

지방공기업 민영화의 가능성과 실제

Probability and Practices of the Privatization in Local Public Corporations

신 열* · 박 충 훈**

Shin, Yeol · Park, Chung-Hun

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적·제도적 논의
 - 1. 공공기관 민영화에 대한 논쟁들
 - 2. 공기업 민영화와 관련된 선행연구 동향
 - 3. 행정안전부의 지방공기업 경영개선 정책방향
- III. 연구설계
- IV. 경험적 분석 및 해석
 - 1. 비재무적 차원의 분석결과
 - 2. 재무적 차원의 분석결과
- V. 결론

이 연구는 사회적으로 관심을 끌고 있는 공기업 민영화의 논리를 지방공기업에 적용하여 그 가능성과 실제 그리고 방향에 대해 탐색하고자 하였다. 이를 위해 그간 민영화의 논리가 재무적 지표에 한정되거나 정치적 논리에 근거를 두고 있는 점을 극복하기 위해 재무적 지표는 물론, 비재무적인 지표를 고려한 분석모형을 도출하여 접근하였다.

분석결과, 지방공기업은 재무적 지표측면에서 전반적인 적자가 나타나고 있는 것은 사실이나, 2000년 이후 지속적으로 개선되고 있고, 일부 사업유형과 기업의 적자가 지방공기

* 목원대학교 행정학과 조교수

** 경기개발연구원 연구위원

논문 접수일: 2008. 8. 10, 심사 기간(1, 2차): 2008. 8. 17~9. 10, 게재 확정일: 2008. 9. 13

업 전체의 적자를 낳고 있음을 확인하였다. 비재무적 측면에서 정책방향과 지방공기업의 인력 및 조직규모를 살펴본 결과, 경영효율을 꺾고 있음을 확인하였다. 따라서 지방공기업은 해당사업을 완전 민영화하기 보다는 지속적인 경영개선 및 개별사업에 따른 경영효율성 추구가 선행되고 이후, 민영화에 대한 접근이 필요하다는 제언을 할 수 있었다.

□ 주제어: 지방공기업, 민영화, 재무적 지표, 비재무적 지표, 경영혁신

Recently the privatization always was the issue in the public organization reform in Korea. Although justification of the privatization gets considerable agreement, the practice of that in the Local Public Corporations is upon the debates. So this study explores the privatization's needs of Local Public Corporations with two perspectives; the financial indicators and non-financial indicators.

This study finds a few implications. Although the financial indicators of Local Public Corporations go into the red, those have improved in 2000-2006. According to the non-financial indicators of Local Public Corporations, their sizes and manpowers are increase steadily by the government's policy and business environment. So the privatization of Local Public Corporations is not justified. First of all, the government and Local Public Corporations must do business innovation and contract out individual projects which operated inefficiently.

□ Keywords: Local Public Corporation, Privatization, financial indicator, non-financial indicator, business innovation

I. 서론

최근 사회적으로 관심을 끄는 주제 중 하나는 공기업의 민영화 및 구조개편일 것이다. 이 주제는 이명박 정부의 공식적 출범이전부터 주요한 국정과제 중 하나로 다루어졌고, 출범이후 지역균형발전 및 혁신도시 건설, 공공기관 지방이전 등의 정책이슈와 맞물려 뜨겁게 달구어지고 있다.¹⁾ 또한 행정안전부는 2008년에 지방공무원의 인력규모를 1만명 정도 줄일 것을 지방자치단체에 천명하였고, 이를 실행하기 위해 총액인건비의 약 10% 축소와 이를 이

행한 정도에 따라 일반교부금을 차등 배분하겠다는 의지를 표명하였다(중앙일보, 2008년 5월 2일자).

이러한 공기업의 민영화 및 구조개편의 논의는 지방공기업에도 예외일 수는 없을 것이다. 이미 2007년 실시된 지방공기업 경영평가와 진단결과를 토대로 지난 4월 22일 경영진단위원회를 열어 지방공사엑스포과학공원의 청산과 구미원예수출공사 등의 조건부 청산명령을 내렸다. 이것은 2007년의 경영진단위원회에서 정남진장흥표고유통공사의 청산을 처음으로 지방공기업의 경영부실에 대해 중앙정부의 강력한 개혁의지를 보여주는 것으로 의미가 있다(<http://www.mopas.go.kr/gpms/index.jsp> 보도자료 2008년 4월 23일). 한편 2007년 감사원에서 실시한 지방공기업의 감사결과 지방공기업이 운영하는 일부사업 중 기존 자치단체가 운영할 때 보다 경영개선이 크지 않거나 오히려 악화된 사업, 나아가 지방공기업 위탁이후 개선된 경영성도가 점차 악화일로에 있는 사업에 대해 민간위탁을 강력히 권고하고 있다.²⁾

결국 지방공기업이 앞서 제시한 중앙정부, 지방자치단체 그리고 정부투자기관 등을 포함한 공공기관과 다른 특수성이 있는 것을 인정하더라도 민영화 및 구조조정 대상이 될 수밖에 없는 현실이다. 다만, 이러한 지방공기업 민영화에 대한 요구가 어떠한 논리에 근거하는지를 살펴보고, 지방공기업에 맞는 민영화 논거를 분명히 할 필요가 있다. 이를 위해 이 연구는 선행연구를 통해 드러나고 있는 민영화의 논리를 살펴보고 이를 토대로 지방공기업의 운영 실태를 점검하고자 한다. 이러한 점검을 통해 지방공기업의 민영화 논리를 재점검하고, 민영화의 필요성이 있다면 이를 어떠한 방법으로 진행할 수 있는지에 대한 탐색적 접근을하고자 한다.

이 연구는 현실적으로 제기되는 민영화의 논리를 실증적 자료를 통해 검증함으로써 지방공기업의 민영화 또는 반민영화의 논리를 보완하는데 기여할 수 있을 것으로 생각된다. 아직까지 민영화의 필요성을 제기하는 연구가 민영화의 효과를 검증하는 연구보다 적다는 점에서 상당한 제약이 있는 연구임에 틀림없지만 소기의 의미를 부여할 수 있을 것으로 판단된다.

1) 이명박 대통령은 2008년 5월초 16개 광역자치단체장과의 회의에서 전 정부가 결정하여 추진한 혁신도시건설, 공공기관의 지방이전 등에 대해 확실히 아닌 지역의 의지와 추진에 따라 달라질 수 있음을 천명하였고, 이에 대해 지방의 입장에서 큰 반발이 있는 것이 현실이다.

2) 감사원의 지방공기업 감사결과보고서(2007.10)에 의하면 지방공기업 중 시설관리공단에서 위탁하고 있는 공영주차장관리사업 중 경영성도가 부실하거나 수지균형을 못 유지하는 13개 시설관리공단사업을 민간위탁으로 전환하도록 요구하고 있다.

II. 이론적 · 제도적 논의

1. 공공기관 민영화에 대한 논쟁들

지방공기업을 포함한 공공기관의 민영화 논쟁은 공공부문의 비효율성을 극복하기 위해 반드시 필요하다는 논리와 공공기관은 사업성격상 또는 설치한 의도 등으로 인해 공익을 위해 불가피한 부분이 있으며, 따라서 민영화라는 극단적 방법보다는 경영혁신 노력과 비효율적인 부분에 대한 개혁을 주장하는 논리로 대별할 수 있다. 먼저 공익을 강조하는 시각은 공공기관의 비효율성을 어느 정도는 감내해야 한다고 보는 듯하다. Pliatzky(1992), Flinders와 Smith(1999) 그리고 김판석(2002)은 공공기관의 필요성, 나아가 불가피성을 강조한다. 이들이 제기하는 공공기관의 필요성은 두 가지로 요약된다. 하나는 공공기관이 수행하는 업무의 특성- 집행기능이어서 반드시 정부가 하지 않아도 되고, 업무성격상 정부조직보다는 유연성이 있어야 하며, 전문성이 요구되는 업무 등은 공익을 위해 완전히 민간에서 추진하는 것이 바람직하지 않다고 보고 있다(조성봉, 2002). 다른 하나는 조직 운영적 측면에서 작고 효율적인 정부가 강조되는 시기에 공익을 위한다고 하나(Pinto, 1998: 387), 이것을 위해 신규 정부조직을 만드는 것보다는 정부의 영향권에 있는(arm's length) 기관설립을 선호하게 되는 측면이다. 또한 공기업 또는 공공기관은 정부조직보다 운영상의 효율성을 확보할 수 있다는 연구도 있다(김준기, 2002; Flinders & Smith, 1999). 이들 연구자들이 제시하는 공공기관의 효율성 확보 가능성은 다음과 같이 요약된다. 첫째, 공공기관은 정부조직에 비해 관료적 규정을 상대적으로 덜 적용받고, 공공적 책임성에 대해 상대적으로 자유로울 수 있어 운영 자율성을 가지고 있다. 둘째, 공공기관은 정부조직에 적용되는 규모 및 기능 확대의 제약을 벗어나 규모의 경제를 추구할 수도 있고 이를 통해 비용을 절감할 수 있다. 셋째, 정형화되고 정치적 의사결정으로부터 자유로워 합리적인 정책결정을 수행할 수 있다. 넷째, 제한적이지만 경쟁 및 시장원리의 적용을 받아 경영혁신 노력을 강구할 수 있고 이를 통해 비용절감과 품질향상을 실현할 수 있는 가능성이 높다는 점이다.

반면 공공기관의 민영화는 공공부문의 비효율 문제를 제거하기 위하여, 그 운영을 시장의 역할에 맡기는 것을 의미한다. 물론 이러한 비효율은 공공부문의 혁신활동을 통해서도 해소될 수 있을 것이다.³⁾ 그러나 공공부문의 비효율을 근원적으로 해소하는 방안으로 민영화는

3) 한상우(2005)는 같은 맥락에서 민영화란 정부관료제가 생산·진달하던 공공서비스를 민간부문이 대신하도록 함으로써 공공서비스 제공에 있어서 민간영역의 시장원리를 활용하고자 하는 것이다. 관료제가 가진 권위적이며 계층제적 통제원리에 민간영역이 가진 능률성과 유연성을 접목시킴으로써 공

주요한 대안 중 하나임에 틀림없다(주경태 외, 2006: 68). 민영화(privatization)는 공공 서비스 제공을 시장기능에 맡기면서 지방정부의 재정적 부담을 경감하고 지역주민의 편익을 증대시키는 결과를 얻을 것으로 추정된다(Savas, 1987: 6-8). 이러한 움직임의 이론적 근거는 신공공관리론에서 제기되고 있다. 이 이론의 핵심 중 하나는 공공조직에 민간조직의 관리방식을 적용하고, 경쟁을 통한 효율성을 강조한다. 이를 구현하는 구체적인 방식은 공공서비스 공급에 민간부분과 협력, 보증, 기금, 보상수단 그리고 계약과 같은 제3의 서비스 전달 방식을 활용하는 것이다(Osborne & Gaebler, 1994: 58).

