

都市經營을 위한 地方公企業의 合理化

A Study on Rationalization of Local Government

Public Enterprises for Municipal Management

吳 熙 煥

(韓國地方行政研究院 研究員)

〈 目 次 〉

- I. 序 論
- II. 都市經營의 必要性
- III. 都市經營과 地方公企業
- IV. 都市經營을 위한 地方公企業의 合理化
- V. 結 論

I. 序 論

최근 地方行政需要가 급격히 증대되면서 都市經營에 대한 관심이 높아지고 있다. 이것은 지난 1960年代 이후 오늘에 이르는 지속적 경제발전이 우리나라의 政治的·社會的 與件과 國民生活水準의 向上 등 많은 변화를 가져왔기 때문이다. 특히 人口集中에 따른 都市化 現象과 生活水準의 향상에 따른 意識水準의 變化는 住民들이 삶의 質을 강조하여 精神的·物質的 豊요를 추구함은 물론, 政治的 參與와 主人意識이 제고되면서 地方行政서비스의 多樣化와 高度化를 요구하게 되었다. 이렇게 나

날이 多樣化되고 高度化하는 地方行政需要를 어떻게 하면 최대한으로 충족시킬 수 있느냐 하는 것이 오늘날 地方政府가 직면하고 있는 가장 근본적인 문제라 하겠다.

그 중 住民福祉와 便益에 직결된 上·下水道, 住宅, 交通 등 地方公企業을 통해서 제공되는 서비스를 地方政府는 巨額의 費用을 어떤 기준으로 선택하고 조달할 것인가 하는 것이 하나의 중요 課題가 되었다.¹⁾ 이러한 課題는 財政收支의 不均衡이 유지되고 있다는 점을 배경으로 財源에 대해 혜택을 받은 高度成長期에 안이한 費用負擔手段을 선택했기 때문에 성장단계로 이행되면서 財源의 한계가 발생한다 그 원인이 있다고 하겠다.²⁾

따라서 本稿는 이러한 問題意識에서 地方公企業이 추구하는 公共性과 企業性을 동시에 달성함으로써 地方政府의 財政力을 擴充하고 나아가 地方

- 1) 能勢哲也, “公共サービスの選擇と料金設定基準”, 神戸都市問題研究所(編), 公共料金の理論と實踐, 都市政策論集 第6輯(東京: 勁草書房, 1981), pp. 3~4
- 2) 柳漢晟, 財政學(서울: 博英社, 1987), p. 625

行政機能의 適正化를 도모하기 위한 길을 都市經營이라는 차원에서 그 發展方向을 모색해 보고자 한다. 이것은 政治·行政의인 地方自治는 經營管理的인 自主性이 뒷받침될 때 비로소 완전자치가 이룩될 수 있으며 이러한 都市經營의 구현은 地方自治를 위한 自救策³⁾이라는 점에서도 그 의의가 있다고 할 수 있다.

II. 都市經營의 必要性

1. 都市經營의 概念

都市經營이란 개념은 지금까지 확립된 바 없이 다양한 의미로 사용되어 왔다.

첫째로, 都市經營을 ‘都市政府를 하나의 經營主體로 간주하고 市長을 會社의 社長으로 비유하여 市民 또는 地域住民에게 最小의 費用負擔과 事業費用으로 最大의 都市地域 福祉效果를 달성할 목적을 갖는 것’으로 파악한다.⁴⁾ 여기에서는 ① 都市地域을 중심으로 農村地域을 포함한 都市地域圈의 綜合的 開發, 交通·通信, 에너지의 원활한 供給 등 都市地域의 政策, 計劃, 統制라고 하는 地域의 經營(area management)을 의미하는 外部經營(outside mangement)과, ② 종래의 行·財政運營 또는 行政管理의 영역으로써 都市政府가 行政主體로서 행하는 内部經營(inside management)로 구분하고 있다. 그러나 이 兩者는 상호 밀접한 관련을 갖고 있어서 前者가 都市政府의 目的임에 대하여 後者는

手段으로써 이를 합쳐 都市經營이라고 한다.

둘째로, 都市經營은 종래 地域開發(regional development), 都市政策(city-policy), 自治團體經營(municipal management), 行政管理(administrative management), 行政經營(public management) 등 自治團體를 둘러싼 다양한 行·財政現象을 정의하는 개념으로 사용되었다고 하면서 都市經營의 對象, 主體, 目的, 原則 등을 검토한 후 다음과 같이 규정하고 있다. 즉 都市經營이란 ‘自治團體가 그 行政自主權에 입각한 效率的 行政管理 및 效果的 公共서비스의 제공, 그리고 최적의 政策選擇을 통하여 最小의 經費로 最大의 福祉를 지향하는 制度改革 및 政策展開’라고 한다.⁵⁾ 여기에서도 都市經營의 內容을 具體的 事業·資源의 效率的 처리, 經營環境의 變혁, 經營形態의 決定 등에 따라 政策實施와 政策選擇으로 구분하고, 公共서비스(公共投資, 行政서비스)를 중심으로 하는 實施過程으로서의 行政管理과 地域經營 政策選擇을 중심으로 하는 政策管理와 政策經營을 각각 内部經營(前者)과 外部經營(後者)으로 구분하고 있다.

이러한 都市經營은 企業經營과 몇가지 차이점을 가지고 있는 바 이를 요약하면 <表1>과 같다.⁶⁾

이상에서 都市經營은 地方行政서비스機能을 企業經營原理에 의하여 수행함으로써 住民의 福祉增進에 기여하자는 都市行政의 機能主義的 接近으로서,⁷⁾ ‘都市政府가 地方公企業서비스의 공급이 원활하게 이루어지도록 經營者의 위치에서 최소의 經費로 최대의 效果를 얻고자 하는 의도적 諸活動’

3) 崔相哲, “都市經營과 公企業”, 都市問題 10月號(서울: 大韓地方行政共濟會, 1988), p. 7.

4) 一瀬智司, “都市經營의 理念と戰略”, 松行庚夫·武田 益(編), 都市經營論序說(東京: ぎょうせい, 1983), pp. 3-6; 遠藤文夫·苫米地行三, 市町村の 經營(東京: 第一法規, 1977), pp. 21-22.

5) 高寄昇三, 現代都市經營論(東京: 勁草書房, 1985), p. 49.

6) 上掲書, p. 48.

7) 崔在善, “地方行政의 經營化趨勢와 制度的 裝置”, 地方行政 11月號(서울: 大韓地方行政共濟會, 1981), pp. 44-46.

