

# 地方化時代의 地方公企業의 發展戰略

金 性 俊\*

## 目 次

I. 序 論	2. 問題點
II. 地方化 時代의 地方公企業의 役割	IV. 地方公企業의 發展戰略
1. 지방화 시대의 概念 및 基本理念	1. 지방공기업의 戰略的 管理
2. 地方化 時代의 地方公企業	2. 지방공기업의 內部管理
III. 地方公企業制度의 現況과 問題點	3. 지방공기업의 外部管理
1. 現況	V. 結 語

## I. 序 論

오늘날의 社會는 國家이든 團體이든 모두가 開放體制의 關係속에서 끊임없이 도전과 응전의 時代를 맞이하고 있다. 이러한 도전과 응전의 樣相은 국가, 社會에 따라 달라지게 마련이다. 그러나 未來의 상황을 精確하게 豫측한다는 것은 누구에게나 매우 어려운 일임에 틀림이 없지만, 未來狀況을 豫측하여 거기에 대응할 準備을 갖추는 일이야말로 매우 중요하기 때문에 소홀히 다루어져서는 안되고 꾸준한 노력이 뒷받침되어야 한다.

우리는 오늘의 社會가 變化하고 있음을 인정하면서도 그 進行速度와 深度를 精確히 豫언하지는 못하지만, 그 變化의 方向은 民主化, 分權化 및 地方化의 추세로 가고 있음을 또한 알고 있다.

그러므로 이러한 時代의 상황에 부응하는 地方公企業의 進路와 그에 따른 發展戰略을 대강이

\* 法政大學 行政學科 講師

나마 照明해 보는 것은 매우 유익한 일이라 생각한다.

현행 地方自治法<sup>1)</sup>에 의하면 금년 상반기 중에 지방의회의원선거를 실시하고, 1991년 6월30일 이내에 地方自治團體長 선거를 실시하게 되어 있어, 90年代 초에는 전면적인 地方自治시대에 진입할 것으로 전망된다. 이러한 地方化時代가 도래하게 되면 다음과 같은 상황이 나타날 것으로 예상되는데 첫째는 地方自治能力의 증대를 들 수 있다.

지방자치제의 실시와 民主化의 進展은 自治意識을 싹트게 하고 점차 自律的 人間像을 형성하게 할 것이다. 주민과 공무원의 思考方式이나 습성이 보다 민주적인 것이 될 것이고 그 行態가 보다 自主指向的인 것이 될 것이다.

이러한 自治能力이 강화되면 事業의 선택권에 대한 요구와 財源配分의 自主的 決定에 대한 信賴度가 더욱 높아지게 될 것이다. 이것은 地方財政의 세입구조의 바람직한 모습이 어떠한 것이 되어야 할 것인가에 관하여 중요한 시사를 주게 된다.

둘째는 所得 및 生活水準의 향상과 아울러 福祉社會 俱現에 대한 요구가 증대될 것이라는 점이다. 즉 租稅는 덜 내면서도 더 많은 서비스를 원하게 되어(less tax, more service), 行政서비스에 대한 要求가 강하게 일어나게 될 것이다.<sup>2)</sup>

따라서 福祉社會를 이룩하기 위해서는 국가의 財政支出도 증가시켜야 하겠지만 地方自治團體의 경비지출은 이보다 더 늘어날 것으로 전망된다. 왜냐하면 복지 사회건설이 本格化 단계에 들어서게 될 90年代에는 개인의 福祉를 增進하기 위한 財政需要가 크게 늘어날 것이다.

地方財政需要가 절대적으로나 상대적으로 팽창하는 것은 세계적 추세라고도 할 수 있으며 이는 세계 주요 국가의 地方財政支出이 증가하고 있는 현상을 보아도 알 수 있다. 그러나 上·下水道, 道路, 駐車場, 공원, 광장, 녹지, 오물 및 下水의 終末處理場, 地下鐵 등 公共施設이 제대로 정비되어 있지 않는 우리나라에서는 先進國에 비하여 지방재정수요가 훨씬 더 크다고 할 수 있다.<sup>3)</sup> 또한 국가와 地方自治團體가 책임지고 있는 분야의 施設水準 또는 供給水準을 비교해 보아도 地方財政으로 감당해야 할 部門이 크게 되지고 있는 것을 알 수 있다.

그러면 이와같이 현존하고 있고 또 앞으로 계속 팽창할 것으로 보이는 엄청난 지방재정수요를 어떻게 하면 충족할 수 있을 것인가? 바로 이점이 지방행정이 갖는 딜레마인데, 이러한 도전에 대한 응전으로 크게 두가지 점을 들 수 있다.<sup>4)</sup>

1) 지방자치법 附則 제2조(지방선거의 실시시기)

2) 손재식, "90年代 地方財政의 과제" 「지방재정」 1990. 봄호, pp. 7-8.

3) 鄭世煜교수는 地方財政 수요증대의 요인으로 ① 지방자치의 실시, ② 인간다운 삶의 욕구를 충족, ③ 지역의 균형개발도모, ④ 공해방지와 환경보전을 지적하고 있다. "지방재정 수요변화와 지방재정 전망" 「地方財政」, 1990. 봄호, pp. 17-21.

4) 손재식, 전제논문, pp. 13-15.

첫째는 가장 기본적이며 중요한 처방으로서 地方財源을 확충하는 일이고, 둘째는 재정수요에 대한 經濟的 供給體制의 확립이다.

그러므로 地方自治團體는 가능한 한 地方稅收의 增大를 도모하는 한편 地方行·財政의 經營에 進力해야 할 것이다.

이러한 맥락에서 앞으로 地方化時代가 펼쳐지면 地方公企業의 役割은 과거와 달라져야 할 것이므로, 본 稿에서는 이점에 초점을 두어 地方化時代에 부응할 地方公企業의 位相과 發展戰略에 대해 논의하고자 한다.

## II. 地方化時代의 地方公企業의 役割

### 1. 지방화시대의 概念 및 基本理念

#### 1) 概念

최근 地方行政分野에서 “地方의 時代”, “地方化의 時代”라는 용어가 널리 사용되고 있는데, 이 용어는 1975년 7월 日本 요코하마에서 개최된 수도권 地方自治研究會 심포지움에서 開發哲學으로 제시된 이래 中央의 획일성과 執權性으로 인한 弊害에서 과생되는 現代産業社會의 諸問題 해결을 위한 처방으로 널리 一般에게 알려지게 되었다.<sup>5)</sup>

地方의 時代라는 의미는 ① 政治의 多極化 및 地方分權化<sup>6)</sup>, ② 國土空間의 多核化(국토공간의 효율적 利用과 均衡開發), ③ 福祉의 均霑의 充實化, ④ 環境의 중시, ⑤ 人口의 地方분산 등 施策의 노력과 人間의 希願들이 복합적으로 작용한 時代의 흐름과 指向을 뜻하고<sup>7)</sup>, 최창호 교수는 地方化時代란 ① 정치·행정적인 分權化, ② 經濟·社會·文化的인 分散化, ③ 國民生活의 다양화, ④ 地域사이의 선의의 競爭化를 포함하며 이를 ‘分散型 社會의 時代’의 의미로 요약할 수 있다고 보고 있다.<sup>8)</sup>

한편 地方의 時代와 地方化의 時代에 대해 엄밀히 구분지우기는 어렵지만 과정과 결과의 측면에서 파악할 수 있겠다. 즉 結果的 측면인 ‘地方의 時代’로의 과도적 이행시기를 ‘地方化 時代’

5) 한국지방행정연구원, 「地方時代를 위한 地域開發行政體制」(서울: 연구원, 1987). p. 55.

6) John Naisbitt는 未來의 Megatrends의 하나로 中央集權에서 地方分權으로 흘러가고 있다고 보고 있다. 국홍영 역, 「메가트렌드」, (서울: 문현각) 1983, pp. 108-128.

7) 김동현, “행정수요변동에 따른 機能의 再配分과 지방행정 方向”, 「社會科學」성균관대학교, 제 28권 제2호, pp. 162-163.

8) 최창호, 「地方自治制度論」(서울: 삼영사), 1988, pp. 87-88.

로 개념지을 수 있다. 이러한 의미에서 아직 地方의 時代가 된 것이 아니며, 다만 地方의 時代를 實現해야 된다는 강력한 必要性을 認識하고 이를 준비하는 단계에 있는 것이다.

이러한 地方化 時代는 지금까지의 中央依存度를 심화시켜 왔던 開發行政의 속성인 綜合性, 廣域性, 計劃性에서 벗어나 地方住民의 參與라는 民主性和 地方行政의 自律的 主體性을 회복하여 복잡다기하고 어려운 社會問題를 전문적으로 共感力있게 해결할 수 있는 時代를 말한다.

## 2) 基本理念

지방화 시대의 기본적인 觀點을 크게 中央의 論理에서 地方의 論理로의 轉換, 官廳中心 文化에서 住民中心 文化로의 전환이라는 두가지 視覺에서 설명할 수 있다.

가. 중앙의 논리에서 지방의 논리로의 전환.

