

지방자치단체의 재정책중 제고방안에 대한 사례별 조사연구 -경기도 경영수익사업을 중심으로-

정종기* , 최락인**

A Case Study on the Method of Public finance expansion for Local Government : - Focus on Kyŏnggi province profit-oriented public projects -

Chong-Ki Jung* , Rack-In Choi**

요 약

본 연구는 현재 지방자치단체의 재정책중의 일환으로 시행되고 있는 경영수익사업의 문제점을 경기도의 사례를 중심으로 파악하고 이에 대한 개선방안을 제시하고자 한다. 지방자치단체가 실시하고 있는 경영수익사업의 문제점으로는 대상사업에 대한 설정문제, 계획수립 단계에서 안고있는 문제, 사업을 운영하는 데서 나타나는 문제점으로 구분할 수 있다. 이러한 문제점에 대한 제고방안으로는 수익성이 있더라도 공공성이 낮은 사업은 자체해야 하고 민간부문에 맡겨야 하며, 경쟁성이 높은 사업은 가능한 한 추진하지 말아야 한다. 또한 민간부문의 진입이 여러 가지 장애로 인하여 어려운 경우 지방자치단체에서 추진하는 것이 바람직하다. 그리고 현재 시행하고 있는 사업에 대해서도 관련제도의 개선, 또는 보다 신속성 있는 운영, 경영수익사업을 전담하는 부서를 신설하여야 하며, 공무원의 경영마인드의 제고가 필요하다.

Abstract

This Study is object to find the problems related to the profit-oriented public projects carried out by Kyŏnggi province and to suggest policy alternative to the local governments. The problems in the profit-oriented public projects are (1) the selection of areas, (2) the planning stage, (3) the management of the projects. The alternative suggestions to improve these problems are (1) the projects which are lack of public interest should be carried out by the private sector, (2) the projects with intense competition in the market should not be promoted as the profit-oriented public projects, (3) the projects in which institutional or natural hindrances are in the entry of private sectors should be carried out as the profit-oriented public projects, (4) the related system and enhancing the flexibility of applying the system, and enhancing the abilities of management mind of the local officials.

* 성결대학교 교수

** 순천대학교 강사

I. 서론

탈냉전시대의 신 국제질서는 세계화(Globalization)로 특징지을 수 있다. 이러한 세계화의 추세에 따라 지구촌이 하나의 생활권으로 다가오면서 무한경쟁시대가 열리게 되었다. 세계화로 인해 전통적으로 국가활동의 고유한 영역으로 간주되어 왔던 많은 영역은 국제적 협동을 필요로 할뿐만 아니라 타국의 정책에 의해 영향을 받을 수 있다. 따라서 EU, NAFTA, APEC 등과 같이 타국과의 정치적 통합수준은 증대하기 마련이고 상호의존의 질서에서 파생할 수 있는 불안의 효과를 통제하기 위해서 쌍무협상, 다자간 협상 그리고 세계적·국지적·지역적 조직 또는 제도적 장치도 증가하기 마련이다.¹⁾ 최근 우리 나라에도 지방자치시대가 열리면서 중앙정부로부터의 자립을 위한 많은 지방자치단체들의 노력이 집중되고 있다. 정치적 분권화는 이루었지만 아직 재정적인 자립이 매우 취약한 상태에서 중앙정부에 의존되어 진정한 분권화를 이루지 못하고 있다. 따라서 지방자치단체들은 재정적 분권화를 통한 진정한 지방자치시대를 영위하기 위해 재정확충을 위하여 경영수익사업에 많은 관심과 노력을 아끼지 않고 있다. 그리고 지방자치의 실시와 세계화, 개방화에 따른 행정서비스에 대한 주민의 욕구증대로 세출요인은 급격하게 증가하는 반면, 세입증가는 이에 미치지 못하고 있어 자주재원의 확대 개발에 따른 노력이 절실히 요구되고 있으며, 자주재원의 확충방안으로 지방세분야는 법적 제약성과 주민부담의 저항이 따라 큰 신장은 기대하기 어렵다. 여기에서 지방정부가 꼭 필요하다고 생각하는 사업이 수익자부담 원칙에 따른 재정수입의 확보를 위한 경영수익사업이다. 이는 공기업회계에 의해 운영되는 지방공기업과는 달리 일반회계나 기타특별회계에 운영되는 사업으로 경영능력이나 지역환경여건에 따라 재정수입을 확대할 수 있는 장점이 있다. 그러나 최근 지방자치단체들이 재원 확

충을 위해 실시하는 경영수익사업이 부실한 운영과 무리한 사업 추진으로 오히려 예산 낭비의 요인이 되고 있다는 지적이 제기되고 있다.²⁾ 따라서 경영수익사업을 보다 신중하게 추진해야 할 것이다. 본 연구에서는 경영수익사업이 지방자치단체의 재원 충당을 위한 개선점에 대해 알아보려고 한다.

II. 경영수익사업의 의의

1. 개념

경영수익사업이란 지방자치단체가 공공목적 달성을 위하여 공유하고 있는 부존자원을 효율적으로 활용하여 확보할 수 있는 지방세외수입으로 정의할 수 있다. 즉, 지방자치단체가 주체로서 자체수입의 증대와 공공의 이익을 위하여 민간경제분야를 침해하지 않는 범위 내에서 지역부존자원을 생산적으로 활용하고 공공시설을 효율적으로 관리하는 경제활동이라고 할 수 있다.³⁾

최근 지방재정확충의 목적으로 각 지방자치단체에서 활발하게 추진하고 있는 경영수익사업이 지방경영, 도시경영 등 지역사회와 관련된 행정재정의 개념으로서 지방자치단체의 경영화로 인식되고 있는데 대해서는 최근 많은 논란이 일고 있다.⁴⁾

이러한 경영수익사업은 지역의 부존자원을 생산적으로 활용하거나, 지역공공시설을 효율적으로 관리하고자 하는 공익목적을 실현하는 동시에, 활동의 결과로 얻어지는 수익성을 도모하고자 하는 지방경영의 한 형태라고 할 수 있다.

