일본 지방공영기업의 현황과 개혁방향에 관한 연구*

A Study on Reforming Japanese Local Public Enterprises

최 현 일 (열린사이버대학교 부동산학과 부교수 - 주저자)
여 영 현 (선문대학교 행정학과 부교수 - 교신저자)

Abstract

Hyun Il Choi / Young Hyun Yeo

Of local public enterprises in Korea, Japan and aided by the Local Public Enterprises Act is similar to many other sectors. Recently the local public of Korea and Japan, the deficit increases, and efficiency have been falling this girl is looking for a solution. In particular, the recent Japanese local public enterprises and the business number and the staff reduction, settlement size and investment are reduced. In addition, land management status for nine consecutive years the total surplus, but still a lot of transportation projects and hospital projects, including the cumulative deficit and overall difficult economic situation, etc. are facing. In such a situation, the Japanese government elimination of the deficit of local public companies to enhance efficiency and privatization policies being promoted, designated manager system, PFI projects, including local independent administrative institution reform a system were studied. In this paper, and similar types of regional direct corporate status and state of Japanese public companies analyze and to implement reform by examining the reform of local public enterprises in Korea, the directional purpose of this study was to present.

주제어 : 지방공기업, 공기업, 공영기업, 재정적자, 효율성

Keywords : Local public enterprises, public enterprises, public enterprises, the fiscal deficit, efficiency

* 본 논문은 저자들이 참여한 2012년 지방공기업평가원의 '지방공기업 재정건전화를 위한 지방공기업 설립 및 실태점검: 사업분야 및 경영실태 부문'과 일부 자료를 공유하여 논문 형식으로 수정 보완한 것임.

I. 서 론

최근 한국과 일본에서는 지방자치단체의 재정위기를 심각하게 생각하고 이를 타개할 방안들을 모색하고 있다. 일본의 경우 중앙정부가 자치단체의 재정건전성을 위해 다양한 개선방안을 찾고 있으며, 그 가운데 하나가 지방공기업의 영역이다. 우리나라의 지방자치는 잘 알려진 것처럼 재정자립도가 낮다는 열악한 지방재정의 현실에 부딪혀서 지방재정의 문제를 효과적으로 해결하고, 주민에게 다양한 공공서비스를 제공한다는 차원에서 지방공기업의 설립이 확대되었다. 즉, 행정대행의 준정부적인 특성과 지역경제의 활성화, 지방재정의 기여를 위한 기업적 특성이 지방공기업이 확대되고 있다. 이러한 지방공기업의 궤적은 일본이나 독일의 근대화과정에서의 나타난 지방공기업의 역할과 기능과도 유사하다(길준규, 2008: 46). 그러나 최근 지방공기업은 자치단체장의 실적, 참호구축효과[1], 지방경영화 현상 등의 이유로 남설화의 경향을 보이고 있고, 이에 대한 중앙정부의 '지방공기업 선진화 방안' 등 통제도 증가하게 된다.

일본의 지방공영기업은 지방자치경영의 중심이 되고 있는 상・하수도의 건설유지, 병원사업, 교통사업 등 주민들에게 가장 가까운 행정서비스를 제공하는 주체이다 그러나 일반회계로 제공되는 행정서비스와는 달리 지방공영기업은 서비스 제공의 공평성뿐만 아니라 효율성과 수익성이 요구되고 있어 지방공영기업의 경영은 자치단체와 민간기업의 경영과는 다른 어려움이 있다. 일본의 자치단체가 재정건전성의 위기에 직면해 있는 현재, 지방공영기업도 회계를 정확히 이해하고, 적절한 경영판단을 할 수 있는 지방공영기업의 경영적인 관점이 필요하게 되었다. 특히 지방공영 기업 가운데 하수도사업과 병원사업에는 많은 누적채무가 존재하고, 경영자체도 적자가 누적되는 공기업이 많아 이 문제를 어떻게 해결할 것인가? 하는 문제가 지방공기업 개혁의 주요 과제로 대두되어 있다(石原俊彦・菊池明敏, 2011).

한국의 「지방공기업법」이 지방직영기업과 지방공사・공단에 관한 규정을 포괄하는데 반해 일본의 「지방공영기업법」은 직영기업인 지방공영기업만을 대상으로 한다(유훈, 2011). 일본의 지방공영기업은 지방행정의 일부로서 행정주체로서의 지위를 갖는 반면, 기업성을 확보하기 위해 조직 및 인사 상에 독립성을 부여받고 있다. 또한 일본의 지방공영기업은 특별회계로 운영되어 회계의 독립성이 보장되고, 발생주의 원칙에 의한 기업회계 방식에 따라 운영됨으로써 기업성이 확보되고 있다.

한국과 일본은 지방공기업에 관한 법령 체계가 유사하며 중앙정부가 총괄적인 지방공기업을 관리하는 통칙법과 제도를 가진 얼마 되지 않는 나라이다. 특히 양국의 문화적 차

---

1) 자치단체장의 정치적 영향력의 행사, 선거에서 지원기관의 확대 등을 위해 선호하는 사람을 지방산하기관의 장으로 임명하여 자신의 기득권을 보호하려는 경향으로 지방공기업 설립을 통한 참호구축효과(intrenchment effect) 가져오고 있다(여영현, 2008).

이에도 불구하고 일본의 지방공기업법을 한국이 그대로 원용함으로써 제도적 관점에서 많은 부문 유사한 동형화(institutional isomorphism)를 보이고 있다(여영현, 2012). 따라서 우리나라 지방직영기업과 유사한 형태의 일본공영기업의 현황과 실태를 확인하고 그 개혁방안을 살펴봄으로써 한국의 지방공기업의 개혁에 방향성을 제시하려는 것이 이 논문의 목적이다.

Ⅱ. 선행연구 및 연구방법

한국과 일본의 지방공기업은 많은 부문 유사성을 보이고 있어 양국 간에 지방공기업에 대한 비교・연구는 활발하게 진행되어야 한다. 그러나 우리나라에서 일본의 지방공기업에 대한 연구는 그 중요성에 비하여 미약한 것이 사실이다. 특히 최근 10년간 일본의 지방공기업에 대한 국내 논문이 몇 편 되지 않아 향후 한국과 일본의 지방공기업 비교에 대한 연구가 더욱 절실한 상황이다. 일본의 지방공기업에 대한 대표적인 연구로는 다음과 같은 논문들이 있다.

최현일(2004)은 일본은 1952년 지방공영기업법이 실시된 이래 여러 사업들을 추진하여 좋은 평가를 받고 있지만 그에 못지않게 해결해야 할 과제를 남기고 있다. 향후 급변하는 사회에서 일본의 지방공영기업이 해결하여야 할 과제로 첫째, 어려운 재정 하에 증가하는 행정수요에 대처해야만 하는 문제, 둘째, 지방공공단체에 의한 지역수준의 신에너지 도입의 과제, 셋째, 세계최고 수준이 될 것으로 예상되고 있는 고령화 사회에 따른 실버서비스에 대한 수요증가와 서비스의 공급체계를 정비해 가는 지역사회의 과제, 넷째, 고도정보통신 네트워크 사회의 형성에 국가와의 적절한 역할분담을 통해 지방공공단체의 특성을 살린 자주적인 정책을 추진해야하는 과제를 지적하였다.

