

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

• 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건 을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer 🖃





행정학석사 학위논문

주민참여예산제도가 지방공기업의 경영성과에 미치는 영향

2023년 8월

서울대학교 대학원 행정학과 행정학전공 이 아 람

주민참여예산제도가 지방공기업의 경영성과에 미치는 영향

지도 교수 김 봉 환

이 논문을 행정학석사 학위논문으로 제출함 2023년 3월

서울대학교 대학원 행정학과 행정학전공 이 아 람

이아람의 행정학석사 학위논문을 인준함 2023년 6월

위	원 장 _	김_	봉	환	(인)
부위	원장	금	현	섭	(인)
위	원	김	윤	지	(인)

초 록

본 연구는 주민참여예산제도를 통한 주민참여예산제도가 자치단체에 소속한 지방공기업의 경영성과를 개선시키는지에 관한 연구이다. 지방공기업의 경우 주민-자치단체-지방공기업의 복대리인 구조 하에서 도덕적 해이가 발생할 수 있는데 공공기관의 경우 한전의 적자를 비롯한 경영에서의 문제점이 꾸준히 지적되어 왔다.

한편 지방공기업이 수익성과 공공성을 함께 추구할 목적으로 지방자치단체의 업무를 위임받아 수행하더라도 지속가능성을 위해 경영 성과의 개선을 위한 노력이 필요하다. 정부는 지속적으로 공공기관 경영 평가 개선안을 공고해 왔으나 전통적인 중앙정부 및 지방정부에 의한 법령에 따른 통제는 한계에 부딪힌 것으로 보인다.

본 연구의 목적은 예산과정상에서 주민들이 참여할 수 있는 참여제 도의 도입 및 시행에 따라 주인인 주민참여가 강화될 때 지방공기업이 재무성과를 개선하고 보다 효율적인 경영결과를 가져오는지 검증하는 것 에 있다.

본 연구는 2017회계연도에서 2020회계연도에 걸쳐 성격과 목적이유사한 시설관리공단을 대상으로 진행되었다. 연구 결과에 따르면주민의 참여도와 지방자치단체의 예산액 반영을 통한 참여 지지도는지방공기업의 총자산이익률과 자기자본이익률에 영향을 미치지 못하였다. 그러나 지방자치단체의 반영 건수를 통한 제도 지지는 지방공기업의 재무성과를 개선시키는 것으로 나타났다.

분석결과의 함의는 다음과 같다. 주민참여예산제도가 주민참여예산제도의 방안으로서 활용되기 위해서는 단지 주민이 형식적으로 의견을 개진하는 것뿐만이 아니라 예산 편성과 집행에 실질적인 의견이 반영하도록 하는 자치단체의 권한행사가 필요함을 의미한다. 따라서 주민이자신의 의견이 적극적으로 반영될 수 있을 것이라는 제도의 유효성을 신뢰하고 자치단체가 예산편성 과정에서 직접적인 주민의 요구를 수용할때 주민참여예산제도를 통해 지방공기업의 경영성과를 개선할 수 있을

것이다.

본 연구는 2012년부터 도입되기 시작한 주민참여예산제도가 주민의 모니터링 망으로 활용될 수 있는지 주민의 역할과 자치단체의 역할을 나누어 효과성을 검증하는 것에 의의가 있다. 또한 고질적인 병폐현상으로 지적되어 오던 지방자치단체의 경영성과를 참여제도의 제도를 통해 개선시킬 수 있음을 검증하였다.

주 요 어: 주민참여예산제도, 지방공기업, 재무성과, 경영성과

학 번:2021-24129

목 차

제 1 정) ⁾ 서 론	1
제 1 절	연구의 목적 및 배경	1
제 2 절	선행연구	9
제 2 정	› 이론적 논의 및 연구가설	14
제 1 절	이론적 논의	14
1.	이론: 복대리인 문제	14
2.	지방공기업	17
3.	주민참여예산제도	19
제 2 절	연구가설	22
제 3 정	상 연구방법	26
제 1 절	연구자료	26
제 2 절	변수설정	29
제 3 절	분석의 타당성	32
제 4 정	· 연구결과	33
제 1 절	기술통계	33
제 2 절	가설검정	37
제 5 장	· 왕 결 론	41
제 1 절	연구의 의의	41
제 2 절	연구의 한계 및 후속연구 제언	43
참고문학	허	45

표 목차

[표 1-1] 지방공기업 경영평가 채점표 (2018년-2021년) 7
[표 2-1] 공공기관 현황17
[표 2-2] 지방공기업 현황18
[표 3-1] 지방공기업 분석 현황 (2017년-2020년)26
[표 3-2] 모형의 변수 설정31
[표 4-1] 기술통계량 분석34
[표 4-2] 상관관계 분석36
[표 4-3] 고정효과모형을 통한 회귀분석 결과137
[표 4-4] 고정효과모형을 통한 회귀분석 결과239
그림 목차
[그림 1] 연구 모형25
Abstract

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적 및 배경

예산결정과정은 정부활동을 수행하기 위한 제도적인 장치이다(나중식, 2004). 정부는 예산편성, 예산심의, 예산집행, 그리고 결산 및 회계검사의 과정을 거친다. 정부는 현재 지방자치단체의 예산활용에 대해 「지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률」 및 「지방자치단체 예산편성 운용에 관한 규칙」 등 다양한 법규를 마련하고 있다. 특히 행정안전부는 매년 지방자치단체의 개정 혹은 신설된 예산편성 운영기준에 대한 참고자료를 발표하고 있다. 구체적으로 법규에서 규정된 정부가 하는 사업의 내용이 개정으로 인해 지방공기업의 분류가 바뀐 경우, 또는 지방자치단체의 보조금 운용에 대한 계정과목이 추가되거나 삭제된 경우 등 새롭게 규정된 운용기준에 대하여 설명하고 있는데 이를 통해 예산에 대한 통제의 중요성을 엿볼 수 있다. 우리나라의 경우 예산을 법률로 제정하여 법률적 효력을 부여하고 형태 또한 법률의 것을 갖추어야 한다는 예산 법률주의를 취하고 있는데 재정운용에 대한 통제를 강조하고자 하는 유사한 목표를 구체화하고 있다고 볼 수 있다. 결국 정부가 하정된 예산자원을 어떻게 배분하고 사용할 것인지에 따라 정부활동의 결과가 바뀔 수 있으므로(하연섭, 2010) 일 잘하고 효율적인 정부란 한정된 예산을 적절한 곳에 적정한 양으로 배분하고 있는가에 대한 문제일 수 밖에 없다.

예산은 본질적으로 정치적인 성격을 지닌다(하연섭, 2010). 따라서 일반시민에 의한 공직자 선출행위와 정책에 대한 영향력을 행사하는 데에 영향을 미치는 예산참여가 중요할 수밖에 없다(Verba, 1972).

예산결정과정은 대의민주주의 제도 하에서 재정적 권한을 위임 받은 행정부 및 국회가 대리인으로서 서로를 견제하며 예산과정을 수행한다. 그러나 대의민주주의 제도는 본질적으로 한계를 지닐 수 밖에 없다. 관료는 합리적인 시각에서 개인의 이익 또는 소속된 부처의 이익을 추구할 수 밖에 없으며 특히 연성예산제약이라는 특성과 맞물려 재량의 오용이 발생할 수 있다. 우리나라 예산결정과정에서 발생한 선심성 예산편성 및 쪽지예산 등의 문제들은 이러한 관료들의 행태를 잘 설명한다. 정리하자면 예산결정과정에 참여하는 권력을 지닌 개인들이 국민의 목표와 괴리되는 사적 이윤을 추구할 유인을 가짐으로써 주민을 위한 예산결정이 이루어지지 않을 수도 있다는 것이다.

예산과정에서 주민 또는 시민의 역할은 참여제도 등을 통하여 확산하려는 노력도 있어왔으나 예산의 정치성과 전문성이라는 특수성 때문에 참여주체와 효과성은 국한되었다. 특히나 참여제도에 있어 주민 개인의 적극성에 기반한 제도의 활성화는 기대하기 어려운데 그 이유는 다음과 같다. 우리나라는 발전국가의 시기를 거쳐 계층제적 문화가 공고화되었고, 관료들에게 대부분의 권력이 집중되었으며, 이러한 대규모 관료제에 대해 대항하기 위해서는 이익이 집결된 시민단체나 위원회 등의 집단적 저항이 유리했기 때문이다. 따라서 예산결정과정에서 시민의 의견이 반영되는 경우는 편익이 집중된 고객정치의 양상을 띄었다고 할 수 있다. 특히 주민의 역할은 선거구에 대한 표를 행사함으로써 자신의 권한을 누구에게 이양할 것인지를 결정하는, 말하자면 상대적으로 소극적인 역할에 한정되어 왔다. 사후적으로 참여연대를 만들어 문제를 해결하려고 하는 등의 모습도 있었으나 예산에 있어 주민의 직접적인 주권을 행사하기란 어려웠으며 제도적인 기반도 부족했다고 판단할 수 있다.

우리나라에서는 이와 같은 주민의 참여를 늘리기 위해 개인의 예산과정에 대한 지식 및 역량을 제고하고 참여의 기회를 보장하며

발판을 마련하기 위해 제도적으로 노력해 왔다. 가령 서울특별시 홈페이지 공고하고 있는 내용에 의하면 2021년부터 예산학교 제도를 시행하고 있는데 그 내용은 참여예산을 소개하고, 팀제로 의제를 발굴하며 사업제안서를 작성하고 제출하는 과정을 연습함으로써 주민의 예산참여역량 역량을 증진시키는 데 기여한다. 또한 서울특별시의 시민참여예산제 운영 조례를 통하여 참여예산위원회를 구축하고 있으며 그 기능은 시민참여예산 제안사업 숙의·공론에 참여하고, 시 예산 편성안에 대한 의견을 제출하며, 그 밖에 위원회의 목적을 달성하기 위하여 필요하다고 인정되는 활동을 시행한다. 마지막으로 우리나라 각 광역 및 기초자치단체 단위에서 시행하고 있는 주민참여예산제도의 경우 서울시에서의 진행과정은 다음과 같다. 먼저 사업분야 및 주제를 선정하고, 시민 사업제안을 공모하며, 제안사업을 심의하고, 시민투표 사업을 최종선정한 후 시의회에서 예산안을 심의하여 확정한다. 이러한 시민참여예산의 목적은 주민의 행정 및 예산분배 과정에서 역할을 늘리고 자신의 생활반경에서 요구되는 행정서비스의 수요를 발견하고 관련된 정책을 시행하도록 직접적으로 요청할 수 있는 소통창구를 제공함으로써 예산결정과정에서 주인으로써 기능할 수 있도록 돕는다.

예산에 대한 주민참여의 활성화는 감시에 있어서 다음과 같은 기능을 한다. 첫째, 예산결정과정에 있어 큰 권력을 행사하는 선출직 관료들은 주민참여예산제도를 통하여 피력된 주인의 의견과 본인의 권한 행사를 일치시킴으로써 상호간 목표를 일치시키는 효과를 불러 일으킨다. 즉 주민의 참여에 따라 제안된 아이디어들을 예산집행에 있어 얼마나 반영했는지에 따라 주민의 만족도는 다음 재임선거의 결과로 반영된다. 선출직 공무원들은 표를 얻기 위하여 주민이 제시한 정책을 시행할 동기를 부여받는다.

