

# 地方公企業의 效率的 財務管理方案에 관한 研究

A Study on the Efficient Financial Management Model of Local Public Enterprises

元 求 桓

(翰林專門大 地方行政科 專任講士)

— <目 次> —

I. 序論	IV. 地方公企業의 實證的 財務管理要因 分析
II. 地方公企業의 本質과 現況	V. 地方公企業의 效率的 財務管理 方案
III. 地方公企業의 效率的 管理模型의 定立	VI. 結論

<ABSTRACT>

Generally, The activities of local governments are divided into general administration(police and fire service etc.) and entrepreneurial administration (water and sewage, subway, and medicare etc). According to the major findings of preliminary study and survey, the result findings are as follow;

First, in the viewpoint of service delivering structure style, it was proved that direct management by local governments have had more problems than indirect management by public corporation in such all management factors as budget and accounting system, long-term investment planning, assets management, external supporting system, financially self supporting system, cost management, personal traits. Second, the efficient management model was classified according to service delivering structure style. In case of local government enterprises, the financially self supporting system factor has a pivotal role in efficient management of local public enterprises. In order to carry out local government invested enterprises efficiently, however, the first prerequisite is the improvement of process system like compilation of the budget, implementation, closing accounts, feedback. Finally, It is recommended to establish a firm foundation on which an independent business could be existed, apart from direct bureaucratic control of local government executives. And at the same time, the public spirit and business management sense of projects should be interrelated with systemic financial management.

## I. 序 論

현재 제기되고 있는 지방자치환경의 변화 중에서 오랜 중앙집권적인 행정체계에 대한 지방자치권의 확보문제도 매우 중요하지만 이와 아울러 지방정부의 비효율적 요소를 개선하여 보다 효율적인 지방정부를 모색함으로써 지역발전의 담당주체로서의 자치역량을 구비하는 것이 무엇보다 중요한 의미(Osborne and Gaebler, 1992)로 부각되고 있다. 지방정부가 상당한 자치권을 향유하고 있다 하더라도 이를 스스로 관리하고 운영할 수 있는 역량이 마련되어 있지 못하다면 자치의 의미를 상실시키고 말 것이기 때문이다. 따라서 자치권에 대한 개념과 아울러 지방자치의 효율적 관리의 개념은 매우 중요한 개념일 수밖에 없으며 관료적 타성에 빠진 지방정부의 체질개선은 지방자치행정을 연구함에 있어 필수적인 정책과제라고 할 수 있다. 특히 지방행정의 역점이 공권력적인 행정에서 주민에게 직접적인 편익을 주는 급부행정으로 전환되고 있고 이에 따라 선진국의 경우 지방적 공공서비스의 공급을 위한 지방재정의 비중이 상대적으로 커지고 있으며 우리의 경우도 주민의 자발적 선호에 따른 공공재 급부를 위한 자주적 지방재정 운영이 예상된다. 이 점을 감안할 때, 지방정부가 자율적인 기반위에서 기업경영가적 정신을 통해 지역주민에게 적절한 서비스를 제공함으로써 지역복지의 수준을 향상시키려는 지방공기업에 대한 연구는 매우 중요하다고 여겨진다.

일반적으로 지방정부의 활동영역은 크게 일반행정적 활동과 기업적 활동으로 구분할 수 있다. 이들 활동은 모두 주민의 복지향상을 목적으로 하고 있다는 점에서 공통성을 지니지만, 근본적으로 그 목적을 달성하려는 방법에는 차이가 있다. 즉 일반행정활동은 경찰, 소방과 같이 지역주민들에게 제공되는 서비스의 성격이 비배제적이고 비경쟁적인 성격을 지니는 것으로 그 공급을 위해서는 국민의 조세에 의존하는 활동인 반면에, 기업적 활동은 서비스 공급이 수익자부담에 입각한 요금수입에 의해 지역주민의 복지를 증대시키고자 행해지는 비권력적인 활동이다(안용식·원구환, 1994: 3). 예를 들어 상하수도사업, 지하철, 의료사업 등과 같이 응익적 성격을 지니는 서비스를 제공하고 그에 따른 반대급부를 통해 지역주민의 욕구를 해결하고자 하는 활동이다. 이렇듯 지방정부가 일반행정활동과 구분하여 수행하는 기업적 활동을 흔히 지방공기업이라 한다.

따라서 본 연구에서는 지방정부의 활동 중에서 지방공기업의 효율적 관리방안을 지방공기업 예산회계관련종사자들의 문제인지도를 중심으로 정책적으로 제시해 보는데 연구의 목적을 둔다. 이를 위해 지방자치경영협회에서 94년말에 실시된 지방공기업 예산회계관련 종

사자의 연수회에 참석한 사람들을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 설문은 지방공기업의 효율적 재무관리를 측정하기 위해 7개 요인의 33개 변수를 선정하고 이를 Likert의 5분위 척도법에 따라 강한 부정에서 강한 긍정으로 단계별로 구분하여 설문조사를 실시하였다. 이 때 표본수는 변수의 약 4.5배 이상이면 타당한 것으로 간주할 수 있는데, 본 연구에서의 총표본수는 179이므로 통계학적으로 타당하다고 볼 수 있다. 수집된 자료의 통계적 처리는 SAS program을 사용하였다.

## II. 地方公企業의 本質과 現況

일반적으로 지방정부의 재정추이는 정책의 우선순위변화를 이해하는데 도움을 준다 (Yates, 1979: 41). 지방공기업 특별회계의 재정규모를 보면 1989년에 1조 1,630억원 정도이 었으나, 1994년 말 현재는 9조 6,130억원으로 급속히 증가하고 있다. 이는 1989년의 지방자치단체 총 일반회계의 규모가 11조 6,920억원에서 1994년 말 현재 28조 4,440억원으로 증가한 것(경제기획원, 1994: 238)과 비교하면 대조적인 것으로 지방재정에서 지방공기업이 차지하는 비중이 점차 높아지고 있음을 알 수 있다. 외국의 경우도 지방자치단체의 기업적 활동이 두드러지고 있는데, 미국의 경우 1977/78회계년도에서 1986/1987회계년도 사이에 지방정부의 세입분포 중 수익자부담에 의한 공공서비스가 평균 6.71%에서 18.35%로 3배정도 증가하고 있으며 특히 도시지역일수록 이에 대한 증가율이 높게 나타나고 있다(Hoggart, 1991: 59, 71).

우리 나라의 지방공기업은 1995년 6월말 현재 총 240개로 약 9할 정도(224개 사업)가 공영방식으로 운영되고 있으며 나머지는 민관협영방식(16개 사업)으로 운영되고 있어 전반적으로 볼 때 공영방식을 취하고 있다. 이러한 공영방식은 다시 직접경영방식과 간접경영방식으로 구분해 볼 수 있다. 직접경영방식은 글자 그대로 기업을 경영하는 지방정부가 자신의 직원에 의해 사무를 처리하는 것으로 지방직영기업이라 칭한다. 1995년 6월말 현재 직접경영방식으로 운영되는 지방공기업은 상하수도사업(106개 사업), 공영개발사업(51개 사업), 지역개발기금사업(14개 사업) 등이 존재하고 있다. 반면에 간접경영방식은 지방정부가 공법상 혹은 사법상의 법인을 설립하여 이를 통해 간접적으로 기업활동을 행하는 방식으로 지방공사·공단이라는 명칭으로 활용되고 있다. 1995년 6월말 현재 간접경영방식으로 운영되고 있는 지방공기업은 의료사업(34개 사업), 교통관련사업(지하철, 주차장, 터미널 사업 등

9개 사업), 시장 및 유통사업(6개 사업), 관광사업(2개 사업), 시설관리사업(2개 사업), 토지 관련사업(5개 사업) 등이 존재하고 있다.

이러한 지방공기업은 일반행정과는 달리 재정상의 자주성을 인정받고 있다. 즉 지방공기업은 재정부로부터 원조를 받지 않고 스스로 재생산활동을 하는 것이기 때문에 무엇보다도 기업 자신의 수입으로 지출을 보전할 수 있는 경영을 하여야 한다. 즉 지방공기업의 활동 효과는 직접적으로 개인에게 귀속되는 것이며 재화 또는 서비스를 제공받는 자가 그 양에 따라 비용을 부담하는 것이 형평의 원칙에 합치되는 것이다. 따라서 지방공기업은 재화 또는 서비스의 대가인 수익자의 부담에 의해 운영된다. 그러나 지방공기업의 재정상의 자주성은 수익자부담원칙 이외에 경비부담원칙이 적용되는데, 그 근거는 지방공기업의 공공성에서 기인하는 것이다. 대개의 지방공기업은 사기업에 비해 채산면에서 불리한 분야를 다루기 때문에 수입에 따른 지출의 보전을 원칙으로 할 경우 사업의 지속적 운영이 어렵게 된다. 따라서 지방공기업의 독립채산제를 무조건적으로 적용하는 것이 아니라 사업의 공공성에 따라 독립채산제를 적용하기 어려운 부분에 대해서는 일반회계로부터 보전할 필요가 있다. 이는 사무의 성질 또는 사업실시에 의한 공공적 이익의 책임귀속에 따른 국가 또는 지방자치단체의 몫이라 할 수 있다. 결국 지방공기업에 대한 외부의 재정적 지원여부는 수익자부담원칙과 관련하여 매우 중요한 문제이다.