곽채기(2011)는 최근 일본에서는 지방공기업의 존립 타당성을 원점에서 재검토하는 가운데 민간경영기법을 도입하는 한편 독립채산원칙에 입각한 자립적 경영을 강화하기 위한 개혁 활동을 적극적으로 추진하고 있다. 일본 지방공기업의 개혁 사례로는 지방공기업 서비스 공급을 위한 대안적 제도, 지방공기업 개혁을 위한 중앙정부의 각종 지침 및 개혁성과, 지방자치단체 재정건전화법 시행에 따른 재정건전성 개선 전략을 연구하였다. 그리고 일본의 지방공기업 개혁사례로부터 지방공기업 개혁을 위한 중앙정부와 지방자치단체 간 역할분담체계 구축 방안, 대안적인 지방공기업 서비스 공급 대안의 설계 방안, 지방공기업의 민영화 추진 방안, 지방공기업의 경영건전화 관리 방안 등에 대한 정책적 시사점을 도출하여 제시하였다.

여영현(2012)은 한국과 일본 양국의 지하철 공조직을 중심으로 지방공기업 이해관계자에 대한 특성을 연구하였다. 연구에서는 상호 제도적 유사성이 강한 한국과 일본 지하

철 공기업의 주요 이해관계자를 바탕으로 이해관계자 명백성에 미치는 특성요인을 분석하였다. 연구결과 첫째, 한국과 일본의 지하철 공기업의 조직구성원은 지방의회, 지방자치단체, 감사기관, 종업원, 노동조합, 고객을 주요 이해관계자로 생각하며, t-test 결과 한국과 일본의 이해관계자에 대한 국가 간의 인식 차이는 거의 없는 것으로 분석되었다. 둘째, 한국과 일본의 지하철 공기업의 주요 이해관계자의 특성변수에 대한 실증 분석결과 본 연구에서 다양한 이해관계자 집단에서도 규범적 정당성이라는 특성을 가진 이해관계 집단을 조직구성원들은 주요 이해관계자로 인식한다는 것을 확인하였다. 셋째, 이해관계자에 대한 조직구성원 인식과 이해관계자 중심의 경영활동의 Pearson 상관관계 분석 결과 이해관계자 중심의 경영활동과 조직구성원 인식이 0.788로 높은 상관관계가 있는 것으로 분석되었다. 넷째, 한국과 일본의 지방공기업 조직구성원들은 이해관계자 중심의 지배구조와 조직구성원 인식이 0.650으로 높은 상관관계가 있는 것으로 분석되었다.

한편, 본 연구는 일본 정부의 자료 및 총무성 홈페이지의 최신 자료를 분석하였으며, 또한 한국과 일본의 연구논문 및 지방공기업 관련 서적을 중심으로 일본의 지방공기업의 문제점과 개혁방향 및 시사점을 도출하였다.

Ⅲ. 일본 지방공영기업의 의의 및 법적위치

1. 일본 지방공영기업의 의의 및 특성

일본의 지방공영기업의 정의를 살펴보면 일반적으로 '지방자치단체가 직접 지역주민의 복지증진을 목적으로 경영하는 기업'으로 정의하고 있으며(滿田 譽 외, 2002: 14), 지방공영기업의 범위는 「지방자치법」, 「지방재정법」, 「지방공영기업법」, 「지방공영기업노동관계법」, 「공영기업금융공고법」 등의 법령에 따라 지방공영기업의 구체적 범위를 각각 달리하고 있다. 일본의 지방공기업의 경영형태도 우리와 같이 크게 직접경영방식과 간접경영방식으로 구분되는데, 직접경영 형태를 '지방공영기업' 이라 하며 간접경영형태로는 지방공사 형태가 있다. 우리의 경우는 지방공기업법으로 직접경영형태와 간접경영 형태를 총괄하고 있지만, 일본의 경우 직접경영 형태는 1952년 제정된 「지방공영기업법」의 적용을 받으며, 간접경영형태인 지방공사는 사업의 공익적 성격상 특별법에 의해 설립되는 형태로서 3개의 사업 분야[2]에 한정되어 있다(여영현, 2012).

---

2) 즉 지방3공사라 하여 지방주택공급공사법에 의한 지방주택공급공사, 지방도로공사업법에 의한 지방도로공사, 그리고 공유지의 확대 추진에 관한 법률에 의한 토지개발공사가 이에 해당된다. 또한 사법인 지방공사는 다시 민법상의 법인인 재단법인·사단법인과 상법상의 법인인 주식회사·유한회사로 구분된다(안용식·원구환, 2001: 121-123).

일본 지방공영기업의 특성은 첫째, 지방행정의 일부로서 행정주체로서의 지위를 갖는 반면, 기업성을 확보하기 위해 조직 및 인사 상에 독립성을 부여받고 있다. 둘째, 일본의 지방공영기업은 특별회계로 운영되어 회계의 독립성이 보장되고 발생주의 원칙에 의한 기업회계 방식에 따라 운영됨으로써 기업성이 확보되고 있다. 셋째, 「지방공영기업법」의 당연 적용을 받는 사업은 수도사업(간이수도사업 제외), 공업용수도사업, 궤도사업, 자동차운송사업, 지방철도사업, 전기사업, 가스사업 이며, 병원사업은 재무규정 등 일부규정을 당연 적용을 받는다[3]. 넷째, 기타 사업으로서 경비를 주로 당해 사업의 경영에서 수반되는 수입으로 충당하는 사업은 조례로써 「지방공영기업법」을 임의적용 할 수 있는 데 현재 간이수도사업, 하수도사업, 관광시설사업, 택지조성사업, 주차장사업, 시장사업, 도축장사업, 관광시설사업, 택지조성사업, 공공하수도사업, 항만정비사업 등이 운영되고 있다. 이들 사업은 원칙적으로 그 경비를 당해사업의 운영수입으로 충당해야 하며, 특별회계를 만들어 경리를 구분해야 한다(關根則之, 1995). 「지방공영기업법」에 따른 지방공영기업의 적용범위는 다음과 같다.

〈표 1〉「지방공영기업법」의 적용범위

사업종류	일반사업법	지방공영기업법	
		당연법 적용	임의법 적용
수도사업 **공업용수도사업** **궤도사업** **자동차운송사업** **지방철도사업** **전기사업** **가스사업**	수도법 공업용수도사업법 궤도법 도로운송법 철도사업법 전기사업법 가스사업 법	법 규정의 전부	
병원사업	의료법	재무규정 등	재무규정 등을 제외한 법 규정
기타사업(경비를 주로 사업의 경영에 따른 수입으로 충당하는 사업)			법 규정의 전부 또는 재무규정 등

자료: 滿田暑 外, 2002,「地方公營企業」, ぎようせい

3) 당연히 적용된다는 것은 지방자치단체의 의사 여하와 관계없이, 그리고 어떠한 절차 없이 법률규정의 효과로서 적용관계가 발생한다는 의미이다. 병원사업의 경우 당연적용을 재무규정에 한정한 것은 보건행정, 복지행정 등 지방자치단체의 일반행정과 관계가 밀접하고, 법정사업과 성격을 달리하고 있어 사업의 관리조직의 일환으로 취급하고, 직원의 신분취급도 일반 지방공무원과 같게 하는 것이 적당하기 때문이다.

