

지방자치단체의 재정적 환경요인이 지방공기업의 경영평가결과에 미치는 영향 분석*

유 경 민**
김 나 영***

국문요약

본 연구에서는 2012년부터 2016년까지 행정안전부가 주관하여 경영평가를 실시한 지방공기업을 대상으로 지방자치단체의 재정수준이 지방공기업의 경영평가결과에 미치는 영향을 실증적으로 분석하였다. 분석결과에 따르면, 자치단체의 부채비율과 재정자립도가 경영평가점수에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면, 자치단체의 1인당 지방세는 경영평가점수에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 이는 지방자치단체의 재정여건이 지방공기업의 성과에 영향을 미치는 외부 환경요인으로 작용하며 자치단체의 소득수준보다는 산하 지방공기업에 대한 실질적인 재정적 지원을 담보할 수 있는 관할 자치단체의 재정건전성과 여유재원이 중요하다는 것을 시사한다. 이러한 연구결과를 바탕으로 현행 경영평가지표 및 평가등급 부여 과정에서 재정적 환경요인을 반영하는 방안을 제시하였다.

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

I. 서론

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

* 이 논문은 저자의 석사학위 논문을 수정·보완한 것임.

** 제1저자

*** 교신저자

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 경영평가결과가 지방공기업에 미치는 영향력도 더욱 커지고 있다. 평가결과는 평가급과 기관장 해임 여부에 반영될 뿐 아니라 예산 및 조직개편과 법인청산으로까지 이어질 수 있어 지방공기업 차원에서도 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.

2017년 지방공기업 경영평가결과를 살펴보면, 지방자치단체별로 지방공기업의 성적에 현저한 차이가 존재했다. 예를 들면, 부산시 지방공기업의 경우 부산환경공단이 2년 연속으로 최우수기관으로 선정되는 영예를 안았고 부산관광공사와 부산하수도가 '나' 등급으로 광역지방자치단체 중 1위를 차지했으며 이외에도 부산교통공사, 부산스포위, 부산시설공단 등도 모두 '나' 등급을 받으면서 최상위권의 성적을 거뒀다(이대진, 2018). 한편, 전라북도 지방공기업은 최상위등급인 '가' 등급을 한군데도 받지 못하였고 장수한우지방공사와 군산시 하수도 두 군데나 최하위등급인 '마' 등급을 받아 저조한 성적을 보였다(설정욱, 2018). 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 시사한다.²⁾ 각 지방공기업의 경영평가점수가 소속 지자체의 재정력과 전반적으로 상응하는 결과가 나타났기 때문에 이러한 의문점에 기초하여 지방공기업의 경영평가점수가 지자체의 재정수준에 의해 달라지는지를 실증적으로 분석해 볼 필요가 있을 것이다.

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. 마지막으로, 본 연구에서 도출한 연구결과를 통해 지방공기업 경영평가제도의 실효성을 높일 수 있는 개선방안을 제언할 것이다.

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) 부산은 전북보다 예산규모, 재정자립도, 1인당 지방세가 더 높으므로 상대적으로 재정여건이 더 양호하다고 할 수 있음.

II. 이론적 논의

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 & Rainey, 1988). 공공조직은 소유권과 재원이 정부에 종속되어 있는 특성으로 인해 독특한 정치·경제적 환경에 놓여있다(Wamsley & Zald, 1973). 따라서 공공조직을 분석함에 있어서는 조직의 내부적 측면뿐 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 관점하의 정치·경제적 교환구조의 연결망(a web of political and economic exchange structures) 안에 존재한다고 할 수 있다(Wamsley & Zald, 1973).

자원의존이론(resource dependence theory)에 따르면, 조직은 끊임없이 변화하는 환경과 상호 작용하며 외부조직들로부터 자원을 지속적으로 공급받는 개체이다(Aldrich & Pfeffer, 1976). 환경은 조직의 활동과 성과에 영향을 미치는 외부적 요인으로서 환경과의 상호작용을 통해 외부 환경으로부터 자원을 꾸준히 확보하는 것이 조직의 생존과 성공을 담보하기 위한 관건이다(Pfeffer & Salancik, 1978). 자원의존이론에서는 물질적인 자원뿐 아니라 정보, 인맥, 정당성 등 보이지 않는 자원을 모두 포함하는 광범위한 개념으로 자원을 가정한다(Pike 외, 2005; Saidel, 1991).

자원의 중요성의 측면에서 학자마다 견해를 달리하며 이에 따라 자원의 구분이 다양하게 논의되고 있다. 사회학자들은 엘리트나 경쟁자들과의 연결, 자본에의 접근성 등을 중요한 자원으로 간주하는 반면, 조직론자들은 자원을 인적, 관계적, 조직적, 재정적, 물질적 자원으로 구분한다(Pike 외, 2005). 더불어 조직론자들은 조직이 위기상황에 직면했을 때 이를 극복할 수 있도록 돕는 생존가능성 자본이나 지배구조 등을 자원의 종류로 제시하였다(Sirmon & Hitt, 2003). 이와 달리 Hall & Tolbert(2004)는 인적 자원과 재정적 자원으로 보다 단순하게 구분하기도 하였다. 이러한 자원의존이론의 관점에서 조직은 독립적으로 완전할 수 없으므로(Scott, 1981) 외부환경요인이 조직의 경영성과에 영향을 미칠 것으로 가정할 수 있다.

한편, 수익성만을 추구하는 민간조직과 달리 공익성을 추구하는 공공조직은 자원의존을 할 전략을 통해서 생존을 추구한다고 볼 수 있다. 지방공기업은 이윤뿐 아니라 공공복리 증진을 추구하는 공익성을 갖는다. 채산성이 없는 사업의 경우 민간자본 투자를 기대할 수 없어 불가피하게 공영사업이 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. 이러한 경우 공익성의 차원에서 자치단체의 재정적 자원이 부족하더라도 산하 지방공기업은 자치단체와의 지속적인 상호작용을 통해 공공서비스를 제공해야

한다. 그러나 지방공기업 역시 독립채산제의 형태로 운영되도록 법적으로 규정함으로써 서비스의 지속가능성을 위해 어느 정도의 수익성을 추구해야 하는 수익성을 가지므로 장기적으로 조직의 생존을 위해 자치단체로부터 자원을 확보하기 위한 전략의 관점에서 자원의존이론을 적용할 필요가 있을 것이다.