지방공기업의 세입·세출현황을 보면 지방공기업의 수익자부담원칙과 경비부담원칙의 구분을 이해할 수 있다. 지방직영기업의 경우는 요금수입에 의한 재원의 조달이 자본수입에 의한 재원조달의 절반 수준에 그치고 있으나, 지방공사·공단인 경우는 오히려 요금수입에 의한 재원조달이 약 7할 정도에 이르고 있다(표 1참조).

<표 1> 1994년도 지방공기업 세입·세출·자금결산 현황 (단위: 10억 원, %)

구분	세입결산(조사결정액)			세출결산(채무확정액)			자금결산(현금수지액)			
	사업 수입	자본 수입	소계	사업 비용	자본 지출	소계	전기 이월	당기 수입	당기 지출	차기 이월
지방직영 기업	2,611 (39.6)	3,986 (60.4)	6,597 (100.0)	1,414 (26.3)	3,963 (73.7)	5,378 (100.0)	1,776	6,295	5,435	2,636
지방공사· 공단	2,282 (68.3)	1,058 (31.7)	3,340 (100.0)	2,072 (70.1)	882 (29.9)	2,955 (100.0)	517	3,074	2,911	680
계	4,893 (49.2)	5,044 (50.8)	9,938 (100.0)	3,486 (41.8)	4,846 (58.2)	8,333 (100.0)	2,293	9,370	8,347	3,316

자료: 내무부, 「지방공기업결산 및 경영분석」, 1994.

이를 통해 간접경영방식보다는 직접경영방식에서 수익자부담원칙이 제대로 지켜지고 있지 않음을 알 수 있는데, 이는 직접경영방식이 간접경영방식에 비해 공공성이 더 높은 사업을 하고 있기 때문에 그에 상응하는 경비부담이 지방자치단체로부터 이행되고 있음을 나타내는 것이다. 이러한 현상은 세출결산의 사업비용과 자본지출의 비율을 보면 더욱 명확히 알 수 있다.

<표 2> 지방공기업 결산분석 및 경영성과 분석 (단위: 억 원)

구분	년도	1993년도	1994년도	증 감
당기순이익	지방직영기업	6,087	5,250	-837 (13.8%감소)
	지방공사·공단	-1,051	-1,153	-102 ( 9.7%감소)
	계	5,036	4,097	-939 (18.6%감소)
총수지비율	지방직영기업	122.0%	119.0%	3.0% 감소
	지방공사·공단	93.0%	94.0%	1.0% 증가
	계	111.7%	108.9%	1.8% 감소
부채비율	지방직영기업	91.2%	91.9%	0.7% 증가
	지방공사·공단	200.7%	193.1%	7.6% 감소
	계	110.6%	111.1%	0.5% 증가
고정장기적합율	지방직영기업	82.6%	79.4%	3.2% 감소
	지방공사·공단	84.0%	84.8%	0.8% 증가
	계	82.9%	80.7%	2.2% 감소

자료: 내무부, 「지방공기업결산 및 경영분석」, 1993년, 1994년 참조.

그러나 지방공기업의 경영성과분석을 보면 당기순이익면에서 직접경영방식은 순이익을 실현하고 있으나, 간접경영방식은 오히려 적자를 면치 못하고 있으며 그 절대규모면에서도 93년에 비해 줄어들고 있는 실정이다. 이는 총수지비율에서도 나타나고 있는데, 대체적인 비율은 93년에 비해 상대적이나마 감소하고 있으며 간접경영방식의 경우는 100%를 상회하고 있지 못한 실정이다. 특히 부채비율면에서 보면 직접경영방식보다는 직접경영방식에서 재무관리에 더 큰 문제가 있음을 알 수 있다. 또한 고정장기적합율(固定長期適合率=고정자산+투자와 기타자산 / 고정부채+자본)이 모두 100%미만인데, 이는 회수기간이 긴 고정자산 등에 투자한 자금은 보다 안정적인 재원인 고정부채나 자기자본으로 조달하였음을 나타낸다. 따라서 투자관리면에서는 직접경영방식과 간접경영방식 모두 비교적 안정된 상태에 있음을 알 수 있다(표 2참조).

이상의 분석을 종합해 보면 지방공기업은 투자관리면에서는 비교적 안정된 상태를 이루고 있으나, 경영수익면에서는 직접경영방식이 간접경영방식보다 양호하다. 또한 수익자부담

원칙은 간접경영방식에서, 경비부담원칙은 주로 직접경영방식에서 많이 적용되고 있음을 알 수 있다.

이상과 같은 지방공기업의 수익자부담원칙과 경비부담원칙을 중심으로 한 재무관리적 측면은 다른 각종의 경영활동과 밀접한 관계가 있는 종합관리로서의 성격(심정근, 1994: 2)을 지니고 있는데, 본 연구에서는 이를 보다 효율적으로 관리할 수 있는 모형을 직접경영방식과 간접경영방식으로 구분해서 모색해 보기로 한다.

### Ⅲ. 地方公企業의 效率的 管理模型의 定立

본 연구에서 사용한 재무관리라는 용어는 경영학이나 경제학에서 주로 사용되는 개념과 달리 지방공기업이 투자단계에서부터 사업을 운영·관리하고 비용을 회수하는 과정론적 단계에서 나타나는 재무관리적 요소를 고려한 것이다. 즉 지방공기업은 사업선정을 통해 출자 및 투자를 하게 되며 이를 바탕으로 시설운영에 필요한 비용을 투입하게 된다. 이러한 출자 및 생산비용을 중심으로 요금수준이 결정되게 되며 이를 회수하기 위해 서비스 이용자로부터 요금이 부과된다. 따라서 지방공기업의 이익은 수익에서 비용을 차감한 값으로 정의되며 수익은 주로 요금에 의해, 비용은 각종사업에의 투자와 운영에 관련된 제비용에 의해 결정된다(선우석호, 1994: 163). 이러한 인식을 바탕으로 지방공기업의 효율적 재무관리방안을 모색하기 위해 독립변수와 종속변수를 선정하였으며 이러한 변수들의 선정이 어느 정도의 타당성과 신뢰성을 갖고 있는가를 분석하기 위해 요인분석과 신뢰성 검증을 시도하였다.

#### 1. 從屬變數의 選定

지방공기업의 효율적 재무관리를 위해서는 다음과 같은 변수를 고려해 볼 필요가 있다. 첫째, 지방공기업은 지방정부에 의해 경영되는 것인 이상 그 본래의 목적에서 보아 공공복리라는 입장에서 운영되지 않으면 안된다. 지방공기업의 경영에 있어 공공성의 확보란 단지 주민의 일상생활에 불가결한 종류의 재화나 서비스를 제공하여 쾌적한 주민생활의 기초적인 조건의 정비, 도시기능의 기반 등을 형성한다는 의미가 아니라, 제공하는 재화나 서비스의 질적 향상을 의미하는 것이다(大島國雄, 1976: 95). 따라서 공공성을 측정하기 위해 현행 요금수준으로 지방공기업이 제공하는 재화나 서비스의 질적 향상을 도모할 수 있는가를

변수로 선정하였다.

둘째, 지방공기업이 행하는 활동은 민간기업의 경제활동과 같이 재화, 서비스를 제공하여 그 대가를 얻는다는 교환경제의 원리에 입각한 비권력적인 사무이고 전형적인 경제활동이므로 경제합리성에 따른 운영이 가능하다. 그러나 지방공기업에서 추구하는 경제성은 민간기업이 목적으로 하는 영리의 추구는 아니고 방만한 경영에 빠질 경우 파산에 이르게 된다는 의미에서 경제합리성의 추구를 요청 받고 있는 것이다(井上孝男, 1986: 45). 특히 지방공기업의 자율경영의 필요성을 인정하면서도 물가관리차원의 가격규제로 인하여 실질적인 자율경영과 합리적인 요금의 조정이 이루어지고 있지 못하며, 가격규제를 받는 기업의 입장에서선 비용절감을 통해 이를 가격인하로 반영하지 못한다(김종석, 1992: 158). 따라서 경제성 측면에서 현행 요금체계는 지방공기업이 비용절감을 통해 가격인하를 도모할 수 있는 수준에서 결정되고 있는가를 변수로 선정하였다.

셋째, 지방공기업의 효율적 재무관리를 모색하기 위해서는 기본적으로 재정적 토대로서의 자율재정기반이 구축되어야 하며 이를 바탕으로 조직내부적 측면에서의 재무관리가 원활하게 이루어져야 한다. 따라서 자율적 재정기반의 확보를 측정하기 위해 사업의 출자단계에서부터 회수단계에 이르는 과정에 대한 통제가 어느 정도인가를 변수로 삼았으며 조직내부적 관리차원에서는 재무관리를 위해 필요한 기준 및 지침이 합리적으로 편성·운영되고 있는가를 측정변수로 삼았다.

