

地方行政의 經營化 戰略

The Administrative Strategy in Local Government

吳 熙 煥
(韓國地方行政研究院 研究員)

〈目 次〉

- I. 序
- II. 地方行政과 地方行政需要
- III. 地方行政의 經營化 必要性
- IV. 地方行政의 經營化 戰略
- V. 結

I. 序

지난 1960年代부터 오늘에 이르는 지속적 經濟發展은 우리 나라의 政治的·社會的 與件과 國民生活水準의 향상 등 많은 변화를 가져왔다. 특히 地方行政의 需要側面에서 1960年代가 주로 開發需要의 經濟的 側面이 강조된 반면 1980年代는 福祉, 環境, 社會·文化的 要素가 그 주류를 이루고 있으며 需要의 내용 또한 다양하고 전문성이 강조되고 있다.¹⁾

이와 같이 나날이 증가하는 地方行政需要를 어떻게 최대한으로 充足할 수 있는나 하는 것이 地方自治團體가 직면하고 있는 가장 근본적인 문제라고 할 수 있다. 더구나 “보다 적은 세금, 보다 많은 서비스”라는 二律背反的인 住民들의 기대와 함께 사회가 다변화하면서 급증하는 行政需要에 대응해 나가야 하는 地方自治團體로서

는 財政力이 언제나 이에 미치지 못하기 때문에 문제를 더욱 어렵게 하고 있다.

따라서 이러한 問題認識에서 本稿는 地方自治團體의 財政力을 擴充하고 地方行政機能의 適正化를 도모하며 良質의 서비스를 제공하기 위한 地方行政의 經營化 戰略을 規範的으로 모색해 보고자 한다.

II. 地方行政과 地方行政需要

1. 地方行政需要의 概念

地方行政需要란 “地方自治團體의 住民들이 行政機關을 상대로 公益의 次元에서 社會的 問題의 해결을 바라는 物的·精神的 要求”²⁾ 또는 “地方自治團體의 住民들이 地方政府를 통해 地方民들이 요구하는 社會的 諸般問題를 公益의 기반 위에서 해결되기를 바라는 自治團體의 要求體系”³⁾라고 할 수 있다.

따라서 地方行政需要는 住民들이 공동으로 관심을 갖는 事項으로서 社會的 次元에서 확인할

2) 韓國地方行政研究院, 「2000年을 향한 地方行政座標」(서울: 韓國地方行政研究院, 1986), p. 138.

3) 張泰鈺, “地方行政需要豫測模型과 測定”, 「2000年代를 향한 地方行政發展方向세미나 綜合報告書」, 第2卷(서울: 韓國地方行政研究院, 1986), p. 21.

1) 張泰鈺, “地方自治團體의 機能分擔” 「季刊京鄉思想과 政策」(서울: 京鄉新聞社, 1985 겨울호), p. 164.

수 있어야 한다. 그러나 복잡하고 다양한 社會의 問題에 대하여 住民들이 인식하는 정도가 각기 다르기 때문에 그것은 住民의 공동관심사로 나타나야 한다.

먼저 그 社會的 問題가 地方行政需要의 要件을 充足하기 위해서는 첫째, 社會的인 問題를 行政的으로 해결하기 위한 基準으로서 問題의 私的 認識에서 公的 關心에로의 轉換이 필요하고 그 正當성을 뒷받침하는 根據가 있어야 하며 둘째, 社會的 問題의 原因을 규명하고 그 해결을 위한 合理的 基準 즉, 社會的 問題의 正確한 진단과 그 對應策을 마련하는 基準을 설정하여야 한다는 두가지 基準이 필요하다. 따라서 여기서는 社會的 要求나 問題의 내용을 파악하는 것이 급선무인 것이다.

이러한 地方行政需要는 다음과 같은 特徵을 갖고 있다.⁴⁾

첫째로, 地方行政需要는 個人的인 要求와 特定の 利害關係에서 비롯된다.

둘째로, 地方行政需要의 內容은 自治團體의 階層間, 住民의 所得水準別로 多樣하고 그 量은 人口增加와 높은 相關關係를 맺으며 비례적으로 增加하는 傾向이 있다.

셋째로, 地方行政需要는 時代에 따라 변하고 地域에 따라 內容을 달리한다.

네째로, 地方行政需要를 充足시키려면 대부분 所定의 財源을 기초로 한다.

다섯째로, 開發需要에 대한 行政的 對應은 地域間에 衡平성을 상실하거나 質의 外部效果가 발생하며 그의 해결을 위한 派生需要를 誘發하게 된다.

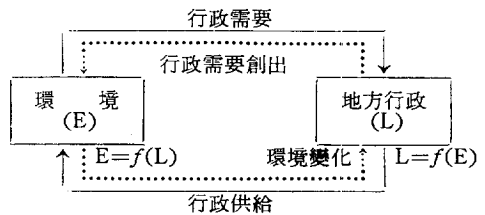
여섯째로, 地方行政需要는 그 潜在性을 파악하기 힘들다는 것 등이 그것이다.

4) 韓國地方行政研究院, 前揭報告書, p.140.

2. 地方行政需要의 變化要因과 展望

地方行政을 하나의 體系라고 볼 때 이 體系에 영향을 주고 받는 一切를 環境이라 할 수 있다. 地方行政과 環境은 상대에 대한 需要와 供給의 關係로 이해될 수 있는 바, 地方行政需要는 그 環境으로부터 발생하고 이 需要를 充足시키기 위한 地方行政의 活動結果는 다시 環境으로 投入되어 새로운 環境要素로 機能하게 된다. 따라서 環境과 地方行政은 서로 영향을 주고받는 獨立變數이면서 從屬變數로서 機能하고 있다(〔圖 1〕 參照).⁵⁾

〔圖 1〕 地方行政과 環境의 關係



따라서 地方行政需要는 環境의 變化 즉, 時代와 場所에 따라 그 內容과 質을 달리한다. 農業 社會의 行政需要와 産業社會의 行政需要가 다르고 또한 오늘날에도 서울特別市와 江原道の 行政需要는 같을 수 없을 것이다.