지방공기업 및 공공기관의 경영평가결과에 영향을 미치는 요인에 관해서는 크게 기업의 규모 및 특성, 정치적 요인, 환경적 특성 등에 관한 연구가 이루어져 왔다. 기관의 규모 및 특성을 영향요인으로 분석한 연구들에는 김종희(2007), 장석오(2007), 최흥석 외(2008), 박용성·남형우(2011), 이봉준·김대진(2013), 장희란·박정수(2015)의 연구가 있다. 김종희(2007)의 연구에서는 2003~2004년 동안 시설관리공단을 대상으로 분석하였고 시설관리공단의 경영평가결과가 정부투자기관보다 기관규모와 높은 상관관계가 존재하는 것으로 나타났다. 장석오(2007)의 연구에서는 2002~2005년 동안 지방공기업을 대상으로 분석한 결과, 영업수지비율 및 개선정도와 고객만족도보다 기업규모가 경영평가결과에 유의미한 양(+)의 영향을 미치는 정도가 더 큰 것으로 나타났다. 최흥석 외(2008)의 연구에서는 2005~2006년 동안 공공기관을 대상으로 분석하였고 자체재원액과 KPI 수가 많을수록 기관의 경영평가점수가 높아진 반면, 직원 수가 많아질수록 경영평가점수가 낮아지는 것으로 나타났다. 또한 시장형 공기업이 준정부기관에 비해 경영평가점수가 높았고, BSC를 도입하고 평가결과를 인사에 반영하는 기관의 경영평가점수가 더 높게 나타났다. 이봉준·김대진(2013)은 2008~2010년 동안 경기도 내 시설관리공단을 대상으로 분석하였고 규모가 큰 기관일수록 비계량지표에서 높은 점수를 받음으로써 기관 규모와 전체 경영평가결과 간에 양(+)의 상관관계를 갖는 것을 밝혔다. 장희란·박정수(2015)는 2008~2012년 동안 공공기관을 대상으로 분석한 결과, 규모변수 중 총자산이 많을수록 경영평가점수 총득점이 높고, 계량 득점률이 낮고, 비계량 득점률이 높고, 리더십 및 주요사업 부문 득점률이 높다는 연구결과를 제시하였다. 반면, 박용성·남형우(2011)의 연구에서는 2007~2009년 동안 공공기관을 대상으로 분석하였는데 기관의 역사성과 규모가 경영평가결과에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타나 규모효과가 존재하지 않는다는 상반되는 결과를 제시하였다.

정치적 요인을 영향요인으로 분석한 연구들에는 유승원(2014)과 최부경·안지영(2016)의 연구가 있다. 유승원(2014)은 2003~2011년 동안 중앙정부공기업을 대상으로 분석하였고 정치적으로 연결된 기관장과 비상임이사의 인사가 이루어질수록 기관의 비계량점수가 낮고, 기관장과 비상임이사 간 정치적 갈등이 심할수록 경영평가점수 총점과 비계량점수가 낮다는 연구결과를 제시하였다. 최부경·안지영(2016)은 2007~2014년 동안 공공기관을 대상으로 분석한 결과, 기관장의 교체가 경영평가결과에 유의미한 음(-)의 영향을 미쳤고, 기관장의 외부영입과 정치적 연결은 경영평가결과에 유의미한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타나 기관장의 교체가 경영평가결과에 미치는 부정적인 영향을 약화시키는 조절효과가 존재함을 밝혔다.

환경적 특성을 영향요인으로 분석한 연구들에는 정재진(2010), 정재진(2012), 김정인(2014), 김권식 외(2015), 전영준·곽선주(2017)의 연구가 있다. 정재진(2010)은 2005~2009년 동안 경기도 내 지방공사 및 공단을 대상으로 분석하였고 독립변수로 기관특성과 환경적 특성을 모두 포함하였다.

분석결과, 기관특성 중에서는 인력, 인당자산, 인당이익이, 환경적 특성 중에서는 소득수준이 경영평가결과에 유의미한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 정재진(2012)의 연구에서는 2006~2010년 동안 전국 기초자치단체 산하 지방상수도기업을 대상으로 분석한 결과, 행정구역과 급수인구가 유수율에 유의미한 양(+)의 영향을 미쳤고, 행정구역, 보급률, 지방자치단체의 재정력이 경영수익에 유의미한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 김정인(2014)의 연구에서는 2009~2012년 동안 지방공기업을 대상으로 분석한 결과, 지방자치단체의 본청 재정자립도가 높을수록 지방공기업의 공공성이 높아지는 것으로 나타났다. 김권식 외(2015)의 연구에서는 2009~2012년 동안 광역자치단체 산하 지방공사를 대상으로 분석한 결과, 지방자치단체의 재정자립도는 생산성 지표에 유의미한 양(+)의 영향을 미쳤고, 지방자치단체의 예산 대비 채무비율은 수익성 및 생산성 지표에 역의 U자형 곡선 형태의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이상의 연구들에서는 관할 지방자치단체의 재정여건이 양호할수록 산하 지방공기업의 경영성과에 긍정적인 영향을 미친다는 연구결과를 도출하였다. 이에 반해, 전영준·곽선주(2017)는 2006~2015년 동안 광역자치단체 산하 도시개발공사를 대상으로 분석한 결과, 관할 지방자치단체의 재정자주도가 산하 도시개발공사의 재정성과에 유의미한 음(-)의 영향을 미친다는 상반된 연구결과를 제시하였다.

본 연구에서는 지방공기업의 경영평가결과에 영향을 미칠 수 있는 요인들 중 지방자치단체의 재정적 환경요인의 영향력을 분석하는 데 초점을 두고자 한다. 이는 지방공기업은 설립 시부터 운영 과정 전반에 있어 지방자치단체와 재정적으로 밀접한 관계를 형성하고 있으며 이로 인해 지방공기업이 지방자치단체로부터 획득할 수 있는 재정적 자원의 수준에 따라 지방공기업의 경영성과 역시 달라질 수 있다는 가정에 기초하고 있다. 지방자치단체는 지방공기업에 대하여 설립뿐만 아니라 운영, 관리·감독, 재정지원, 평가 등의 측면에서 광범위한 권한과 책임을 보유하고 있다. 지방공기업은 지방자치단체의 출자에 의해 설립되기 때문에 초기 출자 수준에 의해 기관의 역량 차이가 발생할 가능성이 있다(정재진, 2010). 설립 초기에 출자 수준이 높은 지방공기업일수록 재정 운영 상의 자율성이 증가하여 경영성과 역시 높을 수 있다. 현행 법령에 따르면, 지방자치단체의 지방공기업에 대한 감독과 지도를 위한 주요 수단으로 재무적인 통제가 활용되고 있다.³⁾ 지방자치단체장은 주주권 행사, 결산승인권, 공사채 발행승인권 등을 통해 지방공기업의 재무적인 측면을 통제하여 지방공기업에 대한 감시·감독 기능을 강화하고 있다. 반면, 지방자치단체는 지방공기업에 대한 재정적인 지원을 수행하기도 한다.⁴⁾ 박민정(2013)은 광역지방자치단체의 예산에서 지방공기업으로 전출되는 공기업 전출금의 총액이 서울, 부산, 경기도 순으로 많고, 총예산 대비 공기업 전출금의 비중은 부산, 서울, 광주, 울산 순으로 높게 나타난다는 것을 밝혔다. 김동현 외(2013)도 도시개발공사의 부채비율이 약 1년 정도의 시차를 두고 지방자치단체의 지방채잔액현황에 양

3) 「지방공기업법」 제55조, 제66조, 제68조에서는 각각 지방자치단체장이 지방공기업에 대하여 주주권을 행사할 수 있으며, 지방자치단체장이 지방공기업의 결산을 승인하도록 하며, 지방공기업이 공사채를 발행하거나 외국차관을 도입할 시 지방자치단체장의 승인을 받도록 규정하고 있다.

4) 「지방공기업법」 제68조의 4항에서는 “지방자치단체는 사채의 상환을 보증할 수 있다”고 명시하고 있으며 제71조의2에서는 “지방자치단체는 사업의 운영을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 공사에 보조금을 교부하거나 장기대부를 할 수 있다”고 규정하고 있다.

