

지방공기업의 경영개선

선문대학교 행정학과 여영현

I. 공기업과 이념적 스펙트럼

•**이데올로기(Ideologie)** : 세상을 보는 관점, 세상의 체계를 설명하고 변화시키는 것을 뒷받침하는 관념체계

예) 이집트 피라미드를 보고 찬란한 이집트 문명, 투탄왕의 위엄
·심각한 노동착취

관점에 따라 달라짐.

- 특징 ①정치적 용어
②세상을 보는 관점
③행동지향적
④대중지향적

•**좌파와 우파의 유래** : 프랑스혁명(1789~1799)직후 국민회의에서 공화파(왼쪽), 왕당파(오른쪽)가 앉은 자리로부터 기원

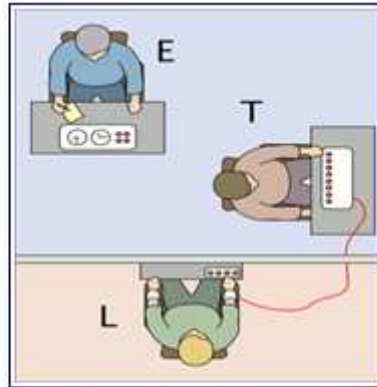
급진적	중간	보수적
자코뱅파 의원	마레당	지롱드파 의원
변화(좌파)		유지(우파)

•좌파와 우파

	좌파	우파
	<평등>	<자유>
정치적 가치	개인의 기본적 삶, 인권강조 결과의 평등	사유재산권 중시 기회의 평등
사회를 보는 시각 (사회이론)	<갈등론적 시각> 지배-피지배 관계(착취구조)	<기능론적 시각> 계층적 관계(협력구조)
국가를 보는 시각	큰 정부 (국가개입찬성)	작은 정부 (국가는 경제개입X, 최소국가선도)
시장	국가에 의한 시장의 조정 (케인즈주의)	자유시장에 의존 (하이에크주의)

인간에 대한 실험

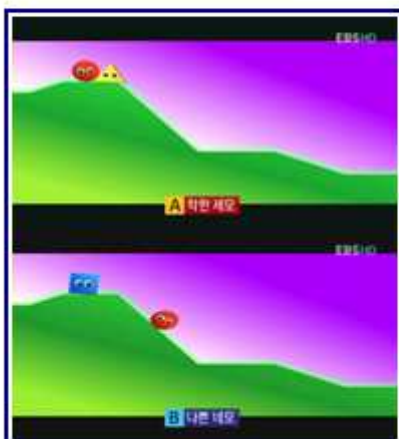
B | Stanley Milgram의 권위에 대한 실험



전기 충격의 강도는 15V에서 450V까지 강해짐. 피실험자 두명은 오로지 다여섯에서 전기 충격이 강해짐 때 막생당과 그들 뿐은 모습은 볼 수 없음. 0.1% vs 65% (보안탑 운동여 15명 vs Holocaust)

인간에 대한 실험

A | K. Hamelin의 관계선호 실험(2007. 11. Nature지)



