

제주도 경영수익사업실태에 관한 연구

양 덕 순*

< 목 차 >

- | | |
|---------------------|----------------------|
| I. 서 론 | IV. 제주도 경영수익사업 실태 |
| II. 경영수익사업의 이론적 고찰 | V. 제주도의 경영수익사업 활성화방안 |
| III. 우리나라 경영수익사업 실태 | VI. 결 론 |

I. 서 론

지방자치란 지역주민들이 자기의 책임 하에 지역의 공동문제를 해결하는 것을 말한다. 따라서 지방자치단체의 존립목적은 지역주민의 복지향상, 즉 건강하고 인간다운 삶을 영위할 수 있는 향상된 삶의 조건을 형성하는 것이다. 이를 위해 지방자치단체는 자치입법권, 자치재정권, 자치조직권을 가지고, 사회·경제·문화 등 각 분야에 걸쳐 적극적인 행정서비스를 제공해야 한다. 이 중 자치재정권에 기초한 지방재정은 자치단체의 존립목적을 구체적으로 실현하기 위한 수단이라 할 수 있다.

민선자치시대 이후, 행정서비스에 대한 지역주민들의 욕구는 다양해졌고, 더불어 증가하였다. 그리고 지방자치단체장들은 이러한 지역주민들의 다양한 행정서비스욕구를 충족시키기 위해 많은 사업을 전개하고 있다. 따라서 지방자치단체장은 지방재정의 확충에 관심을 갖는 것은 이러한 다양한 사업을 전개할 수 있는 재정을 확보하기 위해서이고, 이 확보된 재정을 통해 지방정부가 주민의 증폭된 욕구를 수용하고 지역경제를 활성화시키는 것이 일차적인 책무라 할 수 있다.

지방정부들은 지방재정을 확충하기 위해 여러 가지 방안을 강구하여 실시하고 있다. 중앙정부에 대한 지방재정조정제도 개선 건의, 새로운 지방세 신설, 민자유치, 해

* 제주발전연구원 연구원

외증권발행, 세외수입의 확대 등은 대표적인 지방재정확충 사례라 할 수 있다.

이중에서 지방재정조정제도의 개선은 지방정부의 의지만으로는 불가능하고, 새로운 지방세 신설은 지역주민의 조세저항이 예상된다. 반면에 세외수입은 중앙정부의 직접적인 통제를 받지 않는 상태에서 자치단체의 노력만으로도 얼마든지 개발·확대가 가능한 수입원이다. 특히 지방세외수입중 경영수익사업은 서비스에 대한 응익적 요소를 내포하는 경우가 많아 조세수입과는 달리 재원조달에 있어 마찰이나 저항이 적은 특징을 가지고 있다. 따라서 경영수익사업은 다른 여건이 같은 한 지방자치단체의 재정적 자립수준을 높여줄 수 있다.

본 연구는 지방재정확충방안중의 하나인 경영수익사업의 실태를 제주도를 중심으로 고찰한 것으로, 먼저 경영수익사업에 대해 이론적으로 고찰하고, 이어 우리나라의 경영수익사업실태와 제주도의 경영수익사업실태를 살펴보았다. 마지막으로 제주도의 경영수익사업 활성화방안에 대해 총괄적으로 고찰하였다.

Ⅱ. 경영수익사업의 이론적 고찰

1. 개념

최근 지방재정확충방안의 일환으로서 관심을 끌고 있는 경영수익사업은 원래 기업에서 행하는 것으로, 기업은 경영수익사업을 통해서 존립하고 성장하는 것이다.

민간기업에서 출발한 경영수익사업의 개념에 대해서는 학자들간에 일치된 의견이 없는데, 박수영 박사는 “경영수익사업은 일반적으로 주민의 추가적인 조세부담이나 중앙정부 이전재원에 의존함이 없이 행정작용을 경제적인 활동으로 파악하고 경영적인 자세에서 운영하는 공공활동”(박수영, 1988 : 15)으로 파악하고 있고, 오연천 박사는 “지방자치단체가 공공목적 달성을 위하여 공유부존자원을 효율적으로 활용하는 과정에서 확보할 수 있는 지방세외수입의 한 형태”(오연천, 1989 : 287)로 보고 있다. 그리고 배용수 박사는 “경영수익사업은 학문상 또는 실정법상 유래된 것이 아니라 지방자치단체가 취약한 지방재정의 어려움을 타개하기 위하여 세외수입증대를 목적으로 사업을 추진하는 과정에서 형성된 개념”(배용수, 1994 : 38)이라 했다.

한편 경영수익사업의 활성화를 위해 각 지방자치단체에 시달한 내무부 지침에는

“경영수익사업이란 지방자치단체가 주체가 되어 자체수입증대와 공익목적 실현을 위하여 사경제 분야를 침해하지 않는 범위 내에서 지역내 부존자원을 생산적으로 활용하는 경제활동을 말한다.”(내무부, 1982 : 6) 로 규정하고 있다.

이같은 행태의 논의를 고려할 때, 경영수익사업은 민간경제를 침해하지 않는 범위 내에서 지방자치단체가 부족한 재원의 확충과 지역주민의 공공복리의 증진을 도모코자 하는 일종의 세외수입 증대를 위한 지방경영행정의 한 행태로 파악할 수 있다. 이러한 개념 하에서, 경영수익사업의 범주는 지방자치단체가 수행하는 모든 수익사업까지 확대해야 한다. 즉 기존 경영수익사업과 세외수익사업, 공영개발사업을 총괄하는 개념으로 파악해야 한다.

2. 사업특성

경영수익사업의 특성은 <표 2-1>에서 보여주고 있듯이, 일반행정 및 민간기업과는 여러 측면에서 다른 특성을 가지고 있다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

<표 2-1> 일반행정 및 민간기업과의 차이

구 분	일반행정	경영수익사업	일반사기업
주 체	지방자치단체	지방자치단체	개인 또는 법인
근 거	권력	비권력	비권력
수혜대상	지역 전 주민	주민의 일부	개인관계
재 원	조세 등 강제징수	쌍무계약적 대가	쌍무계약적 대가
목 적	주민복지증진	공익성과 경제성	이윤극대화
경제원칙	한정적 적용	원칙적 적용	전부 적용

자료 : 백우현(1995), “ 경영수익사업의 활성화 방안”, 『도정연구』, 경기도, 제 9 호, p.275.

