



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

정책학 석사 학위논문

지방자치단체의 재정적 환경요인이
지방공기업의 경영평가결과에
미치는 영향에 관한 연구
-2012~2016년 행정안전부 주관 평가 지방공기업을
중심으로-

2019년 2월

서울대학교 행정대학원

행정학과 정책학전공

유 경 민

국문초록

지방공기업 경영평가제도는 공정성과 형평성의 측면에서 기관의 순수한 경영개선노력보다는 기관 외적인 요인에 의해 점수가 결정된다는 회의적인 시각이 지속적으로 제기되어오고 있다. 실제로 2017년 지방공기업 경영평가결과를 살펴보면, 지방공기업의 경영평가점수가 소속 지방자치단체의 재정력과 전반적으로 비례하게 나타나는 경향을 보였다. 또한 지방자치단체가 지방공기업을 설립하는 과정에서 지방자치단체의 재정여건에 따라 출자 수준이 달라지고, 지방자치단체가 지방공기업에 대한 광범위한 재무적 통제 및 재정적 지원을 행사할 수 있는 권한을 보유하고 있기 때문에 지방공기업의 경영평가점수가 지방자치단체의 재정여건에 따라 차이가 발생하고 있을 가능성을 배제할 수 없다. 따라서 본 연구에서는 지방자치단체의 재정수준이 지방공기업의 경영평가결과에 영향을 미치고 있는지를 실증적으로 분석해보고자 하였다.

지방자치단체의 재정적 환경요인이 지방공기업의 경영평가점수에 미치는 영향을 분석하기 위하여 2012년부터 2016년까지 행정안전부가 주관하여 경영평가를 실시한 전국 16개 광역자치단체와 96개 기초자치단체 산하 지방공기업 156개를 대상으로 일원 개체 확률효과모형(one-way random effect model)을 활용한 패널분석을 실시하였다. 지방자치단체의 재정변수는 1인당 지방세, 재정자립도, 부채비율로 구성하였고 기관규모, 기관유형, 기관 설립연도, 자치단체 수준을 통제변수로 포함하여 분석하였다.

본 연구의 분석결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 관할 지방자치단체의 부채비율은 산하 지방공기업의 경영평가결과에 1% 유의

수준에서 통계적으로 유의미한 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 둘째, 관할 지방자치단체의 재정자립도는 산하 지방공기업의 경영평가결과에 10% 유의수준에서 통계적으로 유의미한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 셋째, 관할 지방자치단체의 1인당 지방세는 산하 지방공기업의 경영평가결과에 10% 유의수준에서도 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 이러한 분석결과를 통해 관할 지방자치단체의 재정변수가 산하 지방공기업의 경영평가점수에 유의미한 영향을 미치는 환경적 요인임을 부분적으로 입증하였다. 지방자치단체의 재정변수 중 부채비율, 재정자립도와 달리 1인당 지방세가 유의미하지 않게 나타난 점은 자치단체의 소득수준보다는 산하 지방공기업에 대한 실질적인 재정적 지원으로 연결될 수 있는 관할 자치단체의 재정건전성과 여유재원이 중요하다는 것을 시사한다. 현재 경영평가지표의 산식과 평가등급 부여 과정에서는 자치단체의 재정요인이라는 환경적 특성을 고려하고 있지 않으므로 이에 해당 기관이 소속된 자치단체의 부채비율과 재정자립도를 반영할 필요가 있다. 현행 경영평가지표에서는 평가지표에 기관의 부채비율을 포함하고 있는데 해당 지표를 자치단체의 부채비율 대비 기관의 부채비율로 수정할 수 있을 것이다. 또한 전체 평가대상기관의 평균 재정자립도를 기준으로 평가대상기관을 하위 평가군으로 분류하여 하위 평가군 내에서 평가등급 및 순위를 부여할 필요가 있다.

넷째, 통제변수들 중에서는 총자산은 5% 유의수준에서, 설립연도는 1% 유의수준에서, 유형2는 1% 유의수준에서, 자치단체 수준은 5% 유의수준에서 경영평가결과에 통계적으로 유의미한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면, 유형1 변수는 10% 유의수준에서도 경영평가결과에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못하

는 것으로 나타났다. 따라서 총자산 대비 영업수익과 총자산 대비 사업수입 지표 등의 기관의 총자산 수준을 반영한 평가지표를 신설하고 전체 지방공기업을 대상으로 워크숍을 정기적으로 개최하여 역사가 오래된 기관들의 경영평가노하우를 공유할 수 있도록 해야 한다. 또한 현재 광역 단위 평가군에 포함되어 있는 기초지방공기업을 기초 단위 평가군으로 옮기도록 해야 한다. 지방직영기업에 비해 지방공단의 경영평가점수가 높게 나타난 점은 지방공단의 평가지표가 지방직영기업에 비해 수익성 및 생산성 등을 측정하는 재무관리 및 경영효율성과 점수의 비중이 낮고 지표 구성에 있어서도 재무비율보다는 공공성을 반영한 지표들로 구성되어 있어 상대적으로 계량지표 점수에서 더 유리했기 때문인 것으로 판단된다.

본 연구의 분석결과를 통해 도출한 정책적 시사점을 바탕으로 기관의 노력을 통해 개선되지 않는 외부 요인을 파악하여 이를 통제함으로써 경영평가제도가 기관의 순수한 경영개선노력 및 경영성과를 측정하여 이에 대한 보상 및 처벌이 이루어질 수 있도록 평가의 전반을 꾸준히 개선시켜 나가야 할 것이다. 한편, 본 연구에서는 분석기간의 시계열이 다소 짧고 자료 수집의 한계로 인해 시·도 주관 평가 지방공기업은 분석대상에 포함시키지 못하였으며 누락변수 편위의 문제가 발생할 수 있는 또 다른 재정변수가 존재할 수 있다는 한계가 있으므로 향후 이를 보완하여 연구를 진행할 필요가 있다.

주요어 : 지방공기업, 경영평가, 재정적 환경요인, 패널분석, 일원 개체
확률효과모형

학 번 : 2016-24374

목 차

제 1 장 서론	1
제 1 절 연구의 목적 및 필요성	1
제 2 절 연구의 대상과 범위	4
제 2 장 이론적 논의와 선행연구 검토	6
제 1 절 공기업 비효율성의 원인	6
1. 재산권 이론	6
2. 본인-대리인 이론	7
3. X-비효율성 이론	7
4. 성과계약 이론	8
제 2 절 지방공기업 경영평가제도의 개관	9
1. 지방공기업의 개념 및 유형	9
2. 경영평가제도의 의의와 역할	13
3. 지방공기업 경영평가제도 현황	14
제 3 절 지방공기업과 지방자치단체의 재정적 관계	22
제 4 절 선행연구 검토	28
1. 기관의 규모 및 특성에 관한 선행연구	29
2. 정치적 요인에 관한 선행연구	33
3. 환경적 특성에 관한 선행연구	34
제 5 절 본 연구의 방향	42
제 3 장 연구 설계	44
제 1 절 연구의 분석틀	44

제 2 절 연구가설	45
제 3 절 분석방법	47
제 4 절 변수 선정 및 자료	50
1. 종속변수	50
2. 독립변수	51
3. 통제변수	54
제 4 장 분석결과	59
제 1 절 기술통계량 분석결과	59
제 2 절 패널분석 결과	62
제 5 장 결론	74
제 1 절 연구결과의 요약	74
제 2 절 정책적 시사점	76
제 3 절 본 연구의 한계	80
참고문헌	83
Abstract	88

표 목 차

[표 2-1] 지방공기업 유형 별 비교	11
[표 2-2] 지방공기업 경영평가유형 분류	16
[표 2-3] 경영평가등급별 평가급 지급 기준	22
[표 2-4] 선행연구 요약	38
[표 3-1] 변수의 측정지표 및 출처	58
[표 4-1] 기술통계	62
[표 4-2] 패널회귀분석 결과	72

그림 목 차

[그림 2-1] 경영평가유형별 평가지표 체계	19
[그림 2-2] 지방공기업과 지방자치단체의 관계	28
[그림 3-1] 연구의 분석틀	44

제 1 장 서론

제 1 절 연구의 목적 및 필요성

1993년 제3차 「지방공기업법」의 개정을 통해 지방공기업 경영평가제도가 본격적으로 실시된 이후 지방공기업 경영평가제도는 큰 변화를 겪어왔다. 먼저, 평가대상의 수가 2004년 189개에서 2016년 343개로 급증하였다. 이 뿐 아니라 평가주체 측면에서도 자치단체장에서 행정안전부로 바뀌었다가 2008년부터는 광역자치단체가 설립한 지방공기업은 행정안전부가, 기초자치단체가 설립한 지방공기업은 광역자치단체가 평가하도록 평가주체가 이원화되었다. 2015년부터 행정안전부가 기초자치단체상·하수도 공기업을 제외한 모든 기관을 평가하도록 다시 일원화되는 등 짧은 시간 동안 제도의 개편이 많이 이루어졌다.

경영평가제도의 역사를 거슬러 올라가보면, 1984년에 정부투자기관을 대상으로 도입된 것이 최초이다. 이후 2007년 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 공공기관의 경영평가는 기존의 정부투자기관과 정부산하기관을 대상으로 별개로 운영되었던 경영평가를 통합하여 운영하고 있다. 지방공기업 경영평가제도는 공공기관에서 최초로 시행된 경영평가제도의 틀을 모방하여 도입된 정책이었고 초기에는 정부의 관심을 받지 못하고 공공기관과 동일한 연구진들에 의해 형식적으로 추진되는 등 그 중요성이 낮게 여겨져 왔다. 그러나 1999년에 행정안전부가 소유하고 있던 지방공기업 설립승인권과 사장임명권이 지방자치단체로 이관됨에 따라 정부는 사전적 통제방식에서 사후적 통제방식인 경영평가로 통제방식을 전환해야 했고 그 결과 지방공기업을 대상으로 시행되는 경영평가에도 관심을 갖기 시작했다(한인섭, 2011).

현재 지방공기업의 수는 지속적으로 증가하는 양상을 보이고 있다. 1980년 30개, 1990년 131개, 2000년 234개, 2010년 378개, 2018년 401개로 지방공기업의 수가 2000년 이후로 급격하게 증가하고 있음을 알 수 있다.¹⁾ 이처럼 평가대상이 되는 지방공기업의 수가 많아지면서 경영평가 결과가 지방공기업에 미치는 영향력도 더욱 커지고 있다. 평가결과는 평가급과 기관장 해임 여부에 반영될 뿐 아니라 예산 및 조직개편과 법인 청산으로까지 이어질 수 있어 지방공기업 차원에서 경영평가점수를 높게 받아야 할 유인이 높다.

경영평가결과가 조직의 존립을 좌우할 수 있을 만큼 지방공기업에 미치는 영향력이 막대한 가운데, 이와 더불어 경영평가점수에 영향을 미치는 요인이 무엇인지 알고자 하는 수요도 늘어나고 있다고 할 수 있다. 영향요인이 무엇인지를 밝힘으로써, 평가점수가 낮은 기관들은 이를 개선하여 점수를 높이는 데 기여할 수 있을 뿐 아니라 궁극적으로는 지방공기업의 공공성 및 수익성 향상에 기여하는 변수를 파악하는 데 연구의 의의가 있을 것이다. 그런데 경영평가제도의 실효성 여부를 놓고 경영평가점수가 기관의 경영혁신 노력보다는 기관의 규모와 유형에 의해 좌우된다는 비판이 오랫동안 제기되어왔다. 그러나 규모나 유형과 같은 기관 차원의 특성 뿐 아니라 지방공기업을 둘러싸고 있는 환경적 요인이 존재할 가능성이 있다.

2017년 지방공기업 경영평가결과를 살펴보면, 지방자치단체 별로 지방공기업의 성적에 차이가 존재했다. 예를 들면, 부산시 지방공기업의 경우 부산환경공단이 2년 연속으로 최우수기관으로 선정되는 영예를 안았고 부산관광공사와 부산하수도가 ‘나’ 등급으로 광역지방자치단체 중 1위를 차지했으며 이외에도 부산교통공사, 부산스포윈, 부산시설공단 등도 모두 ‘나’ 등급을 받으면서 최상위권의 성적을 거뒀다.²⁾ 한편, 전

1) 2000년 이후 IMF 여파로 인한 지방자치단체에 대한 구조조정 정책의 일환으로서 지방공무원을 대거 감축해야 했고 이러한 상황의 현실적인 대안으로서 지방공기업이 집중적으로 설립되었다(한인섭, 2011).

2) 이대진, “지방공기업 경영평가 부산 공기업들 ‘우수’ 성적”, 「부산일보」, 2018

라북도 지방공기업은 최상위등급인 ‘가’ 등급을 한군데도 받지 못하였고 장수한우지방공사와 군산시 하수도 두 군데나 최하위등급인 ‘마’ 등급을 받아 저조한 성적을 보였다. 3)서울 자치구 시설관리공단의 평가결과를 비교해보면 더욱 뚜렷하다. 대표적인 강남3구인 강남구와 송파구는 ‘나’ 등급을 받았고 상대적으로 소득수준이 낮은 강북구와 도봉구는 각각 ‘라’ 등급과 ‘마’ 등급을 받았다.

이는 지방공기업의 경영평가점수가 소속 지방자치단체가 어디인지에 따라, 보다 구체적으로, 소속 지자체의 재정력에 의해 영향을 받을 수 있다는 것을 의미한다. 4)물론, 이러한 결과가 환경적 요인이 아니라 기관의 혁신 노력 및 2017년부터 별도로 신설되어 배점이 확대된 사회적 가치 평가지표가 반영된 결과일 수도 있다.5) 하지만 각 지방공기업의 경영평가점수가 소속 지자체의 재정력과 전반적으로 상응하는 결과가 나타나기 때문에 이러한 의문점에 기초하여 지방공기업의 경영평가점수가 지자체의 재정수준에 의해 달라지는지를 실증적으로 분석해 볼 필요가 있을 것이다. 이를 통해 지방공기업의 경영평가점수에 영향을 미치는 환경적 요인의 존재여부를 파악해보고자 한다.

선행연구를 검토한 결과, 경영평가점수 영향요인에 관한 연구는 공공기관을 대상으로 한 연구가 다수였고 지방공기업에 관한 연구는 상대적으로 적었다. 또한, 기관의 규모나 유형 등 기관의 특성이 경영평가점수에 미치는 영향을 분석한 연구가 대다수였다. 환경적 특성을 고려한 연구들은 주로 환경적 특성이 기관의 경영성과에 미치는 영향을 분석한 연구들이 이루어져왔고 환경적 특성이 기관의 경영평가결과에 미치는 영향을 분석한 연구는 정재진(2010)의 연구가 유일했다. 정재진(2010)은 기관

년 8월 2일.

- 3) 설정욱, “전북 지방공기업의 초라한 경영 성적표”, 「전북도민일보」, 2018년 8월 1일.
- 4) 부산은 전북보다 예산규모, 재정자립도, 1인당 지방세가 더 높으므로 상대적으로 재정여건이 더 양호하다고 할 수 있음.
- 5) 2017년부터 일자리 확대(10점)와 사회적 책임(25점)을 포함한 사회적 가치 지표를 신설하고 배점을 확대하였음(16~27점→35점).

의 특성 뿐 아니라 환경적 특성을 영향요인으로 포함하였고 독립변수로 자주재원비중, 인구밀도, 소득수준, 도시화수준을 설정하여 분석했다. 그러나 지방자치단체의 사회·경제적 특성을 환경변수로 설정함으로써 자주재원 비중과 소득수준을 제외한 변수들은 지방자치단체의 재정 상태를 고려하지 못하고 있다는 한계가 있다. 전성만(2017)은 외부환경요인의 통제변수로 소속 지방자치단체의 재정지원여부를 설정하여 분석한 바 있다.⁶⁾

따라서 본 연구는 2012년부터 2016년까지 행정안전부가 주관하여 평가한 156개 지방공기업을 대상으로 지방자치단체의 재정요인이라는 환경적 특성이 지방공기업의 경영평가점수에 유의미한 영향을 미치는지를 실증적으로 분석할 것이다. 본 연구의 목적은 지자체의 재정변수에 의해 지방공기업의 경영평가점수가 달라지는지를 살펴봄으로써 기존에는 크게 주목받지 못했던 환경적 특성의 중요성을 밝히는 데 있다. 지방공기업의 경영평가점수가 기관 내부적 노력이 아닌 환경적 특성에 의해 영향을 받는 것으로 밝혀진다면 경영평가점수가 기관 차원에서 통제할 수 없는 부분에 의해 달라지고 있다는 것을 의미한다. 따라서 현재 환경적 특성을 고려하지 않은 경영평가점수에 의해 경영진단 대상 선정 및 해당 기관에 인사 및 예산상의 불이익을 주는 방식이 바람직하지 않을 수 있음을 시사한다. 마지막으로, 본 연구에서 도출한 연구결과를 통해 지방공기업 경영평가제도의 실효성을 높일 수 있는 개선방안을 제언할 것이다.

제 2 절 연구의 대상과 범위

본 연구에서는 2012년부터 2016년까지 행정안전부가 주관하여 평가한

6) 전성만(2017)은 기관장 임명 유형과 기관장 리더십 유형 및 조직관리역량이 지방공기업 수익성 성과점수에 미치는 영향을 분석하였는데 외부환경요인의 통제변수로 설정한 지방자치단체의 재정적 지원은 수익성 성과에 통계적으로 유의미한 음(-)의 영향을 주는 것으로 밝혀졌다.

지방공기업 156개를 대상으로 지방자치단체의 재정변수 및 각 지방공기업의 경영평가점수를 수집한 후에, 지방자치단체의 재정변수를 정책변수로 하고, 선행연구를 참고하고 지방공기업의 특성을 고려한 통제변수를 설정하여 패널분석을 통해 지방자치단체의 재정요인에 의해 지방공기업의 경영평가점수에 차이가 발생하고 있는지를 분석하고자 한다.

본 연구는 다음과 같은 순서로 논의를 진행할 것이다. 제2장에서는 경영평가제도가 도입된 근본적인 이유인 공기업 비효율성의 원인을 여러 이론을 통해 살펴볼 것이고 지방공기업 경영평가제도의 의의와 역할 및 현황을 논의한 후에 지방공기업과 지방자치단체의 재정운영상의 관계를 살펴볼 것이다. 또한 공공기관 및 지방공기업의 경영평가점수 영향요인에 관한 선행연구들을 검토할 것이다. 제3장에서는 연구의 분석틀, 연구가설, 분석방법, 변수 선정 및 자료수집방법 등을 제시하여 연구의 설계 측면을 논의할 것이다. 제4장에서는 지방자치단체의 재정요인이 지방공기업의 경영평가점수에 미치는 영향을 패널분석을 통해 분석한 연구결과를 도출할 것이다. 마지막으로, 제5장에서는 연구결과를 요약하고 이를 바탕으로 정책적 시사점을 도출하여 개선방안을 제언할 것이다.

제 2 장 이론적 논의와 선행연구 검토

제 1 절 공기업 비효율성의 원인

공기업이 갖고 있는 소유구조와 행태적 특성으로 인해 공기업은 비효율적으로 운영되고 있다. 이러한 공기업에 내재된 비효율성을 통제하고 완화하기 위한 제도적 장치로서 경영평가제도가 도입된 바, 공기업의 비효율성을 야기하는 원인을 파악할 필요가 있다. 공기업 운영과정에서 비효율성이 발생하는 원인은 신제도주의 이론적 관점에서 재산권 이론, 본인-대리인 이론, X-비효율성(X-inefficiency) 이론 등으로 설명할 수 있다(곽채기, 2003). 또한, 경영평가제도가 공공부문에 도입된 배경으로서 신공공관리 이론적 관점에서 성과계약 이론이 있다.

1. 재산권 이론

공기업은 소유 구조적 측면에서 재산권과 소유주체가 명료하게 정의되어 있지 않다. 이로 인해 공기업은 ‘주인 없는 기업’ 또는 ‘주인 없는 대리인’ (an agent without a principal)이라고 불리기도 한다. 법적·제도적 측면에서 공기업의 최종소유자는 일반국민이지만 국민들은 자신이 소유하고 있는 재산권을 직접 매각하거나 거래할 수 없다는 점에서 제한적이라고 할 수 있다. 공기업은 구조적으로 소유권이 약화되어 있기 때문에 공기업의 관리자들은 재산 가치를 증대하고 이를 지속적으로 유지 및 관리하고자 하는 동기나 유인이 부족하다. 심지어는 공기업 경영자나 종사자들은 자기이익을 추구하기 위한 수단으로써 공기업을 활용하

기도 한다. 따라서 재산권이 약화되어 있는 공기업에는 재산권에 기초한 평가와 보상체계를 대체할 수 있는 관료적 규제와 감독 장치(monitoring mechanism)을 도입할 필요가 있다. 공기업의 경우 정치인 및 정부부처(공무원)이 감독 기능을 수행해야 하지만 정치인이나 공무원들도 감시를 해야 할 필요성이나 유인을 느끼지 못할 수 있다(곽채기, 2003). 즉, 공기업은 소유, 감독, 경영 측면에서 각각 다른 주체로 분리되어 있으며 공기업 관리의 핵심은 상호 간 발생할 수 있는 이해관계의 불일치를 어떻게 해결하느냐에 달려있다고 할 수 있다(김재홍, 1991).

2. 본인-대리인 이론

공기업 경영자는 정부에 의해 임명되며 정부가 본인, 경영자가 대리인의 지위를 갖는 전형적인 본인-대리인이론의 유형이라고 할 수 있다. 그런데 공기업의 경우, 일반국민이 투표자로서 정부에 대한 궁극적인 본인이라고 할 수 있으며 일반국민과 정부를 매개하는 정치인이 존재하는 등 ‘일반국민-정치인-공무원-공기업 경영자’의 복대리인 관계를 형성하고 있는 점이 특징이다(곽채기,1995). 이러한 다단계 계층구조로 인해 공기업은 본인-대리인 관계에서 발생하는 정보의 비대칭성이 더욱 높아지고 공기업 경영자 및 근로자들에 대한 통제가 어려워져 도덕적 해이가 광범위하게 발생한다. 본인-대리인 이론에서는 공기업 경영자의 도덕적 해이로 인해 나타나는 비효율성을 ‘대리인비용’으로 규정하고 있다. 이러한 대리인비용으로는 자유재량적 행동에 의한 자기목적의 추구, 지대추구(rent-seeking) 행동, 위험회피적 행동 등이 있다. 즉, 공기업 통제를 담당하는 정치인 및 공무원의 역선택과 공기업 경영자 및 근로자의 도덕적 해이가 결합되어 공기업의 비효율성을 야기한다(곽채기, 2003).

3. X-비효율성 이론

X-비효율성(X-inefficiency)은 공기업 경영자의 도덕적 해이와 거래비용의 존재로 인해 발생하는 비효율성의 한 형태를 의미한다. Leibenstein(1966)은 기업이 항상 최소비용과 이윤극대화를 추구한다는 배분적 효율성의 가정에 의문을 제기하며 대부분의 기업들은 비용최소화를 추구하고 있지 않다고 지적하였다. Leibenstein(1966)은 X-비효율성의 개념을 최초로 제시하였는데 그에 따르면 X-비효율성이란 “기업들이 비용을 최소화하기 위한 최선의 동기유발 수준에 미치지 못하는 경향으로 인해 초래된 배분적 비효율성” 이다(곽채기, 2003 재인용). 따라서 공기업이 독점적 지위를 유지하는 자연독점 상황, 근로자들의 안일한 근무 자세, 위험회피 경향으로 인해 비용을 극소화시키지 못하는 현상을 공기업에서 발생하는 X-비효율성이라고 할 수 있다(곽채기, 2003).