이러한 4가지의 종속변수는 Likert의 총화척도방식에 따라 측정되었는데, 이를 종속변수로 활용하기 위해 4가지 변수의 산술평균값을 구하였다.

## 2. 獨立變數의 選定

지방공기업의 효율적 재무관리를 모색하기 위해 재무관리와 관련된 7개의 요인을 먼저 대분류하고 각 요인별 세부 측정변수를 소분류하는 형태를 취했다. 선정기준은 지방공기업 재무관리의 구조적인 측면과 과정적인 측면을 고려하여 구조적 운영체계로서의 독립채산요인과 과정적 순환체계로서의 투자관리요인, 예산회계제도요인, 원가관리요인을 선정하였고 재화나 서비스의 생산수단으로서의 자산관리요인을 선정하였다. 특히 투자관리요인, 예산회계요인, 원가관리요인, 자산관리요인을 측정하기 위해 선정된 변수는 서울특별시 투자기관 경영평가위원회에서 지방공기업의 경영평가를 위해 비계량적으로 선정한 공통변수들이다(서울특별시 투자기관 경영평가위원회, 1993). 본 연구에서는 경영평가위원회에서 재무관리를 측정하기 위해 비계량적으로 선정한 변수들을 바탕으로 설문문항을 작성하였다. 또한

행태적인 측면에서 지방공기업의 재무관리를 담당하고 있는 개인들의 특성요인을 선정하였을 뿐만 아니라 지방공기업의 외부적 측면에서 제기될 수 있는 외부환경의 지원여부를 변수로 채택하였다. 각 요인별 분류의 의미와 세부 측정변수의 선정은 다음과 같다.

우선 재무관리적 측면에서 지방공기업이 일반행정방식과 구별되는 특징의 하나는 독립채산제라 할 수 있다. 독립채산제란 지방정부의 소유 하에 있는 기업이 재정적·자금적인 면에서 소유주체인 지방정부로부터 독립해서 기업 스스로의 책임으로 기업을 운영하는 것이라 할 수 있다. 이러한 독립채산제는 수지적합의 원칙(수지균형의 원칙), 자본의 자기조달, 이익금의 자기처분이라는 세 가지 요건에 의해 성립된다(안용식·원구환, 1994). 따라서 본 연구에서는 기업이 필요로 하는 하는 지출은 모두 자기의 수입에 의해 충당하고 있는가, 영업계정수지와 자본계정수지를 구분하여 장기자본이나 추가자본이 채권발행을 통해 합리적으로 이루어지고 있는가, 그리고 이익금이 발생했을 경우 기업 자신의 목적을 위해 이익금을 자주적으로 자기 처분할 수 있는가를 독립채산제를 측정하는 변수로 선정하였다.

둘째, 지방공기업의 재무관리와 관련하여 가장 먼저 생각할 수 있는 것은 투자관리요인이다. 어떤 사업이든지 장기적인 투자를 위한 총괄적 계획이 수립되지 않고서는 사업추진의 효율성을 기대하기 어렵기 때문에 장기적인 투자관리의 측면은 우선적으로 고려되어야 할 사항이다(Osborne, 1991: 11). 이러한 장기적인 투자관리의 합리성여부를 세부적으로 측정하기 위해 순환통합적 모형에 따라 6개의 측정변수를 선정하였다(Osborne, 1991: 11). 즉 투자계획과 경영목표와의 연계가 제대로 이루어지고 있는가, 환경의 변화에 따른 투자계획의 조정여부가 합리적으로 시행되고 있는가, 투자액의 연도별 운영실적은 제대로 분석되고 있는가, 투자에 따른 사후관리의 수준은 어느 정도인가, 투자진척도의 장기적 분석은 합리적인가, 그리고 장기적 투자관리를 총괄하는 최고관리층의 역할이 합리적인가 등을 측정변수로 선정하였다.

셋째, 장기적인 투자계획을 단년도 예산으로 전환시켜 주기 위해서는 예산회계제도의 확립이 필요하다. 예산회계체계는 예산을 편성하고 집행하는 과정에서 모든 경제적 사건들을 기록하고 보고하는 체계이며 하위체계로 재무회계체계와 현금관리체계를 포함하는 개념이다(이문영·윤성식, 1993: 438-439). 따라서 본 연구에서는 합리적인 예산회계제도의 확립여부를 측정하기 위해 예산회계제도의 과정론적 입장에서 8개의 측정변수를 선정하였다. 즉 지방공기업에서 발생하는 복잡한 거래를 일목요연하게 정리할 수 있는 회계처리 규정이 합리적으로 구비하고 있는가, 예산회계제도를 효과적으로 운영하기 위한 직무의 권한과 책임이 분명하게 명시되어 있는가, 예산회계자료를 작성·처리하고 기록하는 절차가 적절한가,

예산을 편성하는 기준 및 절차가 합리적으로 수립되어 있는가, 예산집행기준의 합리성과 탄력성은 적절한가, 예산회계제도를 효과적으로 활용하기 위하여 독립적인 제3자에 의한 감사가 합리적으로 운영되고 있는가, 결산시 회계처리규정의 준수가 제대로 지켜지고 있는가, 그리고 심사분석(예산과 실적의 차이분석)의 결과가 차기예산에 효율적으로 반영되고 있는가 등 8개 변수를 선정하였다. 이러한 예산회계제도는 다른 제도에 비해 발전속도가 느리다고 볼 수 있는데, 관료제의 타성에서 비롯되는 재정위기를 극복할 수 있는 중요한 방안으로 인식되고 있다(Kaplan, 1986: 7)

넷째, 예산회계제도의 합리적 운영을 도모하기 위해서는 사업을 수행하는데 따른 원가계산이 명확하게 이루어져야 한다. 즉 예산회계제도를 합리적으로 운영하기 위한 기초자료서의 원가관리의 필요성이 제기되는데, 이를 측정하기 위해 4개의 변수를 선정하였다. 즉 경영자의 관리적 의사결정을 지원하기 위한 원가계산기준이 합리적으로 구비되어 있는가, 원가중심점 및 이익중심점별로 책임회계제도가 합리적으로 운영되고 있는가, 원가분석을 위한 고정비 및 변동비의 분류가 합리적으로 이루어지고 있는가, 그리고 장기적이고 미래지향적인 이익계획을 위한 손익분기점 분석이 효율적으로 이루어지고 있는가를 측정변수로 선정하였다.

다섯째, 기업은 그 기업이 제공하는 재화, 서비스와 수요자가 지불하는 대가간의 등가교환을 중심으로 활동하는 경제주체이나 재화나 서비스의 제공을 위하여는 인간의 노동이나 각종의 원재료만이 아니라 재화나 서비스의 생산수단으로서의 토지, 건물, 설비 등이 필요하게 된다. 이렇듯 기업이 소유하는 유·무형의 경제적 가치를 자산이라 한다(안용식·원구환, 1994: 280). 따라서 본 연구에서는 이러한 자산관리의 효율성을 측정하기 위한 변수로 재고자산관리체계가 확립되어 있는가, 쓰지 않는 자산(불용자산)의 관리는 제대로 이루어지고 있는가, 지방공기업이 필요로 하는 자산의 선정기준이 합리적으로 마련되어 있는가, 자산을 대체할 경우 그 기준은 명확하게 설정되어 있는가, 자산의 이력관리가 합리적으로 실시되고 있는가, 그리고 설비를 대체할 경우 대체효과에 대한 분석이 합리적으로 이루어지고 있는가 등 6개의 측정변수를 선정하였다.

여섯째, 이상의 요인 이외에 실제로 고려할 수 있는 변수로는 조직외부의 변수들과 조직내부의 행태적 변수들이다. 즉 지방공기업의 재무관리에 영향을 미칠 수 있는 외부지원요인과 재무관리를 담당하고 있는 개인들의 특성요인에 대한 분석이 필요하다. 따라서 본 연구에서는 지방공기업의 재무관리에 영향을 미치는 외부요인으로 중앙정부, 지방정부, 지방의회, 주민의 지원여부를 측정변수로 선정하였으며 재무관리를 담당하고 있는 특성요인으

로 직무에 대한 만족도와 전문성 여부를 측정변수로 선정하였다.

### 3. 分析模型의 妥當性 · 信賴性 檢討

분석모형의 타당성을 검토하기 위하여 요인분석(factor analysis)을 실시하였다. 요인분석의 방법으로는 첫째, 상관관계행렬의 분석은 응답자 개인들 사이의 상관관계를 분석하는 Q형 요인분석보다는 문항의 특성을 종합하여 변수들의 상관관계행렬을 분석하는 R형 요인분석방법을 채택하였으며, 둘째, 요인모형으로는 가능한 한 많은 정보를 최소 숫자에 집약·예측시킬 수 있는 주성분방법(principal component method)을 사용하였고, 셋째, 요인분리 방법으로는 Varimax에 의한 직교요인분리방법(orthogonal factor)을 사용하였다. 또한 요인 및 요인점수를 추출하기 위해 Eigen Value 1 이상을 기준으로 요인을 추출하였다. 각 변수별 요인점수(factor score)는 다중회귀분석을 위한 독립변수의 기초자료로 활용하였다.