판단과 결정의 기준을 中央에 두고 地方意識의 他律性을 조장했던 集權, 能率, 劃一, 巨大, 高速, 不均衡, 管理爲主의 중앙의 논리에서 地域特殊性和 住民의 自治意識에 기반을 둔 分權, 民主, 多樣, 均衡, 自立을 추구하는 지방의 논리로의 전환을 들 수 있는데 이를 설명하면 다음과 같다.

첫째, 地域性的 존중이다. 行政的인 면에서 行政需要의 지역적 특수성을 무시한 획일적 처리, 政治的인 면에서 住民으로부터의 民主主義와 民衆統制를 약화시키고 지방자치단체의 區域을 확대시킴으로서 自治意識을 회박하게 한다는 근본적인 결함을 갖고 있는 中央集權의 논리에서, 地方의 特殊性和 實情에 맞는 行政을 실시함으로써 劃一行政의 폐단을 막고, 住民과 近接된 곳에서 地方政治를 行함으로써 行政의 民主化를<sup>9)</sup> 實現하며 또한 自治團體의 개발계획이나 事業計劃을 수렴·집행함에 있어 住民들을 직접 參與시킴으로써 住民의 새로운 아이디어와 所望을 수렴·반영하여 欲求를 充足시키는 동시에 지방행정 施策 내지 地方發展에 勸導하여 협조하게 할 수 있는 地方分權의 論理로의 大變革을 의미한다.

둘째, 量보다는 質을 존중하는 사고방식이다. 高度 經濟成長期에 있어서는 “큰 것이 좋다”는 思考方式이 일반화하여 大規模的인 것이나 大規模발전에 동경하는 社會的인 풍조가 팽배하였는데 이에 반해 최근에는 “작은 것이 아름답다”라는 상대적으로 작은 集團 또는 小規模의 事物을 존중하며 價値나 정보, 富, 權力 등을 多元化하지는 것으로 量보다 質을 尊重視하는 것이다.

셋째, 地域社會를 존중하려는 思考方式이다. 고도경제성장기에 있어서 企業이나 利益集團 등의 職能集團이 비대화하여 社會를 선도하게 된 것에 반해, 人間의 定住를 기초로 한 共同體的

9) 이한빈 교수는 民主化는 行政의 變身을 요구한다고 지적하며 그 내용으로 ① 集權型→分權型 行政, ② 官主導→民主導 行政, ③ 開發行政→福祉行政, ④ 內治組織→국제경쟁조직, ⑤ 自覺과 行態의 變化를 들고 있다.

集團 즉 지역사회라는 것을 존중하고 그것을 중심으로 生活을 설계하고 사물을 생각하며 각 地域에 잠재되어 있는 價値를 再認識, 再評價하려는 사고방식이다.

따라서 “地方의 時代”로의 과도적 移行時期로서의 地方化 時代는 中央의 論理와 官廳中心文化에서 초래했던 弊害를 탈피하고 地方의 논리와 住民中心文化에 입각한 새로운 國家發展의 理念으로 주창되는 것이다. 그러므로 地方化 時代가 바라는 것은 地域間 均衡發展과 첨단산업의 育成, 고도의 情報社會를 건설하여 住民自治와 住民福祉를 실현하는 일인데 이는 地方自治制의 定着<sup>10)</sup>으로만이 可能하다 할 것이다.

## 2. 地方化 時代의 地方公企業

### 1) 地方公企業의 存在理由(役割)

지방화 시대의 到來는 지방자치제의 定着을 전제로 가능한데, 이러한 地方自治의 再開가 곧 지방시대를 이끌고 촉진하는 새로운 靑島의 靑島를 하게 될 것이다.

地方議會가 구성되고 지방자치 團體長이 公選된 뒤 지방자치가 정상적으로 전개하게 되면 地方自治團體가 확충할 權能으로서 가장 중요시되는 것은 自治財政權이다.

물론 地方自治團體의 自治權<sup>11)</sup>에는 자치재정권 이외에도 自治立法權, 自治組織權과 自治行政權 등이 있는데, 이들은 相互 밀접한 관계를 지니고 있음을 유의해야 한다. 그러나 住民福祉를 위한 사업을 자주적으로 선택·실시한다는 입장에서 볼 때 實情上, 自治財政權은 매우 중요하다.<sup>12)</sup> 그러므로 自治財政權은 참된 의미의 地方自治를 위한 先決요인이 된다 하겠다. 여기서는 地方財政需要의 확충方案으로서의 지방공기업의 역할을 보고자 한다. 다시 말해 지방공기업의 존

10) 지방자치제도에는 두가지 기본요소 즉 團體自治와 住民自治를 포함하는데 전자는 分權의 原理요 후자는 參與의 原理이다. 이 두 요소는 상호 밀접한 관련성을 갖고 있으며 이 양자가 결합되지 않으면 진정한 의미의 地方自治라 할 수 없다. 그러므로 分權과 參與가 地方自治의 핵심이듯이, 地方自治는 住民自治의 理想이 團體自治라는 手段을 통해서 실현되는 것이다. 이에 대한 자세한 논의는 孫在植, 「現代地方行政論」, (서울: 박영사), 全訂重版, 1985, pp. 25-29. ; 鄭世煜, 「地方行政學(全訂版)」, (서울: 법문사), 1990, pp. 77-79. 참조.

11) 自治權에 대한 자세한 논의는 다음을 참조, 鄭世煜, 前제서, pp.142-173. ; 최창호, 前제서, pp. 260-276. 그런데 최창호 교수는 自治司法權을 추가하여, 어떻게 보면 지방자치라고 하는 것이 自治司法 활동에서 연유하였다고 보고 있다.

12) 지방행정수요는 계속 증가하는 추세인데 地方財政의 需給不均衡이 극심하다는데 地方行政의 달래마가 있다. 이런 경우 地方自治團體는 ① 不足財源을 보충할 수 있는 획기적 방안의 모색, ② 지방행·재정의 合理化·經營化를 도모하여 경비를 대폭 절감하거나 ③ 절충하는 지방행정수요를 도외시킬 수 밖에 없게 된다. 그러나 정세욱 교수는 그 중에서 ②의 代案을 강조하고 있다. 정세욱, “地方公社의 必要性,” 「지방재정」, 1983. 11. pp. 6-7.

재이유란 공기업의 設立動機 및 필요성과 표리의 관계를 지니는 데<sup>13)</sup> 地方自治團體의 경우는 국가와 달리 國民經濟의 안정과 성장이나 完全雇傭에 대해서 직접적인 責任을 지지않고, 관할지역 내의 地域社會를 개발시키고 住民生活의 편의를 도모하고 住民福利를 증진시켜야 할 책임만을 지고 있다고 할 수 있다.<sup>14)</sup> 그러므로 여기서는 地方化 時代에 있어서의 지방공기업의 존재이유를 다음과 같이 정리할 수 있다.

(1) 住民의 복지증진

上·下水道, 주택, 病院, 渡給 등과 같이 地方住民의 일상생활에 불가결한 사업은 地方自治團體가 직접 設立하고 경영함으로써 住民의 복지를 향상하는 것은 지방자치단체의 存在목적에도 합치된다.

(2) 民間資本의 부족

基幹産業은 많은 자본이 소요되고 회임(gestation) 기간이 길 뿐만 아니라, 採算性이 불투명하기 때문에 민간부문이 投資를 기피하는 경우가 많다. 이와 같은 경우에 민간자본의 부족을 보전하기 위하여 지방자치단체가 직접 건설해서 經營하는 것이 필요하다. 예를 들면 지하철사업, 僻地의 病院 등의 사업이 이에 해당한다.

(3) 地方獨占事業

水道事業과 같이 地域독점적인 公益事業은 일반적으로 公營으로 운영하는 것이 바람직하다. 이를 私企業에 맡기게 되면 오히려 큰 폐해가 생긴다.

(4) 統合的 經營必要

대도시 교통문제를 해결하기 위한 地下鐵 건설, 産業政策과 함께 工業用水道 건설 등 여러가지 公共目的을 종합적으로 충족하기 위하여 地方自治團體가 사업을 수행할 필요가 있다.

(5) 地方自治團體의 財政自立度를 높이는데 기여한다. 이는 企業的 성격을 갖는 사업을 되도록 많이 지방자치단체의 一般會計에서 분리시켜 獨立採算이 가능한 지방공기업으로 운영할 수 있게 되면 지방공기업은 간소한 地方政府의 유지는 물론 지방자치단체의 財政의 自立度를 높이는데 기여함으로써 地方自治의 發展에도 중요한 역할을 할 수 있다.

2) 地方公企業의 범위

公企業에 관해서는 여러가지의 定義가 있으나, 우리는 公企業을 「國家 또는 지방자치단체가 수행하는 사업중 企業的인 性格을 지닌 것」이라 정의하고 있다.<sup>15)</sup> 따라서 국가와 지방자치단체는

13) 한국에서의 公企業 설립동기를 유훈 교수는 ① 경제발전의 촉진, ② 독점적 사업, ③ 공공수요의 충족, ④ 재정적 수요의 충족, ⑤ 역사적 유산 다섯가지를 들고 있다. 유훈, 「공기업론」(서울: 법문사), 1989. 제3정판, pp. 32-33.

