

## 지방정부 경영화 전략에 관한 연구

김도희

사회과학부 행정학과

### <요약>

지방화시대가 본격적으로 제기되면서 지방정부는 사회·경제·문화적 여건에 상응하여 그 역할과 기능에 있어서 새로운 변화를 요청받고 있다. 지방정부는 한정된 자원과 예산으로 지역주민들에게 보다 다양한 행정서비스를 공급해야하므로 지방정부에 대한 경영의 기능을 강조하고 있다. 즉 지방정부의 경영합리화와 재정의 효율화를 통한 생산성의 제고가 강조되고 있다는 것이다. 이러한 시대적 요청에 따라 각 지방정부는 자주재원확보의 한 수단으로 경영화사업을 추진하고 있다. 본고에서는 울산광역시를 중심으로 경영화사업 추진 실태의 분석을 통해 지방정부경영의 한계 및 문제점을 진단해보고자 한다. 이러한 연구는 각 자치단체가 앞으로 지속적인 관심을 가지고 신규사업 발굴을 통해 경영수익사업을 추진해 나가는데 있어 효율적인 운영·관리에 많은 지침이 될 것이다.

## A Study on Management Planning of Local Government

Kim, Do-Hee

Professor of Public Administration

### <Abstract>

As the era of local governance has been raised in full-scale, local governments are confronting new changes in their roles and functions corresponding to social, economical and cultural environment. Since local governments should provide more diversified administrative services for their local residents within limited resource and budget, emphasis on the functionality for management is raised. That is to say,

improvement of productivity through rationalization of management and efficiency of finance is accentuated. According to such needs, each local government is carrying out enterprises as means to secure independent financial resource. In this research, the limits and problems of management of a local government are analyzed through investigation into actual conditions of current management enterprises in Ulsan metropolitan city. It is expected that this research will be a guide to effective operation and management for carrying out profitable enterprises with continuous concern and development of a new enterprise by an individual civil authorities.

## 1. 서 론

오늘날 지방정부는 국가의 사회·경제·문화적 여건변화에 상응하여 그 역할과 기능에 있어서 새로운 변화를 요청 받고 있다. 특히 재정적인 한계와 더불어 질적으로 다양하고 양적으로 대규모인 시민들의 공공서비스 수요를 충족시켜 나가는 과정에서 기존의 방식과 다른 방법의 모색을 통한 효과성의 제고와 집행과정상의 능률성 확보문제에 새롭게 직면하고 있다(박종화, 1996:4). 지방자치시대를 맞이하면서 보다 적은 비용으로 보다 많은 편익을 주민들에게 제공하는 주민중심의 개혁(김번웅 외, 2002:469)이 본격적으로 요구되기 시작하면서 지방정부의 경영합리화와 재정의 효율화를 통한 생산성의 제고가 강조되었다. 지방자치시대의 지방정부는 한정된 자원과 예산으로 지역주민의 행정수요에 부응해야 하므로 행정에 경영기법의 도입은 자연스럽게 요청되었다. 지방정부가 자치권을 가지고 있다고 하더라도 이를 운영·관리할 능력이 없다면 지방자치의 의미는 상실되고 마는 것이다. 이렇게 볼 때 자율적인 분위기 속에서 지역주민의 다양한 요구에 능동적으로 대처해 나가려면 이러한 요구사항에 신속하게 대처해나갈 자치단체의 역량이 요구된다. 즉 지방정부의 재정적인 능력이 탄탄해야 한다는 것이다. 이러한 맥락에서 각 자치단체는 자주재원확보의 한 수단으로 경영화 사업을 추진하고 있다고 하겠다.

따라서 본고에서는 지방자치와 지방정부경영에 대한 이론적 고찰을 통해 최근 보편적인 하나의 현상인 지방정부의 경영화 현상과 지방정부의 역할을 이해하고자 한다. 이러한 이론적 고찰을 토대로 울산광역시 지역의 경영화사업 추진현황을 살펴보면서 실제 경영수익사업을 통해 제기되는 지방정부경영의 한계 및 문제점을 분석해 보고자 한다. 이러한 연구는 각 자치단체가 앞으로 지속적인 관심을 가지고 신규사업 발굴을 통해 경영수익사업을 추진해 나가는데 있어 효율적인 운영·관리에 많은 지침이 될 것이다.

## 2. 지방자치와 지방정부경영에 관한 이론적 고찰

### 1) 지방자치와 지방정부경영의 의의

지방자치제가 실시되고 1995년에 와서는 민선 자치단체장을 선출하게되면서 본격적인 지방화시대를 맞게 되었다. 이러한 현상은 곧 지방정부에 대한 지역주민의 요구가 보다 구

체화되었음을 의미한다. 양적으로 증가되는 것뿐만 아니라 질적으로도 복잡다양화 되었음을 의미한다고 하겠다. 즉 지방자치시대의 지방정부는 지역주민들에게 보다 다양한 행정서비스를 공급해야하므로 종래보다 지방정부에 대한 경영의 기능을 강조하는 시점에 와 있다고 하겠다. 이러한 견지에서 본다면 지방자치와 지방정부경영은 강조된 시점이 동일하면서 밀접한 관계가 있다고 하겠다. 보다 구체적으로 지방자치와 지방정부경영의 의의를 살펴보기로 하겠다.

### (1) 지방자치와 지방정부

지방자치가 무엇인가에 대한 합의된 정의는 없고 그 표현조차 다양하지만 일반적으로 인정되고 있는 지방자치의 개념적 요소들은 다음과 같다(이은구 외 공저, 2001:2-3). 첫째, 지방자치는 '지방'이라는 요소를 갖고 있다. 여기서 '지방'은 일정한 지리적 거주공간 개념인 동시에 '중앙'에 대응한 정치·경제·사회적 개념이기도 하다. 둘째, 지방자치는 '자치'라는 요소를 갖고 있다. 여기서 자치의 주체는 관치의 주체인 관료와 구별되는 것으로 일정한 지리적 공간인 '지방'에 거주하는 주민을 의미한다. 그런데 '자치의 주체'인 주민이 직접 지역문제를 해결할 수 없기 때문에 지역주민은 직접선거를 통해 자치정부를 구성하고, 지역문제를 해결할 수 있는 권한을 자치정부에 위임하여 자치정부로 하여금 주민을 대신하여 제반 지역문제를 해결하도록 한다는 개념이 포함되어 있다. 따라서 지방자치의 핵심은 주민이 자치권의 원천이자 지방자치의 주체라는 것이다. 이러한 이유로 주민의 자치권을 위임받은 지방정부는 일차적으로 주민지향성을 가져야 하며, 자치정부의 활동과 그 생산물은 우선적으로 주민의 요구를 반영함은 물론 주민의 욕구와 수요를 충족시켜야 할 의무가 있다. 이러한 지방정부의 부응성을 높이기 위해서는 주민의 일상생활과 관련된 여러 정치적 의사결정이 중앙에까지 올라오지 않고 지방단위로 분권화되어 처리되는 것이 공공부문과 시민들 사이의 정치적 거리가 상대적으로 좁혀지므로 더욱 효율적이라고 하겠다. 이러한 측면에서 지방자치시대의 지방정부의 역할에 기대가 모아지고 지방정부는 복잡 다양하게 제기되는 주민의 요구에 적극적으로 대응할 수 있는 행정체제를 갖추어야 하는 동시에 가장 효율적이고 효과적인 공공서비스를 제공할 수 있어야 하기에 지방정부의 경영행정이 요구되고 있다.

