

공기업정책학 석사 학위논문

조직자율성과 CEO의
출신배경이 공공기관
경영성과에 미치는 영향

2018년 2월

서울대학교 행정대학원

공기업정책학과

박 종 배

조직자율성과 CEO의 출신배경이 공공기관 경영성과에 미치는 영향

지도교수 금 현 섭

이 논문을 공기업정책학 석사 학위논문으로
제출함

2017년 9월

서울대학교 행정대학원

공기업정책학과

박 종 배

박종배의 석사 학위논문을 인준함

2017년 11월

위 원 장 최 종 원 (인)

부위원장 권 혁 주 (인)

위 원 금 현 섭 (인)

국문 초록

기업의 성과 창출에서 CEO의 중요성은 따로 강조하지 않아도 될 정도로 널리 받아들여지고 있다. 최고경영자는 기업의 전략계획의 수립과 시행, 주요 의사결정, 조직문화 형성 등 조직전반에 걸쳐 큰 영향을 미치고 있다. 혁신적 기업에서 최고경영자의 역할은 Schumpeter(1934)의 연구로부터 시작된 기업가정신이라는 개념과 맞물려 더욱더 강조되고 있다. 마찬가지로 공기업과 공공기관의 성과창출에서도 최고경영자의 역할은 중요하다.

공공기관장의 특성에 따른 경영성과의 차이를 분석하려는 시도는 다양하게 이루어져 왔으며, 이명석(2001) 등은 내부승진, 외부전문가 등 임용유형별 차이에 따라 경영실적 종합평점이 어떻게 다른지에 관해 연구하였고, 윤호진(2010) 등은 학력, 관련분야 경력, 나이 등 기관장의 개인특성에 따라 경영평가 결과가 어떻게 다른지에 관해 연구하였다.

한편, 공공기관은 이윤추구를 최우선시하는 주주들에 의해 감시 받는 사기업에 비해 다양한 요구와 통제를 받는 것이 사실이다. 이에 대해 전영한(2014)은 조직에 관한 중요한 사안에 대해 그 조직 자체에서 스스로 의사결정권을 행사할 수 있는 정도를 조직자율성이라 하였다.

공공기관별로 조직자율성이 달라지면 CEO가 재량을 행사할 수 있는 정도가 달라질 수 있고, 이는 경영성과의 차이로 이어질 수 있다. 따라서 본 연구에서는 공공기관 최고경영자의 출신배경이 조직자율성에 따라 경영성과에 어떻게 영향을 주는지를 밝히고자 하였다.

본 논문의 연구대상은 기획재정부에서 2015년도 기관 경영평가 실적이 공개된 116개 공공기관중에서 공기업 27개, 준정부기관 29

개, 강소형기관 30개를 무작위 추출하여 선정하였다. 추출된 86개 기관의 2011년부터 2015년까지 5개년간의 경영평가결과와 재무비율, 기관장 출신 배경 등 변수를 분석하였다.

추출한 86개 기관의 5개년간 데이터를 바탕으로 종속변수인 경영성과(경영평가 점수, ROA, ROE)와 독립변수인 기관장 출신배경(공무원, 교수, 정치인, 민간인, 내부승진)간의 회귀분석을 실시하였다. 이 때 조직자율성을 조절변수(정부수입비율, 정부지분율, 설치근거 법령 유무)로 고려하여 조직자율성에 따라 출신배경에 따른 경영성과에 미치는 영향이 어떻게 달라지는지 분석하였다.

분석결과, 조직자율성을 고려하지 않은 상태에서 공공기관 CEO의 출신배경에 따른 정부경영평가 점수의 차이는 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다.

이후, 조절변수를 고려한 회귀분석을 실시하였다. 회귀분석 결과를 보면 우선 기관장의 출신배경과 경영성과 간에는 상관관계가 없었다. 즉, CEO의 출신배경이 경영성과에 차이를 가지고 오지는 않았다.

다음으로는 기관장 출신 배경을 민간인과 나머지 유형의 둘로 구분하여 회귀분석을 실시하였다. 분석대상 기관전체에 대해서는 민간인과 나머지 유형간의 경영성과의 차이가 없었으나, 공기업, 준정부 기관 등 기관유형별로 나누어 분석하자 민간인 출신의 기관장이 조직자율성이 높은 경우에 나머지 유형의 기관장에 비해 높은 경영평가를 받는 것으로 나타났다.

즉 “조직자율성이 높은 기관에서는 민간인 출신 기관장의 경영성과가 높을 것이다.” 라는 가설은 채택되었다. 이는 조직자율성 변수로 정부지원수입비율을 설정한 경우와 정부지분율을 설정한 경우 모두 충족되었으나, 공기업 유형에 한정했을 경우에만 통계적으로 유의미하였다. 수치로 나타내면 정부지원수입비율이 약 8%이하인 경우,

정부지분율이 66%이하인 경우 민간인 출신 CEO의 경영평가 결과가 다른 출신배경의 기관장에 비해 높게 나타났다. 물론 이러한 수치는 본 연구 분석 대상에 한정된 것으로 해당수치보다 낮은 공기업의 경우 민간인 출신 기관장이 경영성과를 높게 내리라고 예측 하는 데에는 논리적 비약이 있을 수 있다.

본 연구에서는 기존의 연구들에서 이루어지지 않았던 조직자율성 차이에 따른 기관장의 경영성과 차이를 분석하여 조직자율성 정도에 따라 보다 높은 경영성과를 얻는 기관장이 있을 수 있음을 확인하였다. 가설 검증결과에 따르면 공기업 유형의 경우, 민간인 출신의 기관장은 보다 조직자율성이 높은 기관에서 다른 출신배경의 기관장 보다 높은 경영평가 결과를 얻은 것으로 나타났다.

향후, 연구대상의 범위를 넓히고 대상기간도 보다 장기간으로 확대한다면 보다 일반화된 결론을 도출할 수 있을 것으로 보여진다.

또한, 기관장 출신배경으로 한정된 독립변수를 보다 다양한 CEO의 특성으로 확대한다면 바람직한 공공기관장의 프로필을 만드는 데 도움이 될 것으로 기대한다.

주요어 : 경영성과, 조직자율성, 공공기관, 공기업, CEO, 출신배경

학 번 : 2016-24433

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경	1
제2장 이론적 배경 및 선행연구	3
제1절 이론적 배경	3
1. 주인-대리인 이론	3
1) 주인-대리인 이론의 가정	4
2) 대리인 문제와 공기업	7
2. 조직자율성	12
1) 조직자율성의 의미와 형태	12
2) 조직자율성의 측정	16
3. 공공기관장의 임명	18
4. 경영성과에 관한 이론	22
1) 이론적 논의	23
2) 정부에서의 논의	24
3) 공공부문 성과관리의 특성과 장애요인	25
4) 경영평가제도	28
제2절 선행연구	31
1. 공공기관 경영자 특성과 경영성과	31
2. 조직자율성과 경영성과	36
3. 기존 연구와의 차이점	37

제3장 연구가설 및 연구모형	38
제1절 연구모형 및 가설	38
1. 연구의 분석틀	38
2. 연구가설	40
제2절 연구대상 및 자료수집	41
1. 연구대상 및 연구방법	41
2. 자료수집	44
제3절 변수의 조작화 및 측정	44
1. 종속변수의 측정	44
1) 경영평가 점수	44
2) ROA, ROE	45
2. 독립변수	45
3. 조절변수	45
1) 정부지원 수입비율	46
2) 정부지분율, 기관설치법령 유무	46
4. 통제변수	47
제4장 분석결과	47
제1절 기초통계량	48
제2절 CEO 출신배경과 조직자율성이 경영성과에 미치는 영향 ..	51
1. CEO 출신배경이 공공기관 경영평가 결과에 미치는 영향 ...	51
2. CEO 출신배경이 재무성과(ROA, ROE)에 미치는 영향 ...	54
3. 민간인 출신 CEO의 경영성과	55
1) 민간인 출신 CEO의 경영성과	55
2) 기관유형별 민간인 출신 CEO의 경영성과	56

4. 분석결과 요약 및 가설검증	59
제5장 연구의 요약 및 함의	60
제1절 연구의 요약	60
제2절 연구의 함의	62
제3절 연구의 한계 및 향후연구과제	63

표 목 차

<표-1> 공공부문 성과관리의 기본적 특성에 기인한 부정적 효과	27
<표-2> 공기업 최고경영자 임용특성과 경영성과에 관한 선행연구	34
<표-3> 연구대상 공공기관	43
<표-4> 주요 항목 기초 통계	48
<표-5> CEO출신배경 도수분포표	49
<표-6> 정부지분율 도수분포표	50
<표-7> 기관설치 법령 유무 도수분포표	51
<표-8> CEO출신배경과 경영평가 점수간의 관계 회귀분석 결과	52
<표-9> CEO출신배경과 경영평가 점수간의 관계 회귀분석 결과	53
<표-10> CEO출신배경과 ROA 간의 관계 회귀분석 결과	54
<표-11> CEO출신배경과 경영평가 점수간의 관계 회귀분석 결과(민간인 vs. 비민간인출신)	56
<표-12> CEO출신배경과 경영평가 점수간의 관계 회귀분석 결과(정부지원수입비율)	57
<표-13> CEO출신배경과 경영평가 점수간의 관계 회귀분석 결과(정부지분율)	58

그 립 목 차

<그림-1> 조직자율성에 따른 조직형태	13
<그림-2> 개념적 준거틀	40
<그림-3> 기관유형별 CEO출신배경 백분율	50
<그림-4> 공기업유형에서 정부지원수입비율에 따른 경쟁점수차이	57
<그림-5> 공기업유형에서 정부지분율에 따른 경쟁점수차이	59

제1장 서론

제1절 연구의 배경

기업의 성과 창출에서 CEO의 중요성은 따로 강조하지 않아도 될 정도로 널리 받아들여지고 있으며, 최고경영자는 기업의 전략계획의 수립과 시행, 주요 의사결정, 조직문화 형성 등 조직전반에 걸쳐 큰 영향을 미치고 있다. 혁신적 기업에서 최고경영자의 역할은 Schumpeter(1934)의 연구로부터 시작된 기업가정신이라는 개념과 맞물려 더욱더 강조되고 있다.

공기업과 공공기관에서의 최고경영자의 역할 역시 중요하고, 기관의 경영성과에 큰 영향을 미칠 수 있으며, 어떠한 경영자가 공공기관에서 성과를 낼 수 있겠는가하는 질문에서 연구하고자 하였다.

본 연구의 분석대상인 공공기관은 민간기업과 다른 다양한 특성을 지니고 있다. 민간 기업이 이윤창출이라는 근원적 목적에 충실한 경영을 하는데 반하여, 공공기관은 재정 건전성 확보를 위한 이윤창출을 기본적으로 하면서도, 주주인 정부, 정부의 주권자인 국민의 다양한 이해와 요구를 받아들일 것을 요구받고 있다. 이러한 이유로 많은 공공기관의 경영목표에는 지속적인 이윤창출 뿐만 아니라 오히려 재무적 이익과 상충되는 공공적 목표가 함께 제시되는 경우

가 있다. 또한, 공공기관은 다양한 이해관계자들에 대한 고려뿐만 아니라 법적 제약과 감사, 경영평가 등을 통해 스스로 결정할 수 있는 조직자율성에 제약을 받고 있다. 이러한 조직자율성의 제약 상황에서 과연 어떠한 경영자가 긍정적인 성과를 창출할 수 있는 것일까 하는 의문이 제기되기도 한다.

정부는 기관장에 대한 인사임면권을 통해 공공기관을 통제하고 있으며, 정권이 바뀌면 집권자는 자신의 국정철학에 맞는 공공기관장을 새롭게 임명한다. 이 때 임명되는 기관장은 집권자와 통치철학을 공유하는 동료 정치인일 수도 있고, 고위직의 직업관료 출신 인사, 혹은 외부의 전문가나 기관내부의 인사일 수도 있다. 새로운 정부가 들어서고, 공공기관장의 인사가 이루어지면 언론에서는 기관장의 출신배경과 집권자와의 관계 등을 조명하는 기사가 나오기도 한다.

본 연구에서는 이러한 공공기관 최고경영자의 출신배경이 목표 모호성의 조직상황하에서 경영성과와 어떻게 연관되는지를 실증적 분석을 통해 밝히고자 한다.

이를 위해 다양한 이론적 배경과 선행연구를 통해 경영자 특성과 경영성과의 상관관계를 살펴보고, 조직자율성의 조작적 정의를 통해 조직자율성 제약하의 공공기관에서 경영자 출신 배경에 따른 경영성과의 차이 여부를 회귀분석을 통하여 조사하고자 한다.

조직자율성의 정도 차이에 따라 어떠한 출신배경의 경영자가 보다 나은 경영성과를 창출하는지 여부를 밝히는 것이 이 연구의 목적이다. 2016년 현재 공공기관 운영에 관한 법률에 따라 지정된 공공기관은 총 321개이며, 여기 소속된 임직원은 28만명, 자산총액은 800조에 육박하며, 부채총액은 506조원, 총지출은 549.6조원으로 정부 부문 총지출(375.4조원)의 146%에 이르는 등 공공기관이 국가경제에

서 차지하는 비중이 지속적으로 확대되고 있다. 이와 같은 상황을 고려해 보면 공공기관의 성과를 위해 적절한 CEO의 특성을 찾고자 국가 경제적으로도 큰 의미를 지니는 연구라 할 수 있다.

제2장 이론적 배경 및 선행연구

제1절 이론적 배경

1. 주인-대리인 이론

Jensen & Meckling(1976)에 의해서 발전된 대리인 이론에 따르면 공기업 분야에서 대리인 관계는 일반 국민이 주인, 그의 수탁자인 국회나 정부는 위임자, 그리고 공기업과 같이 위임된 업무를 최종적으로 수행하는 기관 혹은 사람을 대리인이라고 한다. 이러한 관계의 전체적인 명칭을 주인-대리인 관계라고 하며, 공기업은 국민-국회-정부-공기업의 다단계 구조를 지니고 있다(이상철, 2008). 송대희(1987)등에 의하면, 현대 국민경제를 움직이는 대부분의 주요기업은

경영의 궁극적인 책임은 소유자가 갖게 되지만 일상 경영은 소유자로부터 위임을 받은 경영자에 의하여 집행되고 있다.

기업소유주의 궁극적인 목적은 기업소유주로서 효용극대화 즉, 이익극대화이다. 기업이익의 규모는 경영자의 조직, 인사, 생산, 판매 등 제반 경영의사결정의 결과로 나타난다. 반면 대리인으로서 경영인의 목표는 기업소유주를 만족시킬 수 있는 범위 내에서의 대리 경영인 자신의 효용극대화에 있다고 할 수 있다. 기업소유주는 대리 경영인의 경영내용을 관찰하고 경영결과에 따라 보상을 한다하지만 대리 경영인은 기업소유주의 적정 경영결과 수준에 관심을 가지고, 가능하면 기업소유주가 높은 기대를 갖지 않기를 희망한다. 이렇듯 기업소유주는 대리 경영인이 제공하는 각종 경영정보에 영향을 받게 되므로 소유주와 대리 경영인은 서로 영향을 주고받는 관계가 된다(송대회, 1987). 이러한 소유-대리인 관계에 대하여 Berle and Means(1932)는 기업지배구조의 “경영과 소유의 분리”에 기초한 전문 경영자 지배의 성립을 주장한 바 있다. 이후 경영자는 소유자의 목적에 부합되는 행동을 하지 않고 자기 이윤추구를 하는 경향이 있음이 강조되고 있다(김기원, 2004). 대리 경영인의 자기이윤 추구 성향은 일찍이 Baumol(1959), Simon(1959), Williamson(1962) 및 Cyert and March(1963) 등에 의해서도 지적된 바 있다.

