

〔논문〕

# 지방공기업의 경영분석

## - 직영기업의 수익성 및 안정성을 중심으로\* -

### Financial Statement Analysis of Local Public Enterprises

배 인 명\*\*

#### 목 차

- |                    |             |
|--------------------|-------------|
| I. 머리말             | IV. 연구방법    |
| II. 지방공기업의 의의 및 종류 | V. 분석결과     |
| III. 지방공기업의 경영분석   | VI. 요약 및 결론 |

#### ABSTRACT

Inmyung Pai

Local public enterprises have become popular since local autonomy system started. However, they have been criticized because of their inefficient management. This study analyzes the financial ratios of local public enterprises, managed by local governments directly, to examine whether their criticism is right.

The study shows that there are not critical problems in the management of local public enterprises, in terms of safety ratios and profitability ratios. These results mean that we cannot accept the criticism on the management of local public enterprises.

키워드(Key Words) : 지방공기업, 재무비율분석, 안정성비율, 수익성비율  
Local public enterprises, Financial ratio analysis, Safety ratios, Profitability ratios

#### I. 머리말

지방자치의 실시와 더불어 지방공기업에 대한 관심이 더욱 고조되고 있다. 특히 지방자치단체의

자주재정이 열악한 우리나라의 현실 속에서 세외 수입의 확충의 수단으로서, 혹은 효율적인 관리 수단으로서 많은 지방자치단체들은 지방공기업의 적극적인 활용을 도모하고 있다.

\* 본 연구는 2003학년도 서울여자대학교 사회과학연구소 특별연구비의 지원을 받아 수행했다.

\*\* 서울여자대학교 행정학전공 교수

지방공기업에 대한 관심은 20세기 말부터 확산되고 있는 신공공관리론에 의해 큰 영향을 받았다고 할 수 있다. 신공공관리론에서는 민간부문의 경영기법의 도입을 통해 효과적이고 대응적인 정부를 구현할 수 있다고 주장하고 있다. 즉 정부는 기업과 같이 운영되어야 하며, 관료는 공공기업가(public entrepreneurs)가 되어야 한다는 것이다(Osborne and Gabler, 1992; Pollitt, 1990; Terry, 1998; 이명석, 1999). 이와 같은 기업가적 패러다임은 지방재정의 확충을 위해, 또한 일반행정조직에 비해 더욱 생산적이고 효율적으로 운영될 수 있다고 여겨지는 지방공기업을 더욱 활성화하게 하는 원동력으로 작용하였다.

하지만 중앙정부 및 지방자치단체 산하 공기업들이 과연 효율적으로 경영되고 있는가에 대해서는 많은 의문점이 제기되어 왔다. 즉 공기업들은 독점적 상황에서 운영되어 왔으며 주인의식이 결여되어 있기 때문에 방만하고 비효율적으로 경영되고 있다는 것이다. 특히 국가적 외환위기를 맞이하였던 1997년 말 이후 우리나라 중앙정부는 공기업의 비효율적인 경영 문제를 해결하기 위하여 민영화를 적극적으로 추진하였다.

지방자치의 실시와 더불어 활성화되고 있는 지방공기업도 국가공기업과 마찬가지로 많은 비판을 받아 왔다. 예를 들어 2000년 감사원은 전국 59개 지방자치단체 산하 178개 지방공기업의 경영구조 실태에 대한 감사를 벌여 79%인 141개 지방공기업에서 총 240건의 문제점을 적발, 2명을 문책하고 27개 기관을 통·폐합 또는 민영화하도록 권고하는 등 해당자치단체와 행정자치부, 기획예산처 등에 시정을 요구하였다(조선일보, 2001. 4. 29). 또한 행정자치부에서 실시한 '2001년도 지방공기업 경영성과 분석결과'에 따르면 지방자치단

체가 설립, 운영하는 276개 지방공기업의 결산 결과 총비용은 8조 3,806억원이 소요됐으나 총수익은 8조 1,479억원에 그쳐 2,327억원의 적자가 발생한 것으로 나타났다(조선일보 2002. 8. 21).

지방공기업의 부채에 대해서도 우려의 목소리가 높다. 2001년 말 현재 지방공기업의 부채를 살펴보면 직영기업의 경우 11조 2,134억원으로 나타나고 있으며, 지방공사와 공단은 9조 9,221억원에 이르고 있다. 이와 같은 부채규모로 인해 지방공기업뿐만 아니라 지방자치단체까지도 파산할 수 있다는 주장이 제기되기도 하였다.

이러한 측면 외에도 지방공기업은 지방자치에 대한 반대론자에 의해서 더욱 비판을 받고 있다. 즉 지방자치의 역사와 경험이 일천하고 지방자치단체의 수준이 낮은 실정에서, 지방자치단체 산하의 지방공기업 경영이 효율적으로 이루어질 수 없다는 것이다.

이상과 같이 지방공기업에 대한 비판은 주로 낮은 수익성과 높은 수준의 부채로 인한 안정성의 문제에 집중되고 있다. 즉, 지방공기업의 기업성에 대한 비판이라고 할 수 있겠다.

하지만 이러한 단편적인 자료나 주장으로서 지방자치단체 산하의 지방공기업이 수익성이 없으며 높은 부채를 감당할 능력이 부족하다고 하거나, 혹은 지방자치단체는 지방공기업을 효율적으로 운영할 수 없다고 단정하는 것은 올바른 접근방법이 아니다. 이러한 문제에 대한 올바른 판단을 하기 위해서는 실제로 지방공기업의 경영이 어떠한지에 대하여 보다 종합적이고 과학적인 분석이 이루어져야 한다.

그럼에도 불구하고 우리나라 지방공기업의 경영에 대한 분석은 그다지 활발하게 이루어지고 있지 않은 실정이다. 지방공기업에 대한 많은 연구

들은 제도적인 개선이나 활성화방안에 관한 것이며(오희완, 1996; 원구환, 1996a; 이상호 외, 1996; 이재성; 1999; 김준기, 1999; 배용수, 1999; 김의섭, 1998; 김재훈, 1996), 지방공기업의 경영성과에 대한 연구는 원구환의 연구(1996b; 1997; 2001) 등 소수에 그치고 있다. 또한 원구환의 연구도 경영 성과에만 초점을 맞추고 있으며, 지방자치 실시 이후 어떠한 변화가 있는지에 대한 분석은 이루어지지 않고 있다.

이러한 인식하에 본 연구에서는 지방공기업의 경영이 어떠한지에 판단하기 위하여 지방직영기업을 중심으로,<sup>1)</sup> 수익성 및 안정성의 측면에서 분석하기로 한다.<sup>2)</sup> 구체적으로 본 연구의 목적은 다음과 같다. 첫째, 공기업의 의의와 종류에 대하여 살펴본다. 둘째, 기존의 연구들을 중심으로 공기업의 수익성 및 안정성을 분석할 수 있는 모형을 도출한다. 셋째, 분석모형에 의하여 우리나라 지방직영기업의 수익성 및 안정성을 측정하고 그 추세와 의미를 분석한다. 넷째, 본격적으로 지방자치를 실시하였다고 볼 수 있는 지방자치단체장의 선출 이전과 이후 지방공기업의 수익성과 안정성을 비교함으로써 과연 지방자치의 실시 이후 어떠한 변화가 있었는지를 분석한다.

## II. 지방공기업의 의의 및 종류

### 1. 의의

지방공기업법 제1조는 “지방자치단체가 직접

설치·경영하거나, 법인을 설립하여 경영하는 기업의 운영에 관하여 필요한 사항을 정하여 그 경영을 합리화함으로써 지방자치의 발전과 주민의 복리증진에 기여하게 함을 목적으로 한다”고 규정하고 있으며, 제3조에서는 지방공기업은 “항상 기업의 경제성과 공공복리를 증대하도록 운영하여야 한다”고 규정하고 있다. 이러한 규정에 의하면 지방공기업은 “지방자치단체가 주민의 복지를 증진하기 위하여 경영하는 사업 중 기업적 성격을 지닌 것”이라고 정의될 수 있겠다. 이러한 측면에서 지방공기업의 가장 중요한 요소는 공공성, 기업성, 지역성이다(송대회, 1990:11-16). 다음에서는 이러한 지방공기업의 주요 요소에 대하여 좀 더 자세히 살펴보기로 한다.

첫째, 지방공기업은 공공성을 추구해야 한다는 점에서 일반 사기업과 차이가 있다. 지방공기업이 공공성을 띠어야 한다는 것은 지방공기업이 지역 주민의 복지증진을 목적으로 해야 한다는 것을 의미하며, 따라서 공기업의 사업은 공익사업에 국한되어야 한다는 것이다. 여기에서 공익사업이란 다음과 같은 특징을 갖는다(안용식·원구환, 1994: 5-7). 첫째, 공익사업은 일반주민의 일상생활에 불가결한 서비스를 제공하는 사업이다. 둘째, 공익사업은 독점성을 띤다. 셋째, 공익사업은 고도의 공익성을 갖고 있고, 또한 독점적 경향을 지니고 있으므로 공공적 통제를 가할 필요가 있다.