또한 주민참여예산제도는 예산과정에서 나타나는 부패현상을 일견 해소할 수 있다. 주민참여예산제도가 처음으로 시작된 브라질을 포함하여 각종 유럽국가에서 도입·시행된 참여예산제도는 부정부패와 대의민주주의 제도의 한계를 극복하기 위해 시도되었다고 볼 수 있다(안성민·최윤주, 2009). 이러한 참여예산제도는 구성원의 참여를 전제로 예산-성과-보상체제를 연계함으로써(나중식, 2004) 예산을 적절하게 사용하였는지 평가하고 보상체계로 환류하는 과정을 거침으로써 정보격차로 인해 발생하는 권력구조의 비대칭성이 발생시키는 비용을 최소화하는데 목적이 있다. 실제로 참여예산제도를 시행한 연구 결과 참여예산제도는 대리인의 위험부담을 감소시키며, 정보의 비대칭성을 극복할 수 있다는 분석결과가 도출되었다(나중식, 2004).

본래 지방공기업은 자치단체에게서 역할을 위임 받아 지방자치의 발전과 주민복리의 증진에 이바지하는 것을 목적으로 한다(지방공기업법 제1조). 이러한 지방공기업은 지방공기업법 제14조 제1항에서 "지방직영기업의 특별회계에서 해당 기업의 경비는 해당 기업의 수입으로 충당하여야 한다."라고 하여 기본적으로 독립채산의 성질을 규정하고 있다. 지방자치단체가 수행하는 업무를 수익성과 공공성 두 가지를 기준으로 구분하는 경우, 국방과 치안 등 공공성의 성격이 월등이 강한 사업에 대해서는 지방자치단체가 직접 수행하여 서비스 제공의 강제성 및 일관성을 보장할 수 있도록 하는 것이 가장 효율적이다. 반면 공공성을 지니지만 동시에 수익성이 강한 사업은 지방자치단체가 독단으로 시행하는 것보다 권한을 위임하여 전문성을 가진 기관에서 공공서비스를 제공할 수 있도록 하는 것이 훨씬 효율적이라고 할 수 있다. 우리나라 기초지방자치단체에 소속됨 지방공기업은 이러한 경영원칙에 따라 공익성과 수익성의 조화를 추구한다(김권식 외. 2015). 실제로 우리나라의 지방공기업은 직접경영기업과 간접경영기업으로 나누어지는데 직영기업의 경우 관리자를 지정하고 간접경영기업의 경우 사장 및 이사장을 임명한다는 측면에서 수익성을 포함한 재무적 성과를 중시한다고 볼 수 있다(김권식 외, 2015).

그러나 우리나라의 공공기관은 위와 같은 설립 목적에도 불구하고 다음과 같은 문제점이 지적되어왔다. 본래는 자치단체가 가지고 있던 권한을 기관에게 위임하여 분권화를 실시하고, 위임된 권한행사에 대해 책임성을 지게 하려고 했다. 그러나 이러한 본래 목적과는 달리우리나라 정부의 빈번한 시장 개입으로 인해 효율적 운영에 있어 마찰을 발생시켰고(김준기, 2001) 공공관리 개혁의 일환으로 도입된 제도들이 형식적 제도주의에 지나지 않는다는 비판에 직면했다(임도빈, 2003; 허철행, 2002). 특히 주민-지방자치단체-지방공기업으로 이어지는 복대리인의 문제는 책임경영을 약화하여 효율성을 훼손시킨다는 문제점이 지적되었다(김준기, 2001).

이런 문제점을 개선하기 위해서 기업의 책임성을 강화하기 위한 목적으로 성과평가 개선에 대한 논의가 지속되고 있다. 주장에 따르면 공공기관의 성과를 명확히 측정하고 환류과정을 통해 책임성을 강화할 것을 요구한다(이석환 · 조주연, 2010). 정부의 행정은 계량적으로 평가가 어렵다는 점과 코로나 바이러스 등 외부환경에 대해 많은 영향을 받는다는 점 등의 문제가 존재한다. 이러한 측면을 고려하여 정량적 평가 뿐만이 아닌 정성적 평가를 통해 보다 객관적이고, 세밀한 평가를 실시하려고 하는 것이다. 다만 이러한 과정이 제대로 수행되기 위해서는 성과측정의 도구가 제대로 구비되어 있어야 하고, 보상과 환류 시스템이 적절하게 구축되어 있어야 한다. 지방공기업의 경영평가제도는 1992년부터 시행된 제도로서 지방공기업법 제78조 및 동법 제68조을 기반으로 하고 있다. 경영평가제도는 공기업이 설정한 목표를 얼마나 달성하였는가를 기준으로 객관적으로 평가하여 그에 상응하는 보상을 실시하고 차기적으로 환류과정에 반영하는 제도라고 할 수 있다(임충혁 · 김명인, 2018).

이러한 경영평가제도는 기존에 지적 받아온 공공기관의 비효율성을 개선하는 데에 효과적인 역할을 수행하여야 한다. 공공기관이 수행하는 업무는 에너지, 철도, 도시개발 등 주민의 생활에 밀접한 관련성을 지님으로써 저렴한 가격에 서비스가 조달되어야 할 필요성이 있거나, 혹은 필수재적 성격을 지님으로써 꾸준하고 안정적인 공급체계망이 갖춰져야 하는 경우가 대다수이다. 이처럼 높은 공공성이 인정되는 사업의 경우 국가적 차원에서 이러한 산업을 민간에 맡기지 않고 직접 조달하거나 공공영역에 속한 기관에 위임하고자 한다. 공공부문 내에서 서비스 공급권한의 위임이 이루어 지게 되면 상한가격을 규제함으로써 독과점으로 발생할 수 있는 가격상승의 부작용을 막을 수 있으며. 낮은 가격에 재화를 공급할 수 있으므로 온정적 간섭주의에 의해 공공서비스를 조달가능하다. 반면 공공영역에 속한 주체들을 토대로 이루어지는 공공서비스 조달의 폐쇄성은 진입장벽으로 인해 위임기관에게 독점적인 권한을 부여하게 되며 시장원리가 작동하지 않는 공공기관에게 방만경영의 문제를 초래하기도 한다. 따라서 성과결과를 평가하고 환류할 수 있도록 적절한 감시와 통제는 기업운영을 효율적인 방향으로 이끌어 나가기 위해 필요하다고 할 것이다. 최근 우리나라 정부는 2022년 9월 「새정부 지방공공기관 혁신가이드라인」을 발표하였다. 정부는 공기업의 경영효율성을 제고하고 경영과정의 책임성을 확보하고자 하는 목적으로(행정안전부, 2009) 지속해서 행정가치의 균형적 평가를 위해 지방공기업 경영평가 개편안을 발행하고 있다.

[표 1-1]의 경우 2018년도부터 2021년까지의 경영평가 기준을 제시한 표이다. 정부는 2021년을 기준으로 지속가능경영, 경영성과, 사회적 가치의 대분류로 나누어 평가를 진행하고 있다.

[표 1-1] 지방공기업 경영평가 채점표 (2018년-2021년)

2018		2019		2020		2021	
대분류	소분류	대분류	소분류	대분류	소분류	대분류	소분류
리더십/전략 (5)	리더십	리더십/전략 (4)	리더십	지속가능경영 (25)	리더십	지속가능경영 (25)	리더십
	전략		전략		경영시스템		경영시스템
경영시스템 (10)	경영효율화	경영시스템 (9)	경영효율화				
경영성과 (45)	주요사업	경영성과 (45)	주요시업	경영성과(40)	주요사업	경영성과(50)	주요시업
	경영효율성과		경영효율성과		경영효율성과		경영효율성과
	고객민족성과		고객민족성과		고객민족성과		고객민족성과
사회적 가치 (35)	일자리 확대	사회적 가치 (36)	일자리 확대	사회적가치 (35)	일자리 확대	사회적가치 (25)	일자리 확대
	사회적 책임		사회적 책임		사회적 책임		사회적 책임
	혁신성과		혁신성과				
정책준수(5)	정책준수	정책준수(6)	정책준수				

출처: 행정안전부(2022) 재구성

주: 1) 괄호 안은 만점을 의미함

허나 매년 발표되는 공공기관 성과평가 개선안에도 불구하고 결산시기에 불거지는 성과급 파티, 방만경영의 문제가 지속해서 제기되고 있다. 왜냐하면 지방공기업의 위탁사업 수행과정을 평가하기 위해서는 사업의 특성상 정성적인 평가를 요구하는 경우가 많기 때문이다. 구체적으로는 지방공기업이 적정 수준의 예산을 책정받아 효율적으로 사용하였는지 객관적이고 정당한 평가가 이루어지기 힘들다. 공공기관의 한 해 실적을 평가하기 위해서는 기관의 목표에 따라 수익성과 공공성이 같이 평가되어야 한다. 민간기업의 경우 한해의 실적이 곧 시장경쟁력이며 기업의 지속가능성을 보장한다고 볼 수 있다. 그에 비해 지방공기업의 경우 실적보다는 제공하는 용역과 서비스의 성격이 기관의 지속가능성에 더 큰 영향을 미친다. 한전의 경우 예전부터 적자재정에 대한 논란이 불거져 왔으며 2023년 5월 전기요금의 5% 인상을 발표하였다. 그럼에도 불구하고 해당 연월을 기준으로 44조에 달하는 적자규모가 드러났다. 적자를 모두 메우기 위해서는 높은 수준의 요금 인상폭이 이루어지던지 전력산업이 민영화되어 경쟁시장에서 고도의 서비스 기술을 가진 기업만이 생존할 수 있도록 내버려 두는 것이 바람직하다. 그러나 실질적으로 이러한 두 가지 방안보다는 한전이 독점권을 가지고 있으면서 점진적으로 수익구조를 개선하는 것이 타당하다고 여겨진다. 왜냐하면 한전이 제공하는 전기라는 서비스의 성격이 공공성과 밀접한 관련이 있기 때문인데, 민영화로 발생할 수 있는 전기료 인상보다 기관의 적자를 견뎌내는 것이 낮은 가격을 요구하는 시민의 수요에 부합하기 때문이다. 이처럼 공공기관의 경우 수익성과 공공성을 같이 추구하게 되므로 이 과정에서 가치가 상충하는 과정을 거친다. 또한 공공서비스 제공에서 대표적인 행정가치인 공공성의 경우 공익, 투명성 등 다양한 가치들을 내포하고 있어 평가기준의 산정이 어렵다. 또한 인천국제공항공사의 정규직 전환 사건에서 보듯 이해관계자들의 직위나 위치에 따라 정책시행의 성공여부에 대한 평가가 달라질 수 있다.

이처럼 행정의 본질적 성격에서 파생되는 공공기관 경영평가의 한계를 되짚어 볼 때 지방공기업의 방만경영에 대한 문제해결방안은 기존의 단순한 기술적 점수매기기를 떠나 주인의 직접적인 참여와 감시역할을 요구한다고 볼 수 있다. 특히나 정책집행과정에서 자원을 어디에 투입할 것인지에 대한 예산운용에 대한 모니터링이 적극적으로 이루어져야 한다고 보인다. 기존에 관주도적으로 이루어지던 예산편성 방식에서 벗어나 주민이 정책을 직접 선정하고 집행내역이 공정하고 타당하게 이루어졌는지 볼 수 있도록 정보를 공개하는 것이다. 다만 지방공기업의 경우 일반적인 중앙정부의 정책결정 및 집행구조와 달리 복대리인의 구조를 거치게 되는데, 이 연구는 주인에서 복대리인까지 이어지는 메커니즘 하에서 지방공기업의 효율적 경영을 위한 수단으로 주민의 감시가 경영성과에 긍정적인 영향을 미칠 수 있는지에 대해 연구하고자 한다. 즉 주민의 예산참여제도에 대한 적극적인 참여가 연성예산제약이 불러올 수 있는 책임성 약화라는 부작용을 약화시킬 수 있는지, 더 구체적으로는 지방공기업의 재무적 성과를 개선시킬 수 있는지에 대한 검증이 본 연구의 목표라고 할 수 있다.