한상우(2005)의 연구에 의하면 독일의 지방공기업 민영화 촉진요인으로 4가지 요인- 지방자치단체의 재정 악화, 공공서비스 생산의 민영화와 규제완화, 행정에 대한 시민 가치관의 변화, 공공영역의 현대화(사업부서화의 추진, 성과의 통제, 품질관리경영 등) 등을 제시한다. 독일 지방공기업의 민영화 논리 중 하나는 비용효율성에 그 근거를 두고 있다(Domberger & Jensen, 1997. 한상우, 2005에서 재인용). 이 내용을 보면 첫째, 민간부분은 경쟁과 이윤동기에 의하여 운영되기에 실제 생산이 공개되고 이로 인해 비용효율성을 거둘 수 있다는 점, 둘째, 보다 많은 조직 단위에 서비스를 공급함으로써 규모의 경제를 누릴 수 있다는 점, 단기 사업 또는 비상근 업무 등 극히 전문적인 업무를 제외하고는 상설적인 관료제를 유지하지 않음으로써 인력과 장비 등의 이용을 효율화 시킬 수 있는 점을 들고 있다.⁴⁾

이러한 공공기관의 민영화에 대한 상반된 견해도 불구하고, 양 논리의 공통된 내용은 공공부분의 비효율이 존재할 경우, 해소 노력이 있어야 한다는 점이고, 그 방안으로 점증적인 방법인 공공기관의 경영혁신 노력, 부분적인 공공기관의 업무 축소와 민영화 등이 강구된다는 점이다. 또한 이러한 공공기관의 선정과 관련하여 효율성이 중요한 판단의 근거가 됨은 부인할 수 없다. 또한 효율성 이외에 공공기관이 제공하는 서비스의 질 관리, 공공기관에 적합한 사업 영역의 판단, 민간시장영역과의 관계 등 정책적인 요소에 대한 점검도 요구될 것이다.

공부문의 비효율을 최소화시키자는 논리로 보고 있다.

4) 민영화가 성공하기 위해서는 시장적 작동원리를 수용할 수 있는 관리체계를 갖추어야 한다. 나아가 민간위탁을 결정한 이후, 민간위탁이란 계약집행과정에서 경쟁과 객관적인 평가가 최대한 확보되어야 한다. 다시 말해 공공부분의 효율성 제고를 위한 시장적 메카니즘이란 경쟁, 가격설정, 분산된 의사결정, 급진적 인센티브와 같은 시장의 주요 특징 중 하나가 제도적으로 확보되어야 한다(Dorado & Molz, 1998: 583-591).

2. 공기업 민영화와 관련된 선행연구 동향

공기업 민영화와 관련된 연구의 양적 축적이 부족한 것이 현실이다. 그리고 본 연구의 주제인 지방공기업의 민영화나 공기업 민영화의 논리를 다루는 연구는 더욱 부족하다.⁵⁾ 몇몇 확인된 선행연구에 따르면 공기업 민영화의 외국사례를 소개하거나(한상우, 2005; 모창환 외, 2006; 정병걸, 2004), 민영화의 효과에 대해 실증 분석하는 연구들이 대부분이다. 이 중 민영화의 효과에 대한 검증은 대개 생산함수모형을 이용한 계량화된 접근을 시도하고 있다(주경태 외, 2006; 김판석 외, 2007; 김현숙, 2007; 강신일, 1988; 최종원, 1994; 백평선, 2001).

공기업 민영화의 논리적 근거를 마련하기 위해, 민영화의 효과를 다룬 선행 연구에서 논의된 변수를 살펴볼 필요가 있다. 이런 시각에서 볼 때 앞서 소개한 3개의 연구가 접근한 변수는 큰 차이가 없거나 중복되는 변수들을 활용하고 있다. 먼저 주경태 외(2006)의 연구는 Megginson, Nash & Van Randenborgh(1994)⁶⁾의 연구에서 활용한 변수를 중심으로 6가지 영역-수익지표, 경영효율지표, 투자지표, 매출액, 종업원수, 레버리지 비율 등을 중심으로 분석하고 있다.⁷⁾ 김판석 외(2007)는 공공기관의 규모 등과 민영화에 대한 연구를 하면서 민영화의 논거를 찾는 변수로 1인당 생산성(추세 및 개선도), 부가가치생산성, 경영지표로 매출액, 경상이익, 당기순이익 등의 지표와 인력규모와 사업지표의 일부를 반영하고 있다. 김현숙(2007)의 연구는 공기업 민영화가 기업경영성과에 미친 영향을 분석하면서 5가지 영역-수익성, 안정성, 성장성, 효율성 증가, 고용 등의 변수를 분석하였다. 이들 연구자의 변수를 요약하면 <표 1>과 같다.

5) 따라서 본 연구와 같이 지방공기업 민영화의 논리를 개발하고자 한 선행연구가 쉽게 확인되지 않는 현실에서 결국 민영화의 논리를 개발하는 연구는 두 가지 접근이 가능할 것으로 판단된다. 하나는 민영화의 효과를 검증하는 요인들을 중심으로 공기업으로 운영될 경우의 악화 또는 저조한가를 검토하는 과정을 통해 민영화의 필요성을 제기하는 것이고, 다른 하나는 공기업의 민영화 정책 특히, 중앙정부의 관련 정책방향이나 민영화 사례를 토대로 접근하는 논리를 지방공기업에 적용하여 보는 접근일 것이다.

6) 두 연구에서 공통적으로 활용된 변수들을 보면 수익지표는 총매출액 대비 당기순이익, 총자산 대비 당기순이익, 총자본 대비 당기순이익을, 경영효율지표는 총인건비 대비 총매출액과 총인건비 대비 당기순이익을, 투자지표는 총매출액 대비 자본적 지출과 총자산 대비 자본적 지출 등을 사용하였다. 이외 매출액은 실질 매출액으로, 그리고 종업원수는 총종업원수를 의미하였다.

7) 주경태 외(2006)의 분석변수와 관련하여 이들 지표는 Megginson, Nash & Van Randenborgh(1994, 422)의 내용을 상당수 반영하고 있다고 연구자가 밝히고 있다.

〈표 1〉 공기업 민영화의 효과와 관련한 선행연구의 분석지표 요약

연구자	연구주제	분석변수
주경태 외	민영화의 성과분석	수익지표(당기순이익/총매출액, 당기순이익/총자산, 당기순이익/총자본), 경영효율지표(총매출액/총인건비, 당기순이익/총인건비), 투자지표(자본적지출/총매출액, 자본적지출/총자산), 매출액지표(실질매출액), 종업원수 지표, 레버리지비율(부채성 비율)
김판석 외	규모와 민영화 필요여부 등	1인당 생산성 추이, 1인당 생산성 개선도 변화, 부가가치생산성, 민간과 공공기관의 부가가치생산성 비교, 경영지표 등
김현숙	민영화의 성과분석	수익성지표(매출액대비 영업이익, 자기자본대비 영업이익, 매출액대비 순이익, 총자본대비 순이익, 자기자본대비 순이익), 안정성지표(부채비율), 성장성(불변매출액, 매출액 증가율), 효율성(종업원 1인당 매출액), 고용(종업원 수)

이들 선행연구의 결과 민영화가 당초에 의도한 바와 같이 공기업의 경영성과에 매우 긍정적인 변화를 가져오고 있지 않으며, 나아가 공공기관의 규모가 방만하다는 많은 지적이 있음에도 불구하고 공공기관의 경영개선 노력이 사업유형에 따라 뚜렷하게 나타나고 있는 등 민영화의 실익이 기대만큼 크지 않다는 것을 보여준다. 선행연구의 분석결과를 구체적으로 살펴보면 주경태 외(2006)는 민영화된 기업이 원가, 인건비 등 비용요소보다는 매출액 상승, 높은 가격 등 산출요소에 집착하는 행태를 뚜렷이 나타내고 있으며, 기업에 따라서는 민영화 이전보다 재무성과가 더욱 악화되는 등 비효율적인 현상을 확인했다. 김판석 외(2007)의 연구는 공공기관의 경영활동을 분석한 결과, 공공기관이 비효율성을 해소하는 대안으로 민영화를 진행시키기보다는 민영화, 구조조정, 효율성 강화 등 개별기업의 성격에 따른 접근이 필요함을 지적하고 있다.⁸⁾ 보다 구체적으로 연구자들은 ‘공공기관은 정부조직의 한 형태로 시장기능을 제약하고 규제를 촉발하는 문제 덩어리이므로 줄여야만 한다든가 또는 정부조직을 대체할 수 있는 효과적인 제도이므로 가능한 많이 활용해야 한다는 이분법적 선택을 지양하고, 공공기관의 효과성 즉, 합리적인 경영 및 체계적 성과관리를 통해 책임성을 강화하고, 국민이 요구하는 양질의 공공서비스 제공을 통해 공공성을 실현할 수 있도록 운영상의 전략화 방안을 강구해야 한다.’고 주장한다(김판석 외, 2007: 21-22). 김현숙(2007)의 연구는 공기업민영화 효과를 Wilcoxon rank sum 검정을 통해 시도했는데, 검토한 변수들 중 수익성 지표와 종업원의 매출액 측면에서 긍정적 효과를 인정하면서도 안정성과 성장성, 그리고 고

8) 이와 관련하여 최근 정부가 공공기관 민영화 방안을 발표하면서 공공기관 유형별의 개편 방향을 제시하고 있다. 이것은 공공기관 민영화가 아닌 공공기관 효율성 제고방안의 시각에서 접근하고 있음을 알 수 있다.

용측면에서는 반드시 긍정적이지 않음을 지적하고 있다.

이상의 선행연구를 종합하면, 민영화가 현재 공공기관이 가지고 있는 비효율 문제를 해결하는 최적의 대안은 아니며, 오히려 비효율 문제를 악화시키거나 또 다른 비효율을 야기할 수 있다고 지적한다. 따라서 민영화의 논의는 공공기관의 개별적 특성을 고려한 접근이 필요할 것이다. 결국 이러한 논의는 방법론상의 한계, 자료의 한계 등 많은 한계가 있는 것을 부인할 수 없지만, 지방공기업도 비효율 문제에 대한 진단과 처방이 있는 후, 개별사업단위 또는 기관에 대한 민영화 방안이 강구되어야 할 것이다. 또한 이러한 비효율이 정부 또는 자치단체의 개입(규제와 간섭 등)에 의한 것인지, 아니면 공기업 자체의 문제인지를 점검하여 처방하는 노력도 있어야 할 것이다.