14) 강신택외, 「公企業論」, 한국방송통신大學, 1990. pp. 19-20.

15) 유훈, 전제서, pp. 19-21.

국민의 生命과 財産을 보호하기 위하여 國防, 外交, 治安 등 기능을 수행하는 이외에도 住民의 福祉를 증진하기 위하여 기업적 성격을 띠는 鐵道, 調達, 上·下水道, 病院 등의 사업을 공기업형태로 운영하고 있다. 公企業은 設立主體가 누구냐에 따라 國家公企業과 地方公企業으로 나누어 지는데, 地方公企業(Local Public Enterprise)이란 “지방자치단체가 수행하는 사업중 企業의 性格을 지닌 것”<sup>16)</sup> 또는 “지방자치단체가 직접 지역주민의 福祉를 증진하기 위하여 경영하는 事業”을 말한다.<sup>17)</sup>

이를 分說해 보면

첫째, 경영주체는 地方自治團體이다. 따라서 사업소형태로 운영하는 직접경영방식의 地方公企業만을 의미하며 地方公社·公園형태의 지방공기업은 광의의 공기업에 해당한다.

둘째, 직접 地域住民의 福祉를 증진하는데 목적이 있으므로 재화와 서비스는 公共性이 강하며 統制의 필요성이 제기된다.

셋째, 주민에게 재화와 서비스를 제공하므로 하나의 企業으로서 기업적 經營이 요구된다.

이러한 地方公企業의 범위는 이론적, 實定法的 측면에서 나누어 살펴 볼 수 있다. 우선 이론적인 면에서 본다면 지방공기업은 公益性이 강한 사업에만 국한하여 經營해야 한다는 소극적 견해와 지역주민의 복지증진에 도움이 되는 것이라면 어떤 종류의 사업이든지 한정시킬 필요가 없다는 견해가 있으나 굳이 한계를 정할 필요는 없고 企業經營의 效果, 기업위험의 정도, 缺損金이 생길 경우 재정부담등을 종합적으로 비교 衡量하여 판단하여야 한다.

각국에서도 地方公企業은 확대일로에 있으며, 領域과 比重이 점점 커지는 것이 世界的인 추세이다. 앞으로 都市化 추세가 지속되고 國民生活水準이 향상됨에 따라 住民의 日常生活와 관련된 서비스인 水道, 病院, 交通뿐만 아니라 새로운 형태의 財貨와 서비스를 공급하게 될 것이다.

우리의 경우는 現行 地方公企業法の 적용을 받는 지방공기업으로서 <表1>과 같이 일정규모이상의 上水道, 工業用水道, 軌道, 자동차운송사업 등 11가지의 지방공기업과 임의적으로 적용할 수 있는 사업으로 병원, 주택, 시장 등 10가지 유형을 들고 있다. 특히 法適用事業 중에서도 大統領令으로 정하는 기준이상의 사업과 地方自治團體가 정하는 기준이상의 사업에 대해서만 지방공기업으로 운영할 수 있다.

그러나 地方公企業이란 지방자치단체가 수행하는 사업중 企業의 성격을 지닌 것을 의미함으로써, 지방공기업법의 적용을 받는 법적사업뿐만 아니라 나머지 법비적용사업도 논리상 포함하여 地方公企業의 범위를 넓히는 일은 곧 지방공기업의 세계적 발전추세와 그 맥을 같이 하는 것이라 할 것이다.

16) 유훈, 전제서, p. 337.

17) 金東琦, “지방공기업 경영이론과 실제”, 「공기업행정반」 충청남도 지방공무원 교육원, 교재 88-16, p. 35.

〈表1〉 地方公企業 適用基準

區 分	對 象 事 業	適 用 基 準		備 考
		職 員 數	事 業 規 模	
自然 適用 事業 (11)	上 水 道 事 業	50人以上	1日生産 能力 2萬屯 以上	※ 1萬屯以上
	工 業 用 水 道 事 業	30 "	1日生産 能力 2萬屯 以上	任意適用
	軌 道 事 業	100 "	保有車輛 50輛 以上	
	自 動 車 運 送 事 業	100 "	"	
	가 스 事 業	30 "	供給件數 1萬件 以上	
	地 方 道 路 事 業	10 "	道路管理延長 100km 以上	
	下 水 道 事 業	30 "	下水處理場施設具備	
	清 掃 衛 生 事 業	10 "	1日 분뇨 또는 진개수거량 300 屯以上	
	住 宅 事 業	10 "	住宅管理延面積 100,000㎡以上	
	醫 療 事 業	20 "	病床數 20個 以上	
埋 葬 및 基 地 등 事 業	10 "	年間埋炎葬 2,000件 以上		
任意 適用 事業 (10)	① 市場事業 ③ 宅地造成事業 ⑤ 重機管理事業 ⑦ 計量器檢定事業 ⑨ 文化藝術事業	② 屠畜場事業 ④ 通運(渡船)事業 ⑥ 觀光事業 ⑧ 體育場事業 ⑩ 公園事業	適用基準은 없 음	

## 3) 지방공기업의 經營形態

지방공기업을 經營하는 方式에는 一般적으로 直接經營, 間接經營, 經營委託 및 資本參加의 네가지 방식이 제시되고 있다.<sup>18)</sup>

18) 안용식, "우리나라 도시공기업현황과 문제." 월간 「도시문제」, 1988, 10, pp. 9-10.



(1) 直接經營方式<sup>19)</sup>

지방공기업의 일반적인 형태로 지방자치단체의 局 또는 課의 조직형태로 운영되며, 이에 종사하는 職員은 地方公務員이며, 一般會計와 구분하여 特別會計로 운영된다. 이 방식은 ① 採算성이 없는 사업의 경우에도 채택이 가능하고, ② 一般行政과 연계하여 綜合的으로 추진이 가능하고, ③ 地域住民의 意思를 신속하게 반영할 수 있으며, ④ 低料金政策의 견지 등 직접적인 公共的 統制가 가능하고, ⑤ 先行投資費 등의 장기저리자금융자 등 資源調達이 쉽다.

단점으로는 ① 一般公務員과 동일하게 이루어지는 등 經營의 自主性 결여와 관리능력의 限界性이 있으며, ② 요금개정이 어려워 經濟的 채산성 유지가 곤란하며, ③ 행정구역을 초월한 業務遂行의 限界, ④ 自治團體의 長, 管理者 등의 責任意識이 희박하다.

(2) 間接經營方式

최근 이 방식이 많이 도입되고 있는 데 그 背景을 보면 대도시의 地下鐵 등 대규모 교통사업이 추진되면서 직접經營의 限界를 보였으며 民間資本의 유치를 확대하고 先進 民間部門의 기술 및 專門知識을 도입하고 第3部門(The Third Sector)<sup>20)</sup>으로써 官民間의 利害關係를 쉽게 조정할 수 있다.

여기에는 ① 特別法에 의한 公法人(公社·公團), ② 財團法人·社團法人 등 民法法人, ③ 주식회사·유한회사 등 상법법인의 형태의 하나의 방식을 취한다.

이 방식은 自主的 經營과 企業으로서의 능률적 운영이 可能하며, 민간자본과 선진기술의 도입이 가능한 利點 등이 있으나, 반면에 公共的 統制가 不充分하고 서비스의 안정적 供給이 곤란하며 税金·財政·금융지원 등 우대조치를 받기가 어려운 단점이 있다.

(3) 經營委託方式

기업의 施設은 지방자치단체가 소유하고 경영만 民間에게 위탁하는 경우로 觀光事業 등에 적합하다. 이 방식은 순수한 私經濟的 事業등을 민간으로 환원하고 民間의 行政部門에의 참여의식을

19) 지방공기업의 개념을 최광의, 광의, 협의의 3가지로 구분할 때 직접경영방식만을 지칭할 경우는 협의에 속한다.

20) 제3섹터의 개념은 일반적으로 國家나 지방자치단체와 같은 公共部門(제1섹터)과 民間部門(제2섹터)이 공동으로 출자한 형태를 말한다. 또한 이것은 첫째로, 사회자본정비의 긴급성, 둘째로, 事業의 效率化, 셋째로, 민간자본의 활용이라는 기술적 관점에서 官·민이 협조하는 사업방식의 총괄개념이다. 오희환, "地方行政의 經營化 戰略," 「지방행정연구」, 제2권 제4호(1987. 11), pp. 73-74.

고무할 수 있으나, 한편 公共性 확보를 위한 지방자치단체의 公共統制 및 支配力이 약화될 우려가 있다.

(4) 資本參加方式

이는 지방자치단체가 民間企業에 대하여 出資하는 방식으로 재정이 빈약한 중소도시의 가스산업 등에 적합한 형태이다. 이 방식은 투자여력이 없는 중소도시에 公企業을 확대할 수 있으나 公共性을 확보하기 위하여 事業을 인수하고자 할 때 財政需要가 과다하게 발생한다.

