

공공서비스의 법인화에 관한 연구 -보령시 머드사업소를 중심으로-

변영덕^{1*}

¹청운대학교 산학협력단

A Study on the Public Service Incorporation -Focused on the Mud Management Industry Official in Boryeong City Hall-

Yeong-Deok Pyeon^{1*}

¹Industry-Academic Cooperation Foundation, Chungwoon University

요 약 본 연구는 공공서비스의 법인화를 위한 사전연구로서, 기업형태의 법인설립을 위한 논리적인 근거를 뒷받침하기 위하여 기존의 지식체계와 공공서비스의 경영방식 등을 비교분석하고 머드사업소의 법인화에 따른 문제점과 이에 대한 극복방안을 제시하는 데, 연구의 주목적을 두고 있다. 연구결과는 다음과 같다. 첫째, 머드사업소가 생산공급하는 재화는 공공서비스이다. 둘째, 머드사업소의 법인화 방향은 공공성과 기업성, 지역성을 조화시키는 공기업이나 공익사업 형태로 접근하는 것이 바람직하다. 셋째, 머드사업소의 법인화에 가장 바람직한 경영방식은 직접경영방식과 간접경영방식, 민간위탁 및 민영화 등 3가지 방식 중에서 간접경영방식이다. 넷째, 본 연구는 머드사업소의 경영관리 방식으로서 지방공단, 전액출자형 지방공사, 제3섹터형 지방공사, 제3섹터형기업에 따른 각각의 과제를 보완 내지는 극복할 수 있는 방안들을 제시하고 있다.

Abstract This paper is aimed at surveying the method that supports logical and theoretical back grounds of the public service incorporation, to compare and analyze the existing systems of knowledge and to find out any problems which may cause while incorporating "Mud Management Industry Official in Boryeong City Hall(MMIO)", ultimately coming out with systematical answers to them. The major findings of this study can be summarized as follows. First, the goods MMIO produces and supplies belong to public service. Second, it is desirable for a MMIO to take the form of public enterprise or public utility, harmonizing entrepreneurship with publicness and locality. Third, the most desirable system of management for the incorporated MMIO seems to be indirect one. Fourth, This study also presents the ways of complementing or overcoming every problem caused when we choose, as the management control system.

Key Words : Boryeong Mud, Public Service, Incorporation, Management control system, RIS.

1. 서론

보령시 머드사업소(이하 머드사업소)¹⁾의 법인화는 최근 공공행정의 새로운 패러다임인 신공공관리(New Public Management: NPM)²⁾의 대두와 지식경제부 지역연고산업육성사업(Regional Innovation System, 이하 RIS 사업)³⁾의 유치 및 보령시 시설관리공단의 설립, 머드사업소의 매출액 호조 등으로 법인화를 위한 조건 및 여건 등

이 성숙되어, 이에 대한 필요성이 날로 고조되고 있는 상황이다.

- 1) 머드사업소는 보령시청에서 직접 경영하는 사업소 관리방식의 행정기관으로, 자체 경영수익사업을 하고 있다.
- 2) 신공공관리(NPM)는 정부영역과 민간영역의 간극이 좁혀져 가는 이유를 고객지향이라는 개념에서 찾고 있다. 고객지향은 1990년대 정부혁신의 주요 논제 중의 하나였으며, 공공행정의 새로운 패러다임으로써 신공공관리를 주장하는 사람들이 가장 자주 사용하는 개념이기도 하다[15, 19].
- 3) RIS사업은 『지역균형발전특별법』에 근거해서 2004년 지역혁신특성화시범사업으로 출발하였다. 매년 12개 내외의 신규과제 및 자립

*교신저자 : 변영덕(pyeon@chungwoon.ac.kr)

접수일 10년 05월 26일

수정일 10년 06월 17일

계재확정일 10년 07월 06일

하 가능한 Post RIS 과제들을 엄격한 절차로 선정해서 과제당 10억원 내외로 3~6년간 지원을 해주고 있는 정부 사업이다. 2009년까지 지원된 예산은 126개 과제에 총 5,198억원(국비 3,135억원)의 규모에 달한다[12].

RIS사업은 보령머드 RIS사업을 포함하여 전국 57개 RIS 과제가 진행 중에 있으며, 1단계 사업 3년과 2단계 사업 3년으로 구분하여 국비를 지원하는데, RIS 2단계 사업의 주관기관은 기업형태의 법인이어야 한다.⁴⁾

4) 1단계와 2단계 사업의 차이점은 1단계 사업목표가 기업지원, 네트워킹, 수익모델 개발에 초점을 두고 있는 반면, 2단계 사업목표는 기업중심사업, 기업지원을 통한 성장지원 등 RIS사업의 자립화에 초점을 두고 있다[13].

