

## 지방공기업제도의 변화와 성장

Change and Growth of the Institution of Local Public Enterprises

신 열\*

Shin, Yeol

< 목 차 >

- I. 서론
- II. 이론적·제도적 논의
- III. 분석모형
- IV. 분석결과
- V. 결론

본 연구는 1969년 지방공기업법 제정에 따라 지금까지 추진되고 있는 지방공기업의 변화와 성장을 시기구분을 통해 분석하고자 하였다. 먼저 시기구분은 법제정부부터 1981년까지를 제도성립기, 1982년 이후 1998년까지를 제도발전기, 1998년 이후 지금까지를 제도성숙기로 구분하였다. 이러한 구분을 통한 3시기를 시간의 흐름과 변화의 규모를 토대로 변화하지 않는 요인으로 지방공기업의 경영이념, 변화하는 요인으로 지방공기업의 규모와 사업영역을 비교분석하였다.

분석결과 지방공기업제도는 경영이념인 경제성과 공공성을 조화시키면서 발전하였으나, 시기적으로 제도도입기는 공공성을 보다 강조하고 있었으며, 점차 경제성을 강조하는 형태로 변화하여 제도성숙기에는 이들간의 균형을 이루고 있는 것으로 분석되었다. 한편, 사업영역 및 지방공기업의 수는 시간이 지남에 따라 양적 및 질적인 성장이 이루어지고 있는 것으로 분석되었으며, 특히 최근 들어 경제성을 강조하는 간접경영방식의 지방공기업의 양적 증가가 두드러지고 있음을 확인할 수 있었다. 이에 따라 사업영역도 초기 지방공기업법에 규정된 정형화된 사업영역이 점차 확대되고 있으며, 이로 인한 새로운 경영철학이 필요한 것으로 판단되었다.

□ 주제어: 지방공기업, 지방공기업제도, 경영이념, 사업영역, 규모

\* 목원대학교 행정학과 전임강사

This study analyzes the institution of local public enterprises in Korea, which is based on the Local Public Enterprises Act of 1969. Since the law was established, local public enterprises have changed and grown in quality and quantity. So this research classifies the institution into three large stages, and compares them, based on management doctrine, business spheres and scales.

According to the results of this analysis, management doctrines emphasized public interests in the beginning, but recently the emphasis is on harmonizing public interests with efficiency. In business spheres and scales, local public enterprises are witnessing an expansion of indirect-management, which is on the increase. So they need a new management philosophy and new business doctrines.

□ Key words: institution of local public enterprises, management doctrine, public interests, efficiency

## I. 서론

행정학의 관심대상 중 하나인 제도는 역동적이고 진화적이며, 다양한 안정성과 불안정성, 연속성과 비연속성, 불확실성, 상호작용 등의 특징을 가지고 있다는데 큰 이견이 없을 것이다(예종영, 2004: 32-33; 정순미, 1997: 43; 성지은 외, 2005: 166). 또한 제도는 한꺼번에 변화하지 않고 부분적으로 변화함으로써 과거로부터 어떤 경로를 거쳐 변화할 것이며, 우리가 한 제도를 이해할 때 그리고 향후 어떻게 발전해 나갈 것인가를 예측하기 위해서는 과거의 제도로부터 현재의 제도를 해석하고 미래의 제도의 모습을 설계할 수 있을 것이다(Hallpike, 1986: 15; Modelski, 1996: 316; Thompson, 2001: 4). 이러한 맥락에서 1969년 공식적으로 형성된 지방공기업제도 역시 예외일 수 없을 것으로 본다.

지방공기업제도는 1969년 지방공기업법의 제정으로 제도로써 형성되지만, 그 이전부터 지방공기업형태가 존속하고 있던 것으로 판단된다(신승춘, 1996)<sup>1)</sup>. 이와 관련하여 신승춘(1996)은 우리나라 지방공기업의 제도적 형성은 지방공기업법이 성립이전부터라고 보며, 이때 동법의 성립은 그 당시 현실에서 형성되어 있는 사실을 받아들인 것으로 보고 있다. 이러한 제도는 역사적, 사회·문화적 토양위에서 다양한 환경변화에 부응하거나 상위개념인 지방행정

1) 이와 관련하여 신승춘(1996)은 우리나라 지방공기업의 제도적 형성은 지방공기업법이 성립이전부터라고 보며, 이때 동법의 성립은 그 당시 현실에서 형성되어 있는 사실을 받아들인 것으로 보고 있다.

또는 지방재정제도의 변화를 반영하여 변모한 것으로 판단된다. 물론 이러한 변화과정에서도 기존 제도적 틀에서 급격한 이탈이라던가 아니면 전혀 새로운 모습이 등장하는 과거로부터의 단절이 아닌 새로운 동인이 추가되어 새로운 형태의 변화를 이끄는 것으로 인식된다.

동 연구가 이러한 짧지 않은 시간적 범위와 제도의 다양한 변화를 담기에는 두 가지 선택의 문제가 있다. 하나는 피상적 접근을 막기 위해 특정시기 또는 변화를 대상으로 연구하는 것과 다른 하나는 거시적 차원에서 지금까지 동 제도의 변화를 전체적으로 분석하는가의 문제이다. 여기서 본 연구는 독창성을 전제로 후자의 접근을 시도하고자 한다.

따라서 본 연구는 지난 1969년 이후 성립하여 현재까지 운영되고 있는 지방공기업제도를 제도형성부터 지금까지의 과정을 3가지 단계로 구분하여 각 단계별로 변화하지 않은 부분과 변화한 부분 그리고 제도가 외부환경간의 관계에서 어떻게 전개되었는가를 법제도적 측면과 지방공기업의 규모를 통해 분석한다. 이러한 접근은 지방공기업제도가 성립되어 집행되는 과정에서 나타난 현상을 분석함으로써 향후 지방공기업제도의 합리적 방향을 탐색하는데 정보를 제공할 수 있다는 점에서 의의가 있다.

## II. 이론적 · 제도적 논의

### 1. 지방공기업제도의 변인

지난 36여년간 지속된 지방공기업제도를 제도주의 시각에서 보면, 한 제도적 기제의 역사적 형성 및 변화과정을 중심으로 살펴볼 수 있다는 역사적 제도주의의 해석을 적용할 수 있다. 즉, 지방공기업제도가 역사적 산물로서 특정시점에 형성되어 상당기간 지속되어 왔으며, 이러한 과정에서 외부적 사회현상 또는 제도 내부적 변화에 동인으로 작용하였을 뿐 아니라 이들 요인에 의해 제도 스스로 변화했을 것으로 추정된다(하연섭, 2003: 37; 염재호 외, 2004: 9).<sup>2)</sup> 이렇게 볼 때 제도는 행위를 형성하고 또 제약하는 맥락으로 중요한 요인일 뿐 아니라 제도 역시 역사적 과정의 맥락에 영향을 받게 된다고 볼 수 있다.

여기서 제도의 지속 또는 변화가 어떻게 이루어지고 있는가는 두 가지로 나누어 접근할 수 있다. 먼저, 제도의 지속과 관련하여서는 성지은(2005)과 염재호 외(2004)에서 제기되는 바와 같이 경로의존성으로 설명할 수 있다. 여기서 경로의존성이란 제도의 지속적이고 안정적인

2) 역사적 제도주의에서 '제도'에 대한 개념은 정치와 경제 각 부문에서 개인들간의 관계를 구조화시키는 공식적 규칙, 순응절차, 표준화된 관행으로 할 수 있으나, 제도 개념에 대해 다각적인 시각이 있으며, 이에 대한 보다 자세한 논의는 하연섭(2003), 염재호(2004) 등을 참조하기 바란다.

부분을 의미하며, 쉽게 변화하지 않는 유전자 또는 핵심으로 표현될 수 있다(성지은, 2005:167).<sup>3)</sup> 즉, 특정 시점에서 기능적 요구에 부응하여 특정 제도가 형성되면 이 제도는 사회적 환경이 변화하고 이에 따라 전혀 새로운 기능이 요구될 지라도 그 자체가 지속적으로 유지되는 경향을 띠는 특징을 가진다(염재호 외, 2004: 10; 김종성, 2002: 72-73).

한편 변화되는 부분에 대해서는 염재호 외(2004)는 제도적 중층성, 성지은(2005)은 변이와 요동, 예종영(2005)은 사회적 선택, Modelski(1990)는 진화적 학습 등으로 설명하고자 한다. 즉 염재호 외(2004)는 제도의 고착화 요소와 혁신요소가 결합함으로써 제도의 변화가 발생한다고 보고 있으며, 성지은(2005)은 제도변화의 주변부에 해당하는 변이와 요동이 유발하여 제도의 신축성과 변화가능성을 설명할 수 있다고 본다.<sup>4)</sup> 두 학자는 결국 제도가 변화할 수 있는 부분에 있어 제도측면에서 변화의 원인을 찾은 반면, 예종영과 Modelski는 제도와 관계되는 집단의 스스로 역할을 강조하고 있다는 점에서 다소 차이가 있다고 판단된다. 결국 제도변화와 관련하여 변화하는 요인에 대한 원인은 제도가 이를 둘러싼 환경과의 관계에서 해석되는 맥락적 변화와 제도의 대상이 되는 집단이 제도에 변화를 야기하는 측면 모두를 검토하는 것이 다양한 변화원인을 포괄할 수 있다는 점에서 타당할 것이다.