1) 주인-대리인 이론의 가정

주인-대리인의 관계는 주인이 대리인으로 하여금 주인 자신의 이익과 관련된 행위를 대리인의 재량으로 할 수 있는 권한을 부여하는 계약이 있을 때 성립된다 할 수 있다. 이러한 계약관계는 일상생활에서도 자주 발생하는 ①국민-국회의원의 관계 ②지주-소작농의

관계 ③환자-담당의사의 관계 ④소송당사자-담당변호사의 관계 ⑤
주주-경영자의 관계 등 헤아릴 수 없을 정도로 많은 관계에서 발생
한다(권순만, 김란도, 1995).

윤성식(1994)은 이러한 공기업 대리인의 문제를 네 가지로 요약한
다.

첫째, 주인과 대리인의 이해관계는 상충하는 경우가 많고, 둘째, 주
인과 대리인은 모두 자신들의 이익, 즉 효용을 극대화하는 존재이
며, 셋째, 주인은 대리인이 알고 있는 정보를 알고 있지 못 하거나
대리인의 행동을 관찰 할 수 없고, 넷째, 주인과 대리인은 불확실한
환경에서 서로 업무에 대한 계약을 체결한다는 것이다.

이와 같이 주인과 대리인의 이해관계가 상충하고 대리인이 자신의
효용과 이익을 극대화하는 존재이기 때문에, 주인은 자신의 이익을
극대화하기 위해 먼저 능력 있는 대리인을 선택해야 하고, 그 다음
대리인이 업무를 잘 수행하는지 관찰하고 이에 대한 보수를 지급해
야 한다. 그러나 주인은 대리인에 비해 알 수 있는 정보가 부족하기
때문에 문제가 발생한다. 즉, 대리인은 대리인 자신만이 자신이
좋은 대리인인지 나쁜 대리인인지 알 수 있고, 주인은 대리인에
비해서 과업에 대한 지식이 부족하기 때문에 대리인의 업무진행
과정을 관찰하고 평가하기 어려운 것이다.

따라서 지식과 정보가 상대적으로 부족한 주인에 비해 자신의 이익
을 위해 업무를 수행하기 쉬운 대리인으로 하여금 어떻게 하면
주인의 이익을 극대화 하면서 대리인의 이익을 도모하도록 하는
유인장치를 개발할 것인가 하는 것이 주인 대리인 이론의 주된
관심사이다(김석준 외, 2000).

주인 대리인 이론의 한국행정학에서 적용가능성을 탐색한 권순만·

김란도(1995)의 연구에서는 이론적으로 적용 가능한 영역으로 ①국민-국회-정부관료제의 대리인 문제, ②정부관료 조직 내의 대리인 문제, ③정부규제 및 공기업 대리인 문제, ④선거 및 정부조직 기능분화로 인한 대리인 문제 등을 제시하였다. 나아가 주인 대리인 이론은 현재 다양한 행정 분야에서 사용되고 있는 이론이다.

주인 대리인 이론의 적용을 주장하는 대표적인 학자들의 견해를 살펴보면 다음과 같다. Mitnick(1980)은 주인 대리인 이론을 경제적 주인 대리인 이론과 규제적·제도적 주인 대리인 이론으로 구분하고, 후자의 경우 정치영역에서의 일반적인 주인 대리인 관계에 적용될 수 있다고 주장하였다. 정치 분야에서는 주인과 대리인간의 계약의 성격이 공식적인 것과 비공식적인 것을 망라한다는 점에서 주로 공식적인 계약에 의존하는 경제적 모델과 차이를 보인다고 강조하였다.

따라서 대리인이라 하더라도 정치 분야에서는 대리인을 주인이 마음대로 선택할 수 있다는 것을 의미하지도 않고 또 대리인은 반드시 주인의 명령이나 지시에 의해 행동하는 것도 아니라고 하였다. 또한 정치 분야에서는 명시적인 계약관계에 의한 위임만이 아니라 제도나 법규 등 실질적으로 위임이 일어나는 경우까지를 포함하고 있으므로 주인 대리인 이론은 모든 정책과정의 단계에서 발생한다고 설명하고 있다(황혜신, 2005 재인용).

Moe(1984)의 연구에서는 민주주의 체제에서 정치를 ‘시민-정치가-고위관료-관료-일선관료’로 이어지는 주인과 대리인의 연쇄(Chain of principal-agent relationship)로 보고 있다. 즉 궁극적인 주인인 시민과 마지막 대리인인 일선관료를 제외하면 나머지 참여자는 주인이자 대리인인 이중적 역할을 수행하고 있고, 이들 사이에서는 담합과 경쟁이 일어날 수도 있지만 권력분립을 중시하는 체제의 경우 어느 한 세력만이 권력을 가질 수는 없다고 설명하였다. 또한

복수의 주인이 존재하기 때문에 관료는 부분적으로만 대리인일 수밖에 없으며 그러므로 관료에 대한 통제가 어렵다고 주장한다. 이와 같은 사유로 복수의 대리인이 상황을 복잡하게 만든다고 설명한다(황혜신, 2005 재인용).

2) 대리인문제와 공기업

의회가 국민의 대표자들로 구성되어야 하고, 정부는 국민의 이익을 위하여 봉사해야 하며, 이를 위하여 의회가 정부를 통제할 수 있다는 원칙은 근대 의회민주주의의 기본원칙이다. 이러한 민주주의 이념에 입각한 국민-의회-정부의 관계는 대리인 이론의 틀 속에서 주인-대리인 관계로 볼 수 있다. 즉, 국민은 주인이고 의회는 대리인이다. 의회와 정부 관료제와의 관계만을 따로 떼어서 생각한다면, 의회는 주인이고, 정부 관료제는 대리인이라 할 수 있다.

국회의 구성원인 국회의원은 자신의 지역구와 국민 전체의 이익을 위해 권한을 위임받아 국민을 대표하도록 국민에 의해 선출되는데, 선거에 의한 국회의원의 선출과정은 주인인 선거구민과 대리인인 국회의원 간의 계약으로 파악할 수 있다. 또한 국회의원은 지역구 선거구민 이외에 이익집단의 의견도 반영해야 하기 때문에 이익집단이 주인이고, 국회의원이 그 대리인인 관계도 동시에 성립한다.

대리인 이론은 행정조직 내에서도 적용될 수 있다. 사기업의 경우 주주인 소유자와 전문 경영인의 관계를 주인-대리인 관계로 볼 수 있다. 행정조직의 경우 분석의 단위에 따라 여러 가지 주인-대리인 관계가 성립한다. 국가의 주인인 국민을 주인으로 그 외 모든 국가 기관을 사회계약에 의한 대리인으로 분석 가능하며, 국민을 주인으로 그 외 모든 국가 기관을 사회계약에 의한 대리인으로 분석 가능하며, 국민을 주인으로 대통령, 국회 등을 주인인 국민의 선거권 행

사를 통해 권리를 위임받은 대리인으로 분석할 수도 있으며, 국민과 대통령, 국회를 주인으로 정부부처의 장이나 부처 조직 및 그 구성원을 대리인으로도 분석할 수도 있다(김준기, 2014).

한편, 공기업(준정부기관 포함)의 경우는 행정조직의 경우 분석 가능한 주인-대리인 관계가 성립함과 동시에 행정조직이 주인이 되고 공적인 목표를 부여받은 공기업이 또 하나의 대리인이 되는 복주인 및 복대리인(double principal and double agency)관계가 성립한다. 즉, 소유의 궁극적인 주체인 주인은 국민이, 감시는 국민의 대리인인 행정조직이, 경영은 행정조직의 대리인인 공기업이 담당하고 있는 것이다. 이 때 각 주체가 추구하는 목표가 상충하는 것과 목표가 불명확(lack of precise objectives)하다는 것이 공기업 운영의 핵심 문제이다.

우선, 주인인 국민이 추구하는 목표를 ‘공익’으로 아우를 수 있다. 그러나 공익은 매우 포괄적이고 추상적인 목표이며 국민 개인에 따라 다양한 공익에 대한 우선순위가 다르다. 다음으로 개별 행정조직은 구체적인 조직 목표를 추구하지만 의회나 국민 등 다양한 구성원과의 관계를 고려해야 하므로 그 목표는 포괄적이 되기 쉽다. 이 때 주인의 경영상 목표가 모호한데서 비롯되는 경영상의 불일치 문제와 Wolf(1988)가 주장하는 관료조직의 내부성의 문제가 발생한다. 마지막으로 공기업의 구성원은 후생극대화나 특정 행정목표, 임무 외에 자기이익을 추구할 가능성이 크다.

공기업 부문에서는 복주인과 복대리인 관계상 다양한 목표가 존재하며 명확하지도 않기 때문에 주인과 대리인간의 이해관계의 불일치를 해결하기 위한 유인동기 구조의 설계가 어렵다. 첫째, 소유권이 공공에 있기 때문에 공기업 운영자의 재산가치 증식 및 관리의 유인은 사기업보다 적으며 유인동기로서 제공될 수 있는 재산권이거나 보상 또한 제한적이다. 둘째, 사기업의 경우 기업 파산의 위험이

존재하므로 이것이 경영 부실화를 막을 수 있는 유인으로 작용하는 반면 공기업은 자연 독점 사업이나 규모의 경제가 큰 사업, 법에 의해 보호되는 사업 등 경쟁 기업이 존재하지 않는 경우가 많아서 시장에서 퇴출당할 위험이 적다. 나아가 자본이 정부 예산에서 배정되기 때문에 자원을 효율적으로 관리해야 할 유인 또한 적다. 셋째, 인센티브 제공을 위한 성과측정과 평가가 어렵다. 앞에서 제시한 바와 같이 공기업 운영의 목표가 다양할 뿐만 아니라 목표를 구체적으로 제한할 수 있다고 해도 시장에 비슷한 재화나 서비스가 존재하지 않을 가능성이 크기 때문에 경제적으로 성과를 측정할 수 없다. 따라서 정기적으로 경영평가를 실시하여 공기업을 통제하고 있는데 이것은 공기업의 상대적인 업적순위에 근거하여 평가하는 방법이다.

그러나 공기업은 각기 다른 산업 분야와 환경에서 활동하고 있기 때문에 단순 비교하여 성과를 평가하는 것은 한계가 있다. 한편, 공기업의 성과평가 및 감시의 임무를 가진 정치인이나 행정조직에게도 공기업 통제를 철저히 할 필요성과 유인이 크지 않으므로 성과평가가 철저히 이루어지기 힘들다. 나아가 사기업의 경우 소유권을 가진 주주는 주식시장에서, 관련 금융기관은 금융시장에서 기업의 이윤창출을 지속적으로 감시할 유인을 가지지만 공기업의 경우는 소유권이 국민 모두에게 있어 권리를 행사하기 어렵고 국민은 그 수가 너무 많고 소유권의 혜택이 명확하지 않기 때문에 공기업의 감시, 통제 역할에 대한 도덕적 해이에 빠지기 쉽다.

또한 정보의 비대칭으로 인해 나타나는 도덕적 해이와 역선택의 문제는 공기업의 주인-대리인 관계에서도 동일하게 적용된다. 그러나 사기업의 경우 대리인의 행위를 일일이 통제할 수 없는 정보의 비대칭성을 인센티브의 제공을 통해 극복할 수 있는 반면 공기업은 위에서 제시한대로 인센티브의 도입이 용이하지 않다는 차이가 존

재한다.

이상철(2008)에 따르면 공기업관리에서 대리인 문제는 실질적으로 주인-위임자 대리인 관계를 구성하고 있는 국민 정부 공기업이 각기 서로 다른 이익과 효용 그리고 정보를 가지고 있다는데서 문제가 발생한다.

정부에서 임명한 공기업 경영자들은 더 많은 산출물을 선호 하지만 공기업 노동자·노동조합은 더 높은 임금과 고용수준을 선호한다. 이러한 조건하에서 위임자인 정부가 시장과 기술 조건에 관한 완전한 정보를 소유하고 있을 경우에는 대리인에게 최적 산출물과 노동, 임금을 설정 하도록 지시할 수 있지만 대리인인 공기업은 사적정보를 통하여 진정한 생산성을 알고 있는 데 비하여 위임자인 정부는 이를 알지 못하는 데서 대리인인 공기업이 주인인 국민과 위임자인 국회·정부를 속일 수 있는 대리인 문제가 발생 할 수 있다.

한국정치학회(2006)에 따르면, 공기업은 공공성과 더불어 기업성을 지향하는 공공부문의 중요한 주체로서, 공기업은 국민과의 관계에서, 그리고 정부와의 관계에서 이중적인 대리인의 관계에 처하고 있다. 대리인 이론에 입각하면, 공기업이나 정부는 모두 국민에 대한 대리인의 지위에 있지만, 현실적으로 이와 같은 대리인 관계는 제대로 명확하게 주목되지 못하고 있으며, 오히려 정부와 공기업과의 관계 속에서 주인-대리인의 관계가 설정되어 있는 실정이다. 이로 인하여 해당 공기업은 국민을 참된 주인으로 설정하기 보다는 감독기관인 주무부처를 주인으로 인식하는 경향이 발생하고 있다.

이와 같이 주인으로서의 지위를 상실한 국민의 입장에서 보면, 현

재 발생하고 있는 공기업 등과 관련된 비리, 특히 감독기관과 공기업과의 관계에서 발생하는 비리는 곧 주인인 국민을 배반한 것을 의미하며, 주무부처와 공기업은 국민을 제대로 대리하기 보다는 역으로 부정적으로 유착하여 주인인 국민을 배반하여 실패한 대리인 제도의 모습을 보여주고 있다(한국정치학회, 2006). 이러한 주인-대리인 관계는 불완전하고 비대칭적인 정보로 인하여 주인인 국민의 무능 때문에 이기적 행동 결과를 제한하지 못하는 데서 발생한다(장하준, 2009).

공기업이 민간 기업에 비하여 적자로 일관하는 이유는 하나의 생산과정에서 투입되는 요소비용은 시장가격에 따라 상승하는데 비하여 공기업 제품가격은 정부의 공공요금 인상이 물가에 미치는 영향을 고려하는 공기업 요금 정책에 묶여 비례적인 상승을 하지 못하는데 있다. 즉 공기업의 경영효율이 민간 기업에 비하여 떨어지는 것이 일반적인 현상이다.

경영관리상의 효율성이란 국민 경제적 또는 사회적 관점으로 보는 효율성이 아닌 기업의 상업성에 보는 생산선, 즉 수익성의 개념을 보아야 된다. 고민중(2009)은 우리나라 공기업의 비효율성의 원인을 첫째, 공공성을 중시해서 수단적인 이념인 경영효과 즉 기업성이 경시, 둘째, 공기업의 효율성과 채산성에 관하여 책임의 소재의 애매함, 셋째, 공기업은 독점적 공급자와 독점적 수요자의 위치의 경우가 많기 때문에 시장 메커니즘(market mechanism)에서 볼 수 있는 경쟁에 의한 자극이 결여로 보았다. 또한 공기업 경영에 따른 문제점은 공기업 경영에 부채율의 증가와 낙하산 인사를 지적하였다. 실제로 국회예산정책처가 2008년 10월에 발표한 공기업 경영 현황 보고서를 보면 공기업 총자산은 2003년의 165조 6,626억 원에서 2007년에는 267조 2,348억 원으로 총 101조 5,722억 원 증가하였는데, 구

성을 살펴보면 부채가 63조 1,313억 원, 자본이 38조 4,409억 원으로 부채의 증가가 상대적으로 큰 것으로 나타났다. 이러한 부채문제는 투자사업의 수익성 및 타당성 검토 소홀, 소유권과 경영권이 서로 혼재되어 합리적인 경영이 어렵고, 공공목표의 강조가 공기업 기관장의 경영부실의 책임을 회피하는 구실을 제공할 수 있는 기회를 제공하기 때문이라고 할 수 있다. 상급기관인 정부 부처는 그동안 ‘인사 적체 해소’를 이유로 수많은 퇴직공무원을 공기업으로 내보냈다. 공기업의 개혁이 오랫동안 화두로 떠오른 가장 큰 이유는 바로 아무런 전문성과 경영 능력이 없는 인사들을 공기업으로 내려 보낸 ‘낙하산 인사’ 때문이다.