보령머드 RIS사업⁵⁾은 사업신청 당시에 보령머드산업을 육성하기 위한 연계전략으로서 창업 및 기업유치계획을 대안으로 제시하고, 이에 대한 복안으로 머드사업소를 참여기관으로 반영하였다. 그러나 머드사업소를 지원하는 것은 지식경제부의 RIS사업 목표와 달리 관을 지원하는 모양이 되기 때문에 이에 대한 문제제기가 지속적으로 있어 왔다. 따라서 머드사업소의 법인화를 위한 노력은 매우 절실한 상황이다.

보령머드 RIS사업의 주관기관은 대학이다.⁶⁾ 따라서 RIS 2단계 사업을 지속하기 위해서는 1단계 사업기간 중에 어떤 형식이든 기업형태의 법인설립이 필요하다. 뿐만 아니라 머드사업소의 법인화 역시 어떤 방식으로든 기업형태의 법인이 필요하다는 과제를 안고 있다.

5) 이 사업은 통합 브랜드를 통한 보령머드산업 육성사업이 2009년도 지식경제부 RIS사업에서 전국 최우수과제로 선정되면서 시작된 사업이다. 1단계 사업예산(2009.6.1~2012.6.30)은 국비 30.5억원, 지방비 6.4억원, 민간부담금 21.1억원으로 약 58억원 규모에 달한다. 현재 머드사업소와 주관기관인 대학을 포함해서 7개 기관이 참여하고 있으며, 1단계 1차년도 사업을 진행 중에 있다[14].

6) 전국 57개 RIS사업단에서 대학이 주관기관인 경우는 보령머드 RIS 사업을 포함하여 전체의 72%인 36개 사업단이 해당하고 있다[13].

이러한 관점에서 볼 때, 보령시 시설관리공단⁷⁾의 설립은 상기 두 과제를 해결할 수 있는 대안으로서 주목을 받고 있다. 즉, 머드사업소의 사업을 공단사업으로 이관하는 것은 두 과제를 해결할 수 있는 여러 대안들 중 한 방법이 될 수 있기 때문이다.⁸⁾

7) 보령시 시설관리공단은 2009년 1월과 2월에 각각 보령시의회 및 충청남도의 의결을 수렴해서 그해 10월에 『공단설립 및 운영에 관한 조례』를 제정·공포하여 2010년 1월 5일 『지방공기업법』과 『지방공기업 설립·운영기준』에 의해 발족된 공기업이다. 2010년도 위탁관리대상사업으로는 하수처리시설 및 분뇨처리시설 등 9개의 민간위탁시설과 석탄박물관 및 모란공원 등 4개의 시직영시설, 그리고 빗물 배수펌프장 및 환경기초시설 생태공원 등 6개의 신규시설 등 총 19개 사업들을 경영하고 있으며, 이에 대한 예산은 사업예산 41.3억원과 자본예산 49.1억원을 합쳐 총 90.4억원의 규모에 달한다[7].

8) 한국자치경영평가원은 중장기적으로 공단의 이관 대상사업을 검토한 바 있는데, 공단사업화에 2차 이관대상으로 분류한 15개 사업 중에서 머드사업소 및 머드체협관을 보령머드 RIS사업 1단계 중료

시점인 2012년에 공단으로 이관할 것을 제안하고 있다[17].

그러나 머드사업소의 사업처럼 자체 경영수익사업이 가능한 사업은 『지방공기업법』상 공단 형태의 사업영위가 사실상 불가능하므로 바람직한 대안이라 할 수 없다.

따라서 이 과제는 법규범과 지역경제, 산업 환경 등의 대내외적 환경 속에서 어떤 경영전략과 경영방식으로 접근하는 것이 지역연고산업의 육성을 위해 바람직한 것인지 검토해보는 것이 바람직하다.

본 연구는 공공서비스의 법인화를 위한 사전 연구로서, 기업형태의 법인설립을 위한 논리적인 근거를 뒷받침하기 위하여 기존의 지식체계와 공공서비스의 경영방식 등을 비교분석하고 머드사업소의 법인화에 따른 문제점과 이에 대한 극복방안을 제시하는 데, 연구의 주목적을 두고 있다. 연구방법 면에서, 본 연구의 성격상 양적접근법(Quantitative Approach Method)보다 질적 접근법(Qualitative Approach Method)이 본 주제의 연구목적 달성에 유리할 것으로 판단되어 선행연구 및 문헌고찰 등의 질적 접근을 하기로 한다[1, 3, 4, 8, 9, 10, 11, 15, 16].

