

# 韓國의 都市經營戰略

俞 焄\*

<目 次>

- I. 都市行政의 經營化
- II. 經營化를 위한 政策方向
- III. 經營化를 위한 具體的 戰略

<요 약>

우리는 이곳에서 民間企業의 管理方案을 都市行政에 도입하고자 하는 都市行政 經營化의 意義를 살펴본 다음 經營化에 대한 批判을 검토하고 經營化를 위한 政策方向을 세 가지로 나누어서 고찰하고자 한다. 이어서 經營化를 위한 具體的 戰略을 公共서비스의 民營化, 地方直營企業의 合理化, 地方公社·公園의 活性化, 第3섹터의 積極的 活用, 稅外收入의 增大의 다섯 가지로 나누어서 검토하고자 하는데 그 중 첫째는 支出과 관련된 것이며 그 밖의 네 가지는 收入의 增大 方案이나 第3섹터의 積極적 활용은 收入뿐만 아니라 支出과도 관련이 있는 문제이다.

## I. 都市行政의 經營化

### 1. 經營化의 概念

#### (1) 經營化의 定義

都市行政의 經營化는 여러 가지로 定義할 수 있으리라 생각하나 우리는 이를 民間企業의 管理方式를 都市行政에 도입하고자 하는 것으로서 都市行政의 成果·實績을 강조하는 것이라고 정의하고자 한다.

#### (2) 公共管理論

이러한 見解는 여러 가지 형태로 주장되고 있는데 都市行政의 「企業的 運營」이

---

\*서울대학교 행정대학원 명예교수

라는 表現을 사용하는 사람이 있는가 하면<sup>1)</sup> 都市行政의 「企業化」 또는 「經營化」라는 表現을 쓰는 사람도 있다.<sup>2)</sup>

이와 유사한 理論으로서 1970年代부터 대두하기 시작한 「公共管理論」을 들 수 있다. 市場指向的 行政(market-based public administration), 企業的 政府(entrepreneurial government) 등을 강조하는 公共管理論은 民間企業의 管理方式을 政府部門에 도입하고자 하는 주장으로서 政府部門의 成果·實績을 중시하고 管理者의 개인적 책임을 강조하는 理論이라 하겠다.<sup>3)</sup>

新保守主義理論이라고 불리워온 公共管理論은 영국의 보수당이나 미국의 공화당이 주창한 이론이라 하겠으나 민주당 대통령인 Clinton이나 호주와 뉴질랜드의 勞動黨政府까지 公共管理論에 心醉해 있다는 사실을 간과해서는 안 되겠다.

## 2. 經營化에 대한 批判

地方自治 또는 都市行政의 經營化에 대해서 批判이 없는 것은 아니다. 그동안 제기되었던 여러 가지 批判을 다음의 몇 가지로 요약하고자 한다.

### (1) 公共性的 沮害

都市行政의 經營化란 企業原理의 도입을 의미함으로 必然的으로 收益主義와 市場主義를 강조하게 되며 따라서 公共性을 沮害한다는 것이다. 그러나 이에 反論을 제기하는 사람들은 經營化란 특정한 投資나 서비스를 어떻게 하면 低廉하게 하며 그러면서도 消費者의 니즈(needs)에 부응하면서 제공하느냐 하는 經濟性·效率性的 原則을 도입하자는 것이므로 公共性에 반하지 않는다는 것이다.<sup>4)</sup>

### (2) 衡平性과의 相衝

都市行政의 經營化는 필연적으로 能率性·生産性을 강조하게 되므로 衡平性과의 상충을 일으킨다는 것이다.

흔히 社會的 衡平(social equity)이라고 하는 형평성은 오늘날 가장 중요한 행정 이념의 하나라고 할 수 있다.<sup>5)</sup> 衡平性的의 定義도 다양하나 우리는 衡平性은 정치

1) 岩崎忠夫(編), 自治行政と企業(東京: 株式會社 行政, 1993), p.3.

2) 高寄昇三, 地方自治の經營(東京: 學陽書房, 1978).

3) 兪焄, 「公共管理論의 意義와 戰略管理」, 行政論叢 제33권 제1호(1995), pp.19-35 참조.

4) 岩崎, 前掲書, pp.3-4.

적 권력이 약하거나 정치적 자원이 빈곤한 집단의 희생하게 정치적 권력이 강하거나 정치적 자원이 풍부한 집단이 지나치게 이득을 추구하는 것을 방지하자는데 그 목적을 두고 있다고 보고자 한다. 다시 말해서 형평성은 저소득층이나 불우계층을 옹호하고자 하는 행정이념이라 할 수 있다.<sup>6)</sup>

都市行政의 經營化는 흔히 減縮管理 또는 減量經營을 수반하는데 이 경우에 經營化는 필연적으로 衡平性和 상충된다는 것이다. 도시를 포함하는 지방자치단체의 서비스에 가장 많이 의존하는 계층이 영세민·신체장애자·노약자 등인데 이들에 대한 서비스의 전달이 單位原價가 높은 것도 사실이다. 따라서 能率性 基準에 의거하여 감축한다면 이들 계층에 대한 서비스가 제일 먼저 감축대상이 될 우려가 많다는 것이다.

減縮이 난관에 부딪칠 때에는 흔히 정치적 영향력이 가장 약한 계층을 위한 서비스나 예산을 삭감하는 경향이 있으며 이를 위장하기 위하여 能率性 基準이 사용되는 경우가 많다. 한마디로 말해서 경영화를 위하여 지나치게 능률성을 강조할 때에는 형평성에 어긋날 수 있다는 사실에 유의할 필요가 있다.