上記 네가지 方式 中 어느 것을 擇할 것인가는 그 나라가 처해 있는 經濟體制와 歷史性, 사업의 성격과 規模 등을 고려하여 最適방식을 선택하게 된다.<sup>21)</sup>

우리나라의 경우 직접경영과 간접경영 및 經營委託方式이 채택되고 있으나 자본참가방식은 아직까지 도입되고 있지 않는 실정이다.<sup>22)</sup>

### Ⅲ. 地方公企業制度의 現況과 問題點

#### 1. 現 況

우리나라의 지방공기업은 地方公企業法의 적용을 받는데, 이 法의 成立前에도 우리나라에서는 舊韓末 대한제국시대부터 現在의 公企業인 上水道, 병원 등의 公共事業을 정부나 지방자치단체가 直接 間接으로 경영하였다. 그 기록을 보면 다음 <表2>와 같다.<sup>23)</sup>

<表2> 韓國公企業의 設置年代表

業 種	市·道	設 置 年 月	備 考	業 種	市·道	設 置 年 月	備 考	
上水道 事 業	釜 山	1902年	1日2千㎡ 給水	病 院	釜 山	1877年		
	서 울	1903~1908年	1日125㎡ 給水		淸 州	1909年		
	仁 川	1910年			晉 州	1910年		
	大 邱	1918年			春 川	1910年		
	光 州	1920年			馬 山	1919年		
	全 州	1924年			順 天	1919年		
	春 川	1925年			南 原	1921年		京城地下鐵
	大 田	1931年			地下鐵 西 爾	1920年		本部設置

資料：內務部 公企業課

21) 김동기, 전계논문, pp. 47-49.

22) 안용식, 전계논문, p. 10.

23) 內務部 公企業 2 擔當, “지방공기업법 해설,” 「공기업행정반」, 충청남도 지방공무원 교육원, 교

앞의 표에서처럼 1800年代 후기부터 政府나 지방자치단체가 公企業을 경영하다가 1969년 1월 29일부로 地方公企業法을 제정하고, 1969년 12월 16일에는 同施行令을 制定公布하였으며, 1970년 6월 26일부로 地方公企業法 시행규칙을 제정하여 內務部令 제82호로 시행하게 되었다. 그 후 1980년 1월 4일에 同法을 改正하여 現在의 地方公社와 公團설치의 근거를 만들어 지금까지 시행해 오고 있다.

### 1) 지방공기업의 經營形態

우리나라는 지방공기업법에 의하여 일정한 규모이상의 上下水道, 주택사업 등과 같이 국민생활과 직결된 공공사업은 行政機關(市·道)에서 직접 관할하여 경영하기 때문에 行政機關型 또는 直接經營型 공기업이라 하고 병원, 地下鐵 등 지역주민의 복지증진에 기여하는 公共企業은 행정기관에서 소요투자액 전액 또는 一部를 地方財政으로 투자 또는 보조하여 간접적으로 관리·감독하므로 公社·公團型 공기업 또는 間接經營型이라 하여 크게 두가지로 구분한다.

첫째, 행정기관형 또는 直接經營型 公企業으로는 현재 市道 행정기관에서 직접 경영하는 上·下水道, 公營開發, 住宅, 지역개발基金, 통합공과금을 합하여 6개 業種이 있다. 그리고 이 분야에는 上水道기업이 74개로서 행정기관형 140개 기업중에서 절반이상을 차지하고 있다.

둘째, 간접경영형태를 취하고 있는 公社·公團型 공기업은 病院 34개 會社, 渡船 1개처, 서울지하철公社, 도시개발 2, 서울시설관리공단 1, 서울농수산물도매市場 관리공사 1개를 합하여 6개 분야에 40개 기업으로 구성되어 있다. 이중 병원이 차지하는 비중이 가장 높는데 1990년 5월 1일 현재의 지방공기업은 <表3>에서 보는 바와 같다.

그리고 1990년의 지방공기업이 차지하는 豫算을 보면 총 57,356억원(직접경영 34,189, 간접경영 23,164)으로 전체 지방예산순계규모 176,289억원의 32.6%에 해당된다.

우리나라의 지방공기업은 지속적인 經濟發展과 生活水準의 향상으로 증가·증폭되는 공공서비스 수요에 대응하기 위하여 꾸준히 확대·발전되어 왔고 앞으로도 그 종류와 규모는 날로 증대해 가고 있다.

이러한 지방공기업의 확대·발전되어온 과정을 <表4>에서 살펴 본다면, 1970년에는 상수도과 地下鐵의 2개부문에서 7개 지방공기업만이 운영되었으나 1989년에는 하수도, 도시개발, 시설관리 분야 등까지 그 영역이 넓어져 모두 9개 분야에 122개 사업이 지방공기업형태로 운영중이며 經營方式에 있어서도 직접경영형태에서 간접경영형태로 발전되고 있는 실정이다.

재 88-16, pp.69-72. : 김규삼, "지방공기업체도의 현황과 발전방향." 「지방재정」 1989, 봄호, pp.55-56. 참조.

24) 제주도의 경우 지방공기업은 현재 3개 대상에 5개 사업, 즉 상수도(제주시, 서귀포시), 의료원(제주시, 서귀포시), 통합공과금이 경영되고 있다. 그리고 지역개발기금은 1991년 1월 1일부터 시행할 예정이다.

〈表3〉 지방공기업 현황

(’90. 5. 1 현재)

구 분	대 상 사 업	기 업 수	'90 예산 규모
계	12종	180	57,356억
행정 기관 형	○ 상 수 도	74	10,149
	○ 하 수 도	8	1,195
	○ 공 영 개 발	26	17,087
	○ 주 택	1	877
	○ 지 역 개 발 기 금	13	3,890
	○ 통 합 공 과 금	18	664
공 사·공 단 형 (간 접 형)	○ 병 원	34	1,443
	○ 도 선	1	7
	○ 도 시 개 발	2	14,977
	○ 지 하 철	1	6,414
	○ 시 설 관 리	1	150
	○ 시 장	1	173

\* 일본 : 8,177 사업(상·하수도, 관광, 택지, 병원, 주차장, 시장 등)

〈表4〉 지방공기업의 발전추세

구 분	'70	'80	'89	비 고
○ 사 업 수(단체)	7	57	122	
· 상 수 도	6	27	73	
· 지 하 철	1	1	1	
· 병 원	-	29	34	
· 주 택	-	2	1	
· 하 수 도	-	-	8	
· 도 시 개 발	-	-	2	
· 기 타	-	-	3	
○ 예 산 규 모(억원)	116	2,673	19,845	

한편 지방공기업부문의 예산규모를 보면 1970년에 116억원이던 것이 1980년에는 2,673억원으로 무려 23배의 증가를 보였으며, 1989년에는 1980년의 7배가 넘는 19,845억원이었고 금년에는 지난해의 2.9배인 57,356억원으로 급신장 하였다.

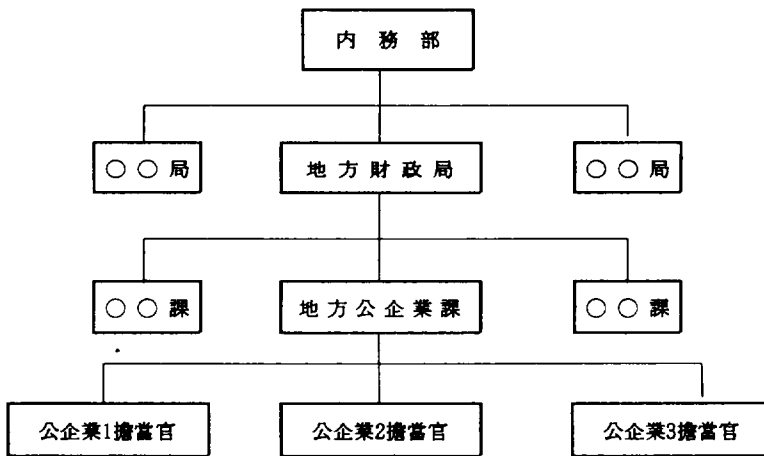
2) 지방공기업의 行政機構

지방공기업은 中央行政機關으로 內務部에 地方財政局이 있고, 局에 지방공기업課를 두고 있으며, 課에는 公企業 1, 2, 3擔當官(係長)이 있어 全國道市行政機關과 직결되어 직접 간접형의 지방공기업을 관할한다.

또 地方행정기관은 市에 上下水道局이 있고, 局은 業務課, 施設課, 給水課, 下水課 등의 課로 구분하며, 각 課에 3개係 내지 5개係를 설치하여 上下水道事業을 운영·감독한다. 이상은 행정업무를 관장하는 機構이지만 이외에도 水道事業의 현장업무를 실행하는 각 수도사업소와 淨水事業所 및 수도시설관리사업소 등이 있다. 이 事業所는 市의 上下水道局에 직결되고 각 사업소에는 업무량에 따라 3개係 내지 5개係를 두어 現場業務를 執行한다.