2. 이론적 고찰 및 선행연구

2.1 공공서비스

공공서비스(Public Service)는 사회·경제적으로 불특정 다수의 국민에게 지대한 영향을 미친다. 이러한 공공서비스의 개념은 학자들마다 다양하게 정의되고 있다.⁹⁾

9) Samuelson[23]은 공공재를 여러 사람이 공동 소비 내지는 등량 소비하거나, 결합공급, 소비의 외부성이 존재하는 재화나 서비스로 보고 있다. Musgrave & Musgrave[22]는 공공서비스를 배제성과 결합성을 이용해서 순수공공재(public goods), 혼합현상이 발생하는 공공재, 사회재, 순수사적재(private goods)로 세분하여 정의하고 있다. 즉, 특정 개인이 대가를 지불하지 않아도 소비로부터 배제되지 않으면서 결합 없이 공동으로 소비하는 재화는 순수공공재(예: 국방, 치안 등)가 된다. 이 때 대가를 지불하지 않을 경우 소비를 배제시키면서 결합 없이 공동으로 소비할 수 있다면 사회재(예: 전력, 고속도로 등)가 된다. Herber[21]는 결합소비 내지는 외부성의 정도와 소비 집단의 크기를 이용해서 순수공공재, 준공공재, 클럽재, 순수사적재, 준사적재로 구분하여 정의하고 있는데, 결합소비 내지는 외부성의 정도가 강하고 소비 집단의 크기가 클수록 순수공공재가 된다. 교육, 공공도서관, 보건, 전력, 고속도로 등은 준공공재에 해당된다.

본 연구에서는 공공서비스를 『인류가 삶을 영위하는데 핵심적으로 필요한 재화와 서비스로서, 공기업과 공익사업(Public Utilities)¹⁰⁾에서 생산공급하는 모든 재화와 서비스』로 정의한다[5].

10) 여기서 공익사업이란 에너지와 통신 및 교통에 대한 활동은 물론

이고 채광 및 제철, 금융, 교육 및 보건 등과 같은 सेवा 내지는 서비스를 소비자들에게 제공하는 모든 활동을 일컫는다. 예를 들면, 전기, 가스, 수도, 전화, 우편서비스, 라디오, TV, 항공, 철도, 도시 교통, 교량, 철강, 오일, 국가 및 지자체 소유의 은행과 보험, 국립 학교 및 대학교 등이 여기에 해당한다[20].

갯벌은 인류가 삶을 영위하는 데 필요한 여러 가지 서비스와 편익을 제공하고 있다. 즉, 세계 도처의 조간대 해안선을 따라 분포하고 있는 갯벌은 인류문화가 시작된 이래 생물 및 인간들과 밀접한 관계를 맺고 조화를 이루며 육지와 해역을 연결해주는 전이대(Transition Zones)로서의 생태학적 편익이나 대기와의 가스 교환 등 기후 조절 등과 같은 여러 가지 편익과 서비스를 제공한다[2].

특히 보령의 해안은 76개나 되는 도서와 해안선의 굴곡이 심한 자연환경으로 인해 조수간만의 차가 크다. 그래서 세계 5대 갯벌로 꼽히는 서해안의 갯벌인 보령의 바다진흙은 외국의 바다진흙보다 품질이 더욱 우수한 천혜의 보고로 알려져 있다.¹¹⁾

머드사업소는 보령의 바다진흙을 정제해서¹²⁾ 만든 파우더를 원료로 하여 화장품, 비누 등을 생산 판매하는 경영수익사업을 영위하고 있다.