(+)의 영향을 미치고 있는 것을 밝혔다. 이를 통해 광역지방자치단체가 산하 도시개발공사의 부채비율을 낮추기 위해 지방채를 발행하여 자본금을 투입하고 있는 현상을 입증하였다. 앞서 환경적 특성을 영향요인으로 설정하여 분석한 연구들에서도 자치단체의 소득수준, 재정자립도, 재정자주도, 예산 대비 채무비율 등이 지방공기업의 경영성과에 유의미한 영향을 미치는 것이 입증되기도 하였다(정재진, 2010; 정재진, 2012; 김정인, 2014; 김권식 외, 2015; 전영준·곽선주, 2017).

이상과 같이 선행연구들을 살펴본 결과, 크게 기관의 특성과 정치적 요인, 환경적 특성을 경영평가결과의 영향요인으로 설정하여 분석한 연구가 이루어져 왔음을 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 알아보고자 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. 이외의 선행연구들은 경영평가결과를 직접적인 분석대상으로 포함하지 않았으며 재정요인을 외부환경요인 중 하나로 포함하여 기관의 경영성과에 미치는 영향을 파악하는 데 그쳤다(정재진, 2012; 김정인, 2014; 김권식 외, 2015; 전영준·곽선주, 2017).

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.

〈표 1〉 선행연구 요약

구분	연구자	연구대상	분석방법	분석결과
기관의 규모 및 특성	김중희 (2007)	시설관리공단 (2003~2004)	상관분석	-시설관리공단의 경영평가결과 순위는 정부투자기관보다 기관규모와 높은 상관관계가 존재함
	장석오 (2007)	지방공기업 (2002~2005)	패널분석	-영업수지비율 및 개선정도와 고객만족도, 기업규모는 경영평가결과에 유의미한 양(+)의 영향을 미침 -기업규모는 영업수지비율 및 개선정도와 고객만족도보다 경영평가결과에 미치는 영향의 정도가 더 큼
	최흥석 외 (2008)	공공기관 (2005~2006)	회귀분석	-자체재원액, KPI수는 경영평가결과에 유의미한 양(+)의 영향을 미침 -직원 수는 경영평가결과에 유의미한 음(-)의 영향을 미침 -기관유형이 시장형 공기업일 경우, BSC를 도입했을 경우, 평가결과를 인사에 반영할 경우 경영평가결과에 유의미한 양(+)의 영향을 미침
	박용성·남형우 (2011)	공공기관 (2007~2009)	상관분석 및 회귀분석	-기관의 역사성, 규모는 경영평가결과에 유의미한 영향을 미치지 않음 -기관의 재무건전성 변수 중 부채비율이 경영평가결과에 유의미한 양(+)의 영향을 미침

	이봉준·김대진 (2013)	경기도 내 시설관리공단 (2008~2010)	상관분석	-기관규모와 경영평가결과 간에 양(+)의 상관관계가 존재함 -기관규모는 비계량지표 점수와 양(+)의 상관관계가 존재함
	장희란·박정수 (2015)	공공기관 (2008~2012)	패널분석	-규모변수 중 총자산이 경영평가점수 총득점에 유의미한 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)	중앙정부공기업 (2003~2011)	패널분석	-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)	상관분석 및 회귀분석	-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)	패널분석	-인력, 인당 자산, 인당 이익, 인당 소득이 경영평가결과에 유의미한 양(+)의 영향을 미침
	정재진 (2012)	전국 기초자치단체 산하 지방상수도기업 (2006~2010)	패널분석	-행정구역과 급수인구는 우수율에 유의미한 양(+)의 영향을 미침 -행정구역, 보급률, 재정력은 경영수익에 유의미한 양(+)의 영향을 미침
	김정인 (2014)	지방공기업 (2009~2012)	패널분석	-노조가입률, 인적규모, 재정규모는 공공성과 수익성 모두에 유의미한 영향을 미치지 않음 -지방자치단체장의 성향이 진보적일 경우, 지방자치단체의 분청 재정자립도는 공공성에 유의미한 양(+)의 영향을 미침 -2010년 지방선거 이후인 경우 수익성에 유의미한 양(+)의 영향을 미침
	김권식 외 (2015)	광역자치단체 관할 지방공사 (2009~2012)	패널분석	-인건비지출비율은 수익성 및 활동성 지표에 유의미한 음(-)의 영향을 미치는 반면, 사업비지출비율은 활동성 지표에 유의미한 양(+)의 영향을 미침 -기관의 부채비율은 수익성 및 활동성 지표에 역의 U자형 곡선 형태의 영향을 미침 -재정자립도는 생산성지표에 유의미한 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)	패널분석	-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

Ⅲ. 연구설계

1. 연구가설

본 연구에서는 지방자치단체의 재정요인이 지방공기업의 경영평가결과에 미치는 영향을 분석하고자 한다. 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 재정 수준이 지방공기업의 초기 자본금의 수준을 결정함으로써 기관의 재정운영 상의 자율성 및 성과에 영향을 줄 수 있다. 또한, 「지방공기업법」에서는 지방자치단체의 지방공기업에 대한 주주권 행사, 결산승인권, 공사채 발행승인권 등의 재무적 통제 권한과 사채 상환 보증 및 보조금 교부 등의 재정적 지원에 대한 법적 근거를 마련하고 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 재정여건에 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 완화할 수 있고 궁극적으로는 지방공기업의 재무적 상황이 악화되는 것을 예방하고 경영성과가 개선될 수 있다(김권식 외, 2015).

지방공기업은 민간조직과 달리 소유권과 재원이 정부에 종속되어 있는 특성으로 인해 독특한 정치·경제적 환경을 구성하고 있기 때문에 조직성과의 분석을 위해 조직과 외부적 환경 간의 상호작용에 초점을 맞출 필요가 있다. 자원의존이론(resource dependence theory)에 따르면, 조직은 끊임없이 변화하는 환경과 상호작용하며 외부조직들로부터 자원을 지속적으로 공급받는 개체이다(Aldrich & Pfeffer, 1976). 이러한 자원의존이론의 관점에서 조직은 독립적으로 완전할 수 없으므로(Scott, 1981) 외부환경요인이 조직의 경영성과에 영향을 미치는 것으로 볼 수 있다. 또한 조직이 정부로부터의 재정적 지원에 대한 의존도가 높을수록 정부의 조직에 대한 감시 수준 역시 높아져 정치·경제적 교환구조의 연결망(a web of political and economic exchange structures) 안에 존재하는 환경적 변수의 영향력이 보다 강해진다(Wamsley & Zald, 1973). 이러한 측면에서 지방공기업에 대하여 설립 시 초기 자본금의 수준, 주주권 행사, 결산승인권, 공사채 발행 승인권, 사채 상환 보증, 보조금 교부 등의 광범위한 재무적 통제 및 재정적 지원 권한을 지방자치단체가 보유하고 있는 구조이므로 지방공기업의 경영성과에 지방자치단체의 재정수준이 주요한 환경변수로 작용할 수 있다.

지방세는 자동차세, 재산세, 지방소득세, 주민세 등을 포함하므로 지역 주민의 소득수준과 밀접하게 관련된다. 정재진(2010)의 연구에서 1인당 주민세와 재산세가 높은 지방자치단체일수록 지

방공기업의 경영평가점수가 높다는 연구결과를 제시한 바 있다. 이는 1인당 지방세가 높은 지방자치단체일수록 지역주민의 소득수준이 높아 지방공기업이 제공하는 재화 및 서비스에 대한 수요가 증가한다는 가정에 기초하고 있다(정재진, 2010). 본 연구에서는 주민세와 재산세를 포함한 지방세 전체의 영향을 분석하려고 한다.

