

經營收益事業의 問題點에 관한 論議

— 土地, 骨材 및 駐車場事業을 中心으로 —

An analysis of the self-revenue generating programs in local governments

曹一弘 · 朴興植

(中央大 教授) · (中央大 教授)

— <目 次> —

- I. 問題의 提起
- II. 經營收益事業의 問題點에 관한 論議
- III. 方法論
- IV. 結果分析 및 論議
- V. 結論

<Abstract>

The discussions on self-revenue generating programs in local governments have been limited in their usefulness in terms of applying them to the real world. This study, therefore, aims at providing insights into the reasons and remedies of failure to achieve intended objectives at local level. The findings could be summarized as follows; First, there exists clear differences among projects due to their characteristics and methods by which revenues are generated. Second, this study finds out false assertions that have been traditionally accepted as true in the analysis of self-revenue generating programs.

I. 問題의 提起

경영수익사업은 지방정부가 민간기업의 사업활동을 부분적으로 도입하여 자주재원의 확보와 부존자원의 적절한 활용을 동시에 도모하고자 하는 노력이다. 경영주체는 그대로 정부이되, 사업내용은 기업의 그것과 같이 한다는 것이다. 경영수익사업은 수익을 추구한다는 점에서 기업의 그것과 다르지 않다. 그러나 공익을 목적으로 하는 지방정부의 사업이다. 따라서 이러한 내재적 성격에 기인하는 문제가 적지 않다. 이러한 문제점의 지적이나 주장은 그 동안 대체로 두 가지 방향에서 나왔다. 하나는 경영수익사업 전체를 놓고 하는 지적이다. 그 특징은 주로 일반적인 논의의 형태를 갖고 있다(예컨대, 김 렬, 1995; 손희준, 1995, 1994 등). 대상은 이론적 문제점에 관한 것이나 운영에 관한 것이 될 수도 있다. 경영수익사업의 의미와 한계를 다루는 연구자들의 접근도 자주 여기에 속한다. 또 다른 하나는 분야별 개별사업에 관한 것이다. 정부에서 직접 사업을 담당하는 실무자들의 경험에 의한 주장이 이들의 대부분이다. 대체로 경영수익사업의 방법, 과제, 문제 등에 관한 체험 또는 사례의 보고들이 여기에 속한다. 구체적인 성공사례들의 발굴 및 교훈적 정보의 확산에 그 목적을 둔 것들이다(예컨대, 경영행정연구보고서, 1996, 1995, 1994, 1993; 윤창훈, 1997; 지방자치경영협회, 1996, 1995 등). 전자를 경영수익사업의 문제에 대한 거시적인 접근이라고 한다면 후자는 미시적인 것이라고 할 만 하다. 경영수익사업의 발전과 이해이라는 측면에서 두 가지 형태 모두 중요함은 물론이다.

경영수익사업의 문제점에 관한 이러한 논의를 보면 적지 않은 이해의 갈등을 볼 수 있다. 문제점 관련 이해의 갈등은 주로 거시적 접근에서 나타나고 있다. 대체로 두 가지 점이 그것인데, 먼저 이론적인 측면에서 긍정적인 시각과 부정적 시각이 엇갈리고 있다. 다음 운영적 측면에 관한 경우도 많은 논의들이 분야별 사업들간의 차이를 충분히 지적해 주지 못함으로써 혼란을 일으키고 있다. 연구자들과 실무자들간의 인지차이도 나타나고 있다. 이러한 갈등적 이해의 방치는 객관적 이론의 형성을 가로막는다. 모두 경영수익사업에 대한 이해의 교정을 요구하는 대목이라고 할 수 있다.

이와 같은 이해 갈등의 발생에는 방법론적 측면에서 볼 때 크게 두 가지 이유가 있다. 하나는 경영수익사업의 이론적 문제점에 관한 선행연구 또는 분석들이 경험적, 실증적 분석보다는 규범적, 당위적 주장의 수준에 머물고 있다는 점이다. 경영수익사업에 관한 그동안의 대부분의 연구들은 이러한 이유로 객관적 이론구축에는 실패하고 있다고 보여진다. 또 다른 하나는 경영수익사업의 운영상의 전반적 문제점에 관한 논의라고는 하더라도 개별

사업의 다양성을 부적절하게 무시하고 있거나 적어도 충분한 고려에는 실패하고 있다는 점이다. 경영수익사업은 개별사업마다 그 성격이 각기 고유함에도 불구하고 선행연구들의 논의 대체로 자주 이들을 소홀히 한 포괄적 접근에 머물고 있어 문제점 지적의 의미를 잃고 있거나 구체적 사례들에 이르러서는 결국 설명력이 저하되고 때로는 충돌이 일어나고 있다.

따라서 이 연구는 위의 두 가지 한계를 고려해 가면서 경영수익사업의 문제점의 이해와 관련한 갈등을 대상으로 무엇에 관한 얼마만큼의 갈등이 존재하고, 이와 같은 이해의 갈등은 어디로부터 비롯되고 있는가 등의 의문을 경험적 분석을 통해 풀어 보고자 하였다. 문제점을 크게 이론적 및 운영적 측면에 관한 것으로 나누고 사업도 가장 그 수가 많은 토지개발, 골재채취, 주차장사업에 한정함으로써, 분야별 개별사업의 특수성에 의한 편차의 극복을 시도하였다.

정부재원의 부족은 오늘날 지방정부들이 직면하고 있는 가장 절박한 문제 중의 하나이다(임형균, 1995). 따라서 많은 연구자들의 관심도 여기에 집중되고 있다(예컨대, 강인재, 1994; 이원희, 1994; 윤영진, 1993 등). 경영수익사업은 국가의 이전재원이나 추가적인 조세 부담 없이도, 지방자치단체들의 독자적인 사업의 개발과 운영, 그리고 경영 능력에 따라 탄력적으로 지방재정수입의 확대를 꾀할 수 있다는 장점이 있어, 단체장이나 실무자들의 관심이 매우 높다(손희준, 1994: 26; 지방자치경영협회, 1993, 1992 등). 그러나 경영수익사업의 문제를 집중적으로 분석한 연구는 물론 각 사업별 문제와 이들의 객관적 이해를 위한 분석적 논의조차 거의 찾아 볼 수 없다(이상운 외, 1996: 36). 따라서 저자들은 이러한 연구가 경영수익사업 관련 갈등적 이해의 해소뿐만 아니라 나아가 관련 정책의 입안에 필요한 실천적 정보를 제공하는데 도움이 될 수 있을 것으로 기대한다.

