연구보고 R596 | 2009. 10.

농업부문 지방공기업의 발전 방안

박 석 두 연 구 위 원
정 호 근 부연구위원
허 주 녕 전문연구원

한국농촌경제연구원

연구 담당

박 석 두 연 구 위 원 연구총괄, 제1장 · 2장 · 5장 · 6장 · 7장 집필
정 호 근 부연구위원 제4장 · 6장 · 부록 집필
허 주 녕 전문연구원 제3장 · 4장 집필

머 리 말

지방공기업이란 지방자치단체가 출자하여 소유하고 직접·간접으로 운영하는 기업을 말한다. 지방자치단체가 지방공기업을 설립하는 목적은 수익을 기대하기 어렵거나 자본이 부족하여 민간의 참여가 어려운 반면 공공수요와 지역경제 활성화 효과가 큰 사업을 경영하도록 하기 위해서이다.

우리나라에서도 1969년 지방공기업법을 제정하여 상수도사업(6개), 지하철(1개) 등을 운영하는 7개의 지방공기업이 이 법의 적용을 받게 된 이래 지방공기업은 2008년 378개소로 증가하였다. 유형별로는 상수도·하수도·공영개발 사업을 운영하는 지방직영기업과 시설·환경·경륜공단 등 지방공단을 합쳐 300여개, 지하철공사·도시개발공사와 지자체가 자본금의 100% 또는 50～100% 출자한 지방공사 및 50% 미만 출자한 제3섹터 등이 70여개이다. 이 중 농업부문의 지방공사·제3섹터는 10여개 정도이다.

지방공기업을 포함하여 공기업에 대한 여론은 부실·방만·부패·비효율 등 부정적인 평가가 일반적이다. 실제로 적자경영·부실경영을 겪은 끝에 매각·청산·합병 등을 통해 소멸되는 지방공기업의 사례가 비일비재하였다. 그렇다면 지방공기업이 부실해지는 원인은 무엇인가. 지방공기업을 설립할 필요가 있는가. 지방공기업의 발전 방안은 무엇이며, 설립을 활성화하려면 어떻게 해야 될 것인가.

이러한 문제에 대한 검토를 위해 이 연구는 제2장에서 공기업 관련 이론을 살펴보고, 제3장에서 지방공기업에 관한 제도와 운영 현황 및 문제점, 제4장에서 농업부문 지방공기업의 현황과 7개 사례조사 기업의 운영 실태, 제5장에서 일본의 지방공사·제3섹터 관련 제도와 설립추이·배경 및 경영실태와 재정지원 현황, 농업공사의 동향과 유형별 성격 등을 파악하여 시사점을 도출한 다음, 제6장에서 지방공기업의 발전 방안으로서 지방공기업의 필요성, 지방공기업 관련 제도의 개선방안, 현존 지방공기업의 활성화 및 부실 해소 방안, 지방공기업의 설립 활성화 방안 등을 제시하였다.

이 연구의 수행 과정에서 농업부문 지방공기업의 설립 배경부터 경영 실태에 이르기까지 자료와 함께 소상하게 설명해 주신 관련 시·군 및 지방공기업의 담당자분께 감사드린다. 또한 일본의 지방공사와 제3섹터의 실태조사를 위해 방문처에 대한 교섭은 물론 안내까지 해주신 나가노현 오가와무라의 무라꼬시미쓰노리(村越光憲) 부촌장님을 비롯하여 나가노현농업개발공사와 나가노시농업공사 및 (주)미찌노에끼오타리의 담당자, 그리고 동경대학교 대학원 농업생명과학연구과의 안도미쯔요시(安藤光義) 교수께도 감사드린다. 아무쪼록 이 연구가 부진하기 이를 데 없는 농업 부문 지방공기업의 활성화에 도움이 되기를 기대한다.

2009. 11.

한국농촌경제연구원장 **오 세 익**

요 약

1. 연구의 목적

이 연구의 목적은 다음과 같다. 첫째, 현존하는 농업부문 지방공기업의 운영 실태를 기업경영 측면뿐만 아니라 지역경영 관점에서 파악하고 관련 제도의 문제점을 파악한다. 둘째, 농업부문 지방공기업의 필요성을 농림사업에 의해 설치된 시설의 관리·운영, 시·군의 사업소 운영, 지역경제 활성화를 위한 지방공기업의 역할 등 세 측면에서 파악한다. 셋째, 농업부문 지방공기업의 발전 방안을 다음의 세 분야에서 제시한다. 지방공기업 관련 제도의 개선 방안, 현존하는 농업부문 지방공기업의 경영 정상화 방안, 지방공기업의 설립을 활성화하는 방안 등이다.

2. 연구개발 내용

제1장 서론에 이어 제2장에서는 지방공기업 관련 이론에 대해 개략적으로 살펴보았다. 주요 내용은 공기업의 개념과 등장 배경, 공기업의 유형과 특징, 공기업의 장단점 등이다. 제3장에서는 지방공기업 전반에 관한 제도와 운영 현황 및 문제점 등을 살펴보았다. 제4장에서는 농업부문 지방공기업의 현황을 파악한 다음 7개 기업을 대상으로 현지조사를 통해 운영 실태와 성과 및 문제점을 파악하였다. 제5장에서는 일본의 지방공사·제3섹터의 유형과 관련 제도, 설립 추이와 배경, 경영 및 재정지원 현황, 농업·농촌부문 제3섹터(농업공사)의 동향과 유형별 성격 등을 파악하여 시사점을 도출하였다. 제6장에서는 연구내용을 총괄하고 지방공기업의 발전 방안을 제시하였다. 지방공기업의 수가 적고 경영 실적도 대부분 부진한 상황에서 과연 지방공기업이 필요한지, 필요하다면 그 발전 방안은 무엇인지를 살펴본 다음 지방공기업 관련 제도의 개선방안, 현존 지방공기업의 활성화 및 부실 해소 방안, 지방공기업의 설립을 활성화하기 위한 방안 등을 검토하였다.

3. 연구결과

(1) 연구의 필요성

지방공기업이란 지방자치단체가 출자하여 소유하고 직접·간접으로 운영하는 기업을 말한다. 지방자치단체가 지방공기업을 설립하는 목적은 수익을 기대하기 어렵거나 자본이 부족하여 민간의 참여가 어려운 반면 공공수요와 지역경제 활성화 효과가 큰 사업을 경영하도록 하기 위해서이다.

우리나라에서도 1969년 지방공기업법을 제정하여 상수도사업(6개), 지하철(1개) 등을 운영하는 7개의 지방공기업이 이 법의 적용을 받게 된 이래 지방공기업은 2008년 378개소로 증가하였다. 유형별로는 상수도·하수도·공영개발 사업을 운영하는 지방직영기업과 시설·환경·경륜공단 등 지방공단을 합쳐 300여개, 지하철공사·도시개발공사와 지자체가 자본금의 100% 또는 50～100% 출자한 지방공사 및 50% 미만 출자한 제3섹터 등이 70여개이다. 이 중 농업부문의 지방공사·제3섹터는 10여개 정도이다.

지방공기업을 포함하여 공기업에 대한 여론은 부실·방만·부패·비효율 등 부정적인 평가가 일반적이다. 실제로 적자경영·부실경영을 겪은 끝에 매각·청산·합병 등을 통해 소멸되는 지방공기업의 사례가 비일비재하였다. 그렇다면 지방공기업이 부실해지는 원인은 무엇인가. 지방공기업을 설립할 필요가 있는가. 지방공기업의 발전 방안은 무엇이며, 설립을 활성화하려면 어떻게 해야 될 것인가 등에 관한 연구가 필요하다.

(2) 농업부문 지방공기업의 성과와 문제점

농업부문 지방공기업의 경제적·비경제적 효과는 농가와 지역경제 측면으로 나누어볼 수 있다. 농가에 대해서는 우선 계약재배(고추유통공사, 무안황토랑, 와인코리아)와 정보전달(경남무역은 농산물 수출정보를 공개하여 민간업체의 가격횡포와 담합을 차단) 기능을 통해 산지가격을 지지하는 효과가 있다. 생산자재 공급(원예수출공사의 육묘공급)과 운송비용 절감(홍주미트) 등을 통한 생산비 절감 효과도 있으며, 안정적인 판매처 역할을

수행함으로써 농가수입 안정에 기여하고 있다. 또한 지자체와 지역 관점에서 보면 지방공기업은 지역경제 발전의 리더 역할을 수행하면서 고용창출과 세수증대 효과를 가진다. 클러스터 사업 주체(와인코리아), 시·군유통회사 설립을 위한 주체(무안황토랑), 지역산업의 고부가가치화 유도(구미원예수출공사, 와인코리아) 등이 지역경제 리더 역할의 예가 된다. 이 외에도 지역의 농산물 브랜드 가치 제고와 지명도 제고, 소규모 농산물 유통업체 보호 및 육성(경북통상, 경남무역) 등이 있다.

군이 출자한 제3섹터 방식은 사업 초기에 외부로부터 공신력, 신뢰를 쉽게 얻을 수 있는 점에서 유리한 반면 공기업법에 따른 준수내용과 행정절차를 따르다 보면 의사결정이 지체되어 사업기회를 놓칠 위험이 있다. 실제로 현재의 지방공기업법의 설립기준이 제한적이어서 경영의 융통성을 저해한다는 지적이 있다. 지방공기업법은 시설 및 관리를 위한 기업 중심의 기준이므로 고추유통공사, 무안황토랑과 같은 가공·판매 지방공기업의 경영에는 현실적 애로사항이 많이 있다. 공기업의 평가방식도 시설 및 관리기업 중심으로 되어 있어 가공·판매를 주 기능으로 하는 지방공기업은 상대적으로 불리한 입장이다.

대부분 공기업에 공통적으로 적용되는 한계점으로 설립 이후 지속적인 지원대책이 없다는 것이다. 공기업이 가지는 공공성이나 설립취지를 고려할 때 시설자금뿐만 아니라 일정기간 경영정상화에 이르기까지 운영자금을 지원하는 것이 고려되어야 한다. 이와 관련하여 농림사업의 대상이 되지 못하거나 지원이 차별적인 것도 문제점으로 지적된다. 예를 들면 농협에 대해서는 채소수급조절자금 100% 지원에 물류비 지원이 추가되지만, 제도적 규정상 영양고추유통공사 등은 80%까지만 지원받을 수 있다. 이외에도 농산물 수출지원 정책사업 대상이 아닌 데 따른 차입금에 대한 추가 이자 부담(경북통상, 경남무역)이나 전기료율의 상대적 차별화에 따른 추가 전기료 부담(홍주미트)도 문제점으로 지적된다.

농업부문 지방공기업이 자립경영을 하기 어려운 이유는 여러 가지가 있지만 무엇보다도 충분하지 않은 매출규모와 매출성장의 정체를 들 수 있다. 고용인 수나 관련 농산물에 대한 지역농업 규모와 비교할 때 농업부문

지방공기업의 매출액은 성장의 여지가 많지만 매출이 빠른 속도로 증가하는 경우는 많지 않다. 지역경제 진흥 차원에서 농협을 포함한 관련 민간단체와 생산농가들의 협력이 어느 때보다도 절실하다 하겠다. 시설투자비와 관련 이자의 상환부담도 지방공기업 발전의 저해요인으로 작용하고 있다. 수익원이 다양하지 못한 것도 문제점으로 지적된다. 홍주미트의 단순한 도축수수료 위주의 사업이나 경남무역, 경북통상의 대행 수수료 사업만으로는 수익을 확대하는 데 한계가 있다.

(3) 일본 지방공사·제3섹터의 운영 실태

일본의 경우 우리의 지방공기업에 해당되는 기업의 형태는 지방공영기업, 지방공사·제3섹터 등으로 구분된다. 지방공영기업은 지방공공단체가 경영하는 기업 중 「지방공영기업법」에 의해 수도사업(간이수도사업 제외), 공업용수도사업, 궤도사업, 자동차운송사업, 철도사업, 전기사업, 가스사업 등을 경영하는 기업을 말한다. 일본의 지방공사·제3섹터는 이 외 분야의 사업을 경영하는 기업으로서 우리와 달리 지방자치단체의 출자비율과는 무관하다.

일본의 제3섹터는 “회사법 법인처럼 자치체와 민간의 공동출자에 의해 설립되든가, 민법법인이나 지방3공사(지방주택공급공사, 지방도로공사, 토지개발공사)처럼 자치체 단독으로 설립하는 경우가 많다.” 민·관이 공동출자하여 설립한 주식회사·유한회사 등의 상법 법인은 물론 제3섹터로 분류하지만, 지자체가 단독으로 100% 출자·출연하여 설립한 재단법인·사단법인 등의 민법법인과 지방3공사 또한 제3섹터의 범주로 분류하여 지방공영기업과 구별하는 것이다. 일본 총무성에서는 지방독립행정법인도 제3섹터의 조사에 포함하고 있다.

일본 지방공사·제3섹터의 운영 실태로부터 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같다. 첫째, 제3섹터의 설립에 대한 제도적·정책적 지원이다. 1960년대 이후 일본의 제3섹터 설립 추세를 보면 3단계로 시기구분을 할 수 있다. 1단계는 1977년까지로서, 1960·70년대에 지방3공사가 현저히 증가하였다.

2단계는 1978～1992년 시기로서, 제3섹터의 설립이 어느 때보다 활발하였다. 개발열풍에 의한 '버블경제의 선물'로서, 해산·도산되는 제3섹터의 대부분이 이 시기에 설립된 것으로 나타났다. 3단계는 1993년 이후 제3섹터 설립의 감소 단계이다. 불황기에 접어들어 거품이 꺼지면서 제3섹터 설립도 약화된 것이다. 일본의 제3섹터가 현재 1만개에 달할 만큼 활발하게 설립되었던 것은 민간활력을 활용하여 공공서비스를 확대할 목적으로 제정한 여러 법률과 제도 덕분이다. 농업부문에서도 1990년대 이후 민법법인이 증대하였는데, 이는 각종 지역진흥입법이라는 정책적 요인에 기인한다. 이로써 지방공기업의 유형과 설립 절차 등을 규정한 「지방공기업법」만으로는 지역개발을 위한 지방공사·제3섹터의 활성화를 도모할 수 없다는 것을 확인할 수 있다.

둘째, 운영에 대한 지원, 특히 재정·금융지원이다. 지자체는 설립에서 경영에 이르기까지 여러 형태로 재정적인 지원조치를 행하고 있다. 출자, 보조금, 위탁료, 대부금, 채무보증·손실보상 등이 그것이다. 출자의 경우 지자체의 출자비율이 높을수록 회사의 중요사항에 대한 결정권을 갖는 한편 파탄을 맞을 경우에 부담 또한 크다. 보조금으로는 사업비 보조와 운영비 보조가 있으며, 경영파탄 제3섹터의 구제를 위한 보조금 지출도 있다. 위탁료는 지자체가 제3섹터에 사업을 위탁하고 지출하는 사업비이다. 대부금으로는 장기 및 단기대부금이 있으며, 채무보증과 손실보증은 제3섹터가 금융기관으로부터 자금을 차입할 때 지자체가 상환을 보증하거나 차입금을 상환하지 못할 때 확정채무 중 손실보상 대상 채무를 지자체가 보상하는 것이다.

셋째, 출자비율만으로 지방공기업 여부를 구분하지 않고 업무의 성격에 의해 구분하며, 공공성·공익성이 강한 사업을 하는 지방공사·제3섹터에 대해서는 출자자인 지자체 등이 운영비를 지원하는 반면 수익성 사업을 하는 제3섹터는 민간 경영전문가에 의해 책임경영·자율경영이 이루어지도록 하고 있다.

(4) 농업부문 지방공기업의 발전방안

현존하는 농업부문 지방공기업의 경영 실적과 전망은 발전적이라고 하기 어렵다. 따라서 지방공기업의 발전방안을 도출하기 전에 먼저 지방공기업이 과연 필요한지에 대해 검토하지 않으면 안 될 것이다. 이 연구에서는 세 측면에서 접근하여 지방공기업이 활성화될 필요가 있다는 것을 제시하였다.

첫째, 현행 농림수산사업의 지원을 받아 설치되는 시설의 관리·운영이 반드시 필요한데, 효율적으로 관리·운영하기 위해서는 관리·운영주체의 조직형태 즉, 민간 개인 또는 기업에 일임할 것인지, 상법법인·민법법인 형태의 지방공기업을 설립할 것인지, 아니면 NGO·NPO·사회적 기업 등에 위탁할 것인지 등에 대한 검토가 필요하다.

둘째, 현재 시·군에는 대부분 사업소 형태로 직영하고 있는 시설 등이 많은데, 그 관리·운영 주체의 조직 형태와 경영 방식 등에 대한 검토가 필요하다. 이 시설들의 관리·운영 또한 민간의 전문성·창의성·자발성을 활용할 경우 효율성과 활용도를 높일 수 있기 때문이다.

셋째, 이 외에 농촌지역의 활성화를 위해서는 사람·농지·마을의 공동화에 대응한 농지·농작업·농업노동력·지역활성화의 담당자로서 지방공기업이 필요하다. 이는 민간활용(민활)과는 반대의 관권활용(관활)에 해당되는 것으로서, 공공성·공익성은 높으나 수익성이 낮아 민간이 참여하지 않는 사업을 지자체가 주도하여 사업체를 설립함으로써 지역경제의 활성화를 도모하는 방안이다.

이상과 같은 이유로 지방공기업이 앞으로 더욱 활성화될 필요가 있는데, 그 발전을 위해서는 먼저 현존 지방공기업의 활성화 방안에 대한 검토가 필요하다. 사례조사 대상 7개소의 지방공기업은 ①(주)와인코리아, ②(주)홍주미트, ③구미원예수출공사, ④(주)무안황토랑, ⑤영양고추유통공사, ⑥(주)경북통상, ⑦(주)경남무역 등이다.

먼저 7개 사업체의 설립 목적과 필요성을 보면, 모두 수익성 사업을 주목적으로 한다는 점에서 개발형 또는 지역진흥형 지방공기업이라고 할 수

있겠지만, 공공성·공익성은 미약하며, 따라서 설립 필요성 또한 약하다고 할 수 있다. 그러나 (주)와인코리아의 경우 지역의 포도재배농가 560호가 소액주주로 참여할 뿐 아니라 원료용 포도 공급자이기도 하여 직접적인 이해당사자의 수가 많고, 포도주 가공·판매 외에 와인열차 운행 및 와이너리 방문 등 관광사업을 병행함으로써 지역 관광산업 활성화에 기여하는 등 명실공히 지역진흥형 공기업의 역할을 수행하고 있다. 그 외 6개 사업체 또한 지역경제 활성화에 일정 부분 기여하는 면이 있지만 지역진흥형 공기업으로서의 역할은 미흡하다. 수익성 사업을 경영하는 사업체가 지방공기업으로서의 필요성에 부응하기 위해서는 지역진흥·지역활성화를 위한 사업을 보다 다양하게 전개할 필요가 있다. 사업다각화가 필요한 것이다.

다음, 경영수지 면에서 계속되는 수지적자로 경영위기에 직면해 있는 사업체는 (주)홍주미트와 구미원예수출공사이고, 나머지 5개소는 흑자 기조 상태이다. 그러나 흑자 기조의 5개소도 안정적인 성장을 기대하기는 어려운 실정이다. 당면 문제는 경영수지 적자 상태의 2개 사업체의 처리 방안이다. 먼저, (주)홍주미트는 홍성군에서 지분 매각을 추진하는 중이며 매각하는 것이 명분이나 실리의 양면에서 타당한 처리 방향이라고 생각한다. 타개책을 찾기 어려운 곳은 구미원예수출공사 쪽이다. 경영수지 적자의 원인은 무엇보다 주력시장인 일본에서 동남아시아산 노지재배 국화의 수입이 증가되면서 스프레이 국화의 가격이 하락하여 적자수출을 면치 못하게 되고 가격경쟁력이 없어지게 된 것 때문이다. 생산성을 획기적으로 높이고 생산비를 낮추어 수출시장에서 경쟁력을 회복하거나 품질 고급화를 통해 수출량은 줄더라도 높은 가격을 받을 수 있도록 하지 않으면 안 된다. 당장 필요한 것은 부채 상환 및 수지적자로부터 벗어나는 길이다. 시설비 융자금 146.8억 원 중 미상환 원금 79.5억 원에 대해 매년 원금 8.6억 원과 이자 3.5억 원(2008년)을 상환해야 한다. 융자금 잔액 79.5억 원을 당장 상환할 경우 매년 원리금 상환액 11억여 원이 지출되지 않아도 되므로 그것만으로도 공사는 적자경영에서 벗어날 수 있다. 융자금 상환 방안이 필요한 것이다.

총괄적으로 현존하고 있는 농업부문 지방공기업의 활성화를 위해서는

지방공기업이 계속적인 경영수지 적자에 의해 경영위기에 처했을 때 지자체 등이 이를 타개할 수 있는 지원책을 마련하는 것이 필수적이다. 지방공기업을 설립할 때 구미원예수출공사처럼 시설비 융자금 상환 부담을 안고 출범하도록 해서는 안 되며, 운영자금 융통을 위한 제도적 장치가 필요하다. 나아가 청산에서도 손실보상 확정을 위한 조정제도가 필요하다. 제도적 개선이 필요한 것이다.

그렇다면 지방공기업 관련 제도의 개선책은 무엇인가.

첫째, 「지방공기업법」 적용 대상 지방공기업은 의무적용사업에 한하고 임의적용사업은 제외하도록 할 필요가 있다. 그렇게 할 경우 우리의 '지방공기업'은 일본의 '지방공영기업'과 같은 범주가 될 것이다.

둘째, 농업부문 지방공기업의 설립을 활성화하기 위해서는 「지방공기업법」이 아니라 농촌지역 개발 및 지역활성화를 목적으로 하는 다른 법률에서 농업부문 지방공기업의 설립과 운영을 지원하는 내용을 규정해야 한다. 일본의 리조트법, 민활법, 지역진흥입법 등의 예를 참고할 수 있다.

셋째, 지방공기업에 대한 재정·금융상의 지원제도를 확충해야 한다. 일본의 경우 지방공영기업의 자금 융통을 위해 공영기업금융공고를 설치하였다가 2007년에는 「지방공영기업 등 금융기구법」을 제정하여 이를 폐지하는 대신 '지방공영기업 등 금융기구'를 설치하였다. 우리의 경우 '공적자금관리기금'이 있지만 이는 중앙공기업에서나 이용할 뿐 지방공기업은 이용하지 못한다. 일본의 경우 지방공영기업 외의 지방공사·제3섹터에 대한 재정지원 수단으로서 출자, 보조금, 대부금, 채무보증·손실보상 등의 제도가 있다. 우리의 경우 지방공기업에 대해 지자체가 채무보증·손실보상 등을 떠맡지만 경영위기시 지원책은 미비하다.

마지막으로 농업부문 지방공기업의 설립을 활성화하기 위해서는 어떤 제도와 정책이 필요한지를 검토하였다. 농업부문 지방공기업, 특히 제3섹터 상법법인이나 민법법인의 설립을 활성화할 필요가 있는데, 이를 위해서는 민활·관활을 활용하기 위한 법률의 제정이 필요하다.

ABSTRACT

Development Schemes of Local Public Corporations in Agricultural Sectors

Local public corporation refers to firms owned partially or fully by a local government, which also runs it directly or indirectly. Local public corporations meet the service demands of residents and farmers in remote areas. They directly contribute to revitalizing the local economy, expanding the financial capacity of local governments, and indirectly expanding public services and creating regional employments.

The Act of Local Public Corporation was created in 1969 and put into practice in 1970. Since then, the number of local public corporations has been increasing constantly from 46 in 1975 to 59 in 1980, 113 in 1986, 202 in 1991, 250 in 1998, 378 in 2008 and so on.

Though having positive influences, both local and national public corporations have been negatively recognized by the public and blamed for their insolvency, recklessness, corruption and inefficiency. Actually, many local public corporations were either disposed, liquidated or merged with after experiencing deficit accumulation with insolvent operations, which was believed to be caused mainly by management problems and lack of relevant systems. Other factors of financial difficulty include insufficient business volume relative to firm size and the tie-up of sales, though there is lots of room for growth considering the market share with a firm boundary.

The acts and regulations for local public corporations do not include supporting devices helping them in case of management crisis. The responsibility for their duration and development is placed mainly on shoulders of managers with a limited support from local government from time to time. In case of Japan, local governments are subsidizing local public corporations from the launching and afterwards. Subsidy covers business ex-

penditure and operation cost, and it includes the guarantee of an obligation or a loss and rescue fund for financial emergency.

The purposes of the study are ① to gather up the operative reality and systemic problem of current local public corporations, ② to closely inspect and solve their problems to develop local public corporations in agricultural sectors, and ③ to present promising perspectives to improve systems, normalize operations, and establish and activate current ones.

Directly-run projects or firms by the act of local public corporations are excluded from the scope of this study. The study only includes either indirectly-run local public corporations and industrial complexes or the third sector in which the majority of ownership is given to the private sector. For precise inspection of local public corporations in agricultural sectors, we interviewed 7 corporations among 12 relevant firms. In addition, using both field study and literature review, we studied local public corporations in Japan.

The structure of the report is as follows: Chapter 1 is for the introduction and Chapter 2 is for the overall theory about local public corporations. Chapter 3 reviews the overall policy and system of local public corporations including directly-run project, operative reality and problems. Chapter 4 covers achievements and problems in their operation through a field study of local public firms in agricultural sectors. Chapter 5 introduces foreign examples including a Japanese case. Chapter 6 integrates all the studied contents and presents the ways of developing local public corporations in agricultural sectors.

Compared with urban areas, rural areas have struggled with shortage of investment money, specialized labor, and resources, as well as the aging population and, above all, industry structure lagging far behind. Local public corporations are one of the solutions for it. They can find and develop a local resource, industrialize it and even create a new local image for citizens, which attracts more visitors for farm tour and consumption of local products. In the end, they can play an important role in revitalizing the local economy.

Researchers: Seok-Doo Park, Ho-Gun Chong, and Joo-Nyung Heo
E-mail address: sdpark@krei.re.kr

차 례

제1장 서론

1. 연구의 필요성과 목적 ····· 1
2. 선행연구 검토 ····· 4
3. 연구범위 ····· 7
4. 연구내용 ····· 8
5. 연구방법 ····· 8

제2장 지방공기업에 관한 이론

1. 공기업의 개념 ····· 11
2. 공기업의 설립 동기 ····· 20
3. 공기업의 유형과 특징 ····· 21
4. 공기업의 장점과 단점 ····· 27

제3장 우리나라 지방공기업의 현황과 문제점

1. 지방공기업 관련 제도 ····· 29
2. 지방공기업 현황 ····· 53
3. 지방공기업의 문제점 ····· 62

제4장 농업부문 지방공기업의 운영 사례

1. 농업부문 지방공기업 현황 ····· 67
2. 농업부문 지방공기업 운영 사례 ····· 70
3. 농업부문 지방공기업의 성과와 문제점 ····· 104

제5장 일본의 지방공사·제3섹터 운영 실태

1. 일본 지방공기업의 유형과 관련 제도 ····· 107
2. 제3섹터 등의 설립 추이와 개황 ····· 119
3. 제3섹터 등의 경영 및 재정 지원 상황 ····· 124
4. 제3섹터 등의 통폐합 및 법적 정리 상황 ····· 129
5. 농업·농촌 제3섹터의 동향과 유형별 성격 ····· 131
6. 시사점 ····· 136

제6장 농업부문 지방공기업의 발전방안

1. 농업부문 지방공기업의 필요성 ····· 139
2. 농업부문 현존 지방공기업의 활성화 방안 ····· 154
3. 지방공기업 관련 제도 개선 방안 ····· 164
4. 농업부문 지방공기업의 설립·운영 활성화 방안 ····· 171

제7장 요약 및 결론

1. 연구의 필요성 ····· 173
2. 농업부문 지방공기업의 성과와 문제점 ····· 174
3. 일본 지방공사·제3섹터의 운영 실태 ····· 175
4. 농업부문 지방공기업의 발전방안 ····· 177

부록: 시설의 설치와 관리·운영 주체가 필요한 농림사업 ····· 181

참고 문헌 ····· 199

표 차례

제2장

표 2 - 1. 공기업과 사기업의 차이 ····· 12
표 2 - 2. 공공기관의 분류 기준(공공기관의 운영에 관한 법률) ····· 18
표 2 - 3. 조직 형태에 따른 공기업의 분류 ····· 22
표 2 - 4. 제3섹터의 유형 ····· 25
표 2 - 5. 공기업의 유형 및 특징 ····· 27

제3장

표 3 - 1. 지방공기업법 개정 경과 ····· 30
표 3 - 2. 지방공기업법 적용 대상 사업 ····· 35
표 3 - 3. 지방공기업의 형태 ····· 36
표 3 - 4. 지방공기업 유형별 특징 ····· 45
표 3 - 5. 지방공기업 설립 절차 ····· 49
표 3 - 6. 지방공기업 경영평가 절차 ····· 52
표 3 - 7. 지방공기업 경영평가 주체 ····· 53
표 3 - 8. 지방공기업 중 직접경영사업 ····· 56
표 3 - 9. 지방공기업 중 간접경영사업 ····· 57
표 3-10. 시・도별 및 분야별·유형별 지방공기업 분포 ····· 58
표 3-11. 지방공기업 재무상태(2008) ····· 61
표 3-12. 지방공기업 경영실적(2008) ····· 62

제4장

표 4 - 1. 농업부문 주요 지방공기업 ····· 68
표 4 - 2. 농업부문 지방공기업의 기능별 분류 ····· 70
표 4 - 3. 와인코리아(주) 농업회사법인의 출자 현황 ····· 71
표 4 - 4. 와인코리아(주)의 경영 성과 ····· 73
표 4 - 5. 홍주미트의 출자 현황(2009) ····· 76
표 4 - 6. 충청남도 서부 6개 시군의 축산 현황 ····· 77
표 4 - 7. 홍주미트의 도축 물량 추이(2006～2008) ····· 78
표 4 - 8. 홍주미트의 경영 성과 ····· 79
표 4 - 9. 구미원예수출공사의 수출 실적 ····· 83
표 4-10. 구미원예수출공사의 경영 성과(2005～2006) ····· 85
표 4-11. 무안황토랑의 출자 현황 ····· 88
표 4-12. 무안황토랑의 품목별·거래처별 매출액 현황 ····· 89
표 4-13. 무안황토랑의 재무 상태 추이 ····· 90
표 4-14. 무안황토랑의 경영 성과 ····· 91
표 4-15. 영양고추유통공사의 홍고추 수매 현황 ····· 94
표 4-16. 영양고추유통공사의 고추 제품 판매량 ····· 94
표 4-17. 경북통상의 수출입 및 매출 실적 ····· 98
표 4-18. 경남무역의 영업 실적 ····· 102

제5장

표 5 - 1. 일본의 분야별 지방공영기업 추이(2004～2008) ····· 111
표 5 - 2. 일본 지방공영기업 전체의 경영 상황 ····· 112
표 5 - 3. 일본 지방공영기업(법 적용기업)의 누적결손금 추이 ····· 112
표 5 - 4. 일본 지방공영기업의 민영화·민간양도 실시 상황 ····· 113
표 5 - 5. 제3섹터 등에 대한 지방공공단체의 관여 ····· 115
표 5 - 6. 일본 지방공영기업·제3섹터 등의 특성 ····· 118

표 5 - 7. 일본 제3섹터 등의 설립주체별·유형별 수(2006.3) ····· 121
표 5 - 8. 일본 제3섹터 등의 업종별·유형별 분포(2006.3) ····· 122
표 5 - 9. 일본 제3섹터 등에 대한 지자체의 출자 상황(2006.3) ···· 123
표 5-10. 일본 제3섹터 등의 지자체 출자비율별 법인 수(2006.3) 124
표 5-11. 일본 제3섹터 등의 업종별 흑자·적자 법인 수(2006.3) ··· 126
표 5-12. 일본 제3섹터에 대한 지자체의 재정지원 상황(2006.3) ·· 128
표 5-13. 일본 제3섹터 등의 대외채무와 채무보증·손실보상(2007) 129
표 5-14. 농업공사의 제유형 ····· 135

제6장

표 6 - 1. 농림수산사업의 투융자 대상별 실적(1992～2008) ····· 141
표 6 - 2. 시설물 설치와 운영주체가 필요한 농림사업 ····· 142
표 6 - 3. 시설물 설치와 운영주체가 필요한 농림사업 개황 ····· 143
표 6 - 4. 시설물 설치와 운영주체가 필요한 농림사업의 특성 ····· 146
표 6 - 5. 지자체가 직영하는 사업소 유형 ····· 148
표 6 - 6. 시·군의 사업소 운영 현황 ····· 149
표 6 - 7. 사례조사 대상 지방공기업에 대한 지자체의 지원 내용 ···· 169
표 6 - 8. 일본의 농업·농촌 관련 제3섹터 제도 개요 ····· 172

부록

부표 1. 친환경농산물 종합물류센터 사업 개요 ····· 182
부표 2. 시·군유통회사 설립 운영 지원사업 개요 ····· 183
부표 3. 시·군유통회사 현황(2009) ····· 184
부표 4. 농산물산지유통센터 건립 지원사업 개요 ····· 185
부표 5. 농산물종합유통센터 건립 지원사업 개요 ····· 186
부표 6. 거점산지유통센터 지원사업 개요 ····· 187

부표 7. 브랜드육타운 조성사업 개요 ····· 188
부표 8. 고랭지감자 명품화사업 개요 ····· 189
부표 9. 김치HACCP가공공장 건립 지원사업 개요 ····· 190
부표 10. 발효식품(장류) 전용공장 건립사업 개요 ····· 191
부표 11. 향토산업 육성사업 개요 ····· 192
부표 12. 농촌마을종합개발사업 개요 ····· 193
부표 13. 농어촌테마공원 조성사업 개요 ····· 195
부표 14. 광역클러스터 활성화 지원사업 개요 ····· 196

그림 차례

제2장

그림 2 - 1. 공공서비스 공급법인의 구성주체별 구분 ····· 24

제3장

그림 3 - 1. 지방직영기업의 결산 절차 ····· 39
그림 3 - 2. 지방공기업 분류기준 및 체계 ····· 47
그림 3 - 3. 지방공기업 경영평가 지표 ····· 51
그림 3 - 4. 지방공기업 변화 추이 ····· 54
그림 3 - 5. 지방공기업 종사인력 추이 ····· 55
그림 3 - 6. 지방공기업 예산 증감 추이 ····· 55

제5장

그림 5 - 1. 일본 공영기업의 개념도 ····· 110
그림 5 - 2. 일본 지방공사·제3섹터 등의 설립 추이(1967～2005) ·· 120
그림 5 - 3. 일본 제3섹터 등의 흑자·적자 법인 상황(2006.3) ····· 125

서 론

제1장

1. 연구의 필요성과 목적

지방공기업이란 지방자치단체가 소유하고 직·간접적으로 운영하는 기업으로서, 사용료 또는 사업수익에 의해 재화와 서비스를 제공하므로 추가적인 조세수입에 의존하지 않고도 주민의 서비스 수요를 충족하거나 지역경제 발전을 촉진하는 역할을 할 수 있다. 따라서 지방공기업의 설립 목적은 수익을 기대하기 어렵거나 자본이 부족하여 민간의 참여가 어려운 반면 공공수요가 크거나 지역경제 활성화 및 지역개발 촉진 효과가 큰 사업을 지방공기업이 경영하도록 함으로써 궁극적으로는 주민의 복리증진과 지역경제 발전을 도모하는 것이다.

우리나라에서는 1969년 지방공기업법을 제정하여 1970년부터 시행하게 되었다. 이에 따라 상수도사업(6개), 지하철건설(1개) 등을 운영하는 7개의 지방공기업이 이 법의 적용을 받게 된 이래 1975년에 46개소, 1980년에 59개소, 1981년 63개소, 1986년 113개소, 1991년 202개소, 1998년 250개소, 2008년 378개소로 꾸준히 증가하였다. 시기별로 발전 과정을 요약하면 다음과 같다.

1970～1980년은 지방직영기업 시기로서, 1967년부터 공기업특별회계로 운영되던 상수도사업 중 6개가 법 적용 대상이 된 반면 규모가 작은 사업장은 제외되었으며, 시·도립병원이 적용 대상으로 추가되었으나 주택건설·

택지조성·시장관리 등의 사업은 적용대상에서 제외되었다.

1981～1991년은 직·간접경영 시기로서, 1980년 법 개정을 통해 지방공사·공단 규정이 신설됨으로써 1981년 서울지하철공사가 설립되고, 1982년부터 시·도립병원이 지방공사의료원으로 전환되었다. 이어서 1983년에 서울시설관리공단이 설립된 후 1988년부터 주택 200만호 건설사업이 개시되면서 지방자치단체의 택지개발·주택건설사업이 지방공영개발사업이라는 이름으로 팽창하였다.

1992년 이후는 직·간접·합동경영 시기로서, 1992년 법 개정을 통해 처음으로 농산물가공·유통 분야에 지방공사형 제3섹터가 설립된 이래 농산물가공·유통 및 관광개발·교통관리 분야에 제3섹터형 지방공사가 계속 설립되는 한편 사법인형 제3섹터(민간 출자지분 1/2 이상) 규정이 신설되었다.

그러나 그동안 지방공기업은 물론 국가공기업에 대한 여론은 부실·방만·부패·비효율 등 부정적인 평가 일변도였다고 할 수 있다. 실제로 지방공기업의 경우 적자경영·부실경영을 겪은 끝에 매각·청산·합병 등을 통해 소멸되는 사례가 비일비재하였다. 예컨대, 근래에 전남무역·정남진장흥유통공사·안성축산진흥공사 등이 청산 혹은 매각되었다. 한편, 지방공기업의 부실 원인으로서 경영측면에서 공기업 내부의 요인을 주로 제기함으로써 지방공기업 관련 제도의 모순과 미비에 대해서는 소홀하였다고 할 수 있다. 지방공기업법 등 관련 법률·제도는 지방공기업의 설립과 이후의 관리·감독·평가·청산 등의 절차를 규정할 뿐이다. 지방공기업이 경영위기에 부딪쳤을 때 지원하는 장치는 없이 평가를 통해 청산 등을 명할 뿐, 지방공기업의 존속·발전에 관한 책임은 지자체에 맡기고 있는 것이다.

그럼에도 다음과 같은 이유로 지방공기업에 대한 연구가 필요하다.

첫째, 농림사업은 농업·농촌의 발전을 위하여 각종 시설의 설치비 일부를 보조 혹은 융자 지원하고 있는데, 그에 의해 설치된 시설을 효율적으로 관리·운영하기 위한 형태와 주체에 대한 검토가 필요하며, 나아가 시설에 대한 보조와 지방공기업 등 사업체의 설립·운영에 대한 보조의 차이 등에 대해서도 검토할 필요가 있다. 농림사업의 보조는 대부분 시설의 설치에 대한 보조인데, 그것을 경영하는 업체의 설립에 대한 출자와 운영에 대한

지원이 없을 경우 농림사업을 경영하는 사업체가 활성화될 수 있을지 의문이다.

둘째, 현재 각 시·군은 지방공기업법 규정에 의한 직·간접 경영 지방공기업 외에 행정조직으로 편제된 사업소 등을 운영하고 있는데, 그 관리·운영을 행정조직이 아닌 다른 주체와 형태에 위임할 필요는 없는지 등에 대한 검토가 필요하다.

셋째, 농촌지역의 활성화를 위해서는 취업처와 고용기회의 확대가 필수적인데, 이를 위해서는 사업체의 확장 또는 신설이 있어야 하는데 민간 부문만으로는 어려울 경우 지자체와 협동조합·단체·민간 등이 협력하여 추진할 필요가 있으며, 따라서 제3섹터 등에 관한 검토가 필요하다.

넷째, 현재 농업 부문의 지방공기업으로는 지자체 100% 출자 5개소, 50% 미만 출자 7개소 등 12개소가 있는데, 그 중 지방공기업다운 사업체 7개소 중 1개소만이 흑자경영일 뿐 2개소는 적자경영으로 청산 또는 매각 직전의 상태, 4개소는 장부상 적자는 아니지만 지자체의 지원 등을 비용으로 계산하면 적자나 다를 바 없는 상태로서, 현존 지방공기업의 활성화 방안에 대한 검토가 긴요하다.

따라서 이 연구의 목적은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 현존 지방공기업의 운영 실태를 파악, 특히 기업경영 측면뿐만 아니라 지역경영 관점에서 지방공기업의 성과를 파악하는 시각과 기법 제시 및 제도적인 문제점을 파악한다.

둘째, 농업부문 지방공기업의 발전 방안을 강구하기 위하여 먼저 지방공기업의 설립·운영의 필요성을 농림사업 중 관리·운영이 필요한 사업, 시·군의 사업소 운영 현황, 지역경제 활성화 방안으로서 지방공기업이 필요한 이유와 분야, 현존 지방공기업의 당면 문제점 해소 등의 면에서 면밀히 검토한다.

셋째, 농업부문 지방공기업의 발전 방안으로서 제도개선 방안, 현존 지방공기업의 경영 정상화 방안, 지방공기업의 설립과 운영 활성화 방안 등을 제시한다.

2. 선행연구 검토

2.1. 선행연구 내용

지방공기업에 관련되는 연구 분야는 지방공기업·제3섹터·사회적 기업·지역경영·지방재정·지방행정 분야 등을 들 수 있으나 여기서는 지방공기업과 제3섹터 분야에 한정한다. 또한, 사회적 기업은 공공부문의 투자가 개입하지 않으므로 공기업과는 무관하나 공공서비스 및 일자리와 관련되므로 본론에서 참고하도록 하고, 지역경영·지방재정·지방행정 분야 또한 지방공기업의 설립 목적 및 책임경영 등에 관련되므로 본론에서 검토하도록 하겠다.

지방공기업에 관한 연구 및 제3섹터에 관한 연구는 논문은 물론 단행본이 각기 수백 편에 달할 만큼 많고, '한국지방공기업학회'가 2003년에 창립되어 활동 중이다. 지방공기업이 직영사업 229개를 합하여도 모두 378개로 많지 않은 실정인 데 반해 지방공기업에 관한 연구문헌 및 연구자는 아주 많다고 할 수 있다.

지방공기업에 관한 선행연구의 주제를 보면, 경영합리화・경영혁신・경영활성화 또는 평가모형・평가지표의 개발 등 기업경영 면에서의 전반적인 운영 실태와 평가 및 개선방안을 모색하거나 지배구조・인사고과・단체교섭・노사관계・이사회・자율성 등 기업경영의 한 측면을 분석한 연구 등이 대부분이며, 제시된 개선방안도 법제도 면에서의 개선방안과 행정통제 방안 또는 민영화방안을 언급한 정도이다. 지방공기업의 설립 목적인 지역경제 활성화 측면에서 평가하거나 개선방안을 제시한 연구는 전무하며, 설립 방안에 관한 연구 또한 전혀 없는 실정이다.

선행연구의 연구 분야를 보면, 지방공기업 전체를 대상으로 하거나 상수도・하수도・의료원・지하철・도시시설 등의 관리・운영을 담당하는 지방공기업의 사례에 관한 연구가 대부분이다. 농업・농촌 분야의 지방공기업을 구분하여 분석한 연구는 전무하며, 농업정책의 관련 사업에 대해 평

가 · 분석하여 개선방안을 제시한 연구 또한 전혀 없다.

제3섹터에 관한 선행연구의 주제를 보면 지역경제 활성화, 지방재정 확충, 지역산업 진흥, 공공서비스 공급 방안으로서 제3섹터 활용 방안에 관한 연구가 주류를 이루고, 제3섹터사업의 활성화 방안, 제3섹터 방안의 가능성 등에 관한 연구가 많은 편이나 대부분 개념과 이론 소개 및 개괄적인 현황과 문제점 등을 언급한 데 그쳐 있다고 할 수 있다. 지방공기업의 한 형태로서 제3섹터형 지방공기업 전체를 대상으로 현황과 문제점을 살펴본 논문도 상당수에 달한다.

여영현(2006)은 지방공기업 관련 법안의 변화, 설립현황과 운영실태, 제도의 단계별 문제점(설립, 관리 · 운영, 평가 · 환류) 등을 검토하고, 발전과제로 자치단체장의 이상 임명승인권 폐지, 조직 및 정원변경 인가제도의 폐지, 총괄정원제와 총액인건비 제도의 재검토, 단년도 실적평가 방식의 개정 및 평가전담기관의 위상 제고, 상대평가 완화 등을 제시하였다.

허용훈 외(2000)는 지방공기업의 자율성 실태를 살펴보고 문제점을 분석하여 자율성 제고를 위한 제도적 개선방안을 제시하였다. 자율성 제고를 위한 정책과제로는 이사회의 자율적인 구성과 운영, 사장추천위원회의 구성 및 운영의 개선, 조직 및 정원변경 인가제도의 폐지, 예산편성과정상의 자율성 확대, 업무상 감독 및 통제범위의 구체화, 경영평가제도의 철저한 관리 등을 제시하였다.

이상철 외(2002)는 책임경영을 통한 경영효율성을 제고하기 위해서는 내부관리제도의 개혁 못지않게 통치·소유·지배구조에 대한 개혁도 중요한 문제임을 지적하고, 구체적인 제도적 장치로서 다음 3가지를 제시하였다. 즉, ①지방공기업 독립성 제고방법으로 경영자가 직접 참여하는 지방공기업운영위원회의 신설, ②이사회의 준법성과 합의성을 제고하기 위한 방안으로 이사들의 연대책임성 문제, ③전문성 제고를 위해 지방공기업사장추천위원회의 구성과 운영에 관한 개선사항 등이다.

오희환 외(1993)는 제3섹터의 이론적 배경과 의의, 외국사례, 현황과 문제(사례: 장흥표고유통공사, 김제개발공사), 제3섹터에 대한 인식도 설문조사, 활성화 방안(법적 장치 정비, 활성화를 위한 여건 및 풍토 조성) 등을

검토하였다. 활성화 방안으로는 대상사업내용 등에 관한 민관의 이해관계 조정, 제3섹터에 요구되는 출자비율의 선택적 운영(초기투자규모, 공공성 정도, 민간참여의 어려움 정도 등에 따른 비율 차등 적용), 자본뿐만 아니라 인적자원까지 민관이 공동구성 한다는 면에서 파견 공무원 등에 관한 합리적 인사제도 수립, 책임경영의 명확화와 조직의 독립성 확보라는 차원에서 의사결정권을 전적으로 경영자에게 부여 등을 제시하였다.

박재희 외(1997)의 연구는 공공서비스의 민영화와 제3섹터방식 도입의 이론적 배경, 유형별로 제3섹터 방식의 채택동기와 민관의 참여동기의 차이점 비교, 외국사례, 국내 현황과 문제점(사례: 민자역사, 엑스포과학공원), 성공과 실패요인 분석을 위한 설문조사, 개선방안 등을 연구내용으로 하고 있다. 제3섹터방식의 타당성 판단 기준으로 비용, 서비스의 질과 효과, 서비스의 지속성·안정성·형평성·사업의 실행가능성을 제시하고, 개선방안으로 법제도의 조정, 조직문화간의 이질성 극복, 자율성의 보장, 적절한 사후평가와 통제수단, 합리적 인사관리와 리더십 개발을 제시하였다.

윤영진(1993)은 제3섹터의 이론적 설명과 지방재정 확충방안으로서의 설립모형을 제시하는 데 연구 목적을 두고 이론적 검토, 설립배경 및 현황, 설립모형의 제시 등을 연구하였다. 일본이 그동안 성공적인 사례가 많다는 인식에서 일본을 모델로 제3섹터방식을 추진하는 경향이 있으나 국가 간에 법제도, 국가지원, 민간의 출자능력, 관민의 의식구조 등에서 차이가 있으므로 외국의 모델을 그대로 차용하는 것은 지양해야 한다고 하였다.

2.2. 선행연구와의 차별성

이 연구와 선행연구의 차이는 다음과 같다. 첫째, 이 연구는 지방공기업 중 농업・농촌 부문에 관련되는 공기업을 구분하여 집중 조사 분석한다는 점에서 선행연구와 차이가 있다. 둘째, 이 연구는 농업 발전 및 지역경제 활성화라는 시각으로 지방공기업을 분석 및 평가한다는 점에서 기업경영 측면에 치우친 선행연구와 시각을 달리 한다. 셋째, 이 연구는 지방공기업

에 관련되는 농업정책 사업에 대해 검토 및 평가한다는 점에서 선행연구와 다르다. 넷째, 이 연구는 농업·농촌의 활성화를 위한 지방공기업의 설립 및 운용 방안을 검토한다는 점에서 선행연구와의 차별성이 있다.

3. 연구범위

지방공기업법의 분류에 의한 지방공기업 중 직접경영사업(지방직영기업)은 검토 대상에서 제외하며, 간접경영(지방공사·공단)사업과 제3섹터 형태를 연구 대상으로 한다. 단, 구체적인 실태조사와 발전 방안은 농업부문지방공기업을 대상으로 한다. 지방공기업 관련 제도와 정책 면에서는 지방공기업법을 중심으로 지방자치법, 지방재정법 등과 농림수산식품부의 관련 정책을 검토하기로 한다. 특히, 지방공기업 관련 농업정책의 경우 농림사업 전반을 대상으로 소유·경영·관리 주체가 필요한 사업을 분류해낸 다음 그 운용 현황을 파악한다. 또한, 시·군 지자체의 시설 관리 담당 조직의 형태와 관리 현황에 대해서도 파악하였다.

농업부문 지방공기업의 운영 실태에 관해서는 12개 기업 중 7개 기업을 대상으로 사례조사를 하였다. 사례조사 대상에서 제외한 5개 기업 중 3개 기업은 농수산물도매시장 또는 농축산물물류센터의 관리를 담당하는 기업이며, 나머지 2개 기업은 지자체 출자비율이 25% 미만으로 지방공기업의 성격이 희박한 농산물유통센터와 사료회사이다.

외국 사례에 관해서는 일본에 집중하여 현지 출장조사와 문헌조사를 통해 지방공사와 제3세터의 설립 추이와 배경, 경영 및 재정지원 실태, 농업·농촌 제3섹터(농업공사)의 동향과 유형별 성격 등을 파악하였다.

4. 연구내용

제1장 서론에 이어 제2장에서는 지방공기업 관련 이론에 대해 개략적으로 살펴보았다. 주요 내용은 공기업의 개념과 등장 배경, 공기업의 유형과 특징, 공기업의 장단점 등이다. 제3장에서는 지방공기업 전반에 관한 제도와 운영 현황 및 문제점 등을 살펴보았다. 제4장에서는 농업부문 지방공기업의 현황을 파악한 다음 7개 기업을 대상으로 현지조사를 통해 운영실태와 성과 및 문제점을 파악하였다. 제5장에서는 일본의 지방공사·제3섹터의 유형과 관련 제도, 설립 추이와 배경, 경영 및 재정지원 현황, 농업·농촌 부문 제3섹터(농업공사)의 동향과 유형 별 성격 등을 파악하여 시사점을 도출하였다. 제6장에서는 이상을 총괄하여 지방공기업의 발전방안을 제시하였다. 지방공기업의 수와 경영 실적 면에서 부진한 실정임에도 지방공기업이 필요한지, 필요하다면 그 발전 방안은 무엇인지 등을 살펴본 다음 지방공기업 관련 제도의 개선방안, 현존 지방공기업의 활성화 및 부실 해소 방안, 나아가 지방공기업의 설립을 활성화하기 위한 방안 등을 검토하였다.

5. 연구방법

공기업, 특히 지방공기업에 대한 부정적인 평가는 무엇보다 지방공기업에 대해 기업경영·기업회계 관점으로 경영 실적을 분석하는 데서 비롯된다고 할 수 있다. 운영수지의 적자 여부만으로 평가한다는 것이다. 지방공기업은 수익을 기대하기 어렵거나 자본이 부족하여 민간의 참여가 어려운 반면 공공수요가 크거나 지역경제 활성화 및 지역개발 촉진 효과가 큰 사업을 경영하기 위해 설립하는 것이므로 설립 당초부터 흑자경영을 기대하기 어렵다고 해도 과언이 아니다. 그런데도 지방공기업이 설립되고 나면

그 목적과 역할보다는 경영수지의 흑자 여부로써 평가한다는 것이다.

따라서, 이 연구에서는 지방공기업에 대해 기업경영 관점과 함께 지역경영 관점에서 농업 부문 지방공기업의 경영 실태를 파악하고, 문제점의 원인에 대해서도 경영 측면에서의 접근과 함께 제도적인 면에서도 파악하기로 하겠다. 단적으로 말하면, 인건비는 기업경영·기업회계에서는 비용이지만 지역경영·지역회계 면에서는 고용효과로 볼 수 있다. 나아가 지역경제에 소득효과와 유발효과를 가져올 수 있으며, 그 외에 인재양성과 같은 또 다른 기여를 할 수 있는 것이다. 따라서 지방공기업의 운영 실태를 파악하는 데 어떤 시각으로 접근하느냐가 중요하다.

이상과 같은 관점을 토대로 이 연구는 문헌연구와 설문조사 및 면접조사, 해외출장조사 등의 방법을 활용하였다. 문헌으로는 지방공기업 및 제3섹터의 이론에 관한 국내외 연구문헌, 지방공기업의 현황에 관한 국내외 통계 및 조사 자료, 한국자치경영평가원의 지방공사·공단에 대한 경영평가 자료 등을 들 수 있다. 설문조사 및 면접조사는 지자체와 기존 농업 부문 지방공기업의 경영자·담당자를 대상으로 한 지방공기업의 필요성, 운영실태, 성과, 문제점 등에 대한 조사이다. 해외 출장조사는 일본의 지방공사·3섹터에 대한 조사로서, 조사 내용은 일본의 지방독립행정법인·지방공영기업·지방공사·제3섹터 등의 역사적 발전 과정과 현황, 지방공사·제3섹터의 유형별·지역별·목적별·실적별·규모별 분포, 농업부문 지방공사·제3섹터의 운영실태·경영실적 및 성과와 문제점, 지방공사·제3섹터에 대한 지원제도 및 지자체와의 관계 등이다.

지방공기업에 관한 이론

제2장

1. 공기업의 개념

1.1. 공기업과 사기업

공기업이 일반적으로 국가, 즉 중앙정부가 주체가 되어 설립한 기업인 데 비해 지방공기업은 지방자치단체가 주체가 되어 설립한 기업이라는 차이, 즉 설립 주체의 차이가 있으나 사기업과 대비한 공기업이란 면에서는 본질적으로 동일하다. 따라서 공기업의 개념이란 면에서는 중앙공기업과 지방공기업을 구분하지 않아도 될 것이다.

공기업의 개념을 파악하기 위해서 먼저 공기업과 사기업의 차이를 들면 다음과 같다(이상철, 2007, pp. 22-23)

첫째, 사기업의 소유 및 경영자는 개인이나 사업적 임의단체인 데 반해 공기업의 소유자는 국가 또는 지자체이다. 따라서 공기업은 정당·의회·구 국민 등의 통제와 감독을 직접 받는 정치적 성격을 내포하는 데 반해 사기업은 그러한 제약을 받지 않는다.

둘째, 공기업은 독점성을 갖는 경우가 많아 경제성이 없거나 제한적인 데 반해 사기업은 독점성이 없고 법적 규제를 적게 받는다.

셋째, 공기업은 업무 수행에서 고도의 평등성을 유지해야 하나 사기업은 모든 고객을 평등하게 대우할 필요가 없다.

넷째, 사기업은 영리추구를 최고의 이념으로 하지만 공기업은 영리보다

는 공익추구를 목적으로 한다.

다섯째, 사기업은 시장위험·자본위험을 스스로 부담하지만 공기업은 그것을 국가 또는 지자체와 공동 부담하는 경우가 많다. 공기업이 비용절감이나 운영효율화 등에 뒤처지는 것은 이 때문이다.

공기업과 사기업을 구분하는 기준으로 경영학에서는 소유구조, 지배구조, 경영구조를 제시한다. 기업의 소유구조는 주식 분포 및 구성체제로서, 정부나 공공기관이 소유권을 가지고 있으면 공기업이다. 기업의 지배구조는 경영진 선발 및 통제체제로서, 정부나 공공기관이 경영진을 선발하는 권한을 가지고 있으면 공기업이다. 기업의 경영구조는 조직·예산·인사·노무관리와 기업문화 등으로서, 정부나 공공기관이 이들에 영향력을 행사하면 공기업이다.

공기업의 특질은 '목적으로서의 공공성'과 '수단으로서의 기업성'이 서로 양립하면서 상호균형과 조화를 이루어나가는 데 있다. 그러나 실제로는 사기업의 공공화 현상과 공기업의 사기업화 경향이 강화되고 있어 공기업과 사기업을 뚜렷하게 구분하기는 어렵다. 이에 따라 공공성과 기업성에 대한 인식은 대립 관계에서 보완 관계로 전환되었다.

표 2-1. 공기업과 사기업의 차이

	사기업	공기업
소유	자본주의적·사적 소유	자본주의적·공적소유
사업영역	일반사업적·수익적 영역	체제보완적·공공적 영역
주목적	이윤추구	공익추구
지배원리	경쟁원리	독점원리
경영원리	경제성 > 공공성	공공성〉 경제성
조직구성원리	능률주의	민주주의
가격결정	시장원리	공공규제
재무회계	이윤목적에 의한 자본 및 이익	독자의 자본 및 이익
노사관계	자율적 처리	공공규제

자료: 안용식, "지방공기업의 의의·존재이유 및 특질", 『고시연구』, 1993.10, pp.132~133.

1.2. 공기업과 유사한 용어

공기업의 개념을 명확히 하기 위해서는 유사한 개념을 내포하고 있는 용어에 대해 살펴볼 필요가 있다.

가. 공익기업

공익기업(public utility)은 전기·수도·가스·전신전화·철도 등과 같이 그 서비스가 국민생활에 필수부가결할 뿐 아니라 독점성이 강한 사업=공익사업을 영위하는 기업을 말한다. 이 같은 공익사업을 민간기업이 담당하는 나라도 있으므로 공익기업이 곧 공기업이라고 할 수는 없다. 예컨대, 우리나라에서 전화사업은 공익사업이지만 사기업에서 운영하며, 미국의 경우 전력사업은 대부분 민간기업이 운영한다.