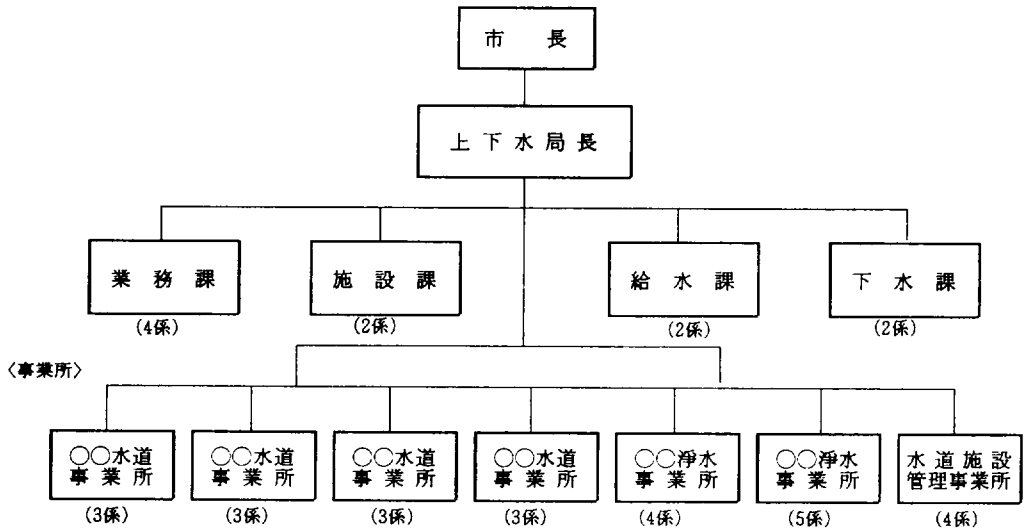
이 행정기구를 표시하면 다음과 같다. 다만 市行政機構表는 ○○직할시의 실제현황이다.<sup>25)</sup>

〈表5〉 中央行政機構



25) 金奎三. 전계논문, pp.60-61.

〈表6〉市行政機構



## 2. 問題點

현재의 지방공기업의 문제는 보는 視覺에 따라 여러가지로 열거될 수 있는 데 여기서는 그 중 改善이 시급하고 地方自治의 부활과 더불어 戰略的인 관점에서 발전의 전기를 마련함에 있어 반드시 評價되어야 될 문제를 중심으로 논의를 전개하고자 한다.

첫째, 住民에 대한 서비스의 量的, 質的 확대를 실현하기 위한 發展戰略의 未備가 지적될 수 있다. 地方化 時代라는 전반적인 背景하에 구체적으로는 소득의 증대에 따라 地方公企業이 현재 까지 제공하고 있는 서비스에 대한 欲求가 크게 변화되고 있는데도 불구하고 이를 적절하게 만족시킬 수 있는 戰略을 갖고 있지 못한 것이다. 아직도 대부분의 地方行政 업무수행처럼 중앙으로부터의 制度設計와 劃一的인 指示에 의한 事業執行, 만성적인 서비스의 저질문제와 이에 따른 住民의 불만과 社會費用의 증대, 예산한계론과 中央政府에로의 책임전가 등의 관행이 되풀이 되고 있다는 점이다.

둘째, 公企業內部管理의 非效率 문제가 크게 개선되지 않고 있다는 점이다. 구체적으로 살펴보면 人事上의 문제점<sup>26)</sup>, 전혀 기업경영의 經驗이나 知識을 지니지 않는 公務員이 지방공기업

26) 金東琦, 전계논문, pp. 58-60.

의 운영을 담당하는가 하면 빈번한 人事移動으로 長期計劃의 수립을 不可能하게 한다 그리고 적정하지 못한 報酬와 복잡한 任用절차로 인하여 道立醫療院에서는 有能한 者의 採用이 불가능한 경우가 많다. 또한 組織上의 문제점으로는, 많은 地方公企業이 直接經營形態를 유지하고 있어 運營이 官僚的 方向으로 흐르기 쉬우며 기업운영에 필요한 創意性和 伸縮性을 결하고 있다. 이외에도 會計制度, 財務구조와 관련된 投資費用의 屢출, 料金制度和 料率 및 수수료의 수준과 체제 등의 분야에 문제가 누적되고 있는 것으로 보인다.

셋째, 아직도 中央과의 관계에 있어 從屬的인 地位를 “향유하려고” 하고 있으며 중앙의 유사한 정부투자기관과의 관계설정에 대하여 뚜렷한 代案을 개발하고 있지 못하여 종래의 일선사업집행기관적인 성격에서 벗어나지 못하고 있다. 그리고 동일 서비스의 普及率과 水準面에서 지역간 격차가 커져 있고 이를 해결하려는 접근방식이 분명하지 않고 있다.

이상의 문제점들은 地方公企業의 目的이나 戰略, 內部管理 그리고 外部管理의 세 측면에 따라서 규명된 것으로 이를 戰略的인 企劃이나 管理(strategic planning or management)<sup>27)</sup>라는 시각에서 접근하여 해결방안을 제시하여 보고자 한다. 보다 구체적으로, 첫째, 戰略的 目標의 再定立, 둘째, 組織 및 人的資源管理, 財務構造 및 가격수준과 體系改善, 그리고 셋째, 서비스의 확충과 중앙기관과의 관계에 있어서 發展戰略(方案)을 제시하고자 한다.

## IV. 地方公企業의 發展戰略(方案)

### 1. 지방공기업의 戰略的 管理

#### 1) 戰略的 企劃의 必要性

현재와 같은 地方自治制度의 전환기에 특정제도를 개선하려고 할 때 戰略的인 고려를 하는 것이 發展의 계기를 마련하는데 필수적일 것이다. 여기에서 전략적인 고려는 戰略的 企劃이나 管理와 같은 의미로써, 넓은 범위의 이해관계자의 요구를 고려하고, 변화하는 외부환경이 가져다 주는 기회를 이용하며, 변화를 방해하거나 위협을 증대시키는 요인들을 파악하고, 자기와 경쟁하는 유사한 제도를 고려하여 자기에게 주어진 사명을 완수하기 위해 실제 행동으로 연결될 수 있는 計劃을 짜내는 것을 일컫는다.<sup>28)</sup>

그동안 지방공기업제도는 지방공기업법의 制定·改正으로 발전을 위한 노력이 있었지만, 지방

27) 이달근, “지방공기업의 戰略的 管理方案” 「한국행정학보」 제23권 제2호 (1989), p. 528.

28) 이달근, 전제논문, pp. 528-529.

의 經濟力과 自律的 政策決定權의 제약으로 인한 구조적인 문제 때문에 많은 문제가 누적되어 왔고 그 발전의 정도가 외국에 비교할 때는 크게 제약되고 있음이 사실이다.

특히 中間地方自治團體의 정책결정자들이 아직도 지방자치에 따르는 정책결정권의 移管이나 委任에 관하여 절실한 요구를 하거나 創意的인 제도개발을 서두르지 않고 있는 전반적인 行政文化가 지방공기업제도의 발전을 제약하는 일반적인 요소이다. 더불어 企業的 접근이 필요한 업무를 기초지방자치단체로 移管시키려는 노력도 보이지 않고 기초자치단체에서도 이러한 업무를 이관받으려는 적극적인 노력이 보이지 않는다.

따라서 지방정책관리자의 戰略的 偏向(strategic orientation)없이는 창의적인 제도발전에 한계가 있다는 점이 지적되어야 하고, 중앙정부, 중간·기초자치단체, 그리고 관련 민간부문의 파트너쉽 없이는 地方公企業의 획기적인 발전이란 어려울 것이라는 점을 인식하여야 한다.

## 2) 目標의 명료화와 戰略의 개발

지방공기업이 제공할 수 있는 서비스로서 지방주민의 복지에 효과적으로 기여하기 위해서는 우선 구체적인 업무를 중심으로 사업의 우선순위를 명확하게 하고, 자원의 제약을 고려한 長·短期 計劃을 행동계획으로 옮길 준비를 하여야 된다. 또 주민의 要求가 都市化, 소득증대, 생활양식의 변화로 급격하게 변화되는 만큼 이러한 수요자의 변화된 요구를 충족시킬 수 있는 조직운영, 정책개발, 상품개발, 경쟁가격유지 등의 노력을 경주하여야 할 것이다. 더불어 公益的인 측면에서 지역간의 격차를 완화시키고 全國的인 최저수준(national minimum)을 유지할 수 있도록 제도개선에 노력하여야 할 것이다.

지방자치단체의 사업의 성격을 消費의 競合性과 排除性, 그리고 外部效果 발생 정도 등을 고려하여 私的·經營原理를 어느정도 도입하는 것이 적절한 것인지를 파악하여 地方公企業, 公社·公園, 公私파트너쉽, 民營化 등의 경영형태의 전환작업을 시도하여야 할 것이다.<sup>29)</sup> 현재 內務部는 계획하고 있는 전환계획에서 한 걸음 더 나아가 업무전체에 대한 정밀분석을 실시하고 전체적인 방향에 관한 장기기본계획을 입안하여야 하며 각 지방자치단체에서는 실시계획을 수립하여 사업의 효과적인 수행을 기해야 할 것이다.