하지만 공공복리가 지방공기업이 반드시 추구해야 할 경영목표인가에 대해서는 논란의 여지가 있으며, 더욱이 공공복리가 무엇인가를 정의하는 것

1) 지방직영기업을 대상으로 하는 이유에 대해서는 4장에서 언급하기로 한다.

2) 수익성 및 안정성에 대해서는 3장에서 자세히 다루기로 하겠다.

은 매우 어렵다(송대희, 1990). 또한 세계 여러 나라의 경우를 살펴봐도 지방공기업이 반드시 공익사업만을 추구하는 것은 아니다. 따라서 지방공기업이 반드시 공공성을 띠어야 한다는 명제에 대해서는 좀 더 깊은 논의를 필요로 한다고 하겠다.

둘째, 지방공기업은 지역성을 띠기 때문에 중앙정부의 공기업과 구분된다. 지방공기업의 경영주체는 지방자치단체이기 때문에 지역적 한계 또는 제약을 갖게 된다. 즉 지방공기업은 중앙에서 대량생산하여 지역별과 배분하는 국가공기업의 제품과는 달리 지역 내에서 자체 생산하여 자체적인 배분체계를 통해 배분된다(송대희, 1990).

셋째, 지방공기업이 기업성을 띠어야 한다는 점은 지방공기업의 일반행정사무와 구분시키는 요소이다. 정부는 세금을 받고 행정서비스를 제공하지만 세금의 액수와 행정서비스의 양은 반드시 대응하는 것이 아니다. 하지만 공기업이 제공하는 서비스나 재화는 누구나 동일한 액수를 지불하므로 판매라고 볼 수 있다. 따라서 일반기업과 같이 서비스와 재화를 판매하는 공기업은 이익을 추구하게 되며, 이러한 이윤의 추구가 바로 기업성이라고 할 수 있다(윤성식, 1998).

물론 공기업이 이익의 극대화를 추구하는 것이 반드시 바람직한 것은 아니다. 앞서서도 설명하였듯이 공기업은 독점성을 띠기 가능성이 높기 때문에 판매가격을 인상하여 이익을 증가시킬 수 있다. 하지만 지방공기업도 기업이며, 지방공기업법 제3조에 명기되어 있듯이 항상 기업의 경제성을 증대하도록 운영하여야 하기 때문에, 이윤추구, 즉 기

업성이 지방공기업의 주요한 요소가 되어야 할 것이다.

## 2. 종류

우리나라 지방공기업의 경영방식은 크게 직접경영방식과 간접경영방식으로 나눌 수 있다.<sup>3)</sup> 직접경영방식은 기업을 경영하는 지방자치단체가 자신의 직원에 의해 지방공기업의 사무를 처리하는 방식을 의미하며, 지방자치단체의 사업본부, 사업단, 사업소, 국·과 조직 등의 형태로 운영된다(안용식·원구환, 1994: 53-54). 현재 우리나라의 지방공기업 중 지방자치단체가 직접 경영하는 사업들에는 상수도, 하수도, 공영개발, 지역개발기금 등이 있다.

반면 간접경영이란 지방자치단체가 공법상, 사법상의 법인을 설립하여 이를 통해 간접적으로 기업 활동을 하는 방식이다(안용식·원구환, 1994: 56). 우리나라의 경우 간접경영방식으로 운영되는 지방공기업은 지방공사와 지방공단, 그리고 민관공동출자법인(제3섹터)이 있다. 지방공사는 법인으로 설립되어 자본금의 1/2을 초과하지 않는 범위에서 민간과 합작할 수 있도록 하고 있으며, 공사의 관리를 위해 공무원 신분을 지니지 않는 직원(사장, 이사 등 포함)에 의해 관리된다. 공단도 공사와 유사하나 지방자치단체가 100% 출연한 법인에 의해서만 운영되며, 공사가 독립사업을 경영하는 것과는 달리 특정업무의 위·수탁사업만 수행한다. 마지막으로 민관공동출자법인(제3섹터)

3) 이 외에도 경영위탁방식이 있다. 경영위탁방식이란 지방자치단체가 소유주체가 되어 사업을 하지만 경영을 민간기업 등에 위탁하는 방식이다(안용식, 원구환, 1994: 57-58).

은 지방자치단체가 지방자치단체외의 자와 공동으로 자본금 또는 재산의 1/2 미만을 출자·출연하여 법인을 설립하고 운영하는 방식이다.<sup>4)</sup>

<표 1>에서는 각 연도별 지방공기업의 수가 어떻게 변화하였는지를 보여주고 있다. 지방공기업의 수는 지방자치의 실시 이전인 1990년 181개에 불과하였으나 지방자치의 실시 이후 급격하게 증가하여 1994년에는 289개로 증가하였다. 하지만 시·군 통폐합과 통합공과금사업의 폐지 등으로 1995년에는 237개로 다시 줄었으나, 그 이후 지방공사, 지방공단, 그리고 제3섹터의 증가로 2002년

말 현재 319개에 이르고 있다.

### III. 지방공기업의 경영분석

2장에서 살펴보았듯이 지방공기업의 주요 요소는 공공성, 기업성, 지역성이라고 할 수 있다. 따라서 지방공기업의 경영성과를 평가하기 위해서는 세 가지 요소를 전부 평가하여야 한다. 현재 우리나라에서는 행정자치부에서 지방공기업의 경영을 평가하고 있으며, 이러한 지방공기업의 경영평가는 지방공기업의 모든 요소들을 종합적으로

<표 1> 연도별 지방공기업 수의 변동추세

구 분	'70	'75	'80	'85	'90	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02
합 계	7	46	59	104	181	289	237	245	266	271	299	306	308	319
지방직영기업	7	46	59	71	145	229	173	174	172	172	173	175	174	183
상 수 도	6	17	27	66	73	94	89	90	90	92	92	94	94	101
하 수 도				3	8	17	18	19	20	21	22	22	22	26
공영개발					33	55	50	50	46	46	44	44	43	41
지역개발기금					13	14	14	14	15	15	15	15	15	15
통합공과금					17	47			-	-	-	-	-	-
주 택			2	2	1				-	-	-	-	-	-
지하철건설	1	1	1			2	2	1	1	-	-	-	-	-
병 원		28	29						-	-	-	-	-	-
지방공사				33	36	55	51	53	63	65	65	63	62	63
지 하 철				1	1	2	3	3	3	4	4	4	4	4
의 료 원				32	33	34	34	34	34	34	35	34	34	34
도시개발					1	4	5	5	10	10	11	11	11	11
기 타					1	2	2	2	5	5	6	6	5	6
지자체 50%이상 출자						7	7	9	11	12	9	8	8	8
지방공단						6	8	9	14	15	27	33	38	40
주식회사(제3섹터) (지자체 50%미만 출자)						5	5	9	17	19	34	35	34	33

자료 : 행정자치부(2002)

4) 원래 민간기업과 정부(혹은 지방자치단체)가 공동으로 혼합기업을 구성할 때 이를 제3섹터라고 한다(윤성식, 1998 : 20). 따라서 지방자치단체가 50% 이상 민간기업과 공동으로 출자·출연하였다 하더라도 제3섹터라 할 수 있으나, 우리나라 지방공기업의 경우에는 지방자치단체가 50% 미만으로 출자·출연한 경우에만 제3섹터라고 규정하고 있다.

평가하고 있다. 즉 지방공기업 경영평가에서는 책임경영, 경영관리, 고객만족, 사업운영의 측면을 평가함으로써 공공성, 지역성 및 기업성 등을 모두 평가하고 있다(신열, 2003). 하지만 이러한 경영평가 방법 및 지표들은 본 연구의 관심부문인 기업성을 평가하기에는 다음과 같은 점에서 미흡하다(원구환, 1997). 첫째, 목표대비 실적평가는 주어진 목표를 얼마나 달성하였는가가 중요하지 이를 얼마만큼의 자원을 소비하여 달성하였는가를 평가하지 못한다. 둘째, 전체 경영성과를 파악하지 못하는 단점이 있다. 셋째, 비계량지표의 경우 평가자의 주관에 개입될 소지가 있다.

본 연구에서는 이러한 점들을 개선하고 투입과 산출을 연계시킬 수 있으며, 전체적인 지방공기업의 기업성을 객관적으로 측정하기 위해 재무제표 분석 중 재무비율분석을 활용하기로 한다. 이러한 분석방법은 일반기업의 경영을 분석하는 데 많이 활용되고 있다.

