

碩士學位論文

地方自治團體의 經營收益事業에 관한
實態와 改善方案 研究
- 제주도를 중심으로 -



濟州大學校 行政大學院

行政學科 地方自治專攻

宋 昌 權

碩士學位論文

地方自治團體의 經營收益事業에 관한
實態와 改善方案 研究
- 제주도를 중심으로 -

指導教授 金 性 俊



濟州大學校 行政大學院

行政學科 地方自治專攻

宋 昌 權

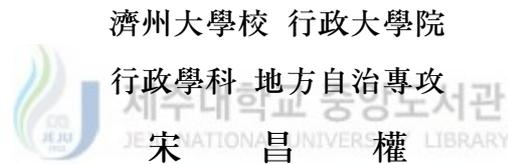
2004年 12月

地方自治團體의 經營收益事業에 관한 實態와 改善方案 研究

指導教授 金 性 俊

이 論文을 行政學 碩士學位 論文으로 提出함.

2004年 12月 日



宋昌權의 行政學 碩士學位 論文을 認准함.

2004年 12月 日

審査委員長 _____ 印

委 員 _____ 印

委 員 _____ 印

— 목 차 —

제 1 장 서 론	1
제 1 절 연구의 목적	1
제 2 절 연구의 범위와 방법	3
1. 연구의 범위	3
2. 연구의 방법	3
제 2 장 지방자치단체의 경영수익사업에 관한 이론적 기초	5
제 1 절 경영수익사업의 의의	5
1. 경영수익사업의 개념 및 필요성	5
2. 경영수익사업의 특성	8
제 2 절 경영수익사업의 대상사업과 추진절차	9
1. 경영수익사업의 대상사업	9
2. 경영수익사업 관리 운용방식	11
제 3 절 선행연구에 대한 검토	14
제 4 절 연구분석의 틀	16
제 3 장 경영수익사업의 추진실태 분석	17
제 1 절 전국 경영수익사업의 추진실태	17
1. 경영수익사업 추진현황	17
2. 분야별 경영수익사업의 현황	18
제 2 절 제주도의 경영수익사업의 실태	21
1. 제주도, 시·군별 경영수익사업 추진실적	21
2. 제주도 경영수익사업 분야별 추진실적 및 특징	23
3. 단체별 현황 및 특징	29

4. 제주도 경영수익사업 평가	30
------------------------	----

제 4 장 제주도 경영수익사업 실태에 대한 설문조사 및

문제점 분석	37
--------------	----

제 1 절 제주도 경영수익사업 실태에 대한 조사분석	37
------------------------------------	----

1. 조사의 목적과 설계	37
2. 인식적 측면에서의 실태 조사	38
3. 관리적 측면에서의 실태 조사	39
4. 제도적 측면에서의 실태 조사	48

제 2 절 제주도 경영수익사업의 문제점 및 그 원인 분석	52
---------------------------------------	----

1. 경영수익사업의 3가지 측면에서의 문제점	52
2. 경영수익사업의 문제점에 대한 이론적 원인 분석	55
: '주인-대리인 이론'을 중심으로	

제 5 장 경영수익사업의 개선방안

제 1 절 경영행정·환경의 변화와 추진여건 고려	59
----------------------------------	----

제 2 절 주인-대리인 이론에 따른 추상적 개선방안의 방향	60
--	----

1. 적절한 사후 평가와 통제수단	60
2. 합리적인 인사관리와 리더십의 개발	60
3. 경영이념의 조화 문제	61
4. BOT방식의 도입	61
5. 민영화(Privatization)	62

제 3 절 경영수익사업의 인식적 측면에서의 개선방안	63
------------------------------------	----

제 4 절 경영수익사업의 관리적 측면에서의 개선방안	63
------------------------------------	----

1. 경영수익사업의 적정성(타당성) 분석	64
2. 관리운영방법의 개선	64
3. 기존 운영사업의 재정리	64
4. 경영수익사업 경영수지 개선 노력 강화	65

제 5 절	경영수익사업의 제도적 측면에서의 개선방안	66
1.	인근 자치단체간 협의제도를 통한 유사사업의 합리적 조정 추진	66
2.	사업선정시 직원(외부 전문가)참여 활성화	66
3.	새로운 경영수익사업의 추진방안 모색	67
4.	투자재원의 안정적 확보	67
5.	관련제도의 개선	68
제 6 장	결 론	69
참 고 문 헌		71
ABSTRACT		74



— 표 목 차 —

〈표 2-1〉 연구분석의 틀	16
〈표 3-1〉 년도별 지방자치단체 경영수익사업추진실적	17
〈표 3-2〉 경영수익사업 분야별 사업건수 및 수익액	19
〈표 3-3〉 시·도별경영수익사업추진현황(2003년도)	20
〈표 3-4〉 시·도별경영수익사업의 수익률(2003년도)	21
〈표 3-5〉 제주도 시·군별 경영수익사업 추진실적	22
〈표 3-6〉 2003년도 분야별 투자수익 비교(1, 2, 3위)	22
〈표 3-7〉 토지개발이용분야	23
〈표 3-8〉 관광유원지개발·운영분야	24
〈표 3-9〉 문화관광서비스분야	25
〈표 3-10〉 지역부존자원활용분야	26
〈표 3-11〉 공유재산의 생산적 활용분야	27
〈표 3-12〉 농수산소득증대 분야	28
〈표 3-13〉 경영수익사업 6개 분야와 단체별 현황(2002~2003)	29
〈표 3-14〉 사업별 수익규모와 수익률(2002~2003)	31
〈표 3-15〉 수익규모와 수익률을 분석단위로 한 분석모형	33
〈표 3-16〉 제주도 시·군별 경영수익사업 총괄담당부서	35
〈표 3-17〉 경영수익사업의 종류(예시)	36
〈표 4-1〉 경영수익사업의 필요성 인식정도	38
〈표 4-2〉 경영수익사업 추진 이유	39
〈표 4-3〉 경영수익사업의 대상사업 선정방법	40
〈표 4-4〉 경영수익사업의 타당성 검토 여부	40
〈표 4-5〉 경영수익사업의 대상사업 선정시 '공공성'의 고려정도	41
〈표 4-6〉 경영수익사업의 대상사업 선정시 '수익성'의 고려정도	41
〈표 4-7〉 경영수익사업의 대상사업 선정시 '지역주민의 의견수렴'의 고려정도 ..	41

〈표 4-8〉 경영수익사업의 대상사업 선정시 애로사항	42
〈표 4-9〉 경영수익사업의 절차상 애로사항	42
〈표 4-10〉 경영수익사업의 운영실태	43
〈표 4-11〉 경영수익사업운영방식의 개선 필요성	44
〈표 4-12〉 경영수익사업의 운영(관리)방식	44
〈표 4-13〉 경영수익사업의 운영방식으로 바람직한 방식	44
〈표 4-14〉 경영수익사업의 운영조직 실태	45
〈표 4-15〉 경영수익사업의 전담부서 설치 필요성	45
〈표 4-16〉 담당공무원의 경영수익사업 업무비중	46
〈표 4-17〉 경영수익사업 운영상의 문제점	46
〈표 4-18〉 경영수익사업 운영상의 문제점	47
〈표 4-19〉 자치단체장의 적극성 정도	47
〈표 4-20〉 경영수익사업의 효율적인 추진을 위한 우선 사항	47
〈표 4-21〉 경영수익사업의 공익성에 대한 기여도	48
〈표 4-22〉 경영수익사업의 '수익성'에 대한 기여도	48
〈표 4-23〉 경영수익사업의 성과에 영향을 미치는 요인	49
〈표 4-24〉 경영수익사업의 중단 및 유보원인	50
〈표 4-25〉 경영수익사업 실적의 불신이유	50
〈표 4-26〉 향후 개발가능성이 높은 경영수익사업의 분야	51
〈표 4-27〉 경영수익사업을 실제 운영하면서 느끼는 가장 중요한 문제	51

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적

본 연구는 '공공성과 수익성'이라는 2마리의 토끼를 잡기 위해 추진되어야 할 '경영수익사업'들이 대부분의 지방자치단체에서 '수익성', 즉 지방재원확충만을 우선적으로 고려하는 실태와 문제점을 살펴보고, 이의 개선방안을 고찰하고자 하는 데에 그 목적이 있다.

특히, 제주도 자치단체들의 경영수익사업의 실태를 파악하여 원인, 문제점 등의 분석을 거쳐 이의 개선방안을 고찰하고자 한다.

지방자치란 「일정한 지리적 경계내의 주민이 그들의 대표로 구성된 지방정부를 통하여 지역적 성격을 지닌 문제를 자율적으로 처리하는 통치양식」을 말한다¹⁾. 따라서 지방자치단체의 존립목적은 지역주민의 복지향상, 즉 건강하고 인간다운 삶을 영위할 수 있는 향상된 삶의 조건을 형성하는 것이다. 이를 위해 지방자치단체는 자치입법권, 자치재정권, 자치조직권을 가지고 사회·경제·문화 등 각 분야에 걸쳐 적극적인 공공서비스를 제공해야 한다. 이 중 자치재정권에 기초한 지방재정은 자치단체의 존립 목적을 구체적으로 실현하기 위한 주요수단이 된다.

우리나라는 1995년 7월 1일, 본격적²⁾인 민선 지방자치 시대가 열리게 되었는데

1) 김병준, 『한국지방자치론』, (서울:법문사, 1998), p.2.

부만근, 『한국지방자치론』, 제주대학교출판부.

2) 1949년, 지방자치법이 제정되었다. 그러나 국내질서의 불안과 6·25동란의 발발로 지방의원 선거를 실시하지 못하다가 1952년에 비로소 최초의 각급 지방의회의원 총선거가 실시되었고, 1961년 5·16 군사 쿠데타로 지방자치제도는 중단되었다. 그러다가 1991년에 지방의회의원선거가 다시 실시되면서 지방자치의 막이 다시 오르게 되었다. 그러나 5·16이전에 제한적으로 지방자치단체의 장을 선출했었던 것을 제외하고는 그동안 단체장만큼은 '임명'을 했기 때문에 반쪽 자치에 그쳤다. 그러다가 1995년 7월 1일부터 자치단체장과 의원 모두가 선거에 의해 뽑히게 되면서 본격적인 지방자치시대가 열리게 된 것이다.

이때부터 본격적으로 지역개발과 주민복지증진에 대한 주민의 다양한 수요와 욕구가 분출되었다. 이에 따른 민선 지방단체장들의 의욕적인 각종 지역사업 추진에 따라 지방재정수요는 급격히 증가하게 되었다.

이러한 재정압박을 극복하기 위한 방안으로 대부분의 자치단체들은 다음의 4가지를 중심으로 추진하고 있는 실정이라 할 수 있다.

첫째, 국세의 지방세 이관이나 신세원(新稅源)의 개발이다. 그러나 이런 방법으로 지방세를 증가시킬 경우 지역주민의 조세저항이 커질 가능성이 있는데다 세원이 지역적으로 편재되어 있어 문제를 해결하기 앞서 오히려 국가적으로 지역간 격차를 심화시킬 수 있기 때문에 단기간내에 세수증대를 도모하기란 사실상 불가능하다.

둘째, 국고 보조금이나 교부금, 양여금과 같은 의존재원을 확충하는 방법이다. 그러나 이는 국가의 재정여건과 중앙정부의 정책에 따라 결정되는 한계가 있다.

셋째, 지방정부가 지방채를 발행하여 부족한 재원을 확충하는 방법이다. 그러나 이는 지방정부의 재정여건과 상환능력을 고려하여 결정해야 할 뿐만 아니라 중앙정부의 개입이라는 현실적 제약이 있다.

넷째, 공공서비스의 공급을 줄이는 방안도 고려해 볼 수 있다. 그러나 이는 정치적 이유에서나 공공적 차원에서 쉽게 채택되기 어렵다.

이러한 상황에서 지방자치단체들은 첫째, 지방정부 조직개편, 지방정부와 민간기업과의 경쟁유도, 민간기업의 활용, 공무원의 기업경영마인드 형성, 지역개발사업 추진 및 기업유치, 행정예의 응용가능한 민간경영기법의 도입 등 내부적으로 효율성 증대를 모색하고 있고, 둘째, 외부적으로 '경영수익사업' 등을 추진하고 있다.

이렇듯 각급 지방자치단체들은 경영수익사업을 자주재원 확충을 위한 외부적 수단으로 활발히³⁾ 벌이고 있다.

그러나 경영수익사업은 지방재정의 확충과 행정서비스 증대 및 지역개발효과라는 긍정적인 측면도 있지만, 무분별한 대상사업선정으로 지역민간경제의 침해, 경영미숙으로 인한 비능률적 운영으로 지방정부의 재원마저 잠식시킬 뿐만 아니라 지역자원의 고갈 및 환경파괴 문제 등과 같은 심각한 부작용도 낳고 있다.

3) 본고 p.16 <표 3-1>.

제 2 절 연구의 범위와 방법

1. 연구의 범위

지방자치단체는 경영이라는 측면에서 내부영역과 외부영역⁴⁾, 모두 논의의 대상이 될 수 있는데 본 연구에서는 자치단체 경영의 적극적 측면으로서 지방자치단체의 외부영역인 경영수익사업에 대해서 살펴본다.

경영수익사업의 대상은 본 연구에서 정의된 좁은 의미의 개념의 범위로 한정하기로 한다. 따라서 지방공기업, 제3섹타, 공영개발사업, 지방공사·공단과는 명확히 구분된 개념으로 파악하여서, 본 연구에서는 이들을 논외로 할 것이다.

그리고 경영수익사업의 유형을 행정자치부에서 권고하는 유형분류를 기준으로 분석을 주로 하기로 한다. 또한 경영수익에 관한 선행연구가 대부분 활성화방안에 초점을 맞춘 것과는 달리 소극적 접근을 하려 한다.

2. 연구의 방법



본 연구는 문헌조사, 관련분야의 실무자들과의 면접조사, 설문조사에 의하여 수행되었다.

문헌조사로는 기존의 연구논문과 각종 통계자료, 정부문서 및 정책홍보자료 등의 문헌을 조사하여 그 내용을 분석하였다.

면접조사는 현재 시행되고 있는 지방자치단체의 경영수익사업의 사례 및 문제점, 애로점을 현실성 있게 파악하고, 연구 중 제기되는 의문점이나 운영면의 문제점을 파악하기 위해 사업소의 실무자와 본청의 총괄자를 직접 방문하여 실시했다.

그리고 설문조사는 '경영수익사업' 자체에 대한 '이해도와 적실성'있는 조사를 위해, 초기에는 실무자, 관련분야의 '지방의원', 그리고 전문가를 대상으로 계획했었다. 그리하다가 응답자들이 경영수익사업에 대한 낮은 인지도 때문에 결국 경영수익사

4) 배용수, 「지방자치경영론」 (서울 : 법문사, 2000), pp.7~8.

업 담당공무원만을 주로 했다. 따라서 지방의원, 전문가, 실무자간의 비교분석을 하려했던 시도는 하지 못했다.

따라서 조사 대상자의 수가 많지 않아서 본 연구자가 설문지를 직접 배포하고 가급적 그 자리에서 직접 수거하는 방법을 취했다.⁵⁾



5) 사업소에서 직접 담당하는 공무원에 대한 면접과 설문조사시에 담당사업에 대한 '실적평가'를 의식하여 그 답변의 객관성과 진정성에 의구심이 다소 있었다.

제 2 장 지방자치단체의 경영수익사업에 관한 이론적 기초

제 1 절 경영수익사업의 의의

1. 경영수익사업의 개념 및 필요성

1) 개념

경영수익사업에 대한 개념정의는 크게 두 가지로 구분할 수 있는데, 그 중의 하나는 학자들에 의한 이론적·논리적 측면에서의 개념이며, 다른 하나는 경영수익사업을 시행하는 실무자로서의 지방자치단체와 이를 조정하고 지도하는 행정자치부 측면의 개념이다.⁶⁾

우선 이론적 측면에서는 경영수익사업을 “지방자치단체가 공공목적을 달성하기 위하여 공유부존자원을 효율적으로 활용하는 과정에서 확보할 수 있는 지방세외수입의 한 형태”라고 파악하거나, 또는 “주민의 추가적인 조세부담이나 국가의 이전재원에 의존함이 없이 행정작용을 경제적인 활동으로 파악하고 경영적인 자세에서 운영하는 공공활동”이라고 정의하기도 한다.

그리고 실무적 측면에서는, 경영수익사업이란 “지방자치단체가 주체가 되어 자체 수입의 증대와 공공의 이익을 위하여 민간의 사경제 분야를 침해하지 않는 범위내에서 유휴부존자원을 생산적으로 활용하여 공익성과 경제성을 동시에 추구하는 경영자적 경제활동”으로 보거나, 또는 “지방자치단체가 공공서비스를 생산하여 공급하며 이에 대한 대가를 비권력적인 쌍무계약으로 징수하는 경영행정의 일종”으로 정의하기도 한다.

본 연구에서는 이러한 여러 가지 이론적 개념정의를 근간으로 하고 있는 지방자치경영협회의 개념정의를 참고하여 정의하기로 한다⁷⁾. 따라서 경영수익사업이란,

6) 손희준, “경영수익사업의 대상영역확대방안”, 『자치경영』, 지방자치경영협회, 1995. 봄, p.7.

7) 지방자치경영협회, 경영수익사업 성과분석 모형, 1996, p.50.

“지방자치단체가 기존의 행정체계에 ‘경영’이라는 개념을 도입하여, 사기업과 동일한 비권력적 주체로서, 지역 내 유희자원을 효율적으로 개발 또는 이용함으로써, 궁극적으로 지방재정의 확충을 도모하고 지역 내 공공서비스의 공급을 확대하기 위해서 영위하는 사업활동”이라 정의할 수 있다.

2) 경영수익사업의 필요성

경영수익사업은 팽창하는 지방재정수요를 충족하기 위해서 자체 수입을 늘리기 위한 자구적인 노력의 일환으로 등장하게 된 것이다. 현재 경영수익사업에 대한 견해는 긍정적인 입장과 부정적인 입장의 양견해로 엇갈리고 있다. 그러나, 부정적인 견해를 표명하는 측에서도 경영수익사업 그 자체를 전면적으로 부정하는 것이 아니라 지나친 영리주의, 무분별한 사업추진 등 운영상의 문제를 지적하고 있다. 본 연구에서는 경영수익사업에 대한 ‘신중하고 소극적 접근의 입장’을 취하고 있기 때문에 ‘제한적 필요성과 제한적 추진’을 주장하고 있다. 그렇지만 여기에서는 경영수익사업에 대한 일반적으로 거론하고 있는 필요성⁸⁾을 살펴보고자 한다.

첫째, 열악한 지방재정의 확충에 있다. 우리나라의 경우 재정규모가 매우 취약한 지방자치단체로서는 급증하는 행정수요를 수용할 수 없을 뿐만 아니라 자주재원으로 인건비도 충당하지 못하는 실정으로 이러한 취약한 재정여건을 개선하기 위하여 다양한 지방재정 확충방안을 개발하고 있다. 지방재정을 확충하는 직접적인 방법에는 ① 지방세 확충과 사용자·수수료의 현실화, ② 중앙정부로부터 보다 많은 재정 지원, ③ 세외수입 재원의 확충을 들 수 있는데, 전자 두가지는 제도적 한계와 주민의 조세저항이라는 현실적 한계가 있다. 그러나, 경영수익사업은 세외수입으로 계리되는 자주재원이므로 이용자부담의 원칙에 따라 탄력적인 수입증대를 도모할 수 있고 주민의 불만요인을 최소화하면서 지방재정을 확충하는 데 기여할 수 있다. 그래서 경영수익사업은 열악한 지방재정을 확충하는 데에 필요하다.

둘째, 지역경제 활성화에 기여한다. 경영수익사업은 사업에 따라 어느 정도 차이

8) 이규환, “지방경영수익사업의 활성화 방안”, 『지방재정』, 1998, pp.50~51.

서정섭, “지방자치단체 경영수익사업의 평가와 개선방안”, 『한국지방행정 연구원 보고서』, 1998, pp.9~11.

가 있지만, 지역의 유희자원을 최대한 개발·이용하여 주민소득을 증대시키고 지역의 고용을 창출하여 지역경제를 활성화시킴과 동시에 이를 통하여 조세기반을 넓히려는 경제적 파급효과라는 직·간접적인 목적을 두고 있다. 따라서 경영수익사업이 이러한 목적을 제대로 실현만 한다면 지역경제 활성화에 크게 필요하게 된다.

셋째, 민간부문의 능력보완 및 활력을 제고시키는 역할을 한다. 즉, 민간부문에서 자금이 부족하거나 지역시장이 제대로 형성되지 않아 수지타산이 맞추기가 어렵다고 판단되어 민간부문의 해당 서비스를 공급하지 않을 경우 지방자치단체는 자원의 효율적 배분과 공공서비스의 제공기회를 확대하는 측면에서 경영수익사업을 추진함으로써 공공부문과 민간부문의 공조를 통한 공·사 양 부문의 활력 제고가 가능하다.