가. 주 체

사기업은 사업의 주체가 개인 또는 법인인데 반하여, 일반 행정과 경영수익사업의 주체는 지방자치단체 등 공공부문이 된다. 그러나 이 경우 경영수익사업의 운영방식은 지방자치단체의 행정서비스와 동일하게 처리하는 방식, 지방직영기업과 같이 자치단체가 직접 경영하는 방식, 지방공사나 공단과 같은 간접경영방식과 혼합경영방식 등이 있으나 최종적인 관리·책임·주체는 지방자치단체이다.(손희준, 1994 : 30)

나. 목 적

일반 사기업의 목적은 이윤극대화이고, 일반 행정의 목적은 주민복지 증진이라면 경영수익사업의 목적은 공익성과 경제성의 조화 속에서 지역개발, 예산절감, 지방재원의 확충이라는 공공적인 복합적 목적을 가지고 있다.

다. 방 법

경영수익사업은 다음과 같은 구체적인 성격을 가져야 한다(김안제, 1988 : 6). 첫째는 수지관계의 균형성, 둘째는 경제활동의 중심성, 셋째는 사업실시의 구체성이다.

수지관계의 균형성이란 경영수익사업이 투자와 이익간에 명확한 관계가 정립되는 것을 말한다. 즉 이익이 투자와 같거나 커야 한다는 원리로서, 이는 지방자치단체가 경영수익사업을 통해 공공서비스를 생산·공급하고 이에 대한 대가를 비권력적인 방법인 쌍무계약에 의해 징수할 때, 공공서비스 증대와 더불어 수입을 최대화하는 것이다. 지방정부는 이 확보된 수익을 서비스생산에 재투자함으로써 양질의 공공서비스를 보다 많이 제공할 수 있어야 한다.

경제활동의 중심성이란 경영수익사업이 화폐단위로 표시되는 물자나 시설의 생산·거래·이용으로 이루어지는 화폐교환의 경제활동이라는 성격을 뜻하고, 사업실시의 구체성이란 경영수익사업이 이론적이거나 무형적인 행위가 아니라 실제적이고 유형적인 행태로 나타나는 구체적인 행위를 뜻한다.

라. 기 타

일반행정은 수입근거를 권력에 두고 재원을 조세 등 강제수입을 통해 확보하지만, 경영수익사업과 사기업은 수입근거가 비권력적인 시장기구에 의해서 형성되고, 재원확보도 서비스제공자와 수혜자간의 쌍무계약적인 대가에 의해서 확보된다는 점에서 다르다. 따라서 일반행정은 서비스의 비배제성과 비분할성의 특징을 갖고 있는 반면, 경영수익사업과 사기업은 주민의 일부만이 그 대상으로 한정된다.

3. 경영수익사업 유형

현재 지방자치단체가 수행하고 있는 경영수익사업을 사업유형별로 분류하면 크게 여섯 가지 사업으로 구분된다. 즉 토지개발이용사업, 관광유원지 개발·운영사업, 건

설자재생산공급사업, 공유재산의 생산적 이용사업, 농림수산소득증대사업, 그리고 기타로 분류할 수 있다. 이에 대한 구체적인 세부 사업내용은 <표 2-2>와 같다.

<표 2-2> 경영수익사업유형 및 주요 세부사업

사 업 유 형	주 요 사 업 내 용
토 지 개 발 이 용	택지조성, 공업용지조성, 농경지조성, 공유수면 매립, 하천부지 개발, 공원묘지 조성, 저습지 매립, 유희지 개발, 하천복개, 석산개발 등
관 광 유 원 지 개 발 이 용	공원, 유원지, 해수욕장, 심신수련장, 매점, 주차장, 체육시설 조성관리, 동굴, 천연수 등
건 설 자 재 생 산 공 급	하천골재 채취, 해사 채취, 석산골재 채취, 역청공장 운영 등
공유재산의 생산적 관리이용	각종 회관의 생산적 활용, 노외주차장 운영, 공유지 이용 화훼사업, 가로화단 조성, 가축시장 및 도축장의 생산적 운영 등
농 립 수 산 소 득 증 대	양묘장 운영, 유실수 식재, 수산물 전시장 운영, 수산물직판장 운영
기 타	테니스장 운영, 토산품판매장 운영, 공원묘지 운영등 공공성이 높은 서비스 생산

자료 : 지방자치경영협회의, 「경영수익사업실무」, 1994.

Ⅲ. 우리나라 경영수익사업 실태

1. 경영수익사업 총괄

우리나라에서 경영수익사업은 1979년에 도입되어 1981년부터 본격적으로 추진되었다. 그 동안 경영수익사업은 지방재정확충, 고용기회창출, 지역시설정비, 환경개선효과 등 지역발전에 크게 기여하여 왔다. 특히 지방자치제의 본격적인 실시와 더불어 지방자치단체는 경영수익사업에 대한 관심이 증대하였고, 적극적인 추진이 이루어져 왔다.

경영수익사업의 사업건수와 수익은 <표 3-1>에서 처럼, '81년 99건이었던 것이 '96년에 978건으로 무려 9.9배의 대폭적인 증가를 보이고 있다. 수익면에서도 '81년도 380억원에서 '96년에 3,636억원으로 9.6배의 증가를 보이고 있다.

<표 3-1> 우리나라 경영수익사업 추이

단위 : 억원

년도별	참여자치단체	사업건수	경영분석(억원)		
			총수입액	투자액	수익액
1981	78	99	761	336	380
1982	168	289	547	221	326
1983	193	433	863	448	415
1984	197	443	813	381	432
1985	191	461	629	279	350
1986	195	349	728	384	344
1987	200	471	1,418	551	867
1988	208	433	1,607	517	1,090
1989	221	438	3,770	2,316	1,454
1990	252	514	5,550	3,881	1,678
1991	259	555	4,896	3,681	1,215
1992	261	502	5,313	4,108	1,205
1993	267	596	6,200	3,960	2,240
1994		696	6,103	3,651	2,452
1995	241	722	11,234	8,156	3,077
1996	245	978	12,928	9,292	3,636

자료 : 강원개발연구원, 지방행정확충을 위한 경영수익사업 발굴 연구, p.49.

한편 경영수익사업을 추진하는 자치단체는 '81년도 78개 단체에서 '96년 245개 단체로, '96년 현재 자치단체수가 245개임을 감안하면, 모든 자치단체가 경영수익사업을 추진하고 있음을 알 수 있다.