II. 經營收益事業의 問題點에 관한 論議

1. 이론적인 문제

경영수익사업의 문제점 지적은 먼저 사업의 전반적 측면에 초점을 맞춘 이론적 논의들로부터 나오고 있다. 긍정적인 입장이 일단 지배적이다. 긍정적인 시각은 공통적으로 이와 같은 사업의 확대를 주장한다(예컨대, 김호정, 1994: 94; 강천석 외, 1994: 327, 329 등). 그러나 비판적인 주장 또한 없는 것은 아니다. 대단히 부정적인 입장 가운데 이주희(1994)는

‘자치단체가 경영수익사업을 벌이는 것을 원칙적으로 반대한다’고 하면서, ‘자치단체의 경영수익사업은 최후의 수단이라야 한다’고 주장한다(p.295). 대체로 부정적 입장은 그 특징이 부분적 또는 소극적 반대인 경우가 많으며, 그 수도 상대적으로 적다는 점이다. 경영수익사업의 무리한 확장에 대한 김재훈(1996)의 전반적 경고도 그 한 가지 예이다. 그는 경영수익사업이 민간부문의 영역을 침해할 가능성이 있는 지방정부의 경제활동이며 현재 적지 않아 그렇게 진행되고 있다는 사실을 들어 그 확대를 경고 또는 소극적으로 거부하고 있다(pp.17-20).

경영수익사업의 전반에 관해 지적되고 있는 문제점들을 정리해 보면 대체로 다음과 같다.

첫째, 국토의 균형적 개발을 왜곡한다. 경영수익사업은 그 지역의 특징과 이점을 충분히 살릴 수 있다는 장점도 있으나, 국토 전체 공간의 계획적이고 유기적인 관계 속에서 이루어지기는 어렵다는 문제가 있다(박병식, 1994: 971).

둘째, 지방의 부존자원의 고갈을 초래할 뿐이다.

셋째, 지역발전에 별로 도움이 되지 않는다.

넷째, 지방재정수입의 증대에 별 기여를 하지 못한다. 경영수익사업은 주로 전문적 기술을 별로 요구하지 않는 1차 산업 중심이고, 규모도 작아서 지방재정 취약의 해소에 크게 기여하지 못한다고 지적한다. 지방경영자치협회(1994) 역시 ‘경영수익사업이 내는 이익이 ’93년의 경우 이미 2천억을 상회하고 있다. 그러나 아직 지방재정에의 기여도는 극히 미미한 수준이다’라고 밝히고 있다(p.165). 그러나 경영수익사업이 지방의 자치재원의 확충에 크게 도움을 준다는 엇갈리는 주장도 또한 찾아 볼 수 있다(손희준, 1994).

다섯째, 구체적 대상이나 범위의 결정이 어렵다. 경영수익사업은 그 범위가 명확하지 않다는 것이다(장병구, 1994: 8). 지방자치단체가 사업시행의 주체이며, 그 목적이 수익의 추구에 있는가의 여부를 기준으로 하는 경우, 경영수익사업의 대상 영역은 지방공기업, 민간위탁, 제3섹터 등으로부터 하천골재채취 사업까지 모두를 포함한다고 볼 수 있다. 그러나 현재 지방자치단체 귀속회계이고 수익이 그 사업의 목적이라고 하더라도 이들을 모두 경영수익사업이라고 하지는 않고 있다.

물론 이 밖에도 문제점 지적은 있다. 경영수익사업의 남용에 의한 정부영역의 불균형적 비대화의 우려나 민간경제의 위축, 자원배분의 비효율성 증대 등의 주장이 그것이다(임성일, 1997: 38-39).

2. 운영상의 문제

경영수익사업의 운영상의 문제점에 관한 이해의 갈등은 주로 분야별 사업들간에 관한 것으로부터 나오고 있다. 분야별 사업들간의 문제인지의 차이는 크게 두 가지 측면으로 나누어 볼 수 있다. 담당 실무자에 대한 것과 사업운영에 관한 문제가 그것이다. 첫째 담당 실무자들의 문제는 주로 전문적 지식 및 경험의 부족, 담당 인력의 부족, 담당자의 잦은 인사 이동, 담당 공무원에 대우 미비 등에 관한 것이다(경영행정연구보고서, 1996, 1995, 1994, 1993; 지방자치경영협회, 1996, 1995 등 참조). 이밖에 경영수익담당자들의 빈번한 전보 등으로 인한 실무자들의 전문성의 부족 현상도 문제점의 하나로 지적되고 있다(지방자치경영협회, 1994: 284). 둘째, 사업운영 관련 문제는 대체로 경영수익 및 비용산정 기준의 모호, 재원확보의 곤란, 자치단체간의 갈등, 원가관리능력의 부족, 자치단체장의 열의 부족, 민원의 발생, 장기예측능력의 부족, 자율적 운영의 한계 등을 둘러싸고 나오고 있다.

경영수익사업 운영상의 문제점에 관한 대부분의 논의들에 있어서의 갈등적 시각은 주로 이러한 분야 사업들간의 차이를 고려하지 않음으로써 나타나는 것들이다. 예컨대, 경영수익 사업에 투자재원의 안정적 확보는 중요한 문제임이 분명하다(경영행정연구보고서, 1996, 1995, 1994, 1993; 지방자치경영협회, 1996, 1995 등 참조). 또 민원문제도 마찬가지이다. 그러나 경영수익사업이라고 하더라도 모든 것에서 다 이들이 똑 같이 문제가 되는 것은 아니고, 사업의 대상이나 방법에 따라 다 다를 수밖에 없다. 모든 사업들이 다 이들을 문제로 보는 것도 아닐 수 있다고 보아야 할 것이다.