2. 일본 지방공영기업의 법적 위치

일반적으로 한국 지방공기업의 역사가 40년 정도로 보는데, 이는 1969년 「지방공기업법」의 제정을 기점으로 하는 것이다. 우리나라 지방공기업의 변천은 그동안 수 십 차례의 개정을 통하며 변경되어 왔으나, 기본적으로는 일본의 「지방공영기업법」의 구조와 내용을 중심으로 구성되어 있다는 점이다(길준규, 2008: 50). 한국의 지방공기업과 달리 일본의 지방공영기업은 「지방자치법」, 「지방재정법」, 「지방공영기업법」 등 3대 법률에 의해 운영되고 있다. 또한, 일본의 지방공기업은 법적용기업과 법비적용기업으로 구분되어 운영되고 있으며, 법적용기업이란 「지방공영기업법」의 전부 또는 재정규정을 적용하고 있는 사업이며, 경리사무를 기업회계방식으로 진행하는 사업이다. 법비적용기업은 지방재정법 시행령 제37조에 의한 사업, 유료도로사업, 주차장정비사업 및 간호서비스사업 중 「지방공영기업법」을 적용하고 있는 사업이며, 경리사무를 관청회계방식으로 진행하는 사업이다. 또한, 지방공영기업 결산상황조사는 관청회계에 의한 세입세출을 법적용기업에 준하여 구분하고, 경상적인 경영수지를 수익적수지, 또는 건설개량비, 지방채상환금 및 그에 대한 재원 등을 자본적수지로 표시한다. 법률에서 정한 공영기업의 범위를 보면 지방재정법 시행령 제37조 6조의 정령으로 정한 공영기업은 다음과 같은 사업들이다. 수도사업, 공업용수도사업, 교통사업, 전기사업, 가스사업, 간이수도사업, 항만정비사업(매립지 및 하역기계, 上屋, 창고, 저목장 및 선박의 이착안을 보조하기 위해 선박을 사용하는 사업에 한함), 병원사업, 시장사업, 도축장사업. 관광시설사업, 택지조성사업, 공공하수도사업 등 13개 사업이다. 「지방공영기업법」 제2조에서 정한 이 법률의 적용을 받는 기업의 범위는 수도사업(간이수도사업을 제외), 공업용수도사업, 궤도사업, 자동차운송사업, 철도사업, 전기사업, 가스사업 등 7개 사업이다.

지방공영기업과 관련된 「지방자치법」, 「지방재정법」, 「지방공영기업법」 등 3대 법률과 지방공영기업과의 법률적 관계는 다음과 같다. 첫째, 지방자치법 관련이다. 「지방자치법」 제2조 2항에는 '보통지방자치단체는 지역에 있는 사무(중략)를 처리 한다.' 라고 규정되어 있다. 2000년 7월 제정된 소위 「지방분권일괄법」에 의해 본 항이 개정됨과 동시에 구법 제3항이 삭제되었으나, 그 3항에는 보통지방공공단체가 처리할 사무가 예시되어 있다. 그 3항에는 '상수도, 급수사업, 하수도사업, 전기사업, 가스사업, 궤도사업, 자동차운송사업, 선박과 운송사업 외에 기업을 경영하는 것' 이라고 규정되어 있다. 예시 규정 자체는 삭제되었지만 '지역에 있는 사업' 으로서 '기업을 경영하는 것' 이 포함된 것은 변함없다는 것을 알 수 있다. 또한, 「지방자치법」 제 263조에는 '보통지방공공단체가 경영하는 기업의 조직 및 그에 종사하는 직원의 신분과 재정 외에 기업의 경영에 관한 특례는 별도로 법률에 정한다' 라고 규정되어 있다. 보통지방공공단체가 기업을 경영할 수 있는

것은 상기 2조에서 기술한 것과 같으나, 본 조항에서는 보통지방공공단체가 경영하는 기업이 경제성을 발휘하는 것과 더불어 공공의 복지증진을 달성하기 위해서는 보통지방공공단체가 일반적으로 규정하는 지방자치법의 규정을 전반적으로 꼭 적용하는 것은 타당하지 않기 때문에 당해 기업의 조직 등에 관한 별도의 법률에서 정하게 되었으며, 본 조항이 지방공영기업에 대한 「지방공영기업법」의 법률적 근거 규정이 되고 있다.

둘째, 「지방재정법」 관련이다. 「지방재정법」 제5조는 '지방공공단체의 세출은 지방채 이외의 세입과 그 재원으로 하지 않으면 안 된다. 단, 다음의 경우에는 지방채와 그 재원으로 하는 것이 가능하다.' 라고 규정되어 있다. 제1호에는 '교통사업, 가스사업, 수도사업 외에 지방공공단체가 운영하는 기업(이하 '공영기업'이라 함)에 필요한 경비의 재정이 되는 경우' 라고 규정하고 있다. 즉, 공영기업에 대해서는 지방채를 가지고 그에 필요한 경비의 재원으로 하는 것이 가능하지만, 이는 공영기업의 경우 주식의 발행에 의해 자기자본을 조달하는 민간기업과는 다르다. 공영기업의 건설・개량 등에 필요한 자금은 다른 회계에서 이전할 수 있지만, 지방채의 발행이 특혜를 주는 것이 아니고, 공영기업의 기업적인 성격에서 보면 장래에 기업에서 올린 수익을 상환하는 공영기업채의 발행이라는 것이다. 또한, 「지방재정법」 제6조에는 '공영기업이며 정령에서 정한 것은 경리는 특별회계를 따라 진행하고, 그 경비는 그 성질상 해당 공영기업의 경영에 따라 수입을 유지하고, 부족한 경비 및 해당 공영기업의 성질상 능률적인 경영을 하는 것이 곤란한 것으로 인정되는 경비는 제외하고, 당해 기업의 경영에 따라 수입을 유지해야 한다.' 라고 규정하고 있다. '정령에서 정한 것' 이란 「지방재정법시행령」제 12조 각항에 걸쳐있는 수도사업, 교통사업, 병원사업 등 13개 사업 이며, 이에 대해서는 특별회계를 받는 것이 의무화 되어 있고, 경비의 부담구분을 전제로 독립채산제(공영기업의 경비는 경영에 따라 수입을 가지면 된다)의 원칙을 적용 한다.

