

지방자치단체 경영수익사업의 평가와 개선방안

- 경기도 사례를 중심으로 -

연구책임 : 서 정 섭(책임연구원)



한국지방행정연구원

<요약 및 정책건의>

I. 연구목적

- 본 연구에서는 경영수익사업에 대한 전반적인 평가와 사례분석을 통하여 향후 지양해야 할 사업분야와 보다 적극적으로 추진할 필요성이 있는 사업분야의 모색을 시도함. 경영수익사업의 필요성이 인정되는 사업을 보다 효율적으로 추진하기 위한 방향을 제시하고자 함.

II. 연구 범위

- 경영수익사업의 개념적 범위는 행정자치부 공기업과에서 정의하고 있는 정의에 따름. 경영수익사업의 변화패턴을 살펴보고 사례지역인 경기도의 경우 1995년도 이후를 중점적으로 검토하였음.
- 경영수익사업에 대한 무분별한 사업추진, 민간경제 침해, 예산낭비, 환경문제 발생 등의 비판을 감안하여 과연 어떤 사업이 타당한가, 타당하다면 어떤 방식으로 추진하는 것이 바람직한가를 검토하기 위하여 사업의 공공성과 수익성을 평가하는 데에 중점을 둠.
- 연구의 내용이 대상사업과 운영방식의 적정성에 초점을 두었기 때문에 대상사업의 경우 공공성과 수익성을 중심으로 분석하고 운영방식의 경우 민간자원의 활용에 중점을 두어 접근하였음.

Ⅲ. 연구 방법

- 그동안 이 분야의 연구가 주로 설문방법을 취하여 행정적·정책적 접근으로 이루어진 점을 감안하여 본 연구에서는 경제적·재무적 접근을 시도하였음. 기존 설문결과와 실무자와의 면담결과를 활용하였음.
- 전국과 경기도의 실태를 파악한 후 사업의 적정성을 판단하기 위한 평가모형을 설정함. 평가모형은 공공성과 수익성을 교차하여 4개의 유형으로 구분한 후 유형별 대표적인 사례를 대상으로 공공성과 수익성을 평가함.

Ⅳ. 연구 내용

- 우리 나라 경영수익사업의 실태를 경기도 지역의 사례를 통하여 전체적인 측면에서 ① 지방재정기여도, ② 공공성, ③ 수익성을 평가하여 보고, ④ 평가모형에 근거하여 유형별 대표적인 사례를 중심으로 개별사업의 공공성과 수익성을 평가해 본 결과를 요약하면 다음과 같음.
- 경영수익사업 자체는 지방재정에 직접수익을 발생하는 것 외에 세수증대, 예산절감의 측면에 기여하는 면도 있음.
 - 사업분야별로 볼 경우 공유재산의 생산적 활용이나 관광유원지 개발·운영의 사업이 주류를 이루고 수익성도 높음. 토지개발이용과 농림수산 소득증대는 수익성이 낮았으며 건설자재 생산·공급은 수익성은 높으나 환경문제의 발생 등 공공성이 낮은 문제가 있음.

- 각 개별사업이 지방재정에 미치는 영향을 공공성과 수익성의 측면에서 평가할 필요가 있었음. 경영수익사업의 가장 중요한 관건은 공공성과 수익성의 조화인데 사업에 따라서는 공공성과 수익성이 높은 사업, 수익성은 높지만 공공성이 낮은 사업, 공공성은 높지만 수익성이 낮은 사업, 공공성과 수익성이 모두 낮은 사업으로 분류할 수 있었음.
- 사업별로 볼 때 눈썰매장, 사계절썰매장, 빙상장, 수영장, 볼링장, 골프장 및 골프연습장, 퍼팅홀이장, 목욕탕, 음식점, 레스토랑 등 식당 등의 경영수익사업은 민간영역을 침범하여 공공성에 문제가 있다는 비판을 받아왔음.
 - 그럼에도 불구하고 수익을 목적으로 사업을 시행하여 왔고 많은 계획을 하고 있음. 이런 유형의 사업에 대하여 수익성을 평가하여 보았으나 수익성이 낮은 것으로 평가되었음.
 - 지방자치단체에서는 수익을 과대 평가하여 투자하였으며 또한 계획하고 있으나 이의 장래 수요는 불확실하다는 점을 감안해야 함. 수요가 불확실한 사업에 지방자치단체가 뛰어들어 수익을 내지 못할 경우 그 비용은 결국 주민이 부담해야 하는 결과를 낳을 것임.
- 현재의 경영수익사업 중에는 공공성은 높으나 수익성이 낮아 민간기업이 진입하기 어렵고 사회적 형평, 환경문제, 지역균형개발 등을 고려하여 지방자치단체에서 기능을 계속 수행하여야 할 분야가 있음.
 - 이러한 분야는 수익성은 적지만 경영체계의 개선, 민간기업과 주민의 참여로 경제성을 높이는 방향에서 추진할 필요성이 제기됨.
 - 경기도 경영수익사업 중에는 지역경제의 활성화에 기여하는 사업이 많지 않았음. 이점을 고려하여 다양한 방법으로 이 분야의 사업에

대한 관심이 있어야 할 것임.

- 현재의 경영수익사업은 소규모로 손쉬운 방법으로 추진되는 분야가 대부분임. 주민복지향상이나 지역경제활성화라는 본래 목적을 달성하지 못하고 있음.
 - 이는 경영수익사업의 개념정의나 회계형태적 제한을 받고 있기 때문인 것으로 평가됨. 경영수익사업의 범위를 회계형태적 제한을 받는 세외수입, 기존인력의 활용이라는 한정된 개념에서 벗어나야 할 것임.
 - 경영수익사업이 예산상 세외수입, 기존인력의 활용을 근거로 하기 때문에 본래 업무가 있는 인력에 대하여 부가적으로 경영수익사업의 업무를 맡기는 것은 사업의 성과도 달성할 수 없고 행정력도 낭비하는 결과를 가져오는 경우도 있음.

V. 정책건의

- 경영수익사업의 대상사업은 사회적 요구, 지역의 여건과 주민정서에 부합되어야 함. 문제소지가 있거나 수익성이 감소하는 사업은 민간에게 이양하거나 폐지하는 방향으로 재검토하고 지방자치단체의 행·재정환경의 변화를 수용하면서 새로운 수요와 여건에 맞는 적절한 사업으로의 전환이 필요함.
- 새로운 적정사업으로 향토지적재산권을 경영수익사업화 하는 방안, 지역축제를 경영수익사업과 연계하는 방안, 혁신사업을 경영수익사업화 하는 방안, 민간기업의 진입장에 부문은 경영수익사업화 하는 방안, 지역산업육성과 사회간접자본 부문은 경영수익사업화 하는 방

안 등을 제시함.

- 경영수익사업 중에서 공공성은 높지만 수익성이 낮아 공공성과 수익성의 조화가 어려운 분야에 대하여는 사업활동의 수익성이 낮더라도 공익성에 근거하여 주민의 자발적인 참여를 포함한 다양한 원조를 받음으로서 경제성을 향상시키는 방향으로 추진하여야 할 것임.
- 경영수익사업은 그 운영방식에 있어서 관리운영의 민간위탁, B-O-T 방식의 활용, 민간주도 민관공동출자법인의 활용, 자원봉사자의 활용을 통하여 민간자원을 적극 활용해야 할 것임. 이와 같이 민간을 활용함으로써 경영수익사업이 공공영역을 확대하고 민간영역을 침범한다는 비판을 어느 정도 해소시킬 수 있을 것임. 공공부문에의 민간 활용은 공공부문의 민영화로 가는 세계적인 추세나 현재 우리나라의 새로운 국가경영 패러다임에 동참하는 것임.
- 경영수익사업의 궁극적 목적은 지방자치단체 스스로 지역주민에게 질 높은 공공서비스를 제공함과 동시에 이 과정에서 재투자자원을 확보한다는 것임. 경영수익사업이 지방경영의 한 부분이라면 현재 우리가 처한 지방행·재정, 경제 환경의 현실을 감안하여 추진해야 할 것임.
- 그동안 경영수익사업은 민간부문의 고유영역을 침해하는 경우가 빈번하여 논란의 대상이 되어 왔음. 같은 맥락에서 지방자치단체의 경영수익사업은 기본 경제질서나 조세국가 원칙을 들어 예외적으로 재정·경제상 불가피한 필요성이 있는 경우에 한해서 최소한에 그쳐야 한다는 지적도 있음.
- 1980년대 이후 선진국들은 효율적인 정부론을 내세우면서 정부기능을 축소하고 민간기능을 강화하는 정책을 펴 공공기능이 민간부문

으로 이양되는 세계적인 추세에 비추어 볼 때 우리 나라의 경영수익사업은 이러한 시대적 조류에 역행하는 경우도 있다고 지적되고 있음.

- 또한 지방자치단체의 재정압박은 서비스의 공급을 줄이거나 생산성을 높이는 방안이 있으나 공공서비스의 민영화를 통하여 생산성과 경쟁성을 확보할 수 있음. 일본의 경우 재정경영화의 일환으로 추진되어온 제3섹터가 이제 와서는 그 경영이 부실하여 오히려 지방자치단체와 주민에게 부담이 되고 있다는 점과 1986년에 소위 '민활법(民活法)'이 제정되면서 종래 민간의 진입이 제한되어 있는 공적인 사업분야에 민간사업주체의 진입을 허용하고 있다는 점도 고려해야 할 것임.

- 경영수익사업은 공공성을 전제로 수익성이 보장될 경우 성공적인 사업이 되고, 공공성을 전제로 수익성이 희생될 경우 실패사업으로 되어 예산낭비, 재정부담으로 이어짐. 공공부문이 심각한 재정압박을 받게 될 때는 서비스 공급을 줄이던가, 아니면 생산성을 높여야 하지만 서비스 공급을 줄이는 것은 수혜자가 반대하므로 그 대안의 하나로 제시되는 것이 민영화임. 이러한 점에서 지방자치단체가 무리하게 수익사업에 뛰어드는 것은 재고할 필요가 있음.

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구목적	1
제2절 연구범위 및 방법	2
제2장 경영수익사업의 의의와 현황	6
제1절 경영수익사업의 의의	6
1. 개념과 사업성격	6
2. 필요성	9
3. 대상사업	11
4. 관리·운영방식	13
제2절 경영수익사업의 추진현황	14
1. 전국	14
2. 경기도: 사례지역	25
제3장 경영수익사업의 평가	43
제1절 경영수익사업의 평가배경과 기준설정	43
1. 평가배경	43
2. 평가기준	45
제2절 경영수익사업의 평가	55
1. 지방재정 기여도 평가	56

2. 공공성 평가	61
3. 수익성 평가	63
4. 유형별 사례평가(평가모형의 적용)	71
제4장 경영수익사업의 개선방안	90
제1절 기본방향	90
1. 지방행·재정환경의 변화	90
2. 기본방향	92
제2절 대상사업의 적정화 방안	93
1. 적정사업의 기준	93
2. 기존사업의 정리와 재검토	96
3. 사업분야의 전환	101
제3절 민간자원의 활용방안	107
1. 민간활용의 필요성과 경향	107
2. 민간활용의 방법과 분야	109
3. 자원봉사자의 활용	112
참고문헌	113
<부록> 경기도 경영수익사업의 현황	116

표목차

<표 2-1> 경영수익사업의 유형(예시)	12
<표 2-2> 연도별 경영수익사업의 추진실적	15
<표 2-3> 경영수익사업 분야별 사업건수 및 수익액	17
<표 2-4> 경영수익사업 분야별 투자수익률	20
<표 2-5> 지역별 경영수익사업 단위사업별 추진현황(1997년도 실적기준)	21
<표 2-6> 시도별 경영수익사업의 이익률	22
<표 2-7> 경영수익사업의 지방재정에 대한 기여도	24
<표 2-8> 경기도 경영수익사업의 실적	27
<표 2-9> 경기도 경영수익사업의 유형별 점유비중	27
<표 2-10> 시군별 경영수익사업의 실적	32
<표 2-11> 경기도 시·군별 경영수익사업 현황	39
<표 3-1> 경영수익사업의 적정성 판단기준	47
<표 3-2> 공공성의 기준과 요소	50
<표 3-3> 경제성 분석기법	53
<표 3-4> 경기도 경영수익사업의 지방재정확충 효과(1996년 기준)	58
<표 3-5> 택지개발사업에 따른 세수증대효과	60
<표 3-6> 사업대상별 공공성 평가	62
<표 3-7> 사업분야별 이익률	64
<표 3-8> 단체별 이익률	66
<표 3-9> 연도별 목표달성율	68
<표 3-10> 분야별 목표달성율	68

<표 3-11> 단체별 목표달성율	69
<표 3-12> 목표달성율의 구성	70
<표 3-13> 택지개발사업의 경영수익(의왕시 사례)	73
<표 3-14> 음식물쓰레기자원화사업의 수지분석(여주군 사례)	75
<표 3-15> 골재채취사업의 수익·비용 현황(김포시 사례)	77
<표 3-16> 퍼팅놀이장 수입·비용 현황(여주군 사례)	80
<표 3-17> 퍼팅놀이장의 경제적 비용편익분석(여주군 사례)	81
<표 3-18> 체육공원 경영수익사업 투자비 내역(양주군 사례)	83
<표 3-19> 체육공원 경영수익사업 수익과 관리운영비용(양주군 사례)	83
<표 3-20> 양주군 매립지 놀이시설 비용편익(양주군 사례)	84
<표 3-21> 순현재가치법에 의한 이익과 비용의 년차별 누적(여주군 사례)	86
<표 3-22> 눈썰매장 시설투자비 내역(가평군 사례)	87
<표 3-23> 눈썰매장 수입과 비용 현황(가평군 사례)	87
<표 3-24> 눈썰매장 비용편익분석(가평군 사례)	89
<표 4-1> 향토지적재산권의 경영수익사업화 방안	102
<표 4-2> 경영수익사업의 가능 분야	106
<표 4-3> 유럽국가의 민관협력 유형	108
<표 4-4> 민간참여의 유형	110

그림목차

[그림 2-1] 경영수익사업의 분야별 비중(1997년도 실적 기준)	18
[그림 2-2] 경영수익사업 유형의 변화(투자비:비용 기준)	28
[그림 2-3] 단체별 경영수익(이익)의 년도간 비교	34
[그림 3-1] 경영수익사업의 평가 모형	54
[그림 3-2] 경영수익사업의 이익규모 분포	71
[그림 4-1] 경영수익사업의 추진모형	98

제1장 서론

제1절 연구목적

지방자치단체의 경영수익사업은 20여년 전 세외수입의 확충수단으로 부터 출발하였으며, 본격적인 지방자치의 실시 이후부터는 지방경영과 지역경쟁력 향상의 전략으로까지 확대되어 추진되어 오고 있다. 특히, 민선단체장 출범 이후 경영수익사업은 재원확충의 수단으로서, 그리고 주민복지, 지역경제활성화 등 공공서비스 향상의 전략으로 자리 매김하고 있다.

1997년도 기준으로 전 지방자치단체에서 1,062개의 사업을 추진하여 4,190억원의 이익을 내었다. 그리고 1998년도에도 모든 지방자치단체에서 1,126개의 사업을 추진하여 4,665억원의 이익을 계획하고 있다. 1997년도와 1998년도 경영수익사업의 이익을 지방세 수입과 대비하여 볼 때 각각 2.53%와 2.45%로 그 비중이 크지는 않다. 하지만 지방자치단체에 따라서는 단위사업 하나로 몇 십억원의 이익을 내고 있어 경영수익사업을 과소 평가할 수는 없다. 이러한 점에서 경영수익사업은 그동안 지방재원 확충 뿐만 아니라 공공서비스의 향상에 기여하고 있다고 평가되어 왔다.

그러나 경영수익사업에 대하여 이상과 같은 긍정적 평가만 있는 것은 아니다. 최근에는 공공부문이라는 지방자치단체의 수익사업이 타당한 일이고 바람직한 일인가, 경영수익사업의 적정영역이 어디까지인가, 경영

수익사업의 목적인 공공성과 수익성의 조화가 가능한가 등의 문제가 제기되고 있다. 또한 경영수익사업의 실제 운영면에서 그 개념이나 영역이 애매하여 사업선정에서부터 운영에 이르기까지 많은 문제점이 노정되고 있다. 이와 더불어 공공부문의 민영화라는 세계적인 추세, 그리고 IMF구제금융하의 재정압박이라는 우리의 경제·재정적 상황은 이 분야에 대한 면밀한 검토를 요구하고 있다.

이에 본 연구에서는 경영수익사업 대한 전반적인 평가와 사례분석을 통하여 향후 지양해야 할 사업분야와 보다 적극적으로 추진할 필요성이 있는 사업분야를 모색하여 보고자 한다. 또한 경영수익사업의 필요성이 인정되는 사업을 보다 효율적으로 추진하기 위한 방안을 제시하고자 한다.

제2절 연구범위 및 방법

1. 연구 범위

1) 경영수익사업의 개념적 범위는 행정자치부 공기업과에서 정의하고 있는 정의에 따른다. 왜냐하면, 이 개념과 범주 내에서 지방자치단체는 경영수익사업을 추진·시행하고 있기 때문이다. 광의의 경영수익사업으로 이해하는 민관공동출자사업, 공사·공단사업은 제외하며, 다만 경영수익사업의 개선과 관련하여서는 언급하고자 한다.

2) 경영수익사업의 초기 연도인 1980년대 초부터 현재까지의 경향과 지방자치단체가 본격적으로 추진한 1990년대의 경향과 변화패턴을 살펴본다. 그리고 사례지역인 경기도의 경우는 1995년도 이후를 중점적으로

검토하고자 한다.

3) 경기도 시·군에서 그동안 시행되어 온 대상사업과 운영방식을 구체적으로 살펴보고자 한다. 이 지역의 대상사업이 전국의 모든 사업을 포함하지는 않겠지만 다른 지역에 비하여 많은 사업을 시행하고 있기 때문에 어느 정도 대표성을 갖는다고 본다. 사례분석을 위하여 평가모형을 설정하고 유형별로 몇몇 시·군의 대표적인 사례를 집중적으로 검토한다.

4) 연구의 내용이 대상사업과 운영방식의 적정성에 초점을 두었기 때문에 대상사업의 경우 공공성과 수익성을 중심으로 분석하고 운영방식의 경우 최근의 경향인 민간활용에 중점을 두어 접근한다.

5) 특히, 본 연구에서는 그동안 경영수익사업에 대하여 무분별한 사업추진, 민간경제 침해, 예산낭비, 환경문제 발생 등의 비판을 받아 온 점을 감안하였다. 본 연구의 접근에서는 행정적·정책적 분석을 하기보다는 과연 어떤 사업이 타당한가, 타당하다면 어떤 방식으로 추진하는 것이 바람직한가를 검토하기 위하여 주로 사업의 공공성과 수익성을 평가하는 데에 중점을 두었다.

2. 연구 방법

1) 경영수익사업에 대한 기초 연구를 위하여 행정자치부의 추진지침, 기존 연구, 외국의 경향 - 미국, 유럽의 민영화, 일본의 제3섹터 -, 공공서비스 공급 이론, 민관합동 이론 등에 대하여 선행연구를 통하여 살펴 보았다. 이러한 이론이나 경향은 본 연구에서 구체적으로 기술하지는 않고 연구의 기본배경으로 삼았다. 따라서 본 연구에서는 이들을 하나의 장이나 절로 분리하여 기술하지 않고 필요한 부분에서 적절히 언급하고

자 한다. 왜냐하면, 이들에 대한 기존의 연구가 충분하여 중복성을 피하고 기존 연구와의 차별성이 크게 나타나지 않기 때문이다.

2) 자료분석을 위하여 행정자치부의 현황자료, 경기도와 각 시·군의 내부자료, 사례별 구체적인 데이터를 수집하여 분석한다.

3) 그동안 이 분야의 연구가 주로 설문방법을 취하였기 때문에 본 연구에서는 관련 연구의 결과를 활용한다. 기존 설문조사결과의 활용은 설문분석의 결과를 뒷받침 하거나 비교하는 차원에서 이루어졌다.¹⁾ 따라서 본 연구에서는 기존 설문연구의 결과를 구체적으로 인용·서술하는 방법을 취하지는 않았다.²⁾ 이는 연구의 중복의 피하기 위한 점도 있지만 연구의 접근방법에서 차이가 있기 때문이다. 설문은 연구의 접근이 행정적·정책적 접근에서 주로 취해지지만 본 연구에서는 경제적·재무적 접근을 시도하였기 때문에 실제 데이터를 분석하는 데 중점을 두었다. 다만 기존 연구의 결과가 미흡한 부분에 대하여 이를 보완하는 차원에서 실무자와 면담의 결과를 충분히 고려하여 활용하고자 한다.³⁾

-
- 1) 최근 설문조사를 중심으로 경영수익사업에 대한 연구는 강원개발연구원(1997.11), 한국행정연구원(1998.2)에서 이루어졌다. 시·도 연구원에서는 각 지역의 신규사업 발굴 분야와 효율적 추진방향의 측면에서, 한국행정연구원에서는 대상사업선정, 계획수립 및 사업운영의 분야에 대하여 공무원들이 갖고 있는 인식분석의 측면에서 이루어졌다.
 - 2) 설문분석을 통하여 경영수익사업의 문제점과 개선방안을 행정적 측면에서 분석하여 제시하고 있는 대표적인 연구로는 한국행정연구원, 지방자치단체의 경영수익사업에 관한 연구, 1998이 있다. 이 연구를 통하여 지방자치단체의 경영수익사업에 대한 공무원들의 인식은 분석되었으나 경영수익사업의 실적을 평가하거나 근본적으로 제기되고 있는 경영수익사업의 문제점, 특히 개별 사업의 공공성과 수익성에 대한 분석은 이루어지지 않은 점이 있다.
 - 3) 실무자와의 면담은 도의 경우 경영수익사업 담당자, 시·군의 경우 경영수익사업 담당자, 그리고 실제 사업부서의 담당자와의 직접 면담, 전화문의 및 내부자료협조 등의 전 과정에서 이루어졌다. 지방자치단체의 경영수익사업은 경영수익사업 전반에 대하여 관리·집계하는 추진부서와 실제적으로 사업을 추진하는 사업부서로 2원화되어 운영되고 있다. 예를 들면, 관광지내 유희시설 운영과 관련된 경영수익사업 업무의 담당자는 추진부서(예산계, 경영수입계 등) → 사업부서(관광행정계) → 관광지내 근무자(관광계 직원 파견)로 구분되어 경영수익사업의 추진부서와 실제 사업부서로 이원화 또는 3원화 되어 운영되고 있는 경우도 있었다. 추진부서와 사업부서의 공무원들간에 경영수익사업에 대한 인식이 서로 다른 점이 발견되기도 하였다.

4) 전국과 경기도의 실태를 파악한 후 사업의 적정성을 판단하기 위한 평가모형을 설정한다. 평가모형은 공공성과 수익성을 교차하여 4개의 유형으로 구분한 후 유형별 대표적인 사례를 대상으로 공공성과 수익성을 평가한다.

5) 사업의 공공성과 수익성에 근거하여 지양해야 할 사업과 추진할 필요성이 있는 사업분야를 설정한다. 그리고 지방자치단체에서 경영수익 사업을 추진해야 할 필요성이 있는 사업에 대하여 이를 효율적으로 추진·시행하기 위한 방안을 제시하고자 한다.

제2장 경영수익사업의 의의와 현황

제1절 경영수익사업의 의의

1. 개념과 사업성격

가. 개념

경영수익사업은 지방자치단체가 공공목적 달성을 위하여 공유부존자원을 효율적으로 활용하는 과정에서 확보할 수 있는 지방세외수입의 한 형태로 정의되고 있다. 경영수익사업은 학술용어가 아닌 실무용어로서 그 개념과 범위 등이 이를 총괄적으로 관리하는 행정자치부(전 내무부) 공기업과의 정의에 근거하여 추진되고 있다. 지방자치단체의 경영수익사업을 그동안 독려해 온 행정자치부의 정의를 보면 “경영수익사업이란 지방자치단체가 주체가 되어 자체수입의 증대와 공공의 이익을 위하여 민간경제분야를 침해하지 않는 범위 내에서 지역부존자원을 생산적으로 활용하고 공공시설을 효율적으로 관리하는 경제활동”으로서 세외수입의 한 분야로 정의하고 있다.¹⁾

경영수익사업이 학술용어가 아니기 때문에 구체적으로 무엇이라고

1) 내무부(현 행정자치부), 경영수익사업의 기본논리와 표준경영절차, 1997, p. 4.

정의하기는 어렵지만 그동안 이를 추진한 실무가나 이를 연구한 학자들도 이 범주를 크게 벗어나서 개념을 정의하지는 않고 있다. 다만, 경영수익사업이 최근의 지방경영²⁾과 맞물려 추진되고 있기 때문에 이를 경영화로 인식하여 추진하는 것에 대한 지적이 일고 있다.³⁾ 본 연구에서도 경영수익사업의 개념을 현재 정의되고 있는 상기의 개념으로 정의하고 논의상 보다 넓은 접근을 필요로 할 경우 그에 맞는 접근을 시도할 것이다.

이러한 경영수익사업은 지역의 부존자원을 생산적으로 활용하거나, 공공시설을 효율적으로 관리하려는 공익목적을 실현하는 동시에 그러한 활동의 결과로서 수익의 발생을 도모하는 지방경영의 한 부분이라 할 수 있다. 이의 필요성은 기존의 행정체제에 경영이라는 개념을 도입하여 사기업과 동일한 비권력적 주체로서 지역 내의 유희자원을 효율적으로 개발 또는 이용함으로써 궁극적으로 지방재정의 확충을 도모하고 지역 내의 주민복지, 지역경제의 진흥 등 공공서비스 공급의 확대에서 찾을 수 있다.

나. 사업성격

경영수익사업은 지방자치단체가 공공서비스를 생산하여 공급하며 이에 대한 대가를 비권력적인 방법으로 쌍무계약에 의해 징수한다⁴⁾. 이 점

2) 지방경영의 뜻을 이해하기 위하여 이와 유사한 도시경영의 개념을 살펴보자. 도시경영의 개념은 그동안 여러 가지 의미로 사용되어 왔기 때문에 한정적인 개념으로 규정할 수 없어 확대되어 있다. 예를 들면, 지역개발(regional development), 도시정책(city policy), 자치체경영(municipal management), 행정경영(public management), 행정관리(administration management) 등 지방자치단체를 둘러싼 행·재정현상을 정의하는 개념으로 사용되고 있다.

3) 권혜수, “지역경쟁력을 높이기 위한 경영수익사업의 재검토”, 지방자치, 1997. 7, pp. 105-111.

4) 일반행정의 경우 재원조달은 강제적인 조세에 의한다.

에서 넓게는 경영행정의 범주에 속하여 사업목적, 대상사업 및 추진방법 등에서 다음과 같은 독특한 성격을 갖고 있다.

첫째, 사업목적이 공공서비스의 증대에 있다. 경영수익사업은 그 출발이 수입증대를 위하여 추진하는 사업이 아니라 공공서비스를 생산·공급하는 과정에서 부수적으로 발생하는 수입을 최대화하려는 것이다. 그 이유는 이로부터 발생된 수입을 서비스 생산에 재투자함으로써 양질의 공공서비스를 보다 많이 생산하기 위해서이다. 오늘날 시장기능을 통해 원활히 공급되지 않는 재화가 있기 때문에 필요한 부문에 대하여는 공공 부문에서 이들 재화를 적극적으로 생산하여 공급하여야 할 필요가 있다. 경영수익사업은 바로 이러한 재화를 생산하는 기능을 담당하고 있다 하겠다.

둘째, 사업대상이 지역성을 갖고, 공공성과 수익성을 동시에 갖고 있다. 경영수익사업은 해당 지방자치단체 지역내의 부존자원을 활용한 지역차원의 소규모 사업을 대상으로 한다. 경영수익사업은 공공성을 우선한다. 이는 민간기업과 같이 이윤의 극대화라는 수익성에 의해서 사업이 추진되는 것이 아니라 공공에 대한 폐해(弊害)와 주민복지·주민편익 등 공공성을 먼저 고려한다.

반면, 경영수익사업은 수익성을 전제로 한다. 경영수익사업은 일반의 공공사업과는 달리 수익성이 있어야 한다. 지방자치단체가 경영수익사업을 통해 수익을 올리려는 목적은 재정확충을 통해 주민복지증진을 하려는데 있다. 이에 경영수익사업은 공공성과 수익성의 조화가 무엇보다도 중요하다. 이는 우리의 경영수익사업과 그 성격이 유사한 일본의 소위 '제3섹터'에서도 최근에는 가장 중요한 이유가 되고 있다.⁵⁾ 왜냐하면, 공

5) 단순히 제3섹터를 설립만 한다면 지역이 안고 있는 문제를 해결할 수 있다는 달콤한 인식, 경우에 따라서는 선거를 위한 정치적 목적에 이용된 점도 있다는 비판이 있다.

공성과 수익성은 근본적으로 양립하기 어렵고 서로 상충관계(trade-off)에 있기 때문이다.

셋째, 사업의 추진방법이 비권력적이다. 경영수익사업은 일반행정기관이 민간부문의 경영기법을 도입한 사업운영방식으로 공공서비스에 대한 대가를 조세가 아닌 쌍무계약적 방법에 의해 징수한다는 점에서 일반행정과 다른 비권력적 행정행위의 방법으로 이루어진다. 경영수익사업은 이에 의해 제공되는 공공서비스를 이용·사용하는 자에게 국한하여 수익자부담(user charge)의 원칙에 의거 점용료, 사용료, 이용료, 입장료 등의 형태로 수입이 실현된다.⁶⁾ 공공서비스의 가격은 공익의 범위 내에서 수혜주민의 범위, 지방자치단체의 재정능력, 복지수준 등을 감안하여 결정되어야 한다.

2. 필요성

현재 경영수익사업에 대한 견해는 긍정적 입장과 부정적 입장의 양견해로 엇갈리고 있다. 그러나 부정적 견해를 표명하는 측에서도 경영수

1960년대 제3섹타라는 말이 나올 때부터 조직의 경영문제는 있었지만, “지역경제활성화를 위한 제3섹타의 설립”만 중시하였고, 본래 가장 염두에 두어야 할 경영문제는 깊이 고려되지 않은 경우도 많았다. 이러한 단일한 생각에서 설립된 제3섹타의 경우에서 보면 경영문제가 표면화되는 것은 당연하다는 것이다. 지역활성화의 깃발아래 많은 자치단체에서 우후죽순처럼 나온 제3섹타는 현재 그 자치단체의 존속을 위협하는데 까지 이르렀다고 한다. 이는 산농촌지역의 관 주도 제3섹타에서 수익성의 보장이 어려워 적자가 누적되고 있기 때문에 제기되고 있는 비판이다; (財)日本地域開發センク, “第3セクターの課題と展望”, 地域開發, Vol. 398, 1997. 11, pp. 2-33.

- 6) 우리나라의 경영수익사업은 수익자부담원칙에 의해 공공서비스의 공급을 확대하려는 목적이 있다. 거의 모든 국가의 지방자치단체에서 다른 수입보다 수익자부담의 수입이 빠르게 증가하고 있다. 미국의 경우 1970년대 후반 캘리포니아주의 Proposition 13과 매사추세츠주의 Proposition 2 1/2 이후 지방정부의 공공서비스 생산·공급의 재원조달을 조세로부터 사용자부담으로 전환되었다. 1980년대 미국 지방정부 자체재원에서 사용자부담이 점하는 비중이 이전의 1/4 수준에서 1/3 수준으로 증가하였다; Stephen J. Bailey, “User Charges for Urban Services”, *Urban Studies*, Vol. Nos. 4/5, 1994, pp. 745-747.

익사업 그 자체를 전면적으로 부정하는 것이 아니라 영리주의, 지역경쟁력에 기초한 무분별한 추진방법상의 문제를 지적하고 있다. 따라서 본 연구에서는 그 필요성을 인정하고 다만 본래 목적에 부응한 경영수익사업의 추진에 대하여 논리를 전개하고자 한다.