Babies prefer Helpful to Unhelpful
Social type : 8개월된 모든 아기들은 착한 세모를 선택함

인간의 욕구이론



동기부여이론

A | Mc Gregor X, Y이론



II. 지방행정의 경영화 현상

행정경영화의 배경과 방향

1 | 행정경영화의 배경

뉴라이트의 사조

Keynesian → laissez-faire

- Individualism
- Free market
- Limited state

2 | 공공서비스의 비시장실패에 대한 공격

- 편익과 비용의 절연
- 산출물 측정의 어려움
- 소비자반응의 결여
- 관료조직의 내부 목적

Niskanen의 Budget-Maximizing, Leibenstein의 X-비효율, Tullock 지대추구

3 | 행정경영화의 경향

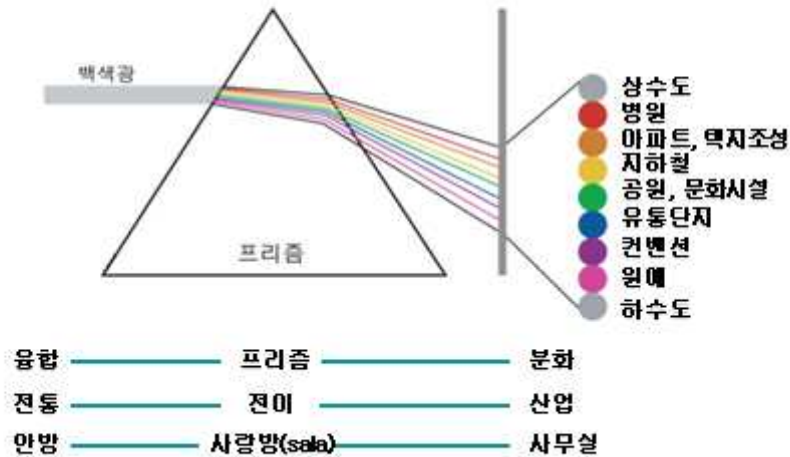
E. Lane : 내부시장화 & 외부경영화

- 공공부문 내부시장형태로의 전화

전통정부모형(Ex ante Model)	개혁적정부모형(Ex post Model)
사전 통제	사후 평가
권위	교원
LIBS	PBS
세금	수익자부담
Rowing Government → Steering Government	

지방행정경영학의 특징

1 | 프리즘화 = 지방경영사업의 확산 및 분화



2 | 레이더화 = 민간기업 벤치마킹과 동조현상의 증기

- 연쇄설립: 1988년 1개 → 광역 16개, 기초 11개
- Private-sector of management practices
 - BSC, TQM, ISO 등의 확산



3 | 그림자화 = 공공기능이 사각지대로 전환

- Hollowing state (Wolch, 1990)
 - 계약관계를 통한 공공기능의 외주화와 준공공조직의 증가 (Ex: 상수도)
- Shadow Organization → 정부예산에 의존하나 공적 통제, 시민의 감시로부터 간과되는 조직으로 정부기능, 인력이동



Ⅲ. 지방공기업의 경영실태와 개선방안

1. 한국지방공기업의 사업영역

우리나라는 지방공기업법상의 사업적정성 기준을 살펴보면 첫째, 지방공기업법 제2조제1항 및 제2항, 둘째, 지방공기업법 시행령 제2조제1항을 기준으로 하되, 사업의 공공성과 기업성을 고려해야 하도록 규정하고 있다. 공공성 기준은 첫째, 민간인의 경영참여가 어려운 것, 둘째, 주민복리의 증진에 기여할 수 있을 것, 셋째, 지역경제 활성화나 지역개발 촉진에 기여할 수 있을 것, 넷째, 환경훼손이 없을 것 등이다. 그리고 기업성 기준은 경상경비의 5할 이상을 경상수입으로 충당할 것을 제시하고 있다.

<표 2-2> 지방공기업의 사업영역

사업 영역	세부 사업	적용기준	적용유무	
			당연 적용	임의적용
당연 적용 사업	수도사업(간이상수도사업 제외)	1일생산능력 1만5천톤 이상	√	적용기준에 미달하지만 경상경비의 5할 이상을 경상수입으로 충당할 수 있으면 적용가능
	공업용수도사업	1일생산능력 1만톤 이상	√	
	궤도사업(도시철도사업 포함)	보유차량 50량 이상	√	
	자동차운송사업	보류차량 30대 이상	√	
	지방도로사업(유료도로사업)	도로관리연장 50km이상 또는 유료터널·교량 3개이상	√	
	하수도사업	1일처리능력 1만5천톤 이상	√	
	주택사업	주택관리연면적 또는 주택건설면적 10만평방미터이상	√	
	토지개발사업	조성면적 10만평방미터이상	√	
임의 적용 사업	1. 민간인의 경영참여가 어려운 사업으로 주민복지증진과 지역경제활성화나 지역개발촉진에 기여할 수 있는 사업		경상경비의 5할 이상을 경상수입으로 충당할 수 있으면 적용 가능	
	2. 체육시설의 설치·이용에 관한 법률에 따른 체육시설업			
	3. 관광진흥법에 따른 관광사업(여행업 및 카지노업은 제외)			

