

지방공사의 기업성이 경영평가결과에 미친 효과분석 : 박근혜정부와 문재인정부의 비교분석을 중심으로*

배인명**

이 연구의 목적은 지방공사의 경영평가 결과에 기업성(수익성 및 안정성)이 잘 반영되고 있는지에 대하여 경험적인 분석을 하는 것이다. 특히 박근혜 정부와 문재인 정부 시기를 구분하여 그 차이를 비교·분석하였다. 종속변수를 경영평가점수로 활용한 경우에는 패널회귀분석을, 경영평가등급을 활용한 경우에는 순서형 로지스틱분석을 실시하였으며, 분석 결과는 다음과 같다.

패널회귀분석 결과, 지방공사의 안정성은 경영평가점수에 영향을 미치지 않은 것으로 나타났다. 수익성은 박근혜 정부 시기에는 경영평가점수에 긍정적인 영향을 미쳤지만 문재인 정부 시기에는 아무런 영향을 미치지 못한 것으로 분석되었다.

평가등급이 종속변수인 순서형 로지스틱분석의 결과를 살펴보면, 지방공사의 안정성은 박근혜 정부 시기에는 평가등급에 영향을 미치지 못한 반면 문재인 정부 시기에는 안정성이 낮을수록 오히려 평가등급이 높아진 것으로 분석되었다. 또한 박근혜 정부 시기의 일부 모형에서 수익성이 우수할수록 경영평가등급이 높아지는 것으로 나타난 반면, 문재인 정부 시기에는 모든 모형에서 지방공사의 수익성이 평가등급에 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 종합적으로, 지방공사의 기업성 중 안정성은 경영평가결과에 잘 반영되지 않았고, 수익성은 박근혜 정부 시기에는 잘 반영되었으나, 문재인 정부 시기에는 중요시 되지 못했다고 할 수 있겠다.

이러한 연구는 지방공사의 평가에서 기업성이 어느 정도 반영되는지에 대하여 박근혜 정부와 문재인 정부의 차이를 분석하였다는 점에서 의미를 찾을 수 있다. 또한 선행연구들에서 거의 활용하지 않은 평가등급을 경영평가결과로 활용하였고, 기업성이 중요시되는 지방공사에 국한하여 분석하였으며, 분석방법의 차별화가 이루어졌다는 점 등에서 연구의 의미를 찾을 수 있겠다.

주제어 _ 지방공사, 경영평가, 기업성, 수익성, 재정적 안정성

* 이 연구는 2022년 서울여자대학교 교내연구비 지원을 받았음.

** 서울여자대학교 행정학과 교수

A Comparative Analysis of the Effects of Local Public Corporations' Entrepreneurship on Management Evaluation Results Between the Park and the Moon administration

Pai, Inmyung*

This study empirically analyzed whether entrepreneurship (profitability and stability) was well reflected in the management evaluation results of local public corporations. In addition, the differences in the effects of local public corporations' entrepreneurship between the Park Geun-Hye administration and the Moon Jae-In administration were analyzed. When the management evaluation score was used as the dependent variable, panel regression analysis was performed, and ordinal logistic analysis was applied when the management evaluation grade was used. The results of the study are as follows.

As a result of panel regression analysis, it was found that the stability of local public corporations did not affect the management evaluation score. However, this study analyzed that the profitability of local public corporations positively affected management evaluation scores during the Park administration but had no effect during the Moon administration.

Next, looking at the results of the ordinal logistic analysis in which the evaluation grade was the dependent variable, the stability of local public corporations did not affect the evaluation grade during the Park administration. In contrast, the evaluation grade increased as the stability of the local public corporations decreased during the Moon administration. And in the Park administration, the higher the profitability, the higher the management evaluation rating in some models, whereas the profitability of local public corporations did not affect the evaluation grade in all models during the Moon administration.

Key words _ local public corporation, management evaluation, entrepreneurship, profitability, fiscal stability

* Professor, Dept. of Public Administration, Seoul Women's University

I. 머리말

우리나라에서는 지방정부 차원에서 지방공기업과 지방출자출연기관 등 다양한 공공기관들을 운영하고 있다. 그 중 지방공기업은 “지방공기업법”에 규정되어 있는데¹⁾, 동법 제1조에서는 “지방자치단체가 직접 설치·경영하거나, 법인을 설립하여 경영하는 기업의 운영에 관하여 필요한 사항을 정하여 그 경영을 합리화함으로써 지방자치의 발전과 주민의 복리증진에 기여하게 함을 목적으로 한다”라고 규정되어 있으며, 제2조에서는 적용범위를 제시하고 있다.

이와 같이 공기업 형태의 공공기관을 운영하는 이유는 공기업의 사업성격이 일반행정사무와는 다르기 때문이다. 중앙정부나 지방자치단체가 제공하는 일반행정사무는 일반적으로 세금을 재원으로 하고 있는데 반해, 공기업이 제공하는 서비스나 재화는 이용자에게 그 대가를 받고 공급하고 있다(배인명, 2012). 이와 같이 공기업 역시 일반기업과 마찬가지로 서비스와 재화를 판매하고 있기 때문에 “기업성”이라는 특징을 가지고 있어 일반행정기관과는 차별화 된다.²⁾ 이러한 특징에 따라 지방공기업은 지방자치단체가 제공하는 각종 서비스 중 기업적 성격을 띠고 있는 서비스를 공급하기 위한 서비스 전달체제로 정의되기도 한다(김중호, 2019).

이상에서 논의한 것과 같이 기업성이라는 측면에서 일반행정기관과 차별화되는 지방공기업의 수는 지방자치 실시 이전인 1990년 131개였으나, 지방공기업의 설립인가권이 지방자치단체로 이양된 1999년 이후 빠른 속도로 증가하여, 2000년에는 234개, 2010년에는 378개, 2022년 6월 말 현재 411개에 이르고 있다. 예산 규모 역시 2010년 36조 1,462억원에서 2020년 61조 6,7152억원, 자산규모는 2010년 120조 5,533억원에서 2020년 209조 7,157억원으로 크게 증가하였다.³⁾

물론 지방공기업들이 기업성만 추구하는 것은 아니다. 지방공기업법 제3조에서는 지방공기업은 항상 기업의 경제성과 공공복리를 증대하도록 운영하여야 한다고 규정함으로써 기업성과 함께 공공성을 강조하고 있다. 따라서 공공성 역시 지방공기업의 주요한 특징 중 하나이며, 공기업과 일반 사기업을 차별화하는 주요 특성이다(안용식·원구환, 2001).

이렇듯 지방공기업은 기업성 뿐 아니라 공공성 역시 달성하여야 하는 주요 가치이지만, 이 연구에서는 특히 기업성 측면에서 지방공기업을 살펴보기로 한다. 최근 지방공기업의 경영성과 등을 재정적인 측면에서 살펴보면, 부채규모는 2010년 46조 3,873억원에서 2020년 54조 6,171억원, 당기순손실은

1) 지방자치단체 출자출연기관은 “지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률”에 규정되어 있다.

2) 기업성의 개념과 측정에 대해서는 2장에서 다루기로 한다.

3) 지방재정365 홈페이지(<https://lofin.mois.go.kr/portal/main.do>) 자료를 활용하였다.

동기간동안 4,745억원에서 22조 1,042억원, 영업손실은 2010년 7,518억원에서 3조 5,047억원으로 대폭 증가한 것으로 나타나고 있다. 이러한 이유로 지방공기업의 기업성과에 대하여 특히 우려의 목소리가 높다. 지방공기업의 높은 부채수준과 재정적자는 결국 지방정부와 지방공기업의 재정 건전성을 악화시키는 요인으로 작용할 수 있기 때문에 지방공기업의 기업성에 대한 지속적인 점검은 반드시 이루어져야 한다. 지방공기업에 대한 경영평가가 바로 이러한 점검을 위해 활용되고 있다.

행정안전부에서는 지방공기업에 대한 경영평가가 “1999년 지방공기업 설립인가권의 지방이양 이후 지방 공기업의 남של과 방만운영이 문제되고 있는 가운데 경영평가제도…는 행정안전부의 가장 실효성 있는 정책수단으로의 역할을 해오고 있다”고 하고 있다.⁴⁾ 그런데 경영평가가 지방공기업의 방만운영을 억제하는데 실효성 있는 정책수단이라는 주장이 설득력을 가지려면 지방공기업 경영평가의 결과에 기업성이 잘 반영되어야 한다. 만약 그렇지 않다면 경영평가의 타당성과 신뢰성은 인정받기 어려울 것이며, 이를 개선하기 위한 작업이 뒤따라야 할 필요가 있다. 따라서 경영평가의 결과에 기업성이 잘 반영되고 있는지 여부를 분석하는 것은 경영평가제도의 개선을 유도하여 지방공기업의 기업성을 제고하는데 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

이와 함께 경영평가제도가 정권의 이념 등에 따라 계속적으로 변하는 상황에서(이혜윤, 2020; 김서용·김선희, 2019), 정권별로 그 차이를 분석하는 것도 의미가 있을 것으로 판단된다. 특히 박근혜 정부와 문재인 정부의 지방공기업 평가에 대한 기초가 다르게 나타나고 있는 상황에서 이전 두 정부의 경영평가 결과에 대한 비교·분석은 정책기조의 차이에 따라 어떤 차이가 있는지를 보여줄 수 있다는 측면에서 큰 의미가 있을 것이다.⁵⁾

지방자치의 실시 이후 지방공기업은 인기 있는 연구 대상으로, 다양한 주제에 대하여 연구가 이루어져 왔다. 하지만 본 연구의 주제인 지방공기업의 경영평가 결과에 기업성이 잘 반영되고 있는지에 대한 논문은 그다지 많지 않다. 또한 기존의 연구들은 최근의 경영평가에 대한 상황을 보여주지 못하고 있다는 점, 연구대상이 적절하지 못하다는 점, 경영평가에서 큰 의미를 가지고 있는 평가등급을 고려하고 있지 못하다는 점 등의 문제점이 지적될 수 있겠다.⁶⁾

이러한 인식 하에 이 연구는 상대적으로 기업성이 더욱 강조되는 지방공사를 대상으로 지방공기업의 경영평가 결과(평가점수와 평가등급)에 수익성 측면에서의 성과가 잘 반영되고 있는지를 분석하는 것을 목적으로 하며, 특히 최근의 두 정부인 박근혜 정부와 문재인 정부에 차이가 있는지 분석하기로 한

4) 지방공기업 관련하여 클린아이 홈페이지(<https://www.cleaneye.go.kr/user/mngEval.do>) 자료를 주로 참고하였다.

5) 두 정부의 지방공기업 기초의 차이에 대해서는 2장에서 자세히 다루기로 한다.

6) 지방공기업의 유형별 차이를 비롯한 지방공기업에 대한 이론적인 논의와 선행연구에 대한 검토 등은 2장에서 자세히 다루기로 한다.