경영수익사업은 ① 지방자주재원의 확충, ② 지역경제활성화, ③ 민간부문의 능력보완 및 활력제고, ④ 공익의 사유화 및 역외 유출 방지, ⑤ 행정서비스의 경제적 운용에 그 목적을 두고 추진되고 있다. 이를 좀더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 경영수익사업은 지방자치단체의 노력여하에 따라서 수입의 증대가 가능하다. 때문에 지역의 유희자원을 최대한 개발·이용하여 지방자치단체의 수입을 증대시키고 공공서비스 생산의 재투자 재원으로 활용코자 하는 목적에서 그 필요성이 인정된다.

둘째, 경영수익사업은 주민소득을 증대시키고 지역의 고용을 창출하여 지역경제를 활성화시킴과 동시에 이를 통하여 조세기반을 넓히려는 경제적 파급효과라는 직·간접 목적을 두고 있기 때문에 필요하다.

셋째, 경영수익사업은 민간기업에서 감당하기 어려운 사업에 대하여 지방자치단체가 직접 추진하거나 민관공동추진이 불가피한 경우 공공부문과 민간부문의 공조를 통한 공·사 양 부문의 활력제고를 목적으로 추진할 수 있는 점도 있다. 민간부문에서 자금이 부족하거나 지역시장이 제대로 형성되지 않아 채산성이 없어 진입하지 않을 경우 지방자치단체가 자원의 효율적인 배분과 공공서비스의 제공기회를 확대하는 측면에서 경영수익사업이 추진될 수 있다. 다시 말해, 민간부문에서 사업시행의 의사나 시장기능이 존재하지 않거나 혹은 불충분할 경우 이를 치유하기 위하여 공공부문이 개입하는 논리라고 할 수 있다.

넷째, 경영수익사업은 지역내 부존자원의 개발이나 공익성이 높은 사업에서 창출되는 이윤의 지나친 사유화를 방지하여 가능한 한 지역 내의 공익으로 환원하려는 것에도 목적을 두고 있다.

다섯째, 경영수익사업은 질 높은 공공서비스 제공을 목적으로 사용자부담원칙이라는 재정운영의 원칙을 적용하고 있는 것이다. 일반행정과 달리 경영수익사업으로 제공되는 공공서비스는 수혜의 범위가 해당 공공서비스를 이용하는 자에게 한정되는 경우가 많다. 이러한 경우 그 재원부담을 일반 조세보다는 사용자부담원칙을 적용하는 것이 재정부담의 형평에 부합하는 것이다.

여섯째, 경영수익사업은 지방행정영역에 기업경영원리 또는 기업가적 정신을 도입·실행하는 과정이며 한 부분이다. 기업경영원리나 기업가적 정신이란 지방자치단체의 역할을 민간에 이양하고 시장기구도입을 통한 경비절감을 실현하는 '작은 지자체'의 구현뿐만 아니라 지역주민의 수요에 적극 대응하고 서비스의 질적 수준을 향상시켜 지역복지를 극대화하자는 것이다. 따라서 오늘날의 지방자치단체는 '작은 지자체'를 수용하면서 특정지역, 특정부문에 따라서는 기업가적 정신을 적극 발휘해야 할 것이다. 이러한 의미에서 경영수익사업은 '작은 지자체'의 구현뿐만 아니라 기업가정신을 발휘할 수 있는 영역이다.

3. 대상사업

경영수익사업은 이론적 배경이 없거나 다의적 개념으로 사용되고 있는 관계로 사업영역이 계속 넓어지고 있다.

현재 추진되고 있는 경영수익사업을 사업대상 영역별로 분류하여 살펴보면 ① 토지개발·이용, ② 관광유원지개발·운영, ③ 지역부존자원의

활용(건설자재생산·공급, 향토지적재산권) ④ 공유재산의 생산적 관리, ⑤ 농림수산 및 소득증대의 5개 분야로 나뉘어져 있다. 한편, 1998년부터는 지역부존자원의 활용측면에서 향토지적재산권을 경영수익사업의 대상영역에 포함시키고 있다(<표 2-1> 참조).

<표 2-1> 경영수익사업의 유형(예시)

구분	사업목적	사업유형	수입형태
택지 개발·이용	택지, 공장용지, 농업용지의 안정적 공급	택지조성, 공업용지조성, 농경지조성, 공유수면매립, 하천부지개발, 저습지개발, 유휴지개발, 하천복개	토지판매수입 토지임대수입
관광유원지 개발·운영	쾌적한 휴식공간의 공급	공원, 해수욕장, 야영장, 심신수련장 등을 조성관리운영	입장료수입 사용료 등
지역부존' 자원의 활용	건설자재의 품질 향상 및 원활한 공급	하천골재채취, 해사채취, 석산골재채취, 역청공장운영	자재판매수입
	향토지적재산권의 발굴	고유전통기술, 지역특산물 관광상품 등	사용료수입 및 서비스판매수입
공유재산의 생산적관리	공유재산을 용도에 맞게 서비스 확대	각종회관, 체육시설 등의 생산적 활용, 노상주차장운영, 하천부지 활용 등	사용료수입 서비스판매수입
농림수산및 소득증대	지역특화사업개발 육성	유실수식재, 양묘장운영, 종패생산, 농림수산물 직판장운영 등	사용료수입 생산물판매수입

주: *의 '지역부존자원의 활용' 부문은 기존의 '건설자재 생산·공급' 부문에 1998년도부터 '향토지적재산권'을 추가하여 명명한 것임. 1998년도 이전까지 이 부문은 건설자재 생산·공급부문으로 분류되었음.

자료: 내무부, '98경영수익사업 추진지침, 1998, p. 6.

향토지적재산권이란 전통문화와 고유기술을 바탕으로 한 유·무형의 창작물 일체로서 ㉠ 전통고유기술(김치, 간장, 된장, 식혜, 수정과, 설록차), ㉡ 지역특산물(한산모시, 안동포, 순창고추장, 금산인삼), ㉢ 관광상

7) 내무부, '98 경영수익사업 추진지침, p. 12.

품(전래동화, 설화, 만화, 탈, 고분벽화 등) 등이 포함된다.

4. 관리·운영방식

경영수익사업의 관리·운영방식은 현재 일반회계 및 기타특별회계 사업의 형태로 직영과 관리위탁으로 모두 이루어진다. 직영방식은 지방자치단체의 특정 부서나 사업소가 주관하여 직접 관리·운영하는 방식이며, 관리위탁 방식은 사업권(허가권)을 지방자치단체가 갖고 있으면서 사업의 관리·운영만을 일정한 자격·기술요건을 구비한 민간에게 위탁하여 공급하는 방식이다.

기존 경영수익사업 중 공영개발 공기업회계사업, 공사·공단추진사업, 민·관공동출자사업은 경영수익사업에서 제외하고 있다. 공영개발사업이나 공사·공단사업은 공기업법을 적용 받고 있고, 민·관공동출자사업의 경우 법인을 설립하여 운영해야 하며 이 경우 공사·공단의 형태를 띠게 되어 공기업법을 적용 받게 된다.

이와 같이 똑같은 경영수익사업이라 할지라도 공기업법을 적용 받느냐 그렇지 않느냐에 따라 경영수익사업의 영역을 구분하고 있으며 공기업법을 적용 받는 사업의 경우 경영수익사업에서 제외하고 있다. 경영수익사업은 일반회계와 기타특별회계에 귀속되는 회계형태적 제한을 받고 있다.

한편, 최근에는 경영수익사업의 투자재원확보 방안으로 기존의 일반 및 특별회계 외에도 계약, 민자유치, 민관공동출자 등이 제시되고 있어 경영수익사업의 회계형태적 영역을 확대, 해석하고 있다.

제2절 경영수익사업의 추진현황

1. 전국

가. 기간별 현황

경영수익사업은 1979년 강원도 양양군이 하천골재를 채취·직영 판매한 사업을 효시로 하여 1981년부터 전국적으로 추진되기 시작하였으며 지방자치제의 실시와 민선 단체장 출범과 더불어 이에 많은 관심이 집중되어 왔다. 그동안 경영수익사업의 대상영역과 종류가 계속 확대되면서 1997년 12월 말 현재 전 차지단체에서 1,062개의 사업이 추진되었으며, 1998년에는 1,126개의 사업이 추진될 계획이다(<표 2-2> 참조).

먼저, 경영수익사업의 추진 단체를 보면 1981년 78개 단체에서 1982년 168단체로 증가한 후 1990부터 현재까지는 대부분의 지방자치단체에서 경영수익사업을 추진하고 있다. 1997년과 1998년에는 전 지방자치단체에서 경영수익사업을 추진하였으며 계획하고 있다.

경영수익사업의 건수를 보면 1981년에는 78개 단체에서 99건의 추진으로 단체당 평균 1건 정도 이었으며, 1982년부터 1994년까지는 단체당 평균 2-3건 정도 이었다. 민선 단체장 출범 이후인 1995년도에는 단체당 평균 3건 이상의 사업을 추진하였으며 1997년도와 1998년도에는 전 지방자치단체에서 단체당 평균 4건 이상의 사업을 추진하였거나 계획하고 있다.

경영수익사업에 대한 관심을 사업건수가 아닌 투자(비용)적인 측면에서 보면 1989년도와 1995년도에 각각 큰 전환점이었음을 알 수 있다. 1989년도에는 이전의 200억원-500억원의 투자에서 2,000억원 이상의 투자로 증가하였으며 1995년도 이후는 그 이전의 2,000-5,000억원의 투자에서

8,000-9,000억원의 투자로 증폭되어 민선 단체장 출범이후 경영수익사업에 대한 관심이 높아졌음을 알 수 있다. 다만, 1997년의 경우 4,500억원이 투자되었으나 1998년에 다시 증가하여 7,500억원의 투자를 계획하고 있다.

<표 2-2> 연도별 경영수익사업의 추진실적

(단위: 억원, %)

년도	단체수	사업건수	수익(A)	비용	이익(B)	이익률(B/A)
'81	78	99	716	336	380	53.1
'82	168	289	547	221	326	45.4
'83	193	433	863	448	415	48.1
'84	197	443	813	381	432	53.1
'85	191	461	629	279	350	55.6
'86	195	349	728	384	344	47.3
'87	200	471	1,418	551	567	40.0
'88	208	433	1,607	517	1,090	67.8
'89	221	438	3,770	2,316	1,454	37.5
'90	252	514	5,559	3,881	1,678	30.2
'91	259	555	4,896	3,681	1,215	24.8
'92	261	503	5,313	4,108	1,205	22.7
'93	267	578	7,982	5,585	2,241	28.1
'94	241	596	6,021	3,690	2,439	40.5
'95	241	722	11,233	8,156	3,077	27.4
'96	244	778	12,928	9,292	3,636	28.1
'97	245	1,062	8,661	4,480	4,190	48.4
'98	250	1,126	12,115	7,450	4,665	38.5

자료: 1. 내무부, 경영수익사업 및 공영개발사업 추진지침, 1996.

2. 내무부, '98경영수익사업 추진지침, 1998.

3. 배용수, 지방경영론, 법문사, 1996, p.172.

경영수익사업의 수순익(이익)을 보면 초년도인 1981년에는 380억원이었다. 경영수익에 있어서 큰 변화를 보이는 해는 1988년과 1993년으로 각각 이전에 비하여 2배 정도 증가하고 있다. 1997년에는 4,190억원의 순

수익을 올렸으며 1998년에는 4,665억원의 순수익을 예상하고 있다.

한편, 이익률⁸⁾을 살펴보면 1988년 이전에는 50% 정도이었으며 1988년의 경우에만 대략 70% 정도로 높아졌다. 그러나 1989년 이후 그 이익률이 낮아지고 있다. 특히, 1994, 1997년을 제외하고는 이익률이 20-30%로 나타나고 있다. 1980년대 말 이전에는 이미 공급해 오던 서비스에 대하여 많은 투자 없이 판매대금, 입장료 등의 징수가 중심이었다. 1980년대 말부터 주택난, 주차난, 레저욕구 등으로 인하여 택지개발사업과 주차장운영사업, 레저개발 등의 확대로 투자를 크게 증가한데 비하여 수익의 직접효과가 낮게 나타나고 있다. 이 때문에 1980년대 말 이후 이익률이 낮게 나타나는 것으로 판단된다. 또한 각 지방자치단체에서 최근 수요나 수익을 과대 예측하여 투자를 확대한 반면 기대했던 수익을 올리지 못하는 점에도 기인하고 있는 것으로 판단된다. 예를 들면, 관광지내에 휴회 시설을 설치했으나 수요가 적어 1-2년을 사용한 후 다른 시설로 전환한 다든가 수익성이 없음에도 계속 유지함으로써 비효율적인 재원투자를 하고 있기 때문이다⁹⁾. 반면 이익률이 1980년 후반부터 낮아지는 이유는 그 이전에는 수익성이 높은 일부사업에 치중되었으나 1980년 후반부터 사업영역이 다양해지고 공익적 측면이 보다 강조된 결과인 점도 있다고 볼 수 있다.¹⁰⁾

나. 유형별 현황

경영수익사업은 그 영역이나 사업대상이 명확하지 않아 각 지방자치

8) 여기서의 이익률은 해당 연도에 경영수익사업 관련 투자액(비용) 대비 순수익(이익)의 비율이다. 투자액을 기준으로 하였기 때문에 일각에서 문제제기하고 있는 비용개념과 비용요소(비용의 연도간 배분, 감가상각비, 경영수익사업 관련한 간접적 비용 - 관련공무원의 인건비, 물품사용비 등)들이 감안되지 못하였다. 따라서 현재 지방자치단체에서 분석하는 단순한 수치분석에 기초한 이익률이다.

9) 이에 대한 구체적인 사례는 경기도 지역의 예를 들어 다음의 장에서 분석된다.

10) 배용수, 지방경영론, 법문사, 1986, p. 172.

단체별로 지역의 특성을 고려한 다양한 사업으로 이루어지고 있다. 지방자치단체가 경영수익을 위하여 가장 손쉽게 접근할 수 있는 사업으로 자연자원을 활용한 경영수익사업과 공유재산의 생산적 관리를 통한 경영수익사업이 가장 많으며 최근에는 관광유원지 개발이용이 두드러지고 있다.

지역별로 1997년도 경영수익사업의 현황을 살펴보면 매우 다양하며 눈썰매장 등 각종 오락시설이나 목욕탕, 예식장, 볼링장, 횃집, 세차장시설 등을 설치 운영하는 등 일부는 민간영역의 부문에 깊숙이 들어가 있다.11)

<표 2-3> 경영수익사업 분야별 사업건수 및 수익액

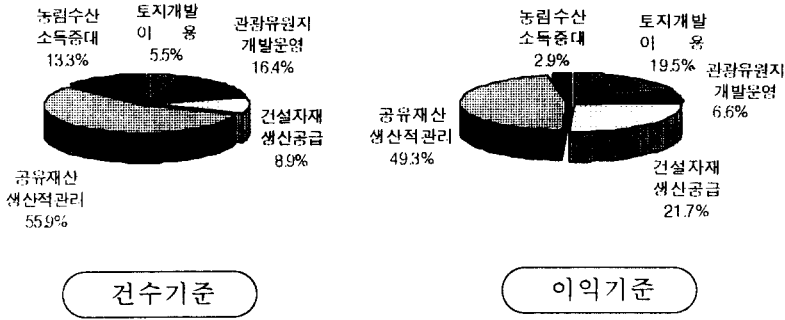
(단위: 억원, %)

구분	합계		토지개발이용		관광유원지 개발·운영		건설자재 생산·공급		공유재산의 생산적관리		농림수산 및 소득증대	
	건수	이익	건수	이익	건수	이익	건수	이익	건수	이익	건수	이익
'92	503 (100)	1,205 (100)	109 (21.7)	340 (28.2)	85 (16.9)	89 (7.4)	96 (19.1)	566 (47.0)	164 (32.6)	186 (15.4)	49 (9.7)	23 (1.9)
'93	578 (100)	2,400 (100)	91 (15.7)	1,067 (44.5)	91 (15.7)	92 (3.8)	95 (16.4)	724 (30.2)	211 (35.6)	302 (12.6)	108 (18.7)	54 (2.3)
'94	636 (100)	2,439 (100)	91 (14.3)	947 (38.8)	100 (17.7)	156 (6.4)	100 (15.7)	792 (32.5)	226 (35.5)	483 (19.8)	119 (18.7)	61 (2.5)
'95	722 (100)	3,277 (100)	69 (9.6)	1,169 (38.4)	125 (17.3)	193 (6.3)	95 (13.2)	841 (27.3)	316 (43.8)	800 (26.0)	117 (16.2)	74 (2.4)
'96	778 (100)	3,636 (100)	78 (10.0)	710 (19.5)	150 (19.3)	183 (5.0)	109 (14.0)	993 (27.3)	511 (65.7)	1,621 (44.6)	130 (16.7)	128 (3.5)
'97	1,062 (100)	4,190 (100)	58 (5.5)	819 (19.5)	174 (16.4)	275 (6.6)	94 (8.9)	909 (21.7)	594 (55.9)	2,066 (49.3)	142 (13.3)	121 (2.9)
'98	1,126 (100)	4,665 (100)	76 (6.7)	1,241 (26.6)	186 (16.5)	436 (9.3)	96 (8.5)	924 (19.8)	622 (55.2)	1,941 (41.6)	146 (13.0)	123 (2.6)

- 자료: 1. 내무부, 경영수익사업 및 공영개발사업 추진지침, 1996.
 2. 내무부, '98경영수익사업 추진지침, 1998.
 3. 배용수, 지방경영론, 법문사, 1996, p. 172.

11) 임성일, "민선자치 2년의 지방재정확충사례-경영수익사업을 중심으로-", 지방행정, 1997. 7, p. 38; 내무부, 전계서 참조.

[그림2-1] 경영수익사업의 분야별 비중(1997년도 실적 기준)



경영수익사업의 분야별 사업건수와 이익을 1992년도부터 살펴보면 < 표 2-3>와 [그림 2-1]에서 보는 바와 같다.

사업건수에서는 공유재산의 생산관리가 1995년도 이후 전체 경영수익사업 건수의 40%-60% 내외로 가장 큰 비중을 나타내고 있다. 1996년도 이후 전체 경영수익사업의 건수 중 절반 이상을 점하고 있어 지방자치단체의 경영수익사업이 공유재산의 생산적 관리에 집중되고 있음을 알 수 있다. 반면, 토지개발이용은 1992년 21.7%에서 1995년 이후 10% 이하로 감소하고 있으며, 건설자재 생산·공급도 1992년의 19.1%에서 1997년 이후 10% 이하로 감소하고 있다. 토지개발이용이나 건설자재 생산·공급에 대한 경영수익사업이 주로 단기적 1회성 사업으로 지속성을 갖지 못하는 그 한계성을 나타내고 있다. 관광유원지 개발·운영은 동기간에 15-20% 정도를 계속 유지하고 있으며, 농림수산 및 소득증대는 1992년보다는 1993-1996년 기간에 증가하다가 1997년부터는 감소하고 있다. 1997년도와 1998년도의 현황을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

1997년의 실적 기준으로 총 1,062 건수 중 공유재산의 생산적 관리가 591건으로 전체의 55.9%를 점하며 그 다음이 관광유원지 개발·운영이 174건의 16.4%, 농림수산 및 소득증대가 142건의 13.3%, 건설자재 생산·공급이 94건의 8.9%, 그리고 토지개발이용은 58건의 5.5%에 이르고 있다. 1998년의 계획에서는 공유재산의 생산적 관리와 관광유원지 개발·운영이 약간 증가하면서 건설자재 생산·공급과 농림수산 및 소득증대는 변함이 없으며 토지개발이용은 감소하고 있다. 최근의 이러한 현상은 1992년 공유재산의 생산적 관리가 32.6%, 토지개발이 21.7%, 건설자재공급이 19.1%, 관광유원지개발이 16.9%, 농림수산 및 소득증대가 9.7%인 것과는 아주 대조적이다.

이익에서는 최근 공유재산의 생산적 관리가 전체 경영수익사업 이익의 40% 정도로 가장 큰 비중을 나타내고 있다. 토지개발이용은 1993-1995년 기간에 이익의 40%정도를 점하였으나 1996-1997년에는 20% 이하로 감소하고 있다. 관광유원지 개발·운영은 건수의 비중에서는 거의 변화가 없으나 이익의 비중은 점차 증가하고 있다. 건설자재 생산·공급은 사업건수의 비중이 점차 감소하여 그 이익의 비중도 점차 감소하고 있다. 1992년도 사업건수의 비중이 20% 정도에서 최근에는 10%이하로 감소하였으며, 이익에서도 1992년의 50%선에서 최근에는 20%선으로 감소하였다. 농림수산 및 소득증대의 사업건수는 15% 내외를 점하나 수익은 2-3%에 지나지 않는다. 종합컨대, 토지개발이용과 건설자재 생산·공급은 사업건수의 비중에 비하여 이익의 비중이 높아 단위 사업당 이익이 매우 높게 나타난다. 반면, 관광유원지 개발·운영과 농림수산 및 소득증대는 사업건수 비중에 비해 이익의 비중이 낮다. 공유재산의 생산적 관리는 사업건수가 증가함에 따라 최근 전체 이익의 40%이상을 점하고 있다.

한편, 이익은 투자액(비용)과는 비례하지 않는 것으로 나타나고 있다 (<표2-4> 참조). 투자액에 대한 이익의 비율을 보면 토지개발이용이 가장 낮아 1995년 19.3%, 1996년 10.4%이며 1997년에는 33.4%로 약간 상회하였다. 1998년의 경우도 25.6%를 예상하고 있다. 관광유원지개발·운영은 1995, 1996, 1998년 모두 70% 선이며 1997년에는 96.5%이었다. 건설자재 생산·공급은 관광유원지개발·운영보다 약간 높은 수익률¹²⁾을 보인다. 공유재산의 생산적 관리는 수익률이 100%를 넘으며 최근에는 200-300% 선을 유지하고 있다. 농림수산 및 소득증대는 1995년과 1996년에는 15% 선이었는데 1997년 48.6%, 1998년 63.7%로 수익률이 점차 높게 나타나고 있다.

<표 2-4> 경영수익사업 분야별 투자수익률

(단위: 억원,%)

구분	토지개발이용			관광유원지 개발·운영			건설자재 생산·공급			공유재산의 생산적관리			농림수산 및 소득증대		
	비용	이익	%	비용	이익	%	비용	이익	%	비용	이익	%	비용	이익	%
'95	6,053	1,169	19.3	270	193	71.4	860	841	97.8	580	800	137.9	494	74	15.0
'96	6,804	710	10.4	260	183	70.4	829	993	119.8	564	1,621	287.4	835	128	15.3
'97	2,449	819	33.4	285	275	96.5	873	909	104.1	625	2,066	330.6	249	121	48.6
'98	4,849	1,241	25.6	568	436	76.8	1,130	924	81.7	710	1,941	273.4	193	123	63.7

토지개발이용의 수익률이 낮은 것은 부동산 경기침체로 택지개발 후 분양율이 저조하기 때문이다. 공유재산의 생산적 관리에 수익률이 높은 것은 주차장 건설 등 새로운 투자보다는 이미 존재한 도로, 공유지 또는 각종 회관 등을 활용하기 때문에 투자에 비하여 수익률이 높게 나타나고 있기 때문이다. 또한 민간과의 계약으로 운영되는 부분이 많아 비용이 발생하지 않는 경우가 많기 때문이다. 농림수산 및 소득증대는 현재 주

12) 여기서의 수익률은 투자액(비용)에 대한 순수익(이익)의 비율이다.

로 양묘장 사업이 대부분으로 수익률이 낮게 나타나고 있다. 1995년과 1996년의 수익률이 15%에서 1997년과 1998년에 각각 48.6%와 63.7%로 수익률이 증가하고 있다.

다. 지역별 현황

1997년 기준으로 지역별 경영수익사업의 추진실적을 보면 전남이 134건으로 전국에서 가장 많은 건수의 경영수익사업을 추진하였으며, 경기도는 118건으로 그 다음을 점하고 있다. 이들 지역에서 다른 지역에 비하여 사업건수가 많은 것은 공유재산을 다양하게 활용하는데 많은 관심을 두고 있기 때문이다(<표 2-5> 참조).

<표 2-5> 지역별 경영수익사업 단위사업별 추진현황(1997년도 실적기준)

(단위: 건수)

계	합계	토지개발 이 용	관광유원지 개발운영	건설자재 생산공급	공유재산의 생산적 활용	농림수산 소득증대
합계	1,062	58	174	94	594	142
서울	93	1	1	1	91	-
부산	73	-	6	2	50	14
대구	36	3	5	1	28	2
인천	33	2	5	1	21	3
광주	53	-	1	2	44	4
대전	34	-	1	5	25	3
울산	16	-	-	6	2	8
경기	118	5	30	8	62	13
강원	70	3	26	15	19	7
충북	97	9	12	6	51	19
충남	79	11	15	11	24	18
전북	60	12	15	4	18	11
전남	134	10	14	11	79	20
경북	60	2	10	16	21	11
경남	84	22	13	8	32	9
제주	45	1	12	3	23	6

자료: 내무부, '98경영수익사업 추진지침, 1998.

서울의 경우 93건 중 91건이 공유재산을 활용한 경영수익사업을 추진하고 있고, 광주의 경우도 53건 중 44건이 공유재산을 활용한 경영수익사업이다. 경기도의 경우 관광유원지 개발·운영에 의한 경영수익사업이 다른 지역에 비하여 많다.

<표 2-6> 시도별 경영수익사업의 이익률

(단위: 백만원, %)

구분	사업건수	수익(A)	비용	이익(B)	이익율(B/A)
합계	1,062	866,110	448,047	419,063	48.4
서울	93	77,854	5,112	72,742	93.4
부산	73	100,947	60,813	40,134	39.8
대구	36	18,327	7,635	10,692	58.3
인천	33	37,261	4,704	32,557	87.4
광주	53	38,322	2,886	35,436	92.5
대전	34	15,461	5,701	9,760	63.1
울산	8	6,020	3,736	2,284	37.9
경기	118	128,375	101,269	27,106	21.1
강원	70	25,704	10,453	15,251	59.3
충북	97	31,371	15,989	15,921	50.8
충남	79	69,299	35,559	33,740	48.7
전북	60	24,726	15,148	10,208	41.3
전남	134	35,248	12,077	23,531	66.8
경북	60	59,675	33,816	25,859	43.3
경남	84	181,799	129,704	52,095	28.7
제주	45	12,875	2,944	9,931	77.1

자료: 내무부, '98경영수익사업 추진지침, 1998.

경영수익사업의 건수가 이익규모나 이익률과는 비례하지 않는 것으로 나타났다. 1997년의 경우 전체 경영수익사업의 이익률은 48.4%로 이를 민간기업의 유통마진을 30%와 대비하면 높게 나타나고 있다. 그리고 지역별로 이익률에 큰 차이가 나타나는데 가장 높은 곳은 서울과 광주로 90%가 넘고 있다. 반면, 이익률이 낮은 지역은 경기와 경남으로 나타나고 있으며 경기는 21.1%로 전국에서 가장 낮게 나타난다. 경기지역이 다

른 지역에 비하여 투자규모가 큰 반면 이익이 저조하게 나타나고 있는 것이다(<표2-6> 참조).

본 연구의 사례 지역인 경기도가 경영수익사업의 이익률이 가장 낮다는 것은 앞으로 많은 개선점이 있음을 나타내 주는 것이라고 할 수 있다.

라. 지방재정 기여도

1997년도 경영수익사업의 이익은 4,190억원으로 지방재정 전체에 대한 기여도는 아직 미진하다고 볼 수 있다. 그러나 경영수익사업의 결과로 인한 지방재정확충, 고용기회창출, 지역시설정비, 환경개선 효과 등의 지역발전에 크게 기여하여 왔다는 평가도 있다. 여기서는 지방재정 확충의 효과만을 중심으로 살펴보고자 한다.

단순히 경영수익사업의 이익이 4,190억원이라는 점에서 지방재정에 대한 기여도를 낮게 평가할 수 있으나 이를 좀더 구체적으로 살펴볼 필요가 있다.

경영수익사업이 자체재원의 확충수단이고, 세외수입이라는 점을 감안하여 순수한 경영수익사업의 이익을 일반회계재원, 지방세, 세외수입, 경상세외수입에 대한 비중으로 살펴볼 필요가 있다(<표 2-7> 참조).

<표 2-7>에서 보는 바와 같이 경영수익사업의 이익은 일반회계 재원의 1% 정도를 점하고 있다. 경영수익사업이 추진되기 시작한 1980년대 초는 일반회계 재원의 1% 이상을 점하다가 1990년대에는 그 이하를 점하였으나 최근에 다시 1% 이상을 점하고 있다. 경영수익사업의 이익을 지방세와 대비하여 보면 지방세 대비 2-3%의 비중에 해당한다. 반면, 세외수입에서 점하는 비중을 보면 5-6%의 경우도 있으며, 특히 경영수익사

업의 이익을 경상세외수입과 비교하여 볼 때 20% 이상을 점하고 있는 점을 알 수 있다. 따라서 경영수익사업의 지방재정에 대한 기여도를 과소 평가할 수는 없다.

<표 2-7> 경영수익사업의 지방재정에 대한 기여도

(단위: 백만원, %)

년도	경 영 수 익 (a)	일반회계 재 원 (b)	지방세 (c)	세 외 수 입 (d)	경 상 세외수입 (e)	경영수익의 비중			
						a/b	a/c	a/d	a/e
1981	380	24,567	9,144	7,308	1,283	1.55	4.16	5.20	29.62
1982	326	29,021	11,192	7,458	1,603	1.12	2.91	4.37	20.34
1983	415	35,167	13,972	8,905	1,994	1.18	2.97	4.66	20.81
1984	432	40,939	15,084	11,474	2,119	1.06	2.86	3.77	20.39
1985	350	42,173	16,546	10,829	2,828	0.83	2.12	3.23	12.38
1986	344	47,579	18,098	11,330	2,454	0.72	1.90	3.04	14.02
1987	567	60,421	21,923	12,686	2,711	0.94	2.59	4.47	20.91
1988	1,097	78,918	30,989	19,914	2,804	1.39	3.54	5.51	39.12
1989	1,454	114,078	49,608	26,347	3,585	1.27	2.93	5.52	40.56
1990	1,678	154,910	63,786	39,796	5,025	1.08	2.63	4.22	33.39
1991	1,215	199,038	80,351	60,717	6,597	0.61	1.51	2.00	18.42
1992	1,205	220,787	94,622	66,581	7,511	0.55	1.27	1.81	16.04
1993	2,400	297,003	110,258	59,935	7,655	0.81	2.18	4.00	31.35
1994	2,439	302,800	132,278	77,380	10,859	0.81	1.84	3.15	22.46
1995	3,077	366,674	153,169	90,325	16,091	0.84	2.01	3.41	19.12
1996	3,636	449,953	173,947	138,887	19,750	0.81	2.09	2.62	18.41
1997	4,190	378,606	165,751	72,826	17,129	1.11	2.53	5.75	24.46
1998	4,665	410,248	190,768	69,460	19,447	1.14	2.45	6.72	23.99

- 자료: 1. 내무부, 지방재정연감, 각년도.
 2. 행정자치부, 지방자치단체예산개요, 1998.
 3. 경영수익은 <표 2-2> 참조.

경영수익사업의 지방재정에 대한 기여도를 묻는 한 설문조사의 결과에서 담당 실무자들은 재원확충에 대한 기여도를 비교적 높게 평가하고 있었다.¹³⁾ 경영수익사업을 추진하는 실무자들의 견해와 이를 바탕으로

13) 한국행정연구원, 전게서, p. 70.

한 설문조사의 평가결과는 위에서 분석한 경영수익사업의 지방재정에 대한 효과분석과 일치한다고 볼 수 있다. 이는 경영수익이 세외수입의 한 부분으로서 정상적 세외수입과 대비하여 볼 때 잘 나타난다.