넷째, 경영수익사업은 지역내 부존자원의 개발이나 공익성이 높은 사업에서 창출되는 이윤의 지나친 사유화를 방지하여 가능한 한 지역내의 공익으로 환원하려는 데에 목적을 두고 있다. 수익성이 강한 사업의 경우 사업권을 민간에게 이전하지 않고 경영수익사업으로 추진하면 지방자치단체와 민간업자가 이윤을 공유하게 되어 이윤의 지나친 사유화가 방지된다. 예를 들어 골재채취사업과 같이 수익성이 강한 사업의 경우 사업권을 민간에게 이전하지 않고 경영수익사업으로 추진하면 지방자치단체와 민간업자가 이윤을 공유하게 되며, 이윤의 지나친 사유화를 방지할 수 있다. 따라서 경영수익사업은 이익의 지나친 사유화 및 역외유출을 방지하는 데에 필요하다.

다섯째, 경영수익사업은 질 높은 공공서비스 제공을 목적으로 사용자부담원칙을 도입하여 행정서비스의 경제적 운용을 가능하게 한다. 행정서비스는 대부분이 무료 또는 저렴한 가격으로 제공하므로 이에 대한 원가분석이 실시되지 않고 있다. 물론 행정서비스의 수혜자가 지역주민이라는 관점에서 국가 또는 지방자치단체의 존립에 필요한 서비스는 무료 또는 저렴하게 제공되어야 한다. 하지만, 특정인이나 특정단체에 제공되는 서비스는 가능하면 수익자부담 원칙이 적용되어야 한다. 그래야 행정서비스 수혜자의 형평성 유지와 사업의 효율적이고 경제적인 운용으로 대주민 서비스의 질을 향상시킬 수 있다. 경영수익사업은 이렇게 사용자 부담원칙이 적용되어 어느 정도 수요와 공급의 법칙에 따른 행정서비스 제공으로 행정서비스의 효율적 운용에 필요하게 된다.

2. 경영수익사업의 특성

경영수익사업은 다음과 같은 특징이 있다.

첫째, 경영수익사업은 일반 행정기관이 민간의 기업경영기법을 도입한 사업운영 방식의 일종으로서 공공서비스에 대한 대가를 조세가 아닌 쌍무계약적 방법에 의해 징수한다는 점에서 일반행정과는 달리 비권력적 행정행위이다.

둘째, 민간기업이 수익성을 목적으로 하는데 비해 경영수익사업은 공공성과 수익성을 동시에 추구한다. 즉 경영수익사업은 공공서비스를 저렴하게 공급한다는 전제 하에서 서비스를 재생산할 수 있는 최소한의 수익을 보장받고자 하는 것이다.

따라서 경영수익사업이 민간기업의 경영원리에 따라 수익을 추구한다 하여도 그 가격결정은 어디까지나 공익의 한도 내에서 이루어져야 한다. 그 결과 민간기업이 거의 항상 이익을 발생시킬 수 있도록 가격과 생산량을 결정하는데 비해, 경영수익사업은 공공성을 위하여 손실을 감수하는 경우가 흔히 있으며 이때 경영수익사업의 목표는 비용절감을 통한 손실의 극소화(일반회계액의 부담 극소화)가 된다.

셋째, 지방공기업은 사업개시의 직접적인 동기가 주민복지의 향상이었으나, 경영수익사업은 지방정부의 재원확보를 목적으로 시작되었다. 즉 전통적인 지방공기업은 별도의 인적 조직과 물적 시설을 통하여 외부효과가 큰 공공서비스를 제공하는데 반해, 경영수익사업은 자원개발과 재원확보라는 목표를 달성하기 위해 지방자치단체가 비권력적인 주체로서 사기업과 동일한 입장에서 사업을 영위하는 것이다.⁹⁾

다만 경영수익사업도 궁극적으로는 주민의 복지향상을 추구하고 있고 최근에는 공공서비스의 중대수단으로서 경영수익사업의 역할이 강조되고 있어 양자간에 본질적인 차이는 없고, 운영근거의 차이에 불과한 경우가 많다. 즉 직영기업은 지방공기업법상의 일정규모 이상으로서 조례에 의해 설치되는 「공기업특별회계」로 운영되는 반면, 경영수익사업은 「기타특별회계」로 운영된다.

9) 오연천, 「한국지방재정론」, 1993, p.287.

제 2 절 경영수익사업의 대상사업과 추진절차

1. 경영수익사업의 대상사업

경영수익사업의 대상사업은 지역특성과 여건에 따라 다르지만 일반적으로 토지개발이용분야, 관광유원지개발분야, 문화관광서비스분야, 지역부존자원 효율적 활용분야, 공유재산의 생산적 관리분야, 농림수산소득증대분야 등의 6가지로 크게 구분하여 추진하고 있다<표 3-17>¹⁰⁾. 이에 대해 살펴보면 다음과 같다.

1) 토지개발이용분야

이 사업은 택지조성, 공업용지조성, 농경지조성, 공유수면 매립사업, 하천부지개발사업, 유희지개발사업 등을 들 수 있다. 공유수면 매립사업은 바다나, 하천에 접해있는 지역에서 가용 토지를 확보하기 위해 이를 매립함으로써 용지를 확보하고 이를 주택이나 공장용지로 분양하는 것이다. 하지만 자연생태계적 중요성과 경관보호차원에서 고려되어야 할 것이다.



2) 관광유원지개발분야

이 사업에는 관광단지조성사업, 관광유람선 및 보트운영사업, 온천개발사업 등을 들 수 있다.

관광지 조성사업은 주변경관이 수려한 지역에 인위적으로 관광시설을 집중적으로 입지시킴으로서 유원지나 공원 등으로 활용하는 것이다. 관광유람선이나 보트운영사업 등은 강이나 바다를 접하고 있는 지역에서 주변경관을 관광하기 위하여 정기적으로 유람선이나 보트를 운영하는 것이다.

그러나 관광개발분야도 자연경관 및 환경훼손에 대한 문제점을 간과하고 있다는 비난이 있으므로, 장기적이고 체계적인 개발이 이루어져야 할 필요성이 있다.

10) <표 3-17>는 본고 p.33에 있음, 6개 분야 등의 분류는 행정자치부 『지방자치단체 경영행정편람』, 2004.

3) 문화관광서비스분야

이 사업에는 국악제, 사진전, 도자기전, 투우대회, 고인돌전 등 문화행사와 지역 1일 역사탐방코스 사업 등이 있다. 이 분야는 여가선용 및 문화욕구 충족기회의 확대를 사업목적으로 하며 입장료, 상품 및 서비스를 판매하는 것이다. 이 분야의 사업은 환경이나 자연친화적 사업으로서 발전이 유망한 사업이나 정부는 98년도 이후에야 이 부문을 강조하기 시작했으며, 아직 자치단체에서도 개발되지 않은 사업이 많은 편이다.

4) 지역부존자원 효율적 활용분야

이 사업에는 하천골재채취사업, 해사채취, 선산골재채취, 역청¹¹⁾공장운영, 전통음식·고유기술, 지역특산물 관광사업 등이 있다. 하천골재채취사업은 하층 저층에 침전된 모래, 자갈 등을 준설하여 건축용 자재로 활용하는 것이며, 건설공사 발생암석 채취사업은 토목공사 등에서 발생하는 암석 등을 채취, 분쇄하여 건축용 골재로 판매하는 것이다. 그러나 이 채취사업은 최근 하천오염의 심화와 환경오염의 심화 및 환경파괴에 대한 부정적 측면이 크게 대두됨으로서 가급적 자제해야 하고, 대신에 전통음식과 고유기술 등을 개발하는 것이 자연 친화적이라 할 수 있을 것이다.

5) 공유재산의 생산적 관리분야

이 사업에는 미활용상태에 있거나 활용이 미흡한 공유재산을 보다 효율적인 활용을 통해 창출하는 것으로 각종회관, 체육시설 등의 생산적 활용, 노상주차장 운영, 공원묘지조성, 하천부지활용, 토지신탁 등이 있다. 이 부문의 사업은 도나 시·군의 부존자원의 현황파악이 우선 되어야 할 분야이나 이에 대한 실태가 미흡한 상태에 있다고 할 수 있다.

6) 농림·수산소득증대분야

유실수식재사업, 양묘장, 종패생산 등 1차 상품의 재배뿐만 아니라, 농수산직판장, 농수산물집하장, 농수산물 저온창고 사업 등도 개설하고 운영하는 것으로 지역특화

11) 역청 : 탄화수소의 화합물로 아스팔트·콜타르·피치 따위를 일컫는 말인데, 역청탄은 검고 광택이 있는 가장 일반적인 석탄을 말한다.

된 사업개발·육성이 목적이다.

2. 경영수익사업 관리 운용방식

경영수익사업은 통일된 단일법규가 아니라 각 사업과 관련된 개별 단행법규에 법적 근거를 두고 있기 때문에 그 추진 절차가 사업에 따라 상이하다. 그러나 어떠한 경영수익사업이든 사업을 추진하기 위해서는 대상사업선정, 사업계획수립, 타당성 검토, 관리·운영, 경영성과분석 등과 같은 절차를 공통적으로 거쳐야 한다. 따라서 여기서는 이 같은 공통절차를 중심으로 그에 따른 관리운용방식의 주요내용을 살펴보고자 한다.¹²⁾

1) 대상사업 선정

이는 사업목적별·사업대상별로 자치단체에 적합한 사업을 검토·채택하는 단계로써 사업과정상 가장 초보적인 단계이지만 실무적으로는 가장 애로가 많은 단계이다.

어떤 사업을 추진할 것인가를 살펴 볼 때에는 자기단체의 지역여건과 타단체의 실태(추진사업 내역과 성과)를 검토해야 한다. 타 단체는 인구규모와 재정규모 그리고 산업구조가 자기단체와 유사할수록 채택가능성이 높은 사업을 대안으로 추출할 수 있게 된다.

대상사업이 추출되면 경영수익사업의 요건과 사업성을 감안하여 추진사업을 선정하여야 한다. 즉 경영수익사업의 한계범위 내에서 시행가능성, 자원조달가능성, 채산성, 지방재정 기여도, 공익증진 효과, 부존자원 활용에 따른 낮은 역기능성, 민간 경제 영역과의 마찰과 갈등이 없는 사업 등 가장 적합한 사업을 선정하여야 한다.

2) 사업계획 수립

이는 선정한 사업을 어떻게 추진할 것인가에 대한 구도를 설정하는 단계로써 가능한 한 구체적으로 수립하는 것이 바람직하다. 경영수익사업은 대부분 기획부서가 사업계획을 입안하고 사업부서가 이를 관리·운영하는 체제로 이원화 되어 있어 사

12) 내무부, 『경영수익사업의 기본논리와 표준경영절차』, 1997, pp.21~24.

업계획에 대한 사전 검토를 소홀히 할 우려가 있는데 이는 지양되어야 한다.

사업계획을 수립할 때에는 관련법령 검토, 소요재원규모 파악 및 조달가능성, 소요기술 수준과 이에 따른 사업관리 방식, 조직구성 및 인력배치, 사업추진 일정, 시장성 조사에 따른 수요상황, 수입·지출 전망 및 손익분기점, 사업제약요건, 사업성공요건 등을 구체적으로 검토하여야 한다.

3) 타당성 검토

이는 수립한 계획에 대한 현실가능성을 보다 전문적으로 검증하는 단계로써 사업결과에 따른 부정적인 요소를 최대한 줄이고자 하는 목적으로 실시된다. 예전에는 계획수립에서 그 사업에 대한 타당성이 어느 정도 검토되므로 이를 무시하거나 소홀히 한 경우가 많았으나, 근래 들어 경영사업에 대한 기업적 인식이 제고되면서 그 필요성·중요성이 점차 증대하고 있다.

특정사업이 타당성을 갖기 위해서는 ①정책적·전략적 측면에서의 사업에 대한 매력 또는 정당성, ②사업시행자의 사업수행능력, ③재무·경제적 측면에서의 일정한 투자수익의 보장 등의 기회를 충족시켜 주어야 한다.

또한, 지방자치단체에서 경영수익사업의 타당성을 검토하기 위해서는 먼저 공익성, 민간경제영역의 침해여부, 환경친화성 문제 및 지역경제에 미치는 영향 등 질적인 제 요인이 우선 고려된 후 투자 가치가 있느냐의 여부를 계량적으로 분석하게 되는데, 이 단계에서는 다음과 같은 네가지 측면이 중점적으로 검토되어야 한다.¹³⁾

우선 수익성 측면이다. 수익성과 공익성은 균형과 조화를 이루어야 하지만, 사업을 위한 투자가 전제된다면 수익성은 신규사업 개발의 매우 중요한 척도가 된다고 할 수 있다.

둘째, 안전성 측면이다. 안전성은 공익성과도 상관관계가 깊으며 시장 변동이나 환경의 변화가 어느 정도 사업운영에 영향을 미치는가 하는 민감도 분석을 중심으로 행해진다. 이러한 안전성은 지자체와 같은 공공기관이 주체가 되어 사업개발을 하는 경우에는 사업의 동적인 측면에서 필히 사전에 점검할 필요가 있다.

셋째, 성장성 측면이다. 성장성은 수익성 및 안전성과 함께 사업개발의 중요한 지

13) 내무부, 전계서, pp.13~14.

표중의 하나이다. 예컨대, 개인에게 여유자금이 생겼을 경우, 대부분의 개인은 이를 증권 투자, 은행예금 및 부동산 투자 등에 활용하는 재산 3분법이 가장 바람직하다고 하는데, 이는 바로 수익성(증권투자), 안정성(은행자금), 성장성(부동산투자)에 의한 단순한 사업 타당성 검토기준의 의의를 잘 나타내 주는 예라고 할 수 있다. 따라서 사업의 장기·운영적인 측면에서의 성장성은 단기적인 수익성과 함께 중요한 투자가치평가의 척도라 하겠다.

마지막으로 중요한 것이 사업의 기술적인 측면이다. 기술적으로 결함은 없는지, 투자비는 분야별로 얼마나 들며 기술적인 효율성이 확보된 사업인지 등, 사업개발 계획의 전 과정이 총체적으로 연결되어 평가받을 수 있도록 한다.

4) 추진요건 구성

이는 사업을 본격적으로 추진하기 전에 갖추어야 할 요건을 구비하는 단계로써 이 단계에 접어들어야 비로소 사업추진과 관련한 틀을 갖추게 된다. 대부분의 경우 다음 단계인 관리·운영단계와 병행하여 진행하게 되나 지방자치단체가 사업을 추진할 때에는 그 속성상 이에 보다 많은 시간이 소요되므로 편의상 이를 분리하였다.

선정한 사업에 대한 타당성이 검증되면 사업추진을 위한 기본 구성요건을 완성하여야 하는데, 주요 사항으로 예산확보, 조례규칙제정(필요시), 공급 가격 결정 등을 들 수 있다.

5) 관리 및 운영

이는 사업장을 설치하여 사업수익을 실현하는 단계로써 그 방식에는 직영과 관리위탁 등의 방식이 있다. 이 단계에 들어서면 사업 관장부서가 기획부서에서 집행부서로 이관하게 된다.

관리·운영단계에서는 양질의 서비스 제공, 자체경비 절감, 수익성 제고, 관리운영 방식에 따른 문제점 보완, 기획단계에서 발견하지 못했던 점의 보완 등과 같은 사항에 초점을 맞추어야 한다.

6) 경영성과 분석 및 결과 환류

이는 사업성과를 경영적 측면에서 조명하여 사업초기로까지 환류하는 단계로써

사업에 따라서는 환류되지 않고 종결되는 경우도 있다.

경영성과를 분석하는 방법은 우선 수익과 감가상각비를 포함한 비용을 정확히 산출한 후 관련 지표치를 구하여 그 수준을 판단하게 되며, 이러한 분석의 틀과 평가지표를 적용한 평가를 주기적이고 객관적으로 시행하는 것이 중요하다. 또한 분석결과를 반드시 환류시켜 경영상태의 개선에 적극 활용하는 것은 더욱 중요한 일이라 하겠다.

경영수익사업의 성과란 경영능력과 사업활동이 결합되어 나타난 결과를 의미하는 것으로써 여기서 가장 핵심적인 문제는 사업성과를 판단하는 기준이나 단위를 어떻게 설정할 것인가 하는 점이라 할 수 있다.¹⁴⁾

실제로 사업의 성과를 측정함에 있어서는 장·단기적 관점에서 사업의 결과에 따른 긍정적 측면과 부정적 측면을 모두 고려해야 하며, 수익의 개념을 파악할 경우에도 비용을 초과하여 수입을 획득한 경우뿐만 아니라 사업자체의 경영수지는 손실을 기록하더라도 기존에 지출하던 비용을 절감할 경우에는 그것을 수익으로 인식해야 할 필요가 있을 것이다.



제 3 절 선행연구에 대한 검토

경영수익사업은 1979년 강원도 양양군이 하천모래 및 골재채취사업을 수행하여 많은 세외수입을 올리면서 지방자치단체의 실무계를 중심으로 논의와 연구가 진행되었다. 그러다가 자치단체의 경영수입사업추진 사례가 급속히 확산되고, 질적·양적으로 팽창되는 추세에 따라 학계에서도 관심이 높아지고 있다. 원래 이러한 집행부내에서의 경영수익사업의 도입, 추진은 단순히 지방재정확충의 차원을 넘어서서 행정학의 이론적인 변화와 궤를 같이하며 정부관, 국가관, 경제관과도 연결되어 있는 것이다. 그간의 논의는 크게 두가지 측면으로 나누어 살펴 볼 수 있다.

1) 경영수익사업의 '개념과 범위'를 중심으로하여 전개한 연구

첫째, 좁은 의미의 경영수익사업만을 다루는 경우이다. 즉 경영수익사업의 대상사

14) 내무부, 전계서, pp.106~108.

업, 유형, 전망, 확대방안 등을 주로 다룬다(예로서, 손희준(1995), 한인섭(2000)).

둘째, 넓은 의미의 경영수익사업의 입장에서 정부부문의 기업적 경영이나 지방공기업에 관한 연구를 하는 가운데 그 내용의 일부로서 경영수익사업을 언급하는 경우이다(예로서, 임상일(1995), 김렬(1995), 최상철(1992)).

셋째, 실무적 차원에서 논의이다. 정부발행자료와 잡지에 게재된 대부분의 실무자들의 보고가 여기에 속한다(예로서, 박남규(1994), 행정자치부, 각 지방자치단체, 부산시 발전연구원(1997) 등).

2) '경영수익사업'의 활성화 여부에 따른 연구

첫째, 경영수익사업의 '활성화'방안에 관한 연구 논문의 경우이다. 이러한 입장은 지방정부의 재정확충을 위해서는 주민 저항이 가장 적고 지역경제 활성화 마련에 적합한 경영수익사업을 적극적이고 과감히 추진해 나가야 한다는 것을 강조한다.

대부분의 경영수익사업에 관한 연구논문과 지역방송언론, 주민들의 대체적인 입장이다.(예로서, 배일섭(1998), 부만근(1998), 손희준(1995), 행정자치부, 각 지방자치단체 등)

둘째, '경영수익사업'에 대한 신중하고 소극적인 접근에 관한 연구의 경우이다. 이러한 입장은 지방자치단체가 수익을 추구하는 기업이 아니고, 일반기업과 시장을 활성화하여 세수증대에 의해 재정확충을 추구해야한다는 입장이다. 정부실패를 강조하는 작은 정부론자들이 대부분 이에 속한다.(예로서, Savas,E.S, 최병선(2000), 남창우(1999), 김기연(1997) 등)

3) 본 논고의 기존 연구와의 차별성

본 연구에서는 경영수익사업의 개념 및 범위를 좁은 의미로 한정하여 전개할 것이다. 그리고 '경영수익사업'에 관해 신중하고 소극적인 입장에서 접근하고 고찰하려고 한다.

또한 규범적이고 당위적 주장의 수준의 연구를 벗어나서 설문조사와 통계자료를 통하여 가능한 경험적이고 실증적 분석을 하려한다. 그리고 포괄적 접근 보다는 사업분야별 분석을 통하여 지역과 사업체의 특성을 반영한 연구를 전개해 보려한다.

제 4 절 연구분석의 틀

연구 분석의 틀은 여러 가지가 있을 수 있겠지만, 본 고에서는 <표 2-1>에서와 같이 인식적 측면, 관리적 측면, 제도적 측면의 3가지 측면을 중심으로 살펴 보기로 하겠다. 인식적 측면에서는 경영수익사업의 필요성 인식, 경영수익사업의 추진이유를, 관리적 측면에서는 수익규모와 수익률, 사업의 대상 선정시의 방법, 고려사항, 애로사항 등과 사업운영의 효과성, 방식, 조직, 업무비중 등의 구성요소를 중심으로 고찰할 것이다. 그리고 마지막으로 제도적 측면에서는 사업의 결과, 사업성과에 대한 제도적 영향요인, 사업의 법적·제도적 근거 등의 구성요소를 중심으로 살펴볼 것이다. 본 연구에서는 이러한 3가지 측면의 분석의 틀을 가지고 경영수익사업의 실태와 문제점 그리고 개선방안에 대한 논의를 진행하기로 한다.