다. 구체적으로 이 연구의 목적은 첫째 우리나라 지방공기업 및 지방공기업 경영평가의 현황을 살펴보고, 둘째 지방공기업의 기업성에 대한 이론적인 검토를 한 후, 셋째 순서형 로지스틱분석 및 패널회귀 분석방법을 활용하여 전 연구기간, 혹은 정권 시기별로 지방공사의 기업성이 경영평가결과(평가점수 및 평가등급)에 어떠한 영향을 미쳤는지를 분석하는 것이다.

II. 지방공기업의 현황 및 이론적 배경

1. 지방공기업의 기업성

다음에서는 본 연구의 대상인 지방공기업의 기업성이란 무엇인지에 대하여 살펴보기로 한다. 앞서 언급한 바와 같이 지방공기업법 제3조 제1항에서는 경영의 기본원칙으로서 “지방직영기업, 지방공사 및 지방공단(이하 “지방공기업”이라 한다)은 항상 기업의 경제성과 공공복리를 증대하도록 운영하여야 한다.”고 규정하고 있다. 이 규정에서 기업성은 경제성으로 표현되고 있고, 경제성은 “경제적 성과”로 해석될 수 있을 것이기 때문에 지방공기업의 기업성의 의미를 파악하기 위해서는 지방공기업의 “경제적 성과”가 무엇인지를 살펴보아야 한다.

지방공기업에서 기업성이 강조되는 이유는 일반기업에서 공급하는 시장재와 유사한 서비스나 재화를 소비자에게 공급하고 그 비용을 받기 때문이다. 따라서 기업의 경제적 성과의 개념 및 측정방법을 이해하기 위해서는 일반기업에서 어떤 의미로 활용되고 있는지, 혹은 어떻게 측정되는지 검토해 볼 필요가 있다.

일반기업의 경제적 성과를 판단하기 위해 다양한 방법들이 활용되고 있지만 그 중 재무비율분석이 가장 대표적인 방법 중 하나이다(김중호, 2019). 재무비율분석에서 활용되는 재무지표들은 다양하게 분류되고 있는데, 대표적으로 한국은행(2020)은 성장성, 수익성, 안정성으로 분류하고 있다. 이는 기업의 경제적 성과, 즉 기업성은 성장성, 수익성, 안정성을 포함하는 개념이라고 할 수 있겠다.⁷⁾ 여기에서 성장성은 기업의 자산이나 수익, 혹은 매출규모 등의 성장가능성을, 기업경영의 총괄적 효율성 측정을 위해 활용되는 수익성은 매출이나 투자에 대한 수익의 정도를 의미하며, 안정성이란 기업의 장기적

7) 이외에 한국산업은행(1995)은 재무비율을 안정성, 수익성, 활동성, 생산성으로, 이대선 외(2002)는 유동성, 안전성, 활동성, 수익성, 성장성, 주가 및 배당금으로, 김영규·김형규(2010)는 유동성, 자본구조, 효율성, 수익성, 성장성, 생산성, 시장가치 등으로 구분하고 있다.

인 부채상환능력을 의미한다(이대규 외, 2002; 김영규·김형규, 2010).⁸⁾

이 중 공기업의 경영실적에 대한 연구자들이 가장 관심을 갖는 부문은 수익성이다. 그 이유는 앞서 언급하였듯이 수익성은 총괄적이고 대표적인 기업경영의 효율성에 대한 성과이기 때문이다(김택규 외, 2017; 배인명, 2012). 이러한 이유로 지방공기업에 대한 많은 연구들은 기업성을 수익성의 개념에 국한하여 활용하고 있다(노성민, 2018; 박근영, 2018; 원구환, 2015; 안이숙 외, 2014; 장석오, 2007). 예를 들어 김정인(2014)은 지방공기업법 제3조에 제시된 지방공기업의 경제성은 수익성을 의미한다고 하고 있고, 지방공기업의 수익성은 “최소의 투자로 산출을 달성하는 효과성과 능률성의 개념”을 모두 포함한 개념으로 활용하고 있다(박근영, 2018; 장석오, 2007).

수익성 외에 안정성 측면도 지방공기업의 기업성에 대한 연구에서 강조되는 부문이다. 그 이유는 특히 지방공기업의 과도한 부채문제가 자주 거론되고 있고, 지방공기업의 안정성이 악화될 경우 지방자치단체의 재정에게도 크게 타격을 줄 수 있기 때문이다. 이러한 이유로 여러 연구들이 공기업의 기업 성과에 대한 연구에 있어 안정성 관련 부분을 중요하게 다루고 있다(김동현 외, 2013; 박원·김태영, 2013; 배인명 2012).

이와 같이 지방공기업의 기업성에 대한 연구에 있어 수익성과 안정성 측면이 중요한 의미를 가지고 있기 때문에 이 연구에서는 기업성을 수익성과 안정성에 국한하여 논의하기로 하겠다. 다음에서는 지방공기업의 수익성과 안정성을 측정하기 위한 지표들에 대하여 살펴보기로 한다.

우선 손익계산서에 나타나고 있는 수익성 측면의 항목 중 대표적인 지표들은 영업이익과 당기순이익이다. 영업이익이란 영업활동의 결과 발생한 이익을 의미하며, 당기순이익은 최종적인 경영활동의 결과로 주주에게 귀속되는 이익이다(김영규·김형규, 2010).⁹⁾ 또한 안정성 측면에서 재무상태표에 나타나는 대표적인 지표는 부채의 규모이다. 하지만 이러한 지표들로 수익성이나 안정성을 평가한다면 기업의 규모 등을 고려하지 못하게 된다는 문제점이 있다. 이은성 외(2013)의 연구에서도 공공기관의 매출액이 클수록 경영평가 결과가 높은 것으로 나타나고 있고, 이봉준 외(2013)의 연구에서도 지방공기업의 기관규모와 경영평가결과가 상관관계가 있는 것으로 나타나, 지방공기업의 경영 성과가 경영평가결과에 미치는 영향을 보다 명확히 파악하기 위해서는 지방공기업의 규모를 통제할 필요가 있다.

이러한 문제점을 극복하기 위해서는 재무비율분석에서 활용되는 재무비율지표들을 활용할 필요가 있

8) 안정성은 보다 넓은 의미에서 단기적인 채무지급능력을 의미하는 유동성의 개념을 포함할 수도 있다(배인명, 2012; 이대선 외, 2002). 또한 “재무건전성”도 안정성의 개념과 유사한 개념으로 활용되고 있다(고재민, 2014).

9) 이외에 수익성을 나타내는 지표로 매출총이익이나 경상이익 등도 있다. 매출총이익은 매출액에서 매출원가를 차감한 금액을, 영업이익은 매출총이익에서 판매비와 관리비를 차감한 금액을, 경상이익은 영업이익에서 영업외 활동의 수익과 비용을 가산하거나 차감한 것을, 당기순이익은 경상이익에서 특별이익을 가산하고 특별손실과 법인세비용을 차감한 금액이다(이대규 외, 2002).

다. 이러한 지표들은 재무제표¹⁰⁾에 포함된 정보들을 바탕으로 다양한 정보를 쉽게 파악하기 위한 수단으로 활용되고 있다. 보다 구체적으로, 재무비율지표는 경제적 의미와 논리적 관계가 분명한 재무제표의 두 항목 이상을 상대적 비율로 나타낸 것이다(김영규·김형규, 2010).¹¹⁾ 따라서 절대규모 만을 고려한 평가보다는 두 개 이상의 수치를 동시에 고려하고 있는 재무비율지표를 활용하여 평가하는 것이 지방공기업의 경제적 성과를 평가하는데 더욱 유용한 정보를 제공하여 줄 수 있을 것으로 판단된다(배인명, 2012).

우선 수익성을 나타내는 대표적인 지표들로 매출액순이익률, 매출액영업이익률, 총자산순이익률, 자기자본순이익률 등이 있다(김권식 외, 2015; 안이숙 외, 2014; 원구환, 2015; 배인명, 2012). 각각의 지표들은 이익을 당기순이익, 영업이익 등 다양한 이익 중 무엇으로 측정하는지, 또한 자산, 자본 혹은 매출액 중 무엇에 대비하여 비율을 계산하는지에 따라 차이가 있다.¹²⁾

이 연구에서는 특히 매출액순이익률과 매출액영업이익률 등의 지표를 활용하기로 한다. 매출액순이익률은 매출액에 대한 당기순이익의 비율로, 매출액영업이익률은 매출액에 대한 영업이익의 비율로 측정되는 지표이다. 이와 같이 두가지 지표만 활용하는 이유는 수익성을 나타내는 지표들의 상관관계가 높아 굳이 모든 지표들을 활용하여 분석할 필요성이 그다지 높지 않기 때문이고, 또한 자료획득의 용이성이 상대적으로 높기 때문이다.¹³⁾

또한 안정성측면에서의 지표로는 부채비율, 차입금의존도, 자기자본비율 등이 있다. 그 외에 단기적인 안정성 측면에서 유동비율을 활용하기도 한다. 이중 이 연구에서는 부채비율의 지표를 활용하기로 한다. 그 이유는 부채비율은 기업의 대표적인 안정성 지표이고, 자료획득이 가장 용이하기 때문이다. 부채비율은 자기자본에 대한 유동부채와 비유동부채의 비율로 측정된다(한국은행, 2020).

2. 우리나라 지방공기업의 종류와 의의

우리나라 지방공기업은 지방자치단체가 직접 경영하는 지방직영기업과 간접 경영하는 지방공사 및 공단으로 구분된다. 직영기업, 공사, 공단들은 사업의 범위나 성격, 그리고 설립이나 운영 요건 등에서

10) 재무제표란 “기업이 회계기간 동안에 수행한 경영활동의 결과를 요약한 재무보고서”로서(김영규·김형규, 2010), 재무상태표, 손익계산서, 현금흐름표 등이 가장 보편적인 재무제표들이다.

11) 이러한 의미에서 “경제적 성과”를 의미하는 기업성은 “재무성과”를 의미한다고 볼 수도 있겠다. 예를 들어 하경선 외(2020)의 연구에서는 재무성과로 자산, 부채규모와 부채비율, 당기순이익 등을 분석하고 있어 재무성과를 경제적 성과와 유사한 개념으로 활용하고 있다. 이 외에 “경영성과”라는 용어도 유사한 의미로 활용되고 있다(김백규, 2017).

12) 이 외에 다양한 재무비율지표의 종류나 측정방법은 한국은행(2020)을 참조하기 바란다.

13) 본 연구에서 활용하는 자료들은 클린아이 및 지방재정 365에서 비교적 쉽게 획득할 수 있다.

차이가 있는데 <표 1>은 이러한 차이점들을 요약 정리하여 제시하고 있다.