III. 方法論

1. 분석의 방법

분야별 사업의 대상과 방법, 내용 등의 실제 차이를 반영하지 않은 운영상 문제의 객관적, 경험적 자료에 기초한 분석은 의미를 갖기 어렵다. 경영수익사업의 종류는 앞서 언급했듯 매우 다양하다. 그 방법도 마찬가지이다. 따라서 다음에서는 이론적 및 운영적 문제로 나누고, 운영상의 문제는 다시 분야별 사업으로 나누어 문제점에 대한 갈등적 시각과 분야별 사업들간의 인지차이를 분석해 보고자 하였다. 분야별 개별사업들간 문제인지상의 차이

는 토지개발, 골재채취, 주차장 사업을 중심으로 보았다. 토지개발사업은 지방정부에 의한 택지나 공장용지의 조성 및 매각사업이고, 골재채취는 공유하천의 퇴적 골재나 석산의 그것을 채집하여 건축자재로 판매하는 것이며, 주차장사업은 노상 또는 노외에 주차장 시설을 하고 임대료를 받는 사업이다. 민선지방자치 이후 사업이 비록 다양해지고 있고, 또 공유재산의 생산적 관리나 관광유원지분야의 사업이 토지개발이나 건설자재분야의 사업에 비해 상대적으로 더 늘어나고 있기는 하나, 이러한 세 가지 사업은 여전히 경영수익사업 전체 건수의 거의 1/3을 육박하고 있다. 특히 도시지역의 가장 일반적 수익사업은 주차장운영사업이라고 할 수 있다.

경영수익사업의 이론적 및 운영상의 인지차이 및 분야 사업별 차이분석은 빈도 및 분산 분석 기법을 이용하였다. 저자들은 분산분석이 문제 인식의 차이에 관한 비교론적 정보와 더불어 그 심각성 추정에 관한 정보를 함께 제공해 줄 수 있을 것이라고 기대하였다.

2. 자료의 수집

경영수익사업의 이론적인 문제에 대한 분석자료는 지방정부의 경제활동 관련 교육을 받고 있는 공무원들을 대상으로 수집하였다. 내무부 지방자치경영협회는 경영수익사업, 공영개발, 제3섹터 등의 업무를 담당하고 있는 공무원들에 대해 매년 2회에 걸쳐 교육을 실시한다. 질문지 조사는 교육참여 공무원들을 대상으로 하였다. 집합적 조사방식에 의해 1995년 및 1996년에 걸쳐 254매를 수거할 수 있었다. 이 가운데 미응답 항목이 많은 10매, 무성 의한 응답 4매를 제외한 240매를 분석 대상으로 삼았다. 분석표본의 구성을 보면 남녀 각각 235, 5명이고, 이들의 평균 나이는 약 40세, 교육 수준은 대학원 6명, 대졸 80명, 대재 및 전문대졸 29명, 고졸 125명이었다. 평균재직기간 15년, 관련 업무 담당기간은 약 19개월인 것으로 나타났다. 직급별로 보면 기능직을 포함 5급 9명, 6급 98명, 7급 91명, 8급 37명, 9급 5명이었다.

분야별 개별사업들간의 문제인지의 차이에 관한 분석의 데이터는 토지개발, 골재채취, 주차장 사업을 각각 담당하고 있는 실무자들을 대상으로 수집하였다. 분야별로 나누어 보았을 때, 이들은 단일 사업으로는 가장 빈도수가 높은 사업이라고 할 수 있다. 전국에 걸쳐 연구자들이 직접 이들 담당자들을 방문하여 자료를 수집하였다. 조사시기는 1996년도 전반 기이다. 단 해당 사업의 계획 또는 집행의 경험이 아직 없는 공무원 및 업무 담당 기간이 2개월 미만은 분석대상에서 제외하고, 총 128매만을 분석하였다. 분석표본의 이러한 크기는 세 종류 전체 사업의 1/3이 넘는 규모이다.

IV. 結果分析 및 論議

1. 이론적인 문제에 대한 분석

경영수익사업에 대한 이론적 측면의 문제점 지적에 대한 것은 앞서 이미 언급하였던 바를 바탕으로 다음의 다섯 가지 비판적 주장에 대한 담당 공무원들의 인지를 분석해 보고자 하였다. (1)‘국토의 균형적 개발을 왜곡시킨다,’ (2)‘지방의 부존자원의 고갈을 초래할 뿐이다,’ (3)‘지역발전에 별로 기여를 하지 못한다,’ (4)‘지방재정수입의 증대에 별 기여를 하지 못한다,’ 그리고 (5)‘구체적 대상이나 범위의 결정이 어렵다’가 그것이다. 이러한 주장들은 앞서의 선행연구들에 대한 검토로부터 나온 것으로, 다음에서는 실제 사업을 담당하는 실무자들의 인지와의 비교를 통하여 그 타당성과 한계를 평가해 보고자 하였다.

‘경영수익사업과 관련하여 나오고 있는 다음과 같은 지적들에 대하여 어떻게 생각하십니까’라고 물은 다음, 문항의 척도는 ‘매우 그렇다,’ ‘약간 그렇다,’ ‘보통이다,’ ‘약간 아니다,’ ‘전혀 아니다’의 5점 척도로 주고, 각각 5점에서 1점에 이르는 수값의 부여에 의해 코도화하였다. 분석결과는 다음과 같다.

<표 1-1> 이론적 문제의 평가 (N=240)

구 분	5	4	3	2	1	평균(표준편차)
균형적 개발 왜곡	3(1)	14(6)	28(12)	52(22)	143(60)	1.68(0.98)
부존자원의 고갈	2(1)	36(15)	37(15)	36(15)	129(54)	1.94(1.17)
지역발전에 기여 못함	4(2)	14(6)	49(20)	48(20)	125(52)	1.85(1.04)
재정수입에 기여 못함	4(2)	32(13)	54(23)	44(18)	106(44)	2.10(1.16)
범위의 결정 곤란	49(20)	87(36)	50(21)	28(12)	26(11)	3.44(1.24)

註 ①코드값 아래의 숫자는 응답자의 수(명)이고 괄호 안의 숫자는 전체 대비 퍼센트이다.

②평균(표준편차)은 코드값의 그것이다.