<표 2-1> 연구분석의 틀

분석의 측면	구성요소
인식적 측면	<ul style="list-style-type: none"> ○ 경영수익사업의 필요성 인식 ○ 경영수익사업의 추진이유
관리적 측면	<ul style="list-style-type: none"> ○ 수익규모와 수익률 ○ 사업의 대상 선정시의 방법, 고려사항, 애로사항 등 ○ 사업운영상의 효과성, 방식, 조직, 업무비중 등
제도적 측면	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사업의 결과 ○ 사업성과에 대한 제도적 영향요인 ○ 사업의 법적·제도적 근거 등

제 3 장 경영수익사업의 추진실태 분석

제 1 절 전국 경영수익사업의 추진실태

1. 경영수익사업 추진현황

우리나라의 경영수익사업은 1979년 강원도 양양군의 하천골재채취사업이 발단이 되어 1981년부터 전국적으로 추진되었다. <표 3-1>에서 보는 바와 같이 그동안 경영수익사업의 대상영역과 종류는 계속 확대되어 왔다.

<표 3-1> 연도별 지방자치단체 경영수익사업추진실적

(단위: 억원, %)

연도	단체수	사업건수	수입A	비용	이익B	이익률(B/A)
'81	78	98	716	336	380	53.1
'87	200	471	1,418	551	567	40.0
'88	208	433	1,607	517	1,090	67.8
'89	221	438	3,770	2,316	1,454	37.5
'90	252	514	5,559	3,881	1,678	30.2
'91	259	555	4,896	3,681	1,215	24.8
'92	261	503	5,313	4,108	1,205	22.7
'93	267	578	7,982	5,585	2,241	28.1
'94	241	596	6,021	3,690	2,439	40.5
'95	241	722	11,233	8,156	3,077	27.4
'96	244	778	12,928	9,292	3,636	28.1
'97	245	1,062	8,661	4,480	4,190	48.4
'98	248	1,101	6,010	2,478	3,532	58.8
'99	248	1,218	6,365	2,499	3,866	60.7
'00	248	1,561	5,868	1,985	3,833	65.3
'01	248	886	5,307	2,155	3,152	59.4
'02	239	773	4,534	1,674	2,860	63.1
'03	231	812	5,477	1,840	3,637	66.4

자료 : 행정자치부, 「지방자치단체 경영행정실무 편람」, 2004.

추진 단체수는 계속 증가하여 지금은 모든 자치단체에서 경영수익사업을 하고 있다. 의미 있는 것은 사업건수와 수입, 이익률 이다.

먼저, 경영수익사업건수를 보면, 81년 98건이던 것이 80년대 후반 까지 400여건으로 완만히 증가하다가 민선자치단체장 출범 이후인 1995년에는 700건으로 대폭 증가했고, 민선 2기인 1997년에는 무려 1,000여건으로 급증했으며 2000년에는 무려 1,561건으로 단체별 평균 6건 정도 수익사업을 추진했다. 그러나 그 이후에는 급감하는 추세로 돌아섰는데 조정국면, 내실화 국면으로 전환되고 있는 것을 보여주고 있다.

수입면에서는 IMF관리체제 시기인 1997년부터 급감하고 있다. 이는 지역경제의 침체로 소비가 줄어들게 된 것으로 볼 수 있는데, 특이한 것은 수입은 줄어들었지만 이익률은 2배 가까이 올랐다는 것이다. 이는 경영수익사업의 내실화를 기하기 시작했다고 해석된다.

이익률면에서는 그 이후에도 계속 증가추세에 있고 60% 이상을 지키고 있다. 이는 한마디로 경영수익사업의 건수의 감소추세와 같은 해석, 곧 수익성이 떨어지는 사업은 정리를 하거나 구조조정을 할 수 밖에 없었다고 보여진다.

2. 분야별 경영수익사업의 현황

경영수익사업은 그 영역이나 사업대상이 명확하지 않아서 각 자치단체별로 지역의 특성을 고려하여 반영한 다양한 사업을 전개하고 있다. 그렇기 때문에 <표 3-3>에서 보는 바와 같이 각 자치단체별로 분야에 따라 치중하는 것이 다르다.

그렇지만 일반적으로는 지방자치단체가 경영수익사업을 위하여 가장 손쉽게 접근할 수 있고, 민간경제와의 마찰을 줄일 수 있는 공유재산관리분야, 관광휴양지운영 분야를 통한 경영수익사업건수가 가장 많다.

최근 3년간의 경영수익사업의 분야별 사업건수와 이익액을 정리한 것이 <표 3-2>이다.

분야별 경영수익사업 가운데 토지개발이용분야와 지역부존자원활용분야, 농수산소득증대분야는 감소추세를 보이고 있다.

그 외 다른 분야는 큰 변동의 추이를 보이지 않고 있다.

토지개발이용분야는 1990년대 초에 활기를 띠다가 1990년대 후반부터는 상대적으

로 축소되어 경영수익사업으로의 한계에 다다른 것으로 보인다.

〈표 3-2〉 경영수익사업 분야별 사업건수 및 수익액

(단위: 건수, 억원)

구분	2001년		2002년		2003년	
	사업수	이익	사업수	이익	사업수	이익
계	886	3,152	773	2,860	812	3,637
토지개발이용	25	240	20	185	18	293
관광휴양지운영	134	260	136	242	130	222
문화관광서비스	57	577	55	148	79	1,056
지역부존자원활용	92	460	77	470	67	433
공유재산관리	470	1,527	392	1,747	441	1,556
농수산소득증대	108	88	93	68	77	78

자료 : 행정자치부, 『지방자치단체 경영행정실무 편람』, 2004.

2003년의 실적을 기준으로 경영수익사업의 분야별 사업건수와 경영이익을 비교하면, 사업건수로는 총 812건중에서 ‘공유재산관리분야’가 441건으로 50%를 넘어 가장 많았고, 그 다음으로 ‘관광휴양지 운영분야(130건)’, 문화관광서비스분야(79건), 농수산소득증대분야(77건), 지역부존자원활용분야(67건), 토지개발이용분야(18건)의 순이다.

경영수익면에서 보면, ‘공유재산관리분야’에서의 수익이 전체의 50%가까이 차지하여 가장 큰 비중을 차지했고, 가장 낮은 수익을 보인 것이 ‘농수산소득증대’분야였다. 문화 관광서비스분야가 사업건수에 비하여 상대적으로 수익의 비중이 높아 단위사업당 수익이 매우 높게 나타나고 있다. 이러한 현상은 관광지인 제주도의 시각에서는 유의미한 것이다. 공유재산관리분야는 사업건수에 비해 수익의 비중이 낮은데 이는 공유재산의 관리적 측면에서 단순한 임대료 수익, 입장료 수익 등의 단순한 수익구조가 대부분이어서 그렇다고 보아진다.

그리고 2003년 기준으로 전국 시·도별 경영수익사업 추진현황이 〈표 3-3〉에 나와 있는데, 서울·부산을 제외한 모든 광역시가 ‘도’보다 사업건수에서 크게 적었다. ‘광역시’는 민간경제의 활성화로 단지 공유재산의 생산적 관리에 치중한 반면 ‘도’는 상대적으로 관광휴양지 개발분야에 무게를 두고 있다.

국내 최고의 관광지이며 관광특구를 지향하는 제주도의 입장에서 보면 경쟁관계에 있는 다른 관광지 후보도 중 2003년도 '관광휴양지개발'분야에서 후순위에 밀려 있다. 그러나 전국에서 차지하는 제주도의 인구·경제면에서의 1% 수준으로 봤을때 제주도의 경영수익사업 비율은 5% 가까이 되어 높게 나타나고 있다.

또한 경영수익사업의 경영성과를 수익률로 살펴본다면, <표 3-4>에서 보듯이 2003년에는 제주도가 전국 단연 1위를 차지했고 그 뒤를 서울이 차지했다. 이것은 수익률만이 아니라 수입액을 기준으로 보더라도 제주도가 타 시·도보다 우위에 서 있다. 이는 '관광복권'으로 인한 수입액에 기인한다. 그렇지만 전체적으로 사업건수와 투자비용, 수익, 수익률이 비례하지 않음을 보여주고 있다. 이러한 통계치는 시사하는 바가 크다고 보여진다.

<표 3-3> 시·도별경영수익사업추진현황(2003년도)

(단위: 건)

구분 시·도별	합계	토지개발 이용	관광 휴양지개발	문화관광 서비스	지역부존 자원활용	공유재산 관리	농수산 소득증대
합계	836	19	131	85	72	451	80
서울	145	-	1	9	2	132	1
부산	100	-	1	18	5	62	14
대구	9	-	-	1	1	7	-
인천	10	-	3	3	2	4	-
광주	25	2	1	1	2	19	2
대전	8	-	1	1	2	7	-
울산	19	-	1	1	3	12	1
경기	74	2	12	3	3	51	3
강원	71	4	26	6	9	17	9
충북	42	-	7	5	3	15	12
충남	43	1	9	8	5	18	2
전북	36	3	14	3	-	6	10
전남	83	5	14	10	13	36	5
경북	70	-	19	5	16	21	9
경남	66	-	12	5	8	34	7
제주	35	1	10	5	4	10	5

자료 : 행정자치부, 『지방자치단체 경영행정실무 편람』, 2004.

〈표 3-4〉 시·도별경영수익사업의 수익률(2003년도)

(단위: 건, 백만원, %)

구 분	사업건수	수 익	비 용(A)	이 익(B)	이익률(B/A)
합 계	836	547,724	184,056	363,668	198.0
서 울	145	102,023	22,830	79,193	346.9
부 산	100	27,283	8,736	18,547	212.3
대 구	9	12,220	7,312	4,908	67.1
인 천	10	3,296	2,123	1,173	55.3
광 주	25	8,715	2,958	5,757	194.7
대 전	8	2,623	1,205	1,418	117.7
울 산	19	4,032	1,081	2,951	273.0
경 기	74	67,817	28,705	39,112	136.3
강 원	71	20,882	8,350	12,532	150.1
충 북	42	9,647	4,599	5,048	109.8
충 남	43	27,974	15,657	12,317	78.7
전 북	36	16,778	7,759	9,019	116.2
전 남	83	38,700	16,578	22,122	133.4
경 북	70	65,197	40,116	25,081	62.5
경 남	66	35,685	11,930	23,755	199.1
제 주	35	104,852	4,117	100,735	2,446.8

자료 : 행정자치부, 『지방자치단체 경영행정실무 편람』, 2004.

제 2 절 제주도의 경영수익사업의 실태

1. 제주도, 시·군별 경영수익사업 추진실적

제주도의 경영수익사업도 전국의 추세와 마찬가지로 '95년 지방자치제의 본격적인 실시와 더불어 더욱 필요성을 높여가고 있으며, 이의 추진도 시·군의 지대한 관심 속에 활성화되고 있는 추세이다.

그러다가 최근 3년의 실적 및 계획 <표 3-5>을 보면 사업건수면에서 증감의 변화가 거의 없는 안정적 추세로 전환되고 있는 실정인데, 이는 지방자치단체들이 경영수익사업의 추진방향을 안정적이고 소극적으로 운영되고 있음을 보여주고 있다.

〈표 3-5〉 제주도 시·군별 경영수익사업 추진실적

(단위: 백만원)

구 분	2002 실적				2003 실적				2004 계획				비 고	
	건 수	수입	지출	수익	건 수	수입	지출	수익	건 수	수입	지출	수익		
계	36	31,625	3649	27,976	35	104,852	4,117	100,735	36	113,017	15,809	97,208		
제 주 도	6	20,413	494	19,919	7	93,695	574	93,121	7	89,009	709	88,300		
시·군	소 계	30	11,212	3155	8,057	28	11,157	3,543	7,614	29	24,008	15,100	8,908	
	제주시	4	975	354	621	4	729	342	387	4	671	348	323	
	서귀포시	12	4,269	703	3,566	13	4,452	1,028	3,424	13	4,873	926	3,947	
	북제주군	5	1,860	815	1,045	4	1,785	806	979	3	1,222	788	434	
남제주군	9	4,108	1,283	2,825	7	4,191	1,367	2,824	9	17,242	13,038	4,204		

자료 : 제주도 경영수입계 제공, 2003년 경영수익사업 추진 실적

※ 2003년 경영수익사업 순수익 전국 1위

- 16개 시도 순수익 총계인 3,629억원의 27.7% 차지

이러한 실적을 수치상으로만 보면, 순수익과 순위에서 2002년 서울 787억원(1위), 경기 466억원(2위), 제주 281억원(3위)였는데 2003년에는 제주 1,007억원(1위), 서울 791억원(2위), 경기 391억원(3위)를 차지하여 단연 돋보이고 있다. 그러나 그것은 제주도의 1,007억여원의 순수익에서 관광복권발행판매사업이 차지하는 액수가 906억원으로 무려 90%를 차지하고 있기 때문이다. 한편 투자수익면으로 볼 때에 제주도의 관광지로서의 지역적 특성을 반영한 사업에서의 수익이 높게 나타나고 있음도 알 수 있다.

〈표 3-6〉 2003년도 분야별 투자수익 비교(1, 2, 3위)

(단위: 억원)

구 분	제주	서울	경기
토지개발이용분야	6	-	11
관광휴양지 개발운영 분야	65	4	19
문화관광서비스 분야	906	△10	1
지역부존자원 효율적 활용분야	13	0.66	23
공유재산의 생산적 관리분야	16	797	318
농림수산소득 증대분야	1	△0.02	19

자료 : 제주도 경영수입계 제공, 2003년 경영수익사업 추진 실적.

이와 같이 관광휴양지 개발운영분야와 문화관광서비스분야에서의 높은 수익은 관광복권발행의 독점적이고 특혜성 있는 사업이라는 특성과 기존에 개발된 관광지 운영에 인건비 이외의 실질적인 지출이 없기 때문이다.

2. 제주도 경영수익사업 분야별 추진실적 및 특징

제주도 경영수익사업의 최근실적을 제주도청 경영수입계에서 분야별, 시·군별로 상세히 정리해 놓은 자료를 중심으로 살펴보겠다.

1) 토지개발이용 분야

토지개발이용분야는 전국적으로 볼 때에도 농지나 산림, 또는 공유수면을 매립·간척하여 택지나 공단용지 및 기타 시설입지 등으로 활용하고 있다. <표 3-7>에서 알 수 있듯이 현재 추진중인 토지개발이용분야 사업은 1개에 불과하다. 1997년 부동산 침체 이후 이 분야는 신중하고 제한적으로 추진되고 있는 실정이다. 앞으로 토지개발이용분야의 사업추진은 전반적으로 부진할 것으로 보인다.

<표 3-7> 토지개발이용분야

(단위: 백만원)

사업명	추진 기관	2002 실적				2003 실적				2004계획			
		사업량	수입	지출	수익	사업량	수입	지출	수익	사업량	수입	지출	수익
계	2개 기관	2개 사업	1,132		1,132	1개 사업	663		663	1개 사업	12,000	11,700	300
한림 공유수면 매립사업	복제 주군	6필지	500		500	토지 분양 4필지	663		663				
하모지구 공유수면 매립	남제 주군	11필지	632		632					85,980㎡	12,000	11,700	300

자료 : 제주도청 경영수입계 제공, 경영수익사업 분야별 추진실적 및 추진계획.

2) 관광유원지 개발·운영분야

경영수익사업은 그 영역이나 사업대상이 명확하지 않아 각 지방자치단체별로 지역의 특성을 고려한 다양한 사업으로 이루어지고 있고, 이루어져야 한다. 제주도는 관광지이기 때문에 관광객이 증대될 수록 이 분야에서의 수익은 높아질 것이며 또한 관광유원지를 제대로 개발·운영하면 관광객들을 불러올 수 있을 것이다. 따라서 공익성의 입장에서라도 적극 활용해야 할 분야이다. 관광지나 유원지를 보호하고 환경친화적으로 개발하여 이용자에게 쾌적한 환경과 공간을 제공해 나가야 한다. <표 3-8>에서와 같이 관광지 특성에 맞게 많은 사업을 추진하고 있다.

〈표 3-8〉 관광유원지개발·운영분야

(단위: 백만원)

사업명	추진기관	2002 실적				2003 실적				2004 계획			
		사업량	수입	지출	수익	사업량	수입	지출	수익	사업량	수입	지출	수익
계	5개기관	10개사업	9,218	2,690	6,258	10개사업	9,613	3,111	6,502	10개사업	10,866	3,025	7,841
한라산국립 공원운영	제주도	입장료 주차료	582	113	469	입장료 주차료	712	141	571	입장료 주차료	600	201	399
민속자연사 박물관운영	"	"	792	96	696	"	694	87	607	"	847	100	747
질물자연 휴양림운영	제주시	"	129	96	33	입장료, 시설 사용료	162	120	42	입장료, 시설 사용료	150	120	30
천지연 유원지운영	서귀포시	입장료	2,147	340	1,807	입장료	2,250	377	1,873	입장료	2,400	415	1,985
천제연 유원지운영	"	"	876	154	722	"	830	171	659	"	1,000	189	811
정방폭포 유원지운영	"	"	791	123	668	"	853	137	716	"	940	151	789
시립해양 공원운영	"	"	201	17	184	"	216	187	29	"	240	27	213
만장굴 관광지운영	북제주군	입장료 주차료	993	532	461	입장료 주차료	972	721	251	입장료 주차료	1,047	695	352
관광지운영	남제주군	2개소	2,365	1,195	1,170	입장료 주차료 전망경 수입	2,571	1,149	1,422	입장료 주차료 전망경 수입	3,156	1,102	2,054
해양국립 공원운영	"	2개소	342	24	318	입장료	353	21	332	입장료	486	25	461

자료 : 제주도청 경영수입계 제공.

3) 문화관광서비스 분야

제주도 지방자치단체의 경영수익사업 6개 분야 중에서 가장 큰 비중(90% 정도)의 수익구조를 가지고 있는 분야이다. 이 중에서 관광복권 발행 판매사업이 수익의 거의 대부분을 차지하고 있다. 이러한 독점적이고 특혜성 사업으로 인하여 2003년에 제주도가 전국적으로 경영수익사업분야에서 1위를 차지하였다. 그러나 관광복권 발행 판매사업 이외에는 사업규모면에서 매우 영세하고 사업건수도 4건에 불과하다. 관광지로서의 지역적 특성을 활용하지 못하는 분야라고 할 수 있다.

〈표 3-9〉 문화관광서비스분야

(단위 : 백만원)

사업명	추진기관	2002 실적			2003 실적				2004 계획				
		사업량	수입	지출	수익	사업량	수입	지출	수익	사업량	수입	지출	수익
계	5개기관	4개사업	110	28	18,244	5개사업	90,922	285	90,637	6개사업	86,176	280	85,896
관광복권 발행 판매사업	제주도	인쇄즉석식 인쇄추첨식 인터넷복권	18,263	101	18,162	즉석식, 인터넷, 로또	90,768	205	90,563	즉석식, 인터넷	86,000	189	85,811
제주목관 아운영	제주시					입장료	10	1	9	입장료	24	15	9
이중섭 화가그림 각인 상품판매	서귀포시	28종	11		11	63종	35	35		63종	24	10	14
한국야구 명예의 전당운영	"	전시실 1개소 도서관 1개소	3		3	입장료	5	1	4	입장료	2	1	1
문화 유적지 운영	북제주군	입장료, 주차료, 편의점 운영	96	28	68	입장료, 주차료, 편의점 운영	106	43	63	입장료, 주차료, 편의점 운영	95	45	50
추사 적거지 운영	남제주군									입장료	31	20	11

자료 : 제주도청 경영수입계 제공.

4) 지역부존자원 활용분야

이 분야는 다른 자치단체와 많은 차이를 보이고 있다. 즉, 다른 자치단체는 주로 하천의 골재채취 등을 통해 다른 분야의 사업보다 큰 고수익을 올리고 있는데, 제주도의 경우는 관광지로서의 환경보전, 생태계 보호 등을 고려하여 신중한 접근이 이루어지고 있기 때문으로 보인다.

‘풍력발전 전력생산 판매사업’과 ‘한라산 맑은 공기 상품화사업’은 제주의 무공해 청정이미지를 국내외에 알리는 무형의 관광홍보효과를 얻고는 있다. 그러나 <표 3-10>에서 알 수 있는 바와 같이 수익의 측면에서 풍력발전 전력생산 판매사업 외에는 그리 크지 않다. 실제 풍란 석부작·문화상품개발 사업은 연 1천만원 이내의 수익에 불과하며 한라산 맑은 공기 사업은 판로개척에 어려움이 있다.