### (2) 지방정부경영의 의의

지방정부경영이란 지방정부가 자치행정권에 기초하여 시장경제의 원리와 민간기업의 경영방식을 활용하여 효율적인 관리체제를 수립하거나 최적의 정책선택을 통해 주민복지를 극대화시키는 등 제반 지방정부의 문제를 해결하는 것을 의미한다(Poole, R.W., Jr., 1980; 이은구외 공저, 2001:4). 지방자치시대에 중요한 것은 지방화가 단순히 중앙정부와 지방정부간의 문제가 아니고, 그 지방내의 시민과 기업, 행정기관이 모두 공감하는 방향으로 지역활동이 활성화된다는 점과 지역시민, 소비자, 취업자 구분 없이 모두 생활자라는 견지에서 주민의 목소리나 참여가 커지고, 보다 나은 삶의 질 제고를 우선하는 생활정치·생활행정이 요구된다는 점이다(김번웅·김동현·김판석 공저, 2001:470).

이에 따라 그 어느때보다 지방정부의 역할이 증대되고 지출수요가 증가하게 된다. 늘어나는 지출수요를 충당하기 위해서는 지방정부의 재정확충을 위한 노력이 요구된다. 하지만

재정확충을 위해 주민들의 지방세부담을 가중시키고 각종 사용료와 수수료를 인상하는 방안은 주민들의 민감한 반응이 예기되는 부분이므로 신중하게 고려해야 할 사항이다. 지방정부는 경영합리화와 재정의 효율화를 통해서 생산성을 증대하고 주민들에 대한 서비스를 개선해나가는 방안을 고려해야 한다. 이제 지방정부도 효율성이나 생산성이 낮으면 민간기업처럼 파산할 수도 있다(Banfield·Wilson, 1983: 153)는 위기의식을 가져야 하며, 여타 지방정부와의 경쟁관계에서 지역경쟁력의 상대적 우위를 확보해야 하는 동시에 점점 다양화되고 있는 지역주민의 욕구를 충족시킴으로써 지방정부의 존립정당성을 강화해야 할 상황에 놓여 있다. 지방정부경영이 갖는 의의를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다(이은구 외 공저, 2001:5-6).

첫째, 지방정부경영은 지방정부·지역산업·지역주민의 총체적 역량을 결집하여 지역의 성장능력과 발전가능성을 향상시키므로 지역경쟁력을 제고시키는데 기여한다. 둘째, 지방정부경영은 민간기업의 고객만족형 경영 개념을 도입하여 지역주민이 만족할 수 있는 공공서비스를 제공함으로써 지방정부의 존재가치를 높이는데 기여한다. 셋째, 지방정부경영은 지방정부의 지속적인 혁신을 유도한다. 지방정부경영을 통해 효율적인 공공서비스의 공급이 가능하기 위해서는 지방정부의 운영방법과 조직구조를 효율적으로 변화시킴으로써 계층적으로 경직화된 정부체제를 혁신적인 정부체제로 전환시키도록 유인한다. 넷째, 지방정부경영은 공무원의 기업가적 정신을 고양시킨다. 지방정부가 공급하는 공공서비스의 효율적 공급과 고객지향적 정부를 실현하기 위해서는 무엇보다도 공무원 스스로가 종래의 관료적 권위의식에서 탈피하여 기업가 정신을 가진 사람으로 변해야 한다.

## 2) 자치환경변화에 따른 지방정부경영의 등장

### (1) 자치환경변화에 따른 지방정부의 역할

과거 중앙집권체제에서 지방정부는 국가정책의 하부 집행기관으로서의 역할 수행, 단순한 서비스 전달자로서 인식되어오다가 지방자치제의 실시가 본격화되면서 지방정부의 역할에 대한 인식이 급격히 변화되었다. 지방자치단체의 역할에 대한 변화는 크게 두 가지로 구분해 볼 수 있다(Gyford, 1991:1-3). 첫 번째는 Nicholas Ridley의 견해에 의한 것으로 정치적 측면을 강조하고 있다. 즉 지방정부의 역할은 서비스 제공뿐만 아니라 서비스 공급의 보장과 감시 그리고 필요하다고 느낄 때에는 서비스 공급을 중단할 수 있는 역할 수행이 필요하다는 것이다. 두 번째 유형으로는 Michael Clarke와 John Stewart에 의해 제시된 것으로 관리적인 측면을 중시하고 있다. 지방정부의 역할이란 단지 서비스를 직접 공급하는 데 있는 것이 아니라 지역사회 내부적으로 당면한 문제를 지방정부의 총체적 힘으로 해결하는 것이다. 다시 말하자면 지방정부는 지역주민의 지역문제해결을 위한 적극적인 역할 수행에 대한 권능을 부여받았다고 할 수 있다. 하지만 지방정부에 의해 모든 공공서비스가 공급되어야 한다는 것이 아니라 공공서비스 공급의 주체로서의 책임성이 그만큼 증대되었음을 의미한다. 중앙정부 중심의 국가형태에서 지방정부의 역할은 중앙정부가 결정한 정책을 위임받아 집행하는 대리자 역할이었으며, 지방행정은 복지서비스의 제공이나 중앙정부의 지출정책을 집행하는 것이 고작이었다. 하지만, 지방자치행정이 강조되기 시작하면서 공공서비스 공급주체인 지방정부의 역할은 복잡 다양해지기 시작하였다. 공공서비스의 질과

양에 대한 주민들의 요구가 점점 높아지고, 사회복지기능을 보다 중요시하는 현상은 지방정부의 재정부담으로 이어졌고 지방정부가 해결해야 할 주요 문제점으로 인식되게 되었다.

## (2) 지방정부경영의 등장배경

지방정부의 역할에 대한 인식 변화와 행정개혁의 목표에서 자치경영이념이 강조됨을 알 수 있다. 지방정부경영의 중요성은 행정의 재정위기만이 아니라 행정서비스의 질에 대해서도 주민들의 요구가 증가하고 있다는 사실로부터 확인할 수 있다. 진정한 행정개혁의 목적은 '고객인 시민에게 보다 좋은 서비스를 보다 싼값으로' 제공하자는데 그 의의가 있는 것이다. 설령 자치단체의 재정이 흑자를 이루었다하더라도 반드시 좋은 경영이라고 할 수 없다(우에야마 신이치, 2001:51). 그 이유는 한 자치단체가 재정흑자를 이루었다 하더라도 세금을 지나치게 많이 거두었다면 주민들의 부담을 가중시킴으로써 이룬 결과이기 때문이다. 그렇다면 지방정부경영의 근본 취지는 어디에 두고 있는 것인가?에 대한 의구심이 들지 않을 수 없다. 이에 대한 해답을 구하기 위해 지방정부의 '경영성'이 대두되게 된 배경을 살펴보기로 한다.