2. 사업의 특성 및 필요성

경영수익사업은 지방자치단체가 공공서비스를 생산하고 공급하며 이에 대한 대가를 비권력적인 방법으로 쌍무계약에 의하여 징수하는 것으로서 사업목적 상 경영

1) D. Held, "The Democracy, Nation-States and Global System" D.Held(ed.), Political Theory Today, Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

2) 조선일보, 1999. 11. 21

3) 행정자치부 공기업과의 경영수익사업 정의

4) 서정섭, 지방자치단체 경영수익사업의 평가와 개선방안, 한국지방행정연구원, 1998. 9.

최유성, 지방자치단체의 경영수익사업에 관한 연구, 한국행정연구원, 1998. 2.

수익사업은 수입증대에 우선 목적이 있는 것이 아니라 공공서비스를 생산하여 공급하는 과정에서 부수적으로 발생하는 수입의 최대화에 그 목적이 있다. 따라서 이로부터 발생한 수입을 서비스생산에 재투자함으로써 양질의 공공서비스를 보다 많이 생산하기 위해 노력한다는 것이다. 경영수익사업은 이러한 재화를 생산하는 기능을 담당하고 있는 것이다. 그리고 대상사업이 지역성과 공공성, 수익성을 동시에 추구하는 특성이 있다. 지방자치단체가 경영수익사업을 통하여 수익을 올리려는 목적은 지방재정확충을 통하여 주민복지의 향상에 있다. 경영수익사업은 일반행정기관이 민간부문의 경영기법을 도입한 사업경영방식으로 공공서비스의 반대 급부로 인한 조세가 아닌 쌍무계약적 관계에 의한 방법으로 징수한다는 점에서 일반행정과 다른 비권력적 방법으로 이루어진다. 따라서 경영수익사업은 수익자부담(user charge)의 원칙에 의하여 수입이 실현된다. 최근 지방자치단체의 경영수익사업에 대한 견해가 긍정적인 측면과 부정적인 측면에서 찬반으로 엇갈리고 있다. 부정적인 측면에서도 경영수익사업 자체를 부정하는 것이 아니라 지나친 영리주의나 지역경쟁력을 바탕으로 하는 무분별한 추진을 경계하고 있는 것이다. 경영수익사업은 지방자치단체의 자주재원의 확보, 지역경제의 활성화, 민간부문의 보완 및 활력제고, 공익의 사유화 및 역외 유출 방지, 행정서비스의 경제적 운용에 그 목적이 있다. 첫째, 경영수익사업은 지방자치단체의 노력에 따라서 수입의 증대가 결정된다. 따라서 지역사회의 유휴자원을 최대한 개발하고 이용하여 지방자치단체의 수입을 증대시키고 지역사회의 공공서비스 생산의 재투자로 활용하고자 한다.

둘째, 경영수익사업은 주민소득을 증대시키고 지역사회의 고용을 창출하여 지역사회경제를 활성화시키고 이를 통하여 조세기반을 확충하려는 경제적 파급효과를 기대한다.

셋째, 경영수익사업은 민간기업에서 감당하기 어려운 사업에 대하여 지방자치단체가 직접 추진하거나 민·관 공동추진이 불가피한 경우 공공부문(public sector)과 민간부분(trade sector)의 공조를 통하여 공사양부문의 활력제고를 목적으로 추진할 수 있다.

넷째, 경영수익사업은 지역사회내의 부존자원의 개발이나 공익성이 높은 사업에서 창출되는 이윤의 지나친 사유화를 방지하여 가능한 한 지역사회의 공익으로 환원하려는 것이다.

다섯째, 경영수익사업은 질 높은 공공서비스의 제공을 목적으로 사용자 부담원칙을 적용하고 있다. 일반행정과 달리 경영수익사업으로 제공되는 공공서비스는 수혜의 범위가 해당 서비스를 이용하는 사람에게 한정되는 경우가 많다.

여섯째, 경영수익사업은 지방행정영역에 기업경영 기법 또는 기업가정신을 도입하고 실행하는 과정이다. 기업경영기법이나 기업가정신은 지방자치단체의 역할을 민간에 이양하고 시장원리 도입을 통한 경비절감을 실현하는 작은 지자체의 구원 뿐만 아니라 지역사회주민의 수요에 적극 대처하고 서비스에 질적 수준을 향상시켜 지역복지를 극대화하려는 것이다.

3. 대상사업의 유형

경영수익사업은 날로 그 사업영역이 계속 넓어지고 있다. 현재 추진되고 있는 경영수익사업을 사업영역 별로 분류하여 보면 토지개발과 이용분야, 관광유원지 개발과 운영분야, 지역사회부존자원의 활용분야, 공유재산의 생산적 관리분야, 농림수산 및 소득 증대분야 등으로 나눌 수 있다.

4. 사업의 관리 및 운영

경영수익사업의 관리운영방식은 현재 일반회계 및 기타특별회계 사업의 형태로 직영과 관리위탁으로 이루어진다. 직영방식은 지방자치단체의 특정 부서나 사업소가 주관하여 직접 관리 운영하는 방식을 일컫으며, 관리위탁방식은 사업허가권을 지방자치단체가 가지고 사업의 관리 운영만을 일정한 자격과 기술요건을 갖춘 민간업자에게 위탁하여 공급하는 방식을 말한다. 경영수익사업 중 기존에 시행되고 있는 공영개발 공기업 회개사업, 공사 공단 추진사업 민·관 공동출자사업은 경영수익사업에서 제외한다. 이들은 공기업법을 적용 받고 있다. 이렇듯 경영수익사업이라도 공기업법을 적용 받느냐, 받지 않느냐에 따라 경영수익사업에 영역을 구분하고 있으며 공기업법을 적용 받는 사업은 경영수익사업에서 제외한다. 경영수익사업은 일반회계와 기타특별회계에 제한을 받고 있다. 최근에는 경영수익사업의 투자재원 확보 방안으로 기존의 일반회계 및 기타특별회계 외에 계약, 민자유치, 민·관 공동출자 등이 제시되고 있어 경영수익사업의 회계 형태적 영역을 확대 해석하고 있다.