변화를 이끌어가는 과정과 변화를 이끌어내는 과정 그리고 적응 등에서 특히 사회현상을 다룰 때 관심을 가져야 할 것이 공진화의 논리이다(박상규, 2001). 먼저 공진화는 생물학적 의미에서 둘 또는 그 이상의 유기체군들이 밀접한 생태적 관계를 가지고 있으나, 유전정보의 교환없이 서로 주고받는 자연선택을 하는 경우를 공진화라 한다. 이것은 종간의 상호작용에 의하여 서로의 진화방향이 결정되는 것이다. Moore(1998: 35-36)는 공진화를 상호의존적인 종들이 끊임없이 상호작용의 순환속에서 진화하는 과정으로 소개하고 있으며, A라는 종에서 일어나는 변화는 B라는 종의 변화를 위한 무대가 되고 여기에서 자연선택의 과정이 일어난다는 것이다(박상규, 2001에서 재인용). 따라서 공진화는 단순한 경쟁이나 협력 그 이상의 것이며, 시간의 흐름에 따라 당사자간의 상호작용은 공진화가 진행되고 나아가 전체 시스템이 강화되게 될 것이다(박상규, 2001: 162-163; March, 1994). 한편 집단선택이란 상리공생으로 반

3) 성지은(2005)에 의하면, 경로의존성은 일단 도입된 기술방식이나 정책, 고착된 제도가 쉽게 변화하지 않는 특성을 의미하는 것으로 제도의 유지와 초기에 선택된 정책의 지속성을 설명할 수 있으며, 이를 통해 과거로부터 어떤 제도가 있어온 경위를 탐구할 수 있다고 보았다.

4) 성지은(2005)은 제도에서 변화하는 것을 변이와 요동으로 표현하고 있는데, 이중 변이는 경로의존성 또는 지속성과 반대되는 개념으로 정책이나 제도가 시간에 따라 차이가 생기는 현상을 의미하였다. 이때 변이는 환경작용과 유전자의 변이를 들 수 있는데 유전되지 않으면서 환경의 변화에 따라 일시적으로 변화하는 것을 요동으로 구분하여 설명하였다. 이러한 개념의 구분의 중요성은 생물학에서 지금 일어난 변이가 후대에 유전되는가 아니면 지금의 돌연변이로 소멸하는가의 문제이다.

드시 연결되어 있는 것은 아닌 생물 집단들 사이에서 일어나는 자연선택으로 개념화할 수 있다(Odum, 1995: 284 박상규, 2001에서 재인용). 이론적으로 자연선택은 전체로서 개체군과 군집들에게는 유리하지만 개체군내의 개체들에게는 선택적으로 불리할 수 있는 특성을 유지하도록 유도한다.

이상의 논의를 종합할 때, 지방공기업제도의 변화는 변화하지 않는 이념적 논의에서 경로의 의존성, 그리고 변화는 요인 즉, 변이 또는 요동 측면에서 지방공기업의 사업영역, 규모 등을 제시할 수 있을 것이다. 이외 동 제도가 생물학적 진화와 달리 사회내의 제도와 조직 그리고 외부환경간의 상호작용을 통해 형성된다는 측면에서 공진화나 집단선택의 논리가 활용될 것으로 판단된다.

## 2. 지방공기업제도의 전개와 시기구분

지방공기업제도는 지방공기업법이 1969년 1월 29일 법률 제02101호로 제정되면서 성립되었다고 할 수 있으며, 2005년 현재까지 모두 9번 개정되었다. 본 연구가 지방공기업제도의 변화와 성장을 다루기 위해 지난 36년간을 몇 시기로 구분할 필요가 있는데, 이는 학자와 정부의 시각에 따라 다양하게 구분될 수 있을 것이다.<sup>5)</sup> 배용수(2000)는 직접경영기(1970-1980), 직·간접경영기(1981-1991), 직·간접·합동경영기(1992-)로 구분하였고, 신승춘(1996)과 장병구(1991)는 법개정시기에 따라 새로운 법이 적용될 때를 시기구분함이 옳다고 보고 있다. 본 연구는 선행연구의 지적을 수용하고, 지방공기업의 이념인 공공성과 경제성에 대해 어디에 더 비중을 두는가를 기준으로 분류하고자 한다.<sup>6)</sup>

먼저, 제도성립기는 시기적으로 법 제정부부터 1981년까지로 하는데, 이 시기는 직접경영방식의 공기업들만 존재하였다. 따라서 지방공기업의 이념 중 공공성이 경제성보다 강조된 시기로 판단된다(배용수, 2000). 즉, 이 시기는 기업회계방식, 독립채산제, 회계분리 등을 도입하고 있으나, 이것 역시 사기업의 이윤극대화 논리를 수용하였다기보다는 공공성을 충족하기 위한 한 수단적 노력이었던 것으로 보인다(김홍래, 1979; 신승춘, 1996).

5) 진화론적 접근을 위한 단계구분에서 박진우(2002)는 도입→성장→성숙→퇴조단계 등으로, 정재동 외(2004)은 발아기→형성기→안정기→전환기 등으로 구분한다. 이때 정재동은 각 시기를 변화-선택-유지-투쟁 등으로 단계구분하고 있으며, 이러한 구분은 예종영(2004)의 선택-변화-강화-협동과 유사성을 가지고 있다고 본다.

6) 이와 관련 심사과정에서 한 심사자는 발전기를 간접경영방식이 현실에 나타나는 시점인 1982년을 기준으로 구분할 것을 권고하고 있다. 이때 간접경영방식은 지방공사의료원을 의미하는 것으로 1982년 7월 1일부터 설립되었다.

제도발전기는 간접경영방식이 출현한 시기로 공기업이란 측면에서 당연이 공공성이 강조되지만 자치단체가 아닌 별도의 기업이 설립된다는 점에서 공공성에 기반한 경제성 부각 시기로 볼 수 있다. 즉, 이때 간접경영방식으로 출현한 지방공사 의료원은 공공보건의사업, 저소득층 진료 등 공공성을 핵심사업으로 수행한 것이 사실이나, 이러한 사업의 운영과 더불어 수지균형측면에서 진료사업, 의료사업에서 높은 비중을 두었다. 이후 1980년대 중반이후 나타난 공사·공단은 행정자치부로부터 설립인가를 받았으며, 이때 인가의 중요한 기준은 공공성뿐 아니라 수지균형 즉, 경제성을 강조하였다. 또한 이 시기는 도시개발공사, 기타공사, 민관합작공사, 지방공단 등 그 형태가 다양화되었다. 특히, 1995년 지방자치제도의 본격적 부활은 지역주민의 만족도 제고를 위한 공공성 지향의 가치와 지방재정확충을 위한 경제성을 강조한 사업이 강조될 수밖에 없었다.

마지막으로 제도성숙기는 1999년 자치단체가 지방공기업의 설립을 자율적으로 결정한 시기로, 설립의 자율성이 인정된 만큼 공기업 스스로가 수지균형, 지방재정 확충에 기여, 각종 사업의 효율적 운영 등이 강조되었다. 또한 이 시기는 1998년 이후 공공부문에 강조된 성과와 고객만족 강조, 업무추진의 효율성 강조 등 환경에 영향을 받아서 경제성을 강조한 시기로 칭할 수 있을 것이다. 특히, 1999년 법 개정시 도입된 지방공기업의 설립·운영에 자치단체의 자율을 인정한 반면, 사후적 성과관리를 위한 경영평가제도의 확대·강화와 사경제영역을 침해하지 않는 범위내 경제성 추구 등 제한 규정을 두었다.<sup>7)</sup> 이것은 이때부터 지방공기업의 경영이념이 경제성에 비중이 높아지고 있다는 것을 보여주며, 경제성의 지나치게 추구하여 무분별한 사업영역 및 사업규모 확대를 억제하고자 한 노력으로 판단된다. 따라서 이 시기를 경제성 강조시기로 판단하는데 무리가 없을 것이다.

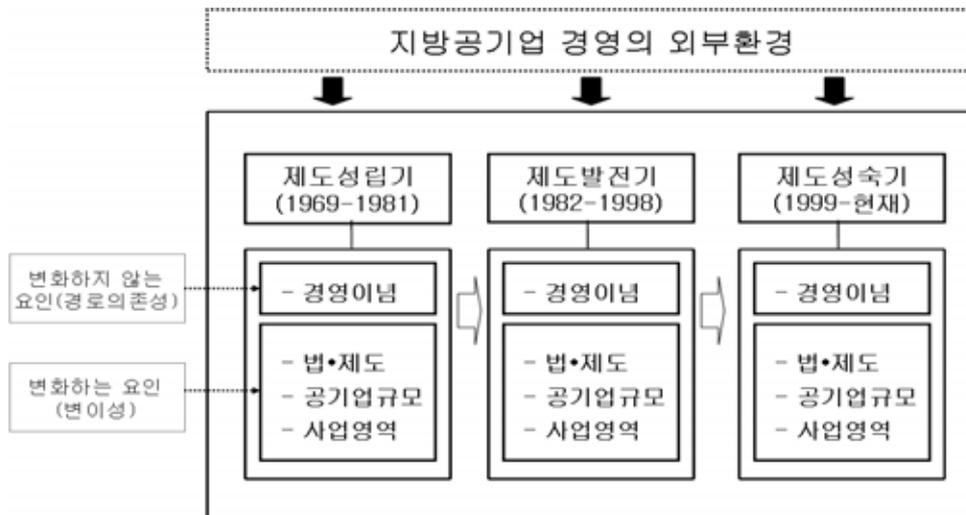
### Ⅲ. 분석모형

본 연구는 지난 36여년간 지속되고 있는 지방공기업제도의 변화과정을 분석하고자 하였다. 이를 위해 지방공기업제도의 전개과정을 3시기로 구분하였다. 이때 시기 구분의 기준은 지방공기업제도의 이념이라 할 수 있는 ‘공공성과 경제성의 조화’를 기준으로 하였다. 그리고 진화론적 시각에서 제기되고 있는 한 제도가 지속적이고 변화되지 않는 특징(경로의존성)과 변화할 수 있는 특징(변이성)으로 구분하였고, 경로의존성과 변이성의 흐름을 시기별로 규명하

7) 지방공기업의 평가제도 도입은 1992년부터 시작되었으며, 이를 수행하는 경영지도법인으로 한국 지방자치경영협회가 설립되었다. 그러나 현재의 평가제도와 당시의 평가제도는 기본적인 취지에는 큰 변화가 없을지라도 지금의 지방공기업관련연구에서 중요한 이슈가 됨은 부인할 수 없다.

