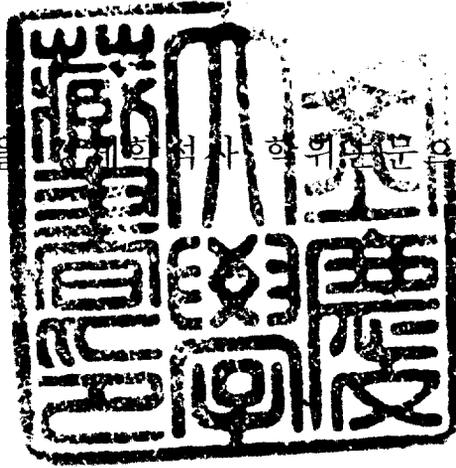


경제학석사 학위논문

부산광역시 경영수익사업
활성화방안에 관한 연구

지도교수 서 석 흥

이 논문을 경제학석사 학위논문으로 제출함



2005년 2월

부경대학교 경영대학원

경 제 학 과

김 종 우

김종우의 경제학석사 학위논문을 인준함

2004년 12월 24일

주 심 경제학 박사 최 홍 봉



위 원 경제학 박사 홍 장 표



위 원 경제학 박사 서 석 흥



목 차

제1장 서론	1
제1절 연구목적	1
제2절 선행연구의 검토	4
제3절 연구방법 및 범위	7
제2장 경영수익사업의 이론적 고찰	9
제1절 경영수익사업의 의의	9
1. 경영수익사업의 개념	9
2. 경영수익사업에 대한 관점	12
3. 경영수익사업의 특성	19
제2절 경영수익사업과 유사개념	23
1. 일반행정 업무 및 민간기업 경영과의 차이	23
2. 경영수익사업과 지역경영사업 유형과의 차이	24
제3절 경영수익사업의 유형	29
제3장 부산광역시 경영수익사업의 실태	32
제1절 우리나라의 경영수익사업 현황	32
1. 재정자립도와 경영수익사업	32
2. 우리나라의 경영수익사업 현황	35
제2절 부산광역시 경영수익사업 실태	40
1. 부산광역시의 재정자립도	40
2. 부산광역시의 사업분야별 실태	42
제3절 경영수익사업의 문제점	53
1. 정부실패에 대한 논란과 책임범위	53
2. 경영수익사업의 운영상 문제점	55
3. 부산광역시 경영수익사업의 문제점	56

제4장 부산광역시 경영수익사업 활성화 방안	61
제1절 부산광역시 경영수익사업의 평가	61
1. 종합평가	61
2. 수익성 평가	65
3. 신규 경영수익사업의 개발	67
제2절 경영수익사업의 활성화 방안	70
1. 미래지향적인 경영수익사업의 추진	70
2. 대상사업선정의 효율성 극대화	71
3. 사업운영상의 개선방안	73
제5장 결론	77
참고문헌	80
補論. AHP를 이용한 활성화 방안 평가	83
1. 연구방법론	83
2. 정책대안의 중요도 평가	87

표 차례

<표 2-1> 경영수익사업과 일반행정 업무 및 민간기업 경영과의 차이점	24
<표 2-2> 경영수익사업과 지방공기업 사업과의 차이점	26
<표 2-3> 경영수익사업의 특징 비교	28
<표 2-4> 자치단체 경영수익사업 기능별 유형	30
<표 2-5> 경영수익사업에서 가급적 제외시켜야 할 사업	31
<표 3-1> 재정자립도 분포현황	33
<표 3-2> 2004년도 시도별 재정자립도 현황	34
<표 3-3> 자체수입으로 인건비 미해결 단체 현황	35
<표 3-4> 연도별 경영수익사업의 운용실태	36
<표 3-5> 경영수익사업 분야별 사업건수 및 수익액	38
<표 3-6> 시·도별경영수익사업 추진현황(2003년도)	39
<표 3-7> 부산시 재정자립도(1987~2003)	41
<표 3-8> 최근 4년간 부산광역시 자치구별 재정자립도	42
<표 3-9> 2003년도 부산광역시의 경영수익사업 토지개발이용 분야 추진 현황	43
<표 3-10> 2003년도 부산광역시의 경영수익사업 관광휴양지개발 운영 분야 추진 현황	44
<표 3-11> 2003년도 부산광역시의 경영수익사업 문화관광서비스 분야 추진 현황	46
<표 3-12> 2003년도 부산광역시의 경영수익사업 지역부존자원의 효율적활용 분야 추진 현황	48
<표 3-13> 2003년도 부산광역시의 경영수익사업 공유재산의 생산적 관리 분야 추진 현황	49
<표 3-14> 2003년도 부산광역시의 경영수익사업 농림수산소득증대 분야 추진 현황	52
<표 3-15> 부산진구청의 EM 발효제 추진 실적	58
<표 4-1> 2003년도 부산광역시의 경영수익사업 현황	62
<표 4-2> 2003년도 부산광역시의 경영수익사업 재원별 현황	63

<표 4-3> 2003년도 부산광역시의 경영수익사업 분야별 총괄 추진 현황	64
<표 4-4> 2003년도 경영수익사업 추진실적	65
<표 4-5> 2003년도 부산광역시 전체 예산규모	66
<표 4-6> 2003년도 부산광역시의 경영수익사업 수익률 현황	67
<표 4-7> 10대 상표 보유 지자체	68

그림 차례

<그림 2-1> 경영수익사업의 위치	27
---------------------------	----

A Study on the Activation Plan of Profit-Oriented Public Projects in Busan

Kim, Jong Woo

Department of Economics

Graduate School of Business Administration

Pukyong National University

Abstract

The local government system was first introduced to Korea in 1991 and the first municipal/provincial election was held in 1995. The local government system has brought about some positive results including balanced development across regions and more representation of local interests in politics. However, regional development is contingent upon the financial capability of local governments and the level of satisfaction of the citizens widely varied, depending on the taxation set by local governments. To ensure continued development of the area, while preserving the locality, the local governments are seeking the ways to finance their businesses and involved in various Profit-Oriented Public Projects.

The objective of this study is firstly to gauge how the Profit-Oriented Public Projects contribute to the financial stability or independence of local governments as well as analyzing the effectiveness of Profit-Oriented Public Projects. The city selected for this study is Busan Metropolitan City, which is gaining more importance in Korea, as the federal government designated the city as the first Logistic-bub city and has been shifting its functions to the city. The 17 Local entities in the city have been individually implementing Profit-oriented Public Projects in accordance with Ministries of Government Administration's guide in Korea. This

guide already set 6 categories of Profit-oriented Public Projects.

This study identified the problems and suggested the solutions with regard to the Profit-Oriented Public Projects as follows:

Firstly, problems with selecting line of business: In choosing a line of business, one should take into consideration a number of factors including feasibility, possibility for re-supply and contribution to the coffers of a prospective business, however, local governments tend to adopt business other local governments have been successful in, assuming that the results other local governments achieved will be repeated for them, as well.

A solution to this problem would be to find a business that balances public interests and profitability.

A second problem arises when the local governments lack professionals and skill required to analyze feasibility, yet still they embark on projects that is beyond their capacity. As a result, excessive workloads are heaped on government workers, and regulations governing the revenue businesses become rigid or illogical.

Suggested solutions are: leaders of local government should take on a proactive role in relations to revenue businesses, ensure the officers put in charge of revenue businesses participate in decision-making process and encourage specialized departments in the government to lend its expertise on revenue operations or introduce the expertise from the private sector to revenue operations.

The limits of this study stems from the lack of statistical information with regards to the revenue businesses and the difficulty extracting information of statistical significance from the government workers who are in charge of revenue businesses, due to their lack of expertise in revenue businesses.

제1장 서론

제1절 연구목적

지난 14년 동안의 지방자치의 경험을 하였으나, 2003년 노무현 정권이 참여정부라는 국정지표를 삼은 것처럼 우리의 지방자치는 그동안의 기울었던 노력과 시간만큼 성숙하지 못한 지방 정부를 운영해왔다고 할 수 있다. 이는 중앙정부의 신중양집권화로 표현되기도 하였다.

이렇게 우리의 지방자치가 성숙하지 못하였던 것은 첫 번째로 우리의 지방자치는 오랜 중앙집권의 예속하에 있었던 관계로 모든 사무와 재정이 배분되지 않은 상태에서 내적·외적 자원의 배분이 효율성 있는 균등성을 확보치 아니하고 시행되었고, 두 번째로 지역주민에 의한 지방자치가 이루어지다 보니 단체장에 대한 주민의 희망과 욕구가 더욱 증폭되어 새로운 지역 개발사업들이 시행되고는 있으나 막대한 예산에 따른 세원확보가 이루어지지 않아 지나친 경영수익사업의 시행으로 지역주민들과의 많은 문제점들이 야기되고 있다. 이것은 지역주민과 함께라는 지방자치의 기본 이념에 배치되는 행태로의 경영수익사업이 많은 지방자치단체에서 이루어지고 있다.

이러한 상황속에서도 지방자치단체는 스스로의 역량을 키우면서 지역적인 특성에 맞는 제도와 관리기법을 계속해서 개발해오고 있다. 특히 중앙과의 관계에서 중앙에 대한 지방의 자율성을 강조하는 움직임이 나타나면서 지방자치에 걸맞는 지방자치단체의 위상을 정립해나가는 과정에서 해당 자치단체 스스로 많은 사업을 추진해 나가고 있다.

하지만 이러한 많은 사업들이 지방자치단체의 열악한 재정의존도 및 재원 동원구조와 맞물려 독특한 의미의 자체 사업을 개발하는 원동력이 되었는데, 이것이 소위 말하는 경영수익사업이다. 즉, 실제적으로 지방재정의 확충이나 지방의 자주적 재원조달의 안정성이 없이 본격적인 지방자치시대를 열게 되어, 지방자치단체는 많은 재정적 압박을 받아오고 있다. 중앙정부로부터

터의 교부금이나 지방양여금 등이 지방자치단체의 중요한 세입원으로서 자리잡음으로써 지방자치단체의 재정자립도는 중앙정부에 의존할 수밖에 없는 구조를 가지고 있다.

이런 와중에서 1997년의 IMF로부터 구제금융을 받는 경제적 위기상황을 겪게 되었고, 그 속에서 지방자치단체는 보다 자유로운 재정을 바라고 있었으며, 아울러 지방자치단체들은 실제로 중앙정부의 지방경영행정 추진지침 속에서 너나 할 것 없이 도처에서 경영수익사업을 추진해오고 있다. 하지만 경영수익사업의 초기에는 이에 관한 개념이나 사업형태에 관한 이론 등이 정립되어 있지 않아 혼란스러운 양상을 보여주고 있다¹⁾

이러한 현실상황에서 출발한 실무적인 움직임과 더불어 신공공관리론(New Public Management or New Managerialism)과 오스본과 게블러가 저술한 정부재창조론(Re-inventing government)에서 제시한 기업가적 정부의 패러다임²⁾이 민간위탁이나 민영화 등의 사조와 맞물리면서 지방정부의 자체경영수익사업에 대한 욕구를 크게 만든 것이 사실이다. 하지만 한국에서는 지금까지 무분별한 경영수익사업의 확장, 저조한 수익률, 집행과정상 미숙 등의 문제점이 노출되어 오고 있다. 또한 경영수익사업이 수익성에 대한 지방자치단체의 욕구에 기인한 것은 사실이나 해당 주민이나 지역에 대한 공공성도 무시할 수 없는 중요한 이념임을 감안할 때 종합적으로 분석해 보는 노력이 필요하다.

이에 따라 본 연구는 지방정부의 경영수익사업을 추진과정과 결과라는 두 측면에서 평가해보고, 이를 통해 문제점을 추출하고자 한다.

또한 논문으로 인해 기대되는 성과로는 첫째, 현재의 지방자치단체 경영

1) 최찬오(1995)는 경영수익사업의 운영조직형태에 대해 지방직영기업형태, 공사나 공단의 독립된 법인, 제3섹터로 나누면서 「지방공기업법」에 따라 분류하고 있다. 최찬오(1995), 「경영수익사업의 자금조달방안과 운영형태에 관한 연구」, 석사학위논문, 서울대학교 행정대학원, p. 41.

2) 국제통화기금(IMF)의 관리체계하에서 출범한 김대중 정부는 경제위기 극복을 위해서 행정개혁의 상위목표로 민주주의와 시장경제의 발전을 설정하고, 공식적으로는 '기업가적 정부'를 지향하고 있고, 역대 정부하에서 한국에 본격적으로는 적용했다는 평가가 있다. 김태룡·이병현(1999), 한국정부에 있어서 기업가적 패러다임의 적실성, 「한국행정논집」, 제11권 3호.

수익사업에 대한 심도 있는 분석을 통하여 지방자치단체 운영에 있어서의 경영수익사업의 효율성 여부와 둘째, 지방자치단체에서의 경영수익사업이 지역주민들의 참여를 통한 공통의 공감대가 형성되어 있는지, 마지막으로 지방자치단체들이 경영수익사업을 시행하면서 담당공무원들의 기업가적 경영마인드와 사업분야에 대한 전문성을 갖고 실행하고 있는가를 살펴봄으로써 지방자치단체의 경영수익사업의 성공여부를 파악하는 것이 본 연구에서 기대되는 성과이다.

제2절 선행연구의 검토

경영수익사업에 대한 논의는 행정조직의 이론적인 변화와 같이 변화하며 발전해 왔다. 행정학에서는 과학적관리론, 그리고 예산에 관한 논의들이 1960년대의 계획예산제도(Planning Programming Budgeting System)와 1970년대 목표관리제(Management By Objectives)와 영기준예산제도(Zero Base Budgeting)등은 민간의 경영기법들을 행정학에 도입한 예들이다.

경영수익사업에 대한 논의가 본격적으로 시작하게 된 것은 레이건노믹스가 등장한 1980년대 초이며, 1980년대의 신보수주의가 이데올로기적 차원에서 생산과 효율성이라는 보다 구체화된 의미로 변화되기 시작한 것은 클린턴 정부부터이다. 행정의 경영화와 경영수익사업은 공공부문과 민간부문의 영역을 명확히 구분하고 공공부문에 기업가적 정신을 고취시켜 공공부문의 비효율성을 제거하고 고객중심의 행정과 성과중심의 정부를 지향하려는 의식적 노력의 한 형태라 할 수 있다.

지방적 수준에서 경영수익사업에 대한 논의는 통일적이지는 않다. 다양한 접근방법만큼이나 그 연구결과도 다양성을 보이고 있다. 본 연구에서는 이러한 지방경영수익사업의 다양성에 대한 선행논의 대상을 국내 연구자료로 한정하고 이에 대한 연구내용들을 살펴보고자 한다.

국내에서의 경영수익사업에 대한 논의와 연구는 학계보다는 주로 실무행정분야를 중심으로 진행되어 왔다. 그러나 최근 자치단체에서 경영수익사업의 추진 사례가 급증하고, 질적·양적인 팽창 추세가 지속됨에 따라 학계에서도 관심을 갖고 연구가 확산되는 추세에 있다. 경영수익사업에 대한 학계와 실무계의 그간의 논의는 대체로 다음의 어느 한 형태에 속한다고 할 수 있다.³⁾ 첫째, 협의의 경영수익사업만을 다루는 경우이다. 대부분 개괄적 접근에 의한 것이 이들의 특징이라고 할 수 있고, 주로 대상사업, 유형, 전망, 확대방안 등을 그 내용으로 다룬다. 둘째, 경영수익사업을 보다 광범위한 테

3) 이상윤외 3인(1996), 경영수익사업의 평가와 이해; 유형적 접근을 중심으로, 「한국행정학보」, 봄호, pp. 35-36.

두리 안에서, 즉 정부부문의 기업적 경영이나, 지방공기업에 관해, 연구를 하는 가운데 그 내용의 일부로서 경영수익사업을 언급하는 경우이다. 끝으로 실무적 차원에서의 논의가 그것이다. 정부발행 자료나 잡지에 게재된 실무자들의 보고가 대부분 여기에 속한다.

경영수익사업에 관한 국내의 연구들을 다른 각도에서 유형화하면, 사업의 전반적 형태를 다루는 것들과, 개별사업을 다루는 것으로 나뉠 수 있다. 전자의 경우에는 연구대상을 주로 이론적 문제점들에 관한 것들을 다룬 것이고, 후자의 경우는 지방자치단체에서 직접 사업을 담당하는 실무자들의 경험에 바탕을 둔 주장이 대부분을 이루고 있다. 대개 경영수익사업의 방법, 과제, 문제 등에 대한 체험과 사례의 보고들이 여기에 속한다. 구체적인 성공사례의 발굴 및 교훈적 정보의 확산에 그 목적을 두고 있는 것들이다. 이상의 것들에서 전자를 경영수익사업의 일반적 문제에 대한 거시적인 접근이라고 한다면, 후자는 미시적인 것이라고 할 수 있다. 이들 모두 경영수익사업의 발전과 이해라는 측면에서 살펴본다면 두 가지 형태 모두가 중요하다고 할 수 있다. 그러나 경영수익사업에 관한 여러 논의를 살펴보면, 그 문제점에 대한 이해와 갈등이 교차하고 있음을 알 수 있다. 문제점과 관련된 이해와 갈등은 주로 거시적 접근에서 나타나고 있는데, 대체로 이론적인 측면과 운영적 측면의 두 가지 점에서 이루어지고 있다. 그리고 운영적 측면에 관한 경우도 많은 논의들이 분야별 사업간의 차이를 충분히 지적해 주지 못함으로써 혼란을 일으키고 있다.⁴⁾

이해와 갈등의 교차는 방법론적 측면에서도 원인을 찾을 수 있다. 조일홍·박홍식(1997) 의하면 여기에는 크게 두 가지의 원인이 있다. 첫째는 경영수익사업의 이론적 문제점에 관한 연구 또는 분석들이 경험적·실증적 분석보다는 규범적·당위적 주장의 수준에 머물고 있다는 점이다. 경영수익사업에 관한 그동안의 논의는 이러한 이유로 인해 객관적 이론 구축에는 실패하고 있다고 보여진다. 두 번째는 경영수익사업의 운영상의 전반적인 문제

4) 조일홍·박홍식(1997), 경영수익사업의 문제점에 관한 논의-토지, 골재 및 주차장 사업을 중심으로, 「지방행정연구」, 제12권 2호, p. 128.

점에 관한 논의라 하더라도 개별사업의 다양성을 무시하거나 적어도 충분히 고려하지 않고 있다는 점이다. 경영수익사업은 개별사업마다 그 성격이 고유함에도 불구하고 선행연구들에서의 논의는 대부분 이들을 소홀히 한 포괄적 접근에 머물고 있어 문제점 지적의 의미를 잃고 있거나 구체적 사례들에 이르러서는 결국 설명력이 저하되고 있는 때로는 충돌이 일어나고 있는 것이다.

이상의 국내 선행연구를 종합해보면 경영수익사업에 관련하여 학계에서는 지방자치단체의 경영수익사업에 대한 실태분석이 부족하고 실무적 관점의 정책집행 필요성에 관한 연구가 부족하였고, 실무계에 있어서는 경영수익사업의 실태만 나열하고 어떠한 정책적 요소가 요구된다는 연구가 부족하였다.

따라서 이 연구에서는 여태껏 수행되어온 연구가 보편타당한 이론적 근거를 제시한 반면에 실태분석이 부족하였고, 어떠한 정책적 활성화방안이 중요한 것인가에 대한 근거가 부족하였다는 점에 착안하여 연구를 진행시키고자 한다.

결국, 경영수익사업을 분석함에 있어 지역적으로는 부산광역시의 경영수익사업의 실태를 면밀히 분석하고 문제점을 제시하면서 선행 연구에서 밝혀낸 활성화 방안 중에서 어떠한 정책이 중요한 것인지를 밝히고자 한다. 본 연구에서 밝혀진 경영수익사업 활성화를 위한 중요도는 지방자치단체장이 추진해야할 활성화 방안의 대안의 우선순위가 된다.

제3절 연구방법 및 범위

본 논문에서 다루고자 하는 경영수익사업의 개념적 범위는 행정자치부 공기업과의 정의에 따르며, 특히 경영수익사업분야의 분야는 행정자치부에서 분류한 6가지 분야를 중심으로 하였다.

본 연구에서 나타내고자 하는 것이 부산광역시의 경영수익사업의 고찰이므로 논문에서 다루고자 하는 문헌적 고찰은 기존의 경영수익사업 관련 국내단행본, 행정자치부나 부산광역시의 내·외부 보고서, 연구논문을 참조하였고, 자료조사는 부산광역시 기획관리실의 재정관리 및 세정관리 부문을 중심으로 하여 기초자료 및 시정백서 등을 참조하였다. 또한 본 연구는 경영수익사업의 성격상 관련자들이 많지 않아서 부산광역시의 기획관리실 해당 직원과 구·군청의 당해 사업관련자와 일부 면접조사하는 방식을 병용하였다.

또한 본 연구는 한정된 범위 내에서 연구의 목적에 충실을 기하기 위하여 문헌조사, 資料조사, 比較分析과 학자를 비롯한 전문가 뿐만 아니라 실무자와의 면담을 활용하였다.

본 논문에서 제1장에서는 본 논문의 연구목적과 기대성과 방법 등에 초점을 두고 선행연구 검토자료를 살펴보았다.

제2장에서는 경영수익사업의 이론적 배경으로서 경영수익사업의 개념정의와 사업의 타당성 및 필요성을 살펴봄으로써 본 논문에서 조사하고자 하는 기본적 방향제시를 하였다.

제3장에서는 우리나라에서 시행하고 있는 6개 사업 분야에 대하여 이용현황과 수지분석을 연구하였다. 특히 부산광역시의 경영수익사업에 대하여 분석이 집중적으로 이루어졌다.

제4장에서는 지금까지 전국의 지방자치단체와 부산광역시가 시행한 경영수익사업들에 대한 사업선정의 문제점과 경영 운영상의 문제점들을 짚어보고, 이에 대한 해결방안을 제시하였다.

끝으로, 제5장에서는 지금까지의 연구결과에 대한 총론적인 언급으로 본

연구의 수행 의미를 다하고자 한다.

한편 이상에서 논의된 내용을 중심으로 실질적인 정책 집행이 되기 위해서는 어떠한 활성화 방안이 중요한 것인지 AHP 분석방법을 통하여 전문가를 대상으로 분석하였다. 설문에 의한 분석의 결과는 補論으로 남겨두었다.

제2장 경영수익사업의 이론적 고찰

제1절 경영수익사업의 의의

1. 경영수익사업의 개념

경영수익사업은 지방자치단체가 공공목적 달성을 위하여 공유부존자원을 효율적으로 관리하는 과정에서 확보할 수 있는 지방세외수입의 한 형태로 정의되고 있다. 경영수익사업은 학술적인 용어가 아닌 실무용어로서 그 개념과 범위 등이 이를 총괄하는 행정자치부 공기업과의 정의에 근거하여 추진해오고 있다(행정자치부, 1997: 4). 행정자치부 공기업과의 정의에 따르면 지방자치단체가 빈약한 지방재정운영의 어려움을 타개하기 추진하는 사업으로 공익목적 실현을 위하여 사경제분야를 침해하지 않는 범위 내에서 지역내 부존자원을 생산적으로 활용하는 경제활동을 말한다. 즉, 지방자치단체가 토지, 관광유원지, 골재 등의 부존자원을 활용하여 공공서비스를 생산하고, 이를 주민에게 공급하는 과정에서 사기업의 경영원리를 도입하는 것, 다시 말하면 최소한의 투자로 최대의 공공서비스를 생산하고 수입을 증대함으로써 보다 많은 공공서비스를 재생산하는 일련의 과정이다(이상엽, 1995: 47-51).

또 다른 이론적 개념 정의의 예를 들면, “지방자치단체가 공공목적 달성을 위하여 공유부존자원을 효율적으로 활용하는 과정에서 확보할 수 있는 지방세수입의 한 형태”(오연천, 1989)라든가, “지방자치단체가 주민의 추가적인 조세부담이나 중앙정부의 재정지원에 의존하지 않고 경영적인 취지에서 운영하는 자치단체의 공공활동”(박수영, 1988)이라고 정의하고 있으며, “지방정부가 민간경제 분야를 침해하지 않는 범위 내에서 지역의 부존자원을 생산적으로 활용하거나, 공공시설을 효율적으로 관리하려는 공익목적 실현하는 동시에 그러한 활동의 결과로서 수익의 발생을 도모하는 비기업적 경영활동”(배용수, 1996)이라고 정의되기도 한다.

이와 같이 경영수익사업이 학술적인 용어가 아니기 때문에 학술적으로 명확한 정의를 내리는 것은 어려운 일이며 학자들마다 다양한 개념과 연계하여 지방자치단체의 경영수익사업을 정의하고 있는 것이 사실이다. 하지만 경영수익사업은 비록 지방자치단체가 빈약한 재정을 확충하기 위한 한 방편으로 실시되는 사업이지만, 세금이나 공공재산의 활용 등을 통한 재정수입으로 운용되는 지방자치단체가 직·간접적인 추진주체이므로, 사업목적이 공공서비스를 증대시키는 것이어야 하고, 이에 따라 재정책확과 공공서비스 증대가 동시에 추구되어야 한다.