4. 성과계약 이론

성과계약 이론은 보다 나은 서비스와 질 좋은 행정에 대한 수요에 따라 발생한 신공공관리적(New Public Management) 개혁논의의 확산에서 비롯된다(공병천, 2007). 1980년대에 경제적 쇠퇴와 국제적인 경쟁이 증가함에 따라 대부분의 서구 국가들에서 신공공관리를 바탕으로 한 행정개혁이 확산되었고 공공부문에 성과평가가 도입되기 시작하였다(van Thiel and Leeuw, 2002). 신공공관리는 예산을 줄이고 정부관료제의 효율성과 효과성을 증진시키는 것을 주요 목표로 하며 공공부문의 비효율성을 극복하기 위해 정치와 행정에 기업에서 활용하고 있는 성과주의 원칙과 시장원리에 입각한 통제와 관리기법을 도입하는 것을 주 내용으로 한다(van Thiel and Leeuw, 2002; 공병천, 2007; 조규석, 2015). 따라서 신공공관리는 전통적 행정과 달리 투입보다는 결과에 관심을 가지며 성과지표 등 민간부문에서 성과를 측정하고 향상시키기 위해 활용하고 있는

기술들을 도입하여 성과측정과 평가를 강조함으로써 성과중심에 대한 관리가 이루어지는 토대를 마련했다(van Thiel and Leeuw, 2002; 윤광재, 2007).

성과계약은 평가결과를 환류하여 관리활동에 활용하기 위해 공공부문에 대한 성과를 측정 및 평가하며 공공부문 참여자간의 상호 협약을 통해 한 참여자가 다른 참여자에게 주어지는 다양한 자원의 수준과 특정한 시기에 생산해야 하는 성과의 유형 및 양과 질을 규정하는 과정을 의미한다(김준기, 2014). 주인과 대리인 간에는 성과계약의 체결을 통해 대리인의 행동 또는 결과를 평가하고 감독함으로써 정보의 비대칭을 감소시킬 수 있다. 따라서 경영평가제도는 성과계약의 한 형태로서 성과중심의 관리를 통해 대리인 문제를 완화하고 경영효율성을 제고하는 유용한 도구가 될 수 있다(남기범, 2002).

제 2 절 지방공기업 경영평가제도의 개관

1. 지방공기업의 개념 및 유형

지방공기업은 “지방자치단체가 주민의 복리증진을 목적으로 직접·간접으로 경영하는 사업 중 지방공기업법의 적용을 받는 사업”을 하고 있는 기업을 의미한다(행정자치부, 2016). 「지방공기업법」은 제1조에서 지방공기업의 목적을 “지방자치단체가 직접 설치·경영하거나, 법인을 설립하여 경영하는 기업의 운영에 필요한 사항을 정하여 그 경영을 합리화함으로써 지방자치의 발전과 주민복리의 증진에 이바지함”이라고 명시하고 있다. 즉, 지방공기업은 지방자치의 시대에 이르러 주민들의 복리를 증진시키기 위해 지방자치단체가 직접 또는 간접적으로 설치하여 경영하고 있는 기업이라고 정리할 수 있다. 지방공기업의 사업범위는 상

수도사업, 공업용수도사업, 궤도사업, 자동차운송사업, 지방도로사업, 하수도사업, 주택사업, 토지개발사업 등을 포함한다(「지방공기업법」 제2조).

지방공기업은 지방자치단체의 경영형태에 따라 지방직영기업과 지방공사 및 공단으로 구분된다(행정자치부, 2016). 지방직영기업은 지방자치단체가 사업을 직접 수행하기 위해 일반회계와 구분되는 공기업특별회계를 설치하여 회계를 독립적으로 운영하는 형태이며 조직과 인력은 지방자치단체 소속이다. 지방직영기업은 지방자치단체의 주요 사무인 상수도, 하수도, 공영개발, 지역개발기금 등의 사업을 수행한다. 지방공사 및 공단은 지방자치단체가 50% 이상 출자한 독립 법인으로서 지방자치단체로부터 독립성을 갖고 운영하며 조직과 인력은 민간인 신분이다. 한편, 지방공사와 공단은 사업의 성격이 상업성을 갖는지에 따라 차이가 있다. 지방공사는 민간영역에 가까운 사무를 담당하지만 수익성 뿐 아니라 공공성을 확보하기 위해 설립되었으며 회사의 성격이 강하다. 반면, 지방공단은 주민복리와 직접적으로 연결되는 지방자치단체의 사무를 보다 효율적으로 수행하기 위해 설립되었으며 공공기관의 성격이 강하다(김영철, 2015). 이처럼 설립주체, 사업성격 뿐 아니라 경영비용, 손익금 처리, 자본조달 등의 측면에서 지방공기업의 유형을 구분하면 <표 2-1>과 같다.

<표 2-1> 지방공기업 유형 별 비교

구분	지방공기업		
	지방직영기업	지방공사	지방공단
적용법률	지방공기업법 지방자치법 지방재정법	지방공기업법 상법(일부 준용)	지방공기업법
사업성격	필수주민생활서비스	공공성>수익성	공공성
설립	자치단체 조직 (특별회계)	자치단체 단독 또는 민관공동 출자 (민간 50% 미만)	자치단체 단독 (자치단체 100%)
경영비용	사용료 등	판매수입 대행수수료	대행사업비
손익금 처리	가능	가능	불가
자본조달	타회계 전출금 자체 수입금 지방채 발행	자치단체 또는 민간증자 자체 수입금 공사채 발행	자치단체 증자 공단채 발행
타법인 출자	-	직전년도 자기자본금의 10% 한도 내에서 출자가능	타법인 출자불가
대표자	관리자 (자치단체장 임명)	사장 (공모절차를 거쳐 자치단체장 임명)	이사장 (공모절차를 거쳐 자치단체장 임명)
업무관계	자치단체 고유사무	독립사업 경영, 특정사무 대행	자치단체 사무 중 특정사무 대행

사업범위	법 제2조 (당연적용사업+ 임의적용사업)	법 제2조 (당연적용사업+ 임의적용사업)	법 제2조 (당연적용사업+ 임의적용사업)
------	------------------------------	------------------------------	------------------------------

자료: 행정자치부 「2016 지방공기업 현황」 재구성.

지방공기업은 공익성과 기업성 및 지역성을 갖고 있다는 특징이 있다(김영철, 2015). 첫째, 지방공기업은 이윤 뿐 아니라 공공복리 증진을 추구해야 한다는 공익성을 갖는다. 이는 「지방공기업법」 제3조에서 지방공기업은 공공복리를 증대하도록 운영해야 한다고 명시함으로써 뒷받침하고 있다. 채산성이 없는 사업의 경우 민간자본 투자를 기대할 수 없어 불가피하게 공영사업 운영이 추진되어야 하며 지역독점적인 성격을 갖는 공익사업을 민간에 맡길 경우 가격 상승 등 소비자의 부담이 가중될 수 있다. 따라서 지방공기업은 적정이윤을 추구하되 공공서비스의 가격을 낮게 유지함으로써 소비자의 부담을 완화하고 채산성이 없더라도 정책목표의 달성을 위해 사업을 운영하는 경우가 대부분이다.

둘째, 지방공기업은 서비스의 지속가능성을 위해 어느 정도의 수익성을 추구해야 하는 기업성을 갖는다. 「지방공기업법」 제3조에서는 지방공기업은 기업의 경제성을 증대하도록 운영해야 한다고 명시하고 있다. 이 뿐 아니라 동법에서는 지방자치단체는 지방공기업을 설치·설립 또는 경영할 때 민간경제를 위축시키거나 공정하고 자유로운 경제 질서를 해치지 않도록 노력해야 한다고 규정함으로써 지방공기업을 시장경제의 한 일원으로서 바라보고 있다. 이를 위해 독립채산제를 적용함으로써 지방공기업 차원에서 수지균형을 유지하기 위해 창의적이고 신축적인 운영 및 사업의 효율성을 제고하기 위해 노력하도록 하였다.

셋째, 지방공기업은 지역 주민의 니즈(needs)와 지역실정에 적합한 정책을 추진해야 한다는 지역성을 갖는다. 지방공기업은 지방자치단체가 소유와 경영의 주체이므로 본질적으로 관할 행정구역에 따른 지역성을 갖게 된다. 따라서 지방공기업은 사업운영에 있어 지역 주민의 수요와

지역상황을 최대한 반영하여 추진할 수 있다. 또한, 사업의 성격 상 대도시 교통사업과 같이 특정 지역을 관할해야 할 필요로 인해 지방자치단체가 종합적으로 경영해야 하는 사업도 존재한다.

지방공기업의 공익성과 기업성은 서로 상충하거나 보완하는 관계로 여겨지나, 어느 한 쪽을 우선적으로 추구하는 것은 지양해야 한다. 공익성을 중시할 경우 비용 발생으로 인해 부족분을 조세로 충당해야 하는 반면, 기업성을 중시할 경우 공공성이 침해됨으로써 지방공기업의 설립목적과 상충할 수 있다. 따라서 각 지방자치단체가 갖고 있는 지역적 여건에 따라 공익성과 기업성을 조화시킬 필요가 있다(김영철, 2015).

2. 경영평가제도의 의의와 역할

경영평가는 경영관리순환과정(management cycle process)을 구성하는 기획(plan), 집행(do), 평가(see)의 최종단계로서 기획단계로 다시 환류되어 순환하기 위한 하나의 과정이다(송대희, 1978). 즉, 경영평가는 공기업의 연도별 경영실적을 객관적으로 평가하여 보상 및 후속조치를 통해 다음 연도의 경영계획에 반영시키는 환류과정이라고 볼 수 있다(한인섭, 2010). 경영평가는 정부의 사전적 관여를 최소화하고 시장원리와 경쟁원리를 도입함으로써 경영 자율성을 확대시키며 경영성과에 대하여 사후적인 정부통제가 가능하도록 함으로써 책임경영체제를 구축할 수 있도록 한다는 데 의의가 있다(남창우·김현욱, 2010). 경영평가의 역할은 크게 정치적인 차원과 관리적인 차원으로 구분할 수 있다.

경영평가는 정부가 자치단체 및 시민 등으로부터 정치적 책임성을 확보할 수 있는 수단으로서 기능한다(한인섭, 2010). 경영평가는 권한을 위임한 조직구조 내부 또는 외부의 이해관계자들에게 정보를 제공해준다. 이러한 정보는 이해관계자들에게 권한의 위임이 그들이 기대하는 방향으로 행사되고 있는지를 평가하는 데 있어 중요한 역할을 한다

(Ospina · Grau · Zaltsman, 2004). 즉, 자치단체 및 시민 등으로부터 권한을 위임받은 공기업에 대하여 경영평가 결과를 공개하고 책임을 지도록 함으로써 시민의 세금을 기반으로 한 공기업의 자원을 가장 효율적으로 활용할 수 있도록 하는 것이다. 이를 통해 공기업은 조직 운영의 정당성을 입증하여 정부와 의회 및 시민으로부터 자원 및 정치적 지지를 획득할 수 있으며 정보 공개를 통해 투명성과 신뢰성을 제고할 수 있다(한인섭, 2010).

경영평가는 경영성과를 향상시키기 위해 공기업의 관리과정을 개선할 수 있도록 지원하는 수단으로서의 역할을 수행한다(한인섭, 2010). 경영평가는 고객만족과 성과지표와의 연계성이 높은 결과를 중심으로 기관이 설정한 목표 대비 성취도를 측정한다(Peters · Pierre, 1998). 따라서 경영평가결과를 바탕으로 조직 차원에서 경영관리의 문제점을 진단하고 이를 개선하기 위한 노력이 이루어지게 된다. 또한 평가결과를 바탕으로 성과급 및 조직개편 등의 후속조치를 강화함으로써 상대적으로 경쟁과 혁신의 압력이 덜한 공기업에 간접적인 경쟁 환경을 조성하는 효과가 있다. 결과적으로, 경영평가는 조직 구성원들에게 공기업 간의 경영성과를 비교함으로써 조직학습을 할 수 있는 유인을 제공하였고 기관의 효율성을 증진시키고 성과를 제고시키고자 하는 동기를 부여하는 기능을 갖고 있다(곽채기, 2003; 한인섭, 2010).

3. 지방공기업 경영평가제도 현황⁷⁾

1) 평가유형 분류

2016년 기준 지방공기업 경영평가제도의 평가유형은 사업내용에 따라

7) 행정자치부 「2017년도 지방공기업 경영평가편람」, 행정안전부 「2017년도 지방공기업 경영평가 종합보고서」, 「2018년 지방공기업 경영평가편람」을 참고하여 정리함.

상수도, 하수도, 도시철도공사, 도시개발공사, 특정공사·공단, 시설관리공단, 환경시설관리공단으로 구분한다. 기초지방자치단체 상·하수도를 제외한 모든 지방공기업에 대해서는 행정안전부가 직접 평가하며 광역자치단체는 기초지방자치단체 상·하수도만 평가한다. 2016년 기준 경영평가대상은 총 343개 공기업이다. 이 중 행정안전부가 주관하여 평가한 기관은 154개(도시철도공사 5, 도시개발공사 15, 시설관리공단 88, 환경시설공단 5, 특정공사·공단 26, 상수도 8, 하수도 7)이며 시·도가 주관하여 평가한 기관은 189개(상수도 107, 하수도 82)이다. 신설 공기업으로 경영실적이 없는 공기업과 상·하수도를 제외한 직영기업, 경영진단결과 청산명령을 받은 공기업 등은 평가대상에서 제외된다.

2017년에는 평가주기가 조정되어 상·하수도 직영기업은 격년제(실적년도 기준 하수도 홀수년도, 상수도 짝수년도) 평가를 실시하도록 개정되었다. 또한 공사·공단을 대상으로 2년 연속 최우수 등급을 받은 공기업은 차년도 평가를 면제하여 기관의 평가부담을 경감시키고자 하는 변화들이 있었다. 더불어 경영평가유형이 보다 세분화되어 기존 7개 유형 중 특정공사·공단에서 관광공사를 분리함에 따라 현재 경영평가유형은 상수도, 하수도, 도시철도공사, 도시개발공사, 특정공사·공단, 관광공사, 시설관리공단, 환경시설공사·공단으로 구분한다. 2017년 기준 경영평가대상은 총 241개 공기업이다. 이 중 153개(공사 59, 공단 87, 하수도 7) 기관에 대해서는 행정안전부가 주관하여 평가하였으며 88개(기초 하수도 88) 기관은 해당 시·도가 주관하여 평가를 수행했다.

〈표 2-2〉 지방공기업 경영평가유형 분류

경영평가유형	구분 기준
상수도	지방직영기업 중 수도사업 또는 공업용수도사업을 경영하는 공기업
하수도	지방직영기업 중 하수도사업을 경영하는 공기업
도시철도공사	지방공사 중 궤도사업을 경영하는 공기업
도시개발공사	지방공사 중 주택건설, 토지개발을 주된 사업으로 경영하는 공기업
특정공사·공단	도시철도·도시개발공사를 제외한 농수산물공사·에너지공사 등의 지방공사, 지방공단 중 경륜을 주된 사업으로 경영하는 공단
관광공사	광역자치단체가 설립한 지방공사 중 관광진흥, 관광마케팅, 컨벤션센터를 주된 사업으로 경영하는 공기업
시설관리공단	지방공단 중 주차장, 체육시설물 등 지방자치단체의 공공시설물 관리·운영을 주된 사업으로 경영하는 공기업, 시설관리형 공사
환경시설공사·공단	지방공사·공단 중 하수처리를 주된 사업으로 경영하는 공기업

자료: 행정안전부 「2018년도 지방공기업 경영평가편람」.

2) 평가지표 및 평가방법

2016년 기준 경영평가지표는 ‘계획-집행-성과도출’이라는 업무과정과 유기적인 연관성을 가질 수 있도록 리더십·전략, 경영시스템, 경영성과, 정책준수 4개의 대분류지표로 구성되어 있다. 리더십·전략 지표는 비전, 목표, 전략, 리더십 등을 평가함으로써 계획 단계가 적절하게 이루어지고 있는지를 평가하는 한편, 경영시스템 지표는 집행의 측면에서 사업 추진활동과 조직자원이 효율적으로 운영되고 있는지를 평가한다.

다. 경영성과 지표는 주요사업과 생산성, 고객만족도 등 경영활동의 성과가 나타나고 있는지를 평가하며 정책준수 지표는 범정부적으로 추진하고 있는 국가정책사업 및 지방공기업 경영정책 등이 준수되고 있는지를 평가한다.

각 대분류지표는 중분류지표와 세부지표로 구성되어 있다. 중분류지표는 대분류지표 내 유사평가 영역이라고 볼 수 있으며 리더십, 전략, 경영효율화, 주요사업활동, 주요사업성과, 경영효율성과, 고객만족성과, 공기업정책준수 8개가 있다. 세부지표는 각 중분류지표 내에서 평가목적을 나타내는 지표정의와 세부평가내용으로 구성한다. 주요사업활동, 주요사업성과, 경영효율성과 중분류지표의 경우 기관 별로 각 공기업의 특성에 맞는 세부지표를 설정한다. 정성지표와 정량지표의 비중을 살펴보면, 상·하수도의 경우 정성지표와 정량지표의 비중이 30:70인 반면, 상·하수도를 제외한 모든 지방공기업의 경우 40:60의 비중을 보이고 있어 상·하수도 지방공기업이 타 지방공기업에 비해 정량지표의 비중이 높게 설정되어 있음을 확인할 수 있다.

이처럼 평가지표는 정성지표와 정량지표로 구분되는데 정성지표와 정량지표는 서로 상이한 기능을 갖고 있다. 정량지표는 주어진 산식에 근거하여 결과 중심의 양적인 성과를 평가하므로 객관성을 확보할 수 있지만 기관의 고유한 특성 등을 종합적으로 반영하지 못한다는 한계가 존재한다(장석오, 2007; 장지인 외, 2013). 반면, 정성지표는 평가위원들의 전문성을 바탕으로 결과보다는 경영과정을 포함한 성과의 질적인 측면을 평가하는데 초점을 두며 기관의 규모와 노력, 사업 환경 등을 종합적으로 고려한 평가가 가능하다(장석오, 2007; 장지인 외, 2013). 그러나 정성지표는 평가위원의 주관이 개입될 여지가 크므로 평가의 객관성 및 신뢰성과 공정성이 저하될 수 있다(장희란·박정수, 2015). 즉, 정성지표와 정량지표는 각각 성과의 상이한 측면을 평가하고 있기 때문에 기관의 성격에 따라 정성지표와 정량지표의 가중치가 달라진다(장희란·박정수, 2015).

2017년에 경영평가지표 항목으로 사회적 가치가 추가됨에 따라, 현재

경영평가지표는 리더십·전략, 경영시스템, 경영성과, 사회적 가치, 정책 준수 총 5개로 구성된다. 사회적 가치 지표는 지방공기업의 설립 목적을 고려하여 지방공기업이 일자리 확대, 주민참여, 윤리경영, 노동권, 재난 안전, 지역사회 공헌 등의 사회적 책임을 실현하고 있는지를 평가한다. 중분류지표는 사회적 가치 지표에 일자리 확대 지표와 사회적 책임 지표가 추가되고 기존에 주요사업활동 지표가 주요사업성과 지표로 통합됨에 따라 총 9개가 있다. 사회적 가치 지표의 총점은 상·하수도를 제외하고 35점으로 사업활동·성과 및 경영효율성과 지표의 총점인 35점과 균형을 유지하도록 배정되었다. 정성지표와 정량지표의 비중에 있어서도 상·하수도와 시설공단은 40:60, 상·하수도와 시설공단을 제외한 모든 지방공기업은 45:55로 개정됨으로써 전체적으로 정량지표의 비중이 감소하고 정성지표의 비중이 증가한 점을 확인할 수 있다.

<그림 2-1> 경영평가유형별 평가지표 체계

대분류지표	중분류지표	세부지표	배 점										
			상수도	하수도	도시철도	광역도시개발	기초도시개발	광역특정	기초특정	관광공사	시설유지	환경유지	
리더십/전략	리더십	경영층의 리더십	2	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3
	전략	미션·비전및경영계획	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
	리더십/전략 합계			4	4	5	5	5	5	5	5	5	5
경영시스템	경영효율화	조직관리	2	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3
		인사관리	3	3	3	3	3	3	3	3	4	4	
		재무관리	4	4	4	4	4	4	4	4	4	3	3
	주요사업활동	주요사업활동	15	15	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	경영시스템 합계			24	24	10	10	10	10	10	10	10	10
경영성과	주요사업	주요사업	16	16	17	11	17	17	17	17	18	22	
	경영효율성과	경영수지 관련 지표	18	18	18	24	18	18	18	18	17	13	
	고객만족성과	고객만족도	15	15	10	10	10	10	10	10	10	10	
	경영성과 합계			49	49	45	45	45	45	45	45	45	
사회적 가치	일자리 확대	일자리 창출	-	-	5	5	5	5	5	5	5	5	
		일자리 질 개선	-	-	5	5	5	5	5	5	5	5	
	사회적 책임	고객 및 주민참여	4	4	3	3	3	3	3	3	3	3	
		윤리경영	4	4	3	3	3	3	3	3	3	3	
		노사상생	-	-	4	4	4	4	4	4	4	4	
		재난·안전관리	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	
		지역사회 공헌활동	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	
		사회적 약자배려	-	-	3	3	3	3	3	3	3	3	
		친환경 경영	-	-	2	2	2	2	2	2	2	2	
		사회적 가치 합계			18	18	35	35	35	35	35	35	35
정책준수	공기업정책준수		5	5	5	5	5	5	5	5	5		
총 합 계			10										
정성지표			40	40	45	45	45	45	45	45	40	45	
정량지표			60	60	55	55	55	55	55	55	60	55	

자료: 행정안전부 「2018년도 지방공기업 경영평가편람」.

경영평가점수 총점은 평가지표의 가중치에 평점을 곱하여 구해지며 소수점 셋째 자리에서 반올림하여 소수점 둘째 자리까지 표시한다. 정성지표는 1등급~9등급을 부여할 수 있으며 절대평가로 평가한다. 세부평가내용 각 항목에 가중치가 존재할 경우 세부평가내용 각 항목 마다 개별적으로 절대평가를 적용하여 점수를 구해야 하며 항목별 점수를 합산한 평가지표의 총점을 도출한다. 가중치가 없을 경우에는 세부평가내용 각 항목에 대해서 개별적으로 점수를 구하지 않고 세부평가내용 전체를 기준으로 절대평가를 적용한다. 정량지표는 과거실적, 추세 등을 반영하여 기준 목표 대비 달성도를 평가하며 목표 대 실적, 목표부여(A), 목표부여(B), 목표부여(편차), 단계별평가 방법 중 지표의 성격과 가장 적합한 방법으로 평가한다.

경영평가제도의 절차는 다음과 같이 진행된다. 먼저, 행정안전부가 전년도 연말에 합동워크숍 개최를 통해 피평가기관의 의견을 수렴하여 차년도 평가편람 개선안을 마련한다. 당해 연도 1월에는 행정안전부가 경영평가편람 및 경영평가계획을 심의·확정한다. 1월에서 3월까지의 행정안전부 및 12개의 시·도가 경영평가실시계획을 수립하여 통보하고 경영평가단을 구성한다. 지방공기업들은 3월까지 경영실적보고서를 작성하여 제출하며 이를 온라인시스템에 입력하는 과정을 거친다. 4월부터 6월까지의 경영평가기관이 경영평가를 실시하며 결과보고서 초안을 작성하여 행정안전부에게 제출한다. 7월에 이르러 경영평가기관은 이의신청 검토 및 확인검증을 실시하며 결과보고서를 작성하여 행정안전부에 제출한다. 행정안전부는 최종적으로 7월 말에 경영평가결과 및 평가등급을 심의·의결한다.