29) 이러한 업무의 성질별 분류에 관해서는 金東建, "도시 및 지역개발을 위한 財源調達 및 民間參與 方案에 관한 연구." 「행정논총」 제26권 2호, 1986. 12. pp. 55~76과 한국지방행정연구원, 「지방행정서비스와 使用者 부담에 관한 연구(1988)」, pp. 10-18; E. S. Savas, Privatizing the Public Sector: How to Shrink Government (Chatham House Publishers, 1982), pp. 29-52. 참조.



## 2. 地方公企業의 內部管理

### 1) 組織과 人事의 獨立性 提高

法適用事業인 경우에도 조직은 정부부처의 局·課·係 형태를 벗어나지 못하는 사업<sup>30)</sup>이 상당히 있고 法非適用事業의 경우에는 일반행정업무 수행방법과 큰 차이가 없는 것이 현실이다. 더구나 지역에 따라서 이러한 組織의 규모도 서비스 전달량과는 괴리되고 있어 行政需要에 적절한 조직규모의 확보가 시급한 경우도 있다.<sup>31)</sup>

地方公企業이라는 제도를 확충·발전시키려는 근본적인 이유는 현재의 一般行政處理方式보다는 조직을 달리하고 이에 맞는 人事를 함으로써 私企業組織의 이윤추구방식으로 조직과 인사를 탄력적으로 운용하여 內部管理費用을 최소화하고 변화하는 行政環境에 적응성을 높이며 刷新的인 분위기를 진작시키는데 있는 것이다. 그런데도 불구하고 생산된 서비스에 대한 價格彈力性이 일반적으로 공기업의 독과점적인 성격으로 말미암아 낮고, 공기업운영의 統制가 官僚조직에 의하여 시행됨으로써 주민에 대한 서비스의 개선이 일어나기가 어려운 제도적인 제약이 있다. 오랫동안 系線조직에 의하여 비용절감에 관한 의식이 둔감해진 官僚들이 조직을 쇄신적으로 운영한다는 것은 곧바로 기대하기가 어려운 것이다. 그러므로 간부직원이나 최고경영층에 私企業部門에서 명성을 쌓은 사람을 활용하는 관행과 理事會의 住民參與와 權限強化가 제도화되어야 할 것이다.

전문기술직의 모집이 私部門과 경쟁관계에 있을 때에는 다른 잇점이 조직의 경직성에 따른 손실을 보완하여 주지 못하는 한 우수한 인력을 채용하여 능력발휘를 할 수 있게 하기란 어려운 것이다. 이러한 문제는 병원 등 고급전문직이 요구되는 분야에서는 더욱 큰 제약요인이며 설사 모집이 된 경우에도 組織目標에 얼마나 헌신하겠느냐는 큰 의문으로 남는다. 더불어 상하수도, 교통, 도시계

30) 지방공기업은 지방공기업법제2조의 11개 사업과 同法시행령의 10개사업 등 21개사업에 대하여 法 적용을 받을 수 있도록 그 범위를 규정해 놓고 12개 종류의 사업에만 적용되고 있을 뿐이다. 앞으로는 지방화 시대의 도래와 함께 住民의 복지증진에 기여하는 사업이라면 종래의 지방공기업과 관계가 없었던 부분까지도 그 범위를 확대하여야 할 것이다. 또한 가급적 많은 지방공기업이 독립성을 확보하여 경영합리화를 기하고 地方財政과 지방공기업의 건전육성을 위하여도 그 범위를 확대시켜야 할 것이다. 일본의 경우는 지방공기업의 사업 및 사업체수는 1987년 3월말 현재 15개 사업에 8,156개 사업체(법적용기업 3,366, 法非適用企業 4,790)에 이르고 있다. 오회환, 「도시경영을 위한 지방공기업의 合理化」, 「지방행정연구」 제4권 제1호, 1989.2. p. 33.

31) 예를 들어 수도권의 상하수도 사업의 경우, 서울시가 1局 5課 17係, 인천시가 1局 4課 10係인데 대하여 인구 600만명 규모의 경기도의 경우 고작 1개係가 있을 뿐이다. 물론 경기도의 각 시·군에도 비슷한 기능을 수행하는 조직이 있겠지만, 기획·조정·평가 등의 업무가 1개의 係 단위에서 効果的으로 수행될 수 없을 것이다. 특히 이러한 업무에 필요한 專門性과 係長의 신분을 고려할 때 상당한 문제가 있다고 본다. 이달곤, 견계논문, p. 531에서 재인용.

획 등의 업무는 公共部門에 고유한 업무여서 전문가를 양성하여 지방공무원으로 채용하여 능력발전을 위한 人事管理를 하기에는 소규모에 기인한 구조적 문제가 많다.

上水道의 경우, 이 업무의 主要機能은 대체로 企劃과 技術, 그리고 料金課徵으로 分類할 수 있다.<sup>32)</sup> 이와 같은 기능들은 고도의 專門性과 技術性이 요구될 뿐만 아니라 장기간 계속적인 勤務를 요하는 전문분야인 것이다. 그럼에도 불구하고 上水道事業의 從事者는 빈번한 人事移動으로 在任期間이 <表7>과 같이 비교적 經歷이 짧은 종사자들이 많다고 하는 것은 전문성을 요하는 上水道事業에 전문인력의 부족 내지 숙련된 종사자가 부족함을 뜻한다고 할 수 있다.<sup>33)</sup>

<表7> 상수도 종사자 근무연한별 현황

區 分		年 限 別						
		計	1年이하	1年以上 3年이하	3年以上 5年이하	5年以上 7年이하	7年以上 9年이하	9年以上
計	大 邱	716 (100)	114 (15.9)	249 (34.8)	142 (19.8)	147 (20.5)	30 (4.2)	34 (4.7)
	光 州	251 (100)	71 (28.3)	83 (33.1)	33 (13.1)	34 (13.5)	14 (5.6)	16 (6.4)
一 般 職	大 邱	261 (100)	76 (29.1)	146 (55.9)	30 (11.5)	9 (3.4)	-	-
	光 州	109 (100)	39 (35.8)	50 (42.9)	12 (11.0)	5 (4.6)	3 (2.8)	-
技 能 職	大 邱	47 (100)	6 (12.8)	22 (46.8)	3 (6.4)	6 (12.8)	2 (4.3)	8 (17.0)
	光 州	5 (100)	2 (40.0)	1 (20.0)	-	-	1 (20.0)	1 (20.0)
雇 傭 職	大 邱	408 (100)	32 (7.8)	81 (19.9)	109 (26.7)	132 (32.4)	28 (6.9)	26 (6.4)
	光 州	136 (100)	30 (22.1)	32 (23.5)	20 (14.7)	29 (21.3)	10 (7.4)	15 (11.0)

32) 韓鉉哲, "지방공기업의 合理的 運營과 發展方案: 上水道 사업을 중심으로", 제17회 중견간부양성반 연구논문집(수원: 내무부 지방행정연수원, 1981), p. 136.

33) 한국지방행정연구원, 「지방공기업의 경영평가지표에 관한 연구」, 1989. 2. pp. 40-41.

## 2) 勞働關係의 안정성 追求

서울 地下鐵사업으로 현재화된 지방공기업의 노동관계의 문제점은 法適用事業의 公社化 시도에 큰 제동을 걸고 있다. 지방공기업 발전의 중궁적인 형태가 독립법인격을 획득한 독자적인 경영체를 만들어 民間企業과 유사한 경영체제를 강구하는 것이라면 勞働組合結成은 필연적일 것이고 노동조합을 기피시하는 관리자측의 인식은 발전을 가로막고 있는 저항요인이 된다. 따라서 戰略的 管理의 側面에서는 이러한 노동조합을 인정하고 그러한 전제하에서 제도적인 개선과 勞使關係의 관리방식에 대해서 대책을 강구하는 것이 주요과제가 된다. 이러한 노사관계에 대하여 여러가지 접근이 가능할 것이나, 地方化 時代に 부응하는 代案들을 다음과 같이 제시할 수 있을 것이다.<sup>34)</sup>

첫째, 責任經營制를 실천하여야 하고 최고경영진이 최종적인 決定權을 가지고 勞使문제를 해결하여야 한다. 많은 경우 최고경영자까지도 자기도 被雇用者라는 인식을 가지고 있어 勞使紛爭이 발생하는 경우 책임의식을 가지고 사태를 해결하려 하지 않고 上位의 團體長에게 결정을 미루는 경향을 보이고 있다.

둘째, 苦衷處理制度의 개선과 協商文化의 정착이다.<sup>35)</sup>

마지막으로 勞使關係法律을 특수한 공익사업인 경우 단체행동권의 행사를 일부 제약하는데 따르는 문제점과 公社·公團化를 통한 公共財의 생산·전달에 의한 住民의 복지증진에 대한 비용·편익을 분석하여 제도적인 개선이 이루어져야 할 것이다. 그러므로 韓國電力이나 通信公社와 같은 국가공기업이 꼭 같은 조건에서 勞使關係에 대한 준비를 하고있는 점을 地方政府에서는 배워야 할 것이다.