특히 사업건수의 증가추세를 보면 지방의회선거가 있는 '91년 이후 증가세가 늘어 나가기 시작하였으며, '95년 자치단체장 선거 이후, 본격적인 자치시대의 전개와 더불어 그 증가세가 대폭 늘어나기 시작했음을 알 수 있다. 그러나 '96년 현재 978개의 사업을 245개 자치단체가 수행함으로써 자치단체별 4건 정도의 사업을 추진하고 있는 실정이며, 평균당 수익액도 3억 7천만원 정도로 그 규모의 영세성을 알 수 있다.

2. 유형별 추진 실적

경영수익사업의 유형별 추진실적은 <표 3-2>와 같다. 표에서 보는 것처럼, 처음으로 경영수익사업이 도입된 '81년의 수익액 380억원 중 건설자재생산공급이 219억원으로

로 전체 수익액의 57.6%를 차지함으로써 가장 높은 구성비를 나타내었고, 농림수산소득증대, 토지개발이용, 관광유원지개발, 공유재산의 생산적 관리 손으로 되어 있다.

평균수익률은 '81년에 51.3%인데, 농림수산소득부문을 제외하고는 모든 사업들의 90%이상의 대단히 높은 수익률을 나타내고 있다. 이러한 50~60%대의 높은 수익률은 '94년까지 보여주고 있고, '95년부터는 20~30%의 낮은 수익률을 보여주고 있다.

<표 3-2> 경영수익사업의 유형별 추진실적

단위 : 억원, %

구분	'81				'85				'94			
	수입	지출	수익	수익률	수입	지출	수익	수익률	수입	지출	수익	수익률
계	716	336	380	53.1	629	279	350	55.6	2,380	924	1,906	67.3
토 지 개 발 이 용	44	4	40	90.9	91	44	47	51.6	340	185	155	45.6
관 광 유 원 지 개 발	31	3	28	90.3	89	63	26	29.2	1,505	309	1,196	79.5
건 설 자 재 생 산 공 급	240	21	219	91.3	341	135	206	60.4	709	272	437	61.6
공유재산의생산적관리	2	0	2	100.0	61	20	41	67.7	137	79	58	42.3
농림수산소득증대	399	308	91	22.8	47	17	30	63.8	139	79	60	43.2

구분	'95				'96				'97계획			
	수입	지출	수익	수익률	수입	지출	수익	수익률	수입	지출	수익	수익률
계	11,234	8,156	3,078	27.4	12,928	9,292	3,636	39.1	17,825	13,181	4,644	26.1
토 지 개 발 이 용	7,222	6,053	1,169	16.2	7,514	6,804	710	19.5	11,647	10,133	1,514	13.0
관 광 유 원 지 개 발	463	270	193	41.7	444	260	184	5.1	956	631	325	34.0
건 설 자 재 생 산 공 급	1,702	860	842	49.5	1,822	829	993	27.3	2,158	1,178	980	45.4
공유재산의생산적관리	1,279	480	799	62.5	2,185	564	1,621	44.6	2,555	847	1,708	66.8
농림수산소득증대	567	494	73	12.9	963	835	128	3.5	509	392	117	23.0

자료 : 강원개발연구원, 지방행정확충을 위한 경영수익사업 발굴 연구, p.50

한편 경영수익사업의 유형별 추진실적은 '85년에는 '81년과 비슷한 경향을 보이고 있고, 평균수익률에 있어서는 55.6%로 1년보다 2.5%정도 높다. 특이한 것은 농림수산소득증대 부문의 수익률이 22.8%에서 63.8%로 크게 상승한데 반해 나머지 부문의 수익률은 크게 떨어졌다는 것이다.

'94년에는 지금까지는 달리 1,906억원의 수익중 62.7%가 관광유원지 개발부문으로서 가장 높은 수익률을 기록하여, 건설자재생산공급으로부터 관광유원지개발로 사업의 전환되고 있다는 것을 알 수 있다. 평균수익률도 67.3%로 계속해서 증가하는 추세를 보이고 있다.

그러나 '96년도의 유형별 경영수익사업의 추진실적으로 보면 또 다시 총수익에서 차지하는 각 부문실적의 비율이 다르게 나타나고 있다. 즉 공유재산의 생산적 관리와 건설자재의 공급부문이 많은 비중을 차지하고 있고, '97년의 계획에 의한 예상수익에서도 '96년의 사업영역별 실적 비중과 유사한 경향을 보이고 있다. 즉 공유재산의 생산적 관리부문이 전체 예상수익 4,644억원 중 1,708억원으로 36.8%를 차지하고 있으며, 그 다음이 토지개발이용부문으로 1,514억원으로 32.6%, 건설자재생산공급부문이 980억원으로 21.1%를 차지하고 있다. 또한 예상수익률도 공유재산의 생산적 관리부문이 66.8%, 건설자재생산공급부문이 45.4%로 매우 높은 기대치를 보이고 있다.

이와 같이 경영수익사업의 총수익액은 계속 증가하는 추세에 있으나, 유형별로는 총수익에서 차지하는 비중은 변화하고 있음을 알 수 있다. 따라서 이같은 사실은 경영수익사업의 지속적·계속적 사업으로 안정성을 유지하며, 진행·추진되고 있지 못하며, 단기적이고 수익성에 민감한 사업을 선정·추진하려는 지방자치단체의 사업실태를 짐작할 수 있게 한다.

3. 시·도별 경영수익사업 추진현황

'97년을 기준으로, 자치단체별 경영수익사업 총괄 현황을 보면 <표 3-3>과 같은데, 이를 자치단체별로 보면, 전남이 사업건수 131건으로 가장 많고, 울산이 8건²⁾으로 가장 적게 경영수익사업을 수행한 것으로 나타났다.

총수입 면에서는 경남이 총수입액 181,809백만원으로 가장 많을 뿐만 아니라 수익면에서 가장 많음을 알 수 있다. 반면 수익률면에서는 서울특별시가 93.4%으로 가장 높고, 광주가 13.2%로 가장 낮은 수치를 보여주고 있다.