고자 하였다. 이때 경로의존성은 염재호 외(2004)와 성지은(2005)에서 규정하고 있는 것과 같이 지방공기업의 설립부터 지금까지 변화하지 않은 이념과 가치를 선정하였다. 즉, 공공성과 경제성의 조화라는 지방공기업의 이념은 어느 가치에 보다 비중을 두는가에 따라 정책방향에 차이가 있었을 뿐 그 본질은 변하지 않고 있다는 점이다. 한편 변이성은 경로의존성과 달리 제도에 변화를 가져오는 것으로 지방공기업의 경우, 그 규모와 사업영역이 법개정과 정책적 변화에 따라 끊임없이 변화한다는 점을 고려하였다. 나아가 이들 변화하는 요인과 그렇지 않은 요인을 연결하는 요인으로 지방행정의 환경변화와 지방공기업의 욕구변화를 반영하였다. 다만, 본 연구는 지방공기업의 변화과정에서 역사적 제도주의에서 추구하는 경로의존성과 변이성이 분명하게 규명되지 않고 있다는 점에서 시기별 특징을 소개하고 변화를 이해하는 수준에서 분석을 하고자 하였다. 이상의 내용을 요약하면 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 연구모형



본 연구의 자료수집은 2차 자료수집에 의존하였으며, 자료수집대상은 지방공기업법 및 동시행령·시행규칙 등 관련 법규와 지방공기업의 매년도 현황자료 그리고 지방공기업을 주제로 한 선행연구 등에 한정하였다. 이중 지방공기업법은 1969년 제정 이후 모두 9차례 개정((1980.1.4, 1991.5.31, 1992.12.8, 1996.12.30, 1999.1.29, 2002.3.25, 2004.12.30, 2005.3.24, 2005.7.13)된 내용을 중심으로 다루었다. 다만, 자료수집과정에서 경험한 바를 토대로 우리나라의 지방공기업 관련 자료의 축적이 많지 않다는 점에서 비공식적으로 관련 전문가들의 면담자료에 일부 의존하였다.

## IV. 분석결과

### 1. 제도성립기(1969~1982)

#### 1) 지방공기업의 경영환경과 경영이념

지방공기업제도의 성립은 국민의 경제, 사회, 문화생활에 정부와 지방자치단체가 적극적으로 개입하여 국민의 공공복리 증진을 요구하는 당시의 비권력적 보호관리행정관에 영향을 받은 것으로 보인다(김홍래, 1979: 21-22). 따라서 이 당시 지방공기업은 사기업에 맡길 경우 지나친 이윤추구로 값싼 양질의 서비스가 결여되거나 사업경영상 채산성이 없는 경우 비록 국민생활에 필요한 재화나 용역일지라도 생산·공급을 포기할 수 있는 영역에 대해 재화와 용역을 지속적으로 공급하도록 설치되었다고 판단된다.

1969년 제정된 지방공기업법에 의하면 공공성과 경제성, 공공복리증진 등의 목적하에 능률성과 합리성의 강조, 공공성과 독립채산제의 조화, 적정요금의 결정기준 등을 경영이념으로 천명하면서 지금도 지속되고 있는 경영이념을 설정하였다.<sup>8)</sup> 그러나 이 당시의 지방공기업의 이념은 경제성보다는 공공성을 보다 우선적 가치로 설정하고 있는 것으로 보인다. 이에 대한 근거로 정종택(1970)에 의하면, 지방공기업의 독립채산성을 위한 적정한 요금의 산정이 필요하나, 적정한 요금내에는 공공성의 가치가 포함되고 있으므로 일정부분 원가에 못미치는 요금산정은 타 회계(일반회계 등)에서 충당하는 것이 합리적이며, 이것이 공공성과 경제성이라는 지방공기업의 경영이념을 구현하는 것으로 인식하고 있었다. 이외에도 당시 지방공기업의 주요 사업영역인 상수도사업의 요금결정과 관련하여 요금수준은 급수생산원가를 보상할 수 있도록 매년 상승하는 인건비, 동력비, 약품비 등을 반영해야 하나, 물가안정및공정거래에관한법률 제4조에 따라 상수도요금결정은 경제기획원 장관과 사전협의를 통해 결정됨으로써 공공이익이 지방공기업의 경제성에 우선하였다.<sup>9)</sup> 이것은 결국 당시 지방공기업의 유형이 직영기업 즉, 상수도사업이란 점에서 경제성의 가치가 상대적으로 관심을 덜 가졌던 점과 간접경영형태가 발생하지 않은데 있는 것으로 판단된다.

8) 1969년 1월 29일 법률 제02101호인 지방공기업법의 제정취지의 내용임.

9) 지방공기업의 제도성립기에 요금수준합리화의 어려움에 대해서는 김홍래(1979), 박문옥(1965), 오석홍(1980) 등의 내용을 참조할 것. 다만 김홍래는 이에 대해 비교적 상세하게 제시하고 있는데, 물가안정및공정거래에관한법률의 제4조 이외에 낮은 시설분담금과 제수수료 문제, 원수대의 부담 가중, 상수도사업자금 외국차관에 대한 전대이자 부담 문제 등을 들고 있다.

## 2) 법·제도적 변화

본 연구의 지방공기업제도 도입기에 지방공기업법, 동법 시행령 및 시행규칙의 변화는 비교적 크지 않았던 것으로 판단된다. 1969년 동법 제정 이후, 1980년 관련 법의 개정이 있었으나, 이때의 개정은 지방공기업법의 대상 사업 확대, 간접경영형태인 공사·공단의 근거 규정 마련, 지방공사의 성격과 사채발행, 선수금의 인정 등을 반영하고 있다는 점이다. 또한 이 개정을 토대로 시·도립병원으로 운영되고 있던 의료원사업이 1982년 7월 1일을 기점으로 지방공사 의료원(지방공기업의 형태)으로 전환되었다는 점이다.

제정 지방공기업법은 법의 목적을 지방자치단체가 경영하는 기업의 조직·재무 및 기타 경영기준에 관한 특별사항을 정하여 그 경영을 합리화함으로써 지방자치발전에 기여에 두었으며(제1조), 지방공기업은 경제성과 공공복리증진에 기여하도록 의무를 부과하였다(제3조). 지방공기업의 조직에 대해서는 관리자를 일반공무원으로 임명할뿐 아니라 그 구성원 역시 공무원으로 하도록 하며(제7조), 자치단체장이 공기업의 관리자에 대한 감독권자임을 명시적으로 규정하고 있었다(제10조). 재무적 측면에서 지방공기업은 일반회계와 구별된 특별회계(제13조)임을 명시했으며, 독립채산제(제14조)를 규정하였다.

이후 1980년 개정된 지방공기업법은 제정지방공기업법의 목적, 경영원칙, 조직 및 인사, 재무원칙 등은 그대로 유지한 반면, 지방공기업법을 제6장 83조 및 부칙 체계로 개정하였고, '지방공기업=직영기업'으로 인식한 반면, 공사와 공단을 이와는 별도의 장으로 구분하였다.<sup>10)</sup> 세부적으로 1980년 개정된 법의 주요내용은 사업범위의 확대, 지방공사·공단의 설립근거 마련 등을 기본 내용으로 되어있다. 다만 지방공사의 경우 도와 인구 50만 이상의 시만 설립할 수 있게 한 점과 지방공사 의료원의 설립내용을 명시하고 있다는 점에서 간접경영형태의 출현을 제도적으로 억제하고 있는 것으로 판단되었다.

## 3) 지방공기업 규모 및 사업의 변화

지방공기업의 규모는 제도 도입기에 상수도사업 중심으로 확대되었으며, 1982년 지방공사 의료원의 출범과 하수도사업 3개 등 1985년 통계를 제시하면 총 104개로 증가하였다. 따라서 제도 도입기는 법적 검토에서와 같이 직영기업위주의 지방공기업 양적 증대 시기로 판단된다. 제도 도입기의 지방공기업 양적 증가를 요약하면 <표 1>과 같다.

10) 1980년 개정된 지방공기업법은 제1장 총칙, 제2장 지방공기업, 제3장 지방공사, 제4장 지방공단, 제5장 보칙, 제6장 벌칙 등으로 구성되어 제정법의 제1장 총칙, 제2장 조직, 제3장 재무, 제4장 지방자치단체의조합에관한특례, 제5장 보칙 등 보다 세분화되었다.

〈표 1〉 제도 도입기 지방공기업의 수적 변화

구분	1965	1970	1975	1980
상수도	6	6	17	27
하수도				
주택				2
지하철건설	1	1	1	1
병원			28	29
직접경영합계	7	7	46	59
지하철				
의료원				
간접경영합계				
전체공기업	7	7	46	59

자료: 행정자치부(2003).