나. 사회적 기업

사회적 기업이란 일치된 개념정의도 없고 구체적인 형태는 국가에 따라, 그리고 법적 형태와 운영방식 및 소유구조에 따라 상이하지만 공통적으로는 “사회적 공익성을 목적으로 하면서 경제적인 활동을 하는 비영리(=이윤 미분배) 조직”이라고 할 수 있다. 미국에서는 비영리조직, 유럽에서는 사회경제 용어로 인식되고 있는 제3섹터의 하나이다. 사회적 기업에 대한 다양한 정의를 보면 다음과 같다.

OECD는 “경영전략으로 조직된, 공익지향적인 불특정 민간활동으로서 그 목적은 이익극대화가 아닌 특정 경제·사회적 목표 실현이며, 사회적 배제 및 실업 문제와 관련된 혁신적 해결방안을 가져올 수 있는 능력을 가진 활동”이라고 한다. 프랑스의 장떼(Jeantet)는 목적의 다양성, 참여진의 다양성(자원봉사자, 임금근로자, 기업가, 지역공공기관 등), 재원의 다양성(시장, 상호호혜, 공적 지원) 등의 특징이 합쳐진 기업이라고 하였다. 이탈리아의 보르자가와 샌투어리(Borzaga and Santuari)는 안정적·기업경영적인

방식으로 사회적 배제 극복이 목적인 서비스, 혹은 더 일반적인 대인 지역 서비스를 제공하고 있는 제3섹터 조직으로 정의하였다.

사회적 기업은 유럽에서는 70년대부터 장애인의 노동통합을 목적으로 하는 조직이 설립된 것을 기점으로 현재까지 다양한 형태로 운영되면서 국가정책의 아젠다로 자리잡고 있다. 이탈리아의 사회적 협동조합법(1991)을 필두로 벨기에(1995), 포르투갈(1998), 스페인(1999), 그리스(1999), 프랑스(2001) 등이 사회적 기업 관련 특별법을 제정하거나 혹은 기존법을 개정하였다.

사회적 기업은 활동영역에 따라 대인서비스 사회적 기업(사회 및 공동체 보호 서비스 제공 목적), 노동통합 사회적 기업(빈곤 및 사회적 배제의 극복을 목적으로 노동시장에서 심각한 어려움을 겪고 있는 사람들의 직업 통합에 주력), 지역개발 사회적 기업(지역경제발전에 관심) 등으로 구분할 수 있다.

사회적 기업이 등장 및 활성화된 배경으로는 다음을 들 수 있다. 첫째, 사회적 변화로서 고령화의 진전, 여성의 사회참여 증가, 이민인구 증가 등 인구학적 변화와 경기침체, 사회양극화 등이다. 둘째, 제도적 변화로서 복지서비스의 민영화와 시장방식의 전달체계로 특징지어지는 Welfare mix의 도입이다. 셋째, 새로운 이니셔티브의 등장으로서 1960년대 이후 신사회운동의 영향을 받은 자발적이고 대안적인 풀뿌리 시민그룹으로부터 많은 영향을 받고 있다.

유럽에서 통용되는 사회적 기업의 경제·사회적 범주(EMES: the Emergence of Social Enterprise in Europe)는 다음과 같다. 첫째, 경제적·기업경영적 범주로서, ① 지속적 재화생산 혹은 서비스 판매활동, ② 높은 자율성, ③ 상당한 수준의 경제적 위험부담, ④ 최소한의 유급 근로 등이다. 둘째, 사회적 측면의 범주로서 ① 시민사회의 주도, ② 자본소유에 기초하지 않는 의사결정권, ③ 활동 관련자들의 참여, ④ 제한된 이윤 배분, ⑤ 지역사회 기여라는 명확한 목표 보유 등이다.

우리나라에서는 2007년 7월부터 「사회적 기업 육성법」을 제정하여 시행하고 있다. 이에 의하면 사회적 기업이란 취약계층에게 사회서비스 또는

일자리를 제공하여 주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산·판매 등의 영업활동을 수행하는 기업(법 제2조 1호)이다. 주 대상은 민법상 법인·조합, 상법상 회사(제8조 1항 1호)이며, 비영리민간단체·생활협동조합·사회복지법인·공익법인 등이다. 인증요건은 ① 민법상 법인·조합, 상법상 회사 또는 비영리민간단체 등의 조직형태 구비, ② 유급근로자를 고용하여 재화와 서비스의 생산·판매 등 영업활동, ③ 주목적이 취약계층에게 일자리나 사회서비스 제공, ④이해관계자가 참여하는 의사결정구조, ⑤ 영업활동 수입이 총 노무비의 30% 이상, ⑥ 정관·규약 구비, ⑦ 회사인 경우 이윤의 2/3 이상 사회적 목적을 위해 사용 등이다.

노동부가 2003년부터 추진해온 사회적 기업 육성 사업은 2009년 1월 현재 총 218개 기업이 인증을 받았는데, 농어촌지역의 경우 9개에 불과하다. 그 이유는 6개월 이내에 소득이 발생해야 한다는 인증조건 때문이다.

다. 사회화기업

사회화기업(socially owned enterprise)은 사회주의 경제체제에서 국민 전체가 공적으로 소유하는 기업을 말한다. 따라서 사회화기업은 모두 공기업이다.

라. 국유화기업

국유화기업(nationalized enterprise)은 민간기업을 정부 소유로 전환한 것을 말한다. 민간기업의 국유화는 신생 독립국들이 식민지에 설립된 기업을 몰수하는 사례, 유럽의 사회주의 정권이 기간산업을 국유화한 사례 등에서 알 수 있듯이 정치적 목적에 의해 이루어지는 것이 일반적이다. 그 외에 국가적으로 비중이 큰 민간기업의 도산을 막기 위해 공적 자금을 투입함으로써 결과적으로 국유화되는 경우도 있다.

마. 공사

공사(public corporation)는 공기업의 한 형태로서, 공기업이란 용어가 공사보다 넓은 개념이다. 공기업은 형태별로 정부부처형 공기업, 공사형 공기업, 주식회사형 공기업 등으로 구분할 수 있는데, 공사는 그 중 한 형태인 공사형 공기업을 말한다.

바. 정부기업

정부기업(government enterprise)은 공기업과 동의어라고 할 수 있으나 우리나라의 경우 '기업 형태로 운영하는 정부사업', 즉 정부가 재정 목적을 위하여 출자·관리·경영하는 교통사업, 통신사업, 전매사업, 양곡관리사업, 조달사업 따위를 담당하며 「기업예산회계법」의 적용을 받는 정부부처형 공기업을 정부기업으로 부르고 있다.

사. 정부투자기관

정부투자기관은 정부가 납입자본금의 5할 이상을 출자한 기업체 중 '정부투자기관관리기본법' 적용 대상 기업체를 말한다. 정부투자기관은 현재 한국조폐공사, 대한석탄공사, 대한광업진흥공사, 대한무역투자진흥공사, 한국도로공사, 대한주택공사·한국토지공사(2009년 합병), 한국수자원공사, 한국농어촌공사, 농수산물유통공사, 한국관광공사, 한국철도공사 등 12개 기업이 있는바, 각 기관의 설립에 관한 특별법에 의해 설립된다. 현행 법률에 의하면 정부기업과 정부투자기관이 중앙정부에서 설립한 공기업에 해당된다. 후술하듯이 지방공기업법은 지자체 출자 비율 50% 이상의 지방공기업에 적용되며, 출자 비율 50% 미만은 제3섹터로 분류하고 있다.

1.3. 광의의 공기업 개념

행정기관이 아니라 준정부조직 또는 광의의 공기업이라고 부르는 공조직의 명확한 범위와 개념은 규정된 바가 없다. 이런 종류의 기관·단체에 대해 '산하기관' '산하단체' '공공단체' '공공법인' '공익단체' '공익법인' '특수법인' 등 다양한 용어로 지칭하고 있다. 한편, 정부는 투자기관·출자기관의 관리를 위하여 「정부투자기관 관리기본법」과 「공기업 경영구조 개선 및 민영화에 관한 법률」을 제정하였으며, 출연연구기관의 관리를 위하여 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」, 정부산하기관의 자율·책임경영체제와 성과관리를 위하여 「정부산하기관 관리기본법」을 제정하였다. 그러나 각 부처의 필요에 따라 관련법들이 수시로 제정됨으로써 일관된 기준에 따라 정의와 범위를 규정할 수 없었다. 이리하여 기획예산처는 2006년 '공공기관 지배구조 혁신방안'을 발표하고 광의의 공기업에 대응되는 '공공기관'을 일정한 기준에 의해 체계적으로 분류하였다. 그러나 이 방안은 협의의 공기업인 '국가공기업'에 대해서는 명확한 기준을 제시하였지만 광의의 공기업인 '공공기관'에 대해서는 기획예산처장관이 지정·고시하도록 하였다.

광의의 공기업을 구분하면 먼저 협의의 공기업과 협의의 준정부조직으로 구분된다. 협의의 준정부조직은 준정부기관과 기타 공공기관으로 구분되며, 준정부기관은 기금관리형과 위탁집행형으로 구분된다. 협의의 공기업은 ①정부부처형 공기업, ②국가공기업, ③지방공기업으로 구분되며, 다시 정부부처형 공기업은 정부기업과 책임운영기관으로 구분된다. 다시 국가공기업은 시장형공기업과 준시장형공기업으로 구분되며, 지방공기업은 지방공기업법에 따라 지방직영기업·지방공사·지방공단·주식회사형제3섹터 등으로 구분된다.

「공공기관의 운영에 관한 법률」에서는 '공공기관'을 '국가공기업' '준정부기관' '기타 공공기관'으로 분류하는 원칙과 기준을 제시하고 있다. 국가공기업은 총수입 중 자체수입이 차지하는 비중이 50% 이상인 기업, 준정부기관은 50% 미만인 공공기관을 말한다. 국가공기업은 시장경쟁력 및

수익창출 효과가 큰 상업적 기관을 의미하며, 준정부기관은 시장성보다 공공성이 큰 기관을 의미한다. 국가공기업 중 시장형은 자산 2조원 이상의 대기업으로 차제수입 비중이 시행령에서 정하는 기준 이상인 기업, 준시장형은 그 외의 기업을 말한다. 한편, 2006년에 도입된 '공공기관 분류 기준'에서는 관리대상 공공기관 94개 중 공기업은 28개, 준정부기관은 66개이며, 공기업 중 시장형은 4개, 준시장형은 24개였으며, 준정부기관 중 위탁집행형은 52개, 기금관리형은 14개로 구분하였다.

표 2-2. 공공기관의 분류 기준(공공기관의 운영에 관한 법률)

유형	분류 기준
○ 국가공기업(상업＞공공성)	자체수입 비율 50% 이상
- 시 장 형	자체수입 비율 시행령 기준 이상, 자산 2조원 이상
- 준시장형	그 외 국가공기업
○ 준정부기관(상업성＞공공성)	자체수입비율 50% 미만
- 기금관리형	중앙정부 기금을 관리하는 기관
- 위탁집행형	그 외 준정부기관

자료: 이상철, 2007, p.46.

1.4. 협의의 공기업 개념

협의의 공기업 개념은 간단히 말하면 "국가 또는 지자체 등의 공공기관이 소유하는 기업"이라고 할 수 있다. 존스(L.P.Jones, *Public Enterprise and Economic Development: The Korean Case,* KDI, 1975, p.23)는 좀더 구체적으로 "공공단체가 소유하거나 지배하며, 그 생산물이 판매되는 생산적인 주체"로 정의하였다(유훈, 1976, p.17). 여기서 ①소유란 공공단체의 지분율이 10% 이상인 경우, ②지배란 주로 최고관리층의 임명권을 통하여

내부적인 의사결정과정에 참여할 수 있는 힘, ③생산물의 판매란 판매액으로 경상비의 50% 이상 충당, ④생산적인 주체란 물품이나 서비스를 생산하며 독자적 예산을 가지고 있는 식별가능한 의사결정의 주체를 말한다.

유훈(1976, p.18)은 공기업을 "국가 또는 지방자치단체가 수행하는 사업 중 기업적인 성격을 지닌 것"으로 정의하고, 위의 ④와 ③을 그대로 수용하되 ①과 ②를 통합하여 "소유를 통한 지배"로 변용하고, 특히 지분율 10%는 소유가 분산되지 않은 우리 실정에는 적합하지 않은 것으로 보았다. '소유주체설'은 국가 또는 지자체가 소유하는 기업을 공기업으로 파악함으로써 국가나 지자체가 100% 출자한 기업에 한정하며, 따라서 민관공동출자 또는 공사혼합기업은 공기업에 포함되지 않게 된다. 이에 반해 '지배주체설'은 국가 또는 지자체가 지배의 주체인 기업을 공기업으로 파악함으로써 공사혼합기업도 공기업에 속하게 된다. 우리의 경우 주식회사형도 공기업에 포함하므로 지배주체설을 따르고 있다고 할 수 있다.

이상을 종합하여 협의의 공기업 개념의 구성요소를 정리하면 다음과 같다(이상철, 2007, pp.56-57). 첫째, 중앙정부 또는 지방정부가 설립하여야 한다(공공부문의 설립). 둘째, 공공부문의 지배권에서 유래하는 공적 통제가 있어야 한다(공공부문의 통제권). 셋째, 자율적인 의사결정권을 가지고 있어야 한다(자율적 의사결정권). 넷째, 자체 수익원을 가진 생산주체여야 한다(자체 수익원을 가진 생산주체). 요컨대, 공기업은 '공공소유' '공적통제' '자율성' '시장성'을 구비하여야 한다.

한편, 지방공기업은 "지방자치단체가 행하는 기업 활동의 총칭"으로 정의할 수 있다. 지자체의 활동은 경찰·소방 등과 같이 서비스의 성격이 비배제적·비경쟁적이며, 조세에 의해 제공되는 활동으로서 행정활동과, 상하수도·병원·지하철 등과 같이 대가를 받고 재화·서비스를 공급하는 비권력적 활동으로서 요금수입에 의해 제공되는 기업활동으로 구분된다. 지방공기업은 지방자치단체가 지역주민의 복리증진을 목적으로 소유 및 직·간접 경영하는 기업이므로 지자체가 수익만을 목적으로 하는 수익사업은 공기업의 영역에 속한다고 할 수 없다.

지방공기업의 구성요소는 공적 소유(50% 이상), 직·간접적 운영, 기업

적 성격(재정확충 목적의 수익사업은 공기업에서 제외하는 것이 원칙), 특정지역 한정(지역성)을 들 수 있다. 요컨대 공공성·기업성·지역성이 지방공기업의 개념적 특성이다.

2. 공기업의 설립 동기

공기업을 설립하게 되는 동기는 공기업이 수행하는 각종의 기능에서 비롯되는바, 공기업의 일반적 기능으로서 경제적 기능과 사회적 기능을 들 수 있다. 개발도상국에서는 공기업을 경제발전의 수단으로 활용하는데, 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 국가 경제발전을 위하여 사회간접자본의 확충이 필요하나 외부경제가 큰 사업이기 때문에 민간부문의 상업적 운영이 불가능하므로 정부가 공기업을 통하여 운영할 수밖에 없다. 둘째, 민간기업이 담당하기 어려운 대규모 프로젝트 사업은 공기업에 의해 수행될 수밖에 없다. 셋째, 정부는 특히 기간산업 분야에서 공공통제를 통하여 국민경제에 대한 영향력을 제고할 목적으로 공기업을 운영하는 경우가 있다. 넷째, 민간기업의 도산이 국민경제에 막대한 피해를 주게 될 경우 부실 민간기업을 인수하거나 공적자금을 투입함으로써 공기업으로 전환될 수 있다.

공기업의 사회적 기능으로는 다음을 들 수 있다. 첫째, 정부가 일부 산업의 통제를 위하여 공기업을 설립한다. 둘째, 공기업은 민간기업보다 공공수요에 적극적으로 대응할 수 있다. 셋째, 공기업은 지역개발 기능을 가지고 있다. 넷째, 공기업은 공급가격의 조정을 통하여 소득재분배의 수단으로 활용되기도 한다. 그 외에 국방상·전략상 이유로 공기업을 설립하는 경우도 있다.

위와 같이 공기업은 민간기업이 갖지 못하는 기능을 수행할 수 있는 장점이 있기 때문에 세계 각국에서 공기업을 설립해왔다. 개발도상국에서는 경제발전을 위해서, 선진국에서는 1929년 세계대공황 이후 자유경쟁시장의 실패를 치유하기 위한 정부 개입의 필요성 때문에 공기업을 설립하였

다. 한편, 사회주의 국가에서는 정치적 이념상 생산수단의 사회화를 통한 국가자원의 배분을 추구하는 수단으로서 공기업을 설립 운영하였다.

프리드먼(W.F.Friedmann (ed), The Public Corporation: A Comparative Symposium, Carewell Co., 1954, pp.542-544)은 공기업의 설립동기로서 민간자본의 부족, 국방상 및 전략상의 고려, 독점적 사업, 산업의 국유화 이념 등과 같은 정치적 신조 등을 들었다(유훈, 1976, pp. 23-24). 우리나라에서 공기업을 설립하게 된 동기는 경제발전의 촉진, 독점적 사업, 공공수요의 충족, 재정적 수요의 충족, 일제 귀속사업체와 같은 역사적 유산, 사기업 비대의 방지 등이다(유훈, 1976, pp. 25-26)

3. 공기업의 유형과 특징

3.1. 정부부처형 공기업

공기업의 형태 구분은 일반적으로 경영 자율성의 정도, 소유주체설 등에 따라 형태적 분류가 많이 이루어지고 있다. 경영자율성에 따른 분류는 행정기업과 법인체 공기업으로 구분하고 있으며, 소유주체설에 따른 분류는 정부기업(정부부처형 공기업), 주식회사형 공기업, 공사형 공기업 등으로 분류하고 있다.

조직형태에 따른 공기업의 분류에서 정부부처형 공기업은 정부가 완전한 소유나 책임하에 기업을 설립, 또는 민간으로부터 흡수(인수)하여 직접 운영하는 체제를 말한다. 정부부처형 공기업은 정부의 구성 부분으로 모든 생산시설은 정부 소유로 되어 있지만, 하나의 독립된 법인이 아니기 때문에 자신을 대표할 권한은 없다. 정부부처형 공기업의 사업에는 우편, 철도, 체신 및 전신・전화 등이 광범위하게 존재한다.

최근 정부기업들이 독립법인 형태의 공사로 전환되거나 민영화되는 추세이다. 영국과 미국의 전통적인 정부기업으로 운영되던 우편사업은 1970

년 전후하여 공사화되었으며, 일본의 대표적 정부기업인 철도, 전매, 전신전화사업은 1950년을 전후하여 공사로 전환되었다.

정부부처형 공기업은 생산품의 종류나 수량이 급변하지 않는 일정한 재화나 서비스의 수요를 제공함과 경영기술이 격변하지 않는 국가사업에는 효과적이다. 정부부처형 공기업의 성공 여부는 권한의 위임 정도, 법률에 규정된 예산, 회계, 감사제도의 성격, 인사행정 등의 제도의 합리성에 따라 좌우된다고 할 수 있다.

우리나라의 정부기업을 관리하는 실정법은 「기업예산회계법」으로 통신사업, 양곡관리사업, 조달사업 등이 있다. 또한, 「지방공기업법」에 의하여 지방정부가 소유 및 관리하는 상수도사업과 하수도사업은 지방정부 직영기업이라고 한다.

우리나라의 정부부처형 공기업의 일반적인 특징에는 ① 국회의 통제와 「감사원법」의 적용, ② 정부부처형 공기업의 존재 근거는 중앙정부인 경우에는 「정부조직법」, 지방정부인 경우에는 「지방공기업법」, 「지방자치단체 조직에 관한 조례」, ③ 정부부처형 공기업은 행정기관이므로 개별적인 당사자 능력을 가지지 않음, ④ 정부부처형 공기업의 예산은 특별회계로 운영되며, 의회의 승인을 얻어야 집행이 가능 등이 있다.

표 2-3. 조직 형태에 따른 공기업의 분류

분 류	공기업 종류	조직 형태
공기업	정부기업(정부부처형 공기업)	행정기관 형태
	주식회사형 공기업	상법상 사기업 형태
	공사형 공기업	행정기관 + 사기업 혼합형태

자료: 이상철, 「한국 공기업의 이해」, 2007.

3.2. 공사형 공기업

공사형 공기업은 공익성과 기업성을 가장 잘 조화시킨 독립적 특수법인의 형태를 가진 공기업을 말한다. 정부부처형 공기업은 정부조직법에 의해 설립, 주식회사형 공기업이 상법에 의해 설립되지만, 공사형 공기업은 주식자본 조직을 갖지 않은 법인형 공기업으로서 일반적으로 특별법에 의하여 설립된다.

공사형 공기업은 20세기의 새로운 기업 형태로 민주성과 능률성이라는 두 원칙간의 대립을 해소하기 위해 생겨난 제도라고 볼 수 있다. 공사형 공기업은 영국과 미국계 제국에서 시작된 제도이지만, 제2차 세계대전 후 프랑스 등 대륙계 국가와 개발도상국에서 많이 활용하고 있는 제도이다. 공사형 공기업은 명확한 정치, 철학적 근거에 따라 설립된 것도 있지만, 대부분 현실적, 경제적 필요에 따라 설립된다.

공사형 공기업은 정부부처형 공기업이 초래하는 관료적 경향과 주식회사형 공기업의 운영의 복잡성을 극복할 수 있는 장점을 갖고 있다. 공사형 공기업은 공권력과 기업의 신축성과 독창성 등을 동시에 가지고 있어 현대 공기업의 대표적 유형이다.

공사형 공기업의 특징에는 ① 공사는 특별한 목적을 위하여 특별법에 의해 설립, ② 공사는 전액 정부투자를 원칙, ③ 정부가 그 운영에 최종적으로 책임지며, 결산상 이익금은 정부에 납부, 손실은 정부가 보전, ④ 정부에서 임명한 임원이 경영을 담당, ⑤ 공사는 법인으로 당사자 능력을 가짐, ⑥ 공사는 원칙적으로 일반행정기관에 적용되는 예산, 회계 및 감사 관계 법령의 적용을 받지 않고, 우리나라의 공사형 공기업은 감사원법의 적용, ⑦ 대부분의 공사 직원은 공무원이 아니며, 직원의 임용과 보수는 자체 규정으로 제정 등이 있다.

3.3. 주식회사형 공기업

주식회사형 공기업은 제3섹터에 해당되나 구미에서 말하는 비영리조직인 'the 3rd Sector'와 다르며, 공공부문(제1섹터)과 민간부문(제2섹터)의 장점을 혼합한 새로운 형태의 개발주체로서 지방자치단체와 민간기업의 공동협력에 의한 민관공동출자의 사업체를 말한다. 제3섹터는 일본에서 가장 발달된 제도로 사회간접자본 정비의 긴급성, 사업의 효율화 및 민간자금의 활용이라는 기술적 관점에서 취해진 민관협조 사업방식의 총괄적인 개념이다.

법인을 구성주체에 따라서 구분하면 지방자치단체와 기업은 제3섹터, 지방자치단체와 주민은 제4섹터, 주민과 기업은 제5섹터, 지자체·기업·주민의 공동참여체제일 때 제6섹터 또는 연합섹터라고 한다(그림 2-1 참조).

그림 2-1. 공공서비스 공급법인의 구성주체별 구분

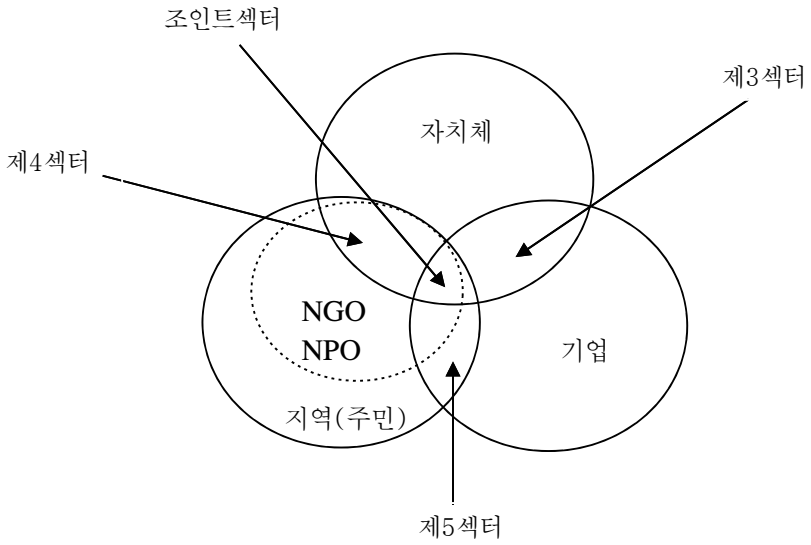


표 2-4. 제3섹터의 유형

유형	사업목적	경영주체	사업기능	사례
지역개발형	지역개발 지역진흥	공공주도 민관공동	자금조달 프로모터	공항·도로·항만 건설 리조트·관광개발
기업경영형	사업추진 기획개발	공공주도 민간주도	이해조정 기법활용	재개발빌딩·교통터미널 건설 특산품개발·정보서비스산업
시설운영형	시설위탁 공익창출	민관공동 민간주도	경비절감 공사결합	시설관리·철도경영 장애자공장·체육문화시설

자료: 高寄昇三, 1991(배용수, 2000, p.205에서 인용)

제3섹터가 공공부문에서 활용하게 된 배경으로 공공부문의 자금 부족, 민관협력 가능 영역의 확대 등이 있다. 도시개발 등 대규모 개발사업은 공공에 의한 기반정비 위에 민간투자가 이루어지므로 공공+민간의 합동방식에 의한 사업주체 설립이 효과적이다.

제3섹터의 필요성은 공공부문과 민간부문으로 구분하여 설명될 수 있다. 공공부문에서의 필요성으로 지방의 재정난 타개, 민간참여에 의한 지역개발사업의 활성화, 민간부문의 경영기법과 효율성 활용 등이며, 민간부문에서의 필요성은 수익성 기대, 공적 지원과 보증, 공급우선권과 정보 획득의 유리성 등이다.

민간부문에서 활용체계는 미국의 관민협력체제와 일본의 민간능력 활용(민활)체제로 구분할 수 있다. 미국은 재정적자 극복, 공공부문 비효율성 제거 등의 관점에 입각, 기반시설 건설에서의 민자유치와 민간위탁을 포함한 민영화 위주로 추진하였다. 그러나 일본은 지역발전, 민간의 효율성·경영기법의 도입을 주목적으로 하며, 민간위탁·민자유치보다는 민관공동출자에 의한 제3섹터 방식을 더욱더 활용하고 있다.

일본의 경우 민간부문의 능력을 공공부문에 도입하는 민활을 위해 제3섹터가 등장한 반면 우리나라의 경우 민활뿐만 아니라 공공부문의 선도에 의해 민간부문을 활성화시키는 관활도 중요하다.

제3섹터의 장점으로 ① 단기간에 거액의 민간자금 동원 가능, ② 민간기

업의 경영기법 활용, ③ 다양한 사업활동을 순발력 있게 전개, ④ 각종 행정규제를 받지 않으므로 사업 활동의 폭이 넓음 등이 언급된다. 그러나 단점으로 지적되는 사항에는 ① 책임 소재 불명확, ② 주식회사형 제3섹터의 경우 원칙적으로 채산성을 중시하기 때문에 공공성 결여, ③ 주민과 의회로부터 민주적인 통제 곤란, ④ 제3섹터에 공무원이 파견될 경우 법적 신분 애매 등의 문제가 있다.

제3섹터의 유형에는 지역개발형, 기업경영형 및 시설운영형 등이 있다. 지역개발형은 공항·부두 정비와 공업단지·철도건설 등 공공시설 정비를 목적으로 하는 협의의 지역개발형, 기반정비보다 리조트·관광개발 등 사업경영 비중이 높은 지역진흥형으로 구분할 수 있는데, 지역개발형은 수익성이 낮아 민간기업의 참여가 어렵기 때문에 재정지원이 이루어진다.

기업경영형은 재개발빌딩의 건설과 재개발 프로젝트 추진 및 건설 후 시설 운영 목적의 사업추진형, 특산품개발·판매와 연구개발·육성 및 정보제공 등 기업경영기법을 활용하려는 기획개발형으로 구분할 수 있다.

시설운영형은 재개발빌딩 관리와 교통시설을 수탁·운영하는 시설위탁형, 장애인공장·스포츠센터 등을 운영하는 공익창출형으로 구분할 수 있다. 또다른 유형 구분으로서 개발형, 관리형 및 행정보완형으로 구분할 수 있으며, 개발형은 토지개발·도로건설·주택건설·도시정비·농업개발 등의 분야, 관리형은 공원관리·공공시설관리·시민복지 및 문화시설 관리 등의 분야, 행정보완형은 환경위생·학교급식·주택관리·중소기업지원·관광·노인복지·부녀복지 등의 분야를 들 수 있다.

표 2-5. 공기업의 유형 및 특징

구 분	정부부처형	공사형	주식회사형
설치 근거	정부조직법	특별법	상법 또는 특별법
재원	정부예산	전액 정부출자	5할 이상 정부출자
법인격 및 당사자 능력	없음	있음	있음
이념	공공성>기업성	공공성+기업성	공공성<기업성
임직원의 신분	공무원	임원(준공무원) 직원(비공무원)	비공무원
예한회계 관련 법률	기업예산회계법	공공기관 운영에 관한 법률, 정부투자기관 관리법, 공기업의 경영구조 개선 및 민영화에 관한 법률	공공기관 운영에 관한 법률, 정부투자기관 관리법, 공기업의 경영구조 개선 및 민영화에 관한 법률
조직구성	단독제 (이사회 없음)	합의제 (의결 및 집행기관의 분리)	합의제 (의결 및 집행기관의 분리)
조직특징	행정집행기관형	행정집행 및 기업형	기업형
자율적 경영	약	중간	강

자료: 이상철, 「한국 공기업의 이해」, 2007에 근거하여 재작성.

4. 공기업의 장점과 단점

공기업의 장점은 다음과 같다(이상철, 2007, pp. 24-25). 첫째, 공기업은 국가 또는 지자체가 출자하므로 자본조달이 비교적 쉽다. 둘째, 공기업은 독점성이 강해 구매비용과 재화·서비스의 판매가격 면에서 우선권이 주어짐으로써 경제적·사회적·환경적 이득을 제공할 수 있다. 경제적 이득으로는 자연독점 사업일 경우 최상의 효율적인 자원이용을 가능하게 한다는

것, 기초서비스의 지속적 공급과 저렴한 가격 보장, 값비싼 필수 인프라 구축 시 최적의 비용절감 수단, 장기적인 연구·개발 투자 가능, 지역 물품 사용과 양질의 숙련 일자리 제공 및 지역발전 도모 등을 들 수 있다. 사회적 이득으로는 기초서비스의 저렴하고 평등한 이용, 취약계층에 균등 고용기회 제공 등을 들 수 있다. 환경적 이득으로서 공기업은 전략적 의사결정을 할 때 경제수익과 환경비용을 동시에 고려하며, 환경보호 기술의 연구·개발에 투자할 수 있다는 것을 들 수 있다.

공기업의 단점은 다음과 같다. 첫째, 무엇보다 정치적 간섭을 배제할 수 없다는 점이다. 이 때문에 공기업 관리자의 빈번한 교체 등으로 경영의 일관성과 계속성을 유지하기 어렵게 된다. 둘째, 법령·예산 등의 제약 때문에 경영의 자율성이 약하고 신속한 의사결정이 어렵다. 셋째, 예산의 집행과 운영 방식이 전례답습적이기 쉬워 경영부실화의 원인이 되기도 한다. 넷째, 공기업의 재무관리 면에서 자본조달 경로가 복잡하여 이자부담이 과중해지고, 비합리적인 감가상각과 자산재평가 방식으로 가공이익을 증대시키는 문제를 낳는다. 다섯째, 정치적인 이유로 전문성이 부족한 경영진이 임명됨으로써 경영합리화를 저해하고, 직원의 사기를 저하시킬 수 있다. 여섯째, 경영에 대한 책임성이 약해질 우려가 있다.

우리나라 지방공기업의 현황과 문제점

제3장

1. 지방공기업 관련 제도

1.1. 지방공기업 관련 법령

지방공기업 관련 법령에는 지방자치법(제146조), 지방재정법(제18조)과 그 시행령, 지방자치단체 재무회계규칙, 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률과 그 시행령 및 시행규칙, 공유재산 및 물품관리법과 그 시행령 등이 있다.

지방자치법에서 지방자치단체는 주민의 복지증진과 사업의 효율적 수행을 위하여 지방공기업을 설치·운영할 수 있으며, 지방공기업의 설치・운영에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정하고 있다.

지방자치단체는 지방재정법의 규정에 의하여 출자할 수 있도록 정하여진 단체, 지방공기업법에 의한 지방공사 및 지방공단, 지방자치단체를 회원으로 하는 공익법인, 지방자치단체가 지방공기업법 제2조의 규정에 의한 사업을 지방자치단체와 공동으로 하고자 할 경우 출자를 허용하고 있다.

지방공사와 지방공단은 지방공기업법에서 규정하지 않은 사항에 대해서는 근로기준법, 근로자 퇴직급여급여보장법, 기간제근로자보호법 등 관계법령과 설립조례, 정관, 사규 등을 적용하고 있다.

1.2. 지방공기업법 개정 경과 및 특징

지방공기업법은(1969년 1.25 제정) 현재까지(2008년) 14차례의 개정이 진행되었다. 지방공기업법 시행령은(1969년 12.16 제정) 14차례 개정되었으며, 지방공기업법 시행규칙은(1970년 6.26 제정) 현재까지 7차례 개정되었다.

표 3-1. 지방공기업법 개정 경과

구 분	주요 제·개정 내용
'69.1.29 제정	· 협의의 지방공기업만으로 규정(자치단체가 직접경영)
'80.1. 4 개정	· 지방공사·공단에 관한 규정 신설(간접경영 방식 도입)
'91.5.31 개정	· 서울특별시의 지방공사 설립인가 사항 내무부장관이 행사
'92.12.8 개정	· 지방공사·공단 설립단체 범위 확대 · 공기업 경영평가제도 도입 및 경영지도법인 설립근거 신설 · 지방공사·공단 외 출자·출연법인 설립근거 신설
'96.12.30 개정	· 시·군·구 사장 임면권 및 소규모 사채발행 권한 이양 · 임직원 급여 및 퇴직수당 지급기준 사전승인제도 폐지
'99.1.29 개정	· 설립허가권, 정관변경허가권, 사장임면승인권, 일반적인 업무감독권 해당 자치단체장에게 이양 · 부실 공기업에 대한 경영진단 실시 근거 신설
'02.3.25 개정	· 지방공사 사장추천위원회 구성 운영, 입찰참가 제한근거 신설 · 제3섹터 법인에 대한 경영감독 강화 · 경영평가의 주체를 행정안전부장관으로 일원화
'04.12.30 개정	· 지방공기업의 예산편성지침 작성권 지방이양 · 지방공사의 국내법인 출자 근거 신설 및 사채발행 한도 확대
'05.3.24 개정	· 공사채 발행 승인권 지방이양
'06.10.4 개정	· 지방공사 사장에 대한 경영성과계약제도 도입 (연·해임, 연봉 및 성과급 반영)
'07.1.19 개정	· 지방공사 민영화 시 상법상의 주식회사로 전환하는 조항 신설
'07.5.17 개정	· 지방공사채에 대한 특수채 지위 부여

주: 지방공기업법 개정 경과 및 내용은 지방공사와 지방공단 중심

지방공기업법은 제정 당시 지방자치단체가 직접경영하는 협의의 지방공기업만을 대상으로 규정하였다. 이후 지방공사 및 공단에 관한 규정이 신설되었으며(1980년), 지방공사・공단 외 출자법인 등에 대한 설립근거, 공기업 경영평가제도가 도입된다(1992년). 지방공사 사장에 대한 경영성과제도가 도입된다(2006년).

시군구 지방공사 및 지방공단에 대한 사장과 이사장에 대한 임면권과 소규모 사채발행권한이 이양되었고(1996년), 부실공기업에 대한 경영진단 실시 근거가 신설된다(1999년). 지방공기업의 예산편성지침 작성권이 지방으로 이양되었으며, 지방공사의 국내법인 출자근거 신설 및 사채발행한도가 확대 되었다(2004년). 또한, 공사채 발행승인권이 지방으로 이양되었다(2005). 지방공사의 민영화 시 상법상의 주식회사로 전환하는 의제조항이 신설되었다(2007년).

우리나라의 지방공기업법은 일본의 「지방공영기업법(1952년)」을 그대로 준용하여 제정하였다. 그러나 일본은 지방3공사를 독립한 특별법으로 제정하여 운용한 것과 달리 우리나라는 기존의 지방직영기업을 위한 법인 「지방공기업법」에 그대로 다른 지방공기업에 관한 조항만 삽입하여 운용한 결과 일본과는 다른 법제가 되었다.

일본의 경우 지방공영기업법과 지방재정법에 의한 지방공기업의 설립이 가능하고, 지방3공사를 위한 특별법이 운영되고 있다. 하지만 우리나라는 지방공기업의 재정 부분에 약간의 제한이 있으며, 대부분 지방공기업법에 따라 운영되는 특징이 있다(길준규, 2008).

우리나라의 지방공기업은 지방분권화 추세에 따라 설립주체인 지방자치단체를 중심으로 운영되고 있다. 그러나 규율하는 법규범은 전적으로 지방공기업법의 규정에 따라 운영되므로 지방분권화에 따른 지방자치단체의 독립성과 자율성에 대한 문제가 제기되고 있다.

1.3. 지방공기업법의 구성 및 문제점

지방공기업법은 제1장 총칙, 제2장 지방직영기업, 제3장 지방공사, 제4장 지방공단, 제5장 보칙, 제6장 벌칙 등으로 구성되어 있다. 제1장(1조~제4조)은 지방공기업의 목적, 적용범위, 경영의 기본원칙 등의 내용을 규정하고 있다.

제2장(제5조~제48조)은 지방직영기업에 대한 규정으로 제1절(통칙)은 직영기업 설치, 지방자치법 등의 적용, 제2절(조직)은 관리자, 관리자의 권한, 권한위임 등에 대한 사항, 제3절(재무)은 특별회계, 독립채산, 사업연도, 계리의원칙(발생주의, 복식예산)과 지방채발행, 원가계산, 자산관리 등의 내용이 포함되어 있다. 그리고 제4절은 지방자치단체의 조합에 관한 특례, 제5절(보칙)은 업무상황 공표(자치단체장) 및 지역주민에 대한 공시(관리자), 사업조정 및 변상책임 등의 내용이 포함되어 있다.

제3장(제49조~제57조)은 지방공사에 관한 내용으로 제1절(설립)에서는 지방공사의 설립, 공동설립, 법인격, 출자, 다른 법인에 대한 출자 및 지방자치단체 주주권행사, 정관, 등기 등에 관한 내용이 규정되어 있다. 제2절(임원 및 직원)은 임원의 임면, 경영성과 계약, 임기 및 직무, 결격사유, 겸직제한, 이사회운영, 직원의 임면, 교육훈련, 임직원의 보수 등의 내용이 규정되어 있다. 그리고 제3절(재무회계)은 사업연도, 회계원칙, 계약기준, 예산, 결산, 손익금처리, 사채발행, 여유금운용, 대행사업의 비용부담, 재정지원, 물품관리 등의 내용으로 구성되어 있다. 제4절(감독)은 지방공사에 대한 감독(자치단체장), 보고 및 검사(자치단체장, 행안부장관) 등에 관한 사항을 포함한다. 제5절(보칙)은 상법의 준용, 업무상황 공표 및 공시, 공무원의 파견 및 겸임, 권한의 위탁, 민영화된 공사의 주식회사로의 등기 등에 관한 사항으로 구성되어 있다.

제4장(제76조~제77조)은 지방공단에 관한 내용으로 대부분 공사의 규정을 준용하는 것으로 되어 있다. 단, 손익금 처리규정은 예외로 제외된다. 제5장(보칙)은 지방공기업에 대한 경영평가 및 지도, 부실공기업에 대한 조치, 경영지도법인 등에 관한 사항과 국고지원, 시도지사에 대한 권한 위

임 등의 내용으로 구성된다. 제6장(벌칙)은 지방공기업의 경영성과와 운영에 대한 벌칙, 과태료, 벌칙적용 등에 관한 사항이 포함된다.

우리나라 지방공기업법의 문제는 지방직영기업에 적용되는 일본의 지방공영기업법을 모방하여 특징이 다른 지방직영기업과 지방공사, 지방공단 등의 조직에 일괄적으로 적용하는 데 있다.

지방공기업법의 문제점으로는 다음과 같은 점을 들 수 있다(길준규, 2008). 첫째, 지방공기업법 체계이다. 지방공기업의 설립요건에서 가장 문제되는 것은 지방직영기업의 설립분야를 정한 지방공기업법 제3조의 적용범위 규정이다. 이 규정은 지방공기업법의 적용범위를 규정한 것이지만, 실무상 지방직영기업의 설립요건으로 운용되었으며, 1980년 제2차 개정 이후 지방공사와 지방공단도 적용되었다. 지방직영기업, 지방공사, 지방공단 등은 설립요건에 아무런 제약이 없었기 때문에 유형별로 아무런 요건의 차이가 없다. 지방직영기업에서 지방공사와 지방공단으로 갈수록 자율경영이 강화되고, 법적인 제약조건에서 완화되어야 하지만, 현행법상으로 동일하게 규정되는 법체계상의 문제점이 발생하고 있다.

둘째, 공공성의 강화 문제이다. 현재 우리의 지방공기업은 수익성을 고려한 경영적인 측면만 강조하여 원칙적으로 공공목적을 수행하기 위해 지방공기업이 허용되었다는 취지가 퇴색되고 있다. 경영성과, 경영평가 등의 수익과 효율적 경영에만 집중하는 정책을 공공성 위주로 전환할 필요가 있다.

셋째, 지방공기업의 독립성 보장과 지원 문제이다. 현실적으로 지방공기업은 유형에 상관없이 지방자치단체의 산하기관으로 기능을 하고 있으며, 비교적 회사의 형태를 갖추고 있는 지방공사에 지방자치단체 공무원이 고위직을 맡고 있다. 지방공사가 지방직영기업보다 자율성이 높아서 수익을 창출해야 하지만, 자율성 측면에서 지방직영기업과 별 차이가 없다. 그리고 지방공사 등 지방공기업의 경영과 관련하여 운영경비 등을 조달하는 절차 요건을 마련하여 실제로 운영이 될 수 있도록 법제도를 정비해야 한다.

1.4. 지방공기업의 유형과 특징

1.4.1. 지방공기업 대상 사업

지방공기업은 대상사업과 사업규모에 따라 의무적용사업과 임의적용사업으로 구분할 수 있다. 의무적용사업에는 대통령령이 정한 일정 규모 이상이면 의무적으로 법의 적용을 받는다.

의무적용사업에는 상수도사업, 공업용수도사업, 궤도사업, 자동차운송사업, 지방도로사업, 하수도사업, 주택사업, 토지개발사업 등이 있다. 임의적용사업은 ① 민간인의 경영참여가 어려운 사업으로서 주민복리증진 기여, 지역경제 활성화나 지역개발촉진에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업, ② 의무적용 대상사업 중 당연적용 사업기준에 미달하는 사업, ③ 체육시설의 설치·이용에 관한 법률에 의한 체육시설업 관광진흥법에의한 관광사업(여행업 및 카지노업 제외) 등이 해당된다.

지방공기업이란 지방자치단체가 경영하는 사업 중 지방공기업법의 적용을 받는 사업(지방공기업법에 의한 정의)으로서 직접경영사업과 간적경영사업으로 형태가 분류된다.

1.4.2. 지방공기업의 경영형태

지방공기업의 경영형태는 지자체의 직접경영과 간접경영 및 제3섹터로 구분된다. 지자체가 직접경영하는 유형은 지방직영기업이며, 간접경영하는 유형에는 지방공사와 지방공단이 있다. 지방공사는 지자체 출자비율에 따라 100% 출자의 전액출자형과 50～100% 출자의 제3섹터형(광의의 제3섹터)으로 구분된다. 제3섹터의 유형(협의의 제3섹터)은 주식회사 또는 재단법인으로서 지자체 출자 비율이 50% 미만이다.

지방직영기업으로 운영되는 사업은 상수도, 하수도, 공영개발, 지역발전

기금 등 네 가지로 분류할 수 있다. 사업의 특성상 주민생활에 필수불가결한 서비스를 제공하기 때문에 높은 공공성과 지방자치단체의 행정목적의 수행과 유기적인 관계를 이루게 된다.

표 3-2. 지방공기업법 적용 대상 사업

구 분	적 용 대 상 사 업 및 사 업 규 모
의무 적용 사업	1. 상수도사업: 1일 생산능력 1만5천톤 이상(간이상수도사업 제외) 2. 공업용수도사업: 1일생산능력 1만톤 이상 3. 궤도사업: 보유차량 50량 이상(도시철도사업 포함) 4. 자동차운송사업: 보유차량 30대 이상 5. 지방도로사업: 도로관리연장 50㎞ 이상, 유료터널·교량 3개소 이상 6. 하수도 사업: 1일 처리능력 1만5천톤 이상(하수처리장시설 구비) 7. 주택사업: 주택관리 연면적 또는 주택건설 면적 10만㎡ 이상 8. 토지개발사업: 조성면적 10만㎡ 이상
임의 적용 사업	1. 민간인의 경영참여가 어려운 사업으로서 주민복리증진 기여, 지역경제활성화나 지역개발촉진에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업 2. 의무적용 대상사업 중 당연적용사업기준에 미달하는 사업 3. 체육시설의 설치·이용에 관한 법률에 의한 체육시설업 관광진흥법에 의한 관광사업(여행업 및 카지노업 제외)

지방직영기업의 특징에는 ① 예산의 편성과 운영에서 지방의회의 의결을 얻어야 하며 특별회계로 분리하여 운영, ② 일선 행정기관과 동일한 예산, 회계, 감사와 관련한 법령의 적용, ③ 지방직영기업의 직원은 공무원, ④ 지방직영기업은 일반적으로 지방자치단체의 행정기구 또는 산하기구의 형태로 조직되며, 자치단체장의 직접적인 통제 등이 있다.

지방직영기업의 장점에는 ① 일반 행정과 일체적이고 종합적인 행정을 도모, ② 지역주민과 관련한 사업에 대해 의사를 반영, ③ 지역주민의 생활에 불가결한 공공적 서비스를 채산성이 맞지 않는 경우에도 운영, ④ 지방자치단체의 신용에 의해 장기저리의 자금 조달 등이 있다.

표 3-3. 지방공기업의 형태

경영형태	지방공기업의 유형		지자체 출자비율	비고
직접경영	지방직영기업		100%	정부조직 형태
간접경영	지방공단		100%	민간출자 불허
	지방공사	전액출자형	100%	
		제3섹터형	50~100%	광의의 제3섹터
제3섹터	주식회사 또는 재단법인		50%미만	협의의 제3섹터

자료: 행정안전부, 「지방공사 · 공단 현황」, 「지방공기업 결산 및 경영분석」, 2009.

지방직영기업의 단점으로 ① 관리자의 임명이 지방자치단체에 의해 이루어지기 때문에 경영상의 자주성이 떨어지고 전문적 경영능력에 한계, ② 지역주민들의 기대수준을 반영하므로 채산성의 확보 곤란, ③ 경영악화에 따른 위기의식 결여와 무사안일주의 만연 등이 지적되고 있다.

지방공사, 지방공단 및 제3섹터형 등으로 운영되는 지방공기업은 간접경영 방식으로 운영되고 있다. 간접경영 방식의 장점에는 ① 공법·사법 상 별도 법인의 설립·운영에 의해 책임경영 가능, ② 기업이므로 능률성 강화, ③ 민간 자본과 기술 그리고 전문지식 등의 유연한 결합 등이 있다. 그리고 여러 행정구역에 걸친 광역 지방공기업 운영도 가능하다. 간접경영 방식의 단점으로는 ① 공공성 저하, ② 일선행정기관의 통제 문제, ③ 노동쟁의 발생 및 안정적인 서비스 공급 우려 등이 지적되고 있다.

지방공사와 지방공단의 소유권은 지방자치단체에 있으며, 지방의회의 의결을 통해 마련된 조례에 의해 설립된다. 법인으로서 당사자 능력과 재정적 독립성을 지녀야 하고, 지방공기업법과 감사원법의 적용을 받는다. 그리고 직원의 신분이 공무원이 아니며, 예산에 대해 지방의회의 심의, 의결을 받지 않는다. 지방공사는 민간부문의 성격이 강한 도시개발, 의료원, 지하철, 농수산물유통 등의 사업에 공공성 확보를 위해 지방자치단체가 참여하는 반면, 지방공단은 지방자치단체의 고유 업무인 주차장, 체육시설,

공원시설 등 대부분 시설 관리 분야의 전문성과 기술성 확보를 위해 설립하고 있다.

제3섹터는 혼합기업 혹은 민관공동출자기업으로 지방자치단체가 50% 미만을 출자한 지방공기업 중 지방자치단체의 영향권 하에 있는 공기업을 말한다. 지방자치단체는 이사회의 참여를 통해 기업의 경영에 참가하고, 상법에 의해 설립되는 것을 원칙으로 하고 있다. 임원은 주주총회에서 선출, 일선행정기관에 적용되는 예산, 회계 및 감사관계 법령의 적용을 받지 않지만 감사원법은 예외적으로 적용받는다. 교통관련 사업이나 시장 및 유통사업, 관광사업, 전시컨벤션 등의 사업을 주로 수행하고 있다.

가. 지방직영기업

지방공기업법의 통칙(법 제5조~제6조)에서는 지방직영기업의 설치·운영의 기본사항을 조례로 정한다고 규정하고 있다. 지방직영기업 설치 조례의 주요 내용에는 설립취지, 사업의 범위, 관리자지정 및 책임, 경비구분부담원칙, 출자 및 일반회계 등의 재정지원에 관한 사항, 수입금 마련 지출 및 잉여금 등의 처분절차 등이 포함된다.

지방직영기업에 적용되는 법령으로 지방공기업법(시행령, 시행규칙), 지방공기업설치조례, 지방공기업재무회계규칙 등이 있다. 지방공기업법령에 규정이 없는 경우에는 ① 지방자치법 ② 지방재정법 ③ 공유재산및물품관리법 ④ 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 ⑤ 지방공무원법 ⑥ 기타 개별사업 관련 법령 등이 적용된다.

지방직영기업의 조직(법 제7조~제12조 및 시행령 제3조)과 관련한 법령에서 관리자는 사업마다 기본적으로 1인을 두도록 되어 있다. 단, 예외적으로 동질 또는 유사한 사업에서는 2개 이상의 사업에 1인을 지정할 수 있고, 의료사업의 경우 병원마다 1인을 지정할 수 있다.

당해 지방자치단체 공무원 중 직영기업의 경영에 관한 지식과 경험이 풍부한 자 중에서 자치단체장이 임명하고, 임기제로 관리자를 지정할 수 있다. 관리자는 지방자치법상 특별히 자치단체장의 권한으로 규정되어 있

는 예산안의 의회 제출, 결산의 의회 승인 회부, 의안의 의회 제출, 과태료 부과 등을 제외한 지방직영기업의 업무를 포괄적으로 관장한다.

관리자와 자치단체장과의 관계에서 직영기업 운영의 기본계획에 관한 사항, 주민의 복리에 중대한 영향이 있다고 인정되는 사항 및 직영기업의 업무와 다른 업무와의 조정에 관한 사항 등에 관해서는 자치단체장이 직영기업의 관리자를 지휘·감독할 수 있다.

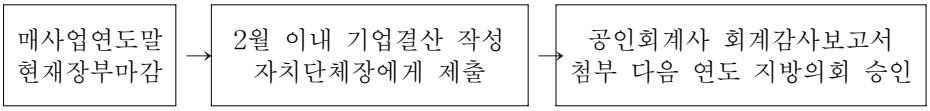
지방직영기업의 재무와 관련해서 사업별로 지방공기업특별회계를 설치하여 운영해야 하고, 둘 이상의 동질·유사사업에 관리자 1인을 두는 경우에는 1개의 특별회계도 설치 가능하다. 직영기업의 경비는 당해 기업의 수입으로 충당해야 한다.

경비의 성질상 당해 직영기업 수입으로 충당하는 것이 적당하지 않은 경비와 직영기업의 성질상 경영수입만으로 충당하는 것이 객관적으로 곤란한 경비 등은 일반회계나 다른 특별회계에서 부담할 수 있다. 직영기업의 사업 연도는 자치단체의 일반회계와 동일하며, 사업의 경영성과 및 재정 상태를 명백히 하기 위하여 회계거래의 발생 사실에 의한 기업회계원칙에 따라 처리해야 한다.

또한, 자치단체의 일반회계나 기타특별회계는 직영기업에 출자하거나 장기 대부가 가능하며, 출자 및 대부를 받은 직영기업은 이익의 상황에 따라 이익금을 출자 또는 대부한 회계에 납부하거나 적정한 이자를 지급해야 한다. 주택사업과 토지개발사업을 담당하는 직영기업은 재해복구 또는 사회간접자본 건설 등에 필요 시 직영기업의 이익금 일부를 전출하는 것도 가능하다.

지방직영기업은 지방채 발행과 일시차입이 가능하다. 지방채는 상환이 2회계년도 이상에 걸쳐 이루어지는 것으로 사전에 행정안전부장관의 승인이 필요하다. 그리고 지방채 발행 사유에는 ① 경상적인 운전자금 부족, ② 회전기금 재원 충당, ③ 건설개량비 또는 유사사업 매수자금 필요 등이다. 일시차입금은 일시적인 자금부족으로 회계연도 중 차입하여 상환하는 것을 말한다.

그림 3-1. 지방직영기업의 결산 절차



지방직영기업은 경영의 결과를 매월 말일 기준 시산표 및 자금운용보고서 등을 작성하여 다음달 20일까지 자치단체장에게 제출해야 하고, 전년도 이월결손금 보전 후 잔액의 1/10이상 금액을 자본금의 1/2에 달할 때까지 이익금을 적립할 수 있다. 그리고 잔액은 조례가 정하는 바에 의하여 감채적립금, 건설개량적립금, 이익배당금 등으로 처분할 수 있다. 만약 결손이 발생할 경우 전년도 이월이익금으로 보전해야 하고, 부족 시 이익적립금으로 보전하며, 그래도 부족하면 다음 연도로 이월할 수 있다.

직영기업은 사업의 능률적인 운영을 위하여 조례가 정하는 바에 의하여 회전기금[1]을 설치할 수 있다. 회전기금은 당해 지방직영기업의 특별회계의 예산이 정하는 바에 의하여 조성할 수 있다. 또한, 중요자산의 취득·처분은 예산으로 지방의회의 의결을 얻어야 한다.

지방직영기업의 관리자는 조례가 정하는 바에 의하여 매 사업연도마다 2회 이상 업무상황 설명 자료를 자치단체장에게 제출하고, 자치단체장은 지체 없이 공표해야 한다. 관리자는 결산서 및 재무제표를 결산 및 승인 후 5일 이내, 기타 서류는 공시사항이 발생할 때마다 자치단체『공보』에 공시하고, 해당 서류는 2년간 보관해야 한다.

나. 지방공사

지자체는 지방공기업법 제2조에 규정된 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 때 지방공사와 공단을 설립할 수 있다. 지방공사의 설립과 업무 및 운영에 관한 기본적인 사항은 조례로 규정하고 있다. 그리고 부실경

[1] 기업 내 특정사업의 재원을 별도로 계리

영을 예방하기 위하여 지방공사 설립 전 주민복리 및 지역경제에 미치는 효과와 사업성 등에 대한 전문기관의 타당성 검토를 이행해야 한다.

지방자치단체는 지방공사를 설립할 때 현금 또는 현물로 전액 출자하는 것을 원칙으로 하지만, 필요시 자치단체 외의 자가 자본금의 1/2 미만을 출자할 수 있다. 또한, 당해 지방공사의 사업과 관련해서 다른 법인에 대하여 출자도 가능하다. 지방공사의 자본금은 주식으로 발행하고, 발행 주식의 종류와 발행 시기, 1주 금액, 발행주식 총수 등의 방법은 조례로 정한다. 지방공사에 참여한 지방자치단체는 자치단체장 또는 자치단체장이 정하는 공무원을 통해 주주권을 행사할 수 있다.

지방공사의 임원(사장, 이사, 감사)의 수 및 직무는 정관으로 정하고, 임기는 기본적으로 3년이다. 이사는 상임 및 비상임이사로 구분하고 사장을 포함한 상임이사는 이사 정수의 50% 미만으로 제한하고 있다. 그리고 비상임이사는 당연직 이사(자치단체 관계관 2인 이내, 전체 비상임이사 수의 1/2 미만), 외부 전문가 등으로 구성된다.

지방공사의 사장은 사장추천위원회에서 복수로 추천된 자 중에서 지방자치단체장이 임명하고, 체결된 경영성과 계약의 성과에 따라 임기 중 해임하거나 임기 종료 시 연임이 가능하다. 그리고 사장추천위원회의 구성과 운영에 대한 사항은 조례로 정하고, 위원회는 7인으로 구성된다.

지방공사의 재무회계에서 회계연도 및 회계원칙 등은 직영기업과 동일하게 적용한다. 그러나 회계처리, 계약의 기준 및 절차, 입찰참가자격의 제한 등에 대한 사항은 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 및 시행규칙」을 대부분 준용한다.

지방공사 예산과 관련한 공통의 기준은 행정안전부장관이 전년도 6월 30일까지 지방자치단체의 장에게 통보하고, 지방자치단체의 장은 7월 31일까지 지방공사의 장에게 통보한다. 지방공사 사장은 사업계획 및 예산을 당해 사업연도 개시 전까지 편성하여 이사회의 의결을 거쳐야 하고 확정된 예산은 자치단체장에게 보고해야 한다. 또한, 자치단체장은 보고된 예산이 법령에 위반되거나 현저하게 부당한 경우 그 시정을 요구할 수 있으며, 시정명령을 받은 사장은 특별한 사유가 없는 한 지체 없이 예산을 수정하

여 이사회의 재의결을 받아야 한다.