한편 '97년을 기준으로 하여, 유형별로 시·도가 추진한 경영수익사업 현황을 보면 <표 3-4>와 같다. 표에서 보여주고 있듯이 각 시·도가 추진한 경영수익사업을 유형별로 보면, 공유재산의 안정적 관리가 594건으로 가장 많고, 관광유원지 개발·운영이 147건으로 나타났다. 이것으로 알 수 있는 것은 각 시·도 적극적으로 새로운 경영수

2) 울산이 1997년 광역시로 승격된 관계로 아직 행정체계가 확립되어 있지 않다고 봄

익사업을 발굴하기보다는 자치단체가 소극적으로 경영수익사업을 전개하고 있음을 보여주고, 이는 새로운 사업에 대한 두려움과 아직까지 지방행정에 경영개념이 도입되어 있지 않음을 보여주고 있는 것이다. 뿐만 아니라 관광유원지 개발·운영은 안정적 수입을 가져다주므로 대부분 자치단체가 선호하고 있는 사업임을 보여준다.

<표 3-3> '97년도 시·도별 경영수익사업 추진실적

단위 : 백만원

		사업건수	경영분석			
			총수입액	투자액	수익액	수익률
합 계		1,058	864,805	447,546	417,259	48.3
서 울		91	77,854	5,112	72,742	93.4
광 역 시	계	240	216,339	85,475	130,864	60.5
	부 산	73	100,948	60,813	40,135	39.8
	대 구	36	18,327	7,635	10,692	58.3
	인 천	37	37,261	4,704	32,557	92.5
	광 주	52	38,322	2,886	35,436	13.2
	대 전	34	15,461	5,701	9,760	63.1
	울 산	8	6,020	3,736	2,284	37.9
도	계	727	570,612	356,959	213,653	37.4
	경 기	117	128,375	101,269	27,106	21.1
	강 원	69	25,704	10,453	15,251	59.3
	충 북	93	31,911	15,989	15,922	49.9
	충 남	76	69,299	35,559	33,740	48.7
	전 북	56	25,356	15,148	10,208	25.6
	전 남	131	35,608	12,077	23,531	40.1
	경 북	60	59,675	33,816	25,859	43.3
	경 남	80	181,809	129,704	52,105	29.1
	제 주	45	12,875	2,944	9,931	77.1

자료 : 내무부, 「'97년도 경영수익사업 추진지침 사업 추진지침」 참조 제작성

<표 3-4> '97년도 시·도별 경영수익사업 유형별 추진현황

단위 : 건

		토지개발	관광유원지	지역부존자원	공유재산	농림수산
합	계	58	166	94	594	142
서	울	-	1	1	91	-
광 역 시	계	3	18	11	174	28
	부 산	1	6	2	50	14
	대 구	-	5	1	28	2
	인 천	1	5	1	21	3
	광 주	1	1	2	44	4
	대 전	-	1	5	25	3
	울 산	-	-	-	6	2
도	계	55	147	82	329	114
	경 기	4	30	8	62	13
	강 원	2	26	15	19	7
	충 북	5	12	6	51	19
	충 남	8	15	11	24	18
	전 북	8	15	4	18	11
	전 남	7	14	11	79	20
	경 북	2	10	16	21	11
	경 남	18	13	8	32	9
	제 주	1	12	3	23	6

자료 : 내무부, 「'98경영수익사업 추진지침」 재정리

IV. 제주도의 경영수익사업 실태

1. 제주도의 재정여건

제주도의 예산규모는 지방자치제 실시 당시인 '91년도에 3,620억원이었던 것이 '97년 1조 1,662억원으로 지난 6년간에 3.2배의 증가하였다.

'97년도 제주도의 예산규모는 <표 4-1>에서 보는 바와 같이, 1조1,662억원으로서

전국 지방예산 67조 4,193억원의 1.7%를 점하고 있다. 한편 제주도의 예산중 일반회계와 특별회계의 구성을 보면 82.7%대 1.3%인데, 이는 전국의 71.0% 대 29.0% 및 도 평균 74.4% 대 24.6%와 비교할 때 특별회계의 비중이 매우 낮음을 알 수 있다.

자주재원의 비율에 있어서도 제주도가 41.2%로 전국 자치단체의 평균 59.4%보다 낮은 상태에 있다.

<표 4-1> 제주도 재정추이

단위 : 억원

구 분	91	92	93	94	95	96	97
제 주 도	3,620	5,427	6,317	6,595	8,374	9,623	11,662
일반회계	2,710	3,275	3,877	4,817	6,314	7,410	9,634
특별회계	910	2,152	2,440	1,778	2,060	2,213	2,028
도 본 청	1,290	2,004	2,335	2,277	2,920	3,567	4,655
일반회계	973	1,268	1,505	1,778	2,400	2,972	4,094
특별회계	317	736	830	499	520	595	561
시 · 군	2,330	3,423	3,982	4,318	5,454	6,056	7,007
일반회계	1,737	2,007	2,372	3,039	3,914	4,438	5,540
특별회계	593	1,416	1,610	1,279	1,540	1,618	1,467

자료 : 김태환(1997), "지방자치단체의 재정자립 제고 방안 : 제주도의 경영수익사업을 중심으로", 「지방행정」, 3월호, p.29.

이와 같은 제주도의 재정상태는 51만명의 적은 도내인구, 1·3차위주의 산업구조 특성에 따른 2차산업의 부재, 관광산업 소득의 역외유출 등으로 자체세입기반이 타지역에 비해 상대적으로 취약한 것을 원인으로 들 수 있다.

이같은 재정상태의 빈약상태는 일반회계를 기준으로 한 재정자립도 현황(표 4-2 참조)에서 더욱 두드러지게 나타난다. '91년도 44.9%이던 제주도의 재정자립도는 전년도 대비 재정규모의 증가율과 자체수입증가율이 비슷한데도 불구하고 즉, 자체수입이 지속적인 증가에도 불구하고 '97년에 38.1%로 낮아져 있다. 이는 지방자치체 실시 후 삶의 질 향상에 대한 주민욕구 증가와 제주도만이 가지는 투자수요인 제주도종합개발추진으로 인해 이전재원이 증가에 그 원인이 있다. 하지만 전체적으로 제주도의 지방재정을 취약성을 가지고 있다할 수 있다.

이를 개선하기 위해 제주도는 지방세수 기반확대, 관광세 신설, 지방재정제도의 개선, 민자유치, 먹는 샘물개발을 비롯한 경영수익사업 수행 등 다각적인 노력을 경주하고 있다.