제 2 절 선행연구

주민참여예산제도는 시민단체, 비영리단체 등을 포함한 집단 단위와 개인 단위로 구분할 수 있다. 먼저 집단 단위에 대한 연구로서 선우현 (2006)은 민주화운동의 주체로서 시민단체의 지배구조 및 운영방식에 대해 연구하였으며, 한미정 (2009)은 시민단체의 영향력과 사회연계망 활동에 대한 연구를 통해 활성화 전략을 연구하였다. 또한 비영리단체를 의미하는 NGO에 대한 연구가 이루어지기도 했다(이워웅, 2003; 서유경, 2014). 두번째로 주민 개인의 역할로는 주민소환제, 온라인 신문고(조병우·윤상오, 2017) 등을 들 수 있다. 이러한 각각의 역할이 얼마나 효과적인가에 대해 논문연구가 있어왔지만 시민단체에 대한 연구는 많이 이루어진데에 비해서 개인 차원에서의 연구는 활용도가 낮다. 왜냐하면 첫번째, 개인이 참여를 통해 얻는 편익과 과정속에서 소요되는 비용을 비교해봤을 때 투입되는 시간과 노력, 즉 비용측면이 훨씬 더 큰 경우가 많다. 따라서 개인이 정책결정 및 집행에서 참여하는 경우가 많지 않을 것이다. 둘째, 본질적으로 개인 단위로 수행되는 참여의 경우 자신의 직접적 이익과 관련되어 있을 수 있다. 이와 같은 경우 개인의 의견이 수용되어 발생하는 편익은 다수의 이해관계자의 편익과는 무관하거나 배치되는 경우가 다분할 것이므로 그 성격에 있어

일관적인 기준을 판단하기가 어려울 수 있다.

그럼에도 불구하고 주민참여예산제도는 예산의 전과정에서 주민의 참여를 늘리려는 노력의 일화이라고 볼 수 있다. 주민참여예산제도는 주민이 원하는 정책적 아이디어를 제시하면 예산의 수용여부를 지방자치단체가 적극적으로 공개해야 할 의무를 지닌다. 이처럼 예산과정에서의 참여경로를 체계화하고 제도화함으로써 기존의 모호하고 추상적이던 참여경로를 기능적으로 변모시키는 데에 기여했다. 행정자치부가 2003년 7월에 발표한 2004년 지방자치단체 예산편성기본지침에 따라 각 지방자치단체가 주민참여예산제도 도입을 권고 받은 이후 2010년 5월 말 전체 230개의 지방자치단체 중 약 36%가 시행하였다(최상한, 2010). 이에 따라 관련된 연구로서 국내외 사례를 비교분석하거나, 주민참여예산제도 조례안에 대해 분석하거나, 주민참여예산제도와 자치단체 간의 영향요인에 대한 연구가 진행되었다. 먼저 사례에 대한 연구분석으로 전주상 (2008)은 브라질의 포르투 알레그레(Porto Alegre) 시 사례와 우리나라의 울산광역시 동구 사례를 비교분석하였다. 나중식 (2005)은 브라질, 미국, 한국을 대상으로 비교분석 하였으며 안성민 · 최윤주 (2009)는 우리나라의 5개 자치구를 중심으로 제도의 경험과 성과에 대해 분석하였다. 이 외에도 박미옥 (2006)은 광주시 북구청과 울산시 동구청의 사례를 대상으로, 이동규 · 김철 (2014)은 대전광역시 대덕구의 사례를 대상으로 거버넌스의 관점에서 주민참여예산제도를 연구하였다. 또한 주기완 (2015)은 경상남도에서 도입한 제도에 대한 개선방안을 제시하였다.

두번째로 주민참여예산제도 조례안과 관련하여 김철 (2008)은 주민참여예산제 운영조례안에 대하여 연구하였으며 김선형 · 유란희 (2017)은 주민참여예산제 조례안의 유형과 정책확산에 대하여 연구하였다.

세번째로 자치단체와의 관계에 있어 영향요인에 대한 연구결과로

이순향 · 김상헌 (2011)은 주민참여예산제도의 도입이 지방자치단체의 세출예산규모와 구성비에 어떠한 영향을 미치는 지를 분석하여 주민참여예산제도의 도입 자체가 지방자치단체의 지출규모를 줄인다는 것을 검증하였으며 다만 지출구성에 대해 변화가 있지 검증하였다. 또한 정재호 · 김상헌 (2014)은 주민참여예산제도의 도입이 지방자치단체의 재정건전성에 미치는 영향을 분석하여 제도의 도입으로 인해 선심성 예산 및 전시성 예산의 규모를 확장시켜 재정건전성의 문제를 초래함을 증명하였다. 또한 이지문 · 권자경 (2015)은 주민참여예산위원회의 특성이 주민참여예산제도의 효과에 어떠한 영향을 미치는가를 분석하였다. 정형기 (2016)는 정치적 요인과 경제적 요인이 주민참여예산제도의 활성화에 어떠한 영향을 미치는지를 분석하여 인당 지방세 부담액이 주민제안 사업 수에 부정적인 영향을 미친다는 결과를 도출하였다. 이건영 · 조정래 (2021)는 주민참여예산제도가 기초자치단체의 청렴도에 미치는 영향을 분석하여 주민제안 사업건수가 청렴도에 부정적 영향을 미치고 예산반영비율은 긍정적 영향을 미친다는 결과를 도출하였다.

지방공기업의 경영성과에 영향을 미치는 영향요인에 대한 선행연구는 크게 두 가지로 분류할 수 있는데, 영향요인을 내재적 요소로 보는 것과 지방공기업의 외부에서 원인을 찾는 외재적 요소로 보는 것이다. 먼저 경영성과에의 영향요인으로서 내재적 요소를 분석한 연구로는 다음과 같다. 장석오 (2007)는 지방공기업의 재무상태와 경영성과 간의 관계를 분석하여 재무적 성과 및 기업규모가 경영평가결과에 미치는 긍정적인 영향을 연구하였다. 안성규 · 곽채기 (2013)는 지방공기업 기관장의 임용 유형과 경영성과 간의 관계를 분석하여 공기업 기관장이 공무원 출신인 경우 지방공단에서 경영성과가 높게 나타남을 확인하였다. 또한 이기석 · 박치형 (2022)은 지방공기업의 사회적 가치가 경영성과에 영향을 미치는지를 분석하여 경영평가 기준 중 사회적 가치의 세부 지표인 소통 및 참여, 지역발생발전이 경영성과에 긍정적인 영향을 미침을 분석하였으며 행정구역에 따라 사회적 가치 및 경영성과 점수에 차이가 존재함을 분석하였다. 지방공기업 외에도 내재적 요소를 분석단위로 한 연구로 김봉환 (2018)은 공공기관장의 나르시시즘이 경영평가에 미치는 결과를 연구하였으며, 박용성 · 남형우 (2011)는 공공기관의 외형적 특성이 경영평가 결과에 미치는 영향을 분석하여 공공기관 규모 및 재무건전성이 경영평가결과에 영향을 미치는지 분석하였다.

반면 경영성과와 관계가 있는 영향요인으로서 외재적 변수들에 대해 분석한 연구는 다음과 같다. 배인명 (2012)은 지방자치단체의 재정 여건과 지방공기업의 경영성과와의 관계에 대해 연구하였다. 지방자치단체의 재정건전성, 재정자립도 등의 지표를 사용하였으며 지방공기업의 경영성과는 안정성과 수익성으로 나누어 분석한 결과 지방자치단체의 재무상태가 좋아질 수록 지방공기업의 안정성은 악화되는 것으로 분석되었다. 박민정 (2013)은 지방도시개발공사를 중심으로 자치단체의 재정건전성과 지방공기업의 재정성과의 관계에 대해 연구한 결과 도시개발공사의 부채비율과 자치단체의 지방채 비율간 유의한 상관관계를 도출하였다.

마지막으로 지방공기업의 내재적 변수와 외재적 변수를 혼합·활용하여 분석한 연구가 존재한다. 정재진 (2010)은 기업특성과 환경적 특성이 경영 평가 결과에 미치는 영향을 조사하여 기관 특성 요인에서는 인력, 인당자산, 인당이익 수준과 환경적 특성으로 자치단체 주민의 소득이 경영평가 결과에 긍정적인 영향을 미친다는 분석이 이루어졌다. 또한 김권식 외 (2015)는 지방공기업의 자원과 조직특성 및 지방공기업을 둘러싼 환경, 즉 지방자치단체의 특성이 재무적 성과에 미치는 영향을 연구하였다. 분석 결과 기업의 부채율과 자치단체의 재정자립도 및 예산 대비 채무비율이 지방공기업의 재무적 성과에

영향을 미침을 도출하였다.

위와 같은 다수의 선행연구에도 불구하고 다음에 대한 연구가 부족하다. 첫째, 주민참여예산제도와 관련된 계량적 연구가 부족하다. 주민참여예산제도의 시행 내용이 자치단체 내지 지방공기업에 미치는 영향을 알기 위해서는 사례 연구 뿐만 아니라 계량적인 연구결과가 측정될 필요가 있다. 우리나라의 경우 제도의 도입 이후의 역사가 길지 않아 계량적인 연구결과가 부족하였다. 또한 주민참여예산제도에 대하여 진행된 계량적 연구의 경우 주민참여예산제도의 도입여부를 주요 변수로 하여 연구가 진행되긴 하였으나(이순향·김상헌, 2011; 정재호·김상헌, 2014) 이는 주민참여예산제도가 각 기초자치단체에서 확장되어 가던 초기에 이루어진 연구이기 때문에 각 기초자치단체에서 주민제안 사업 수와 반영예산액에 따른 세부적인 정보에 대한 연구는 미흡하였다.

두번째, 주민참여예산제도와 지방공기업의 경영평가결과와의 관계를 분석하는 연구가 부족하다. 선행연구들의 경우 지방자치단체의 재무적정보가 경영평가에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 연구가이루어지거나(김권식 외, 2015), 주민참여예산제도가 자치단체에 미치는 영향을 분석하였다(이건영 · 조정래, 2021). 다만 지방자치단체의 정치적·경제적 특성이라고 할 수 있는 주민참여예산제도를 독립변수로한 소속 지방공기업에의 영향분석은 부족하였다.

이러한 최신 연구 흐름에 따라 이 연구는 2017년부터 2020년까지 각 기초자치단체의 주민참여예산제도의 현황을 독립변수로서 활용하여 연구를 진행하고자 한다. 지방자치단체 제도의 계량적 지표를 활용한 양적 연구를 통해 참여예산제도를 통한 주민참여 통로가 각 지방공기업의 경영평가에 어떠한 영향을 미치는지 분석하는 연구이다. 주민참여예산제도의 짧게는 5년, 넓게는 10년 동안의 시행내용을 추적하여 데이터를 통해 객관적으로 연구결과를 증명하고자 한다. 또한 짧은 제도의 역사에서 주민참여예산제도의 질적연구 또는 도입여부에 따른 연구는 수행되어 왔으나 제도의 세부적인 데이터 자료를 통한 내용은 부족하다는 점에서 참여제도 연구의 출발점으로서의 의의를 지닌다. 마지막으로 지방공기업의 경영성과는 매년 지속적으로 재무적성과의 개발 문제가 불거져 왔는데 공공기관의 비효율성을 개선할목적으로 지방자치단체의 참여제도가 유의미한지를 검토하여 예산측면에서의 참여제도의 효과성을 찾는 것에 이바지하고자 한다. 즉 이연구는 지방자치단체의 주민참여예산제도에서 주민의 참여와지방자치단체의 반영(수용) 정도가 지방공기업의 경영성과에 긍정적인영향을 미치는지를 분석하고 참여예산주의의 효과를 파악하는 데 그의의 및 목적이 있다.