2. 일본의 지방공기업 업무분야 및 사업영역

지방공영기업(8,843)		제3섹터(7,317)		지방공사(1,081)	
업무범위	사업영역	업무범위	사업영역	업무범위	사업영역
수도	상수도사업, 간이수도사업	지역·도시개발	공공시설, 주택용지·공업용지의 취득·조성·처분, 도시개발 등 도시정비	지방주택 공급공사	주택분양, 택지공급
공업용수도	공업용수도사업	주택·도시 서비스	주택의 임대·분양, 택지분양 및 단지 서비스	지방도로 공사	유료도로의 건설 및 관리
교통	궤도사업(시전철, 도전철), 자동차운송사업(공영버스), 철도사업(공영지하철), 선박사업	관광·레저	관광·레크레이션시설의 정비·운영	토지개발 공사	도로·공원·녹지 등 공공시설 정비를 위한 공유지 및 토지의 취득·조성·관리·처분
전기	전기사업, 쓰레기발전사업, 풍력발전사업	농림수산	농지 등의 취득·조성·처분		
가스	도시가스사업	상공	중소기업에 대한 설비대여·용자·경영지도		
병원	병원사업	사회복지·보건의료	사회복지 및 보건의료 시설의 관리		
하수도	공공하수도사업, 농업집락배수사업, 합병처리정화조사업, 하수도유사시설사업 등	생활위생	폐기물처리, 위생시설관리, 위생검사		
항만정비	매립사업, 하역기계, 上屋, 창고, 貯木場, 선박의 이착안을 보조하기 위해 선박을 사용하는 사업	운송·도로	유료도로건설·관리, 교통사업, 터미널 경영		
시장	중앙도매시장	교육·문화	과학진흥사업, 사회교육시설 관리, 육영사업, 스포츠진흥, 문화재 보호		
도축장	도축장사업	공해·환경보전	공해관계의 조사분석, 산업폐기물의 처리, 자연보호사업		
관광시설	호텔, 공영유스호스텔, 스키리프트 사업 등	정보처리	전자계산센터, 유통업무서비스센터		
택지조성	택지조성사업	국제교류	국제교류협회, 국제교류기금		
유료도로	유료도로사업	기타	청사관리, 소방, 방송, 싱크뱅크		
주차장	주차장 정비사업				
간호서비스	간호서비스사업]4			
기 타	진료소, 폐기물 등 처리시설, 자동차교습소 등				

3. 한국 지방공기업 사업수지 분석

한편, 공사·공단·기업의 경영상태(흑자, 적자) 및 수지비율에 따라 분류해보면 우선 경영상태를 기준으로 공사의 경우 조사대상 대부분이 적자로 조사되었으나¹⁾, 공단의 경우는 광역은 부산을 제외하고 모두 적자, 기초는 수도권 밀집지역은 대부분 흑자로 나타났다.

1) 지방공사의 사업수지분석

지방공사의 사업비중을 분석한 결과 지하철공사를 제외한 모든 지방공사 유형에서 자체사업 뿐만 아니라 자치단체 대행사업을 병행하고 있었다. 이 가운데 자체사업 비중(매출액)은 광역 도시개발공사 83.3%, 광역 기타공사 88.0%, 기초 도시개발공사 75.0%이며, 자체사업 비중(매출액)이 현저하게 낮은 지방공사는 광역자치단체의 경우 광주도시공사(39.6%), 대전도시개발공사(56.8%), 충남개발공사(36.0%)이며 기초자치단체로는 광주지방공사(0%), 강릉관광개발공사(0%)가 공사임에도 불구하고 자체 사업이 전무하며, 창녕군개발공사의 경우 골재채취 단일사업(74.5%)에 대한 자체수입 의존도가 높았다.

<표 1> 지방공사의 사업수지 현황('05 ~ '10)

(단위: 백만원, %)