<표 4-2> 제주도 재정의 재원별 구성

단위 : 억원

구분	91	92	93	94	95	96	97
재정규모	3,620	5,427	6,317	6,595	8,374	9,623	11,662
자체수입	1,984	3,199	3,537	3,511	3,673	4,282	4,805
지방세	661	850	1,141	1,321	1,501	1,770	1,965
세외수입	1,323	2,349	2,396	2,190	2,172	2,512	2,840
의존수입	1,636	2,228	2,535	2,850	4022	5341	6857
보조금	592	722	867	1,104	2,001	2,464	3,167
지방교부세	887	1,160	1,307	1,319	1,551	1,776	1,973
지방양여금	157	346	361	427	470	544	815
지방채	-	-	245	234	679	557	902
재정자립도	44.9	49.8	51.7	46.0	41.5	40.7	38.1

자료 : 김태환(1997), "지방자치단체의 재정자립 제고 방안 : 제주도의 경영수익사업을 중심으로", 「지방행정」, 3월호, p.30.

2. 제주도 경영수익사업 실태

제주도의 경영수익사업은 '95년 지방자치제의 본격적인 실시와 더불어 더욱 필요성을 높혀가고 있으며, 이의 추진도 시·군의 지대한 관심속에 활성화되고 있는 추세이다.

제주도의 경영수익사업실태를 지방자치단체장 선거해인 '95년을 전후로 해서 살펴보면 <표 4-3>과 같다. 우선 손익실적을 보면, '94년부터 꾸준한 상승세를 보이고 있고, '96년에 특히 급상승하고 있음을 알 수 있다. 이는 '95년 지방자치단체장 선거후 민선자치단체장들이 지방재정에 대한 관심의 증대를 그 원인으로 볼 수 있다.

유형별로는 '94년에 총사업 15건 중에 관광유원지 개발·운영이 6건으로 전체의 40%를 차지하고 있고, 그 다음이 공유재산의 생산적 관리, 건설자재 생산관리, 토지개발이용 순으로 되어 있다. 이와 같은 추세는 '96년까지 지속되고 있다.

'97년 이후부터는 총사업 45건 중 공유재산의 생산적 관리가 13건으로 가장 많은 비중을 차지하고 있고, 관광유원지 개발·이용, 기타, 농림수산물소득증대, 건설자재생산공급, 토지개발이용 순으로 되어 있다.

'98년에는 총사업건수 중 공유재산의 생산적 관리가 차지하는 비중이 전년도에 비해 크게 증가하였는데, 이는 지방자치단체들이 경영수익사업의 추진방향이 안정적인 소극적 추진으로 바뀌고 있음을 보여준다.

전체적으로 제주도의 경영수익사업은 공유재산의 생산적 관리와 관광유원지 개발·이용사업에 치중되어 있는데, 이는 새로운 사업발굴보다는 안정적인 경영수익사업을 추진하려는 경향과 관광지로서의 제주도의 지역적 특성을 반영한 결과라 할 수 있다.

<표 4-3> 제주도 경영수익사업 실태

단위 : 백만원

사업유형	'94				'95				'96			
	건수	실적			건수	실적			건수	실적		
		수입	투자	손익		수입	투자	손익		수입	투자	손익
계	15	7,711	2,411	5,300	14	8,033	2,506	5,527	40	14,985	6,151	8,834
토지개발이용	2	1,934	219	1,715	2	751	227	524	2	1,798	1,782	16
관광유원지개발	6	4,670	1,585	3,085	6	6,227	1,611	4,616	17	6,324	2,004	4,320
건설자재생산공급	3	334	155	179	1	182	-	182	2	155	8	147
공유재산의생산적관리	4	773	452	321	5	873	668	205	13	2,587	2,297	290
농림수산소득증대	-	-	-	-	-	-	-	-	1	231	28	203
기타	-	-	-	-	-	-	-	-	5	3,890	32	3,858

사업유형	'97				'98계획			
	건수	실적			건수	실적		
		수입	투자	손익		수입	투자	손익
계	45	12,875	2,944	9,931	59	47,938	36,400	11,538
토지개발이용	1	-	140	△140	4	27,751	24,600	3,151
관광유원지개발	12	9,584	2,156	7,428	13	10,927	2,878	8,049
건설자재생산공급	3	157	1	156	3	103	9	94
공유재산의생산적관리	13	1,011	496	515	18	2,626	8,034	△5,408
농림수산소득증대	6	319	120	199	6	346	416	△70
기타	10	1,804	31	1,773	15	6,185	463	5,722

자료 : 내무부, '98경영수익사업 추진지침
제주도 내부자료 재구성

제주도의 경영수익사업 실적을 각 시·군별로 살펴보면 <표 4-4>와 같다. 자치단체장 선거이전인 '94년에는 북제주군이, '95년에는 북제주군과 서귀포시가 가장 많은 경영수익사업을 수행하였다. 하지만 '96년 이전의 제주도의 경영수익사업은 14건에 불과하다.

'97년의 경우 시·군에서 가장 많은 경영수익사업을 수행한 자치단체는 남제주군으로서 18건의 경영수익사업을 수행했다. '96년은 총 사업건수 40건으로 전년도 비해

26건이 증가하였다. 특히 이때부터 남제주군이 22건으로 가장 많은 경영수익사업을 수행하기 시작하였는데, 이는 서귀포시가 관광지이고, 이에 따라 관광유원지 개발·운영사업을 많이 수행하였기 때문이다. 하지만 사업건수와 경영실적은 비례하는 것은 아니다.

손익의 경우는 '96년에는 도본청이 8,834백만원으로, '97년에는 서귀포시가 4,098백만원으로 가장 많은 이익을 올렸다. 특히 서귀포시의 경영수익사업은 큰 변동 없는 수익을 올리고 있는데, 이는 서귀포시가 제주를 방문하는 관광객이 제일 많이 찾는 관광지이기 때문이다. 또한 도본청은 1개의 경영수익사업으로 1,600백만원의 수익을 올렸는데, 이는 관광복권발행으로 얻어진 수익으로서 성공적인 경영수익사업으로 자리 매김을 하고 있음을 보여주는 것이다.