표 2-1. 자치단체 경영수익사업 유형(예시)

구분	사업목적	사업유형	수입형태
택지개발·이용	택지, 공장용지, 농업용지의 안정적 공급	택지조성, 공업용지조성, 농경지조성, 공유수면매립, 하천부지개발, 저습지개발, 유흥지개발, 하천복구	토지판매수입 토지임대수입
관광유원지개발·운영	쾌적한 휴식공간의 공급	공원, 해수욕장, 야영장, 심산수련장 등을 조성관리운영	입장료수입 사용료 등
지역부존자원의 활용	건설자재의 품질향상 및 원활한 공급	하천골재채취, 해사채취, 석산골재채취, 역청공장운영	자재판매수입
	향토지적재산권의 발굴	고유전통기술, 지역특산물, 관광상품 등	사용료수입 및 서비스 판매수입
공유재산의 생산적 관리	공유재산의 용도에 맞게 서비스 확대	각종회관, 체육시설 등의 생산적 활용, 노상주차장운영, 하천부지 활용 등	사용료수입 서비스판매수입
농림수산 및 소득증대	지역특화사업개발육성	유실수식재, 양묘장운영, 농림수산물직판장운영 등	사용료수입 생산을 판매수입

자료: 경기도, 2000년 경영수익사업 추진지침, p.10.

표 2-2. 지역별 경영수익 사업 단위 사업별 추진현황 (1997년 기준) (단위:건수)

계	합계	토지개발 이용	관광유원지 개발운영	건설자재 생산공급	공유재산의 생산적 활용	농림수산 소득증대
합 계	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: 행정자치부, 1998년 경영수익사업 추진지침

5. 경영수익사업의 추진현황

경영수익사업은 1979년 강원도 양양군이 하천골재의 채취직영 판매한 사업을 효시로 하여 1981년부터 전국적으로 추진되기 시작하여 그 동안 경영수익사업의 대상영역과 종류가 계속 확대되면서 1998년에는 1,126개의 사업이 추진되었다.5) 먼저, 경영수익사업의 추진 단계를 보면 1981년 78개 단체에서 1982년 168개 단체로 증가한 후 1990년부터 현재까지는 대부분의 지방자치단체에서 경영수익사업을 추진하고 있다. 투자적인

측면에서 보면 민선 단체장 출범이후 8,000-9,000억원의 투자로 증폭되어 경영수익사업에 대한 관심이 높아졌다.

1997년을 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.

서울의 경우 93건 중 91건이 공유재산을 활용한 경영수익사업을 추진하고 있고, 광주의 경우도 53건 중

5) 행정자치부(내무부), 「경영수익사업총합」, 1998. p. 7.

표 3-1. 경영수익사업 분야별 추진실적 (단위 : 백만원, %)

사업유형	'98 실적					'99 실적				
	건수	수입	지출	수익	이익률	건수	수입	지출	수익	이익률
토지개발이용분야	2	7,795	3,748	4,047	51.9	1	180	-	180	100
관광유원지개발분야	19	4,893	2,904	1,989	40.6	21	4,731.4	1,563.4	3,168	67.0
문화관광서비스분야	-	-	-	-	-	2	69	21	48	70.0
지역부존자원활용분야	5	8,443	2,840	5,603	66.4	7	9,473	4,452	5,021	53.0
공유재산관리분야	24	20,146	11,749	8,397	41.7	57	41,243.5	19,357	21,886.5	53.1
농림수산소득증대분야	12	1,970	559	1,411	71.6	12	1,430.9	552.3	878.6	61.4
계	62	43,247	21,800	21,447	49.6	100	57,127.8	25,945.7	31,182.1	54.6

표 3-2. 토지개발 이용분야 (단위 : 백만원)

사업명	추진기관	사업량	'99 실적		
			수입	지출	수익
미분양용지 임대	의왕시	7필지 (1,851평) 임대	180	-	180

자료: 경기도 자료

44건이 공유재산을 활용한 경영수익사업이다. 경기도의 경우 관광유원지 개발·운영에 의한 경영수익사업이 다른 지역에 비하여 많다. 경영수익사업의 건수가 이익규모나 이익률과는 비례하지 않는 것으로 나타났으며, 지역별로 이익률에서도 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 다른 지역에 비하여 투자규모가 큰 반면 이익이 저조하게 나타나고 있는 것이다. 경기도가 경영수익사업의 이익률이 가장 낮다는 것은 많은 개선점을 안고 있음을 나타내 주는 것이다.

익(수입57,127.8백만원)을 거두어 지방재정확충과 지역경제 활성화에 기여하였다.

이는 1998년 순수익(21,447백만원)의 2배 이상의 효과를 나타낸 것이다. 그러나 이익률 면에서 보면 대부분 증가되었으나 지역부존자원활용분야와 농림수산소득증대분야에서는 대폭적 수익 감소와 아울러 이익률도 감소하였다. 6개 분야의 사업별 투자수익을 보면 첫째, 토지개발 이용사업은 1개소에서 실시하여 180백만원의 수익을 올렸고, 관광유원지개발사업은 21개소에서 시행하여 3,168백만원의 수익을, 문화관광서비스사업에서는 2개소에서 48백만원의 수익을, 지역부존자원활용사업은 7개소에서 5,021백만원의 수익을 올렸으며, 공유재산관리사업은 57개소에서 시행한 결과 21,886.5백만원의 수익을 올렸고, 농수산소득증대사업은 12개소에서 878.6백만원의 수익을 올렸다.