3) 후속조치

경영평가점수 총점은 정성지표와 정량지표 점수의 총합으로 구하며

‘가’, ‘나’, ‘다’, ‘라’, ‘마’의 5단계로 평가등급을 부여한다. ‘가’ 등급은 90점 이상, ‘나’ 등급은 85점 이상, ‘다’ 등급은 80점 이상, ‘라’ 등급은 75점 이상, ‘마’ 등급은 75점 미만이며 각각 10%, 30%, 40%, 15%, 5%의 비중을 차지한다. 광역평가는 절대점수를 기준으로 하며 ‘나’ 등급 이상 비중을 40% 이내로 제한함으로써 평가의 관대화를 방지하고자 한다. 또한 적자 지방공기업에 한하여 상위등급을 배제하여 적자 시 도시개발공사는 ‘가’, ‘나’ 등급, 특정공사·공단은 ‘가’ 등급을 받지 못하도록 규정하고 있다. 기초평가의 경우 정량 지표 점수는 그대로 사용하되, 정성지표 점수는 시도 별 표준화 점수를 적용하여 시도 간 편차를 조정한 후 등급을 부여한다.

경영평가결과에 따라 이루어지는 후속조치는 다음과 같다. 첫째, 경영평가등급에 따라 사장, 임원, 임직원의 성과급 지급률이 결정된다. 최상위 등급인 ‘가’ 등급을 받을 경우, 사장, 임원, 임직원은 각각 301~400%, 201~300%, 180~200%의 성과급을 지급받는 반면, 최하위 등급인 ‘마’ 등급을 받을 경우 사장 및 임원의 연봉은 전년도에 비해 5~10% 삭감되고 임직원은 성과급을 지급받지 못한다. 둘째, 지방공기업 발전유공자 선정 시 ‘나’ 등급 이상을 받은 공기업 및 임직원 중에서 추천 및 심의·선정하도록 한다. 셋째, 경영평가결과 하위 20% 이하의 기관 중 경영진단대상기관을 선정하여 진단결과에 따라 사업규모 축소, 조직개편, 법인 청산 등을 요구할 수 있다. 넷째, 지방자치단체는 「지방공기업법」 제58조에 의해 경영평가결과를 바탕으로 기관장을 해임하거나 연임할 수 있다.

〈표 2-3〉 경영평가등급별 평가급 지급 기준

(평가급 = 연봉(보수)월액 × 지급률)

평가등급	평가급 지급률			사장 및 임원 익년도 연봉 조정
	CEO	임원	직원	
가	301~400%	201~300%	180~200%	-
나	201~300%	151~200%	130~150%	-
다	100~200%	100~150%	80~100%	-
라	0%	0%	30~50%	익년도 연봉 동결
마	0%	0%	0%	익년도 연봉 5~10% 삭감

주: 직원의 경우 자체평가급으로 100% 지급

자료: 행정안전부 「2018년 지방공기업 경영평가편람」.

제 3 절 지방공기업과 지방자치단체의 재정적 관계

경영성과에 영향을 미치는 요인은 광범위하게 존재한다. 일반적으로 조직을 혁신적으로 운영하는데 영향을 미치는 요인은 개인수준, 조직수준, 환경수준으로 구분된다(최홍석 외, 2008). 이러한 요인들 중 현재까지는 조직수준에 관한 연구가 많이 이루어지고 있다. 그러나 조직의 성과에 영향을 주는 요인으로 민간조직과 공공조직을 구분 짓는 특성인 환경적 변수의 중요성이 강조되고 있다(Perry and Rainey, 1988). 또한 공공조직은 소유권과 재원이 정부에 종속되어 있는 특성으로 인해 독특한 정치·경제적 환경에 놓여있다(Wamsley and Zald, 1973). 따라서 공공조직

을 분석함에 있어서는 조직의 내부적 측면 뿐 아니라 조직과 외부적 환경 간의 상호작용에 초점을 맞추어야 한다. 특히, 조직이 정부로부터의 재정적 지원에 의존하는 정도가 클수록 정부의 조직에 대한 감시의 수준도 높아진다. 정리하자면, 공공기관은 단기적 또는 장기적 관점 하의 정치·경제적 교환구조의 연결망(a web of political and economic exchange structures) 안에 존재한다고 할 수 있다(Wamsley and Zald, 1973).

해외에서는 경영혁신에 영향을 미치는 요인을 도출하기 위하여 환경적 특성을 분석한 연구가 이루어졌다. 이들 연구는 공통적으로 경영혁신이 활발하게 일어날수록 경영성고가 향상된다고 가정하고 있다. Baldrige & Burnham(1975)은 기업 규모가 크고 복잡한 조직일수록 혁신이 잘 수용되어 경영성고가 높게 나타난다는 연구결과를 밝혔다. 여기에서 복잡성은 조직에 영향을 미치는 환경적 요인의 수를 나타낸다. Naranjo-Gil(2009)은 환경적 요인이 조직적 요인보다 행정혁신과 기술혁신의 수용도를 높이고 행정혁신과 기술혁신의 수용도가 높은 조직일수록 경영성고가 좋다는 연구결과를 제시하였다. 여기에서 환경적 요인은 불확실성과 시장집중도를 의미한다.

지방자치단체는 지방공기업에 대하여 설립 뿐 아니라 운영, 관리감독, 재정지원, 평가 등의 측면에서 광범위한 권한과 책임을 보유하고 있어 지방공기업의 대표적인 환경적 요인을 구성하고 있다고 할 수 있다. 즉, 지방공기업은 지방자치단체와의 밀접한 관련성으로 인해 지방자치단체의 정치·경제·사회적 특성을 포함하는 외부의 환경적 제약 내에서 운영되고 있고 이에 따라 조직성고의 영향요인이 보다 다양하게 나타날 수 있다.

지방공기업은 지방자치단체장이 기관장의 임명권을 소유하고 있을 뿐 아니라 지방자치제도가 갖고 있는 제도적 차이로 인해 선거 등의 정치적 환경요인이 미치는 영향력이 크다고 할 수 있다. 지방공기업은 국가공기업에 비해 제공하는 공공서비스의 성격이 분배와 재분배의 성격이 강하

여 상대적으로 정치성이 높다(Sharp, 1990). 또한 지방공기업의 기관장을 임명하는 권한을 보유한 지방자치단체장의 임기가 대통령의 5년 단임제와 달리 임기가 4년이고 재선, 삼선까지 총 12년 동안 4번의 기관장을 임명할 수 있어 지방공기업의 운영에 정치적 영향력이 보다 크게 작용할 수 있다는 특수성이 있다(전성만, 2017). 이는 공기업이 임명권자에게 책임을 지는 임명직 경영인에 의하여 운영되기 때문에 발생하고 있는 경영 전반에 대한 정치적 개입과 정치적 동기를 더욱 강화시킬 가능성이 있다는 것을 의미한다(김종희, 2007).

전성만(2017)은 지방공기업의 경우 국가공기업과 달리 지방자치단체장의 재임기간에 따라 기관장의 임명유형이 다르게 나타나고 있는 점을 밝혔다. 연구결과에 의하면 지방자치단체장의 초선 시기에는 관료 출신의 기관장이 정치적 임명 출신의 기관장보다 성과가 높게 나타났지만 지방자치단체장의 재선 이후에는 정치적 임명 출신의 기관장의 성과가 더 높은 것으로 나타났다. 이는 초선 때는 선거에서 도와준 사람을 위주로 한 정실인사의 정치적 임명이 이루어지지만 재선 이후에는 국정운영의 경험과 효과성이 높아짐에 따라 정책 지향적인 정치적 임명이 증가한다는 것을 시사한다. 전영준·곽선주(2017)는 지방자치단체장의 지지율이 낮을수록 연임에 대한 부담 증가로 인해 혁신적이고 개혁적인 정책을 추진하여 소속 도시개발공사의 재정성과가 높아진다는 연구결과를 제시하였다. 김정인(2014)도 지방자치단체장 선거가 있는 시기에 지방공기업의 공공성이 높게 나타났으며 2010년 지방선거 이후 지방공기업의 수익성이 높게 나타나는 경향이 있음을 밝혔다. 이러한 연구결과 역시 지방자치단체장 선거가 있는 해에는 지방자치단체가 혁신적이고 개혁적인 성향을 보여 지방공기업에 대한 개혁적 조치가 많이 이루어지고 지방자치단체장의 임기가 시작될 때 개혁적인 변화가 많이 추진된다는 사실을 뒷받침한다. 정리하자면, 지방자치단체장은 다년제 임기이기 때문에 재선이 상당히 중요하게 작용하며 이에 따라 지방공기업의 경영성과에도 지자체장의 재임기간 및 지지율과 선거여부 등이 영향을 미치고 있다고 볼 수 있다.

그러나 본 연구에서는 지방공기업의 경영성과에 영향을 미칠 수 있는 다양한 환경적 요인들 중 지방자치단체의 재정적 환경요인의 영향력을 분석하는 데 초점을 두고자 한다. 이는 지방공기업이 지방자치단체의 출자에 의해 설립되기 때문에 초기 출자 수준에 의해 기관의 역량 차이가 발생할 가능성이 있을 것이라는 전제에 기초하고 있다(정재진, 2010). 즉, 설립 초기에 자본금이 많은 지방공기업일수록 재정운영상의 자율성이 증가하여 경영성과 역시 높을 수 있다. 또한 현행 법령에서 규정하고 있는 지방공기업과 지방자치단체의 관계를 살펴보면, 지방공기업에 대한 지방자치단체의 감독과 지도를 위한 수단으로서 주로 재무적인 통제가 활용되고 있으며 재정적 지원에 대한 법적 근거도 찾을 수 있다. 「지방공기업법」 제55조에서는 지방자치단체장이 지방공기업에 대하여 주주권을 행사할 수 있으며 제66조에서는 지방자치단체장이 지방공기업의 결산을 승인하도록 하며 제68조에서는 지방공기업이 공사채를 발행하거나 외국차관을 도입할 시 지방자치단체장의 승인을 받도록 규정하고 있다. 즉, 지방자치단체장은 지방공기업에 대하여 정관 변경 인가, 사장 및 감사의 임면, 업무에 대한 관리·감독 등 지방공기업의 경영 전반에 있어 포괄적인 권한을 행사할 뿐 아니라 주주권 행사, 결산승인권, 공사채 발행승인권 등을 통해 지방공기업의 재무적인 측면을 통제함으로써 지방공기업에 대한 감시·감독 기능을 강화하고 있음을 알 수 있다.

반면, 지방자치단체는 지방공기업이 경제적으로 어려운 상황에 처했을 때 재정적인 지원을 수행하기도 한다. 「지방공기업법」 제68조의 4항에서는 “지방자치단체는 사채의 상환을 보증할 수 있다고” 고 명시하고 있으며 제71조의2에서는 “지방자치단체는 사업의 운영을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 공사에 보조금을 교부하거나 장기대부를 할 수 있다” 고 규정함으로써 재정지원에 대한 법적 근거를 마련하고 있다. 박민정(2013)은 2011년도 전국 광역자치단체 예산을 살펴본 결과, 각 지자체의 예산에서 지방공기업으로 전출되어지는 공기업 전출금이 상당하다는 것을 밝혔다. 특히, 전체 액수로는 서울, 부산, 경기도 순으로 많았고

총예산 대비 공기업 진출금의 비중은 부산, 서울, 광주, 울산 순으로 높게 나타났다. 또한 도시개발공사의 부채비율과 소속 지자체의 지방채 액수와 양(+)의 상관관계가 존재하는 것으로 나타났다. 김동현 외(2013)의 연구에서도 도시개발공사의 부채비율이 약 1년 정도의 시차를 두고 소속 지자체의 지방채잔액현황에 양(+)의 영향을 미치고 있는 점을 확인하였다. 또한 도시개발공사의 부채비율이 감소했을 때 도시개발공사의 자본금이 증가하였고 자본금이 증가할수록 소속 지자체의 재정자립도는 낮아지는 것으로 나타나 광역자치단체가 산하 도시개발공사의 부채비율을 낮추기 위해 지방채를 발행하여 자본금을 투입하고 있는 현상을 확인하였다.

이처럼 지방자치단체는 지방공기업에 대하여 광범위한 재무적 권한을 행사함으로써 양자 간에 형성되어 있는 비공식적인 권력관계 하에 우위에 있다고 볼 수 있다(남승하, 2012). 이에 따라 지방자치단체가 법령에 근거가 없는 사업을 지방공기업이 대행하도록 하여 지방공기업에 비용을 전가시키거나 수익·처분이 불가능한 재산을 현물출자하여 공사채발행한도를 늘리려는 편법적인 행위도 비일비재하게 일어나고 있는 실정이다(감사원, 2011; 감사원, 2017). 예를 들면, 인천광역시는 수익이 시에 귀속되는 ‘송의운동장 도시재생사업’ 등 12개 PF사업의 사업비 7,615억 원을 인천도시개발공사에 부당하게 전가하고 ‘세계도시축전 기념관 건립사업’을 인천도시개발공사가 대행하도록 하여 기념관 건립비 170억 원을 미지급하였다고 감사원의 지적을 받은 바 있다. 이에 더하여, 인천광역시가 수익 및 처분이 불가능한 재산 1조 3천억 원을 인천도시개발공사에 편법 출자함으로써 공사의 순자산 규모를 부풀린 후 공사가 공사채를 법정한도보다도 5천억 원 초과하여 발행함에 따라 공사의 채무불이행 우려가 높아지기도 하였다(감사원, 2011). 최근에도 의왕시가 의왕도시공사에 현물출자한 후 현물출자 토지에 주민센터를 설립하여 사실상 수익·처분이 불가능한 재산이 되었음에도 불구하고 이를 공사의 자본금에 포함해 공사가 타 법인에 더 많은 금액을 출자하도록 허용한 것에 대하여

감사원의 지적을 받기도 하였다⁸⁾(감사원, 2017).

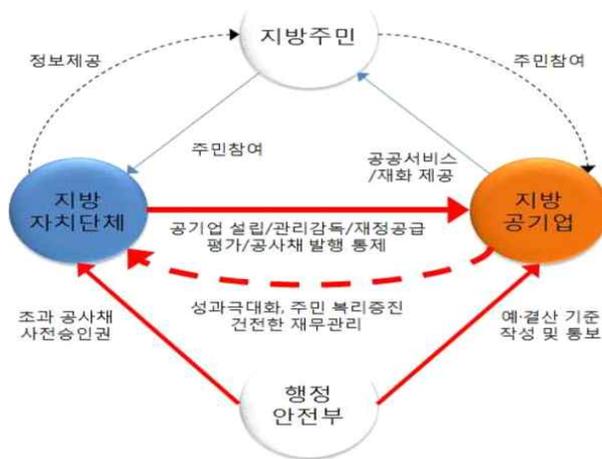
지방공기업과 지방자치단체 간 재정 운영상의 관계는 결국 지방공기업을 출자한 지방자치단체에게 출자를 받은 지방공기업이 재정적으로 종속되어 있는 구조이며 이는 지방공기업의 경영 의사결정 및 사업운영에 있어 주요한 환경적 제약 요건으로 작용함으로써 지방공기업의 경영성과에 상당한 영향을 미치게 된다. 지방자치단체의 재정여건이 지방공기업의 경영성과에 미치는 효과는 일부 선행연구에서 검증된 바 있다. 정재진(2012)은 지방자치단체의 재정력이 높을수록 상수도사업의 비용을 줄일 수 있는 인프라를 적극적으로 지원해줌으로써 지방상수도기업의 경영수익이 높아진다는 것을 발견하였다. 김정인(2014)의 연구에서도 지방자치단체의 재정자립도가 높을수록 지방공기업에 대한 재정적 지원이 증가하여 지방공기업의 공공성(사회만족도)이 향상되는 것으로 나타났다. 김권식 외(2015)는 지방자치단체의 재정자립도가 높을수록 지방공사의 생산성(인건비 대 매출액 비율, 종업원 1인당 매출액)이 증가함을 밝혔다. 또한 지방자치단체의 예산 대비 채무비율의 경우 일정 수준 이하까지는 지방공사의 수익성(총자산순이익률, 자기자본순이익률)과 생산성(인건비 대 매출액 비율, 종업원 1인당 매출액)에 긍정적인 영향을 미쳤지만 일정 수준을 초과하면 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면, 전영준·곽선주(2017)는 지방자치단체의 재정자주도가 높을수록 도시개발공사의 재정성과(총자산순이익률, 자기자본순이익률)가 낮아진다는 연구결과를 제시하였다.

행정안전부는 「지방공기업법」 제73조에 따라 지방공기업의 업무, 회계 및 재산에 관한 사항에 대한 검사와 필요한 보고를 명할 수 있으며 동법 제66조의2에 의해 지방공기업의 예산 및 결산에 관한 공통적인 기준을 작성하여 통보하고 동법 제68조 3항에 따라 지방공기업이 발행하려

8) 「지방공기업법」 제54조 및 동법 시행령 제47조의2에 따르면 공사가 다른 법인에 출자할 시에는 지방자치단체장의 승인을 받아야 하며 다른 법인에 출자할 수 있는 한도는 직전 사업연도 말 공사의 자본금의 10% 이내로 한다.

는 공사채의 금액이 동법 시행령에서 규정하고 있는 기준을 초과할 경우 지방자치단체장의 공사채 발행에 대한 사전승인권 을 갖는다. 앞서 제시한 논의를 바탕으로 지방자치단체와 지방공기업은 재정적으로 밀접한 관계를 형성하고 있으며 행정안전부가 2차 관리기관으로서 지방자치단체와 지방공기업에 대한 재정적 감시·감독의 기능을 수행하고 있음을 알 수 있다(남승하, 2012). 지방주민은 지방공기업의 재화와 서비스를 제공받는 고객이자 지방자치단체에 대한 주민 참여를 통해 주민욕구 및 수요를 파악할 수 있게 해준다는 점에서 지방자치단체와 지방공기업 모두와 밀접한 관계가 있다(남승하, 2012). 지방공기업과 지방자치단체의 재정운영상의 관계를 행정안전부와 지방주민을 포함하여 도식화하면 <그림 2-2>와 같다.

<그림 2-2> 지방공기업과 지방자치단체의 관계



자료: 김동현 외(2013).

제 4 절 선행연구 검토

지방공기업 및 공공기관의 경영평가결과에 미치는 영향요인에 관한 선행연구를 검토한 결과, 크게 기업의 규모 및 특성, 정치적 요인, 환경적 특성 등의 세 가지 요인을 영향요인으로 설정한 연구들로 분류할 수 있다. 이 중 대부분의 연구들은 기업의 규모 및 특성에 따라 경영평가결과가 달라지는지에 초점을 맞추고 있으며 정치적 요인은 기관장의 교체나 기관장 등의 정치적 연결정도가 경영평가결과와 관련성이 있는지를 살펴봤다. 환경적 특성을 영향요인으로 포함시킨 연구는 대부분 환경적 특성이 기관의 경영성과에 미치는 영향을 분석한 연구들이며 환경적 특성이 경영평가결과에 미치는 영향을 분석한 연구는 정재진(2010)의 연구가 유일하다.

1. 기관의 규모 및 특성에 관한 선행연구

권민정·윤성식(1999)은 1992~1996년 동안 18개 정부투자기관을 대상으로 기관의 규모와 경영평가결과 간의 상관성과 1988~1996년 동안 기관의 특성에 따른 경영평가결과의 차별성을 분석하였다. 규모변수로는 자산, 매출액, 비용, 정원을 설정하였고 피어슨 상관관계를 통해 분석하였다. 유사한 기관특성을 갖는 기관들로 구성된 각 평가군에 따라 평가군 간에 평점 평균에 차이가 나는지를 검증하기 위해 18개 기관을 3개의 범주로 분류하여 종합평점, 계량득점률, 비계량득점률을 일원배치 분산분석(one-way ANOVA)을 활용하여 분석했다. 분석결과, 조직규모는 경영평가결과에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 한편, 업종에 따라 종합평점, 계량득점률, 비계량득점률 모두에서 통계적으로 유의미한 차이가 나타나는 것으로 밝혀졌다. 1군과 3군에 비해 평가결과가 낮은 2군 평가군의 경우, 개별 기관들이 이질적으로 구성되어 있고 평가점수의 편차가 크게 나타나는 문제점이 존재하는 것을 확인하였다.

최종원·이승필(2003)은 1983~2002년 동안 정부투자기관을 대상으로 기관 특성이 경영평가결과에 유의미한 영향을 미치는지를 분석하였다. 이를 위해 기관 특성에 따라 분류된 기관군의 경영실적평가 종합 평균평점이 기관군 간에 유의미한 차이가 있는지를 분산분석을 활용하여 분석하였다. 기관군 분류는 시대별로 5개 기관군 분류시기(1983~1987), 4 또는 3개 기관군 분류시기(1988~1997), 2개 기관군 분류시기(1998~2002) 등의 3가지로 구분하였다. 분석결과, 4 또는 3개 기관군 분류시기(1988~1997)에서만 기관군 별 평균평점 차이가 통계적으로 유의미하게 나타났다.

김종희(2007)는 2003~2004년 동안 12개 시설관리공단을 대상으로 기관 규모와 경영평가결과 순위의 상관성을 Spearman의 Rho Test(비모수 상관관계 분석)를 사용하여 분석하였다. 김종희(2007)는 규모변수로 정원, 자산, 자본을 설정하였고 지방공기업의 규모와 순위의 상관성을 보다 정확하게 파악하기 위해 13개 정부투자기관과 비교하였다. 분석결과, 정부투자기관의 경우 평가결과의 순위는 자본과 상관관계가 있는 것으로 나타났고, 정원 및 자산과는 미약한 상관관계가 존재했다. 한편, 시설관리공단의 경우 평가결과의 순위는 2003년도에는 자본·자산·정원의 순으로, 2004년도에는 정원·자산·자본의 순으로 매우 높은 상관관계를 보였다.

장석오(2007)는 2002~2005년 동안 지방공기업 패널데이터를 대상으로 지방공기업의 공공성과 수익성에 대한 성과측정치가 경영평가결과에 미치는 영향과 기업규모와 경영평가결과 간의 관련성을 패널분석을 통해 분석하였다. 지방공기업의 공공성과 수익성을 나타내는 변수로 각각 고객만족도와 영업수지비율 및 개선정도를 사용하였다. 규모변수는 인력규모, 매출액, 예산규모, 총자산을 설정했다. 분석결과, 영업수지비율 및 개선정도와 고객만족도는 경영평가결과와 통계적으로 유의미한 양(+)의 관련성이 존재했고 기업규모를 통제한 후에도 매우 강건한(robust) 관련성을 가지는 것으로 나타났다. 또한 기업규모는 경영평가결과와 통계적으

로 유의미한 양(+)¹⁾의 관련성이 있으며 영업수지비율 및 개선정도와 고객 만족도보다 경영평가결과에 더 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다.

