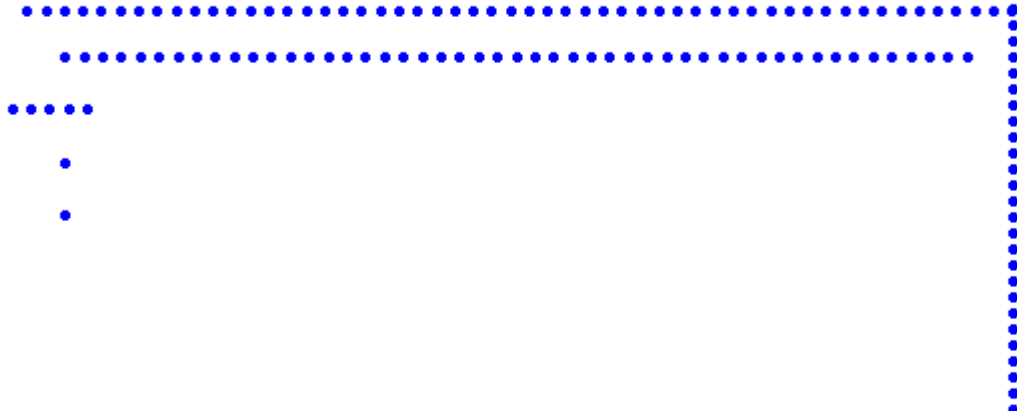


지방공기업의 활동성 분석

Turnover Ratio Analysis of Korean Local Public Enterprises



- I. 서론
- II. 분석대상 지방공기업과 활동성 비율의 선정
- III. 지방공기업의 활동성 분석
- IV. 분석결과의 요약 및 정책적 함의

한국지방행정연구원

【Abstract】

Generally, the activities of local governments are divided into general administration (police, fire service, etc) and entrepreneurial administration (water and sewage, subway, medicare, etc). There is a common cause between these two types of administrative services for achieving local welfare, but there are methodological differences for accomplishing the goals. In other words, whereas general administration with the nature of non-exclusion and non-competitiveness is operated by local tax (occasionally grants from central government), entrepreneurial administration is managed by user charge. Therefore, entrepreneurial administration of local governments is said to be local public enterprise. The service delivering structure of local public enterprises are divided into direct management type by local governments and indirect management style by public corporation with the operating independence from local governments. This study analyzed the trend financial ratio (especially focused on turnover ratio) of local public enterprises. From the theoretical analysis, three variables are extracted, total assets turnover, current assets turnover, fixed assets turnover. The main finding of this research is the decrease of turnover ratio among all the entrepreneurial administration of local governments except for the facility management project. Second, an analysis of business operations management by its type raises more issues in direct than indirect type. The finding that in the direct type, more problems are raised from the management of total assets, fixed assets, current assets related to the lack of efficient business management. Third, in the project of sewage, local and urban development, it is necessary to manage the current assets whereas in the project of water, medicare, parking, subway, public-private invested enterprises, it is important to manage the fixed assets. It is finally recommended to establish a firm foundation on which an independent business could be existed, apart from direct bureaucratic control of local government executives. And at the same time, the public spirit and business management sense of projects should be interrelated with systemic financial management.

I. 서론

지방공기업은 일반행정의 운영방식과는 달리 기업적으로 운영되고 있기 때문에 행정의 경영화 영역을 확장시킬 수 있는 중요 부문이다. 그러나 지방공기업의 사업이 사회적 공동소비수단에 속하는 사업(山本秀雄, 1986:230-231)이 대부분이므로 공익성을 경영의 1차적 목표로 삼고 있고, 이를 실현하기 위한 수단으로 기업성을 강조하기 때문에 지방공기업의 비효율적 경영이 이루어지더라도 크게 문제삼지 않거나 안이한 경영성과를 공익성으로 대

체하려는 성향이 있다. 따라서 지방공기업의 경우 경쟁부재와 주인의식의 결여 문제(윤성식, 1994:9)를 평가제도의 확립으로 개선하려는 노력이 매우 시급한 실정이다.

지방공기업에 대한 평가체계는 1992년 12월 8일 지방공기업법 제3차 개정으로 1993년부터 시행되고 있으며, 지방공기업법 제5차 개정(1999년 1월 29일)과 동법시행령 개정(1999년 3월 31일)으로 경영평가와 경영진단제도가 실시되고 있다. 그러나 평가체계가 효율성에 대한 평가보다는 효과성에 대한 평가가 주종을 이루고 있으며(한영주·이혁주·송석휘, 1997; 오희환·이용식, 1991), 손익계산서 계통(경영성적)이나 대차대조표 계통(재정상태)상의 경영분석이 선행되지 않음으로써 자본을 어느 정도 투하·운용하여 어느 정도의 이익을 올리고 있으며, 재정상태의 양부나 지불능력에 대한 분석이 결여되어 있다(井上孝男, 1986: 164-165). 즉 재무회계적 효율성 평가가 결여되어 있다.

일반적으로 기업적 운영방식을 채택하고 있는 지방공기업에서도 재무제표를 중심으로 한 재무비율을 분석의 도구로 사용하여 평가체계를 확립할 필요가 있다(유일호, 1996: 6-27; 최종원, 1994: 412-435). 재무제표분석은 일정 시점에서 여러 기업의 재무제표 자료를 비교분석(cross-sectional analysis)하거나 어느 한 기업의 일정 기간의 추세를 연구(time-series analysis)하는 것인데, 횡단면 분석은 주로 백분율로 표시된 재무제표나 재무비율을 분석하는 것이고 시계열분석은 재무제표 정보 및 재무비율들의 추세를 분석하는 것이다(이정호 외 공역, 1993:65-66). 그러나 재무비율 분석에 대한 논의도 학자마다 다른데, 재무비율을 유동성, 레버리지, 수익성, 활동성, 현금흐름비율 등으로 구분한 경우(Chen & Shimerda, 1981), 유동성, 부채성, 수익성, 재무비용보상비율 등으로 구분한 경우(Horne, 1980), 유동성, 수익성, 자본화비율로 구분한 경우(Bellemore & Ritchie, 1974) 등이 존재한다.

