지방공기업 부채 영향요인에 관한 연구
- 내부효율성, 청렴성, 투명성을 중심으로 -

Determinants of the Size of Local Public Enterprises Debt: Focusing on Efficiency, Integrity, and Transparency

배 광 빈 (동국대학교 서울캠퍼스 행정학과 조교수 - 주저자)
김 영 미 (동국대학교 서울캠퍼스 행정학과 박사수료 - 교신저자)

Abstract

Kwang Bin Bae / Young - mee Kim

The purpose of this study is to examine the determinants of the size of local public enterprises debt in Korea, focusing on efficiency, integrity, and transparency. Using 151 local public enterprise data from 2013 to 2017, this study finds that internal efficiency measured by operating expenses has a significantly positive relationship with the size of local public enterprises debt in Korea. This result implies that the higher the operating expenses, the larger the amount of debt. Also, external integrity has a significantly negative relationship with the size of local public enterprises debt. Therefore, we expect that external integrity can reduce the size of local public enterprises debt. Finally, transparency does not have a significant relationship with the size of debt.

Keywords: Local public enterprise, debts, efficiency, integrity, transparency

I. 서론

1995년 지방자치단체장 선거 실시 이후 지방자치가 본격화되면서 주민들의 행정서비스에 대한 수요가 증가하여 각 지방자치단체들은 지방공기업 설립을 늘려왔다. 이에 따라 1980년대 30개에 불과했던 지방공기업은 2017년 12월 기준으로 399개로 늘어났다(행정안전부a, 2017). 지역경제의 활성화나 지역복지의 증진 등에 대한 지역주민의 욕구가 커지면서 앞으로 지방공기업의 사업 활동은 더욱 확대될 것으로 예상 된다 (김현아·김지영, 2013).

하지만 지방공기업이 제공하는 서비스가 늘어나는 것과 더불어 지방공기업의 부채규모도 증가하게 되었다. 전국 지방공기업의 부채 규모는 2008년 47조에 비해 2013년에 74조로 약 50% 이상 증가하였다. 정부는 지방공기업의 부채의 증가가 지방자치단체의 재정 건전성에 부정적인 영향을 미친다고 판단하여 2014년 행정안전부가 계획한 “지방공기업 부채감축 및 경영효율

화"에 따라 지방공기업의 부채관리를 강화하였다. 이에 따라 2017년 말 기준으로 전국 지방공기업의 부채 규모는 52.3 조원으로 2013년 73.9조원에 비교하면 감소하였지만, 지방공기업의 부채비율은 41.6%로 여전히 높은 수준을 유지하고 있다 (행정안전부a, 2017).

정부는 부채 중점관리기관을 지정하고 자산 매각, 경영효율화 방안 마련 및 사업 정리 등을 중심으로 지방공기업의 부채감축방안을 추진하였다. 하지만 정부의 부채감축방안이 지방공기업의 부채증가요인을 중심으로 대책을 마련하지 않는다면 정책의 실효성이 떨어질 것이다. 만약 지방공기업에 대한 부채감축대책들을 사업정리나 자산 매각과 같은 방식으로 집행하게 되면 단기적 지표상으로는 부채감축을 이루어낼 수 있지만 장기적으로는 경영성과 및 공공서비스 질 향상에 부정적인 영향을 미칠 것이다.

따라서 지방공기업의 부채영향요인을 장기적 측면으로 검토하고 조직 내부의 요인을 중심으로 분석하여 지방공기업의 재정건전성 확보를 위한 방안을 찾는 것이 필요하겠다. 본 연구는 2013년부터 2017년 동안 151개 지방공기업을 대상으로 지방공기업의 부채영향 요인을 내부효율성 요인, 청렴도 요인, 투명성 요인으로 구분하여 각 요인들이 지방공기업의 부채에 어떠한 영향을 미치는지 분석하였다. 재무변수를 중심으로 지방공기업의 부채영향을 분석한 기존 선행연구와 달리 본 연구에서는 지방공기업의 투명성과 청렴성이 지방공기업의 부채규모에 어떠한 영향을 미치는지 연구하였다.

Ⅱ. 이론적 논의

1. 선행연구의 검토

지방공기업의 부채에 관한 연구는 국가 공기업에 비해 그동안 관련된 연구가 부족하였다. 하지만 2008년 금융위기 이후 지방공기업들의 부채문제가 사회적 문제로 대두됨에 따라서 지방공기업의 부채발생요인 및 감축방안에 대한 연구가 등장하기 시작하였다 (김노창·한영은, 2011; 박민정, 2013; 배정아·윤태섭, 2014; 소일섭, 2013; 정성호, 2013; 정성호·정창훈, 2011a, 2011b; 정재진·라휘문, 2013; 황정윤·김회성·장용석, 2015).

김노창·한영은 (2011)은 지방공기업이 이윤이 발생함에도 불구하고 이익발생분을 부채상환하는데 쓰지 않았다는 문제점을 발견하였고, 감채적립금 의무화 규정을 제안하였다. 또한 지방공기업의 부채의 증가가 지방정부들의 지방공사들에 대한 출자증가로 이어진다는 것을 발견하였다. 정성호·정창훈 (2011a, 2011b)은 지방공기업의 부채증가 원인을 사업구조 및 제도적 문제와 거버넌스 부재로 구분하여 살펴보았다. 해당 연구에서 도시개발공사의 경우에는 사업초기 투자비용의 회수에 문제가 있어 지방공기업의 부채가 급증하고 있으며, 지하철 공사의 경우

에는 초기 건설비와 낮은 원가 보상비로 인해 부채가 증가한다고 분석하였다. 또한 정성호·정창훈 (2011a, 2011b)은 제도상 문제점은 부채 지표의 낮은 가중치로 인해 지방공기업 평가의 중요도가 떨어진다는 분석을 하였다. 또한 그들은 거버넌스의 부재적 측면에서 현직공무원들의 비상임 이사채용과 같은 낙하산 인사로 인해 지방공기업이 비효율적으로 관리된다고 하였다.