Ⅲ. 경기도 수익사업에 대한 사례분석

1. 1999년 실적 평가

1999년의 경기도 경영수익 사업은 도본청을 포함한 32개 지방자치단체에서 토지개발, 관광유원지개발, 문화관광서비스, 지역부존자원의 활용, 공유재산 관리, 농수산 소득증대의 6개 분야의 100개 사업에 259억 4천 5백 7십만원을 투자하여 311억 8천2백십만원의 순수

(1) 사업분야별 사례분석

경기도내 지방자치단체들의 1999년도 경영수익사업의 사업분야별 수익실적을 대표적 사례를 통해 알아보면 다음과 같다.

〈사례1〉 토지개발 이용분야 -의왕시-

의왕시의 사례로써 의왕시의 경우 미분양용지에 대한 임대사업을 실시하였다. 이를 추진하여 180백만원의 수익을 올렸으며, 이는 2000년도에도 계속 추진될 예정이다.

표 3-3. 관광유원지 개발운영분야

(단위: 백만원)

사업명	추진기관	사업량	'99 실적		
			수입	지출	수익
원천유원지주차장운영	수원시	550면	87	66	21
평택호주차장료수	평택시	주차장843면	85	42	43
진위천시민유원지운영		152,164㎡	20	12	8
소요산국민관광지주차장및입장료수입	동두천시	관광지1개소	120	119	1
행주산성 및 호수공원운영사업	고양시	2개사업	787	230	557
자연발생유원지운영	남양주시	3개소 (민간위탁)	15	9	6
청계산미지정자연발생 유원지입장료수입	의왕시	입장료집수 (인근마을에 위탁)	18		18
임진각, 공릉공원, 통일동산 주차장운영	파주시	3개소 3,578면	830	232	598
임진각자동차극장임대		1개소	43		43
통일동산임대		19개소	116		116
눈썰매장운영	김포시	1개소	61		61
장흥국민관광지운영	양주군	주차장, 체육시설등	212		212
덕계저수지 및 도락산유원지관리		66,248㎡ 800,000㎡	3		3
제부도비지정유원지운영	화성군	입장객80만명	720	30	690
자연발생유원지운영	광주군	5개소	400	370	30
자연발생유원지운영	연천군	3개소	60	42	18
산정호수국민관광지운영	포천군	1개소	920	448	472
세계절눈썰매장임대	가평군	1개소	100		100
자연발생유원지오물수거수수료		19개소	250	150	100
용문산국민관광지운영	양평군	2개소	569	120	449
계	15	20개소	5,416	1,870	3,546

자료: 경기도 자료

표 3-4. 문화관광서비스 분야

(단위: 백만원)

사업명	추진기관	사업량	'99 실적		
			수입	지출	수익
DMZ녹슨철조망판매	파주시	3,000개	27	18	9
도라전망대 망원경사용료		망원경 12대	42	3	39
계	1	2개소	69	21	48

자료: 경기도 자료

표 3-5. 지역부존자원활용분야

(단위: 백만원)

사업명	추진기관	사업량	'99 실적		
			수입	지출	수익
택지개발지구내 골재채취	동두천시	190,000㎡	292	-	292
청미천종합개발사업(골재채취)	이천시	1,260,872㎡	230	244	-14
골재채취사업	김포시	1개소	3,874	2,152	1,722
건축폐기물재활용사업		1개소	1,069	777	292
골재채취사업	여주군	1,000,000㎡	3,837	1,279	2,558
골재채취사업	연천군	100,000㎡	171		171
계	6	7개소	9,473	4,452	5,021

표 3-6. 공유자산활용분야 (단위 : 백만원)

사 업 명	추진기관	사 업 량	'99 실 적		
			수입	지출	수익
문예회관급고 및 매점임대	경기도문예회관	4개소문예회관	4		4
교육사업	여성회관	6,178	250	267	-17
예식및미용실 운영		5,478	81	36	45
수원역지하상가임대	수원시	143개점포	292	21	271
공영주차장운영		2,213면	847	299	548
종합운동장, 체육회관동사무실임대 및 사무실	성남시	임대실34실 광고면27건	330	1	329
재활용선별장임대		1개소7,989㎡	47		47
로울러스케이이트장운영		1개소	70	10	60
양지동사무소 및 복합건물임대		1개소	133	58	75
번지점프장및공원매점임대		1개소	101		101
공영주차장위탁운영	의정부시	12,265면	7,684	5,118	2,566
회관관리운영사업		청소년회관, 시민회관	634	1,168	-534
분노및정화조설치	안양시	58,000	87		87
시설사용료및보육료		1개소	687		687
시립도서관구내식당임대		218명	70		70
조암유통시장등임대 및 사용료사업		10개시설물	8,018.5	1,682	6,336.5
시민회관레스토랑임대 및결혼식장운영	부천시	레스토랑288㎡ 결혼식장405㎡	156	15	141
노동복지회관식당임대및결혼식장운영		구내식당62평 결혼식장76평	25		25
중앙시립도서관구내식당운영		구내식당2개소	71		71
공원매점임대운영		매점3개소85.5㎡	33		33
공영주차장운영	광명시	노상2,397면	1,264	756	508
종합운동장내주차장운영및광명시청내주차장운영		686면	281	43	238
공영주차장설치운영	평택시	1,121면	737	16	721
공영주차장운영		975면11개소	737	13	724
공영주차장운영	안산시	562면	144	29	115
공영주차장위탁관리		28개소	877	190	687
유원지내편의시설설치임대	고양시	5개소	318		318
청사임대		173.51㎡	13		13
공영주차장위탁운영	남양주시	24개소(민간위탁)	768	67	701
공영주차장운영		9개소	68	9	59
광고사업	오산시	1개소	2		2
노상주차장운영		6개구간443	122	10	112
위생처리장운영		1건	35		35
시민회관등운영및임대		4	287	8	279
고현동공설묘지정비		1건		2	-2
공영주차장운영	시흥시	443면	187		187
공영주차장운영		694면	474		474
공영주차장유료사업	의왕시	9개소1,774면(민간위탁)	80		80
오전동재래시장점포임대사업		32점포228평	62	16	46
노상주차장운영	파주시	459면	144	151	-7
신장공영주차장운영		2,312㎡	4	15	-11
공유재산임대	이천시	690건	960	6	954
공영주차장운영		932면	237	7	230
노상유료주차장운영	김포시	263면	104		104
공영주차장운영		610면	189	47	142
공영주차장운영	양주군	부지4,500㎡5개	13		13
문예회관관리		소공연장외5개	22		22
농특산물직판장임대		331㎡	4		4
공영주차장	여주군	위탁285면	58		58
폐천부지매각사업		11	375	17	358
폐천부지매각	포천군	15	23		23
공유재산임대		토지277건, 건물27동	271		271
노상주차장운영	가평군	427	24		24
노상주차장운영		1개	299	93	206
수택3동관·상복합건물임대사업	구리시	연면적1,974평(지하2,지상6층)	377		377
유통종합시장임대		토지12천평(연면적9천평)	12,063	9,187	2,876
계	32	57개소	41,243.5	19,357	21,886.5