최홍석 외(2008)는 2005~2006년 동안 298개 공공기관을 대상으로 조직의 구조와 제도적 전략이 경영평가결과 미치는 영향을 분석하였다. 조직구조 변수는 매출액, 직원수, 자체재원액, 전사전략수, KPI수를 설정하였고, 성과관리 전략 변수는 기관유형, BSC의 도입유무, 평가결과의 인사 반영 유무, 외부자문단 구성 유무를 설정하였다. 분석방법은 298개 공공기관을 대상으로 실시한 설문조사 응답결과를 바탕으로 회귀분석을 수행하였다. 분석결과, 조직구조 변수 중에서는 자체재원액과 KPI 수가 많을수록 기관의 경영평가점수가 높아진 반면, 직원 수가 많아질수록 경영평가점수가 낮아지는 것으로 나타났다. 성과관리 전략 변수 중에서는 시장형 공기업이 준정부기관에 비해 경영평가점수가 높았고, BSC를 도입하고 평가결과를 인사에 반영하는 기관의 경영평가점수가 더 높게 나타났다. 한편, 외부자문단 구성 유무는 통계적으로 유의미하지는 않았지만 외부자문단의 구성이 경영평가결과에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

박용성·남형우(2011)는 2007~2009년 동안 73개 공공기관을 대상으로 기관의 역사성, 규모, 재무건전성 등의 외형적 특성이 경영평가결과에 미치는 영향을 상관분석 및 회귀분석을 사용하여 분석하였다. 독립변수로 역사성 변수로 설립연도를, 규모변수로 자산총액, 자본총액, 총수입액, 매출총액, 순매출액, 임직원 수를, 재무건전성 변수로 부채비율, 당기순이익을 설정하였다. 분석결과, 기관의 역사성은 경영평가결과와 전혀 상관관계가 존재하지 않는 것으로 나타났다. 기관의 규모는 일부 변수들이 경영평가결과와 상관관계를 보였으나 회귀분석을 수행한 결과 모두 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 기관의 재무건전성 측면에서는 부채비율만이 경영평가결과에 통계적으로 유의미한 양(+)²⁾의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

이봉준·김대진(2013)은 2008~2010년 동안 경기도 내 20개 시설관리공

단을 대상으로 경영평가결과에 대한 기관규모효과를 분석하였다. 기관규모는 인력규모와 예산규모를 설정하였고 Pearson 상관계수와 Spearman rank correlation을 활용하여 기관의 규모와 경영평가결과 및 계량·비계량지표 득점 간에 상관관계를 살펴봤다. 분석결과, 기관의 규모가 커질수록 경영평가등급이 높아지는 것으로 나타났고, 규모가 큰 기관일수록 비계량지표에서 더 높은 점수를 받음으로써 기관 규모와 전체 경영평가결과 간에 양(+)의 상관관계를 갖는 것으로 밝혀졌다.

안숙찬(2014)은 2008~2012년 동안 모든 공공기관을 대상으로 기관유형, 기관규모, 기관의 재무적 특성, 기관장의 재직연수와 종합평가점수, 평가범주별 점수, 계량·비계량지표 점수 간 관련성을 회귀분석을 활용하여 분석하였다. 기관유형은 시장형 공기업, 준시장형 공기업, 위탁집행형 준정부기관, 기금관리형 준정부기관, 중소형 준정부기관을 포함한다. 기관규모는 임직원수와 기초총자산을 설정하였다. 기관의 재무적 특성은 수익성, 활동성, 안정성, 성장성으로 구분하며 각각 총자산이익률, 총자산회전율, 부채비율, 매출액증가율을 설정하였다. 분석결과, 기관유형에 따라 종합평가점수, 평가범주별 점수, 계량·비계량지표 점수 모두에서 통계적으로 유의미한 차이가 존재하였다. 기관특성의 측면에서는 기관규모, 수익성, 성장성, 기관장의 재직연수가 종합평가점수에 통계적으로 유의미한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 리더십·책임경영과 주요사업 범주에서는 기관규모가 통계적으로 유의미한 양(+)의 영향을, 수익성이 통계적으로 유의미한 음(-)의 영향을 미쳤고 경영효율 범주에서는 수익성, 활동성, 성장성이 통계적으로 유의미한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 계량지표 점수의 경우 수익성, 활동성, 성장성은 통계적으로 유의미한 양(+)의 영향을, 공기업 유형은 통계적으로 유의미한 음(-)의 영향을 미치는 반면, 비계량지표 점수의 경우 기관규모와 시장형 공기업 유형이 통계적으로 유의미한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

장희란·박정수(2015)는 2008~2012년 동안 48개 공공기관을 대상으로

기관의 규모가 경영평가점수 총득점, 계량·비계량 득점률, 평가범주별 득점률에 미치는 영향을 패널분석을 이용하여 분석하였다. 규모변수는 총자산, 매출액, 정원을 설정하였다. 분석결과, 규모변수 중 총자산이 총득점, 계량·비계량 득점률, 평가범주별 득점률에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 자산규모는 계량 득점률에 유의미한 음(-)의 영향을 미치는 한편, 비계량 득점률에 유의미한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 평가부문 중 리더십 및 주요사업 부문 득점률에서 통계적으로 유의미한 기관규모효과가 존재했다.

2. 정치적 요인에 관한 선행연구

유승원(2014)은 2003~2011년 동안 31개 중앙정부 공기업을 대상으로 공기업 임원의 정치적 연결과 임원 간 정치적 연결의 차이로 인해 발생하는 정치적 갈등이 경영평가점수 총점과 비계량점수에 미치는 영향을 분석하였다. 독립변수는 기관장의 정치적 연결, 감사의 정치적 연결, 비상임이사의 정치적 연결, 기관장과 감사 간 정치적 갈등, 기관장과 비상임이사 간 정치적 갈등을 설정하였고 고정효과모형을 활용한 패널분석을 실시하였다. 분석결과, 기관장과 비상임이사의 정치적 연결은 경영평가점수 총점에는 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않았지만 비계량점수에는 통계적으로 유의미한 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한, 기관장과 비상임이사 간 정치적 갈등은 경영평가점수 총점과 비계량점수 모두에 통계적으로 유의미한 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

최부경·안지영(2016)은 2007~2014년 동안 전체 공공기관을 대상으로 기관장의 교체가 경영평가결과에 미치는 영향과 기관장의 교체유형과 기관장의 정치적 연결 여부가 두 변수 간의 관계를 조절하는 효과가 있는지를 상관관계분석 및 회귀분석을 통해 분석하였다. 분석결과, 기관장의

교체는 경영평가결과에 통계적으로 유의미한 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한, 기관장의 외부영입과 정치적 연결은 경영평가결과에 통계적으로 유의미한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타나 기관장의 교체가 경영평가결과에 미치는 부정적인 영향을 약화시키는 조절효과가 존재함을 밝혔다.

3. 환경적 특성에 관한 선행연구

환경적 특성을 독립변수로 설정하여 경영평가결과에 미치는 영향을 분석한 연구는 정재진(2010)의 연구가 유일하다. 한편, 환경적 특성을 고려한 연구들은 대부분 환경적 특성이 조직의 경영성과에 미치는 영향을 분석하였다. 이러한 연구들은 직접적으로 경영평가결과를 분석대상으로 포함하고 있지는 않지만 경영평가제도의 궁극적인 목적이 조직의 경영성과를 측정하는 데 있고 일반적으로 경영성과가 양호한 조직일수록 경영평가점수도 우수하다는 점에서 관련 연구들을 선행연구에 포함시켰다.

정재진(2010)은 2005~2009년 동안 경기도 내 29개 지방공사·공단을 대상으로 기관특성과 환경적 특성이 경영평가결과에 미친 영향을 분석하였다. 정재진(2010)은 경영평가결과의 영향요인 도출과 더불어 기관의 노력여부에 의해 달라지지 않는, 즉, 기관 차원에서 통제 불가능한 요인을 도출하는데 중점을 두었다. 독립변수는 기관특성과 환경적 특성으로 구분하였다. 기관특성은 기관의 내적 특성을 의미하며 인력, 인당이익, 인당자산, 사업예산비중을 설정하였다. 이 중 인력과 사업예산비중은 기관의 통제가능성이 가장 낮다. 환경적 특성은 지방공기업이 속한 자치단체의 경제·사회적 특성을 의미하며 자치단체 자주재원 비율, 소득수준, 도시화수준, 인구밀도를 선정하였다. 4개의 환경적 특성 변수들은 기관의 통제가능성이 매우 낮다. 분석방법은 이원 확률효과모형을 이용한 패널분석을 실시하였다. 분석결과, 기관 특성 변수 중에서는 인력, 인당자

산, 인당이익이 경영평가결과에 통계적으로 유의미한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났으며 이 중 인력 규모의 영향력이 가장 큰 것으로 나타났다. 환경적 특성 변수 중에서는 소득수준이 경영평가결과에 통계적으로 유의미한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 기관의 인력, 인당자산, 인당이익, 인당 소득 중 인력과 인당 소득 순으로 경영평가결과에 미치는 영향력이 큰 것으로 나타나 현재 지방공기업의 경영평가결과가 지방공기업 차원에서 통제가 불가능한 요인에 의해 영향을 크게 받고 있음을 확인하였다.

정재진(2012)은 2006~2010년 동안 전국 기초자치단체 산하 지방상수도 기업을 대상으로 환경적 요인이 우수율과 경영수익에 미치는 영향을 분석하였다. 독립변수는 지방자치단체의 물리적 특성, 서비스 수요 및 공급 수준, 재정력, 조직적 특성을 나타내는 변수로 구성하였고 이는 시·군 여부, 행정구역, 급수인구, 보급률, 재정력, 정규인력비중, 기술인력비중을 포함한다. 분석방법은 이원 고정효과모형을 이용한 패널분석을 실시하였다. 분석결과, 행정구역과 급수인구가 우수율에 유의미한 양(+)의 영향을 미쳤고 경영수익의 경우 행정구역, 보급률, 지방자치단체의 재정력이 유의미한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

김정인(2014)은 2009~2012년 동안 55개 지방공기업을 대상으로 지방공기업의 내부 환경 요인과 외부 환경 요인이 지방공기업의 공공성과 수익성에 미치는 영향을 분석하였다. 공공성과 수익성은 각각 사회만족도와 영업수지비율로 측정하였다. 지방공기업의 내부 환경 변수로는 지방공기업의 노조가입률, 인적규모, 재정규모를 설정하였다. 지방공기업의 외부 환경 변수로는 지방자치단체장의 리더십, 지방자치단체의 재정적 현황, 지방자치단체의 정치적 변화를 측정하기 위해 지방자치단체장 변화여부, 지방자치단체장 정치성향, 지방자치단체 광역 재정자립도, 지방자치단체 분청 재정자립도, 지방자치단체장 선거 여부, 2010년 지방선거 전후 여부를 설정하였다. 분석방법은 확률효과모형을 이용한 패널분석을 실시하였다. 분석결과, 조직의 내부 환경요인인 노조가입률, 인적규모, 재정규

모는 지방공기업의 공공성과 수익성 모두에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 반면, 지방자치단체장의 성향이 진보적일수록, 해당 연도에 지방자치단체장 선거가 있을수록, 지방자치단체 광역 재정자립도가 낮을수록, 지방자치단체 본청 재정자립도가 높을수록 지방공기업의 공공성이 높아지는 것으로 나타났다. 또한 2010년 지방선거 이후일수록 지방공기업의 수익성이 높아지는 것으로 나타났다.

김권식 외(2015)는 2009~2012년 동안 33개 광역자치단체 관할 지방공사를 대상으로 지방공기업의 자원, 조직특성, 조직환경이 지방공기업의 재무적 성과에 미치는 영향을 패널분석을 통해 분석하였다. 재무적 성과는 수익성, 활동성, 생산성으로 구분하였으며 이는 총자산순이익률, 자기자본순이익률, 총자산회전율, 자기자본회전율, 인건비 대 매출액 비율, 종업원 1인당 매출액으로 구성하였다. 독립변수는 조직의 자원 투입과 조직의 특성 및 환경 요인을 측정하기 위해 인건비지출비율, 사업비지출비율, 부채비율, 총인원수, 관할지자체 재정자립도, 관할지자체 예산 대비 채무비율로 구성하였다. 분석결과, 인건비지출비율은 수익성 및 활동성 지표에 유의미한 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났고 사업비지출비율은 활동성 지표에 유의미한 양(+)의 영향을 미쳤다. 부채비율의 경우 수익성 및 활동성 지표에 역의 U자형 곡선(inversed-U curve) 형태의 영향을 미쳤는데 이는 부채비율이 일정 수준 이하까지는 긍정적인 영향을 주지만 일정 수준을 넘으면 오히려 부정적인 효과를 준다는 것을 의미한다. 총인원수는 수익성, 활동성, 생산성 모두에 유의미한 영향을 미치지 않았다. 지자체의 재정자립도는 생산성 지표에 유의미한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났으며 지자체의 예산 대비 채무비율은 수익성 및 생산성 지표에 역의 U자형 곡선 형태의 영향을 미쳤다.

전영준·곽선주(2017)는 2006~2015년 동안 광역자치단체 산하 16개 도시개발공사를 대상으로 조직의 외부환경요인인 재정적 요인, 정치적 요인, 정당성 확보 요인이 재정성과에 미치는 영향을 패널분석을 통해 분석하였다. 재정성과는 총자산순이익률과 자기자본순이익률로 설정하였

다. 재정적 요인으로는 관할 지자체의 재정자주도와 관할 지자체의 예산 대비 채무비율을 설정하였고 정치적 요인으로는 단체장의 지지율, 지방 선거 실시여부, 단체장의 정치성향, 단체장 출신 정당과 지방의회 다수당의 일치여부를 설정하였으며 정당성 확보 요인으로는 동일유형에 속한 지방공기업들의 재정성과를 설정하였다. 분석결과, 관할 지방자치단체의 재정자주도가 도시개발공사의 재정성과에 유의미한 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 단체장의 지지율은 도시개발공사의 총자산순이익률에 유의미한 음(-)의 영향을 미쳤고 지방자치단체장의 성향이 보수적일 경우 도시개발공사의 재정성과에 유의미한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 동일유형에 속한 지방공기업들의 재정성과는 도시개발공사의 총자산순이익률에 유의미한 양(+)의 영향을 미쳤다.

〈표 2-4〉 선행연구 요약

구분	연구자	연구대상	분석 방법	분석결과
기관의 규모 및 특성	권민정 · 윤성식 (1999)	정부투자기 관 (1992~1996/ 1988~1996)	상관 분석 및 분산 분석	<ul style="list-style-type: none"> •기관규모와 종합평점 간에 유의미한 상관관계가 존재하지 않음 •기관 특성(업종)에 따라 종합평점, 계량득점률, 비계량득점률에 유의미한 차이가 존재함
	최종원 · 이승필 (2003)	정부투자기 관 (1983~2002)	분산 분석	5개 기관군 분류시기 (1983~1987), 4 또는 3개 기관군 분류시기 (1988~1997), 2개 기관군 분류시기(1988~1997) 중 4 또는 3개 기관군 분류시기 (1988~1997)에서만 기관 특성(업종)에 따라 종합평점에 유의미한 차이가 존재함
	김종희 (2007)	시설관리공 단 (2003~2004)	상관 분석	시설관리공단의 경영평가 결과 순위는 정부투자기관보다 기관규모와 높은 상관관계가 존재함
	장석오 (2007)	지방공기업 (2002~2005)	패널 분석	<ul style="list-style-type: none"> •영업수지비율 및 개선정도와 고객만족도, 기업규모는 경영평가결과에 유의미한 양(+의 영향을 미침 •기업규모는 영업수지비율 및 개선정도와 고객만족도보다 경영평가결과에 미치

				는 영향의 정도가 더 큼
최홍석 외 (2008)	공공기관 (2005~2006)	회귀 분석		<ul style="list-style-type: none"> • 자체재원액, KPI수는 경영평가결과에 유의미한 양(+) 의 영향을 미침 • 직원 수는 경영평가결과에 유의미한 음(-)의 영향을 미침 • 기관유형이 시장형 공기 업일 경우, BSC를 도입했 을 경우, 평가결과를 인사 에 반영할 경우 경영평가 결과에 유의미한 양(+) 의 영향을 미침
박용성 · 남형우 (2011)	공공기관 (2007~2009)	상관 분석 및 회귀 분석		<ul style="list-style-type: none"> • 기관의 역사성, 규모는 경 영평가결과에 유의미한 영 향을 미치지 않음 • 기관의 재무건전성 변수 중 부채비율이 경영평가결 과에 유의미한 양(+) 의 영향을 미침
이봉준 · 김대진 (2013)	경기도 내 시설관리공 단 (2008~2010)	상관 분석		<ul style="list-style-type: none"> • 기관규모와 경영평가결과 간에 양(+) 의 상관관계가 존재함 • 기관규모는 비계량지표 점수와 양(+) 의 상관관계가 존재함
안숙찬 (2014)	공공기관 (2008~2012)	회귀 분석		기관규모, 수익성, 성장성, 기관장의 재직연수가 경영 평가결과에 유의미한 양(+) 의 영향을 미침
장희란 · 박정수	공공기관 (2008~2012)	패널 분석		규모변수 중 총자산이 경 영평가점수 총득점에 유의

	(2015)			미한 양(+의 영향을, 계량 득점률에 유의미한 음(-)의 영향을, 비계량 득점률에 유의미한 양(+의 영향을, 리더십 및 주요사업 부문 득점률에 유의미한 양(+의 영향을 미침
정치적 요인	유승원 (2014)	중앙정부공 기업 (2003~2011)	패널 분석	<ul style="list-style-type: none"> ●기관장과 비상임이사의 정치적 연결은 비계량지표 점수에 유의미한 음(-)의 영향을 미침 ●기관장과 비상임이사 간 정치적 갈등은 경영평가점수 총점과 비계량지표 점수에 유의미한 음(-)의 영향을 미침
	최부경 · 안지영 (2016)	공공기관 (2007~2014)	상관 분석 및 회귀 분석	<ul style="list-style-type: none"> ●기관장의 교체는 경영평가결과에 유의미한 음(-)의 영향을 미침 ●기관장의 외부영입과 정치적 연결은 경영평가결과에 유의미한 양(+의 영향을 미침
환경적 특성	정재진 (2010)	경기도 내 지방공사 · 공단 (2005~2009)	패널 분석	인력, 인당 자산, 인당 이익, 인당 소득이 경영평가 결과에 유의미한 양(+의 영향을 미침
	정재진 (2012)	전국 기초자치단 체 산하 지방상수도 기업	패널 분석	<ul style="list-style-type: none"> ●행정구역과 급수인구는 우수율에 유의미한 양(+의 영향을 미침 ●행정구역, 보급률, 재정력은 경영수익에 유의미한

	(2006~2010)		양(+) ¹⁾ 의 영향을 미침
김정인 (2014)	지방공기업 (2009~2012)	패널 분석	<ul style="list-style-type: none"> •노조가입률, 인적규모, 재정규모는 공공성과 수익성 모두에 유의미한 영향을 미치지 않음 •지방자치단체장의 성향이 진보적일 경우, 해당 연도에 지방자치단체장 선거가 있는 경우, 지방자치단체의 본청 재정자립도는 공공성에 유의미한 양(+)¹⁾의 영향을 미침 •2010년 지방선거 이후인 경우 수익성에 유의미한 양(+)¹⁾의 영향을 미침
김권식 외 (2015)	광역자치단체 관할 지방공사 (2009~2012)	패널 분석	<ul style="list-style-type: none"> •인건비지출비율은 수익성 및 활동성 지표에 유의미한 음(-)¹⁾의 영향을 미치는 반면, 사업비지출비율은 활동성 지표에 유의미한 양(+)¹⁾의 영향을 미침 •기관의 부채비율은 수익성 및 활동성 지표에 역의 U자형 곡선 형태의 영향을 미치는 반면, 총인원수는 수익성, 활동성, 생산성 모두에 유의미한 영향을 미치지 않음 •지방자치단체의 재정자립도는 생산성지표에 유의미

				한 양(+)의 영향을 미치는 반면, 지방자치단체의 예산 대비 채무비율은 수익성 및 생산성 지표에 역의 U자형 곡선 형태의 영향을 미침
	전영준 · 곽선주 (2017)	광역자치단체 산하 도시개발공사 (2006~2015)	패널 분석	<ul style="list-style-type: none"> •지방자치단체의 재정자주도는 재정성과에 유의미한 음(-)의 영향을 미침 •단체장의 지지율은 총자산순이익률에 유의미한 음(-)의 영향을 미치는 반면, 지방자치단체장의 성향이 보수적일 경우 재정성과에 유의미한 양(+)의 영향을 미침 •동일유형에 속한 지방공기업들의 재정성과는 총자산순이익률에 유의미한 양(+)의 영향을 미침

제 5 절 본 연구의 방향

이상과 같이 선행연구들을 살펴본 결과, 크게 기관의 특성과 정치적 요인, 환경적 특성을 경영평가결과의 영향요인으로 설정하여 분석한 연구가 이루어져왔음을 확인할 수 있다. 경영평가결과의 영향요인에 관한 연구는 이 중에서도 특히 기관의 특성에 관하여 분석한 연구가 대다수였는데 대표적으로 기관의 규모효과에 대한 연구가 지배적이다. 그러나 본

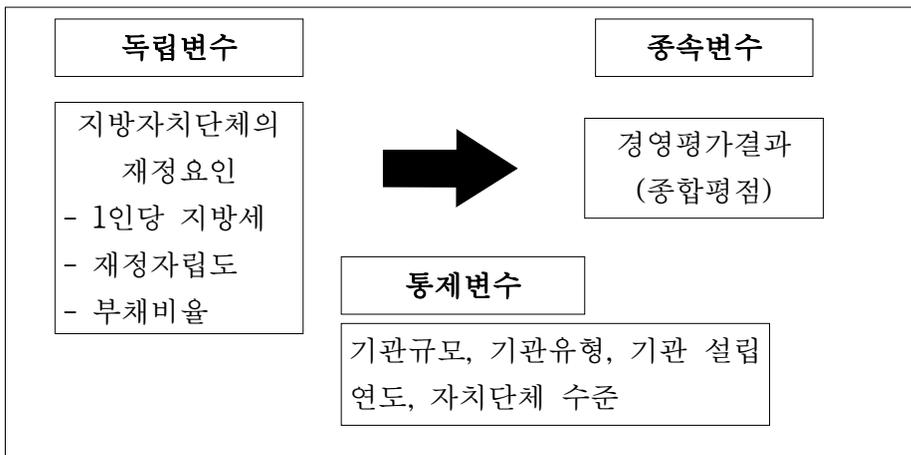
연구에서는 아직 연구가 활발하게 이루어지지 않은 분야인 환경적 특성이 경영평가결과에 미치는 영향력을 알아보려고 한다. 환경적 특성에 관한 선행연구들을 살펴보면, 환경적 특성이 경영평가결과에 미치는 영향을 분석한 연구는 정재진(2010)의 연구가 유일하다. 그러나 정재진(2010)의 연구는 경기도 내 지방공사 및 지방공단만을 분석하였기 때문에 연구결과를 전국 지방공기업에 적용하기에는 한계가 있을 것으로 보인다. 또한 정재진(2010)의 연구는 환경적 특성의 변수로 지방자치단체의 사회·경제적 특성을 포괄하는 변수들을 설정하였기 때문에 경영평가결과에 대한 지방자치단체의 재정적 환경요인의 순수한 영향력을 밝히기에는 한계가 있다. 이외의 선행연구들은 경영평가결과를 직접적인 분석대상으로 포함하지 않았으며 재정요인을 외부환경요인 중 하나로 포함시켜 기관의 경영성과에 어떠한 영향을 미치는지를 파악하는 데 그쳤다(정재진, 2012; 김정인, 2014; 김권식 외, 2015; 전영준·곽선주, 2017). 또한 이 연구들은 대부분 재정요인으로 지방자치단체의 재정자립도만을 설정하거나 지방자치단체의 재정자립도와 부채비율만을 고려하였다. 따라서 본 연구에서는 지방자치단체의 재정요인을 구성하는 독립변수에 재정자립도와 부채비율뿐 아니라 선행연구에서 분석이 이루어지지 않은 1인당 지방세를 추가하여 그 영향력을 알아볼 것이다. 또한 본 연구에서는 2012년부터 2016년까지 행정안전부가 주관하여 평가한 전국 16개 광역자치단체와 96개 기초자치단체 산하 지방공기업 156개를 대상으로 분석을 시도함으로써 특정 지역이 아닌 보다 일반화시킬 수 있는 연구결과를 도출하고자 한다.