이러한 地方行政需要를 變化시키는 要因⁶⁾으로

- 5) 金安濟, "2000年代 環境變化와 地方行政" 「2000年代 地方行政의 座標세미나 綜合報告書」, 第1卷(서울: 韓國地方行政研究院, 1985), p.29. 朴命洙, "韓國型地方自治制度의 構想", 「季刊京鄉思想과 政策」(서울: 京鄉新聞社, 1985 겨울호), p.7.
- 6) 地方行政需要의 增加要因을 量的·質的 要因으로 區分하여 설명하기도 한다. 먼저 量的 要因으로는 ① 人口의 增加, ② 人口의 高齡化와 核家族化 現象, ③ 自動車의 增加, ④ 産業化와 都市의 過密化·過大化를 지적하고, 다음 質的 要因으로는 ① 個人所得 및 生活水準의 向上에 따른 住民欲求의 多樣化·高度化, ② 餘暇의 增大, ③ 教育水準의 계속적 향상, ④ 福祉國家

〈表 1〉 人口展望

(單位: 萬名, %)

區 分	1980	1990	2000
人 口	3,812	4,412	4,935
(增加率)	(1.6)	(1.3)	(0.9)
生産年齡人口	2,372	2,954	3,393
(增加率)	(2.4)	(1.7)	(1.2)

資料: 韓國人口保健研究院

〈表 2〉 都市化 展望

(單位: 千名, %)

區 分	1980	1990	2000
全 國 人 口(A)	38,124	44,117	49,354
都 市 人 口(B)	25,428	33,730	40,700
6 大 都 市(C)	15,879	20,250	22,890
都市化率(B/A)	66.7	76.5	82.5
6 大 都 市(C/B)	62.4	60.0	56.2

註: 6大都市: 서울·釜山·大邱·仁川·光州·大田

資料: 國土開發研究院

는 政治的·經濟的·社會的·文化的 諸要因이 포함될 수 있으나 여기에서는 記述 편의상 개괄적으로 살펴보고자 한다.

첫째로, 人口의 增加이다.

우리 나라의 人口推移를 보면 1944년의 1,592萬名에서 1960年 2,495萬名, 1970年 3,140萬名, 1980년에는 3,812萬名에 이르렀다. 그동안 꾸준한 家族計劃事業의 推進으로 人口의 自然增加率은 1980년의 1.6%에서 1990年 1.3%, 2000년에는 0.9%로 줄어들 것으로 보이거나 1990年 4,412萬名, 2000년에는 4,935萬名으로 증가할 것으로 전망하고 있다(〈表 1〉 參照).

특히 1985년의 경우 우리 나라의 總人口는 4,047萬名으로 人口密度가 408名/km²에 이르고 있고, 平地面積의 人口密度는 1,210名/km²로서

建設의 本格化를 제시하고 있다. 孫在植, “地方行政의 趨勢와 行財政運營의 改善”, 『地方行政研究』, 第2卷 第2號(서울: 韓國地方行政研究院, 1987), pp. 2~7.

세계에서 가장 높은 高密度國家 중의 하나로 나타나 있다.”

이러한 人口增加는 行政需要者가 그만큼 늘어나는 것을 의미하는바, 上·下水道, 汚物收去, 教育 등 모든 分野의 行政需要를 增加시키게 될 것이다.

둘째로, 都市化를 들 수 있다.

輸出主導型 工業化 戰略에 의한 經濟開發은 農村人口의 大都市 流入을 촉진하여, 2萬名 이상을 都市基準으로 한 都市化率은 1960年の 35.8%에서 1980년에는 66.7%에 이르렀으며, 1990年 76.5%, 2000년에는 82.5%에 이를 것으로 전망하고 있다(〈表 2〉 參照).

따라서 就業難, 住宅難이 가중되고 交通混雜, 綠地不足, 環境汚染, 地價上昇 등 각종 都市問題가 심화될 것으로 보아 이에 대한 行政需要가 급격히 增加될 것으로 예상된다. 2000年代가 되면 地方行政需要는 곧 都市行政需要가 되리라는 지적도 있다.⁷⁾

셋째로, 生活水準의 向上에 따른 行政需要의 多樣化와 高度化를 들 수 있다.

지난 20年 동안 지속적인 經濟成長으로 우리나라의 1人當 GNP는 1984년의 1,978弗에서 1990년에 2,849弗, 2000년에 5,103弗로 증가될 것으로 展望하고 있다(〈表 3〉 參照).

所得增大에 따른 生活水準의 向上은 住民의 意識과 行態에 영향을 주는 가장 중요한 要素 중의 하나로서 점차 生活的 質(quality of life)을 추구하는 社會價値觀의 形成과 더불어 生活便益 施設의 高級化·多樣化가 예상된다. 따라서 社會

7) 國土開發研究院, 「第2次 國土綜合開發計劃修正案: 1987~1991」(서울: 國土開發研究院, 1986), p. 5.

8) 金 源, 「2000年代를 향한 地方行政의 發展方向 세미나 綜合報告書」, 第1分科 討論, 1985. p. 53.

〈表 3〉 經濟成長 展望

區 分	單 位	1984	1990	2000	年平均增加率	
					1985~90	1991~2000
人 口	百萬人	40.6	44.1	49.4	1.38	1.14
國民總生產	經常價格, 兆원	64.7	119.2	342.3	10.7	12.3
	80年價格, 兆원	49.1	75.8	147.1	7.5	6.8
	(84年價格, 億弗)	(804)	(1,256)	(2,520)	7.8	7.2
1人當GNP	經常價格, 萬원	159.5	269.3	683.7	9.1	9.8
	80年價格, 萬원	121.1	171.9	297.8	6.0	5.6
	(84年價格, 弗)	(1,978)	(2,849)	(5,103)	6.2	6.0
G N P 디플레이터	1980=100	131.6	157.2	232.7	3.0	4.0

資料：韓國開發研究院

의으로는 勞動時間의 단축, 女性就業의 增大, 核家族化, 自動車의 大衆化로 인한 道路의 擴充, 餘暇施設과 地緣空間 등이 더욱 結實해질 것이다.

또한 保健衛生 및 醫療技術의 발달로 平均壽命이 1980年의 66歲에서 2000년에는 72歲로 연장되어 65歲 이상의 老齡人口가 1980年의 3.8%에서 1990年 4.7%, 2000년에는 6.2%로 증가될 것으로 예상되어⁹⁾ 老人福祉서비스의 行政需要가 크게 증시될 것이다.

이 밖에도 教育水準의 向上, 交通·通信手段 및 科學技術의 發達, 分權化·自律化의 要求 등도 地方行政需要를 變化·增大시키는 커다란 要因이 될 것이다.

Ⅲ. 地方行政의 經營化 必要性

1. 經營化의 攪頭

地方行政의 經營化란 地方行政을 企業經營原理에 의하여 수행함으로써 住民福祉에 기여하려는 것으로 地方行政의 機能主義的 接近에서 비롯되었다.¹⁰⁾

9) 韓國開發研究院, 「2000年을 향한 國家發展長期構想: 總括報告書」(서울: 韓國開發研究院, 1985), pp. 44~45.

地方行政의 機能主義的 接近은

첫째로, 法律이 정하는 바에 따라 추진되는 모든 行政서비스의 供給活動과 이를 위한 原料 및 行政消耗品의 購入活動 등 地方政府의 經濟 및 政治活動의 構成 및 組織化를 내용으로 하는 經濟安定機能

둘째로, 住民福祉를 증진시키기 위하여 여러 대안적 사업 중에서 어떤 사업을 우선 추진함으로써 最小의 費用으로 最大의 效果를 가져올 것인가를 결정하는 등 政府의 事業優先順位決定을 내용으로 하는 資源配分機能

셋째로, 公共事業의 費用과 效果를 衡平性의 原理에 의하여 所得을 再分配하는 등 事業의 便益과 費用을 合理的으로 配分하는 것을 내용으로 하는 所得再分配機能으로 요약될 수 있다.