또한 경영수익사업은 직접적으로 지방자치단체에 세외수입의 증대를 가져오지만 간접적으로 지방세의 증대효과를 가져옴과 동시에 지역경제를 활성화함으로써 세수기반을 공고히 하는 효과도 가져다 준다. 예를 들면, 택지개발사업으로 주택공급이 증가하였다면 이로 인해 취득세, 등록세가 증가하고 인구유입으로 자동차세, 담배소비세 등이 크게 증가하게 된다¹⁴⁾.

그러나 여기서 중요한 것은 경영수익사업의 지방재정 기여도에 대한 평가를 이상과 같이만 할 수 있는 것인가에 의문이 제기된다. 경영수익 사업에 막대한 재원이 투자되고 현재 회계형태의 제한으로 직·간접적 비용(인건비, 감가상각비, 기회비용, 사업으로 발생하는 사회적 비용 등)을 고려하지 못하는 점이 있다. 그리고 어떤 단위사업에서 수익이 적어 적자운영이 되고 있다면 이는 지방자치단체나 지역주민에게 장래에 큰 부담이 될 것이다. 이러한 점에서 경영수익사업의 지방재정효과는 총괄적인 측면에서도 살펴볼 필요가 있지만 각 단위사업별로 장·단기적으로 지방재정에 어떠한 영향을 미치는지를 살펴보는 것이 아주 중요하다.

2. 경기도: 사례지역

가. 사업분야별 현황

경기도 본청과 각 시·군의 최근 경영수익사업의 추진실적과 계획을 살펴보면 다음과 같다.¹⁵⁾

14) 이에 대한 자세한 내용은 제3장에서 구체적으로 살펴본다.

우선 사업건수는 1995년 93건에서 1996년 117건, 1997년 117건으로 증가하였으며, 1998년에도 120건을 계획하고 있다(<표 2-8>, <표 2-9> 참조). 이들의 건수는 실제 이루어진 사업 건수이며 이 밖에도 연도별로 실제 집행되지 않은 채 계획만 되어 있던 사업들도 있다. 예를 들면, 수원시의 경우 불링장을 설치하여 불링장, 목욕탕의 운영을 1995년과 1996년에 계획하고 있었으나 미추진되고 있다. 또한 1998년에는 여가문화 및 건전한 놀이문화의 형성을 위해 청소년복지센터의 건립과 함께 시 직영의 사계절인조잔디썰매장을 조성할 계획이나 유보하고 있는 실정이다. 또한 지역내 공공시설의 건립과 그에 따른 부대사업으로 다양한 경영수익사업을 계획하고 있는 경우도 있다. 이러한 예로는 수련원조성, 군민타운건립, 체육공원 조성과 더불어 그 부대사업으로 다양한 유희시설 및 체육시설을 경영수익사업으로 계획하고 있다.¹⁶⁾

사업분야별 추진실적을 1997년 기준으로 살펴보면 다음과 같다. 가장 많은 사업분야는 공유재산의 생산적 활용으로 전체 사업건수 117건 중 63건으로 53.0%를 점한다. 관광유원지 개발·운영은 30건으로 25.6%, 농림수산 및 소득증대는 13건으로 11.1%, 토지개발이용은 4건으로 3.4%를 점하고 있다. 이러한 경향은 1995년 이후 사업건수에서는 20여건 정도 증가하였으나 각 분야의 점유비중에는 큰 차이가 없다. 토지개발, 주차장운영, 입장료징수, 각종 회관운영, 골재채취, 유희·놀이시설 운영, 양묘장 운영 등 몇몇 특정사업이 확대될 뿐 적절한 새로운 분야 사업의 발굴·육성이 부진한 실정이다. 이는 아마 현재 경영수익사업의 개념과 범위의 제약 때문인 것으로 판단된다.

15) 1995년부터 검토한 것은 경기도의 경우 공기업과 내에 경영수입계가 1995년부터 조직되었기 때문이다. 그 이전의 자료는 정리가 곤란하여 정리가 가능했던 시점인 1995년의 실적부터 검토하였다. 그리고 내부자료를 정리하여 분석하였기 때문에 자료에 다소 오차가 있을 수 있음을 미리 밝혀둔다.

16) 경기도, 경영행정우수사례집, 1998 참조.

<표 2-8> 경기도 경영수익사업의 실적

(단위: 억원)

구분	1995				1996			
	건수	수익	비용	이익	건수	수익	비용	이익
계	93	2,642	2,197	447	117	4,151	3,678	473
토지개발·이용	6	2,271	2,024	247	10	3,109	2,863	245
관광유원지 개발·운영	20	46	14	33	19	32	15	16
건설자재생산공급	6	46	12	34	9	102	42	60
공유재산의 생산적 활용	49	159	32	127	63	250	111	139
농림수산 및 소득증대	12	120	115	6	16	659	647	13

구분	1997				1998(계획)			
	건수	수익	비용	이익	건수	수익	비용	이익
계	117	1,284	1,103	271	120	1,750	1,390	360
토지개발·이용	4	743	651	92	7	850	841	9
관광유원지 개발·운영	30	66	44	23	22	335	224	111
건설자재생산공급	8	101	42	59	8	130	92	38
공유재산의 생산적 활용	62	228	140	88	69	334	153	181
농림수산 및 소득증대	13	146	136	9	14	102	80	22

자료: 경기도 내부자료 및 내무부, 경영수익사업 및 경영개발사업 추진지침, 1996, 내무부, '98경영수익사업추진지침, 1998.

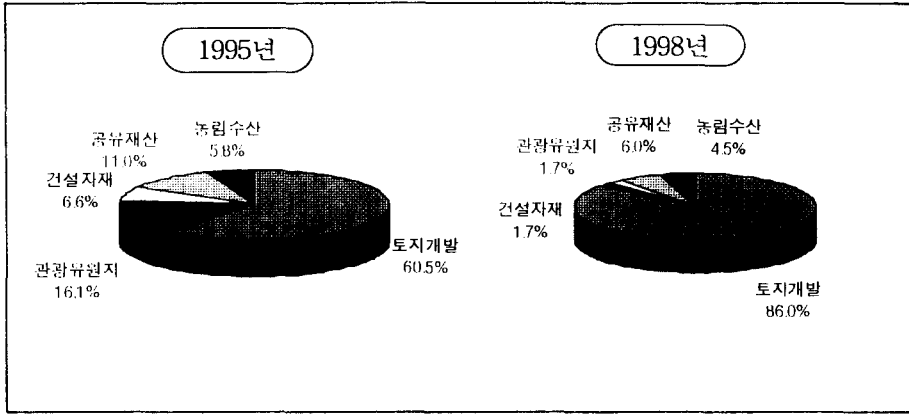
<표 2-9> 경기도 경영수익사업의 유형별 점유비중

(단위: %)

구분	1995			1996		
	건수	비용	이익	건수	비용	이익
계	100	100	100	100	100	100
토지개발·이용	6.5	86.0	55.3	8.5	77.8	51.8
관광유원지 개발·운영	21.5	1.7	7.4	16.3	0.4	3.4
건설자재생산공급	6.5	1.7	7.6	7.7	1.1	12.7
공유재산의 생산적 활용	52.7	6.0	28.4	53.8	3.0	29.4
농림수산 및 소득증대	12.9	4.5	1.3	13.7	17.6	2.7

구분	1997			1998(계획)		
	건수	비용	이익	건수	비용	이익
계	100	100	100	100	100	100
토지개발·이용	3.4	59.0	33.9	5.8	60.5	2.5
관광유원지 개발·운영	25.6	4.0	8.5	18.3	16.1	30.8
건설자재 생산공급	6.8	3.8	21.8	6.7	6.6	10.6
공유재산의 생산적 활용	53.0	12.7	32.5	57.5	11.0	50.3
농림수산 및 소득증대	11.1	12.3	7.5	11.7	5.8	6.1

[그림 2-2] 경영수익사업 유형의 변화(투자비:비용 기준)



경영수익사업에 대한 투자(비용)의 규모를 살펴보면 1995년도 2,197억원, 1996년도 3,678억원에서 1997년도 1,103억원, 1998년도 1,339억원으로 언뜻 보면 경영수익사업 전반의 투자가 감소한 듯 보인다. 그러나 이는 택지개발 등의 토지개발·이용부문의 사업이 감소함에 따른 영향이다. 토지개발·이용부문의 경우 주로 택지개발로 최근의 부동산경기 침체로 인하여 이 부문에 대한 사업추진에 신중을 기하고 있기 때문인 것으로 보인다. 반면, 농림수산 및 소득증대 분야를 제외한 다른 분야는 투자비가 증가하고 있다.

투자비를 기준으로 1995년도와 1998년도를 비교하여 보면 1995년에는 토지개발·이용이 86%, 공유재산의 생산적 활용과 농림수산 및 소득증대가 각각 5-6%, 나머지는 각각 1%를 점하였으나, 1998년도에는 토지개발이용이 61%, 관광유원지 개발토지개발·이용 61%, 관광유원지 개발·운영이 16%, 공유재산의 생산적 활용 11%, 건설자재 생산·공급 7%, 농림수산 및 소득증대 6%로 관광유원지 개발운영과 공유재산의 생산적 활용에 대한 관심이 높아졌음을 알 수 있다([그림 2-2] 참조).

이러한 점에서 경기도 내 지방자치단체에서는 주로 공유재산의 생산적 활용, 관광유원지 개발·운영분야에 관심을 집중시키고 있음을 알 수 있다. 공유재산의 생산적 활용과 관광유원지 개발·운영은 주로 투자를 기초로 하는 사업이기보다는 기존 시설이나 자원의 운영·관리의 개선에 초점을 두어 사용료, 수수료, 입장료의 징수에 중점을 두고 있다. 이로 미루어 볼 때 지방자치단체의 경영수익사업이 손쉬운 몇몇 사업에 집중되고 있음을 알 수 있다.

경영수익사업의 이익을 보면 1995년 447억원, 1996년 473억원에서 1997년과 1998년에는 각각 271억원과 360억원으로 감소하고 있다. 사업분야별 이익의 변화를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 토지개발·이용은 사업건수가 감소한 면도 있지만 이익의 감소가 크게 나타나고 있다. 1995년과 1996년에는 토지개발이용이 경영수익사업 이익의 절반이 넘는 247억원과 245억원을 점하였다. 반면, 1997년에는 92억원, 1998년에는 9억원을 예상하고 있다. 이는 이전보다 토지개발의 건수가 감소한데 따른 영향도 있지만 투자규모를 비교하여 볼 때 건당 사업규모가 이전보다 소규모이고 경기 침체로 인한 토지의 미분양 때문에 전체적인 이익이 감소하는 것으로 보인다. 최근 부동산 경기의 침체로 인해 택지개발이 완료된 후에도 분양율이 저조하여 투자비가 제대로 환원되지 않는 현상은 비단 경기도 뿐만이 아니라 다른 지역에서도 비슷한 현상으로 나타나고 있다.¹⁷⁾

둘째, 공유재산의 생산적 활용은 사업건수가 많기 때문에 이익 또한 높은 비중을 차지한다. 1995-1997년에는 전체 이익의 30% 정도를 점하였으나 1998년 계획에서는 50% 이상을 예상하고 있다. 이는 이익이 이전

17) 강원개발연구원, 지방재정확충을 위한 경영수익사업 발굴 연구, 1997, p. 44.

에 비하여 크게 증가해서가 아니라 토지개발이용의 이익이 감소한 데 따른 비중변화의 결과이다. 공유재산의 생산적 활용의 대부분은 주차장운영과 각종 회관 등 기존 공공시설물의 생산적 활용이다. 주차장운영 이외에는 사업건수에 비해 수익규모가 소규모이다. 따라서 대부분의 단위사업별 규모가 매우 작음을 알 수 있다.

셋째, 관광유원지 개발·이용은 관광문화의 활성화와 국민의 레저욕구로 1995년 이후 꾸준히 증가하고 있다. 이 부문은 투자가 계속 증가하여 1998년도에는 그 이전에 비하여 5배 이상 증가하였으며 그 결과 이익도 이전에 비하여 5배 이상 증가할 것으로 예상하고 있다. 현재 각 지방자치단체에서는 이 부분에 상당한 관심을 두고 있으나 경기침체로 인한 소득감소와 소비감소가 이어지고 있다는 점을 고려해야 할 것이다. 흔히 여가산업은 경기변화에 민감한 이른바 '벼락경기와 불황(boom and bust)'을 타는 대표적인 업종으로 불린다.¹⁸⁾

넷째, 건설자재생산공급의 대부분은 하천골재채취사업으로 건수는 10여건 이하이나 사업당 상당한 이익을 내고 있으며 투자액에 비하여 높은 이익을 나타내고 있다. 1997년의 경우 투자액이 42억원으로 경영수익사업 총투자액의 3.8%에 불과했으나 총이익액의 21.8%를 점하고 있다. 하천의 골재채취는 막대한 이익을 내고 있으며 지역의 하천정비로 수해예방이나 여가공간의 제공과 같은 경우도 있으나 수익성을 목적으로 한 무분별한 골재채취는 자원고갈, 환경파괴의 문제가 내재되어 있다.

다섯째, 농림수산 및 소득증대는 농수산물도매시장건설, 농수산물직판시장건설, 축산물처리장운영, 내고장옴뜸상품판매운영의 4건을 제외하고는 대부분 양묘장운영이다. 양묘장 운영 이외의 분야에서는 이익의 규

18) 삼성경제연구소, IMF시대 저비용 여가시설의 개선방안, 1998, p. 2.

모가 적은 실정이며 아직 조성단계로 이익을 내는 단계는 아니다. 그리고 양묘장은 수익사업이기 보다는 각 지방자치단체가 직영으로 화훼와 식수를 재배하여 도시의 환경조성과 가로수 식재로 활용하여 예산절감 차원에서 운영된다.

예산절감차원에서 이루어지는 양묘장 운영이 농림수산 및 소득증대라는 목적에 부합하는 사업인지는 의문이다. 목적에 부합하는 사업이라면 새로운 종자의 개발·보급이라는 농업관련 신기술 개발이 합당할 것이다. 하지만 예산절감차원의 소극적인 양묘장 운영이 지방자치단체의 재정압박을 해소하는 방안은 될 수 있다고 보여지나 목적에 부합하는 사업의 전환이 바람직하다고 본다.

이상을 종합컨대, 경영수익사업이 투자에 의한 이익확보에서 기존 부존자원을 활용하거나 경영개선으로 이익을 확보하려는 방향으로 나가고 있다고 볼 수 있다. 이는 토지개발·이용의 건수는 점차 감소하는데 비하여 관광유원지 개발이나 공유재산의 이용으로 사업추진 건수가 증가하고 이익이 증가하는 데서도 찾아볼 수 있다.

나. 시군별 현황

경기도 지역의 경우 도본청과 31개 시군에서 경영수익사업을 모두 추진하고 있다. 많게는 평택, 부천과 같이 8-9개 사업을 추진하는 단체도 있는 반면 과천, 포천과 같이 1-2개의 사업만을 추진하는 단체도 있다. 경영수익사업의 단위사업이 5개 사업 이상인 단체는 본청, 부천, 광명, 평택, 오산, 용인, 양주, 여주 등이다.

단체별로 단위사업의 건수에 많은 차이가 나며(<표 2-10> 참조) 연도별로도 동일한 단체에서 많은 차이를 보이고 있다([그림 2-3] 참조).

<표 2-10> 시군별 경영수익사업의 실적

(단위: 백만원)

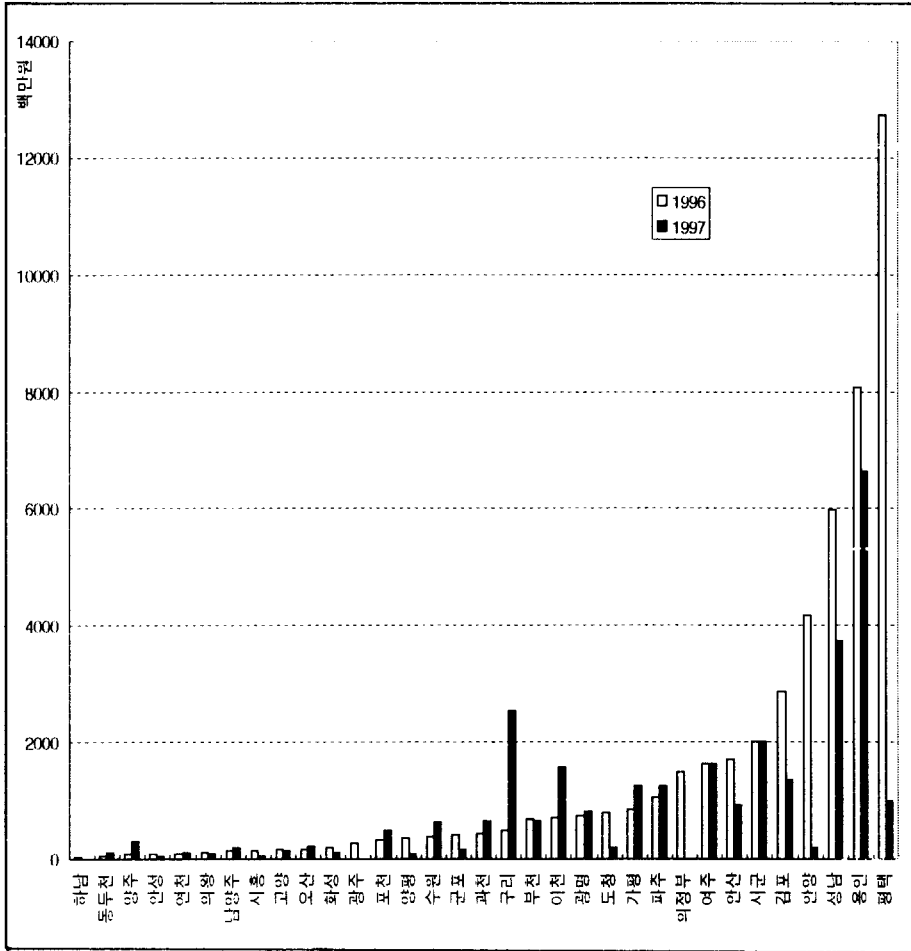
구분	1995				1996			
	건수	수익	비용	이익	건수	수익	비용	이익
본청	2	221	184	37	4	1,043	249	794
수원	4	480	205	275	5	548	160	388
성남	4	13,235	7,900	5,425	4	10,737	4,758	5,979
의정부	3	90,927	74,184	1,674	5	32,226	30,741	1,485
안양	7	4,294	101	4,193	7	7,300	3,127	4,173
부천	5	648	122	526	7	995	321	674
광명	2	285	20	265	6	1,054	313	741
평택	7	99,109	93,067	6,042	6	46,034	33,303	12,728
동두천	2	171	102	72	4	152	94	58
안산	3	836	146	690	4	1,911	192	1,719
고양	3	188	78	110	4	232	79	153
과천	1	451	107	344	2	813	390	423
구리	2	11,574	10,982	592	3	59,872	59,397	475
남양주	2	213	38	175	3	3,728	3,594	134
오산	3	104	0	104	4	191	22	169
시흥	1	68	23	45	2	1,233	1,099	134
군포	2	329	0	329	2	421	7	414
의왕	2	65	43	22	3	126	6	120
하남	1	20	0	20	2	17	0	17
용인	3	26,872	22,866	4,006	2	18,291	10,222	8,069
파주	4	5,325	5,075	260	7	9,515	8,462	1,053
이천	2	289	26	263	5	1,146	445	701
양주	2	509	432	77	2	579	502	77
여주	5	1,494	332	1,162	4	1,762	133	1,629
화성	3	785	268	517	3	411	225	186
광주	4	423	358	65	4	1,532	1,274	258
연천	3	238	71	167	3	147	67	80
포천	2	687	227	460	2	708	392	316
가평	2	711	123	588	6	897	49	848
양평	3	457	159	298	4	1,035	676	359
안성	3	1,819	1,768	51	7	4,863	4,784	79
김포	1	1,400	662	738	4	20,5614	202,751	2,863

구분	1997				1998			
	건수	수익	비용	이익	건수	수익	비용	이익
본청	6	520	333	187	5	687	358	329
수원	5	872	249	623	4	962	289	598
성남	3	3,984	251	3,733	3	7,036	307	6,729
의정부	3	2,987	2,976	11	1	1,519	0	1,519
안양	4	558	381	177	4	813	537	276
부천	7	924	265	659	9	1,020	130	449
광명	5	886	71	815	5	1,010	94	916
평택	8	1,053	38	1,015	8	1,392	94	1,302
동두천	2	244	125	119	2	240	140	100
안산	3	1,865	949	916	2	1,638	1,003	635
고양	3	236	95	141	4	377	86	291
과천	1	700	57	643	1	866	120	746
구리	5	16,130	13,579	2,551	4	781	-13190	-12,409
남양주	3	188	9	179	3	347	9	338
오산	7	213	8	205	6	255	241	14
시흥	3	2,954	2,896	58	1	4,534	1,465	2,349
군포	2	175	0	175	3	165	0	165
의왕	2	102	8	94	3	339	0	339
하남	0	0	0	0	3	59,411	60,710	-1,299
용인	2	63,990	57,347	6,643	2	22,328	22,203	125
파주	5	2,662	1,409	1,253	5	3,272	1,917	1,355
이천	3	3,184	1,510	1,574	3	989	710	269
양주	11	300	3	297	7	675	95	580
여주	6	1,986	373	1,613	6	1,828	511	1,317
화성	3	137	40	97	2	0	1,440	-1,440
광주	0	0	0	0	0	0	0	0
연천	2	180	83	97	3	275	82	193
포천	2	971	4,80	491	1	1,044	644	400
가평	3	2,620	1,376	1,244	3	1,569	1,303	266
양평	4	2,025	1,938	87	4	142	160	110
안성	4	13,112	13,045	67	1	62	0	62
김포	3	2,717	1,375	1,342	3	3,784	2,044	1,740

주: 하남(1997), 광주(1997, 1998) 실제이익이 발생된 사업이 없었음.

자료: 경기도 내부자료(각년도) 및 경기도, '98경영수익사업 추진지침, 1998.

[그림 2-3] 단체별 경영수익(이익)의 년도간 비교



사업건수와 경영실적은 비례하지 않으며 사업유형에 따라 이익이 상이함을 나타내고 있다. 1995년도 이후 이익이 10억원 이상인 단체를 살펴보면 성남, 의정부, 안양, 평택, 용인, 여주(1995년), 본청, 성남, 의정부, 안양, 평택, 안산, 용인, 파주, 여주, 김포(1996년), 성남, 평택, 구리, 용인,

파주, 이천, 여주, 가평, 김포(1997년) 등 주로 아파트건립(성남), 택지개발(의정부, 평택, 용인), 골재채취(여주, 김포), 국공유지매각 및 임대(안양, 용인), 주차장운영(성남, 안양, 안산) 등의 사업을 주로 하는 단체에서 나타난다. 토지개발이용분야, 건설자재 생산·공급분야, 그리고 공유재산의 생산적 활용 분야 중 재산매각이라든가 공영주차장의 운영사업에서 높은 이익을 내고 있다. 그 중 토지개발이용분야나 주차장운영사업의 경우는 토지개발, 지하주차장 건설등 때문에 투자액도 높게 나타나고 있다.

1997년의 경우 높은 이익을 올린 단체는 용인 66억원, 성남 37억원, 구리 26억원, 여주 16억원, 이천 16억원, 파주 13억원, 김포 13억원, 가평 12억원, 평택 10억원이며 하남과 광주의 경우는 공식적으로 이익이 나타나지 않고 있다. 5억원 이상-10억원 미만의 단체는 수원, 부천, 광명, 안산, 과천이며, 1억원 이상-5억원미만은 동두천, 고양, 남양주, 오산, 군포, 양주, 포천 등이며 1억원 미만인 단체는 의정부, 시흥, 의왕, 화성, 연천, 양평, 안성 등이다. 이중 의정부와 시흥은 1998년에 10억원 이상의 이익을 예상하고 있다. 의정부가 1995년과 1996년에 10억원 이상의 이익을 올린 것에서 이익은 어떤 사업을 하느냐에 따라 그리고 연도간에 기복이 크게 나타나고 있음을 알 수 있다.

다. 현행경영수익사업 수행상의 특성

경영수익사업의 특성을 살펴보기 위해서는 이를 위한 기준이 마련되어야 한다. 그러나 경영수익사업이 학문적이기보다는 실무적 차원에서 이루어지는 사업이기 때문에 특성을 파악하기 위한 기준설정이 어려운 실정이다. 경영수익사업의 개념정의에 따르면 그 대상사업의 범위가 매우 구체화되어 있을 뿐만 아니라 경영수익사업의 유형별 기준이 정형화되어 있지 않고 새로운 형태의 사업이 개발되기 때문이다.¹⁹⁾ 본 연구에

서는 현재 운영되고 있는 경영수익사업을 대상사업, 그리고 관리·운영 방식의 측면에서 살펴본다.

1998년 현재 경기도 본청과 시·군 경영수익사업의 사업분야별 대상사업의 현황 및 운영관리의 실태를 정리하면 <표 2-11>과 같다. 이 표에서 경영수익사업의 사업명, 사업개요, 사업기간, 회계운영, 관리방법 등을 정리하였다.

사업의 특성을 파악하기 위하여 사업분야별로 주로 어떠한 사업이 이루어지고 있는가, 그리고 어떠한 방식으로 추진되고 있는가를 살펴본다.

첫째, 토지개발·이용은 농지나 산림, 또는 공유수면을 매립·간척하여 택지나 공단용지 및 기타 시설입지 등으로 활용하는 개발수익사업으로 그동안 꾸준히 실시되어온 경영수익사업 중의 하나이다²⁰⁾. 토지개발의 추진은 사업전담기구를 설치해 지방자치단체가 직접 개발사업을 추진하는 직영방식과 민간업자를 공모·선정하여 지방자치단체와 공동으로 또는 민간업자에게 위탁하여 사업을 추진하는 민관합동개발방식으로 추진된다. 현재 경기도 지역의 이 분야 대상사업은 주로 택지개발사업이며 모두 특별회계를 설치하여 운영하고 있다.

둘째, 공유재산의 생산적 활용은 기존의 공공시설이나 도로를 효율적으로 운영·관리하여 생산적으로 활용할 목적에서 경영수익사업으로 추진된다. 예를 들면, 각종 공공시설을 예식장(근로자 대상), 로울러스케

19) 경영수익사업의 특성을 분석하기 위한 기준설정의 어려움은 이 분야를 연구하는 연구자가 모두 겪는 어려움이다. 때문에 선행 연구를 보면 실무적 차원의 '사업대상별'과 '관리 및 운영방식'의 기준으로 분석한 연구(한국행정연구원, 1998)와 사업성격을 제조·가공, 투자개발, 재배채취, 관리운영으로 분류한 연구(이상운외, 1996)가 있다.

20) 토지개발은 종래 민간부문과 국가가 대규모로 실시하여 왔으나 1988년 이후 토지공개념에 기초하여 지방자치단체에서 경영수익사업 또는 공영개발사업으로 추진해 오고 있다.

이트장, 회관내 식당, 매점 등의 운영사업이다. 그리고 볼링장, 수영장, 빙상장 등은 계획했으나 추진하지 못한 경우도 있으며, 과천시에서와 같이 직영으로 운영해 보아도 이익을 크게 낼 수 없기 때문에 폐지(민간위탁)한 경우도 있다. 또한 주차난을 해소할 목적으로 주차장을 경영수익사업으로 건설·운영하는 경우도 많다. 그리고 공유재산의 임대, 매각, 광고사업 등도 경영수익사업의 일환으로 추진되고 있다. 뿐만 아니라 지역주민의 건전한 놀이 공간이나 여가공간을 제공하기 위하여 국민건강타운 건립, 수련원 조성, 체육공원 조성에 있어서 경영수익사업으로 상기와 같은 체육시설, 유희시설 등의 부대 사업을 추진하고 있다. 공유재산의 생산적 활용부문에서의 경영수익사업은 민간위탁으로 운영되는 사례가 많으며 지방자치단체가 직영하거나 공단·공사에 위탁하여 관리하는 경우도 있다.

셋째, 관광유원지 개발·이용은 관광지나 유원지를 보호하여 이용자에게 쾌적한 환경과 공간을 제공하려는 목적에서 경영수익사업으로 추진된다. 관광지나 유원지에 주차공간을 제공하고 각종 쓰레기를 수거하고 관광지 내에 놀이시설과 유희시설을 제공하는 차원에서 경영수익사업이 이루어진다. 이 부문의 경영수익사업은 관광유원지의 주차장 운영 및 관광객의 입장료 수입과 국민관광지내 수영장, 피팅놀이장, 가족놀이시설의 운영이다. 또한 국민의 레저욕구에 대응하여 눈썰매장과 같은 놀이시설을 운영하기도 한다. 이러한 경영수익사업은 직영, 지역 번영회나 민간업자에게 위탁하여 운영하고 있다.

넷째, 건설자재 생산·공급은 주로 하천의 골재채취이며 하천정비사업과 관련하여 골재판매대금으로 하천정비의 재원을 충당하는 경우와 수익을 목적으로 하는 경우도 있다. 이외에도 일반건축물폐기물 중간처리장 운영의 경우도 추진하고 있다. 하천골재채취는 직영방식으로 골재의

채취 및 판매 등에 이르는 전 과정을 지방자치단체가 직접 관장하는 경우와 단순히 허가하는 방식, 하천골재채취와 관련된 운영 전반에 대한 감독과 수익금 관리, 행정조치 등은 지방자치단체에서 추진하고 골재의 채취·운반 등은 민간업자에게 대행케 하는 혼합방식으로 추진하고 있다.

다섯째, 농림수산 및 소득증대는 양묘장이 대부분이며 음식물쓰레기 자원화사업(여주), 지렁이퇴비화사업(시흥)이나 내고장 으뜸상품판매운영(이천)도 운영한다. 양묘장사업과 지렁이 퇴비화 및 음식물쓰레기자원화 사업은 직영으로 운영한다. 내고장으뜸상품판매운영은 민간업자에게 위탁하여 운영한다.

경영수익사업의 경영방식과 수익재원의 귀속회계를 기준으로 그 특성을 살펴보면 다음과 같다. 토지개발·이용은 대부분 직영의 방식을 채택하고 있으며 특별회계를 설치하여 운영한다. 골재채취는 직영, 허가, 위탁 등 다양한 방식으로 운영하나 대부분 일반회계에 귀속된다. 농림수산소득증대는 직영으로 운영되며 대부분 일반회계에 귀속된다. 공유재산 재산의 생산적 관리와 관광유원지 개발·운영은 직영과 위탁의 방식을 채택하며, 사업에 따라 특별회계와 일반회계로 운영한다.

일반회계방식은 특정사업을 개발하고 운영하여 이를 일반회계에 포함시켜 단순한 하나의 재정수입으로 처리하고 이와 관련된 비용은 하나의 비목으로 설정하는 방식이다. 이는 하나의 독립된 사업으로 보기 힘들며 일상적인 행정구조와 인력 및 예산방식 속에서 기업경영적 기법만을 선택·도입하여 운영하는 방식이다. 특별회계방식은 사업을 통한 특정재원을 특정경비에 충당하고자 하는 것이다. 이는 지출과 수입을 독립채산제의 원리를 바탕으로 사업의 주체로서 지방자치단체가 투자사업의 회계방식을 이윤추구의 기업경영방식으로 수행하는 형태이다.