형태 별	사업 별	구분	공기업	총수입 (a)	총지출 (b)	수지비율 (a/b)	수입-지출 (a-b)	비고
지 방 공 사	지하 철	광역 (5)	서울도시철도	2,968,252	4,355,273	68.2%	-1,387,021	준수익형
			부산	1,802,785	1,947,527	92.6%	-144,742	수익형
			대구	658,982	1,601,308	41.2%	-942,326	저수익형
			광주	59,609	400,710	14.9%	-341,101	저수익형
			대전	104,339	305,477	34.2%	-201,138	저수익형
			소계	5,593,967	8,610,295	65.0%	-3,016,328	적자
	도시 개발	광역 (14)	SH	14,297,036	25,345,582	56.4%	-11,048,546	준수익형
			부산	1,630,328	3,434,389	47.5%	-1,804,061	저수익형
			대구	1,436,907	2,040,256	70.4%	-603,349	준수익형
			인천	1,527,658	6,416,803	23.8%	-4,889,145	저수익형
			광주	296,974	270,412	109.8%	26,562	수익형
			대전	1,134,244	1,034,527	109.6%	99,717	수익형
			울산	121,040	354,500	34.1%	-233,460	저수익형
			경기	8,108,907	11,658,145	69.6%	-3,549,238	준수익형
			충남	79,561	458,131	17.4%	-378,570	저수익형
			전북	70,037	418,187	16.7%	-348,150	저수익형
			전남	1,119,206	1,073,485	104.3%	45,721	수익형
			경북	284,395	388,973	73.1%	-104,578	준수익형
			경남	378,563	914,295	41.4%	-535,732	저수익형
			제주	550,028	428,677	128.3%	121,351	수익형
			소계	31,034,884	54,236,362	57.2%	-23,201,478	적자
	기타 공사 (a)	광역 (4)	서울농수산물	335,408	294,668	113.8%	40,740	수익형
			인천교통공사	754,328	959,897	78.6%	-205,569	준수익형
			김대중컨벤션	29,237	13,988	209.0%	15,249	수익형
			대전엑스포과학	40,406	71,229	56.7%	-30,823	수익형
			소계	1,159,379	1,339,782	86.5%	-180,403	적자

1) 특히 지하철은 모두 적자, 도시개발의 경우 광주, 대전, 전남, 제주를 제외한 나머지 모두 적자로 분석됨

		기초 (5)	구리농수산물	75,596	77,891	97.1%	-2,295	수익형
			광주지방공사	13,183	75,586	17.4%	-62,403	저수익형
			하남도시공사	380,875	361,022	105.5%	19,853	수익형
			평택도시공사	109,905	179,520	61.2%	-69,615	준수익형
			창녕개발공사	34,762	30,305	114.7%	4,457	수익형
			소계	614,321	724,324	84.8%	-110,003	적자
	기타 공사 (b)	광역시 (1)	제주관광공사	65,217	58,056	112.3%	7,161	수익형
			소계	65,217	58,056	112.3%	7,161	흑자

* 주: 기타공사 a: 자치단체 100% 출자, 기타공사 b: 자치단체 50% 이상 출자

2) 지방공단의 사업수지 분석

대부분의 시설관리공단은 사업 영역을 불문하고 자치단체의 대행업무를 수행하며 그에 따른 위탁수수료를 받아 운영되기 때문에, 예산편성상의 오류나 이월금이 존재하지 않는 한 공단의 수입과 지출은 균형을 이루게 된다(여영현, 2006). 그러나 행정안전부의 「지방공기업결산 및 경영분석」 등 통계자료에 공단을 이익과 손실 발생의 기업에 포함시킬 뿐만 아니라 지방의회나 언론, 심지어 감독부처에서도 여전히 시설관리공단의 수지분석으로 ‘공기업 때리기(banishing public entrepreneur)’에 나서고 있다. 따라서 시설관리공단은 가급적 공익적 저수익 사업보다는 요금제 수입의 비중이 높은 고수익 사업을 선호하게 된다. 지방공단은 지방공기업법 제2조 ②에서 ‘지방자치단체는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업 중 경상경비의 50퍼센트 이상을 경상수입으로 충당할 수 있는 사업’을 지방직영기업, 지방공사 또는 지방공단이 경영하는 경우에는 조례로 정하는 바에 따라 이 법을 적용할 수 있다고 규정함으로써 통괄적·간접적 방법으로 공단사업을 규정하게 되었다. 이러한 규정에 따르자면 금번 6개년 사업운영 실적이 있는 48개 기관 가운데 광역시로는 대구(45.14%), 대전(13.91%) 그리고 기초자치단체로는 부산 기장군(23%), 안동시(32.455)의 시설관리공단 등은 경상수지 비율이 50% 미만이어서 현행 「지방공기업법」의 2조 기준에 미달한 것으로 보인다.