한편 경영수익사업을 광의의 개념으로 보는 경우에는 직영기업 및 공사·공단은 물론 민간위탁 및 민영화 사업, 세외수입사업 등 수익을 수반한 모든 사업을 경영수익사업이라고 볼 수 있기도 하다. 그러나, 한국에서는 최초에 내무부에 의해 정의된 것처럼 지방공기업 등을 제외한 지방자치단체가 주체가 되어 시행하는 사업으로 그 의미를 축소하여 적용하고 논의되어 온 것이 일반적이다.

따라서 경영수익사업은 지방자치단체가 시행주체가 되어 스스로 특정사업을 개발하고 경영하여 이를 일반회계에 포함시켜 재정수입으로 처리하고, 관련된 비용은 비목(費目)으로 설정하는 방식을 취하고 있다. 이를 엄격히 말하면 독립된 사업으로 정의하기 힘들며, 지방행정의 정규적인 의사결정과정에 따라 일상적인 행정구조와 인력 및 예산방식 속에서 기업경영적 기법만을 선택적으로 도입·운영하는 것이라고 할 수 있다(박용규·강신겸, 1997).

지방정부 세입구조의 측면에서 경영수익사업을 정의하면 실질상 세외수입에 속하는 것으로, 수입의 대부분은 일반회계 경상적 세외수입 중에서 사용료수입⁵⁾과 사업장수입⁶⁾에 속한다. 그리고, 경영수익사업의 일부는 사업수입

5) 사용료수입(revenue of rents)이란 공공시설의 사용으로 인하여 얻는 편익에 대한 보상으로 징수하는 것으로서, 시설의 유지·관리비와 시설의 건설비를 회수하려는데 그 목적이 있다. 지방자치단체는 공공시설의 이용 또는 재산의 사용에 대하여 사용료를 징수할 수 있다(지방재정법, 제127조). 사용료수입의 징수근거는 지방자치법 제127조, 지방재정법 제26조 및 동법 제27조 외에도 조례에서 그 징수에 관한 사항을 규정하고 있다. 사용료의 종류는 크게 체육시설사용료, 공공시설

중에서도 지방직영기업에 의한 수입과 함께 사업수입 중 기타특별회계⁷⁾에 속한다. 다만 직영기업은 지방공기업법상의 일정규모 이상으로서 조례에 의해 설치되는 공기업특별회계로 운영되는 반면, 경영수익사업은 기타 특별회계로 운영된다.

특히 사용료수입에서 공공시설의 이용에 대한 사용료는 그 공공시설로부터 주민이 받는 서비스에 대한 것을 모두 포함하고 있기 때문에 일반적으로 사용하는 '사용의 대가'와는 그 성격이 다르다. 사용료는 수수료와 함께 개별적인 보상의 원칙에 의거 징수하는 것이 동일하지만, 수수료는 지방자치단체의 특별한 활동에 의하여 이익을 받는 경우에 부과하는데 비하여, 사용료는 지방자치단체의 공공시설을 개인이 이용함으로써 이익을 받는 경우에 부과한다는 점이 다르다(김종희, 1996: 58 ; 최근열, 1998: 231-232). 사용료는 서비스에 대한 공공수요를 파악할 수 있고, 선택된 서비스에 대해 재정적인 형평성을 증대시킬 수 있다. 그리고, 사용료 프로그램을 통해서 고객의 요구에 부응함으로써 경영상의 효율성을 증가시킬 수 있고, 시장에서 비용-편익체계를 정정할 수 있다는 장점이 있다. 반면에 사용료는 고소득층보다 저소득층에서 더 비중을 차지하고 있기 때문에 역진적인 부담패턴을 지닌다는 불공정성의 문제가 발생한다(Mikesell, 1995: 424-427).

이상의 문제점에도 불구하고 해외수입은 중앙정부의 직접적인 통제를 받지 않으면 조세저항을 회피할 수 있다는 점에서 새로운 시대의 재원확보수단으로서 유용하다고 할 수 있다. 그러나, 임시적 수입과 사업외수입은 지방

사용료로 구분할 수 있으며, 하천 및 공유수면 점용료·사용료, 도로점용료 및 사용료, 도축장 사용료, 시설 입장료 등을 말한다.

- 6) 사업장수입(business firm revenue)에는 임시험험장, 종축장, 잠종장, 원종장, 보건연구소 등 지방자치단체가 공적 목적을 위하여 실시·운영하는 각 사업장에서 그 기능수행에 부수해서 산출되는 묘목, 입목, 잠종, 종축 등 생산물의 매각·임대 및 시험·조사 등에 의한 수입을 말한다.
- 7) 사업수입(operating revenue)은 특별회계로서 운영되는 상수도 사업, 하수도 사업, 주택사업, 토지개발사업, 의료사업, 주차장 사업, 관광사업, 도축장 사업, 체육장 사업, 문화·예술사업, 공원사업에 의하여 강제 또는 임의로 법을 적용하여 운영되는 경우 지방공기업인 「직영기업」이 된다. 하지만, 사업적 규모가 기준미달이거나 사업의 성격상 지방공기업법을 적용하지 않는 경우에는 경영수익사업으로 분류된다.

정부의 의지나 노력에 의해 증가시킬 수 있는 여지가 비교적 적다. 이에 비해 경영수익사업에 의한 사용료수입이나 사업수입은 제도적 여건이나 중앙 정부의 통제에 크게 좌우되지 않으며, 수익자부담의 원칙에도 상당부분 부합되므로 재원조달방안으로서 중요하다(배용수, 1996: 168-169).

이상의 개념적 논의를 통해 본 연구에서는 이러한 여러가지 이론적 개념 정의를 근간으로 한 「지방자치경영협회」의 개념 정의를 사용하기로 한다. 이에 따르면, 지방경영수익사업이란, ① 지방자치단체가 기존의 행정체제에 ‘경영’이라는 개념을 도입하여, ② 사기업과 동일한 비권력적 주체로서, ③ 지역내 유희자원을 효율적으로 개발 또는 이용함으로써, ④ 궁극적으로 지방재정의 확충을 도모하고 지역내 공공서비스의 공급을 확대하기 위해서 영위하는 사업활동이라고 정의하고 있다(지방자치경영협회, 1996: 50).

2. 경영수익사업에 대한 관점

「경영수익사업」이란 용어는 학문적·법률적·제도적 용어가 아닌 실무행정용어로서, 다양한 비 공기업사업을 운영하면서 형성된 것인 관계로, 명확한 이론적 배경이 없고 사업영역 또한 계속해서 확대되고 있어 그 개념 정의에 있어 논란의 여지가 많은 다의적 개념이다. 실제로, 한국에서 「경영수익사업」이 시작된 것은 1979년 강원도 양양군이 하천모래 및 자갈채취 사업으로 세외수입을 올렸다는 것이 알려지고 타 단체에도 이러한 사업이 파급되자, 당시 내무부(현 행정자치부)는 이러한 유형의 사업을 「경영수익사업」이라 명명하고 지방재정 확충에 기여할 수 있다는 판단 하에 적극 권장하게 되었으며, 이 때부터 지방경영의 한 형태로서 이 용어가 구체적 의미를 갖게 된 것이다(김영근, 1997: 23). 이와 같이 경영수익사업이 대두되게 된 긍정적 의미를 살펴보면 다음과 같다.

2.1 경영수익사업에 대한 긍정적인 시각

세계화 및 지방화 등의 거시적 환경변화 하에서 국가간의 경쟁뿐만 아니라 지방자치단체간의 경쟁이 심화될 수밖에 없기 때문에, 각 지역이 당면한

문제는 지역의 경쟁력 강화이며 이를 위하여 행정의 경영화에 대한 논의가 활발히 이루어지고 있다. 이에 대한 하나의 돌파구로서 제시되고 있는 지역 경영사업의 하나가 지방자치단체의 경영수익사업⁸⁾이다. 아래의 경영수익사업에 대한 부정적인 시각은 전반적으로는 거시적 차원에서 국가 내에서 무차별적이고 무분별하게 신공공관리가 도입됐을 때의 문제점과 연관된다면, 이와 대조적으로 긍정적인 시각은 미시적 차원에서 지방정부의 재정적 압박, 정치적 돌파구, 그리고 주민의 대응성 증가라는 이념적이라기보다는 현실적 필요에 의해서 나타나고 있는 것이다. 결국 경영수익사업에 대한 필요적 시각은 지방경영행정에의 시각과 동일한 것으로 볼 수 있다.

첫째, 지방정부의 재정압박이라는 현실적 문제 때문이다. 재정의 어려움을 겪고 있는 중앙정부도 분권화에 따른 책임성과 연관시켜 지방자치단체의 경영수익사업을 독려하고 있는 실정이다. 미국의 경우 최초로 캘리포니아의 Proposition 13⁹⁾에서 볼 수 있듯이 연방재정지원이 사업지원에서 포괄적 지원(block grant)으로 전환되는 상황에서 주정부나 자치단체가 행정운영에 대한 책임과 함께 체제운영의 효율성을 지향하면서 행정의 경영화에 초점을 두게 되었다(김두옥, 1997: 258). 한국의 경우에는 지방세수입 등 자체재원이 지방공무원의 자체인건비에도 못미치는 지방자치단체가 많은 현실에서(정유철, 1998: 4) 재정위기와 지방경영은 상호 밀접한 관계에 있다. 사실 한국 지

-
- 8) 김태룡(2000)은 선진국의 신보수주의 정부들이 추구한 기업가적 패러다임의 특징적 구성요소로 ①경쟁지향성 ②성과지향성 ③고객지향성으로 나누고, 경영수익사업은 세 번째인 성과지향적(performance-oriented)이고 관리중심적인 패러다임으로 분류하고 있다. 김태룡(2000), 한국행정학에 있어서 기업가적 패러다임의 도입실태와 문제점, 「한국사회와 행정연구」, 제11권 1호, pp. 82-87. 한편, 김두옥(1997)은 경영수익사업을 분류함에 있어 ①행정관리형 지방경영과 ②지역경영형 지방경영으로 구분하여, 지역경영형 지방경영의 하나로 구분하였다. 또한 자주재원을 위한 방식의 분류를 통해서도 공용개발사업 등과 함께 지방정부의 특정부서나 사업소가 주관이 되어 사업을 직접운영하는 직접경영방식의 하나로 설정했다. 김두옥(1997), 지방경영의 범위와 한계, 「지방재정학보」, 제2권 1호.
- 9) 조세 및 지출저항의 대표적인 사례인 미국 캘리포니아 주의 「주민발의 13」(Proposition 13)으로 재산세를 낮추고 정부규모를 줄이라는 내용이 핵심이며 130만명의 청원서명을 받은 이 발의안은 65%의 압도적인 승리로 통과되었다. 김태룡·이병헌(1999), 한국정부에 있어서 기업가적 패러다임의 적실성, 한국행정논집, 제11권 3호, p. 618.

방정부가 중앙의 재정에 의존하지 않고 독자적인 재원구조를 확립하기 위해서는 자주세원의 마련이 필수이며, 이를 위해서는 지방정부가 쉽게 추진할 수 있는 다른 대안이 없고 법적인 제약이 많이 따르는 상황에서 경영수익사업 등이 포함되는 세외수입을 증대시키는 방안이 가장 유력¹⁰⁾하다고 할 수 있다.

특히 재정위기¹¹⁾에 대한 견해에서 중요한 것은 재정위기를 단순히 재정수지의 불균형으로 받아들일 것이 아니라, 주민생활의 위협, 빈곤화 형태의 일부로 받아들여야 한다는 것이다. 이는 지방자치단체가 공급하는 재화나 공공서비스가 대부분 사회적 공동소비수단이나 일반노동수단에 해당되기 때문이다. 이러한 재정적 위기 상황에서 서비스공급을 줄이는 방안과 주민의 재정적 부담을 급증시키는 방안, 그리고 세원조정방안을 고려할 수 있으나, 이 가운데에서 그 어느 것도 공공적 차원에서 쉽게 채택되기 어렵다(김범식의 2인, 1999). 결국 직접 지방정부가 경영수익사업을 하여 재정위기를 탈피하는 방안이 유력하며, 이중의 하나가 경영수익사업이다. 즉, 경영수익사업은 지방정부의 현실적인 재정압박 타계책의 일환이다.

둘째, 정치적인 이유의 문제를 들 수 있다. 낮은 지방재정자립도 속에서 지역주민들의 많은 요구에 부응해야 하는 민선 지방자치단체장들로서는 비용을 줄이는 구조조정과 달리 일정한계가 있고 일률적인 인력감축 등의 고통도 수반되나, 경영수익사업은 구조조정과 달리 지역주민들에게 일을 하고 있다는 인상을 줄 수 있고 수입확보의 여지도 넓다는 매력이 있어 이를 선

10) 지방자치단체의 재정확충을 위한 방안에 대해 행정전문가들을 대상으로 한 여론 조사에 따르면, 경영수익사업을 재정확충의 주요수단으로 간주하고 있음을 알 수 있는데, 우선순위는 다음과 같다(중앙일보, 1996년 6월 29일). ①국세의 지방세이양(37.8%) ②지방교부세 및 양여금 증대(24.5%) ③자치단체의 경영수익사업(19.7%) ④지방세 세원개발(9.6%) ⑤공단조성을 위한 기업유치(9.6%) ⑥자치단체의 무역회사 설립(0.4%)

11) 지방자치단체가 재정위기에 처했을 때의 상태는 다양한 용어로 표현된다. 이 가운데 대표적인 것이 재정압박(fiscal stress), 재정고통(fiscal distress), 재정위기(fiscal crisis)와 재정파산(bankruptcy)을 들 수 있다. 이들은 모두 지방자치단체의 재정압박이 심한 경우에 사용된다. 보다 엄밀하게 이들의 분류는 지방자치단체가 겪는 재정위기의 강도나 지속성의 여부, 그리고 자력에 의한 회복가능 여부에 따라 의미의 차이가 있다고 볼 수 있다. 김범식의 2인(1999), 지방자치단체의 재정위기에 관한 심층분석, 「지역연구」, 제 15권 1호, p. 76.

호하고 있다. 아울러 주민의 지방정부 의존도 때문에 발생하는 주민의 기대에 대한 해결책으로 제시될 수 있다. 국민들은 사회문제가 발생하거나 서비스 공급이 잘 안되면 무조건 정부가 개입하여 그것을 해결해야 한다는 의식과 행태가 한국에 존재하는데, 이는 정부에 대한 재정팽창 요구와 직결되면서 동시에 이에 대한 비용부담자의 부담증대와 직결되어 있다. 하지만 부담 회피와 서비스공급이라는 이러한 기대의 이중성이 재정확대를 유발하는 상황에서 재정력이 약한 지방정부는 경영수익사업의 수익증대를 통해 주민의 압력에서 탈피할 수 있는 것이다. 또한 민선자치단체장의 경우에 지방경영 사업을 통한 지역개발과 지역경제의 활성화를 통해 향후의 선거전략 내지 여타의 정치적인 이유로 선호되고 있다.

세째, 지방화의 이념이다. 지방화는 경제·사회적, 문화적 제반영역을 포함하는 개념으로 중앙중심에서 벗어나 지방중심의 발전이 되며, 국가의 발전보다 지방의 발전이 우선시되며 중앙의 통제와 보호보다는 지방의 자율성이 존중되어 궁극적으로 발전의 득·실이 지방의 주민에게 돌아가야 한다는 이념에 의한 것이다(김두옥, 1997: 260). 특히 한국의 경우 지방자치시대의 개막과 함께 본격적으로 지방화의 이념을 수행할 재원마련이 중요한 요소로 부각되고 있으며, 이에 따라 경영수익사업에 대한 주민의 기대가 커진 것도 사실이다.

넷째, 경영수익사업의 목적은 공공서비스 공급의 증대에 있다. 원래 경영수익사업은 수입증대를 위하여 지방자치단체가 추진하는 사업이 아니라 공공서비스를 생산·공급하는 과정에서 부수적으로 발생하는 수입을 최대화하려는 노력인데, 그 이유는 발생된 수입을 재원으로 서비스 생산에 재투자함으로써 양질의 공공서비스를 보다 많이 생산하기 위해서이다(최찬오, 1995: 9).

2.2 경영수익사업에 대한 부정적인 시각

전반적으로 신자유주의 이데올로기에 기초한 기업가적 정부에 대한 패러다임¹²⁾ 및 운용형태에서 거론되는 문제점과 동일한 시각을 가지고 있음을

알 수 있다. 기업가적 패러다임의 핵심은 정부를 고객 중심적·결과 중심적·경쟁 지향적으로 재구성해야 한다(Kettl, 1994: 175-180)는 것이다.

첫째, 경영수익사업에서 가장 문제가 되는 부분은 과연 공익성의 증진이 수익성을 추구하면서 가능한지의 문제라고 할 수 있다. 경영수익사업을 혹자는 사기업과 공공부문의 특성 및 영역을 부분적으로 지니고 있는 '회색지대(gray area)의 사업'으로 부르고 있다(임성일, 1997: 40). 또는 정부재창조론(Reinventing Government¹³⁾)이나 신공공관리론(New Public Management)¹⁴⁾에서 주장하는 것처럼 기업가적 행정가가 추구하는 기업성

12) 기업가적 정부의 패러다임에 영향을 끼친 이론은 신공공관리론(NPM), 공공선택론(public choice theory), 주인-대리인 이론(principal-agency theory), 총체적 질관리(TQM: total quality management), 거래비용분석(transaction cost analysis) 및 민영화이론(privatization theory) 등을 들 수 있다.

13) 기업가적 정부론의 효시는 Osborne과 Gaebler를 시발로 하여 발전되었으며, 미 부통령인 Gore의 Report와 함께 한국에 많은 영향을 끼쳤다. Osborne과 Gaebler는 기업가적 정부를 달성하기 위한 방안으로 다음의 10가지를 제시하고 있다. ① 촉진적인 정부로서 정부가 노젓기(rowing)보다는 방향을 설정(steering)해야 하며, ② 지역주도의 정부로서 정부는 서비스의 제공보다는 지역사회에 권한을 부여해야 하며, ③ 경쟁적 정부로서 공공서비스 제공에 경쟁원리를 도입해야 하며, ④ 규칙지향적인 정부보다는 사명지향적인 정부로 개혁되어야 하며, ⑤ 성과지향적인 정부로서 투입이 아닌 성과와 연계해서 예산을 배분해야 하며, ⑥ 고객지향적인 정부로서 고객의 요구를 충족시켜야 하며, ⑦ 기업가적 정부로서 지출보다는 수익을 창조해야 하며, ⑧ 미래에 대비하는 정부로서 치료보다는 예방활동에 중점을 두어야 하며, ⑨ 분권적 정부로서 정부조직을 위계조직에서 참여와 팀워크조직으로 변화시켜야 하며, ⑩ 시장지향적 정부로서 시장기구를 통해 정부변화를 촉진해야 한다. 하지만, Osborne과 Gaebler는 일련의 성공적인 기업가적 공공사업의 일례를 제시하여 정치지도자나 공공부문 관리자가 특별한 상황에서 활용하도록 하고 있지만, 대부분의 성공은 지역적인 상황이나 공공서비스 전달체계에는 곤란한 것으로 그 성공여부가 체계적으로 분석되어 있지도 않다고 하는 비판이 있다. Ronald Moe(1994), The 'Reinventing Government' Exercise : Misinterpreting the problem, Misjudging the Consequences, *Public Administration Review*, Vol. 54, No. 2, p. 112.

14) Hood는 신공공관리론의 주요한 요소를 다음과 같이 여섯 가지로 정리하고 있다. ① 대규모 통일적인 행정조직 단위를 탈피하여 공공조직을 개별적 자족적인 단위로 분산화시킨다. 각 생산물을 중심으로 각자 기업화된 단위인 로고, 주체성, 예산, 임무규정, 사업계획, 관리의 자율성을 갖는다. ② 공공조직간에 또는 공사조직간에 경쟁을 강조한다. 특히 계약을 통해 민간주체가 공공서비스 생산에 참여하는 폭을 넓힌다. ③ 재량적 관리를 강조하여 최고관리자에게 재량권을 통한 관리의 자유를 부여한다. ④ 분명하고 측정가능한 업무성과기준을 제시한다. 대리인 이론에 기초하여 행정의 책임성을 확보하기 위해 믿을 수 없는 대리인을 통제하기 위한 목표의 세밀화와 주인의 의도대로대리인을 유도하기 위한 모니터링과 유

이 공공의 가치로 적당한지에 대한 비판이라고 할 수 있다. 관료적 패러다임을 대신하여 새로운 패러다임을 도입할 때 정부와 기업을 동일시하여 기업문화를 그대로 정부에 이식하려는 움직임은 여러 성과에도 불구하고 많은 문제를 노출하고 있으며, 신공공관리론의 기저에 있는 신자유주의가 지니는 경제 이데올로기적 배경의 한계¹⁵⁾와 이분법적인 사고의 한계가 있다(김태룡, 1998: 82)고 한다. 즉, 최소한의 보호를 제공하고 패자를 거둬들이고 국가 내에서의 승자와 패자간에 생기는 갈등을 관리하는 일 등에 있어서는 민주국가가가 해야 할 최소한의 책임인데, 경영수익사업을 추진하면서 내세우는 우선적인 이념이 공익성보다는 수익성임을 감안할 때, 정부의 다양한 역할보다 시장수익에 지나치게 경도되어 공공성을 망각할 가능성이 높으며, 정부는 조정자 역할을 수행하지 못할 수 있다는 것이다.

또한, 흔히 기업가는 경영에서 정보의 차이를 이용하여 상대방의 무지를 이용하면서 이윤을 창출하고 있음을 알 수 있다. 이러한 기업성을 공익 내지 공공이념으로서 적당한 지에 대해 의문을 제기할 수 있고, 중요한 정보를 독점하고 있는 상황에서 정부가 자신의 이윤추구를 위하여 정보를 관리·조작하는 것이 윤리적 규범으로 용납되는지의 의문이 있다(김병섭, 1996: 26). 이는 아래에서 말할 민간기업과의 경쟁에서도 똑같이 대두되는 문제가 된다.

둘째, 경영수익사업을 시행할 때의 민간부문과의 경쟁에서 문제가 발생된

인체계를 마련한다. ⑤ 미리 설정한 산출측정을 통한 공공조직의 통제를 강조한다. ⑥ 민간관리기법의 공공조직에의 유입을 강조한다. 이에 대해 신공공관리론의 핵심을 ① 시장주의적 개혁과 ② 기업의 경영방식을 모방하라는 신관리주의(New Managerialism)로 대분하고, ① 시장주의적 개혁에는 신자유주의의 정신을 살려 민간에 대한 정부개입의 축소와 민영화 등의 시장에 의한 정부서비스의 제공을 주장하고 있다고 한다. 아울러, 고객주의와 경쟁원리의 도입을 통한 시장주의를 주장하는 것이다. ② 신관리주의의 경우 경쟁원리를 도입할 수 없는 행정서비스의 경우 정부가 독점적으로 공급할 수밖에 없지만, 여기서도 민간부문의 경영기법을 따라야 한다는 것이다. 분권화와 내부통제 완화를 통해 관리의 자율성을 확보하고 성과위주로 행정을 운영하려는 움직임을 말한다.

15) 신자유주의의 신봉자였던 레이건 정부 하에서 빈부의 격차가 오히려 심화되고, 신자유주의 정책을 추진한 결과 노동계급을 위시한 경제적 하위계층의 경제적 사회적 정치적 상황이 오히려 악화됐다는 결과를 가져왔다는 유엔개발계획기구(UNDP)의 보고가 있다.

다. 즉, 민간부문이 관여하지 않는 부문을 사업영역으로 추진할 때에, 민간 부문의 시장이 이미 구축된 부문에서의 경쟁으로 인한 민간시장의 왜곡을 초래할 수 있다. 또한 설사 민간기업이 정보력·자금력에서 지방정부보다 우월하다고 해도, 이미 시행하고 있는 정부의 사업영역에 참여하여 경쟁을 하기에는 많은 위험을 수반하고 있다.

셋째, 정부는 민간기업처럼 사업의 철수나 이탈이 용이하지 않은 경우가 많다. 공공성 때문에 계속적으로 사업을 추진할 수밖에 없는 경우가 발생할 수도 있다. 또한 관료조직의 성격상 사업의 확장에 따른 부서규모의 확대에 의한 예산상의 편익 등을 얻도록 확장되기는 쉬워도, 기업성의 이념에 맞게 재산성을 기준으로 과감하게 사업을 정리하고 부문을 감축하는 것은 쉬운 일이 아니다. 또한 경영수익사업의 결과 단기적으로 높은 수익을 얻었다고 해도 장기적으로 추진불가능할 수 있고, 독립채산제로 운영되지 않는 한 그 장기적인 비용이나 수익에 대한 전반적인 상황을 일반국민은 잘 알 수 없고, 지방정부가 경영수익사업을 남용한다면 이로 인해 불균형적으로 비대화될 우려도 있다.