셋째, 「지방공영기업법」관련이다. 먼저 「지방공영기업법」과 관련하여 법률의 적용대상 사업은 다음과 같다. ① 지방공공단체가 경영하는 기업 중, 수도사업(간이수도사업을 제외), 공업용수도사업, 궤도사업, 자동차운송사업, 철도사업, 전기사업, 가스사업에 대해서는 「지방공영기업법」 규정의 전부가 당연히 적용된다. ② 지방공공단체가 경영하는 기업 중 병원사업에 대해서는 「지방공영기업법」 규정 중 재무규정 등이 당연 적용된다. 재무규정 이외의 규정에 대해서는 조례에서 정함에 따라 적용받는다. ③ 지방공공단체가 경영하는 기업 중 위의 ①과 ②에 게재된 사업 이외의 사업으로 중요 경비를 해당사업의 경영에 따라 수입을 충분히 유지하는 것에 대해서는 조례에서 정함에 의해 「지방공영기업법」 규정의 전부 또는 재무규정 등을 적용하는 것이 가능하다. 다음으로 법률적용의 효과 즉, 「지방공영기업법」 규정 전부가 적용되는 경우에 나타나는 효과는 다음과 같다. ① 지방공영기업은 기업의 경제성을 발휘하는 것과 함께 그 본래의 목적인 공공의 복지를 증진

하기 위하여 운영되어야 한다. ② 지방공공단체는 지방공영기업의 설치조례를 만들 의무를 가진다. ③ 원칙적으로 지방공공단체는 지방공영기업의 관리자를 두고, 일정 사항을 제외하고 지방공영기업의 업무를 집행한다. ④ 지방공영기업의 경리는 특별회계를 만들어 운영한다. ⑤ 경비의 부담구분을 전제로 한 독립채산제가 원칙이다. ⑥ 지방공영기업의 회계와 경리는 발생주의에 기초하여 기업회계 원칙에 따라 처리된다. ⑦ 지방공공단체는 지방공영기업의 급부에 대해 요금을 징수할 수 있다. ⑧ 지방공영기업의 예산은 매 사업연도에 있어 업무의 예정량 및 그에 관한 수입·지출의 대강령을 정한다. ⑨ 직원의 노동관계에 대해서는 지방공영기업노동관계법에 정함에 따른다(地方公營企業 會計制度 硏究會, 2011). 이상에서 본 것과 같이 우리나라의 지방공기업과 달리 일본의 지방공영기업은 지방자치법, 지방재정법, 지방공영기업법 등 3대 법률에 의해 운영되고 있으며, 법적용기업과 법비적용기업으로 구분되어 운영되고 있는 것이 큰 차이점이다.

Ⅳ. 일본 지방공영기업의 현황

1. 사업 및 종사자

일본의 지방공영기업은 에도바쿠후(江戶幕府)에 의한 수도사업은 차치하고라도 메이지(明治) 이후 지방자치단체가 차례로 사업을 개시하는가 하면, 개별 사업법도 제정되어 왔다. 즉, 1947년「지방자치법」제정에 이어 1948년「지방재정법」, 1950년「지방공무원법」이 제정되어 지방자치제도가 정비되었고, 지방자치단체가 경영하는 기업도 증가하여 폭발적인 증가세를 보여 왔다. 그러나 지방공기업 개혁과 민영화 조치이래로 지방공영기업 사업 수는 1995년 10,729개의 사업을 최고점으로 사업수가 감소추세에 있다. 2009년도의 사업별 실적을 살펴보면 지방공영기업을 경영하는 자치단체 수는 총 1,794개이며 이들이 운영하는 지방공영기업의 사업주는 무려 8,903개의 사업체에 달한다. 이 가운데 하수도 사업이 3,633개로 가장 크며, 수도가 2,173개(간이수도 808개 포함), 교통 99개 사업, 병원 655개에 달하며 기타 택지조성, 관광시설, 주차장정비, 시장, 공업용수도 등의 사업이 있다. 2010년도에는 전체 사업수가 8,843개 사업으로, 전년도와 비교하여 60개 사업(0.7%) 감소하였는데 이는 지방공영기업에 대한 민영화와 지정관리자제도 등의 지방공기업 개혁의 결과 등으로 해석된다.

〈표 2〉 지방공영기업의 사업수 추이

(단위: %)

년도 / 사업	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2006년도와 비교	
						증감수	증감율
수도(간이수도 포함)	2,297	2,276	2,243	2,173	2,152	△145	△6.3
공업용수도	151	152	151	152	152	1	0.7
교 통	102	103	101	99	98	△4	△3.9
전 기	102	93	69	67	63	△39	△38.2
가 스	34	34	34	31	30	△4	△11.8
병 원	669	664	665	655	654	△15	△2.2
하 수 도	3,709	3,701	3,687	3,663	3,637	△72	△1.9
기 타	2,253	2,187	2,146	2,093	2,057	△196	△8.7
합 계	9,317	9,210	9,096	8,903	8,843	△474	△5.1

자료: 總務省, 2012,「2010도 地方公營企業決算 報告書」

2010년도의 종사자 수는 35만 1,025명이며, 전년도와 비교하여 8,820명인 2.5%가 감소했으며, 사업별로는 병원사업이 가장 많고, 다음으로 수도사업, 하수도사업, 교통사업 순이다. 과거 5년간의 추이를 보면 2006년도의 직원수와 비교하여 3만 699명, 8.0%가 감소하였는데, 직원의 규모는 병원사업 218, 654명(62.3%), 수도사업 50,023명(14.3%), 하수도사업 31,044명(8.8%), 교통사업 27,978명(8.0%)이며, 기타 23,326명(6.6%) 의 순이다.

〈표 3〉 지방공영기업의 직원수 추이

(단위: 명, %)

년도 / 사업	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2006년도와 비교	
						증감수	증감율
수도(간이수도 포함)	57,130	55,109	53,275	51,655	50,023	△7,107	△12.4
공업용수도	2,077	1,984	1,893	1,836	1,775	△302	△14.5
교 통	31,186	30,093	29,259	28,389	27,978	△3,208	△10.3
전 기	2,177	2,096	1,980	1,899	1,811	△366	△16.8
가 스	1,470	1,378	1,307	1,211	1,133	△337	△22.9
병 원	228,806	228,794	227,189	223,797	218,654	△0,152	△4.4
하 수 도	36,292	34,976	33,467	32,111	31,044	△5,248	△14.5
기 타	22,586	21,075	20,268	18,947	18,607	△3,979	△17.6
합 계	381,724	375,505	368,638	359,845	351,025	△0,699	△8.0

자료: 總務省, 2012,「2010年度 地方公營企業決算 報告書」

2. 경영상태

일본의 「지방공영기업법」은 당연 적용사업을 한국과 비교해보면 철도사업, 전기사업, 가스사업이 포함된 반면 하수도사업이 제외되고 지방도로사업, 주택사업과 토지개발사업은 지방3공사로 분류하여 특별법으로 공사가 설립된다는 점에서 차이가 있다. 일본의 지방3공사의 대상사업은 특별법인 형태로 설립되거나 재단, 사단법인의 민법법인 형태 또는 주식회사, 유한회사 형태의 상법법인 형태로 설립되어 운영 중이다. 일본의 지방공영기업의 서비스제공 현황을 살펴보면 먼저 수도사업이 전체 급수인구인 1억 2,557만인 가운데 99.4%를 담당하고 있으며, 교통사업은 연간 철도수송인원 227억 24백만명 가운데 13.2%, 버스수송인원 44억 76백만 명중 21.4%를 담당하고 있다. 그리고 병원사업의 경우 전체 병상 1,601천 상중 13.5%를 제공하고 있으며, 하수도사업은 오수처리 인구 1억 890만인 가운데 91.3%에 해당하는 인구를 담당하고 있다.