재무제표분석이란 “회계시스템에 의해 작성된 재무제표에 포함되어 있는 자료를 경제적 의사결정자가 의사결정에 이용할 수 있는 의미있는 회계정보로 환원하는 과정”으로 정의되며(이대선 외, 2002 : 384), 이 중 재무비율분석이 가장 기본이 된다. 재무비율분석이란 “재무제표에 나타난 두 개 이상의 수치 사이에 상관관계를 측정하는 것”이며, 비율분석에 사용되는 수치는 하나의 재무제표로부터 두 개 이상의 수치가 사용될 수도 있고, 각 수치가 각각 다른 재무제표로부터 선택될 수도 있다(이대선, 2002 : 385). 이렇듯 두 개 이상의 수

치사이에 상관관계를 측정하는 재무비율분석은 단순히 재무제표에 나타난 수치를 그대로 사용하는 것보다 더욱 의미가 크다. 예를 들어 손익계산서에 나타난 당기순이익의 액수만을 고려하여 기업성을 평가한다면 기업의 규모나 산업의 유형들을 고려하지 못하게 된다. 따라서 절대규모만을 고려한 평가보다는 두 개 이상의 수치를 동시에 고려하여 평가하는 것이 공기업의 기업성을 평가하는데 더욱 유용한 정보를 제공하여 준다.

재무비율은 여러 가지로 분류될 수 있다. 한국산업은행(1995)은 재무비율을 안정성비율, 수익성비율, 활동성비율, 생산성비율로 구분하고 있고, 한국은행(2002)의 경우에는 성장성에 관한 지표, 손익의 관계비율, 자산·자본의 관계비율, 자산·자본의 회전율, 생산성에 관한 지표 등으로 구분하고 있다.<sup>5)</sup> 이러한 분야 중 기업 및 공기업의 경영실적에 대한 연구자들이 가장 관심을 갖는 부문은 수익성(혹은 손익의 관계)비율이다. 수익성은 기업경영의 가장 대표적인 성과이며, 또한 원구환의 연구(1996b)에 의하면 수익성이 적자·흑자 지방공기업의 판별에 가장 중요한 부문으로 나타나고 있다. 안정성비율도 역시 흑자 및 적자 지방공기업의 판별에서 수익성 비율 다음으로 중요한 부문으로 나타나고 있다(원구환, 1996b). 따라서 본 연구에서는 수익성 및 안정성 비율을 중심으로 지방공기업의 경영을 분석하고자 한다. 다음에서는 수익성 및 안정성을 분석하는 지표들에 대하여 설명하기로 한다.<sup>6)</sup>

5) Chen & Shimerda(1981)는 유동성, 레버리지, 수익성, 활동성, 현금흐름비율로 구분하고 있으며, 일본은 자산 및 자본구성비율, 회전율, 손익에 관한 비율, 요금수입에 대한 비율로 구분하고 있다. 재무비율의 구분에 대한 자세한 것은 원구환(1996) 참조.

6) 이하는 이대선 외(2002)와 한국은행(2002)을 주로 참고하였다.

## 1. 수익성

수익성비율 지표들은 일정기간 동안의 기업의 경영성과를 측정하는 비율로 자산이용의 효율성, 이익창출능력 등에 대한 평가를 위해 활용된다. 기업의 수익성을 분석하기 위한 지표로는 매출액영업이익률, 매출액순이익률, 총자산순이익률, 자기자본순이익률 등이 있다.<sup>7)</sup>

### 1) 매출액순이익률

매출액순이익률은 매출액에 대한 당기순이익을 나타내는 지표로서, 기업의 가장 중요한 활동인 영업활동을 통하여 달성된 매출액 단위당 얼마의 이익을 얻고 있는가를 나타내는 비율로 측정된다(이대선 외, 2002). 매출액순이익률은 그 값이 높을수록 수익성이 양호하다고 판단할 수 있으며,

$$\text{매출액순이익률} = \text{당기순이익} / \text{매출액} * 100$$

으로 측정된다.

### 2) 매출액영업이익률

매출액영업이익률은 기업의 주된 영업활동에 의한 성과를 판단하기 위한 지표로서 영업외이익을 제외한 순수한 영업이익만을 매출액과 대비한 것으로 영업효율성을 나타내는 지표이다(한국은행, 2002). 매출액영업이익률은 그 값이 높을수록 영업효율성이 양호하다고 판단할 수 있으며,

$$\text{매출액영업이익률} = \text{영업이익} / \text{매출액} * 100$$

으로 측정된다.

### 3) 총자산순이익률

총자산경상이익률은 총자산에 대한 당기순이익의 비율을 나타내는 지표로서 경영에 투하된 총자산의 최종성과를 나타내며,

$$\text{총자산순이익률} = \text{당기순손익} / \text{총자산} * 100$$

으로 측정된다. 이 값이 높을수록 경영에 투하된 총자산의 최종성과가 높다고 판단할 수 있다.

### 4) 자기자본순이익률

자기자본순이익률은 자기자본에 대한 당기순손익의 비율을 나타내는 지표로서,

$$\text{자기자본순이익률} = \text{당기순손익} / \text{자기자본} * 100$$

으로 측정된다.

자기자본순이익률은 출자된 자본이 얼마나 효율적으로 이용되고 있는지를 나타내는 지표로서, 그 값이 높을수록 자본의 효율성이 높다고 판단할 수 있다.

## 2. 안정성

안전성비율은 “장기지급능력비율이라고도 하며 기업의 두 가지 지분, 즉 부채와 자본의 관계를 이용하여 기업의 장기채무불이행위험을 평가하고, 또한 경기변동에 따른 기업의 장기적인 대응능력을 평가하는 비율”이다(이대선 외, 2002 : 392). 안

7) 이 외에도 주당 순이익, 주당 영업현금, 영업이익의 질, 매출원가 대 매출액 등 많은 지표들이 있으나 본 연구에서 활용하는 지표들이 가장 대표적인 지표들이다.

정성비율은 채권자에게는 장기채무에 대한 원금과 이자를 원만하게 지급할 수 있는 기업의 능력을 평가하게 하고, 기업의 경영자에게는 자본조달에 대한 의사결정을 효율적으로 하는 데 이용될 수 있는 비율이다. 안정성 분석지표에는 유동비율, 부채비율, 고정장기적합률이 있다.<sup>8)9)</sup>

### 1) 유동비율

유동비율은 유동부채에 대한 유동자산의 비율, 즉 단기채무에 충당할 수 있는 유동성 자산이 얼마나 되는가를 나타내는 비율로서 여신취급시 수신자의 단기지급능력을 판단하는 대표적인 지표로서(한국은행, 2002),

$$\text{유동비율} = \text{유동자산} / \text{유동부채} * 100$$

으로 측정된다.

이 비율의 값이 높을수록 기업의 단기지급능력이 양호하다고 할 수 있다.

### 2) 부채비율

부채비율은 타인자본과 자기자본간의 관계를 나타내는 대표적인 지표로서 그 값이 낮을수록 재무구조가 건전하다고 판단한다(한국은행, 2002). 부채비율은 채권자가 제공한 자금이 소유주가 출자한 자금의 몇 배가 되는가를 나타내는 비율로서 기업의 재무위험을 나타내며 장기지급능력을 측정하는 데 활용된다.

$$\text{부채비율} = \text{부채총계} / \text{자기자본} * 100$$

으로 측정되며, 이 값은 낮을수록 장기지급능력이 양호하며, 기업의 재무위험이 낮다고 평가된다.

### 3) 고정장기적합률

고정장기적합률은 기업이 보유하고 있는 고정적 자산이 장기자본의 조달로 충당하는 것이 기업의 장기적 안정성 측면에서 바람직하다는 관점에서 자본의 고정화 정도를 측정하는 비율이다. 고정장기적합률은 기업의 고정자산을 자기자본인 자기자본과 고정부채의 합으로 나누어 계산된다(이대선 외, 2002). 즉,

$$\text{고정장기적합률} = \frac{\text{고정자산}}{(\text{자기자본} + \text{고정부채})} * 100$$

으로 측정되며, 그 값이 높을수록 기업의 장기적인 안정성이 높다고 판단된다.

## IV. 연구방법

### 1. 연구범위

본 연구에서는 지방공기업의 수익성 및 안정성을 분석하기 위하여 지방의회를 구성하여 지방자치를 실시하기 시작한 1991년 이후부터 가장 최근의 자료인 2001년까지의 지방직영기업을 대상으로 한다. 연구범위를 직영기업으로 한정한 이유는 <표 1>에서 보듯이 간접경영기업들은 역사가 일천하여 아직 경영성과의 추세 등을 분석하기에 미흡하다. 또한 직영기업 중 현재까지 존속하고 있

8) 이 외에도 자기자본비율, 이자보상비율, 고정비율 등이 있다.

9) 이중 유동비율은 단기지급능력을 평가하는 지표로서 유동성비율 지표로 분류되기도 하나 여러 분류체계에서는 유동비율을 안정성비율 지표에 포함시키기도 한다. 본 연구에서도 유동비율을 안정성지표에 포함시키기로 한다.