넷째, 경영수익사업은 지방간의 과도한 경쟁을 유발시켜 지역주의를 부채질할 우려가 있다. 즉, 경영수익사업은 그 지역의 특성과 이점을 충분히 살릴 수 있는 장점이 있으나, 국토 전체 공간의 계획적이고 유기적인 관계 속에서의 사업추진이 이루어지기 어렵다는 문제가 있다. 따라서 정부는 경영수익사업이 될 만한 분야를 탐색하는 데 시간과 노력을 낭비하기보다는 오히려 정부가 수행해야 할 전통적인 기능을 수행하는 데 예산을 보다 효율적으로 사용해야 한다는 것이다.

다섯째, 경영수익사업을 통해서 지방의 부존자원을 고갈시킬 뿐이라는 주장이 있다. 경영수익사업은 광역시나 특별시 등의 도시지역을 제외하고는 일반적으로 재정자립도가 더 낮은 군이나 도 등의 농업지역이나 광산지역에서 활발히 추진하고 있으며, 이에 따라 경제력이 약한 지역은 해당 지역의 부존자원을 판매하여 수익을 올리는 것이 가장 쉽고 비용이 적으면서 수익을 올릴 수 있는 방법으로 우선 추진하게 됨으로 결국 지방의 부존자원을

고갈시키는 효과를 낳는다는 것이다.

이상의 경영수익사업에 대한 부정적·공정적인 시각에도 불구하고, 경영수익사업은 지방자치단체의 문제점에 대한 경제적 해결책의 부재에서 또는 중앙정부의 재원제공의 한계 등 현실적인 문제점을 탈피할 수 있는 대안의 부재라는 점에서 실시되고 있다. 즉, 경영수익사업을 실시함에 있어 다양한 문제의 표출에도 불구하고 경영수익사업을 추진하지 않으면 안되는 당위성이 존재하고 있는 것이다. 실제로 지방자치단체가 자립적으로 자신의 재원을 조달하기 위해서 펼칠 수 있는 사업의 종류는 지방경영사업에 주로 한정되어 있는 것이다. 그러므로, 경영수익사업은 현실적으로 이미 존재하고 있고 하나의 사업유형으로 자리잡힌 상태에서 해당 사업 자체나 관리체계·결과 평가상의 문제점을 사전에 염려하기보다는 정확한 평가를 통해 사후에 경영수익사업에 환류할 수 있는 대안의 개발이 필요한 것이다. 이것이 본 연구논문이 취하고 있는 기본시각이라고 할 수 있다.

3. 경영수익사업의 특성

경영수익사업은 취약한 지방재정을 보완한다는 공공행정의 목적을 추구하고, 이를 위해서 지방자치단체는 기업적 경제활동을 하게 되므로 경영수익사업을 시행함에 다음과 같은 특성을 가지고 있다.

첫째, 지역성이다. 지방자치제의 본격적 실시 이후 지방자치단체들의 재정수요가 급증하고 있으나, 지방자치단체별로 재정동원예의 편차가 크며, 조세법률주의의 원칙, 주민의 조세저항, 지역경제력의 격차와 취약성 등으로 인해 지방 자체수입 중 지방세수의 신장에도 한계가 있다. 뿐만 아니라, 지방교부세, 국고보조금 등의 대폭적 지원이 어려우며, 수수료 등은 역시 국가의 불가안정정책과 관련하여 일반주민의 반대 등으로 단기간 내에 현실화하기는 곤란한 경우가 많다.

그러나, '사용자부담' 원칙이 적용되는 경영수익사업은 지방자치단체의 노력 여하에 따라 수입의 증대가 얼마든지 가능할 뿐만 아니라, 지역의 유희자원을 최대한 개발하여 자치단체의 수입 증대에 기여할 수 있고, 공공서비

스 생산에 재투자하여 공공성과 경제성을 동시에 확보할 수 있다는 점에서 지방자치단체의 재정 확충에 긍정적인 역할을 담당할 수 있다. 뿐만 아니라, 지방재정 확충을 위한 간접적인 기능으로, 경영수익사업을 통하여 지역의 고용을 창출하고, 이에 따른 주민소득의 증대, 그리고 경영수익사업이 갖는 공익성에 의한 물가안정 등 경영수익사업은 직·간접적으로 지역개발 촉진 및 지역경제 활성화 요인으로 작용한다(한국행정연구원, 1998: 5). 따라서 지방자치단체는 해당 자치단체가 보유하고 있는 공공시설이라든지 유희지, 지역적 특성이 강한 독창적인 사업 등을 중심으로 경영수익사업을 추진하고 있다.

둘째, 공익성이다. 경영수익사업이라고 해도 공공성이라는 공공부문의 상위의 목표와 양립하지 않는 사업성의 추구는 있을 수 없다. 즉, 이는 경영수익사업이 공익보호라는 공공부문 본래의 존립 목적을 달성하기 위해서 시행해야 할 필요가 있다는 것이다. 여러 가지 유형의 사업을 지역적 경계가 뚜렷이 설정된 자치단체가 추진함으로써 부존자원의 직접개발에서 오는 개발이익을 지역내 환원시키게 되고, 이 때 공익성이 높은 사업의 민간 전담에서 오는 지역경제의 안정 저해 또는 자원배분의 왜곡요인을 해소할 수 있다. 또한, 골재채취사업과 같이 수익성이 높은 사업의 경우 사업권을 민간에 이전하지 않고 경영수익사업으로 추진하게 되면, 자치단체와 민간업자가 이윤을 공유하게 되어 이윤의 지나친 사유화 현상을 방지할 수 있다.

다시 말해, 공익사업인 경우는 민간부문에서 이를 능히 감당할 수 있다고 해도, 공익사업의 특성상 자칫하면 자연적 독점이익을 극대화할 수 있기 때문에, 경제의 안정화라든가 자원의 효율적인 배분이라는 공익의 달성이라는 측면에서 국가 또는 지방자치단체가 이를 맡아 처리해야 할 필요가 있다. 또한 지방의 부존자원을 개발함으로써 발생하는 이득을 개인의 소유로 귀속시킬 수 있는 사업에 대해서는 자원의 효율적인 배분이라는 측면과 지역의 이득을 다시 그 지역에 환원시킨다는 의미에서 지방자치단체가 직접 담당하는 것이 바람직하다고 할 수 있다(한국행정연구원, 1998: 7).

셋째, 신축성이다. 경영수익사업은 법령상의 별다른 제약없이 자유롭게 추

진가능하고 투자재원의 확보가 용이하며, 공권력을 사용하는 다른 일반행정 업무와는 달리 비권력적인 방식으로 추진되는 경향이 많다. 또한 사업의 종류나 사업방식에 있어서도 해당 지방자치단체가 독자적으로 결정할 수 있어서 언제든지 경영수익사업을 신축적으로 운영가능한 특징을 갖는다(송상훈 외 3인, 1997: 18).

넷째, 보충성이다. 경영수익사업은 민간부문의 능력 보완 및 활력을 제고시키는 역할을 한다. 즉, 자금 부족 및 시장개척의 어려움 등으로 민간기업이 감당하기 어려운 사업은 지방자치단체가 직접 운영하거나 민·관의 공동추진이 불가피하게 되는데, 이러한 사업을 경영수익사업으로 추진함으로써 공공부문과 민간부문의 공조를 통한 공·사 양부문의 활력 제고가 가능하다. 다시 말해, 이는 '시장의 실패'에 대한 해결을 위해 지방자치단체가 경영수익사업을 시행하는 경우를 의미하는데, '시장의 실패'는 공공재의 존재와 외부효과(spill-over effects)의 존재 등 재화나 서비스의 성격상 자율적인 가격형성 메커니즘인 시장이 형성되지 않는 경우가 실제로 존재하게 될 경우, 공공부문인 자치단체가 개입하여 시장의 실패를 치유해야 한다는 것이다. 따라서, 경영수익사업의 대상사업이 그 지역에 존재하고는 있으나, 민간부문이 이 사업을 하는데 소요되는 자금이 부족하거나, 지역시장이 제대로 형성되지 않아 수지 타산을 맞추기가 어렵다고 판단되어 민간부문이 이러한 분야에 손을 대지 않을 경우, 지방자치단체는 자원의 효율적인 배분과 공공서비스 제공 기회의 확대라는 측면에서 이러한 경영수익사업을 수행해야 할 필요가 있다. 민간부문에서 경영수익사업에 대한 사업 시행의사나 여건이 마련되지 않아 시장기능이 존재하지 않거나, 혹은 불충분할 경우 이를 치유하기 위하여 공공부문의 개입이 요구된다는 논리이다.

다섯째, 비권력성이다. 경영수익사업은 일반 행정기관이 민간부문의 경영기법을 도입한 사업운영 방식을 이용하여, 공공서비스에 대한 대가를 조세가 아닌 쌍무계약적 방법에 의해 징수한다는 점에서 일반행정과는 다른 비권력적 행정행위이다.

즉, 경영수익사업은 지방자치단체가 그 대가를 민간기업과 같이 쌍무계약

방식으로 징수한다. 경영수익사업은 제공하는 재화나 용역을 이용·사용하는 자에게 국한하여 사용자부담원칙에 따라 자유의사에 의한 비권력적 방식, 즉 점용료, 사용료, 이용료, 입장료 등의 형태로 수입이 실현된다. 따라서, 재화나 용역의 가격은 공익의 범위 내에서 결정하되 수혜주민의 범위, 자치단체의 재정능력, 복지수준 등을 감안하여 종합적으로 판단된다.

제2절 경영수익사업과 유사개념

경영수익사업은 이와 관련된 개념으로 일반행정 업무 및 민간기업의 경영과 뚜렷한 차이점이 있으며, 유사개념으로 경영사업, 국가 및 지방공기업사업, 공영개발사업, 제3섹터 사업 등과는 실무적으로 다르게 사용되는 개념이다. 경영수익사업의 보다 명확한 이해를 위해 관련개념 및 유사개념과의 차이점들을 정리한다.

1. 일반행정 업무 및 민간기업 경영과의 차이

일반행정과 민간기업 경영과의 일반적인 차이는 다음과 같다.

첫째, 경영수익사업은 일반행정기관이 민간의 기업경영이론을 도입한 사업 운영방식으로서, 공권력의 행사를 주로 하는 일반행정 업무와 달리 비권력적 행정이다.

둘째, 경영수익사업은 수혜 대상이 주민의 일부분에 그치는 경우가 많아 효과가 특정 개개인에게 귀속되며, 이는 일반행정의 수혜자가 특정인이 아니라 일반대중이라는 점에서 구분된다.

셋째, 일반행정에서 재원의 조달은 강제적인 조세에 의하나, 경영수익사업은 자유의사에 의한 쌍무계약적 방법에 의하여 이루어진다.

넷째, 민간기업은 영리를 목적으로 하고 있으나, 경영수익사업은 공공성의 범위 내에서 경제성을 추구한다. 그러므로, 항상 이윤극대화를 추구하는 민간 사기업과는 다른 목적을 가지고 있다.

다섯째, 경영수익사업의 대상은 특정인을 범위로 하나, 이윤의 환원에는 불특정다수(해당 자치단체의 주민)에게 파급되는 효과가 있다. 즉, 민간기업에서 발생하는 이윤은 주주 등 특정인에게 배당되나, 경영수익사업에서 발생하는 이익은 공공투자 또는 서비스 향상 등의 형태로 궁극적으로 다시 이용자인 주민에게 환원된다.

따라서 이상에서 민간기업과 지방자치단체의 경영수익사업을 비교하여 정리하면 다음의 표와 같다(최유성, 1998).

<표 2-1> 경영수익사업과 일반행정 업무 및 민간기업 경영과의 차이점

구 분	일반행정 업무	경영수익사업	민간기업 경영
주체	지방자치단체	지방자치단체	개인 또는 법인
근거	권력적	비권력적	비권력적
수혜대상	지역 전주민	주민의 일부	개인관계
재원	조세 등 강제수입	쌍무계약적 대가	쌍무계약적 대가
목적	주민복지 증진	공공성과 경제성	이윤 극대화
경제원칙	한정적 적용	원칙적 적용	전부 적용

2. 경영수익사업과 지역경영사업 유형과의 차이

'지역경영사업'은 지방자치단체가 추진하는 모든 사업을 포괄하는 가장 넓은 의미의 개념이므로, 경영수익사업은 지역경영사업에 포함되는 한 형태이다. 기존의 지역경영사업의 범주에 속하는 지방공기업, 경영수익사업, 제3섹터 중에서 현재 가장 활발하게 추진되고 있는 것은 지방공기업이며 그 중에서도 지방직영기업임을 알 수 있다.

2.1 지방공기업 사업과의 차이

지방공기업 사업은 직접적으로 지역주민의 복리증진을 목적으로 하는 반면에, 경영수익사업의 일차적인 목적은 사업을 통한 수익증대를 목적으로 하고 있으며, 이러한 재원을 바탕으로 간접적으로 지역주민의 복리증진에 기여하려는 것이다. 지방공기업의 활동은 '지방공기업법'의 적용을 받고 별도의 조직이 설치되어 있다는 점, 공기업특별회계방식으로 계리되며, 사업규모가 비교적 크다는 점에서 경영수익사업과 다르다. 또한, 비록 경영수익사

업의 일차적 목적이 수익증대라고는 하지만 결코 민간기업과 같은 이윤의 극대화나 영리를 추구하는 것은 아니며, 사업의 대상도 가급적 공공부문이나 민간부문보다 비교우위에 설 수 있는 토지관련사업이나 고유재산의 활용 및 장기적 투자와 안목이 요구되는 환경관련사업 등에 국한되는 경향이 강하다.

이에 따라 지방공기업 사업과의 차이를 보면,

첫째, 경영수익사업과 지방공기업은 전국적 규모인 국가공기업(교통·통신·전매 등)에 비하여 지방자치단체 또는 공공단체가 경영하는 지역적 소규모 사업이다.

둘째, 지방공기업 사업은 그 사업 개시의 직접적인 동기가 주민생활의 편의 개선, 지역종합개발, 도시개발 대책 등 다양하나, 경영수익사업은 주로 세입으로 충당할 수 없는 지방자치단체의 재원확보를 위하여 시행된다.

셋째, 공기업은 지속적인 재화와 용역의 급부가 따르나, 경영수익사업은 지속적인 사업의 형태로 운용되는 영역도 있으나 대개 일시적·단기적인 사업이 상당부분을 차지한다.

넷째, 공기업은 사업의 시행을 위해 별도의 조직, 인적·물적 시설을 갖추고 있으나, 경영수익사업은 별도의 조직·인력이나 장비·시설 등을 갖추지 않고 추진하는 경우가 많다.

다섯째, 공기업은 '공기업특별회계방식'에 적용을 받으나, 경영수익사업은 일반회계나 기타 특별회계방식의 적용을 받고 있다.

<표 2-2> 경영수익사업과 지방공기업 사업과의 차이점

구 분	지방공기업 사업	경영수익사업
구 모	지역적	지역적
동 기	다원적	재원 확보
기 간	계속적	단기, 계속적
조 직	별도 조직	별도 조직 없음
회계방식	공기업특별회계	기타특별회계, 일반회계

자료: 이덕선(2000), 「지방자치단체의 경영수익사업의 성공요인에 관한 연구: 4개 기초자치단체를 중심으로」, 박사학위논문, 경희대학교 대학원.

다만, 국가공기업을 지방공기업과 비교한다면, 그 규모에 있어 국가적이라고 하는 차이밖에 없음을 알 수 있다.

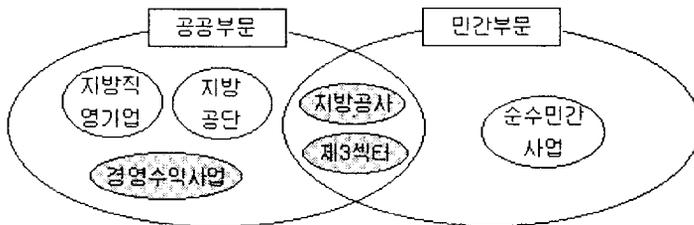
2.2 공영개발사업과의 차이

‘공영개발사업’은 경영수익사업 (토지개발 이용 등)과 사업추진 절차 및 내용 등이 거의 유사하나, 「지방공기업법」의 적용을 받는다는 점에서 다르다. 특히, 토지공개념 하에서 토지자원의 합리적 배분과 개발이익의 환수를 위하여 국가·지방자치단체·정부투자기관(국가, 지방) 등이 사업주체가 되어 토지를 매수 또는 수용·개발하여 이를 분양·임대에 의하여 공급하는 「공영개발사업」도 지방자치단체의 재정확보와 개발이익을 환수하여 지역개발에 투자함으로써 「경영수익사업」의 일부에 속하나, 사업시행을 위한 별도의 조직을 갖고 있다는 점과 ‘공기업특별회계’를 적용하는데 약간의 차이가 있다(이상엽, 1997: 470-471).

2.3 제3섹터사업(민관합작사업)과의 차이

지방정부가 추진하는 사업의 참여주체를 지방정부, 민간기업, 지역주민의 3자로 단순화하여 이의 상호적인 연관관계를 살펴보면 제3섹터, 제4섹터, 제5섹터, 연합처리방식의 4가지로 구분된다.

1980년대 중반이후 간접경영방식이 도입되었으며 1990년대 이후 민관의 합동경영방식인 제3섹터가 도입되어 직접경영방식의 비중이 다소나마 줄어들어 드는 추세에 있다. 「제3섹터사업」(민관합작사업)은 민간기업의 기술·자본을 국가나 지방자치단체의 행정력·공신력과 접목시켜 사업을 추진할 때 통칭하는 사업이라는 점에서 경영수익사업과 다르다. 제4섹터는 지방정부와 지역주민이 결합되어 공공서비스를 전달하는 것을 말하고, 제5섹터는 민간기업과 지역주민이 결합한 형태로 조합 또는 금고 등으로 나타난다(한국경제연구원, 1995). 마지막으로 연합처리방식은 지방정부, 민간기업, 지역주민 모두가 참여하는 사업의 형태이다(이덕선, 2000: 22-23). 제3섹터나 제4섹터 또는 제5섹터방식의 사업과는 달리 민간부문의 개입이 원칙적으로 허용되지 않고 있다.



<그림 2-1> 경영수익사업의 위치

이상의 논의를 도표로 정리하여 경영수익사업의 특징을 지방공기업 및 일반 사기업과 비교하면 아래의 표와 같다. 즉, 경영수익사업은 지방정부가 직접 경영한다는 점과 일반회계나 기타특별회계의 세외수입 형태로 처리된다는 점에서는 지방직영기업이나 행정서비스에 가까운 면을 나타내나, 사업규

모와 사업효과 및 자금회수기간의 측면에서 본다면 거의 민간기업에 유사한 이중적인 면모를 보인다.

<표 2-3> 경영수익사업의 특징 비교

구분		사업 주체	사업 목적	사업 규모	사업방법 및회계	사업 효과	자금회수 기간
지방 공기 업	직영 기업	지방정부 직접경영	공익성· 경제성	대규모	공기업 특별회계	광범위	장기
	공단· 공사	간접경영	공익성· 경제성	중·소 규모	특별회계· 기업회계	지역적	중기 단기
경영수익사업		지방정부	공익성· 경제성	소규모	일반회계· 기타 특별회계	제한적	단기
민간기업		민간기업	경제성	제한없 음	기업회계	국부적	단기

자료: 최유성(1998), 「지방자치단체의 경영수익사업에 관한 연구」, 한국행정연구원, p. 13.

제3절 경영수익사업의 유형

아래의 표는 현재 실시되고 있는 경영수익사업을 행정자치부가 분류하고 이에 따라 경영수익사업을 실시하고 평가에 활용할 수 있도록 정리한 것이다. 이를 살펴보면, 크게 경영수익사업이 ①토지개발의 이용 ②관광휴양지 개발 ③문화관광 서비스 ④지역부존자원활용 ⑤공유재산의 생산적 관리 ⑥농수산 소득증대 등 6개의 분야로 나누어짐을 알 수 있다. 구체적으로 그 하위분야를 살펴보더라도 전반적으로 사업의 형태가 적고 해당 자치단체가 속한 지역의 유희자원이나 부존자원 또는 공유자원을 이용·개발하는 정도에 머물고 있음을 알 수 있다.

<표 2-4> 자치단체 경영수익사업 기능별 유형

구분	사업목적	사업유형	수입형태
토지개발이용	택지개발, 공장용지 농업용지의 안정적 공급	택지조성, 공업용지조성, 농경지조성, 공유수면매립, 하천부지개발, 저습지매립, 유흥지개발, 하천복개	토지판매수입, 토지임대수입
관광유원지 개발·운영	쾌적한 휴식공간의 공급, 여가선용 및 문화육구 충족기회의 확대	공원, 해수욕장, 야영장, 심 신단련장 등을 조성관리운 영, 국악제, 사진전, 문인 전, 조각전, 도자기전, 투우 대회, 고인돌전 등 문화행 사지역1일 역사탐방코스 상품 등	입장료 상품 및 서비스 판매수입
지역부존 자원활용	건설자재의 품질향상 및 원활한 공급 향토지적재산 발굴	하천골재채취, 해사채취, 석산골재채취, 역청공장운 영 전통음식·고유기술, 지역 특산물 관광상품 등	자재 판매수입 사용료 및 서비스, 판매수입
공유재산의 생산적 관리	공유재산을 용도에 맞게 서비스 확대	각종 회관, 체육시설 등의 생산적 활용, 노상주차장운 영, 공원묘지조성, 하천부 지활용, 토지신탁 등	사용료수입 서비스판매 수입
농수산물 소득증대	지역특화사업 개발육성	유실수식재, 양묘장, 종패 생산, 농림수산물판매장, 농 수산물집하장, 농수산물 저 온창고 등 운영	사용료수입 생산물판매 수입
문화관광 서비스분야	여가선용 및 문화육구 충족기회의 확대	국악제, 사진전, 문인전, 조 각전 도자기전, 투우대회, 고인 돌전 등 문화행사	입장료 상품 및 서비스, 판매수입

자료: 행정자치부(2004), 「지방자치단체 경영수익사업 실무편람」.

이상의 유형분류와는 별도로 다음의 <표 2-5>와 같이 행정자치부에서 금
지하고 있는 경영수익사업 영역이 있다.

<표 2-5> 경영수익사업에서 가급적 제외시켜야 할 사업

민간보유자원(토지 등)을 매수·개발한 수익성 위주의 사업	○ 백화점·주유소 건립·운영 등
지역 부존자원의 2~3 차 가공의 고부가가치 창출사업	○ 하천골재를 채취하여 2~3차 가공 후 레미콘으로 판매하는 행위
주민친화성이 낮은 사업	○ 골프장의 경우와 같이 지방세 수입증대, 국민건강증진 등의 긍정적인 측면이 다소 있더라도 지자체에서 직접 운영할 경우 사치성 스포츠 조장 등의 이유로 서민정서에 부합되지 않으므로 특별한 사유가 없는 한 경영수익사업의 대상으로 부적합 ○ 유원지내에 사행성 놀이시설을 설치·운영하는 경우 같이 주민동의와 사업의 정당성 확보가 어려운 사업
환경친화성·자원보존성이 낮은 사업	○ 섬·산악지역에서의 자연석 채취, 자연생태계의 파괴를 초래할 수 있는 무분별한 습지개발 등
공공성·공익성이 높지만 공급서비스의 사치성으로 주민위화감을 조성가능사업	○ 국민주택규모 이하의 아파트 등을 건설·판매하는 사업은 가능하나 대형·호화주택을 그 대상으로 하는 경우에는 경영수익사업의 대상으로 부적절
기타 사경제외의 마찰 은 위축우려가 있는 사업	○ 세차장운영, 벽돌제조·판매, 수익목적의 각종 카드발급 사업 등

자료: 행정자치부(2000), 「경영수익사업추진지침」, p. 9.

행정자치부가 경영수익사업에서 제외시키도록 조인하고 있는 대부분의 사업들이 민간의 경제행위에 대한 제약이 되는 사업, 주민의 반감을 살 수 있는 사업, 사업추진으로 인한 오염 등의 부정적 외부성을 가져오는 사업을 예시하고 있다. 위의 표에서처럼 사업추진시 제외시킬 것을 권장하는 사업을 예시함으로써 무분별한 사업영역의 확장을 애초에 제어하고 수익성을 기초로 하더라도 지방자치단체는 공공성을 지키는 행위를 하도록 조장하는 긍정적인 지침이라고 할 수 있다.