〈표 4〉 일본 지방공영기업 결산 상황

(단위: 억엔(億円), %)

구 분	전체사업수	결산규모 (지출)	수지 (a)	전년도 수지(b)	증감액 (a−b)	법적용기업	
						사업수	경상수지 비율
전체사업	8,903사업	184,594	2,986	1,879	1,107	2,920사업	103.1
수도(간이상수도 포함)	2,173사업	42,295	2,627	2,668	△40	1,386사업	109.3
교통	99사업	12,189	340	197	143	60사업	104.3
병원	655사업	45,819	△1,070	△1,817	747	655사업	97.3
하수도	3,633사업	62,631	1,176	1,060	116	377사업	103.5

주) 결산규모는 다음과 같은 방식으로 산출됨. 法適用企業 : 總費用-減價償却費＋資本的 支出, 法非適用企業 : 總費用＋資本的 支出＋積立金＋ 繰上充用金 이며, 收支額은 法適用企業은 純損益額, 法非適用企業은 실질수지임(總務省. 地方財政白書, 2009)

이들 지방공영기업의 결산규모는 약 184,594억엔이며 직원 수는 359,845명이나 지방공기업의 남설, 방만한 경영 등으로 많은 문제점을 나타내어 현재 총무성 주관으로 지방공기업 개혁에 착수하여 점차 지방공영기업의 수와 예산규모가 감소하고 있는 추세이다. 또한 일본의 지방공영사업은 매년 그 결산규모가 감소하고 있는데 수도 사업이 8.2% 감소한 42,295억엔, 교통사업이 19.6% 감소한 12,189억엔, 병원사업이 1.2% 감소한 45,819억엔, 하수도사업이 전년도 대비 5.1% 감소한 62,631억엔이다. 일본 지방공영기업의 경영상황은 총사업수 8,794개로 2,986억엔의 수지를 보이고 있으며, 전체 공영기업의 수지는 9년 연속으로 흑자를 실현하고 있다. 이 가운데 흑자사업 수는 7,700개로

87,6%, 흑자액은 6,785억엔이며 적자사업 수는 1,094개로 12.4%, 적자액은 3,799억엔이다(總務省, 2009).

한편으로 지난 5년간의 결산규모의 변화를 살펴보면 아래 〈표 5〉와 같은데 2006년도 상수도 43,410억엔, 공업용수도 3,083억엔으로, 2007년도 전기사업 1,241억엔, 병원사업 47,470억엔, 하수도 사업 69,808억엔, 2008년도 교통사업 13,786억엔, 가스 사업 1,300억엔, 기타사업 23,591억엔으로 대부분의 사업규모가 2006년도와 2008년도 이후 감소되고 있다. 2010년도 결산규모는 17조 6,519억엔이며, 전년도와 비교하여 전체적으로 8,075억엔인 4.4%가 감소하였으며, 사업별로는 하수도사업이 가장 많고, 다음으로 병원사업, 수도사업, 교통사업 순이다. '공적자금보상금면제조상상환액'을 제외하고 비교하면 전년도와 비교하여 4,671억엔인 2.6% 감소하였다. 2010년도 결산규모별 상위 4대 사업은 수도사업 58,223억엔(33.0%), 병원사업 44,313억엔(25.1%), 수도사업 40,414억엔(22.9%), 교통사업 11,804억엔(6.7%) 순이며, 기타 21,765억엔(12.3%) 이다.

〈표 5〉 지방공영기업의 결산 규모의 추이

(단위: 억엔, %)

사업 \ 년도	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	전년도와 비교	
						증감액	증감율
수도(간이수도 포함)	43,410	47,434	46,102	42,295	40,414	△1,881	△4.4
공업용수도	3,083	2,427	2,757	2,282	2,071	△211	△9.3
교 통	12,460	13,281	13,786	12,189	11,804	△385	△3.2
전 기	1,193	1,241	1,107	1,178	1,004	△173	△14.7
가 스	1,110	1,206	1,300	1,141	1,080	△60	△5.3
병 원	46,885	47,470	46,369	45,819	44,313	△1,506	△3.3
하 수 도	63,685	69,808	68,136	62,631	58,223	△4,407	△7.0
기 타	21,187	21,470	23,591	17,059	17,609	551	3.2
합 계	193,012 -	204,336 (186,938)	203,148 (185,978)	184,594 (177,677)	176,519 (173,006)	△8,075 (4,671)	△4.4 (2.6)

주)합계안의 ( )는 공적자금보상금면제조상상환액을 제외한 수치
자료: 總務省, 2012,「2010 地方公營企業決算 報告書」

3. 사업수지

2010년도 공영기업 전체의 총 수지는 4,579억엔이며, 전년도에 비해 1,593억엔인 53.3% 증가했으며, 2001년부터 10년 연속 흑자를 내고 있다. 또한 흑자사업은 7,825

사업이며, 전체의 89.6%를 차지하며, 전년도에 비해 1.6% 증가했다. 사업별 총 수지액은 수도사업이 가장 많고, 다음으로 하수도사업, 교통사업, 공업용수도사업 순이다.

〈표 6〉 전체의 경영상태

(단위: 억엔, %)

년도 / 항목 / 구분	2009년 (A)			2010년(B)			색인 (B)-(A)		
	법적용 기업	법비적용기업	합 계	법적용 기업	법비적용기업	합 계	법적용 기업	법비적용기업	합 계
흑자사업수	2,010	5,690	7,700	2,152	5,673	7,825	142	△17	125
	(69.0%)	(96.7%)	(87.6%)	(73.9%)	(97.4%)	(89.6%)			
흑자액	5,320	1,465	6,785	5,981	1,297	7,278	661	△168	493
적자사업수	902	192	1,094	762	150	912	△140	△42	△182
	(31.0%)	(3.3%)	(12.4%)	(26.1%)	(2.6%)	(10.4%)			
적자액	3,025	774	3,799	665	2,699	2.699	△991	△109	△1,100
총사업수	2,912	5,882	8,794	2,914	5,823	8,737	2	△59	△57
수지	2,295	691	2,986	3,974	632	4,579	1,652	△59	1,593

주) ( )안의 수자는 총사업수에 대한 비율
자료: 總務省, 2012,「2010도 地方公營企業決算 報告書」

지방공영기업의 요금수입은 2010년도 결산규모로 9조 156억엔이며, 전년도에 비해 629억엔인 0.7% 증가하였으며, 사업별로 보면 병원사업이 가장 많고, 다음으로 수도사업, 하수도사업, 교통사업 순이다. 다음으로 타 회계조입금은 3조 2,376억엔 이며, 전년도와 비교하여 1,309억엔인 3.9% 감소하였으며, 사업별로 보면 하수도사업이 가장 많고, 다음으로 병원사업, 수도사업, 교통사업 순이다(總務省, 2012).

이상과 같은 일본 지방공영기업의 최근의 변화 특성을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 지방공영기업 사업과 직원수의 감소이다. 2010년 전체 사업수는 8,843개 사업으로 2006년도 전체 사업수와 비교하여 474사업인 5.1%가 감소하였다. 현재 지방공영기업에서 가장 많은 사업은 하수도사업이 3,637사업(41.1%), 수도사업(간이수도 포함)이 2,152사업(24.3%), 병원사업이 654사업(7.4%) 순이다. 직원수 역시 2010년 현재 35만 1,025명이며, 2006년도의 직원수와 비교하여 3만 699명, 8.0%가 감소하였다.