1980년대 이후 신보수주의 등장과 더불어 행정의 역할에 대한 비판이 전세계적으로 나타나기 시작했다. 시장실패에 따른 정부개입이 오히려 정부실패를 초래했으며 관료제의 지나친 비대로 행정의 비효율성이 노정됨으로써 행정과 시민과의 관계가 모순관계에 봉착했다는 것이다. 이에 따라 행정개혁의 필요성이 제기되었고, 그 기본적인 방향으로 고객 중심적 행정과 기업가적 정부를 표방하게 되었다. 민간기업의 경영기법을 행정현장에 도입하여 행정부문의 효율화 및 활성화를 이루고자 하는 것이다. 현재 많은 지방정부들이 광범위한 행정수요에 부응하고 자주재원을 확보하고 최소의 비용으로 최대의 서비스를 공급하기 위해서는 민간기업의 경영이념을 도입하여 취약한 지방재정력의 확충을 위한 노력에 중점을 두고 있다. 지방정부경영의 필요성이 증가하게 된 논리적 근거로는 지방재정의 취약성, 공공부문의 과대성장과 비효율성, 민간부문의 성장론, 공공서비스 공급방식의 변화 등을 들 수 있다(이은구의 공저, 2001:12-15).

먼저 지방정부경영이 대두하게 된 현실적이고도 실제적인 문제는 지방재정의 취약성에 있다. 2000년 3월 현재 우리 나라 지방정부의 부채현황과 재정자립도<sup>1)</sup>를 보면 서울과 수도권권을 제외하고는 대부분 매우 열악한 상태로써 평균 재정자립도가 59%에 불과한 실정이다. 각 지방정부는 취약한 재정상태를 개선하기 위하여 서비스의 공급량을 감축하거나 주민의 조세부담을 증가시키는 한편 세원조정방안을 모색하고는 있지만 주민의 조세저항이 심하고 서비스 수혜집단의 반발로 인해 쉽게 추진할 수 없는 형편이다. 이에 따라 지방정부는 적은 비용으로 양질의 서비스를 생산·공급할 수 있는 방안을 모색할 수밖에 없으며, 그 과정에서 생산성과 효율성에 초점을 맞춘 민간부문의 경영기법을 응용하여 적용하게 되었다.

둘째, 공공부문은 민간부문이 원활하게 작동하지 못하는 경우 민간부문의 불완전성을 교정하거나 보완해 왔으며, 시장에 대한 정부의 개입은 시장실패에 의해 정당화될 수 있었다. 그러나 케인즈 경제학에서 비롯된 공공부문의 과대성장의 결과 재정위기의 초래, 개인의 자율성 상실, 공공부문의 비효율성을 초래하였다. 즉 시장실패로 인한 정부개입이 지나

1) 우리나라의 주요 지방정부의 재정자립도를 보면, 서울 95.3%, 인천 77.0%, 경기 77.5%, 부산 81.9%, 대구 78.6%, 광주 5.8%, 대전 6.9%, 울산 78.3%, 강원 32.4%, 충북 37.0%, 충남 32.2%, 전북 31.4%, 전남 23.5%, 경북 33.9%, 경남 42.3%, 제주 36.3%이다(행정자치부, 2000).

침으로써 오히려 정부의 실패가 발생함으로써 인해 정부는 시장의 기능을 회복하여 자원의 효율적 배분과 효과적인 공공서비스의 공급을 위한 관리체제를 구축해야 한다는 시대적 요청에 직면하게 된 것이다.

셋째로는 민간부문의 성장론을 들 수 있다. 민간부문의 성장론은 정부개입에 따른 정부 실패에서 탈피하고 민간부문의 경쟁과 자발성을 옹호하려는 입장에서 제기되는 것이다. 공공서비스의 생산과 전달을 시장의 변화에 보다 적극적으로 대응하는 민간부문이 참여하여 담당하게 되는 경우 보다 효과적이고 효율적으로 공공서비스를 제공할 수 있다는 것이다. 행정의 역사적 변천을 살펴봐도 1990년대부터는 관료보다는 시민과 기업가가 주도해서 행정의 업무비용을 줄이고 더 효율적인 경영을 할 수 있도록 유도하는 경향이 강하다는 것이다(Bouckaert, 1992:16-29).

마지막으로 공공서비스 공급주체의 변화를 들 수 있다. 오늘날 지방정부에 대한 주민의 욕구가 다양화됨에 따라 지방정부 단독으로 주민의 욕구를 모두 충족시키는 공공서비스를 공급한다는 것은 거의 불가능하게 되었다. 이에 지방정부만이 공공서비스의 공급주체여야 한다는 인식에서 탈피하여 민간부문도 공공서비스를 공급할 수 있다는 발상의 전환을 하게 되었다.

이처럼 각 지방정부가 한정된 재원으로 늘어나는 주민의 욕구와 지역개발을 대응해 나가야 하는 필요성에서 경영행정이 제기되었다. 경영행정이 본격화됨으로써 행정 분야에서 관심이 집중된 것은 경영수익사업이다. 행정이 과거처럼 공·사 행정을 이원화시켜 온 사고에서 탈피하여 수익을 올릴 수 있는 자원을 총동원하여 경영을 해야 한다는 것이다. 즉 행정도 과거처럼 재정수입을 세금이나 정부의 보조금에만 의존하지 말고 스스로 부를 창출해야 한다는 인식이 경영수익사업으로 구체화된 것이다.

### 3) 경영화사업의 유형과 선정기준

경영수익사업은 지방자치단체의 열악한 재정을 보충해준다는 것과 지역경제활성화에 이바지한다는 의미 때문에 모든 지방자치단체마다 경영수익사업을 위하여 많은 자원을 투입하고 있다. 이러한 경영수익사업<sup>2)</sup>의 개념은 지방자치단체가 주체가 되어 자체수입의 증대와 공공의 이익을 위하여 민간경제분야를 침해하지 않는 범위 내에서 지역부존자원을 생산적으로 활용하고 공공시설을 효율적으로 관리하는 경제활동으로 규정해 볼 수 있다(김태룡, 1998: 163). 행정자치부의 정의에 의하면 경영수익사업은 “지방자치단체가 민간경제분야를 침해하지 않는 범위 내에서 지역의 부존자원을 생산적으로 활용하거나, 공공시설을 효율적으로 관리함으로써 공익목적을 실현하는 동시에 그러한 활동의 결과로서 수익의 발생을 도모하는 비기업적 경영활동”으로 정의하고 있다. 따라서 경영수익사업은 민간경제를 침범하지 않는 범위내에서 지역내의 유희자원을 최대한 활용하고 사업에 필요한 인력과 예산을 투입해 주민복지수요 충족과 아울러 재정확충을 기하려는데 그 의의가 있다고 하

2) 경영수익사업은 지방공기업법의 적용대상이 아니고, 대부분 별도 전담조직없이 기존조직에서 업무를 관장하며 공기업특별회계가 아닌 일반회계나 기타 특별회계로 예산·회계를 처리한다. 따라서 경영수익사업은 지방공기업·공영개발사업·제3섹터와는 다르게 사용되는 개념이다. 지방공기업은 지방공기업법의 적용을 받으며 별도의 조직과 공기업특별회계로 운영되며, 사업규모가 비교적 크다. 공영개발사업은 경영수익사업과 사업추진절차, 내용 등이 거의 유사하나 지방공기업법의 적용을 받는다. 그리고 제3섹터 사업은 민간의 기술·자본을 국가·지방자치단체의 행정력·공신력과 접목시켜 경영사업을 추진하는 사업이다. 또한 경영수익사업은 지방자치단체가 그 대가를 민간기업과 같이 쌍무계약방식으로 징수한다(행정자치부, 2002).