제 2 장 이론적 논의 및 연구가설

제 1 절 이론적 논의

1. 이론 : 복대리인 문제

주인-대리인 문제란 납세자이자 주인인 국민이 재정에 관한 결정 권한을 대리인인 정부에 위임하는 경우, 재정에 대한 정보를 정부가 독점함으로써 정부에 대한 통제가 어려운 상황을 의미한다(하연섭, 2010). 이는 주인과 대리인간 존재하는 정보비대칭의 문제와 목표 불일치로 인하여 발생한다.

민주주의 하에서 주권은 국민에게 귀속되며 중앙정부 및 지방정부가하는 일은 국민의 권한을 위임·위탁받아 대리인으로서 공공문제를 해결하고 필요한 정책을 실현하는 것이다. 이 때 각 정부는 필요에 의해 공공의 영역이나 민간 조직에 권한을 위탁·위임하여 공공서비스

공급역할을 이전하고자 시도한다. 이 경우 위임 구조 하에서 원래의 대리인(각 정부)과 복대리인(권한을 위임·위탁받은 기관)이 함께 존재하며, 정보비대칭 현상으로 인한 주인의 목적과 대리인(복대리인)의 사적유인 구조의 괴리가 나타난다. 특히 주인-대리인 간의 이분으로 나타나는 대리인 문제와 달리 대리인과 복대리인의 구조를 거쳐야 하는 삼단의 구조는 정보비대칭의 문제가 더 두드러질 수 밖에 없을 것이다.

복대리인 문제를 해결하기 위해서 보편적으로 제시되는 해결방법은 다음과 같다. 먼저 권한을 대리수행하는 복대리인이 자신의 사익을 위해 추구하는 것이 곧 주인의 이득, 공익으로 귀결되도록 보상유인체계를 조작하는 것이다. 지방공기업의 경우 매출액 또는 당기순이익이 높게 인식되어야 효율성과 관련한 경영평가결과가 좋아지므로 기관장은 이러한 계정과목의 긍정적으로 보이기 위해 특정 목표달성을 위해 사업을 수행할 수 있다. 이 때 기관장의 목표가 주인의 이익, 지역사회의 공익으로 연결될 수 있으려면 첫째, 경영성과평가 기준이 실질적으로 지방공기업의 활동을 반영하는 객관적이고도 정확한 지표여야 한다. 둘째, 지방공기업의 경영평가의 개선은 기술개발이나 R&D 투자로 인한 비용구조의 개선을 통해 이루어져야 하며 단순인건비 절감으로 인해 매출액이 부풀려진 것이나 충당부채 등 주관적 인식이 포함되는 계정과목에 대해 회계보수주의를 취하지 않아 비용을 과소인식함으로써 부풀려진 현상이 아니여야 한다.

지방공기업의 이러한 문제들을 사전적으로 예방하기 위해서는 정보비대칭의 간극을 줄이는 것이 필요하다. 일반적으로 지방공기업이업무를 수행하는 과정은 복대리인 구조로 이해할 수 있다. 주민이재정적 권한을 지방자치단체에 위임하고, 지방자치단체는 위임 받은업무를 다시 지방공기업 등에 재위임하는 식이다. 복대리인 구조가존재할 때 주인-대리인 문제에 따르면, 주민의 감시·감독 역할을 강화하는 것이 복대리인인 지방공기업에 영향을 미쳐 성과를 개선시킬

수 있다.

우리나라의 경우 전자시스템을 통한 온라인 창구와 정보공개청구 시스템 등을 통하여 이러한 정보격차를 해소하기 위해 노력하고 있다(임승후·김병섭, 2010). 주민이 참여할 수 있는 플랫폼을 형성하고 의견창구를 개설하는 것은 복대리인 구조를 재조직화 하여 주인-복대리인간 거리를 좁혀 단순화 하거나 문제 행동에 대한 감시횟수를 증가하여 유인체계를 일치하는 것에 기여한다. 가령 공기업에게 분기 또는 반기 실적을 공시하게 강제함으로써 재무상황을 들여다 볼 수 있도록 하는 것이 감시횟수를 증가시키는 방안이 될 것이다. 또한 주민이 자신의 생활과 밀접한 관련이 있는 사회현상에서 문제들을 발견하고, 제도를 통해 이를 변화시킬 것을 대리인인 자치단체에 요구할 수 있다. 이러한 참여제도의 활성화는 주민이 지방자치단체의 행정역량 많은 관심을 가지고 있음을 의미한다. 및 성과에 대하 주민참여예산제도가 성공하기 위해서는 주민의 정서적 지원이 중요한데(나중식, 2004) 이 때 주민의 정서적 지원이란 주민이 참여예산제도를 통하여 주민으로서 지니는 권리를 보장받을 수 있다는 신뢰가 보장되고 있으며 본인이 제도를 통하여 적극적으로 자신의 의견을 피력하고자 하는 의지를 가지고 있음을 의미한다. 이러한 주민의 정서적 지원은 주민의 표 행사에 의하여 선출되는 자치단체 및 지방의회의 공무원들에게 큰 영향력을 발휘할 수 있다. 결국 주민의 선거권 행사에 의하여 선출되는 공무원들은 자신의 이익이나 중앙정부의 우선순위보다 주민들의 의사를 더 적극적으로 반영하려고 할 유인을 지닐 것이다. 주민에 의해 직접적으로 표출된 수요에 반응함으로써 주인의 목표달성 및 효용 극대화를 실현할 수 있다.

2. 지방공기업

공공기관은 기본적으로 공기업과 준정부기관, 그리고 기타공공기관으로 구분된다. 공기업의 경우 준정부기관에 비해 높은 자체수입액을 요구하는데(총수입액 대비 자체수입액이 50% 이상) 2023년 기준으로 공시된 공공기관의 현황은 다음과 같다.

[표 2-1] 공공기관 현황

공공기관 지정 공기업

2023년 5월 기준

직원정원이 300명, 총수입액	자산규모가
200억원, 자산규모가 30억원	이고, 총
이상이면서 총수입액 중 자체	체 수입액
수입액이 차지하는 비중에	인 공기업

50% 이상인 공공기관

시장형

백 자산규모가 2조원 이상 원 이고, 총 수입액 중 자 체 체 수입액이 85% 이상

준시장형

시장형 공기업이 아닌 공기업

준정부기관

기금관리형

직업정원이 300명, 총수입액 국가재정법에 따라 기금 이 200억원, 자산규모가 30억 을 관리하거나, 기금의 원 이상이면서 총수입액 중 관리를 위탁받은 준정부 자체수입액이 차지하는 비중 기관 이 50% 미만인 공공기관

위탁집행형

준정부기관이 아닌 준정 부기관

기타공공기관

공기업, 준정부기관이 아닌 공 공기관

출처 : 알리오(http://www.alio.go.kr)

이 중에서도 자치단체에 속한 지방공기업은 2023년 5월 기준으로 411개이다. 행정안전부(2022)의 정의에 따르면 지방직영기업은 지방 자치단체가 직접 사업수행을 위해 공기업특별회계를 설치, 일반회계와 구분하여 독립적으로 회계를 운영하는 형태로 조직·인력은 지방자치단체 소속으로 공무원의 신분을 지닌다. 또한 간접경영기업은 지방공사 또는 공단을 의미하는데, 지방자치단체가 50% 이상을 출자한 독립법인으로 종사자의 신분은 민간인이라고 할 수 있다.

[표 2-2] 지방공기업 현황

2022.6.30. 기준

운영구분	유형	계	
지방직영기업		총계: 252	
 간접경영기업	도시개발공사	16개	

도시철도공사 6개

지방공단 89개

기타공사 48개

총계: 159

출처: 행정안전부(2022) 재구성

또한 지방공기업법 적용 대상사업은 의무적용사업과 임의적용사업으로 나누어질 수 있다. 의무적용사업이란 상수도사업, 공업용수도사업, 자동차운송사업, 하수도 사업 등을 의미하며 임의적용사업이란 경상경비의 5할 이상을 경상수입으로 충당할 수 있는 사업으로서 조례가 정하는 바에 법이 적용될 수 있다.

3. 주민참여예산제도

주민참여예산제도(Citizen Participatory Budget System)는 브라질 포르투 알레그레(Porto Alegre)시에서 출발하여 다양한 시각에서 연구되었다(나중식, 2004). 당시 고객주의(Clientalism)와 호혜정치의 폐해를 극복하고 효율적이고 바람직한 예산활용을 위해 도입된 참여예산제도는 제도주의적 접근방법(Institutionalism)을 취함으로써 공식적 제도 개편을 통해 당대 사회문제를 극복하고자 하였다(나중식, 2004). 주민참여예산제도는 단순히 감시와 견제를 통해 바람직한 예산결과를 달성해내고자 하던 기존 대의민주주의 형태에서 벗어나 주민의 적극적 참여를 통한 협의와 그에 기반을 둔 성과달성을 우선시한다. 우리나라의 경우 행정자치부가 2003년 7월 발표한 「2004년 지방자치단체 예상편성기본지침」을 통해 본격적으로 각지방자치단체에 주민참여예산제도의 도입을 권고하였으며(곽채기, 2005; 나중식, 2004) 2023년 기준 우리나라의 모든 기초지방자치단체가 주민참여예산제도를 실시하고 있다.

주민참여예산제도는 공공부문에서 주민의 예산주권 극대화를 실현하며 제도를 통해 주민의 적극적인 참여와 합의를 보장하고자한다(나중식, 2004). 이를 바탕으로 주민참여예산제도의 중요한 기능들을 네 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 주민의 제안을 기조로 하여지방자치단체는 명확한 정책목표와 우선순위를 설정할 수 있다. 지방자치단체의 예산배분 과정에서 중앙행정기관, 자치단체장, 의회의원 등 다양한 이해관계자들이 관여하게 되며 일반적으로 우선순위설정 과정에서 혼란을 겪게 된다. 이 때 주민참여예산제도를 통해주민이 직접 의견을 표출하게 되면 지방자치단체의 재정적 기능의목표가 분명하고 명확해질 수 있다. 정부 주도적이고 관료 중심적이던기존의 예산결정과정에서 벗어나 자치단체장과 지방의회가 선호하는 정책 위주의 예산편성으로 나타나는 예산낭비를 극복할 수 있다(안성민·최윤주, 2009).

둘째, 시민주권의 발현을 통하여 숙의민주주의 발전에 기여한다. 대의민주주의제 하의 예산결정과정에서는 예산결정의 직접적인 참여자간, 그리고 참여자와 이해관계자 간에 발생하는 정보의 비대칭성으로 인해 정책과정에서 불균등한 영향력이 행사될 수 밖에 없다. 주민참여예산제도는 예산과정에 주민이 직접 참여함으로써 자기결정과 자기책임의 원칙을 실현하고, 사회 전반에 시민 주권적 문화를 설립하며, 결국 재정민주주의를 구현할 수 있다(나중식, 2004). 더불어 재정정책의 환류(feedback)과정을 통해 정부신뢰를 지속적으로 제고함으로써 숙의 민주주의의 초석을 다지는 데에 기여할 것이다.

셋째, 비용부담자와 의사결정자가 일치됨에 따라 불일치하는 상황에 발생할 수 있는 각종 비용들을 감소시킨다. 대의민주주의를 표방하는 예산제도 하에서는 의사결정자가 지방정부이고 비용부담자는 지방자치단체의 주민이다. 이와 같은 경우 비용부담자의 의사가 아닌 의사결정자를 중심으로 정책이 추진될 수 있다는 차원에서 자원의 낭비가 나타날 수 있다(하연섭, 2010). 주민참여예산제도는 비용부담자와 의사결정자를 일치시킴으로써 이러한 문제를 일부분 해결할 수 있다. 주민참여예산제도에서는 주민이 제시한 정책에 투입되는 비용을 주민이 직접 부담한다는 측면에서 예산운용에 대한 책무성(Accountability)을 확보하는 데에 기여하게 된다(하연섭, 2010).