3. 행정안전부의 지방공기업 경영개선 정책방향

지방공기업 민영화의 논리를 이해하기 위한 중요한 근거는 정부의 정책방향을 파악하는 것이다. 지난 2월 25일 출범한 이명박 정부가 현재까지 공기업 민영화에 대해 다른 어떤 때보다 강력한 의지를 가지고 있는 것으로 판단된다. 따라서 새 정부의 정책방향, 특히 기존 정책에서의 변화를 이해하기 위해서는 2008년 4월 23일 입법 예고된 지방공기업법 및 동법 시행령 개정안의 내용,⁹⁾ 담당부서(현, 행정안전부 회계공기업과)의 대통령 업무보고 내용, 2008년 4월 공개된 지방공기업 경영평가계획 등의 내용을 점검해야 한다.¹⁰⁾ 여기서는 이들 내용 중 지방공기업의 경영혁신과 관련된 내용을 중심으로 살펴본다.

9) 입법 예고된 개정이유는 '기초자치단체와 광역자치단체간 설립 전 협의를 통한 지방공기업 남설 방지, 사장추천위원회의 임원추천위원회 확대 개편, 임원 임기제도 개선, 상임·비상임이사의 임명방식 개선, 경영정보 통합공시 등을 통하여 자율·책임경영을 강화하고 경영평가위원회와 경영진단위원회를 통합한 지방공기업정책위원회 설치·운영으로 정책의 일관성과 효율성을 제고하는 한편, 운영상에 나타난 일부 미비점을 보완' 등 이었다.(행정안전부 공고 제2008-19호, 공고일 2008년 4월 28일).

10) 실제 이들 3개의 내용은 대동소이하게 나타나고 있다. 대통령 업무보고의 내용은 지방공기업의 경영효율성을 제고하기 위해 4가지의 대안을 제시하고 있는데, 지방공기업의 신설 억제로 남설 방지를 위한 타당성 검토 기준 제시 및 타당성 심의위원회 민간위원 확대와 기초·광역간 사전 협의의 무화, 부실공기업 청산·통폐합 등 경영합리화를 촉진하기 위한 진단대상기관에 대한 지방의회 존립타당성 검토 의무화와 경영진단 2진 아웃제의 도입, 지하철사업의 적자해소 및 상수도 경영합리화를 위한 무임승차비용의 정부지원과 아웃소싱을 위한 자회사 설립, 그리고 상수도공사화와 민간 위탁 등 구조개선 방안추진 및 표준인력모델 마련, 지방공기업 자율·책임경영 지원을 위한 임원 임면예정공시제 도입과 경영정보 공시대상을 제3섹터에 확대 등이 주요 내용이다.

지방공기업법 및 동법 개정안의 내용은 지방공기업 설립시 사전적 노력을 강화하여 경영부실을 억제할 수 있도록 노력할 것을 강조하고 있다. 즉, 지방공기업 설립절차 개선(안 제49조, 시행령 안 제47조 및 제67조 2)으로, 동일 광역자치단체내 기초·광역자치단체간 사전 협의·조정 없이 별도로 공기업 설립 시 중복투자로 인한 경영부실이 예상되고 있는 현실을 감안하여 기초자치단체가 공사 설립시 사전에 광역자치단체와 협의를 거쳐 설립타당성을 검토하도록 규정하였다. 이를 통해 지방공기업의 남설 및 경영부실을 방지할 것을 기대하고 있다.¹¹⁾

또한 경영층의 경영상의 자율성과 책임성을 강화하는 노력을 강조하고 있다. 즉, 지방공기업 임원 인사제도의 개선(안 제58조)으로, 임원 인사권의 자치단체장 집중으로 인한 공정성 논란 및 임원 임기의 3년 단위 연임으로 인한 CEO평가제도와 괴리가 발생하는 현실을 감안하여, 사장 이외에 감사 및 이사에 대해서도 임원추천위원회의 추천절차를 거쳐 임명토록 하되, 상임·비상임이사는 각각 사장과 자치단체장이 임명하도록 하였다. 나아가 임원의 임기는 3년으로 하며, 업무성과에 따라 1년 단위로 연임하도록 규정하여, 임원추천절차를 통한 인사의 공정성·객관성 제고, 상임·비상임이사간 견제기능 강화, 경영성과에 따른 연임·해임 등 자율·책임경영 정착에 기여할 것을 의도하고 있다.

중앙정부가 지방공기업에 대한 정책적 접근을 강조하고 있다. 즉, 『지방공기업 정책위원회』 신설(안 제78조의4)을 통해 “지방공기업 경영평가위원회”와 “지방공기업 경영진단위원회” 별도 설치 및 소규모 위원회(민간위원 5명)운영으로 정책의 일관성과 연계성 확보가 곤란한 점을 고려하여 “지방공기업 경영평가위원회”와 “지방공기업 경영진단위원회”를 통합한 “지방공기업 정책위원회”를 신설하도록 하였다. 이를 통해 관련 위원회의 통합운영으로 정책의 일관성과 연계성을 확보하고 각계의 다양한 의견을 반영할 수 있을 것으로 기대하고 있다.

한편, 2008년 지방공기업에 시달된 경영평가계획에 따르면, 경영평가를 결과(outcome)와 산출(output) 중심으로 강화하고, 지방공기업의 자율과 책임을 강화하고 있다. 또한 지방공기업의 지속적인 경영혁신과 지자체의 재량범위를 확대하고, 경영성과관리를 강화하기 위한 negative incentive를 강화하여 기관 성과급 미지급 등 제도개선과 부실공기업의 정리를 강화하였다. 이것은 평가와 경영개선간의 시차가 존재하는 현실을 고려하여 부실공기업 정리에 상당한 기한이 걸리는 문제점을 해소하는 방향으로 합리적이라 판단된다(행정안전부, 2008a).¹²⁾

11) 이 내용은 행정안전부장관의 지방공기업 설립기준 제시, 지방공기업 설립심의위원회 민간위원의 과반수 참여 등을 통하여 지방공기업의 남설을 방지하고, 지방공사의 다법인 출자한도 규제완화를 통해 비용절감 및 사업다각화 추진 등 자율경영혁신을 지원하려는 의도에서 추진되었다고 개정취지에서 밝히고 있다.

이상 살펴본 지방공기업의 정책방향에서도 나타나듯이 중앙정부는 지방공기업의 비효율적인 요소에 대한 과감한 민영화와 구조조정의 의지를 가지고 있다. 또한 중앙정부는 사전적으로 비효율이 예견되는 사업에 대한 지방공기업의 진출을 어렵게 하고, 신규사업 진출에 대한 보다 신중한 검토를 강조하고 있다. 나아가 지방공기업 경영평가를 통해 주기적으로 경영상태를 점검하고 경영진단 등 지방공기업의 경영혁신 수단을 마련하고 있다. 따라서 지방공기업의 민영화 또는 경영혁신의 여부를 판단하기 위해서 그간의 지방공기업 경영성과는 물론, 선행연구에서 제기된 민영화 관련 변수를 중심으로 실증분석이 요구된다.

III. 연구설계

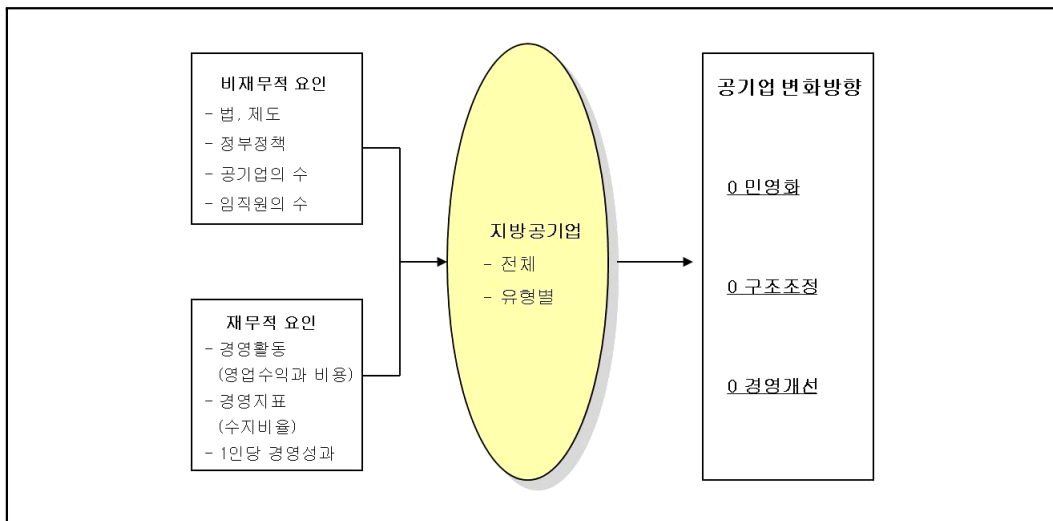
이 연구는 현 정부들이 관심있게 논의되고 있는 주제 중 하나인 공기업 민영화 및 구조조정, 특히 지방공기업에 대한 이들 논거를 검증하고자 한다. 이를 위해 II장에서 공기업 민영화관련 국내의 문헌을 통해 민영화의 논거를 추정하였다. 이들 논거는 크게 두 가지 형태로 유형화 할 수 있었다. 하나는 여러 선행연구에서 나타나는 재무적 접근으로 공기업의 비효율 문제를 해소하기 위해 공기업의 민영화가 필요하다는 견해이다. 이 때 공기업 비효율을 측정하는 변수는 공기업의 생산성 또는 인력, 노동생산성, 영업수익과 당기순이익 등이 포함되었다. 물론 이들 변수를 중심으로 변형된 형태를 쓴 경우도 있고, 시계열적인 변화를 통해 공기업의 비효율성을 적시하는 경우도 있었다. 다른 하나는 비재무적인 접근으로 신공공관리론이나 거버넌스, 미국과 영국의 행정개혁 프로그램 등의 근거가 되었던 공공부문의 축소, 작고 효율적인 정부, 공기업 민영화 또는 민간위탁 등에 논거를 두고 있다. 이러한 논리를 토대로 공기업의 방만한 수적 증대와 인력 확대, 법적 근거를 넘어서는 영역의 진출이나 유사기능을

12) 세부지표 측면에서 보면, 그간 언론과 감사 등에서 지속적으로 지적되었던 인건비성 경비와 기타 비용의 낭비적 요소를 통제하기 위한 다각적 노력이 확인되고, 신규사업의 진출과 기존사업에 대한 재검토 노력을 부여하였을 뿐 아니라 인력증원에 대한 신중한 접근을 요구하고 있다. 또한 경영개선을 위해 외부의 지적사항에 대한 적극적 대처 노력을 강조하고, 경영정보를 적극적으로 공개하여 관련 전문가뿐 아니라 일반인도 지방공기업에 대해 알고 평가할 수 있도록 유도한 노력도 주목할 만한 변화로 판단된다. 공기업 운영에 있어 주요한 문제점 중 하나가 성과중심의 경영과 이에 따른 적극적 보상의 선순환구조가 미흡한 것을 개선하기 위한 성과급제 운영 강화 또한 주요한 변화이고, 사회적인 이슈 중 하나인 비정규직에 대한 적극적 정책방향의 추진도 긍정적인 효과가 기대되는 변화로 판단된다(행정안전부, 2008b).