### (3) 福祉行政의 소홀

衡平性과의 相衡과 다소 중복되는 얘기이나 都市行政의 經營化는 福祉國家의 理念과 相衡을 일으키기 쉬우며 福祉行政을 소홀히 하기 쉽다는 비판이 제기되고 있다.

都市行政의 經營化와 脈을 같이하는 公共管理論이 미국이나 영국 등에서 福祉的 經費의 삭감을 실천에 옮긴 것과 같이 都市에서도 減縮管理·減量經營의 일환으로 受益者 負擔의 原則이 강화되고 市場機構에 의한 福祉서비스의 제공이 강조되고 있다.<sup>7)</sup> 이러한 일련의 움직임은 영세민·신체장애자·노약자 등과 같은 低所得層에게 필연적으로 많은 不利益을 초래하게 되었다.

5) Allen Schick, "The Trauma of Politics : Public Administration," in Frederick Mosher (ed.), *American Public Administration : Past, Present, Future* (University : University of Alabama Press, 1975), p.164.

6) H. George Frederickson, "Toward A New Public Administration," in Frank Marini (ed.), *Toward A New Public Administration* (Scranton: Chandler Publishing Co., 1971), p.316.

7) 岩崎, 前掲書, pp.39-45.

## Ⅱ. 經營化를 위한 政策方向

都市行政에 民間企業의 管理方式을 도입하고 都市行政을 「企業化」 또는 「經營化」하기 위해서는 필요한 措置가 많을 줄이나 우리는 Osborne과 Gaebler의 주장을 빌려 다음의 세 가지를 政策方向으로 제시하고자 한다.

### 1. 企業的 自治團體

都市行政의 經營化를 위하여 무엇보다 중요한 것이 都市를 民間企業과 같이 운영하여야 한다는 것이다. 1970년대 1980년대의 租稅抵抗과 1990년대 초의 財政危機를 체험한 많은 미국의 도시들이 都市도 民間企業과 같이 운영하게 되었으며 이를 위하여 經營事業을 확장하고 使用料 收入의 증대를 위하여 전력을 기울이고 있다. 도시도 본질적으로 민간기업과 같이 운영되어야 한다는 이 주장을 좀 더 구체적으로 살펴보기로 한다.

#### (1) 利潤動機의 活用

都市를 民間企業과 같이 운영하기 위해서는 무엇보다 필요한 것이 利潤動機의 활용이다. 전통적인 정부에서는 「利潤」이라는 것을 금기시했다. 그러나 재정난에 허덕이는 도시에서는 이러한 사고방식을 고쳐야 한다는 것이다.

利潤動機의 活用이라 해서 모든 公共서비스를 이윤을 목적으로 판매해야 한다는 것은 아니다. 대부분의 공공서비스는 판매해서는 안되며 판매할 수도 없을 것이다. 그러나 골프장·테니스장·보트선착장 등과 같은 고소득층이 주로 사용하는 시설을 이윤추구의 대상으로 삼아서 안 될 이유가 없다는 것이다.

#### (2) 管理者의 企業家로의 變身

한 마디로 말해서 都市를 기업과 같이 운영하기 위해서는 관리자가 기업가로 변신해야 한다. 사고방식을 종전의 관료적인 사고방식에서 기업가적인 사고방식으로 전환해야 한다. 지방자치단체로서는 이들이 기업가와 같이 사고하고 행동할 수 있도록 재량을 부여해야 할뿐만 아니라 經濟的 유인(incentives)도 마련할 필요가 있는 것이다.<sup>8)</sup>

8) David Osborne and Ted Gaebler, *Reinventing Government* (Reading: Addison-Wesley, 1992), pp.195-218.

## 2. 競爭的 自治團體

Osborne과 Gaebler는 都市도 본질적으로 私企業과 같이 競爭的인 시장환경하에서 그 기능을 최대한으로 발휘할 수 있다고 본다. 「競爭」이야말로 정부기관이건 사기업체가건간에 獨占機關으로 하여금 소비자의 요청에 적응케하는 방안이라고 보는것이다. 이들은 지방자치단체가 필요로 하는 경쟁을 크게 세 가지로 나누고 있는데 첫째는 公共部門과 民間部門간의 경쟁이고, 둘째는 民間部門내에서의 경쟁, 다시말해서 民間企業과 民間企業의 경쟁이며, 셋째는 公共部門내에서의 경쟁이다.

### (1) 公共部門과 民間部門의 競爭

쓰레기 수거, 쓰레기 처리, 도로보수 등과 같은 공공서비스의 담당기관을 결정함에 있어서 政府機關과 民間企業을 경쟁시켜 보다 저렴하고 능률적으로 처리할 수 있는 기관으로 하여금 담당케 한다는 것이다.

### (2) 民間部門내의 競爭

地方自治團體가 특정한 公共서비스나 物品의 供給에 관하여 민간기업들간의 경쟁을 유도하는 경우를 흔히 볼 수 있다. 민간기업에게 公共서비스나 物品의 공급을 담당케 한다고 하여 능률이 자동적으로 보장되는 것은 아니다. 민간기업들간의 경쟁을 유도해야 소기의 목적을 달성할 수 있는 것이다.

### (3) 公共部門내의 競爭

民間部門내의 競爭의 경우와는 달리 公共部門내의 競爭은 흔히 볼 수 있는 현상을 아니나 이것도 불가능한 것은 아니다. 특정한 地方自治團體가 독자적인 소방대를 가지지 않고 인근의 타지방자치단체의 소방대를 계약에 의하여 활용하는 경우 공공부문내의 경쟁이 가능하다.<sup>9)</sup>

## 3. 顧客中心的 自治團體

都市行政의 經營化를위하여 추구해야 할 또 하나의 목표는 고객중심적 자치단체가 되어야 한다는 것이다.