넷째, 예산결정과정에서 지방자치단체 또는 지방의회에 대한 주민의 감시·감독 기능을 수행한다. 주민은 예산편성에 직접 참여하여 영향력을 행사하며(윤성일 · 임동완, 2016) 주민이 제시한 정책 중 어떤 안건들이 일반회계 및 특별회계 중 어떠한 회계루트를 사용하여 반영되었는지를 구체적으로 공시함으로써 실질적으로 지방정부의 예산결정과정의 투명성을 확보할 수 있다. 이는 지방자치단체의 예산운용에 있어 재정의 오용과 남용을 줄이는 긍정적인 결과로 나아간다(이순향 · 김상헌, 2011). 더불어 지방자치단체는 자체적으로 설립한 조례 등을 기반으로 주민참여예산제도와 관련된 정보를 적극적으로 공유하게 되는데. 가령 각 지방자치단체의 홈페이지를 통하여 이루어지는 주민참여예산제도 관련 예산 정보는 편성부터 결산까지 회계연도에 걸쳐 지속적으로 정보를 공시하게끔 이루어져 있어 시민이 예산활용내역을 확인할 수 있는 모니터링 횟수를 늘리고 관료의 예산결정과정에서의 시민에 대한 책임성을 확보하는데 기여한다. 결국 이러한 주민참여예산제도의 기능 및 역할을 살펴보았을 때 점차 확대되어 가는 주민의 직접참여의 기능은 지방자치단체 및 이에 속한 공공기관에 대한 감시 역할을 수행함으로써 연구되어야 할 가능성이 충분하다고 판단된다.

따라서 본 연구의 목적은 지방자치단체 예산 결정에 있어 주민들이 직접 참여할 때 정보비대칭 문제를 완화하고 지방공기업의 경영성과를 개선시키는지 제도의 효과성을 검증하는 것에 있다.

제 2 절 연구가설

먼저 주민이 주민참여예산제도에 적극적으로 참여하고 제안할 때주인-대리인 구조로 인해 발생하는 대리인 문제가 완화될 수 있다. 특히지방공기업의 경영성과를 개선시키기 위해서는 정보비대칭을 완화하기위한 참여제도라는 수단이 필요하며 최근 각 지방자치단체에서 활성화되기 시작한 주민참여예산제도가 그 방안이 될 수 있다.

주민은 자신의 생활과 밀접한 관련이 있는 공공서비스에 대해 새로운 수요를 요구하거나 불만을 표시함으로써 자신의 의견을 적극적으로 피력하려고 한다. 이 때 주민의 만족도가 낮아지면 지방자치단체의 선출직 공무원들은 다음 임기를 보장할 수 없기 때문에 정치적인 측면에서 주민의 의견에 큰 영향을 받는다. 지방자치단체는 비대칭적으로 분포하던 정보를 적극적으로 공개하고 주민제안을 수용함으로써 이러한 위험을 줄이려고 할 것이다. 이 때 지방공기업법 제65조 예산 성립 및 변경과 관련한 규정에서 공사가 사업계획에 투입되는 예산을 성립하거나 변경하였을 때 자치단체장에게 보고할 것을 규정하고 있고, 동법 제71조 및 제72조에서 사업대행에 따른 비용부담 및 보조금 교부 권한이 지방자치단체장에게 주어져 있다고 정하고 있다. 이는 곧 공사와 공단의 본질적 활동에 지방자치단체가 큰 영향력을 행사할 수 있어 지방자치단체와 긴밀한 연관을 지닌다는 것을 의미한다. 결국 주민의 예산결정과정에 있어 참여권한의 강화는 복대리인 구조에서 지방공기업에게도 영향을 미칠 것이며 이는 결국 지방공기업이 더 좋은

성과를 내고자 하는 동기를 부여하는 쪽으로 작용할 수 있다.

이 때 주민참여예산제도가 지방공기업에게 더 열심히 일할 유인을 제공하기 위한 루트를 살펴보면 첫째, 제도에 참여하는 주민의 참여도와 둘째, 이를 예산안에 반영할 권한이 있는 지방자치단체의 지지도로 구분할 수 있다. 이러한 논의를 통해 다음과 같은 가설을 설정한다.

<가설1> 주민의 참여도와 경영성과의 관계

H1: 주민의 주민참여예산제도 제안수가 클수록 지방공기업의 경영성과에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

먼저 주민의 참여도는 한 회계연도 내에서 주민이 주민참여예산제도를 통해 얼마나 정책적 제안에 참여했는지로 측정할 수 있다. 주민이 합리적인 개인임을 가정할 때 정책적 제안에도 불구하고 자신의 의견이 실질적으로 정책에 반영될 가능성이 낮다고 생각한다면 예산제도에 참여하지 않을 가능성이 높다. 따라서 주민이 특정 정책에 대한 예산을 요구하고 의견을 적시한다면, 자치단체의 예산 운용에 있어 충분한 관심을 보이고 있으며 자신의 제안에 대해 자치단체가 반응하리라는 믿음을 가지고 있을 가능성이 높다. 이러한 주민의 믿음은 첫째, 자치단체 소속 지방공기업의 기관장 및 종업원들의 공공봉사에 대한 동기를 불러올 수 있다. 자발적으로 공익에 기여하고자 하는 동기는 조직몰입을 강화하는데 기여한다. 둘째, 주민의 참여 자체가 모니터링의 역할을 할 수 있다. 주민은 자신의 요구를 적극적으로 요청할 것이고 이를 통해 지역경제 활성화의 목표를 지나는 지방공기업의 재무성과가 개선될 수 있다.

지방자치단체의 주민참여예산제도에 대한 지지 또한 중요하다. 자치단체장이 주민으로부터 제안된 사업들을 얼마나 직접 예산에 반영하는가 또한 지방공기업의 경영성과에 영향을 미칠 수 있다. 형식적, 보여주기 식으로 운영되는 참여제도는 주민의 신뢰를 떨어뜨리고 조직 내부의 결속력만을 강화하여 적정한 서비스 공급과 주민의 복리증진에 기여해야 할 본래의 목적이 훼손될 수 있다. 반면 주민의 의견을 적극적으로 경청하고 이를 예산안에 반영하는 경우 자치단체 내부적으로 결정한 (주민의 요구와는 괴리된) 목표나 중앙정부가 편향적으로 선호하는 사업의 우선순위를 낮춤으로써 공익발전에 기여한다. 지방자치단체가 주민의 의견을 적극적으로 예산편성에 반영하는 것은 주민의 생활만족도에 민감하게 반응하고 있다는 것을 의미한다. 자치단체에 귀속된 지방공기업의 기관장은 업무추진이 얼마나 잘이루어졌는지 실적에 따라 높은 보수를 받을 수 있기 때문에 좋은 성과결과를 받으려고 할 유인을 지니는데, 지방자치단체가 참여주민의 의견을 중요시할수록 주민의 여론 또는 비판에 대해 더 민감하게 반응할 것이다. 이는 주민들이 주목하는 지방공기업의 재무적 성과를 포함한 여타 성과평가를 개선시켜야 하는 유인으로 작용함으로써 대리인 구조로 인해 발생할 수 있는 문제들을 완화할 수 있다.

위와 같은 논리에 의하여 자치단체에서 주민의 의견을 얼마나 지지하는지에 대해 두 가지 접근방식이 있을 수 있다. 자치단체의 지지도와 지방자치단체의 경영성과와의 관계에 대하여 다음과 같은 가설을 설정한다.

<가설2> 자치단체의 지지도와 경영성과의 관계

H2a: 주민참여예산제도 반영수가 높을 수록 지방공기업의 경영 성과에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

H2b: 주민참여예산제도 반영액이 클수록 지방공기업의 경영성과에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

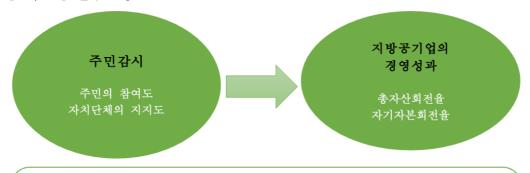
주민참여예산제도를 통해 제시된 주민의 의견건수를 많이 반영할

수록 이는 자치단체가 주민의 참여에 허용적임을 의미하며 이는 제도에 참여하는 주민들의 권한을 강화하는 것을 의미한다. 주민의 감시 정도가 커질수록 지방자치단체는 총지출액을 줄인다는 연구결과(이순향 · 김상헌 (2011)에 따라 지방자치단체는 더 효율적인 예산운용을 하여 주인의 뜻을 반영하려고 할 것이다. 이는 지방자치단체와 지방공기업이 출자·출연관계에 있으면서 예산상 근접한 관계를 가지고 있음을 감안할 때 지방공기업의 경영성과가 개선될 것이라는 가설을 구성할 수 있다.

제안건수를 반영하는 방법 이외에도 주민참여예산제도에서의 지방자치단체 지지도를 나타낼 수 있는 다른 변수가 존재한다. 그 접근방식으로 예산액을 비교하는 방법이 있는데, 주민참여예산제도에 투입된 예산반영액이 클수록 자치단체의 지지가 높다고도 볼 수 있다. 보다 이 경우에도 자치단체의 적극적인 지지는 주민참여의 활성화로 이어지며 복대리인의 경영성과를 개선시킬 수 있을 것이다.

이를 정리하면 연구모형은 다음과 같다.

[그림 1] 연구모형



통제변수

지방공기업의 재무적 특성 (부채비율, 자산규모) 자치단체의 재무적 특성 (재정자립도, 지방세 규모, 자산 규모, 예산 규모) 자치단체의 지리학적 특성 (인구수)

제 3 장 연구방법

제 1 절 연구자료

이 연구의 분석대상은 광역·기초자치단체에 소속된 지방공기업 중시설관리공단이며 분석기간은 2017년부터 2020년까지이다. 대상선정에 있어 지방공기업 중 직영기업을 제외한 공사와 공단을 대상으로 표본을 수집하였다. 간접경영방식은 소유·지배구조에 있어서 직접경영방식과는 차이가 있다. 원구환 (2005)에 의하면 지방공기업의 재원조달방식은 조세가 아닌 요금수입에 의해 이루어지므로 재정적으로보다 독립적이라고 할 수 있다. 또한 직영기업의 경우 소속 근로자들이 공무원의 직위를 가지는 데 비하여 간접경영방식의 경우 일반민간인으로서, 직업의 안정성이 유지되는 공무원제와 달리 성과측정과그에 따른 보수체계를 지닌다는 특성이 있다. 즉 간접경영방식의 경우지방공기업 조직 내부에서 경영성과를 개선시키고 수익성을 높이고자하는 유인이 상대적으로 강하다고 볼 수 있으며, 보다 자치단체의통제에서 자유롭고 성과에 따른 책임을 진다는 측면에서 직영기업과는 분리되는 특성을 가진다고 할 것이다.

[표 3-1] 지방공기업 분석 현황 (2017년-2020년)

	2017년	2018년	2019년	2020년	계
도시철도공사	5	6	6	3	20
도시개발공사	11	12	13	6	42

특정공사공단	11	15	18	10	54
관광공사	6	6	7	2	21
시설관리공단	67	78	88	56	289
환경시설공단	4	4	3	1	12
계	104	121	135	78	438

출처: 행정안전부(2023) 재구성

주1) 매년 12월 31일 기준으로 작성

[표 3-1]에서 제시된 지방공기업은 데이터 수집에 따라 분석연도 2017년부터 2020년까지를 기준으로 438개를 수집하였다. 이 때 지방공기업의 분류목적에 따라 각기 다른 업무를 수행하므로 기관에 있어 적용되는 법령, 우선사업 및 평가기준에 차이가 존재한다. 이는 지방공기업이 달성하고자 하는 재무적 성과에도 영향을 미칠 수 있어 유사한 사업을 진행하는 시설관리공단을 대상으로 하여 연구를 진행하였다.