한편 官治地方行政의 理念과 自治地方行政의 理念을 비교하면서 앞으로 2000年代 自治地方行政이 갖추어야 할 이념으로써 經營性을 제시하기도 한다.¹¹⁾

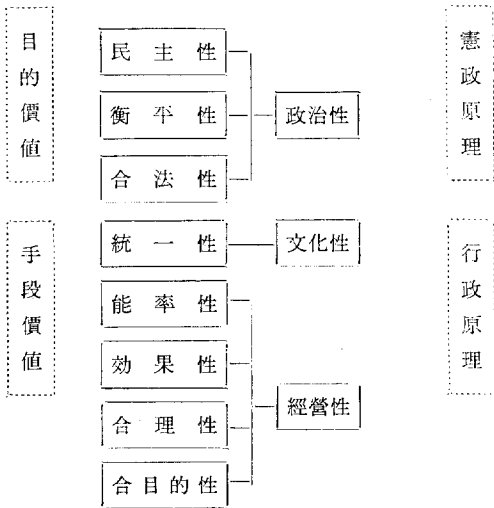
즉, 產業社會 후반기의 福祉社會가 도래하는

10) 崔在善, “地方行政의 經營化趨勢와 制度的 裝置”, 「地方行政」 11月號(서울: 大韓地方行政共濟會, 1981), pp. 44~46.

11) 盧隆熙, 「韓國의 地方自治」(서울: 綠苑出版社, 1987), pp. 477~480.

2000年代는 住民들이 삶의 質을 강조하여 精神的·物質的 豊요함을 추구하는 반면 政治的 參與와 主人意識이 높아짐에 따라 稅金의 대가로 보다 많고 다양한 行政서비스를 요구하게 됨으로써 地方行政의 量과 質의 變化를 초래하여 地方自治團體가 自體財源에 의하여 最大의 行政서비스를 供給하는 獨立採算方式의 企業的 運營의 도입이 불가피해진다. 따라서 이러한 經營性은 財源確保의 極大化와 地方政府機能의 縮小, 管理科學化를 통한 經費支出의 節約, 合理的 投資決定을 통한 歲出最少化를 이룩한다는 것이다. 이러한 地方行政의 理念體系를 살펴보면 [圖 2]와 같다.¹²⁾

[圖 2] 地方行政理念體系圖
官治地方行政 自治地方行政



이하에서는 手段價値로서의 經營性을 中心으로 經營化 戰略의 必要性을 제시하고 그 方案을 摸索하고자 한다.

2. 經營化의 必要性

가. 地方財政力의 擴充

흔히 우리 나라의 地方財政이 當면하고 있는

12) 上揭書, p. 482.

가장 큰 問題點으로 地方財政規模의 脆弱性과 地方財政의 地域的 不均衡을 들고 있다. 이러한 地方財政의 問題點을 分析하는 指標로서 地方財政自立度라는 用語를 사용해 왔다.

地方自治團體의 歲入(一般會計) 중에서 地方稅와 稅外收入 등 自體收入이 차지하는 比率로서 표시되는 地方財政自立度は 地方財政의 實質的 健全度와 對應能力을 반영하지 못하는 등 問題點이 없지는 않으나,¹³⁾ 地方自治團體의 外形的 自立水準과 地方稅入의 自治團體間 不均衡을 쉽게 나타내 주고 있어서 地方財政에서 자주 活用되고 있다.

먼저 地方財政自立度の 推移를 살펴보면 <表 4>와 같다. 1987年の 경우 一般會計豫算을 基準으로 全國地方自治團體의 平均 財政自立度は 52.3%를 나타내고 있다. 自治團體別로는 서울特別市가 97.5%, 直轄市 84.0%, 道 32.7%, 市 57.8%, 郡 25.9%로 나타나고 있어 상대적으로 都市地域은 自立水準이 높은 편이라고 할 수 있으나 農村地域인 道나 郡의 경우는 30% 내외로 낮은 수준을 보여주고 있다.

다음으로 中央政府와 地方政府의 財政規模를 살펴보아도 國家財政이 155,596億원에 비하여 地方財政(서울特別市 포함)은 48,796億원으로 中央財政의 31.4%에 불과하며, 租稅面에서도 國稅가 139,254億원에 비하여 地方稅는 19,784億원으로 國稅의 14.2%에 불과하다.¹⁴⁾

또한 209個(서울特別市 除外)의 地方自治團體 중에서 自體收入으로 人件費를 充當하지 못하는 團體가 124個 團體로 59.3%에 이르고 있으며, 自治團體別로는 57個市 가운데 14個市(24.6%)

13) 吳然天, 「韓國地方財政論」(서울: 博英社, 1987), p. 34.

14) 內務部, 「1987年度 地方自治團體豫算概要」, p. 19.

〈表 4〉 地方財政自立度推移(一般會計)

(단위 : %)

區分	年度	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1 9 8 7	
									一般會計	一般·特別會計總計
全 國		54.3	55.5	57.8	59.6	58.1	58.3	57.3	52.3	68.3
서 울		93.9	95.2	96.0	97.6	97.9	98.5	97.8	97.5	95.3
直 轄 市		85.4	92.3	88.8	90.4	91.6	91.3	89.9	84.0	91.5
道		38.6	46.1	44.7	45.1	43.5	41.8	43.8	32.7	45.4
市		67.4	62.4	59.1	58.7	60.8	57.5	61.5	57.8	74.9
郡		32.8	30.8	33.1	32.4	32.0	28.1	29.7	25.9	36.7

註 : 1980년에서 1985년까지는 一般會計決算基準이며, 1986년은 最終豫算 그리고 1987년은 當初豫算案基準임
 資料 : 吳然天, 「韓國地方財政論」(서울 : 博英社, 1987), p. 35에서 再引用.

가, 139個郡 가운데 110個郡(79.1%)이 이에 해당된다. 나아가 自體收入의 大宗을 이루고 있는 地方稅收入으로 人件費를 充當하지 못하는 團體가 168個團體로 80.4%에 달하고 있으며, 이를 自治團體別로 보면 57個市 가운데 39個市(68.4%)가, 139個郡 가운데 129個郡(92.8%)이 이에 해당된다.¹⁵⁾

이와 같이 우리 나라의 地方財政은 아직도 극히 낮은 수준임을 알 수 있다. 따라서 이러한 地方財政의 自立水準을 높이기 위해서는 民間部門活用的 擴大가 필요하다고 하겠다.