9) *Ibid.*, pp.76-107.

### (1) 顧客中心的 自治團體의 必要性

中央政府이건 地方自治團體이건 간에 정부부문에서는 顧客(customer)이라는 용어를 거의 사용하지 않으며 대부분의 정부기관은 그들의 고객이 누구인지도 모르나 사기업은 고객을 중요시하며 고객을 만족시키기 위하여 노력한다. Osborne과 Gaebler는 이러한 차이가 발생하는 가장 중요한 원인을 사기업을 고객으로부터 자금을 획득하는데 대하여 정부기관은 필요한 資金(豫算)을 고객으로부터 얻지 않는데 있다는 것이다.

국민의 생활수준과 교육수준이 향상됨에 따라 국민들은 그들이 제공받는 공공서비스에 관하여 고객으로서 중증받기를 원하는 경향이 급증하고 있다. 따라서 都市行政의 經營化를 위해서는 地方自治團體가 顧客中心的體制가 되어야 한다는 것이다.

### (2) 顧客中心的 自治團體의 長点

지방자치단체가 顧客中心的 政府가 되려면 고객에게 자원을 주고 그들로 하여금 서비스 제공자를 선택케 해야 한다는 것이 Osborne과 Gaebler의 주장이다. 이들은 고객중심적 정부를 자동차에 비유하여 고객이 운전석에 앉는 체제라 하여 顧客運轉體制(customer-driven system)라는 용어를 사용하고 있다. 고객중심적 자치단체의 장점으로서 여러 가지를 들고 있으나 우리는 다음의 네 가지를 들고자 한다.

첫째로, 顧客中心的 自治團體는 서비스 제공자로 하여금 고객에 대하여 책임을 지도록 강요한다. 고객이 선택권을 가지는 체제하에서는 고객이 만족을 얻지 못하면 다른 제공자를 선택하게 되므로 항상 顧客의 니즈(needs)가 무엇인가를 관심을 가지고 이를 충족시키도록 최선을 다한다는 것이다.

둘째로, 顧客中心的 自治團體에서는 서비스 제공자의 선정이 탈정치적이며 합리적일 수밖에 없다는 것이다. 민간기업으로 하여금 공공서비스를 제공케 하는 경우 사업자의 선정에 있어서 정치적인 선택을 하는 경우가 많다. 그러나 고객이 자원에 대한 統制權을 지니면 정치인들이 適格者가 아닌 사업자를 선정할 수가 없다는 것이다.

셋째로, 顧客中心的 體制는 刷新을 촉진한다. 경쟁이 치열한 상황하에서 私企業이 꾸준히 쇄신을 이루어가는 것 같이 고객이 선택권을 가지는 체제는 쇄신적일 수밖에 없다는 것이다.

넷째로, 顧客中心的 體制는 供給을 需要에 맞추는 까닭에 낭비가 적다는 것이

다. 대부분의 공공서비스는 고객의 요구에 의하여 종류나 수량이 결정되는 것이 아니라 法令에 의하여 결정되므로 낭비가 많으나 고객중심적 체제하에서는 고객이 원하는 서비스를 제공하는 까닭에 낭비가 덜하다는 것이다.<sup>10)</sup>

### Ⅲ. 經營化를 위한 具體的 戰略

#### 1. 序 言

우리는 위에서 經營化를 위한 政策方向으로서 세 가지를 제시했는데 이곳에서는 經營化를 위한 具體的 戰略을 다섯 가지로 나누어서 검토하고자 한다.

이중 첫째는 支出과 관련된 것으로서 어떻게 하면 支出을 民間企業과 같이 合理的으로 할 수 있는가 하는 문제이다. 그밖의 네 가지는 주로 地方自治團體의 收入의 增大方案이나 第3섹터의 積極的 活用은 收入뿐만 아니라 支出과도 관련이 있는 문제이다.

#### 2. 公共서비스의 民營化

##### (1) 民營化의 概念

地方自治團體의 經營化를 위하여 첫째로 들 것은 公共서비스의 民營化이다. 地方自治團體 서비스의 民營化란 지방자치단체가 담당하던 서비스의 공급을 민간부문이 담당케 하는 것을 말한다.

##### (2) 民營化의 목적

공공서비스의 민영화는 여러 가지 목적으로 여러 계층의 사람들에 의하여 추진되고 있으나 우리는 민영화의 목적을 다음의 세 가지로 요약하고자 한다.<sup>11)</sup>

##### 1) 自治團體 規模의 縮小

민영화의 제1차적인 목적은 自治團體의 規模를 축소하자는데 있다고 하겠다. 이런 의미에서 공공서비스의 민영화는 지방자치단체의 감축관리와도 밀접한 관련이 있다.

10) *Ibid.*, pp.76-107.

11) Janet Rosenberg Pack, "The Opportunities and Constrains of Privatization," in William T. Gormley, Jr. (ed.), *Privatization and Its Alternatives* (Madison: University of Wisconsin Press, 1991), pp.284-288.

## 2) 豫算의 節減

민영화의 또 하나의 목적으로 예산의 절감을 들 수 있겠다. 1970년대와 1980년대에 미국의 많은 지방자치단체에서 공공서비스의 민영화를 강력히 추진한 것도 두 번에 걸친 석유파동으로 많은 지방자치단체가 財政危機를 맞이한 데 그 이유가 있다고 하겠다.