<표 2> 지방공단의 사업수지 현황('05~'10)

(단위: 백만원, %)

형태 별	사업 별	구 분	공기업	총수입 (a)	총지출 (b)	수지비율 (a/b)	수입-지출 (a-b)	비고
지방 공단	시설 경륜 공단	광역 (6)	서울	587,539	958,601	61.3%	-371,062	준수익형
			부산	456,375	376,044	121.4%	80,331	수익형
			대구	109,759	243,141	45.1%	-133,382	저수익형
			인천	123,767	167,904	73.7%	-44,137	준수익형
			울산	63,350	124,390	50.9%	-61,040	준수익형
			부산경륜(스포원)	157,775	187,046	84.4%	-29,271	준수익형
			소계	1,498,565	2,057,126	72.8%	-558,561	적자
		기초 (42)	강남구	169,334	123,318	137.3%	46,016	수익형
			강북구	54,356	55,824	97.4%	-1,468	수익형
			광진구	53,420	53,043	100.7%	377	수익형
			금천구	46,568	45,253	102.9%	1,315	수익형
			도봉구	36,958	34,029	108.6%	2,929	수익형
			마포구	63,887	43,261	147.7%	20,626	수익형
			서대문구	29,343	27,262	107.6%	2,081	수익형
			성동구	81,245	64,354	126.2%	16,891	수익형
			성북구	87,913	79,295	110.9%	8,618	수익형
			송파구	87,312	77,567	112.6%	9,745	수익형
			양천구	55,287	48,278	114.5%	7,009	수익형

		영등포구	74,181	47,332	156.7%	26,849	수익형
		용산구	47,614	39,010	122.1%	8,604	수익형
		종로구	66,878	53,545	124.9%	13,333	수익형
		중랑구	55,674	47,342	117.6%	8,332	수익형
		은평구	20,335	15,775	128.9%	4,560	수익형
		관악구	24,423	21,179	115.3%	3,244	수익형
		중구	30,411	22,736	133.8%	7,675	수익형
		노원구	16,985	15,603	108.9%	1,382	수익형
		부산 기장군	1,210	5,157	23.5%	-3,947	저수익형
		인천 남구	36,803	31,881	115.4%	4,922	수익형
		인천 남동구	51,178	26,151	195.7%	25,027	수익형
		인천 부평구	36,843	24,137	152.6%	12,706	수익형
		인천 서구	45,157	46,559	97.0%	-1,402	수익형
		강화군	5,525	7,531	73.4%	-2,006	준수익형
		울산 남구	10,653	8,110	131.4%	2,543	수익형
		울주군	1,681	7,766	21.6%	-6,085	저수익형
		성남시	156,654	207,728	75.4%	-51,074	준수익형
		안양시	95,953	76,654	125.2%	19,299	수익형
		시흥시	71,432	41,337	172.8%	30,095	수익형
		의정부시	63,481	96,413	65.8%	-32,932	준수익형
		군포시	17,495	15,215	115.0%	2,280	수익형
		가평군	11,835	16,006	73.9%	-4,171	준수익형
		연천군	8,225	5,195	158.3%	3,030	수익형
		속초시	22,777	36,980	61.6%	-14,203	준수익형
		동해시	20,313	17,452	116.4%	2,861	수익형
		청주시	17,703	22,427	78.9%	-4,724	준수익형
		전주시	29,036	28,519	101.8%	517	수익형
		안동시	7,692	23,702	32.5%	-16,010	저수익형
		문경관광진흥	15,234	19,512	78.1%	-4,278	준수익형
		창원시	103,577	115,609	89.6%	-12,032	수익형
		양산시	7,072	9,807	72.1%	-2,735	준수익형
		소계	1,939,653	1,803,854	107.5%	135,799	흑자

* 주: 4개 환경공단(부산환경, 대구환경, 광주환경, 대전시설)의 경우 환경기초시설사업이 대부분이어서 성장 분석에서 제외(수익 없음)

공단의 연도별·사업별 수지현황은 '05년 89.5%에서 '10년 84.5%로 전체적으로 수지율이 저하된 것으로 나타났으며, 이런 결과가 나타난 주요원인으로는 경기침체 등으로 인한 등도 있겠으나 전체적으로 공단의 경우 인건비가 50~60% 이상을 차지함으로 매년 승진, 호봉승급 등의 비중도 무시하지 못한다. 이러한 영향을 반영한 지출비중이 매년 상대적으로 높아짐에 따른 결과로 해석된다. 특히 기초 공단의 경우 수지비율은 높으나 '05년 대비 13.5%p가 낮아져(114.9%→101.4%) 상대적으로 큰 폭으로 하락한 것으로 나타났으며, 특히 지출액이 매우 높아진 것에 따라 수지비율이 큰 폭으로 하락한 것으로 판단된다.