분석결과, 위의 표 <표 1-1>에서도 볼 수 있듯이 경영수익사업 담당 실무자들은 일부 연구자들의 이러한 사업에 대한 비판적 주장에 대하여 거의 어떤 지지도 보여주지 않는 것으로 나타났다. 문항 대부분의 평균값이 ‘약간 아니다’인 2에도 미치지 못한다. 표준편차가 커 담당 실무자들간의 태도 차이 역시 적지 않다는 점 또한 눈 여겨 볼만한 대목이다. 빈도분석의 결과도 이것을 그대로 반영해 주고 있다. 경영수익사업의 문제점 주장들에 대한 극단적 부정과 긍정이 함께 나오고 있음을 발견할 수 있다. 단 경영수익사업의 대상이나

범위의 결정이 어렵다는 점만은 예외이다. 이것은 다른 어떤 항목들보다도 가장 강력한 동의를 받으면서 꽤 견해가 일치되고 있다. 그러나 그렇게 확실한 지지의 수준까지는 아니라고 보아야 할 것이다. 경영수익사업의 영역을 적정화해야 한다는 주장의 경우는 사실 오래 전부터 제기되어 왔던 것으로, 위의 분석결과도 이것을 그런 대로 비교적 분명히 보여 주고 있다고 할 만하다(지방자치경영협회, 1994: 162). 경영수익사업이 지방재정에 처음으로 등장한 것은 이미 1979년이나 아직도 '사업영역이나 경영 및 시책, 제도의 측면에서 초보적인 수준, 단계를 벗어나지 못하고 있다'는 주장도 결국 이것을 보면 거부하기는 어렵다는 판단을 내려 볼 수 있다(지방자치경영협회, 1994: 73-74).

담당 실무자들은 그 다음으로 부존자원의 고갈과 재정수입 증대에 별 기여를 못한다는 주장에 대해 가장 동의하고 있다. 이것은 다음의 분석에서도 보여지듯 토지개발, 골재채취, 주차장 사업에 한정하여 분석하였을 때에도 그 결과는 크게 다르지 않았다. 경영수익사업이 지방재정에 얼마나 도움을 주는가 하는 것은 사실 지방정부나 사업마다 다르다. 예컨대, 골재채취사업의 경우, 공주시에 있어서는 1993년도 지방세 수입액의 31%, 세외수입액의 27%에 달했다(지방자치경영협회, 1994: 319). 그러나 분석결과에 따르면 담당 공무원들은 경영수익사업을 재정수입 증대에 상당히 긍정적 기여를 하는 것으로 평가하고 있다. 그럼에도 불구하고 실무자들의 시각은 일단 위의 이러한 비판적 주장들과는 적지 않은 이해의 차이가 있는 것으로 보여진다. 대부분의 항목이 동의를 받는데 거의 실패하고 있다는 점에서도 이것을 부인하기는 어렵다.

경영수익사업은 대부분 복잡한 관련 법규의 적용을 받는다. 그러나 특별히 관련 법규의 적용을 받지 않는 잔디포조성사업과 같은 것도 있다. 재원확보의 방법, 사업의 추진절차 등도 어떤 사업이냐에 따라 차이가 난다. 투자의 효과가 장기이냐 단기이냐도 그 사업의 성격에 따라 달라진다. 따라서 경영수익사업 관련 갈등적 주장들에 대한 어떤 결론을 내리기에 앞서 먼저 분야 사업별로 이와 같은 주장에 대한 태도의 차이가 어떻게 나타나고 있는가를 다시 한 번 검토해 볼 필요가 있다. 다음 <표 1-2>는 이들에 대한 분석결과이다.

분석대상 사업을 분야별로 세 가지로 나눈 다음 이들을 담당하고 있는 공무원들만을 대상으로 하여 분석해 보았다. 하지만 앞서의 분석결과와 별다른 차이는 발견할 수 없었다. 그러나 <표 1-2>에서도 볼 수 있듯이, 경영수익사업의 문제에 대한 이론적 주장은 분야 사업별로 그 인지상의 차이가 적지 않았고 또 유의한 것으로 나타나고 있다. 먼저 대부분의 항목들이 전반적 동의를 얻지 못하고 있음은 앞서와 같다. 경영수익사업의 편익에 대한 일부 연구자들의 비판적 시각과 담당 실무자들간의 갈등적 이해의 수준이 매우 크다

<표 1-2> 분야 사업별 평가 (N=128)

내용 항목	토지개발	골재채취	주차장운영	F 검정	집단간 비교
균형적 개발 왜곡	1.73(1.12)	1.67(.98)	1.43(.77)	1.04	
부존자원의 고갈	1.87(1.21)	2.62(1.27)	1.89(1.15)	5.07**	토골, 골주
지역발전에 기여 못함	1.60(.89)	2.28(1.23)	1.76(.90)	5.38**	토골
재정수입에 기여 못함	2.02(1.02)	2.08(1.27)	2.43(1.30)	1.45	
범위의 결정 곤란	3.35(1.22)	3.39(1.09)	2.65(1.34)	4.53*	토주, 골주

註 ① 표본의 내용 및 사업별 표본의 규모는 다음 <표 2>의 그것과 같다.

② * p<.05; ** p<.01; ***p<.001

③ 괄호 안의 숫자는 표준편차이다.

④ 집단간 비교(group comparison)의 유의수준은 p<.05다. '토,' '골,' '주'는 각각 토지개발, 골재채취, 주차장운영사업의 약자이다.

는 의미이다. 그러나 기대했던 바와 같이 분야별 사업 담당자들간의 시각 차이도 빈번히 드러났다. 다같은 경영수익사업이라고 하더라도 그 사업이 어떤 것인가에 따라 이러한 주장에 대한 시각은 유의하게 다를 수 있다는 점을 분명하게 보여주고 있다고 할 수 있을 것이다. 부존자원의 고갈, 지역발전의 기여, 범위의 결정에 관한 것이 그 예이다. 경영수익사업에 관한 갈등적 주장들의 원인의 일부는 분야 사업별 차이를 고려해 놓지 않음으로써 나타난 결과일 수도 있다는 점에서 이 점은 특히 주의해 볼만하다.