이명석(2001)은 18개 정부투자기관을 대상으로 이사장 및 사장의 임용유형과 경영실적을 분석하였다. 분석 결과, 공기업의 CEO가 비실적 요인(관료·정치인·군부)에 의해 정치적으로 임용된 경우가 실적 요인(내부승진·외부전문가)에 의해 임용된 경우보다 상대적으로 출신의 경영실적이 낮았다. 또한 관료 출신의 경영실적이 매우 저조하게 나타났다.

2. 조직자율성

1) 조직자율성의 의미와 형태

조직자율성 이론과 관련 전영한(2014)는 조직에 관한 중요한 사안에 대해 그 조직 자체에서 스스로 의사결정권을 행사할 수 있는 정도를 의미한다고 하였으며, 스스로 의사결정을 내릴 수 있는 권한의 차원(시장 자율성 혹은 정치 자율성)과 정도(강한제약 혹은 약한 제약)에 있어서 차이가 있다고 한다. 이러한 차이점을 근거로 조직

의 자율성 차이에 따른 조직의 유형을 관청조직, 기업조직, 클럽조직, 국민기업 등 네가지 형태로 제시했으며, 이 유형 구분의 두 차원은 조직에 대한 시장통제의 정도를 나타내는 시장화와 정치통제의 정도를 나타내는 정치화로 제시하였다. 이 조직형태의 분류는 아래 그림과 같다.

<그림-1> 조직자율성에 따른 조직형태

구 분		시 장 화	
		낮 음	높 음
정 치 화	낮 음	클 럽	기 업
	높 음	관 청	국 민 기 업

대부분의 공공기관은 관청형 기관에 속해있으며, 관청형 기관내에서도 시장화와 정치화 정도의 구분에 따라 세부 기관 유형을 나눌 수 있다. 시장통제를 살피는 기준으로 독점정도, 경제적 규제, 보조금 지급여부를 들 수 있으며, 정치통제 정도를 살피는 기준으로 정부의 소유정보, 재정지원, 정부의 임면권행사, 감사, 경영평가 등을 들 수 있다.

또한, 그는 자율성효과(autonomy effect)를 소개하면서 자율성효과란 사전적 통제의 사후적 통제로의 대체를 통해 발생하는 관리자율성의 확대는 공공조직의 관리를 혁신시키고, 더 나은 방식으로서의 관리를 촉진하며, 궁극적으로 조직성과를 향상시킨다는 믿음이라고 하였다. 신공공관리론자들의 주장에 의하면 이전보다 더 많은 관리적 재량권을 부여받는 대신 결과에 대한 책무성을 요구받게 된 공공조직의 관리자들도 자신들이 활용하는 자원을 더 나은 방식으로 활용할 수 있는 정보를 갖고 있고, 또 그렇게 행동하려는 유인을

찾게 되므로 보다 창의적이고 혁신적인 관리가 일어날 가능성이 높아지며, 결과적으로 조직관리의 효율성이 증진되고 조직목표를 달성하는 정도, 즉 조직성과도 물론 개선될 수 있다.

관료적 자율성은 상·하위 조직 간 권력관계에서 정부부처와 같은 상위조직(principal)의 지시 및 감독으로부터 기관(agent)이 공식적으로 면제받는 정도에 상응하는 범위로 정의된다(Christensen, 1999; Verhoest et. al., 2004; Christensen and Yesilkagit, 2006; Caughey et. al., 2009).

기관의 자유재량은 기관 유형마다 그 리고 각 유형 내의 기관들마다 상이하고 다양한 형태로 보유되는 권능이기 때문에 그것에 대한 통일된 규정을 제시하는 것은 매우 어렵다. 한편 암묵적 규범에도 마찬가지로 기관이 비공식적으로 행사 가능한 의사결정의 재량이 존재하며, 관행 및 관습상의 제약과 상부의 비공식적 지시에 의한 제약 또한 포함되어 있다. 이와 같이 법률에서 허용하는 자율권한인 관료적 자율성은 상위기관과 하위기관의 관계에서 규정된 권한의 범위이다. 이런 맥락에서 법률은 상부부처와 산하기관 양자가 일정한 양의 권한을 각각 얼마나 나눠가질 지에 대한 규칙이며, 이 규칙의 합의는 권한이 이양되는 과정에서 도출된다. 한편 여기서 위임 가능한 권한의 정도는 주인-대리인의 관계가 뒤집히지 않을 만큼까지의 임계 범위 내에서 결정될 수 있고(Caughey et. al., 2009), 위임될 권한의 범위는 잠재적 타용과 관계된 감시비용, 자원에 따른 직무배분의 효율성, 대리인의 전문성 수준을 고려하여 결정된다(Epstein and O'halloran, 1999).

또한 오재록·전영한(2010)은 중앙행정기관을 대상으로 관료적 자율성과 조직혁신의 관계를 고찰하였는데, 그에 따르면 관료적 자율

성의 확대가 공공조직의 업무성과를 보다 좋은 방향으로 개선시킬 것이라는 시각은 지난 수십년간 행정학계의 이론과 실무에 막대한 영향을 미쳐왔으며 이 시각의 핵심적 전제는 자율성의 확대가 조직혁신의 원동력이 될 것이라는 믿음이다. 특히, 1980년대에 신제도주의 경제학과 공공선택론의 영향 속에 대두된 관리주의(managerialism)는 공공관리자에 대한 정치적 통제가 공공조직의 혁신을 억제하여 궁극적으로 조직성과를 저해한다는 논리에 기반하고 있다(Lynn, 2006). 일반적으로 관리주의는 신공공관리의 핵심요소로 간주되는데 선출직 공직자의 통제를 축소하고 관료적 자율성을 확대하여 보다 혁신이 활발히 일어나는 공공관리가 가능하게 함으로써 성과를 향상시키고자 하는 것이 그 요체이다(Thompson, 2000; 정정길, 2005). 그렇다면 관료적 자율성의 부여가 어떻게 조직혁신을 가능하게 하는가? 관리주의자들은 직업관료에 대한 정치적 통제가 더 많은 정보를 가진 현장의 직업관료들이 더 나은 방식으로 주어진 정책목표를 달성하고자 노력하려는 유인을 제거하여왔다고 지적한다. 만약 직업 관료에 대한 경직적 통제를 줄이고 자율성을 확대한다면 직업관료들은 자신들의 전문성을 기반으로 문제해결을 위한 보다 창의적인 접근을 시도할 수 있을 것이고 기존 관료체제에 서는 기대하기 어려웠던 아래로부터의 조직혁신이 가능하다는 것이다. 이러한 관리주의의 주장은 흔히 ‘관리자가 관리하게 하는(let - the - managers-manage)’ 권한 이양(empowerment) 전략으로 불리운다(Cothran, 1993; Christensen and Læg Reid, 2006; Boyne et al., 2006). 한국에서도 신공공관리 혹은 관리주의가 주장하는 관료적 자율성 확대가 조직혁신을 유발하며 궁극적으로 조직 성과에 긍정적 영향을 미친다는 주장이 많은 영향을 미쳤다. 김대중 정부에서 시작된 이러한 정책변화는 노무현 정부에 이르러 본격적으로 확산되었다. 노무현 정부는 ‘정부혁신’을 대통령의 임기 내내

중요한 대통령의제로 간주하였는데 정부혁신의 구체적 방법론으로 채택된 정책들은 조직관리와 인사관리에 있어서 관료적 자율성을 확대하는 내용으로 구성되었다. 즉 노무현 정부는 중앙관리부처가 집중적으로 수행하고 있던 기구 및 정원관리 권한을 각 부처에 분산시키고 각 부처 장관의 조직 및 인력 운영에 대한 자율권을 확대하는가 하면, 부처 내에서도 장관에게 집중되어 있던 조직과 인사권을 본부장과 팀장 등에게 위임하여 업무단위의 자율성을 제고하고 책임운영기관의 자율성도 실질적으로 강화시키고자 노력하였다(문명재, 2006).

2) 조직자율성의 측정

공공조직의 자율성은 위계질서 체계상의 권한의 위임과 관련이 있다. 관료제 구조에서 상위조직은 범위를 근거로 하여 하위조직에 정당화된 제재를 가하고 관료적 자율성은 이 범위를 제외한, 기관이 재량적으로 권한을 행사하도록 허용된, 범위를 의미한다. 그렇다면 자율성의 개념은 어떻게 측정될 수 있는가? 이에 관한 선구적 연구들(Meier, 1980; Christensen, 1999; Verhoest et. al., 2004)은 측정을 위한 조직 자율성의 구성요소의 설정 또는 하위차원의 유형을 제시하였다. Meier(1980)의 연구는 자율성 측정의 효시가 된다. 이 연구에서는 자율성의 지표를 구성하는데 있어서 예산의 독립성과 재량에 초점을 두었다. 예컨대 예산 책정과정에서 기관은 매년마다 예산의 용처에 대하여 허가를 구해야 하는데, 의무적인 승인으로부터 자유로운(permanent authorization) 예산의 규모를 하나의 지표로 설정하였다. 이러한 기관 전체 예산 대비 항시적 예산이 차지하는 비율에 더하여, 예산안(budget appendix)상의 기관 소관 예산 사항이 명시된 페이지의 수 대비 기관 예산액 규모의 비율, 사업 재

편으로 인한 전용 가능 예산의 규모, 기관이 적용받는 법률 대비 기관이 제정한 내규의 페이지 수의 비율 등의 항목으로 지표를 구성하여 조직 자율성을 측정하였다. 그러나 이 연구는 기관 자율성의 대부분을 예산의 활용 측면에서 설명 하였으며, 조직의 관리·운영이나 구성원의 인사 측면에서 자율성 논의는 배제되었다. 이러한 접근은 본 연구가 다루고 있는 기관 전체의 자율성을 포괄할 수 없는 한계를 가진다. 이 같은 문제를 보완한 분석방법을 제시한 문헌은 Christensen(1999)과 Verhoest et. al.(2004)의 연구이다. Christensen(1999)은 조직 자율성의 수준을 직접 측정하지는 않았지만, 자율성의 하위 유형을 제시하고 각 유형의 수준을 범주화하였다. 그것은 조직의 운영 및 관리에 관한 의사결정 권한(competencies)을 행사함에 있어서 어떤 통제도 받지 않는 환경에 있는 조직 그리고 어떠한 것도 스스로만의 의지로 결정할 수 없는 조직을 가상하고, 이 양극단 사이에 두개의 중간 수준의 범주를 추가하여 제시한 것이다. Verhoest et. al.의 연구(2004, 2010)는 여기에 하위 자율성 유형을 추가하고 각각의 유형을 구성하는 조직의 의사결정 수준을 고려한 지표를 제시하여 측정했다. 각 자율성 유형마다 네 가지 수준-최소 수준, 낮은 수준, 높은 수준, 최대 수준-에 대해 차별적 개념을 제시하고, 최대 수준 범주에 속하면 1, 최소 수준 범주에 속하면 0의 값을 부여해 수치화하는 방안을 접목시켰다. 조직 자율성의 하위 유형별로 값을 도출하였으며 1과 0사이에서 나타난 값들은 다시 범주화한 개념에 대응시켜 해석하였다. 이러한 방안은 베이컨(F. Bacon)이 최초로 제시한 사례수집의 방법 중 존재 표(tabula essential et praesentiae)의 전통에 따른 것이며, 여부에 1과 0의 수치를 부여하는 것은 사회과학의 경험적 연구에 널리 퍼져 있는 방법이다. (김헌재, 2016)

3. 공공기관장의 임명

1) 공공기관의 의미와 특징

경제가 발전하고 사회가 복잡해지면 다양한 공공재, 공공서비스에 대한 국민들의 수요도 증가한다. 그에 따라 국가나 중앙행정기관이 아닌, 정부의 지원을 받는 외부의 공공부문에 의해서 민간에서 제공하지 않는, 제공하는데 어려움이 있는 행정서비스들을 공급하였다. 제2차 세계대전과 대공황은 앞서 언급한 이러한 외부 공공부문이 수행하는 역할을 증가시키는 계기가 되었다. 전쟁후의 어려움과 시장경제의 실패로 인하여, 공공서비스에 대한 수요는 늘어났지만 정부가 수행할 수 있는 공급의 범위는 오히려 줄어들었기 때문이다. 정부는 공공부문이 새롭게 추진해야 할 방향을 찾기 시작하였다. 정부의 역할에 맡겨진 부문에 대해서 기전처럼 행정기관에만 의존하기 보다는 정부의 외부기관을 설치하여 그 수요를 충족하도록 하는 경향이 증가하였다.

정부는 재정적 지원을 바탕으로 민간의 투자를 선도하여 공기업을 설립하고, 준정부조직 등을 활용하여 국민들의 행정수요를 충족시키고 공공복리를 증진시키고자 하였다. 또한 공적인 지배구조와 사적인 생산수단을 통하여 공공서비스가 효율적으로 운영되도록 하는 반면, 정부의 통제 하에서 공공성을 유지하게 하였다(이상철, 2007). 이러한 공기업·준정부 조직들처럼 정부나 행정기관들과 재정적인 관계를 가지고 국가나 정부의 설립에 근거하여 통제를 받는 외부의 공공부문들을 공공기관이라 한다.

공공기관은 정부의 부처는 아니지만 정부로부터 조직, 인사, 예산

회계, 사업내용 등에 관하여 직·간접적인 영향을 받게 된다. 하지만 공공기관의 운영상에 있어서는 정부의 지배로부터 상당 부분 거리를 유지하고 업무처리나 경영관리, 예산운용에 있어 재량권을 가지고 임무를 수행할 수 있다. 즉, 공공기관은 정부 밖에 위치하면서도 정부의 관리나 감독을 받아 정부가 해야 할 행정업무를 수행하면서, 정부조직법 상 행정기관은 아니지만 특별법, 또는 육성·지원법 등에 의해서 설립되어 독점적 사업권을 부여받아 공공사업을 수행하거나 정부의 업무를 위탁받아 수행하는 기관인 것이다(이수철, 1997).

한편, 공공기관은 아래와 같은 제도적인 지위를 보유하고 있다. 공공기관은 서비스 전달과 규제, 자문 등의 공공적 기능을 수행한다. 또한 일정 수준이상 경영에 대한 자율성을 가지며 정부나 행정부처와 독립적으로 설립된다. 수직적인 정부·행정부처의 관할 하에 운영하지만 하나의 독자적인 법적 지위를 지닌다. 공공기관은 정부 집행과정의 한 부분 또는 독립적인 입법 활동으로 설립된다. 공법과 사법 또는 양자 모두에 근거하여 활동하며 직원은 공무원이 아닌, 준공무원이나 일반 근로자로 노동법의 통제를 받는다(배용수, 2008).

이상과 같은 공공기관의 특수한 제도적 특징으로 인하여, 각각의 공공기관은 정부나 행정부처와 수직적인 지배구조에서 어느 정도 벗어나 분리되어 있으며 정부조직과는 달리 운영에 대한 자율성을 누린다고 할 수 있다. 그렇지만 이것이 공공기관이 국가나 정부로부터 완전하게 독립된 기관임을 의미하지는 않는다. 여전히 정부 및 행정부처에 의하여 관리, 인사, 재정부문 등에 있어 관련된 영향을 받고 있다. 정부 중앙부처에 의해서 예산이나 목표가 변경될 수 있을 만큼, 정부와 각 공공기관은 밀접하게 연결되어 있다고 할 수 있다(Pollitt et als, 2004 ; 배용수 2008 재인용).