는 상수도, 하수도, 공영개발 및 지역개발기금사업에 대하여 분석하기로 한다.<sup>10)</sup>

## 2. 연구방법

본 연구에서는 지방직영기업별로 3장에서 제시한 수익성비율(매출액순이익률, 매출액영업이익률, 총자본순이익률, 자기자본순이익률) 및 안정성비율(유동비율, 부채비율, 고정장기적합률) 지표 값들을 측정하여 그 의미를 기술적으로 분석한다. 또한 이러한 지표값들을 제조업의 비율과 비교하기로 한다. 지표값에 대한 비교분석을 위해서는 일반적으로 동종비율의 평균비율이나 이상적인 표준비율 등을 활용해야 한다(이대선 외, 2002 : 387-388). 하지만 지방직영기업들은 독점기업이기 때문에 일반 시장에는 존재하지 않아 동종기업을 선정하기가 힘들며, 또한 각 지표들의 이상적인 표준비율은 제시되기 어려울 뿐만 아니라 제시되어 있는 것도 거의 없는 실정이다. 따라서 본 연구에서는 차선택으로 일반 사기업 중 가장 대표적인 업종이라고 할 수 있는 제조업의 지표값들과 비교하기로 한다.<sup>11)</sup>

또한 지방의회를 구성한 1991년 이후 과연 지방공기업의 수익성과 안정성은 어떻게 변화하고 있는지를 살펴보기 위해 시계열분석을 실시한다. 시계열분석 모형은 다음과 같다.

$$Y = a + bX + e$$

$Y$  = 수익성 및 안정성 비율

$X$  = 1, 2, 3..., 11

여기에서 기울기  $b$ 의 값이 양의 값을 갖는다면 부채비율을 제외하고 지방의회의 구성 이후 수익성 및 안정성이 높아졌다고 할 수 있으며, 음의 값을 갖는다면 수익성 및 안정성은 낮아졌다고 할 수 있다. 반면 부채비율의 경우에는 이와 반대의 의미를 갖는다.

시계열분석의 경우 적정모형의 선택을 위해 자기상관성의 문제를 검토하여야 한다. 자기상관성의 존재 여부는 Durbin-Watson 검증을 통하여 알 수 있다(Ostrom : 1978). 검증결과 자기상관성이 없다고 판단되면 OLS 모형을 활용하지만, 만약 자기상관성이 있다고 판단되면 ARIMA 모형 등을 통하여 자기상관성의 문제를 해결하여야 한다. 하지만 Durbin-Watson 검증은 관측치가 최소한 15개 이상이어야 의미가 있는데(Durbin and Watson, 1951), 본 연구의 경우 관측치가 11개이므로 Durbin-Watson 검증의 활용은 큰 의미가 없다. 그럼에도 불구하고 Durbin-Watson 검증을 실시한 결과 모두 자기상관성은 큰 문제가 없는 것으로 분석되어 본 연구에서는 OLS모형을 활용하기로 한다.<sup>12)</sup>

마지막으로 지방자치단체장의 선출 이후 과연 지방공기업의 경영이 어떻게 변화하였는지를 분석하기 위하여 t 검증방법을 활용하기로 한다. 즉 각 사업별 수익성 및 안정성 지표들을 지방자치단

10) 이 외에도 통합공과금, 주택, 지하철건설, 병원사업 등이 있었으나 현재에는 폐지되었다.

11) 현재 한국은행(2002)의 산업 대분류를 살펴보면 어업, 광업, 제조업, 전기·가스업, 건설업, 도소매업, 숙박업, 운수업, 통신업, 사업서비스업, 오락·문화 및 운동관련사업으로 분류되어 있다. 이중 제조업이 가장 업체수도 많으며 업종도 다양하다. 따라서 제조업은 사기업 중 가장 대표적인 업종이라고 볼 수 있다. 따라서 지방직영기업과 제조업과 비교하는 것은 비록 산업적 성격이 서로 다르다는 문제점은 있지만 사기업과 공기업의 경영을 분석하기 위한 대안으로서 의미를 가질 수 있을 것이다.

12) 모든 회귀식의 Durbin-Watson 검증 결과 1.384-2.679로 나타나 자기상관성이 있다는 가설은 기각될 수 있다.

체장의 선출 이전인 1995년 이전과 선출 이후인 1996년 이후로 구분하여 평균값을 구한 다음 두 집단의 평균값이 어떻게 차이가 나는지를 검증하기로 한다.<sup>13)14)</sup>

## V. 분석결과

### 1. 기술적 분석 및 제조업과의 비교분석

#### 1) 수익성

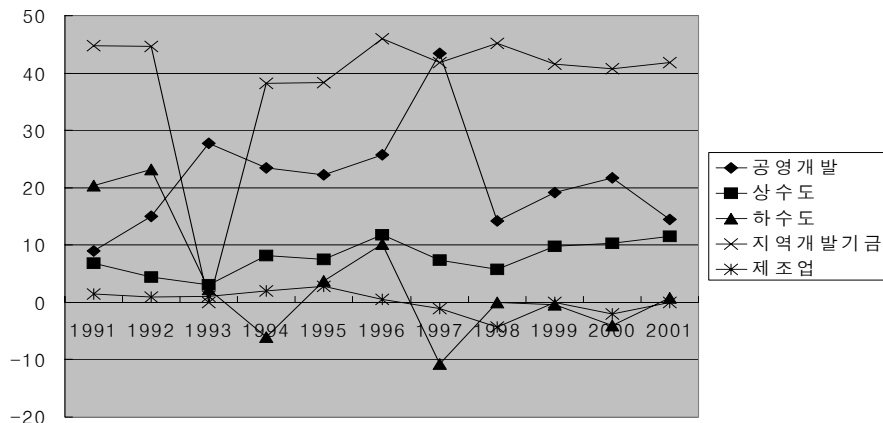
먼저 수익성비율의 지표 중 매출액순이익률을 살펴보면 <그림 1>에서 나타나듯이 지역개발기금이 연구기간 동안 1993년을 제외하고는 38.2% 이상을 보여주고 있어 가장 높게 나타나고 있다. 공영개발사업의 경우 1991년 9%의 값을 나타낸 이후 상승하여 1997년 43.4%의 값을 보여주고 있으며, 2001년에도 14.5%를 나타내고 있으며, 상수도사업의 경우에는 연구기간 동안 3.1-11.8%의

값을 나타내고 있다. 하수도사업은 1992년 23.2%를 나타냈으나 그 이후 하락하여 1996년을 제외하고는 2% 미만의 값을 나타내고 있으며, 4개년은 음의 매출액순이익률을 나타내고 있는데, 이는 당기손실이 발생한 것을 의미한다.

<표 2> 제조업과의 비교

재무비율	공영개발	상수도	지역개발기금	하수도
매출액순이익률	높음	높음	높음	94, 97, 99, 00: 낮음 나머지해: 높음
매출액영업이익률	높음	높음	93: 낮음 나머지해: 높음	91-93: 높음 94-01: 낮음
총자산순이익률	91, 95, 96: 낮음 나머지해: 높음	91-96: 낮음 97-01: 높음	93-96: 낮음 나머지해: 높음	91-96: 낮음 97-01: 높음
자기자본순이익률	높음	91-95: 낮음 96-01: 높음	93: 낮음 나머지해: 높음	91-96: 낮음 96-01: 높음
유동비율	높음	높음	91-95: 높음 96-99: 낮음 00-01: 높음	높음
부채비율	92: 높음 93-01: 낮음	낮음	높음	낮음
고정장기적합률	낮음	낮음	97-99: 높음 나머지해: 낮음	낮음

\* 부채비율은 낮을수록 바람직하고 나머지 비율은 높을수록 바람직함.



<그림 1> 지방직영기업의 매출액순이익률

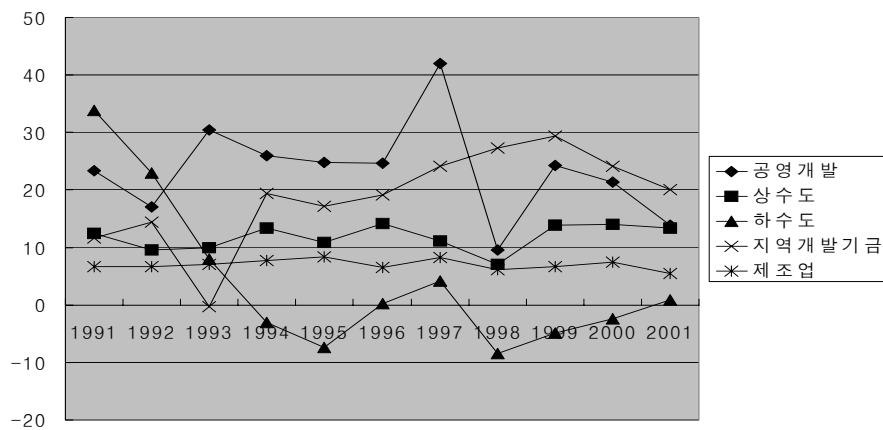
- 13) 제1기 지방자치단체장의 선출은 1995년 6월에 이루어졌으나, 지방자치단체장이 지방공기업의 경영에 실질적으로 영향을 미칠 수 있는 해는 1996년부터라고 할 수 있기 때문에 1996년부터를 지방자치단체장 선출 이후로 규정한다.
- 14) 시계열분석과 t 검증방법은 11년의 자료를 토대로 분석하는 본 연구에 적절하지 않을 수도 있다. 하지만 자료의 부족으로 적절한 대안을 활용하기 어려운 상황에서 이러한 분석방법을 활용한다는 것은 부족하나마 통계적 방법을 통해 경험적 연구를 수행한다는 점에서 의의를 찾을 수 있을 것이다.