- 11) 우리나라 갯벌의 총면적은 국토의 2.4%에 해당하는 2,393km²이며, 이 가운데 83%가 서해안에 분포돼 있고 나머지는 남해안에 산재해 있다. 특히 조수간만의 차가 크고 해안선의 굴곡이 심한 서해안의 갯벌은 캐나다 동부 해안, 미국 동부 해안, 북해 연안, 아마존 유역과 더불어 세계 5대 갯벌로 꼽힌다[6, 18].
- 12) 갯벌을 채취하여 그대로 제품에 배합하는 경우에는 입자의 불균형으로 사용감이 불량하고, 자연적으로 퇴적된 각종 해조류 및 패류

등의 부식물이 섞여 있게 된다. 이러한 이유로 바다진흙을 정제하고 있는데, 이를 구체적으로 살펴보면 ① 갯벌 채취, ② 세척, ③ 실외건조, ④ 볼밀(ball mill) 분쇄, ⑤ 실내건조, ⑥ 파쇄 및 분쇄, ⑦ 감마선 멸균처리 등 7가지 과정을 거쳐 정제하고 있다. 보령시청은 2009년 6월에 머드파우더 제조방법을 특허 등록하였다.

사업예산은 『바다진흙 등을 이용한 경영수익사업특별회계』로 운영이 되고 있다.

따라서 서해안의 갯벌인 보령의 바다진흙을 이용하여 머드사업소가 생산공급하는 재화는 대가를 지불하지 않을 경우 소비를 배제시키면서 경합 없이 공공으로 소비하는 재화이기 때문에 공공서비스이다.

2.2 선행연구

공공서비스의 법인에 관한 학계의 선행연구는 주로 기업의 효율성이나 경영평가와 경영성과, 운영방안, 활성화 및 개선방안 등에 연구의 초점을 두고 이에 대한 문제점을 분석하여 포괄적인 발전방안이나 정책적인 제안 등을 제시하고 있다. 연구방법 및 실증분석(Empirical Analysis)도 질적 접근법(Qualitative Approach Method)에 의한 문헌고찰 및 실태조사, 사례분석 등을 위주로 하고 있다[1,3,4,8-11,15,16].

본 연구의 주제와 관련된 최근의 주요 연구는 아래와 같으며, 이를 정리한 내용이 표 1이다.

이승계[11]는 지방공기업의 발전을 위해서는 지방자치단체의 정치적 이해에 좌우된 지나친 난립을 방지해야

[표 1] 공공서비스의 법인에 관한 주요 선행연구

연구자	연구주제	연구방법 / 실증분석방법	주요결과
최길수 (2009)	지방공기업 경영품질 개선 방안에 관한 연구	○ 질적 접근법 ○ 문헌고찰을 바탕으로 한 Benchmarking 적용	○ 지방공기업의 경영품질을 개선하여 고객만족을 향상시키기 위한 제고방안으로서 Benchmarking 활용을 제안
이승계 (2008)	지방공기업 경영의 문제점과 혁신방안에 관한 연구	○ 질적 접근법 ○ 문헌고찰과 실태 및 지방공기업 담당자와의 면담자료 활용	○ 지방공기업 난립 방지(설립절차 엄격화) ○ 경영의 자주성 보장(사전적 지도감독→사후적 지도권고) ○ M&A 활용 ○ 경영마인드 제고
곽채기 (2004)	지방공기업 운영시스템의 개혁방안	○ 질적 접근법 ○ 실태조사	○ 경영효율성 제고를 위한 구조조정 ○ 책임경영체제 구축 ○ 재무구조 개선 및 경영 투명성 강화
이경준 · 정동섭 (2004)	지방공기업의 경영활성화 방안	○ 질적 접근법 ○ KI&G(전 한국담배인삼공사)의 경영혁신 사례 활용	○ 지방공기업의 단계별 민영화 제안 ○ 직영기업→전액출자·출연공사→민간 부문 참여 허용→민간참여폭 확대→완전민영화
최현주 (2004)	지방공기업의 효율적 운영 방안	○ 질적 접근법 ○ 실태조사	○ 공공성과 기업성(수익성) 종합적 고려 ○ 경영혁신과 서비스 품질개선 ○ 경영의 투명성 제고 등
Musgrave and Musgrave(1989)	Public Finance in Theory and Practice	○ 질적 접근법 / 양적 접근법 ○ 수리모형	○ 이부요금(two-part tariff)은 한계비용의 가격결정에 따른 적자를 효율적으로 보전 ○ 따라서 지방공기업 및 공익사업의 공공 서비스에 대한 가격결정으로 널리 채택

하고, 경영의 자주성 보장을 통한 책임경영체제 강화와 영세하고 수익성이 낮거나 적자기업은 과감하게 M&A를 통해 통폐합하거나 축소를 해야 한다고 주장한다.

곽재기[1]는 지방공기업 운영시스템의 개혁방안에 대해서 연구를 했는데, 이를 위해서는 기업적 성격을 가진 사업을 지방공기업화 하고 규모의 경제효과를 충분히 살릴 수 있도록 지방공기업을 통폐합하거나 광역화해야 한다는 구조조정 방안을 제안하고 있다.