## 3) 能率의 提高

지방자치단체 공공서비스의 민영화를 주장하는 사람들은 지방자치단체의 「責任」과 지방자치단체의 「供給」을 구별하여야 한다는 점을 강조한다. 지방자치단체가 책임져야 하는 분야 또는 서비스라고 해서 지방자치단체가 직접 공급해야 하는 것은 아니라는 것이다. 지방자치단체가 공급하는 것보다 민간부문이 공급하는 것이 훨씬 능률적이라는 것이 이들의 주장이다.<sup>12)</sup>

## (3) 民營化의 方法

공공서비스 민영화의 방법으로서 ① 民間委託, ② 證書交付, ③ 許可, ④ 財政支援, ⑤ 自願奉仕, ⑥ 自助活動, ⑦ 租稅減免을 드는 사람도 있으나 우리는 비교적 중요하다고 생각되는 다음의 다섯 가지를 살펴보고자 한다.

### 1) 民間委託(contracting)

민간과의 契約 등 다양한 명칭으로 불리우는 것으로서 정부가 民間企業이나 非營利團體 등과의 계약을 통하여 서비스를 공급하는 방법이다. 公共서비스의 민영화를 위하여 가장 많이 활용되는 방법으로서 다음과 같은 전제조건이 충족될 때 이 방법이 좋은 成果를 거둘 수 있다.

i) 수행되어야 할 업무를 명확히 규정할 수 있어야 한다. 다른말로 표현하여 하드(hard)서비스의 경우에는 좋은 성과를 거둘 수 있다. ii) 서비스 공급을 담당할 私企業이 다수 있어야 하며, 이들간에 競爭의인 분위기가 조성되어 있어야 한다. iii) 정부는 계약자의 業務遂行을 모니터(monitor)할 수 있어야 하며, iv) 契約書에 적절한 조건이 포함되어야 하며, 이를 시행할 수 있어야 한다.<sup>13)</sup>

### 2) 證書交付(vouchers)

정부가 직접 물품이나 서비스를 제공하는 대신에 저소득층과 같은 특정 계층의

12) Jeffrey R. Henig, "Privatization in the United States: Theory and Practice," *Political Science Quarterly*, Winter 1989-1990, p.654.

13) E.S. Savas, *Privatization: The Key to Better Government* (Chatham: Chatham House, 1987), p. 109.



소비자들의 선택의 폭을 넓혀 주기 위하여 「쿠폰」을 교부하는 방식이다. 가장 대표적인 예로서 미국의 food stamp를 들수 있다. 우리나라에서 65세 이상의 노령층에게 교부하는 버스표도 이에 해당된다고 할 수 있겠다.

### 3) 許可(franchises)

정부가 私企業 등에 서비스 供給權을 부여하는 방법이다. 허가는 i) 獨占的 허가와 ii) 競爭的 허가로 나누어 지는데 전자는 한 기업에만 서비스 공급권을 부여하는 방법으로서 일반적으로 가격규제를 가한다. 후자는 다수의 기업에게 서비스 공급권을 부여하는 방법이다.

許可는 정부가 민간기업에게 서비스의 供給權을 부여한다는 점에서 民間委託(契約)과 동일하나 民間委託의 경우에는 정부가 소요경비를 부담하는데 대하여 허가의 경우에는 소비자가 부담한다는 점에서 양자는 다르다고 하겠다.<sup>14)</sup>

### 4) 財政支援(grants)

準公共財나 民間財 중에서 정부가 그 소비를 장려하고자 하는 경우에는 민간기업인 생산자에게 정부가 재정지원을 하는 방법이다. 우리나라의 분양용 서민주택이나 서민용 임대주택 등이 좋은 예라 하겠다.

財政支援의 방법으로서 여러 가지를 들 수 있는 데 補助金の 지급, 租稅減免, 低利融資, 支給保證 등이 대표적인 예이다.

재정지원은 정부가 準公共財나 民間財 중에서 그 소비를 장려하고자 하는 경우에 사용하는 방법이라는 점에서 전술한 증서교부와 유사하나 증서교부가 소비자에게 지급되는 지원인데 대하여 재정지원은 생산자에게 지급되는 지원이라는 점에서 차이가 있다. 동일한 지원이나 증서교부가 소비자에게 보다 넓은 선택의 폭을 부여한다는 점에서 財政支援보다 證書交付를 높게 평가하는 사람들이 있다.

### 5) 市場供給(market)

정부가 종전에 담당하던 서비스를 市場機構에 넘기는 것이다. 소비자가 직접 민간기업인 생산자를 선택하며 경비도 부담한다. 정부는 서비스 기준은 설정하나 그 밖의 거래에는 관여하지 않는다. 쓰레기 수거 등을위하여 미국의 소도시에서 많이 사용하는 방법으로서 지방정부는 모든 가구가 1주일에 적어도 한번은 쓰레기를 수거해야 한다는 기준만 설정하고 어떤 업자에게 맡겨 어떤 방법으로 수거하느냐는 전적으로 각 가구에게 일임하고 있다.<sup>15)</sup>

14) *Ibid.*, p.75.

15) *Ibid.*, pp.78-79.

### 3. 地方直營企業의 合理化

#### (1) 地方直營企業의 重要性

우리나라 地方公企業은 75% 이상이 地方直營企業이며 공사·공단 등은 25%에도 미달하는 실정이다. 앞으로 많은 地方直營企業이 공사·공단과 같은 間接經營型으로 전환될 것으로 예상되나 현 단계에 있어서는 지방직영기업이 수적으로 많을 뿐만 아니라 중요성에 있어서도 공사·공단을 압도하고 있다.