또한 하수도사업을 제외한 전 직영공기업의 매출액순이익률은 <표 2>에서 보듯이 제조업의 매출액순이익률보다 높게 나타나고 있다. 하수도사업의 경우는 1994년, 1997년, 1999년, 2000년 제조업의 매출액순이익률보다 낮게 나타났다.

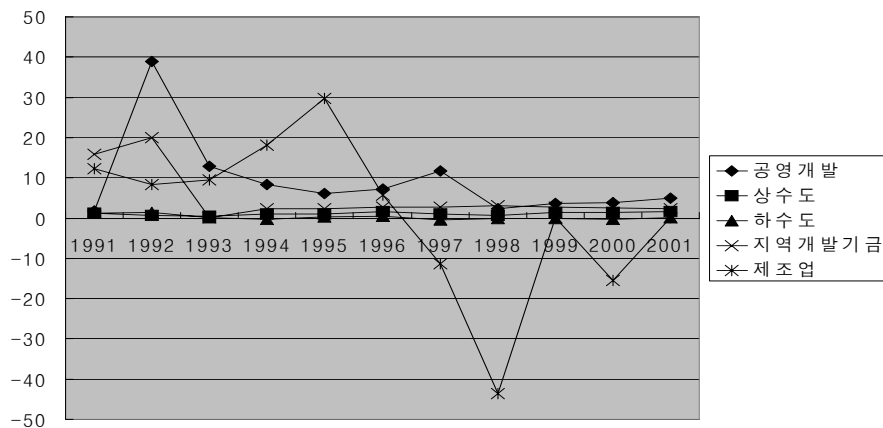
매출액영업이익률의 측면에서 지방직영기업의 수익성을 분석해 보면 <그림 2>에서 보듯이 지역개발기금의 경우 연구기간 동안 1993년을 제외하고는 10~30%의 값을 보이고 있으며, 공영개발사업의 경우에는 9.5~30.4%, 상수도사업의 경우에는 7~14.2%의 값을 나타내고 있다. 다만 하수도

사업의 경우 1991년 33.9%의 비교적 높은 매출액영업이익률을 보이다가 그 이후 급격히 떨어져 1994년 영업의 손실을 나타냈으며, 그 이후에도 1997년과 2001년을 제외하고는 계속 영업손실이 발생한 것으로 나타났다.

또한 제조업의 매출액영업이익률과 비교해 보면 매출액순이익률과 마찬가지로, 하수도사업을 제외하고는 대체로 제조업의 매출액영업이익률보다 높게 나타나고 있다. 하수도사업의 경우 1994년부터는 제조업의 매출액순이익률보다 낮게 나타났다.



<그림 2> 지방직영기업의 매출액영업이익률



<그림 3> 지방직영기업의 총자본순이익률

총자본순이익률의 측면에서 지방직영기업의 수익성을 분석한 결과, <그림 3>에서 보듯이 공영개발사업의 경우 연구기간동안 1.7~39%의 값을 보임으로써 가장 높은 것으로 나타났다. 지역개발기금은 1992년 19.9%로 나타났으나 그 이후에는 3% 내외의 값을 보이고 있고, 상수도사업과 하수도사업의 경우에는 연구기간 동안 2% 미만의 값을 나타내고 있다.

또한 제조업의 총자본순이익률과 비교해 보면, 상수도 및 하수도사업의 경우에는 1996년까지 제조업에 비해 낮았으나 1997년 이후에는 계속 높은 것으로 나타났다. 지역개발기금의 경우에는 1991년과 1992년 제조업의 총자본순이익률보다 높았다가 1993년부터 1996년까지는 역전되어 낮게 나타났으며, 1997년 이후에는 계속 높은 것으로 나타났다. 공영개발사업의 경우는 1991년, 1995년 및 1996년을 제외하고는 매년 높게 나타났다.

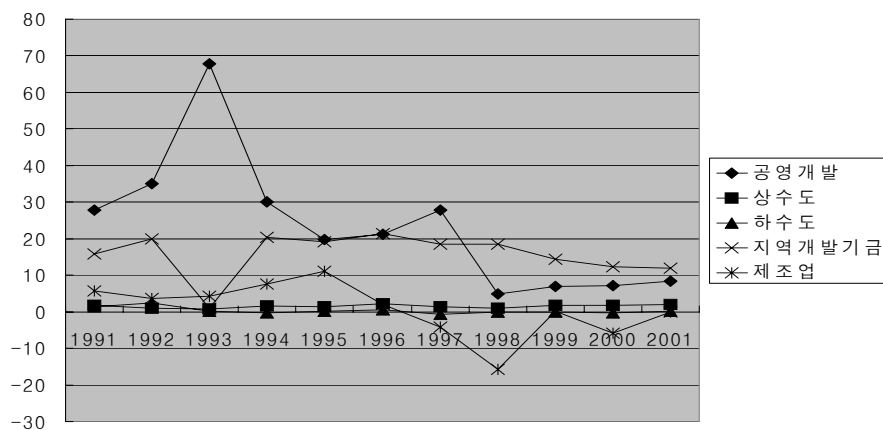
자기자본순이익률의 측면에서 지방직영기업의 수익성을 분석해 보면 <그림 4>에서 보듯이 공영개발사업의 경우 1997년까지는 20%를 상회하다

가 그 이후 낮아져서 10% 미만을 나타내고 있으며, 지역개발기금은 1993년을 제외하고는 10~20.4%의 값을 보이고 있다. 상수도사업의 경우에는 0~2.1%의 값을 나타내고 있으며, 하수도사업은 -0.63~2.4%의 값을 나타내고 있다.

또한 제조업의 자기자본순이익률과 비교해 보면 지역개발기금과 공영개발사업의 경우에는 제조업에 비해 높게 나타나고 있다.<sup>15)</sup> 상수도의 경우에는 1995년까지, 하수도의 경우에는 1996년까지 제조업보다 낮았다가 그 이후에는 높게 나타나고 있다.

## 2) 안정성

유동비율의 측면에서 지방직영기업의 안정성을 분석한 결과는 <그림 5>에 나타나 있다. 그림에서 보듯이 하수도사업의 경우는 연구기간 동안 900~1500%의 높은 유동비율을 나타내고 있다. 상수도사업의 유동비율은 1992년 135.7%를 나타내다가 그 이후 상승하여 매년 200% 이상의 값을 보여주고 있으며, 공영개발사업도 1992년 이후



<그림 4> 지방직영기업의 자기자본순이익률

15) 지역개발기금의 경우 1993년만 낮게 나타나고 있다.

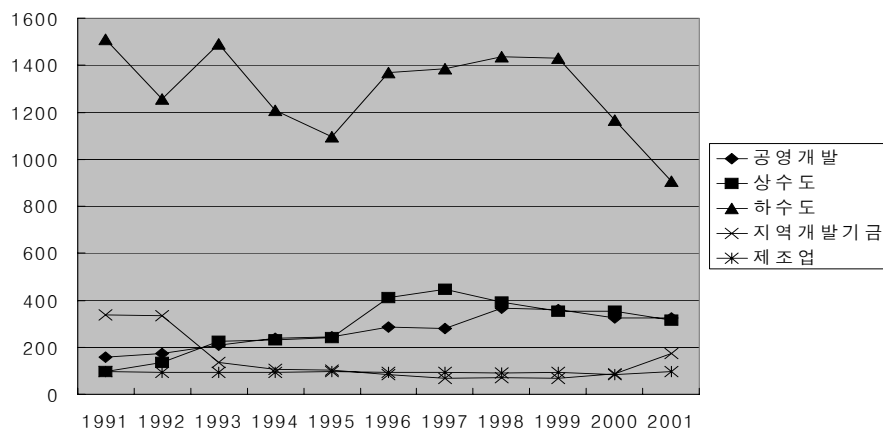
200% 이상의 값을 나타내고 있다. 마지막으로 지역개발기금사업의 경우에는 1992년 이전 300% 이상의 유동비율을 보이다가 그 이후에는 낮아져서 200% 미만의 값을 나타내고 있다.

또한 제조업의 유동비율과 비교해보면 지역개발기금 이외에는 모두 제조업의 유동비율에 비해 현저히 높게 나타나고 있다. 지역개발기금의 경우에는 1995년까지 높다가 1996년부터 1999년까지 낮아졌으며, 그 이후에는 높게 나타나고 있다.