제3장 부산광역시 경영수익사업의 실태

제1절 우리나라의 경영수익사업 현황

1. 재정자립도와 경영수익사업

지방자치단체의 재정자립도를 산출하는 방식을 통해 알 수 있듯이¹⁶⁾ 총계 예산규모가 일정하다면 세외수입이 확충되거나 지방세의 규모가 커질수록 재정자립도가 높아지며, 이 때 지방자치의 실제적 측면의 하나라고 할 수 있는 자주적인 재정조달 및 운용이 가능함으로 중앙에의 재정의존을 탈피할 수 있는 것이다. 그러나, 지방세는 법률에 의해서 그 부과 징수에 대한 제약이 많이 존재함으로 결국 지방자치단체의 자주세원의 확대를 위해서는 세외수입을 신장시켜야 된다는 숙제를 안고 있는 것이다.

지방자치단체가 자체적으로 재원을 조달할 수 있는 능력을 나타내는 재정자립도를 보면 <표 3-1>과 같이 2004년도의 경우 전국 평균 57.2%에 불과하고, 50% 미만인 자치단체 수가 전체 250개 중 219개로 87%를 차지하고 있다. 이와 같은 사정을 고려할 때 실제로 대부분의 지방자치단체가 중앙정부의 재정지원 없이는 운영해나가기 어려운 실정에 있음을 알 수 있다. 특히 군이 88개의 지방자치단체를 점하여 총 자치단체수인 250개의 약 1/3 수준을 넘는 수준이지만 10~30% 사이에 위치하고 있어 특단의 조치가 있어야 할 것으로 보인다.

16) 재정자립도 계산방식은 다음과 같다.

$$\frac{\text{지방세} + \text{세외수입}}{\text{일반회계 총계예산규모}} \times 100$$

<표 3-1> 재정자립도 분포현황

(단위 : 단체수)

	합계	구성비	시·도	시	군	자치구
합계	250	100%	16	77	88	69
10%미만	10	4%	—	—	10	—
10-30%미만	126	50%	7	32	72	15
30-50%미만	83	33%	1	30	6	46
50-70%미만	20	8%	3	14	—	3
70-90%미만	7	3%	4	1	—	2
90%이상	4	2%	1	—	—	3

자료: 행정자치부(2004), 「2004년도 지방자치단체 예산개요」.

또한 지방자치단체의 지방세 및 세외수입의 원천이 되는 지역경제력의 차이에 따라 광역·기초 간 도시·농촌 간 재정자립도에 상당한 격차가 나타나고 있는바, 재정자립도는 서울특별시 95.5%, 광역시 81.4%, 도 41.3%, 시 38.8%, 군 16.6%, 자치구 42.6%로 나타나고 있다(<표 3-2> 참조).¹⁷⁾

17) 행정자치부, (2004). 「2004년도 지방자치단체 예산개요」, 서울: 행정자치부, 84.

<표 3-2> 2004년도 시도별 재정자립도 현황

(단위 : %)

	시·도별 평균 (순계규모)	특별시 광역시 (총계규모)	도 (총계규모)	시 (총계규모)	군 (총계규모)	자치구 (총계규모)
평균	57.2	81.4	41.3	38.8	16.6	42.6
서울	95.5	94.5	-	-	-	50.3
부산	75.6	72.7	-	-	42.5	36.8
대구	73.2	71.4	-	-	33.0	34.0
인천	75.9	70.8	-	-	20.8	38.3
광주	59.8	54.6	-	-	-	26.8
대전	74.4	69.6	-	-	-	34.4
울산	69.6	65.8	-	-	48.6	38.1
경기	78.8	-	78.0	52.0	21.3	-
강원	28.9	-	24.2	26.7	17.3	-
충북	31.3	-	26.2	35.3	18.1	-
충남	30.5	-	26.2	29.2	18.4	-
전북	25.9	-	18.9	26.8	14.3	-
전남	21.1	-	14.2	29.6	11.4	-
경북	29.4	-	22.3	30.5	15.0	-
경남	38.3	-	34.1	36.2	14.4	-
제주	34.7	-	29.1	30.2	17.7	-

주 : 1. 시·도별 전국평균 재정자립도는 순계규모로 산출됨에 따라 단체별보다 다소 높게 나타남(의존재원인 국고보조금 등 중복계상분을 공제)

2. 특별시, 광역시, 도, 시, 군 자치구의 단체별 재정자립도는 순계규모로 산출이 곤란함에 따라 총계규모로 산출.

자료: 행정자치부 재정정책과(2004). <http://lofin.mogaha.go.kr>

한편 <표 3-3>과 같이 전체 250개 지방자치단체의 62%에 해당하는 155개 지방자치단체가 지방세수입으로 자체 인건비를 해결하지 못하고 있고, 지방세 수입에 세외수입을 합한 자체수입으로도 인건비를 해결하지 못하는 지방자치단체도 38개(15%)나 된다.

<표 3-3> 자체수입으로 인건비 미해결 단체 현황

(단위: 단체 수)

	계	시·도	시	군	자치구
계	250	16	77	88	69
지방세	155(62%)	-	20(26%)	77(88%)	58(84%)
자체수입 (지방세+세외수입)	38(15%)	-	2(3%)	33(38%)	3(4%)

자료: 행정자치부(2004), 「2004년도 지방자치단체 예산개요」.

결국 중앙의존의 재정구조를 타개하고자 세외수입 확충방안의 하나의 방편으로 운영되고 있고, 또 육성해 나가야 할 분야가 경영수익사업인 것이다. 보다 강하게 말한다면 지방자치단체의 실정을 감안할 때 경영수익사업에 의한 세외수입의 증대가 가장 바람직하다는 것이다(김종희, 1996: 76-77). 즉, 기초자치단체의 경영수익사업의 주요대상일 수 있는 모래·자갈·천연수 등의 천연자원, 온천·해수욕장 등의 관광자원, 임야·늪지·폐하천 등의 유향 사장자원은 그 보유에 있어 다소 차이가 있기는 하지만, 비교적 고르게 분포되어 있어 각각의 특성자원을 집중적으로 개발·활용하는 방안을 모색할 것이 요망되는 것이다. 아울러 상급 자치단체의 지원이 있거나 조금의 지원으로도 어느 정도는 활용가능한 지방자치단체의 사업영역인 것이다.

2. 우리나라의 경영수익사업 현황

앞에서처럼 세외수입 확충방안의 하나이자 재정자립도에 기여할 수 있는 것이 경영수익사업이라는 평가 속에서 연도별 경영수익사업의 추진양상을 요약해보면 다음의 표와 같다.

<표 3-4> 연도별 경영수익사업의 운용실태

(단위: 억원, %)

연도	단체수 (C)	사업건 수 (D)	수익 (A)	비용	이익 (B)	이익률 (B/A)	단체수별 이익(B/C)	사업건수 별이익 (B/D)
1981	78	99	716	336	380	56.1%	4.87	3.83
1982	168	289	547	221	326	45.4%	1.94	1.13
1983	193	433	863	448	415	48.1%	2.15	0.96
1984	197	444	813	381	432	53.1%	2.19	0.97
1985	191	461	629	279	350	55.6%	1.83	0.76
1986	195	349	728	384	344	47.3%	1.76	0.99
1987	200	471	1,418	551	567	40.0%	1.33	1.20
1988	208	433	1,607	517	1,090	67.8%	5.24	2.52
1989	221	438	3,770	2,316	1,454	37.5%	6.58	3.32
1990	252	514	5,559	3,881	1,678	30.2%	6.66	3.26
1991	259	555	4,896	3,681	1,215	24.8%	4.69	2.19
1992	261	503	5,313	4,108	1,205	22.7%	4.62	2.40
1993	267	596	7,982	5,585	2,241	28.1%	8.39	3.76
1994	241	636	6,021	3,690	2,439	40.5%	10.12	3.83
1995	241	722	11,233	8,156	3,077	27.4%	12.77	4.26
1996	244	778	12,928	9,292	3,636	28.1%	14.90	4.67
1997	245	1,062	8,661	4,480	4,190	48.4%	17.10	3.95
1998	250	1,101	12,115	7,450	4,665	38.5%	18.66	4.24
1999	248	1,303	6,118	2,014	4,104	67.1%	16.55	3.15
2000	248	1,561	5,868	1,985	3,883	65.3%	15.66	1.27
2001	248	886	5,307	2,155	3,152	59.4%	12.71	2.43
2002	239	773	4,534	1,674	2,860	63.1%	11.97	2.17
2003	231	812	5,477	1,840	3,637	66.4%	15.74	2.27

자료: 행정자치부, 「각년도 경영행정지침」.

연도별로 한국의 경영수익사업 추이를 살펴보면, 1979년 강원도 양양군이 하천모래 및 자갈채취사업으로 알려지기 시작한 이래로 1981년에 78건에 불과하던 것이 그동안 경영수익사업의 대상영역과 종류가 계속 확대되면서 2003년 12월 말 현재 231개 자치단체에서 812개의 사업이 추진되었으며, 2004년에는 228개 자치단체에서 771개의 사업이 추진될 계획이다.

특히 본격적인 지방자치시대의 원년인 1995년과 1996년의 경영수익사업의 추계를 본다면 사업량은 722건과 778건으로 그리 많이 증가한 것은 아니나 1994년 전과 비교하여 두 배정도의 수익(비용포함)을 낳게 됨으로써, 당시 각 지방자치단체가 재정확충에 관심을 가지고 사업을 전과는 다르게 확대하

거나 확장하여 경영수익사업을 추진했음을 엿볼 수 있다. 그러나, 이 기간 동안 비용에 대비한 이익률을 보면, 역대 최저 수준인 1992년도 22.7%에 근접하는 27.4%(1995년)와 28.1%(1996년)로 극히 저조함으로써 무분별한 사업 영역의 확장이 있었음을 알 수 있다.

사업수익에 비례하여 가장 높은 이익을 가진 해는 1988년의 67.8%였으며, 행정자치부에서는 지방자치단체 수에 비해서 이익이 꾸준히 증가하고 있는 것으로 자료를 제시하고 있다. 2003년의 이익률 66.4%이다.

하지만 행정자치부의 통계와는 달리 분석해 본 바로는 사업건수에 대비한 이익은 경영수익사업을 처음 추계했던 해인 1981년에 3억8천3백만원이던 것이 2003년에는 2억2천2백만원으로 오히려 줄어든 것을 볼 수 있고 이를 물가의 상승, 화폐가치의 하락 등과 연계한다면 계속 수익이 감소되는 추세에 있다고 할 것이다.

어떤 한 연도를 보아도 하나의 경영수익사업에 대한 이익이 5억원을 넘지 못하는 대동소이한 이익을 남김을 알 수 있다. 그러므로 한국의 경영수익사업이 전반적으로 사업의 종류나 규모가 커지고 있는 것은 사실이나, 무분별하게 경영수익사업을 추진하여 실패한 경우가 많음으로써 경영수익사업의 추진에 있어 더욱 조심스럽고 치밀하게 운영되어야 함을 시사하고 있다.

한편, 경영수익사업은 그 영역이나 사업대상이 명확하지 않아 각 지방자치단체별로 지역의 특성을 고려한 다양한 사업으로 이루어지고 있다. 지방자치단체가 경영수익을 위하여 가장 손쉽게 접근할 수 있는 사업으로 지역의 자연자원을 활용한 경영수익사업과 공유재산의 생산적 관리를 통한 경영수익사업이 가장 많으며 최근에는 문화관광서비스분야가 두드러지고 있다.

<표 3-5> 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	1,055
지역부존자원활용	92	460	77	470	67	433
공유재산관리	470	1,527	392	1,747	441	1,556
농수산소득증대	108	88	93	68	77	78

2001년 기준으로 시도별 경영수익사업의 추진실적을 살펴보면 전라남도가 177건으로 전국에서 가장 많은 건수의 경영수익사업을 추진하였으며, 서울특별시가 그 다음을 점유하고 있다.

이들 지역이 다른 지역에 비하여 사업 건수가 많은 것은 공유재산을 다양하게 활용하는데 많은 관심을 두고 있기 때문이다.

서울의 경우 115건중 107건이 공유재산을 활용한 경영수익사업을 추진하고 있고, 전남의 경우도 177건중 97건이 공유재산을 활용한 경영수익사업이다. 강원도의 경우에는 관광유원지 개발·운영에 의한 경영수익사업이 다른 지역에 비하여 많다.

<표 3-6> 시·도별경영수익사업 추진현황(2003년도)

(단위 : 건)

	합 계	토지개발 이용	관광 휴양지개발	문화관광 서비스	지역부존 자원활용	공유재산 관리	농수산 소득증대
합계	838	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	-	4	-
광주	25	2	1	1	-	19	2
대전	8	-	1	-	-	7	-
울산	19	-	1	2	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	37	2	10	6	4	10	5

제2절 부산광역시 경영수익사업 실태

1. 부산광역시의 재정자립도

앞에서도 살펴본 바와 같이 재정자립도의 중요성은 지방자치의 실제적 측면의 하나라고 할 수 있는 자주적인 재정조달 및 운용이 가능하다는 것으로 중앙에의 재정의존을 탈피할 수 있다는 것이다. 따라서 지방자치의 실현을 위해서는 실질적으로 법률에 의해서 지방세의 부과나 징수에 대한 제약이 많이 존재하기 때문에 세외수입을 신장시켜야 한다.

이를 위하여 부산광역시의 재정자립도를 살펴볼 필요가 있다. 이는 해당 기초자치단체가 추진하는 경영수익사업의 필요성과 중요성을 동시에 알 수 있기 때문이며, 부산광역시의 재정자립도 추계는 <표 3-7>과 같다.

부산광역시의 재정자립도를 자세히 살펴보면 2003년의 경우 74.8%를 차지하고 있는데, 이것은 1987년에 85.0%를 시작으로 계속 증가하여 1991년에 90.4%를 정점으로 재정자립도는 하강하다가 2001년에 81.9%를 마지막으로 80%를 상회하지 못하고 있다. 또한 시민 1인당 부담해야 하는 담세액은 2003년에 514,845원으로써 1987년도의 59,038원에 비하면 무려 10배 가까이 증가하였다. 반대로 시민 1인당 수혜액은 2003년에 1,061,531원으로써 1987년도의 106,069원의 10배로 증가하였다.

<표 3-7> 부산시 재정자립도(1987~2003)

연도별	인구(명) (A)	예산액 (최종) (백만원) (B)	지방세 (결산액) (백만원) (C)	시민 1인당(원)		재정자립도 (시전체,%)
				담세액 (C/A)	수혜액 (B/A)	
2003	3,730,125	3,959,643	1,920,435	514,845	1,061,531	74.8
2002	3,730,125	4,511,128	1,953,222	523,634	1,209,377	72.1
2001	3,770,536	3,781,359	1,782,620	472,776	1,002,870	74.4
2000	3,817,269	3,218,173	1,199,159	314,141	843,056	81.9
1999	3,830,063	3,210,454	1,368,385	357,275	838,225	81.8
1998	3,849,661	2,700,444	1,310,666	340,463	701,476	88.4
1997	3,865,338	2,892,720	1,397,454	361,535	748,374	87.8
1996	3,881,601	2,599,028	1,423,581	366,751	669,576	89.6
1995	3,868,429	2,438,828	1,016,103	262,666	630,444	84.8
1994	3,878,802	2,172,866	904,537	233,200	560,190	85.2
1993	3,878,802	1,751,046	894,606	230,640	451,440	88.0
1992	3,892,820	1,645,064	819,874	210,612	422,589	87.7
1991	3,797,566	1,350,114	688,097	181,194	355,521	90.4
1990	3,857,312	1,048,910	547,630	141,972	271,928	88.4
1989	3,768,790	916,417	447,406	118,713	243,159	89.1
1988	3,750,626	586,321	251,458	67,044	156,326	82.1
1987	3,654,097	387,587	215,731	59,038	106,069	85.0

- 주: 1) 시·구(군) 일반회계 예산기준, 지방세도 구(군)세 포함액임
 2) 2003년도는 당초예산 기준, 지방세중 2002년도는 최종예산 기준임
 3) 2003년 인구는 2002. 12. 31일 기준, 주민등록상(내국인) 통계임

한편 <표 3-8>과 같은 최근 4년간의 부산광역시의 자치구의 재정자립도를 살펴보면 총계적으로는 75.6%로써 전국적인 수준인 57.2%에 비해 높으나, 서구 22.15%에 불과하여 부산광역시내에서 최하위에 있으며, 자치구계가 36.8%에 불과함으로 기초자치단체는 경영수익사업을 통한 자주재원의 마련이 절실한 것으로 보인다. 세외수입 확충방안의 하나로 경영수익사업을 개발할 필요성이 있음을 강력하게 시사하는 대목이다.

<표 3-8> 최근 4년간 부산광역시 자치구별 재정자립도

(단위 : %)

	2001년	2002년	2003년	2004년
합계	74.4	69.7	74.9	75.6
시본청	69.2	66.1	71.6	72.7
기장군	39.3	35.9	34.7	42.5
자치구계	40.8	39.0	36.0	36.8
중구	55.0	51.5	46.3	47.4
서구	25.7	22.5	21.3	22.1
동구	33.6	45.9	31.1	33.7
영도구	24.9	28.6	27.6	30.1
진구	53.0	47.2	46.0	45.8
동래구	51.7	48.5	42.0	44.9
남구	42.4	38.6	36.2	36.7
북구	27.5	25.5	23.7	23.0
해운대구	48.0	46.2	42.8	44.0
사하구	41.1	37.8	36.5	39.2
금정구	36.9	34.5	37.2	35.9
강서구	36.0	34.8	32.2	33.1
연제구	39.8	34.9	34.4	39.0
수영구	49.7	45.0	40.3	39.2
사상구	40.6	41.3	40.1	37.6

2. 부산광역시의 사업분야별 실태

2.1 토지개발이용 분야

부산광역시의 경영수입사업의 각 사업별 현황을 확인하기 위해 사업분야 별로 <표 3-9>에서부터 <표 3-14>까지 자료를 정리하였다.

우선 <표 3-9>의 2003년도 부산광역시의 경영수익사업 토지개발이용 분야 추진 현황을 살펴보면, 부산광역시는 토지개발이용 분야에는 사업을 전혀 추진하고 있지 않음을 알 수 있다. 이것은 2003년도에 우리나라에서 시행된 토지개발이용 사업이 전국적으로 부산광역시를 제외한 17개 기관에서 18개 사업을 수행하고 있으며, 규모는 44,254백만원의 수입을 올려 그 중에서 14,938백만원을 지출하고 순이익이 29,316백만원으로서 66.2%의 수익률을 달성한 것을 고려한다면 좋은 사업을 수행하지 않는 것으로 볼 수 있다.

우리나라에서 이루어지고 있는 토지개발이용 사업의 형태는 주로 택지개발, 공유수면 매립, 미분양 용지 매각 사업인바 부산광역시에서도 택지조성, 공업용지조성, 농경지조성, 공유수면매립, 하천부지개발, 저습지매립, 유희지개발, 하천복개를 통해 토지판매수입이나 토지임대수입을 취득 할 수 있을 것으로 보인다.

예를 들면, 자치구인 동래구, 연제구, 금정구가 추진하고 있는 온천천 개발 사업을 활용하여 도심하천의 개발과 활용을 통해 지방자치단체의 재정확충에 기여할 수 있을 것이다.

<표 3-9> 2003년도 부산광역시의 경영수익사업 토지개발이용 분야 추진 현황

(단위: 백만원)

사업명	추진 기관	사업량	2003계획			2003실적			추진률 (%)
			수익	지출	순수익	수익	지출	순수익	
	해	당	없	음					

2.2 관광휴양지개발운영 분야

<표 3-10>의 2003년도 부산광역시의 경영수익사업 관광휴양지개발운영 분야 추진 현황을 보면 2개 기관에서 2개 사업으로 115.7%의 추진률을 달성하였다. 특히 해운대구에서 운영하는 해저테마수족관 운영은 추진률이 123.7%로써 2003년도에는 지출없이 순수익만 433백만원을 발생시킨 좋은 성과의 사업으로 판단된다.

전국적으로 87개 기관에서 131개 사업을 수행하고 있으며, 규모는 47,748백만원의 수입을 올려 그 중에서 25,507백만원을 지출하고 순이익이 22,241백만원으로서 46.6%의 수익률을 달성한 것을 고려한다면 부산광역시는 대단한 성과라고 보아도 좋을 것이다.

부산은 산과 바다가 어우러진 좋은 자연환경을 가지고 있으며, 특히 해양관광에 전국적인 평판을 받고 있기 때문에 해양관광휴양지를 개발한다면 지방자치단체에게 더욱 좋은 재정을 확충 시킬 수 있을 것이다.

또한 관광휴양지개발운영은 공원, 해수욕장, 야영장, 심신단련장 등을 조성 관리운영 함으로써 입장료수입이나 사용료수입 등을 취득할 수 있기 때문에, 해운대를 비롯한 해안가를 중심으로 부산의 관광휴양지개발 사업이 계속 진척될 수 있을 것이다. 예를 들면 해운대구에서 추진하고자 하는 “돌고래 공연 관람장”은 해운대구의 해저테마수족관 운영 사업에 더욱 많은 도움을 줄 수 있을 것으로 보인다.

<표 3-10> 2003년도 부산광역시의 경영수익사업 관광휴양지개발운영 분야 추진 현황
(단위: 백만원)

사업명	추진 기관	사업량	2003계획			2003실적			추진률 (%)
			수익	지출	순수익	수익	지출	순수익	
계	2	2	559	25	534	648	30	618	115.7
청소년수련원 운영	금련산 수련원	수련원 10만명 시설임대 264㎡	209	25	184	215	30	185	100.5
해저테마수족관 운영	해운대	지상1, 지하3	350		350	433		433	123.7

2.3 문화관광서비스 분야

<표 3-11>의 2003년도 부산광역시의 경영수익사업 문화관광서비스 분야 추진 현황을 보면 3개 기관에서 4개 사업이 추진되고 있으며, 관광특구인 해운대구가 2개 사업으로서 가장 많다. 또한 전술한 바 있는 관광휴양지개발에서도 해운대구가 1개의 사업을 추진하고 있는 것을 고려한다면 관광관련 인프라로서 해운대구가 가장 많은 재정수입을 확충하고 있는 것으로 판단된다.

또한 수익 649백만원에 60백만원을 지출하여 순수익은 589백만원에 달하고 있으며 추진률은 72.4%이다. 하지만 문화관광서비스 분야의 경영수익사

업은 전국적으로 51개 기관에서 85개 사업을 수행하고 있으며, 규모는 116,959백만원의 수입을 올려 그 중에서 11,454백만원을 지출하고 순이익이 105,505백만원으로서 90.2%의 수익률을 달성한 것을 고려한다면 부산광역시는 상당한 노력이 필요하다고 보인다.

특히 동래구의 경우를 예를 들면, 2000년에 들어서 전통문화에 대한 지역 정체성의 고양 등을 내세우면서 '뚜기'라는 고유의 캐릭터를 1998년부터 개발하여 2000년 현재까지 단계별로 사업을 시행해 오고 있으나 2003년에는 어떠한 사업이 추진되고 있지 않다.

이것은 동래구의 기획감사관실, 문화공보과, 총무과, 민원봉사과, 건축과, 교통행정과 등에서 동시에 추진하는 사업이 되면서 부산광역시에 보고된 것으로는 관광엽서판매를 제외하면 경영수익사업으로 분류되지 않고 지역경영사업의 경영행정사례로 분류하고 있으며, 또한 관광엽서판매가 2003년에는 이루어지지 않았기 때문이다.

향후에 지방자치단체의 문화관광서비스 분야의 경영수익사업은 문화행사(국악제, 사진전, 문인전, 조각전, 도자기전, 투우대회, 고인돌전 등)와 지역 1일 역사탐방코스 상품을 이용해서 입장료, 상품 및 서비스판매 수입을 얻을 수 있기 때문에, 부산광역시의 적극적인 노력이 절실히 요구되는 분야이다.

<표 3-11> 2003년도 부산광역시의 경영수익사업 문화관광서비스 분야 추진 현황

(단위: 백만원)

사업명	추진 기관	사업량	2003계획			2003실적			추진률 (%)
			수익	지출	순수익	수익	지출	순수익	
계	3	4	860	46	814	649	60	589	72.4
올림픽공원 운영	해운대	야외극장 놀이마당등	214	40	174	189	35	154	88.5
해수욕장관리		캐릭터상품 판매등	243		243	222		222	91.4
암남공원관리	서구	휴게실 주차장 체육시설	393		393	238	25	213	54.2
동래캐릭터 상품	동래구	뚜기관광상품	10	6	4				-

2.4 지역부존자원의 효율적활용 분야

<표 3-12>의 2003년도 부산광역시의 경영수익사업 지역부존자원의 효율적활용 분야 추진 현황을 살펴보면, 7개 기관에서 7개 사업이 추진되고 있으며, 수익 3,116백만원에 1,868백만원을 지출하여 순수익은 1,248백만원에 달하고 있으며 추진률은 63.0%으로 비교적 낮은 수준이다.