〈表 1〉 都市經營과 企業經營의 比較

區 分	都 市 經 營	企 業 經 營
經 營 目 的	福祉의 極大化	收益의 極大化
經 營 原 理	需要充足原理에 의한 公共性 追求	利潤原理에 의한 企業性 追求
運 營 原 理	豫算配分方式에 의한 合意形成	企業會計方式에 의한 收支計算
經 營 手 段	強制經濟에 의한 租稅徵收·公 共서비스 提供	自由經濟에 의한 資本調達·市 場서비스 提供
經 營 意 識	犧牲原理支配의 Gemeinschaft	報償原理支配의 Gesellschaft
經 營 環 境	共同經濟原理에 의한 相互依 存 社會配分原理	市場經濟原理에 의한 競爭社 會 擴大原理
追 求 手 段	權力的 規制·參與制度·經濟 介入에 의한 利害調整	廣告宣傳·費用追求·利益供 與에 의한 利益誘導

이라고 할 수 있다.⁸⁾ 이것은 地方公企業을 대상으로 한 개념으로써 本稿에서는 전술한 개념중에서 内部經營에 한정하고자 한다.

2. 都市經營의 必要性

가. 地方財政力の 擴充

모든 行政需要는 財政의 뒷받침이 필요하기 때문에 行政需要와 財政需要는 함수관계에 있다. 그러나 오늘날 行政需要는 전술한 生活水準의 向上 외에 行政이 企業化와 福祉化의 양극화를 심화시킴에 따른 行政機能의 擴大, 家族機能의 社會化 現象에 따른 福祉化, 市場失敗에 따른 補填機能의 擴大 등으로 그 需要는 增加一路에 있다.⁹⁾ 그럼에도 이에 대한 財政需要不足의 심화는 해결의 어려움을 더욱 가중시키고 있다.¹⁰⁾

흔히 우리 나라의 地方財政이 당면하고 있는 가장 큰 문제점으로 財政規模의 脆弱성과 地域의 不均衡을 들고 있으며 이러한 問題點을 분석하는 指標로서 財政自立度(ratio of self-reliance)라는 용어를 사용해 왔다. 즉, 地方自治團體의 歲入(一般會計)중에서 地方稅와 稅外收入 등 自體收入이 차지하는 比率로써 표시되는 財政自立도는 財政의 實質의 健全도와 對應能力을 반영하지 못한다는 問題點이 없지 않으나,¹¹⁾ 自治團體의 外형적 自立水準과 自治團體間 不균형을 쉽게 나타내주고 있어서 자주 활용되어 왔다. 이러한 地方財政自立도의 추이를 살펴보면 〈表2〉와 같다.

즉 1988년의 경우 全國 自治團體의 平均 財政自立도는 51.9%를 나타내고 있으며, 自治團體別로는

8) 金雲洙, “都市公共서비스의 協同의 供給과 都市經營의 合理化方案”, 市政研究 第6卷(서울: 서울特別市 市政研究團, 1986), pp. 192-193.
 9) 盧隆熙, 韓國의 地方自治(서울: 綠苑出版社, 1987), pp. 379-380.
 10) 美國의 경우 Proposition 13 통과 이후 캘리포니아주의

34個市가 財政의 위기에 처해 있고, 이제 個人이 사용하지 않는 어떤 것에도 稅金을 내려고 하지 않는 ‘個別的 利益社會’(society of particularistic interests)가 되었다고 하면서 地方政府의 企業主義의 경향을 언급하고 있다. Ted A. Gaebler, “The Entrepreneurial Manager,” Barbara H. Moore (ed.), *The Entrepreneur in Local Government* (Washington D.C.: ICMA, 1983), pp. 3-4.
 11) 吳然天, 韓國地方財政論(서울: 博英社, 1987), p. 34.

〈表 2〉

地方財政自立度の推移

(單位: %)

區分		年度								
		1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
全	國	54.3	55.5	57.8	59.6	58.1	58.0	56.0	48.1	51.9
서울 直轄 市 道 市 郡	서울	93.9	95.2	96.0	97.6	97.9	98.3	98.1	97.9	97.3
	直轄市	85.4	92.3	88.8	90.4	91.6	90.5	89.6	84.0	82.0
	市	38.6	46.1	44.7	45.1	43.5	47.4	40.3	33.0	36.4
	郡	67.4	62.4	59.1	58.7	60.8	59.4	61.8	54.6	53.7
		32.8	30.8	33.1	32.4	32.0	31.9	30.1	24.8	26.8

註) 1980年에서 1987년까지는 決算基準이고 1988年은 當初豫算基準임.

資料: 內務部, 地方財政年鑑, 1985, 1986, 1987, 1988.

서울特別市 97.3%, 直轄市 82.0%, 市 53.7% 등으로 都市地域의 자립수준은 전국 평균보다 높게 났다. 그러나 1980年 이후 全國의 재정자립도는 60%를 넘지 못하고 있으며 1980年에 비하여 直轄市와 市는 오히려 低下되었다. 이것은 行政需要보다 財政需要가 상대적으로 적게 신장되었음을 의미한다고 하겠다.

따라서 한정된 財源으로 격증하는 行政需要에 대응하기 위해서는 經營的 接近方法이 擴大되어야 한다. 더우기 앞으로 地方自治의 實施와 福祉社會의 到來는 보다 많고 다양한 서비스를 요구하게 될 것이므로 地方政府는 최대의 行政서비스를 공급하기 위하여 獨立採算方式의 企業的 運營의 도입이 불가피해 질 것이다.

나. 地方行政領域의 適正化

우리 經濟가 高度成長을 이룩하는 과정에서 經濟 및 社會全般에 대한 行政의 關與 내지 依存정도가 심화되어 行政機能의 肥大化가 초래되었다. 그에 따라 行政能率의 저하, 창의력 발휘의 미흡, 다양한 社會階層의 福祉要求에 대한 적응력 부족 등 각종 弊害가 유발되었으며 동시에 經濟規模의 팽창과 그 複合性 및 專門性때문에 行政機能의 한계가 나타

나기도 했다.¹²⁾

뿐만 아니라 税金은 보다 적게, 그러나 서비스는 보다 많게(less tax, better services)라는 二律背反的인 住民들의 기대와 함께 다양화되어 가면서 급증하는 行政需要에 대응해야 하는 地方政府로서는 公共部門이 直接 관여하지 않아도 될 機能까지 책임지고 있는 데에서 公共部門이 필요 이상으로 비대해지고 비싼 政府가 되었다.¹³⁾

따라서 税金을 더 거두지 않고 서비스의 供給費用을 절감할 수 있는 방안으로 公的 責任領域의 縮小를 들 수 있다. 公的 責任領域의 縮小 즉 地方 行政領域의 適正化는 行政이 책임져야 할 範圍¹⁴⁾에 관한 것으로 이는 公共서비스의 供給을 公·私간

12) 總務處, 第6次 經濟社會發展5個年計劃 行政制度部門計劃: 1987-1991, p.6. 日本의 경우는 高寄昇三, 地方自治의 經營(東京: 學陽書房, 1985), pp. 2-5 參照.

13) 梁始浩, "작은 政府論", 政法論叢 第21輯(서울: 建國大學校 政法大學, 1986), pp. 71-84.