따라서 어떤 재무비율을 선정하여 횡단면적 비교를 할 것인지, 아니면 추세분석을 시도할 것인가를 결정하는 것이 중요한데, 본 연구에서는 활동성과 관련된 재무비율을 선정하여 추세를 분석하고자 한다. 여러 가지 재무비율 중에서 활동성과 관련된 재무비율을 선정한 것은 은행이나 신용금고 등의 대출담당자들이 중시하는 재무제표 항목의 우선순위에 대한 연구에서 매출액이 가장 중요한 변수로 선정(Stanga & Tiller, 1983: 66-67)되고 있듯이 매출액과 관련된 비율이 중요한 의미를 갖기 때문이다. 즉 활동성 비율은 다른 말로 회전율(turnover ratio)로 표시되는데, 이는 기업에 투하된 자본이 경영기간 중에 얼마나 활발하게 운용되었는가를 나타내는 비율이다. 즉 기업은 수익증대를 목적으로 투입된 자본을 끊임없이 회전시키는데, 이에 따른 성과는 매출액으로 표시된다. 따라서 회전율을 측정하는 기본항목은 매출액이며, 기업의 활동성은 매출액과 각 자산, 부채, 자본항목에 대한 회전배수로 측정된다. 이러한 활동성 비율의 기본적인 특징은 높을수록 양호한 지표이다. 예를 들어 총자본회전율은 총자본이 1년 동안 몇 번 회전하였는가를 나타내는 비율로 기업에 투하한 총자본의 운용 효율을 총괄적으로 표시하는 지표로서 높을수록 효율적으로 운영되고 있음을 나타낸다. 이러한 활동성 비율은 기업의 경영성과를 화폐가치로 환산하는 수익성 비율과는 달리 자산의 물리적 효율성(physical efficiency)을 측정하는 것이다(박정식·박종원, 2001:74).

II. 분석대상 지방공기업과 활동성 비율의 선정

1. 분석 대상 지방공기업의 선정

지방공기업은 매우 다양한 경영형태로 운영되고 있는데, 크게 나누면 직접경영방식과 간접경영방식으로 구분된다. 직접경영방식은 말 그대로 지방정부가 직접 설치·운영한다는 측면에서 지방직영기업이라고도 하는데, 현재 상수도, 하수도, 공영개발, 지역개발기금 등의 사업이 운영되고 있다. 반면에 간접경영방식은 지방정부와는 별도의 독립된 법인체를 설립하여 운영하는 방식으로 의료원, 도시개발사업, 주차관리사업, 시설관리사업, 지하철사업, 민관공동출자사업 등이 운영되고 있다. 이러한 간접경영방식은 사업의 성격과 출자비율에 따라 지방공사, 지방공단, 민관공동출자사업 등으로 구분되는데, 지방공사는 지방정부와는 독립된 사업을 경영하는 형태로 지방정부가 50% 이상 출자한 법인체이며, 지방공단은 지방정부의 위탁사업을 담당하는 것으로 지방정부가 100% 출자한 법인체이다. 또한 민관공동출자사업은 지방정부와 민간이 공동으로 출자한 형태로 제3섹터라 칭하기도 한다. 의료원, 도시개발, 지하철 사업 등은 지방공사 형태로 운영되고 있으며, 주차관리, 시설관리사업은 지방공단의 형태로 운영되고 있다.

그러나 직접경영방식으로 운영되고 있는 사업 중에서 지역개발기금은 지방공기업 사업에 융자할 목적으로 상하수도지원금고를 확대 개편한 것이기 때문에 지방공기업으로서의 성격을 지니고 있지 못하다. 즉 사업을 통한 지역주민의 복지향상이 지방공기업의 근본 목적(지방공기업법 제1조)이라 할 때 지역개발기금은 이러한 의미를 전혀 갖고 있지 못하는데, 그럼에도 불구하고 지방공기업으로 분류되는 것은 특별회계로 처리된다는 이유 때문이다. 따라서 본 연구에서는 지역개발기금을 제외한 모든 지방공기업 사업을 분석 대상으로 설정한다.

결국 본 연구에서는 크게 직접경영방식과 간접경영방식으로 구분하고 각 사업별 활동성 비율을 분석함으로써 지방공기업에 투하된 자본이 얼마나 활발하게 운용되고 있는가를 분석하여 지방공기업의 건전한 운영방안을 도출하는데 연구의 목적을 둔다.

2. 활동성 비율의 선정

활동성 비율을 측정하기 위한 변수는 매출액과 대차대조표 상의 자산, 부채, 자본항목에 대한 회전배수로 측정된다. 따라서 총자본회전율(매출액/총자본), 자기자본회전율(매출액/자기자본), 매출채권회전율(매출액/매출채권), 유동자산회전율(매출액/유동자산), 고정자산회전율(매출액/고정자산), 재고자산회전율(매출액/재고자산) 등으로 구성되는데(중소기업진흥공단, 2000; 한국은행, 2000; 한국산업은행, 2000; 한국지방행정연구원, 1989), 본 연구에서는 3개 비율, 즉 총자본회전율, 유동자산회전율, 고정자산회전율만 고려하기로 한다.