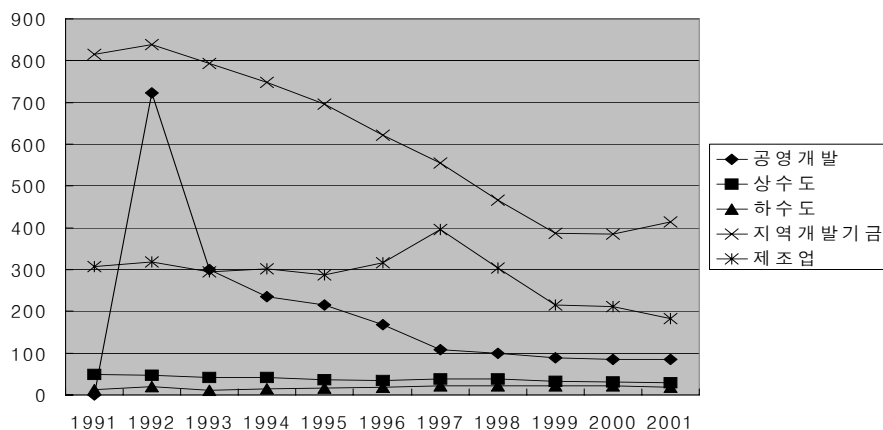
부채비율의 측면에서 지방직영기업의 장기지급능력을 분석해 보면 <그림 6>에 나타나 있듯이 하

수도 및 상수도사업의 경우 연구기간 동안 100% 미만의 낮은 비율을 보여주고 있다. 반면 지역개발기금은 1992년 840%의 부채비율을 나타냈으며, 그 이후 감소하여 2001년에는 413.7%를 보여주고 있다. 공영개발사업의 경우에는 1992년 722%의 높은 부채비율을 나타내다가 1993년 300%로 급격히 개선되었으며, 그 이후 계속 감소하여 2001년에는 85%의 부채비율을 나타내고 있다.

또한 제조업의 부채비율과 비교해보면 상수도 및 하수도는 제조업의 부채비율에 비해 현저히 낮게 나타나 장기지급능력이나 재무위험도는 제조



<그림 5> 지방직영기업의 유동비율



<그림 6> 지방직영기업의 부채비율

업에 비해 월등히 우월함을 보여주고 있다. 반면 지역개발기금의 경우에는 제조업의 부채비율에 비해 현저히 높아 장기지급능력은 제조업에 비해 열악하게 나타났다. 공영개발사업의 경우에는 1993년 이후 제조업의 부채비율에 비해 낮게 나타나고 있다.<sup>16)</sup>

또한 제조업의 부채비율과 비교해보면 상수도 및 하수도는 제조업의 부채비율에 비해 현저히 낮게 나타나 장기지급능력이나 재무위험도는 제조업에 비해 월등히 우월함을 보여주고 있다. 반면 지역개발기금의 경우에는 제조업의 부채비율에 비해 현저히 높아 장기지급능력은 제조업에 비해 열악하게 나타났다. 공영개발사업의 경우에는 1993년 이후 제조업의 부채비율에 비해 낮게 나타나고 있다.<sup>17)</sup>

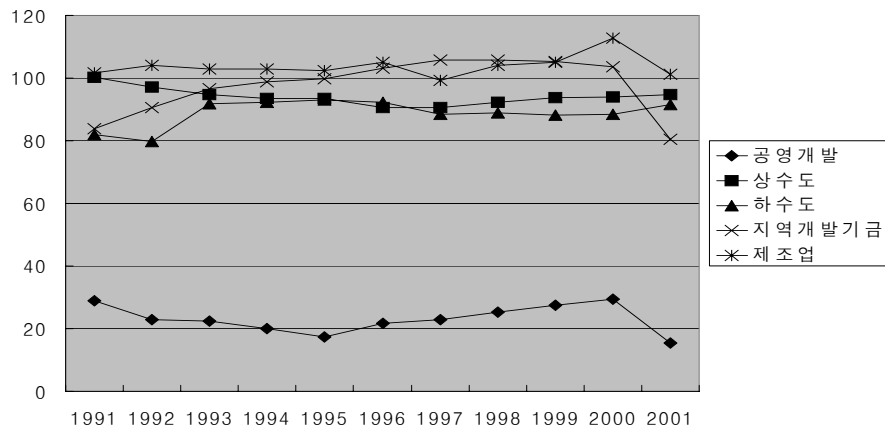
고정장기적합률 측면에서 지방직영기업의 안정성을 분석해 보면 <그림 7>에 나타나 있듯이 공영개발사업의 경우 연구기간 동안 17~30%의 낮은 고정장기적합률을 나타내고 있다. 상수도 하

수도사업의 경우에는 80~100%의 비율을 보이고 있으며, 지역개발기금의 경우에는 1991년 84%에서 계속 상승세를 보여 2000년의 경우에는 103.5%를 나타냈으나, 2001년에는 다시 80% 수준으로 하락하였다.

제조업의 고정장기적합률과 비교해보면 공영개발사업의 경우에는 제조업의 고정장기적합률에 비해 현저히 낮게 나타나 안정성이 제조업에 비해 열등함을 보여주고 있다. 상수도와 하수도사업의 경우에도 현저하지는 않지만 제조업의 고정장기적합률이 낮게 나타나고 있어 기업의 안정성이 제조업에 비해 부족한 것으로 나타났다. 지역개발기금사업의 경우는 1997년부터 1999년 사이에는 제조업에 비해 고정장기적합률이 높게 나타났으나 그 외의 해에는 제조업에 비해 낮게 나타났다.

## 2. 추세분석

본 연구에서는 지방의회를 구성하여 지방자치



<그림 7> 지방직영기업의 고정장기적합률

16) 공영개발사업의 부채비율은 결측값이다.

17) 공영개발사업의 부채비율은 결측값이다.

를 실시한 이후 지방공기업의 경영이 어떻게 변화하고 있는지에 대한 추세를 분석하기 위하여 시계열분석을 활용하였다. 다음에서는 시계열분석결과를 설명하기로 한다.<sup>18)</sup>

### 1) 수익성

우선 매출액순이익률의 추세를 분석해 보면 <표 3>에서 보듯이 하수도사업을 제외하고는 모두 양의 값을 나타내고 있으며, 이중 상수도사업의 경우는 유의수준 0.05에서 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 매출액순이익률의 측면에서 본 1991년 이후의 수익성은 상수도사업의 경우에만 개선되고 있는 추세에 있음을 의미한다.<sup>19)</sup> 반면 하수도사업의 경우에는 추세에 대한 회귀계수 값이 음의 값을 갖는 것으로 나타났으며, 통계적으로도 유의한 것으로 분석되었다. 이는 하수도사업의 경우 지방의회를 구성한 1991년 이후 수익성이 악화되는 추세에 있음을 의미한다.

<표 3> 추세분석 결과

		공영개발	상수도	지역개발 기금	하수도
수익성	매출액순이익률	상승	상승*	상승	하락*
	매출액영업이익률	하락	상승	상승*	하락*
	총자본순이익률	하락	상승	하락**	하락*
	자기자본순이익률	하락*	상승	하락	하락**
안정성	유동비율	상승***	상승***	하락*	하락
	부채비율	하락***	하락***	하락***	상승*
	고정장기적합률	하락	하락**	상승	상승

주 : 1) 부채비율은 하락할수록 바람직하고 나머지 비율은 상승할수록 바람직함.

2) \* : 유의수준 0.05에서 유의미

\*\* : 유의수준 0.1에서 유의미

\*\*\* : 유의수준 0.01에서 유의미

다음으로 매출액영업이익률의 추세를 분석해 보면 <표 3>에서 보듯이 상수도사업과 지역개발기금의 경우 추세에 대한 회귀계수가 양의 값을 나타내고 있으나, 지역개발기금의 경우에만 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 따라서 매출액영업이익률의 측면에서 본 수익성은 지역개발기금사업의 경우에만 개선되는 추세에 있다고 할 수 있겠다. 반면 하수도사업과 공영개발사업의 경우에는 회귀계수 값이 음의 값으로 나타났으며, 이중 하수도사업의 경우는 통계적으로 유의한 것으로 분석되었다. 이는 하수도사업은 지방의회를 구성한 1991년 이후 영업의 효율성이 악화되고 있음을 의미한다.

다음으로 총자본순이익률의 추세를 분석해 보면 상수도사업을 제외한 나머지 3개 사업의 경우 추세에 대한 회귀계수가 음의 값을 나타내고 있으며, 이중 하수도사업의 경우는 유의수준 0.05에서, 지역개발기금의 경우에는 유의수준 0.1에서 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 따라서 지역개발기금과 하수도사업의 경우 경영에 투하된 총자산의 최종성고가 지방의회를 구성한 1991년 이후 악화되고 있는 추세에 있다고 할 수 있겠다. 상수도사업의 경우 회귀계수가 양의 값을 나타냈으나 통계적으로 유의하지는 않았다.

마지막으로 자기자본순이익률의 추세를 분석해 보면 상수도사업을 제외한 나머지 3개 사업의 경우 회귀계수가 음의 값을 나타내고 있으며, 이중 하수도사업의 경우 유의수준 0.1 수준에서, 공영개발사업의 경우 유의수준 0.05 수준에서 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 따라서 공영개발사업

18) 구체적인 시계열분석 결과는 지면관계상 생략하기로 한다.

19) 앞으로 별도의 언급이 없는 한 유의수준 0.05에서 분석결과를 기술하기로 한다.