14) 行政이 責任져야 할 範圍의 基準으로서 다음과 같은 것을 제시하기도 한다. 즉, ① 民間部門에서 처리할 수 있는 것은 民間에게 委託, ② 權力性의 有無, ③ 外部效果의 程度, ④ 規模의 利益, ⑤ 安定性의 要否, ⑥ 必需性의 有無, ⑦ 不平等取扱의 排除, ⑧ 民間部門活動에 대한 支援 등이 그것이다. 總合研究開發機構·地方自治研究資料센터(編), 都市化時代의 行政哲學(東京: 第一法規, 1980), pp. 170-174.

役割分擔의 재조정을 통하여 서비스 供給主體를 多元化함으로써 공급의 효율성을 높이고 公共經費의 負擔을 줄이자는 것이다. 특히 使用者負擔의 원칙을 적용할 수 있는 地方行政서비스를 公企業化 또는 民營化(privatization)함으로써 行政機能의 適正化를 도모함은 물론 그것으로 인한 費用의 절감 효과와 專門性的의 확보는 良質의 서비스를 제공할 수 있다는 점 등에서 地方行政領域의 適正化는 계속 추구되어야 하며 이것은 都市經營의 前提라고 할 수 있다.

III. 都市經營과 地方公企業

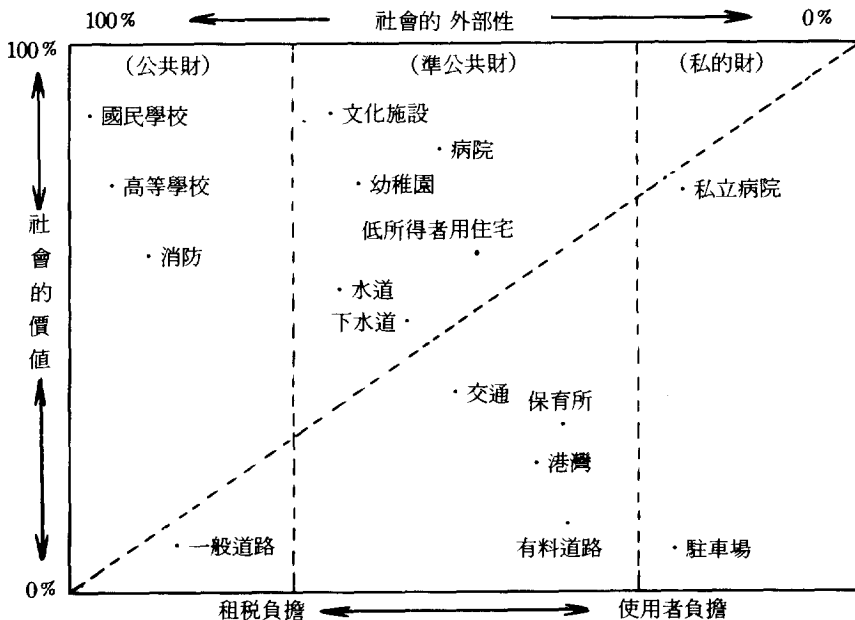
1. 地方行政서비스와 地方公企業

地方政府가 수행하는 行政活動에는 權力的으로

부과징수되는 租稅收入에 의하여 承擔하는 一般行政活動과 서비스를 제공받는 使用者로부터의 料金收入으로 承擔하는 非權力的 企業活動이 있는 바, 都市經營의 效率의 遂行을 위해서는 服務의 分類와 그에 따른 費用의 負擔關係를 명확히 하여야 한다. 그것은 모든 地方行政서비스가 都市經營의 대상이 될 수는 없기 때문이다. 이를 위한 地方行政서비스의 分類도 그 基準에 따라 매우 多樣하다.

첫째로, 그 地方行政서비스가 公共財나 아니냐 하는 外部性 基準과 公共部門이 分擔할 필요가 있느냐 없느냐 하는 社會的 價値에 의한 分類이다.¹⁵⁾ 즉, [圖1]은 公共서비스가 갖는 性格과 費用負擔의 배분을 상징하여 公共財, 準公共財, 私的財로 分類하고 있다. 이것은 社會的 外部性과 社會的 價値가 높은 左上의 서비스일수록 租稅로 負擔하여야 하고, 社會的 外部性과 社會的 價値가 낮은 右下의 서비스

[圖 1] 서비스의 外部性和 社會價値에 의한 分類



15) 能勢哲也, 前掲論文, pp. 9-10.

스일수록 使用者에 의한 負擔이 바람직하다는 것을 보여주고 있는 分類方法이다. 이 중에서 公共財와 私的財의 中間領域인 準公共財에는 文化施設, 上·下水道, 病院, 交通 등 주로 地方公企業으로 運營되고 있는 서비스가 이에 해당되고 있다.

여기에서 斜線은 公·私分擔의 境界를 나타내고 있는 것으로, 이 斜線은 公共財에 관한 共同支拂을 전제로 하는 社會의 선택에 달려 있어서 歷史나 社會의 變遷에 따라 달라질 수 있다.

둘째로, 公共서비스가 公共部門이나 私的部門이나 하는 部門別 基準과 採算性 基準에 따른 分類이다. 이 分類은 使用者負擔의 적용에 있어서 가장 어려움을 느끼는 生活關聯서비스에 대해서 어떠한 原則을 어느 정도로 적용할 것인가에 대하여 '神戶市 行財政制度調査會報告書'에서 제시한 것으로 ① 選擇的·基礎的 서비스(例: 住宅, 交通), ② 選擇的·基礎的 이상의 서비스(例: 宅地, 分讓住宅), ③ 必需的·基礎的 서비스(例: 上水道の 기본량), ④ 必需的·基礎的이상의 서비스(例: 일정량 이상의 上水道)로 區分하고 있다.¹⁶⁾ 이 分類에서 地方政府는 必需的·基礎的 서비스를 무엇보다도 싸게 하거나 또는 無料로 제공하는데 노력하고, 選擇的·基礎的 서비스와 必需的·基礎的이상의 서비스에 대해서는 그 費用을 負擔함에 있어서 應益·應能의 原則을 도입하며, 選擇的·基礎的이상의 서비스는 경우에 따라 市場메카니즘의 도입이 고려되어야 한다는 것을 제시하고 있다.

세째로, 地方政府가 제공하는 서비스로부터 창출되는 便益의 可分性 水準에 따른 分類이다.¹⁷⁾ 즉, ① 地域住民들이 공동으로 요구하는 一般的 公共需要

를 충족하기 위한 地方行政서비스 분야로써 民防衛, 租稅의 徵收 등 전형적인 一般行政서비스가 이에 해당되며, 사무의 성질상 서비스가 창출하는 便益과 費用負擔간의 關係를 직접 연계시킬 수 없는 不可分的 便益서비스, ② 上·下水道, 病院, 住宅 등 주로 地方公企業을 통하여 제공되는 서비스로서 이러한 서비스로부터 창출되는 便益은 排除的인 성격을 띠고 있어서 便益과 費用負擔간의 關係를 直接 연계시킬 수 있는 可分的 便益서비스, ③ 道路, 社會保障 등 절대적인 可分的 便益서비스에 비해 社會的 便益의 水準이 높은 약간 可分的 便益서비스가 그것이다.