2. 地方行政領域의 適正化

우리 經濟가 高度成長을 이룩하는 과정에서 經濟 및 社會全般에 대한 行政의 關與 내지 依存程度가 심화되어 行政機能의 肥大化가 초래되었으며, 그에 따라 行政能率의 저해와 創意力의 발휘가 미흡했고 다양한 社會階層의 福祉要求에 대한 適應力不足 등 각종의 폐해가 유발되었으며, 동시에 經濟規模의 팽창과 그 複合性·專門性 때문에 行政機能의 限界가 나타나기 시작했다.¹⁶⁾

뿐만 아니라 稅金은 보다 적게 그러나 서비스는 보다 많게라는 二律背反의인 住民들의 期待와 함께 社會가 多元化되어 가면서 급증하는 行政需要에 대응해야 하는 地方自治團體로서는 公共部門이 직접 관여하지 않아도 될 機能까지 責任지고 있는 데에서 公共分野가 필요 이상으로 肥大해지고 비싼政府(expensive government)가 되었다.

따라서 稅金을 더 거두지 않고 서비스供給費用을 節減할 수 있는 방안으로 廣域政府의 設置와 公的責任領域의 最小化의 2가지를 고려할 수 있으나, 廣域政府의 設置는 官僚體制의 形成, 市政府의 구성에 소요되는 諸費用의 過多, 住民行政需要에 즉각 대처하지 못한다는 點 등으로 公的責任領域의 最小化가 더 바람직할 것이다.

公的責任領域의 縮小 즉, 地方行政領域의 適正化는 行政의 守備範圍에 관한 것으로 이는 公共서비스供給을 公·私間 役割分擔의 再調整을 통하여 서비스供給主體를 多元化함으로써 供給의 效率性을 높이며 公共經費支出을 줄이자는 것이다. 이와 같이 公的責任領域의 縮小를 위해서는¹⁷⁾

15) 上揭書, p. 122.

16) 總務處, 「第6次 經濟社會發展 5個年計劃 行政

制度部門計劃 : 1987~1991」, p. 6.

17) 盧隆熙, 前揭書, p. 479.

첫째로, 地域社會에 필수적인 純粹公共財나 citizen minimum의 유지를 위한 機能 등 公的 責任領域을 決定하고

둘째로, 使用者負擔原則의 적용이 가능한 機能에 대해서는 民間企業에 의한 民營化(privatization)와 公·私協力體制인 地方公社 등의 第3 Sector에 委託하며

셋째로, 市民의 發議에 의한 行政需要를 결정하고 市民과 政府가 共同으로 生産과 供給에 관한 事項을 협의하여 政府, 個人, 地域社會, 奉仕團體 등의 供給主體를 決定한다.

네째로, 地方行政서비스의 廣域處理가 불가피한 경우 隣近地方自治團體와 共同으로 生産하거나 契約에 의해 隣近地方自治團體에 供給을 위탁하는 方案 등도 講究하여야 할 것이다.

이상에서 언급한 바와 같이 地方行政의 經營化 戰略은 地方行政서비스의 供給主體를 다원화하려는 것을 전제로 地方財政力の 擴充과 地方行政領域의 適正화를 도모하며 나아가 良質의 서비스提供이라는 鰲點에서 여기에서는 다만 民間委託, 地方公企業, 第3 Sector의 擴大 내지 活用方案을 提示하고자 한다.

Ⅳ. 地方行政의 經營化 戰略

1. 民間委託

가. 民間委託의 擡頭

民間委託이란 地方自治團體의 行政事務를 民間에게 완전히 移讓하지 아니하고 行政機關이 그에 관한 權限을 여전히 留保하고 있으면서 民間으로 하여금 자기의 名義와 責任下에 해당 行政事務를 처리하게 함으로써 地方自治團體와 民間이 行政事務의 처리에 관하여 共同으로 책임지고 긴밀히 協調하게 하는 制度라고 할 수 있다.¹⁸⁾

오늘날 住民의 要求에 기초한 行政需要는 날이 多樣化·擴大化·高度化하고 있어서 이에 대한 對應 내지 供給으로써의 行政은 政府部門만으로는 감당할 수 없이 되었다. 이리하여 오늘날에는 政部門과 民間部門이 役割을 分擔하여 상호 유기적으로 협조하고 共同으로 책임을 지지 않을 수 없게 되었다.

L.D. White가 “2世紀 전의 國民들은 國家에 壓制 이외에는 아무 것도 기대할 수 없었고, 1世紀 전의 國民들은 國家에게 그들을 放任해 주기를 바랐으나 今世紀 國民들은 國家에게 광범위한 보호와 서비스를 要求하고 있다”고 말한 것처럼 20世紀에는 國民들의 政府에 대한 기대가 상대적으로 커짐에 따라 政府의 行政領域도 상대적으로 커지게 되었다. 그러나 1970年代의 景氣退潮, 資源難, 財政窮乏現象으로 政府機能의 팽창에 대한 反省·批判이 대두되었다.¹⁹⁾

이에 우리 나라에서도 政府機能의 限界를 설정하고 政府組織을 縮小·改革하였으며 民間委託의 推進도 이러한 경향의 一斷面이라 할 수 있다.

民間委託을 촉진시킨 중요한 要因을 살펴보면 대체로 다음과 같다.

첫째로, 1970年代부터 악화되기 시작한 景氣와 資源事情이다. 景氣의 退潮와 資源의 不足속에서 政府는 자연이 費用의 削減과 節約을 도모하지 않을 수 없게 되었고, 따라서 政府機能의 과도한 膨脹을 억제하고 政府機能의 民間委託을 실행하지 않을 수 없게 된 것이다.

둘째로, 福祉國家의 指向에 따라 社會問題의 대부분이 公共問題로 되고, 이에 따라 그 어느

18) 崔昌浩, “行政事務의 民間委託”, 「地方行政」 8 月號(서울: 大韓地方行政共濟會, 1984), p. 35.

19) 高寄昇三, 「地方自治의 經營」(東京: 學陽書房, 1985), pp. 2~3.

하나도 公共政策決定의 對象이 아닌 것이 거의 없게 되었다. 이에 따라 公共部門과 民間部門의 구별이 모호해지게 되었으며, 社會問題의 해결은 政府만의 能力으로 감당할 수 없고 政府와 民間의 긴밀한 協調下에서만 이룩될 수 있게 되었다. 이른바 混合管理의 필요성이 점차 커지게 된 것이다.

세째로, 行政에의 經營方式의 導入이다. 현대 행정은 다양한 事務를 수행하고 國民의 종합적인 生活水準의 向上을 도모하며 각종의 施設과 事業을 運營·管理하고, 行政의 能率성과 合理性을 추구하면서 높은 投資效率의 확보를 도모하고 있다. 이에 따라 行政에는 많은 私經濟的·市場的 原理가 가미되고 있으며 經營管理方式의 대대적인 導入이 必要하게 되었다.

네째로, 公·私部門이 模糊化·緊密化해 감에 따라 모든 社會問題를 政府만이 一方的으로 해결하려 할 것이 아니라 政府和 企業, 住民이 함께 참여하고 役割을 分擔하여 共同으로 責任을 지도록 하는 參與的 社會管理를 도모할 必要性이 높아지게 되었다. 이것은 오늘날 住民들의 意識水準의 向上에 발맞추어 더욱 必要해지고 있다.