2) 공공기관장의 임명

공기업 기관장 임명은 인사행정의 분류제도나 임용제도 등을 통해 “어떠한 특성과 배경을 지닌 사람이, 어느 직위에서 어느 정도의 영향력을 행사 하는가?”라는 권력배분의 문제에 주요한 영향력을 행사함으로써 정부 관료제의 성격을 규정하고 특정한 정책문제에 대한 정부의 입장을 결정하는데 주도적인 역할을 담당한다(하태권, 1995). 공기업 기관장 임명에 관한 사항은 인사행정의 분류나 임용제도에 따라 크게 정실주의, 엽관주의, 실적주의로 분류할 수 있다. 정실주의는 학연, 지연, 혈연, 개인적 친분, 개인적 충성심 등 인적관계로 임용되는 제도이며, 엽관주의는 정당정치의 발달과 더불어 정당과 선거에 대한 공헌도로 정치적 요소를 바탕으로 임용되는 제도로서 선거에 승리한 권력자가 선거에 승리하도록 도와준 조력자를 임용시키는 제도이다. 그리고 실적주의는 개인의 능력·자격·성적 등의 구비한 조건에 따라 임용되는 제도이다(한영수·강인호, 2006).

이러한 인사제도에 의하여 공기업 기관장 임명과정은 민주적이고 투명하며 공정하게 운영되어야 하고 해당 공기업은 법의 취지에 맞게 독립성과 공정성, 투명성이 유지되어야 한다. 그리고 공기업이 합리적으로 운영되고 높은 성과를 내기 위해서는 기관장에게 기관 운영에 대한 자율성을 완전히 부여하고 성과에 대한 책임을 묻는 관리방식이 적용되어야 한다. 또한 기관장과 임원의 선임이 합리적이고도 공정하게 이루어져 그 기관의 책임자가 임용되어야 한다.

특히 기관장은 공익성과 효율성을 극대화할 수 있는 능력을 보유한 인물이 임명되어야 하며 이러한 능력은 개별기관의 특성에 따라 다르겠지만, 이제까지 정치적 임용이 근절되지 못한 이유 가운데 하나는 직무중심의 구체적이고도 명확한 심사기준이 설정되지 못한 데 있다(한상일, 2006).

그렇지만 공기업은 정부가 50% 이상의 지분을 가지고 있으므로 (공공기관 운영법 제4조) 다른 주주들과 협의 없이 단독으로 임원 임명권한을 행사하여 당해 기관의 정책 결정에 실질적 지배력을 행사한다. 이는 공공기관의 운영에 관한 법률이 지분율 및 사실상 지배력에 관한 기준을 명시하고 있기 때문이다.

이러한 현실을 이명석(1997)은 외부적 압력과 정치적 논리에 의한 낙하산 인사가 우리나라 공기업 임원유형의 지속적인 특징이라며 세 가지를 지적한다.

첫째, 실적요인에 의한 충원이라 할 수 있는 내부승진이나 전문가, 기업인 출신의 비율은 전반적으로 매우 낮은 반면에 관료와 정치인 및 직업군인 출신의 비율이 상대적으로 높은 것을 들 수 있다. 둘째, 임원의 재임기간이 짧다. 셋째, 명확한 인사기준이 설정되지 않아 인사발표 후에 국민들이나 조직구성원들에게 납득 할 수 있는 인사근거를 공개 및 공시하기 어렵다(이명석, 1997).

이러한 공기업 임원의 정치적 임용은 기관의 책임경영체제를 심각하게 훼손하는 인사 관행이며, 이런 식의 임용이 계속되는 한 공기업 경영체계의 근본적 개혁은 불가능하다. 정치적 요인 등 비실적 요인에 의해 임용된 임원은 경영실적이 상대적으로 낮고 기관운영에 부정적인 영향을 미친다(이명석, 2001).

따라서 공기업 CEO 선정과정에서 객관적이고 명확한 평가기준이 적용되어야 하는데, 평가기준 설정 시 중점적으로 고려해야 할 사항은 대체로 다음과 같은 전문성, 조직관리 능력, 경험과 경륜 세 가지로 구분할 수 있다(강영걸, 2004).

전문성은 업무 전문성과 경영관리 측면의 전문성으로 나눌 수 있다. 업무전문성이란 공기업이 종사하고 있는 업무에 정통하고 잘 알고 있는 정도를 말한다. 따라서 이 기준에 따르면 관련 업무에 정통한 사람이 기관장이 되어야 할 것이다. 예를 들어 한국토지주택공사

의 경우에는 건설회사 출신의 CEO, 국토해양부 출신의 관료, 공병 출신의 군장성의 경우에는 관련 업무를 상당 부분 알고 있다고 간주해야 할 것이다. 경영관리 측면의 전문성은 전략경영, 내부평가제도, 관리제도 개선, 연구개발 등의 분야에 대한 전문적인 지식과 경험의 유무로 평가할 수 있다. 이 분야에 대한 평가는 관련 학위 소지 여부나 다른 조직의 경영자로서 활동한 경험과 경륜 등을 통해서 평가할 수 있다. 조직관리 능력의 문제는 가장 기본적인 것으로 조직 내의 인간관계에 근거한 리더십의 문제와 조직의 통제능력과 직결된다. 예를 들어 대학교수는 업무에는 정통하고 관련분야의 최고 학위를 가지고 있기 때문에 전문성은 있지만, 교수라는 직무의 특성상 조직의 통제와 관련된 조직관리 측면에서 상당한 문제를 내포하고 있다. 대학교수의 예에서 보듯이 전문성을 가진 사람이라고 해서 모든 면에서 유능한 사람이라고 판단하기 어렵기 때문에 조직의 통제 및 장악으로 대표되는 리더십과 인간관리 측면의 능력도 CEO 선정과정에서 중점적으로 고려해야 할 요소이다. 경험과 연륜은 다른 조직에서 CEO로서 활동한 경험이 있는지 여부와 관련되는 기준이다. 이 기준은 공기업의 상황에 따라 매우 중요할 수도 있고, 그렇지 않을 수도 있다. 예를 들어서 대한석탄공사와 같이 사양산업에 종사하는 공기업의 경우 조직 활성화를 위해서 내부 출신자 기용이 바람직하다고 할 수 있겠다(임동민, 2012).

4. 경영성과에 관한 이론

1) 이론적 논의

성과관리(Performance management)는 성과예산(Performance

budgeting), 성과계약(Performance contracting), 성과급여(Performance Pay) 등과 같은 일련의 다양한 개념을 포함한 의미로서, 결과중심의 관리(Result-driven management), 성과중심의 관리(Performance-based management), 성과주의예산(Performance-based budgeting), 정부혁신(Government innovation), 신공공관리(New Public Management:NPM) 등 다양한 이름으로 불리어 진다.¹⁾

Politt(2002)에 의하면 성과관리는 공공부문의 전략적 우선순위를 설정하는 동시에 이를 조직 전체와 개인의 구체적인 성과목표로 변화시키는 과정을 의미한다고 한다.²⁾

고영선(2004)은 성과관리의 정의를 전략목표와 성과목표를 설정하고, 사업을 설계·시행하고, 목표했던 산출과 결과가 달성 되었는지를 점검하여 이를 의사결정에 반영하고 환류 시키는 것이라고 한다.³⁾ 이윤식(2006)은 성과관리를 조직의 장기 비전 또는 전략을 효율적으로 달성하기 위하여 조직과 개인의 성과를 집계·관리·환류하여 성과를 개선·제고·증진하도록 하는 일체의 활동으로 정의한다.⁴⁾

이와 유사한 개념으로 국회예산정책처(2007)⁵⁾는 성과관리에 대한 전략 목표·성과목표를 설정하고 과제·사업별 추진계획을 설계하며, 사업을 집행한 후, 추진했던 목표가 달성되었는지를 점검·평가하여 획득한 성과 정보를 조직·인사·예산 등의 의사결정에 반영시키는 일련의 활동이라고 정의한다. 다시 말해, 양질의 정보를 얻기 위해

1) 이인섭, 금재덕, 「성과관리시행계획(성과계획) 수립 및 평가방법, 국회예산정책처, 2007.12」

2) Politt, C. Implementing the Vision: Addressing Challenges to Results-Focused Management and Budgeting, OECD, 2002

3) 고영선·윤희숙·이주호, 「공공부문의 성과관리」, 한국개발연구원, 2004

4) 이윤식외, 「정부성과관리와 평가제도: 주요 선진국 사례를 중심으로」, 대영문화사, 2006

5) 국회예산정책처, 「2007년도 정부업무 성과관리 시행계획 평가」, 2007.6

조직의 정렬(Alignment)이 어디서 문제가 발생하는지를 수시로 파악하고 발견하여 이를 교정해 나가는 일련의 의사결정과정으로 이해할 수 있다는 것이다. 특히, 이러한 정의의 핵심사항은 성과 관리의 궁극적 목적이 의사결정에 있고 정확한 의사결정은 구성원들의 존재가치를 반영한 의미 있는 목표설정에 기초한다는 것을 강조하고 있다.⁶⁾

2) 정부에서의 논의

우리나라 성과관리 제도를 총괄적으로 운영·관리하고 있는 국무총리실은 「정부업무평가기본법」 제2조 6호의 규정에 따라 ‘성과관리’를 정부업무를 추진하는데 있어서 기관의 임무, 중·장기 목표, 연도별 목표 및 성과지표를 수립하고 그 집행과정 및 결과를 경제성·능률성·효과성 등의 관점에서 관리하는 일련의 활동을 말한다. “고 정의하면서, 이 개념을 아래와 같이 구체화 하고 있다.⁷⁾

성과관리란 각 기관이 그 임무의 달성을 위해 전략적 관점에서 계획을 수립하고, 한정된 자원을 이용, 효율적으로 활용하여 업무를 추진한 후, 조직의 역량과 성과를 정확히 측정하여 그 결과를 정책의 개선이나 자원배분, 개인의 성과보상에 반영함으로써 조직의 전반적인 효율성을 높이고자 하는 것을 말한다.

최근 정부의 이러한 개념정의에도 불구하고 우리나라 정부는 그동안 성과관리의 개념을 평가의 하위 개념 또는 평가와 동등한 수준의 별도의 개념으로 인식해 왔다. 대표적인 예로, 현행 「정부업무평가기본법」 상의 성과관리 규정이 평가의 하위개념으로 일부 포함

6) 이석환, 「신뢰받는 정부와 기업을 위한 전략적 성과관리, UFO」, 2008.9

7) 국무조정실, 「정부업무평가백서」 2007.12

되어 성과관리와 평가의 개념상 혼란이 유발된 점을 확인 할 수 있다.

이는 평가결과를 개인의 성과에만 반영하는 것으로 성과관리를 정의하는 경향이 많기 때문인 것으로 보인다. 성과관리의 개념을 평가 결과의 기계적 적용으로 축소 해석하여 운용 해온 것이다. 즉, 평가는 “계획-집행-점검-측정-평가-환류”라는 성과관리의 기본 틀 안에서 논의되어야 하지만 그 반대로 하위 수단인 평가에 지나치게 의미를 두고 접근하였다. 정부 관계자와의 심층 면접 결과 최근에도 양자의 개념 중복으로 인한 혼선이 꾸준히 제기된 것으로 나타났다.

예를 들어, 2006년에 우리 정부 최초의 ‘성과관리전략계획 및 시행계획 수립지침’ 마련 시 제도 운영기관인 국무조정실 직원들조차 동 지침을 기관의 전략적 업무계획으로 이해하지 않고 평가시행과 관련된 지침으로 이해하여 평가방법, 평가절차 등을 규정하는 것이 타당하다는 의견을 제시해서 어려움이 많았다고 한다.

다만, 2008년 들어 국무총리실 정책분석평가실을 중심으로 하여 성과관리와 평가개념을 재정립 하고, 관계 재설정을 위한 연구와 검토가 활발히 진행 중이며, 각 중앙행정기관에서도 양자의 합리적 관계 설정을 위한 활동이 진행되는 등 개념정립을 위한 노력이 나타나고 있다.(이성도, 2009)⁸⁾

3) 공공부문 성과관리의 특성과 장애요인

공공부문에 도입된 성과관리제도는 당초 민간부문에서 이미 활용된 기법들이 대부분이다. 그러다 보니 공공부문의 특성 즉, 공공성을 간과한 채 민간기법을 여과 없이 적용할 경우 의도하지 않은 부

8) 이성도, 중앙행정기관 성과관리제도에 관한 연구, 2009

작용이 발생할 수 있기 때문에 공고부문의 특성을 면밀하게 검토할 필요가 있다.

이석환(2008)은 민간에서 고안된 BSC 구축방법론이나 운영 및 평가체계는 민간에 적합하게 고안된 시스템이기 때문에 공공부문에 적용될 때에는 대폭 수정할 필요가 있다고 한다. 특히, 공공부문은 민간부문 보다 더 종합적이고 복잡하고 불확실성이 높을 뿐 아니라, 그 성공과 실패가 고객이 아닌 주인으로서의 국민의 반응 또는 대응에 따라 결정된다고 한다.

또한, 민간부문에서 고안한 성과관리 기법을 공공부문에 적용하는데 실패하는 가장 큰 이유는 민간부문과 공공부문의 인과관계에 대한 가정이 다르다는 점을 인정하지 못한데서 발생한다고 지적한다. 공공부문의 경우 민간부문과 달리 목표달성 시 외생변수의 개입여지가 상대적으로 크다는 특성을 갖는다.⁹⁾

즉, 민간부문과는 달리 공공부문의 경우에는 목표와 수단 간의 인과관계가 훨씬 복잡하고 외생변수의 개입 여지가 훨씬 더 많다는 기본적인 차이 때문에 성과관리 제도를 공공부문에 도입하는 것은 쉬운 일이 아니라는 것이다.

