

地方公企業財政 및 運營改善方案

內務部 地方財政局 財政課

羅 鍾 千

1. 問題의 提起

公企業의 經營原則은 企業性과 公共性을 어떻게 相互 調和시키느냐에 있다고 본다.

現今까지의 地方公企業의 經營은 公共性에 더 치중한 나머지 企業性이 다소 無視되어 왔다. 그로 인하여 採算性이 無視되고 投資費의 調達은 固定負債인 借款, 財政資金, 公債 등에 의하여 調達되고 있다. 惡性債의 無限定한 調達에 限界가 있고 企業은 企業自體의 經營을 改善하고 財源의 安定的 調達對策을 위하여 地方公企業의 財政運營 改善方案을 考察하여 卽時點에 와 있다고 보겠다.

이를 위한 自體 經營 및 制度改善方案을 提示하고 이에 대한 問題點과 改善對策을 檢討한 후 이를 實施하여 地方公企業 財政의 安定的 基盤을 造成할 수 있도록 되어야 할 것으로 본다.

2. 經營 및 制度改善 課題

- 1) 回轉基金設置 運營을 통한 計劃的 投資財源 調達方案
- 2) 道 上水道支援金庫를 통한 餘裕資金의 積極活用
- 3) 決算制度의 改善方案을 통한 公務員의 能力發展
- 4) 不合理한 豫算編成 基準의 改善을 통한 豫

算節減

5) 老朽 給水裝置改替制度의 改善을 통한 經營改善

6) 上水道 民願解決을 위한 小道路鋪裝復舊事業 推進改善

3. 改善課題에 對한 個別的 措置方案

가. 回轉基金設置運營을 통한 計劃的인 投資財源 調達

○ 現況 및 問題點

地方公企業法 第39條에 依하면 地方公企業事業의 能率的인 運營을 위하여 必要한 경우 回轉基金을 設置 運營할 수 있도록 規定되어 있음에도 현재까지 이 制度를 實施하지 않고 있다.

豫算에는 當該年度의 歲入 歲出을 基準으로 하여 編成된다는 理由 때문에 當該年度의 投資費 등 經常經費 調達에만 급급하고, 장래를 豫測하여 計劃的인 投資費調達과 장래의 負債償還에 對處할 수 있는 制度的인 裝置가 마련되어 있지 않아 資金을 積極的으로 確保하지 않고 있다.

例를 들면 어떤 市의 경우 現在의 投資需要는 없지만 向後 5年後의 投資需要가 豫測되면서도 그대로 있다가 投資 時點에서 事業費를 確保하려고 하는 경우 借款 등 償還條件 등이 좋지 않은 惡性債를 導入하여 確保하려고 하는 경우가 있다.

○ 回轉基金의 定義

장래에 必要하게 될 設備資金을 매년 또는 每分期 一定額을 積立한 후 資金을 蓄積하여 장래의 投資需要와 負債償還에 寄與하는 것을 말한다.

○ 回轉基金의 設置目的

— 장래 및 현재의 投資財源을 計劃적으로 調達하고 活用

— 固定負債의 元利金을 安定的으로 償還하는 財源

— 外債使用을 가능한 抑制하고 條件이 좋은 內資의 活用

○ 基金의 財源

— 每事業年度末 發生한 剩餘金

— 事業費 執行殘額

— 公債

— 事業收入(投資需要가 없더라도 一定額 積立토록 料率算定)

— 借款使用殘額 등

○ 回轉基金의 設置

市郡의 條例를 制定하여 運營하되 豫算의 編成方法은 事業豫算이나 資本豫算에 依하지 않고 豫算總則으로 運用한다.

○ 活用 効果

— 上下水道 擴張事業費調達을 위하여 道上下水道支援金庫와 直轄市 및 市·郡間의 資金 相互 融通可能

— 計劃적인 投資費調達과 장래의 負債償還에 對備

나. 道 上下水道支援金庫를 통한 餘裕資金의 積極 活用

○ 現況 및 問題點

一部 市·道에서 支援金庫의 資金이 餘裕있다 하여 公債의 繼續發行 등 資金造成을 회피하는 경향이 있다. 이를 보다 積極적으로 造成 活用하여 住民의 福祉需要를 解決하고 支援對象事業의 範圍를 擴大하는 것이 바람직하다고 본다.