〈표 2-11〉 경기도 시·군별 경영수익사업 현황

○ 토지개발이용관리

단체	사업명	사업개요	사업기간	회계운영	관리방법
구리	인창2지구택지개발	면적 52,728m ² , 세대 550호	'94.12-'98.6	특별회계	분양
하남	신장택지조성	면적 111,085m ²	'97-2000.12	특별회계	직영
용인	김량,역북지구택지개발	면적 118,625m ²	'96-'98	특별회계	직영
화성	남양택지개발	면적 6만평	'97-2000	특별회계	직영
가평	가죽눈썰매장운영 (물썰매장조성)	면적 9,780m ² 슬로프 2면,부대시설 입장인원 18천명	계속	특별회계	직영
양평	먹는샘물개발사업	현재 타당성검토 및 환경영향조사	'96-'98	특별회계	직영
화성	서신, 장·전지구 공유수면매립사업	면적 37만평	'96-2009	특별회계	직영

주: 가평군 가죽썰매장은 관광유원지개발이용부문이나 물썰매장조성 사업이 계속되기 때문에 이 부문으로 분류하였음.

○ 공유재산의 생산적 관리

단체	사업명	사업개요	사업기간	회계운영	관리방법
수원	수원역지하상가운영	점포 138개	계속	일반회계	위탁
	공영주차장운영	면수 724면	계속	특별회계	직영
	종합운동장사무실임대및 광고운영	사무실 28실, 광고면 3개	계속	일반회계	직영
성남	주차장운영	면수 5,942면	계속	특별회계	위탁
	로울러장운영	입장객 900명	계속	일반회계	직영
의정부	의정부1동어린이놀이터 지하주차장건립	면적 1,678m ² , 지하1지상4면수 138면	'96-'99	특별회계	위탁
	의정부직동수련원 조성사업	면적 33,493m ² 사업 휴양,유희,운동,숙박,편익,녹지시설	'97.1-'98.5	특별회계	위탁
안양	분뇨 및 정화조처리	55,000톤	계속	일반회계	직영
	예식장대관 및 교육장운영	8,750명	계속	일반회계	직영
	구내식당 및 자판기임대	구내식당510m ² ,자판기8대	계속	일반회계	위탁
광명	종합운동장내 실내골프장운영	12타석	'98사업	특별회계	직영
	종합운동장내 주차장운영	면수 395면	'98사업	특별회계	직영
	광명시청내 주차장운영	면수 248면	'98사업	일반회계	직영
	공영주차장운영	면수 1,568면	'98사업	특별회계	위탁
	묘포장운영	꽃묘 130,000본	'98사업	일반회계	직영

단체	사업명	사업개요	사업기간	회계운영	관리방법
부천	시민회관레스토랑입대 및 결혼식장운영	레스토랑87평	계속	일반회계	위탁
		예식장122평(352석)	계속	일반회계	직영
	노동복지회관식당입대 및 결혼식장운영	구내식당62평	계속	일반회계	위탁
		예식장76평(180석)		일반회계	직영
	중앙시립도서관 구내식당운영	구내식당2개소312.7m'	계속	일반회계	위탁
	공원매점입대운영	매점3개소	계속	일반회계	위탁
	공영주차장입대운영	노상 330면	계속	특별회계	위탁
공영주차장직영운영	10개소 931면	계속	특별회계	직영	
평택시	주차장사업	면수 922면	계속	특별회계	위탁
동두천	공영주차장운영	면수 562면	계속	특별회계	직영
안산	공영주차장위탁관리	30개소	'98.1-'99.12	특별회계	위탁
고양	시유재산입대	4개소	계속	일반회계	직영
파천	주차장설치운영	면수 865면	계속	특별회계	위탁
구리	수탁3동 관상복합청사건립공사	면적 756m' 지하2 지상6	'97.3-'98.4	특별회계	위탁
		면적 741m', 지하1지상3	'96.5-'98.8	특별회계	위탁
	주차장운영사업	면수 712면	계속	특별회계	위탁
남양주	공영주차장운영	면수 764면	계속	특별회계	직영
	광고수의사업	1,000만매	계속	일반회계	직영
오산	노상유료주차장운영	면수 318면	계속	특별회계	위탁
	위생처리장운영	190kℓ/일	계속	일반회계	직영
	공유재산입대	2개소	계속	일반회계	직영
	시민회관 및 종합운동장운영	2개소	계속	일반회계	직영
	고현동공동묘지정비	8,926m'	'97-2000	일반회계	직영
시흥	주차장정비	면수 1,160면	계속	특별회계	위탁
군포	공영유료주차장운영	면수 704면	계속	특별회계	위탁
의왕	공영주차장유료운영	면수 1,581면	'98.1-계속	특별회계	위탁
	오전동재래시장입대사업	점포 30개	'98.1-계속	특별회계	직영
이천	노상주차장운영	면수 1,084면	계속	특별회계	위탁
안성	노상유료주차장운영	면수 258면	계속	특별회계	위탁
하남	창우동공영주차장	78m'	'97.10-11	특별회계	위탁
	신장동공영주차장	98m'	'97.10-'98.5	특별회계	직영
김포	공영주차장운영	면수 671면	'98	특별회계	위탁
	건설폐기물재활용사업	면수 214면	'98	특별회계	위탁
양주	오산매립지활용 체육공원조성사업	체육시설, 놀이시설	'98-'99	특별회계	위탁
	문예회관운영	소공연장의 5개소	계속	일반회계	직영
	공영주차장운영	면수 239면	계속	특별회계	위탁

단체	사업명	사업개요	사업기간	회계운영	관리방법
여주	노상주차장운영	면수 326면	계속	특별회계	위탁
	음식물쓰레기자원화사업	톱밥 24,000m' 지렁이판매 2.1천kg 지렁이분판매 24천kg	계속	일반회계	직영
연천	폐천부지매각	33필지 2,726m'	계속	일반회계	직영
양평	노상주차장운영	면수 284대	계속	특별회계	직영

○ 관광유원지 개발·운영

단체	사업명	사업개요	사업기간	회계운영	관리방법
수원	원천유원지주차장운영	면수 444면	계속	일반회계	직영
성남	남한산성유원지	입장객 298천명	계속	일반회계	직영
안양	안양유원지	입장객 520천명	계속	일반회계	위탁
평택	평택호주차장 운영	면수 843면	계속	일반회계	직영
동두천	소요산국민관광지 주차장운영	면수 312면	계속	일반회계	직영
고양	입장료수입	270천명	계속	일반회계	직영
	주차장운영	8,256m'	계속	특별회계	직영
남양주	자연발생유원지운영	4개소	계속	특별회계	직영
파주	통일동산주차장	면수 1,990면	계속	일반회계	직영
	임진각관광지주차장	면수 402면	계속	일반회계	위탁
	공릉국민관광지주차장	면수 465면	계속	일반회계	위탁
	도라산전망대망원경	14대	계속	일반회계	직영
의왕	청계산비지정자연발생유 원지입장료징수	1개소 입장객 년 160천명	'98.1-계속	특별회계	직영
용인	청소년수련마을운영	98,288m'	'97-'98	특별회계	위탁
김포	눈썰매장운영	입장객10천명	'98	일반회계	미정
양주	장흥국민관광지운영	주차장관리의외 6종	계속	일반회계 특별회계	위탁
	유원지관리	입장료징수	계속	일반회계	위탁
	자연발생유원지운영	10개소	'98.6-10	일반회계	직영
	남한산성관광유원지운영	26,000m'	'98.1-12	특별회계	직영
여주	신록사국민관광지운영	주차장 1,000면 퍼팅놀이장18홀 입장객 600천명	계속	일반회계	직영
연천	자연발생유원지운영	3개소	계속	일반회계	위탁
포천	산정호수관광지운영	입장객 772천명 주차장 527면	계속	일반회계	위탁
가평	자연발생유원지운영	입장객 30천명 유원지수 17개	계속	일반회계	위탁
양평	용문산국민관광지운영	입장객 600천명 주차면 적 500면	계속	일반회계	직영

○ 건설자재 생산·공급

단체	사업명	사업개요	사업기간	회계운영	관리방법
구리	일반건축물 폐기물 중간처리장건설	면적 19,601m ²	'94.12-'98.12	특별회계	위탁 또는 직영
여주	골재채취사업	1,000,000m ³	계속	일반회계	직영
가평	북한강골재채취	634,470m ³	계속	일반회계	허가
파주	임진강골재채취	300,000m ³	계속	일반회계	위탁
이천	청미천종합개발사업	78,355m ³	'96-'98	일반회계	위탁
김포	한강골재채취사업	750,000m ³	'98	일반회계	직영
연천	하천골재판매	200,000m ³	계속	일반회계	직영

○ 농림수산 및 소득증대

단체	사업명	사업개요	사업기간	회계운영	관리방법
수원	양묘장운영	8,972평	계속	특별회계	직영
부천	시직영양묘장운영	초화류 6종 141,500본 수목류 13종 19,000본	계속	일반회계	직영
안산	직영묘포장운영	31,570m ²	'98.1-'98.12	일반회계	직영
고양	직영묘포장운영	2,244m ²	계속	일반회계	직영
오산	조경수묘포장운영및생산	조경수재배 8,250m ²	'96-2001	특별회계	직영
시흥	지렁이퇴비화사업	5동/500평	'93.10-현재	일반회계	직영
	양묘장조성	5,000본 2,800평	'96-현재	일반회계	직영
이천	내고장으뜸상품판매운영	2개소 69m ²	계속	일반회계	위탁
양평	더덕재배	면적 4ha	'97-'98	일반회계	직영

자료: 경기도 내부자료.

제3장 경영수익사업의 평가

제1절 경영수익사업의 평가배경과 기준설정

1. 평가배경

경영수익사업의 역사는 1979년 강원도 양구군이 골재채취로 세외수입을 증대시킨 사업으로 거슬러 올라간다. 이를 효시로 하여 이러한 유형의 사업을 '경영수익사업'으로 명명하고 1981년 이후 지방자치단체의 재원확충수단으로써 하나의 권장정책이 되어 왔다. 지방자치 실시 이후 이는 기업식 경영마인드에 기초한 지방경영화의 한 전략이 되어 왔다. 뿐만 아니라 이는 중앙정부에 의한 지방자치단체의 평가와 행·재정적 인센티브의 대상이 되어 이를 더욱 부추겨 왔다고 하여도 과언은 아니다.

이러한 현실에서 20여 년의 역사를 가지고 있는 경영수익사업이 그동안 제대로 평가되거나 재검토되지 않았을 뿐더러 내실 있는 운영보다는 신규사업의 발굴에 전력을 기울인 것은 당연하다. 이는 재정자립이 취약한 지방자치단체에게는 조세이외의 부족재원을 확충할 수 있는 유일한 수단이며 지방경영화의 전략으로서 인식되어 왔기 때문이다. 경영수익사업이 재원확충의 한 수단이며 지방경영화의 한 전략이라면 보다 내실 있는 경영을 위해 한번쯤 그 실태와 성과에 대하여 깊이 음미해 볼 필요가 있다.

일각에서는 경영수익사업의 필요성을 인정하면서도 현재의 경영수익사업이 내포하고 있는 여러 측면의 문제점을 지적하고 있다. 지방자치단체의 경영수익사업이 타당한 일이고 바람직한가의 법적 평가라든가¹⁾, 부정적사업의 시행과 영리지상주의의 문제라든가²⁾, 민간영역을 침범하는 경우 단기적으로는 지방자치단체의 재정확충을 가져다 줄 수 있지만 장기적으로는 구축효과(crowding out effect)를 발생하여 민간경제의 위축과 지방세수를 감소시켜 결국 지방재정에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 우려³⁾ 등 경영수익사업의 '본질'과 '적정영역 혹은 대상사업(공성성과 수익성의 조화)'의 적합성에 대한 문제가 제기되고 있다.

그리고 다른 한편에서는 내실 있는 경영수익사업을 위해 현재의 '직영'과 '위탁' 방식에서 'B-O-T방식', '민관공동기구·기업설립 방식' 등 운영방식의 전환을 제안하고 있다.⁴⁾

이상을 종합컨대, 경영수익사업에 대한 논의는 경영수익사업의 적정사업이 무엇인가? 그리고 어떠한 운영방식으로 이루어져야 하는가에 초점이 맞추어지고 있다. 다시말해, 현재 경영수익사업에 대한 구조조정의 필요성을 제기하고 있는 것으로 해석할 수 있다. 다만, 여기서 경영수익사업의 본질에 대한 문제는 현실적으로 그 필요성이 인정되기 때문에 논외로 하고자 한다.

이에 현재 경영수익사업의 전반적인 구조조정을 위해서는 '대상사업'과 '운영방식'에 대한 평가와 새로운 인식의 필요성이 제기된다.

1) 이덕연, "자치단체 영리사업에 대한 법적 평가", 지방자치, 1997. 5, pp. 53-57.
 2) 권해수, 전개논문, pp. 107-111.
 3) 임성일, "민선자치 2년의 지방재정확충 사례 - 경영수익사업을 중심으로-" 지방행정, 1997. 7, p. 38.
 4) 박주문, "지방자치단체의 경영수익사업 개발방안", 지방자치, 1997. 2, pp. 70-71; 한국행정연구원, 전개서, p. 129.

2. 평가기준

경영수익사업의 성공을 위해서는 공공성과 수익성의 조화가 가장 중요한 관건이다. 지방자치단체가 경영수익사업을 효율적으로 추진하기 위해서는 합리적인 선정기준을 토대로 사업을 선정·추진하여야 자원의 효율적인 배분과 효용의 극대화를 이룰 수 있다. 현재 경영수익사업의 선정기준을 보면 선언적·총괄적인 기준만을 제시하고 있어 구체적인 사업의 평가방법을 제시하지 못하고 있다. 다만, 사업의 구체적인 타당성 검토는 사업을 시행하는 지방자치단체의 책임이지만 모든 사업에 대하여 타당성 검토가 이루어지지 않고 있다. 경영수익사업은 아무리 작은 사업이라도 공공성과 수익성을 목적으로 하기 때문에 이 부분에 대한 철저한 검토를 기초로 하여야 할 것이다.

여기서는 먼저 현재 경영수익사업의 선정기준을 살펴본 후 공공성과 수익성 측면에서의 평가기준과 평가방법을 제시하고자 한다. 이러한 평가기준은 사업선정시 사업의 공공성이나 채산성의 측면에서 반드시 고려하여야 한다. 그리고 이러한 기준에 의해 경영실적을 평가할 수도 있다. 전자를 사전적 평가라 하면 후자는 사후적 평가이다. 결국 사전적 평가와 사후적 평가의 기준은 별개의 것이 아니며 동일하여야 한다. 본 연구에서 시도하는 경영수익사업의 평가도 여기에서 설정한 기준에 의하여 평가된다.

가. 현행기준

경영수익사업은 공익의 증진과 지방자치단체의 수입증대라는 공공목표의 달성을 위해 사회 전체적인 입장에서 바람직하다고 판단되는 분야에 대하여 공공서비스를 생산 공급하는 사업이다. 현재 지방자치단체가

경영수익사업을 추진함에 있어 하나의 보편적 원칙으로 하고 있는 기준은 다음의 5가지 기준이다.

- 공익성: 공익에 기여하여야 한다.
- 수익성: 투자에 비해 수익이 많아야 한다.
- 민간성: 민간부분의 경제활동에 지장을 주지 않아야 한다.
- 자금성: 투자할 수 있는 자금능력을 가지고 있어야 한다
- 기술성: 사업수행에 필요한 기술과 관리능력이 있어야 한다

이러한 기준은 선언적·보편적인 것일 뿐 사업내용에 따라 그 비중이 다르며 절대적인 것은 아니다. 이 때문에 지방자치단체의 경영수익사업은 첫째, 공익성의 범위를 어디까지로 할 것인지 명확하지 않으며, 둘째, 수익을 증대시키는 사업뿐만 아니라 예산절감을 위한 사업도 추진하고 있고, 셋째, 사업에 따라서는 민간부분의 경제활동에 전혀 지장을 주지 않는다고 보기도 힘들다.

따라서 지방자치단체는 경영수익사업의 선정시 다음과 같은 사업선정기준을 고려하여 사업을 선정하여 오고 있다.

- 지역의 특수요건에 적합한 사업
- 시행가능성과 채산성을 동시에 갖고 있는 사업
- 유희분산된 부존자원을 생산적으로 활용할 여지가 많은 사업
- 지역경제와 지역개발의 유발효과가 큰 사업
- 기존의 민간기업활동을 저해 위축시키지 않는 사업
- 가급적 타 산업과의 연계성이 있는 사업
- 지방재정확충 뿐만 아니라, 도시환경미화, 보건위생 등 복지증진에

직·간접적으로 기여할 수 있는 사업

- 법령상 수입이 가능한 사업
- 급격한 기술적 변화를 요하지 않는 사업
- 사회의 투자재원 조달이 용이한 사업
- 가능한 단기성보다는 영속성이 있는 사업

지방자치단체는 이상과 같은 조건을 전제로 <표 3-1>과 같은 검토항목을 설정하여 사업의 적정성 여부를 판단하고 있다.⁵⁾

<표 3-1> 경영수익사업의 적정성 판단기준

검토항목	검 토 사 항
사업성격	- 지역주민복지 기여 등 사업의 공공성 여부 - 지역개발과 지역경제 활성화 기여도
자원활용	- 지역 내의 부존자원 활용 가능성 - 환경훼손, 자원고갈, 환경오염 훼손정도
수익성	- 지방재정수입 확충정도
국민복지	- 주민복지증진과 주민욕구에의 대응성 - 주민서비스 및 편익증진정도
사경제관련	- 민간의 사업영역과 중복성 - 민간사업 참여의 불가능 여부 - 민간독점시 자원배분의 왜곡여부
투자재원	- 투자재원의 확보여부와 확보전망 - 특별회계설치의 가능 여부 - 민자유치·민관공동출자의 가능 여부

이상에서 제기된 기준들은 공익성과 수익성을 동시에 포함하고는 있으나 이들의 평가에 대한 구체적인 방법들을 제시하지 못하고 있다. 다시 말해 검토사항별 구체적인 평가방법이 제시되지 않고 있다. 물론 지방자치단체에서 사업시행전에 사업의 타당성 검토를 하겠지만 사업별로

5) 내무부, 경영수익사업 및 공영개발사업추진지침, 1996, p. 8.

사회적, 경제적 타당성 검토가 충분히 이루어지는지는 의문이다. 그리고 검토기준이 미흡하여 사업시행전의 사전적 평가와 사업실적에 대한 사후적 평가의 어려움이 있다.

본 연구에서는 평가기준과 평가방법을 제시하고 여기서 개발된 평가틀에 준거하여 예시적으로 적용·평가해 보고자 한다.

나. 평가기준 설정

경영수익사업의 목적은 공공서비스의 증진과 지방재정의 확충에 있다. 그리고 경영수익사업은 지방자치단체라는 공공부문의 경제활동이고 수익사업이라는 점을 염두에 두어야 한다. 경영수익사업이 공공부문의 경제활동이라는 측면에서 우선 공공성을 가져야 하며, 그 다음 수익사업이라는 측면에서 수익성이 보장되어야 한다.

1) 공공성

경영수익사업은 지방자치단체라는 공공부문이 직·간접적 주체가 되어 수행하는 사업이기 때문에 민간부분의 경우와는 달리 공공성을 가지고 있어야 한다. 반면, 경영수익사업의 주체가 지방자치단체이지만 그 성격이 비권력적이고 지방자치단체내에 존재하는 부존자원을 활용하여 세외수입의 확대를 가져올 수 있다는 점에서 일반 공공투자사업과는 다른 성격을 갖는다. 그리고 공공투자사업이 직접효과보다는 간접효과에 비중을 두지만, 경영수익사업은 간접효과보다는 이익을 올려 세외수입을 확대한다는 직접효과에 비중을 두어 특정의 사업자체를 중요시한다. 경영수익사업은 공공투자사업보다 수익성을 중요시한다.⁶⁾

6) 송상훈외, 부산시 경영수익사업 발굴과 효율적 추진방안, 부산발전연구원, 1997, p. 63.

지방자치단체가 특정의 사업을 경영수익사업으로 수행하기 위해서는 그 사업의 수익성 여부를 분석하여 결정하기 전에 해당 사업이 지방자치단체에서 수행할 만큼의 공공성을 지니고 있는지를 먼저 분석하여야 한다. 왜냐하면, 사업의 수행주체가 이윤추구를 목적으로 하는 민간기업이 아니라 공공업무를 수행하는 공공부문이기 때문이다. 그리고 경영수익사업을 수행하는 이유도 해당 지방자치단체의 주민복지와 지역경제를 증진시키함과 동시에 이에 필요한 재투자자재를 확보하기 위한 자체노력의 하나이기 때문이다. 결국 경영수익사업은 수익성을 중요시 하지만 더 상위목표인 지역전체의 복지증진, 국민경제의 균형에 부합되기 위해서는 공공성을 전제로 이루어져야 한다.

공공부문에서 사업의 경제적 선택의 판단기준은 사회적 순편익(net social benefit)의 극대화라는 논리를 설정하고 있다.⁷⁾ 이에 지방자치단체의 경영수익사업은 경제적 비용-편익과 아울러 사회적 비용-편익을 검토하여 사회후생(social welfare)이 큰 사업을 대상으로 결정하여야 한다. 여기서 경제적 비용-편익분석은 자원배분의 효율성을 판단하는 기준이라면 사회적 비용-편익분석은 그 사업이 사회적으로 바람직한가 또는 어떤 사업이 사회적으로 더 바람직한가에 대한 판단기준을 제시한다고 할 수 있다.⁸⁾ 따라서 지방자치단체가 특성사업을 경영수익사업으로 추진하기 위해서는 사회적 비용과 편익에 포함되어야 할 요소들을 검토하여 결정하여야 한다. 하지만 사회적 비용-편익요소(공공성 요소)를 모두 파악하기도 힘들고 계량적으로 측정하기도 매우 힘들다. 때문에 경영수익사업의 공공성 평가는 비용-편익분석을 통한 정량적 분석보다는 사회전반의 공통된 인식, 전문가집단이나 주민의 의사를 반영하여 대상사업의 공공

7) 高島 博, 公共支出の財政理論, 東京:多賀出版, 1984, p. 221.

8) 송상훈외, 전계서, p. 64.

성을 평가하는 것도 하나의 방법이 될 수 있다.

본 연구에서는 공공성을 지역경제와 주민복지라는 양대축을 기준으로 분류하여 보고자 한다(<표 3-2>참조). 왜냐하면 경영수익사업의 목적이 지역경제활성화와 주민복지 증진에 있기 때문이다.

<표 3-2> 공공성의 기준과 요소

기준	하위기준	검토항목
지역경제 활성화	민간경제와의 관계	-민간영역과 중복 -민간기업의 제도적·사회·문화적 진입 장애 -민간독점시 사회적 피해
	경제적 파급효과	-소득·고용창출 -관련산업지원 -낙후지역개발
주민복지 증진	주민서비스 증진	-주민욕구 만족도 -수혜범위 정도 -주민편익 증진도 -사업의 윤리성: 사행심 조장, 민원발생
	지역문제 해결	-주택: 지역·저소득층 주택난 해소 -교통: 교통난·주차난 해소, 유발 -환경: 환경 개선, 보호, 훼손

경영수익사업을 통해 지역경제를 활성화시키기 위해서는 민간경제와 조화를 이루어 민간경제의 폐해를 발생시키지 않도록 해야 한다. 다만, 민간기업이 진입하기에 장애가 있는 경우나 민간이 독점할 경우 사회적 피해를 발생시킬 수 있는 분야에 대하여 지방자치단체가 직접 경영수익사업으로 추진할 수 있다. 이 경우도 장기적으로는 민간의 진입장해를 해소시켜 민간경제를 활성화시키는 것이 바람직하다. 그리고 경영수익사업은 소득증대, 고용창출, 관련산업지원 등의 효과를 파생시키고 지역발전의 효과를 가져다주어야 한다. 또한 경영수익사업으로 주민에 대한 공공서비스를 적절히 증진시켜야 하며 지역이 안고 있는 다양한 문제를 해

결할 수 있어야 한다. 따라서 경영수익사업이 주민 만족도를 증진시켜야 하며 보편적인 시민계층 모두에게 혜택이 돌아가야 한다. 만약 특수계층을 대상으로 하여 사행성을 조장시키거나 민원을 발생시킬 경우 공공성을 해치는 것이 된다. 특히, 지역의 문제인 서민계층의 주택보급, 교통난·주차난의 해소, 환경보호 등이 사업의 공공성과 관련하여 매우 중요하다고 본다.

2) 수익성

지방자치단체의 경영수익사업은 일단 공공성이 있는 사업을 대상으로 수익성을 분석하여 수익성이 있다고 판단되는 경우에 시행하여야 한다. 왜냐하면, 경영수익사업은 일반행정과 같이 무조건적인 공공지출이 아니라 특정사업으로부터 수익을 내어 이를 주민복지 증진을 위한 투자재원으로 활용하기 위해서 수행하는 사업이기 때문이다. 따라서 수익이 없다면 그 사업의 수익성이 미약할 경우 오히려 예산낭비와 자원배분의 비효율을 가져올 수도 있다는 점에서 그러하다. 다만, 수익성이 미약하지만 공공성이 상당히 커서 경영수익사업으로 추진해야 할 충분한 이유가 있는 경우는 다각적인 방법을 통하여 수익성을 높이는 방향으로 추진할 필요가 있다.

지방자치단체의 경영수익사업이 공공성을 상실하면 그 존재의의가 부정되듯이 수익성 또한 경영수익사업을 추진함에 있어서 반드시 고려되어야 할 사항이다. 수익성도 단순한 수치보다는 사업의 지속성, 규모의 경제, 기회비용 등 투자재원의 경제성 측면을 고려해야 한다. 따라서 한정된 재원을 효율적으로 투자하기 위해서는 대상사업의 경제성을 분석하여 선택하거나 우선 순위를 결정하여야 한다. 경제적 비용-편익이 경제적 효율성을 판단하는 방안의 하나로 효율적인 자원배분에 대한 기준을

제공한다. 투자사업의 경제성을 평가할 수 있는 기준은 NPA(순현재가치법: Net Present Value Method), IRR(내부수익률법: Internal Rate of Return Method), 회수기간법, 회계적이익률법 등이 있다(<표 3-3>참조). 순현재가치법과 내부수익률법은 이론적으로 우수한 기법들이지만 화폐의 시간가치를 고려해야 하는 어려움이 있다. 회수기간법이나 회계적이익률법은 비교적 단순하기 때문에 현실적으로 많이 사용된다. 본 연구에서도 제2장의 현황분석에서는 주로 회계적이익률법을 적용하였으며, 제3장의 평가에서는 순현재가치법과 회수기간법, 회계적이익률법을 적용하여 평가하고자 한다.

현재 경영수익사업의 개념이나 실태를 볼 때 모든 사업에 대하여 상기와 같은 경제성 분석을 요하지는 않는 경우도 많다. 예를 들면, 노상주차장운영사업, 각종 회관 임대사업, 회관내 구내식당 운영사업, 관광지 입장료 징수 등 기존 공유재산과 시설을 활용하는 사업의 경우이거나 관광지 입장료 징수 등은 민간위탁으로 운영되기 때문이다. 하지만 새로운 투자사업의 경우 경제성 분석을 하여 시행여부를 결정해야 할 필요가 있다.

3) 종합: 평가모형

본 연구에서는 이상의 평가기준에 의하여 우선 국민경제를 민간영역과 공공영역으로 구분할 때 민간영역에 대하여는 지방자치단체에서 경영수익사업을 추진하는 것이 바람직스럽지 못한 것으로 판단한다. 그러나 경영수익사업의 단위사업 자체가 수익을 전제로 하는 사업이기 때문에 민간영역과 중복되고 있음을 부인할 수는 없다. 따라서 2차적 판단기준을 공공성과 수익성을 기준으로 하여 공공성이 높은 사업은 공공부문의 영역으로 간주하여 경영수익사업의 추진이 가능하나, 공공성은 낮고 수

<표 3-3> 경제성 분석기법

기법	의미	산출방법
순현재가치법 (NPV: Net Present Value Method)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 투자로부터 기대되는 미래의 순현금유입을 할인율로 할인한 순현금 유입의 현재가치에서 순현금유출의 현재가치를 공제한 나머지 합 ○ 단일투자사업을 현재가치로 투자결정할 경우 NPV가 0보다 클 경우 채택. 여러 투자사업중에서 선택할 경우 NPV가 가장 큰 투자사업을 선택 ○ 민간기업의 경우 할인율(r)은 총투자자본(자기자본+타인자본)에 대한 기회비용임 	$= \frac{R_1 - C_1}{(1+r)^1} + \dots + \frac{R_n - C_n}{(1+r)^n}$ $= \sum_{t=1}^n \frac{R_t - C_t}{(1+r)^t}$ <p> R_t : t년도의 순현금 유입 C_t : t년도의 순현금 유출 r : 할인율 </p>
내부수익율법 (IRR: Internal Rate of Return)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 연도별 순 현금흐름(순현금유입-순현금유출)의 현재가치를 0으로 만드는 할인율임 ○ 단일 투자사업의 경우 IRR이 자본비용보다 크면 채택. 여러 투자사업중에서는 IRR이 자본비용보다 큰 투자사업 중 IRR이 가장 큰 투자사업을 선택 	$= \frac{R_1}{(1+r)^1} + \dots + \frac{R_n}{(1+r)^n}$ $= \frac{C_1}{(1+r)^1} + \dots + \frac{C_n}{(1+r)^n}$ $\sum_{t=1}^n \frac{R_t}{(1+r)^t} = \sum_{t=1}^n \frac{C_t}{(1+r)^t}$ $\sum_{t=1}^n \frac{R_t - C_t}{(1+r)^t} = 0$ <p> R_t : t년도의 순현금 유입 C_t : t년도의 순현금 유출 r : 내부수익률(IRR) </p>
회수기간법 (Payback Period)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 투자에 소요되는 모든 비용을 회수하는데 걸리는 기간을 의미하고 보통 년수로 표시 ○ 연도별 순현금(순현금유입-순현금유출)의 누적액이 음(-)에서 양(+)으로 전환될 때까지의 기간 ○ 투자안의 회수기간을 계산하여 이를 기초로 투자사업안을 평가 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 연도별 순현금(순현금유입-순현금유출)의 누적액이 음(-)에서 양(+)으로 전환될 때까지의 기간
회계적 이익율법 (Accounting Rate of Return)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 연도별 투자액에 대한 회계적 이익률 ○ 연평균순수익과 년평균 투자액의 비율로 계산하는 방법(평균이익율법)과 전체투자액의 비율로 나타내는 2가지 방법 ○ 미리 설정한 목표이익율보다 크면 투자 가치 있음 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 방법1=년평균순수익/년평균 투자액 ○ 방법2=년평균순수익/전체투자액

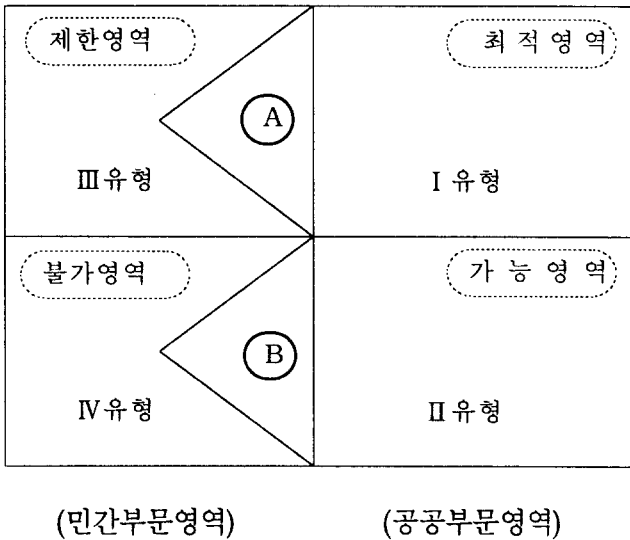
자료: 송상훈 외, 전제서, pp. 70-75 발췌작성.

익성이 높은 사업은 민간부문영역으로 간주하여 경영수익사업의 적정영역에 포함하지 않는 것으로 한다.

경영수익사업의 적정영역을 탐색하기 위하여 공공성과 수익성을 기준으로 다음과 같은 4개의 유형을 설정하였다([그림 3-2] 참조).