소일섭(2013)에 따르면 운영적자가 큰 지하철 공사는 부채감축방안으로 요금현실화 등의 수익성 증대를 이루어야 하며, 도시개발공사는 차입금 의존도가 높기 때문에 재고자산의 처분 및 감축노력이 필요하다고 개선방안을 제시하였다. 박민정(2013)은 도시개발공사를 중심으로 지방자치단체의 재정지표와 지방공기업의 부채비율과 정의 상관관계가 있음을 밝혀냈다. 따라서 지방자치단체가 지방공기업의 부채비율을 줄이기 위해서 지방채를 투입하는 것은 지방자치단체의 재정위기를 초래할 수 있다고 경고하였다. 정재진·라휘문 (2013)은 지방공사를 중심으로 부채의 특성과 발생 원인을 분석한 결과 환경적 요인과 운영상의 요인이 복합적으로 작용하여 부채가 증가한다고 보았다. 따라서 경영개선을 위해 지역특성에 맞는 기능 설계, 전문경영인 확보 및 사업타당성 검토 등을 제안하였다.

정성호 (2013)는 지방공기업의 사업 범위가 확대됨에 따라 재정활동의 증가하게 되었고, 이러한 재정활동의 확대로 인해 지방공기업의 부채도 증가할 수밖에 없다고 하였다. 배정아·윤태섭 (2014)은 지방상수도 직영기업을 중심으로 해당 지방 공기업의 부채규모에 미친 영향을 분석한 결과 생산성 지수는 부채규모에 유의미한 영향을 미치지 못했지만, 단체장의 당선횟수와 정치적 일치도는 부채 규모를 감소시키는데 영향을 미쳤다. 황정윤·김회성·장용석 (2015)은 지방공기업의 부채규모 영향요인을 “내부효율성 요인”, “공공서비스 수요 요인”, “정치적 요인”, “확산적 요인”으로 구분하여 분석하였다. 연구결과 지역의 공공서비스 수요와 단체장의 정치적 기반 및 비슷한 사업을 수행하는 지방공기업의 부채규모에 따라 해당 지방공기업의 부채규모가 결정되었다.

기존 지방공기업의 부채에 관한 선행 연구들은 대부분 실증분석보다는 부채현황을 살펴보거나 정책대안을 제시하는 연구들이 주를 이루었다. 지방공기업의 부채에 미치는 영향에 관한 실증연구들도 특정 지역이나 기업을 대상으로 분석한 연구들이 많았다. 황정윤·김회성·장용석 (2015)은 전국의 지방공기업을 대상으로 부채영향요인을 분석하였지만, 내부적 요인과 외부적 요인을 포괄하는 가설을 설정하였다. 본 연구에서는 외부적 요인보다는 내부효율성, 청렴도와 투명성과 같이 내부적 요인에 중심으로 지방공기업의 부채영향요인을 분석하였다.

2. 내부 효율성 요인

공기업의 지배구조는 민간기업과 구분되는데, 공기업의 경우 소유자가 민간이 아닌 정부이기 때문에 정부가 주요 임원과 인사들에 대한 의사결정에 대한 통제 및 감시하는 것이 민간기

업과 차이를 보이고 있다. 주인-대리인 이론(principal-agent theory)에 따르면 주인과 대리인은 다른 목표를 가지고 있고, 주인과 대리인 사이에 정보의 비대칭이 이루어지기 쉽다고 설명을 한다. (Laffont & Martimort, 2009). 지방 공기업의 경우 해당 주민이 주인이고 그 위임자는 정부이며 대리인은 지방공기업의 경영자인 구조를 가지게 된다. 따라서 대리인인 주민에 의한 감시나 감독이 활발히 이루어지지 못하게 되면 대리인은 자신의 업무에 대해 책임을 회피하거나 성과를 높이기 위해 노력을 하지 않을 수 있다 (Moe, 1984). 특히 국가공기업에 비해 지방공기업은 정부의 관심에서 멀어져 있기 때문에 방만 경영과 감독 소홀의 위험에 더욱 크게 노출되어 있다 (황정윤 외, 2015).

공공선택론(Public 에 따르면 공공부문은 독점적 지위로 인해서 민간 기업에 비해서 경쟁이 일어나기 어렵고, 이에 따라 공공서비스 공급의 효율성이 떨어질 수 있다고 주장한다(Brown, Potoski, & Van Slyke, 2006). 지방공기업의 경우도 해당 지역에서 공공서비스를 독점적으로 제공하는 구조이기 때문에 경쟁을 중요하게 여기는 민간 기업에 비해서 효율적으로 운영되기 힘든 구조를 가진다. 그리고 지방공기업의 경우에는 운영부실로 인해서 적자가 발생하더라고 지방정부의 재정적 지원이 이루어져 지방공기업 자체적으로 성과 향상과 효율성 증가를 위해 노력할 유인이 적다 (배인명, 2012). 따라서 지방공기업의 경우 국가공기업에 비해서 경영성과 및 운영관리에 대한 통제가 이루어지기 힘들고 책임소재 또한 불분명하다. 또한 많은 지방공기업의 최고관리자와 임원들의 인사가 지방자치단체의 인사와 밀접하게 연계되어 있어 지방자치단체와 독립적으로 운영할 수 있는 기관장을 채용하는 것이 힘들다 (이혜승 외, 2006; 소일섭, 2013). 윤수재·이혜승 (2009), 원구환 (2005)와 황정윤 외 (2015) 의 연구에 따르면 지방공기업의 관리적 요인이 지방공기업의 성과와 부채의 규모에 유의미한 영향을 미치는 것을 발견하였다. 따라서 지방공기업의 비효율적 운영이 지방공기업의 부채를 증가시킬 것이라고 판단하겠다.