한편, 사업영역에 대한 제도 도입기의 변화를 보면 법 제정당시 지방공기업의 사업대상범위는 수도사업(간이수도사업 제외), 공업용수도사업, 궤도사업, 자동차운송사업, 가스사업 등 5개 사업영역이었으나, 1980년 개정에서 이외에 지하도로사업, 하수도사업, 청소·위생사업, 주택사업, 의료사업, 매장 및 묘지 사업 등이 추가되었다. 특히, 동법 시행령에서는 이들 대상 사업에 대한 적용범위를 인력규모, 사업규모에 대한 구체적인 적용범위를 정하고 있을 뿐 아니라 이외에 자치단체가 판단하여 지방공기업법을 적용할 수 있는 사업에 대해서도 부가적으로 열거하고 있다.<sup>11)</sup> 이러한 내용을 통해 볼 때 제도 도입기는 지방공기업법을 적용할 대상에 대해 포괄적으로 인정하고 있는 장점이 있는 반면, 민간경제영역의 침해와 당시 지방공기업의 이념인 사기업의 참여가 곤란한 부분에 대한 개념이 모호한 실태를 나타내고 있다. 제도 도입기 지방공기업의 사업범위와 규모에 대한 내용은 〈표 2〉와 같다.

11) 이와 관련하여 제정법 시행령에는 병원, 주택, 시장, 도축장, 공익전당포, 택지조성 등에 대하여 지방공기업법 적용이 가능하다고 보고 있으며, 1980년 개정법 시행령은 시장(농수산물도매시장 사업 포함), 도축장, 택지조성, 통운(도선), 중기관리, 관광, 계량기검정, 체육장, 문화예술(공연장, 극장 포함), 공원 사업 등을 제시하고 있다.

〈표 2〉 제도 도입기 지방공기업법 적용 대상사업의 규모

사업명	기준	
	직원수	사업규모
상수도사업	50인 이상	1일생산능력2만톤이상
공업용수도사업	30인 이상	1일생산능력2만톤이상
궤도사업	100인 이상	보유차량 50량이상
자동차운송사업	100인 이상	보유차량 50량이상
가스사업	30인 이상	공급건수 1만건이상
지방도로사업	10인이상	도로관리연장 100킬로미터이상
하수도사업	30인이상	하수처리장시설구비
청소위생사업	10인이상	1일 분뇨 또는 진개수거량 300톤 이상
주택사업	10인이상	주택관리연면적 100,000평방미터 이상
의료사업	20인이상	병상수 20개 이상
매장 및 묘지등 사업	10인이상	연간 매화장 2,000건 이상

## 2. 제도발전기(1982~1998)

### 1) 지방공기업의 경영환경과 경영이념

제도발전기 지방공기업의 경영환경은 1980년 개정에 따라 1982년 7월 1일자로 간접경영방식의 지방공기업이 출현하였다. 이후 지방공기업의 경영환경 변화는 1992년 지방공기업법의 개정에서 나타난 것으로 판단된다.<sup>12)</sup> 이때의 경영이념은 전반적으로 지방공기업법 제정당시의 흐름을 그대로 수용하고 있으나, 지방공사·지방공단은 경제성과 공공복리증진의 이념을 보다 명확하게 제시하고 있으며, 특별히 효율성의 개념을 별도의 경영이념으로 채택하고 있는 것이 가장 큰 변화로 판단된다(법 제49조와 제76조). 이때의 효율성은 공사·공단의 경영이념일 뿐 아니라, 중앙정부와 지방자치단체가 지방공기업의 경영에 지도·조언 또는 권고에 핵심이 되었다(법 제78조).

효율성에 의한 지방공기업의 감독은 경영지도법인에 의한 사후관리라는 측면에서 지방공기업의 자율성을 과거의 보다 확보할 수 있는 장점을 가져온 것도 사실이다. 그럼에도 과거에는 없던 경영성과에 대한 관리·평가기능의 채택으로 인해 지방공기업은 새로운 통제장치를 맞아들게 되었다(오희환, 1996; 김재훈, 1996; 김영성, 1995; 원구환, 1996b).

1990년대 접어들며 한층 성숙된 지방자치제도의 부활은 지방자치단체에게 지방경영의 철

12) 자세한 내용은 1992년 지방공기업법 개정 취지를 참조하기 바란다.

학을 부각시켰으며 이로 인해 지방공기업의 영역에도 간접경영형태에 지방자치단체가 50% 이상의 지분을 가진 지방공기업형태, 지방자치단체가 50%미만의 지분을 가진 지방공기업의 형태가 출현하는 등 지방공기업의 형태의 다양성과 이에 대한 지방자치단체의 자율권은 강화된 한편, 이에 대한 관리철학의 필요성이 대두되고 이에 따른 경영평가제도의등장이 있었다(원구환, 1996a; 김재훈, 1996; 배용수, 1999).

## 2) 법·제도적 변화

제도 발전기의 지방공기업법의 변화는 지방자치제도의 부활과 지방경영시대의 도래에 따른 지방자치단체의 지방공기업에 대한 권한 강화, 지방공기업의 사업영역의 다양화 및 지방공기업 형성에 있어 다양한 주체 참여의 보장 등 지방화, 자율화, 다양화가 큰 흐름으로 인식된다. 1992년 개정된 취지문에도 나타난 바와 같이 지방자치제 실시에 따른 여건변화를 수용하고 지방공기업 운영 실태에 따른 법·제도상의 미비점 개선과 지방공기업의 효율적 경영을 위한 제도개선에 치중하였다. 따라서 1992년 법·제도의 개선은 지방공기업 대상사업의 추가, 지방공기업 유형의 정립, 지방공사·공단 설립주체인 지방자치단체 범위 확대, 경영평가의 실시<sup>13)</sup>와 경영지도법인 설치, 지방공기업의 설립유형으로 지방자치단체 지분의 다양화 및 일부 업무에 대한 내무부장관의 권한을 지방자치단체에 이양 등을 들 수 있다(1992년 동법 개정 취지문).

한편, 1996년 이루어진 지방공기업법의 개정은 지방자치제 실시에 따른 과거 내무부장관의 권한 중 일부를 지방자치단체에 이양하는 내용을 담고 있다. 즉, 지방공사·공단의 지사 및 출장소 설치에 대한 승인권, 공사·공단의 이사장 임면에 대한 권리, 10억원 미만이고 부채합계가 자본총액의 1/3미만인 사채와 공단체 및 외국차관 발행에 대한 승인권, 임직원의 급여 및 퇴직수당 지급기준에 대한 사전 승인권 등을 지방자치단체장에게 이양하였다(1996년 동법 개정 취지문).

## 3) 지방공기업 규모 및 사업의 변화

제도 발전기의 지방공기업의 규모 및 사업의 변화는 유형의 세분화 및 규모의 확대를 들 수 있다. 특히, 지방자치제의 실시에 따른 지방의 경영수익 증대의 차원에서 과거 민간위탁으

13) 이때 경영평가는 지방공기업의 공익성, 경영목표의 달성도 및 능률성 등을 객관적으로 평가하도록 되어 있었으며, 능률성보다는 공익성과 목표달성도 등에 관심이 높았다(한국자치경영협회 내부자료, 1994)

로 운영되고 있던 사업을 시설관리공단 또는 주차관리공단의 형태로 전환되었을 뿐 아니라 지역의 민간자본과 합작투자를 통한 경영수익을 추진하는 사업 등이 등장하였다. 새롭게 등장한 사업유형은 자치단체의 직접경영형태로 공영개발, 지역개발기금, 통합공과금 등의 사업이며, 간접경영으로 도시개발공사, 기타공사, 자치단체지분 50%이상과 제3섹터방식의 지방공기업, 시설관리 또는 주차시설관리공단 등 매우 다양하게 나타나고 있다.

이러한 사업유형의 변화는 지방공기업의 수적 증가도 야기시켰는데, 1985년 기준으로 104개이던 것이 1998년말에 273개로 2배 이상 확대되었다. 이중 큰 특징은 간접경영형태에 있는데, 간접경영형태는 사업유형의 증가외에도 양적인 팽창을 가져왔다. 간접경영방식 중 초기에 등장한 지방공기업은 보면, 도시개발사업의 경우 대구도시개발공사를 최초로 SH공사, 부산도시개발공사, 광주도시개발공사 등이고, 기타공사의 경우 서울특별시농수산물공사와 구리농수산물도매시장관리공사 등이며, 시설관리사업은 서울시시설관리공단, 부산시시설관리공단, 대구시시설관리공단, 인천시시설관리공단, 울산시시설관리공단 등이 있다. 한편 지방자치제의 실시 전후 기초자치단체의 지방공기업설립 욕구가 나타났는데, 구단위 시설관리공단의 경우 1996년 강서구를 처음으로 강북구, 강남구 등이 1997년에 설립하였다. 또한 춘천시 주차시설관리공단을 1994년에 설립하였으며, 이후 안양시, 의정부시 등이 1996년에 공단을 설립하였다. 자치단체의 경영수익과 관련된 자치단체 50% 이상 출자 공기업은 지방공사 인천터미널과 장흥표고유통공사가 1992년에 설립되었고, 50%미만의 지방공기업(제3섹터형)은 1995년을 전후로 경남무역, 전남무역, 경북통상, 경축, 경기개발공사 등이 설립되었다. 이상의 규모변화를 요약하면 <표 3>과 같다.

사업영역과 관련하여 제도 발전기의 특징은 지방공기업법에 제도 성립기의 당연적용사업 11개 외에 주차장사업, 토지개발사업, 시장사업, 관광사업을 추가한 것뿐 아니라 과거 동법 시행령에 구체적으로 제시하였던 임의적용사업에 대해서도 법에 명시하였다. 이 당시 지방공기업법에 명시된 임의적용사업은 도축장사업, 통운사업(도선사업 포함), 자동차터미널사업, 체육장사업, 문화예술사업(공연장, 극장 포함), 공원사업 등 이었다. 또한 지방공기업법을 자치단체가 임의로 적용할 수 있는 사업에 대해 경상경비의 5할 이상을 경상수입으로 충당할 수 있는 사업 중 당연적용사업유형이나 규모가 미달한 경우에 주민의 복리증진 또는 지역경제활성화에 이바지할 수 있는 사업이라고 규정하였다(1992년 개정 지방공기업법 제2조 2항).