수행하는 공기업의 중복 설치 등을 주요한 공기업 구조조정의 논거로 제시한다.

이러한 선행연구를 바탕으로 이 연구는 지방공기업의 민영화 또는 구조조정의 필요성이 있는가를 검토하기 위해 재무적 요인과 비재무적 요인을 도출하였다. 이미 II장에서 본 바와 같이 재무적인 요인에 초점을 둔 변수들 중 지방공기업의 활동에 초점을 둔 영업수익과 영업비용, 경영활동에 기초한 영업수지비율, 경상수지비율, 노동생산성 등의 변수를 중심으로 시계열적인 접근을 시도하고자 하였다. 또한 비재무적인 요인은 지방공기업의 수와 인력규모, 지방공기업 관련 법·제도와 정책 등의 내용을 토대로 공기업 민영화 및 구조조정의 필요성을 재검토하였다. 이상의 논의를 토대로 연구모형을 제시하면 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 지방공기업의 민영화 및 구조조정의 논거 분석모형



주: 모형상의 화살표는 인과관계 추정을 전제로 하지 않음

이 연구의 자료 중 재무적 요인의 경우 행정자치부(현, 행정안전부)가 발간한 연도별 『지방공기업 결산 및 경영분석』 자료를 기본으로 하였고, 비재무적인 요인은 관련 법규와 정부지침 등 지방공기업의 실제 운영에서 나타난 자료, 경영평가 자료, 감사원 감사결과 자료와 관련자의 비공식적 면담 방법을 활용하였다. 분석은 선행연구와 달리 민영화의 효과를 보는 것이 아니고 민영화의 필요성 즉, 비효율성이란 점에 기준하여 빈도분석과 추세치 분석 등의 방법을 활용하였다. 다만, 단년도 자료보다는 연도별 변화에 초점을 두고자 하였다. 이것은 본 연구가 특정 공기업이 아닌 지방공기업의 전체 또는 유형별 집단을 대상으로 하였기에 전체적 변화에 초점을 두었다.

분석대상은 1999년말 지방공기업법의 개정으로 지방공기업의 설립권이 지방자치단체장에 넘어간 이후를 대상으로 하였고,¹³⁾ 이 중 특히 지방공사와 공단(즉, 간접경영방식)과 직접경영방식의 상하수도사업에 한정하고자 하였다. 이렇게 범위를 한정 한 것은 지방공기업으로 매년 또는 격년단위의 평가가 가능한 공기업이 이들에 제한되고, 지방공사의료원의 경우 2005년 지방공기업법의 개정에 따라 행정자치부의 관리대상에서 제외되었으며, 이로 인해 수년간의 자료를 일관되게 비교하기 어렵기 때문이다.

IV. 경험적 분석 및 해석

1. 비재무적 차원의 분석결과

비재무적 차원의 지방공기업 민영화 및 구조조정 내용을 분석하였다. 분석은 지방공기업의 법·제도적 내용, 정책방향 등과 지방공기업의 규모 변화(인력규모와 공기업수)를 중심으로 하였다. 이 중 법·제도적 내용, 정책방향 등은 감사원 감사결과와 경영평가 결과 등 객관적 자료를 수집하여 제시하며, 쟁점위주로 접근한다. 지방공기업의 규모 변화는 행정자치부의 통계자료를 중심으로 분석하였다.

1) 법·제도 및 정책방향에 대한 분석

지방공기업의 구조조정 및 통합과 관련하여 검토되어야 할 쟁점 중 하나는 지방공기업법에서 규정하고 있는 적용범위(제2조 제1항의 지방공기업 설립·경영의 대상사업, 제2조 제2항의 경상경비의 5할 이상을 경상수입으로 충당 등), 경영의 기본원칙(제3조 제1항의 기업의 경제성과 공공복리 증대, 제3조 제2항 민간영역의 침해금지)이 될 것이고, 다른 하나는 지방공기업법 개정안과 관련하여 적시된 지방공기업 설립절차(개정안 제49조의 기초·광역의 사전 협의를 통한 중복 배제 및 남설 방지 등)와 부실공기업과 관련된 2진 아웃제 그리고

13) 개정된 지방공기업법의 적용 이후 지방공기업의 수(규모)의 변화는 2000년부터 확인이 가능하나, 이들이 운영을 통해 결산을 하여 의미를 갖기 위해서는 적어도 1-2년의 시차가 존재할 수밖에 없다. 따라서 지방공기업의 수는 2000년부터 분석하되, 기타 재무적 성과 등은 2001년부터 검토하였다.

지하철사업 등의 효율성 제고를 위한 Outsourcing 등과 관련된 것이다.

이를 구체적으로 살펴보면, 첫째 지방공기업의 사업범위 중 경상경비의 5할 이상을 경상 수입으로 충당하는 것이다. 이것은 한 지방공기업이 세부적으로 여러 가지 사업을 추진할 때 총 경상수지에 대한 개념으로 판단된다. 그러나 다른 한편으로 세부 단위사업 중 적자가 누적적으로 발생하거나 사업이 진행되는 과정에서 지속적으로 사업수지가 악화될 경우 이에 대한 경영효율화 방안으로 민간위탁 또는 Outsourcing 등 특단의 조치를 강구해야 할 것이다. 2007년 감사원의 지방공기업 감사결과는 13개 시설관리공단이 수행하는 공영주차장관리사업이 초기 수지흑자에서 적자로 전환되거나 자치단체 직영시보다 오히려 수익이 감소하고 있어, 민간위탁 등의 조치를 강구하도록 지적하고 있다.¹⁴⁾ 주차장사업에 대한 이러한 현상은 지방공기업 경영평가보고서에서 2002년 이후 누차 지적되고 있다. 이들 내용의 요지는 시설관리공단이 이 사업을 위탁관리하면서 자치단체 직영시보다 편의시설 확충 등의 노력을 하였으나, 주차요금 징수액 증가가 미미하고 인건비를 포함한 경상적 경비의 증가가 상대적으로 크다는 점이다. 따라서 주차관리사업의 자동화(또는 무인화) 노력과 주차위반단속업무를 병행하는 노력이 필요하다고 지적한다(한국자치경영평가원, 2004; 2007).

또한 감사원 감사결과는 문화센터(영화관 사업), 수렵시설 및 사격시설, 수련원시설 등의 운영과 관련하여 개별단위사업의 적자 발생은 물론, 이로 인해 지방공기업 수지에 악영향을 주는 사업에 대해 민간위탁 또는 관련사업 중단 등을 요구하고 있다. 이것은 지방공기업의 설립시 주요한 수익원으로써 확인되더라도 사업추진과정에서 어렵게 된 사업도 과감한 구조조정을 통해 경영효율을 확보해야 한다는 의미로 해석된다.¹⁵⁾

둘째, 지방공기업이 추진하는 사업은 기존 자치단체 또는 민간이 운영하면서 노출되는 비효율성과 공공성의 침해를 보완하기 위해 추진된다. 따라서 자치단체가 추진하던 업무를 지방공기업에 위탁할 경우 비용절감과 인력감소의 효과가 있어야 하고, 민간이 추진하는 것보다 분명하게 공익성이 확보되어야 한다. 만약 지방공기업과 민간, 누가 운영하더라도 효율성과 공공성에 차이가 없다면 지방공기업이 해당업무를 추진할 실익이 없다. 2007년 감사원 감사결과는 충분한 타당성 검토없이 참여하여 손실이 발생한 사업, 명확한 사전 교통량 조사 없이 설치·운영한 휴게소 사업, 자치단체가 기존 수행업무를 지방공기업에 위탁하면서 발생한 잉여인력을 적극적 감원 노력 없이 다른 업무에 배치한 사례 등을 지적하고 있다. 이것은

14) 이들 13개 기관은 서울특별시 양천구, 부산광역시, 대구광역시, 광주광역시, 부천시, 성남시, 파주시, 용인시, 구미시, 춘천시, 안양시, 의정부시, 청주시 등의 시설관리공단들이다.

15) 지방공기업의 영화관(인천교통공사, 서울특별시성북구시설관리공단)과 수렵시설 운영(강원도개발공사)에 대한 행정자치부(현, 행정안전부)의 경영평가결과를 보면, 경영수지 적자문제뿐 아니라 해당 사업을 민간영역으로 인식하여 민간위탁이 필요하다고 보고 있다.

지방공기업이 신규 사업추진시 객관적이고 전문성이 있는 기관에 사전타당성 검토를 받도록 규정한 「지방공기업 설립·운영지침」을 준수하지 않은 것으로 평가되며, 경영평가지 공기업정책준수의 사전타당성조사 실시여부 항목에서 감점을 하고 있다.

셋째, 지방공기업이 충분한 사전 검토 없이 민간회사에 출자하여 예산 낭비 등의 문제가 발생한 경우가 나타나고 있다. 일부 지방공기업은 관광개발과 호텔건립 등 사업에 출자하면서 사전에 충분한 타당성 검토를 하지 않거나 투자주체간 충분한 사전협의 없이 사업을 추진하는 등의 방만한 경영을 한 것으로 지적되고 있다(감사원 감사자료). 이와 관련하여 2004년 행정자치부가 경영평가결과 부진기관에 대해 실시한 경영진단시 전북개발공사가 새만금관광개발주식회사에 출자한 부분에 대해 문제를 제기하였다. 이후 발생한 경기지방공사와 경상북도개발공사 등의 충실한 사전 검토없는 출자 문제를 해소하기 위해 행정안전부는 2008년 4월 지방공기업법 및 동법 시행령을 개정하여 출자의 요건을 강화하고 있다.