<표 1> 지방공기업법에 의한 설립법인간 비교

구분	지방직영기업	지방공사	지방공단
적용법률	지방공기업법 지방자치법 지방재정법	지방공기업법 상법(일부 준용)	지방공기업법
사업성격	필수주민생활서비스	공공성·수익성	공공성
설립	자치단체 조직 (특별회계) ※ 조례로 설립	자치단체 단독 또는 민관공동 출자 (민간 50% 미만) ※ 조례로 설립	자치단체 단독 (자치단체 100%) ※ 조례로 설립
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 자기 자본금의 10% 한도 내에서 출자가 가능	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 : 행정안전부a(2016)

지방직영기업은 지방자치단체가 공기업특별회계를 설치하여 일반회계와 구분하여 독립적으로 회계를 운영하는 형태이며, 조직과 인력은 지방자치단체 소속이다. 지방직영기업에서 제공하는 서비스는 지방주민들이 생활하는데 필수적인 상수도나 하수도 등이며,¹⁴⁾ 주민들로부터 상수도 요금 등 사용료를 받아 경영비용으로 활용하고 있다. 상수도의 경우 독점적인 서비스이기 때문에 사용료를 어느 정도로 책정하는가에 따라 수익성이 크게 좌우된다. 하지만 지방직영기업들은 지방자치단체 내의 조직이기 때문에 사용료 등의 주요 의사결정은 지방자치단체에서 이루어지고 있다. 따라서 독자적으로 수익

14) 이외에 지방직영기업의 사업에는 공영개발, 자동차운송 등이 있는데, 현재 상수도 및 하수도사업만이 경영평가의 대상이다.

성이나 안정성 등을 추구하는데 큰 제약이 있다고 할 수 있겠다.

간접경영 형태인 지방공사와 지방공단은 지방자치단체가 50% 이상 출자한 독립 법인으로 지방자치단체와 별도로 독립적으로 운영되며, 종사자의 신분은 공무원이 아닌 민간인 신분이다. 이 중 공단은 지방자치단체가 100% 출연한 법인에 의해서만 운영되며, 공사가 독립사업을 경영하는 것과는 달리 특정업무의 위·수탁사업만 수행한다. 따라서 공단의 경영비용은 사용료가 아니라 대행사업비이다. 이와 같이 지방공단은 수익을 창출하는 데에는 한계가 있기 때문에 기업성 보다는 공공성이 더욱 강조된다고 할 수 있겠다.

지방공사는 법인으로 설립되어 자본금의 1/2을 초과하지 않는 범위에서 민간과 합작할 수 있도록 하고 있으며, 공사의 관리를 위해 공무원 신분을 지니지 않는 직원(사장, 이사 등 포함)에 의해 관리된다. 현재 우리나라의 지방공사는 지하철공사, 도시개발공사, 기타공사 등으로 분류되고 있다. 공사는 공단과는 달리 독립적인 사업을 수행할 수 있고 판매수입이 주요한 경영비용이기 때문에 기업성은 중요한 가치이다. 물론 지하철 요금 등 주요한 사항에 대하여 공사가 완전히 자율적으로 결정하기에는 한계가 있지만 독자적으로 사업을 수행할 수 있고, 지방자치단체 내부 조직이 아닌 민간조직이기 때문에 지방공사에는 지방공단이나 지방직영기업에 비해 기업성이 더욱 강조된다고 할 수 있겠다.

3. 지방공기업의 경영평가제도

우리나라의 지방공기업 경영평가는 1991년 지방직영기업에 대한 평가로부터 시작되었으며, 지방공사와 공단을 포함한 모든 지방공기업을 대상으로 하는 경영평가는 제3차 지방공기업법의 개정을 통하여 1993년부터 시행되었다(박중수, 2019; 김서용·김선희, 2019). 행정안전부(2022)에 따르면 지방공기업 경영평가의 주요한 목적은 “지방공기업이 달성하여야 할 목표나 나아가야 할 방향을 미리 지표로 설정해 주고, 사후에 이 기준과 실적을 비교·분석·평가하여 보상을 실시하거나 책임을 추궁하는 등의 사후관리를 강화함으로써 지방공기업의 경영개선을 도모하고, 궁극적으로 지방자치의 발전과 주민의 복리증진을 제고”하는데 있다. 즉 지방공기업의 경영평가는 지방공기업의 특성인 기업성과 공공성의 제고를 유도하기 위한 수단이라고 할 수 있겠다.

또한 경영평가는 “조직구성원이 주어진 환경 속에서 일정 기간 동안 수행한 영업활동의 목표달성 정도를 사전에 설정된 평가지표에 따라 측정하는 것으로서, 계획(plan)·집행(do)·평가(see)라는 경영관리 과정의 최종단계”이다.¹⁵⁾ 즉 이러한 경영평가를 통하여 지방공기업 성과를 측정하고 평가하며, 평가결

15) 클린아이 홈페이지(<https://www.cleaneeye.go.kr/user/mngEval.do>)의 자료를 참고하였다.

과에 따른 보상 등의 환류를 통하여 개선을 추구한다는 측면에서 경영평가는 성과관리를 지향한다고 할 수 있다(한인섭, 2017). 따라서 경영평가의 핵심적인 사항 중 하나는 지방공기업의 성과를 어떻게 정의하여야 할 것인가이다(원구환, 2018).

지방공기업 성과에 대한 정의는 경영평가에서 활용되는 평가지표들을 통하여 알 수 있다. 경영평가 지표들이 바로 지방공기업에 대한 정책 방향의 변화를 의미하며, 또한 경영평가의 최종 점수인 결과와 관련성이 있기 때문이다(박중수, 2019; 조임곤, 2014). 그런데 우리나라 지방공기업의 경영평가 지표들은 시대에 따라 지속적으로 변화하여 왔다(박중수, 2019). 이와 같이 경영평가지표들이 변화하는 이유는 정권 이념과 공공기관 개혁, 지방자치제도, 지방공기업제도 등의 변화를 반영하기 때문이라고 할 수 있겠다(김서용 외, 2019). 다음에서는 연구 대상인 박근혜정부와 문재인정부에서의 지방공기업 경영평가제도의 변화를 지표체계를 중심으로 살펴보기로 한다.¹⁶⁾

박근혜 정부의 지방공기업 평가의 주요 특징은 지방공기업의 기업성에 대한 평가를 강화함과 동시에 사회적 책임의 가치를 포함하였다는 점이다(박중수, 2019). 우선 2012년 실적을 평가하기 위해 2013년에 실시한 경영평가의 지표에 큰 변화가 있었다. 구체적으로, 평가지표 기존의 리더십/전략, 경영시스템, 경영성과의 3개 대분류지표에 더하여 정책준수 지표군이 추가되었으며, 이에 따라 배점도 조정되었다. 대분류지표들의 배점은 지방공기업 유형별로 다른데, 이 연구의 대상인 지방공사에 대한 배점을 살펴보면 2012년 리더십/전략 15점, 경영시스템 30점, 경영성과 55점에서 2013년 리더십/전략 12점, 경영시스템 30점, 경영성과 48점, 정책준수 10점으로 조정되었다. 2014년부터 2016년의 실적에 대한 경영평가에서는 리더십과 전략이 12점에서 11점으로, 경영성과가 48점에서 49점으로 소폭 조정되었다.

문재인 정부에서의 경영평가는 효율성 보다는 공공성에 대한 평가를 강화하였다는 특징이 있다(박중수, 2020). 2017년 실적을 평가한 2018년 지표체계를 보면 지방공기업의 사회적 가치 구현을 유도하기 위하여 35점에 해당하는 “사회적 가치”라는 지표군을 도입하였는데, 이 중 일자리확대에는 10점, 사회적 책임에는 25점을 배정하였다. 이로 인해 리더십/전략 부문은 11점에서 5점으로, 경영시스템은 30점에서 10점(2018년 실적 평가시 9점)으로, 경영성과는 49점에서 45점으로 배점이 축소되었다.

2019년 실적 평가지표들에는 큰 변화가 있었다. 우선 대분류지표를 지속가능경영, 경영성과, 사회적 가치로 재구성하였다. “지속가능경영”은 리더십(14점)과 경영시스템(11점)으로 구성(25점)되었는데, 기관장의 사회적 책임 강화를 위해 리더십 배점을 4점에서 14점으로 확대하였다. 지방공기업의 효율성에 대한 평가지표인 “경영성과”는 배점을 45점에서 40점으로 축소하였으며, “사회적 가치”는 2018년 실적 평가시 36점이었던 배점을 2017년 실적 평가와 마찬가지로 35점으로 조정하였다.

16) 그 외에 김대중, 노무현, 이명박 정부의 경영평가지표의 변화에 대해서는 박중수(2019)를 참고하기 바란다.

2020년 실적 평가를 위한 편람에서는 2019년 실적 평가와 동일한 지표를 활용하는 것으로 나타나 있으나, 실제 경영평가에서는 COVID-19로 인해 주요사업 및 경영효율성과지표 중 일부는 제외되고 코로나19 영향 대체지표로 평가하였다.¹⁷⁾

경영평가지표에 기업성을 평가할 수 있는 지표들이 다양하게 제시되고 있기는 하나 그 중 기업성과 가장 밀접한 관계가 있는 지표들은 경영효율성과 지표들이라고 할 수 있겠다. 이 연구의 목적이 지방공기업의 경영평가결과에 기업성이 잘 반영되고 있는지를 분석하는 것이기 때문에 다음에서는 경영효율성과 지표들이 어떻게 변화하였는지 살펴보기로 한다. 다만 경영효율성과 지표들은 공기업의 유형에 따라 다양하기 때문에 다음에서는 연구대상인 공사들의 지표들에 대해서만 검토하기로 한다.

박근혜 정부에서는 2012년 실적에 대한 경영평가에서 부채에 대한 이자보상비율 지표를 부채관리지표의 세부지표로 신설하였고, 도시철도공사의 경우 주행거리 1km 당 총원가, 영업수지비율, 1인당 영업수익, 부채비율 등의 지표가 활용되었으며, 각각 5점, 10점, 5점, 2점의 배점이 부여되었다. 이중 주행거리 1km당 총원가와 1인당 영업수익 지표의 배점은 4점에서 5점으로 상향조정된 것이다.