요인분석결과는 <표 3>과 같은데, 각 변수들은 지방공기업의 효율적 재무관리모형을 확립하는데 있어 타당한 것으로 나타나고 있다. 요인1은 예산회계제도요인, 요인2는 투자관리요인, 요인3은 자산관리요인, 요인4는 외부지원요인, 요인5는 월가관리요인, 요인6은 독립채산요인, 요인7은 개인특성요인을 의미하는 것이다.

다음으로 수집된 179개의 설문서에 대하여 응답의 신뢰성을 검증하기 위하여 각 요인에 해당하는 측정변수별로 Cronbach Alpha 검정을 실시하였는데, Cronbach Coefficient Alpha 값은 예산회계요인(0.881755), 투자관리요인(0.871154), 자산관리요인(0.890036), 외부지원요인(0.800573), 월가관리요인(0.877238), 독립채산요인(0.766750), 개인특성요인(0.544338)으로 나타나고 있다. 일반적으로 Cronbach Alpha 값이 0.60이상이면 설문응답의 신뢰도가 양호한 것으로 평가함에 비추어 볼 때 본 설문조사에서 나타난 응답의 신뢰성은 매우 양호한 편이라 할 수 있으나, 개인특성요인의 경우는 다소 낮게 나타나고 있다. 개인특성요인의 Alpha 값이 낮게 나타나는 것은 응답자 자신들이 자신을 스스로 평가하는 항목에서 객관적으로 응답한 비율이 상대적으로 낮기 때문인 것으로 여겨진다.

<표 3> 회전된 요인행렬표(Rotation Method: Varimax)

	FACTOR1	FACTOR2	FACTOR3	FACTOR4	FACTOR5	FACTOR6	FACTOR7	comm.
F1회계처리규정	-0.71230	0.01298	0.29712	0.01399	0.17502	0.08804	0.02870	0.63521
F1회계직무분화	0.71913	0.24254	0.16438	0.12877	0.13366	-0.15058	0.04478	0.66211
F1회계절차수립	0.72548	0.09864	0.05682	0.03177	0.16407	0.10363	0.04793	0.58024
F1제3자의 감사	0.62585	0.13997	0.09061	-0.01854	0.15980	0.13022	0.28400	0.54297
F1회계규정준수	0.68167	0.23266	0.25286	-0.02143	0.08895	0.09180	-0.06103	0.60327
F1예산편성절차	0.68535	0.30234	-0.00118	0.06188	0.01482	0.20806	0.15299	0.63186
F1예산집행기준	0.66047	0.10953	0.19485	0.11767	0.14626	0.21955	0.08048	0.57609
F1심사분석반영	-0.55282	0.19825	0.24276	0.10854	0.27216	0.21637	-0.10796	0.54816
F2계획목표연계	0.11269	-0.72743	0.16182	0.10003	0.28456	0.09690	0.13516	0.68667
F2투자계획조정	0.11331	0.75579	0.16082	0.20517	0.26873	0.11478	-0.03985	0.73899
F2투자액실적	0.27764	0.67474	0.12597	0.08151	0.14872	0.15221	-0.01433	0.60036
F2투자사후관리	0.23271	0.72740	0.25181	0.02770	0.14107	0.08834	-0.03357	0.67627
F2투자진척도	0.28018	0.59904	0.36420	0.09326	0.23646	0.13693	-0.00611	0.65338
F2최고관리층	0.26781	-0.46062	0.17155	0.30517	0.08277	0.27879	0.35392	0.61628
F3재고자산관리	0.26048	0.30402	-0.64577	0.12892	0.03801	0.14484	0.21390	0.66209
F3불용자산관리	0.30715	0.29013	0.64119	0.06640	0.12226	0.28527	0.01837	0.69071
F3필요자산선정	0.36971	0.32898	0.54908	0.12594	0.16881	0.10998	0.11820	0.61683
F3자산대체기준	0.29658	0.35954	0.57777	0.06806	0.25100	0.02638	0.08019	0.62580
F3자산이력관리	0.11624	0.13248	0.80538	0.05008	0.24822	0.15770	0.01302	0.76885
F3설비대체분석	0.28368	0.41033	-0.55009	0.11076	0.05660	0.14494	0.20469	0.62981
F4중앙 지원	-0.03539	0.10422	-0.04381	-0.73680	-0.03401	0.11209	0.19455	0.60847
F4지방정부지원	0.16763	0.14786	0.00657	0.80574	-0.02591	-0.04094	0.07959	0.70790
F4지방의회지원	0.13980	0.13395	0.14272	0.84612	-0.01284	0.02663	-0.04043	0.77628
F4주민 지원	-0.05368	-0.02363	0.19188	-0.71002	0.17401	0.16858	-0.10712	0.61456
F5원가계산기준	0.27900	0.40323	0.20905	0.00542	-0.65355	0.09935	0.06346	0.72520
F5책임회계제도	0.29562	0.27874	0.18855	0.04816	0.73290	0.18795	0.15681	0.80000
F5고정비분류	0.23645	0.26318	0.14421	-0.02095	0.78405	0.06361	0.01861	0.76553
F5손익분기점	0.33128	0.34636	0.23245	0.11644	-0.54185	0.30832	0.01022	0.68606
F6수지적합원칙	0.12427	0.10567	0.16935	0.05036	0.11966	-0.75563	0.01475	0.64334
F6자기자본조달	0.17130	0.15383	0.02804	0.09854	0.07361	0.77862	0.03512	0.67640
F6이익금 처분	0.13722	0.12635	0.20698	0.08310	0.10939	-0.75977	0.06028	0.67738
F7전문성	0.01682	-0.15382	0.45887	0.06948	0.03969	-0.00589	-0.59251	0.59200
F7만족도	0.17251	0.10920	0.05174	0.05258	0.08089	0.06075	-0.85197	0.78321
Eigenvalue	12.03400	2.47962	1.85937	1.64856	1.57097	1.16644	1.04341	
Difference	9.55438	0.62024	0.21081	0.07758	0.40452	0.12303	0.11413	
Proportion	0.3647	0.0751	0.0563	0.0500	0.0476	0.0353	0.0316	
Cumulative	0.3647	0.4398	0.4962	0.5461	0.5937	0.6291	0.6607	

## IV. 地方公企業의 實證的 財務管理要因 分析

### 1. 빈도분석<sup>1)</sup>

#### 1) 예산회계요인

예산회계요인의 빈도분석결과를 통해 다음과 같은 사실을 알 수 있다(표 4 참조). 첫째, 지방공기업을 운영하면서 발생하는 복잡한 거래를 일목요연하게 정리할 수 있는 회계처리 규정이 합리적으로 구비되어 있는가에 대해 직접경영방식의 경우는 간접경영방식과는 달리 만족도에 비해 불만도가 더 높게 나타나고 있다. 이는 직접경영방식의 대부분의 회계처리 규정이 내무부에 의해 정해져 있어 지방정부가 각 사업별 실정에 맞게 회계제도를 구비하는 것이 어렵기 때문이다. 둘째, 회계자료를 바탕으로 예산을 편성, 집행, 결산하는 과정은 공급방식에 관계없이 대체적으로 긍정적이다. 특히 직접경영방식의 경우 결산시 회계규정을 준수하는 정도는 높게 나타나고 있으나, 회계처리규정이 합리적으로 구비되어 있는가에 대해서는 만족도에 비해 불만도가 더 높게 나타나고 있어 결산시 회계처리규정을 준수한다 할지라도 합리적이지 못한 규정을 준수하는 결과가 나타날 수 있다. 따라서 예산회계제도를 보다 합리적으로 운영하기 위해서는 예산편성의 초기단계에서부터 회계규정을 명확히 규정하는 것이 필요하다. 셋째, 예산과정을 통해 나타난 결과를 차기예산에 반영하는 정도가 매우 미약한 편이다. 특히 직접경영방식의 경우 예산과 실적의 차이를 차기예산에 반영할 수 있는 제도적 장치가 강구되어야 하는데, 심사분석의 결과를 대외적으로 공개하거나 실적대비 우수공무원의 능력급지급, 혹은 인사고과의 반영 등은 심사분석제도를 활성화할 수 있는 제도적 방안이 될 수 있을 것이다.

1) 설문조사대상자의 인적 배경을 살펴보면 첫째, 학력은 직접경영방식의 경우 고졸이 70명(58.3%), 전문대졸이 18명(15.0%), 대졸이 32명(26.7%)이며 간접경영방식의 경우는 고졸이 27명(45.8%), 전문대졸이 8명(13.6%), 대졸이 24명(40.7%)이다. 둘째, 전문대졸업자와 대학졸업자의 전공분야를 살펴보면 공과계열, 사회계열, 상경계열의 순으로 나타났다. 셋째, 연령별로 보면 직접경영방식의 경우 20대, 30대, 40대, 50대 이상의 비율이 각각 15.8%, 55.9%, 22.5%, 5.8%로 나타났으며 간접경영방식의 경우는 각각 15.3%, 61.0%, 15.3%, 8.5%로 집계되었다. 넷째, 근무지별로 보면 직접경영방식의 경우 광역자치단체와 기초자치단체에 근무하는 비율이 각각 12.5%와 87.5%이며 간접경영방식의 경우는 그 비율이 각각 49.1%, 50.9%로 나타났다.