이경준정동섭[10]은 KT&G(전 한국담배인삼공사)의 경영사례를 중심으로 지방공기업의 경영활성화 방안을 연구했는데, 지방공기업의 경영성과가 지역주민의 복지증진으로 전환될 수 있는 방법으로 지방공기업의 단계별 민영화 방안을 제안하고 있다.

3. 공공서비스의 법인화 방향

3.1 공공서비스의 경영방식

공공서비스의 경영방식은 ① 직접경영방식과 ② 간접경영방식, ③ 민간위탁 및 민영화 등 3가지 방식 중에서

검토해 볼 수 있다. 이들 방식의 장단점을 비교·정리한 것이 표 2이다[4,8-11,16].

공공서비스의 경영은 전략적인 측면에서 공공성을 강조할 것인지, 아니면 수익성을 강조할 것인지에 따라 경영의 접근방식이 다르다.

공공성이 강조되면 직접경영방식으로 접근해야 하고, 수익성이 강조될 때는 민간위탁이나 민영화로 접근하는 것이 바람직하다.

3.2 법인화 방향

최근 지방자치단체의 공공서비스는 지역주민들의 다양한 서비스 요구에 부응함과 동시에 경직적이고 독점화된 정부활동의 비효율성과 재정적 부담을 완화하고 보다 나은 서비스를 제공하기 위한 전략으로 공공부문에서 직접 운영하던 서비스 공급방식이 지방공기업인 공사나 공단, 민간위탁 등의 방식으로 전환되고 있는 추세다[11]. 지방화, 세계화, 정보화, 경영화로 총칭되는 시대사적 흐름과 행정의 근본적인 패러다임이 공공관리 측면으로 변화되면서 지방공기업의 공공관리도 이러한 상황변화에 신속적으로 적응해야 할 필요성이 대두된 것이다[10].

[표 2] 공공서비스의 경영방식별 장단점

경영전략	MAX ← ← ← ← ← 공공성	수익성 → → → → → MAX		
경영방식	직접경영방식	간접경영방식	민간위탁	민영화
장점	①공공성 측면에서 가장 효과적인 경영방식임 ②공무원의 서비스 제공으로 신뢰감을 줄 수 있음 ③주민의사 반영 용이 ④재원조달이 용이 ⑤채산성이 없어도 사업수행 가능 ⑥사업운영 지휘체계와 의사 전달 체계가 신속 유연함	①공공성과 기업성(수익성)의 조화 ②책임경영 및 독립채산제가 가능하여 독립적인 사업운영 가능 ③경영기술 축적이 가능하고, 사업수행의 독립성, 자율성, 신속성 도모가능 ④경영주체가 정부일 경우 경영통제가 가능하여 공공성을 추구할 수 있음 ⑤관리방식에 따라 시장원리에 따른 자율경영이 가능 ⑥관리방식에 따라 재정수입의 전부 또는 일부를 자체적으로 유연하게 확보 가능 ⑦환경변화에 능동적으로 대처	①수익성 측면에서 가장 효과적인 경영방식임 ②지방자치단체의 재정 부담 완화에 기여 ③저비용으로 고품질 서비스공급 가능 ④전문적이고 효율적인 기술 활용 가능 ⑤사업규모 및 수요에 유연성 보장 ⑥민간의 창의와 활력을 이용 조직쇄신과 환경 변화 능동적으로 대처	
단점	①경쟁성 없는 독점체제 ②빈번한 인사이동으로 기술 성과 전문성 결여 ③경영기술의 축적과 경영에 대한 책임의식 확립 곤란 ④독립채산제 불가능, 독립적인 사업운영 곤란 ⑤경영의 자주성과 독립성 결여 ⑥제도적 요인으로 적극적인 서비스 실현 곤란 ⑦사업 성격에 따라 수지균형과 흑자경영전략 어려움 ⑧경영악화에 대한 위기의식 및 책임의식 결여 ⑨환경변화에 탄력적이지 못하고 경직	①정치적 영향력에 의해 전문성이나 자질이 부족한 임원들이 선정될 수 있음 ②공기업의 남של 및 도덕적 해이 등 방만 경영 우려 ③관리방식에 따라 경영통제가 어려워 충분한 공공성 확보 곤란 ④관리방식에 따라 창출된 이익이 지역 외로 유출될 수 있음 ⑤관리방식에 따라 관료적 운영 가능성 내재 등	①수익성(기업성)을 강조할 경우 공공성 소멸 ②고정비용을 담보하기 위하여 서비스 이용자에게 비용부담 증대 가능성 내재 등	

공공서비스 법인화는 사업대상이 공공재(Public Goods) 일 경우에는 공법상의 기업형태로 접근해야 하고, 사업대상이 사적재(Private Goods)일 경우에는 상법이나 민법상의 기업형태로 접근해야 한다.