이러한 변화는 결국 지방자치제 실시에 따라 지방공기업을 설립할 수 있는 유형에 대해 그 규제를 완화시키고자 하는 중앙정부의 의도가 있는 것으로 판단된다. 또한 이에 따라 양적으로 질적으로 지방공기업의 외형이 확대된 것도 사실이다(김준기, 1999; 배용수, 1999). 그러나 지나친 지방공기업의 확대 정책은 통합공과금과 같은 지방공기업 취지와 맞지 않은 사업유형을 출현시켰으며, 제3섹터 사업유형과 같이 기존 민간주도로 운영하는 지역기업에 대한 자치

단체의 무분별한 투자를 낳게 된 것도 사실이다.<sup>14)</sup>

<표 3> 제도 발전기 지방공기업의 수적 변화

구분	1985	1990	1994	1995	1996	1997	1998
상수도	66	73	94	89	90	90	92
하수도	3	8	17	18	19	20	21
공영개발		33	55	50	50	46	46
지역개발기금		13	14	14	14	15	15
통합공과금		17	47				
주택	2	1					
지하철건설			2	2	1	1	
직접경영합계	71	145	229	173	174	172	174
지하철	1	1	2	3	3	3	4
의료원	32	33	34	34	34	34	34
도시개발		1	4	5	5	10	10
지자체50%이상		1	9	9	11	16	17
지방공단			6	8	9	14	15
지자체50%미만			5	5	9	17	19
간접경영합계	33	36	55	59	62	77	80
전체공기업	104	181	289	237	245	266	273

자료: 행정자치부(2003).

### 3. 제도성숙기(1999~현재)

#### 1) 지방공기업의 경영환경과 경영이념

제도 성숙기에 지방공기업의 경영환경은 1997년 경제위기 이후 공공부문 개혁, 민간위탁, 성과관리, 고객만족, 생산성 강조 등의 행정일반의 흐름을 그대로 받아들이게 되었다. 따라서 지방공기업의 공공성 강조, 경영의 자율성과 책임성 강조, 경영성과 강조, 방만한 경영사업에 대한 통제 등의 경영이념이 부각되었다. 먼저 공공성의 강조 측면에서 제도 발전기에 확대되었던 사업영역에 대해 축소가 이루어졌으며, 공기업 설립과 관련된 사전타당성 조사의 강화 및 민간경제에서 참여하기 어려우며 공공성이 부각되는 사업에 한해 지방공기업으로 운영할 수 있도록 하였다.<sup>15)</sup>

14) 이러한 이유로 인해 1999년 이후에 지방공기업 설립과 지방자치단체의 투자사업에 대한 사전타당성조사제도가 강조되었다(2000년도 지방공기업설립·운영지침, 지방공기업실무편람).

15) 1999년 개정된 지방공기업법은 제2조 1항에서 사업범위에 있어 9개 영역으로 제한하였고, 2항과 3항에서 민간경제가 참여하기 어려운 부분에 대한 지방공기업 설치와 설립된 지방공기업이

한편 제도 성숙기는 지방공기업의 경영에 대한 성과관리를 강조하였다. 이것은 넓게는 IMF 구제금융체제 이후 공공부문의 성과강조에 기인된 것이 지방공기업에게도 영향을 준 것이며, 좁게는 지방공기업의 자율경영과 책임경영을 강조하면서 부과된 공기업의 의무이기도 하다. 특히, 지방공기업은 자치단체와 지방의회 등 외부로부터 경영간섭을 받지 않기 위해 성과관리를 할 필요가 있었다. 나아가 지방공기업의 수적 증가는 과거와 달리 효율성이 있는가에 대한 관심이 커졌고, 이에 지방공기업들이 대응한 측면도 있다. 이러한 성과관리의 강조는 지방공기업경영평가제도에 대한 관심과 기대를 증가시켰다고 볼 수 있다. 따라서 정부는 1992년 경영평가제도 도입 초기 자치단체에 위임이 가능했던 평가권을 2002년 행정자치부 장관으로 일원화하여 평가의 객관성과 공정성 및 유사 영역의 사업을 수행하는 지방공기업간 경쟁을 유도하였다(모창환, 2005; 신열, 2004a; 2004b).<sup>16)</sup> 이를 통해 경영성과에 따라 임직원에 대한 성과급제도를 운영하였으며, 경영평가의 객관성과 신뢰성을 확보하기 위한 다양한 제도 개선도 있었던 것이 사실이다. 이와 관련 경영성과의 강조와 부실한 지방공기업에 대한 강력한 조치는 이 시기에 특징으로 판단된다. 즉, 자치단체는 공기업 설립의 자율권을 가졌으나, 한편, 중앙정부는 지방공기업에 대한 경영진단은 물론 부실공기업에 대한 임원해임·조직개편을 권고할 권한을 가졌다. 또한 지방공사의 사채발행으로 인한 자치단체의 부담을 완화하기 위해 자치단체의 부담을 출자지분내에서 가능하도록 하였으며, 제3섹터에 있어 경영악화로 자치단체 지분이 50% 이상이 될 경우 자치단체의 보유지분 처분과 해산을 할 수 있게 하였다.

## 2) 법·제도적 변화

지방공기업의 제도 성숙기에 법·제도적 변화는 1999년 개정된 법을 중심으로 이후 지금까지 5회의 걸쳐 변화가 있었다. 1999년 법 개정은 지방공기업의 설립·운영에 있어 지방자치단체의 권한의 강화와 아울러 지방공기업에 대한 책임성과 전문성을 확보하여 지방자치의 발전과 지역주민의 복지증진을 도모하고자 하였다(1999년 동 법 개정 취지 내용 요약). 이에 따라 사업범위에 있어 공공성이 강한 9개 사업에 사업범위를 한정하고, 이외 사업에 대해서는 민간이 수익성이 확보되지 않아 참여하기 어려운 사업에 한정하고 민간경제영역을 침해하지 않아야 하는 근거를 제시하였다. 또한 지방공기업의 설립권한을 지방자치단체장에게 이양

민간경제를 침해해서는 안된다고 규정하고 있다. 이것은 결국 지방공기업의 사업영역에 있어 경쟁성 확대에 대한 최소한의 한계를 제시한 것으로 볼 수 있다.

16) 물론 최근 지방공기업의 경영평가제도에 대한 높은 관심은 다양한 접근과 논의가 가능하나, 본 연구의 범위는 지방공기업제도를 대상으로 하고 있다는 점에서 제한적으로 다루고자 한다.

함으로써 지방자치제의 본질을 따라 수용하였으며, 다만 지방자치단체의 자율권을 침해하지 않는 측면에서 사후 부실경영이 있는 공기업에 대해서는 경영진단·임원해임·조직개편 등의 조치를 권고할 수 있게 하였다.<sup>17)</sup>

지방공기업의 자율권 확보에 있어 2002년 개정된 지방공기업법은 지방공사의 사장후보를 객관적이고 공정하게 추천하기 위하여 사장추천위원회를 구성하여 운영하도록 대통령령에 의해 조례에 규정하도록 하였다. 따라서 사장임용에 있어 중앙정부로부터 자율권을 확보하였으나, 지나치게 자치단체장의 권한을 확대함으로써 지방공기업 입장에서는 중앙정부로부터 자율은 확보하였으나, 지방자치단체로부터의 간섭의 영역은 키워주는 형태를 낳게 되었다.<sup>18)</sup> 이로 인해 2000년 이후 지방공기업의 사장(또는 이사장) 중 연임을 한 사람은 7명밖에 되지 않으며, 이 중 경영실적의 우수성에 의해 연임된 사람은 5명인 것으로 분석되고 있다(행정자치부 내부자료, 2005). 또한 2002년 법개정에는 지방공기업에 대한 경영평가권이 행정자치부장관으로 일원화되고 객관성과 신뢰성을 보다 강조함으로써 경영평가 결과 우수 기관에 대한 인센티브부여와 미흡한 기관에 대한 경영진단과 경영개선 명령 등이 이루어졌다(법 78조, 78조의 2, 시행령 70조, 75조).<sup>19)</sup> 최근 3년간의 경향을 보면, 행정자치부는 경영평가결과 각 평가군에서 최하위 등급을 받는 기관을 1차적 경영진단의 대상으로 하여, 개별기업의 경영상황을 점검, 실제 경영진단기관을 선정하였다. 이에 따라 구리농수산물도매시장관리공사, 청주시 시설관리공단, 춘천시시설관리공단, 전북개발공사 등이 경영진단을 받은 경험이 있으며, 이로 인해 이들 공기업은 경영개선에 도움을 받은 것으로 보고되고 있다(2005년 지방공기업 경영진단위원회 보고자료).

2004년 이루어진 법개정은 지방공기업의 사업영역에 있어 사회적 수요와 자치단체의 욕구를 반영한 것이었다. 그간 사회적 수요와 관심이 커진 골프연습장, 퍼블릭골프장 운영과 한류

17) 지방공기업을 설립하려는 자치단체는 지방공기업법 시행령 제47조에 의거하여 전문기관의 사전 타당성 검토를 거쳐야 하며, 관계전문가등으로 하여금 심의위원회를 구성하여 그 설립여부를 심의하여야 한다. 이후 2002년 동법 시행령 개정에서 전문기관의 개념에 대해 명시적으로 규정하였다.