또한 市道 및 市郡間 資金의 相互融通을 통하여 財政이 어려워 投資費調達을 外債 등에 依存하

는 團體에 融資의 길을 마련하며 經營收益事業의 投資財源 調達方案을 改善하는 것이 바람직하다. 예를 들면 仁川市는 現在 300億원의 餘裕資金이 있음에도 이를 預置시키고 있는가 하면 釜山市의 경우는 資金이 不足하여 借款 등을 導入하여 使用한다고 하는 경우 이는 制度的 모습에서 惹起되는 問題點이라 하겠다.

○ 改善 方向

— 融資對象事業을 上下水道事業에서 經營收益事業으로 擴大

— 支援金庫의 資金 積極造成(公債, 餘裕資金 利子增殖)

— 餘裕資金의 市道 및 市郡間의 相互融通

○ 改善 內容

— 直轄市 및 一般市의 回轉基金과 道支援金庫를 連繫시켜 資金融通

— 支援金庫 設置運營 條例의 改正

— 市道間 資金融通은 內務部에서 調整統制

○ 改善 效果

— 餘裕資金의 積極 活用을 통한 自治團體間 資金融通으로 惡性債 使用을 防止하고 資金의 增殖에 寄與.

다. 決算制度의 改善를 통한 公務員의 能力發展

○ 現況 및 問題點

現行 地方公企業 決算制度는 公企業法上 市道 知事가 指定(內務部長官의 委任)하는 公認會計士가 實施하고 있으나, 이는 現實적으로 法的 節次에 그쳐 決算書의 活用이나 公務員의 能力發展에 크게 寄與하지 못하고 있을 뿐만 아니라, 會計制度가 定着發展되지 않고 있어 이를 改善하기 위해 會計處理와 企業會計原理를 併行하여 指導教育할 수 있도록 顧問會計士 指定制度를 運營하는 것이 바람직하다.

○ 改善 方向

— 法上 決算監査는 實施하되 月1回 會計處理方法을 指導教育할 수 있는 顧問會計士制度를 指定運營

— 人事移動에 따른 業務의 公백을 없애고, 公務員의 資質과 能力發展에 寄與하도록 運營

○ 指導와 教育의 內容

－ 指導는 月1回 豫算 및 會計擔當者가 處理한 書類를 每月末 現在로 회계 및 계리상황, 시 산표, 資金運用狀況, 經營分析을 指導한 후 그 結果를 翌月 20日까지 管理者를 經由하여 自治團體의 長에게 報告하도록 한다.

－ 教育은 管理者 以下 公企業要員에 대한 企業會計原理, 會計 處理節次 등 實際 業務處理를 中心으로 全職員을 企業會計 要員化시켜 人事移動에 따른 業務 공백을 메우고 公務員의 業務處理 能力向上과 形式的인 決算制度를 改善하여야 하겠다.

○ 顧問會計士 指定 및 報酬의 設定

－ 顧問會計士 指定: '84年度 決算 監査를 實施한 會計士나 公企業轉換時 資産評價나 決算을 담당한 公認會計士로 한다.

－ 報 酬: 顧問會計士로 指定된 會計士의 指導 및 教育에 대한 報酬는 公務員 5級水準의 旅費에 準하되 1日 手當은 50,000 원으로 한다.

－ 施行 및 豫算措置: '86 豫算의 手當費目에서 支給에 必要한 事項은 轉用承認받은 것으로 간주 처리하되 不足額은 追更豫算에서 措置한다.

