 자살률이나 이혼율이 OECD 국가 중 제일 높은데 비해 국민행복지수는 매우 낮은 수준을 보이는 등 현저한 괴리를 나타내고 있다. 국민행복을 증대시키기 위해서는 타 국가와 다른 정책적인 대응이 필요하다.

2013년 5월 28일자 연합뉴스 보도에 따르면, OECD가 세계 36개 선진국가를 대상으로 실시한 삶의 질 수준을 행복지수로 환산한 결과 우리나라는 하위권인 27위에 그친 것으로 나타났다. 한국은 안전(9.1)과 시민참여(7.5), 교육(7.9) 같은 영역에서는 높은 수준을 보였으나, 주거(5.7)와 고용(5.3), 소득(2.1)에서는 중하위권에, 환경(5.3), 일과 생활의 균형(5.3), 건강(4.9), 삶의 만족도(4.2) 등에서는 하위권에 머물렀고, 공동체(1.6) 지수는 최하위권이었다.

집행과정에서 비효율성이 드러나다

다음으로 지방정부의 정책집행 과정에서 제기되고 있는 비효율적인 현상을 지적할 수 있겠다. 이러한 비효율성은 관련부처나 부서 내 또는 수직적이거나 수평적인 장애를 야기하는 '칸막이 현상'이나 중앙정부의 정책을 지방정부에서 집행 시 병목현상으로 제대로 된 서비스가 이루어지지 않는 소위 '갈대기 효과', 행정서비스가 필요한 주민에게 전달되지 못하는 '미스매치 현상' 등으로 요약 설명할 수 있다. 정책집행의 속성 상 하위단계로 내려갈수록 이런 부작용이 심화될 수밖에 없다. 3.0은 중앙정부보다 실제 집행을 담당하고 있는 지방정부에서 더 시급한 패러다임이 될 수도 있다.

지방정부 3.0을 추진하기 위해서는 상대적으로 행정환경이나 재정여건이 열악한 지방이 중앙정부에 비해 어려운 점이 더 많이 존재할 수밖에 없다. 현시점에서 어떤 분야는 아직 양방향 맞춤형서비스를 표방한 정부 2.0도 제대로 실현하지 못하고 있는 상황인데다 3.0을 지원하는 기본 베이스인 ICT 시스템도 불완전하다. 인력이나 조직, 예산 등도 중앙정부에 비해 열세이고 지방재정도 자주성이 취약한 현실이다.

그럼에도 불구하고, 지방정부 3.0은 주민개개인의 행복을 더 증진시킬 수 있고, 살기 좋은 지역사회로 발전시킬 수 있는 최상의 패러다임이다. 지방정부 3.0을 정착시키는 것은 또한, 지방자치 본래의 취지와 꼭 맞는 방향이기도 하다. 조만간 지역사회에서 먼저 지방정부 3.0이 꽃피어 나갈 기대해 본다. ☺

서로 다른 옛날병 '현대병'

- 요즘은 먹을거리와 생활환경의 급격한 변화에서 발생하는, 20세기 이전에 없던 인공독소 합성화학물질 등이 많아졌다. 이들이 우리 몸의 해독작용과 자연치유능력을 방해해서 암, 심혈관질환, 당뇨병, 자기면역장애 등을 일으키고 있다. 이미 우리 몸속에 들어와 있는 독성물질은 해독을 통해 밖으로 내보내고, 먹을거리와 생활환경을 통해 들어오는 독성물질은 최대한 줄이도록 노력해야 한다.



글 • 김용서(효소미네랄한약연구소 소장, 전곡한의원 대표원장)

● 의학이 놀라운 속도로 발전하고 있지만, 아이러니하게도 아픈 사람은 점점 더 늘어나고 있다. 특정한 질병에 걸린 것이 아니더라도, 요즘 사람들은 대체로 건강하지 못한 상태로 하루하루를 견디고 있다. 주위를 둘러보면 아무 이유 없이 몸이 무겁고, 머리가 아프고, 소화가 안 되고, 사시사철 감기나 알레르기를 주기적으로 반복하며 지내는 사람이 너무 많다. 자도 자도 피곤해서 커피를 여러 잔 마셔야 정신이 돌아오고, 그 와중에 지친 위장은 하루 종일 쉴 틈 없이 뭔가를 소화시켜야 하니 그야말로 악순환의 연속이다.

게다가 정신적인 스트레스는 또 얼마나 극심한가? 늘 피로에 찌든 채 바쁘게 내달리고 있지만 다들 그렇게 살고 있으니 이게 당연한 거겠

지 하고 생각한다. 하지만 과거에는 분명 이러지 않았다. 훨씬 더 활기차고 맑은 정신으로 살았다. 과연 우리의 몸과 마음이 언제까지 이런 상태를 버텨줄까?