그 이유는 우선 지방공기업의 대차대조표상에서 볼 때 자산은 유동자산과 고정자산으로 구분되는데(지방공기업법시행령 제12조), 이러한 구분은 당해 자산의 지불수단으로서의 능력(유동성)을 기준으로 구분하는 것으로 대차대조표일로부터 기산하여 1년 이내에 회수 또는 현금화할 수 있는 것이 유동자산이고 회수 또는 현금화하는 것이 1년을 넘는 것이 고정자산이다. 따라서 유동자산, 고정자산의 구분에 따른 자본의 유동화상태와 고정화상태를 판단하는 유동자산회전율과 고정자산회전율을 선정하는 것이 현행 제도상 바람직하다. 특히 이러한 분석을 통해 생산을 위한 투자활동과 그에 소요되는 투자자금의 조달활동에 대한 정보를 취득할 수 있다(강효석·이원흠·조장연, 1997:55-56).

둘째, 민간기업에서 적용되는 활동성 비율이 지방공기업의 본질적 성격상 적용되기 어려운 비율들이 존재한다. 예를 들어, 매출채권회전율은 신용판매를 전제로 한 개념이기 때문에 지방공기업에 적용하기 어려우며, 특히 재무제표에는 신용에 의한 매출액과 현금에 의한 매출액이 구분되어 표시되지 않기 때문에 계산상의 문제가 발생한다(이정호 외 공역, 1993:77-78). 또한 재고자산회전율의 경우는 재고자산이 당좌자산으로 변화하는 속도를 의미하며, 상품의 재고손질 방지 및 보관금의 절약 등 재고자산의 관리가 효율적으로 이루어지고 있는가를 나타내는 지표이다. 그러나 지방공기업이 제공하는 사업의 성격이 재화로 서의 의미보다는 서비스로서의 의미가 강하기 때문에 재고자산에 대한 고려는 지방공기업의 특성상 유동자산의 의미로 해석하는 것이 바람직하다. 아울러 자기자본회전율의 경우 매출액과 자기자본과의 관계를 상정한 비율인데, 지방공기업의 경우 지방정부의 출자 및 국가의 재정지원에 의해 운영되는 것이 대부분이므로 자기자본으로서의 성격보다는 타인 자본으로서의 성격이 더 강하며 정부의 일반회계로 보전되는 부분이 존재하기 때문에 지방 공기업의 특성을 반영하기 어려운 비율이다.

셋째, 일부 연구(원구환, 1996:131-149)에 의하면 유동자산회전율은 독자 지방공기업과 적자 지방공기업을 구분하는데 있어 중요한 비율로 선정된 연구결과가 존재한다. 또한 유 동자산은 부채변제에 유용하고 단기채권자들에게 지불능력 판정지표를 제공하며 장기채권 자나 주주들에게 중요한 가치판단의 기준이 됨과 동시에 기업의 영업활동을 계속 유지하기 위한 운전자본이 적정한가를 판단하는데 유용한 정보가 된다(정종암, 2000:141).

3. 분석시기의 선정

지역개발기금을 제외한 모든 지방공기업 사업의 활동성 비율을 고려함에 있어 1991년부터 1999년까지의 결산자료를 중심으로 분석하였다. 이는 1-3개년 단위의 분석으로는 전체 지방공기업의 활동성을 분석하기에는 한계가 있으므로 보다 장기적인 시각에서 활동성의 추이를 분석하기 위함이다. 그러나 일부 지방공기업의 사업은 1990년대 초부터 실시된 경 우가 있어 사업마다 분석시기는 다르다. 예를 들어 민관공동출자기업은 1992년부터 시작 되었으며, 의료원 사업은 1991년부터 기존의 독립병원이 공사형태로 전환되면서 자료집계 가 이루어지지 않았기 때문에 유용한 자료를 획득할 수 없었다. 또한 지방공단으로 운영되 는 주차관리사업과 시설관리사업도 1993년과 1992년부터 시작되었기 때문에 사업별로 분 석시기의 차이가 존재한다. 그러나 분석시기는 짧게는 7년에서 길게는 9년 사이에 걸쳐 있 다. 특히 분석을 단일회계년도에 한정하지 않고 여러 기간 동안에 변화하는 정도를 분석하 기 위해 일정기간의 분산을 산출함으로써 추세분석을 도모하였다.

지방공기업의 각 연도별 활동성 비율은 행정자치부의 연도별 「지방공기업 결산 및 경영분 석」을 참조하였다.

Ⅲ. 지방공기업의 활동성 분석

1. 직접경영방식의 활동성 분석

〈그림 1〉 상수도사업의 연도별 활동성 추이

상수도사업의 연도별 활동성 변화의 추이를 살펴보면 시공의 유동화상태가 감소하다가 다소 증가하고 있는데, 그 이유는 유동자산이 매출액에 비해 상대적으로 증가했기 때문이다. 즉 1999년 결산기준으로 톤당 총괄원가가 535.3원인 상수도를 톤당 394.5원 판매함으로써 5,854억여원의 결손액이 발생한 상태(행정자치부, 2000)에서 유동자산이 증가했다는 의미는 일반회계의 전입금이 때문이라 할 수 있다. 그러나 자본의 고정화상태를 나타내는 고정자산회전율이 감소함으로써 총자본회전율도 감소하는 경향성을 보여주고 있다. 특히 1992년 이후 고정자산회전율이 낮아지면서 상수도사업의 활동성 비율이 전체적으로 감소하고 있으며, 9개년 동안의 분산을 살펴 보면 고정자산회전율의 추이가 급격히 변화되고 있음을 알 수 있다(〈표 1〉, 〈그림 1 참조〉).