#### (2) 地方公企業法の 改正

이와 같이 地方直營企業의 重要性이 지대함으로 地方直營企業을 合理化하여야 한다는 주장이 꾸준히提起되었으며 地方公企業法の 改正으로 合理化 努力이 일부 結實을 보았다. 1992년의 地方公企業法の 改正을 통하여 實現을 본 經營合理化 努力을 살펴보면 다음과 같다.

##### 1) 管理者의 專門性 提高

그 동안 地方公企業의 결합의 하나로써 지방직영기업 관리자의 獨立性·專門性의 확보가 미흡하다는 사실이 지적되어 왔다. 이리하여 관리자의 전문성 제고를 위한 개정이 이루어진 것이다.

첫째로, 과거에는 一般職公務員만이 관리자가 될 수 있었으나 이번의 개정에 의하여 「地方直營企業의 經營에 관하여 지식과 경험이 풍부한 자」 중에서 지방자치단체장이 관리자를 임명하되 「一般職公務員」에 한하지 않고 있다.

둘째로, 管理者의 임기제도를 도입하였다. 일본의 地方公營企業法은 임기를 4년으로 명문화하고 임기제로 강제규정으로 하고 있는데 반하여<sup>16)</sup> 이번에 개정된 우리나라 地方公企業法은 임기제를 임의규정으로 하고 있으므로 다소 미흡하다고 하겠으나 일반직 외의 공무원도 관리자가 될 수 있도록 하고 임기제를 도입했다는 점에서 관리자의 專門性 提高에 이바지 할 것으로 사료된다.

##### 2) 專門職列의 설치

地方直營企業의 문제점의 하나로 관리자뿐만 아니라 직원들도 전문성을 축적할 수 없다는 점이 지적되어 왔다. 直營企業組織이 一般行政組織과 혼재하고 있으며 地方直營企業과 一般行政職간의 빈번한 인사이동으로 直營企業에 종사하는 공무원들이 전문성을 축적하기가 어렵다는 것이다.

16) 日本地方公營企業法 제7조의 2 제4항.

이를 해결하기 위한 방안으로서 「地方直營企業運營의 전문화를 위하여 필요한 경우에는 地方公務員法이 정하는 바에 의하여 地方直營企業所屬公務員에 대한 專門職列을 둘 수 있다」는 규정을 신설하게 된 것이다.<sup>17)</sup>

한 가지 염려스러운 것은 이 규정의 운용이 얼마나 자질이 높은 公務員을 地方直營企業에 유치하는데 이바지하겠느냐 하는 점이다. 서울특별시나 광역시의 경우와 같이 규모가 큰 地方直營企業을 다수 보유하고 있는 지방자치단체는 좋으나 많은 기초자치단체의 경우 자치단체간의 인사교류가 봉쇄된다면 이 규정이 자질이 높은 공무원을 지방직영기업으로 유치하는데 도움이 되지 않을 수도 있다는 점에 유의할 필요가 있다.

### (3) 合理化를 위한 追加的 努力

위에서 검토한 바와 같이 地方公企業法의 改正으로 地方直營企業의 合理化를 위한 努力이 일부 結實을 보기는 했으나 아직도 더 많은 努力이 이루어져야 한다.

#### 1) 專門性的 提高

地方直營企業의 專門性 提高를 위하여 더 많은 개선이 이루어져야 하겠다.

첫째는 管理者의 임기제 문제이다. 임기제를 도입하기는 했으나 임의 규제이므로 실제로 이를 채택하는 自治團體가 거의 없다. 일본의 경우와 같이 강제 규정으로 하여 管理者의 빈번한 교체를 막고 專門性を 제고하려는 노력이 강화되어야 한다.

둘째는 地方直營企業에 종사하는 공무원들의 專門性 제고의 문제이다. 專門職列을 두기는 어렵다고 하더라도 현재와 같은 地方直營企業과 一般行政組織간의 빈번한 인사이동을 지양하며 地方直營企業에 종사하는 공무원들의 專門性を 높여야 할 것이다.

#### 2) 豫算會計上的 獨立性 提高

1992년의 地方公企業法 改正에 의하여 모든 地方直營企業이 특별회계를 가지도록 되기는 했으나 아직도 豫算會計上的 獨立性이 부족하다. 특히 이익금의 자기 처분이 허용되지 못하여 獨立採算制의 실현이 어려운 실정이다.

지방직영기업의 발전을 위해서는 豫算會計上的 獨立性を 인정하여 이익금의 자기 처분과 재투자를 허용해야 할 것이다.

#### 3) 投資의 擴大

17) 地方公企業法 제10조의 2.

지방직영기업의 가장 시급한 문제가 투자의 확대라는 것은 우리가 다 잘 아는 사실이다. 자치단체의 일반회계로부터의 轉出金이나 중앙정부로부터의 財政融資가 가능한 경우도 있으나 이러한 투자재원에는 한계가 있다.

投資의 擴大方案으로서 地方債의 적극적 활용도 강조되고 있으며 地方公企業專擔金融機關의 설치도 제의된 바 있다.<sup>18)</sup> 이러한 여러 가지 방안들은 상호 배타적인 것이 아니므로 여러 가지 방안을 병용하여 지방직영기업의 투자재원의 확대에 힘써야 한다.