- I 유형: 공공성도 높고 수익성도 높은 영역
- II 유형: 공공성은 높으나 수익성이 낮은 영역
- III 유형: 공공성은 낮으나 수익성이 높은 영역
- IV 유형: 공공성도 낮고 수익성도 낮은 영역

[그림 3-1] 경영수익사업의 평가 모형



주: A, B의 표시는 경영수익사업이 민간영역 부문에 깊숙히 진입한 사업부문을 가상적으로 표시한 것임.

위의 4개 유형 중 I 유형과 II 유형은 경영수익사업의 추진이 가능한 영역으로 판단하며 I 유형은 경영수익사업의 최적영역으로, II 유형은 경영개선을 통해 수익성을 높이는 방향에서 경영수익사업의 가능영역으로 설정한다. 반면 III 유형과 IV 유형은 바람직하지 못하거나 제한영역, 불가영역으로 설정한다. 그러나 현재의 경영수익사업을 면밀히 검토하여 볼 때 상당부분 III 유형과 IV 유형의 내에서 A, B의 영역에서 이루어지고 있다. 이 경우는 경영수익사업의 대상에서 폐지하든지 공공성을 높여야 할 것이다.

제2절 경영수익사업의 평가

경영수익사업의 평가는 개별 단위사업을 대상으로 공공성과 수익성을 평가하여야 한다. 그러나 본 연구에서는 경영수익사업의 전반적인 실태와 성과를 파악한다. 이는 경영수익사업의 구조조정에 중점을 두었기 때문에 개별사업을 대상으로 하는 접근을 취하지 않고 종합적, 그리고 앞에서 설정한 모형에 근거하여 평가를 하는 접근을 취하였다. 따라서 경영수익사업의 평가에 있어서 다소 피상적인 문제인식이 될 수 있다는 점을 미리 지적하여 둔다. 이러한 문제점을 보완하고자 유형이 다른 몇 개의 사업을 사례적으로 평가하여 보완하고자 하였다. 개별사업 하나하나를 대상으로 그의 득과 손실을 따져보는 것은 본 연구의 범위를 넘으며 이를 직접 시행하는 주체인 지방자치단체에서 지역의 여건을 고려해서 판단해야 할 조건이라고 본다.

본 연구에서는 경영수익사업이 첫째, 지방재정에 어느 정도로, 어떻게 기여하고 있는가? 둘째, 지역경제활성화와 주민복지 증진 등 공공성

을 갖고 추진되고 있는가? 특히 지금까지의 경험으로 볼 때 어떠한 사업들에서 공공성이 낮은가? 셋째, 수익성이 보장되고 있는가? 수익성이 없는 사업을 무리하게 추진하여 지방재정에 오히려 부담만 가중시키는 것이 아닌가? 그리고 그러한 사업들이 어떤 것이 있는가? 등에 초점을 두고 평가해 보고자 한다. 이러한 평가는 향후 경영수익사업의 추진에 하나의 기초자료가 될 수 있다.

1. 지방재정 기여도 평가

경영수익사업의 지방재정에 대한 기여는 여러 측면에서 분석하여 볼 수 있으나 여기서는 ① 세외수입이라는 직접이익 효과, ② 지방세수효과, ③ 비용절감의 효과 등을 평가하여 보고자 한다.

가. 직접이익 효과

직접이익은 경영수익사업을 통해서 발생한 수익에서 비용을 제외한 순수익을 말한다. 여기서 한가지 중요한 것은 비용의 요소와 범위를 어떻게 할 것인가의 문제는 있다. 즉, 현재 경영수익사업의 비용에는 해당 사업에 직접이든 간접이든 관여한 인력의 인건비가 어느 부분은 포함되고 어느 부분은 포함되지 않는다면, 시설·장비에 대한 감가상각의 적용이 안되거나 잘못된다면, 기존비품의 사용에 있어서 이를 비용으로 계상하지 않는다면 등 비용범위의 획정이 일정치 않은 문제점은 있다. 따라서 실제 행정기관에서 이익 즉, 순수익의 계산에 오차가 있을 수 있다. 그러나 경영수익사업 자체의 회계방식이 기업회계를 적용하지 않고 일반회계나 특별회계를 채택하고 있는 실정에서 불가피하게 나타나는 현상이다.⁹⁾ 그리고 경영수익사업은 기존 인력과 조직을 활용한다는 전제이

기 때문에 기존인력이나 비품의 투입을 비용화하지 않고 있다. 이와 같이 비용개념이 명확치 않음은 지방재정기여도를 정확히 평가하는데 하나의 문제 요소이지만 현실적으로 이를 명확히 하기에는 한계가 있음은 누구나 인정하는 사실이다. 따라서 본 연구의 분석에서는 행정기관에서 계산된 방식에 의한 회계적 이익을 기준으로 분석하였다.

경기도 본청과 31개 시군에서 1996년 기준으로 경영수익사업에 2,678억원을 투입(비용)하여 4,151억원의 수익을 냄으로서 473억원의 이익(순수익)을 올렸다. 이 재원은 경기도 전체 일반회계의 0.60%, 지방세 총액의 1.33%, 세외수입의 1.49%, 경상적 세외수입의 3.90%에 해당한다. 이를 다시 지방자치단체별로 보면 경영수익사업의 이익이 지방재정변수에서 상당한 비중을 점하는 단체도 있다. 예를 들면, 평택, 용인, 가평, 김포 등은 경영수익사업이 경상세외수입에 크게 기여하고 있다.

경기도 경영수익사업의 지방재정에 미치는 효과는 앞의 제2장에서 살펴 본 <표 2-7>의 전국적인 차원과 비교할 때(1996년 기준), 전국적인 규모에서 경영수익사업이 세외수입의 5.2%, 경상적 세외수입의 18.41%인 반면 경기도는 각각 1.49%, 3.90%이다. 다른 지역과 동일한 기준으로 비교할 때 강원도의 경우 각각 2.0%, 8.0%로¹⁰⁾ 경기도 경영수익사업의 지방재정확충효과는 타 지역에 비하여 취약한 편이다. 시·군별로 살펴봐도 몇몇 시·군을 제외하고는 경영수익사업의 지방재정기여도가 낮은 것으로 나타나고 있다. 반면, 앞서 살펴본 바에 의하면 투자액은 다른 지역에 비하여 규모가 상당히 컸다. 이점은 경기도에서 경영수익사업을 비효과적으로 운영하고 있음을 단적으로 보여주는 결과로 볼 수 있다.

9) 권해수, 전개논문, p. 108; 실제 이러한 현상의 사례를 들면 눈썰매장을 직영하는 경우 개장기간 동안 매점, 식당 등의 인력을 제외한 청소, 관리운영 등에 필요한 인력이 그 기간 파견되어 담당하지만 이를 운영비용으로 계산하지 않는다(가평군의 눈썰매장 운영의 사례).

10) 강원개발연구원, 전개서, p. 25.

<표 3-4> 경기도 경영수익사업의 지방재정확충 효과(1996년 기준)

(단위: 백만원, %)

년도	경 영 수 익 (a)	일반회계 재 원 (b)	지방세 (c)	세 외 수 입 (d)	경 상 세외수입 (e)	경영수익의 비중			
						a/b	a/c	a/d	a/e
	47,296	79,289	35,614	31,712	12,120	0.60	1.33	1.49	3.90
도본청	794	32,695	19,787	7,054	669	0.02	0.04	0.11	1.19
수원	388	4,474	1,726	2,262	928	0.09	0.22	0.17	0.42
성남	5,979	5,644	1,605	3,645	1,496	1.06	3.72	1.64	4.00
의정부	1,485	1,568	470	720	243	0.95	3.16	2.06	6.11
안양	4,173	3,932	1,064	2,505	751	1.06	3.92	1.67	5.55
부천	674	3,905	1,272	2,349	1,031	0.17	0.53	0.29	0.65
광명	741	1,639	489	739	220	0.45	1.51	1.00	3.37
평택	12,728	3,267	696	1,559	347	3.90	18.29	8.16	36.73
동두천	58	899	121	272	67	0.06	0.48	0.21	0.87
안산	1,719	3,234	1,102	1,909	632	0.53	1.56	0.90	2.72
고양	153	5,822	1,057	4,223	1,816	0.03	0.14	0.04	0.08
과천	423	1,569	194	1,324	705	0.27	2.18	0.32	0.60
구리	475	1,559	250	990	162	0.30	1.90	0.48	2.94
남양주	134	2,471	404	1,219	290	0.05	0.33	0.11	0.46
오산	169	786	172	355	83	0.22	0.98	0.48	2.05
시흥	134	1,245	343	592	241	0.11	0.39	0.23	0.56
군포	414	1,200	422	625	223	0.34	0.98	0.66	1.85
의왕	120	849	207	360	107	0.14	0.58	0.33	1.12
하남	17	956	210	464	119	0.02	0.08	0.04	0.14
용인	8,069	2,683	980	1,338	466	3.01	8.23	6.03	17.33
파주	1,053	1,980	299	545	167	0.53	3.52	1.93	6.30
이천	701	1,828	490	580	134	0.38	1.43	1.21	5.23
양주	77	1,231	214	423	133	0.06	0.36	0.18	0.58
여주	1,629	1,699	217	578	119	0.96	7.51	2.82	13.6
화성	186	1,973	476	791	210	0.09	0.39	0.24	0.89
광주	258	1,252	268	553	155	0.21	0.96	0.47	1.67
연천	80	1,711	83	327	60	0.05	0.96	0.24	1.32
포천	316	1,325	266	343	130	0.24	1.19	0.92	2.42
가평	848	1,309	121	435	75	0.65	7.02	1.95	11.37
양평	359	1,686	132	585	106	0.21	2.72	0.61	3.40
안성	79	1,625	230	503	105	0.05	0.34	0.16	0.75
김포	2,863	1,572	245	691	241	1.82	11.66	4.14	11.86

하지만 시군에 따라서는 경영수익사업이 크게 기여하는 단체도 있다. 이는 어떤 사업을 하느냐에 따라서 그 효과의 차이가 있음을 보여주는 것이다. 경기도 전체적으로 볼 때 경영수익사업에 의한 지방재원 확충효과가 전국적인 차원에서 아주 낮다고 볼 수 있다.

나. 지방세수 효과

경영수익사업은 어떤 사업으로부터 발생하는 직접적인 수익이외에 그 파급효과에 의한 간접적인 지방세수에도 영향을 미친다. 지방세수에 의 영향은 지방세수를 증대시키는 긍정적 효과와 그 사업을 민간에서 수행한 경우와 비교하여 그 만큼 세수가 감소하는 부정적 효과로 나누어 볼 수 있다. 여기서는 세수가 감소하는 부정적 효과는 논외로 한다. 다만, 이 부분이 경영수익사업으로 민간경제를 위축하였을 경우 장기적으로 지방재정에 부정적 효과를 가져온다는 우려의 목소리와 맥을 같이 하는 점이라는 것을 지적하여 두고자 한다.

경영수익사업으로 지방세수가 증대되는 효과는 다양하다. 예를 들면, 택지개발을 하여 주택공급이 되었을 경우 단기적으로 취득세, 등록세가 증가된다. 뿐만 아니라 인구유입 및 지역경제기반이 형성되며 세수기반이 강화되어 세수 증가를 가져온다. 그 결과 도세와 시군세의 대폭적인 증가를 가져오기도 한다. 그러나 사업에 따라 세수증대를 크게 강화하는 사업이 있고 그 효과가 작은 사업도 있으며, 오히려 지방세를 감소시키는 사업도 있다.

경영수익사업이 지방세수를 증대시키는 사례를 구체적으로 살펴보면 <표 3-5>와 같다. <표 3-5>은 의왕시 택지개발사업의 세수증대효과를 예상한 것인데 사업이 완료되는 시점인 1994년도와 1995년도의 세수증대

효과를 보면 1993년에 비하여 크게 증가하는 것으로 나타나고 있다.

<표 3-5> 택지개발사업에 따른 세수증대효과

(단위: 백만원)

구분	세수증대 전망액			비고
	1993년	1994년	1995년	
도세				
취득세	901	6,593	2,967	
등록세	1,351	9,889	4,452	
면허세	1.7	13	5	
소방공동시설세	-	9	22	재산세 23% 적용
시군세				
주민세	0.7	7	17	균등할 및 소득할
재산세	-	57	137	구조, 용도 지수 등 적용
자동차세	49	434	581	3세대당 1대소유
담배소비세	32	281	376	입주인구의 50%
종합토지세	92	110	132	매년 현실화율 20%(211등급)
도시계획세	28	50	81	재산세, 종합토지세 30%
사업소세	8	8	5	현장 사업소 과세
도세징수교부금	966	7,073	3,191	도세수입의 30%

자료: 박계기, "경영수익사업을 통한 지방재정확충방안-의왕시 고천택지개발사업을 중심으로", 제13기 고급간부양성과정 연구논문집, 내무부지방행정연수원, 1993, p. 124의 <표>에서 발췌.

다. 예산절감 효과

현재 경영수익사업의 상당부분이 민간에게 위탁되어 관리·운영되고 있다. 위탁은 주로 공공부문의 비효율성을 개선하고 민간기업의 효율적 경영을 도입하여 비용절감과 양질의 서비스를 도모하기 위하여 이루어진다. 이와 같이 비용절감의 차원에서 경영수익사업은 지방재정에 기여하고 있다고 판단할 수 있다.

또한 양묘장의 운영으로 초화류와 수목류를 생산하여 도시미화, 도

시조경에 활용하고 있다. 이는 이익을 위한 사업이기보다는 예산절약 차원에서 운영되고 있다.

2. 공공성 평가

경영수익사업의 개별사업에 대하여 공공성을 평가하기란 대단히 어렵다. 본 연구에서는 그간의 논의와 연구, 그리고 관계자들과의 면담을 통하여 사업의 성격에 비추어 간접적으로 평가하고자 한다.

이를 위해 사업분야를 세분화하여 앞의 <표 3-2>에서 설정한 공공성의 기준과 요소를 바탕으로 정성적으로 공공성의 정도를 평가하고자 한다. 경기도 지역에서 시행하고 있는 사업을 대상으로 하였다. 본 연구에서는 경기도 지역의 경영수익사업을 대상으로 민간경제와의 관계, 지역경제파급효과, 주민서비스증진, 지역문제 해결이라는 측면에서 사업의 공공성을 연구자 주관에 의하여 평가하였다.

현재 사업에 따라서는 직영하는 경우도 있지만 위탁하는 경우도 있으나 여기서는 위탁을 고려하지 않고 직영으로 간주하여 평가하였다. 왜냐하면 사업자체의 공공성을 평가하기 위해서이다. 사업별 공공성의 평가결과는 <표 3-6>에 정리되어 있다. 이와 같이 사업에 대한 공공성 평가는 전국적인 차원에서 일률적으로 적용할 수는 없으며 각 지역의 여건, 그리고 사업의 필요성에 따라 달라진다. 따라서 이는 예시적으로 경기도 사업을 중심으로 연구자가 실적분석, 담당자와의 면담 등을 근거로 하여 주관적으로 평가한 것이기 때문에 각 지역에서 보는 평가와는 차이가 있을 수 있다. 그러나 이는 각 지역에서 경영수익사업을 추진할 경우 사업의 공공성을 평가하는 요소나 절차로서 의의를 갖는다. 이와 같은 방법으로 각 지역에서는 사업별 공공성의 평가를 시도할 필요가 있다.

<표 3-6> 사업대상별 공공성 평가

분 야	대 상 사 업	민간경제 와의관계	지역경제 파급효과	주민서비 스 증진	지역문제 해 결
토 지 개 발 이 용	택지,공업용지, 농경지 조성	○	△	△	○
	공유수면매립	○	△	△	△
	하천부지, 저습지 개발	○	△	△	△
	유희지개발	○	△	△	△
	하천복개	○	△	△	△
	먹는샘물개발	×	×	×	×
공 유 산 생 산 적 관 리	상가운영	×	△	×	×
	공영주차장 운영	△	—	△	○
	예식장 및 식당운영	×	—	△	—
	수영장, 빙상장, 볼링장, 로울러스케이트장,	×	—	△	—
	골프장운영	×	—	×	—
	재래시장입대사업	△	△	○	○
	하천부지활용	△	△	△	△
	쓰레기봉투 광고	△	—	—	—
	관상복합건물건립입대	×	△	△	△
	공공시설물입대	△	△	△	—
	공설묘지	○	—	△	△
	건설폐기물재활용사업	○	△	△	△
	음식물쓰레기 자원화사업	○	△	△	○
	위생처리장운영	○	△	△	○
매립지활용체육공원조성	○	—	○	△	
지 역 부 존 자 원 활 용	골재채취(하천, 바다, 석산)	△	△	—	—
	역청공장운영	×	—	—	—
	고유전통기술	○	○	△	△
	지역특산품관광상품	○	○	△	△
관 광 유 원 지 개 발 관 리	공원, 해수욕장, 야영장, 심신수련장 조성 등	○	—	△	△
	관광지내 주차장운영	○	—	○	○
	국민관광지입장료정수	○	—	○	○
	관광지내 휴회시설운영(수영장, 피팅장 등)	×	—	×	—
	눈(물)썰매장운영	×	—	×	—
	자연발생유원지입장료정수	△	—	△	△
농 수 산 소 독 증 대	유실수재배	△	△	—	△
	양묘장운영	△	△	—	△
	종패생산	○	○	△	△
	농립수산지관장	×	△	○	△
	지렁이퇴비화사업	○	△	△	△
	더덕재배	×	△	—	—

주 : ○: 큼, △: 어느정도 있음, ×: 낮음, —: 관계없음.

경기도 지역의 경영수익사업의 공공성을 평가해 볼 때 지역경제활성화에 이바지하는 사업은 찾아보기 힘들다. 눈썰매장, 사계절썰매장, 로울러스케이팅장, 빙상장, 수영장, 볼링장, 골프장 및 골프연습장, 퍼팅놀이장, 목욕탕, 음식점, 레스토랑 등 식당, 공원매점, 자판기, 놀이시설 등 공공성이 낮은 사업들도 많다.

그리고 현재 진행중인 국민체육이나 여가, 관광 공간을 조성하면서 단위사업으로 가족퍼팅장, 골프연습장, 사계절썰매장, 휴양주택, 식당 등을 경영수익사업으로 추진하고 있다.

현재 수익성 문제가 되고 있는 사업은 민간위탁 등으로 민간분야로 전환하고 있는 실정이나 직영하는 단체도 있다. 또한 국민체육이나 여가, 관광 공간을 경영수익사업으로 하면서 경영수익을 위해 공공성이 낮은 사업을 예정하고 있다.

3. 수익성 평가

가. 이익률

1) 사업분야별

경영수익사업 전체적으로는 이익률이 점차 증가하고 있으나 일반기업의 이익률(평균 유통마진을 30%)에 비해 낮게 나타나고 있다(<표 3-7> 참조).

앞서 살펴본 바에 의하면 경기도 경영수익사업의 건수가 다른 지역에 비해 많으며, 투자도 많음을 비교하여 볼 때 비효율적으로 경영수익 사업을 운영하고 있거나 이익률이 낮은 사업을 추진하고 있음을 나타내 준다.

<표 3-7> 사업분야별 이익률

(단위: 억원, %)

구분	년도	수익(A)	비용	이익(B)	이익율(B/A)
계	1995	2642	2197	447	16.9
	1996	4151	3678	473	11.4
	1997	1284	1103	271	21.3
	1998	1750	1390	360	20.6
토지개발 이 용	1995	2273	2204	249	11.0
	1996	3109	2863	245	7.9
	1997	734	651	92	12.5
	1998	850	841	9	1.1
관광유원지 개발·운영	1995	28	13	15	53.6
	1996	32	15	16	50.0
	1997	66	44	23	34.8
	1998	335	224	111	33.1
건설자재 생산·공급	1995	46	12	34	73.9
	1996	102	42	60	58.8
	1997	101	42	59	58.4
	1998	130	92	38	29.2
공유재산의 생산적활용	1995	175	32	144	87.3
	1996	250	111	139	55.6
	1997	228	140	88	38.6
	1998	334	153	181	54.2
농림수산 및 소득증대	1995	120	115	6	5.0
	1996	659	647	13	2.0
	1997	146	136	9	6.2
	1998	102	80	22	21.6

토지개발이용과 농림수산 및 소득증대 부문의 이익률이 특히 낮는데 토지개발의 경우 미분양에 따른 결과이며, 농림수산 및 소득증대 부문에서는 아직 운영이 효율적이지 못하기 때문이다. 특히, 토지개발이용의 경우 1998년에는 이익률이 거의 0에 가까이 계획하고 있는데 이는 부동산

경기 침체에 따른 결과를 반영하고 있는 것이다.

이익률이 비교적 높은 부문은 건설자재 생산·공급과 공유재산의 생산적 활용이다. 그러나 이들 부문도 최근 들어 이익률이 낮아지는 경향을 보이고 있다. 또한 관광유원지 개발·운영도 최근에는 이익률이 점차 감소하는 것으로 나타나고 있다.

이와 같이 경영수익사업의 이익률이 점차 감소하는 경향은 경기침체, 초기과잉투자, 투자 후 운영의 비효율 등으로 수익이 감소하는 것으로 해석할 수 있다.

나) 단체별

<표 3-8>에서 단체별로 살펴보면 1996년의 경우 10%이하의 이익률을 나타내는 단체는 의정부(4.8%), 구리(0.8%), 남양주(3.7%), 김포(1.4%)로 주로 택지개발의 이익률 저조에서 나타나는 결과이다. 1997년의 경우도 의정부(0.4%), 시흥(2.0%), 양평(4.5%), 안성(10.5%) 등으로 택지조성의 미분양 결과로 나타나고 있다. 특히, 의정부, 안성 등은 이익률의 저조가 계속되고 있는 점도 발견된다.

반면, 1996년의 경우 이익률이 높은 단체는 군포, 의왕, 여주, 가평인데 군포와 의왕은 주차장운영의 결과이며 여주, 가평은 골재채취의 결과이다. 다른 단체에서도 주차장 수익은 많지만 주차장 건설에 따르는 투자비용도 많기 때문에 이익률이 저조하다.

1997년의 경우 성남, 광명, 평택, 남양주, 오산, 양주 등 주차장운영, 관광유원지 입장료 수입, 체육시설사용료 등을 주로 하는 단체에서 이익률이 높으며 남양주의 경우 광고수익도 이익률을 높이는 요인이 되고 있다.

<표 3-8> 단체별 이익률

(단위: 백만원)

시군별	건수	'96년 실적			이익률 (%)	건수	'97년 실적			이익률 (%)
		수익	비용	이익			수익	비용	이익	
합계	117	4,151	3,678	473	11.4	120	128,375	101,269	27,106	16.9
도본청	4	1,043	249	794	76.8	6	520	333	187	3.0
수원	5	548	160	388	70.8	5	872	249	623	71.4
성남	4	10,737	4,758	5,979	55.7	3	3,984	251	3,733	93.7
의정부	5	32,226	30,741	1,485	4.6	3	2,987	2,976	11	0.4
안양	7	7,300	3,127	4,173	57.2	4	558	381	177	31.7
부천	7	995	321	674	67.7	7	924	265	659	71.3
광명	6	1,054	313	741	70.3	5	886	71	815	92.0
평택	6	46,034	33,303	1,2728	27.6	8	1,053	38	1,015	96.4
동두천	4	152	94	58	38.2	2	244	125	119	48.8
안산	4	1,911	192	1,719	90.0	3	1,865	949	916	49.1
고양	4	232	79	153	65.9	3	236	95	141	59.7
과천	2	813	390	423	52.0	1	700	57	643	91.9
구리	3	59,872	59,397	475	0.8	5	16,130	13,579	2,551	15.8
남양주	3	3,728	3,594	134	3.6	3	188	9	179	95.2
오산	4	191	22	169	88.5	7	213	8	205	96.2
시흥	2	1,233	1,099	134	10.9	3	2,954	2,896	58	2.0
군포	2	421	7	414	98.3	2	175	-	175	100
의왕	3	126	6	120	95.2	2	102	8	94	92.2
하남	2	17	0	17	100	-	-	-	-	-
용인	2	18,291	10,222	8,069	44.1	2	63,990	57,347	6,643	10.4
파주	7	9,515	8,462	1,053	11.1	5	2,662	1,409	1,253	47.1
이천	5	1,146	445	701	61.2	3	3,084	1,510	1,574	51.0
양주	2	579	502	77	13.3	11	300	3	297	99.0
여주	4	1,762	133	1,629	92.5	6	1,986	373	1,613	81.2
화성	3	411	225	186	45.3	3	137	40	97	70.8
광주	4	1,532	1,274	258	16.8	-	-	-	-	-
연천	3	147	67	80	54.4	2	180	83	97	53.9
포천	2	708	392	316	44.6	2	971	480	491	50.6
가평	6	897	49	848	94.5	3	2,620	1,376	1,244	47.5
양평	4	1,035	676	359	34.7	4	2,025	1,938	87	4.3
안성	7	4,863	4,784	79	1.6	4	13,112	13,045	67	0.5
김포	4	205,614	202,751	2863	1.4	3	2,717	1,375	1,342	49.4

나. 목표달성을

경영수익사업의 수익에 대한 미래 예측이 어느 정도인가를 알아보기 위하여 단순히 계획이익 대비 실적이익의 비율을 산출하여 분석해 보았다. 계획이익과 실적이익의 차이분석은 경영수익사업에 대한 미래 전망을 하는 주요한 판단요소라고 할 수 있다. 경영수익사업은 그 수익이 불확실하다. 특히 요즘과 같은 경기침체, 소득감소 및 소비 감소에 따라 국민생활 패턴이 변화하고 있는 점을 감안할 때 경영수익사업의 수익은 한층 불확실하게 놓이게 된다.

경영수익사업 중 계획과 실적치의 차이가 가장 적은 분야는 각종 회관 운영, 임대, 매각 등의 관리 운영, 골재채취, 토지개발 순으로 투자보다는 관리운영사업분야에서 그 갭이 적다는 연구결과가 있다. 또한 임대사업은 논리적으로 가장 정확한 미래의 수입예측이 가능한 분야로 평가하고 있다.¹¹⁾

본 연구에서는 연도별, 유형별, 단체별로 계획 대 실적비율을 살펴보았다. 1995년 이후 경기도 경영수익사업 전체로는 계획보다 실적이 높게 나타나며 점차 계획 대비 실적율이 높아지고 있다. 다시 말해, 계획보다 부가적인 이익이 증가하여 왔다고 볼 수 있다.

사업유형별로 살펴보면 토지개발이용은 계획에 비해 훨씬 높은 이익이 부가적으로 창출되었으며, 공유재산의 생산적 활용, 농림수산 및 소득증대는 계획과 거의 동일한 이익을 내고 있다. 반면, 관광유원지 개발·운영과 건설자재 생산·공급은 계획에 못 미치는 이익을 내고 있다(<표 3-9>참조). 여기서 관광유원지 개발·운영과 건설자재 생산·공급은 계획에서 현실을 고려하지 않은 과도한 수익계상을 하고 있는 점을 발견할

11) 이상윤외, “경영수익사업의 평가와 이해”, 한국행정학보, 제30권 제1호, 1996, 봄; 여기서는 수익차이를 (실적이익-계획이익)/계획이익의 절대값으로 이익차이를 측정하였다.

수 있다.

또한 토지개발의 경우 토지가격의 상승 등 그동안 경제환경의 변화에 따른 부가수익을 많이 올렸으나 앞으로는 경기침체로 인한 토지가격의 하락 등으로 계획보다 저조한 수익 또는 손해를 낼 수 있는 여기도 있다(<표 3-10>참조).

<표 3-9> 연도별 목표달성율

(단위: 억원, %)

연도별	계획(A)	실적(B)	(B/A)×100
1997	18939	25519	134.7
1996	36709	47296	128.8
1995	38839	45286	116.6

<표 3-10> 분야별 목표달성율

(단위: %)

분야별	1995	1996	1997
토지개발이용	165.5	193.8	135
관광유원지개발이용	90.9	81.9	90
건설자재생산공급	34.4	61.3	82
공유재산의생산적활용	49.2	108.9	106
농림수산 및 소들증대	107.7	182.9	103

단체별로 계획 대비 실적 비율을 살펴보면 고양, 오산, 하남, 파주, 김포에서는 1995년 이후 계속하여 계획수입을 달성하지 못하고 있다. 단체에 따라서는 특정연도에 계획의 10%를 달성하지 못하는 경우도 있다. 이는 사업이 중도에 유보, 폐지되는 경우에 의하여 나타날 수도 있지만 이익을 과대 계상하는 점이 크다고 볼 수 있다. 그 이유는 사업선정이 잘못됐거나 운영이 비효율적이기 때문이라고 할 수 있다.

<표 3-11> 단체별 목표달성율

(단위: %)

단체별	1995	1996	1997
도본청	na	923.3	79.2
수원	129.7	57.7	141.6
성남	1454.4	144.5	145.1
의정부	113.5	18.7	141.1
안양	94.9	113.2	100.6
부천	154.7	151.2	112.6
광명	91.7	148.8	88.8
평택	193.9	348.8	94.6
동두천	24.2	13.8	146.9
안산	101.5	129.7	75.1
고양	3.8	6.6	97.9
과천	108.2	64.8	107.3
구리	153.8	na	na
남양주	397.7	89.3	86.5
오산	95.4	97.1	95.3
시흥	281.3	203	100
군포	620.8	76.7	56.6
의왕	na	106.2	76.4
하남	83.3	53.1	na
용인	965.3	na	96.5
파주	33.7	36.7	77
이천	245.8	187.4	57.8
양주	93.9	98.7	100.7
여주	545.5	108.6	120.2
화성	15.4	143.1	35.5
광주	21.0	832.3	na
연천	94.4	33.2	75.2
포천	115.6	65.6	142.7
가평	62.2	148.8	99.7
양평	205.5	80.7	102.2
안성	124.4	6.2	111.7
김포	20.5	97	87.7

주 : na: 자료의 불충분으로 제외

1997년 기준으로 120개 사업을 대상으로 계획 대비 실적의 비율을 살펴보면 <표 3-12>와 같다. 계획을 100%이상 달성한 사업은 11.7%인 14개 사업 뿐이다. 대부분의 사업이 계획에 미달되는 이익을 내고 있다. 이러한 점은 단위사업당 이익을 과다하게 책정하거나 운영의 비효율을 단적으로 내포하는 것이다. 다시 말해, 현재의 경영수익사업이 그 수익을 과다하게 책정하여 추진하고 있다는 것이다.

<표 3-12> 목표달성율의 구성

(단위: 개, %)

	계	토지개발 이 용	관광유원지 개발이용	건설자재 생산공급	공유재산 생산적활용	농림수산 소득증대
계	120(100)	7	27	11	61	14
100%이상	14(11.7)	1	2	1	10	0
100%이하	106(87.3)	6	25	10	53	14

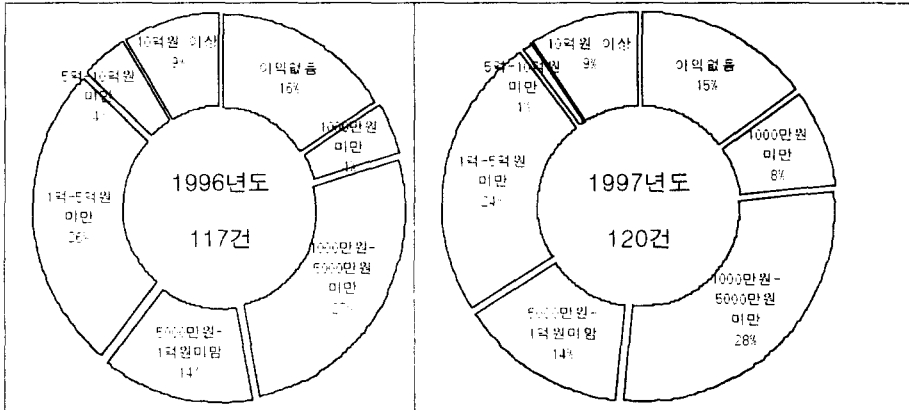
다. 이익규모

단위사업별로 이익규모를 살펴본다. 1996년 기준으로 경기도 지역에서 실제 추진된 117건 중 투자만 되고 이익을 내지 못하는 사업은 19건으로 전체의 16%, 1,000만원 미만 4%(5건), 5,000만원 미만 26%(31건), 1억원 미만 14%(16건), 5억원 미만 27%(31건), 10억원 미만 4%(5건), 10억원 이상 9%(10건)으로 나타나 1억원 미만의 이익을 내는 사업이 전체의 60%를 점하고 있다. 10억원 이상의 이익을 내는 사업은 택지개발, 골재채취, 공영주차장 운영 등에 한정되어 있다. 또한 1억원 이상의 사업도 대부분 주차장사업이나 골재채취로 나타나고 있다. 기타 대부분의 단위사업은 1억원 미만의 이익을 올리고 있다.