지방공사는 사업수행의 결산을 사업 연도 종료 후 2월 이내 완료해야 하며, 공인회계사의 회계감사보고서를 첨부하여 자치단체장에게 승인을 받아야 한다. 지방공사의 경영성과로 이익금이 발생하면 ① 이월결손금 보전, ② 잔액의 1/10 이상을 자본금의 1/2에 달할 때까지 이익준비금으로 적립, ③ 이익배당(지방자치단체 외의 출자자에게 우선배당 가능), ④ 정관이 정하는 바에 의하여 부채상환, 사업준비 등을 위한 적립 등의 순으로 처리해야 한다. 만약 손실이 발생하면 ① 적립금으로 보전, ② 적립금 부족 시 준비금으로 보전하거나 결손금으로 이월할 수 있다.

지방공사는 경영개선 등을 위해 사채발행 및 차관을 도입할 수 있다. 그러나 일정기준 ① 사채발행 한도는 순자산액의 4배 이내, ② 주택·토지개발사업은 순자산액의 10배 이내 등을 초과하여 발행하는 사채와 ① 직전년도 부채비율이 100의 80 이상인 경우, ② 최근 3년 이상 계속하여 당기순손실이 발생한 경우, ③ 사채발행 예정액이 100억 원 이상인 경우에 대해서는 사전에 지방자치단체장이 행정안전부 장관의 승인을 얻어야 한다. 또한, 지방공사가 사채를 발행하고자 할 경우 해당 지방공사의 경영개선계획을 수립·시행해야 한다.

지방공기업에 대한 감독은 자치단체장이 담당하고, 사업 결과 등의 보고 및 검사는 자치단체장과 행정안전부장관이 담당한다. 그리고 기타 사항으로 지방공사는 국가 또는 지방자치단체의 사업을 대행할 수 있고, 업무대행은 위탁계약에 의하고 국가 또는 지자체는 우선적으로 대행경비를 지급하여야 하며 대행사업 종료 시 정산하여야 한다. 지방자치단체가 행정안전부의 민영화 지침이나 감사원 권고 등에 의해 지방공사를 민영화하는 경우 매수인이 상법상의 주식회사로의 설립등기 신청이 가능하다. 행정안전부 장관 및 지방자치단체장은 지방공사의 업무, 회계 및 재산에 관한 사항 등의 검사 또는 보고 요구를 명할 수 있다. 지방공사는 지방공기업법에서 정하는 사항 이외에는 상법 중 주식회사 규정을 준용하며, 지방공사의 경영공시는 직영기업과 동일하다.

다. 지방공단

지방공단에 대해서는 지방공사에 관한 규정 중 ① 자본금의 1/2 미만 내에서 지방자치단체 외의 자 출자, ② 다른 법인에 대한 출자, 주주권 행사, 손익금 처리방법, ③ 상법의 준용 및 주식회사로의 등기 등을 제외한 부분은 그대로 준용한다.

지방공단은 자방자치단체가 100% 출자한 일종의 공공기관으로 지방자치단체 사무를 위탁받아 처리하는 법인을 말한다. 지방공단에 업무를 위탁한 자와 공단으로부터 업무를 제공받은 자는 수수료를 부담해야 한다.

지방공단의 설립목적 달성, 정관에서 정하는 해산사유 발생, 합병 및 파산, 법원의 명령 또는 판결, 이사회의 의결 등의 사유가 발생할 경우 해산해야 한다. 그리고 지방공단의 해산은 상법 중 주식회사의 해산에 관한 규정을 준용한다.

라. 제3섹터

제3섹터는 지방자치단체가 자본금 또는 재산의 2분의1 미만을 출자 또는 출연하여 지방자치단체 외의 자와 공동으로 주식회사 또는 재단법인으로 설립한 회사를 말한다. 출자·출연 시는 사전에 전문기관의 타당성 검토를 해야 하고, 2개 이상의 자치단체가 공동출자한 경우 자치단체의 출자지분 합계가 법인 전체 출자액의 1/2을 초과할 수 없다.

제3섹터형 지방공기업에 대한 지방자치단체의 지도는 지자체의 출자지분이 해당 기업 전체 출자 규모의 1/4 이상인 경우에 가능하다. 지자체는 해당 기업의 경영상황에 대한 보고 및 서류 제출을 요구할 수 있다. 또한, 기업 업무, 재산 및 회계 등에 대한 검사권, 경영개선을 위한 지도와 조언 및 권고권 등도 행사할 수 있다.

제3섹터형 지방공기업은 지방자치단체의 사채발행 및 상환보증이 있을 경우 사채를 발행할 수 있다. 사채발행 규모는 당해 기업에 출자한 지방자치단체의 출자지분 범위 안에서 제한되나 재해복구, 지역경제 활성화 촉

진, 국제행사의 시설비 조달의 경우는 예외로 한다.

제3섹터형 지방공기업의 경영부실에 따른 출자법인의 해산 방법으로 법인이 자기주식을 취득하여 소각할 수 있으며, 만약 지자체가 타인의 주식을 인수하여 자본금의 1/2을 초과하게 되는 때는 소유주식의 처분 또는 법인의 해산 등의 조치를 강구해야 한다.

지방자치단체장은 ① 설립 후 3년이 경과할 때까지 영업을 개시하지 못할 경우, ② 5년 이상 계속 당기순손실이 발생할 때, ③ 특별한 사유 없이 2년 이상 영업수익이 현저히 감소할 경우에는 해당 기업의 주식 양도 및 해산 청구 등의 조치를 취할 수 있다. 그리고 제3섹터형 지방공기업과 관련된 지자체의 주주권 행사, 회계연도, 대행사업 비용 부담, 공무원의 파견, 지방자치단체장의 권한의 일부 위탁 등은 지방공사의 규정을 준용한다.

마. 지방공기업의 유형별 특징

지방공기업 설립과 관련해서 지방직영기업과 지방공사 및 지방공단의 설치·운영의 기본사항은 조례로 정한다. 그리고 제3섹터는 상법과 민법에 의거하여 주식회사나 재단법인으로 설립된다. 지방공사와 지방공단은 전문기관의 타당성 검토와 설립심의위원회의 심의를 거쳐 설립되며, 지방공사는 다른 법인에 출자와 자치단체장과 공무원의 주주권 행사가 가능하지만, 지방공단은 배제된다. 제3섹터에 대한 출자·출연 시 전문기관의 타당성 검토가 필요하다.

지방공기업의 조직에서 지방직영기업의 관리자는 당해 지방자치단체 공무원 중 자치단체장이 임명, 임기제로 관리자를 지정할 수 있으며, 기본적으로 사업마다 관리자 1인을 두고, 관리자의 권한은 지방자치법에 규정되어 있다. 그리고 직영기업의 전문화를 위해 전문직렬(기업직원)을 둘 수 있다. 지방공사의 임원(사장, 이사, 감사)의 수 및 직무는 정관으로 정하며, 감사는 상임감사와 비상임감사를 두되 비상임감사는 자치단체 감사담당부서 공무원으로 겸임도 가능하다. 지방공단과 제3섹터는 지방공사의 규정을 준용한다.

지방공기업의 재무에서 지방직영기업은 사업별로 특별회계 설치, 독립채산, 복식예산 등의 재무원칙에 따라 운영되며, 자치단체의 일반회계나 기타특별회계는 직영기업에 출자하거나 장기 대부도 가능하다. 지방직영기업은 지방채 발행 및 일시차입이 가능하지만 사전에 행정안전부장관의 승인이 필요하다.

지방공사는 지방자치단체장의 승인을 얻어 사채를 발행하거나 외국차관을 도입할 수 있다. 지방공단의 경우 손익금 처리규정 적용을 제외한 나머지는 지방공사에 관한 규정을 준용한다. 하지만 제3섹터는 지방자치단체가 출자지분 범위 안에서 사채발행 및 상환 보증이 가능하다.

지방공기업의 감독에서 지방직영기업은 자치단체장이 기업 운영의 기본계획, 업무조정 등의 사항에 대해 관리자를 지휘·감독할 수 있다. 그리고 행정안전부장관 및 지방자치단체장은 지방공사와 지방공단의 업무·회계·재산에 관한 사항 등의 검사 또는 보고를 요구할 수 있고, 지방자치단체의 제3섹터 출자지분이 1/4 이상인 경우 지도를 할 수 있다.

표 3-4. 지방공기업 유형별 특징

형태 / 구분	지방직영기업	지방공사	지방공단	제3섹터
총칙	· 지방공기업의 목적, 적용범위, 경영의 기본원칙			
설립	· 조례	· 조례 - 전문기관 타당성 검토 - 설립심의위원회 심의 - 현금 또는 현물 출자 - 정관, 등기	· 지방공사 규정 준용	· 주식회사(상법) 및 재단법인(민법) 설립 - 출연, 출자시 타당성 검토 · 지방공사규정 준용
조직	· 관리자, 관리자의 권한, 권한위임 등 · 기업직원 (전문직렬)	· 임원: 사장, 이사 - 임기 및 직무, 겸직 제한 - 사장추천위원회 - 이사회 운영	· 임원: 이사장, 이사 · 지방공사 규정 준용	· 지방공사 규정 준용 - 공무원 파견 등
재무	· 특별회계, 독립채산 · 지방채 발행, 일시차입 · 출자, 장기대부 · 회전기금	· 회계, 예산, 결산, · 손익금 처리 · 사채발행 및 차관 재정지원 등	· 손익금처리규정 적용 안됨. · 지방공사 규정 준용	· 지방자치단체의 사채발행 및 상환 보증 · 지방공사 규정 준용
감독	· 기본계획에 단체장이 감독 등 · 업무상황 공표	· 지방자치단체이 공사의 업무감독 · 행정자치부장관과 장은 공사의 업무, 회계, 재산에 대한 검사 · 보고, 사무 감독	· 지방공사 규정 준용	· 지방자치단체의 지도

1.5. 지방공기업의 설립[2]

지방공기업 설립기준의 배경은 1999년 지방공기업 설립인가권의 지방이양 후 지방공기업의 수가 급속히 증가하였다. 지방자치단체들은 지자체의 외연 확대의 수단으로 무분별하게 공기업을 설립하여 경영부실과 민간영역 침해 등의 문제점을 야기하였다. 또한, 지방공기업의 설립과정에서 자체 재원 조달방안, 중복투자 가능성 등 충분한 타당성 검토와 함께 사전 협의와 조정장치의 보완 등 엄격한 설립타당성의 검토가 대두되었다.

지방공기업의 남설 및 방만 경영에 대한 사전 통제장치 미비에 따른 제도적 보완대책으로 지방공기업 설립기준이 마련되었으며, 이를 통해 지방공기업의 중복 설립을 방지하고, 지방재정 부담의 경감 및 건전한 운영을 도모하는 것이 목적이다.

지방공기업법 시행령에 따라 지방자치단체가 공사 또는 공단을 설립하고자 할 때에는 사전에 전문기관으로부터 설립 타당성 검토를 받아야 한다. 타당성 검토에는 사업의 적정성, 수지분석, 조직 및 인력수요 판단, 주민복지 및 지역경제와 지방재정에 미치는 영향 등을 포함하여야 하며, 이에 따른 세부절차 및 검토기준은 행정안전부장관이 정하도록 규정되어 있다.

「지방공기업법 시행령」이 개정(2008년)됨에 따라 행정안전부장관이 공사·공단 설립에 관한 세부 검토기준을 제시할 수 있는 근거를 제시하였다. 그리고 「지방공기업법」이 개정(2009년)됨에 따라 시·도 및 시·군·구간 설립 전 협의제, 임원 임명절차 및 임기 개선, 임원추천위원회 구성, 정책위원회 설치, 통합경영정보공시 운영 등이 수반되었다.

지방공기업 설립은 ① 설립방침 결정 단계, ② 설립 타당성 검토 단계, ③ 설립심의 단계, ④ 조례제정 단계, ⑤ 설립 단계 등의 과정에 따라 진행된다.

지방공기업의 설립 전 설립방침 결정단계에서는 사전 타당성 검토를 위해 지방공기업법상의 사업 적정성과, 관련 법령상의 사업 적정성 등을 검

---

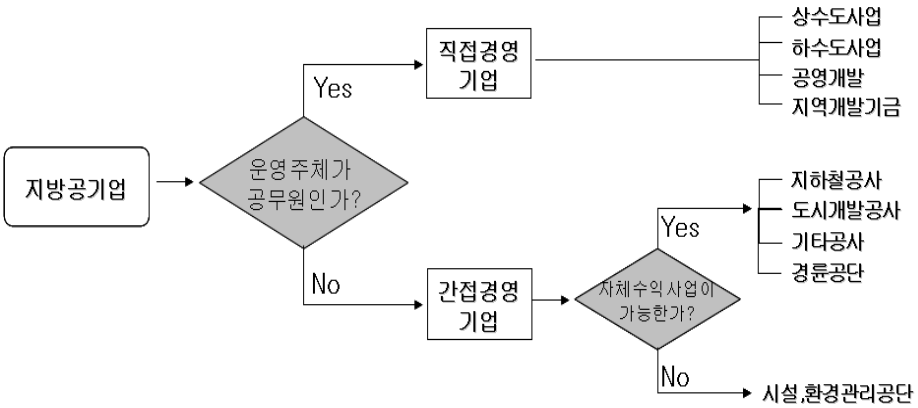
2 행정안전부, “지방공기업 설립 및 운영기준(안)”을 참조함.

토한다. 지방공기업법상의 사업 적정성을 검토하기 위해 적용 지방공기업의 범위(당연적용사업과 임의적용사업)와 지방공기업의 경영이념 등을 검토한다.

지방공기업 설립 전 타당성 검토가 마무리되면 설립될 지방공기업의 형태를 결정해야 한다. 지방공기업은 직영기업과 지방공사 및 지방공단, 제3섹터형 지방공기업 등으로 구분된다. 그리고 지방공기업은 크게 직영기업과 간접경영기업으로 나누어지며, 가장 큰 차이점은 공무원이 직접 경영에 참여하는지 여부이다.

지방직영기업은 상수도사업, 하수도사업, 공영개발, 지역개발기금 등이 있으며, 시·도 및 시·군·구간 이해관계가 상충되는 문제가 없는 것이 특징이다. 그리고 지방공사 및 지방공단의 핵심적 차이는 자체 수익사업 가능 여부로서, 공단의 경우는 지방공기업법상 자체수익금 처리규정이 없어 수익사업이 사실상 불가능하다. 제3섹터 지방공기업은 자치단체가 50% 미만을 출자·출연한 주식회사형 또는 재단법인형으로 구분된다.

그림 3-2. 지방공기업 분류기준 및 체계



설립될 지방공기업의 형태가 결정되면 시·도 및 시·군구간 1차 사전 협의를 진행한다. 지방자치단체간 사전 협의는 중복투자 여부 등 불필요한 지방공기업의 설립을 방지함이 목적이다. 그리고 협의는 지방공기업 설립 검토를 위한 전반적이고 개괄적인 수준이며, 협의자체가 설립 가능 여부를 사전에 결정하는 것은 아니다. 시·도 및 시·군·구간 협의는 설립계획 수립 단계와 타당성 검토 이후 설립 심의단계에서 한번 더 실시된다.

지방공기업의 설립을 위한 제1단계인 설립방침 결정단계를 마치면 본격적인 설립타당성 검토를 위해 전문기관을 선정하여 타당성을 검토한다. 전문기관의 타당성 검토 결과는 주민공청회와 자치단체간 협의에 활용 및 제공된다.

전문기관의 타당성 검토기준에는 ① 법적근거, ② 사업의 적정성 판단, ③ 사업별 수지분석, ④ 조직 및 인력의 수요분석, ⑤ 지역주민의 복리증진 및 지역경제 파급효과, ⑥ 적정 자본금 및 가용투자재원 분석, ⑦ 공무원 인력감축 방안에 대한 검토 등이 포함된다.

지방공기업 설립과 관련하여 심의 단계에는 주민공청회, 지자체간 협의, 설립심의위원회 구성 등의 절차가 있다. 설립되는 지방공기업이 주민의 복리증진 기여 여부를 판단하기 위해서는 주민공청회가 개최되어 주민의사를 반영한다. 그러나 공청회는 주민의 의사를 확인하는 과정으로 법적인 구속력은 없으나, 설립심의위원회의 타당성 검토 심의 및 지방의회의 조례제정안 의결 시 참고자료로 활용된다.

지방공기업 설립 심의 단계에서 주민공청회와 지자체간 협의를 마치면 설립심의위원회를 구성하여 심의한다. 위원회는 객관적이고 공정한 설립 심의를 위하여 심사기준표(체크리스트 등)를 마련하여 운영한다.

지방공기업을 설립할 때에는 그 설립·업무 및 운영에 관한 기본적인 사항을 조례로 정해야 한다. 지방공기업 설립 승인권이 자치단체로 이양되면서 최근 지방의회의 조례제정 권한이 중요한 통제 수단으로 대두되고 있다. 또한, 조례제정은 지방공기업의 설립여부를 결정하는 최종단계이며, 의회에서 조례제정이 무산될 경우 지방공기업의 설립은 불가하다.

설립될 지방공기업의 조례가 제정되고, 의회의 승인을 마치면 다음 단계

로 정과 등 제규정이 작성, 임원임명 등 설립등기를 위한 제반사항이 진행된다.

표 3-5. 지방공기업 설립 절차

단 계	내 용	관련법령
설립방침 결 정 전	ㅇ대상사업의 성격, 유형 등 내부 검토 ㅇ민간위탁, 직영, 공사, 공단 설립 등 형태별 추진 방안 비교 분석	법 제 2조 법 제49조
설립방침 결정단계	ㅇ설립요건 검토 및 형태 결정 ㅇ공기업 설립 검토안 마련 ㅇ시도(시·군·구가 설립하는 경우) 및 지방의회 등 관계기관 의견수렴 ㅇ설립 추진 기본방침 결정	-
설립 타당성 검토단계	ㅇ설립타당성 연구용역 추진 - 설립타당성 검토계획 작성 - 설립타당성 검토기준 제시 - 설립타당성 검토기관과 용역계약 체결 및 용역 실시 ㅇ설립타당성 검토보고서 확정	법 제49조 시행령 제47조
설립심의 단 계	ㅇ주민설명회(공청회) 등 주민의견수렴 ㅇ시도와 협의(시·군·구가 설립하는 경우) ㅇ설립심의위원회 구성(민간위원 과반수) ㅇ심의 검토기준 제시 및 위원회 심의	시행령 제47조
조례제정 단 계	ㅇ자치단체장의 설립 결정 ㅇ자치단체 조례제정안 마련 및 의회심의를 거쳐 조례공포	법 제49조
설립단계	ㅇ정관 등 제규정 작성, 임원추천위 구성 ㅇ임원공모 및 임명	법 제56조 법 제58조
	ㅇ설립등기(자본금 납입 후 3주일 이내) ㅇ설립보고(등기 후 10일 이내)	법 제53·57조 시행령 제78조

1.6. 지방공기업의 경영평가

1.6.1. 경영평가 개요

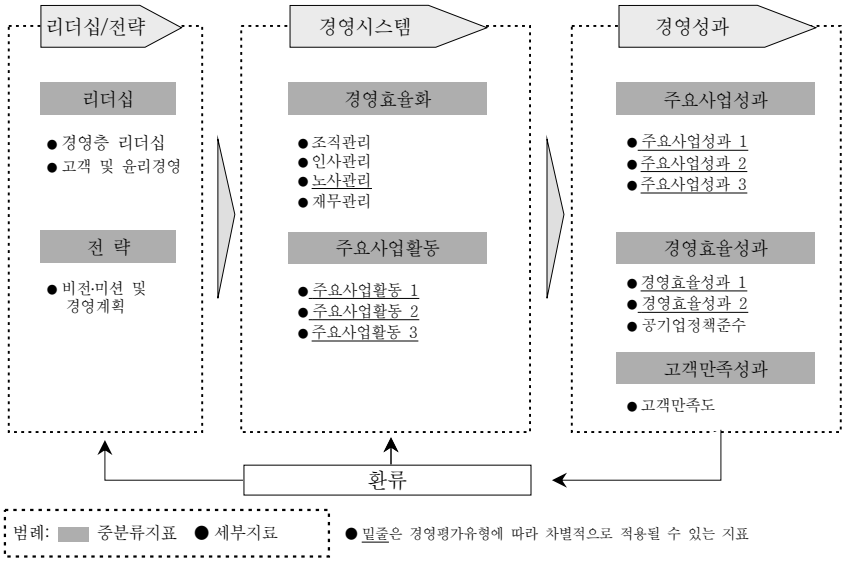
지방공기업의 경영성과에 대한 평가는 공공성과 수익성이 조화를 이루는 지방공기업의 건전한 발전을 도모함에 목적이 있다. 지방공기업에 대한 경영평가를 통해 정상·부진기업을 선별, 적실한 후속조치를 실시한다.

경영평가를 통해 지방재정에 부담을 주는 부진기업에 대한 통폐합과 청산 등 상시 구조조정을 지원하고, 우수기업에 대한 인센티브를 부여하여 자율적 경영합리화를 유도하고 있다. 지방공기업에 대한 경영평가의 법적 근거는 지방공기업법 제78조 및 제78조의 2에 있으며 평가대상 기관은 매년 결정되며, 지방공사·공단은 매년 평가를 받고, 지방직영기업은 격년제로 평가를 받고 있다.

경영평가 시기는 공인회계사의 회계감사가 종료된 때부터 실시하여, 회계감사 종료 후 4월 이내에 완료한다. 그리고 경영평가지표는 평가대상 지방공기업의 성과를 쉽게 파악할 수 있도록 『계획—집행—성과도출』이라는 업무과정에 따라 『리더십/전략—경영시스템—경영성과』 3개 대분류 지표로 구성한다.

경영평가지표에서 리더쉽/전략은 경영진의 리더십과 고객 및 윤리경영에 대한 평가가 포함되고, 전략은 비전과 경영계획 등의 평가를 포함한다. 경영시스템에서 경영효율화와 주요 사업활동 등에 대한 평가를 포함하고, 경영성과에서는 경영효율성과 고객만족 성과 등이 평가된다.

그림 3-3. 지방공기업 경영평가 지표



1.6.2. 경영평가 실시 절차

지방공기업에 대한 경영평가 실시 계획은 전년 12월에 경영평가위원회에서 익년 경영평가 실시계획을 심의 및 확정한다. 확정된 실시계획은 정부업무평가위원회에 제출되고, 행정안전부에서는 이를 바탕으로 경영평가 보완계획을 작성하여 해당기관에 통보한다.

경영평가 대상 지방공기업이 경영실적보고서를 작성하여 제출하면 경영평가기관은 확인 평가를 실시하고 결과보고서를 작성하여 행정안전부에 제출한다. 행정안전부 경영평가위원회에서는 경영평가기관에서 작성한 결과보고서에 근거하여 경영평가 등급을 심의, 결정, 확정한다. 확정된 경영평가 실시결과를 행정안전부는 경영평가위원회에 보고한다.

경영평가의 후속조치로 경영진단위원회에서는 경영진단 대상기관을 선정하고, 경영진단반은 대상기관의 경영진단을 실시한다. 최종 결과를 바탕으로 경영진단위원회에서는 경영개선조치(안)을 심의하여 개선명령을 해당 지방공기업에 시달한다.

표 3-6. 지방공기업 경영평가 절차

행정안전부 (경영평가위원회)	「경영평가 실시계획」 심의・확정	'08.12월
⇩		
행정안전부	「평가계획」 정부업무평가위원회 제출	12월
⇩		
행정안전부	「경영평가 보완계획」 수립・통보	'09.2월
⇩		
지방공기업	경영실적보고서 작성・제출	'09.4월
⇩		
경영평가기관	경영평가 실시・결과보고서 작성, 행안부 제출	5~6월
⇩		
경영평가기관	확인평가 실시・결과보고서 작성, 행안부 제출	7월
⇩		
행안부(경평위)	경영평가 등급 심의・결정, 평가 결과 확정	8월
⇩		
행정안전부	「'08년도 경영평가 실시결과」 보고(경평위)	8월

주: 확인평가는 서면평가의 한계를 보완, 우수기관 등에 대해 자료의 진위 등을 검증하는 절차임.

1.6.3. 평가유형별 경영평가 주체

지방공기업의 경영평가 평가주체는 평가유형에 따라 상이하게 적용된다. 평가유형에는 경영평가, 고객만족도조사, 경영평가 결과 확인, 경영진단 등으로 세분될 수 있다.

경영평가의 평가주체는 지방공기업의 소속이 시 및 도일 경우 행정안전부가 되며, 시, 군 및 구의 공기업은 시와 도가 주체가 된다. 그리고 고객만족도 조사는 행정안전부가 전체 경영평가 대상 지방공기업의 평가 주체가 된다. 경영평가 결과 확인과 경영진단 등도 모두 행정안전부가 평가 주체가 되어 운영된다.

표 3-7. 지방공기업 경영평가 주체

평가유형	평가주체
경영평가	시・도 공기업: 행정안전부 시・군・구 공기업: 시・도
고객만족도 조사	행정안전부 (각 공기업)
경영평가 결과 확인	행정안전부 *우수・평점변동이 큰 기관 대상 (시・도/시・군・구 공기업 포함, 20여개 선정)
경영진단	행정안전부 *평가 결과 문제기업에 대한 심층진단・컨설팅 (시・도/시・군・구 공기업 포함, 20여개 기관 선정)

2. 지방공기업 현황

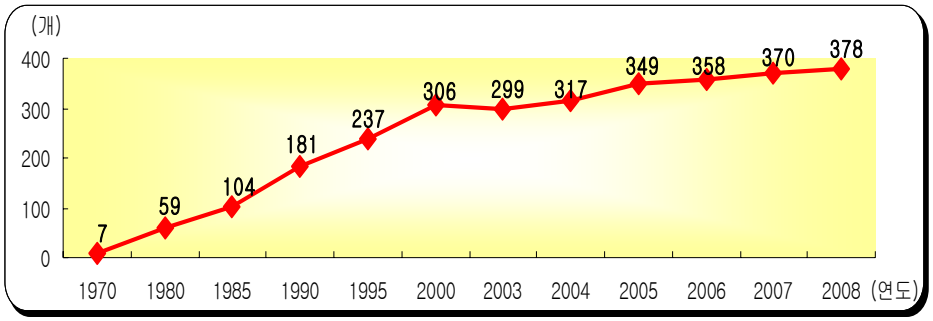
2.1. 지방공기업 운영 현황

지방자치단체에 의해 설립된 지방공기업의 수는 378개에 이른다(2008년 8월 기준). 1998년 264개에서 1999년 설립허가권의 지방이양 이후 지속적으로 증가하는 추세이다. 상수도, 하수도 등의 지방직영기업은 229개이고, 간접경영에 포함되는 지방공사 및 공단은 121개, 제3섹터는 28개 기업이 있다.

직접경영사업에서 상수도는 108개로 가장 많은 지방공기업이 있고, 하수도는 69개, 공영개발은 36개, 지역개발기금은 16개가 운영되고 있다. 간접경영사업에는 지방공단이 74개로 가장 많고, 지방공사 47개 등이 있다.

지방공사에 포함되는 지방공기업에는 지하철(7개), 도시개발(16개), 지자체가 100% 출자한 지방공사(21개), 50% 이상 출자한 기업(3개)이 있으며, 제3섹터형 지방공기업에서 지자체가 25～50% 미만 출자한 기업은 17개, 25% 미만 출자한 기업은 11개이다.

그림 3-4. 지방공기업 변화 추이

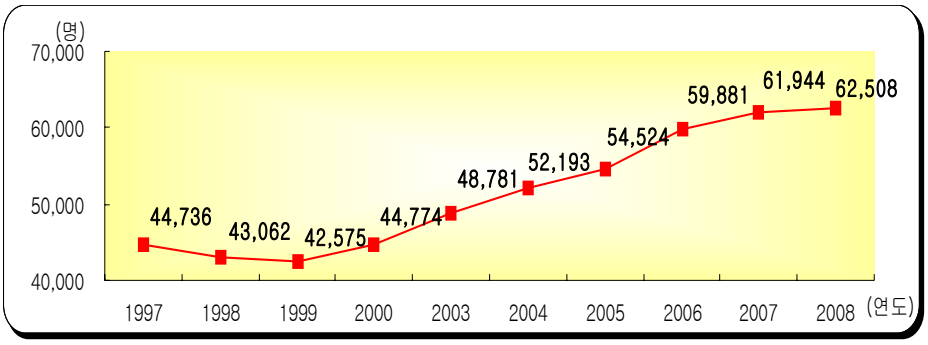


자료: 행정안전부, 「2008년도 지방공기업 결산 및 경영분석」, 2009.

1969년 지방공기업법의 제정으로 1970년도 상수도 6개, 지하철 1개 등 총 7개의 사업으로 시작한 지방공기업은 2008년 378개로 증가하였다. 지방자치제도가 정착되고, 지방자치단체들은 주민의 복지 욕구와 행정 및 기타 수요에 대응하여 양질의 공공서비스를 제공하고자 지방공기업을 지속적으로 늘려나가고 있다. 특히, 시설관리공단의 경우 1994년도 6개로 시작하여 2008년 74개로 꾸준히 증가함에 따라 체육시설, 문화센터, 주차장 등을 이용하는 수요자 계층이 꾸준히 늘어나고 있음을 나타낸다.

인력규모에서 총 62,508명이 지방공기업에 종사하고 있으며, 지방직영기업에 15,900명(총 인력의 25.4%)이 근무하고, 지방공사・공단에 46,608명(총 인력의 74.6%)이 종사한다. 지방공기업의 종사 인력은 IMF('97) 이후 구조조정 등으로 감소 추세였으나, 1999년 이후부터 매년 꾸준히 증가 추세를 나타낸다. 지방공기업의 수와 사업범위의 확대 등에 따른 요인으로 분석된다. 시설공단의 경우 지역주민에 대한 공공서비스 분야 확대에 따라 기존 주차·견인사업에서 체육시설·구민회관·장묘시설관리 등 전문성이 요구되는 신규 수탁사업의 확대와 체육강사·지도사 등 전문인력(해당 자격증 소지자 등)의 강화로 매년 증가하고 있다.

그림 3-5. 지방공기업 종사인력 추이



지방공기업의 예산규모는 총 40조 6,802억원(2008년)이며, 지방직영기업은 172,138억원, 총예산의 42.3%를 차지하고, 지방공사 및 지방공단은 234,664억원, 총예산의 57.7%를 차지하고 있다. 연도별 예산규모는 꾸준히 증가하고 있으며, 특히, 2006년도 373,949억원이 2005년 278,455억원에 비해 34.3%로 급격히 증가한 것을 볼 수 있다. 이것은 도시개발공사가 대규모 택지개발, 주택건설 등의 사업 추진에 따른 사업비의 증가에 기인한다.

그림 3-6. 지방공기업 예산 증감 추이

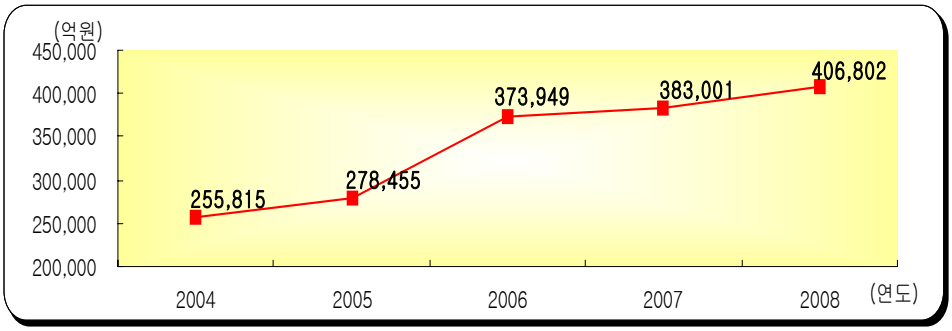


표 3-8. 지방공기업 중 직접경영사업

단위: 개

사업분야	지자체 수	지방자치단체
계	229	
상 수 도	108	서울,부산,대구,인천,광주,대전,울산,수원,성남,고양,부천,안양,안산,용인,의정부,남양주,평택,광명,시흥,군포,화성,파주,이천,구리,포천군,광주,안성,하남,의왕,양주군,오산,여주군,양평군,동두천,과천,가평,김포,연천군,춘천,원주,강릉,동해,태백,속초,삼척,홍천군,정선군,철원군,영월군,평창군,인제군,고성군,청주,충주,제천,옥천군,청원군,음성군,천안,공주,보령,아산,서산,논산,예산군,당진군,홍성군,전주,군산,익산,정읍,남원,김제,완주,부안,고창,목포,여수,순천,나주,영암군,광양,포항,경주,김천,안동,구미,영주,영천,상주,문경,울진군,경산,칠곡,창원,마산,진주,진해,통영,사천,김해,밀양,거제,양산,창녕군,거창군,함안군,제주특별자치도 수도사업
하 수 도	69	부산,대구,인천,광주,대전,울산,수원,성남,부천,안산,의정부,광명,구리,과천,시흥,포천,오산,여주,용인,군포,의왕,남양주,안성,광주,안양,김포,가평,평택,화성,춘천,속초,강릉,충주,청주,제천,공주,천안,아산,서산,보령,당진,전주,익산,정읍,완주,나주,목포,순천,영암,경주,상주,구미,영천,경산,안동,영주,진해,창원,김해,진주,사천,마산,통영,밀양,양산,거제,거창,창녕,제주
공영개발	36	대구달성군,인천,수원,성남,고양,의정부,남양주,평택,시흥,구리,안성,의왕,오산,고양관광문화단지,판교IT업무지구조성,춘천,원주,강릉,속초,충주,음성군,계룡,천안,보령,아산,연기군,익산,목포,순천,광양,창원,마산,진주,김해,양산,밀양
지역개발기금	16	서울,부산,대구,인천,광주,대전,울산,경기,강원,충북,충남,전북,전남,경북,경남,제주

자료: 행정안전부, 「지방공사·공단 현황」, 「지방공기업 결산 및 경영분석」, 2009.

표 3-9. 지방공기업 중 간접경영사업

단위: 개

형태별	사업별	지자체수	지방자치단체
지 방 공 사 (47)	지 하 철	7	서울(2), 부산, 대구, 인천, 광주, 대전
	도시개발	16	SH, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산, 경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주
	100% 출자	21	서울특별시농수산물공사, 인천교통공사, 인천광역시관광공사, 김대중컨벤션센터, 지방공사대전엑스포과학공원, 구리농수산물도매시장관리공사, 경기관광공사, 광주지방공사, 용인지방공사, 하남시도시개발공사, 김포시도시개발공사, 남양주시도시공사, 평택지방공사, 화성도시공사, 양평지방공사, 충청남도농축산물류센터관리공사, 구미원예수출공사, 영양고추유통공사, 청도공영사업공사, 통영관광개발공사, 창녕군개발공사
	50% 이상	3	경기평택항만공사, 태백관광개발공사, 제주관광공사
지 방 공 단 (74)	시설·환경·경륜 공단	74	서울, 강남구, 강동구, 강북구, 강서구, 광진구, 구로구, 금천구, 도봉구, 동대문구, 동작구, 마포구, 서대문구, 성동구, 성북구, 송파구, 양천구, 영등포구, 용산구, 종로구, 중랑구, 은평구, 관악구, 중구, 노원구, 부산, 대구, 인천, 인천남구, 인천남동구, 인천부평구, 인천계양구, 인천서구, 대전, 울산, 울산남구, 수원시, 성남시, 부천시, 안양시, 용인시, 시흥시, 화성시, 김포시, 안성시, 의왕시, 오산시, 과천시, 고양시, 의정부시, 파주시, 양주시, 안산시, 군포시, 가평군, 연천군, 춘천시, 속초시, 동해시, 정선군, 청주시, 전주시, 구미시, 안동시, 문경관광진흥공단, 창원시, 김해시, 거제시, 부산환경, 대구환경, 인천환경, 광주환경, 부산경륜공단, 창원경륜공단
제3섹터 (28)	지자체 25~50% 미만 출자	17	서울관광마케팅(주), (주)벡스코, 부산관광개발(주), (주)엑스코, (주)광주광역정보센터, 재단법인 대전컨벤션뷰로, 안산도시개발(주), (주)강원심층수, 청원레저(주), 와인코리아 주식회사 농업회사법인, (주)삽교호함상공원, (주)홍주미트, (주)무안황토랑유통공사, 경북통상(주), (주)경남무역, 가온소프트(주), (주)제주국제컨벤션센터
	지자체 25% 미만 출자	11	강남모노레일(주), 인천대교(주), 한국씨이에스(주), 수완에너지(주), (주)대전농산물유통센터, (주)케이알씨넷, (주)아름다운인제관광, (주)청주테크노폴리스, (주)완도수산물유통, (주)케이씨피드, (주)제주항공

자료: 행정안전부, 「지방공사·공단 현황」, 「지방공기업 결산 및 경영분석」, 2009.

전국의 378개 지방공기업 중 경기도가 102개로 가장 많고, 다음으로 경남 41개, 서울 33개, 강원 30개, 경북 29개 순으로 나타난다. 직영기업 229개 중에서 경기도가 68개로 가장 많고, 경남 32개, 강원 22개 순이며, 121개 공사·공단 지방공기업에서는 경기도가 32개로 가장 많고, 서울 29개, 인천 11개 등으로 나타난다. 28개 제3섹터 지방공기업은 시·도별로 2~3개 정도에 불과하다.

표 3-10. 시·도별 및 분야별·유형별 지방공기업 분포

단위: 개

시도별	합계	직영기업					공사·공단 등					제3섹터
		소계	상수도	하수도	공영개발	지역개발기금	소계	지하철	도시개발공사	시설환경경륜공단	기타공사	
계	378	229	108	69	36	16	121	7	16	74	24	28
서울	33	2	1	-	-	1	29	2	1	25	1	2
부산	10	3	1	1	-	1	5	1	1	3	-	2
대구	9	4	1	1	1	1	4	1	1	2	-	1
인천	16	4	1	1	1	1	11	1	1	7	2	1
광주	10	3	1	1	-	1	4	1	1	1	1	3
대전	9	3	1	1	-	1	4	1	1	1	1	2
울산	6	3	1	1	-	1	3	-	1	2	-	
경기	102	68	31	23	13	1	32	-	1	20	11	2
강원	30	22	14	3	4	1	6	-	1	4	1	2
충북	17	12	6	3	2	1	2	-	1	1	-	3
충남	25	21	9	6	5	1	2	-	1	-	1	2
전북	17	15	9	4	1	1	2	-	1	1	-	
전남	17	14	6	4	3	1	1	-	1	-		2
경북	29	20	12	7	-	1	7	-	1	3	3	2
경남	41	32	13	12	6	1	7	-	1	4	2	2
제주	7	3	1	1	-	1	2	-	1	-	1	2

자료: 행정안전부, 「지방공사·공단 현황」, 「지방공기업 결산 및 경영분석」, 2009.

2.2. 지방공기업의 경영성과

2008년말 기준 결산대상 지방공기업의 수는 359개[3]에 이른다. 직접경영 형태의 기업은 234개(상수도 111, 하수도 73, 공영개발 34, 지역개발기금 16), 간접경영기업은 125개(지하철 7, 도시개발 16, 기타공사 26, 시설공단 76)이다.

지방공기업의 인력은 62,508명(직영 15,900명, 공사・공단 46,608명)으로, 2007년(61,944명) 대비 0.9%가 증가하였다. 예산은 40조 6,802억원(직영 172,138억원, 공사・공단 234,664억원)이며, 자치단체 예산(144조 4,536억원)의 28% 정도를 차지하고 있다.

2008년말 지방공기업의 자산은 119조 5,030억원(부채 47조 3,284억원과 자본 72조 1,746억원)으로, 전년(107조 3,350억원)대비 11.3%가 증가하였다. 지방공기업의 재무건전성 여부를 판단하는 부채비율은 2007년(62.5%) 대비 3.1% 포인트(62.5%→65.6%) 상승하였다. 부채비율이 상승한 원인은 도시개발공사의 자금 차입 확대 등이다.

지방공기업의 2008년 경영성과에서 당기순손익은 1,784억원의 적자였다. 지방직영기업은 2,142억원의 흑자를 달성하였지만, 공사·공단은 3,926억원의 적자를 기록하였다. 또한, 적자의 대부분은 지하철(7,407억원)과 하수도(3,116억원) 등에서 발생하였다. 2007년과 비교하여 적자 폭이 1,088억원(2007년, 696억원) 증가한 것은 공영개발 사업의 흑자 규모가 감소하였기 때문이다.

지방공기업에서 흑자 기업은 211개로 2008년 결산대상 359개 기업의 58.8%를 차지하고 있다. 그 중 직영기업은 116개(상수도 64, 공영개발 30, 지역개발기금 16, 하수도 6), 공사・공단은 95개(공단 69, 기타공사 12, 도

---

3 지방공기업법 제78조 및 제78조의 2에 의해 지방공사와 지방공단은 매년 평가를 받고, 지방직영기업은 격년제로 평가를 받는다. 2008년 결산대상 지방공기업 수는 전체 지방공기업 387개(2008말 기준)에서 제3섹터 공기업 28개를 제외한 개수이다.

시개발공사 14)였다. 적자 기업은 148개로 결산대상 전체 기업의 41.2%를 차지하였다. 그 중 직영기업은 118개(하수도 67개, 상수도 47개, 공영개발 4개), 공사·공단은 30개(기타공사 14개, 지하철 7개, 공단 7개, 도시개발공사 2개)였다.

2008년 분야별 경영성과에서 상수도 관련 지방공기업의 예산은 5조 7,880억원이었으며, 경영실적은 1,917억원의 흑자를 달성하였다(흑자 64개, 적자 47개). 당기순이익은 1,917억원을 달성하였지만, 111개의 상수도 공기업 중 7개 특별시·광역시에서 전체 상수도 사업 이익의 53.8%인 1,032억원을 달성하여 자치단체별로 사업 이익의 편차가 크다는 것을 알 수 있다. 하수도 관련 지방공기업의 예산은 4조 1,584억원이며, 경영실적은 3,116억원의 적자를 나타냈다(흑자 6개, 적자 67개). 막대한 자본이 투자되는 대규모 장치산업의 특성으로 감가상각비와 자본비용이 과다한 반면 공공요금 인상 억제 정책으로 경영실적은 최근까지 악화되고 있다.

공영개발의 예산은 2조 8,335억원이며, 경영실적은 1,960억원의 흑자를 달성하였다(흑자 30개, 적자 4개). 지역개발기금의 예산은 4조 4,339억원이며, 경영실적은 1,381억원의 흑자를 달성하였다(흑자 16개).

지하철공사의 예산은 5조 3,873억원이며, 경영실적은 7,407억원의 적자를 나타냈다(적자 7개). 초기 건설부채로 인한 금융비용과 대규모 시설의 감가상각비, 원가 대비 낮은 요금수준 등의 구조적인 요인으로 경영적자 상태가 지속되고 있다.

도시개발공사의 예산은 14조 8,881억원이며, 경영실적은 3,721억원의 흑자를 달성하였다(흑자 14개 , 적자 2개). 도시개발공사의 경우 사채발행 한도 확대(순자산의 4배→10배), 택지개발사업의 활발한 추진 등으로 매출액 및 당기순이익이 증가하였으며, 특히 수도권 도시개발공사(SH, 인천, 경기)의 당기순이익 점유비율이 대폭 증가하였다.

기타공사의 예산은 1조 7,865억원이며, 경영실적은 59억원의 적자를 달성하였다(흑자 12개 , 적자 14개). 2004년~2008년의 5년간 당기순이익은 149억원의 적자에서 흑자와 적자를 반복하다 2007년 18억원의 흑자를 달성하였다. 2004년과 2007년을 제외하고는 매년 영업손실이 발생하는 등

매출총이익으로 판매비와 관리비를 충당할 수 없을 정도로 영업활동이 저조하였다.

지방공단의 예산은 1조 4,045억원이며, 경영실적은 181억원의 적자를 달성하였다(흑자 69개, 적자 7개). 지방공단은 운영상 필요자금을 지자체로부터 대행 사업비로 수령하여 집행하며 그 차액은 정산하기 때문에 수지상으로는 “0”이 달성된다. 당기손실 부분은 자금지출을 동반하지 않는 대구환경시설공단의 하수처리장 현물출자 인수에 따른 감가상각비 계상으로 발생하였다(2008년 175억원).

표 3-11. 지방공기업 재무상태(2008)

단위: 억 원, %

사업별 \ 구 분			자산 계	자산 유동자산	자산 비유동자산	부채 계	부채 유동부채	부채 비유동부채	자 본	부채비율(%)
직영기업+공사·공단	계 (직영+공사·공단)		1,195,030	380,360	814,670	473,284	194,463	278,821	721,746	65.6
	직영기업	소 계	589,803	105,376	484,427	148,906	42,585	106,321	440,897	33.8
		상 수 도	221,694	20,789	200,905	13,881	2,777	11,104	207,813	6.7
		하 수 도	206,849	16,260	190,589	14,065	1,932	12,133	192,784	7.3
		공영개발	56,982	53,974	3,008	31,295	24,028	7,267	25,687	121.8
		지역개발기금	104,278	14,353	89,925	89,665	13,848	75,817	14,613	613.6
	지방공사·공단	소 계	605,227	274,984	330,243	324,378	151,878	172,500	280,849	115.5
		지 하 철	229,115	17,745	211,370	62,809	20,380	42,429	166,306	37.8
		도시개발	331,617	243,569	88,048	247,827	126,540	121,287	83,790	295.8
		기타공사	36,704	11,404	25,300	10,861	3,176	7,685	25,843	42
		시설·환경·경륜공단	7,791	2,266	5,525	2,881	1,782	1,099	4,910	58.7

자료: 행정안전부, 「지방공사·공단 현황」, 「지방공기업 결산 및 경영분석」, 2009.

표 3-12. 지방공기업 경영실적(2008)

단위: 억 원, %, 개

사업별 \ 구 분			총수익	총비용	당 기 순이익	총수지 비 율 (%)	기업 수(개) 계	흑자	적자
직영기업+공사·공단	계 (직영+공사·공단)		156,701	158,485	-1,784	98.9	359	211	148
	직영기업	소 계	65,279	63,137	2,142	103.4	234	116	118
		상 수 도	33,320	31,403	1,917	106.1	111	64	47
		하 수 도	12,451	15,567	-3,116	80.0	73	6	67
		공영개발	15,801	13,841	1,960	114.2	34	30	4
		지역개발기금	3,707	2,326	1,381	159.4	16	16	0
	지방공사·공단	소 계	91,422	95,348	-3,926	95.9	125	95	30
		지 하 철	22,122	29,529	-7,407	74.9	7	0	7
		도시개발	52,746	49,025	3,721	107.6	16	14	2
		기타공사	4,934	4,993	-59	98.8	26	12	14
		시설·환경·경륜공단	11,620	11,801	-181	98.5	76	69	7

자료: 행정안전부, 「지방공사·공단 현황」, 「지방공기업 결산 및 경영분석」, 2009.

3. 지방공기업의 문제점

가. 지방공기업의 영역설정 곤란

지방공기업의 설립요건에서 가장 문제되는 것은 지방직영기업의 설립분야를 정한 지방공기업법 제3조의 적용범위 규정이다. 1980년 제2차 개정 이후 지방공사와 지방공단도 적용되어, 지방직영기업, 지방공사, 지방공단 등은 설립요건에 아무런 제약이 없었기 때문에 유형별로 아무런 요건의 차이가 없다. 지방직영기업에서 지방공사와 지방공단으로 갈수록 자율경영이 강화되고, 법적인 제약조건에서 완화되어야 하지만, 현행법상으로 동일하게 규정되는 법체계상의 문제점이 발생하고 있다.

지방공기업법의 규정에서 의무적용사업을 9개 영역으로 제한하고 있고, 임의적용사업의 경우에는 적용의 범위를 모호하게 설정하여 지방공기업으로 설립, 운영할 수 있는 사업의 적정 영역에 대한 논란이 제기되고 있다. 지방공기업의 운영이 상하수도, 공영개발, 의료사업에 집중되어 있어 현실적으로 사업의 범위가 협소하며, 지방자치단체별로 각각 지방공기업을 운영하고 있어 광역적인 지방공기업의 서비스 공급 및 경영이 활성화되지 못하고 있다.

지방공기업의 영역에 관한 논란은 주로 지방공기업법 적용대상 사업의 수가 지나치게 과다한 것에서 기인한다. 즉 지역개발, 지역경제활성화 등 추상적이고 개념범위가 모호한 분야를 법 대상 사업에 포함시킴으로써 지방공기업의 활동영역을 지나치게 확장하여 민간영역을 침범하는 결과를 초래하였다(여영현, 2007). 그러나 제3섹터의 사업영역은 일부 사업분야에 편중되어 있다. 최근 문화, 복지 등의 분야에서 증대되고 있는 지역 주민들의 요구에 대응하는 것이 필요하다(배용수, 2000).

나. 경영의 자율성과 전문성 결여

지방직영기업의 경우 관리자에게 조직권 및 인사권이 부여되어 있지 않아 경영의 자율성과 독립성이 결여되는 문제점과 잦은 인사 이동에 따른 전문성의 부족이 지적되고 있다. 현실적으로 지방공기업은 유형에 상관없이 지방자치단체의 산하기관 기능을 하고 있으며, 지방자치단체 공무원 출신이 회사 형태를 갖추고 있는 지방공사의 고위직을 맡고 있다. 지방공사가 지방직영기업보다 자율성이 높아서 수익을 창출해야 하지만, 자율성 측면에서 지방직영기업과 별 차이가 없다.

민간의 자본과 전문성, 기술 및 경험을 공공부문에 접목시키기 위해 도입된 제도가 제3섹터형 지방공기업이다. 따라서 지역경제 활성화 측면에서 수익성을 추구하는 사업체의 소유 및 지배구조 측면에서 지방공기업, 제3섹터형 공기업으로 분류하는 것은 문제가 있다. 지역기업의 출자능력이 취

약한 농·어촌 지역에서 지역경제 활성화를 위해 자치단체의 주도로 사업을 추진하려 할 때 해당 기업에 대한 출자비율이 50%를 초과한다는 이유만으로 지방공사로 분류되어 지방공기업법을 적용받는다.

다. 요금체계의 불합리 및 투자비용 조달 애로

현행 직영체제의 지방공기업 요금체계는 수익자부담의 원칙보다 물가인상 억제와 사회적 분배의 측면을 강조하여 요금체계의 비효율성과 불공평성이 발생하고 있다. 지방공기업은 요금체계의 불합리성과 이에 따른 누적적자 때문에 시설 확대와 서비스 개선을 위한 투자가 원만하게 이루어지지 못하고 있다. 지방공사 등 지방공기업의 경영과 관련하여 운영경비 등을 조달하는 절차 요건을 마련하여 원활하게 운영될 수 있도록 법제도를 정비해야 한다.

라. 기업회계처리의 미비 및 경영평가 기능의 미흡

기업회계처리의 미숙, 기업회계방식(복식부기)과 일반관청회계양식(단식부기)의 혼재, 발생주의의 자의적인 처리, 사업장별 원가계산 미흡, 일반회계와 공기업특별회계 간의 불명확한 계산 등의 문제가 발생하고 있다.

지방공기업의 경영평가는 주로 한국자치경영평가원에서 담당하고 있으나 인력과 예산의 부족으로 인해 객관적이고 심도 있는 평가가 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 지방공기업법에 따라 지방공기업을 분류하여 감독, 규제만 강화하고 있지만, 지방공기업의 운영의 합리성에 대한 배려가 부족한 점도 지적되고 있다.

정부부처의 형태를 지닌 국가공기업도 중앙관서 또는 청의 형태로 운영되고 조직, 인사상의 독립성을 보유하지만, 지방공기업은 조직, 인사상의 독립성에 제약이 있고, 상대적으로 예산상의 독립성이 낮다.

마. 지역경제 활성화를 위한 지방공기업법의 개선

지방공기업법은 지방공기업의 설립과 경영평가 등 규제만 강조하고 있는 부분에 대한 많은 문제점이 지적되고 있다. 지방공기업이 지역경제를 활성화하기 위해서 운영측면 등에서 보완이 요구되고 있다. 현재 '지방공기업법'의 적용 대상을 의무적 적용기업만으로 한정하는 법률적 개정(안)이 필요하다.

지방공기업법은 지자체의 출자비율에 따라 지방공기업을 분류하여 규제하는 문제점이 있으며, 제3섹터형 등의 지방공기업이 지방공기업법을 적용받지 않기 위해서는 지자체 출자 지방공기업에 대한 출자규정을 지방재정법에 마련하는 방안도 고려할 필요가 있다. 단순히 출자비율에 따라 지방공기업을 분류하지 않고, 업종에 따라 분류하는 것이 바람직하다.

우리나라의 제3섹터형 기업이 지방공기업법을 적용받는 지방공사 형태 위주로 설립되어 온 것은 제도 도입 초기의 불확실과 지방자치단체의 경영주도권 확보 등에 기인하고 있다. 제3섹터는 지방공기업과는 설립목적, 운영방식 등에서 큰 차이를 나타내고 있으므로 지방공기업법의 적용을 배제해야 할 것이다.

일본은 제3섹터 사업을 포함하여 지역발전을 도모하는 각종 민활사업의 추진을 위해 민활법, 리조트법 등을 제정하여 다양한 국세, 지방세 감면 등의 세제지원을 실시하고 있다(배용수, 2000). 고령화 사회의 문제를 해결하고, 지역경제의 활성화를 위해 제3섹터형 기업에 대한 민간자본의 참여를 확대하기 위해서는 조세지원과 금융 및 재정지원이 강화되어야 한다.

농업부문 지방공기업의 운영 사례

제4장

1. 농업부문 지방공기업 현황

농업부문 지방공기업 12개소는 대부분 지방공기업법 적용대상 사업 중에서 임의적용사업, “민간인의 경영참여가 어려운 사업으로서 주민복리증진 기여, 지역경제 활성화나 지역개발촉진에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업”에 해당한다. 지자체는 지방공기업을 통해 지역 민간업체의 역량이 미치지 않지만 지역에 주는 파급효과가 큰 사업부문에 우선적으로 참여함으로써 공공의 이익을 효과적으로 확대하고자 한다. 하지만 공공성이 클지라도 해당 사업부문에서 민간이 활발하게 기능을 수행하고 있다면 지방공기업의 설립은 보다 신중하게 다루어져야 한다.

12개의 농업부문 지방공기업에서 지자체 출자가 100%인 것은 5개소로 서울특별시농수산물유통공사, 구리농산물도매시장관리공사, 충청남도농축산물류센터관리공사, 구미원예수출공사, 영양고추유통공사이다. 지자체 출자비율이 50% 미만인 것은 모두 7개소로 대전농산물유통공사, 와인코리아농업회사법인, 홍주미트, 무안황토랑유한공사, 경북통상, 케이씨피드, 경남무역이다.

표 4-1. 농업부문 주요 지방공기업

구 분	주요 기능	출자현황
서울특별시 농수산물공사	- 서울특별시가 건립하는 농수산물도매시장의 관리 및 운영 - 농수산물 유통정보의 조사 및 분석과 보급 - 상품의 질과 위생, 상품규격화, 등급, 포장개선, 선도유지 관리 및 지도	서울시: 100%
구리농수산물 도매시장관리 공사	- 도매시장의 시설물관리 및 운영 - 도매시장법인·중도매인·기타 유통종사자에 대한 지도감독 - 도매시장사용료, 부대시설사용료 및 쓰레기 유발 부담금의 산정・징수	구리시: 77% 서울시: 23%
충청남도 농축산물류센터 관리공사	- 농축산물류센터 관리 및 운영 - 물류센터의 거래질서 유지 - 농수축산물, 가공식품, 생필품 등의 수집 분산, 배송 - 물류센터 사용료 및 부수시설 사용료 징수 - 물류센터 내 업주 기업 동향조사 및 통상관리	충남도: 100%
구미원예 수출공사	- 대단위 화훼농단 조성으로 인한 고용창출 - 첨단 화훼 재배기술 전파 - 경북지역 화훼 수출 창구 역할, 화훼 수출로 외화 획득 - 관광자원화 및 시민정서 함양	구미시: 100%
영양고추 유통공사	- 홍고추수매 - 홍고추 건조 및 가공, 고추제품 생산 및 판매사업 - 농산물유통 및 수출, 비료제조 및 판매사업	영양군: 100%
(주) 대전농산물 유통센터	- 농림축수산물, 가공식품,생필품 등의 수집, 저장, 분산, 배송, 가공 및 판매사업 - 국내외 시장개척 및 농림축수산물, 가공식품 등의 수출입사업 - 상품의 규격화, 등급화, 소포장 개선, 선도유지 관리 업무 - 유통정보와 서비스 제공 및 유통에 관한 조사 연구	대전광역시 22.36%, 농협중앙회 66.91%, 13개 지역농협 10.73%
와인코리아(주) 농업회사법인	- 농림수산업의 경영 및 부대사업 - 농업에 관련된 공동이용시설의 설치 및 운영 - 포도주를 비롯한 농산물의 가공 및 판매 - 음식업, 숙박업, 관광업 - 기타 농업회사법인의 목적 달성을 위해 필요한 사업 일체	영동군: 37.49% 사업자: 37.60% 민 간: 24.91%

표 4-1. 농업부문 주요 지방공기업(계속)

구 분	주요 기능	출자현황
(주)홍주미트	- 식육제조, 가공업 - 소 및 돼지의 계열화 - 식육 수출입업과 운송, 보관, 통관 및 하역업 - 도축업	홍성군: 45.9% 영농법인푸른축산 28.97%, 대표자: 25.13%
(주)무안황토랑 유통공사	- 농수축산물 위탁 제조 및 임가공 - 도소매 판매 및 유통업 - 통신판매업 - 컨설팅 용역업 - 무역업	무안군: 44%, 민간단체: 56%
경북통상(주)	- 농・수・축・임산물과 공산품의 수출입 대행 - 국내외 시장 개척사업 - 수출입 상품의 가공・수집・운송・제조 및 판매업 - 무역관련 수출입 정보제공・컨설턴트・거래알선・수출 자금 지원 사업 - 기타 도민 소득증대와 지역경제 활성화를 위한 부대사업	경상북도: 20.5% 대 구 시: 9.1% 금융기관: 39.6% 기 타: 30.8%
(주)케이씨피드	- 배합사료 제조・판매 - 종계업, 부화업, 양축업 - 축산물 유통업	경북도: 1.49% 시・군: 13.69% 기 타: 84.82%
(주)경남무역	- 도내 농축산물 및 공산품 수출입 - 해외시장 개척과 국내판매 촉진을 통한 도민 소득 증대 기여	경남도: 49% 농협 등 15개 민간출자: 51%

주: 정남진장흥유통공사는 2007년 경영성과 분석 결과 부정회계와 부실감사 등 도덕적 해이 문제로 인한 퇴출명령에 따라 지역 APC로 합병되었음.