자료: 경기도 자료

〈사례2〉 관광유원지 개발운영분야 -포천군, 연천군-

포천군은 산정호수국민관광지를 운영하고 있는데 산정호수는 명선산 중간위치에 자리잡아 사방이 심산으로 둘러싸여 자연경관이 아름답고 산간 중심부에 인공호수가 있어 1997년 3월 31일 국민관광지로 지정되었다. 국민소득의 향상과 여가시간의 증가로 다양하고 고급화된 관광행락 추세에 부응하여 호반과 산악을 연결하는 관광지를 개발하여 이용객이 쾌적하고 안락한 휴식을 취할 수 있도록 휴식공간을 제공함은 물론 주차시설 및 편의시설을 확보하고 수익자부담의 원칙에 의거 입장료 및 주차료 징수를 통해 자부담을 확충에 기여하고 있다. 사계절을 통해 관광객이 100만명 이상이 찾고 있다. 연천군의 경우에는 한탄강국민관광지, 동막골유원지, 재인폭포 등의 자연발생 유원지를 운영하고 있으나 IMF로 인한 전반적인 경기침체와 99년도 7월말에서 8월초에 내린 집중호우로 인하여 대부분의 시설물이 파괴되어 관광객의 이용율이 저조했고 수해복구사업으로 인해 수익률이 저조하게 나타났다.

〈사례3〉 문화관광서비스분야 -파주시-

파주시는 문화관광서비스 사업으로 DMZ의 사용하다 녹슬은 철조망 3,000개를 고철로 판매하여 수입을 올렸으며 도라전망대에 망원경 12대를 설치하여 관광객에게 제공하고 수익자부담의 원칙에 입각하여 사용료를 징수하여 48백만원의 수익을 올리고 있다. 2000년에는 도라전망대의 망원경 사용수익과 6·25 50주년 안보관광 기념품 판매를 통해 약 50백만원의 수익을 계획하고 있다.

〈사례4〉 지역부존자원활용분야 -김포시-

김포시의 경우 한강하류에 위치하고 있어 골재채취사업과 건축폐기물 재활용사업을 추진하고 있다. 김포시는 지리적으로 한강하류에 위치하고 있어 하천하류에 모래가 많이 쌓인다. 장마시 비가 올 때마다 상류에서 밀려오는 골재를 채취하여 수익사업을 하고 있다. 모래는 1m에 7,000원, 자갈은 1m에 9,000원씩으로 계산하여 15t차로 모래 7만원, 자갈 9만원씩을 받고 있다. 1999년도에는 총 589,000kg을 팔아서 3,874백만원의 수익금 중 비용 2,152백만원을 지출하고 1,722백만원의 순수익을 올렸다. 이 수익금은 복리후생비와 마을회관 건립 등 지역개발비로 사용하였다. 또한 김포시는 1996년도부터 환경오염의 예방적 차원에서 아스팔트, 콘크리트 등 건설폐기물에 대한 재활용사업을 시행하고 있다. 그

러나 96-97년에는 IMF등으로 적자운명을 하였으나 1999년도에는 비교적 운영이 잘되고 있는 형편이다. 총 1,069백만원의 수입을 올렸으며 비용 777백만원을 지출하고 292백만원의 순수익을 올렸다.

〈사례5〉 공유자산활용분야 -성남시-

성남시의 경우에는 다른 지자체에서 찾아볼 수 없는 롤러스케이트장 운영이나 번지 점프장 운영 등의 다채로운 수익사업을 진행하고 있다. 1998년에는 공영주차장 운영, 로울러 스케이트장 입장료, 재활용 선별장 사용임대료, 양지동사무소 복합건물관리 등의 사업을 통하여 1,756백만원의 수익을 올렸으나, 1999년도에는 사업을 확장하여 기존의 4개 사업에 번지 점프장 및 매점 임대, 버스 승강대 위탁관리 사업을 추가 실시하였다. 이로 인해 2,849백만원의 순수익을 실현할 수 있었다.

울동공원의 번지 점프장은 서울 등의 수도권 동호인들이 많이 분포되어 있는 관계로 접근성이 뛰어나 연차적으로 충분한 사업성이 있을 것으로 보인다. 그러나 안전관리가 가장 중요한 덕목으로서 전문적인 관리, 운영이 필요하므로 경험이 많은 레포츠 업체에 시설임대, 즉 위탁관리를 하는 방안이 바람직할 것이다. 또한 수정구 양지동 874번지에 연면적 1,827.63평 지하2층, 지상6층의 복합건물을 건축하여 동사무소와 금융기관, 청소년 문화의 집 및 상가를 임대 및 관리함으로써 수익을 올리고 있다.