둘째, 지방공영기업의 결산규모와 투자액의 감소이다. 2010년 건설투자액은 3조 775억엔이며, 전년도와 비교하여 2,473억엔인 6.5% 감소하였으며, 1999년부터 12년 연속 감소하였다. 건설투자액 상위 사업은 하수도사업 16,413억엔(45.9%), 수도사업(간이수도 포함) 9,869억엔(27.6%), 병원사업 3,156억엔(8.8%), 교통사업 1,867억엔(5.2%) 이다. 최근 5년간의 결산규모를 살펴보아도 2006년 수도, 공업용수도, 2007년 전기, 병원, 하수도, 2008

년 교통, 가스, 기타 사업이 최대 극대치를 보인 이후 모두 감소하고 있다. 2010년도 결산규모는 17조 6,519억엔이며, 전년도와 비교하여 전체적으로 8,075억엔인 4.4%가 감소하였으며, 결산규모별 상위 사업은 수도사업 58,223억엔(33.0%), 병원사업 44,313억엔(25.1%), 수도사업 40,414억엔(22.9%), 교통사업 11,804억엔(6.7%) 순이다.
셋째, 지방공영기업의 경영상황이 흑자를 보이고 있다. 2010년도 공영기업 전체의 총 수지는 4,579억엔이며, 전년도에 비해 1,593억엔인 53.3% 증가했으며, 2001년부터 10년 연속 흑자를 내고 있다. 또한 흑자사업은 7,825사업이며, 전체의 89.6%를 차지하며, 전년도에 비해 1.6% 증가했다. 사업별 총 수지액은 수도사업이 가장 많고, 다음으로 하수도사업, 교통사업, 공업용수도사업 순이다.

이와 같이 일본의 공영기업은 사업의 규모, 사업의 개수, 직원 수 등이 감소하고 있으며, 공영기업의 결산규모, 건설투자액도 줄어들고 있다. 그리고 일본의 개혁 조치들 이후 경영은 전반적으로 흑자상태를 보이고 있다. 일본정부는 나날이 악화되고 있는 재정의 건전성을 개선하기 위하여 다양한 시도를 하고 있으며, 2010년 현재 일본에서 지방공영기업의 개혁을 위한 조치들은 다음과 같은 것들이 있다.

Ⅴ. 일본 지방공영기업의 개혁 제도

일본의 경우 지방공영기업의 효율성 향상과 재정적자를 해소하기 위해 많은 노력을 하고 있다. 박광덕(2009)은 일본은 2001년 7월부터 지방분권개혁추진회의에서 '사무 및 사업의 바람직한 존재 양식과 세재원의 배분의 바람직한 존재양식'에 대한 논의가 이루어졌다. 또한 경제재정고문회의 등을 중심으로 국고보조부담금개혁, 세원이양, 지방교부세 개혁 을 동시에 행하는 '삼위일체 개혁'이 논의 되었다. 이처럼 일본에서는 2000년대부터 행정개혁을 통해 재정문제를 해결하려는 방안이 모색되었으며, 최근에는 지방공영기업분야에서도 개혁을 통해 효율성 향상과 재정적자를 줄이려는 노력이 진행되고 있는데, 그 대표적인 것들이 아래와 같은 제도들이다.

1. 지방공영기업의 민영화 조치

일본정부는 지방공영기업의 효율화를 위하여 공영기업의 민영화 및 민간 양도를 적극적으로 추진하고 있다. 최근 5년간(2006~2010) 민영화 및 민간양도 사례는 총 116개 사업 이며, 그 중 간호서비스사업이 58개 사업으로 가장 많고, 다음으로 병원사업(17사업), 관광 · 기타사업(12사업) 순이다. 또한 2010년의 민영화 및 민간양도 사례는 총 20

개 사업 이며, 그 중 간호서비스사업이 13개 사업으로 가장 많고, 병원사업 3개 사업, 교통사업, 전기사업, 시장사업, 관광시설, 기타사업이 각 1개 사업 이다. 그 외에 민영화 및 민간양도의 실시를 준비하고 있는 사업은 54개 사업(都道府縣, 政令市 등 11사업, 市町村 등 43개 사업) 등이 있다.

〈표 7〉 최근 5년간 민영화 및 민간양도의 실시현황

구 분	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
간호서비스	9	5	13	18	13
관광・기타	5	3	2	1	1
시장사업		1	2	1	1
병원사업	2	3	2	7	3
전기사업		2		1	1
교통사업	3	2	2	1	1
가스	3		1	2	
항만사업		1			
주차장		1	1		
공업용수		1			
도축장	1				
총 사업수	23	19	23	31	20

자료 : 總務省, 2012

2. 지정관리자제도의 활용

지정관리자제도는 2003년 6월에 지방자치법의 개정을 통해 도입 되었으며 그 동안 행정이 수행하여 온 지방자치단체 공공시설(물적시설)의 관리를 민간에 개방하는 제도이다. 즉, 지정관리자제도는 공공시설을 관리・운영하는 민간사업자 등에 대해 포괄적으로 외부에 위탁하는 제도로 민간의 활력을 살려 서비스의 향상을 도모하기 위하여 도입된 제도이다. 지정관리자제도를 도입하기 이전에 실시되어 왔던 관리위탁제도에 의하면 문화시설, 의료·복지시설, 레크레이션·스포츠시설, 산업진흥시설 등 지방자치단체 공공시설의 위탁관리주체는 제3섹터 등과 같이 지방자치단체가 출자한 공공법인 또는 외곽단체 등 공공단체로 한정되었다. 그러나 지정관리제도에 의해 주식회사, 사회복지법인 등의 공익법인, NPO법인(특정비영리활동법인)등이 민간 사업자에게도 공공시설의 관리·운영업무를 개방하게 되었다. 지정관리자제도는 민간사업자인 지정관리자에게 공공시설의 관리운영을 위탁함으로써 민간부문의 경영노하우를 활용하여 다양한 주민니즈에 효과적으로 대응하고 재정부담의 경감 등의 효과를 기대하고 있다. 그러나 지정관리자제도에 의한 공

공시설관리의 민간개방은 지방자치법상의 공공시설로 한정되어 있어 '도로법'이나 '하천법' 등 다른 '공물관리법'에 의해서 관리가 되고 있는 시설에 대해서는 적용할 수 없는 등 모든 지방자치단체의 공공시설을 대상으로 전면적인 민간위탁이 이루어질 수 없는 한계를 안고 있다(市場化テスト推進協議會).