년도

〈표 1〉 상수도사업의 연도별 활동성 추이

	91년	92년	93년	94년	95년	96년	97년	98년	99년	분산
총자본회전율	0.15	0.21	0.15	0.15	0.13	0.13	0.13	0.12	0.13	0.64
유동자산회전율	1.70	1.50	1.59	1.45	1.24	1.16	1.07	1.13	1.40	0.46
고정자산회전율	0.20	1.80	0.24	0.16	0.15	0.15	0.15	0.14	0.14	4.74

(단위:회)

2) 하수도사업의 활동성 분석

하수도 사업의 경우 총자본회전율 및 유동자산회전율과 고정자산회전율이 해마다 감소하고 있어 기업으로서의 활동성이 점차 감소하고 있음을 알 수 있다. 특히 하수도 사업의 경

0 1996년부터 1999년까지 일반회계 전입금은 각각 713억 원, 768억 원, 848억 원, 778억 원으로 나타났다(행정자치부, 1997-2000).

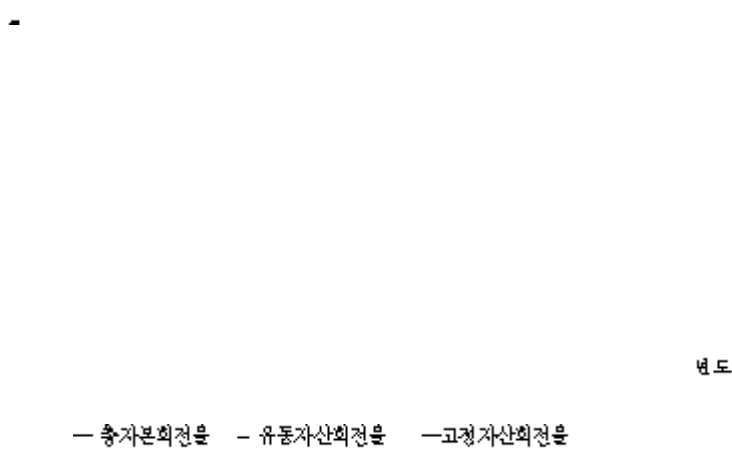
우 유동자산회전율이 급격히 감소되고 있어 자본화 유동화상태가 비효율적으로 운영되고 있음을 알 수 있다(<표 2>, <그림 2 참조>). 즉 1991년도 하수도 사업의 결손 추정액이 53,708백만원에서 1999년 결손 추정액이 310,549백만원으로 증가하고 있어 약 478%의 결손액 증가를 보여 주고 있으며, 요금 인상요인도 1991년 56.6%에서 1999년 111.0%로 증가하고 있어 자본의 유동화 상태가 매우 취약함을 알 수 있다(행정자치부, 1991-2000).¹⁾

1 하수도사업의 경우 1996년부터 1999년까지 일반회계로부터 각각 348억 원, 375억 원, 376억 원, 328억 원이 전입(행정자치부, 2000)되었음에도 불구하고 유동자산회전율이 낮은 것은 원가에도 미치지 못하는 요금구조 때문이라 할 것이다.

〈표 2〉 하수도사업의 연도별 활동성비율

	91년	92년	93년	94년	95년	96년	97년	98년	99년	분산
총자본회전율	0.10	0.10	0.05	0.05	0.04	0.05	0.05	0.04	0.05	1.00
유동자산회전율	0.70	0.60	0.56	0.56	0.55	0.57	0.50	0.39	0.39	0.57
고정자산회전율	0.10	0.10	0.06	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05	0.83

〈그림 2〉 하수도사업의 연도별 활동성 추이



3) 공영개발사업의 활동성 분석

공영개발사업의 활동성의 경우 1993년을 기점으로 투하된 자본이 활발하게 운영되기보다는 자본의 운용이 점차 어려워지고 있는 추세인데, 특히 자본의 유동화상태가 악화되고 있음을 알 수 있다(〈표 3〉, 〈그림 3 참조〉). 특히 공영개발사업의 활동성 감소 현상은 사업의 특성과 부동산 경기 침체와 연관되어 있다. 우선 공영개발사업은 토지구획정리사업과는 달리 사업 초기에 전면 매수에 의한 개발을 시도하기 때문에 다른 사업과는 달리 초기에 투자되는 비용이 수익에 비해 많을 수밖에 없다. 즉 1992년과 1993년의 자본적 지출이 전체 세출규모의 87%와 67%를 차지하고 있어 수익적 지출보다 많기 때문이다. 다음으로 1999년 결산기준으로 유동자산에서 차지하는 미수금 및 미분양 주택 자산분이 약 69%를 차지(행정자치부, 2000: 384-385 재구성)²⁾하고 있어 자본의 유동화 상태가 악화되고 있다.

또한 1993년을 기점으로 고정자산회전율이 급격히 감소하고 있는데, 9개년 동안의 분산 추정치에 의하면 유동자산회전율의 분산 추정치보다 1.5배 가량 높은 것으로 나타나고 있다. 따라서 자산의 유동화상태가 악화되면서 고정화상태에도 영향을 미치고 있음을 알 수 있다.

²⁾ 1998년, 1997년, 1996년 결산기준으로는 각각 79%, 76%, 74%에 이르고 있다(행정자치부, 각 연도에서 재구성).

〈표 3〉 공영개발사업의 연도별 활동성 비율

(단위:회)

	91년	92년	93년	94년	95년	96년	97년	98년	99년	분산
총자본회전율	3.00	2.30	0.47	0.35	0.27	0.29	0.27	0.17	0.19	3.49
유동자산회전율	0.30	0.40	0.53	0.40	0.31	0.33	0.32	0.20	0.24	0.89
고정자산회전율	2.00	2.50	3.86	2.79	2.36	2.28	1.84	0.94	0.92	1.35