#### 4. 地方公社·公團의 活性化

##### (1) 不振한 公社·公團의 活用

地方公企業法에 公社·公團에 관한 규정이 설치된 것이 1980년이나 아직도 公社·公團의 활용이 극히 부진하다.

1992年의 地方公企業法 改正前에는 시·도와 인구 50만 이상의 市만이 公社·公團을 설치할 수 있었다는 이유 외에 公社·公團의 종사자는 團體行動權(罷業權)을 보유한다는 이유까지 겹쳐 地方公社·公團의 설치가 비교적 不振한 실정이다.

##### (2) 沮害要因의 除去와 關心의 提高

地方公社·公團의 活性化를 위해서는 地方公社·公團의 설립을 저해하는 요인을 제거하고 公社·公團에 대한 關心을 높이는 일이 급선무라 하겠다.

##### 1) 團體行動權의 問題

地方公社·公團이 地方直營企業에 비하여 長점이 많음에도 불구하고 公社·公團의 활용이 醫療院, 都市開發, 施設·駐車管理와 같은 일부 業種에 한정되어 있는 가장 중요한 원인이 종사자의 團體行動權 문제와 관련이 있다는 것은 주지의 사실이다.

地方直營企業의 종사자는 공무원이므로 現行法體制上 團體行動權을 보유하지 않으나 公社·公團의 종사자는 團體行動權을 보유하고 있다는 데에 문제가 있다. 과거 일본의 경우처럼 團體行動權 문제에 있어서 공무원과 공사의 직원을 동일하게 취급하는 法體制가 필요하다는 것을 강조하고자 한다.

18) 兪焄, 公企業論[第四訂版](서울: 法文社, 1993), 제2편 제5장 「日本の 公企業」 참조.

## 2) 關心의 提高

이 밖에도 租稅減免 문제에 있어서 지방직영기업과 公社·公團이 차이가 있을 뿐만 아니라 公社·公團은 지방직영기업에 비하여 자치단체장의 통제가 약화되다  
는 우려 때문에 많은 자치단체가 公社·公團의 활용을 주저하고 있는 것 같다.  
公社·公團의 장점을 인식하여 보다 많은 지방직영기업을 公社·公團으로 전환해  
야 할 것이다.

## 5. 第3섹터의 積極的 活用

위에서 검토한 바와 같이 지방공사·공단의 활용이 불충분할 뿐만 아니라 「政  
府部門과 民間部門이 공동으로 출자하여 공동으로 운영하는 사업」을 지칭하는 제  
3섹터의 활용은 더욱 부진한 실정이다.

### (1) 第3섹터의 長點

최근에 와서 일본의 지방자치 단체에서 제3섹터가 크게 활기를 띠고 있으며 제  
3섹터에 관한 문헌도 홍수를 이루고 있는 것은 제3섹터가 지방자치단체에 큰 매  
력이 있는 까닭이라고 하겠다. 이제 제3섹터가 지니는 매력 또는 장점을 몇 가지  
로 나누어서 살펴보고자 한다.

#### 1) 民資誘致를 통한 大規模事業

재정난에 허덕이고 있는 지방자치단체로서는 제3섹터를 통하여 民間資本을 유  
치하여 社會間接資本施設 등의 건설을 할 수 있다는 것은 큰 매력이라 하지 않을  
수 없다.

#### 2) 獨立性和 伸縮性을 지닌 事業運營

제3섹터는 國家나 地方自治團體로부터 독립된 조직이며 人事上·豫算會計上의  
독립성을 누린다. 뿐만 아니라 환경의 변화에 민첩하게 적응할 수 있는 신축성을  
지닌 조직이라 할 수 있다.

우리나라의 경우 民間持分率을 50% 이상으로 하는 경우에 민관공동출자사업이  
라고 하는 私法人(株式會社 또는 財團法人)의 형태를 택할 수 있고 地方公企業法  
에 의하여 지방공사에 가해지고 있는 각종의 통제를 면제받을 수 있으며 기동성  
있는 사업운영이 가능하다.

#### 3) 官民의 長點 活用

제3섹터는 정부부문의 장점과 민간부문의 장점을 동시에 활용할 수 있다는 이  
점이 있다. 國家나 地方自治團體는 제3섹터를 출자와 특별한 보호로써 뒷받침해

주나 불필요한 간섭을 자제함으로써 사기업이 지니는 創意力·伸縮性的의 발휘를 가능케한다는 데 제3섹터의 장점이 있는 것이다.<sup>19)</sup>

## (2) 第3섹터의 設立 狀況

제3섹터가 이와 같이 많은 장점이 있음에도 불구하고 우리나라에서 제3섹터의 활용이 지극히 부진한 실정이다. 1995年 8月 현재 公社型이 9개, 株式會社型이 7개로 도합 16개에 지나지 않는다. 이것을 自治團體別로 본다면 廣域自治團體가 8개, 基礎自治團體가 8개를 각각 설립했다.

## (3) 積極적 활용 방안

일본의 제3섹터에 비하여 아직도 초기 단계를 면치 못하고 있는 우리나라 지방자치단체의 제3섹터가 발전하기 위해서 해결해야 할 과제가 많다.

### 1) 對象事業의 擴大

우리나라 지방자치단체의 제3섹터는 현시점에 있어서 그 대상사업이 농림축산업·도시개발·교통관리·관광·무역 등으로 극히 한정되어 있다. 앞으로 社會福祉·保健醫療·生活衛生·教育文化·公害防止·自然環境保全 등의 분야에도 제3섹터가 진출할 필요가 있다.