<표 3-10> 지역부존자원활용분야

(단위 : 백만원)

사업명	추진기관	2002 실적				2003 실적				2004계획			
		사업량	수입	지출	수익	사업량	수입	지출	수익	사업량	수입	지출	수익
계	4개기관	3개사업	731	297	434	4개사업	1,472	151	1,321	4개사업	1,525	230	1,295
풍력발전 전력 생산판매	제주도	발전기 9기	712	184	528	9,795kW (15기)	1,376	108	1,268	9,795kW (15기)	1,415	179	1,236
한라산 맑은공기 상품화 사업	제주도		4	100	-96	15만켤	69	33	36	15만켤	80	40	40
탐라순력도 등을 이용한 문화상품 개발	제주시	상품등록 80종, 영인본 발간	15	13	2	영인본 등 5인종	7		7	영인본 등 5인종	10		10
풍란 석부작 생산 판매	남제주군	5,000점				3,500점	20	10	10	5,000점	20	11	9

자료 : 제주도청 경영수입계 제공

5) 공유재산의 생산적 활용분야

공유재산의 생산적 활용분야는 이미 존재해 있는 공유재산을 단순히 임대, 활용하는 것에 불과하기 때문에 운영비 외에 특별히 지출되는 것이 없다. 따라서 효율적인 활용만 잘 되면, 수입 그 자체가 수익으로 이어지게 된다. 이러한 현상은 <표 3-11>에서도 나와 있다. 하지만 사업 내용이 임대료, 주차료, 사용료 등이기 때문에 수익 규모면에서 매우 작다. 단, 잡종재산매각 등은 가장 큰 수익규모의 사업이 되는데, 잡종재산 그 자체의 효용도를 높이는 개발과 시세전망 등을 고려하여 매각시점과 그 매각 재산을 신중히 고려하여 활용되어야 할 것이다.

<표 3-11> 공유재산의 생산적 활용분야

(단위: 백만원)

사업명	추진기관	2002 실적				2003 실적				2004계획			
		사업량	수입	지출	수익	사업량	수입	지출	수익	사업량	수입	지출	수익
계	4개기관	15개사업	2,059	249	1,818	10개사업	2,068	476	1,592	10개사업	2,297	464	1,833
제주항수 로얄티징수	제주도	항수, 비누	13		13	항수, 비누	8		8	항수, 비누	10		10
공유재산 임대수익사업	"	26건	51		51	33건	68		68	26건	57		57
공영유료 주차장운영	제주시	11개소	342	158	184	11개소	550	221	329	11개소	487	213	274
천지연 유료 주차장 운영	서귀포시	230면	142	36	106	230면	153	67	86	230면	151	70	81
관광지시설 임대	"	9동	49		49	9건	36		36	9건	37		37
올림픽생활관 예식장운영	"	1개소	4		4	1개소	6	1	5	예식 100회	6	1	5
공유재산임대	남제주군	4개소	524		524	4개소	605	37	568	관광복합청사, 관광지상가	616	30	586
체육관운영	"	1개소	10		10	5개소	44		44	사용료	38		38
연안항운영 관리사업	"	2개소	125		125	2개소	395	50	345	사용료, 임대료	235	150	85
잡종재산매각	"	32필지	577		577	19필지	203		203	소규모 재산매각	660		660
보건소 건강검진	북제주군	4,500명	72	4	68								
주차장운영	남제주군	1개소	56	27	29								
보건예방검진	"	3,500명	94	24	70								

자료 : 제주도청 경영수입계 제공

6) 농수산 소득증대 분야

음식물 쓰레기 활용사업의 경우 2002년에는 고작 2백만원 정도 수익을 올리는데 그쳤고, 2003년에는 오히려 4백만원 적자였다. 그리고 음식물 쓰레기 발효 부산물 퇴비판매는 더욱 열악한 편이다. 감귤 우량묘목 생산 및 분재개발사업, 재생비누 판매운영 그리고 손바닥 선인장 개발 및 판매사업 등도 마찬가지로 수익의 정도가 그리 크지 못하다.

이렇듯 농수산 소득증대분야에 있어서는 농수산소득증대를 견인하고 1차 산업을 선도하고자 하는 취지가 무색할 정도로 수익이 낮다. 사업성에 대한 체계적인 분석과 시장조사 그리고 판로개척에 대한 고려 없이 허울좋은 명분만 앞섰던 것이 아닌가 여겨진다. 지방자치단체에서는 인프라 구축과 기술개발 등에 전념하고 사업을 직영하는 행태에 대해서는 재검토하여 민간영역에 맡겨야 할 것으로 보인다.

〈표 3-12〉 농수산소득증대 분야

(단위 : 백만원)

사업명	추진기관	2002 실적				2003 실적				2004 계획			
		사업량	수입	지출	수익	사업량	수입	지출	수익	사업량	수입	지출	수익
계	2개기관	4개사업	112	274	-162	5개사업	144	94	50	5개사업	153	11	43
음식물쓰레기 활용 청둥오리 사육판매	서귀포시	10,000 마리	8	6	2	5,000수	3	7	-4	5,000수	3	1	2
음식물쓰레기 발효 부산물 퇴비판매	"	23톤/일	25	13	12	23톤/일	24	29	-5	23톤/일	33	52	-19
감귤우량 묘목생산 및 분재 개발사업	"					10,950주	30	11	19	10,950주	27	4	23
재생비누 판매운영	"	1개소	12	4	8	비누 판매	13	5	8	비누 판매	10	5	5
손바닥 선인장 개발 및 판매	북제주군	12ha	67	251	-184	3종	74	42	32	상품판매 3종 상품개발 1종	80	48	32

자료 : 제주도청 경영수입계 제공

3. 단체별 현황 및 특징

제주도내의 지방자치단체별 최근 실적현황이 <표 3-13>에 나와 있다. 이를 근거로 각 자치단체별 사업건수와 수익 그리고 특징을 살펴보고자 한다.

<표 3-13> 경영수익사업 6개 분야와 단체별 현황(2002~2003)

(단위 : 백만원)

분야 \ 단체별	년도	건수 및 수익	제주도	제주시	서귀포시	북제주군	남제주군	계
토지개발이용	2002	건수				1	1	2
		수익				500	632	1,132
	2003	건수				1		1
		수익				663		663
관광유원지 개발·운영	2002	건수	2	1	4	1	2	10
		수익	1,165	33	3,381	461	1,488	6,528
	2003	건수	2	1	4	1	2	10
		수익	1,178	42	3,277	251	1,754	6,502
문화관광 서비스	2002	건수	1		2	1		4
		수익	18,162		14	68		18,244
	2003	건수	1	1	2	1		5
		수익	90,563	9	4	63		90,639
지역부존자원 활용	2002	건수	2	1			1	4
		수익	432	2			0	434
	2003	건수	2	1			1	4
		수익	1,304	7			10	1,321
공유재산의 생산적 활용	2002	건수	2	1	3	1	6	13
		수익	64	184	159	68	1,335	1,810
	2003	건수	2	1	3		4	10
		수익	76	329	127		1,160	1,692
농수산 소득증대	2002	건수			3	1		4
		수익			22	-184		-162
	2003	건수			4	1		5
		수익			18	32		50

※자료 : 제주도 경영수익사업계에서 제공한 자료를 재정리함.

우선 시·군별로 보면 2003년 기준으로 서귀포시가 13건으로 가장 높고 그 다음이 남제주군 7건이다. 반면 상대적으로 제주시(4건)와 북제주군(4건)은 낮은 편이다.

사업수익면에서 남제주군은 계속 증가하고 있고 최근 하락하더라도 다른 단체수보다 체감이 낮은 편이다. 반면 북제주군의 경우에는 한때 증가하다가 최근에는 정체국면에 있고, 경영수익사업이 수익성, 재확충에 대한 중요도가 떨어지고 있다. 서귀포시의 경우는 관광지로서 관광유원지개발운영분야와 문화관광서비스 분야에 치중되어 있다. 이전의 통계로 보면 사업건수와 경영실적은 비례하지 않았지만, 최근 자료에 따르면 사업건수와 경영실적에서 어느 정도 비례성을 보이고 있다.

이러한 현상은 수익성면에서 다소 낮거나 민간경제와의 마찰, 환경파괴, 공공성의 약화, 사업의 완료 등 경영수익사업상 부정적인 면을 고려한 나머지 조정단계를 거쳐 선택과 집중현상으로 인한 내실화 단계에 접어들게 됨으로 보이는 현상이라 여겨진다. 실제로 생산, 원료공급, 시설제공 등은 자치단체에서 하더라도 판매·운영은 민간업체에다 위탁을 주는 형태로 운영을 하고 있다거나 북제주군의 한림공유수면 매립사업처럼 사업완료로 경영수익사업에서 제외되기도 하였다. 또한 제주도의 제주삼다 맑은 공기 상품화 사업처럼 판매의 부진으로 경영수익사업성이 떨어져서 사업을 중단할 위기 또는 고려 단계에 있기도 하다.

그리고 직접 생산·판매하기 보다는 제주향수 로얄티 징수 사업과 같이 지적재산권을 이용하여 로얄티만을 받는 형태의 효율적인 운영을 추구하면서 단순한 관리방식으로 바뀌지기도 하고 있다.

4. 제주도 경영수익사업 평가

1) 사업별 수익규모와 수익률

위에서 살펴본 제주도 경영수익사업 분야별 추진실적을 통하여 현행 경영수익사업의 실태와 경영성과를 분석할 필요성이 있다. 경영수익사업에 대한 개별 단위사업별 분석은 이를 직접 시행하는 주체인 지방자치단체에서 지역의 여건을 고려하여 정확히 분석하는 것이 바람직하다.

따라서 본 연구에서는 다소 피상적일 수 있지만, 전반적인 입장에서 분석하려고 한다. 경영수익사업에 대한 분석방법에는 다양한 기준이 제시되는데, 본 연구에서는 경영수익사업이 추구하는 공익성과 수익성에 초점을 두고 분석할 것이다.

〈표 3-14〉 사업별 수익규모와 수익률(2002~2003)

(단위: 백만원, %)

사업명	추진기관	2002년		2003년		'수익규모와 수익률분석'의 영역
		수익규모	수익률 (수익/수입)	수익규모	수익률 (수익/수입)	
한림 공유수면 매립사업	북제주군	1,132	100	663	100	I
하모지구 공유수면 매립	남제주군	632	100	×	×	I
한라산 국립공원 운영	제주도	469	80	571	80	I
민속자연사 박물관	"	696	87.8	607	87.4	I
질물자연휴양림 운영	제주시	33	25.5	42	26	IV
천자연 유원지 운영	서귀포시	1,807	84	1,873	83.2	I
천자연 유원지 운영	"	722	82.4	659	79.3	I
정방폭포 유원지 운영	"	668	84.4	716	84	I
시립해양 공원 운영	"	184	91.5	29	13.4	IV
만장굴 관광지 운영	북제주군	461	46.4	251	25.8	III
관광지 운영(2개소)	남제주군	1,170	49.4	1,422	55.3	I
해양 군립공원 운영	"	318	93	332	94	I
관광복권 발행 판매사업	제주도	18,162	99.4	90,563	99.7	I
제주목관아 운영	제주시	×	×	9	90	II
이중섭화가 그림 각인 상품판매	서귀포시	11	100	0	0	IV
한국야구 명예의 전당 운영	"	3	100	2	50	II
문화유적지 운영	북제주군	68	70.8	63	59.4	I
풍력발전 전력 생산판매	제주도	528	74	1,268	92.1	I
한라산 맑은공기 상품화 사업	"	-96	0	36	52.1	II
탐라순력도 등을 이용한 문화상품	제주시	2	13.3	7	100	II
풍란석부작 생산판매	남제주군	0	×	10	50	II
제주향수 로얄티 경수	제주도	13	100	8	100	II
공유재산 임대수익사업	"	51	100	68	100	I
공영유료 주차장 운영(11개소)	제주시	184	53.8	329	59.8	I
천자연 유료주차장 운영	서귀포시	106	74.6	86	56.2	I
관광지 시설임대(9동)	"	49	100	36	100	II
올림픽 생활관 음식점 운영	"	4	100	5	83.3	II
공유재산 임대(4개소)	남제주군	524	100	568	93.8	I
체육관 운영	"	10	100	44	100	II
연안항 운영 관리 사업(2개소)	"	125	100	345	87.3	I
잡종재산 매각	"	577	100	203	100	I
보건소 건강검진	북제주군	68	94.4	×	×	I
주차장 운영	남제주군	29	51.7	×	×	II
보건예방검진	"	70	74.4	×	×	I
음식물쓰레기활용 청동오리사육판매	서귀포시	2	25	-4	0	IV
음식물쓰레기 발효부산물 퇴비판매	"	12	48	-5	0	IV
감귤우량묘목생산 및 분재개발사업	"	×	×	19	63.3	II
재생비누 판매운영	"	8	66.6	8	61.5	II
손바닥선인장 개발 및 판매	북제주군	-184	0	32	43.2	II

※ 자료 : 제주도 경영수익사업계에서 제공한 자료를 재정리함.

※ '수입과 수익'에 관한 내용은 본고의 '제주도 경영수익사업 분야별 추진실적 및 특징'에 나와 있음.

다만, 본 절에서는 '수익성'만을 기준으로 분석하고 계량적인 측정과 분석이 곤란한 '공공성'은 제 4 장의 설문조사결과를 가지고 제 4 장에서 살펴보기로 하겠다.

우선 <표 3-14>에는 사업별 수익규모와 수익률이 나와 있다.

① 수익규모

수익규모에 대해서도 수익률과 마찬가지로 연구자들에 따라 그 기준이 다양할 것이다. 그 이유에 대해서는 투자비는 높지만 초기투자단계에서 수익이 적을 수 있고 사업규모자체가 소규모일 수 있으며, 규모는 작아도 고수익을 올리는 사업도 있기 때문이다. 또한 어느 정도의 수익이 발생해야 '높다 혹은 낮다'라고 할 수 있는냐는 연구자마다 다르기 때문이다.

본 연구에서는 단순히 수익액만을 기준으로 하여 연 5천만원을 수익규모의 대소를 구분하는 기준으로 삼겠다.

②수익률

수익률은 수익을 수입으로 나눈 값이다. 수익률이 높으면 사업을 더 효율적으로 운영되었음을 나타낸다. 본 절에서는 수익률을 분석단위로 삼았지만, 수익률의 어느 정도를 기준으로 높고 낮음을 평가할 것인가에 대해서는 제시될 수 있을 것이다. 여기서는 시중 일반기업의 평균 유통마진율인 30%를 기준으로 수익률의 고저를 구분하기로 하겠다.

2) 수익규모와 수익률을 분석단위로 한 분석모형

경영수익사업에 대한 평가를 하기 위해서 수치로 측정이 가능한 '수익성'만을 기준으로, '수익성'에서 중요하다고 보여지는 '수익규모와 수익률' 요소를 변수로 하여 현재 추진중인 39개 사업건수를 4가지 유형으로 분류해보기로 한다. 이러한 분석모형은 <표 3-15>에 나와 있다.

① I 영역

I 영역은 수익규모가 연 5천만원 이상이며, 수익률이 30%를 넘는 영역이다. 따라서 수익성만을 기준으로 볼 때에 경영수익사업으로 하기에 할 수 있다고 할 수 있겠다. 다만, 공공성이란 측면을 함께 고려했을때에 경영수익사업에의 해당여부는 달

라지게 될 것이다. 현재 제주도내에서 경영수익사업이 51%정도가 I 영역에 속해 있다. 그래서 보고된 성과 측정치에 대한 의구심을 차지한다면 경영수익사업이 지방재정확충에 도움이 되고 있다고 보여진다.

〈표 3-15〉 수익규모와 수익률을 분석단위로 한 분석모형

		수익규모	
		대	소
수 익 률	고	I 영역 20개 사업(51.2%)	II 영역 13개 사업(33.3%)
	저	III 영역 1개 사업(2%)	IV 영역 5개 사업(12.8%)

- ※ 1. 수익률의 기준은 시중일반기업의 평균유통마진율인 30%로 했고, 수익규모의 기준액은 연 5천만원으로 함.
- ※ 2. 2002년과 2003년이 영역면에서 서로 다른 경우는 2003년을 기준으로 영역분류를 했음.
- ※ 3. 2002~2003년에 걸쳐 운영했던 총 39개 사업을 분석모형에 대입했고 백분율을 계산함.

② II영역

II영역은 수익규모에서는 연 5천만원 미만으로 영세하지만, 수익률은 일반사업체의 평균유통마진율보다는 높은 영역이다. 이 영역에서는 수익률은 높지만 사업이 매우 영세하여 재정확충에는 크게 도움이 되지 못한다. 그런데 현재 33.3%에 해당하는 사업이 운영되고 있는 것을 보면 행정력의 낭비가 아닌가 하는 생각을 가지게 된다. 물론 이러한 열악한 수익구조에서도 또다른 경영수익사업의 이념이 되는 공공성의 여부에 따라 다를 수 있겠다.

③ III영역

III영역은 수익규모면에서는 크지만, 수익률은 낮은 경우에 해당된다. 수익규모가 어느 정도 크기 때문에 민간기업의 대규모 초기 투자액이 없는 경우이거나 수익구조가 열악하여 사업을 포기하는 경우에 경영수익사업으로 운영할 수 있을 것이다. 현재 1개의 사업은 만장굴 관광지운영사업인데, 유지보수 등의 지출이 큰 것으로 보여진다.

④ IV영역

IV영역은 수익규모면에서 작고, 수익률도 낮은 영역이다. 이러한 영역이 공공성이

크다면 경영수익사업으로가 아니라 일반행정영역의 공공서비스로 사업을 추진해야 할 것이다. 그러나 공공성이 약하다면 정리해야할 사업이라 하겠다.

3) 제주도 경영수익사업의 실적에 대한 수익성 기준의 평가

제주도의 경영수익사업은 전국 자치단체의 추세처럼 안정적 상승세를 보여주다가 최근에는 감소세를 나타내면서 조정국면을 보이고 있다. 사업건수의 조정국면과 달리 수익면에서는 계속 증가세를 보여주고 있는데, 이는 경영수익사업의 내실화를 기하면서 수익성면에서 뒤떨어진 사업이나 공공성이 지나치게 낮은 사업은 정리를 하고 있기 때문으로 보여 진다.

관광복권발행사업으로 인해서 당분간 경영수익사업이 수익면에서는 전국 수위를 차지할 것으로 보이지만, 이는 국가적 차원의 특혜성 사업이기에 가능한 것이지 이를 경영수익사업의 여러면에서 효율적인 운영을 통해서 이루어진 성과로 해석하기도 어렵다고 보여진다.

경영수익사업을 담당하고 있는 시·군 총괄부서를 보면 <표 3-8>와 같다. 표에서 보는 바와 같이 예산계 등의 직원 1~2명의 계원이 업무분장의 일부분으로 경영수익사업을 담당하고 있는 실정이다. 이에 대한 해석은 여러 가지로 나뉠 수 있을 것이다. 일반적인 선행연구의 결과들에 따르면 경영수익사업의 업무가 담당자의 겸직, 그것도 담당자의 1/3 정도의 업무¹⁵⁾밖에 차지하지 않을 정도로는 새로운 사업 발굴, 효율적인 사업운영이 어렵다. 특히, 경영수익사업은 사업에 따라 민간기업과 같이 동일한 선상에서 산업을 계획하고 운영하는 고도의 경쟁적 영역이기 때문에 경직적·비탄력적 구조의 폐쇄적 조직형태로는 경영수익사업의 취지를 살릴수 없다는 것이다. 따라서 전담할 수 있도록 경영수익사업 전담부서를 신설하거나 최소한 계원 1명이 경영수익사업을 전담할 수 있도록 업무분장이 이루어져야 한다고 주장하기도 한다. 이러한 근거로 <표 3-16>과 같은 자료를 제시한다.

그러나 본 연구자는 경영수익사업의 전담부서 설치나 전담계원을 두는 것에 대해 부정적으로 보고 있다. 우선 본 연구에서 경영수익사업의 개념을 협의로 보는 입장을 견지해 볼 때에 경영수익사업은 대부분 자본회수 기간이 짧은 소규모사업을 그

15) 담당자와의 면담조사에 따른 응답에 따른 수치임.

대상으로 하기 때문이다. 따라서 별도 전담조직 없이 기존 조직에서 업무를 관장하도록 하고 대규모사업이고 자본획득기간이 길다면 공기업법에 적용받는 공기업·지방공사·공단의 형태로 운영해야 한다고 보고 있다. 그렇기 때문에 경영수익사업에 대해 전반적인 재검토평가를 통해서 민간위탁을 하거나 민간위탁이 어려운 경우에는 사업소 형태로 운영하는 것이 바람직하다고 보고 있는 것이고, 현재의 총괄부서에 대해서는 특별한 문제의식을 느끼지 않고 있다.

〈표 3-16〉 제주도 시·군별 경영수익사업 총괄담당부서

시·군	담당부서		비고
	실·과	계	
도 본 청	지방재정과	경영수입계	계원업무분장 중 일부
제 주 시	기획감사실	예산계	"
서귀포시	재정과	수납계	"
남제주군	재정관리과	재산관리계	"
북제주군	기획감사실	예산계	"

자료 : 방문면접조사 작성



또한 '수익규모와 수익률을 분석단위로 한 분석모형'에서 I 영역을 제외한 모든 영역은 여타의 경영수익사업 필요성, 목적과 대비하여 재검토가 필요하다고 보고 있다.

경영수익사업이라면 기본적으로 수익성이 있어서 부족한 지방재정에 기여해야 할 것이고 수익성이 떨어지지만 공익성이 높은 것은 일반행정영역으로 포함시켜야 하며 경영수익사업에서는 제외되어야 할 것이다. 그렇다고 수익성만 높으면 모두 경영수익사업이 가능한 것도 아니다. 민간 경제와의 마찰, 공공성이 결여 등을 고려하여 체계적이고 종합적인 입장에서 소극적으로 추진되어야 할 것이다. 피상적으로 여론이나 언론매체들이 경영수익사업에 대한 막연히 수익증대만을 부추기거나 지방자치단체들의 경영수익사업에 대한 신중한 접근을 무사안일이나 무책임으로 탓해서도 안된다고 생각된다.