〈표 8〉 지정관리자제도와 기존 관리위탁제도와의 차이

항 목	지정관리자제도 (개정후)	관리위탁제도 (개정전)
관리운영주체	법인、그 외의 단체 (민간사업자、NPO 등도 가능) ※법인격을 반드시 필요로 하지는 않지만 개인은 불가	공공단체、공공적 단체、지방공공단체가 2분의 1 이상 출자한 출자법인 등
선정절차	의회의 의결을 거쳐 선정	지방자치법에서 정한 절차에 따름
관리기준 및 업무범위 등의 규정방법	조례 및 지정관리자와의 협정	위탁계약
공공시설의 사용허가	지정관리자가 실시 가능	수탁자는 불가능
불복신청에 대한 결정, 행정재산의 목적외 사용 허가	지정관리자는 불가능	수탁자는 불가능
관리운영의 실시기간	실시별로 의회의 의결로 정함	실시별로 계약으로 정함 (연도갱신)
사업보고	연도별로 사업보고서를 제출	연도 종료시 업무완료 신고서를 제출
공공시설의 설치자로서의 책임(이용자에게 손해를 준 경우)	지방공공단체에도 책임이 있음	지방공공단체에도 책임이 있음

자료: 總務省, 2012

2010년에 지정관리자제도를 도입한 사업 수는 618개 사업(都道府縣, 政令市 등 95개 사업, 市町村 등 523개 사업), 도입을 검토하고 있는 사업수는 219개 사업(都道府縣, 政令市 등 26개 사업, 市町村 등 193개 사업) 이다. 2010년에 도입된 지정관리자제도 618개 사업의 내역을 보면 간호서비스사업 180개 사업, 관광시설, 기타사업 132개 사업, 주차장사업 131개 사업, 택지조성 7개 사업, 도축장 21개 사업, 시장 20개 사업, 항만정비 26개 사업, 간이수도 7개 사업, 하수도 28개 사업, 병원 60개 사업, 교통 2개 사업, 공업용수도 1개 사업, 수도 3개 사업 등 이다. 지정관리자제도를 도입하고 있는 사업 중 대행제(요금을 지방공영기업이 수입으로 하는 것)는 281개 사업(都道府縣, 政令市 등 61개 사업, 市町村 등 220개 사업) 이며, 이용요금제(요금을 지정관리자가 수입으로 하는 것)는 370개 사업 (都道府縣, 政令市 등 46개 사업, 市町村 등 324개 사업)이다. 또

한, 하나의 사업 중 대행제와 이용요금제의 양쪽을 취하고 있는 사례는 없기 때문에 '지정관리자의 도입상황' 과 '도입된 지정관리자제도의 유형' 은 사업수가 일치하지 않는다.

〈표 9〉 최근 5년간 지정관리자제도의 도입상황

구 분	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
都道府縣, 政令市 등	81	86	89	97	95
市町村 등	375	408	468	507	523
총 사업수	456	494	557	604	618

자료: 總務省, 2012

3. PFI(민간자금 등 활용사업)방식의 활용

PFI(Private Finance Initiative)는 공공시설 등의 건설·유지관리·운영 등을 민간의 자금, 경영능력, 기술력을 활용하여 실시하는 PPP 방식의 하나이다. 이 방식은 국가나 지방자치단체가 직접 실시하는 것보다 민간의 활력을 활용하는 쪽이 보다 효율적이고 효과적인 사업을 대상을 적용하고 있다. 일본에서는 1999년에 '민간자금 등의 활용에 의한 공공시설 등의 정비 등의 촉진에 관한 법률(PFI법)' 제정을 통해 도입되었고, PPP 사업의 핵심 수단으로 자리 잡고 있다(東洋大學大學院 公民連携白書, 2007). 그동안 PFI 도입 현황 및 효과를 살펴보면 2010년에 PFI사업에 의한 도입 사업 수는 43개 사업(都道府縣, 政令市 등 24개 사업, 市町村 등 19개 사업)이며, 그 내역은 하수도사업 15개 사업, 병원사업 12개 사업, 수도사업 6개 사업 이다.

〈표 10〉 최근 5년간 PFI의 도입현황

구 분	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
都道府縣, 政令市 등	18	19	22	24	24
市町村 등	13	15	17	19	19
총 사업수	31	34	39	43	43

자료 : 총무성, 2012

한편, PFI 사업을 실시하는 것은 다음과 같은 효과가 기대되고 있다. 첫째, 저렴하고 양질인 공공 서비스가 제공된다. PFI 사업에서는 민간 사업자의 경영상의 노하우나 기술적 능력을 활용할 수 있으며, 사업 전체의 리스크 관리가 효율적이며, 설계·건설·유지·관리·운영의 전부 또는 일부를 일체적으로 취급함으로서 사업 코스트의 삭감을 기대할 수 있어, 질 높은 공공 서비스의 제공이 기대된다. 특히 사업을 진행시켜 나가는데 있어 사고, 수요의 변동, 물가나 금리의 변동 등의 경제 상황의 변화, 계획의 변경, 천재지변 등

다양한 예측할 수 없는 사태에 의해 손실 등이 발생할 리스크가 있기 때문에 PFI에서는 이러한 리스크를 가장 잘 관리할 수 있는 사람이 그 리스크를 부담한다. 둘째, 공공 서비스의 제공에 있어서 행정의 개혁이 기대된다. 종래 국가나 지방공공단체 등이 하여 온 사업을 민간 사업자가 하게 되면 관민의 적절한 역할 분담에 근거하는 새로운 관민 파트너십이 형성되게 된다. 셋째, 민간의 사업기회의 창출을 통해서 경제의 활성화에 이바지하게 된다. 종래 국가나 지방공공단체 등이 하여 온 사업을 민간 사업자에 맡기게 되면 민간에게 새로운 사업 기회가 된다. 또한 다른 수익사업과의 조합여부에 따라 새로운 사업 기회를 낳게 된다. PFI 사업을 위한 자금조달 방법으로서 프로젝트 파이낸스 등의 새로운 수법을 도입하여 금융환경이 정비되며, 동시에 새로운 파이낸스 마켓의 창출로 연결된다. 이와 같이 신규산업을 창출해 경제구조 개혁을 추진하는 효과가 기대된다.

4. 공영기업형 지방독립행정법인의 설립

일본에서는 중앙성청 조직의 감량화와 효율화를 추진하기 위한 방안의 일환으로 2001년에 중앙정부 차원에서 독립행정법인제도가 도입되었다. 그 이후 특수법인 등 개혁과 공익법인 개혁 활동의 일환으로 독립행정법인의 설립 및 통폐합 등이 이루어졌고, 2006년 4월 기준으로 104개 독립행정법인을 설립하여 운영하고 있다. 또한 2003년에는 광의의 독립행정법인의 범주에 해당하는 국립대학법인법이 제정되었고, 2004년에 국립대학법인 및 대학공동이용기관법인 설립되었다. 역시 2003년에 「지방독립행정법인법」 및 「지방독립행정법인법」의 시행에 수반한 관계 법률의 정비에 관한 법률' 이 제정됨으로써 2004년부터는 지방독립행정법인제도를 별도로 도입·시행하게 되었고, 2007년에는 27개 지방독립행정법인이 운영되고 있다. 일본의 독립행정법인제도는 국가가 실시하고 있는 사무와 사업 가운데서 국가가 스스로 주체가 되어 직접 실시할 필요가 있는 것은 아니지만, 민간부분에 맡기는 경우, 당해 사업이 반드시 실시된다는 보장이 없고 또 사업이 실시되지 않을 경우에는 국민 생활이나 사회경제의 안정에 현저히 지장이 초래되는 사업을 구가의 행정기관이 아닌 별도의 독립행정법인을 설립하여 그 사업을 담당하도록 하는 제도이다. 또한 독립행정법인제도는 국가와는 별도의 법인격을 보유하고 있는 독립행정법인을 설립하여, 이 법인이 자율성과 자주성을 가지고 사무와 사업을 효율적·효과적으로 수행함으로써 보다 질 높은 서비스를 국민에게 제공하는 것을 목적으로 하고 있다(宮脇淳, 梶川幹夫, 2001). 독립행정법인의 업무 범위는 「지방독립행정법인법」 제 21조에서 한정적으로 예시되어 있다. 즉, ①시험연구, ②대학의 설립 및 관리, ③수도, 공업용수도, 궤도, 자동차운송, 철도, 전기, 가스, 병원 등, ④사회복지사업, ⑤공공시설의 설치 및 관리, ⑥ 이상의 업무에 따른 부대업무 등으로 업무의 범위가 설정되어 있다. 현재에는 공립대학이

나 병원을 중심으로 지방독립행정법인의 설립과 운영이 이루어지고 있다(地方自治制度研究會, 2006). 공영기업형 지방독립행정법인의 도입현황을 살펴보면 현재 추진되고 있는 77개 사업(都道府縣, 政令市 등 18사업, 市町村 등 59사업) 가운데 대부분 병원사업(70개)이 차지하고 있으며, 기타 사업으로 수도사업 3개, 공업용수도사업 3개, 교통사업 1개 사업 등이다. 이 가운데 2010년에 공영기업형 지방독립행정법인의 도입된 사업은 모두 21사업 이며, 도입된 사업은 모두 병원사업이다.