### 2) 關心의 提高

제3섹터의 획기적인 발전을 위해서는 지방자치단체들이 이에 대해서 좀더 관심을 가질 필요가 있다. 다행히도 자치단체장 선거후에 直選團體長들이 稅外收入의 증대와 지역주민의 福祉欲求의 충족 등을 위하여 제3섹터를 포함하는 地方公企業에 대하여 많은 관심을 나타내고 있다.

### 3) 支援制度의 強化

우리나라 地方財政法은 財政의 문란을 방지하기 위하여 기부·보조·출자를 제한하고 있으며 지방공사에 대한 지원도 1991년말의 지방공기업법 개정시까지 근거규정이 없었다. 1991년말의 지방공기업법의 개정에 의하여 「地方自治團體는 사업의 운영을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 公社에 補助金을 교부하거나 長期貸付를 할 수 있다」는 규정을 신설하였다.<sup>20)</sup>

그러나 이러한 補助金의 교부나 長期貸付는 지방공사형 제3섹터에만 가능한 것

19) 兪焘, 「韓國地方自治團體의 第3섹터」 行政論叢 제33권 제2호(1995), pp.8-9 참조.

20) 地方公企業法 제71조의 2.

이며 사법인형 제3섹터에는 적용되지 않는다. 民官共同出資事業이라고 하는 사법인형 제3섹터에도 지방공기업법 제71조의 2를 準用할 수 있도록 하여야 할 것이다.

둘째로 필요한 것은 제3섹터를 포함하는 지방공기업에 대한 금융지원의 강화이다. 지방자치단체의 長期貸付는 재원의 한정으로 제약이 있다. 특히 廣域自治團體는 몰라도 基礎自治團體의 경우에는 한계가 있기 마련이다. 일본의 公營企業金融公庫와 같은 地方公企業專擔金融機關의 설치가 시급한 과제라 하지 않을 수 없다.<sup>21)</sup>

#### 4) 統制制度의 改善

일본에서는 제3섹터에 대한 민주적 통제에 어려움이 있으나 우리나라에서는 地方公企業法이 地方直營企業에 관해서 규정하고 있을 뿐만 아니라 1980년의 개정 에 의하여 地方公社·公團에 관한 규정도 신설했으며, 1991년의 개정은 민관공동 출자사업에 관한 규정도 추가했다.

이러하여 우리나라에서는 제3섹터에 대한 통제가 부족하기보다는 통제가 과다 하며 균형이 맞지 않는다는 데 문제가 있다. 우리나라 제3섹터에 대한 통제의 개선방안을 몇 가지 제시하고자 한다.

첫째로 우리나라 地方公社에 대한 統制는 지방자치단체가 全額出資한 지방공사에는 적합할는지 모르나 지방자치단체의 지분율이 50%를 약간 상회하는 제3섹터에 적절한 통제방법이라 하기는 어려운 것이다. 民間持分이 없는 지방공사와 민간지분이 있는 지방공사를 구별하여 통제방법을 달리할 필요가 있다고 생각한다.

둘째로 지방공사에 대한 지방자치단체의 통제는 民主的 統制라는 관점에서 이해할 수 있다고 하더라도 전술한 바와 같이 중앙정부가 지방공사의 여러 측면에 걸쳐서 통제를 가하는 것은 지양하여야 한다. 핵심적인 몇 가지만을 제외하고 모든 통제는 지방자치단체에 일임하여야 할 것이다.

셋째로 제3섹터에 대한 통제가 균형을 상실하고 있다는 것이다. 지방자치단체의 지분율이 51%인 지방공사형 제3섹터와 지방자치단체 지분율이 49%인 사법인형 제3섹터에 대한 통제가 현격한 차이가 있다는 것이다. 지방공사형 제3섹터에 대한 統制의 완화에 의하여 양자간의 균형을 유지할 필요가 있다.

#### 5) 硬直性的의 克服

우리나라 地方公企業法이 地方直營企業, 地方公社·公團, 民官共同出資事業에

21) 兪焄, 「地方化時代의 地方公企業의 役割」 地方財政 1993년 제 1 호, pp.4-12 참조.

관해서 포괄적으로 규정하고 있는 것은 일본의 地方公營企業法에 비하여 진일본한 것이라 하겠다.<sup>22)</sup> 그러나 앞에서도 지적한 바와 같이 우리나라 地方公企業體制가 경직성을 지니고 있다는 데에 문제가 있다.

첫째로 지방자치단체 지분율이 50% 이상이면 地方公社이고 지방자치단체 지분율이 50% 미만이면 株式會社나 財團法人이어야 한다는 것은 지나치게 경직적이라 하겠다. 지방자치단체 지분율이 50% 이상이라도 私法人型을 택할 수 있는 길을 열어야 한다.

둘째로 對象事業의 범위도 경직적이다. 地方直營企業이 담당할 수 있는 사업이 지방공기업법 제2조 제1항과 제2항에 열거되어 있는데 지방공사형 제3섹터뿐만 아니라 사법인형 제3섹터도 이러한 사업만 할 수 있도록 되어 있다. 지방공기업법 제2조 제2항 제7호에 다소 신축성의 여지를 두고 있으나 사법인형 제3섹터까지 대상사업을 제한하는 것은 문제가 있다고 하지 않을 수 없다.

## 6. 其他稅外收入의 增大

### (1) 稅外收入의 重要性

지방세외수입이란 廣義로 정의하면 地方稅 이외의 모든 자체수입을 말한다. 그러나 이러한 광의의 세외수입에는 名目的인 세외수입까지 포함되므로 우리는 이곳에서 세외수입은 이러한 名目的 稅外收入을 제외한 實質的 세외수입만을 의미하는 것으로 하겠다.