<표 4-4> 제주도 시·군별 경영수익사업 실적

단위 : 백만원

사업유형	'94				'95				'96			
	건수	실적			건수	실적			건수	실적		
		수입	투자	손익		수입	투자	손익		수입	투자	손익
계	15	7,711	2,411	5,300	14	8,033	2,506	5,527	40	14,985	6,151	8,834
도 본 청	2	624	476	148	1	583	544	39	2	4,498	1,117	3,381
제 주 시	2	191	42	149	2	483	90	139	6	2,008	1,796	212
서 귀 포 시	3	2,232	646	1,586	4	3,151	707	2,444	4	2,908	658	2,250
남 제 주 군	3	1,487	486	1,001	3	2,066	424	1,642	22	2,650	911	1,739
북 제 주 군	5	2,958	761	2,197	4	2,064	741	1,323	6	2,921	1,669	1,252

사업유형	'97				'98계획			
	건수	실적			건수	실적		
		수입	투자	손익		수입	투자	손익
계	45	12,875	2,944	9,931	59	47,938	36,400	11,538
도 본 청	1	1,600	-	1,600	1	4,080	-	4,080
제 주 시	6	516	254	262	11	17,107	12,940	4,167
서 귀 포 시	9	5,104	1,006	4,098	12	4,425	1,376	3,049
남 제 주 군	18	4,008	697	3,311	24	6,267	14,837	△8,570
북 제 주 군	11	1,643	707	936	11	14,509	7,247	7,262

자료 : 내무부, '98경영수익사업 추진지침, 제주도 내부자료 재구성

제주도가 수행한 경영수익사업은 <표 4-5>와 같다.

<표 4-5> 제주도 시·군별 경영수익사업의 개요 및 운영관리 실태

시·군	사업유형	사업명	사업량	회계운영	관리방법	수입근거
도분청	기 타	관광복권	600억발행	특별회계	직영	도조례
제주시	관광유원지 개발·운영	절물자연휴양림운영	300ha	일반회계	직영	시조례
		공유재산의 생산적관리	공유재산임대 서문공설시장운영 시청사유료주차장운영 공영유료주차장운영 상하수도요금고지서전산화작업	1식 건축연면적3,735.77m ² 99면 4개소·185면 자체프로그램개발운영	일반회계 일반회계 특별회계 특별회계 특별회계	임대 임대 임대 임대 직영
	관광유원지 개발·운영	천자연유원지운영	입장객1,300천명	일반회계	직영	"
		천계연유원지운영	입장객1,000천명	일반회계	직영	"
		정방폭포유원지운영	입장객600천명	일반회계	직영	"
중문해수욕장운영		입장객50천명	일반회계	직영	"	
공유재산의 생산적관리	올림픽국민생활관예식장운영	이용235회	일반회계	직영	"	
	주차장운영	천자연노외주차장246면, 노상주차면14면 위탁	특별회계	직영·임대	"	
	천자연·돈내코임대	상업시설7동	일반회계	임대	"	
기 타	시정신문상업광고계제 쓰레기봉투사업광고실시	9회180천부 642천매	일반회계 일반회계	직영 직영	" "	
남제주군	토지개발이용	하모지구공유수면매립사업	86,000m ²	일반회계	직영	군조례
	관광유원지 개발·운영	일출봉관광유원지운영	입장객1,130천명	일반회계	직영	"
		산방산관광유원지운영	입장객1,244천명	일반회계	직영	"
		안덕계곡관광지운영	입장객18천명	일반회계	직영	"
		해양군립공원지정운영	입장객25천명	일반회계	직영	"
		관광지전망경설치운영	일출봉4,산방산1,송악산1	일반회계	직영	"
	마라도전망경설치운영	2대설치	일반회계	직영	"	
	건설자재생산공급	목장내토석 및 잔뒤판매	6,000m ²	일반회계	직영	"
	농림수산소득증대	풍란석부작생산판매	5,000점	일반회계	직영	"
	기 타	군정신문상업광고	월 25,000부	일반회계	직영	"
		지방세고지서이용상업광고	광고매수117천매	일반회계	직영	"
선진농업정보지이용상업광고		월 3,500부	일반회계	직영	"	
쓰레기봉투이용상업광고		제작매수227천매	일반회계	직영	"	
보건예방검진기관운영		검진인원3,000명	일반회계	직영	"	
보건소기타진료수가정수	검진인원1,300	일반회계	직영	"		
북제주군	관광유원지개발	만장굴관광유원지운영	입장객1,000천명	일반회계	직영	군조례
	건설자재생산공급	석산개발	석산개발140천m ³ 송이공급10천m ²	일반회계	임대	"
	공유재산의 생산적관리	항몽휴게소운영	132m ²	일반회계	직영	"
		유료주차장운영	394면	일반회계	직영	"
		관광지주차장운영	291면	일반회계	직영	"
		표선민속촌주차장운영	220면	일반회계	직영	"
		일출봉종합상가운영	21동	일반회계	직영	"
	농림수산소득증대	패사공급	44천m ²	일반회계	직영	"
		채소류공정규격묘생산판매	1,993천본	일반회계	직영	"
		참두릅육묘생산판매	23천본	일반회계	직영	"
섬오갈피육묘생산판매		18천본	일반회계	직영	"	
풍란도자기석부작생산		2,000점	일반회계	직영	"	
기 타	보건예방건강진단	검진인원3,133명	일반회계	직영	"	

자료 : 내무부, '98경영수익사업 추진지침과 전화조사 작성

3. 제주도 경영수익사업 평가

제주도 경영수익사업의 전국을 대비한 사업량 및 수익액의 추이를 '94년 이후부터 살펴보면 <표 4-6>과 같다.

제주도의 경영수익사업 수익은 전국 자치단체의 추세처럼 안정적 상승세를 보여주고 있다. 이는 제주도의 경영수익사업의 관광유원지 운영·관리에 비중을 두고 있기 때문이다. 특히 '96년을 기점으로 하여 사업건수와 수익액이 급격한 상승을 보여주고 있다. 이는 '95년 자치단체장 선거로 취임한 민선자치단체장들이 지방재정확충을 위해 노력하였다는 것을 보여주고 있는 것이다.