〈사례6〉 농림수산소득증대분야 -안산시-

경기도내 묘포장을 운영하고 있는 경우는 수원시, 부천시, 안산시, 오산시, 시흥시, 포천군 등 6개이다. 묘포장 사업의 지속여부에는 구체적인 검토가 필요하다. 묘포장은 민간부문(교역부문 : trade sector)에 의해 경쟁적으로 운영될 수 있는 사업으로 공공성이 약하기 때문이다. 안산시에서는 장기적으로는 운영을 포기하는 것이 바람직하지만 현재 진행중인 고잔 제2단계 개발사업이 마무리되는 시점까지는 시의 자체수요가 상당히 클 것으로 예상되며, 적은 비용의 추가적 부담으로 공급이 가능한 상태이기 때문에 현행체제를 그대로 유지한다. 그 후에 도시의 발전속도가 안정을 이루게 되면 이 토지를 용도에 적합하게 이용할 수 있도록 민간부문에 임대할 것을 검토 중인 것으로 보인다.

표 3-7. 농림수산물특증대분야

(단위 : 백만원)

사업명	추진기관	사업량	'99 실적		
			수입	지출	수익
젓가공사업	산림자원관리소	39,000kg	290	13	277
양묘장운영	수원시	1개소10,430평	175	49	126
양묘장운영사업	부천시	18중238,874	166	48	118
직영묘포장운영	안산시	꽃묘1,300,000본	684	413	271
조경수유묘장운영	오산시	1건	25	3	22
양묘장운영	시흥시	500본	49	26	23
내고장오피스상품판매점운영	이천시	2개소	10.8		10.8
유료뉴시터운영	연천군	1개소	1.1	0.3	0.8
육묘장운영	포천군	517,000주	30		30
계	12	12개소	1,430.9	552.3	878.6

자료: 경기도 자료

(2) 1999년도 평가 및 대안

이상에서 지방재정확충을 위한 경기도의 경영수익사업에 대해서 알아보았다. 경기도의 1999년도 경영수익사업의 결과를 평가해보면 첫째, 경영수익사업이 추진해야 할 적정한 영역이 다소 미흡하다고 할 수 있다. 향후 경영수익사업은 사장되어 있거나 방치된 지역부존자원을 중점적으로 활용하여 영역을 더욱 확대해 나가야 할 것이다. 둘째, 기존에 추진되고 있는 문제점이 노정된 경영수익사업의 구조조정이 미흡하다고 할 수 있다. 기존의 사업 중 적자·부실 등 수익성이 없는 한계사업은 민간에게 이양하여 수익성을 제고시키든지 구조조정을 실시해야 한다. 셋째, 경영수익사업의 사업타당성에 대한 검토가 다소 소홀한 것으로 나타났다. 경영수익사업으로서의 적정성, 사업수행능력, 투자효과 등을 사전에 정밀하게 검토하여 예산낭비 예방 및 경영성과 제고를 하여야 할 것이다. 넷째, 공무원의 경영능력에 대한 제고 노력이나 책임경영에 대한 인식이 많이 부족한 것으로 나타났다. 따라서 사업을 추진하는 책임부서를 선정하고 그들의 경영성과에 대한 보상(incentive)과 경영자율책임 체제를 하루빨리 확립하여야 할 것이다. 다섯째, 정확한 경영수지분석이 곤란하다는 것이다. 경영수익사업의 경영성과와 재정상태를 정확하게 파악하기 위하여 복식부기방식으로 계리하여 정확한 원가구성과 그에 따른 수익성과의 정확한 계리가 이루어져야 한다.

2. 2000년도 경영수익사업 추진계획

경기도에서는 지방자치단체의 자주재원을 지속적으로 확충하고 지역개발 및 지역경제활성화를 도모하기 위하여 공익성 위주의 지역부존자원을 최대한 활용하는 소규모 단위의 경영수익사업을 개발하였다. 이를 효율적으

로 운영하고자 도내 각급 지방자치단체에서도 세부 경영수익사업지침을 마련하였다.

(1) 경영수익사업의 기본방향

신규사업은 공익성에 우선성을 두고 개발하지 지역부존자원을 적극 활용할 수 있는 사업위주로 선정하고 분수에 맞지 않는 행사 및 대규모 국제 행사 등은 지양하고 정기적인 사업평가 등 기존사업에 대한 운영·관리를 철저히 해야 한다. 또한, 경영수익사업추진기획단에 대한 내실운영으로 신규사업의 타당성 검토 및 경영성과 분석을 강화하고 특별회계설치, 민자유치방법 등을 통한 투자재원의 안정적 확보를 꾀하며, 연구발표회, 우수사례 발굴 파급, 국내외 연수 등을 통한 경영기법을 습득하며 경영마인드의 제고에 노력하였다.

(2) 경영수익사업 추진계획

2000년도에 경기도에서 실시하는 경영수익사업에 대한 개요를 보면, 1999년 32개이던 자치단체가 군포시와 하남시가 사업준비 중인 관계로 제외되어 총 30개 자치단체에서 91개 사업을 추진하며 23,745.7백만원을 투자하여 31,510백만원의 수입을 예상하고 있다. 이는 1999년도 31,182백만원에 비해 약 1.1%증가된 것이다.

그리고, 위의 <표3-9>에서 살펴보면 총 30개 지자체 중에서 안양, 고양, 오산, 용인, 파주, 이천, 양주, 화성, 가평 등 9개 지자체만이 수익증대를 예상하고 있으며 나머지 시·군은 사업의 축소 또는 수익감소를 예상하고 있다. 특히 의정부시의 경우는 청소년회관과 시민회관 등 회관관리사업을 시행하고 있으나 99년 5억 3천 4백만원의 적자에 이어 올해에도 5억 8천 8백만원의 적자를 면치 못하게 될 전망이다.