지방자치단체의 재정자립도는 다수의 선행연구에서 지방공기업의 경영성과에 긍정적인 영향을 미치는 변수로 입증되었다(정재진, 2012; 김정인, 2014; 김권식 외, 2015). 정재진(2012)의 연구에서는 재정자립도가 높은 지방자치단체일수록 지방상수도기업의 비용을 줄일 수 있는 시설 확충을 적극적으로 지원해주기 때문에 지방상수도기업의 경영수익이 증가한다는 연구결과를 제시한 바 있다. 김정인(2014)과 김권식 외(2015)도 지방자치단체의 재정자립도가 높을수록 여유재원을 바탕으로 지방공기업에 대한 재정적 지원이 증가하여 지방공기업의 공공성 및 생산성이 증가한다는 연구결과를 제시하였다.

이는 자원의존이론에서 조직이 환경과의 상호작용을 통해 외부 환경으로부터 자원을 꾸준히 확보하는 것이 조직의 생존과 성공을 담보하기 위한 관건이며 환경이 조직의 활동과 성과에 주요한 영향을 미치는 외부적 요인이라고 설명한 것을 입증한다고 볼 수 있다(Pfeffer & Salancik, 1978). 즉, 지방공기업은 지방자치단체로부터 재정적 자원에 의존하며 자치단체로부터 재정적 자원을 지속적이고 안정적으로 지원받는 지방공기업일수록 조직의 생존과 성공가능성이 높아지는 것이다(Pike 외, 2005; Saidel, 1991; Hall & Tolbert, 2004). 특히, Sirmon & Hitt(2003)는 조직이 위기상황에 직면했을 때 이를 극복할 수 있도록 돕는 생존가능성 자본을 자원의 종류로 제시하였는데, 이는 지방공기업이 재무적으로 어려운 상황에 처했을 때 지방자치단체가 여유재원을 통해 재정적 지원을 수행할 수 있는 재정여력을 의미한다고 볼 수 있다. 이러한 논의를 바탕으로 재정자립도가 높은 자치단체일수록 직영기업과 공사 및 공단에 지급하는 전출금을 통한 재정적 지원이 보다 용이할 것이다.

김동현 외(2013)는 지방공기업의 부채비율이 지방자치단체의 부채비율에 시차를 두고 양(+의) 영향을 미치고 있는 것을 입증하였다. 즉, 지방공기업의 부채비율이 높을수록 지방자치단체가 지방공기업의 부채비율을 낮추기 위해 지방채를 발행하여 자본금을 투입하고 있는 것이다. 김권식 외(2015)의 연구에서도 지방자치단체의 부채비율이 지나치게 높아질 경우 지방공기업의 수익성과 생산성에 부정적인 영향을 미친다는 연구결과를 제시하였다. 지방자치단체와 지방공기업의 부채비율이 상호 연관되어 있음을 고려할 때, 지방자치단체는 지방공기업의 재무적 상황이 악화되었을 때 지방채를 발행하여 지방공기업에 자본금을 투입하지만, 자치단체의 부채비율이 지나치게 높다면 재정적 지원을 적극적으로 전개하기 어려워 지방공기업의 재무상태는 개선되기 힘들 것이다.

이러한 논의를 토대로 본 연구에서는 지방공기업의 경영평가점수에 지방세, 재정자립도, 부채비율과 같은 지방자치단체의 재정적 환경요인이 미치는 영향에 관한 가설을 다음과 같이 설정하였다.

가설 1: 지방자치단체의 지방세가 높을수록 지방공기업의 경영평가점수가 높을 것이다.

가설 2: 지방자치단체의 재정자립도가 높을수록 지방공기업의 경영평가점수가 높을 것이다.

가설 3: 지방자치단체의 부채비율이 높을수록 지방공기업의 경영평가점수가 낮을 것이다.

2. 분석모형

1) 종속변수

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

2) 재정환경변수

본 연구에서는 독립변수로 지방자치단체의 지방세와 재정자립도, 부채비율을 포함하였다. 정재진(2010)의 연구에서는 1인당 주민세와 재산세를 환경적 특성 변수로 설정하여 분석하였다. 본 연구에서는 주민세와 재산세를 포함한 지방세 전체를 포함하였다. 지방세는 경영평가점수에 양(+)의 영향을 미칠 것으로 예상된다. 본 연구에서는 지방세에 대한 인구효과를 통제하기 위하여 1인당 지방세를 사용하였다. 재정자립도는 다수의 선행연구에서 지방공기업의 경영성과에 긍정적인 영향을 미치는 변수로 입증되었다(정재진, 2012; 김정인, 2014; 김권식 외, 2015). 재정자립도는 지방공기업의 경영성과를 측정하는 경영평가점수에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 기대된다. 부채비율은 김동현 외(2013)의 연구에서 지방공기업의 부채비율과 지방자치단체의 부채비율 간에 상호관련성이 있다는 것이 확인되었고, 김권식 외(2015)의 연구에서는 지방공기업의 수익성과 생산성에 부정적인 영향을 미치는 것으로 입증되었다. 지방자치단체의 부채비율은 지방공기업의 경영평가점수에 부정적인 영향을 미칠 것으로 예상된다.

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 다수의 선행연구에서 경영평가결과의 영향요인으로 연구가 이루어져 왔다. 선행연구들의 분석결과를 살펴보면, 김종희(2007), 장석오(2007), 정재진(2010), 이봉준·김대진(2013)의 연구에서는 기관규모가 경영평가결과에 유의미한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타난 반면, 박용성·남형우(2011)의 연구에서는 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 본 연구에서는 기관의 규모가 클수록 조직의 인적·물적 자원이 풍부하고 자원의 결집이 용이하므로 경영평가점수가 높을 것으로 예상된다.

기관유형은 지방직영기업, 지방공사, 지방공단으로 구분한다. 지방직영기업과 지방공단은 조직의 목적 및 운영 방식에 있어 공공성의 성격이 강한 반면, 지방공사의 경우 수익성의 성격이 강하다는 특징이 있다. 최홍석 외(2008)의 연구에서 시장형 공기업의 경영평가점수가 준정부기관보다 더 높게 나타나 기관의 성격 차이가 경영성과에 영향을 미치는 것이 입증된 바 있다. 본 연구에서는 상대적으로 상업성이 강한 지방공사의 경우 지방직영기업과 지방공단에 비해 수익성을 추구하고 경영평가점수가 높을 것으로 예상된다.

기관 설립연도는 기관의 존속연수로 일반적으로 역사가 오래된 기관일수록 경영평가제도에 대한 경험과 학습으로 인해 준비를 더 철저히 함으로써 고득점을 받을 확률이 높다(박민정, 2010). 장희란·박정수(2015)의 연구에서도 역사가 오래된 기관일수록 종합평점과 비계량지표 점수가 높다는 연구결과를 얻었다. 특히, 비계량지표 점수가 모든 모형에서 유의하게 나타나 비계량지표 평가 시 기관의 역사성이 평가자의 주관에 영향을 미쳤을 가능성을 제시하였다. 본 연구에서는 역사가 오래된 기관일수록 경영평가점수가 높을 것으로 예상된다.