한편, 이인섭·금재덕(2007)은 Smith(1995)의 주장¹⁰⁾을 토대로 공공부문에 성과관리제도의 도입과 활용이 쉽지 않은 이유를 공공부문 성과관리의 기본적 특성에 기인한 부정적 효과 때문이라고 지적하고 있다. 여기서의 부정적 효과는 의도한 것과 그렇지 않은 효과 모두를 말하는 것으로 그 내용을 정리하면 다음과 같다.¹¹⁾

9) 이석환, 신뢰받는 정부와 기업을 위한 전략적 성과관리, UFOO, 2008

10) Smith, P. On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector. International Journal of Public Administration, 1995

11) 이인섭·금재덕, 성과관리 시행계획(성과계획) 수립 및 평가 방법, 국회예산정책처 사업평가 현안분석 제18호, 2007.12

<표-1> 공공부문 성과관리의 기본적 특성에 기인한 부정적 효과

구분	내용
터널효과	성과의 계량화되지 않은 부분은 고려하지 않고 계량화될 수 있는 영역의 성과만을 강조하는 현상
지엽적 목적 및 차선추구	관리자가 조직의 전체적 목적을 고려하지 않고 협소하고 지엽적인 목적을 추구하는 현상 혹은 최선보다는 선책을 고려하는 현상
근시안적 관리	공공부문의 활동으로 인한 결과는 대부분 장기간에 걸쳐 나타나게 되는 반면, 성과지표는 조직 활동의 결과를 단기간에 측정
특정성과지표에 서 고착	성과지표가 목표와 연관된 모든 측면을 완전히 포괄하지 못하는 경우, 성과지표로서 측정 보고되는 지표에만 집중하는 전략
왜곡된 보도	성과자료를 의도적으로 조작하여 공개 보고된 성과와 실제 성과에 차이가 있는 것을 의미
왜곡된 해석	공공부문의 경우, 서비스를 생산하거나 전달하는 과정이 복잡하기 때문에 성과를 평가할 때 조직의 외부환경에 대한 충분한 검토 필요하나, 제한된 합리성으로 인해 왜곡된 자료를 수집, 해석할 수 있음
게임	공무원에게 성과향상의 댓가로 인센티브를 제공할 때 발생하는 부작용이다. 공무원에게 인센티브를 제공하는 것이 목표치 달성에 도움이 되기는 하지만, 반대로 그렇기 때문에 애초에 목표치를 낮게 설정하는 문제 발생
조직경직화	성과측정체계가 혁신을 막고 조직의 경직화를 속화시키는 현상을 의미한다. 즉, 과도하고 엄격한 성과평가체제로 인해 조직이 마비되는 현상을 의미

4) 경영평가제도

현행 공공기관 경영평가제도는 1984년 제정된 ‘정부투자기관관리

기본법'에 근거하여 실시된 정부투자기관의 경영평가에서 출발한다. 실제로 1968년부터 경영평가제도가 운영되었으나 제도의 목적에 부합하지 못한 채 형식적으로 운영되었는데, 현행과 같은 평가제도는 1984년 정부투자기관에 대한 경영평가를 실시하고 결과에 따라 인센티브를 제공하는 과정에서 비롯되었다. 공공기관에 대한 경영평가는 일정 범위 내에서 공공기관에 경영의 자율성을 부여하는 한편, 그 기관의 성과평가를 통해 경영실적에 대한 책임을 묻는 제도적 장치이며, 평가결과가 다음 년도 공공기관 경영에 환류 되어 경영개선을 유도하는 관리 수단이다. 따라서 공공기관 경영평가제도는 공기업의 경영성과 관리 및 자율적 책임경영체제 구축을 위한 핵심적인 제도적 장치라 할 수 있다.(한국공기업학회, 2003)

경영평가제도의 주목적은 공공기관의 경영효율을 제고하고 경영개선을 통해 국민경제 향상에 기여한다는 데 있다. 또한 자율 및 책임경영체제를 형성하는 핵심적 장치로서 책임경영체제를 확보할 수 있는 수단이며, 공공기관이 달성하고자 하는 경영목표로 작용함으로써 효율적인 경영을 가능하게 하는 수단이기도 하다. 즉, 공공기관 경영평가제도는 일정 범위 내에서 공공기관에게 자율경영을 보장하고, 사후적으로는 성과에 효과적으로 피드백이 되는 순환과정이 요구되는데, 평가결과가 다음 년도 공공기관 경영에 제대로 반영되지 않는다면 진정한 의미의 책임경영이 아닐뿐더러 경영평가의 목적에 위배되는 것이다. 특히 공공기관 최고책임자는 대부분 정치적 요인에 의해 임명되어 왔고 그 결과 경영에 대한 책임성이 저해되어 왔음을 감안할 때, 공공기관의 경영성과를 평가하는 경영평가 결과를 바탕으로 공공기관 최고책임자에게 책임을 요구할 수 있어야 진정한 의미의 경영평가가 이뤄질 수 있다(권민정·윤성식, 1999; 박석희, 2003 ; 오연천·곽채기, 2003).

외국에서의 경영평가제도 운영사례를 살펴보면, 성과계약제도

(performance contracting system)로서 초기 프랑스(1970, 프로그램 계약)와 영국(1976, 운영양해각서)에서 도입한 이후 인도(1986, 운영양해각서), 중국(1987, 계약관리제도), 파키스탄(1983, 시그널 제도), 케냐, 세네갈, 콩고, 베네수엘라, 볼리비아, 멕시코 등 많은 국가에서도 도입하였다. 구체적으로 영국의 경우 수상실과 재무성이 직접 공공기관에 대한 성과평가를 주도하게 되는데, 이 경우 평가는 대로 5년마다 시행되고, 평가결과는 예산과 연계되는 특징을 보인다. 특히, 영국의 공공기관 평가는 철저하게 서비스 개선에 초점을 맞추어져 있어 평가결과의 문제점이 발견되면 신속히 개선방안을 마련하는 것을 중시한다. 단순한 산출이 아닌 결과 평가를 중시하는 것이다. 또한 평가결과를 차기 평가 실시 여부와 연계시키게 된다. 미국은 준정부조직들에 대한 경영평가가 의회의 회계감사원(GAO)과 대통령실의 관리예산실(OMB)에 의해 수행된다. 그리고 성과중심조직이 존재하여 조직책임자와 주무장관 사이에 3년 내지 5년 동안 달성하여야 할 목표수준과 성과에 대해 성과계약이 체결된다. 미국의 공공기관 평가제도는 기관평가의 경우 리더십 요소를 중시하며 기관을 강조하는 특징을 보인다. 캐나다의 경우 특별운영기관을 대상으로 성과평가가 이루어지는데, 평가 대부분이 관리적 능력에 초점을 맞추게 된다. 즉, 단순한 산출지표가 아닌 결과를 중시한다고 할 수 있다. 한편 프랑스의 경우 정책평가위원회라는 제3의 평가기관에서 공공기관을 관리하고 평가하지만 주무부처도 평가에 관여하고 있으며, 독일에서는 제3의 외부기관이 아닌 주무부처 중심으로 공공기관이 관리되고 평가되고 있다는 특징을 보인다.(국회예산정책처, 2008)

경영평가제도는 국가경제적 관점에서 공공기관의 공익성 요구, 공공기관의 효율성 및 성과에 대한 요구, 정치 행정적 통제 요구 등으로 상충되는 수요들간 절묘한 타협¹²⁾으로서 공공기관 개혁의 유

12) 경영평가제도가 타협인 이유는 공공기관을 민영화하지 않고 소유권을 그대로 정부가 유지하기 때문이라고 할 수 있다. 실제로 정부가 소유권을 유지

효한 대안으로서 인식하고 있다.

구체적으로 다음과 같은 효과를 기대 할 수 있다(김준기, 2001 ; 한국공기업학회, 2003 ; 성명재 외 , 2009).

첫째, ‘성과에 관한 계약’을 통하여 정부와 공공기관 간의 관계를 재정립할 수 있다. 정부와 공공기관 간의 역할을 명확히 구분하여 정부부처의 자의적인 개입에 따른 문제점을 해소할 수 있으며, 정부-공공기관 간 ‘탈정치화’ 또는 ‘관계의 분절화’를 가능하게 한다.

둘째, 기관의 성과평가를 통해 공기업 경영자에 대한 동기부여가 가능하다. 경영상의 자율을 보장하고 사후에 경영성과에 대한 책임을 묻는 방식을 통해 경영자로 하여금 경영개선 의 동기를 유도하게 된다. 이는 시장에 의한 평가방식을 활용하는 민간기업과 유사한 시스템이라고 할 수 있다. 또한 공공기관 최고 경영자의 경영목표를 명확하게 함과 동시에 해당기관이 추구하는 상업적 목적과 공익적 목적 간의 조화를 시도하게 된다. 즉, 공공기관 경영목표의 설정을 통하여 공공기관 핵심역량(Core Competence)분야에 집중할 수 있도록 하며, 평가과정에서 과거 사회후생의 극대화라는 모호한 개념에서 보다 명확하고 측정 가능한 평가지표를 통해 공공기관 경영진의 경영목표가 전환될 수 있다.

셋째, 관련 이해관계자들로 하여금 공기업 역할에 대해 인식하고 이해관계자와 공공기관 간의 관계의 설정에 기여하게 된다. ‘주인-대리인’ 문제로 인하여 발생하는 공공기관의 공익적 역할이 정부와의 계약관계를 통해 명확한 경영목표의 추구로 전환되면서 이해 당사자들이 기대수준을 조정하게 되는 것이다. 또한 정부와 공공기관 간의 관계에 있어 각자의 역할분담에 따라 상호간의 이해와 신뢰를

하면서 시장적 경영환경과 유사한 조건을 공기업에 적용시키는 것은 매우 어렵다. 또한 정부의 산업 정책적 수단으로서 활용될 가능성과 정부의 기회주의적 개입의 지속 가능성을 제공하게 된다는 저에서 근본적으로 민영화에 대한 차선책을 의미하게 된다.

구축하게 된다.

넷째, 평가과정에서 경영 과정에 대한 문제점 진단이 가능하고, 개선방안 도출을 통해 경영 개선을 유도하게 된다. 동시에 경영평가 결과를 국회와 대통령에게 보고하고, 이에 대한 공시를 통해 국민들에게 공개함으로써 공공기관의 투명성을 제고한다.

다섯째, 공공기관은 내, 외부로부터 경쟁압력이 결여되어 비효율이 발생할 수 있는 가능성이 높다. 따라서 경영평가제도의 도입을 통해 경영과정에 대한 평가 및 평가결과에 다른 인센티브의 차등지급을 통해 공공기관 경영에 경쟁 요소를 도입하고 궁극적으로 공공기관 경영혁신을 위한 수단으로 작용하게 된다.

제2절 선행연구

1. 공공기관 경영자 특성과 경영성과

이명석(2001)은 18개 정부투자기관을 대상으로 이사장 및 사장의 임용유형과 경영실적을 분석하였다. 분석 결과, 공기업의 CEO가 비실적 요인(관료·정치인·군부)에 의해 정치적으로 임용된 경우가 실적 요인(내부승진·외부전문가)에 의해 임용된 경우보다 상대적으로 출신의 경영실적이 낮았다. 또한 관료 출신의 경영실적이 매우 저조하게 나타났다. 이는 관료의 경우 전문성에 의한 임용이므로 정치적 임용이라고 할 수 없다는 일부의 의견이 사실과 다를 수 있는 증거라고 저자는 주장한다.

김헌(2007)은 13개 정부투자기관을 대상으로 해당기관 사장의 임용유형과 경영성과 간의 관계를 분석하였다. 다른 선행 연구는 기관을 대상으로 분석한 반면, 이 연구는 사장의 경영계약 이행 실적 평가 결과를 분석하였다. 다른 연구의 분석 결과와 달리, 사장의 임용유형과 사장 경영성과 간에는 상관관계가 없었다. 특히, 낙하산 인사로 임용된 사장의 경영성과와 내부 승진 사장의 경영성과 간에 차이가 없었다. 또한 임용유형과 상관없이 해당 정부 투자기관 관련 경험이 있는 사장은 그렇지 않은 사장에 비해 경영성과가 높았다. 저자는 1999년 정부투자기관 관리기본법의 개정과 함께 새로운 제도들이 도입되면서 낙하산 인사에 기인한 역선택 문제와 도덕적 해이 문제가 상당 부분 개선되었기 때문이라고 주장하였다.

유승원(2008)은 공기업의 최고경영자의 출신과 보수가 경영성과에 미치는 영향을 분석하였다. 분석 결과 공기업 최고관리자의 출신과 경영성과는 별다른 상관관계가 없다는 것을 알 수 있었다. 하지만 보수가 높을수록 경영성과는 제고되었다. 따라서 공기업 임원 임금 인상 대한 연구와 함께 합리적인 보수체계를 마련하는 것이 경영성과에 영향을 준다고 보았다. 또한 유승원의 연구는 정부가 수집하거나 작성한 경영평가결과가 아닌 재무제표를 바탕으로 한 객관적 재무성과정보를 변수로 활용하였다는 점에서 의미를 갖는다.

또한 유승원(2009)은 공기업 경영에서 핵심적인 역할을 하는 공기업 CEO, 내부감사인과 경영성과간의 관계를 분석하였다. 공기업 CEO와 내부 감사인의 임용유형에 따른 독립성과 전문성이 경영성과에 미치는 영향을 분석한 바에 따르면, 내부감사인의 임용유형 및 재무전문성이 통계적으로 유의함을 확인하였다.

공기업 CEO의 임용유형에 따른 경영성과의 차이가 유의미하지 않은 것은 선행연구와 비교하여, CEO의 출신에 의하여 공기업의 경영성과가 긍정적, 부정적인 영향을 받던 시기에 비해 이러한 영향이

다소 해소된것이라 해석할 수 있다. 하지만 내부감사인의 임용유형이 경영성과에 미치는 영향은 유의미한 것으로 나타나 공기업의 경영성과에 있어 내부감사인의 역할이 경영성과에 보다 중요한 역할을 하고 있는 것으로 풀이되고 있다.

박인규(2009)는 공기업과 준정부기관의 기관장의 특성이 경영성과에 미치는 영향에 관한 분석을 하였다. 분석결과를 보면, 기관장의 출신에 있어 공무원, 관료, 정치인들이 기관장으로 있는 공기업의 경영성과가 낮을것이라 예상하였지만 출신변수는 경영성과에 유의미한 영향을 미치지 않음을 알 수 있었다. 또한 내부인사 역시 기관의 경영성과에 영향을 미치지 못하였으며 근무기간이 1년 이하인 신입 기관장과 유임을 경험한 기관장 사이에도 경영평가점수의 유의미한 차이는 없었다. 다만 기관장의 임용경력에서 임용경력을 가진 공기업 기관장의 경영평가점수가 높은 경향이 나왔다.

윤호진(2010)은 공기업의 기관장의 특성과 경영평가 관계에 관한 분석을 하였다. 분석결과는 학력이나 재직기관 같은 기관장의 전문가적 소양이 경영평가와 높은 상관관계를 보이는 반면 대통령과의 친소관계 등 정치적 변수는 경영평가와 의미 있는 관계를 도출하지 못했다. 이른바 낙하산 인사 문제를 다룬 공기업 문헌의 대다수가 공기업 인사에서 정부의 전문성 외면을 우려한 바 있지만, 분석 결과에 따르면 공기업 경영평가에서 학력이나 재직기간과 같은 전문성을 중시하는 결과가 나왔다.