도시철도공사에 대해서는 영업수지비율, 1인당 당기순이익, 부채관리, 자기자본이익률 등의 지표를 활용하였으며 각각 12점, 3점, 8점, 3점의 배점을 부여하였다. 기타공사의 경우는 기관마다 서로 다른 지표들이 활용되어 서울농수산공사를 예시하면, 1인당 영업수익, 영업수지비율, 1인당 당기순이익 지표를 활용하였으며, 각각 6점, 15점, 4점의 배점이 부여되었다. 이중 영업수지비율의 배점은 10점에서 15점으로 상향조정된 것이다. 2013년 경영실적 평가에서는 도시개발형 부채관리를 강화하기 위하여 부채관리의 세부지표로 당좌비율지표를 신설하였으며, 부채비율에 대한 연도별 감축목표를 부여하였다. 그 이후 2016년 실적 평가까지 동일한 지표와 배점이 활용되었다.¹⁸⁾

〈표 2〉 경영효율성과지표(2013~2016)

중분류지표	세부지표	배점	평가방법
도시철도공사 (22점)	1. 주행거리 1km당 총원가	5	목표부여(A)
	2. 영업수지비율	10	목표부여(B)
	3. 1인당 영업수익	5	목표부여(A)
	4. 부채비율	2	목표부여(A)

17) 2020년 실적에 대한 지방공사 경영평가 시 활용된 유형별 코로나19 영향 대체지표와 배점은 행정안전부c(2021)를 참고하기 바란다.

18) 혼란을 줄이기 위해 이하 연도는 별도의 언급이 없는 한 평가가 실시된 연도가 아니라 평가의 대상이 되는 연도를 의미한다. 예를 들어 2020년이라 하면 2021년에 실시된 평가의 대상연도인 2020년을 의미한다.

도시개발공사 (26점)	1. 영업수지비율	12(16)	목표부여(B)
	2. 1인당 당기순이익	3	목표부여(A)
	3. 부채관리	8(6)	목표부여(A)
	4. 자기자본이익률	3	목표부여(B)
기타공사(서울농수산공사예시) (25점)	1. 1인당 영업수익	6	목표부여(A)
	2. 영업수지비율	15	목표부여(B)
	3. 1인당 당기순이익	4	목표부여(A)

* 주 : ()의 배점은 2012년 실적 평가시 배점임. 따라서 2012년 도시개발공사의 경영효율성과지표의 총 가중치는 28점임
자료 : 행정안전부b(각년도)

문재인 정부에서는 경영효율성과지표에 대한 배점이 축소되어 기업성에 대한 가중치가 그만큼 낮아졌다. 2017년과 2018년 실적 평가를 위하여 활용한 경영평가에서 경영효율성과지표에 대한 배점은 도시철도공사의 경우 22점에서 18점으로, 도시개발공사는 26점에서 24점으로, 기타공사의 경우는 25점에서 18점으로 하향 조정되었다.

도시철도공사의 경우 박근혜정부와 동일한 지표들이 활용되었는데, 주행거리 1km 당 총원가, 영업수지비율, 1인당 영업수익, 부채비율의 배점이 각각 4, 9, 4, 1점으로 이전대비 1점씩 축소되었다. 기타공사 중 서울 농수산공사의 경우 역시 박근혜정부와 동일한 지표가 활용되었는데 1인당 영업수익, 영업수지비율, 1인당 당기순이익의 배점이 5점, 10점, 3점으로 대폭 축소되었다. 도시개발공사의 경우에는 박근혜정부에서 활용한 영업수지비율, 1인당 당기순이익, 부채관리, 자기자본이익률 외에 순영업자산회전율, 1인당 영업수익 지표들이 추가되어 활용되었으며, 배점은 각각 10점, 2점, 6점, 2점, 2점이 부여되었다.

〈표 3〉 경영효율성과지표(2017~2018)

중분류지표	세부지표	배점	평가방법
도시철도공사 (18점)	1. 주행거리 1km당 총원가	4	목표부여(A)
	2. 영업수지비율	9	목표부여(B)
	3. 1인당 영업수익	4	목표부여(A)
	4. 부채비율	1	목표부여(A)
광역 도시개발공사 (24점)	1. 순영업자산회전율	2	목표부여(A)
	2. 1인당 영업수익	2	목표부여(A)
	3. 영업수지비율	10	목표부여(B)
	4. 1인당 당기순이익	2	목표부여(A)
	5. 부채관리	6	목표부여(A)
	6. 자기자본이익률	2	목표부여(B)

중분류지표	세부지표	배점	평가방법
기타공사(서울농수단공사예시) (18점)	1. 1인당 영업수익	5	목표부여(A)
	2. 영업수지비율	10	목표부여(B)
	3. 1인당 당기순이익	3	목표부여(A)

자료 : 행정안전부b(각년도)

2019년과 2020년 실적에 대한 평가에서는 경영효율성과지표에 대한 배점이 도시개발공사는 24점에서 22점으로, 기타공사의 경우는 18점에서 15점으로 더욱 낮아졌다. 또한 지표에서도 변화가 있었는데, 기존에 활용되었던 1인당 영업수익, 1인당 당기순이익지표들이 노동생산성 및 자본생산성지표로 대체되었다. 그 결과 도시철도공사의 경우에는 주행거리 1km 당 총원가(4점), 영업수지비율(7점), 부채비율(1점), 노동생산성(3점), 자본생산성(3점)의 지표들이 활용되었으며, 기타공사 중 서울농수산공사의 경우 영업수지비율(8점), 노동생산성(4점), 자본생산성(3점)의 지표들이, (광역)도시개발공사의 경우에는 영업수지비율(8점), 부채관리(5점), 노동생산성(4점), 자본생산성(3점)의 지표들이 활용되었다.

〈표 4〉 경영효율성과지표(2019~2020)

중분류지표	세부지표	배점	평가방법	
도시철도공사 (18점)	1. 주행거리 1km당 총원가	4	목표부여(A)	
	2. 영업수지비율	7	목표부여(B)	
	3. 부채비율	1	목표부여(A)	'20년 코로나지표로 대체
	4. 노동생산성	3	목표부여(A)	
	5. 자본생산성	3	목표부여(A)	
광역 도시개발공사 (20점)	1. 영업수지비율	8	목표부여(B)	'20년 코로나지표로 대체
	2. 부채관리	5	목표부여(A)	'20년 코로나지표로 대체
	3. 노동생산성	4	목표부여(A)	
	4. 자본생산성	3	목표부여(A)	
기타공사 (서울농수단공사예시) (15점)	1. 영업수지비율	8	목표부여(B)	
	2. 노동생산성	4	목표부여(A)	'20년 코로나지표로 대체
	3. 자본생산성	3	목표부여(A)	'20년 코로나지표로 대체

자료 : 행정안전부c(각년도)

요약해 보면, 박근혜정부와 문재인정부 모두 지방공기업을 기업성을 평가하기 위하여 다양한 지표들을 활용하였으나, 박근혜 정부에서의 경영효율성과지표들의 가중치가 문재인정부에서의 가중치에 비해 더욱 높다는 점 등에 근거하여 볼 때 박근혜 정부가 문재인 정부에 비해 지방공기업을 더욱 중요시하였다고 할 수 있겠다.

추가적으로, 모든 경영효율성과지표들의 경우 지표의 절대 값이 반영되는 것이 아니라 목표부여 방식으로 점수가 부여되고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 목표부여 방식이란 해당 공기업이 제시한 목표에 대한 달성도에 따라 점수가 부여되는 방식이다.^{19) 20)} 목표부여방식의 경우 A와 B 두 방식이 있는데, 목표부여(A)는 해당지표에 부여된 최고·최저목표를 기준으로 다음과 같이 목표달성도를 계산하는 방식을 활용하고 있다.

$$\text{목표달성도}(Y) = \frac{\text{실적} - \text{최저목표}}{\text{최고목표} - \text{최저목표}}$$

목표부여(B)는 가중치의 60%는 목표달성도를 평가하고, 가중치의 40%는 개선도를 평가하는 방식이다. 개선도 평가는 기준치 실적에 일정비율을 곱한 값을 목표로 부여한 후 목표부여(A)의 방법으로 평가하고 있다. 이러한 방식은 개별적인 지방공기업을의 상황을 고려할 수 있다는 장점이 있을 수는 있으나, 절대적인 측면에서 여러 공기업들의 기업성을 비교 평가하기에는 한계가 있다고 판단된다.

4. 선행연구 검토

우리나라에서는 지방자치의 실시 이후 지방공기업에 대한 다양한 주제에 대하여 많은 연구들이 이루어져 왔다. 이동기(2020)에 따르면 1989년부터 2019년까지 8개 주요 행정학 관련 학회지에 게재된 지방공기업 관련 논문은 178편이며, 이중 경영평가 관련 논문은 29편에 이르고 있다고 하고 있다. 2020년 이후 현재까지 주요 학회지에 발표된 지방공기업에 대한 논문도 10여편에 이르고 있는데, 이중 경영평가 관련 논문으로는 서재호 외(2021)와 이기세 외(2021) 등이 있다. 하지만 본 연구의 주제인 지방공기업의 경영평가 결과에 기업성이 잘 반영되고 있는지에 대한 논문은 그다지 많지 않다. 다음에서는 이 연구의 주제와 관련된 선행연구들을 중심으로 좀 더 자세히 살펴보기로 한다.

19) 목표부여방식에 대한 설명은 행정안전부(2021)을 참조하였다.

20) 목표대실적 평가방법의 경우 목표달성도(70%)와 목표의 적정성(30%)을 함께 평정하고 있다.

우선 2002년에서 2005년까지의 지방공기업 자료를 대상으로 재무적, 비재무적 성과가 경영평가점수에 어떠한 영향을 미쳤는지를 회귀모형을 통하여 분석한 장석오(2007)의 연구가 있다. 이 연구에서는 공공성의 대리변수인 고객만족도 점수와 영업수지비율과 개선정도로 측정된 지방공기업의 재무적 성과가 모두 경영평가결과에 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 하지만 이 연구는 현 시점에서 볼 때 시간이 경과된 연구로, 최근의 경영평가에 대한 상황을 보여주지 못하고 있다. 또한 수익성 측면에서의 분석은 이루어졌으나 안정성 측면을 고려하지 못하고 있다는 점, 모든 지방공기업을 대상으로 하고 있어 기업성이 더욱 중요한 지방공사에 대한 분석이 차별적으로 이루어지지 못했다는 점 등을 한계로 지적할 수 있겠다.

이제향 외(2017)의 연구는 중앙정부 공공기관 경영평가결과에 경영평가지표들이 어떠한 영향을 미쳤는지에 대하여 PLS구조방정식 모형을 통하여 분석하고 있는데, 그 한 부문으로 경영성과의 경영평가결과에 대한 효과를 분석하고 있다. 다만 이러한 연구는 연구대상이 중앙정부의 공공기관이라는 점, 연구목적이 성과관리의 동태적인 구조특성을 규명하는 것이기 때문에 공공기관의 경영성과가 경영평가결과에 얼마나 잘 반영되고 있는지를 구체적으로 보여주는 데에는 한계가 있다.