앞서 언급했듯이, 머드사업소가 서해안의 갯벌인 보령의 바다진흙을 이용하여 생산공급하는 재화는 공공서비스이다.

따라서 머드사업소의 법인화 방향은 공기업이나 공익사업 형태로 접근하는 것이 바람직하다. 즉, 머드사업소의 법인화는 공공성(Publicness)과 기업성(Entrepreneurship), 지역성(Locality)을 조화시키는 기업형태의 법인으로 설립하는 것이 공공행정의 새로운 패러다임인 신공공관리론(NPM)에 부합되는 방향인 것이다.

4. 경영방식별 비교분석

4.1 비교분석

이승계[11]는 공공서비스의 경영방식을 지방직영기업, 지방공사, 지방공단, 민간공동출자기업으로 구분하여 차이점을 분석하고, 배용수[4]는 지방직영기업, 지방공사와 공단, 민관합동법인으로 분류하여 설립형태를 검토하고 있다.

본 연구는 앞의 공공서비스 경영방식 중에서 직접경영방식을 ① 사업소 성격의 행정기관과 ② 지방직영기업으로 구분하고, 간접경영방식은 ① 지방공단, ② 전액출자형 지방공사, ③ 제3섹터형 지방공사, ④ 제3섹터형기업으로 분류하여 비교 분석코자 한다. 여기서 제3섹터형기업은 지방공기업에 해당한다.¹³⁾

13) 『지방공기업 설립·운영기준』에서는 지방공기업의 유형을 지방직영기업과 지방공사, 지방공단, 제3섹터(공사 공단의 출자·출연법인)로 분류하고 있다. 제3섹터는 다시 자치단체가 50%미만을 출자·출연한 주식회사형 또는 재단법인형으로 구분이 된다.

경영관리방식별로 각각의 성격과 정부 출자비율, 관련 법규범, 운영방식, 자본조달, 예산 및 비용, 예결산 승인, 해산시의 자본처리, 영업수지 등의 내용을 비교·정리한 것이 표 3이다.

앞 장의 법인화 방향과 경영관리방식별 내용을 비교 검토해볼 때, 머드사업소의 법인화에 가장 바람직한 경영방식은 ① 직접경영방식과 ② 간접경영방식, ③ 민간위탁 및 민영화 등 3가지 방식 중에서 ② 간접경영방식으로 판단된다.

4.2 문제점 및 극복방안

간접경영방식에는 ① 지방공단, ② 전액출자형 지방공사, ③ 제3섹터형 지방공사, ④ 제3섹터형 기업 등의 관리방식이 있다.

[표 3] 머드사업소의 경영관리방식별 비교

경영전략	MAX ← ← ← ← ← 공공성			수익성 → → → → →			MAX		
경영방식	직접경영방식		간접경영방식				민간위탁	민영화	
관리방식	사업소	지방직영기업	지방공단	지방공사		제3섹터형기업			
				전액출자형	제3섹터형				
정부 출자비율	-	100%	100%	100%	50% 이상	50% 미만	-	-	
성격	행정기관	지방공기업					주식회사 등		
법·규범	공법(지방공기업법, 감사원법 등), 조례 및 관련 규범					사법(상법, 민법 등)			
운영방식	지방자치단체장 직접운영 (관리자 임명)		이사장운영 지자체지도 감독	사장 운영 매년 경영성과 평가			시장 운영		
자본조달	지방채 발행		민간출자 불가(공단채 발행)	민간출자 불가 (사채 발행)	민간출자 가능 (사채+민간출자)		수탁금+자본금	자기자본+타인자본	
예산 및 비용	일반 및 특별회계+사업수입		출연금+수탁금+수수료수입	자본금+사업수입			사업수입+수탁금	자본금+사업수입	
예결산승인	지방의회		이사회						
해산시 자본처리	지방정부에 귀속			출자자에 귀속			채권자+주주		
영업수지	수익=비용 (사업 종료시 정산)			수익≠비용 (당기 순이익 또는 순손실 발생)					

이들 경영관리방식들은 다음의 문제점을 극복할 수 있는 방안들이 필요하다.