위의 공기업 최고경영자의 임용특성과 경영성과에 관한 선행 연구를 정리한 것은 아래표와 같다.(임동민, 2012)

<표-2> 공기업 최고경영자 임용특성과 경영성과에 관한 선행연구

학자	독립변수	종속변수	가설
이명석 (2001)	임용유형별 (내부승진, 외부전문가:실적 인사, 관료, 정치인 및 군부 : 비실적인사)	경영실적 중합점	실적요인의 임용이 비실적요인의 임용보다 좋은 경영실적을 보일 것이다. (+)이나 통계적으로 유의미하지는 않음
김현 (2007)	낙하산 더미(실적/비실적) , 해당기관 경험 유무, 기관별 더미, 총자본, 당기순이익, 인원, 전년도 사장경영평가	사장경영	① 정부투자기관 사장임용 형태에 따라 사장경영평가는 차이를 보일 것이다. (기각) ② 낙하산 인사로 임용된 사장의 경영성과는 실적에 의해 임용된 사장보다 경영성과가 낮을 것이다. (기각) ③ 해당 정부투자기관 관련 업무경험이 있는 사장의 경영성과가 그렇지 않은 사장에 비해 높을 것이다. (채택)
유승원 (2008)	출신(내부승진), 보수, 공기업 설립연수, 공기업 자체수입, 자산	경영지표상 부채비율, 총자산 수익율, 이익 증가률	① 공기업 내부에서 승진한 CEO의 경영성과지표는 외부에서 영입된 CEO의 경영성과지표보다 높을 것이다. (기각) ② 공기업 CEO의 보수는 경영성과지표에 긍정적 영향을 미칠 것이다. (채택)
유승원 (2009)	내부승진, 업무전문성, 재무전문성, 내부감사인 독립성,	총자산 수익율	① 공기업 CEO의 업무전문성과 경영성과 간에는 (+)의 상관관계가 있을

	내부감사인 전문성, 공기업 설립연수, 자산총액(로그값), 공기업 수입, 정부지원수입 및 정독점등으로 인한 차지 비율, 연도별 더미		것이다. (기각) ② 공기업 CEO의 재무전문성과 경영성과 간에는 (+)의 상관관계가 있을 것이다. 유의미하지는 않지만 (+)의 관계
박인규 (2009)	출신, 재임기간, 기관장 임용경력	경영평가 결과점수	① 공기업 CEO의 출신은 경영성과에 영향을 미칠 것이다. (기각) ② 공기업 CEO의 재임기간과 경영성과와는 연관이 있을 것이다. (기각) ③ 공기업 CEO의 기관장 임용경력 은 경영성과에 긍정적 영향을 줄 것이다. (채택)
윤호진 (2010)	학력, 관련분야 경력, 나이, 지역연고, 정치적배경, 적지수, 설립기간, 기관특성	기관평가, 사장평가	① 기관장의 학력이 높을수록 경영평가가 높을 것이다. (부분채택) ② 기관장의 관련분야 경력이 길수록 경영평가가 높을 것이다. (부분채택) ③ 기관장의 재직기간이 길수록 경영평가가 높을 것이다. (채택) ④ 공기업 기관장의 나이가 젊을수록 경영평가가 높을 것이다. (부분채택) ⑤ 기관장의 지역연고가 경영평가에 유리하게 작용할 것이다. (기각) ⑥ 정치적 배경이 강한 기관장일수록 사장평가 가운데 비계량 점수가 높게

			평가될 것이다.(기각) ⑦ 공기업 기관장이 권력핵심과 가까울수록 경영평가가 좋을 것이다.(기각) ⑧ 정권교체기에는 정치적 배경이 강한 기관장의 경영평가가 높을 것이다.(기각) ⑨ 해당공기업의 설립기간이 길수록 경영평가가 좋을것이다.(기각) ⑩ 공기업 기관특성이 경영평가에 영향을 미칠것이다.(기각)
--	--	--	---

2. 조직자율성과 경영성과

유미년(2013)은 공공부문 성과에 영향을 미치는 다차원적 요인을 분석하면서 관리자율성이라는 개념을 사용하였다. 이 연구에서는 공기업의 민간소유 지분율이 높을수록 관리자율성이 높은 것으로 보고 이를 경영성과라는 종속변수를 설명하는 독립변수들 중 하나로 설정하여 분석한 결과 양의 상관관계를 갖는 것으로 나타났다.

김헌재(2016)는 관료적 자율성의 개념을 재정립하고 상응하는 측정 방법을 제시한다. 이 도구를 통하여 한국 정부 산하의 39개 책임운영기관으로부터 수집하여 구축한 6년의 패널자료를 분석하였으며, 도출된 조직 자율성은 위임된 수준과 실제 발휘되는 수준에 괴리

를 보이는 것으로 나타났다. 이에 따라 그 영향요인을 선정하여 분석하고, 조직에 주어진 자율 권한을 발휘하는 데 있어서 지배적 영향을 미칠 수 있는 요인이 기관장이라는 점을 고려하여 기관장 출신을 조절변수로 포함시킨다. 기관장의 임용 방식이 공개 채용이라는 점에 비추어 이 변수를 관료출신과 민간경력자출신으로 구성하였다. 이 둘은 조직 자율성에 미치는 영향에 차이를 나타냈고, 관료출신 기관장은 몇몇 독립변수의 영향을 조절하는 결과를 보였다.

3. 기존 연구와의 차이점

기존의 연구는 공공기관장의 이력 혹은 개인적 특성이라는 독립변수가 경영성과에 어떠한 영향을 끼치는지에 대한 분석을 시도하였으나, 그 결과는 대체로 출신이력에 따른 기관의 경영성과와의 관계는 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 판명이 났다. 하지만, 기관 경영에서 기관장의 역할은 매우 중요하다는 것이 경영학에서의 일반적인 믿음임을 감안할 때, 기존 연구가 연구설계에서 문제점이 있었으리나 추측해 볼 수 있다. 특히, 경영성과라는 기관 운영의 최종 결과물에 기관장의 특성이 미치는 중간 경로에 대한 고민이 필요할 것이나, 그 중간과정을 이해하고 측정하는 것은 매우 어려운 일이다. 이에 본 연구에서는 선행연구와 차별화하여, 기관장의 특성이 경영성과에 영향을 미치는 과정에서 조직 자율성이라는 개념을 조절변수로 제시하고자 한다. 다양한 정치적 통제를 통해 기관운영의 자율성을 상당히 제한 받고 있는 공공기관의 특성을 고려할 때, 기관장의 특성과 역량이 기관의 경영성과에 영향을 미치기 위해서는

상대적으로 정치적 통제가 약하고 기관의 조직자율성이 높은 기관일수록 유리할 것이라는 가설을 통해 기관장의 특성이 조직성과에 미치는 영향을 밝히고자 한다.

제3장 연구가설 및 연구모형

제1절 연구모형 및 가설

1. 연구의 분석틀

본 연구는 공공기관장 출신배경에 따른 경영성과를 비교하고 출신배경이 경영성과에 미치는 영향을 분석하고자 하였다. 이때, 조절변수로서 조직자율성을 도입하여 조직자율성이 공공기관장의 출신배경에 따라 경영성과에 끼치는 영향에 어떠한 작용을 하는지 역시 밝히고자 하였다.

즉, 공공기관장의 이력 특성이 경영성과에 차이를 가져올 수 있는지의 여부, 경영성과의 차이가 조직자율성의 정도에 따라 달라지는지의 여부를 실증데이터를 통해 알아내는 것이 연구의 핵심이라 할 수 있겠다.

실증분석을 통한 공공기관장 출신배경과 경영성과 간의 관계를

분석하기 위해 회귀분석을 실시하되, 조직자율성을 조절변수로 설정하여 기관장의 특성이 조직자율성 정도에 따라 경영성과에 어떻게 영향을 끼치는지 파악하고자 하였다. 회귀식은 다음과 같이 나타낼 수 있다.

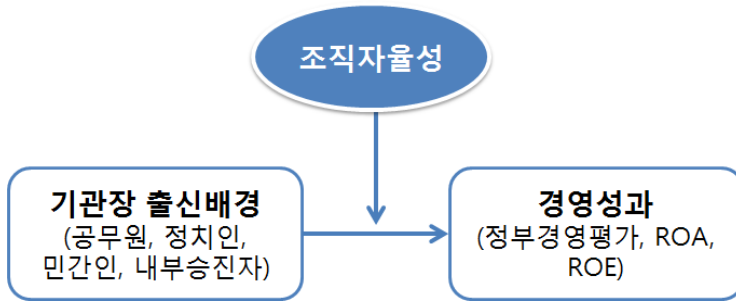
$$\text{경영성과} = \beta_0 + \beta_{1i}\text{출신배경} + \beta_{2i}\text{조직자율성} + \beta_{3i}\text{출신배경} \times \text{조직자율성} + \epsilon_1$$

공공기관의 경영성과는 여러 가지 지표를 통해 측정할 수 있겠으나, 많은 선행연구에서는 공공기관 경영평가 결과를 성과 측정방식으로 활용하였다. 본 연구에서도 다양한 목표를 지닌 개별 공공기관의 총체적 성과를 주주입장의 정부가 객관적 성과지표에 근거하여 평가하였다는 점에서 공공기관 경영평가 점수를 경영성과 측정지표로 선정하였다. 추가로 기관의 수익성 및 이를 통한 지속가능성을 보여주는 경영성과 지표로 총자산수익률(ROA), 자기자본수익률(ROE)을 선정하였다.

기관별로 다른 조직자율성의 정도를 측정하기 위해 정부로부터의 지원수입이 전체 수입에서 차지하는 비율과, 정부지분율, 기관설립 근거법령의 유무를 지표로 활용하였다.

그리고 공공기관장의 출신배경을 독립변수로 설정하였고, 이를 공무원, 교수, 민간인, 정치인 출신 및 내부승진자로 구분하였다. 또한 기업의 자산규모, 업력(설립기간), 임금수준을 통제변수로 활용하였다.

<그림-2> 개념적 준거틀



2. 연구 가설

공공기관 CEO의 특성과 경영성과의 관계에 관한 선행연구들은 주로 CEO의 임용이전 이력 특성이 경영성과에 미치는 영향, 나이·학력 등 기관장의 인구통계학적 특성이 경영성과에 미치는 영향을 분석하는데 집중되었다. 한편, 안성규·곽채기(2013)는 지방공기업, 지방공단 등 70개의 지방공기업을 대상으로 출신배경을 분석한 결과 기관장의 출신배경이 경영성과에 미치는 영향에 대해서는 확정적인 결론을 내릴 수 없다는 분석을 실시한바 있다. 여타의 유사 연구에서도 기관장의 출신배경과 경영성과 간의 상관관계는 통계적으로 유의미하지 않다는 경우가 많았다. 이에 본 연구에서는 기관장의 출신배경이 경영성과에 미치는 상관관계에 관해 다음과 같은 가설을 수립하여 분석해 보고자 한다.

가설 1 : 기관장의 출신배경과 경영성과간에는 상관관계가 없을

것이다.

또한, 정부의 통제로부터 자유로울 수 없는 공공기관의 특성으로 인해, 유능한 CEO라 하더라도 자신의 경영능력을 조직에 충분히 반영할 수 없는 상황 등이 존재할 수 있다. 따라서 공공기관의 외부로부터의 조직자율성 정도가 CEO특성에 따라 경영성과에 어떠한 영향을 주는지 역시 분석의 대상으로 삼고자 다음과 같은 가설을 수립한다.

가설 2 : 조직자율성이 높은 기관에서는 민간인 출신 기관장의 경영성과가 높을 것이다.

제2절 연구대상 및 자료수집

1. 연구대상 및 연구방법

본 논문의 연구대상은 기획재정부에서 2015년도 기관 경영평가 실적이 공개된 116개 공공기관중에서 공기업(시장형, 준시장형) 27개, 준정부기관(기금관리형, 위탁집행형) 29개, 강소형기관(준정부기관 중 소형기관으로 경영평가상의 분류임) 30개를 무작위 추출하여 선정하였다. 추출된 86개 기관의 2011년부터 2015년까지 5개년간의 경영평가결과와 재무비율, 기관장 출신 배경 등 변수를 분석하였다.

추출한 86개 기관의 5개년간 데이터를 바탕으로 종속변수인 경영성과와 독립변수인 기관장 출신배경간의 회귀분석을 실시하였다. 이때 조직자율성을 조절변수로 고려하여 조직자율성에 따라 출신배경에 따른 경영성과에 미치는 영향이 어떻게 달라지는지 분석하였다. 통계분석은 STATA 14.0 버전을 활용하여 실시하였다.

<표-3> 연구대상 공공기관

구분	공기업 기관명
공기업 (27개)	대한석탄공사, 부산항만공사, 여수광양항만공사, 인천국제공항공사, 인천항만공사, 제주국제자유도시개발센터, 한국가스공사, 한국감정원, 한국공항공사, 한국관광공사, 한국광물자원공사, 한국남동발전(주), 한국남부발전(주), 한국도로공사, 한국동서발전(주), 한국마사회, 한국방송광고진흥공사, 한국서부발전(주), 한국석유공사, 한국수력원자력(주), 한국수자원공사, 한국전력공사, 한국조폐공사, 한국중부발전(주), 한국지역난방공사, 한국철도공사, 한국토지주택공사
준정부기관 (대형, 29개)	건강보험심사평가원, 공무원연금공단, 교통안전공단, 국립공원관리공단, 국민건강보험공단, 국민연금공단, 국민체육진흥공단, 근로복지공단, 대한무역투자진흥공사, 한국국토정보공사, 도로교통공단, 사립학교교직원연금공단, 신용보증기금, 예금보험공사, 우체국물류지원단, 중소기업진흥공단, 한국가스안전공사, 한국농수산식품유통공사, 한국농어촌공사, 한국무역보험공사, 한국보훈복지의료공단, 한국산업안전보건공단, 한국산업인력공단, 한국자산관리공사, 한국장애인고용공단, 한국전기안전공사, 한국주택금융공사, 한국철도시설공단, 한국환경공단
준정부기관 (강소형, 30개)	국제방송교류재단, 농림수산물기술기획평가원, 농업기술실용화재단, 독립기념관, 선박안전기술공단, 영화진흥위원회, 정보통신산업진흥원, 중소기업기술정보진흥원, 축산물품질평가원, 한국고용정보원, 한국과학창의재단, 한국광해관리공단, 한국교육학술정보원, 한국노인인력개발원, 한국디자인진흥원, 한국문화예술위원회, 한국방송통신전파진흥원, 한국보건산업진흥원, 한국산업기술평가관리원, 한국석유관리원, 한국소방산업기술원, 한국수산자원관리공단, 한국시설안전공단, 한국에너지기술평가원, 한국우편사업진흥원, 한국인터넷진흥원, 한국전력거래소, 한국청소년상담복지개발원, 한국콘텐츠진흥원, 한국환경산업기술원

2. 자료수집

본 연구에 사용된 공공기관의 경영평가결과는 기획재정부의 경영평가 결과 보도자료를 활용하였으며, 기관장의 출신배경(임용유형)은 joins 인물정보 및 인터넷 검색을 통해 추적하였다. 기타 ROE, ROA, 정부지원 수입비율 등 재무 정보는 기획재정부의 공공기관 알리오 사이트에 공개된 정보를 활용하여 계산하였다.

제3절 변수의 조작화 및 측정

1. 종속변수의 측정

본 연구의 종속변수는 공공기관의 경영성과이며, 이를 가장 잘 나타내는 핵심변수로 매년 기획재정부가 발표하는 공공기관 경영평가 점수를 선정하였다. 또한 보조지표로서 기관의 재무적 성과를 대표하는 수익성 지표인 ROA, ROE를 활용하였다.

1) 경영평가점수

기획재정부에서 발표하는 경영평가점수는 최고 S등급에서 최저 E등급까지 6개 등급으로 나누어 발표되므로, 이를 점수로 환산하여 S등급은 100점, A등급은 90점, B등급은 80점, C등급은 70점, D등급은

60점, E등급은 50점으로 환산하여 측정하였다.

2) ROA, ROE

ROA, ROE는 기획재정부의 공공기관 알리오 홈페이지 (www.alio.go.kr)에 공개된 당기순이익, 자산총계, 자본총계를 활용하여 ROA는 회계연도별 당기순이익을 자산총계로 나누었으며, ROE는 당기순이익을 자본총계로 나눈 값을 사용하였다.

2. 독립변수

본 연구에서는 독립변수로 공공기관 CEO의 출신배경을 선정하였으며, 이를 해당 공공기관 CEO로 임용되기 전의 이력을 조사하여 공무원, 교수, 민간인, 정치인, 내부승진의 5가지 유형으로 구분하였다.

3. 조절변수

본 연구에서 종속변수에 영향을 주는 조절변수로 조직자율성을 선정하였으며, 조직자율성 변수의 조작적 정의를 통해 정부지원수입비율, 정부지분율, 기관설치법령의 유무를 측정하였다.

전영환(2014)은 조직의 자율성을 결정하는 요인을 크게 시장통제 정도와 정치통제 정도로 보았으며, 시장통제를 살피는 기준으로 독립점정도, 경제적 규제, 보조금 지급여부를 들고, 정치통제 정도를 살피는 기준으로 정부의 소유정보, 재정지원, 정부의 임면권행사, 감사,

경영평가 등을 언급하였다.

또한 계량적으로는 유미년(2013)의 연구에서는 경영성과의 독립변수의 하나로서 관리자율성 개념을 도입하고, 공기업의 정부제외 지분율로 이를 측정할 바 있다.