하지만 전국적으로 지역부존자원의 효율적활용 분야의 경영수익사업은 60개 기관에서 72개 사업을 수행하고 있으며, 규모는 105,087백만원의 수입을 올려 그 중에서 61,807백만원을 지출하고 순이익이 43,280백만원으로서 41.2%의 수익률을 달성한 것을 고려한다면 부산광역시는 비교적 좋은 상황이라고 보여진다.

부산광역시에서 추진하고 있는 사업은 재활용품 매각사업이 서구와 영도구에서 이루어지고 있으며, EM (유효 미생물 효소, Effective Micro-organism)발효재나 음식물 사료생산이 2개 기관에서 이루어지고 있다. 특히 부산광역시의 16개 자치구에서도 쓰레기 처리와 재활용의 극대화를 위해 쉽게 추진할 수 있는 사업으로 보인다.¹⁸⁾

다만 EM 발효재 생산은 전국에서 유일한 사업으로서 수익을 발생시키기 보다는 56백만원의 적자를 발생시키고 있기 때문에 지방자치단체장의 의욕이 오히려 적자를 발생시키는 것으로 보인다. 사업의 성과와는 달리 지방자치단체의 사업으로서는 참신한 사업이라 향후의 진행상황을 보고 판단해야 할 것이다.

전국적으로 지역부존자원의 효율적활용을 위한 경영수익사업의 대상은 하천골재채취, 해사채취, 석산골재채취, 역청공장운영, 관광상품(전통음식·고유기술, 지역특산물) 등이고 이를 통해 자재판매수입, 사용료 및 서비스판매 사업 수입을 얻을 수 있으나, 부산광역시의 경우 하천골재나 해사채취와 같은 사업 여건이 부족하기 때문에 쓰레기 재활용 같은 사업이 적절하다고 본다.

18) 부산광역시 진구청은 지방자치단체로는 전국 최초로 1994년도에 EM미생물을 이용한 음식물찌꺼기 발효제(보카시) 생산에 성공하였다. 1995년도부터 음식물퇴비화 사업에 보급하여 오다가 1998년 6월 관내 개금동에 부지 4,560㎡ 규모의 최신 EM생산연구소를 설립하여 1일 5톤 규모의 EM발효제를 확대생산하여 보급하고 있다. 특히 1998. 11. 17에는 EM발효제 제조공장으로 등록하였으며, 1999. 10. 17. 대한적십자사 부산지사 EM발효제 생산시설을 이전하여 1일 10톤 생산시설을 갖추게 되므로써 대량생산 체계를 갖추게 되었다. 그리고 2000. 5월에 바이오알파 발효사료 제조업 및 사료성분 등록을 하였으며 2001. 1. 12에 경상대학교 축산진흥연구소에 의뢰한 바이오알파 발효사료 가축사양시험을 완료하여 좋은 사료임을 입증하였으며 2001. 6월부터 완제품 판매를 시작하였으며 2001. 8월에 바이오알파 보조사료 제조업 및 사료성분 등록을 변경하였다.

<표 3-12> 2003년도 부산광역시의 경영수익사업 지역부존자원의 효율적활용 분야 추진 현황

(단위: 백만원)

사업명	추진 기관	사업량	2003계획			2003실적			추진률 (%)
			수익	지출	순수익	수익	지출	순수익	
계	7	7	4,240	2,260	1,980	3,116	1,868	1,248	63.0
재생아스콘 생산	건설안전 시험소	60,000톤	2,598	1,319	1,279	1,438	703	735	57.5
EM발효제 생산	진구	10톤/일	180	180	-	170	226	-56	
재활용품센터운영	서구	재활용품 수집판매	39	11	28	22	8	14	50.0
재활용품매각등	영도구	재활용품 4,000톤 봉투1,800매	123	100	23	119	96	23	100.0
음식물사료화생산	해운대	쓰레기사료화	1,300	650	650	1,367	835	532	81.8

2.5 공유재산의 생산적관리 분야

<표 3-13>의 2003년도 부산광역시의 경영수익사업 공유재산의 생산적관리 분야 추진 현황을 보면 17개 기관에서 44개 사업을 통해 22,005백만원의 수입을 올리고 6,375백만원을 지출하고 순이익은 15,630백만을 발생시켜 추진률은 123.1%를 기록하였다.

전국적으로 각종회관, 체육시설 등의 생산적 활용, 노상주차장운영, 공원묘지조성, 하천부지활용, 토지신탁 등의 사업을 벌여 사용료수입과 서비스판매 수입을 발생시키는 본 사업은 전국적으로 179개 기관이 451개 사업을 하고 있으며 수익 217,990백만원, 지출 62,408백만원으로 순수익은 155,582백만원으로 71.4%의 수익률을 기록하고 있다.

그러나 부산광역시에서 전체사업 대비 ‘공유재산의 관리’ 분야의 비중이 큰 상태에서 개별 사업 중에서 주차장 사업의 경우에는 사용료를 거두는 수준에 있어, 직접적으로 경제적 이익을 지역내에 환원하거나 여타 다른 사업

이 발달시키지는 못하는 사업이어서 별로 효과를 기대지 못하고 있다.

<표 3-13> 2003년도 부산광역시의 경영수익사업 공유재산의 생산적관리 분야 추진 현황

(단위: 백만원)

사업명	추진 기관	사업량	2003계획			2003실적			추진률 (%)
			수익	지출	순수익	수익	지출	순수익	
계	17	44	19,757	7,061	12,696	22,005	6,375	15,630	123.1
공유재산임대	부산시	3878㎡	411		411	418	5	413	100.5
주차장운영		1295면	577	190	387	612	217	395	102.1
시민회관운영	시민회관	284㎡	57		57	44		44	77.2
문화회관운영	문화회관	사무실, 주차장	85		85	88		88	103.5
체육시설운영	체육관리	시설임대	3,908	3,588	320	4,032	4,015	17	5.3
주차장운영	중구	주거지전용16, 위탁9	2,074	15	2,059	2,613	22	2,591	125.8
공유재산임대		시설임대	21		21	21		21	100.0
상업광고		구보발행12회	19		19	19		19	100.0
주차장운영	서구	1656면	674		674	672		672	99.7
공유재산임대		임대536㎡	15		15	16		16	106.7
주차장운영		2576면	1,942	1,235	707	2,276	262	2,014	284.9
공유재산임대	동구	청사1, 도서관1	46		46	33		33	71.7
상업광고		구보발행12회	24		24	23		23	95.8

주차장운영	영도구	972면	537	520	17	699	86	613	3,605.9
공유재산임대		산책로임대등	64	5	59	40	3	37	62.7
주차장운영	진구	819면	457	36	421	567	78	489	116.2
공유재산임대		청사임대	897	29	868	892	31	861	99.2
상업광고	동래구	구보발행12회	28	15	13	28	15	13	100.0
주차장운영		1082면	337	82	255	422	88	334	131.0
공유재산임대		임대	31		31	30		30	96.8
상업광고	남구	구보발행12회	1		1	3		3	300.0
주차장운영		1,079면	476	247	229	443	234	209	91.3
공유재산임대		예식장1,도서관1	32	1	31	35	3	32	103.2
상업광고	북구	구보발행12회	24		24	45		45	187.5
주차장운영		3,243면	1,090	270	820	1,354	305	1,049	127.9
공유재산임대		운동장임대등	44		44	36		36	81.8
상업광고	해운대	구보발행12회	13		13	12		12	92.3
주차장운영		2,145면	683	159	524	687	157	530	101.1
공유재산임대		청사임대503m ²	42	3	39	38	2	36	92.3
주차장운영	사하구	1,327면	559	14	545	796	11	785	144.0
공유재산임대		롤러경기장등	150		150	158		158	105.3
주차장운영	금정구	1,892면	755	145	610	1,033	121	912	149.5
공유재산임대		문화회관운영등	813	59	754	309	78	231	30.6
주차장운영	강서구	157면	10		10	19	9	10	100.0
공유재산임대		식당,매점등	146		146	167	21	146	100.0
상업광고	연제구	852면	420	18	402	478	18	460	114.4
상업광고		구보발행12회	24	2	22	26	2	24	109.1
주차장운영	수영구	1,224면	407	86	321	456	70	386	120.2
공유재산임대		시설임대3,부지임대	161		161	169		169	105.0
주차장운영	사상구	5048면	1,165	181	984	1,510	329	1,181	120.0
공유재산임대		구동사,공장임대	152	5	147	217	5	212	144.2
주차장운영	기장군	191면	219	156	63	219	169	50	79.4
공유재산임대		임대12,대관	147		147	97		97	66.0
상업광고		군보,게시대12	20		20	153	19	134	670.0

2.6 농림수산소득증대 분야

마지막으로 <표 3-14>의 2003년도 부산광역시의 경영수익사업 농림수산 소득증대 분야 추진 현황을 보면 14개 기관에서 전부 양묘장을 운영하여 2003년에 1,037백만원의 수익을 올려 460백만원을 지출하여 103.2%의 추진률을 달성하였다.

전국적으로 유실수식재, 양묘장, 종패생산, 농림수산직판장, 농수산물집하장, 농수산물 저온창고 등을 운영하여, 사용료수입과 생산물판매수입을 얻고 있는 농림수산소득증대 분야는 전국 61개 기관에서 81개 사업을 통하여 15,687백만원의 수입을 얻어 7,942백만원을 지출하고 7,745백만원의 순수익을 얻어 49.4%의 수익률을 기록하고 있다.

부산광역시의 경우 산업종사자 대부분이 2차 산업과 3차 산업으로 이루어져 농림수산 분야에서의 소득성이 미미할 수 있으나, 한편으로 부산광역시를 주변으로 하여 경상남도와 연계하여 활용한다면 이 부분에서의 소득증대도 기대해 볼만 하다. 그러나 부산광역시의 경우 기장군과 강서구가 농림수산소득 증대사업에 가장 유리한 지방자치단체임에도 불구하고 기장군은 사업자체가 없으며, 강서구는 2003년의 계획만 있고 추진을 하지 않았다.

<표 3-14> 2003년도 부산광역시의 경영수익사업 농림수산소득증대 분야 추진 현황

(단위: 백만원)

사업명	추진 기관	사업량	2003계획			2003실적			추진률 (%)
			수익	지출	순수익	수익	지출	순수익	
부산계	14	14	1,014	455	559	1,037	460	577	103.2
양묘장 운영	녹지사 업소	잔디매각50건	80	70	10	62	52	10	100.0
	중구	초화6종25천본	13	4	9	10	4	6	66.7
	동구	초화등127천본	90	30	60	108	31	77	128.3
	영도구	초화등250천본	140	86	54	140	85	55	101.9
	진구	초화등115천본	54	16	38	56	16	40	105.3
	동래구	2,047㎡	95	36	59	93	36	57	96.6
	남구	초화등64천본	45	8	37	41	10	31	83.8
	북구	묘목등125천본	47	27	20	54	30	24	120.0
	해운대	초화등186천본	87	29	58	90	33	57	98.3
	금정구	육묘등119천본	55	24	31	91	39	52	167.7
	강서구	22만㎡	65	18	47	-	-	-	-
	연제구	초화등192천본	92	49	43	99	67	32	74.4
	수영구	초화등120천본	60	17	43	64	17	47	109.3
사상구	초화등260천본	91	41	50	129	40	89	178.0	

제3절 경영수익사업의 문제점

1. 정부실패에 대한 논란과 책임범위

근래 地自體의 활동영역이 계속해서 확장되면서, ‘정부실패’ 즉 정부의 무능력이 들어나는 분야가 나타나고 있다. 즉 행정의 守備(책임)범위가 불분명하고 혼란스럽기 때문에 민간에서 하면 더욱 잘 할 수 있는 분야까지도 공공행정에서 담당하는 사례가 많다. 대부분의 자치단체들이 시도하고 있는 경영수익사업¹⁹⁾에서 치밀한 事前타당성 분석없이 재정확충을 앞세워 무턱대고 투자해 수십억원의 血稅를 한꺼번에 날리는 사례들이 나타나고 있다. 민간이 하면 더욱 잘 할 수 있는 분야까지 지방자치단체가 직접 경영수익사업(공기업포함)을 추진하는 것은 바람직하지 않다.²⁰⁾ 우선 官이 수익성 확보에 지나치게 집착해도 좋으나 하는 것이다. 또한 지방정부의 공유부존자원개발이 민간부문에 의해 수행되는 것에 비해 어느 정도 효율성을 유지할 수 있을 것인가 하는 것이다. 경영수익사업은 대부분 민간부문과 비경쟁적이며 생산되는 서비스가격의 탄력성이 적고 사업에 수반되는 시설 장비의 대부분이 국공유재산을 무상으로 이용하고 있기 때문에 경영능력을 제고하려는 자극을 비교적 덜 받게 된다. 이로 인해 사기업보다 질적인 면에서 뒤지는 경우가 많다. 그 결과 경영수익사업은 동일 또는 유사업종의 민간기업의 잠재적 활동영역을 잠식함으로써 공공부문과 민간부문의 효율적 자원배분을 저해할 우려가 있다. 지방자치단체의 경영수익사업은 서비스의 질향상을 위한 연구활동, 서비스의 확대생산을 위한 시설확대, 수요증대를 위한 홍보활동 등이 일반적으로 부진하다. 또한 수입형태인 사용료, 매각수입 등이 대부분 법규·조례에 구체적으로 규정되므로 서비스의 질과 수요의 변동(contingency)에 따른 요금조정이 어려워 서비스질의 향상이 어렵다. 또한 관변단체나 압력단체에게 수익계약에 의해 사업을 위탁할 경우에는 경영능

19) 예컨대 호텔업, 식당, 쌀매장, 生水사업, 대형주차장, 공원묘지사업, 전원주택사업, 폐비닐재활용사업, 음식물쓰레기를 이용한 양돈사업 등이다. 홍보자료만 근사하게 만들어놓고 망해버린 사례가 많다.

20) 독일과 같은 나라에서는 지방자치단체는 민간이 충분히 잘할 수 있는 영리활동 또는 민간이 경영을 잘하고 있는 수익사업을 지방자치단체는 민간과 경쟁적으로 할 수 없다는 규정을 두는 경우가 많다.

력부족, 부사안일주의, 위압 등으로 서비스질이 떨어지고 낭비가 발생할 우려가 있다. 결국 관료주의적인 행정체제가 과연 창의적인 사업을 능률적으로 수행할 수 있느냐 하는 것이다. 관리위주의 지방행정에 젖어온 공무원들은 경영능력이 부족할 뿐아니라 잦은 인사이동으로 전문성이 결여되어 있다. 회계(accounting)마인드 및 원가의식의 부족으로 사업의 투자 및 收支 분석이 제대로 이루어지지 않고 있다.

사업추진상의 체질적 취약점으로서 일반적으로 지적되는 것을 열거한다면 다음과 같다. ① 민간에 뒤진 경영기법과 전문성 부족 ② 공직사회의 경직성과 잘못된 권위의식 ③ '손해가 나도, 월급은 나온다'식의 경영마인드 부족 ④ 사업 成敗에 따른 인센티브와 페널티가 없다는 것 등이다. 결국 경영수익사업은 사업(business)으로서 아무나 함부로 시도하는 것이 아니다. 그러나 많은 지역주민들이 지역개발재원의 부족대책으로서 지방자치단체의 경영수익사업을 선호하고 있어서 행정의 효율화 추구에 대한 주민 일반의 인식은 상대적으로 저조한 편이다. 결국 부가가치 창출을 주도하는 주체는 주로 민간부문이므로 공공부문은 공정경쟁조성자(game ruler for fair play), 사업조장자(business protector)로서 민간기업활동을 지원하거나 민간기업이 힘들어 할 때 같이 뛰는 역할에 머무르는 것이 바람직할 것이다. 결론적으로 개방과 경쟁이 치열하게 요구되는 마당에 정부가 뛰어들 경우 정부실패가 발생할 가능성이 높다는 사실이다.²¹⁾ 따라서 경영수익사업 추진시에는 수요예측과 위치선정 등에 대한 사전 타당성검토 및 낭비 가능성을 철저히 분석하여야 할 것이다.

21) 우리나라 사람들이 과연 'global standard'라는 ① 주로 事前的 측면인 개방과 경쟁 그리고 ② 事後的 측면인 결과(성과)에 대한 공정한 평가와 이에 따른 인센티브(페널티)를 필수적인 것으로 받아드리고 있는가? 겉으론 그렇게 말하면서도 속으론 안그런 측면('이중기준')이 있는 것 같다. 예컨대 ① 평가하기도 싫고 평가받기도 싫어하는 행정문화 → (성과)평가를 통하여 서열이 매겨진다는데 대한 거부감 등으로 인하여 성과상여금제도가 파행운영되고 목표관리제가 환영받지 못하고 있는 실정. ② 교육평가에 있어서 시험문제 공개요구와 open book요구, ③ 연수생 설문조사결과, ④ 산업사회 살면서도 의식은 농경사회수준('긴 노동시간, 낮은 생산성'), ⑤ 우열반 학급편성을 미국 경우 눈높이 교육을 위해 당연시하는데, 우리 경우는 비난, ⑥ 평등의식이 유달리 강한 민족(위지 동이전) 등.

2. 경영수익사업의 운영상 문제점

경영수익사업의 선정과 관련한 문제점을 제외하고도 경영수익사업은 현재까지 몇가지 문제점을 가지고 있다. 그것은 ① 사업 타당성 검토 및 주민의견 수렴 소홀, ② 경영전문성 및 책임성 부족, ③ 사업추진 실패 및 수익성 없는 한계사업 발생, ④ 지역간 갈등발생 및 광역행정 필요성 제기, ⑤ 사업수지상황 파악의 정확성 결여 이다.

첫째, 현재까지 경영수익사업 타당성 검토 및 주민의견 수렴 소홀하였다. 향후 지자체의 재정 및 지역주민에 부담을 줄 우려가 있는 일정규모 이상의 사업, 기채 또는 외부자금지원 등에 의해 추진하는 사업은 사전에 주민의견 수렴과 함께 기회비용까지를 고려한 면밀한 타당성 조사가 선행되어야하나 최근 일부사업들은 이러한 타당성 검토와 주민의견 수렴을 소홀히 한 채 목전의 단기수익이나 정치적 전시효과 목적으로 추진하기 때문에 많은 시행착오와 함께 예산낭비 우려가 있다.²²⁾

둘째, 효율적인 사업추진 체계 미흡으로서 경영수익사업에 대하여 경영전문성 및 책임성 부족하다. 일부 단체장들의 행정경험 미숙과 공무원들의 전문성 및 경영능력이 부족 등으로 사업착수 이후 시장마케팅 등에 실패하는 사례가 많다. 특히 경영수익사업 대부분이 별도의 조직이나 인력없이 기존 인력의 활용을 원칙으로 하기 때문에 부가적으로 업무를 담당하는 등 전문성과 함께 책임성도 부족하다.²³⁾

셋째, 사업추진 실패 및 수익성 없는 한계사업 발생하고 있다. 최근의 경제위기, 지자체의 경영능력 부족, 사업여건 변화 등으로 일부 경영수익 사업

22) ○○군의 경우 사전에 명확한 사업타당성 검토 없이 지역주민의 반발과 일선 실무책임자의 반대에도 불구하고 자치단체장의 정치적 추진의지에 따라 관광단지 조성계획을 수립하였으나 이후 실행계획이 수립되지 않아 무산되었다. 또한 경영상 애로를 겪고 있거나 이미 실패로 끝난 사업 대부분이 충분한 사전 타당성 검토작업이나 전문지식 없이 착수된 사업이다. 감사원(2002), 「감사실태결과보고」.

23) ○○군의 경우 민간부문과 공동으로 먹는샘물 사업에 참여하였으나 시장 수요확보에 실패하여 지방재정에 부담을 주고 있는 경우도 있다. 감사원(2002), 「감사실태결과보고」.

이 수익성이 없는 한계 사업에 이르렀고, 공공부문의 경직성 등으로 이들 사업에 대한 퇴출·정리조치가 되지 않고 있어 오히려 지방재정에 부담을 초래하고 있다.²⁴⁾

넷째, 지역간 갈등발생 및 광역행정 필요성 제기되고 있다. 경영수익사업의 추진시 인접 자치단체와의 갈등으로 인하여 사업추진에 애로를 겪고 있다. 따라서 경영수익 사업의 원활한 추진을 위하여 인접 자치단체와의 긴밀한 협조와 장기적 안목하에 공동개발도 고려할 필요가 있다.²⁵⁾

다섯째, 사업 수지상황 파악의 정확성이 결여되고 있다. 경영수익사업에 대한 수지상황이 명확히 파악되지 않고 있어 실질적인 경영성과 분석이 되지 않고 있으며, 특히 경영수익사업을 위해 직·간접적으로 투입되는 공무원의 인건비와 시설의 감가상각비, 투자자산의 기회비용 등을 대부분 수지상황에 포함시키지 않고 있으며, 회계간 지원금을 수입으로 계상하는 등 지방재정 기여도를 과대 평가하는 경향이 있다. 예를 들어 신규사업 추진을 위한 타당성 검토에 있어서도 이와 같이 지출을 적게 계상할 경우 수익성이 없는 사업에 지출하거나 과대투자를 유발하고 있다.²⁶⁾

3. 부산광역시 경영수익사업의 문제점

3.1 경영수익사업 선정

경영수익사업은 1980년대부터 지방자치단체의 열악한 지방재정을 해결하기 위한 방안으로 추진되어 왔다. 그러나 경영수익사업 중에는 현재로서는

24) ○○군의 전통 고추장마을에 향토관 운영 사업을 추진하기 위하여 526백만원 투자하였으나 관광객 감소 등으로 운영되지 않고 있다. 감사원(2002), 「감사실태결과보고」.

25) ○○군의 경우 인근 자치단체의 온천개발 성공에 자극을 받아 사전에 정밀한 사업타당성 검토 없이 온천개발을 추진하여 향후 관광수요 확보에 따른 인근 자치단체와의 갈등 및 지방재정의 낭비가 초래된다. 감사원(2002), 「감사실태결과보고」.

26) ○○시의 경우 공원내 위락시설 부족 등 단조로운 관광여건을 보완하기 위하여 96년 7월부터 관광용 소형열차를 운행하고 있으나, 수지보고상에는 소형열차 차량비 등에 대한 감가상각비를 전혀 계상하지 않고 있다. 감사원(2002), 「감사실태결과보고」.

성공한 사례도 있지만, 민간영역의 침해, 경영능력과 투자재원의 부족, 지나친 이익추구 등으로 실패하거나 경영부실한 경영수익사업들이 많다.

특히 경영수익사업으로 선정된 대상사업의 문제점들이 주요한 원인으로 제공된다. 즉, 경영수익사업을 선정하는 일은 경영수익사업의 성과에 가장 큰 영향을 미치는 요인이다. 그러므로 대상사업의 선정은 사업의 시행가능성, 재원조달 가능성, 사업의 지방재정 기여도 및 공익증진 효과, 부존자원 활용에 따르는 부정적 기능, 민간경제 영역과의 마찰이나 갈등소지 등 여러 가지 제반여건을 고려하여 가장 적합한 사업을 선정해야 하는데 실제 사업 선정에 있어서는 문제점들이 잇따르고 있다. 이러한 것들을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 공익성과 수익성을 동시에 충족시킬 수 있는 사업을 선정하기가 용이하지 않다는 것이다. 이것은 지방자치단체가 경영수익사업의 대상사업을 선정할 때 가장 큰 애로사항은 수익성과 공익성을 동시에 충족시키는 대상사업을 선정하는 일이다. 실무적으로 공공부문과 민간부문의 경계를 명확히 구분하기가 어렵고, 또한 서로 상반되는 공익성과 수익성을 모두 갖춘 사업의 발굴이 어렵기 때문이다.

예를 들면 부산광역시의 폐기물 관련 경영수익사업에서도 공익성과 수익성을 모두 갖추고는 있으나, 영세민간부문 업체들과의 관계성으로 인하여 지방자치단체 자체에서 사업의 규모성을 제한하여 시행하는 실정이다.

또한 신규사업을 발굴하더라도 그 수익성에 문제를 해결해야 할 필요성이 있다. 부산진구청에서 운영하고 있는 EM발효제 판매 현황을 보면 2003년에는 판매금액이 170백만원으로서 2000년의 310백만원을 정점으로 수입이 급격히 줄어들고 있다. 향후에는 신규사업의 발굴도 중요하지만 사업의 수익성의 면밀한 검토가 필요하다.