이기세 외(2021)의 연구에서는 지방도시개발공사를 대상으로 경영평가점수가 DEA 모형을 통하여 도출된 경영효율성에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대하여 회귀분석 등을 실시하였다. 이 연구는 연구 대상이 도시개발공사에 국한되어 있다는 점, 2013년부터 2016년까지 다년도의 자료를 활용하고 있으나 단순히 OLS에 의한 분석을 활용하고 있다는 점, 또한 경영평가점수가 종속변수가 아닌 독립변수로 활용되고 있어 기업성 관련 성과가 경영평가에 미친 영향을 분석하지는 않고 있다는 점 등의 한계가 있다.

또한 경영평가 결과에 대한 대부분의 연구들은 종속변수로서 경영평가 점수만을 활용하고 있고 평가등급은 고려하고 있지 않은 점도 선행연구들의 문제점으로 지적될 수 있겠다(이기세, 2021; 김권식 외, 2015; 김동현 외, 2013; 원구환, 2015; 장석오, 2007). 사실 경영평가결과에서 최종점수 보다는 평가등급이 더 큰 의미를 가지고 있다고 해도 과언이 아니다. 왜냐하면 실질적으로 경영평가 점수가 아닌 경영평가등급에 따라평가급의 지급, 경영평가부진 기관 선정, 우수 지방공기업 및 직원에 대한 표창 등을 실시하고 있기 때문이다.²¹⁾ 이 연구에서는 이상에서 언급한 선행연구들의 방법론적 문제, 연구대상의 문제, 종속변수의 문제, 연구 시기의 문제 등을 극복하고 지방공기업의 기업성(수익성 및 안정성)이 지방공기업 경영평가 결과(점수 및 등급)에 잘 반영되고 있는지를 분석하기로 한다.

21) 경영평가 등급의 활용은 클린아이 홈페이지(<https://www.cleaneye.go.kr/user/mngEval.do>)의 내용을 참고하였다.

Ⅲ. 연구방법

1. 연구범위

이 연구는 지방공기업의 경영평가 결과에 기업성이 미치는 효과에 대한 분석을 목적으로 한다. 이러한 연구 목적을 위하여 지방공기업 중 지방공사를 대상으로 분석하기로 한다. 2장에서 설명하였듯이 지방공사는 지방자치단체가 1/2 이상을 출자하였기 때문에 공기업의 재정적 책임도 50% 이상이고, 공무원 신분을 지니지 않은 직원에 의하여 독립된 사업을 수행하고 있으며, 판매수입이 주요한 경영비용이기 때문에, 다른 형태의 지방공기업에 비해 특히 기업성이 강조된다고 할 수 있겠다.

또한 이 연구는 박근혜 정부와 문재인 정부의 차이에 대하여 분석하는 것을 주요 목적으로 하고 있기 때문에 두 정부를 비교하기 위하여 2015년부터 2020년까지를 연구의 범위로 한다.²²⁾ 2015년부터 2020년까지의 자료를 대상으로 한 이유는 클린아이와 지방재정365에서 비교적 쉽게 자료를 획득할 수 있는 기간의 시작이 2015년부터이고, 2020년은 모든 자료를 획득할 수 있는 가장 최신의 자료이기 때문이다.

또한 모든 연도를 포함하는 분석 외에, 박근혜 정부와 문재인 정부의 차이를 분석하기 위하여 2015년부터 2017년과 2018년부터 2020년, 2015년부터 2016년과 2017년부터 2020년을 분리하여 분석하기로 한다. 그 이유는 2017년의 처리가 다소 애매하기 때문이다. 2017년의 실적에 대한 평가는 문재인 정부에 의해 이루어졌지만 문재인 정부는 2017년 5월 10일 출범하였기 때문에 그 이전은 박근혜 정부 시절이며, 또한 지방공기업들이 박근혜 정부의 평가지표를 전제로 경영을 하였을 가능성이 높기 때문에 박근혜 정부의 실적이라고 할 수도 있다. 따라서 2017년을 박근혜 정부, 혹은 문재인 정부에 포함하는 분석을 모두 실시하기로 한다.

2. 변수의 조작적 정의

지방공사의 기업성이 경영평가 결과에 반영되고 있는지를 분석하는 연구의 목적을 달성하기 위한 분석 모형의 종속변수는 경영평가 결과이며, 독립변수는 지방공사의 기업성이다. 단 기업성은 수익성 및 안정성 측면에 국한하기로 한다.

종속변수인 경영평가결과는 경영평가 점수 및 등급 두 가지로 측정하기로 한다. 앞서 언급한 바와 같

22) 경영평가를 받은 지방공사의 수는 2015년 58개, 2016년 60개, 2017년과 2018년은 63개, 2019년과 2020년은 66개이다.

이 많은 지방공기업 관련 연구들은 경영평가결과를 경영평가점수에 국한하고 있으나 경영평가 등급의 의미가 크기 때문에 평가등급도 종속변수로 활용하기로 한다. 기업성의 측정은 2장에서 논의하였듯이 수익성은 매출액순이익률과 매출액영업이익률 두 지표를 통하여 측정하고, 안정성은 부채비율로 측정하기로 한다.²³⁾

이 연구에서는 통제변수로 지방자치단체의 재정상황을 고려하기로 한다. 여러 선행연구를 살펴보면 지방자치단체의 재정적 특성과 지방공기업의 운영은 밀접한 관계가 있다고 주장하고 있다. 예를 들어 유영민(2020)은 지방공기업이 설립될 때부터 지방자치단체의 재정에 큰 영향을 받고 있어 지방자치단체의 재정상황에 따라 경영성고가 달라질 수 있다고 주장하고 있다. 배인명(2012)의 연구에서도 지방자치단체의 재정력이 지방공기업의 경영성고에 영향을 미칠 수 있다고 설명하고 있다. 만약 지방자치단체의 재정력이 크면 재정적인 여력이 크기 때문에 지방공기업에 대한 투자재원을 확보하는데 큰 어려움이 없어 굳이 공사채 등을 발행하지 않아도 되고, 또 사업 비용을 절감할 수 있는 인프라를 구축하는데 유리하기 때문에 지방공기업의 경영성고에 긍정적인 영향을 미칠 수 있을 것이다. 하지만 지방자치단체의 재정력이 크면 지방공기업의 경영을 더욱 공격적으로 할 수 있기 때문에 더욱 많은 공사채 등을 발행하여 재정적인 안정성은 오히려 낮아질 수도 있다는 주장도 있다(배인명, 2012; Ellis and Schansberg, 1999; Hackbart and Ramsey, 1988). 지방자치단체의 재정력이 재정성고에 미치는 영향에 대한 선행 연구들의 분석결과는 다양하게 나타나고 있다. 예를 들어 정재진(2012), 김권식(2015), 조세현 외(2011)의 연구는 긍정적인 효과를, 전영준 외(2017)의 연구에서는 부정적인 효과를, 김권식 외(2015)의 연구에서는 유의미한 효과를 미치지 못하는 것으로 나타나고 있다.

지방자치단체의 재정적 안정성도 지방공기업의 경영성고에 영향을 미칠 수 있을 것으로 예상된다. 만약 지방자치단체의 부채수준이 높으면 지방공기업의 경영을 보수적으로, 혹은 적극적으로 함으로써 지방공기업의 경영성고에 긍정적, 혹은 부정적 영향을 줄 수 있다는 것이다(배인명, 2012). 이와 관련된 선행 연구로 배인명(2012)의 연구가 있는데, 연구 결과는 지방공기업의 유형에 따라 다양하게 나타나고 있다.

이러한 인식 하에 이 연구에서는 지방자치단체의 재정력과 재정적 안정성을 통제변수로 활용하기로 한다. 또한 지방자치단체의 재정력은 재정자주도로, 안정성은 예산대비채무비율로 측정하기로 한다.

²⁴⁾ 지방자치단체의 재정력의 대표적인 지표로, 재정자립도와 재정자립도가 있다. 재정자립도는 자치단

23) 수익성지표인 매출액순이익률과 매출액영업이익률은 값이 높을수록 수익성이 높아진다는 것을 의미하고, 안정성지표인 부채비율은 값이 낮을수록 안정성이 높아진다는 것을 의미한다.

24) 재정자주도는 값이 높을수록 지방자치단체의 재정력이 높다는 것을 의미하고, 예산대비채무비율은 값이 높을수록 지방자치단체의 재정적 안정성이 낮다는 것을 의미한다.

체 예산규모 중 자체재원인 지방세와 세외수입이 차지하는 비율로, 재정자주도는 자체재원과 자주재원이 차지하는 비율로 측정되는데, 후자는 의존재원이기는 하지만 지방자치단체 스스로의 재량으로 활용할 수 있는 자주재원을 지방재원에 포함하기 때문에 최종적인 재정운영의 자율성을 측정한다는 점에서 차별화된다.

지방자치단체의 재정안정성을 측정하는 지표에는 통합재정수지적자비율, 예산대비부채비율 등이 있다. 전자는 단년도의 총세입과 세출부분의 차이를 비교하여 재정건전성의 정도를 측정하는 지표인 반면, 후자는 누적된 채무의 잔액을 고려하기 때문에 지방자치단체의 장기적인 측면에서의 재정적 안정성을 측정할 수 있다는 장점이 있어 이 연구에서는 부채비율을 안정성의 지표로 활용하기로 한다. 모든 변수들의 조작적 정의는 다음과 같다.

〈표 5〉 종속변수, 독립변수, 통제변수의 조작적 정의

변수		조작적 정의
종속변수	경영평가 점수	각 연도 지방공기업 경영평가 종합점수
	경영평가 등급	각 연도 지방공기업 경영평가 최종 등급 가: 1, 나:2, 다:3, 라:4, 마:5
독립변수	수익성	
	매출액순이익률	당기순이익/매출액
	매출액영업이익률	영업이익/매출액
	안정성	
	부채비율	(유동부채+비유동부채)/자기자본
통제변수	재정자주도1)	(자체수입+자주재원)/자치단체 예산규모
	예산대비채무비율	지방채무잔액/자치단체 최종예산액

주 1) 세입과목 개편 이후의 재정자주도임(잉여금 등은 세외수입, 즉 자체수입에서 제외됨)

3. 분석방법 및 모형

본 연구에서는 두 가지 분석방법을 활용하기로 한다. 우선 종속변수가 경영평가점수인 경우에는 패널회귀분석(panel regression analysis)을, 종속변수가 평가등급인 경우 순서형 로지스틱 회귀분석(ordinal logistic regression analysis)을 활용하기로 한다.