전영한이 제시한 항목 중 독점정도는 기관별로 계량화 된 측정이 곤란하고, 정치통제 요소중 정부의 임면권행사, 감사, 경영평가 등은 모든 공공기관이 거의 동일하게 적용을 받으며, 그 정도의 기관별 차이를 알 수 없으므로 이 연구에서는 해당기관의 정부소유 지분율과 해당기관의 총수입에서 정부의 직접지원 수입¹³⁾이 차지하는 비중을 조직의 자율성의 측정지표로 활용한다. 또한, 기관의 설치법령이 별도로 있는 경우는 그렇지 않은 경우에 비해 보다 직접적으로 정부의 통제를 받는다고 볼 수 있으므로, 별도의 조직설치 근거 법령의 유무역시 조직자율성의 측정지표로 사용한다.

1) 정부지원수입비율

정부지원수입비율은 총수입에서 정부로부터 이전된 수입의 비율로, 이 비율이 낮을수록 상대적으로 정부의 통제 정도가 약하다고 볼 수 있고, 따라서 정부로부터의 조직자율성은 높아 진다.

정부지원수입비율은 공공기관 알리오 홈페이지에 공시된 각 회계연도별 정부순지원수입합계를 기관의 수입합계로 나눈 후 100을 곱한 값으로 측정하였다.

2) 정부지분율, 기관설치법령 유무

13) 반대 급부 없이 정부로부터 지원받는 출연금, 교부금 등을 의미하며, 공공기관 경영공시 시스템(알리오) 상의 정부직접지원수입을 의미한다.

정부지분율이 낮을수록 해당 공공기관에 대한 정부의 의결권이 낮으므로 조직자율성은 높아진다고 가정하였다.

정부지분율은 대부분 비상장기관인 공공기관의 특성상 정부의 지분비율은 연도별로 거의 일정하다고 가정하고, 연구대상기간의 마지막해인 2015년도의 각 기관별 공시 정부지분율을 전 기간에 걸쳐 동일하게 사용하였다.

기관설치법령은 해당기관의 직접 설치 근거법이 존재할 경우 그렇지 않은 경우에 비해 기관의 업무영역과 권한 등이 강하게 규제되고 있다고 볼 수 있으므로 조직자율성이 낮다고 볼 수있다.

기관설치법령 유무는 ○○공사법, ○○공단법 등 개별기관 설치법령이 있는 경우에는 “0”, 국민건강보험법 제13조, 산업재해보상보험법 제10조 등 관련법령에 근거하여 설립된 경우 “1”, 민법, 상법 등 일반법에 근거하여 설립된 경우는 “2”의 값을 부여하여 측정하였다.

4. 통제변수

통제변수로는 해당 공공기관의 총자산, 직원 평균연봉, 업력을 선정하였으며, 총자산과 직원평균연봉은 공공기관 알리오 홈페이지에 공시된 각 회계연도별 자산총계와 평균연봉을, 업력은 공시된 설립연도 값을 2017년에서 차감하여 측정하였다.

제4장 분석결과

제1절 기초통계량

분석대상 기관의 주요지표들은 다음과 같이 나타났다. 86개 대상 기관의 연평균 자산은 9.7조원이었으며, ROA는 2.2%로 조사되었다. 또한, 평균 정부 지분율은 21.9%, 평균 정부 수입비율은 33.7%였다. 주요항목의 기초통계는 아래 표와 같으며, 공공기관 공시 사이트(알리오)의 자료를 추출하여 작성하였다.

<표-4> 주요 항목 기초 통계

구 분	N	평균	표준편차	최소값	최대값
gpoint (경영평가점수)	430	75	10.0291	50	100
roa (총자산수익률)	352	.0220181	.1068167	-.9012459	.5749199
roe (총자본수익률)	352	-.0172345	1.709703	-30.83827	4.633987
govshare (정부지분율)	426	.2190446	.3862352	0	1
incshare (정부수입비율)	351	.3368768	.3761002	0	1
asset000 (자산총계,십억원)	372	9713.363	27857.88	1.457	175257.4
age (업력, 년)	430	28.45349	17.87202	5	87
salary (평균연봉,백만원)	423	66046.13	11052.88	40085	90333

독립변수인 공공기관장의 출신배경을 보면 아래표와 같다. 공무원 출신 기관장의 비율이 전체의 51.03%로 압도적으로 높았으며, 다음으로 민간인 18.18%, 교수 14.08%, 정치인 9.38%, 내부승진 7.33%의 순이었다.

<표-5> CEO출신배경 도수분포표

ceoclass	N	비율(%)	누적비율(%)
1 (공무원)	174	51.03	51.03
2 (교수)	48	14.08	65.10
3 (민간인)	62	18.18	83.28
4 (정치인)	32	9.38	92.67
5 (내부승진)	25	7.33	100.00
계	341	100.00	

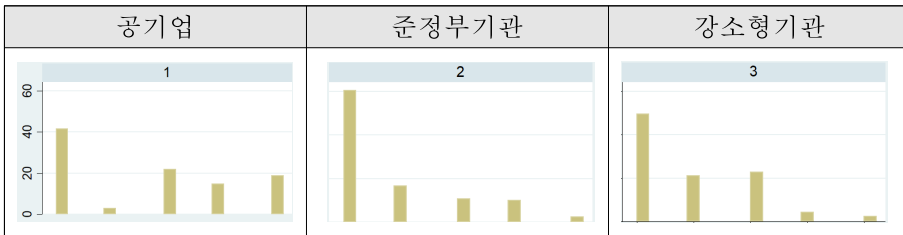
출신배경을 기관유형별로 구분하여 볼 경우, 공기업에서는 공무원 출신 기관장의 비율이 42%로 비교적 낮았고, 민간인의 비율은 22%로 상대적으로 높았다. 또한 정치인과 내부승진 비율도 타유형에 비해 높아 비교적 다양한 출신배경의 인사가 선임되고 있는 것으로 분석되었으며, 교수 출신 인사의 비율은 3%로 가장 낮게 측정되었다.

준정부기관의 경우 공무원의 비율이 60%로 절대적으로 높았으며, 민간인과 내부승진 인사는 각각 11%와 2%로 상대적으로 낮았다. 이는 정부정책을 위탁집행하는 준정부기관의 특성상 관료출신 인사에 대한 선호가 높은 것으로 보여진다.

강소형기관의 경우 교수 출신 인사의 비중이 21%로 타 기관유형 대비 높게 나타났는데, 이는 연구진흥 등 특정분야의 전문성을 필요로 하는 강소형기관의 특성을 나타내는 것으로 해석할 수 있으며, 상대적으로 정치인 출신의 기관장 비율은 4%로 타 기관유형 대비 낮

계 나타났다.

<그림-3> 기관유형별 CEO출신배경 백분율



※ 좌에서부터 공무원, 교수, 민간인, 정치인, 내부승진 순

조절변수 중 정부수입비율은 비교적 다양하게 분포하였으나, 정부지분율의 경우 자본이 없는 준정부기관의 특성으로 인해 지분율이 0인 기관이 73%, 100%인 기관이 14.08%로 대다수를 점하고 있어, 정부지분율은 공기업 유형에 한해서만 제한적으로 해석하는 것이 타당할 것으로 보인다. 또다른 조절변수인 기관설치 법령 유무의 경우 유형이 3가지로 제한적이어서 실질적인 차이를 기대하기 어려울 것으로 보이고, 후술하는 회귀분석 결과에서도 통계적으로 유의미한 조절효과를 보이지 않았다.

<표-6> 정부지분율 도수분포표

govshare	N	비율(%)	누적비율(%)
0	311	73.00	73.00
0~1	55	12.92	85.92
1	60	14.08	100.00
계	426	100.00	

<표-7> 기관설치 법령 유무 도수분포표

law	N	비율(%)	누적비율(%)
0 (개별기관 설치법)	140	32.56	32.56
1 (관련법령 조항)	270	62.79	95.35
2 (일반법)	20	4.65	100.00
계	430	100.00	

제2절 CEO 출신배경과 조직자율성이 경영성과에 미치는 영향

1. CEO 출신배경이 공공기관 경영평가 결과에 미치는 영향

조직자율성을 고려하지 않은 상태에서 공공기관 CEO의 출신배경에 따라 정부경영평가 점수의 차이가 생기는지 알아보기 위해 회귀분석을 실시하였으며 그 결과는 <표-8>과 같다. 이 분석에서 CEO의 출신배경이 공무원(ceoclass1)인 경우에 대비해 공공기관 경영평가 점수에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 다른 출신 성분은 존재하지 않았다. 즉, 출신배경에 따른 경영성과의 차이는 없었다. 이러한 결과는 공기업, 준정부기관, 강소형기관 각각으로 나누어 회귀분석을 실시하여도 마찬가지인 것으로 나타났다.

이는 공기업 CEO의 출신이 경영성과에 영향을 미치지 못한다는 박인규(2009)나, 지방공사 CEO출신이 경영성과에 통계적으로 유의미한 차이가 없다는 안성규·곽채기(2013) 등의 선행연구 결과를 재

확인 시켜주고 있다.

또한, 지방공단의 경우 민간인과 정치인 출신 기관장보다는 공무원 출신 기관장의 경영평가 점수가 통계적으로 유의한 수준에서 더 높은 것으로 분석하였던 안성규·곽채기(2013)의 연구와 달리 중앙정부 산하의 공공기관에서는 공기업, 준정부기관 등 기관 유형에 관계없이 특정 출신배경의 CEO가 뚜렷한 경영성과의 우위를 보여주지도 않았다.

<표-8> CEO출신배경과 경영평가 점수간의 관계 회귀분석 결과

변 수	Coef. (계수)	Std. Err. (표준편차)	t-value	P> t
ceoclass2(교수)	-.844669	1.837263	-0.46	0.646
ceoclass3 (민간인)	-1.733353	1.634886	-1.06	0.290
ceoclass4 (정치인)	-3.008785	2.036711	-1.48	0.141
ceoclass5 (내부승진)	-2.369981	2.310585	-1.03	0.306
asset000 (자산)	5.25e-06	.0000203	0.26	0.796
age (업력)	.0736103	.033359	2.21	0.028
salary (직원평균임금)	.0001112	.0000583	1.91	0.057
(상수)	66.90469	4.098812	16.32	0.000

* N=296, R² = 0.0465 , adj R² = 0.0233

조직자율성을 고려할 경우에는 정부수입비율(incshare)을 조절변수로 설정하였을 때, 정치인의 경영평가 결과에 유의미한 차이가 있었으나, 기관장 출신배경과 정부수입비율의 상호작용항은 통계적으로 유의미하지 않았다. 회귀분석 결과는 아래 표와 같다.

<표-9> CEO출신배경과 경영평가 점수간의 관계 회귀분석 결과

변수	Coef.	Std. Err.	t-value	P> t
ceoclass2	1.336391	2.907748	0.46	0.646
ceoclass3	-.9717073	2.330272	-0.42	0.677
ceoclass4	-5.59029	2.807213	-1.99	0.047
ceoclass5	-2.989967	2.681391	-1.12	0.266
incshare	2.944961	2.849795	1.03	0.302
ceoclass2×incshare	-5.718191	4.665793	-1.23	0.221
ceoclass3×incshare	-2.44566	4.458775	-0.55	0.584
ceoclass4×incshare	5.99669	5.462206	1.10	0.273
ceoclass5×incshare	-57.30557	53.30158	-1.08	0.283
asset000	5.58e-06	.0000208	0.27	0.788
age	.0753183	.0369885	2.04	0.043
salary	.0001417	.0000649	2.18	0.030
(상수)	64.09043	5.04528	12.70	0.000

* N= 271, R² = 0.0746 , adj R² = 0.0315

* ceoclass×incshare 는 ceoclass와 incshare 변수의 상호작용항을 의미.

조직자율성 고려시 정부지분율(govshare) 혹은 기관설치근거 법령 유무(law_d)를 조절변수로 설정하였을 때 역시 CEO의 출신배경에 따른 경영평가 점수에 영향은 통계적으로 유의미하지 않았다. 정부지분율의 경우 공기업 유형을 제외하고는 0과 1의 극단값에 분포가 몰려있었고, 설치근거법령 유무 역시 0(개별기관 설치법령이 있는 경우), 1(관련법령에 근거하여 설립), 2(민법, 상법 등 일반법에 근거)로 편차가 제한 적이었다.

2. CEO 출신배경이 재무성과(ROA, ROE)에 미치는 영향

종속변수를 각각 ROA와 ROE로 설정하고, 조절변수를 정부수입비율, 정부지분율, 설치근거법령 유무로 설정하여, 각각의 경우(2×3)를 회귀분석한 결과 대부분의 경우 통계적으로 유의미하지 않은 결과가 도출되었다. 그러나, 종속변수를 ROA, 조절변수를 정부지분율로 하였을 때는 기관장의 출신배경이 정치인인 경우 통계적으로 유의미한 차이를 보여 주었다. 그 결과는 아래 표와 같다.

<표-10> CEO출신배경과 ROA 간의 관계 회귀분석 결과

변수	Coef.	Std. Err.	t-value	P> t
ceoclass2	-.0139157	.0178116	-0.78	0.435
ceoclass3	.0185892	.0190955	0.97	0.331
ceoclass4	-.0740817	.0219075	-3.38	0.001
ceoclass5	-.0261434	.024443	-1.07	0.286
govshare	-.044207	.019708	-2.24	0.026
ceoclass2×govshare	.006242	.0667862	0.09	0.926
ceoclass3×govshare	-.0773496	.0358524	-2.16	0.032
ceoclass4×govshare	.0838202	.0415642	2.02	0.045
ceoclass5×govshare	.006915	.0499023	0.14	0.890
asset000	-7.49e-08	1.86e-07	-0.40	0.688
age	-.0000341	.000324	-0.11	0.916
salary	9.09e-07	5.50e-07	1.65	0.100
(상수)	-.0129994	.0380956	-0.34	0.733

* N= 281 , R² = 0.1093 , adj R² = 0.0694

* ceoclass×govshare 는 ceoclass와 govshare 변수의 상호작용항을 의미.

위의 결과를 수식으로 나타내면 아래와 같다.

$$ROA(\text{정치인}) - ROA(\text{공무원}) = -0.0740817 + 0.0838202 \times govshare$$

즉, 기관장이 정치인 출신일 경우 정부지분율이 높을수록 ROA가 높아지는 경향을 보인다고 할 수 있다. 그러나, 이러한 통계적 유의미성은 공기업, 준정부기관, 강소형기관 각각의 유형별로 나누어 분석했을 경우에는 나타나지 않았다.

정부지분율이 실질적으로 다양한 분포를 보이는 것은 공기업 유형에 한정되어 있고, 준정부기관과 강소형기관의 경우는 0, 1에 거의 대부분 모여있는 분포를 고려할 때, 전체의 분석에서 유의미한 결과가 나왔으나, 공기업 유형만의 분석에서는 이러한 관계가 나타나지 않은 것은 상관관계 결과의 해석에 상당한 주의가 필요할 것으로 보인다.

3. 민간인 출신 CEO의 경영성과

1) 민간인 출신 CEO의 경영성과

가설2(조직자율성이 높은 기관에서는 민간출신 기관장의 경영성과가 높을 것이다.)의 검증을 위해 민간인 출신과 나머지 출신성분을 구분해 출신성분과 경영평가 점수간의 회귀분석을 실시하였으며, 그 결과는 <표-11>과 같다. 앞서 실시한 회귀분석과 마찬가지로 민간인 출신CEO와 나머지 출신성분의 CEO간에 통계적으로 유의미한 경영성과의 차이는 없었다.