경영수익사업의 조정국면, 내실화 단계에서 선택과 집중의 참고자료로 삼을 만한 예가 〈표 3-17〉에 나타나 있다.

〈표 3-17〉 경영수익사업의 종류(예시)

구 분	사업목적	사업유형	수입형태
토지개발 이용	택지개발, 공장용지, 농업용지의 안정적 공급	택지조성, 공업용지조성, 농경지조성, 공유수면매립, 하천부지개발, 저습지매립, 유희지개발, 하천복개	토지판매수입, 토지임대수입
관광유원지 개발 운영	쾌적한 휴식공간의 공급, 여가선용 및 문화욕구충족기회의 확대	공원, 해수욕장, 야영장, 심신단련장 등을 조성관리운영, 국악제, 사진전, 문인전, 조각전, 투우대회, 고인돌전 등 문화행사지역1일 역사탐방코스 상품 등	입장료, 상품 및 서비스 판매수입
지역부존 자원활용	건설자재의 품질향상 및 원활한 공급 향토지적재산 발굴	하천골재채취, 해사채취, 석산골재채취, 역청공장운영, 전통음식·고유기술, 지역특산물 관광상품 등	자재판매수입, 사용료 및 서비스 판매수입
공유재산의 생산적 관리	공유재산을 용도에 맞게 서비스 확대	각종 회관, 체육시설 등의 생산적 활용, 노상주차장 운영, 공원묘지 조성, 하천부지 활용, 토지신탁 등	사용료 수입, 서비스 판매수입
농수산 소득증대	지역특화사업 개발육성	유실수식재, 양묘장, 종패생산, 농림수산물직판장, 농수산물물집하장, 농수산물 저온창고 등 운영	사용료 수입, 생산물 판매수입
문화관광 서비스 분야	여가선용 및 문화욕구 충족기회의 확대	국악제, 사진전, 문인전, 조각전, 도자기전, 투우대회, 고인돌전 등 문화행사	입장료, 상품 및 서비스 판매수입

자료 : 행정자치부, 『지방자치단체 경영행정실무 편람』, 2004.

- 향토지적재산이란 전통문화와 고유기술을 바탕으로 한 유·무형의 창작물 일체로서
 - ① 전통고유기술(김치, 간장, 된장, 식혜, 수정과, 설록차), ② 지역 특산물(한산모시, 안동포, 순창고추장, 금산인삼), ③ 관광상품(전래동화, 설화, 만화, 탈, 고분벽화 등)이 포함 됨.

제 4 장 제주도 경영수익사업 실태에 대한 설문조사 및 문제점 분석

제 1 절 제주도 경영수익사업 실태에 대한 조사분석

1. 조사의 목적과 설계

앞 장에서는 자치단체의 경영수익사업에 대한 통계자료를 통하여 우리나라 제주도의 경영수익사업의 실태를 종합적으로 분석하였다. 이러한 통계자료는 각 자치단체가 대외용으로 작성한 자료를 행정자치부 또는 제주도가 취합하여 정리한 것이므로 어느 정도 실제 상황이 과장되거나 왜곡된 것일 수 있다. 또한 경영수익사업에 대한 통계자료는 연구를 위한 사항들에 대해 많은 정보를 제공하지 못하고 있다.

이러한 점에서 본 연구에서는 객관적인 통계자료를 통해 얻을 수 없는 사항들에 대해 설문조사를 통하여 경영수익사업의 운영실태와 경영수익사업관련 담당공무원들의 의식을 실증적으로 조사하였다. 따라서 조사의 목적은 제주도 경영수익사업의 필요성에 따라 얼마나 적합성 있고 효율적으로 운영되고 있는가를 직접 면접과 설문 결과에 따라 비교·평가하는 주관적 분석을 하려는 데에 있다.

본 설문조사의 연구대상지는 제주도이다. 애초에는 경영수익사업 실무담당 공무원, 관련 지방의회의원 그리고 관련 전문가를 대상으로 하려고 계획했으나, 관련 지방의원들의 경영수익사업에 대한 인지정도가 본 연구내용과는 다소 거리가 있어서 단지 실무 공무원을 대상으로 한정하였다. 공무원의 경우에는 본 연구자가 직접 40여명과 직접 인터뷰를 했고, 설문지를 직접 배포·회수하였다.

제주도청의 경영수입계, 4개 시·군의 경영수입 총괄담당자, 그리고 사업소에서 직접 경영수익사업을 담당하는 실무자들 중심으로 40여 매수를 회수 하였다. 그러나 통계처리로서 의미가 없는 설문지를 제외한 25매만으로 분석작업을 하였다.

설문조사의 분석내용은 경영수익사업의 필요성에 대한 인식, 경영수익사업의 대상 선정, 경영수익사업의 운영과정 그리고 경영수익사업의 성과와 향후 전망 등으로 소분류하였다. 그리고 앞에서 살펴보았던 경영수익사업의 목적과 필요성을 기준으로 분석하면서 3가지 측면에서의 연구분석틀을 가지고 중분류하여 정리·분석하였다. 결측치(무응답)는 분석에서 제외 되었다.

2. 인식적 측면에서의 실태 조사

현재 지방자치단체가 경영수익사업을 해야 하는가에 대한 찬반논의가 활발히 진행되고 있다. 한쪽에서는 현 제도적 여건하의 열악한 지방재정을 확충하는 중요한 수단의 하나로 경영수익사업을 적극적으로 받아들이는가하면, 다른 한쪽에서는 지나친 수익성 추구, 민간 경제의 침해, 최근의 민영화 추세, 공공성의 약화 등의 이유를 들어 부정적·소극적으로 받아들이고 있다.

그런데 이들 양자의 공통적인 견해는 필요성을 인정하면서도 대상사업 선정상·운영상 문제점을 개선하는 방향으로 의견이 모아지고 있는 것으로 보인다.

설문내용에서도 이러한 추세를 반영해 주고 있다. <표 4-1>에서도 긍정적인 답변이 96%를 차지하고 있다.

<표 4-1> 경영수익사업의 필요성 인식정도

문) 귀하는 지방자치단체가 경영수익사업을 하는 것에 대하여 어떻게 생각하십니까?		빈도	유효퍼센트	누적퍼센트
유효	1. 적극추진	8	32.0	32.0
	2. 제한적추진	16	64.0	96.0
	3. 추진반대	1	4.0	100.0
	합계	25	100.0	

그런데 본 연구자는 제한적 추진에 답한 64%에 더 큰 의미를 부여하고자 한다. '95년 지방자치체가 본격 진행되면서 자치단체 재정에 조그마한 도움이이라도 될 것 같으면 '공공성'을 의식하지 않은채 무분별하게 추진해 왔던 것에 대한 반성의 응답으로 해석하고자 한다. 필요하지만, '제한적'으로 추진해서 무분별한 사업영역확대로 인

한 사경제의 침해 등 부작용을 줄여야 함을 반영한 답변으로 보여 진다. 표본의 수가 적어서 ‘도’와 ‘시·군’별 분류는 하지 않았지만, 인터뷰하면서 직관적으로 자치단체별 필요성 인식에서의 차이를 발견했다. 즉, 도 본청에 비해 시·군 공무원, 특히 사업을 직접 담당하는 공무원이 경영수익사업에 대해 더 많은 관심을 갖고 있었다. 이러한 것은 4개 시·군 마다도 차이는 있지만, 시·군이 일선 행정기관의 위치상 재원에 대한 확충과 지역경제 활성화의 필요성을 더욱 절감하고 있기 때문으로 생각된다.

다음의 <표 4-2>는 경영수익사업을 찬성하는 응답자들이 인식하고 있는 경영수익 사업을 추진해야하는 가장 큰 이유를 나타내 주고 있다.

<표 4-2> 경영수익사업 추진 이유

문) 지방자치단체가 경영수익사업을 추진해야하는 가장 큰 이유는 무엇이라고 생각하십니까?		빈도	유효퍼센트	누적퍼센트
유효	1. 지방재정확충	12	50.0	50.0
	2. 지역개발추진	5	20.8	70.8
	3. 공공서비스증대	7	29.2	100.0
	합계	24	100.0	

지방재정 확충이 50%, 지역개발추진이 20.8%, 공공서비스증대가 7%를 차지하고 있는데, 경영수익사업이 열악한 지방재정의 확충을 위한 것이라는 목적의식을 분명히 하고 있는 응답 내용이었다. 그러면서도 “자치단체는 수익성만을 집착해서는 안 된다”는 공공성 추구의 최소한의 보루단체임을 잊지 않는 결과라고 해석할 수 있다.

3. 관리적 측면에서의 실태 조사

1) 경영수익사업의 대상선정

경영수익사업의 대상 영역의 적정화와 관련하여 현재 추진중인 경영수익사업의 선정방법, 선정시 고려할 사항과 애로사항을 조사하였다. 특히 경영수익사업의 이념적 특성 중 하나인 공공성과 수익성에 대한 각각의 고려정도를 조사했다. 경영수익사업의 대상사업 선정방법에 대해 <표 4-3>에 나와 있다.

〈표 4-4〉는 이렇게 선정한 대상사업이 수진분석 등 타당성 검토가 이루어졌는가를 조사한 것이다.

〈표 4-3〉 경영수익사업의 대상사업 선정방법

문) 귀 자치단체가 추진하고 있는 경영수익사업은 대체로 어떤 과정을 통해 선정되었습니까?		빈도	유효퍼센트	누적퍼센트
유효	1. 기관장의 지시 또는 공약	3	13.0	13.0
	2. 경영수익사업(전담)부서의 아이디어	14	60.9	73.9
	3. 기존사업의 수정 및 보완	5	21.7	95.7
	4. 타 자치단체의 사례 참고	1	4.3	100.0
	합계	23	100.0	

〈표 4-4〉 경영수익사업의 타당성 검토 여부

문) 귀 자치단체가 추진하고 있는 경영수익사업은 수진분석 등 정밀한 사전검토가 이루어졌다고 생각하십니까?		빈도	유효퍼센트	누적퍼센트
유효	1. 그렇다	12	48.0	48.0
	2. 미흡하다	10	40.0	88.0
	3. 그렇지 않다	2	8.0	96.0
	4. 잘 모른다	1	4.0	100.0
	합계	25	100.0	

‘그렇다’는 48%이고, ‘미흡하다와 그렇지 않다’가 48%로 같은 퍼센트가 나왔다. 이러한 결과는 현재의 추진하고 있는 사업들이 사전에 수진분석 등 정밀한 사전검토 없이 이루어지고 있음을 나타내는 것으로 기존사업의 전반적인 재검토와 정리가 필요하다고 보아 진다.

또한 경영사업을 선정할 때 ‘공공성과 수익성’면에서는 〈표 4-5〉와 〈표 4-6〉와 같이 많이 고려하고 있다는 응답이 80%이상을 차지하고 있다.

하지만 〈표 4-7〉에서 보는 바와 같이 ‘지역주민의 의견수렴’에 대해서는 상대적으로 부정적인 답변이 많이 나오고 있다. 현 경영수익사업이 행정서비스의 효율적 운용에서도 필요하다는 입장¹⁶⁾에서는 지역주민의 의견 수렴에 보통이하의 답이 40%

16) 본고 p.8.

정도를 차지하고 있는 것은 행정서비스가 효율적으로 운영되지 못함인 것으로 해석할 여지도 있다고 본다.

〈표 4-5〉 경영수익사업의 대상사업 선정시 ‘공공성’의 고려정도

문) 귀 자치단체는 경영수익사업을 선정할 때 「공공성 혹은 공익성」은 어느 정도 고려하고 있다고 생각하십니까?				
		빈도	유효퍼센트	누적퍼센트
유효	1. 많이 고려함	16	64.0	64.0
	2. 어느정도 고려함	6	24.0	88.0
	3. 보통	2	8.0	96.0
	4. 별로 고려 안함	1	4.0	100.0
	합계	25	100.0	

〈표 4-6〉 경영수익사업의 대상사업 선정시 ‘수익성’의 고려정도

문) 귀 자치단체는 경영수익사업을 선정할 때 「실행가능성 및 수익성」을 어느 정도 고려하고 있다고 생각하십니까?				
		빈도	유효퍼센트	누적퍼센트
유효	1. 많이 고려함	18	72.0	72.0
	2. 어느 정도 고려함	3	12.0	84.0
	3. 보통	4	16.0	100.0
	합계	25	100.0	

〈표 4-7〉 경영수익사업의 대상사업 선정시 ‘지역주민의 의견수렴’의 고려정도

문) 귀 자치단체는 경영수익사업을 선정할 때 「지역주민의 의견수렴」을 어느 정도 고려하고 있다고 생각하십니까?				
		빈도	유효퍼센트	누적퍼센트
유효	1. 많이 고려함	6	24.0	24.0
	2. 어느 정도 고려함	9	36.0	60.0
	3. 보통	7	28.0	88.0
	4. 별로 고려 안함	3	12.0	100.0
	합계	25	100.0	

참여자치를 강조하는 현 참여정부의 시대에 ‘지역주민의 의견수렴’은 대상사업의 선정시 개선해야 할 점으로 지적되는 사항이다. 경영수익사업의 태생적인 수익성 추

구로 인하여 민간 경제영역, 곧 주민의 경제활동과 충돌의 여지가 많기 때문이다.

〈표 4-8〉은 경영수익사업의 선정시 '공공성과 수익성을 동시에 충족시키는 사업판단의 어려움'에 대한 애로사항에 대해 64%가 심각하다고 응답했다.

이러한 결과는 실무자의 입장에서 경영수익사업을 세외 수입의 하나로서 지방재원 확충의 수단으로 해야 하기는 하지만 지방자치단체로서 공공성을 고려하지 않을 수 없는 고충을 단적으로 표현해 주고 있다.

경영수익사업의 선정과 함께 실무적으로 가장 어려운 점이 선정사업의 타당성 검토이다. 즉 경영수익사업의 절차상 애로사항을 〈표 4-9〉와 같이 조사 하였다.

〈표 4-8〉 경영수익사업의 대상사업 선정시 애로사항

문) 자치단체가 경영수익사업을 선정할 때 일반적으로 경험하게 되는 애로사항 중 공공성 및 수익성을 동시에 충족시킬 사업판단의 어려움이 있습니다. 이러한 애로사항에 대한 '심각성'은 어느 정도입니까?		빈도	유효퍼센트	누적퍼센트
유효	매우 심각함	5	20.0	20.0
	심각함	11	44.0	64.0
	보통	8	32.0	96.0
	별로심각하지 않음	1	4.0	100.0
	합계	25	100.0	
합계		25		

〈표 4-9〉 경영수익사업의 절차상 애로사항

문) 일반적으로 경영수익사업은 사업의 성격에 따라 차이가 있지만, 대체로 다음의 일반적 절차를 거치게 됩니다. 다음의 절차 중 가장 애로사항이 많다고 생각되는 단계는 무엇입니까?		빈도	유효퍼센트	누적퍼센트
유효	1. 대상사업의 선정단계	7	28.0	28.0
	2. 사업계획의 수립단계	3	12.0	40.0
	3. 사업타당성 검토단계	7	28.0	68.0
	4. 사업관리·운영 단계	4	16.0	84.0
	5. 경영성과 분석 및 결과 환류단계	4	16.0	100.0
	합계	25	100.0	

대부분 고르게 어려움을 표시했지만, 사업의 타당성 검토가 얼마나 복잡하고 어려

운 단계임을 말해주고 있는 것이다. 따라서 담당공무원의 부족한 경영전문성을 보완하기 위해서는 이 분야에 대한 전문지식을 갖춘 전문가에 의하여 사업의 타당성 검토나 분석이 이루어져야 할 것이다.

2) 경영수익사업의 운영과정

본 설문조사에서는 경영수익사업의 운영실태를 파악하면서 경영수익사업의 전담기구, 담당공무원의 전문성, 운영상의 문제점 등을 조사하였다. <표 4-10>은 현재 추진중인 경영수익사업 운영에 대한 전반적인 실태를 정리한 것이다. '매우 효과적으로 운영한다'(8.0%)와 '대체로 효과적으로 운영한다'(64.0%)를 합한 결과가 72%로 '비효과적으로 운영한다'(16%)는 결과와 비교하여 보면, 현재 경영수익사업은 대체로 효과적으로 운영되고 있음을 알 수 있다.

<표 4-10> 경영수익사업의 운영실태

문) 귀 자치단체는 경영수익사업을 내실 있게 운영하고 있다고 생각하십니까?			
		빈도	유효퍼센트 누적퍼센트
유효	1. 매우 효과적으로 운영한다	2	8.0 8.0
	2. 대체로 효과적으로 운영한다	16	64.0 72.0
	3. 대체로 비효과적으로 운영한다	3	12.0 84.0
	4. 매우 비효과적으로 운영한다.	1	4.0 88.0
	5. 잘 모른다	3	12.0 100.0
	합계	25	100.0

위와 같이 경영수익사업의 운영실태는 전반적으로 효과적으로 운영되고 있다는 견해가 우세하여 경영수익사업의 운영방식도 매우 효율적이라는 기대를 하였으나, 설문결과는 예상과 달랐다. <표 4-11>에서와 같이 현재의 경영수익사업운영방식을 개선해야 한다는 응답자가 무려 71.4%가 나타났기 때문이다.

이런 결과를 경영수익사업의 효과성과 운영방식이 상관성이 없거나 응답자의 경영수익사업의 운영·관리 방식에 대한 부정확한 지식에서 비롯될 수 있다. 아니면, 현재의 경영수익사업이 효과적으로 운영되고 있으나, 운영상 좀 더 개선의 여지가 많음을 말해주고 있는 것으로 이해된다.

〈표 4-11〉 경영수익사업운영방식의 개선 필요성

문) 귀하가 담당하고 있거나 담당하였던 경영수익사업의 관리(운영)방식을 개선할 필요가 있다고 생각하십니까?		빈도	유효퍼센트	누적퍼센트
유효	1. 있다.	15	71.4	71.4
	2. 없다.	4	19.0	90.5
	3. 모른다.	2	9.5	100.0
	합계	21	100.0	

〈표 4-12〉는 현재 추진중인 경영수익사업의 운영방식으로, 직영 62%, 민간위탁방식 5.0%, 직영 및 위탁 혼합방식 35%의 순으로 나타났다. 〈표 4-11〉에서 보듯이 이들 중 운영방식의 개선필요성에 71.4%가 개선을 지적하고 있다.

〈표 4-13〉은 경영수익사업의 운영방식으로 바람직한 방식에 대한 응답인데, 개선 필요성이 있다는 응답과 상호교차 분석해 본 결과와 같이 직영 및 위탁혼합방식 (44%)을 가장 선호하고 있었다.

〈표 4-12〉 경영수익사업의 운영(관리)방식

문) 귀하가 실제 담당하거나 담당했었던 경영수익사업의 관리(운영)방식은 무엇입니까? (담당공무원인 경우만 답변)		빈도	유효퍼센트	누적퍼센트
유효	1. 직영방식	12	60.0	60.0
	2. 민간위탁방식	1	5.0	65.0
	3. 직영 및 위탁 혼합방식	7	35.0	100.0
	합계	20	100.0	

〈표 4-13〉 경영수익사업의 운영방식으로 바람직한 방식

문) 귀하가 담당하고 있거나 담당하였던 경영수익사업의 관리운영방식에 '개선 필요성'이 있다면 어떤 방식이 바람직하다고 보십니까?		빈도	유효퍼센트	누적퍼센트
유효	1. 직영방식	4	22.2	22.2
	2. 민간위탁방식	4	22.2	44.4
	3. 직영 및 위탁 혼합방식	8	44.4	88.9
	4. 완전한 민간이양	1	5.6	94.4
	5. 기타	1	5.6	100.0
	합계	18	100.0	

이는 현재 운영하고 있는 직영방식이 가장 많다는 것에 대한 개선의 필요성으로 볼 때에 이런 결과를 위탁방식으로 운영함이 더 적절하다는 것을 보여주고 있다.

다음으로, 경영수익사업 추진을 위한 조직운영의 실태와 담당공무원들의 전담기구 필요성을 설문조사하였다.

〈표 4-14〉에서 보듯이, 전담부서를 두고 있지 않은 채 운영되고 있는 경우가 50%를 차지하고 있다. 이와 관련하여 〈표 4-15〉와 같이 전담부서의 필요성에 대한 질문에서는 96%가 '대체로 필요하다'와 '절실히 필요하다'에 응답하고 있다.