이상의 분류에서 地方公企業으로 운영되고 있는 上·下水道事業, 地下鐵事業, 病院事業 등은 각각 準公共財, 必需的·基礎的(이상의) 서비스, 절대적인 可分的 便益서비스에 해당되는 바 이는 모두 使用者負擔에 의한 財源調達이 가능한 분야라고 하겠다. 이것은 都市經營의 개념을 서비스 供給體系와 財源調達의 合理的 連繫運用으로 理解한다면 地方公企業서비스가 使用者負擔의 적용이 가능하고 따라서 都市經營의 對象이 될 수 있음을 알 수 있다.

2. 都市經營對象으로서의 地方公企業

가. 地方公企業의 範圍

地方行政에 있어서 經營化 方式은 地方公企業法에 의한 地方公企業과 民間部門의 行政參與 즉, 民間委託을 들 수 있다.¹⁸⁾ 이 중 地方公企業은 地方自治의 發展과 住民의 福祉增進을 目的으로 地方政府가 직접 設置·經營하거나 法人을 설립하여

16) 宮崎辰雄, "公共料金の 現状と 課題", 神戶都市問題 研究所 (編), 前掲書, pp. 24-25.

17) 吳然天, 前掲書, pp. 277-279.

18) 金雲洙, 前掲論文, pp. 203-204.

〈表 3〉 地方公企業의 法適用範圍

地方公企業法第2條	同法施行令第2條
1. 水道事業(簡易水道事業 除外)	1. 市場事業(農水産物都賣市場 包含)
2. 工業用水道事業	2. 屠畜場 事業
3. 軌道事業(地下鐵道事業 包含)	3. 宅地造成事業
4. 自動車運送事業	4. 通運(渡船)事業
5. 가스事業	5. 重機管理事業
6. 地方道路事業	6. 觀光事業
7. 下水道事業	7. 計量器檢定事業
8. 清掃·衛生事業	8. 體育場事業
9. 住宅事業	9. 文化藝術事業(公演場, 劇場包含)
10. 醫療事業	10. 公園事業
11. 埋葬 및 墓地등 事業	

〈表 4〉 地方公企業의 適用現況

(1988, 9, 30 現在)

區分	事業別	適用數	團 體 名
計	8個事業	117	
直接經營	3	80	
	上水道	70	서울, 釜山, 大邱, 仁川, 光州, 春川, 大田, 水原, 全州, 群山, 木浦, 馬山, 蔚山, 清州, 麗水, 晉州, 裡里, 忠州, 城南, 原州, 濟州, 慶州, 順天, 龜尾, 安養, 江陵, 東草, 鎭海, 浦項, 安山, 安東, 富川, 議政府, 太白, 東海, 堤川, 天安, 羅州, 金泉, 榮州, 昌原, 西歸浦, 光明, 松炭, 三千浦, 南原, 井州, 金海, 永川, 東豆川, 坡州, 平澤, 南楊州, 華城, 大川, 瑞山, 論山, 禮山, 公州, 旌善, 溟州, 三陟, 密陽, 慶山, 九里, 店村, 溫陽, 尚州, 麗川, 果川
	下水道	8	仁川, 蔚山, 慶州, 大田, 光州, 大邱, 釜山, 安山
	住宅	2	釜山, 大邱
間接經營	5	37	
	病院	33	서울, 釜山, 大邱, 仁川, 議政府, 安城, 利川, 金村, 春川, 原州, 江陵, 東草, 寧越, 三陟, 清州, 忠州, 天安, 公州, 洪城, 瑞山, 群山, 南原, 順天, 康津, 木浦, 浦項, 安東, 金泉, 馬山, 晉州, 濟州, 西歸浦, 抱川
	渡船事業	1	錦江渡船公社(群山, 舒川)
	地下鐵	1	서울(서울地下鐵公社)
	施設管理	1	서울(서울施設管理公團)
	市場	1	서울(農水産物 都賣市場 管理公社)

資料：內務部 財政課

경영하는 기업으로 狹義의 地方公企業, 地方公社, 地方公團이 있다.

現行法上 地方公企業의 法適用範圍는 <表 3>과 같이 地方公企業法 第2條의 11個事業, 同法施行令 第2條의 10個事業에 대하여 法の 적용을 받도록 규정하고 있으며, 法適用事業 중에서도 大統領令으로 정하는 기준이상의 事業과 地方自治團體가 정하는 기준이상의 사업에 대해서만 地方公企業으로 운영할 수 있다.

이러한 法適用範圍 및 基準에 의하여 1988年 9月 30日 현재 地方公企業은 上水道, 下水道, 地下鐵, 病院, 住宅 등 8個事業에 적용되고 있으며 그 事業 및 事業體數의 구체적 내용은 <表 4>와 같다. 먼저 事業數에 있어서는 地方公企業法 制定 당시인 1969년에는 2個事業 33個事業體(上水道 32, 地下鐵 1)에 불과하던 것이 현재는 8個事業 117個事業體에 이르고 있어 19年 동안에 약 3.5배의 數的 증가를 보이고 있다. 이를 事業別로 분류해 보면 上水道事業이 70개사업체(59.8%)로 가장 많고 다음으로 病院事業 33개사업체(28.2%), 下水道事業 8개사업체(6.8%), 住宅事業 2개사업체(1.7%) 등의 순으로 되어 있으며 그 중 上水道事業과 病院事業이 전체의 88%를 차지하고 있다.

나. 運營形態

1980年 1월에 改正된 地方公企業法은 地方公企業의 運營形態를 狹義의 地方公企業, 地方公社, 地方公團의 3가지로 다양화하고 있다.

그러나 地方公企業의 運營形態를 다양화했음에도 불구하고 地方公企業의 運營實態를 보면 <表 4>와 같이 直接經營方式이 3個事業의 80個事業體로 전체의 68.4%를 차지하고 있고, 間接經營方式이 5個事業 37個事業體로 전체의 31.6%를 차지하고 있

어 아직도 事業所(局·課) 形態(狹義의 地方公企業)를 면하지 못하고 있다.¹⁹⁾ 이것은 組織上의 獨立性 缺如라는 문제와도 관련이 있지만 事業所形態는 관료적 운영의 폐단을 낳게 하고 個人的으로 創意性을 둔화시킬 뿐만 아니라 能率的·伸縮的인 經營을 저해하게 된다는 점에 더 큰 문제가 제기된다.