<표 4-6> 제주도 경영수익사업의 전국대비 사업량 및 수익 추이
(단위 : 건, 억원)

구 분	'94		'95		'96		'97		'98계획	
	사업량	수익	사업량	수익	사업량	수익	사업량	수익	사업량	수익
전 국	696	2,452	722	3,077	978	3,636	1,135	4,644	1,126	466,537
제주도	15	5.300	14	5.527	40	8.834	45	9.931	59	11.538

자료 : 내무부, '98경영수익사업 추진지침
제주도 내부자료 재구성

그리고 전국 대비한 경영수익사업의 수익률을 비교하면 <표 4-7>과 같은데, 표에 의하면, 우선 일반기업의 수익률(평균 유통마진을 30%)에 비해 지방자치단체의 수익률이 매우 높음을 알 수 있다. 이는 공공사업의 독점적 성격이 강하기 때문에 발생할 수 있는 초과이익을 내포하고 있기 때문으로 보인다.

제주도의 경우는 전국 평균수익률보다 훨씬 높은 현상을 보이고 있다. 특히 건설자재생산공급과 관광유원지 개발운영에 더욱 현저히 나타나고 있다. 이와 같이 관광유원지 개발운영의 수익률이 높은 것은 기존의 개발된 관광지 운영에 인건비이외는 실질적인 지출이 없기 때문이다. 그러나 우리가 간과해서는 안되는 것은 건설자재생산공급부문의 수익률이 높다하더라도 이 부문의 사업은 자연자원을 훼손할 우려가 있

기 때문에 사업선정에 신중을 기해야 한다.

<표 4-7> 전국대비 제주도 경영수익사업 건수 및 수익률 비교

구분	사업건수		수익률(%)	
	전국	제주도	전국	제주도
계	997	35	48.3	77.1
토지개발이용	166	1	25.1	0
관광유원지개발	166	12	50.9	77.5
건설자재생산공급	96	3	51.0	99.4
공유재산의생산적관리	529	13	77.1	50.9
농림수산소득증대	132	6	32.7	62.3

자료 : 내무부, '98경영수익사업 추진지침
 제주도 내부자료 재작성

주 : '97년도 기준, 제주도의 경영수익사업중 기타 (10건) 제외

경영수익을 담당하는 시·군 총괄 부서를 보면 <표 4-8>과 같다. 표에서 보는 바와 같이 제주도에서는 계원의 업무분장의 일부분으로 경영수익사업을 담당하고 있는 실정이다. 이로 인해 업무의 과중은 경영수익사업에 대한 새로운 사업 발굴은 생각할 수 없는 실정이다. 따라서 사업의 원활한 추진을 위해서는 경영수익사업전담부서르 신설하거나, 최소한 계원 1명이 경영수익사업이 전담할 수 있도록 업무분장이 이루어져야 한다.

<표 4-10> 제주도 시·군별 경영수익사업 담당부서

시·군	담당부서		비고
	실·과	계	
도 본 청	지방재정과	경영계	계원업무분장중 일부
제 주 시	기획감사실	경영수사업계	“
서 귀 포 시	기획감사실	예산계	“
남 제 주 군	재정경영과	경영계	“
북 제 주 군	기획감사실	예산계	“

자료 : 전화조사 작성

주 : 서귀포시의 경우 '97년 3월 직제개편을 통해 경영수입계에서 예산계로 업무조정

V. 제주도 경영수익사업 활성화 방안

제주도의 경영수익사업을 활성화하기 위한 방안을 사업영역 측면, 경영·운영적 측면, 제도적 측면과 기타에서 총괄적으로 살펴보면 다음과 같다.

1. 기본적인 전제

경영수익사업의 활성화를 통해 지방재정을 확충하기 위해서는 무엇보다 선행되어야 할 것은 지방행정에 경영개념을 도입하여, 자치이념을 살리면서 공직자들의 기존 행정적 사고를 타파하고, 주민편익과 채산성을 동시에 고려하면서 경영수익사업을 통해 자주재원을 확충하겠다는 자치단체들의 의식전환이 필요하다.

물론 경영수익사업의 대상사업은 지역의 여건, 지방자치단체의 재정현황, 주민들의 선호에 따라 다양할 수 있으나, 기본적으로 지방자치단체가 경영수익사업을 추진하는 데에는 다음과 같은 몇 가지 원칙적인 요건을 충족시켜야 한다.

첫째는 공익에 기여할 수 있을 것(공익성), 둘째는 수익성으로 경영수익사업은 영역의 적정화, 지역활성화에 대한 기여도, 민간부문과의 경합성 등을 고려하여 선택·운영되어야 하되, 투자에 대해 이익이 많을 것, 즉 수익성에 중점을 두고 추진해 나가야 하고(수익성), 셋째는 민간부문의 경제활동에 지장을 주지 않을 것(민간성), 넷째는 투자할 수 있는 자금능력을 갖고 있을 것(자금성), 그리고 사업에 필요한 기술과 관리의 능력을 가질 것(기술성) 등이다.(손희준, 1994 : 34)

2. 사업영역 측면

제주도의 경영수익사업은 수입의 안정적인 관광유원지개발·운영과 공유재산의 생산적 관리에 편중되어 있는데, 이를 시정·확대해야 한다. 즉 기존의 경영사업을 재조정하고 지역 내에서 실행 가능한 사업으로서 공익성과 수익성을 동시에 추구할 수 있

는 신규사업을 개발해야 한다.

또한 기존사업에 대한 실태조사와 경영분석을 통하여 민영화해야 될 사업에 대해서는 과감히 민간부문에 넘겨주고, 중복·운영되고 있는 것은 하나로 통합·운영되어야 한다.

신규사업개발시 유의할 점은 중장기적인 투자사업을 통해 지역주민들의 복리증진에도 도움이 되고 장기적으로 수익성이 있는 사업을 발굴해야 한다는 점이다. 예를 들어 자동차의 보급이 급증하면서 도심지역에 주차타워를 건설하여 이를 운영하거나, 레저산업의 발달에 발맞추어 종합스포츠센터를 건립하여 운영하거나, 문화예술공연장을 마련하여 예술공연 뿐만 아니라 청소년들의 학습장 및 주민들의 지역사회를 위한 소모임의 장소로 제공하는 사업들을 구상하여 단순히 수익뿐만 아니라 지역문화창달에도 도움이 될 수 있는 사업들을 발굴해야 한다.