〈표 4-14〉 경영수익사업의 운영조직 실태

문) 현재 귀 자치단체는 경영수익사업의 추진을 위해 조직을 어떻게 운영하고 있습니까?				
		빈도	유효퍼센트	누적퍼센트
유효	1. 전담부서를 두고 있다	12	50.0	50.0
	2. 임시로 조직을 운영하고 있다	3	12.5	62.5
	3. 타 부서의 업무와 겸하고 있다	4	16.7	79.2
	4. 별도로 담당할 조직이 없다	5	20.8	100.0
	합계	24	100.0	

〈표 4-15〉 경영수익사업의 전담부서 설치 필요성

문) 귀하는 경영수익사업 「전담부서」의 필요성에 대해 어떻게 생각하십니까?				
		빈도	유효퍼센트	누적퍼센트
유효	1. 절실히 필요하다	11	44.0	44.0
	2. 대체로 필요하다	13	52.0	96.0
	3. 별로 필요성을 못느낀다	1	4.0	100.0
	합계	25	100.0	

이는 실무자 대부분이 전담부서설치의 필요성을 인식하고 있는 것으로 보인다. 다만 '전담부서'라는 것은 경영수익사업을 직접 담당·운영하는 '사업소'의 형태를 염두에 둔 응답이었음을 면접시에 알 수가 있었다. 총괄부서에서는 타 업무와 겸직하는 본청의 관리자가 총괄하고, 실제 운영(관리)은 사업소에서 사업의 특성에 따라 직접 사업소전담을 하거나 민간위탁업무를 전담관리하는 것을 의미하고 있었다.

〈표 4-16〉에서와 같이 담당공무원의 경영수익사업 업무 비중은 73% 정도가 업무

의 반 이하의 비중 밖에 차지하지 않고 있다.

〈표 4-16〉 담당공무원의 경영수익사업 업무비중

문) 귀하가 담당하고 있거나 담당하였던 경영수익사업은 귀하의 업무에서 어느 정도 비중을 차지하고 있다고 생각하십니까?		빈도	유효퍼센트	누적퍼센트
유효	1. 큰 비중을 차지한다	5	26.3	26.3
	2. 거의 반정도 차지한다	5	26.3	52.6
	3. 부수적인 업무일 뿐이다	9	47.4	100.0
	합계	19	100.0	

이러한 결과는 〈표 4-17〉에서 보듯이 경영수익사업에 대한 전문경영지식이 결여된 경우가 대부분이다. 즉 '전문지식 부족으로 경영미숙, 경영개선 능력결여, 경영평가 및 경영기법 부족'에 대한 심각성의 정도에서 54%가 심각하다고 답하고 있다.

〈표 4-17〉 경영수익사업 운영상의 문제점

문) 경영수익사업의 운영상의 여러 문제점 '전문지식 부족으로 경영미숙, 경영개선능력 결여, 경영평가 및 경영기법 부족'을 들기도 합니다. 이의 심각성의 정도는 어떻다고 생각하십니까?		빈도	유효퍼센트	누적퍼센트
유효	1. 매우 심각함	3	12.5	12.5
	2. 어느 정도 심각함	10	41.7	54.2
	3. 보통	10	41.7	95.8
	4. 큰 문제는 아님	1	4.2	100.0
	합계	24	100.0	
결측	무응답	1		
	합계	1		

또한 자치단체장의 적극성 정도에 따른 운영상의 성패여부의 심각성 정도를 살펴 보는데 그 결과는 〈표 4-18〉에 나타나 있다.

그리고 〈표 4-19〉에서 자치단체장의 적극성 정도를 보여주고 있다.

이러한 결과는 자치단체장의 적극성 정도가 경영수익사업의 효과적인 운영에 큰 영향을 미치고 있음을 보여주고 있다.

〈표 4-18〉 경영수익사업 운영상의 문제점

문) 경영수익사업의 운영상의 여러 문제 중 '최고 관리층의 관심과 의지에 따라 사업의 성패가 좌우된다'는 지적이 있습니다. 이의 심각성의 정도는 어떻다고 생각하십니까?		빈도	유효퍼센트	누적퍼센트
유효	1. 매우 심각함	1	4.3	4.3
	2. 어느 정도 심각함	11	47.8	52.2
	3. 보통	6	26.1	78.3
	4. 큰 문제는 아님	4	17.4	95.7
	5. 전혀 문제가 아님	1	4.3	100.0
	합계	23	100.0	

〈표 4-19〉 자치단체장의 적극성 정도

문) 귀 자치단체장은 경영수익사업 발굴 및 시행에 어느 정도 적극적이라고 생각하십니까?		빈도	유효퍼센트	누적퍼센트
유효	1. 매우 적극적이다	4	16.0	16.0
	2. 대체로 적극적이다.	16	64.0	80.0
	3. 잘 모른다	3	12.0	92.0
	4. 소극적이다	2	8.0	100.0
	합계	25	100.0	

앞으로 경영수익사업을 효율적으로 추진하기 위한 우선 사항에 대한 질문에서는 〈표 4-20〉에서와 같이 전담기구의 설치와 전문인력양성 등 전문성 관련사항이 우선적으로 해결해야 할 경영수익사업의 요건으로 생각하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 4-20〉 경영수익사업의 효율적인 추진을 위한 우선 사항

문) 앞으로 경영수익사업을 효율적으로 추진하기 위하여 가장 우선시해야 할 요소는 무엇이라고 생각하십니까?		빈도	유효퍼센트	누적퍼센트
유효	1. 전담기구의 설치	9	36.0	36.0
	2. 전문교육기회의 확대 또는 전문인력양성	7	28.0	64.0
	3. 외부인력(계약직) 활용	0	0.0	64.0
	4. 중간 경영분석 및 평가실시	3	12.0	76.0
	5. 투자재원의 확보	3	12.0	88.0
	6. 운영 및 관리방식 전환	3	12.0	100.0
	합계	25	100.0	

4. 제도적 측면에서의 실태 조사

1) 경영수익사업의 성과

경영수익사업이 실제로 소기의 목적을 달성하고 있는가를 파악하기 위하여 경영수익사업의 주요 목적인 '공익성과 수익성'에 대한 질문을 하였다.

재정확충, 지역경제 개발, 서비스개선의 세 가지로 구분하여 이 세 가지에 기여한 정도를 물었지만 설문지의 난해성으로 인해서인지 '모르겠다'는 응답이 많고 결측치가 많아 제외해 버렸다.

다만 <표 4-21>과 <표 4-22>에서 나타난 바와 같이 공익성과 수익성에 큰 기여도를 보인다고 답하고 있다.

<표 4-21> 경영수익사업의 공익성에 대한 기여도

문) 귀 자치단체가 추진하고 있는 경영수익사업은 '공익성'에 있어서 어느 정도라고 생각하십니까?		빈도	유효퍼센트	누적퍼센트
유효	1. 큼	11	44.0	44.0
	2. 어느 정도 있음	14	56.0	100.0
	3. 낮음	0	0.0	100.0
	합계	25	100.0	

<표 4-22> 경영수익사업의 '수익성'에 대한 기여도

문) 귀 자치단체가 추진하고 있는 경영수익사업은 '수익성'에 있어서 어느 정도라고 생각하십니까?		빈도	유효퍼센트	누적퍼센트
유효	1. 큼	6	25.0	25.0
	2. 어느 정도 있음	12	50.0	75.0
	3. 낮음	6	25.0	100.0
	합계	24	100.0	

그렇지만 공익성은 100%를 보인 반면 수익성에 대한 기여도 즉 지방재원 확충에 대한 정도는 응답자의 75%만 있다고 하고, 낮다고 응답한 비율도 25%나 되었다.

경영수익사업의 성과에 가장 중요한 영향을 미치는 요인에 대하여 질문을 하였다. 다음의 <표 4-23>의 결과로 '지역에 적합한 대상사업의 선정'이 48%로 중요한 항목으로 고려되고 있으며, '단체장이나 사업관리자의 관심이나 지원정도'는 이 보다 낮은 28%의 비율을 보이고 있다.

<표 4-23> 경영수익사업의 성과에 영향을 미치는 요인

문) 경영수익사업의 성과에 가장 큰 영향을 미치는 요인은 무엇이라고 생각하십니까?				
		빈도	유효퍼센트	누적퍼센트
유효	1. 자치단체장이나 사업관리자의 관심이나 지원정도	7	28.0	28.0
	2. 지역에 적합한 대상사업의 선정	12	48.0	76.0
	3. 사업투자 재원의 확보	4	16.0	92.0
	4. 주민, 의회와의 협조관계 확보 및 유지	2	8.0	100.0
	5. 사업담당 공무원의 경영능력 및 적극성	0	0.0	100.0
	합계	25	100.0	

이러한 결과는 단체장의 의지도 중요하지만, 이는 어디까지나 부차적인 요인이고, 그 보다는 실제로 사업을 효과적으로 준비하고 운영하는 것이 보다 더 중요하다는 것으로 해석될 수 있다. 그 중에서도 특히 어떠한 사업을 대상으로 하는가 하는 점이 사업의 성과에 중요한 관건이 된다는 사실을 말해주고 있다.

최근 경영수익사업이 중단 또는 유보된 사업의 원인을 묻는 질문의 결과는 <표 4-24>와 같다. '수지타산 미흡 또는 예산낭비'의 원인이 53.8%로 가장 높았으며, 그 다음으로 관련법규 및 규정의 제약이 23.1% 였다. 이 설문결과에 따르면 대상사업 선정시 신중한 고려없이 무턱대고 추진하여 사업타당성 검토가 미흡한 것과 실무담당 공무원의 전문성 부족으로 예산낭비를 가져와 사업을 중도에 포기하거나 유보한 사례가 있음을 알 수 있다.

경영수익사업의 순수익이 지방재정에 기여한다는 지방자치단체의 발표에 대한 불신 이유에 대한 물음에 대해서 <표 4-25>와 같이 '인건비·감가상각비 등 직·간접적인 비용을 반영하지 않은 단순한 수지분석'으로 답한 비율이 63.2%를 차지하고 있고, 그 외는 비슷한 비율이 나타나고 있다.

〈표 4-24〉 경영수익사업의 중단 및 유보원인

문) 현재 귀 자치단체에서 경영수익사업이 중단되거나 유보된 사업이 있다면, 그 원인은 무엇이라고 생각하십니까?				
		빈도	유효퍼센트	누적퍼센트
유효	1. 민간부문 침해로 민원야기	0	0.0	0.0
	2. 수지타산 미흡 또는 예산낭비	7	53.8	53.8
	3. 환경훼손으로 이해관계인 또는 시민단체 등과 마찰	1	7.7	61.5
	4. 관련 법규 및 규정의 제약	3	23.1	84.6
	5. 투자재원 미확보	0	0.0	84.6
	6. 기타	2	15.4	100.0
	합계	25	100.0	

〈표 4-25〉 경영수익사업 실적의 불신이유

문) 지방자치단체가 추진하고 있는 경영수익사업의 수익률을 신뢰하지 못한다면 이의 가장 큰 이유는 무엇이라고 생각하십니까?				
		빈도	유효퍼센트	누적퍼센트
유효	1. 인건비, 감가상각비 등 직·간접적인 비용을 반영하지 않은 단순한 수지분석	12	63.2	63.2
	2. 과장 계상된 수익	2	10.5	73.7
	3. 자치단체의 부족한 경영능력	3	15.8	89.5
	4. 기타	2	10.5	100.0
	합계	19	100.0	

이는 기업방식과 경영수익사업의 계산방식간의 차이에서 비롯된 것으로 현행 경영수익사업의 수지분석 계산방식을 믿지 못하고 있음을 알 수 있다.

2) 경영수익사업의 향후 전망

〈표 4-26〉은 향후 개발가능성이 높은 경영수익사업의 분야를 묻는 설문결과이다.

이 결과에 의하면, '관광휴양지 개발이용분야'가 45.8%로 가장 높고, 그 다음으로 '지역 부존자원 활용분야'가 29.2%를, '문화 관광서비스 분야'가 20.8%를 점하고 있다. 제주도가 지역특성상 관광지로의 경영수익사업에 더 선호하고 있고 경영수익사업면에서도 더 가능하다는 결과를 보여주고 있어서 앞으로 제주도의 경영수익사업 추진 분야를 가늠해 볼 수도 있는 결과이다.

토지개발이용분야와 농수산 소득증대분야 그리고 공유재산의 생산적 관리분야에
서는 선호면에서 없거나 낮은 수준이었는데, 이는 이 분야가 경영수익사업의 전망에
대해 낮게 평가하고 있음을 보여준다.

〈표 4-26〉 향후 개발가능성이 높은 경영수익사업의 분야

문) 귀 자치단체의 여건을 고려하여 앞으로 경영수익사업으로 개발가능성이 높은 분야는 무엇이라고 생각하십니까?		빈도	유효퍼센트	누적퍼센트
유효	1. 토지개발이용분야	0	0.0	0.0
	2. 관광휴양지 개발이용분야	11	45.8	45.8
	3. 문화관광 서비스 분야	5	20.8	66.7
	4. 지역부존자원 활용분야	7	29.2	95.8
	5. 공유재산의 생산적 관리분야	1	4.2	100.0
	6. 농수산 소득증대 분야	0	0.0	100.0
	합계	24	100.0	

그리고 실제 경영수익사업을 운영하면서 느끼는 어려움 중 가장 중요시 여기는
것에 대한 설문결과는 〈표 4-27〉에 나타나 있다.

이 결과는 향후 경영수익사업의 여러 문제들을 해결하기 위해서 담당자의 전문지
식을 높일 수 있는 방안을 마련하여야 함을 나타내 주고 있다.

〈표 4-27〉 경영수익사업을 실제 운영하면서 느끼는 가장 중요한 문제

문) 경영수익사업을 실제 운영하면서 느끼는 여러 문제 중 가장 중요하다고 여기는 것은?		빈도	유효퍼센트	누적퍼센트
유효	1. 전문지식부족	17	68.0	68.0
	2. 투자비의 부족	2	8.0	76.0
	3. 잦은 인사이동	1	4.0	80.0
	4. 관련제도의 경직성	1	4.0	84.0
	5. 최고 관리층의 의지 부족	0	0.0	84.0
	6. 담당자의 업무량 과다	2	8.0	92.0
	7. 주인의식결여	1	4.0	96.0
	8. 제도적 장치의 결여	1	4.0	100.0
	9. 본래의 의도퇴색	0	0.0	100.0
	합계	25	100.0	

제 2 절 제주도 경영수익사업의 문제점 및 그 원인 분석

1. 경영수익사업의 3가지 측면에서의 문제점

경영수익사업은 1980년부터 자치단체의 열악한 지방재정을 해결하기 위한 하나의 방안으로 추진되어 왔다. 그런데 경영수익사업 중에는 성공한 사례도 있지만, 민간 영역의 침해, 경영능력과 투자재원의 부족, 지나친 이익추구 등으로 실패하거나 경영부실한 사업들이 상당수 있다.

본 절에서는 지금까지 살펴본 경영수익사업의 통계상의 자료와 경영수익사업 관련 담당공무원을 대상으로 한 설문조사 결과를 바탕으로 하여 인식적 측면, 관리적 측면, 제도적 측면에서의 문제점을 살펴 보고자 한다.

1) 인식적 측면에서의 문제점

경영수익사업에 대한 필요성 인식정도는 거의 대부분 필요하다고 답하고 있다. 그래서 경영수익사업 건수가 곧 지방자치단체의 '유능성'과 재정확충을 위한 '추진력'의 평가기준으로 인식하는 경향이 짙다. 하지만 경영수익사업 자체가 곧 수익성을 담보하지도 않고, 필요하다고 해서 무조건 추진해야하는 것도 아니다. 지방언론과 여러 단체들도 경영수익사업을 계속 발굴하고 추진해야 한다는 논조를 주장하는 추세이지만, 이는 경영수익사업에 대한 막연하고 근거가 부족한 주장이다. '수익률과 수익규모'의 전제하에 '공공성'을 균형있게 인식하지 못하고 있는 것이 현실이다. 그리고 수익률과 수익규모의 정도 그리고 자치단체별 특성을 고려하지 못하고 있다.

2) 관리적 측면에서의 문제점

(1) 대상사업 선정상의 문제점

경영수익사업을 선정하는 일은 경영수익사업의 성과에 가장 큰 영향을 미치는 요인이다. 그러므로 대상사업의 선정은 사업의 시행가능성, 재원조달가능성, 사업의 지방재정 기여도 및 공익증진 효과, 부존자원 활용에 따르는 부정적 기능, 민간경제영역과의 마찰이나 갈등 소지 등 여러 가지 제반여건을 고려하여 가장 적합한 사업

을 선정해야 한다. 그런데 실제 사업선정에 있어서는 다음과 같은 현실적 문제점들을 가지고 있다.

① '공공성과 수익성'의 조화의 어려움

지방자치단체가 경영수익사업을 선정할 때 일반적으로 경험하게 되는 애로사항 중 공공성 및 수익성을 동시에 충족시킬 사업 판단의 어려움이 있다. 이러한 어려움에 대한 심각성의 정도가 <표 4-8>에 나와 있는데, '심각한 편'이상의 답의 64%를 차지하고 있을 정도이다. 실무적으로 공공부문과 민간부문의 경계를 명확히 구분하기가 어렵고 또한 실지로 충돌되는 공공성과 수익성을 모두 갖춘 사업이 발굴이 어렵기 때문이라는 생각이 든다.

② 지나친 수익성 추구

신용카드관련 제휴사업, 석부작 생산·판매 사업, 향수판매사업, 농수특산물 판매 사업, 공공시설 이용권·입장권 판매 사업 등 수익성에만 치중하여 민간 투자가 바람직한 분야에 뛰어들어 오히려 지역경제 활성화를 저해하는 경우가 있다. 이러한 사업은 공무원들로 하여금 소비자 주권의식을 잃게 하기도 하고, 담당공무원들을 판매 사원화 하여 사기를 저하시키기도 한다. 그리고 적자 운영을 하면서도 입장료 등을 현실화 하지 않고 있어 경쟁관계의 민간기업들은 가격 경쟁력을 잃어 설 곳이 없도록 하는 경우를 발생시키고 있다. 이러한 민간 경제의 침해는 장기적이고 안정적인 세수증대에 역행하는 것이 되어 지방재원확충을 오히려 가로막게 되버린다.

③ 신규사업의 발굴의 한계와 특정분야의 사업에의 편중현상

본 연구에서 경영수익사업은 좁은 의미로 파악하여 고찰했다. 이렇게 되면 자본회수기간이 짧은 소규모 사업이어야 하고, 회계면에서 일반회계 또는 기타 특별회계로 계리되어야 하며, 공영개발사업, 제 3섹타 사업 등과 실무적으로 다르게 취급·사용되는 사업이어야 한다. 따라서 경영수익사업으로 불리면서 사업적 성격을 가지고 쌍무적 계약방식으로 운영되는 소규모 대상사업의 발굴 및 선정에 한계가 있다. 그러한 이유 때문이기도 하지만 경영수익사업은 그 지역의 특성에 따라 어느 특정분야에 편중되는 경향이 짙다. 제주도의 경우에는 관광지로서의 지역적 특성에 따라 관광관련 분야에서 특히 많다. 이러한 편중은 자칫 위험부담이 비교적 적은 손쉬운 사업에만 집중하거나 자연적 독점이나 국공유재산의 관리적 지위에 따른 특혜성 사업에 치중할 우려도 있다.

(2) 사업운영상의 문제점

① 전반적인 경영능력의 부족

경영수익사업은 사업주체인 지방자치단체가 제공하는 재화나 용역을 이용·사용하는 자에게 국한하며 사용자부담원칙에 따라 자유의사에 의한 비권력적 방식으로 운영된다. 따라서 민간기업과 같이 전문 경영능력을 필요로 하지만 담당공무원들의 경영기술 미숙 및 경영개선을 위한 노력의 부족, 창의력 결여 등으로 사업을 현상 유지 차원에서 소극적으로 운영하는 등 경영수익사업의 운영에 장애요인이 되고 있다<표 4-27>.

② 타당성 분석능력의 부족

관련법규 및 규정의 제약을 사전에 검토하지 않아서 사업추진이 중단되거나 유보되기도 하고, 사업에 대한 구체적인 수지타산 분석이 미흡 또는 예산낭비로 사업이 중단 및 유보되는 경우가 있다<표 4-24>. 이러한 것들은 모두 사전에 구체적인 타당성 분석 능력의 부족 또는 무시로 인한 성급한 사업추진의 결과이다.

③ 관리 운영방식의 한계

경영수익사업은 실무상 일반적으로 직영 또는 관리위탁방식 2종류에 한정된다. 현재 많은 경영수익사업은 전담부서를 두고 운영하고 있다<표 5-24>. 이런 경우에는 사업소가 주관하여 직접 관리·운영하는 직영형태의 운영방식이 된다. 그리고 사업권(허가권)은 자치단체가 갖고 있으면서 사업의 관리·운영권만을 일정한 자격·기술요건을 구비한 민간에게 위탁하여 공급하는 방식의 관리위탁방식이 있다. 좁은 의미의 경영수익사업이라고 할 때에는 이와 달리 간접경영방식이나 민간이양의 형태는 해당되지 않는다.

3) 제도적 측면에서의 문제점

① 관련제도의 경직성·불합리성 그리고 복잡성으로 인한 효율적인 운영의 저해

경영수익사업의 주종을 이루는 사용료와 수수료의 부과·징수 근거는 조례와 법령에 의해 유형별로 다양하게 규정되어 있다. 따라서 법령 및 조례에 따른 시설 이용료 등이 장기간 조정되지 않아 원가에도 크게 못 미치는 사례가 많게 된다. 특히 수수료는 개별 법령에 정해져 있기 때문에 요금조정의 번잡성으로 현실에 맞는 요금의 인상이 적기에 이루어지지 못하는 문제점이 있다.