제 3 장 연구 설계

제 1 절 연구의 분석틀

본 연구에서는 지방공기업의 경영성과에 영향을 미칠 수 있는 다양한 환경적 요인들 중 지방자치단체의 재정적 환경요인에 초점을 두고 지방자치단체의 재정요인이 지방공기업의 경영평가결과에 미치는 영향을 분석하고자 한다. 이를 위해 선행연구를 검토하여 기관규모, 기관유형, 기관 설립연도를 포함한 조직 특성 및 자치단체 수준을 통제변수로 설정하였고 외부환경 요인으로서 지방자치단체의 재정요인을 독립변수로 설정하여 종속변수인 지방공기업의 경영평가점수에 조직의 내부적 특성이 통제되었을 때에도 외부환경요인인 지방자치단체의 재정상태가 유의미한 영향을 미치고 있는지를 살펴볼 것이다. 본 연구에서 설정한 연구의 분석틀은 <그림 3-1>과 같다.

<그림 3-1> 연구의 분석틀



제 2 절 연구가설

조직과 인력이 지방자치단체 소속으로 운영되는 지방직영기업과 지방자치단체가 간접적으로 설립하여 운영하는 지방공사 및 공단의 경우 지방자치단체가 법인을 설립하는 과정에서 지방자치단체의 재정여건에 따라 출자 수준이 달라진다(정재진, 2010). 이로 인해 지방자치단체의 재정수준이 지방공기업의 초기 자본금의 수준을 결정함으로써 기관의 재정운영상의 자율성 및 성과에 영향을 줄 수 있다. 예를 들면, 초기 자본금이 높은 지방공기업일수록 다양한 사업을 추진할 수 있을 것이며 이는 장기적인 관점에서 기관의 역량차이로 이어질 수 있다. 또한, 「지방공기업법」에서는 지방자치단체의 지방공기업에 대한 재무적 통제 및 재정적 지원에 대한 법적 근거를 마련하고 있다. 지방자치단체장은 지방공기업에 대하여 주주권 행사, 결산승인권, 공사채 발행승인권 등의 재무적 통제권한을 보유한다. 또한 「지방공기업법」 제68조의 4항에서는 “지방자치단체는 사채의 상환을 보증할 수 있다고” 고 명시하고 있으며 제71조의2에서는 “지방자치단체는 사업의 운영을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 공사에 보조금을 교부하거나 장기대부를 할 수 있다” 고 규정하여 재정지원의 근거를 제시하고 있다.

실제로 지방공기업의 부채비율이 높아지는 등 재무적 상황이 악화되었을 경우 지방자치단체가 지방공기업에 대한 재정적 지원을 수행하고 있다는 것이 선행연구에 의해 밝혀졌다. 박민정(2013)은 전국 광역지방자치단체의 예산서에 경상 이전비, 자본지출이라는 항목으로 공기업 전출금이 명시적으로 존재하며 지방자치단체로부터 지방직영기업 및 공사·공단으로 상당한 금액이 전출되어지고 있음을 확인하였다. 김동현 외(2013)의 연구에서도 지방자치단체가 자본금을 확충하여 지방공기업의 부채비율을 낮추고자 지방채를 발행하고 있음을 검증하였다.

정재진(2012)은 지방자치단체의 재정력이 우수할수록 노후관로 교체 등 상수도사업의 비용을 줄일 수 있는 인프라를 보다 쉽게 구축해줌으로써 소속 지방상수도기업의 경영수익이 향상된다는 연구결과를 밝혔다. 김정인(2014)의 연구에서도 지방자치단체의 재정자립도가 높을수록 지방공기업에 대한 재정적 지원이 활발하게 이루어져 지방공기업의 공공성이 향상된다는 연구결과를 제시하였다. 김권식 외(2015)의 연구에서도 지방자치단체의 재정자립도가 높을수록 지방공기업의 생산성이 증가하는 반면, 지자체의 예산 대비 채무비율의 경우 지나치게 높아지면 지방공기업의 수익성 및 생산성이 오히려 감소한다는 점을 발견하였다.

이처럼 지방자치단체와 지방공기업의 관계는 지방자치단체가 지방공기업 설립 시 출자수준을 결정할 뿐 아니라 지방공기업의 경영 전반에 있어 광범위한 재무적 통제 및 재정적 지원이 이루어짐으로써 상호 간에 재정적으로 밀접한 관계를 형성하고 있다. 특히, 지방자치단체는 공기업을 활용하여 주민편의와 복리증진을 위한 사무를 처리하고 있고 지방공기업의 재무적인 책임을 포함한 최종적인 책임을 지는 주체이기도 하다(김동현 외, 2013). 따라서 지방공기업의 재무적 상황이 어려워질 경우 지방자치단체는 재정책임성의 차원에서 지방공기업에 재정적인 지원을 해야 하며 이 때 지자체의 재정상태에 따라 지원할 수 있는 보조금의 규모도 달라질 것이다. 즉, 지방자치단체의 재정여건이 양호할수록 여유재원으로 지방공기업에 재정적 지원을 적극적으로 전개하여 지방공기업의 부채로 인한 이자비용 등의 경제적 부담을 완화시킬 수 있고 궁극적으로는 지방공기업의 재무적 상황이 악화되는 것을 예방하고 경영성과가 개선될 수 있을 것이다(김권식 외, 2015). 앞서 제시한 선행연구들의 연구결과를 바탕으로 조직의 외부환경요인으로서 지방자치단체의 재정여건이 지방공기업의 경영성과에 미치는 효과가 증명되기도 하였다. 이러한 맥락에서 지방공기업의 경영성과를 종합적으로 측정하고 있는 경영평가점수가 기관 내부적인 노력 뿐 아니라 지방자치단체의 재정상태에 의해서도 달라질 수 있을 것이라는 문제의식을 가졌다. 이상의 논의를 바탕으

로 본 연구에서는 지방공기업의 종합적인 경영성과를 대변하는 경영평가 점수에 1인당 지방세, 재정자립도, 부채비율로 구성되는 지방자치단체의 재정적 환경요인이 유의미한 영향을 미칠 것이라고 가정하였고 다음과 같은 가설을 설정하였다.

가설1. 지방자치단체의 재정적 환경요인은 지방공기업의 경영평가점수에 유의미한 영향을 미칠 것이다.

가설1-1. 지방자치단체의 1인당 지방세가 높을수록 지방공기업의 경영평가점수는 높을 것이다.

가설1-2. 지방자치단체의 재정자립도가 높을수록 지방공기업의 경영평가점수는 높을 것이다.

가설1-3. 지방자치단체의 부채비율이 높을수록 지방공기업의 경영평가점수는 낮을 것이다.

제 3 절 분석방법

본 연구에서는 2012년부터 2016년까지 행정안전부가 주관하여 평가한 전국 16개 광역자치단체와 96개 기초자치단체 산하 지방공기업 156개를 대상으로 각 지방공기업이 속한 관할 지방자치단체의 재정요인이 지방공기업의 경영평가점수에 어떠한 영향을 미치는지를 실증분석을 통해 검증하고자 한다. 따라서 연도별 전국 지방자치단체의 재정변수 자료와 지방공기업의 경영평가점수 자료를 활용한다. 즉, 본 연구에서 분석하는 데이터는 횡단면(cross-sectional) 데이터와 시계열(time-series) 데이터가

9) 광역자치단체 중 세종특별자치시는 현재 5개의 광역지방공기업을 보유하고 있다. 그러나 세종특별자치시공영개발은 경영평가대상에 포함되지 않고 세종특별자치시 상·하수도 시설 미인수로 인해 평가대상에서 제외되었다. 세종특별자치시시설관리공단과 세종도시교통공사는 각각 2016년, 2017년에 신설되어 경영평가자료가 존재하지 않는다. 따라서 17개 광역자치단체 중 세종특별자치시는 분석대상에서 제외되었다.

합성된 패널 데이터(panel data)의 성격을 가지므로 패널분석을 실시하였다.

패널분석이 갖고 있는 장점은 다음과 같다(Hsiao, 2003). 첫째, 패널분석은 횡단면 단위와 시간단위로 구성된 패널 데이터를 사용하므로 일반적인 횡단면 분석 또는 시계열 분석보다 자유도가 증가하여 다중공선성이 감소하고 모수 추정에 있어서 효율성이 높아진다. 둘째, 패널분석은 개체 내 차이로부터 개체 간의 차이를 구분하게 해주어 보다 정교한 모델 설정 및 가설 검정이 가능하다. 셋째, 패널분석은 개체특성 효과(individual effect)와 시간특성 효과(time effect)를 고려하므로 회귀분석에 비해 미관찰 변수가 포함되지 않을 확률이 줄어들어 누락변수의 영향력을 통제할 수 있다. 넷째, 패널분석은 다수의 미시 단위 시계열 관측치를 포함하므로 미시 데이터를 이용한 집합적 데이터 분석(aggregate data analysis)를 가능하게 해준다.

패널 모델은 미관찰되어 설명되지 않고 남은 오차항 중에 존재하는 이질성 효과에 대한 가정에 따라 유형이 달라진다. 이질성 효과는 관찰되지 않은 개체특성효과(individual effect)와 관찰되지 않은 시간특성효과(time effect)로 구성된다. 개체특성효과는 시간이 지나도 변하지 않은 개체의 고유한 속성을 의미하는 반면, 시간특성효과는 특정 시점에 모든 표본에 영향을 미치는 요인을 의미한다. 패널모델을 회귀식으로 나타내면 다음과 같다.

$$y_{it} = \alpha + \beta X_{it} + \epsilon_{it} \quad (\text{단, } \epsilon_{it} = \mu_i + \lambda_t + \nu_{it}) \quad (1)$$

μ_i = 관찰되지 않은 개체특성 효과

λ_t = 관찰되지 않은 시간특성 효과

ν_{it} = 확률적 교란항

패널 모델은 오차항을 구성하는 시간불변적 개체효과와 개체불변적 시간효과, 개체-시간 가변적 효과를 어떻게 가정하고 구성하느냐에 따라 고정효과(fixed effect)모형과 확률효과(random effect)모형으로 구분된다. 고정효과모형은 개체특성효과와 시간특성효과를 고정된 모수인 상수로 가정하지만 확률효과모형은 개체특성효과와 시간특성효과를 확률분포를 가진 확률변수로 가정한다. 또한, 변수의 수에 따라 개체특성 효과와 시간특성 효과 중 하나만 포함하는 일원(one-way) 효과 모형과 두 효과를 모두 포함하는 이원(two-way) 효과 모형으로 구분될 수 있다.

고정효과모형과 확률효과모형의 주요한 차이점은 시간불변적인 개체특성과 독립변수 간 상관관계 여부이다. 고정효과모형은 시간불변적인 개체특성이 독립변수에 영향을 미치며 독립변수와 상관성이 있다고 전제한다. 한편, 확률효과모형은 모든 오차항이 독립적이고 등질적으로 분포되어 있다(IID: independent and identically distributed)고 가정함으로써 시간불변적인 개체특성은 설명변수와 상관성이 없다고 전제한다. 따라서 표본 내의 효과에 기초한 추론을 목적으로 할 경우 고정효과모형이 적합하며, 큰 모집단으로부터 추출된 표본에 대하여 모집단의 특성에 대한 추론을 도출할 경우에는 확률효과모형이 적합하다(이영훈, 2001).

고정효과모형과 확률효과모형은 서로 상이한 장단점을 갖고 있다. 고정효과모형은 더미변수를 통해 직접적으로 모수를 추정할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 시간과 개체 수가 많아지면 더미변수의 수가 증가함에 따라 추정해야 할 모수가 늘어나 자유도가 손실되고 그 결과 모수 추정의 효율성이 떨어진다는 단점이 있다. 반면, 확률효과모형은 표본의 크기가 증가하여도 모수의 수가 일정하며 그룹 내(within)와 그룹 간(between)의 분산을 모두 사용하여 보다 효율적인 모수 추정이 가능하다는 장점이 있다. 그러나 확률효과모형은 개체특성효과와 설명변수 간에 아무런 상관관계가 존재하지 않아야한다는 다소 엄격한 가정이 충족되어야 하는 것이 단점이라고 할 수 있다.

본 연구에서는 고정효과모형과 확률효과모형 중 어느 모형을 사용하는

것이 적합한지 통계적으로 검증하기 위해 Hausman 검정을 실시하였다. Hausman 검정결과, 확률효과모형이 적합한 것으로 도출되었다. 또한 개체특성 효과 뿐 아니라 시간특성 효과도 존재하는지를 검증하기 위해 F 검정을 실시한 결과, 시간특성효과는 존재하지 않는 것으로 도출되었다. 따라서 본 연구에서는 일원 개체 확률효과모형(one-way random effect model)을 활용하여 분석을 수행한다. 분석을 위해 Stata 15.0을 이용하였다. 본 연구에서 설정한 분석모형은 다음과 같다.

$$score_{it} = \alpha + \beta_1 publicfin_{it} + \beta_2 X_{it} + \mu_i + \epsilon_{it} \quad (2)$$

(i = 1,2,...,N, t = 1,2,...,T)

*score*은 본 연구의 종속변수로 지방공기업 경영평가점수 종합평점이다. *publicfin*은 본 연구의 독립변수인 지방자치단체의 재정변수이며 1인당 지방세, 재정자립도, 부채비율로 구성된다. *X*는 통제변수로 기관규모, 기관유형, 기관 설립연도, 자치단체 수준을 포함한다. μ_i 는 관찰되지 않은 개체특성 오차항이고 ϵ_{it} 는 관찰되지 않은 시간과 개체에 따라 변하는 순수한 오차항이다.

제 4 절 변수 선정 및 자료

1. 종속변수

본 연구의 종속변수는 지방공기업의 경영평가결과이다. 이를 측정하기 위해 지방공기업 경영평가점수 종합평점을 사용하였다. 종합평점은 행정안전부에서 매년 발간하는 「지방공기업 경영평가 종합보고서」에서 수

집하였다. 자료의 출처는 클린아이이다.

공공기관 및 지방공기업의 경영평가결과에 관한 선행연구들을 살펴보면, 경영평가결과를 측정하기 위해 종합평점, 종합평점 순위, 평가등급 등을 사용하였다. 최종원·이승필(2003), 최홍석 외(2008), 정재진(2010)은 종합평점을 종속변수로 사용하였다. 유승원(2014)은 종속변수로 종합평점과 비계량지표 점수를 사용하였고 권민정·윤성식(1999)은 종합평점, 계량지표 점수, 비계량지표 점수를 사용했다. 안숙찬(2014)과 장희란·박정수(2015)는 종합평점, 계량지표 점수, 비계량지표 점수, 평가범주별 점수를 종속변수로 사용했다. 한편, 김종희(2007)와 장석오(2007)는 종합평점을 직접적으로 사용하지 않고 평가군별 종합평점 순위를 종속변수로 설정했다. 반면, 박용성·남형우(2011), 이봉준·김대진(2013), 최부경·안지영(2016)은 경영평가등급을 기준으로 수치를 부여하여 종속변수로 사용했다. 그러나 순위나 등급을 종속변수로 사용할 경우 개별 기관의 경영성과를 상대적으로 파악할 수 있기는 하지만 점수의 절댓값 및 동일 등급 내 기관들 간 점수 편차 등을 고려할 수 없어 한계가 있을 것으로 생각된다. 따라서 본 연구에서는 종합평점이 개별 기관의 종합적인 경영성과를 최종적으로 나타내주는 지표이자 이를 통해 기관 간의 경영성과를 비교적 객관적이고 정확하게 비교할 수 있다고 판단하여 지방공기업의 경영평가결과를 종합평점으로 측정하고자 한다.

2. 독립변수

본 연구의 독립변수는 지방자치단체의 재정적 환경요인을 나타내는 변수로서 지방자치단체의 1인당 지방세, 재정자립도, 부채비율을 설정하였다. 지방자치단체의 재정여건이 양호할수록 지방공기업 설립 시 출자 수준이 높아 지방공기업의 초기 자본금에 영향을 줄 뿐 아니라 지방공기업에 대한 전출금, 지방채 발행 등의 재정적 지원이 보다 활발하게 이루어

져 지방공기업의 경영성과가 향상될 수 있다.

지방세는 자동차세, 재산세, 지방소득세, 주민세 등을 포함하므로 지역 주민의 소득수준과 밀접하게 관련된다. 정재진(2010)은 지방자치단체의 소득수준을 측정하기 위한 지표로 1인당 주민세와 재산세를 선정하였으며 인당 소득수준이 높은 지방자치단체일수록 지방공기업의 경영평가점수가 높다는 연구결과를 제시한 바 있다. 본 연구에서는 주민세와 재산세 뿐 아니라 지방세 전체를 포함한 1인당 지방세를 사용하였다. 1인당 지방세가 높은 지방자치단체일수록 지역 주민의 소득수준이 높기 때문에 지방공기업이 제공하는 재화 및 서비스에 대한 수요가 증가한다(정재진, 2010). 따라서 지방공기업의 경영수익이 증가하고 결과적으로 지방공기업의 경영평가점수도 높을 것이라고 예상한다. 1인당 지방세는 지방자치단체의 지방세액을 인구수로 나눈 값으로 측정한다. 자료의 출처는 지방재정365이다.

재정자립도는 지방자치단체가 재정활동에 필요한 재원을 자체적으로 조달하고 있는 능력을 나타낸다. 선행연구에서는 재정자립도를 지방자치단체의 재정력을 대표하는 지표로 선정하여 조직의 외부환경요인이 지방공기업의 경영성과에 미치는 영향을 분석하였다(정재진, 2010; 정재진, 2012; 김정인, 2014; 김권식 외, 2015). 정재진(2012)은 재정자립도가 높은 지방자치단체일수록 지방상수도기업의 비용을 줄일 수 있는 시설 확충을 더 많이 지원해줌으로써 지방상수도기업의 경영수익이 높아진다는 연구결과를 제시하였다. 김정인(2014)의 연구에서도 재정자립도가 높은 지방자치단체일수록 지방공기업의 공공성이 향상된다는 연구결과를 밝혔다. 김권식 외(2015)는 지방자치단체의 재정자립도가 높을수록 지방공기업의 생산성이 증가한다는 연구결과를 밝혔다. 반면, 정재진(2010)의 연구에서는 지방자치단체의 재정자립도가 지방공기업의 경영평가점수에 유의미한 영향을 미치지 않는 변수로 나타났다.

이처럼 대부분의 선행연구에서는 지방자치단체의 재정자립도가 지방공기업의 경영성과에 긍정적인 영향을 미치는 변수로 입증되었으나 일부

선행연구에서는 유의미한 영향을 미치지 않게 나타나기도 하였다. 본 연구에서는 지방자치단체의 재정자립도가 지방공기업의 경영평가점수에 긍정적인 영향을 줄 것으로 가정한다. 지방자치단체의 재정자립도가 낮을 경우 지방자치단체가 중앙정부로부터 지급받는 국고보조금과 지방교부세에 의존해야 하므로 예산운영에 있어 자율적이지 못하다. 따라서 재정자립도가 높은 지방자치단체일수록 독립적이고 자율적인 예산 운영이 가능하므로 지역주민의 수요에 대응하여 사업을 적극적으로 추진할 수 있고 여유재원을 바탕으로 예산에서 공기업 진출금을 늘리는 등 재정적 지원을 보다 적극적으로 할 수 있어 지방공기업의 경영평가점수가 높을 것으로 예상된다. 더불어 지방자치단체의 재정자립도는 지방자치단체의 재정력을 대표하기 때문에 재정자립도가 높은 지방자치단체일수록 공사와 공단이 대행사업을 수행하였을 때 지급하는 대행수수료와 대행사업비의 규모가 클 것이고 이는 기관의 경영수익을 증가시켜 지방공기업의 경영평가점수가 높을 것으로 예상할 수 있다. 재정자립도는 지방자치단체의 예산규모에서 지방세와 세외수입이 차지하는 비중으로 측정한다. 자료는 지방재정365에서 수집하였다.

김동현 외(2013)의 연구결과에 의하면 지방공기업의 부채비율이 지방자치단체의 부채비율에 시차를 두고 양(+)의 영향을 미치고 있다는 것이 입증된 바 있다. 즉, 지방공기업의 부채비율이 높을수록 지방자치단체가 지방공기업의 자본금을 확충하기 위해 지방채 발행을 늘려 자치단체의 부채비율이 높아진다는 것이다. 이처럼 지방자치단체와 지방공기업의 부채비율이 상호 연관되어있기 때문에 지방자치단체의 부채비율 수준을 통해 지방공기업의 부채비율 수준을 파악할 수 있다. 즉, 부채비율이 높은 지방자치단체일수록 자치단체가 산하 지방공기업의 부채비율을 낮추기 위해 지방채 발행을 증가하였다는 것을 의미하고 이는 산하 지방공기업의 부채비율이 높다는 것을 나타내므로 지방공기업의 경영평가점수가 낮을 것이다. 또한 지방자치단체의 부채비율이 높을수록 지방공기업 설립 시 재정적 부담으로 인해 출자 수준이 낮아질 것이고 지방공기업의 재무

적 상황이 악화되었을 경우 지방자치단체가 지방채를 발행하여 자본금을 확충해주는 데에도 한계가 있을 것으로 추측할 수 있다. 김권식 외(2015)는 지방자치단체의 채무비율이 증가할 경우 일정 수준 이하까지는 지방공기업의 수익성과 생산성에 긍정적인 영향을 미치지만 지나치게 높아질 경우 오히려 부정적인 영향을 미친다는 연구결과를 밝혔다. 지방자치단체의 부채비율이 지나치게 높아지면 지방자치단체 차원에서도 정부, 언론 등으로부터 부채비율을 줄여야 할 압력이 강해지기 때문에 지방공기업의 재무상황이 어려워지더라도 재정적 지원을 수행하기가 어려울 것이다. 그 결과 지방공기업은 부채로 인한 이자비용 등의 부담이 심화되어 수익성 및 생산성이 악화될 것이고 지방공기업의 경영평가점수가 낮을 것으로 예상할 수 있다. 부채비율을 측정하기 위해 지방자치단체의 예산 대비 채무비율을 사용하였다. 예산 대비 채무비율은 지방자치단체의 최종예산액에서 채무잔액이 차지하는 비중으로 측정한다. 자료의 출처는 지방재정365이다.

3. 통제변수

본 연구에서는 선행연구를 참고하고 지방공기업의 특성을 고려하여 통제변수로 기관규모, 기관유형, 기관 설립연도, 자치단체 수준(광역/기초)을 설정하였다.

기관규모는 조직의 내부적 특성을 대표하는 변수로 지방자치단체의 재정요인이라는 조직의 외부환경요인이 경영평가결과에 미치는 영향을 분석하기 위해 통제해야 하는 중요한 변수이다. 기관규모는 다수의 선행연구에서 경영평가결과의 영향요인으로 연구가 이루어져왔다. 선행연구들의 분석결과를 살펴보면 다음과 같다. 김종희(2007), 장석오(2007), 정재진(2010), 이봉준·김대진(2013), 안숙찬(2014)은 기관의 규모가 경영평가결과에 유의미한 양(+)의 영향을 미치는 변수임을 증명하였다. 최홍석 외

(2008)와 장희란·박정수(2015)는 규모변수로 설정한 변수들 중 일부만이 경영평가결과에 유의미한 양(+)의 영향을 미치거나 음(-)의 영향을 미친다는 연구결과를 제시하였다. 반면, 권민정·윤성식(1999)과 박용성·남형우(2011)의 연구에서는 기관규모가 경영평가결과에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 즉, 선행연구에서는 분석대상 및 변수선택의 차이에 의해 다소 상반된 결과를 제시하고 있으나 대부분의 선행연구들에서 기관의 규모가 경영평가결과에 영향을 미치는 것이 입증되었기 때문에 이를 통제할 필요가 있다. 본 연구에서는 다수의 선행연구들과 같은 맥락에서 기관의 규모가 클수록 조직의 인적·물적 자원이 풍부하고 자원의 결집이 용이하므로 경영평가점수가 높을 것으로 예상된다. 기관의 규모는 총자산으로 측정한다. 자료는 지방재정365에서 수집하였다.