우리는 앞에서 제3섹터를 포함하는 公企業 收入에 관해서 상세히 검토했으므로 이곳에서는 公企業 收入을 제외한 기타 세외수입에 초점을 맞추기로 한다.

이러한 세외수입은 nontax revenue라 하여 미국을 위시한 각국에서 지방자치단체 뿐만 아니라 중앙정부에서도 그 중요성이 크게 부각되고 있다.<sup>23)</sup> 최근에 와서 국민들의 租稅抵抗이 높아져 增稅에 어려움이 뒤따름에 따라 큰 저항없이 징수할 수 있는 세외수입에 눈은 돌리게 된 것이다.

세외수입, 그 중에서도 使用者負擔(user charges)은 보수적인 성향을 지니는 사람들과 공공서비스의 民營化를 주장하는 사람들이 선호하고 있는데 이들은 이를 조세에 대신하는 歲入增大方案으로 환영하고 있다.<sup>24)</sup>

22) 俞焄, 公企業論, pp.134-135 참조.

23) J. Richard Aronson and L. Hilley, *Financing State and Local Governments*, fourth edition (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1986), p.151.



이와 같이 세외수입은 최근에 와서 각국에서 지방자치단체뿐만 아니라 중앙정부에서도 그에 대한 관심이 높아지고 있으나 우리나라 지방재정에서는 세외수입이 더욱 중요시되고 있다.

지방세는 國會가 제정한 地方稅法에 의하여 모든 기초자치단체는 동일한 稅目의 지방세를 동일한 세율에 따라 부과하고 광역자치단체는 동일한 市·道稅를 동일한 세율에 따라 부과하고 있다. 최근의 지방세법개정에 의하여 세율에 다소 신축성이 부여되기는 했으나 자치단체의 課稅自主權은 극히 제한되어 있다.

이러한 실정하에서 자치단체의 자체수입을 늘릴 수 있는 실질적인 방법은 세외수입에 의존하는 길밖에 없다는 결론이 나오며 우리나라 지방재정에 있어서 세외수입이 중요시되는 이유도 여기에 있다.

## (2) 其他稅外收入의 增大方案

전술한 바와 같이 오늘날 각국에서 세외수입의 중요성이 점증하고 있으며 우리나라 지방자치단체에서는 課稅自主權의 제한으로 세외수입의 중요성이 크게 부각되고 있다. 그럼에도 불구하고 名目的 稅外收入을 제외한 實質的 稅外收入의 비중이 높지 못하므로 세외수입의 증대방안이 적극적으로 모색되어야 한다.<sup>25)</sup>

### 1) 硬直的 料率制度의 시정

세외수입의 경직적 요율제도를 시정하는 것이 무엇보다 중요하다고 하겠다. 이를 위해서는 物價安定에 관한 法律의 적용을 받는 상·하수도 사용료나 지하철운임 등을 이 법률의 적용에서 제외하는 조치가 필요하다. 대통령령의 적용을 받는 手數料·使用料 등도 대통령령 등에서 標準料率을 정하고 일정한 범위내에서 자치단체장에게 재량권을 부여하는 방향으로 나가야 할 것이다.

### 2) 料率의 合理的 整備

유사한 서비스에 대한 요율이 적용법령의 차이로 균형을 이루지 못하고 있는 점도 시정되어야 한다. 이를 위해서 使用料·手數料調整委員會를 구성하여 유사업종간의 불균형을 시정하려는 노력을 경주해야 한다.

### 3) 財產收入의 增大

세외수입의 0.9%에 지나지 않는 재산수입을 증대하려는 노력도 있어야 한다.

24) Gary M. Anderson, "The Fiscal Significance of User Charges and Earmarked Taxes: A Survey," in Richard E. Wagner (ed.), *Charging for Government: User Charges and Earmarked Taxes in Principle and Practice* (London: Routledge, 1991), pp.13-14.

25) 姜雲太, 「稅外收入의 運營實態와 問題點」, 地方財政 1983년 4월호, p.33.

공유재산을 무료로 사용하는 국가기관 등으로부터 임대료를 징수해야 하며 미관리상태에 있는 공유재산도 적극 활용해야 한다.

#### 4) 負擔金·分擔金制度의 積極的 活用

부담금·분담금제도를 적극 활용하는 것은 공공개발이익의 사유화를 막는다는 의미에서 사회적 衡平性 제고에 이바지할 뿐만 아니라 지방재정수입의 확충에도 공헌하고 不動産價格 安定에도 도움이 된다는 여러 가지 장점을 지니고 있다. 따라서 이익의 收益範圍와 이익정도를 객관적으로 산출하기 위한 노력을 기울여야 하며 화폐소득으로 실현되지 않은 단계에서 부과되는데 따른 부담자들의 반발을 완화하는 노력도 경주해야 한다.

#### 5) 潛在收入源의 活用과 經營收益事業의 活性化

지방자치단체 중에는 이용가능한 모래, 자갈, 돌, 天然水, 洞窟, 廢川, 늪지, 林野 등 潛在收入源을 개발하지 않은 상태로 방치하고 있는 경우가 많다. 이러한 潛在資源의 개발·이용에 깊은 관심을 가지고 經營收益事業을 적극적으로 전개할 필요가 있다.<sup>26)</sup>

26) 朴秀永, 「經營收益事業의 方向」, 地方財政 1988년 가을호, pp.14-27; 金水源, 「經營收益事業의 生活化 方案」, 地方財政 1993년 제 5 호, pp.59-72.