광역자치단체와 기초자치단체는 재정규모, 재정자립도 등 재정여건의 측면에서 현저한 차이가 있고, 2015년 이후 행정안전부가 기초자치단체 상·하수도를 제외한 모든 지방공기업을 평가하도록 바뀌었기 때문에 이를 통제할 필요가 있다. 박민정(2013)의 연구에 의하면, 공기업 전출금의 규모가 인구규모에 비례하여 커지는 경향이 있으며 주요 광역시 산하 지방공기업과 일반 시·군 산하 지방공기업 간에 자치단체로부터 지원받는 전출금에 차이가 있는 것으로 나타났다. 본 연구에서는 광역자치단체 소속 지방공기업일수록 경영평가점수가 높을 것으로 예상된다. 변수의 측정지표 및 출처는 다음 <표 2>와 같다.

〈표 2〉 변수의 측정지표 및 출처

구분	변수명	측정지표(단위)	출처	
종속변수	경영평가결과	경영평가점수 종합평점	클린아이	
독립변수	지방자치단체 재정요인	1인당 지방세	지방세액/인구수(천원)	지방재정365
		재정자립도	(지방세+세외수입/예산규모)×100(%)	지방재정365
		부채비율	(채무잔액/최종예산액)×100(%)	지방재정365
통제변수	조직특성요인	기관규모	총자산(백만원)	지방재정365
		기관유형	더미변수 (준거집단: 직영기업, 유형1: 지방공사; 유형2: 지방공단)	클린아이
		기관 설립연도	2018년-기관 설립연도	
	자치단체 수준	더미변수(광역=1, 기초=0)		

3. 분석방법

본 연구에서는 2012년부터 2016년까지 행정안전부가 주관하여 평가한 전국 16개⁵⁾ 광역자치단체와 96개 기초자치단체 산하 지방공기업 156개를 대상으로 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 합성된 패널 데이터(panel data)의 성격을 가지므로 패널분석을 실시하였다.

본 연구에서는 고정효과모형과 확률효과모형 중 어느 모형을 사용하는 것이 적합한지 통계적으로 검증하기 위해 Hausman 검정을 실시하였다. Hausman 검정결과, 확률효과모형이 적합한 것으로 도출되었다. 또한 개체 특성 효과뿐 아니라 시간 특성 효과도 존재하는지를 검증하기 위해 F 검정을 실시한 결과, 시간 특성 효과는 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.

$$score_{it} = \alpha + \beta_1 pubfin + \beta_2 X_{it} + \mu_i + \epsilon_{it}, \quad (i = 1, \dots, N) \quad (t = 1, \dots, T)$$

여기에서 *score*는 본 연구의 종속변수로 지방공기업 경영평가점수 종합평점이다. *pubfin*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.

IV. 분석결과

1. 기술통계

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 서울교통

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

공사로 새로 출범하였기 때문에 2016년 데이터가 존재하지 않아 2016년은 분석대상에서 제외하였다. 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.⁶⁾ 본 연구에서 사용된 변수들의 평균, 표준편차, 최소값, 최대값 등의 기술통계량은 <표 3>에 제시되어 있다.

<표 3> 기술통계

변수	N	평균	표준편차	최소값	최대값
경영평가점수	484	84.64	4.78	63.67	94.05
ln1인당 지방세	484	6.54	0.65	4.66	7.38
부채비율	484	12.66	10.29	0.00	35.25
재정자립도	484	48.62	17.51	13.16	88.99
ln총자산	476	10.74	3.32	4.62	17.00
설립연도	484	18.68	9.73	3.00	48.00
유형1	484	0.38	0.49	0.00	1.00
유형2	484	0.46	0.50	0.00	1.00
자치단체 수준	484	0.59	0.49	0.00	1.00

2. 분석결과

관할 지방자치단체의 재정요인이 산하 지방공기업의 경영평가점수에 미치는 영향을 알아보기 위해 확률효과모형을 활용한 패널회귀분석을 통해 분석한 결과는 <표 4>와 같다. 먼저, 자치단체의 부채비율은 1% 유의수준에서 경영평가점수에 통계적으로 유의미한 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 관할 지방자치단체의 부채비율이 산하 지방공기업의 경영평가점수에 부정적인 영향을 미친다는 분석결과는 다음과 같이 해석할 수 있다. 김동현 외(2013)의 연구에서 지방공기업의 부채비율이 높을수록 지방자치단체가 지방공기업의 자본금을 확충하기 위해 지방채 발행을 늘려 자치단체의 부채비율이 높아진다는 것이 입증된 바 있다. 즉, 자치단체의 부채비율이 높은 것은 산하 지방공기업의 높은 부채비율을 낮추기 위해 지방채 발행을 증가한 결과일 가능성이 있다.

이를 검증하기 위해 지방공기업의 부채비율과 소속 자치단체 예산에서의 지방채 잔액, 공기업 특별회계에서의 지방채 잔액의 상관관계를 분석하여 <부표 2>에 제시하였다. 분석결과에 의하면, 지방공기업의 부채비율과 관할 지방자치단체의 지방채 잔액은 1% 유의수준에서 양(+)의 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 이는 지방공기업의 부채비율과 자치단체의 부채비율이 상호 관련성을 가지며 지방공기업의 부채비율이 높을수록 자치단체가 지방공기업의 부채비율을 낮추기 위해 지방채 발행을 늘리는 현상을 설명해준다. 김권식 외(2015)의 연구에서는 자치단체의 부채비율이 증

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

가할수록 일정 수준 이하까지는 지방공기업의 수익성과 생산성이 증가하지만 일정 수준을 초과하면 오히려 수익성과 생산성이 낮아지는 것으로 밝혀졌다. 자치단체의 부채비율이 지나치게 높아질 경우 산하 지방공기업의 재무적 상황이 어려워졌을 때 재정적 지원을 적극적으로 수행하기 어려울 것이다.

〈부표 1〉에 제시한 세부지표별 분석결과에 따르면, 지방자치단체의 부채비율은 경영시스템 지표와 경영성과 지표에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 경영시스템 지표는 재무관리를 포함한 경영효율화를 평가하고, 경영성과 지표는 부채비율, 영업수지비율 등의 경영효율성 성과를 평가한다. 이를 미루어볼 때, 자치단체의 부채비율이 높을수록 산하 지방공기업의 재무적 상황을 개선하기 위한 재정적 지원을 적극적으로 수행하는 것이 용이하지 않기 때문에 지방공기업의 재무적 상황이 지속적으로 악화되어 영업수지비율, 자기자본이익률, 부채비율, 1인당 영업수익, 1인당 당기순이익 등 수익성 및 생산성 지표에서 낮은 점수를 받는 것으로 해석할 수 있다.

자치단체의 재정자립도는 10% 유의수준에서 경영평가점수에 통계적으로 유의미한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 재정자립도가 높은 자치단체일수록 산하 지방공기업의 경영평가점수가 높은 이유는 다음과 같이 생각해 볼 수 있다. 2012~2016년도 지방자치단체의 세출예산을 살펴본 결과, 지방자치단체의 예산에는 경상지출과 자본지출에서 지방공기업으로 전출되는 금액인 공기업 전출금 항목이 직영기업과 공사공단으로 구분되어 배정되어 있음을 확인할 수 있다. 경상지출은 업무지출과 관련된 운영비용과 설비 운영을 위한 비용이며 인건비, 재료비, 수선유지비 등의 직접비용과 제세공과금 등의 간접비용으로 구성되어 있다. 반면, 자본지출은 미래의 이윤 및 가치 창출을 위해 지출하는 투자와 관련된 비용이며 고정자산의 유지와 수선, 신규 고정자산 구매 등에 쓰인다(신용덕, 2015).