<표-11> CEO출신배경과 경영평가 점수간의 관계 회귀분석 결과(민간인 vs. 비민간인출신)

변 수	Coef.	Std. Err.	t-value	P> t
civilian(민간인)	.5349856	2.314818	0.23	0.817
incshare	.0343815	.0211981	1.62	0.106
civilian×incshare	-.0275851	.0419096	-0.66	0.511
asset000	9.63e-06	.0000216	0.45	0.656
age	.0702659	.0349989	2.01	0.046
salary	.0001257	.0000623	2.02	0.045
(상수)	63.53723	4.795513	13.25	0.000

* N=260, R² = 0.0300 , adj R² = 0.0070

* civilian×incshare 는 civilian 과 incshare 변수의 상호작용항을 의미함

2) 기관유형별 민간인 출신 CEO의 경영성과

그러나, 민간인 출신CEO의 경영성과를 공공기관 유형별로 나누어서 분석하자 흥미로운 현상이 벌어졌는데, 공기업 유형의 기관에서는 민간인 출신의 CEO의 경영성과가 나머지 유형의 CEO와 통계적으로 유의미한 차이가 있었으며, 이 경우 조직자율성이 높을수록(정부지원수입 비율이 낮을수록) 경영성과가 높게 나타나는 경향을 보였다. 이 관계를 그래프로 나타내면 <그림-4>와 같다. 준정부기관과 강소형기관에서는 공기업 유형과 달리 이러한 관계가 통계적으로 유의미하지 않았다.

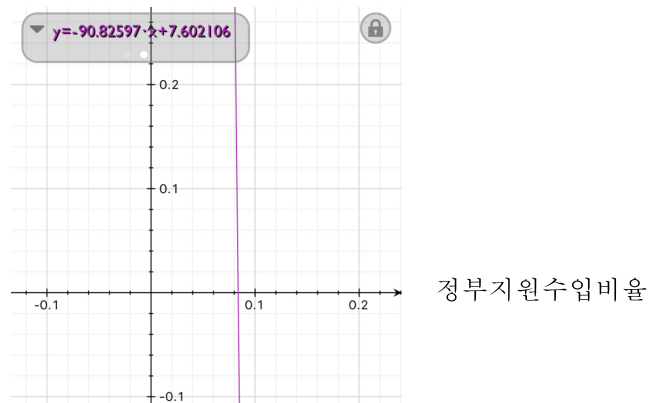
<표-12> CEO출신배경과 경영평가 점수간의 관계 회귀분석 결과(정부지원수입비율)

구분	Coef.	Std. Err.	t-value	P> t
civilian	7.602106	3.652196	2.08	0.040
incshare	41.34077	16.37885	2.52	0.013
civilian×incshare	-90.82597	32.38631	-2.80	0.006
asset000	.0000177	.0000252	0.70	0.485
age	.0686996	.0594832	1.15	0.251
salary	.0003226	.0001374	2.35	0.021
(상수)	45.37188	10.69041	4.24	0.000

* N=96, R² = 0.1590, adj R² = 0.1023

<그림-4> 공기업유형에서 정부지원수입비율에 따른 경평점수차이

경평점수(민간인)-
경평점수(기타유형)



$$gpoint(\text{민간인}) - gpoint(\text{기타유형}) = 7.602106 - 90.82597 \times incshare$$

즉, 민간인 출신 CEO의 경우 상대적으로 정부로부터의 조직자율성이 높을수록 다른 출신배경의 CEO에 비해서 높은 경영평가결과를 얻는 것으로 나타났는데, 이는 정부로부터의 통제가 약할수록 민간에서 익힌 기관장의 역량을 보다 자유롭게 펼칠 수 있고, 이것이 높

은 경영평가 결과로 이어진다고 해석해 볼 수 있다. 이때, 민간인 출신 CEO가 보다 높은 경영성과를 낼 수 있는 기준 정부지원수입 비율은 본 연구에서는 대략 8% 근처로 나타났다. 즉, 정부지원수입 비율이 8% 이하인 경우 민간출신 CEO의 경영성과가 다른 유형보다 높게 나타났다.

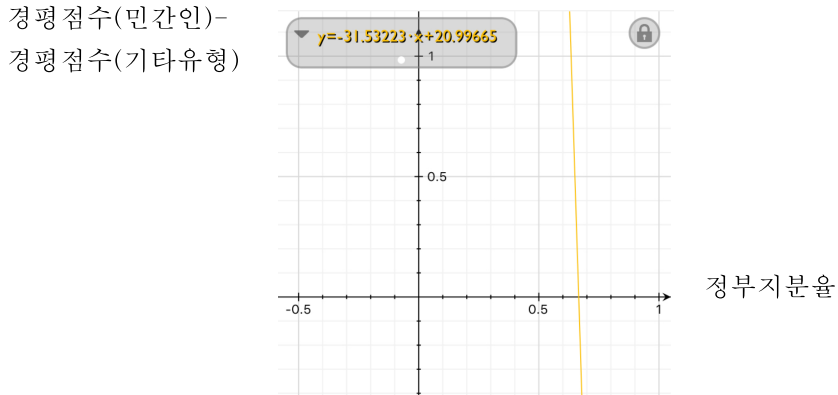
한편, 공기업 유형의 기관에서는 민간인 출신의 CEO의 경영성과 차이는 조절변수를 정부지원수입비율에서 정부지분율로 바꾸어도 유사한 결과가 나타났는데, 조직자율성이 높을수록(정부지분율이 낮을수록) 경영성과가 높게 나타나는 경향을 보였다. 이 관계를 그래프로 나타내면 <그림-5>와 같다. 정부지원수입비율을 조절변수로 사용하였을 때와 마찬가지로, 준정부기관과 강소형기관에서는 공기업 유형과 달리 이러한 관계가 통계적으로 유의미하지 않았다.

<표-13> CEO출신배경과 경영평가 점수간의 관계 회귀분석 결과(정부지분율)

구 분	Coef.	Std. Err.	t-value	P> t
civilian	20.99665	5.27029	3.98	0.000
govshare	10.44766	3.093027	3.38	0.001
civilian×govshare	-31.53223	6.809036	-4.63	0.000
asset000	.0000192	.0000239	0.80	0.424
age	.0668454	.0572886	1.17	0.246
salary	.0005118	.0001444	3.54	0.001
(상수)	29.02586	11.55544	2.51	0.014

* N= 101, R² = 0.2420 , adj R² = 0.1937

<그림-5> 공기업유형에서 정부지분율에 따른 경영점수차이



$$gpoint(\text{민간인}) - gpoint(\text{기타유형}) = 20.99665 - 31.53223 \times govshare$$

4. 분석결과 요약 및 가설검증

분석결과를 요약하면, 우선 “기관장의 출신배경과 경영성과간에는 상관관계가 없을 것이다” 라는 가설 1은 채택되었다. 즉, 기관장의 출신배경이 공무원이라던가 민간인이라던가하는 특정 유형별 경영성과의 차이는 없었다. 다만, 기관장이 정치인 출신일 경우 정부지분율이 높을수록 ROA가 높아지는 경향을 보였으나, 정작 정부지분율의 차이가 두드러지는 공기업유형을 별도로 분석할 경우에는 이러한 현상이 나타나지 않아 결과에 대한 추가적인 분석이 필요해 보인다.

가설2 “조직자율성이 높은 기관에서는 민간인 출신 기관장의 경영성과가 높을 것이다” 역시 채택되었다. 이는 조직자율성 변수로 정부지원수입비율을 설정한 경우와 정부지분율을 설정한 경우 모두 충족되었으나, 공기업 유형에 한정했을 경우에만 통계적으로 유의미하였다. 수치로 나타내면 정부지원수입비율이 약 8%이하인 경우, 정부지분율이 66%이하인 경우 민간인 출신 CEO의 경영평가 결과가 다른 출신배경의 기관장에 비해 높게 나타났다. 물론 이러한 수치는 본 연구 분석 대상에 한정된 것으로 해당수치보다 낮은 공기업의 경우 민간인 출신 기관장이 경영성과를 높게 내리라고 예측하는 데에는 논리적 비약이 있을 수 있다.

제5장 연구의 요약 및 함의

제1절 연구의 요약

본 연구는 공공기관 CEO의 출신배경이 기관별 경영성과에 얼마나 영향을 미치는지 분석하였으며, 이때 조직자율성에 따라 그 효과가 어떻게 달라지는가를 측정하는 것을 목적으로 하였다.

2016년 현재 공공기관 운영에 관한 법률에 따라 지정된 공공기관은 총 321개이며, 이중 기획재정부에서 2015년도 기관 경영평가 실

적이 공개된 116개 공공기관중에서 공기업(시장형, 준시장형) 27개, 준정부기관(기금관리형, 위탁집행형) 29개, 강소형기관(준정부기관 중 소형기관으로 경영평가상의 분류임) 30개 등 86개 기관을 무작위 추출하여 분석 대상으로 선정하였다. 추출된 86개 기관의 2011년부터 2015년까지 5개년간의 경영평가결과와 재무비율, 기관장 출신 배경 등 변수를 분석하였다.

추출한 86개 기관의 5개년간 데이터를 바탕으로 종속변수인 경영성과와 독립변수인 기관장 출신배경간의 회귀분석을 실시하였다. 이때 조직자율성을 조절변수로 고려하여 조직자율성에 따라 출신배경에 따른 경영성과에 미치는 영향이 어떻게 달라지는지 분석하였다.

이를 통해 선행연구에서와 마찬가지로 CEO의 출신배경에 따른 경영성과의 차이가 없음을 재확인하되, 조직자율성이 높은 기관의 경우에는 상대적으로 민간의 경험을 통해 자유롭게 경영할 수 있는 민간인 출신의 기관장이 유리할 수 있다는 가설을 확인하고자 하였다.

우선 기관장의 출신배경을 공무원, 교수, 민간인, 정치인, 내부승진의 5개 유형으로 구분하여 더미변수를 생성하였다. 경영성과를 측정하는 변수로는 정부경영평가점수와 ROA, ROE를 선정하였으며, 통제변수로는 자산규모, 기관의 업력, 직원의 평균임금을 선정하였다.

기관의 조직자율성을 나타내는 조절변수로는 정부지원수입비율, 정부지분율, 기관설치근거법령의 유무를 채택하였다.

이후, 조절변수를 고려한 회귀분석을 실시하였다. 회귀분석 결과를 보면 우선 기관장의 출신배경과 경영성과 간에는 상관관계가 없었다. 즉, CEO의 출신배경이 경영성과에 차이를 가지고 오지는 않았다.

다음으로는 기관장 출신 배경을 민간인과 나머지유형의 둘로 구분

하여 회귀분석을 실시하였다. 분석대상 기관전체에 대해서는 민간인과 나머지 유형간의 경영성과의 차이가 없었으나, 공기업, 준정부기관 등 기관유형별로 나누어 분석하자 민간인 출신의 기관장이 조직자율성이 높은 경우에 나머지 유형의 기관장에 비해 높은 경영평가를 받는 것으로 나타났다.

제2절 연구의 함의

본 연구는 공공기관이 높은 성과를 거두기 위해서는 어떤 출신배경의 기관장이 임명되는 것이 좋을 것인가하는 문제를 해결하는데 시사점을 발견하려고 하였다. 공공기관은 공기업, 준정부기관, 기타 공공기관 등 유형도 다르고, 다루는 사업영역도 천차만별이다. 따라서 특정한 출신배경의 CEO가 절대적으로 우월한 경영성과를 보장해 줄 수 없으리라는 것은 당연한 결과일 것이다. 그간의 선행연구 역시 이러한 결과를 재확인 하는 것이 대부분이었다.

다만, 본 연구에서는 기존의 연구들에서 이루어지지 않았던 조직자율성 차이에 따른 기관장의 경영성과 차이를 분석하여 조직자율성 정도에 따라 보다 높은 경영성과를 얻는 기관장이 있을 수 있음을 확인하였다. 가설 검증결과에 따르면 공기업 유형의 경우, 민간인 출신의 기관장은 보다 조직자율성이 높은 기관에서 다른 출신배경의 기관장 보다 높은 경영평가 결과를 얻은 것으로 나타났다.

이러한 경향에 대해서는 정부의 인사권자도 막연하게나마 인식을 하고 기관장을 임명해 왔다고도 볼 수 있다. 즉 조직자율성이 상대적으로 강한 공기업 유형에서는 민간인 출신의 CEO의 비율이 타 유형에 비해 상대적으로 높고, 반대로 조직자율성이 낮은 준정부기관에서는 관료출신의 기관장의 비율이 상대적으로 더 높은 것을 확

인할 수 있었다.

또한, 조직자율성을 정부지원수입비율, 정부지분율, 기관설립근거법령 유무 등으로 조작적 정의를 하여 측정하였고, 측정결과에 의한 조절효과가 이론적 배경과 일치함으로써, 향후 유사연구에서 조직자율성을 계량적으로 다룰 수 있는 계기를 마련했다는 점 역시 이 연구의 성과로 꼽을 수 있겠다.

제3절 연구의 한계 및 향후 연구과제

앞서 본 연구의 함의에도 불구하고, 본 연구는 다음과 같은 한계를 지니고 있다. 우선, 86개 공공기관의 5개년치의 재무정보 등을 분석하여 기존 연구들에 비해 다소 연구범위를 넓혔으나, 여전히 지방공기업 등을 포괄한 전체 공공기관을 대변하기에는 데이터가 다소 부족하다고 볼 수 있다. 또한, 분석대상에 다양한 유형의 기관이 섞여 있어 공개된 정보가 완전히 동일하게 분석될 수 없어 일부 결측치들이 존재 하였다.

향후, 연구대상의 범위를 넓히고 대상기간도 보다 장기간으로 확대한다면 보다 일반화된 결론을 도출할 수 있을 것으로 보여진다.

또한, 기관장 출신배경으로 한정된 독립변수를 보다 다양한 CEO의 특성으로 확대한다면 바람직한 공공기관장의 프로필을 만드는 데 도움이 될 것으로 기대한다.

참고 문헌

- 권순만, 김란도(1995), 행정의 조직경제학적 접근 : 대리인이론의 행정학적 함의를 중심으로, 「한국행정학보」 제29권 제1호 봄호
- 김헌재, 2016, 책임운영기관의 자율성과 그 결정요인에 관한 연구: 기관장 출신의 조절효과를 중심으로, 서울대학교 석사학위 논문
- 김형남, 2012, 공공기관의 기관장 리더십 유형 및 의사결정유형과 조직성과간의 상관관계에 관한 연구, 서울대학교 석사학위 논문
- 민성규, 박채기, 2012, 지방공기업 기관장의 임용 유형과 경영성과간의 관계에 관한 연구, 경인행정학회
- 박상현, 2015, 태권도진흥재단의 조직자율성 분석을 통한 정책결정 방안연구, 한국체육정책학회
- 박원, 2013, 공공기관의 경영자 교체 및 특성이 경영성과와 이익조정에 미치는 영향, 한국국제회계학회
- 오재록, 전영한, 2012, 관료적 자율성의 두 얼굴 한국 중앙행정기관 실증분석, 행정논총
- 유미년, 2012, 공기업 성과에 영향을 미치는 요인에 관한 연구, 서울대학교 박사학위 논문
- 이상철, 2014, 지방공기업의 기관장 리더십 유형과 경영성과에 관한 연구, 한국지방자치연구
- 이희섭, 최진현, 2011, 공공기관 지배구조가 대리인비용에 미치는 영

- 향, 한국회계정보학회
- 임동민, 2012, 공기업 최고경영자의 특성과 경영성과간의 관계에 관한 연구, 서울대학교 석사학위 논문
- 전영한, 2014, 공공조직의 목표모호성 - 개념, 측정 그리고 타당화, 한국행정학회
- 전영한, 2014, 법인화에 따른 자율성효과의 불확실성 : 서울대학교 사례
- 정지수, 한승희, 2014, 공공기관장의 출신배경이 혁신과 성과에 미치는 영향, 서울행정학회
- 조규석, 2015, 공공기관 기관유형과 CEO의 임용유형에 따른 경영성과 차이분석, 서울대학교 석사학위 논문
- 황혜신, 2005, 주인 대리인 이론의 정책과정에서의 이론적 적용, 「한국정책학보」 제14권4호