이 연구에서는 2015년부터 2020년까지 경영평가를 받은 지방공사의 자료를 바탕으로 분석하기 때문에 경영평가점수가 종속변수인 경우 패널회귀분석이 유용한 분석방법이다. 패널회귀분석의 장점은 다양하다. 구체적으로, 첫째 시간과 공간에 따른 변이를 감지할 수 있다는 점, 둘째 탈락된 변수들에 의

해 야기되는 측정의 편이를 줄일 수 있다는 점, 셋째 자유도를 증가시키고 다중공선성의 문제를 줄임으로써 추정의 효율성을 높일 수 있다는 점 등이다(배인명, 2016; Hsiao, 1986.; Sayrs, 1989).²⁵⁾

패널회귀분석에서는 고정효과모형, 확률효과모형, 그리고 OLS(Ordinary Least Square)모형이 활용될 수 있다. 세가지 모형 중 OLS모형은 모든 회귀계수가 시간과 공간에 상관없이 일정하다고 가정한다는 점에서 차이가 있다. 반면 고정효과모형과 확률효과모형은 Y-절편의 값이 시간과 공간에 따라 일정하지 않음을 전제로 하고 있으며, 고정효과모형에서는 탈락된 변수의 효과가 고정적이라고 가정하고 있고, 확률효과모형은 무작위적이라고 가정하고 있다(배인명, 2016). 세 가지 모형 중 어떠한 모형이 적절한지를 판단하기 위해서 다양한 검증방법이 활용될 수 있으나 이 연구에서는 두 가지 검증방법을 활용하기로 한다. 우선 오차항의 분산-공분산 형태의 동질성을 검증하기 위하여 F 검증을, 고정효과모형과 확률효과모형의 선택을 위하여 Hausman 검증을 활용하기로 한다(Kmenta, 1986).

그런데, 패널회귀분석을 활용하기 위해서는 종속변수가 구간척도나 비척도 이어야 한다. 하지만 “가”부터 “마”까지의 값을 갖는 평가등급은 서열척도이기 때문에 패널회귀분석을 활용할 수 없다. 따라서 이 연구에서는 평가등급을 종속변수로 활용하는 경우 순서형 로지스틱 회귀분석을 이용하기로 한다(송인걸·김경애, 2022). 일반적인 로지스틱분석은 종속변수가 이분형(0과 1의 값)의 명목척도인 경우 활용된다(정혜진·강재호, 2021). 하지만 종속변수가 가에서 마로 갈수록 등급이 낮아진다는 것을 의미하므로 이산형(discrete)의 순서화된 범주형 자료를 회귀방정식에 적합하도록 변환시킨 순서형 로지스틱 모형(ordered logistic model)을 활용하는 것이 적절하다(서재호·이정훈, 2018).

또한 모든 경우 종속변수 중 수익성을 측정하기 위한 매출액순이익률과 매출액영업이익률은 상관관계가 매우 높아 동일한 모형에 함께 포함시키는 경우 다중공선성의 문제를 야기한다. 따라서 각각의 변수들은 서로 다른 모형에서 분석하기로 한다. 종합적으로 분석모형은 다음과 같이 정리될 수 있겠다.

모형 1_1(패널회귀분석): 경영평가점수 $it = f(\text{매출액순이익률}it, \text{부채비율}it, \text{통제변수(재정자주도}it, \text{예산대비채무비율}it)) + \delta it + \eta it + \epsilon it$

모형 1_2(패널회귀분석): 경영평가점수 $it = f(\text{매출액영업이익률}it, \text{부채비율}it, \text{통제변수(재정자주도}it, \text{예산대비채무비율}it)) + \delta it + \eta it + \epsilon it$

25) 재정자주도는 값이 높을수록 지방자치단체의 재정력이 높다는 것을 의미하고, 예산대비채무비율은 값이 높을수록 지방자치단체의 재정적 안정성이 낮다는 것을 의미한다.

모형 2_1(순서형 로지스틱분석): 경영평가등급 $it = f(\text{매출액순이익률}it, \text{부채비율}it, \text{통제변수(재정자주도}it, \text{예산대비채무비율}it))$

모형 2_2(순서형 로지스틱분석): 경영평가등급 $it = f(\text{매출액영업이익률}it, \text{부채비율}it, \text{통제변수(재정자주도}it, \text{예산대비채무비율}it))$

IV. 분석결과

이 연구에서는 종속변수를 평가점수와 평가등급 두 가지로 활용하였는데, 우선 평가점수를 종속변수로 활용한 패널회귀분석결과를 살펴보기로 한다. F 검증 결과 모든 모형에서 OLS 모형은 기각되었다. 또한 고정효과모형 중 확률효과모형 중 어떠한 모형이 적합한지를 검증하기 위하여 Hausman 검증을 실시하였는데, 다음에서는 각 모형별로 적합한 분석모형의 결과만을 제시하고 설명하기로 한다.²⁶⁾ 수익률 중 매출액순이익률을 활용한 분석결과는 <표 6>, 매출액영업이익률을 활용한 분석 결과는 <표 7>에 제시하였다.

<표 6>에 정리되어 있듯이, 매출액순이익률을 포함하고 있는 패널회귀 분석 결과, 부채비율은 어떠한 시기에도 경영평가점수에 영향을 주지 못한 것으로 나타났다. 또한 모든 연도를 대상으로 한 분석에서 매출액순이익률은 경영평가점수에 긍정적인 효과를 준 것으로 분석되었다.²⁷⁾ 하지만 박근혜 정부와 문재인 정부 시기를 분리하여 분석한 결과는 서로 다르게 나타났다. 즉 박근혜 정부 시기라고 볼 수 있는 2015년부터 2017년까지의 자료, 또한 2015년과 2016년의 자료를 바탕으로 한 분석결과 모두 매출액순이익률은 경영평가점수에 양(+)의 효과를 야기한 것으로 나타났으나, 문재인 정부 시기라고 할 수 있는 2017년부터 2020년, 혹은 2018년부터 2020년의 자료를 대상으로 한 분석에서는 모두 매출액순이익률이 경영평가점수에 영향을 미치지 못한 것으로 나타났다. 종합적으로, 이러한 분석결과는 지방공기업의 안정성은 박근혜 정부와 문재인 정부 시기에 모두 경영평가점수에 영향을 주지 못하였고, 박근혜 정부 시기에는 지방공기업의 수익성이 높을수록 더욱 높은 경영평가점수를 받은 반면, 문재인 정부 시기에는 수익성이 경영평가점수에 영향을 주지 못하였다는 것을 의미한다.

26) 별도의 언급이 없는 한 유의수준 0.05 수준에서 검증하기로 한다.

27) 평가등급은 가장 높은 등급인 가등급이 1로 코딩되어 있어 값이 낮을수록 높은 등급을 의미한다. 따라서 부(-)의 영향을 미쳤다는 것은 등급을 높여준다는 것을 의미한다.

통제변수의 경우에는 분석 시기별로 그 효과에 차이를 보이고 있다. 모든 연도를 대상으로 분석한 결과 지방자치단체의 재정자주도와 예산대비채무비율이 높을수록 경영평가점수가 낮은 것으로 나타났다. 시기별로 구분해 보면 문재인 정부 시기인 2018년부터 2020년 및 2017년부터 2020년까지를 대상으로 분석한 결과 재정자주도가 경영평가점수에 음(-)의 효과를 야기한 것으로 나타났다. 이는 문재인 정부 시기에는 지방자치단체의 재정력이 좋을수록 경영평가점수가 낮아진다는 것을 의미한다. 또한 박근혜 정부 시기라고 볼 수 있는 2015년에서 2016년을 대상으로 한 분석에서 지방자치단체의 예산대비 채무비율이 낮을수록 경영평가점수가 높아지는 것으로 분석되었다. 이는 박근혜 정부 시기에는 지방자치단체의 재정적 안정성이 좋을수록 경영평가점수가 높아진다는 것을 의미한다.

〈표 6〉 패널회귀분석 결과(모형 1_1)

	모든 연도 (고정효과모형)	박근혜 정부		문재인 정부	
		2015-2016 (고정효과모형)	2015-2017 (확률효과모형)	2017-2020 (고정효과모형)	2018-2020 (고정효과모형)
y-절편	94.60606*	113.8485*	79.96207*	96.67894*	96.85423*
부채비율	-0.00015	-0.00145	0.00077	-0.00076	0.000041
매출액 순이익률	0.078631*	0.382629*	0.069674**	0.076473	0.039831
재정자주도	-0.14616*	-0.36313	0.041427	-0.18738*	-0.1796*
예산대비채무비율	-0.27813*	-0.63338**	0.077262	-0.1238	-0.03195
F 검증	6.11*	4.04*	4.77*	4.19*	3.48*
Hausman 검증	23.1*	8.22**	7.05	18.16*	16.36*

※ *: p(0.01), **: p(0.05)

〈표 7〉은 매출액영업이익률을 수익률 지표로 활용한 패널회귀 분석결과를 정리한 것이다. 부채비율은 모형 1_1과 마찬가지로 어떠한 시기를 대상으로 분석하여도 경영평가점수에 통계적으로 유의미한 영향을 주지 못한 것으로 나타났다. 매출액영업이익률의 경영평가점수에 대한 효과에 대한 분석 결과를 살펴보면, 모든 연도를 대상으로 한 분석과 박근혜 정부 시기라고 할 수 있는 2015년에서 2016년, 혹은 2015년에서 2017년까지의 자료를 바탕으로 한 분석에서 매출액영업이익률이 높을수록 경영평가점수가 높게 나타난 반면, 문재인 정부 시기를 대상으로 한 분석에서는 매출액영업이익률이 경영평가점수에 영향을 미치지 못한 것으로 나타났다.

통제변수의 경우, 연구기간을 모두 포함한 자료를 대상으로 분석한 결과 지방자치단체의 재정력을 나타내는 재정자주도와 재정적 안정성을 의미하는 예산대비채무비율은 경영평가점수에 음(-)의 영향을 준 것으로 나타났다. 또한 문재인 정부 시기라고 볼 수 있는 2018년부터 2020년, 2017년부터 2020

년까지를 대상으로 분석한 결과 재정자주도가 높을수록 경영평가점수가 낮아지는 것으로 분석되었으며, 박근혜 정부 시기인 2015년에서 2017년까지의 자료를 분석한 결과 지방자치단체의 예산대비채무 비율이 높을수록 경영평가점수가 낮아지는 것으로 나타났다.

〈표 7〉 패널회귀분석 결과(모형 1_2)

	모든 연도 (고정효과모형)	박근혜 정부		문재인 정부	
		2015-2016 (고정효과모형)	2015-2017 (고정효과모형)	2017-2020 (고정효과모형)	2018-2020 (고정효과모형)
y-절편	96.66525*	97.07924*	88.22297*	94.75671*	91.55235*
부채비율	0.000348	-0.00276	0.000324	-0.00081	-0.00077
매출액 영업이익률	23.16262*	51.55449*	25.7397*	5.9489	3.625735
재정자주도	-0.17404*	-0.16078	-0.06798	-0.15722*	-0.11204*
예산대비 채무비율	-0.33123*	-0.5077	-0.37114**	0.074869	0.115369
F 검증	7.29*	5.09*	5.48*	5.13*	3.85*
Hausman 검증	30.44*	14.17*	13.01**	25.17*	16.42*

※ *: p<0.01, **: p<0.05

다음으로, 종속변수를 평가등급으로 활용한 순서형 로지스틱분석의 결과를 살펴보기로 한다. 수익률 중 매출액순이익률을 활용한 분석결과는 〈표 8〉, 매출액영업이익률을 활용한 분석 결과는 〈표 9〉에 제시하였다.