넷째, 경영효율성 측면에서 적절한 보상과 Outsourcing 등의 방법을 적극적으로 활용할 필요가 있다. 그러나 감사원 감사결과와 행정자치부(현, 행정안전부)의 경영평가결과를 보면, 서울메트로는 단순한 대표업무를 직영하는 등 비용절감 노력이 부족하였다. 또한 인천광역시지하철공사 등 일부 기관은 퇴직금 누진제의 폐지 이후에도 여타의 변형된 형태로 이를 유지하고, 기관성과급과 시간외 근무수당, 특별휴가 과다 운용 등 합리적 보상을 하지 않는 것으로 지적 받았다. 이에 따라 행정자치부(현, 행정안전부)는 비합리적이고 정부정책에 반하는 기관을 통제하기 위해 경영평가지 해당사유가 발견된 이후 3년간 일정 점수를 차등 감점하고 있다.¹⁶⁾

다섯째, 지방공기업의 중복 설치 및 이로 인한 비효율성의 위험을 들 수 있다. 1999년 개정된 지방공기업법의 취지는 자치단체장의 책임하에 지방공기업을 자율적으로 설치·운영하도록 하였다. 그러나 경우에 따라, 지방공기업 설립이 지방자치단체장의 업적과시용 또는 자리만들기라는 부정적 시각을 낳고 있는 것도 사실이다. 따라서 행정안전부는 지방공기업법의 당초 취지를 충분히 살리되, 중복의 폐해를 억제하기 위한 근거규정을 만들고, 지방공기업 설립과 운영에 지역내 의견이 충분히 반영될 수 있도록 노력하고 있다.¹⁷⁾

지방공기업의 중복 및 남설에 대한 논의 그리고 이에 수반된 부실한 설립타당성 검토 등에 대한 지적과 개선 노력은 이미 오래전부터 있었다. 하지만 아직도 상당수 기초자치단체가 지역내에 시설관리공단과 지방공사를 같이 설치하고 있고, 일부 기초자치단체에서 지역내 복수 지방공기업 설치를 검토하고 있다(행정자치부, 2007).¹⁸⁾ 물론, 업무성격에 따라 전문성을

16) 보다 구체적인 내용은 지방공기업 경영평가편람의 공기업 정책준수 부분을 참고하기 바람.

17) 이와 관련된 구체적 개정 내용은 본문의 이명박 정부의 지방공기업 정책 또는 행정안전부 홈페이지의 법령입법예고란을 참조하기 바람.

확보하기 위해 별도의 기관을 설립하는 것은 이해될 수도 있다. 그러나 기관이 일정 규모가 안될 경우 조직 및 인력관리 측면에서 비효율을 낳을 수도 있다. 따라서 기초자치단체의 경우, 지방공사의 형태에 시설관리공단 성격의 업무와 공사 성격의 업무를 묶는 방안이 검토될 필요가 있을 것이다. 실제 2007년 경영평가 후속조치로 실시된 경영진단에서 구미원예수출공사의 원예사업을 유지, 강화하기 위해 시설관리공단과의 통합이 제기되었다(한국자치경영평가원, 2008). 또한 여러 기초자치단체가 검토하고 있는 개발공사는 광역단위에 설치되어 있는 점을 감안하여, 광역자치단체와 기초자치단체의 공동출자 또는 기초자치단체의 지분참여형태로 추진하는 것이 사업의 안정성과 지속성, 그리고 효율성 측면에서 바람직할 것으로 판단된다.

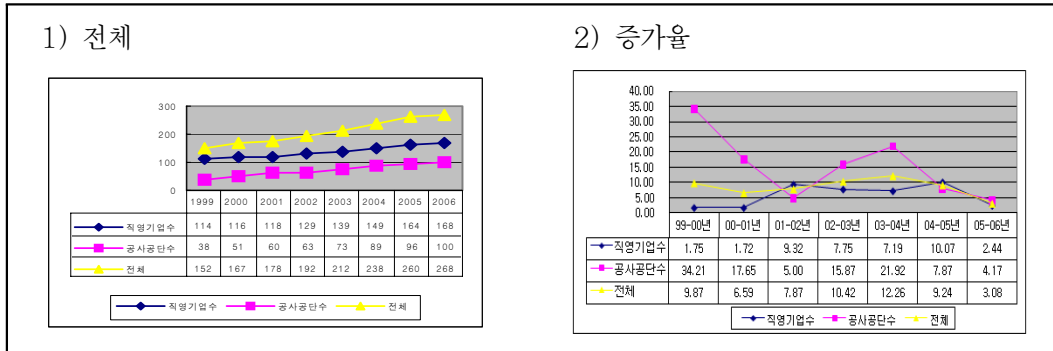
2) 지방공기업의 규모 변화 분석

지방공기업의 규모 변화 중 지방공기업의 수적 변화를 살펴보면, <그림 2>와 같다. <그림 2>에 의하면, 1999년 지방공기업 설립권한이 지방자치단체장에게 이양된 이후 급격히 증가하는 것을 알 수 있다. 특히 증가율로 보면 2002년 이후 2004년까지 매년 두 자리수의 증가세를 나타내고 있다. 이렇게 된 이유는 먼저, 직영기업의 경우 과거 기타특별회계 등으로 운영되던 상하수도사업(특히, 하수도사업)을 공기업특별회계로 전환시킨데 수적 증가의 원인이 있다. 이것은 중앙정부의 정책방향에 따른 증가로 지방자치단체가 통제할 수 있는 현상이 아닐 것이다. 공사공단의 경우는 시설관리공단의 수적 증가가 눈에 띈다. 이러한 증가의 원인은 과거 공무원 조직 또는 민간위탁에 의해 운영된 각종 시설에 대해 효율성과 공공성을 증대하기 위한 변화로 해석된다.¹⁹⁾

18) 광역자치단체는 수개의 지방공기업을 설립하고 있는 것이 일반적이라 할 정도로 광역시 단위에 복수로 설치되어 있고, 기초자치단체 중 시설관리공단과 지방공사를 동시에 설치하고 있는 경우는 2007년 6월 기준으로 용인시, 김포시, 구미시 등이고, 창원시는 경륜공단과 시설관리공단이 설치되어 있다.

19) 이러한 논리의 근거는 지방공기업 설립 타당성을 가장 많이 수행한 한국자치경영평가원의 설립 타당성 보고서 내용에서 확인할 수 있으며, 보다 자세한 내용은 이들 보고서를 참조하기 바람.

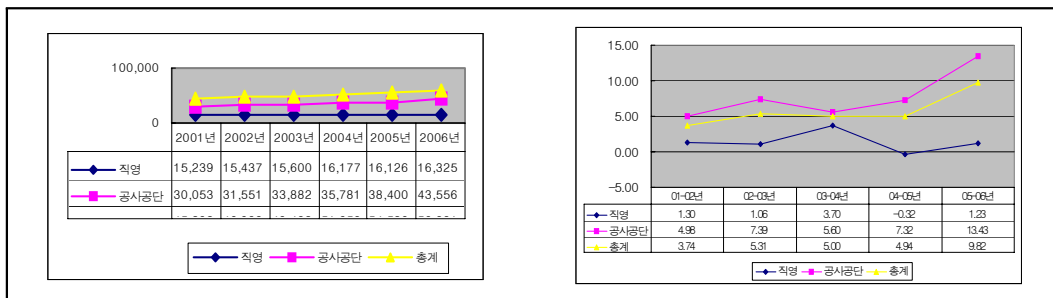
<그림 2> 지방공기업의 수적 변화 및 증가율: 1999-2006



자료: 각 연도별 『지방공기업 결산 및 경영분석』에서 발췌·요약

지방공기업의 임직원 수는 공기업의 수적 증가에 따라 매년 증가하는 추세이며, <그림 3>에서 보는 바와 같이, 직영기업보다는 공사공단에서 증가가 이루어지고 있다. 인력규모의 증가율 차원에서 보면 공사·공단의 경우 매년 6-7%의 증가를 나타내고 있고, 공기업 전체 측면에서도 2006년을 제외하더라도 매년 5% 내외의 증가가 있었다. 이러한 현상을 종합할 때, 공사·공단이 사업규모 등 인력규모의 변화를 이끄는 요인이 많은 것으로 추정되고, 공기업 전체차원에서는 소기의 인력규모관리 대책이 실효성 있게 운영되고 있지 않은가 하는 추정이 가능하다. 하나 주목할 것은 2005년과 2006년 사이 인력규모의 증가 및 증가율도 매우 높은 것으로 나타나는데, 이것은 아무래도 지방공기업에서 규모가 큰 지하철사업의 확대에 기인한 것으로 분석된다.²⁰⁾

<그림 3> 지방공기업 임직원의 규모 변화: 2001-2006



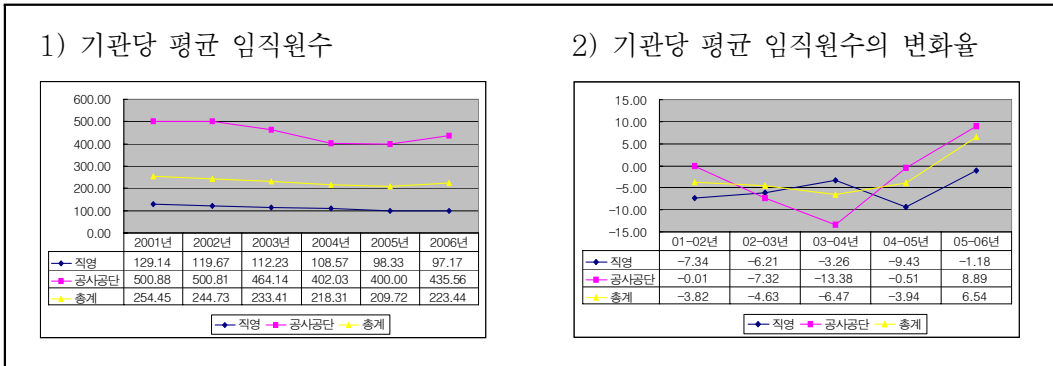
자료: 각 연도별 『지방공기업 결산 및 경영분석』에서 발췌·요약

20) 최근 설립된 지하철공사군은 부산, 광주, 대전지하철인데, 부산은 2006.1.1. 설립되었고, 광주는 2002.11.2. 공사설립 및 2004.4.28. 1구간이 개통되었으며, 대전은 2005.1.1. 공사설립 및 2007.4.17. 1구간이 완전히 개통되었다. 따라서 사업수익이 발생한 시점은 최근 2-3년간의 일이다.

양적인 지방공기업 임직원수의 증가를 공기업당 평균인력규모로 산정하면, <그림 4>와 같다. 그림에 의하면 직영기업의 경우 지속적인 인력규모의 축소를 지향하고 있는 것으로 확인되고, 공사공단의 경우도 2006년을 제외하면 공기업당 인력규모가 감소하고 있는 것을 알 수 있다. 이것은 지방공기업 설립 및 추가 업무확대시 인력규모 추정에 합리성을 갖추고자 하는데에 기인한 것으로 분석된다. 이 결과를 볼 때 지방공기업이 무분별한 인력규모 확대라는 세간의 비난은 잘못된 것으로 판단된다. 그러나 고민할 것은 지방공기업당 인력규모가 점차 감소하는 추세는 외부적 요인에 의해 공기업들이 적정한 인력규모를 확보하지 못하고 있는 않는가라는 의문이 들게 한다. 인력규모란 기관이 수행하는 업무에 맞춰 적정규모를 유지할 수 있어야 하는데, 그렇지 못할 경우 또 다른 비효율을 초래할 수 있기 때문이다.