가설1. 지방공기업이 비효율적으로 운영될수록 해당 지방공기업의 부채는 증가한다.

3. 청렴도 요인

공공기관은 기본적으로 수익성을 추구하는 역할 이외에 법률에 근거한 경영과 국민에게 서비스를 제공하는 공적역할을 수행하고 있기 때문에 다른 사기업에 비해 높은 청렴성을 요구받는다 (권오성 외, 2009). 청렴도는 다차원적인 개념으로 학술적으로 명확하게 정의되고 있지는 않고 학자에 따라 다양하게 정의되고 있다. 오재록·전영한 (2012) 에 따르면 청렴도의 개념은 일의적으로 개념화하기는 힘들지만 일반적으로 부패에서 자유로운 정도를 의미한다고 정의하였다. 따라서 청렴도를 부패의 반대 개념으로 보고 공무원의 반부패(anti-corruption)을 청렴

도로 정의하였다 (곽현근, 2010). 국제투명성기구(Transparency International: TI)는 부패를 "공무원의 뇌물수수, 정부조달에서의 유용, 공금 횡령 등 개인 이익을 위한 공권력의 사용"이라고 정의하였다. 청렴성은 이러한 부패행위를 하지 않는 것으로 "공직자가 부패행위를 하지 않고 투명하고 공정하게 내 외부 업무 및 정책을 처리한 정도"라고 정의된다 (국민권익위원회, 2017).

공공기관의 청렴도와 조직성과의 관계를 분석한 선행연구를 살펴보면 다음과 같다. 유은철·유홍림 (2014)은 공기업·준정부기관을 대상으로 조직관리 특성이 경영성과에 미치는 영향을 분석하였다. 연구결과 리더십 영역 중 청렴도 점수가 조직의 성과에 유의미한 양의 관계를 보였다. 이정주 (2013) 는 연구기관을 대상으로 청렴시스템이 조직 청렴도에 미치는 영향과 조직청렴도가 조직몰입에 미치는 영향을 분석하였다. 연구결과 조직청렴도가 조직 몰입에 유의미한 양의 상관관계를 가진다고 나타났다.

이상왕·함요상 (2016)에 따르면 지방공단 20여 곳을 대상으로 윤리경영이 경영성과에 미치는 영향을 실증분석 하였다. 해당 연구에서는 윤리 경영을 "CEO의 실천의지", "윤리경영 제도", "윤리경영 조직", "윤리경영 평가", "내부청렴도", "외부청렴도" 로 구분하여 윤리경영과 경영성과의 관계를 연구하였다. 연구 결과 내부청렴도는 지방공단의 경영성과에 유의미한 양의 상관관계를 보였지만, 외부청렴도는 경영성과에 유의미한 관계를 보이지 못했다.

이에 따라 본 연구에서는 지방공기업의 외부청렴도와 내부청렴도가 지방공기업의 경영성과 중 하나인 부채규모에 영향을 미칠 것이라고 보았다. 즉 외부청렴도와 내부청렴도가 낮은 지방공기업일수록 지방공기업의 부채는 증가할 것이라고 예상하였다.

가설2. 지방공기업의 청렴도가 떨어질수록 해당 지방공기업의 부채는 증가한다.

4. 투명성 요인

투명성(transparency) 행정윤리에 대한 사회적 요구가 늘어나고, 거버넌스 패러다임을 중심으로 정책결정을 하는 상황에서 공공부분의 핵심 개혁과제로 부상하였다 (박흥식, 2001; Hood, 2006). 이에 따라 한국은 1998년부터 공공기관에 대한 정보공개제도를 시행하여 "국정운영의 투명성"을 확보하기 위한 노력을 하였다. 하지만 투명성에 대한 수요의 증가에도 불구하고 투명성의 정의에 대해서 명확하게 규정하기는 힘들다. 정치학에서의 투명성은 '국민이 정부의 정책에 대해 정보를 얻을 수 있는 것'을 뜻하고, 경제학에서의 투명성은 '현황, 결정 및 행위에 대한 정보접근에 대한 절차'로 규정하였다 (Florini, 2007). 행정에서의 투명성이란 '공공기관이 정부 및 정책 등의 공공정보를 국민들의 알권리 충족을 위하여 국민들에게 공개하는 것'을 의미 한다 (최진욱, 2007).