〈표 8〉에 나타난 바와 같이, 전 연구기간을 대상으로 한 분석결과, 부채비율과 매출액순이익률은 모두 평가등급에 영향을 주지 못한 것으로 분석되었다. 하지만 박근혜정부와 문재인정부 시기를 분리하여 분석해보면 다른 결과를 보여주고 있다. 우선 박근혜 정부 시기라고 볼 수 있는 2015년부터 2017년까지의 경우 매출액순이익률이 높아질수록 평가등급이 높아지는 것으로 나타났으나, 문재인 정부 시기의 경우에는 영향을 미치지 못하는 것으로 분석되었다. 이러한 결과는 박근혜 정부에서만 지방공사의 수익성이 평가등급에 긍정적인 영향을 미쳤다는 것을 의미한다.

부채비율의 경우 박근혜 정부 시기에는 평가등급에 영향을 미치지 못하는 것으로 분석되었으나 문재인 정부 시기에는 부채비율이 높을수록 오히려 평가등급이 높아지는 것으로 나타났다. 이는 문재인 정부에서는 지방공기업의 안정성이 낮을수록 오히려 평가등급이 높아졌다는 것을 의미한다.

통제변수들의 평가등급에 대한 효과를 살펴보면, 지방자치단체의 재정자주도는 분석 시기에 상관없이 연구기간 동안 평가등급에 아무런 영향을 주지 못한 것으로 나타났다. 반면 지방자치단체의 예산대

부채비율은 전 연구기간을 대상으로 한 분석과 문재인 정부 시기인 2017년부터 2020년, 혹은 2018년부터 2020년을 대상으로 한 분석에서 값이 높을수록 평가등급이 높은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 특히 문재인 정부 시기에는 지방자치단체의 재정적 안정성이 낮을수록 오히려 평가등급이 높아진다는 것을 의미한다.

〈표 8〉 순서형 로지스틱분석 결과(모형 2_1)

	모든 연도	박근혜 정부		문재인 정부	
		2015-2016	2015-2017	2017-2020	2018-2020
[평가등급 = 1]	-2.692*	-3.706*	-3.399*	-2.477*	-2.648
[평가등급 = 2]	-0.974	-2.068***	-1.594	-0.699	-0.977
[평가등급 = 3]	1.075***	-0.132	0.271	1.458**	1.331
[평가등급 = 4]	2.385*	0.892	1.372	3.007*	3.057*
부채비율	0.001	-0.001	-0.001	-0.001**	-0.002**
매출액 순이익률	-0.010	-0.022	-0.019**	-0.006	-0.004
재정자주도	-0.007	-0.022	-0.014	-0.001	-0.005
예산대비채무비율	-0.027**	-0.011	-0.021	-0.044**	-0.049**

※ *: p<0.01, **: p<0.05, ***: p<0.1

지방공기업의 수익성을 매출액영업이익률로 측정된 순서형 로지스틱분석의 결과는 다음과 같다. 〈표 9〉에 나타나 있듯이 전 연구기간을 대상으로 한 분석결과 부채비율과 매출액영업이익률 모두 평가등급에 영향을 주지 못한 것으로 나타났다. 박근혜정부와 문재인정부 시기를 분리하여 분석해 보면, 우선 매출액영업이익률은 박근혜 정부 시기와 문재인 정부 시기 모두 평가등급에 영향을 미치지 못한 것으로 나타났다. 부채비율의 경우는 모형 2_1의 분석결과와 유사한 결과를 보여주고 있다. 즉 박근혜 정부에서는 부채비율이 평가등급에 영향을 미치지 못하였으나 문재인 정부 시기에는 부채비율이 높을수록 오히려 평가등급이 높아지는 것으로 분석되었다.

통제변수들의 평가등급에 대한 효과에 대한 분석 결과를 살펴보면 모형 2_1과 동일하다. 즉 지방자치단체의 재정자주도는 분석 연구기간 동안 평가등급에 아무런 영향을 주지 못한 것으로 나타난 반면, 지방자치단체의 예산대비채무비율은 전 연구기간을 대상으로 한 분석과 문재인 정부 시기를 대상으로 한 분석 결과, 지방자치단체의 안정성이 높을수록 평가등급이 낮아지는 것으로 분석되었다.

〈표 9〉 순서형 로지스틱분석 결과(모형 2_2)

	모든연도	박근혜 정부		문재인 정부	
		2015-2016	2015-2017	2017-2020	2018-2020
[평가등급 = 1]	-2.660*	-3.596*	-3.284*	-2.434*	-2.615*
[평가등급 = 2]	-0.948	-1.961***	-1.486	-0.659	-0.946
[평가등급 = 3]	1.097***	-0.034	0.368	1.493**	1.360
[평가등급 = 4]	2.408*	0.991	1.469	3.042*	3.084*
부채비율	0.001	-0.001	-0.001	-0.001**	-0.001**
매출액영업이익률	-0.535	-1.470	-1.130	-0.172	-0.064
재정자주도	-0.007	-0.021	-0.013	-0.001	-0.005
예산대비채무비율	-0.026**	-0.011	-0.019	-0.041**	-0.047**

※ *: p<0.01, **: p<0.05, ***: p<0.1

V. 요약 및 결론

기업성은 공공성과 함께 지방공기업이 추구하여야 할 주요한 가치이다. 따라서 지방공기업의 기업성에 대한 평가 및 환류가 이루어져야 하고, 이를 위하여 지방공기업 경영평가가 활용되고 있다. 이 연구에서는 지방공기업의 경영평가 결과에 기업성이 잘 반영되고 있는지에 대하여 경험적인 분석을 실시하였다. 특히 경영평가제도가 정권의 이념 등에 따라 변하는 상황에서 박근혜 정부와 문재인 정부의 차이를 비교·분석하였으며, 특히 기업성이 가장 중요한 지방공사를 연구대상으로 하였다. 기업성은 수익성과 안정성 측면을 고려하였고 종속변수는 경영평가점수와 경영평가등급을 활용하였다. 종속변수를 경영평가점수로 활용한 경우에는 패널회귀분석을, 경영평가등급을 활용한 경우에는 순서형 로지스틱분석을 실시하였으며, 분석 결과는 다음과 같다.

경영평가점수를 종속변수로 활용한 패널회귀분석 결과, 부채비율은 연구 전 기간, 박근혜 정부 기간, 문재인 정부 시간 모두에서 경영평가점수에 영향을 주지 못한 것으로 나타났다. 이는 지방공기업의 안정성이 경영평가점수에 잘 반영되지 않았다는 것을 의미한다.

매출액순이익률과 매출액영업이익률의 효과를 살펴보면 박근혜 정부에서는 그 값들이 높을수록 경영평가점수가 높은 것으로 분석되었으나, 문재인 정부에서는 아무런 영향을 미치지 못한 것으로 분석되었다. 이러한 결과는 박근혜 정부 시기에는 지방공사의 수익성이 경영평가점수에 긍정적인 영향을 미쳤지만 문재인 정부 시기에는 아무런 영향을 미치지 못했다는 것을 의미한다. 따라서 박근혜 정부에

서는 지방공기업의 수익성을 중요시 한 반면 문재인 정부에서는 중요시 하지 않았다고 할 수 있겠다.

평가등급이 종속변수인 순서형 로지스틱분석의 결과를 살펴보면, 우선 안정성을 나타내는 부채비율은 전 기간을 대상으로 한 분석결과 경영평가등급에 영향을 미치지 못한 것으로 분석되었다. 다만 정권별로 구분하여 분석한 결과는 차이가 있는데, 박근혜 정부 시기에는 부채비율이 평가등급에 영향을 미치지 못한 반면 문재인 정부 시기에는 부채비율이 높을수록 오히려 평가등급이 높아지고 있음을 보여주었다.

다음으로 수익성의 효과분석 결과를 살펴보면, 전 연구기간을 대상으로 한 분석에서 매출액순이익률과 매출액영업이익률 모두 평가등급에 영향을 주지 못한 것으로 나타났다. 하지만 정권별 분석결과를 살펴보면 서로 차이가 있는 것으로 분석되었다. 즉 박근혜정부 시기라고 볼 수 있는 2015년부터 2017년까지의 자료를 대상으로 한 분석에서는 매출액순이익률이 높아질수록 평가등급이 높아진 것으로 나타난 반면 문재인 정부 시기의 경우에는 매출액순이익률과 평가등급은 서로 관계가 없는 것으로 분석되었다. 하지만 매출액영업이익률은 어떠한 정부에서도 평가등급에 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다.

이러한 결과를 종합해 보면, 박근혜 정부에서는 지방공사의 수익성이 경영평가결과에 대체로 잘 반영된 반면, 문재인 정부에서는 잘 반영되지 않았다고 할 수 있겠다. 지방공기업의 안정성은 두 정부에서 모두 경영평가결과에 긍정적인 효과를 야기하지 못한 것으로 분석되었다. 특히 문재인정부에서는 안정성이 높을수록 오히려 평가등급이 낮아지는 것으로 나타났다.

이렇듯 문재인정부 시기에 비해 박근혜 정부 시기에 경영평가 결과에 대하여 지방공사의 기업성, 특히 수익성이 상대적으로 더욱 잘 반영되었다는 분석 결과에 비추어 볼 때 박근혜 정부에서 지방공기업의 평가 시 수익성을 더욱 강조하였다고 할 수 있겠다. 반면 문재인 정부 시기에는 기업성이 적절히 반영되지 않았는데, 그 이유는 기업성에 비해 공공성을 더욱 강조하였기 때문일 수도 있을 것이다. 다만 보다 분명한 해석을 위해서는 공공성의 효과에 대한 추가적인 분석을 통한 검증이 필요할 것이다.

통제변수로 활용한 지방자치단체의 재정자주도와 예산대비채무비율은 분석모형과 시기에 따라 엇갈린 결과를 보여주고 있다. 우선 문재인 정부 시기에는 지방자치단체의 재정자주도 값이 높을수록, 즉 재정력이 높을수록 경영평가점수가 낮아지는 것으로 분석되었다. 또한 박근혜 정부 시기에는 지방자치단체의 예산대비채무비율이 낮을수록, 즉 재정적 안정성이 높을수록 경영평가점수가 높아지는 것으로 나타났으며, 문재인 정부 시기에는 예산대비채무비율 값이 높을수록, 즉 재정적 안정성이 낮을수록 평가등급이 높은 것으로 나타났다.²⁸⁾

이상에서 언급한 연구결과는 경영평가결과에 기업성을 반영하기 위해서는 어떠한 변화가 필요한지

28) 이 연구는 지방자치단체의 재정력과 안정성이 지방공기업의 경영평가결과에 미치는 효과에 대한 분석이 목적이 아니므로 이러한 결과에 대한 논의는 생략하기로 한다. 이와 관련된 자세한 논의는 유경민(2020), 배인명(2012) 등을 참고하기 바란다.