겠다(한인섭, 2000: 1). 이러한 경영수익사업의 유형과 선정기준을 살펴보면 다음과 같다.

**(1) 경영수익사업의 유형**

경영수익사업의 유형은 지역적 특성과 여건에 따라 차이가 있으나 행정자치부에서는 지방자치단체가 추진하고 있는 경영수익사업을 토지개발분야, 관광유원지 개발분야, 부존자원의 효율적 활용분야, 공유재산의 효율적 관리분야 및 농림수산 소득증대 분야 등으로 분류하고 있으며, 1999년부터는 문화관광 서비스 분야를 별도의 범주로 추가하고 있다. 지방자치단체가 추진하고 있는 경영수익사업의 유형은 <표 1>과 같다.

<표 1> 지방정부의 경영수익사업의 유형

구분	사업목적	사업유형	수입형태
토지이용개발	택지, 공장용지, 농업용지의 안정적 공급	택지조성, 공업용지조성, 농경지조성, 공유수면매립, 하천부지개발, 저습지매립, 유휴지개발, 하천복개, 전원주택용지 분양, 미분양용지 임대사업, 청사부지매각, 주말농장이용	토지판매수입 토지임대수입
관광휴양지개발	쾌적한 휴식공간의 공급	· 시·도, 시·군립공원, 자연공원 운영 및 동물 등 · 위락시설 : 고정수렵장, 동물원, 대공원 · 휴양지 관리 - 자연휴양림, 청소년수련원, 가족휴양촌 운영, 야영장 - 사적지 관리 : 유적지, 문화유산	입장료 수입 사용료수입등
문화관광서비스	여가선용 및 문화육구 충족기회의 확대	· 관광코스 개발 : 1일관광코스, 향토문화관광, 열차관광, 자전거투어 · 문화행사, 지역축제 등 개최 - 소싸움축제, 국악제, 나비축제, 반딧불축제, 탈춤대회, 도자기전, 투우대회, 고인돌전 등 · 향토지적재산개발 - 국악기 제작촌 운영, 각종캐릭터, 상표개발 임대 - 관광기념품, 지역특산품 개발 생산판매 - 문화재 탁본, 모조품 등 제작판매 · 지역사랑카드, 각종상품권, 관광복권사업 등	입장료, 상품 및 서비스 판매수입
지역부존자원이용	건설자재의 향상 및 원활한 공급, 향토지적 재산권 발굴	· 하천·석산 골재 판매, 먹는 샘물 개발판매 · 향토지적재산 개발 : 머드, 향토제품, 향수, 도자기 개발판매 · 폐품재활용 - 재생아스콘생산, 건설자재(건축폐기물)재활용 - 재활용판매, 음식물사료화, EM발효제 생산판매 등 · 풍력발전 전력생산 판매 · 전통음식·고유기술, 지역특산물 관광상품 등	자재판매수입 사용료 및 서비스 판매사업

자료 : 행정자치부(2002), 경영수익사업 유형별분류실태 및 개선방안

<표 1>을 통해 보았듯이 최근에는 지역의 유·무형재화로 경제적 잠재가치가 큰 향토 지적자산을 발굴하여 자치단체 경영수익사업화함으로써 지역경제활성화와 지방재정확충을 도모하고 있다. 이러한 경영수익사업은 공공서비스를 생산·공급하는 과정에서 부수적으로 발생하는 수입을 최대화함으로써 그 재원을 재투자하여 양질의 재화와 서비스를 보다 많이 생산하고자 하는데 취지가 있지만 공공성을 우선으로 하기 때문에 비록 높은 사업 수익을 실현할 수 있을지라도 민간경제영역을 침해하거나 위축시킬 수 있는 사업은 경영수익사업의 범주에서 제외되어야 한다.

## (2) 경영수익사업의 선정기준

지방정부의 경영수익사업이 수익성과 공공성을 동시에 갖춘 사업으로 정착되기 위해서는 대상사업의 선정기준과 신규사업의 발굴 및 다각화를 그 지방의 특수성과 연계하여 발전시켜야 할 것이다. 경영수익사업의 가장 큰 어려움은 대상사업의 선정시 수익성과 공공성을 조화시키는 일이다. 수익성의 기준으로는 지역경제활성화, 주민복지, 민간부문과의 관계, 환경문제, 사업의 도덕성과 윤리성, 상위계획 및 정책과의 부합성 등을 들 수 있다(부만근, 1998:53). 구체적인 설명을 하자면 다음과 같다.

먼저 주민복지를 우선으로 고려하는 사업이어야 한다. 지방재정확충 뿐만 아니라 주민복지·주민편익의 증대가 가능하고, 지역주민의 적극적인 참여와 호응이 가능한 사업이어야 한다. 둘째, 지역내의 인적·물적 자원의 보유 또는 분포상황, 운송수단, 유통체계, 사회간접자본의 정도 등 지역여건을 충분히 감안하여야 한다. 셋째, 지역경제활성화 및 지역개발 촉진효과가 있어야 한다. 지역경제에 실질적인 도움을 주고 지역을 체계적·종합적으로 개발할 수 있는 사업을 우선 선정하고, 특히 민자유치사업의 경우 지역내의 자본을 참여토록 함으로써 개발이익의 역외유출을 방지하여야 한다. 넷째, 수익성과 효율성이 동시에 고려되어야 한다. 가급적 채산성이 있는 사업을 선정하되 엄격하고 합리적인 경영관리를 통하여 최소의 비용으로 최선·최대의 행정서비스를 생산·공급하여야 한다. 다섯째, 환경친화적 사업이어야 한다. 부존자원 활용에 따른 자원고갈·환경파괴 등 역기능적 효과가 나타나지 않도록 기존 환경과 자원을 최대한 보전하고 일시수익·장기손실을 초래하는 사업은 대상에서 제외하여야 한다. 마지막으로 경영수익사업 선정시 고려해야 할 사항으로는 기존 민간부문의 경제활동을 침해·위축시킬 우려가 없는 사업이어야 하고, 가급적 영속성이 있으며, 급격한 기술적 변화를 요하지 않는 사업, 그리고 사업의 투자재원의 확보가 가능한 사업이어야 한다(행정자치부, 2002).