1997년의 경우 실제 이익이 발생하지 않은 사업은 전체 120건 중 18건으로 15%이며, 1,000만원 미만 8%(10건), 5,000만원 미만 28%(34건), 1

억원 미만 14%(17건), 5억원 미만 24%(29건), 10억원 미만 1%(1건), 10억원 이상 9%(11건)으로 나타나 1억원 이상은 45%를 점하여 1996년에 비하여 단위 사업당 이익규모가 큰 사업이 증가하였다.

[그림 3-2] 경영수익사업의 이익규모 분포



이상과 같이 몇몇 사업을 제외하고는 단위사업당 이익의 규모가 적어 규모의 경제가 발생하지 않는 것으로 평가할 수 있다. 물론 투자비율이 적어 이익이 적게 발생하는 면도 있지만 이익이 적은 사업을 많이 한다는 것에서 규모의 경제가 적다고 할 수 있다. 또한 이익이 적은 사업의 비중이 높다는 것은 손쉬운 사업을 대상으로 경영수익사업을 추진하고 있음도 간접적으로 나타내 주는 것이다.

4. 유형별 사례평가(평가모형의 적용)

지금까지는 경영수익사업을 총괄적 측면, 사업분야별 측면, 단체별 측면에서 평가하였다. 그러나 이것만으로는 어떤 사업이 경영수익사업으

로 적정한 사업인지 부적정한 사업인지 판단할 수 없다. 따라서 제1절의 평가모형에 근거한 4개 유형의 대표적인 사례를 평가하여 기존사업의 구조조정 또는 향후 적정사업의 발굴에 정책적 시사점을 찾고자 한다. 이를 위해 앞 제1절의 평가모형에 근거하여 유형별 대표적인 사례를 다음과 같이 선정하여 평가하였다.

- I 유형 : 택지개발사업
- II 유형 : 음식물쓰레기자원화사업
- III 유형 : 골재채취사업
- IV 유형: 퍼팅놀이장, 놀이공원 유흥시설, 눈썰매장

가. I 유형(사례: 택지개발사업)

공공성이 높고 수익성도 높은 사업의 유형으로 토지개발사업을 들 수 있다. 토지개발사업은 1988년부터 지역균형발전의 촉진과 개발이익의 사유화 방지를 위하여 토지공개념에 기초하고 있다.¹²⁾ 이러한 측면에서 토지개발사업은 공공성이 매우 높은 사업이라 할 수 있고, 주택보급율의 확대, 서민주택지의 공급, 공업용지의 공급이라는 측면에서 사업의 공공성이 높다고 할 수 있다. 또한 주택건설, 공장건설 등으로 인한 주민소득 증대, 고용증대, 지역경기 부양 등 2차적 파급효과가 크다고 할 수 있다. 특히, 경기도 지역은 수도권 인구수용, 토지이용의 효율성 제고, 공간계획 등과 맞물려 서민계층을 위한 저렴한 택지의 효율적 공급이 무엇보다도 중요하다. 이러한 여러 가지 측면에서 지방자치단체의 택지개발사업 등 토지개발·이용은 충분한 공공성을 갖는 사업이다.

12) 토지개발사업은 종래 민간부문이나 국가(토지개발공사, 주택공사)가 대규모로 시행하여 왔으나 1988년부터는 각 지방자치단체에서도 추진되어 오고 있다.

택지개발사업의 사례를 들어 그 수익성을 살펴보고자 한다. 의왕시의 경우 1993년 고천택지개발사업에 166,455백만원을 투자(비용)하여 141,856백만원의 수익으로 35,401백만원의 이익(순수익)을 올렸는데, 이는 그해 일반회계 예산규모에 해당하는 것이었다(<표3-13> 참조). 이러한 직접 이익외에 이 사업이 완료됨으로서 주택이 분양된 후 취득세, 등록세 등 지방세수의 증대도 가져왔다. 뿐만 아니라 지역경제권의 형성으로 세수기반이 강화되는 효과도 가져왔다(앞의 <표 3-5>참조).

<표 3-13> 택지개발사업의 경영수익(의왕시 사례)

(단위: 백만원)

총 수입		총 투자(비용)		경영수익(이익)
합 계	141,856	합 계	106,455	
선수금	75,354	용지매입 및 보상비	80,062	
용지매각대	66,101	공사비	20,840	
이자 및 위약금	400	지장물이전비	780	
기타	1	용역비 및 수수료	788	
		관리비	1,841	
		기타	2,144	

자료: 박제기, 전개논문, p. 123.

한편, 이 사업은 기존의 인력으로 전담기구를 구성하여 추진함으로써 경영행정을 도입했다는 측면이 있다. 그러나 기존 행정력의 활용에 따라 발생하는 인건비 등의 간접적인 비용을 사업의 비용으로 계상하지 않는 등 경영수익사업에 있어서 비용의 개념과 범위가 애매한 점이 있다. 기존 인력을 활용한데 따른 전문성 부족으로 사업이 효율적으로 추진되지 못한 점도 있다. 또한 사업비가 대규모일 뿐만 아니라 기채자금의 조달도 쉽지 않았다.

사업전담기구의 설치를 통하여 지방자치단체가 직접 개발사업을 추진하는데는 경영기법을 터득하고 토지공급의 안정성 및 직접적인 지방재

정의 확충에 기여할 수 있는 장점이 있다. 반면, 전문인력의 부족, 민간 기업의 생산성 확보 미흡, 투자재원의 확보 등에 한계가 있었음이 문제점으로 지적되고 있다.

나. II 유형(사례: 음식물쓰레기 자원화 사업)

공공성은 높으나 수익성이 낮은 분야가 많다. 이러한 분야는 환경관련 사업, 복지관련사업, 문화관련사업들이다. 현재 지방자치단체에서 경영수익사업으로 많아 추진하고 있는 사업으로는 환경관련사업이며 그 중 하나의 사업이 음식물쓰레기자원화사업이다.

음식물쓰레기의 자원화 사업은 음식쓰레기 매립량의 감소, 매립장 매립기간의 연장, 신규매립장 확보시 주민설득 및 지역간 갈등의 문제를 해소할 수 있다. 또한 수거·매립시의 악취와 침출물로 인한 토양오염 방지와 해충의 서식 차단 등 2차적 오염방지 효과도 있다. 또한 음식물의 소중함과 환경보전의 중요성을 국민 모두에게 인식시킬 수 있는 산 교육장으로 제공될 수 있다.

이러한 목적하에서 여주군은 음식물쓰레기를 수거한 후 값싼 부자재를 혼합하여 생산한 양질의 발효 음식물에 지렁이를 사육하여 유기화합물인 지렁이분은 퇴비로 판매하고, 지렁이는 화장품의 원료로 고가에 판매한다는 목적하에 사업을 추진하고 있다. 기존의 톱밥제조 판매사업에 15억원을 투자·확장하여 추진할 계획이다.

이 사업의 수익발생 요소는 매립장 시설비 경감, 지렁이판매, 지렁이분 판매, 톱밥판매 등이다. 반면, 비용은 관련 시설투자비를 비롯하여 인건비, 전기료 등 운영비가 발생한다.

현 시점에서는 경제적 비용편익을 분석하기는 초기단계로 자료의 한

계가 있지만 수익성이 예상한 것보다는 적을 것이다. 그러나 이 사업은 수익성보다는 공공성이 매우 크며 장래 경제성이 있다고 판단된다. 또한 민간기업은 채산성의 문제로 진입하기 어려운 분야이다. 따라서 이러한 사업은 필요한 사업이기 때문에 지방자치단체에서 경영수익사업으로 추진함이 바람직하다고 본다.

참고로 여주군에서 이 사업을 추진하기 위하여 수지 분석한 결과를 보면 23년차부터는 순수익이 발생하는 것으로 예상하고 있으나(<표 3-14>참조) 순수익의 발생이 이 보다는 늦게 발생할 것이다. 다만, 초기 투자액이 과다하다는 점, 전문기술이 요구된다는 점등을 고려하여 1개 지방자치단체에서 단독으로 수행하기보다는 인근 지방자치단체와 민간이 혼합하여 수행하는 것이 수익성 측면에서 바람직할 것이다.

<표 3-14> 음식물쓰레기자원화사업의 수지분석(여주군 사례)

(단위: 백만원)

구 분	1996	1997	1998	1999	2000	
수 입	261	717	782	848	913	
지 출	232	1,500	159	175	192	
손익	당해연도	29	△782	623	672	721
	누계	29	△753	△130	542	1,263

다. III유형(사례: 골재채취사업)

공공성은 그리 높지 않으나 수익성이 높은 사업으로 골재채취사업을 들 수 있다. 골재채취사업은 자원고갈의 문제나 환경파괴의 문제점들이 내재하고 있다. 이는 민간기업이든 지방자치단체이든 누가 사업을 하든 마찬가지이다. 따라서 무분별한 골재채취는 일단 공공성이 높은 사업으로 분류하기는 곤란하다. 그러나 현 기술수준에서는 골재는 건설부문에 필수적인 투입요소이다. 어떤 학자는 지방자치단체가 출선하여 지역을

부존자원을 재원확보의 이유로 지역의 부존자원을 팔아먹는다던가 자원 고갈과 환경문제를 자초한다는 입장에서 비판의 강도를 높이기도 한다.

그러나 양질의 골재를 저렴한 가격으로 공급함으로써 골재가격의 안정을 도모할 수 있다든지, 민간업자보다는 지방자치단체가 사업을 할 경우 자원고갈이나 환경문제의 발생을 어느 정도 최소화하려는 노력을 한다는 점에서 사업의 공공성을 찾을 수 있다. 또한 지역자원의 지나친 사유화를 방지하여 공공재원화 할 수 있다는 점도 있다.

골재채취사업의 수익성을 살펴보자. 김포시의 경우 1992년부터 한강 골재채취사업을 하여 한해 10-30억원의 이익을 내어 지방재정에 크게 기여하고 있다(<표 3-15>참조). 뿐만 아니라 수도권에 양질의 골재를 저렴한 가격으로 공급함으로써 골재가격의 안정을 도모하고 한강의 하상정리로 홍수예방의 효과를 가져올 수 있다. 그러나 이는 장기적으로 자원고갈과 환경오염, 생태계의 변화를 가져올 수도 있다. 만약 골재채취가 수익성이 보장된다고 하여 모든 지방자치단체에서 이에 관심을 집중시키고 무분별하게 골재를 채취할 경우 그 문제는 심각하다. 경기도의 경우 상수원 보호지역에 걸쳐 있는 지방자치단체에서는 이에 신중을 기하여야 할 것이다. 단지 경기 북부지역의 경우 골재채취가 가능하나 이 또한 장래 환경문제를 초래할 가능성이 높기 때문에 적절한 지역을 선택하여 환경문제를 최대한 고려하여야 할 것이다.

김포시의 경우 운영전반에 대한 감독과 수익금관리, 행정조치 등은 김포시에서 추진하고, 채취, 운반, 판매 등은 민간업자에게 대행케 하는 혼합경영 방식을 채택하고 있다. 이는 민간기업의 수익성 제고 및 경영의 효율적 관리로 시장경제에 적용이 용이하고 민간기업의 경영노하우, 장비 등을 이용할 수 있는 장점이 있다. 만약 직영하는 경우 채취, 생산, 판매 등을 직접 담당해야 해야 한다.

<표 3-15> 끝재채취사업의 수익·비용 현황(김포시 사례)

		(단위: 천원, 명)						
구분	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	
수익	567,793	2,848,000	2,458,000	734,500	2,807,472	1,099,280	1,159,432	
이익	906,000	6,063,108	3,816,994	2,528,837	4,937,900	2,351,000	2,128,160	
계	342,207	3,235,108	1,358,994	1,794,337	2,129,528	1,251,720	968,728	
투입인원	3	6	6	6	6	6	6	
일반수용비	골재반출금: 400 위탁수수료: 14,640	위탁수수료: 14,640 골재반출금: 400 반출카드제작: 1,600 수공종정비: 7,000 진산기록지: 2,000	소모품구입: 114	반출용진산용지: 4,500 I·D카드제작: 1,600	진산용지: 4,500 I·D카드제작: 1,500	I·D카드제작: 2,500 이불구입: 150		I·D카드제작: 2,500
비용				실계용역비: 10,000	실계용역비: 10,000			
공요금및 제세		전기: 1,019 전화: 350	전기: 2,340 전화: 360 회선: 160	전기: 2,600 전화: 360 회선: 160	전기: 3,000 전화: 360 회선: 270	전기: 3,000 전화: 360 회선: 270	전기: 2,659 전화: 420 회선: 270	
연료비		연료비: 579	연료비: 600	연료비: 697	연료비: 528	연료비: 900	연료비: 900	
시설장비유 지비	진산시스템설치: 69,463	CCTV테이프: 5,124 모뎀회선사용료: 161	진산수리비: 3,600 진산시스템유지비: 1,600		진산시스템유지비: 4,800 측량계중유지비: 2,400	진산시스템유지비: 5,400 계중기유지비: 1,080	진산시스템유지비: 5,400 계중기유지비: 1,080	
용	대행생산비: 250,000	대행생산비: 2,799,303 위탁수수료: 193,512	대행생산비: 1,350,000	대행생산비: 1,468,000 위탁수수료: 78,000	대행생산비: 2,000,000 위탁수수료: 48,000	대행생산비: 1,050,000 위탁수수료: 63,000 필가산이익료: 50,000	대행생산비: 800,000 위탁수수료: 63,000	
시설비	하상정리금: 7,704	출입문화장: 15,000 반출시스템모함: 75,000 진입로개설: 74,000 하상정리비: 38,520 에어컨: 2,000		진산시스템설치: 85,000 골재채취감시초소이전: 10,000 골재채취반출로개설: 80,000 신형철결실지: 30,000 침투피지저방: 20,000	신형철책: 50,000	신형철책: 40,000 계중기노후교체: 35,000	골재차량계중기노후 교체: 35,000 신형철책: 40,000 간이화장실설치: 2,000 조소설치: 6,000 순찰로개설: 5,000 간이교량: 1,000	
국내여비				3,500	3,960	3,960	3,500	

자료: 김포시 내부자료

때문에 초기투자비용, 판로개척 등에 많은 비용이 소요되어 수익성에 문제를 가져올 수도 있다. 그리고 민간 허가의 경우 수익은 민간업체에게 채취허가를 해주고 점용료 및 채취료에 불과하여 수익성 측면에서 문제가 있고, 환경문제의 발생 등 공공성에도 문제를 가져올 수 있다. 지역의 특성에 따라 적절한 운영 방식을 채택하여야 할 것이다. 허가방식을 채택하여도 직영이나 혼합방식과 큰 수익의 차이가 없을 경우 허가방식이나 민관혼합방식으로 추진함이 바람직할 것이다.

라. IV유형(사례: 퍼팅놀이장, 눈썰매장, 공원놀이기구)

공공성도 낮고 수익성도 낮은 사업으로는 유흥시설, 놀이기구, 레저시설을 기본으로 하는 사업들이다. 이들 사업은 민간재를 생산·공급하는 경영수익사업으로 민간경제의 침해, 환경문제 등 많은 논란이 제기되고 있는 분야이다. 지방자치단체에서는 공공성은 적으나 수익성이 높을 것으로 예측하여 사업을 추진하고 계획하고 있으나 실제 수익성이 아주 낮은 것으로 판명되었다. 왜냐하면 이 분야는 수요의 예측이 가장 중요한 관건인데 수요를 과대평가하여 사업을 무리하게 추진한 경우가 많다.

이러한 사업은 그동안 고도경제성장을 기초로 관광문화의 활성화, 주민의 레저욕구에 대응하고자 한 사업들이다. 그러나 실제 경영실적을 살펴보면 이용률이 저조하여 수익성이 없는 사업으로 판명되고 있다. 또한 현재 우리 나라는 IMF체제로 소득, 소비 감소에 따라 이용률이 더욱 저조할 것이 분명하다. 하지만 그동안 지방자치단체에서는 이러한 분야에 많은 투자를 하였으며 향후 계획도 이 분야에 대한 집중투자를 검토하고 있다. 몇 사례를 분석한 결과 이 분야의 사업은 전면적으로 재검토가 필요하며 사업의 타당성이 거의 없는 분야로 나타나고 있다.

경기도 시군에서 추진하는 이러한 유형의 사업을 중심으로 몇 개의 사례를 들어 그 수익성을 살펴본다.

1) 사례 1: 여주군 신록사 퍼팅놀이장

여주군 신록사 국민관광지내 유희시설(퍼팅놀이장)의 예를 들어보자. 여주군은 1994년부터 6,400만원을 들여 신록사 국민관광지내에 18홀의 퍼팅놀이장을 경영수익사업으로 운영하고 있다. 현재 이 퍼팅놀이장의 수익은 1995년 5,370천원, 1996년 2,210천원, 1997년 1,700천원이고 1998.6월말 기준 766천원이다. 여주군에서는 이를 이익으로 평가하고 있다.

이 퍼팅놀이장의 경영실적을 분석하여 볼 경우 해마다 적자를 누적시키는 사업으로 판단할 수 있다. 한마디로 이 사업은 수요 예측이 잘못된 사업으로 볼 수 있다. 1995년 이후 이용자가 계속 감소하여 수익이 줄어들고 있다. 이러한 경향은 IMF체제로 인한 소비감소로 향후 지속될 가능성이 크다.

사업의 비용을 좀 구체적으로 살펴보자. 시설의 관리운영에는 인력 배정이 없어 인건비가 소요되지 않는 것으로 생각하고 있다. 그러나 운영책임자와의 면담결과 시설의 운영과 관련하여 도색, 청소, 전기료, 주변정리, 입장표 준비 및 매표 등 인력 1인 정도의 인건비에 해당하는 비용이 운영비로 들고 있었다. 또한 초기투자액을 은행에 예치시켰다고 가정할 경우 실제 사업수익에서 이자수입을 공제할 경우 손실이 발생되고 있어 그만큼 기회비용이 발생하고 있었다. 그리고 시설의 노후로 인한 감가상각비도 고려해 볼 수 있다. 여기서는 실제 계상되고 있지 않은 관리운영비와 기회비용(세전 이자율)을 고려하여 실제 이익을 계산해 본 결과 적자가 누적되고 있음을 알 수 있었다(<표 3-16>참조).

<표 3-16> 퍼팅놀이장 수입·비용 현황(여주군 사례)

(단위: 만원, 명)

구분	1994	1995	1996	1997	1998
수익 (입장객수)	-	537 (1,074)	221 (442)	170 (340)	153 ¹⁾ (306)
비용	초기투자	6,400	-	-	-
	운영비 ¹⁾	-	15	15.75	16.54
	기회비용 ²⁾	-	103	419	470
	감가상각 ³⁾	-	-	-	-
이익	△	419	△213.75	△316.54	△351.36

주:1) 운영비는 현재 배정된 인력은 없으나 관리운영(도색, 청소, 전기료, 주변정리, 입장표 등) 등에 소요되는 인력을 1인으로 산출하고 이에 적용되는 연간 비용을 1,500만으로 하고(관계자와 상의) 매년 5%의 상승을 적용함.

2) 초기투자액을 은행에 예치(세전 이자율 10% 적용)하였다 가정하였을 경우 매년 640천원의 이자가 발생한다고 가정함. 여기서 퍼팅놀이장의 수입액을 공제한 금액을 기회비용으로 함.

3) 퍼팅장 각종 시설과 기구의 감가상각을 비용으로 환산하여야 하나 여기서는 실제 적용하지 않음.

4) 1998.6월말 기준 수입은 76.6만원이나 이를 2배하여 1998년도 수입으로 함.

5) 입장객 수는 수입/5,000원(1인 입장료)으로 환산함

자료: 여주군 내부자료(수익).

만약 이러한 퍼팅놀이장과 같은 사업을 중단할 수 없어 지속적으로 운영한다고 가정하고 그의 결과를 살펴보자. 순현재가치법에 의하여 경제적 비용편익을 분석하여 보았다. 이 분석을 위해 몇 가지 가정을 하였다.

< 가 정 >

○ 총기간을 15년으로 하고

○ 이용자수를 1-5년차까지는 그동안의 실적을 적용하고, 6-10년차까지는 5년차(1998년)를 기준, 11년차부터는 이용자수가 가장 많았던 2년차를 기준으로 함

- 수입: 1인 1회당 5,000원 적용함
- 비용:
 - 초기투자액: 초년도의 비용으로 산정
 - 관리운영비: 초년도 1,500만원으로 하고 매년 5% 인상 적용
 - 기회비용: 초기투자액 6,400만원의 10%(640만원)를 은행이자수익으로 보고 실제수익에서 이자수익을 공제한 금액을 기회비용으로 함
 - 감가상각비: 실제 적용에서 제외
- 할인율: 10% 적용

이러한 가정을 사업초년도인 1994년을 기준으로 15년차까지의 편익과 비용을 분석한 결과 총편익 2,162만원, 총비용 20,743만원으로 순편익은 18,581만원의 손실로 분석되었다(<표 3-17> 참조)

<표3-17> 퍼팅놀이장의 경제적 비용편익분석(여주군 사례)

(단위: 만원)

기간	경제적 편익			경제적 비용		
	수익	할인율	현재가	비용	할인율	현재가
1년차	0	-	0	6,400	-	6,400
2년차	537	0.91	488	1,500	0.91	1,364
3년차	221	0.83	183	1,575	0.83	1,307
4년차	170	0.75	128	1,654	0.75	1,240
5년차	153	0.68	104	1,736	0.68	1,181
6년차	153	0.62	95	1,823	0.62	1,130
7년차	153	0.56	86	1,914	0.56	1,072
8년차	153	0.51	78	2,010	0.51	1,025
9년차	153	0.47	72	2,111	0.47	992
10년차	153	0.42	64	2,216	0.42	931
11년차	537	0.39	209	2,327	0.39	908
12년차	537	0.35	188	2,443	0.35	855
13년차	537	0.32	172	2,566	0.32	821
14년차	537	0.29	156	2,694	0.29	781
15년차	537	0.26	140	2,828	0.26	735
	총편익2,162			총비용 20,743		
	순편익 △18,581					

비록 이 사업의 규모가 작은 사업이지만 경영수익사업을 추진하는데 따른 큰 교훈을 주고 있다. 공공성이 높지 않은 사업¹³⁾에 대하여 수익을 목적으로 사업을 추진할 경우 기쁘거나 부족한 지방재원을 낭비하는 결과를 가져오고 재원의 비효율적 사용만을 가져온다는 것이다. 이는 결국 그 사업을 폐기할 수 없을 경우 장래에 지방재정에, 그리고 지역주민에게 부담을 가중시키는 결과를 가져온다는 것이다.

이러한 문제를 좀더 심도 있게 다루기 위해 규모가 큰 사업에 대하여 분석해 볼 필요가 있다. 이에 본 연구에서는 초기투자액이 10억원 정도 되는 놀이공원과 눈썰매장사업에 대하여 분석하여 보기로 한다.

2) 사례2: 양주군 오산매립지 놀이공원

양주군의 매립지를 활용한 체육공원 조성과 연계된 경영수익사업의 예를 들어보자. 양주군은 쓰레기매립지에 가족놀이퍼팅장(18홀), 골프스윙연습장, 퍼팅연습장, 교통안전미니카장, 체육시설, 주말농장을 혼합한 경영수익사업을 추진하고 있다.

이 사업의 초기투자액은 10억원, 연간 수익은 779백만원, 연간 비용은 300백만원으로 매년 470백만원의 이익(이익률 60%)과 연간 투자회수 47%(이익 470백만원/총투자비 1,000백만원)를 예상하여 추진하고 있다(<표 3-18>, <표 3-19> 참조).

이와 같은 경영수익사업이 계획했던 대로만 추진된다면 2년만에 투자비가 회수되고 3-4년 후부터는 이익이 발생하게 된다. 그러나 여기에는 인건비 상승, 감각상비, 기회비용 등의 여러 측면의 비용이 발생하게

13) 퍼팅놀이장의 경우 그 사업의 성격이나 1인당 입장료가 5,000원이라는 점에서 일반시민계층보다는 특수계층을 대상으로 하는 사업이라고 볼 수 있다. 입장료 가격을 2,000-3,000정도로 내려 공공성을 높일 수 있지만 이용자가 증가할 것이라고는 판단하기 어렵다. 왜냐하면, 현실적에서는 일반시민이 이용하는 대중적인 레저로 보기 어렵기 때문이다.

된다. 본 연구에서는 다양한 비용을 고려하여 순현재가치법에 의해 사업의 타당성을 검토하였다.

<표 3-18> 체육공원 경영수익사업 투자비 내역(양주군 사례)

(단위: 백만원)

구 분	투자비
계	1,000
가족미니골프연습장(인조잔디눈썰매장과 겸용가능잔디)	360
체육시설(경영수익사업 대상 제외)	100
주말농장	200
교통안전미니카장	40
식당 등 건물	300

자료: 경기도, 경영행정우수사례집, 1998 및 양주군 면담자료.

<표 3-19> 체육공원 경영수익사업 수익과 관리운영비용(양주군 사례)

(단위: 백만원)

수익		비용	
계	777	계	300
가족미니골프연습장	348	인건비(관리자, 사무직, 기술직, 아르바이트)	180
주말농장	60		
교통안전미니카장	60	운영비(유지보수, 전기료 등)	120
식당 등 건물	302		

자료: 경기도, 경영행정우수사례집, 1998 및 양주군 면담자료.

그 첫번째 단계로 수익과 비용을 단순화시켜 분석해 보았다. 수익과 현재 산정하고 있는 비용(운영비)이 매년 10%씩 상승한다고 가정할 경우 순현재가치법에 의해 사업타당성을 검토한 결과 4년차부터는 이익이 발생하는 것으로 분석되었다(<표 3-20> 참조).

<표 3-20>양주군 매립지 놀이시설 비용편익(양주군 사례)

(단위: 백만원)

	수익	할인율	현재가	비용	할인율	현재가
1년차	0	-	0	1,000	-	1,000
2년차	777	0.91	706	300	0.91	273
3년차	777	0.83	645	300	0.83	249
4년차	777	0.75	583	300	0.75	225
5년차	777	0.68	528	300	0.68	204
6년차	777	0.62	482	300	0.62	186
7년차	777	0.56	435	300	0.56	168
8년차	777	0.51	396	300	0.51	153
9년차	777	0.47	365	300	0.47	141
10년차	777	0.42	326	300	0.42	126
11년차	777	0.39	303	300	0.39	117
12년차	777	0.35	272	300	0.35	105
13년차	777	0.32	249	300	0.32	96
14년차	777	0.29	225	300	0.29	87
15년차	777	0.26	202	300	0.26	78
	총편익 5,718			총비용 3,208		
	순편익 5,063					

두 번째 단계로 다양한 가정 하에 순현재가치법에 의해 사업의 타당성을 분석하였다. 분석을 위해 다음과 같은 가정을 하였다.

< 가 정 >

- 총기간을 15년으로 하고
- 수입: 2차년도 수입 779백만원을 기준으로 매년 10%씩 증가한다고 가정
- 비용:
 - 초기투자액: 초년도의 비용으로 산정
 - 관리운영비: 2차년도 300백만원을 기준으로 매년 10%씩 상승한다고 가정
 - 기회비용: 초기투자액 1,000백만원의 10%(640만원)를 은행이자수

익으로 보고 실제수익에서 이자수익을 공제한 금액을 기회비용으로 함

- 감가상각비:

- 공기업법 시행규칙 제9조, 제10조 규정에 의거 정액법 적용
- 상각률은 각 시설의 내용연수에 따라 다르게 적용하여야 하나

여기서는 일괄적으로 15년으로 가정함

· 감가상각액 계산:

$$\{\text{장부원가} - (\text{장부원가} \times 10/100)\} \times \text{상각률}^{14)}$$

$$\{1,000\text{백만원} - (1,000\text{백만원} \times 10/100)\} \times 0.066 = 59.4\text{백만원}$$

○ 할인율: 10% 적용

이러한 가정 하에 총편익과 총비용을 계산하였으며, 비용은 ① 초기 투자액과 연간운영비, ② 초기투자액과 연간운영비에 감가상각비, ③ 초기투자액과 연간운영비에 기회비용, ④ 초기투자액과 연간운영비, 감가상각비, 기회비용을 포함하여 분석하여 보았다(<표 3-21> 참조). 이 분석에서는 비용을 어떻게 계상하느냐에 따라 이익의 발생시점이 다르기는 하지만 수익성이 있는 사업으로 분석되고 있다.

그러나 여기서 가장 중요한 문제는 여주군의 퍼팅홀이장과 마찬가지로 이용자가 양주군에서 예측한 것이나 본 연구에서 양주군의 예측에 10%씩 증가시켜 예측한 것과 같지 않다는 것이다. 여주군 퍼팅홀이장의 이용자가 계속 감소하는 것과 같이 이 유희시설의 이용도 감소될 수 있다는 점을 고려해야 할 것이다.

이러한 현상으로 수입이 감소할 경우 이 유희시설에 의한 경영수익 사업은 여주군 퍼팅홀이장과 같은 결과를 가져올 수도 있으며 그 결과 장래 예기치 못한 재정부담을 가져올 수 있을 것이다.

14) 안용식·원구환, 지방공기업론, 대영문화사, 1994, p. 287.

<표 3-21> 순현재가치법에 의한 이익과 비용의 년차별 누적(여주군 사례)

(단위: 백만원)

년차	수익	운영비(A)	A+감가상각(B)	A+기회비용(C)	A+B+C
1년차	0	1,000	1,059	1,000	1,059
2년차	706	1,273	1,386	1,364	1,477
3년차	1,416	1,547	1,709	1,729	1,891
4년차	2,121	1,819	2,026	2,092	2,299
5년차	2,824	2,090	2,338	2,454	2,701
6년차	3,529	2,363	2,647	2,817	3,101
7년차	4,230	2,633	2,951	3,178	3,495
8년차	4,932	2,904	3,252	3,539	3,887
9년차	5,644	3,179	3,555	3,905	4,281
10년차	6,343	3,449	3,850	4,266	4,666
11년차	7,058	3,725	4,149	4,633	5,057
12년차	7,763	3,997	4,442	4,997	5,441
13년차	8,473	4,271	4,735	5,362	5,825
14년차	9,180	4,544	5,025	5,726	6,207
15년차	9,877	4,814	5,310	6,085	6,581

주 : 수익과 비용을 년차별로 누적하여 정리하였음.

3) 사례3: 가평군 눈썰매장

가평군은 지역발전과 지방재정확충을 위해 경영수익사업으로 가족눈썰매장을 운영하고 있다. 가족눈썰매장은 전통적인 민간재로 이를 지방자치단체가 운영하는데는 문제가 있다. 지역의 특성상 주민의 레저욕구에 대응한다는 측면에서 지역적 특성이 인정되나 환경훼손 등 공공성에 문제가 없지는 않다. 이를 경영수익사업으로 추진하여 지역발전과 지방재정을 확충한다는 공익적 측면을 다소 의문시하며 그 수익성을 살펴보고자 한다.