<그림 4>는 최근 6년간 지방공기업 인력규모의 증가율을 산정한 결과이다. 결과에 의하면 최근 수년간 지방공기업은 경영개선을 위해 인력규모 축소를 지향한 것으로 보인다. 다만, 2006년의 경우 상당한 인력 확대가 확인되는데 이것은 두 개의 지하철사업의 추가에 의한 인력규모 확대로 분석된다.²¹⁾

<그림 4> 지방공기업 기관당 평균 임직원수 및 변화율: 2001-2006



자료: 각 연도별 『지방공기업 결산 및 경영분석』에서 발췌·요약

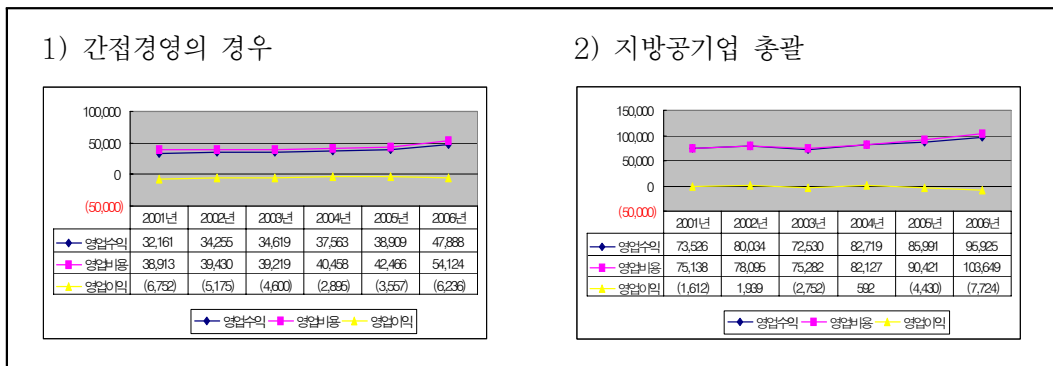
21) 2006년 『지방공기업 결산 및 경영분석』에 의하면 약 5,156명이 지하철사업 등에 의해 순증한 것으로 나타났다(행정자치부, 2007).

2. 재무적 차원의 분석결과

1) 지방공기업의 경영활동 분석

지방공기업의 설립권한이 지방에 이양된 이후 약 2년이 지난 2001년부터 2006년까지의 영업활동을 영업수익, 영업비용, 영업이익 등의 변수로 살펴보면 <그림 5>와 같다. 먼저 공사공단의 영업활동을 보면, 영업수익과 영업비용이 점증적으로 증가한 것을 알 수 있고, 특히, 2006년은 급격한 증가세를 나타내고 있다. 이것은 부산과 대전의 지하철사업이 신규 편입되면서 나타난 현상으로 분석된다. 영업이익 측면에서 보면 6개년간의 수치 모두 적자가 발생하고 있는데, 2001년 이후 점증적이거나 개선되고 있다가 2005년 급격히 악화되는 현상을 나타내고 있는데, 이것은 광주, 부산과 대전의 지하철사업의 신규편입에 따른 현상으로 볼 수 있다. 지방공기업 전체 차원에서 2001년 이후 영업활동을 요약하면 공사공단 중심으로 살펴본 것과 큰 차이는 없다. 즉, 2002년과 2004년을 제외하면 영업적자가 나타나고 있는데, 이것은 광주, 부산과 대전 지하철사업의 신규편입에 따른 현상으로 설명된다. 이상의 내용을 요약하면 2001년 이후 지방공기업은 적자 발생이 있는 것은 사실이나, 비교적 이를 개선하기 위한 노력과 성과가 확인되고 있다는 점이며, 나아가 적자의 주 원인은 지하철사업 영업활동에 크게 영향을 받는다는 점이다.²²⁾ 따라서 지하철 사업과 관련한 자구 노력과 중앙정부와 자치단체간의 특단의 조치가 강구되지 않는다면 지방공기업의 자립경영(또는 흑자 경영)은 현실적으로 불가능하다고 판단된다.

<그림 5> 지방공기업의 영업활동 요약: 2001-2006



자료: 각 연도별 『지방공기업 결산 및 경영분석』에서 발췌·요약

22) 구체적으로 2001년부터 2006년 사이 지방공기업의 유형별 영업수지는 행정자치부의 『지방공기업 결산 및 경영분석』자료를 참고하기 바람.

지방공기업의 2001년 이후 영업활동을 증감을 차원에서 요약하면 <표 2>와 같다. 이를 보면 공사공단의 경우 2001년 이후 2004년까지는 영업수익의 성장률이 영업비용의 성장률보다 큰 현상을 나타내고 있어 소기의 건전한 경영이 이루어지고 있는 것으로 추정될 수 있으며, 지방공기업 전체를 대상으로 볼 때도 이러한 현상은 크게 다르지 않다. 특히 지방공기업 전체를 볼 때, 영업수익의 증가율이 영업비용의 증가율을 상회하거나 일정규모 같이 증가하고 있다는 점에서 향후 보다 긍정적인 영업활동의 개선이 예측된다.

<표 2> 지방공기업 영업활동의 증감율: 2001-2006

	구분	01-02년	02-03년	03-04년	04-05년	05-06년
공사공단	영업수익	6.51	1.06	8.50	3.58	23.08
	영업비용	1.33	-0.54	3.16	4.96	27.45
전체	영업수익	8.85	-9.38	14.05	3.96	11.55
	영업비용	3.94	-3.60	9.09	10.10	14.63

자료: 각 연도별 『지방공기업 결산 및 경영분석』에서 발췌·요약

지방공기업 전체 차원의 영업활동 분석을 보다 구체화하기 위해 개별 공기업의 적자와 흑자현황을 요약하였다. 요약결과는 <표 3>과 같은데, 2001년 이후 전체적으로 약 50-70%의 공기업이 흑자경영을 하는 것으로 나타나고 있다. 또한 직영기업보다는 간접경영(공사공단)이 흑자경영공기업의 비중이 훨씬 높은 것을 알 수 있다. 이러한 현상의 이유는 간접경영의 경우, 대부분의 적자가 지하철 사업에 치중되어 있고, 이들의 수가 4-7개 밖에 안되는 반면, 직접경영의 적자는 최근 급증한 하수도사업 전반에서 나타나는 데 있다. 이러한 현상을 볼 때, 지방공기업 특히, 간접경영 공기업은 적극적인 흑자경영 노력을 추구하고 있고, 실제 상당한 성과를 가져오는 것으로 평가할 수 있다. 결국 적자 경영의 주된 원인이 되는 하수도사업과 지하철사업의 건전경영을 꾀하기 위해서는 요금현실화가 가장 큰 관건이 될 것이고, 지하철사업의 경우 상당규모인 건설부채에 대한 처리와 요금현실화, 영업활동의 다각화 및 자구 노력 등이 종합적으로 이루어져야만 경영개선이 가능하다고 판단된다.²³⁾

23) 2008년 초 행정안전부가 대통령 업무보고용으로 작성한 보고서에 의하면 지하철의 경영개선을 위하여 무임승차비용(2006년 2,567억원)을 정부가 지원하는 방안을 검토하겠다고 되어 있다.

〈표 3〉 연도별 흑자공기업의 비중

	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년
직영기업	66.67	60.87	59.79	56.59	51.61	45.05
공사공단	64.15	70.00	77.94	69.12	72.92	71.00
전체	66.08	62.82	64.50	59.71	58.15	53.11

자료: 각 연도별 「지방공기업 결산 및 경영분석」에서 발췌·요약

2) 지방공기업의 경영지표 분석결과

지방공기업의 경영지표 중 매출액영업이익율, 총수지비율, 영업수지비율, 경상수지비율 등을 기준으로 경영활동을 분석해 보았다. 분석결과는 <표 4>~<표 7>과 같다. 매출액영업이익율에 의하면 지방공기업 8개 군 중 상수도, 공영개발, 도시개발군 등은 최근 6년간 흑자를 바탕으로 일정한 이익률을 확보하고 있는 것을 알 수 있고, 하수도, 지역개발기금, 지하철, 기타공사와 시설관리공단 등은 적자가 발생하는 것을 알 수 있다. 이 중 공영개발과 도시개발의 경우는 일정한 이익률을 지속적으로 확보하고 있고, 시설관리공단의 업무성격이 소규모의 적자를 나타내고 있지만, 하수도사업과 지하철사업은 지속적인 적자는 물론 매년 매출액영업이익율이 악화되는 것으로 나타난다. 또한 상수도사업의 경우 일정한 영업이익율을 거양하고 있지만, 그 규모가 줄어들고 있는 것을 확인할 수 있다.

〈표 4〉 지방공기업 경영지표요약: 매출액영업이익율

	상수도	하수도	공영개발	지역개발 기금	지하철	도시개발	기타공사	시설공단
2001년	13.30	0.89	13.88	20.03	(61.71)	4.65	(19.20)	(1.20)
2002년	12.00	(6.90)	34.70	(7.60)	(49.80)	9.90	(17.60)	(3.24)
2003년	10.60	(22.80)	17.80	(17.80)	(40.70)	10.30	(11.20)	(1.58)
2004년	7.80	(22.20)	35.60	(27.60)	(33.10)	9.10	9.70	(1.20)
2005년	2.70	(32.30)	11.00	(16.90)	(34.40)	10.10	(8.00)	(1.70)
2006년	3.60	(39.20)	13.50	21.80	(52.40)	8.30	(7.20)	(1.90)

자료: 각 연도별 「지방공기업 결산 및 경영분석」에서 발췌·요약

총수지비율을 살펴보면, 지방공기업의 8개 군 중 공영개발, 지역개발기금, 도시개발 등은 모두 100 이상의 수치를 나타내고 있는 등 수입이 지출보다 많은 것을 알 수 있다. 또한 시

설관리공단은 수지균형을 완전히 확보하지는 못했으나, 대체로 안정된 상태로 파악된다. 문제는 하수도와 같이 수지균형이 점차 악화되고 있는 경우와 지하철사업처럼 지출에 비해 수입이 75%를 넘지 못하는 경우가 될 것이다. 즉, 수입에 비해 비용의 발생이 많거나, 비용을 적절히 통제했음에도 수입의 규모가 작은 경우로 비용절감의 노력과 수익창출의 노력이 모두 필요한 경우로 판단된다.