## 3. 지방정부의 경영화사업의 추진실태

(-울산광역시 경영수익사업의 실태 및 대표적 사례중심으로-)

### 1) 사업유형별 추진현황

1997년 - 2002년 동안의 울산시의 사업유형별 경영수익사업 실적을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 사업건수를 보면 1997년 8건에서 1998년 29건으로 3배 정도 증가하였으며, 1999



년에는 55건을, 2000년에는 67건, 2001년에는 42건, 2002년에는 28건의 추진실적을 기록하고 있다. 이것은 실제 시행되었던 사업건수이며, 계획은 하였으나 유보된 사업들도 있다. 중구의 경우 종량제 규격봉투 광고유치사업을 1998년도에 계획하였으나 실시하지 못하였다(이용범, 2001:28). 그리고 1999년에는 옥교동사무소 복합건물 임대사업, 보안등 직영보수 사업 등의 사업을 계획하였으나 2000년에 와서야 시행되었다. 1998년도에는 전체 29건의 사업 중 공유재산의 생산적 관리가 23건으로 79.3%를 점하고 있고 관광유원지 개발 3건 10.3%, 농수산물소득 증대 2건 6.9%, 지역부존자원활용 1건 3.5%를 점하고 있다. 1997년도에 비해 21건의 사업이 증가는 하였으나, 임대료, 수수료 징수, 주차장 운영 등 특정 사업영역이 확대되었을 뿐 새로운 분야의 사업의 발굴은 부진한 실정이다. 그러나 2002년에 와서 신규사업 발굴을 위하여 노력한 결과 '생활폐기물매립장 매립가스 자원화 사업'은 2002년 10월부터 본격적인 수익성과를 내고 있으며 전국 최초로 '자동차 인터넷 공매프로그램 개발·보급사업'을 추진 중에 있다.

<표 1> 울산광역시 경영수익사업 유형별 추진현황

(단위: 백만원)

구분	토지개발 이용	관광유원 지개발	문화관광 서비스	지역부존 자원활용	공유재산의 생산적 관리	농수산 소득증대	계	
1997년	건수	-	-	-	6	2	8	
	수입	-	-	-	4,317	1,883	6,020	
	지출	-	-	-	3,227	509	3,736	
	수익	-	-	-	910	1,374	2,284	
1998년	건수	-	3	-	1	23	29	
	수입	-	11	-	571	5252	1,797	7,631
	지출	-	1	-	158	3,458	329	3,946
	수익	-	10	-	413	1,794	1,468	3,685
2002년	건수	-	1	2	4	19	2	28
	수입	-	2	75	1,750	1,795	1,739	5,360
	지출	-	30	-	656	1,329	545	2,560
	수익	-	28	75	1,094	465	1,194	2,800
2003년	건수	-	1	2	2	17	1	23
	수입	-	2	75	1,520	439	1,760	3,796
	지출	-	-	4	570	39	577	1,190
	수익	-	2	71	950	400	1,183	2,606

자료 : 울산광역시(2003), 경영수익사업추진계획 내부자료 참고.

\* 주①, 2003년도 경영수익사업수는 2002년도 사업중 재분류에 의하여 부적정, 종료·폐기 사업 등은 제외하고 신규사업을 추가한 사업현황임(2002년 28개 사업 ⇒ 2003년 23개 사업).

주②, 2003년도 추진계획의 수입은 2002년도 수입실적기준이며 지출은 공무원인건비 등을 고려한 지출 잠정 추정치임.

## 2) 사례별 실태분석

### (1) 지역별 사례분석

2001년을 기준으로 행정자치부와 일선 지방자치단체 등에 따르면 전국적으로 248개 기초·광역자치단체에서 토지개발이용 등 6개 분야 1천561건의 사업을 추진하여 모두 1천985억 원을 들여 3천883억원의 수익을 거뒀다. 분야별로는 토지개발(50건) 369억원, 관광휴양지운영(181건) 266억원, 문화·관광서비스(73건) 213억원, 부존자원이용(144건) 846억원, 공유재산관리(937건) 2천71억원, 농수산소득증대(176건) 119억원 등의 수익을 올렸으며, 토지개발과 농수산 증대분야는 경기침체 등으로 전년에 비해 각각 절반 가까이 수익률이 줄었다. 일선자치단체들의 경영수익사업추진 현황을 보면, 참신한 아이디어로 성공을 거두는 자치단체가 있는가 하면 일부에서는 무리한 사업 추진으로 실패하는 경우도 많다(연합신문, 2001. 3.21).

실패사례의 대표적인 예로 경북 문경시의 온천경영, 충남 서천군의 썰매장 운영 등은 민간업체 저항 등으로 실패로 돌아갔으며, 또한 충북 청원군이 민간업체와 제휴하여 약수개발사업 추진 중 업체부도로 300억 원을 손실하였다. 경남 산청군은 24억 원을 투자한 무학산 청샘물의 경영실패로 100억원의 누적적자를 발생하였다. 그리고 강원 삼척시의 경우에는 10억원 투자한 퍼블리컬프장개장으로 인건비수준의 매출만을 기록한 예가 있다(울산광역시 경영수익사업 주요사례보고 내부자료 2003. 3.19). 다른 자치단체의 사례에서 뿐만 아니라 울산시의 경우도 예외는 아니다. 울주군의 사례를 보면 울주군은 지난 97년 5백만 원을 투입해 언양고속도로휴게소 상행선에 설치한 특산물 판매 사업장의 경우 지난해 1억2천8백만원의 수입을 올렸으나 지출액이 1억2천7백만원에 달해 수익금이 1백만원에 그치는 등 지난 98년부터 3년동안 거둔 수익금이 투자비를 겨우 회수하는 수준인 5백만원에 불과했다. 또한 민원봉사실 전광판 광고사업도 전광판 관리업체에 매월 관리비를 지급하는 바람에 한해 수익이 1백만원에 그칠 것으로 예상되며 언양, 봉계, 남창, 덕하 등 4개 재래시장 사용료 징수도 대형마트가 곳곳에 들어섬에 따라 지난 98년 2천2백만원, 2000년 1천7백만원, 2001년 1천4백만원(계획) 등 수익금이 갈수록 줄어들고 있다(울산매일, 2003. 3.15).