가평군은 1,066백만원을 투자하여 눈썰매장을 조성·운영하고 있다. 실제운영은 1997. 12. 21-1998. 3. 5일까지로 계절성을 갖는 사업이다. 이

기간 이용자는 17,403명으로 1일 평균 276명이 이용하였다. 운영비용은 공공요금, 연료비, 재료비, 인건비 등을 합하여 32백만원, 수익은 사용료와 휴게시설에서 119백만원으로 연 87백만원의 이익을 올리고 있다.

사업의 초기투자과 그간의 운영실적을 살펴보면 <표 3-22>, <표 3-23>와 같다.

<표 3-22> 눈썰매장 시설투자비 내역(가평군 사례)

(단위: 백만원)

구분	투자비	
계	1,066	
전용부담금	12	토지형질변경
실시설계비	22	토목, 건축설계
물품구입비	302	계·정설기, 수평보행기, 안전매트, 썰매 등
시 설 비	678	토목, 건축, 전기, 집수정공사 등
시설부대비	4	
자산취득비	11	음향설비, 냉장고, 온풍기 등 구입
일반수용비	20	입장권, 우대권, 홍보물제작, 신문홍보 등
피 복 비	5	피복 및 방한화 구입
물품구입비	12	조리기구 등

자료: 가평군 내부자료

<표 3-23> 눈썰매장 수입과 비용 현황(가평군 사례)

(단위: 천원)

수 입		비 용	
계	118,776	계	31,595
사용료	84,678	공공요금	2,190
음식,음료수판매	34,098	연료비	3,807
		재료비	17,856
		인건비	7,741

자료: 가평군 내부자료

가평군 눈썰매장의 사업은 직영사업으로 개장기간 동안 직원 10여명이 파견되어 관리운영하고 있다. 따라서 이러한 지원 인력에 대한 비용산정이 전혀 되고 있지 않는 점이 있다. 대략 10여명이 3개월간 파견 근무하므로 30백만원정도(대략 1인당 연봉 1,500만원의 1/5)의 비용이 추가로 발생한다고 할 수 있다. 뿐만 아니라 시설의 감가상각비, 기회비용 등을 고려할 때 더 많은 비용이 추가로 발생한다.

눈썰매장 직영사업의 수익성을 살펴보고자 한다. 이를 위해 다음과 같은 가정을 하였다.

< 가 정 >

- 총기간을 15년으로 하고
- 수입: 2차년도 수입 119백만원을 기준으로 매년 10%씩 증가한다고 가정
- 비용:
 - 초기투자액: 초년도의 비용으로 산정
 - 관리운영비: 2차년도 32백만원을 기준으로 매년 10%씩 상승한다고 가정
 - 인건비: 파견근무 10명에 대한 3개월 인건비를 30백만원으로 하고 매년 10%씩 증가한다고 가정
 - 기회비용: 적용 제외
 - 감가상각비: 적용 제외
- 할인율: 10% 적용

이러한 가정 하에 현재 가장 크게 문제가 되고 있는 지원인력의 인건비를 비용요소로 하여 수익성을 분석해 본 결과 수익성이 없는 사업으로 판명되었다. 또한 여기서는 이용자수가 매년 10%씩 점증할 것으로

가정하여 분석하였으나 만약 이용자가 감소된다면 이 사업은 적자를 누증시키는 사업이라 할 수 있을 것이다<표 3-24> 참조).

<표 3-24> 눈썰매장 비용편익분석(가평군 사례)

(단위: 백만원)

	수입	할인율	현재가	비용	할인율	현재가
1년차	0	-	0	1,066	-	1,066
2년차	119	0.91	108	62	0.91	56
3년차	131	0.83	108	68	0.83	57
4년차	144	0.75	108	75	0.75	56
5년차	158	0.68	108	82	0.68	56
6년차	174	0.62	109	91	0.62	57
7년차	191	0.56	107	100	0.56	56
8년차	210	0.51	109	110	0.51	56
9년차	231	0.47	107	121	0.47	57
10년차	255	0.42	109	133	0.42	56
11년차	280	0.39	109	146	0.39	57
12년차	308	0.35	109	161	0.35	56
13년차	339	0.32	108	177	0.32	57
14년차	373	0.29	108	194	0.29	56
15년차	410	0.26	107	214	0.26	56
총편익 1,510				총비용 1,854		
순편익 Δ 344						

제4장 경영수익사업의 개선방안

제1절 기본방향

1. 지방행·재정환경의 변화

최근 지방자치단체의 행·재정환경은 이전에 비하여 크게 변화하고 있다. 현재 지방자치단체는 지방경영의 인식전환, 공공부문의 축소와 민영화, 규제완화와 경쟁, IMF구제금융체제와 재정압박이라는 새로운 환경에 처해 있다. 이러한 새로운 변화를 경영수익사업과 관련하여 좀더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지방경영은 흔히 지방자치단체가 재원확보를 위해 영리사업에 뛰어드는 것을 생각하기 쉬우나 이 보다는 목표 지향적인 행정, 비용과 원가개념에 충실한 행정, 생산성 향상을 위해 끊임 없이 노력하는 행정으로 이해함이 더욱 중요하다. 경영수익사업의 긍정론자들은 지방재정의 경영재정화, 기업화와 같은 새로운 역할의 모색에 대한 논의를 전개하면서 지방재정의 역할이 전통적인 공권력 주체로만 머물지 않고 사업주체로서 기업주의(entrepreneurism)화에 따른 지방재정의 변모를 주장한다. 이는 기업회계의 비중이 높아지는 세계적인 추세와도 맥을 같이 한다는 것이다. 일반회계를 통한 재원확충에는 한계가 있기 때문에 투자재원확충을 위한 자구적인 노력의 일환으로 지역여건에 맞는 수익사업의 적극적인 발굴을 통해 지방재정의 경영재정화를 주장하고 있다. 그러면서도

현재 우리 나라는 경기침체가 심화가 예상되므로 신중한 신규사업 추진과 함께 투자비 확보 및 수지분석, 민간위탁 등을 통한 내실경영에 중점을 두어야 한다는 점을 지적하고 있다.

둘째, 공공부문의 축소와 민영화는 세계적인 추세이다. 공공부문을 축소하는 것은 방만한 공공부문의 확대보다는 「작은 정부」를 지향하며 공공서비스 공급의 효율성과 생산성을 높이는 것이다. 이러한 견지에서 나온 것이 과거 공공부문이 담당하던 부문 중 민간부문이 담당하는 것이 효율적인 부문에 대하여 민영화하자는 것이다. 같은 공공서비스를 공공기관이 공급할 때와 민간기업이 공급할 때 그 효율성의 차이를 비교 측정할 기존 연구결과를 보면 공공서비스에 따라서는 공공부문보다 민간부문에서 공급하는 것이 비용도 적게 들고 생산성도 높일 수 있다는 것이 일반적인 주장이다.¹⁾ 특히, 우리 나라가 IMF구제금융체제하에서 재정압박은 이러한 경향을 받아들이는 계기가 될 것이며 현재 그러한 방향으로 나가고 있다.

셋째, 현재 운영중인 상당수의 경영수익사업은 직·간접적인 정부규제나 정보·권력을 토대로 하는 행정우위(行政優位)의 이점으로 말미암아 시장성을 가질 뿐 실제 경영마인드나 경영전략에 있어서 지방자치단체가 우위를 차지하기 때문인 것은 아니라고 본다. 앞으로 규제완화에 대한 사회적 요구가 강하고, 공·사부문간의 공개경쟁, 그리고 민간의 정보우위 현상이 나타난다면 경영수익사업의 상당수는 성공하지 못할 가능성이 높다.

넷째, IMF구제금융체제와 재정압박을 고려하면서 경영수익사업을

1) 이에 대한 자세한 논의와 실증적 연구(Mueller, *Public Choice II*, New York: Cambridge University Press, 1989, pp.262-265)를 정리한 것은 배득종의, 민자유치론, 박영사, 1996, pp. 282-286 참조.

추진해야 할 것이다. 우리의 경제환경은 IMF의 구제금융체제로 과거 고도 성장기의 풍부한 재원확보로 보다 많은 투자를 가능케 했던 시대는 아니다. 공공부문에서는 재원확보가 한계에 이르러 긴축재정을 운영해야 할 때이다. 그러면서도 고도화된 주민욕구를 충족시켜야 하는 2중고에 있다고 할 수 있다. 만약 이러한 시기에 방만한 재정운동을 하거나 장래 지방자치단체나 주민에게 부담이 되는 재정운동을 할 경우 지방자치단체의 기능수행을 위협하는 재정위기로 이어질 수 있다는 점을 간과해서는 안된다.

다섯째, 지방자치단체의 기능 중에는 민간이양이 어렵고 또한 지방자치단체가 지역주민을 위하여 수행하여야 할 기능이 있다. 이러한 기능들은 주민들에게 제대로 공급되어야 한다. 예를 들면, 공영주차장, 환경개선, 환경시설, 복지시설 등은 지방자치단체가 해야 할 기능들이다. 이러한 시설들의 운영은 사용자부담원칙(user charge)에 의거하여 사용자들로부터 투자·운영재원의 일부를 부담토록 하는 것은 재정운영의 원칙이다. 이러한 부분에 대하여는 사용자들로부터 비용을 부담하게 하여 적극적으로 공공서비스를 공급하여야 한다.

2. 기본방향

현재의 경영수익사업은 그 본질에서부터 추진과정, 성과에 이르기까지 많은 문제점을 가지고 있다. 경영수익사업의 근본적인 문제점을 해소하고 본래 경영수익사업이 목적하는 의도를 달성하기 위해서는 무엇보다도 대상사업의 적정화와 운영방식의 변화가 있어야 한다. 왜냐하면 지방자치단체의 행·재정환경이 크게 변화하여 이를 수용해야 하기 때문이다. 더구나 경영수익사업의 부문에서는 이러한 변화를 충분히 수용해야

할 당위성에 직면하고 있다. 경영수익사업의 목적이 재정책충과 공공서비스 확충이라는 지역의 종합적인 복지를 추구하기 때문이다. 본 연구에서는 경영수익사업 자체의 필요성은 인정하나 개선을 요하며, 부정하기 보다는 올바른 방향을 찾는 접근을 취하고자 한다. 본 연구에서는 대상사업과 운영방식에 초점을 맞추어 다음과 같은 기본방향을 설정한다.

첫째, 경영수익사업은 공공성과 수익성이 조화된 적절한 사업을 선정하여 추진하여야 한다. 기존사업은 공공성과 수익성의 측면에서 조정하고 재검토하여야 하며, 공공성과 수익성을 충분히 검토하여 새로운 분야를 개척하여야 할 것이다. 기존 사업중 공공성 또는 수익성이 낮다든지 공공성과 수익성이 모두 낮은 사업은 폐지하든지 민간부문에 맡기는 것이 바람직하다. 공공성은 높지만 수익성이 낮은 사업은 운영방식을 전환하여 수익성을 높이는 방향으로 추진하는 것이 바람직하다.

둘째, 경영수익사업은 민간자원을 적극 활용하는 운영방식으로 전환되어야 할 필요성이 있다. 경영수익사업의 운영방식에서 민간위탁을 비롯하여 민관합동, 자원봉사의 활용을 다각도로 고려해야 할 것이다.

제2절 대상사업의 적정화 방안

1. 적정사업의 기준

현재 경영수익사업의 가장 큰 어려움은 대상사업선정의 문제이고 대상사업의 선정이 왜 어려우냐 하면 공공성과 수익성을 동시에 충족시킬 사업의 판단이 어렵기 때문이다. 민간영역의 침해 논란도 사업선정과 관련한 큰 문제점으로 지적되고 있다. 또한 사업선정 지역에 대한 파급효

과 및 투자효과의 사전분석의 어려움도 중요한 문제로 지적되고 있다.²⁾ 다시 말해, 경영수익사업의 공공성과 수익성 혹은 경제성의 조화가 가장 큰 문제로 대두되고 있다. 공공성을 강조하자니 사업의 채산성에 문제가 있고 수익성을 강조하자니 민간영역의 침해 논란이 일어나고 있다는 것이다.

경영수익사업으로 적합한 영역은 ① 공공성은 있으나 수익성의 문제로 인하여 민간이 기피하는 사업, ② 주민의 신뢰를 필요로 하는 사업, ③ 기업진입에 제도적 또는 자연적 장벽이 있는 사업을 들 수 있다. 그리고 경영수익사업으로 부적합한 영역은 ① 민간재를 생산하는 사업, ② 공공성이 낮은 사업, ③ 경쟁성이 높은 사업을 들 수 있다.³⁾

중요한 것은 공공성과 수익성의 조화인데 이는 지역여건에 따라 그 비중이 달라진다. 공공성과 경제성의 규범적 기준보다는 지역의 여건에 따라 공공성과 경제성의 기준을 달리해야 할 것이다. 지역적으로 볼 때 우선 도시지역과 농촌·산간지역의 공공성과 경제성이 달라지는 것이 현실이다. 기존 연구문헌을 참조하여 도시지역인 부산과 농촌·산간지역인 강원도를 대상으로 경영수익사업의 공공성과 경제성의 문제를 따져보자. 강원도 지역 공무원들의 경우 공공성 기준으로 지역개발 및 지역경제 활성화 효과를 맨 먼저 지적하고 있다. 이외에 주민복지증진기여도, 민간경제와의 중복성 정도, 환경파괴 또는 훼손가능성, 사업의 도덕성 및 윤리성, 상위계획 및 정책과의 부합성을 들고 있다. 반면, 경제성의 기준으로 시장규모 및 전망성, 자원조달의 용이성, 경제기술환경변화에의 적응성, 운영·관리의 적정성, 수익성을 들고 있다.⁴⁾ 한편, 부산 지역의 경우를

2) 이는 경영수익사업을 담당하는 공무원들을 중심으로 설문 조사한 결과이다(한국행정연구원, 전계서, pp. 82-84).

3) 임성일, "지방자치단체의 경영수익사업 추진전망", 지방행정, 1998. 1, p. 36.

4) 강원개발연구원, 전계서, pp. 99-101.

연구한 결과를 보면 공공성으로 교통문제와 환경문제를 가장 중요시하며 지역개발과 지역경제활성화, 주민복지, 민간부문과의 관계, 사업의 도덕성 및 윤리성, 상위계획 및 정책과의 부합성 등을 들고 있다. 반면, 경제성은 시장성, 자금규모 및 조달 가능성, 수익성 등을 들고 있다.⁵⁾ 양 연구에서 공공성과 경제성의 기준이 옳으나 그렇지 않으나 또는 연구자의 가치판단으로 넘겨버릴 수도 있지만 해당지역의 경영수익사업을 발굴·선정하는 기준으로 설정하였던 점을 가벼이 넘길 수는 없다.

경영수익사업은 특정의 적정 영역을 설정하기 매우 어렵다. 이러한 문제 때문에 현재의 경영수익사업은 사기업과 공기업의 특성 및 영역을 부분적으로 지니고 있는 “모호한 영역(gray area)”의 사업으로 평가되기도 한다⁶⁾. 다만, 공공성과 수익성의 조화를 기준으로 하여 볼 때 다음과 같은 사업은 부적정사업이라 할 수 있다. 경영수익사업은 지방자치단체의 정책판단에 맡기는 것이 바람직하지만 무분별하게 경영수익사업에 뛰어드는 것을 예방하기 위해 다음과 같은 부적정사업에 대한 기준은 필요하다.

첫째, 백화점, 주유소 건립·운영 등 민간보유자원(토지 등)을 매수·개발하여 수익성 위주의 사업을 운영하는 행위, 둘째, 하천골재를 채취하여 2-3차 가공하여 레미콘으로 판매하는 것과 같은 지역부존자원을 2-3차 가공하여 고부가가치 창출사업, 그러나 지역특산품의 가공·판매와 같이 민간능력이 부족하거나 지역경제 진흥차원에서 필요한 경우에는 경영수익사업으로 운영이 가능하다. 셋째, 골프연습장의 경우와 같이 지방세 수입증대, 국민 건강증진 등의 긍정적인 측면이 다소 있더라도 지방자치단체에서 직접 운영할 경우 사치성 스포츠 조장 등의 이유로 서민

5) 송상훈외, 전거서, pp. 75

6) 임성일, “민선자치2년의 지방재정 확충사례-경영수익사업을 중심으로”, 지방행정, 1997. 7, p. 40.

정서에 부합되지 않거나 유원지내 사행성 놀이 시설을 설치 운영하는 경우와 같이 주민동의와 사업의 정당성 확보가 어려운 사업 등 주민친화성이 낮은 사업은 특별한 사유가 없는 한 경영수익사업의 대상으로 부적합하다. 넷째, 섬·산악지역에서의 자연석 채취, 자연생태계의 파괴를 초래할 수 있는 무분별한 습지개발 등 환경친화성·자원의존성이 낮은 사업, 다섯째, 국민주택규모 이하의 아파트 등을 건설·판매하는 사업은 가능하나 대형·호화주택을 그 대상으로 하는 경우 공공성·수익성이 모두 높지만 공급대상 서비스의 사치성으로 주민위화감을 조성할 수 있는 사업, 여섯째, 세차장 운영, 벽돌제도·판매, 수익목적의 각종 카드 발급 사업 등 사경제와의 마찰 또는 사경제 위축의 우려가 있는 사업은 경영수익사업의 대상으로 부적절하다.

2. 기존사업의 정리와 재검토

우후죽순처럼 범람하는 경영수익사업의 대상영역을 체계적으로 정비할 필요성이 있음은 기존의 연구, 매스미디어, 학자들에 의하여 제기되어 왔다. 경영수익사업의 적정영역을 제도적 차원에서 설정하기는 매우 어렵다. 왜냐하면 사업영역이 민간영역과 어느 정도 중복되고 있기 때문이다. 따라서 지방자치단체의 자율적인 정책판단으로 민간영역은 민간에 맡기고 필요한 영역에 한정하여 수행하는 것이 중요하다. 이는 선진국의 경험이나 그리고 본 연구 제3장의 평가에서 그러하다.

그동안 영국, 미국, 뉴질랜드 등 선진국에서는 공공부문의 민영화를 통하여 공공부문의 효율성을 증진시키고 경제활성화와 주민복지를 극대화하고 있다. 우리 나라에서도 이러한 국가경영의 새로운 패러다임을 도입하여 추진하고 있는 마당에 민간영역을 침범하는 공공부문의 영역확장

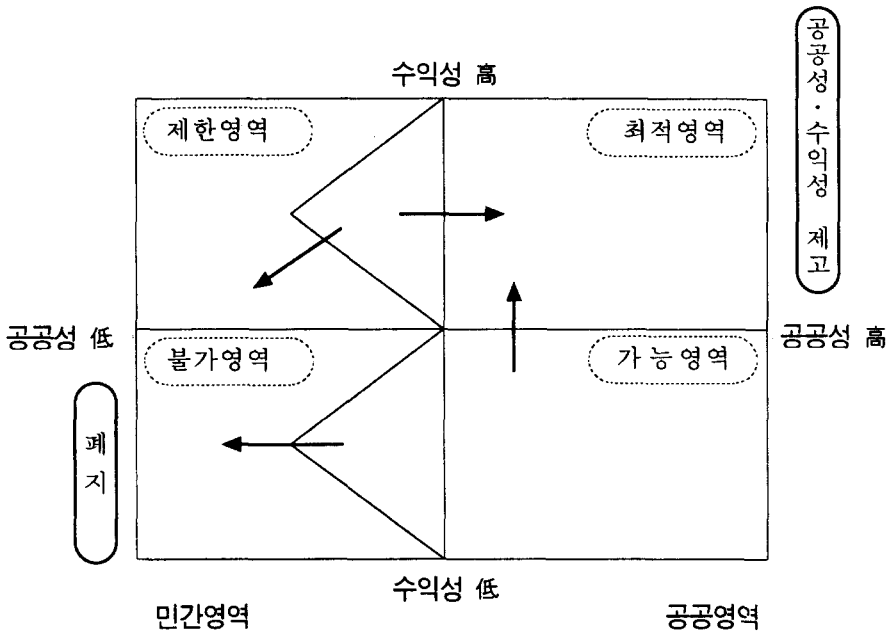
은 사회 전체적인 후생에 마이너스 결과를 가져올 수도 있다. 이러한 결과는 제3장의 분석에서도 나타나고 있다. 관광지내의 퍼팅홀이장 운영, 공원조성과 관련된 유희시설 운영, 눈썰매장 운영의 결과에서 보면 공공성이 낮은 사업에 수익성을 내세워 투자하였지만 수익성조차 아주 낮아 사업의 효과를 전혀 발휘할 수 없었음을 보았다. 이는 지방자치단체의 재정압박을 가중시키는 결과를 초래하였으며 자원배분의 비효율을 나타내 주는 결과이다.

공공성이 낮은 사업에 수익성을 내세워 경영수익사업을 추진하는 것은 민간경제를 위축시키고 경쟁에서 우위에 설 수 없다는 논리나 주장을 본 연구 사례분석의 결과에서 밝혀졌다고 볼 수 있다. 분석의 결과를 자세히 살펴보면 지방자치단체에서는 수요를 과대평가하고 있었다. 장래의 수요는 매우 불확실하여 불확실한 수요를 근간으로 하는 사업을 공공 부문이 담당하였을 경우 수익성이 아주 낮게 나타나고 있다. 이는 결국 위의 논리와 주장을 입증하는 것이라 하겠다.

본 연구에서는 현재 범람하는 경영수익사업을 정리하고 재검토하기 위한 대략적인 대안으로 민영화라는 신 국가경영의 패러다임과 제3장의 평가를 토대로 [그림4-1]과 같은 모형을 제시하고자 한다. 이 모형에서 공공성이 높고 수익성이 높은 영역은 경영수익사업의 최적영역으로 설정하고 공공성은 높으나 수익성이 낮은 영역을 가능영역으로 설정한다. 그리고 공공성이 낮은 민간영역은 수익성이 높든 낮든 경영수익사업으로 일단 바람직하지 않은 영역으로 설정한다. 그러나 현재의 경영수익사업을 보면 공공성은 낮으나 수익성이 커 공공성을 높이는 차원에서 경영수익사업이 추진되는 영역이 있어 이러한 영역을 제한영역으로 설정하고 공공성과 수익성이 모두 낮은 영역은 경영수익사업의 불가영역으로 설정한다. 이 모형을 근간으로 기존사업의 정리, 신규사업 발굴 방향, 추진방

향을 모색하고자 한다.

[그림 4-1] 경영수익사업의 추진모형



주: “→”는 경영수익사업의 추진방향을 나타내는 표시임.

I 유형의 사업은 경영수익사업으로 적극 추진할 필요가 있다. 현재 주로 이루어지는 사업 중 이에 해당하는 사업은 토지개발관련사업이지만 최근 경기침체로 인한 수요의 불확실성을 감안하여 신중을 기하여야 할 것이다. 외국의 경우 이러한 유형에 해당하는 모험기업에 지방자치단체가 직접 또는 민간과 공동으로 투자하는 경우도 있으며 유료도로·터널 등도 있다.7) 이 유형의 사업들은 경영개선, 운영의 합리화를 도모하

7) 배득중외, 전제서, p. 79.

면 공공성과 수익성을 충분히 조화시킬 수 있는 사업이다.

II유형의 사업은 향후 지방자치단체가 담당해야 할 중요한 기능의 사업들이 많기 때문에 공공서비스의 제공과 지방자치단체의 재정 여건을 고려할 때 경영수익사업의 추진이 바람직한 영역이며 최적영역은 아니지만 가능한 영역이다. 이 영역의 사업 대부분은 채산성이 낮기 때문에 아직은 민간기업이 진입하기 어려운 영역이다. 민간기업이 제도적 장애요인으로 진입이 어려운 분야이다. 이 유형의 사업은 주민복지나 소비자 보호, 사회적 형평을 요하는 사업들로 환경, 교육, 문화, 예술, 체육, 공설 묘지관련 사업들이다.⁸⁾ 현재 환경관련 사업이 많이 이루어지나 수익성이 낮은 문제가 제기되고 있다. 이 사업과 관련하여서는 여주군의 쓰레기자원화사업에서 농업, 축산업, 화장품산업과 연계하여 추진하는 바와 같이 다양한 관련산업과 연계시킬 수 있는 아이디어 개발이 중요하다. 이러한 분야는 원래 수익성이 낮기 때문에 민간기업, 주민참여(특히, 자원봉사) 등을 활용하여 경제성을 향상시켜 나가야 할 것이다. 일본의 '제3섹터'에서도 최근에는 이와 같이 수익성이 낮은 부문에 대하여는 커뮤니티 형성의 차원에서 민간기업과 주민참여를 활용하려는 움직임을 보이고 있다.⁹⁾

III유형은 공공성은 낮으나 수익성이 높은 사업으로 원칙적으로는 민간에 맡기는 것이 경제의 기본원칙이지만, 환경문제 등을 고려하여 아주 제한적으로 지방자치단체의 진입이 허용될 수 있는 분야이다. 이러한 유형의 대표적인 사업이 건설부문과 관련 있는 골재채취사업으로 현 기술수준에서는 공공부문의 개입이 제한적으로 필요하다. 국가정책 - 예를 들면 환경정책 - 이나 지역적인 특성 - 예를 들면 상수원 보호구역, 생태

8) 임성일, "민선지방자치 2년의 지방재정확충사례-경영수익사업을 중심으로", 지방행정, 1997. 7, p. 39

9) 井原滿明, "山農村型第3セクターの新たな役割", (財)日本地域開発センター, 地域開発, vol. 398, 1997. 11, p. 25.

계를 크게 파괴할 수 있는 지역 - 을 충분히 고려하여야 할 것이다. 장기적으로 이러한 사업은 민간에 맡기고 민간에서 책임과 역할을 할 수 있도록 유도하고 공공부문은 그에 상응한 제도적 장치를 마련하는 것이 더욱 중요하다. 현재 지방자치단체의 경영수익사업 중에서 비판의 대상이 되고 있는 분야가 바로 이 유형의 사업들이 많다. 예를 들면, 석산개발, 역청공장 등이다. 이 유형의 사업은 극히 제한적인 사업만 남겨 놓고 민간에서 할 수 있도록 하는 것이 바람직하며 제한적인 사업도 장기적으로 민간에 맡겨 자율 조정될 수 있도록 하여야 할 것이다.

IV유형은 공공성이 아주 낮으며 수익성도 당초 예측과는 달리 아주 낮은 분야의 사업으로 단기적으로 사업을 폐기하든지 민간에 이양하여야 할 사업들이다. 이런 유형의 사업들은 전통적인 민간재를 생산하는 사업으로 볼링장, 빙상장, 수영장, 퍼팅놀이장, 눈썰매장 등이다. 이러한 사업들은 지방자치단체에서 수익을 많이 낼 것이라 예측하여 사업을 운영하고 있으나 실제 수익을 내지 못하고 있다. 수원시의 경우 볼링장과 수영장, 사계절썰매장¹⁰⁾을 계획하고는 있으나 추진하지 못하고 있으며, 과천시 경우 볼링장, 빙상장, 수영장을 운영하여 보았으나 실적이 좋지 않아 민간에 위탁한 경우가 있다. 양주군의 경우 퍼팅놀이장을 설치 운영하였으나 실적이 좋지 않아 다른 사업으로 대체하였으며 수영장의 경우도 민간에 위탁시키고 있으나 그 성과는 의문시되고 있다. 또한 본 연구에서 분석한 여주군 퍼팅놀이장, 양주군 유희시설, 가평군 눈썰매장의 경

10) 수원시의 경우 사계절인조잔디썰매장을 10억 여원을 들여 조정할 계획이나 IMF체제로 필요한 외제장비 구입 등의 문제가 발생하여 유보중이다. 그 동기는 80만의 인구를 갖고 있으며 지역주민의 수요가 있는 반면 이러한 욕구충족을 위해 주민이 외부로 유출한다는 점을 강조하고 있다. 그러나 수원의 경우 민간부분이 성숙되어 있는데도 불구하고 민간이 참여하지 않는 원인을 분석해 보아야 할 것이다. 주위에 용인의 에버랜드 과천의 서울랜드 등 민간이 참여하고 비교우위에 있는 시설이 있다는 점을 고려해야 할 것이다.

우도 경영실적이 아주 부진한 상태이어서 이 사업을 계속할 시 지방자치 단체에 큰 부담이 될 것으로 판명된다. 이와 같은 유형의 사업은 이 외에도 상당히 많으며 지방자치단체에서 관광지개발, 공원조성 등에 연계하여 수익사업화 하려는 경향이 많다. 하지만 이런 유형의 사업은 폐기하고 계획하지 않는 것이 바람직하다. 이는 민간이 담당하도록 하고 민간의 진입에 물리적 장애가 있을 시 그러한 장애를 해소할 수 있는 방향으로 나가야 할 것이다.

3. 사업분야의 전환

경기도의 경영수익사업을 보면 몇몇 사업을 제외하고는 하나의 독립된 사업으로 지역의 경제를 활성화시키고 주민의 복지를 향상시키는 사업을 찾아보기 힘들다. 단순히 민간의 경영기법에 의존하는 경우가 많다든지, 경제원리를 무지한 채 수익을 목적으로 사업에 뛰어들었다가 적자를 발생시키고 있어 경영수익사업 본래의 목적을 크게 달성하지 못하고 있다.

경영수익사업의 대상사업은 사회적 요구, 지역의 여건과 주민정서와 부합하여야 한다. 기존사업 중에서 문제소지가 있거나 수익성이 감소하는 사업은 민간에게 이양하거나 폐지하는 방향으로 정리하든지 재검토하고 지방자치단체의 행·재정환경의 변화를 수용하면서 새로운 수요와 여건에 맞는 적절한 사업으로의 전환이 필요하다.

가. 향토지적재산권을 경영수익사업화 할 것

향토지적재산권의 조사·발굴로 향토문화의 계승발전과 지방재정확

층에 기여하고 활성화를 도모하기 위해서는 경영수익사업화 할 수 있다. 향토지적재산권이란 전통고유기술(예: 김치, 간장, 된장, 식혜, 수정과, 설록차 등), 지역특산품(한산모시, 안동포, 순창고추장, 금산인산 등), 관광상품(전래동요, 설화, 만화, 탈, 고분벽화 등) 등 전통문화와 고유기술을 바탕으로 한 유·무형의 창작물을 말한다.

이들에 대하여 특허권, 실용신안권, 의장권, 상표권, 저작권출원 등에 대하여 법적 권리를 확보하는 것이다. 이러한 향토지적재산을 통한 경영수익화 방안은 다음과 같다(<표 4-1> 참조).

첫째, 지방자치단체가 향토지적재산권의 권리주체가 되어 추진하는 방안

둘째, 개인·생산자 단체가 향토지적재산권의 권리주체가 되어 추진하는 방안

셋째, 지방자치단체 명의를 품질인증을 실시하여 상품의 질을 확보하는 품질인증제 활용

넷째, 단순한 관광지 상품에서 여주 도자기 축제, 진도연등제, 무주 반딧불 축제 등 스토리상품을 개발하여 관광문화상품화 하는 방안

<표 4-1> 향토지적재산권의 경영수익사업화 방안

권리주체	추진방식
자치단체	전액출자 또는 제3섹터방식으로 추진
개인·생산자단체	특화생산단지 조성지원, 홍보활동지원
품질인증제	자치단체명의를 품질인증을 실시하여 상품의 질 확보
관광문화상품개발	단순한 관광지 상품에서 여주 도자기 축제, 진도연등제, 무주 반딧불 축제 스토리 상품개발

이들 방안 중 첫번째와 세번째보다는 두번째와 네번째 방안으로 추

진하는 것이 바람직할 것이다. 지방자치단체에서 지적재산권을 보유한다든가 품질인증제를 실시하는 것보다는 시장경제원리에 입각하여 민간부문에서 자율 조정되게 맡기는 것이 바람직하다. 공공의 개입을 축소시키고 민간의 역할을 증진시키는 측면에서, 그리고 기존 경영수익사업의 평가에서 나타나는 문제를 해소시킬 수 있게 하기 위해서는 민간부문이 주체가 되고 지방자치단체는 조장역할을 수행하는 방안이 타당할 것이다. 이러한 방안은 경영수익사업을 통한 직접수익보다는 지역경제를 조성하고 취약한 민간부문을 육성시켜 결국 세수기반을 증대시키는 파급효과를 가져올 것이다.