다. 決算規模

1985년부터 1987년까지 地方公企業의 收入 및 支出決算規模의 推移를 살펴보면 <表 5>와 같다. 즉 1987年度 地方公企業의 支出決算規模는 總 7,470.6億원으로 1985년의 6,560.8億원에 비하여 13.9%의 신장률을 보이고 있고, 收入決算規模는 같은 기간에 3.6%의 신장률을 보이고 있어서 支出決算規模가 더 높은 비율로 나타났다. 특히 하수도사업의 경우 1985년에 비하여 1987년에는 약 6배의 급격한 수입 신장률에 지출 또한 높은 신장률이 주목된다. 이것은 地方公企業法 適用事業體數의 증가와 環境汚染이나 衛生에 대한 인식이 제고되면서 下水終末處理場의 설치 등에 그 원인이 있는 것으로 생각된다.

아울러 收入과 支出이 비교적 균형을 이루면서 그 규모가 커지고 있는 사업으로는 上水道, 下水道, 病院, 渡船事業을 들 수 있고 반면 住宅, 地下鐵事業은 매년 負의 성장을 하고 있다.

라. 經營成果

地方公企業의 1985년부터 1987년까지의 事業別

19) 서울特別市를 비롯하여 釜山, 大邱, 仁川 등의 直轄市는 1989년부터 地方上水道公社를 설립·운영토록 할 예정이고 市·郡은 1990년 이후 단계적으로 擴大施行키로 할 예정이어서 間接經營方式의 수는 점차 증가될 전망이다. 東亞日報, 1988. 8. 9. 10面, 朝鮮日報 1989. 1. 17. 13面.

〈表 5〉 地方公企業의 決算規模 推移

(單位 : 억원, %)

區分 年 度 事業別	收 入			支 出			收入伸張率 (1985 = 100)		支出伸張率 (1985 = 100)	
	1985	1986	1987	1985	1986	1987	1986	1987	1986	1987
上水道	3,912	4,013	4,665	3,684	3,765	4,392	102.6	119.2	102.2	119.2
下水道	118	388	670	112	254	648	328.8	567.8	226.8	578.6
住宅	329	307	272	364	318	283	93.3	82.7	87.4	77.7
地下鐵	2,094	1,649	1,739	2,019	2,172	1,580	56.8	59.9	107.6	78.3
病院	449	560	641	376	412	651	124.7	142.8	107.0	149.2
渡 船	5.9	6.4	7.4	5.8	6.4	6.6	108.5	125.4	110.3	113.8
계	7,717.9	6,923.4	7,994.4	6,560.8	6,927.4	7,470.6	85.0	103.6	105.6	113.9

註1) 서울시 運營事業 除外.

註2) 1985년도 결산대상 104개사업 (上水道 66, 下水道 3, 住宅 2, 病院 31, 地下鐵 1, 渡船 1)

1986년도 결산대상 109개사업 (上水道 68, 下水道 5, 住宅 2, 病院 32, 地下鐵 1, 渡船 1)

1987년도 결산대상 111개사업 (上水道 69, 下水道 6, 住宅 2, 病院 32, 地下鐵 1, 渡船 1)

資料 : 內務部, 地方公企業 決算 및 經營分析, 1986, 1987, 1988.

〈表 6〉 地方公企業의 經營成果 推移

(單位 : 억원, %)

區分 年 度 事業別	收 益			費 用			純 損 益			收 支 率		
	1985	1986	1987	1985	1986	1987	1985	1986	1987	1985	1986	1987
上水道	2,253	2,460	2,848	2,005	2,302	2,691	248	158	157	11	6	6
下水道	92	165	297	50	112	238	42	53	59	46	32	20
住宅	256	194	202	219	165	164	37	29	38	14	15	19
地下鐵	134	207	224	516	909	1,278	-382	-702	-1,054	-285	-339	-471
病院	349	384	503	366	410	528	17	-26	-25	-5	-7	-5
渡 船	5.9	6.3	7.3	5.7	6.6	6.6	0.2	0.1	0.7	3	2	10
계	3,089.9	3,146.3	4,081.3	3,161.7	3,904.2	4,905.6	-71.8	-757.9	-824.3	-2	-24	-20

註) 〈表 5〉와 동일

資料 : 〈表 5〉와 동일

經營成果 推移를 살펴보면 〈表 6〉과 같다. 즉 下水道事業은 1985, 1986, 1987년에 純收益이 42, 53, 59 億원으로 각각 46, 32, 20%의 收支率을 보여 가장 높은 것으로 나타났으나 그 收支率이 점차 낮아지고 있다. 반면 住宅事業의 경우는 收支率에서 다소 낮지만 점차 經營成果가 좋아지고 있다는 점에서

肯定的이다. 그리고 地下鐵事業은 매년 收支率이 급격히 負의 성장을 보이고 있어 전체 地方公企業 經營成果에 대한 負의 성장요인이 되고 있다.

마. 財政狀態

끝으로 地方公企業의 財政狀態를 살펴보면 〈表 7〉과 같이 1985년의 負債比率이 51%에서 매년 1%

<表 7>

地方公企業의 財政狀態 推移

(單位 : 억원, %)

區分 年度 事業別	資 産			負 債			負債比率			資 本			資本比率		
	1985	1986	1987	1985	1986	1987	1985	1986	1987	1985	1986	1987	1985	1986	1987
上水道	13,602	15,325	17,465	4,842	5,902	7,272	35	39	42	8,760	9,423	10,193	65	61	58
下水道	1,290	2,952	5,218	23	78	362	2	2.6	7	1,267	2,874	4,856	98	97.4	93
住宅	1,082	1,202	1,226	720	815	847	66	68	67	362	387	419	34	32	33
地下鐵	7,768	8,860	9,638	6,749	8,174	9,697	86	92	100.6	1,019	686	-59	14	8	-0.6
病院	560	633	730	48	84	135	9	13	18	513	549	595	91	87	82
渡 船	10.7	11.2	11.9	0.3	0.7	0.6	3	6.2	5	10.4	10.5	11.4	97	93.8	96
계	24,312.7	28,983.2	34,328.9	12,382.3	15,053.7	18,313.6	51	52	53	11,931.4	13,929.5	16,015.4	49	48	47

註) <表5>와 동일

資料 : <表5>와 동일

씩 높아지고 있는 반면 資本比率는 상대적으로 매년 낮아지고 있어서 財政狀態는 계속 악화되어 가고 있다. 이것은 地方公企業이 실질적인 의미에서 豫算會計上의 獨立性을 유지하지 못하는 경우로 企業의 經濟性 추구가 곤란하게 된다. 특히 地下鐵事業의 負債比率는 1987년에 100%를 넘고 있어 負債減少를 위한 다각적인 노력이 요구된다.

이상과 같이 우리 나라의 地方公企業은 住民需要의 증대를 배경으로 전술한 바와 같이 그 종류나 수는 급격히 증가되어 왔다. 그것은 地方公企業이 地方行政面에서나 民營을 포함한 각종 公益事業에서 차지하는 비중, 住民生活에 미치는 영향, 나아가 住民福祉의 增進, 都市問題의 解決 등에서 그 중요성이 인정되었기 때문이다.