－ 施行日: '86年 3月

○ 効 果

－ 形式的 決算은 排除하고 一線職員의 業務 處理能力 向上

－ 行政의 공백없이 持續的인 業務處理可能라. 不合理한 豫算編成基準의 改善을 통한 豫算 節減

○ 現況 및 問題點

豫算과 決算은 可能한한 一致되는 것이 가장 바람직한 豫算編成이 되었다고 생각된다. 그러나 實地는 그렇지 않다. 물론 地方自治團體가 中期 財政計劃이나 投資計劃이 없어서 그러한 것만은 아니고 豫算編成基準이 없어서 그러한 것은 아니다. 그 原因은 編成基準이 不合理한 경우, 基準이 現實性이 없거나 編成基準이 없는 경우 여러가지 理由가 있을 수 있으나 問題는 中央에서 豫算編成指針이 示達된 후에 各 課에서 事前에 前年度의 計劃을 現實性이 없이 作成하

거나 즉흥적으로 계획을 樹立하여 豫算編成案을 提出하고 있기 때문이다.

가장 重要한 것은 該當課에서 提出하는 豫算案의 作成에 있어서는 現地 實測과 確認에 의하여 作成되어져야 한다.

上水道事業中 邑面上水道事業과 管 交替布設事業에 있어 改善되어야 할 事項이 많다고 본다.

○ 邑面上水道事業計劃 및 管布設事業의 問題點

－ 邑面上水道事業: 邑面上水道事業의 경우 郡에서 計劃을 樹立하기 前에 事前에 給水人口의 推定, 給水量, 給水申請 可能 家口를 徹底히 調査하여 事業量을 決定하고 이에따라 實施設計用役의 課業 指示를 하여야 하나 그렇지 못한 경우가 많다. 實地 邑面上水道事業이 稼動率이 낮고 過多投資되어 負債償還에 허덕이고 있는 경우가 있다.

예를 들면 給水人口를 推定하는데 實地 人口數는 줄어들고 있음에도 人口數가 늘어나는 것처럼 計劃을 樹立함으로써 施設容量이 過多하게 計上되는 경우가 있다.

－ 管布設基準의 設定

現在 豫算編成基準에 管 口徑別, 地域別, 事業費算定이 없고, 豫算編成時 事前 現地 確認에 의한 實測없이 皮상적으로 事業을 選定함으로써 豫算의 過多計上, 豫算과 決算의 不一致가 심하고 資金을 死藏하는 경우가 있어 財政運用의 効率化를 期하지 못하고 있다.

○ 事業計劃 樹立時 有意事項

－ 邑面上水道: 課業 指示前 必히 給水家口申請調査, 給水人口, 給水區域, 給水量은 事前 調査하여 用役實施, 事業 過多 計上防止를 하여야 한다.

－ 管布設事業: 현재도 모든 事業의 策定은 事業의 優先順位를 決定하여 豫算에 計上하고 있으나 管 布設事業의 경우 配管網圖에 記載된 口徑, 設置年度, 管種을 事前 檢討한 후 耐用年數가 초과된 지역의 管부터 改替할 수 있도록 管改替計劃을 樹立하여 優先順位에 따라 施行되어야 한다.

○ 管 布設基準 設定

— 管口徑에 따라 서울中部圈, 忠淸圈, 南部圈으로 나누어 純工事費, 資材費, 鋪裝復舊費, 附帶費의 基準設定이 되어야 한다.

— 管口徑은 75%以上 500%以下の 管에 대한 事業費의 基準設定

— 管布設地區의 鋪裝 및 埋設狀態에 따라 事業費 算定基準 設定

○ 改善 効果

- 資金의 死藏防止와 豫算의 節減效果
- 豫算과 決算의 可能한 一致

○ 施 行

'86 豫算事業부터 施行

마. 老朽給水裝置 改替制度 改善

○ 現況 및 問題點

現在까지의 地方公企業事業中 上水道事業運營은 擴張事業에만 치중되어 왔다.

水源地, 取水場, 淨水場, 送配水管布設에만 치중하였으며 그와 연결되는 給水管 등 家庭引入管 工事는 소홀히 하여 왔다. 그로 因하여 先進國과는 달리 漏水率이 높은 實情이다.

1 屯當 生産原價가 200~400 圓 水準에 이르는 淨水된 水道물이 땅속으로 35%가 스며드는 것을 생각할 때 擴張事業에 못지않게 老朽給水裝置의 改替事業은 時急한 實情이다.