나. 지역축제를 경영수익사업과 연계할 것

경영수익사업 중 관광지개발·이용과 관련 있는 사업은 관광지의 입장료징수, 주차장운영, 관광지내 유희·레저시설이나 수영장 등의 운영에 관심이 집중되고 있다. 이 중 유희·레저시설의 개발은 그 수요가 불확실하기 때문에 수익성이 아주 낮다. 지역의 관광개발과 관련하여 염두에 두어야 할 부분이 지역의 전통적인 축제를 상품화하여 이를 경영수익사업과 연계시키는 방안이 강구되어야 할 것이다.

지역의 축제관광상품개발은 다른 관광대상을 개발하는 것보다 비용절감효과(cost-effectiveness)가 있고 경제적 효과가 크며 지역이미지 창출의 효과가 크다.¹¹⁾ 지역축제의 주제는 농업특산물, 전통·공업특산물, 지역기후·지형특성, 꽃, 음식·음료, 역사적 사건·인물, 문화 등 다양하다. 지역별로 이러한 지역축제를 개발하여 경영수익사업과 연계하는 방안이 적극 검토되어야 할 것이다.

11 정강환, "지역활성화를 위한 이벤트와 지역축제 진흥방안", 지방행정연구, 제11권 제3호 (통권41호), 1996, pp. 63-65.

여주군의 경우 도자기 대축제는 관광객과 도자기 판매수입을 비롯한 경영수익사업의 수입효과가 매년 13%씩 증가하고 있으며 수익률과 성장 잠재력이 매우 높은 관광산업으로 평가받고 있다.¹²⁾ 1997. 5. 9 - 5. 18일 간 신록사 국민관광지내 광장에서 4억 5천만원의(도비1억5천, 군비 1억2천, 민간 1억8천) 예산을 투입하여 도자기 대축제를 개최하였다. 행사기간중 내국인 79만명, 외국인 3만 등 연인원 82만명의 관광객이 다녀갔으며 38억원 매출성과를 거두어 예년에 비하여 관광객은 15%, 매출이익은 23% 증가, 경영수익사업과 관련한 간접적 소득으로 5억원의 신록사 국민관광지 입장료 수입을 올렸다.

이와 같이 지역의 축제를 개발하고 상품화하여 경영수익사업과 관련시킬 경우 기존의 경영수익사업의 수익도 올리고 지역경제활성화에도 크게 이바지 할 것으로 예상된다. 이 경우도 민간이나 지역주민 관광객이 함께 주도하고 공공부문에서는 지원·조장의 역할을 하여야 할 것이다. 지역축제를 성공시키기 위해서는 규모의 크고 작음보다는 주제, 가격, 시간, 장소, 프로그램, 홍보, 주민참여 측면에서 적절한 전략이 강구되어야 한다.

다. 혁신사업을 경영수익사업화 할 것

경기도 사례를 통하여 살펴볼 때 지역경제활성화에 이바지하는 사업은 찾아보기 힘들다. 앞으로 벤처기업의 육성을 위해 공공과 민간이 함께 노력할 필요가 있다. 벤처기업은 높은 위험성은 있으나 성공할 경우 막대한 기대수익이 예상되는 특성을 가지고 있다. 이는 현재 우리의 경제상황을 고려할 때 그리고 경기도의 특수한 지역여건을 고려할 때 필요

12) 여주군 내부자료.

하고 가능한 분야이다.

선진국의 경우 지방정부에서 부족한 재원을 확보하기 위하여 민간과 공동으로 모험기업을 설립하여 수익을 올리는 경우가 있다. 이는 1960년대 영국에서 활발히 사용되었으며 최근에는 호주에서 주거지개발과 관련하여 적용되고 있다.¹³⁾ 이러한 경우는 기업을 창출하고 지역간접자본의 정비를 통하여 지역경제의 활성화를 가져온다.

라. 민간기업의 진입장애 부문은 경영수익사업화 할 것

민간기업이 진입하기 어렵거나 사회적 형평을 위하여 진입하면 곤란한 영역이 있다. 주민복지의 향상이나 특정계층의 이익을 보호하기 위하여 공공부문에서 그 기능을 수행하여야 할 부분이 있다. 예를 들면, 환경, 사회복지, 문화·예술·체육 등의 관련 사업이다. 그러나 이러한 사업은 공공성이 대단히 높은 사업으로 수익성에 문제가 있기 때문에 수익을 목적으로 하는 부대사업과 연계되며 이것이 주목적으로 되는 경우가 있다. 수익을 목적으로 하는 부대사업은 공공성의 측면에서나 수익성의 측면에서 바람직하지 못하다.

마. 지역산업육성·사회간접자본 부문은 경영수익사업화 할 것

농촌지역이나 산촌지역의 경우 공공부문에서 경영하기 부적합하고 민간부문에서는 채산성을 맞추기 어려운 부분이 있다. 이러한 부분은 민공공동으로 경영수익사업을 추진할 필요가 있다. 이러한 부분도 민영화의 전 단계로 추진되어야 하며 장기적으로 민간에게 그 기능을 맡겨야

13) 배종득 외, 전제서, p. 71에서 재인용(OECD, *Urban Infrastructure: Finance and Management*, Paris: OECD, 1991, pp. 67-68).

할 것이다.

파주시의 경우 지역의 낙농가를 보호·육성하기 위하여 민관합동으로 혼합사료제조회사를 설립하여 운영할 계획을 갖고 있다. 이는 지역의 낙농가에게 조사료를 공급하기 위한 것으로 지역산업육성을 위해 필요하다. 외국의 경우 특정한 공공서비스(도로, 교량, 터널) 등의 공급을 위해 정부와 민간이 합자하여 일종의 공사·공단을 형성하는 예가 있다. 이러한 특정한 분야는 대규모 재원이 필요로 되기 때문에 민간과 공동으로 공공서비스를 제공하는 것이 바람직하다.

이상을 종합하여 볼 때 경영수익사업의 적용이 가능한 대상사업의 분야는 <표 4-2>와 같이 정리할 수 있다.

<표 4-2> 경영수익사업의 가능 분야

부 문	경영수익사업 적용대상사업(예시)
환경	쓰레기재활용시설, 쓰레기자원화사업, 쓰레기소각장시설, 분뇨 및 오물처리시설, 기타 위생시설
관광·문화	관광단지조성, 주제공원(thema park), 유원지개발, 지역사회체육·문화시설, 공원조성, 박물관·전시장·음악당·공연장, 박람회, 국제경기, 지역축제, 국공유지활용휴양림시설사업
산업·유통	공업단지조성, 농림지 조성, 연구산업단지, 창업보육단지(Incubation Center)
교통	지역특화산업단지(민예품, 특산품), 유통센터, 집배송단지, 유료도로, 도시경전철, 터미널, 터널, 주차장운영
사회복지	공설묘지, 화장장, 병원, 심신노약자시설 등
주택사업	서민주택건설, 근로자임대주택건설
도시개발	신시가지의 개발, 재개발(도심, 주택개발), 역색권개발
농산촌개발	농림수축산 소득증대사업

제3절 민간자원의 활용방안

1. 민간활용의 필요성과 경향

현재의 경영수익사업은 직영과 관리위탁으로 이루어지고 있다. 경우에 따라서는 경쟁입찰제도를 도입하여 시행하는 경우도 있다. 현재 민간위탁은 공유재산의 관리, 주차장운영, 입장료징수 등을 중심으로 이루어지고 있다. 향후 직영의 필요성이 있는 부분을 제외하고는 민간위탁을 활용하려는 경향은 바람직한 것이다. 이는 공공서비스 공급의 효율성과 생산성을 향상시키려는 최근의 민영화 추세를 반영하는 것이라고 할 수 있다. 그러나 이 부분은 단순한 민간경영기법을 도입하여 이에 의존하는 수준에 불과하다고 볼 수 있다.

경영수익사업이 건수 중심의 단기, 소규모에서 탈피하여 장기적으로 공공성과 수익성이 보장되는 사업으로 성장하기 위해서는 민간의 투자재원을 비롯한 다양한 자원을 활용해야 한다. 또한 경영수익사업 중에는 공공성은 높지만 수익성이 낮아 공공성과 수익성의 조화가 어려운 분야가 있다. 반면, 지역경제를 활성화시키고 주민복지를 향상시키고 사회형평의 차원에서 지방자치단체라는 공공부문에서 담당해야 할 기능이 있다. 이러한 분야에 대하여는 사업활동의 수익성이 낮더라도 공익성에 근거하여 주민의 자발적인 참여를 포함한 다양한 원조를 받음으로서 경제성을 향상시키는 방향으로 추진하여야 할 것이다.

이와 같이 민간을 활용함으로써 경영수익사업이 공공영역을 확대하고 민간영역을 침범한다는 비판을 어느 정도 해소시킬 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 공공부문의 민간활용은 공공부문의 민영화로 가는 세계적인 추세나 현재 우리 나라의 새로운 국가경영 패러다임에 동참하는 것이 된다.

유럽에서는 공공서비스 공급에 민간의 자본을 유치하는 방법에 대해 많은 관심을 기울이고 있다. 유럽의 민관협동은 특별협상에 의한 기부, 관민공동기구의 설립, 관민공동모험기업설립, 위탁, 특허권, 영업권부여(B-O-T방식), 민영화로 이루어진다. 이러한 민관협력을 통해 정부 재정압박의 완화, 경쟁촉진과 효율성 달성의 효과를 거두고 있으며 특히 재정압박을 피하면서 공공서비스를 공급하려면 영업권 허가를 통한 민자유치와 민영화의 두 방식이 가장 효과적이라고 평가하고 있다(<표 4-3> 참조).¹⁴⁾

<표 4-3> 유럽국가의 민관협력 유형

유형	특성
특별협상에 의한 기부	정부-민간간의 특별한 협상에 따라 민간이 자본만 제공
관민공동기구의 설립	특정한 공공서비스의 공급을 위해 정부와 민간이 합작하여 공사, 공단을 설립하는 경우
관민공동모험기업설립	도시정부가 부족한 재원을 확보하기 위해 민간과 공동으로 모험기업을 설립하여 수익을 올리는 방법
위탁	위탁의 대상이 되는 사업은 대부분 정부의 자연 독점적 재화와 용역임
특허권, 영업권 부여	좁은 의미의 민자유치 방안(B-O-T방식) 민간이 공공시설을 건설하고 운영하고, 관리하는 권한을 부여하지만 일정시간이 지나면 자산을 정부에 기부채납
민영화	공공사업의 완전한 민영화를 추진 나라는 거의 없으나 사안에 따라 상당한 정도로 통제와 규제를 완화시킴

일본의 경우도 1940-1950년대는 공사·유형의 사업은 경영수익사업으로 적극적으로 추진할 필요가 있다. 현재 주로 이루어지는 사업 중 이에 해당하는 사업은 토지개발관련사업이지만 공단을 많이 이용하였

14) 배종득 외, 전제서, pp. 71-74에서 재인용(OECD, Urban Infrastructure: Finance and Management, Paris:OECD, 1991 pp. 67-68).

고 1960년대 초반 이후 제3섹터를 적극활용하기 시작하였고, 1970년대 중반이후 부터는 관민분담방식을 많이 이용하다가 1986년 '민활법'이 제정되면서 공공서비스 시설의 정비에 민간이 적극 참여하도록 권장하고 있다. 이는 민간사업활동을 활성화시키기 위한 것과 공공사업에 민간활력을 불어넣기 위한 2가지가 있다. 전자는 규제완화와 인센티브 부여를 도모하는 것이고, 후자는 종래 민간의 진입이 제한되어 있던 공적인 사업분야에 민간사업주체의 진입을 허용한다던가 사업주체는 공공기관이지만 사업비의 일부를 민간으로부터 조달한다던가, 관민종합프로젝트 실시, 공사와 공단을 주식회사로 전환시키고 일반에게 주식을 공개하는 등 관업(官業)의 민영화를 추진하고 있다. 특히, 일본의 경우 민간주도가 아닌 관주도의 제3섹터에서는 그 운영이 지방자치단체에 재정부담을 주고 있다는 평가도 있다.

2. 민간활용의 방법과 분야

본 연구에서는 경영수익사업의 민간활용을 민간참여의 방법과 자발적 주민참여의 방법으로 나누어 살펴보고자 한다. 우선 민간참여의 방법과 분야를 살펴보고 '형'을 달리하여 자발적인 주민참여의 방법을 살펴본다. 민간부분의 참여방식은 직접참여, 간접참여, 분담참여, 위탁참여, 합동참여 방식으로 구분할 수 있다(<표 44> 참조)¹⁵⁾

첫째, 직접참여방식은 민간부분의 역할을 극대화하고 정부의 역할을 최소화하는 방식이다. 이 방식은 투자규모가 적고, 비교적 수익성이 좋으며, 단기간 내에 투자비 회수가 가능해서 민간기업의 입장에서 유리하게 생각되는 소규모사업에 적합하다. 예를 들면, 주차장, 복합터미널, 컨베션

15) 배득종 외, 전계서, pp. 218-223.

센터 등의 소규모 지역개발사업이나 첨단기술이 필요한 사업에 적합하다.

<표 4-4> 민간참여의 유형

유형	사업주체	민간역할	공공역할	대상사업
직접참여 (민간공급형)	민간부문	사업계획 제안 건설시공 자금조달 관리운영	가격규제 서비스수준규제	주차장 복합터미널 컨벤션센터 우편, 전화
간접참여 (자금공급형)	주체:공공부문 자금:민간부문	일부: 자금조달	일부:자금조달 외 일체활동	대규모수익사업: 택지개발, 병원, 복 지시설
분담참여 (민간병존형)	일부:공공부문 일부:민간부문	건설시공 자금조달 관리운영	건설시공 자금조달 관리운영	공항, 항만 일부도로
위탁참여 (업무위탁형)	주체:공공부문 서비스:민간부문	서비스생산	서비스 공급 및 전달 비용징수	쓰레기처리 오물수거 공공시설유지 각종 검사
합동참여 (민관합동형)	합동법인 (공공+민간)	공동출자, 합동법인설립 사업계획수립, 자금조달 건설시공, 사후관리운영		대형프로젝트 일부도로 공항, 항만

자료: 김동진, “도시 및 지역개발을 위한 재원조달 및 민간참여 방안에 관한 연구”, 행정논총, 제24권 2호, 1986, pp .69-72; 배득중 외, 전계서, p. 219.

둘째, 간접참여방식은 사업추진의 대부분을 공공부문이 담당하고 민간부문은 소요사업비의 일부를 투자하고 차후에 투자자본을 상환하는 방식이다. 이 방식은 택지개발사업과 같이 대규모이면서 수익성이 있는 사업에 적합하다.

셋째, 분담참여방식은 단일 공공사업을 공공부문과 민간부문이 분담하여 각자의 명의로 시행하는 방식이다. 공항, 항만 또는 일부도로와 같이 세부시설이 확연히 분할되어 시공관리가 될 수 있는 대규모의 비수익성의 사업에 적합하다.

넷째, 위탁참여방식은 민간기업특유의 업무추진력, 조직력, 창의력, 쇄신력 등과 같은 기업경영방식을 활용하기 위해 업무의 일부 또는 전부를 민간기업에 위탁하는 방식이다. 이 방식은 엄밀히 말해 민간자본의 도입이 아니며 민간경영방식에의 의존이다. 이는 공공부문의 비효율성을 개선하고 민간기업의 효율적 경영을 통한 비용절감과 양질의 서비스 제공을 도모하기 위한 방식이다.

다섯째, 합동참여방식은 공공부문과 민간부문이 합동출자하여 상법상의 법인을 설립하고 이 법인의 명의로 사업을 시행하는 방식으로 민관합동형(흔히 '제3섹터'로 명명)으로 지칭된다. 이 방식은 대규모 사회간접자본이 신속히 추진될 수 있는 장점이 있으며 특히 투자회임기간이 장기간이거나 경영의 효율성에 따라 수익성이 영향을 받는 사업에 적합하다. 이 방식에는 유럽에서 많이 사용하는 B-O-T방식과 일본에서 많이 사용하는 민관공동출자법인의 형태가 있다. B-O-T방식이란 좁은 의미의 민자유치방안으로 민간이 공공시설을 건설하고, 운영하고, 관리하는 권한을 부여받지만 일정시간이 지나면 자산을 정부에게 기부채납하는 방식이다. 민관공동출자법인¹⁶⁾은 민간과 관이 공동으로 출자하여 법인을 설립하는 형태로 그 출자비율에 따라 우리 나라에서는 지방공사형(지방자치단체의 출자비율 50이상), 주식회사형(지방자치단체의 출자비율 50%미만)이 있다. 향후 경영수익사업에서는 B-O-T방식과 주식회사형 민관공동출자법인에 의한 방식으로 추진함이 바람직할 것이다.

16) 민자유치, 소위 제3섹터론은 민간과 공공의 장점을 취합해 총합을 증진시키기 보다는 민간과 공공의 단점을 답습할 가능성에 우려를 표명하기도 한다. 예를 들면, 외지(外地) 개발업자들과의 유착을 통한 발전전략은 소수의 특권집단이 단기적 이익에 치우칠 수 있고, 민관합동에 의하여 설립된 기업이 해당지역에서 독점적 사업자로 활동하는 한 경쟁적 시장상황이 갖추어지지 않은 채 단지 민간자본만을 도입하여 독점이윤을 발생케 한다는 것이다. 이러한 점은 일본의 제3섹터에서도 관과 민의 밸런스 역할이 불명확하여 사업 결과 쌍방의 나쁜 면만 표면화된다는 주장도 있다.

경영수익사업에의 민간참여와 관련하여 중요한 것은 민간참여의 방법이 종래와는 다른 각도에서 검토되어야 한다는 것이다. 현재 우리나라는 경제불황이고 향후 저성장이 지속될 가능성이 크다. 이러한 경제불황하에서 민간의 메리트(노하우)가 충분히 발휘될 수 있을지는 의문이다. 민간기업이 생존하기 위해서는 소비자의 다양화, 고도화된 니즈(need)에 대응할 때, 그리고 민간기업이 지역이라는 공동체형성과 관계하면서 기업활동을 전개할 때 존속할 수 있는 것이다. 민간참여는 단순히 자본참여, 사업 노하우만이 아닌 지역환경개선, 지역에 대한 공헌을 전제로 새로운 참가방법이 요구된다. 따라서 지방자치단체는 경영수익사업과 관련된 민간참여에 이러한 점을 고려하여 하여야 할 것이다. 다시 말해, 민관협력은 지역에 밀착하여 지역자원을 유효하게 활용하는 새로운 분야로 출발해야 할 것이다.

3. 자원봉사자의 활용

경영수익사업의 운영방식에 있어서 중점적으로 고려해야 할 민관협력방안으로 관리운영의 민간위탁, B-O-T방식의 활용, 민간주도 민관공동출자법인의 활용 외에도 자원봉사자의 활용을 들 수 있다.

경영수익사업은 공공이나 민간이 단독으로 해결할 수 없는 지역과제에 대응하는 부분도 있기 때문에 이러한 분야에서는 수익성 혹은 경제성이 낮은 것은 당연하다. 이러한 분야는 사업의 공익적인 성격이 강하기 때문에 주민의 자발적인 참여가 가능하다. 그리고 개인적인 봉사활동을 지역공헌, 사회공헌으로 승화시킬 수 있을 것이다. 향후 경영수익사업에서는 이러한 점을 고려하여 자원봉사자를 활용할 수 있는 방안을 강구해야 할 것이다.

참고문헌

국내문헌

- 권해수, “지역경쟁력을 높이기 위한 경영수익사업의 재검토, 「지방자치」, 현대사회연구소, 1997. 7.
- 김동건, “도시 및 지역개발을 위한 자원조달 및 민간참여 방안에 관한 연구”, 행정논총, 제24권 2호, 1986.
- 김수근, “지방자치단체의 기업적 경영혁신의 의의”, 지방재정, 제17권 제3호(통권 92호), 1998. 5.
- 김수원, “경영수익사업의 활성화 방안”, 「지방재정」, 1993.
- 박문주, 지방자치단체의 경영수익사업 개발방안, 「지방자치」, 현대사회연구소, 1997. 2.
- 박종원, “기업형 정부의 구축방안”, 「한국행정연구」, 제4권 제1호, 한국행정연구원, 1995. 5.
- 박제기, “경영수익사업을 통한 지방재정확충방안”, 내무부지방행정연수원, 연구논문집(제13기고급간부양성과정), 1993.
- 손희준, “경영수익사업의 대상영역 확대방안”, 「자치경영」, 지방자치경영협회, 1995.
- 임성일, “지자체의 수익사업 무엇이 문제인가”, 「지방자치」, 현대사회연구소, 1997. 2.
- 이덕연, “지방자치단체 영리사업에 대한 법적 평가”, 「지방자치」, 현대사회연구소, 1997.5.
- 안용식, 지방공기업론, 대영문화사, 1994.
- 안원균, 염임렬, 지방정부 경영수익사업의 문제점과 발전방안에 관한 연구, 한국지방행정연구원, 민선지방자치 2년기념 논문집, 1997.6.

- 이달곤 외 3인, “작은 정부의 개념”, 「한국행정학보」, 제26권 제1호, 1992.
- 이상윤 외 3, “경영수익사업의 평가와 이해” 「한국행정학보」, 제30권 제1호, 1996.
- 이원희, “전략적 재정운영으로서 세외수입 확충방안:경기도를 중심으로”, 지방재정학보, 1996.
- 정강환, “지역활성화를 위한 이벤트와 지역축제 진흥방안”, 지방행정연구, 제11권 제3호(통권41호), 1996.
- 조일홍·박홍식, “경영수익사업의 문제점에 관한 논의”, 「지방행정연구」, 한국지방행정연구원, 제12권 제2호(통권44호), 1997.
- 최찬오, 경영수익사업의 자금조달방안과 운영조직형태에 관한 연구, 서울대학교행정대학원 석사학위논문, 1995.
- 강원개발연구원, 지방재정확충을 위한 경영수익사업 발굴연구, 1996.
- 경기도, '98경영수익사업 추진지침, 1998.
- 경기도, 경영행정우수사례집, 1998.
- 경남개발연구원, 우리 나라 경영수익사업의 평가와 전략, 1995.
- 내무부, 경영수익사업 및 공영개발사업추진지침, 1996.
- 내무부, 경영수익사업의 기본논리와 표준경영절차, 1997.
- 내무부, '98경영수익사업 추진지침, 1998.
- 삼성경제연구소, 국가혁신의 비전과 전략, 1998.
- 삼성경제연구소, IMF시대 저비용 여가시설의 개발방안, 1998.
- 지방자치경영협회, 지방경영사업과 공영개발, 1996.
- 충청북도, 지방경영사업의 이해, 1996.11.
- 한국행정연구원, 지방자치단체 경영수익사업에 관한 연구, 1998.

국외문헌

高奇昇三, 都市經營論, 東京:ぎょうせい, 1985.

高島 博, 公共支出の財政理論, 東京:多賀出版, 1984.

伊達 勝身, “農山村における第3セクターの經營問題”, 日本地域開發, 地域開發, 1997.11.

井原 満明, “山農村型第3セクターの新たな役割”, (財)日本地域開發センター, 地域開發, vol. 398, 1997. 11.

Caiden, Gerald E., "Administration Reform-American Style", *Public Administration Review*, vol. 54, no. 2, Murch/April, 1994.

Chang, Stanley Y., and Roberta Ann Jones, "Approaches to Privation:Established Models and a U. S. Innovation", *Government Finance Review*, vol. 8, no. 4, August, 1992.

Bailey, Stephen J., "UserCharge for Urban Services", *Urban Studies*, Vol. Nos. 4/5, 1994.

<부록> 경기도 경영수익사업의 현황

구분	사업명	1995	1996	1997	1998
본청	문화예술회관운영				
	금고 및 휴게실임대		○	○	○
	여성회관운영				
	예식및미용실	○	○	○	○
	교육사업		○	○	○
	강당사용료		○	○	○
	유아수탁료			○	○
	도유림사업소 갯가공판매	○	○	○	○
수원	원천유원지주차장운영	○	○	○	○
	종합운동장사무실임대 및 광고운영			○	○
	수원역지하상가운영	○	○	○	○
	공영주차장운영	○	○	○	○
	양묘장운영	○	○	○	○
	볼링장설치운영	계획	계획		
	사계절인조잔디썰매장				계획
성남	공단공원아파트건립	○	○		
	관광유원지(남한산성)운영	○	○	○	○
	주차장(조성)운영	○	○	○	○
	로울러장운영	○	○	○	○
의정부	장암지구택지개발	○	○		
	중량천변유료주차장운영	○	○	○	○
	의정부1동복합상가건립			○	○
	주차장건립운영	○	○	○	○
	회관(시민, 청소년)운영			○	○
	의정부직동수련원조성사업			○	○
	휴양, 유희, 운동, 공원 등				
안양	비산공원운영	○	○		
	종합운동장및수영장	○	○		
	문화예술회관운영	○	○		
	위생처리장운영	○	○		
	공영주차장운영	○	○		
	국공유자재산매각 및 임대	○	○		
	도로부지사용료	○	○		
	안양유원지입장료징수			○	○

	예식장대관및교육장운영 구내식당 및 자판기임대 분노 및 정화조처리			○	○		
부천	베르네천풍물시장운영 불법주차건인사업 공유재산임대 및 사용 시민회관 노동복지회관 중앙시립도서관 공원매점임대운영 공영주차장임대운영 공영주차장직영운영 양묘장운영	○	○				
					○	○	○
				○	○	○	○
				○	○	○	○
				○	○	○	○
				○	○	○	○
광명	실내체육관내실내골프장 주차장운영 노상 시청사내 종합운동장 안양목감천 및 공영주차장 묘포장운영			○	○	○	○
				○	○	○	○
				○	○	○	○
				○	○	○	○
				○	○	○	○
				○	○	○	○
평택	현화지구택지개발 주차장운영 평택호, 노상, 청사, 역전 골재채취 문예회관운영 공유재산임대	○	○				
				○	○	○	○
				○	○	○	○
				○	○	○	○
				○	○	○	○
동두천	소요산국민관광지 신천고수부지 사계절눈썰매장 종합스포츠센터	○	○	○	○		
				○	○	○	○
				계획	계획		
					계획		
안산	공영주차장운영 올림픽기념회관-14층 직영묘포장운영	○	○	○	○		
				○	○	○	○
고양	공유재산임대 통일로팔각정, 공원 등 행주산성 주차장운영 입장료	○	○	○	○		
						○	○
						○	○

	묘포장운영 한강골재	○ 계획	○ 계획	○	○
과천	주차장설치운영 체육시설운영 빙상장운영 수영장운영 블링장운영	○ 계획 계획 계획	 ○ ○ ○		
구리	인창2지구택지개발 상가신축임대 농수산물직판시장운영 실내골프연습장 일반건축폐기물중간처리장건설 수택3동관상복합청사건립공사 구도서관 및 어린이공원부지개발 주차장사업운영 노상 노외	계획 ○ 계획 ○ 계획	 ○ ○ ○	○ ○ ○ ○ ○ ○ ○	○ ○ ○ ○ ○ ○ ○
남양주	자연발생유원지(비지정관광지)운영 광고수익사업 공영주차장운영	 ○	○ ○	○ ○	○ ○
오산	고현동공동묘지정비 초전비관리사임대 공유재산임대 시민회관 및 종합운동장운영 위생처리장운영 노상유료주차장운영 조경수묘포장운영및생산	 ○ ○ ○	 ○ ○ ○	○ ○ ○ ○	○ ○ ○ ○
시흥	주차장운영 지렁이퇴비화사업 양묘장운영	 ○	○ ○	○ ○	○ ○
군포	쓰레기봉투광고 공영유료주차장운영	 ○	 ○	○ ○	○ ○
의왕	아파트형공장 청계산비지정자연발생유원지입장료징수 공영유료주차장운영 오전동재래시장임대	계획 ○ ○	 ○ ○	 ○ ○	 ○ ○
하남	위생처리장운영	○	○		

	잔디포 조성 신장택지 조성 창우동공영주차장 운영 신장공영주차장 운영	○	계획			○	○	○
용인	도폐유천부지대부 및 매각 김량역북지구택지개발 공유재산임대 청소년수련마을 운영	○						○
파주	문발계2지구공영용지 조성 주차장 운영 공릉국민관광지 통일동산 입진각 노상공영주차장 골재채취 산남휴게소 운영 도라산전망대망원경 통일동산임대(식당, 휴게소)	○	○					○
이천	장호원구획정리사업 골재채취 청미천종합개발사업 노상주차장 운영 내고장 으뜸상품판매장 운영 잔디포 조성	계획						○
양주	장흥국민관광지 운영 주차장 자판기 입장료징수 천막사용료 복합이용시설 유선장및별매장 체육시설 유원지관리 덕계저수지 도락산유원지 문예회관 운영 공영주차장 운영 오산매립지 활용 체육공원 조성사업							○

	한마음가족골프장, 주말농장, 미니카장, 주차장등 자연발생유원지운영 남한산성관광유원지운영								○ ○
여주	신록사국민관광지운영 주차장 가족퍼팅놀이장(18홀) 골재채취 음식물쓰레기자원화사업 톱밥제조기설치운영 지렁이판매 지렁이분판매 노상주차장운영	○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○	○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○	○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○	○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○				○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○
화성	공유수면매립 기존 서신장전지구공유수면매립사업 남양택지개발사업 비지정관광유원지운영 폐천부지매각	○ ○ ○ ○ ○ ○	○ ○ ○ ○ ○ ○			계획	계획	계획	계획
광주	남한산성유원지운영 주차장 자연발생유원지운영 양묘장운영 국민건강타운조성 청소년수련, 체육부대시설, 자연휴양림 관광유원지개발 주차장운영 비지정관광유원지운영 골재채취사업 폐천부지매각	○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○	○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○	○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○	○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○			계획	○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○
포천	산정호수 및 백운계곡운영 주차장 입장료 골재채취	○ ○ ○ ○	○ ○ ○ ○	○ ○ ○ ○	○ ○ ○ ○			취소	○ ○ ○ ○
가평	비지정관광유원지운영 골재채취 하천고수부지조성 눈썰매장조성 골프연습장설치운영	○ ○ ○ ○ ○	○ ○ ○ ○ ○	○ ○ ○ ○ ○	○ ○ ○ ○ ○			계획	○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○

	보남도시자연공원조성 홍지기도로변휴게소설치사업 고성리군유지개발사업		계획		○ ○
양평	전원주택지조성사업 먹는샘물개발사업 용문산국민관광지운영 주차장 입장객 관광지개발 놀이시설설치 노상주차장운영 더덕재배 묘포장	○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○	○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○	○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○	○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○ ○
안성	노상유료주차장운영 양묘장운영 축산물처리장운영 택지개발 골재채취 석산개발 쓰레기봉투광고	○ ○ ○ ○ ○ ○ ○	○ ○ ○ ○ ○ 계획 ○	○ ○ ○ ○ ○ ○ ○	○ ○ ○ ○ ○ ○ ○
김포	한강골재채취사업 사우지구택지개발 주차장운영 건설폐기물재활용사업 눈썰매장운영	○ ○ ○ ○ ○	○ ○ ○ ○ ○	○ ○ ○ ○ ○	○ ○ ○ ○ ○

Evaluating and Improving the Profit-Oriented Public Business

- Case of the Kyunggi-Do -

Abstract and Propositions

Chapter 1. Introduction

1. Purpose of the Study
2. Scope and Method

Chapter 2. Background and Current Situation of the Profit-Oriented Public Business

1. Background
2. Current Situation

Chapter 3. Evaluation: Public Interests and Financial Contribution

1. Model Building
2. Application of the Model

Chapter 4. Improvement of the Areas and Management in the Profit-Oriented Public Business

1. Basic Policy Direction
2. Appropriate Projects Selection and New Areas Development
3. Private Resource Use

Bibliography

Appendix