그러나 전체적으로 지방재정 기여의 역할이 강조되는 공사보다 오히려 공단이 수익형 기업으로 나타나는 것은 문제이다. 특히 기초단체의 경우 42개 기관 중 31개의 기관이 수익형이며 대부분 지출보다 수입이 높게 나타난다. 이것이 의미하는 바는 무엇인가? 다양한 이해관계자들의 공단 수지비율에 따른 '공기업 때리기'는 지방공단이 수익사업을 선호하도록 만든다. 통상 공공시설, 위생처리장, 문화센터, 터널관리 등의 영조물 또는 시설관리 사업은 사업특성상 이같은 수지비율을 준수하기가 어려우므로 지방공단은 수익성 발목을 위해 결국 민간사업자와 경쟁 및 마찰우려가 높은 수익성 위주의 사업에 시설관리공단의 운영이 치중되는 문제를 가져올 수 있다.

지방공단의 사업수지비율을 사업별로 분석한 결과 종량제봉투, 레저시설관리, 현수막지정계시대,

골프클럽관리, 임대사업관리 등의 수지비율이 월등히 높은 것으로 나타났다. 특히 종량제 봉투의 경우 사업지출이 8,050백만원인데 반하여 사업수입은 216,495백만원이어서 수지비율이 2,689.4%에 이르러 경영성과에 강력한 착시현상을 가져오게 된다. 시설관리공단의 경우 입장객 수·임대율·시설이용률 제고 등의 사업 활성화와 내부효율성으로 경영성과를 측정해야지 순이익, 매출액 등으로 파악하면 오류를 범하게 된다.

<표 3> 지방공단의 사업유형별 세부사업 총결산금액('05-'10)

(단위: 백만원)

사업구분	사업유형		대행사업비	수입	지출	수지비율
	대분류	세분류				
대행 대행	행정 대행 사업	가로보안등 유지관리	39,097	0	38,613	0.0%
		도로하천관리	565,781	379,881	534,461	71.1%
		도심녹지관리	21,414	260	20,973	1.2%
		상하수도 검침	2,462	0	2,462	0.0%
		자동차등록번호판	1,117	512	886	57.8%
		주차사업	602,703	930,174	562,558	165.3%
	영 조 물 관 리 사 업	공공시설	999	625	999	62.6%
		공영차고지	16,258	25,026	16,258	153.9%
		공원관리	54,709	22,495	57,950	38.8%
		공중화장실 관리	843	0	722	0.0%
		국민생활관	17,212	20,023	17,212	116.3%
		기타	659	0	614	0.0%
		노안시설	11,501	884	10,741	8.2%
		도서관	82,583	9,423	75,566	12.5%
		문화정보센터	10,663	1,153	10,663	10.8%
		문화체육	554,075	413,183	532,343	77.6%
		문화체육(휘트니스)	6,301	8,442	7,978	105.8%
		박물관	7,246	4,292	6,746	63.6%
		버스터미널	2,979	1,706	2,769	61.6%
		복지시설	34,509	21,228	37,179	57.1%
		분뇨처리시설	41,271	0	39,627	0.0%
		상수도	23,372	0	23,372	0.0%
		여정시설	20,393	19,694	19,869	99.1%
		위생처리장	23,597	2,059	21,063	9.8%
		음식물자원화시설	30,721	0	29,428	0.0%
		장묘시설	153,495	101,824	146,286	69.6%
		재활용센터	8,983	9,058	8,537	106.1%
		청사관리사업	47,828	28,867	45,383	63.6%
		청소년시설	85,809	50,084	89,107	56.2%
		청소년시설 관리	234,529	40,175	226,777	17.7%
		체육시설	344,665	274,407	316,388	86.7%
		체육시설(게이트볼)	171	0	170	0.0%
		체육시설(배드민턴)	1,798	1,271	1,421	89.4%
		체육시설(볼링장)	78	60	78	76.9%
		체육시설(방상장)	10,231	4,277	10,107	42.3%
		체육시설(사격장)	602	390	601	64.9%
		체육시설(수영장)	34,902	27,802	34,256	81.2%
		체육시설(승마장)	1,008	837	941	88.9%
		체육시설(야구장)	64	21	47	44.7%
		체육시설(인라인)	1,070	268	943	28.4%
		체육시설(자전거)	141	18	131	13.7%
		체육시설(축구장)	26,898	18,777	27,911	67.3%
		체육시설(테니스)	11,909	6,601	11,654	56.6%