부존자원의 고갈, 지역발전에 기여 못함, 그리고 범위결정의 곤란에 관해서는 분야별 사업들간의 차이가 통계적으로 유의한 것으로 드러났다. 경영수익사업이 부존자원의 고갈을 낳거나 지역발전에 별로 기여하는 바 없다는 점에 대해 담당 실무자들은 거의 동의하지 않고 있음은 앞서의 분석결과와 같다. 그러나 골재채취사업 분야는 다른 두 사업과 비교하여 볼 때 그 반대하는 정도는 비록 '보통이다'는 다소 못 미치는 수준에 불과했으나 일단 통계적으로는 이들과 유의한 차이를 보여 주고 있다. 골재채취가 부존자원의 고갈을 낳는다는 데 대한 담당 실무자들의 태도에서는 그런 대로 약한 부정을 볼 수 있다. 하지만 골재채취의 경우, 실제 골재수급기본계획은 건설부장관이 수립하고, 시도 지사는 이에 따라 생산자에게 골재생산계획량 통보를 하는 절차여서, 고갈이나 불균형의 문제는 거의 없다고 보아야 할 것이다. 또 골재채취가 '지역발전에 별로 기여를 못한다'는 주장에 대한 담당 실무자들의 반대 태도는 세 사업중 가장 약한 것이었고, 그 차이 또한 유의한 것임을 알 수 있다 (F=5.38, p=.0057).

국토의 균형적 개발의 왜곡에 대하여는 세 가지 사업간의 유의한 차이가 발견되지 않았

다($F=1.04$, $p=.3580$). 주차장운영사업 담당자들이 이러한 주장에 대한 동의에 가장 인색하다. 그러면서도 재정수입 증대에 기여하지 않는다는 점에 대해서는 가장 동의하고 있다. 경영수익적 성과는 토지개발분야가 가장 크고, 그 다음이 골재채취분야의 순이다. 분석결과도 이와 같은 순서를 그대로 반영하고 있는 듯 하다. 그러나 뚜렷한 차이로 나타나지는 않고 있음을 알 수 있다($F=1.45$, $p=.2395$). 주차장운영의 경우는 그 사업의 성격에 비추어 볼 때 기대할 수 있었던 바와 같다는 점에서 별다른 해석이 필요하지는 않을 것이다. 끝으로 대상이나 범위 결정의 모호는 토지개발이나 골재채취사업의 경우 ‘약간 그렇다’에 접근하고 있음을 알 수 있다($F=4.53$, $p=.0126$). 특히 토지개발은 그 방법이 다양하게 허용되고 있는 사업이다. 주택공사, 공영개발, 경영수익사업 등의 방법이 어느 것으로도 할 수 있다는 점은 담당 실무자들의 이러한 태도와 무관하지 않을 것으로 보인다.

경영수익사업에 관한 이론적 비판들을 분석해 본 결과, 대체로 담당 공무원들은 이러한 일부의 이론적인 시각과는 입장을 달리하고 있음을 알 수 있었다. 그러나, 그렇다고 해서 이러한 주장들이 틀렸거나 소홀히 다루어도 된다는 뜻은 결코 아니다. 예컨대, 이주희(1994)는 골재채취사업과 관련하여 ‘모래나 석산을 건축자재로 팔아먹는 일에 자치단체가 참여하게 되면 얼마 되지 않는 수입을 위해서 적잖은 인력과 노력이 소요되고, 지역의 환경파괴를 초래할지도 모른다’고 주장한다. 또 토지개발사업과 관련하여 ‘장기적으로 필요한 지방자치단체 소유토지를 일시적인 재원의 수요를 충족하기 위하여 싼값으로 불하 처분해 버리고 몇 년 안가서 공공시설용지로 쓰고자 그것을 비싼 가격으로 되사는 사례를 상당히 많이 볼 수 있었다’는 경험적 지적을 하고 있다($p.295$). 결코 가벼이 취급할 수 없는 점이라고 보아야 할 것이다.

2. 운영상의 문제에 대한 분석

경영수익사업의 운영상의 문제점에 관한 분석은 앞서 그 이유를 이미 언급한 바 있듯이 분야 사업별로 얼마나 이들이 더 심각한가 또 이들간의 유의한 차이는 있는가 등을 중심으로 갈등적 이해를 밝히거나 정책적 처방에 관한 정보를 도출해 보고자 하였다. 먼저 기초적인 사항에 대한 분석이다.

1) 기초적 분석

경영수익사업 운영상의 분야별 사업들간의 문제점 인식의 차이 및 그 원인에 관한 이해

는 각 사업들의 기초적 성격에 관한 분석을 전제로 한다. 개발기간 및 담당인원에 대한 조사는 귀하가 담당하고 있는 경영수익사업은 (1)개발시 대체로 얼마의 시간이 소요되었습니까, (2)몇 명이 그 운영을 책임지고 있습니까라는 질문에 의한 것이었다. 분석결과는 다음의 <표 2>와 같다.

<표 2> 경영수익사업 개발기간 및 담당인원 분석 (N=128)

내용 항목	토지개발(n=52)	골재채취(n=39)	주차장운영(n=37)	F 검정
개발기간	39.81(15.24)	20.28(16.28)	18.57(11.17)	30.42***
담당인원	10.25(8.43)	4.15(2.93)	3.46(3.00)	18.84***

註 ① * p<.05; ** p<.01; ***p<.001

② 괄호 안의 숫자는 표준편차이다.

③ 개발기간과 담당인원의 단위는 각각 개월(月)과 명(名)이다.

표본 사업들간의 기본적 사항들에 대한 차이는 매우 뚜렷한 것으로 나타났다. <표 2>에 서 볼 수 있듯이, 토지개발 담당 공무원들은 자신들의 사업개발시 그 준비 기간을 평균 3년이 넘는 것으로 보고 있으나 그 밖의 사업들의 공무원들은 그 보다 훨씬 짧은 1년 반이나 2년 미만으로 보고 있다. 담당 공무원들과의 면담 과정에서도, 토지개발은 건설부 허가를 얻는 것에만도 1년이 넘게 걸리는 등 계획 입안으로부터 사업 실시까지 길게는 5년 짧아도 2,3년은 잡아야 되나 골재채취는 그렇게 많은 시간이 요구되지 않으며, 짧게는 1년 정도밖에 걸리지 않는다는 사실을 확인할 수 있었다. 이것은 경영수익사업의 개발과 운영에 있어 법령적 제약이 각각의 사업마다 어떻게 달리 작용하거나 영향을 미칠 수 있는가를 가늠하게 해주는 기준 정보가 될 수 있다.