이러한 地方公企業은 서비스를 저렴한 가격으로 生産, 供給하여 住民福祉와 生活需要를 충족시켜야 하는 公共性과 效率의 運營을 도모하기 위한 獨立採算의 原則에 의하여 收支均衡을 유지하는 企業性의 經營原則을 갖고 있다. 또한 地方公企業이 제공하는 서비스는 특정한 주민에 의해서 향수될 뿐만 아니라 그 서비스의 便益은 사용자마다 차이가

있으며 주민일반에게 평균적으로 消費되는 것도 아니기 때문에 地方公企業이 제공하는 서비스의 비용은 料金으로 回收하는 것을 원칙으로 한다.

그러나 종래의 地方公企業은 公共性의 증시, 供給獨占 및 巨額의 資本需要 등으로 地方政府가 行政의 一部로 運營하여 왔고, 오히려 지나친 公共性의 강조는 ① 地方公企業의 企業의 存在理由를 상실시키고, ② 使用者負擔制度와는 거리가 멀며, ③ 地方財政에 과중한 부담을 주어 왔다.²⁰⁾ 따라서 이러한 問題點을 해결하기 위하여 都市經營의 對象으로서 地方公企業을 여기에서 논의하고자 하는 의의가 있다.

IV. 都市經營을 위한 地方公企業의 合理化

1. 法適用範圍의 擴大

20) 南璋鎬, 上水道料金體系의 合理化에 관한 研究, 碩士學位論文(大邱: 慶北大學校 行政大學院, 1982), p. 15.

地方公企業은 地方公企業法 第2條의 11個事業과 同法施行令의 10個事業 등 21個事業에 대하여 法的適用을 받을 수 있도록 그 範圍를 규정해 놓고 있으나 전술한 바와 같이 8個事業에 대해서만 적용되고 있을 뿐이다.

그동안 地方公企業은 上·下水道, 病院, 地下鐵 등과 같이 住民生活에 불가결한 사업을 경영함으로써 生活環境의 改善에 공헌해 왔으며 그 水準도 어느 정도는 향상되었으나 아직도 住民의 수요에 충분히 부응한다고는 할 수 없다. 더우기 住民의 所得과 意識水準의 向上은 日常生活을 유지하기 위하여 최소한의 편의보장에 그치지 않고, 快適하고 건강하며 여유있는 생활을 할 수 있도록 環境의 整備까지 요망하고 있다. 따라서 生活用水의 수요에 대응하는 上水道施設의 擴充, 고도의 처리능력을 갖춘 下水道施設의 設置, 大都市 交通難을 해소하기 위한 地下鐵의 擴充, 고도의 診療와 건강증진을 도모할 수 있는 地域診療傳達體系의 확립 등은 물론 환경정비의 요망에 적극적으로 대응해 나가기 위해서는 기존의 法適用範圍의 확대와 함께 지역의 실정에 따라 住民의 福祉增進에 기여하는 사업이라면 종래의 地方公企業과 관계가 없었던 부분까지도 그 範圍를 확대하여야 할 것이다.²¹⁾

地方公企業의 範圍擴大를 위한 選定基準으로는 ① 地方公企業法 및 同法施行令에서 규정하고 있는 對象事業 중 현재 特別會計로는 운영되고 있으나 一般行政 管理方式로 처리되고 있는 것, ② 다소의 차이는 있을 수 있지만 하나의 先例로 현재 日本에서 地方公企業으로 운영되고 있으나 우리 나

라에서는 적용되고 있지 않은 것, ③ 앞으로 興件變化의 전망에 비추어 住民福祉增進을 위한 事業이라 인정되는 것 등을 들 수 있다.²²⁾ 이러한 세가지 조건을 갖춘 事業을 대상으로 할때 觀光事業, 體育場事業, 埋葬 및 墓地 등 事業, 宅地造成事業이 이에 해당될 것으로 생각된다.

아울러 지금까지 地方公企業으로 운영되고 있는 上·下水道, 住宅, 病院 등의 경우도 法適用事業數의 範圍를 확대시켜야 할 것이다. 이를 위해서는 일본과 같이 法定事業에 대해서는 職員數의 多少에 관계없이 당연히 法的 적용을 받게 하거나 病院과 같이 財務規定만 적용되는 것 외에는 각 自治團體의 條例에 委任하는 등²³⁾ 法適用基準을 完화시키는 방법이 고려될 수 있을 것이다. 따라서 가급적 많은 지방공기업이 獨立性을 확보하여 經營合理化를 기하고 地方財政과 地方公企業의 健全육성을 위하여도 그 範圍를 확대시켜야 할 것이다. 日本의 경우 地方公企業의 事業 및 事業體數는 1987年 3月末 현재 水道 3,600(上水道 1,934, 簡易水道 1,716), 下水道 1,254, 觀光施設 797, 病院 729個 등 모두 15個事業에 8,156個事業體(法適用企業 3,366, 法非適用企業 4,790)에 이르고 있다.²⁴⁾

22) 韓國地方行政研究院, 2000年을 향한 地方行政座標, p. 1106: 地方公企業의 선정기준으로 ① 管理 및 會計 (management and accounting), ② 市場性 (marketability) ③ 價格에 의한 費用回收 (cost recovery through pricing)를 제시하기도 한다. D. Greytak and B. Diokno, "Local Government Public Enterprises", Roy Bahl · B. D. Miller (ed.), *Local Government Finance in the Third World: A Case Study of the Philippines* (Connecticut: Praeger, 1983), pp. 140-143.

23) 坂田期雄, 地方公營企業, 新地方自治講座 9(東京: 第一法規, 1982), pp. 29-33.

24) 地方公營企業經營研究會(編), 地方公營企業年鑑 第34集(東京: 地方財務協會, 1987), p. 161.

21) 李相熙, 地方財政論(서울: 啓明社, 1985), p. 446: 蘇一峰, "地方公企業의 活性化 方案", 地方行政發展을 위한 研究論文集(서울: 韓國地方行政研究院, 1987), pp. 398-399.

2. 間接經營方式의 擴大

1980年 地方公企業法이 改正된 이후 地方公社 및 地方公園 등의 間接經營方式으로 전환된 사업은 전술한 바와 같이 5個事業 37個事業體로 地方公企業 전체의 31.6%를 차지하고 있다.