② 영역상의 문제 또는 한계

각 지방자치단체에서는 자주재원확충을 위해 제 3섹타 사업의 활성화는 물론 순수 민간재의 공적 공급을 내용으로 하는 사업을 계획할 정도로 관념적·현실적 영역이 계속 넓혀가고 있다. 하지만 경영수익사업은 우선 사업의 주체가 지방자치단체이기 때문에 태생적으로 공공성이 우선되어야 한다. 그렇기 때문에 지방재정활동의 대상영역이 아니며, 준공공재이지만 민간기업과 경합해야하는 사업도 제한적으로 충분히 공급하고 있거나 민간인이 주차장 사업을 할 만큼의 유인책이 있을 경우에는 노상공영주차장사업은 중지되는 것도 고려할 필요가 있다.

또한 지역부존자원의 2~3차 가공에 의한 사업에 있어서도 원칙적으로 배제함이 바람직하다. 그리고 공공자원을 과도하게 수익적으로 활용하는 사업도 자제되어야 할 것이다.

2. 경영수익사업의 문제점에 대한 이론적 원인 분석

: ‘주인-대리인 이론’을 중심으로

1) 주인-대리인 이론의 검토

경영수익사업의 주체는 지방자치단체이다. 따라서 지방자치단체의 구성원인 공무원이 관의 성격을 벗어나지 못한 경영의식과 전문적인 경영능력의 부족 그리고 사업소에 배정되는 것을 좌천으로 인식하거나 승진과정을 위한 임시거처 썸으로 인식하는 무책임성과 잦은 인사이동에 따른 경영의 계속성과 전문성의 결여 등으로 사업성으로서 심각한 문제가 있게 된다. 수치상으로는 경영수익이 발생하는 것으로 통계자료가 나와 있지만 실제 운영결과는 이익에 있어서 매우 적거나 심지어 적자로 운영되는 곳이 많다. 비용산정에 있어서 공무원의 인건비를 제외하는 경우가 많고 단순한 수치분석으로 통계처리된 수익률을 신뢰하지 못한 것으로 나타나고 있다<표 4-25>.

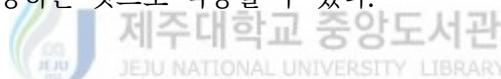
본 절에서는 이상의 경영수익사업의 문제점 발생하고 있는 원인을 행정의 조직경제학적 접근이라 할 수 있는 주인-대리인 이론의 관점에서 이론적 원인 분석을 시도해 보고자 한다.

소유와 경영의 분리에서 야기되는 주인-대리인 문제는 정보의 비대칭성(information

asymmetry)에서 비롯되며, 주인이 대리인의 행동을 관찰할 수 없을 때(hidden-action) 발생하는 대리인의 도덕적 해이(moral hazard) 현상과 대리인이 주인보다 우월한 정보를 갖고 있을때(hidden-knowledge) 발생하는 주인의 역선택(adverse selection) 현상 등 2가지 유형이 있다. 주인(본인)-대리인 이론은 이러한 문제의식하에서 주인이 최소의 노력으로 최대의 보상을 추구하는 대리인에게 적절한 유인동기를 부여함으로써 양자의 최대의 보상을 추구하는 대리인에게 적절한 유인동기를 부여함으로써 양자의 목적을 최대화하는 과정을 설명하는 이론이다¹⁷⁾.

대리인 이론의 가장 중심이 되는 가정은 4가지이다¹⁸⁾. 이러한 기본가정(제약조건)하에서 주인은 어떻게 하면 대리인으로 하여금 최대한 주인의 이익을 위하여 업무를 수행하도록 할 것인가 하는 것이 대리인 이론이 갖는 근본적인 물음이다.

이러한 ‘주인-대리인 이론’을 가지고 경영수익사업의 문제발생의 원인과 이의 문제개선의 방안을 추상적으로 찾아보고자 한다. 즉 경영수익사업의 실질적인 주인은 지역주민이고, 지방자치단체장은 그 지역주민의 대리인이 된다. 또한 지방자치단체장은 실무담당자 또는 위탁관리자와의 관계에서 주인-대리인 관계에 놓이게 되어 복대리인 관계를 형성하는 것으로 적용할 수 있다.



2) 지역주민과 단체장간의 관계에 있어서의 문제점 원인 분석

우선 대리인인 단체장이 주인인 지역주민보다 우월한 정보를 가지고 있기 때문에 지역주민의 입장에서 경영마인드가 부족한 단체장을 알지 못하여 역선택할 위험이 존재하게 된다. 이로써 바람직하지 못한 단체장에 의해 추진되는 경영수익사업이 주민의 목적에 따라서가 아니라 단체장의 사익을 추구하는데 이용될 수 있게 된다.

또한 상반된 선택을 하고 나서도 정보의 비대칭성으로 인해서 계속 문제를 발생하게 된다. 가령 전시행정, 인기영합주의적 정책으로 경영수익사업이 일시적이고 단

17) 김준기, “비영리단체(NPOs)의 생성과 일반적 행태:주인-대리인 이론 관점에서”, 행정논총 제 36권 제1호, 서울대학교 행정대학원 p.75.

18) 대리인 이론의 4가지 가정(윤성식, [공기업론], (서울: 박영사, 1994) pp.548~549)

- ①주인과 대리인의 이해관계는 서로 상충하는 경우가 많다.
- ②주인과 대리인은 모두 자신들의 이익, 즉 효용을 극대화하는 존재이다.
- ③주인은 대리인이 알고 있는 정보를 알지 못하거나 대리인의 행동을 관찰 할 수 없다.
- ④주인과 대리인은 불확실한 환경하에서 서로 업무에 대한 계약을 체결한다.

기간적인 눈에 띄는 사업만을 추진하거나 재선을 위한 단순한 공약실천에 집착하여 무분별하게 사업을 진행하여 재정의 낭비를 초래할 수도 있게 된다.

즉 정보의 비대칭성으로 인하여 지역주민들이 단체장의 경영수익사업 활동을 충분히 평가 또는 감시 할 수 없기 때문에 단체장은 지역주민의 효용이 아닌 자신의 효용을 극대화하게 되는데 여기서 경영수익사업의 문제들이 발생하게 된다.

그리고 지방자치단체 내에서의 경영수익사업의 내용은 경쟁이 거의 존재하지 않기 때문에 단체장에 대한 경영효율화로의 대한 유인체계는 갖지 못하여 경영수익사업의 효율성을 확보하지 못하게 된다. <표 4-23>에서와 같이 현재 제주도내의 경영수익사업에 영향을 미치는 요인으로 '자치단체장이나 사업관리자의 관심이나 지원정도'에 대한 비율이 두번째로 많은 28%를 차지하고 있다는 것은 시사하는 바가 크다고 본다.

3) 단체장과 실무자와의 관계에 있어서의 문제점 원인 분석

경영수익사업의 실무자가 총괄부서에 근무하면서 사업소를 관리하는 형태이든지, 총괄부서에서 직접 관리하든지간에 직영형태의 운영방식으로서 이런 경우 단체장은 주인, 실무자는 대리인의 지위에 있게 된다. 이것은 위탁 관리하는 운영방식에서도 그대로 적용된다.

이러한 경우에도 단체장은 실무자의 우월적 정보에 대해 알 길이 없기 때문에 역선택이 발생하고 실무자는 자신보다 정보를 갖지 못한 단체장과의 관계에서 도덕적 해이의 현상을 나타낸다.

이러한 결과로 실무자는 자기목적의 추구, 지대추구 행동, 위험 회피적 행동 등의 양태로 나타나고 경영수익사업의 효율성은 떨어지게 된다.

또한 실무자는 전문경영능력을 키울 유인책이 주어지지 않는다면 전문적 경영지식을 습득하지도, 펼치지도 않게 될 것이다. 따라서 예산절감의 유인도 없어서 방만한 운영을 하여 예산낭비를 초래하기도 한다. 또한 경영수익사업을 운영하면서 기술 변화 등 환경의 변화에 신속적으로 대응해야 하는데 이러한 대응능력의 부족으로 경영부실을 부채질하기도 한다.

현재 제주도에서의 경영수익사업 운영상의 여러 문제점 중 '전문지식 부족으로 경영미숙, 경영개선능력 결여, 경영평가 및 경영기법 부족'에 대해 이의 심각성 정도를

묻는 설문에 54.2%가 심각하다고 답했다<표 4-17>. 실무자의 대리인으로서의 행태가 큰 문제가 됨을 알 수 있다. 또한 실무자들의 자기목적추구 또는 지대추구 행동은 경영수익사업의 금전적·비금전적 형태의 비효율성을 유발시켜 수지타산 미흡 또는 예산낭비를 초래하는 문제점을 야기하여 경영수익사업의 중단 및 유보의 원인이 되기도 한다<표 4-24>.



제 5 장 경영수익사업의 개선방안

제 1 절 경영행정 · 환경의 변화와 추진여건 고려

지방자치단체의 행·재정환경은 이전에 비하여 크게 변화하고 있다. 즉 지방경영의 인식 전환, 공공부문 축소와 민영화, 규제 완화와 경쟁 그리고 주민욕구증대에 따른 재정압박이라는 새로운 환경에 직면해 있다. 따라서 이러한 자치단체 환경변화에 따른 경영수익사업의 추진여건도 다음을 고려해야 한다.

첫째, 지방경영수익사업은 그동안 자치단체가 공익성보다는 재원확보를 위해 영리사업에 뛰어드는 것으로 생각해 왔으나 이 보다는 목표지향적 행정, 비용과 원가에 충실한 행정, 생산성 향상을 위해 끊임없이 노력하는 행정으로 이해하여야 한다. 따라서 무리한 사업확대 보다는 신중한 사업의 추진과 함께 투자비의 안정적 확보 및 수지분석 철저, 민간위탁 등을 통한 내실경영에 중점을 두어야 한다.

둘째, 최근 공공부문축소와 민영화는 세계적인 추세이다. 따라서 자치단체 경영행정도 이에 맞추어 공공서비스를 공공기관이 공급할 때와 민간기관이 공급할 경우를 분석하여 최소의 경비로 서비스의 제공이 가능할 경우에는 민영화의 바탕하에서 검토되어야 한다.

셋째, 경영수익사업은 행정우위의 잇점으로 인하여 시장성을 가진다고 볼 수 있으며, 경영마인드나 경영전략이 자치단체가 우위를 차지한 것 때문이 아니다. 앞으로 공·사 부문간의 공개경쟁, 그리고 민간의 정보우월현상에 따라 경영수익사업 환경은 더욱 어려워질 전망이다.

넷째, 현재의 경영행정환경은 고도 성장기의 풍부한 재원확보하에서 많은 투자가 가능케 됐던 시대와는 근본적으로 다르다. 따라서 공공부문의 재원확보 한계로 긴축재정을 운영할 시기임과 동시에 고도화된 주민욕구충족이라는 이중의 고통에 직면하고 있다. 그러므로 오늘의 경영행정 환경은 방만한 사업운영 또는 주민에게 부담이 되는 사업확대는 결국 자치단체의 재정위기로 연결될 위험이 초래되는 시기라

할 수 있다.

제 2 절 주인-대리인 이론에 따른 추상적 개선방안의 방향

주인-대리인 이론에 의하면 경영수익사업은 구조적으로 비효율적인 체제하에 있다. 따라서 부실경영, 적자경영에 직면할 수 밖에 없게 된다는 결론에 이르게 되고 궁극적인 해결로는 민영화 하여야 한다는 당위성 논리로 인용되고 있다¹⁹⁾. 그러나 여기서는 경영수익사업 자체의 내부적 개선방안을 살펴보고 나서 민간 경영기법의 내부화, 민영화의 단계로 고찰해 보기로 한다.

1. 적절한 사후 평가와 통제수단

대리인 이론에 의하면, 대리인의 업무가 복잡다기하여 주인이 관찰하는 것이 많은 비용을 수반하는 경우에는 관리과정에 근거한 평가보다 관리 성과나 업적에 근거한 평가와 그에 따른 인센티브의 제공이 더욱 효율적이라고 알려져 있다²⁰⁾. 따라서 경영수익사업에 관해서도 단체장과 실무담당자에 대한 적절한 사후평가제와 통제를 마련하는 것이 필요하다. 물론 공익성과 수익성의 조화를 도모하는 경영수익사업의 경우 성과에 대한 평가가 쉽지 않은 것이 사실이지만, 경영수익사업의 단위사업별 심사 분석을 정기적으로 실시하거나 외부감사제도를 두는 등의 방법을 모색해 가야 한다.

2. 합리적인 인사관리와 리더쉽의 개발

적절한 사후 평가와 통제수단을 기해서 그 결과를 인사관리에 합리적으로 반영해야 한다. 경영수익사업의 책임자인 단체장과 경영자들은 인사권자의 사적 이익을 위

19) 이상청, “공기업의 대리인 문제와 민영화방안의 타당성 검토”, 한국행정학보, 제31권 제1호, 1997. p.192.

20) 권순만, 김난도, “행정의 조직경제학적 접근: 대리인 이론의 행정학적 함의를 중심으로”, 한국행정학보, 제29권 제1호, 1995, p.89.

하여 정치적으로 결정되는 경우가 많고, 목표추구의 동기가 작을 뿐만 아니라 전문 경영능력이 부족하므로 관리적인 측면에서 전문경영능력을 배양하고 권한 배분과 책임소재를 명확히 하며 인사교류에 따른 파견목적, 신분, 기간, 업무의 위치, 보수, 징계, 처우개선, 빈번한 인사이동의 지양 등을 확고히 해야 한다.

또한 담당공무원에 대한 연중 상교육체계를 마련하여 경영수익사업에 대한 바람직한 추진 방법제시와 담당인력에 대한 경영마인드 제고를 위한 지원체제도 강화해야 한다. 그리고 단체장의 관심과 의지에 따라 사업의 성패가 좌우된다는 정도가 심각하기 때문에(〈표 4-18〉) 단체장은 물론 실무담당관리자의 리더십 개발도 중요하다.

3. 경영이념의 조화 문제

공공성과 수익성은 근본적으로 상충관계(trade-off)에 있다. 그런데 경영수익사업은 이러한 공공성과 수익성이라는 양자의 이념을 융화, 조화시켜야하는 당위적 과제를 안고 태어난 것이다. 즉 경영수익사업의 근본취지가 사업적 운영을 통한 지방재원확충과 지역복지의 달성이므로, 수단적 가치로서의 기업성과 목적적 가치로서의 공공성을 동시에 추구할 수 있어야 한다.

따라서 우선 사업선정에서 공공부문과 민간부문이 상호 연계할 수 있는 사업을 중심으로 선정해야 할 필요가 있다. 그리고 운영함에 있어서는 실무 담당자들에게 기업가적 개척정신이 요구될 뿐만 아니라 공공서비스 윤리의식을 확보하여 전체주민의 봉사자로서의 입장을 견고히 해야 한다. 경영수익사업이 사업적 운영을 통하여 결국 지방재원 확충과 지역개발 그리고 지역복지 달성에 기여하고 있다는 사실을 적극적으로 홍보할 수 있는 전략도 필요하다. 그리고 사업의 취지와 집행정도, 사업결과를 지역주민에게 공개하여 진정한 의미의 참여행정체제도 구축해 나가야 한다.

4. BOT방식의 도입

이상의 개선방안은 내부개혁(internal reform)을 통한 경영수익사업의 문제점 해소 방안이었다. 그러나 이러한 내부적 개혁으로만은 한계가 있기 때문에 지방정부의 개

입보다는 규제완화, 지방정부축소를 통하여 지역 민간경제 활성화를 통한 세수기반의 증대시키려는 방안을 생각해 볼 수 있다.

그 중 하나가 BOT(Build-Operate-Transfer)방식이다. BOT방식이란 “짓고-운영하고-양도하는”방식인데, 공공부문이 제공한 토지위에 민간부문이 시설을 설치한 후 일정기간 운영하다 공공부문에 넘겨주는 방식을 말한다. 공공부문은 공공부문이 잘 할 수 있는 부분을 담당하고 민간부문은 민간부문이 잘 할 수 있는 사업을 독자적으로 수행하면서 민간부문이 지닌 활력을 살릴 수가 있도록 하는 것이다.

경영수익사업의 운영방식에서 대부분 관리위탁방식을 많이 취하고 있다. 총괄부서에서는 여러 사업소를 총괄하여 수입액을 수납하는 수준으로 운영되고 있는 실정이다.

따라서 지역의 특성, 사업의 성격 등에 따라 선별하여 현재의 민간위탁방식보다 더 적극적인 BOT방식의 도입을 모색해 볼 필요가 있다. 이러한 BOT방식은 공공부문이 기반시설확충 등 수익이 발생하지 않는 부문을 주고 담당하게 되기 때문에 초기에는 수익발생이 어려워 민선 단체장들이 선호하지 않게 되고 수익성 확보를 통한 지방재원충당이라는 경영수익사업의 취지를 살릴 수 없다는 데에 한계점이 있다. 그러나 제주특별자치도를 추진하려는 현재의 상황을 고려하여 지방세 제도를 잘 정비하면 민간부문이 얻는 개발이익을 지방세로 흡수 할 수 있기 때문에 오히려 경영수익사업을 통한 수익률보다 커질 수도 있다.

5. 민영화(Privatization)²¹⁾

경영수익사업의 내부개혁, 즉 적절한 사후평가와 통제수단, 합리적인 인사관리와 리더쉽의 개발을 통하여 경영수익사업의 여러 문제점을 해결해 보려 하더라도 공공부문의 구조적인 관료적 행태를 극복하기는 어렵다. 따라서 현재 운영하고 있는 경영수익사업을 재점검 하여 민간에게 소유권을 완전 이양하여 ‘민영화’하거나 소유권은 보유하되 관리의 전반적인 것을 위탁계약에 의해 운영하는 ‘민간위탁’의 방안을 모색하자는 것이다.

현재의 경영수익사업은 지방재정확충이라는 명분하에 민간이 잘 할 수 있고, 해야

21) 김준기, “국가-사회간 중간조직의 구조개혁: 공기업 중심으로”, 서울대행정대학원, 1998.

할 영역을 침범하거나, 관리적 측면에서 공공성이 있다는 것을 강조하면서 수익성이 떨어지는 것을 부여잡고 있는 경우가 많다. 따라서 지방정부는 해야 할 일, 예를 들어 환경, 노인, 청소년, 여성, 보건복지 문제 등 공익적 성격이 강한 업무에 치중하고 이들 업무에 대해서는 비영리 재단법인형 방식으로 민간과 협력할 수 있으며, 기업성이 강한 업무는 민영화나 민간위탁으로 책임경영을 실현해야 한다.

제 3 절 경영수익사업의 인식적 측면에서의 개선방안

경영수익사업의 목적 또는 필요성은 원래 수익성, 곧 열악한 지방재정을 확충하려는 데에 있다. 그래서 경영수익사업을 적극 추진하도록 지방자치단체의 여러 부문에서 압력을 넣기도 하고, 지방자치단체장의 행정 경영능력을 평가하는 주요 척도로 삼기도 한다. 또한 다른 요소에 대한 평가의 어려움 때문에, 한계와 문제를 느끼면서도 '수익성'을 중심으로 경영사업을 평가하는 경향이 짙고 또한 이를 근거로 경영수익사업을 인식하고 있다.

그러나 경영수익사업은 공공성과 수익성을 균형있게 추구해야지만 존재 의미가 있는 것이다. 따라서 공익성이라는 이념을 반드시 사업추진의 요소로 포함되어 바라보아야 한다. 또한 경영수익사업의 사업건수가 중요한 것이 아니라 수익규모와 수익률을 구분하여 그 정도까지 고려하여 평가가 되어야 하며 인식하여야 한다. 지방자치단체별 특성과 지역적 특성을 인식하고 바탕위에서 좀 더 신중하고 소극적인 접근이 있어야 한다.

제 4 절 경영수익사업의 관리적 측면에서의 개선방안

제 2 절에서는 경영수익사업의 선정, 운영과정, 성과에 이르기 까지 여러 문제점을 개선하기 위하여 주인-대리인 이론에 따른 추상적 개선방안을 이론적으로 접근해 보았다. 본 절에서는 좀 더 '구체적'으로 대상사업의 선정, 운영상의 개선방안을 제시하고자 한다. 경영수익사업의 문제는 전국적으로 공통적인 현상이 있기 때문에

본 방안은 제주도의 경영수익사업 뿐만 아니라 전국의 경영수익사업에도 적용이 가능한 일반적이고 구체적인 방안이 될 것이다.

1. 경영수익사업의 적정성(타당성) 분석

경영수익사업은 공익의 증진과 자치단체 수입증대라는 2개의 목적달성을 위해 지역사회 전체적인 입장에서 바람직하다고 판단되는 분야에 대하여 추진되어야 한다. 그러므로 추진에 앞서 대상사업으로의 적정성 여부 문제는 신중히 분석하는 선행조치가 있어야 한다.