〈그림 3〉 공영개발사업의 연도별 활동성 추이

-

2. 간접경영방식의 활동성 분석

1) 의료원 사업의 활동성 분석

의료사업의 경우 총자본회전율이 해마다 감소하고 있으며, 유동자산회전율에 비해 고정자산회전율이 상대적으로 낮고 이는 특히 93년 이후에 더욱이 판별하지 못함을 알 수 있다.³⁾ 특히 $\frac{\text{총자본회전율}}{\text{유동자산회전율}} = \frac{\text{고정자산회전율}}{\text{유동자산회전율}}$ 보더라도 다른 비율에 비해 상대적으로 $\frac{\text{고정자산회전율}}{\text{유동자산회전율}}$ (조), 의료사업의 고정자산은 크게 유형자산과 무형자산으로 구성되는데, 1999년 결산기준으로 무형자산이 0.1%에 지나지 않기 때문에 의료사업의 고정자산은 대부분 유형자산이다. 1999년 결산기준으로 감가충당금을 고려한 유형자산은 건물(53%), 토지(24%), 의료장비(18%)의 순으로 구성되어 있는데, 고정자산회전율이 감소한다는 의미는 매출액과 관련한 고정자산의 회전이 매우 취약함을 알 수 있다. 따라서 토지, 건물, 의료장비에 대한 활용도를 적극적으로 모색하는 방안을 고려해 보는 것이 필요하다.

3 1996년부터 1999년까지 의료사업에 대한 일반회계 권입금은 각각 101억 원, 168억 원, 174억 원, 88억 원이었다 (행정자치부, 1997-2000).

〈그림 4〉 의료원사업의 연도별 활동성 추이

단위: 백만원

(단위: 회)

	91년	92년	93년	94년	95년	96년	97년	98년	99년	분산
총자본회전율	-	1.10	0.72	0.72	0.71	0.64	0.60	0.60	0.58	0.73
유동자산회전율	-	2.40	2.67	2.75	2.54	2.28	2.09	2.12	2.12	0.28
고정자산회전율	-	1.00	1.05	1.04	1.06	0.98	0.90	0.91	0.80	0.80

— 총자본회전율 — 유동자산회전율 — 고정자산회전율

2) 도시개발사업의 활동성 분석

도시개발사업의 활동성을 연도별로 살펴보면 90년대 초기에는 해마다 감소하다가 1996년에 유동자산회전율과 고정자산회전율이 증가하였으나, 총자본의 회전율은 해마다 감소하고 있는 실정이다. 특히 9개년 분산 측정치를 보더라도 유동자산회전율이나 고정자산회전율에 비해 상대적으로 크게 나타나고 있다(〈표 5〉, 〈그림 5〉 참조).

도시개발사업은 공영개발사업과 비교하여 분석하는 것이 타당한데, 그 이유는 대부분의 도시개발사업이 지방정부가 한시적으로 직접 경영하던 공영개발사업을 간접경영방식으로 전환한 사업들이기 때문이다. 즉 공영개발사업의 경우처럼 도시개발사업의 경우도 자본의 유동화상태가 악화되고 있는데, 이는 사업의 특성과 부동산 경기 침체라는 요인이 동시에 작용하고 있음을 알 수 있다. 즉 전면 매수 방식에 의한 사업상 특성과 국가공기업과의 경쟁 관계(대한주택공사, 한국토지공사 등)로 인한 유동화상태의 악화, 그리고 1997년 IMF위기에 따른 부동산 경기의 침체 등은 도시개발사업의 자본 유동화상태를 악화시키고 있다. 특히 1999년 결산기준으로 도시개발사업의 유동자산 중 미수금과 미분양 주택 등과 같은 재고자산이 약 78%를 차지하고 있음은 이를 뒷받침해주고 있다. 또한 분산 측정치를 살펴보면 보더라도 고정자산회전율보다 유동자산회전율이 상대적으로 크게 나타나고 있다.

〈표 5〉 도시개발사업의 연도별 활동성 비율

(단위: 회)

	91년	92년	93년	94년	95년	96년	97년	98년	99년	분산
총자본회전율	0.20	0.50	0.26	0.28	0.19	0.16	0.19	0.20	0.18	1.42
유동자산회전율	0.20	0.40	0.42	0.49	0.34	0.57	0.35	0.35	0.33	0.97
고정자산회전율	0.80	0.80	0.77	0.75	0.47	0.64	0.46	0.48	0.39	0.66

〈그림 5〉 도시개발사업의 연도별 활동성 추이

-

년도

— 총자본회전율 — 유동자산회전율 — 고정자산회전율

3) 주차관리사업의 활동성 분석

주차관리사업의 활동성은 1995년과 1997년에 유동자산회전율이 다소 증가하고 있으나, 1997년 이후부터는 유동자산회전율이 매우 낮아지고 있음을 알 수 있다. 특히 고정자산회전율이 해마다 감소하고 있어 투하된 자산의 고정화상태가 매우 비효율적으로 나타나고 있다. 즉 1995년과 1997년의 고정자산회전율의 일시적 상승을 제외하고는 고정자산회전율이 급격히 감소하고 있으며, 1997년부터 고정자산회전율의 하락세는 두드러지고 있다(〈표 6〉, 〈그림 6〉 참조). 고정자산회전율의 급격한 감소는 고정자산 규모의 하락 및 매출액의 감소와 연관되어 있다. 즉 1997년 결산기준으로 전체 자산에서 고정자산이 차지하는 비중이 47%에 이르고 있었으나, 1999년 결산기준으로는 36%로 감소함으로써 고정자산의 규모 자체가 감소하였고 여기에 매출액이 급감⁴⁾함으로써 고정자산회전율도 악화되고 있는 것이다.

또한 7개년 동안의 분산 추정치를 보더라도 다른 사업에 비해 분산이 상대적으로 크게 분포하고 있어 주차관리사업의 자본의 유동화 및 고정화상태가 매우 불안정함을 알 수 있다.

4 1999년의 고정자산 규모가 1997년 대비 31% 감소하고 있는데 비해 1999년의 매출액은 1997년에 비해 21% 감소하고 있다(행정자치부, 2000).