일반적으로 間接經營方式은 ① 民間資本의 大量, 신속한 도입 및 이용이 가능하고, ② 公企業管理者의 自主性과 能力限界의 극복, ③ 自治團體의 關心나 財務會計의 제약 완화, ④ 社會·經濟情勢에 적응한 彈力的, 效率的 經營이라는 장점을 갖고 있다. 그런데 여기에서도 문제가 되는 것은 어떤 事業을 間接經營方式으로 할 것이냐 하는 理論的 기준이다. 이러한 기준으로는 ① 公益性, ② 經營의 自律性, ③ 採算性, ④ 投資規模와 政策優先順位, ⑤ 專門性·技術性, ⑥ 受惠範圍 등을 들 수 있다.²⁵⁾ 이러한 기준에 의하여 간접경영방식이 가능한 것으로는 住宅事業이 이에 해당될 수 있을 것이다.²⁶⁾ 그리고 觀光事業, 體育場事業, 埋葬 및 墓地 등 事業, 宅地 造成事業 등도 간접경영방식으로 운영하는 것이 住民需要에 보다 彈力的이고 伸縮性있게 대응할 수 있을 것이다. 이와 같이 間接經營方式이 요구되는 것은 오늘날 企業經營의 專門性·技術性·機動性이 絶對히 要求되고 있기 때문이다.

3. 企業性的의 強調

地方公企業法 第22條는 地方公企業의 給付에 대하여 地方自治團體는 條例가 定하는 바에 의하여 料金を 징수할 수 있으며 그 料金は 적정하여야 하고 이를 결정함에 있어서는 당해 地方公企業이 제공한 給付의 原價를 보상함과 아울러 企業으로서 繼續性을 유지할 수 있도록 하여야 한다고 규정하고 있다. 즉 地方公企業의 料金は 市場經濟原理에 따른 수요공급에 의하여 형성되는 것이 아니고 獨占價格으로 결정되기 때문에 企業으로서는 원가를 보상해서 生産活動을 계속할 수 있어야 한다는 것이다.

그러나 地方公企業이 제공하는 서비스의 대부분이 주민의 基本生活에 필수불가결한 것으로 그간 所得이 낮은 계층의 生活안정을 위하여 地方公企業의 料金は 社會的인 제약과 동시에 物價安定政策과의 關係에서 經濟企劃院의 統制를 받음으로써 사실상 크게 왜곡되어 왔다. 그 결과 投資費는 물론 營業費를 充當하지 못하는 등 <表 8>과 같이 1987 年末 현재 上水道事業을 地方公企業으로 운영하고 있는 전체 69個團體 가운데 61個團體가 料金引上이 필요한 것으로 나타났고 그 규모도 전체 평균 25.98%에 달하고 있다.

특히 料金引上要因이 50%이상인 團體가 23個團體로 전체의 33%를 차지하고 있으며 100%를 초과하는 경우도 7個團體로 10.1%에 이르고 있다. 반면 料金引下要因이 있는 단체는 8個團體로 11.6%에 불과하다.

따라서 地方公企業이 獨立採算에 의하여 계속적인 擴大再生産과 住民福祉의 향상을 도모하기 위하여 최소한도의 原價上昇분에 대해서는 적기에 자율적으로 요금개정이 이루어지도록 하는 등 地方公企業의 企業性이 보다 강조되어야 할 것이다. 이것은 地方公企業의 赤字가 사용자들이 요구하는

25) 俞 焄 外2人, 公社(公園)模型開發에 관한 研究(서울 大學校 行政調查研究所, 1981), p. 175.

26) 釜山市의 地下鐵事業은 狹義의 地方公企業으로 운영되던 釜山地下鐵本部가 1988年 7月 1日 交通部산하의 特殊法人인 國家公企業形態의 釜山交通工團으로 이관되었다. 따라서 釜山市 地下鐵事業은 地方公企業에서 제외되게 되었다.

<表 8>

料金引上規模別 團體

區分	料金引下團體		料金引上團體				
	-10%이하	0~10%	0~10%	10~30%	30~50%	50~100%	100%이상
계	2	6	8	14	16	16	7
團體名	安山, 裡里	仁川, 安養 光明, 束草 順天, 昌原	大邱, 水原 春川, 羅州 慶州, 龜尾 馬山, 議政 府	城南, 富川 平澤, 坡州 東海, 清州 忠州, 全州 麗水, 金泉 三千浦 濟州, 西歸浦 麗川	釜山, 光州 九里, 原州 大田, 天安 大川, 溫陽 論山, 禮山 群山, 木浦 浦項, 安東 榮州, 蔚山	松炭, 江陵 東豆川 太白, 三陟 溟州, 公州 南原, 永川 尚州, 慶山 晉州, 鎭海 忠武, 金海 密陽	南楊州 華城, 旌善 堤川, 瑞山 井州, 店村

資料：內務部, '87地方公企業決算 및 經營分析, pp. 372-375

서비스수준을 충족 시키기 위한 建物, 施設, 裝備 등에 대하여 投資財源을 확보하는데 있어 커다란 장애요인이라는 사실이 과소평가되어서는 안되기 때문이다. 다만 소득이 낮은 階層, 예를 들면 生活保護對象者 등에 대해서는 극히싼 料金を 부과하는 政策的 배려는 고려될 수 있을 것이다.

4. 廣域經營體制的 擴大

住民의 日常生活圈은 交通, 通信의 발달과 都市化過程을 통하여 周邊都市와 상호 밀접한 관계 속에서 行政區域을 초월하여 廣域化 되어 가고 있다. 마찬가지로 上水道事業에 있어서도 水源의 共同開發, 下水의 廣域的 處理, 病院의 共同經營 등 資源의 效率的 利用 및 經營의 合理化, 料金隔差의 是正이라는 다양한 관점에서 廣域的 處理의 必要性이 더욱 증대되고 있다.

한편 民間企業의 경우는 企業活動의 지역적 범위가 行政區域과는 관계없이 가장 합리적인 사업의 규모를 추구할 수 있으나 公企業의 경우는 그 行政目的上 광역적 서비스의 제공이 가능하지만 法

令上 또는 사실상 그 經營主體인 自治團體의 行政區域에 제약되는 면이 강하다. 따라서 地方公企業의 가장 效率的인 사업규모와 最適배치를 위해서는 인접 자치단체와의 共同經營 또는 廣域的 次元에서 機能을 分擔하는 것이 필요하게 되었다.

이러한 필요성에 의하여 廣域經營體制的 擴大가 가능한 事業으로는 文化·體育施設, 上·下水道施設 등을 들 수 있다. 특히 上水道事業의 경우는 給水原價의 절감과 産業化·都市化에 따른 水質汚染으로부터 良質의 上水を 확보하기 위한 방안으로 1973년부터 廣域化事業이 계속 확대되고 있어서 既完工이 首都圈 1, 2 段階事業(八堂, 安山) 등 3個事業, 推進中인 사업이 大淸潭系統 事業 등 5개 사업이며, 計劃中인 사업이 蟾津江系統 事業 등 6個事業이 있다.²⁷⁾ 이것은 住民立場에서의 自治團體

27) 鄭世煜 外2人, 效率的 上水道事業 經營體制에 관한 研究, 研究報告書, 1988. 3, pp. 80-87. 市·郡의 경우 2 個이상의 市·郡이 동일한 水系, 水源을 이용하는 지역에는 하나의 公社를 설치하는 등 전국을 39個의 統合公社를 설치하여 廣域經營體制的 擴大를 실시하기로 한 바 있다. 東亞日報 1988. 8. 9. 10面

間 給水水準의 隔差나 地域間 料金隔差, 企業經營面에서의 自治團體間 상수도시설의 중복투자, 수자원의 비효율적 이용, 분산경영으로 발생하는 組織 · 定員 · 豫算 등의 낭비를 방지할 수 있을 것으로 기대된다. 따라서 앞으로 地方公企業은 行政區域 중심에서 생활권을 기준으로 하는 새로운 經營區域 중심의 광역경영체제가 더욱 확대되어야 한다.