경영수익사업의 적정성 판단기준을 예시해 보면 <표 3-9>와 같다.

2. 관리운영방법의 개선

경영수익사업 운영은 직영운영, 일반회계, 기타 특별회계 등으로 다양하게 운영하고 있다. 이로써 투자사업비 조달제한, 그리고 인력과 경비낭비 등이 초래되고 있으므로 관리운영의 혁신을 통해 경비절감과 사업운영을 효율화해야 한다.

자치단체 시설운영 성격의 사업²²⁾은 유사시설과 관리체계의 통합운영 또는 해당 시설관련 자원봉사 요원 활용으로 경비를 절감해 가야 한다.

그리고 주민건강증진 등의 체육시설사업²³⁾은 직영운영을 지양하고 민간위탁 등으로 경비절감방안을 마련해야 할 것이다. 또한 단위 사업장을 운영하는 형태의 사업²⁴⁾은 사업장별 특별회계제도로 전환하여 독립채산제로 운영을 모색하는 것이 바람직하다고 보여진다.

3. 기존 운영사업의 재정리

현재 민선자치제 이후 우후죽순처럼 범람하는 경영수익사업의 대상영역을 체계적

22) 사례로는 복지회관, 시민회관, 박물관, 여성회관 등을 들 수 있음.

23) 사례로는 수영장, 빙상장, 스케이트장, 건강타운 등을 들 수 있음.

24) 사례로는 주차장, 공원묘지, 납골당, 도축장, 특산물 직판장 등을 들 수 있음.

으로 정비할 필요성이 있다. 사업이 다양화되고 확대됨에 따라 적정영역의 한계가 불분명해지기 때문에 재정확충이 아니라 오히려 자치단체의 재정압박과 자원배분의 비효율성 등이 초래되고 있는 것이다.

현재 추진중인 경영수익사업에 대한 실태조사와 전문가의 경영진단 등을 통해서 경영수익사업의 구조조정이 이루어져야 한다. 즉 민간 부문과 결합되는 사업이나 자치단체가 경영하기에 부적합한 사업에 대해서는 민영화와 민간위탁을 추진하고, 계속 적자를 내거나 수익전망이 없는 사업, 주민 편익과 지역경제에 대한 기여도가 미미한 사업을 과감히 축소하거나 정리해야 한다. 반면에 계속 운영할 필요가 있는 사업에 대해서는 보다 합리적이고 기업적인 관리체제로 전환하여 운영의 효율성을 극대화 시켜야 한다.

4. 경영수익사업 경영수지 개선 노력 강화

경영수익사업은 직접적인 수입이 수반되기도 하지만 직접수익보다는 예산절감이라는 간접수익형태로 나타나기도 한다. 그러므로 경영수익사업의 운영을 경영관리측면으로 이해하여 수지개선을 도모해야 한다.

가령, 각종 시설운영·관리사업은 인력관리의 효율화로 인건비, 관리비를 절감하고, 주차시설 운영관리사업은 운영시간 확대 또는 주차면 회전율 증대로 수익을 확대할 수 있다. 관광유원지, 국민관광지의 운영사업은 입장료 수입 이외의 부대시설의 적극적 활용을 강구해야 하며 지역단위축제 등 행사성 사업의 경우에는 행사성 위주에서 특산품 판로 개척 등 사업 다양화의 계기로 활용해야 한다.

그리고 경영수익사업의 수지분석을 실행하여 경영기법을 경영수익사업에 도입해야 한다. 2006년부터 복식회계를 정부회계에 도입할 계획으로 되고 있는데 경영수익사업만이라도 복식부기의 원칙을 적용해 나가야 한다. 또한 수익과 비용의 인식시점을 일반기업회계와 맞추어 나가야 하며 경영수익사업의 수익과 비용항목도 일반기업회계 기준을 적용하여 노무비, 감가상각비를 분명하게 비용처리 하여야 한다. 경영수익사업의 실적에 대한 불신이유 중 63%가 '인건비, 감가상각비 등 직·간접적인 비용을 반영하지 않은 단순한 수지분석'으로 답하고 있다(<표 4-25>을 참조).

제 5 절 경영수익사업의 제도적 측면에서의 개선방안

1. 인근 자치단체간 협의제도를 통한 유사사업의 합리적 조정 추진

자치단체별로 사업을 확대해 감에 따라 인근 자치단체와 동일한 사업추진이 많아지고 있다. 이러한 중복추진은 수요창출에 어려움 등이 따르게 되고 결국 양 자치단체 모두에게 부담이 초래된다. 따라서 지역간 갈등발생을 줄이기 위해 추진 사전에 조정을 하거나 합동개발을 추진할 필요가 있다. 가령 토지개발사업을 합동개발추진으로 원활한 분양 등 경쟁력이 강화될 것이고 관광지개발시의 광역개발로 관광벨트화를 이룰 수 있으며 공동 관광마케팅을 펼칠 수도 있다. 또한 지역별로 농수산물을 특화하는 사업품목의 분담으로 판로의 종합 체인화를 이룰 수도 있을 것이다.

2. 사업선정시 직원(외부 전문가)참여 활성화

경영행정의 환경의 변화로 자치단체 경영수익사업에 대해 새로운 지식과 관련정보가 요구되고 있다. 경영수익사업의 성공을 위해서는 사업계획단계 또는 시행과정에 다양한 의견이 반영되어야 한다.

우선 사업담당조직(부서)에 최대한의 자율성을 부여하여 직원들의 자발적이고 능동적인 참여로 사업추진이 활성화 되도록 해야 한다. 그렇게 하면서도 성과 평가를 적절히 하여 그 평가에 부응하는 인센티브를 제공하는 등 유인책도 마련해야 할 것이다.

또한 가령 경영수익사업추진기획단 같은 조직을 설치·운영하여 사업담당조직과 관련부서(기획·예산 등)의 정기적인 협의회를 개최하고 거기서 브레인스토밍을 통한 다양한 의견청취가 필요하다.

그리고 사업시행전 또는 시행과정에서 사업종류별로 관련 컨설팅 업체(부동산, 자산관리, 홍보판매컨설팅 등)를 통한 사업의 성공가능성을 미리 평가하고, 타당성 제고 방안을 미리 마련하여 추진해야 한다. 동시에 지역주민들의 개발동기나 의욕을 직접적으로 수렴·반영을 하기 위해 주민들을 '사업의 직접 수혜자'로 만들어 주거나 주민들과의 유기적인 커뮤니케이션으로 '주민들을 사업의 파트너화'하여 자치단

체와 지역 주민 상호간의 직접적인 이해로 사업을 원활하게 추진해 가야 한다.

3. 새로운 경영수익사업의 추진방안 모색

다른 지역과 유사한 또는 동종의 사업은 경쟁력이 약하므로 지역별 특색있는 향토 문화를 이용·개발하여 지방재정 확충 및 지역 경제활성화를 추구해 가야 한다. 특히 향토지적재산의 고부가가치 상품화로의 개발은 유효한 경영수익사업이 될 것이다.

그리고 2절에서의 주인-대리인 이론의 이론적 귀결점으로 유도되는 '민간화'의 방안을 경영수익사업에 적용해 볼 필요가 있다. 우선 소규모 국·공유재산의 '신탁개발방법'은 하나의 과정상 모색방안이 될 것이다.

4. 투자재원의 안정적 확보

경영수익사업이 성공적으로 추진하기 위해서는 장·단기적 사업계획에 따른 투자 재원을 안정적으로 확보하여야 한다. 이의 방안으로는 크게 특별회계의 설치와 지방채의 발행을 들 수 있다.

1) 특별회계의 설치·운영

현재 자치단체가 일반회계 재원으로 대규모 신축사업을 추진하는 것은 지방재정 형편상 쉬운 일이 아니며, 경영수익사업은 사업추진과정에서 예측하지 못한 재정수요가 수시로 발생하기도 한다. 따라서, 경영수익사업을 특별회계로 운영하면 발생수입을 재원으로 안정적이고 지속적으로 재투자 할 수 있고, 사업기간 중의 수지내용을 독립적으로 파악하기가 용이하기 때문에 사업의 투자효과 분석 및 운영분석이 가능해진다.

2) 지방채의 발행

우리나라 자치단체의 재정 형편과 경영수익사업의 소규모 및 소극적 경영실태 등을 고려하여 지방채 발행을 통한 사업비 재원 마련도 고려해 볼만한 것이다. 즉, 자치단

체의 투자사업과 재정동원을 유기적으로 연계시켜 활용하는 방안도 고려할 수 있다.

5. 관련제도의 개선

경영수익사업의 추진으로 발생하는 수입형태는 주로 사용료이다. 사용료는 대부분 관련 법규와 조례에 요율이 구체적으로 정해져 있어 서비스질 향상과 수요변동에 따른 요율조정이 쉽지 않기 때문에 서비스의 질 향상을 소홀히 하거나 수지균형이 맞지 않아 사업의욕이 떨어지게 된다. 따라서 관련법규와 조례에 정해진 사용료 요율을 확일적으로 정할 것이 아니라 상한선과 하한선을 정하여 서비스의 질, 계절별, 시간대별로 수요량 등과 연동해서 조정하도록 하는 것이 바람직하다.

특히, 수수료는 대부분 개별법령에 정해져 있기 때문에 요금 조정의 번잡성으로 현실에 맞는 요금의 인상이 적기에 이루어지지 못하고 있는 실정이므로 이의 개선이 필요하다.



제 6 장 결 론

1995년 지방자치단체가 본격적으로 실시된 이후, 지방자치단체는 열악한 지방재정 여건에서 질적·양적으로 폭증하는 주민의 욕구와 행정수요를 어떻게 해결할 것인가에 대한 심각한 고민과 갈등을 겪고 있다. 특히, 단체장의 의욕적인 지역개발사업은 지방재정의 수요를 더욱 가중시키고 있다.

따라서 이러한 지방재정수요를 해결하기 위해서는 자주재원의 확충이 무엇보다 필요하다. 자주재원은 지방세의 신설, 국세의 지방세로의 이전 등 조세체계의 개편 방법도 있으나, 이는 조세저항 및 세원의 지역편중 등 그 실현에는 한계가 있다.

이러한 상황에서 지방자치단체의 지방재정을 확충할 수 있는 현실적인 대안으로 경영수익사업에 대한 관심이 매우 높아지고 있다.

본 연구에서는 경영수익사업이 취약한 지방재정의 확충방안으로 매우 중요하다고 전제하면서, 현행 자치단체의 경영수익사업의 실태, 특히 제주도를 사례지역으로 한 경영수익사업의 문제점을 파악하고, 이의 개선방안을 살펴보았다.

지방자치단체의 경영수익사업은 지역 여건을 고려하여 '해야 할 사업'과 '하지 말아야 할 사업'을 분명히 하고, 시행전에는 수지 분석 등 타당성 검토가 충분히 이루어져야 한다.

즉, 경영수익사업은 공익성을 저해하지 않는 범위내에서 수익성을 추구해야 하며, 이런 수익성은 양질의 공공서비스를 제공하기 위한 수단이어야 한다. 결코 돈벌이를 위한 목적이 되어서는 안된다. 양자의 조화가 깨질 때 경영수익사업은 실패의 위험이 크게 된다. 그리고 선정된 대상사업은 기업가적인 경영기법을 과감히 도입하여야 하며 일반기업의 회계기준을 적용하여 신뢰성 있는 실적평가가 이루어져야 한다.

이를 기준으로 하여 내실경영을 확보하고 그래도 수익성이 떨어지는 사업이거나 공공성이 떨어지는 사업은 과감히 정리하여 폐쇄하든 민간위탁 또는 민영화를 추진해야 할 것이다. 본 연구에서는 이러한 주장의 이론적 접근으로 '주인-대리인 이론'으로 분석을 시도하기도 했다. 문제의 개선방안으로 내부적 혁신이나 외부적 모색을 크게 보아 내부적 혁신으로는 구체적 사례개선을 모색해 보았고, 외부적 개선방안으

로 BOT방식의 제시와 민영화를 제시해 보았다.

많은 지방자치단체들이 경영수익사업만 설립, 추진하면 지역경제의 활성화와 지방정부의 재정력 확보에 도움을 줄 것이라고 막연히 생각하여 왔다. 그러나 실제로는 그렇지 못하여 인건비 조차 올리지 못하는 경우가 있어서 오히려 지방자치단체의 재정압박을 주는 경우도 많았다.

최근 사업건수의 감소세는 이의 대책을 단적으로 표현해 주고 있다. 그럼에도 수익면에서는 크게 떨어지지 않은 것을 보면 경영수익사업의 조정국면, 내실화 국면의 단계에 있는 듯하다. 설문조사의 전반적인 결과도 그렇듯이 이제는 좀 더 신중하고 체계적이며 중장기적인 접근이 필요한 시점에 이른 것이다.

선행연구들이 대부분 지나치게 경영수익사업 활성화에 초점이 맞춰진 것과는 달리 본 연구는 설문조사에 근거하여 소극적인 입장에서 신중론으로 접근했다. 하지만 설문 대상에 애초의 경영수익사업에 관련한 지방의원, 교수 등 전문가, 실무담당자의 '상호비교'등을 통한 정확한 실증과 경영수익사업에 대한 실적 발표 내용을 '민간 회계기법'에 의한 분석 등을 시도하려 했으나 그 시도는 이루지 못했다. 그래서 단지 행정자치부 공기업과의 자료와 제주도의 자료 그리고 한정된 실무담당자의 전화·개별면담과 설문조사만의 한정된 자료에 근거했음은 크게 부족한 점이다.

앞으로 더 정확한 실증적이고도 심층분석적 연구가 활발하게 진행될 것을 기대해 본다.

참 고 문 헌

1. 단행본

- 강인재 외, 『지방재정론』, 서울: 대영문화사, 1995.
- 김병준, 『지방재정론』, 서울: 대영문화사, 1998.
- 김병준, 『한국지방자치론』, 서울: 법문사, 2003.
- 김종순, 『지방재정학』, 서울: 삼영사, 2001.
- 배용수, 『지방자치경영론』, 서울: 법문사, 2000.
- 부만근, 『한국지방자치론』, 제주대학교 출판부, 1999.
- 안용식·원구환, 『지방공기업론』, 서울: 대영문화사, 2001.
- 오연천, 『한국지방재정론』, 서울: 박영사, 1993.
- 유훈, 『지방재정론』, 서울: 법문사, 2000.
- 윤성식, 『공기업론』, 서울: 박영사, 1994.
- 이준구, 『미시경제학』, 서울: 법문사, 2004.
- 정세욱, 『지방행정학』, 서울: 법문사, 1997.
- 조문부, 『지방자치연구』, 제주대학교 출판부, 2001.
- 최병선, 『정부규제론』, 서울: 법문사, 2000.
- 최창호, 『지방자치학』, 서울: 삼영사, 2001.

2. 논문 및 기타 자료

- 권순만·김난도, “행정의 조직 경제학적 접근 : 대리인 이론의 행정학적 함의를 중심으로”, 한국행정학보 제29권 제1호.
- 김기언, “지방자치단체의 재정확충방안과 수익사업의 문제점”, 『월간지방세연구』, 1997.3.
- 김준기, “비영리단체(NPOs)의 생성과 일반적 행태: 주인-대리인 이론 관점에서”,

- 행정논총 제36권 제1호, 서울대학교 행정대학원, p.75.
- 남창우, “지방정부 경영수익사업의 합리적 개선방안”, 『한국지방재정논집』, 제4권 제2호, 1999.
- 박유서, “지방공공서비스 공급주체의 다각화 방안”, 『자치경영』, 통권 제25호, 1998.
- 배일섭, “지방자치단체의 경영수익사업 실태와 개선방안”, 『지방자치』, 1998.8.
- 부만근, “경영수익사업의 활성화 방안” 『자치공론』, 1998.10.
- 서정섭, “지방자치단체 경영수익사업의 평가와 개선방안”, 『한국지방행정 연구원 연구보고서』, 1998.
- 손희준, “경영수익사업의 대상영역 확대방안”, 『자치경영』, 지방자치경영협회, 1995. 봄, p.7.
- 안원균, “지방정부 경영수익사업의 문제점과 발전방안에 관한 연구”, 전남대학교 행정대학원 석사학위논문, 1997.8.
- 양덕순, “제주도 경영수익사업 실태에 관한 연구”, 제주발전연구원, 1998.
- 오세덕, “지방자치단체 경영수익사업의 성공요인에 관한 연구”, 경희대학교 박사학위 논문, 2000.7.
- 이규환, “지방경영수익사업의 활성화 방안”, 『지방재정』, 1998.10.
- 이상청, “공기업의 대리인 문제와 민영화방안의 타당성 검토”, 한국행정학보, 제31권 제1호, 1997, p.192.
- 이은수, “지방자치단체의 경영수익사업에 관한 연구”, 고려대학교 석사학위논문, 1999.12.
- 임성일, “지방자치단체의 경영수익사업 추진 방향”, 『지방행정』, 1998.1.
- 장태조, “지방정부 제 3섹타 경영수익사업에 관한 연구”, 서울대 행정대학원 석사학위 논문, 1999.2.
- 한국지방행정연구원, “지방자치단체 경영수익사업의 평가와 개선방안”, 1999.
- 한인섭, “경영수익사업의 운영실태와 한계”, 『한국행정학회』, 2000.
- 행정자치부, “경영수익사업의 기본논리와 표준경영절차”, 1997.
- 행정자치부, “지방자치단체 경영행정 실무편람”, 2004.
- 행정자치부, “2003년 경영수익사업 추진지침”, 2004.

3. 외국문헌

Israel, Arturo, Issues for Infrastructure Management in the 1990s, World Bank Discussion Paper, 1993.

Osborne, David and Ted Gaebler, Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, Reading, Mass: Addison-Wesley, 1992.

Savas, E.S., Privatization : The Key to Better Government, Chatham, New York : Chatham House Publishers, Inc. 1987.

Savas, E.S., Privatization and Public-Private Partnerships, New York, London, Chatham House Publishers, 2000.

4. 웹사이트

<http://dbpia.co.kr>

<http://search.koreanstudies.net>

<http://www.cheju.ac.kr>

<http://www.hallailbo.co.kr>

<http://www.jemin.com>

<http://www.jejunews.com>

<http://www.knowledge.go.kr>

<http://www.mogaha.go.kr>



ABSTRACT

Research on the state and ways to improve the management profit project of the local autonomous entities -The case of Jeju Provincial Government-

Song Chang-Gwon

Graduate School of Public Administration

Cheju National University

Supervised by Professor Kim Sung-Joon

The management profit project of the local autonomous entities should simultaneously pursue two goals: public interest and profitability. However, at the moment, most local autonomous entities have been only pursuing ways to overcome their under-financed state. This research examines the ongoing state of this management profit project, reviews the problems, and makes suggestions on ways to improve the management profit project.

In terms of the range of this research, the management profit project was developed in a 'narrow sense' and this research focused on the management profit project of the Jeju Provincial Government. In order to assess the state of the management profit project, administrative records, individual interviews, and a questionnaire completed by those concerned with the management profit project were used. Based on these materials, the state, problems, and suggestions for improvement were explored in terms of recognition, management, and government regulations.

The state of the management profit project of the Jeju Provincial Government shows little difference from the national trend. The number of projects continually increased before going through a coordinating period, followed by a level trend for the last three years. In terms of profitability, due to the monopolistic and preferential project of the tourism lottery, the pure profit ranked the second in Korea in 2002 and the first in 2003. However, other projects have shown poor performance in terms of the scale or rate of profit. This runs counter to the goals of the management profit

project which is to expand the financial resources of the local autonomous entities.

In terms of recognition, problems with the management profit project have come about by too much focus on profit without taking into account its impact on the private sector economy. In terms of management and operation style, they have shown an overall lack of management capability with a 'direct management style' in which the concerned department directly manages and operates its project. In addition, the rigid, sometimes contradictory, and complex government regulations governing the various institutions have marred its efficient operation.

Therefore, in order to resolve these problems, a system based on the Principle-Agent theory should be implemented. This would include adequate post-evaluation and follow-up, the development of a well coordinated personnel management and leadership plan, and the integration of both the concepts of public interest and profitability into the organization. Moreover, the active introduction of BOT (Build-Operate-Transfer) and privatization should be discussed in depth. With this 'abstract' improvement method, 'specific' improvements in terms of recognition, management, and government regulations can be devised.

Many local autonomous entities seem to have vaguely believed that if they simply set up and pursued the management profit project, it could help activate the local economy and secure the financial resources for the local government. However, in reality, it has not been the case in every situation. Moreover, at times they even failed to secure the payment of workers from the project itself which has ended up exacerbating the local financial difficulties.

As a result, we should not view the management profit project as a simple money making business any more. It is time for us to have more thoughtful, systematic, and mid- and long-term approach to the management profit project.

This research has been based on a restricted selection of materials such as documents of the Public Business Department in the Ministry of Government Administration and Home Affairs and the Jeju Provincial Government, individual interviews on the phone and in person, and a questionnaire completed by the concerned parties. It did not do an in-depth analysis based on the Private Accounting Method. Accurate proof through comparison and in-depth research based on an objective analysis should be completed in the future in order to corroborate these findings.