과 하수도사업의 경우 출자된 자본의 효율성은 지방의회를 구성한 1991년 이후 악화되고 있다고 할 수 있겠다. 상수도사업의 경우 회귀계수는 양의 값을 나타냈으나 통계적으로 유의하지는 않았다.

## 2) 안정성

우선 안정성비용 중 유동비용의 추세를 분석해 보면 <표 3>에서 보듯이 상수도사업과 공영개발사업의 경우 추세에 대한 회귀계수가 양의 값을 나타내고 있으며, 모두 통계적으로 유의한 것으로 분석되었다. 이러한 결과는 상수도사업과 공영개발사업의 단기지급능력은 지방의회를 구성한 1991년 이후 개선되고 있음을 의미한다. 반면 지역개발기금과 하수도사업의 경우에는 회귀계수의 값이 음의 값을 나타내고 있으며, 이중 지역개발기금사업의 경우는 통계적으로 유의하였다. 따라서 지역개발기금사업의 단기지급능력은 지방의회를 구성한 1991년 이후 악화되는 추세에 있다고 할 수 있겠다.

다음으로 부채비용의 추세를 분석해 보면 하수도사업을 제외한 나머지 3개 사업의 회귀계수는 음의 값을 나타내고 있으며, 모두 통계적으로 유의한 것으로 분석되었다. 이러한 결과는 상수도사업, 공영개발사업 및 지역개발기금의 장기지급능력은 지방의회를 구성한 1991년 이후 개선되는 추세에 있음을 의미한다. 반면 하수도사업의 경우 회귀계수의 값이 양의 값을 나타내고 있으며, 통계적으로도 유의하였다. 따라서 하수도사업의 장기지급능력은 지방의회를 구성한 1991년 이후 악화되는 추세에 있다고 할 수 있겠다.

다음으로 고정장기적합률의 추세를 분석해 보면 공영개발사업과 상수도사업의 경우 추세에 대한 회귀계수가 음의 값을 나타내고 있으며, 이 중 상수도사업의 경우는 유의수준 0.1에서 유의한 것으로 나타났다. 이는 상수도사업의 경우 지방의회를 구성한 1991년 이후 고정장기적합률의 측면에서 볼 때 안정성이 악화되고 있음을 의미한다. 지역개발기금사업과 하수도사업의 경우 추세에 대한 회귀계수는 양의 값을 나타냈으나 모두 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다.

## 3. 지방자치단체장 선출 전후 비교분석

본 연구에서는 지방자치단체장의 선출로 본격적인 지방자치시대를 맞이한 1995년 이후 지방공기업의 경영성과가 개선되었는지 혹은 악화되었는지에 대하여 t 검증방법을 통해 분석하였다. 다음에서는 분석결과를 설명하기로 한다.<sup>20)</sup>

### 1) 수익성

지방자치단체장의 선출 이전과 이후의 매출액순이익률을 비교하면 <표 4>에서 보듯이 공영개발, 상수도, 지역개발기금의 경우 모두 지방자치단체장의 선출 이후 매출액순이익률의 평균값이 상승하였으나, 이중 상수도사업의 경우만 이러한 개선이 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 따라서 지방자치단체장의 선출이후 상수도사업의 수익성은 매출액순이익률의 측면에서 볼 때 개선되었다고 할 수 있겠다. 하수도사업의 경우는 매출액순이익률이 지방자치단체장의 선출 이후 하락

20) 구체적인 t 검증결과는 지면관계상 생략하기로 한다.



하였으나 통계적으로 유의하지는 않았다.

〈표 4〉 지방자치단체장 선출 전후 비교분석 결과

		공영개발	상수도	지역개발 기금	하수도
수익성	매출액순이익률	상승	상승*	상승	하락
	매출액영업이익률	하락	상승	상승*	하락
	총자본순이익률	하락	상승	하락	하락
	자기자본순이익률	하락*	상승	상승	하락
안정성	유동비율	상승***	상승***	하락**	하락
	부채비율	하락*	하락***	하락***	상승***
	고정장기적합률	상승	하락**	상승	상승

주 : 1) 부채비율은 하락할수록 바람직하고 나머지 비율은 상승할수록 바람직함.

2) \* : 유의수준 0.05에서 유의미

\*\* : 유의수준 0.1에서 유의미

\*\*\* : 유의수준 0.01에서 유의미

다음으로 매출액영업이익률을 살펴보면 상수도 사업과 지역개발기금의 경우 지방자치단체장의 선출 이후 매출액영업이익률의 평균값이 상승하였으나, 지역개발기금의 경우에만 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 공영개발사업과 하수도사업의 경우는 매출액영업이익률이 지방자치단체장의 선출 이후 하락하였으나 통계적으로 유의하지는 않았다. 따라서 지방자치단체장의 선출 이후 지역개발기금의 영업 효율성을 개선되었다고 할 수 있겠다.

총자본순이익률의 경우 상수도사업을 제외한 나머지 3개 사업은 지방자치단체장의 선출 이후 그 평균값이 하락하였으나, 모두 통계적으로 유의하지는 않은 것으로 나타났다. 상수도사업의 경우 총자본순이익률 평균값은 지방자치단체장의 선출 이후 상승하였지만 통계적으로 유의하지는 않았다.

자기자본순이익률을 살펴보면 상수도사업과 지역개발기금의 자기자본순이익률은 지방자치단체

장의 선출 이후 평균값이 상승하였으나 통계적으로 유의하지는 않은 것으로 나타났다. 반면 공영개발사업과 하수도사업의 경우에는 평균값이 하락하였고, 그 중 공영개발사업은 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 이는 지방자치단체장의 선출 이후 공영개발사업의 자본에 대한 효율성은 악화된 것으로 평가할 수 있겠다.

## 2) 안정성

안정성비율 중 유동비율이 지방자치단체장의 선출 이후 어떻게 변화하였는가를 살펴보면 <표 4>에서 보듯이 하수도사업과 지역개발기금의 경우 지방자치단체장의 선출 이후 그 평균값이 하락하였으며, 이중 지역개발기금의 경우 유의수준 0.1에서 통계적으로 유의하게 나타났다. 반면 공영개발사업과 상수도사업의 경우에는 평균값이 상승하였고, 모두 통계적으로 유의하였다. 이러한 분석결과는 지방자치단체장의 선출 이후 공영개발사업과 상수도사업의 단기지급능력은 상승한 반면, 지역개발기금의 단기지급능력은 악화되었음을 의미한다.

다음으로 부채비율을 살펴보면 공영개발사업, 상수도사업 및 지역개발기금사업의 경우 지방자치단체장의 선출 이후 그 평균값이 하락하였으며, 모두 통계적으로 유의하게 나타났다. 반면 하수도사업의 경우에는 평균값이 상승하였고, 또한 통계적으로 유의하였다. 이러한 분석결과는 지방자치단체장의 선출 이후 공영개발사업, 상수도사업, 및 지역개발기금의 장기지급능력은 개선된 반면, 하수도사업의 장기지급능력은 악화되었음을 의미한다.

마지막으로 고정장기적합률을 살펴보면 공영개

발사업, 지역개발기금사업, 하수도사업의 경우 지방자치단체장의 선출 이후 그 평균값이 상승한 것으로 나타났으나 모두 통계적으로 유의하지 않았다. 반면 상수도사업의 경우는 평균값이 하락하였으며 유의수준 0.1에서 통계적으로 유의하였다. 이러한 분석결과는 지방자치단체장의 선출 이후 상수도사업의 안정성은 고정장기적합률의 측면에서 악화되었음을 의미한다.

## VI. 요약 및 결론

본 연구에서는 지방공기업의 기업성을 평가하기 위하여 지방직영기업을 중심으로 수익성과 안정성을 분석하였다. 수익성은 네 가지 지표를 활용하여 분석하였는데 그 결과는 다음과 같이 요약될 수 있겠다.

첫째, 매출액순이익률의 경우 지역개발기금과 공영개발사업은 대체로 높은 이익률을 보이고 있고, 상수도사업의 경우에도 제조업보다는 높은 이익률을 보이고 있다. 다만 하수도사업은 연구기간 중 4개년도에서 당기순손실이 발생하였고, 당해연도에는 제조업보다 낮은 이익률을 나타내고 있어 수익성의 문제가 있는 것으로 분석되었다. 또한 매출액순이익률의 추세분석 결과 상수도사업의 경우에는 개선되고 있는 것으로 나타났으나, 하수도사업은 수익성이 악화되는 추세에 있음을 보여주고 있다. 둘째, 매출액영업이익률의 분석결과 지역개발기금, 공영개발사업 및 상수도사업의 경우 대체로 제조업의 매출액영업이익률보다 높게 나타나고 있으나, 하수도사업의 경우는 1994년 이후 제조업의 매출액순이익률보다 낮게 나타났다. 매출액영업이익률의 추세를 분석한 결과 수익성

은 지역개발기금사업의 경우 개선되는 추세에 있었으나, 하수도사업은 영업의 효율성이 악화되고 있는 것으로 분석되었다. 셋째, 총자본순이익률의 경우 공영개발사업이 가장 높은 수익성을 보였으며 지역개발기금, 상수도사업 및 하수도사업의 경우에는 연구기간 동안 유사한 이익률을 나타냈다. 또한 네 사업 모두 1997년 이후에는 모두 제조업의 총자본순이익률보다 높은 것으로 나타났다. 또한 총자본순이익률의 추세분석 결과 지역개발기금과 하수도사업의 경우 경영에 투하된 총자산의 최종성과가 1991년 이후 악화되는 추세에 있는 것으로 분석되었다. 마지막으로 자기자본순이익률의 경우 지역개발기금과 공영개발사업의 경우에는 제조업에 비해 높게 나타나고 있으며, 상수도 및 하수도사업의 경우에는 1996년 이전에는 제조업보다 낮았다가 그 이후에는 높게 나타나고 있다. 또한 자기자본순이익률의 추세분석 결과 공영개발사업과 하수도사업의 경우 출자된 자본의 효율성은 악화되는 추세에 있는 것으로 나타났다.