공공기관은 국민으로부터 받은 권한을 바탕으로 행정서비스를 제공하며, 이에 대리인인 공

공기관과 주인인 국민 간의 정보의 비대칭 문제 발생하게 된다. 따라서 주인과 대리인 간의 이익이 충돌하게 되었을 때 정보를 많이 가지고 있는 공공기관이 자신들이 보유하고 있는 정보를 바탕으로 기관만의 이익을 추구할 가능성이 있다 (이상철·성도경, 2002). 이에 따라 국민은 공공기관의 투명성 확보를 위해 정보공개 확대를 요구해 간다. 공공기관의 투명성과 조직성과의 관계를 분석한 연구는 많지 않다. 박흥식·나현 (2010)은 구청민원 설문을 통해서 인식된 투명성이 고객만족도에 유의미한 긍정적 영향을 미친다고 분석하였다. 또한 Hong (2014)에 의하면 서울시민의 인식된 투명성이 서울시에 대한 만족감과 자부감에 유의미한 양의 영향을 미친다는 결과가 있다. 박나라(2017)는 공공부문의 투명성이 만족도에 미치는 영향을 분석하여, 공공기관의 정보공개가 만족도 달성에 긍정적 영향을 가져온다는 결과를 얻었다. 윤성일·권오영(2017)은 공공기관의 청렴도가 조직성과에 긍정적인 영향을 미친다는 연구결과를 찾았다. 이에 따라 본 연구도 지방공기업의 투명성이 조직성과 중 하나인 부채에 영향을 미친다고 보았다.

가설3. 지방공기업의 투명성이 떨어질수록 해당 지방공기업의 부채는 증가한다.

Ⅲ. 연구설계

1. 분석자료 및 방법

본 연구는 지방공기업 부채규모에 영향을 미치는 요인을 분석하기 위하여 2013년부터 2017년까지 전국 지방공단, 도시개발공사, 도시철도공사 및 기타공사 중 자료의 수집이 가능한 151개 지방공기업을 대상으로 분석을 실시하였다. 연구대상은 지방자치단체가 직접 사업을 운영하는 상수도, 하수도, 공영개발을 제외하고, 지방공기업법상 50% 이상 출자한 독립법인으로 지방자치단체와 별도 독립적으로 운영되는 지방공사 및 공단을 대상으로 연구하였다. 분석에 필요한 자료는 지방공기업 경영정보공개시스템, 행정안전부의 정보공개연차보고서, 국민권익위원회의 공공기관 청렴도 측정결과 보고서를 중심으로 수집하였다. 본 연구는 부채 규모와 효율성 요인, 청렴도 요인, 투명성 요인들 간의 관계에 대해 시계열 자료를 바탕으로 패널회귀분석(panel regression analysis)를 실시하였다. 패널분석의 대표적인 방법은 크게 고정효과모형(fixed effect model)과 임의효과모형(random effect model)으로 구분된다. 관찰되지 않는 내재적 속성의 오차항과 관찰되는 속성의 관련이 있으면 고정효과모형을 쓰고, 관찰되지 않는 내재적 속성의 오차항과 관찰되는 속성이 관련이 없으면 임의효과모형을 쓴다 (Wooldridge, 2008: 493). 김태일(2001)에 따르면 패널회귀분석에서 횡단면적 교란을 완전히 통제하기 위해 임의효과모형보다는 고정효과모형을 활용하여 분석해야 한다. 하지만 고정효과 모형은 시간의 변화에 변화하지 않는 변수들의 효과를 살펴보기에는 적합하지 않으므로 본 연구에서는 고정효과

모형에 의한 분석과 임의효과모형에 의한 분석을 동시에 실시하였다.

2. 변수의 측정

1) 종속변수

본 연구의 종속변수는 각 지방공기업의 부채규모(단위: 백만원)의 로그값을 이용하였다. 본 연구에서 지방공기업의 부채비율을 이용하지 않은 이유는 부채비율이 지가 상승 및 자본의 가치의 변화에 민간하게 반응하며, 지방공단의 경우에는 자본 규모가 낮아 부채비율의 의미가 없기 때문이다. (정성호, 2013; 황정윤 외, 2015).

2) 독립변수

본 연구의 독립변수는 내부 효율성 요인, 청렴성 요인, 투명성 요인으로 구분할 수 있다. 내부 효율성 요인의 변수는 업무추진비가 수익(영업이익+영업외이익)에서 차지하는 비율과 1인당 영업이익을 이용하였다. 황정윤 외 (2015)에 따르면 업무추진비규모는 흔히 방만경영의 대표적 지표로서 이용되며 업무추진비가 사업추진 및 기관운영비용의 대리지표로서 예산집행의 효율성을 측정할 수 있다고 하였다. 또한 지방공기업의 경우 공기업의 소유구조로 인해서 방만한 예산집행 행태가 일어날 가능성이 높으며, 업무추진비 절감이 조직 관리의 효율성을 의미할 수 있다 (박석희, 2006). 내부효율성을 측정하는 두 번째 변수로 1인당 영업이익을 이용하였다. 1인당 영업이익은 해당년도의 지방공기업 직원 1인당 영업이익으로 지방공기업의 효율성을 측정하는 지표로 이용되고 있다 (황정윤 외, 2015). 행정안전부 (2018)의 지방공기업 경영평가편람에서도 영업이익을 지방공기업 평가체계에서의 평가지표로 설정하여 경영효율성을 평가하는데 활용하고 있다. 1인당 영업이익 변수도 부채규모와 마찬가지로 로그값으로 변환하여 이용하였다.

또한 청렴성 요인과 관련된 변수는 국민권익위원회가 공공기관을 대상으로 측정하는 외부청렴도와 내부청렴도 지수를 이용하였다 (국민권익위원회, 2017). 국민권익위원회는 종합청렴도를 측정하기 위해서 외부청렴도, 내부청렴도, 정책고객평가 및 부패사건 발생현황 지표를 이용하는데 본 연구에서는 외부청렴도와 내부청렴도를 중심으로 청렴성을 측정하였다. 외부청렴도는 국민권익위에서 해당 공공기관과 직접 업무처리 경험이 있는 국민을 대상으로 부패지수와 부패위험지수로 구성된 설문조사를 실시하여 평가한 지수이다 (국민권익위원회, 2017). 내부청렴도는 해당기관에 근무하고 있는 소속직원을 대상으로 청렴문화지수와 업무청렴지수로 구성된 설문조사를 실시하여 평가한 지수이다 (국민권익위원회, 2017).