반면에 부존자원과 향토지적자산을 활용한 신 사업영역을 개발하고 과감한 민간기업경영방식을 도입한 자치단체들은 대부분 성공을 거두고 있다. 경영수익사업의 성공사례를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 지난 94년 사업을 시작해 95년 전국 경영행정 사례발표대회에서 최우수상을 탄 충남 보령시의 머드 화장품 판매는 지난해 목표액 4억8천만 원을 훨씬 넘어선 7억8천만원의 수익을 올렸다. 또한 전남 신안군도 지난 98년부터 청정해역에서 채취한 개펄을 원료로 한 머드 화장품을 국내 화장품 제조업체와 제휴하여 개발하였는데, 머드 스킨 등 7종을 생산해 그동안 10억원의 수익을 올렸다(연합신문, 2001. 3.21). 2003년 최근의 사례를 들자면, 충북도내 일부 지방자치단체들이 부존자원 판매에 머물던 경영수익사업에서 벗어나 지적재산권이나 특색있는 관광상품을 개발해 소득활로를 트고 있다. 충북 보은군의 경우 속리산 일대에서 채취한 황토를 적극 이용하고 있다. 충북 보은군의 경우 속리산 일대에서 채취한 황토를 적극 이용하고 있다. 작은 구슬처럼 만든 '황토볼'은 지압용과 냄새제거용으로 인기를 끌고 있고 황토를 이용한 비누, 방석, 탈취제 등으로 지난해 1000여만원의 수익을 올렸다. 2003년에는 향토 민속그림 타일을 제작하여 2000여만원의 경영수입을 올릴 계획이다. 또한 국립공원 속리산 등산로를 형상화해 지적재산권으로 등록한 '충북 알프스' 상표를 군내 기업과 음식점 등에 대여해 연간 1000여만원의 상표 사용료를 받

고 있다. 왕산악, 우륵과 함께 3대 악성으로 꼽히는 난계 박연(난계 박연·1378-1458)선생을 배출한 영동군은 지난해 9월 심천면 고당리에 2300㎡ 규모의 국악기 제작촌을 건립했다. 이곳에 현악기와 타악기 공방을 입주시켜 연간 2700여만원의 임대수입을 올리고 있다. 이곳에서 생산하는 모든 국악기에 향토 지적재산권인 '난계 상표'를 부착하는 조건으로 판매액의 1%씩 상표 사용료도 받고 있다. 여기에 전국 최초 군립 국악단원인 난계국악단의 국내 외 공연과 기념음반 판매를 통해 지난해 2000여만원의 부대수입을 올리기도 했다. 이 밖에 단양군은 매포읍 하계리 도담삼봉에 한곡당 200원을 받고 음악을 틀어주고 오색분수를 가동하는 '음악분수'를 설치해 연간 2000만원의 세외수입과 함께 관광객 유치효과를 거두고 있다(동아일보, 2003. 1.16).

## (2) 울산시의 경영수익사업 사례분석

### ① 건설잔토처리장 운영

울산시가 추진하고 있는 경영수익사업 중 성공사례로 손꼽히는 몇 가지 사례를 소개하면 다음과 같다. 먼저 울산광역시 건설잔토처리장의 경영수익사업을 들 수 있다. 울산광역시 건설잔토처리장은 1997년에 설치하여 종합건설본부 위임 아래 운영하게 되었다. 울산 건설잔토처리장은 건설폐재류를 재생골재로 처리하여 각 건설공사장에 재활용하도록 처리 운영하게 함으로써 건설폐재류 처리에 따른 예산 삭감에도 크게 기여하게 되었다. 건설잔토처리장의 운영으로 인한 경영수익금은 매해 증가하여 '98년에 413백만원, '99년 431백만원, 2000년에는 '99년에 비해 3배가 넘는 1,385백만원의 수익금을 올렸다. 이러한 현상은 계속 이어져 2001년에는 1,476백만원의 수익금을 올렸다. 건설잔토처리장의 수입, 지출내역은 <표 2>와 같다.

<표 2> 건설잔토처리장의 수입·지출 내역

(단위 : 백만원)

연도별	수입	지출	수익	비고
계	7,078	1,919	5,159	
1998	· 폐재류 처리비 절감 : 429	· 인건비 등 : 65	413	
	· 재생골재 활용 : 142	· 파쇄위탁처리비 : 102		
	계 : 571	계 : 158		
1999	· 폐재류 처리비 절감 : 454	· 인건비 등 : 66	431	
	· 재생골재 활용 : 155	· 파쇄위탁처리비 : 102		
	계 : 609	계 : 178		
2000	· 폐재류 처리비 절감 : 1,344	· 인건비 등 : 68	1,385	
	· 재생골재 활용 : 429	· 파쇄위탁처리비 : 320		
	계 : 1,773	계 : 388		
2001	· 폐재류 처리비 절감 : 1,735	· 인건비 등 : 71	1,476	
	· 재생골재 활용 : 465	· 파쇄위탁처리비		
	계 : 2,200	계 : 724		
2002	· 폐재류 처리비 절감 : 1,540	· 인건비 등 : 71	1,454	계획
	· 재생골재 활용 : 385	· 파쇄위탁처리비 : 400		
	계 : 1,925	계 : 471		

자료 : 울산광역시(2002), 종합건설본부 건설잔토처리장의 경영수익사업에 관한 내부자료.

### ② 울산광역시 수목양묘장 및 초화류 육묘장 운영

울산광역시 농업기술센터(양묘장)에서는 초화 생산 공급과 수목 관리 및 공급을 경영수익사업의 일환으로 추진하고 있다. 2002년 현재 초화 재배 면적은 35,791㎡이며, 시설물은 비닐하우스 10동 12,572㎡에 관리사 1동 64.8㎡이다. 양묘장에서는 봄에는 펜지 외 6종 88천본, 그리고 2002년 월드컵개최로 인해서는 페츄니아의 7종 800천본, 여름에 사루비아의 5종 800천본, 가을에 국화의 4종 550천본, 겨울에는 추운 특성상 꽃양배추만이 250천본, 총 펜지외 17종 3,200천본이 공급되었다. 이런 초화는 구·군 및 유관기관 단체, 학교 등에 공급되고, 교통섬, 가로화단 및 중앙분리대 식재로, 그리고 가로변 화분식재로, 또 월드컵 경기장 및 시민 경축 행사장 주변으로 공급되었다. 또한 수목 재배 면적은 110,663㎡로 해송 외 27종 36,470본이 관리되어지고 있다. 수목은 구·군, 유관기관 등(시 녹지공원과 협의)에 공급되어지고 나라꽃 무궁화 및 사진전시회개최, 회야담 유희지 양묘장 기반조성을 계획하여 실시하였다. 수목양묘장 및 초화류 육묘장 운영으로 거둬들이는 경영수익은 <표 3>에서 보여주듯이 2001년에 1,140백만원, 2002년에 1,199백만원의 수익을 얻고 있다.

<표 3> 수목양묘장 및 초화류 육묘장의 수입·지출내역

(단위 : 백만원)

사업명	2001년도			2002년도		
	수입	지출	수익	수입	지출	수익
수목양묘장 및 초화류 육묘장 운영	1,768	628	1,140	1,718	519	1,199

자료 : 울산광역시(2003), 경영수익사업 2002실적 및 2003계획에 관한 내부자료.

### ③ 생활폐기물매립장 가스자원화사업

‘생활폐기물매립장 가스자원화사업’의 경우 추진배경과 목적을 보면 생활폐기물 매립장에서 발생하는 폐자원인 메탄가스를 포집하여 대체연료, 에너지원으로 활용함으로써 환경오염저감 및 “환경시설의 효율성 제고사업”으로 추진하였으며, 아울러 생성된 에너지 판매로 경영수익을 창출, 세수증대에 기여하고 있다. 이 사업의 추진결과 매립장의 조기 안정화 및 매립지 악취발생을 저감할 수 있고, 폐가스의 자원화사업으로 환경오염 저감 및 에너지 비용절감과 수익창출의 효과를 가져올 수 있었다. 비용절감액은 연2,708백만원정도이며, 생성 에너지 판매로 인한 경영수익은 연수입은 143백만원 정도이며, 2002년도 4/4분기 중 (11월, 12월분)의 수입은 15백만원 정도이다.