3. 경영·운영적 측면

경영수익사업의 추진 전담 부서의 신설이 요구되는데, 현재 제주도에서는 경영수익사업업무는 전담부서나 전담계원없이 계원의 업무분장중 일부로서 담당하고 있다. 따라서 경영수익사업을 전담할 부서를 설치하여 사업경영의 책임성을 확보해야 한다. 그리고 경영수익사업이 관료제적 방식으로 운영되기 때문에 사업의 운영에 대한 주인의식이 결여될 수 있으며, 신규사업개발에 있어서 위험부담성 등으로 신규사업 개발을 회피하는 등 많은 부작용을 초래하고 있으므로 준비단계에서 기획단을 설치하여 사업추진이 정상단계에 도달할 때까지 지원하고 정상단계에서는 최소 운영지원만으로 추진토록 한다.(백우현, 1995 : 280-282)

4. 제도적 측면

경영수익사업을 확충하기 위해서는 가장 먼저 지방의 자율성이 확대되어야 한다. 자치단체가 독자적으로 사업을 선정하여 운영하는 경우에 상부감독기관이 사업의 선정과 운영 및 회계감사에 대한 수시 감사 등이 자치단체의 창의성과 의욕을 감퇴시키고 있다. 따라서 지방자치단체가 일단 사업을 선정하여 시행하면 책임을 지고 운영할 수 있는 책임경영체제의 확립과 더불어 평가는 자체평가제도가 요구된다. 따라서 이

러한 지방의 자율성확보에 저해가 되는 법규와 관행은 폐지되어야 한다.

이와 더불어 관련제도 시책을 보완·발전시켜 나가야 하겠다. 경영수익사업의 소요재원의 용자 등을 위한 재정지원제도의 도입(지방금융금고)과 지방경영사업 운영방식을 관주도에서 민간 경영전문가를 참여시키는 방법, 사업성과 제고를 위한 자율경영체제를 확립하되 경영평가를 등을 실하여 신상필벌을 확립해야 한다.(백우현, 1995 : 280-282).

5. 기타

마지막으로 민간에 위탁·관리하는 것이 효율적일 경우에는 사전에 객관적인 사업수지분석을 실시한 후에 완전 자유경쟁 입찰에 의하여 업자를 선정하여야 하며, 사후 감독을 철저히 하여 서비스질 향상에 노력하여야 한다. 관변단체나 압력단체 등과 수의계약에 의하여 사업을 위탁할 경우에는 경영능력이 부족하고 무사안일주의 등으로 서비스의 질이 떨어져 민원이 발생할 소지가 많으므로 지양하여야 한다.

VI. 결 론

경영수익사업은 지역내의 유희부존자원을 생산적으로 활용하는 경영자적 경제활동을 의미한다. 즉 경영수익사업은 공공성과 경제성이라는 기본 목표를 달성하기 위해 자치단체가 민간부문과 동일한 지위에서 사업을 경영하는 것을 의미한다. 따라서 경영수익사업은 지방자치의 완전실시와 더불어 폭발적인 증가추세에 있는 행·재정수요를 충당하면서 지방자치단체의 숙원인 자주재원을 확보하기 위한 적극적인 노력이 라는 점에서 그 의의가 크다고 할 수 있다.

물론 지방재정의 확충에는 경영수익사업외에 지방재정조정제도의 개선, 새로운 지방세 신설, 적극적인 지방세 징수 등 다양한 방안이 있지만 이러한 것들은 현실적으로 많은 제도적 제약과 중앙정부에 의한 과도한 통제 등으로 인해 효율적이고 획기적인 재원의 자주적 확보가 매우 어렵기 때문에, 지방자치단체의 노력여하에 따라 재원확보가 가능한 경영수익사업의 추진은 민선자치시대 적극적 경영행정 실현의 한 행태라고 볼 수 있다.

이와 같은 적극적 경영행정으로서 경영수익사업의 활성화를 위해서는 무엇보다도 중요한 것은 자치단체들의 의식전환이 전제되어야 한다. 즉 지방행정에 경영개념을 도입함으로써 공직자들이 기존의 관료적 사고를 타파하고, 주민편익과 경제성을 동시에 고려한 경영수익사업을 통해 자주재원을 확충하겠다는 의식정립이 필요하다.

이러한 의식전환과 더불어 새로운 사업발굴에 있어 단체장의 지시나 일선공무원의 즉흥적인 판단에 의해 수행되어서는 안된다. 그리고 무엇보다도 중요한 것은 경영수익사업의 경제성 측면을 지나치게 강조한 나머지 공공성을 간과해서는 안되고, 되도록 이면 민간경제부문을 침해하지 않는 범위 내에서 수행되어야 한다는 것이다.

참고문헌

- 강원개발연구원, 「지방재정확충을 위한 경영수익사업 발굴 연구」, 1997
- 경남개발연구원, 「경영수익사업 : 국제비교 및 평가」, 1995
- , 「우리나라 경영수익사업의 평가 및 전략」, 1995
- 내무부, 「'98경영수익사업 추진지침」
- 김수원(1993), “ 경영수익사업의 활성화 방안”, 『지방재정』, 제 12 권 제 5 호, pp.59-72.
- 김안제(1988), “경영수익사업은 확대되어야 한다”, 『지방재정』, 제 7 권 제 3호 , pp.6-13.
- 김정용, 김동석, 김훈(1994), “경영수익사업에 의한 재정확충방안-광주광역시 북구를 중심으로”, 『호남대학교 논문집』, 제 15 집. pp.142-175.
- 김충규(1995), “지방재정의 변화”, 『지방행정』, 제 44 권 제 502 호, pp.31-49.
- 김태환(1997), “지방자치단체의 재정자립 제고 방안 : 제주도의 경영수익사업을 중심으로”, 『지방행정』, 3월호, pp.28-33.
- 박수영(1988), “경영수익사업의 방향”, 『지방재정』, 제7권 제 3 호, pp.15-27.
- 박종구(1994), “민선 자치단체장 시대의 지방재정”, 『지방행정연구』, 제 9 권 제 1 호, pp.37-56.

배용수(1994), “경영행정을 위한 자치단체의 기반구축”, 『지방행정』, 제 8 호, pp.31-43.

손희준(1994), “경영수익사업의 확충방안”, 『지방재정』, 제 4 호, pp.25-39.

오연천(1990), “경영수익사업의 활성화 방안”, 『지방재정』, 겨울호, pp.40-46.

임성일(1995), “우리나라 지방공기업의 민영화에 대한 접근”, 『지방행정연구』, 제 10 권 제3호, pp.71-86.