첫째, 지방공단은 지방공기업법상 자체수익금 처리규정이 없기 때문에 경영수익사업이 사실상 불가능하다. 앞서 언급한 보령시 시설관리공단이 이에 해당된다. 이 문제점을 극복할 수 있는 방안은 보령시 시설관리공단을 전액출자형 지방공사나 제3섹터형 지방공사로 전환하는 방법이다. 이때의 조직형태는 위탁대행사업본부와 경영수익사업본부로 이원화시켜 각각 독립채산제를 적용해야 할 것이다. 각각의 본부가 독립적으로 회계처리(예결산)할 수 있도록 하기 위함이다.

둘째, 전액출자형 지방공사나 제3섹터형 지방공사의 신설은 보령시의 지역경제 규모를 고려할 때, 지방공기업의 남설에 해당하므로 현 시점에서 바람직하지 않다. 보령시 시설관리공단이 설립된 상황에서 지방공사의 추가 설립은 지방공기업을 난립시킨다는 오해를 받을 수 있기 때문이다. 이를 극복할 수 있는 방안은 앞의 첫 번째 극복방안과 제3섹터형기업을 생각해 볼 수 있다. 특히, 첫 번째 극복방안에서 제3섹터형 지방공사는 RIS 1단계2단계 사업의 연속성과 1단계사업의 성과물(수익금, 지적재산권, 연구기자재 등) 및 성과활용 기간 중 구축된 인프라 사용 여부 등의 제 문제들을 최소화할 수 있는 방안으로 판단된다.

셋째, 제3섹터형기업은 창출된 이익이 지역 외로 유출될 가능성이 높다는 문제가 있다. 보령머드산업의 지역성(Locality)을 고려할 때, 재투자자를 제외한 이익(Profit)은 어떤 방식으로든 지역사회에 환원되어야 한다.¹⁴⁾

14) 서해안 갯벌인 보령의 바다진흙을 이용한 보령머드산업은 자본, 노동, 원재료, 기술 등을 지역 내에서 조달하여 활용한다는 측면에서 『지역성』에 기반을 두고 있는 지역특화산업이다.

제3섹터형기업의 문제가 보완된다면, 머드원료의 생산공급과 머드제품의 생산판매 사업을 이원화시켜 기업형태를 각각 달리하는 상하 분리에 적합한 방안이다. 즉, 머드원료의 생산공급은 앞의 첫 번째 극복방안을 적용하고, 머드제품의 생산판매 사업은 제3섹터형기업을 신설하여 수행토록 하는 방법이다.

5. 결론

본 연구는 공공서비스의 법인화를 위한 사전 연구로서, 기업형태의 법인설립을 위한 논리적인 근거를 뒷받침하기 위하여 기존의 지식체계와 공공서비스의 경영방식 등을 비교분석하고 머드사업소의 법인화에 따른 문제점과 이에 대한 극복방안을 제시하는 데, 연구의 주목적을

두고 있다. 연구결과는 다음과 같다.

첫째, 머드사업소가 서해안의 갯벌인 보령의 바다진흙을 이용하여 생산공급하는 재화는 대가를 지불하지 않을 경우 소비를 배제시키면서 경합 없이 공동으로 소비하는 재화이기 때문에 공공서비스이다.

둘째, 머드사업소의 법인화 방향은 공공성과 기업성, 지역성을 조화시키는 공기업이나 공익사업 형태로 접근하는 것이 바람직하다.

셋째, 머드사업소의 법인화에 가장 바람직한 경영방식은 직접경영방식과 간접경영방식, 민간위탁 및 민영화 등 3가지 방식 중에서 간접경영방식이다. 즉, ① 지방공단, ② 전액출자형 지방공사, ③ 제3섹터형 지방공사, ④ 제3섹터형기업 등의 경영관리방식을 제안한다.

넷째, 본 연구는 머드사업소의 경영관리방식으로서 지방공단, 전액출자형 지방공사, 제3섹터형 지방공사, 제3섹터형기업에 따른 각각의 과제를 보완 내지는 극복할 수 있는 방안들을 제시하고 있다.

따라서 본 연구의 결과는 공공서비스의 법인화에 대한 문제에 있어서 학술적, 정책적, 실무적으로 큰 기여를 할 것으로 기대된다.