〈표 6〉 주차관리사업의 연도별 활동성 비율

(단위: 회)

	91년	92년	93년	94년	95년	96년	97년	98년	99년	분산
총자본회전율	-	-	3.49	1.21	4.20	1.06	1.75	1.22	1.73	1.50
유동자산회전율	-	-	9.93	2.48	7.31	1.65	2.94	2.55	3.59	1.90
고정자산회전율	-	-	7.44	3.73	19.21	7.52	18.00	14.54	3.33	1.51

〈그림 A〉 주차관리사업의 연도별 활동성 추이
 〈그림 7〉 시설 관리사업의 연도별 활동성 추이

4) 시설관리사업의 활동성 분석

시설관리사업의 활동성은 모두 지표에서 해마다 증가하고 있는 추세이며, 특히 1997년 이후부터는 활동성 지표가 빠르게 증가하고 있다(〈표 7〉, 〈그림 7〉 참조).

시설관리사업은 각종 공공시설의 통합적 관리를 통하여 규모의 경제를 실현하기 위해 설립되는 지방공단이다. 그러나 시설관리사업의 경영성과를 보면 1997년까지 영업손실이 발생했고 부채비율이 지속적으로 증가함으로써 초기에는 규모의 경제를 살리지 못했다.

— 총자본회전율 — 유동자산회전율 — 고정자산회전율

〈표 7〉 시설관리사업의 연도별 활동성 비율

(단위: 회)

	91년	92년	93년	94년	95년	96년	97년	98년	99년	분산
총자본회전율	-	0.10	0.08	0.08	0.10	0.17	0.21	0.94	1.13	2.46
유동자산회전율	-	0.09	0.17	0.21	0.22	0.32	0.44	1.84	1.87	2.74
고정자산회전율	-	0.20	0.28	0.21	0.24	0.49	0.51	2.56	2.89	2.92

5) 지하철사업의 활동성 분석

지하철사업은 1996년에 총자본회전율과 고정자산회전율이 다소 높아졌으나, 그 이후에는 계속적으로 감소하고 있다. 특히 1996년에 유동자산회전율이 낮아졌으나, 그 이후에는 지속적으로 증가함으로써 자본의 유동화상태는 호전되고 편이다. 그러나 전체적으로 총자본 (그림 8) 지하철 사업의 연도별 활동성 추이 (단위: 회)
(참조).

	91년	92년	93년	94년	95년	96년	97년	98년	99년	분산
총자본회전율	-	0.11	0.13	0.14	0.14	0.39	0.10	0.08	0.09	2.07
유동자산회전율	-	1.70	1.65	1.54	1.68	1.00	2.10	2.58	2.76	0.94
고정자산회전율	-	0.12	0.14	0.16	0.15	0.68	0.11	0.09	0.09	3.11

— 총자본회전율 — 유동자산회전율 — 고정자산회전율 연도

1996년에 유동자산회전율이 감소한 이유는 매출액은 일정한데 비해 유동자산이 증가했기 때문이다. 즉 1995년 대비 1996년의 매출액은 25%증가하였고 유동자산은 32%증가하였으나, 일반회계 전입금이 전무했던 1995년에 비해 1996년에 58억원의 일반회계 전입금이 투하되었기 때문이다. 따라서 유동자산과 매출액이 동시에 증가한 것은 사실이나, 매출액에 비해 유동자산이 증가하면서 유동자산회전율은 낮아졌다. 반면에 고정자산회전율과 총자본회전율은 1996년에 증가하고 있는데, 이는 고정자산 및 총자본의 증가분에 비해 매출액의 증가분이 상대적으로 늘었기 때문이다. 특히 고정설비의 장기간 이용에 따른 과다한 감가상각 때문에 유형고정자산이 낮게 계상되어 고정자산회전율이 증가한 것으로 사료된다.

그러나 1997년부터는 고정자산회전율과 총자본회전율이 감소하고 유동자산회전율이 증가하고 있는데, 이는 유동자산이 감소하고 매출액이 상대적으로 증가했기 때문이다. 즉 1997년 유동자산은 1996년 대비 6% 감소하였고 1998년 유동자산은 1997년 대비 24%가 감소한 반면에 매출액은 각각 17%, 7%씩 증가하였기 때문이다.

결국 지하철사업의 경우 자본의 유동화 상태는 약간씩 호전되고 있으나, 자본의 고정화상태는 투하자본의 방대성, 이익실현 시점의 장기성, 요금구조의 비시장성 등으로 인해 자본의 고정화 정도는 계속되고 있다. 즉 총자본회전율, 유동자산회전율, 고정자산회전율

6) 민관공동출자사업의 활동성 분석

민관공동출자기업의 활동성 비율은 해마다 감소하고 있는 추세이다. 특히 1997년 IMF위기를 거치면서 활동성 비율이 상당히 낮아졌으나, 이후 다소 증가하고 있는 추세에 있다. 또한 8개년 동안의 분산 측정치를 살펴보면 다른 사업에 비해 상대적으로 높게 나타나고 있다(<표 9>, <그림 9> 참조). 이러한 현상은 민관공동출자기업이 설립된 초기에는 활동성이 미약하다가 일정 기간이 지난 후에는 다소 활동성이 증가하는 추세를 보여주기 때문이다. 그러나 민관공동출자기업의 활동성은 상대적으로 미약한 실정이다.