이들을 업종별로 보면 유통(물류)시설 관리/운영, 무역(통상), 농산물 유통/판매, 가공/판매, 화훼 재배/판매/수출, 배합사료 제조/판매로 생산-판매, 판매(유통), 가공으로 구분할 수 있다. 관리/운영 주체가 누구인가에 따라 지자체 출자비율이 달라지는데 지자체가 직접 운영하는 서울특별시농수산물유통공사, 구리농산물도매시장관리공사, 충청남도농축산물류센터관리공사는 지자체 출자비율이 100%인 반면에 농협중앙회가 운영하는 대전농산물유통센터는 지자체 출자비율이 22%이다.

표 4-2. 농업부문 지방공기업의 기능별 분류

구분	해당 지방공기업
유통시설 관리/운영	서울특별시농수산물공사, 구리농수산물도매시장관리공사, 충청남도농축산물류센터관리공사, 대전농산물유통센터
무역(통상)	경북통상(주), (주)경남무역
농산물 유통/판매	영양고추유통공사, (주)무안황토랑유통공사
농산물 가공/판매	와인코리아, 홍주미트
화훼 재배/판매/수출	구미원예수출공사
배합사료 제조/판매	케이씨피드

2. 농업부문 지방공기업 운영 사례

농업부문 지방공기업의 운영 실태를 파악하기 위해 문헌연구와 현장조사를 실시하였다. 사례조사 대상으로 와인코리아농업회사법인, 홍주미트, 구미원예수출공사, 무안황토랑유한공사, 영양고추유통공사, 경북통상, 경남무역을 선정하였고 소비지 대도시에 있는 농산물도매시장, 물류센터 관리공사와 농산물유통센터, 배합사료회사 등 5개소는 조사 대상에서 제외하였다.

2.1. 와인코리아(주) 농업회사법인

2.1.1. 연혁과 현황

1996년 설립된 영동포도가공 영농조합법인을 모태로 하는 와인코리아(주) 농업회사법인은 2004년에 영동군이 출자함으로써 제3섹터 지방공기업이 되었다. 영동군에서 생산된 포도, 복분자, 매실을 가지고 와인, 음료

등의 가공품을 생산, 판매할 뿐만 아니라 와인열차 등의 관광사업도 전개하고 있다.

< 연혁 >

- 1996년 영동포도가공 영농조합법인 설립(1,500평 이상 재배농민 170명)
- 1997년 시제품 1천톤 생산(옹기항아리 이용), 과실주 제조 면허 취득
- 1998년 와인공장 설립
- 2001년 폐교 활용 공장 이전, 영농조합법인 와인코리아로 명칭 변경
- 2004년 영동군 출자, 와인코리아(주)농업회사법인으로 변경(주주 560명)
- 2006년 와인투어 열차 운행
- 2007년 프랜차이즈점 개설 시작

자본금은 2004년 지방공기업 설립 당시의 50억 원 규모에서 2008년 추가 출자로 현재는 75억 원으로 증가하였다. 이에 따라 영동군의 지분율은 설립 당시의 44%에서 30%로 낮아졌다. 직원 수는 2008년 말 현재 사장과 부사장을 포함하여 31명이다. 회사 운영을 위한 6명으로 구성된 이사회(2명의 공무원, 1명의 사외이사 포함), 지방공기업으로서 영동군 농정과장 및 기획감사실장과 포도 농가를 포함하여 16명으로 구성된 운영위원회를 가지고 있다.

표 4-3. 와인코리아(주) 농업회사법인의 출자 현황

단위: 백만 원, %

주주	금액	비율
영동군	2,250	30
윤병태(현 대표)	2,250	30
이상수(출자자)	1,500	20
소액주주	1,495	20
합 계	7,495	100

자료: 와인코리아 결산보고서

2.1.2. 사업 내용 및 성과

상품생산을 위한 원료 조달은 소액주주이기도 한 포도농가 560명(150ha)을 통해 주로 이루어지고 있다. 필요량의 30%는 계약재배(지난해 기준으로 생산량의 20%에 해당하는 금액 선지급 방식)로 하고, 나머지는 수확기에 농가로부터 직접 수매를 하고 있다. 수매가격은 운영위원회에서 결정되는데 산지가격 평균보다는 높은 수준에서 결정되고 있다(2008년 수매가: kg당 1,100원).

주력상품으로는 스위트·드라이·화이트 와인, 복분자 와인, 매실 와인이 있다. 복분자 와인의 경우에는 주정을 첨가하지 않은 증류주를 개발하여 특허등록도 하였다. 개발한 무알콜 샴페인을 리리식품에 OEM방식으로 납품하고 있으며, 파우치 백에 담은 포도즙을 가지고 일본 수출 및 학교급식 판매를 하고 있다. 수익사업의 다각화를 위해 병입 와인 판매 외에도 관광사업, 벌크 와인 판매 등의 사업을 추진하고 있다. 관광사업으로 2005년 영동클러스터사업을 통해 일부 사업비를 보조받아서 서울-영동간 주 4회 와인·인삼열차를 운영하고 있다.[4] 벌크 와인 판매는 알루미늄통(20리터 한 통에 6-7만원)이 두개 들어가는 오크통을 개량한 와인판매용 냉장고를 대여해주고 와인을 공급하는 방식을 취하고 있는데, 이를 통해 판매량 확대를 기대하고 있다.

회사의 경영 성과를 보면, 2006·2007년에는 적자를 기록하였지만 2008년에는 매출원가 절감과 유동부채 감소 등의 영향으로 당기순이익 88백만 원의 흑자를 기록하였다. 흑자를 유지하기 위해서는 2006년부터 정체되는 매출액 규모를 늘려나가고, 차입금 이자 지급으로 인한 영업외 손실을 줄여나가는 것이 필요하다. 매출액 증가율은 -0.33%('07), 0.09%('08)로 산업평균(3.59%)보다는 낮은 수준이다.[5] 유동부채를 살펴보면 3,766백만 원

---

4 레드와인 객차(42인)와 화이트와인 객차(42인)는 중식을 포함해 일인당 8만 원, 인삼객차(44인)와 약초객차(44인)는 중식을 포함해 75천 원이다.

5 2009년 매출액은 2008년 대비 18% 정도 증가한 50억 원 정도로 추정된다.

(‘06)→4,483(’07)→4,094(‘08)으로 변화하였다. 매출이익률은 9.8%(‘06), 13.0%(’07), 49.8%(‘08)로 상대적으로 높은 수준이다. 특히 2008년의 매출이익률 성장이 괄목할 만한데, 이는 2008년 포도 원료가격의 하락과 포도주 가격 인상 덕분이다. 포도 수매가격은 재배농민들과 직접 회의를 통해서 결정되는데, 예년에 비해 시장가격이 낮아 수매가격도 낮게 책정되었다. 반면에 완제품(포도주) 판매가는 10~15% 인상되었다.

표 4-4. 와인코리아(주)의 경영 성과

단위: 백만 원

	2006	2007	2008
매출액	3,477	3,465	3,469
매출원가	3,136	3,014	1,742
매출총이익	341	452	1,727
판관비	2,005	1,491	1,508
영업이익	-1,665	-1,039	219
영업외수익	-184	-57	-131
당기순이익	-1,849	-1,096	88

자료: 와인코리아 결산보고서

2.1.3. 와인코리아와 영동군

2005년 클러스터사업 대상으로 선정된 와인코리아는 12억 원(자부담 20%, 보조 80%)의 사업비로 와인 숙성통, 체험시설, 창고, 와인트레인을 마련하였다. 다른 농업부문 지방공기업에서 나타나는 지자체의 자금 또는 채무보증 등의 금융지원은 따로 없다.

영동군은 지역 농산물 가공 산업을 발전시키기 위해 신활력사업의 일환으로 1,500만 원의 시설자금을 지원하여 포도재배 농가들을 10평 규모의 소규모 와이너리로 육성하는 사업을 추진하고 있다. 이를 통해 현재 20개소의 소규모 와이너리를 향후 100개소까지 증가시킬 계획이다. 2008년에

는 2개의 중소규모 민간 와인회사가 신설되었다. 와인코리아는 이들과 협력체계를 구축함으로써 자칫 지방공기업이 민간기업을 위축시킬 수 있다는 우려를 없애야 할 것이다.

지방공기업인 와인코리아는 군과 비용을 절반씩 분담하면서 2년 주기로 회계감사를 받아야 한다. 또한 군에 요청자료를 제공하고 규제사항을 따라야 한다. 지분 양도나 주요 사업 결정 등 주요 사안에 대한 사전협의 등의 지방공기업법에 따른 협약내용을 준수해야 한다.

2.1.4. 총평과 전망

와인코리아는 포도가공산업이 발달되지 않은 영동군 지역에서 리더 역할을 수행해 오면서 와인공장 방문객 증가 등으로 지역경제에 기여하는 바도 크다고 할 수 있다. 지역경제에 직간접적으로 기여하는 바를 들어보면 안정적인 수매제도를 통한 포도재배 농가들의 소득 안정, 와인코리아 브랜드 가치를 통한 지역지명도 제고, 관광열차와 와이너리 방문객으로 지역관광객 증가, 지역 고용 창출, 세수 증가, 수출(총 판매의 90%), 영동클러스터사업의 큰 축 담당 등이 있다.

영동군의 주력산업 중 하나인 포도에 가공산업을 접목하는 역할을 하면서, 농민들의 참여하에 농업의 복합산업화·고부가가치화에 촉매 역할을 담당하고 있다. 최근 들어 수익 면에서도 흑자를 달성하기 시작한 와인코리아는 CEO의 경영능력, 영동군의 관심과 지원, 농업인의 사업참여 열기 등으로 미루어 앞으로도 계속하여 발전할 수 있을 것으로 전망된다.

행정안전부는 2009.12.7일자로 “경영부실·민간영역 침해 등 제3섹터 법인 정리권고“를 발표하였다. 이에 따라 영동군은 와인코리아에 출자한 지분매각을 권고 받았다. 와인코리아는 제3섹터의 설립근거(지방공기업법 제77조의 3)에 해당하지 않으며 민간영역을 침해한다는 이유이다. 560개 포도농가와의 관계나 지역경제에 미치는 파급효과를 고려할 때 조금 성급한 결정이 아닌가 하는 생각이다. 현재까지 2005년 클러스터사업 선정에 따른 보조이외에 군으로부터 별도의 지원은 없었다는 것을 고려할 때 지분매각

에 따른 민영화가 큰 영향을 미치지는 않을 거라는 생각이다. 2009년의 사업 매출액은 50억 원 가량으로 약간의 흑자를 기대하고 있다. 농업회사법인으로서 앞으로도 중앙정부의 농림사업 대상의 자격이 있다. 다만 민영화 이후 현재의 운영위원회의 조정 역할 등이 존속하기 어려워서 포도농가를 포함한 지역과 와인코리아의 조화로운 발전이 조금 염려되는 부분이다.

2.2. 홍주미트

2.2.1. 연혁과 현황

홍주미트는 충남 서부 8개 시군의 축산물 유통을 책임지는 거점 유통센터의 역할을 수행하기 위해 2001년부터 도축·가공 사업을 시작하였다. 도축시설 현대화·규모화 사업의 일환으로 정부에서 시설비 융자, 보조를 받아 공장을 완공하고 제3섹터 방식으로 시작하였으나 잦은 소유권 및 경영권 변동으로 계속 적자경영을 하고 있는 상황이다.[6]

< 연혁 >

- 2001년 홍성축협(25.13%), 농업법인 푸른축산(28.97%), 홍성군(45.09%)이 출자하여 제3섹터 지방공기업 설립
- 2004년 홍주축산(유통업체) 대표 김경찬이 홍성축협 지분을 인수
- 2006년 가공업자 김진민이 김경찬의 지분을 인수하고 대표로 취임[7]
- 2007년 푸른축산이 김진민의 지분을 인수하고 축산농가 주홍노가 대표로 취임(출자지분: 홍성군 45.9%, 푸른축산 54.1%)
- 2009년 11월 홍성군 지분을 주홍노, 박성호에게 유상증자. 홍성군 지분매각(=민영화) 의회 상정 후 매각결정을 2010년 6월까지 보류

---

[6] 홍성, 서산, 예산의 소규모 도축장의 폐쇄 또는 통합을 기도하였으나 성공하지 못한 것도 적자경영의 요인으로 작용한다.

자본금 규모는 2001년 설립 당시의 68억 원에서 증자를 통해 현재는 118억 원이고, 이중에서 홍성군은 출자 31.2억 원으로 26.39%의 지분율을 가지고 있다. 72명의 직원을 고용하고 있는 홍주미트는 대지 38,255㎡, 건평 14,366㎡에 도축·가공·냉동·냉장 시설을 보유하고 있다. 도축규모는 소(150두/일), 돼지(1,500두/일)이고 가공규모는 소(10두/일), 돼지(800두/일)이다.

표 4-5. 홍주미트의 출자 현황(2009)

단위: 백만 원, %

주주	금액	비율
홍 성 군	3,122	26.39
푸른축산	3,679	31.11
주 홍 노	2,512	21.25
박 성 호	2,512	21.25
합 계	118,250	100.0

자료: 홍성군청

홍주미트가 위치한 충청남도 지역에는 홍성, 보령, 서산, 청양, 예산, 태안 등 소·돼지 사육규모가 큰 시·군이 있지만 남부미트 등의 도축·가공업체와 천안, 공주, 서산, 논산, 부여, 예산 지역에 8개소의 개인 도축시설이 있어 도축 물량에 대한 경쟁이 치열하다 할 수 있다.[8] 홍주미트를 포함한 전국 10개소의 종합축산물유통센터(LPC)는 100여개소의 중소규모 민간도축장과의 경쟁으로 인해 전반적으로 가동률이 낮고 경영 현황이 좋지 못한 실정이다.

---

7 대표가 홍주미트 사업과 같은 가공업체를 운영함으로써 홍주미트 수입에 큰 영향을 미치는 도축료나 가공수입보다는 자신의 사업장 수입에 더 많은 관심을 보일 개연성이 있다(조사내용).

8 홍성 소재 홍주미트를 제외한 충청남도의 민간도축장 현황을 보면 천안(돼지 도축 1개소, 소·돼지 1개소 휴업), 공주(소·돼지 1개소), 서산(소·돼지 1개소), 논산(소·돼지 1개소, 돼지 1개소), 부여(소·돼지 1개소 영업정지-경매중), 예산(소·돼지 1개소) 이다.

표 4-6. 충청남도 서부 6개 시군의 축산 현황

단위: 천 두

구분	한우				돼지			
	농가수	두수	점유율 (%)	점유 순위	농가수	두수	점유율 (%)	점유 순위
전국	23,548	372.6	100		1,788	2,165.1	100	
보령시	1,605	20.3	5.4	8	114	218.1	10.1	3
서산시	2,109	31.2	8.4	4	113	62.1	2.9	11
청양군	1,950	21.0	5.6	6	54	20.7	2.3	12
홍성군	3,552	59.0	15.8	1	358	461.8	21.3	1
예산군	2,043	46.7	12.5	3	137	186.1	8.6	5
태안군	991	10.5	2.8	14	34	14.7	0.7	15
계	12,250	188.7	50.5	-	810	963.5	45.9	-

자료: 홍성군청

홍주미트의 일일 도축 규모를 1년(300일 가동, 1일 도축 규모 도축)으로 환산하면 소 45,000두, 돼지 450,000두 가량이다.[9] 개인 도축장을 포함한 충청남도의 도축시설 규모를 추정하면 소 214,500두, 돼지 2,398,800두 정도인데, 이를 충청도 내 대가축 수(소 188,700두, 돼지 963,500두)와 비교하면 유휴도축시설이 생기는 수급시장 구조인 것을 짐작할 수 있다.[10]

도축 부문에서 수익성을 높이는 것은 시설 운영비 절감과 도축비 인상을 통해 가능하지만 비용 절감을 위한 고효율시설의 교체나 축산농가와의 합의에 의한 도축비 인상은 단기적으로는 기대하기 어려운 부분이다. 경영 안정을 위해서는 생축 확보 노력을 통해 시설 가동률을 높이는 것이 우선되어야 하겠지만, 우선 가공부문 확대를 통한 수익성 제고가 필요하다.

---

9 1일 도축 처리능력을 1년으로 환산하기 위해서는 예냉실 면적 등이 고려되어야 한다. 돼지는 당일반출이 가능하지만 소는 익일반출 하여야 하기 때문이다. 여기서는 예냉실 면적까지는 고려하지 않고, 1일 도축능력을 300일 기준으로 단순 환산하였다.

10 8개소의 1일 도축 규모를 300일 기준으로 환산하여 홍주미트의 도축 규모와 합산하였다.

2.2.1. 사업과 성과

2008년에 소 13,900두, 돼지 229,300두를 도축하였다. 시설가동률로 보면 소는 31%, 돼지는 51% 수준이다. 2006년에서 2008년까지 변화를 보면 소는 도축 두수가 일시 감소했다가 다시 회복되고 있는 반면 돼지는 계속 도축 두수가 감소하고 있다.[11]

표 4-7. 홍주미트의 도축 물량 추이(2006~2008)

단위: 두

	2006	2007	2008
소	14,000	11,530	13,910
돼지	330,000	277,000	229,360

자료: 홍성군청

2007년 결산 결과에 따르면 그동안 누적된 결손금 120억 원으로 인해 자본 잠식이 진행된 결과 대차대조표에 -52억 원의 자본총액을 기록하였다. 도축수수료와 부산물 판매로 인한 매출규모를 보면 고용인 1인당 매출액이 1억 원가량이고 매출이익률은 14.5%(2007년) 수준이다. 매출액을 늘려나가면서 매출액 대비 매출원가의 비중을 낮추는 것이 경영정상화를 위한 필요조건이 될 것이다. 영업외 수입도 이자비용과 지분법 손실 등으로 손실을 기록하고 있어 이에 대한 개선이 필요하다. 2006년과 비교하면 2007년에는 당기 순손실 감소, 판관비 대비 매출액 증가, 매출원가 대비 매출액 증가 등으로 경영 실적이 호전되었으나 매출액은 오히려 8.9% 감소하였다.

---

11 홍주미트와 연계된 가공업체가 남부미트를 포함한 4개소에서 3개소로 감소한 것에서 그 원인을 찾을 수 있다.

표 4-8. 홍주미트의 경영 성과

단위: 천원

과목	2007년	2006년
매출액	7,470,218	8,192,948
매출원가	6,378,408	7,739,892
매출총이익	1,091,809	453,056
판관비	1,432,611	1,653,091
영업수익	-340,802	-1,200,034
영업외수익	192,447	201,321
영업외비용	739,755	642,599
당기순익	-888,109	-1,641,313

자료: 홍주미트 결산보고서

충청남도 대가축 축산농가 수(13,000농가: 전국의 50%), 고용직원 수(72명), 협력업체 및 연관산업 종사자 수(200명)를 고려하면 현재에도 지역경제에 이바지 하는 부분이 상당하고 그 잠재력도 크다고 할 수 있다. 홍주미트는 지난 7년 동안 50억 원의 도축세 납부를 통해 군 재정에 기여하였다.[12] 아울러 지역 축산농가에 대한 근거리 도축 서비스 제공으로 축산농가의 운송비 부담과 가축 체중감량 손해를 줄이는 효과를 거두고 있다. 연간 지역 축산농가 물류비 절감 효과는 돼지 20억 원, 소 6억 원으로 추정되고, 연간 생축 체중감량 손해 절감효과는 돼지 9.9억 원, 소 5.6억 원으로 추정된다.[13]

12 홍주미트의 도축세 납부액은 다음 표와 같다.

단위: 백만 원

연도	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	계
도축세	249	487	563	966	1,170	996	628	5,059

13 주변의 중소 민간 도축시설을 고려하지 않고, 인천(150km)이나 가락동(250km)에 생축을 출하 도축하는 경우 수송에 따른 체중 감량이 0.5-2%까지 발생하는 것으로 추정된다(홍성군). 사실 축산농가는 전국 각지에 위치한 100여 개소의 중소규모 민간 도축장의 접근성을 선호하는 경우가 많다. 다만 2010년에 도축세가 폐지되고 나면 많은 수의 중소규모 민간 도축장이 정리될 것으로 예상된다.

2.2.3. 홍주미트와 홍성군

홍성군은 그동안 운영자금 지원, 채무보증, 출하장려금 지원 등을 통해 다각적으로 홍주미트를 지원하여 왔다. 경상비 지원은 5년 후 상환조건으로 2008년에 10억 원이 지급되었다. 또한 2004년부터 지금까지 2007년 일시 중단을 제외하고 계속적으로 소와 돼지에 대한 출하장려금을 축산농가에 지급한 결과 홍주미트의 시설 가동률을 높이는 데 기여하여 왔다. 2009년에 돼지는 2.3억 원의 사업비로 등급에 따라 두당 3천 원, 8천 원이 지급되었으며, 소는 0.76억 원의 사업비로 등급에 따라 두당 10만 원 또는 20만 원이 지급되었다. 단기 정책자금 지원을 받기 위한 채무보증은 2008년 20억 원, 2009년 15억 원이 이루어졌다.

홍주미트는 이와는 별도로 경영정상화를 위해 시설자금의 추가 지원과 정책자금 금리 인하, LPC 전기료의 농업용 전환 등을 요구하고 있다.[14] 산업용에서 농업용으로 전기료를 전환할 경우 연간 5억 원의 비용 절감 효과를 기대하고 있다.

2.2.4. 총평과 전망

홍주미트는 설립 후 잦은 경영권 분쟁과 중소규모 도축장과의 생축경쟁에 따른 가동률 저조, 도축위주의 사업구조 등의 이유로 경영이 어려운 상황이다. 채무보증 등의 지원을 해온 홍성군은 보유 지분의 매각을 고려하고 있다. 군 의회는 그간의 경상비 지원이나 2009년 11월 이루어진 일부지분의 민간매각이 종료하는 2010년 6월까지는 매각을 보류하도록 결정하였다. 이와는 별도로 행정안전부는 2009년 12월 발표한 “경영부실·민간영역 침해 등 제3섹터 법인 정리 권고 -지방공기업 선진화 추진 제3섹터 법인 지분회수 등 경영개선”에서 2010년 6월 이후 지분매각계획을 수립하여

---

[14] 현재 미곡종합처리장(저장, 건조)은 농업용 전기료를 적용받는 반면 축산물종합처리장은 산업용 전기료를 적용받고 있다.

2011년 12월까지는 지분을 회수할 것을 권고하였다.

홍주미트의 사업영역을 지역 축산농가를 위한 공익적인 것으로 이해한다면(지자체를 대신하여 축산농가 소득증대, 소득안정 도모) 손실에 대한 인식이나 홍주미트의 경영성과에 대한 평가를 조금 달리 해야 할 것이다. 공익적 기능 수행을 근거로 농가의 비용절감 효과를 홍주미트의 경영성과에 일부 반영할 수 있다는 생각이다. 2007년 영업손실 3.4억 원을 기록하였는데 축산농가 물류비 절감 효과와 체중감량 손해 절감 효과의 10%만 홍주미트의 경영성과(잠재수익: 농가+지자체 매칭으로 지원)로 잡더라도 그 금액이 4.2억 원에 달해 영업손실을 충분히 보전할 수 있다.[15]

지방세인 산업적 도축세 폐지 이후 중소규모 도축장이 정리되면 홍주미트에 대한 도축 수요가 증가할 전망이다. 홍성군에서 축산업의 산업적 비중이나 축산농가 수를 고려해 볼 때 홍주미트의 경영정상화는 지역에서 중요한 의미를 가진다.

2.3. 구미원예수출공사

2.3.1. 연혁과 현황

구미원예수출공사는 1997년 구미시가 화훼계열화사업을 유치하고 100% 출자하여 설립한 지방공기업이다. 2003년까지는 계속적으로 흑자를 냈으나 이후 2004~2008년 동안 적자를 계속적으로 기록하고, 2008년 4월에는 조건부 청산명령을 받은 상황이다. 주력품목은 국화로서 82,644m^2(25,000평)의 벤로형 유리온실에서 스프레이국화를 연중 4기작 생산하여 일본에 직접 수출하고 있다.

시설은 부지 30,732평에 유리온실 25,000평과 부속시설 1,090평을 가지고 있다. 조직은 사장, 이사, 감사와 경영개발팀, 생산관리팀, 무역팀을 가

---

15 농가 비용절감 총액 41.5억 원의 10%에 해당한다.

지고 있다. 고용인력은 모두 55명으로, 10명의 직원과 일용직을 포함한 45명으로 이루어져 있다.[16]

< 연혁 >

- 1997년 설립
- 1999년 1단계 온실 준공·수출 개시, 법인설립 등기(자본금 25억 원)
- 1999년 제1차 증자(5억 원)
- 2001년 제2차 증자(11억 원)
- 2002년 제3차 증자(5억 원)
- 2003년 부채 이자율 경감(5%→4%; 농업법인은 1.5%로 경감)
- 2008년 행정안전부의 경영개선 명령(2009년 적자 시 2010년 청산)
- 2009년 11월 행정안전부의 공기업 선진화 추진 대상이 됨[17]

시설비 183.5억 원 중에서 146.8억 원(80%)은 융자(3년 거치, 17년 상환 조건), 나머지 36.7억 원(20%)은 구미시의 보조로 마련하였다. 지금까지 융자금 67.3억 원과 이자 38.5억 원을 납부 하였지만 아직도 원금 잔액은 79.5억 원으로 2018년까지 매년 원금 8.6억 원과 이자 3.5억 원(2008년 기준)을 갚아나가야 한다.[18] 이와는 별도로 채소유통사업을 민간조직인 (유)원예농단에 이양하면서 채무 지급보증을 한 것이 있다.[19] 31개 농가로 구

---

16 설립 당시와 비교하면 직원 수가 감소하였다. 2008년 초까지는 직원 17명에 근로자 70명 수준이었다.

17 2009년에는 환율 개선과 일본시장 호전 등에 힘입어 흑자를 실현할 것으로 전망되어 조건부 경영개선 명령이 발효되지 않을 것으로 예상된다. 현재 행정안전부의 구미원예 선진화방안을 기다리고 있으며, 그 내용과 구미시의 최종결정에 따라 공사의 미래가 결정된다.

18 2003년 부채경감 특별법으로 농가와 농업법인은 1.5%로 이자가 경감된 반면 공사는 농업법인이 아니기 때문에 4% 이자율(2002년 5%에서 4%로 경감)을 적용받고 있다. 공사가 1.5% 이자를 적용받게 되면 영업외 비용에서 2.5억 원 정도의 비용절감이 가능하다.

19 (유)원예농단이 융자 잔액(35억 원)의 채무상환이 불가능한 경우 원예공사는 변제

성된 (유)원예농단은 사업비 58억 원(보조 40%, 융자 40%, 자부담 20%)로 화훼 사업단을 운영해 오고 있다.

2.3.2. 사업과 성과

주력사업은 스프레이 국화의 대일본 수출로 상장 및 고정판매를 병행하고 있다. (유)구미원예농단과 연계하여 국화, 파프리카, 장미, 접목선인장을 생산·수출 및 농가분양 사업을 하고 있다. 경상북도 농업기술원과 함께 구미화훼시험장을 운영하면서 화훼품종 육성, 재배기술과 병충해 방제기술 개발 및 농가 보급을 하고 있다.

생산된 국화의 대부분을 외국에 수출하고 있는 구미원예수출공사는 환율이나 수출단가 등 수출시장의 여건 변화에 크게 영향을 받는데, 2000년 이후 국화의 단가가 지속적으로 하락하는 추세이다(2002년 43.1엔/본→2008년 31.7엔/본으로 26% 하락). 또한 동남아(말레이지아, 베트남)산 노지국화의 대일수출 증대로 시장을 잠식당하고 있다. 2000년대 초에 감소하던 수출량이 최근 들어 다소 회복되어 가고 있지만 떨어진 수출단가는 회복될 기미를 보이지 않고 있다. 2006년에는 1,200만 송이의 국화를 생산하여 매출 3,700백만 원(수출 30억 원, 내수 7억 원), 370만 본의 육묘를 농가에 공급하여 매출 34백만 원을 각각 기록하였다.

표 4-9. 구미원예수출공사의 수출 실적

단위: 천본, 백만 원, 엔/본

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
수 출 량	12,006	11,942	10,126	9,530	9,980	9,360	10,300
수 출 액	5,440	5,663	4,648	3,511	2,989	2,580	3,492
수출단가	43.1	45.1	43.7	36.8	36.2	34.9	31.7

자료: 구미원예수출공사

의무가 있다. 2005년 미상환액 4.2억 원에 대해 원예공사가 대리변제 하였고, 2008년 현재 융자금 4.6억 원 중 1.7억 원이 미상환액으로 남아 있는 실정이다.

영업 실적과는 별도로 시설 융자액 146.8억 원에 대한 원리금 상환 부담이 크다. 유리온실 경영에서는 경영비의 상당부분을 연료비가 차지하는데(2006년 연료비는 7.8억 원으로 경영비의 34%), 최근 국제유가 상승과 기후변화에 따른 온도조절 필요성 증대로 연료비 부담이 커지고 있다.

1999년 사업을 시작한 이후 2003년까지는 수출시장에서의 판매호조와 높은 국화가격으로 순수입을 내고 40억 원 가량의 사내유보금을 적립하였다. 가격 하락과 동남아에서 생산된 국화의 대일본 수출 증가로 2004년부터 2008년까지 영업손실을 기록하였고 이를 사내적립금으로 보전해 왔다. 사내적립금을 소진한 이후 계속되는 자본 잠식과 적자 누적으로 2008년 행정안전부에서 경영개선 명령을 받았다. 2009년에 영업순이익을 실현하지 못하면 2010년에는 청산절차를 밟아야 하는데, 이 경우 114억 원에 달하는 부채(융자액 잔액과 유한회사 원예농단의 부채)를 일시에 청산해야 하는 부담이 구미시와 공사에 있다.[20] 다행히 2008년 말부터 지속된 엔고의 영향 등으로 영업수지가 개선되기 시작하였고, 2009년 1분기에는 당기순이익 2.7억 원을 올렸다(2008년 1분기에는 당기 순손실 13.2억 원을 기록하였다). 이 외에도 2009년 상반기에 시로부터 채무 상환을 위해 3억 원의 자본보조를 받음으로써 조건부 경영개선 명령에 따른 청산은 진행되지 않을 것으로 전망된다. 손익계산서상의 경영 개선을 위해서는 자본보조보다는 경상보조가 더 바람직하지만 시 의회에서는 자본보조를 선호하고 있다. 경상보조 또는 자본보조를 통해 마련한 자금을 가지고 채무상환을 할 수 있지만 경상보조만 사업외 수입으로 손익계산서에 잡혀 회계상 손익금 산출에 도움을 주게 된다.

---

20 구미시는 적자 보전을 위해 2008년 9억 원, 2009년 3월 3억 원의 자본보조를 하였다. 2009년 엔고로 인한 수익증가가 지속되는 경우 흑자를 실현할 수 있겠지만 경영개선 명령의 실행 대상이 되는 것을 확실하게 방지하기 위해 추가 보조(8억 원 가량)를 요청하였으나 의회에서 부결되었다.

표 4-10. 구미원예수출공사의 경영 성과(2005~2006)

단위: 백만 원

과목	2005년	2006년
매출액	5,553	4,211
매출원가	5,708	4,584
매출총이익	-154	-373
판관비	2,322	1,606
영업수익(손실)	-2,477	-1,980
영업외수익	1,718	1,956
영업외비용	2,301	718
당기순수익(손실)	-3,059	-742

자료: 한국자치경영평가원(2007)

2.3.3. 구미원예수출공사와 구미시

1997년 구미원예수출공사에 시설비 36억 원을 지원한 구미시는 시설유지비 명목의 운영비 지원이나 다른 금융지원을 하고 있다. 매년 시도비로 1억 원의 시설유지·보수 자금을 주고 있으며 2008년과 2009년에 각각 9억 원, 3억 원의 채무상환을 위한 자본을 보조하였다. 2000년 초에는 구미원예수출공사의 원예농단 채무 85억 원에 대한 채무 지급보증을 중첩보증하였다.[21] 아울러 시의회에서는 공사의 경영압박을 경감하기 위해 2008년, 2009년 토지임대료를 면제하여 주었고, 앞으로도 필요한 경우 융자원금 상환 지원을 계속 하기로 결정하였다.

구미원예수출공사는 장기적으로 생산비 절감을 위해서는 대체에너지 시설이 필요하다고 판단하여 이에 대한 연구용역을 실시하고, 자금 마련을 위한 다각적 노력을 전개하고 있다. 또한 수출운영활성화자금을 농수산물유통공사에 신청하였다. 수입 다각화 노력의 일환으로 시 예산 5천만 원을

21 시는 출자 공기업에 대해 채무보증을 할 의무가 있고, 민간조직에 대해서는 채무보증을 할 수 없다. 지역에서 (유)원예농단에 대한 신용지원이 제기되었고, 이를 공사의 채무보증과 시의 중첩보증 방식으로 해결하였다.

확보하여 연중 국화체험교실을 운영하기로 하였다.

현재 상황에서 공사를 농업법인으로 바꾸는 것은 부채를 모두 청산한 뒤에야 가능한데, 이 경우 구미시가 일시에 부담해야 할 금액은 융자금 잔액 79억 원과 채무 보증에 따른 부담금 35억 원(원예농단의 융자금 체납에 따른 구미원예수출공사의 공동채무액)을 합친 114억 원에 이른다. 재정적인 부담을 고려할 때 이보다 적은 추가 지원을 통한 경영정상화 도모를 우선적으로 고려해야 할 것이다.

2.3.4. 총평과 전망

구미원예수출공사의 경영개선을 위해서는 다각적인 노력이 필요하다. 단기적으로 당장 추진할 수 있는 부분과 장기적으로 투자가 필요한 부분으로 구분하여 노력이 집중 될 수 있도록 한다. 생산비 절감을 위한 재배방식 변화(예: 양액재배)에는 많은 추가 설비투자가 필요하다. 국화에서 타작목으로 전환하는 것도 신규 시설투자를 필요로 할 뿐만 아니라 국화는 시장이 확보되어 있는 반면에 새로운 품목은 시장 개척을 위한 노력이 추가로 들어가야 한다는 부담이 있다. 따라서 품목 전환이나 재배방식 변화는 장기적으로 추진하고, 단기적으로는 국화 품질 고급화와 신규 사업을 통한 수익의 다각화를 도모해야 할 것이다.

구미원예수출공사가 우선적으로 추진하고 있는 것으로는 국화 생산량 증대를 통한 생산단가 낮추기(재배의 효율화로 연간 1,330만 본까지 생산 가능), 수출농가에 대한 육묘 공급 확대, 품질고급화 (우수기술자 영입, 소비자 기호에 대응한 맞춤형 꽃 생산), 고정판매 비율을 높이고 상장판매 비중을 줄여 유통비용 절감, 신규 수익사업 추진(국화 상품 직판장, 국산 품종 개발·보급, 국화체험장 운영) 등이 있다.

경영 성과는 환율과 수출단가의 변화에 좌우되겠지만 시설비로 인한 채무의 상환 부담이 없다면 영업외 비용 최소화 노력 등으로 경영정상화가 가능할 것으로 생각된다. 다른 지방공기업 사례에서 보면 공기업의 공공성에 준하여 시설을 무상임대로 이용하는 경우 경영압박을 훨씬 덜 받는 것

으로 나타났다. 다만 구미원예수출공사는 국화 생산을 직접 담당하고 있어 지역농가들에 미치는 순효과(소득증대·안정)가 상대적으로 적다. 농가와 계약재배를 통한 수매를 하고 공기업은 생산 이후의 과정(가공, 유통)을 담당하는 경우에 비해서는 공공성이 상대적으로 적다고 할 수 있다. 시설 개선, 대체난방을 통한 생산비 절감을 통해서도 장기적으로 국화 시장에서 동남아산에 비해 가격경쟁력을 유지하는 것이 어렵고, 오히려 상황이 나빠진다는 판단이 지배적이라면 남아있는 부채의 원만한 상환(경영회생지원이나 워크아웃)과 재배시설의 효율적 처분·재활용방법의 모색도 필요한 부분이다. 해결 방안에 대해서는 제6장에서 자세히 검토하기로 하겠다.

2.4. (주)무안황토랑유통공사

2.4.1. 연혁과 현황

무안군은 2004년 지역 내 특산품 마케팅을 전담할 유통공사를 설립하여 생산과 판매의 역할 분담 체제를 구축할 목적으로 제3섹터방식(군 1.1억 원, 민간 1.4억 원)의 (주)무안황토랑을 설립하였다. 황토랑이라는 대표브랜드로 이미지, 포장, 내용을 업그레이드 하고 신제품 출시를 통해 공격적 마케팅을 전개하는 데 그 취지를 두고 있다. 출자 현황을 살펴보면 무안군 44%, 6개 민간업체 56% 출자로 구성되며 대표의 지분은 8%이다.

(주)무안황토랑유통공사는 산지집하장(264㎡) 및 사무실(25㎡), 저온창고(268㎡)를 무안군과 운영조례에 의한 무상사용 계약을 통해 이용하고 있다.[22] 경기도 광주에는 연간계약에 의한 사용료 일시지급 방식(1,800만 원 무안군 부담)으로 고구마 소포장 시설 2식(GS리테일 출하용)을 갖춘 수도권 물류센터(193㎡) 및 서울사무소(25㎡)를 운영하고 있다. 시흥과 성남에

---

22 무안군 현경면 용정리에 위치한 시설의 설치비는 모두 2.64억 원으로 국비 1.58억 원, 도비 0.21억 원, 군비 0.84억 원이 투입되었다.

직영판매장 두 곳을 운영하면서 친환경농산물 및 농특산물 판매에 사용하고 있다. GS마트 송파점에 별도 임차료 없이 판매수수료 정산 방식으로 전용매장(15㎡)을 갖추고 농특산물 홍보, 전시, 상설판매에 활용하고 있다.

직원은 사장을 포함하여 정규직 8명(사장, 무안 본사 3명, 수도권 사무소 4명)과 시흥 및 운영매장에 근무하는 상근 임시직 2명이 있다. 서울에 근무하는 직원은 경기도 물류창고, 시흥과 성남의 유통회사 직영매장 관리, GS리테일 송파점 대형매장 관리를 각각 맡고 있다.

< 연혁 >

- 2004.8.6 무안황토랑유통공사 설립
- 2008. 4. 무안군 현경면 용정리에 사무실과 저온창고 완공

표 4-11. 무안황토랑의 출자 현황

단위: 백만 원, %

참여기관		출자		주품목
		금액	비율	
무안군		110.0	44	-
민간단체	소 계	140.0	56	-
	(주)다연	18.6	8	백련제품
	수영산업영농조합	30.0	12	쌀
	일로농협	30.0	12	쌀
	현대영농조합	18.5	7	양파음료
	한아름영농조합	12.8	5	자색고구마
	주영농산영농조합	30.0	12	쌀
합 계		250.0	100	-

자료: (주)무안황토랑유통공사

2.4.2. 사업과 성과

무안황토랑은 설립 초기에는 (주)다연, (주)참꿀마을, 버섯동네큰잔치의 수도권을 포함한 지역의 영업시스템을 활용하여 양파음료, 빨간 양파, 황토랑 쌀, 백련 잎 등을 판매하였다. 현재는 이외에도 직거래, 인터넷 판매와 직영매장을 통한 판매를 추진하고 있다. 영업망을 학교급식 및 외식사업 등으로 확대하기 위한 일환으로 제너시스 BBQ그룹 프랜차이즈와 사업연계를 추진 중에 있다. 쌀·양파·마늘은 APC와 농협에서 외상 매입(약간의 선도금 지급) 또는 현금 지급 방식으로 매입한 후 자체 시설에서 구매처가 원하는 규격에 맞추어 포장·가공 후 GS리테일 등에 판매한다. 다만 고구마의 경우에는 개별 농가의 경영규모(5～10만평)가 커서 농가에서 직접 매입하는 방식을 취하고 있다. 산지 매입가격은 GS리테일과의 가격이 먼저 정해지면 적정마진율에 따라 결정되며, 쌀과 양파는 주 단위로 가격결정이 이루어진다.

표 4-12. 무안황토랑의 품목별·거래처별 매출액 현황

단위: 백만 원, %

구분		2008	2009(계획)
총계		3,799 (100.0)	12,000 (100.0)
GS리테일	소계	3,311 (87.2)	10,000 (83.3)
	양파, 고구마	1,244	5,000
	양곡	2,051	4,800
	가공 및 기타	16	200
직거래, 통신판매, 기타		488 (12.8)	2,000 (16.3)

자료: (주)무안황토랑유통공사

자본 규모는 설립 당시의 250백만 원을 그대로 유지하고 있고, 총자산은 310백만 원에서 2008년에는 600백만 원으로 증가하였다. 부채 비율은 2004년 19%(자산 3.1억 원, 부채 0.6억 원)에서 2008년 58%(자산 6억 원, 부채 3.5억

원)로 증가하였다. 2004년에서 2008년까지 매출액이 꾸준히 증가하고, 당기 순이익도 2006년을 제외하고는 계속 흑자를 나타냈다.

표 4-13. 무안황토랑의 재무 상태 추이

단위: 백만 원

	2004	2005	2006	2007	2008
총자산	310	341	386	408	600
자 본	250	250	250	250	250
매출액	949	1,966	1,201	1,905	3,799
당기 순이익	3	6	-57	51	29

자료: (주)무안황토랑유통공사

영업활동을 통해 매출이익률은 2007년 12%, 2008년 8%를 각각 기록하였다. 사업비보조 수익(포장비 및 판매, 전시장 설치비용) 등으로 영업외 수익을 거둬 회계 상으로는 당기 순이익을 내고 있다. 하지만 현재의 매출 규모(2008년 3,799백만 원)를 감안하면 매출이익만으로는 판관비를 충당하고 나서 당기 순손실이 발생하는 것을 방지하기는 어렵다는 생각이다. 시설 무료이용에 따른 비용절감을 50백만 원(광주 물류센터 18백만 원, 판매장 30백만 원[23], 무안 시설 2백만 원)이라 하고, 여기에 판관비 442백만 원(2년 평균)을 더하면 492백만 원이 된다. 사업외 수익은 적다는 전제 하에 영업활동을 통해 이 비용을 충당하려면 매출이익률 10%(2007~2008 평균) 가정 시 사업 규모(매출 규모)가 최소한 4,920백만 원은 되어야 할 것이다. 무안황토랑은 2009년 9월까지 5,800백만 원의 매출을 기록하였고 금년 말까지 120억 원의 매출을 목표로 하고 있다. 이를 당기 순손실을 내지 않기 위한 최소한의 매출 규모 49억 2천만 원과 비교할 때 현재의 사업 구조 하에서 점차 자립구도를 확립하기 시작했다고 판단된다.

[23] 전세금 3억 원인 현재의 상황을 연 1,500만원 내는 1년 계약 구조로 상정한다.

표 4-14. 무안황토랑의 경영 성과

단위: 백만 원

과목	2007	2008	2009(목표)
매출액	1,949	3,799	12,000
매출원가	1,709	3,501	11,460
매출총이익	239	298	540
판관비	418	467	640
영업이익	-178	-169	-100
영업외수익	229	198	250
당기순이익	51	30	150

자료: (주)무안황토랑유통공사

2.4.3. 무안황토랑과 무안군

2004년 무안황토랑에 1.1억 원을 출자한 무안군은 매년 직거래 행사비, 지자체 행사 대행비 명목으로 사업비 보조를 하고 있다. 2009년에는 이의 합계가 4.4억 원으로 전체 판관비 6.4억 원의 68%를 차지하였다. 무안황토랑은 사업을 하기 위해 필요한 사무실, 창고, 매장 등의 시설을 군에서 지원받고 있다. 무안군의 사무실과 창고, 경기도 광주시의 물류창고, 시흥과 성남의 유통매장이 여기에 해당한다. 무안군의 신용보증으로 원료 농산물의 외상매취나 시설임대가 가능해진다.

2009년 상반기에 시·군유통회사 사업 대상에 지원했으나 선정되지 못하였고, 올 하반기 또는 내년에 재차 지원하려고 준비 중에 있다. 2009년 농산물 산지유통 전문조직으로 선정되어 사업자금의 확보가 보다 수월해졌다. 원물 확보에 필요한 운영자금과 무이자 인센티브 자금의 지원 대상이 되었다.[24]

---

24 산지유통활성화사업은 산지유통조직의 사업 권역, 매출액 규모, 마케팅 전문성 등에 따라 공동마케팅조직, 전문조직, 일반조직으로 구분하여 지원(이자율, 자금 상한)을 차별화 하고 있다. 공동마케팅조직은 매출액 100억 원 이상, 3개

지역 내 유사 경영체와의 관계를 보면 농협이나 영농법인의 매출은 주로 도매시장을 통해 이루어지는 반면에 무안황토랑은 직거래(GS 리테일)가 전체 매출의 80% 이상을 차지하기 때문에 같은 판매처를 거래하는 경우 생기는 갈등이 발생할 여지는 적다는 판단이다.

2.4.4. 총평과 전망

무안황토랑은 개인 APC와 지역농협과의 협력 하에 지역 특산물 판매를 리드하는 경영체로 성장해 나가고 있다. 서울의 수집상(벤더) 역할을 수행하면서 마진율을 낮추어 지역농민, 경영체 판매가격 상승효과와 간접적으로는 수급 안정, 소득 증대, 고용 창출 효과를 지자체(농업인)에 제공하고 있다.

현재 시설임대료 등에 대한 지자체의 지원으로 비용부담이 감소하여 경영압박은 적은 편이나 지자체 지원 없이도 자립할 수 있는 사업구조를 확립해 나가는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 매출 규모 확대와 아울러 자본금 증액이 필요하다. 현재 사업 규모에 비해 자본금이 적은 편으로 시군 유통회사에 선정되지 않더라도 군과의 협의 하에 추가 출자(특히 생산자단체의 출자)를 추진해야 한다. 소비지에 저온창고를 추가로 확보(임대 또는 구입)하여 안정적으로 대형 소비처에 물량을 공급할 수 있는 물류체제 구축이 필요하다. 지역 내 산지유통조직(농협, APC)과의 유기적 연계, 이들을 통한 생산자 조직화와 생산물의 품질제고가 사업성공의 관건이다. 산지에서는 생산자 조직화, 계약재배, 원물확보를 위한 노력을, 소비지에서는 대형 판매처와의 구매협약 확대와 구매처의 다각화 노력을 지속적으로 기울여 나가야 한다.

읍·면 단위 이상 권역, 공동계산 20% 이상이어야 하고, 산지유통 전문조직은 매출액 30억 원 이상, 공동계산 10%(또는 계약재배 20%) 이상이어야 한다. 공동마케팅조직은 2009년에 신규로 선정된 9개소를 포함하여 총 26개소이다.

2.5. 영양고추유통공사

2.5.1. 연혁과 현황

영양군이 100% 출자한 영양고추유통공사는 지방공기업법 제49조, 영양고추유통공사설치조례(1707호) 등의 근거로 설립된 지방공기업으로서, 계약재배를 통한 고추재배 농가의 소득 증대, 국제규격에 적합한 고춧가루 생산으로 수출산업 육성 및 소비자에게 위생적이고 안전한 고품질 고춧가루 제공 등을 목적으로 하고 있다.

하루 140톤 처리능력의 건조시설, 10톤 처리능력의 가공시설, 10톤 규모의 포장시설을 가지고 용도별(김치용, 양념용, 고추장용)로 신미도에 따라 차별화된 고춧가루를 생산하고 있다.[25] 사업팀을 경영관리팀, 생산팀, 마케팅팀으로 구분하고 임원 1명, 팀장 3명, 팀원 11명 등 총 28명이 근무하고 있다.[26] 사장은 '군 사장추천위원회에서 추천'하여 선임하였고, 이사회는 당연직 3명, 임명직 3명 등 6명으로 구성되어 있다. 감사는 영양군 기획감사실장이 맡고 있으며, 현재 본부장은 공석 상태이다.

설립자본금은 초기자본금 8억 원에서 4차례 증자하여 2008년 현재 62억 7천만 원(영양군 100% 투자)이다. 2008년 예산규모는 약 19억 원이며, 이 중 영업비용으로 약 16억 8천만 원을 목표로 사업을 추진하고 있다.

< 연혁 >

- 2006. 9. 28 영양고추유통공사 설립
- 2006. 11. 15 빛깔찬고춧가루 영업신고
- 2007. 2. 15 우수농산물관리시설 지정
- 2007. 6. 11 HACCP적용업소 지정
- 2008. 6. 30 ISO22000인증

---

25 1년으로 보면 홍고추 기준(20시간, 100일)으로 14,000톤의 건조시설, 고춧가루 기준(16시간, 250일)으로 2,500톤의 가공시설, 고춧가루 기순(16시간, 250일)으로 2,500톤의 포장시설에 해당한다.

26 사업 초기에는 군에서 파견된 공무원 3명이 영양고추유통공사에 근무하였지만, 사업의 전문성을 높이기 위해서 2009년에 파견공무원을 군청에 복귀시켰다.

2.5.2. 사업과 성과

영양고추유통공사가 수행하는 주요 사업으로 홍고추 수매사업, 홍고추 건조 및 가공사업, 고추제품 생산 및 판매사업, 농산물유통 및 수출, 농산물 직판장 운영 및 비료 제조·판매사업('09 하반기 실시 예정), 주민의 복리증진에 기여하는 경영수익사업 등이 있다.

영양고추유통공사가 실시한 홍고추 수매에 참가한 지역 농가 수는 2007년 888호에서 2008년 1,414호로 전년대비 159% 성장하였다. 홍고추 수매량은 2007년 3,346톤에서 2008년 5,525톤으로 약 165% 증가하였다.

표 4-15. 영양고추유통공사의 홍고추 수매 현황

단위: 톤, 호

구분	2007	2008	전년대비
홍고추 수매량	3,346	5,525	165%
농가 수	888	1,417	159%

자료: 영양고추유통공사

영양고추유통공사에서 판매한 고춧가루는 2007년 156톤에서 2008년 298톤으로 전년대비 191% 성장하였다. 건고추 판매량은 2007년 130톤에서 2008년 412톤으로 약 317% 증가하였다.

표 4-16. 영양고추유통공사의 고추 제품 판매량

단위: 톤, %

구분	2007	2008	전년대비 증가율
건고추	130	412	316.9%
고춧가루	156	298	191%
합계	286	710	248%

자료: 영양고추유통공사

영양고추유통공사의 국내시장 거래처는 총판 6개, 식품가공업체 7개, 대형유통업체 4개, 특수판매처 1개 등 총 18개 업체이다. 2007년 해외시장 수출액은 9억 1천만 원, 수출물량은 58톤이었다. 주요 해외시장으로는 미국, 일본, 독일 등이 있다.

경영 성과는 2006년 3천 6백만 원 적자, 2007년 6천 1백만 원 흑자, 2008년 2억 원의 흑자를 달성하였다. 2006년부터 사업을 실시하여 경영성과를 평가하기에는 이른 편이다. 현재까지도 시설이 증축되고 있는 상황에서 고추종합처리장의 시설비는 경영비로 산입하지 않고, 홍고추 수매자금 투입과 고추 제품 판매대금만을 가지고 경영성과를 산정하고 있다.[27]

2.5.3. 영양고추유통공사와 영양군

영양고추유통공사는 무안황토랑과 마찬가지로 시설 설치 및 사용에 대한 경영비 부담이 없다. 2004년부터 완공까지 총사업비 255억 원 중에서 군비가 200억 원 들어간 군 소유의 고추처리장 시설을 무상으로 임대하여 사용하고 있다.

농가로부터 안정적으로 원료고추를 공급받기 위해서는 선도자금 및 수매자금의 확보가 필요하다. 이를 위해 농산물유통공사의 채소수급안정자금 100억 원(운영자금)을 지원받을 수 있도록 군이 채무 지급보증을 하였다.

2.5.4. 총평과 전망

영양군에서 고추는 농업 수입중 약 50%를 차지하는 중요 품목이며, 3,000호의 농가 중 약 1,300 농가가 고추를 재배하고 있다. 영양고추유통공사의 지역경제 파급효과로는 첫째, 계약재배로 재배농민의 노동력 절감, 둘째, 산지가격 지지효과 및 고용효과 등이 있다. 특히, 계약재배의 가격은

---

27 행정안전부가 실시하는 2008년 사업에 대한 213개 지방공기업 경영평가에서 우수 평가를 받았다.

지역 내에서 거래되는 고추의 기준가격 역할을 하고 있다.

영양고추유통공사의 설립 과정에서 지역농협에 대한 주민들의 불신과 외환위기 등으로 영양군이 단독으로 사업에 참여하였지만, 현재 지역농협이 적극적으로 고추유통공사에 출자하여 영양고추 명품화 사업에 동참하고자 한다. 원료는 지역농협(경제사업)이 담당하고, 가공 및 판매는 고추유통공사가 담당하는 연합사업을 고려하고 있다.

현재 지방공기업법의 설립 기준이 제한적이므로 경영의 융통성을 저해하고 있다. 시설 및 관리 중심의 기준이므로 고추유통공사와 같이 가공, 판매를 담당하는 지방공기업의 경영에는 현실적 애로사항이 많이 존재한다. 또한, 공기업의 평가 방식도 시설 및 관리기업 중심으로 되어 있어 가공, 판매하는 지방공기업은 상대적으로 불리한 입장이다.

실제로 영양고추유통공사의 운영상 가장 큰 애로사항은 자금회전인데, 기존 농협에는 채소수급조절자금 100% 지원과 물류비 지원이 추가되지만, 제도적 규정상 공사에는 80% 정도만 지원되고 있다. 채소안정수매자금은 1년 안에 갚아야 하지만, 고추수매에서부터 판매까지 1년 안에 사업이 회전되지 않기 때문에 상환기간의 연장이(1년 6개월) 고추수매사업의 원활한 진행을 위해 필요하다.

2.6. 경북통상(주)

2.6.1. 연혁과 현황

경북통상(주)은 지방공기업법 제77조의 3, 경북통상(주) 설립 및 운영에 관한 조례에 근거하여 지역 농수축산물 및 중소기업 제품의 글로벌 경영을 선도하고자 설립된 제3섹터형 지방공기업이다. 설립 목적은 지역 농수축산물 및 중소기업 제품의 판로 확대를 통한 소득 증대, 국제규격에 적합한 농수축산물의 수출산업 육성 등이다.

경북통상(주)의 조직은 경영관리팀, 무역팀, 전략사업팀으로 구성되어

있으며, 경영관리팀에 4명, 무역팀에 7명, 전략사업팀에 5명 등 총 17명이 근무하고 있다. 경영관리팀은 관리, 회계, 총무, 회계 등의 업무를 담당하고, 무역팀은 수출 및 해외시장 개척과 수출입 대행 업무 등을 담당하며, 전략사업팀은 국내유통, 지자체 위탁사업 등을 담당한다.

< 연혁 >

- 1994. 9. 17 법인 설립 등기
- 1995. 8. 7 대구공항 전시판매장 개장
- 2001. 7. 1 본사 이전(대구시 수성구 범어동 1)
- 2006. 12. 5 본사 이전(경산시 진량읍 현내리 400)
- 2007. 9. 농산물 수출물류센터 준공

경북통상(주)의 자본금은 초기 설립 당시의 18억 1천만 원에서 2009년 현재 33억 원으로 증자하였다. 주요 주주로는 경상북도(20.45%), 대구광역시(9.9%), 대구은행(9.9%), 지역경제인(21.97%) 등이 있다. 2008년 예산규모는 18억 2천만 원이며, 영업비용이 약 14억 5천만 원이다.

2.6.2. 사업과 성과

수행하는 주요 사업에는 농·수·축·임산물과 공산품의 수출입 대행, 국내외 시장 개척, 수출입 상품의 가공·수집·운송·제조 및 판매, 무역관련 수출입 정보제공·컨설턴트·거래알선·수출자금 지원 및 기타 도민소득 증대와 지역경제 활성화를 위한 부대사업 등이 있다. 수출사업에는 수출 자문과 해외시장 개척 등의 세부사업이 있고, 지자체 위탁사업에는 수출상담회, 박람회, 해외시장 개척단 등이 있다. 해외에서는 뉴욕 H마트, L/A 한남체인 등을 가지고 있다. 또한, 자체 농산물 선별장을 운영하여 제품의 가격경쟁력을 향상시키고 있다.

경북통상(주)은 고품질의 지역 농특산물을 삼성애버랜드, SK D&D, 동

원, 현대백화점, 초록마을, 농협, 롯데백화점 등에 납품하고 있으며, 주요 해외시장으로는 미국, 일본, 동남아, 대만, 프랑스 등이 있다.