다음으로 안정성은 유동비율, 부채비율, 그리고 고정장기적합률로 분석하였는데 그 결과는 다음과 같이 요약된다. 첫째, 유동비율의 측면에서 보면 하수도사업의 경우 매우 높은 단기지급능력을 가지고 있는 것으로 나타났으며, 공영개발사업과 상수도사업도 큰 문제가 없는 것으로 나타났다. 다만 지역개발기금은 1993년 이후 200% 미만의 값을 나타내고 있으며, 1996년부터 1999년까지 제조업에 비해 낮게 나타났다. 유동비율의 추세를 분석한 결과 상수도사업과 공영개발사업의 단기지급능력은 지방의회를 구성한 1991년 이후 개선되었으나, 지역개발기금사업의 단기지급능력은 악화되는 추세에 있는 것으로 분석되었다. 둘째,

부채비율의 경우 하수도 및 상수도사업의 경우 100% 미만의 낮은 비율을 보여주고 있어 높은 장기지급능력을 가지고 있는 것으로 분석되었다. 반면 지역개발기금은 대체로 높은 부채비율을 나타냈으며, 제조업에 비해서도 높게 나타나 장기지급능력이 부족한 것으로 분석되었다. 공영개발사업의 경우에는 1993년 이후 계속 감소하여 2001년에는 85%의 부채비율을 나타내고 있으며, 제조업의 부채비율에 비해 낮게 나타나고 있다. 부채비율의 추세를 분석한 결과 상수도사업, 공영개발사업 및 지역개발기금의 장기지급능력은 1991년 이후 개선되는 추세에 있는 것으로 나타났다. 하수도사업의 장기지급능력은 악화되고 있는 것으로 분석되었으나, 부채비율이 100% 미만이기 때문에 문제가 있다고 판단하기는 어렵다. 마지막으로 고정장기적합률의 측면에서 보면 공영개발사업은 연구기간 동안 대체로 낮은 값을 나타내었고, 제조업에 비해서도 매우 낮게 나타나 안정성의 문제가 있는 것으로 보인다. 지역개발기금, 상수도, 하수도사업의 경우에도 대체로 제조업의 고정장기적합률에 비해 낮은 값을 나타내고 있어 기업의 안정성이 제조업에 비해 부족한 것으로 나타났다. 또한 장기고정적합률의 추세분석 결과 상수도사업은 1991년 이후 고정장기적합률의 측면에서 볼 때 안정성이 악화된 것으로 분석되었다.

또한 본 연구에서는 지방자치단체장의 선출 이후 지방직영기업의 수익성과 안정성은 어떻게 변화하였는지를 분석하기 위해 t 검증방법을 활용하였다. 분석결과를 요약해 보면 상수도사업의 매출액순이익률은 지방자치단체장의 선출이후 개선된 것으로 나타났으며, 지역개발기금사업의 매출액영업이익률은 지방자치단체장의 선출 이후 개선

되어 영업 효율성이 개선된 것으로 분석되었다. 총자본순이익률의 경우는 유의미한 변화가 없었으며, 공영개발사업의 자기자본순이익률은 지방자치단체장의 선출이후 낮아져서 자본에 대한 효율성이 악화된 것으로 분석되었다. 다음으로 안정성 측면을 살펴보면, 공영개발사업과 상수도사업의 유동비율은 지방자치단체장의 선출 이후 높아짐으로써 단기지급능력이 상승한 것으로 나타난 반면 지역개발기금사업의 단기지급능력은 악화된 것으로 분석되었다. 또한 공영개발사업, 상수도사업 및 지역개발기금사업의 경우 지방자치단체장의 선출 이후 부채비율이 하락하여 장기지급능력이 개선된 것으로 나타난 반면, 하수도사업의 장기지급능력은 악화된 것으로 분석되었다. 마지막으로 고정장기적합률은 상수도사업의 경우 악화된 것으로 분석되었다.

이상의 분석 결과에 따르면 하수도사업은 수익성측면에서, 지역개발기금은 안정성 측면에서 문제가 있으나, 전체적으로 지방직영기업의 수익성이나 안정성에 큰 문제가 있다고 단정할 수는 없겠다. 또한 지방자치단체장의 선출 이후 지방공기업의 경영이 악화될 것이라는 주장도 받아들이기 어렵다. 따라서 앞으로는 지방공기업이 비효율적이라는 비판보다 지방공기업이 보다 효율적으로 운영되기 위해서는 어떠한 노력이 필요한지에 대하여 검토하는 보다 생산적인 연구가 이어지기를 바란다.

마지막으로 본 연구의 한계를 지적하자면, 본 연구에서 활용한 지방공기업과 제조업과의 비교, 시계열분석, t 검증 등의 분석방법이 자료의 한계로 인해 과연 적합할 것인가에 대한 의문이 있을 수 있다는 점이다. 앞으로 자료가 더욱 축적된다

면 이러한 한계를 극복하고 보다 명확한 분석이 이루어질 수 있을 것이다. 하지만 본 논문은 지방공기업의 경영성과에 대한 경험적 분석이 부족한 상황에서 통계기법을 활용하여 분석을 시도했다는 측면에서 그 의의를 찾고자 한다.

## 참고문헌

- 김의섭, 1998, “지방공기업의 효율화방안”, 『지방재정연구』
- 김재훈, 1996, “지방공기업의 관리체계의 효율화 : 정부투자기관과의 비교를 중심으로”, 『지방재정학보』
- 김준기, 1999, “지방공기업의 변화와 해외사례”, 『지방행정』
- 배용수, 2000, “지방공기업 설립여건의 적정화 방안”, 『한국지방재정논집』
- 송대회, 1990, 『지방공기업의 과제와 발전방향』, 한국개발연구원
- 신 열, 2003, “지방공기업 평가 : 제도에 대한 비판적 검토를 중심으로”, 『2003년 한국정책분석평가학회 추계학술대회 발표논문집』
- 안용식·원구환, 1994, 『지방공기업론』, 서울 : 대영문화사
- 오희환, 1996, 『지방공기업의 제도개선 방안』, 한국지방행정연구원
- 원구환, 1996a, “지방공기업의 효율적 재무관리방안에 관한 연구”, 『지방행정연구』
- , 1996b, “재무비율분석을 통한 적자·흑자 지방공기업의 판별모형에 관한 연구”, 『지방재정학보』
- , 1997, “ROE 분석을 통한 지방공기업의 경영성과 평가”, 『한국지방자치학보』
- , 2001, “지방공기업의 활동성 분석”, 『지방행정연구』
- 윤성식, 1998, 『공기업론』, 서울 : 박영사
- 이대선·장지인·나인철·이창우, 2002, 『재무제표의 이해』, 서울 : 율곡출판사
- 이명석, 1999, “신자유주의, 신공공관리론, 그리고 행정개혁”, 『제6회 서울여대 행정학과 세미나 발표논문집』
- 이상호, 송광태, 이혁주, 주동일, 김현아, 1996, “지방공기업에 대한 경영통제와 관리정책 개선방안”, 『한국행정학보』
- 이재성, 1999, “우리나라 지방공기업의 현황과 전망”, 『지방행정』
- 한국산업은행, 1995, 『재무분석』
- 한국은행, 2002, 『기업경영분석』
- 행정자치부, 2002, 『2002년 지방공기업 현황』
- Chen, K. H. and T.A. Shimerda, 1981. "An Empirical Analysis of Useful Financial Ratios", *Financial Management* Vol.10
- Durbin, J. and Watson, G.S. 1951. "Testing for Serial Correlation in Least Squares Regression", *Biometrika* Vol.38 : 159-178
- Osborne, D. and T. Gaebler, 1992. *Reinventing Government*. MA : Addison-Wesley
- Ostrom Jr., C.W., 1978, *Time Series Analysis : Regression Techniques*. Beverly Hills : SAGE
- Pollitt, C. 1990. *Managerialism and the Public Services : The Anglo-American Experience*. Oxford : Basil Blackwell
- Terry, L. 1998. "Administrative Leadership, Neo-Managerialism, and the New Public Management". *Public Administration Review*. 58(3) : 194-200