Ⅵ. 결 론

이상에서 일본 지방공영기업 사업의 변화와 특징을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 일본의 지방공영기업 사업수는 1995년 10,729사업을 최고점으로 사업수가 감소추세에 있다. 1985년과 2010년도 사이 25년간의 사업수를 비교해 보면, 가장 높은 증가를 나타내고 있는 것은 하수도사업으로 2,431사업이 증가하였다. 그러나 최근에는 각종 민영화와 지정관리자 제도 등을 통하여 지방공영기업의 사업 수나 직원이 감소하기 시작하였다.

둘째, 지방공영기업의 결산규모와 투자액의 감소이다. 지방공영기업의 건설투자액은 1999년부터 12년 연속 감소하였다. 지난 5년 동안 결산규모도 2006년 수도, 공업용수도, 2007년 전기, 병원, 하수도, 2008년 교통, 가스, 기타 사업이 최대 극대치를 보인 이후 모두 감소하고 있다.

셋째, 경영 및 재정 관련 변화를 보면 경영상황에 관해서는 총수지가 9년 연속 흑자이지만, 교통사업 및 병원사업에서는 여전히 많은 누적결손금을 포함하고 있는 등 전체적으로 어려운 경영상황에 직면해 있다. 또한 지방공공단체 전체를 보면 보통회계가 부담해야 할 차입금 잔고는 2009년도 말 약 198조원에 이르는 등 여전히 지방재정의 어려움에 직면해 있고, 지방공영기업에 있어서도 경영개혁은 불가피하다.

다음으로 현재 일본정부가 지방공영기업의 개혁을 위해 추진 중인 민영화 정책이나 지정자제도나 PFI사업, 공영기업형 지방독립행정법인 등의 사례를 우리나라 상황에 맞게 활용 할 필요가 있다.

첫째, 일본의 민영화 및 민간양도 사례를 참고하여 우리나라 공기업도 민영화 할 부분은 민영화를 통해 사업의 효율성을 높여야 한다. 최근 5년간 일본 지방공영기업의 민영화 및 민간양도 사례 116사업으로 증가하였으며, 그 중 간호서비스사업(58사업)이 가장 많고, 다음으로 병원사업(17사업), 관광 · 기타사업(12사업) 순이다. 우리나라의 경우에도 민영화가 가능한 공공사업들은 민영화를 추진할 수 있는 방안을 찾아야 할 것이다.

둘째, 지정관리자제도를 활용할 필요가 있다. 지정관리자제도는 공공시설을 관리 · 운영하는 민간사업자 등에 대해 포괄적으로 외부에 위탁하는 제도로 민간의 활력을 살려 서비스의 향상을 도모하기 위하여 도입된 제도 이다. 일본에서 2006년 전체 지정관리자제도의 도입 사업수가 456개 사업에서 2010년 618개 사업으로 증가하였다. 셋째, 민간자금 등을 활용하는 사업인 PFI를 활용하여야 한다. PFI는 '민간자금의 활용에 의한 공공시설의 정비와 촉진에 관한 법률'에 기초하여 공공시설 등의 건설, 유지관리, 운영 등을 민간의 자금, 경영능력 및 기술적 능력을 활용하는 사업이다. PFI을 통해 2006년 31개 사업을 하였으나 2010년에 43개 사업으로 확대되고 있다.

넷째, 지방공공단체가 꼭 해야 할 필요가 없는 사업은 조직의 감량과 효율성을 높이기 위하여 일본의 사례에서 볼 수 있듯이 지방공공단체가 설립한 법인인 '지방독립행정법인' 제도를 참고할 필요가 있다. 일본에서는 2000년대 중반 이후 지방독립행정법인 제도가 도입된 이후 법인 설립 건수가 점점 증가하고 있다.

결론적으로 우리나라 지방공기업과 일본의 지방공영기업은 제도나 환경이 전적으로 일치하지는 않지만, 일본의 지방공영기업에서 나타남 문제점들과 개혁방안을 참고하여 향후 우리나라 지방공기업이 나아가야 할 방향을 찾아야 할 것이다.

<참고문헌>

곽채기. (2011). 일본 지방공기업의 개혁사례와 시사점. 「한국지방공기업학회보」, 5권 2호

길준규. (2008). 우리 지방공기업법의 동향과 전망. 「공법학연구」, 9권 2호.

민현정. (2006). 민간경쟁방식을 통한 공공서비스 개혁. 「한국거버넌스학회보」, 제13권 제2호

박광덕. (2009). 한국과 일본의 중앙-지방관계에 대한 비교연구. 「한국지방행정학보」, 제6권 2호.

안용식 · 원구환. (2001). 「지방공기업론」. 대영문화사.

여영현. (2008). 지방공기업 및 출자·출연기관의 효율성 증진 방안. 「지방재정과 지방세」, 한국지방재정공제회: 48-64.

여영현. (2012). 한국과 일본의 지방공기업 이해관계자에 대한 특성연구: 양국의 지하철 공조직을 중심으로. 「한국행정학보」, 46권 1호.

여영현 · 고종욱. (2011). 상수도 민영화 정책과 민간위탁 결정요인에 관한 연구. 「한국정책학회보」, 제19권 4호.

유훈 외. (2011).「공기업론」. 법문사.

최현일. (2004). 일본의 지방공영기업의 현황과 과제. 「한국지방공기업학회보」.

關根則之, 1995.「「地方公營企業法 解說」. 지방재무협회.
東洋大學大學院 經濟學研究科. 2007.「公民連携白書」2007-2008. 時事通信社.
滿田暑 外. 2002.「地方公營企業」. ぎょうせい.
石原俊彦 · 菊池明敏. 2011,「地方公營企業經營論」. 간사이학원대학출판회.
市場化テスト推進協議會. 2007.「 市場化テスト」. 學陽書房.
地方公營企業 會計制度 研究會. 2011.「地方公營企業 會計制度 研究會 報告書」.
地方自治制度研究會. 2006.「地方獨立行政法人法」, ぎょうせい.
總務省. 2009.「地方財政白書」.
總務省. 2011.「2009年度 地方公營企業決算 概要」.
總務省. 2012.「2010年度 地方公營企業決算 報告書」.

접수일(2012년 02월 29일)
수정일자(2012년 03월 15일)
게재확정일(2012년 03월 27일)