나. 民間委託의 擴大

民間委託의 擴大가 과연 바람직한 것이냐에 대해서는 論難의 여지가 있을 수 있으나 民間委託은 다음과 같은 利點이 있다.

첫째로, 費用의 節減이다. 日本의 경우 民間에 委託하여 시행한 결과 많은 費用節減의 效果를 가져왔다. 이를 個別的으로 살펴 보면 塵芥 蒐集의 경우 直營이 t當 14,521엔에 비하여 委託이 t當 6,180엔으로 直營의 42.6%(前橋市 등 12個市 平均)에 불과하고, 廳舍清掃의 경우 直營이 1년에 22,875千엔에 비하여 委託이 1년에

11,641千엔으로 直營의 50.9%(八戶市 등 28個市 平均)에 불과하다.²⁰⁾ 또한 委託을 실시하여 節約된 費用을 전체적으로 살펴보면 人口 10萬規模의 市에서는 1년에 約 20~30億엔에 이르고 있으며, 人口 20萬 내지 30萬規模의 市에서는 約 40~50億엔, 특히 大阪府나 東京都의 市에서는 約 60~90億엔에 이르고 있는 것으로 나타났다.²¹⁾

이와 같이 民間部門은 政府에 비하여 經營合理化와 學科的 管理를 통하여 費用節減을 보다 적극적으로 실현하려는 特質을 갖고 있기 때문이다.

둘째로, 서비스의 向上이다. 民間部門은 해당 業務에 관하여 보다 專門的인 知識과 技術을 가지고 있고 科學的 管理와 經營合理化를 기할 수 있을 뿐만 아니라 그 職員들이 고객에 친절하고 겸손하며 업무에 적극적이기 때문에 같은 人力과 費用으로 높은 서비스를 행할 수 있다.

세째로, 行政의 民主化를 기할 수 있다. 民間委託에 있어서는 行政을 政府가 독점하여 일방적으로 수행하지 아니하고 民間과 함께 役割을 分擔하여 긴밀히 協力하면서 공동적으로 책임을 지게 됨으로써 行政에 民間이 참여하고 그것에 統制力을 行使할 수 있게 될 뿐만 아니라, 行政의 수행에 있어서 獨善의이며 非民主的인 風土를 제거·쇄신하는데 이바지할 수 있다.

네째로, 일정한 行政業務를 民間에 委託할 때에는 해당 業務에 대한 受託者의 專門的인 知識과 技術, 施設과 裝備, 財政的 負擔能力, 責任과 公信用 등을 종합적으로 검토하여 그와 같은 요건들을 최대로 充足하고 있는 者에게 위탁하

20) 地方自治經營學會(編), 「公·民のコスト比較」(東京:中央法規, 1985), pp. 16~19.

21) 上掲書, pp. 20~21.

는 것이기 때문에 民間委託은 결과적으로 해당 업무의 專門的 處理를 확보할 수 있다는 것 등이다.

이러한 民間委託을 擴大하기 위하여 우리나라에서도 1982年 12月 「行政權限의 委任 및 委託에 관한 規程」을 전문개정함과 아울러 民間委託에 관한 委託基準, 受託者選定基準, 指揮·監督, 異議申請, 監査 등을 규정하였다.²²⁾

그 후 中央政府와 地方自治團體에서 民間委託을 확대해 오고 있는 바, 1985年末 현재 中央政府는 376件의 事務가 民間委託되어 있고,²³⁾ 地方自治團體에서도 많은 事務가 委託되어 왔다. 그러나 中央政府의 경우 政府機能 總 13,357件 중에서 維持·管理가 2,508件으로 18.7%를 차지하고 있고, 非權力的 機能이 전체의 46.5%를 차지하고 있는 점에서 아직도 政府業務의 과감한 民間委託 또는 民間移讓이 요청되며²⁴⁾ 地方自治團體의 경우도 ① 單純現業의 事務 ② 民間部門에 代替事務가 있는 事務 ③ 企業的 性質을 갖는 事務 ④ 專門知識이나 技術을 요하는 事務 등을 계속 발굴하여 民間部門力의 向上 등 行政環境에 맞추어 과다한 行政의 規制範圍를 점진적으로 縮小·調整함은 물론 行政의 能率化·效率化를 기하여 새로운 行政서비스需要에 能動的으로 대처하도록 民間委託을 擴大시켜야 할 것이다.²⁵⁾ 이것은 日本의 경우 民間委託의 實施率이 점차 높아지는 것과는 일치한다.²⁶⁾

2. 地方公企業

가. 地方公企業의 擡頭

地方自治團體가 수행하는 行政活動에는 權力的으로 賦課徵收되는 租稅收入에 의하여 負擔하는 一般行政活動과 서비스를 제공받는 受益者로부터의 料金收入으로 充當하는 非權力的인 企業活動이 있다. 이 중에서 地方公企業은 後者로서 地方自治의 發展과 住民의 福利增進을 目的으로 地方自治團體가 직접 設置·經營하거나 法人을 設立하여 經營하는 企業을 말한다.²⁷⁾ 여기에는 狹義의 地方公企業, 地方公社, 地方公團으로 區分된다.

地方公企業도 전술한 바와 같이 우리나라의 經濟發展과 國民의 生活水準의 向上에 따른 住民서비스의 需要增大를 배경으로 地方公企業의 種類나 數는 급격히 증가되어 왔다.

그것은 地方公企業이 地方行財政面에서나 民營을 포함한 각종 公益事業에서 차지하는 비중면

Out: For what? With whom? PAR July/August, 1984, pp.332~344.

26)

區 分	委 託 實 施 率	
	1980年 3月	1982年 10月
塵芥蒐集	46.7%	53.7%
給食		
調理·運搬	10.8	11.6
調理	1.3	2.1
運搬	28.1	35.4
廳舍清掃	75.8	78.3
廳舍夜間警備	68.1	71.7
電話交換	27.0	30.2
本廳舍案內	14.5	19.3
老人福祉센터	31.5	35.7
體育館	4.6	13.0
市民會館	5.7	12.6

資料：地方自治經營學會(編), 前掲書, p. 14.

27) 地方公企業法 第 1條

22) 行政權限의 委任 및 委託에 관한 規程 第10條~第16條

23) 總務處, 總務處年報, 1986, p. 51.

24) 崔同燮, "行政改革의 展開와 課題에 대한 小考, 「行政調查研究報告書」, 第4輯(서울:總務處, 1985), p. 591.

25) 單位事務別 民間委託對象內容은 韓國地方行政研究所, 「地方行政機能分析에 관한 研究」, pp. 628~727에 조사된 바 있음. 美國의 경우는 James Ferris·Elizabeth Graddy, "Contracting

에서 나아가 住民生活에 미치는 영향면에서 그 중요성이 인정되었기 때문이다.