〈표 5〉 지방공기업 경영지표 요약: 총수지비용

	상수도	하수도	공영개발	지역개발 기금	지하철	도시개발	기타공사	시설공단
2001년	111.21	100.61	115.60	152.31	61.50	105.14	93.38	97.19
2002년	110.40	93.00	155.60	130.30	56.40	111.70	92.50	97.56
2003년	109.40	85.50	113.30	126.90	61.00	111.00	73.90	98.58
2004년	105.60	88.00	152.40	115.80	70.80	107.10	110.10	98.70
2005년	103.20	85.90	110.90	106.90	75.00	108.10	100.10	98.00
2006년	103.30	81.30	113.70	121.40	68.50	108.60	93.80	98.10

자료: 각 연도별 『지방공기업 결산 및 경영분석』에서 발췌·요약

영업활동에 대한 수지균형을 지방공기업 유형별로 분석하였다. 이 분석결과는 총수지비용을 검토한 결과와 크게 다르지 않다. 즉, 상수도, 공영개발, 도시개발 등의 사업은 영업지출보다 영업수익이 많은 상태로, 바람직하다고 판단되고, 이들 모두 6년간 영업수지비용에 큰 변화가 없었다는 점에서 긍정적이다. 다만, 상수도사업의 경우 지속적으로 영업수지비용이 하락하고 있다는 점에서 전반적인 점검이 요구된다고 하겠다. 한편 지하철의 경우 2001년 이후 지속적인 개선이 이루어지다 광주, 부산, 대전 등의 신규진출에 의해 악화된 부분이 있어 향후 개선이 이루어질 것으로 판단되고, 기타공사의 경우도 최근 신규공기업이 있다는 점과 기타공사 전체의 규모가 크지 않다는 점에서 영업수지비용의 개선이 경영혁신 노력이 지속된다면 재무적 건전성을 확보할 수 있을 것이다.

〈표 6〉 지방공기업 경영지표요약: 영업수지비율

	상수도	하수도	공영개발	지역개발 기금	지하철	도시개발	기타공사	시설공단
2001년	114.51	100.90	116.12	125.05	61.80	104.87	83.89	98.81
2002년	112.50	93.50	153.10	92.90	66.80	111.00	85.00	96.86
2003년	110.50	81.50	121.60	84.90	71.10	111.50	90.00	98.44
2004년	107.40	81.80	155.20	78.40	75.20	110.10	110.70	98.90
2005년	102.30	75.60	112.30	85.50	74.40	111.30	92.60	98.40
2006년	100.80	71.80	115.70	98.10	66.10	114.00	93.80	97.50

자료: 각 연도별 「지방공기업 결산 및 경영분석」에서 발췌·요약

경상수지비율을 비교한 결과, 앞서 살펴본 총수지비율이나 영업수지비율과 크게 다르지 않는 결과를 가져오고 있는 것을 알 수 있다.

〈표 7〉 지방공기업 경영지표요약: 경상수지비율

	상수도	하수도	공영개발	지역개발 기금	지하철	도시개발	기타공사	시설공단
2001년	111.35	100.79	118.44	152.04	57.70	107.25	94.87	100.55
2002년	110.10	92.50	156.60	130.00	56.30	114.80	94.30	97.87
2003년	109.50	85.60	126.60	126.50	74.80	115.10	96.20	98.58
2004년	107.40	88.40	157.20	115.00	82.60	110.60	118.60	98.90
2005년	103.70	86.00	112.20	105.80	75.00	111.30	103.00	98.10
2006년	103.50	81.40	112.90	120.10	68.50	112.40	99.50	98.10

자료: 각 연도별 「지방공기업 결산 및 경영분석」에서 발췌·요약

이상으로 지방공기업의 경영지표-매출액영업이익율, 총수지비율, 영업수지비율, 경상수지비율 등을 검토한 결과, 지방공기업의 경영이 건전하거나 건전하게 유지되도록 발전중이라고 종합할 수 있다. 지방공기업의 8개 사업 영역 중 상수도, 공영개발, 도시개발 등의 사업은 매우 건전한 경영을 유지하고 있고, 시설관리공단과 기타공사 등도 소기의 경영개선 성과가 지속되고 있음을 확인할 수 있었다. 다만 문제는 하수도와 지하철사업인데, 하수도사업은 최근 신설된 공기업의 수가 많은 점을 고려할 때, 요금현실화 노력이 보완된다면 경영건전성을 확보할 수 있을 것으로 판단된다. 지하철사업은 최근 6년간의 추이를 보면 지속적인 경영개선

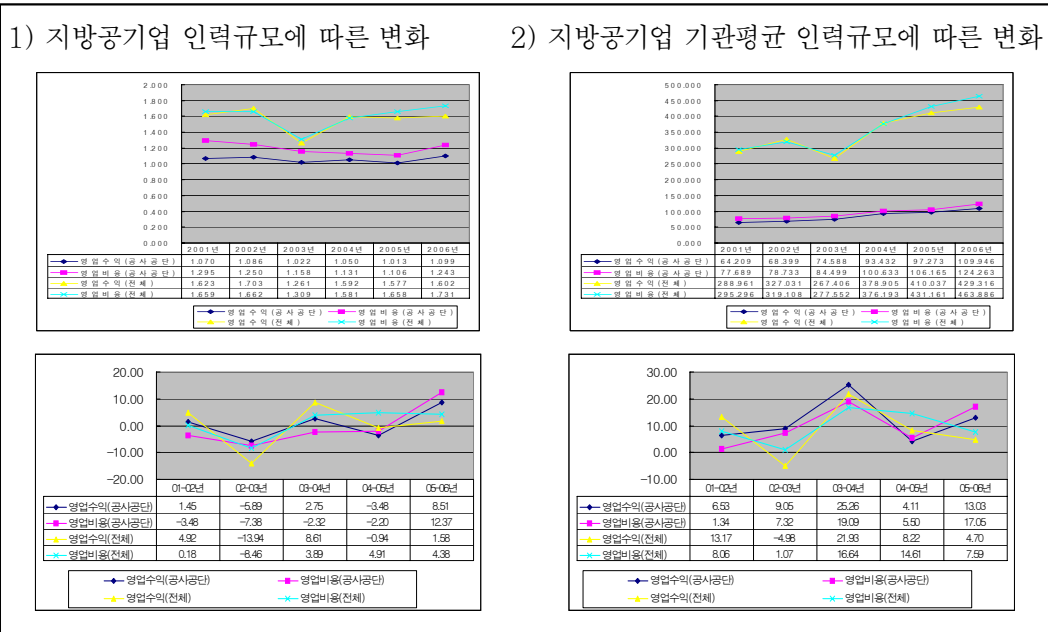
이 이루어지고 있고, 최근 2년 사이 3개의 공기업이 추가되면서 나타난 경영건전성 악화로 수년내에 개선의 가능성이 있는 것으로 예측할 수 있다. 물론, 이러한 경영개선은 비용절감 노력과 신규 수익창출활동이 병행되어야 할 것이고, 지하철과 하수도사업 모두 주 수익원인 요금에 대한 현실화 노력이 매우 중요한 것을 지적할 수 있다.

3) 지방공기업의 인력규모에 따른 경영활동 분석

지방공기업의 경영활동을 직원규모를 고려하여 분석한 결과는 <그림 6>과 같다. 여기서는 두 가지 분석을 하였는데, 경영활동(영업수익과 영업비용)을 지방공기업 전체인력규모를 기준으로 직원 1인당 평균값과 공기업평균 인력규모를 기준으로 한 직원 1인당 평균값을 산정하였다. 분석결과 지방공기업 전체인력규모 직원 1인당 영업수익은 2001년 이후 약 1억 원을 다소 상회하는 수준으로, 안정적이고 영업비용 역시 약 1억원을 다소 상회하는 수준으로 영업수익과 영업비용이 비슷하거나 영업비용이 다소 높게 나타나고 있다. 그러나 주목할 것은 1인당 영업비용이 2001년 이후 점증적으로 감소하고 있다는 점을 들 수 있다. 이것은 지방공기업이 비용에 대한 관리를 적극적으로 하고 있다는 추정을 가능하게 한다. 또한 공사공단의 경우 전체 지방공기업의 추세와 비교할 때 훨씬 안정적으로 영업수익은 안정되어 있고, 영업비용은 점증적 감소 추세를 상대적으로지만 뚜렷하게 나타내고 있다.

공기업 평균인력규모를 기준으로 1인당 평균 수익을 추정하면 앞서의 분석과 큰 차이를 나타내지는 않으나, 영업비용의 증가추세가 상대적으로지만 가파르게 나타나고 있는 것을 알 수 있다. 이러한 추세를 보다 구체적으로 분석하기 위해 각각의 증감율을 추정하였다. 추정결과 공사공단과 지방공기업 전체 추세를 비교할 때, 공사공단의 경우 영업수익증가율과 영업비용의 감소율에서 상대적으로지만, 합리적으로 변화하고 있는 것을 알 수 있다. 그러나 기관평균인력을 기준으로 한 직원 1인당 영업수익과 영업비용의 증감율을 보면, 공사공단의 영업수익증가율이 지방공기업 전체보다 양호하나, 상대적으로 영업비용의 증가율도 상대적으로 높게 나타나고 있는 현상을 나타낸다. 또한 영업비용의 증가율이 영업수익의 증가율을 훨씬 초과하고 있어 비용절감 노력과 수익창출활동에 대한 재점검이 필요한 것을 알 수 있었다.

<그림 6> 지방공기업 직원 1인당 영업수지의 변화



자료: 각 연도별 『지방공기업 결산 및 경영분석』에서 발췌·요약

이상으로 최근 6년간의 지방공기업 운영과 관련된 재무적 지표의 변화를 살펴본 결과, 영업비용의 증대 및 영업손실이 나타나는 등 지방공기업 전체 및 공사공단의 문제점을 확인하였다. 하지만 최근 6년간의 경영활동은 지속적으로 개선되고 있고, 영업손실에 상당 부분이 지하철과 하수도 사업에 집중되고 있으며, 특히 최근 2년간 3개의 지하철사업이 추가되면서 이러한 결과를 초래한 것으로 분석되었다. 또한 직원 1인당 평균 영업활동과 기관당 평균 영업활동에서도 상당한 개선이 있는 것을 확인하였다.