지방자치단체의 재정자립도에 따라 산하 지방공기업에 지원하는 공기업 전출금의 규모가 달라지는지를 알아보기 위해 지방자치단체의 재정자립도와 자치단체 예산상의 공기업 전출금 액수 및 총예산 대비 공기업 전출금 비중의 상관관계를 분석하여 〈부표 3〉에 제시하였다. 분석결과에 의하면, 경상전출금과 자본전출금, 전출금 총액, 총예산 대비 전출금 비중 모두 자치단체의 재정자립도와 1% 유의수준에서 양(+)의 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 경상전출금의 경우 공사공단에서 1% 유의수준에서 양(+)의 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 자본전출금의 경우 직영기업에서 5% 유의수준에서 음(-)의 상관관계가, 공사공단에서 1% 유의수준에서 양(+)의 상관관계가 있는 것으로 나타났다.

이는 재정자립도가 높은 자치단체일수록 산하 지방공사 및 공단에 더 많은 금액의 경상전출금과 자본전출금을 지원한다는 것을 의미한다. 세부지표별 분석결과에 따르면, 재정자립도는 경영시스템 지표와 정책준수 지표에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 경영시스템 지표는 주요사업활동 지표가 큰 비중을 차지하고 있는데 주요사업활동 지표는 시설관리, 재난안전관리, 공공성 증진 노력, 친환경기술개발 노력 등을 평가한다. 이를 미루어봤을 때, 재정자립도가 높은 지방자치단체일수록 산하 지방공사 및 공단에 더 많은 금액의 전출금을 지원함으로써 기관의 시설 인프라 확보 및 기술개발 노력 등 미래를 위한 투자가 용이하여 경영시스템 지표에서 높은 점수를

받는 것으로 해석할 수 있다.

반면, 자치단체의 1인당 지방세는 10% 유의수준에서도 경영평가점수에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 관할 자치단체의 1인당 지방세가 산하 지방공기업의 경영평가점수에 유의미한 영향을 미치지 않는다는 분석결과는 사업의 특성과 연결 지어 생각해볼 수 있다. 지방공사와 지방공단이 제공하는 서비스는 주거, 교육, 문화 등과 같은 소득 탄력적인 성격을 가지는 반면, 지방직영기업인 상·하수도는 공공성의 성격이 매우 강하다. 정부는 상·하수도 요금에 규제를 적용하고 있어 요금현실화율의 전국 평균이 2016년 기준 각각 81.1%와 44.2%로 지속적으로 적자가 발생할 수밖에 없는 구조이다. 따라서 상·하수도 사업의 경우 지역주민의 소득 수준이 상·하수도의 수요 증가 및 경영수익의 증가로 이어지기 힘들다고 볼 수 있다.

또한 자치단체의 1인당 지방세는 높지만 산하 지방공기업의 경영평가점수는 저조한 경우를 확인할 수 있었는데 대표적인 사례가 2012년 SH공사와 2016년 제주관광공사이다. 서울특별시와 제주특별자치도는 각각 2012년과 2016년에 전국에서 1인당 지방세가 가장 높았던 자치단체이다. 그러나 SH공사는 2012년 경영평가에서 68.21점으로 '마' 등급을 받았고, 제주관광공사의 경우 2016년 경영평가에서 77.36점으로 '라' 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. 이러한 사례를 통해 경영평가점수는 자치단체의 1인당 지방세 수준과 직접적인 관련성이 있다고 보기 어려우며 이보다는 기관의 재무성과와 관련성이 더 높다고 해석할 수 있다. 제주개발공사는 삼다수 시장을 성공적으로 확대하여 경영수지가 개선됨에 따라 2016년 경영평가에서 기타공사 부문 전국 1위를 차지한 사실은 이를 뒷받침해주는 사례이다.

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 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.

종속변수에 대한 독립변수의 추정계수가 강건한지(robust) 알아보기 위해 통제변수 중 각각 총자산, 설립연도, 기관유형, 자치단체 수준을 제외하고 모형2, 모형3, 모형4, 모형5를 구성하였다. 모형2~모형5에 대한 분석결과, 1인당 지방세와 부채비율은 모든 모형에서, 재정자립도는 모형5를 제외한 모든 모형에서 모형1과 같은 결과로 나타나 독립변수들의 추정계수는 강건하다고 할 수 있다.

〈표 4〉 패널회귀분석 결과

독립변수		종속변수: 경영평가점수 종합평점				
		모형1	모형2	모형3	모형4	모형5
지방자치단체 재정요인	ln1인당 지방세	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)
	재정자립도	0.03978* (0.02381)	0.05077** (0.02297)	0.05680** (0.02365)	0.08363*** (0.02576)	0.03822 (0.02398)
조직특성요인	ln총자산	0.41215** (0.17559)		0.46715*** (0.17893)	-0.40531*** (0.14438)	0.46341*** (0.17504)
	설립연도	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.

V. 결론

지방공기업의 부채가 지방재정을 악화시키는 주요 원인으로 지적되어온 가운데, 지방공기업의 방만경영과 비효율성을 극복하고자 정부에서 지방공기업을 대상으로 경영평가를 시행해온지도 어느덧 20년이 넘었다. 그러나 지방공기업 경영평가제도는 아직까지도 공정성과 형평성의 측면에서 기관의 순수한 경영 개선 노력보다는 기관 외적인 요인에 의해 점수가 결정된다는 회의적인 시각이 지속적으로 제기되어 오고 있는 실정이다. 본 연구에서는 지방공기업의 경영평가결과가 실제로 기관의 자체적인 노력보다 외부적인 환경요인에 의해 달라지고 있는지를 검증하고자 하였다. 이를 위해 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.

본 연구의 분석결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 관할 지방자치단체의 부채비율은 산하 지방공기업의 경영평가결과에 통계적으로 유의미한 음(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 한편, 관

할 지방자치단체의 재정자립도는 산하 지방공기업의 경영평가결과에 통계적으로 유의미한 양(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 둘째, 관할 지방자치단체의 1인당 지방세는 산하 지방공기업의 경영평가결과에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 셋째, 기관의 총자산이 많을수록, 설립연도가 오래되었을수록, 지방직영기업에 비해 지방공단일수록, 기초자치단체 산하 지방공기업에 비해 광역자치단체 산하 지방공기업일수록 경영평가점수가 유의미하게 높은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 지방공기업이 관할 자치단체로부터 재정적 자원을 지속적이고 안정적으로 확보할수록 조직의 생존 가능성과 성과가 향상된다는 것을 의미하며, 지방자치단체의 재정여건이 지방공기업의 성과에 영향을 미치는 외부 환경요인으로 작용한다는 것을 보여준다. 또한 지방공기업은 사업의 독과점 성격으로 인해 공익성과 수익성의 조화를 추구해야 하므로 자치단체의 소득수준보다는 산하 지방공기업에 대한 실질적인 재정적 지원을 담보할 수 있는 관할 자치단체의 재정건전성과 여유재원이 중요하다는 것을 시사한다.