漏水의 原因은 送配水管에서 20~30%가 發生하고, 給水管에서 70~80%가 發生함에도 現在까지 소홀히하여 왔던 것이다.

豫算을 審議할 때마다 投資事業 內譯을 보면 大單位擴張事業에만 치중되고 老朽管交替事業은 投資費의 5% 水準에 머무르고 있는 實情이다. 예를 들면 100 千屯擴張에서 35%가 漏水가 된다면 35 千屯은 땅속에 버리는 結果가 된다. 動力費, 藥品費, 人件費 등을 投入하여 生産된 35 千屯 물의 屯當 生産原價가 200 圓일 경우 年間 生産費는 2,555 百萬元(35,000 屯×200 圓×365 日=2,555 百萬元)이다.

漏水 35%의 原因은 檢針誤差, 計量器不感, 盜水 등에 의한 漏水가 15%로 볼 때에 나머지는 給水裝置에서 漏水가 發生되고 있는 것으로 본다. 이러한 實情에 있음에도 老朽給水裝置의 改替工事는 소홀히 하고 大單位擴張事業만 치중

하고 있는 實情이다. 이는 管理者(水道局長)나 用役業體가 漏水率을 減少시키는 方法은 老朽된 送配水管을 交替할 때에는 그 地域의 老朽된 給水裝置(配水管으로 分岐되어 家庭까지)도 同時에 交替되어야만 漏水는 減少될 수 있는 것이다.

老朽給水管의 交替工事 역시 部分的으로 施工되어서는 效果가 없다고 본다. 現在까지는 都市의 팽창에 따른 給水需要의 增加, 生活 패턴의 變化로 量的인 擴張事業으로 物量 增加에 치중하였지만 앞으로는 經營改善의 側面에서 生産된 물을 잘 管理하는 것이 時代的인 要請에도 副應되는 것이다.

企業이 自體經營을 꾀하여 努力하여야 할 時點에 와 있다.

制度的으로 볼 때의 問題點은 給水裝置 損料가 條例上에는 負擔시킬 根據가 되어 있음에도 實際는 計量器 損料만 負擔시키고 있으며, 一部市에서는 다소 現實化되어 있는 實情이다.

○ 改善 方向

- 給水裝置 損料의 現實化
- 老朽管 交替工事方法의 改善을 통한 有收率 提高
- 水道局長 및 課長의 經營能力 提高(管理者의 行政職交替도 바람직하다)
- 老朽管 交替事業計劃에 依한 事業推進

○ 實施 方法

— 75%以上 老朽管交替工事時 配水管網圖에 依據 그 地域周邊의 給水管 實態를 調査한後 同時工事 施工

— 給·配水管網圖에 의한 口徑別, 管種別, 設置年度別 老朽管交替計劃을 '86 上半期에 完了後 報告토록 措置

— 給水裝置 損料의 現實化를 위한 水道給水條例改正 推進

— 經營能力提高를 위한 指導教育強化로 管理者以下 專門要員化(顧問會計士制度 實施)

○ 行政 事項

- 老朽給水裝置工事方法 改善指針示達('86. 3)
- 水道給水條例改正 推進('86. 4)

바. 上水道 民願解決을 위한 小道路 鋪裝復舊事

業 推進改善

○ 現況 및 問題點

上水道工事中 民願人과 直接 關聯되는 事業은 管 布設事業이다.

管布設 및 改替時는 道路를 굴착하기 때문에 交通에 支障을 招來하고 雨期에는 道路 주변에 環境마저 좋지않아 지나는 住民의 눈살을 찌푸리게 하는 것이 굴착후 鋪裝事業의 遲延에 기인되고 있다. 遲延되는 事由는 管布設 및 改替時 道路掘鑿工事와 鋪裝工事의 施行部署가 서로 相異하고 節次의 번잡, 技術上의 理由 등에 原因이 있다. 이로 因하여 民願人에게 不便을 주고 있어 이를 改善하는 것이 바람직하다고 본다.