3) 財務構造의 健實化<sup>36)</sup>

지방공기업의 경우 많은 非法適用事業은 特別會計로 관리되지 않고 또 특별회계로 관리되고 있는 地方公企業事業도 그 재무기반이 아주 약하다. 사업자체를 분리시켜 분석하면 많은 적자사업

34) 이달곤, 전계논문, pp. 532-533.

35) 현재까지 모색되어온 대부분의 勞使紛糾나 해결책은 미시적인 관점에서 주로 노동관계 制度上的 문제점을 지적하고, 외국의 제도를 제시하는데 관심을 집중하였다. 그러나 더 근본적인 문제는 勞使 상호간이 그동안의 價値觀이나 태도의 변화로 勞使文化를 형성하는 것이 중요하다. 따라서 우리는 그동안의 政府代行的이고 상호대립적인 노동관계에서 탈피하여 대등적인 노동관계로의 인식과 아울러 和의 논리를 중심으로 하는 노사 協力的 文化 즉 노사는 과거의 불신을 불식하고 서로 믿고 양보하는 새로운 원칙에 준거하는 協商文化를 형성하는 것이 바람직하다. 박종관, "지방공기업 노동관계의 문제점과 발전방안에 관한 연구." 서울大 행정대학원 석사학위논문, 1989. 12. pp. 83-84.

36) 이달곤, 전계논문, pp. 533-535.

이 있고 공사·공단형태에서도 사업이 제도에 들어선 예는 그리 많지 않다. 이러한 문제를 해결하려는 시도가 많이 있어 왔으나 제도의 환경을 이루는 문제, 즉 政治的인 制約, 豫算의 限界, 기금액의 제약, 地方債起債制度의 불비 등으로 급증하는 수요를 충족시키 못하고 있는 경우가 대부분이다.

이러한 문제를 광범위하게 처리하기 위해서는 지역의 균형발전에 의한 地域經濟活性化를 통한 地方稅의 확충, 각종 지방재정조정제도의 개선, 주민의 生活向上에 따른 부담능력증대 등이 근본적인 해결의 방향이다.

그러나 현실적으로 이러한 대부분의 地方關聯事業을 요구하는 政治權力이 약하다는 점을 고려할 때 기존의 政治過程에만 맡겨서는 효과적인 추진이 어려울 것이다. 따라서 地方自治의 핵심 地方議會와 團體長의 선거가 일차적으로 이루어지고 그에 따라 權力이 지방으로 분산되면 지방에서도 戰略的인 요구가 가능할 것으로 보여 진다.<sup>37)</sup>

그리고 地方化 時代에 수행해 나갈 중장기적인 과제로서는 地域開發基金과 관련하여 公企業에 국한되는 지방金融公庫(혹은 地方公營銀行)의 설립 운영이다. 財源확보가 제일차적인 문제이나 국가와 지방자치단체가 출자한 자본금, 政府·지방자치단체의 出捐과 개발부담금수입의 전입으로 마련된 地方公營開發基金, 정부재정투융자금의 貸付와 정부 및 지방자치단체 보증의 公債 등이 적극적으로 활용되어야 한다. 基金조성에 필요한 정치적인 힘이 적기 때문에 조성에 상당한 시일이 소요될 전망이다. 이러한 戰略的인 기금없이 공기업 서비스의 地域間 均衡이 이루어질 수 없는 것이다.

이와 더불어, 각 中央部處에서 약간의 보조를 준 사업을 直轄管理하려는 움직임과 일부 지방공기업의 운영을 전국단위로 하려는 발상도 있는데, 이는 地方化 時代의 기본이념과 상치된다고 볼 수 있다. 왜냐하면 전자의 경우 중간지방자치단체와의 관할권경쟁이 되겠는데 지방화시대에 역행하는 발상이고 지방의 종합행정을 지원하는 생각이라고는 보기 어렵고, 후자의 경우 초광역적인 공기업 운영에 대해서는 규모의 경제를 넘어서는 사업이 많을 것이고 多樣性 속의 아름다운 작은 것을 추구하는 논리인 地方自治團體의 이념과 상치되기 때문이다. 그러므로 현재와 같은 土地開發事業에 있어서의 公社式 접근은 개발이익을 환수하여 지방재정을 보완하는 역할을 하지 못하고 있

37) 그러나 지방의회의 구성과 단체장의 선거가 곧 地方에서의 戰略的 요구가 가능하다고 보는 단절적·정태적·규범적 논의는 再考를 요한다 하겠다. 적어도 지방화시대에 있어서 강조하는 地方에로의 論理의 전환은 인식의 대전환을 의미하는데, 이는 社會全域에서 필요한 것이다. 즉, 地方政府·地方行政人, 地域住民 모두가 지방화 시대를 맞는 자세와 지방화 시대를 이끌어갈 수 있는 각자의 資質을 필요로 하며 특히 지방행정인은 지역주민과 認知·情報 및 idea를 共有하고 執行戰略을 함께 수립하면서 복잡한 상황을 이해하기 위해선 “行爲하면서 省察”(reflection-in-action) 하는 자세가 필요하다.

다.<sup>38)</sup>

#### 4) 料金政策의 改善

공기업의 요금은 여러가지 원칙에 의하여 결정된다. 일반적으로는 公共料金決定原理를 따라야 되는데 특히 시설투자비를 누가 어떤 방식으로 부담하느냐 하는 것이 중요한 문제이다. 원칙적으로는 應能原理와 應益原則, 歷史的인 平均費用原則과 限界費用原則, 서비스 원가주의와 서비스 價値主義, 그리고 福祉擴大原則과 利潤極大原則 등의 통합하기가 어려운 여러 원칙들이 거론되고 있다.

우선 地方公企業政策과 결부시켜 요금 수수료의 水準과 體系를 설계함에 있어서 지침이 될 原則을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 經濟的 效率性의 증진이다. 둘째로 公企業의 財政的 自生力 즉 獨立採算性을 확보할 수 있는 요금제도이다. 이는 첫째의 목표와 상반되는 경향이 있어 통합하기가 쉽지 않다. 그래서 二元的 料率體系는 첫째와 둘째의 원칙을 통합하는 方案중의 하나가 되고 있다. 셋째로, 社會的인 형평성의 증대로 지역의 특정 주민에게도 公共서비스의 혜택이 주어져야 한다. 넷째로, 지방공기업이 담당하고 있는 해당 경제분야의 自律性이 증대되어질 수 있도록 投資機會를 보장하고 收益性을 확보하도록 하는 것이 중요하다. 다섯째 地域發展에 기여할 수 있는 價格制度이어야 한다. 뿐만 아니라 개성있는 서비스를 효율적으로 공급함으로써 産業·營業立地選定, 주거이전 등을 통한 地方稅收 증대도 기할 수 있으면 좋다. 나머지는 料金水準이 安定的이어야 하고 住民에게 料金構造의 意味가 쉽게 전달되어야 하며 단순한 체계를 가질 것이 요구된다.<sup>39)</sup>

현재의 대부분의 地方公企業料金은 구체적인 비용에 관한 자료를 바탕으로 경제원리에 따라 결정된 것이라기 보다는 어느 시점의 가격이 점진적인 補正을 이루면서 物價安定, 住民반발극소화, 각종 경제정책 등의 정책적 고려를<sup>40)</sup> 강조한 歷史的 價格(historical price)이 그 기반이 되고 있

38) 우리나라는 개발이익의 환수와 관련하여 몇가지 중요한 문제점이 있는데 그 첫째는 개발이익의 社會的 환수가 제대로 이루어지지 않는 점이고, 둘째는 성질상 지방자치단체가 公營開發의 主體가 되어야 할 사업도 한국토지개발공사, 대한주택공사 등이 그 주체가 되기 때문에 일정한 지역사회에서 창출된 開發利益이 그 지역사회에 환원되지 않고 中央으로 귀속되고 있어 그 지역사회의 기반 시설은 지방자치단체가 해야하는 不合理的가 계속되고 있다. 이에 대한 자세한 논의는 鄭世煜, "地方公營開發의 效果의 추진방안," 「地方財政」(1989: 여름호), pp. 34-44. 참조.

39) 이달근, 전계논문, pp. 535-536.

40) 지금까지 "物價安定 및 公正去來에 관한 法"에 의하여 지방자치단체가 上·下水道料金, 의류수가, 지하철요금 등 지방공기업의 經營成果를 좌우하는 요금수준을 決定·조정함에 있어 經濟企劃院과 事前협의를 거치도록 함으로써 統制 위주의 경영체제를 운용하고 있으나, 앞으로는 지방자치단체에 공공요금 審議委員會 같은 것을 구성하여 地方與件에 알맞게 요금을 탄력적으로 운용토록 하는 조치가 필요하다. 김동기, 전계논문, p. 62.

다. 어떤 부문은 현재의 경영통제방식이 흑자경영을 하나의 주요한 指標로 하고 있기 때문에, 전체의 平均費用價格을 도입하게 되어 지방에 따라 동일 서비스에서도 상당한 요금차를 나타내고 있다.