〈표 9〉 민관공동출자사업의 연도별 활동성 비율

(단위: 회)

	91년	92년	93년	94년	95년	96년	97년	98년	99년	분산
총자본회전율	-	0.10	0.19	0.36	0.16	0.27	0.08	0.09	0.11	2.06
유동자산회전율	-	0.10	0.94	1.31	0.26	0.52	0.10	0.40	0.50	2.33
고정자산회전율	-	0.50	0.25	0.52	0.42	0.70	0.05	0.12	0.13	1.91

〈그림 9〉 민관공동출자사업의 연도별 활동성 비율

-

년도

— 총자본회전율 — 유동자산회전율 — 고정자산회전율

IV. 분석결과의 요약 및 정책적 함의

1. 분석결과의 요약

우선 전체적으로 볼 때 지방정부가 직접 경영하는 상·하수도사업이나 공영개발사업의 활동성 모두가 낮아지고 있으며, 간접경영방식의 경우는 시설관리사업과 민관공동출자사업을 제외하고는 지방공기업의 활동성이 낮아지고 있는 추세이다. 특히 공영개발사업과 도시개발사업은 비슷한 사업을 지방정부가 직접 경영하는 형태와 간접 경영하는 형태로 구분되기 때문에 상호 비교할 수 있는 사업인데, 토지개발사업 분야에서는 간접경영형태보다는 직접경영형태의 활동성이 상대적으로 양호한 것으로 나타나고 있다.

둘째, 지방공기업 총자본회전율의 분산 추정치를 살펴보면 공영개발사업이 가장 크고, 그 다음으로 시설관리사업, 지하철사업, 민관공동출자사업 등의 순으로 나타나고 있다. 따라서 직접경영방식보다는 간접경영방식의 경우 분산이 더 크게 분포하고 있음을 알 수 있다 (〈표 10〉 참조).

(표 10) 지방공기업 사업별 총자본회전율의 분산 측정치와 평균치

(단위: 회)

사업		분산 측정치	총자본회전율 평균치	유동자산회전율 평균치	고정자산회전율 평균치
직접 경영 방식	상수도사업	0.64	0.1444	1.3600	0.3478
	하수도사업	1.00	0.0588	0.5356	0.0622
	공영개발사업	3.49	0.8122	0.2589	2.1656
	소 계	-	0.3385	0.7182	0.8585
간접 경영 방식	의료사업	0.73	0.7087	2.3713	0.9675
	도시개발사업	1.42	0.2400	0.3833	0.6178
	주차관리사업	1.50	2.9042	4.3500	10.5386
	시설관리사업	2.46	0.3512	0.6450	0.9225
	지하철사업	2.07	0.1475	1.8763	0.1925
	민관공동출자사업	2.06	0.1637	0.5163	0.3368
	소 계	-	0.7526	1.6904	2.2625

셋째, 지방공기업 총자본회전율의 평균치를 고려해 볼 때 주차관리사업, 공영개발사업, 의료사업 등의 순으로 나타나고 있다. 특히 하수도사업의 경우 총자본회전율이 지방공기업 사업 중에서 가장 낮은 평균치를 보여 주고 있다. 또한 지방공기업의 경영형태와 관련하여 볼 때 직접경영방식보다 간접경영방식의 총자본회전율이 상대적으로 약 2배 가량 높게 나타나고 있다. 아울러 직접경영방식보다는 간접경영방식, 간접경영방식보다는 민관공동출자기업일수록 기업적 성과를 기대할 수 있다고 할 때 현재 민관공동출자기업의 활동성은 매우 낮다고 볼 수 있다.

넷째, 유동자산회전율의 평균치를 살펴보면 직접경영방식보다는 간접경영방식일수록 활동적이라 할 수 있다. 또한 상수도사업과 지하철사업의 경우 유동자산회전율이 다른 사업에 비해 상대적으로 높게 나타나고 있는데, 이는 매출액에 비해 유동자산이 상대적으로 증가했기 때문이다. 즉 지방공기업의 가장 큰 적자를 실현하고 있는 상수도사업과 지하철사업에서 유동자산이 증가했다는 점은 바로 일반회계로부터의 전입금이 투하되었기 때문이다. 다섯째, 고정자산회전율의 평균치를 살펴보면 간접경영방식일수록 자본의 고정화 상태가 양호한 것으로 분석되었다. 또한 주차관리사업과 공영개발사업의 경우 다른 사업에 비해 상대적으로 고정자산회전율이 높게 나타나고 있는데, 이는 고정설비의 장기간 이용에 따른 과도한 감가상각 때문에 유형고정자산이 낮게 계상되어 고정자산회전율이 상대적으로 높게 나타난 것으로 풀이된다.

2. 분석결과에 정책적 함의

이상의 분석을 통해 얻을 수 있는 추론할 수 있는 사항은 첫째, 시설관리사업을 제외한 대

부분의 지방공기업 사업이 총자본회전율이 감소하거나 정체되어 있는 상태이다. 지방공기업 대부분의 사업에서 총자본회전율이 낮게 나타나고 있다는 사실은 과다투자나 비효율적 투자가 이루어지고 있음을 의미하는데, 이러한 현상은 상대적으로는 하지만 간접경영방식보다는 직접경영방식에서 두드러지고 있다. 따라서 과다투자나 비효율적 투자에 대해서는 당해 지방공기업에 책임을 부과할 수 있는 제도적 장치가 필요하며, 직접경영방식일수록 기업적 회계마인드를 제고할 수 있는 유인책이 고려되어야 한다.