투명성 요인을 측정하는 변수로 지방공기업의 행정정보공개율을 이용하였다. 행정안전부에

서 발간하는 정보공개 연차보고서를 바탕으로 공공기관의 전체 정보공개처리건수 중 비공개를 제외하고 전부공개, 부분공개 결정된 건수의 비율을 행정정보공개율로 정의하였다 (행정안전부, 2017). 행정정보공개율은 각 지방공기업의 정보공개 운영실태의 질적 수준을 측정할 수 있는 지표이며 경영의 투명성을 확인할 수 있는 수단이다 (윤성일·권오영, 2017).

3) 통제변수

본 연구에서는 내부효율성, 청렴성, 투명성 요인 이외에 지방공기업의 부채에 영향을 미칠 수 있는 변수들을 통제변수로 설정하였다. 본 연구에 활용한 통제변수는 지방공기업의 조직특성, 지역, 이전년도의 부채규모 및 시간 변수들이다. 지방공기업 조직의 특성과 관련된 변수로는 지방공기업 기관의 연령, 자산의 규모 및 기관유형을 설정하였다. 기관의 연령 변수는 해당 시점의 연도와 기관의 설립연도의 차이를 통해 측정하였으며, 자산의 규모는 해당 공기업의 자산규모 (단위: 백만원)의 로그값을 이용하였다. 선행연구에서는 기관의 연령과 자산 규모가 지방공기업의 부채에 영향을 미친다는 결과가 있어 이를 통제하기 위해 통제변수로 추가하였다 (Bae, 2015; 유승원, 2013; 윤성일·권오영, 2017; 황정윤 외, 2015). 또한 지방공단, 도시개발공사, 도시철도공사 및 철도공사 간 경영방식이 차이가 있으므로 지방공기업 유형별로 가변수를 설정하였다.

〈표 1〉 변수의 측정

변수			측정
종속변수			해당 지방공기업의 부채 규모(로그값)
독립변수	내부 효율성요인		업무추진비가 수익(영업이익+영업외이익)에서 차지하는 비율(%)
			1인당 영업이익(로그값)
	청렴도 요인		외부청렴도 (국가권익위원회에서 발표한 공공기관 외부청렴성)
			내부청렴도 (국가권익위원회에서 발표한 공공기관 내부청렴성)
	투명성 요인		행정정보공개율[(전부공개건수+부부공개건수)/정보공개 청구건수 비율(%)]
통제변수	조직특성	기관 연령	2019-기관 설립연도
		자산 규모	해당 지방공기업의 자산규모(로그값)
		이전년도 부채규모	지방공기업 이전년도 부채규모의 로그값
	지역적 특성		광역, 기초(기준범주)
			수도권, 비수도권(기준범주)
	기관유형		시설관리공단, 도시개발공사, 도시철도공사, 기타공사(기준범주)
	시간		2014년(기준범주), 2015년, 2016년, 2017년

또한 지방공기업이 위치한 지역의 유형도 통제하는 것이 필요하여 광역과 기초 그리고 수도권과 비수도권으로 구분하여 각각 가변수화 하였다. 또한 기관의 재정변수는 점증주의 특성으

로 인해 해당년도와 이전년도의 재정규모가 밀접하게 관련이 있어서 이전년도 부채규모를 통제해주는 것이 바람직하다 (황소하·엄태호, 2012). 본 연구에서는 해당 지방공기업의 이전년도 부채규모의 로그값을 통제변수로 활용하였다. 또한 시간에 따른 영향을 통제하기 위해서 연도별 가변수를 통제변수로 추가하였다. 위의 논의를 바탕으로 〈표 1〉에서 주요 변수의 조작화 및 측정방법을 정리하였다.

Ⅳ. 분석결과

1. 기술통계분석

〈표 2〉는 주요변수들에 대한 기초통계분석 결과이다. 본 연구의 종속변수는 2013년부터 2017년까지 5개년동의 해당 지방공기업의 부채규모의 로그값으로 평균 3.11 이며 최소값은 0, 최대값은 16.72이다. 효율성 요인 변수 중 업무추진비 비중의 평균은 0.74, 1인당 영업이익의 로그값의 평균은 5.76이다. 외부청렴도와 내부청렴도의 평균값은 각각 7.54와 7.76으로 내부청렴도의 평균이 근소하게 높다. 투명성 요인 변수인 정보공개율의 평균은 97.23 이다. 통제 변수인 자산의 로그값의 평균은 9.18, 기관연령은 14.17, 이전년도 부채 규모의 로그값의 평균은 7.94로 나타났다. 지역적 특성으로 구분하면 광역에 위치한 지방공기업은 30.45%(230개) 기초에 위치한 기업은 69.54% (525개)이다. 각각 수도권은 50.99% 비수도권은 49.01%를 구성하고 있다. 지방 공기업의 유형별로 나누면 지방공단이 59.60%(450개)를 차지하며, 기타공사가 25.83%(195개), 도시개발공사가 10.60%(80개), 도시철도공사가 3.97%(30개)를 보이고 있다.