<표 3-15> 부산진구청의 EM 발효제 추진 실적

(단위: 백만원)

연도	판매금액
1996	181
1997	386
1998	240
1999	303
2000	310
2001	208
2002	192
2003	170

둘째, 대상사업의 영역확대로 민간경제부문의 영역을 침해하는 등 부작용이 많다. 일부 자치단체들은 수익성에만 치중하여 먹는 샘물산업, 눈썰매장 운영, 수영장운영 등 민간투자가 바람직한 분야에 뛰어들어 오히려 지역경제 활성화를 저해하는 사례가 빈번하게 발생하고 있다. 특히 지방자치단체의 경영수익사업은 적자운영을 하면서도 입장료 등을 현실화하지 않고 있어, 경쟁관계의 민간기업들은 가격경쟁력을 잃어 설곳이 없다는 비난을 받고 있다.

셋째, 신규사업의 발굴이 저조하다. 이것은 대부분의 지방자치단체의 경우, 현행 추진중인 경영수익사업은 하천골채취사업, 주차장운영 등 기존의 사업을 그대로 시행하고 있는 경우가 많으며, 또한 최근 3년간에는 사업건수가 감소하는 추세이다. 이러한 사실로 인하여 창의적 사업이 개발되지 않는 전시행정에 그치는 경우가 많다. 많은 지방자치단체들이 지역경제활성화와 지역기술력증진을 위하여 각종 사업에 대한 재원과 기술력을 지원하고 있는 상태이나 정작 그러한 재원과 기술력을 갖춘 지방자치단체에서 이를 활용한 기술개발과 경영수익사업으로의 전개를 꾀하지 않고 있거나, 신규사업발굴에 전혀 관심을 기울이지 않는 복지부동의 무관심이 팽배히 공직사회에 만연하고 있다.

부산광역시의 경우 '농수산 소득증대' 분야에서 하나의 사업유형이 있어 전반적으로 다양한 사업이 없는 것이 단점으로 나타났다. 2003년도의 사업건수 14개가 양묘장 운영으로 진행되었다는 사실을 알 수 있어 사업개발활

동이 미진한 것으로 평가된다. 이러한 복지부동의 팽배의식이 신규사업의 발목을 저해하고 있는 요인 중의 하나이다.

넷째, 전국의 많은 지방자치단체들에서 시행하고 있는 경영수익사업중의 하나가 바로 하천골재채취, 공원묘지조성, 토지자원을 활용한 택지조성사업들로 사업추진이 용이한 특정 분야 위주로 대상사업이 편중되는 경향이 있다. 특히 하천골재채취 사업의 경우 전국의 대다수 자치단체에서 이루어지고 있는 경영수익사업 중의 하나이다. 이렇게 기존 자원의 활용을 통한 사업위주로 이루어지다 보니 실질적인 지역개발이나 공익성은 도외시되고 있는 실정이다.

3.2 공공성의 문제

부산광역시의 경영수익사업은 공공성이 담보되어야 할 것이다. 그러나 공공성 측면에 있어서 지역경제의 파급효과나 지역문제 해결에 경영수익사업이 적절하였는가에 대해서는 충분한 성과는 없다고 보인다.

첫째, 지역경제의 파급효과에 있어서 별다른 영향을 미치고 있지 못하고 있다는 점이다. 그것의 예를 든다면 우선 부산광역시의 각 자치구나 시본청에서 실시하고 있는 양묘장 운영의 경우에는 단순히 잔디나 수목을 판매하는 수준에 그치고 있어 별로 지역사회에 경제적인 영향을 주지 못하고 있다. 주차장 사업의 경우에도 사용료를 거두는 수준에 있어, 직접적으로 경제적 이익을 지역내에 환원하거나 여타 다른 사업이 발달시키지는 못하는 사업이어서 별로 효과를 거두지 못하고 있다.

경영수익사업 중에서 전국적으로 비교적 많은 지방자치단체가 운영하고 있는 지역부존자원의 효율적 활용중에서 골재채취사업은 비교적 수익성이 높은 사업으로 분류된다.²⁷⁾ 그러나 부산광역시의 경우 골재채취의 사업은 전무하여 실제적인 경제적인 영향력은 거의 없는 것으로 보인다.

지역경영사업으로 추진되는 ‘캐릭터 사업’, ‘축제’ 등은 민간기업과 유기적

27) 특히 골재채취사업의 경우 사업권을 민간에 이전하지 않고 경영수익사업으로 추진하게 되면, 자치단체와 민간업자가 이윤을 공유하게 되어 이윤의 지나친 사유화 현상을 방지할 수 있다.

인 관계를 통해 지역경제에 파급효과를 주는 사업이나 경영수익사업의 범위를 벗어나고 있었다. 요약하면 부산광역시 경영수익사업의 사업종류가 지역경제 파급효과를 가지기 어려운 것으로 구성되었고, 경영행정사례인 지역경영사업보다 추진규모나 부서가 작은 것이어서 지역경제에 파급효과가 낮은 것으로 평가된다.

둘째, 지역문제의 해결에 큰 도움이 되지 않는다는 점이다. 지역문제의 해결의 경우에도 주차장 사업을 제외한다면 침체하게 대립되어 있는 지역문제를 해결한 경우는 별로 보이지 않는다. 즉, 청소년 수련장의 운영이나 여성회관에서 예식장을 운영하거나 체육시설을 임대하는 등의 경우는 어느 정도 지역에서 문화나 교통문제와 관련하여 지역문제를 조금 해결하고 있다고 볼 수도 있지만 지역문제에 직접적으로 해결한 경우는 별로 없다. 결국 경영수익사업의 전반적인 유형이 지역을 고려한 채택이기보다는 일괄적이고 매년 계속되는 사업의 일환에 불과한 것으로 평가된다. 그리고, 특별히 지역에서 침체화된 문제나 고질적인 문제를 해결하는 노력은 찾아보기 어려웠으므로, 지역문제의 해결과 관련하여 별로 의미있는 평가는 없다.

제4장 부산광역시 경영수익사업 활성화 방안

제1절 부산광역시 경영수익사업의 평가

1. 종합평가

<표 4-1>에서는 2003년도의 경영수익사업의 현황으로 전체적으로 39건의 경영수익사업을 부산광역시내에서 추진하여, 총계적으로 185억4천7백만원의 수익을 올린 것으로 나타나고 있다. 또한 앞서 제시했던 전국적인 연도별 경영수익사업의 운용실태(<표 3-4>)에서는 투자수익률이 66.4%로써 부산광역시는 평균 수익률이 68.0%로써 전국의 평균을 웃돌고 있어 전반적으로는 수익성이 있었음을 나타내고 있다.

2003년의 185억4천7백만원의 수입 중에서 '공유재산관리'가 15,321백만원을 차지하고 있고 건수별로도 총 39건 중에서 16건을 차지하고 있어 다양한 사업유형이 개발되지 않고 있는 것으로 나타났다. 그리고, '토지개발·이용 사업'은 2003년도에 한 건도 없는 것으로 나타났다.

앞서 제시했던 전국적인 연도별 경영수익사업의 운용실태(<표 3-4>)에서는 2003년에 사업건수별 이익이 전국평균 2억2천7백만원 정도 올리고 있는 것으로 나타났으나, 부산광역시의 경우에는 1억8천5백만원 정도를 올리고 있어서 전국 평균에 못 미치고 있음을 알 수 있다.

관광휴양지개발의 수입은 사업건수별 이익이 4억3천37백만 원으로서 가장 높고, '농수산 소득증대' 분야는 사업건수별 이익이 약 4천1백만원으로 가장 열악한 수준에 있다.

<표 4-1> 2003년도 부산광역시의 경영수익사업 현황

(단위: 백만원, 개)

사업유형	2003년의 실적				수익률 (%)	사업건수별수익 (백만원)
	건수	수입	지출	순수익		
계	100	27,283	8,736	18,547	68.0%	185.47
토지개발이용	-	-	-	-	-	-
관광휴양지개발	1	433	0	433	100.0%	433.00
문화관광 서비스분야	18	1,082	120	962	88.9%	53.44
지역부존자원 효율적 활용분야	5	3,116	1,868	1,248	40.1%	249.60
공유재산의 생산적 관리분야	62	21,609	6,288	15,321	70.9%	247.11
농림수산 소득증대 분야	14	1,043	460	583	55.9%	41.64

주: 수익률 = (순수익/수입)×100,

자료: 행정자치부(2004), 「2004년도 경영수익사업 통계」.

2003년도의 부산광역시가 경영수익사업을 하면서 사용한 재원을 <표 4-2>와 같이 보면 총 104개 사업을 추진하면서 시본청과 자치구 등 17개 단체가 사용한 재원은 일반회계 7,265백만원, 특별회계 1,528백만원으로 합계 8,793백만원이다. 반면 제3섹터에 해당하는 민관공동출자나 기체발행을 통한 사업은 전연 추진하고 있지 않다.

<표 4-2> 2003년도 부산광역시의 경영수익사업 자원별 현황

(단위: 백만원)

추진단체수	추진 사업수	재 원 별						비고
		계	일반회계	특별회계	민관공동 출자	기채	기타	
시본청	시민	2	222	222				
	건설안전	1	703	703				
	체육	1	4015	4015				
	문화							
	시민							
	녹지	1	52	52				
	청소년	1	30	30				
중구	4	26	4	22				
서구	4	33	33					
동구	5	293	293					
영도	8	270	184	86				
진구	6	366	366					
동래	4	124	36	88				
남구	5	247	247					
북구	11	335	30	305				
해운대	17	1062	375	687				
금정	12	238	117	121				
사하	1	11		11				
강서	3	30	21	9				
연제	3	87	69	18				
수영	4	87	75	12				
사상구	8	374	374					
기장	3	188	19	169				
합계	104	8,793	7,265	1,528	0	0	0	

부산광역시에서 추진한 경영수익사업을 종합적으로 분석하면 2003년도의 사업별 경영수익사업은 <표 4-3>과 같다. 표를 분석하면 2003년도의 추진 기관은 관광휴양지개발운영 2개, 문화관광서비스 3개, 지역부존자원 효율적 활용 7개, 공유재산의 생산적 관리 17개, 농림수산 소득증대 14개 기관이 참여하여 총 43개 기관이 참여하였다.

또한 사업량을 보면 관광휴양지개발운영 2개, 문화관광서비스 4개, 지역부존자원 효율적 활용 7개, 공유재산의 생산적 관리 44개, 농림수산 소득증대 14개 사업으로써 총 71개의 사업이 추진되었다.

여기에다가 2003년도의 계획은 수입 26,430백만원, 지출 9,847백만원로써

수익 16,583백만원을 예상하였으나 실제 성과를 보면 수입 27,455백만원으로 증가하였고, 지출은 8,793백만원으로 줄어든 결과 수익은 18,662백만원으로 최종산출되어서 추진률은 112.5%를 달성하였다.

<표 4-3> 2003년도 부산광역시의 경영수익사업 분야별 총괄 추진 현황

(단위: 백만원)

분야별	추진 기관	사업 량	2003계획			2003실적			추진률 (%)
			수입	지출	수익	수입	지출	수익	
계	43	71	26,430	9,847	16,583	27,455	8,793	18,662	112.5
토지개발 이용	-	-	-	-	-	-	-	-	-
관광휴양지 개발운영	2	2	559	25	534	648	30	618	115.7
문화관광 서비스	3	4	860	46	814	649	60	589	72.4
지역부존자원 효율적활용	7	7	4,240	2,260	1,980	3,116	1,868	1,248	63.0
공유재산의 생산적관리	17	44	19,757	7,061	12,696	22,005	6,375	15,630	123.1
농림수산 소득증대	14	14	1,014	455	559	1,037	460	577	103.2

한편, <표 4-4>의 2003년도 경영수익사업 추진실적을 보면 부산광역시의 경영수익사업의 성과인 이익률은 212%로써 전국 평균의 198%를 넘었다. 하지만 건수당 수익은 2억7천2백만원에 불과하여 전국 평균의 6억5천3백만원에 턱없이 부족한 상황일 뿐만 아니라, 건수당 순이익 또한 1억8천5백만원에 불과하여 전국 평균인 4억3천4백만원에 훨씬 미치지 못하고 있다.

따라서 경영수익사업의 건당 순이익을 증가시키기 위해서는 무엇보다도 총수익의 증가가 요구되는데 이것은 사업의 개발보다도 개별 사업의 대형화가 필요할 것으로 보인다.

한편, 전국적으로 보았을 경우 건수당 순이익이 가장 많이 발생하는 지방자치단체는 제주도로써 1건당 27억2천2백만원이며 가장 낮은 지방자치단체는 인천광역시로써 1건당 1억1천7백만원으로 규모면에서는 엄청난 차이가

나고 있다.

<표 4-4> 2003년도 경영수익사업 추진실적

(단위: 백만원)

시도	사업 건수	총수익	총비용(A)	순이익(B)	이익률 (B/A)	건수당 수익	건수당 비용	건수당 순이익
계	838	547,724	184,056	363,669	198%	653.6	219.6	434.0
서울	145	102,023	22,830	79,193	347%	703.6	157.4	546.2
부산	100	27,283	8,736	18,547	212%	272.8	87.4	185.5
대구	9	12,220	7,312	4,908	67%	1,357.8	812.4	545.3
인천	10	3,296	2,123	1,173	55%	329.6	212.3	117.3
광주	25	8,715	2,958	5,758	195%	348.6	118.3	230.3
대전	8	2,623	1,205	1,418	118%	327.9	150.6	177.3
울산	19	4,032	1,081	2,951	273%	212.2	56.9	155.3
경기	74	67,817	28,705	39,112	136%	916.4	387.9	528.5
강원	71	20,882	8,350	12,532	150%	294.1	117.6	176.5
충북	42	9,647	4,599	5,048	110%	229.7	109.5	120.2
충남	43	27,974	15,657	12,317	79%	650.6	364.1	286.4
전북	36	16,778	7,759	9,019	116%	466.1	215.5	250.5
전남	83	38,700	16,578	22,122	133%	466.3	199.7	266.5
경북	70	65,197	40,116	25,081	63%	931.4	573.1	358.3
경남	66	35,685	11,930	23,755	199%	540.7	180.8	359.9
제주	37	104,852	4,117	100,735	2,447%	2,833.8	111.3	2,722.6

2. 수익성 평가

본 연구에서 사용된 수익성 평가지표는 지방재정의 기여도, 투자수익률이
다.

첫째, 부산광역시 경영수익사업의 지방재정에의 기여도를 살펴보면 세외
수입에서 경영수익사업이 차지하는 비중을 가지고 평가하였다.

또한 앞서 <표 3-8>에서 살펴본 것처럼 재정자립도가 시분청이 72.7%에
불과하고 16개 기초자치단체가 22.1%에서 47.4%에 불과한 자립도를 가지고
있었다. 그러므로, 재정자립도와 자주재원 확보의 문제는 세외수입에서 경영
수익사업이 차지하는 비중이 어떻게 되는 지에 크게 달려 있다. 만약 이 수
치가 높다면 해당 자치단체에 재정적 압박을 타개할 수 있으며 보다 안정적
으로 공공서비스를 제공하는 바탕이 될 수 있을 것이다.

이를 위해 총계적으로 부산광역시에서 경영수익사업 총액이 세외수입 총액에서 차지하는 비중을 보면, 이것을 세입을 기준으로 2003년에 총 6조 6,587억2천8백만원이며, 2003년도의 부산광역시 경영수익사업의 총수익은 27,283백만원으로서 부산광역시의 전체 세입예산대비 4.0%로 실제적으로 아주 미미한 정도의 세외수입에 기여하고 있다고 할 수 있다.

시정백서를 통해 본 부산광역시의 세외수입은 <표 4-5>와 같다.

<표 4-5> 2003년도 부산광역시 전체 예산규모

(단위:백만원)

구 분	2003년도		2002년도		2002년도 대비 증감률		
	당초	최종	당초	최종	당초	최종	
합계	계	5,502,250	6,658,728	5,532,663	6,749,550	△0.5%	△1.3%
	일반회계	3,959,643	4,977,004	3,544,059	4,511,129	11.7%	10.3%
	특별회계	1,452,607	1,681,724	1,988,604	2,238,421	△22.4%	△24.9%
시	계	4,036,916	4,733,381	4,241,236	5,081,396	△4.8%	△6.8%
	일반회계	2,653,464	3,188,322	2,400,117	2,994,347	10.6%	6.5%
	특별회계	1,383,452	1,545,059	1,841,119	2,087,049	△24.9%	△26.0%
자치구·군	계	1,465,334	1,925,347	1,291,427	1,668,154	13.5%	15.4%
	일반회계	1,306,179	1,788,682	1,143,942	1,516,782	14.2%	17.9%
	특별회계	159,155	136,665	147,485	151,372	7.9%	△9.7%

둘째, 수익률에 관한 문제이다. <표 4-6>에서는 2003년도의 경영수익사업의 현황으로 전체적으로 71건의 경영수익사업을 부산광역시내에서 추진하여, 총계적으로 274억5천5백만원의 수익을 올린 것으로 나타나고 있다. 또한 앞서 제시했던 전국적인 연도별 경영수익사업의 운용실태(<표 3-4>)에서는 투자수익률이 66.4%로써 부산광역시는 평균 수익률이 68.0%로써 전국의 평균을 웃돌고 있어 전반적으로는 수익성이 있었음을 나타내고 있다.

<표 4-6> 2003년도 부산광역시의 경영수익사업 수익률 현황

(단위: 백만원)

분야별	추진 기관	사업량	수입	지출	수익	수익률 (%)	단체수 별수익	사업건수 별 수익
계	43	71	27,455	8,793	18,662	68.0%	434.0	262.8
토지개발 이용	-	-	-	-	-	-	-	-
관광휴양지 개발운영	2	2	648	30	618	95.5%	267.0	267.0
문화관광 서비스	3	4	649	60	589	94.7%	271.3	203.5
지역부존자원 효율적활용	7	7	3,116	1,868	1,248	46.7%	282.9	282.9
공유재산의 생산적관리	17	44	22,005	6,375	15,630	64.3%	746.8	288.5
농림수산 소득증대	14	14	1,037	460	577	55.1%	39.9	39.9

앞서 제시했던 전국적인 연도별 경영수익사업의 운용실태(<표 3-4>)에서는 2003년에 사업건수별 이익이 전국평균 2억2천7백만원 정도 올리고 있는 것으로 나타났으나, 부산광역시의 경우에는 2억6천2백만원 정도를 올리고 있어서 전국 평균을 상회하고 있다.

이를 세분하여 살펴보면, 농림수산 소득증대사업을 제외한 5개 사업분야에서 단체별로 2억원 정도의 수익을 올리고 있다. 특히 '농림수산 소득증대사업'은 사업 전부가 양묘장 사업뿐이며 수익은 3천9백만원에 불과한 영세한 수준이다. 특히 수익률은 전국평균에 비해 많이 떨어지고 있음을 알 수 있기 때문에, 수익성의 측면에서 다른 유형을 개발할 때 조심스럽게 추진해야 할 필요성이 제기된다. 결론적으로 투자수익률은 낮은 것으로 평가된다.

3. 신규 경영수익사업의 개발

각 지역의 특성을 살린 다양한 캐릭터를 활용해 재정수익으로 연결시키는 '캐릭터사업'이 일선 자치단체에 확산되고 있다. 지역을 대변하는 캐릭터가 주민들의 일체감을 북돋우는 데 그치지 않고 지역경제 활성화를 도모하는

고부가가치산업으로 자리매김하고 있다.

자치단체가 특허청에 등록해 놓은 캐릭터 상표가 이미 1000건을 넘어섰으며 일부 자치단체들간에는 서로 먼저 캐릭터 상표를 선점하려는 물밑 경쟁도 치열하게 전개되고 있다. 특허청 집계에 따르면 전국 248개 광역·기초자치단체가 상표출원과 등록절차를 모두 마치고 보유하고 있는 상표는 <표 4-7>과 같이 2004년 6월말 현재 1,075건이다.

<표 4-7> 10대 상표 보유 지자체

순번	광역		기초	
	단체명	건	단체명	건
1	강원도	316	강릉시	216
2	충청북도	148	안동시	55
3	경상북도	146	괴산군	40
4	전라남도	127	남원시	30
5	서울특별시	88	영주시	28
6	전라북도	77	장성군	28
7	경기도	52	무주군	24
8	충청남도	41	영월군	19
9	경상남도	25	순천시	18
10	대구광역시	19	단양군	13

등록상표를 가장 많이 갖고 있는 광역단체는 강원도로 316건이었으며 충북(148건), 경북(146건), 전남(127건) 등의 순으로 나타났다. 기초단체에선 강릉시가 무려 216건의 등록상표를 보유하고 있어 가장 많았으며 안동시(55건), 괴산군(40건), 남원시(30건) 등의 순이었다. 그러나 대전과 울산은 각각 단 1개의 등록상표를 갖고 있고 광주는 등록상표를 전혀 보유하지 않고 있는 것으로 나타나 상표등록을 둘러싼 일선 자치단체에서의 ‘빈익빈 부익부’ 현상도 심한 것으로 지적됐다.

자치단체가 주로 출원한 지정상품은 농산물 및 가공식품이 가장 많았으며 가구·도자기 등 잡화류, 인쇄물·서화, 축산물과 가공식품, 차와 음료·가공식품 등의 순으로 나타났다.

특허청에 등록된 캐릭터상표는 우선 관광상품화한 각 지역의 특산물 등에 공동 캐릭터를 붙임으로써 그 지역 특산물에 대한 품질보증 효과와 함께 다

른 지역 상품과 차별화하는 전략이다. 또 어느 정도 인지도를 얻은 캐릭터는 민간업자 등에게 빌려주고 ‘로열티’ 수익을 챙기기도 한다.

부산광역시에서는 동래구의 “뚜기” 캐릭터는 실패하였으나, 해운대구는 비교적 양호한 사업으로 평가받고 있다. 즉, 동백꽃을 의인화한 ‘해미’란 구 상징 캐릭터를 개발한 부산 해운대구 역시 최근 캐릭터를 이용하여 문화관광 서비스 분야에서 222백만원의 수익을 올리고 있으며, 지출은 없다.

해운대구는 ‘해미’를 이용한 상품에 대해 매출액의 10%를 캐릭터 사용료로 받기로 하는 판매계약을 지난 4월 한 민간업체와 맺었는데 이 업체가 올 여름 해운대를 찾은 관광객 등을 상대로 상당한 매출을 올리고 있다.

대부분 ‘해미’ 형상을 새긴 볼펜이나 T-셔츠, 수건 등이 주종을 이룬 이들 관광상품은 전체 구입자 가운데 외국인이 40%를 차지할 만큼 해운대를 찾은 관광객들의 관심을 모은 것으로 나타났다. 캐릭터 상품이 그 지역을 전국은 물론 외국에게도 알리는 첨병 역할을 할 수도 있다.

따라서 부산에서도 지역 브랜드의 개발이 필요하며, 이것은 별도의 지출이 없는 상황에서도 충분히 가능한 것으로 보인다.

제2절 경영수익사업의 활성화 방안

1. 미래지향적인 경영수익사업의 추진

현재의 경영수익사업은 그 본질에서부터 추진과정, 성과에 이르기까지 많은 문제점을 가지고 있음. 경영수익사업의 근본적인 문제점을 해소하고 본래 경영수익사업이 목적하는 의도를 달성하기 위해서는 무엇보다도 대상사업의 적정화와 운영방식의 변화가 있어야 한다.

왜냐하면 지방자치단체의 행·재정환경이 크게 변화하여 이를 수용해야 하기 때문이다. 더구나 경영수익사업의 부문에서는 이러한 변화를 충분히 수용해야 할 당위성에 직면하고 있다.

경영수익사업의 목적이 재정확충과 공공서비스 확충이라는 지역의 종합적인 복지를 추구하기 때문이다. 따라서 앞으로의 경영수익사업의 사업과 운영방식에 초점을 맞춘 추진 기본 방향은 다음과 같다.

첫째, 현재의 경영수익사업은 공공성과 수익성측면에서 조정하고 재검토되어야 하며 공공성과 수익성을 충분히 검토하여 새로운 사업분야를 개척하되 민간 분야에서 추진하는 것이 더 적절한 것은 추진을 지양해야 한다.

둘째, 기존 사업 중 공공성 또는 수익성이 낮다든지, 공공성 또는 수익성이 모두 낮은 사업은 과감한 구조조정으로 폐지 또는 민간부문에 이양해야 함. 또한 공공성이 높으나 수익성이 낮은 사업은 운영방식을 과감히 전환하여 비용을 절감하는 것이 필요하다.

예를 들어 주민대상의 각종 회관 등의 경우 자원봉사요원을 활용한 운영으로 인건비 등 제경비의 절감조치를 할 수 있다.

셋째, 자치단체의 재정한계를 극복하기 위해 민간자본을 적극 활용하는 운영방식으로 보다 많이 전환해야 한다.

즉, 경영수익사업운영 방식은 민간위탁, 민간합동 자원봉사활용 등 다각적으로 고려해야 할 것이나, 이 경우 사업의 성공적 운영을 위해 민간의 수행능력 또는 건실성이나 신뢰성에 대한 사전 검토가 반드시 필요하다. 왜냐하

면 민간의 부실은 결국 자치단체의 행·재정의 부담초래가 원인이기 때문이다.