사실상 地方公企業法이 制定되기 이전에도 水道, 病院, 種畜場 등 企業의인 事業을 수행하고 있었지만, 地方自治團體의 一般行政事務와 같이 地方自治法 등이 일률적으로 적용되고 官廳會計方式에 의하여 公企業이 運營되어 獨自성과 企業성이 매우 약했다. 그러나 地方公企業이 經濟發展을 유도하고 住民福利를 進增하며 날로 增加하는 都市問題를 해결할 뿐만 아니라 企業으로서의 能率을 향상시키기 위하여는 새로운 制度의 設置가 필요하였다.

따라서 1969年 1月 29日 法律 2101號로 地方公企業法을 제정하여 企業의 性格을 가진 行政事業을 地方公企業으로 運營할 것을 規定하였던 것이다.

이러한 地方公企業은 <表 5>와 같이 現行法上의 法適用範圍가 地方公企業法 第2條에 11個事業, 同法施行令 第2條에 10個事業 등 모두 21個事業에 적용하도록 규정되어 있고, 法適用事業중에서도 大統領令으로 정하는 基準 이상의 事業과 地方自治團體가 정하는 基準 이상의 事業에 대해서만 地方公企業으로 運營하도록 되어 있다.

그러나 法適用範圍 및 基準에 의하여 地方公企業으로 運營되고 있는 것은 上水道, 下水道, 住宅, 地下鐵, 病院, 渡船事業, 施設管理 市場 등 8個事業에 불과하다. 法適用事業數도 1987年 1月 1日 現在 上水道 71個, 住宅 2個, 下水道 6個, 地下鐵 2個, 病院 32個, 渡船, 施設管理, 市場 각각 1個로 116個이며 이 중에서 上水道와 病院이 103個로 전체의 88.8%를 차지하고 있다. 이것은 日本의 1981年末의 경우 法適用事業이 16個事業에 法適用企業數가 3,275個와 비교하면 아주 낮은 水準이다.²⁸⁾

<表 5> 地方公企業의 法適用範圍

地方公企業法 第2條	同法施行令 第2條
1. 水道事業(簡易上水道事業 除外)	1. 市場事業(農水産物都賣市場 包含)
2. 工業用水道事業	2. 屠畜場事業
3. 軌道事業(地下鐵道事業 包含)	3. 宅地造成事業
4. 自動車運送事業	4. 通運(渡船)事業
5. 가스事業	5. 重機管理事業
6. 地方道路事業	6. 觀光事業
7. 下水道事業	7. 計量器檢定事業
8. 清掃·衛生事業	8. 體育場事業
9. 住宅事業	9. 文化藝術事業(公演場, 劇場包含)
10. 醫療事業	10. 公園事業
11. 埋葬 및 墓地 등 事業	

또한 地方公企業의 運營形態別로 살펴보면 釜山直轄市 地下鐵을 포함한 直接經營方式이 4個事業에 80個로 69.0%를 차지하고 있고, 서울地下鐵公社를 포함한 間接經營方式이 5個事業 36個로 31.0%를 차지하고 있어서 事業所形態(狹義의 地方公企業)를 먼치 못하고 있다.

나. 地方公企業의 擴大

앞서 地方行政需要的 變化要因과 展望에서 살펴본 바와 같이 地方行政需要的 增大에 能動的으로 대처하고, 地方公企業의 存在理由인 住民의 福利進進, 民間資本不足의 補充, 綜合的인 經營의 必要性 등을 확보하기 위하여 地方公企業을 擴大하여야 할 것이다.

첫째로, 法適用範圍를 擴大하여야 한다.

地方公企業은 그동안 上·下水道, 病院, 地下鐵 등과 같이 住民生活에 不可缺한 事業을 經營함으로써 生活環境의 改善에 공헌해 왔으며 그 水準도 어느 정도는 向上되었으나 아직도 住民의 需要에 충분히 副應하고 있다고는 할 수 없다. 더우기 住民의 所得과 意識水準의 向上은

28) 蒲谷 亮一·橋本 昌, 「公營企業의 管理と經營戰略: 總論, 交通」(東京: 第一法規, 1984), p. 27.

日常生活을 유지하기 위한 最小限의 便益保障에 그치지 않고, 快適하고 健康하며 여유있는 生活을 할 수 있도록 環境의 整備까지 요망함으로써 住民의 要求는 高度化·多樣化되어 가고 있다. 따라서 增大하는 生活用水의 需要에 대응하는 上水道施設의 擴充, 高度의 處理能力을 갖춘 下水道施設의 設置, 大都市交通難 解消을 위한 地下鐵의 擴張, 高度의 診療와 健康增進을 도모할 수 있는 地域醫療體系의 確立 등은 물론 豊요하고 살기좋은 環境整備의 요망에 적극적으로 대응해 나가기 위해서는 기존의 法適用範圍를 擴大하고 나아가 종래의 地方公企業과는 그다지 關係가 없던 部門까지 그 範圍를 확대시켜야 할 것이다.

地方公企業의 範圍擴大를 위한 選定基準으로는²⁹⁾ ① 地方公企業法 및 同法施行令에서 規定하고 있는 對象事務 중 현재 特別會計로는 운영되고 있으나 一般行政管理方式으로 처리되고 있는 것, ② 다소의 차이는 있겠으나 하나의 先例로 현재 日本에서 地方公企業으로 運營되고 있으나 우리 나라에서 適用되고 있지 않은 것, ③ 앞으로 與件變化의 展望에 비추어 住民福利增進을 위한 事業이라고 인정하는 것 등을 들 수 있다. 이러한 세가지 條件을 갖춘 事業을 對象으로 할 때 觀光事業, 體育場事業, 埋葬 및 墓地 등 事業, 宅地造成事業이 이에 해당될 것으로 생각된다.

아울러 지금까지 地方公企業으로 運營되고 있는 上·下水道, 住宅, 病院의 경우도 法適用事業數의 範圍를 擴大시켜야 할 것이다. 이를 위해서 法適用基準을 완하시키거나 日本의 경우와 같이 法定事業에 관하여는 職員數의 多少에 관계없이 당연히 法의 適用을 받고 病院은 財務規定만 適用되는 것 외에는 각 地方自治團體의 條

例에 委任하는 방법³⁰⁾도 고려할 수 있다. 따라서 가급적 많은 地方公企業이 獨立性을 확보하여 經營合理化를 기하고 稅外收入의 增大를 위하여도 地方公企業의 範圍를 擴大하여야 할 것이다.

둘째를 間接經營方式을 擴大하여야 한다.

일반적으로 間接經營方式은 ① 民間資金의 大量·迅速한 導入 및 利用이 可能하고, ② 公企業管理者의 自主性과 能力限界의 극복, ③ 地方自治團體의 關與나 財務會計의 制約緩和, ④ 社會·經濟情勢에 적응한 彈力的·效率的 經營이라는 長點을 갖고 있다.