〈표 2〉 기술통계량

		관측치수	평균	표준편차	최소값	최대값
종속변수	부채규모(로그값)	709	7.98	3.11	0	16.72
효율성 요인	업무추진비 비중	708	0.74	14.92	0	18.89
	1인당 영업이익 (로그값)	705	5.76	0.36	3.22	8.41
청렴도 요인	외부청렴도	755	7.54	0.39	6.3	8.61
	내부청렴도	755	7.76	0.50	5.27	9.13
투명성 요인	정보공개율	648	97.23	7.30	9.90	100
조직 특성	자산 (로그값)	709	9.18	3.03	4.55	17.00
	기관연령	755	14.17	6.99	2	36
	이전년도 부채규모	558	7.94	3.16	0	16.72
연도	2013:151(20%), 2014:151(20%), 2015:151(20%), 2016:151(20%), 2017:151(20%)					
지역적 특성	광역:230(30.46%), 기초: 525(69.54), 수도권: 385(50.99%) 비수도권: 370(49.01%),					
기관유형	시설관리공단: 450(59.60%), 도시개발공사: 80(10.60%), 도시철도공사: 30(3.97%), 기타공사: 195(25.83%)					

2. 패널회귀분석

〈표 3〉은 패널회귀분석을 통한 분석결과를 보여준다. 본 연구는 내부효율성 요인, 청렴도 요인, 투명성 요인이 지방공기업의 부채에 영향을 미친다는 가정으로 분석을 하였다. 분석결과를 살펴보면 내부 효율성 요인 중 업무추진비 비중은 임의효과모형에서는 통계적으로 유의미한 결과를 보이지 않지만, 고정효과 모형에서는 업무추진비 비중이 지방공기업의 부채규모와 양의 관계를 보인다. 이는 지방공기업의 비효율적인 관리가 해당 기업의 부채로 이어진다는 가설 1의 내용과 일치하는 결과이다. 이러한 분석 결과는 지방 공기업의 비효율적 관리 특히 지방공기업의 최고관리자 및 임원들의 비효율적 경영관리가 지방공기업의 부채증가로 이어진다고 해석할 수 있다. 내부 효율성 요인 중 1인당 영업이익은 부채 규모에 통계적으로 유의미한 관계를 보이고 있지 않다.

청렴도 요인을 살펴보면, 임의효과 모형과 고정효과 모형 모두 외부 청렴도와 지방공기업의 부채규모가 음의 관계를 가지는 것을 볼 수 있다. 내부청렴도는 임의효과 모형과 고정효과 모형 모두 부채 규모와 통계적으로 유의미한 관계를 보이고 있지 않다. 이는 외부 청렴도가 낮은 지방공기업들일수록 공기업들의 부채규모가 큰 것으로 나타나며 가설 2의 내용과 일치하는 결과이다.

또한 투명성 요인을 살펴보면 정보공개율은 지방공기업의 부채 규모와 통계적으로 유의미한 관계를 가지고 있지 않다. 가설 3에서는 정보공개율이 높은 지방공기업의 경우 부채 규모가 줄어든다고 보았지만, 임의효과 모형과 고정효과 모형 모두 통계적으로 유의미한 관계를 보이지 않고 있다.

통제 변수의 경우 임의모형과 고정효과 모형 모두 자산규모와 이전년도 부채규모 변수가 통계적으로 유의미하게 나타났다. 조직의 규모를 나타내는 자산 규모 변수의 경우 부채 규모와 양의 관계를 갖는 것으로 나타났는데, 이는 조직의 규모가 큰 지방공기업의 경우 큰 예산이 집행되는 대규모 사업을 실시할 가능성이 높기 때문이다. 이전년도 부채규모 변수 또한 재정지표의 점증주의 특성으로 인해 해당연도의 부채 규모와 밀접한 연관성을 갖는다. 이는 기존에 부채 규모가 높았던 기업의 경우 일반적으로 비슷한 수준의 부채규모를 유지하는 경향이 있음을 보여준다. 기관의 특성을 보여주는 요인 중 기관의 연령변수는 임의효과 모형과 고정효과 모형 모두 부채 규모와 통계적으로 유의미한 관계를 보여주고 있지 않다.

〈표 3〉 패널회귀분석결과

		Random Effect	Fixed Effect
내부 효율성 요인	업무추진비 비중	0.014 (0.037)	0.032*** (0.005)
	Ln(1인당 영업이익)	-0.009 (0.039)	0.125 (0.205)
청렴도 요인	외부청렴도	-0.136* (0.072)	-0.144* (0.073)
	내부청렴도	0.035 (0.029)	-0.050 (0.071)
투명성 요인	정보공개율	-0.001 (0.002)	0.001 (0.003)
조직 특성	자산	0.494*** (0.028)	1.392*** (0.139)
	기관연령	0.012 (0.013)	0.021 (0.023)
	이전년도 부채규모	0.547*** (0.021)	0.109*** (0.038)
연도	2014	0.016 (0.047)	0.018 (0.082)
	2015	-0.055* (0.028)	-0.003 (0.048)
	2016	-0.047* (0.047)	0.003 (0.048)
	2017	0.027 (0.037)	0.052 (0.064)
지역적 특성	광역	-0.109* (0.057)	-
	수도권	0.068* (0.037)	-
기관유형	시설관리공단	0.494*** (0.072)	-
	도시개발공사	0.347*** (0.063)	-
	도시철도공사	-0.687*** (0.110)	-
상수항		-0.944** (0.442)	-5.381*** (1.821)
관측치 수		515	520
그룹 수		139	139
Prob〉Chi2		0.000	0.000

*p〈0.1, **p〈0.05, ***p〈0.01 괄호 안은 표준오차를 의미
준거그룹(Reference Group)은 2013년, 기초, 비수도권, 기타공사임

지역적 특성 변수들을 살펴보면 임의모형에서 광역기준의 지방공기업의 기초기준의 지방공기업보다 부채규모가 낮았으며, 수도권의 지방공기업이 비수도권의 지방공기업 보다 부채규모가 크게 나타났다. 기관 유형별로 살펴보면 지방공단과 도시개발공사는 기준범주인 기타공사

에 비해서 부채규모가 크게 나타났으며, 도시철도공사는 기준범주인 기타공사에 비해서 부채규모가 적게 나타났다. 이는 지방공단과 도시개발공사의 부채규모가 크게 나타나는 기존의 선행연구의 결과와도 일치하는 결과이다.