담당인원의 경우도 토지개발은 평균 10명이 넘어 골재채취나 주차장사업과는 차이가 컸다. 지방공기업법 제2조의 규정은 토지개발사업의 담당인원이 10명 이상이거나 대상 토지의 면적이 10만 평방미터를 넘는 경우, 공기업법의 적용을 받아 운영하도록 하고 있다. 현재 토지개발사업의 절반이 이와 같은 규모로, 공영개발사업소나 사업단의 구성을 통해 운영되고 있다. 개발규모가 작아 특정 부서의 계 예컨대, 도시과 공영개발계와 같은 작은 단위가 사업을 주관하는 경우 그 담당인원은 소수이나 사업소나 사업단의 경우는 규모가 크거나 사업의 건수가 다수인 경우이어서 담당인원 역시 많게는 60-70명이 넘기도 한다. 반면에 주차장사업의 담당인원은 평균 3.46명으로 나타나고 있다. 이것은 과장, 계장, 담당 직

원을 모두 포함하는 수치라는 점에서 매우 소수의 직원이 사업을 하고 있음을 알 수 있다. 골재채취사업의 경우는 평균 담당인원이 4.15명으로 주차장사업보다는 다소 그 숫자가 많은 것으로 드러나고 있다.

2) 담당자의 문제

경영수익사업을 직접 담당하고 있는 공무원들에 관한 문제점들의 항목은 경영행정연구발표회 발표 사례나 기존의 논의들에 바탕을 둔 것이다(예컨대, 지방자치경영협회, 1995; 경영행정연구보고서, 1994 등). 문항의 형식은 ‘경영수익사업을 담당하고 있는 공무원들의 문제는 어떤 것인지 말씀해 주시길 바랍니다’라고 요구하고, 응답자는 ‘매우 심각한 문제이다’로부터 ‘전혀 문제가 아니다’에 이르는 다섯 항목 중에서 선택하도록 하는 것이었다. 변수 값도 이와 같은 순서에 따라 5점부터 1점까지 각각 부여하였다. 분석결과는 다음 <표 3>과 같다.

분석결과 분야별 사업들간의 유의한 차이를 거의 찾아 볼 수 없다는 점이 무엇보다도 가장 먼저 드러나고 있다. 위의 <표 3>을 놓고 보면 전체적으로 문제점의 심각성이라는 측면에서 가장 그 정도가 심한 것은 전체 평균 3.52, 표준편차 1.26의 전문적 지식 및 경험의 부족인 것으로 나타나고 있다. 담당자들은 대체로 사업분야와 관계없이 전문적 지식 및 경험의 부족을 가장 심각한 문제중의 하나로 보고 있음을 알 수 있다. 그러나 분야사업별 인지의 유의한 차이는 역시 찾아 볼 수 없다. 기타 주목해 볼 필요가 있는 점은 토지개발이 다른 두 분야 보다 전반적으로 담당자의 문제가 높게 나타나고 있다는 점이다. 비록 분산분석에서 통계적 유의수준에 이르고 있지는 못하나, 다른 사업과 비교해 볼 때 비교적 담당 실무자들의 경험, 자질이나 능력이 가장 절실한 분야이기 때문에 이와 같은 결과가

<표 3> 담당자의 문제 (N=128)

내용 항목	토지개발	골재채취	주차장운영	F 검정
전문적 지식 및 경험의 부족	3.77(1.13)	3.39(1.31)	3.30(1.35)	1.84
담당인력의 부족	3.62(1.07)	3.13(1.38)	3.35(1.38)	1.69
담당자의 잦은 인사이동	3.71(.98)	3.21(1.17)	3.27(1.41)	2.55

註 ① 경영수익사업별 표본의 규모는 <표 2>의 그것과 같다.

② * p<.05; ** p<.01; ***p<.001

③ 괄호 안의 숫자는 표준편차이다.

나온 것이 아닌가 하는 해석이 가능하다. 다른 분야사업과 비교해 볼 때 담당자의 잦은 인사이동을 보다 더 문제로 보고 있다는 사실을 보아도 이러한 추정은 어느 정도 가능하다고 생각한다($F=2.55, p=.0819$).

경영수익사업 담당 실무자들의 문제와 관련하여 한 가지 짚고 넘어가야 할 것이 있다. 담당인력의 부족 문제가 그것이다. 경영수익사업을 전담하는 직제가 없었던 1995년까지도 광역단체 등에서의 조정업무는 예산부서의 몫이었지만 토지개발과 같은 경우 관련 부서차출방식을 자주 이용하였고, 그 밖의 골재채취나 주차장사업은 관련 부서의 직원이 고유업무 이외에 다시 가외의 몫으로 업무를 담당하고 있었다. 따라서 자주 인력부족 문제가 제기되곤 하였으나 현재는 다양한 형태의 조례 제정을 통해 담당 조직을 신설해 나가면서 점차 문제가 나아지고 있는 것이 아닌가 한다. 다소 문제의 심각성을 낮추어 볼 수도 있는 뜻이다. 그러나 역시 분야별 사업 담당자들간의 인지상의 갈등은 나타나지 않고 있다.

(3) 운영상의 문제

경영수익사업의 운영상의 문제점에 대한 분야별 사업들간의 이해의 차이를 검증해 보고자, '경영수익사업의 운영과 관련한 문제점에 대하여 이들이 얼마나 중요한지 말씀해 주시길 바랍니다. 다음 사항에 대한 귀하의 경험은 어떤 것이었습니까?'라고 묻고, 응답자들은 '전혀적으로 그렇다'로부터 '전혀 그렇지 않다'에 이르는 5점 척도의 답항에 따라 응답을 하도록 질문지를 구성하였다. 이러한 질문으로부터 얻어진 응답의 점수화는 앞서와 마찬가지로의 방법으로 하였다. 분석결과는 다음의 <표 4>와 같다.