본 연구에서는 관할 지방자치단체의 부채비율과 재정자립도가 산하 지방공기업의 경영평가점수에 유의미한 영향을 미치는 요인임을 입증하였다. 이에 따라 현재 경영평가지표의 산식과 평가등급 부여 과정에서 자치단체의 부채비율과 재정자립도를 반영하여, 기관의 노력을 통해 개선되지 않는 환경적 요인이 경영평가결과에 미치는 영향을 통제할 필요가 있다. 현행 경영평가지표에서는 평가지표에 기관의 부채비율만을 포함하고 있는데 자치단체의 부채비율 수준이 함께 반영될 수 있는 지표를 고안할 필요가 있다. 또한 전체 평가대상기관의 평균 재정자립도를 기준으로 평가대상기관을 하위 평가군으로 분류하여 하위 평가군 내에서 평가등급을 부여하는 방안을 고려해볼 수 있을 것이다. 이외에도 기관의 총자산 수준을 반영한 평가지표를 신설하거나 경영평가지표의 산식을 일부 수정하고, 역사가 오래된 기관들의 경험 및 학습을 공유할 수 있는 워크숍을 정기적으로 개최하여 조직학습의 통로로 활용할 수 있다. 또한 현행 경영평가제도에서 광역지방공기업과 기초지방공기업을 동일한 평가군 내에서 평가하고 있는 문제점이 있기 때문에⁷⁾ 기초지방공기업은 별도로 평가하고 평가결과를 참고하여 광역지방공기업과 비교평가를 수행하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 이처럼 경영평가결과에 영향을 미치는 경영 외적인 요인들을 찾아내고 이러한 영향력을 통제할 수 있도록 경영평가지표 및 평가등급 부여 과정 등의 제도 전반을 보완해나감으로써 경영평가제도가 기관의 순수한 경영개선노력 및 경영성과를 측정하여 이에 기반한 보상과 처벌이 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다. 이를 통해 경영평가제도의 공정성 및 형평성을 확보하고 평가결과에 대한 수용도를 제고하여 궁극적으로 경영평가제도의 실효성을 제고할 수 있을 것이다.

한편, 본 연구에서는 2012년부터 2016년까지의 기간을 분석하였는데, 향후 분석 기간을 더 길게 설정한 연구가 이루어질 수 있을 것이다. 또한 본 연구에서는 자료 수집의 한계로 인해 분석대상을 행정안전부 주관 평가 지방공기업으로 한정하여 시·도 주관 평가 지방공기업은 분석에서 제

7) 구리농수산물공사와 창원경륜공단은 각각 경기도 구리시와 경상남도 창원시 소속이지만, 동일 유형인 서울농수산식품공사와 부산지방공단스포윈과의 비교평가를 위해 특·광역시 특정공사·공단 평가군으로 분류되어 있다.

외되었다는 한계가 있다. 따라서 향후 시·도 주관 평가 지방공기업을 포함한 분석을 진행하여 전체 평가대상기관에 적용할 수 있는 연구결과를 도출할 필요가 있다. 마지막으로, 본 연구에서는 직영, 공사, 공단의 상이한 성격을 고려하여 지방공기업의 유형을 통제변수로 포함하여 분석하였으나, 향후 연구에서는 유형별로 세분화하여 보다 심층적인 분석을 시도해볼 수 있을 것이다.

참고문헌

- 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.
- 김정인. (2014). 지방공기업 공공성과 수익성 영향 요인 분석 - 환경요인을 중심으로 -. 「한국거버넌스학회보」, 21(1): 189-214.
- 김중희. (2007). 지방공기업 경영평가의 수용도 제고방안-시설관리공단의 비계량지표를 중심으로 -. 「지방행정연구」, 21(1): 75-95.
- 박민정. (2010). 「공공기관 경영실적평가제도의 현황과 과제」. 국회입법조사처.
- 박민정. (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.
- 신용덕. (2015). 지방공기업 전출금 지원 실태와 관리체계 개선과제. 「한국지방공기업학회보」, 11(2): 21-45.
- 안전행정부. (2013). 「2012년도 경영실적 지방공기업 경영평가 종합보고서」.
- 안전행정부. (2014). 「2013년도 경영실적 지방공기업 경영평가 종합보고서」.
- 유경민. (2019). 「지방자치단체의 재정적 환경요인이 지방공기업의 경영평가결과에 미치는 영향에 관한 연구」. 석사학위 논문. 서울대학교 행정대학원.
- 유승원. (2014). 공공기관 경영평가 영향요인 연구: 공기업 임원의 정치적연결과 정치적갈등을 중심으로. 「한국행정학보」, 48(1): 339-368.
- 이봉준·김대진. (2013). 지방공기업 경영평가의 기관규모효과에 관한 연구: 경기도 시설관리공단을 대상으로. 「지방행정연구」, 27(1): 273-305.
- 이재호·김도희. (2019). 지방공기업 경영평가 지표 개선에 관한 연구. 「한국지방정부학회」, 2019(2): 713-728.
- 이창길·임상규. (2013). 지방공기업 조직 및 인사부문 경영평가의 실효성 확보방안. 「한국지방정부학회」, 2013(1): 1-23.
- 장석오. (2007). 재무적·비재무적 성과 및 기업규모가 지방공기업 경영평가결과에 미치는 영향. 「

- 지방행정연구, 21(3): 105-128.
- 장희란·박정수. (2015). 공공기관 경영성과에 대한 기관규모효과 분석-2008~2012년 공공기관 경영실적평가결과를 중심으로-. 「한국정책학회보」, 24(1): 1-25.
- 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: 경영평가 지표 및 등급부여 개선방안의 제시를 중심으로. 「지방행정연구」, 24(2): 33-61.
- 정재진. (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.
- 최홍석·김재훈·정재진. (2008). 공공기관 경영성과 영향요인 분석: 조직의 구조적 특성과 성과관리 전략변수를 중심으로. 「한국행정학회 학술발표논문집」, 2008(6): 123-148.
- 한인섭. (2011). 지방공기업 경영평가제도의 변천과정과 발전방향. 「한국거버넌스학회보」, 18(1): 271-298.
- 행정안전부. (2017). 「2017년도 지방공기업 경영평가 종합보고서」.
- 행정안전부. (2018). 「2018년도 지방공기업 경영평가편람」.
- 행정안전부. (2018). 「지방공기업 2017년 경영실적 평가 결과 공개」. 보도자료.
- 행정자치부. (2015). 「2014년도 경영실적 지방공기업 경영평가 종합보고서」.
- 행정자치부. (2016). 「2015년도 경영실적 지방공기업 경영평가 종합보고서」.
- 행정자치부. (2016). 「2016 지방공기업 현황」.
- 행정자치부. (2016). 「2017년도 지방공기업 예산편성기준」.
- 행정자치부. (2017). 「2017년도 지방공기업 경영평가편람」.
- 전북도민일보, 전북 지방공기업의 초라한 경영 성적표, 2018.8.1.
- 부산일보, 지방공기업 경영평가 부산 공기업들 '우수' 성적, 2018.8.2.
- Aldrich, H. E., & Pfeffer, J. (1976). Environments of organizations. *Annual Review of Sociology*, 2: 79-105.
- Baldrige, J. V., & Burnham, R. A. (1975). Organizational innovation: Individual, organizational, and environmental impacts. *Administrative Science Quarterly*, 20(2): 165-176.
- Hall, R. H., & Tolbert, P. S. (2004). *Organizations: structures, processes, and outcomes (9th ed.)*. Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice Hall.
- 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.