둘째, 지방공기업으로 운영되는 사업 중에서 하수도 사업, 공영개발 사업, 도시개발사업 등은 상대적으로 유동자산회전율에 대한 체계적 관리가 무엇보다 필요하다고 볼 수 있다. 이러한 원인은 사업의 특성상 유동자산의 확보에 어려움이 많기 때문이다. 즉 하수도사업은 공공성이라는 측면에서 하수도요금의 지나친 규제와 이에 따른 결손액의 증가 때문이며, 공영개발사업이나 도시개발사업은 토지구획정리사업과는 달리 사업 초기에 전면 매수에 의한 개발을 시도함으로써 초기에 투자되는 비용이 많다는 점과 부동산 경기의 침체로 인한 미수금 및 미분양 주택 자산분이 증가하고 있기 때문이다. 따라서 하수도사업의 경우는 원가에 상응하는 비용을 수익자에게 일부 부담시킬 수 있는 방안과 더불어 공공적 경비의 부담에 있어서는 일반회계로부터의 전입금을 고려해 보아야 할 것이다. 또한 공영개발사업과 도시개발사업은 사업의 특성상 초기에 투하되는 자본적 지출이 과다하기 때문에 사업초기에 사업의 타당성과 손익분기점을 정확히 분석할 수 있는 시스템을 갖출 필요가 있으며, 성과가 미미한 사업에 대해서는 폐지하는 방안을 적극 검토해야 할 것이다. 특히 공영개발사업은 한시적 사업으로 출발된 것이고, 일부 도시개발사업의 경우 지방정부가 직접 경영하던 사업을 간접 경영방식으로 전환한 것이므로 차제에 사업의 타당성과 존립 가치가 희박한 사업은 과감히 폐지하는 방안을 고려해야 한다.

셋째, 지방공기업으로 운영되는 사업 중에서 상수도 사업, 의료사업, 주차관리사업, 지하철 사업, 민관공동출자사업 등은 상대적으로 고정자산회전율에 대한 체계적 관리가 무엇보다 필요하다고 볼 수 있다. 이러한 사업들에 있어서 고정자산은 대체적으로 유형자산을 의미하게 되는데, 유형자산은 영업활동에 1년 이상 사용 가능한 물리적 형태를 가진 자산으로서 토지, 건물, 구축물, 기계장치, 선박, 차량, 운반구 및 건설중인 자산, 기타 이에 준하는 자산을 의미한다(지방공기업법시행규칙 제2조). 이러한 유형자산은 토지 및 입목을 제외하고는 감가상각의 대상이 되는데, 이 경우 고정설비자산의 장기간 이용에 따른 과다한 감가상각(예를 들어 수도용 도수, 정수, 배수설비의 내용연수는 50년임)때문에 유형자산이 낮게 계상되어 고정자산회전율이 높게 나타날 수도 있다. 반대로 또 감가상각비가 적게 계상되면 제품원가가 적게 되어 가공이익이 발생하게 되고, 이러한 가공이익을 기초로 이익배당, 세액의 결정, 상여금지급이 이루어지면 자본을 침식하는 결과를 초래한다. 따라서 지방공기업과 관련된 고정자산에 대한 감가상각 체계를 재검토할 필요가 있는데, 이를 위해서는 감가상각의 방법과 시기 조정을 고려해 보아야 한다. 즉 현행 지방공기업의 고정자산에 대한 재평가는 당해 지방공기업 설립일이 속한 연도부터 5년마다 12월 31일을 기준으로 하고 있는 규정(지방공기업법시행규칙 제16조)하고 있는데, 이는 IMF 등과 같이 화폐가치의 변동을 제대로 반영하지 못할 가능성이 있다. 화폐가치의 변동을 제대로 반영하지 못할 경우 유동자산은 최근의 화폐가치로 표시되어 고수준을 나타내나 고정자산은 저수준을 나타냄으로써 불합리한 재무정보를 제공해 줄 우려가 있으므로 화폐가치의 변동을 반영할 수 있는 자산재평가 시기와 방법을 다각도로 고려해야 할 것이다.

【참고문헌】

- 김형철, 「자본시장과 재무관리」, 서울:신론사, 2000.
- 박정식, 박종원, 「재무관리」, 서울:다산출판사, 2001.
- 오희환, 이용식, 「상수도사업의 경영합리화방안」, 서울:한국지방행정연구원, 1991.
- 원구환, “재무비율분석을 통한 적자, 흑자 지방공기업의 판별모형에 관한 연구,” 「지방재정학보」, 한국지방재정학회, 창간호, 1996.
- 유일호, 1996, “공공부문 생산성 제고를 위한 예산제도의 개선,” 「재정포럼」, 3집(9월호), 6-27, 1996.
- 윤성식, 「공기업론」, 서울:박영사, 1994
- 이정호 외 공역, 「새로운 시각의 재무제표 분석」, 서울: 무역경영사, 1993.
- 정종암, 「현대재무회계이론」, 서울:박영사, 2000
- 중소기업진흥공단, 「중소기업 경제, 경영지표」, 2000.
- 최종원, “회귀분석을 이용한 공기업 민영화정책 효과분석,” 「전환기의 정책과 재정관리」, 서울: 법문사, 412-435, 1994
- 한국은행, 「기업경영분석」, 2000.
- 한국산업은행, 「재무분석」, 2000.
- 한국지방행정연구원, 「지방공기업의 경영지표에 관한 연구」, 1989.
- 한영주, 이혁주, 송석휘, 「지방공기업의 효율성 측정」, 서울: 서울시정개발연구원
- 행정자치부(1991-2000), 「지방공기업 결산 및 경영분석」, 1997
- 山本秀雄 編, 「공기업론」, 東京: 日本評論社, 1986.
- 井上孝男, 「公營企業」, 東京: ぎょうせい, 1986.
- Bellemore, D. H. and J. C. Ritchie, Investment: Principles, Practice and Analysis, 4th ed., Cincinnati, Ohio: South-Western Publishing Co., pp.477-493, 1974.
- Chen, K. H. and T. A. Shimerda, “An Empirical Analysis of Useful Financial Ratios,” Financial Management, Vol.10(Spring), pp.51-60, 1981.
- Horne, J. Van, Financial Management and Policy, 5th ed., Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1980.
- Stanga, K. G. and M. G. Tiller, “Needs of Loan Officers for Accounting Information from Large Versus Small Companies,” Accounting and Business Research, Vol.24(Winter), 63-70, 1983.