5. 經營評價制度的 導入

經營評價는 計劃(plan), 執行(do), 평가(see)로 구분되는 經營管理 過程의 최종 단계로써 모든 經營活動의 結果를 종합적으로 分析 · 測定하거나 주어진 經營環境 및 조건하에서 目標의 달성여부를 평가하는 것으로, 地方公企業의 經營評價란 地方公企業이 달성한 년도별 經營實績에 대하여 매년 객관적인 평가를 실시하여 그 결과에 상응하는 인센티브(incentive) 조치를 취하는 한편 차기 評價指標 作成에 반영시키는 일련의 循環過程이라고 하겠다.²⁸⁾

이러한 地方公企業의 經營評價를 실시하는 궁극적인 目的은 地方公企業의 非能率을 제거하고 經營效率을 제고시키는데 있으며 이를 위해서는 自律的 運營, 公正한 評價 및 충분한 보상이 전제되어야 한다.

地方公企業의 대비된 개념으로서의 公企業, 이른바 國家公企業은 지난 1983년부터 政府投資機關에 대한 經營評價便覽이 발간되는 등 평가를 위한 노력이 이루어져 왔음에 비추어 地方公企業의 經營實績評價는 아직 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 그것은 上水道事業 등 직접경영방식의 경우 自律的

經營이라는 측면과 충분한 보상 즉 인센티브라는 측면에서 經營評價의 전제가 충족되지 못하였고, 公社 · 公團 등은 그 역사가 一淺하고 自律性, 規模, 財政面 등에서 경영평가를 위한 前提條件들이 充足되지 못하였다는 점에 있지 않았는가 생각된다. 따라서 地方公企業의 經營評價制度가 도입되기 위해서는 첫째, 組織, 人事, 財務 등의 自律的 經營이 가능하도록 中央 · 地方政府의 統制를 가능한 한 축소하고 둘째로, 公正한 評價를 위한 計量 · 非計量 指標의 개발과 評價方法 등이 결정되어야 하며²⁹⁾ 셋째로, 經營評價의 結果에 대한 인센티브제도가 대폭 수용되어야 할 것이다.

이것은 결국 地方公企業의 管理者에게 自律經營權을 부여함으로써 財務管理制度를 효율적으로 운영하게 하고, 投資 및 資金調達計劃의 適正化로 경영의 내실을 기하는 등 自律經營에 의한 經營責任의 한계를 명확히 하고, 經營實績의 評價結果에 의한 인센티브를 제공함으로써 任職員의 責任意識을 높이며, 나아가 地方公企業서비스의 수준을 향상시키도록 유도함으로써 住民便益 增進에도 기여하게 될 것이므로 經營評價制度는 반드시 도입되어야 할 것이다.

6. 經營合理化的 摸索

끝으로 經營合理化的 摸索이다. 지금까지 위에서 언급된 것이 주로 地方公企業의 長期的 側面的 合理化 方案이라면 이것은 地方公企業의 短期的 측면의 合理化 方案이라고 하겠다.

첫째로, 人力管理의 合理化를 들 수 있다. 이것은

28) 宋大熙 外3人, 公企業經營評價의 理論的 背景과 技法: 政府投資機關 經營評價를 중심으로 (서울: 韓國開發研究院, 1987), p. 152.

29) 病院事業에 대한 經營評價指針書가 1988. 8월에 제시된 바 있다. 서태식 外6人, 地方公社 醫療院의 經營改善 · 評價에 관한 研究報告書, 三逸會計法人, 1988.

上水道事業과 같이 專門性 및 技術上의 特殊性을 요하는 경우 이에 대한 경험이나 지식을 갖고 있지 아니한 公務員이 上水道事業에 종사하거나, 빈번한 인사이동으로 長期計劃의 수립을 불가능하게 하는 일이 없도록 하는 데에 있다.

둘째로, 經營責任制의 確立이다. 이것은 地方公企業의 合理的·效率的인 經營을 실현하기 위하여 地方公企業法의 第10條의 地方公企業經營의 基本計劃에 관한 사항, 住民福祉에 중대한 영향이 있다고 인정되는 사항, 다른 業務와의 調整 등에 관한 사항을 제외하고는 管理者에게 業務執行에 관한 광범위한 權限을 부여함으로써 公企業 運營의 自律性이 최대한으로 보장되도록 하여 經營責任制를 확립할 필요가 있다. 이것은 전술한 經營評價制度 도입의 전제조건이기도 하다.

셋째로, 經費負擔區分의 明確化를 들 수 있다. 이것은 地方公企業이 취급하는 分野가 採算이 맞지 않거나 혹은 극히 곤란한 경우가 많고 또 一般行政이 처리해야 할 부분도 담당하고 있어서 그 부분에 대해서는 一般會計와의 負擔관계를 명확히 하여 豫算會計上의 獨立性을 維持하도록 하여야 할 것이다.

V. 結 論

요즈음 都市經營論, 地方財政의 企業化, 地方政府의 企業主義(entrepreneurism)에 대한 관심이 높아지면서 그 논의도 활발해 지고 있는 것 같다. 이것은 租稅負擔이 상대적으로 높고 地方政府의 自律的 稅收增大의 노력이 쉽지 않다는 인식에서 그 필요성이 더욱 커지고 있는 것 같다. 특히 1960年代 이후 계속된 經濟成長과 都市化, 生活의 質에 대한 관심이 높아지면서 이에 부응하기 위한 地方政府로서는 財源限界에 따른 새로운 財源調達方案의 摸索이 필요하게 되었을 것이다.

따라서 本稿는 地方行政서비스의 供給체계와 財源配分の 合理的 運營을 통한 地方公企業의 發展方案에 초점을 두고 가능한 한 企業性 側面에서 파악하고자 하였다. 그것은 종래의 지나친 公共性 강조에 대한 반성이 필요하지 않을까 하는 생각에서였다. 만약 앞으로도 企業性이 강조되지 못하고 계속 公共性만 강조된다면 公共性和 企業性이 조화를 이루지 못함으로써 왜곡된 資源配分 현상이 야기될 것이며 이것은 결국 地方公企業으로서의 圓滑한 기능을 기대할 수 없게 될 것이다.

結論的으로 能率的이고 合理的인 地方行政서비스의 供給體系를 확립함은 물론 地方財政의 擴充과 適正한 行政領域을 도모하기 위하여 都市經營의 노력은 계속되어야 할 것이다.