위의 <표 4>를 보면 크게 두 가지 점이 두드러지게 나타난다. 첫째는 경영수익사업의 운영 관련 선행연구들이 그 동안 전반적인 문제점으로 지적해 왔던 항목들에 대해 담당 실무자들은 뜻밖에 전반적으로 그렇게 높은 동의를 보여 주지 않고 있다는 점이다. 평균점수가 '보통이다'의 3.0이하로 나타나고 있는 경우가 많다. 담당 실무자들 자신이 적지 않아 견해를 달리하고 있음을 의미한다. 다양한 종류의 경영수익사업을 두고 그 운영상의 문제가 무엇인가를 일반적으로 지적하는 것은 매우 위험한 일이 될 수도 있다는 뜻으로 해석해 볼 수 있을 것이다. 구체적으로 민원의 발생, 장기예측능력의 부족에 대하여는 세 가지 사업 모두에서 문제로 인식되고 있다. 그러나 자치단체간의 갈등, 원가관리능력의 부족, 자치단체장의 열의부족은 각 사업들 모두에 있어 그다지 문제가 되지 않고 있음을 알 수 있다. 분야 사업별로 볼 때, 특히 골재채취의 경우, 민원의 발생과 장기예측능력의 부족만을 문제로 보고 있는 것으로 드러나고 있다. 나머지 두 사업과 비교해 볼 때 문제의 심각성 인

<표 4> 경영수익사업 운영상의 문제 (N=128)

내용 항목	토지개발	골재채취	주차장운영	F 검정
경영수익 및 비용산정기준의 모호	3.23(1.15)	2.77(1.25)	3.00(1.13)	1.73
재원확보의 곤란	3.60(1.05)	2.67(1.38)	3.51(1.39)	6.89***
자치단체간의 갈등	2.40(1.29)	2.00(1.17)	2.05(1.18)	1.49
원가관리능력의 부족	2.83(1.06)	2.74(1.31)	2.43(1.32)	1.19
자치단체장의 열의부족	2.64(1.24)	2.33(1.18)	1.95(1.37)	3.23*
민원의 발생	3.79(1.04)	3.46(1.21)	3.46(1.22)	1.27
장기예측능력의 부족	3.52(1.04)	3.39(1.18)	3.05(1.29)	1.77
자율적 운영의 한계	3.19(1.12)	2.77(1.16)	3.05(1.31)	1.43

註 ① 표본의 규모는 <표 2>의 그것과 같다.

② * p<.05; ** p<.01; ***p<.001

③ 괄호 안의 숫자는 표준편차이다.

지가 상대적으로 보다 적은 항목에 걸쳐 나타나고 있음을 의미한다.

또 한 가지 주목해 볼 필요가 있는 것은 분야별 사업 담당자들간의 인지상의 갈등이 비록 그렇게 큰 것은 아니었다고 할 수 있으나 몇 개 항목에 있어 분명히 나타나고 있다는 점이다. 분야별 사업들간에 문제인지 아닌지를 보는 시각은 다소 차이가 있을 수 있다는 것을 보여 주는 대목이어서 특별히 주의해 볼 필요가 있다. 이것은 경영수익사업이라고 하더라도 특정 사업을 대상으로 문제점을 논의하지 않을 경우 갈등적 이해를 낳거나 그 의미가 크게 떨어질 수 있음을 보여주는 하나의 분명한 예가 될 수 있다는 점에서 특히 더 그렇다.

경영수익사업의 운영상의 문제에 관한 세 사업간의 차이는 재원확보의 곤란과 자치단체장의 열의부족에 있어서 다른 항목에 비해 보다 뚜렷이 나타나고 있다. 토지개발은 투자 규모가 큰 만큼 초기에 많은 재원이 소요된다. 주차장사업의 경우도 주차빌딩의 건설이나 관련 시설의 설치를 통한 사업의 경우도 마찬가지로 될 수 있다. 그러나 골재채취분야의 담당자들은 재원확보를 별로 심각한 운영상의 문제로 보지 않고 있다. 단체장의 열의부족은 투자규모가 큰 토지개발과 같은 분야에서는 특히 중요하다. 그러나 크게 문제는 아닌 것으로 나타나고 있다. 특히 주차장운영의 경우에는 더욱 그렇다. 단체장들은 대부분 이미 이러한 사업에 열의를 갖고 있어 그렇다고도 볼 수도 있을 것이다. 그러나 문제는 분야별 세 사업간에 통계적으로 유의한 차이가 있는 것으로 드러나고 있고, 주차장운영분야는 특

히 단체장의 열의부족을 문제로서의 심각성에 있어 가장 낮게 평가하고 있다는 점이다. 비교적 주차장운영사업은 규모가 작거나 지속적인 사업개발이 필요하지도 않으며, 노력에 따른 수익탄력성도 낮기 때문에 단체장의 열의부족이 그렇게 문제가 되지 않을 수도 있는 것으로 해석해 볼 수 있다. 그러나 경영수익사업의 발전에는 단체장의 관심이 중요하다는 일반적 주장에 비추어 보면 다소 뜻밖의 결과라고 할만 하다.

경영수익사업의 문제를 담당 실무자들의 인지에 의해 판단하거나 해석하고자 할 때 조심해야 할 점이 있다. '경영수익 및 비용산정기준의 모호'의 경우를 예로 들어 설명해 보자면, 공무원 자신의 임금이나 감가상각, 고정자산 투자와 같은 초기 비용 등을 원가분석에 적절히 반영하지 못하는 한 손익분기점 추정이나 투자수익률 분석과 같은 것은 믿을 만한 결과를 내기 어렵다. 특히 수익률의 분석의 정확성을 결정하는 것은 원가분석의 신뢰성이다. 그러나 담당 실무자들의 응답이 과연 이것을 적절히 반영한 것이라고 볼 수 있는가 하는 점은 분명 의심이 가는 점이라고 보아야 할 것이다.

결론적으로 볼 때 경영수익사업의 운영상의 문제점에 대해 그 구체적 분야를 무시한 채 포괄적 접근에 의한 판단이나 주장을 하는 것은 갈등적 이해나 혼란만을 낳을 뿐이라고 보아야 할 것이다. 경영수익사업에 대한 갈등적 이해와 문제의 진단은 적어도 위의 논의에 비추어 볼 때 분야별 사업으로 유형화시켜 하는 것이 바람직하다는 결론이 나온다. 정책적 표준화나 이해의 객관화를 시도하는 경우도 물론 마찬가지이다.