<표 4> 예산회계요인의 빈도분석

변수 \ 방식	직접경영 (N=120, 단위: %)		간접경영 (N=59, 단위: %)	
	불만도	만족도	불만도	만족도
회계처리규정의 합리적 구비(p<0.05)	37.5	22.5	20.4	32.2
회계직무의 권한·책임의 분화(p<0.1)	22.5	39.1	28.8	28.9
회계자료 기록절차의 합리성(p<0.1)	30.8	43.3	18.7	44.1
제3자에 의한 감사의 정도(p<0.1)	23.4	38.3	23.8	38.9
결산시 회계규정의 준수 정도(p<0.1)	17.5	51.6	10.2	54.2
예산편성절차의 합리성(p<0.1)	25.0	45.0	15.3	50.9
예산집행기준의 탄력성(P<0.1)	29.2	34.1	18.7	30.5
심사분석의 차기예산 반영(P<0.05)	43.3	26.6	30.5	25.4
평균	28.6	37.6	20.8	38.1

\*. 불만도는 매우 불만족과 약간 불만족의 비율을 합산한 개념이며 만족도는 약간 만족과 아주 만족의 비율을 합산한 개념이다(이하 동일).

## 2) 투자관리요인

전반적으로 투자관리요인에 대한 평가는 부정적인 반응이 상대적으로 더 높게 나타나고 있다. 즉 지방공기업의 운영이 사회경제적 여건을 감안한 장기적인 사업계획의 수립에 의해 추진되기보다는 단기적인 안목에서 이루어지고 있음을 알 수 있다(표 5 참조). 특히 직접경영방식은 단년도예산주의를 채택하고 있어 이러한 경향이 높게 나타날 수밖에 없으므로 지방공기업을 직접경영방식으로 운영할 때에는 사업계획을 단년도별로 편성할 것이 아니라 환경변화에 능동적으로 대응할 수 있도록 중장기적으로 편성하고 이를 연도별로 연동적으로 운영하는 것이 바람직할 것이다. 또한 투자진척도의 장기적 분석과 최고관리층의 투자에 대한 마인드의 부족은 다른 변수에 비해 높은 불만도를 나타내고 있다. 따라서 최고관리층의 사업에 대한 장기적 사업계획구상이 무엇보다 필요하며 투자로 인해 발생할 수 있는 상황을 정확히 예측할 수 있는 노력이 더불어 경주되어야 할 것이다. 이 때 최고관리층의 역할은 무엇보다 중요한데, 조직의 목표를 효과적으로 달성하기 위해 직접적인 감독권을 행사하며 외부환경과의 관계속에서 조직전략을 개발해 낼 수 있는 역량이 최고관리층에게 요구되는 것이다(Mintzberg, 1983: 13-14).

<표 5> 투자관리요인의 빈도분석

변수	방식	직접경영 (N=120, 단위: %)		간접경영 (N=59, 단위: %)	
		불만도	만족도	불만도	만족도
투자계획과 경영목표의 연계(p<0.05)		36.7	23.3	30.5	25.4
변화에 따른 투자계획 조정(p<0.05)		35.8	17.5	37.3	15.3
투자액의 연도별 운영실적(p<0.1)		20.8	22.5	32.4	22.1
투자의 사후관리 수준(p<0.1)		31.7	23.3	29.6	18.7
투자진척도의 장기적 분석(p<0.05)		35.8	20.9	40.7	6.8
최고관리층의 투자노력도(p<0.05)		40.0	28.3	37.3	28.8
평균		33.5	22.6	34.6	19.5

### 3) 자산관리요인

자산관리요인에 대한 빈도분석결과를 통해 알 수 있는 사실은 첫째, 직접경영방식이 간접경영방식에 비해 상대적으로 높은 불만도를 나타내고 있는데, 이는 관료제적 방식으로 운영되는 조직체에서 자산에 대한 개념이 희박함을 단적으로 예시하는 것이라 할 수 있다. 둘째, 자산을 관리하기 위한 기준들(필요자산 선정기준이나 자산대체기준)은 만족할만한 수준은 아닐지라도 실제적으로 자산관리체계를 운영하는 다른 변수에 비해 상대적으로 낮은 불만도를 나타내고 있음을 볼 때 자산을 조직내부적으로 효율성 있게 관리하는 측면이 부족한 현실이다(표 6 참조).

<표 6> 자산관리요인의 빈도분석

변수	방식	직접경영 (N=120, 단위: %)		간접경영 (N=59, 단위: %)	
		불만도	만족도	불만도	만족도
재고자산관리체계의 확보(p<0.05)		40.0	22.5	22.0	27.1
불용자산관리의 적정성(p<0.05)		35.8	20.9	28.8	22.1
필요자산 선정기준의 합리성(p<0.1)		24.2	26.6	18.7	13.6
자산대체기준의 합리성(p<0.1)		28.3	15.8	20.3	11.9
자산의 이력관리 실시 정도(p<0.1)		35.8	21.6	22.0	15.3
설비대체에 따른 효과분석(p<0.1)		35.0	16.7	28.8	13.6
평균		33.2	20.7	23.4	17.3

따라서 향후 지방공기업의 자산관리를 효율적으로 도모하기 위해서는 자산관리기준을 명확히 하는 것도 중요하지만, 조직내적 관리에도 보다 많은 관심을 갖고 치밀한 자산관리체

획을 수립해야 할 것이다. 셋째, 자산관리에 대해 직접경영방식이 간접경영방식에 비해 상대적으로 더 많은 불만을 가진 것으로 나타나고 있으나, 만족도에서는 오히려 간접경영방식이 직접경영방식에 비해 더 낮게 평가되고 있다. 특히 자산관리를 위한 기초자료서의 자산관리기준에서 낮은 만족도를 보여 주고 있어 간접경영방식의 경우는 무엇보다도 명확한 자산관리기준을 구비할 것이 요청된다.

#### 4) 외부지원요인

지방공기업에 대한 외부의 지원여부를 측정하기 위해 중앙정부의 지원, 지방정부의 지원, 지방의회의 지원, 지역주민의 지원에 대한 지방공기업 종사자들의 반응을 조사한 결과, 외부지원에 대해 상당히 부정적인 입장을 표시하고 그 불만의 강도는 직접경영에서 보다 간접경영에서 더 높게 나타나고 있다. 특히 지역주민의 지원여부에 대한 반응이 가장 불만스러운 것으로 나타나고 있어 지방공기업 사업의 실질적 수혜자인 주민들과 지방공기업과의 관계가 원만하게 이루어지고 있지 못한 것으로 조사되었다(표 7 참조). 외부지원요인에 대한 낮은 평가는 아직 지방공기업에 대한 인식이 보편화되어 있지 못함을 간접적으로 시사해 주는 것으로 지방공기업이 지방화시대에 부족한 지방재정을 확보할 수 있는 방안임을 간과한 것이다. 지방공기업은 수단으로서의 기업성을 바탕으로 목적으로서의 공공성을 추구하는 조직체이기 때문에 여러 가지 공공규제를 받게 되는데, 이러한 규제 중 중앙정부의 무관심과 각종 지침을 통한 통제, 지방의회의 지나친 간섭과 비전문성, 지방정부의 관료제적 통제는 지방공기업의 활성화를 저해하는 요인들이다. 따라서 지방공기업의 활성화는 조직내부적 관리의 개혁 뿐만 아니라 조직외적으로 법과 제도를 개혁할 수 있는 방향으로 나아가야 할 것이다.

<표 7> 외부지원요인의 빈도분석

변수	방식	직접경영 (N=120, 단위: %)		간접경영 (N=59, 단위: %)	
		불만도	만족도	불만도	만족도
	중앙정부의 지원에 대한 인식(p<0.1)	47.5	10.8	52.5	1.7
	지방정부의 지원에 대한 인식(p<0.05)	42.5	10.0	50.9	10.2
	지방의회의 지원에 대한 인식(p<0.1)	41.7	8.3	52.5	6.8
	지역주민의 지원에 대한 인식(p<0.1)	55.9	5.8	57.6	3.4
	평균	46.9	8.7	53.4	5.5

### 5) 원가관리요인

원가관리요인에 대한 조사결과 만족의 응답보다 불만족의 응답이 더 높게 나타나고 있으며 간접경영보다 직접경영에서 상대적으로 더 많은 불만족을 표시하고 있다(표 8 참조). 원가관리가 합리적이지 못하다는 사실은 공공부문의 특성에서 비롯되는 것일 수도 있으며 사업의 특성상 계량화하기 어려운 공익적 요소를 많이 반영함으로써 나타나는 현상일 수도 있다. 특히 독립된 법인체가 아닌 관료제적 방식으로 운영되는 직접경영의 경우 이러한 현상은 두드러지게 나타날 수밖에 없다. 그러나 원가관리의 합리성은 사업의 공공성을 측정할 수 있는 중요한 기초변수이므로 원가관리의 합리성을 촉진하기 위한 많은 노력이 경주되어야 할 것이다. 이를 위해서는 지방공기업의 채용단계에서부터 원가문제에 전문성을 지닌 사람을 충원할 수 있어야 하며 채용 후도 지속적인 교육훈련제도가 강구되어야 한다.