즉, 학술적으로는 공공서비스의 머드사업소 법인화에 대한 논리적 근거를 뒷받침하게 될 것이며, 정책적으로는 머드사업소의 법인화 방향과 이에 따른 경영전략 및 경영방식을 결정하는데 기여하게 될 것이고, 실무적으로는 머드사업소의 경영관리방식에 따른 과제를 극복할 수 있는 기본 틀로서 활용할 수 있을 것이다.

그러나 본 연구는 합리주의적 인식론에 바탕을 두고 질적접근법에 따른 공공서비스의 법인화에 주안점을 두고 있기 때문에, 향후 이에 대한 보완 연구로서 머드사업소의 법인화 전후의 성과 및 보령머드 RIS사업 전후의 성과차이 등에 관한 실증연구가 필요하다고 사료된다.

참고문헌

- [1] 광재기, “지방공기업 운영시스템의 개혁 방안”, 한국거버넌스학회 학술대회자료집, pp. 16-42, 2004.
- [2] 김도희, “갯벌의 보호관리”, 한국해양환경공학회 추계 학술대회 논문집, pp. 49-52, 1998.
- [3] 김종희, “지방공기업 경영평가의 수용도 제고방안”, 지방행정연구 제21권 제1호, pp. 75-95, 2007.
- [4] 배용수, “지방공기업 설립여건의 적정화 방안”, 한국지방재정논집 제5권 제1호, pp. 1-16, 2000.
- [5] 변영덕, “공공서비스의 가격결정모형에 관한 연구”, 세종대학교 대학원 박사학위논문, 2002.

- [6] 보령머드축제추진위원회, "보령머드축제 성과와 발자취", 2008.
- [7] 보령시 시설관리공단, 내부자료, 2010.
- [8] 여영현, "지방공기업의 경영성과 분석 및 평가", 한국정책과학학회보 제10권 제2호, pp. 153-173, 2006.
- [9] 원구환, "지방공기업의 효율적 행정통제 방안에 관한 연구", 한국지방자치학보, 제12권 제4호, pp. 133-151, 2000.
- [10] 이경준·정동섭, "지방공기업의 경영활성화 방안", 인적자원관리연구 제10집, pp. 103-122, 2004.
- [11] 이승계, "지방공기업 경영의 문제점과 혁신방안에 관한 연구", 한국경영법률학회 경영법률, pp. 43-82, 2008.
- [12] 지식경제부, "RIS 추진현황 평가 및 개선방향", 2009.12.
- [13] 지식경제부, 내부자료, 2010.
- [14] 청운대학교 산학협력단, "통합 브랜드를 통한 보령머드산업 육성사업", 2009.
- [15] 최길수, "지방공기업 경영품질 개선방안에 관한 연구", 한국거버넌스학회보, 제16권 제1호, pp. 247-267, 2009.
- [16] 최현주, "지방공기업의 효율적 운영방안", 한국거버넌스학회 학술대회자료집, pp. 43-55, 2004.
- [17] 한국자치경영평가원, "보령시 시설관리공단 설립타당성 검토", 2009.6.
- [18] 해양수산부, "우리나라의 갯벌", 1998.
- [19] Alford, J., Defining the Client in the Public Sector: A Social-Exchange Perspective. *Public Administration Review*. 62(3): 337-346, 2002.
- [20] Bös, D., Pricing and Price Regulation : An Economic Theory for Public Enterprises and Public Utilities, *North-Holland, Elsevier*, 1994.
- [21] Herber, B. P., *Modern Public Finance, Revised ed, Homewood, III: Irwin*, 1971.
- [22] Musgrave, R. A., & Musgrave, P. B., *Public Finance in Theory and Practice, McGraw-Hill Co. Inc*, 1989.
- [23] Samuelson, P. A., A Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure. *Review of Economics and Statistics*. 37: 350-356, 1955.

변영덕(Yeong-Deok Pyeon)

[정회원]



- 1993년 2월 : 세종대학교 대학원 경영학과 (경영학석사)
- 2002년 2월 : 세종대학교 대학원 경영학과 (경영학박사)
- 1995년 5월 ~ 2004년 2월 : 한국산업개발연구원 실장
- 2004년 3월 ~ 2008년 11월 : 한국경영경제개발원 원장
- 2008년 12월 ~ 현재 : 청운대학교 산학협력단 연구교수
- 2009년 12월 ~ 현재 : 보령시 시설관리공단 비상임이사

<관심분야>

공공서비스, 재무관리, 경제성분석, 경영전략