많아진 독성물질이 우리를 괴롭히다

옛날병(20세기 이전의 질병)은 영양실조, 감염성질환, 결핵, 기생충, 장티푸스, 페스트, 외상 등이 많았다. 이들 질병들은 먹고 살기가 힘들어 음식이 부족하고, 위생이 불량하고 외부적 충격에 의한 급성병들이었다. 현대병(20세기 이후)은 생활습관병, 고혈압, 당뇨병, 고지혈증, 동맥경화증, 암 등이 많다. 이들은 부족하다기 보다는 과해서 나타나는 풍요병으로, 불건전한 식

생활, 운동부족, 비만, 스트레스 등이 주원인인 만성병들이다. 이러한 질병의 변화는 20세기 이후에 발달한 석유문명의 발달과 무관하지 않다. 산업화와 문명의 발달로 생활은 편해졌지만 그로 인한 산물로, 독성물질들이 많아져 우리 몸을 괴롭히고 있다. 독성물질은 우리 몸에 질병을 일으키는 최대의 원인이다. 이러한 독성물질은 몸 안에서 생기는 균체내 독소와 몸 밖에서 들어오는 균체외 독소가 있다. 균체내 독소는 정상적인 세포활동으로 배출된 노폐물로 영양분인 단백질, 지방, 탄소화물이 산소와 작용하여 에너지를 생성하고 이산화탄소와 함께 배출하는 노폐물을 말한다. 활성산소, 요산, 암모니아, 젖산, 호모시스테인 등이 이에 속한다. 스트레스나 부정적인 감정, 생각에 의한 독소의 증가 등도 균체내 독소에 속한다.

균체외 독소는 의도적으로 또는 무심코 노출되는 외인성 화학물질로 농약, 프탈레이트, 수은, 트랜스지방산, 벤젠, 트리할로메탄 등의 화학물질을 말한다. 옛날의 독소는 균체내 독소가 균체외 독소보다 많았다. 측정할 수 없는 생각



과 감정의 영역, 세포가 일상생활에서 배출하는 노폐물에 들어있는 화학물질, 자연계의 동물, 식물, 광물성 독소들이 많았다. 이런 독성은 우리에게 자극과 스트레스를 줌으로써 여러 가지 방식으로 우리 몸을 괴롭혀 영양실조, 감염성질환, 결핵, 기생충, 장티푸스, 페스트, 외상 등을 일으키는 원인이었다.

균체외 독소가 우리 몸을 지배하다

현대의 독소는 균체내 독소보다 균체외 독소가 많다. 먹을거리와 생활환경의 급격한 변화에서 발생하는, 20세기 이전에 없던 인공독소 합성화학물질 등이 많아졌다. 이들이 우리 몸의 해독작용과 자연치유능력을 방해해서 암, 심혈관질환, 당뇨병, 자기면역장애 등을 일으키고 있다.

이렇듯 현대에는 생각지도 못한 독성물질들이 우리 몸에 우리도 모르는 사이에 우리 몸을 지배하고 있다. 이러한 독성물질들은 만병의 원인으로 우리와 멀어져야 한다. 이미 우리 몸속에 들어와 있는 독성물질은 해독을 통해 밖으로 내보내고, 먹을거리와 생활환경을 통해 들어오는 독성물질은 최대한 줄이도록 노력해야 한다.

우리 몸을 해독하기 위해서는, 혈액을 맑게 정화하는 간을 해독해야하고, 음식물의 흡수 통로인 장을 해독해야만 한다. 그리고 독성물질의 유입을 막기 위해서는 독성물질이 적게 함유된 음식을 먹고 독성물질이 적은 생활환경을 만들어 생활해야 한다. 이러한 생활이 약에 의존하지 않고도 건강을 유지하는 생활이 될 것이다. 질병이 발생하기 전에 미리미리 대비하는 것이 최선이다. 🌿

술과 매춘, 시장의 기능

— 한때 합법적이었던 재화가 어느날 갑자기 불법화될 때 나타나는 현상을 통해 시장은 과연 무엇이며, 어떤 기능을 하고 있는가를 살펴본다. 미국의 금주령과 프랑스의 매춘 금지령이 대표적이다.

글 • 오영수(경북대학교 사범대학 사회교육학부 교수, '31가지 테마가 있는 경제여행'의 저자)

● 알 카포네가 주름잡던 20세기 초 미국. 18번째로 개정된 미국 연방 헌법에서는 1920년 1월 16일을 기해 모든 술의 제조, 판매, 수송, 수출입 등을 일체 금지했다. 어제까지만 해도 합법적이던 상품이 하룻밤 사이에 갑자기 불법 상품으로 바뀌고 만 것이다. 술이 없는 세상은 과연 어떨까?



일단 한 가지 분명한 것은 술이 합법적으로 유통되었을 때에 비해 공급이 크게 감소하고, 암시장에서 술의 가격이 폭등했다는 사실이다. 밀주 제조자나 비밀 술집의 주인은 적발될 경우에 치러야 할 처벌의 위험까지 모두 술값에 포함시켜 놓았으니 가격이 오른 것은 당연하다. 또, 술꾼들은 예전 같으면 신문이나 잡지를 통해 분위기 좋은 술집이나 새로 나온 술에 대한 많은 정보들을 얻을 수가 있었다. 하지만 이제는 그런 정보를 구할 길이 없어졌다. 밀주를 한병 구입했다 하더라도 그것이 도대체 어느 정도의 질인지를 제대로 가늠할 수 없게 되었다. 밀주에 상표가 제대로 붙어있을 리 없고, 설사 붙어있더라도 아무도 책임질 사람이 없는 판에 그것을 믿을 수도 없지 않겠는가.