2. 대상사업선정의 효율성 극대화

여기에서는 그동안의 지방자치제의 실시로 인한 지방재정확충이라는 측면과 지역개발이라는 두 가지 목적을 달성하고자 시행한 경영수익사업에서의 실패론을 바탕으로 향후 자치단체와 지방주민 그리고 재정확충과 지역개발이라는 자치단체 구성원모두의 이익추구방향을 위한 경영수익사업의 활성화 방안을 다루어보고자 한다.

우선, 현재 전국의 지방자치단체는 경영수익사업의 대상영역을 경쟁적으로 확충해 나감에 따라 민간영역을 침범하고 있는 것이 사실이다. 특히 공익성이 취약한 사업이나 기존의 민간부문에서 운영하고 있는 영역까지 자치단체가 개입하고 있는 추세이다. 이것은 작고 효율적인 정부를 지향하는 최근의 민영화정책에도 역행하는 것이 된다. 또한 지나친 민간영역의 침범은 지역경제를 위축시켜 지방세수를 감소시킨다.

이러한 문제점들은 아직도 지방자치단체가 경영수익사업에 대한 기준을 제대로 정립하지 못한 상태에서 경영수익사업을 선정하여 추진하고 있기 때문이다. 그러므로 이에 대한 방안을 다음과 같이 제시해 본다.

첫째, 대상사업 선정의 적정기준의 설정이다. 이는 지방자치단체 경영수익사업의 시행에서 가장 큰 어려움은 공익성과 수익성이라는 공통분모를 충족시켜야 하는 사업의 선정이 필요하기 때문이다. 특히 경영수익사업은 공익의 증진과 수입증대라는 공공목표의 달성을 위해서 자치단체가 경영수익사업을 대상사업으로 선정할때에는 다음의 요건들을 갖추어야 한다. 즉, 사회 전체의 공공성이 높은 사업, 지역의 특수여건에 적합한 사업, 지역의 부존자원을 생산적으로 활용할 소지가 많은 사업, 지역경제와 지역개발의 유발효과가 큰 사업, 기존의 민간기업활동을 저해하거나 위축시키지 않는 사업, 지방재정의 확충뿐만 아니라 주민복지 증진에도 기여할 수 있는 사업, 이러한 요건들이 어느 정도 기준으로 정립되어 시행되는 사업일 때 성과성이 높은

것으로 평가할 수가 있을 것이다.

둘째, 기존사업의 정리와 재검토방안이다. 지방자치단체의 경영수익사업의 목적이 공익성과 수익성에 두고 있는 만큼 현재 추진중인 경영수익사업에 대한 실태조사와 전문가의 경영진단 등을 통해서 경영수익사업의 구조조정이 이루어져야 한다. 즉, 민간부문과 경합되는 사업이나, 자치단체가 경영하기에 부적합한 사업에 대해서는 민영화와 민간이양을 추진하고, 계속 적자를 내거나 수익전망이 없는 사업, 주민편익과 지역경제에 대한 기여도가 미미한 사업은 과감히 축소하거나 정리해야 한다. 반면에 계속 운영의 필요성이 인정되는 사업에 대해서는 보다 합리적이고 기업적인 관리체제로 전환하여 운영의 효율성을 극대화시켜야 한다.

셋째, 대상사업의 신규발굴과 다각화이다. 지방자치단체의 경영수익사업을 활성화하기 위해서는 우선 자치단체장의 적극적인 관심이 전제되어야만 해결될 수 있다. 또한, 지속적인 신규사업의 발굴과 사업영역의 확대가 필요하다. 신규사업의 경우 타지방자치단체의 사례를 참고하거나, 공무원이 제안제도를 활용하여 발굴할 수 있으나, 공무원 위주에서 벗어나 일반주민을 제안에 참여시키는 주민제안제도를 적극 운영하는 것이 필요하고, 제안제도의 운영에 따른 홍보도 지역언론매체 등을 통하여 보다 적극적이고 공개적으로 이루어져야 한다. 최근 지방자치단체들이 인터넷홈페이지를 통한 주민 아이디어 공모제를 활용하고 있는데 이는 인터넷이용의 생활화가 되어 가는 현실에 비추어볼 때, 대상사업 선정과정에 주민을 직접 참여시킴으로서 주민의 이해와 공감대를 형성할 수 있고, 이를 통한 신규사업의 발굴로 지방재정확충에도 기여할 것으로 보인다.

넷째, 지방에 대한 자율성 부여를 하여야 한다. 비록 꾸준히 개선되고는 있으나 중앙정부의 간섭이나 지나친 책임성 강조로 사업이 소극적으로 추진되고 예산 투자실적이 부진한 것도 경영수익사업의 문제점으로 지적되고 있다. 예컨대 구·군 경영수익사업에 대해서 광역시·도 정부가 적극적으로 지원하지 못하고 있으며, 전반적으로 기초자치단체들에 비해 광역시·도의 경영수익사업이 미진한 편이다. 지방의 경영수익사업을 현재와 같은 방식으로

계속 추진하고자 한다면 중앙에서는 지방정부에 대하여 보다 폭넓은 자율성을 부여하면서 동시에 책임성을 확보할 수 있는 장치를 강구해야 한다. 예컨대 사업선정이나 추진에 있어서는 자율성을 확대하고, 대신 평가와 조정을 통해 책임성을 담보하는 방안이 바람직하다.

다섯째, 경영능력 제고이다. 지방정부의 경영수익사업은 결국 지방의 공무원들이 수행하는 것이다. 그렇기 때문에 사업선정에서부터 계획 수립, 예산 및 인력지원, 사업 운영에 이르기까지 지방정부 공무원들의 전반적인 능력 향상이 향후 경영수익사업의 성패에 큰 영향을 미칠 것이다. 예컨대 투자사업의 타당성 분석, 적절한 실천 계획 수립, 위험 발생시의 대처 능력에 대한 끊임없는 교육과 훈련이 필요하고, 더불어 이들이 창의성을 발휘할 수 있도록 인센티브가 주어져야 한다. 이와 별도로 자치단체장들은 경영수익사업이 단순한 재정확충 기능에 그치지 않고 정부혁신 운동의 촉매제가 될 수 있도록 조직이나 인력관리 방식에 변화를 시도할 필요가 있다. 그러는 한편 운영 과정에서 종종 발생하고 있는 정치경제적 문제들, 즉 공익성이나 형평성에 대한 배려는 여전히 단체장들의 임무가 될 것이다.

3. 사업운영상의 개선방안

지방자치단체가 경영수익사업을 성공적으로 추진하기 위해서는 지방자치단체가 추진하고 있는 사업의 운영상 개선이 다음과 같이 요구된다.

첫째, 경영수익사업 관리체계의 명료화가 필요하다. 현재 대부분의 자치단체에서는 별도의 전담기구를 두지 않고 기존조직에서 신규사업을 추진하고 있는 실정이다. 기존조직은 경직된 관료조직으로 경영활동을 목적으로 설계된 조직이 아니므로 경영수익사업을 효율적으로 수행할 수 없다. 이러한 한계를 보완하기 위해서 일부 자치단체는 전문적 전담경영부서를 활용하고 있으나, 아직까지는 총괄부와 유사한 기능을 수행하고 있어 외형상뿐만 아니라 조직의 기능, 인력, 운영 등 모든 면에서 경영사업하기에 적합한 조직으로 전환되어야 한다.

경영수익사업을 위한 전담조직이 있다고 해도 행정조직의 속성상 경영능

력한계에는 한계가 있기 마련이다. 따라서 이러한 한계는 전문가를 계약직으로 활용하거나, 재정전문인을 공개채용의 방식으로 임용과 외부 경영지도 전문기구의 상담과 지도를 통하여 보완하는 것이 바람직할 것이다.

또한 대규모 신규사업을 추진하는 데에는 상당한 준비기간과 많은 인력이 소요되고 위험부담도 따른다. 이럴 경우에는 관련부서 직원들로 구성된 태스크포스(Task Force)를 설치·운영하여 사업추진이 준비단계에서부터 정상단계에 도달할 때까지 지원하고 정상단계에서는 운영요원만 추천토록 하는 조직형태도 활용할 필요가 있다.

경영수익사업에서 관리체계상의 문제점으로 가장 크게 지적된 것이 전문인력이 경영수익사업을 추진하지 않고 있는 것이었다. 일반적으로 통상 업무의 일환으로 그리고 매년 답습되는 사업의 일환으로 사업이 추진되다 보니 사업에 있어 전문성을 위한 노력도 강연이나 교육연수 등을 제외한다면 전무한 것이 사실이었다. 또한 담당자의 전문적 지식 및 경험의 부족, 담당인력의 부족, 담당자의 잦은 인사이동이 토지개발, 골재채취, 주차장 운영에 있어 모두 문제이다(조일홍·박홍식, 1998: 138)라고 평가하고 있다. 그러므로, 각 사업에 맞게 자체적으로 해당 분야에 전문가가 될 수 있도록 교육을 시킨다든지 차선으로는 외부 전문가와 연계된 상태에서 사업을 추진하는 제도적 장치가 필요하다.

인센티브 제도와 관련해서는 경영행정과 함께 하는 전반적인 포상 이외의 개별적인 포상제도도 없고 또한 포상의 강도나 가능성이 낮으므로 직원을 좀더 동기부여할 수 있는 장치의 마련이 필요한 것으로 보인다. 이를 위해 사업담당조직 뿐만 아니라 다른 부서에까지 경영수익사업에 대한 제안을 받을 수 있도록 제안제도를 적극 활용하여 사업을 추진하고 사업결과 환수된 이익에 대해서 이익배분제(gain-sharing)를 실시하는 과감한 포상까지 필요로 한다(이덕선, 2000: 147).

둘째, 자원조달체계가 다원화화 되어야 한다. 특별이나 일반회계상의 국비나 시비를 제외하고는(일부 기금포함), 민간자원유치에 소홀한 면이 보인다. 아울러 민자유치를 계획하였으나, 모두 실패한 경우를 볼 때, 민자유치에 있

어 사업계획을 잘 추진해야할 것으로 보인다.

최찬오(1995)도 경영수익사업의 자금측면에서 지역개발금융기금의 설치, 지방채의 발행, 복권발행, 민관공동출자사업(민간자본유치)의 활성화 등으로 다각적인 방안의 자금유입방안이 강구될 필요성이 있음을 역설하고 있다.

셋째, 경영수익사업의 운영에 있어 다수의 참여자가 네트워크를 구성해야 한다. 지방경영에 다수의 주체들이 참여하게 된다는 의미에서 지방경영이 효과적으로 추진되기 위해서는 참여자 상호간의 지역네트워크를 구성하여 유기적인 연계와 통합성을 확보할 필요가 있다. 특히, 지방화 시대를 맞이하여 지방 경영의 주요 관심영역인 지역경제를 활성화시키기 위해서는 관·민 협조형 지방정부-기업관계의 형성이 필요하다(이덕선, 2000). 행정서비스의 공급, 사회간접자본의 확충 등에 있어서 민간부문의 창의와 자율성을 보장해주는 제도적 장치가 필요하다. 이것은 기업가적 관료가 민주적 가치와 양립하는 지에 대한 행정적 책임성을 평가(Bellon & Goerl, 1992)할 때도 중요한 것이다. 아울러 정보화·세계화 시대에 있어서 지역경제의 경쟁력이 지방수준의 기술혁신 능력에 따라 큰 영향을 받게 된다는 점에서 '지방정부-지방기업-지방대학 및 연구기관' 간의 유기적인 연계체계구축이 필수적 요건이라고 하겠다. 선진국에서는 기업의 국제경쟁력을 높이고, 지방정부의 효율적으로 서비스 제공을 위하여 위 3자가 공동으로 네트워크를 구성하는 경우가 많다. 결국 경영수익사업의 범위와 관련된 것으로 자원봉사자, 지역언론, 지역대학 등 다수의 참여자를 확보하고 그들의 기술과 전문 지식을 활용하여 한정된 인력으로 추진되는 경영수익사업을 다양화시키고, 지역특성에 맞게 특화된 사업을 추진하면서 동시에 주민의 지역문제에 대한 불만을 해소하는 다양한 관계망의 구성이 필요하다고 하겠다.

넷째, 경영수익사업의 운영을 개선하기 위해서는 제3섹터 방식의 사업추진이 필요하다. 1992년 개정된 '지방공기업법'에 의해 제3섹터는 지방공기업의 하나로 추가되었다. 경영수익사업에 관계해서는 사업을 추진하면서 제3섹터는 상황에 따라 다양한 형태를 가질 수 있다. 제3섹터를 기능면에서 행정보완형, 민간활용형, 민간유도형으로 나눌 수 있다고 한다(최찬오, 1995:

49). 이러한 제3섹터를 경영수익사업에 도입하여 운영하는 형태를 취할 경우²⁸⁾, 행정조직이 갖는 추진과정상의 경직성이나 관료적이고 보수적인 행태에서 어느 정도 벗어나는 것을 기대할 수 있고, 민간의 지식·인재, 자본을 활용할 수 있으며, 민간기업에 의한 재원확대를 통해 안정적인 재원조달을 이룰 수 있으므로 재정적 차원에서도 경영수익사업에 도움을 줄 것이다. 또한 잦은 인사이동에 의해 전문적인 지식의 축적이 어려운 경영수익사업의 문제점을 제3섹터의 지식, 기술, 경험의 축적을 통해 보완가능할 것이다.

하지만 제3섹터 방식으로 경영수익사업을 운용할 때에도 경영수익사업 목적인 공익성과 수익성을 분리하여, 공익성이 우선시되는 사업분야 예를 들어 환경·교육·복지분야는 지방정부가 직접운영하는 방식을 취하되, 수익성이 우선시되는 분야 즉, 건설자재공급·관광자원개발·지역특산품 등의 사업에서는 민간부문의 참여가 보장되는 제3섹터 방식으로 사업을 추진함으로써 추진과정상의 민간부문과의 마찰의 소지도 줄일 수 있다.

28) 박용규·강신겸(1997)은 제3섹터 방식의 공기업을 단일사업중심형과 종합상사형으로 나누고, 단일사업중심형에는 농수산물가공 판매, 도시개발의 사업을, 종합상사형에는 종합상사형 무역회사, 정보센터를 통한 사업으로 분류하고 있다. 박용규·강신겸(1997.5), 「민간참여형 지역경영사업의 확대방향」, 삼성경제연구소, p. 21.

제5장 결론

우리나라의 지방자치단체는 1991년 지방자치법의 부활과 1995년 민선 자치단체장을 선출하는 짧은 역사적 시간과 신중양집권주의 속에서 스스로의 역량을 키우면서 지역적인 특성에 맞는 제도와 관리기법을 계속해서 개발해 오고 있다. 특히 중앙과의 관계에서 중앙에 대한 지방의 자율성을 강조하는 움직임이 나타나면서 지방자치에 걸맞는 지방자치단체의 위상을 정립해나가는 과정에서 해당 자치단체 스스로 많은 사업을 추진해 나가고 있다.

하지만 이러한 많은 사업들이 지방자치단체의 열악한 재정의존도 및 재원 동원구조와 맞물려 독특한 의미의 자체 사업을 개발하는 원동력이 되었는데, 이것이 소위 말하는 '경영수익사업'이다.

경영수익사업은 1980년대부터 지방자치단체의 열악한 지방재정을 해결하기 위한 방안으로 추진되어 왔다. 그러나 경영수익사업 중에는 현재로서는 성공한 사례도 있지만, 민간영역의 침해, 경영능력과 투자재원의 부족, 지나친 이익추구 등으로 실패하거나 경영부실한 경영수익사업들이 많다.

특히 경영수익사업으로 선정된 대상사업의 문제점들이 주요한 원인으로 제공된다. 즉, 경영수익사업을 선정하는 일은 경영수익사업의 성과에 가장 큰 영향을 미치는 요인이다. 그러므로 대상사업의 선정은 사업의 시행가능성, 재원조달 가능성, 사업의 지방재정 기여도 및 공익증진 효과, 부존자원 활용에 따르는 부정적 기능, 민간경제 영역과의 마찰이나 갈등소지 등 여러 가지 제반여건을 고려하여 가장 적합한 사업을 선정해야 하는데 실제 사업 선정에 있어서는 문제점들이 잇따르고 있다.

특히 최근에는 지방자치단체의 행·재정환경은 이전에 비하여 크게 변화하고 있다. 즉, 지방경영의 인식전환, 공공부문축소와 민영화, 규제완화와 경쟁 그리고 주민욕구증대에 따라 재정압박이라는 새로운 환경에 직면해 있다. 이러한 자치단체환경변화에 따른 경영수익사업의 추진여건을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지방경영수익사업은 그동안 자치단체가 공익성보다는 재원확보를

위해 영리사업에 뛰어드는 것으로 생각해 왔으나 이보다는 목표지향적 행정, 비용과 원가개념에 충실한 행정, 생산성 향상을 위해 끊임없이 노력하는 행정으로 이해하여야 한다.

따라서 무리한 사업확대보다는 신중한 사업의 추진과 함께 투자비의 안정적 확보 및 수지분석 철저, 민간위탁 등을 통한 내실경영에 중점을 두어야 한다.

둘째, 최근 공공부문 축소와 민영화는 세계적인 추세이다. 따라서 자치단체경영 행정도 이에 맞추어 공공서비스를 공공기관이 공급할 때와 민간기관이 공급할 경우를 분석하여 최소의 경비로 서비스를 제공이 가능할 경우에는 민영화의 바탕하에서 검토되어야 한다.

셋째, 경영수익사업은 행정우위의 이점으로 인하여 시장성을 가진다고 볼 수 있으며, 경영마인드나 경영전략이 자치단체가 우위를 차지한 것 때문은 아니다. 앞으로 공·사 부문간의 공개경쟁, 그리고 민간의 정보우월 현상에 따라 경영수익사업 환경은 더욱 어려워 질 전망이다.

넷째, 현재의 경영행정환경은 고도성장기의 풍부한 재원확보하에서 많은 투자를 가능케 했던 시대와는 근본적으로 다르다. 따라서 공공부문의 재원 확보 한계로 건축재정을 운영할 시기임과 동시에 고도화된 주민욕구 충족이라는 이중의 고통에 직면하고 있다.

결국 이상과 같이 오늘의 경영행정 환경은 방만한 사업운영 또는 주민에게 부담이 되는 사업확대는 결국 자치단체의 재정위기로 연결될 위험이 초래될 시기라 할 있다.

이에 본 연구에서는 지방자치단체의 경영수익사업의 발전방안으로 미래지향적인 경영수익사업의 추진, 대상사업선정의 효율성 극대화, 사업운영상의 개선방안을 제안하였다.

구체적으로는 미래지향적인 경영수익사업을 추진하기 위해서는 ① 현재의 경영수익사업의 조정과 재검토가 필요하며, ② 기존 경영수익사업의 과감한 구조조정, ③ 민간자본의 적극활용이 필요하다.

다음으로 대상사업선정의 효율성 극대화를 위해서는 ① 대상사업 선정의

적정기준의 설정, ② 기존사업의 재검토 방안이 요청되고, ③ 대상사업의 신규발굴과 다각화, ④ 지방정부의 자율성 확보, ⑤ 경영능력의 제고가 필요하다.

마지막으로 사업운영상의 개선방안으로는 ① 경영수익사업 관리체계의 명료화, ② 재원조달체계의 다원화, ③ 경영수익사업 운영에 다수 참여자 구성, ④ 제3섹터 방식의 사업추진이 필요하다.

이상과 같이 본 연구에 의해 제안된 방안을 통하여 지방자치단체는 경영수익사업의 문제점을 개선하고 활성화 방안을 심사숙고하여 집행하여야 할 것이다.

참고문헌

- 경남개발연구원(1995), 「경영수익사업: 국제비교 및 평가」.
- 김광주(1997), 한국행정조직에서 기업경영기법의 적용가능성에 관한 이론적 소고. 「한국행정논집」, 제9권 1호.
- 김두옥(1997), 지방경영의 범위와 한계, 「지방재정학보」, 제2권 1호.
- 김범식외 2인(1999), 지방자치단체의 재정위기에 관한 심층분석. 「지역연구」, 제15권 1호.
- 김병섭(1996), 기업가적 정부혁신의 길, 「한국정책학회보」, 제5권 2호.
- 김종희(1996), 세외수입의 현황과 증대방안에 관한 연구: 충남 5개시를 중심으로, 「지방재정학보」, 창간호.
- 김준기(1999), 정부-NGO관계의 이론적 고찰 및 정부 NGO 지원사업분석. 「행정논총」, 제37권 1호.
- 김태룡(1998), 한국지방정부의 경영수익사업: 사업의 효과성과 결정요인을 중심으로, 「한국행정학보」, 제32권 3호.
- 김태룡(2000), 한국행정학에 있어서 기업가적 패러다임의 도입실태와 문제점, 한국사회와 행정연구」, 제11권 1호.
- 김태룡·이병헌(1999), 한국정부에 있어서 기업가적 패러다임의 적실성, 한국행정논집」, 제11권 3호.
- 박용규·강신겸(1997), 민간참여형 지역경영사업의 확대방향, 삼성경제연구소.
- 매용수(1996), 「지방경영론」, 법문사.
- 부산광역시(각년도). 「각년도 시정백서」.
- 부산광역시지방공무원교육원(1998), 「지방행정의 전략과 기법」.
- 서정섭(1998), 「지방자치단체의 경영수익사업의 평가와 개선방안」, 한국지방행정연구원.
- 송상훈외 3인(1997), 「부산시 경영수익사업 발굴과 효율적 추진방향」, 부산발전연구원.

- 신원형·신원형(2000), 「지방정부 경영수익사업의 대상과 성공요건」. 석사학위논문, 전남대학교 대학원.
- 심정근(1996), 「지방재정학」, 박영사.
- 안원균(1997), 「경영수익사업의 문제점과 발전방향에 관한 연구」, 석사학위논문, 전남대학교 행정대학원.
- 오연천(1989), 「지방재정론」, 박영사.
- 윤영진(1993), 지방재정확충방안으로서 제3섹터 설립모형. 「한국행정학보」, 제27권 3호.
- 이덕선(2000), 「지방자치단체의 경영수익사업의 성공요인에 관한 연구: 4개 기초자치단체를 중심으로」. 박사학위논문, 경희대학교 대학원.
- 이상엽(1995). 「지방행정의 경영화 전략」. 서울: 재단법인 미래연구소.
- 이상윤외 3인(1996). 경영수익사업의 평가와 이해, 「한국행정학보」, 제30권 1호.
- 임성일(1997). 민선자치 2년의 지방재정확충 사례 : 경영수익사업을 중심으로, 「지방재정」.
- 자치행정연수부 국가전문행정연수원(1999), 「제19기 고급간부과정 연구논문집(Ⅲ)」.
- 장준재(2000), 「경영수익사업의 현실과 발전방향」. 전라북도 무주군 기획감사실.
- 전진석(1997). 지방정부의 기업경영전략: (주) 경남무역의 사례를 중심으로, 「사회변화와 행정의 쇄신: 한국행정학회 동계학술대회 발표논문집」.
- 정원섭(1998), 지방정부 재정력 확충방안: 경영수익사업의 현황과 한계를 중심으로, 「정책분석평가학회보」, 제8권 1호.
- 정유철(1998), 「지방자치단체의 경영화 전략에 관한 연구: 광주광역시 사례를 중심으로」, 석사학위논문, 전남대학교 대학원.
- 조일홍·박홍식(1998), 경영수익사업의 문제점에 관한 논의, 「지방행정

- 연구」, 제12권 1호.
- 지방자치경영협회(1995), 지방재정확충과 경영수익사업, 「자치경영」.
- 지방재정사례연구(1997), 「제33기 중견간부 양성과정(제4분임) 활동결과보고서」.
- 최근열(1998), 지방세외수입의 실태와 확충방안: 경상북도를 중심으로, 「한국사회와 행정연구」, 제9권 1호.
- 최유성(1998), 「지방자치단체의 경영수익사업에 관한 연구」, 한국행정연구원.
- 최찬오(1995). 「경영수익사업의 자금조달방안과 운영형태에 관한 연구」, 석사학위논문, 서울대학교 행정대학원.
- 한국행정연구원(1998), 「지방자치단체의 경영수익사업에 관한 연구」.
- 한인섭(1997), 지방경영수익사업 평가지표의 구성 및 논리, 「지방자치경영협회」, 여름호.
- 행정자치부(1997), 경영수익사업의 기본논리와 표준경영절차.
- 행정자치부(2000), 2000경영행정연구발표사례집.
- 행정자치부(2000), 경영수익평가 지침.
- 현대경제사회연구원(1996), 「성공적인 지방경영」.