또한 지방공기업의 경우 신설되거나, 폐지되거나, 조직이 변경되는 등 변화가 있었다. 2017년의 경우 세종특별자치시시시설관리공단, 충주시시설관리공단, 밀양시시설관리공단이 신설되었으며 2019년에 울산광역시북구시설관리공단이 신설되었다. 2020년의 경우 원주시시설관리공단, 영천시시설관리공단이 신설되었다. 또한 분석대상 중 2020년 김포시시설관리공단이 폐지되었다. 신설되는 경우 해당 연도를 기준으로 분석에 포함하였으며 폐지되는 경우에도 폐지되는 기간까지 데이터 분석대상에 포함하였다.

명칭이 변경되는 경우나 조직이 변경되는 경우도 있었다.[®] 명칭이 변경되는 경우는 동일한 지방공기업으로 취급하여 그대로 분석을 진행하였다(2017년의 경우 서울시설관리공단에서 서울시설공단으로 변경, 대구광역시시설관리공단에서 대구시설공단으로 변경, 2018년의 경우인천광역시남구시설관리공단에서 인천광역시미추홀구시설관리공단으로 변경, 인천광역시시설관리공단에서 인천시설공단으로 변경, 2020년 인천광역시남동구도시관리공단에서 남동구도시관리공단으로 변경, 김포도시공사에서 김포도시관리공사로 변경).

조직이 변경되는 경우도 있었다. 2017년의 경우 수원시시설관리공단이 수원도시공사로 변경되었으며 광명시시설관리공단은 광명도시공사로 변경되었다. 여수시도시공사가 여수시도시관리공단으로 변경되었으며 창녕군개발공사가 창녕군시설관리공단으로 변경되었다. 이외에도 2019년 과천시시설관리공단이 과천도시공사로 변경되었고, 군포시시설관리공단이 군포도시공사로 변경되었으며, 안양시시설관리공단이 안양도시공사로, 포천시시설관리공단이 포천도시공사로,시흥시시설관리공단이 시흥도시공사로 변경되었다. 이와 같은 조직 변경의 경우 시설관리공단으로 조직 변경이 이루어지면 변경이 이루어진 해부터 분석대상에 포함하였으며 시설관리공단에서 여타 기관으로 변경되는 경우 변경년도 차년부터 분석대상에서 제외하였다.

특히 지방공기업의 경우 한해의 경영성과 실적을 차년도에 평가하게 되는데 이 때 독립변수인 주민참여예산제도가 이루어진 시기와 종속변 수의 회계연도를 일치시켜 분석하고자 하였다.

데이터로 각 지방자치단체에 대한 정보공개청구를 이용하여 2017년 부터 2020년까지의 데이터를 수집하였다. 지방공기업의 경영 성과를

[◎] 출처: 알리오, 공공기관 경영정보 공개시스템

파악하기 위해 지방공기업평가원에서 제공되는 경영평가보고서를 활용하였으며, 재무적 성과를 측정하기 위해 클린아이(CleanEye)와 알리오(Alio), 지방재정365에서 제공되는 정보들을 적극활용 하였으며 ST ATA 16.0을 사용하여 가설을 검증하였다.

제 2 절 변수측정

1. 종속변수 : 지방공기업의 경영성과

지방공기업의 재무성과에 대한 대리변수로서 기업활동성을 사용하였다. 경영성과를 평가하는 지표로서 수익성과 매출액을 포함한다양한 변수들이 사용되었음(김권식 외 (2015)에도 불구하고 해당연구에서는 총자산수익률과 자기자본회전율을 사용하였다. 왜냐하면전행연구에 따르면 간접경영기업 중 공사의 경우 당기순이익을 이용한지표를 사용하는 것에 문제가 없었으나, 본 연구에서 연구대상이 된공단의 경우 회계결산시 당기순이익을 0으로 처리하여 당기순이익을활용한 회계정보를 이용할 수 없었기 때문이다. 따라서 당기순이익을이용한 회계정보의 경우 본 연구에서는 분석상 편향(bias)을 발생시킬수 있다고 판단되었다. 따라서 경영성과를 측정할 수 있는 변수로기업활동성을 사용하여 총자산순이익률과 자기자본순이익률을 변수로사용하였다.

이 때 총자산수익률이란 총자산 대비 매출액을 의미하며, 자기 자본수익률이란 자기자본 대비 매출액을 의미하여 자산 또는 자본 대비 해당 공기업의 회계연도 기준 매출액을 통해 성과를 측정하는 지표에 해당하다.

2. 독립변수: 주민참여예산제도

독립변수로서 주민참여예산제도를 측정하는 변수는 다음과 같다. 주민참여예산제도는 주민의 참여도와 자치단체의 지지도로 구분할 수 있다. 먼저 주민의 참여도는 주민참여예산제도에서 주민이 제안한 경우이며 단위는 건수이다. 자치단체에서의 지지도는 주민참여 예산제도에 반영된 건수이며 단위는 건수이다. 또 다른 지지도에 대한 변수로서 주민참여예산제도 시행과정에서 투입된 예산액이다. 이 때 단위를 일치시키기 위하여 예산액의 경우 로그화로 변형시켜 사용하였다.

독립변수의 측정에 있어 자치단체에 따라 일부반영, 진행 중 등다양한 응답이 존재하였다. 가령 전년도에 이미 제안되어 반영되었거나자치단체의 필요에 따라 실시중인 사업인 경우 반영이라고 표기를하거나 거부, 또는 기타(진행 중)이라고 표기하는 경우가 있었다. 분석의일관성을 위하여 이러한 경우에도 모두 반영된 것으로 포함하여분석하였다. 또한 차기연도에 반영될 것이 예정된 경우에도 반영된 것으로 포함하여 발표하고 연도 말에 평가 및 고시하게 되는데, 전년도에 제안되어추진이 예정되는 경우 시행연도의 참여예산 진행내역에 포함되지 않았기때문이다.

3. 통제변수

통제변수로 선행연구에서 경영성과에 영향을 미칠 수 있는 요인으로 제시된 재정자립도, 지방세액과 인구수를 포함하였다(장석오, 2007; 정재진, 2010; 정재호·김상헌, 2014; 김권식 외, 2015). 이 때 자치단체의 재정자립도는 전체 세입에서 자치단체가 자율적으로 편성·집행할 수

있는 재원의 비율을 의미하는데^②, 2014년 세입과목의 개편으로 인해 산출방법이 변경되었다. 따라서 세입과목 개편 후 변경된 재정자립도를 사용하였다. 또한 지방공기업의 재무적 특성 또한 종속변수인 총자산회전율과 자기자본회전율에 영향을 미칠 수 있으므로 특성으로서 자산규모 및 부채비율을 포함하였다(박민정, 2013; 김권식 외, 2015).

[표 3-2] 모형의 변수 설정

	변 수	조작적 정의			
종속변수	권선 시크·	총자산희전율	매출액/총자산 (%)		
	경영성과	자기자본회전율	매출액/자본 (%)		
	주민 참여도	주민참여 제안건수	제안건수		
독립변수	지방자치단체의	주민참여 반영건수 지방자치단체의			
	지지	주민참여 예산액	반영액		
통제변수			부채비율 (%)		
	지방공기업의 특성	재무적 특성	자산규모 (log)		

② 출처: 지방재정365

재정자립도 (%)

지방세 규모 (log)

재무적 특성

지방자치단체의 특성

자산 규모 (log)

예산 규모 (log)

지리학적 특성 인구 수 (log)

제 3 절 분석의 타당성

본 연구는 주민참여예산제도가 지방공기업의 경영성과에 어떠한 영향을 미치는지 연구한 것으로 고정효과모형을 사용하였다. 고정효과모형의 경우 첫째, 분석대상집단과 시간에 따른 잔차의 이분산성을 고려할 수 있다. 둘째, 시간에 따라 변하지 않는 특성이모형에 주는 내생성을 제거할 수 있다. 셋째, 고정효과모형과 확률효과모형을 선택하기 위해 Hausman 검정을 실시한 결과 고정효과모형이 보다 적합한 것으로 분석되었다. 따라서 본 연구에서 사용한 모형은 다음과 같으며, i는 지방공기업, j는 2017년부터 2020년까지의 4개년에 걸친 분석연도이며 세번째 항인 u_i 는 시간에따라 변하지 않는 패널의 오차정보를 포함한다.

$$Y_{it} = u + \beta X_{it} + u_i + \varepsilon_{it}$$

또한 독립변수는 지방자치단체 단위이며 종속변수는 지방공기업

단위로 불일치의 문제가 발생하게 되는데, 이는 데이터 변수의 대상 집단을 성격이 유사한 시설관리공단으로 한정함으로써 발생할 수 있는 편향 문제를 최소화하고자 하였다.

제 4 장 연구결과

제 1 절 기술통계

[표 4-1]는 연구대상에 포함된 변수들의 기술통계량을 확인할 수 있다. 모든 변수는 이항변수 없이 연속변수로 측정되었다.

자기자본회전율의 경우 평균 37.836%이고 최소값은 0.173%, 최대값은 670.211%로 기관별로 차이가 큰 것을 확인할 수 있었다. 자기자본회전율의 경우 그 값이 클수록 당기 회계연도의 매출액이 큰 것을 의미한다. 총자산회전율은 평균은 13.401%이고 최소값과 최대값은 각각 0.101%과 301.996%으로 자기자본회전율에 비해 낮게 나타났다. 이는 총자산회전율의 경우 자기자본회전율과 분자는 동일하지만 분모는 부채와 자본의 합으로 자기자본회전율보다 크기 때문이다. 따라서 분모가 더 큰 총자산회전율이 자기자본회전율보다 낮은 기술통계값을 가지는 걸 확인할 수 있다.

또한 독립변수로서 주민의 참여도(제안건수)와 자치단체의 지지도(반영건수)의 평균은 각각 226.628건, 61.554건이었으며 이 때 최소값은 동일하게 0이었다. 즉 일부 광역·기초자치단체의 경우 주민참여예산제도가 시행되었음에도 불구하고 참여제도가 활성화되지 못했음을 의미한다. 이는 조례가 막 제정되어 실질적으로 참여가 이루어지지 못했거나, 참여제도에 대한 홍보으로 주민들이 제도를

인식하지 못한 경우였다(김겸훈·이은구, 2009). 반면 최대값은 제안건수의 경우 3979건과 반영건수 838건으로 제도가 활성화되는 지역도 존재하였다.

자치단체의 지지도(반영액)는 로그화한 값으로 측정되었다. 이 때 평균은 7.396이고 중간값은 7.295으로 분석대상이 된 자치단체(주민참여예산제도를 시행하면서 분석대상 지방공기업이 위치한 자치단체)의 50%가 전체 지방자치단체의 반영액 평균에도 미치지 못하는 수준을 반영하고 있는 것을 알 수 있었다.