마지막으로 시간 변수의 경우는 임의효과모형에서 2015년과 2016년이 2013년에 비해 부채규모가 적은 것으로 나타났다. 고정효과모형에서 유의미한 통계적 결과가 나타나지 않지만 대체적으로 지방공기업들의 부채규모 감소의 노력이 반영된 결과라고 보여 진다.

V. 결론

본 연구는 지방공기업을 대상으로 부패규모의 영향요인을 내부효율성 요인, 청렴도 요인, 투명성 요인으로 구분하여 분석하였다. 분석 결과 첫째, 업무추진비와 1인당 영업이익으로 구성된 내부효율성 요인 중 업무추진비 비중이 지방공기업의 부채규모에 통계적으로 유의미한 영향을 미쳤다. 이는 지방공기업의 최고관리자 및 임원들의 비효율적 경영관리가 지방공기업의 부채로 이어질 수 있다는 공공선택론의 이론을 입증하며 선행연구들의 결과와 일치한다. 둘째, 외부 청렴도와 내부 청렴도의 청렴도 요인 중 외부 청렴도가 지방공기업의 부채 규모에 유의미한 영향을 미쳤다. 이는 외부 청렴도가 낮을수록 지방공기업의 부채가 증가할 수 있다는 가설 2의 내용을 지지하며, 공공기관의 청렴도가 조직의 성과와 밀접한 관계를 가진다는 기존의 선행연구의 결과와도 일치한다. 셋째, 정보공개율로 측정된 투명성 요인은 지방공기업의 부채에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는다.

이에 따라 본 연구의 정책적 시사점을 논의하면 다음과 같다. 첫째, 기존의 선행연구에서 강조되어 왔던 내부효율성 요인 중 업무추진비 비중은 여전히 지방공기업의 부채규모에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 경영효율화를 위해서 여전히 최고관리자와 임원진의 역할이 중요하며 이를 위해 정책적 차원에서 제도적 장치를 설계하는 것이 필요하겠다. 또한 반부패 측면으로서 외부적 청렴성이 부채규모에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 외부 민원인과 공직자들의 관점에서 청렴한 지방공기업이 부채에 대해 긍정적이며 효율적으로 관리한다고 볼 수 있다. 기존의 지방공기업의 부채 규모에 재무적 요인, 정치적 요인, 및 환경적 요인 등이 공기업의 부채규모에 영향을 미친다는 기존의 연구결과와 달리 본 연구에서는 공공기관의 윤리적 요인인 청렴도와 조직 관리자의 업무추진비 비중 등이 부채규모에 유의미한 영향을 미친다는 시사점을 보인다.

〈참고 문헌〉

국민권익위원회. (2017). 「2017년도 공공기관 청렴도 측정결과」.

곽현근. (2010). 공공부문 부패의 의의와 청렴성 제고 방안. 「사회과학문집」, 28(2): 27-50.

권오성·황혜신·박석희·김철회. (2009). 공공기관의 책임성 유형과 우선순위에 관한 실증분석. 「한국사회와 행정연구」, 20(1): 51-74.

김노창·한영은. (2011). 지방공기업 부채증가와 재정위기. 「지방공기업학회보」, 7(2): 103-127.

김태일. (2001). 지방의회 구성과 단체장 선출이 자치단체 사회복지지출 규모에 미친 영향. 「한국행정학보」, 35(1): 69-89.

김현아·김지영. (2013). 「지방정부 재정활동의 건전성 강화 방안: 지방채와 지방공기업을 중심으로」, 한국조세재정연구원.

박나라. (2017). 공공부문 투명성이 만족도에 미치는 효과: 2010-2015년 공공기관의 정보공개와 고객만족도의 관계를 중심으로. 「한국행정학보」, 51(4): 219-253.

박민정. (2013). 지방공기업 재정성과와 자치단체 재정건전성과의 관계연구: 지방도시개발공사를 중심으로. 「한국자치행정학보」, 27(1): 159-180.

박석희. (2006). 「공기업 경영평가가 조직성과에 미친 영향분석: 조직역량 및 조직생산성에 미친 효과를 중심으로」, 서울대학교 박사학위논문.

박흥식. (2001). 투명성 가치. 「한국사회와 행정연구」, 12(3): 103-118.

박흥식·나현 (2010). 민원행정서비스 만족도에 대한 투명성 효과: 직접 및 조절인가, 공정성을 통한 매개 인가?. 「행정논총」, 48(4): 385-408.

배인명. (2012). 지방공기업의 경영 성과와 지방자치단체의 재정 여건. 「국정관리연구」, 7(2): 191-213.

배정아·윤태섭. (2014). 지방공기업 부채의 영향요인분석: 지방상수도 직영기업을 중심으로. 「한국지방공기업학회보」, 10(2): 29-54.

소일섭. (2013). 「지방공기업 부채관련 재무건전성 평가와 재정위험 감축대책」, 한국조세연구원.