	공공서비스지원사업	하수처리시설	932,339	0	911,735	0.0%
		관광지 관리	158,918	70,843	149,514	47.4%
		교통약자	66,489	1,595	66,479	2.4%
		농수산물시장 관리	36,711	27,047	32,051	84.4%
		대형폐기물	6,383	2,039	6,383	31.9%
		보육관련 시설	8,063	3,109	7,741	40.2%
		시위탁사업	98,447	0	98,447	0.0%
		임대관리사업	18,645	36,469	16,042	227.3%
		종량제봉투	7,365	216,495	8,050	2689.4%
		지하상가	202,091	275,698	199,464	138.2%
		평생교육시설	2,075	3,095	1,847	167.6%
		폐기물	56,897	70,192	56,464	124.3%
		해수공급시설	2,205	2,261	2,205	102.5%
		현수막지정계시대	574	2,067	531	389.3%
	상업적서비스사업	경륜사업	198,088	157,775	187,046	84.4%
		골프클럽 관리	9,698	33,194	9,482	350.1%
		기능성온천장	7,873	8,093	7,873	102.8%
		레저시설 관리	63	291	63	461.9%
		레저시설 관리(썰매장)	4,244	5,612	4,872	115.2%
		무지개복지공장	1,097	0	858	0.0%
		자연발생유원지	5,830	7,563	5,486	137.9%
		자연휴양림·캠핑장	3,015	2,758	3,015	91.5%
	기타	기타(공단경영 등)	261,389	23,459	299,140	7.8%
대행 소계			5,225,145	3,375,451	5,066,578	66.6%
자체	행정대행사업	주차사업	-	19,963	18,599	107.3%
		문화체육	-	3,863	3,456	111.8%
	영조물관리사업	장묘시설	-	41,112	40,667	101.1%
		자연발생유원지	-	4,429	3,878	114.2%

	업					
	기 타	기타(공단경영 등)	-	20,129	13,320	151.1%
자체 소계			-	89,496	79,920	112.0%
총합계			5,225,145	3,464,947	5,146,498	67.3%

* 주: 사업유형 분류 중 계정이 분리된 경우(예시: 체육시설의 경우 계정이 분리된 경우 체육시설 수영장, 축구장 등으로 구분) 이를 준용하였고 기타 사항은 제외

끝으로 지방공단 사업유형에 따른 평균 결산금액을 분석한 결과, 대행사업의 경우 상업적 서비스 사업, 행정대행사업, 공단경영, 영조물 관리사업, 공공서비스 지원사업 등의 순으로 평균 수입이 높은 것으로 나타났다. 광역자치단체의 공단 일부가 수행하는 자체사업의 경우는 행정대행사업, 영조물 관리사업, 공단 경영 등의 순으로 평균 수입이 높은 것으로 나타났다.

<표 4> 지방공단의 사업유형별 평균 결산금액('05-'10)>

(단위: 백만원)

사업구분	사업유형 대분류	결산		
		대행사업비	수입	지출
대행	행정대행사업	10,535	11,204	9,914
	영조물 관리사업	7,814	3,072	7,558
	공공서비스 지원사업	8,985	9,607	8,719
	상업적 서비스사업	9,196	8,611	8,748
	기타(공단경영 등)	8,168	733	9,348
자체	행정대행사업	-	19,963	18,599
	영조물 관리사업	-	14,992	14,708
	상업적 서비스사업	-	4,429	3,878
	기타(공단경영 등)	-	10,065	6,660