<표 8> 원가관리요인의 빈도분석

변수	방식	직접경영 (N=120, 단위: %)		간접경영 (N=59, 단위: %)	
		불만도	만족도	불만도	만족도
	원가계산기준의 합리적 구비(p<0.001)	40.0	15.8	32.2	10.2
	원가중심점별 책임회계제도(p<0.1)	44.1	17.5	35.6	17.0
	고정비 및 변동비의 분류(P<0.1)	33.4	20.8	25.5	17.0
	손익분기점 분석의 합리성(p<0.05)	46.7	20.0	47.4	18.7
	평균	41.1	18.5	35.2	15.7

### 6) 독립채산요인

지방공기업의 독립채산요인은 수지적합의 원칙, 자본의 자지조달원칙, 이익금의 자기처분 원칙을 기본 원칙으로 하고 있다. 독립채산요인에 대한 조사결과 수지적합의 원칙이 가장 불합리하게 이루어지고 있음을 알 수 있다(표 9 참조). 이는 사업의 공공성에서 비롯되는 것이라 할 수 있다. 수지적합의 원칙이란 기업이 필요로 하는 지출은 모두 자기의 수입에 의해 충당해야 한다는 원칙으로 지방공기업의 재정적 자주성을 유지할 수 있게 해 주는 기본원칙이나, 무조건적인 적용은 여러 가지 폐단을 낳게 된다. 즉 만일 수입이 지출을 보상하는데 불충분하여 무조건 가격요금을 인상하게 되면 서비스 이용자는 부당하게 과중한 부담을 지게 된다. 따라서 수익자부담만으로 충당될 수 없는 부문에 대해서는 공익적 차원에서 경비부담의 수준을 향상시킬 필요가 있다. 조사결과 간접경영에 비해 직접경영에서 수

지적합의 원칙에 대한 불만비율이 높게 나타나고 있는 것은 직접경영방식이 간접경영방식에 비해 더 많은 공공규제를 받기 때문이다. 또한 직접경영방식의 경우 수지적합의 원칙이 제대로 운영되지 못하는 이유는 지방공기업을 운영하면서 발생하는 채무에 대해 일반회계로 보전될 것이라는 담당자들의 안이한 대응방식은 수지적합의 원칙을 저해하는 요인이다.

<표 9> 독립채산요인의 빈도분석

변수	방식	직접경영 (N=120, 단위: %)		간접경영 (N=59, 단위: %)	
		불만도	만족도	불만도	만족도
	수지적합의 원칙(p=0.000)	43.4	26.7	32.3	5.1
	자본의 자기조달 원칙(p<0.1)	20.9	24.1	28.9	20.4
	이익금의 자기처분 원칙(p<0.1)	28.4	22.5	26.5	18.7
	평균	30.9	24.4	29.2	14.7

### 7) 개인특성요인

개인들의 업무에 대한 전문성과 만족도를 조사한 결과 직접경영에서 보다 많은 불만을 나타내고 있다. 특히 업무에 대한 만족도에서 직접경영 종사자들이 간접경영 종사자에 비해 약 2배 정도 불만족스러움을 표시하고 있다(표 10 참조). 또한 직접경영방식의 조직구성원들은 대부분 스스로 기업적 운영을 하고 있다고 생각하기보다는 공무원으로서 담당업무를 수행하고 있다고 인식하여 기업적 마인드를 구축하기 어려운 실정이며 순환보직에 의한 잦은 인사이동은 업무의 전문성을 기하기 어렵게 할 뿐만 아니라 사업계획의 수립에 참여한 담당자와 업무집행담당자가 서로 달라서 사업 연계성의 부족에 따라 업무추진의 효율성을 저해할 수 있다. 따라서 지방공기업의 효율적 재무관리를 모색하기 위해서는 담당분야의 전문인력을 우선적으로 확보해 주어야 하며 지방공기업에 종사함으로써 인사상의 불이익이 돌아가지 않도록 제도적으로 정립할 필요가 있다.

<표 10> 개인특성요인의 빈도분석

변수	방식	직접경영 (N=120, 단위: %)		간접경영 (N=59, 단위: %)	
		불만도	만족도	불만도	만족도
	자신의 업무에 대한 전문성(p<0.1)	35.8	29.2	20.4	28.8
	자신의 업무에 대한 만족도(p<0.05)	34.1	28.3	18.7	28.8
	평균	35.0	28.8	19.6	28.8

## 2. 多重回歸分析

지방공기업의 효율적 재무관리모형을 정립하기 위해 앞서 제기한 독립변수와 종속변수와 의 다중회귀분석을 실시하였다. 다중회귀분석은 지방공기업을 서비스 공급방식별로 분류하여 직접경영방식과 간접경영방식의 모형을 구분하여 정립하였는데, 그 결과는 다음 <표 11>와 같다<sup>2)</sup>.

<표 11> 공급방식별 지방공기업의 효율적 재무관리모형

	R-square (Adj R-sq)	F value (Prob>F)	Model ( Prob >  T  )
직접경영방식 (n=120)	0.5990 (0.5739)	23.900 (0.0001)	Y = 56.32 + 3.16F1 + 4.32F2 + 3.06F3 + 2.67F4 (0.0001) (0.0001) (0.0001) (0.0001) (0.0017) + 2.27F5 + 6.66F6 + 3.32F7 (0.0094) (0.0001) (0.0001)
간접경영방식 (n=59)	0.6637 (0.6176)	14.381 (0.0001)	Y = 57.36 + 7.53F1 + 2.22F2 + 3.68F3 + 5.39F4 (0.0001) (0.0001) (0.0686) (0.0255) (0.0001) + 3.22F5 + 3.04F6 + 2.62F7 (0.0036) (0.0065) (0.0424)

F1 = 예산회계요인, F2 = 투자관리요인, F3 = 자산관리요인, F4 = 외부지원요인  
F5 = 원가관리요인, F6 = 독립채산요인, F7 = 개인특성요인

이러한 모형에 의하면 직접경영방식의 경우는 독립채산요인, 투자관리요인, 개인특성요인, 예산회계요인, 자산관리요인, 외부지원요인, 원가관리요인의 순으로 종속변수에 영향을 미치고 있으며 간접경영방식의 경우는 예산회계요인, 외부지원요인, 자산관리요인, 원가관리요인, 독립채산요인, 개인특성요인, 투자관리요인의 순으로 종속변수에 영향을 미치고 있다.

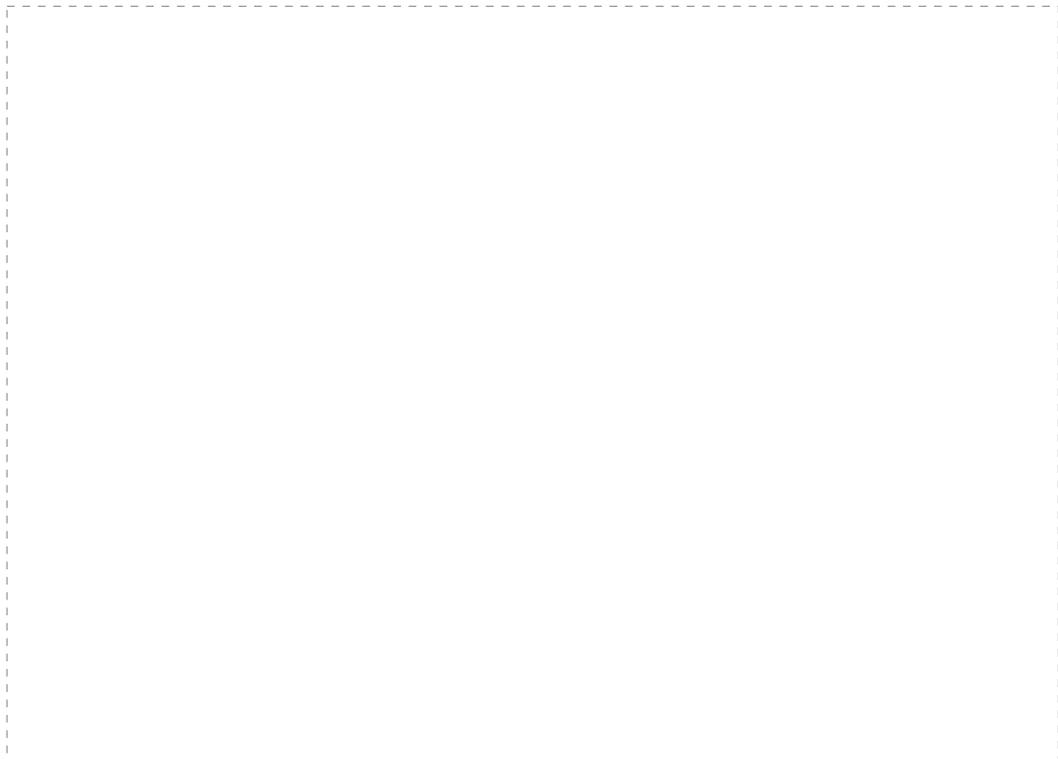
## 3. 頻度分析과 多重回歸分析의 結果分析

우선 빈도분석의 결과를 살펴 보면 간접경영형태보다는 직접경영형태에서 재무관리의 문제점이 더 많이 지적되고 있다(그림 1 참조). 이러한 현상은 관료제적 방식으로 운영되는