18) 이와 같은 추론은 초기 사장추천위원회의 구성 및 동 위원회의 역할과 최근 개정된 사장추천위원회의 그것을 비교하면 알 수 있다. 지방공기업의 최초 설립당시 사장추천위원회는 자치단체장 4인, 지방의회 3인을 추천하도록 되어 있어 자치단체장의 의중에 따른 사장임명이 가능했다. 또한 2대 사장이후부터는 지방공기업이 3인, 자치단체장 2인, 지방의회 2인을 위촉하게 되어 있어 외형상 지방공기업의 경영성고가 연임에 영향을 줄 수 있을 것으로 판단되나, 실제로는 위원회에서 복수의 후보를 자치단체장에게 추천하고 이중 자치단체장이 임명하기 때문에 자치단체장의 의중이 매우 중요하게 작용하는 것이 현실이다.

19) 2002년 동법 시행령은 제68조의 2를 신설하여 지방공기업에 대한 경영평가의 기준 설정, 경영평가대상의 선정 등을 심의하기 위한 지방공기업경영평가위원회를 설치·운영토록 하였다

열풍 등을 반영한 관광산업에 대한 지방공기업 사업영역 인정이 이러한 측면에서 긍정적으로 평가된다. 한편, 여행업이나 카지노사업 등에 대해 억제하고 있는 것은 바람직한 것으로 판단되나, 골프장사업에 대한 허용은 아직까지 현실적으로 시기상조라는 의견도 높다(행정자치부 내부자료, 2004). 2005년 이루어진 법개정은 지방공기업의 사업규모 확대에 따른 사채발행과 관련하여 이전까지 규제위주의 방향에서 현실을 반영하는 개정이 이루어졌다. 이로 인해 사전타당성이 확보된 사업으로 대통령령이 정하는 기준을 초과하지 않을 경우 행정자치부장관의 승인없이 사채발행이 가능하게 되었다.<sup>20)</sup>

### 3) 지방공기업 규모 및 사업의 변화

제도 성숙기에 지방공기업의 규모는 273개에서 383개로 110개 기관이 늘었다. 단순히 양적 증가 외에도 직영기업위주의 성장<sup>21)</sup>에서 벗어나 간접경영형태의 증가와 지방공기업의 유형에 있어서도 공단의 증가와 자치단체 50%미만의 지분형태가 대폭 증가하였다. 이러한 변화는 이 시기에 지방행정의 효율화, 민간경영기법의 도입, 고객만족 경영에 대한 책임 강화 등 환경적 변화에 큰 영향을 받았으며, 지역주민들의 공공서비스에 대한 욕구 다양화와 높은 질적 수준 요구에 부응하기 위한 전문화에 그 원인이 있는 것으로 판단된다(행정자치부, 2004; 한국자치경영평가원, 2005). 다만, 자치단체 지분 50%미만의 민관합작투자는 민간의 자본과 신경영기법을 공공부분의 자본과 신뢰를 바탕으로 지역경영과 지역경제활성화를 위해 시작되었지만, 2003년도부터 그 부실에 대한 지적이 많았던 것도 사실이다(원구환, 2004; 감사원 내부자료, 2003). 최근 3년간의 제3섹터형 지방공기업의 영업수지를 검토한 결과, 검토대상 35개 기업 중 7개 기관이 3년간 지속적인 경영적자를 나타내고 있고, 12개 기관이 2년간, 그리고 24개 기관이 최근 1년간 경영적자인 것으로 나타났다. 이 원인은 이들 유형이 경영평가 등의 외부관리·감독을 받지 않아 방만한 경영이 있다는 점, 공사·공단형과 달리 사업의 수익구조가 안정적이지 못하다는 점, 그리고 다양한 이해당사자의 개입으로 인한 책임경영이 안된 점을 들 수 있다.<sup>22)</sup>

20) 2005년 3월 31일 이루어진 개정은 사채발행에 있어 주택·토지개발사업의 경우 순자산액의 10배 이내, 그 외의 사업에 대해서는 순자산액의 4배 이내에서 사채발행을 할 수 있게 하였다.

21) 이 시기 직영기업 중 하수도사업의 증가는 정부의 상하수도사업에 대한 통합운영 및 특별회계 전환을 강조한데 그 원인이 있으며, 하수도사용료에 대한 징수의 필요성에 대한 자치단체의 인식 강화도 큰 역할을 한 것으로 판단된다.

22) 이외 제3섹터형 지방공기업의 적자원인과 관련하여 다수의 투자자가 결합되어 발생하는 경우도 있다. 결국 이것은 그만큼 책임있는 주체가 없다는 점에서 초래된 경영수지 악화로 판단된다. 예로 대구복합터미널(대구시, 철도청, 민간), 삼교호합상공원(충남도, 당진군, 민간), 경축(경북도,

사업의 변화와 관련하여 제도 성숙기는 1999년 법 개정을 통해 정립한 9개 사업영역에 대해 변화가 없었다. 즉, 수도사업, 공업용수도사업, 궤도사업, 자동차운송사업, 지방도로사업, 하수도사업, 주택사업, 토지개발사업, 의료사업에 대해 지방공기업법 제2조 제1항에 규정하고 개정이 없었으나, 2004년말 법 개정에서 제2조 제3항 3에 체육시설의 설치·이용에 관한 법률에 의한 체육시설업 및 관광진흥법에 의한 관광사업(여행업 및 카지노업 제외)을 할 수 있도록 규정하였다. 결국 이러한 변동은 지방공기업법에 근거한 사업영역은 당연적용사업으로 9개 사업이며, 이외 사업에 있어서는 임의적용 또는 개별법에 열거된 것을 사회적 수요와 정책적 판단을 통해 수용이 가능하도록 한 점에서 의미가 있다.<sup>23)</sup>

사업의 변화와 관련하여 제도 성숙기에는 다양한 사업의 출현이 있었다. 이중 하나는 경륜·경정법에 의한 경륜공단의 설립이고, 다른 하나는 제3섹터형 지방공기업으로 IT분야, 농축수산물, 관광레저 등이 주종이고, 이외에 컨벤션, 무역, 토지개발, 판매서비스, 운송, 에너지 등이 있다. 이 시기의 지방공기업 규모를 요약하면 <표 4>와 같다.

<표 4> 제도 성숙기 지방공기업의 수적 변화

구분	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
상수도	92	94	94	101	102	103	106
하수도	22	22	22	26	37	40	53
공영개발	44	44	43	41	40	41	41
지역개발기금	15	15	15	15	15	15	15
직접경영합계	173	175	174	183	194	199	215
지하철	4	4	4	4	5	5	6
의료원	35	34	34	34	34	34	34
도시개발	11	11	11	11	12	13	13
지자체50%이상	15	14	13	14	13	15	16
지방공단	27	33	38	40	45	54	62
지자체50%미만	34	35	34	33	39	31	37
간접경영합계	92	96	100	103	109	121	131
전체공기업	299	306	308	319	342	351	383

자료: 행정자치부(2003) 및 각년도 「지방공기업 현황」에서 발췌.

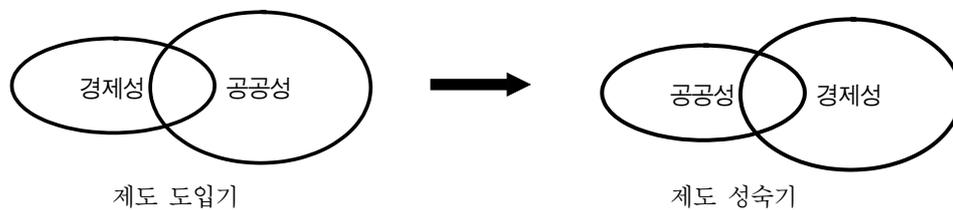
시·군, 민간), 가온소프트(경남도, 창원시, 마산시, 민간)등 다양한 주체가 참여한 예이다.

23) 지방공기업으로 관광공사는 경기관광공사가 2002년 설립된 것을 최초로 인천광역시와 강원도가 2004년 설립타당성 용역을 완료하는 등 설립을 추진하였다. 또한 체육시설업 중 쟁점이 된 골프 연습장은 이미 몇몇 지방공기업에서 운영하고 있는 것이 현실이다.

#### 4. 논의종합

지금까지 3시기로 구분하여 살펴본 지방공기업제도의 변화는 다음과 같은 특징으로 요약할 수 있다. 먼저, 지난 36년의 기간 동안 변화하지 않았던 경로의존성은 지방공기업제도가 성립시기부터 표방한 ‘공공성과 경제성의 조화를 통한 지역주민의 복리증진’일 것이다. 물론 시기적으로 공공성과 경제성의 가치 중 특정된 하나가 보다 강조될 수 있었지만, 전체적으로 볼 때 이들 가치의 균형과 조화를 통한 궁극적인 지역주민의 복리증진 추구는 변화하지 않았다. 시기적으로 제도 도입기는 공공성을 보다 강조한 측면을 부인할 수 없지만, 독립채산제와 기업회계 적용, 요금현실화에 대한 고민 등을 경제성도 중요한 가치로 인식한 것을 알 수 있었다. 제도 발전기에는 전 시기와 비교할 때 경제성 그 자체의 가치와 주민복리증진을 실현하는 한 가치로 경제성을 보다 강조한 것을 알 수 있다. 다만, 전 시기와 달리 간접경영방식의 지방공기업을 통한 수익자부담원칙을 적용한 서비스의 대가 지불과 이를 통한 지방공기업의 경제성 나아가 기업의 효율적 운영이란 측면이 한층 강화된 것을 확인할 수 있었다. 제도 성숙기에는 공공성을 소홀히 하지 않으면서도 경제성을 강조하는 것을 알 수 있었다. 특히, 이 시기는 고객만족과 성과 강조라는 측면에서 공공성을 경제성이라는 대립될 수 있는 가치추구를 통해 어느 정도 달성하고 있었던 점을 부인할 수 없다. 이상 내용을 도식하면 <그림 2>과 같다.