[표 4-1] 기술통계량 분석

(단위: %, 백 만원, 명)

	변수이름	표본수	평균	표준편차	중간값	최소값	최대값
종속변수	자기자본 회전율	278	37.836	62.794	22.995	0.173	670.211
	총자산 회전율	278	13.401	21.1843	10.240	0.101	301.996
	주민의 참여도 (건수)	274	226.628	535.304	94.5	0	3979
독립변수	자치단체 지지도 (건수)	276	61.554	110.280	30	0	838
	자치단체 지지도 (액)	274	7.396	1.478	7.295	2.079	11.717
	기업의 부채비율 (%)	277	1.961	4.158	1.054	0007	48.736
	기업의 자산규모 (log)	278	21.723	1.863	21.089	18.854	26.794
	자치단체 재정자립 도(%)	278	32.377	14.308	31.15	8.8	80.5

자치단체 지방세 규모 (log)	278	18.941	1.263	18.578	16.441	23.696
자치단체 자산규모 (log)	278	29.080	0.968	28.785	27.600	32.582
자치단체 예산규모 (log)	278	14.762	2.522	13.806	11.251	23.058
자치단체 인구 수 (log)	278	12.714	1.009	12.752	10.301	16.104

[표 4-2]에서는 주요 변수들에 대한 상관관계를 분석하였으며 유의수준 5%를 기준으로 통계적으로 유의한 상관관계가 있는지를 확인하였다. 이 때 주민의 참여도와 자치단체의 지지도(건수) 에서 0.8905의 양의 상관관계가 존재하는 것으로 확인되었다. 또한 자치단체의 지지도(액)의 경우 주민의 참여도와 자치단체의 지지도(건수)와 약한 양의 상관관계(각각 0.4321, 0.4590)가 존재함을 확인할 수 있었다. 자산규모의 경우 주민참여예산제도와 관련된 세 가지 변수 모두와 약한 양의 상관관계를 보였다. 이는 지방공기업의 규모가 클수록 소속된 자치단체의 인구가 많을 것이고(0.5323) 이에 따라 주민참여예산제도도 활성화될 것임을 확인할 수 있었다(참여도 0.3515, 지지도(건수) 0.3027, 지지도(액) 0.3959).

[표 4-2] 상관관계 분석

(12)	-0.059	-0.069	0.5467*	0.4785*	0.4256*	0.0137	0.5323*	0.5984*	0.8359*	0.7152*	0.3468*	1
(11)	0.1536*	0.1692*	0.3708*	0.3158*	0.3595*	-0.01	0.1342*	0.2695*	0.4489*	0.4208*	1	
(10)	-0.035	-0.067	0.5762*	0.5531*	0.5205*	0.0232	0.6377*	0.6777*	0.9159*	1		
(6)	-0.031	-0.069	0.6044*	0.5597*	0.5208*	0.0411	0.6364*	0.8229*	1			
(8)	-0.097	-0.112*	0.4469*	0.4205*	0.3490*	0.0338	0.5608*	1				
(7)	-0.287*	-0.355*	0.3515*	0.3027*	0.3959*	-0.092	1					
(9)	0.2672*	0.0278	0.0527	0.0814	0.0857	1						
(2)	-0.1016	-0.208*	0.4321*	0.4590*	1							
(4)	0.0604	0.0318	0.8905*	П								
(3)	-0.0542	-0.066	1									
(2)	0.8010*	1										
(1)	1											
	(1)	(2)	(3)	(4)	(2)	(9)	(2)	(8)	(6)	(10)	(11)	(12)

주석) 유의수준 5% 하에서 상관관계가 존재하는지 분석함

제 2 절 가설검정

[표4-3] 는 고정효과모형을 통한 회귀분석 결과로서 종속변수를 자기자본회전율로 하여 주민참여예산제도가 지방공기업의 경영성과에 미치는 영향을 분석한 것이다. 주민의 참여도와 자치단체의 지지도(액은) 주민참여예산제도의 지방공기업 경영성과에 미치는 영향에서 통계적으로 유의한 영향을 미친다고 볼 수 없었으며 자치단체의 지지도(건수)의 경우 유의수준 10%하에서 자기자본회전율에 양(+)의 영향을 미치는 것을 확인할 수 있었다. 즉 자치단체의 지지도가 1건 증가할 때마다 지방공기업의 재무적 성과인 자기자본회전율은 0.147% 씩 증가함을 확인할 수 있다. 다만 다른 변수들은 자기자본회전율에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 분석되었다.

또한 모형의 결정계수는 각각 0.021, 0.036, 0.019로 나타났다. 이는 해당 모형이 종속변수의 변화량의 2.1%, 3.6%, 1.9%를 설명하고 있음을 보여준다.

[표4-3] 고정효과모형을 통한 회귀분석 결과1

	종속변수: 자기자본회전율								
	β	t value	β	t value	β	t value			
계수	1667.278	0.628	2024.213	0.770	1764.864	0.663			
주민의 참여도	0.011	0.617							
자치단체의 지지도(건수)			0.147*	1.802					
자치단체의					-0.342	-0.078			

지지도(액)							
기업의 부채규모	-0.390	-0.454	-0.377	-0.444	-0.391	-0.452	
기업의 자산규모	-11.415	-1.521	-11.646	-1.571	-11.621	-1.549	
자치단체의 재정자립도	-0.382	-0.230	-0.486	-0.297	-0.502	-0.295	
자치단체의 지방세	-2.353	-0.051	-15.674	-0.338	2.298	0.049	
자치단체의 자산규모	-20.750	-26.472	-26.472	-0.266	-23.088	-0.228	
자치단체의 예산규모	-3.888	-0.370	-3.330	-0.321	-3.742	-0.356	
자치단체 인구수	-52.313	-0.305	-47.973	-0.284	-60.629	-0.335	
N	273		275		273		
R2	0.021		0.03	36	0.019		
F value	0.46	9	0.83	37	0.421		

1) *, **, ***의 유의수준은 각각 10%, 5%, 1%임

[표4-4]은 가설검정을 위해 총자산회전율을 종속변수로 하여 분석한 결과표이다. 독립변수인 주민참여예산제도의 경우 주민의 참여도와 자치단체의 지지도는 통계적으로 유의한 결과를 미친다고 볼수 없었으나, 자치단체의 지지도(건수)의 경우 유의수준 5% 하에서 총자산회전율을 0.072 단위 만큼 증가시키는 것으로 확인되었다.

또한 세 가지 모형에서 모두 유의수준 10% 하에서 기업의 자산규모가 증가할 수록 총자산회전율은 감소하는 것으로 볼만한 충분한 통계적 근거가 있는 것으로 나타났다(계수는 각각 -5.741, -5.888, -5.877). 이는 지방공기업의 경우 총자산회전율의 분자인 매출의 경우 증가하는 데에 한계가 있으므로 분모인 총자산이 클 수록 총자산회전율이 낮게 나타남을 증명한다.

또한 종속변수가 총자산회전율인 경우 세가지 모형의 결정계수는 각각 0.030, 0.051, 0.027로 나타났다. 이는 해당 모형이 총자산회전율의 변화량의 3.0%, 5.1%, 2.7%를 설명하고 있음을 보여준다.

[표4-4] 고정효과모형을 통한 회귀분석 결과2

	종속변수: 총자산회전율								
	β	t value	β	t value	β	t value			
계수	938.687	0.861	1111.592	1.033	986.761	0.903			
주민의 참여도	0.005	0.734							
자치단체의 지지도(건수)			0.071**	2.125					
자치단체의 지지도(애기					-0.187	-0.103			
기업의 부채규모	-0.211	-0.599	-0.205	-0.589	-0.245	-0.704			
기업의 자산규모	-5.773*	-1.873	-5.885*	-1.939	-5.871*	-1.905			
자치단체의	-0.046	-0.067	-0.096	-0.144	-0.106	-0.151			

재정자립도							
자치단체의 지방세	-9.241	-0.485	-15.635	-0.823	-6.907	-0.359	
자치단체의 자산규모	-4.910	-0.119	-7.709	-0.189	-6.217	-0.149	
자치단체의 예산규모	0.048	0.011	0.318	0.075	0.113	0.026	
자치단체 인구수	-37.921	-0.538	-35.836	-0.518	-41.691	-0.593	
N	273		275		273		
R2	0.0	30	0.05	1	0.027		

1) *, **, ***의 유의수준은 각각 10%, 5%, 1%임

요약하자면 주민참여예산제도가 자치단체 소속된 지방공기업의 재무적 성과를 개선시키느냐와 관련하여 주민의 참여도와 자치단체의 예산액 배정은 종속변수가 자기자본회전율일 때와 총자산회전율일 때모두 통계적으로 유의한 영향을 미친다고 보기 어려웠다. 그러나 자치단체가 반영하는 주민참여예산제도의 반영건수의 경우 유의수준 10%하에서 총자산회전율과 자기자본회전율 모두를 양(+)의 방향으로 향상된다는 결과가 도출되었다.

제 5 장 결 론

제 1 절 요약 및 함의

본 연구는 주민참여예산제도가 지방공기업의 경영성과를 개선시키는 지에 대하여 2017회계연도부터 2020회계연도까지 시설관리공단을 대상으로 분석을 진행하였다. 연구결과에 따르면 첫째, 주민의 참여도만 가지고는 지방공기업의 경영성과 개선을 확인할 수 없었다. 주민참여예산제도의 세부 변수 중 지방자치단체의 반영건수를 통한 참여 지지만이 유의한 효과를 갖고 온다는 것을 확인할 수 있었다. 이는 주민이 예산제도에 적극적으로 참여하여 의견을 개진하더라도 주민자치단체-지방공기업의 복대리인 구조에서 발생하는 도덕적 해이의 문제를 일견 해소하기는 어렵다고 해석된다. 결국 예산편성과정에 주민을 참여시키더라도 참여제도의 발전 초기인 현재에서는 자치단체가 가지고 있는 실질적인 권한이 여전히 크다는 것을 의미한다. 이러한 권한이 주민을 위해 적극적으로 행사될 때 복대리인 구조가 가져오는 도덕적 해이와 방만경영을 해소할 수 있다.

더하여 자치단체의 지지 중에서도 반영건수는 통계적으로 유의한 효과를 가져오지만 예산투입액의 경우 아무런 효과를 발생시키지 않음을 확인하였다. 예산투입액의 경우 자치단체는 실링제를 통하여 일정 예산액을 배정하도록 고정하고 있어 예산반영건수와 상관없이 일정 금액이상을 투입해야 하거나, 그 이상은 사용할 수 없도록 구조화된 결과가 분석을 통해 드러남을 알 수 있다. 또한 재전건전성을 나타내는 변수로 주민참여예산제도의 도입과 선심성 예산지출 사이에 정(+)의 관계를 도출한 정재호 · 김상헌(2014)의 연구결과와도 부합되는 통계적 결과를 확인할 수 있다. 이는 주민참여예산제도에서 투입되는 예산이 주민의 진정한 수요를 반영하지 못하고 자치단체는 선심성 예산에 치중하게 되면서 방만한 예산 운용으로 이어질 수 있으며, 이는 곧 지방공기업의

경영성과 또는 효율적인 예산운영방안에도 무관심하게 될 수 있음을 보여준다.

반영건수와 반영액이 다른 결과를 나타낸다는 것을 비교해보면 반영액은 정부지출액의 한계가 존재하는 반면 반영건수는 주민에 대한 별다른 제한이 없기 때문에 통계적으로 유의성을 나타내는 것을 알 수 있다. 결국 이러한 변수들이 보여주는 통계적 유의성은 폭넓은 주민참여의 기회를 제공하면서, 주민이 제안한 참여정책의 내용에도 면밀한 관심을 쏟아야 함을 의미한다. 자치단체의 투명한 주민참여제도의 활성화가 곧 자치단체의 지지를 의미하며 참여제도의 본래 목적인 모니터링 및 수요 반영이 달성되고 이 과정에서 지방공기업의 재무적 성과 개선이 이루어질 수 있다.

이러한 결과를 토대로 본 연구의 이론적·정책적 함의는 다음과 같다. 첫째, 주민참여예산제도는 시행한지 오래되지 않았으나 주민의 참여 및 자치단체의 지지를 통하여 지방공기업의 경영성과를 개선시키는 것으로 참여제도의 활성화를 촉구하는 것에 대한 의의를 지닌다. 둘째, 참여제도는 단순히 시민 또는 주민에게 역할을 부여하는 것만이 아니라 자치단체가 그 의견을 적극적으로 반영하여 정책집행까지 이어질 수 있어야 제 역할을 수행할 수 있다. 지방의 청년들을 대상으로 정책에 실제 참여할 수 있도록 기회를 제공하는 청년정책네트워크가 제도를 주도하는 공무원 중심으로 이루어져 비판을 받았던 것처럼 참여제도에 있어서 실질적인 주민의 의견이 반영될 수 있도록 하는 절차가 필요하다.