표 3-8. 2000경영수익사업분야별 추진계획

사업유형	2000 추진계획			
	건 수	수 입	지 출	예상수익
토지개발이음분야	1	120	-	120
관광유원지 개발분야	20	5,416	1,870	3,546
문화관광서비스 분야	2	800	500	300
지역부존자원 효율적활용분야	6	12,768	7,900	4,868
공유재산의 생산적 관리 분야	52	34,940	12,764.5	22,175.5
농림수산부속특종대	10	1,211.7	711.2	500.5
계	91	55,255.7	23,745.7	31,510

자료: 경기도 자료

(3) 경영수익사업에 대한 향후 추진방안

2000년에는 6.5%의 경제성장이 예상되고, 전국 평균지가는 3.0~4.1% 상승하는 등 부동산경기가 회복될 것으로 전망되나 토지개발 및 관광지개발사업은 당분간 어려운 여건이 지속될 것으로 예상되므로 투자시기 결정은 전문가의 도움을 받아 시장성 등을 면밀히 검토하여 추진하고, 공유재산관리는 경영수지개선, 신규사업 등을 적극적으로 개발하여 실시하며 토속품, 캐릭터 사업 등 지역고유의 향토지적재산을 적극 발굴하여 경영수익사업과 연계하여 추진하도록 하였다.

세부추진 방안을 제시하면 첫째, 경영수익사업을 활성화하고 경영개선을 위해서 가장 토속적인 것이 세계화라는 전략으로 각종 지역부존자원과 지역문화행사를 수익개념과 연계하여 개발하고 추진함으로써 지방재정 확충과 지역개발 촉진에 기여하도록 한다. 둘째, 추진기획단 운영을 강화해야 한다. 시·군·구 경영수익사업 추진기획단의 구성에 있어 기획단장이 실과장으로 되어 있는 시·군·구에 있어서는 부 단체장으로 단장 직급을 상향조정하고 10명 내외로 추진기획단을 구성한다. 추진기획단의 기능은 사업을 추진하기 전 타당성을 검토하고 신규사업에 대해서는 실행가능성과 타당성을 조사하도록 한다. 그리고 민간이 추진하는 사업과의 관련성과 관계 법령 및 관련 지역의 계획과 연계성을 조사하고 장·단기 투자계획, 재정 계획의 타당성 등에 대해 조사하며 운영 중에 있는 사업에 대해서는 경영평가를 실시하고 사업추진 상황 및 공익성·경제성의 문제를 검토하여 장·단기적인 사업운영계획에 대해 심사하고 분석한다. 사업 추진상의 문제점과 대책 등에 대해서도 아울러 평가하도록 한다.

셋째, 신규 경영수익사업의 적정영역을 준수하며 경영합리화를 꾀한다. 민간경제영역과 겹치거나 사경제활동을 침해하는 수익성 위주의 사업추진은 지양하고 공

익성이 높고 지역경제활성화에 기여하는 적정사업을 선정하여 추진하고 경영관리를 내실화 한다. 신규 경영수익사업을 선정할 때에는 적정영역을 준수한다. 즉 분수에 맞지 않는 행사나 대규모 국제적인 행사는 지양한다. 그리고 공공성은 있으나 수익성 문제로 인하여 민간이 기피하는 사업을 추진한다. 민간재(private goods)일 지라도 사기업이 추진할 때에는 제도적, 사회문화적 장애가 있는 사업을 추진한다. 민간경제 위축 및 마찰가능성 등을 검사한다. 민간의 사업영역과의 중복성이나 민간의 사업 참여 가능성 여부를 검토하여 민간재 생산사업과 공공성이 낮은 사업은 과감히 민간에게 이양한다. 넷째, 경영수익사업의 타당성검토를 철저히 해야 하는데 이를 위하여 경영수익사업으로서의 적정성 등을 사업을 추진하기 전에 정밀 분석함으로써 시행착오를 줄이고 예산의 낭비를 예방하여야 하며 경영성과를 제고해야 한다. 사업의 적정성 검토에 있어서는 사업의 적정성에 대한 배경과 목적 그리고 추진사업의 장기적인 경영 비전을 검토하여야 한다. 재무적·경제적 타당성 검토에 있어서는 국내외 수요공급현황분석 및 향후전망, 시장유통구조, 경쟁력 등의 시장확보 가능성의 검토와 수익의 흐름에 따른 경제적 타당성과 경영환경변화에 따른 민감도를 분석하고 검토해야 한다.

다섯째, 향토지적재산의 발굴과 경영수익화를 추진한다. 향토지적재산을 조사하고 발굴하여 향토문화의 계승발전과 지방재정 확충에 기여하며 지역경제 활성화를 도모한다. 이를 위하여 부존자원을 조사하고 발굴한 품목에 대해서는 법적 권리를 확보하며 이를 통하여 경영수익사업을 추진한다.

여섯째, 경영수익사업의 구조조정을 지속적으로 추진하여야 한다. 지방자치단체의 경영능력의 부족이나 사업여건의 변화 등으로 일부 수익성이 없는 한계사업을 추진하여 지방재정의 부담을 초래하는 사업에 대해서는

표 3-9. 지자체별 경영수익사업 실적 및 계획

(단위 : 백만원)