그런데 여기에서도 문제가 되는 것은 어떤 行政서비스를 直接經營方式으로 하고 어떤 行政서비스를 間接經營方式으로 할 것이냐 하는 間接經營方式으로의 전환에 관한 理論的 基準으로는³¹⁾

① 公益性, ② 經營의 自律性, ③ 採算性, ④ 投資規模와 政策優先順位, ⑤ 專門性·技術性, ⑥ 受惠範圍 등을 들 수 있다. 이러한 基準에 의하여 間接經營方式이 가능한 것으로는 地下鐵事業, 住宅事業이 이에 해당될 것이다. 그리고 觀光事業, 體育場事業, 埋葬 및 墓地 등 事業, 宅地造成事業 등도 間接經營方式으로 運營하여 住民需要에 보다 彈力的이고 伸縮性 있게 대응하여야 할 것이다.

3. 第3섹터

가. 概念

第3섹터의 概念은 사용하는 사람에 따라 의미의 차이가 있으나 일반적으로 第3섹터란 國家나 地方自治團體와 같은 公共部門(제1섹터)과 民間部門(제2섹터)이 공동으로 出資한 經營

30) 坂田期雄, 「地方公營企業」, 新地方自治講座 9 (東京: 第一法規, 1982), pp. 29~33.

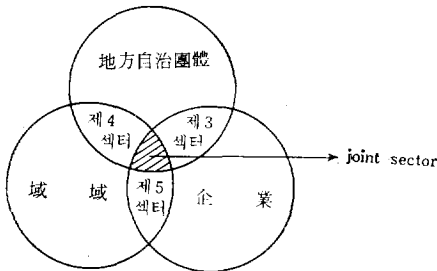
31) 俞焄外 2人, “公社(公團)模型開發에 관한 研究”, 서울大學校 行政調查研究所, 研究報告書, 1981, p. 175.

29) 韓國地方行政研究院, 前掲報告書, p. 1125.

形態를 말한다.³²⁾

第3 섹터는 첫째로, 社會資本整備의 緊急性 둘째로, 事業의 效率化 셋째로, 民間資金の 活用이라로 技術的 觀點에서 官民이 협조하는 事業方式의 總括概念이다. 이러한 第3 섹터의 領域은 [圖 3]과 같다.³³⁾

[圖 3] 公共서비스의 處理方式別 供給主體



供給主體	構成主體
第3 섹터	地方自治團體와 企業
第4 섹터	地方自治團體와 住民
第5 섹터	住民과 企業
joint sector	共同處理體制(資金, 勞力, 知識)

第3 섹터라는 用語는 日本의 1973年 2月 閣議에서 통과된 「經濟社會基本計劃」에서 처음으로 소개되었다.³⁴⁾ 즉 「社會本資을 긴급히 정비할 필요가 있는 것, 民間의 社會資本分野에 대한 進出意慾이 높아지고 있는 것 등을 감안하여 公共投資를 擴充하는 외에 民間의 能力과 資本을 이러한 분야에 적극적으로 活用할 필요가 있을 때 純粹民間事業을 活用할 뿐만 아니라 事業의 公共性을 확보하고 막대한 初期投資를 요하며, 投資의 懷任期間이 긴 事業에 대하여 企業에게 投資決定을 하도록 公的 主體가 그 經營에 참여

하는 公·私共同企業, 즉 ‘제3 섹터’의 活用을 도모한다」는 것이 그것이다.

나. 設立背景

社會資本³⁵⁾의 整備主體는 公共部門이 대부분을 담당하고 있지만 近年 公共事業分野에의 民間資本 등 民間部門을 도입하려는 움직임이 활발해지고 있다.

이것은 所得水準의 向上에 따른 住民欲求의 増大로 行政需要가 複雜하고 多樣化하게 되었으나 이에 부응하는 公共部門의 財政事情은 악화됨으로써 곤란하게 되었다. 또한 民間部門의 貯蓄超過傾向과 景氣浮揚의 필요성을 배경으로 社會資本의 정비를 추진함에 있어서 民間部門을 活用하여 行政서비스를 供給하는 傾向이 강하여졌다. 여기에서 民間資本 등 民間部門을 도입하는 方法의 하나로 公共部門과 民間部門이 공동으로 設立하는 事業主體인 第3 섹터가 고려되었던 것이다.

事業主體로서의 第3 섹터는 2次大戰 이전부터 官·민이 협력하여 設立한 國策會社 등에서 그 例를 볼 수 있었고, 1950年을 전후로 設立事例가 서서히 증가하여 1960年 前後에는 社會資本의 정비를 목적으로 한 日本住宅公團 등 다수의 政府關係 特殊法人과 地方公社가 設立되었다. 이 시기에 設立된 第3 섹터의 事業分野로는 都市開發 등이며 事業規模도 대형화되었다. 그러나 1970年을 전후로 하여 經濟의 高度成長에 따른 住民生活의 質的 欲求가 高度化되고 安定成長과 地域開發의 必要性이 제기되어 社會資本의 整備가 急선무이었으나 國債發行이 일반화되는 등 公共部門의 資金不足時代가 되어 民間部門이 社

32) 公共投資ジャーナル社(編), 「第3セクター: 設立・運營の指針」(東京: 公共投資ジャーナル社, 1985), pp. 59~60.

33) 上掲書, p. 45.

34) 上掲書, p. 59.

35) 社會資本이란 生産活動에 직접 관련된 生産資本에 대하여, 生産活動에 간접적으로 관여하고 公共性을 띤 資本으로 社會間接資本(social overhead capital)이라고도 한다.

(表 6) 地方公社에 관한 自治省調查

(1984.1 現在)

業務分類	法人名	設立年	出資金額(百萬元)			主要業務
			總額	地方自治團體	民間	
地域·都市開發關係	鹿島都市開發(茨城縣) 大阪市開發公社(大阪市) 尼崎都市開發(尼崎市)	1969	890	424	466	不動産, 호텔業 船塲센터빌딩의 賃貸·管理 再開發빌딩의 管理運營
		1964	800	404	396	
		1977	150	60	90	
住宅·都市서비스關係	北廣島熱供給(北海道) 北海道熱供給公社 (札幌市) 千葉소원센터(千葉市)	1978	1,300	650	650	熱供給事業 溫水, 蒸氣에 의한 熱供給 ·販賣 建物取得, 施設管理
		1968	2,000	800	1,200	
		1961	50	20	30	
觀光·레저關係	八幡平觀光(岩手縣) 名古屋觀光會館 (名古屋市) 小樽水族館(小樽市)	1960	300	162	138	八幡平地域의 觀光開發, 호텔, 유스호스텔等의 經營 宿泊·貸室業
		1960	120	60	60	
		1973	235	120	115	
農林水產關係	岩手畜產流通(岩手縣) 横浜市冷蔵(横浜市) 函館畜產公社(函館市)	1961	1,064	396	411	食肉製造, 保管, 加工, 販賣 冷蔵倉庫業 家畜屠殺, 解體處理, 加工 販賣等
		1949	50	37	13	
		1981	225	70	155	
商工關係	東京國際貿易센터 (東京都) 福島스테이션호텔 (福島縣)	1958	1,200	600	600	展示館賃貸 스테이션빌딩管理
運輸·道路關係	京葉臨海鐵道(千葉縣) 神戶高速鐵道(神戶市) 小樽開發埠頭(小樽市)	1961	1,948	610	1,338	地方鐵道法에 의한 貨物鐵道業 民營鐵道業 港灣運送, 倉庫業
		1958	2,000	800	1,200	
		1956	100	30	70	
社會福祉·衛生關係	新潟市環境事業公社 (新潟市)	1969	50	17	33	廢棄物蒐集, 運搬, 處理
公害·自然環境保全關係	多治見市衛生社 (多治見市)	1967	5	2	3	糞尿蒐集運搬
其他	福島텔레비전(福島縣) 博多港開發(福岡市) 新潟地下開發(新潟市)	1962	350	175	175	放送事業 臨海土地造成, 處分, 港灣 施設의 建設, 運營 駐車場賃貸
		1961	150	77	73	
		1972	580	270	310	