표 4-17. 경북통상의 수출입 및 매출 실적

단위: 천 달러, 백만 원

구분	2005	2006	2007	2008
수 출 액	11,400	8,150	9,100	12,000
수 입 액	1,037	791	23	-
수출건수	424	325	430	-
매 출 액	8,557	6,118	8,679	12,000

자료: 경북통상(주)

경북통상(주)의 2008년 경영성과를 보면 매출액은 전년대비 33%, 매출이익은 64% 성장하였다. 당기 순이익은 5천 5백만 원을 달성하였다. 2003년부터 2004년까지 각각 5천 4백만 원, 1억 1백만 원 흑자를 달성하였지만, 2005년부터 2007년까지는 적자를 기록하다가 2008년에 다시 흑자경영을 하였다. 2009년도에는 매출액 126억 원, 매출이익 20억 7천 8백만 원, 당기수익 5천만 원을 예상하고 있다.[28]

경북통상(주)의 2008년 판매실적은 115억 3천 5백만 원이고, 주요 판매품목으로는 농산물, 공산품 등이 있다. 농산물 수출액은 2007년 51억 원에서 2008년 84억 6천만 원으로 전년대비 65% 성장하였고, 공산품 수출은 각각 12억 7천만 원에서 7억 9천만 원으로 전년대비 38% 감소하였다. 농산물에는 파프리카, 사과, 가공식품, 배, 참외 등이 있고, 공산품에는 농기계, 섬유 등이 있다.

28 하지만 행정안전부의 경영평가 결과 2009년 12월 조건부 지분매각을 권고 받았다. 현재 자본잠식상태이고 경영전망이 불투명하다는 이유로 경북통상이 3년 내에 자본잠식상태를 해소하지 못하는 경우 경상북도는 투자지분을 회수하라는 권고를 받았다.

2.6.3. 경북통상과 지방 자치단체

경북통상(주)은 경상북도와 대구시가 출자한 제3섹터형 지방공기업으로서, 어려운 수출환경에 있는 지역 중소기업을 위해 바이어 발굴, 외국어 통역, 수출 통관 및 수출대금 회수, 바이어 관리 등 무역업무 전반을 서비스하고 있다.

수출자문 사업과 해외시장 개척 사업을 지자체로부터 위탁받아 수행하고 있으며, 해외시장 개척 사업에서 경상북도의 중소기업 수출지원단 사업과 대구광역시의 수출지원단 사업 및 수출자문 대행사업을 대표적으로 수행하고 있다. 시장개척과 행사 관련 사업비 등을 지방자치단체로부터 보조를 받고 있으며, 경북통상은 우수 농산물 수출촉진을 위해 경상북도의 보조사업으로 농산물 선별장을 자체적으로 운영하고 있다.

2008년 주요 지자체 위탁사업으로 'Daily 사과' 대만 특판전 행사, 경상북도 중소기업지원단 사업, 대구시 수출자문 및 대행사업과 지자체 통상업무 지원 성격의 해외시장 개척 행사(12건) 등이 있다. 'Daily 사과' 대만 특판전 행사는 경상북도 생산 사과의 수출을 지원하기 위해서 추진하였으며, 비용은 경상북도가 지원하였다. 경북 지역 20개 영세기업 수출대행 및 수출자문 등을 위해 실시하는 경상북도 중소기업지원단 사업은 사업비 2천만 원이 소요되었다. 대구광역시 영세기업 수출지원 및 자문을 위해서는 약 5천 2백만 원의 위탁사업비를 집행하였다.

2.6.4. 총평과 전망

경북통상(주)은 지방자치단체가 일정 금액을 투자한 제3섹터형 지방공기업이므로 경영수익을 극대화 할 수 있는 'cash cow' 업종 발굴에 많은 노력을 기울이고 있다. 현재 수출과 내수의 비중은 9:1이지만, 향후 수출과 내수의 비중을 7:3으로 변환하고자 노력하고 있다. 대기업 대상 친환경 고품질 농산물의 판매를 확대하고 있으며, 자체 농산물 선별장을 최대한 활용하여 수출물량 선별에 부차적으로 발생하는 상품을 가공하여 내수시장

에 판매하는 방안도 고려하고 있다.

수출기업이므로 환차손에 대한 위험이 높기 때문에 수출보험공사의 '환보험(선물환)'을 이용해서 헤징하고 있다. 지자체 위탁사업은 기업운영의 안정성에 많은 도움이 되고 있지만, 정책사업 대상에서 제외되는 불리함이 있다. 기업의 경영과정에서 자금차입과 차입금에 대한 이자율이 농협보다 불리한 것은 경쟁력 저해요인으로 작용하고 있다.

2.7. (주)경남무역

2.7.1. 연혁과 현황

(주)경남무역은 지방공기업법 제77조 3, 주식회사 경남무역 설치조례, 상법 등에 근거하여 설립된 지방공기업이다. 국제화·개방화시대의 국제무역 환경 변화에 적극적인 대응태세를 구축하기 위하여 경상남도에서는 전국 최초로 민·관 합작의 제3섹타형 기업인 (주)경남무역을 설립하였다. 경남무역의 설립 목적에는 지역 농수축산물 및 공산품 수출입과 국내 판매 촉진을 통한 도민 소득 증대 기여, 국제규격에 적합한 농수축산물의 수출산업 육성 등이 있다.

(주)경남무역은 경영행정지원실, 총무팀, 경영관리팀, 무역1팀, 무역2팀, 무역3팀, 국내판매팀, 전시기획팀으로 1실 7팀 체제로 운영되고 있으며, 부속기관으로 마산 농산물수출물류센터를 운영하고 있다. 무역1팀은 농산물의 일본 수출을 담당하고, 무역2팀은 공산품과 수산물의 수출을 담당한다. 무역 3팀은 동남아 및 영어권 나라에 대한 농산물의 수출을 담당한다.

(주)경남무역의 설립 자본금은 초기 30억 원에서 10억 원을 감자하여 현재는 20억 원이다. 주요 주주로는 경상남도(49%), (주)정리금융공사(10%), (주)경남은행(10%), 농협중앙회(10%), 대우조선해양(6.1%), 기타 및 지역경제인(14.9%) 등이 있다. 2008년 예산규모는 약 302억 5천만 원이며, 이 중 영업비용은 약 190억 6천만 원 정도이다.

< 연혁 >

- 1994. 05. 10: 법인 설립 등기, 사업자 및 무역업 등록
- 1996. 07. 10: 일본 경상남도 사무소 개소(일본 시모노세키)
- 2003. 08. 28: ISO 9001:2000 인증 취득
- 2005. 05. 28: 본사 이전 (마산 농산물수출물류센터 내)
- 2008. 03. 20: 미국 LA 경상남도 사무소 개소(미국 LA)
- 2009. 01. 19: (주)경남무역과 CJ프레시웨이(주)의 유통사업 협력 MOU 체결

2.7.2. 사업과 성과

수행하는 주요 사업에는 농・수・축・임산물과 공산품의 수출입 대행, 국내외 시장 개척, 수출입 상품의 가공・수집・운송・제조 및 판매, 도내 각 기관 및 단체로부터 위탁받은 무역업, 지원사업 및 기타 도민 소득 증대와 지역경제 활성화를 위한 사업 등이 있다.

(주)경남무역의 주요 수출 농산물에는 신선채소류·화훼류·과실류·가공식품 등이 있고, 수산물은 냉동굴·진주패·활어 등이 있고, 축산물에는 돈육·햄스터·관상조류 등이 있다. 주요 수출 농산물은 파프리카·딸기·단감·꽈리고추 등이며, 일본·홍콩·북미 등에 수출하고 있다. 그리고 국내 대형 유통업체와 MOU를 체결하여 내수시장의 판매 확대 정책을 실시하고 있는데, 주로 GS리테일, E-마트, 현대 H&S 기획특판전 등을 통해서 이루어지고 있다. 부대사업으로 경남무역은 박람회 개최, 경상남도 농축산물의 해외홍보 강화 사업, 해외 시장조사 및 정보수집 등의 활동을 수행하고 있다.

표 4-18. 경남무역의 영업 실적

단위: 천 달러, 백만 원

구분		1994~2007	2008	합계
수출	소 계	376,310	33,124	409,434
	농산물	131,141	13,179	144,320
	수산물	47,660	19,103	66,763
	축산물	13,392	-	13,392
	공산품	184,117	842	184,959
국내판매		56,119	849	56,968
대상국가		20여 개국	20여 개국	

자료: (주)경남무역

(주)경남무역은 2007년에 해외 수출 2,238만 달러, 국내 판매 2억 1,800만 원을 기록하였다. 수출액은 산업별로 농산물이 1,178만 달러, 수산물이 532만 달러, 공산품이 528만 달러였다. 2008년도에 수출액은 3,312만 달러, 국내 판매는 8억 4,900만 원으로, 전년 실적에 비해 수출액은 1,074만 달러, 국내 판매액은 6억 3천 1백만 원이 증가하였다.

경남무역의 경영수익은 2008년에 389억 2,700만 원, 비용은 380억 2,400만 원으로 당기순이익은 9억 300만원이었다. 당기순이익은 2007년의 9,800만원에서 9배 이상 능가한 것이다. 2006년에는 냉동오징어의 중개무역 실패로 약 7억 6,300만원의 당기 순손실을 나타냈는데, 최근 농산물 수출 확대 등으로 영업이익이 증가하는 추세로 반전되었다.

2.7.3. 경남무역과 경상남도

(주)경남무역은 농산물 수출 선도기업으로서의 역할과 함께 경상남도에서 위탁한 국제박람회, 해외홍보, 해외시장 조사 및 정보수집 등의 사업을 수행하고 있다. 특히, 수출 유망 품목의 발굴과 품질 향상을 위하여 자체 잔류농약 검사를 수행할 예정이다. 2008년에 경남도로부터 시설보수비 1억 원을 지원받았다. 시장개척 및 행사 진행과 관련한 사업비 보조를 받고

있는데, 주로 지자체의 위탁사업 대행을 통해 위탁수수료(1～5%, 위·수탁 협약에 따라 다름)를 받고 있다.

(주)경남무역이 추진한 경상남도 위탁사업에는 농산물 명품브랜드 육성사업, 중소기업 통・번역 지원 사업, '2008Feel 경남 특산물박람회' 개최 및 해외시장 개척사업 등이 있다. 농산물 명품브랜드 육성사업은 지역의 명품브랜드 농산물의 육성과 농가 소득 증대 등을 목적으로 2008～2013년까지 5년간 실시하는데, 대상 품목은 단감·사과·배·참다래 등이며, 2008년 사업비는 3억 5천만 원 정도이다. 그리고 관내 소재 중소기업체의 수출을 지원하기 위해 위탁 추진하는 사업인 중소기업 통・번역 지원 사업의 예산은 약 3천만 원 정도이다.

'2008Feel 경남 특산물박람회'는 경상남도와 (주)경남무역 등이 주최 및 주관하여 실시한 사업으로 약 6억 7천만 원(자부담 3억 9천만 원, 도 지원금 2억 8천만 원)의 예산이 소요되었다. 2008년 (주)경남무역이 지역의 농산물과 공산품의 해외시장 개척 지원을 위해서 실시한 해외시장 개척사업은 총 15회 정도이다. 그리고 경상남도 추천 상품 사이버 쇼핑몰 사업을 수탁 운영하고 있으며, 약 8천 3백만 원의 사업비를 도로부터 지원받았다.

2.7.4. 총평과 전망

(주)경남무역은 지방공기업의 공신력을 바탕으로 농산물 수출 선도기업의 역할을 수행하고 있으며, 농산물 수출정보를 공개하여 민간업체의 가격 횡포와 담합을 차단하고 있다. 그리고 농가에 대한 사전 교육으로 생산 농산물의 품질 향상을 도모하고 있다. 수출 효자품목인 파프리카를 발굴 육성하였으며, 자회사인 (주)러브파프를 설립하여 파프리카의 수출 활성화를 도모하고 있다. 특히, 파프리카의 지속적 수출과 수출시장의 강화된 검역기준을 충족시키기 위해 경상남도 환경보건연구원과 MOU를 체결하여 사전검사 시스템을 구축하고 있다.

3. 농업부문 지방공기업의 성과와 문제점

지방공기업의 성과는 기업적 성과와 공익적 성과로 구분할 수 있다. 기업적 성과는 경영성과로서 수익 창출과 관련한 매출액 및 영업이익의 규모와 이들의 발전가능성 등이 기준이 된다. 공익적 성과는 지역주민에 대한 공공서비스의 제공, 지방재정에 대한 기여(민간자본 활용에 따른 지방재정 부담 경감, 영업수입 환원과 지방세 납부에 따른 재정 수입), 지역경제 활성화에의 기여(지역산업의 진흥 및 환경정비 도모, 취업기회의 양적 확대) 등으로 나타난다.

지방공기업의 성과를 말하기에 앞서 지역경영에서 지방공기업의 중요성이 날로 커지고 있다는 점을 먼저 지적하고 싶다. 지방공기업 전체로 보면 수적으로나 국가재정 또는 지방재정 예산규모 면에서 그 비중이 점점 늘어나고 있다. 지방공기업은 2008년 8월 현재 378개(직영 229개, 공사·공단 121개, 제3섹터 28개)에 이르며 사업 영역도 단순히 공공서비스 제공에서 자율성과 목표 추구가 강조되는 경제진흥형 사업으로 확대되고 있다. 예산규모로 보면 2005년 2,187백억 원에서 2007년에 38조 3천억 원으로 50% 이상 증가하였는데, 이는 국가 예산의 15%, 지방 예산 규모의 24% 가량을 차지하는 것이다(행정안전부, 「지방공기업 선진화 추진방안」, 2009).

2007년도 지방공기업의 경영 실적으로 보면, 결산 대상 지방공기업 339개 중 흑자기업이 190개(56%), 적자기업이 149개(44%)로 2005년(흑자기업 167개, 적자기업 140개로 46%)에 비해 적자기업의 비율이 2% 포인트 줄었다. 지방공기업의 주무부서인 행정자치부는 매년 “지방공기업 결산 및 경영분석” 현황을 통해 지방공기업의 경영실적을 재무제표를 중심으로 발표하고 있다. 2007년 경영실적을 보면, 직영기업과 지방공사·공단을 합한 전체 지방공기업의 당기 순손익은 696억 원 적자를 나타냈다. 직영기업은 3,902억 원의 흑자였지만 지방공사·공단이 4,598억 원의 적자였기 때문이다. 이 적자의 대부분은 하수도(2,668억 원)부문과 지하철(7,579억 원) 부문에서 발생한 것이다. 이와 비교하면 제3섹터 유형의 경영실적은 상대적으로 열악하다(여영

현, 2006). 제3섹터 유형은 일률적인 공공서비스 요금 징수를 통해 안정적으로 수익을 창출하는 직영기업과 비교하여 사업위험에 노출되어 있고 사업의 자율성이 요구된다. 이들이 가지는 공익성을 고려할 때 재정적 지원 또는 뒷받침이 필요하다.

농업 부문 지방공기업이 가지는 공익적 성과는 농가에 대한 것과 지역에 대한 것으로 나누어볼 수 있다. 농가에 대해서는 우선 계약재배(영양고추유통공사, 무안황토랑, 와인코리아)와 정보 전달(예: 경남무역은 농산물 수출정보를 공개하여 민간업체의 가격횡포와 담합을 차단)하는 기능을 통해 산지가격을 지지하는 효과가 있다. 생산자재 공급(예: 구미원예수출공사의 육묘 공급)과 운송비용 절감(홍주미트) 등을 통한 생산비 절감 효과도 있다. 또한 안정적 판매처 역할을 수행함으로써 농가수입 안정에 기여하고 있다. 지자체와 지역관점에서 보면 우선 고용 창출과 세수 증가를 들 수 있다. 지방공기업은 지역경제 발전의 리더 역할을 수행한다. 클러스터 사업 주체(와인코리아), 시·군유통회사 설립 주체(무안황토랑), 지역 산업의 고부가가치화 유도(구미원예수출공사, 와인코리아) 등을 그 예로 들 수 있다. 이 외에도 지역 농산물 브랜드 가치 제고와 지역 지명도 제고, 소규모 농산물 유통업체 보호 및 육성(경북통상, 경남무역) 등이 있다.

군이 출자한 제3섹터 방식의 이점은 사업 초기에 외부로부터 공신력, 신뢰를 쉽게 얻을 수 있는 반면에 공기업법에 따른 준수 내용과 행정 절차를 따르다 보면 의사결정 과정이 지체되어 사업기회를 놓칠 위험이 있다. 실제로 현재의 지방공기업법의 설립 기준이 제한적이어서 경영의 융통성을 저해한다는 지적이 있다. 지방공기업법은 시설 및 관리를 위한 기업 중심의 기준이므로 영양고추유통공사, 무안황토랑과 같은 가공·판매 지방공기업의 경영에는 현실적 애로사항이 많이 있다. 공기업의 평가 방식도 시설 및 관리기업 중심으로 되어 있어 가공·판매를 주 기능으로 하는 지방공기업은 상대적으로 불리한 입장이다.

대부분 지방공기업에 공통적으로 적용되는 한계로 설립 이후에는 지속적인 지원대책이 없다는 점이 지적된다. 공기업이 가지는 공공성이나 설립 취지를 고려할 때 시설자금뿐만 아니라 일정기간 경영정상화에 이르기까지 운

영자금을 지원하는 것도 고려되어야 한다. 이와 관련하여 농림사업의 대상이 되지 못하거나 지원이 차별적인 것도 문제점 중의 하나이다. 예를 들면 농협에 대해서는 채소수급조절자금 100% 지원에 물류비 지원이 추가되지만, 제도적 규정상 영양고추유통공사 등은 80%만 지원받을 수 있다. 이 외에도 농산물 수출지원 정책사업 대상이 아닌 데 따른 차입금에 대한 추가적 이자 부담(경북통상, 경남무역)이나 전기료율의 차별화에 따른 추가 전기료 부담(홍주미트)도 지방공기업의 경영을 어렵게 하는 요인으로 작용하고 있다.

농업부문 지방공기업이 자립경영을 하기 어려운 이유는 여러 가지가 있지만 무엇보다도 충분하지 않은 매출 규모와 매출 성장의 정체를 들 수 있다. 고용인 수나 관련 농산물에 대한 지역농업 규모와 비교할 때 농업부문 지방공기업의 매출액은 성장의 여지가 많지만 매출이 빠른 속도로 늘고 있는 경우는 많지 않다. 지역경제 진흥 차원에서 농협을 포함한 관련 민간단체와 생산농가들과의 협력이 과거 어느 때보다도 필요하다 하겠다. 시설투자비와 관련 이자의 상환 부담도 큰 요인으로 작용하고 있다. 수입창출 창구가 다양하지 못한 것도 문제점으로 지적된다. 홍주미트와 같은 단순한 도축수수료 위주의 사업이나 경남무역·경북통상의 대행 수수료 사업만으로는 수익을 확대하는 데 한계가 있다.

농업부문 지방공기업은 시설 무상임대 등으로 사업외비용 부담이 적거나 지자체의 운영비 보조가 있는 경우를 제외하면 대부분 경영이 어려운 실정이다. 적자 누적과 자본잠식 등으로 경영개선 명령, 처분 명령까지 받은 사례가 있다. 최근 들어 환율 등의 영향으로 경영수지가 호전된 경우가 있지만 농산가공품 판매시장의 여건상 자체수입을 가지고 판매원가, 판관비, 사업외비용을 충당하기가 그리 쉽지만은 않다. 그렇지만 농업부문 지방공기업이 지역경제, 지역사회에 기여하는 공익성을 고려할 때 공기업을 폐지하거나 민영화하는 것은 보다 신중히 결정해야 할 사안이다. 경영정상화를 위해 부담해야 할 지역적·사회적 비용이 폐지나 민영화에 따른 비용보다 적을 수 있고, 공적 기능의 수행에 따른 긍정적 효과를 잃게 될 우려가 있기 때문이다.

일본의 지방공사·제3섹터 운영 실태

제5장

이 장에서는 우리의 지방공기업과는 다른 점이 많은 일본의 지방공기업에는 어떤 유형이 있고, 그에 관련된 법과 제도는 어떤 것인지, 지방공사·제3섹터의 시기별·유형별 설립 추이와 그 배경, 현재의 업종별·유형별·출자비율별 분포, 운영 실태와 재정지원 현황, 통폐합 및 법적 정리 상황 등을 살펴본다. 이어 농업부문 지방공사·제3섹터에 대해 그 시기별·유형별·업종별 설립 추이와 배경 및 정책과의 관계, 유형별 특징과 발전 경과 및 전망 등을 살펴본 다음 이상을 정리하여 시사점을 도출한다.

1. 일본 지방공기업의 유형과 관련 제도

일본의 경우 우리의 지방공기업에 해당되는 기업의 형태는 지방공영기업, 지방공사·제3섹터 등으로 구분된다. 지방공영기업은 지방공공단체가 경영하는 기업 중 「지방공영기업법」에 의해 수도사업(간이수도사업 제외), 공업용수도사업, 궤도사업, 자동차운송사업, 철도사업, 전기사업, 가스사업 등을 경영하는 기업을 말한다. 우리나라의 「지방공기업법」에 의 무적용사업으로 정해진 내용과 대동소이하다.

일본의 지방공사·제3섹터는 이 외 분야의 사업을 경영하는 기업으로서 우리와 달리 지방자치단체의 출자비율과는 무관하다. 일본의 제3섹터는 〃 회사법 법인처럼 자치체와 민간의 공동출자에 의해 설립되든가, 민법 법인

이나 지방3공사(지방주택공급공사, 지방도로공사, 토지개발공사)처럼 자치체 단독으로 설립하는 경우가 많다(入谷貴夫, 2008, p.28).″ 민·관이 공동 출자하여 설립한 주식회사·유한회사 등의 상법 법인은 물론 제3섹터로 분류하지만, 지자체가 단독으로 100% 출자·출연하여 설립한 재단법인·사단법인 등의 민법 법인과 지방3공사 또한 제3섹터의 범주로 분류하여 지방공영기업과 구별하는 것이다. 일본 총무성에서는 2006년부터 지방독립행정법인도 제3섹터의 조사에 포함하고 있다.

1.1. 지방공영기업

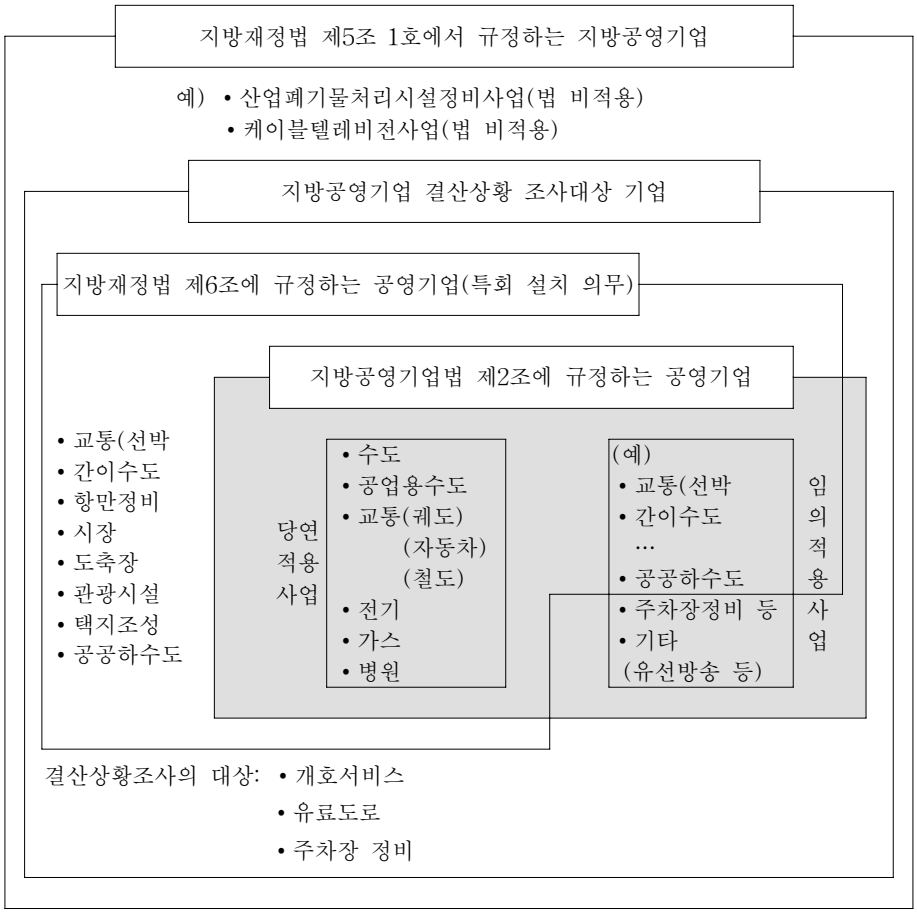
가. 지방공영기업 관련 제도와 운영 현황

일본의 지방공영기업은 「지방재정법」과 「지방공영기업법」의 적용을 받도록 되어 있다. 지방재정법 제5조에 의하면, “지방공공단체의 세출은 지방채 이외의 세입으로써 그 재원으로 하지 않으면 안 된다. 단, 다음의 경우에는 지방채로써 그 재원으로 할 수 있다”고 하였다. 즉, ① 교통사업·가스사업·수도사업, 기타 지방공공단체가 행하는 기업(이하 공영기업이라고 한다)에 요하는 경비, ② 출자금 및 대부금(출자 또는 대부를 목적으로 토지 또는 건물을 매수하기 위하여 필요한 경비 포함), ③ 지방채 상환에 필요한 경비, ④ 재해응급사업비·재해복구사업비·재해구조사업비, ⑤ 학교 기타 문교시설, 보육 기타 후생시설, 소방시설, 도로, 하천, 항만 기타 토목시설 등의 공공시설 또는 공용시설의 건설사업비(공공단체 또는 국가·지방공공단체가 출자하고 있는 법인으로 시행령에 정한 자가 설치하는 공공시설의 건설사업에 관련되는 부담 또는 조성에 요하는 경비 포함) 및 공공용·공용에 제공하는 토지 또는 그 대체지로서 미리 취득하는 토지의 구입비(당해 토지의 소유권 이외의 권리 취득에 필요한 경비 포함) 재원으로 하는 경우 등이다. 지방공영기업이 필요로 하는 경비를 지방채에 의해 조달할 수 있도록 하는 것이다.

또한, 지방재정법 제6조에 의하면, “시행령에 정하는 공영기업의 경리는 특별회계를 설치하여 행하며, 그 경비는 그 성질상 당해 공영기업의 경영수입으로써 충당하는 일이 부적당한 경비 및 당해 공영기업의 성질상 능률적인 경영을 행하더라도 그 경영수입만으로 충당하는 일이 객관적으로 곤란하다고 인정되는 경비를 제외하고, 당해 기업의 경영수입(지방채 수입 포함)으로써 이를 충당하지 않으면 안 된다. 단, 재해 기타 특별사유가 있는 경우 의회의 의결을 거칠 때는 일반회계 또는 기타 특별회계로부터의 이월에 의한 수입으로써 충당할 수 있다”고 하였다. 여기서 시행령(37조)에 규정된 공영기업은 ①수도, ②공업용수도, ③교통, ④전기, ⑤가스, ⑥간이수도, ⑦항만정비, ⑧병원, ⑨시장, ⑩도축장, ⑪관광시설, ⑫택지조성, ⑬공공하수도 등의 사업을 하는 공영기업이다. 지방공영기업은 특별회계를 설치하여 운영하며, 그 경비는 경영수입으로써 충당해야 하지만 경영수입으로 충당하기 부적당한 성질의 경비와 경영을 잘해도 부족할 것으로 인정되는 경비는 경영수입이 아니라 일반회계 예산으로 충당한다는 것이다.

한편, 지방공영기업의 설립과 운영에 관한 기본법이라 할 수 있는 「지방공영기업법」의 제2조에 규정하는 지방공영기업에는 당연적용사업으로서 ①수도, ②공업용수도, ③궤도, ④자동차운송, ⑤철도, ⑥전기, ⑦가스, ⑧병원 등이 있고, 그 외 임의적용사업으로서 예컨대, 교통(선박)·간이수도·공공용하수도·주차장정비·기타 유선방송 등이 있다. 총무성이 실시하는 지방공영기업 결산상황 조사 대상 기업에는 지방공영기업법의 전부 또는 재무규정을 적용하는 ‘법 적용기업’과 이 법을 적용하지 않는 ‘법 비적용사업’이 있다. 법 적용기업은 경리사무를 기업회계 방식으로 행하는 반면 법 비적용기업은 관청회계 방식으로 행한다. 법 비적용기업은 지방재정법 시행령 37조에 게시된 13개 사업과 유료도로사업, 주차장정비사업, 개호서비스사업 등이다.

그림 5-1. 일본 공영기업의 개념도



자료: 일본 총무성 자치재정국 지방공영기업회계제도등연구회 제4회 배포자료

일본 지방공영기업의 사업 수는 2004년의 10,979개 사업에서 2005년 9,379개 사업으로 1,600개 사업(14.6%)이 감소한 이후 매년 100개 안팎의 사업이 줄어 2008년에 총 9,096개 사업이었다<표 5-1>. 업종별로는 2008년에 하수도 사업 수가 3,687개(40.5%), 상수도·간이상수도 사업 수가 2,243개(24.7%), 병원 사업이 665개(7.3%) 등으로, 이 3개 업종의 사업 수가 전체 지방공영기업 사업 수의 73%를 차지한다.

표 5-1. 일본의 분야별 지방공영기업 추이(2004~2008)

	2004	2005	2006	2007(A)	2008(B)	전년대비 (B-A)
수도·간이수도	2,966	2,334	2,297	2,276	2,243 (24.7)	△ 33
공업용수도	148	149	151	152	151 (1.7)	△ 1
교통	108	106	102	103	101 (1.1)	△ 2
전기	130	120	102	93	69 (0.8)	△ 24
가스	46	36	34	34	34 (0.4)	0
병원	726	672	669	664	665 (7.3)	1
하수도	4,342	3,699	3,709	3,701	3,687 (40.5)	△ 14
기타	2,513	2,263	2,253	2,187	2,146 (23.6)	△ 41
합계	10,979	9,379	9,317	9,210	9,096(100.0)	△ 114

주: 각 연도 사업 수는 연도말 수치이며, 건설 중인 사업 포함
자료: 총무성 자치재정국, 2008년도 지방공영기업 결산의 개요(보도자료)

일본 지방공영기업의 직원 수 추이를 보면, 2004년 400,414명에서 2005년 392,441명으로 7,973명(2.0%)이 감소된 이후 매년 6천~7천명이 감소하여 2008년 368,638명이었다. 업종별로는 2008년에 병원 사업 직원 수가 227,189명(전체의 61.6%)으로 가장 많았고, 이어 상수도·간이상수도 사업의 직원이 53,275명(14.5%), 하수도 33,467명(9.1%), 교통 29,259명(7.9%) 순이었다.

결산상황 조사 대상 지방공영기업 전체의 경영수지는 2008년에 총 1,879억엔의 흑자로, 2001년부터 8연 연속 흑자를 나타냈다<표 5-2>. 그러나 흑자액은 2007년의 4,686억 엔에서 2,807억 엔(59.9%)이 감소하였다. 흑자 사업 수는 2008년 전체의 86.2%인 7,710개 사업으로 2007년의 86.4%에서 0.2% 포인트 감소하였다. 경영수지를 업종별로 보면 수도사업·전기사업 및 하수도사업 등은 흑자 추세인 반면 병원사업은 2007년 1,947억 엔 적자, 2008년 1,817억 엔 적자 등으로 계속 적자를 나타냈다.

지방공영기업 중 법 적용기업의 누적결손금은 2008년 5조 1,355억 엔으

로, 2007년에 비해 1,974억 엔(4.0%)이 증가하였으며, 2004년에 비해4,384억 엔(9.3%)이 증가하였다. 업종별로는 교통사업의 누적결손금이 가장 많고, 이어 병원사업, 하수도사업, 수도사업 등의 순이다. 누적결손금은 경상비용에서 차지하는 자본비(감가상각비 및 지불이자)의 비율이 높은 사업에서 증대하는 경향을 나타냈다.

표 5-2. 일본 지방공영기업 전체의 경영 상황

단위: 개, 억 엔, (%)

		2007			2008		
		법 적용	법 비적용	합계	법 적용	법 비적용	합계
흑자 사업	사업수	1,852 (64.7%)	5,963 (96.4%)	7,815 (86.4%)	1,921 (66.4%)	5,789 (95.7%)	7,710 (86.2%)
	금액	7,209	1,751	8,960	5,434	1,480	6,914
적자 사업	사업수	1,009 (35.3%)	224 (3.6%)	1,233 (13.6%)	972 (33.6%)	262 (4.3%)	1,234 (13.8%)
	금액	3,261	1,013	4,274	4,155	880	5,035
합계	사업수	2,861	6,187	9,048	2,893	6,051	8,944
	금액	3,947	739	4,686	1,279	600	1,879

주: 1) 사업 수는 결산대상 사업 수(건설 중은 제외)임.
2) 흑자액·적자액은 법적용기업은 순손익, 법 비적용기업은 실질수지에 의함.
3) ( ) 안은 총 사업 수에 대한 비율임.
자료: 총무성 자치재정국, 2008년도 지방공영기업 결산의 개요(보도자료)

표 5-3. 일본 지방공영기업(법 적용기업)의 누적결손금 추이

단위: 억 엔

	2004	2005	2006	2007	2008
수도·간이수도	1,320	1,240	1,274	1,287	1,260
교통	23,844	22,756	22,699	22,595	22,186
병원	16,826	17,820	18,736	20,015	21,368
하수도	1,993	2,063	2,038	2,050	2,047
기타	2,988	2,765	3,350	3,434	4,494
합계	46,971	46,645	48,097	49,381	51,355

주: 1) 누적결손금은 법 적용기업만을 대상으로 함.
2) 누적결손금은 영업손실(적자)이 생긴 경우 이월이익잉여금과 이익적립금 등으로도 보전이 불가능한 경우 각 사업연도의 손실액이 누적된 것임.
자료: 총무성 자치재정국, 2008년도 지방공영기업 결산의 개요(보도자료)

나. 지방공영기업의 민영화·효율화 추진 실적

일본 총무성은 지방공영기업의 경영 효율화를 위하여 2004년부터 지방공영기업의 경영 실태를 총점검하도록 하는 한편 2005년부터는 지방공공단체에 대한 행정개혁의 추진을 위한 지침을 책정하고 지방공영기업의 민영화·민간양도, 지정관리자제도의 도입, 외부위탁, 민간자금활용사업(PFI) 도입, 공영기업형 지방독립행정법인 제도의 도입, 업적평가 수법과 새로운 회계수법의 도입 등의 조치를 취하였다. 민간 경영기법을 도입하고 기업경영의 계획성·투명성을 높이려는 시도이다.

먼저, 민영화·민간양도의 실시 상황을 보면 2003~2007년의 5년에 걸쳐 총 105개(도·도·부·현·정령시 등 118개 사업, 시·정·촌 87개 사업)의 사업이 민영화·민간양도 되었다. 업종별로는 개호서비스 사업 49개, 가스 사업 14개, 교통 사업 13개, 병원 사업과 관광·기타 사업이 각 12개 등이었다. 민영화·민간양도의 효과로는 예컨대 후쿠오카현 병원사업의 일부를 2007년 4월에 549백만 엔에 양도함으로써 10억여 엔의 재정 절감 효과를 얻은 것으로 조사되었다.

표 5-4. 일본 지방공영기업의 민영화·민간양도 실시 상황

	2003	2004	2005	2006	2007	누계
교통	1	2	5	3	2	13
전기	-	2	-	-	-	2
가스	2	5	4	3	-	14
병원	-	2	4	3	3	12
항만정비	-	-	-	-	1	1
시장	-	1	-	-	-	1
도축장	-	-	-	1	-	1
관광·기타	2	3	2	4	1	12
개호	4	15	17	9	4	49
합계	9	30	32	23	11	105

자료: 총무성 자치재정국, 지방공영기업의 경영총점검 실시 상황(2007.4.1. 현재 조사).

지방공영기업에서 공공시설의 관리·운영을 민간사업자에게 포괄적으로 외부 위탁하는 지정관리자제도를 도입한 사업 수는 2003년의 23개 사업에서 2007년 494개 사업으로 급증하였다. 같은 기간 도·도·부·현·정령시 등의 사업은 2개 사업에서 86개 사업으로 늘었으며, 시·정·촌의 사업은 21개 사업에서 408개 사업으로 급증하였다. 업종별로는 494개 사업 중 개호서비스 사업 132개, 주차장 사업 114개, 관광시설·기타 사업 104개 사업, 병원 사업 44개, 하수도 27개, 항만정비 26개 등이었다. 지정관리자의 유형별로는 대행제(요금을 지방공영기업이 수입으로 받는 것)가 271개 사업, 이용요금제(요금을 지정관리자가 수입으로 받는 것)가 236개 사업이다. 지정관리자제도를 도입함으로써 얻는 효과를 보면, 아키다현 공업용수도사업의 경우 2007년 4월 대행제 방식으로 민간사업자를 3년간 지정관리자로 지정한 결과 약 1천만 엔의 재정 절감 효과를 거두었으며, 치바현 시라코정 관광시설·기타의 경우 2007년 4월 이용요금제로 민간사업자를 5년간 지정관리자로 지정한 결과 900만 엔의 재정절감 효과를 얻은 것으로 나타났다.

이 밖에 「지방독립행정법인법」에 의거하여 설립된 공영기업형 지방독립행정법인(지방공공단체가 스스로 실시할 필요가 없는 사업 중 민간은 실시하지 않을 우려가 있는 사업을 효율적으로 행하기 위하여 지방공공단체가 설립하는 법인)은 2007년에 4개 사업(모두 병원사업)이었다. 도입을 검토 중인 59개 사업의 업종별 구성을 보면, 병원사업 43개, 수도사업 9개, 공업용수도사업 5개, 전기사업 2개 등이었다.

1.2. 제3섹터 등

제3섹터(Third Sector)란 용어가 개발된 구미에서는 제1섹터 공공부문과 제2섹터 민간부문이 아닌 제3의 영역으로서 비영리・비정부 조직을 의미한다. 그러나 이를 도입한 일본에서는 공공부문과 민간부문이 공동으로 출자한 사업이나 기업을 의미한다. 일본 총무성 자치재정국 공영기업과 자료

에 의하면 일본 총무성이 매년 조사하는 '제3섹터 등의 상황에 관한 조사'의 대상은 지방자치단체가 출자하고 있는 ① 상법 등에 의거하여 설립된 주식회사·유한회사 등(상법법인), ② 민법에 의거하여 설립된 사단법인·재단법인(민법법인), ③ 지방주택공급공사·지방도로공사·토지개발공사(지방3공사) 등이다. 이 조사는 지자체 출자비율의 다과에 상관없이 이루어지지만 일부 조사(경영상황에 관한 것)는 지자체 출자비율 25% 이상 또는 지자체 출자비율 25% 미만이라도 재정지원(대부금, 손실보상)을 받고 있는 상법·민법법인과 지방3공사에 한한다. 또한 이들 제3섹터 등에 대해서는 「지방자치법」에 의해 지방공공단체가 감사 등의 관여를 하게 된다. 즉, 지자체 출자비율이 25% 이상이거나 손실보상·채무보증 등을 받고 있는 제3섹터 등은 감사위원의 감사(지방자치법 199조 7항), 포괄 외부감사 계약에 의한 외부감사인의 감사(동 252조의 37), 개별 외부감사 계약에 의한 외부감사인의 감사(동 252조의 42)를 받는다. 지자체 출자비율 50% 이상이거나 손실보상·채무보증액이 자본금의 1/2 이상인 제3섹터 등에 대해서는 예산집행에 관한 지자체장의 조사권(동 221조)이 있으며, 지자체장은 의회에 매년도 경영상황을 제출할 의무가 있다(동 243조의 3).

표 5-5. 제3섹터 등에 대한 지방공공단체의 관여

관여유형(지방자치법)	관여 받는 법인의 요건	
	최저 출자비율	손실보상 등
감사위원의 감사(199조 ⑦)	1/4	손실보장·채무보증
포괄 외부감사 계약에 의한 외부감사인의 감사(252조의 37)	1/4	손실보장·채무보증
개별 외부감사 계약에 의한 외부감사인의 감사(252조의 42)	1/4	손실보장·채무보증
예산집행에 관한 지자체장의 조사권(221조)	1/2	자본금의 1/2 이상 손실보장·채무보증
지자체장은 의회에 매년도 경영상황을 제출할 의무가 있다(243조의 3)	1/2	자본금의 1/2이상 손실보장·채무보증

자료: 일본 총무성 자치재정국 공영기업과, 제3섹터·지방3공사 등에 대하여, 2008.6.30.

다. 지방독립행정법인

일본에서 독립행정법인제도는 1998년 6월에 제정된 「중앙성청 등 개혁기본법」 제36조~42조에 독립행정법인의 창설에 대해 규정함으로써 공식화 되었다. 이어 여러 업무 내용을 가진 독립행정법인의 공통 규칙을 정하기 위한 「독립행정법인통칙법」이 1999년 7월 제정된 후 1999년 12월부터 개별 독립행정법인을 설립하기 위한 개별법이 제정되기 시작하였다. 2001년 4월부터 국립공문서관·통신총합연구소·소방연구원·주류총합연구소·국립미술관·국립박물관·종묘관리센터·가축개량센터·농약검사소·농업자대학교 등 57개 법인이 독립행정법인으로 활동을 개시하였다(藤井亮二, 2002).

독립행정법인제도의 목적은 정부가 담당하는 집행부문 업무의 일부에 대해 정부와는 별개의 법인격을 가진 조직을 창설함으로써 행정의 감량을 실현하는 동시에 탄력적인 조직·업무 운영을 가능하게 하여 효율성을 높이고 투명성을 확보하는 데 있다. 따라서 독립행정법인에 대한 정부의 사전 관여는 가능한 억제되며, 업무 결과를 평가·개선하는 틀을 도입하여 성과 달성을 중시하는 사후통제 방식으로 전환하는 데 주안점이 있다.

독립행정법인통칙법 제2조에서는 특정독립행정법인과 보통독립행정법인으로 구분하고 있다. 전자의 임직원은 공무원 신분인 반면 그 외 다른 독립행정법인의 임직원은 공무원 신분이 아니라는 점이 현저히 다르며, 그 외 차이는 크지 않다. 양자에 공통되는 독립행정법인의 특징으로는 4가지를 들 수 있다. ① 정부의 사전관여가 억제된다는 점, ② 임직원의 독립성이 강화된다는 점, ③ 중기목표 설정→중기계획 책정→업무운영에의 반영이라는 제도가 통칙법에 의무화되어 있다는 점, 즉 민간기업의 수법을 도입하여 폭넓은 재량권을 부여함과 동시에 업적평가에 의한 사후통제체제를 정비하는 것, ④ 기업회계를 도입한다는 점, 즉 독립행정법인은 미리 정해진 예산을 집행하는 기관이 아니라 공공목표의 달성을 목표로 스스로의 재량에 의해 운영하여 그 결과에 대한 평가를 받는 기관이며, 관청회계와 다른 발생주의 복식부기의 회계방식이 채용된다는 점이다.

민법의 사단법인·재단법인 등 공익법인은 그 업무 내용이 행정사무라고

는 할 수 없다는 점에서 독립행정법인과 근본적으로 다르다. 또한 독립행정법인은 독립된 법인격을 갖는 점에서는 제3섹터와 같지만 민간의 출자가 없다는 점에서 제3섹터와 다르며, 정부의 관여와 운영제도의 내용에서도 다르다. 그러나 독립행정법인은 민영화 또는 업무의 민간기업 위탁 가능성, 또는 공익법인화 가능성을 안고 있다.

지방독립행정법인제도는 2003년 7월 「지방독립행정법인법」이 제정됨으로써 도입되었다. 이 법 제2조의 정의에서 "지방독립행정법인이란 주민의 생활, 지역사회 및 지역경제의 안정 등 공공상의 견지에서 그 지역에서 확실히 실시될 필요가 있는 사무 및 사업으로서 지방공공단체가 스스로 주체가 되어 직접 실시할 필요가 없는 것 중 민간 주체에 맡겨둘 경우 반드시 실시된다는 보장이 없다고 지방공공단체가 인정하는 것을 효율적·효과적으로 행하게 할 목적으로 이 법률이 정하는 바에 따라 지방공공단체가 설립하는 법인을 말한다."

지방독립행정법인은 독립행정법인과 마찬가지로 두 종류로 구분된다. "특정지방독립행정법인은 지방독립행정법인(대학 또는 대학·고등전문학교의 설치 및 관리 사업을 행하는 것 제외) 중에서 그 업무의 정체가 주민의 생활, 지역사회 또는 지역경제의 안정에 직접 현저한 지장을 미치기 때문에, 또는 그 업무운영에서 중립성 및 공정성을 특히 확보할 필요가 있기 때문에 그 임·직원에 지방공무원 신분을 부여할 필요가 있는 것으로서 제7조에 의해 지방공공단체가 정관으로 정하는 것을 말한다(법 2조의 2)."

지방독립행정법인의 업무 범위는 ① 시험연구, ② 대학, 또는 대학·고등전문학교의 설치 및 관리, ③ 주로 사업경비를 그 사업의 경영수입으로 충당하는 사업으로서, 수도(간이수도 제외)·공업용수도·궤도·자동차운송·철도·전기·가스·병원·기타 사업, ④ 사회복지사업 경영, ⑤ 시행령으로 정하는 공공시설의 설치 및 관리(앞의 3호에 게시된 사업 제외), ⑥ 앞의 각호에 게시된 업무에 부대되는 업무 등이다.

지방독립행정법인은 업무운영에서 자주성이 충분히 배려되어야 하며, 업무내용 공표 등을 통해 조직과 운영 상황을 주민에게 알리지 않으면 안

된다(법 제3조). 또한 지방독립행정법인은 자본금 등 재산적 기초를 갖지 않으면 안 되는데, 지방공공단체만이 여기에 출자할 수 있으며, 자본금의 1/2 이상을 출자하지 않으면 안 된다(제6조). 지방독립행정법인을 설립하기 위해서는 의회의 의결을 거쳐 정관을 정하고 도·도·부·현 등이 설립하는 경우는 총무대신, 그 외의 경우에는 도·도·부·현 지사의 승인을 받아야 한다.

표 5-6. 일본 지방공영기업·제3섹터 등의 특성

	공적부문의 비용부담	경영 재량 크기	공적부문의 적자부담 위험	공적부문의 거버넌스
직영	거의 전액 부담	작음	있음	직접적 거버넌스
공영기업	• 경영수입으로 충당하기 부적당한 경비 • 경영수입만으로 충당하기 곤란하다고 객관적으로 인정되는 경비	약간 작음	있음	직접적 거버넌스
제3섹터 등	상동	약간 작음	손실보상 등에 관한 비용부담	• 출자·출연자로서의 거버넌스 • 자치법에 의거한 조사권·감사권
상하분리 방식(지정관리자제도등)	기본적으로 자본비	약간 큼	한정적	한정적
민간	없음	큼	없음	없음

자료: 일본 총무성 채무조정 등에 관한 조사연구회, 제3섹터·지방공사 및 공영기업의 발본적 개혁의 추진에 관한 보고서, 2008.12.5.

2. 제3섹터 등의 설립 추이와 개황

2.1. 제3섹터 등의 설립 추이

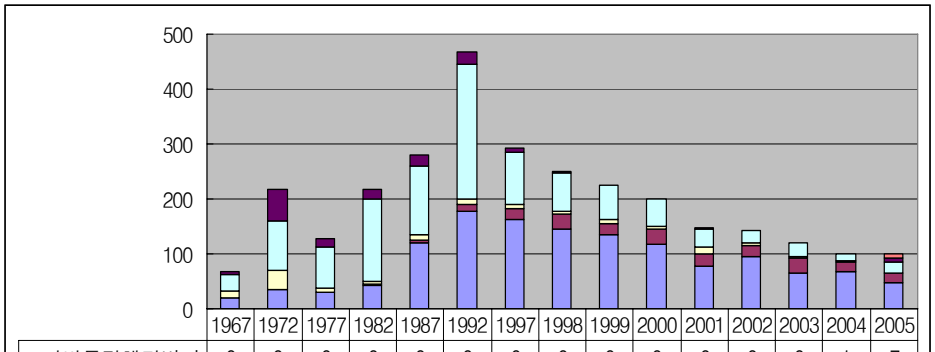
1960년대 이후 일본의 제3섹터 설립 추세를 보면 3단계로 시기구분을 할 수 있다. 1단계는 1977년까지로서, 1960·70년대에 지방3공사가 현저히 증가하였다. 이 시기에는 1965년 「지방주택공급공사법」, 1970년 「지방도로공사법」, 1972년 「공유지의 확대 추진에 관한 법률」이 제정된 데 의거하여 지방주택공사·지방도로공사·토지개발공사 등 지방3공사가 다수 설립되었던 것이다. 또한 지자체는 특별입법 외에 민법 34조에 의거하여 재단법인·사단법인 형태의 공사를 설립하였다.

2단계는 1978～1992년 시기로서, 제3섹터의 설립이 어느 때보다 활발하였다. 이 시기의 설립 급증은 한편으로는 복지·교육 분야에서 재단법인의 설립, 또 다른 편으로는 관광·리조트 분야에서 상법법인의 설립에 의해 견인되었다. 복지·교육 분야에서 재단법인의 설립은 이 시기의 행정개혁, 즉 세출삭감과 민영화·민간활력 도입 정책에 의한 것이다. 관광·리조트 분야에서 상법법인의 급증은 민간활력 도입 정책과 밀접히 관련된다. 1984년 「관서국제공항주식회사법」, 1986년 「도쿄만 횡단도로 건설에 관한 특별조치법」에 의해 제3섹터가 설립되었으며, 특히 1986년에 제정된 「민간사업자의 능력 활용에 의한 특정시설의 정비 촉진에 관한 임시조치법(민활법)」은 법이 지정하는 특정시설의 정비사업을 대상으로 세제우대·자금지원·공공시설정비 등의 구체적인 지원조치를 법제화하였다. 1987년에 제정된 「총합보양지정비법(리조트법)」과 1988년의 「다극분산형 국토형성 촉진법」, 1989년의 「민간사업자에 의한 노후보건 및 복지를 위한 종합적 시설의 정비 촉진에 관한 법률(민노법)」등이 민활법과 유사한 수법을 제도화하였다. 특히 1987년 「일본전기주식회사의 주식 매각 수입의 활용에 의한 사회자본 장비의 촉진에 관한 특별조치법(NTT무이자융자제도)」은 민활법과 리조트법 등의 대상 사업 중 제3섹터에 의해 정비된 특정시설

에 무이자 융자를 제공함으로써 설립을 가속화하였다. 개발열풍에 의한 '버블경제의 산물'로서, 해산·도산되는 제3섹터의 대부분이 이 시기에 설립된 것으로 나타났다.

3단계는 1993년 이후 제3섹터 설립의 감소단계이다. 불황기에 접어들어 거품이 꺼지면서 제3섹터 설립도 약화된 것이다.

그림 5-2. 일본 지방공사·제3섹터 등의 설립 추이(1967~2005)



	1967	1972	1977	1982	1987	1992	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
지방독립행정법인	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	7
지방3공사	4	56	14	18	19	23	7	3	0	1	2	1	0	0	7
재단법인	31	92	75	149	126	243	97	71	62	50	33	23	23	12	21
사단법인	12	34	7	6	8	12	6	4	7	6	11	4	4	3	0
유한회사	1	1	1	2	5	12	21	29	21	26	23	19	26	17	17
주식회사	19	34	30	43	121	177	162	144	135	118	78	96	66	68	48

2.2. 제3섹터 등의 개황

총무성에서 매년 조사하는 「제3섹터 등의 상황에 관한 조사」의 조사대상 법인은 ①상법(유한회사법 포함) 규정에 의거하여 설립된 주식회사·합명회사·합자회사·유한회사(상법법인) 중 지방공공단체가 출자한 법인, ②민법 규정에 의거하여 설립된 사단법인·재단법인(민법법인) 중 지방공공,단체 등이 출자한 법인, ③지방주택공급공사·지방도로공사·토지개발공사(지방3공사), ④지방독립행정법인(2006년부터 조사) 등이다. 이 중 경영

상황에 관한 조사는 지자체 출자비율이 25% 이상인 상법법인·민법법인과 25% 미만이라도 재정지원(보조금·대부금·손실보상·채무보증)을 받고 있는 상법법인·민법법인, 지방3공사, 지방독립행정법인 등에 한한다.

2006년 3월 31일 현재 일본의 제3섹터 등은 총 9,208 법인이며, 그 중 주식회사가 대부분을 차지하는 상법법인이 3,790개(41.2%), 재단법인이 대부분을 차지하는 민법법인이 4,183개(45.4%), 지방3공사가 1,227개(13.3%), 지방독립행정법인이 8개(0.1%)였다. 이를 2005년과 비교하면 제3섹터 등의 총 수는 401개 법인이 감소한 것으로서, 주식회사가 31개(0.9%) 감소한데 그쳤음에 반해 토지개발공사가 164개(12.7%), 재단법인이 189개(4.8%) 감소하였다. 지방공공단체의 출자비율이 25% 이상인 제3섹터의 수는 주식회사의 경우 2,347개(67.9%), 유한회사의 경우 304개(91.6%)로 상법법인 합계 2,651개(69.9%), 사단법인의 경우 355개(81.8%), 재단법인의 경우 3,464개(92.4%)로 민법법인 합계 3,819개(91.3%)였다. 지자체 출자비율 25% 이상인 제3섹터의 비율은 상법법인보다 민법법인에서 더 높다는 것을 알 수 있다.

표 5-7. 일본 제3섹터 등의 설립주체별·유형별 수(2006.3)

		도도부현	지정도시	시구정촌	합계	2005년
상법법인	주식회사	615	246	2,597	3,458 (37.6)	3,489
	유한회사	2	0	330	332 (3.6)	338
	소계	617	246	2,927	3,790 (41.2)	3,827
민법법인	사단법인	266	4	164	434 (4.7)	452
	재단법인	1,359	305	2,085	3,749 (40.7)	3,938
	소계	1,625	309	2,249	4,183 (45.4)	4,390
지방3공사	지방주택공급공사	47	10	0	57 (0.6)	57
	지방도로공사	39	3	0	42 (0.5)	43
	토지개발공사	49	15	1,064	1,128 (12.3)	1,292
	소계	135	28	1,064	1,227 (13.3)	1,392
지방독립행정법인		5	2	1	8 (0.1)	-
합 계		2,382	585	6,241	9,208(100.0)	9,609

자료: 일본 총무성 자치재정국, 「제3섹터 등의 상황에 관한 조사」. 2006.12.

일본 제3섹터 등의 업종별 분포를 보면, 지역·도시개발 분야가 1,658개(전체의 18.0%)로 가장 많았는데, 이는 토지개발공사가 1,128개에 달하기 때문이다. 이어서 농림수산 분야 1,410개(15.3%), 관광·레저 분야 1,375개(14.9%), 교육·문화 분야 1,186개(12.9%)의 순이었다. 정보처리, 운수·도로, 관광·레저, 상공 분야에서는 주식회사가 많고, 국제교류, 사회복지·보건의료, 교육·문화, 공해·자연환경보전 분야에서는 재단법인이 많았다. 여기서 농림수산 분야에 속하는 법인은 농지보유합리화법인, 농산물가격안정기금협회, 조림공사, 축산공사, 어업공사, 가축·축산물위생지도협회, 우유검사협회, 농업후계자육성협회, 녹지센터, 농업(임업, 어업)신영기금협회, 임업종사자퇴직금공제기금, 수산공해대책기금, 제1차산업활용촌, 와인제조회사, 농림수산 관계 특산품 제조·판매·선전 등을 하는 법인, 농·축·수산물 유통법인 등이다.

표 5-8. 일본 제3섹터 등의 업종별·유형별 분포(2006.3)

	사단법인	재단법인	주식회사	유한회사	주택공사	도로공사	토지공사	행정법인	합계	2005 조사
지역·도시	9	305	212	4	-	-	1,128	-	1,658	1,855
농림수산	320	370	527	193	-	-	-	-	1,410	1,435
관광·레저	25	326	950	74	-	-	-	-	1,375	1,424
교육·문화	30	1,095	51	3	-	-	-	7	1,186	1,216
기타	15	340	643	11	-	-	-	-	1,009	1,035
상공	13	308	415	17	-	-	-	-	753	745
복지·의료	8	497	21	1	-	-	-	1	528	566
운수·도로	1	50	394	14	-	42	-	-	501	520
생활위생	6	207	81	14	-	-	-	-	308	316
주택·도시	-	57	58	1	57	-	-	-	173	183
국제교류	1	118	1	-	-	-	-	-	120	118
정보처리	2	9	97	-	-	-	-	-	108	113
환경보전	4	67	8	-	-	-	-	-	79	83
합계	434	3,749	3,458	332	57	42	1,128	8	9,208	9,609

자료: 일본 총무성 자치재정국, 「제3섹터 등의 상황에 관한 조사」. 2006.12.

지자체 출자비율 25% 이상인 제3섹터 등에 대한 지자체의 출자비율은 상법법인의 경우 60%, 민법법인은 80% 수준이었다. 1법인당 평균 출자액은 상법법인의 경우 도·도·부·현과 지정도시의 출자액은 3,300만엔인 반면 시·구·정·촌의 출자액은 149만엔으로 소규모였다. 민법법인의 1법인당 출자액 또한 시·구·정·촌의 출자액이 도도부현의 그것보다 소액이었다. 한편, 지자체의 출자비율별 법인 수를 보면, 상법법인 중 지자체가 100% 출자한 법인의 비율은 4.7%로 낮은 데 반해 민법법인의 경우 그 비율은 46.2%로 높았다. 지자체 단위별로 민법법인에 대한 지자체 출자비율이 100%인 법인의 비율은 도·도·부·현 21.5%, 지정도시 55.3%, 시·구·정·촌 62.8%였다.