- Perry, J. L., & 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., & Pierre, J. (1998). Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2): 223-243.
- Pfeffer, J., & Salancik, G. R. (1978). *The external control of organizations: A resource dependence perspective*. New York : Harper & Row.
- Pike, S., Roos, G., & Marr, B. (2005). Strategic management of intangible assets and value drivers in R&D organizations. *R&D Management*, 35(2): 111-124.
- Saidel, J. R. (1991). Resource interdependence: The relationship between state agencies and nonprofit organizations. *Public Administration Review*, 51(6): 543-553.
- Scott, W. R. (1981). *Organizations: Rational, natural, and open systems*. Englewood Cliffs. New Jersey : Prentice Hall.
- Sirmon, D. G., & Hitt, M. A. (2003). Managing resources: Linking unique resources, management, and wealth creation in family firms. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 27(4): 339-358.
- Van Thiel, S., & Leeuw, F. L. (2002). The performance paradox in the public sector. *Public Performance and Management Review*, 25(3): 267-281.
- Wamsley, G. L., & Zald, M. N. (1973). The political economy of public organizations. *Public Administration Review*, 33(1): 62-73.

유경민(柳京旻): 서울대학교 행정대학원에서 정책학 석사학위를 취득하고(제목: 지방자치단체의 재정적 환경 요인이 지방공기업의 경영평가결과에 미치는 영향에 관한 연구, 2019), 현재 서울대학교 대학원 행정학과 박사과정에 재학 중이다. 주요 관심분야는 재정정책, 재무행정, 공기업 등이다(kmyoo92@snu.ac.kr).

김나영(金那英): 서울대학교 행정대학원에서 정책학 박사학위를 취득하고(제목: 지방정부의 경쟁과 재정지출에 관한 연구: 이웃효과와 정치적 요인의 상호작용을 중심으로, 2020), 현재 서울대학교 행정대학원 정보지식정책연구소 국가재정연구부 연수연구원(Post doc.)으로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 지방재정, 지방행정, 재정정책 등이다. 주요 연구실적으로는 “지방정부의 경쟁이 재정지출에 미치는 영향: 정치적 요인의 조절효과를 중심으로(2020)”, “지방자치단체의 행사축제경비예산에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 지방선거를 중심으로(2020)” 등이 있다(forever8392@snu.ac.kr).

〈부록〉

〈부표 1〉 패널회귀분석 결과: 경영평가점수 세부지표별 분석

독립변수		종속변수			
		리더십/전략	경영시스템	경영성과	정책준수
지방자치단체 재정요인	ln1인당 지방세	0.025 (0.093)	-0.156 (0.200)	0.306 (0.439)	-0.521*** (0.199)
	부채 비율	-0.008 (0.006)	-0.044*** (0.013)	-0.050* (0.027)	-0.002 (0.013)
	재정자립도	0.002 (0.003)	0.027*** (0.007)	0.002 (0.014)	0.014* (0.007)
조직특성요인	ln총자산	0.051** (0.023)	0.167*** (0.052)	-0.025 (0.108)	0.151*** (0.052)
	설립연도	0.005 (0.005)	0.007 (0.012)	0.079*** (0.024)	0.023* (0.012)
	유형1	2.072*** (.0.121)	-0.477 (0.326)	-3.804*** (0.592)	2.926*** (0.318)
	유형2	2.729*** (0.163)	1.197*** (0.413)	-1.773** (0.789)	4.918*** (0.405)
자치단체 수준		0.437*** (0.154)	0.905** (0.363)	-0.146 (0.738)	0.893** (0.358)
상수		6.014*** (0.612)	23.165*** (1.341)	42.774*** (2.886)	3.437** (1.329)
표본수		476	476	476	476
R^2		0.5340	0.1772	0.2158	0.4673
Wald χ^2		535.18***	78.33***	117.10***	215.54***

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

〈부표 2〉 상관분석 결과 (1)

	기관 부채비율	지방채 잔액	공기업특별회계 지방채 잔액
기관 부채비율	1.0000	0.2297 (0.0000)	0.0908 (0.1118)
지방채 잔액	0.2297 (0.0000)	1.0000	0.1319 (0.0206)
공기업특별회계 지방채 잔액	0.0908 (0.1118)	0.1319 (0.0206)	1.0000

〈부표 3〉 상관분석 결과 (2)

	재정 자립도	공기업 경상전출금			공기업 자본전출금			총합계	총예산 대비 전출금 비중
		소계	공기업 특별회계	공사· 공단	소계	공기업 특별회계	공사· 공단		
재정 자립도	1.0000	0.6509 (0.0000)	0.0797 (0.4822)	0.6619 (0.0000)	0.3279 (0.0030)	-0.2477 (0.0267)	0.5715 (0.0000)	0.6129 (0.0000)	0.4546 (0.0000)
소계	0.6509 (0.0000)	1.0000	0.3162 (0.0043)	0.9934 (0.0000)	0.5610 (0.0000)	-0.0849 (0.4540)	0.7185 (0.0000)	0.9608 (0.0000)	0.6172 (0.0000)
공기업 특별회계	0.0797 (0.4822)	0.3162 (0.0043)	1.0000	0.2052 (0.0678)	0.5038 (0.0000)	0.6528 (0.0000)	0.0873 (0.4415)	0.4131 (0.0001)	0.0714 (0.5288)
공사·공단	0.6619 (0.0000)	0.9934 (0.0000)	0.2052 (0.0678)	1.0000	0.5178 (0.0000)	-0.1666 (0.1398)	0.7306 (0.0000)	0.9412 (0.0000)	0.6281 (0.0000)
소계	0.3279 (0.0030)	0.5610 (0.0000)	0.5038 (0.0000)	0.5178 (0.0000)	1.0000	0.5286 (0.0000)	0.7603 (0.0000)	0.7686 (0.0000)	0.5200 (0.0000)
공기업 특별회계	-0.2477 (0.0267)	-0.0849 (0.4540)	0.6528 (0.0000)	-0.1666 (0.1398)	0.5286 (0.0000)	1.0000	-0.1494 (0.1858)	0.1115 (0.3249)	-0.0684 (0.5463)
공사·공단	0.5715 (0.0000)	0.7185 (0.0000)	0.0873 (0.4415)	0.7306 (0.0000)	0.7603 (0.0000)	-0.1494 (0.1858)	1.0000	0.8100 (0.0000)	0.6581 (0.0000)
총합계	0.6129 (0.0000)	0.9608 (0.0000)	0.4131 (0.0001)	0.9412 (0.0000)	0.7686 (0.0000)	0.1115 (0.3249)	0.8100 (0.0000)	1.0000	0.6512 (0.0000)
총예산대비 전출금 비중	0.4546 (0.0000)	0.6172 (0.0000)	0.0714 (0.5288)	0.6281 (0.0000)	0.5200 (0.0000)	-0.0684 (0.5463)	0.6581 (0.0000)	0.6512 (0.0000)	1.0000

Abstract

Impact of the Financial Environment Factors of Local Governments on the Managerial Evaluation Results of Local Public Enterprises

Yoo, Kyungmin

Kim, Na Young

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. 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. According to the results, debt ratio and fiscal self-reliance ratio are statistically significant, whereas local tax per capita is not statistically significant. 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.

Key Words: local public enterprise, performance evaluation, financial factor, panel analysis, one-way random effect model