기관유형은 지방직영기업, 지방공사, 지방공단으로 구분한다. 지방직영기업은 조직과 인력이 지방자치단체 소속으로 지방자치단체의 주요 사무인 필수주민생활서비스를 제공한다. 지방공단 역시 주민복리와 직접적으로 연결되는 지방자치단체의 사무를 대행하여 공공성의 성격이 강하다. 그러나 지방공사의 경우 독립적으로 사업을 경영할 수 있어 공공성과 함께 수익성을 추구한다. 또한 지방직영기업과 지방공단은 지방자치단체의 100% 출자에 의해 설립되지만 지방공사는 민간이 50% 미만의 범위에서 출자할 수 있어 민간증자를 통해 자본을 조달할 수 있다는 특징이 있다. 최홍석 외(2008)와 장희란·박정수(2014)는 조직의 목적 및 운영 방식에 있어 공기업은 상업성의 성격이 강한 반면, 준정부기관은 상대적으로 공공성을 추구하므로 이러한 기관의 성격의 차이가 경영성과에 영향을 미칠 수 있다고 판단하여 기관유형을 각각 독립변수와 통제변수로 포함하였다. 분석결과, 최홍석 외(2008)의 연구에서는 시장형 공기업의 경영평가점수가 준정부기관보다 더 높은 것으로 나타났고 장희란·박정수(2014)의 연구에서는 기관유형이 경영평가점수에 유의미한 영향을 주지 않았다. 안숙찬(2014)도 공공기관의 유형을 독립변수로 설정하여 분석하였는데 기관의 유형에 따라 종합평가점수, 평가범주별 점수, 계량지표

점수, 비계량지표 점수 모두에서 유의미한 차이가 존재함을 발견하였다. 따라서 본 연구에서도 지방공기업의 유형 별로 조직의 목적 및 운영 방식이 상이하기 때문에 경영성과에 영향을 미칠 것이라고 가정한다. 즉, 상대적으로 상업성이 강한 지방공사의 경우 지방직영기업과 지방공단에 비해 수익성을 추구함으로써 경영평가점수도 높을 것으로 예상된다. 기관유형은 더미변수로 측정한다. 자료의 출처는 클린아이이다.

기관 설립연도는 기관의 존속연수로 일반적으로 역사가 오래된 기관일수록 경영평가제도에 대한 경험과 학습으로 인해 준비를 더 철저히 함으로써 고득점을 받을 확률이 높다(박민정, 2010). 박용성·남형우(2011)는 오래된 기관일수록 환경변화에 적응하는 능력이 강하므로 기관의 역사성을 독립변수로 설정하여 경영평가결과에 미치는 영향을 분석하였는데 분석결과, 기관규모는 공공기관의 경영평가결과에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 장희란·박정수(2015)는 조직 연령이 기관 규모와 함께 조직성과 연구에서 기관의 내부적 특성을 통제하기 위해 가장 많이 사용되고 있는 변수임을 강조하며 통제변수로 조직 연령을 포함시켰다. 분석결과, 기관 연혁이 공공기관의 경영평가점수 종합평점과 비계량지표 점수에 유의미한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특히, 비계량지표 점수에서는 모든 모형에서 유의하게 나타나 비계량지표 평가 시 기관의 역사성이 평가자의 주관에 영향을 미쳤을 가능성이 있다는 연구결과를 제시하였다. 따라서 본 연구에서는 역사가 오래된 기관일수록 경험과 학습을 바탕으로 평가점수를 올릴 수 있는 방향으로 준비를 더 철저히 할 수 있고 비계량지표 평가에서 평가자의 주관에 긍정적인 영향을 미침으로써 경영평가점수가 높을 것으로 추론하였다. 이를 측정하기 위하여 2018년에서 기관 설립연도를 차감한 수치를 기관 연령으로 사용하였다. 자료는 클린아이에서 수집하였다.

자치단체 수준은 지방공기업이 광역자치단체에 의해 설립된 기관인지 또는 기초자치단체에 의해 설립된 기관인지를 의미한다. 2008년에는 광역자치단체가 설립한 지방공기업은 행정안전부가, 기초자치단체가 설립

한 지방공기업은 광역자치단체가 평가하도록 하였으나 2015년부터 행정안전부가 상·하수도를 제외한 기초자치단체 소속 지방공기업을 모두 평가하도록 바뀌었다. 그러나 광역자치단체와 기초자치단체는 재정규모, 재정자립도 등 재정여건의 측면에서 현저한 차이가 있기 때문에 광역자치단체 소속 지방공기업일수록 설립 초기 자본금이 크고 재정적 지원을 많이 받을 확률이 높다. 박민정(2013)의 연구에 의하면, 2011년 기준 각 자치단체의 예산에서 지방공기업으로 전출되어지는 금액이 서울, 부산, 경기도 순으로 많고 총예산 대비 공기업 전출금의 비중이 서울, 부산, 광주, 울산에서는 2~5%, 이외의 광역시와 도에서는 1% 미만으로 나타나고 있다. 이는 공기업 전출금의 규모가 인구규모에 비례하여 커지는 경향이 있으며 주요 광역시 산하 지방공기업과 일반 시·군 산하 지방공기업 간에 자치단체로부터 지원받는 전출금에 차이가 있다는 사실을 보여준다. 정재진(2010)도 기존 선행연구들이 광역자치단체 소속 지방공기업과 기초자치단체 소속 지방공기업을 구분하지 않고 동일한 분석대상에 포함시킴으로써 양자 간의 상이한 환경적 특성을 고려하지 않은 문제점이 있다고 지적한 바 있다. 따라서 본 연구에서는 광역자치단체 소속 지방공기업과 기초자치단체 소속 지방공기업의 상이한 환경적 특성을 고려하여 이를 통제하고자 하며 광역자치단체 소속 지방공기업일수록 재정여건의 차이에 따라 공기업 전출금 등의 재정적 지원을 더 많이 받아 경영평가점수가 높을 것으로 예상된다. 자치단체 수준은 더미변수로 측정한다. 자료는 클린아이에서 수집하였다.

〈표 3-1〉 변수의 측정지표 및 출처

구분	변수명		측정지표(단위)	출처
종속 변수	경영평가결과		경영평가점수 종합평점	클린아이
독립 변수	지 방 자 치 단 체	1인당 지방세	지방세액/인구수(천원)	지방재정365
		재정자립도	(지방세+세외수입/예산규모)×100(%)	지방재정365
		부채비율	(채무잔액/최종예산액)×100(%)	지방재정365
통제 변수	조 직 특 성 요 인	기관규모	총자산(백만원)	지방재정365
		기관유형	더미변수 (유형1: 지방공사=1, 그 외=0, 유형2: 지방공단=1, 그 외=0)	클린아이
		기관 설립연도	2018년-기관 설립연도	
	자치단체 수준	더미변수(광역=1, 기초=0)		

제 4 장 분석결과

제 1 절 기술통계량 분석결과

본 연구의 분석대상은 2012년부터 2016년까지 행정안전부가 경영평가를 실시한 지방공기업이며 분석기간 중 경영평가를 한 번이라도 받은 기관을 모두 포함함에 따라 156개의 지방공기업을 분석대상으로 하였다. 서울도시철도공사와 서울메트로는 2016년에 합병되어 2017년에 서울교통공사로 새로 출범하였기 때문에 2016년 데이터가 존재하지 않아 2016년은 분석대상에서 제외하였다. 본 연구의 분석대상인 행정안전부 주관 평가 지방공기업은 2012년에 57개에서 2016년 154개로 2015년 이후 크게 증가하였다. 이는 지방공기업 경영평가제도가 2015년을 기점으로 2015년 이전까지는 행정안전부가 광역 지방공사 및 공단과 광역 상·하수도만을 평가해오다가 2015년 이후에는 기초 상·하수도를 제외한 모든 지방공사 및 공단과 광역 상·하수도를 평가하도록 개정된 데에서 기인한다. 2012년에 경북관광공사, 제주에너지공사, 부산관광공사가 신설되었고 2015년에 시·군·구 시설관리공단 82개와 시·군 기타공사 12개가 분석대상으로 추가되었다. 광명도시공사와 인천관광공사는 2015년에 신설되었다. 최종적으로 분석대상에 포함된 표본은 484개이다.¹⁰⁾

본 연구에서 사용된 변수들의 평균, 표준편차, 최소값, 최대값 등의 기술통계량은 <표 4-1>에 제시되어 있다. 종속변수인 경영평가점수 종합평점의 평균은 84.64점이며 2016년 청송사과유통공사가 최소값인 63.67점을 받았고 2016년 금천구시설관리공단이 최대값인 94.05점을 받았다. 금

10) 기관별 총자산 데이터는 서울교통공사의 자료만 나와 있고 서울도시철도공사와 서울메트로의 자료는 구할 수가 없어 두 기관이 제외됨에 따라 표본수가 476개가 되었다.

천구시설관리공단은 청년고용 및 노인 일자리 창출, 인건비 절감을 통한 일자리 나누기 사업, 일·학습 병행제, 직원 주치의 사업 등에서 높은 점수를 받았다. 즉, 금천구시설관리공단이 높은 점수를 받을 수 있었던 것은 재무비율 등과 같은 경영효율의 측면보다는 사회적 가치를 지향한 각종 정책사업의 추진이 주요한 역할을 하였다고 볼 수 있다. 반면, 2016년도 경영평가에서 최저점을 기록한 청송사과유통공사는 2017년도 경영평가에서도 최하위등급인 ‘마’ 등급을 받았다. 적자누적, 지역경제 공헌도, 유통 및 관측활동 등이 부실한 점이 낮은 점수를 받은 이유로 꼽히고 있다. 그러나 경상북도 내 지방공기업들 대부분이 만성적자에 시달리고 있다는 점에서 청송사과유통공사에 대한 문제로만 국한시킬 수 없다. 2017년 기준 경상북도 내 36개 지방공기업 중 경북개발공사와 경북관광공사를 제외한 모든 공사와 공단들이 영업적자를 기록하였다. 상하수도를 제외한 공사와 공단 중에서는 청도공영사업공사가 매년 수십억의 적자가 발생하여 가장 큰 적자폭을 보이고 있고 청송사과유통공사도 2015년에 흑자를 기록한 이후 2016년부터 적자 폭이 늘어나고 있는 추세를 보이고 있다. 또한 공사와 공단의 평균 부채 비율이 모두 전국 평균과 근접한 수준이며 문경관광진흥공단은 부채비율이 200%에 이르고 있어 경상북도 내에서 부채비율이 가장 높다. 특히, 대부분의 경상북도 내 지방공기업들이 지자체 차입금에 대한 의존도가 낮지만 청송사과유통공사는 비용충당을 지자체 차입금에 의존함으로써 경영자립도가 낮다는 분석결과가 제시된 바 있다.¹¹⁾ 이처럼 경상북도 내 지방공기업들의 재무상황이 전반적으로 좋지 않고 청송사과유통공사의 경우 재무적인 측면에서 지자체에 대한 의존도가 높다는 것은 자치단체의 재정여건과 기관의 재무상태가 서로 관련이 있을 수 있음을 시사한다. 즉, 청송사과유통공사가 최저점을 받은 이유는 근본적으로 기관의 재무상태 악화에서 기인하며 이를 단순히 개별 기관의 문제가 아닌 자치단체와의 재정적 관련성을

11) 신동선, “경북도내 기초단체 소속 공기업, 탈출구 없는 만성적자 ‘허덕’”, 「대경일보」, 2018년 9월 12일.

통해 생각해볼 수 있을 것이다. 표준편차를 살펴보면 기관 별 경영평가 점수의 편차는 크지 않은 수준이다.

독립변수를 살펴보면, 1인당 지방세의 경우 평균은 816,200원이며 최소값은 2015년 울산광역시 중구가 106,000원, 최대값은 2016년 제주특별자치도가 1,610,000원으로 자치단체 간에 편차가 상당하여 자연로그로 치환하였다. 부채비율의 평균은 12.66%로 높지 않은 수준이며 최소값은 0%이고 최대값은 35.25%이다. 부채비율의 경우 부채비율이 0%인 자치단체가 2015년과 2016년에 기초시설관리공단들의 소속 자치단체 위주로 다수 존재하였고 2014년 인천광역시가 부채비율이 35.25%로 가장 높아 자치단체 간에 편차가 어느 정도 존재한다고 볼 수 있다. 재정자립도의 평균은 48.62%로 비교적 낮은 수준을 보이고 있으며 재정자립도가 가장 낮은 자치단체는 2016년 경상북도 청송군이 13.16%이고 가장 높은 자치단체는 2012년 서울특별시가 88.99%로 자치단체 별로 차이가 크게 나타났다.

통제변수를 살펴보면, 총자산의 경우 평균은 1조 179억 6200만원이고 최소값은 2015년 영월군시설관리공단이 1억 1백만원인 반면, 최대값은 2013년 SH공사가 24조 2722억 2100만원으로 기관 별 편차가 매우 심하여 자연로그로 치환하였다. 기관 설립연도를 기준으로 변환한 조직연령은 평균 18.68년이었으며 광명도시공사와 인천관광공사가 2015년에 설립되어 조직연령이 3년으로 가장 짧았고 대전상수도와 광주상수도가 1970년에 설립되어 조직연령이 48년으로 가장 오래되었다. 지방공사를 기준으로 하는 유형1 변수와 지방공단을 기준으로 하는 유형2 변수, 자치단체 수준 변수는 모두 더미변수로 최소값은 0, 최대값은 1이고 평균은 각각 0.38, 0.46, 0.59이다.

〈표 4-1〉 기술통계

변수	N	평균	표준편차	최소값	최대값
경영평가점수	484	84.63548	4.77816	63.67	94.05
ln1인당 지방세	484	6.54123	0.65035	4.66344	7.38399
부채비율	484	12.66302	10.29047	0	35.25
재정자립도	484	48.62444	17.51124	13.16	88.99
ln총자산	476	10.73999	3.31541	4.61512	17.00484
설립연도	484	18.68182	9.73447	3	48
유형1	484	0.38017	0.48593	0	1
유형2	484	0.46488	0.49928	0	1
자치단체 수준	484	0.58884	0.49255	0	1

제 2 절 패널분석 결과

관할 지방자치단체의 재정요인이 산하 지방공기업의 경영평가점수에 미치는 영향을 알아보기 위해 확률효과모형을 활용한 패널회귀분석을 통해 분석한 결과는 〈표 4-2〉와 같다.

본 연구는 분석을 위해 다섯 가지의 모형을 구성하였다. 먼저, 모형1은 본 연구에서 설정한 통제변수들을 모두 포함시키고 독립변수가 종속변수에 미치는 영향력을 분석한 모형이다. 모형2, 모형3, 모형4, 모형5는 통제변수들 중 하나씩을 빼고 종속변수에 대한 독립변수의 효과를 알아보기 위한 모형이다. 모형2에서는 총자산을 빼고 분석하였고, 모형3에서는 설립연도를 빼고 분석하였다. 모형4와 모형5에서는 각각 기관유형과 자치단체 수준을 빼고 분석하였다. 이렇게 단계적으로 통제변수를 하나씩 제외시키고 분석해봄으로써, 종속변수에 대한 독립변수의 추정계수가 강건한지(robust) 파악할 수 있을 것이다.

모형1에 대한 분석결과, 본 연구에서 독립변수로 설정한 지방자치단체의 재정변수 중 자치단체의 부채비율과 재정자립도가 경영평가점수에 유의미한 영향을 주는 변수로 확인되었다. 먼저, 자치단체의 부채비율의

유의확률값은 0.001로 1% 유의수준에서 경영평가점수에 통계적으로 유의미한 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 관할 지방자치단체의 부채비율이 높을수록 산하 지방공기업의 경영평가점수가 유의미하게 낮아진다는 것이다. 이는 지방자치단체의 부채비율이 높을수록 지방공기업의 경영평가점수가 낮을 것이라는 가설1-3을 지지하는 결과이다. 추정계수를 해석하면 다른 조건이 일정할 때 관할 자치단체의 부채비율이 1% 증가할수록 산하 지방공기업의 경영평가점수는 14.2% 감소함을 알 수 있다. 또한 자치단체의 재정자립도의 유의확률값은 0.095로 10% 유의수준에서 경영평가점수에 통계적으로 유의미한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 지방자치단체의 재정자립도가 높을수록 지방공기업의 경영평가점수는 높을 것이라는 가설1-2를 지지한다. 추정계수를 해석하면 다른 조건이 일정할 때 관할 자치단체의 재정자립도가 1% 증가할수록 산하 지방공기업의 경영평가점수는 3.9% 증가함을 알 수 있다. 반면, 자치단체의 1인당 지방세는 10% 유의수준에서도 경영평가점수에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타나 지방자치단체의 1인당 지방세가 높을수록 지방공기업의 경영평가점수는 높을 것이라는 가설1-1은 기각된다.

관할 지방자치단체의 부채비율이 산하 지방공기업의 경영평가점수에 부정적인 영향을 미친다는 분석결과는 다음과 같이 해석할 수 있다. 김동현 외(2013)의 연구결과에 의하면 지방공기업의 부채비율이 지방자치단체의 부채비율에 시차를 두고 양(+)의 영향을 미친다는 것이 입증된 바 있다. 즉, 지방공기업의 부채비율이 높을수록 지방자치단체가 지방공기업의 자본금을 확충하기 위해 지방채 발행을 늘려 자치단체의 부채비율이 높아진다는 것이다. 따라서 지방자치단체의 부채비율이 지방공기업의 경영평가점수에 미치는 영향력을 해석함에 있어 이러한 지방공기업과 지방자치단체의 부채비율 간의 상관관계를 고려할 필요가 있다. 현재 지방직영기업과 지방공사의 경영평가지표에서 경영효율성과지표의 세부지표로 기관의 부채비율을 포함하고 있는데, 자치단체의 부채비율이 높을

수록 산하 지방공기업의 부채비율이 높다는 것을 의미하고 이로 인해 기관이 부채비율 지표에서 낮은 점수를 받음으로써 경영평가점수가 낮아진다고 해석할 수 있다. 반대의 경우도 마찬가지이다. 자치단체의 부채비율이 낮을수록 산하 지방공기업의 부채비율이 낮다는 것을 의미하기 때문에 기관이 부채비율 지표에서 높은 점수를 받아 경영평가점수가 높아진다고 볼 수 있다.

또한 김권식 외(2015)에 의하면 관할 지자체의 부채비율은 지방공기업의 수익성 및 생산성과 역의 U자형 곡선(inversed-U curve) 형태의 관계를 갖는다. 즉, 자치단체의 부채비율이 증가할수록 일정 수준 이하까지는 지방공기업의 수익성과 생산성이 증가하지만 일정 수준을 초과하면 오히려 수익성과 생산성이 낮아진다는 것이다. 이는 자치단체의 부채비율이 지나치게 높아질 경우 산하 지방공기업의 재무적 상황이 어려워도 이를 개선시키기 위한 재정적 지원을 적극적으로 수행하기가 어려워지고 그 결과 산하 지방공기업들은 이자비용으로 인한 부담이 가중되는 등 재무적 상황이 계속 악화되어 수익성과 생산성이 낮아짐에 따라 경영평가점수가 낮아진다고 추측할 수 있다. 2016년도 경영평가지표를 살펴보면, 경영효율성과지표가 영업수지비율, 자기자본이익률, 1인당 영업수익, 1인당 당기순이익 등의 수익성 및 생산성을 측정하는 지표들로 구성되고 경영효율성과지표의 배점은 최대 26점으로 경영평가점수 총점에서 비교적 높은 비중을 차지하고 있음을 확인할 수 있다. 특히, 영업수지비율의 경우 최대 15점의 배점을 가지므로 기관의 수익성이 경영평가점수에 미치는 영향력은 컸을 것으로 추정할 수 있다.

관할 지방자치단체의 재정자립도가 산하 지방공기업의 경영평가점수에 긍정적인 영향을 미친다는 분석결과는 재정자립도와 경영평가점수 간에 유의미한 관계가 없는 것으로 밝혀진 정재진(2010)의 연구결과와 대비된다. 이는 정재진(2010)은 경기도 내 29개 공사 및공단만을 대상으로 분석한 반면, 본 연구에서는 행정안전부가 주관하여 평가하는 전국 16개 광역자치단체와 96개 기초자치단체 소속 지방공기업 156개를 대상으로

분석했기 때문에 차이가 발생한 것으로 판단된다. 즉, 본 연구에서는 보다 확장된 표본을 대상으로 분석을 진행하였고 기존 연구에서 밝히지 못했던 재정자립도와 경영평가점수 간의 양(+)의 관계를 입증함으로써 재정자립도가 경영평가점수에 유의미한 영향을 미치는 재정요인이라는 점을 확인하였다. 재정자립도가 높은 자치단체일수록 산하 지방공기업의 경영평가점수가 높아지는 이유는 다음과 같이 생각해 볼 수 있다. 재정자립도는 전체 예산에서 지방자치단체가 중앙정부에 의존하지 않고 자체적으로 조달하고 있는 자주재원의 비중을 의미하기 때문에 지방자치단체의 예산 운영에서의 자율성을 나타내고 이는 산하 지방공기업에 대한 재정적 지원의 용이성과 관련된다. 또한 자치단체의 재정자립도는 자치단체의 재정력을 대표하기 때문에 공사와 공단이 대항사업을 수행하였을 때 자치단체로부터 지급받는 대항수수료와 대항사업비의 규모와도 관련이 있다. 현재 경영평가지표를 살펴보면, 지방공기업의 유형 별로 자치단체의 재정자립도가 영향을 미치고 있는 지표들을 다수 확인할 수 있다.