표 5-9. 일본 제3섹터 등에 대한 지자체의 출자 상황(2006.3)

단위: 백만 엔

	주된 출자단체	출자총액	지자체 출자비율 (%)	법인 수 (개)	1법인당 평균출자액	1법인당 지자체 평균출자액
상법 법인	도·도·부·현	1,216,366	60.1	358	3,398	2,040
	지정도시	461,388	58.5	138	3,343	1,955
	시·구·정·촌	320,252	57.2	2,155	149	85
	소계	1,998,006	59.2	2,651	754	446
민법 법인	도·도·부·현	781,101	76.4	1,364	573	438
	지정도시	81,188	83.2	281	289	240
	시·구·정·촌	231,860	88.9	2,174	107	95
	소계	1,094,149	79.6	3,819	287	228
합계	도·도·부·현	1,997,467	66.5	1,722	1,160	771
	지정도시	542,576	62.2	419	1,295	805
	시·구·정·촌	5512,112	70.5	4,329	128	90
	소계	3,092,155	66.4	6,470	478	317
2005년 조사	도·도·부·현	2,078,904	66.7	1,826	1,139	759
	지정도시	571,159	57.7	433	1,319	762
	시·구·정·촌	577,851	71.6	4,472	129	92
	소계	3,227,914	66.0	6,731	480	316

주: 지자체 출자비율 25% 이상인 법인을 대상으로 한 것임.
자료: 일본 총무성 자치재정국, 「제3섹터 등의 상황에 관한 조사」. 2006.12.

상법법인의 경우 민법법인에 비해 지자체 출자비율이 낮고, 특히 도·도·부·현 및 지정도시에서는 지자체 출자비율이 1/4 미만 법인의 비율이 42,5%, 1/2 미만의 법인 비율이 71.5%였다.

표 5-10. 일본 제3섹터 등의 지자체 출자비율별 법인 수(2006.3)

	25% 미만		25~50%		50~75%		75~100%		100%		합계	
	개소	%	개소	%	개소	%	개소	%	개소	%	개소	%
상법법인	1,139	30.1	833	22.0	954	25.2	685	18.1	179	4.7	3,790	100.0
민법법인	364	8.7	485	11.6	416	9.9	986	23.6	1,932	46.2	4,183	100.0
합계	1,503	18.9	1,318	16.5	1,370	17.2	1,671	21.0	2,111	26.5	7,973	100.0

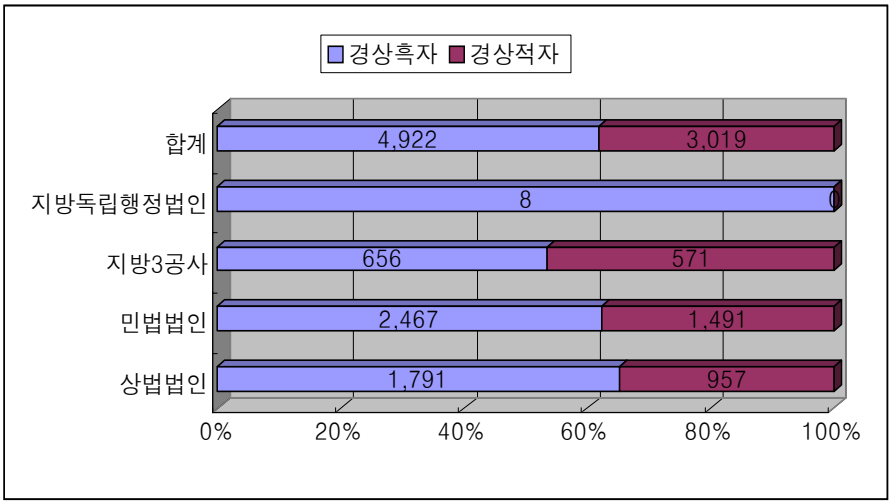
자료: 일본 총무성 자치재정국, 「제3섹터 등의 상황에 관한 조사」. 2006.12.

3. 제3섹터 등의 경영 및 재정 지원 상황

3.1. 제3섹터 등의 경영 상황

2006년 3월 조사에서 제3섹터 전체로는 총 7,941개 법인 중 흑자 법인이 4,922개(62.0%), 적자 법인이 3,019개(38,0%)였다. 법인 유형별로는 상법법인의 경우 2,748개 중 흑자 법인이 1,791개(65.2%), 적자 법인이 957개(34.8%)였으며, 민법법인의 경우 3,958개 중 흑자 법인이 2,467개(62.3%), 적자 법인이 1,491개(37.7%)로 상법법인에 비해 적자 법인의 비율이 약간 높았다. 지방3공사의 경우 1,227개 중 흑자 법인이 656개(53.5%), 적자 법인이 571개(46.5%)로 상법법인이나 민법법인에 비해 적자 법인의 비율이 훨씬 높았다. 반면, 지방독립행정법인의 경우 8개 법인 모두 흑자를 나타냈다.

그림 5-3. 일본 제3섹터 등의 흑자·적자 법인 상황(2006.3)



업무 분야별 경영수지 상황을 보면, 흑자법인의 비율이 가장 높은 분야는 정보처리 분야로 64개 법인 중 55개(85.9%) 법인이 흑자를 나타냈다. 이어서 기타 분야의 흑자 법인 수가 전체 588개 법인 중 417개(70.9%)였으며, 생활위생 분야의 흑자법인 비율이 66.7%로 그 뒤를 이었다. 반면 적자 법인의 비율이 높은 분야는 지역·도시개발 분야, 관광·레저 분야, 상공 분야, 공해·자연환경보전 분야 순이었다. 또한 흑자법인의 흑자액을 업무 분야별로 보면, 운수·도로 분야가 가장 많고, 기타 분야와 지역·도시개발 분야가 뒤를 이었다. 적자법인의 적자액을 분야별로 보면, 지역·도시개발 분야가 가장 많고, 이어서 운수·도로, 생활위생 분야의 순이었다. 이 세 분야의 적자액은 전체 적자액의 68.5%에 달하였다. 또한 적자액이 흑자액을 상회하는 분야는 생활위생, 공해·자연환경보전, 국제교류 분야였다.

표 5-11. 일본 제3섹터 등의 업종별 흑자·적자 법인 수(2006.3)

	법인수(A)	흑자법인		적자법인	
		법인수(B)	B/A(%)	법인수(C)	C/A(%)
지역·도시개발	1,589	901	56.7	688	43.3
주택·도시서비스	142	89	62.7	53	37.3
관광·레저	1,176	686	58.3	490	41.7
농림수산	1,225	758	61.9	467	38.1
상공	639	376	58.8	263	41.2
사회복지·보건의료	489	320	65.4	169	34.6
생활위생	285	190	66.7	95	33.3
운수·도로	425	270	63.5	155	36.5
교육·문화	1,128	744	66.0	384	34.0
공해·자연환경보전	75	45	60.0	30	40.0
정보처리	64	55	85.9	9	14.1
국제교류	116	71	61.2	45	38.8
기 타	588	417	70.9	171	29.1
합 계	7,941	4,922	62.0	3,019	38.0

자료: 일본 총무성 자치재정국, 「제3섹터 등의 상황에 관한 조사」. 2006.12.

3.2. 제3섹터 등에 대한 지자체의 재정지원 상황

제3섹터는 상법법인처럼 지자체와 민간의 공동출자에 의해 설립되든가, 민법법인이나 지방3공사처럼 지자체 단독으로 설립하는 경우가 많다. 따라서 지자체는 설립에서 경영에 이르기까지 여러 형태로 재정적 지원 조치를 취하고 있다. 그 지원형태는 출자, 보조금, 위탁료, 대부금, 채무보증·손실보상 등이다.

출자는 지자체가 민간과 공동으로 설립하는 법인에 대해 자본금을 출자비율에 따라 출자하는 것이다. 출자비율이 높을수록 정관의 변경, 회사의 합병·해산 등 중요사항에 대한 결정권을 가질 수 있는 반면 파탄처리에 당면할 경우 부담 또한 크다. 지자체의 출자 비율은 지방3공사나 지방독립행

정법인은 100%, 민법법인은 70%로 높은 편이며, 상법법인은 42%로 상대적으로 낮은 편이다.

보조금은 지자체가 제3섹터의 사업운영에 충당하기 위하여 지출하는 것으로, 사업비 보조와 경상비 보조가 있다. 또한 경영파탄 법인의 구제를 위하여 보조금을 지출하는 경우도 있으나, 그 경우에는 지방자치법 제232조의 2에 규정되어 있는 보조금의 공익성 기준을 충족할 필요가 있다. 2006년에 7,941개 법인 중 3,504개(44.1%) 법인이 보조금을 교부받았으며, 그 액수는 477,991백만 엔(1개 법인당 136백만 엔)이었다<표 5-12>. 법인 유형별로는 민법법인 중 보조금을 교부받은 법인의 비율이 68%로 상법법인과 지방3공사의 20% 수준보다는 높았다. 지방독립행정법인은 8개 법인 모두 보조금을 교부받았다. 분야별로는 국제교류, 사회복지·보건의료, 교육·문화 분야에서 보조금의 교부를 받고 있는 법인의 비율이 높지만, 교부액 비율은 교육·문화, 사회복지·보건의료, 상공 등의 분야에서 높았다.

위탁료는 지자체가 제3섹터에 사업을 위탁하였기 때문에 계약에 따라 지출하는 것이다.

대부금은 보조금과 달리 상환의무가 있는 자금으로서, 단기와 장기대부금이 있다. 민활법 관련 제3섹터에서는 지자체가 아니라 금융기관으로부터의 장기차입에 의존하여 투자를 하는 경향이 있으며, 이것이 과다채무로 되어 경영파탄을 초래하는 사례가 많다. 2006년 3월 현재 전체 7,941개 법인 중 1,091개(13.7%) 법인이 대부금 잔고를 안고 있으며, 그 총액은 4조 4,224억엔(1개 법인당 평균 40억 엔)에 달한다. 법인 유형별로는 상법법인 중 321개(11.7%) 법인, 민법법인 중 333개(8.4%) 법인, 지방3공사 중 436개(35.5%) 법인, 지방독립행정법인 중 1개(12.5%) 법인이 대부금을 받아 잔고를 안고 있다. 분야별로는 운수·도로, 지역·도시개발, 택지·도시서비스 분야에서 대부금을 받고 있는 법인의 비율이 높고, 운수·도로, 지역·도시개발, 농림수산 분야에서 대부잔고의 비율이 높았다.

표 5-12. 일본 제3섹터에 대한 지자체의 재정지원 상황(2006.3)

단위: 개소, %, 백만 엔

	전체 법인 수	보조금 교부			대부금 잔고		
		법인 수	비율	교부액	법인 수	비율	잔고
상법법인	2,748	548	19.9	39,531	321	11.7	1,096,949
민법법인	3,958	2,696	68.1	348,180	333	8.4	1,421,350
지방3공사	1,227	252	20.5	39,499	436	35.5	1,903,160
지방독립 행정법인	8	8	100.0	50,781	1	12.5	907
합계	7,941	3,504	44.1	477,991	1,091	13.7	4,422,365

자료: 일본 총무성 자치재정국, 「제3섹터 등의 상황에 관한 조사」. 2006.12.

채무보증과 손실보상은 제3섹터가 금융기관으로부터 자금을 차입할 때 지자체가 상환을 보증 또는 보상하는 것이다. 채무보증·손실보상은 채무부담행위에 해당되므로 예산에서 미리 정해둘 필요가 있으며, 의회의 의결이 필요하다. 2007년 기준으로 7,756개 법인 중 대외채무가 있는 법인의 비율은 지방3공사의 74.2%, 상법법인의 42.5%, 민법법인의 17.2%였다. 대외채무 잔고는 지방3공사가 7조 5,509억 엔, 상법법인이 3조 3,533억 엔, 민법법인이 2조 731억 엔, 합계 12조 9,773억 엔이었다. 이들 대외채무에 대해 지자체로부터 채무보증·손실보상을 받은 채무가 있는 법인은 1,343개 법인(전체의 17.3%)이었으며, 특히 지방3공사는 827개(68.6%)에 달하였다. 채무보증·손실보증을 받은 채무잔고는 8조 6,320억 엔, 그 중 상법법인이 4,607억엔, 민법법인이 1조 6,157억 엔, 지방3공사가 6조 5,556억 엔으로 지방3공사의 채무잔고가 압도적으로 많다. 분야별로 손실보상률(손실보상액이 대외채무에서 차지하는 비율)이 높은 것은 주택·도시서비스와 청보처리가 100%, 지역·도시개발이 96.6%, 농림수산이 93.8%, 생활위생이 93.7%, 사회복지·보건의료가 93.4%로서, 기초적인 서비스 분야에서 손실보상률이 높다는 데 유의할 필요가 있다.

표 5-13. 일본 제3섹터 등의 대외채무와 채무보증·손실보상(2007)

단위: 개소, %, 억 엔

	법인수 (A)	대외채무 법인수(B)	비율 (B/A)	대외채 무금액	채무보증·손실보상채무잔고			
					법인수 (C)	비율 (C/A)	비율 (C/B)	금액
상법법인	2,689	1,143	42.5	33,533	213	7.9	18.6	4,607
민법법인	3,835	658	17.2	20,731	303	7.9	46.0	16,157
지방3공사	1,205	894	74.2	75,509	827	68.6	92.5	65,556
지방독립 행정법인	27	0	0	0	0	0	0	0
합계	7,756	2,695	34.7	129,773	1,343	17.3	49.8	86,320

자료: 入谷貴夫, 2008, pp.32～33에서 인용.

4. 제3섹터 등의 통폐합 및 법적 정리 상황

4.1. 제3섹터 등의 통폐합

지방자치단체의 재정 악화에 따라 제3섹터의 통폐합이 추진되고 있다. 1999년부터 2006년에 걸쳐 폐지·통합·출자회수 모두 증가 경향이며, 그 중에서도 폐지 건수가 증가하고 있다. 2006년의 폐지 이유는 '이미 사업 목적을 달성했기 때문'이 66건으로 가장 많고, 이어 '지정관리자제도의 활용에 의한 사무 상실 때문'이 42건, '경영상황이 저조하여 개선이 곤란하기 때문'이 38건이었다. 통합 이유로는 '조직의 효율화, 경영합리화 등을 위해서'가 21건으로 가장 많았다. 출자회수 이유로는 '경영상 공적 관여의 필요성이 없어졌기 때문'이 21건으로 가장 많았다.

4.2. 제3섹터 등의 법적 정리

근래, 제3섹터를 둘러싼 논의는 경영이 악화된 제3섹터를 어떻게 처리할 것인가에 초점이 모아져 있다. 적자 법인이 존속하면 누적적자가 증가하여 지자체의 부담도 증가하기 때문이다. 총무성의 「제3섹터에 관한 지침」은 제3섹터의 경영악화 시 대응에 관한 유의점을 다음과 같이 지적하였다. 점검평가 결과 경영개선이 극히 곤란하지만 어떻든 사업을 존속시키는 것으로 판단한 경우에는 「회사갱생법」, 「민사재생법」, 특정조정 등의 법적 정리를 선택하는 것이 적당하다. 또한 경영개선이나 사업 존속이 곤란하다고 판단한 경우에는 채권자 등 관계자와의 책임분담을 명확히 하면서 사업폐지를 결단한다. 나아가 제3섹터를 정산하는 경우에는 파산이나 특별정산 등 법적 절차의 활용을 검토한다.

파탄처리 방법은 재건형처리와 정산형처리로 나누어진다. 재건형처리란 채권자와 채무자의 이해관계를 조정하여 사업을 재생하는 것이다. 정산형처리란 사업을 폐업하고 재산을 채권자에게 배분하여 기업을 소멸시키는 것이다. 또한 파탄처리에는 재판소를 통한 법적 정리와 통하지 않은 사적 정리가 있다. 법적 정리에는 재건처리를 행하는 회사갱생법, 민사재생법 및 회사정리와 정산형처리를 행하는 파산법과 특별청산이 있다.

2005년도에 법적 정리를 신청한 법인은 17개 법인이었는데, 상법법인이 14개 법인, 민법법인이 3개 법인이었다. 분야별로는 관광·레저 분야 8개 법인, 농림수산 3개, 상공 분야 3개, 지역·도시개발과 사회복지·보건의료 및 교육·문화 법인이 각각 1개씩이었다. 정리 방법을 보면, 17개 법인 중 회사갱생 2개, 민사재생 8개, 특정조정 1개, 특별청산 2개, 파산 4개 법인이었다.

5. 농업·농촌 제3섹터의 동향과 유형별 성격[29]

5.1. 농업·농촌 제3섹터의 기본적 성격과 정책

제3섹터의 개념과 범위를 둘러싸고 혼란이 있는데, 그것은 두 가지 논점, 즉 첫째는 공·사 두 부문의 출자비율 문제이고, 다른 하나는 상법법인과 민법법인 등의 기업형태에 관한 것이다. 넓은 의미로 제3섹터는 지방공공단체가 출자한 모든 법인(법인형태와 출자비율 불문), 좁은 의미로는 지방공공단체와 민간기업이 공동 출자한 상법법인, 절충적으로는 지방공공단체 출자비율 25% 이상과 같이 출자비율로 정의하는 경우가 있다. 이처럼 다양한 정의가 존재하는 것은 제3섹터의 성격을 둘러싼 본질적인 논점, 즉 다음과 같이 상반되는 두 가지 성격의 제3섹터가 있기 때문이다.

첫 번째 성격은 민간자본이 제1섹터(공적 부문)를 대체하는 것으로서의 제3섹터이다. 이른바 '민간활력 도입정책'으로서 80년대 초부터 본격화한 '공공사업에의 민활 도입'에서 그 명확한 정책적 의도를 엿볼 수 있다. 민활법(1986년), 리조트법(1987년), 일본전신전화주식회사(NTT) 주식 매각수입의 무이자융자제도, 개정 자치법(1991년) 등에 의한 제3섹터에 대한 다양한 지원조치 또는 그 주식회사로의 유도를 기도하였다. 그것은 경제의 중심이 공에서 사로 이동하는 것으로 설명할 수 있으며, 따라서 이 논리하에 형성된 제3섹터는 '민활형제3섹터'라고 할 수 있다.

두 번째 성격은 공적 자본이 제2섹터(민간 부문)를 대체하는 것으로서, 말하자면 '관활형제3섹터'라고 할 수 있다. 민활형이 기본적인 조류라면 이 유형의 제3섹터는 방계에 해당된다. 그러나 농업·농촌 관련 제3섹터는 그 특질로서 '민활형'과 다른 논리를 배경으로 갖는 경우가 많다. "농촌부에서 지자체가 지역의 농협이나 상공회의소 등과 손을 잡고 지연산업의 진흥이나 농촌지역 살리기를 목적으로 설립하고 있는 내발적 제3섹터"를 제3섹터의 예외적인 존재로서 취급할 것을 주창하고 있다.

---

29 小池恒男, 1998, 제5장을 요약 정리하였음.

5.2. 농업·농촌 관련 제3섹터의 동향

“1970년의 농지보유합리화사업 개시 이후 공익법인으로서의 농업공사가 47개 도·도·부·현에 설립되었다. 또한 시·정·촌 단위에서 농업공사는 카고시마현(鹿兒島縣)의 재단법인 오끼에라부(沖永良部)농업개발조합(1971년 설립)을 효시로 전국 각지에서 설립되어, 지역농업 지원의 다양한 활동을 하고 있다. 2008년 현재 시·정·촌 농업공사가 합리화법인으로 활동하고 있는 수는 155법인에 달한다(秋山邦裕, “農業·農村における非營利公益活動の可能性”,「農村計劃學會誌」, 28-1, 2009.6. 農村計劃學會, p.19).”

1967년 이후 제3섹터의 설립 동향 중에서 농업·농촌 관련 제3섹터를 추출하여 그 특징을 들면 다음과 같다. 첫째, 시·정·촌 출자의 지방공사에서 농림수산 관련 공사의 비율이 90년대에 급증하였음이 주목된다. 2006년에 농림수산 관련 제3섹터의 수는 전체 제3섹터 수의 15.3%이지만, 1995년에는 그 비율이 22%에 달하였다. 둘째, 이러한 증대 경향은 유형별로 90년대 초에는 상법법인 주도, 93년 이후에는 민법법인 주도의 증대였다.

5.3. 농업·농촌 관련 제3섹터에 대응하는 제정책

90년대의 농림수산 관련 제3섹터의 급증 경향은 정책적 요인이 크다고 할 수 있다. 민활법, 리조트법 등 일반적인 민활형 제3섹터 정책과는 별도로 농림수산 관련 제3섹터에 관계되는 구체적인 제도로서 「과소지역활성화특별조치법(신 과소법)」의 제정, 산촌진흥법의 개정, 농지법 시행령의 개정, 「특정 농산촌 지역에서의 농림업 등의 활성화를 위한 기반정비 촉진에 관한 법률(특정농산촌법)」의 제정, 그 중에서도 신과소법·산촌진흥법·농지법시행령의 제정·개정이 중요하다.

첫째, 신과소법의 제정이다. 개정의 중심점은 과소채(過疎債)의 대상에 시·정·촌의 제3섹터에 대한 출자를 새로 포함한 점이다. 결국, “지연산업에 관련되는 사업 또는 관광·레크리에이션에 관한 사업을 하는 자”인 제3섹

터에 대한 지자체의 출자금이 과소채의 대상이 되어 재정자금의 투입이 전에 비해 쉬워졌다고 할 수 있다. 실제, 1990년 이후 설립된 253개 법인 중 과소지역 시·정·촌의 출자에 관련된 것이 155개 법인(61%)이었다.

둘째, 91년 산촌진흥법의 개정이다. 이 법은 65년에 제정된 과소법과 마찬가지의 지역진흥입법이다. 91년 이 법의 개정에서는 삼림·농용지 등의 보전에 관한 사업이나 농림산물의 제조·판매 사업에 제3섹터를 활용하기 위하여 제3섹터의 사업계획을 도도부현 지사가 인정하고 그 활동에 대한 세제 등의 지원조치가 새로 설정되었다. 이 법에서 제3섹터에 대한 지원은 첫째 보전사업으로서 삼림보전·농용지보전·산복보전에 관한 사업, 둘째 보전에 관한 사업의 추진에 도움이 되는 사업으로서 지역 내에서 생산된 농림산물을 원료·재료로 하여 제조·가공하는 사업과 판매 사업으로 명시되었다. 이들 보전사업은 통상 농림가나 삼림조합의 농업생산활동에 의해 이루어지는 사업이다. 따라서 이는 민법법인에 한정된 것은 아니지만 민활형이라기보다는 민간부문의 활동을 보완·대체하는 형의 제3섹터라고 해야 할 것이다.

셋째, 92년에 실시된 농지법 시행령의 개정이 중요하다. 이로써 제3섹터로서의 시·정·촌공사가 농지대차에 관한 중간보유 기능을 가진 농지보유합리화법인으로서 활동할 수 있게 되었다. 시·정·촌공사는 "지방공공단체가 보유하는 표결권의 수 또는 기부재산액이 농협의 표결권 또는 기부재산액을 합하여 그 법인의 표결권의 총수 또는 기부재산총액의 과반을 점하는" 것을 자격요건으로 하는 민법상의 공익법인(재단법인, 사단법인)의 위상이 주어졌다. 이 개정에는 2가지 정책목적이 있었다. 첫째는 현 공사와 시정촌 및 농협에 한정되어 있던 농지보유합리화촉진사업의 실시주체를 제3섹터로서의 시정촌 공사로 확대한 점이다. 이는 민활형 제3섹터와는 달리 구조정책의 실시주체의 확충·강화를 의도한 것이다. 둘째는 92년 6월의 신농정이 논하는 바와 같이 시정촌 농업공사에 의한 직영적 영농의 단서를 여는 의도도 있었다. 이를 위해 준비된 것이 시정촌공사에 의한 '관리를 위한 경작'이다. 이는 결국 산촌진흥법에서 '농용지보전'이라고 되어 있던 제3섹터의 농업생산과정에의 직접관여를 더욱 확충하는 것을 보증하려는

것이었다. 이 법인의 형태는 민법의 공익법인에 한정되므로 공적 부문에 의한 민간부문의 보완·대체라는 성격의 제3섹터로 위치지어진다.

5.4. 농업공사의 유형과 성격

농업생산에의 관여 정도와 농촌 관련 사업(농산물가공·판매·특산품개발·관광관련산업)에의 관여 정도의 조합이 새로운 유형구분의 기초적인 기준이 될 것이다.

제1유형은 농촌 관련 사업에의 관여도가 높고, 역으로 농업생산에는 깊이 관여하지 않는다. 이를 '지역진흥형농업공사'라고 한다. 이 유형은 농특산물의 개발·연구·가공·판매를 행하거나 지역활성화를 위한 시설(식당·온천·숙박시설·시민농원 등)의 관리·운영을 행하는 것을 말한다. 이를 지방행정에서는 '활성화공사'라고 부른다. 이 유형은 농업·농촌 관련 제3섹터 중 가장 많은 수를 차지한다. 예컨대, 1995년 시코쿠 관내 110법인 중 37법인(34%)이 가공판매중심형, 35법인(32%)이 농촌교류중심형이었다. 기업형태로는 유한회사·주식회사부터 민법법인까지 다양하다는 특징이 있다.

제2유형은 그 대극에 있는 것으로서 농업생산 사업에 직접 참여함에도 농촌 관련 사업에의 관여도가 높지 않은 유형이다. 이를 '후계자형(담당자형) 농업공사'라 할 수 있다. 수도작의 생산활동(경영수탁·작업수탁)을 목적사업으로 하는 공사이다. 농업·농촌 관련 제3섹터 중에서도 민간 부문이 담당하고 있는 농업생산의 대체·보완을 설립 논리로 하는 '관활형' 제3섹터의 전형으로 민법·공익법인이 많다. 제2유형 농업공사의 수는 97년 2월 당시 대략 100개 안팎인 것으로 추산된다. 지역별로는 서부일본, 특히 쥬코쿠·시코쿠의 중산간지역에 많다는 특징이 있는데, 이는 농업해체 경향이 강한 이들 지역 실태의 반영이다.

표 5-14. 농업공사의 제유형

	주 업무	근거·지원법	법인형태
지역진흥형	특산품 연구개발·가공·판매, 관광등 활성화, 시설 관리운영	과숯역활성화특별조치법, 특정농산촌법(산촌진흥법)	다양(민법, 상법 법인)
담당자형	농업생산과정에의 직접관여(작업수탁·경영수탁)	산촌진흥법(농업경영기반강화촉진법)	민법법인이 다수, 일부 상법법인(특히 삼림관계)
토지이용조정형	농지보유합리화사업과 이를 중심으로 한 지역농업의 기획 조정	농업경영기반강화촉진법	농지보유합리화법인격을 가진 민법법인
축산형	공공육성목장 등의 경영·운영	농지법	민법법인(농지법 3조의 예외규정 의거)

자료: 小池恒男, 1998, p.201.

제3유형은 담당자형과 유사하지만 농업생산에 대한 관여도가 간접적인 형태, 결국 토지이용을 중심으로 한 조정업무에 그치는 공사로서 '토지이용조정형농업공사'이다. 농지보유합리화사업에 의한 농용지이용조정을 주 사업으로 하며, 따라서 법인형태는 농지보유합리화법인 요건에 의해 민법법인에 한정된다. 제3유형 농업공사의 수는 92년 1개 법인에서 93년 7개, 94년 20개, 95년 43개, 96년 67개 법인으로 급증하였다. 지역별로는 동부 일본의 평야지역에 두텁게 분포하고 있다.

제4유형은 축산형농업공사이다. 이는 담당자형농업공사의 아류라고 할 수 있는데, 공공육성목장의 관리·경영 등을 주 사업으로 하는 점에서 특수한 유형이다. 공공육성목장 등의 농지 소유·이용은 농지법 3조의 예외규정으로 인정되는데, 민법법인을 요건으로 하므로 이 유형의 법인형태는 사단법인·재단법인이다. 이 유형의 법인 수는 30여개, 지역별로는 대규모 초지개발지역을 중심으로 홋카이도·이와테·오카야마현에 많다.

이상의 유형은 각 농업공사 발족 당시의 목적이나 사업내용에서는 명확하게 구분되지만 이후 운영과정에서, 또한 근래 들어서는 발족 때부터 여

러 유형이 융합하고 사업이 다각화한 이른바 '종합형농업공사' 유형이 새롭게 등장하고 있다.

6. 시사점

첫째, 제3섹터의 설립에 대한 제도적·정책적 지원이다. 일본의 제3섹터가 현재 1만개에 달할 만큼 활발하게 설립되었던 것은 민간활력을 활용하여 공공서비스를 확대할 목적으로 제정한 여러 법률과 제도 덕분이다. 농업부문에서도 1990년대 이후 민법법인이 증대하였는데, 이는 각종 지역진흥입법이라는 정책적 요인에 기인한다. 과소지역활성화특별조치법(1990), 산촌진흥법 개정(1991), 농지법 시행령 개정(1992), 특정 농산촌에서의 농림업 등의 활성화를 위한 기반정비 촉진에 관한 법률(특정농산촌법)의 제정(1993) 등이 그것이다. 이로써 지방공기업의 유형과 설립 절차 등을 규정한 「지방공기업법」만으로는 지역개발을 위한 지방공사·제3섹터의 활성화를 도모할 수 없다는 사실을 확인할 수 있다.

둘째, 운영에 대한 지원, 특히 재정·금융지원이다. 지자체는 설립에서 경영에 이르기까지 여러 형태로 재정적인 지원조치를 행하고 있다. 출자, 보조금, 위탁료, 대부금, 채무보증·손실보상 등이 그것이다. 출자의 경우 지자체의 출자비율이 높을수록 회사의 중요사항에 대한 결정권을 갖는 한편 파탄을 맞을 경우에 부담 또한 크다. 보조금으로는 사업비 보조와 운영비 보조가 있으며 경영파탄 제3섹터의 구제를 위한 보조금 지출도 있다. 위탁료는 지자체가 제3섹터에 사업을 위탁하고 지출하는 사업비이다. 대부금으로는 장기 및 단기대부금이 있는데, 특히 「민간사업자의 능력 활용에 의한 특정시설 정비의 촉진에 관한 임시조치법(1986년)」에 의해 설립된 제3섹터의 경우 지자체만이 아니라 금융기관으로부터 장기차입에 의존하여 투자를 하는 경향이 있으며, 이것이 과다한 채무로 되어 경영파탄에 이르게 된 사례가 많다. 채무보증과 손실보증은 제3섹터가 금융기관으로부터

자금을 차입할 때 지자체가 상환을 보증하거나 차입금을 상환하지 못할 때 확정채무 중 손실보상 대상 채무를 지자체가 보상하는 것이다.

셋째, 출자비율만으로 지방공기업 여부를 구분하지 않고 업무의 성격에 의해 구분하며, 공공성·공익성이 강한 사업을 하는 지방공사·제3섹터에 대해서는 출자자인 지자체 등이 운영비를 지원하는 반면 수익성 사업을 하는 제3섹터는 민간 경영전문가에 의해 책임경영·자율경영이 이루어지도록 하고 있다. 예컨대, 나가노시농업공사의 경우 나가노시 250만엔, 2개 농협 각 100만엔, 수전농업진흥협의회 50만엔 등 500만엔의 출연금으로 설립하여 농지보유합리화사업과 농작업수탁사업 및 시민농원 관리운영사업 등을 하는 제3섹터 사단법인인데, 나가노시 공무원 3명과 농협 직원 3명이 상근직원으로 파견 근무하며 그들의 인건비는 나가노시와 농협에서 부담한다. 이와 달리 주식회사 미찌노에끼오타리(道の驛小谷)의 경우 1999년 자본금 1,300만엔(오타리 무라 700만엔, 농협 100만엔, 삼림조합 100만엔, 주민단체 400만엔 등)으로 설립한 유한회사로서 농산물 판매점과 레스토랑·간편식매장 및 온천탕 등을 운영해왔는데, 2009년 7월 주식회사로 변경하고 민간기업의 경영체제로 개편하여 가공품과 특산품 개발에 주력하고 있다. 지자체의 출자비율이 50% 이상이지만 거의 완전한 책임경영·자율경영이 이루어지고 있다.

농업부문 지방공기업의 발전방안

제6장

이 장에서는 먼저 지방공기업이 필요한 이유를 세 측면에서 검토한 다음, 지방공기업의 활성화 방안에 대해 또한 세 측면에서 제시한다. 첫째는 현존 기방공기업, 특히 적자경영으로 인해 매각 및 청산 위기에 직면해 있는 두 기업의 위기 해소 방안, 둘째는 지방공기업 관련 제도, 특히 지방공기업법의 개선 방안, 셋째는 현재 부진을 면치 못하고 있는 지방공기업의 설립 활성화 방안 등이다.

1. 농업부문 지방공기업의 필요성

제4장에서 살펴보았듯이 현존하는 농업부문 지방공기업의 경영 실적과 전망은 발전적이라고 하기 어렵다. 따라서 지방공기업의 발전방안을 도출하기 전에 먼저 지방공기업이 과연 필요한지에 대해 검토하지 않으면 안 될 것이다. 이와 관련하여 여기서는 세 측면에서 접근하여 지방공기업이 활성화될 필요가 있다는 것을 주장한다. 첫째, 농림사업에 의해 설치되는 시설의 관리·운영 주체의 필요성, 둘째, 현행 시·군의 각종 사업소 관리·운영 방식의 효율화, 셋째, 농지·농작업·농업노동력 관리와 지역활성화 주체의 필요성 등이다.

1.1. 농림사업으로 설치된 시설의 관리·운영 주체

가. 농림수산사업 개요

현재 농림수산식품부는 288개의 농림수산사업을 시행하고 있는데, 이들은 사업 성격에 따라 공공사업과 자율사업으로 구분된다. 공공사업은 공공목적 달성을 위하여 정부나 지방자치단체 등의 대행기관이 정부의 계획과 사업시행지침에 따라 정부의 자금지원을 받아 시행하는 사업을 말하고, 자율사업은 농업인·생산자단체·협동조직이 자율적으로 선택한 사업계획을 토대로 정부의 자금지원을 받아 이를 추진하고 결과에 대한 책임을 지는 사업을 말한다.

예산 재원에 따라 구분하면 자체예산사업(일반회계와 특별회계사업)과 기금사업(농산물가격안정기금, 농지관리기금, 축산발전기금, 쌀소득보전변동직접지불기금, FTA이행지원기금, 농작물재해보험기금, 양곡증권정리기금, 수산발전기금, 양식수산물재해재보험기금)으로 나뉜다.

농림수산사업은 지원방식에 따라서 보조사업과 융자사업으로 구분되는데, 공공목적과 투자의 외부효과가 높은 사업은 보조사업으로 추진되고 사업효과가 개인에게 귀속되는 자율사업은 융자사업 위주로 추진된다. 1992~2008년에 집행된 농림 투융자사업비 115.6조 원 중 보조사업비는 74.9조 원으로 전체 금액의 65%를 차지하고 있다. 115.6조 원에서 농업인(법인, 단체 포함)에게 61.1조 원(53%)이 지원되었고, 나머지 54.5조 원(47%)은 사회간접자본(SOC)이나 연구개발(R&D) 분야 등에 사용되었다. 행정비용 감소와 금융기능 강화에 따른 효율성 증대를 도모하기 위해 보조사업 일부의 융자전환이 추진되고 있으나, 단기적으로는 농업투자 감소 및 농가경영 악화가 우려되기 때문에 이러한 부작용을 최소화 하는 방향으로 추진되어야 할 것이다. 예를 들면 전환하는 시기를 사전에 예시하고 단계적으로 보조비중을 낮추어 나가거나 개별경영체의 담보능력 부족을 보완할 수 있는 제도적 장치의 사전적 마련 등이다.

표 6-1. 농림수산사업의 투융자 대상별 실적(1992~2008)

단위: 억 원, (%)

구 분	합 계	투자/보조	융 자
합 계	1,156,131(100.0)	748,788 (65.0)	407,343 (35.0)
○ 농업인 등 지원	610,319 (52.9)	272,283	338,036
- 농업인 지원	454,832	211,104	243,728
- 생산자 단체	155,487	61,179	94,308
○ 업체지원	20,307 (1.7)	5,984	14,323
○ SOC 사업	319,591 (27.6)	316,414	3,177
- 생산.유통기반	285,138	284,177	961
- 생활공간	34,453	32,237	2,216
○ R&D 등	205,914 (17.8)	154,107	51,807

자료: 농림수산식품부

나. 시설 설치 및 관리·운영 주체가 필요한 사업

농림수산사업 중에는 유통시설, 가공시설, 농촌개발사업 등과 관련하여 시설을 관리·운영하는 주체가 요구되는 사업들이 있다. 이런 사업들의 경우 책임감과 경영능력을 갖춘 운영주체의 유무는 사업의 성패를 좌우하는 중요한 요인이 된다. 대부분의 농림수산사업은 보조방식으로 관련 시설의 설치비를 지원하고 운영비는 운영주체에게 부담토록 하고 있다. 시설운영을 통한 지역파급효과 정도에 따라 운영비의 일부가 융자방식으로 지원되는 경우도 있지만 운영주체에 대한 출자 지원제도는 없다.

2009년 예산내역 설명서, 2009년 기금운용계획 사업설명자료, 2009년도 예산 및 기금운용계획 개요 등을 기초자료로 활용하여 농림수산사업 중 보조사업에 의하여 시설이 설치되고 그 관리·운영이 필요한 사업을 추출하였다. 농림수산사업의 보조사업 중에서 출자여부, 경영자 선정, 시설설치, 회사설립 등을 복합적으로 고려하여 관련시설의 운영주체가 필요하고 자립기반을 다지기 위해 소득창출 사업 등을 연속적으로 해야 하는 사업은 검토 대상에 포함시켰다(예: 농촌마을종합개발사업).

검토 대상으로 선정된 농림사업은 모두 13개로서, 분야에 따라 유통지원사업(산지, 도매, 소비지, 종합), 가공지원사업, 농촌개발사업으로 구분할

수 있다. 유통지원사업에는 산지(농산물산지유통센터, 고랭지감자명품화), 도매(친환경농산물종합유통센터, 거점산지유통센터), 소비지(농산물종합유통센터, 브랜드육타운), 종합(시군유통회사 설립 지원)이 해당한다. 수산사업에도 시설(유통, 가공, 관광 등)을 건립하고 운영주체가 필요한 5개의 사업이 있지만, 그 사업방식이나 목적이 검토 대상에 포함된 농림사업과 대동소이하여 검토 대상에서 제외하였다. 여기에는 수산물유통시설 건립사업, 수산물가공산업육성, 수산물수출가공선진화단지 건립, 어촌어항관광개발, 수산식품거점단지 조성 등이 해당한다.

표 6-2. 시설물 설치와 운영주체가 필요한 농림사업

사업분야	사업명
유통지원	친환경농산물종합물류센터 건립, 시군유통회사설립지원, 농산물산지유통센터, 농산물종합유통센터, 거점산지유통센터, 브랜드육타운, 고랭지감자명품화
가공지원	김치HACCP가공공장 건립, 전통발효식품 전용공장 건립사업
농촌개발	향토산업육성사업, 농촌마을종합개발, 농어촌테마공원조성사업, 광역클러스터 활성화지원

다. 시설 설치 및 관리·운영 주체가 필요한 사업에 대한 지원

시설의 설치와 그 시설의 소유/관리 및 경영/운영 주체가 필요한 13개 농림사업의 사업비는 건축/시설의 설치비와 부지비로 구성되며, 사업비 재원은 국비와 지방비 및 자부담으로 구분된다. 이 외에 사업비와는 별도의 운영비가 필요한데, 이는 농림사업에서 지원되지 않고 모두 경영/운영자가 부담하는 것이 원칙이다. 다만 시·군유통회사 설립 지원사업의 경우 운영활성화자금을 융자하며, 농산물종합유통센터 건립사업도 운영자금을 1년 단위로 융자한다. 이 외 거점산지유통센터 건립사업의 경우 지자체가 물류비를 지원한다.

표 6-3. 시설물 설치와 운영주체가 필요한 농림사업 개황

사업명	재원	시작 연도	현황
①친환경농산물 종합물류센터 건립	농특회계	2009	경기도 광주에 시설, 관리는 경기도, 운영방식은 미정
②시군유통회사 설립지원	농특회계	2009	현재 6개소 선정, 설립운영비 3년간 지원
③김치HACCP가공공장 건립	농특회계	2009	광주광역시에 건립, 7개 김치 제조업체가 공동으로 운영
농산물 유통개선 ④농산물 산지유통센터 ⑤농산물 종합유통센터	균특회계	-1992 -1995	산지유통센터 254개소, 종합유통센터 15개소 건립. 지방자치단체, 생산자단체, 전문유통업체가 운영
농촌활력증진사업 ⑥향토산업육성사업	균특회계	1997	클러스터형 사업추진단에 3년간 매년 10억 지원
⑦농촌마을종합개발	균특회계	2004	운영주체가 필요하다는 측면
⑧농어촌테마공원조성사업	균특회계	2007	현재 22지구, 2019년까지 140지구 조성 계획
⑨전통·발효식품 전용공장 건립사업	균특회계	2009	‘순창장류산업 밸리단지 조성 7개년계획(’07～’13)’의 일환으로 추진 중인 사업, 65개소의 업체가 공동으로 이용할 수 있는 전용공장
⑩광역클러스터활성화	균특회계	2005	20개 사업단 운영 중
⑪거점산지유통센터	FTA기금	2004	15개소 운영 중
⑫브랜드육타운	FTA기금	2008	시·도 또는 농협중앙회가 사업주체
⑬고랭지감자명품화	FTA기금	2008	강원도 고랭지감자 유통사업단에 유통센터 건립 지원

자료: 농림수산식품부, 「2009년 농림사업 시행 지침서」, 「2009년 예산 및 기금운용계획 개요」

건축/시설의 설치비에는 모두 국비와 지방비 보조가 주어지는데 사업의 성격에 따라 국비와 지방비의 보조율이 다르며, 자부담을 요구하는 사업도 있다. 국비 보조율은 사업비의 80%(농촌마을종합개발사업)～30%(거점산지유통센터 일반사업)이며, 지방비 보조율은 50%～20%(거점산지유통센터 일반사업과 농촌마을종합개발사업)이다. 13개 사업 중 자부담이 필요한 사업은 농산물산지유통센터(자부담 30%), 농산물종합유통센터(50%), 거점산지유통센터사업 중 일반사업(50%), 브랜드육타운(60%), 고랭지감자명품화(30%), 향토산업육성(50%), 광역클러스터활성화(20%) 사업 등 8개 사업이며, 자부담 비율은 20～60%이다. 부지비용은 모두 소유/관리 주체가 부담하나 농산물종합유통센터(공공)의 부지비용은 국비와 지방비 보조에 의해 조달된다.

농림사업의 시설 설치 및 관리·운영이 필요한 사업에 대한 지원의 문제점으로는 다음을 들 수 있다.

첫째, 현행 농림사업은 사업체의 설립과 출자에 대한 지원은 전무하다. 지자체 등이 출자하여 제3섹터 사업체를 설립하도록 지원하는 제도나 세제 및 금융 지원 등이 전무한 것이다. 사업체는 존재하는 것으로 전제하고 시설의 설치에 대해서만 지원하는 셈이다. 시군 유통회사 설립 지원사업의 경우 지방자치단체의 출자비율을 25% 이상 50% 미만으로 명시하여 제3섹터 농업회사법인을 설립하도록 하고 있으나 회사의 설립과 출자에 대한 지원, 세제 면에서의 지원은 전무하다.

둘째, 현행 농림사업은 시설의 설치에 대한 보조 지원제도는 다양하나 운영에 대한 지원제도는 미흡하다. 예외적으로 시군유통회사 설립의 경우 3년에 걸쳐 20억 원의 보조금을 지원하며, 원료농산물 확보자금으로 70억 원까지 저리 융자하도록 되어 있으며, 농산물종합유통센터 건립 사업의 경우 운영자금을 1년 단위로 융자한다. 그러나 다른 대부분의 사업에서는 시설의 설치에 대해서만 보조할 뿐 운영에 대한 별도의 지원제도는 존재하지 않는다. 담보 없이는 사업체가 운영에 필요한 자금을 융통하기 어렵고, 신용으로 융자할 수 있는 농업자신용보증기금의 이용도 쉽지 않은 현실이며, 경영위기에서 회생을 지원해주는 제도는 존재하지 않는 것이다.

라. 시설의 소유 및 경영 주체

농림사업에 의해 국고와 지방비 보조를 받아 설치된 시설의 소유/관리주체는 자부담 및 부지비용 부담자로 되어 있는데, 경기도·광주광역시·순창군을 비롯한 지자체와 농협 및 농업법인 등이다. 농협이 소유/관리주체가 되는 사업은 농산물산지유통센터와 농산물종합유통센터(생산자단체) 및 거점산지유통센터(일반), 브랜드육타운 등이며, 농업법인이 소유/관리주체인 사업은 농산물산지유통센터이다. 요컨대 부지 제공자가 국고와 지방비 보조에 의해 설치된 시설까지 소유하는데, 농업법인이 부지를 마련하여 운영하는 농산물산지유통센터를 농업법인이 소유하는 것 외에는 사적 개인이 소유하지 않는다.

농림사업에 의해 설치된 시설의 경영/운영자는 소유/관리자와 구별되나 자부담 및 부지비용을 부담하여 소유/관리자를 겸하는 경우 경영/운영도 맡게 된다. 예컨대, 전술한 부지 제공자로서 소유/관리자가 되는 농산물산지유통센터와 농산물종합유통센터(생산자단체), 거점산지유통센터(일반), 브랜드육타운 등은 소유/관리자가 경영/운영자가 된다. 경영/운영자의 유형을 보면 13개 사업 중 대부분이 농협, 농업법인, 재단법인, 지자체 및 사업단 등이며, 농촌마을종합개발사업의 경우 소득기반사업은 법인이 경영/운영을 맡고 공공사업과 농촌관광사업은 마을추진위원회가 담당한다.

농림사업에 의해 설치된 시설의 경영/운영 주체에 관한 문제점으로는 다음을 들 수 있다.

첫째, 시설의 경영/운영 주체로서 농협·조합공동사업법인·농업법인·재단법인 등은 사업체로서의 법적 구성요건을 갖춘 조직이라고 할 수 있으나 지자체와 사업단·사업추진단·운영위원회·마을추진위원회·마을운영위원회 등은 사업체로서 적합하지 않거나 법적 구성요건을 갖지 않은 조직, 재정과 운영 면에서 지속성과 효율성 및 역량이 의심되는 조직, 조직으로서의 구조가 단단하지 않은 임의단체라는 점이다. 외형상으로는 경영/운영 주체가 확실히 존재하는 것으로 보이지만 그 운영주체가 운영을 효율적으로 할 수 있을지 의심스러운 것이다. 심지어 농림사업의 지원을 받기 위해 경영/

운영 주체를 급조하는 사례도 있다.

둘째, 시설의 소유/관리 주체는 지자체 또는 농협인데, 농협이 소유/관리 주체인 경우 경영/운영도 농협이 담당하는 반면 지자체가 소유/관리 주체인 경우 경영/운영 주체는 지자체가 아니라 다양하기 때문에 지자체와 경영/운영 주체 간의 관계가 애매하다는 점이다. 농림사업에 의해 설치되는 시설의 경우 지자체의 소유로 등기되더라도 그 시설을 지자체가 직접 경영하지 않음은 물론 지방공사·공단을 설립하여 간접 경영하는 것도 아니며, 민간법인에게 경영을 위탁하는 것인지도 분명치 않다. 지자체가 경영/운영 주체에 대해 어떻게 관리·감독하는지 등이 분명치 않은 것이다. 형식적으로는 지자체 소유이지만 경영/운영에 대해서는 지자체가 아무런 책임을 지지 않고 관리·감독 또한 소홀해질 우려가 있는 것이다.

표 6-4. 시설물 설치와 운영주체가 필요한 농림사업의 특성

단위: 억원

사업명	유형	개소당 사업비	사업비 부담			소유/관리	경영/운영
			건물/시설	부지	운영자금		
친환경농산물 종합물류센터 건립	-	480	국 비50 지방비50	경기도	운영주체	경기도	농협, 조합공동법인, 제3섹터법인
시군유통회사 설립 지원	-	20	해당없음	농업회사 법인	운영활성화 자금융자	농업회사 법인	농업회사법인 제3섹터법인
농산물산지 유통센터 건립	-	신규20, 보완 8	국 비40 지방비30 자부담30	운영주체	운영주체	농협, 농업법인	농협, 농업법인
농산물종합 유통센터 건립	공공	무제한	국 비50 지방비50	국 비50 지방비50	1년 단위 융자	지자체	농협, 지자체
	생산자 단체	무제한	국 비50 자부담50	50%융자	1년 단위 융자	농협	농협, 지자체
거점산지 유통센터 건립	공공	150	국 비50 지방비50	지자체	지자체 물류비 지원	지자체	원예조합, 연합사업단
	일반	150	국 비30 지방비20 자부담50	50%융자	지자체 물류비 지원	원예조합, 연합사업단	원예조합, 연합사업단

표 6-4. 시설물 설치와 운영주체가 필요한 농림사업의 특성(계속)

단위: 억 원

사업명	유형	개소당 사업비	사업비부담			소유/관리	경영/운영
			건물/시설	부지	운영자금		
고랭지감자 명품화사업	-	90	국 비40 지방비30 자부담30	지자체 (강원도)	고랭지감자유통사업단	고랭지감자유통사업단	고랭지감자유통사업단
김치HACCP 가공공장	-	30	국 비50 지방비50	지자체 (광주시)	광주시	광주시	재단법인
전통발효식품 전용공장	-	100	국 비50 지방비50	지자체 (순창군)	법인	순창군	법인
향토산업 육성사업	-	30	국 비50 지방비·자부담 50	지자체, 사업추진단	사업 추진단	지자체, 사업추진단	사업 추진단
농촌마을 종합개발사업	공공	40-70	국 비80 지방비20	지자체	마을(추진위원회)	지자체	마을(추진위원회)
	소득기반	40-70	보 조80 자부담20	법인	법인	지자체 (법인)	법인
	농촌관광	40-70	국 비80 지방비20	법인 (지자체)	마을(추진위원회)	지자체 (법인)	마을(추진위원회)
농어촌테마 공원조성사업	-	50-100	국 비50 지방비50	지자체	지자체	지자체	지자체, 마을운영위원회
광역클러스터 활성화 지원	-	30	국 비40 지방비30 자부담20	지자체	클러스터 사업단	지자체 (클러스터 사업단)	클러스터 사업단

자료: 농림수산식품부, 「2009년 농림사업 시행 지침서」, 「농식품부 해당사업 전망과 인터뷰 결과」

1.2. 지방자치단체 직영 사업소의 운영 효율화

163개 시·군은 공공성이 강한 서비스사업을 포함한 개별 사업의 시행을 위해 공무원을 파견하고 행정지원, 문화, 생활환경, 건강, 시설관리, 관광, 지역산업 진흥 등을 목적으로 818여개의 직영 사업소를 운영하고 있다. 이 중에서 가장 많은 수를 차지하고 있는 것은 농업기술센터(148개)와 보건소

(162개)로 이들은 별도의 법에 의해 그 설치가 규정된다. 농업기술센터, 보건소, 문화시설 등을 제외한 일부 시·군 직영사업소들은 사업 규모와 사업 목적에 따라 지방공기업법의 적용을 받게 되고, 이에 의거하여 지방공사나 지방공단으로 바뀌게 된다. 파견 공무원이 운영하고 일반회계 적용을 받는 사업소와 비교하면 특별회계 편성에 따라 독립채산제로 운영되는 지방공사나 지방공단은 매년 실시하는 경영평가 등을 통해 직원의 전문성이나 경영의 효율성을 높일 유인이 더 크다 할 수 있다. 상수도의 경우 7대 광역시를 포함하여 108개 시·군에서 사업본부와 산하 사업소 체재를 가진 공사를 운영하고 있다. 환경관리에서는 7개 광역시 중 부산, 대구, 인천, 광주가 환경공단을 운영하고 있다.[30]

표 6-5. 지자체가 직영하는 사업소 유형

유형	해당 사업소
행정지원	농업기술센터, 차량등록소
문화	도서관, 박물관, 문화센터, 학습원, 정보문화센터 등
생활환경	상하수도, 상수도, 하수도, 환경관리, 환경위생, 환경사업소 등
건강	보건소
시설관리	농산물도매시장, 공공시설관리소, 체육시설관리소 등
관광	공원관리, 레저사업소, 위락시설 관리소 등
지역개발·지역산업 진흥	산업지원사업소, 건설사업소, 사업추진단 등

30 2009년 11월 현재 수원시는 기초자치단체 중 처음으로 환경시설공단 운영을 추진하고 있다. 환경시설공단이 설립되면 현재 시가 직영하는 재활용사업소와 민간위탁 중인 음식물자원화시설, 쓰레기 소각시설을 운영할 계획이다. 이에 대해 인구 100만 이상의 도시규모로 볼 때 필요하다는 찬성의견과 공무원조직이 커지는 데 대한 반대의견이 맞서고 있는 상황이다.

표 6-6. 시·군의 사업소 운영 현황

사업	사업소 수	공기업 유무
농업기술센터	148	무
농산물도매시장	10	유
도서관	53	무
박물관	17	무
문화센터	39	무
보건소	162	무
상하수도	79	무
상수도	35	유
하수도	3	유
환경관리	52	유
차량등록	24	무

주: 2009년 현재 특별시 구 및 광역시 구를 제외한 시·군·구 163개 대상

지방공기업법의 적용대상이 되는 사업에는 당연적용사업과 임의적용사업이 있는데 시·군의 직영사업소 중에서 당연적용사업에 해당하는 것은 상하수도(상수도, 하수도) 사업으로 그 규모가 일정 기준(1일 생산 또는 처리능력이 1,500톤 이상)을 넘게 되면 의무적으로 지방공기업으로 전환하여야 한다. 임의적용사업은 민간인의 경영참여가 어려운 사업으로 주민복리증진, 지역경제 활성화, 지역개발 촉진에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업, 당연적용사업 중 적용기준에 미달하는 사업, 체육시설업 및 관광사업으로 정의되어 있다. 현재까지 이 규정을 적용받아 구리농수산물도매시장관리공사, 경기관광공사, 영양고추유통공사, 통영관광개발공사 등의 지방공사가 운영되고 있다.

이를 준용하여 공기업으로 전환할 수 있음에도 규모가 조금 미달하거나 지자체에서 전환을 고려하지 않는 등의 이유로 직영사업소 형태를 유지하고 있는 지자체 사업들이 있다. 수익을 직·간접적으로 발생하는 사업들은 경영자의 전문성이나 경영의 효율화가 보다 강조될 뿐 아니라, 제3섹터 방식 등의 공기업 전환은 민간의 경험과 자본을 활용할 수 있는 대안이 될

수 있다. 여기에 해당하는 사업들은 <표6-6>의 구분에 따르면 관광, 지역개발·지역산업 진흥 범주에 속하는데 구체적으로는 유적지 관리, 자연경관·관광시설사업소, 사업추진단 등이 있다. 유적지 관리에는 여주의 문화재사업소, 논산의 계백장군유적관리사무소, 해남의 공룡화석지관리사무소, 순천의 낙안읍성관리소, 안동의 도산서원관리사무소 등이 있다. 자연경관에는 구미시의 금오산도립공원관리사무소, 봉화군의 청량산도립공원관리사무소, 관광시설로는 청주시의 청주랜드관리사무소 등이 예가 된다. 지역산업진흥을 위한 사업추진단에는 영월군의 신성장동력추진단, 익산시의 국가식품클러스터추진지원단, 보성군의 녹차사업단, 진도군의 진도홍주신활력사업소, 장수의 사과사업단 등이 있다.

직영사업소 대신 민간에 위탁을 주거나 필요하다면 공동참여(출자)를 통한 제3섹터 방식의 전환을 고려할 필요가 있다. 공무원이 관리하는 것보다는 해당사업과 관련한 전문성이 있는 민간이 경영하게 함으로써 효율성 제고와 공익성을 해치지 않는 범위에서 수익창출을 통한 지역경제 활성화를 기대할 수 있다. 지역사업진흥에 해당하는 사업단의 경우에는 대부분 공동으로 협력하는 민간파트너가 이미 있고 사업이 한시적이지만, 정부사업의 만료 이후에도 사업단이 계속 운영될 계획이라면 이의 전환에 대한 고려가 필요하다.[31] 사업의 규모에 대한 전망과 지속성 여부에 대한 진지한 고려를 전제로 한다면 임의적용사업에 해당하는 직영사업소들은 지자체장의 판단과 의지에 따라 충분히 공기업의 한 형태 내지는 민영화로 전환할 수 있고 이를 통해 사업의 효율성을 높일 수 있다.

---

31 일례로 장수군의 사과사업단과 한우클러스터사업단은 그동안 사과 재배면적 확대와 품질제고, 유전자 뱅크사업 등을 통한 한우 품질제고로 지역산업 진흥에 기여해 왔다. 하지만 2010년에 해당 정부사업이 만료되기 때문에 사업단의 지속 여부가 우려되고 있다. 사업단의 경제적 효과나 사과·한우가 장수군 경제에서 차지하는 비중을 고려하면 사업단을 지속하는 것이 필요하지만 경제사업을 추진하는 사업단을 공무원 조직 내에 가지는 것은 장수군에 부담으로 작용한다. 민간참여를 전제로 지자체가 출자하고 수익사업의 확대를 통해 자립화하는 노력이 필요하다.

1.3. 농촌지역 활성화를 위한 지방공기업의 필요성

제4장에서 보았듯이 우리나라의 농업 부문 지방공기업은 수가 적을 뿐만 아니라 사업내용도 다양하지 않고 경영실적도 우수하다고 할 수 없기 때문에 사례조사의 결과만 가지고는 농촌지역 활성화를 위한 지방공기업의 필요성을 제시하기 어렵다. 따라서 여기서는 제3섹터·지방공사가 1만개에 달하고 농림수산업 부문의 제3섹터가 1,400여개를 헤아리는 일본의 사례를 중심으로 살펴보겠다.

일본의 농업·농촌 관련 제3섹터에는 제5장에서 보았듯이 두 가지 상반되는 성격이 존재한다. 민간자본이 제1섹터(공적 부문)을 대체하는 것으로서 민간활력 활용형과 공적 자본이 제2섹터(민간 부문)를 대체하는 것으로서 관활형 제3섹터가 그것이다. 전자가 주류라면 후자는 방계에 해당된다. 그러나 농업·농촌 관련 제3섹터는 후자의 논리를 배경으로 발족하는 경우가 많다. 농촌지역에서 지자체가 지역의 농협이나 상공회의소 등과 협력하여 지연산업·향토산업의 진흥이나 농촌지역 살리기를 목적으로 제3섹터·지방공사를 설립하는 것이다.