보다 중요한 것은 영업수익을 증대하고 영업비용을 줄임으로써 궁극적으로 영업이익을 거양하는 것은 지방공기업의 노력만으로는 불가능하다는 점이다. 특히, 지방공기업 전체의 경영활동에 부정적 영향을 주는 지하철사업의 경우, 정부도 인정하듯이 상당부분의 적자가 건설부채와 무임승차비용의 보전 문제 그리고 요금현실화에 기인한 것으로 판단된다. 따라서 이러한 지방공기업의 경영효율을 증대하기 위해 민영화와 구조조정 등의 방법은 지불해야 하는 비용에 비해 얻을 수 있는 실익이 적을 수 있고, 오히려 이러한 적극적 방법은 자구 노력이 선행된 이후에 검토할 사안으로 판단된다.²⁴⁾

24) 물론 이러한 견해가 지방공기업 스스로의 경영개선 노력, 자체 구조조정 노력의 가치를 폄하하는 것은 아니다. 보다 근본적인 처방을 위해서는 총체적 접근이 요구된다는 점을 부각하고자 하는 것

V. 결론

이 연구는 지방공기업의 비효율에 대한 처방으로 현 정부들어 급속히 대두되는 공기업 민영화 및 구조조정의 논거를 실제 자료 분석을 통해 검증하고자 하였다. 물론, 이에 대한 접근 방법은 매우 다양하고, 각각의 방법에 의해 얻어진 결론 역시 달라질 수 있다. 따라서 이 연구의 분석내용은 매우 제한적 범위 내에서 정부의 정책결정에 참고 자료로 활용될 수 있다면 바람직할 것이다.

연구결과를 요약하면, 첫째 지방공기업의 수와 인력규모의 증가는 최근 6년 사이 뚜렷하게 나타나고 있는 것은 사실이나, 공사공단의 증가가 점차 둔화되고 있고 지방공기업 설립에 따른 적정인력규모 산정에도 합리적인 노력이 있었음을 확인하였다. 둘째, 지방공기업을 둘러싼 법·제도적, 그리고 정책적 측면에서 볼 때, 지방공기업은 남설과 사업영역의 확대에 따른 민간경제영역의 침해, 불합리한 투자, 한 자치단체내 공기업의 기능 중복 해소 및 효율성을 위한 통합 필요, 지방공기업 운영상의 비효율성과 일부 추진사업의 경영수지 악화 등의 문제점을 확인하였다. 그러나 이것은 개별 사업에 대한 민영화와 Outsourcing 등 효율성 제고가 강구될 내용이지 근본적으로 해당 공기업의 청산 또는 폐지가 필요한 수준은 아니었다. 셋째, 지방공기업의 최근 6년간 경영활동을 분석한 결과, 영업수익과 영업비용이 모두 증가하고 있고, 영업손실이 발생하고 있는 문제를 확인하였다. 그러나 그 원인이 특정 공기업군(지하철과 하수도사업)에 있고, 특히 지하철사업의 적자가 전체 지방공기업의 적자를 초래하며, 최근 2년 사이 신설된 공기업의 수가 많다는 점을 고려하면, 민영화 등의 논의에 앞서 정부와 기관의 경영효율성 증대 노력이 선행되어야 할 것으로 판단되었다. 넷째, 직원규모 대비 경영활동 지표를 분석한 결과, 지방공기업의 경영개선이 꾸준히 지속되고 있고, 최근 지하철사업의 신설 등에 따른 부분적인 문제가 확인되는 점을 고려할 때, 경영개선활동이 선행되어야 할 것으로 보인다.

이러한 논의를 바탕으로 할 때, 지방공기업의 민영화는 보다 신중히 접근할 필요가 있다고 판단된다. 먼저, 지방공기업이 수행하는 사업 중 지속적으로 경영비효율이 발생하고 있는 사업 또는 지방공기업 설립목적에 의한 존치의 의미가 사라진 사업에 대한 발굴과 민간위탁 노력이 있어야 할 것이다. 또한 지방공기업은 신규사업 또는 추가사업에 진출할 때, 보다 엄격한 타당성 검토를 선행해야 할 것이다. 이후 지방공기업의 효율적 운영을 위해 중앙정부, 지방

이며, 정부의 노력과 지방공기업의 노력이 함께 한다면 경영효율성의 구현은 보다 빨리 달성될 수 있다고 본다.

자치단체, 지방공기업의 역할을 제언하면 다음과 같다. 지방공기업은 기관 전체 및 개별사업 단위에서 지속적인 경영성과 점검이 필요하고 이를 바탕으로 경영개선 노력이 강화되어야 한다. 이러한 과정에서 외부 감사와 평가에 의해서가 아니라 기관 스스로의 필요에 의해 경영개선보다는 민간위탁 등의 급격한 변화가 요구된다면 과감히 실행할 수 있어야 할 것이다. 중앙정부 즉, 행정안전부는 지방공기업의 경영효율을 위해 정책적 통제 및 지원체계를 잘 갖추어야 한다. 행정안전부는 지방공기업의 정책적 방향을 설정하는데, 지역간 격차로 인한 정책적 모순이 개별 지방공기업에 그대로 반영되는 것을 억제하는데 현재보다 관심을 가져야 한다. 이것은 지방공기업의 특성(지역성)을 반영한 현지성 있고 수용도 높은 정책운영에 필요한 과제로 판단된다. 또한 중앙정부는 지방공기업의 경영혁신 노력과 지속적인 관리를 통해 효율성이 배가되도록 경영평가와 경영진단 활동을 강화해야 한다. 이때 평가와 진단은 때로는 과감한 경영혁신(예: 해산 등의 가혹한 권고 등)을, 때로는 적극적인 지원(지방자치단체의 지나친 간섭과 규제 또는 방치 등에 대한 시정)을 조화시키는 방향이어야 할 것이다. 이러한 방향을 전제로 할 때, II장에서 소개한 중앙정부의 정책방향은 지방공기업의 경영효율과 경영혁신이란 측면에서 기대되는 바가 크다. 한편 지방공기업의 설립 및 운영의 주체인 지방자치단체(장)은 지방공기업을 단순한 외곽단체로 인식할 것이 아니라 지역주민에 대한 중요한 서비스 생산 및 제공기관이라는 점을 명확히 인식하여 적절한 통제의 내용을 강구해야 한다. 또한 정치적 논리의 대리인이 아닌 전문경영인의 시각에 지방공기업 임원을 임명해야 할 것이다.

이 연구는 지방공기업 전체를 대상으로 민영화 및 구조조정의 논리적 근거와 방향에 대해 탐색적인 분석을 하였다. 그러나 민영화 및 구조조정은 전체 지방공기업의 문제이기도 하지만 보다 정확하게는 개별 공기업의 문제이다. 따라서 개별 공기업의 경영 상태와 특성을 고려하지 못한 제한적 분석이므로 그 의미와 활용도 제한적일 수밖에 없다. 향후 이 연구의 초보적 접근을 바탕으로 보다 정교하고 다각적인 분석이 수반되는 연구가 지속되길 기대한다.

【 참고문헌 】

- 강신일. (1988). 「공기업을 민영화에 관한 연구」. 서울: 한국개발연구원.
- 김준기. (1999). 공기업 개혁과 민영화: 정책의 부재. 「한국정책학회보」. 제8권 제1호. 208-229. 한국정책학회.
- _____. (2002). 준정부부문에 대한 연구: 숨겨진 또 하나의 정부?. 「공기업논총」. 제14권 제1호, 1-28.
- 김판석·홍길표·김완희. (2007). 공공기관의 규모, 무엇이 문제인가: 쟁점과 발전방향. 「2007년 한국정책학회 동계학술대회 발표논문집」. 한국정책학회.
- 김판석. (2002). 정부산하기관의 실태와 관리효율화 방안 연구. 「한국사회와 행정연구」, 13(4): 43-70. 서울행정학회.
- 김현숙. (2007). 우리나라 공기업 민영화가 기업경영성과에 미친 영향에 관한 실증분석. 「재정논집」, 제22권 제1호. 35-60.
- 모창환·남경태. (2006). 일본철도민영화 정책평가: 다차원 정책평가방법론의 적용. 「한국정책학회보」, 제15권 제4호. 33-63.
- 백평선. (2001). 「공기업 민영화: 이론과 실제」. 서울: 연세대학교출판부.
- 정병걸. (2004). 동형화를 통한 정책이전과 공기업 민영화: 한국전력공사 민영화 사례를 중심으로. 「행정논총」, 제42권 제4호. 107-132.
- 조성봉 (2002), 공기업 및 준공공부문 개혁, 한국경제연구원, 「한국경제연구원 시리즈자료 제도 연구 특집호 I」, 85-136.
- 주경태·윤성식. (2006). 공기업 민영화정책의 효과성에 관한 연구. 「행정논총」, 제44권 제3호. 67-92.
- 최종원. (1994). 공기업민영화의 정책효과분석에 관한 연구. 「한국개발연구」, 제16권 제1호. 119-148.
- 한상우. (2005). 포츠담시 공공서비스 민영화 사례와 시사점. 「한·독 사회과학논총」, 제15권 제2호. 175-194.
- 한국자치경영평가원. (2004). 「2003년 부천시시설관리공단 경영평가보고서」. 서울 한국자치경영평가원.
- _____. (2007). 「2006년 서울특별시시설관리공단 경영평가보고서」. 서울 한국자치경영평가원.
- _____. (2008). 「2006년 구미원예수출공사 경영진단보고서」. 서울 한국자치경영평가원.
- 행정안전부. (2008a). 「2007년 지방공기업 경영평가 계획」.

- _____. (2008b). 「2007년 지방공사·공단 경영평가 편람」.
- 행정자치부. (2000). 「1999년 지방공기업결산 및 경영분석」.
- _____. (2001). 「2000년 지방공기업결산 및 경영분석」.
- _____. (2002). 「2001년 지방공기업결산 및 경영분석」.
- _____. (2003). 「2002년 지방공기업결산 및 경영분석」.
- _____. (2004). 「2003년 지방공기업결산 및 경영분석」.
- _____. (2005). 「2004년 지방공기업결산 및 경영분석」.
- _____. (2006). 「2005년 지방공기업결산 및 경영분석」.
- _____. (2007). 「2006년 지방공기업결산 및 경영분석」.
- Domberger, S. and P. Jensen. (1997). Contracting out by the Public Sector: Theory, Evidence, Prospects. *Oxford Review of Economic Policy*. 13(4): 72-73.
- Dorado, s. and R. Molz. (1998). Privatization: The Core Theories and Missing Middle. *International Review of Administration Sciences*. 64: 583-591.
- Flinders, Matthew V. and Smith, Martin J. (eds.). (1999). *Quangos, Accountability and Reform: The Politics of Quasi-Government*. London: Macmillan.
- Meggison, W. L., R. Nash., & Van Randenborgh. M. (1994). The Financial and Operating Performance of Newly Privatized Firms: an International Empirical Analysis. *Journal of Finance*, XLIX(2): 403-452.
- Osborne, D and T. Gaebler. (1994). *Reinventing Government*. Newyork : Plume/penguin Book, 58.
- Pinto. R. (1998). Innovations in the Provision of Public Goods and Services. *Public Administration and Development*. 18
- Pliatzky, L. (1992), Quangos and Agencies. *Public Administration*, 70(4), 555-563.
- Savas, E. S.(1987), *Privatization: The Key to Better Government* Chatham, NJ: House Publishers, Inc.