經濟理論的으로는 지방공사가 서비스를 생산·전달하는데 소비된 마지막 단위의 社會的 限界費用과 주민이 이 서비스를 사용하는데 지출하려고 하는 價値量에 社會적인 正의 경제효과를 더한 社會적 한계효용이 같아지는 곳에서 공급가격과 공급량을 결정하는 것이 死藏損失(deadweight loss)을 극소로 줄여서 국민경제 전체로 볼 때 經濟的 效率을 극대화시키는 것이다.

그러나 限界料金政策을 엄격하게 적용시키는데는 많은 정보와 현실적인 제약이 많으므로 여기서는 이러한 제약을 타개하면서도 위에서 언급된 料金原則들을 따를 수 있는 방안들이 논의되어야 한다.

지방공기업법 제22조는 地方公企業의 給付에 대하여 地方自治團體는 條例가 정하는 바에 의하여 料金を 징수할 수 있으며, 그 料金は 적정하여야 하고 이를 결정함에 있어서는 당해 지방공기업이 제공한 給付의 原價를 보상함과 아울러 企業으로서 계속성을 유지할 수 있도록 하여야 한다고 규정하고 있다.

그러나 지방공기업의 요금은 公共料金の 일종으로서 統制를 받기 때문에 사실상 크게 왜곡되고 있는 실정이다.<sup>41)</sup>

따라서 지방공기업이 獨立採算에 의하여 지속적인 확대재생산과 住民福祉의 향상을 위하여 최소한도의 原價上昇分에 대해서는 적기에 자율적으로 요금개정이 이루어지도록 하는 등 지방공기업의 企業性이 보다 강조되어야 할 것이다.

### 3. 지방공기업의 外部管理<sup>42)</sup>

#### 1) 管轄區域의 調整

住民의 日常生活圈은 交通, 通信의 발달과 都市化 과정을 통하여 주변도시와 상호밀접한 관계 속에서 行政區域을 초월하여 廣域化 되어가고 있다.

따라서 地方公企業의 가장 效率的인 사업규모와 최적배치를 위해서는 인접 自治團體와 共同經營 또는 광역적 차원에서 機能을 分擔하는 것이 필요하게 되었다. 이러한 필요에 의하여 광역경영 체제의 확대가 가능한 사업으로는 文化 體育施設, 上·下水道施設 등을 들 수 있다.<sup>43)</sup>

41) 한국지방행정연구원, 「지방공기업의 경영평가지표에 관한 연구」 1989. 2. pp. 41-44.

42) 이달곤, 전제논문, pp. 539-542.

43) 오회환, 전제논문, pp. 35-36.

이러한 廣域化政策은 전략적으로 볼 때 中間地方自治團體의 앞으로의 역할과도 합치되는 방향이다. 앞으로 지방자치가 정착되면 기초자치단체의 政治的인 세력이 강성해지고 현재의 委任方式 즉 귀찮고 권한행사에 역적이 없는 사항들을 기초자치단체나 그의 下部機關으로 이전하는 방식이 통하지 않게 된다. 이러한 경우 중간자치단체의 位相문제가 제기되었는데, 결국은 중간자치단체가 할 수 있는 일이란 中央政府와 더불어 정책기획과 심사평가업무를 맡게 되고 여기에 기초자치단체간의 업무조정과 地方公企業業務中 광역행정을 요청하는 업무들일 것이다. 이리하여 중간지방자치단체는 기초자치단체의 정책을 조정하고 기술·人力面에서 행정사항을 도우는 調整·支援業務를 맡게 될 것이다. 그러나 對民접촉의 욕구는 지방정치의 活性化와 더불어 증대될 것인데 이러한 변화를 地方公企業의 광역화와 活性化를 통하여 住民과의 직접접촉을 할 수 있는 방향으로 유도하면 될 것이다. 또한 지방공기업의 관할구역이 住民의 입장에서 재조정되어야 할 것이다.

## 2) 間接管理의 정착

1980년 지방공기업법이 개정된 이후 地方公社 및 地方公團 등의 間接經營方式으로 전환된 사업은 전술한 바와 같이 6개분야로 40개 기업에 이르고 있다.

地方公企業이 사업을 확장하게 되면 기존 중앙의 유사기능과 중복되거나 競爭關係에 놓이는 경우도 있게 된다. 그런데 국가공기업의 경우는 오랜 경험으로 기술과 專門人力面에서 또 규모나 政治的인 면에서 地方公企業보다는 우월하다고 해서 일방적으로 지방공기업의 업무를 잠식할 것이 아니라 오히려 업무의 한계를 보다 명확하게 하고 지방공기업의 부족한 점을 지원하려는 制度的 보완을 서둘러야 한다. 따라서 현단계에서 우선 필요한 것이 업무의 지원체제인데, 이를 추진함에 있어서 유의할 점은 종래의 命令과 統制的인 관계형성이 아니고 간접관리를 확대하는 方向에서 진행되어야 할 것이다.“

다시 말해서, 統制하지 않으면서 관리능력을 증진시키기 위해서는 技術, 人力, 資金의 支援이 먼저 가고 감시가 아닌 다수 당사자간의 過程評價體制가 정착되어야 하리라 본다. 調整과 지원체제의 형성에는 많은 시간과 자원이 소요되며 地方自治의 핵심적인 관리형태인데도 이에 대한 훈련이 제대로 되어 있지 않고 중앙과 지방간의 새로운 관계형성뿐만이 아니고 地方自治團體간의 協約으로 서비스의 광역화를 이루는 작업이 지연되고 있다. 地方公企業의 發展을 포함하여 地方自

44) 이달곤 교수는 2C(command and control)에서 새로운 4C(communication, conciliation, compromise, and coordination)에로의 관리방식의 전환은 지방자치행정에 많은 변화를 줄 수 있다고 보고 있다. 이러한 간접관리의 방법·수단 등에 관해서는, 이달곤, “지방자치의 실시와 정책·行政 관리방식의 代案開發”, 『행정논총』, 제26권 1호, 1988, pp. 239~279. 참조.

治業務의 발전을 위해서는 공공부문의 企業家精神을 소유한 地方人이<sup>45)</sup> 일차적으로 필요한데 이러한 지방엘리트가 地方自治團體에 어느정도 이상 모일 수 있느냐가 발전의 요체라고 할 수 있겠다.

## V. 結 語

이상에서 우리는 地方公企業의 發展戰略이란 측면에서 그 문제점을 해결할 方案에 대해 살펴보았다. 흔히 어떠한 改革이든 統一的·綜合的인 것으로 構造·人間·環境의 문제를 아울러 체제로서 파악하고 이들간의 相互關聯性을 고려에 넣고 접근하는 것이 요청되는데 이중에서도 현단계에서 가장 중요한 것이 바로 사람의 문제이다.

日本の 어느 저명한 評論家가 「豊國論」이란 책에서 - 오늘의 日本에 있어 經營者는 10년, 政治家는 15년, 官僚는 20년 뒤쳐지고 있다. ……오늘의 經濟·社會가 빠르게 變化하고 있으므로 경제구조의 根本的 改革, 그리고 그것을 가능하게 하기 위한 社會體質의 변혁과 文化的 發達の 전환이 절실한 이 때에 制度나 政策의 변경조차 할 수 없는 오늘의 日本에 진짜 문제가 있다. - 라고 지적하고 있다. 그러나 우리의 입장과 딱 들어맞는 것은 아니지만, 우리의 現實은 과연 어떠한가. 긴 안목, 넓은 視野에서 歷史와 앞날을 내다보면서 새롭게 변화하는 地方化 時代에 대응한 發想과 思考의 전환이 필요한 때이다.

지방화시대의 地方公企業이란 원래 公共性和 企業性的의 조화에서, 中央과 地方의 論理란 측면에서 限界를 내포하고는 있지만, 이의 극복을 위해선 地方自治制의 定着이 先決되어야 한다. 그러나 이 보다도 중요한 것은 지방화 시대에 住民의 福祉를 증진시키는데 기여할 地方公企業의 문제점을 파악하고 해결해야 할 責任을 맡고 있는 政策管理者의 企業家的인 태도인 것이다. 이러한 정책관리자들의 行爲하면서 省察하는 자세를 견지하는 地方化 時代의 지방공기업은 住民의 삶의 質을 높이고 地方財政에도 기여하게 되므로 지방자치를 위한 보완적 장치가 될 것이다.

45) 企業志向的인 市管理人들은 未來志向的이고 伸縮的이며 利潤追求의 동기가 부여된 모험을 무릅쓸 필요가 있다. 이윤을 창출하려는 모험의 술수와 아이디어를 담은 사업주머니를 지니고 있는 市管理人이야말로 한 都市의 經濟的 문제를 해결하는데 중요한 공헌을 할 수도 있다. 그러므로 새로운 기업적 활동들은 경제적 요구에 대응하고 公共서비스를 유지할 만한 새로운 財政的 代案들을 설계할 때 市管理人과 그의 전문직원들의 대단한 刷新的 能力을 요구한다. 전중섭, 行政學, (서울: 박영사), 1987. p. 193.