이상의 논리적 배경 하에 일본의 농업공사는 1990년대에 급증하기 시작하였는데, 설립 목적과 사업 내용을 중심으로 5가지 유형으로 분류할 수 있다. ①지역진흥형, ②농업담당자형, ③토지이용조정형, ④축산형, ⑤종합형이 그것이다. 이들 유형은 국토종합개발계획 및 농업정책의 변화에 부응하여 등장 및 변천해 왔다. 1990년대에는 농작업수탁과 농업경영수탁을 주사업으로 하는 농업담당자형과 농지유동화·농지보유합리화사업을 주사업으로 하는 토지이용조정형 농업공사가 지역의 농업여건에 따라 지역별로 설립되었으며, 농촌관광·레크리에이션·도농교류 등과 농특산물의 가공·판매 등을 주 사업으로 하는 지역진흥형이 등장하였다. 농업담당자형과 토지이용조정형 농업공사는 관리를 위한 경작, 농지의 중간보유 등 농지관리 등으로 인해 적자경영에 직면하게 되자 수익증대를 위해 공원을 비롯한 각종 공공시설의 관리 대행, 농특산물 판매장과 온천·레스토랑·숙박시설 경영 등으로 사업을 다각화하게 되었다. 종합형농업공사로 발전하게 된 것이

다. 근래에는 설립 당시부터 종합형농업공사로 출범하는 사례가 증대하였다. 일본의 농업공사는 농작업수탁·농업경영수탁·농지유동화 등을 통해 농지·인력·마을의 공동화에 대응하는 한편 농특산물 개발·연구·가공·판매와 온천·레스토랑·숙박시설·레저시설 등의 운영, 공원 등 공공시설의 관리 등 지역경제 활성화를 위한 사업을 다각적으로 전개하고 있다.

일본 농업공사의 사업 내용 중 근간을 이루고 있는 농작업수탁은 우리나라의 경우 거의 대부분 농기계를 보유하고 있는 개별 농가와 농업법인 등이 맡고 있다. 만일 지방공기업이나 농협 등이 농작업수탁 사업을 시행한다면 기존 농가·농업법인을 위축시키는 결과를 초래할 수 있다. 농업경영수탁 또한 대부분 개별 농가·농업법인들이 맡고 있는 가운데 최근 한국농어촌공사로 하여금 농지의 중간보유를 맡도록 하자는 논의가 진행되고 있다. 이 또한 지방공사 등이 농업경영수탁 사업을 한다면 기존 농가·농업법인과 경합하게 되어 반발을 야기할 수 있다. 일본의 농지보유합리화사업은 지역의 농업공사와 농협 및 지자체 등이 농지보유합리화법인으로 인정을 받아 시행하는 데 반해 우리의 경우 중앙공기업인 한국농어촌공사가 영농규모화사업 및 농지은행사업을 담당하고 있다. 요컨대, 일본에서 공익성·공공성이 크고 수익을 얻기 어렵기 때문에 농업공사가 맡고 있는 사업을 우리나라에서는 개별 농가·농업법인과 중앙공기업인 한국농어촌공사가 맡고 있기 때문에 농업담당자형이나 토지이용조정형 지방공기업은 도입되기 어렵다. 우리나라의 현존 농업부문 지방공기업이 모두 지역진흥형 사업에 편중된 것도 이 때문이라고 할 수 있다.

한편, 일본의 지역진흥형 또는 종합형 제3섹터가 전개하고 있는 사업들은 우리나라 농촌지역에도 절실히 요청되는 사업이다. 우리나라에서도 현재 모든 농촌지역 시·군이 이런 류의 사업을 경쟁적으로 전개하고 있다. 차이는 일본의 경우 지자체와 농협이 공동으로 출자하여 설립한 농업공사가 담당하는 사업을 우리는 시·군 지자체와 농협이 담당하고 있다는 점이다. 농협과 지자체가 맡을 경우 수지적자 등의 문제에 부딪치지 않는다는 장점이 있는 반면 전문성과 적극성이 부족하다는 단점이 있을 수 있다. 농협 개혁, 농협의 신용사업과 경제사업 분리 등이 당면 최대의 과제로 부상

해 있는 것도 그 같은 단점이 존재한다는 것을 웅변하는 것이다. 물론 서두에서 언급하였듯이 우리나라 공기업 또한 못지않은 문제를 안고 있다. 그러나 시군유통회사의 설립에서 보듯이 농협이 농산물유통·판매사업을 직접 담당해야 하는 것인지, 아니면 출자회사를 설립하는 것이 효과적인지 등에 대해서는 구체적인 검토가 이루어져야 할 것이다. 하물며 판매 등 기업경영과는 전혀 관계가 없는 지자체가 경영사업을 직접 담당할 수는 없기 때문에 지역활성화에 필요한 사업체의 설립과 경영을 확대하기 위해서는 제3섹터·지방공사의 도입을 검토할 필요가 있다.

농업부문의 제3섹터 방식 지방공기업은 지방정부의 재정력 강화, 지역주민 소득증대, 지역경제 활성화를 위해 지역특산물 생산 및 판매사업 등의 각종 수익사업을 수행하고 있다(박재희 외, 1997). 사업에 필요한 재원을 민간이 일부 부담하는 효과와 세수의 확충으로 지방정부의 재정력 강화에 도움을 주고 있다. 홍주미트는 2001년 이후 지금까지 50억원의 도축세를 지자체에 납부하였으며 와인코리아 등도 지방세 납부를 통해 지자체 재정에 이바지 하고 있다. 농업부문의 지방공기업은 고용창출, 안정된 생산물 산지 가격, 서비스 수수료의 적절한 수준 유지 기능 등을 수행하여 농가의 소득을 증대시킨다. 와인코리아는 20명 이상의 지역고용을 창출하고, 적정 수매 가격 유지와 계약재배 등으로 포도재배 농가의 소득안정과 증대에 이바지하고 있다. 홍주미트는 적정 도축료의 부과, 그리고 고용창출을 통해 농가소득에 기여하고 있다. 무안황토랑은 지역 농산물의 적정 수매가격 유지와 농산물 품질규격화 등을 통해 농가소득 향상에 이바지하고 있다. 경북통상과 경남무역은 시장 정보제공을 통해 생산자가 중간상인의 횡포를 방지하고, 수출개척을 통한 농가의 판매창구 확대 역할을 하고 있으며, 나아가 지역경제 활성화 역할을 수행하고 있다. 지역의 자원을 활용한 새로운 사업을 리드하여 이를 주변농가에 퍼뜨리고, 구심점 역할을 수행하여 지역경제의 협력을 강화해 나간다. 같은 기능을 민간이 수행하는 경우 발생할 수 있는 이기적 상황을 최소화하고 지역이 함께 발전할 수 있도록 한다. 생산농가와 가공업체·유통업체를 연결하고, 지역의 약한 부분을 보완하고 채워주는 역할을 수행한다. 그러한 예로는 와인코리아의 와인열차

를 통한 지역관광 활성화, 구미원예수출공사의 화훼 유리온실단지 사업 리더역할을 들 수 있다.

농촌지역은 도시지역에 비해 투자재원의 부족, 전문인력의 부족, 빈약한 자원, 시장과의 원거리, 인구의 과소화와 노령화, 낙후된 산업구조 등의 문제점을 안고 있다. 농업부문 지방공기업은 민간이 나서기 어렵거나 역량이 버거운 부분에서 새로운 자원을 발굴하고, 이를 산업화 해 나갈 수 있으며, 민간과 함께 지역이미지를 새로이 만들어 갈 수 있다. 또한 관광산업, 가공산업, 시설원예사업 등 기존의 지역산업과 연계하여 지역활성화를 유도할 수 있다.

2. 농업부문 현존 지방공기업의 활성화 방안

제4장에서 보았듯이 사례조사 대상 7개소의 지방공기업은 ①(주)와인코리아, ②(주)홍주미트, ③구미원예수출공사, ④(주)무안황토랑, ⑤영양고추유통공사, ⑥(주)경북통상, ⑦(주)경남무역 등이다. 이들 7개 사업체를 사업분야 및 업종별로 분류하면 화훼생산·판매·수출 1개소, 농축산물 가공·판매 3개소, 농산물무역 2개소, 농산물 가공·판매·관광·특산품개발 1개소 등이다. 7개 사업체는 모두 공공성·공익성 사업보다는 수익성 사업을 운영하는 사업체로서, 구미원예수출공사와 영양고추유통공사는 지자체 출자율 100%의 지방공기업이며, 나머지 5개소는 지자체 출자율 25% 이상 50% 미만의 주식회사 제3섹터이다. 여기서는 7개 사업체의 경영내용에 대해 두 측면에서 유형과 특성을 살펴보고, 그 활성화 방안을 도출한다.

먼저 7개 사업체의 설립 목적과 필요성을 보면, 모두 수익성 사업을 주목적으로 한다는 점에서 개발형 또는 지역진흥형 지방공기업이라고 할 수 있겠지만, 공공성·공익성은 미약하며, 따라서 설립 필요성 또한 약하다고 할 수 있다. 그러나 (주)와인코리아의 경우 지역의 포도재배농가 560호가 소액주주로 참여할 뿐 아니라 원료용 포도 공급자이기도 하여 직접적인 이

해당사자의 수가 많고, 포도주 가공·판매 외에 와인열차 운행 및 와이너리 방문 등 관광사업을 병행함으로써 지역 관광산업 활성화에 기여하는 등 명실공히 지역진흥형 공기업의 역할을 수행하고 있다. 그 외 6개 사업체 또한 지역경제 활성화에 일정 부분 기여하는 면이 있지만 지역진흥형 공기업으로서의 역할은 미흡하다. 수익성 사업을 경영하는 사업체가 지방공기업으로서의 필요성에 부응하기 위해서는 지방공기업 본래의 목적에 부응하도록 공익성·공공성 사업을 모색하는 한편 지역진흥·지역활성화에 기여할 수 있는 사업을 보다 다양하게 전개할 필요가 있다.

다음, 7개 사업체는 수익성을 목적으로 하는 지방공기업임에도 불구하고 안정적인 수익을 얻고 있다고 하기 어렵다. (주)홍주미트와 구미원예수출공사는 경영수지 면에서 계속되는 수지적자로 경영위기에 직면해 있으며, 나머지 5개소는 흑자 상태이지만 안정적인 성장을 기대하기는 어려운 실정이다. 당장 경영수지 적자 상태의 2개 사업체의 처리 방안이 필요하며, 나머지 5개 사업체의 경우에도 지속적인 성장과 안정적인 수익성 확보 방안이 필요하다.

농업 부문의 현존 7개 지방공기업은 공공성·공익성이 미약한 수익성 사업체이면서도 수익성 면에서도 안정적이라고 보기 어렵다. 이 같은 문제의식에서 여기서는 현존 지방공기업의 활성화 방안으로서 적자사업체의 처리 방안과 지방공기업의 발전방향에 대해 살펴보기로 하겠다.

2.1. 적자 지방공기업의 처리 방안

앞에서 보았듯이 조사대상 7개 지방공기업 중 현재 경영적자로 인해 청산 등의 압력에 직면해 있는 업체는 (주)홍주미트와 구미원예수출공사이다. 먼저, (주)홍주미트의 경우 홍성군에서 지분 매각을 추진하는 중이다. 2001년 설립 이후 매년 적자가 누적되어 2007년까지 누적결손금이 120억원에 달함으로써 설립자본금 68억원을 잠식하여 현재 자본금 -52억원인 실정이다. 지방공기업법(77조 6의 2항)에 의하면 지자체 출자법인이 ①설

립 후 3년이 경과할 때까지 영업을 개시하지 못한 경우, ② 5년 이상 계속하여 당기 순손실이 발생한 경우, ③특별한 사유 없이 2년 이상 계속하여 영업수입이 현저하게 감소한 경우 지자체 장은 주식의 양도, 해산청구 등의 조치를 할 수 있도록 하고 있다. 홍주미트의 경영 상태는 법적으로는 명백히 주식 양도 사유에 해당한다.

홍성군의 주식 양도에 대해 두 측면에서 살펴볼 수 있다. 첫째는 지방공기업의 유형 및 설립 목적과 관련된 문제이다. 홍주미트는 단적으로 말하면 현대적 시설을 갖춘 도축장·육가공공장 및 축산물유통센터를 운영하는 업체이다. 이런 시설은 민간업체 또는 농협이 운영하는 것이 일반적이다. 전국의 모든 축산물 종합처리장의 경영이 어려운 실정이지만 출범 당시에는 수익성 및 발전가능성이 충분하다는 인식이었다. 요컨대, 축산물종합처리장 운영사업은 수익성 사업이지 공익성 사업이라고는 할 수 없었다. 그런데 홍성군이 홍주미트에 출자하게 된 것은 축산물종합처리장 운영업체를 설립하는 데 민간 출자자를 끌어 모으기 어려웠기 때문이다. 민간 출자자를 대신하여 홍성군이 자본참여를 한 것이다. 수익을 기대하기 어렵기 때문에 민간자본이 참여하지 않는 사업에 민간부문을 대신하여 지자체가 자본참여를 한 것이다. 이렇게 보면 제5장 일본의 농업·농촌 제3섹터에서 설명하였던 제3섹터의 두 번째 성격, 즉 공적 자본이 민간부문을 대체하는 '내발적 제3섹터'와 다를 바 없다. 이른바 사업의 소재적 성격은 공공성이 미약하지만 사업의 목적에서 공공성이 인정된다(守友裕一, 「日本の農業186-地域發展戰略と第三セクター」, 1993. 3, p.20). 홍성군이 홍주미트에 자본참여 한 것은 이로써 정당한 것으로 평가할 수 있을 것이다.

두 번째는 홍주미트의 앞으로의 경영 정상화 문제이다. 홍성군이 지분을 매각하는 것은 (주)홍주미트의 경영 개선과는 아무런 상관이 없고, 단지 지자체가 적자 공기업이라는 난관에서 빠져나오는 데 불과하다. 홍성군이 지분을 매각하게 되면 (주)홍주미트는 지방공기업이 아니라 민간기업이 될 것이며, 경영수지 적자를 타개하는 것은 온전히 그 소유자와 경영자의 몫이 되는 것이다. 홍주미트는 현재 결손누적으로 경영이 악화된 상태이므로 홍성군이 민간에 주식을 양도하고 자본을 회수하는 것은 정당한 조치일 수

있다. 내년부터 도축세가 폐지되고 중소 도축장 수가 감소되면 적자경영에서 벗어날 가능성이 있고, 특히 경영권이 안정되게 되므로 적자를 벗어나는 것도 어렵지 않을 것으로 전망된다. 홍주미트에 대한 홍성군의 출자지분을 민간에 양도하는 것이 바람직하다.

타개책을 찾기 어려운 곳은 구미원예수출공사 쪽이다. 2009년에 영업순이익을 실현하지 못하면 2010년에 청산하라는 행정명령을 받은 상태인데, 2009년 1분기에 흑자를 나타냈지만 원화 환율절하 덕분이므로 전망은 여전히 불투명하다. 경영수지 적자의 원인은 무엇보다 주력시장인 일본에서 동남아시아산 노지재배 국화의 수입이 증가되면서 스프레이 국화의 가격이 하락하여 적자수출을 면치 못하게 되고 가격경쟁력이 없어지게 되었기 때문이다. 생산성을 획기적으로 높이고 생산비를 낮추어 수출시장에서 경쟁력을 회복하거나 품질 고급화를 통해 수출량은 줄더라도 높은 가격을 받을 수 있도록 하지 않으면 안 된다. 이는 근본적이고 장기적인 과제로서 반드시 추진해야 할 것이다.

당장 필요한 것은 부채 상환 및 수지적자에서 벗어나는 길이다. 시설비 융자금 146.8억 원 중 미상환 원금 79.5억 원에 대해 매년 원금 8.6억 원과 이자 3.5억 원(2008년)을 상환해야 한다. 다액의 시설비 융자금을 떠안고 사업을 개시한다는 것 자체가 지방공기업으로서는 금기에 속한다는 점에서 첫 단추가 잘못 채워진 셈이다. 어떻든 지금으로서는 융자금 잔액 79.5억 원을 당장 상환할 경우 매년 원리금 상환액 11억여 원이 지출되지 않아도 되므로 그것만으로도 공사는 적자경영에서 벗어날 수 있다. 그렇지 않고 당장 청산절차를 밟게 될 경우 시설비 융자금 잔액 79.5억 원에 구미원예수출공사의 채무보증 융자 잔액 35억 원까지 114억 원이 필요해진다.

그렇다면 어떻게 해야 될 것인가. 제5장에서 설명한 바 '재건형처리'를 택할 것인가, '정산형처리'를 택할 것인가. 조건부 청산명령을 받고 있는 구미원예수출공사의 처리 방안에 대해서는 구체적이고 종합적인 검토가 필요하다. 그러나 여기서는 처리 방향에 대해서만 언급하기로 하겠다.

구미원예수출공사는 청산보다는 재건하는 것이 바람직하다. 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 구미원예수출공사는 ‘직접생산지원형’을 넘어 ‘직접생산형’ 공사로서 의미가 크다. 일본에서는 농업·농촌 관련 제3섹터의 유형을 ‘직접생산지원형’과 ‘지역진흥지원형’으로 구분하기도 하고(守友裕一, 「日本の農業186-地域發展戰略と第三セクター」, 1993. 3, pp.22-29), 5장에서 보았듯이 농업공사의 유형을 ‘지역진흥형’ ‘농업담당자형’ ‘토지이용조정형’ ‘축산형’ 등으로 구분하는 예도 있다(小池恒男, 1998, p.201). 직접생산지원형과 농업담당자형의 사업 내용은 농지관리와 농작업수탁 및 농업경영수탁 등을 주로 한다. 농업경영인력이 부족한 현실을 반영하여 제3섹터·농업공사가 농업인을 대신하여 농지를 관리하고 농작업을 대행하며 농업경영까지 맡게 된 것이다. 구미원예수출공사의 설립 목적에는 화훼 재배기술과 우량종묘 보급, 농산물수출에 의한 외화 획득, 고용창출과 농가소득 증대 등이 적시되어 있어 농업인력 부족 등의 문제를 해결한다는 목적은 들어 있지 않다. 그러나 공사가 직접 농업생산을 담당함으로써 결과적으로는 농업인력을 대신하여 직접 생산을 하는 ‘직접생산지원형’ 공사가 된 것이다. 일본에서도 직접생산지원형 또는 농업담당자형 제3섹터는 수지적자인 경우가 많아 지자체로부터 재정지원을 받고 있으며, 수익 개선을 위해 공원관리나 농산물판매소 운영 등의 업무로 사업을 다각화하고 있다. 구미원예수출공사는 농업인력의 대체 및 인재육성 등의 역할을 담당하고 있어 공익성·공공성이 큰 제3섹터의 전형에 가까운 것이라고 할 수 있다. 앞으로 그 의미와 역할이 더욱 중요해질 것이라고 생각한다.

둘째, 구미원예수출공사는 설립 당시 자본금 25억 원에 147억 원이라는 시설비 융자금을 안고 출범함으로써 그 원리금 상환이 수지적자의 주원인의 하나가 되었기 때문에 경영책임을 물을 수 없다. 예컨대, 1999년 5월 20일자 일본 자치성의 ‘제3섹터에 관한 지침’에 의하면 제3섹터의 설립에 즈음한 유의사항 중 하나로서 “사업 실시 초기단계에서 특히 대규모 설비투자가 필요한 사업에 대해서는 차입금에 의존하면 금리부담이 과중해져 장래 경영을 압박하게 되므로 설립 당초에 적절한 자본금을 확보해둘 필요가 있다”고 하고, 경영악화 시의 대응에서도 “설립 시의 자본금 부족이나 재해 등 경영책임에 귀속되어서는 안 되는 이유에 의해 경영 제지표가 나

쁜 경우도 있으므로 경영상황 평가는 예비적 진단 결과에 이들 요소를 고려한 위에서 해야 한다"고 하고 있다. 구미원예수출공사가 설립 당시 대규모 설비투자에 필요한 자금을 차입함으로써 현재까지 원금 67.3억 원과 이자 38.5억 원을 합해 105.8억 원을 상환하였지만 아직도 융자금 잔액 79.5억 원이 남아 그 원리금 상환을 위해서는 2018년까지 매년 10억 원 이상씩을 납부하지 않으면 안 된다. 이 원리금 상환 부담이 없다면 당장 수지적자에서 벗어나게 되며, 100억 원 이상을 적립할 수도 있었을 것이다. 구미원예수출공사가 적자경영으로 인한 청산명령에서 벗어날 수 있는 가장 빠른 길은 구미시가 출범 당초의 잘못을 지금이라도 바로잡아 차입금 부담을 면하게 해주는 것이라고 할 수 있다.

셋째, 구미원예수출공사가 청산할 경우 구미시가 떠안게 될 채무보증액이 경영을 계속하도록 하는 데 필요한 지원액보다 많을 것으로 추산된다. 앞에서 보았듯이 구미원예수출공사의 채무액은 융자금 잔액 79.5억 원인데, 그 외에 구미원예수출공사가 지급보증을 한 (유)원예농단의 차입금 잔액 35억 원도 (유)원예농단이 제대로 상환하지 못하고 있기 때문에 중첩보증 관계인 구미시가 이 채무도 떠안게 된다. 이를 합하면 구미원예수출공사가 청산될 경우 구미시는 114억 원을 부담하지 않으면 안 된다. 그 이자액이 연리 4%(현재 구미원예수출공사가 부담하는 이율)로 계산하면 4.5억 원에 달한다. 구미시 재정에서 114억 원을 일시에 채무보증 융자금을 상환하는 데 지출하는 것은 큰 부담이 아닐 수 없다. 그보다는 차라리 구미원예수출공사의 채무 잔액 79.5억 원을 상환하여 구미원예수출공사의 원리금 상환 부담에서 벗어나도록 해주면 공사는 경영 적자에서 벗어날 수 있을 것이다.

이상의 내용을 전제로 한다면 문제는 구미시가 공사의 융자금 잔액을 상환할 수 있도록 지원할 수 있는가 하는 것이다. 가능한 방법으로는 구미시가 예산을 통해 직접 지원하는 것과 다른 출자자로 하여금 출자하게 하는 방법이 있을 수 있다. 여기서 다른 출자자란 출자수익을 기대하지 않는 출자자, 즉 농협 등의 농업 관련 기관을 의미한다. 일본의 경우 전국에 존재하는 전 농업공사의 90% 이상이 지자체+농협 또는 지자체+농협+기타의

출자에 의해 설립되었다. 우리의 경우 농협에 출자를 기대할 수 없는 실정이다. 어떻든 증자가 실현된다면 구미원예수출공사는 이 자본금으로써 융자금 잔액을 일시에 상환함으로써 연간 10억 원에 달하는 원리금 상환금 부담에서 벗어날 수 있게 된다. 증자가 아니라도 2018년까지 매년 부담하는 원리금 상환액을 구미시가 매년 지원해주는 것도 같은 효과를 얻을 수 있는 방법이다. 양자는 일시상환이냐 분할상환이냐의 차이가 있을 뿐 구미시가 융자금 상환을 떠안게 된다는 점은 마찬가지이다.

이상은 현재 적자경영으로 민간양도 또는 청산의 압박을 받고 있는 두 지방공기업의 문제 해결방안에 대해 검토하였지만, 보다 포괄적으로 현존하고 있는 농업부문 지방공기업의 활성화를 위해서는 지방공기업이 경영수지 적자 문제로 경영위기에 처했을 때 지자체 등이 이를 타개하는 데 필요한 지원책을 마련하지 않으면 안 된다. 지방공기업을 설립할 때 구미원예수출공사처럼 시설비 융자금 상환 부담을 안고 출범하도록 해서는 안 되며, 운영자금 융통을 위한 제도적 장치가 필요하다. 나아가 청산에서도 손실보상 확정을 위한 조정제도가 필요하다. 제도적 개선이 필요한 것이다.

2.2. 지방공기업의 발전방향: 사업의 다각화

사례조사 대상 7개 지방공기업의 사업 분야를 보면, 화훼생산·판매·수출 1개소, 농축산물 가공·판매 3개소, 농산물무역 2개소, 농산물 가공·판매·관광·특산품개발 1개소 등이다. 이들 지방공기업의 사업 내용은 전술하였듯이 수익성 위주의 사업으로서 공공성·공익성은 미약하다고 할 수 있다. 일본의 농업공사들이 농업담당자형과 토지이용조정형에서 지역진흥형을 추가하여 종합형으로 발전되고 있음에 반해 우리의 경우 공익성·공공성이 강한 사업은 개별 농가·농업법인과 중앙공기업인 한국농어촌공사가 맡고 있어 지방공기업은 지역진흥형에 편중될 수밖에 없었다. 그런데, 우리의 농업부문 지방공기업은 농특산물 판매를 중심으로 한 사업을 전개하고 있음에도 안정적인 수익구조를 갖고 있다고 하기 어렵고 성장 가능성 또한

불투명하다. 그렇다면 현존 지방공기업의 발전 방안을 어디에서 찾을 것인가. 여기서는 먼저 7개 조사대상 공기업에 대해 기업별로 발전방안을 검토한 다음, 총괄하기로 하겠다.

(주)와인코리아는 현재 흑자 기조에 진입하여 의욕적으로 사업을 확장하려 하고 있다. 핵심사업인 와인의 제조·판매를 중심으로 다양한 과실주와 증류주를 연구·개발하여 특허 등록을 하였으며, 와인관광열차 프로그램 운영, 병입 와인 외에 벌크와인 판매 등 사업을 다각화하고 있다. 영동군에서도 포도와 와인을 중심으로 포도클러스터 육성사업을 의욕적으로 전개하고 있다. 현재 와인 소비가 급증하는 추세이므로 성장을 기대할 수 있지만, 문제는 수입 와인과의 경쟁에서 살아남아야 하는 것인데, 원료 포도의 품질을 수입 와인의 원료 포도에 버금가는 수준으로 향상시키는 게 장기적인 핵심 과제이다. 중·단기적인 발전 전략으로는 수입 와인에서는 맛볼 수 없는 현지 체험, 관광과 학습을 활성화하는 것이 가장 중요하다. 와인 제품만으로 수입 와인과 경쟁하기보다는 와인을 테마로 한 다양한 체험과 학습을 묶어 상품화하는 전략이 필요하다. 현재 (주)와인코리아에서도 그와 같은 방향으로 사업을 다각화하고 있어 성과가 기대된다.

(주)홍주미트와 관련하여 앞에서는 홍성군의 출자지분을 민간에 양도하는 것이 최선이라고 하였지만, 그것은 (주)홍주미트의 발전 방안이 될 수는 없다. 그러나 홍성군이 지분을 양도하게 되면 완전한 민간기업이 되는데, 이 연구는 지방공기업에 관한 연구이므로 민영화 이후 민간기업의 발전 방안을 제시할 필요는 없을 것이다. 한 가지만 언급하자면, 축산물의 도축·가공·판매를 주업으로 하지만 도축보다는 가공·판매의 비중이 크므로 중소규모 도축장과 경쟁하기보다는 다른 육가공업자와의 경쟁에서 이기는 방법을 찾을 수밖에 없다는 점은 확실하다.

구미원예수출공사는 전술하였듯이 흑자경영으로 전환하고 부채를 상환하는 것이 급선무이지만 이는 장기적인 발전방안이라고는 할 수 없다. 구미원예수출공사의 장기적인 발전방향은 세 방향에서 접근할 수 있다. 첫째는 스프레이 국화를 생산하여 일본에 수출하는 현행 노선에서의 발전 방안으로서, 겨울철 난방비를 획기적으로 줄이고 단수를 높이는 한편 품질을

고급화하는 방안이다. 이를 위해서는 대대적인 확대 투자가 불가피하다. 둘째는 구미원예수출공사가 생산 수출하는 스프레이 국화가 일본 시장에서 동남아시아산 노지국화에 비해 가격과 품질 경쟁력이 낮고 판매가격이 하락하고 있어 적자수출 위험이 크므로 인근 다른 농가들처럼 스프레이 국화 생산에서 파프리카나 토마토 생산으로 전환하는 방향이다. 이 경우 공사 담당자의 견해처럼 지금까지 애써 개척하여 유지해온 스프레이 국화의 판로와 수출 기법 등이 사장된다는 아쉬움이 있다. 그러나 수익과 경쟁력을 담보해주는 기술이 아니라면 무슨 소용이 있겠는가. 셋째는 국내 시장의 개척 및 사업 다각화 방향이다. 이는 일거에 이 방향으로 전환하는 것이 아니라 점차 전환·확대해가는 방안이다. 스프레이 국화의 국내 시장이 좁고 경쟁이 치열하므로 수출시장 유지보다 쉽다고 할 수 없다는 점에서 한계가 있다. 그러나 후자의 사업다각화는 당장 실천할 수 있는 방안이다. 공사에서도 현재 국화 체험교실을 운영할 예정이다. 본격적인 국내 판매는 어렵겠지만 인근 화훼농가들과 협력하여 다양한 체험과 학습, 축제와 행사 등을 연중 개최하여 방문객을 확대하고 현지 전시판매장을 개설하여 판매를 확대하는 등 가능한 현지 판매를 확대하는 마케팅 방안을 수립할 필요가 있다. 나아가 구미시와 협력하여 구미시 및 인접 도시에도 스프레이 국화의 소비를 확대하는 방안이 필요하다.

(주)무안황토랑유통공사는 쌀·마늘·양파·고구마 등의 무안산 농특산물을 GS리테일(매출의 80% 차지)과 직거래 및 인터넷 등을 통해 판매하는 유통 전문 제3섹터 공사이다. 앞으로 영업망을 학교급식과 외식사업 등으로 확대하고, 그 일환으로 제너시스BBQ그룹 프랜차이즈와 사업연계를 추진 중에 있다. 2008년 매출액 38억 원에서 2009년 9월까지 58억 원을 기록하고 연말까지 120억 원의 매출액을 달성할 계획이다. 또한 2009년에 시군유통회사를 신청하였다가 탈락하였는데, 2010년에 다시 신청할 계획이다. 공사의 주된 판로는 GS리테일인 반면 관내 농협과 농업법인 등은 주로 도매시장에 판매하기 때문에 경합관계가 아니다. 수도권에 저온저장고를 확보하는 등의 사업 확대를 위해서는 자본금 25천만 원에서 대폭 증자할 필요가 있다. 또한 당장은 아니지만 잠재적인 경합관계인 농협과 농업법인

및 농가와의 연계·협력 방안이 필요하다. 시군유통회사로 확대 발전하는데 이들의 참여와 협력을 얻을 필요가 있다. 나아가 농특산물 유통을 중심으로 한 지역진흥형 제3섹터로 출범한 이상 당장은 농특산물 판매 확대에 주력해야겠지만, 장기적으로는 농특산물의 가공품 개발·제조와 농촌관광·체험학습·도농교류 등으로 사업을 다각화하는 방안을 강구할 필요가 있다.

영양고추유통공사는 영양군 관내 고추 재배농가(2008년 1,414호)로부터 홍고추를 수매(2008년 5,525톤)한 다음 최신식 절단·건조·분쇄공정을 거쳐 가공한 건고추와 고춧가루를 판매하는 지방공기업이다. 국내 판매는 물론 해외수출도 하여 2007년에 미국·일본·독일 등지에 58톤을 판매하였다. 인근 안동시의 경우 농협에서 고춧가루 가공·판매를 담당하고 있는데, 영양군의 경우 지역농협에 대한 불신과 외환위기 등으로 지역농협이 참여하지 않은 채 영양군이 100% 출자하여 유통공사를 설립하였다. 현재 지역농협이 출자를 희망하고 있어 원료수매는 농협, 가공·판매는 유통공사가 분담하는 체제를 구상 중이다. 고추 계약재배 농가 수와 홍고추 수매량, 건고추와 고춧가루 판매량 등이 2008년에 전년 대비 160～300% 성장하는 실적을 거두었다. 공장 가동 1년 만에 흑자를 기록하고 2008년에 2억 원의 흑자를 달성하였다. 지금까지는 순조롭게 발전해왔으나 건고추와 고춧가루 제조·판매만으로는 성장하는 데 한계가 있을 것으로 예상된다. 연관산업으로 사업을 다각화하는 방안을 모색할 필요가 있다 예컨대, 고춧가루를 활용하는 고추장과 장류공장, 김치공장 등이 그것이다.

경북통상과 경남무역은 농특산물과 공산품 수출을 목적으로 하는 제3섹터 주식회사라는 점에서 성격이 유사하다. 경북통상은 한때 3년 연속 적자였으나 근년에는 흑자로 전환되었다. 반면 경남무역은 적자로 자본금이 줄어든 상태이다. 경북통상의 경우 공산품 수출보다는 농산물 수출의 비중이 훨씬 큰 반면 경남무역의 경우 공산품 비중이 조금 더 크지만 파프리카 최대 수출 기업으로 성장하고 있다. 그러나 두 기업 모두 안정적인 성장을 기대하기 어려운 실정이다. 두 기업은 지역 여건 등에서 차이가 있으나 발전방향은 비슷하다. 수출 확대를 통한 성장이 발전의 기본방향이지만 여의치 않기 때문에 국내 판매를 확대하는 방안을 모색하고 있다. 그러나 국내

판매는 경쟁이 더욱 치열하므로 수출을 확대하는 데 주력하는 것이 바람직하다. 쉽지는 않지만 수출 대상 국가와 수출 품목의 다변화를 도모할 수밖에 없다.

7개 조사대상 기업의 개별적 발전방안에 대해 약술하였는데, 총괄하면 적자경영에 시달리고 있는 구미원예수출공사와 홍주미트는 유통·판매 중심이 아니라 생산·가공 중심의 회사라는 공통점이 있다. (주)와인코리아도 적자경영에서 벗어났지만 와인의 제조·판매를 중심으로 하는 기업이다. 나머지 4개 기업 중 2개 기업은 국내 판매, 2개 기업은 해외 판매 중심의 기업이다. 개별적인 발전 방안은 조금씩 다르지만 총괄하면, 발전방향은 사업의 다각화로 집약할 수 있다.

3. 지방공기업 관련 제도 개선 방안

3.1. 지방공기업 관련 제도 개선의 기본 방향

지방공기업은 「지방공기업법」에 의거하여 사용하는 용어이다. 지방공기업법은 “지방자치단체가 직접 설치·경영하거나, 법인을 설립하여 경영하는 기업”의 운영에 관해 필요한 사항을 정하고 있다. 여기서 전자가 ‘직접경영’, 후자가 ‘간접경영’에 해당된다. 지방자치단체가 조례로 정하여 일정 규모 이상의 수도·공업용수도·궤도(도시철도 포함)·자동차운송·유료지방도로·하수도·주택·토지개발사업을 직접 설치·경영할 경우 이를 ‘지방직영기업’이라 하며, 이 법의 제2장에서 지방직영기업의 운영에 관한 내용을 규정하고 있다. 지방직영기업은 요금을 징수하여 지자체의 예산 중에 행정조직과 별도의 특별회계로써 분리 운영된다는 특징이 있으나 직원의 신분을 비롯한 모든 면에서 행정기관과 다를 바 없다. 일본의 지방공영기업법은 수도·공업용수도·궤도·자동차운송과 철도·전기·가스(우리나라 지방공기업법은 유료지방도로·하수도·주택·토지개발) 사업을 하는 지자체가 경영하는

기업을 '지방공영기업'이라 하여 그 운영에 관한 내용을 규정하고 있다.

지방공기업법은 제3장에서 지방공사, 제4장에서 지방공단, 제4장의 2에서 지자체가 출자·출연하여 설립하는 상법에 의한 주식회사('출자법인'이라 함)와 민법에 의한 재단법인('출연법인'이라 함)에 관하여 규정하고 있다. 일본의 지방공영기업법에는 지방공사·지방공단·출자법인·출연법인에 관한 규정이 아예 없다. 이는 한국의 지방공기업법과 가장 다른 점이다.

지방공기업법은 준행정기관인 지방직영기업은 물론 지자체가 자본금의 일부라도 출자·출연하여 설립하는 지방공사·지방공단과 주식회사·재단법인까지 규정하고 있다. 또한 지방공기업법은 제2조의 2항에서 지방직영기업·지방공사·지방공단 등이 "민간인의 경영참여가 어려운 사업으로서 주민복리의 증진에 기여할 수 있고 지역경제의 활성화나 지역개발의 촉진에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업"과 '체육시설업' 및 '관광사업'을 경영할 경우 이른바 임의적용사업으로서 이 법을 적용하도록 하고 있다. 여기서 전자는 농업·농촌 관련 제3섹터가 담당하는 전형적인 사업 영역이며, 후자 또한 농촌지역에서 지역활성화 관련 사업으로 가장 많이 운영하는 분야라고 할 수 있다. 한마디로 지역활성화에 관련되는 사업을 지자체가 출자·출연하여 설립한 법인이 경영할 경우 대부분 지방공기업법의 적용을 받도록 하고 있는 것이다.

지방공기업 관련 제도 개선은 이상과 같은 지방공기업법의 문제를 개선하는 데서 출발한다. 일본과 달리 한국에서 지방공기업이 극히 부진·빈약한 이유가 지방공기업법 때문만은 아니지만, 중요한 원인의 하나이기 때문이다.

어떻든 우리의 지방공기업, 특히 농업부문 지방공기업은 일본에 비하면 한마디로 빈약하기 그지없는 실정이다. 중앙공기업이 '신이 내린 직장'이라는 등 비아냥거릴 만큼 경영안정을 위한 보호막이 튼튼한 데 반해 지방공기업, 특히 지방공사·제3섹터 지방공기업은 규모도 작고 수입도 안정적이지 못하며 수시로 적자 위협에 시달리는 열악한 기업이라 해도 과언이 아니다. 그 결과 한때 여론의 각광을 받았던 우수한 지방공기업이 하루아침에 청산·소멸되는 예도 비일비재하다. 그리고 그 이유는 흔히 상식적으

로 거론하는 무책임·무능력한 경영 때문이라기보다는 지자체가 공식적으로 재정지원을 할 수 있는 제도적 장치가 없기 때문이라고 생각한다. 또한, 누차 언급하였듯이 일본에 비해 우리의 지방공기업이 질적으로는 물론 양적으로 극히 부진·빈약한 이유도 지방공기업의 설립과 운영을 지원하는 제도적 장치가 없기 때문이라고 생각한다.

이상과 같은 이유로 이 연구에서는 지방공기업 관련 제도 개선의 기본방향으로서 지방공기업의 설립을 활발하게 할 수 있는 제도적 장치, 지방공기업의 운영을 지원하는 제도적 장치를 마련하는 데 두고자 한다.

3.2. 지방공기업법의 개정

지방공기업 관련 제도 개선의 첫걸음은 지방공기업법의 개정부터라고 할 수 있다. 그 개정방향은 다음과 같다.

첫째, 지방공기업법의 적용대상은 지방직영기업에 한정해야 한다는 점이다. 현행 지방공기업법은 전술하였듯이 지방직영기업 외에 지방공사·지방공단, 심지어 제3섹터 주식회사·재단법인까지 이 법을 적용한다고 되어 있다. 그런데 이 법을 적용받을 경우 운영에 대한 감독과 통제는 물론 경영성과에 대해서도 기업경영·기업회계의 수지 흑자·적자를 기준으로 평가하여 적자가 몇 년 계속될 경우 경영개선명령·청산 등의 조치를 취하게 되어 있다. 이 법 제2조 2항 1호에서 규정하고 있는 '민간인의 경영참여가 어려운 사업'이란 수익을 기대하기 어렵고 따라서 흑자경영이 당초부터 어려운 사업이다. 그럼에도 실제 법 적용에서는 경영수지의 흑자 여부가 경영의 성과를 평가하는 가장 중요한 기준이 되고 있는 것은 이 법의 취지에 어긋난다. '지역경제의 활성화나 지역개발의 촉진에 이바지할 수 있다고 인정하는 사업' 또한 마찬가지이다. 따라서 지역경제 활성화나 지역개발의 촉진을 위해서는 지방공기업법의 적용대상을 지방직영기업에 한정하고, 지방공사·지방공단·출자법인·출연법인 등은 아예 지방공기업법에서 제외해야 한다. 그 경우 지방공사와 제3섹터 등에 대해 지자체가 출자·출연할

수 있도록 하는 근거 규정은 지방재정법에 포함시키는 등 지방공기업법의 거의 전면적인 개정이 필요하게 된다.

둘째, 위와 같은 전면적인 법 개정이 어려울 경우 최소한 제2조 2항 1호와 3호의 임의적용사업을 삭제하고, 제53조 2항의 지방공사에 대한 출자비율을 100%가 아니라 50% 이상으로 한 규정, 제77조의 6에서 규정하고 있는 지방자치단체의 출자비율 50% 미만을 유지해야 한다는 규정을 삭제해야 한다. 제2조 2항과 제77조의 6의 규정 때문에 자방자치단체는 지역경제 활성화나 지역개발 촉진에 이바지할 수 있는 사업을 경영하는 사업체를 설립할 때 50% 이상 출자하면 지방공기업법의 적용 대상이 되어 자율경영·책임경영이 어렵게 되고, 이를 피하기 위하여 50% 미만 출자하게 되면 민간자본을 유치하기 어렵게 되어 소규모 기업이 되거나 아예 설립할 수 없게 될 수 있기 때문이다. 또한 53조의 2항 때문에 지자체가 50% 이상 출자하면 무조건 지방공사로 간주되어 지방공기업법의 적용을 받게 되므로 이 규정을 삭제하여 지방공사는 지자체 출자비율 100%로 한정하고 그 미만 출자 기업은 지방공사에 포함되지 않고 제3섹터에 속하도록 하는 것이다.

3.2. 지방공기업 지원제도의 확립

현행 지방공기업제도, 특히 제3섹터 지방공기업 관련 제도에서 가장 큰 문제는 지방공기업의 설립과 운영에 관한 규정은 있으나 지원에 관한 규정은 없다는 점이다. 현행 지방공기업법에서 지방직영기업의 예산은 사용료 수입과 예산으로써 특별회계를 편성하고, 사업 과정에서 모자라는 자금은 일반회계 예산으로써 보전하게 되어 있다. 또한 지방공사의 경우 운영비가 부족할 경우 지자체가 보조금을 교부할 수 있게 되어 있다. 구미원예수출공사의 경우 구미시에서 연간 원리금 상환액만큼을 매년 보조하기로 하였다. 그러나 제3섹터의 경우 지자체에서 보조금을 교부하는 지원제도가 없을 뿐 아니라 금융상의 지원제도도 없다. 광역 시·도에 설치되어 있는 지

역개발기금이 지방공기업 및 지역개발사업을 지원하는 데 필요한 자금을 공급할 목적으로 설치된 것이지만, 지금까지는 주로 지방직영기업의 주사업에 우선 융자되었기 때문에 제3섹터 등은 사용 실적이 없었고, 최근에는 농수산물 가공 및 유통지원, 친환경농업 지원사업 등에 융자하는 지역도 생겨나고 있다.

사례조사 대상 7개 지방공기업이 지자체로부터 받은 지원은 <표 6-7>과 같다. 지자체 100% 출자 공기업인 구미원예수출공사와 영양고추유통공사의 경우 유리온실 설치비의 20%를 보조받거나 고추가공시설을 무상으로 사용하며, 채무보증, 경상비와 자본 보조 등을 받았다. 와인코리아는 클러스터사업 지원자금의 일환으로 시설비의 20%를 보조받았다. 홍주미트는 지자체로부터 운영비 10억원을 융자받고, 출하장려금을 보조받았으며, 채무보증도 있었다. 무안황토랑은 사무소 등의 시설을 무상으로 사용하거나 직거래행사비 등을 보조받았다. 경북통상과 경남무역은 시장개척과 관련한 행사비 등을 보조받았다. 요컨대, 채무보증은 지방공기업법에 따라 어느 유형의 지방공기업도 이용할 수 있으며, 지자체 100% 출자 공기업은 경상비 보조를 받지만 제3섹터는 그렇지 못하다. 사업비와 시설비는 농림사업의 지원을 받으면서 매칭펀드 자금을 지자체로부터 보조받은 것이고, 행사비 보조는 홍보 등의 행사 대행에 대한 위탁료로 받은 것이다.

일본의 경우 제5장에서 보았듯이 제3섹터 등은 지자체로부터 각종 운영에 대한 지원, 특히 재정·금융지원을 받고 있다. 지자체는 설립에서 경영에 이르기까지 여러 형태로 재정적인 지원조치를 행하고 있다. 출자, 보조금, 위탁료, 대부금, 채무보증·손실보상 등이 그것이다. 출자의 경우 지자체의 출자비율이 높을수록 회사의 중요사항에 대한 결정권을 갖는 반면 파탄에 처할 경우에 부담 또한 크다. 보조금으로는 사업비 보조와 운영비 보조가 있으며 경영파탄 제3섹터의 구제를 위한 보조금 지출도 있다. 위탁료는 지자체가 제3섹터에 사업을 위탁하고 지출하는 사업비이다. 대부금으로는 장기 및 단기대부금이 있으며, 채무보증과 손실보증은 제3섹터가 금융기관으로부터 자금을 차입할 때 지자체가 상환을 보증하거나, 차입금을 상환하지 못할 때 확정채무 중 손실보상 대상 채무를 지자체가 보상하는 것이다.

표 6-7. 사례조사 대상 지방공기업에 대한 지자체의 지원 내용

명 칭	유 형	종 류	내 용
와인코리아	시설		시설 설치자금 24억[1]
홍주미트	자금	경상비	운영비 10억(2008, 5년 후 상환조건)
		사업비	출하장려금[2]
	채무보증		단기차입금 20억(2008)-정책자금 15억(2009)
구미원예 수출공사	시설		시설비 36.7억(1997)
	자금	경상비	시설유지보수자금 1억(매년, 도+시)
		채무상환	자본보조 12억(2008,2009)
	채무보증		(유)원예농단 채무 58억 중첩보증
무안황토랑	시설		시설, 토지 무상임대 5천만원(매년)[3]
	자금	사업비	사업비 보조 4.4억(매년, 군)[4]
영양고추 유통공사	시설		고추처리장 무상 임대(토지매입 5억, 시설투자 255억: 2004년부터 군비 200억 소요)
	채무보증		지급보증[5]
경북통상	자금	사업비	시장개척과 행사 관련 사업비 보조
경남무역	시설		시설보수비 1억원(2008)
	자금	사업비	시장개척과 행사관련 사업비 보조[6]

1) 2005년부터 클러스터사업 대상이 되어 와인코리아 숙성통, 체험시설, 창고, 와인트레인 등의 설치비용을 자부담 20%의 조건으로 지원받음.
2) 소, 돼지 고급육 출하장려금(돼지 사업비 2.3억, 소 사업비 0.76억, 매년)
3) 경기도 광주 물류센터, 서울 판매장, 무안 사무실 및 창고 비용을 토대로 추정
4) 직거래행사비, 지자체행사대행비 등의 합계
5) 유통공사 채소수급안정자금 100억 원에 대한 지급보증
6) 주로 위탁(대행사업)을 통해 위탁수수료(1~5%, 위수탁협약에 따라 다름)를 받음.

지역경제 활성화를 위해 제3섹터 등을 활성화하려면 설립부터 운영 및 파산에 이르기까지 재정지원 및 금융지원 제도가 도입되어야 한다.

첫째, 세제 지원으로 법인세·등록세·재산세·취득세·사업소세 등의 감면과 특별감가상각 등을 인정해줄 필요가 있다. 이는 특히 설립 초기의 비용부담을 줄이기 위해 반드시 필요하다. 일본의 경우 1986년에「민간사업자의 능력 활용에 의한 특정시설 정비의 촉진에 관한 임시조치법(민활법)」을 제정하고, 관·민이 공동출자하여 설립한 제3섹터 법인이 국가가 인정하

는 시설(1～17호로 특정 시설 명시)을 정비하는 사업을 할 경우 국세(법인세)의 특별상각제도, 지방세(부동산취득세·고정자산세·특별토지보유세·사업소세) 감면 등의 세제 혜택을 부여하였다. 1987년에 제정된 소위 리조트법 또한 제3섹터를 포함하는 민간사업자가 중점정비지역에서 특정 민간시설을 설치·운영하는 것에 대해 국세 특별감면, 지방세(특별토지소유세·사업소세) 감면, NTT 무이자융자, 지방채 특별조치 등의 혜택을 부여하였다.

둘째, 금융지원제도의 확충이다. 일본의 경우 1985년 4월 「일본전기주식회사(NTT)의 주식매각수입의 활용에 의한 사회자본장비의 촉진에 관한 특별조치법」을 제정하고 지자체·지방3공사·제3섹터 등이 공공 건설사업 등을 실시할 경우 장기 무이자 대출을 하도록 하였다. 또한 1989년 지역종합정비재단(후루사토재단)을 창설하고 제3섹터 법인 등이 실시하는 지역진흥·활성화 사업에 대해 차입금의 20%는 지자체가 무이자 융자하고, 80%는 금융기관이 협조융자해 주는 후루사토융자제도를 시행하였다. 이때 지자체의 융자재원은 지방채였는데, 지자체는 이자를 주고 지방채를 발행해 무이자로 융자해주기 때문에 재정적자가 발생하는데, 지방채 이자분의 75%를 보통교부세 산정 시 사업비 보정에 의해 기준재정수요액으로 산정함으로써 국고에서 부담하고, 25%는 지자체가 부담하도록 하였다. 금융지원제도의 확충을 위해서는 지역개발기금을 대폭 확대하여 지역활성화 사업에 대해서는 무이자 융자 하도록 한다든지, 아니면 지자체들의 거출로써 새로운 기금을 조성하여 무이자 융자제도를 운용하는 방안이 필요하다.

3.3. 시설 관리·운영의 효율화

앞에서 보았듯이 농림사업을 통해서도 각 지방에 많은 시설들이 생겨나고 있고, 시·군에서도 사업소 형태로 운영하는 시설들이 전국에 걸쳐 수백개에 달한다. 농림사업에 의해 설치된 시설의 경우 형식적으로는 소유/관리주체와 경영/운영주체가 지정되어 있으나, 경영/운영을 효율적으로 할 수 있는 주체인지 의문이다. 심하게 말하면, 행정기관에서 시설 관리/운영

책임을 회피하기 위해서 농업법인이나 재단법인 등을 급조하는 사례도 있다. 그런 시설의 경영/운영 실태를 전면 조사하여 효율적으로 운영할 수 있는 조직이 어떤 것인지 검토할 필요가 있다.

시군 사업소에서 운영하는 각종 시설 또한 행정기관의 공무원에 의한 관리 운영을 탈피하여 다양한 형태의 민간조직에게 운영을 위탁하는 방안을 검토할 필요가 있다. 특히 지역의 NPO, 시민단체 등에게 위탁경영할 경우 비용을 줄이면서 운영 성과를 높일 수 있다.

4. 농업부문 지방공기업의 설립·운영 활성화 방안

농업부문에서 지방공기업, 특히 제3섹터 법인이 더 많이 설립·운영되도록 하기 위해서는 일본의 민활법이나 리조트법, 또는 「과소지역활성화특별조치법(신과소법)」, 「산촌진흥법」,「특정농산촌지역에서 농림업 등의 활성화를 위한 기반정비의 촉진에 관한 법률(특정농산촌법)」 등과 같이 제3섹터에 대한 우대를 명시한 특별법의 제정이 긴요하다. 일본의 경우 1990년대 농업·농촌 관련 제3섹터가 급증하게 된 것은 이들 법률을 제정함으로써 시·정·촌 및 농협 등이 출자율 3/4 이상으로 제3섹터를 설립하여 지역활성화 관련 사업을 할 경우 과세특례를 부여하고, 그로 인한 지방세 감소액은 국가가 시정촌에 보전해주는 조치를 취한 덕분이었다. 이들 법률은 모두 과소지역 및 산촌을 대상으로 한 지역진흥입법이었다.

현재 우리의 실정은 중산간지역 농촌만이 아니라 일부 대도시 근교 농촌지역을 제외한 전 농촌지역에 인구 과소 현상이 발생하고 있다. 따라서 특정 농어촌이 아니라 인구밀도를 기준으로 정의된 농어촌의 모든 지역에 적용되는 농촌지역진흥입법이 도입되어야 한다. 또한 특정 산업, 예컨대 향토산업·식품산업 등과 같이 특정산업에 국한되는 진흥입법이 아니라 농촌지역의 모든 산업에 적용되는 진흥입법이라야 한다. 그리고 그것은 산업을 대상으로 하는 것이 아니라 사업체·경영체의 설립과 운영을 지원하는

방향이어야 한다. 요컨대, 농어촌 전지역을 대상으로 어떤 산업 부문이든, 민간기업이든 제3섹터든 공기업이든, 또한 새로 설립하든 이주하든 사업체·경영체가 들어설 경우 부과될 수 있는 모든 세금에 대해 혜택을 주는 '(가칭)농어촌투자촉진법'의 제정이 필요하다.

이와 함께, 장기 무이자 융자와 같은 과감한 금융 지원이 필요하다. 이를 위해 현행의 지역개발기금과 별도로 제3섹터에 대해 금융지원을 하는 융자제도를 도입할 필요가 있다. 일본의 후루사토융자와 같은 성격의 금융지원제도가 필요한 것이다.

표 6-8. 일본의 농업·농촌 관련 제3섹터 제도 개요

	과소지역활성화 특별조치법	산촌진흥법 (개정)	농지법시행령 (개정)	특정농산촌법
제정·개정연도	1990	1991	1992	1993
지원 또는 제도개정 내용	과소지역 시정촌의 제3섹터에 대한 출자에 과소채 적용 확충	지사가 인정하는 제3섹터에 대한 과세특례, 그로 인한 지방세 감소액 시정촌에 보전	농지보유합리화법인에제3섹터(시정촌공사) 추가	시정촌이 인정한 제3섹터에 대한 과세특례, 그로 인한 지방세 감소액 시정촌에 보전, 출자·보조 등에 대한 기채조치
상정되는 제3섹터 사업내용	① 지연산업 관련 사업 ② 관광 레저	① 삼림 농용지 등 보전 ② 농림산물의 제조, 가공, 판매	농지보유합리화 사업	① 농림업체험 사업 ② 기타 활성화 사업
제3섹터 형태에 관한 요건	<출자요건> ① 시정촌 출자가 과반 ② 시정촌 및 농협 등의 비영리법인 출자가 3/4 이상	<출자요건> ① 시정촌 및 지역 내 관계기관·단체·주민 출자 3/4 이상 ② 시정촌, 농협 등의 비영리법인 출자가 3/4 이상	<출자요건> 시정촌 및 농협의 기부재산(표결권)의 과반 <법인형태요건> 민법법인	<출자요건> 시정촌 출자 1/4 이상

자료: 小池恒男, 1998, p.193.

요약 및 결론

제7장

1. 연구의 필요성

지방공기업이란 지방자치단체가 출자하여 소유하고 직접·간접으로 운영하는 기업을 말한다. 지방자치단체가 지방공기업을 설립하는 목적은 수익을 기대하기 어렵거나 자본이 부족하여 민간의 참여가 어려운 반면 공공수요와 지역경제 활성화 효과가 큰 사업을 경영하도록 하기 위해서이다.

우리나라에서도 1969년 지방공기업법을 제정하여 상수도사업(6개), 지하철(1개) 등을 운영하는 7개의 지방공기업이 이 법의 적용을 받게 된 이래 지방공기업은 2008년 378개소로 증가하였다. 유형별로는 상수도·하수도·공영개발 사업을 운영하는 지방직영기업과 시설·환경·경륜공단 등 지방공단을 합쳐 300여개, 지하철공사·도시개발공사와 지자체가 자본금의 100% 또는 50～100% 출자한 지방공사 및 50% 미만 출자한 제3섹터 등이 70여개이다. 이 중 농업부문의 지방공사·제3섹터는 10여개 정도이다.

지방공기업을 포함하여 공기업에 대한 여론은 부실·방만·부패·비효율 등 부정적인 평가가 일반적이다. 실제로 적자경영·부실경영을 겪은 끝에 매각·청산·합병 등을 통해 소멸되는 지방공기업의 사례가 비일비재하였다. 그렇다면 지방공기업이 부실해지는 원인은 무엇인가. 지방공기업을 설립할 필요가 있는가. 지방공기업의 발전 방안은 무엇이며, 설립을 활성화하려면 어떻게 해야 될 것인가 등에 관한 연구가 필요하다.

2. 농업부문 지방공기업의 성과와 문제점

농업부문 지방공기업의 경제적·비경제적 효과는 농가와 지역경제 측면으로 나누어볼 수 있다. 농가에 대해서는 우선 계약재배(고추유통공사, 무안황토랑, 와인코리아)와 정보전달(예: 경남무역은 농산물 수출정보를 공개하여 민간업체의 가격횡포와 담합을 차단) 기능을 통해 산지가격을 지지하는 효과가 있다. 생산자재 공급(예: 원예공사의 육묘공급)과 운송비용 절감(홍주미트) 등을 통해 생산비 절감 효과도 있다. 안정적인 판매처 역할을 수행함으로써 농가수입 안정에 기여하고 있다. 지자체와 지역관점에서 보면 지방공기업은 지역경제발전의 리더역할을 수행하면서 고용창출과 세수증가 효과를 가진다. 클러스터사업 주체(와인코리아), 시군유통회사설립을 위한 주체(무안황토랑), 지역산업의 고부가가치화 유도(구미원예공사, 와인코리아) 등이 지역경제 리더역할의 예가 된다. 이 외에도 지역농산물 브랜드 가치 제고와 지역지명도 제고, 소규모 농산물 유통업체 보호 및 육성(경북통상, 경남무역) 등이 있다.

군이 출자한 제3섹터 방식의 이점은 사업초기에 외부로부터 공신력, 신뢰를 쉽게 얻을 수 있는 반면에 공기업법에 따른 준수내용과 행정절차를 따르다 보면 의사결정 과정이 느려져 사업기회를 놓칠 위험이 있다. 실제로 현재의 지방공기업법의 설립기준이 제한적이어서 경영의 융통성을 저해한다는 지적이 있다. 지방공기업법은 시설관리를 위한 기업 중심의 기준이므로 고추유통공사, 무안황토랑과 같은 가공, 판매 지방공기업에 그대로 적용하기에는 현실적 애로사항이 많이 있다. 공기업의 평가방식도 시설 및 관리기업 중심으로 되어 있어 가공, 판매를 주 기능으로 하는 지방공기업은 상대적으로 불리한 입장이다.