### ④ 자동차 인터넷공매프로그램 보급사업

‘자동차 인터넷공매프로그램 보급사업’의 추진배경 및 목적을 보면, 자동차 주·정차 위반, 자동차관리법에 의한 차량검사 미실시 등 자동차 관련 과태료는 특성상 자진납부가 잘 이루어지지 않아 체납액이 증가함에 따라 체납징수의 실효성 확보를 위하여 기존의 국세징수법 및 지방세법에 따른 압류차량 공매방법에 전자거래법을 접목하여 입찰공매방법을 개선함으로써 교통행정의 효율성 제고와 예산절감을 목표로 하고 있다. 또한 공매프로그램을 전국 자치단체에 유상보급(공매수수료수입)하여 세수확충과 건전 재정 운영에 일조하고 있다. 이 사업의 경우 타 자치단체에 공매프로그램의 유상보급으로 매년 10천만원 이상의 공매 수수료 수입이 발생할 것으로 예상하고 있다(울산시 지방재정부문 평가결과 내부자료, 2002).

#### 4. 지방정부경영의 한계 및 문제점

지방정부경영의 취지와 목적이 민간부문의 생산원리와 경영기법 등을 공공부문에 접목하여 공공부문의 생산성과 효율성을 제고하기 위한 것이라고는 하지만 공공부문과 민간부문간의 근본적인 차이가 엄연히 존재하고 정부와 민간기업이 추구하는 가치와 관리체제가 다르기 때문에 민간부문의 생산원리와 경영기법을 지방정부부문에 그대로 적용하는 데는 다음과 같은 한계가 있다(이은구 외 공저, 2001:21-22). 먼저, 민간부문의 경쟁원리를 도입하여 공공부문의 생산성과 효율성을 향상시키기 위해서는 정부부문도 민간기업처럼 엄격한 상벌제도를 적용할 수 있어야 한다. 그러나 정부부문의 책임자는 상벌제도를 운영하는데 있어 민간기업의 최고관리자만큼의 재량권이 없다. 즉 공공조직과 공무원을 대상으로 한 지방자치단체장의 재량권은 법·제도적으로 극히 제한되어 있어 민간기업의 최고관리자처럼 조직의 성과나 개인의 능력만을 기준으로 상벌제도를 적용할 수 없는 한계가 있다. 또한 민간기업은 이윤극대화라는 단일의 목표를 설정하고 수익성과 영리성 및 경제성이라는 이념을 구현할 수 있으며, 이에 대한 성과 역시 계량적으로 측정할 수 있다. 그러나 지방정부는 공익이라는 복합적이고도 측정하기 어려운 가치를 실현해야 할 뿐 아니라 지역주민의 다양한 욕구를 충족시켜야 하기 때문에 목표 자체가 다원적이다. 따라서 지방정부가 비록 민간기업의 경영기법을 도입한다 하더라도 어디까지나 수단적 의미에 국한된 것일 수밖에 없으며, 공공성과 공익성의 범주내에서만 용인될 수 있다는 점에 한계가 있다.

이러한 한계점이 존재함에도 불구하고 오늘날 지방정부는 내적으로는 조직의 구조조정과 혁신을 통한 행정관리의 효율성 제고, 외적으로는 기업가적 사고를 바탕으로 경영수익사업을 적극적으로 추진해서 재원확보에 능동적으로 대처해야 하는 시점에 이르렀다(신원형, 1999:73). 따라서 각 자치단체는 자주재원을 확보해 재정자립도를 높이기 위해서 경영화사업에 많은 관심을 가지고 신규사업을 발굴해 추진해 가고 있다. 그러나 현재 추진되고 있는 지역별·부문별 경영수익사업을 살펴보면 몇 가지 문제점을 발견할 수 있다.

첫째, 대상사업 선정시 제기되는 문제점을 들 수 있다. 경영수익사업의 성패에 가장 중요한 영향을 미치는 것이 지역실정에 맞는 경영수익사업을 선정하는 일이다. 자치단체의 경영수익사업 중 성공사례를 보면 지역 특수여건을 잘 활용하고 있는 사업인 경우가 많다. 지역내의 인적·물적자원의 보유 또는 분포상황, 운송수단, 유통체계, 사회간접자본의 정도 등의 지역여건을 충분히 감안함과 동시에 그 지역의 부존자원과 향토지적자산을 활용한 사업<sup>3)</sup>인 경우 대부분 성공을 거두고 있다.

둘째, 사업 운영상의 문제점을 들 수 있다. 경영수익사업의 대상 선정이 이루어지고 나면 이를 시행하기 위한 구체적인 계획이 수립되고 실제로 운영과정에 돌입한다. 효과적인 운영을 위해서는 경영수익사업의 행정·경영관리능력이 갖추어져야 한다. 즉 경영화사업 추진 전담부서와 인력충원의 적실성, 전문성 정도, 전문적 교육과 훈련, 자율권, 인센티브 제도, 예산의 확보, 사업의 타당성 검사, 제품가격의 적합성 등은 경영수익사업에 매우 중요하게 작용하는 요소이기 때문이다(김태룡, 1998:166). 실제 경영수익사업 추진 사례에서 보면, '운영상'의 문제점에 대한 설문조사결과를 보면 '전문지식 부족으로 인한 경영의 미

3) 충남 보령시 머드 화장품 판매, 전남 신안군의 청정해역에서 채취한 개펄을 원료로 한 머드 화장품 판매, 울산시의 건설잔토처리장 사업 외에도 향토지적 재산의 개발 및 산업화도 활발히 이루어져 진천군의 향토제품, 제주도와 구례군의 꽃향수, 정선군의 약초향수, 강진군의 술과 양파떡인 한우, 남원시, 장성군의 고전인물캐릭터 등의 성공사례를 들 수 있다(연합신문, 2001. 3.21).

숙함, 경영개선 능력의 결여, 경영평가 및 경영기법의 부족 등 전문적인 경영능력의 결여'가 58.3%로 가장 심각한 문제로 지적되고 있다. 다음으로는 '현상유지에 필요한 최소한의 예산투자로 수익증대를 위한 투자비의 절대부족 현상초래(32.6%) 등이 비교적 심각한 문제점으로 지적되었다(김준석, 1998:48). 이처럼 각 자치단체에서는 경영수익사업에 대한 관심과 필요성에 대해서는 충분히 공감하면서도 사업추진의 효과성을 위한 노력은 많이 부족함을 알 수 있다. 따라서 앞으로 계속 자주재원발굴을 통한 지방재정력의 강화는 지방정부에 요구되는 중점 사항으로 성공적인 경영수익사업을 통한 지방재원 확충에 기여하기 위해서는 '운영상'에 제기되는 문제점의 개선을 위한 노력이 중점적으로 요구된다.