資料: 公共投資ジャーナル社, 前掲書, p. 64.

會資本의 整備에 참여하게 되었다. 이 時期 이후의 第3 Sector는 한층 대형화되었으나 地方開發分野에 民間이 獨者的으로 진출하는 데에는 制度와 認·許可 등 많은 制約이 따라서 官·民이 일체가 되어 社會資本整備의 擔當者로서 第3 Sector가 다수 설립되게 되었다.

다. 事業內容

이렇게 설립된 第3 Sector의 事業內容은 地域開

發, 都市서비스施設, 交通·流通關聯施設, 埠頭施設, 觀光·레저施設 등 모든 分野에 걸쳐 있다.

특히 1984年 1月 日本의 自治省調查에 의하면 地方公社(民法 및 商法 등에 근거한 法人으로서 하나의 地方自治團體가 25% 이상 出資하고 있는 法人 및 特別法에 근거한 土地開發公社, 地方住宅公社, 地方道路公社가 조사대상)의 數는

4,174個社로 그 중 40%가 1972년부터 1974년에 걸쳐 설립되었으며 事業分野로는 地域·都市開發分野가 가장 많고 다음으로 農林水産分野, 教育·文化, 觀光·레저分野의 순으로 되어 있다는 것이다.

地方公社는 地方自治團體의 關與가 따르는데 民間資金의 導入을 도모함과 동시에 效率的·能率的 民間經營의 確保와 自治團體事務의 民間委託이라는 設立意圖도 있다. 地方公社에 관한 調查結果에 의하면 약 30%가 第3 Sector方式로 設立되었으며 지금까지 설립된 第3 Sector의 活動分野와 設立狀況 등에 대하여 廣義의 第3 Sector에 속하는 地方公社에 관한 自治省調査를 중심으로 그 내용을 보면 <表 6>과 같다.

라. 運營上의 留意點

第3 Sector를 運營함에 있어서 먼저 그 基本方向으로는 ① 事業으로서의 收支採算性이 있는가를 확인하고, ② 地方自治團體나 地域住民의 積極的 協力과 參與를 얻어야 하며, ③ 第3 Sector의 出資構成은 經營實績이 좋은 企業이 중심이 되는 것이 바람직하나 이러한 企業이 없는 경우에는 地方自治團體가 主體가 되어야 한다.

다음으로 第3 Sector를 추진함에 있어서 留意할 점으로는 ① 地域性이 높은 制約下에서 住民需要를 豫想할 수 있고 그 收入으로 人件費를 비롯한 支出과의 均衡을 어떻게 確保할 수 있는가, ② 經營主體가 民間企業의 經營力(費用節減, 技術開發, 市場開拓, 人力 등)을 발휘할 수 있는가, ③ 第3 Sector에 대한 制度的 支援 및 經營이 약화될 경우 特別措置에 관하여 지방자치단체의 財政에 미치는 영향을 고려하고, ④ 民間資金의 調達은 확실한가, ⑤ 專門經營者의 確保, 經營責任의 明確化, 經營의 安定化를 도모할 수 있는 組織과 體制는 가능한가, ⑥ 經營環境의 變

化에 能動的으로 적응할 수 있는 彈力性을 갖추고 있는가를 들 수 있다.

IV. 結

지금까지 地方行政需要는 人口의 增加, 都市化, 生活水準의 向上에 따라 점차 多樣化되고 高度化되리라는 前提下에서 이에 能動的으로 대처하기 위한 地方行政의 經營化 必要性과 戰略을 검토하였다. 특히 보다 적은 稅金, 보다 많은 서비스에 대한 住民들의 期待와는 달리 地方自治團體의 財政力은 항상 이에 미치지 못하고 있으며, 高度經濟成長의 追求와 福祉國家의 建設 등은 地方行政의 領域을 상대적으로 擴大시켜 왔다. 따라서 地方行政機能을 公共部門과 民間部門이 적절하게 그 任務를 分擔하거나 民間部門에 委託함으로써, 地方自治團體의 財政力을 擴充하고 地方行政領域의 適正化와 民主化를 圖謀하며 良質의 서비스提供을 위한 戰略으로 民間委託, 地方公企業, 第3 Sector의 擴大 및 活用方案을 살펴보았다.

地方行政의 經營化는 政治的 觀點에서 地方行政의 非政治化를 초래하고 地方自治의 空洞化現象을 야기하며, 財政的 觀點에서 地方財政의 非社會化를 초래하고 地方自治의 反市民性을 深化시킨다고 하는 지적도 없지는 않으나 地方財政의 危機克服을 위한 減量經營 등 地方行政의 經營化는 어디까지나 手段으로서 行政運營이 指向하여야 할 중요한 하나의 課題로서 費用負擔을 是正하고, 經營化를 통한 目的으로서의 住民福利에 기여한다³⁶⁾고 할 수 있다.

한편 地方行政의 經營化가 效率的으로 추진되는 경우 地方財政의 活性化는 물론 地域住民의

36) 高寄昇三, 前掲書, pp. 15~18.

福利增進에 유익한 것이라고 하면서, 우리 나라의 경우 地方行政의 經營化 實現을 위하여 解決되어야 할 問題로서 公·私部門간의 合理的比率의 決定, 投資事業의 事前評價制度 導入, 公·私部門간의 競爭에 따른 私的 部門 生産活動의

萎縮防止 등을 提起하기도 한다.³⁷⁾ 어쨌든 地方의 時代는 地方의 經營時代³⁸⁾가 되리라고 볼 때 地方行政의 經營化 努力은 계속되어야 할 것으로 생각된다.

37) 崔在善, 前掲論文, pp. 48~49.

38) 平松守彦, “地域の活性化をどうはかるか”, 地方自治經營學會(編), 「地域活性化の戰略と實際」(東京: 中央法規, 1985), p. 34.