* 주 1: 공단경영이란 공단운영관련 금액

주 2: 평균이란 총결산금액을 공기업 수로 나눈 값을 의미

IV. 한국 지방공기업 경영개선

① 불명확한 사업성으로 지방재정 위기 사업

지역 내에 자본부족, 독과점 등 요인이 적고 민간분야가 활성화가 되어 있을 경우 회원제 골프장, 고급 리조트, 호텔운영 등의 사업은 전문성이나 공기업에 대한 각종 통제, 언론과의 문제, 가격 및 판촉활동의 애로 등을 고려할 때 지방공기업으로서는 대기업 등의 민간부문과 경쟁하여 성공적으로 수행하기에는 국내외적으로 경험칙상의 사례가 적다. 그 예로 태백관광공사의 오투리조트와 강원개발공사의 알펜시아리조트를 들 수 있다.

매우 어려운 상황에 처한 지방공기업으로는 강원개발공사의 알펜시아 사업과 태백관광개발공사의 오투 사업이다. 지역경제의 활성화를 위해 골프장운영사업, 콘도미니엄운영사업, 호텔운영사업, 스키장운영사업 등에 많은 지방공기업이 참여하고 있으나 분양실적 저조와 대규모 영업손실로 지방재정의 위기를 맞고 있다. 기타공사 가운데에서도 리조트, 호텔, 골프장, 관광휴양지 등을 개발하는 공기업은 영업활동으로 인한 현금의 흐름이 나빠지는 경우가 많은 것으로 파악된다.

<표 5> 기타공사의 현금흐름('10년)

(단위: 천원)

현금흐름표	영업활동으로 인한 현금흐름	투자활동으로 인한 현금흐름	현금의 증감
인천광역시관광공사	-6,826,679	659,778	-559,902
경기관광공사	-11,907,124	7,969,591	-3,937,533
태백관광개발공사	-12,782,238	6,037,098	199,179
춘천도시개발공사	-10,062,919	-259,930	5,677,151
당진해양관광공사	-199,737	123,195	273,678
여수시도시공사	-736,429	45,134	-691,295

② 민간경제 침해 가능성의 사업

민간사업자와의 경쟁 및 마찰의 우려가 높은 수익성 위주의 사업 혹은 민간분야에서 해당 사업이 이미 활성화 되어있는 사업의 경우에는 사업영역의 재고가 필요하다. 호텔숙박업, 천일염 사업, 온천장 운영, 영화관운영, 골프연습장운영사업 등이 현재 지방공기업에서 영위하고 있는 것으로 나타났으며, 이러한 사업이 민간경제 침해의 가능성을 가지고 있다고 할 수 있다.

③ 프로젝트형, 단순업무로 기업성이 적은 사업

규모의 경제가 적은 소규모 단기사업이나 프로젝트 사업을 기본사업으로 삼아 지방공기업 설립할 경우인데 최근 지방공사의 경우에는 지방공기업이 운영을 전제도 대규모 관광개발사업을

강행하여 지방재정의 어려움을 가져오고 있으며, 지방공단의 경우 기업성이 부족한 현수막지정계시대, 가로등, 보안등 관리, 가로물청소, 보도잡초제거, 번호판교부 등을 공단으로 이관하거나 골재채취사업, 종량제 봉투판매 등의 소규모 프로젝트 사업의 수익을 근간으로 지방공단의 경상경비 5할을 충족시키려는 것은 지방공기업의 사업운영 방식으로 바람직하지 못하다.

⑤ 지방공기업의 공익성 저하

최근에는 자치단체의 사업을 대행하는 공사와 자체사업을 운영하는 공단이 늘고 있어 상호 업무영역을 침투하고 있으며, 또한 통합형 공기업의 설립으로 지방공기업의 경영형태가 모호해졌다. 그러나 공단의 경우에는 원래 설립의 목적사업에 치중하기보다 자체사업 확대노력에 따른 방만 경영 우려, 수익추구형 사업 진입에 따른 민간경제영역과의 충돌 가능성이 우려되고 있다.

지방공기업에서는 수익성 대신에 ‘경제성’이라는 용어가 사용되면서 그 수익도 단지 투자된 비용을 회수하는 차원에 그친다고 보고 있다. 즉 ‘비용충족의 원칙(Kostendeckngspinzip)’이 적용된다는 것이다(길준규, 2008).