이와 유사한 예는 매춘의 경우에도 찾아볼 수 있다. 1945년 프랑스의 파리 시의회는 이전까지 공공연히 영업을 해왔던 모든 창녀촌을 폐쇄시켰다. 여기서 어떤 변화가 일어났을까? 윤락업이 감옥행이나 벌금의 위험이 뒤따르는 불법행위가 되다보니 유곽은 공식적으로 사라졌다. 그렇게 되니 고객들이 찾아오기를 기다릴 수 없게 된 윤락녀들이 거리로 진출하게 되고, 거리에서도 단속을 피하기 위해 경찰에게 뇌물을 바치는 등 전반적으로 사업 비용이 증가하게 되었다.

정보를 집결해 필요한 이에게 전달해 주다

이상의 예에서 우리는 무엇을 알 수 있을까? 공통점은 시장이 사라지니까 재화의 가격이나 질에 대한 정보가 사라지고, 정보가 사라지니 암시장에서 저질 상품이 판칠 수밖에 없고, 그 피해는 상대적으로 정보 획득능력이 떨어지는 저소득 계층에게 더 크게 나타난다는 것이다. 이러한 사실로부터 우리는 시장(Market)의 본질과 그것이 수행하고 있는 매우 중요한 기능을 알 수 있다. 그것은 바로 시장의 핵심적인 기능이 단순히 재화를 사고 파는 데 있는 것이 아니라 재화에 대한 모든 '정보'(Information)를 집결하여 그것을 필요한 사람들에게 전달해준다는 것이다. 시장은 남대문시장이나 롯데백화점처럼 많은 사람들이 모여서 물건을 사고 파는 장소를 뜻하는 것만은 아니다. 그보다는 재화에 관한 모든 정보들이 집결되고 유통되는 곳을 의미한다. 대부분의 거래가 통신망을 통해 이루어지는 외환시장이나 증권시장을 보면 잘 알 수 있다.

재화에 관한 모든 정보(수요, 공급, 가격, 품질 등)들이 한곳으로 모이다 보면 거래는 누가 시키지 않아도 저절로 일어난다. 그 이면에는 바로 '각자가 스스로

를 이롭게 하려는 본성'이라는 원동력이 있기 때문이다. 즉, 콩나물 장수는 자신의 이익을 위해서 콩나물을 팔 뿐이고, 주부들은 자신의 필요에 의해서 콩나물을 찾다보니 자연스럽게 거래가 일어나게 되고, 이에 따라 콩나물 가격이 형성되는 것이다.

모든 자원이 가장 필요한 곳으로 흘러가다



애덤 스미스라는 영국 경제학자가 일찍이 '보이지 않는 손'이라고 불렀던 가격이라는 신호등은 모든 자원들을 가장 필요한 곳으로 흘러가게 해주는 역할을 한다. 예컨대, 양파시장에서 가격이 높게 나타났다고 하자. 이는 현재 양파의 공급이 상대적으로 부족하니 좀더 많은 자원을 양파를 재배하는 쪽으로 보내달라는 푸른 신호등으로 볼 수 있다. 반면, 배추시장에서 가격

이 폭락했다는 것은 이곳에는 이미 많은 자원이 몰려있으므로 더 이상은 들어오지 말아달라는 빨간 신호등의 의미로 해석할 수 있다.

이렇게 시장은 가격이라고 하는 종합정보를 통해 수요자와 공급자들에게 재화의 수급 상황에 대한 현황을 알려줌으로써, 그들이 자발적으로 물량을 조절하게끔 유도하는 역할을 수행하고 있다. 물론 꼭 시장이 아니더라도 정부 계획에 의해 자원을 배분하지도 못하거나와 계획에 들어가는 비용이 엄청나게 많아 바람직스럽지 않다는 판정을 이미 받았다.

여기서 한 가지 중요한 것은 우리가 '시장'이라는 경기장에 들어서서 '거래'라는 경기에 임할 때는 항상 공정한 경기를 위한 규칙을 준수할 자세가 되어있어야 한다는 점이다. 물건을 만드는 사람이 사는 사람보다 더 많은 정보를 가지고 있다고 해서, 또는 자신이 좀더 힘있는 위치에 있다고 해서 상대방을 속이거나 이용한다는 것은 궁극적으로 시장의 존립 기반을 흔드는 일이기 때문이다. 또한 이 경기의 심판을 보고 있는 정부 역시 규칙을 어긴 사람에 대해서는 응분의 제재를 가함으로써 경기를 공정하고 원만하게 이끌어야 할 의무가 있다. 🍌