<그림 2> 지방공기업제도의 공공성과 경제성 변화



지방공기업제도가 지속되면서 변화 또는 요동한 변수들은 그 사업영역과 사업규모의 변화를 통해 설명될 수 있었다. 먼저 사업영역에 있어 제도 도입기는 지방공기업법의 편제에서도 나타나듯이 자치단체의 직접경영방식에 대해 사업영역을 인정하고 있던 것으로 판단되며, 이후 1980년도 법 개정을 통해 그 영역을 확대하였다. 이러한 변화는 1960-1970년대 문헌에서 제기된 바와 같이 일본과 독일의 지방공기업 사례와 학자들의 의견이 받아들여진 것으로 판단되며, 단순한 행정서비스 생산 및 전달에 복지관념과 독립채산제 등 기업성이 투영된 것으로 판단된다.<sup>24)</sup> 이후 1990년대 지방자치제의 실시로 인한 지방자치단체의 경영수익 및 지방

경영의 관심 대두와 자치단체의 자율성 확립 측면에서 지방공기업의 사업영역이 확대된 점, 그리고 실제 다양한 사업유형의 지방공기업 출현한 현상 등은 지방공기업의 사업영역을 무한히 확대하게 되었다. 이로 인해 중앙정부차원에서 1992년 법개정을 통해 당연적용사업과 임의적용사업을 구분하고 이에 지역주민의 복리증진, 경상경비 50% 충당 가능, 민간경제영역의 침해 금지 등의 규정을 두어 무분별한 사업영역 확대를 규제하고자 하였다. 이러한 지방공기업 사업영역에 대한 변이 또는 요동은 경로의존성이 강한 지방공기업의 경영이념인 ‘공공성과 경제성을 조화를 통한 지역주민의 복리증진’의 구현을 통해 그 시대 지방행정 또는 지방경영의 이론적·제도적 흐름을 반영한 것으로 판단되었다.

또한 지방공기업의 수적 증가도 지방공기업의 이념을 구현하기 위한 변이 또는 요동으로 해석된다. 먼저 1969년 지방공기업제도 성립기에 상수도사업부분의 7개 공기업이던 것이 1980년대 초반 상수도사업, 병원사업 등 59개로 확대되었으며, 1982년 지방공사 의료원, 1983년 서울지하철공사 등 간접경영의 형태가 나타나게 되었다. 이를 통해 1985년 총 104개이던 지방공기업의 수가 1998년 273개로 2배 이상 증가하였을 뿐 아니라, 경영방식에 있어서도 간접경영방식이 33개에서 80개로 2.5배 이상 증가하였다. 또한 이 시기에 간접경영방식은 수적 증가외에 사업유형에 있어 도시개발, 농수산물 등 기타공사, 제3섹터형 주식회사, 시설관리 또는 주차관리공단 등 다양성을 띤 특징이 있다. 이후 2005년 6월 현재 지방공기업은 수적으로 383개로 불과 6-7년 사이 100개 이상의 공기업이 설립되었으며, 이중 51개가 간접경영방식이란 점에서 이 시기 간접경영방식에 대한 지방자치단체의 의식변화를 확인할 수 있었다.<sup>24)</sup> 한편 1982년 이후 지방공기업의 한 유형이었던 지방공사의료원은 행정자치부와 보건복지부의 업무 협의에 따라 관할부처가 행정자치부에서 보건복지부로 이관되었다. 이것은 지방공사의료원이 공공보건의료사업을 강조하여 지역주민에 대한 의료서비스의 질을 높이고 보건의료에 대한 공공성을 보다 강화하기 위한 것으로 보인다(2005년 지방공기업법 개정이유에서 발췌). 이러한 업무이관은 지방자치단체가 설립·운영 중인 의료기관의 체제를 전면적으로 개선·보완하려는 것으로 볼 수 있다. 이와 같이 간접경영방식이 전체 지방공기업의 범위에서 차지하는 비중을 요약하면 <표 5>와 같다.

24) 이 견해는 지방공사 규정을 1980년 법개정에서 반영하였는데, 이것은 지방공사 의료원과 서울지하철공사, 서울도시개발공사(현, SH공사)의 설립을 목적으로 한 것이다(당시 행자부 관련자의 의견).

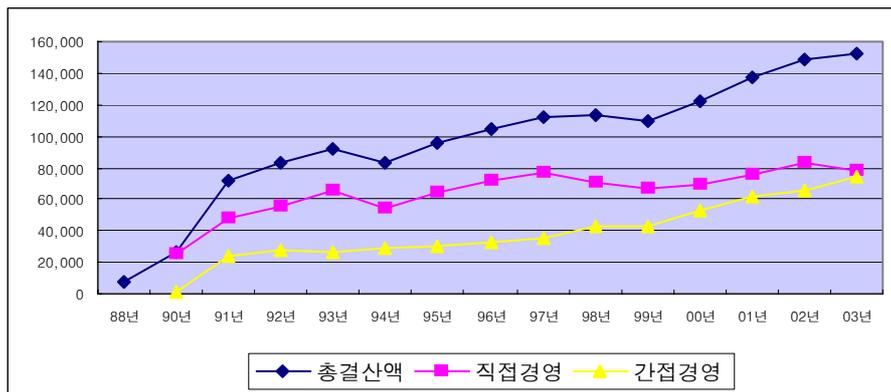
25) 2005년 6월 현재 383개의 지방공기업수는 지방공사 의료원을 포함한 숫자이며, 2005년 7월 13일 개정된 지방공기업법은 지방공사 의료원을 제외하므로 349개가 정확한 숫자일 것이다.

&lt;표 5&gt; 지방공기업 중 간접경영방식과 직접경영방식의 비중 비교

		1985	1995	2000	2005
직접경영 방식	개수	71	173	175	215
	비중(%)	68.27	72.99	57.19	56.14
간접경영 방식	개수	33	64	131	168
	비중(%)	19.16	27.05	42.81	43.86
합계		104	237	306	383

이와 같은 간접경영방식의 수적 증가 외에도 규모에 있어서는 1990년 이후 급격하게 팽창하여 2003년 세출규모(결산기준)를 보면 직접경영방식과 대등한 수준에 이르고 있다. 이를 도식하면 <그림 3>과 같다.

&lt;그림 3&gt; 지방공기업의 세출규모 변화추이(단위: 억원)



자료: 각년도 「지방공기업결산 및 경영분석」에서 발췌.

한편 이러한 경로의존성과 변화 또는 요동의 원인은 지방공기업 내외부의 변화욕구와 관련이 있는 것으로 판단되었다. 이러한 변화욕구는 당시의 문헌조사를 통해 설명될 수 있는데, 1980년대 이전의 문헌들은 지방공기업제도에 대한 이해와 제도 중 독립채산제, 적정 요금설계의 필요성 등을 다루고 있었으며, 특히 당시 중요 사업유형인 상수도사업의 요금합리화 및 운영실태분석이 주 연구대상이었다(박문옥, 1965; 손정목, 1969; 문창수, 1970; 정종택, 1970; 정세욱, 1979; 윤재풍, 1979; 김홍래, 1979). 또한 이러한 연구들이 대부분 대한지방행정공제회

에서 발간하는 「지방행정」 지에서 다루는 등 제한된 연구와 제한된 제도도입이 있었다. 한편 1980년대와 1990년대 초반의 연구들은 지방공기업의 활성화와 제도개선, 경영평가제도의 도입, 사업영역 확대를 위한 제3섹터 지방공기업 도입, 지방공기업의 효율성 및 재무분석 등의 연구가 다수였다(김재훈, 1996; 원구환, 1996a; 1996b; 오희환, 1996; 신승춘, 1996; 김영성, 1995; 이달곤, 1989; 오희환·김기풍, 1989). 이러한 연구주제의 변화는 제도 발전기에 경영평가제도의 논리 제공과 지방공기업의 인사·조직관리 등 관리전략에 대한 관심을 가져오는 효과를 낳은 것으로 판단되었다.

1990년대 중반이후 지금까지의 연구들은 지방공기업의 성과관리측면에서 TQM 적용(최길수, 1999), 내부운영혁신(원구환, 1999)과 구성원의 만족도 측정(김미경, 2004; 한인섭, 2001), 경영성과와 경영평가 측면의 연구(모창환, 2005; 이환범 외, 2005; 신열, 2004) 등이 있다. 결국 이 시기의 연구들은 전 시기와 달리 지방공기업의 성과관리와 고객만족에 대한 내용이 주종을 이루고 있다는 점에서 특징적이라고 판단된다. 이상 논의된 지방공기업의 변화와 성장의 내용을 종합적으로 요약하면 <표 6>과 같다.