셋째, 다양한 비판을 받았던 지방공기업의 방만경영에 있어 주민의참여가 지방공기업이 부채를 관리하고 효율적인 경영을 하도록 감시하는역할을 할 수 있다. 복대리인 구조 하에서 법의 적용을 받는지방공기업의 경우 소속된 자치단체에서 위임하는 사무만을 수행하고 이과정에서 주민의 요구는 무시되기 쉽다. 이러한 문제를 해결하기 위하여주민이 직접 소리낼 수 있는 다양한 참여 플랫폼이 제시될 수 있다.

제 2 절 연구의 한계 및 후속연구 제언

본 연구의 한계는 첫째, 주민참여예산제도의 자료가 불완전하게 수집되었다는 점이다. 주민참여예산제도는 각 지방자치단체의 조례를 통하여 시행하고 있는데 일관된 기준이 없고 시행시기가 모호하여 제도의 숙성정도를 반영할 수 없었다. 또한 자치단체가 매년 주민참여예산제도의 시행내역을 공고하기는 하나 평가기준이 모두다르고(일부반영, 전부반영 등) 예산내역도 기준이 없었다.

둘째, 주민참여예산제도에서 제안되는 주민들의 요구가 반드시집단이익에 부합하지는 않을 수도 있다는 점이다. 참여제도는 시행한지오래되지 않아 관심도가 낮으며, 특히 인구수가 적은 자치군의 경우노령화 때문에 참여하는 사람들이 적지 않았다. 따라서 이런 경우주민참여예산제도에 참여하는 주민들은 예산제도와의 관계성이 크거나해당 예산반영으로 인하여 본인에게 집중된 편익을 얻을 수 있을가능성이 높다. 이러한 개인은 자신의 이익을 우선시 하여 예산편성을요구할 수 있으므로 제안된 예산편성의 성격이 반드시 민주적이라거나지역사회에 공헌하는 의견이라고 보기 힘들다(이지문·권자경, 2015).

이러한 한계에 비추어 제언하는 후속연구는 다음과 같다. 먼저 주민참여예산제도의 조례 성격이 비슷한 자치단체를 분류하여 참여제도의 효과를 검증하는 것이다. 김선형과 유란희(2017)는 주민참여예산제도의 조례유형에 따라 정책확산을 연구하였다. 이처럼 조례유형을 기준으로 세밀한 효과유무의 검증이 필요하다.

두번째로 주민참여예산제도를 통한 시민성숙성에 대한 연구와 개발이 필요하다. 시민이 공익에 관심이 많고 자기봉사정신이 높을 수록 참여제도를 통해 긍정적 외부효과를 창출할 수 있다. 이러한 시민의식은 지역사회의 관심도를 통해 지방공기업에 특정 공공서비스를 요구함으로써 지역사회에서 필요한 자원들을 공급맞아 수요자 맞춤의 서비스를 제공받을 수 있다.

위에서 언급한 본 연구의 한계점들이 보완된다면 각 지방자치단체의 특성을 반영하여 시행되는 주민참여예산제도에 대한 정확하고 면밀한 분석과 참여제도가 가져오는 정책 효과를 보다 객관적인 자료로서 활용할 수 있을 것이다. 기존의 관주도적 정책결정 및 집행에서 벗어나 국민의 자기주권의식과 함께 참여제도의 기반을 통해 지역사회 내에 긍정적인 효과들을 발생시킬 수 있기를 기대한다.

참고 문헌

- 곽채기. (2005). 지방재정 확충을 위한 지방세제 개편 방안. *한국지방재정학회* 세미나자료집. 1-31.
- 김권식, 박순애, & 이광훈. (2015). 지방공기업의 자원, 조직특성 및 환경이 재무적 성과에 미치는 영향: 광역지방자치단체 관할 지방공사를 대상으로. 회계와 정책연구, 20(3), 211.
- 김봉환. (2018). 공공기관장의 나르시시즘이 공공기관 경영성과에 미치는 영향. 한국의사행정학회보. 17(1). 85-102.
- 김선형, & 유란희. (2017). 주민참여예산제도 조례유형에 따른 정책확산 연구. *정부학연구*, *23*(2), 225-255. https://doi.org/10.19067/jgs.2017.23.2.225
- 김준기. (2001). 공기업 경영평가제도의 성과와 향후 과제. *한국행정연구*, *10*(1), 97-123.
- 김철. (2008). 혁신성과평가: 표준조례제도의 법정책학적 분석 -"주민참여예산 제 운영조례 표준안"을 중심으로. 한국정책학회 춘계학술발표논문집, 2008. 115.
- 나중식. (2004). 브라질 알레그레시의 주민참여예산제도: 성공요인과 한계. *한국 행정논집*, *16*(3), 457-482.
- 나중식. (2005). 주민참여예산제도의 운영모형에 관한 비교연구: 브라질·미국·한국을 중심으로. 지방정부연구, 9, 134-159.
- 박미옥. (2006). 한국 지방정부의 주민참여예산제도의 실태분석: 광주시 북구청 과 울산시 동구청 사례의 비교분석을 중심으로. *한국인사행정학회보*, 5(2), 131-167.
- 박민정. (2013). 지방공기업 재정성과와 자치단체 재정건전성과의 관계 연구-지 방도시개발공사를 중심으로. 한국자치행정학보, 27(1), 159-181.
- 박용성, & 남형우. (2011). 공공기관의 외형적 특성이 경영평가 결과에 미치는 영향분석. *정책분석평가학회보*, *21*(1), 79-100.
- 배인명. (2012). 지방공기업의 경영 성과와 지방자치단체의 재정 여건. *국정관리 연구*. 7(2), 191-213.
- 안성규, & 곽채기. (2013). 지방공기업 기관장의 임용 유형과 경영성과 간의 관계에 관한 연구. *한국정책연구*. *13*(4). 71-91.
- 안성민, & 최윤주. (2009). 주민참여예산제도의 경험과 성과: 5 개 자치구를 중심으로. 한국행정논집, 21(4), 1369-1399.
- 원구환. (2005). 지방공기업의 소유·지배구조 및 경영성과 분석. *한국행정과 정 책연구*, *3*(1), 95-122.
- 윤성일, & 임동완. (2016). 참여기구와 참여수준에 따른 주민참여예산제도의 유 형과 시사점. *한국콘텐츠학회논문지*. *16*(6), 40-53.
- 이건영, & 조정래. (2021). 주민참여예산제도가 지방정부 부패에 미치는 영향에 관한 연구. 한국지방자치학회보, 33(3), 97-123.
- 이기석, & 박치형. (2022). 지방공기업의 사회적 가치가 경영성과에 미치는 영향에 관한 연구: 시설관리공단 경영평가 결과를 중심으로. 한국공공관리학

- 보, 36(3), 29-53.
- 이동규, & 김철. (2014). 거버넌스 관점에서의 참여예산제도 연구: 대전광역시 대덕구 주민참여예산제도 사례를 중심으로. 한국미래행정학회보, 3(2), 43-65.
- 이석환, & 조주연. (2010). 성과평가제도의 수용성에 영향을 미치는 요인에 대한 연구: 평가체계요인과 내부동기요인을 중심으로. *한국사회와 행정연구*, *20*(4), 269-291.
- 이순향, & 김상헌. (2011). 주민참여예산제도 도입의 효과에 관한 연구: 지출규 모와 구성비 변화를 중심으로. 한국행정논집, 23(1), 319-342.
- 이지문, & 권자경. (2015). 주민참여예산제도 효과의 결정요인에 관한 실증연구: 서울시를 중심으로. *지방정부연구*, *19*(1), 121-145.
- 임도빈. (2003). 한국 신공공관리론적 개혁에 대한 비판적 고찰: 지방자치단체 행정서비스헌장제 도입사례. 한국행정논집, 15(1), 1-24.
- 임충혁, & 김명인. (2018). 지방공기업의 이익조정이 경영평가 결과에 미치는 영향에 관한 연구. 한국회계학회 학술발표논문집, 2018(3), 296.
- 장석오. (2007). 재무적,비재무적 성과 및 기업규모가 지방공기업 경영평가결과 에 미치는 영향. *지방행정연구*, *21*(3), 105-128. https://doi.org/10.22783/krila.2007.21.3.105
- 전주상. (2008). 예산과정상의 주민참여제도에 관한 연구: 주민참여예산제도의 국내외 사례 비교분석. 한국정당학회보. 7(2). 189-216.
- 정재진. (2010). 기관 특성과 환경적 특성이지방공기업 경영평가 결과에 미치는 영향: 경영평가지표 및 등급부여 개선방안의 제시를 중심으로. *지방행 정연구*, 24(2), 33-61. https://doi.org/10.22783/krila.2010.24.2.33
- 정재호, & 김상헌. (2014). 주민참여예산제도의 도입이 지방자치단체의 재정건전 성에 미치는 영향에 관한 연구: 선심성 및 전시성 예산을 중심으로. *한* 국지방재정논집, 19(3), 175-201.
- 정형기. (2016). 지방자치단체의 정치경제 성향이 주민참여예산제도 활성화에 미치는 영향 연구.
- 주기완. (2015). 경상남도 주민참여예산제도의 개선방안에 관한 연구. *공공사회 연구. 5*(4), 5-47.
- 최상한. (2010). 일반논문 : 지방정부 주민참여예산제도의 확산과 영향요인. *한* 국행정학보, 44(3), 87.
- 하연섭. (2010). 정부예산과 재무행정. 서울: 다산출판사.
- 허철행. (2002). 행정개혁과 공공영역의 변화: 김대중정부 개혁이데올로기 비판. 한국행정학회.
- Verba, S. (1972). Participation in America: political democracy and social equality. New York: Harper.

Abstract

The Impact of Citizen Participatory Budgeting System on Local Public Enterprise Management Performance

Aram Lee

Master of Public Administration

The Graduate School

Seoul National University

This study aims to determine whether citizen oversight via the Citizen Participation Budgeting System enhances local public management performance. Because people, local governments, and local public businesses can act as double agents, moral hazard may arise in the case of local public companies. To address this issue, the government has regularly released plans to enhance management evaluation of public enterprises. The aim of this study is to determine whether local public enterprises improve financial performance and bring more efficient management results when resident monitoring is strengthened with the introduction of the participation system. Nevertheless, there are significant limitations in the control of the central and local governments.

From fiscal 2017 to fiscal 2020, this study focused on facility

management companies with comparable traits and goals. The study's

findings indicate that neither resident engagement nor local

governments' encouragement of it through budgetary reflection had an

impact on the overall return on assets and return on equity of local

public businesses. However, it was discovered that local public

enterprises' financial success is enhanced by local governments'

support for the system as seen by the volume of their reflections.

The following are the consequences of the analysis's findings. This

means that in order to use the citizen participation budget system as a

tool for monitoring people, it is important to do more than just formally

express ideas; it also means that local governments must use their

authority to take practical opinions into account when creating and

carrying out budgets. Therefore, local governments will be able to

improve the management performance of local public enterprises

through citizen monitoring when citizens believe the validity of the

system and accept the demands of residents in the budgeting process.

By separating the roles of residents and local governments to examine

if it can be used as a monitoring network for citizens, this study is

significant in confirming the success of the Citizen Participation

Budget System.

Keywords: citizen participatory budgeting system, local public

enterprises, performance of local public enterprises

Student Number: 2021-24129

48