2) 모형의 다공선성의 여부를 알아보기 위해 상관관계행렬을 분석한 결과 다공선성의 문제는 없는 것으로 나타났다. 아울러 잔차의 평균이 0인 것으로 보아 종속변수의 표본평균과 예측값들의 표본평균이 같다는 것을 알 수 있다. 아울러 잔차와 각 독립변수들간의 상관관계가 모두 0으로 나타나고 있어 Gauss-Markov의 가정 중 [ei는 서로 비상관], [ei의 평균은 0]의 가정이 만족되었다.

경영형태가 독립된 법인체에 의해 운영되는 방식에 비해 여러 가지 규제를 많이 받고 있음을 의미하며 기업적 경영관리기법을 도입하는데 있어 보다 많은 한계점이 있음을 예시하는 것이라 볼 수 있다. 또한 지방공기업에 대한 외부지원요인과 원가관리요인에 대해 경영형태에 관계없이 다른 요인에 비해 높은 불만족이 표시되고 있어 이러한 요인에 대한 처방적 대안의 제시가 무엇보다 중요하다.

<그림 1> 지방공기업의 재무관리요인별 불만도



LGE = 직접경영방식(지방직영기업), LGIE = 간접경영방식(지방공사·공단)  
 X1 = 예산회계요인, X2 = 투자관리요인, X3 = 자산관리요인, X4 = 외부지원요인  
 X5 = 원가관리요인, X6 = 독립채산요인, X7 = 개인특성요인

다음으로 다중회귀분석을 통해 얻을 수 있는 결론은 지방공기업의 효율적 재무관리는 경영형태에 따라 대안이 달라질 수 있다는 것이다. 즉 효율적 재무관리를 모색하기 위한 정책적 대안 중에서 직접경영형태는 주로 구조적 운영체계로서의 독립채산요인에 관심을 기울여야 한다는 것이며 간접경영형태는 예산의 편성, 집행, 결산, 환류라는 과정론적 순환체

계를 중심으로 효율적 재무관리모형을 모색하는 것이 바람직하다는 것이다.

## V. 地方公企業의 效率的 財務管理方案

빈도분석과 다중회귀분석의 결과를 토대로 효율적 관리방안으로 모색할 수 있는 몇가지 정책대안을 제시하면 다음과 같다.

### 1. 直接經營方式(地方直營企業)의 경우

직접경영형태는 우선 구조적 운영체계로서의 독립채산요인의 문제점을 해결할 것이 요청된다. 특히 수지적합의 원칙은 다른 요인에 비해 부정적인 응답이 상대적으로 높게 나타나고 있는데, 이는 사업의 공공성으로 인해 수익자부담이 낮게 책정되고 이에 따른 적자분을 지방정부의 일반회계가 명확히 보전해 주지 못하기 때문에 발생하는 것이다. 현행 지방공기업의 요금산정은 영업비용 이외에 자본비용을 포함하되, 자본비용의 계산방식을 단순한 원가적상방식이 아닌 공정보수방식<sup>3)</sup>으로 산정하도록 규정하고 있는데, 상수도사업의 경우 공정보수율을 7-9%, 하수도사업은 9%를 적용하고 있으며 그 기준은 내무부장관이 일률적으로 결정하도록 되어 있다. 그러나 <표 12>에서 보는 바와 같이 지방직영기업의 대부분을 구성하고 있는 상하수도사업의 경우 요금인상요인이 해마다 증가하고 있으며 하수도사업의 경우는 상수도사업에 비해 약 3.7배 정도 높게 나타나고 있다. 또한 상수도요금의 경우 10%인상시 소비자물가에 미치는 영향은 0.049%에 불과하므로 경제논리보다는 정책적·정치적 논리에 따라 통제가 이루어져 왔다(권홍택, 1995: 35). 따라서 서비스에 대한 대가(요금)를 현실화하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 첫째, 수지적합을 단지 영업수지의 균형만을 뜻하는 것으로 해석되어서는 안된다. 수입으로 충당해야 할 비용항목에는 영업비만이 아니라 감가상각비, 제 적립금, 준비금도 포함되어야 하며 비용도 단기적인 비용에 한정하지 않고 장기적인 비용까지 포함한다면 지방공기업의 수지적합도 매년도가 아니라 장기에 걸쳐 이루어질 수 있다(山本政一, 1982: 38-42). 둘째, 내무부장관이 요금수준을 결정하는 공정보수율을 사업별·지역별로 일괄적으로 적용할 것이 아니라 지역특성에 맞게 자율적으로 결정할 수 있도록 권한의 완전한 위임이 필요하며 지역간 요금격차를 공정보수율에

3) 공정보수방식은 설비자산의 순가액 등에 사업별 투자보수율을 곱하여 산정하는 방법이다.

포함시키는 것이 필요하다. 셋째, 수익자부담의 현실화가 불가능한 부문, 예를 들어 불채산 지역에서의 공적 서비스 공급이나 새로운 설비투자부문에 대해서는 일반회계나 다른 특별회계로 규제받는 비용만큼의 경비부담이 이루어져야 한다.

다음으로 자본의 자기조달과 이익금의 자기처분에 대한 문제점을 검토해 보아야 한다. 일반적으로 지방공기업에서는 영업수지와 자본수지를 구분하는데, 영업지출 뿐만 아니라 자본지출도 그 년도의 영업수입으로 충당할 때에는 거액의 건설비가 지출되는 년도의 소비자 또는 이용자는 부당하게 과중한 부담을 지게 된다. 따라서 지방공기업에 독립채산제가 적용되는 경우 장기자본이나 추가자본은 이를 각 년도의 가격요금으로 충당하지 않고 채권 발행에 의해 투자시장으로부터 자기조달하고 그 원리(元利)를 각 년도의 영업수입으로 상환해 나가는 방식을 채택해야 한다(占部都美, 1969: 222). <표 1>에서 보는 바와 같이 지방 직영기업의 경우 자본지출이 73%를 차지하고 있어 간접경영방식(약 30%)에 비해 높은 비율을 점하고 있으므로 자본적 지출을 위한 채권발행이 지나칠 경우 재정적 자주성을 상실하게 할 우려가 있고 수익자의 부담을 가중시키는 결과를 초래할 수 있다. 또한 현행 제도에 의하면 지방공기업은 운영함에 있어 이익금의 자치처분원칙이 인정되고 있으나, 이익금을 적립하는 비목과 용도가 정해져 있어 지방공기업의 지역적 특성을 감안한 재정운영이 어려운 실정이다. 따라서 이익금의 자기처분 범위를 지방정부의 자율권에 맡겨 지역특성에 맞는 재무관리를 도모하는 것이 자치시대의 자치이념과 부합하는 것이라 할 수 있다.

<표 12> 상하수도사업 및 지하철사업의 요금인상요인

사업 \ 연도	1992년	1993년	1994년	93-94 증감
상수도사업	28.5%	32.3%	38.4%	6.1% 증가
하수도사업	74.6%	112.4%	144.2%	31.8% 증가
지하철사업	60.8%	55.7%	46.9%	9.7% 감소

자료: 내무부, 「지방공기업결산 및 경영분석」, 각년도 참조.

직접경영형태는 이러한 독립채산요인에 대한 개선 뿐만 아니라 투자관리요인과 개인특성요인에 대한 개선도 고려되어야 한다. 즉 장기적인 측면에서 가장 적절한 사업영역을 확보하고 지방공기업 사업이 장기적으로 지역사회 및 지역경제에 미치는 영향을 고려하여 단기적, 연차적 계획을 수립해야 하며, 미시적인 측면에서는 사업목표와 연도별 예산을 합리적으로 편성하고 사업결과를 차기예산에 반영할 수 있어야 할 뿐만 아니라 원가의 합리적인 책정으로 손익분기점에 대한 정확한 예측을 시도하고 사업의 결과 발생한 이익금을 합리적

으로 운영할 수 있는 자율성이 보장되어야 한다. 특히 투자관리요인의 최대 불만요인으로 지적된 최고관리층의 투자의식결여는 직접경영형태의 큰 문제점으로 지적되고 있는데, 이는 지방공기업 최고관리자가 임기가 없이 지방정부의 장이 수시로 임명할 수 있도록 하고 있기 때문에 사업의 장기적 비전을 가질 수 없는 실정이다. 따라서 현행 지방공기업 최고 관리자가 지속적으로 일할 수 있는 기간을 설정해 주는 것이 필요하며 최고관리자의 투자에 관한 경영마인드를 제고시킬 수 있는 교육훈련프로그램과 성과에 따른 인사고과에의 반영 등이 모색되어야 할 것이다.