셋째, 경영수익사업의 사후관리체계의 미비를 들 수 있다. 경영수익사업의 대부분이 투자재원조달의 미비, 예상수익의 과대계상 등 타당성 검토 부족 등으로 사후관리체계가 미흡하다. 또한 경영수익사업 관련제도의 경직성과 수익금 징수 근거의 비합리성과 복잡성은 독자적인 관리체계를 구축하는데 걸림돌이 되고 있다(신원형, 1999:77). 경영수익사업에 대한 타당성의 경우 가장 큰 문제점은 사업의 규모들이 거의 영세하다는데 있다. 자치단체의 재정력 한계로 인해 예산투자가 미약하다보니 예산 자체도 거의 경상비 위주로 되어있는 실정이다(김태룡, 1998:168). 이런 경우 추진되고 있는 사업이 본래 의도한 성과를 거두고 있는지에 대한 사후점검은 더욱 필요하다고 하겠다. 그러나 실제 사후점검이 제대로 이루어지지 않은 경우가 많다.

이런 관점에서 특히 문제가 되는 것은 성과분석의 기초가 되는 자료의 정확성과 신뢰성을 확보하기가 용이하지가 않다는 것이다. 앞에서 언급했듯이 경영수익사업의 성과는 수입증대를 통해서가 아니라, 지출의 감소를 통해서 이루어지는 경향이 있다. 이러한 지출가운데 많은 부분은 경상비에 해당되는데, 행정자치부와 대부분의 자치단체들은 경영수익사업을 일반회계로 관리하고 있어 인건비와 관리비 등을 포함시키지 않고 있다. 따라서 지출에 어떤 항목을 포함시키고, 어떤 항목을 누락시키느냐에 따라서 경영성과가 달라지게 되는 문제점이 발생하게 된다(한인섭, 2000). 지방재정에서 경영수익사업에 의한 수입은 대부분 일반회계 경상수입 중 사용료 수입과 사업장수입에 속하며, 기타 특별회계로 운영되고 있다. 지방재정체계상 경영수익사업은 세외수입에 해당되는데, 이것은 중앙정부의 직접적인 통제를 받지 않으며 조세저항이 크지 않다는 점에서 지방정부의 재원확보 수단으로써 유용하다. 또한 경영수익사업에 의한 사용료 수입이나 사업수입은 제도적 여건이나 중앙정부의 통제에 크게 좌우되지 않기 때문에 재원조달 방안으로서 각 자치단체들이 관심을 집중시키고 있는 것이다(최길수, 1999:127). 따라서 보다 철저한 사후점검을 통해 경영수익사업의 추진상 문제점을 보완하고 성공적인 운영관리로 지방정부의 부족한 재정에 기여할 수 있도록 하여야 한다.

## 5. 결 론

지방자치제가 실시되면서 제기된 새로운 경향의 하나로 각 지방정부의 경영성을 강조하였다. 지방자치단체의 자율적이고 자주적인 재정책충을 위한 방안이 주 관심의 대상이 되기 시작하면서 재정수입의 한 수단으로 지방정부는 경영수익사업을 추진하고 있다. 하지만 경영수익사업의 추진으로 지방재정의 확충에 기여를 하는 사례가 있는가 하면 실패로 인

해 재정적자를 겪는 지방정부의 사례도 있다. 경영수익사업의 역사가 오래되지 않아서 실제 추진과정에서 각 자치단체는 많은 시행착오를 경험하였다. 또한 사례를 통한 구체적인 평가가 제대로 이루어지지 않았던 관계로 많은 문제점이 있었던 점도 배제할 수 없다. 따라서 각 지방정부는 많은 실증적인 사례를 통해 경영수익사업 추진 시 초래되는 제약요인과 어려움을 극복하고 사업을 성공적으로 추진하기 위한 노력을 기울여 나가야 한다. 공공성과 수익성을 동시에 충족시키면서 지방재정에 기여할 수 있는 신규사업의 개발이 무엇보다 가장 시급한 과제라 할 것이다. 21세기의 지방정부는 주민생활의 안정과 복지수준의 향상에 보다 주력하여야 하며, 한정된 재원으로 이러한 주민의 복지수요에 능동적으로 대처해 나가야하는 과제를 안고 있기 때문에 경영정부로서의 확고한 면모를 지녀야 하는 시대적 임무를 띠고 있다고 해도 과언은 아닐 것이다.

## 참고 문헌

1. 김태룡(1998), 한국지방정부의 경영수익사업: 사업의 효과성과 결정요인을 중심으로, 한국행정학보 32(3).
2. 김변용·김동현·김판석 공저(1997), 한국행정개혁론, 서울: 법문사
3. 김준석(1998), 지방경영수익사업의 개선방안에 관한 연구, 연세대행정대학원 석사학위논문.
4. 김환철(2001), "지방정부 경영수익사업의 현황과 연구경향의 고찰," 한국비교정부학보 5(1).
5. 부만근(1998), "경영수익사업의 활성화 방안," 자치공론.
6. 신원형(1999), "지방자치단체 경영수익사업의 실태와 개선방안," 지방자치 2권.
7. 오승은(2001), "지방자치시대의 지방재원 확충전략: 경영수익사업을 중심으로," 연세사회과학연구, 제7집.
8. 우에야마 신이치 지음, 강행남 옮김(2001), 열린 행정경영, 서울: 한·언.
9. 울산광역시(2003), 경영수익사업추진계획 내부자료 참고.
10. 울산광역시(2003), 경영수익사업 2002실적 및 2003계획에 관한 내부자료.
11. 울산광역시(2002), 종합건설본부 건설잔토처리장의 경영수익사업에 관한 내부자료.
12. 울산매일신문, 동아일보, 연합신문, 경상일보
13. 이용범(1999), 울산광역시 재정현황분석과 재정운영 개선방안 운용, 울산대학교 지역개발대학원 석사학위논문.
14. 이은구의 공저(2001), 지방정부경영전략론, 서울: 법문사
15. 조창현의 공저(1996), 지방자치를 알면 21세기가 보인다, 서울: 보림
16. 지방자치실무연구소(1995), 한국의 지방자치, 서울: 의암출판사
17. 최길수(1999), "지방정부 경영수익사업의 효율화 방안," 하계학술세미나 발표논문집.
18. 한인섭(2000), 경영수익사업의 운영실태와 한계, 한국행정학회 92호.
19. Bouck, Greet.(1992), "Public Productivity in Retrospective," in Marc Holzer(ed.). Public Productivity Handbook. New York: Marcel Decker, Inc.
20. Bellone, Carl J, Goerl, George Frederick.(1992), Reconciling Public Entrepreneurship

- and Democracy, *Public Administration Review*, vol. 52, no. 2.
21. Gyford, John.(1991), "The Enabling Council - A Third Model," *Local Government Studies*. vol. 17, no. 1(January/February).
  22. Self, Peter.(1993), *government by the Market : The Politics of Public Choice*, London:the Macmillan press.