V. 結 論

지방자치단체들은 복지 관련 지출 수요의 지속적인 팽창이나 경쟁적인 지역개발 노력 등의 대두와 더불어 거의 예외 없이 재정의 압박이라는 심각한 도전하에 놓이고 있다. 그러나 경영수익사업은 전국적으로 표준화된 지방세외 수입 외에 개별 자치단체가 독자적으로 수입원을 확보할 수 있는 분야라는 점에서, 단체장 및 실무자들은 점차 이것을 이와 같은 지방재정의 한계를 극복할 수 있는 하나의 매우 매력적인 수단으로써 평가해 가고 있다. 그러나 경영수익사업에 관한 이들의 이와 같은 높은 관심에도 불구하고 관련 연구자들의 관심과 노력은 과거 거의 그렇지 못했다. 따라서 이 연구는 경영수익사업의 이러한 실천적 성격에 주목하고 먼저 경영수익사업의 이론적 및 운영상의 문제점을 둘러싼 이해의 갈등과 그 이유가 어디로부터 시작되고 있는가 등에 대한 의문을 담당 실무자들의 인지에 바탕을

둔 경험적 분석을 통해 풀어 보고자 하였다. 저자들은 이러한 노력으로부터 경영수익사업에 관한 객관적 이론 형성뿐만 아니라 실천적 문제해결에 도움이 되는 정보를 얻을 수 있을 것으로 기대하였다.

분석결과, 크게 두 가지 사실을 확인할 수 있었다. 첫째, 경영수익사업에 대한 일부의 이론적 비판이나 주장들은 담당 실무자들의 입장과 많은 차이가 있는 것으로 드러났다. 특히 경영수익사업 전반에 대한 부정적 시각들에 있어서 이와 같은 차이는 두드러졌다. 또 다른 하나는 분야별 사업들간에도 또한 문제점 인지를 둘러싸고 차이가 있음을 발견할 수 있었다. 경영수익사업 연구와 관련하여 앞으로 계속적인 논의를 해 볼 필요가 있는 부분이라고 할 것이다. 경영수익사업이 그 종류가 다양하고, 이들간의 차이 또한 적지 않다면, 이들의 고유성을 무시한 전반적 판단이나 개선안의 제의는 문제가 있을 수밖에 없다. 경영수익사업 관련 연구나 문제의 해석은 적어도 분야 사업별로 구체적으로 그 성격에 따라서 접근하고 객관화해 나가는 것이 필요함을 알 수 있다. 예컨대, 무엇이 이점인가, 그리고 한계이고 문제인가는 구체적인 사업의 내용에 따라 달라진다는 점이다. 내무부 지방자치경영협회의 표준 모델의 개발과 테스트, 관련 법규, 절차, 방법, 자원조달, 문제점 및 대책 등의 구체적 방법 및 기법 관련 지식의 공급 방식은 이러한 점에 높은 평가받을 만 하다(지방자치경영협회, 1993, 1992 참조).

끝으로 이 연구는 담당 실무자들의 주관적인지에 기초한 것이었다. 담당 공무원들이 관련 사업에 관한 한 가장 잘 알고 있다는 점은 부인할 수 없다. 따라서 이들을 대상으로 한 분석은 그 정당성을 충분히 인정받을 수 있다. 그러나 담당자들의 지식과 시각 자체는 바로 자신들이 담당하고 있는 개별 사업의 특성으로부터 구속받을 수밖에 없고, 또 이들의 응답은 자신들에게 불리한 문제에 대한 과소평가나 전문적 지식의 부족 등으로 왜곡되었을 수도 있다. 분석결과의 해석도 이러한 문제로부터 결코 자유롭기 어려운 것이다. 앞으로의 연구들은 객관적 데이터에 대한 분석을 통하여 이러한 문제의 보완에 나서 볼 수 있을 것이다.

參考文獻

- 강인재, “지방자치 실시에 따른 지방재정의 확충방안”, 『한세정책』, 제4호, 1994.
- 강천석 외, 『지방경영시대』. 서울: 조선일보사, 1994.
- 김 렬, “기업적 경영사업의 활성화”, 『자치시대 지방정부의 경영전략』, 제5차 팔공포럼 「국제학술심포지엄」, 1995.
- 김재훈, “기업적 지방행정에 대한 몇 가지 유보”, 『참여+자치』, 1(1), 1996.
- 김호정, “지방자치제 실시 후 지방공무원의 의식변화”, 『한국행정학보』, 28(3), 1994.
- 박병식, “지방자치단체의 지역개발정책수단에 관한 연구”, 『한국행정학보』, 28(3), 1994.
- 손희준, “경영수익사업의 대상영역 확대방안” 『자치경영』, 1995.
- 손희준, “경영수익사업의 확충방안” 『지방재정』, 1994.
- 윤영진, “지방재정확충방안으로서의 제3섹터 설립모형”, 『한국행정학보』, 27(3), 1993.
- 윤창훈, “자주재원 확충을 위한 공영주차장 건설·운영”, 『자치경영』, 1997.
- 이상윤·황윤원·조일홍·박홍식, “경영수익사업의 평가와 이해: 유형적 접근을 중심으로”, 『한국행정학보』, 30(1), 1996.
- 이원희, “지방자치 실시에 따른 지방재정의 확충방안: 토론”, 『한세정책』, 제4호, 1994.
- 이주희, 『주민만족행정서비스 혁명』, 서울: 무한, 1994.
- 임성일, “민선자치 2년의 지방재정확충사례 - 경영수익사업을 중심으로”, 『지방행정』, 1997.7.
- 임형균, “區廳도 돈 없으면 망한다”, 『주간조선』, 1995.
- 장병구, “지방행정과 경영전략. 지방자치경영협회”, 『경영수익사업실무』 (지방경영교실 교육교재 '94-3), 1994.
- 조일홍, 『경영행정연구발표사례집』, 지방자치경영협회, 1996, 1995.
- 조일홍, 『경영수익사업실무』 (지방경영교실 교육교재 '94-3), 지방자치경영협회, 1994.
- 조일홍, 『경영수익사업 표준경영모델』, 지방자치경영협회, 1993, 1992.
- 조일홍, 『경영행정연구보고서』, 1996, 1995, 1994, 1993.