먼저, 지방직영기업의 경우 공기업특별회계를 통해 운영되고 지방의회에서 예결산을 승인하는 등 자치단체의 조직이기 때문에 노후관 교체, 계량기 교체, 관로망 전산화 등의 비용의 일부를 자치단체의 일반회계로부터 보전을 받는 경우가 많다. 이 때 자치단체의 재정여건에 따라 보전금액이 달라지는데 특히 자치단체의 높은 재정자립도가 중요한 전제조건이 된다(정재진, 2012). 정재진(2012)의 연구에서 재정자립도가 높은 자치단체일수록 노후관로 교체 등 비용을 줄일 수 있는 인프라를 보다 활발히 지원해줌으로써 산하 지방상수도기업의 경영수익이 증가하는 것으로 나타난 연구결과가 이를 뒷받침해준다. 즉, 재정자립도가 높은 자치단체일수록 산하 지방상·하수도기업에 노후관로 교체, 계량기 교체, 정수시설 현대화, 수질시험장비 확충 등의 경상사업비 및 투자사업비를 보전해줄 수 있는 지원금의 규모가 커지므로 기관이 경영평가지표에서 정수처리 및 수질관리, 처리장시설 및 수질관리, 상수도관 관리, 하수관로시설 관

리 지표에서 더 높은 점수를 받을 수 있다. 또한 이러한 인프라 구축은 장기적으로 사업의 비용을 절감시킬 뿐 아니라 궁극적으로 유수율을 향상시켜 경영수익을 증가시키므로 기관이 영업수지비율 지표에서 고득점을 받을 확률도 높아진다. 지방공사의 경우 독립적으로 사업을 경영할 뿐 아니라 자치단체의 특정 사무를 대행하기도 한다. 지방공사는 지방공단과 달리 자치단체의 대행사업을 수행할 때 자치단체로부터 일정 비율의 대행수수료를 지급받으며¹²⁾ 손익금 처리가 가능하여 당기순이익 또는 당기순손실이 발생한다. 현재 대행수수료의 기준이 전국적으로 명확하게 설정되어 있지 않은 가운데, 자치단체의 재정자립도가 높을수록 산하 지방공사에 지급하는 대행수수료도 높아져 지방공사의 경영수익이 증가할 수 있다. 또한 산하 지방공사가 재무적으로 어려운 상황에 처했을 때 관할 자치단체가 재정적 지원을 하지 못한다면 부채로 인한 이자비용 등이 가중되어 기관의 적자가 커질 수 있지만 자치단체가 적극적인 재정적 지원을 한다면 경영성과가 빠르게 개선되어 기관의 당기순이익이 증가할 것이다. 즉, 자치단체의 재정자립도가 높을수록 산하 지방공사에 지급하는 대행수수료의 금액이 클 것이고 기관의 재무적 상황이 악화되었을 때 재정적 지원을 통해 기관의 경영성과를 개선시킬 수 있으므로 기관이 경영평가지표에서 영업수지비율, 1인당 영업수익, 1인당 당기순이익 지표에서 높은 점수를 받음으로써 경영평가점수가 높아지는 것으로 판단된다. 반면, 지방공단의 경우 자치단체의 특정 사무만을 대행하고 손익금 처리가 불가능하여 자치단체로부터 대행사업비를 지급받아 사업을 수행한 후 발생한 수입은 모두 지방자치단체에 납입해야 하므로 당기순이익이 발생하지 않는다는 특징이 있다. 이러한 사업구조 상 지방공단의 운영은 자치단체로부터 지급받는 대행사업비에 전적으로 의존하는 형태로 볼 수 있으며 이 때 자치단체로부터 지급받는 대행사업비의 규모에 따라

12) 「2017년도 지방공기업 예산편성기준」에 따르면, 지방공사의 경우 일정 비율의 대행사업 수수료를 대행사업비에 포함할 수 있으며 정산 시 대행사업 수수료를 공사의 수익으로 정리할 수 있다고 규정하고 있으나 지방공단의 경우 대행사업 수수료를 대행사업비에 포함하고 있지 않다.

대행사업 수입의 규모 역시 달라질 것이다. 즉, 자치단체의 재정자립도가 높을수록 산하 지방공단에 지급하는 대행사업비의 금액이 클 것이고 이에 따라 사업수입이 증가하여 기관이 경영평가지표에서 사업수입, 사업수지비율, 1인당 시설관리실적 지표에서 더 높은 점수를 받을 수 있을 것이다. 더불어 자치단체의 재정자립도가 높을수록 산하 지방공단에 재정적 지원을 수행하여 기관이 대행사업비절감률 지표에서도 유리한 점수를 받을 수 있을 것으로 추측할 수 있다.

김권식 외(2015)의 연구에서도 관할 지자체의 재정자립도가 높을수록 지방공기업의 생산성이 증가하는 것을 밝혀 지방자치단체의 재정적 지원이 지방공기업의 재무적 성과를 향상시키는 데 기여하고 있음을 시사하고 있다. 또한 재정자립도가 높은 자치단체는 여유재원을 바탕으로 지역주민의 수요에 대응하는 사업을 보다 적극적으로 추진할 수 있는데 이는 경영평가지표 중 고객만족도 점수에 영향을 미칠 수 있다. 김정인(2014)의 연구에서 관할 자치단체의 재정자립도가 높을수록 지방공기업의 공공성이 향상된다는 연구결과를 제시하였는데 이 때 공공성의 측정지표로 고객만족도지표 중 사회적 만족도 점수를 활용한 바 있다. 이를 종합하여 보면, 재정자립도가 높은 자치단체일수록 산하 지방공기업에 대한 재정적인 지원을 통해 기관의 경영효율화를 도모하고 경영성과를 향상시키는 데 기여하며 공사와 공단의 대행수수료 및 대행사업비 규모가 증가하여 기관의 재무적 성과에 긍정적인 영향을 미칠 뿐 아니라 지역주민의 수요에 대한 대응성을 높임으로써 기관의 공공성이 향상되어 궁극적으로 경영평가점수를 높게 받을 수 있는 것으로 정리할 수 있다.

관할 지방자치단체의 1인당 지방세가 산하 지방공기업의 경영평가점수에 유의미한 영향을 미치지 않는다는 분석결과는 1인당 주민세 및 재산세와 경영평가점수 간에 유의미한 양(+)의 관계를 갖는 것으로 밝혀진 정재진(2010)의 연구결과와 대비된다. 이는 정재진(2010)의 연구에서는 1인당 주민세와 재산세만을 사용한 반면, 본 연구에서는 주민세와 재산세를 포괄하는 1인당 지방세 전체를 사용하였고 정재진(2010)의 연구에서

는 경기도 내 29개 지방공사 및 공단만을 분석한 것과 달리 본 연구에서는 지방공사 및 공단 뿐 아니라 지방직영기업인 상·하수도를 모두 포함하여 행정안전부가 주관하여 평가하는 전국 16개 광역자치단체와 96개 기초자치단체 소속 지방공기업 156개를 분석하였기 때문에 차이가 있는 것으로 추정된다. 사업의 특성을 보았을 때 지방공사는 지역개발 및 유통을 담당하고 지방공단은 주차, 운동장, 청소년 문화센터, 도서관 등을 운영하는 데 중점을 두고 있다. 즉, 공사와 공단이 제공하는 서비스는 주거, 교육, 문화 등과 같은 소득 탄력적인 성격을 가지므로 지역주민의 소득 수준이 높을수록 공사와 공단이 제공하는 서비스의 수요를 증가시켜 기관의 경영수익이 증가할 수 있다. 반면, 지방직영기업인 상·하수도가 제공하는 서비스는 지역주민의 필수생활서비스로 공공성의 성격이 매우 강하다. 이에 따라 정부는 상·하수도 요금에 규제를 적용하고 있고 생산 원가 대비 요금의 비율인 요금현실화율의 전국 평균이 2016년 기준 각각 81.1%, 44.2%로 요금이 원가보다 더 낮게 책정되어 있어 지속적으로 적자가 발생할 수밖에 없는 구조이다. 따라서 상·하수도 사업의 경우 지역주민의 소득수준과 직접적인 관련을 갖는다고 보기 어려우며 지역주민의 소득수준이 상·하수도의 수요 증가와 경영수익의 증가로 이어지지 않는다. 또한 자치단체의 1인당 지방세는 높지만 산하 지방공기업의 경영평가점수는 저조한 경우를 확인할 수 있었는데 대표적인 사례가 2016년 제주관광공사와 2012년 SH공사이다. 서울특별시와 제주특별자치도는 각각 2012년과 2016년에 전국에서 1인당 지방세가 가장 높았던 자치단체이다. 그러나 제주관광공사의 경우 2016년 경영평가에서 77.36점으로 ‘라’ 등급을 받았고 SH공사는 2012년 경영평가에서 68.21점으로 ‘마’ 등급을 받았다. 하지만 제주관광공사가 낮은 점수를 받은 주요한 이유는 무리한 신규 면세점 사업 확대와 사드 보복 여파로 중국인 관광객 감소에 따른 비용 증가와 매출 감소에 있었다. SH공사도 은평뉴타운 개발사업의 실패로 인해 대규모 적자가 발생한 점이 낮은 점수를 받은 주요한 원인이었다. 이를 통해 자치단체의 1인당 지방세 수준과 지방

공기업의 경영평가점수는 직접적인 관련성이 있다고 보기 어려우며 이보다는 기관의 재무성과에 의해서 경영평가점수가 달라지고 있다는 것을 알 수 있다. 제주관광공사와 동일한 자치단체 소속인 제주개발공사는 삼다수 시장을 성공적으로 확대하여 경영수지가 개선됨에 따라 2016년 경영평가에서 기타공사 부문 전국 1위를 차지한 사실은 이를 뒷받침해주는 사례이다. 더불어 제주관광공사는 2017년에 인건비 명목으로 제주도에 20억 원을 긴급 요청하여 도의원들의 강한 비판을 받기도 하였다.¹³⁾ 즉, 지방공기업들은 재무적 상황이 어려워지면 소속 자치단체의 재정적 지원을 통해 재무상황을 개선시키고자 하는 경향이 있음을 알 수 있다. 이러한 사례는 지방공기업이 경영평가점수를 높게 받기 위해서는 기관의 재무성과를 향상시키는 것이 중요한 가운데, 기관의 재무적 성과는 기관의 자체적인 노력만이 아닌 소속 자치단체의 재정적 지원 여부에 의해서도 크게 달라질 수 있다는 것을 시사한다. 기관의 재무적 상황이 악화되었을 때, 소속 자치단체의 재정적 지원이 없다면 부채로 인한 이자비용 등으로 인해 기관의 재무상태가 점점 악화될 우려가 있지만, 소속 자치단체가 재정적 지원을 해준다면 단시간 안에 기관의 재무상태가 회복될 수 있는 것이다. 따라서 지역주민의 소득수준보다는 산하 지방공기업에 재정적 지원을 수행하기 위한 바탕이 되는 자치단체의 재정건정성 및 여유재원이 지방공기업의 경영평가점수를 향상시키는 데 있어 중요하게 작용한다는 것을 의미하며 이는 앞서 자치단체의 부채비율과 재정자립도가 유의미한 영향요인으로 도출된 분석결과와 일치하는 맥락으로 볼 수 있다.

통제변수들을 살펴보면, 총자산은 5% 유의수준에서, 설립연도는 1% 유의수준에서 경영평가점수에 통계적으로 유의미한 양(+)의 영향을 미쳤다. 또한 유형2는 1% 유의수준에서, 자치단체 수준은 5% 유의수준에서 경영평가점수에 통계적으로 유의미한 양(+)의 영향을 미쳤다. 한편, 유형1은

13) 최병근, “제주관광공사 추락 어쩌다 이런 꼴 됐나”, 「제주도민일보」, 2017년 8월 3일.

10% 유의수준에서도 경영평가점수에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 이는 기관의 총자산이 많을수록, 설립연도가 오래되었을수록, 지방직영기업에 비해 지방공단이, 기초자치단체 소속 지방공기업에 비해 광역자치단체 소속 지방공기업의 경영평가점수가 유의미하게 높다는 것을 의미한다. 특히, 총자산이 유의미한 요인으로 밝혀지면서 많은 선행연구에서 다뤄진 기관의 규모효과가 실제로 존재한다는 점이 입증되었으며 기존에 제기되어오던 경영평가의 공정성 및 형평성에 대한 회의적인 시각이 일부 사실인 것으로 드러났다. 또한 기관의 설립연도와 자치단체 수준도 유의미한 요인으로 도출되어 기관의 내부적인 노력이 아닌 기관 차원에서 통제 불가능한 부분이 경영평가점수에 유의미한 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있다. 그러나 지방직영기업에 비해 지방공사의 경영평가점수가 더 높을 것이라고 예상했던 가설과는 달리, 지방직영기업과 지방공사의 경영평가점수 간에는 유의미한 차이가 존재하지 않았으며 오히려 지방공단의 경영평가점수가 지방직영기업에 비해 유의미하게 높은 것으로 나타나 본 연구의 예상과는 다른 결과가 도출되었다. 이는 지방공단의 평가지표가 지방직영기업에 비해 재무관리 및 경영효율성과 점수의 비중이 낮게 설정되어 있는 데서 비롯되었다고 추측할 수 있다. 기관 차원에서 기관의 특성에 따라 자체적으로 선정한 지표들로 구성되는 경영효율성과의 세부지표들을 보아도 지방직영기업의 경우 영업수지비율, 1인당 영업수익/일반관리비, 부채비율 등을 포함하는 반면 지방공단의 경우 1인당 시설관리실적, 대행사업비절감률 등으로만 구성된다. 즉, 지방공단은 주로 재무비율 등을 활용하여 평가되는 재무관리 및 경영효율성과 점수의 비중이 지방직영기업에 비해 낮고 경영효율성과를 측정하는 세부지표에서도 기관의 재무적 성과보다는 공공성을 반영한 지표들로 구성되어 있으므로 상대적으로 계량지표에서 더 높은 점수를 받음으로써 지방직영기업에 비해 경영평가점수가 더 높게 나타난 것으로 판단된다.

종속변수에 대한 독립변수의 추정계수가 강건한지(robust) 알아보기

위해 통제변수 중 각각 총자산, 설립연도, 기관유형, 자치단체 수준을 제외하고 모형2, 모형3, 모형4, 모형5를 구성하였다. 모형2, 모형3, 모형4, 모형5에 대한 분석결과, 모형1과 같이 독립변수 중 1인당 지방세는 모든 모형에서 통계적으로 유의미하지 않았고 부채비율은 모든 모형에서 경영평가점수에 통계적으로 유의미한 음(-)의 영향을 미쳤으며 재정자립도는 모형5를 제외한 모형2, 모형3, 모형4에서 경영평가점수에 통계적으로 유의미한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타나 독립변수들의 추정계수는 비교적 강건하다는 것을 알 수 있다. 특히, 부채비율의 경우 모형4에서 유의수준이 5%로 나타난 점을 제외하고 모형2, 모형3, 모형5에서 1% 유의수준에서 유의미하게 나타나 독립변수들 중 추정계수가 가장 강건하다고 볼 수 있다. 한편, 1인당 지방세는 모든 모형에서 유의미하지 않게 나타나기는 했지만 모형3과 모형4에서 추정계수의 부호가 음수로 바뀌었다. 반면, 재정자립도는 모형2와 모형3에서는 5% 유의수준에서, 모형4에서는 1% 유의수준에서 유의미하게 나타났고 모형5에서는 유의미하지 않게 나타나 독립변수들 중에서 추정계수가 가장 강건하지 않은 것으로 보인다.

통제변수를 살펴보면, 설립연도와 유형2는 모든 모형에서 경영평가점수에 통계적으로 유의미한 양(+)의 영향을 미쳤고 유형1은 모든 모형에서 경영평가점수에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타나 모형1의 결과와 일치했다. 특히, 설립연도와 유형2는 모든 모형에서 1% 유의수준에서 유의미하게 나타나 추정계수가 강건하다는 것을 알 수 있다. 유형1은 모든 모형에서 통계적으로 유의미하지 않게 나타나기는 했지만 모형3에서 추정계수의 부호가 음수로 바뀌었다. 반면, 총자산과 자치단체 수준의 경우 일부 변화가 있었는데 총자산은 모형3과 모형5에서 1% 유의수준에서 유의미하였고 모형4에서는 1% 유의수준에서 경영평가점수에 통계적으로 유의미한 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 한편, 자치단체 수준은 모형3에서 1% 유의수준에서 유의미하였고 모형4에서는 유의미하지 않게 나타났다.

〈표 4-2〉 패널회귀분석 결과

독립변수		종속변수: 경영평가점수 종합평점(Coeff)				
		모형1	모형2	모형3	모형4	모형5
지 방 자 치 단 체 재 정 요 인	ln 1인당 지방 세	0.02645 (0.66718)	0.03026 (0.67488)	-0.45205 (0.66010)	-0.43124 (0.74057)	0.51302 (0.62697)
	부채 비율	-0.14253*** (0.04242)	-0.13437*** (0.04223)	-0.14436*** (0.04323)	-0.10354** (0.04557)	-0.09366*** (0.03476)
	재정 자립 도	0.03978* (0.02381)	0.05077** (0.02297)	0.05680** (0.02365)	0.08363*** (0.02576)	0.03822 (0.02398)
조 직 특 성 요 인	ln 총자 산	0.41215** (0.17559)		0.46715*** (0.17893)	-0.40531*** (0.14438)	0.46341*** (0.17504)
	설립 연도	0.12294*** (0.04171)	0.12485*** (0.04140)		0.12215*** (0.04108)	0.14148*** (0.04104)
	유형1	0.41435 (1.10715)	0.23020 (1.10535)	-1.28260 (0.97859)		0.63637 (1.11193)
	유형2	7.39653*** (1.39598)	5.58972*** (1.21424)	6.02321*** (1.35217)		7.14296*** (1.402)
자치단체 수준	2.44268** (1.22050)	2.97005** (1.22255)	3.25152*** (1.22171)	0.75019 (1.35076)		
상수	72.5732*** (4.48109)	76.89126*** (4.18796)	77.36873*** (4.25413)	86.38727*** (4.11823)	69.36234*** (4.22339)	

표본수	476	484	476	476	476
R^2	0.3782	0.3425	0.3406	0.1668	0.3617
Wald χ^2	87.79***	79.99***	75.75***	34.25***	82.66***

주: * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01, 괄호 안의 값은 표준오차임.

제 5 장 결론

제 1 절 연구결과의 요약

지방공기업의 부채가 지방재정을 악화시키는 주요 원인으로 지적되어 온 가운데, 지방공기업의 방만경영과 비효율성을 극복하고자 정부에서 지방공기업을 대상으로 경영평가를 시행해온지도 어느덧 20년이 넘었다. 그러나 지방공기업 경영평가제도는 아직까지도 공정성과 형평성의 측면에서 기관의 순수한 경영개선노력보다는 기관 외적인 요인에 의해 점수가 결정된다는 회의적인 시각이 지속적으로 제기되어오고 있는 실정이다. 이처럼 평가의 타당성과 객관성에 대한 신뢰가 확보되지 못하면 궁극적으로는 평가대상기관의 평가결과에 대한 수용도가 저하되어 경영평가제도의 실효성이 낮아질 수 있다. 따라서 본 연구에서는 지방공기업의 경영평가결과가 실제로 기관의 자체적인 노력보다 외부적인 환경 요인에 의해 달라지고 있는지를 검증하고자 하였다. 특히, 지방자치단체와 지방공기업이 재정적으로 밀접한 관계를 형성하고 있다는 점에서 지방공기업을 설립한 지방자치단체의 재정여건이 지방공기업의 경영평가결과에 유의미한 영향을 미칠 것이라고 가정하였다. 이를 위해 본 연구에서는 2012년부터 2016년까지 행정안전부가 주관하여 경영평가를 실시한 전국 16개 광역자치단체와 96개 기초자치단체 산하 지방공기업 156개를 대상으로 관할 지방자치단체의 재정변수가 산하 지방공기업의 경영평가결과에 미치는 영향을 실증적으로 분석하였다. 더불어 본 연구에서는 기관의 내부적 특성인 기관규모, 설립연도, 기관유형을 통제변수로 포함시켜 기관의 내부적 특성을 통제하고 본 연구의 데이터에 광역자치단체와 기초자치단체 산하 지방공기업이 모두 포함되어 있는 특성을 고려하여 자치

단체 수준을 통제변수로 포함시켜 자치단체 수준 차이에서 발생하는 상이한 환경적 특성을 통제함으로써 조직의 외부환경요인인 지방자치단체의 재정적 환경요인이 경영평가결과에 미치는 영향력을 보다 효과적으로 추정하고자 하였다.

본 연구의 분석결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 지방자치단체의 재정변수 중 부채비율과 재정자립도가 경영평가결과에 유의미한 영향을 미치는 요인으로 확인되었다. 구체적으로, 관할 지방자치단체의 부채비율은 산하 지방공기업의 경영평가결과에 통계적으로 유의미한 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 한편, 관할 지방자치단체의 재정자립도는 산하 지방공기업의 경영평가결과에 통계적으로 유의미한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 부채비율이 낮고 재정자립도가 높은 자치단체의 산하 지방공기업일수록 경영평가점수가 높은 것으로 나타났다. 이는 지방자치단체의 부채비율이 낮고 재정자립도가 높을수록 지방공기업에 대한 출자금 수준이 높고 재정적 지원이 활발하여 경영평가점수가 높게 나타날 것이라고 예상한 연구가설을 지지한다. 둘째, 지방자치단체의 재정변수 중 관할 지방자치단체의 1인당 지방세는 산하 지방공기업의 경영평가결과에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 따라서 1인당 지방세가 높은 자치단체일수록 지역주민의 소득수준이 높아 지방공기업이 제공하는 재화 및 서비스에 대한 수요가 증가하고 지방공기업의 경영수익이 증가하여 경영평가점수가 높게 나타날 것이라고 예상한 연구가설은 기각된다. 이러한 결과는 자치단체의 소득수준보다는 산하 지방공기업에 대한 실질적인 재정적 지원을 담보할 수 있는 관할 자치단체의 재정건전성과 여유재원이 중요하다는 것을 시사한다. 즉, 관할 지방자치단체의 부채비율이 낮고 재정자립도가 높을수록 지방채 발행 등에 있어서 제약이 덜하며 예산을 보다 독립적이고 자율적으로 운영할 수 있기 때문에 산하 지방공기업에 지원하는 공기업 전출금 및 대행수수료, 대행사업비 등의 규모가 크고 기관이 재무적으로 어려운 상황에 처했을 때 지방채 발행 등을 통한 재정적 지원을 수행하기가 훨씬

용이할 것이다. 셋째, 통제변수들 중에서는 총자산, 설립연도, 유형2, 자치단체 수준 변수가 경영평가결과에 통계적으로 유의미한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면, 유형1 변수는 경영평가결과에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못하였다. 이는 기관의 총자산이 많을수록, 설립연도가 오래되었을수록, 지방직영기업에 비해 지방공단일수록, 기초자치단체 산하 지방공기업에 비해 광역자치단체 산하 지방공기업일수록 경영평가점수가 높다는 것을 의미한다. 지방직영기업에 비해 지방공단의 경영평가점수가 높게 나타난 점은 연구가설에서 상대적으로 지방직영기업과 지방공단에 비해 상업적인 성격이 강하고 수익성을 추구할 수 있는 지방공사의 경영평가점수가 높을 것이라고 예상했던 것과는 대립되는 결과이다. 이는 지방공단의 평가지표가 지방직영기업에 비해 재무관리 및 경영효율성과 점수의 비중이 낮고 경영효율성과의 세부지표들에서도 수익성 및 생산성 등을 측정하는 재무비율보다는 공공성을 반영한 지표들로 구성되어 있어 상대적으로 계량지표 점수에서 더 유리했기 때문인 것으로 판단된다. 넷째, 종속변수에 대한 독립변수의 추정계수가 강건한지(robust) 알아보기 위해 통제변수 중 각각 총자산, 설립연도, 기관유형, 자치단체 수준을 제외하고 모형2~모형5를 구성하여 분석한 결과, 1인당 지방세는 모든 모형에서 통계적으로 유의미하지 않았고, 부채비율은 모든 모형에서 경영평가결과에 통계적으로 유의미한 음(-)의 영향을 미쳤으며, 재정자립도는 모형5를 제외하고 경영평가결과에 통계적으로 유의미한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 통제변수를 모두 포함했을 때의 분석결과와 거의 일치하는 결과로 경영평가결과에 대한 1인당 지방세, 부채비율, 재정자립도의 추정계수는 비교적 강건하다고 할 수 있다.

제 2 절 정책적 시사점

이상의 분석결과를 바탕으로 다음과 같은 정책적 시사점을 도출하였다.