上水道 管理設은 水道部署이지만 鋪裝은 道路部署에서 施行하고 있다.

民願人이 가장 많이 發生하는 것은 뒷골목 小道路에서 살고 있는 住民이 被害를 보고 있는 實情이다.

上水道部署는 道路鋪裝復舊費를 豫算에 計上하여 道路部署에 拂入하고 道路部署에서는 道路掘鑿調整委員會의 審議를 分期別로 開催하여 關聯部署인 下水道, 電信電話, 警察署와 調整하여 鋪裝事業을 施工하고 있다.

大單位鋪裝인 國道, 地方道, 都市計劃道路는 반드시 調整委員會의 審議를 거쳐 施工하는 것이 바람직하나, 小道路, 뒷골목 등 關聯部署와 協議를 要하지 않는 道路鋪裝(시멘트)는 分離施工에 따른 民願發生問題를 解決하여 주는 것이 바람직한 庶民生活의 保護行政으로 본다.

다만, 小道路(뒷골목, 消防道路以下)의 鋪裝技術上의 問題는 排除하지 않을 수 없으나 小道路의 경우 대개가 시멘트鋪裝이기 때문에 어렵지 않다고 본다. 물론 시멘트施工에 있어서도 모래, 자갈, 시멘트의 配合比率이 當初의 鋪裝事業의 比率과 一致되어야 하고 양생에 있어서도 當初대로 施工되어야 하는 問題가 있다. 그러나 現實의 뒷골목鋪裝이 대개는 새마을事業方式에 依하여 施工되고 있기 때문에 과거의 鋪裝內譯을 臺帳에 記載하여 配合比率을 管理하고 있는 경우는 問題가 없다고 보며, 道路部署에서 施工하더라도 마찬가지로 問題點은 있다고 본다.

○ 改善方向

- 上水道部署에서 掘鑿과 鋪裝併行施工
- 鋪裝遲延으로 因한 住民 不便解決
- 經營收益增大

○ 實施範圍

- 小道路(뒷골목, 消防道路)에 限함.

○ 實施方法

- 仁川, 大邱 등 事業所形態를 갖춘 市에서는 直接施工이 可能한 裝備를 갖추고 있으나 일부 로라 등을 購入하여 施工한다.

- 小都市 등 裝備를 갖추고 않은 都市에서는 代行業者가 上水道工事を 施工하면서 併行하여 鋪裝工事を 施行할 수 있는지 與否를 檢討하여 施行한다. 다만 代行業者의 工事費算定內譯 및 豫算節減을 할 수 있는 土工量, 幅, 깊이 등을 技術的인 施工技法을 開發하여 施工함이 妥當하다고 본다.

- 다만, 小道路일지라도 關聯部署와 協議를 거쳐야 施工이 可能한 것은 協議節次를 거쳐서 行하여야 한다고 본다.

○ 改善效果

- 裝備의 稼動率을 높일 수 있는 地域의 경우에는 道路鋪裝復舊費를 他部署에 拂入치 않고 經營收益을 올릴 수 있다.

○ 直接施工하므로써 2~3個月 遲延으로 因한 民願의 不便을 解決할 수 있다.

○ 裝備가 없는 地域에서도 점차 自體裝備를 補強하여 改善함으로써 經營收益 增大

4. 結 言

地方公企業財政 및 經營改善에 조금이라도 보탬이 되어지기를 바라면서 “’86 地方公企業制度 및 經營改善指針”을 別途 作成 示達하겠다. 물론 철저한 基礎資料調查分析에 依하여 妥當性을 檢討한 후 作成된 代案은 아닐지라도 평소 改善을 다하지 못하여졌다고 나름대로 생각하는것을 몇가지 提示하였다. 問題點을 提示하였다하여 지금까지 業務가 改善되지 않았다고 보지는 않는다. ’86 年度에 처리하여야 할 業務改善課題를 徹底한 檢討分析을 거쳐, 改善함으로써 地方公企業制度의 定着과 發展이 있을 것으로 思料된다.