대부분 공기업에 공통적으로 적용되는 한계점으로 설립 이후 지속적인 지원 대책이 없다는 것이다. 공기업이 가지는 공공성이나 설립취지를 고려할 때 시설자금뿐만 아니라 일정기간 경영정상화에 이르기까지 운영자금을 지원하는 것이 고려되어야 한다. 이와 관련하여 농림사업의 대상이 되

지 못하거나 지원이 차별적인 것도 문제점으로 지적된다. 예를 들면 농협에 대해서는 채소수급조절자금 100% 지원에 물류비 지원이 추가되지만, 제도적 규정상 영양고추유통공사 등은 80% 까지만 지원받을 수 있다. 이외에도 농산물 수출지원 정책사업 대상이 아닌데 따른 차입금에 대한 추가적 이자 부담(경북통상, 경남무역)이나 전기료율의 차별화에 따른 추가 전기료 부담(홍주미트)도 문제점으로 지적된다.

농업부문 지방공기업이 자립경영을 하기 어려운 이유는 여러 가지가 있지만 무엇보다도 충분하지 않은 매출규모와 매출성장의 정체를 들 수 있다. 고용인 수나 관련 농산물에 대한 지역농업규모와 비교할 때 농업부문 지방공기업의 매출액은 성장의 여지가 많지만 매출이 빠른 속도로 증가하는 경우는 많지 않다. 지역경제 진흥차원에서 농협을 포함한 관련 민간단체와 생산농가들과의 협력이 과거 어느 때보다도 절실하다 하겠다. 시설투자비와 관련 이자의 상환부담도 지방공기업 발전의 저해요인으로 작용하고 있다. 수입창출 창구가 다양하지 못한 것도 문제점으로 지적된다. 홍주미트의 단순한 도축수수료 위주의 사업이나 경남무역, 경북통상의 대행 수수료 사업만으로는 수익을 확대하는 데 그 한계가 있다.

3. 일본 지방공사·제3섹터의 운영 실태

일본의 경우 우리의 지방공기업에 해당되는 기업의 형태는 지방공영기업, 지방공사·제3섹터 등으로 구분된다. 지방공영기업은 지방공공단체가 경영하는 기업 중 「지방공영기업법」에 의해 수도사업(간이수도사업 제외), 공업용수도사업, 궤도사업, 자동차운송사업, 철도사업, 전기사업, 가스사업 등을 경영하는 기업을 말한다. 일본의 지방공사·제3섹터는 이 외 분야의 사업을 경영하는 기업으로서 우리와 달리 지방자치단체의 출자비율과는 무관하다.

일본의 제3섹터는 회사법 법인처럼 지자체와 민간의 공동출자에 의해

설립되든가, 민법법인이나 지방3공사(지방주택공급공사, 지방도로공사, 토지개발공사)처럼 지자체 단독으로 설립하는 경우가 많다. 민·관이 공동출자하여 설립한 주식회사·유한회사 등의 상법 법인은 물론 제3섹터로 분류하지만, 지자체가 단독으로 100% 출자·출연하여 설립한 재단법인·사단법인 등의 민법 법인과 지방3공사 또한 제3섹터의 범주로 분류하여 지방공영기업과 구별하는 것이다. 일본 총무성에서는 지방독립행정법인도 제3섹터의 조사에 포함하고 있다.

일본 지방공사·제3섹터의 운영 실태로부터 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같다. 첫째, 제3섹터의 설립에 대한 제도적·정책적 지원이다. 1960년대 이후 일본의 제3섹터 설립 추세를 보면 3단계로 시기구분을 할 수 있다. 1단계는 1977년까지로서, 1960·70년대에 지방3공사가 현저히 증가하였다. 2단계는 1978～1992년 시기로서, 제3섹터의 설립이 어느 때보다 활발하였다. 개발열풍에 의한 '버블경제의 산물'로서, 해산·도산되는 제3섹터의 대부분이 이 시기에 설립된 것으로 나타났다. 3단계는 1993년 이후 제3섹터 설립의 감소단계이다. 불황기에 접어들어 거품이 꺼지면서 제3섹터 설립도 약화된 것이다. 일본의 제3섹터가 현재 1만개에 달할 만큼 활발하게 설립되었던 것은 민간활력을 활용하여 공공서비스를 확대할 목적으로 제정한 여러 법률과 제도 덕분이다. 농업부문에서도 1990년대 이후 민법법인이 증대하였는데, 이는 각종 지역진흥입법이라는 정책적 요인에 기인한다. 이로써 지방공기업의 유형과 설립 절차 등을 규정한 「지방공기업법」만으로는 지역개발을 위한 지방공사·제3섹터의 활성화를 도모할 수 없다는 것을 확인할 수 있다.

둘째, 운영에 대한 지원, 특히 재정·금융지원이다. 지자체는 설립에서 경영에 이르기까지 여러 형태로 재정적인 지원조치를 행하고 있다. 출자, 보조금, 위탁료, 대부금, 채무보증·손실보상 등이 그것이다. 출자의 경우 지자체의 출자비율이 높을수록 회사의 중요사항에 대한 결정권을 갖는 한편 파탄을 맞을 경우에 부담 또한 크다. 보조금으로는 사업비 보조와 운영비 보조가 있으며 경영파탄 제3섹터의 구제를 위한 보조금 지출도 있다. 위탁료는 지자체가 제3섹터에 사업을 위탁하고 지출하는 사업비이다. 대부금으

로는 장기 및 단기대부금이 있으며, 채무보증과 손실보증은 제3섹터가 금융기관으로부터 자금을 차입할 때 지자체가 상환을 보증하거나 차입금을 상환하지 못할 때 확정채무 중 손실보상 대상 채무를 지자체가 보상하는 것이다.

셋째, 출자비율만으로 지방공기업 여부를 구분하지 않고 업무의 성격에 의해 구분하며, 공공성·공익성이 강한 사업을 하는 지방공사·제3섹터에 대해서는 출자자인 지자체 등이 운영비를 지원하는 반면 수익성 사업을 하는 제3섹터는 민간 경영전문가에 의해 책임경영·자율경영이 이루어지도록 하고 있다.

4. 농업부문 지방공기업의 발전방안

현존하는 농업부문 지방공기업의 경영 실적과 전망은 발전적이라고 하기 어렵다. 따라서 지방공기업의 발전방안을 도출하기 전에 먼저 지방공기업이 과연 필요한지에 대해 검토하지 않으면 안 될 것이다. 이 연구에서는 세 측면에서 접근하여 지방공기업이 활성화될 필요가 있다는 것을 제시하였다.

첫째, 현행 농림수산사업의 지원을 받아 설치되는 시설의 관리·운영이 반드시 필요한데, 효율적으로 관리·운영하기 위해서는 관리·운영주체의 조직형태 즉, 민간 개인 또는 기업에 일임할 것인지 상법법인·민법법인 형태의 지방공기업을 설립할 것인지, 아니면 NGO·NPO·사회적기업 등에 위탁할 것인지 등에 대한 검토가 필요하다.

둘째, 현재 시·군에는 대부분 사업소 형태로 직영하고 있는 시설 등이 많은데, 그 관리·운영 주체의 조직 형태와 경영 방식 등에 대한 검토가 필요하다. 이 시설들의 관리·운영 또한 민간의 전문성·창의성·자발성을 활용할 경우 효율성과 활용도를 높일 수 있기 때문이다.

셋째, 이 외에 농촌지역의 활성화를 위해서는 사람·농지·마을의 공동화

에 대응한 농지·농작업·농업노동력·지역활성화의 담당자로서 지방공기업이 필요하다. 이는 민간활용(민활)과는 반대의 관권활용(관활)에 해당되는 것으로서, 공공성·공익성은 높으나 수익성이 낮아 민간이 참여하지 않는 사업을 지자체가 주도하여 사업체를 설립함으로써 지역경제의 활성화를 도모하는 방안이다.

이상과 같은 이유로 지방공기업이 앞으로 더욱 활성화될 필요가 있는데, 그 발전을 위해서는 먼저 현존 지방공기업의 활성화 방안에 대한 검토가 필요하다. 사례조사 대상 7개소의 지방공기업은 ①(주)와인코리아, ②(주)홍주미트, ③구미원예수출공사, ④(주)무안황토랑, ⑤영양고추유통공사, ⑥(주)경북통상, ⑦(주)경남무역 등이다.

먼저 7개 사업체의 설립 목적과 필요성을 보면, 모두 수익성 사업을 주목적으로 한다는 점에서 개발형 또는 지역진흥형 지방공기업이라고 할 수 있겠지만, 공공성·공익성은 미약하며, 따라서 설립 필요성 또한 약하다고 할 수 있다. 그러나 (주)와인코리아의 경우 지역의 포도재배농가 560호가 소액주주로 참여할 뿐 아니라 원료용 포도 공급자이기도 하여 직접적인 이해당사자의 수가 많고, 포도주 가공·판매 외에 와인열차 운행 및 와이너리 방문 등 관광사업을 병행함으로써 지역 관광산업 활성화에 기여하는 등 명실공히 지역진흥형 공기업의 역할을 수행하고 있다. 그 외 6개 사업체 또한 지역경제 활성화에 일정 부분 기여하는 면이 있지만 지역진흥형 공기업으로서의 역할은 미흡하다. 수익성 사업을 경영하는 사업체가 지방공기업으로서의 필요성에 부응하기 위해서는 지역진흥·지역활성화를 위한 사업을 보다 다양하게 전개할 필요가 있다. 사업다각화가 필요한 것이다.

다음, 경영수지 면에서 계속되는 수지적자로 경영위기에 직면해 있는 사업체는 (주)홍주미트와 구미원예수출공사이고, 나머지 5개소는 흑자 기조 상태이다. 그러나 흑자 기조의 5개소도 안정적인 성장을 기대하기는 어려운 실정이다. 당면 문제는 경영수지 적자 상태의 2개 사업체의 처리 방안이다. 먼저, (주)홍주미트는 홍성군에서 지분 매각을 추진하는 중이며 매각하는 것이 명분이나 실리의 양면에서 타당한 처리 방향이라고 생각한다. 타개책을 찾기 어려운 곳은 구미원예수출공사 쪽이다. 경영수지 적자의 원

인은 무엇보다 주력시장인 일본에서 동남아시아산 노지재배 국화의 수입이 증가되면서 스프레이 국화의 가격이 하락하여 적자수출을 면치 못하게 되고 가격경쟁력이 없어지게 된 것 때문이다. 생산성을 획기적으로 높이고 생산비를 낮추어 수출시장에서 경쟁력을 회복하거나 품질 고급화를 통해 수출량은 줄더라도 높은 가격을 받을 수 있도록 하지 않으면 안 된다. 당장 필요한 것은 부채 상환 및 수지적자에서 벗어나는 길이다. 시설비 융자금 146.8억 원 중 미상환 원금 79.5억 원에 대해 매년 원금 8.6억 원과 이자 3.5억 원(2008년)을 상환해야 한다. 융자금 잔액 79.5억 원을 당장 상환할 경우 매년 원리금 상환액 11억여 원이 지출되지 않게 되므로 그것만으로도 공사는 적자경영에서 벗어날 수 있다. 융자금 상환 방안이 필요한 것이다.

총괄적으로 현존하는 농업부문 지방공기업의 활성화를 위해서는 지방공기업이 계속적인 경영수지 적자에 의해 경영위기에 처했을 때 지자체 등이 이를 타개할 수 있는 지원책을 마련하는 것이 필수적이다. 지방공기업을 설립할 때 구미원예수출공사처럼 시설비 융자금 상환 부담을 안고 출범하도록 해서는 안되며, 운영자금 융통을 위한 제도적 장치가 필요하다. 나아가 청산에서도 손실보상 확정을 위한 조정제도가 필요하다. 제도적 개선이 필요한 것이다.

그렇다면 지방공기업 관련 제도의 개선책은 무엇인가.

첫째, 「지방공기업법」 적용 대상 지방공기업은 의무적용사업에 한하고 임의적용사업은 제외할 필요가 있다. 그렇게 할 경우 우리의 '지방공기업'은 일본의 '지방공영기업'과 같은 범주가 될 것이다.

둘째, 농업부문 지방공기업의 설립을 활성화하기 위해서는 「지방공기업법」이 아니라 농촌지역 개발 및 지역활성화를 목적으로 하는 다른 법률에서 농업부문 지방공기업의 설립과 운영을 지원하는 내용을 규정해야 한다. 일본의 리조트법, 민활법, 지역진흥입법 등의 예를 참고할 수 있다.

셋째, 지방공기업에 대한 재정·금융상의 지원제도를 확충해야 한다. 일본의 경우 지방공영기업의 자금 융통을 위해 공영기업금융공고를 설치하였다가 2007년에는 「지방공영기업 등 금융기구법」을 제정하여 이를 폐

지하는 대신 '지방공영기업 등 금융기구'를 설치하였다. 우리의 경우 '공공자금관리기금'이 있지만 이는 중앙공기업에서나 이용할 뿐 지방공기업은 이용하지 못한다. 일본의 경우 지방공영기업 외의 지방공사·제3섹터에 대한 재정지원 수단으로서 출자, 보조금, 대부금, 채무보증·손실보상 등의 제도가 있다. 우리의 경우 지방공기업에 대해 지자체가 채무보증·손실보상 등을 떠맡지만 경영위기 시 지원책은 미비하다.

마지막으로 농업부문 지방공기업의 설립을 활성화하기 위해서는 어떤 제도와 정책이 필요한지를 검토하였다. 농업부문 지방공기업, 특히 제3섹터 상법법인이나 민법법인의 설립을 활성화할 필요가 있는데, 이를 위해서는 '(가칭)농어촌투자촉진법'의 제정과 장기저리의 융자제도 도입이 필요하다.

부 록

시설의 설치와 관리·운영 주체가 필요한 농림사업

1. 유통지원사업 분야

1.1. 친환경농산물종합물류센터 건립

‘친환경농산물종합물류센터 건립’ 사업은 지역 내 친환경농산물의 효율적인 유통·관리를 위해 물류센터 1개소를 경기도에 건립하는 사업으로서 2009년 시작하여 2011년 완공을 예정으로 진행 중에 있다. 사업시행주체는 경기도이고 총사업비 480억 원의 50%를 국고가 지원하도록 되어 있다. 건립된 물류센터에는 집배송장, 저온저장고, 냉동창고, 작업장, 친환경급식자재센터, 안전성검사시설 등이 시설이 설치될 예정이다.

물류센터 운영은 민간이 함을 원칙으로 하되 운영주체의 대안으로 농협중앙회, 조합공동사업법인, 제3섹터 방식을 고려하고 있다. 주체별 역할분담을 원칙으로 하여 시설관리는 경기도, 운영주체는 민간, 시설입주 및 이용은 친환경농산물 유통업체가 맡도록 한다. 경기도는 안전유통센터 시설 및 운영 총괄 관리, 유통정보 제공, 안전검사시설 운영, 교육·홍보, 정책연계 등의 공적기능을 수행한다. 공모로 선정되는 민간 운영주체는 친환경농산물의 수집·분산 능력, 자금력, 경영능력을 기준으로 정해진다. 한살림, 생협 등의 친환경 농산물 유통업체가 거래에 참여하고 시설을 이용할 계획에 있다. 시설투자를 동반하는 다른 보조사업들과 비교해 관리, 운영, 이용주체가 명확하게 정의되어 있는 편이고, 자금력, 지역 경제사업 통합능력 등을 고려하여 가장 적절한 운영방식을 모색하고 있다.

부표 1. 친환경농산물 종합물류센터 사업 개요

사업기간	총사업비	사업규모	지원조건	사업시행주체
2009~2011년	480억 원 (국고 240)	1개소 (부지 100천m^2, 건물 30처m^2	국고50, 지방비50	경기도지사

1.2. 시·군유통회사 설립 지원

'시·군유통회사 설립·운영지원' 사업은 시군에 전문경영체제를 갖춘 농수산물 전문 유통회사를 설립하여 시장교섭력을 제고하고 직거래를 통한 유통비용 감소를 목적으로 한다. 다양화된 자본구조와 행정적 지원을 결합하여 유통회사가 시군에서 대표성을 가지고 기업적 경영체제로 해당지역의 핵심 마케팅 주체로 활동하도록 한다.

그동안 다양한 형태의 조직이 산지유통을 담당하여 왔으나, 대형유통업체의 급성장 등 변화된 소비지 유통환경 대응에 적응하지 못하는 한계를 보이고 있다. 지역 농협(1,106개)·수협(94개)은 읍·면 단위의 영세성, 조합형태 의사결정의 한계로 수익성·안정성을 갖춘 사업모델을 제시하지 못하고 있는 현실이다. 지방자치단체 중심의 공기업은 CEO의 전문성·독립성이 확보되지 못해 경영의 효율성이 저하된다는 지적이며, 농업회사법인(890여개)은 CEO의 전문성이 높은 편이나, 외부자원 조달의 애로 등으로 규모화 및 성장에 한계를 보이고 있다. 조합공동사업법인(42개)은 일부 품목 중심으로 규모화 되었으나, 폐쇄적인 조직구성 및 운영으로 조합체제의 한계 극복에는 미흡한 실정이다.

사업의 지원내용에는 일정한 자격요건(CEO전문성, 농어업인 출자, 지자체출자, 기존조직과의 협력체제 구축)을 구비한 신설 법인 또는 기존의 산지조직에 대한 초기 운영자금과 원물확보를 위한 운영활성화자금(산지유통활성화자금의 융자지원)이 있다. 회사설립, 농가조직화, 마케팅 등에 필요한 운영자금을 총 20억 원 한도로 3년간 분할 지원하며, 2・3차 연도에

는 전년도 운영실적에 따라 차등 지원하는 것을 원칙으로 한다. 원료 농산물 확보 자금은 70억 원 이내에서 융자지원(연리 1%, 융자기간 3년) 하되 기존에 자금을 지원받은 업체가 시·군 유통회사로 전환할 경우 기존의 지원 조건을 승계할 수 있도록 한다. APC 등 기존 산지유통시설을 최대한 활용하도록 유도하기 위해 시설물 신축은 제한하되 시설개보수 및 소규모 장비구입에 한해 총사업비의 10% 이내에서 사용이 가능하도록 하고 있다. 2009~2013년까지 시·군유통회사 70개소 설립을 목표로 하고 있으며, 2009년에는 10개소 건립 목표에 현재까지 6개소가 설립되었다.

부표 2. 시·군유통회사 설립 운영 지원사업 개요

사업기간	총사업비	사업규모	지원조건	사업시행주체
2009~2013년	1,500억원	'13년 70개소	국고보조 100%	농수산물 유통공사

주식회사형 농업회사법인 또는 상법상 주식회사를 설립하고 유통분야 전문인력으로 구성된 '농업CEO 인재풀'에서 전문 CEO를 경영인으로 선임하게 되어 있다. 공무원은 이사회에서 배제시켜 시·군의 경영간섭을 최소화하고, 농어업인·농협·지자체 등의 출자로 다양화된 자본구조를 가지도록 유도하고 있다. 농어업인(영농조합법인 포함)이 자본금의 1/4 이상 출자하도록 하여 농업회사법인의 세제혜택을 유지하면서 농림사업의 정책대상이 되도록 하고 있다. 시·군은 초기연도 자본금의 1/4 이상 1/2 미만 출자하도록 함으로써 시·군유통회사는 공기업법의 적용대상이 되지 않으면서 주식회사의 성격을 가진다. 계열화를 촉진하기 위해 원물을 공급할 농업회사법인, 영농·영어조합법인 등의 출자를 유도한다. 농·수협은 자본금의 1/2까지 출자가 가능하도록 하고, 주주로서 주주총회·이사회에 참여할 수 있게 되어 조합공동사업법인이 가지는 한계를 극복하고자 한다.

기존 조직과의 경합 해소 및 협력 방안이 수립된 경우에만 설립이 가능하도록 제한하고 있다. 기존에 규모화된 산지유통조직(조합공동사업법인,

연합사업단)이 있는 경우 이들이 시·군유통회사로 전환하도록 하고 산지조직이 활성화 되지 않은 지역에서는 관내 영농조합법인, 소규모 지역조합 등이 공동출자하여 회사를 설립하도록 한다. 2009년 사업대상자 중 의령에서는 조합공동사업법인이, 합천에서는 농협연합사업단이 시·군유통회사로 전환한 바 있다.

'시·군유통회사 설립·운영지원' 사업은 CEO, 이사회 구성, 출자방식 등의 사업내용에 나와 있듯이 많은 부분에서 기존 산지유통 전문조직들이 가진 한계의 극복을 위한 방안을 가지고 있다. 그럼에도 사업 성공의 관건은 지역 내 영농법인, 농협들이 얼마나 효과적으로 지역농민을 조직화하고 시군유통회사의 사업에 적극적으로 참여하는가에 달려 있다.

부표 3. 시·군유통회사 현황(2009)

시도	시군	출자액 (억 원)	주요 품목	법인설립	형태
충북	보은	30.0	한우, 쌀, 생대추	4.15	농업회사법인
전남	고흥	32.0	쌀, 한우, 유자	3.6	농업회사법인
	완도	34.5	전복	3.31	상법상 주식회사
	화순	30.0	한우, 쌀, 파프리카	4.1	농업회사법인
경남	의령	50.0	쌀, 수박, 버섯	3.30	농업회사법인
	합천	75.0	쌀, 딸기, 수박	3.31	농업회사법인

1.3. 농산물산지유통센터 건립 지원사업

'농산물산지유통센터건립 지원사업'은 농산물의 선별・저온저장시설을 갖춘 산지유통센터 건립지원을 통해 산지유통 시설의 현대화・규모화를 통한 경쟁력 제고를 목적으로 한다. 주요원예농산물의 산지유통센터 처리율을 현재의 27.6%에서 50%로 끌어올리기 위해 2013년까지 규모화된 농산물산지유통센터 300개소를 육성하는 것을 목표로 하고 있다.

사업지원의 내용은 주요시설(집하·선별·포장장, 예냉・저온저장, 전처

리시설 등)과 유통장비 · 기계(선별기, 포장기, 콘베어, 냉장탑차, 운반상자 등)이며, 사업대상자는 생산자단체로서 협동조합, 영농조합법인, 농업회사법인, 조합공동사업법인, 지방공사, 시군유통회사가 여기에 해당한다. 다만 지방공사는 농산물 취급비중이 60% 이상인 조직에 한정한다.

부표 4. 농산물산지유통센터 건립 지원사업 개요

사업기간	총사업비	사업규모	지원조건	사업시행주체
'92~'13년	신규 20억 보완 8억	'13년까지 300개소 ('07까지 254개소)	국 비 40% 지방비 30% 자부담 30%	시장·군수 등 지자체

지원형태는 국고 40%, 지방비 30%, 자부담 30%로 신규시설은 20억 원 내외, 기존시설 보완은 8억 원을 기준사업비로 정하고 있다. 운영비 지원은 따로 없고, 다만 산지유통활성화자금에 지원하여 적격한 경우 융자지원을 받을 수 있다. 2009년 현재 276개소가 운영 중에 있으며 이중에서 농협이 운영하는 것이 156개소이고, 법인이 운영하는 것이 120개소이다.

1.4. 농산물종합유통센터 건립 지원사업

'농산물종합유통센터건립 지원사업'은 기존 도매시장과는 다른 새로운 형태의 물류체계를 구축하여 유통경로를 다원화하고 농어민의 출하선택의 폭을 확대하는 것을 목적으로 한다. 지원대상자 자격을 지방자치단체, 생산자단체, 전문유통업체에 주었지만 천안, 대전, 금산을 제외하고는 모두 농협중앙회(농협유통)에서 운영하고 있다.

설립 당시에는 제3섹터 공기업에 해당하는 컨소시엄 유형으로 중부농축산물류센터(충남도+천안시+농협), 농협대구경북유통(군위군+농협), 대전농산물유통센터(대전시+농협) 세 곳이 있었지만 현재는 중부농축산물류센터가 적자 누적에 따른 자본잠식으로 충청남도 100% 소유의 '충청남도 농축산 물류센터 관리공사'로 바뀌었고, 농협대구경북유통은 군위군 지분을 농

협이 사들여 민간자회사로 바뀌었다. 민간업체(동원F&B)가 운영하던 금산종합유통센터는 2009년 초에 사업주체가 금산인삼조합으로 바뀌었다.

부표 5. 농산물종합유통센터 건립 지원사업 개요

사업기간	총사업비	사업규모	지원조건	사업시행주체
’95～’10년	건당 사업비 무제한(대부분 200억 이상)	’10년까지 17개소 (’09까지 16개소, 1개소 건설 중)	공공유형, 생산자단체유형	시장·군수 등 지자체

현재는 2009년 2월에 개장한 울산을 포함하여 16개소의 농산물종합유통센터가 운영 중에 있으며 공공유형이 8개소, 생산자단체유형이 7개소, 컨소시엄유형이 1개소이다. 공공유형의 경우 설치비용은 부지구입비를 포함하여 국비 50%, 지방비 50%로 하고, 운영주체는 농협중앙회, 민간, 또는 회원조합이 가능하다. 생산자단체유형의 경우 건물·시설 설치비는 국비 보조 50%, 생산자단체 부담 50%이고, 부지구입비는 1996년까지는 70%가 보조되었지만 현재는 50% 융자(연리4%, 5년 거치 10년 상환)로 조건이 바뀌었다. 운영주체는 공공유형과 마찬가지로 농협중앙회(농협유통), 민간, 또는 회원조합이 가능하다.

컨소시엄을 구성하여 사업을 추진하는 경우 참여단체는 지분율에 따라 사업비를 공동부담하게 된다(각 주체의 출자액을 총 사업비로 하여 지자체, 생산자단체, 전문유통업체가 단독 추진 시의 지원비율을 각각 적용). 예를 들어 총사업비 200억 원(건물·시설 100억 원, 부지 100억 원)으로 지자체와 농협이 지분율 50%씩 참여하는 경우 국비보조는 지자체에 지원되는 국비보조(건물·시설 25억+부지구입25억)와 민간에 지원되는 국비보조(건물·시설 25억)를 합친 75억 원이 된다. 운영자금에 대한 지원은 총사업비 200억 원 규모의 소비지·산지 상생협력사업의 신청대상자가 되는 것이다. 센터별로 보면 연이자 3%, 1년 거치조건의 융자지원금을 안 받는 곳에서부터 평균 10억 원에서 20억 원 정도의 융자지원을 받는 곳이 있다.

1.5. 권역별 거점산지유통센터 지원사업

‘권역별 거점산지유통센터 지원사업’은 과수 주산지역에 규모화·현대화된 산지유통시설(APC)을 설립하여 소규모 유통시설의 중심축으로 육성하고, 산지 마케팅 경쟁력 및 교섭력을 증대하는 것을 그 목적으로 한다. 전북 장수(S-APC로 조합공동사업법인의 자회사임)를 제외한 14개소는 모두 품목조합, 사업연합, 또는 조합공동사업법인이 시설을 운영하고 있다.

부표 6. 거점산지유통센터 지원사업 개요

사업기간	총사업비	사업규모	지원조건	시행주체	지원대상
2004~17	150억 원	30개소	▪ 공공유형 ▪ 일반유형	시장·군수	과일 생산량 2~3만톤이상

사업유형에는 공공유형과 일반유형이 있다. 공공유형의 경우 지자체와 운영주체는 기간이 명시된 계약을 체결하게 된다(예: 경북문경 APC는 3년 계약, 적자 발생 시 그 책임은 운영주체가 지며, 흑자 부분은 50:50으로 배분하도록 되어있다). 15개소 중에서 공공유형이 11개소(장수 S-APC, 안성조합, 경북능금, 의성연합, 충북원협, 거창연합, 예산능금, 음성 햇사례연합, 나주배연합, 문경 경북능금, 순천 동부연합)이고, 일반유형이 4개소(밀양 얼음골마케팅사업단, 남제주군제주감협, 제주감협, 제주조합)이다.

공공유형은 시설물 소유권은 지자체에 있고, 설치비용 조달은 국비 50%, 지방비 50%로 이루어진다. 부지매입비는 지자체가 부담하고, 시설의 운영은 원예조합 또는 연합사업단(조합공동사업법인)이 담당하도록 되어 있다. 일반유형은 시설물 소유권을 운영주체가 가진다. 설치비용 조달은 건물과 시설은 국비 30%, 지방비 20%, 자부담 50%로 이루어지고, 부지매입은 운영주체가 부담한다. 시설의 운영주체는 공공유형과 같다. 운영자금에 대해서는 산지유통활성화자금(FTA기금지원사업)에 지원할 자격이 주어진다. 지자체는 포장재 지원사업 등을 통해 물류비를 보조하기도 한다(예: 포장재 비용의 70% 보조).

1.6. 브랜드육타운 조성사업

‘브랜드육타운 조성사업’은 소비자 접근성이 좋은 대도시 근교에 직영 브랜드육 종합 판매타운을 설치하여 브랜드 인지도를 높이고 축산물의 합리적인 가격을 형성하도록 하는 것을 목적으로 한다. 사업을 희망하는 지자체 또는 농협중앙회는 입지를 확정하고 5개 이상의 입점 희망 브랜드 경영체를 사전에 모집해야 한다. 브랜드육타운 추진위원회를 설립한 후 사업계획서를 제출하여 사업지원 대상으로 선정되면 시설물 건축을 진행하면서 브랜드육타운 운영위원회를 구성하여 관리주체, 임대료, 관리비, 홍보방안 등을 결정하게 된다.

부표 7. 브랜드육타운 조성사업 개요

사업기간	총사업비	사업규모	지원조건	사업시행주체
2008~13	1,000억 원	총 10개소 (‘08년 2개소)	기금보조 40% 자 부 담 60%	시・도 또는 농협중앙회

부지확보는 공유지 대부, 매입 또는 장기임대 방식으로 이루어지고, 사업주체가 시·도일 경우 관내 브랜드 업체는 30%까지, 농협일 경우 조합 브랜드는 70%까지 입점을 제한하도록 하여 지역경제 활성화와 자유경쟁을 도모하고 있다. 사업주체는 입점이 결정된 브랜드 경영체와 임대계약을 체결하고, 브랜드 경영체와 협의 하에 판매장 또는 음식점 시설을 건축하게 된다. 사업주체는 놀이시설·공원·화장실 및 브랜드 홍보관 등 공동시설을 설치할 의무가 있고, 입점 브랜드 경영체는 음식점 원산지 표시제, 쇠고기 이력추적제를 의무적으로 시행해야 한다.

2개년 사업으로서 개소당 사업비는 100억 원 이내로 하되 초과하는 사업비는 자부담으로 충당하게 된다. 사업비는 국비 40%, 자부담 60%로 분담하되 자부담을 지자체가 부담하면 소유권이 지자체에, 농협이 부담하면 농협에 인정된다.

2009년 현재 경기도, 동두천시, 농협중앙회 안성목장, 합천군이 사업대상자로 선정되어 부지매입 및 타운조성을 진행하고 있다. 합천군의 경우 600평 규모 건물을 포함하여 총사업비가 110억 원 가량이다. 현재 토지보상이 진행 중이며, 선정된 브랜드 경영체들과 함께 입점 업체를 모집하고 있다. 운영비는 입점업체의 임대료로 충당할 계획이고, 관리방식은 운영위원회의 결정에 따라 민간위탁, 법인구성, 공단설립 등을 고려하고 있다.

1.7. 고랭지감자 명품화사업

'고랭지감자 명품화사업'은 감자 주산지인 강원지역에 광역단위의 전문화된 고랭지 감자 산지유통센터를 설치하여 감자산업을 육성하고 자율 수급조절을 통한 소비시장 안정화를 목적으로 한다.

감자는 식량작물 중 총생산액 3~4위를 차지하는 주요 소득작물이나 전문 유통시스템의 부재로 생산량의 증감에 따라 가격등락이 반복되는 악순환을 겪고 있다. DDA/FTA 등 시장개방 확대 추세로 상대적으로 유통구조가 취약한 감자산업의 피해가 추가로 예상된다. 산지유통을 주도하여 시장을 안정화하고, 시장개방에 대비하여 감자산업을 발전시켜 나갈 핵심주체로 산지 전문유통조직의 육성이 시급한 실정이다.

부표 8. 고랭지감자 명품화사업 개요

사업기간	총사업비	사업규모	지원조건	사업시행주체
2008~2009	90억 원	유통사업단 1개소	국 비 40% 지방비 30% 자부담 30%	강원도지사

강원도 고랭지감자유통사업단은 국비 40%, 지방비 30%의 지원을 통해 감자파종기 등 생력화 장비, 멸균화 처리실, 진공포장기, 저온저장고를 갖춘 감자산지유통센터를 건립하고 브랜드 홍보, 농가조직화 및 교육에 힘쓰면서 감자산지유통센터를 운영, 관리하게 된다.

2 가공지원 사업

2.1. 김치HACCP가공공장 건립 지원사업

‘김치HACCP가공공장 건립 지원사업’은 위생관리가 가능한 제조설비를 갖추고 김치를 생산하여 내수시장 확대는 물론 해외수출을 통한 김치의 세계화를 목적으로 한다. 광주광역시는 김치가공공장 건립사업을 김치박물관 사업(문화체육관광부, 총사업비 30억 원, 국비 9억 원 지원), 김치연구소 사업(지식경제부, 총사업비 20억 원, 국비 10억 원 지원)과 연계하여 김치 산업·문화·예술의 복합공간을 조성할 계획이다.

부표 9. 김치HACCP가공공장 건립 지원사업 개요

사업기간	총사업비	사업규모	지원조건	사업시행주체
2009~2012	30억 원	가공공장 1개소	국비 50%, 지방비 50%	광주시청

원래 계획은 권역 내 김치제조업체 7개 회사가 공동출자로 설립한 (사)광주김치협회가 운영하도록 함으로써 김치산업의 계열화와 집약적 위생시설의 운영을 통한 시너지 효과를 도모하는 것이었다. 현재는 광주시에서 재단법인을 설립하고 전남지역의 김치 전문가를 공장장으로 고용하여 직영하는 것으로 바뀌었다. 생산된 제품은 백화점 납품, 시 자체수요 충당 등으로 판매할 예정이다.

개인업체의 폐단을 없애고 운영이 안 되는 경우 시가 짊어질 재정적 부담을 직영의 이유로 제시하고 있지만, 수익사업 성격이 강한 가공공장을 지자체에서 직접 운영한다는 것은 운영의 전문성이나 사업고유의 목적추구 면에서 부적절하다는 생각이다. 단기적으로는 책임 있는 민간업체와 공동출자 방식으로 사업운영을 도모하고, 경영이 정상궤도에 오르고 사업이 확장된 이후에는 민영화하는 것이 바람직하다는 생각이다.

2.2. 전통발효식품 전용공장 건립사업

‘전통발효식품 전용공장 건립사업’은 “순창장류산업 밸리단지 조성 7개년 계획(’07～’13)”의 일환으로 추진 중인 사업으로서 2012년까지 지역 65개 장류업체가 공동으로 이용할 수 있는 전통·발표식품 전용공장을 건립하는 것이 목적이다. 이를 통해 전통식품의 산업화, 현대화를 촉진하고 순창의 장류제품을 세계적인 명품으로 육성하고자 한다.

부표 10. 발효식품(장류) 전용공장 건립사업 개요

사업기간	총사업비	사업규모	지원조건	사업시행주체
2009～12	100억 원	전용공장 1개소	국비 50%, 지방비 50%	순창군청

순창군은 그동안 지역 장류산업의 활성화를 위해 장류클러스터 사업을 추진해 오고 있다. 여기에 해당하는 사업으로는 메주공장, 오폐수 처리시설, 특구지구 조성공사(25,000평 규모)로 구성된 발효미생물종합활용센터(총사업비 260억 원), 발효식품 전용공장 건립(사업비 100억 원), 절임류세계화 지원센터 건립(사업비 100억 원)이 있다. 발효미생물종합활용센터는 한국식품연구원과 함께 운영해 나가고, 메주공장, 발효식품전용공장, 절임류세계화 지원센터를 별도의 법인으로 운영할 계획이다.

3. 농촌개발 지원사업

3.1. 향토산업 육성사업

‘향토산업육성사업’은 농촌활력증진사업에서 소득창출을 목적으로 하는 사업이다. 정부의 유사사업 체계일원화 계획(’06.12)에 따라 신활력지역지원사업, 향토산업육성사업, 특화품목육성사업이 통합되어 농촌활력증진사

업으로 2008년 1월부터 개편되었다. 정부는 사업개편과 함께 농촌산업육성을 위한 관련 사업간 유기적인 연계제고를 위해 사업계획단계에서부터 하나의 종합적인 계획으로 관리하는 “3년 단위(’08～’10) 시・군 농촌활력증진계획”제를 시행 중에 있다.

농촌지역에 부존되어 있는 향토자원을 개발하여 다양한 1차・2차・3차 산업으로 연계・발전시켜 지역경제의 활력증진을 그 목적으로 하고 있으며, 2013년까지 200개 사업을 목표로 현재까지 79개 사업이 진행 중에 있다.

부표 11. 향토산업 육성사업 개요

사업기간	총사업비	사업규모	지원조건	사업시행주체
1997～2013	사업추진단별 30억 원	79개 사업	국비 50%, 지방비·자부담 50%	시·군

사업대상은 농업인, 생산자단체, 향토기업체, 연구단체 등이고 다양한 사업주체가 참여하는 클러스터형 사업추진단 구성을 의무화하되 사업참여주체별 역할, 국고보조에 수반되는 지방비·자부담의 확보, 소유권 등에 대한 협약체결을 하도록 되어 있다. 2009년부터는 단위 사업비가 커져 클러스터사업추진단의 구성을 의무화하였다.

지원자금의 용도는 소프트웨어 분야와 하드웨어 분야로 나뉘는데, 하드웨어 분야에는 제품개발, 생산시설, 판매시설, 체험시설 등이 포함된다. 지원된 사업비는 주로 클러스터사업추진단 사업의 운영비용과 시설(집하시설, 가공시설, 체험시설, 판매장) 설치비용에 사용된다. 지원규모는 전체 사업비 기준으로 사업추진단별로 매년 10억 원씩 3년에 걸쳐 총 30억 원 수준이다. 지원조건은 국고 50%, 지방비·자부담 50%이다. 지방비와 자부담 비율은 세부 단위사업별로 사업의 공공성, 형평성, 사업자의 책임확보 등을 고려하여 지자체가 결정하도록 함으로써 사업비 집행의 경직성에서 오는 지역주민이나 유사사업 주체의 불만을 줄이고 공공성 정도에 따른 차별적 지원을 도모하고 있다.

3.2. 농촌마을 종합개발사업

‘농촌마을종합개발사업’은 농촌마을의 경관개선, 생활환경정비, 소득기반시설 등을 종합적으로 정비하여 쾌적한 농촌정주공간을 조성하고 농촌에 희망과 활력을 고취함으로써 농촌사회유지 및 지역균형발전을 도모하는 데 목적이 있다. 2017년까지 1,000여개 권역에 사업을 추진하는 것을 목표로 하고 있으면 2009년까지 누적 사업 수는 212개 권역이다.

부표 12. 농촌마을 종합개발사업 개요

사업기간	단위 사업비	사업규모	지원조건	사업시행주체
2004～17	40～70억 원	1,000개 권역	사업비: 국 비 70% 지방비 30% 조사비: 국 비 100%	시장・군수, 민간

지원내용을 보면 조사비는 140백만 원 규모로 100% 국고지원이며, 사업비는 권역당 3~5년에 걸쳐 40～70억 원 규모에서 국고지원이 이루어진다. 마을종합개발사업은 사업목적에 따라 ① 기초생활시설, 문화·복지시설, ② 마을주민 공동(5인 이상이 결성한 영농조합법인) 소득기반시설, ③ 농촌체험·관광기반시설로 구분된다. 기초생활시설이나 문화·복지시설 등 불특정 다수의 주민이 이용하는 공동이용시설에 대해서는 전액 보조사업으로 추진하도록 되어 있다. 마을주민 5인 이상이 공동으로 결성한 법인격 생산자 조직이 추진하는 소득기반시설은 주로 가공, 저장시설로서 보조 80%(국고 7:지방비3), 자부담 20%로 사업비를 조달하고, 부지는 법인(운영주체)에서 마련하도록 되어 있다. 농촌체험·관광기반시설은 사업규모가 작고, 주로 기존 시설을 활용하여 마을관광사업을 추진하는 사업이다.

농촌관광에 해당하는 이천 부래미 체험학습관의 경우 개인의 부지를 임대하여 국고보조로 시설물(소유권 이천시)을 건립하고 운영·관리는 마을에서 담당하고 있다. 소득기반에 해당하는 횡성군 금계 한우체험장(축사 신축)의 경우 삼배영농조합법인의 부지에 국비와 자부담으로 시설물(삼배영

농조합법인 등기)을 건립하고 운영·관리는 금계권역추진위원회에서 담당하고 있다. 기초생활에 해당하는 이천 부래미 석산2리 간이하수처리시설의 경우 이천시 소유 부지에 국비로 시설을 건립하고 운영·관리를 이천시에서 담당하고 있다.

그간의 사업추진 경위를 보면 2004년부터 농촌마을종합개발사업의 계획수립 및 착수가 시작되어 지금까지 기초생활 16개, 농촌관광 82개, 소득기반 114개 등 총 212개 권역이 선정되었다. 사업 초기에는 자부담이 포함된 시설물에 대한 등기, 건축물의 사용료 납부 등에 대한 이해 부족으로 지자체와 주민 간에 혼선과 갈등이 있었다. 주민 및 법인에 시설물의 소유권을 등기하는 방안, 소유권 관련 이슈, 관련 법령 및 지자체의 자치조례, 국고보조금으로 시행된 시설물 사용료 징수 문제 등이 검토되었다. 이를 토대로 주민 자부담이 있는 관광·체험, 소득사업 시설물에 대한 소유권 및 사업 완료 이후 유지관리 등에 대한 방안을 새로이 마련하였다.

앞으로도 개별사업에 의한 건축물의 관리·운영에 관하여 사업비 현황, 소유권 등기 현황, 시설 관리 현황을 파악하고 분기별 또는 반기별로 현지점검을 통해 사업추진상 문제점, 개선방안 등을 계속적으로 도출해 나갈 계획이다. 사업비 현황에는 건축물 설치비(보조, 자부담)와 용지 매수비(보조, 자부담)가 해당되고, 시설관리 현황에는 운영자, 관리자, 유지보수 책임자, 건축물 사용·운영 민간이양 조건이 해당한다.

소유/관리는 초기에는 지분등기 또는 지자체가 많았으나 점차 법인으로 등기하는 경우가 많아지고 있다(땅과 시설을 하나로 묶음). 2008년 12월 현재 지분등기(지자체+마을(법인))가 19개이고, 법인등기는 51개소이다. 시설물을 운영하여 생기는 이익금 중에 일부는 권역발전기금(사업비 또는 그해 이익금의 일정비율: 예컨대 10%)으로 적립하도록 한다.

3.3. 농어촌테마공원 조성사업

‘농어촌테마공원조성사업’은 도시와 구별되는 농어촌 특유의 독특한 자연・문화・사회자원을 토대로 다양한 형태의 테마공원을 조성하여 농어촌

주민과 도시민에게 자연친화적인 휴식·레저·체험공간을 제공함으로써 도농교류를 촉진하고 지역경제의 활성화를 도모하는 데 목적이 있다. 사업 시행주체는 시장·군수이고 지원대상 지역은 농어촌정비법에 의한 농어촌 지역이다. 2018년까지 85개 공원을 조성하는 것을 목표로 현재까지 22개 사업이 진행되고 있다.

부표 13. 농어촌테마공원 조성사업 개요

사업기간	단위 사업비	사업규모	지원조건	사업시행주체
2007~2019	50~100억 원	22개 지구	국 고 50% 지방비 50%	시장·군수

지원내용을 보면 단위 사업당 50억~100억 원에 국비 50%, 지방비 50%로 되어 있다. 계획수립과 기반시설, 관리시설, 편의시설, 테마·체험시설 등 공동시설의 설치를 지원대상으로 하는 4년차 사업으로서 유료시설은 지원사업에서 제외하고 있다. 위락시설, 판매시설, 음식·숙박시설은 지자체 자체 자금이나 민자유치를 통해 시행하도록 한다. 운영은 시·군이 하고 사업부지는 지자체가 확보하는 것을 원칙으로 하되 총보조금의 50% 이내에서 도로, 상하수도 등 기초기반시설 설치에 필요한 부분을 매입할 수 있도록 하고 있다. 마을 내에 시설물이 위치하는 경우 마을 자체 운영조직을 구성하여 운영하도록 한다.

2007년에는 불갑지를 주요 테마로 한 전남 영광(국비 사업비 2,000억 원) 외에 3개 지역(경기 안성, 충북 음성, 충남 서천)이 사업대상으로 선정되었다. 2008년에는 친환경농업을 주요 테마로 한 경북 울진(국비 사업비 1,900억 원) 외에 7개 지역(경기 이천, 충북 보은, 충남 금산, 전북 김제, 전남 구례, 경북 상주, 경남 사천)이 선정되었다. 2009년에는 송이, 은어를 테마로 한 경북 봉화(사업비 380억 원)와 한우를 테마로 한 충남 예산(사업비 300억 원)을 포함하여 모두 10개 지역(인천 강화, 경기 여주, 강원 양구, 충북 진천, 충남 예산, 전북 완주, 전남 진도, 전남 화순, 경북 봉화, 경남

함안)이 사업대상으로 선정되었다.

예를 들면 동부지를 주요 테마로 하는 충남서천은 2010년 완공을 목표로 1.5km 정도의 탐방로와 탐방로 중간에 위치한 마산면 벽오리에 소규모 공원과 체험시설, 교육장을 준비하고 있다. 총사업비는 모두 50억 원(국비 25억 원, 서천군25억 원)이며, 체험시설과 교육장 설치에 5억 원을 책정하였다. 시설의 운영은 벽오리에 있는 농촌마을종합개발사업 추진위원회에서 담당할 계획이다.

3.4. 광역클러스터 활성화 지원사업

'광역클러스터 활성화 지원사업'은 지역에 특화된 농산업을 중심으로 기술과 경영이 조화롭게 융합된 지원체계 구축을 통한 농가소득 증대와 지역 핵심 농산업을 중심으로 산·학·연·관의 혁신역량을 체계화하여 시너지 효과를 거양하는 것을 목적으로 한다. 2016년까지 100개소를 육성하는 것을 목표로 하고 있으며, 2009년 현재 42개 사업단이 운영 중에 있다.

부표 14. 광역클러스터 활성화 지원사업 개요

단위: 억원

사업기간	단위사업비	사업규모	지원조건	사업시행주체
2005~16	30	'16년까지 100개소	▪ S/W사업: 국 비 50% 지방비 50% ▪ H/W사업: 국 비 40% 지방비 40% 자부담 20%	클러스터 사업단

지원 자격은 복수 시·군, 도 단위의 산학연관으로 구성된 법인으로 인정된 클러스터사업단에게 주어진다. 사업내용은 혁신체계 구축 및 네트워크 지원과 산업화 및 마케팅 활성화 지원으로 구분된다. 혁신체계 구축 및 네트워크 지원에는 클러스터사업단 설치 및 운영 지원이 해당된다. 산업화 및 마케팅 활성화 지원은 브랜드 개발 및 관리 등의 S/W 사업과 친환경종

합지원센터, 통합물류센터, 홍보시설물 등의 H/W 사업으로 구분된다.

사업단별로 평균 30억 원의 지원한도가 정해져 있고 기본 3년 지원을 원칙으로 하되 필요 시 1~2년 추가지원이 가능하다. 지원조건은 국비 50%, 지방비 50%이고, 시설물의 경우에는 20% 자부담을 요구하고 있다. 시설물의 소유는 사업단으로 하거나 아니면 지자체로 하고 사용계약을 체결하여 사업단에서 관리하도록 한다. 2008년 신규사업단으로 선정된 22개 사업 중에서 생산자단체가 지상권 등기를 한 곳이 4개소이고, 나머지 18개소는 지자체 소유로 되어 있다.

전국에 걸쳐 총 43개의 광역클러스터 사업단이 운영되고 있는데, 7개 지역을 제외하고는 한 개의 시· 군 또는 도에서 단독으로 사업을 진행하고 있다. 도에서 운영하고 있는 사업으로는 경북 한우클러스터, 제주 감귤클러스터, 제주 마산업, 충북 친환경축산, 화성 웰빙떡이 있다. 다수의 시·군이 공동으로 참여한 사업으로는 한우하이록클러스터(춘천, 철원, 화천, 양구, 인제), 백두대간농업포럼클러스터(태백, 영월, 평창, 정선), 강원 영동한우령(강릉, 동해, 태백, 속초, 삼척, 고성, 양양), 전남친환경클러스터(순천, 고흥, 보성, 강진), 경남친환경쌀클러스터(김해, 창녕, 남해, 하동, 산청, 거창), 경남양돈산업클러스터(고성, 김해, 산청, 양산, 창원, 함안, 함양, 합천)가 있다.

참고 문헌

강승규. 1993. “일본의 지방공기업제도 개관.” 한국지방재정공제회.「지방재정」. 60.

곽태열. 1991. “독일 지방공기업(Kommunalunternehmen)의 역할에 관한 역사적 고찰—재정 정책 및 사회정책적 측면에서의 연구.” 경제사학회·경제사학회정기학술대회.

국회예산정책처. 2008.「공기업 경영현황 평가: 2003~2007년 재무분석을 중심으로」.

기획재정부. 2007.「공기업·준정부기관 경영실적 평가보고서」.

길준규. 2008. “우리 지방공기업법의 동향과 전망.” 한국비교공법학회.「공법학연구」. 9(2).

김기수. 1999. “영국의 공기업 민영화와 정부규제.” 국제지역학회.「국제지역연구」. 3(1).

김기옥. 1991. “지방공사제도의 이론과 실제: 일본의 경우를 중심으로.” 지방행정연구소.「자치행정」. 39.

김노환. 1997. “일본의 제3섹터의 사례 연구.” 경희대학교 행정대학원.「경희행정논총」. 10(1).

김동희. 2002. “프랑스 공기업에 관한 연구.” 서울대학교법학연구소.「법학」. 43(2).

김렬 외. 2008. “지방자치단체 준정부조직의 성격유형에 관한 실증 연구.” 한국정부학회(구 대구경북행정학회).「한국행정논집」.

김상미. 1995. “일본 제3섹터의 최근 동향.” 대한지방행정공제회.「도시문제」. 통권 314.

김시경. 2001. “유럽 공기업의 민영화 정책에 관한 연구 :프랑스를 중심으로.” 한일경상학회.「한일경상논집」. 제23권.

김정권 외. 2006.「지방공기업법 개정 관련 자료집」.

김천영. 1996. “지방공기업의 정치·경제적 의미 분석.” 연세행정연구회.「현대사회와 행정」. 6(1).

남일총 외. 2003.「공기업 및 민영화 이후의 소유지배 구조에 관한 연구」. 국제정책대학원.

농림수산식품부. 2009.「농림사업시행지침서」.

농림수산식품부. 2009.「예산내역 설명서」.

농림수산식품부. 2009.「예산 및 기금운용계획」.
농림수산식품부. 2009.「기금운용계획 사업설명자료」.
박 경. 1993. “제3섹터 형성을 통한 지역경제 활성화 방안.” 목원대학교 산업경영연구소.「산경연구」. 9.
박상돈. 2005,「한국 공기업의 블루오션 창출 저해요인에 대한 분석: 정부통제를 중심으로」. 국회
박재정 외. 2000. “프랑스 공기업의 민영화와 국가역할.” 한국국제정치학회.「국제정치논총」. 40(2).
박재희 외. 1997.「정부기능 효율화를 위한 제3섹터 활용 방안: 공공서비스 사업분야를 중심으로」. 한국행정연구원.
배용수. 1995. “지방공기업에의 민간참여 확대 방안.” 한국공기업학회.「공기업논총」. 17(1).
배용수. 2000.「지방자치경영론: 지방공기업·제3섹터·민자유치의 이론과 실제」. 법문사.
삼성경제연구소. 2004.「공기업 평가 심사 정책기준의 개선방향」.
서울시정개발연구원. 1994.「지방공기업 발전방안: 지방공사의 사례연구」.
소영일 외 . 2004. “프랑스 공기업부문의 구조적 특징과 개선 노력.”「프랑스학연구」. 제29권. 프랑스학회.
송대희. 1989.「한국의 공기업 관리정책」. 한국개발연구원.
송대희. 1990.「지방공기업의 과제와 발전방향」. 한국개발연구원.
송대희. 1987.「공기업 경영평가의 이론적 배경과 기법: 정부투자기관 경영평가를 중심으로」. 한국개발연구원.
심창학. 2007. “사회적 기업의 개념 정의 및 범위 설정에 관한 연구: 유럽의 사회적 기업을 중심으로.”「사회보장연구」. 23(2). 한국사회보장학회.
안용식. 1993.10. “지방공기업의 의의·존재이유 및 특질.”「고시연구」.
여영현. 2006. “지방공기업의 경영성과 분석 및 평가: 시 단위 13개 시설관리공단을 중심으로.”「한국정책과학학회보」. 10(2).
여영현. 2007. “특집 지방공기업의 경영과제; 지방공기업 발전을 위한 가이드라인.”「지방행정」. 대한지방행정공제회.
여영현 외. 2008. “지방개발공사의 성장 문제와 제도적 개선방안.”「한국행정논집」. 한국정부학회(구대구경북행정학회).
오희환 외. 1993.「제3섹터의 활성화 방안」. 한국지방행정연구원.

유 훈. 1976.「공기업론」. 법문사.
윤영진. 1993. “지방재정 확충방안으로서의 제3섹터 설립 모형.”「한국행정학보」. 27(3).
이강선 외. 1996. “지방정부의 제3섹터사업 활성화 방안.” 성결대학교사회과학연구소.「사회과학연구」. 3.
이규환. 2000. “우리나라 지방공기업의 발전방향.” 중앙대학교 국가정책연구소.「중앙행정논집」.
이데이노부오. 2002. “일본의 도시지역정책과 공민연계의 과제와 전망.” 건국대산업경영연구소.「상경연구」. 27(2).
이상철. 2007.「한국 공기업의 이해」. 대영문화사.
이상철 외. 2002. “지방공기업의 책임경영을 위한 성공요건 분석.”「한국행정학보」. 36(4).
이소정. 2000. “제3섹터형 고용창출 방식의 특성분석에 관한 연구-우리나라와 유럽 사례를 중심으로-.” 서울대학교 대학원 사회복지학과 석사학위논문.
이창균. 1997.「민관공동출자사업의 지원 확대 방안」. 한국지방행정연구원.
이혜승. 2006.「지방공기업 경영 및 평가제도 개선 방안 연구」. 감사원평가연구원.
정진상. 2007. “특집: 지방공기업의 경영과제; 독일 지방공기업이 주는 시사점.” 대한지방행정공제회.「지방행정」.
조기현. 1997.「일본의 제3섹터사업」. 한국지방행정연구원.
조용희. 2003. “지방화 시대에 따른 민관공동출자사업의 활성화 방안.” 동국대학교.「대학원연구논집」. 제33집.
차미숙. 1994.4. “지방정부의 경영전략으로서 제3섹터(Ⅰ).” 국토연구원.「국토정보」.
최용환. 2006.「지방공기업의 경영평가 제도에 관한 연구」. 충북개발연구원.
한국경제연구원. 2002.「공기업과 민간기업의 생산성 분석」.
한국자치경영평가원. 2007.「국미원예수출공사 경영진단 및 대체에너지 개발」.
한승준. 1999. “프랑스의 제3섹터 활용에 관한 연구.” 한국지방자치학회.「한국지방자치학회보」. 11(2).
한영주 외. 1997.「지방공기업의 효율성 측정: 서울시 투자기관의 경영평가 지표 개선」. 서울시정개발연구원.
행정안전부. 2009.「지방공기업 선진화 추진방안」.
행정안전부. 2007.「지방공기업 결산 및 경영분석, 1993～2006년도분까지」.
행정안전부. 2009.「2008년도 지방공기업 결산 및 경영분석」.

행정안전부. 2009.「지방공사·공단 현황」.
행정자치부. 2004.「지방공기업 설립・운영지침」.
허용훈 외. 2000. “지방공기업의 자율성 실태와 정책과제.”「한국행정논립」. 12(4).
堀場勇夫, 望月正光. 2007.「第三セクター: 再生への指針」. 東洋經濟新報社
讀谷山洋司. 2004.「第三セクタ-のリ-ジョナル·ガバナンス: 經營改善· 情報開示· 破綜處理」. ぎょうせい.
藤井亮二. 2002. “日本の獨立行政法人制度の現狀と課題”,「영남지역발전연구」. 30집.
伯野卓彦. 2009.「自治體クライシスー赤字第三セクタの闘いー」. 講談社.
小池恒男. 1998.「日本農業の展開と自治體農政の役割」. 家の光協會.
入谷貴夫. 2008.「第三セクター改革と自治體財政再建」. 自治體研究社.
長濱健一郎. 2003.「地域資源管理の主體形成」. 日本經濟評論社.
井熊均. 2002.「第3セクタ-をリストラせよ: 待ったなし! 地方自治體の不良債權處理」. 日刊工業新聞社.
村山元展. 2006.「地方分權と自治體農政」. 日本經濟評論社.
秋山邦裕. 2009.6. “農業·農村における非營利公益活動の可能性”,「農村計劃學會誌」. 28(1). 農村計劃學會.
ボルザガ, C. 2004.「社會的企業(ソ-シャルエンタ-プライズ): 雇傭·福祉のEUサ―ドセクタ―」. 日本經濟評論社.

연구보고 R596
농업부문 지방공기업의 발전 방안

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25)
인 쇄 2009. 11.
발 행 2009. 11.
발행인 오세익
발행처 한국농촌경제연구원
130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102
전화 02-3299-4000 http://www.krei.re.kr
인쇄처 동양문화인쇄포럼
전화 02-2242-7120 e-mail: dongyt@chol.com

ISBN 978-89-6013-140-8 93520
• 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다. 무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.