첫째, 관할 지방자치단체의 부채비율과 재정자립도가 산하 지방공기업의 경영평가점수에 유의미한 영향을 준다는 것이 입증되었기 때문에 경영평가지표의 산식과 평가등급 부여 과정에서 해당 기관이 소속된 자치단체의 부채비율과 재정자립도를 반영할 필요가 있다. 현행 경영평가지표에서는 평가지표에 기관의 부채비율을 포함하고 있지만 기관의 부채비율 뿐 아니라 자치단체의 부채비율을 함께 반영하도록 해야 한다. 본 연구의 분석결과에서 알 수 있듯이, 자치단체의 부채비율은 경영평가점수에 부정적인 영향을 미치는 요인이자 김동현 외(2013)의 연구에서 지방공기업의 부채비율이 높아지면 지방자치단체가 이를 경감시키기 위해 지방채를 발행한다고 밝혀진 바와 같이 기관의 부채비율과 상호 연관되어 있다. 따라서 해당 지표를 자치단체의 부채비율 대비 기관의 부채비율로 수정할 수 있을 것이다. 또한 전체 평가대상기관의 평균 재정자립도를 기준으로 평가대상기관을 하위 평가군으로 분류하여 하위 평가군 내에서 평가등급을 부여하는 방안이 있다. 자치단체의 재정자립도는 경영평가점수에 긍정적인 영향을 주는 요인이므로 이를 통제하지 않은 상태에서 상대평가를 실시하면 재정자립도가 낮은 자치단체에 소속되어 있는 지방공기업은 높은 점수를 받는 데 불리할 수 있다. 실제로 기술 통계량을 보아도 재정자립도가 가장 낮은 자치단체는 13.16%, 가장 높은 자치단체는 88.99%였으며 표준편차도 크게 나타났다. 따라서 전체 평가대상기관의 평균 재정자립도를 기준으로 평균 이하 그룹과 평균 이상 그룹을 구성하여 해당 그룹 내에서 평가등급 및 순위를 부여할 필요가 있다.

둘째, 기관의 내부적 특성인 총자산과 설립연도가 경영평가점수에 긍정적인 영향을 미치는 요인으로 입증되었기 때문에 기관의 총자산 수준을 반영한 평가지표를 신설하거나 경영평가지표의 산식을 일부 수정하고 전체 지방공기업을 대상으로 역사가 오래된 기관들의 경영평가노하우와 경영혁신전략 등을 공유할 수 있는 워크숍을 정기적으로 개최하여 조직

학습이 일어날 수 있는 통로를 마련해줄 필요가 있다. 현행 경영평가지표에서 기관의 규모를 반영하고 있는 지표로는 지방공사에 1인당 영업수익과 1인당 당기순이익, 지방공단에 1인당 시설관리실적 정도를 찾아볼 수 있다. 인력규모는 조직규모를 대표하는 변수 중 하나이고 인당으로 경영성과를 측정하면 투입 대비 산출의 정도를 파악할 수 있어 생산성을 측정할 수 있는 효과가 있다. 그러나 많은 선행연구에서 기관의 규모를 대리하는 변수로 총자산을 사용하였고 기관의 총자산이 많을수록 경영평가점수가 높게 나타난다는 연구결과를 제시한 바 있다. 본 연구에서도 총자산을 통해 유의미한 연구결과를 얻었으므로 평가지표에 인력 뿐 아니라 기관의 총자산을 고려한 지표를 신설할 수 있을 것이다. 예를 들면, 2018년 기준으로 1인당 영업수익 지표는 기관 유형 별로 총 2~5점의 배점을 갖고 있는데 여기에 총자산 대비 영업수익 지표를 신설하여 1인당 영업수익의 배점 중 일부를 나누어서 부여하는 것이다. 이를 통해 추가지표의 신설로 인한 배점 설정의 혼란을 막고 기관의 규모를 반영하는 지표를 보다 세분화하여 고려할 수 있다는 장점이 있다. 지방공단의 경우에는 규모효과가 주로 기관의 재무적 성과의 차이를 가져온다는 점을 고려했을 때 1인당 시설관리실적 지표보다는 사업수입 지표를 총자산으로 나눈 값으로 수정하는 방안이 있다. 또한 기관의 규모가 클수록 비용절감을 위한 자원의 확보가 유리할 것이라고 판단되어 대항사업비절감률 지표를 총자산으로 나눈 값으로 수정할 수 있을 것이다. 더불어 오래된 기관일수록 경영평가제도에 대한 경험과 학습을 바탕으로 경영평가를 위한 준비에 있어 더 숙련되어 있고 그 결과 경영평가점수가 더 높게 나타난다는 점이 입증되었다. 따라서 전체 지방공기업을 대상으로 워크숍을 정기적으로 개최하여 역사가 오래된 기관들과 역사가 짧은 기관들이 경영혁신전략과 평가준비과정을 공유할 수 있도록 함으로써 설립연도가 경영평가점수에 미치는 영향을 어느 정도 통제할 수 있을 것으로 생각된다.

셋째, 기초자치단체 산하 지방공기업에 비해 광역자치단체 산하 지방

공기업의 경영평가점수가 더 높은 것으로 나타나 기초자치단체 산하 지방공기업과 광역자치단체 산하 지방공기업을 동일한 평가군 내에서 평가하는 것을 지양할 필요가 있다. 그러나 현행 경영평가제도에서는 특정공사·공단 유형에서 광역지방공기업과 기초지방공기업을 같이 평가하고 있는 문제점이 있다. 구리농수산물공사와 창원경륜공단은 각각 경기도 구리시와 경상남도 창원시 소속이지만, 동일 유형인 서울농수산물공사와 부산지방공단스포윈과의 비교평가를 위해 특·광역시 특정공사·공단 평가군으로 분류되어 있다. 하지만 광역자치단체는 기초자치단체보다 재정규모가 크고 자주재원의 비중도 높기 때문에 광역지방공기업과 기초지방공기업을 둘러싼 자치단체의 환경적 특성이 상이하다. 그런데 이들을 동일 평가군 내에서 평가한다면 상대평가에서 기초지방공기업이 더 불리할 수밖에 없다. 이는 평가결과가 단순 성과측정으로 끝나지 않고 평가급 차등 지급, 조직개편 및 기관장 해임 등으로까지 이어진다는 점을 고려했을 때 단순히 기관 간 비교평가를 위해서 기초지방공기업과 광역지방공기업을 동일한 평가군으로 분류하여 평가하는 것은 기초지방공기업에 상당한 피해를 줄 수 있을 것으로 생각된다. 실제로, 2012년부터 2016년까지 구리농수산물공사가 서울농수산물공사보다 평가점수가 더 높았던 경우는 2013년 1번밖에 없다. 따라서 구리농수산물공사와 창원경륜공단은 시·군 특정공사 평가군에서 평가하고 평가결과를 참고하여 별도로 비교평가를 수행하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

요약하자면, 앞서 제시한 정책적 시사점을 통해 지방공기업 경영평가 제도가 갖고 있는 구조적 한계를 완화시킬 수 있도록 평가의 전반을 꾸준히 개선시켜 나가야 할 필요가 있다. 구조적 한계란 기관의 노력여부가 아닌 평가 점수 및 등급에 유의미한 영향을 미치는 조건을 의미한다(정재진, 2010). 이처럼 기관의 노력을 통해 개선되지 않는 외부 요인을 파악하여 이를 통제함으로써 경영평가제도가 기관의 순수한 경영개선노력 및 경영성적을 측정하여 이에 대한 보상 및 처벌이 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다. 따라서 본 연구에서는 경영평가결과에 유의미한 영

향을 미치고 있는 경영외적인 요인들인 지방자치단체의 재정적 환경요인과 지방공기업의 내부적 특성을 통제하는 방안을 제시하였다. 이러한 요인들을 효과적으로 통제하기 위한 방안으로 부채비율의 경우 기관의 부채비율 지표에 자치단체의 부채비율을 고려하는 방안을, 재정자립도의 경우 전체 평가대상기관의 재정자립도를 기준으로 하위 평가군을 구성하여 평가등급을 부여하는 방안을 제시하였다. 또한 총자산의 경우 총자산 대비 영업수익과 총자산 대비 사업수입 지표를 신설하는 방안을, 설립연도의 경우 전체 지방공기업을 대상으로 워크샵을 정기적으로 개최하는 방안을 제시하였다. 또한 자치단체 수준의 경우 광역 단위 평가군에 포함되어 있는 기초지방공기업을 기초 단위 평가군으로 옮기도록 하는 방안을 제시하였다. 이처럼 경영평가결과에 영향을 미치는 경영외적인 요인들을 찾아내고 이러한 영향력을 통제할 수 있도록 경영평가지표 및 평가등급 부여 과정 등을 포함한 제도 전반을 수정 및 보완해나감으로써 경영평가제도의 공정성 및 형평성을 확보하고 경영평가결과에 대한 수용도를 제고하여 궁극적으로 경영평가제도의 실효성을 제고시킬 수 있을 것이다.

제 3 절 본 연구의 한계

본 연구는 지방공기업 경영평가결과의 영향요인으로 지방자치단체의 재정요인을 선정하여 지방자치단체의 재정요인이 지방공기업의 경영평가결과에 미치는 영향을 분석하고자 하였으나 다음과 같은 한계점이 존재한다.

첫째, 본 연구에서는 2012년부터 2016년까지 총 5개년의 기간만 분석기간으로 하여 시계열이 다소 짧다는 한계가 있다. 본 연구의 패널데이터에서는 시간의 이질성은 존재하지 않고 개체의 이질성만 존재하는 것으로 나타났지만 보다 장기적인 시계열로 분석할 경우 시간의 이질성도

존재할 수 있으며 다른 분석모형으로 분석을 진행할 수 있을 것이다. 따라서 향후 더 긴 분석기간을 설정하여 분석함으로써 지방자치단체의 재정요인이 지방공기업의 경영평가결과에 미치는 영향을 더욱 효과적으로 파악할 수 있을 것이다.

둘째, 본 연구에서는 자료 수집의 한계로 인해 분석대상을 행정안전부 주관 평가 지방공기업으로 한정하여 시도 주관 평가 지방공기업은 분석에서 제외되었다는 한계가 있다. 2008년부터 광역지방공기업은 행정안전부가, 기초지방공기업은 광역자치단체가 평가하도록 평가주체가 이원화되었다가 2015년부터 기초 상·하수도를 제외한 모든 기관을 행정안전부가 평가하도록 다시 일원화되었다. 따라서 본 연구에서는 2012년부터 2014년까지 광역자치단체가 평가를 실시한 기초시설관리공단과 기초기타공사, 기초 상·하수도를 포함시키지 못하였으며 2015년부터 2016년까지는 기초 상·하수도를 포함시키지 못하였다. 이로 인해 본 연구의 분석결과를 경영평가를 받는 전체 지방공기업에 적용하기에는 한계가 있을 것이다. 따라서 향후 시도 주관 평가 지방공기업을 대상으로 분석을 진행하여 전체 평가대상기관에 적용할 수 있는 연구결과를 도출할 필요가 있다.

셋째, 본 연구에서는 지방자치단체의 재정변수로 1인당 지방세, 재정자립도, 부채비율을 선정하여 분석을 시도하였지만 이외에도 경영평가결과에 영향을 미치는 다른 재정변수들이 존재할 수 있다. 만일 본 연구의 독립변수 및 종속변수와 상관관계를 갖는 또 다른 재정변수가 있다면 누락변수 편의(omitted variable bias)로 인해 내생성이 발생하여 회귀계수의 불편성, 효율성, 일치성이 충족될 수 없다. 따라서 향후 독립변수와 종속변수에 영향을 미칠 것이라고 생각되는 재정변수를 포함시켜 분석을 시도하여 누락변수 편이의 위험을 줄이고 경영평가결과에 영향을 미치는 새로운 재정요인을 발견할 수 있을 것이다.

넷째, 본 연구에서는 지방자치단체의 재정요인과 지방공기업의 경영평가결과 간의 인과관계를 직접적으로 뒷받침할 수 있는 이론을 제시하지 못하였다. 따라서 향후 보다 정교한 이론적 논의를 통해 경영평가결과에

대한 재정변수의 효과를 밝힐 필요가 있다.

참 고 문 헌

- 감사원(2011), 「지방공기업 개발사업 추진실태」, 감사활동보고서.
- _____ (2011), 「지방공기업 경영개선 실태」, 감사활동보고서.
- _____ (2017), 「지방공기업 경영관리 실태」, 감사활동보고서.
- 곽채기(1995), “대리인 문제와 경영혁신 방안”, <공기업논총>, 7(1): 3-33.
- _____ (2003), “정부투자기관의 비효율성 통제를 위한 경영평가제도의 역할 및 운영 성과”, <공기업논총>, 15(1): 49-91.
- 권민정·윤성식(1999), “정부투자기관의 규모와 특성에 따른 경영평가 결과의 차별화에 관한 분석”, <한국행정학보>, 33(1): 47-62.
- 공병천(2007), 『정부평가의 이해와 실제』, 대영문화사.
- 김권식·박순애·이광훈(2015), “지방공기업의 자원, 조직특성 및 환경이 재무적 성과에 미치는 영향 - 광역지방자치단체 관할 지방공사를 대상으로”, <회계연구>, 20(3): 211-234.
- 김동현·박형준·남승하(2013), “지방공기업과 지방자치단체의 재정건전성 관계에 관한 연구”, <한국정책과학학회보>, 17(1): 89-117.
- 김성중·신주연(2003), “지방재정지출의 결정요인 연구”, <공공정책연구>, 14: 3-23.
- 김영철(2015), “지방공사·공단 운영실태 및 혁신방안에 관한 연구”, <재정정책논집>, 17(1): 37-64.
- 김재홍(1991), 「공기업의 소유구조적 특성과 행동에 관한 연구」, 한국경제연구원.
- 김정인(2014), “지방공기업 공공성과 수익성 영향 요인 분석 - 환경요인을 중심으로 - ”, <한국거버넌스학회보>, 21(1): 189-214.
- 김종희(2007), “지방공기업 경영평가의 수용도 제고방안-시설관리공단의

- 비계량지표를 중심으로-”, <지방행정연구>, 21(1): 75-95.
- 김준기(2014), 『공기업정책론』, 문우사.
- 남기범(2002), 「성과계약제도의 도입을 통한 책임운영기관 효율화방안」, 한국행정연구원.
- 남승하(2012), 「지방공기업과 자치단체 재정의 관계 연구」, 국회예산정책처 용역보고서.
- 남창우·김현욱(2010), “지방공기업 경영평가제도의 한계와 개선방안”. <정부회계연구>, 8(1): 83-108.
- 박민정(2010), 「공공기관 경영실적평가제도의 현황과 과제」, 국회입법조사처.
- _____ (2013), “지방공기업 재정성과와 자치단체 재정건전성과의 관계 연구: 지방도시개발공사를 중심으로”, <한국자치행정학보>, 27(1): 159-180.
- 박용성·남형우(2011), “공공기관의 외형적 특성이 경영평가 결과에 미치는 영향분석”, <정책분석평가학회보>, 21(1): 79-100.
- 손희준(2006), 『지방재정론』, 대영문화사.
- 안숙찬(2014), “공공기관의 경영평가 결과와 기관특성에 관한 연구”, <대한경영학회지>, 27(6): 835-859.
- 안전행정부(2013), 「2012년도 경영실적 지방공기업 경영평가 종합보고서」.
- _____ (2014), 「2013년도 경영실적 지방공기업 경영평가 종합보고서」.
- 유승원(2014), “공공기관 경영평가 영향요인 연구: 공기업 임원의 정치적연결과 정치적갈등을 중심으로”, <한국행정학보>, 48(1): 339-368.
- 윤광재(2007), “공공기관의 성과관리시스템에 관한 연구”, <한국정책과학학회보>, 11(4): 137-157.
- 이봉준·김대진(2013), “지방공기업 경영평가의 기관규모효과에 관한 연

- 구: 경기도 시설관리공단을 대상으로”, <지방행정연구>, 27(1): 273-305.
- 이승중(2001), “지방자치와 지방정부의 복지정책정향”, <한국행정학보>, 34(4): 197-215.
- 이영훈(2001), “선형패널자료모형에 관한 문헌연구”, <계량경제학보>, 15(1): 105-138.
- 장석오(2007), “재무적·비재무적 성과 및 기업규모가 지방공기업 경영평가결과에 미치는 영향”, <지방행정연구>, 21(3): 105-128.
- 장지인·곽채기·신완선·오철호(2013), 「공공기관 경영평가제도의 변천과정 연구(II)」, 한국조세연구원.
- 장희란·박정수(2015), “공공기관 경영성과에 대한 기관규모효과 분석 -2008~2012년 공공기관 경영실적평가결과를 중심으로-”, <한국정책학회보>, 24(1): 1-25.
- 전성만(2017), “지방공기업의 성과요인에 관한 연구: 기관장 역할유형과 관리역량 중심으로”, 서울대학교 박사학위논문.
- 전영준·곽선주(2017), “지방공기업의 재정성과에 영향을 미치는 외부환경 요인에 관한 연구 - 도시개발공사를 중심으로”, <한국자치행정학보>, 31(2): 21-44.
- 정재진(2010), “기관 특성과 환경적 특성이 지방공기업 경영평가 결과에 미치는 영향: 경영평가지표 및 등급부여 개선방안의 제시를 중심으로”, <지방행정연구>, 24(2): 33-61.
- _____ (2012), “지방상수도 우수율과 경영수익 결정 요인에 대한 연구: 지방공기업 경영평가 지표의 개선 방안을 중심으로”, <한국정책연구>, 12(1): 139-159.
- 최부경·안지영(2016), “공공기관 기관장의 교체와 공공기관 성과에 관한 연구”, <한국경영학회 통합학술발표논문집>, 2016(8): 1757-1786.
- 최종원·이승필(2003), “정부투자기관 기관특성과 경영실적평가의 상관

- 관계 분석”, <공기업논총>, 15(1): 93-102.
- 최홍석·김재훈·정재진(2008), “공공기관 경영성과 영향요인 분석: 조직의 구조적 특성과 성과관리 전략변수를 중심으로”, <한국행정학회 학술발표논문집>, 2008(6): 123-148.
- 한인섭(2010), “지방공기업 경영평가제도에 관한 비판적 고찰”, <서울행정학회 학술대회 발표논문집>, 2010(4): 419-446.
- _____ (2011), “지방공기업 경영평가제도의 변천과정과 발전방향”, <한국거버넌스학회보>, 18(1): 271-298.
- 행정안전부(2017), 「2017년도 지방공기업 경영평가 종합보고서」.
- _____ (2018), 「2018년도 지방공기업 경영평가편람」.
- _____ (2018), 「지방공기업 2017년 경영실적 평가 결과 공개」, 보도자료.
- 행정자치부(2015), 「2014년도 경영실적 지방공기업 경영평가 종합보고서」.
- _____ (2016), 「2015년도 경영실적 지방공기업 경영평가 종합보고서」.
- _____ (2016), 「2016 지방공기업 현황」.
- _____ (2016), 「2017년도 지방공기업 예산편성기준」.
- _____ (2017), 「2017년도 지방공기업 경영평가편람」.
- Baldrige, J. V. and Burnham, R. A. (1975), “Organizational Innovation: Individual, Organizational, and Environmental Impacts”, *Administrative Science Quarterly*, 20(2): 165-176.
- Hsiao, C. (2003), *Analysis of Panel Data (2nd ed.)*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Naranjo-Gil, D. (2009), “The influence of environmental and

organizational factors on innovation adoptions: Consequences for performance in public sector organizations” , *Technovation*, 29(12): 810-818.

Ospina, S., Grau, N. C., and Zaltsman, A. (2004), “Performance evaluation, public management improvement and democratic accountability” , *Public Management Review*, 6(2): 229-251.

Perry, J. L. and Rainey, H. G. (1988), “The Public-Private Distinction in Organization Theory: A Critique and Research Strategy” , *The Academy of Management Review*, 13(2): 182-201.

Peters, B. G. and Pierre, J. (1998), “Governance Without Government? Rethinking Public Administration” , *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2): 223-243.

van Thiel, S. and Leeuw, F. L. (2002), “The Performance Paradox in the Public Sector” , *Public Performance and Management Review*, 25(3): 267-281.

Wamsley, G. L. and Zald, M. N. (1973), “The Political Economy Of Public Organizations” , *Public Administration Review*, 33(1): 62-73.

Abstract

A Study on the Influence of Financial Factors on the Performance Evaluation Results

: Focusing on Local Public Enterprises Evaluated
by the Ministry of Public Administration and
Security from 2012 to 2016

Kyungmin Yoo

The Graduate School of Public Administration

Master of Public Policy

Seoul National University

The purpose of this study is to explore the effect of financial factors on the results of local public enterprises' performance evaluation. An issue of fairness and equity of performance evaluation system of local public enterprises remains problematic as it is not clear whether the performance evaluation score is determined by external factors rather than organizations' efforts to improve performance. In 2017, performance evaluation scores of local public enterprises were generally

proportional to the financial capacity of local governments where local public enterprises were located. Also, in the process of establishing local public enterprises, local governments finance local public enterprises with a different amount of funds in accordance with their financial capacity. According to the Local Public Enterprises Act, local governments have a wide range of authority to control and support local public enterprises financially. In this context, it is plausible that performance evaluation scores are greatly affected by the financial status of local governments where local public enterprises are located. This study thus aims to carry out empirical analysis to test whether the financial status of local governments affects the performance evaluation results of local public enterprises.

Using panel data covering 156 local public enterprises that are subject to 16 regional local governments and 96 basic local governments evaluated by the Ministry of Public Administration and Security from 2012 to 2016, the relationship between financial factors and performance evaluation scores will be examined. For methodology, the panel regression analysis using one-way random effect model is employed. Financial factors consist of local tax per capita, fiscal self-reliance ratio, and debt ratio of local governments. Control variables include organization sizes, types of an organization, a year when the organization was established, and the level of the local government.

The results of this study are as follows.

Firstly, debt ratio has a significantly negative effect on performance evaluation results. Second, fiscal self-reliance ratio has a significantly

positive effect on performance evaluation results. Third, local tax per capita has no significant effect on performance evaluation results. These results partially prove that financial factors of local governments work as environmental factors that affect performance evaluation scores of local public enterprises. However, the results show that local tax per capita is not statistically significant, whereas fiscal self-reliance ratio and debt ratio are statistically significant, and this suggests that fiscal sustainability and discretionary spending which can be connected to financial support play more crucial role in receiving higher scores in performance evaluation than income level of local governments. As financial factors are not considered in the current performance evaluation system, thus factors such as debt ratio and fiscal self-reliance ratio need to be considered in the performance indicators and rating grades process. For instance, the current performance indicator which only measures debt ratio of the organization could be replaced with the ratio of debt ratio of the organization to that of the local government. In addition, this study highlights an importance of grading groups within the sub-groups after classifying evaluated organizations into sub-groups according to the average fiscal self-reliance ratio.

Fourth, as regards with control variables, total assets, an year when the organization was established, type2, and the level of the local government have a significantly positive effect on performance evaluation results. However, type1 has no significant effect on performance evaluation results. The results indicate that it is necessary to reflect the level of total assets of organizations on performance indicators such as the ratio of operating revenue to total assets and

business revenue to total assets. Also, it is highly suggested that workshops for all local public enterprises be held regularly to share some knowledge and strategies of organizations which have long history. In addition, classifying local public enterprises subject to basic local governments into the same group with those subject to regional local governments should be avoided, meaning that they have to be moved in the separate group. The results that local government agencies receive higher scores than local government-managed enterprises are related to the fact that the percentage of performance indicators measuring profitability and productivity of local government agencies are lower than that of local government-managed enterprises and performance indicators of local government agencies mainly consist of indicators measuring publicness rather than profitability and productivity.

Based on policy implications regarding research findings, we can identify and control the external environmental factors which cannot be improved by organizations' efforts. It is also crucial to improve performance evaluation system continuously to make performance evaluation system which can better measure management improvement efforts and business performance accurately. This will enable performance evaluation system to give local public enterprises appropriate rewards or penalties based on these results. Despite these findings, the study still has some limitations including short time series, excluding local public enterprises evaluated by metropolitan cities and provinces, and the possibility of the existence of other financial factors which can cause omitted variable bias. Further studies that mitigate these issues should be followed in the future.

keywords : Local Public Enterprise, Performance Evaluation,
Financial Factor, Panel Analysis, One-way Random
Effect Model

Student Number : 2016-24374