오재록·전영한. (2012). 관료적 자율성의 두 얼굴: 한국 중앙행정기관의 실증분석, 「행정논총」, 50(3): 153-174.

원구환. (2005). 지방정부의 재정분석과 분석지표간 상관성 분석: 강원도를 중심으로. 「한국행정과 정책연구」, 2(1): 75-96.

유승원. (2013). 공기업 CEO의 정치적 독립성, 이사회 의장 분리, 임원의 전문성과 성과. 「한국개발연구」, 35(2): 1-39.

유은철·유홍림. (2014). 공기업·준정부기관의 조직관리 특성과 조직성과와의 관계 분석. 「한국행정연구」, 23(3): 55-79.

윤성일·권오영. (2017). 청렴도가 공공기관 성과에 미치는 영향 분석. 「지방정부연구」, 21(2): 261-281.

윤수재·이혜승. (2009). 지방공기업 경영성과 영향요인 분석: 지방공사·공단 경영평가 담당자 인식 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 13(2): 21-50.

이상왕·함요상. (2016). 윤리경영 추진의 정책적 정당성과 성과에 대한 고찰. 「지방정부연구」, 19(4): 43-70.

이상철·성도경. (2002). 지방공기업의 책임경영을 위한 성공요건분석. 「한국행정학보」, 36(4): 303-320.

이정주. (2013). 청렴시스템과 조직청렴도 및 조직몰입과의 관련성에 대한 연구. 「한국지방정부학회 학술발표논문집」, 2013(1): 304-323.

이혜승·강기춘·어민선·김동근. (2006). 「지방공기업 경영 및 평가제도 개선방안 연구」, 감사원 평가연구원.

정성호. (2013). 재정건전성 제고를 위한 포괄적 부채관리: 광역시·도 지방자치단체의 재정, 공기업, 민간투자사업간 관계. 「지방재정논집」, 18(1): 131-62.

정성호·정창훈. (2011a). 지방공기업 부채절감방안에 관한 소고. 「한국지방재정논집」, 16(2): 147-176.

정성호·정창훈. (2011b). 거버넌스 위기가 지방공사의 부채증가에 미치는 영향. 「한국행정연구」, 20(3): 125-61.

정재진·라휘문. (2013). 지방공기업 부채특성과 관리방안에 대한 소고. 지방행정연구, 27(2): 131-160.

최진욱. (2007). 서울특별시 OPEN 시스템이 부패에 미치는 영향. 「정부학연구」, 13(1): 215-241.

황소하·엄태호 (2012). 지방정부 지출의 공간적 상호작용: 지역 행사 및 축제경비 지출의 비교경쟁(Yardstick Competition). 「한국행정학보」, 46(1): 313-343.

황정윤·김회성·장용석. (2015). 지방공기업 부채증가의 동학. 「한국행정학보」, 49(3): 247-278.

행정안전부. (2017a). 「2017년도 지방공기업 결산 및 경영분석 총괄」.

행정안전부. (2017b).「정보공개연차보고서」.

행정안전부. (2018). 「지방공기업 경영평가편람」.

Bae, K. B (2015). Income inequality and redistributive spending: Evidence from panel data of Texas counties. *Local Government Studies*, 41(5): 735-754.

Brown, T. L., Potoski, M., & Van Slyke, D. M. (2006). Managing public service contracts: Aligning values, institutions, and markets. *Public Administration Review*, 66(3): 323-331.

Florini, A. M. (2007). *The Battle Over Transparency. The Right to Know: Transparency for and*

Open World, edited by Ann Florini, Columbia University Press, 1-16.

Hood, Christopher. (2006). *Transparency in historical perspective*. In C. Hood & D. Heald (eds.), Transparency: The Key to Better Governance? (pp. 3-23). (Oxford: Oxford University Press).

Hong, H. (2014). The internet, transparency, and government-public relationships in Seoul, South Korea. *Public Relation Review*, 40: 500-502.

Laffont, J. J., & Martimort, D. (2009). *The theory of incentives: the principal-agent model*. Princeton university press.

Moe, T. M. (1984). The new economics of organization. *American Journal of Political Science*, 739-777.

Woldridge, Jefrey. M. (2008). *Introductory econometrics: A modern approach*, 4th ed. Cengage Learning.

접수일(2019년 07월 24일)
수정일(2019년 08월 17일)
게재확정일(2019년 08월 19일)

〈국문초록〉

지방공기업 부채 영향요인에 관한 연구: 내부효율성, 청렴성, 투명성을 중심으로

본 연구는 지방공기업의 부채영향요인을 내부 효율성 요인, 청렴도 요인, 투명성 요인으로 구분하여 각 요인들이 지방공기업의 부채규모에 어떠한 영향을 미치는지 분석하였다. 이를 위해 2013년부터 2017년 간 151개 지방공기업을 대상으로 실증 분석하였다. 분석 결과 내부 효율성 요인인 업무추진비 비중과 지방공기업의 부채규모가 통계적으로 유의미한 양의 상관관계를 가졌다. 이는 지방공기업 중 업무추진비 비중이 큰 기관이 부채규모도 클 수 있다는 것을 보여준다. 또한 외부청렴도도 지방공기업의 부채 규모에 유의미한 영향을 미쳤다. 이는 외부청렴도가 낮을수록 지방공기업의 부채규모가 늘어난다는 것을 보여준다. 정보공개율로 측정된 투명성 요인은 지방공기업의 부채에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않았다.

주제어: 지방공기업, 부채, 효율성, 청렴성, 투명성