補論. AHP를 이용한 활성화 방안 평가

1. 연구방법론

1.1 의사결정방법론

우리는 끊임없는 의사결정의 순간에 놓이게 된다. 의사결정에는 반드시 몇 가지의 변수들에 대해서 대안들을 각각 대비시켜 최적의 결론에 도달하게 되는 데, 문제는 고려해야 할 변수들이 항상 동일한 선호도를 갖고 있지 않다는 것이다. 만약 변수별로 그 선호도가 다름에도 불구하고 동일한 척도로 대안들을 평가 할 경우, 도출된 의사결정은 왜곡될 가능성이 많다. 이를 방지하기 위하여 평가해야 할 각 변수들에 대하여 선호도를 먼저 평가하고, 평가된 선호도에 의하여 결정해야 할 대안들을 각각 평가함으로써 바른 의사결정에 도달할 수 있게 된다.

그러나 안타깝게도 우리가 일상생활에서 사용하는 의사결정방법은 다음과 같은 문제점을 안고 있다.¹⁾

- ① BOGSAT : BOGSAT의 일반화(A Bunch of Old Guys Sitting Around Talking)와 지나친 직관 및 경험에의 의존
- ② Group Failure : 분석적이고 경험이 많은 사람들이 “열심히 생각하면” 최선의 결정이 이루어지는 것으로 생각
- ③ Plunging In : 문제의 핵심이나 의사결정 과정에 대한 고려 없이 결론에 도달
- ④ Shooting From The Hip : 체계적 과정을 통한 의사결정 요소의 비중 분석과 상호관계의 검토 없이 결정에 관계가 있다고 생각하는 모든 정보를 일시에 그대로 반영하고자 노력
- ⑤ Dominance By Leader : 지위가 높거나 경험이 있다고 판단되는 사람에 의한 논의의 지배로 올바른 집단 의사 추출에 실패
- ⑥ Frame Blindness, Lack Of Frame Control : 내용이 우수한 방안보다는 그럴듯해 보이는 방안을 선택하거나 다른 사람의 Frame에 의해서 영향 받음
- ⑦ Fooling Yourself About Feedback : 일단 결론 난 것에 대한 맹목적 확신으로 과거의 경험이나 합리적 반론의 배제
- ⑧ Seat Of The Pants Approach, Shortsighted Shortcuts : 복잡하고 핵심적인 사항들도 주먹구구식 방법(Rules Of Thumb)이나 손쉽게 획득할 수

1) Mary Ann Selby and Ernest H. Forman(2002), *Decision by Objectives*, World Scientific.

있는 정보에 의존하여 결정

따라서 경영수익사업의 발전방향을 찾아내고 정책대안을 집행하기 위해서는 우선순위를 도출하는 문제가 중요한 관건일 수 있다. 또한 지방정부, 전문가, 공무원, 해당 경영수익사업 등의 여러 분야의 이해관계자가 모두 공감할 수 있는 정책의 우선순위 혹은 중요도를 선택 조사할 필요성이 있으며, 동시에 전문가들의 판단이 체계적으로 반영될 수 있는 기법의 선택이 매우 중요하다고 할 수 있다.

예를 들어, 평가 내지는 비교판단의 대상으로 선정된 경영수익사업의 발전을 위해 정책대안을 도출하고 정책대안을 구성하고 있는 개별 대안들을 비교·평가하는데 있어서 각 평가요소간의 선호도를 비교하거나, 각 정책대안의 우선순위를 비교할 수 있는 어떤 객관적인 모형 또는 정량적인 틀을 설정하는 일은 결코 쉽지 않은 작업이다. 이것은 경영수익사업의 발전을 위한 정책대안의 도출과 우선순위의 평가문제는 다차원적인 성격을 갖고 있기 때문이며, 서로 상충될 가능성이 있는 정책의 평가기준과 평가항목에 대한 선호도를 결정하는 문제에 대해 수리적인 기법²⁾만을 적용하는 것은 적절하지 못하게 된다.

왜냐하면 결과가 정량화 될 수 있는 문제에는 비교적 잘 적용될 수 있을 것이나, 경영수익사업의 발전을 위한 정책대안의 도출과 같이 어떠한 사업의 결과가 매우 다차원적인 성격을 지니며 정성적인 가치판단을 요구하는 경우라면 수리적 기법을 적용하기가 어렵게 된다. 이러한 경우 다양하며 서로 상충될 가능성이 있는 평가기준과 평가항목들에 대한 선호도를 결정하기 위해서는 관련 분야의 전문가들이 내린 주관적인 판단을 종합하여 하나의 체계적 형태를 구성할 수 있도록 하는 방법론의 적용이 요구된다.

또한 의사결정자의 의견을 합리적, 논리적으로 공동하여 집단의 의사결정을 도출하는 것이 필요하다. 통상적인 경우 의사결정참여자의 다수 의견을 취하거나 평균을 내어 집단의 의사결정으로 삼는 것이 대부분이지만, 이런 방법을 취할 경우에는 소수의 의견이 완전히 무시되거나 의사결정참여자의 정확한 요소별 또는 대안별 선호도 차이의 반영이 불가능하게 된다. 따라서

2) 대표적으로는 경제적 평가기법과 OR을 통한 평가기법으로 크게 나눌 수 있다. 여기서 경제적 평가기법은 연구성과를 비용과 수익 및 성과의 대비를 통해 경제적 입장에서 평가한 경제성 평가기법 가운데 동태적인 평가와 OR적 평가기법에 속한 것을 제외한 평가기법을 말한다. 그리고 OR적 평가기법은 OR의 기법을 이용하여 연구개발활동으로 발생하는 상황이나 현상을 수학적 모형으로 표현하고, 요인을 다차원 또는 동태적으로 변화시켜 미래를 예측하고 평가하는 기법을 의미한다.

의사결정참여자 모두의 의견을 반영시킬 뿐만 아니라 각자의 요소별 또는 대안별 선호도의 차이를 100% 반영할 수 있는 보다 합리적인 집단 의사결정의 결과가 필요하다.

1.2 AHP 방법

대안선정을 위해서는 주관적인 개개인의 주장을 객관적 절차를 통해 검증해야 하는데, 이때 계층화 분석법(AHP : Analytic Hierarchy Process)이 이러한 검증기준으로 사용될 수 있다. 이는 평가기준이 다수의 요소로 나누어져 있는 경우 공동적 평가를 위해 가장 적합한 기법이라고 볼 수 있다.

AHP는 복잡한 의사결정을 합리적, 능률적으로 하기 위한 노력의 일환으로 Pennsylvania University Wharton School의 Thomas Saaty교수에 의해 고안되고 발전되어 온 수학적 방법(Mathematical Methodology)으로서, 1960년대에 Saaty 교수가 미 국무부의 무기통제 및 군비축소국에서 세계적 경제학자, Game 및 Utility 이론가들과 협력작업을 할 때 작업이 비능률적으로 진행되는 상황을 극복하기 위해 개발하였다.

AHP는 인간이 의사결정 할 때 두뇌가 단계적 또는 위계적 분석과정을 활용한다는 사실에 착안하여 개발되었으며 현존하는 의사결정 이론 중 가장 광범위하게 인정을 받아 널리 활용되고 있는 이론이다. 연구 결과에 의하면 사람은 문제를 해결할 때 다음의 세 가지 원칙, 즉 계층적 구조의 설정, 상대적 선호도의 설정, 그리고 논리적 일관성 유지의 원칙을 따른다고 하며, 바로 이 세 가지 원칙이 AHP의 이론적 근간이 되고 있다.

AHP기법은 대안들을 비교, 평가하는데 있어서 의사결정자로 하여금 객관적인 요소 뿐만 아니라 주관적 요소, 정량적 요소(Quantitative Factors) 그리고 정성적 요소(Qualitative Factors)도 고려할 수 있도록 하며, 복잡한 다기준 의사결정문제(Multi-criteria Decision Making Problem)를 계층화하여 단순화, 체계화시킴으로써 합리적 의사결정도구로서의 역할을 한다. 각 변수들의 선호도를 결정하는 과정이 원래는 행렬과 같은 복잡한 수학 모델을 이용한 유도과정을 거치게 된다.

AHP가 갖는 계층적 분화(Decomposition)의 특징은 의사결정 기준들간의 유기적 관계를 계층적으로 파악함으로써 수많은 의사결정기준들을 갖는 복잡한 문제에 대해서도 체계적인 분석이 가능하다는 점이다.

AHP는 다수의 속성들을 계층적으로 분류하여 각 속성의 선호도를 파악함으로써 최적 대안을 선정하는 기법으로 Saaty에 의해서 개발되었다. AHP는 의사결정요소들의 속성과 그 측정 척도가 다양한 다기준 의사결정문제에 효과적으로 적용되어 의사결정자가 선택할 수 있는 여러 가지 대안들을 체계

적으로 순위화시키고, 그 가중치를 비율척도(Ratio Scale)로 도출하는 방법을 제시한다.³⁾

AHP는 논리적인 방법으로 개인이 지닌 가치, 판단, 경험, 그리고 직관 등을 결합할 수 있는 방법론을 제공해주고 있다. 또한 AHP는 의사결정을 할 때 인간의 경험이나 지식이 주어진 문제에 사용되는 데이터에 못지 않게 중요한 가치를 지니고 있다는 사고에 토대를 두고 있으며 최근 들어 상호작용 의사결정지원시스템과 마이크로컴퓨터에 기반을 둔 기법으로 더욱 확장됨에 따라 의사결정문제에 있어서 가장 널리 이용되고 있는 도구 중의 하나라고 할 수 있다.⁴⁾

현실적으로 서로 목적이 상충하는 대안 중에서 의사결정을 내려야 할 때가 있다. 예를 들어 어떤 사람이 새로운 직장을 구하려고 할 때 고려해야 할 중요변수로 직업의 안정성이나 임금, 승진기회 그리고 자녀의 교육환경 등의 의사결정요소를 생각해 볼 수가 있다. 이 경우 의사결정요소간의 중요성을 통하여 직장선택이라는 의사결정을 하게 된다. 이와 같은 방법론적 특징을 지닌 AHP는 다양한 분야에 응용될 수 있는 확장성을 갖고 있다.

Saaty가 제안한 계층화 분석법은 이렇게 정량적인 분석이 곤란한 의사결정 분야에 전문가들의 정성적인 지식을 이용하여 경쟁되는 요소의 가중치 또는 선호도를 구하는데 응용될 수 있다.⁵⁾

3) T. L. Saaty(1980), *The Analytic Hierarchy Process*, New York: McGraw-Hill.

4) 이창호(1999), 「다기준 의사결정론」, 세종출판사.

5) 남인석·김충영(1994), 계층적 분석방법(AHP)을 활용한 정부 R&D사업 선정모형에 관한 연구, 「과학기술정책」, 제6권 제2호, pp. 1-24.

2. 정책대안의 중요도 평가

우선 2004년 12월 1일부터 4일 까지 FAX에 의한 시험조사(Pilot Survey)를 실시하였고, 9일에는 전체 인원이 모이는 집단회의(Group Meeting)를 개최하였다. 여기에는 총 7명이 참여하였으며, 구성은 다음 <표 4-1>과 같다. AHP 방법의 특성상 다수의 설문지에 의존하는 것이 아니라 전문가 그룹에 의한 합의에 의한 선호도를 조사하는 것이 효율적이므로 소수의 전문가에 의해서만 연구를 진행하였다.

<표 1> 참여자의 구성

기관명	소속 및 직책	기타
부산광역시 ○○구청	과장	담당자
부산광역시 △△구청	과장	담당자
동의대학교	행정학과	교수
부산광역시의회	연구원	경영학 박사
부산광역시청	과장	공무원
부산대학교	경영학과	외래교수
부산대학교 대학원	행정학과 박사과정	공무원 재직

의사결정집단에 합의된 구조를 이용하여 의사결정에 참여한 전문가집단을 대상으로 각 요인들에 대한 배정 값을 할당하도록 하였다. 이러한 각 요인들에 대한 배정 값을 할당함에 있어서는 집단의 합의를 도출하도록 하였다. 비록 이러한 과정이 시간 많이 소요된다는 단점은 있으나, 기존의 연구들이 많이 사용한 개인의 판단을 종합하는 가중평균법에 비하여 집단 전체의 의견을 수렴할 수 있다는 장점이 있다.

일반적으로 많이 이용되는 척도는 9점 척도를 사용하였다. 9점 척도외에 다른 척도를 사용하는 것도 가능하지만, Harker(1987),⁶⁾ Harker and Vargas(1987),⁷⁾ Saaty(1980)⁸⁾에 의해 수행된 광범위한 실질적 연구에서 9점 척도가 사용하기에 아주 좋다는 것을 제시하고 있다.

-
- 6) P. T. Harker(1987), Incomplete pairwise comparisons in the analytic hierarchy process, *Mathematical Modeling*, Vol. 9, No. 11, pp. 837-848.
 7) P. Harker and L. G. Vargas(1987), "Theory of Ratio Scale Estimation: Saaty's Analytic Hierarchy Process", *Management Science*, Vol. 33, pp. 1383-1403.
 8) T. L. Saaty(1980), *The Analytic Hierarchy Process*, New York: McGraw-Hill.

한편, 선호도의 계산을 위해서는 AHP 분석용 소프트웨어인 Expert Choice 2000⁹⁾이 사용되었다.

7명의 의사결정자들은 경영수익사업의 발전을 위한 정책대안을 선택함에 있어서 고려해야 할 요인과 선호하는 대안으로서 합의를 도출하였으며, 평가요소의 정의는 <표 4-2>와 같이 선행된 정책대안에 의해 도출되었으며, 그 결과는 <표 4-3>와 같다.

<표 2> AHP 평가를 위한 평가요소

대상사업선정의 효율성 극대화	
	1. 사업선정의 적정기준
	2. 기존사업의 정리와 재검토
	3. 대상사업의 신규발굴과 다각화
	4. 지방정부의 자율성 부여
	5. 경영능력 제고
미래지향적인 경영수익사업 추진	
	1. 공공성과 수익성 검토조정
	2. 기존사업의 구조조정 등
	3. 재정한계 극복위한 조치
경영수익사업 운영상의 개선	
	1. 관리체계의 명료화
	2. 재원조달체계의 다원화
	3. 다수참여자 네트워크 구성
	4. 제3섹터 방식의 추진

종합평가 결과 선정된 가장 중요한 정책대안은 미래지향적인 경영수익사업 추진을 위한 정책방안이 중요도 0.674로 가장 높았으며 다음으로 대상사업선정의 효율성 극대화가 0.226이었고 마지막으로 경영수익사업 운영상의 개선방안이 0.101로 가장 낮게 선호되었으며 일관성지수(Consistency Index)는 0.08로써 상당히 양호한 수준이다.¹⁰⁾

다시 말하면 7명의 전문가들이 상당히 신중하고도 정밀한 의견을 제시하면서, 경영수익사업의 발전을 위해서는 가장 중요한 것은 무엇보다도 미래지향적인 경영수익사업 추진이라는 것에 동의하였다. 다음으로 대상사업선

9) www.expertchoice.com

10) 응답자의 신뢰성을 확보하기 위해 계산된 일관성지수(Consistency Index)의 C.I. 값이 0.1이내이면 쌍비교는 합리적인(Reasonable) 일관성을 갖는 것으로 판단하고, 0.2이내일 경우에는 용납할 수 있으나(Tolerable), 그 이상이 되면 일관성이 부족한 것으로 판단한다.

정의 효율성 극대화이며 마지막으로 경영수익사업 운영상의 개선이 중요한 것으로 지적하였다.

구체적으로 살펴보면 우선 “대상사업선정의 효율성 극대화”의 정책방안 중에서는 대상사업의 신규발굴과 다각화(0.379), 지방정부의 자율성 부여(0.216), 사업선정의 적정기준(0.215), 기존사업의 정리와 재검토(0.167)이었으며 경영능력 제고의 중요도는 0.023에 불과하였다.

다음으로 중요한 정책대안이었던 “미래지향적인 경영수익사업 추진”에서는 공공성과 수익성 검토조정(0.665)로 가장 중요하였고 다음으로 기존사업의 구조조정 등(0.245)인 반면에 재정한계 극복위한 조치의 중요도는 0.090에 불과하였다.

중요도로서는 낮은 정책대안인 “경영수익사업 운영상의 개선”의 세부 중요도를 살펴보면 다수참여자 네트워크 구성(0.046), 관리체계의 명료화(0.222), 자원조달체계의 다원화(0.212)이고 다음으로 제3섹터 방식의 추진(0.161)가 선호되었다.

<표 3> 종합평가 결과

항목	중요도
대상사업선정의 효율성 극대화	0.226
1. 사업선정의 적정기준	0.215
2. 기존사업의 정리와 재검토	0.167
3. 대상사업의 신규발굴과 다각화	0.379
4. 지방정부의 자율성 부여	0.216
5. 경영능력 제고	0.023
미래지향적인 경영수익사업 추진	0.674
1. 공공성과 수익성 검토조정	0.665
2. 기존사업의 구조조정 등	0.245
3. 재정한계 극복위한 조치	0.090
경영수익사업 운영상의 개선	0.101
1. 관리체계의 명료화	0.222
2. 자원조달체계의 다원화	0.212
3. 다수참여자 네트워크 구성	0.406
4. 제3섹터 방식의 추진	0.161
일관성 지수(C.I.)	0.08

한편 개별 의사결정자들의 결과는 <표 4-4>와 같이 간략히 제시되어 있다. 일관성지수는 평가자 2, 4, 5를 제외하고는 양호하며, 평가자 7은 가장

일관된 의견을 피력한 것으로 보인다.

<표 4> 개별평가 결과

	대상사업선정의 효율성 극대화	미래지향적인 경영수익사업 추진	경영수익사업 운영상의 개선	일관성 지수(C.I.)
종합	0.226	0.674	0.101	0.08
평가자 1	0.287	0.635	0.078	0.09
평가자 2	0.255	0.643	0.101	0.21
평가자 3	0.287	0.635	0.078	0.09
평가자 4	0.226	0.702	0.073	0.22
평가자 5	0.264	0.666	0.070	0.21
평가자 6	0.202	0.701	0.097	0.13
평가자 7	0.211	0.705	0.084	0.03

부록: 설문지

秘

본 조사내용은 통계법에 의하여 비밀이 보장되며, 조사 목적 이외에는 절대로 사용되지 않습니다.

조사 설문지

안녕하십니까?

본 조사는 “지방자치단체의 경영수익사업 발전을 위한 정책대안”에 관한 본인의 석사학위 논문 자료 수집을 위한 것이오니 귀하의 많은 협조를 바랍니다.

본 조사의 자료는 익명으로 처리되어 본 연구의 목적에만 사용될 것이며, 응답해 주시는 모든 내용은 귀한 자료가 되어 본 연구의 밑거름이 될 것입니다.

다소 시간이 걸리더라도 본 설문에 끝까지 응답해 주시길 부탁드립니다.

감사합니다.

부경대학교 경영대학원

식사과정 김 종 우

☎ 011-583-0777

◆ 다음은 계층분석절차에 의한 방법입니다.

※ 응답하시기 전에 읽어 주십시오.

수치	정의	설명
1	동등하게 선호하거나 선호되는 경우 (equal)	두개의 요소가 똑같이 선호함
2	절충하기 위한 조정 값 (compromise)	1과 3사이의 값
3	약간 더 선호하거나 선호되는 경우 (moderate)	한 요소가 다른 요소보다 약간 선호함
4	절충하기 위한 조정 값 (compromise)	3과 5사이의 값
5	강하게 더 선호하거나 선호되는 경우 (strong)	한 요소가 다른 요소보다 강하게 선호하거나 가치가 있음
6	절충하기 위한 조정 값 (compromise)	5와 7사이의 값
7	아주 강하게 더 선호하거나 선호되는 경우 (very strong)	한 요소가 다른 요소보다 매우 강하게 선호함
8	절충하기 위한 조정 값 (compromise)	7과 9사이의 값
9	극도로 더 선호하거나 선호되는 경우 (extreme)	다른 요소에 비하여 비교할 수 없을 정도로 절대적으로 선호함

응답하시는 분께서는 양극단의 것을 선호도가 큰 쪽으로 가깝게 해당 칸에 V 표시를 하시면 됩니다. 이 질문에는 정답은 없습니다.

◆ 다음은 평가항목입니다.

1. 지방자치단체의 경영수익사업의 발전을 위해서는 우선적으로 ① 대상 사업선정의 효율성 극대화, ② 미래지향적인 경영수익사업 추진, ③ 경영수익사업 운영상의 개선이 중요한 것으로 파악되었습니다.

이러한 발전요소 중 경영수익사업의 발전을 위해 우선적으로 추진해야 할 방침들은 어떤 것인지, 각 항의 좌우에 있는 것들을 비교하여 해당란에 하나만 V 표시하여 주십시오.

추진해야 할 기준의 상대적 중요도 비교																			
사업선정	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	미래지향
	9	7	5	3	1	3	5	7	9		3	5	7	9					
사업선정	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	운영개선
	9	7	5	3	1	3	5	7	9		3	5	7	9					
미래지향	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	운영개선
	9	7	5	3	1	3	5	7	9		3	5	7	9					

2. 경영수익사업의 발전을 위해 추진해야 할 사항을 기준으로 하여 구체적인 추진방안을 선택하고자 한다면 어느 방안이 타당한 것인지, 각 항의 좌우에 있는 것들을 비교하여 해당란에 하나만 V 표시하여 주십시오.

2-1. 중요도 평가 1

대상사업선정의 효율성 극대화를 확립하기 위해서는 ① 사업선정의 적정 기준(적정기준), ② 기존사업의 정리와 재검토(재검토), ③ 대상사업의 신규 발굴과 다각화(신규발굴), ④ 지방정부의 자율성 부여(자율성), ⑤ 경영능력 제고(경영능력)가 정책대안으로 선정되었습니다.

이러한 요소 중에서 사업선정을 기준으로 경영수익사업의 발전을 위해 우선적으로 추진해야 할 방침들은 어떤 것인지, 각 항의 좌우에 있는 것들을 비교하여 해당란에 하나만 V 표시하여 주십시오.

사업선정을 기준으로 한 상대적 중요도 비교																		
적정기준	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	재검토
	9	7	5	3					1	3	5	7	9					
적정기준	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	신규발굴
	9	7	5	3					1	3	5	7	9					
적정기준	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	자율성
	9	7	5	3					1	3	5	7	9					
적정기준	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	경영능력
	9	7	5	3					1	3	5	7	9					
재검토	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	신규발굴
	9	7	5	3					1	3	5	7	9					
재검토	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	자율성
	9	7	5	3					1	3	5	7	9					
재검토	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	경영능력
	9	7	5	3					1	3	5	7	9					
신규발굴	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	자율성
	9	7	5	3					1	3	5	7	9					
신규발굴	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	경영능력
	9	7	5	3					1	3	5	7	9					
자율성	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	경영능력
	9	7	5	3					1	3	5	7	9					

2-2. 중요도 평가 2

미래지향적인 경영수익사업 추진을 확립하기 위해서는 ① 공공성과 수익성 검토조정(검토조정), ② 기존사업의 구조조정 등(구조조정), ③ 재정한계 극복위한 조치(한계극복)가 정책대안으로 선정되었습니다.

이러한 요소 중에서 미래지향을 기준으로 경영수익사업의 발전을 위해 우선적으로 추진해야 할 방침들은 어떤 것인지, 각 항의 좌우에 있는 것들을 비교하여 해당란에 하나만 V 표시하여 주십시오.

미래지향을 기준으로 한 상대적 중요도 비교																		
검토조정	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	구조조정
	9	7	5	3	1					3	5	7	9					
검토조정	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	한계극복
	9	7	5	3	1					3	5	7	9					
구조조정	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	한계극복
	9	7	5	3	1					3	5	7	9					

2-3. 중요도 평가 3

경영수익사업 운영상의 개선을 확립하기 위해서는 ① 관리체계의 명료화(체계명료), ② 재원조달체계의 다원화(재원다원화), ③ 다수참여자 네트워크 구성(다수참여), ④ 제3섹터 방식의 추진(제3섹터)이 정책대안으로 선정되었습니다.

이러한 요소 중에서 운영개선을 기준으로 경영수익사업의 발전을 위해 우선적으로 추진해야 할 방침들은 어떤 것인지, 각 항의 좌우에 있는 것들을 비교하여 해당란에 하나만 V 표시하여 주십시오.

운영개선을 기준으로 한 상대적 중요도 비교																		
체계명료	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	재원다원화
	9	7	5	3	1					3	5	7	9					
체계명료	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	다수참여
	9	7	5	3	1					3	5	7	9					
체계명료	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	제3섹터
	9	7	5	3	1					3	5	7	9					
재원 다원화	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	다수참여
	9	7	5	3	1					3	5	7	9					
재원 다원화	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	제3섹터
	9	7	5	3	1					3	5	7	9					
다수참여	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	제3섹터
	9	7	5	3	1					3	5	7	9					