〈표 6〉 지방공기업의 시기별 특징 비교

구분		제도성립기	제도발전기	제도성숙기
변화하지 않은 요인	경영이념	'공공성과 경제성'을 조화하는 불변. 시기적으로 가치에 대한 비중은 유동 공공성 > 경제성 → 공공성 < 경제성		
변화하는 요인	법·제도의 변화	○법제정과 1차개정 - 직영기업위주 법제정 - 독립채산제, 수지균형 등 경영이념의 확립 - 경영방식의 다양화 기조 확립	○경영평가제도 규정 ○중앙정부 및 자치단체의 경영지도·조언·권고 규정 ○제3섹터형 지방공기업 출현 ○설립시 중앙정부의 승인 요구 ○지방공기업의 실무업무를 자치단체장 위임 가능하 도록 규정	○지방공기업의 전문성과 책 입성 규정 ○지방공기업과 지역민간경 제영역간의 조화 강조 ○정부 및 자치단체의 부실 공기업에 대한 경영진단· 임원해임·조직개편 등 규정 ○경영평가의 주체를 행사부 장관으로 일원화
	지방공기업의 규모	○직영기업위주의 59개	○1985년 104개 (간접: 33개, 직접: 71개) ○1998년 273개 (간접: 80개, 직접: 174개)	○1999년 299개 (간접: 92개, 직접: 173개) ○2005년 383개 (간접: 131개, 직접: 215개)
	사업영역	○11개 사업영역 규정 - 상수도사업, 공업용수도사 업, 궤도사업, 자동차운송사 업, 가스사업 등 당면적용사 업과 지방도로사업, 하수도 사업 등 임의적용사업 제시	○기존 11개 사업영역 외 주차장사업, 도시개발사업, 시장사업, 관광사업 규정 ○임의적용사업의 범규화 및 지방공기업영역에 대한 한계 규정	○당면적용사업 9개의 임의 적용사업의 특수성 인정 - 퍼블릭프랑스사업, 관광사업 등 ○민관합작법인의 증가 → 경영부실지적

## V. 결론

본 연구는 지난 36여 년간 지속되고 있는 지방공기업제도의 변화를 시기구분을 통해 분석하였다. 분석결과 동 제도가 지속되는 과정에서 변하지 않은 것은 지방공기업의 경영이념으로 공공성과 경제성에 기초한 지역주민의 복리증진이라는 점인 것을 확인하였다. 반면 변이 또는 요동의 내용으로는 지방공기업의 사업영역과 사업규모를 들 수 있었으며, 특히 사업영역에서 다양성과 영역의 확장이 있었던 점과 사업규모의 양적·질적 변화를 특징으로 들 수 있었다. 또한 이러한 변이 또는 요동은 지방공기업의 주변환경 즉, 지방행정 이념의 변화 등 외부적인 요인뿐 아니라 현실적 수요에 의해서도 이루어졌다는 점이며, 특히 제도와 제도를 둘러싼 다양한 변화가 함께 나타나는 공진화의 현상이 있었던 것으로 요약할 수 있었다.

그럼에도 동 연구는 다양한 접근과 다양한 고려 변수들을 지면적 제약, 자료수집 능력의

제약 등으로 충분히 다루지 못한 아쉬움도 있다. 또한 3개의 시기 구분을 통해 접근했지만 이 부분 역시 연구자의 자의성이 가미된 것 역시 부인할 수 없다. 다만 동 연구와 같은 접근이 아직까지 지방공기업제도 분야에 이루어지지 않고 있다는 점에서 나름대로 의의가 있는 것으로 평가될 수도 있을 것이다. 또한 보다 풍부한 자료수집과 다양한 변수의 고려를 통한 접근은 향후 과제로 남기며, 향후 동 제도가 다양한 주체들의 의견수렴을 통해 보다 발전하길 바란다.

## 【참고문헌】

- 김미경. (2004). 지방공기업 내부고객 만족도 조사와 정책적 함의. 「사회과학연구」. 1-17. 상명대학교 사회과학연구소.
- 김영성. (1995). 의료분야 지방공기업의 인사관리제도개선에 관한 연구. 「사회과학연구」. 제6권: 27-49. 충남대학교 사회과학연구소.
- 김재훈. (1996). 지방공기업 관리체계의 효율화: 정부투자기관과의 비교를 중심으로. 「지방재정학보」 (창간호); 101-114. 한국지방재정학회.
- 김종성. (2002). 신제도주의의 행정학적 함의. 「사회과학연구」. 13: 59-82. 충남대학교 사회과학연구소.
- 김준기. (1999). 지방공기업 활성화 방안과 지방행정: 지방공기업의 변화와 해외사례. 「지방행정」. 29-35. 대한지방행정공제회.
- 김홍래. (1979). 지방공기업의 문제와 대책: 법·제도와 운영실태를 중심으로. 「지방행정」. 20-43. 대한지방행정공제회.
- 문창수. (1970). 시·도립병원의 경영현황과 개선방안: 기업회계 전환을 중심으로. 「지방행정」. 46-63. 대한지방행정공제회.
- 박상규. (2002). 이동통신시장의 진화과정에 대한 정성적 접근: 전환비용을 중심으로. 「정보통신정책연구」. 9(1): 55-93.
- 박진우. (2001). 체제이론의 보완과 정부조직의 변화기제: 혼돈이론과 진화생물학적 관점. 「한국행정연구」. 10(4): 144-176.
- 배용수. (1999). 지방공기업 활성화 방안과 지방행정: 지방행정과 지방공기업 접목과 국내 성공 사례. 「지방행정」. 29-35. 대한지방행정공제회. 36-43.
- ..... (2000). 「지방자치경영론: 지방공기업·제3섹터·민자유치의 이론과 실제」. 서울: 법문사.
- 성지은(2005). (2005). 지방재정 진화 과정 분석: 지방세법과 지방재정조정제도의 변천과정을 중심으로. 「지방행정연구」. 19(1): 243-272..
- 성지은·임채홍. (2005). 지방채 제도의 역사적 형성과 진화 과정 분석. 「행정논총」. 43(1): 163-193.
- 신 열. (2004b). 지방공기업의 경영성과와 보상간의 관계분석: 지방공사 의료원 사례를 중심으로. 「2004년도 한국행정학회 동계학술대회 발표논문집」.
- ..... (2004c). 지방공기업에 BSC기법의 적용가능성 탐색. 「지역개발논총」. 제16집. 107-139. 충남대학교 지역개발연구소.

- ..... (2004a). 지방공기업 경영평가제도에 대한 재검토. 「한국행정연구」. 13(3): 136-168. 한국행정연구원.
- 신승춘. (1996). 지방공기업의 활성화 방안: 제3섹터사업을 중심으로. 「지역개발연구」. 제4호: 293-314. 강원대학교 지역개발연구소.
- 염재호·홍성만·왕재선. (2004). 정부관료제의 역사적 형성과 제도변화: 중앙행정기관 조직시스템 변화에 대한 역사적 제도주의 접근을 중심으로. 「정부학연구」. 10(1): 5-49.
- 예종영. (2004). 세계정치와 진화: 국제정치학의 진화론적 개념들과 세계정치진화에 대한 검토. 「국제정치논총」. 44(4): 27-45.
- 오희환. (1996). 「지방공기업의 제도 개선방안」. 서울: 한국지방행정연구원.
- 오희환·김기풍. (1989). 「지방공기업의 경영평가지표에 관한 연구」. 서울: 한국지방행정연구원.
- 원구환. (1996a). 재무비율분석을 통한 적자, 흑자 지방공기업의 판별모형에 관한 연구. 「지방재정학보」 (창간호); 131-149. 한국지방재정학회.
- ..... (1996b). 지방공기업의 효율적 재무관리방안에 관한 연구. 「지방행정연구」. 11(1): 157-181. 한국지방행정연구원.
- ..... (1999). 지방공기업 활성화 방안과 지방행정: 지방공기업 내부 운영의 혁신방안. 「지방행정」. 44-51. 대한지방행정공제회.
- ..... (2000). 지방공기업의 효율적 행정통제 방안에 관한 연구. 「한국지방자치학회보」. 32권. 133-151. 한국지방자치학회.
- 유 훈. (1965). 지방공기업의 육성방향: 공기업의 형태. 「지방행정」. 64-70. 대한지방행정공제회.
- 윤재풍. (1979). 새로운 공기업의 확대방안. 「지방행정」. 44-53. 대한지방행정공제회.
- 이달곤. (1989). 지방공기업의 전략적 관리방안. 「한국행정학보」. 23(2). 527-542. 한국행정학회.
- 이운철·백성진. (2003). 진화론적 관점에서의 글로벌 네트워크 전개에 관한 연구: 항공운송산업의 글로벌 네트워크를 중심으로. 「한국전략경영학회 하계통합학술대회발표논문집」: 179-202.
- 이환범·송건섭·김병문. (2005). 지방공기업의 경영성과관리와 평가지표개발: 자료포각분석에 의한 효율성 측정. 「한국사회와 행정연구」. 15(4): 275-298. 서울행정학회.
- 장병구. (1991). 도시공기업의 변천과정 고찰. 「도시행정학보」. 제4호. 한국도시행정학회.
- 정재동·최용선. (2004). 진화와 합리성의 시각에서 본 정부관료제: 행정자치부의 조직변천사를 중심으로. 「정부학연구」. 10(1): 50-85.
- 정종택. (1970). 지방공기업의 필요성과 지방공기업법의 주요규정. 「지방행정」. 34-45. 대한지방행정공제회.
- 하연섭. (2003). 「제도분석: 이론과 쟁점」. 서울: 다산출판사.

- 한인섭. (2001). 지방공무원과 지방공기업 종사자의 직무만족도 비교. 「한국사회와 행정연구」. 12(4): 27-41. 서울행정학회.
- 행정자치부. (2003). 「지방공기업 현황」.
- 행정자치부. 각년도. 「지방공기업결산 및 경영분석」.
- Hallpike, D. R. (1986). *The Principles of Social Evolution*. Oxford: Clarendon Press.
- Hodgson, Geoffrey M. (1994). The Return of Institutional Economics. in Neil J. Smelser & Richard Swedberg, eds. *The Handbook of Economics Sociology*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- March, James G. (1994). "The Evolution of Evolution." Joel A. C. Baum & Jitendra V. Singh eds. *Evolutionary Dynamics of Organizations*, Oxford University Press.
- Modeliski, G. & K. Pozanaski. (1996). Evolutionary Paradigm in the Social Sciences. *International Studies Quarterly*, 40(3).
- Modeliski, G. (1996). Evolutionary Paradigm for Global Politics. *International Studies Quarterly*, 40(3).
- Thompson, W. R. (2001). Evolving Toward an Evolutionary Perspective. in William R. Thompson ed. *Evolutionary Interpretations of World Politics*. London: Routledge.