지자체별	1999				2000			
	건수	수입	지출	수익	건수	수입	지출	수익
본청	4	625	316	309	4	629	542	87
수원	5	1,727	432	1,295	6	2,115	1,030	1,085
성남	5	8,035	5,186	2,849	4	7,440	6,140	1,300
의정부	1	634	1,168	-534	1	666	1,254	-588
안양	4	8,862.5	1,682	7,180.5	1	9,104	-	9,104
부천	6	1,715	819	896	5	3,074	1,366	1,708
광명	2	1,018	59	959	2	926	19	907
평택	3	837	58	779	3	746	84	662
동두천	3	540	87	453	2	400	352	48
안산	3	1,879	603	1,276	3	1,716	882	834
고양	2	436	43	393	4	1,509	711	798
과천	1	768	67	701	1	750	35	715
구리	2	12,440	9,187	3,253	2	2,262	1,000	1,262
남양주	3	85	18	67	2	63	19	44
오산	5	469	23	446	5	2,105	48	2,057
시흥	2	236	26	210	2	289	110	179
군포	1	474	-	474	-	-	-	-
의왕	4	340	16.5	323.5	4	280	0.5	279.5
하남	1	4	15	-11	-	-	-	-
용인	1	960	6	954	1	1,000	30	970
파주	5	1,044	308	736	7	5,119	3,600	1,519
이천	3	477.8	251	226.8	3	3,124	2,138	986
안성	1	104	-	104	1	75	-	75
김포	4	5,193	2,976	2,217	3	3,735	2,077	1,658
양주	5	183	-	183	5	279	-	279
여주	3	4,052	1,338	2,714	3	3,110	1,000	2,110
화성	2	1,016	69	947	2	1,875	111	1,764
광주	1	390	350	40	2	415	384	31
연천	4	243.5	34.2	209.3	5	243.7	452	198.5
포천	3	1,101	312	789	3	1,141	448	693
가평	3	422	296	126	3	376	150	226
양평	2	817	200	617	2	689	170	519
계	92	57,127.8	25,945.7	31,182.1	91	55,255.7	23,745.7	31,510

자료: 경기도 자료를 바탕으로 재구성한 것임.

구조조정을 통해서 사업을 정리할 필요가 있다. 또한 주민복지증진 등 공공성 측면에서 필수적이고 바람직한 사업은 공기업특별회계의 적용을 통해 보다 합리적이고 기업적인 관리체제로 전환해야 한다.

IV. 결론

지방자치체가 더욱 발달할수록 지방공공서비스 수요는 계속 증가하고 소요예산도 늘어날 전망이어서 지방

세나 재정조정제도에 의한 재원조달에는 한계가 있을 것이다. 따라서 무조건 지방재정의 확충만을 강조하는 지방자치단체는 향후 지방경영이 지나치게 영리성에 집착하게 되어 민간경제와 마찰이 예상되어 경영의 전망을 어둡게 한다. 그리고 영리성(수익성)이 적은 사업은 지방재정에도 별로 도움이 되지 못하고 공공성이 강한 지역개발형의 공영개발사업이 될 것이다. 또한 기업가형 전문직이 부족하고 실패 시 책임전가 문제로 소극적인 경영이 될 수 있으므로 전문인력의 배치가 매우 중요하다. 담당 공무원에 대한 인센티브제 실시와 장기근속 근무자에 대한 인사 상 우대제도를 실시하는 것도 바람직하다. 무조건적인 민간기업에의 위탁은 수익성과 공공성이 낮아 민간기업에 이양하는 것이 반드시 바람직하다

고는 할 수 없다. 그리고 경영수익사업의 추진 시 사전 치밀한 사업성 검토와 경영노하우를 가진 민간부문의 고급인력을 확보하는 것도 매우 중요하다. 결국, 이론상으로는 민·관 합작사업이 경영의 전문성이나 이윤추구에 있어서 좋은 제도라고 할 수 있으나, 우리의 현실로 보아 지방자치단체에서 추진하는 경영수익사업은 자치단체에서 민간경영기법을 도입하여 적극적으로 개발하여 추진하되, 사업성이나 장래 전망이 밝을 경우 지방공기업법에 정한 지방직영사업에서 지방공사 또는 민·관 합작방식으로 점차 이양, 확대 개발하는 것이 바람직하다.

참고문헌

- [1] 강형기, 「지방자치경영: 혁신과 진단」, 한국지방자치경영연구소, 1997.
- [2] 경기도, 2000년 경영수익사업 추진지침, 2000.
- [3] 권해수, “지역경쟁력을 높이기 위한 경영수익사업의 재검토”, 「지방자치」, 현대사회연구소, 1997. 7.
- [4] 배용수, 「지방경영론」, 서울: 법문사, 1996.
- [5] 서정섭, 「지방자치단체 경영수익사업의 평가와 개선방안」, 한국지방행정연구원, 1998. 9.
- [6] 손희준, “경영수익사업의 대상영역 확대방안”, 「자치경영」, 지방자치경영협회, 1995.
- [7] 오연천, 「지방재정론」, 서울: 박영사, 1989.
- [8] 이상윤 외, “경영수익사업의 평가와 이해”, 「한국행정학보」, 1996 제30권 제1호.
- [9] 임성일, “민선자치2년의 지방재정확충 사례(경영수익사업을 중심으로)”, 「지방재정」, 1997. 7.
- [10] 조선일보, 1999년 11월 21일
- [11] 조창현, 「한국 지방자치의 쟁점과 과제」, 서울: 문원, 1995.
- [12] 최유성, 「지방자치단체의 경영수익사업에 관한 연구」, 한국행정연구원, 1998. 2.
- [13] 지방자치경영협회, 「지방경영사업의 활성화 방안」, 1992.
- [14] Bailey, Stephen J., “User Charge for

Urban Services”, Urban Studies, 1994.

- [15] Caiden, Gerald E., “Administration Reform-American Style”, Public Administration Review, 1994. Vol. 54, No. 2.
- [16] Held, D., “The Democracy, Nation-States and Global System”, D.Held(ed.), Political Theory Today, Cambridge: Cambridge University Press, 1991.
- [17] Luke, Jeffrey S., et al., Managing Economic Development: A Guide to State and Local Leadership Strategies, San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1988.

저자소개



정종기
성경대학교 교수
행정학박사(Ph.D of Public Administration)



최락인
순천대학교 강사
행정학 박사
경영지도사(재무분야)