에 대하여 방향성을 제시해 줄 수 있다. 예를 들어 김종호(2019)의 주장처럼 지방공기업의 기업적 성격을 반영하기 위해서는 경제적 성과를 대표할 수 있는 재무지표²⁹⁾들을 발굴하여 경영평가지표로 활용해야 할 뿐 아니라 배점을 보다 크게 할 필요가 있다. 특히 지방공기업의 재정적 안정성이 평가에 잘 반영되고 있지 않은 것으로 나타나, 재정적 안정성의 지표들의 배점을 더욱 높여 평가에 반영할 필요가 있다고 판단된다. 또한 목표대비 실적으로 평가하기 보다는 재무지표의 절대값을 직접 활용하는 방안 등도 고려해 볼 수 있다.

이 연구는 공공성이 경영평가에 어떻게 반영되고 있는지에 대하여 분석하지 않은 점, 연구시기가 앞선 두 정부에만 국한되었다는 점, 경영평가에 영향을 미칠 수 있는 정치적인 변수 등 다른 환경적인 변수들과 지방공사의 유형별 차이를 고려하지 않았다는 점 등이 한계로 지적될 수 있겠다. 하지만 지방공기업의 평가에서 기업성이 어느 정도 반영되는지에 대하여 박근혜 정부와 문재인 정부의 차이를 분석하였다는 점에서 의의를 찾을 수 있다. 이와 함께 선행연구들에서 거의 활용하지 않은 평가등급을 경영평가결과로 활용하였다는 점, 기업성이 더욱 중요한 지방공사에 국한하여 분석하였다는 점, 선행연구들과 분석방법의 차별화가 이루어졌다는 점 등에서 연구의 의미가 있다고 하겠다. 추후 위에서 지적한 연구의 한계점들을 극복하고 보다 종합적으로 지방공기업의 경영평가와 기업성과에 대해 분석하는 후속 연구들이 이어지기를 바란다.

■ 참고문헌 ■

- 고재민·이아영·배진철·박상수(2014). 『지방공기업의 재무건전성 수준 진단과 개선방안』, 한국지방세연구원.
- 김권식·박순애·이광훈(2015). “지방공기업의 자원, 조직특성 및 환경이 재무적 성과에 미치는 영향: 광역지방자치단체 관할 지방공사를 중심으로”, 『회계와 정책연구』, 20(3): 211-234.
- 김동현·박형준·남승하(2013). “지방공기업과 지방자치단체의 재정건전성 관계에 관한 연구”, 『한국정책과학학회보』, 17(1): 89-117.
- 김서용·김선희(2019). “제도변화에서 제도적 논리의 역할에 대한 사례분석: 지방공기업 경영평가제도를 중심으로”, 『지방행정연구』, 33(2): 137-178.
- 김영규·김형규(2010). 『에센스 재무관리』, 박영사

29) 예를 들어 이 연구에서 활용한 매출액순이익률, 매출액영업이익률 등의 지표들을 고려해 볼 수 있을 것이다.

- 김종호(2019). “지방공기업 경영성과에 대한 탐색적 분석: 기업성과 공공성”, 『공공기관과 국가정책』 제2호, 한국조세재정연구원.
- 김정인(2014). “지방공기업 공공성과 수익성 영향 요인 분석: 환경요인을 중심으로”, 『한국거버넌스학회보』, 21(1): 189-214.
- 김택규·이정욱(2017). “경영평가제도의 시행이 공기업 경영성과에 미치는 영향에 관한 연구: 수익성을 중심으로”, 『한국정책학회보』, 26(3): 81-105.
- 노성민(2018). “지방의료원의 공공성과 수익성: 정치적 관점에서 바라본 진주의료원 사례분석”, 『한국비교정부학보』, 22(4): 205-225.
- 박근영(2018). “지방공기업 조직성과 모형 탐색에 관한 연구”, 『인문사회 21』, 9(2): 475-485.
- 박원·김태영(2013). “공기업과 준정부기관의 재무특성에 따른 경영성과와 이익조정에 관한 연구”, 『세무회계연구』, 36: 25-44.
- 박종수(2019). “공공기관 경영실적 평가지표의 변화 원인과 특성에 관한 연구: 지방공기업을 중심으로”, 『공공기관과 국가정책』, 2호: 355-389.
- 배인명(2016). “재정분권화의 국가경쟁력에 대한 효과 분석: 정부의 효율성, 민주성, 부패방지를 중심으로”, 『한국지방재정논집』, 21(3): 33-64.
- 배인명(2012). “지방공기업의 경영성과와 지방자치단체의 재정여건”, 『국정관리연구』, 7(2): 191-214.
- 서재호·장석준·임재진(2021). “공공기관의 사회적 가치 지표개발 및 평가체계 개선에 대한 연구: 논리모형을 기반으로 한 수원도시공사 지표개발”, 『지방정부연구』, 24(4): 417-442.
- 서재호·이정훈(2018). “지방자치단체 인권의 제도화에 대한 연구”, 『지방행정연구』, 32(4): 165-192.
- 송인걸·김경애(2022). “시장지원제도가 국내 외식기업의 해외시장 진입유형 선택에 미치는 영향”, 『국제경영연구』, 33(2): 1-29.
- 안용식·원구환(2001). 『지방공기업론』, 대영문화사.
- 안이숙·강인성(2014). “지방공기업의 수익성에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 경기도 지방공기업을 중심으로”, 『국가정책연구』, 28(1): 151-176.
- 원구환(2018). “공기업 사회적 가치의 경영평가지표화 방안”, 『공공기관과 국가정책』: 75-156.
- 원구환(2015). “재정확대정책으로서의 지방공기업 부채가 경영성과에 미치는 영향에 관한 연구”, 『한국정책과학학회보』, 19(4): 107-131.
- 유경민(2020). “지방자치단체의 재정적 환경요인이 지방공기업의 경영평가결과에 미치는 영향 분석”, 『지방정부연구』, 24(3): 101-123.
- 이기세(2021). “지방공기업의 효율성과 경영성과에 관한 연구: 도시개발공사를 중심으로”, 『지역개발

- 연구』, 53(1): 201-225.
- 이대규·장지인·나인철·이창우(2002). 『재무제표의 이해』, 율곡출판사.
- 이봉준·김대진(2013). “지방공기업 경영평가의 기관규모효과에 관한 연구: 경기도 시설관리공단을 대상으로”, 『지방행정연구』, 27(1): 273-305.
- 이은성·안기영(2013). “공기업 경영평가 타당성과 개선방안에 관한 연구”, 『로지스틱연구』, 21(4): 51-66.
- 이제향·박대식(2017). “공공기관 성과관리의 인과구조 분석: 2009-2012년도 공기업 및 준정부기관 경영평가결과를 중심으로”, 『한국행정학보』, 51(3): 291-323.
- 이혜윤(2020). “제도에 배태된 행정에서의 가치들의 역학관계에서 본 행정의 정체성과 역할의 탐색적 분석: 공공기관 평가제도를 중심으로”, 『한국행정학보』, 54(1): 233-260
- 장석오(2007). “재무적, 비재무적 성과 및 기업규모가 지방공기업 경영평가결과에 미치는 영향”, 『지방행정연구』, 21(3): 105-128.
- 전영준·곽선주(2017). “지방공기업의 재정성과에 영향을 미치는 외부환경 요인에 관한 연구: 도시개발 공사를 중심으로”, 『한국자치행정학보』 31(20): 21-45.
- 정혜진·강재호(2021). “혁신도시 지역 내 대학생의 공공 부문 선호에 미치는 영향 요인”, 『지방행정연구』, 35(3): 223-250.
- 조세현·정성영·김원용·현대용·배수호(2011). “지방상수도 서비스의 요금 및 생산비용 결정요인 분석”, 『한국행정학회 하계학술발표논문집』: 1-23.
- 조임곤(2014). “공기업 재무성과분석: 우리나라 공기업의 경영분석지표 추이변화에 관한 연구”, 『공공기관과 국가정책』: 211-232.
- 하경선·한동숙·김봉환(2020). 『공공기관의 사회적 가치 추구와 재무성과 연구』, 한국조세재정연구원.
- 한국산업은행(1995). 『재무분석』.
- 한국은행(2020). 『기업경영분석』.
- 한인섭(2017). “공공기관과 지방공기업 경영평가제도 비교분석”, 『공공기관 이슈 포커스』.
- 행정안전부a (2016). 『지방공기업 현황』.
- 행정안전부b(각년도). 『지방공기업 경영평가 편람』.
- 행정안전부c(각년도). 『지방공기업 경영평가결과 종합보고서』.
- Ellis, M and Schansberg, D.(1999). The determinants of state government debt financing. *Public finance review*, 27(6).
- Hackbart, M. and Ramsey, J.(1988). State and local debt capacity: an index measure.

Municipal Finance Journal, 9.

Hsiao, Cheng(1986). *Analysis of Panel Data*. Cambridge: Cambridge University Press.

Kmenta, J(1986). *Elements of Econometrics*. N.Y.: MacMillan.

Sayrs, Lois W.(1989). *Pooled Time-Series Analysis*. Newbury Park, Ca: SAGE Publications, Inc.

<https://lofin.mois.go.kr/portal/main.do> 지방재정365 홈페이지.

<https://www.cleaneye.go.kr/user/mngEval.do> 클린아이 홈페이지.

원 고 접 수 일 | 2022년 10월 1일

심 사 완 료 일 | 2022년 11월 16일

최종원고채택일 | 2022년 11월 21일

배인명 impai@swu.ac.kr

1993년 미국 University of Georgia에서 행정학 박사학위를 받았다. 서울시정개발연구원 책임연구원을 역임하였으며, 현재 서울여자대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 한국지방재정학회 회장, 한국미래행정학회 회장, 한국연구재단 사회과학단장 등을 역임하였다. 주요관심 분야는 지방재정, 재무행정, 지방행정 등이며, 최근 주요 논문으로는 “자체재원과 일반보조금의 지방정부 세출 자율성에 대한 효과 분석”(2021), “지방자치단체 세입구조의 순세계잉여금에 대한 효과 분석”(2020), “지방자치단체의 유형화에 관한 연구: 지방재정분석제도에서의 활용을 중심으로”(2019), “우리나라 국회의 예산 및 기금 심의 결과에 대한 탐색적 연구”(2018) 등이 있다.