또한 중앙정부가 일률적으로 재무관리에 필요한 기준이나 지침을 하달하는 것은 지양하고 지방정부가 각 사업별 실정에 맞게 제도를 구비할 있도록 재무관리에 관한 권한을 위임해 주어야 한다. 특히 분석결과에서 보듯이 기준이나 지침을 준수하려는 성향은 강하지만, 기준이나 지침을 결정하는 과정에서 상의하달식으로 이루어짐으로써 기준이나 지침의 실질적 운영에 있어 많은 불만을 표시하고 있다. 즉 재무관리의 기준을 결정함에 있어 중앙정부의 일방적 지시는 지방공기업의 효율적 재무관리를 저해하는 요인이므로 기준결정의 민주화 및 합리화를 도모해야 할 것이다.

## 2. 間接經營方式의 경우

간접경영형태는 예산의 편성, 집행, 결산, 환류라는 과정론적 순환체계를 중심으로 효율적 재무관리모형을 모색하는 것이 바람직한데, 이를 위해서는 다음과 같은 사항을 고려해 볼 필요가 있다.

우선 회귀모형에서 보듯이 간접경영방식은 예산편성 및 운영수준에서 조직이 추구하는 사업의 목표를 분명히 하고 이를 관리적으로 뒷받침할 수 있는 원가기준이 명확히 설정되어야 한다. 원가기준확립의 중요성은 사업의 계획과 실적을 대비시키고 경영평가를 위한 기초자료가 될 뿐만 아니라 효율성의 증대는 대체적으로 원가절감에서 비롯되기 때문이다 (Tepper, 1984: 19-25; Savas, 1979: 24-25). 또한 간접경영방식은 평가 및 환류단계에서 지방의회에 의한 예산심의 및 결산승인, 그리고 감사권이 인정될 뿐, 실질적인 경영결과를 평가하여 경영에 대한 책임성을 확보하고 있지 못하다. 따라서 간접경영방식의 효율적 재무관리를 모색하기 위해서는 중앙정부, 지방정부, 지방의회의 감독은 정책적 통제수준에서 이루어져야 하며 사업결과에 따른 경영평가를 주기적으로 실시하여 최고관리자의 사업에 대한 책임감을 자극시키고 비용절감노력이 가격인하로 나타날 수 있는 책임경영을 도모해야 한다.

다음으로 간접경영방식은 지방정부로부터 독립된 법인체이지만, 그 운영면에 있어 외부 지원의 문제를 고려해야 한다. 외부지원요인은 예산회계요인 다음으로 종속변수에 영향을 주고 있음을 알 수 있는데, 지방공기업에 대한 외부지원을 확보하기 위해서는 적극적 홍보 활동이 강구되어야 할 것이다. 지방공기업도 공적인 기업인 이상 기업으로서의 마케팅과 고객확보, 소비자보호의 문제를 적극적으로 고려해야 할 것이다. 그리고 중앙정부나 지방 정부는 지방공사·공단이 자율적인 노정을 할 수 있도록 방향잡기(Osborne and Gaebler, 1992: 29-45)에 역할을 국한시켜야 하며 지방의회도 단순히 요금인상을 억제하고 통제하려는 입장에서 벗어나 간접경영방식이 처한 현상을 공익적 측면에서 이해하고 협조해야 한다.

## VI. 結 論

본 연구에서는 자치시대의 본격적인 개막으로 지방정부가 상당한 자치권을 향유하고 있다 할지라도 이를 스스로 관리하고 운영할 수 있는 자치역량이 매우 필요하다는 인식 하에 지방정부의 자주재정을 효율적으로 관리할 수 있는 방안을 모색하는 것을 연구의 목표로 삼았으며 연구의 대상으로는 지방공기업을 선택하였다. 지방공기업의 효율적 재무관리에 대한 모형을 정립하기 위해 4개의 종속변수와 7개의 독립변수를 선정하여 다중회귀분석을 실시한 결과 직접경영형태가 간접형태에 비해 보다 많은 문제점을 지니고 있는 것으로 분석되었다. 이러한 사실은 정부에 의한 관료제적 통제가 지나치면 자율적 경영이 어렵다는 것을 단적으로 예시하는 것이라 할 수 있다. 따라서 무엇보다 정부는 권력적 규제행정에서 탈피하여 자율적 경영을 할 수 있도록 지원해 주는 역할을 하되, 그 경영의 결과 및 책임에 대해서는 주민의 입장에서 평가되어 지방공기업의 경영에 환류될 수 있는 공식적 제도 장치를 강구해야 한다.

또한 경영형태에 따라 효율적 관리방안의 우선순위를 재조정할 필요가 있다. 즉 직접경영형태는 주로 구조적 운영체계로서의 독립채산요인에 관심을 기울여야 한다는 것이며 간접경영형태는 예산의 편성, 집행, 결산, 환류라는 과정론적 순환체계를 중심으로 효율적 재무관리모형을 모색하는 것이 바람직하다는 것이다. 이러한 결과를 통해 직접경영형태는 관 중심의 경영이 이루어지기 때문에 기업적 속성을 아직까지 보유하고 있지 못하다는 것이며 간접경영형태는 기업으로서의 모습은 갖추었으나 실제적인 기업적 특성이 발휘되고 있지

못하다는 것을 알 수 있다. 결국 지방공기업의 효율적 재무관리를 위해서는 기업경영적 마인드와 기법을 조직특성에 맞게 수용할 수 있는 능동적 자세를 갖추어야 할 것이다.

### 參考文獻

- 경제기획원, 「공기업백서」, 1988.
- 경제기획원, 「재정관련통계집」, 1994.
- 권홍택, “지방상수도요금체계의 문제점과 개선방안,” 「자치경영」, 자치경영협회, 봄호, 1995.
- 김종석, “공기업 규제와 유인제공,” 「공기업논총」, 한국공기업학회, 1992.
- 내무부, 「지방공기업현황」, 1994.
- 내무부, 「지방공기업결산 및 경영분석」, 1995.
- 배용수, 「제3섹터의 이해: 지방자치시대의 지역경영전략」, 지방자치경영협회, 1995.
- 서울특별시 투자기관 경영평가위원회, 「1993년도 서울특별시 투자기관 경영평가편람」, 1993.
- 선우석호, “공기업의 자본비용추정,” 「공기업논총」, 공기업학회, 1994.
- 심정근, 「도시공기업의 재무관리」, 서울: 법문사, 1994.
- 안용식, 「현대공기업론」, 서울: 박영사, 1992.
- 안용식·원구환, 「지방공기업론」, 서울: 대영문화사, 1994.
- 유 훈, 「공기업론」, 서울: 법문사, 1987.
- 이문영·윤성식, 「재무행정」, 서울: 학현사, 1993.
- 大島國雄, 「公企業の經營學」, 東京: 白桃書房, 1976.
- 山本政一, 「現代公共企業體論」, 東京: 千倉書房, 1982.
- 占部都美, 「公企業體論」, 東京: 森山書房, 1969.

- 井上孝男, 「公營企業」, 東京: ぎょうせい, 1986.
- Griffiths, David, “Strategic and Service Management—The Kirkles Experiment,” *Local Government Studies*, Vol.18, No.3(Autumn), 1992.
- Hoggart, Keith, “Adjusting to Fiscal Stress: City Expenditure in the San Francisco—Oakland Metropolitan Area,” *Local Government Studies*, Vol.17, No.2 (March/April), 1991.
- Kaplan, R. S., *Cost Accounting for the 90s: The Challenge of Technological Change*, Montvale, NJ.: New Jersey National Association of Accountants, 1986.
- Marlin, John Tepper(ed.), *Contracting Municipal Services: A Guide for Purchase from the Private Sector*, New York: Ronald Press, 1984.
- Mintzberg, Henry, *Structures in Fives: Designing Effective Organizations*, Englewood Cliffs, NJ.: Prentice Hall, 1983.
- Osborne, Stephen P., “The Management of Need—The Role of Case Management and the Allocation of Community Care Resources,” *Local Government Studies*, Vol.17, No.1(Jan./Feb), 1991.
- Osborne, David and Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, Mass.: Addison—Wesley Publishing Company, inc., 1992.
- Savas, E. S., “How Much do Government Services Really Cost,” *Urban Affairs Quarterly*, Vol.15, No.1(September), 1979.
- Yates, D., “The Mayor,s Eight—Ring Circus: The Shape of Urban Politics in its Evolving Policy Arenas,” in D. R. Marshall(ed.), *Urban Policy Making*, London: Sage, 1979.